

77102

T. C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

17102

KAMUSAL TERCİHLER
ve
KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ
(Türkiye Örneği)

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi

DOKTORA TEZİ

A. KEMAL ÇELEBİ

Tez Danışmanı : Prof. Dr. NACİ B. MUTER

MANİSA - 1991

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
İÇİNDEKİLER	II
TABLolar LİSTESİ	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL TERCİHLER

I - KAMU EKONOMİSİ DİSİPLİNİNDE KAMUSAL TERCİH YAKLAŞIMI	4
A - KAMU EKONOMİSİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ	4
B - KAMUSAL TERCİH YAKLAŞIMININ ORTAYA ÇIKIŞI	8
1 - II. Dünya Savaşı Sonrasının Ekonomik Sorunları	9
2 - Kaynak Dağılımı İle İlgili Diğer Neo-Klasik Yaklaşımlara Yöneltilen Eleştiriler	11
a - Sosyal Refah Teorisine Yöneltilen Eleştiriler	12
b - Kamusal Mallar Teorisine Yöneltilen Eleştiriler	13
C - KAMUSAL TERCİH YAKLAŞIMINDA FARKLILIKLAR	18
1 - Kamusal Fayda Yaklaşımı	18
2 - Özel Fayda Yaklaşımı	19
3 - Sosyal Refah Fonksiyonu Yaklaşımı	21
D - KAMUSAL TERCİH TEORİSİNİN SINIFLANDIRILMASI	23
1 - Pozitif Kamusal Tercih Teorisi	23
2 - Normatif Kamusal Tercih Teorisi	24
II - ÇALIŞMADA BENİMSENEN METOD	25
A - METODUN GENEL YAPISI	25
1 - Disiplinler Arası Ortak Alan	25
2 - Özel Fayda	26
3 - Pozitif Yaklaşım	28
B - TEMEL VARSAYIMLAR	29
1 - Metodolojik Bireycilik	29
a - Fayda Maksimizasyonu Davranışı	30
b - Rasyonel Davranış	30
c - Grup İçinde Davranış	31
2 - Siyasal Mübadele	32
C - SİYASAL MÜBADELEDE METODOLOJİK BİREYCİLİĞİN KAYITLAMALARI	33
1 - Belirsizlik	33
2 - Bilgi Düzeyi	34
3 - Sorumluluk	35

	<u>Sayfa</u>
III - SİYASAL MÜBADELENİN İLK AŞAMASI :	
SİYASAL ORGANİZASYON	36
A - SİYASAL ORGANİZASYONUN EKONOMİK RASYONELİ	36
1 - Beklenen Faydalar	36
2 - Beklenen Maliyetler (İşlem Maliyetleri)	37
B - SİYASAL ORGANİZASYONUN SOYUT TEMELİ	38
1 - Sosyal Sözleşme	38
2 - Devlet	39
3 - Demokrasi	40
C - ANAYASA	42
1 - Devletin Amaç Fonksiyonunun Tanımlanması	43
a - Koruyucu Devlet	43
b - Etkin Devlet	43
2 - Demokratik Kurumsal Yapının Tercih Edilmesi	44
a - Karar Alma Kuralları Arasında Tercih	45
b - Diğer Kuralların Tercihi	48
IV - SİYASAL MÜBADELENİN İKİNCİ AŞAMASI :	
KAMUSAL FAALİYET	49
A - KAMUSAL FAALİYETİN TALEP YÖNÜ	49
1 - Bireysel Tercihlerin Açıklanması :	
Kamusal Karar Alma Sürecine Katılım	49
a - Seçimler	50
b - Baskı Grupları	52
2 - Bireysel Tercihlerin Toplanması :	
Karar Alma Kuralları	53
a - Oybirliği Kuralı	54
b - Oy Çokluğu Kuralı	55
B - KAMUSAL FAALİYETİN ARZ YÖNÜ	56
1 - Siyasal Partiler	56
a - İktidar Partisi	58
b - Muhalefet Partileri	58
c - Partiler Arası Rekabet	59
2 - Bürokrasi	61
3 - Planlama Olgusu	63

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ

I - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLEMESİ İLE İLGİLİ	
MAKRO AÇIKLAMALAR	67
A - WAGNER KANUNU	67
B - PEACOCK - WISEMAN AÇIKLAMASI	68
C - ULUSLARARASI EKONOMİK BAĞIMLILIK AÇIKLAMASI	70

	<u>Sayfa</u>
D - MAKRO AÇIKLAMALARIN KAMUSAL TERCİHLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	70
II - KISMİ KAMUSAL TERCİH TEORİLERİNE GÖRE KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ	72
A - DOWNS'IN BÜTÇE KÜÇÜKLÜĞÜ TEORİSİ	72
B - NORDHAUS TEORİSİ (Political Business Cycle)	74
C - MALİ YANILMA (Fiscal Illusion)	75
D - GELİRİN YENİDEN DAĞITICISI OLARAK HÜKÜMET MODELLERİ	76
1 - Meltzer - Richard Teorisi	76
2 - Peltzman Teorisi	77
3 - Aranson - Ordeshook Teorisi	78
E - BASKI GRUBU TEORİLERİ	78
1 - Mueller - Murrell Teorisi	78
2 - Becker Teorisi	79
F - BÜROKRASİ TEORİLERİ	80
1 - Niskanen Teorisi	80
2 - Romer - Rosenthal Teorisi	82
3 - Fiorina - Noll Teorisi	83
III - GENEL KAMUSAL TERCİH TEORİSİNE GÖRE KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ	84
A - ANAYASA ETKİSİ	85
B - SEÇİM ETKİSİ	87
1 - Seçmen Davranışları	87
2 - Siyasal Partilerin Davranışları	91
a - İktidar Partisinin Davranışları	92
b - Muhalefet Partilerinin Davranışları	93
3 - Seçim Etkisinin Değerlendirilmesi	93
C - KARAR ALMA SÜRECİNDEKİ ETKİLER	94
1 - Kamusal Faaliyet Talebi	95
a - Seçmen Davranışları	95
b - Baskı Gruplarının Davranışları	96
c - Muhalefet Partilerinin Davranışları	97
2 - Kamusal Faaliyet Arzı	97
a - İktidar Partisinin Davranışları	97
b - Bürokrasinin Davranışları	99
IV - GENİŞLEMeye YOL AÇAN ETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	103
A - BİREYSEL TEŞVİKLERİN YAPISI	103
B - KARAR ALMA KURALLARININ İŞLEYİŞİ	106
C - BÜTÇENİN İNKRİMENTAL NİTELİĞİ	108

	<u>Sayfa</u>
V - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLEMESİNE ÇÖZÜMLER :	
NORMATİF KAMUSAL TERCİH TEORİLERİ	110
A - BUCHANAN'IN ANAYASAL ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	110
B - BÜROKRATİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	113
1 - Wagner'in Çözüm Önerileri	113
2 - Niskanen'in Çözüm Önerileri	115
C - NORDHAUS'UN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	116
D - RASGELE TEMSİL ÇÖZÜM ÖNERİSİ	118
E - TEKNOLOJİK ÇÖZÜM ÖNERİSİ	118
F - LINDBLOM'UN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	119

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

I - GENEL AÇIKLAMALAR	121
A - UYGULAMANIN GÜÇLÜKLERİ VE METODU	121
B - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ SORUNU	123
C - İNCELENEN DÖNEM	125
II - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİNİ ETKİLEYEN DİŞSAL FAKTÖRLER	126
A - EKONOMİK KALKINMA	127
B - İŞSİZLİK DÜZEYİ	128
C - GELİR DAĞILIMI	129
D - NÜFUS	130
E - DİŞSAL FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	133
III - TÜRK ANAYASALARININ KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	134
A - 1924 ANAYASASI	134
B - 1961 ANAYASASI	135
C - 1982 ANAYASASI	137
D - ANAYASAL ETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	140
IV - TÜRKİYE'DE KAMUSAL FAALİYETİN ARZ VE TALEP YÖNLERİ	141
A - TALEP YÖNÜ	141
1 - Seçimler	142
2 - Baskı Grupları	144
a - Dernekler	144
b - Sendikalar	146
c - Meslek Odaları	147
B - ARZ YÖNÜ	148
1 - Siyasal Partiler	148
a - Sol Partiler	149
b - Sağ Partiler	150

VI

	<u>Sayfa</u>
2 - Bürokrasi	151
3 - Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)	154
V - SEÇİMLERİN KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	156
A - KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ	156
B - BÜTÇE DENGESİNİN GELİŞİMİ	158
C - DEĞERLENDİRME	160
VI - KARAR ALMA SÜRECİNİN KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	162
A - 1950 - 1960 DÖNEMİ	162
1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi	162
2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi	165
3 - Değerlendirme	168
B - 1960 - 1970 DÖNEMİ	170
1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi	170
2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi	176
3 - Değerlendirme	178
C - 1971 - 1980 DÖNEMİ	181
1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi	181
2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi	188
3 - Değerlendirme	189
D - 1981 - 1990 DÖNEMİ	191
1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi	192
2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi	196
3 - Değerlendirme	199
SONUÇ	201
BİBLİYOGRAFYA	208

VII

TABLOLAR LİSTESİ :

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1 : 16 Ülkede Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranının Gelişimi	10
Tablo 2 : Avrupa Ülkelerinde Kamu Kesimi Çalışanlarının Bin Kişilik Nüfus İçinde Artışları	102
Tablo 3 : Toplam ve Kişi Başına GSMH'nin Seçilmiş Yıllar İtibariyle Dağılımı (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	127
Tablo 4 : Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler (Bin Kişi)	128
Tablo 5 : Düşük Gelirlilerden Yüksek Gelirlilere Doğru Hane Halkı Yüzdeleri ve Gelir Payları	129
Tablo 6 : Türkiye Nüfusu'nun Gelişimi (Bin Kişi)	130
Tablo 7 : Çalışan Nüfusun Sektörel Dağılım Yüzdeleri (15+Yaş)	131
Tablo 8 : Şehir ve Köy Nüfusunun Dağılımı (%)	132
Tablo 9 : Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (Bin Kişi)	132
Tablo 10: Seçilmiş Yıllara Göre Dernek Sayıları (1938-1981)	145
Tablo 11: 1950-1990 Döneminde Seçimlere Katılan Siyasal Partiler	149
Tablo 12: Kamu Kesiminde Çalışanların Sayısal Gelişimi	153
Tablo 13: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranları (1949-1988)	157
Tablo 14: 1949-1974 Arası Yıllarda Genel Bütçe Dengesinin Gelişimi (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	159
Tablo 15: 1975-1988 Arası Yıllarda Konsolide Bütçe Dengesinin Gelişimi (Cari Fiyatlarla Milyar TL)	160
Tablo 16: 1950-1960 Döneminde Kamu Harcamalarının Ekonomik Kritere Göre Dağılımı (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	165
Tablo 17: 1950-1960 Döneminde Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Kritere Göre Dağılımı (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	166

VIII

	<u>Sayfa</u>
Tablo 18 : 1960-1970 Döneminde Kamu Harcamalarının Ekonomik Kriterere Göre Dağılımı (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	171
Tablo 19 : 1960-1970 Döneminde Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Kriterere Göre Dağılımı (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	172
Tablo 20 : 1961-1970 Yılları Arasında Vergi Yüğü	176
Tablo 21 : 1961-1963 Yılları Arasında İşçi Hareketleri	179
Tablo 22 : 1964-1970 Döneminde Kamu ve Özel Kesimde Günlük Gerçek Ücretler (TL)	180
Tablo 23 : 1971-1980 Döneminde Kamu Harcamalarının Ekonomik Kriterere Göre Dağılımı (Cari Fiyatlarla Milyon TL)	183
Tablo 24 : 1971-1980 Döneminde Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Kriterere Göre Dağılımı	184
Tablo 25 : 1971-1978 Yılları Arasında Vergi Yüğü	189
Tablo 26 : 1976-1980 Döneminde Kamu ve Özel Kesimde Günlük Gerçek Ücretler (TL)	191
Tablo 27 : 1981-1988 Döneminde Kamu Harcamalarının Ekonomik Kriterere Göre Dağılımı (Cari Fiyatlarla Milyar TL)	193
Tablo 28 : 1983-1988 Döneminde Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Kriterere Göre Dağılımı (%)	194
Tablo 29 : 1984-1988 Yılları Arasında Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamalarının Bileşimi (%)	196
Tablo 30 : İşletmeciler KİT'lerin 1981-1988 Döneminde Faaliyet Sonuçları (Milyon TL)	198

GİRİŞ

Her dönemde, kamu ekonomisinin ulusal ekonomi içindeki genişliğinin ne olduğu ve/veya ne olması gerektiği şeklindeki sorulara, ekonomi bilimi içinde çözüm getirmeye çalışan inceleme ve araştırmalar yapılmıştır. Bu konu akademisyenlerin olduğu kadar politikacıların da sürekli ilgisini çekmiştir. Kamu ekonomisinin genişlemesi konusunda literatüre geçen ilk çalışma A. Wagner'e aittir. Wagner, ekonomik ve sosyal alanlardaki gelişmeye bağlı olarak kamu ekonomilerinin genişleyeceğini tarihsel bir kaçınılmazlık olarak ortaya koymuştur. Daha sonra kamu ekonomisi disiplini içinde "Kamusal Mallar Teorisi" ve "Sosyal Refah Teorisi" olarak sınıflandırılan yaklaşımlar, kamu ekonomisinin ulusal ekonomi içindeki genişliğinin ne olması gerektiğini, kaynakların etkin kullanımı açısından analiz etmişlerdir. Her iki teoride de kamu ekonomisinin genişliğinin ne olduğu değil ne olması gerektiği normatif bir yaklaşımla incelenmiştir.

Günümüzde kamu ekonomisinin genişliği konusunun önem kazanmasına yol açan gelişmeler II. Dünya Savaşından sonraki dönemde ortaya çıkmıştır. II. Dünya Savaşından sonra gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu ekonomileri sürekli bir şekilde ve önemli ölçüde genişlemiştir. Kamu ekonomisinin ulusal ekonomi içindeki payı genişlerken, özellikle 1970'li yılların başından itibaren düşük büyüme hızı, prodüktivite düşüklüğü, enflasyon ve işsizlik gibi, ülkeleri derinden etkileyen ekonomik ve sosyal sorunlar ortaya çıkmıştır. Daha önceki yaklaşımlar gibi, kamusal mallar teorisi ve sosyal refah teorisi de kamu ekonomilerindeki genişlemeyi açıklamaktan ve ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmekten uzak kalmışlardır. Bu nedenle, ortaya çıkan sorunların başlıca sorumlusu kabul edilen Keynesyen teoriye karşı Klasik teori yeni analitik yaklaşımlarla yeniden güncellik kazanmıştır. "Monetarizm", "Arz Yönlü Ekonomi" ve "Rasyonel Beklentiler Ekolu" olarak isimlendirilen bu neo-klasik teoriler, sorunların çözümünü salt ekonomik alan içinde araştırmışlardır. Bu yaklaşımların temel politika önermeleri, kamu ekonomisinin küçük ve bütçenin denk olması şeklindedir.

Kamu ekonomilerinin genişlemesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunlar bir kısım ekonomistin ilgililerini ekonomik kararların alındığı siyasal alana çevirme - rine yol açmıştır. "Kamusal Tercih Teorisi" olarak isimlendirilen bu yaklaşımda, sorunlara çözüm getirmeye çalışmaktan önce niçin meydana geldiklerini açıklamaya çalışmak ön plana çıkmıştır. Kamusal tercih kamu ekonomisi disiplini içinde en yeni ve popüler olan bir yaklaşım olarak dikkati çekmektedir.

Biz de bu çalışmamızda, kamu ekonomisinin genişliği konusunu kamusal tercih yaklaşımı açısından analiz etmeye çalışacağız. Çalışmanın amacı, kamu ekonomisinin genişlemesine karşı çözüm önerileri getirmeye çalışmak olmayıp, kamu ekonomisinin genişlemesinin nedenlerini disiplinler arası bir yaklaşımla ortaya koymaktır. Çünkü, nedenler iyice anlaşılmadan getirilen çözüm önerileri tutarlı olmayabileceği gibi, uygulanmalarında da güçlükler ortaya çıkabilir. Nitekim, Türkiye'de 24 Ocak Kararları ile monetarist ve arz yönlü ekonomi teorileri doğrultusunda ekonomi politikaları uygulanmasına rağmen, bu politikanın temel önermeleri olan kamu harcamalarının azaltılması ve bütçe denkleğinin sağlanması, özellikle demokratik karar alma sürecine geçildiği 1983 yılından sonra da tam olarak uygulanmamıştır. Bu yüzden de çalışmanın asıl amacı, bu konuda ortaya konulacak çözüm önerileri için neden - lerinin gösterildiği teorik bir katkı sağlamaktır.

Önemine ve amacına bu şekilde değindiğimiz çalışma üç bölümden oluşmaktadır. "Kamusal Tercihler" başlığını taşıyan Birinci Bölümde önce kamusal tercih yaklaşımının kamu ekonomisi disiplini içinde hangi gelişmelere bağlı olarak ortaya çıktığı, kendi içinde ne gibi farklılıklar gösterdiği ve nasıl sınıflandırıldığı incelenecektir. Bu kısımlardaki açıklamalar, kamusal tercih yaklaşımının tam olarak anlaşılabilmesi için büyük önem kazanmaktadır. Çünkü, kamusal tercih yaklaşımının gelişmesi, yoğun felsefi ve metodolojik tartışmaların sonucunda olmuştur. Kamusal tercih yaklaşımının bu şekilde tarihsel ve sistematik analizi yapıldıktan sonra, bu açıklamaların ışığında çalışmada benimsenen metod ortaya konulacaktır. Daha sonra da, çalışmada benimsenen metod doğrultusunda kamusal tercihler iki aşamalı bir siyasal mübadele olarak analiz edilecektir. Siyasal mübadelenin ilk aşaması olan siyasal organizasyon, "Siyasal Organizasyonun Ekonomik Rasyoneli" "Siyasal Organizasyonun Soyut Temeli" ve "Anayasa" alt başlıkları altında ele alınacaktır. Siyasal mübadelenin ikinci aşaması olan kamusal faaliyet ise, talep ve arz yönleri açısından incelenecektir.

"Kamu Ekonomisinin Genişliği" başlığını taşıyan İkinci Bölümde ise, kamu ekonomisinin genişliği konusu kamusal tercih yaklaşımına bağlı olarak analiz edilecektir. Ancak önce, kamu ekonomisinin genişliğini açıklamaya çalışan Wagner Kanunu gibi makro yaklaşımlar üzerinde durulacak ve bu açıklamaların kamusal tercihler açısından bir değerlendirmesi yapılacaktır. Ayrıca ikinci kısımda, kamu ekonomisinin genişliğini açıklamaya yönelik kısmî kamusal tercih teorilerine değinilecek ve bunların genel kamusal tercih teorisi açısından eleştirileri yapılacaktır. Tezin asıl konusu üçüncü kısımda odaklaşmaktadır. Bu kısımda, Birinci Bölümde iki aşamalı bir siyasal mübadele olarak çerçevesini çizdiğimiz genel kamusal tercih teorisine bağlı olarak kamu ekonomisinin genişliği konusu incelenecektir. Genel kamusal tercih teorisine göre kamu ekonomisinin genişlemesine yol açması söz konusu olan üç etki üzerinde durulacaktır. Bunlar; (1) anayasal etki, (2) seçim etkisi ve (3) karar alma sürecindeki etkilerdir. Dördüncü kısımda ise, kamu ekonomisinin genişlemesine karşı çözümler öneren normatif kamusal tercih teorilerinin başlıcalarına değinilecektir.

Üçüncü Bölümde ise, Birinci ve İkinci Bölümlerde yaptığımız teorik analizi Türkiye açısından test etmeye çalışacağız. "Türkiye Örneği" başlığını taşıyan bu bölümde ilk olarak uygulama ile ilgili genel açıklamalar yapılacaktır. İkinci olarak, Türkiye'de bireylerin kamusal talep fonksiyonlarını etkileyerek kamu ekonomisinin genişlemesine yol açması söz konusu olan dışsal faktörlerin başlıcalarına değinilecektir. Üçüncü olarak, Türk Anayasalarının kamu ekonomisinin genişliği üzerindeki etkileri değerlendirilecektir. Dördüncü olarak, seçim etkisinin ve karar alma süreci etkilerinin içinde olduğu kamusal faaliyetin talep ve arz yönlerinin Türkiye'deki yasal ve kurumsal çerçevesini tanımlamaya çalışacağız. Bundan sonra sırasıyla seçim etkisini ve karar alma süreci etkilerini değerlendireceğiz.

Sonuç bölümünde de, konunun genel bir değerlendirme - sini yaptıktan sonra çözüm önerileri üzerinde duracağız. Ancak bunlar somut çözüm önerilerinden çok genel çözüm önerileri niteliğinde olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL TERCİHLER

Bir toplumda kamu kesiminin kullanımına tahsis edilecek kaynakların hacim ve bileşimi konusunda verilen kararlar, özünde kamusal nitelikli bir tercihi yansıtmaktadır. Bu tercihin kim veya kimler tarafından, nasıl ve kimler için yapıldığı şeklindeki sorular, kamusal tercihlerin kapsamını belirler. Ekonomi biliminde ve özellikle kamu ekonomisi disipliniinde bu soruları cevaplamaya çalışan çeşitli yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımlar içinde en yeni sayılabilecek olan "kamusal tercih" yaklaşımı, inceleme konumuzu oluşturmaktadır.

Bu bölümde önce, kamusal tercih yaklaşımının kamu ekonomisi disiplini içindeki yerini tarihsel ve sistematik açıdan inceleyeceğiz. İkinci olarak, bu incelemenin ışığında çalışmada benimsenen metod hakkında açıklamalarda bulunacağız. Son olarak da, benimsenen metod doğrultusunda genel bir kamusal tercih teorisinin çerçevesini tanımlamaya çalışacağız.

I - KAMU EKONOMİSİ DİSİPLİNİNDE KAMUSAL TERCİH YAKLAŞIMI

Kamusal tercih yaklaşımı, piyasa dışı kararların ekonomik açıdan incelenmesi veya ekonominin siyasal bilim alanına uygulanması olarak tanımlanabilir. Kamusal tercih teorisi, devlet teorisi, karar alma kuralları, seçmen davranışı, baskı grupları, siyasal partiler ve bürokrasi gibi, siyasal bilim ile aynı temel konuları ele almaktadır. Ancak, bu yaklaşımın felsefi tartışmalar ile dolu gelişme aşamasında olması, tarihsel ve sistematik analizini güçleştirmektedir. Bu güçlüğü aşmak için, kamusal tercih yaklaşımının kamu ekonomisi disiplini içinde hangi gelişmelere bağlı olarak ortaya çıktığı konusunun incelenmesine öncelik vereceğiz. Daha sonra, kendi içinde hangi farklı yaklaşımların geliştiği ve nasıl bir sınıflandırma içine sokulduğu konularını ele alacağız.

A - KAMU EKONOMİSİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ

Bilindiği üzere, 1929 Ekonomik Bunalımına kadar genel ekonomi teorisinde devleti endojen bir değişken olarak inceleme çabaları yok denecek kadar azdır. Klasik ekonomistler, piyasaların doğal bir düzen içinde kendiliğinden dengeye geleceği şeklindeki temel varsayımlarının bir sonucu olarak, devleti piyasa mekanizması üzerinde istenmeyen etkiler meydana getirebilecek bir kurum olarak görmüşlerdir. Bu nedenle, geleneksel maliye teorisinde, savunma, adalet ve eği-

tim gibi devletin karşılması gerektiği kabul edilen hizmetlerin finansmanı konusu normatif açıdan incelenmiş ve kamu harcamaları analizine yer verilmemiştir. Geleneksel kamusal finansman teorisi açıkca, "erdemli bir despot" olan hükümet kavramına dayanmaktadır. Bu kavramda, hükümet tek bilinçli varlıktır. Kamusal fayda da hükümetin fayda ve amaç fonksiyonunda maksimize edilecek bir şeydir(1).

Zamanla geleneksel maliye teorisi, ekonomik istikrarsızlık ve kamu harcamalarının artması şeklinde ortaya çıkan sorunların açıklanmasında yetersiz kalmıştır. Buna bağlı olarak da özellikle Anglo-Sakson ülkelerde kamu kesiminin faaliyetlerini bir bütün içinde ekonomik analiz araçları ile inceleyen kamu ekonomisi disiplini gelişmiştir. Bununla birlikte, daha önceleri mali konuları ekonomik yaklaşımla inceleyen İtalyan ekonomistlerinin de kamu ekonomisi disiplininin gelişiminde payları vardır. Kamu ekonomisi alanında ilk önemli çalışmaların İtalya'da başlaması, İtalyan ulusal birliğinin diğer Avrupa ülkelerine göre daha geç kurulmasına bağlanmaktadır. Diğer taraftan, İngiltere'de kamu ekonomisi analizlerinin Kıta Avrupasından daha geç başlaması da, 1866 tarihli Gladstone Reformları ile kurulan bütçe sistemi sayesinde kamu harcamaları ile ilgili kararların halk adına karar verdiği kabul edilen krala güvenilerek bırakılması ile açıklanabilir(2).

Görüldüğü üzere, kamu ekonomisi disiplininin gelişiminde ekonomik olayların yanısıra ülkelerin yönetim biçimlerinin de rolü vardır. Şimdi, bir disiplin olarak ortaya çıkmadan önce kamu ekonomisi alanında yapılan çalışmalara göz atarak kamu ekonomisinin gelişimini incelemeye başlayabiliriz. Çünkü bu çalışmalar, kamu ekonomisi disiplini içindeki yaklaşımların teorik dayanaklarını oluşturan öncü çalışmalar olarak kabul edilmektedir.

İtalyan maliye teorisi 1850'lerde Ferrara'nın yazılarıyla başlamıştır. Ferrara, kamusal faaliyetin de bireysel faaliyet gibi birey tercihlerine dayanması gerektiğini kabul etmektedir. Ancak, kamusal kararların nasıl alınacağı ve kamusal mallar için birey tercihlerinin nasıl toplanacağı şeklindeki sorular, İtalyan maliye teorisinde iki ayrı görüşün ortaya çıkmasına yol açmıştır. De Viti De Marco kamu kesimini piyasa mekanizması gibi ele almıştır. Mazzola, Montemartini ve Barone ise piyasa benzetmesi yerine, hem kamu harcamalarından yararlananlara hem de vergi ödeyenlere etki eden refah politikasına önem vermişlerdir. İkinci görüşte mali

(1) James M. Buchanan-Marilyn R. Flowers, The Public Finances, Richard D. Irwin, Inc., Illinois 1987, s.86.

(2) Jesse Burkhead-Jerry Miner, Public Expenditure, Aldine Treatises in Modern Economics, Chicago 1971, ss.18,19.

kararlar grup davranışı ile açıklanmaya çalışılmıştır(1). Daha sonra 1870'lerde geliştirilen marjinal analiz teknikleri, İtalyan maliye teorisinin her iki yaklaşımına da katkıda bulunmuştur. De Viti De Marco bütün mali sürecin ekonomik işleyişini maliyet ve fayda karşılaştırması ile açıklamaya çalışmıştır. Pantaleoni ise, marjinal analiz tekniklerini kamu harcamaları teorisine ilk uygulayan ekonomisttir(2).

Aynı dönemlerde Avusturyalı E. Sax da, marjinal analiz tekniklerini kamu kesimi faaliyetlerine uygulamıştır. E. Sax, bireylerin vergi ödemeleri nedeniyle katlandıkları fedakarlıkların karşılığında, ihtiyaçların maksimum fayda sağlayacak düzeyde giderilmesini savunmuştur. Bu bireysel yaklaşımdan toplum için bir kural çıkaran Sax, vergi nedeniyle katlanılan bireysel fedakarlıkların toplamının, kamusal faaliyetten elde edilen faydalar toplamına eşit olması gerektiğini ileri sürmüştür(3).

Kamu ekonomisi disiplininin gelişimine en önemli bir katkı da 1896 yılında İsveçli K. Wicksell tarafından yapılmıştır. Wicksell, ortodoks yaklaşımın temel metodolojik yanlışını göstermeye çalışmış ve ekonomik analizde reform yapmak için pozitif eleştirileri normatif önermelerle birleştirmiştir. Wicksell'e göre bütçenin vergi ve harcama kararlarının eşanlı alınması gerekir. En önemlisi, dönemine göre oldukça fantazi sayılabilecek bir görüşle, vergi ve harcama kararlarının "erdemli bir despot"un aklından değil siyasal süreçten çıktığı konusunda ekonomistlere uyarıda bulunmuştur. Reform önerileri mali karar alma mekanizmasının kurumsal yapısı üzerinde yoğunlaşmıştır. Oybirliği kuralını kamu kesimi kararları için normatif anlam yüklü tek kriter olarak ileri sürmüştür(4). Bir diğer İsveçli ekonomist E. Lindahl, Wicksell'in önerdiği oybirliği ile kamusal malların etkin üretim düzeyi arasındaki ilişkiyi incelemeye çalışmıştır(5).

Görüldüğü gibi kamu ekonomisi alanında ilk önemli katkılar İtalya'da ve İsveç'te yapılmıştır. İtalyan ve İsveçli ekonomistler aynı noktalardan hareket etmekle birlikte, yaptıkları analizler arasında fark vardır. İtalyan ekonomistler soruna, kamusal mali özel maldan ayıran nitelikler

-
- (1) James M. Buchanan, "Public Finance and Public Choice", National Tax Journal, Vol. XXVIII, No.4, December 1975, s.384.
 - (2) James M. Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, Selected Essays, Chapell Hill, Dunham, N.C., 1960, ss.31,32.
 - (3) Emil Sax, "The Valuation Theory of Taxation", Classics in the Theory of Public Finance, (ed. R.Musgrave-A.Peacock), McMillan Co. Ltd. Newyork-London 1958, s.179.
 - (4) Bkz. : Knut Wicksell, "A New Principle of Just Taxation", Classics in the Theory of Public Finance, (ed. Musgrave-Peacock), ss.72-118.
 - (5) Erik Lindahl, "Just Taxation - A Positive Solution", Classics in the Theory of Public Finance, (ed. Musgrave - Peacock), ss. 168 - 175.

açısından yaklaşmışlardır. İsveçli ekonomistler ise, marjinal fayda kavramını siyasal sürece uygulama çabası içinde olmuşlardır(1).

Kıta Avrupasında kamu kesimi faaliyetleri bu şekilde ekonomik bir yaklaşımla ele alınırken, İngiltere'de bahsettiğimiz nedenlere bağlı olarak mali konuların ekonomik analizi daha geç başlamıştır. Ancak günümüzde, özel kesim ve kamu kesimi arasındaki denge sorunu modern analitik orijini İngiliz A. Marshall'in, "dışsal ekonomilerin rakip işletmelerin optimum üretim düzeyine ulaşmalarına engel olacağı" biçimindeki tanımında bulur. A. C. Pigou, Marshall'in temelleri üzerinde, dışsal ekonomilerin varlığında sosyal refahı gerçekleştirmek için kamu müdahalesinin gerekli olduğunu marjinal analiz tekniklerini kullanarak göstermeye çalışmıştır(2).

Pigou'dan sonra uzun bir süre kamu ekonomisi disiplini içinde kaynak dağılımı sorunu incelenmemiştir. Gerçek hayatta ise, kamu harcamaları büyümeye devam etmiştir. Kamu harcamalarında görülen bu artış özellikle A.B.D.'de dikkatlerin yeniden kaynak dağılımı sorununa yöneltilmesine neden olmuştur. 1943 yılında yazdığı makalesinde H. Bowen, daha sonra oldukça ayrı alanlar olarak gelişen kamusal mallar ile oylama teorilerini birlikte ele almıştır(3). Amerikalı ekonomistler içinde kamu ekonomisi disiplinine en önemli katkı Paul A. Samuelson tarafından yapılmıştır. Samuelson 1954 yılında kaleme aldığı makalesinde, ekonomik niteliklerine göre kamusal malların tanımını yapmış ve kamusal malların üretiminde kaynakların etkin dağılımı için gerekli olan marjinal koşulları araştırmıştır(4). Diğer bir Amerikalı ekonomist R. A. Musgrave 1959 yılında yazdığı "Kamu Maliyesi Teorisi" isimli kitabında kamusal malları sosyal ihtiyaçlar temelinde ele alarak, bu ihtiyaçların nasıl giderilmesi gerektiği konusunu analiz etmiştir.

Pigou'nun ve Samuelson'un öncülük ettiği bu yaklaşımlar günümüz kamu ekonomisi disipliniinde "sosyal refah teorisi" ve "kamusal mallar teorisi" olarak sınıflandırılmaktadır. Özel kesim ve kamu kesimi arasındaki kaynak dağılımı konusunu inceleyen bu teoriler, geleneksel maliye teorisinin yetersiz kalması sonucunda yine temel klasik varsayım -

(1) Sinan Sörmez, Kamu Ekonomisi Teorisi, Teori Yayınları, Ankara 1987, s. 146.

(2) Ryan C. Anacher-R.D.Tollison-T.D.Willet, "Risk Avoidance and Political Advertising: Neglected Issues in the Literature on Budget Size in a Democracy", The Economic Approach to Public Policy, (ed. R.C.Anacher-R.D.Tollison-T.D.Willet), Cornell University Press, London 1976, s. 407.

(3) H.R.Bowen, "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources", Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIII, Harvard University, 1944, ss. 32 - 35.

(4) P.A.Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, Harvard University Press, 1954, ss. 387 - 389.

lara bağılı kalarak, marjinal analiz tekniklerini ve dışsal ekonomileri kullanmışlardır.

Kamu ekonomisi alanında klasik ekonomi teorisini yeniden yorumlayarak doğrulamak için bu çabalar olurken, diğer taraftan Keynes 1929 Ekonomik Bunalımı ile sarsılan Klasik varsayımları temelden değiştirerek 1936 yılında yeni bir genel ekonomi teorisi geliştirmiştir. Keynes'in teorisi, ekonomik istikrarın sağlanması için kamu kesimine verilen normatif rollerle ilgilidir. Keynesyen teoride devlet endojen bir değişken olarak modele dahil edilmiştir. Ancak bu modellerde bireyler kamu politikalarını etkileyen değil, marjinal tüketim, marjinal tasarruf ve faiz konusunda kabul edilen varsayımlara bağılı olarak bu politikalara otomatik olarak reaksiyon gösteren bağılı değişkenler olarak ele alınmıştır.

Kamu ekonomisi disiplininin gelişimi ile ilgili olarak aktardığımız bu özet bilgi, bizi kamusal tercih yaklaşımının ortaya çıkışı konusuna getirmiş bulunmaktadır.

B - KAMUSAL TERCİH YAKLAŞIMININ ORTAYA ÇIKIŞI

Sosyal refah teorisi ve kamusal mallar teorisinin ilk öncülerinin İtalyan ve İsveçli ekonomistler olması gibi, kamusal tercih yaklaşımının ilk öncüsü İsveçli K. Wicksell'dir. Wicksell döneminin çok ilerisinde bir anlayışla, tek normatif kriter olarak kabul ettiği oybirliği kuralı ile bilimsel ilgiyi siyasal süreç gerçeğine çevirmeye çalışmıştır. Wicksell'den sonra kamusal tercihe ilgiyi besleyen gelişmeleri iki ayrı alanda değerlendirebiliriz.

Aynı zamanda kamusal tercih yaklaşımı içinde kabul edilen birinci gelişme "refah ekonomisi" içinde ortaya çıkmıştır. A. Bergson'un 1938 yılında yazdığı makale ile başlayarak, K.J. Arrow'un 1951 ve D. Black'in 1958 yıllarında yazdıkları kitap ve makale ile çoğalan geniş bir literatür, sosyal refahın veya sosyal tercihin fonksiyonlarını araştırarak önem kazanmıştır. Bu çalışmalar, bir sosyal refah fonksiyonunu maksimize etmek için bireysel tercihlerin toplanması ile ilgili problemler üzerine yoğunlaşmıştır. Böylece, bireysel tercihlerin oylama kuralları ile toplanmasında optimuma nasıl ulaşılacağına araştırılması, ilginin oylama kurallarının içinde işlediği gerçek siyasal sürecin özelliklerine çevrilmesine yol açmıştır(1).

Kamusal tercihe ilgiyi besleyen ikinci gelişme 1940 ve 1950'li yıllarda piyasa başarısızlıkları üzerine yapılan çalışmalarla ortaya çıkmıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi Bowen, kamusal malların optimum üretim düzeyinin belirlenmesi için oylama konusunu analiz etmiştir. Musgrave

(1) Dennis C. Mueller, Public Choice, Cambridge University Press, New York 1979, s. 2.

ise, bütçenin oylama yolu ile belirlenmesini, sosyal tercih ile ilgili genel problemin özel bir uygulaması olarak incelediğini belirtmiştir(1). Dolayısıyla kamusal mallar teorisi kamusal tercih yaklaşımının gelişmesine katkıda bulunmuştur. Kamusal mallar için kamusal kararlar nasıl alınır ve toplumun amaç fonksiyonu veya sosyal refah yargısı nereden çıkar sorularını analiz eden kamusal mal modelleri, kamusal tercihe ilgiyi arttırmıştır(2)

Günümüzdeki anlamıyla kamusal tercihlerin ayrı bir alan olarak ortaya çıkması son otuz yılda olmuştur. Son otuz yıldaki gelişmeye yol açan nedenleri ikiye ayırabiliriz. Birinci neden, II.Dünya Savaşı sonrasında Keynesyen ekonomi politikalarının uygulamaya konulması sonucunda ortaya çıkan sorunlardır. İkinci neden de, sosyal refah teorisi ve kamusal mallar teorisi gibi diğer neo-klasik yaklaşımların, ortaya çıkan sorunları açıklamakta ve bu sorunlara karşı çözüm getirmekte yetersiz kalmasıdır. Bu nedenlere bağlı olarak "kamusal tercih" veya "politikanın neo-klasik teorisi" olarak anılan yaklaşımın hızla geliştiği söylenebilir. Şimdi, kamusal tercihlerin ayrı bir alan olarak gelişmesine yol açan bu nedenleri inceleyelim.

1 - II. Dünya Savaşı Sonrasının Ekonomik Sorunları

1929 Ekonomik Bunalımı öncesinde ekonomik hayata yön veren Klasik teorinin politika önermeleri, bütçenin küçük ve denk olması prensibinde somutlaşmıştır. Keynes ise , efektif talep yetersizliği ile açıkladığı ekonomik bunalımdan çıkış için devlete aktif rol yüklemiştir. Keynesyen teorisinin öngördüğü telafi edici maliye politikasının amacı , vergi ve harcamaların ekonomik istikrarı sağlamak için kullanılmasıdır. Bütçe denklığı önemsenmemiş ve toplam talebi tam istihdamı sağlayacak düzeyde tutmak için bilinçli bütçe açıkları önerilmiştir. Açık bütçe politikası kamu borçlarına ve para arzı artışlarına dayandırılmıştır. Temel ekonomi politikası önermelerini bu şekilde özetlediğimiz Keynesyen teori, özellikle II. Dünya Savaşından sonra dönemin gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerinde evrensel bir kabul görmüştür. Örneğin A.B.D.'de 1946 yılında "Tam İstihdam Yasası" (The Full Employment Act) çıkarılmıştır(3).

(1) Richard A.Misgrave, The Theory of Public Finance, Asian Students' Edition, McGraw-Hill Company, Inc., New York 1959, ss. 116-126.

(2) C.V.Brown - P.M.Jackson, Public Sector Economics, Martin Robertson, Oxford 1980, s.67.

(3) Thomas J.Hallstones, A Guide to Supply - Side Economics, Robert F.Dame, Inc., Virginia 1982, s. 62.

Diğer taraftan savaş sonrası imar ve kalkınma gayreti içine giren Avrupa ülkelerinde hükümetler, para ve maliye politikası araçları ile piyasalara müdahalede bulunmuşlardır. Sonuçta, aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı sürekli bir artış eğilimi içine girmiştir.

Tablo 1
16 Ülkede Kamu Harcamalarının
GSYİH'ya Oranının Gelişimi

Ülkeler	1953-1954	1963-1964	1973-1974
Avustralya	24.2	25.4	30.1
Avusturya	31.9	34.8	38.3
Belçika	28.1	31.2	39.5
Kanada	26.2	28.0	36.4
Danimarka	24.4	30.3	46.6
Finlandiya	31.1	31.3	38.4
Fransa	35.6	37.8	38.5
F.Almanya	35.5	36.6	41.9
İtalya	27.6	31.5	39.6
Japonya	21.0	20.9	24.0
Hollanda	31.8	36.9	50.7
Norveç	30.5	36.5	48.7
İsveç	28.0	36.3	49.0
İsviçre	27.8	28.9	35.2
İngiltere	32.7	33.7	42.0
A.B.D.	27.0	28.0	32.2
Ortalama	28.9	31.7	39.4

Kaynak : Sam Peltzman, "The Growth of Government", Journal of Law and Economics, Vol.23, No.22, 1980, s.260.

Keynesyen ekonomi politikasına bağlı olarak vergi ve harcama arasındaki bağlantının koparılması ile birlikte, kamu harcamaları artışı emisyon artışı ile finanse edilir duruma gelmiştir. Kamu kesiminin genişlemesi, devamlı bütçe açıkları ve enflasyon bir bütünün parçalarıdır. Bütçe açıkları ve enflasyon, kamu harcamalarının artmasının bir sonucu olduğu gibi, kamu harcamaları artışının nedeni de olmuşlardır. Bütçe açıkları ve enflasyona rağmen batı ekonomileri 1970'li yılların başlarına kadar ekonomik büyüme ve refah içinde olmuşlardır. Diğer bir ifadeyle, genişleyici ekonomi politikalarının bedelini bu yıllardan sonra ödemeye başlamışlardır. Ortaya çıkan başlıca sorunlar ; büyüme hızının düşmesi, produktivite düşüklüğü ve enflasyonla birlikte işsizliğin de artmasıdır.

Bu ekonomik sorunlara çözüm getirme konusunda Keynesyen teori katkıda bulunamamıştır. Keynesyen bir açık - lama aracı olan Phillips Eğrisi, stagflasyon olgusunu açıklamaktan uzaktır. Böylece, Klasik görüş yeni analitik yaklaşımlarla yeniden güncellik kazanmıştır. Bu çerçevede, "Monetarizm", "Arz Yönlü Ekonomi" ve "Rasyonel Beklentiler Ekolü" gibi neo-klasik yaklaşımlar çağdaş ekonomik düşünceye damgalarını vurmuşlardır(1).

Aynı sorunlar, bir kısım ekonomistin ilgilerinin ekonomik kararların alındığı siyasal alana çevrilmesine yol açmıştır. Çünkü, ortaya çıkan sorunların temel nedeni kabul edilen kamu harcamaları artışı, demokratik yönetim biçimlerine sahip endüstrileşmiş ülkelerde gerçekleşmiştir(2). Bu ülkelerde seçmenler ve demokratik olarak seçilmiş politikacılar bütçe dengesinin önemli olmadığını düşünmeye başlamışlardır. Bu nedenle kamusal tercih teorisyenleri, sorunlara çözüm getirmeye çalışmaktan önce niçin meydana geldiklerinin, yani siyasal ortamın, açıklanması gerektiği üzerinde durmuşlardır. Başta Buchanan olmak üzere Tullock, Downs, Breton, Dahl, Lindblom ve Niskanen gibi, bu şekilde düşünen ekonomistler, özellikle kaynak dağılımı ile ilgili diğer neo-klasik teorilere yönelttikleri metodolojik tartışma dolu eleştiriler ile kamusal tercih yaklaşımını geliştirmişlerdir.

2 - Kaynak Dağılımı İle İlgili Diğer Neo-Klasik Yaklaşımlara Yöneltilen Eleştiriler

Kamusal tercih yaklaşımı da bir bakıma, diğer neo-klasik yaklaşımlar gibi, kaynak dağılımı sorunu ile ilgilienmektedir. Ancak diğer yaklaşımlar kaynak dağılımı sorununu doğrudan normatif olarak ele alırken, kamusal tercih yaklaşımı kaynak dağılımını siyasal süreç içinde faaliyette bulunan bireylerin tercihlerine bağlı olarak incelemektedir. Dolayısıyla, kaynak dağılımı kamusal tercih yaklaşımı açısından bir sonuçtur. Kamusal tercih yaklaşımı, Smith'in piyasa süreci yerine siyasal süreci ikame etme çabasıdır. Bunun için de piyasa sürecine dayanan diğer yaklaşımlara önemli eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştirilerin, kamusal tercih yaklaşımının günümüzdeki anlamıyla ortaya çıkmasını sağlayan başlıca etken olduğunu söyleyebiliriz.

(1) Bu konuda bkz.: Vural Savaş, Keynesyen İktisat Yıkılırken, 2. Bası, Beta Basım Yayın Dağıtım A.S., İstanbul, ss. 119 - 191.

(2) Frank Gould, "The Growth of Public Expenditures, Theory and Evidence from Six Advanced Democracies", Why Governments Grow, (ed.C.L.Taylor), Sage Pub., 1983,s.224.

a - Sosyal Refah Teorisine Yöneltilen Eleştiriler

Sosyal refah teorisi, Pigou'nun temellerini attığı refah ekonomisi konusu içinde yer almaktadır. Normatif ekonominin bir dalı olması nedeniyle, mutluluk ve iyilik olarak tanımlanan refahın toplumun bütünü açısından nasıl olması gerektiği sorusuna cevap bulmaya çalışır. Sosyal refah teorisinde ilk sorun, refahın birey ve toplum için nasıl değerlendirileceğidir. Birey için refahının ölçütü kendi değerlendirmesidir. Asıl güçlük, bütün bireyleri ilgilendiren sosyal düzeydeki refahın nasıl değerlendirileceği konusunda ortaya çıkar. Refah ekonomistleri, milyonlarca bireyden oluşan bir ülkede herkese refahının artıp artmadığını sormanın imkansız olduğunu, bu nedenle de değer yargılarına başvurmanın zorunlu olduğunu ileri sürmüşlerdir(1). Sosyal refahın gerçekleştirilmesinde kaynak dağılımı ile ilgili refah önermeleri ekonomik etkinlik kriteri üzerinde yükselmektedir(2). Sosyal refah teorisine bu konuda yöneltilen eleştiri, faydanın sadece birey tarafından ölçülebileceği ve etkinlik kriterinin ancak bireysel düzeyde anlamlı olabileceği şeklindedir. Ekonomistin kullandığı etkinlik kriterinin, bireylerin değil ekonomistin kişisel değer yargılarını yansıtacağı ifade edilmektedir(3).

Sosyal refah teorisyenleri üretim ve tüketimde dışsal ekonomilerin varlığını, piyasa etkinliğini sağlamanın birinci koşulu olarak kabul etmişlerdir. Buna göre, özel kararlar dışsal etkilere yol açıyorsa, diğer etkinlik koşulları yerine getirilse bile rekabetçi ortamda optimum üretim düzeyine ulaşamaz. Böylece, dışsallıkların varlığının refah ekonomistleri tarafından kamu kesimi faaliyetini haklılaştırmak için kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, sosyal refah teorisyenlerinin dışsal ekonomilere dayanak yaptıkları insan davranışı ile ilgili varsayımın ne derece geçerli olduğu tartışma konusudur. Bu soyut varsayımlar değiştirildiğinde, marjinal özel maliyet ile marjinal sosyal maliyet arasındaki farklılığı kullanmanın faydası ortadan kalkar(4). Pigou ve izleyicileri, piyasa süreci içinde davranışta bulunan birey-

(1) E.J.Mishan, Welfare Economics : An Assessment, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1969, s. 24.

(2) T.De Scitovszky, "A Note on Welfare Proposition in Economics", Readings in Welfare Economics, (ed.M.J.Farrel), The McMillan Press Ltd., London 1973, s. 48.

(3) Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, s. 108.

(4) James M.Buchanan, "Politics, Policy and Pigovian Margins", Theory of Public Choice, (ed. J.M.Buchanan-R.D.Tollison), The University of Michigan Press, 1972, ss.169-170

lerin yalnızca ekonomik olarak tanımlanan değerlerle motive edildiklerini varsaydılar. Bu yüzden bireylerin davranışlarının sosyal yönünü ihmal ettiler. Aslında, siyasal süreç içinde faaliyette bulunan bireyler ile piyasa sürecinde davranışta bulunan bireyler aynıdır. Dolayısıyla siyasal kararlar, bireyler üstü herşeyi bilen bir varlık tarafından alınmamaktadır. Siyasal kararlar da piyasa kararları gibi, bireylerce alınmaktadır(1). Diğer bir anlatımla Pigou'nun i-leri sürdürdüğü dışsallık varsayımında, başkaları üzerinde maliyete yol açan bireyi bu faaliyetten vazgeçirmek veya dışsal maliyetleri ortadan kaldırmak için, her şeyi bilen bir varlık olarak kabul edilen hükümet vergi koyacaktır. Kamusal tercih yaklaşımında ise tersine, siyasal süreç içinde de aynı bireyler davranışta bulduklarından, dışsallıklar her şeyi bilen bir varlık tarafından değil, taraf olan bireylerin karşılıklı mübadeleleri sonucunda çözümlenecektir(2).

Görüldüğü gibi, refah ekonomistleri hükümet ve bürokrasiye sosyal refahı sağlamak için uygun roller biçmişler, fakat herhangi bir motivasyon belirleme konusunda ilgisiz kalmışlardır. Gerçekte hükümet, doğrudan bireylerin refahlarını göz önüne almaz. Birinci derecede bireylerin oyları ile ilgilenir. Bürokrat da diğer bireyler gibi, kendi kişisel faydasını maksimize etmeyi düşünür. Sosyal refah, politikacıların ve bürokratların davranışlarının amacı değil, sonucudur(3). Dolayısıyla, kamu kesiminin ekonomi içindeki payı, sosyal refahı maksimize ettiği düşünülen iyiliksever bir hükümetin varlığı ile tam olarak açıklanamaz. Çünkü, gerçek hayatta tarıma verilen subvansiyonlar, çeşitli sektörlerle girişlerin sınırlandırılması ve yabancı mallardan gümrük vergisi alınması gibi kamusal düzenlemeler nedeniyle kamu kesiminin faaliyetlerini sosyal refah teorisi ile açıklamak mümkün değildir(4).

b - Kamusal Mallar Teorisine Yöneltilen Eleştiriler

Kamusal mallar teorisi, refah ekonomisinin kamusal mallar olarak nitelendirilen alana uzantısını temsil etmektedir. Kamusal mallar teorisinde de, Pareto optimal çözümlere göre bireysel refah maksimizasyonunu tanımlamak ve böyle bir optimuma ulaşmanın imkanlarını araştırmak ön plana

(1) J.M.Buchanan, "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems ", Theory of Public Choice (ed. Buchanan - Tollison), s. 12.

(2) Roger D.Congleton, "An Overview of the Contractarian Public Finance of James Buchanan", Public Finance Quarterly, Vol.16, No.2, April 1988, s. 145.

(3) A.Downs, An Economic Theory of Democracy, Harper and Row Publ., New York 1957, s.18.

(4) G.S.Becker, "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", Journal of Public Economics, Vol.28, Amsterdam 1985, s. 336.

çıkıştır. Dışsal ekonomiler ile ilgili varsayımlara dayandırılan kamusal mallar teorisinde dışsallıklar analizin karmaşıklığını arttırmış, fakat kaynakların etkin dağılımı araştırmanın amacı olarak kalmaya devam etmiştir(1). Kamu ekonomisi ders kitaplarında kamusal mallar konusu ; nitelikleri, çeşitleri, ne miktar üretileceği ve nasıl finanse edileceği açılarından teorik bir çerçeveye oturtulmuştur(2). Biz de kamusal mallar teorisine yöneltelen eleştirileri bu açılardan ele alacağız.

Samuelson kamusal malı, herhangi bir bireyin tüketiminin diğer bireylerin eşit olarak tüketimlerinde bir azalmaya yol açmayan ve ortak tüketilen mallar olarak tanımlamıştır(3). Bu tanımlamaya göre, kamusal bir malı özel mallardan ayıran şey, taşıdığı ekonomik nitelikler olmaktadır. Bu nitelikler ; (1) dışsal ekonomiler, (2) bölünmezlik ve (3) ortak tüketimdir. Bu niteliklerin bir malda bulunma derecesi, o malın tam kamusal mal veya yarı kamusal mal olarak sınıflandırılmasına imkan verir. Bir de Musgrave'in , sosyal içeriğine göre malları "erdemli mal" olarak tanımlama çabası vardır(4). Bu çaba da, diğer kamusal mal tanımlarında olduğu gibi, sosyal refahı tanımlama amacına yöneliktir.

Kamusal mallar teorisinde mallarla ilgili olarak yapılan bu ekonomik ve sosyal nitelendirmeler, bu nitelikleri taşıyan bir malın piyasada üretiminin etkin olmayacağı, dolayısıyla kamu kesimi üretimine bırakılmasının zorunlu olduğunu açıklamak için kullanılmıştır. Bu şekildeki açıklamalar, malların dışsal fayda yayma niteliğine dayandırılmak istenmektedir. Buna göre, bireylerin dışsallıkları göz önüne almadığı bir durumda, kamusal bir malın piyasadaki üretimi bütün bireyler için gerekli olan toplam miktarın üzerinde olacağından, kaynaklar israf edilmiş olacaktır. Bireylerin dışsallıkların farkında oldukları bir durumda ise, bedavacı (free - rider) olmak isteyebileceğinden, kamusal malın üretimi için piyasada kaynak tahsis edilmeyecektir . Dikkat edilirse bu açıklamada, dışsal ekonomilerin kaynağına inilmemekte, mala bağlı bir nitelik olduğu varsayımında bulunmaktadır. Oysa dışsal ekonomiler, kamusal bir mal üzerinde mülkiyet hakkının kurulamamasından kaynaklanmaktadır(5). Bir mal için mülkiyet hakkının kurulması, o malın

(1) Burkhead - Miner, a.g.e., s. 171.

(2) Bu konuda bkz.: Orhan Şener, Kamu Ekonomisi, 2.Baskı, Okan Yayıncılık, İstanbul 1984.

(3) Samuelson, a.g.m., s. 387.

(4) Musgrave, The Theory of Public Finance, ss. 13,14.

(5) D.N.Hyman, The Economics of Governmental Activity, Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York 1973, ss. 78,79.

pazarlanamama ve diğer tüketicileri dışta bırakamama niteliklerini ortadan kaldırır. Diğer bir deyişle, mülkiyet haklarının bulunmadığı durumlarda bütün mallar kamusal mal niteliğindedir (1).

Görüldüğü gibi, kamusal mallar teorisinde haklar ile ilgili tercihler, hakların değişmez kabul edildiği bir sistem içindeki tercihlerden ayrılmakta ve ilgi ikincisi üzerinde odaklaşmaktadır(2). Ancak günümüzde teknolojik gelişme ile birlikte, mülkiyet haklarının kurulmasına imkan veren alternatif kaynak dağılımı tekniklerinin sayısı artmaktadır(3). Örneğin son zamanlarda elektronik alanda kaydedilen ilerlemeler, özel bir televizyon programını seyretme hakkını satın almayı mümkün kılmaktadır. Dolayısıyla, mülkiyet hakkının kurulmasına imkan veren teknik gelişmeler, kamusal malların nitelikleri gereği kamu kesimi üretimine bırakılması şeklindeki kamusal mallar teorisi önermesinin geçerliliğini ortadan kaldıracaktır. Bu durumda, bir malın kamusal faaliyet konusu olması, siyasal süreç içinde mübadelede bulunan bireylerin aralarında anlaşma yapmaları sonucunda mümkün olacaktır(4). Nitekim kamusal tercih yaklaşımında kamusal mallar, nitelikleri gereği kamu kesimine devredilmemekte, bu gibi faaliyetlerin çoğunun piyasada üretimi sonucu tüketici-seçmene yüklediği maliyetler nedeniyle onların ortak kararlarına bağlı olarak kamu kesimine devredilmektedir(5).

Kamusal mallar teorisinde ikinci konu, kamusal malların üretiminde kaynakların etkin dağılımı ile ilgilidir. Kamusal mallar teorisinde bu konuyu analiz eden modeller, kısmi ve genel denge modelleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu modellerde kamu kesiminin kamusal mal üretimi "gönüllü mübadele teorisi"ne bağlı olarak piyasa süreci benzeri soyut bir yaklaşımla açıklanmak istenmektedir. Ekonomistler bunu analitik basitlik sağlamak için yaptıklarını belirtmektedirler. Ancak bu durumda, çok taraflı bir mübadele içinde oluşan kamusal mal üretimi gözden kaçırılmış olmaktadır(6).

(1) Abba P.Lerner, "The Economics and Politics of Consumer Sovereignty", The American Economic Review, Vol.LXII, No.2, May 1972, s.264.

(2) Jack Wiseman, "The Choice of Optimal Social Expenditures", Public Choice and Public Finance, Proceedings of the 34th Congress of the IIPF, (ed. Karl W.Roskamp), Edition Oujas, Paris 1978, s.256.

(3) Bernard P.Herber, Modern Public Finances, The Study of Public Sector Economics, Richard D.Irwin, Inc., 1971, s.47.

(4) Lerner, a.g.m., s.265.

(5) J.M.Buchanan - G.Tullock, The Calculus of Consent, The University of Michigan Press, 1962, s.75.

(6) J.M.Buchanan, The Demand and Supply of Public Goods, R.McNally Com., Chicago 1968, s.81.

Yine bu modellerde, bireylerin kamusal mal taleplerinin bilindiği varsayılmaktadır. Böylece, karmaşık analitik problemlere yol açılmadan kamusal malların etkin üretim düzeyinin belirlenebileceği savunulmuştur. Ancak asıl önemli olan bu varsayımın gerçeklere ne derece uygun olduğudur(1). İki veya üç tüketiciden oluşan bir grubun, kamusal malın kullanılacak miktarı ve maliyetine katılma konusunda anlaşmaları zor değildir. Ancak grup binlerce üyeye ulaştığında, bu son derece imkansızdır. Çünkü, tüketimde rekabetin olmaması nedeniyle tüketiciler gerçek tercihlerini açıklamazlar ve bedavacı davranış içine girerler. Bu durumda, bu modellerin piyasa benzeri açıklamaları başarısız olur(2). Bu nedenle de, kamusal malların optimum üretim düzeyini araştıran modellerde, kamusal faydayı gözeten ve her şeyi bilen bir hükümetin var olduğunun kabul edilmesi gerekli olmuştur.

Lindahl, Bowen ve Musgrave, her şeyi bilen bir varlığın gerçekte olmayacağı görüşünden hareketle, modellerinde oylama teorisine yer vermeye çalışmışlardır. Ancak, oylama kurallarını siyasal sürecin kurumsal yapısından soyutlayarak piyasa sürecine uyarlamaya çalıştıkları için, bu modeller hala her şeyi bilen bir hakemin varlığını gerektirmektedir. Nitekim Bowen, grup büyüklüğünün artması durumunda oylamanın pratik olmayacağını ve "genel yararı" gözeten kamu görevlilerinin kamusal malın miktar ve bileşimini belirleyeceğini ileri sürmektedir(3). Aynı şekilde Lindahl de her ne kadar demokratik karar almada süreç olarak "oybirliği"ni aramakta ise de, dengeye ulaşmada ayarlama süreci ikna edici değildir. Zira, denge düzeyinden uzaklaşıldığında tekrar dengeye ulaşmayı kimin sağlayacağı sorusu, son aşamada bir hakemin varlığını gerektirmektedir(4). O halde denilebilir ki, kamusal malların miktar ve bileşimi içinde olduğu siyasal süreçten bağımsız piyasa benzeri bir açıklamaya dayandırıldığı için, kamusal mallar teorisinde organik toplum görüşü benimsenmiş olmaktadır.

Yukarıda açıkladığımız eleştirilere bağlı olarak Buchanan, kamusal mallar teorisine bir "mali kurumlar teorisi" eklenilmesi gerektiğini ileri sürmüştür(5). Ancak kamusal mallar teorisi, Buchanan'ın bu teşvik edici çabalarından sonra bile, siyasal karar alma mekanizmasına yer vermemiştir. Bundan dolayı denilebilir ki, kamusal mallar teorisi kaynakla -

(1) Peter Bohm, Social Efficiency, A Concise Introduction to Welfare Economics, John Wiley Sons, New York 1973, s. 35.

(2) Brown - Jackson, a.g.e., s. 26.

(3) Bowen, a.g.m., ss. 42,43.

(4) Güneri Akalın. Kamu Ekonomisi, A.Ü.S.B.F, Yayınları, No. 486, Ankara 1981, s. 59.

(5) Buchanan, The Demand and Supply of Public Goods, s.151.

rın kamu kesimi ve özel kesim arasındaki dağılımını son aşamada belirlemede yapıcı değildir(1). Nitekim gerçek hayatta da, kamu kesiminin genişliğini kamusal mallar teorisi ile açıklamak pek mümkün görünmemektedir. Çünkü, kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin tamamı kamusal nitelikli mal ve hizmetler değildir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı olmakla birlikte, kamusal mallar toplam kamusal faaliyet içinde yarından daha az bir paya sahiptir(2).

Bu arada, Musgrave'in daha sonraki çalışmalarında kamusal malların miktar ve bileşiminde politikacıların, bürokratların ve baskı gruplarının rollerine değindiğini belirtmeliyiz(3). Her ne kadar Musgrave bu araştırmalarında, kamusal tercih yaklaşımı ile benzer sonuçlara ulaşmamışsa da, kamusal tercih yaklaşımından etkilendiği anlaşılmaktadır.

Sosyal refah ve kamusal mallar teorilerine yöneltilen eleştirilerden çıkan sonucu özetlersek ; Klasik veya Keynesyen, makro ekonomist veya mikro ekonomist olsun genelde ekonomistler ekonomik faaliyetin içinde cereyan ettiği siyasal alana karşı ilgisiz kalmışlardır(4). Bu teoriler daha çok, ekonomik faaliyet içinde hükümetin uygun rolünün ne olması gerektiği ile ilgili normatif reçeteler sunmuşlardır. Buchanan bu konuda ağır bir dille şu eleştiri yapar(5).

"Ekonomistler uygulamalarının epistemolojik temellerinin kırılabilirliğini kabul etmek konusunda niçin bu kadar isteksizdirler. Onlar kısmen faydacı olmaya devam etmekte ve kısmen mühendis gibi roller araştırmaktadırlar. Fakat aynı derecede önemli olan, bir elitist mantalitesine sahip olmalarıdır. Kendilerini, gerekli tahlil yeteneğine sahip olmayan sıradan insanlara göre normatif hikmette üstün görmeye devam ederler."

Sonuç olarak, II. Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan sorunlar karşısında başta sosyal refah teorisi ve kamusal mallar teorisi olmak üzere diğer ekonomik yaklaşımla -

(1) A.Breton, The Economic Theory of Representative Government, Aldine Publishing Company, Chicago 1974, s.4.

(2) M.B.Bordo - D.Landau, "The Growth of Government", Public Choice, Vol.53,1987,s.167.

(3) Bkz.: R.A.Musgrave, "Excess Bias and the Nature of Budget Growth", Journal of Public Economics, Vol.28, Amsterdam 1985, ss. 287-307.

(4) J.M.Buchanan-R.E.Wagner, Democracy in Deficit, Academic Press, Inc.,1977,ss.50,93.

(5) J.M.Buchanan, Liberty,Market,and State, New York University Press, 1985, s.266.

rın açıklama ve çözüm getirmekten uzak olmaları, ilginin siyasal alana çevrilmesine neden olarak kamusal tercih yaklaşımının gelişmesine yol açmıştır.

C - KAMUSAL TERCİH YAKLAŞIMINDA FARKLILIKLAR

Kamusal tercih, kendi içinde homojen bir özellik taşıyan yaklaşım değildir. Kullanılan metodun ve çalışma alanının aynı olmaması, kamusal tercih yaklaşımı içinde farklılıkların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Metodolojik düzeyde bireyciliğin benimsenip benimsenmemesine bağlı olarak, siyasal alanın realitesini özel fayda ve kamusal fayda açısından analiz eden ayrı çalışmalar ortaya çıkmıştır. Özel fayda yaklaşımını benimseyen analizlerde ise, incelenen alanın dar veya geniş olması, farklı alanlarda gelişen çalışmaları teşvik etmiştir. Bu kapsam içinde kamusal tercih yaklaşımını üçe ayırarak inceleyebiliriz.

1 - Kamusal Fayda Yaklaşımı

Kamusal fayda yaklaşımı, Lindblom, Wildavsky, Colm ve Dahl gibi ekonomistler tarafından benimsenmiştir. Bu yaklaşıma göre yapılan kamusal tercih analizinde birey, siyasal organizasyon setine boyun eğen bir konumdadır. Analizin öznesi, kamusal faydaya hizmet ettiği varsayılan organizasyonlar veya gruplardır. Böylece kamusal fayda yaklaşımında, organizasyon veya grupları birey yerine koyarak analiz etme eğilimi vardır. Devletin, kendisini oluşturan bireylerden bağımsız olarak var olduğu düşünülmektedir(1).

Bu durumda, eğer amaç bireylerin refahı değilse neyin maksimize edilmesidir? Bu yaklaşımda, maksimize edilecek şeyin bireylerin refahını aşan sosyal refah veya kamusal yarar olacağı ifade edilmektedir. Ancak, amaç fonksiyon olan kamusal faydanın ne olduğunun belirtilmesi, bu yaklaşımın temel sorunudur. Kamusal faydanın kavramsal ve operasyonel geçerliliği konusunda üzerinde uzlaşma sağlanmış bir görüş kesinlikle yoktur. Shubert, değişik kamusal fayda kavramlarının tarihini, felsefesini ve uygulanabilirliğini inceleyerek üç gruba ayırmıştır(2).

1. Rasyonalistler olarak isimlendirilen birinci gruba göre, halkın genel arzusunda ifadesini bulan ortak bir mal vardır. Ortak mal, halkın genel arzusunu yorumlayan siyasal ve sosyal organizasyonların bir fonksiyonudur. Bu yorumlamanın araçları, siyasal partiler veya başkanlık sistemi olabilir. Rasyonalistler genellikle, mevcut araçların elverişsiz olduğu ve güçlendirilmesi gerektiği sonucuna varırlar.

(1) Brown - Jackson, a.g.e., s. 69.

(2) Bu konuda bkz. : Buckhead - Mirer, a.g.e., ss. 151 - 157.

2. İdealistler olarak isimlendirilen ikinci gruba göre, doğal kanun belli bir kamusal faydayı kendiliğinden verir. Kamusal fayda maddi bir konu, belli bir prosedür veya karar alma süreci olarak tanımlanır. Schubert'in de belirttiği gibi bu yaklaşım despotizmin savunulması için kullanılır.

2. Realistler olarak isimlendirilen üçüncü grup ise, kamusal faydayı devamlı bir çatışma sürecinin sonucu olarak görmektedirler. Siyasal alan anlaşma üretmek, uyum sağlamak ve istikrarsızlığı ortadan kaldırmak için tasarlanır. Bu gibi siyasal faaliyetlerin kamusal faydaya hizmet ettiği kabul edilir. Realistlere göre karar vericinin rolü büyük ölçüde değişebilir. Farklı çıkarları uzlaştırmak için bir hakem gibi hizmet edebilir veya bireylerin tercihlerini değiştirmek isteyebilir.

Kamusal tercihleri kamusal fayda yaklaşımı ile inceleyen ekonomistler, realistler olarak isimlendirilen üçüncü grup içinde değerlendirilebilir. Bu yaklaşım içinde en önemli katkıyı yapmış olan Lindblom'a göre, "anlaşma" maksimize edilen şey olarak görülmektedir. Kamu ekonomisi, refah maksimizasyonu kavramı ile değil anlaşma maksimizasyonu kavramı ile ifade edilmektedir. Bu amaç için kullanılan organizasyonlar, prosedürler, stratejiler ve taktikler inceleme konusu yapılmaktadır. Lindblom, vergiler ve harcamalar ile ilgili kamu ekonomisi kararlarını analiz etmek için inkrementalizmi bir metod olarak benimsemiştir. Ona göre, siyasal süreç anlaşılması güç karmaşık bir yapı olduğundan, inceleme marjlarında yapılmalıdır. Bu yılın bütçesi, geçen yılın bütçesinden sadece marjinal bir değişimi ifade eder. Bu nedenle bütün alanlarda dikkat, esasen yeni problemlere çevrilecek ve dolayısıyla politikalar total olarak karşılaştırılmayacaktır(1).

2 - Özel Fayda Yaklaşımı

Kamu kesimi faaliyetlerini kamusal fayda yaklaşımı ile açıklamaya çalışan bu görüşlerin karşısında, özel fayda motivasyonunun özel kesimin olduğu kadar kamu kesiminin faaliyetlerini açıklamakta yeterli olduğu görüşü yer almaktadır. Bu yaklaşım bireyi, analizin temel birimi olarak ele alır. Bu yüzden, birey davranışını etüd eder. Analizlerinde bu yaklaşımı benimseyen ekonomistlerin başlıcaları, Downs,

(1) Bu konuda bkz. : C.E.Lindblom, "Decision Making in Taxation and Expenditures", Public Finance: Needs, Sources, and Utilization, A. Conference of Universities, National Bureau Committee for Economic Research, Princeton 1961, s.306 ; The Intelligence of Democracy, The Free Press, New York 1965, ss.28-55 ; The Policy - Making Process, Foundations of Modern Political Science Series, New Jersey 1968.

Breton, Buchanan ve Tullock'tur.

Denilebilir ki, siyasal bilim alanının özel fayda açısından ilk kez incelenmesi A.Downs'ın 1957 yılında yayınladığı "Demokrasinin Ekonomik Bir Teorisi" isimli kitabıyla olmuştur. Bu kitapta siyasal davranış, bireysel fayda maksimizasyonu varsayımı ile incelenmiştir. Downs, kamu kesimi içinde faaliyette bulunan başlıca iki özneye yer vermiştir. Birincisi, belli aralıklarla seçilen ve hükümeti oluşturan siyasal partiler; ikincisi de, seçimlerde oy kullanan seçmenlerdir. İktidardaki partiler programlarını, yeniden seçilebilecek şekilde formüle ederler. Seçmenler ise, kendilerine en fazla faydayı sağlayacağına inandıkları siyasal partiye oy verirler. Dolayısıyla Downs'a göre bütçe, seçim müca - delesinin odak merkezi olmaktadır(1).

Bununla birlikte, kamusal tercihlerin özel fayda yaklaşımı ile analizi en çok Buchanan tarafından geliştirilmiştir. Buchanan'ın amacı, siyasal alandaki bütün bireylerin ve grupların davranışlarını özel fayda yaklaşımı ile incelemektir. Buchanan'a göre, başlıca iki siyasal model vardır. Birincisi birey adına karar veren otoriter veya elit yönetici sınıfı modelidir. İkincisi, kamusal faaliyeti bireylerin yönlendirdiği ve kontrol ettiği demokratik modeldir(2). Buchanan, demokratik modelin sınırları içinde yapılacak analizin, bireysel fayda varsayımına dayanması gerektiğini ileri sürmektedir. Kamusal tercih yaklaşımına yaptığı en önemli katkı, Tullock ile birlikte yazdıkları "Uzlaşmanın Hesabı" (The Calculus of Consent) isimli kitaptır. Buchanan ve Tullock bu kitapta, siyasal alanın organizasyona ilişkin kurumsal temellerini, fayda maksimizasyoncusu bireyler arasındaki siyasal mübadele ile açıklamışlardır.

Diğer taraftan, özel fayda varsayımını benimseyen kamusal tercih yaklaşımında, grupların da siyasal süreç içinde karar alan birimler olarak belli bir yerleri olduğu kabul edilmektedir. Ancak özel fayda yaklaşımına göre bu gruplar, faydalarını maksimize etme amacıyla olan bireylerin, siyasal sürecin gereği olarak kullandıkları ortak araçlardır. Bu nedenle de, kamusal fayda yaklaşımının grupları bireyler gibi kabul eden görüşünden tamamen farklıdır. Dolayısıyla özel fayda yaklaşımı, "grup bilinci", "grup arzusu" ve "kollektif rasyonallite" gibi kavramları kabul etmez(3).

(1) Ekz. : Downs, a.g.e., ss. 11-14,69-73.

(2) Buchanan - Flowers, a.g.e., ss. 5-9.

(3) Brown - Jackson, a.g.e., s. 70.

Özel fayda varsayımını kullanan kamusal tercih teorisyenleri, ekonomik ve sosyal sorunların nedeni olarak gördükleri siyasal süreci kısmi veya genel açıdan incelemektedirler. Sonuçların (sorunların) nedenlerini analiz ettikten sonra ise, çözüm yollarını araştırmaktadırlar.

3 - Sosyal Refah Fonksiyonu Yaklaşımı

Aynı zamanda refah ekonomisi içinde de değerlendirilen üçüncü bir yaklaşım, sosyal refah fonksiyonudur. Refah ekonomisi içinde kardinal faydanın ve bireyler arasında yapılan fayda karşılaştırmalarının reddedilmesi ile birlikte, A. Bergson 1938 yılında yazdığı makalede bireysel amaçlardan sosyal amaçları çıkarmak için soyut bir kural geliştirmeye çalışmıştır(1). Daha önce de değindiğimiz gibi, bu yaklaşım özellikle K.Arrow'un 1951 yılında yazdığı kitap ile gelişmiştir.

Bir sosyal refah fonksiyonunun tanımı ve çıkarılması, bu ekonomistlerin başlıca çabası olmuştur. Genelde bir sosyal refah fonksiyonu için gerekli olan koşullar, bireyci varsayım ve ordinal tercih sıralamasına dayanmaktadır. Bir kamusal tercih kuralının (anayasa) ahlaki açıdan kabul edilebilir olması için taşıması gereken minimum koşulların neler olduğu araştırılmaktadır(2). Arrow, bir kamusal tercih kuralının temellerinin daha iyi anlaşılabilmesi için şu koşulların gerekli olduğunu ileri sürmüştür(3):

1. Rasyonellik Varsayımları; bireysel tercihler için sosyal tercih kuralı tam ve geçişli bir sosyal sıralama sağlamalıdır.

Tamlık, her bir alternatif sosyal durum çiftinden birisinin diğerine tercih edilmesi veya ikisi arasındaki ilişkinin kayıtsız olması olarak tanımlanır.

Geçişlilik, sosyal durum X, Y'ye ve Y'de Z'ye tercih ediliyorsa, X'in Z'ye tercih edildiği anlamına gelir.

2. İlgisiz Alternatiflerin Bağımsızlığı; alternatif sosyal durumlar içinde yapılan sosyal tercih sadece, bireylerin bu alternatifleri sıralamasına bağlıdır. Eğer tercih X ve Y arasında ise, X ve W arasındaki ilişkinin değişmesi, X ve Y arasındaki ilişkiyi değiştirmez. Aynı şekilde, W ve Z arasındaki ilişkinin değişmesi de X ve Y ilişkisini bozamaz.

(1) Ekz. : Downs, a.g.e., s. 17.

(2) Brown - Jackson, a.g.e., s. 71.

(3) Kenneth J.Arrow, Social Choice and Individual Values, John Wiley and Sons, Inc., New York 1951, ss. 22-23.

3. Pareto Prensibi; eğer toplumda her birey kesinlikle X'i Y'ye tercih ederse, o zaman sosyal sıralamada X'in Y'ye tercih edildiğini göstermelidir. Eğer bütün bireyler X ve Y arasında kayıtsız iken, tek bir birey X'i Y'ye tercih ederse, o zaman sosyal sıralama X'in Y'ye tercih edildiğini göstermelidir.

4. Sınırsız Egemenlik; bireysel sıralamaların egemenliğini sınırlayacak bir sosyal düzenin olmamasıdır.

5. Diktatörlüğün Olmaması; sosyal tercihin bir diktatörün X ve Y arasındaki tercihini yansıtmaması demektir.

Arrow bir sosyal refah fonksiyonunun bireylerin tercihlerini tam olarak yansıtabilmesi için, bu beş koşulun birlikte bulunması gerektiğini ileri sürmektedir. Arrow, oy çokluğu kuralının bu koşulları taşıyıp taşımadığını incelemiş ve kuralın sonucunun geçişsiz (intransitive) olduğunu görmüştür. Dolayısıyla oy çokluğu kuralı Arrow'un koşullarını yerine getirmemektedir. "İmkansızlık Teoremi" olarak isimlendirilen bu durum, bu koşulları karşılayacak bir sosyal refah fonksiyonunun (sosyal sıralama) olmadığını göstermektedir(1).

Arrow'un açıklamasında geçişlilik koşulunun yerine getirilmemesine, bireylerden en az birinin "iki zirveli tercihler" sahip olduğunun kabul edilmesi neden olmaktadır. D. Black geçişsizliği aşmak için "tek zirveli tercihler" önermiştir. Ancak tek zirveli tercihler de, Arrow'un sınırsız egemenlik koşulunu çığnemektedir. Dolayısıyla Black'in önerisi de oy çokluğu kuralının sosyal refah fonksiyonunu karşılayamadığını göstermektedir(2).

Görüldüğü gibi, bir sosyal refah fonksiyonu tanımlama çabası içinde olan ekonomistlerin ilgi alanı, kamusal ve özel fayda yaklaşımlarının ilgi alanı içindeyse de, özdeş değildir. Sosyal refah fonksiyonu yaklaşımı öncelikle kamusal tercihlerin iç mantığı ile ilgilenmekte ve tercih sürecinden bağımsız bir kural araştırmaktadır. Çok sınırlı derecenin dışında ne kamusal ortamla, ne de sonuçlarla ilgilenmemektedir(3). Kamusal fayda ve özel fayda yaklaşımını benimseyen diğer ekonomistler ise, daha çok sonuçlarla ilgilenirler. Bu teorisyenlerin kesin varsayımı, uygun bir sosyal refah fonksiyonu olmaksızın da uygun kamusal kararların mümkün olabileceği şeklindedir(4).

(1) Arrow, a.g.e., s. 59.

(2) Akalın, a.g.e., ss. 96-97.

(3) Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, s. 118.

(4) Burkhead - Miner, a.g.e., s. 147.

Kamusal tercih yaklaşımı içindeki farklılıkları bu şekilde kısaca gördükten sonra, kamusal tercih teorisi içinde nasıl sınıflandırıldıkları konusuna geçebiliriz.

D - KAMUSAL TERCİH TEORİSİNİN SINIFLANDIRILMASI

Genelde ekonomik yaklaşımın önemli bir özelliği, ekonomistlerin analizin pozitif ve normatif nitelikleri arasında ayırma yapma eğiliminde olmalarıdır(1). Bu nedenle ekonomik teoriler, normatif ve pozitif olmak üzere üst sınıflandırma içine sokulurlar.

Pozitif ekonomi gerçek hayatta olanı inceler. Diğer bir deyişle, "neden" sorusunu cevaplamaya çalışır. Normatif ekonomi ise, olması gerekeni inceler. Yani, "ne olmalıdır" sorusu ile ilgilidir. Siyasal alanı ekonomik bir yaklaşım - la inceleyen kamusal tercih yaklaşımı da, "pozitif kamusal tercih teorisi" ve "normatif kamusal tercih teorisi" olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak, pozitif bir analizdeki normatif ifadeleri ayırmanın güçlüğü(2), böyle bir sınıflandırma yapmayı zorlaştırmaktadır. Yine de belli kriterlere göre, bir kamusal tercih teorisinin pozitif mi yoksa normatif mi olduğunu değerlendirebiliriz. Bir teorinin kullandığı metod ve incelediği alan bu konudaki başlıca kriterlerdir.

1 - Pozitif Kamusal Tercih Teorisi

Bir kamusal tercih teorisinin pozitif sayılabilmesinin birinci kriteri, bireyi temel varlık olarak kabul etmesidir. Birey analizin temel birimi olarak kabul edildikçe, ahlaki değer yargıları gerekecektir. Ahlaki değer yargılarına başvurulması ise, bir teorinin normatif olması demektir. Pozitif kamusal tercih teorisinde tek normatif unsur, her bireyin yalnızca bir oyu olduğu varsayımdır. Bu teorilerde, toplumun A durumunda B durumundan daha iyi olduğunu veya tersini göstermek amacı yoktur. Böylece, birey esas alındığında optimum kamusal tercih pratik anlamda sadece bireylerin tercihlerine bağlı olacaktır(3).

Ancak, bireyi esas alan özel fayda varsayımının benimsenmesi, bir kamusal tercih teorisinin pozitif sayılabilmesi için yeterli değildir. Örneğin sosyal refah fonksiyonu yaklaşımı bireyci bir varsayımı benimsediği halde, normatif kamusal tercih teorisi içinde değerlendirilmektedir.

(1) Ryan C. Amacher - Robert D. Tollison - Thomas D. Willet, "The Economic Approach to Social Policy Questions : Some Methodological Perspectives", The Economic Approach to Public Policy, (ed. Amacher - Tollison - Willet), s. 19.

(2) Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 265.

(3) Wiseman, a.g.m., s. 255.

Çünkü, bir karar alma sürecine yer vermemektedir. O halde, pozitif kamusal tercih teorisi, bireyci varsayımın yanısıra disiplinler arası da olmak zorundadır.

Buna göre literatürde, siyasal alanı özel fayda açısından analiz eden çalışmalar pozitif kamusal tercih teorisi içine girerler. Bu açıklamaların ışığında, pozitif kamusal tercih teorisinde ele alınan konuları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

1. Anayasanın Ekonomik Teorisi
2. Siyasal Partiler
3. Seçmen Davranışları
4. Baskı Grupları
5. Bürokrasi
6. Karar Alma Kuralları

2 - Normatif Kamusal Tercih Teorisi

Kamusal tercih yaklaşımındaki bazı çalışmalar siyasal süreç gerçeğini inceleme konusu yaptıkları halde, sonuçta normatif özellik gösterirler. Söz konusu çalışmalar kamusal fayda varsayımını benimseyen çalışmalardır. Açıkladığımız gibi, kamusal faydanın ne olduğunun belirlenmesi değer yargılarına başvurulmasını gerektirir. Bu nedenle, "olanı" inceleme konusu yapan kamusal fayda yaklaşımı, kullandığı metodun bireycilik olmaması nedeniyle son aşamada normatif olabilir. Aslında, kamusal fayda yaklaşımı ile analizlerini geliştiren kamusal tercih teorilerini pozitif veya normatif olarak nitelendirmek zordur.

Normatif kamusal tercih teorisi içinde değerlendirilen en önemli yaklaşım, sosyal refah fonksiyonudur. Bu yaklaşımda bireyci varsayım kullanıldığı halde, sadece karar alma kurallarında optimumun aranması, yani karmaşık siyasal sürecin inceleme dışı bırakılması, normatif kamusal tercih teorisi olarak nitelendirilmesine yol açmaktadır.

Bir de olanı inceledikten sonra, olması gerekeni araştıran çalışmalar vardır. Bu çalışmalar doğrudan normatif metodu benimsemekten çok, pozitif kamusal tercih teorisinin sonuçlarına bağlı olarak "olması gerekeni" araştırmaktadır. Bu konuda Buchanan'ın çalışmalarını örnek olarak verebiliriz.

Bu açıklamalardan sonra, normatif kamusal tercih teorisinin kapsamını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

1. Optimum Karar Alma Kuralları
2. Optimum Karar Alma Modelleri
3. Hükümetin Başarısızlığı Teorisi
4. Anayasal Ekonomi Yaklaşımı

II - ÇALIŞMADA BENİMSENEN METOD

Şimdiye kadar, kamusal tercih yaklaşımına bağlı olarak yapılan çalışmalarını çeşitli açılardan inceleyip, sınıflandırmasını ve değerlendirmesini yapmış bulunuyoruz. Diğer bir deyişle, kamusal tercih yaklaşımı genel hatlarıyla açıklanmıştır. Bu bilgilerin ışığında, çalışmada izleyeceğimiz metodu belirleyebiliriz. Burada önce çalışmada izleyeceğimiz metodun temel özellikleri hakkında bilgi vereceğiz. Sonra da temel varsayımları açıklayacağız.

A - METODUN GENEL YAPISI

Çalışmanın üç temel metodolojik özelliği vardır. Birincisi, inceleme alanının disiplinler arası olmasıdır. İkincisi, özel fayda yaklaşımının benimsenmesidir. Üçüncüsü de, gerçek hayatta olanın incelenecek olmasıdır.

1 - Disiplinler Arası Ortak Alan

Genelde, bir sosyal bilim dalı olan ekonominin disiplinler arası olması gerektiği konusunda görüşler ileri sürülmektedir. Örneğin Solow, disiplinler arası olmayan bir ekonomik analizin bütünü ihmal edeceğini ve bunun da kaçınılması gereken yanlış sonuçlar doğuracağını belirtmektedir(1). Diğer bir görüş, soyut ekonomik teoremin uygulanabilirliğinin olmadığı şeklindedir. Aslında ekonomi bilimi, gerçek hayatta olanı inceler. Bazı ekonomistler bunu disiplinler arası bir yaklaşımla yapmak istemişler ve ekonomi dışı "güç" ve "aşk" gibi konuları, bireysel fayda maksimizasyonu varsayımı ile analiz etmişlerdir. Ancak, disiplinler arası olma iddiasındaki bu çalışmalar çoğu kez, bir disiplinin terminolojisini diğer disipline çevirme çabaları olarak tükenmiştir(2).

Kamusal tercih yaklaşımını incelerken gördüğümüz üzere, kamusal tercihleri doğrudan ve dolaylı olarak ele alan teorilerde, siyasal alanı inceleme konusunda görüş birliği yoktur. Kamusal tercihlerin aydınlanmasına yardımcı olan kamusal mallar teorisi gibi neo-klasik yaklaşımlar, kaynak dağılımını siyasal süreçten bağımsız olarak, ekonomik etkinlik kriteri ile açıklamaya çalışmışlardır. Bir kamusal tercih yaklaşımı olan sosyal refah fonksiyonunda da, disiplinler arası bir derinlik yoktur. Buchanan'ın öncülük ettiği modern kamusal tercih teorisi ise, siyasal sürecin işleyişine bakışların çevrilmesini sağlayarak, ekonomi bilimine disiplinler

(1) Robert M.Solow, "Science and Ideology in Economics", The Economic Approach to Public Policy, (ed. Amacher - Tollison - Willet), s. 73.

(2) Amacher - Tollison - Willet, "The Economic Approach to Social Policy Questions : Some Methodological Perspectives", s. 27.

arası olma özelliğini kazandırmıştır, diyebiliriz. Buchanan, Smith'in piyasa sürecini açıkladığını ve izleyicilerinin de onun öğretilerini katı bir bilime dönüştürdüklerini ileri sürmektedir. Buna karşılık kendisi, piyasa süreci yerine siyasal süreci ikame ederek(1), ekonomi bilimi ile siyasal bilim arasındaki alanı, terminolojiyi çevirme çabasından daha derin bir boyutta ele almaya çalışmıştır.

Bu konuda tercih kavramının ne anlama geldiğini bilmek bize yardımcı olacaktır. Tercih kavramının iki ana anlamı vardır. Birincisi, alternatifler arasında bir tercih yapmaktır. İkincisi, tercihin bir süreç içinde yapılmasıdır(2). O halde, tercihi anlamak için yapıldığı süreci de incelemek gerekir. Söz konusu olan tercihler kamusal nitelikteki tercihler olduğuna göre, piyasa sürecindeki tercihlerden oldukça farklı olduğu göz önüne alınmalıdır. Gerçekten de, kamu ekonomisinde kaynak dağılımı ile ilgili kararlar, bireylerin çeşitli kurum ve kurallar içinde faaliyette bulunduğu siyasal süreç içinde alınır. Bu nedenle kamusal tercihlerin içinde olduğu siyasal süreci, ekonomik analiz araçlarını kullanarak açıklamaya çalışacağız.

2 - Özel Fayda

Çalışmamızda niçin özel fayda yaklaşımını benimseyemediğimizi, kamusal fayda yaklaşımı ile karşılaştırarak açıklayabiliriz. Bir kere bu iki yaklaşım arasındaki en önemli farklılık, dayandıkları felsefi temel açısından dır. Kamusal fayda, polis devleti anlayışının bir parçasıdır(3). Bu nedenle kamusal fayda yaklaşımı bireyi daha geniş bir grubun parçası olarak görür ve kamu kesimini grup ihtiyaçları açısından inceler. Böyle bir görüş, demokratik bir sistem içindeki kamu kesimi faaliyetini açıklayamaz.

Organik toplum anlayışını yansıtan kamusal fayda yaklaşımının benimsenmesi iki açıdan uygun değildir. Birincisi, bireyi temel alan analizlerin dikkat ve inceliğinden yoksun olmasıdır. İkincisi, modern toplumlardaki karmaşık siyasal ve ekonomik mekanizmayı bütün yönleriyle kavrama imkanı vermemesidir(4). Günümüzde kamusal tercihler, otoriter tercih ile eş anlamlı değildir. Dolayısıyla demokratik karar alma sürecinin kamusal fayda yaklaşımı ile analiz edilmesi doğru değildir. Bununla birlikte, Buchanan'ın belirt-

(1) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 261.

(2) Harry G. Johnson, "The Economic Approach to Social Questions", *Economica*, Vol. XXXV, No. 37, February 1968, s. 4.

(3) Rexford G. Tugwell, *The Economic Basis of Public Interest*, Augustus M. Kelley Publishers, New York 1968, s. 4.

(4) Burkhead - Miner, a.g.e., ss. 147 - 149.

tiği gibi, kamusal fayda varsayımını kullanan kamusal tercih teorileri, siyasal sürecin gerçeğini açıklamakta ve öngörmekte faydalı olabilirler(1). Biz de bu çalışmamızda gerektiğinde bu teorilerin açıklama ve öngörülerinden, metodolojik bir çelişki içine girmeden faydalanmaya çalışacağız.

Bu teorilerin açıklama ve öngörülerinden faydalanma yoluna gitmekle birlikte, çalışmada özel fayda yaklaşımı esas alınmıştır. Çünkü, kamu kesimi kararları "toplum" veya "kamu" gibi birimler tarafından alınmaz. Karar verme yeteneğinde olanlar sadece bireylerdir(2). Bireyi esas alan özel fayda yaklaşımı ile, karmaşık siyasal sürecin analitik olarak soyutlanması mümkün olabilecektir.

Ancak özel fayda yaklaşımının çeşitli açılardan eleştirildiğini belirtmeliyiz. Önemli bir eleştiri, bireyci varsayımın gerçekçilikten uzak olduğu ve bu nedenle de faydalı olamayacağı şeklindedir. Bir diğer eleştiride de, özel fayda varsayımının ahlak kaygılarından arındırılmış bir insan görüşü üzerine kurulduğu ileri sürülmektedir(3).

Bu eleştirilerden birincisini cevaplayan Friedman, bir teorinin faydalı olup olmamasının, varsayımlarının gerçekçiliği ile karıştırılmamasını söyler(4). Ona göre, ekonomik analiz dayandığı varsayımlar sadece araçlardır. Varsayımın önemi, mantıkî olarak tutarlı model belirlenmesine ve teorisyenlerin realitenin karmaşıklığından soyutlanmalarına imkan sağlamasından kaynaklanmaktadır. Özel fayda varsayımının işlevsel geçerliliği, bireylerin "çok olana" "az olana" tercih etmelerine dayanmaktadır (5). Ancak yine de, teorinin kanıtlanmasının, birey davranışı ile ilgili varsayımın gözlenen davranışla tutarlı olup olmamasına bağlı olduğunu kabul etmek gerekir(6).

Diğer taraftan ikinci eleştiriye bertaraf etmek için, pür özel fayda (pure selfishness) varsayımı gevşeterek sosyal değerlere yer vermek mümkün olabilir. Bunun

(1) Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 265.

(2) James D. Gwartney - Richard Stroup, Economics : Private and Public Choice, Second Edition, Academic Press, Inc., New York 1980, s. 13.

(3) Amacher - Tollison - Willet, "The Economic Approach to Social Policy Questions : Some Methodological Perspectives", s. 21.

(4) Milton Friedman, Essays in Positive Economics, Chicago 1966, s. 41.

(5) Buchanan, "Politics, Policy. and Pigovian Margins", s. 175.

(6) William A. Niskanen, Jr., Bureaucracy and Representative Government, Aldine - Atherton, Chicago 1971, s. 39.

için pür özel fayda yerine, özel fayda merkezli (self centredness) varsayım konulabilir(1). Yani, bireyler özel fayda hesapları içine yakın aile bireylerini, daha düşük ağırlıkta arkadaşlarını ve diğer bireyleri katabilirler. Böyle bir varsayım da, pür özel fayda varsayımının gereğini karşılayabilir.

3 - Pozitif Yaklaşım

Kamu ekonomisinin genişliği sorunu, pozitif veya normatif bir yaklaşımla ele alınabilir. Sorunun pozitif açıdan incelenmesi, gerçek hayatta olanın ele alınarak kamu ekonomisinin genişlemesine yol açan temel belirleyicilerin saptanmasını gerektirir(2). Bu çalışmamızda kamu ekonomisinin genişliğini kamusal tercihlere bağlı olarak analiz edeceğimizden, pozitif yaklaşımı benimsememiz gerekir. Çünkü, kamu ekonomisinin optimum düzeyini belirlemek yerine, niçin ve nasıl meydana geldiğini araştırmaktayız.

Optimumu araştıran normatif yaklaşımlarda, nedenler araştırılmadan çözüm üretilmeye çalışılır. Ancak kamusal kararlar, ekonominin normatif prensiplerine göre alınmazlar. Bu kararlar bir çok düzeyde bir çok katılanı içine alan karmaşık bir siyasal yapıdan çıkarlar. Bu kararların alınmasında, Arrow'un ileri sürdüğü şekilde sadece ordinal sıralamaya izin verilirse, bir sosyal refah fonksiyonu elde edilemeyeceğini biliyoruz. Arrow'un imkansızlık teoreminin faydası, bireylerin tercihlerini birleştirmekten engellenmeyeceğini göstermesidir. Çünkü siyasal süreç içinde hergün sayısız kararlar alınmaktadır. Bu nedenle de zaten, Arrow Paradoksunun üstesinden gelmek için, siyasal süreç içindeki gerçek davranışları incelememiz gerekmektedir(3).

Bununla birlikte, pozitif bir analizden normatif anlamlar çıkarılması söz konusu olabilir. Aslında "olanın" incelenmesi bir bakıma, "olması gerekeni" göstermek içindir. Ancak, özel fayda yaklaşımının benimsenmesi nedeniyle, önerilen çözümler bireysel değer yargılarıyla ilgili olmayıp, bireysel teşviklere işlerlik kazandırılmasını vurgulayan tavsiyeler niteliğindedir(4). Gerekli düzenlemeler öncelikle, oyunun oynandığı kurallarda yapılacaktır.

(1) John Quiggin, "Egoistic Rationality and Public Choice : A Critical Review of Theory and Evidence", The Economic Record, Vol. 63, No. 180, March 1987, s. 19.

(2) Beyhan Ataç, "Kamu Harcamaları Analizine Pozitif Yaklaşım", E.A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt : 5, Sayı : 1, Haziran 1987, s. 300.

(3) Bernhard Lieberman, "Combining Individual Preferences into a Social Choice", Social Choice, (ed. Bernhard Lieberman), G.Breach Science Publishers, Inc., New York 1971, s.8.

(4) Amacher - Tollison - Willet, "The Economic Approach to Social Policy Questions", s.19.

B - TEMEL VARSAYIMLAR

Çalışmada benimsenen ve yukarıda ana hatlarıyla ortaya koyduğumuz metoda göre, ekonomi ve siyasal bilimler arasındaki ortak alanı, özel fayda yaklaşımı ile pozitif açıdan analiz edeceğiz. Böyle bir metod, bireyin analizinde temel taşı olarak alınmasını gerektirir. Buna bağlı olarak, iki temel varsayım söz konusudur. Birincisi, metodolojik anlamda bireycilik varsayımdır. İkincisi, siyasal alanda metodolojik bireycilik varsayımını kullanmamızı sağlayacak olan siyasal mübadele varsayımdır.

1 - Metodolojik Bireycilik

Metodolojik bireyciliğin en önemli özelliği, felsefi anlamda ele alınan bireycilikten farklı olmasıdır. Metodolojik bireyciliği, sosyal faaliyeti tanımlamanın bir normu olarak kullanılan bireycilik felsefesi ile karıştırmak gerekir. Felsefi anlamdaki bireycilikte, kesin değer yargılarına başvurulmaktadır. Metodolojik bireycilikte ise, siyasal alanı analiz etmenin bütün sorunları, bireyin karşı karşıya bulunduğu alternatiflere ve onlar arasındaki tercihlere indirgenir. Bireyin tercih mantığı, analizin merkezi olur ve tercihi son aşamada yönlendirmesi gereken değer yargıları göz önüne alınmaz(1).

Birey, özel faaliyette olduğu gibi, kamusal faaliyette de son karar verici olarak düşünülmektedir. Piyasada çeşitli mal ve hizmetler arasında tercihte bulunan bireyle, siyasal süreç içinde çeşitli adaylar ve parti programları arasında tercihte bulunan birey arasında, davranış yönünden herhangi bir fark yoktur. Piyasada örneğin portakal ile elma arasında bir tercihte bulunan birey, seçimlerde A partisi ile B partisi arasında tercihte bulunurken de benzer bir davranış içindedir(2). Bu benzerlik, bütün insan faaliyetlerinin iki kategoriye ayrılmasından kaynaklanmaktadır. Bu iki kategori, amaçlara ve araçlara yönelik faaliyetlerdir(3).

İşte bu nedenle, piyasa sürecini analiz etmek için kullanılan bireycilik varsayımının aynı şekilde siyasal süreci de analiz etmek için kullanılması, bireyciliğin metodolojik olması anlamına gelir. Şimdi, metodolojik bireyciliği tanımlayan amaçsal ve araçsal birey faaliyetlerini açabiliriz.

(1) Buchanan - Tullock, a.g.e., s. vii.

(2) Vural Savas, "İktisat Politikası Anayasası", Maliye Yazıları, Ocak - Subat 1989, İstanbul, ss. 16 - 17.

(3) Gordon Tullock, The Politics of Bureaucracy, Pub. Affairs Press, Washington, D.C., 1965, s. 27.

a - Fayda Maksimizasyonu Davranışı

İnsan varlığı çok geniş bir alanda, kendi dar bencil amaçları ile ilgilenir. Bu nedenle de, çıkarını maksimize etmeye çalışan rasyonel bir hayvan olarak tanımlanabilmek - tedir(1). Bireylerin faydalarını maksimize edecek şekilde davranışta bulunmaları, faaliyetlerinin amaçsal yönünü tanımlamaktadır. Faydalarını, kendi kişisel tüketimlerinin bir fonksiyonu olarak maksimize etmektedirler(2). Faydanın maksimize edilmesi, çok olanın az olana tercih edilmesiyle mümkün olur. Çokluk ve azlık ekonomik olarak mal birimi cinsinden ölçülebilir.

Ancak, bireyin maksimizasyon amacını sadece ölçülebilir değerler cinsinden ifade etmek doğru olmayabilir. Bireylerin tercihlerini etkileyen tüm değerler fayda fonksiyonlarına girer. Bu açıdan bakıldığında, siyasal süreç içindeki bir birey sadece parayla ölçülebilen kamusal fayda elde etmek istemez. Ayrıca, kendisinin kabul ettiği değerlerin toplumsal kabul görmesini, geleneksel değerlerin korunmasını veya dinsel inancının saygı görmesini isteyebilir(3). Aslında parayla ölçülemeyen faydalar da, bu faydaların üretimi için kaynak ayrıldığında parasal (ölçülebilir) bir içerik kazanmış olacaktır.

Bireyin bu şekilde amaçsal davrandığının kabul edilmesi, öngörüde bulunabilme imkanı vermektedir(4). Böylece, kamu ekonomisinin genişliği konusunda kamusal tercihlere bağlı olarak öngörülerde bulunabileceğiz.

b - Rasyonel Davranış

Rasyonel davranış, bireyin faydasını maksimize etme amacını gerçekleştirmek için yaptığı araçsal faaliyetlerle ilgilidir. Araçsal faaliyete, sonraki amaca ulaşabilmek için başvurulur. Araçsal davranışların hemen hemen tamamı rasyonedir(5). Metodolojik bireycilik varsayımında rasyonel davranış, belli bir girdi miktarında çıktıyı maksimize etmek veya belli bir çıktı miktarında girdiyi minimize etmek biçiminde tanımlanabilir(6).

(1) Bu konuda bkz. : Mueller, Public Choice, s. 4 ; Gordon Tullock, Private Wants, Public Needs, Basic Books, Inc., New York 1970, s. 33.

(2) Quipin, a.g.m., s. 10.

(3) Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, Temat Yayınları, İstanbul 1977, s. 101.

(4) Buchanan, "Closed Behavioral Systems ", s. 17.

(5) Tullock, The Politics of Bureaucracy, s. 28.

(6) Downs, a.g.e., s. 5.

İlerleyen kısımlarda bir çelişkiye düşmemek için, rasyonel davranışı biraz açıklamamız gerekir. İlk olarak şunu söyleyebiliriz ki, bireyler en akıllıca olan davranışı, bilgi ve kültür düzeylerine bağlı olarak yaparlar. Bilgi ve kültür düzeylerinin farklı olması nedeniyle değişik toplumlarda veya bireyler arasında araca yönelik faaliyetlerin farklı olması, bu farklı davranışların hepsinin rasyonel olarak tanımlanmasını engellemez. Örneğin, Afrika'daki ilkel bir kabilenin yağmur yağdırmak için yaptığı törenler, modern bir toplumdaki yağmur yağdırma tekniklerinden daha az rasyonel değildir. Sadece, daha az başarılı olması söz konusudur.

İkinci olarak, bir bireyin parayla ölçülemeyen değerleri parayla ölçülebilen değerlere tercih etmesi durumunda, rasyonel davranmadığı söylenemez. Çünkü, parayla ölçülemeyen değerlerle birey yine kendi kişisel faydasını maksimize etmek istemektedir.

Son olarak, bireylerin fayda maksimizasyonu davranışını terketmeleri durumunda rasyonel sayılıp sayılmayacakları konusu vardır. Örneğin birey, siyasal süreç içinde maksimum fayda davranışını kısa kesebilir. Ancak bu durum, yardımsever duygulardan değil, istikrarlı bir siyasal sürecin kendisi başta olmak üzere bütün bireylere sağlayacağı faydaları kabul etmesi nedeniyle olabilir. Sonuçta, böyle bir davranışın da rasyonel olarak nitelendirilmesi gerekir(1).

c - Grup İçinde Davranış

Bireyin siyasal süreç içindeki davranışları da faydacı ve rasyonel olmasına rağmen, bu davranışları ifade etme biçimleri piyasa sürecinden oldukça farklıdır. Çünkü birey, farklı bir kurumsal yapı içinde davranışta bulunmadır. Bireyin siyasal süreç içinde faydasını maksimize etme amacını rasyonel bir şekilde gerçekleştirebilmesi için "destekleyici" ve "işbirlikçi" bir davranış içinde bulunması gerekir. Bu katılımcı davranışlar grup davranışı olarak isimlendirilebilir. Grup ; aile, ekonomik birlik, firma, sendika, siyasal parti ve dernek olabilir. Ancak burada ele aldığımız grup kavramı, kamusal fayda yaklaşımındaki grup kavramından farklıdır. Bireylerin grup içinde faaliyette bulunmaları, metodolojik bireycilik varsayımı ile çelişkili değildir. Çünkü, kendi faydalarını gerçekleştirme peşinde olan bireyler, amaçlarını gerçekleştirmenin etkin bir aracı olarak grup kurmaya veya belli bir gruba katılmaya karar verebilirler. Bireyin bir gruba katılma veya

(1) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 35.

katılmama kararı, elde edeceği fayda ve katlanacağı maliyet arasındaki hesabına bağlıdır(1).

2 - Siyasal Mübadele

İkinci temel varsayım, bireyler arası mübadelenin bir biçimi olarak siyasal mübadele ile ilgilidir. Metodolojik bireycilik varsayımında, bütün bireylerin özdeş tercihlere sahip olması gibi bir önerme söz konusu değildir. Bireylerin birbirlerinden farklı tercihlere sahip olmaları, bireyler arasında bir mübadele ilişkisinin doğmasına neden olmaktadır(2). Ekonomik mübadele, iki veya daha çok sayıdaki birey arasında gerçekleşir. Mübadelenin bireylerin gönüllü faaliyetlerine dayanması gerekmektedir. Gönüllü mübadelede bulunan iki birey için üç olası durum söz konusudur. Birinci durum, mübadelenin sonucunda iki bireyin de hiç bir fayda elde edememeleridir. İkinci durum, bireylerden birisinin fayda sağlaması, diğerinin sağlayamamasıdır. Üçüncü durum ise, her iki bireyin de fayda sağlamasıdır. İşte ekonomik bir mübadele son durumda gerçekleşir. Kamusal faaliyet de, ekonomik faaliyet gibi bireyler arası mübadelenin yapıldığı bir piyasa şeklidir. Birey sayısının ikiden fazla olduğu siyasal süreç içinde her bireyin fayda elde etmesi durumunda siyasal bir mübadele ortaya çıkmış olacaktır(3).

Ekonomik mübadelede bireyler piyasada, örneğin elmalarla portakalları mübadele ederler. Böyle bir mübadele şekli basittir. Buna karşılık, siyasal mübadele oldukça karmaşıktır. Bu karmaşıklık, siyasal mübadelenin iki aşamada gerçekleşmesi nedeniyle(4). Siyasal mübadelenin birinci aşaması, "siyasal organizasyonun kurulması için bireylerin aralarında anlaşma yapmalarıdır". Diğer bir deyişle, siyasal organizasyon bireylerin aralarında yaptıkları mübadelenin bir sonucudur. Siyasal mübadelenin sonucu olarak ortaya çıkan siyasal organizasyon ile, bireysel faaliyetin özel kesim ve kamu kesimi arasındaki ilk dağılımı belirlenmiş olur. Siyasal mübadelenin ikinci aşaması, birinci aşamada çerçevesi çizilen "kamusal faaliyet" içinde gerçekleşir. Diğer bir deyişle, kamusal faaliyet siyasal mübadelenin ikinci aşamasıdır.

(1) Wiseman, a.g.m., s. 254.

(2) James M. Buchanan, "Politikanın Ekonomik Analizi : Kamu Tercihi Teorisi", (Çev. Coşkun Can Aktan), Banka ve Ekonomik Yorumlar, Sayı : 3, Mart 1990, s. 40.

(3) James S. Coleman, "Foundations for a Theory of Collective Decisions", Social Choice, (ed. Lieberman), s. 28.

(4) Buchanan, "Politikanın Ekonomik Analizi : Kamu Tercihi Teorisi", ss. 40,41.

C - SİYASAL MÜBADELEDE METODOLOJİK BİREYCİLİĞİN KAYITLAMALARI

Ekonomik ve siyasal mübadeleler arasındaki nitelik farkı nedeniyle, siyasal mübadelede bulunan bir bireyin davranışını ekonomik mübadeledeki davranışından ayıran önemli kayıtlamalar vardır. Dolayısıyla, siyasal süreç analizinde metodolojik bireycilik varsayımının kullanılması, ancak bu kayıtlamalar altında mümkün olur. Bu kayıtlamaları üç başlık altında toplayabiliriz. Bununla birlikte, siyasal mübadele ortamının niteliklerinden kaynaklanmaları nedeniyle, birbirlerinden kesin çizgiler halinde ayrılmalarının söz konusu olmadığını belirtmeliyiz.

1 - Belirsizlik

Siyasal mübadelede bulunan bir birey, davranışına etki eden bir belirsizlikle karşı karşıyadır. Ekonomik mübadelede ise birey, davranışının sonucunu doğrudan kesin olarak görebilir. Siyasal mübadelede, bireyin davranışı ve sonuç arasında tam bir uygunluk yoktur. Bireyler siyasal mübadeleden elde ettikleri faydaları tam olarak içselleştiremezler. Aynı zamanda, kendi faaliyetlerinin sonuçları hakkında da bir belirsizlik içindedirler(1).

Siyasal mübadelede belirsizliğin ortaya çıkması, belirttiğimiz üzere siyasal mübadele ortamının niteliklerine bağlıdır. Bir kere, siyasal mübadele çok sayıdaki birey arasında ve kurumsal bir çerçevede gerçekleşir. Bir bireyin, bu çok taraflı mübadeleyi bütün yönleri ile kavraması mümkün değildir. İkinci olarak, ekonomik mübadelede birey, mevcut mal ve hizmet alternatifleri arasında tercihte bulunurken, siyasal mübadelede potansiyel alternatifler arasında tercihte bulunur(2). Potansiyel alternatiflerin de belli bir dereceye kadar belirsizlik içinde olması, bireyin alternatifleri tam olarak değerlendirebilmesini güçleştirir.

Belirsizlik, siyasal mübadelede bulunan bireyin davranışları üzerinde önemli ölçüde etkili olur. Örneğin birey, belirsizlik nedeniyle belki kendisi için en fazla faydayı sağlayacak olan alternatifi tercih edemeyebilir. Kısaca, belirsizlik bir dereceye kadar kaçınılmazdır. Belirsizlik içinde de olsa, bireyin davranışı rasyoneldir. Fakat belirsizlik büyük ölçüde arttığı zaman rasyonalite güçleşir(3). Bu neden-

(1) John F. Due - Arn F. Friedlaender, Government Finance, Sixth Edition, Richard D. Irwin, Inc., Illinois 1977, s. 30.

(2) Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, s. 98.

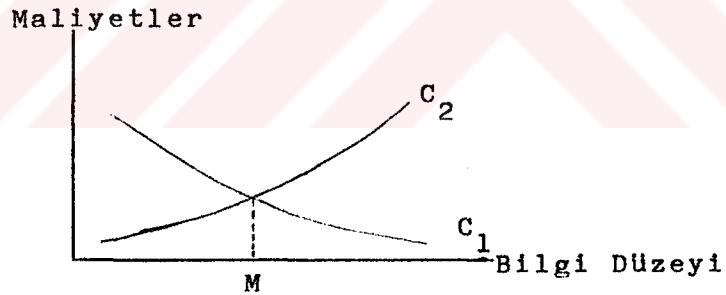
(3) Downs, a.g.e., s.11.

le, siyasal mübadelede bulunan bireylerin gerçek davranış - larını incelerken, belirsizlik kayıtlamasını göz önünde bu - lundurmak gerekir.

2 - Bilgi Düzeyi

Belirsizlik ile yakından ilgili bir kayıtlama, bi - reylerin bilgi düzeyidir. Belirsizlik derecesinin az veya çok olması bir dereceye kadar, bilgi düzeyinin az veya çok olmasına bağlıdır. Ancak aralarındaki ilişkinin tam olduğu söylenemez. Biraz önce açıkladığımız belirsizlik dışsal ko - şullara, yani siyasal mübadelenin yapısal özelliklerine ba ğ - lıdır. Bireyin bilgi düzeyi ne kadar yüksek olursa olsun , sonucun ne olacağını tam olarak görebilmesi mümkün de ğil - dir. Bu kaçınılmaz belirsizliğin yanısıra bir de, bireyin bilgi düzeyinin düşük olmasına bağlı olarak ortaya çıkan belirsizlik vardır. Bu tür belirsizlik, dışsal koşullardan çok içsel koşullarla, yani bireyin kendisi ile ilgilidir .

Bu içsel koşullar, bilgi elde etmenin ve bilgi sa - hibi olmamanın maliyetleri ile ilgilidir. Çünkü, birey için bilginin elde edilmesi maliyetsiz değildir. Bilgi, artan bi - rim maliyeti ile elde edilir. Bilginin artan birim maliye - ti ile elde edilmesine karşılık, bilgi düzeyinin artması bilgi sahibi olmamanın birim maliyetlerini azaltır. Konuyu aşağıdaki şekil yardımı ile daha iyi açıklayabiliriz(1).



Şekil : 1

Şekilde görüldüğü gibi, bilgi düzeyi arttıkça, bil - gi elde etmenin maliyeti (C_2) artmakta, bilgi sahibi olma - manın maliyeti (C_1) ise azalmaktadır. Bu durumda optimum bilgi düzeyi iki eğrinin kesiştiği (M) nokta olacaktır. Bu bize, bilgi elde etmenin artan maliyeti nedeniyle hiç bir bireyin, tam bilgi sahibi olamayacağını gösterir. Yani, bil - gi düzeyine bağlı belirsizlik te devam etmektedir.

(1) Randall Bartlett, Economic Foundations of Political Power, The Free Press, New York 1973, ss. 28-30.

Bununla birlikte, başta gelir olmak üzere çeşitli faktörlere bağlı olarak bilgi düzeyi yüksek olan bireylerin siyasal mübadelede avantajlı olmaları söz konusudur. Bilgiyi maliyeti ile az veya hiç elde edemeyen bireylerin tercihleri, eksik ve yönlendirilmiş bir bilgi ile oluşur(1).

3 - Sorumluluk

Piyasa kararlarında sorumluluk sadece tercihte bulunan bireyin üzerindedir. Bireyin sorumluluktan kaçınması mümkün değildir. Çünkü elde ettiği bir fayda kadar maliyete katlanması gerekecektir. Ayrıca, bir maldan daha fazla tüketmek isterse, diğer malın tüketimini azaltmak zorunda kalacaktır. Sorumluluğun tam olmasını sağlayan diğer bir faktör de, bireyin tercihte bulunduğu bir alternatiften başka bir alternatifin sonucuna katlanmak için zorlanmamasıdır. Kamusal kararlarda ise, bireyin sorumluluk derecesi oldukça farklıdır(2).

Siyasal mübadelede bireyin faydası ve maliyeti arasında tam bir ilişki yoktur. Bireyin tercihinin kendisinden çok, diğer bireylere de etki eden sonuçları olacaktır(3). Bireyin mübadelede bulunurken kullandığı "oy"un bölünmezliği, alternatiflerden birini diğerine tercih etmesini gerektirecektir. Diğer bir deyişle, bireyin bir alternatiften daha çok tercih etmek için diğer alternatiften belli bir miktar vageçmesi söz konusu değildir. Ayrıca birey, tercih etmediği bir alternatifin kazanması durumunda, zorlama ile bu alternatifin sonucuna katlanmak zorunda kalacaktır. Bu gibi nedenlerle, bireyin kamusal kararlardaki sorumluluk derecesi, piyasa kararlarındaki sorumluluk derecesinden daha düşük olmaktadır.

Sonuç olarak, siyasal mübadelede bulunan bireylerin davranışları üzerinde etkili olan bu uç kayıtlamanın önemli sonuçları vardır. En önemli sonucu, ileride ayrıntılı olarak değerlendireceğimiz gibi, kamusal karar alma süreci içinde etkin bir bireysel teşvik mekanizmasının kurulmasına izin vermemesidir(4).

Yukarıdaki açıklamalarımızla çalışmanın metodu hakkında yeterli açıklamalar yaptığımız kanısındayız. Birinci

(1) Due - Friedlaender, a.g.e., s. 31.

(2) Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, s. 31.

(3) Buchanan, "Closed Behavioral Systems", s. 15.

(4) Jerry R.Green - Jean J.Laffont, Incentives in Public Decision - Making, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1979, s. 160.

bölümün bundan sonraki kısımlarında, benimsediğimiz metodu kullanarak kamusal tercihlerin teorik çerçevesini çizeceğiz. Siyasal mübadele varsayımını açıklarken belirttiğimiz gibi, siyasal mübadele iki aşamalıdır. Bu nedenle, kamusal tercihlerin teorik çerçevesini bu aşamalara bağlı olarak iki kısımda inceleyeceğiz.

III - SİYASAL MÜBADELENİN İLK AŞAMASI : SİYASAL ORGANİZASYON

Bu kısımda önce, bireylerin niçin siyasal bir birlik oluşturduklarını, varsayımlarımıza bağlı olarak ele alacağız. İkinci olarak, bireylerin fayda ve maliyet hesapları ile mübadelede bulunarak oluşturdukları siyasal organizasyonun sosyal temellerini inceleyeceğiz. Son olarak da, bir kamusal tercih teorisinde çok önemli bir yere sahip olan, siyasal organizasyonun kendisinde somutlaştığı "anayasa" konusuna değineceğiz.

A - SİYASAL ORGANİZASYONUN EKONOMİK RASYONELİ

Siyasal organizasyonun olmadığı anarşi durumunu tanımlayan Hobbes'a göre, anarşi veya organize edilmemiş bir sosyal süreç olsa olsa bir geçiş aşamasıdır. Gerçekten de, anarşinin devamlı bir durum olamayacağı ve yerini siyasal bir organizasyona bırakacağı, bir çok filozof tarafından değişik bakış açıları ile gösterilmeye çalışılmıştır. Bu açıklamaların bir kısmı, siyasal organizasyonun kurulmasında sosyal kuvvetlerin önemi üzerinde durmuşlardır. Ancak, metodolojik bireycilik varsayımına göre siyasal organizasyonun kurulması, bireylerin sosyal bir düzen kurmaktan bekledikleri faydalar ve maliyetlerin dışındaki gizli sosyal kuvvetlerin varlığını gerektirmez. Siyasal organizasyona sadece, özel faydaları peşinde koşan rasyonel bireylerin aralarında yaptıkları siyasal mübadelenin sonucunda geçilir(1). Bireyler siyasal bir birlik kurmanın faydalarını maliyetleri ile karşılaştırmak, böyle bir organizasyona gitmeyi avantajlı bulurlar. Şimdi bu fayda ve maliyetleri biraz açabiliriz.

1 - Beklenen Faydalar

Siyasal bir düzenin olmadığı anarşi ortamında birey, üç tercihle karşı karşıyadır. Birincisi, bireyin gönüllü olarak mübadelede bulunmasıdır. İkincisi, kendisini ve mal varlığını korumak için kaynak ayırmasıdır. Üçüncüsü de, diğer

(1) Karl Brunner, "Reflections on the Political Economy of Government : The Persistent Growth of Government", Schweizerische Zeitschrift Für Volkswirtschaft und Statistik, Vol.114, September 1978, s. 658.

bireylerden zorla gelir transfer etmek için zorbalık yapmasıdır. Bu üç alternatiften birincisinin tercih edilmesi ile tüm bireylerin fayda elde edeceği açık bir gerçektir(1).

Siyasal organizasyonun oluşturulması ile bir bireyin faydası iki şekilde artabilir. Siyasal organizasyon ilk olarak, diğer bireylerin özel faaliyetlerinin yüklediği "dışsal maliyetleri" ortadan kaldırabilir. Örneğin, güvenlik kuvvetleri bir bireyi hırsızlık tehlikelerine karşı korur. Böylece, dışsal maliyetlerin ortadan kaldırılması birey için net bir beklenen fayda sağlar. İkinci olarak, siyasal organizasyon ile gerçekleştirilecek olan kamusal faaliyet, bireylere özel faaliyetleri ile sağlayamayacakları dışsal faydalar sunar. Örneğin, yangın tehlikesine karşı bireysel olarak korunmak kazançlı olmayabilir. Bunun yerine bireyler, aynı faaliyeti kamusal olarak gerçekleştirmek için siyasal organizasyon oluşturmayı yeğleyeceklerdir(2).

2 - Beklenen Maliyetler (İşlem Maliyetleri)

Beklenen faydaların yanı sıra, siyasal organizasyon oluşturmanın beklenen maliyetleri de vardır. Bu maliyetlere aynı zamanda işlem maliyetleri denilmektedir. Ortodoks ekonomik teoride işlem maliyetleri ihmal edilmiştir. Böyle bir ihmal, iki birey arasında anlaşmayı gerektiren ekonomik mübadele açısından haklı görülebilir. Ancak siyasal mübadelede, bu maliyetler önemlidir. Çünkü, piyasa dışı karar alma sürecinde tek sonuç üzerinde çok sayıda bireyin anlaşması gerektiğinden, bireylerin tercihleri üzerinde işlem maliyetleri etkili olmaktadır(3).

İşlem maliyetleri, siyasal organizasyon ile gerçekleştirilecek olan kamusal faaliyete bağlı olarak ortaya çıkan ve zaman ve para cinsinden ölçülebilen maliyetlerdir(4). Bu maliyetler, etkin bir siyasal organizasyon oluşturmanın önündeki başlıca engellerdir. İşlem maliyetlerinin başlıcaları şunlardır(5);

- bilgi ve haberleşme sınırlamaları,
- bedavacı (free-rider) davranış,
- stratejik davranış.

Yukarıda, bir bireyin elde etmeyi beklediği faydalar nedeniyle, kendisi gibi düşünen diğer bireylerle siyasal mü-

(1) Brunner, a.g.m., s. 660

(2) Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 43.

(3) Brown - Jackson, a.g.e., s. 78.

(4) Breton, a.g.e., s. 9.

(5) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 96.

badelede bulunarak, siyasal organizasyon oluşturabileceklerini belirtmiştik. Fakat, anarşi ortamı yerine tercih edilen siyasal düzenin, sıraladığımız işlem maliyetlerine bağlı olarak bireyler için bir risk faktörü taşıması söz konusudur. Örneğin, diğer bireylerin bilgi ve haberleşme sınırlamaları içinde olması durumunda bazı bireylerin, siyasal organizasyonu anarşi durumuna benzer haksız bir çıkar aracı olarak kullanması söz konusu olabilir. Bu durumda, siyasal organizasyonun kurulması veya devamı tehlikeye girer. O halde, bireylerin hala siyasal mübadelede bulunarak siyasal organizasyon kurmayı tercih etmelerinin nedeni ne olabilir? Bunun nedeni, anarşi ortamında bazı bireylerin kazanıp diğerlerinin kaybetmesi (negative-sum game) söz konusu iken, siyasal organizasyonun her bireyin kazandığı durum (positive-sum game) ile negatif toplam oyunun daha iyi bir karışımını sunmuş olmasıdır(1). Diğer bir deyişle, bekledikleri faydalar ile maliyetleri karşılaştıran bireyler, siyasal organizasyonu anarşi ortamına göre avantajlı bulurlar.

B - SİYASAL ORGANİZASYONUN SOYUT TEMELİ

Özel fayda motivasyonu ile gönüllü siyasal mübadelede bulunan bireylerin meydana getirdikleri siyasal organizasyonun kavramsal anlamda soyut bir temeli vardır. Günümüzde de sıkça tartışılan "sosyal sözleşme", "devlet" ve "demokrasi" gibi bu kavramlar, toplumsal birliğin soyut temelini teşkil etmektedir. Soyut nitelikteki bu kavramlar anlamlarını anayasalarda bulurlar. Anayasa konusunu incelemenden önce, bu kavramlara bir açıklık getirmemiz gerekir.

1 - Sosyal Sözleşme

Genel olarak sözleşme, iki veya daha çok sayıdaki birey arasında, gelecekte her bir birey tarafından yapılacak faaliyetler ve sonucunda verilecek ödül ve cezalar konusunda bir anlaşma yapılmasıdır. Bütün sözleşmelerin ortak özelliği, faaliyetlerin, ödüllerin ve cezaların belirlenmesidir.

Özel anlamda sosyal sözleşme ise, bir topluluk oluşturan bireylerin hak ve yükümlülükler konusunda anlaşma yaptıkları informel bir pakettir. Sosyal sözleşme, anayasalardan hem biçim hem de amaç olarak ayrılır. Çünkü, gerçekte yazılı ve bütün bireyler tarafından imzalanmış değildir. Bunun yerine, bireyler arasında sadece kavramlaştırılmış ve zımnen kabul edilmiştir. Amacı bir topluluk meydana getirmekten çok, bir toplumu tanımlamaktır. Bu tanımlama, siyasal organizasyonun üzerine kurulduğu adalet, eşitlik, dürüstlük

(1) Bruner, a.g.m., s. 660.

ve doğal görevler gibi temel prensipleri kapsamaktadır(1).

Sosyal sözleşmenin en önemli özelliği, bireylerin ex ante eşit ve geleceğin belirsiz olduğu orijinal durumdan işe başlamalarıdır. Orijinal durumda oybirliği önem kazanmaktadır. Çünkü, bütün bireylerin fayda elde etmesi söz konusudur. Bir toplum meydana getirmek için bireylerin ortak amaca sahip olmaları ve birbirleri hakkında özdeş bilgi içinde bulunmaları, oybirliğini kolaylaştırır. Böylece denilebilir ki, orijinal durumda sosyal sözleşme üzerinde oybirliğine ulaşma sorunu yoktur(2).

Bireylerin niçin bir araya gelerek bir toplum oluşturduklarını metodolojik bireycilik varsayımına göre açıklamakta faydalı olan sosyal sözleşme kavramından, demokrasi ve siyasal düzenlemelerin yapısı hakkında doğrudan anlamlar çıkarılamaz. Nitekim, demokratik olmayan siyasal kurumların da sosyal sözleşme kavramına dayandırılması söz konusu olabilir(3). Bu konuda Hobbes'un yaklaşımını örnek olarak verebiliriz. Her birinin birbiri ile savaştığı anarşi durumunda bireyler, egemen kral ile anlaşma yaparak, düzen ve güvenlik için doğal özgürlüklerinden vazgeçerler. Bu ilk sözleşmenin ardından kamusal kararların kral tarafından alınmaya başlaması demokratik değildir.

Diğer yaklaşımlar tarafından da kullanılabilmesine rağmen, metodolojik bireycilik ve siyasal mübadele varsayımlarına bağlı olarak çerçevesini çizmeye çalıştığımız kamusal tercih teorisinin de "sözleşmeci" olması gerekir. Çünkü siyasal organizasyonun kavramsal temelini açıklayan sosyal sözleşme, bireysel tercihler ile kamusal tercihler arasında köprü kurmada yardımcı olmaktadır(4).

2 - Devlet

Devlet, insanların belli bir coğrafya parçasında belli bir toplum oluşturarak yaşamalarının zorunlu olarak gerektirdiği bir kurumdur. Bir toplumun ayrı bir kimlik halinde ortaya çıkması demek, devlet olarak isimlendirilen ayrı bir siyasal organizasyona sahip olmaları, diğer bir deyişle egemen olabilmeleri demektir. Devleti sadece sözleşmeci önermenin bir kurumu olarak görmemek gerekir. Çünkü, tarihin hemen her döneminde devletler var olmuştur. Bu, devletin soyut bir organizasyon olduğunu göstermektedir. Tarihin

(1) Dennis C. Mueller, "The Social Contract and Collective Choice", Public Choice and Public Finance, (ed. Røskamp), s. 55.

(2) Dennis C. Mueller - Robert D. Tollison - Thomas D. Willet, "The Utilitarian Contract", The Economic Approach to Public Policy, (ed. Amacher-Tollison-Willet), ss.313-314.

(3) Buchanan, Liberty, Market, and State, s.240.

(4) Buchanan - Tullock, a.g.e., s.vii.

çeşitli dönemlerinde benimsenen veya düşünürlerce savunulan felsefi inanışlar, devletin somut içeriğini tanımlamışlardır. Metafizik, toplumcu veya bireyci felsefelere bağlı olarak devlet, çok farklı şekillerde açıklanmaktadır. Devlet, bu farklı görüşlere göre oluşturulan siyasal kurum ve kurullarla somut bir yapı kazanmaktadır.

Orta çağlarda hayatın hem ekonomik hem siyasal yönü için birey üstü amaçların hedeflenmesi, genel kabul görmüştür. Bu dönemdeki devlet teorisyenlerinin çoğu, devleti birey tercihlerini maksimize etmenin bir aracı olmaktan çok, kamusal fayda gibi daha üstün kabul edilen amaçlara ulaşmanın bir aracı olarak görmüşlerdir. Belki de bu nedenle, tarihte çoğu devletler despotizmin değişik örneklerini sergilemişlerdir(1). Bu yaklaşımlarda devlet, bireylerin amaçlarından ayrı amacı olan bir varlık gibi kabul edilmektedir. Böyle bir devlet anlayışı organiktir. Diğer taraftan, toplumsal birliği sosyal sözleşmeye dayandırmak isteyen orta çağ düşünürleri, kamusal fayda kavramını benimsediklerinden sonuçta organik bir devlet görüşü sergilemişlerdir.

Metodolojik bireycilik ve siyasal mübadele varsa - yımlarını esas alan sözleşmecî kamusal tercih teorisinde ise devlet, fayda maksimizasyoncusu rasyonel bireylerin aralarındaki gönüllü siyasal mübadelenin sonucunda oluşturdukları bir araçtır. Devletin kendisinin bir refah fonksiyonu yoktur. Devleti tanımlayan amaç fonksiyon, toplumu meydana getiren bireylerin amaç fonksiyonlarından çıkar. Devletin bu şekilde tanımlanması, modern devlet teorilerinin devleti tanımladıkları "iktidar" kavramı ile bağdaştırılabilir(2). Devletin gönüllü bir organizasyon olması onun kuvvet kullanması ile çelişmez. Çünkü, bireyler kendi faydaları gereği, zor kullanma hakkını devlete vermektedirler. Sonuç olarak, devletin böyle bir siyasal mübadele sonucu ortaya çıkan bir kurum olarak kabul edilmemesi durumunda, liberal bir sosyal düzenin varlığı anlamlı olmaz(3).

3 - Demokrasi

Günümüzde, tanımlanmasında tam bir görüş birliğinin sağlanamadığı demokrasi kavramı, iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Bazıları demokratik toplumu, bireysel özgürlük ve sosyal adalet gibi değerleri gerçekleştirmek için düşünülen bir sosyal düzen olarak tanımlamaktadır. Bu tanımda,

(1) Tullock, Private Wants, Public Needs, s. 32.

(2) Savaş, "İktisat Politikası Anayasası", s. 18.

(3) James M. Buchanan, "The Constitution of Economic Policy", American Economic Review, Vol. 77, No. 3, 1987, s.246.

söz konusu değerleri gerçekleştirmenin aracı olarak kabul edilen kurumlara ikinci derecede önem verilmektedir. Diğer bazıları ise, demokrasiyi daha dar anlamda kullanırlar. Demokrasiyi, halkın oyu ile hükümetin seçilmesi ve değiştirilmesi prosedürü, yani bir yönetim şekli olarak tanımlarlar. Bu ikinci görüşte, demokratik kurumların bireysel değerleri güvence altına aldığı kabul edilmektedir(1).

Burada, bu görüşlerin hangisinin doğru olduğunu tartışmayacağız. Aslında, farklı gibi görünen bu iki demokrasi kavramı uzlaşmaz değildir. Çünkü, demokrasi için temel oluşturan en önemli önerme, değerlerin kaynağının bireylere dayanmasıdır. Bireysel özgürlük, humanizm ve sosyal adalet gibi değerlerin çıkış noktası, toplumu meydana getiren bireylerin değerlendirmeleridir. İyi ve kötü ayırımını yapacak üstün birey yoktur. Bireyi değerlendirmenin son kaynağı kabul eden demokraside sorun, çeşitli tercihler arasında en iyisinin seçilmesi ve ortak malın araştırılması değildir. Asıl önemli sorun, siyasal kurumların demokratik olarak kullanılmasıdır(2). Mantıksal olarak da, demokratik olmayan siyasal kurumlar ile humanist değerlerin gerçekleştirilmesi veya demokratik siyasal kurumların humanist olmayan amaçları izlemesi mümkün değildir.

Demokrasi kavramını bu şekilde açıklamaya çalıştıktan sonra, şimdi işleyiş biçimine bağlı olarak nasıl sınıflandırıldığı konusuna geçebiliriz. Demokrasiler, kurumsal içeriklerine bağlı olarak ikiye ayrılırlar. Doğrudan demokrasi, her türlü kararın bütün bireylerin katılımı ile alındığı bir yönetim biçimidir. Birey sayısının az olduğu küçük toplumlarda, doğrudan demokrasinin etkin işlediği söylenebilir. Birey sayısının çok fazla olduğu büyük toplumlarda, karar alma maliyetlerinin artması nedeniyle, doğrudan demokrasi etkin kabul edilmemektedir(3).

Bütün bireylerin her türlü kararın alınmasına katılması anlamında bir demokrasi günümüzde yoktur. Bugün, siyasal rekabet ortamı içinde yapılan seçimler sonucunda temsilcilerin seçildiği temsili demokrasiler geçerlidir. Temsili demokrasiye başvurulmasının başlıca iki nedeni olduğunu söyleyebiliriz. Birinci neden, mekan ve zaman sınırlamala -

(1) Gerhard Colm, "Is Economic Planning Compatible with Democracy?", Essays in Public Finance and Fiscal Policy, Oxford University Press, New York 1955, ss. 289-290.

(2) Buchanan, Liberty, Market, and State, ss. 249-250.

(3) Eli M.Noam, "The Efficiency of Direct Democracy", Journal of Political Economy, Vol. 88, The University of Chicago Press, 1980, s. 804.

rıdır. İkinci neden ise, karmaşık kamusal kararların bir uzmanlığı gerektirmesidir(1). Görüldüğü gibi, temsili demokrasi karar alma maliyetlerini düşürmektedir.

Temsili demokrasinin en önemli özelliği, talep edenler ile arz edenler arasında kesin bir bölünmeye yol açmasıdır. Doğrudan demokraside ise, her birey hem talep edici, hem de arz edicidir. Temsili demokraside, talep edenler seçmenler, arz edenler de seçilmiş temsilciler ve bürokratlardır(2). Bu durumda, temsili bir demokrasinin sınırlandırılması iki açıdan önem kazanır. Birincisi, demokraside değerlerin kaynağı kabul edilen bireylerin farklı çıkarılara ve değerlere sahip olmaları nedeniyle ortaya çıkması söz konusu olan çatışmaları önlemek için demokrasinin anayasal olarak sınırlandırılması gerekir(3). İkincisi, siyasal iktidarı kullanan temsilcilerin son aşamada bireylere karşı sorumlu olmaları gerektiğinden, despotizme yol açmalarını önlemek için anayasal sınırlamalar önem kazanır(4). Anayasayı inceleyeceğimiz kısımda göreceğimiz gibi, partilerin belli aralıklarla seçilmesi, bireylerin konuşma, basın ve dernek kurma özgürlüklerinin olması, despotizmi sınırlayan ve günümüz temsili demokrasilerini tanımlayan kriterlerdir(5).

C - ANAYASA

Bireylerin aralarındaki siyasal mübadelenin sonucunda oluşturduklarını açıkladığımız siyasal organizasyonun kavramsal temeli, anayasada şekillenir. Anayasa, toplumdaki tüm bireylerin fayda ve maliyetlerini etkilediğinden, sosyal sözleşmede olduğu gibi, orijinal bir anayasa veya anayasal değişikliklerle ilgili bir tercih aşamasında kavramsal oybirliği önem kazanır. Daha önce belirttiğimiz gibi, bireylerin gelecekteki durumlarının belirsizlik içinde olduğu kabul edilen bu aşamada, anayasanın oybirliği ile kabulü gerçekleştirilir. Bu nedenle de, hakların ve kuralların belirlendiği anayasal tercih aşaması, Pareto optimal bir süreç olarak yorumlanabilir(6).

-
- (1) James C. Miller III, "A Program for Direct and Proxy Voting in the Legislative Process", The Economic Approach to Public Policy, (ed. Amacher-Tollison-Willet), s.369.
 - (2) Hans Van Den Doel, Democracy and Welfare Economics, (Translated by Brigid Biggins), Cambridge University Press, Cambridge 1979, s.95.
 - (3) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 253.
 - (4) John C. Livingston - Robert G. Thompson, The Consent of Governed, The McMillan Company, New York 1963, s. 205.
 - (5) G.B.Powell, Jr., Contemporary Democracies, Harvard University Press, 1982, s. 3.
 - (6) Harold M.Hochman, "Individual Preferences and Distributional Adjustments", The American Economic Review, Vol. LXII, No. 2, May 1972, s.358.

Anayasanın en önemli özelliği, devleti ve demokrasiyi tanımlayarak çerçevesini çizmesidir. Bireyler, kamusal faaliyetin alan ve kapsamı ile kurallarını ilk olarak anayasal aşamada tercih ederler. Diğer bir deyişle, devletin amaç fonksiyonu anayasada belirlenir. Devletin anayasada "koruyucu devlet" veya "etkin devlet" olarak ifade edilmesi, amaç fonksiyonunun ne olduğunu gösterir. Aynı şekilde, devletin nasıl işleyeceğini anayasada gösteren kurallar da, demokratik niteliğini belirtir. Bu durumda, anayasa ile ilgili bireysel tercih hesabını iki kategoride inceleyebiliriz.

1 - Devletin Amaç Fonksiyonunun Tanımlanması

a - Koruyucu Devlet

Anayasal tercih aşamasında bireyler ilk olarak minimum kamusal faaliyetin tanımında anlaşırlar. Minimum kamusal faaliyet, insan ve mülkiyet hakları ile bu haklara tecavüz durumunda uygulanacak yaptırımları düzenler. Minimum düzeydeki kamusal faaliyetin, toplumdaki her bireye fayda sağlayacağı açıktır(1). Devletin bireylere, güvenlik ve adalet hizmetleri sunması koruyucu devlet fonksiyonunun bir gereğidir. Koruyucu bir devlette, devletin faaliyet alanı güvenlik ve adalet hizmetleri ile sınırlı olmaktadır. İnsan ve mülkiyet haklarının tanımlanmasından sonra asıl önemli olan, bireylerin daha fazla kamusal faaliyet isteyip istemedikleridir.

b - Etkin Devlet

"Koruyucu devlet" tanımının ötesinde devlet için geniş bir "kamusal faaliyet" alanı vardır. Eğitim ve sağlık hizmetleri, çevrenin korunması, gelirin yeniden dağılımı, doğal tekellerin düzenlenmesi ve ekonomik kalkınma ve istikrarın sağlanması gibi faaliyetlerin kamusallaşması kararı, anayasal aşamada bireyler arasında siyasal mübadele konusu olmaktadır.

Siyasal orgonizasyonun ekonomik rasyoneli başlığı altında açıkladığımız beklenen fayda ve maliyetler, bir faaliyetin kamusal faaliyet olarak kabul edilmesi veya edilmemesi konusunda karar verecek olan bireyin tercih hesabını etkilemektedir. Bir faaliyetin kamusallaşmasında bireyin tercihi ilk olarak, özel faaliyetin neden olduğu dışsal maliyetleri elimine etmek ve ikinci olarak da kamusal faaliyetten dışsal fayda sağlamak amacına dayanmaktadır. Ancak bir de, bir faaliyeti özel veya kamusal olarak düzenlemenin işlem maliyetleri söz konusudur. Özel faaliye-

(1) Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 46.

tin dışsal maliyeti ile, faaliyetin kamusallaşmasının maliyetleri bir arada düşünülmesi gereken karşılıklı bağımlı maliyetlerdir. Rasyonel birey anayasal tercih aşamasında, bu karşılıklı bağımlılık içinde olan maliyetleri minimize edecek şekilde davranacaktır. Bu, beklenen faydasını maksimize etmesi demektir. Şimdi, hangi faaliyetin özel kesime, hangersinin kamu kesimine bırakılacağı konusunda, karşılıklı bağımlılık içinde olan maliyetlere göre bireyin nasıl tercihte bulunacağını inceleyebiliriz(1).

Bir faaliyetin kamusallaşması durumunda beklenen toplam maliyetlerin bugünkü minimum değeri "g" harfi ile gösterilsin. Pür özel faaliyetten beklenen maliyetler "a" olsun. Özel olarak organize olmuş (özel işbirliği organizasyonu) faaliyetin beklenen maliyetleri de "b" harfi ile gösterilsin. Bu üç beklenen maliyeti karşılaştıracak olan birey, altı olası sıralama ile karşı karşıyadır. Bireyin amacı karşılıklı bağımlılık içinde olan bu maliyetleri minimize etmek ve böylece de faydasını maksimize etmek olduğundan, sıralama en küçük değerden en büyük değere doğru olacaktır. Sıralama şu şekildedir.

1. ($a \leq b < g$)
2. ($a < g \leq b$)
3. ($b < a \leq g$)
4. ($b < g < a$)
5. ($g < a \leq b$)
6. ($g < b < a$)

Bu sıralama içinden birey, anayasal tercih aşamasında sadece 5. ve 6. sıralamalardaki gibi olması durumunda faaliyetin kamusallaşmasını tercih edecektir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, özel faaliyetin dışsal maliyetlerinin olmasının bir faaliyeti kamu kesimine bırakmanın ne gerekli ne de yeterli koşulu olmadığıdır. $a=0$ olması durumu dışındaki bir özel faaliyet dışsal maliyetlere yol açtığı halde, diğer faaliyetlerin beklenen maliyetlerinden daha küçük olduğu için özel faaliyet olarak kalmaya devam edecektir. (1.ve 2.sıralama). Gerekli bir koşulu da değildir. Çünkü, ancak kamusal faaliyetin diğerlerinden daha az maliyete yol açması beklenirse, kamu kesimi faaliyeti halini alabilmektedir. (5.ve 6.sıralama).

2 - Demokratik Kurumsal Yapının Tercih Edilmesi

Birey için anayasal tercih aşamasında önem kazanan ikinci konu, siyasal süreç içinde bireysel tercihlerden kamusal tercihlere geçişi sağlayacak kurumların tercih edilmesidir. Bu tercih ile bireyler, siyasal organizasyonun demokratik niteliğini tanımlamış olurlar. İlk olarak, temsili bir demokraside temsilcilerin seçiminde uygulanacak karar

(1) Bu konudaki açıklamalar için bkz.: Buchanan Tullock, a.g.e., ss. 49-61.

alma kuralları ile, temsilcilerin karar alma organı olan yasa meclisinde uygulanacak karar alma kurallarının anayasal aşamada tercih edilmesi beklenir. Bu, bireylerin belli aralıklarla tercihlerini açıklayabilmelerine imkan sağlayan demokratik bir kuraldır. Bir de, bireylerin tercihlerini devamlı açıklayabilmelerine imkan sağlayan demokratik hak ve özgürlüklerin anayasada tercih edilmesi söz konusudur.

a - Karar Alma Kuralları Arasında Tercih

Kamusal olarak organize edilmiş bir faaliyetin bireye yükleyeceği maliyetler arasında, kamusal faaliyetin karar alma kuralının maliyetleri de bulunmaktadır. Biraz önceki açıklamalarımızda bu maliyetler yok sayılarak bireyin tercih hesabı incelenmişti. Şimdi de aynı şekilde analitik basitlik sağlamak için, faaliyetin kamusallaşması kararının eksojen olarak belirlendiğini varsayabiliriz. Bu şekilde, sadece kamusal karar alma kurallarının tercihi ile ilgili birey hesabını inceleyebiliriz(1).

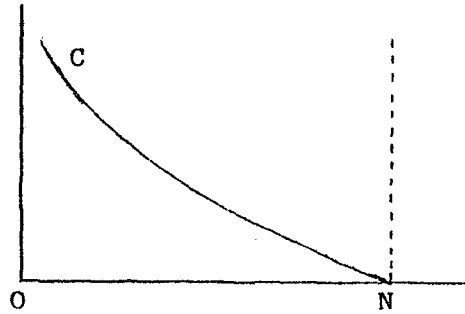
Burada da , karşılıklı bağımlılık içinde olan iki maliyet söz konusudur. Birincisi, bir kamusal kararın alınması için gerekli olan oy sayısına ulaşarak anlaşma yapan bireylerin, bu kararları ile diğer bireylere yükledikleri dışsal maliyetlerdir. Bu fonksiyon şu şekilde yazılabilir :

$$C_i = f(N_a), i = 1, 2, \dots, N$$

$$N_a \leq N$$

Fonksiyonda C_i , kamusal bir faaliyet konusunda anlaşan bireylerin i . bireye yüklemeleri beklenen maliyetlerin bugünkü değerini, N_a ise toplam birey sayısı N içinde bir kamusal kararın alınması için gerekli olan birey sayısını göstermektedir. Bir kamusal karar için anlaşması gereken birey sayısı (N_a) artarken, i . bireyin katlanması gereken maliyet azalacaktır. Bu fonksiyonun şekil yardımı ile anlatımı daha açıklayıcı olacaktır.

Bir Birey
İçin Bek-
lenen Dış-
sal Mali-
yetler



Kamusal Faaliyet
İçin Anlaşması Ge-
reken Birey Sayısı

Şekil: 2

(1) Bu konudaki açıklamalar için bkz.: Buchanan - Tullock, a.g.e., ss. 63-84.

Dikey ekseninde i . birey için beklenen dışsal maliyetlerin bugünkü değeri, yatay ekseninde ise kamusal bir karar almak için gerekli olan bireylerin sayısı gösterilmektedir. Fonksiyonu gösteren eğri, bütün bireylerin anlaşması gereken oybirliği noktasında (N) sifıra ulaşacak şekilde eğimli olacaktır. Karar alma kuralı olarak oybirliği tercih edildiğinde, birey üzerindeki beklenen dışsal maliyetler sıfırdır. Çünkü i . birey oybirliğinin sağlanması için gerekli olan bir oy'a sahip olduğundan, diğer bireylerin kendisine dışsal maliyet yüklemesine izin vermeyecektir.

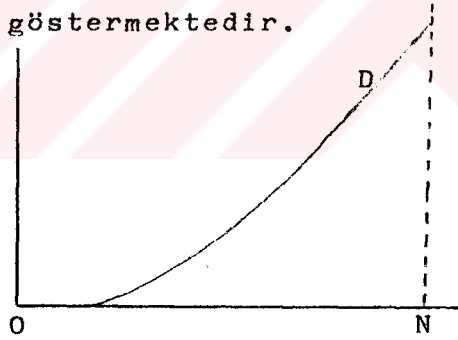
İkinci karar alma maliyeti fonksiyonu, karar alma kuralının kendisinden kaynaklanmaktadır. Eğer tek bir karar üzerinde iki veya daha fazla sayıda bireyin anlaşması gerekiyorsa, bunun için ek çaba ve zaman gereklidir. Anlaşması gerekli olan bireylerin sayısı artarken, her bir bireyin karar üzerinde anlaşabilmek için daha fazla zaman ayırması ve çaba sarfetmesi gerekecektir. Bu durumda, karar alma maliyetleri ile ilgili fonksiyon şu şekilde yazılabilir:

$$D_i = f(N_a), i = 1, 2, \dots, N$$

$$N_a \leq N$$

Burada D_i , bir kamusal kararın alınmasına katılan i . bireyin karşı karşıya kalması beklenen karar alma maliyetlerinin bugünkü değerini göstermektedir.

Beklenen Karar Alma Maliyetleri



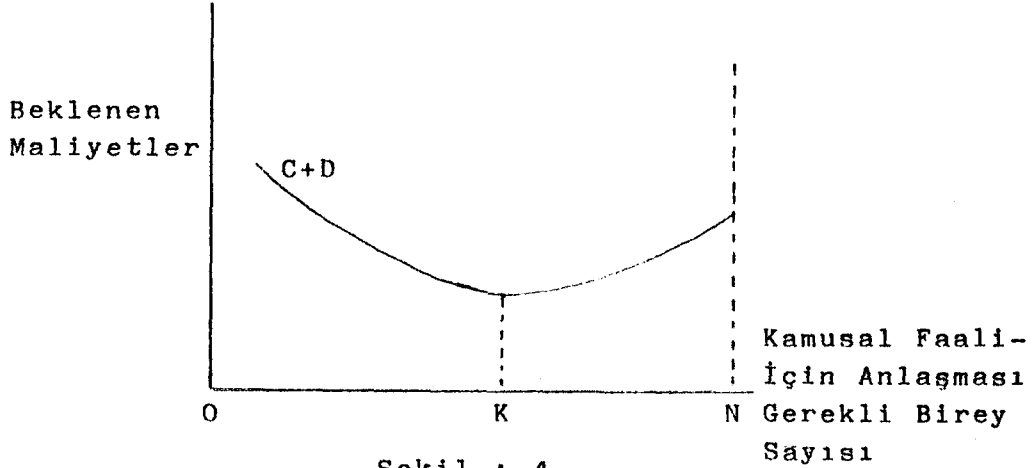
Kamusal faaliyet için anlaşması gerekli Birey Sayısı

Şekil : 3

Yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi, kamusal faaliyet için anlaşması gereken birey sayısı artarken, karar alma maliyetleri de artmakta ve oybirliği (N) kuralı altında en yüksek düzeye çıkmaktadır.

Şimdi bu iki maliyet fonksiyonuna bağlı olarak bireyin bir karar alma kuralı konusundaki tercihini açıklamaya çalışabiliriz. Birey bir karar alma kuralını tercih ederken, karar alma kuralından beklenen dışsal maliyetlerle, karar alma kuralının beklenen maliyetlerinin her ikisini de minimize etmeye çalışacaktır. Bu iki maliyet fonksi -

yonu şekil üzerinde dikey olarak toplanabilir. Birey açısından en etkin karar alma kuralı, ortaya çıkan eğri üzerindeki en düşük noktanın temsil ettiği karar alma kuralıdır. Şekil 4, bireyin, kamusal kararların alınması için toplam bireylerin K/N kadarının anlaşmasını gerektiren kuralı tercih edeceğini göstermektedir



Şekil : 4

Anayasal aşamadaki tercihini analiz ettiğimiz birey, günlük tercihlerde olmayan bir hesaplara karşı karşıyadır. Birey daha kapsamlı kuralları tercih etmekle, aleyhindeki kararlardan korunmak için, karar alma kuralının ilave maliyetini kabul etmiş olmaktadır. Tersine, daha az kapsamlı karar alma kuralını tercih ettiğinde, daha düşük bir karar alma maliyeti için dışsal maliyetlerden korunmanın bir kısmından vazgeçmiş olmaktadır. Bu nedenle, bütün kamusal faaliyetler için, bireyin tek bir karar alma kuralını tercih edeceği düşünülmemelidir.

Anayasada tanımlanan amaç fonksiyonuna bağlı olarak siyasal organizasyonun üstleneceği faaliyet iki kategoriye ayrılabilir. Koruyucu devlet kavramı içinde insan ve mülkiyet hakları bir kez tanımlandıktan sonra, kamusal faaliyet aşamasında bu hakların sınırlandırılması ve değiştirilmesi mümkündür. Çünkü anayasalarda bu haklar bir defaya ait ve herşeyi içine alacak şekilde tanımlanamaz. İnsan ve mülkiyet haklarının değiştirilmesine yönelik kamusal faaliyetin kendisine çok ciddi maliyetler yükleyeceğini düşünen birey, daha kapsamlı karar alma kuralını tercih edecektir. İkinci tür kamusal faaliyet etkin devlet tanımında anlamını bulmakta ve hükümetin üstlendiği tüm faaliyetleri içine almaktadır. Eğitim, sağlık, çevre koruması ve ekonomik kalkınma gibi faaliyetlerin karar alma kuralı ile ilgili dışsal maliyetleri, birinci kategorideki dışsal maliyetler kadar önemli olmayacağından, bireyin bu faaliyetler için daha az kapsamlı bir karar alma kuralını tercih etmesi beklenir.

b - Diğer Kuralların Tercihî

Bireylerin temsilcileri seçmek için tercih ettikleri bir karar alma kuralı, tercihlerini belli aralıklarla açıklamalarına izin vermektedir. Diğer bir deyişle, bireyler belirlenen karar alma kuralı altında seçim dönemlerinde tercihlerini açıklamaktadırlar. Temsilciler gelecek seçime kadar karar alma yetkisini bireylerden aldıklarından, yine bireyler tarafından belirlendiğini varsaydığımız karar alma kuralına göre kamusal tercihleri belirlemektedirler. Bu karar alma kurallarının oybirliğinden daha az kapsamlı olacağını gösterdik. Benimsenen oy çokluğu kuralının bazı bireylere dışsal maliyet yüklemesi söz konusudur. Ayrıca, karar alma organlarının da bireylerin tercihlerine karşı duyarlı olmaktan uzaklaşması mümkündür. Bu gibi durumlarda bir bireyin kamusal karar alma süreci içindeki gücünü, kendisine en fazla faydayı sağlayacak sonuçları elde etme yeteneği olarak düşünebiliriz. Bireyin bu gücü, her bir faaliyet üzerindeki toplam anayasal kontrolüne eşittir(1). Bireye kamusal faaliyet aşamasında kontrol gücü veren anayasal kurumlar şu şekilde sıralanabilir :

- Örgütlenme (dernek, sendika, birlik) özgürlüğü,
- Toplantı ve gösteri yapma özgürlüğü,
- Basın özgürlüğü.

Tercih ettiği bu anayasal özgürlüklerle birey, kendisini kamusal faaliyetin dışsal maliyetlerinden korumak isteyebileceği gibi, kamusal karar alma organının birey tercihlerinden uzaklaşmamasını ve değişen duruma göre değişen tercihlerini açıklamasını sağlayacaktır.

Anayasa ile ilgili bireyler arası mübadeleyi bu şekilde soyut bir model içinde inceledikten sonra, bazı noktaları açıklığa kavuşturmamız gerekir. Bunun için şu soruyu sorabiliriz. Anayasaların bu şekilde açıklanması mevcut anayasalar açısından ne kadar gerçekçidir? Gerçekten nüfusun, siyasal koalisyonların oluşmasını teşvik edecek şekilde farklı sosyal sınıflara, ayrı etnik ve dini gruplaşmalara ayrıldığı ve bu koalisyonlardan birisinin anayasal aşamada açıkça avantajlı olduğu bir toplum için, bu analiz tam bir uygunluk göstermez(2). Bu analizin bizim açımızdan önemi, bir toplumun anayasasını değerlendirirken, kamu ekonomisi hakkında öngörülebilir bulunabilme imkanını vermesidir.

(1) Coleman, "Foundations for a Theory of Collective Decisions", s. 36.

(2) Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 80.

IV - SİYASAL MÜBADELENİN İKİNCİ AŞAMASI : KAMUSAL FAALİYET

Kamusal tercihler sorunu, bir anayasanın kabul edilmesiyle sona ermez. Kamusal tercihlerin anayasal aşamadan sonraki aşaması kamusal faaliyettir. Kamusal faaliyet, bireylerin anayasa ile çerçevesini çizdikleri devlet ve demokrasi içinde gerçekleşir. Kamusal faaliyet, siyasal organizasyon tarafından anayasal sınırlar içinde yapılan düzenlemeleri ve üretilen mal ve hizmetleri kapsamaktadır. Bu nedenle de kamusal faaliyet aşamasındaki tercihler tüm olarak kamu veya özel kesim arasında değil, kamusal faaliyetin marjlarında yapılmaktadır(1).

Günümüzde geçerli olduğunu belirttiğimiz temsili demokrasilerin en önemli özelliği, bilindiği gibi talep edenler ile arz edenler arasında bir bölünmeye yol açmasıdır. Bu nedenle, temsili bir demokraside kamusal faaliyet konusu olan mal ve hizmetlerin talep ve arz olmak üzere iki yönü vardır. Burada kamusal faaliyetin bu iki yönünü inceleyeceğiz.

A - KAMUSAL FAALİYETİN TALEP YÖNÜ

Bireyler kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetleri, kamusal karar alma sürecine katılarak talep ederler. Böylece kamusal bir tercih, her bireyin farklı tercihlerini yansıtmak durumundadır. Bu ayrı bireysel taleplerin kamusal bir tercihe dönüştürülmesi için toplanması gerekir. Bireysel tercihler karar alma kuralları aracılığıyla toplanırlar. O halde önce bireysel tercihlerin açıklanması konusunu, sonra da toplanması konusunu inceleyebiliriz.

1 - Bireysel Tercihlerin Açıklanması : Kamusal Karar Alma Sürecine Katılım

Bireyler kamusal faaliyet ile ilgili taleplerini kamusal karar alma süreci içinde tercihlerini açıklayarak ortaya koyarlar. Bireylerin temsili demokrasilerde tercihlerini açıklamalarını sağlayan çeşitli yollar vardır. Bunların başlıcaları şunlardır(2) :

- Seçimler,
- Baskı grupları,

(1) C.Lowell Harris, "Government Expenditures : Some Economic Issues", Maliye Enstitüsü Konferansları, İ.Ü.İ.F. Maliye Enstitüsü, No.41, İstanbul 1969, s. 51.

(2) Bkz.: Lindblom, The Policy Making Process,ss.45-50 ; Powell, a.g.e., s.13.

- Parti çalışması,
- Doğrudan ilişkiler veya parasal destekle temsilcileri etkileme,
- Toplantı ve gösterilere katılma,
- Baş kaldırma.

Bir bireyin kamusal faaliyet için olan talebini a - çıkılmasına imkan sağlayan bu araçların zaman ve para cinsinden maliyetleri vardır(1). Bu maliyetler, bireyin tercihlerini açıklama kararı üzerinde etkili olmaktadır. Burada , tercihleri açıklamanın iki önemli yolu olan seçimleri ve baskı gruplarını ön plana çıkaracağız. Diğer katılım araçlarının rollerine ve sonuçlarına yeri geldikçe değineceğiz.

a - Seçimler

Seçim, çok yönlü fonksiyonu olan demokratik bir kurumdur. Burada, seçimlerin bireylerin tercihlerini açıklamalarını sağlayan yönünü inceleyeceğiz. Seçimlerin en önemli özelliği, belli aralıklarla yapılmasıdır. Bu demektir ki, bireyler tercihlerini her kamusal faaliyet için ayrı ayrı ve sürekli değil, belli aralıklarla ve bir kerede açıklamaktadırlar. Bireyler seçimlerde, bir kamusal faaliyet programı sunan siyasal partiler arasında tercihte bulunurlar. Partiler arası farklılıklarla ilgili seçmen kavrayışı seçim dönemleri arasında olur(2). Bu kavrayışa bağlı olarak bütün bireylerin seçimlere katılıp tercihlerini açıklamaları beklenir. Ancak bireylerin siyasal partiler ile ilgili kavrayışları farklı olacağından, bütün bireylerin seçimlere katılıp tercihlerini açıklamaları söz konusu değildir. Şimdi, bireylerin seçimlere katılma veya çekimser kalma konusundaki kararlarını açıklamaya çalışalım.

Metodolojik bireycilik varsayımını açıklarken, bireylerin amaçsal bir davranış içinde olduğunu belirtmiştik. Birey amaçsal davranarak ilk olarak, bir faaliyetin kendisi üzerindeki etkilerini bekler. İkinci olarak da, bu faaliyetin sonucu üzerinde etkili olmaya çalışır. Birinci koşulun olmaması durumunda, bireyin faaliyetin sonucuna etki etmek için davranışta bulunmasının bir nedeni yoktur.Çünkü, onun üzerinde herhangi bir etkisi yoktur. Eğer ikinci koşul yoksa, bireyin tercihini açıklaması boşunadır(3). Çünkü, sonuca

(1) Breton, a.g.e., s. 110.

(2) Dennis S.Ippolito - Thomas G.Walker, Political Parties, Interest Groups, and Public Policy, Prentice - Hall, Inc., Englewood cliffs, N.J., 1980, s. 5.

(3) James S.Coleman, The Mathematics of Collective Action, Heinemann Educational Books, London 1973, s. 32.

etki edemeyecektir. Buna göre, seçimlerde oy kullanmak veya çekimser kalmak kararı, aşağıdaki faktörleri göz önüne alan bireylerin fayda ve maliyet hesabı ile formüle edilebilir(1):

P = Bireyin kullanacağı oy ile seçim sonucuna somut olarak etki etme ihtimali,

B = Daha fazla tercih ettiği siyasal partiden elde etmeyi beklediği fayda,

D = Seçime katılmakla duyduğu kişisel tatmin,

C = Oy vermenin maliyeti.

Bu faktörleri göz önüne alan bireyin, oy kullandığı tek fonksiyon şudur :

$$PB+D-C > 0$$

Bu fonksiyonu bozarak bireyin seçimlere katılmamasına yol açan, belirttiğimiz gibi iki neden vardır. Farksızlık ; bütün siyasal partiler aynı kamusal faaliyet programını benimsedikleri zaman meydana gelir. Bu durumda, hangi programın seçileceğinin birey açısından bir önemi kalmaz. Diğer bir deyişle, B'nin değeri sifıra yaklaşır. Bu, pozitif bir çekimserliktir. Soğuma ; bireyin tercihi ile sunulan programlar arasında uzaklık olduğu zaman söz konusudur. Birey sunulan programlar arasında, kendi tercihine en yakın olanını bulamadığı için, kendi istediği doğrultuda sonuca etki edemeyecektir. Bu yüzden, kişisel tatmini D sifıra yaklaşacaktır. Bu, negatif bir çekimserliktir.

Bireyin tercihini açıklama kararı vermesi durumunda, bir diğer önemli konu tercihini açıklama biçimidir. Birey, tercihini ya olduğu gibi açıklayabilir. Ya da "stratejik" bir davranış içine girebilir. Doğrudan açıklama, bireyin diğer bireylerin hangi yönde oy kullanacağına bakmadan kendi samimi tercihini açıklamasıdır. Stratejik davranışta ise bireyin gerçek tercihlerine göre değil, diğer bireylerin tercihlerini göz önüne alarak oy kullanmasıdır(2). Bireyin stratejik davranması da tam olarak rasyonedir. Çünkü birey, gerçek tercihlerini gizlemeyi avantajlı bulmaktadır.

(1) Doel, a.g.e., ss. 99 -100.

(2) H.Moulin, The Strategy of Social Choice, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1983, s. 8.

b - Baskı Grupları

Metodolojik bireycilik varsayımında, faydasını maksimize etme amacıyla olan bireylerin destekleyici ve işbirlikçi davranış içinde bulunabileceklerini belirtmiştik. Buna bağlı olarak da bireyin anayasal aşamada dernek, sendika ve birlik kurma haklarını tercih edeceğini açıklamıştık. Böyle bir bireysel tercih hesabının sonucunda oluşturulan baskı gruplarının, günümüz demokratik toplumlarında kamusal karar alma sürecine katılımın temel bir aracı olduğu görülmektedir.

Baskı grubunu, ortak çıkarlara sahip bireylerin bir araya geldikleri bir topluluk olarak tanımlayabiliriz. Ortak çıkarları olan bireylerin bir araya gelmelerinin nedeni, katılım maliyetlerini paylaşmak (maliyet minimizasyonu) ve tercihlerini daha etkin açıklamaktır. Tek bir bireyden daha büyük tercih açıklama maliyetine katlanması ve tercihini daha az etkin açıklaması söz konusu iken, ortak çıkarı olan bireylerle işbirliği yapmasının sağlayacağı fayda onu, gönüllü olarak bir gruba katılmaya götürür(1).

Bireylerin çıkarları ; gelir, endüstri, meslek, coğrafya ve yaş gibi açılardan ortak olabilir. Herhangi bir açıdan ortaklığı olan bireyler, karar alma süreci içinde etkili olarak kendi refahlarını arttırmak isterler(2). Örneğin savunma harcamaları, savunma endüstrisinden fayda elde edenler tarafından ; yol yapımı şoförler ve inşaat sektörü tarafından ; eğitim hizmetleri eğitimden faydalananlar ve istihdam edilen öğretmenler tarafından talep edilecektir(3). Dolayısıyla, ayrı çıkarlara sahip çok sayıdaki baskı grupları arasında bir rekabetin ortaya çıkması söz konusudur. Rekabet içindeki farklı baskı gruplarının amaçlarına ulaşmak için başvurdukları metodlar çok çeşitlidir. Bunları beş kategori içinde toplayabiliriz(4).

1. İkna yolu,
2. Tehdit,
3. Parasal yardım ve rüşvet,
4. Hükümet faaliyetlerinin baltalanması,
5. Grev ve benzeri hareketler.

Bu metodlara başvuran baskı gruplarının her birinin etkinliği aynı değildir. Baskı gruplarının etkinliğini belir-

(1) Bartlett, a.g.e., s. 151 ; Buchanan - Tullock, a.g.e., s.283.

(2) Garry S.Becker, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", Quarterly Journal of Economics, Vol.XCVIII, No.3, August 1983, s. 372.

(3) Musgrave, "Excess Bias and the Nature of Budget Growth", s. 297.

(4) Bülent Daver, Siyaset Bilimine Giriş, Kalite Matbaası, Ankara 1976, ss. 239 - 240.

leyen faktörler ; büyüklük, maddi güç, toplumsal itibar, tutarlılık, dayanışma, özerklik, ilgilenilen sorunların tümü ve liderlik olarak sıralanabilir(1). Bunlardan maddi güç, baskı grubunun sahip olduğu parasal zenginlik ve bir kitle ileti - şim aracı (gazete, dergi, özel radyo ve TV) olabilir(2). Büyüklük, baskı grubunu meydana getiren bireylerin sayısıdır. Sıralanan faktörlerin hepsini bünyesinde bulunduran bir baskı grubunun, en etkin baskı grubu olması söz konusudur. Ancak hepsinin bir arada bulunması söz konusu olmadığından , baskı grubunun etkinliğinde maddi güç ön plana çıkar. Örneğin, iş adamlarının kurdukları bir dernek az üyeye sahip olsa da, sağladığı parasal destekle daha etkili olabilir(3).

Etkin baskı gruplarının çok sayıda olması, aralarındaki rekabeti şiddetlendirecektir. Etkin baskı gruplarının sayısında ise, özellikle ülkenin nüfus yapısı önemli bir etkiye sahiptir. Daha düşük sosyo-ekonomik düzeyde olanların bir baskı grubu şeklinde örgütlenme ihtimali zayıftır. Bununla birlikte, nüfusunun büyük bir kısmını sosyo-ekonomik düzeyi düşük olanların oluşturduğu ülkelerde, etkin baskı gruplarının sayısı az olabilir(4). Diğer taraftan, nüfusu yüksek olan ve heterojen bir yapı gösteren ülkelerde ise, farklı çıkarları temsil eden çok sayıda baskı grubunun bulunması söz konusu olabilir(5).

2 - Bireysel Tercihlerin Toplanması : Karar Alma Kuralları

Bireyler seçimlerde tercihlerini, kendilerine en fazla faydayı sağlayacağına inandıkları bir kamusal faaliyet programı lehinde oy kullanarak açıklarlar. Hangi kamusal faaliyet programının kamusal talebi temsil edeceği, ayrı birey tercihlerinin toplanması sonucunda belli olur. Bireysel tercihler belli bir oylama kuralı aracılığıyla toplanırlar.

Belli bir karar alma kuralına bağlı olarak kamusal talebe dönüşen bir kamusal faaliyet programı, bütün bireylerin refahı üzerinde etki yapar. Bu nedenle, ayrı bireysel tercihleri kamusal bir talebe dönüştüren bir karar alma kuralı, sosyal refahın kapsamını belirler(6). Ancak biz olanı

(1) İltis Turan, Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, Der Yayınları, İstanbul 1976, ss.146-151.

(2) Harry Eckstein, Pressure Group Politics, The Case of the British Medical Association, George Allen and Unwin Ltd., London 1960, s. 34.

(3) Dennis C.Mueller - Peter Murrell, "Interest Groups and the Size of Government", Public Choice, Vol.48, No.2, 1986, s. 131.

(4) Ippolito - Walker, a.g.e., s. 7.

(5) Mueller - Murrell, a.g.m., s. 138.

(6) Amarty K.Sen, Collective Choice and Social Welfare, Holden-Day, Inc., San Francisco 1970, s. 65.

incelediğimizden burada, bir karar alma kuralının pratik sosyal refah kapsamı dışındaki normatif yönlerine pek girmeyeceğiz.

Günümüz temsili demokrasilerinde değişik şekillerde de olsa, başvurulan tek kural "oy çokluğu"dur. Oy çokluğu kuralını incelemeye geçmeden önce "oybirliği" kuralına değin -mek, çeşitli açılardan karşılaştırmalar yapabilmek için yararlı olacaktır.

a - Oybirliği Kuralı

Oybirliği, karar alma süreci içinde bütün bireylerin tercihlerinin toplama hesabına alınmasını sağlayan tek kuraldır. Oybirliği ve yumuşatılmış şekli olan yaklaşık oybirliğini ilk savunan Wicksell, bu kuralı bazı bireylerin faydalanmamasını ve zarar görmesini önlemek için düşünmüştür(1). Bu açıdan oybirliği kuralı, kamusal kararlar için piyasadaki Pareto optimumunun karşılığıdır. Diğer bir deyişle, kamusal faaliyetin sağladığı toplam refah sadece, herhangi bir kaybeden olmadan bir bireyin refahının artmasıdır(2).

Bireyin anayasal aşamadaki tercihini açıklarken belirttiğimiz gibi, anlaşmak için gerekli birey sayısının artan bir fonksiyonu olan karar alma kuralı maliyeti olmasaydı oybirliğinin uygulanması söz konusu olabilecekti. Ancak oybirliği kuralının önemli maliyetleri vardır. Bu maliyetlerin birincisi, her bireye fayda sağlayan bir programı formüle etmenin uzun zaman alması ; ikincisi, formüle edilebilse bile, uygulanan kamusal faaliyet programından daha fazla fayda elde edenler tarafından veto edilmesi ve ; üçüncüsü, bu nedenle statükonun tercih edilmesi, yani azınlığın sömürüsüne yol açmasıdır(3).

Karar alma maliyetlerinin yanısıra, oybirliği temsili demokrasi ile kolayca uyum sağlayan bir kural değildir . Oy alışverişi olmaksızın oybirliği kuralının işlemesi bütünüyle imkansızdır. Oy alışverişi de belli bir mal ve hizmet için söz konusu olabilir. Belli bir kamusal faaliyet programı sunan partiler üzerinde oy alışverişi söz konusu değildir(4). Böylece, oybirliği kuralı temsili demokrasilerde uygulanabilir olmaktan çıkmaktadır.

(1) Wicksell, a.g.m., s. 97.

(2) Due - Friedlaender, a.g.e., s. 40.

(3) Mueller, Public Choice, s. 84.

(4) Breton, a.g.e., s. 48.

b - Oy Çokluğu Kuralı

Temsili demokrasiye sahip modern toplumlar, ayrı bireysel tercihlerin toplanması konusunu her bir yetişkinin eşit olarak oy kullandığı oy çokluğu kuralı ile çözmek zorundadırlar. Bu kural pratiktir ve çoğunluğun tercihinin azınlık oyları ile bloke edilmesine yol açmaz(1). Kamusal talebin oy çokluğu kuralı ile belirlenmesi için, oylamaya katılanların yarısından fazlasının oyu gerekmektedir. Bununla birlikte bu kuralın tek uygulama şekli bu değildir. Oy çokluğu kuralının başlıca uygulama şekilleri şunlardır(2) :

1. Nisbi Çoğunluk Kuralı (Simple Plurality Rule)

En fazla oyu alan bir kamusal faaliyet programının kazanmasıdır. Örneğin, A programı 150, B programı 200 ve C programı 150 oy almışsa, B programı seçilecektir.

2. Basit Çoğunluk Kuralı (Simple Majority Rule)

Bu kurala göre, oylamaya katılan bireylerin yarısından bir fazlasının oyu yeterli olmaktadır. Seçime katılan bireylerin yarısından bir eksiği azınlık durumuna düşmektedir.

3. Kaliteli Çoğunluk Kuralı (Qualified Majority Rule)

Bu kurala göre, kamusal talebin belirlenmesi için, seçime katılan bireylerin 2/3 gibi büyük bir kısmının oyu gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, bu farklı oy çokluğu kurallarının hiç biri, optimum sosyal refahı sağlayamamaktadır. Buna rağmen bu kurala uygulamada başvurulmasını sağlayan refah haklılaştırması, çoğunluğun zaman içinde devamlı değişebilir özellikte olmasına dayanmaktadır. Mevcut bir seçimde herhangi bir kamusal faaliyet programı seçilebilir. Fakat gelecek seçimlerde başka bir çoğunluk tarafından diğer program seçilebilir. Eğer çoğunluğu oluşturan bireyler özdeş tercihlere sahip olsalardı, çoğunluğun tiranlığı ortaya çıkardı. Azınlık üyesi bir birey açısından, değişmeyen çoğunluk tercihinin kabul etmekte bir diktatörün kararını kabul etmek arasında fark olmayacaktı(3).

Bu refah haklılaştırmasına rağmen, bazı demokratik toplumlarda görülen baş kaldırılar ve darbeler, bireysel tercih-

(1) Due - Friedlaender, a.g.e., s. 41.

(2) Bkz.: Orhan Şener, Kollektif Karar Alma Mekanizması, Kalite Matbaası, Bursa 1980, ss. 72-73.

(3) Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, ss. 82-84.

lerin toplanması problemini çözümlenmenin tek yolunun oy çokluğu kuralı olmadığını açıkça göstermektedir(1). Oylamanın sonu - cunda azınlıkta kalan bireyler, kamusal faaliyetten fayda elde etmek ve kamusal faaliyetin kendilerine yüklenmesi söz konusu olabilen maliyetlerinden kurtulmak için, daha önce belirttiğimiz katılım araçları ile tercihlerini açıklayabilirler. Anayasal aşamada oybirliğinin olduğu varsayıldığı için, oy çokluğu kuralının olumsuz sonuçları bir düzen içinde ve devrime yol açmadan "uzlaşma" ile çözümlenebilir. Böylece uzlaşma, siyasal organizasyonun devamlılığını sağlamak için özellikle çoğunluk ve temsilcileri tarafından benimsenebilecek bir teknik olarak tanımlanabilir(2).

B - KAMUSAL FAALİYETİN ARZ YÖNÜ

1 - Siyasal Partiler

Temsili bir demokraside karar alma sürecinin temel kurumlarından birisi siyasal partilerdir. Temsili demokrasi-lerde birden fazla sayıda mevcut olan siyasal partilerin varlık nedeni, toplumda bazı bireylerin diğer bireylerin temsilcileri olma gereği ile açıklanabilir. Bir siyasal partiyi , bir seçimde seçilmek için gerekli oyu elde ederek iktidarı kontrol etmeyi amaçlayan bireylerin meydana getirdikleri bir birlik olarak tanımlayabiliriz. Birlik, aynı amaçları benimseyen bireylerin koalisyonunu ifade etmektedir. Burada önemli olan, bir siyasal partiyi meydana getiren bireylerin amaçlarının ne olduğudur. Geleneksel görüş, kamusal faydayı veya toplumun refahını araştırdıkları şeklindedir. Fakat bu görüş, politikacıların gerçek davranışlarını açıklamaktan uzaktır. Bunun için metodolojik bireycilik varsayımı doğrultusunda , bir parti çatısı altında bir araya gelen bireyleri motive eden şeyin, kişisel maddi kazançlar, kişisel güç, tarihte bırakacağı imaj, yüksek kişisel ideallerin izlenmesi ve kamusal faaliyet hakkındaki kişisel görüşü gibi faktörleri içine alan fayda fonksiyonu olduğunu söyleyebiliriz(3).

Buchanan, bir politikacının kendi faydasını maksimize edecek şekilde davranmasının, onun için "politik Gelir" olduğunu belirtmektedir(4). Politikacılar, politik gelir olarak isimlendirilen faydalarını, siyasal organizasyonun sağladığı iktidarı ele geçirdikleri zaman maksimize edebilir-

(1) Coleman, "Foundations for a Theory of Collective Decisions", s. 30.

(2) Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, s. 86 ; Livingston-Thompson, a.g.e., s.168.

(3) Breton, a.g.e., ss. 124-125.

(4) James M. Buchanan, The Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan, The University of Chicago Press, 1975, s. 157.

ceklerdir. Bu nedenle herbir siyasal parti programlarını oylarını maksimizeedecek şekilde tasarlamak ister. Nitekim tarihsel olarak da siyasal partiler, değişik çıkarları cezbeden programlar etrafında seçmen desteğini alarak iktidara gelmek isteyen gruplar olarak gelişmiştir(1).

Bir siyasal parti sadece, seçilip politik gelir elde etmek isteyen bireylerin meydana getirdikleri bir birlik olarak görülmemelidir. Çünkü siyasal partiler, bir çok topluluklardan meydana gelen ve ülke içinde dağılmış bir örgüte sahip olan birliklerdir(2). Özellikle Avrupadaki partiler ülke içinde dağılmış geniş bir örgütlenmeye sahiptir. Dolayısıyla yaygın parti örgütü içindeki bireylerin partiye olan bağlılıkları (loyalty), kamusal karar alma sürecinin bir gerçeğidir. Bu gerçek, kamusal faaliyetin sonucu üzerinde önemli bir etkiye sahiptir(3). Partiye bağlı bireyler ile seçilmeyi amaçlayan bireyler arasında bir tür siyasal mübadele söz konusudur. Bir temsilcinin seçilmesinde çaba gösteren parti örgütündeki bireyler, karşılığında temsilci vasıtasıyla kamusal faaliyetten fayda elde etmeyi beklerler. Bu yönüyle parti örgütü, karar alma süreci içinde bir baskı grubu gibi işlev görmektedir(4).

Temel özelliklerini bu şekilde açıkladığımız siyasal partilerin yapısı ve sayısı bir siyasal sistemden diğerine değişebilmektedir. Örneğin A.B.D.'deki partiler kuvvetli bir örgüt yapısından yoksundur. Avrupa'da ve biz de ise, parti örgütlerinin tüm ülke çapında yaygın bir yapısı vardır. Diğer taraftan karar alma kuralı ile ilgili seçim sistemi de partilerin sayısı üzerinde etkili olabilmektedir. Örneğin tek turlu çoğunluk sistemi iki partinin olmasını teşvik eder. Bu gibi farklılıkların kamusal faaliyetin sonucu üzerinde etkili olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, hangi parti sistemi geçerli olursa olsun önemli olan, siyasal partilerin oy maksimizasyoncusu bir davranış içinde olmalarıdır.

Bu genel açıklamalardan sonra, siyasal partilerin iktidar ve muhalefet partileri şeklindeki ayırımalarını ve aralarındaki rekabeti inceleyebiliriz.

-
- (1) Gabriel A.Almond - G.Bingham Powell,Jr., *Comparative Politics*, Second Edition, Little, Brown and Company, Boston 1978, s. 205.
 - (2) Bu konuda bkz.: Maurice Duverger, *Siyasi Partiler*, (Çev. Ergun Özbudun), İkinci Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 1974, ss. 51-79.
 - (3) Thomas R.Won Ungern-Sternberg, "A Model of Political Process with Party Loyalty", *Journal of Public Economics*, Vol.21, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1983,s.390.
 - (4) V.O.Key Jr., *Politics, Parties, Pressure Groups*, Fifth Edition, Thomas Y.Crowell Company, New York 1967, s. 347.

a - İktidar Partisi

Bir seçimde benimsenen oy çokluğu kuralı altında, seçilebilmek için gerekli oyu elde eden siyasal parti kamusal faaliyeti arz etme yetkisini alır. Bu yetkiyi alan parti iktidar partisi olarak isimlendirilir. İktidar partisi tek bir parti olabileceği gibi, değişik partilerin meydana getirdiği bir koalisyon şeklinde de olabilir. Gelecek seçimlere kadar uygulanacak olan kamusal faaliyet programı, iktidarı kazanan partinin veya partiler koalisyonunun programıdır. Böylece, iktidarı elde etmenin sağladığı tekelci yetki iki seçim dönemi ile sınırlıdır. İktidar partisi bu tekelci yetkisini iki seçim dönemi arasında en iyi bir şekilde kullanmak isteyecektir. Yeniden seçilebilmek için, öncelikle kendisini seçen çoğunluğun tercihlerini tatmin etmek isteyecektir. İktidar partisi bu şekilde devam etmek isterken farklı etkileşimler içinde kalır.

İlk etkileşim, iktidar partisinin kendi içinde olur. Çünkü iktidar partisinin seçilmiş temsilcileri arasında bir rekabet söz konusudur. Coğrafi temsil altında, her bir temsilci yeniden seçilebilmek için kendi seçim bölgesindeki bireylere fayda sağlayacak bir kamusal faaliyet programını öncelikle yasama organından geçirmeye çalışacaktır(1). Aynı şekilde, bir koalisyon iktidarı söz konusu ise, koalisyon partileri arasında oy alışverişi ve pazarlık önem kazanmaktadır. Temsilcilerin veya iktidar ortağı partilerin yanı sıra, iktidar partisi örgütü veya örgütleri, hükümet üzerinde bir baskı grubu gibi etkili olmaya çalışır.

İkinci etkileşim, baskı grupları ile iktidar partisi arasında olur. Baskı gruplarının gücü ve aralarındaki rekabet, iktidar partisi üzerinde etkili olur.

Üçüncü etkileşim, tercihleri iktidar partisinin kamusal faaliyet programında yer almayan azınlıktaki bireyler ile iktidar partisi arasında olur. Azınlıkta kalanlar, anayasada yer alacağını belirttiğimiz çeşitli yollara başvurarak kamusal faaliyetten fayda elde etmeye ve maliyetlerinden kurtulmaya çalışırlar.

b - Muhalefet Partileri

Yeterli oyu alamadıkları için kamusal faaliyet arz etme tekelini elde edemeyen partiler, muhalefet partileri olarak isimlendirilirler. Muhalefet partilerinin davranış -

(1) Dennis C.Mueller - Robert D.Tollison - Thomas D.Willet, "Solving the Intensity Problem", The Economic Approach to Public Policy, (ed.Amacher - Tollison-Willet), s.464.

ları gelecek seçimleri kazanıp iktidar olmaya yöneliktir. İktidar partisinin, üretim tekeline sahip olduğu için bireylerin tercihlerine karşılık vermek gibi bir fonksiyonu varken, muhalefet partileri bu tekeli güçten yoksun olduklarından birey tercihlerini biçimlendirmeye çalışırlar. Bu, muhalefet partilerinin önemli bir fonksiyonudur. Muhalefet partileri birey tercihlerini biçimlendirme işini, iktidar partisine yonelttikleri eleştirileri alternatif politikaları ile birleştirerek yaparlar(1). Bu konuda muhalefet partilerinin iki önemli avantajı vardır. Birincisi, yeni bir kamusal sorun üzerinde iktidar partisinden sonra görüş açıklama imkanına sahip olmalarıdır. İkincisi, iktidar partisi gibi zaman içinde yıpranma etkisi altında değillerdir. Sadece, vaatte bulunmanın hoşnutsuzluk yaratmayan avantajından yararlanırlar(2).

c - Partiler Arası Rekabet

Siyasal partilerin temel davranış motivasyonunun oy maksimizasyonu olduğunu belirtmiştik. Her bir parti bu oy maksimizasyonu davranışını, diğer partiler ile rekabet içinde olduğu bir siyasal ortamda gerçekleştirir. Böyle bir siyasal rekabet bizim kamusal tercih teorimizin operasyonel işlerliği bakımından çok önemli bir yere sahiptir. Ancak siyasal rekabet konusunu açıklamadan önce, kamusal tercih literatüründe önemli bir yere sahip olan ve siyasal rekabetin önemini azaltan "Ortalama Seçmen Teorisine" değinmemiz ve niçin gerçek hayatta olanı açıklayamadığını belirtmemiz gerekir.

"Ortalama Seçmen Teorisi" Hotelling tarafından geliştirilen duopol teorisine dayandırılmaktadır. Bazı ekonomistler partiler arası rekabeti bu teori ile açıklamaya çalışmışlardır. Bunlardan Black, Downs ve Tullock, duopol yerleşime bağlı temel toplanma teorisinin, iki partili demokratik sistemle paralel olduğunu kabul etmişlerdir(3). Ortalama seçmen teorisi, seçmen dağılımı ile ilgili varsayımdan çıkarılmaktadır. Bu teoriye göre, iki partili bir sistemde ve oy çokluğu altında, siyasal partiler mümkün olduğu kadar fazla seçmenin oyunu kazanarak iktidar olabilmek için seçmen dağılımının orta noktasına yönelme eğilimindedirler(4).

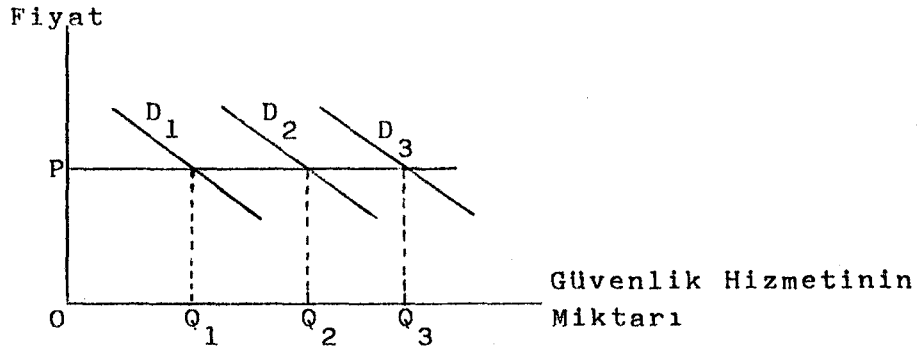
(1) Lindblom, The Policy Making Process, s. 60.

(2) Bulutoğlu, a.g.e., ss. 128, 130.

(3) James M. Buchanan, "Democracy and Duopoly : A Comparison of Analytical Models", The American Economic Review, Vol.LVIII, No.2, May 1968, s.322.

(4) William S. Comanor, "The Median Voter Rule and the Theory of Political Choice", Journal of Public Economics, Vol.14, North Holland Publishing Company, 1976, s. 170.

Ortalama seçmen teorisini şekil yardımı ile daha kolay açıklayabiliriz(1).



Şekil : 5

Belli bir fiyattan (OP) birinci birey Q_1 , ikinci birey Q_2 ve üçüncü birey Q_3 miktarında güvenlik hizmeti talep etmektedir. Oylama yapıldığında ikinci ve üçüncü birey birinci bireye karşı veya birinci ve ikinci birey üçüncü bireye karşı kazanabilir. Bu durumda hem birinci hem de üçüncü bireylerin kendi tercihlerinden başka kabul edebilecekleri tek nokta ikinci bireyin talep ettiği Q_2 miktarı olacaktır. Dolayısıyla oylama sonucunda orta seçmenin temsil ettiği Q_2 miktarı kazanacaktır.

Sadece üç bireyin ve tek bir kamusal faaliyet konusunun incelendiği bu soyut modelde görüldüğü gibi, orta seçmenin tercihi önemli bir yere sahiptir. Her bir siyasal parti iktidarı kazanabilmek için orta seçmenin tercihlerine uygun benzer programlar sunarlar. Bu aynı zamanda siyasal partiler arasındaki rekabetin azalması veya kaybolması anlamına gelir. Görüldüğü gibi ortalama seçmen teorisi, çok karmaşık bir siyasal süreci çok soyut bir çerçeve içinde açıklamaya çalışır. Oysa gerçek hayatta olan çok farklıdır. Bu yüzden, bu teori gerçekçi değildir(2). Bir kere bu teori, seçmen tercihlerini bilebildikleri varsayımı altında siyasal partilere orta seçmenin tercihini araştırma gibi pasif bir rol verir. Üstelik, orta seçmenin durumunun üstünlüğü tercihlerin tek zirveli olması varsayımına dayanmaktadır. İkinci olarak, kamusal karar alma süreci içindeki baskı gruplarının faaliyetleri yok sayılmaktadır. Üçüncü olarak, daha önce açıkladığımız çekimser davranışa yer verilmemektedir. Oysa çekimser

(1) Bkz.: Brown - Jackson, a.g.e., s.83.

(2) Francesco Forte - Alan Peacock, "Tax Planning, Tax Analysis, and Tax Policy", The Political Economy of Taxation, (ed.Forte - Peacock), Oxford 1981, s. 17.

davranış ortalama seçmen teorisinin sonuçlarını bozar. Son olarak da, statik bir teori olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü bir-biri arkasına gelen seçimleri ihmal eder(1).

Ortalama seçmen teorisinin geçersizliğini bu şekilde açıkladıktan sonra şimdi, siyasal rekabet konusuna tekrar dönebiliriz. Çok partili siyasal süreç içinde her bir parti, daha fazla seçmenin oyunu alabilmek için birbirleri ile rekabet halindedirler. Bunun için programlarını daha geniş bir seçmen kitlesinin desteğini çekecek şekilde tasarlarlar. Çünkü üç kişilik bir toplulukla değil büyük bir seçmen kitlesi ile karşı karşıyadırlar. Ayrıca, seçmen tercihlerini tam olarak bilemediklerinden seçim sonuçları belirsizdir.

Hemen belirtmeliyiz ki, siyasal rekabet ekonomik rekabetten oldukça farklıdır. Bir kere, siyasal rekabet ekonomik rekabet gibi sürekli değildir. Belli aralıklarla seçim dönemlerinde ortaya çıkar(2). İkincisi, siyasal rekabet rakip partiler arasında asimetriktir. Ekonomik rekabette rakip firmalar arasında kullanılan araçlar hemen hemen aynıdır. Siyasal rekabette ise, iktidar partilerinin tekeline kamusal faaliyetin miktar ve bileşimini etkin olarak değiştirebilme tekeli vardır. Muhalefet partileri ise kamusal faaliyetin düzeyini etkin olarak değiştiremezler. İktidar partisi ayrıca, anayasal aşamada belirlenmiş ve özel çoğunluk gerektirdiğini varsaydığımız karar alma kuralını değiştirebilmek için yasama organında yeterli çoğunluğa sahipse, gelecek seçimde tekrar kazanmasını sağlayacak şekilde karar alma kuralını değiştirebilir(3).

2 - Bürokrasi

Seçimde çoğunluğu elde ederek iktidar olan bir siyasal parti hangi kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin ne miktarda olacağına bir kez karar verdiğinde, ya satın almak ya da üretmek durumundadır. Bazı mallar satın alınsa da, çoğu mal ve hizmetler bir kamusal bürokrasi aracılığıyla üretilir. Aslında özel kesimden mal alımı da bürokrasi aracılığı ile gerçekleşir. O halde bürokrasi kamusal faaliyetin arz yönünde önemli bir yere sahiptir. Bürokrasiyi, bir mal ve hizmet üreten ve ortak bir idareye bağlı olarak çalışan

(1) Bu konuda bkz.: Peter H.Aranson-Peter C.Ordeshook, "Regulation, Redistribution and Public Choice", Public Choice, Vol.37, No.1, 1981, s.79 ; Robert T.Deacon, "Private Choce and Collective Outcomes", National Tax Journal, Vol.XXX, 1977, s.379.

(2) Buchanan - Wagner, a.g.e., s. 96.

(3) Garry M.Anderson - Robert D.Tollison, "Legislative Monopoly and the Size of Government", Southern Economic Journal, Vol.54, No.3, January 1988, s. 533.

çok sayıda bireyin meydana getirdiği bir organizasyon olarak tanımlayabiliriz(1). Bir demokratik toplumda bürokrasinin yerini ve büyüklüğünü belirleyen en önemli faktör, kamusal faaliyetin genişliğidir. Kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin daha çok olduğu toplumlarda, bürokrasi daha büyük bir yere sahiptir(2). Bürokrasinin daha büyük olması, karar alma süreci içindeki etkinliğini arttırmaktadır.

Kamusal karar alma süreci içinde önemli işlevi olan bürokrasinin temel karakteristik özellikleri şunlardır(3):

1. Aynı mal veya hizmeti üreten bürolar arasında rekabet yoktur.

2. Büroların yapısı, onları kar amacı ile işlemekten alıkoymaz.

3. Kamu kesimince üretilen mal ve hizmetler genel bir fiyat karşılığı satılmaz. Götürü tahsisatlarla üretilir.

Bu karakteristik özelliklere sahip olan bürokrasinin işleyişine yön veren en önemli faktör, bürokratik mekanizmayı işleten bireylerdir. Burada ilk olarak bürokrat davranışı önemlidir. Bürokrat, bir büroda tam gün çalışan kıdemli ve yetkili yüksek dereceli memurlardır. Dikkat edilirse, bir büronun tüm çalışanları bürokrat olarak tanımlanamamaktadır. Bürokratlar, ya meslek memuru ya da iktidar partisi tarafından atanmış olabilirler. Atama ile gelen bürokratların konumu daha belirsiz gibi görünmektedir. Kavramsal olarak onlar iktidar partisinin temsilcileridir. Ancak, doğrudan atama ile gelen bürokratlar da bürolarının temsilcileri durumuna gelirler. Bu nedenle, meslek memuru bürokrat ile geçici olarak atanmış bürokratin davranışını ayırmak gerekmez(4).

Bürokrasinin işleyişine yön veren, bürokratların davranışlarıdır. Bürokratlar da diğer bireyler gibi kendi kişisel faydalarını maksimize etmek isterler. Bir bürokratin fayda fonksiyonu içine, maaş, büronun imtiyazları, prestij, güç, atama hakkı, büro yönetiminin rahatlığı gibi faktörler girer. Bürokratin bu şekildeki fayda fonksiyonu tek başına açıklayıcı değildir. Fakat bir bürokratin amaçsal bir davranış içinde olduğunu ve onun fayda fonksiyonunun devletin refahından farklı olduğunu gösterir. Bürokrat, bürosunun bütçesini genişleterek faydasını maksimize etmeye çalışır. Diğer bir

(1) Nermin A. Unat, Bürokrasi, A.Ü.S.B.F., Yayın No: 92-74, Ankara 1959, s. 12.

(2) Peter M. Blau - Marshall W. Meyer, Bureaucracy in Modern Society, Random House, New York 1956, s. 164.

(3) Buchanan - Flowers, a.g.e., s. 126.

(4) Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, s. 22.

deyişle, bir bürokratin faydası büronun toplam bütçesinin bir fonksiyonudur(1). Bürokratlar kendi bürolarının bütçelerini genişletmek istemelerinin yanısıra, diğer bürolar tarafından gerçekleştirilen fonksiyonları da zaptederek bütçelerini genişletmek isterler. Diğer taraftan da, kendi bürolarının fonksiyonlarının ellerinden alınmasına karşı koyarlar ve yeni fonksiyonlar bulmaya çalışırlar(2)

Bütçe maksimizasyonu davranışında, bürokratlar ile diğer büro çalışanları arasındaki işbirliği önemlidir. Büro çalışanları (faktör arz edenler) bir bürokratin görev süresini, büronun gerçek performansına bağlı olarak etkilerler. Çalışanlar birlikte sorumlu ve etkin olabilecekleri gibi, bürokrati bilgilendirmeme ve direktiflerini bozma davranışı içine girebilirler. Bu açıdan bakıldığında, çalışanların çıkarları ile bürokratin çıkarları daha büyük bütçelerde ortaktır(3).

Bürokrasinin, kamusal faaliyetin arzı üzerinde oynayacağı bu rolün yanısıra, kamusal faaliyet talebinde de etkin bir baskı grubu gibi rol oynaması söz konusudur. Büro çalışanları aynı zamanda seçimlerde oy kullanan seçmenler olduklarından, bir baskı grubu gibi işlev görebilmektedirler(4).

3 - Planlama Olgusu

Şimdiye kadar metodolojik bireycilik ve siyasal mübadele varsayımlarına bağlı olarak genel bir kamusal tercih teorisi tanımlamaya çalıştık. Günümüz demokratik toplumlarındaki kamu kesimi faaliyetinin işleyişi ile ilgili davranışsal ve kurumsal çerçeveyi soyut bir şekilde çizdiğimiz bu teori içinde, planlama faaliyetine değinmedik. Oysa, otoriter siyasal sistemlerde merkezi bir rol oynayan planlama faaliyetine, demokratik toplumların bir çoğunda da yer verilmektedir. Bu durumda, çerçevesini çizdiğimiz kamusal tercih teorisi içinde planlamanın yeri nedir sorusunu açıklığa kavuşturmamız gerekir. Planlamanın olması, böyle bir teorinin geçerliliğini azaltacak veya ortadan kaldıracaktır? Yoksa, bu ülkelerdeki planlama faaliyeti, demokratik kamusal faaliyet süreci ile uzlaşmaktadır?

(1) Buchanan, *The Limits of Liberty*, s. 161 ; William A.Niskanen, "The Peculiar Economics of Bureaucracy", *The Economic Approach to Public Policy*, (ed.Amacher - Tollison - Willet), s. 8.

(2) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston 1967, ss.199,200.

(3) Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, s. 40.

(4) Turan, a.g.e., s. 20L.

Bu ve benzeri sorulara cevap verebilmek için önce -likle planlamanın genel bir tanımını yapmak gerekir. Planlama, "belli bir dönemde belirli sosyo-ekonomik amaçlara ve sayısal olarak ifade edilebilen hedeflere ulaşabilmek için, bu işle görevlendirilmiş organlar tarafından ve daha önce saptanan araçları kullanmak suretiyle belli bir bölgede yürütülen faaliyetlerin tümüne" denir(1). Mülkiyetin devlete ait olduğu sosyalist ülkelerde üretim, tüketim ve bölüşüm gibi bütün ekonomik faaliyetler, bireylerin tercihlerine göre değil, toplum adına karar veren bir yönetici kadro tarafından belirlenir. Toplumun amaç fonksiyonu, bütün karar alma sürecini kontrol eden bir merkezi planlama örgütü tarafından saptanır. Bunun demokratik bir karar alma süreci olmadığı açıktır.

Demokratik ülkelerdeki planlama faaliyeti ise oldukça farklıdır. Bu ülkelerde mülkiyetin tamamı devlete ait olmayıp, mülkiyet haklarının sınırı anayasada çizilmiştir. Dolayısıyla, planlamanın özel kesim tercihleri üzerinde bir rolü olmaması gerekir. Eğer demokratik bir toplumda çoğunluk, mülkiyetin tamamının kamu kesimine transferini gerektiren merkezi planlama lehine oy kullanırsa, bunun uygulama alanı bulabileceği düşünülmemelidir. Çünkü mülkiyet hakları, kavramsal oybirliği altında anayasal aşamada tercih edilmektedir. Böyle bir zorlama sosyal sözleşmenin yani siyasal organizasyonun temelden çözülmesi anlamına gelir. Diğer taraftan, bireylerin anayasal aşamada özel faaliyete yer vermeyen devlet mülkiyetini tercih edip etmeyecekleri konusu akla gelir. Ancak, bireylerin özgür iradeleri ile özgürlüklerini ortadan kaldırmayı tercih etmeleri düşünülemez.

Konumuz bakımından bizi ilgilendiren, planlamanın çoğulcu demokratik sistemin ortadan kaldırılmasında oynadığı ideolojik rol olmayıp, işleyişi içindeki rolüdür. Buchanan ve Wagner, tam istihdam ve fiyat istikrarı gibi ikili bir amacı gerçekleştirmek niyetinde olan bir planlamanın, emek piyasasında minimum ücret düzenlemesine giderek ekonomik düzene doğrudan müdahale etmesinin, normal demokratik karar alma sürecinin dışında olduğunu ileri sürmektedirler(2). Ancak böyle bir yargıda bulunabilmek için, önce planlamanın amaç fonksiyonunun nereden çıktığına bakmak gerekir. Eğer planlama örgütü böyle bir amacı kendiliğinden benimsiyorsa, bu durum demokratik karar alma sürecinin geçerliliğini ortadan kaldırır. Eğer bireylerin tercihlerinin toplanması ile belirlenen amaç fonksiyonunu gerçekleştirmek için iktidar partisi böyle bir görevi planlama örgütüne veriyorsa, bunun demokratik sürecin işleyişine uygun olduğu söylenebilir.

(1) Erden Öney, İktisadi Planlama, 4.Baskı, Savaş Yayınları, Ankara 1985, ss. 19-20.

(2) Buchanan - Wagner, a.g.e., ss. 90-91.

Nitekim, karma ekonomik modele sahip demokratik ülkelerde, plan amaçları seçilmiş hükümetler tarafından saptanır. Planlama örgütü, hükümetin altında ve onun direktiflerine göre çalışan bir kurumdur(1). Dolayısıyla toplumun amaç fonksiyonu, demokratik karar alma süreci içinde belli olmaktadır. Diğer taraftan, planlama örgütünün hükümet tarafından kendisine verilen amacı gerçekleştirmek için ekonomik düzene müdahale etmesinin, demokratik karar alma süreci ile çelişkili olup olmadığını değerlendirmek gerekir. Burada planlama örgütü ekonomik düzeni toptan değiştirmemekte, sadece bazı sınırlayıcı ve teşvik edici düzenlemelere gitmektedir. Anayasal aşamada bireyler temel ekonomik düzenin sınırlarını çizmekle birlikte, kamusal faaliyet aşamında bu sınırlar içinde çoğunluk oyuna bağlı olarak bazı değişiklikler olabileceğini kabul etmektedirler. Zaten bu değişiklikler de, demokratik sistem içinde seçmenlerin ve baskı gruplarının etkisine açıktır. Oy kaybına uğrayacağını düşünen bir hükümet, amaca ulaşmak için bu gibi araçları kullanmamasını planlama örgütünden isteyebilir. Diğer bir deyişle, amaç fonksiyonu gibi araçların seçimi de iktidar partilerinin tekelindedir.

Sonuç olarak, demokratik ülkelerde özel kesim için yol gösterici kamu kesimi için emredici nitelikte uygulanan planlamayı, özellikle kamu kesimi faaliyetlerinde etkinliği sağlamak için düşünülen bir teknik olarak görebiliriz(2). Ayrıca, bir kamu bürosu olan planlama örgütü, bürokrasi içinde yer almaktadır.

(1) Colm, a.g.m., s. 299.

(2) Herber, a.g.e., s. 47.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ

Birinci bölümde çerçevesini çizdiğimiz genel kamusal tercih teorisine göre, kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin miktar ve bileşimi, diğer bir deyişle kamu ekonomisinin genişliği, fayda maksimizasyoncusu bireyler arasındaki iki aşamalı siyasal mübadelenin bir sonucudur. Bizim, gerçek hayatta olanı teorileştirerek yaptığımız bu tesbiti, bazı bilim adamları doğrudan yaparak doğrulamaktadırlar. Örneğin Diamond'a göre;

"Kamu ekonomisinin genişliği esasen siyasal bir sorundur. Kamu harcamalarının toplam büyüklüğü hakkındaki karar, siyasal bir karardır"(1).

Duverger'e göre ise;

"Kamu harcamalarının tavanı sorunu, ekonomik değil siyasal bir sorundur"(2).

Aslında Birinci Bölümde, kamu ekonomisinin ulusal ekonomi içindeki genişliğinin azalma yönünde mi yoksa artma yönünde mi olduğu konusunda açık öngörülerde bulunmadık. Önemli olan, hangi yönde olursa olsun bir siyasal sürecin sonucu olarak ortaya çıktığını göstermektir. Bu bölümde ise, hemen her ülkede genişleme yönünde olduğu gözlenen olguyu, öngörülebilir bulunma imkanı veren kamusal tercih teorisine göre açıklayabiliriz.

Konuya geçmeden önce bazı noktaları açıklığa kavuşturmamız gerekir. Bilindiği gibi, kamu ekonomisinin genişliğini araştıran literatürde, mikro bir yaklaşım olan kamusal tercihlerin yanısıra makro ekonomik yaklaşımlar da söz konusudur. Bu iki temel yaklaşım arasında, kamu ekonomisinin genişlemesini öngören ortak bir model konusunda anlaşma olmadığı ifade edilmektedir(3). Nitekim, kamusal tercih teorisinin bu açıdan en fazla eleştirilen yönü, kamu harcama -

(1) Lord Diamond, Public Expenditure in Practice, George Allen Unwin Ltd., London 1975, s.36.

(2) Maurice Duverger, "Kamu Masraflarının Tavanı", (Çev.Mustafa Kamalak), Atatürk Üniver - sitesi İşletme Dergisi, Cilt.4, Sayı.3-4, Kasım 1980, s. 180.

(3) Allan H.Meltzer - Scott F.Richard, "Tests of a Rational Theory of the Size of Government", Public Choice, Vol.41, No. 3, 1983, s. 403.

larının belirlenmesinde sadece siyasal ve sosyolojik faktörlere dayanması, buna karşılık ekonomik kalkınma ve ekonomi -deki yapısal değişiklikler ile ilgili faktörlerin önemini ihmal etmesidir(1). Oysa bizim Birinci Bölümde ortaya koyduğumuz kamusal tercih teorisi genel bir teori olmak iddiasındadır. Bu nedenle, önce kamu ekonomisinin genişlemesi ile ilgili makro açıklamalara kısaca değinmemiz ve kamusal tercihler açısından değerlendirmesini yapmamız gerekir.

I - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLEMESİ İLE İLGİLİ MAKRO AÇIKLAMALAR

Kamu ekonomisinin genişlemesi sorununu açıklamaya çalışan makro modeller, makro değişkenlerde uzun dönemde meydana gelen değişme trendlerini inceleyerek, değişimin yönünü ve değişkenler arası ilişkinin çerçevesini belirlemeye çalışırlar. Bu bilinen açıklamaların burada ayrıntılı tekrarını yapmak gereksizdir. Sadece, kamusal tercihler açısından değerlendirmesini yapabilmek için başlıcalarına değinmek yeterli olacaktır. İnceleyeceğimiz üç makro açıklamadan birincisi "Wagner Kanunu", ikincisi "Peacock - Wiseman Açıklaması", üçüncüsü "Uluslararası Ekonomik Bağımlılık Açıklaması"dır.

A - WAGNER KANUNU

Kamu ekonomisinin genişlemesini bir kanun olarak açıklayan ilk ekonomist A.Wagner'dir(1). Wagner'e göre, sosyal gelişmeye bağlı olarak devletin faaliyet alanı genişlemektedir. Devletin faaliyet alanının genişlemesi de kamu harcamalarında artışa yol açmaktadır. Dikkat edilirse Wagner, kamu harcamalarındaki artışı, genişleyen devlet faaliyetinin bir sonucu olarak görmektedir.

Wagner, devletin faaliyet alanının genişlemesini üç nedene bağlamıştır. Birinci neden, ekonomik kalkınmaya bağlı olarak sosyal ve ekonomik alanlarda ortaya çıkan değişiklikler sonucunda yönetimin merkezileşmesidir. Bu durum, devletin yönetim ve güvenlik fonksiyonlarını arttırmıştır. İkinci neden, eğitim ve gelir dağılımı alanlarında ortaya çıkan gelişmelerdir. Eğitim ve gelir dağılımının büyük önem kazanması, devlet faaliyetini genişletmiştir. Üçüncü neden de, teknolojik ilerlemedir. Bir çok faaliyetin teknolojik ilerleme ile birlikte büyük ölçekli yatırımları gerektirmesi, devlet faaliyetinin genişlemesine yol açmıştır.

(1) Adolph Wagner, "The Nature of the Fiscal Economy", Classics in the Theory of Public Finance, (ed. Musgrave - Peacock), ss. 1-8.

Bu şekilde özetlediğimiz Wagner Kanunu'na önemli eleştiriler yönelttilmiştir. En önemli eleştiri, Wagner Kanununun organik devlet görüşüne dayandığı şeklindedir. Gerçekten Wagner, bireysel tercihler ile devlet faaliyeti arasındaki ilişkiyi yok saymıştır. Ona göre devlet, bireylerin taleplerine bakmaksızın kendi görevlerini tanımlamakta serbesttir(1). Oysa, kamu harcamaları ile ilgili bir açıklama kamusal tercih teorisi içinde yapılmalıdır. Nitekim daha sonra Wagner Kanununun çeşitli yorumları, tam rekabetçi bir hükümet içinde yapılmıştır. Bu yorumlarda, hükümet seçmenlerin tercihlerini benimseyen bir gruptur. Örneğin çoğu kez, Wagner Kanunu ile hükümet hizmetlerine olan talebin gelir esnekliğinin birden büyük olduğu varsayılmıştır(2).

Ancak bireylerin kamusal taleplerinin gelir esnekliğinin birden büyük olduğu varsayılsa bile, Wagner'in organik devlet görüşü kabul edilmedikten sonra kamu harcamalarının artacağı gibi bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Çünkü, kamusal mal ve hizmetlere olan talebin gelir esnekliğinin birden büyük olduğunu devlet kendisi yorumlamaktadır. Gerçek hayatta ise bireyler kamu kesiminden farklı yoğunlukta talepte bulunurlar. Bu nedenle farklı birey tercihlerine dayanan siyasal süreci ihmal ederek, anlamlı bir açıklama yapmak mümkün değildir(3).

B - PEACOCK - WISEMAN AÇIKLAMASI

Peacock ve Wiseman, Wagner Kanununun yüzyıllık karakteri ve tarihsel kaçınılmazlığının kamu harcamalarının kısa dönemli gelişmelerini açıklamayı zorlaştırdığını ileri sürmüşler ve bakışlarını, yüzyıllık eğilimlere değil, gerçek eğilimlere çevirmişlerdir(4). Onlara göre, kamu harcamaları artışının zaman modeli milli gelirin büyüme modelinden daha düzensizdir. Bu konuda İngiltere için yaptıkları gözlemlere göre, kamu harcamaları artışındaki zirve noktalar I. ve II. Dünya Savaşları sırasında ortaya çıkmıştır. Savaşlardan sonra kamu harcamalarında bir düşme olmuşsa da, savaş öncesi düzeyine inmemiştir.

Peacock ve Wiseman İngiltere için yaptıkları bu gözlemi açıklamak için, seçmen ve hükümet davranışına dayanan

(1) Wagner, a.g.m., s. 5.

(2) Richard E. Wagner - Warren E. Weber, "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government", National Tax Journal, Vol. XXX, 1977, s. 66.

(3) Ataç, a.g.m., s. 306.

(4) A.T. Peacock-J. Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the U.K., Princeton 1961.

siyasal bir teori geliştirmişlerdir. Teorinin en önemli varsayımı, kamu harcamalarının vergi gelirleri ile finanse edilmesidir. Ancak bu konuda seçmenlerin ve hükümetlerin davranışları farklıdır. Seçmenler daha çok vergi vermek istemezler. Hükümetler ise daha çok harcamada bulunmak isterler. Savaş ve depresyon gibi baskıların olmadığı durumlarda vergi yükü, bireylerin kabul ettikleri bir düzeyde istikrarlıdır. Fakat sosyal bir çalkantı (savaş, ekonomik kriz vb.) döneminde bireylerin kabul etmeye yanaşacağı vergi yükü arttığından, vergilere bağlı kamu harcamaları da artmaktadır. Sosyal çalkantı dönemi geçtikten sonra kamu harcamalarının düzeyi düşebilir. Ancak eski düzeyine dönmez. Çünkü seçmenler eskisinden daha yüksek bir vergi yükünü kabul etmeye hazırdırlar. Bu nedenle de devlet daha önce yapmak istediği şeyleri yapabileme imkanına kavuşmuş olur. Aynı zamanda sosyal çalkantılar devlete yeni görevler yükler. Peacock ve Wiseman, kamu harcamaları artışı ile ilgili yaptıkları bu açıklamayı "sıçrama etkisi" olarak isimlendirmişlerdir(1).

Peacock-Wiseman açıklaması hem analitik olarak eksiktir, hem de ampirik olarak tam doğrulanmamaktadır. Analitik eksiklik, seçmenler ile hükümet arasındaki ilişkinin yönünün belirsiz olması nedeniyledir. Hükümetlerin daha çok harcamada bulunmak istedikleri varsayılmaktadır. Ancak hükümetlerin daha fazla kamu harcamasını kim veya kimler için istedikleri açık değildir. Diğer taraftan teoride, bireylerin savaş gibi dışsal faktörlere otomatik olarak uydukları, yani bağlı değişkenler oldukları varsayılmıştır. Ampirik açıdan ise, teori uzun dönemli eğilimleri açıklamaktan uzaktır(2). Oysa uzun dönemde kamu harcamaları bütçe açıkları ile birlikte artmıştır. Yani teorinin, harcamaların sadece vergi gelirleri ile karşılandığı şeklindeki varsayımı doğru değildir.

Kısaca, bu açıklama kısa dönemde kamu harcamalarında meydana gelen değişimleri açıklama konusunda yardımcı olabilemekte ise de, uzun dönemli değişimleri açıklama konusunda analitik ve ampirik olarak eksiktir. Nitekim, Peacock ve Wiseman 1979 yılında yayınladıkları makalede, kamusal tercih yaklaşımının analitik düzeyde kamu harcamalarının artışı ile ilgili açıklamalarını düzeltmeye katkı sağladığını belirtmişlerdir(3).

(1) Peacock - Wiseman, a.g.e., ss. 24 - 30.

(2) Gould, a.g.m., s. 224.

(3) Alan T. Peacock - Jack Wiseman, "Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth", Public Finance Quarterly, Vol.7, No.1, January 1979, ss. 3-23.

C - ULUSLARARASI EKONOMİK BAĞIMLILIK AÇIKLAMASI

Günümüzde ülkelerin kapalı ekonomik sisteme sahip olmadıkları bir gerçektir. Uluslararası ekonomik ilişki ve etkileşimler büyük boyutlara ulaşmıştır. Açık ekonomi kavramı, değişik derecelerde bütün ülkeler için geçerlidir. Özellikle de daha küçük ülkelerin dış ekonomik ilişkileri, ekonomileri üzerinde büyük etkilere sahiptir. Lindbeck, dışa açık küçük bir ekonomide üretilen ihraç malları için toplam talebin, dünya piyasalarındaki talebin bir fonksiyonu olduğundan bir ölçüde kontrol edilemeyeceğini belirtmektedir(1). İhracat fiyatları dünya piyasalarında olduğundan, bu ülkeler içteki maliyetlere göre ayarlama yapamazlar. Buna bağlı olarak da kârlılık düşük veya yüksek olabilir. İhracat kârlarının yüksek veya düşük olması, ekonomiyi ya yatırımların azalması ya da enflasyonun yükselmesi gibi istikrarsızlıklara sürükleyebilir. Lindbeck ve bazı ekonomistler, bu şekilde açıkladıkları açık ekonominin etkilerinin, kamu ekonomisinin kapsamının genişletilerek azaltıldığını ileri sürmüşlerdir.

Görüldüğü gibi bu açıklamaya göre, ülke dışından gelen makro etkiler kamu ekonomisinin genişlemesine yol açmaktadır. Ancak bu etki, deterministik bir şekilde açıklanamaz. Çünkü Cameron'un da belirttiği gibi, açık bir ekonomiden dolayı kamu ekonomisinde görülen genişleme, aslında siyasal sürecin bir sonucudur. Dış ekonomik faktörlerden etkilenen bireylerin ve baskı gruplarının, örneğin işveren ve işçi örgütlerinin, karar alma süreci içindeki rolleri son aşamada belirleyici olmaktadır(2).

D - MAKRO AÇIKLAMALARIN KAMUSAL TERCİHLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Başlıcalarına ana hatları ile değindiğimiz bu makro açıklamaların ortak özelliği, kamu ekonomisindeki genişlemeyi ekonomik kalkınma, savaş, nüfus artışı, şehirleşme, teknoloji gibi makro büyüklüklere bağlı olarak açıklamalarıdır. Eleştirilerinde de belirttiğimiz gibi, bir kamusal karar alma sürecinin dışında kabul edilen bu dışsal faktörlerin, kendiliğinden ve deterministik bir şekilde kamu harcamalarında artışa yol açtığı kabul edilmektedir. Şüphesiz bu dışsal faktörlerin, kamu ekonomisinin genişlemesinde etkileri var-

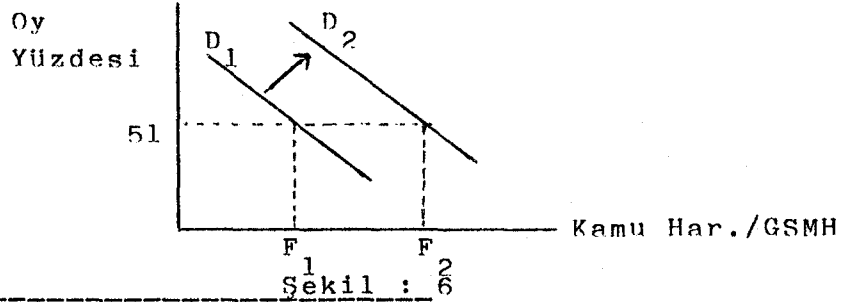
(1) Lindbeck'in açıklamaları için bkz.: David R.Cameron, "The Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis", American Political Science Review, Vol.72, 1978, ss. 1250 - 1251.

(2) Cameron, a.g.m., s 1256.

dır. Örneğin bir toplum ulusal yaşama sorunu ile karşı karşıya kaldığında, savaşı kazanmak için gerekli bütün kaynakları kamu kesiminin kullanımına tahsis edebilir. Aynı şekilde, şehirleşme oranının artması ile birlikte daha çok okul, yol, kanalizasyon, çöp toplama, hastahane ve hapishane gerekli olabilir(1). Ancak bu dışsal faktörler kamu ekonomisinin genişliği üzerinde doğrudan etkide bulunamazlar. Kamusal faaliyetin daha çok olması için bireylerin karar vermesi gerekir.

Bireyler kararlarını, gelir, nüfus, zevk ve teknoloji gibi dışsal faktörlerin yer aldığı talep fonksiyonlarına bağlı olarak verirler(2). Talep fonksiyonu içindeki dışsal faktörler, birey kendini değiştirmemişse refahı üzerinde olumsuz etkilerde bulunur. Dışsal faktörler tarafından bireylere yüklenen zorlama, talebi yeniden biçimlendirme isteği vermektedir(3). Dışsal faktörlere bağlı olarak talep fonksiyonları değişen bireylerin, kamusal karar alma süreci içindeki siyasal mübadeleleri sonucunda kamu ekonomisi genişleyebilir. Görüldüğü gibi, bu faktörlerin kamu ekonomisinin genişlemesinde rolleri olmadığını söylemiyoruz. Fakat bu rol, tercih ve karar mekanizmalarına tabidir(4). Nitekim makro açıklamaları çeşitli zaman dilimleri ve farklı ülkeler için test eden araştırmaların bazısı bu açıklamaları kısmen doğrularken, bazısı da doğrulamamaktadır. Bunun nedeni, dışsal faktörlerin kamu ekonomisindeki genişlemeyi kendiliğinden ve deterministik bir şekilde açıklayamaması, bunun yerine dışsal faktörlerin tabi olduğu siyasal sürecin belirleyici olmasıdır.

Makro açıklamaların mikro bir açıklama şekli olan kamusal tercih teorisine nasıl tabi olduğunu şekil yardımıyla daha açık bir şekilde gösterebiliriz(5).



- (1) M.A.Robinson-H.c.Morton-J.D.Calderwood, "Why Have the Activities of Government Grown", Politics, Programs, and Budgets. (ed.J.W.Davis), Prentice-Hall Inc., New Jersey 1969, s.5.
- (2) Barry N.Siegel, "Arme Masrafları ve İktisadi Büyüme Hakkında Bazı Teorik Düşünceler", Maliye Enstitüsü Konferansları, İ.Ü.İ.F., Onyedinci Seri, İstanbul 1968, ss.154-155.
- (3) Breton, a.g.e., s. 86.
- (4) Breton, a.g.e., s. 217.
- (5) Alfred G.Ouzan-R.J.Heggen, "Expenditures and Votes: in Search of Demand-Sloping Curves in the United States and Great Britain", Public Choice, Vol.45, 1985, ss. 24-26.

Şekilde normal talep fonksiyonunun D_1 olduğu durumda oy çokluğu kuralına bağlı olarak, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının F_1 olacağı görülmektedir. Eğer talep fonksiyonunda, savaş, ekonomik kalkınma ve nüfus gibi dışsal faktörlerin etkisi altında bir kayma olursa (D_2), bu durumda kamu harcamaları F_1 'den F_2 düzeyine çıkacaktır. Görüldüğü gibi, bir talep fonksiyonunda sabit kabul edilen dışsal faktörlerin değişmesiyle talep fonksiyonunda meydana gelen kayma, kamusal karar alma süreci içinde kamu ekonomisinin genişlemesine yol açmaktadır. Şekil yardımı ile yaptığımız bu açıklama çok soyuttur. Dışsal faktörlerin genel bir kamusal tercih teorisi içindeki yerini bütün yönleri ile açıklayamaz. Sadece, makro açıklamaların dayandığı dışsal faktörlerin kamusal tercihlere nasıl tabi olduğunu göstermektedir.

II - KISMİ KAMUSAL TERCİH TEORİLERİNE GÖRE KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ

Kamusal tercih yaklaşımı içinde, kamu ekonomisinin genişliği sorununu siyasal sürecin sadece belli bir kesitine veya talep ve arz yönlerinden sadece birisine dayanarak açıklamaya çalışan kısmi teoriler vardır. Kendi içlerinde tutarlı olan bu teoriler, kamu ekonomisinin genişliğini tek başlarına açıklayamamaktadırlar. Bu nedenle, genel kamusal tercih teorisine göre kamu ekonomisinin genişliği sorununu incelemeden önce, bu açıklamalara değinmekte yarar vardır.

Bu kısmi teorilerin hepsi, kamu ekonomisinde sadece genişleme eğilimleri olduğunu açıklayan teoriler değildir. Özellikle Downs'ın, demokrasilerde bütçenin küçük olacağı şeklinde bir açıklaması vardır. Öncelikle bu aykırı açıklamadan başlayarak kısmi teorileri inceleyip değerlendirebiliriz.

A - DOWNS'IN BÜTÇE KÜÇÜKLÜĞÜ TEORİSİ

Downs'a göre(1), demokratik bir toplumda kaynakların kamu ve özel kesim arasında dağılımı, seçmenlerin tercihlerine göre belirlenmektedir. İktidar partisi, kamu harcamalarından sağlayacağı fayda sayesinde kazanacağı oyları, vergi nedeniyle kaybedeceği marjinal oylarla dengelemeye çalışır. Siyasal partilerin seçmen tercihlerini bilebildikleri varsayılan teoriye göre, bütçe küçüklüğüne yol açan faktör seçmenlerin bilgisizliğidir. Seçmenler toplam bütçeyi değerlendirmek yerine, kendilerine özel fayda sağlayan ve maliyet yükleyen kısımlarını değerlendirirler. İki partili bir demok-

(1) Anthony Downs, "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", Politics, Programs, and Budgets, (ed. Davis), ss. 27-44.

raside, iktidar partisi öncelikle seçmenlerin oyu ile ilgilendiğinden, seçmenlerin farkında olmadıkları faydalar Üreten harcamaları kesecektir. Eğer bu tür fayda sağlayan harcamaları kasmazsa, seçmenlerin farkında oldukları vergileri arttıracığından oy kaybedecektir. Bu durumda seçmenler, sadece farkında oldukları faydaları daha düşük toplam maliyetle üretmeyi teklif eden diğer partiyi tercih edeceklerdir. Böylece iki partili siyasal süreç, bütçenin küçük olması sonucunu doğuracaktır.

Görüldüğü gibi bütçe küçüklüğü, sadece iki siyasal parti ve seçmenler arasındaki seçim süreci ile açıklanmaktadır. Downs, teorisinde bürokrasiye yer vermediğini bizzat açıklamıştır. Bürokrasinin yanısıra baskı grupları gerçeği de yok sayılmıştır. Bu kısıtlamalar bir yana, asıl önemli olan siyasal partiler ve seçmenler ile ilgili yapılan kabullerdir. Siyasal partilerin vergiler nedeniyle uğrayacakları marjinal oy kaybını, harcamalar nedeniyle kazanacakları marjinal oy ile dengeleyecekleri şeklindeki görüş, seçmen tercihlerini tam bilebildikleri varsayımına dayanmaktadır. Oysa kamusal faaliyet ortamının karmaşık ve belirsizlik içindeki yapısı, siyasal partileri seçmen davranışını tam olarak bilebilmekten alıkoyar. Bu durumda, Downs'ın öngördüğü anlamda bütçe küçüklüğü ortaya çıkmaz.

Diğer taraftan, doğrudan fayda sağlamayan kamu harcamaları konusundaki seçmen bilgisizliği, bu harcamaların kesilmesi gibi bir sonuç doğurmaz. Kesildiği kabul edilse bile, örneğin savunma, seçmenler bu hizmetin yokluğunda faydasının farkına varacaklar ve talep edeceklerdir. Dolayısıyla, doğrudan fayda sağlamayan harcamaları hükümet kesemediği gibi, doğrudan özel fayda sağlayan harcamalar için seçmen ve baskı gruplarının etkisi bütçe üzerinde artış yönünde bir etki meydana getirebilir.

Downs bütçenin, seçmenin maliyetler hakkında bilgisizlik içinde olduğu durumda ancak artabileceğini ileri sürmüştür. Gerçekten de seçmen bilgisizliğinin harcamaların maliyet tarafında olması söz konusudur. Çünkü genelde, iktidar partileri seçmen tercihlerine bağlı genişleyici programlar izlemekte ve seçmenler bu genişlemenin yol açtığı maliyetlerin farkına belli bir süre sonra varmaktadırlar. Sonuçta, Downs'ın bu açıklaması gerçekte kamu ekonomisinin genişlemesi olgusu ile ters düşmekle birlikte, genişleyici programlar uygulayan iktidar partilerinin yeniden seçilememe nedenlerini açıklama konusunda faydalı olabilir.

B - NORDHAUS TEORİSİ (Political Business Cycle)

"Siyasal İş Devreselliği" olarak çevirebileceğimiz bu teoriyi Nordhaus, bir ülkedeki mevcut ve gelecek refah düzeylerini kamusal tercihlerin etkilediği şeklinde bir görüşün üzerine kurmuştur(1). Hükümet programları mevcut refah düzeyi ile gelecekteki refah düzeyi arasında bir tercihtir. Buna göre, yürürlükteki programların enflasyonist veya deflasyonist sonuçları geleceğe aktarılmaktadır. Bu görüşe bağlı olarak Nordhaus, enflasyon oranı ve işsizlik arasındaki tercihi analiz etmiştir. Seçmenlerin işsizlik ve enflasyon gibi makro değişkenlere dikkat etmeleri, durumlarının ekonomideki devresel hareketlerden büyük ölçüde etkilenmesi nedeniyledir. Ancak, rasyonel bireyler bu iki değişken arasındaki dönüşümün farkında değildirler. İktidar partilerinin geçmiş uygulamalarına bakan seçmenler, eğer ekonomik durumlarında bir bozulma görürlerse, iktidar partisinin aleyhinde oy kullanırlar. Siyasal partiler ise sadece seçim sonuçlarıyla ilgilenirler ve seçmen tercihlerini tam olarak bilebildikleri varsayılır.

Ana hatları ile ortaya koyduğumuz bu teoriye göre, iktidar partisi seçimden önce oylarını arttırıp yeniden seçilebilmek için harcama politikasına başvurarak işsizliği azaltmak isteyecektir. Muhalefet partileri de daha fazla harcama gerektiren vaadlerde bulunarak seçilmeye çalışacaklardır. Bu rekabet seçimlerden önce kamu harcamalarında büyük bir artışa yol açacaktır. Seçimlerden sonra ise, kazanan parti fiyat istikrarını sağlamak için deflasyonist bir politika izlemek isteyecektir. Böyle bir siyasal devresellik içinde kamu ekonomisinin genişliğini seçimlerin sıklığı belirleyecektir. Seçimlerin daha sık yapıldığı ülkelerde kamu ekonomileri, seçimlerin uzun aralıklarla yapıldığı ülkelerden daha çok genişleyecektir.

Görüldüğü gibi, seçmenler ve siyasal partiler arasında siyasal mübadele konusu olan kamusal faaliyet, fonksiyonel maliye anlayışını yansıtan iki makro değişkenle sınırlandırılmıştır. Seçmenlerin sadece "enflasyon" ve "İşsizlik" ile mücadele için bir maliye politikası tercih ettiklerini varsaymak, gerçek siyasal süreci açıklamaktan uzaktır. Ayrıca, iki seçim dönemi arasındaki karar alma sürecinin rolü, baskı grupları ve bürokrasiye yer verilmediği için açıklanmamıştır.

(1) William D. Nordhaus, "Political Business Cycle", Review of Economic Studies, Vol. XLII, Edinburgh 1975, ss. 169-189.

C - MALİ YANILMA (Fiscal Illusion)

İlk olarak İtalyan ekonomist Puviani (1903) tarafından ortaya atılan bu hipotez, mali kurumların bir "mali yanılma"ya yol açma eğiliminde olduğunu ileri sürer. Puviani'ye göre, bireyler dolaylı vergilerin yükünü dolaysız vergilerden daha az algılamaktadırlar(1). Buchanan ve Wagner de karmaşık ve dolaylı vergi yapısının mali yanılmaya yol açtığını kabul etmişlerdir(2). Mali yanılma hipotezine göre seçmenler, kamu ekonomisinin genişliğini kendi vergi yüklerine göre ölçerler. Bireyler gönüllü olarak vergi ödemek istemediklerinden, daha fazla harcamada bulunmak isteyen iktidar partisi, seçmenlerin daha fazla ödediklerinin farkına varmayacakları şekilde vergi yükünü arttırmak isteyecektir. Bunu da sağlayan, bireylerin mali yanılma içinde oldukları dolaylı vergilerdir. Eğer vergi yükleri bu şekilde gizlenebilirse, vergi gelirlerindeki artış ile birlikte kamu harcamaları artacaktır(3).

Bu açıklama bir çok açıdan eleştirilebilir. İlk olarak mali yanılma, seçmenler ve hükümet arasındaki ilişkilerle sınırlı bir siyasal süreç içinde incelenmektedir. Böyle sınırlı bir siyasal süreç içinde, mali yanılmanın dayandığı varsayım doğru kabul edilse bile, kamu ekonomisinin niçin genişleyeceği açık değildir. Mali yanılmayı kullanarak kamu harcamaları artışından fayda sağlayan kimlerdir? Hükümet içindeki politikacılar mı yoksa bürokratlar mı? Yoksa hükümetin dışındaki baskı grupları mı? Eğer hükümet içindeki politikacılar ve bürokratlar ise, onlar niçin programları genişletmek yerine maaşlarını arttırmazlar? Böyle bir açıklamayı ancak genel bir kamusal tercih teorisi ile yapmak mümkündür(4).

İkinci olarak daha önemlisi, bu açıklamanın vergi yükü ile ilgili varsayımının gerçekçiliği tartışmalıdır. Vergi çeşitleri ile ilgili birey kavrayışını anlayabilmek için ampirik kanıtlara bakmak gerekir. Buchanan ve Wagner'in görüşünün tersine, 1960'lardan sonra kamu ekonomisi en hızlı genişleyen ülkeler artan oranda gelir ve kurumlar vergilerine dayanan ülkelerdir(5). Pommerehne ve Schneider'in birlikte

(1) Michael A.Nelson, "Voter Perceptions of the Costs of Government : The Case of Local School in Louisiana", Public Finance Quarterly, Vol.14, No.1, 1986, ss. 48-49.

(2) Buchanan - Wagner, a.g.e., s. 129.

(3) J.M.Buchanan, Public Finance in Democratic Process, University of North C.P., 1967, s.73.

(4) Dennis C.Meeller, "The Growth of Government : A Public Choice Perspective", I.M.F. Staff Papers, Vol.34, No.1, March 1987, ss. 141-142.

(5) Cameron, a.g.m., s. 1251.

yaptıkları araştırmaların sonuçlarına göre ise, İsviçre'de daha düşük düzeyde olan kamu harcamalarının dolaylı vergilerle karşılandığı görülmektedir(1). Özetlersek, hükümetlerin dolaylı vergiler sayesinde vergiye karşı tepkileri en aza indirerek, kamu harcamalarını arttırdıkları şeklindeki maliye-nılma görüşü açıkça başarısızdır(2). Bunun en önemli kanıtı, kamu ekonomilerindeki genişlemenin bütçe açıkları ile birlikte ortaya çıkmasıdır.

D - GELİRİN YENİDEN DAĞITICISI OLARAK HÜKÜMET MODELLERİ

1 - Meltzer - Richard Teorisi

Görüşlerini bütçenin dengede olduğu varsayımı altında geliştiren Meltzer ve Richard, bütün kamusal faaliyetin, nakit veya hizmet şeklinde olsun, gelirin yeniden dağılımı faaliyeti olduğunu kabul etmişlerdir(3). Kamu ekonomisinin genişliği, gelirin yeniden dağılımı ve vergilerin sonuçları hakkında tam bilgi sahibi olan bireylerin tercihleri ile belirlenmektedir. Teoride kamu ekonomisinin genişliği, ortalama seçmen tercihi ile açıklanmaktadır.

Teori önce ekonomik bir çerçeveye oturtulmuştur. Buna göre, bireyler verimlilik farklarına bağlı olarak farklı gelirler elde etmektedirler. Gelirleri farklı olan bireyler, çalışma ve boş zaman arasında tercihte bulunacaklardır. Çalışma ve boş zaman arasındaki tercih, vergi oranı ve transfer ödemelerinin büyüklüğüne bağlıdır. Vergi oranı ve yeniden dağıtılan gelirin miktarı (transfer ödemeleri) ise ortalama kuralı ve gelir dağılımına bağlanmıştır.

Ortalama seçmen oy çokluğu kuralı altında, faydasını maksimize edeceği vergi oranını seçecektir. En önemlisi ortalama seçmen bu tercihinin, herkesin çalışma ve tüketim kararına etki ettiğini bilecektir. Vergi oranının artması durumunda vergi gelirleri artar ve harcanabilir gelir azalır. Bu durumda herkes daha çok boş zamanı tercih eder. Vergi oranının düşmesi ise aksi yönde bir etki doğurur. Diğer taraftan, bireylerin vergi oranı ile ilgili tercihleri, gelirleri ile ters orantılıdır. Düşük gelirli bireyler, daha yüksek vergi

(1) Nelson, a.g.m., s. 52.

(2) John G.Oullis - Philip R.Jones, "Fiscal Illusion and "Excessive" Budgets : Some Indirect Evidence", Public Finance Quarterly, Vol.15, No.2, April 1987, s. 226.

(3) Allan H.Meltzer - Scott F.Richard, "A Rational Theory of the Size of Government", Journal of Political Economy, Vol.89, No.5, ss. 914-925.

oranını tercih ederler. Bu durumda oy verme hakkının herkese verilmesiyle ortalama seçmenin konumu değişecek ve böylece , gelirin yeniden dağılımının daha çok tercih edilmesiyle birlikte kamu ekonomisi genişleyecektir. Görüldüğü gibi, artan oy verme hakkı ve ortalama seçmenin gelirinde bir azalma anlamına gelen artan gelir eşitsizliği, kamu ekonomisinin genişlemesinin nedenleridir.

Meltzer ve Richard bu şekilde özetlediğimiz teorilerini A.B.D. için test ettikleri daha sonraki çalışmalarında, bulgularının teorilerini doğruladığını ileri sürmüşlerdir(1). Meltzer ve Richard'ın test sonuçlarını inceleyen Tullock ise, bağlı değişken olan transfer ödemelerinin önemli ölçüde değiştiğini, buna karşılık bağımsız değişkenlerin önemli bir değişme göstermediğini belirtmiştir. Buna göre, kişi başına gelir transfer miktarından daha az artmıştır. 1955 yılına kadar, bağlı değişken olan transferler bağımsız değişken olan ortalama gelire çok yakın olmuşsa da, bu tarihten sonra önemli ölçüde ayrılmışlardır(2). Bu nedenle, sadece ortalama gelire bağlı transfer artışları ile kamu ekonomisinin genişlemesini açıklamak mümkün değildir.

2 - Peltzman Teorisi

Peltzman da kamu ekonomisindeki genişlemenin gelir dağılımına bağlı olduğunu gösteren bir açıklama yapmıştır . Bununla birlikte Peltzman açıklamasında ortalama seçmen teorisine yer vermemiştir(3). Bunun yerine, seçmen veya seçmen gruplarına gelir dağılımı ile ilgili vaatlerde bulunarak siyasal rekabet içine giren adayların olduğu bir temsili hükümet şekline dayanmıştır. Ona göre, bir adayın potansiyel destekçileri arasındaki gelir dağılımı eşite yakın ise, daha çok pazarlık gücüne sahip olacaklardır. Böylece gelirin ilk dağılımının daha eşit olması durumunda, adayın daha büyük miktarda yeniden dağılım vaat etmesi gerekmektedir. Bunun sonucunda da kamu ekonomisi genişlemektedir.

Peltzman'ın bu teorisi, Meltzer-Richard teorisinin tersine, gelirin artan eşitliğine dayanmaktadır. Peltzman da test ettiği veriler içinde teorisi için ampirik destek bulmuştur.

(1) Meltzer - Richard, "Tests of a Rational Theory of the Size of Government", s. 413.

(2) Gordon Tullock, "Further Tests of a Rational Theory of the Size of Government", Public Choice, Vol.41, No.3, 1983, ss. 419-420.

(3) Peltzman, a.g.m., ss.209-268

3 - Aranson - Ordeshook Teorisi

Aranson ve Ordeshook, diğerleri kadar olmasa bile, bütün kamusal faaliyetin yeniden dağıtıcı nitelikte olduğunu kabul ederek bu görüşe teorilerinde önemli yer vermişlerdir. Ciddi eleştirilerde buldukları "Ortalama Seçmen Teorisi"ne ise açıklamalarında yer vermemişlerdir. Teoride, piyasa işleyişinin başarısızlığı nedeniyle hükümetin piyasayı düzenlemesi için talep olduğu görüşüne dayanılmaktadır(1).

Aranson ve Ordeshook, gelirin yeniden dağılımı için doğrudan yapılan düzenlemeler yerine dolaylı bir düzenleme şekli olan yol harcamalarını örnek vermişlerdir. Yaklaşık olarak her birey yolların sağladığı faydaları tüketmektedir. Bu faydalanma sadece tüketiciler açısından kabul edilmemektedir. Örneğin, yol yapımında bazı müteahhitler diğerlerini dışarda bırakarak üretim faydası elde ederler. Bazı bürokratlar yol yapımını planlamak ve denetlemek için ücret alırken, diğerleri alamamaktadır. Yolun geçeceği alanda arsa spekülasyonu yapanlar, yapmayanlara göre kazançlıdır. Tüketim de ise, bir yol ağının her bireye sunduğu faydalar vardır. Görüldüğü gibi, her bireyin fayda elde etmesi söz konusudur. Ancak bu faydalar her birey için farklı derecededir. Dolayısıyla, Aranson ve Ordeshook'a göre, yasama sürecini gelir elde etme süreci gibi kullanan bu farklı faydalanma konumundaki seçmen ve grupların davranışları sonucunda, kamu ekonomisi genişleyecektir.

Bu üç teoriyi değerlendirdiğimizde, hükümetin rolünün sadece yeniden dağılım olarak kabul edildiğini görmekteyiz. Oysa, değişik ülkelerde kamu ekonomileri, yeniden dağılım için gerekli olandan daha fazla genişlemiştir. Diğer taraftan, yeniden dağılımın zenginden fakire doğru olduğu ileri sürülmektedir. Ancak, fakirden zengine doğru da olabilir. Bu, karar alma süreci içindeki etkileşimlere bağlı bir sonuçtur. Bu nedenle yeniden dağılım, zengin ve fakir kavramları ile sınırlandırılmaz. Ayrıca bu teoriler analitik açıdan da eksiktir. İlk iki teori sadece seçim sürecine dayanırken, Aranson - Ordeshook teorisi iki seçim arasındaki karar alma sürecine dayanmaktadır.

E - BASKI GRUBU TEORİLERİ

1 - Mueller - Murrell Teorisi

Baskı gruplarının kamu ekonomisinde genişlemeye yol

(1) Aranson - Ordeshook, a.g.m., ss. 69-88.

açtığı ileri süren başlıca açıklama, Mueller ve Murrell tarafından yapılmıştır(1). Mueller ve Murrell, baskı grupları ile kamu ekonomisinin genişlemesi arasındaki ilişkiyi gösteren araştırmaların yok denecek kadar az olması nedeniyle, bu alandaki açığı kapatmak için teorilerini geliştirdiklerini belirtmişlerdir.

Mueller ve Murrell baskı gruplarının desteğine karşılık, baskı gruplarının tercihlerini karşılamayı vaat eden siyasal partilerin bulunduğu bir siyasal süreci tanımlamışlardır. Seçimlerden önce siyasal partiler arasında baskı gruplarının çoğunun desteğini kazanmak için bir rekabet söz konusudur. Bu nedenle, baskı gruplarına fayda sağlayacak kamusal faaliyet programları için baskı gruplarının efektif talebi artacaktır. Ancak bu, toplumdaki etkin baskı gruplarının sayısına bağlıdır. Bu şekildeki bir siyasal rekabet içinde, bir baskı grubu bir partiyi, seçim kampanyasına gönüllü elemanlar vererek veya parasal yardımda bulunarak destekleyebilir. Karşılığında, desteklediği parti iktidara geldiğinde üyeleri için özel faydalar sağlayacak mal ve hizmetler talep eder. İktidar partisi de, kendisini destekleyen baskı grubuna doğrudan fayda sağlayacak harcamalarda bulunarak kamu ekonomisinin genişlemesine yol açar.

Baskı grupları ve kamu ekonomisinin genişliği arasındaki bu ilişkiyi 1970 yılı verilerine göre O.E.C.D. ülkeleri için test eden Mueller ve Murrell, ilişkinin pozitif ve önemli olduğunu göstermişlerdir.

Ancak, kamusal tercihler içinde sadece baskı gruplarının rollerini araştıran bu teori statiktir. Baskı gruplarının seçimlerden önce bir partiye angaje oldukları varsayılmıştır. Oysa, hangi partinin kazanacağını belirsiz olduğu bir ortamda baskı grupları stratejik bir davranış içine girebilirler. Ayrıca, iki seçim süreci arasındaki süreçte baskı gruplarının kamu ekonomisinde genişletici bir etkide bulunmaları konusu açık değildir. Teoriye göre, iktidar partisi kendisini desteklemeyen baskı gruplarına fayda sağlayan kamu harcamalarından kesinti yapabilir. Yine de bu teori, baskı gruplarının kamusal tercihler içindeki rolünü göstermesi açısından oldukça faydalıdır.

2 - Becker Teorisi

Doğrudan kamu ekonomisinin genişlemesi konusunu incelememle birlikte, baskı gruplarının kamusal karar alma süreci içindeki etkilerini araştıran bir çalışma da Becker

(1) Mueller - Murrell, a.g.m., ss. 125-142.

tarafından yapılmıştır. Analizin temel varsayımı, üyelerinin refahını arttırma amacıyla olan daha etkin baskı gruplarının vergileri, yardımları ve diğer araçları kullanmalarıdır. Baskı grupları arasında dağıtılan basit bir mal olarak gelir kabul edilmektedir(1). Bazı baskı grupları yardım alırken , bazı baskı grupları da vergi ödemektedirler. Baskı gruplarının daha çok yardım alma ve daha az vergi ödeme konusundaki rekabetleri, bütçe dengesi içinde gerçekleşir. Yardımlar ve vergiler arasındaki denge, yardımları arttırmak için yapılan baskıların, vergileri azaltmak için yapılan karşı baskıya tam eşit olması ile sağlanır. Her bir baskı grubunun ilave baskıda bulunmasının marjinal maliyeti, azalan vergiler veya artan yardımların marjinal faydasına eşittir.

Becker, baskı grupları arasındaki rekabette, yardımların dışsallıklarının olumlu veya olumsuz olmasının önemli bir etken olduğunu belirtmiştir. Örneğin, eğitim olumlu dışsallıklara sahiptir. Bu durumda öğretmenler birliği daha çok siyasal destek sağlayabilecektir. Sigara ve içki endüstrileri ise olumsuz dışsallıklar yaydıkları için yardım almak bir yana, aşırı vergilerle karşı karşıya kalacaktır.

Baskı grupları ve kamusal faaliyet arasındaki ilişkiyi statik bir model içinde açıklayan Becker, kamu ekonomisinin genişlemesi konusunda doğrudan bir sonuç çıkarmaz. Bütçe dengesi varsayımı nedeniyle, genişlemenin ancak vergi artışı ile birlikte olabileceği düşünülebilir. Aslında Becker, toplam vergiler içinde enflasyon gibi vergilerin de olabileceğini kabul etmiştir. Bu durumda, enflasyon şeklindeki bir vergi karşısında baskı gruplarının davranışlarını incelemek gerekir. Baskı grupları arasındaki rekabetin sonucunda enflasyon artıyorsa, kamu ekonomisinde genişlemenin olduğu söylenebilir. Sonuç olarak, Becker teorisi baskı grupları arasındaki rekabeti ve etkinliklerini dışsal ekonomilere göre açıklaması nedeniyle faydalı olabilir.

F - BÜROKRASİ TEORİLERİ

1 - Niskanen Teorisi

Bürokrasiyi ilk defa fayda maksimizasyoncusu bürokrat davranışı ile inceleyen ekonomist Niskanen'dir. Bürokrasi için yaptığı ilk analizini, büroların iki karakteristiğine dayandırmıştır(2). Bu iki analitik karakteristik şunlardır:

(1) Becker, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", ss.371-96.

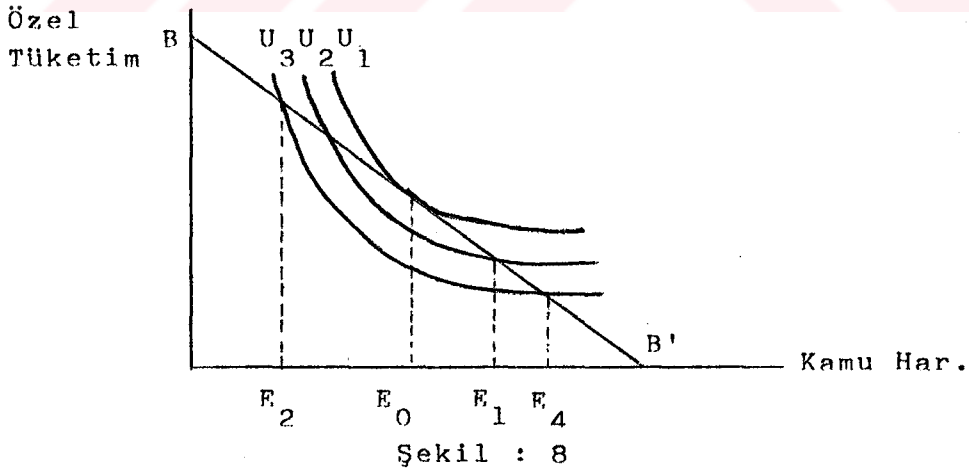
(2) William A.Niskanen, "The Peculiar Economic of Bureaucracy", The Economic Approach to Public Policy, (ed.Amacher-Tollison-Willet), ss.349-360.

Niskanen bu soyut açıklamanın daha iyi anlaşılabilirliği için, bürokratik organizasyonu aynı talep ve maliyet koşulları ile karşı karşıya bulunan ekonomik organizasyon biçimleri ile karşılaştırmıştır. Bu karşılaştırma ile, bürokratik organizasyonun daha büyük bir bütçeye yol açtığı sonucunu çıkarmıştır.

Niskanen'in bürokrasi ile ilgili bu ilk modeli, bürokrasinin kamu ekonomisinin genişlemesindeki nisbi rolünü göstermek için faydalı olmakla birlikte, arz faktörlerine önem verirken talep faktörlerini bütünüyle ihmal etmiştir. Bürokratların sabit bir talep ile karşı karşıya oldukları ve talebi karşılayacakları herhangi bir noktayı seçebilecekleri varsayılmıştır. Oysa uygun olan yaklaşım, arz ve talebin karşılıklı işlediği bir teori kurmaktır. Nitekim Niskanen, daha sonra yayınladığı kitabında bürokratların bütçeyi maksimize etmelerinin bir ölçüde politikacıların talep sınırlamasına bağlı olduğunu kabul etmiştir(1). Bu durumda yine de, bütçe büyüklüğünün, bürokratin beklenen maliyet ve üretimi yanlış göstermekte ne kadar başarılı olduğuna bağlı olduğu ileri sürülmüştür(2).

2 - Romer - Rosenthal Teorisi

Romer ve Rosenthal, bürokrasinin seçmenleri belli bir kurumsal ortam içinde tercih ettikleri düzeyden daha yükseğini tercih etmeye zorlayabildiklerini gösteren bir teori geliştirmişlerdir. Bu teoriyi aşağıdaki şekil yardımı ile açıklayabiliriz(3).



(1) Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, s. 42.

(2) Amacher-Tollison-Willet, "Risk Avoidance and Political Advertising", s. 414.

(3) Thomas Romer-Howard Rosenthal, "Bureaucrats Versus Voters : On the Political Economy of Resource Allocation By Direct Democracy", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.93, November 1979, s. 567.

U_1 , U_2 ve U_3 , doğrudan demokrasi ile yönetilen bir toplumda ortalama seçmenin özel tüketim ile kamu harcamaları (E) arasındaki farksızlık eğrileri, BB' ise seçmenin bütçe sınırlaması olsun. Ortalama seçmenin en fazla tercih ettiği E miktarı E_0 'dır. Eğer toplum için E miktarı oy çokluğu kuralı ile belirleniyorsa, E_0 toplum için de seçilmiş olan miktar olacaktır.

Ancak, toplumun bütün mümkün E düzeylerinde seçim yapmadığı varsayımı altında tercih, büro tarafından önerilen E_1 veya büronun önerdiği miktarın bir referandumda oyların çoğunluğunu alamaması durumunda anayasa tarafından kabul edilmiş karşıt miktar (E_2) arasında yapılmaktadır. E_1 ve E_2 arasında, ortalama seçmen E_1 'i tercih eder. Çünkü, kamu harcamalarının karşıt miktarı (E_2) ortalama seçmenin en çok tercih ettiği E'dan küçük olduğu için, bürokrat ortalama seçmeni en çok tercih ettiği E'in üzerinde bir kamu harcamaları miktarına (E_1) oy vermeye razı edebilir.

Romer ve Rosenthal'in varsaydığı böyle bir kurumsal ortam pek söz konusu olmadığından, kamu ekonomisinin genişlemesinde bürokrasinin rolünün bu teori ile açıklanması mümkün değildir.

3 - Fiorina - Noll Teorisi

Fiorina ve Noll, bütün eleştirilere rağmen modern devletin aşırı bürokratikleştiği şeklindeki gözlemleri üzerine açıklamalarını dayandırmışlardır(1). Bu nedenle, teoride bürokrasinin kamu ekonomisinin genişlemesindeki rolü doğrudan ele alınmamaktadır. Ancak, bürokrasinin büyümesi ile kamu ekonomisinin genişliği arasında dolaylı bir ilişki kurulmaktadır.

Teori, fayda maksimizasyoncusu seçmenler, oy maksimizasyoncusu politikacılar ve bürokrasi maksimizasyoncusu bürokratlar bağlamında kurulmuştur. Bu özneler, tek meclisli bir yasamanın olduğu ve temsilcilerin coğrafi temsil altında oy çokluğu ile seçildiği siyasal bir süreç içinde davranışta bulunmaktadır. Teorinin temel sonucu, bürolar bütçe maksimizasyoncusu davranış içinde olmasalar bile, aşırı bürokratikleşmenin meydana geleceği şeklindedir.

Coğrafi temsil altında her bir temsilci kendi seçmenlerine fayda sağlayan mal ve hizmetleri ön plana alacak ve yasamanın toplam kamusal faaliyet programına karşı tam bir

(1) Morris P.Fiorina - Roger G.Noll, "Voters, Bureaucrats and Legislators, A Rational Choice Perspectives on the Growth of Bureaucracy", Journal of Public Economics, Vol.9, 1978, ss. 239-254.

sorumluluk duymayacaktır. Bu temsilciler ayrıca, seçmenlerin bürokrasi üzerinde etkili olmalarını destekleyeceklerdir. Bürokrasinin ürettiği çok sayıdaki hizmet konusunda her temsilci bağımsız hareket edecek ve bu durum bürokrasinin büyüme - sine yol açacaktır.

Dikkat edilirse, açıklamada bürokrasiye pasif bir rol yüklenmiştir. Bürokrasi, bölgelerine gidecek hizmeti ön planda tutan temsilcilerin davranışlarına bağlı olarak büyüme amacını gerçekleştirebilecektir. Demokratik bir süreçte kamusal faaliyete olan talep artışının doğal olarak, faaliyeti üreten bürokratik organizasyonda bir büyümeye yol açması beklenir. II.Dünya Savaşından sonra devletin ekonomik hayattaki etkinliğinin artması ile birlikte, bürokrasinin büyüdüğü gözlenmektedir. Teori, bürokrasinin büyümesini göstermekte, ancak bürokrasinin rolünü açıklamamaktadır. Aslında, bürokrasinin büyümesi ile bürokratların bütçe maksimizasyonu davranışları arasında dönüşümlü bir etkileşim vardır. Bürokrasinin büyümesi, bütçe maksimizasyonunu gerçekleştirmek için bürokratlara uygun bir ortam sağlarken, bütçenin büyümesi de bürokrasinin büyümesine yol açmaktadır.

III - GENEL KAMUSAL TERCİH TEORİSİNE GÖRE KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ

Simdi, Birinci Bölümde iki aşamalı bir siyasal mübadele olarak tanımladığımız genel kamusal tercih teorisine göre, kamu ekonomisinin genişlemesi sorununu inceleyebiliriz. Genel kamusal tercih teorisine göre yapılan açıklama eş anlı bir mantığa dayanmaktadır. Eş anlı mantık, makro büyüklükler olmaksızın sonuçların; süreçler olmaksızın makro büyüklüklerin; kurumsal yapı olmaksızın süreçlerin ; siyasal organizasyon süreci olmaksızın da kurumsal yapının kavranamayacağını ifade etmektedir(1). Eş anlı mantık ile, bütün parçaların aynı anda işlediği ve karşılıklı etkileşim içinde oldukları kabul edilmektedir. Oysa, kamu ekonomisinin genişlemesini açıklayan makro modeller, sonuçları sadece makro büyüklüklere (dışsal faktörlere) bağlı olarak açıklamakta, kurumsal yapı ve süreçlere yer vermemektedirler. Kısmi kamusal tercih teorileri ise, siyasal organizasyon sürecini göz önüne almadan, sadece siyasal mübadelenin ikinci aşaması olan kamusal faaliyet içinde bir değişkenin rolüne dayanarak sonucu açıklamaya çalışmaktadırlar

Makro açıklamaların dayandıkları dışsal faktörlerin bireylerin kamusal talep fonksiyonunda meydana getirebilecekleri kaymayı göstererek, genel kamusal tercih teorisi için -

(1) Almond - Powell, a.g.e., s. 359.

deki yerlerini belirtmiştik. Ayrıca, kısmi kamusal tercih teorileri de bütün içinde değerlendirilecektir. Bununla birlikte, bu kısımda açıklamalarımızı dayandıracağımız genel kamusal tercih teorisi ile ilgili olarak başlangıçta bazı kabullerde bulunmamız gerekir.

Öncelikle dışsal faktörleri veri olarak alacağız. Çünkü, dışsal faktörlerin bireylerin kamusal talep fonksiyonlarında meydana getirebilecekleri kaymaya bağlı olarak siyasal süreç içinde kamu ekonomisinin genişlemesine nasıl etkide bulunacağını göstermiştik. Bu nedenle bu kısımda, piyasa sürecindeki fiyat mekanizmasının siyasal süreç içindeki alternatifini olan kurumsal mekanizmanın kamu ekonomisinin genişlemesindeki etkisini inceleyeceğiz. Dışsal faktörlere doğrudan olarak uygulama bölümünde yer vereceğiz.

İkinci olarak, açıklamalarımızı denk bütçe varsayımı altında yapmayacağız. Çünkü gözlenen kamu harcamaları artışı bütçe açıkları ile birlikte ortaya çıkmıştır.

Üçüncü olarak, bireyi esas alan davranışsal bir teori olması nedeniyle, bireyin davranışları tek düze mekanik bir şekilde ele alınmamaktadır. Ancak açıklamalarımızda, bireylerin bütün olası davranışlarına da yer vermemiz mümkün değildir. Sadece, ilave davranışsal varsayımlarda bulunarak, davranışlarının temel yönleri üzerinde duracağız. Bununla birlikte, bireylerin fayda maksimizasyonu amaçlarını gerçekleştirebilmek için, bizim değinmediğimiz bir çok davranışlarda bulunabilecekleri akılda tutulmalıdır.

Son olarak, pozitif bir teori olması nedeniyle, siyasal süreç içinde bireylerin tercihlerinin ne ölçüde yansıdığını araştıran etkinlik analizine yer verilmemiştir. Diğer bir deyişle, demokratik karar alma sürecinin optimum sosyal refah açısından değerlendirilmesi yapılmayacaktır.

Bu çerçevede, kamu ekonomisinin genişliği konusunu üçe ayırarak inceleyebiliriz. İlk olarak, siyasal mübadele - nin birinci aşamasını oluşturan anayasa'nın kamu ekonomisinin genişlemesi üzerindeki etkisini ele alacağız. İkinci olarak, siyasal mübadelenin ikinci aşaması olan kamusal faaliyet içindeki seçim etkisini inceleyeceğiz. Üçüncü olarak, yine kamusal faaliyet aşaması içinde olan iki seçim dönemi arasındaki karar alma sürecinin etkileri üzerinde duracağız.

A - ANAYASA ETKİSİ

Anayasa kısmında belirttiğimiz gibi, anayasal tercih aşamasında bireyler devletin amaç fonksiyonu üzerinde anlaş-

maya varmaktadırlar. Anayasalarda devletin amaç fonksiyonu, "koruyucu" veya "etkin" devlet tanımı içinde ifadesini bulur. Bir anayasadaki koruyucu devlet veya etkin devlet tanımına bağlı olarak kamu ekonomisinin genişliğinin ne olacağını öngörmemiz mümkün müdür? Aslında bu sorunun cevabını verebilmek için her bir toplumun anayasasının somut olarak incelenmesi gerekir. Bununla birlikte burada konuyu iki açıdan değerlendirebiliriz.

Eğer bireyler anayasada devletin görevlerini güvenlik ve adalet hizmetleri ile sınırlı tutmuşlarsa (koruyucu devlet), kamu ekonomisinin geniş olmaması beklenir. Tersine, bireyler faaliyetlerin çoğunun kamusallaşması yönünde tercihte bulunmuşlarsa (etkin devlet), bu durumda kamu ekonomisinin daha geniş olması beklenir. Ancak bu şekilde, anayasalardaki devlet tanımlarına bakarak kamu ekonomisinin genişliğini tam olarak öngörmek mümkün değildir. Çünkü anayasalarda devleti tanımlayan amaç fonksiyon nitel bir kapsama sahiptir. Devlete şu veya bu faaliyetin görev olarak verilmesi genel ifadelerle tercih edilir. Bu faaliyetlerin devlet bütçesi içinde nicelleşmesi, siyasal mübadelenin ikinci aşaması olan kamusal faaliyet sürecinde gerçekleşir. Örneğin, bir anayasada devletin güvenlik ve adalet hizmetlerini sağlamakla sınırlı tutulduğunu varsayalım. Güvenlik ve adalet hizmetlerinden oluşan bir bütçenin ne kadar büyük olacağı karar alma süreci içinde belirlenir. Çeşitli nedenlerle bireylerin tercihleri, bu hizmetler için daha fazla kaynak ayrılması yönünde ise, koruyucu devlet tanımı içinde bile kamu ekonomisinin geniş olacağı söylenebilir. Aynı şekilde, etkin devlet tanımına rağmen, karar alma süreci içinde bu faaliyetler için daha az kaynak ayrılmasının sonucu olarak kamu ekonomisi dar olabilir. Bu durumda görüldüğü gibi, anayasalardaki nitel devlet tanımlarına göre kamu ekonomisinin genişliğinin ne olacağını öngörmek zordur.

Anayasanın kamu ekonomisinin genişliği üzerindeki etkisini ancak, devlete verilen görevlerin anayasada ayrıntılı olarak düzenlenmesi durumunda öngörmek mümkündür. Anayasal tercih aşamasında bireylerin kavramsal oybirliği altında anlaşmalarını kolaylaştıran faktörün, her bireyin gelecekteki durumunun belirsiz olması olduğunu belirtmiştik. Oysa bireyler, geleceğin belirsizlik içinde olmadığı bir durumda, anayasal tercih aşamasında kabul edilen oy çokluğu kuralının kendilerine maliyet yüklemesini bekleyeceklerdir. Böylece, kamusal faaliyet aşamasında bireylerin böyle bir maliyet yüklenmekten kaçınmak için, kamusal faaliyet konularını anayasada ayrıntılı olarak düzenlemeleri söz konusu

olabilir. Bu durumda, kamusal karar alma süreci içindeki talep ve arz faktörlerinin rolleri sınırlandırılmış olacağından, anayasa kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin miktar ve hilesimi konusunda bağlayıcı olur.

Bu şekilde, kamusal faaliyet konuları anayasada ayrıntılı olarak düzenlenmişse, kamu ekonomisinin genişliğinin ne olacağını öngörebiliriz. Örneğin, etkin devlet tanımı içinde kamusal faaliyet tek tek belirtilmişse, kamu ekonomisi geniş olacak demektir. Bununla birlikte, anayasanın etkisini göstermek bakımından ortaya koyduğumuz bu argüman, pratikte pek rastlanmayan uç bir durumdur. Çünkü anayasalar genelde ayrıntıya girmeyen genel ve nitel metinler olduğundan, kamu ekonomisinin genişliği üzerindeki etkisi açısından kesin bir şey söylenemez. Yine de, bir anayasada etkin devlet tanımının yapılmasının, diğer bir deyişle devlete yüklenen faaliyetlerin geniş olmasının, doğal olarak kamu ekonomisinde bir genişlemeye yol açacağını söyleyebiliriz

B - SEÇİM ETKİSİ

Siyasal mübadelenin ikinci aşaması olan kamusal faaliyet dinamik bir süreçtir. Seçim dönemleri arasındaki zaman dilimleri ile değerlendirilecek olan kamusal faaliyetin başlangıç noktası olarak seçimleri almak gerekir.

Seçimlerde önce, kamusal faaliyetin talep yönünü inceleyeceğiz. Kamusal faaliyete olan talep, seçmen davranışlarına bağlı olarak açıklanabilir. Baskı gruplarının seçimlerdeki rollerine ise, seçmen davranışları içinde yer verilebilir.

1 - Seçmen Davranışları

Seçmenler seçimde, geniş bir faaliyet sıralaması üzerinde tercihte bulunmak durumuyula karşı karşıyadırlar. Kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetler ayrı ayrı değil, toptan oylama konusu olmaktadır. Bu açıdan, seçimlerde seçmen davranışlarını anlayabilmek için, talep ettiği kamusal faaliyetin "doğrudan özel fayda sağlayan" ve "doğrudan özel fayda sağlamayan" mal ve hizmetler olarak bir ayırımını yapmak gerekir. Seçmenler, bu iki çeşit mal ve hizmetler hakkında aynı derecede bilgi sahibi değildirler. Doğrudan fayda sağlayan kamusal faaliyetler hakkında daha fazla bilgi sahibi olma konusunda teşvik görürler. Çünkü, meslekleri ve yaşadıkları bölgeler açısından bölünebilir özel faydalar sağlayan kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetleri daha iyi bilir ve değerlendirirler. Örneğin bir buğday üreticisi, tarım sektörü-

ne verilen subvansiyonlar hakkında oldukça bilinçlidir. Oy - sa nükleer enerji ve savunma gibi kendisine doğrudan fayda sağlamayan faaliyetler konusunda daha az bilgi sahibidir(1). Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, seçmenlerin büyük çoğun - luğu için doğrudan fayda sağlamayan kamusal faaliyetler bazı spesifik seçmen grupları için doğrudan fayda sağlıyor olabi - lir. Örneğin, savunma faaliyetine girdi temin eden seçmen ve baskı grupları için savunmanın faydası, sattıkları araç ve gereçe bağlı olarak doğrudandır.

Kamusal faaliyetin doğrudan fayda sağlayan ve sağla - mayan olarak bu şekilde ikiye ayrılması ile birlikte, "seç - men nasıl davranır?" sorusu önem kazanır. Downs, doğrudan fayda sağlamayan kamusal faaliyetlerin taşıdığı belirsizlik ortamında, seçmenlerin ideoloji temelinde oy kullanacakla - rını ileri sürmektedir(2). Gerçekten Lindblom'un da belirt - tiği gibi, her ne kadar çok şeyler çağrıştıran baş ağrıtıcı bir kavram olsa da kamusal faaliyeti analiz eden bir araştır - macı, ideoloji kavramına yer vermek zorundadır(3). Seçmenler doğrudan fayda sağlamayan kamusal faaliyet hakkında bilgi sa - hibi olmanın maliyetlerinden kurtulmak için ideolojiler ara - cılığıyla oy kullanırlar. Çünkü bu gibi faaliyetler için bilgi sahibi olma konusunda daha az teşvike sahiptirler.

Seçmenin bu şekilde ideoloji temelinde oy kullanması ideolojik davranış olarak kabul edilmemelidir. İdeolojik dav - ranış metodolojik bireycilik varsayımına terstir. Burada ide - oloji, seçmeni bilgi maliyetlerinden kurtaran oylama konusu bir mal olarak kabul edilmektedir. Seçmen, kendisine en faz - la faydayı sağlayacağına inandığı kamusal faaliyeti program - laştıran bir ideoloji lehine oy kullanacaktır. İdeoloji en genel anlamı ile "sağ" ve "sol" terimleri ile ifade edilir. Hiç bir seçmen mutlak anlamda "sağ" veya "sol" değildir. Or - talamaya bağlı olarak genelde "sağ" veya "sol"dur(4). Bu da, davranışın ideolojik değil rasyonel olduğunu gösterir.

Aslında seçmenlerin seçimlerdeki davranışlarında ö - nemli olan husus, farklılaştırılmış ürün (ideoloji) sunansiy - yasal partilerden hangisini tercih ederlerse etsinler, mesle - ki veya bölgesel doğrudan fayda sağlayan kamusal faaliyetle - ri talep edecek olmalarıdır. Seçmenler bu tür kamusal faali -

(1) Bu konuda bkz.: Brunner, a.g.m., s. 661 ; Buchanan-Flowers, a.g.e., s. 138 ; Mueller, Public Choice, s. 118 ; Henry S.Rowen, "Assesing the Role of Systematic Decision Making in the Public Sector", The Analysis of Public Output, (ed.Julius Margolis), National Bureau of Economic Research, New York 1970, s. 222.

(2) Downs, An Economic Theory of Democracy, s. 99.

(3) Lindblom, The Policy Making Pocess, s. 23.

(4) Doel, a.g.e., s. 97.

yet konusu mal ve hizmetler ile ilgili taleplerini ya bireysel olarak polikikacılarla görüşmelerinde iletirler. Ya da, eğer bir baskı grubunun üyesi iseler, baskı grubu aracılığı ile taleplerini duyurmaya ve kendi taleplerini desteklemele-ri için diğer seçmenleri yönlendirmeye çalışırlar.

Bu şekilde, gerek ideoloji biçiminde gerek doğrudan özel fayda sağlayan kamusal faaliyetler için talepte bulunarak faydalarını maksimize etmek isteyen seçmenler, iki yönlü bir davranış içindedirler. Birincisi, doğrudan özel fayda sağlayan kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetleri daha fazla talep etmeleridir. İkincisi, vergi yüklerinin en az düzeyde olmasını istemeleridir(1). Diğer bir deyişle, kendi özel faydalarını kamusal faaliyet ile maksimize etmek için, daha fazla talep ettikleri kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerden mümkün olduğu kadar bedava veya daha az vergi ödeyerek faydalanmak isterler. Bütçe dengesi altında böyle bir davranışın kamu ekonomisinde genişlemeye yol açması beklenemez. Çünkü kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin miktarı, seçmenlerin artmasına tepki gösterecekleri mevcut vergi düzeyine bağlı olacaktır. Bu durumda seçmen davranışları ile ilgili ilave varsayımlara gerek vardır.

Birinci varsayım, kamu borçları karşısında seçmenlerin davranışları ile ilgilidir. Seçmenler vergi artışına karşı koymakla, artan kamusal faaliyet taleplerinin kamu borçları ile finanse edilmesini üstü kapalı kabul etmiş olmaktadırlar. Kamu borçlarını kabul etmelerinin iki nedeni olabilir. Bilindiği gibi kamu borçları vadelerine göre kısa, orta ve uzun vadeli ve gelecekteki vergilerle ödenir. Kısa ve orta vadeli kamu borçları mevcut seçmenlerin gelecekte ödeyecekleri vergilerle karşılanır. Bu durumda seçmenler borçlanmanın, cari vergilerden daha ucuz olduğunu zannetmektedirler. Bu, borçların karşılanması için gelecekte ödeyecekleri vergileri değerinin altında takdir ettikleri anlamına gelmektedir(2). Uzun vadeli kamu borçları ise mevcut seçmenlerin değil, gelecek nesillerin vergileri ile ödenir. Bu durumda, gelecek nesil içinde bulunmayan mevcut seçmenler borç yoluyla finansmanı vergi yoluyla finansmana tercih ederler. Bu, şimdiki neslin kendi tüketimlerinde bir artış olmasını ve buna bağlı olarak da gelecekteki vergi yükümlülerin tüketiminin azalmasını tercih ettikleri anlamına gelir(3). Her iki

(1) Milton Friedman, *Tyranny of the Status Quo*, HBJ, New York 1984, s. 40.

(2) Burton A. Abrams - William R. Dougan, "The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending", *Public Choice*, Vol.49, 1986, s. 104

(3) J.M. Buchanan - Jennifer Roback, "The Incidence and Effects of Public Debt in the Absence of Fiscal Illusion", *Public Finance Quarterly*, Vol.15, No.1, January 1987, ss. 12-13.

durumda da, bireyler kamu borçlarını vergilere yeğlemiş ol - maktadırlar. Bu varsayım altında iktidar partisinin oylarını maksimize etmek için, seçmenlerin daha fazla kamusal faali - yet taleplerini yerine getirmesi mümkündür(1).

Ancak, seçmenler kısa ve orta vadeli borçların gele - cekteki vergilerini ödemeye başladıklarında, buna tepki gös - terirler. Özellikle bu borçlar merkez bankası ve ticari ban - ka kaynaklarından sağlanmışsa, bunun yol açacağı enflasyon şeklindeki bir vergi seçmenlerin üzerinde bir yük meydana ge - tirir. Seçmenler seçim öncesinde iktidar partisinin geçmiş icraatlarını değerlendirirken, elde ettikleri faydanın yanı - sıra enflasyon maliyetini de göz önüne alacaklardır. Demek ki, seçmenler hissetmeye başladıkları andan itibaren borçlan - manın maliyetini de istemezler. Eğer enflasyon maliyeti seç - men çoğunluğu için ağır bir yük oluşturuyorsa, bütçe açıkları ile finanse ettiği genişletici kamusal faaliyet program - larına rağmen iktidar partisinin yeniden seçilememesi söz ko - nusudur. Çünkü seçmenler kamusal faaliyeti daha fazla talep ederken, maliyetlerin (vergi+enflasyon) en az düzeyde olmasını isterler. İkisinin bir arada gerçekleşmediği durumda, seç - menler yine aynı tercih biçimi altında diğer partilere yöne -lebileceklerdir.

Belirttiğimiz borçlanma yanılmasına rağmen, kamu eko - nomisinin genişlemesinin bireyler için bir maliyeti vardır. Bu maliyete rağmen seçmenler niçin hala, kamu ekonomisini ge - nişletecek olan daha fazla kamusal faaliyet talebinde bulun - maktadırlar? İkinci varsayımımız bununla ilgilidir. Bu varsa - yım, özel fayda maksimizasyonuna bağlı olarak seçmenlerin , kamusal faaliyetin sonsuz sayıdaki sonuçlarından sadece ken - di fayda ve maliyetlerine etki edenleri göz önüne almaları -dır(2). Seçmenler toplam kamusal faaliyetin miktarının ve toplam maliyetinin ne olduğu ve olacağından çok, kendi kişi - sel faydalarını ve maliyetlerini değerlendirirler. Bu durum - da, bir seçmen kendi faydasını maksimize etmek isterken, top - lam fayda ve maliyetlere ilgi duymaz. Diğer bir deyişle seç - menler nasıl oy kullanacaklarına, fayda fonksiyonları için - de kamusal faaliyetin toplam etkisinden ziyade marjinal et - kisi aracılığı ile karar verirler(3). Böylece her seçmen ken - disini için daha fazla kamusal faaliyet konusu mal ve hizmet talep etmeye devam edecektir. Aynı şekilde, kendilerine özel fayda sağlayan kamusal faaliyetin toplam olarak genişlemesi

(1) Buchanan - Wagner, a.g.e., s. 139

(2) David Braybrooke - Charles E.Lindblom, A Strategy of Decision, Collier-McMillan Ltd., London 1963, s. 230.

(3) Downs, An Economic Theory of Democracy, s. 53.

sonucu ortaya çıkan maliyet artışının, her seçmen diğer seçmenlerin üzerinde kalmasını isteyecektir (free-rider davranışı).

Sonuç olarak seçmenlerin bu şekilde davranmaları , toplam kamusal faaliyet talebinde bir genişlemenin olduğunu göstermektedir. Şimdi, siyasal partilerin bu talep artışına nasıl karşılık verdiklerini inceleyebiliriz. Açıkladığımız bu iki varsayım, bireylerin talepleri ile parti programları arasında ilişki kurmamızı sağlayacaktır.

2 - Siyasal Partilerin Davranışları

Belirttiğimiz gibi, kamusal faaliyeti arz etme tekelini elde etmek isteyen siyasal partiler seçimlerde oylarını maksimize etmek isterler. Çünkü, siyasal partileri oluşturan politikacılar, ancak partileri iktidara gelebildiği zaman bireysel faydalarını (politik gelirlerini) arttırabilirler.

Bu temel davranış kalıbı içindeki siyasal partiler , biraz önce açıkladığımız seçmen taleplerine karşılık vermek için önce, kamusal faaliyet programlarını "sağ" veya "sol" terimleri ile açıklanan bazı spesifik dünya görüşlerinden çıkarırlar. Belirsizliğin olduğu siyasal ortamda ideolojiler , seçmenler için olduğu kadar siyasal partiler için de faydalıdır. Her bir parti en fazla oyu elde edebileceğine inandığı bir ideolojiyi benimser. Ancak, siyasal partiler mümkün olduğu kadar çok seçmeni kazanmaya çalıştıklarından, ideolojilerini çok katı bir biçimde herhangi bir felsefi görüşe dayandırmazlar(1).

İkinci olarak, seçmenler tek tek veya baskı grupları aracılığı ile doğrudan özel fayda sağlayan mesleki veya bölgesel faydalarını maksimize etmek istediklerinden, siyasal partiler çoğunluk oyunu sağlayabilmek için bu tür mal ve hizmetleri arz etmeyi vaat ederler. Çünkü partiler, oy durumları hakkında belirsizlik içindedirler(2). Bu nedenle, iktidarı ele geçirebilmek için kamusal faaliyetin geniş bir dizisini benimsemek zorundadırlar(3). Bu zorunluluğa yol açan şey seçmen davranışları ile ilgili olarak açıkladığımız ikinci varsayımda, bireylerin sadece kendi bireysel faydalarını düşünmeleridir. Bireysel faydasını maksimize etmek isteyen her seçmeni kazanmak için, oy durumları belirsiz olan partiler kamusal faaliyet programlarının marjında artış yapmak zorunda

(1) Downs, An Economic Theory of Democracy, ss. 96,100.

(2) Bartlett, a.g.e., s. 19.

(3) Abraham Holtzman, Interest Groups and Lobbying, The McMillan Company, New York 1967,s.12.

kalmaktadırlar. Seçmenlerin borç yanılması içinde olmaları da, siyasal partilere kamusal faaliyet programlarındaki genişlemeyi borçlarla finanse etme imkanı vermektedir. Ancak yine de, bu genişleyen kamusal faaliyet programlarının vergi veya enflasyon şeklinde, seçmenlerin katlanmak istemedikleri bir maliyeti olacaktır.

Siyasal partiler bu maliyetlerin gelecek seçimde durumlarını olumsuz etkileyeceğini bilirler. Bununla birlikte kısa görüşlü bir davranış içinde bulunurlar(1). Çünkü politikacılar da politik gelirlerini maksimize edecek şekilde bireysel davranırlar. Bunun için gelecek seçimden önce mevcut seçimi kazanmayı düşünürler. Sonuçta, siyasal partilerin seçmen davranışları ile ilgili bu genel davranışları, seçimlerde her bir partinin kamusal faaliyet programının genişlemesine yol açmaktadır

Dikkat edilirse, vaat edilen kamusal faaliyet programlarının genişlemesi, partilerin birbirleri ile rekabet içinde oldukları bir ortamda gerçekleşmektedir. Siyasal rekabetin olmadığı tek parti durumunda böyle bir sonucun ortaya çıkması düşünülemez. Şimdi siyasal rekabetin olduğu seçim ortamında, farklı konumda olan iktidar partisi ile muhalefet partilerinin özel anlamdaki davranışlarını inceleyebiliriz.

a - İktidar Partisinin Davranışları

Seçimler sırasında da kamusal faaliyeti arz etme tekelini elinde bulunduran iktidar partisi, bu tekelci gücünü yeniden iktidar olabilmek için kullanmaya çalışır(2). İktidar partisi sahip olduğu bu tekelci gücünü iki şekilde kullanabilir.

Seçim öncesi iktidar partisinin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorun, iki seçim dönemi arasındaki kamusal faaliyetin seçmenlerce değerlendirilecek olmasıdır. Geçen karar alma süreci içinde seçmen ve baskı gruplarının taleplerine bağlı olarak uyguladığı genişletici programlarını borçlanma ile finanse eden bir iktidar partisi, eğer bir enflasyona yol açmışsa, enflasyon maliyeti seçimlerde seçmenlerin tercihlerini etkileyen önemli bir faktör olacaktır. Eğer bu maliyetler seçmen çoğunluğunun üzerinde kalmışsa, iktidar partisi yeniden seçilememe durumu ile karşı karşıyadır. Tersine kamusal faaliyetin faydalarını çoğunluk elde etmiş, maliyetlerini ise azınlık seçmen grubu yüklenmişse, çoğunluğun tekrar iktidar partisini tercih etmeleri beklenir. Her iki du-

(1) Buchanan - Wagner, a.g.e., s. 159.

(2) Bulutoğlu, a.g.e., s. 127.

rumda da iktidar partisi, maliyet nedeniyle uğrayabileceği oy kaybını telafi etmek için kamusal faaliyet konusu mal ve hizmet üretimini, diğer bir deyişle kamu harcamalarını arttırır. Maliyetlerin azınlık seçmen grubu üzerinde kaldığı ikinci durumda da böyle davranmalarının nedeni, belirsizlik altında seçmen davranışlarını tam olarak bilememeleridir.

İktidar partisi geçmiş dönem uygulamaları ile enflasyon şeklinde bir maliyete yol açmamış olsa bile, tekelci gücünü seçimlerde kullanmaya devam eder. Bunu, farklı seçmen veya baskı gruplarına fayda sağlayan mal ve hizmetleri sağlayarak yapmaya çalışır. Bunun anlamı, çoğunluk oyunu elde etmek için iktidar partisinin oy satın almaya çalışmasıdır. Böyle davranmakla aynı zamanda, muhalefet partilerinin seçmenlere sundukları geniş bir kamusal faaliyet dizisini ancak kendilerinin gerçekleştirebileceğini fiilen göstermek ister.

Bu durumda her iki açıdan da, seçimlerden önce kamu ekonomisinde bir genişleme meydana gelecektir. İktidar partileri bu genişlemeyi borçlanma ile finanse ederler. Böylece kamu ekonomisindeki genişleme, bütçe açıkları ile birlikte ortaya çıkar.

b - Muhalefet Partilerinin Davranışları

Belirttiğimiz gibi, muhalefet partilerinin seçimlerdeki en önemli davranışları, kamusal faaliyeti arz etme tekeline sahip olmadıklarından, seçmen tercihlerini biçimlendirmeye çalışmalarıdır. Bu biçimlendirme iki şekilde olur. İlk olarak, geçmiş dönem uygulamalarıyla seçmene yüklediği maliyetler nedeniyle iktidar partisini eleştirirler. Eleştirileri, iktidar partisinin kamusal faaliyet ile yeterince fayda sağlayamadığı ve ağır maliyetlere neden olduğu şeklindedir.

İkinci olarak, kendi alternatif kamusal faaliyet programlarını ortaya koyarlar. Kendi alternatif programlarını, daha fazla kamusal faaliyeti vergi veya enflasyon artışına yol açmadan gerçekleştirebilecekleri propagandasına dayandırırılar. Seçimlerde muhalefet partilerinin bu şekildeki davranışları, seçmenlerin kamusal faaliyet ile ilgili beklentilerinin daha da artmasına neden olur.

3 - Seçim Etkisinin Değerlendirilmesi

Görüldüğü gibi, seçmen ve parti davranışlarına bağlı olarak incelediğimiz seçimlerin kamu ekonomisinin genişlemesi üzerinde gerçek ve potansiyel olmak üzere iki çeşit etkisi söz konusudur.

Gerçek seçim etkisi, iktidar partisinin seçime yaklaşan yıllardan itibaren, oylarını maksimize edip yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını arttırmasıdır.

Seçimlerin kamu ekonomisinin genişlemesi üzerindeki potansiyel etkileri ise başlıca iki tanedir. Birincisi, ideoloji temelinde "sol" bir partinin iktidara gelmesi durumunda, seçim sonrası dönemde kamusal faaliyetin genişlemesidir. Nitekim, B.Almanya, İrlanda, İngiltere, A.B.D. ve Y. Zelanda gibi demokratik ülkelerde 1950-1978 yılları arasında kamu harcamalarının GSMH içindeki payları, sol eğilimli partilerin iktidarda olduğu dönemlerde daha fazla genişlemiştir(1).

İkincisi, siyasal rekabet içindeki partilerin iktidarı kazanabilmek için daha geniş kamusal faaliyet programlarını benimsemeleridir. Partilerin seçmenleri doğrudan fayda sağlayan kamusal faaliyetler konusunda daha fazla beklenti içine sokmaları, seçim sonrası dönemde hangi ideolojiyi benimsemiş parti iktidara gelirse gelsin, kamusal faaliyeti genişletmek için baskı altında kalacaktır. Ancak buna bağlı olarak kamu ekonomisinin genişleyip genişlememesi, kazanan partinin vaat ettiği kamusal faaliyet programını seçim sonrasında uygulayıp uygulamamasına ve karar alma süreci içindeki etkilere bağlıdır.

C - KARAR ALMA SÜRECİNDEKİ ETKİLER

Secimde bir partinin kamusal faaliyeti arz etme tekelini gelecek seçime kadar elde etmesi ile, kamusal tercih özneleri arasındaki siyasal mübadele sona ermiş olmaz. İki seçim arasındaki karar alma süreci içinde de seçmenler, baskı grupları, siyasal partiler ve bürokrasi arasında yoğun bir arz ve talep ilişkisi söz konusudur. Seçimler iki, dört, beş ve hatta yedi yıllık aralarla yapılırken, kamusal faaliyet ile ilgili mübadele karar alma sürecinde her gün yapılmaktadır. Bu nedenle karar alma süreci, kamu ekonomisinin genişlemesi üzerinde meydana getirdiği etkiler açısından seçimlerden daha önemli bir konuma sahiptir(2).

Karar alma sürecindeki etkileri de kamusal faaliyetin talep ve arz yönündeki davranışlar açısından inceleyeceğiz. Yalnız burada muhalefet partilerinin davranışları, üretim tekelinden yoksun olmaları nedeniyle kamusal faaliyetin talep yönü içinde değerlendirilecektir.

(1) Bu konuda bkz.: Gould, a.g.m., s. 225.

(2) Breton, a.g.e., s. 76.

1 - Kamusal Faaliyet Talebi

a - Seçmen Davranışları

Seçimlerde normal olarak her seçmen sahip olduğu bir oy ile tercihini açıklarken, karar alma sürecinde tercihini açıklamak için farklı araçlara sahiptir. Bu nedenle de, her seçmenin karar alma süreci içindeki rolü eşit değildir. Çünkü, para ve zaman cinsinden ifade edilen kaynakların farklı olması, bireylerin bilgi düzeylerinin farklı olması anlamına gelir(1). Daha geniş kaynak donanımına sahip olduğu için bilgi düzeyi yüksek olan bir seçmen, daha az kaynak donanımına sahip olduğu için bilgi düzeyi düşük olan bir seçmene göre karar alma sürecinde daha avantajlı durumdadır. Yüksek bilgi düzeyleri ile birlikte kamusal faaliyet talebi için daha fazla para ve zaman ayırabilen seçmenler karar alma sürecinde daha etkili olabileceklerdir. Daha az kaynağa sahip olan seçmenler ise, daha az ve başarısız etkide bulunabileceklerdir(2). Bu gerçeğe rağmen, sahip oldukları kaynak donanımının farklı olması düşük gelirli seçmenleri karar alma süreci içinde faydalarını maksimize etmeye çalışmaktan alıkoymaz. Dolayısıyla her seçmen karar alma süreci içinde etkili olmaya çalışır. Bunu, kendilerine fayda sağlayacak kamusal faaliyeti çeşitli yollarla talep ederek yaparlar.

İlk olarak seçmenler, kamusal faaliyet ile ilgili taleplerini iktidar partisi politikacılarına yazarak veya yüzyüze konuşarak iletmeye çalışırlar. Ancak bu şekildeki bir tercih açıklama oranı düşük düzeyde kalmaktadır. Örneğin Amerikalıların sadece % 10 veya 15'i bu şekilde davranmaktadırlar(3).

İkinci olarak, özellikle daha çok kaynak donanımına sahip seçmenler, politikacılara veya iktidar partisine parasal destek sağlayarak taleplerini gerçekleştirmeye çalışırlar.

Üçüncü olarak, iktidar partisinin ülke düzeyindeki örgütüne üye olan seçmenlerin, parti örgütü kanalıyla aşağıdan yukarıya kamusal faaliyet taleplerini iletmeleri ve baskıda bulunmaları söz konusudur.

Son olarak, karar alma süreci içinde arz edilen kamusal faaliyetten fayda elde edemeyen veya maliyetini yük -

(1) Anthony B. Atkinson - Joseph E. Stiglitz, Lectures on Public Economics, McGraw - Hill International Editions, 1987, s. 299.

(2) Bartlett, a.g.e., s. 150.

(3) Lindblom, The Policy - Making Process, s. 49.

lenmek durumu ile karşı karşıya bulunan bireyler, söz konusu maliyetler belli bir eşiği aşınca buna karşı olan taleplerini , anayasal aşamada kabul ettiklerini varsaydığımız grev, gösteri ve toplantı gibi haklarını kullanarak açık - larlar(1). Veya, sosyal sözleşmeyi bozmaları anlamına gelen isyan ve zor kullanma eylemleri bir talep açıklama şekli olarak kabul edilebilir.

Demokrasilerde seçmenler kamusal faaliyet taleplerini bu gibi yollara başvurarak bireysel olarak açıklamakla birlikte, taleplerini asıl baskı grupları aracılığıyla kolektif olarak açıklamaya ve gerçekleştirmeye çalışırlar.

b - Baskı Gruplarının Davranışları

Günümüz demokrasileri "baskı grupları demokrasisi" olarak da nitelendirilmektedir. Gerçekten hemen hemen bütün seçmenler ayrı mesleki veya bölgesel çıkarları savunan baskı gruplarından birisinin doğrudan veya dolaylı üyesi durumundadır. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi, düşük sosyo-ekonomik düzeyde olanlar etkin bir baskı grubu şeklinde doğrudan örgütlenememektedirler. Bununla birlikte her seçmen, doğrudan veya dolaylı üyesi bulunduğu baskı grubunun çalışmaları ile kamusal faaliyetten en yüksek faydayı elde etmek ister.

Ancak karar alma süreci içindeki her bir baskı grubunun iktidar partisi üzerindeki etkisi eşit değildir. Para ve zaman cinsinden daha çok kaynak donanımına sahip az sayıdaki seçmenin oluşturduğu baskı gruplarında etkinliği belirleyen faktör maddi güçtür. Bu baskı grupları, iktidar üzerinde ikna, tehdit, parasal yardım ve rüşvet gibi yollara başvurarak etkili olmaya çalışır. Daha az kaynak donanımına sahip çok sayıdaki seçmenin oluşturduğu baskı gruplarının etkinliğini belirleyen faktör ise, üye sayılarının çokluğudur. Bu gibi baskı grupları sahip oldukları oy potansiyelinin yanısıra, gerektiğinde kamusal faaliyeti baltalayarak ve grev, gösteri gibi doğrudan hareketlere başvurarak etkili olmaya çalışabilirler.

Baskı gruplarının her birinin etkinlikleri derecesinde kendi üyelerine doğrudan fayda sağlayan mal ve hizmetler için hükümet üzerinde talep baskısı doğurmaları, toplam kamusal faaliyetin miktarı üzerinde belirleyici olur(2).

(1) Breton, a.g.e., s. 76.

(2) Franz Lehner - Ulrich Widmaier, "Market Failure and Growth of Government : A Sociological Explanation", Why Government Grows, (ed.Taylor), s. 248.

Ancak toplam kamusal faaliyetin genişleme yönünde olup olmadığı, iktidar partisinin arz yönündeki davranışları ile bağlantılı olarak açıklayabiliriz.

c - Muhalefet Partilerinin Davranışları

Muhalefet partileri karar alma süreci içinde, iktidar partisinin uygulamalarını eleştirmeye devam ederler. Bu şekilde hem seçmen taleplerini biçimlendirmiş, hem de seçmenlerin taleplerini iktidar partisine iletmış olurlar. Ayrıca, doğrudan örgütlenmemiş seçmenleri, düzenledikleri toplantı, gösteri ve yürüyüşlerle bir araya getirerek baskı grubu gibi işlev görürler.

2 - Kamusal Faaliyet Arzı

a - İktidar Partisinin Davranışları

Karar alma süreci içinde iktidar partisi yeniden seçilebilmek için, seçimde vaat ettiği kamusal faaliyet programını uygulamak zorundadır. Ancak gelecek seçimde yeniden seçilebilmesinde önemli bir faktör olan maliyetlere yol açmamak için, iktidar partisi karar alma sürecinin ilk yıllarında kamusal faaliyeti geniş tutmama eğilimindedir(1). Bu nedenle iktidar partisi "sağ" veya "sol" olarak isimlendirilen ideolojisi temelinde kamusal faaliyeti arz etmek isteyecektir. Bu durumda iktidarının ilk yıllarında kamu ekonomisinin genişliğinin, ideolojisinin "sağ" veya "sol" olmasına göre belirlenmesi gerekir. Bu konuda iki seçim dönemi arasındaki sürenin etkili olduğu ileri sürülmektedir. Eğer iki seçim arasındaki karar alma süreci uzunsa, iktidar partisi ilk yıllarda ideoloji temelindeki kamusal faaliyet programını uygulayabilir. Tersine kısa ise, o zaman seçmenlerin ve özellikle baskı gruplarının doğrudan fayda sağlayan kamusal faaliyet taleplerinin baskısı altında olacaktır(2).

Ancak, karar alma süreci uzun bile olsa, iktidar partisinin programı ideoloji temelinden uzaklaşabilir. Çünkü baskı gruplarının etkisi altındadır(3). Bu etki, partinin önce kendi içinde meydana gelmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi aslında her parti bir koalisyondur. Değişik meslek gruplarının ve bölgelerin temsilcileri durumunda olan iktidar partisi politikacıları, yeniden seçilebilmelerini sağlayacak kamusal faaliyetin arz edilmesini isterler.

(1) Bu konuda bkz. : Bulutoğlu, a.g.e., ss. 126-127.

(2) Doel, a.g.e., s. 119.

(3) Lehner - Widmaier, a.g.m., s. 250.

Bu davranışlar kamu ekonomisinin genişlemesi yönünde baskı doğurur.

En önemlisi, iktidar partileri çeşitli yollara başvuran baskı gruplarının etkileri altındadır. Belli çıkarları savunan baskı grupları talep ettikleri kamusal faaliyetin dışsal fayda yaydığı, dışsal maliyete ise yol açmadığı konusunda hükümeti inandırmaya çalışırlar(1). Bu durumdaki kamu ekonomisinin genişliği, hükümet üzerinde etkili olan etkin baskı gruplarının sayısına bağlıdır. Eğer sadece bir baskı grubu taleplerini kabul ettirebilme konusunda etkin ise, kamu ekonomisinde bir genişleme beklenmemelidir. Çünkü, diğer baskı gruplarının karar alma sürecinde çeşitli nedenlerle etkin olamamaları, iktidar partisine kamusal faaliyetin miktarını arttırmadan sadece bileşimini değiştirme imkanı verecektir. Ancak, bir ülkede etkin baskı gruplarının çok sayıda olması durumunda kamusal faaliyetin daha geniş olması söz konusudur. Çünkü, iktidar partisi etkin olan her baskı grubunun ayrı ayrı taleplerini karşılamak baskısı altında kalacağından bu, toplam kamusal faaliyetin miktarının artmasına neden olacaktır. Bunu aşağıdaki şekil yardımı ile daha açık bir şekilde gösterebiliriz(2).



Gerçekten de çeşitli ülkelerde kamu ekonomileri, etkin baskı grupları arasındaki çatışmaları çözmek zorunda olan iktidar partisi faaliyeti nedeniyle genişlemiştir. Emek ve sermaye, tarım ve endüstri veya gelişmiş bölge ve az gelişmiş bölge arasındaki çıkar çatışmaları kamu harçmalarının artmasına yol açmıştır(3).

Karar alma süreci içinde etkin baskı gruplarının yanısıra, doğrudan baskı grubu olarak örgütlenmemiş seçmenler

(1) Hyman, a.g.e., s. 87.

(2) Bu konuda bkz.: Buchanan - Tullock, a.g.e., ss. 286-287 ; Lehner - Widmaier, a.g.m., s. 253 ; Mueller - Murrell, a.g.m., s. 131.

(3) Robinson - Morton - Calderwood, a.g.m., s. 6.

de vardır. Eğer iktidar partisi seçmenlerin çoğunluğunun ve ya etkin baskı gruplarının taleplerini, bu seçmen gruplarına maliyet yükleyerek karşılamaya kalkarsa veya onların kamusal faaliyet taleplerini göz önüne almazsa, bu seçmenler de grev, gösteri ve yürüyüş gibi anayasada kabul ettiklerini varsaydığımız haklarla veya isyan ve başkaldırma gibi anayasayı toptan ihlal eden davranışlarla iktidar partisi üzerinde etkili olmaya çalışırlar. Bu gibi davranışlar da, hükümetin kamusal faaliyet programının marjında artışlara yol açar(1). Çünkü bu davranışlar, kamusal faaliyetin organizasyonel temelini sarsmakta ve dolayısıyla kamusal faaliyetin devamını güçleştirmektedir. Buna karşılık, iktidar partisinin bu seçmenlerin de taleplerine cevap vermek için uzlaşma politikası izlemesi, kamusal faaliyetin devamını sağlayacaktır. Dolayısıyla uzlaşma politikası da, kamu ekonomisinin genişlemesinde ayrı bir etkide bulunacaktır.

İktidar partisinin karar alma süreci içinde seçmen ve baskı gruplarının taleplerine karşılık olarak kamusal faaliyeti arttırmaması kamu ekonomisinin genişlemesindeki ilk adımdır. Diğer bir deyişle, iktidar partisi geniş bir kamusal faaliyet dizisini uygulamak durumunda kalmaktadır. Ancak iktidar partisi bu geniş kamusal faaliyet dizisini üretmesini bürokrasiden talep edecektir. Şimdi bürokrasinin davranışlarını inceleyebiliriz.

b - Bürokrasinin Davranışları

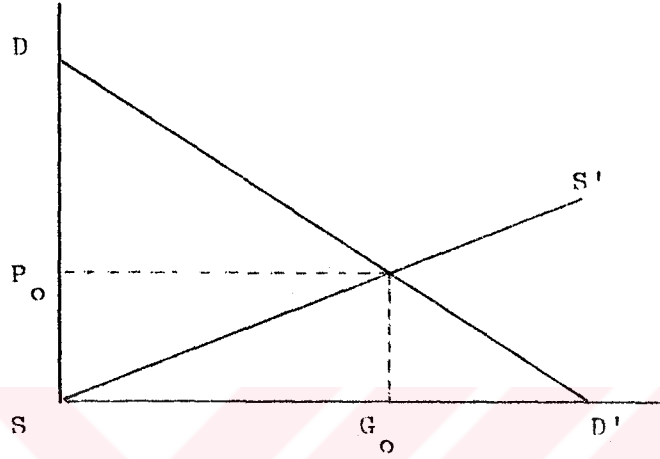
Kamu ekonomisi sadece seçmenlerin, baskı gruplarının ve temsilcilerin artan talepleri ile genişlemeyebilir. Aynı zamanda arz yönünde kamusal faaliyet programlarını üreten bürokrasinin davranışları ile de daha da büyüyebilir. Belirttiğimiz gibi, bürokrasiyi oluşturan bürokratlar kendi özel faydalarını maksimize edebilmek için bütçe maksimizasyonu davranışı içine girerler. Şimdi bürokratların bütçeyi maksimize etme davranışlarına bağlı olarak kamu ekonomisinin genişlemesinde bürokrasinin rolünü inceleyebiliriz.

İlk olarak bütçenin hazırlanması aşamasında, bürokrasinin kamu ekonomisini genişletici davranışlarını inceleyebiliriz. Bu açıklamayı bir şekil yardımı ile yapmaya çalışalım. Aşağıdaki şekilde(2), yatay eksen kamusal faaliyetin ölçülebilir üretimini (G) göstermektedir. Bu üretime olan talebi ise, her noktası eşit olan DD' çizgisi göstermektedir. Üretimin minimum arz maliyeti de SS' doğrusu olsun.

(1) Bretton, a.g.e., s. 87.

(2) Bkz.: Mueller, "The Growth of Government : A Public Choice Perspectives", s. 134.

SS' doğrusunun DD' doğrusunu kestiği noktada, iktidar partisinin talep ettiği kamusal faaliyetin üretilen miktarı G_0 'dır. Bu durumda, iktidar partisinin bürokrasiden talep ettiği kamusal faaliyetin toplam maliyeti (bütçe) $P_0 G_0$ 'dır. Fakat bürokratlar bütçe maksimizasyonu davranışları nedeniyle, minimum arz maliyeti ile üretilen bütçeyi kabul etmezler. Bunun yerine daha büyük bir bütçe talep ederler. Bu durumda bütçe, $P_0 G_0$ 'ın ifade ettiği bütçeden daha büyük olabilir.



Şekil : 10

Şimdi, bütçenin nasıl daha büyük olabileceğini açıklayalım. Bir kere bürokrasi SS' gibi bir minimum arz maliyeti sunmaz. Bunun yerine, toplam bir bütçe önerir. Bu bütçe ($B = P_B G_B$), $G_B > G_0$ veya $P_B > P_0$ olduğu için, iktidar partisinin kamusal faaliyet talebini karşılamaya yetecek olan bütçeden ($P_0 G_0$) daha büyüktür. Burada önemli olan, bürokrasinin bu daha büyük bütçeyi satın alması için hükümeti nasıl ikna edeceği sorunudur. Çünkü iktidar partisi, bir kamusal faaliyet programının fayda tarafı kadar maliyet tarafına karşı da duyarlı olmak zorundadır. Bu yüzden bütçenin büyümesine karşı bürokratlardan daha isteksizdirler(1). Ancak bu konuda, hükümet ile bürokrasi arasındaki ilişkinin iki karakteristiği, sonucun büyük ölçüde bürokrasinin lehine olmasına yol açar.

Birincisi, hükümet ve bürokrasi tipik bir şekilde iki kenarlı bir monopol durumundadırlar. Bürokrasi bütçenin onaylanması için hükümete ihtiyaç duymaktadır(2). Bu ihtiyaç, bürokrasinin bütçeyi maksimize etme davranışı üzerinde sınırlayıcı bir rol oynar. Bürokrasi, iktidar partisinin

(1) Downs, Inside Bureaucracy, s. 199.

(2) Mueller, Public Choice, s. 157.

talep ettiği üretimi ortalama olarak üretmek zorunluluğun -
dadır(1). Diğer taraftan hükümet de en azından kısa dönemde
bürokrasiye karşı eşit bir ihtiyaç duymaktadır. Eğer bürok-
rasi üretimi geciktirir veya kalitede önemli bir bozulmaya
izin verirse, gelecek seçimde oy kaybına uğrayacak olan bü-
rokrasi değil iktidar partisidir. Bu durumda, eğer hükümet
için $B = P \cdot G$ optimal bütçe ve bürokrasi için de $B = P \cdot G$ op-
timal bütçe ise, o zaman pazarlık süreci sonunda bu iki
bütçe arasında ortalama bir bütçenin (B^*) kabul edilmesi
beklenir.

B^* bütçesini kabul ettirebilme konusunda bürokrasi,
hükümet SS' veya G 'nin ne olacağını tam olarak bilemediğın-
den, avantajlıdır. Gerçekten, talep edilen kamusal faaliyet
düzeyi ile üretim arasındaki ilişkinin anlaşılması genellikle
güçtür ve hatta bürokrasi tarafından bilinçli olarak güç-
leştirilmektedir(2). Böylece, seçmenler ve temsilciler için
farklılaştırılmış olan bilgi düzeyi, bürokrasinin bütçeyi
(B^*) kabul ettirebilme konusundaki gücünü arttırmaktadır(3).
Weber'e göre, özel eğitim görmüş deneyimli ve sürekli bir
konumdaki bürokratlar, kendi görüşlerini hükümet üyesi o-
lan amirlerine karşı eninde sonunda kabul ettirebilmekte -
dirler(4). Diğer taraftan, talep edilen kamusal faaliyet i-
le üretim arasındaki ilişki bilinebilse, yani mal ve hizmet-
ler çok iyi tanımlanabilse bile, bürokratlar belli bir üre-
tim düzeyini elde etmenin maliyetini tanımlayan tek birim -
dir. Çünkü hükümetler, maliyetleri karşılaştırabilmek için
başka bir mal ve hizmet üreticisine sahip değildir. Eğer bü-
rokrasi, B_1 toplam maliyet düzeyinde (bütçe) G_1 ve B_2 top-
lam maliyet düzeyinde G_2 üretmek isterse, hükümetin örneğin
 B_1 'den daha küçük olan B_3 toplam maliyet düzeyinde G_1 elde
etmek için etkin bir şekilde karşı koyması zordur.

Buraya kadar anlattıklarımızdan çıkan sonuç, bürok-
rasinin kendisinden talep edilen kamusal faaliyeti, daha bü-
yük üretim düzeyi ile sağlayabilme konusunda istekli ve bir
dereceye kadar başarılı olduğudur. Bu şekilde, bürokratlar
özel faydalarını maksimize etmiş olacaklardır. Kamu ekono-
misinin genişlemesi ile elde edecekleri faydayı, dolaylı ve
doğrudan olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Her bir büronun ü-
rettikleri mal ve hizmetin miktarını yani bütçesini arttır-
ması, bürokratlara prestij, güç ve atama hakkı gibi parasal
boyutta olmayan dolaylı faydalar sağlar. Bunu Şekil 10'da

(1) Miskanen, Bureaucracy and Representative Government, s. 42.

(2) Miskanen, Bureaucracy and Representative Government, s. 26.

(3) Atkinson - Stiglitz, a.g.e., s. 299.

(4) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft:U.C.B.,Mohr Tübingen, 1956, s. 127; akt.

Uhal, a.g.e., s. 53.

yatay ekseninde G'nin artması olarak gösterebiliriz. Büroların ürettikleri mal ve hizmet miktarı Şekil 10'daki G düzeyinde olsa bile, daha çok maaş ve daha çok boş zaman (daha çok personel nedeniyle) gibi parasal boyutta doğrudan fayda sağlayabilirler. Bu, Şekil 10'da P 'in artmasıdır. Bu durumda da bütçenin büyüyeceğini açıklamıştık.

Ancak, bürokrasinin parasal boyutta faydalar elde etme konusundaki gücü abartılmamalıdır. Hükümet belli bir G düzeyinde P'deki artışları kontrol edebilmektedir. Bu nedenle bürokratlar daha çok maaşı haklaştırmak için, değindiğimiz gibi bürolarının bütçelerini genişletmeye çalışırlar. Daha çok personel konusunda ise, seçmenlerin politikacıların ve bürokratların istekleri bir yerde kesişmektedir. İktidar partisi kendisine oy kaybettiren işsizlik sorununu çözmek için, kamu istihdam politikasını tercih edebilir. Nitekim, demokratik Avrupa ülkelerinde yüzyıllık bir zaman serisi içinde, kamu kesiminde çalışanların bin kişilik nüfus içindeki artış yüzdelerini gösteren aşağıdaki tablo, bürokrasinin büyümesi konusunda bir fikir vermektedir.

Tablo 2
Avrupa Ülkelerinde Kamu Kesimi Çalışanlarının
Bin Kişilik Nüfus İçinde Artışları

Ülkeler	1880	1890	1900	1920	1930	1950	1960	1970
Avusturya	5.9	5.5	6.4	11.1	9.9	16.5	16.7	20.9
Belçika	5.3	6.0	6.2	9.6	9.4	11.6	15.2	18.3
Danimarka	5.9	5.8	4.3	3.5	4.1	9.1	10.2	14.2
Finlandiya	1.7	2.2	3.1	3.7	4.9	7.9	10.0	15.9
Fransa	6.7	6.6	7.9	12.0	9.9	21.1	24.3	27.9
Almanya	5.0	5.4	6.3	13.9	16.6	20.4	22.0	24.5
İtalya	11.8	12.0	12.2	15.3	12.2	17.0	19.0	22.6
Hollanda	4.9	4.9	5.1	7.1	6.2	16.7	11.6	18.8
Norveç	2.1	2.2	2.6	4.5	4.3	8.4	10.4	11.1
İsveç	1.0	2.5	2.4	4.1	4.2	8.3	9.3	14.6
İsviçre	3.8	3.2	3.9	6.7	6.2	9.1	9.4	12.2
İngiltere	4.4	6.2	8.0	16.7	17.4	27.6	24.4	26.8

Kaynak: Richard C. Eichenberg, "Problems in Using Public Employment Data", Why Government Grows, (ed. Taylor), s. 142.

Son olarak, bürokratların bütçenin uygulanması aşamasındaki davranışları da, kamu ekonomisinin genişlemesine bürokrasinin yaptığı katkıyı göstermek açısından faydalıdır. Bürokratlar mali yıl içinde bürolarının bütçe ödeneklerinin tamamını harcama eğilimindedirler. Bu konuda klasik bir örnek olarak, büroların mali yıl sonuna doğru geriye kalan ödeneklerinin tamamını çılginca harcamalarını verebiliriz.

IV - GENİŞLEMeye YOL AÇAN ETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir önceki kısımda genel kamusal tercih teorisine bağlı olarak seçmenler, baskı grupları, politikacılar ve bürokratlar gibi kamusal tercih öznesi bireylerin davranışlarının kamu ekonomisinde nasıl genişlemeye yol açtıklarını görmüş bulunuyoruz. Kamu ekonomisinin genişlemesi karşısında bir çok ekonomist, normatif kamusal tercih teorisi kapsamında olan çözüm önerilerinde bulunmuşlardır. Şimdi, bu çözüm önerilerine geçmeden önce, "nasıl" meydana geldiğini açıkladığımız genişlemenin "nedeni" üzerinde durabiliriz. Böylece, normatif çözüm önerilerini değerlendirebilmemiz mümkün olur.

Genişletici etkileri değerlendirirken, cevabını arayacağımız sorular şunlardır. Kamu ekonomisindeki genişleme, her biri doğrudan kendi çıkarını gözeterek seçmen, politikacı ve bürokrat davranışlarının bir sonucudur? Diğer bir deyişle, bireysel fayda maksimizasyonu davranışı nedeniyle midir? Yoksa, davranışların gerçekleştiği siyasal mübadelenin kurumsal yapısının rolü var mıdır?

Bizim pozitif genel kamusal tercih teorisine bağlı incelememizin gösterdiği en önemli şey, oyunun kurallarının yani kurumsal yapının oyunun sonuçlarına etki etmesidir. Siyasal mübadelede bulunan bireylerin davranışlarının siyasal kurumsal yapıya bağlı olduğu görülmektedir(1). Bu nedenle genişletici etkileri anlayabilmek için, kurumsal yapının egemen karakteristiklerini incelememiz gerekir. Bu egemen karakteristikler, siyasal sürecin çok karmaşık yapısı nedeniyle birbirinden kolayca ayrılamaz. Ancak, anlaşılabilir bir değerlendirme yapabilmek için bu karakteristikleri birbirlerinden bağımsız olarak ele alacağız. Burada, başlıca üç egemen karakteristik üzerinde duracağız. Birincisi, bireysel teşviklerin yapısıdır. İkincisi, karar alma kurallarının işleyişidir. Üçüncüsü de, bütçenin inkrimental özelliğidir.

A - BİREYSEL TEŞVİKLERİN YAPISI

Öncelikle bireysel teşviklerden neyi kastettiğimizi açıklayalım. Bireysel teşvik, bir bireyin tercihte bulunurken doğrudan elde edeceği fayda ile katlanacağı maliyet arasındaki ilişkiyi göz önüne almasıdır. Buna içsel teşvik de diyebiliriz. Dışsal teşvik ise, bir bireyi yönlendirmek için onun fayda ve maliyet hesaplarının dolaylı olarak et-

(1) Roland McKean, Public Spending, McGraw-Hill Book Company, 1968, s. 30.

kilenmeye çalışılmasıdır. Teşvik denilince daha çok, devletin birey tercihlerini etkilemek için verdiği vergi, kredi v.b. teşvikler akla gelmektedir. Oysa bizim burada ele aldığımız, bireysel (içsel) teşviklerin yapısıdır. Bireysel teşviklerin işleyisi, içinde bulunduğu kurumsal yapıya bağlıdır. Bunu gösterebilmek için, bir bireyin piyasa mekanizması içindeki tercihleri ile siyasal mekanizma içindeki tercihlerini karşılaştırmamız gerekir.

Gerek özel gerekse kamusal tercihlerinde birey fayda maksimizasyoncusu olmasına rağmen, bireysel teşviklerin işleyişi ve dolayısıyla sonuçlar farklıdır. Çalışmamızın varsayımlarını açıklarken siyasal mübadelede metodolojik bireyciliğin kayıtlamaları olduğuna değinmiştik. Orada da belirttiğimiz gibi, piyasa kararlarında sorumluluk tercihte bulunanın üzerinde kalmaktadır. Bireyin piyasada somut bir fayda kadar maliyete katlanması söz konusudur. Bunu sağlayan kurumsal yapı, fiyat mekanizmasıdır. Birey, talep ettiği bir mal ve hizmeti ancak fiyatını (bedelini) ödeyerek satın alabilir. Ayrıca bütçe doğrusuna (gelirine) bağlı olarak, bir özel maldan daha fazla tüketmek isterse diğer özel malın tüketiminden vazgeçmek zorunda kalacaktır.

Siyasal süreçte ise, bireysel ve toplam maliyetler arasında farklılık vardır. Bu farklılık, bir karar vericinin algıladığı maliyet ve ödüllerle, toplam fayda ve maliyetler arasındaki farklılıkları ifade eder. Birey, toplam maliyet ve faydaları göz önüne almaz(1). Bu yüzden bireyin tercihinde kesin bir fayda-maliyet ilişkisi ve eşitliği yoktur. Çünkü, fiyat yani bedelini ödetme mekanizması, kamusal tercihlerin kurumsal bir aracı değildir. Oysa kaynakların etkin dağılımı için, tercihlerin ödeme yoluyla ağırlıklandırılması gerekir(2). Dolayısıyla, fiyat mekanizmasının olmadığı siyasal süreçte kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin daha çok talep ve daha çok arz edilmesi, kamu ekonomisinin genişlemesine yol açar.

Şimdi şu soruyu sorabiliriz. Eğer siyasal süreç içinde fiyat mekanizması veya fayda vergileri uygulanıyor olsaydı, dışsal faktörlere bağlı talep kaymasının dışında kamusal tercihler kamu ekonomisinde bir genişlemeye yol açarmıydı? Bunu, seçmen, politikacı ve bürokratlar açısından inceleyebiliriz.

(1) Roland McKean, "Divergences Between Individual and Total Costs Within Government!", The American Economic Review, Vol.IIV, No.3, 1964, s. 244.

(2) Robert H. Haveman, "Public Choice and Public Economics : The Case of Collective Failure in U.S. Water Quality Policy", Public Choice and Public Finance, (ed. Roskemo), s. 142.

Eğer bireyler kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetleri bir fiyat karşılığı satın alıyor veya fayda vergileri ödüyor olsalardı, fiyatına veya alternatif vergi şemasına bağlı olarak farklı miktarlarda talep etmeleri söz konusu olacaktı(1). Diğer bir deyişle, birey bütçe doğrusuna göre özel maldan vazgeçme maliyeti ile birlikte kamusal olarak üretilen maldan daha fazla tüketebilecektir. O halde, fiyat mekanizması altında kamu ekonomisinin genişlemesi, sadece bireylerin talep ve gelir esnekliklerine bağlı olacaktır. Gerçekte ise, siyasal süreç içindeki kurumsal mekanizma ile talebini açıkladığından, geliri ile sınırlı değildir. Aynı şekilde vergi yükleri de açıkladığı talebine bağlı değildir(2). Dolayısıyla, daha fazla talep etmemesi için sınırlayıcı bir neden yoktur. Kullanıcı fiyatlarının yokluğunda kamu ekonomisi, seçmen ve baskı gruplarının baskısı altındadır(3). Ayrıca fiyat veya fayda vergileri yerine, vergilerin zor unsuruna dayanması bireylerin bedavacı (free-rider) davranış içine girmelerini teşvik eder(4). Bedavacı davranış da, kamu ekonomisindeki genişlemenin için bütçe açıkları ile birlikte ortaya çıktığını açıklayabilmekte yardımcı olur.

Aynı şekilde kamusal faaliyetin arz yönünde de, politikacılar ve bürokratlar tarafından algılanan maliyetler ve faydalar da toplam maliyet ve faydalardan farklıdır. Bu farklılık, hükümet ve bürokrasinin diğer bireylerin paralarını harcamaları gerçeğinden çıkmaktadır. Bütçenin hazırlanma sürecine katılan politikacı ve bürokratlar, toplam maliyet yapısı ile yönlendirilmemektedir(5). Dolayısıyla, politikacı ve bürokratları toplam harcamaların (faydalar) toplam vergiler (maliyetler) kadar olması gerektiği konusunda sınırlayacak doğrudan bir fayda-maliyet ilişkisi yoktur. Bu durumda seçmenlerin borçlanma yanılması içinde oldukları varsayımı altında, daha geniş kamusal faaliyet programlarını borçlanma ile finanse ederler.

Politikacılar, borçlanmanın enflasyon biçiminde ortaya çıkabilecek maliyetini de toplam olarak değil bireysel olarak, yani kendi yeniden seçilebilme durumları açısından değerlendirirler. Bu durumda, bütçe açıkları ile birlikte kamu ekonomisinin genişlememesi için hiç bir neden yoktur.

(1) Buchanan, "Public Finance and Public Choice", s. 390.

(2) Due - Friedlander, a.g.e., s. 35.

(3) C.L.Schultze, "The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy", Public Expenditures and Policy Analysis, (ed. Robert H. Haveman - Julius Margolis), Markham Publishing Company, Chicago 1970, s. 150.

(4) Buchanan, "Public Finance and Public Choice", s. 390

(5) McKean, "Divergences Between Individual and Total Costs Within Government", s. 247.

Aynı soruyu şimdi de sorabiliriz. Eğer kamu kesimi tarafından üretilen bütün mal ve hizmetler için fiyat mekanizması olsaydı, dışsal faktörlerin etkisinin dışında kamu ekonomisinde bir genişleme olur muydu? Bu durumda iktidar partisi için, arz edeceği mal ve hizmetlerin miktar ve bileşimi konusunda yol gösterici mekanizma fiyat olacaktır. İktidar partisi veri bir fiyattan, satabileceği kadar mal ve hizmet üretecekti. Oy mekanizması sadece, mal ve hizmeti en düşük fiyattan en etkin şekilde üretmek için rekabet eden partilerden birinin seçilmesini sağlayacaktı. İktidar olan parti de yeniden seçilebilmek için fiyat mekanizmasının zorlayıcılığı altında en etkin üretimi gerçekleştirmeye çalışacaktı. İktidar partisinin bu amaçla bürokrasiyi de verimli çalıştırabilecek kurumsal düzenlemelere gitme teşviki içinde olacağı söylenebilirdi.

Ancak, siyasal mübadelenin fiyat mekanizması içinde gerçekleşmesinin mümkün olmadığını biliyoruz. Böyle bir farazi karşılaştırma sadece, fiyat mekanizmasının yokluğuna bağlı olarak siyasal kurumsal yapı içinde bireysel teşviklerin etkin olmadığını ve bunun da kamu ekonomisinde genişlemeye yol açan karakteristiklerden birisi olduğunu göstermek içindir.

B - KARAR ALMA KURALLARININ İŞLEYİŞİ

Kamu ekonomisinde genişlemeye yol açan ikinci kurumsal karakteristik, bir karar alma kuralı olan oy çokluğudur. Çünkü, farklı karar alma kuralları farklı tip ve derecelerde oylama stratejilerine ve böylece gerçek tercihlerin farklı derecelerde açıklanmasına hizmet eder(1). Genelde kullanılan karar alma kuralı oy çokluğudur. Biz de açıklamalarımızı oy çokluğu kuralı altında yapmıştık. Şimdi oy çokluğu kuralının kamu ekonomisinin genişlemesindeki rolünü, oybirliği kuralı ile karşılaştırarak değerlendirmeye çalışabiliriz.

B_1 , B_2 ve B_3 'den oluşan üç kişilik bir toplumda, kamusal olarak üretilen mal ve hizmetlerin bütün bireylere eşit vergi yüklenerek finanse edildiğini varsayalım(2). Her birisinin maliyeti 1.000.000 TL olan üç harcama projesinin bireylere sağladığı fayda aşağıdaki gibidir.

(1) Musgrave, The Theory of Public Finances, s. 118.

(2) Bu konuda bkz. : Buchanan - Flowers, a.g.e., ss. 135-136.

	<u>Proje I</u>	<u>Proje II</u>	<u>Proje III</u>
B ₁ 'e faydaları	333.333 TL	333.333 TL	----
B ₂ 'ye faydaları	333.333 TL	----	333.333 TL
B ₃ 'e faydaları	----	333.333 TL	333.333 TL

Basit çoğunluk kuralı altında, ayrı ayrı oylama yapıldığında her üç projenin de onaylanması söz konusudur. Görüldüğü gibi, her bir harcama projesi için toplam fayda toplam maliyetin altındadır. Bu durumun nedeni, basit çoğunluk kuralı altındaki tercihin, grubun fayda ve maliyetleri arasında olmayıp, sadece çoğunluk açısından olmasıdır. Anlaşan iki birey toplam maliyetin sadece 2/3'nü ödedikleri için, maliyetini sadece kendilerinin karşılamak zorunda kalacakları düzeyden daha yüksek bir projenin gerçekleştirilmesi yönünde oy verirler. Sonuçta toplam harcamalar genişlemiş olacaktır. Eğer oybirliği kuralı uygulansaydı, her bir bireyin onayı gerektiğinden, çoğunluğun azınlığa maliyet yükleyerek böyle bir projeyi geçirmesi mümkün olmazdı. Oybirliği kuralının işleyişi dışsal maliyetlere yol açmayacağından, karar alma kuralının işleyişinden dolayı kamu ekonomisinde bir genişlemenin olması söz konusu değildir(1).

Dikkat edilirse oy çokluğu altında bu sonucun ortaya çıkması, faydaların her birey için bölünebilir, vergilerin ise eşit olmasına bağlıdır. Oysa vergilerin fayda ilkesine göre alınması durumunda sonuç farklı olur(2). Eğer sadece projeden faydalanan iki birey maliyetine (fayda vergileri) katlansalardı, iki bireyin toplam faydası toplam maliyetlerinden az olduğundan proje onaylanmayacaktı. Görüldüğü gibi, fayda ilkesine göre vergilendirme olsaydı, oy çokluğu kuralı altında bile kamu ekonomisinin genişlemesi söz konusu olmayabilirdi.

Diğer taraftan, oy çokluğu kuralı altında çoğunluğun azınlığa maliyet yükleyerek kamu ekonomisinde genişlemeye yol açmasının yanısıra, azınlığın söz konusu maliyetlerden korunabilmek için anayasal kurumsal düzenlemeleri etkin olarak kullanabilmesi de genişleme yönünde baskı doğurur. Siyasal süreç içinde karar alma kuralının tamamlayıcısı niteliğindeki bu kurumsal düzenlemeler, belirttiğimiz gibi, dernek, sendika kurma, gösteri ve yürüyüş yapma hak ve özgürlükleridir. Dışsal maliyetlerle karşı karşıya bulunan bireylerin bu demokratik hak ve özgürlükleri kullanması,

(1) Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 143.

(2) Deacon, a.g.m., s. 384.

çoğunluğu aşırı talepte bulunmaktan vazgeçirmez. Çünkü bireyler toplam maliyetlerle değil bireysel maliyetlerle ilgilendirilir. Dolayısıyla hükümet, çoğunluğun yanısıra, dışsal maliyet yüklenen azınlıktaki bireylerin de zararlarını gidermek durumuyla karşı karşıya kalacaktır. Sonuç olarak, bu gibi kurumsal hak ve özgürlüklerin etkin olarak kullanılması da kamu ekonomisinin genişlemesinde rol oynamaktadır.

C - BÜTÇENİN İNKRİMENTAL NİTELİĞİ

Kamusal fayda yaklaşımı içinde özellikle Lindblom'un kamu ekonomisi kararlarını analiz etmek için "inkrimentalizmi" bir metod olarak benimsediğine değinmiştik. İnkrimentalizmi Lindblom'un yaptığı gibi siyasal süreci marjlarda incelemenin bir metodu olarak olmasa da, birey davranışlarına etki eden kurumsal bir realite olarak kabul edebiliriz. Ancak, Lindblom'un kamusal faaliyetin normalde artarak ve küçük aşamalarla meydana geldiği şeklindeki önermesini pozitif anlamda kabul ettiğimizi belirtelim(1). Lindblom ise kamusal karar almanın çok kapsamlı ve karmaşık bir yapıya sahip olması nedeniyle, karmaşık problemlerin soyutlanabilmesinin inkrimental karar alma metodu ile başarılacağını kabul etmiştir(2). Özel fayda yaklaşımı ile konuya yaklaştığımızda, faydalarını maksimize etme peşinde olan bireylerin kamusal faaliyetteki marjinal değişikliklerle ilgilendiklerini belirtmiştik. Gerçekten de siyasal sürecin karmaşık yapısı nedeniyle bireyler tercihlerini marjlarda yapmaktadırlar. Böyle bir davranış rasyoneldir. Bu gerçeğe bağlı olarak bütçenin inkrimental niteliğini değerlendirebiliriz.

Siyasal mübadelede kamusal faaliyet konusu olan mal ve hizmetler toptan değiştirilerek değil, belli mal ve hizmetlerde marjinal değişiklikler yapılarak üretilir. Seçmenler özellikle doğrudan fayda sağlayan mal ve hizmetlerin marjlarında talepte bulunurlar. Politikacılar da buna bağlı olarak, ya mevcut kamusal faaliyet programlarında marjinal değişiklikler yaparlar, ya da yeni marjinal programlar sunarlar. Bunun nedeni, çok geniş ve karmaşık yapıya sahip olan kamusal faaliyeti, bir bireyin bütün maliyet ve faydaları ile değerlendirememesi ve bu çok geniş alanda toptan değişikliklerin kısa sürelerde yapılamamasıdır. Bu yüzden, kamusal faaliyetin inkrimental niteliği bütçede belirginleşir. Bütçenin hazırlık aşaması, cari tercihlerin geçmişteki

(1) Bu konuda bkz. : James M. Buchanan, Freedom in Constitutional Contract, Colleger Station, A.M. University Press, Texas 1977, s. 274.

(2) Lindblom, Decision - Making in Taxation and Expenditure, s. 310.

tercihlere göre küçük artışlar gösterdiği inkrimental bir süreçtir. Yani, bu yılın bütçesinin büyüklüğünü belirleyen en önemli faktör, geçen yılın bütçesidir. Gelecek yılın bütçesi de bu yılın bütçesinden yüzde bir artış eğiliminde olacaktır. Görüldüğü gibi, bütçe hemen her yıl toptan gözden geçirilmez. Bunun yerine geçmiş yıl bütçesine dayandırılır. Böylece, bütçeyi hazırlayan bürokratlar bir temel üzerindeki küçük artışlarla ilgilenirler(1).

Demek ki bütçenin inkrimental niteliği, bürokratların bütçe maksimizasyonu ile faydalarını maksimize etmelerine ortam sağlamaktadır. Bunu gösterebilmek için, davranışsal boyuttan soyutlayarak bütçenin inkrimental niteliğinin kamu ekonomisinin genişlemesindeki etkisini değerlendirebiliriz. Bunun için şu sorunun cevabını bulmaya çalışalım. Eğer bürokratlar bütçe maksimizasyonu davranışı içinde olsalardı, bütçede yine de bir artış olur muydu? Belirttiğimiz gibi, kamusal faaliyetin çok kapsamlı ve karmaşık yapısı nedeniyle bürokratlar, toplam bütçeyi her yıl yeniden değerlendirmezler. Geçmiş yıl bütçelerine dayanmalarının yapısal zorunluluğu nedeniyle, bütçeyi küçük artışlarla marjlarda hazırlamak durumundadırlar. Bu, bütçenin geçmiş yıl bütçesine göre yüzde olarak daha büyük olması anlamına gelir.

Bu şekildeki soyut açıklamayı sadece, bütçenin inkrimental niteliğinin sonuç üzerindeki etkisini göstermek için yaptık. Yoksa, böyle bir deterministik yaklaşım bizim davranışsal (mikro) teorimize terstir. Burada göstermek istediğimiz, bürokratların davranışlarının inkrimental bütçe süreci içindeki sonucudur. Nitekim bütçenin inkrimental niteliği, herhangi bir büronun büyüme katsayısının zaman içinde niçin değiştiğini veya belli bir anda bürolar arasındaki büyüme katsayılarının niçin farklı olduğunu açıklayamaz. Bazı büroların bütçelerinin niçin daha hızlı arttığını ancak, talep kavramıyla açıklamak mümkündür(2). Yani, kamu ekonomisinin genişliğini belirleyen, gerek talep gerekse arz yönündeki kamusal tercih öznelerinin davranışlarıdır. Ancak bu davranışlar da, inkrimental bir bütçe yapısı içinde bütçe artışı için uygun ortam bulurlar. Dolayısıyla, kurumsal yapı davranışlara, davranışlar da sonuca etki eder.

(1) Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, Third Edition, Little, Brown and Company, Boston 1979, s. 15.

(2) Richard E. Wagner, The Public Economy, Markham Publishing Company, Chicago 1973, s. 90.

V - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLEMESİNE ÇÖZÜMLER : NORMATİF KAMUSAL TERCİH TEORİLERİ

Kamusal tercihlere bağlı olarak kamu ekonomisinin nasıl genişleyebileceğini ve bu genişlemeye yol açan etkileri incelemiş bulunuyoruz. Teorinin test edilmesi ile ilgili Türkiye örneğine geçmeden önce, kamusal tercih literatüründeki başlıca normatif çözüm önerilerine değinmek faydalı olacaktır. Çünkü, Buchanan'ın da belirttiği gibi, pozitif analizin son amacının normatif bilgilendirme olduğunu kabul etmeliyiz. Bilimsel çalışmada son amaç "olması gereken" in araştırılmasıdır(1).

Normatif çözüm önerilerinde sorun, kamusal tercih öznelerinin davranışlarının mı yoksa, kurumsal yapının mı bu genişlemeye yol açtığı konusunda odaklaşmaktadır. Bazı ekonomistler kurumsal boyutta, bazıları da davranışsal boçözüm önerilerinde bulunmuşlardır. Şimdi bu konudaki çözüm önerilerinin başlıcalarına ana hatları ile değineceğiz.

A - BUCHANAN'IN ANAYASAL ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu konuda en ilgi gören çalışmalar Buchanan tarafından yapılmıştır. Ekonomiyi anayasal bir yaklaşımla inceleyen Buchanan, kamu ekonomisinde meydana gelen genişlemenin önlenmesi için anayasalarda mali kuralların yer almasını savunmaktadır.

Buchanan'a göre, anayasal ve kurumsal çözümler, davranışsal çözümlerle eşdeğer değildir. Diğer bir deyişle, anayasal çözümler insan tabiatının değişmesine bağlı değildir. Bireylerin fayda maksimizasyoncusu davranışları, anayasal sınırlar içinde işleyecektir. Böylece fayda fonksiyonlarının değişmesi gerekmez(2). Sadece, oyunun kurallarını tanımlayan anayasal değişiklikler yeterli olur. Çünkü, bir bireyin yürürlükteki oyun kuralları içinde alternatif stratejiler arasında tercihte bulunması, alternatif kurumlar arasında yaptığı ilk tercihinden farklıdır(3). Bireylerin izledikleri alternatif stratejilerin (davranışların) değiştirilmesine çalışmak yerine, alternatif stratejilerin alanını sınırlayacak olan anayasa (oyunun kuralları) değiştirilme -lidir(4). Buchanan'a göre en tercih edilebilir koşullar al-

(1) James M. Buchanan, What Should Economist Do?, Liberty Press, Indiana Polis 1979, s.176.

(2) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 119.

(3) Geoffrey Brennan - James M. Buchanan, The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, 1980, s. 3.

(4) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 22.

tında bile, demokratik siyasal sürecin işlemesi bütçelerde aşırılıklara yol açabilir. Demokrasi, anayasal sınırlamalar konulmadıkça ve uygulanmadıkça kendisi bir "Leviathan" olabilir(1). Ancak empoze edilen anayasal sınırlamalar altında pareto optimalitesi için gerekli bütün koşulları karşılayan bir çözüm sağlanmış olacaktır(2).

Buchanan'ın önerdiği şekilde anayasal sınırlamaların önemi kabul edilirse, bunun nasıl olacağını açıklığa kavuşturmak gerekir. Bu konuda, bireysel ve toplumsal gelişmelerin niteliğini açıklamaya çalışan başlıca iki görüş bulunmaktadır. Bunlardan "Gelişimci Rasyonellik" (Evolutionary Rationalism) olarak isimlendirilen görüşe göre, anayasa dahil tüm kurumlar bireylerin doğrudan ve bilinçli etkileri olmaksızın tarihsel gelişim süreci içinde kendiliğinden ortaya çıkmakta ve şekillenmektedir. "Kuruluşcu Rasyonellik" (Constructivist Rationalism) olarak isimlendirilen diğer görüşe göre ise, anayasa dahil bütün toplumsal kurumlar bireylerin doğrudan ve bilinçli tercihlerinin bir sonucudur(3). Bizim bu çalışmamızdaki analiz de ikinci görüş doğrultusunda olduğunu hemen belirtelim.

Buchanan'a göre, kültürel bir gelişim süreci (Gelişimci Rasyonellik) içinde ortaya çıkan ahlaki sınırlamalar (mali basiret kuralları) Keynes tarafından ortadan kaldırılmıştır. Eğer mali basiret kuralları yavaş ve kendiliğinden gelişmek zorunda ise, o zaman çözüm konusunda az bir ümit vardır. Bu durumda, eğer mali basiret kurallarını yansıtan davranışlar ile bilinçli olarak seçilmiş sınırlamalar arasında bir ikame derecesinin daima olduğu kabul edilirse, iyimser olmamak için hiç bir neden yoktur(4). Buchanan böylece, hür kadın ve erkeklerin kendi bilinçli tercihleri ile kendilerine anayasal sınırlamalar koymalarını ileri sürmektedir. Diğer bir deyişle, anayasal reformun bir başkası veya başkaları tarafından değil, bireyler tarafından yapılmasını önermektedir(5).

Anayasal sınırlamaların bireylerin bilinçli tercihleri ile yapılması kabul edildiğinde, bu sınırlamaların ne olur olacağı sorusu ortaya çıkar. Buchanan, modern ekonomistlerin kamusal faaliyeti kabul edilebilir sınırlar içinde tutabilmek için demokratik seçim süreçlerini yeterli kabul ettiklerini, ancak seçimle ilgili olmayan kuralların daha ö -

(1) Buchanan, The Limits of Liberty, s. 161.

(2) Buchanan, "Politics, Policy and the Pigovian Margins", s. 181.

(3) Savaş, a.g.m., s. 13.

(4) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 193.

(5) Buchanan, Liberty, Market, and State, s. 67.

nemli olduğunu belirtmektedir. Ona göre, anayasalar kamusal faaliyetin alanı üzerinde sınırlamalar gerektirir. Kuralları, hükümetin neler yapıp neler yapamayacağını göstermektedir(1).

Açıkladığımız bu çerçevede içinde, Buchanan'ın önerdiği anayasal sınırlamaların başlıcaları şunlardır(2):

1. Vergi ve harcamaların onaylanması için özel çoğunlukların aranması.

Bu kurala göre, vergi ve harcamaların onaylanmasında, örneğin oybirliğine yakın bir karar alma kuralının uygulanması, oy çokluğu kuralının neden olduğu dışsal maliyetleri azaltacaktır.

2. Vergi ve harcamaların eş anlı düşünülmesinin sağlanması.

Vergi ve harcamaların ayrı ayrı yapılmasına izin veren bir bütçe süreci, bütçe açıkları ile birlikte kamu ekonomisinin genişlemesine yol açar. Rasyonel vergi ve harcama kararları bekleniyorsa, fayda ve maliyetler eş anlı hesaplanmalıdır. Bunun için bütçe dengesi altında herhangi bir harcama önerisi, vergi önerisi ile birleştirilmelidir. Buchanan bu şekilde, kamusal faaliyetin iki yönünün hem bireyler hem de politikacılar tarafından göz önüne alınacağını ileri sürer.

3. Vergi ve harcamalarda genellik.

Bütün kamusal gelirlerin ve harcamaların devlet bütçesi içinde yer almasını gerektiren bir kuraldır. Bu kurala göre, gelirler ve giderler bütçede gayrisafi olarak yer alır. Buna bağlı olarak, masrafçı daireler kendi elde ettikleri gelirlerini faaliyetleri için tahsis edemezler. Böylece bu kuralın uygulanması ile siyasal iktidar bürokrasinin harcamalarını arttırmasını önlemiş olacaktır.

Buchanan, anayasal mali reformun başarılı olmasının iki koşulun bir arada gerçekleşmesine bağlı olduğunu belirtmiştir. Birincisi, anayasal bir çözümün gerekliliğinin bireyler tarafından kabul edilmesidir. İkincisi, bu kurallara uyulmasının sağlanmasıdır. Anayasal kurallara bağlılık, bireyler tarafından bir dereceye kadar çok kutsal olarak görülmelidir(3).

(1) Brennan - Buchanan, a.g.e., s. 5.

(2) Ekz.: Buchanan - Flowers, a.g.e., ss. 131-145.

(3) Buchanan - Wagner, a.g.e., ss. 175-176

Buchanan'ın özetlemeye çalıştığımız bu çözüm önerileri, bünyesinde bazı sakinlerini barındırmaktadır. Buchanan'ın kendisi, anayasal sınırlamaların hükümetleri seçmenlerin gerçek taleplerini karşılamaktan alıkoyacağını ve geleceğin değişen mali ihtiyaçlarına cevap vermektense önlenebileceğini ifade etmiştir(1). Gerçekten de, örneğin bütçe denkleğinin anayasal bir kural olması durumunda, Keynes'in ekonomi politikası önermelerinin geçerliliği reddedilmiş olacaktır. Oysa, ekonomik faaliyetin daralma önemlerinde Keynes'in açık bütçe politikası tekrar geçerlilik kazanabilir. Ayrıca, Keynesyen teoriye eleştiri getiren ve "Rasyonel Beklentiler Ekolü"nü kurucularından olan Lucas bile, Keynes'in asıl mesajının sosyalizm ile "laizes faire" aşırılıkları arasında olduğunu, ekonomik hayatın kendi haline bırakılamayacağını, fakat asıl yapılması gerekenin maliye ve para politikalarının genel düzeyini belirlemek olduğunu belirtmiştir(2).

Oysa, bütçe denkleğinin anayasal bir kural olması durumunda, gerektiğinde açık bütçe politikasına başvurulmamakta ve bireyler böyle bir politikayı tercih etme alternatiflerini kendileri ortadan kaldırmış olmaktadırlar. Ancak hemen belirtmeliyiz ki, bireyler anayasal değişikliğe giderek bu kuralı değiştirme veya geçici olarak uygulatma hakkına her zaman sahiptirler. Bu durumda yine de, daha statik bir yapıya sahip olan anayasaların, dinamik bir yapıya sahip olan ekonomik hayatı anında izleyememesi söz konusudur.

B - BÜROKRATİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu tür çözüm önerileri kısmidir. Çünkü sadece, kamu ekonomisinin genişlemesine yol açan kamusal tercih öznelere rinden bürokrasinin yeniden düzenlenmesine yöneliktir. Bu konuda, Wagner'in ve Niskanen'in olmak üzere başlıca iki çözüm önerisine değineceğiz

1 - Wagner'in Çözüm Önerileri

Wagner, bürokrasinin kamu ekonomisinde genişlemeye yol açan etkilerini ortadan kaldırmak için, bürolar arası rekabetin sağlanması koşulu üzerinde durmaktadır(3). Wagner,

(1) Buchanan - Flowers, a.g.e., s. 142.

(2) Robert E. Lucas, "The Death of Keynes", Viewpoints on Supply Side Economics, (ed. T.J. Hallstones), Reston Publishing Company, Virginia 1982, s. 4.

(3) Wagner, a.g.e., ss. 122-123.

bir büronun diğer bürolardan soyutlanmış olarak faaliyette bulunmadığı ortamda bütçenin belli bir büyüklükle sınırlanması durumunda, bürolar arasında etkinliği sağlayacak olan bir rekabetin doğacağını ileri sürmektedir. Görüldüğü gibi rekabeti sağlaması beklenen koşul , bütçenin büyüklüğünün sabit tutulmasıdır. Bu durumda bir büroya ayrılan kaynaklar, ancak diğer büroların kaynakları azaltılarak arttırılabilecektir. Hiç bir büro kendi kaynaklarınının diğer bürolara aktarılması konusunda pasif davranmayacağından, bürolar bir - birleriyle rekabet içinde olacaklardır. Wagner'e göre, bürolar arasındaki rekabetin hangi ölçüde görünmez ele benzer bir kurumsal piyasa oluşturacağı konusunun üzerinde önemle durulmalıdır.

Wagner, bürolar arasındaki rekabetin bir endüstrideki firmalar arasındaki rekabete benzediğini kabul etmektedir. Eğer bürolar, bütçe büyüklüğünün sabit olması koşulu altında, üretim yetkisini almak için aralarında rekabet ederlerse, karşı karşıya buldukları talep eğrisi daha esnek olur. Dolayısıyla, bir büronun ayrıcalıklı bir monopol gibi davranma yeteneği azaltılır. Buna bağlı olarak da, aşırı arz etme eğilimi ortadan kaldırılır. Dikkat edilirse Wagner, aynı hizmetleri üreten büroların birleştirilmesinden çok, ayrılmasını önermektedir. Çünkü ona göre, ikame derecesi zayıf hizmetler üreten bürolar, etkin rekabet kazançları elde etme konusunda daha az teşvik görürler. Yakın ikame malları üreten bürolar ise, bu gibi kazançları elde etmek için daha çok teşvik görecektirler.

Wagner'in açıkladığımız bu çözüm önerileri çeşitli açılardan eleştirilebilir. İlk olarak, bürokrasi içinde rekabeti sağlamanın koşulu olarak ileri sürülen bütçe büyüklüğünün sabit tutulmasının, siyasal süreç içinde nasıl sağlanacağı konusu açık değildir. Siyasal süreç içindeki eğilim tam aksi yöndedir. İkinci olarak, uygulamada bürolar arasındaki rekabetin tam olarak sağlanması mümkün değildir. Çünkü, yeni bir bürokratik departman kurmak zordur(1). Kurumsal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin çok geniş ve karmaşık yapısı büyük ölçekli yatırımları gerektirir. İkame derecesi az olan aynı mal ve hizmetleri üretmek için birden fazla büronun kurulması, ölçek ekonomileri nedeniyle bir diğer etkinsizlik kaynağı olabilir. Son olarak en önemlisi, aynı hizmeti üreten büroların sayısının arttırılması ile rekabetin sağlanmaya çalışılması, sadece kurumsal yapıyı biçimlendirmek için verilen bir teşviktir. Fakat bu bürolarda çalışan bürokratlar için teşvikler fonksiyonel değilse (ö-

(1) Doel, a.g.e., s. 142.

düllendirme ve cezalandırma), o zaman bürolar arasında ortaya çıkacağı ileri sürülen rekabetin bir anlamı kalmaz. Diğer bir deyişle, kurumsal teşvik bürokratların bireysel teşvik yapısına bir işlerlik kazandırıyorrsa anlamlıdır(1).

2 - Niskanen'in Çözüm Önerileri

Niskanen, bürokrasinin mevcut karakteri için en önemli değişikliklerin bürokrasinin yapısında ve bürokratların teşvik edilmesinde yapılması gerektiğini ileri sürmektedir(2). Önerilen yapısal değişikliklerin değeri, önerilen teşvik değişikliklerinden bağımsızdır. Bununla birlikte, önerilen teşvik değişiklikleri büyük ölçüde önerilen yapısal değişikliklere bağımlıdır.

Bu çerçevede Niskanen de Wagner gibi, bürokrasinin mevcut karakterindeki en önemli yapısal değişikliğin, aynı veya benzer hizmetleri üreten bürolar arasında rekabetin arttırılması ile yapılacağını kabul etmektedir. Ancak ona göre, gelişmeler aksi yönde olmuştur. II. Dünya Savaşından beri A.B.D. Federal Hükümeti'nin yaptığı en önemli yapısal değişiklik, benzer hizmetleri üreten bürolar arasındaki rekabeti azaltmak olmuştur. Buna örnek olarak da, askeri bürolar arasında kartel oluşturma niteliğindeki anlaşmayı (The Key West Agreement) göstermektedir.

Dikkat edilirse Niskanen'in yeni bürolar kurularak bürolar arasında rekabetin sağlanması şeklindeki çözüm önerisi, Wagner'in çözüm önerisi ile benzerdir. Bu yüzden aynı eleştiriler, Niskanen'in bu önerisi için de geçerlidir.

Niskanen ayrıca, rekabetin sağlanmasından farklı olarak, günümüzde "özelleştirme" olarak isimlendirilen piyasa çözümlerinin de uygulanabileceğini belirtmiştir(3). Buna göre, hükümet tarafından finanse edilen hizmetlerin büyük bir kısmı özel sektörde pazarlanabilir. Bu hizmetler, tüketicilere doğrudan özel fayda sağlayan niteliklere sahiptir. Mevcut pazarlama teknolojisi, ödeme yapmayan potansiyel tüketicilerin dışta bırakılmasına izin verir. Hükümet finansmanının yokluğunda ise, özel kesim bu hizmetleri daha düşük miktarlarda üretecektir.

Günümüzde büyük ilgi gören özelleştirme programları ile, kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki yeri doğal olarak azalmış olacaktır. Özelleştirilen mal ve hizmetlerin

(1) Schultze, a.g.m., s. 169.

(2) Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, s. 195.

(3) Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, s. 213.

kamusal faaliyet alanından çıkarılması ile birlikte, siyasal süreçten kaynaklanan genişleme eğilimi de ortadan kalkacaktır. Ancak özelleştirme konusunda önemli olan, özelleştirmeye kimin karar vereceğidir. Çünkü bir mal ve hizmetin kamusal olarak veya özel olarak üretilmesi kararının anayasal aşamada yapılan bir siyasal mübadele konusu olmasına bağlı olarak, özelleştirme bir kamusal tercih sorunudur. Eğer özelleştirme belli baskı gruplarının (iş adamlarının) etkisi sonucu gerçekleştirilecek olursa, özelleştirmeye karşı olanlar gelecekte bu durumu değiştirmek isteyebilirler. Bu, kamu ekonomisinin geniş olması eğilimlerinin ortadan kalkmadığını gösterir. Özelleştirme programı ancak, Buchanan'ın etkin bir mali reformun koşulu olarak önerdiği gibi, bütün bireylerce tercih edilirse, başarılı bir çözüm durumuna gelebilir.

C - NORDHAUS'UN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu ekonomisinin genişlemesini kısmi bir kamusal tercih teorisine göre açıklamaya çalışan Nordhaus, buna bağlı olarak önerdiği çözümleri aşağıdaki gibi sıralamıştır(1):

1. İlk çözüm, seçmenlerin bilgi düzeylerini yükseltmektir. Böylece seçmenler, kısa görüşlü kamusal faaliyet programlarının partizan karakterinin farkına vararak buna karşı çıkabilirler. Bilginin elde edilmesi ve geçişi ucuz olduğunda, siyasal iş devreselliği ortadan kalkacaktır.

2 İki seçim arasındaki sürenin uzun olması sağlanmalıdır. Böylece, seçimlerin kamu ekonomisini genişletme yönündeki etkilerinin sayısı azalacak ve iki seçim dönemi arasındaki baskıların etkisi hafifleyecektir.

3. Kamusal faaliyet programlarının hazırlanması ve uygulanmasında partizan davranmayan bireylere güvenmek gerekir. Bu, özellikle para politikası için zorunludur.

4. Phillips eğrisi, ücret ve fiyat kontrolü gibi politikalarla sola doğru değiştirilmelidir. Böylece, Phillips eğrisi düzleştirilerek siyasal iş devreselliği azaltılabilir.

5. Son bir öneri, yol gösterici planlamadan faydalanarak bireylerin karar alma sürecine katılımlarını arttırmaktır. Siyasal devreselliğin bütün partiler için söz konusu olan zararlarından kaçınmak için, iktidar partisi ile muhalefet partilerinin anlaşması, genişleme eğilimlerini or -

(1) Nordhaus, a.g.m., ss. 188-189.

tadan kaldıracaktır. En yüksek siyasal devresellik gösteren ülkeler, A.B.D., Kanada, Japonya ve B.Almanya gibi ülkelerdir. Fransa ve İsveç gibi, kamusal faaliyette planlamaya yer veren ülkelerde ise siyasal devresellik daha az görünmektedir.

Nordhaus'un bu çözüm önerilerini kısaca değerlendirebiliriz. İlk olarak, bilgi düzeyinin yükseltilmesi tek başına kamu ekonomisinin genişlemesi yönündeki davranışları değiştirmeye yeterli olmadığı gibi, daha fazla genişleme eğilimine de yol açabilir. Çünkü, çalışmanın metodu kısmında da belirttiğimiz gibi, maliyetini ödeyerek bilgi sahibi olanlar, bu maliyetleri ödeyemediklerinden dolayı daha düşük bilgi düzeyine sahip olan bireylere dışsal maliyetler yükleyebilirler. Dolayısıyla bütün bireylerin bilgi düzeylerinin yükselmesi durumunda, karar alma sürecine etkin katılımın kapsamı genişleyeceğinden kamu ekonomisinin genişlemesi yönündeki baskılar artacaktır.

Eğer seçmenlerin bilgi düzeylerinin yükselmesi, kamu ekonomisinin genişlemesinin kendilerine yükleyeceği maliyetleri kavramalarını sağlıyorsa bu durumda yine de, kamu ekonomisinin genişlemesine yol açan baskılar ortadan kalkmaz. Çünkü her bir bireyin toplam maliyet içindeki bireysel maliyeti eşit değildir. Bireyler tek başlarına veya baskı grubu olarak, daha fazla talep etme ve daha az ödeme biçiminde davranmaya devam ederler. Ancak, bilgi düzeyinin yükselmesi ile birlikte sorumluluğun da (bireysel fayda ve maliyet) tam olması durumunda bu davranıştan kaçınacaklardır.

İkinci olarak, kamu ekonomisinin genişlemesi sadece seçim dönemlerinde ortaya çıkan bir durum değildir. İki seçim arasındaki süre uzun olsa bile, eğer çok sayıda etkin baskı grubu varsa, kamu ekonomisinde genişleme söz konusu olacaktır.

Üçüncü olarak, para politikasına yön veren bireylerin partizan davranıp davranmamaları, merkez bankalarının bağımsız olup olmamaları ile yakından ilgilidir.

Dördüncü olarak, Phillips eğrisini sola doğru çekerek düzleştirmek için uygulanması önerilen ücret ve fiyat kontrolü politikalarının uygulanması, işçi ve işveren sendikalarının baskıları nedeni ile güçtür.

Son olarak, siyasal rekabetin olduğu bir ortamda, iktidar ve muhalefet partilerinin anlaşmaları güçtür. Siyasal rekabet, demokratik sistemin temel özelliklerinden birisidir.

D - RASGELE TEMSİL ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Mueller, Tollison ve Willet birlikte yazdıkları bir makalede, temsili demokrasinin en iyi pratik çözümünün ne olacağı konusu üzerinde durmuşlardır. Buna göre, yasama meclisine seçilecek temsilcilerin, oy veren nüfus içinden rasgele seçilmesini önermektedirler. Böyle bir prosedürün bir çok bakımdan mevcut siyasal sistem üzerinde etkin bir düzenleme olacağı ileri sürülmektedir.

Rasgele temsil, bir parti örgütü içindeki profesyonel politikacıların temsilci seçilmelerinden farklı olacağı için, oy karşılığı hizmet götürme (pork barrel) faaliyetlerinin teşvik görmeyeceği ifade edilmektedir. Bu ekonomistlere göre rasgele temsil aynı zamanda, seçmenlerin iktidar üzerindeki etki ve kontrolünü arttıracak ve temsilin etkinliklerini feda etmeksizin karar alma sürecinde seçmen tercihlerinin daha iyi birleştirilmesini sağlayacaktır(1).

Niskanen de, aşırı talepte bulunan seçmen veya baskı gruplarının bu davranışlarına meydan vermemek için, temsilcilerin rasgele seçilmesi konusuna değinmiştir. Temsilcilerin rasgele seçilmesi ile mecliste temsil edilen çıkarların dağılımı, ortalama seçmen grubunun çıkarlarına yakın olacaktır(2).

Aslında, uygulama imkanı olmayan böyle bir çözüm önerisinin uygulandığı kabul edilse bile, kamu ekonomisinde genişlemeye yol açan etkileri ortadan kaldırması söz konusu değildir. Çünkü, oy karşılığı hizmet götürme (pork barrel) faaliyeti olmasa bile, kendi faydasını maksimize etme peşinde olan her bir rasgele temsilci, kendi mesleki veya bölgesel faydalarını elde etme çabası içinde olmaya devam edebilir. Ayrıca, benzer faydaları paylaştığı seçmen veya baskı gruplarının baskısı ile, diğer temsilciler ile oy alışverişinde bulunarak kamu ekonomisinin genişlemesine neden olabilir.

E - TEKNOLOJİK ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Miller, gelişen teknolojinin seçmenlerin karar alma sürecine doğrudan katılım imkanını arttırdığını ileri sürerek, bu gibi imkanların bazı avantajlarından yararlanmak için bir öneri sunmaktadır(3). Bu önerinin şimdilik

(1) D.C.Mueller-R.D.Tollison-T.D.Willet, "Representative Democracy Via Random Selection", The Economic Approach to Public Policy, (ed.Amacher-Tollison-Willet), s. 385

(2) Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, s. 219.

(3) Miller III, a.g.m., ss. 370-375.

olmasa bile, gelecek için bir alternatif olabileceğini belirtmiştir.

Miller'e göre, karar alma maliyetlerinin yüksek olmaya devam etmesine rağmen, haberleşme maliyetlerinin düşmekte olduğu gerçeğinin farkına varmalıyız. Özellikle elektronik bilgisayar teknolojisindeki ilerlemeler, 20 veya 30 yıl içinde evlerde kamusal kararları kaydetmek ve her bir seçmenin sorunlar üzerinde oyunu kullanmak imkanını verebilir. Böylece Miller, önermesinin birinci özelliğinin, evlerde her bir seçmenin kamusal faaliyet için tercihte bulunabilmesi olduğunu belirtir. Önermenin ikinci özelliği, seçmen tercihlerin doğrudan kaydedilmesini sağlayabilmesidir. Üçüncü özelliği, doğrudan oylama kadar yaklaşık olmasıdır. Son ve en önemli özellik ise, temsili demokrasinin yaklaşık oybirliği kuralı ile işlemlerini sağlayabilmesidir.

Miller'in bu çözüm önerisi gelecekte üzerinde durulmaya değer olabilir. Özellikle önerinin yaklaşık oybirliğini sağlayabilme özelliği, kamu ekonomisinde fiyat benzeri bir siyasal mübadele mekanizmasının kurulması anlamına gelir. Her bir kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetin miktarı ve maliyeti arasında yaklaşık oybirliğinin aranması, kamu ekonomisindeki genişleme eğilimlerini ortadan kaldıracak bir kurumsal mekanizma niteliğindedir.

F - LINDBLOM'UN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Normatif çözüm önerileri konusunda son olarak, kamusal fayda yaklaşımına bir örnek olmak üzere Lindblom'un çözüm önerilerinin neler olduğuna değinebiliriz. Böylece, özel fayda ve kamusal fayda yaklaşımlarını benimseyen kamusal tercih teorilerinin çözüm önerilerindeki farklılıkları karşılaştırma imkanı bulabiliriz.

Lindblom'un çözüm önerilerinin bazıları genel, bazıları da karar almanın koordinasyonu ile ilgili normlardır. Lindblom, rasyonel bir süreç olmadığını gözlemlediği karar almanın eleştirilerinden çıkardığı normları şu şekilde sıralamaktadır(1):

1. Hükümetin amaçları mümkün olduğu kadar açık ve kesin tanımlanmalıdır.

2. Alternatif programlar, amaçları başarmanın alternatif araçları olarak görülmelidir.

(1) Lindblom, "Decision - Making in Taxation and Expenditures", ss. 297-298.

3. Harcama kararları, belirlenen amacın ışığında tam ve titizlikle alınmalıdır.

4. Harcama ile ilgili son karar, bütçe üzerindeki bütün talepler göz önüne alınmadan verilmemelidir.

5. Gelir ve harcama kararları koordine edilmelidir.

6. Her bir harcama için, fayda ve maliyetlerin sistematik ve titiz bir değerlendirmesi yapılmalıdır.

7. Bütün vergi ve harcama kararları bütçe içinde yer almalıdır.

8. Parçalanmış bir bütçe süreci yerine, kapsamlı ve birleştirilmiş bir bütçe süreci gerçekleştirilmelidir.

Görüldüğü gibi bu çözüm önerileri kurumsal nitelikte değildir. Yapılması gerekli kabul edilen şeylerin nasıl gerçekleşeceği açık değildir. Sadece, kamusal faydayı gözettiği kabul edilen yöneticilerin davranışsal boyutta uyması gereken normlar olarak ileri sürülmektedir. Bu durumda, özel fayda yaklaşımının kurumsal çözüm önerileri üzerinde durduğu, kamusal fayda yaklaşımının ise kamusal fayda için davrandığı varsayılan bireylerin uyması gereken normları belirlemeye çalıştığı göze çarpmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Birinci bölümde, kamu ekonomisinin genişliğinin iki aşamalı bir siyasal mübadelenin sonucu olduğunu gösteren teorik bir çerçeve çizmiştik. İkinci bölümde de, bu siyasal mübadeleye bağlı olarak kamu ekonomisinde ortaya çıkan genişleme eğilimleri ile ilgili öngörülerde bulunmuştuk. Bu bölümde ise, birinci ve ikinci bölümlerde yapılan teorik analizin Türkiye örneğine uygulanması yer almaktadır.

Bu bölümde teoriyi Türkiye açısından test etmeye geçmeden önce, uygulama ile ilgili bazı açıklamalarda bulunmamız gerekir. Çünkü, her bir soyut analizin belli bir örnek olaya uygulanmasının özel koşulları ve sınırlamaları vardır.

Uygulama ile ilgili açıklamalardan sonra, kamusal tercihler ve kamu ekonomisinin genişliği arasındaki ilişkiyi Türkiye açısından şu sıra içinde inceleyebiliriz. İlk olarak, Türkiye'de kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlere karşı olan talebi etkileyen dışsal faktörler üzerinde duracağız. İkinci olarak, T.C. Anayasalarını kamu ekonomisinin genişliği açısından değerlendireceğiz. Üçüncü olarak, siyasal mübadelenin ikinci aşaması olan kamusal faaliyetin Türkiye'deki arz ve talep yönlerini tanımlayacağız. Bu tanımlamanın ışığında son olarak da, seçim etkilerini ve karar alma sürecinin etkilerini değerlendireceğiz.

I - GENEL AÇIKLAMALAR

A - UYGULAMANIN GÜÇLÜKLERİ VE METODU

Bir teörünün belli bir örnek olaya uygulanabilmesinin taşıdığı güçlüklerin azlığı veya çokluğu, uygulama sonuçlarının ne derece sağlıklı olacağını göstergesidir. Bu nedenle, Türkiye açısından test edeceğimiz teörünün doğrulanmasında veya doğrulanmamasında, karşı karşıya bulunduğumuz uygulama güçlüklerinin payının büyük olacağını belirtmeliyiz. Uygulamada karşımıza çıkan güçlükleri, genelde teörünün özelliklerinden kaynaklananlar ; özelde de Türkiye'nin koşullarından kaynaklananlar olmak üzere ikiye ayırabiliriz.

Teorinin özelliklerinden kaynaklanan uygulama güçlükleri, çalışmada benimsenen metod ile yakından ilgilidir. Bilindiği gibi çalışmanın temel metodolojik özellikleri; (1) pozitif yaklaşım, (2) disiplinler arası ortak alan ve (3) özel fayda olmak üzere üç tanedir. Hemen belirtmeliyiz ki, teorinin pozitif olması kendi kendini doğrulayacağı anlamına gelmez(1). Ortaya koyduğumuz pozitif kamusal tercih teorisinin doğrulanması için, kamusal tercih öznelinin davranışları ile sonuçlar arasındaki ilişkinin gösterilmesi gerekir. Ancak, çalışmanın diğer iki metodolojik özelliği, davranışlar ile sonuçlar arasında ilişki kurulmasını güçleştirmektedir.

İlk olarak, özel fayda yaklaşımı gereği, doğrudan metodolojik bireycilik varsayımına bağlı olarak çıkarılan önermeler ancak bireyin davranışına uygulanabilir. Kamusal faaliyetin sonuçları, bireyin davranışı ile ilgili önermelerin doğrulanması konusunda doğrudan bir kanıt değildir. Bu nedenle, kamusal tercih teorisinde bireysel faaliyet ile ilgili davranışsal varsayımların desteklenmesi konusunda, piyasa tercihlerini analiz eden ekonomistlerin sahip olduğu ampirik desteğin aynısına sahip değiliz(2).

İkinci olarak, teorinin disiplinler arası olması nedeniyle, hem ekonomi hem siyasal bilim alanlarını içine alan geniş bir alan inceleme konusu yapılmıştır. Siyasal bilim ile teorik planda yapılan işbirliği, uygulama içinde gerekli olmaktadır. Ancak siyasal bilimlerde, böyle bir teori için ampirik destek sağlayacak uygulamalı çalışmalar yok denecek kadar azdır. Ayrıca, seçimler, siyasal partiler, baskı grupları ve bürokrasi konularının her biri başlı başına bir uygulama konusudur. Oysa, ortaya koyduğumuz genel kamusal tercih teorisi bu konuların hepsini içine almaktadır. Dolayısıyla, bu konuların ayrıntılı olarak test edilmesi bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır.

Türkiye açısından ortaya çıkan uygulama güçlükleri ise, istatistikî bilgilerin tam ve yeterli olmaması ile ilgilidir. Uygulama için gerekli olan her istatistiğe ulaşılmaya çalışılmışsa da, bazı konularda ya hiç veya eksik yayınlanması, ya da özellikle kamu kuruluşlarının verme konusunda isteksiz davranmaları nedeniyle bütün veriler tam olarak elde edilememiştir.

(1) Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, s. 8.

(2) Bu konuda bkz.: Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 36.

Söz konusu bu güçlükler rağmen, teoriyi Türkiye açısından test etmeye çalışacağız. Önce, uygulamayı elde edebildiğimiz istatistiklere dayanarak yapmak durumunda oldu - ğumuzu belirtmeliyiz. Teoriden kaynaklanan güçlükler ise , kamusal tercih teorisyenlerince de belirtildiği gibi, sonuçların gerçek dünya ile ilgili kişisel gözlemlere bağlı olarak test edilmesiyle aşılabilir. çünkü, bunun yerini alacak objektif testler henüz gerçekleştirilmemiştir(1).

Bu çerçevede, seçmenlerin, baskı gruplarının ve siyasal partilerin davranışlarını ve kamusal faaliyetin sonuçlarını değerlendirmeye çalışacağız. Ancak, bu öznelerin davranışlarının sonuçlar üzerindeki etkilerini görmek bir dereceye kadar mümkünse de, özellikle bürokrasinin davranışlarını test etmek pek mümkün değildir. Çünkü, bürokrasinin kamu ekonomisinin genişlemesindeki payını gösterebilmek için yapılması gereken karşılaştırma, benzer ürün üreten özel firmaların olmaması nedeniyle yapılamamaktadır. Ayrıca, sonuçlar ile bürokrasinin davranışları arasında da doğrudan bir ilişki kurulamamaktadır. Bilindiği gibi, bürokrasi iktidar partisinin kamusal faaliyet talebini kamusal faaliyetin outputu ile mübadele eder. Oysa, kamu harcamaları istatistikleri kamusal faaliyetin outputunu değil, bu outputu elde etmek için kullanılan girdilerin maliyetini göstermektedir(2). Dolayısıyla, bürokrasinin kamu ekonomisinin genişlemesindeki rolünü ölçemeyiz. Sadece dolaylı olarak, bürokrasinin büyüklüğü ile kamu ekonomisinin genişliği arasında bir ilişki kurulabilir.

B - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ SORUNU

Kamu ekonomisinin genişliğinin ölçülmesinde birinci sorun, ölçüm için kamu harcamalarının mı yoksa vergilerin mi kullanılacağı ile ilgilidir. Bu çalışmada kamu harcamalarının kullanılması iki açıdan uygun görünmektedir. İlk olarak, harcamalarının hepsinin değerler durumunda olmaları, toplanabilmelerine ve GSMH'nin yüzdesi olarak ifade edilmelerine imkan sağlar. İkinci olarak, teoride bütçe açıkları ile birlikte kamu ekonomisinin genişleyeceği öngörüldüğünden, kamu harcamalarının incelenmesi gerekir. Çünkü, harcamaların vergi gelirlerinden daha küçük olduğu durumda, nasıl vergi gelirleri daha uygunsa(3), bütçe açıkları olduğu durumda kamu harcamaları gerçek genişliği göstermek açısından daha uy-

(1) Bu konuda bkz.: Buchanan - Tullock, a.g.e., s. 36.

(2) Ataç, a.g.m., s. 308.

(3) Anderson - Tollison, a.g.m., s. 536.

gundur.

İkinci sorun, harcama gerektiren kamusal faaliyetin yanısıra, düzenleyici kamusal faaliyetin de ölçülüp ölçül - meyeceği ile ilgilidir. Düzenleyici kamusal faaliyetler bü - rokratik faaliyet ile ilgili harcamalarda küçük bir artış doğurmanın ötesinde bir harcama gerektirmezler. Bu durumda, eğer sadece kamu harcamaları incelenirse, kamusal faaliye - tin payı daha küçük görünecektir(1). Örneğin, hükümetin ha - va kirliliğine karşı her taşıt aracına bir cihaz takılması - nı zorunlu hale getiren düzenleyici faaliyeti ile taşıt sa - hiplerine vergi koyarak o cihazları kendisinin alması ve taktırması arasında fark vardır. İkinci durumda kamu har - camalarında bir artış görülecektir. Asıl sorun, milli ge - liri kimin hangi oranda kullanacağı olduğundan(2), kamu har - camaları şeklinde sonuç doğuran kamusal faaliyetin ölçülme - si gerekir.

Üçüncü sorun, siyasal organizasyon yapısına bağlı olarak kamu harcamalarının farklı kamusal otoriteler tara - fından yapılması ile ilgilidir. Türkiye'de siyasal örgüt şeması ; (1) merkezi devlet örgütü, (2) mahalli idareler ol - mak üzere ikiye ayrılmaktadır. T.B.M.M., Cumhurbaşkanlığı , Başbakanlık ve Bakanlıklar ile bunlara bağlı dairelerden o - luşan merkezi devlet örgütünün harcamaları ve gelirleri Ge - nel Bütçe içinde yer alır. Ayrıca, merkezi devlet örgütüne bağlı olmakla birlikte, Üniversiteler ve Karayolları Genel Müdürlüğü gibi harcamalarını Katma Bütçe sistemi içinde ya - pan kurumlar vardır. GSMH içindeki payını inceleyeceğimiz kamu harcamaları, Genel ve Katma Bütçelerden oluşan Konsoli - de Bütçe harcamalarıdır. Mahalli idareler ise, demokratik karar alma mekanizmasına sahip bulunmalarına rağmen, yasama yetkilerinin ve buna bağlı olarak da vergi salma ve borçlan - ma yetkilerinin hiç veya sınırlı olması ve merkezi devlet örgütünün idari vesayeti altında bulunmaları nedeniyle, ana - liz ettiğimiz teorik çerçeveye tam uygunluk göstermez. Bu ne - denle de onların harcamalarını değerlendirmeyeceğiz.

Konsolide bütçe harcamaları, dar anlamda kamu harca - malarıdır. Bununla birlikte, merkezi devlet örgütü içinde yer alan ve piyasa mekanizması içinde faaliyette bulunan Ka - mu İktisadi Teşebbüslerini de kamu ekonomisinin genişliği i - çinde değerlendirmek gerekir. Ancak ölçüm için kamu harcama -

(1) Brown - Jackson, a.g.e., s. 536.

(2) Milton Friedman, Bright Promises, Dismal Performance, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1983, s. 69.

ları esas alındığından, KİT'leri ürettikleri katma değer in payı açısından değil kamu yatırım ve transfer harcamaları içindeki payı açısından inceleyebiliriz. KİT'ler bu açıdan, konsolide bütçe harcamalarında "sermaye teşkili ve transfer harcamaları" içindeki payları ile sınırlı olarak değerlendirilmeye tabi tutulacaktır.

Bu açıklamalardan da anlaşıldığı gibi, kamu ekonomisinin genişliğini konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payına bakarak değerlendirmeye çalışacağız. Bu şekilde, enflasyonun hem kamu harcamaları hem de GSMH üzerindeki etkisi aynı anda geçerli olacağından, ayrıca enflasyon etkisini deflate etmeye gerek kalmayacaktır(1).

Diğer taraftan, kamu harcamalarının kamusal tercihlerle olan ilişkisini yorumlarken, kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel kritere göre dağılımını incelememiz gerekir. Böylece, hangi seçmenlerin ve baskı gruplarının tercihlerinin kamu harcamalarının miktar ve bileşiminde etkili olduğunu görmek mümkün olabilecektir. Çünkü, kamu harcamaları ile toplumu oluşturan tüm bireylerin fayda elde etmesi söz konusu olmakla birlikte, bazı bireyler doğrudan bazı bireyler dolaylı özel fayda elde etmektedirler. Örneğin ekonomik kalkınma tüm bireylere fayda sağlarken, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek için yapılan kamu harcamaları, örneğin altyapı ve mali yardımlar, bazı bireylere doğrudan özel fayda sağlamaktadır. Dolayısıyla doğrudan özel fayda elde eden bireylerin tercihleri, kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin belirlenmesinde öncelikle etkili olmaktadır.

C - İNCELENEN DÖNEM

Kamusal tercih teorisinin test edilmesinde önem kazanan bir diğer konu incelenecek olan dönemdir. Çünkü, incelenecek olan dönemin özelliklerinin teorik çerçevenin üzerine oturması ve bir sonuç çıkarmaya yetecek uzunlukta olması gerekir. Bu açıdan bakıldığında, teoriye uygunluk gösteren dönem, kamusal tercihlerin demokratik olarak belirlendiği dönemdir.

Türkiye'de kamusal tercihlerin 1950 yılından sonra demokratik olarak belirlendiği kabul edilmektedir. Her ne kadar 1950'den önceki dönemde düzenli olarak dört yılda bir altı seçim yapılmışsa da, bu seçimleri klasik anlamda demokratik olarak nitelendirmek mümkün değildir. Bu seçimlerden 1946 seçimine kadar olanlar, iki siyasal sistem arasında geçiş dönemi olarak "siyasal iktidarı biçimlendirmek yönün-

(1) Bkz.: İzzettin Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamaları", İ.Ü.İktisat Fakültesi Mecmuası, No : 1-4, Ekim 1970 - Eylül 1971, s. 191.

den pek fazla sonuç doğurmayan... törensi nitelikte süreçler olmuştur". Gerçekten de, seçimlere tek parti olarak CHP katılmış ve adaylar bu parti tarafından belirlenmiştir. Siyasal rekabet, partiler arasında olmayıp parti içinde olmuştur. "Buna karşılık seçmenlerden beklenen, partinin saptadığı adayları onaylamanın pek ötesine" gitmemiştir. 1946 seçimlerine ise 1945 yılında kurulan DP'de katılmıştır. Ancak seçimlerin bir yıl önceye alınması nedeniyle ülke çapında örgütlenemediğinden her bölgede seçime girememiş ve 62 milletvekili çıkarabilmiştir. Bu ve benzeri nedenlerle, 1946 seçimlerinin demokratik olup olmadığı konusu tartışmalıdır(1). Bu nedenle incelenecek olan dönemi 1950 seçimleri ile başlatmak uygundur.

1950 yılından 1990 yılına kadar olan dönemin, teoriyi test etmeyi anlamlı kılacak uzunlukta olduğu düşünülebilir. Ancak bu uzun dönem içinde, siyasal iktidarların seçmen tercihleri yerine başka biçimlerde değiştirildiği ara dönemler vardır. Bu ara dönemlerde kamusal tercihlerin belirlenmesi, ortaya koyduğumuz teoriye uymaz. Türkiye'de belirli aralıklarla ortaya çıkan ve demokratik kurum ve kuralların geçici olarak askıya alındığı bu ara dönemler, 1960-1961, 1971-1973 ve 1980-1983 yılları arası dönemlerdir. Ara dönemler, incelenen dönemin bütünlüğünü bozmakla birlikte, demokratik kamusal tercih sürecinin karşılaştırmalı bir değerlendirilmesini yapma imkanı sağlayabilir.

II - KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİNİ ETKİLEYEN DIŞSAL FAKTÖRLER

İkinci bölümde açıkladığımız gibi, kamu ekonomisinin genişlemesini makro açıdan inceleyen modellerin dayandıkları dışsal faktörler, siyasal mübadelede bulunan bireylerin kamusal talep fonksiyonlarında kaymaya yol açarak kamu ekonomisinin genişlemesinde etkili olabilmektedir. Bu nedenle burada, belli bir andaki ekonomik ve sosyal durumu gösteren dışsal faktörleri incelememiz gerekir. Ancak bu incelemeyi ayrıntılı olarak yapmayacağız. Sadece, Türkiye'de toplam kamusal talep fonksiyonunun kaymasına neden olan ekonomik ve sosyal göstergelerin başlıcalarının zaman içindeki gelişimine değineceğiz. Dışsal faktör olarak incelenecek göstergelerin başlıcaları ; ekonomik kalkınma, işsizlik, gelir dağılımı ve nüfustur. Hemen belirtmeliyiz ki, ayrı ayrı inceleyeceğimiz bu dışsal faktörler karşılıklı etki altındadır.

(1) Şirin Tekeli, "Cumhuriyet Döneminde Seçimler", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 7, İletişim Yayınları, ss. 1801-1803.

A - EKONOMİK KALKINMA

19. Yüzyılda sanayileşmesini tamamlamış ve 20.Yüzyılın başında ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmiş Batı Avrupa Ülkeleri karşısında Türkiye kuruluşunun ilk yıllarında Osmanlı İmparatorluğundan devralınan ekonomik yapıya bağlı olarak, geri bir ülke durumundaydı. Bu geri kalmışlık düzeyini aşmak için, Cumhuriyetin kurucusu Atatürk tarafından "çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmak" topluma bir amaç olarak gösterilmiştir. Ekonomik kalkınmayı da içeren "çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmak" amacı, toplumun hemen hemen tamamı tarafından oybirliği ile benimsenmiştir. Şimdi, benimsenen bu amaç doğrultusunda ekonomik kalkınma düzeyinin nasıl bir gelişim gösterdiğini anlamak için aşağıdaki tabloya bakabiliriz.

Tablo : 3
Toplam ve Kişi Başına GSMH'nin
Seçilmiş Yıllar İtibariyle Dağılımı

Yıllar	GSMH(1)	Kişi Başına GSMH	
		TL	\$
1923	952.6	76	---
1930	1.580.5	109	51.4
1939	2.063.1	119	93.7
1942	6.195.9	341	262.3
1950	9.694.2	466	166.4
1960	46.664.3	1.696	188.4
1970	147.776.1	4.184	276.2
1980	4.435.153.1	99.805	1.287.2
1989(x)	170.679.933.1	3.073.044	1.434.1

Kaynak: 1970 yılına kadar olan veriler için, C.D. Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 4, ss.1094-1095 ; 1980 ve 1989 verileri için, Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi, TOBB, Ankara 1990, ss.10-14.

(1) Cari Fiyatlarla Milyon TL.

(x) Geçici Veriler.

Tabloda da görüldüğü gibi, benimsenen kalkınma amacı doğrultusunda Türkiye ekonomisinin kalkınma düzeyi zaman içinde yükselmiştir. Ancak günümüzde ulaşılan kalkınma düzeyi, amaç olarak benimsenen kalkınmış ülkelerin kalkınma düzeylerinin hala gerisindedir.

Bizi burada ilgilendiren, ekonomik kalkınmanın geçirdiği aşamalar değildir. Asıl üzerinde durduğumuz, dışsal bir faktör olarak ekonomik kalkınma düzeyinin toplumu oluşturan bireylerin kamusal talep fonksiyonları üzerinde nasıl bir etki meydana getirdiğidir. Örneğin, bireylerin benimstedikleri kalkınma amacınının gerçekleşmesi için, öncelikle gerekli olan altyapı tesislerinin yapılmasını kamu kesiminden talep etmeleri söz konusudur.

B - İŞSİZLİK DÜZEYİ

Ekonomik kalkınma düzeyi ile yakından ilgili bir diğer dışsal faktör işsizlik düzeyidir. İşsizlik, çalışma istek ve yeteneğinde olduğu halde bir işe sahip olamayan bireyin durumu olarak tanımlanabilir(1). İşsizlik düzeyi ise, ülke içindeki toplam işgücünün (15+yaş) istihdam edilen kısmı dışında kalan işsizlerin toplamı anlamına gelir. Aşağıdaki tablo incelendiğinde bir dışsal faktör olarak işsizlik düzeyinin Türkiye'deki önemi anlaşılmaktadır.

Tabloda görüldüğü gibi, toplam sivil işgücü içindeki işsizlik oranı 1978 yılında % 7.8 iken, dalgalı bir artış göstererek 1988 yılında % 9.8'e yükselmiştir.

Tablo : 4
Yurtiçi İşgücü Piyasasında gelişmeler
(Bin Kişi)

Yıllar	S.İşgücü(15+Yaş)	S.İstihdam	İşsiz	İşsizlik Oranı(%)
1978	15.158.2	13.975.9	1.182.3	7.8
1979	15.387.6	13.889.6	1.498.1	9.7
1980	15.619.2	13.812.5	1.806.6	11.6
1981	15.958.6	14.105.5	1.853.1	11.6
1982	16.306.3	14.392.8	1.913.4	11.7
1983	16.662.3	14.648.6	2.013.7	12.1
1984	17.024.0	15.018.6	2.005.5	11.8
1985	17.394.5	15.360.2	2.034.3	11.7
1986	17.708.1	15.842.5	1.865.6	10.5
1987	18.026.5	15.316.1	1.710.4	9.5
1988(x)	18.350.0	16.550.0	1.800.0	9.8

Kaynak: DPT, VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984-1988), Yayın No:2190, s.361.

(x) Veriler Geçicidir.

(1) Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, Ankara 1976, s. 106.

İşsizlik düzeyi de, kamusal talep fonksiyonu üzerinde etkili olan önemli bir dışsal faktördür. İşsiz olan bireyler başlıca iki tür beklenti içinde olurlar. Birincisi iş beklentisi, ikinci eğitim beklentisidir(1). İşsiz olanlar, ya doğrudan kamu kesimi tarafından yeni iş alanlarının açılmasını isterler, ya da bir iş bulabilmek için gerekli olan eğitimin sağlanmasını talep ederler. Her iki durumda da, işsizlik düzeyine bağlı olarak toplam kamusal talep fonksiyonunda bir artışın meydana gelmesi söz konusudur.

C - GELİR DAĞILIMI

Türkiye'de gelir dağılımının durumu ve gelişimi ile ilgili düzenli istatistiki araştırma olmamasına rağmen, aşağıdaki tablo'dan bu konuda yeterli bilgi sahibi olabiliriz. Tabloda düşük gelirlilerden yüksek gelirlilere doğru olmak üzere beş dilime ayrılan hane halklarının gelir payları görülmektedir. 1963 yılı rakamları incelendiğinde, en düşük gelirlili birinci hane halkı diliminin gelir payı (% 4.5) ile en yüksek gelirlili beşinci hane halkı diliminin gelir payı (% 57.0) arasında büyük bir farkın olduğu göze çarpmaktadır. Diğer bir açıdan, toplam hane halkının % 80'inin Milli Gelirden aldığı pay % 43 iken, % 20'nin aldığı pay % 57'dir. Gelir dağılımındaki bu durum sonraki yıllarda önemli ölçüde değişmemekle birlikte, en düşük gelire sahip birinci ve ikinci grubun Milli Gelirden aldıkları payın azaldığı dikkati çekmektedir.

Tablo : 5

Düşük Gelirlilerden Yüksek Gelirlilere Doğru Hane Halkı Yüzdeleri ve Gelir Payları

Hane Halkı Yüzdeleri	Gelir Yüzdeleri				
	1963	1968	1973	1978	1983
Birinci % 20	4.5	3.0	3.5	2.8	2.6
İkinci % 20	8.5	7.0	8.0	7.3	6.9
Üçüncü % 20	11.5	10.0	12.5	13.0	12.6
Dördüncü % 20	18.5	20.0	19.5	22.1	21.4
Beşinci % 20	57.0	60.0	56.5	54.7	55.9
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Yakup Kepenek, Türkiye Ekonomisi, Beşinci Basım, Verso Yayıncılık, Ankara 1990, s. 368.

(1) Tefik Çavdar, "İşsizliğin Toplumsal Etkileri", C.D.Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 5, s. 1174.

Gelir dağılımı da toplam kamusal talep fonksiyonu üzerinde etkili olan bir dışsal faktördür. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin boyutlarına bağlı olarak kamu kesiminden gelir dağılımını iyileştirmesi istenebilir. Özellikle düşük gelirli bireylerin doğrudan veya dolaylı gelir transferi için kamu kesiminden yoğun taleplerinin olması söz konusu olabilir. Düşük gelirli grupların toplam nüfus içindeki payının büyük olması, toplam kamusal talep üzerinde artış yönünde bir baskı doğurur. Ancak bu, sadece yüksek gelirli -lerden düşük gelirli'lere doğru bir gelir transferinin gerçekleştirileceği anlamına gelmez. Yüksek gelirli grupların da kamu kesimi üzerinde etkili olmak istemeleri söz konusudur.

D - NÜFUS

Nüfus da gerek miktar gerek sahip olduğu sosyo-ekonomik özellikler açısından önemli bir dışsal faktördür. Nüfusun miktar olarak gelişimi ile ilgili veriler aşağıdaki tabloda görülmektedir. Tabloda görüldüğü gibi Türkiye'nin nüfusu 1927 yılında 13.648.720 iken, 1985 sayım sonuçlarına göre 50.664.000'e yükselmiştir. 1990 nüfus sayımının geçici olarak açıklanan sonuçlarına göre 57.000.000'nun üzerinde -dir. Özellikle 1945 yılından sonra sayım yılları arasındaki nüfus artış hızı ortalama binde 25 gibi oldukça yüksek sayılabilecek bir oranda gerçekleşmiştir.

Tablo : 6
Türkiye Nüfusu'nun Gelişimi
(Bin Kişi)

Sayım Yılları	Nüfus	Nüfusun Yıllık Artış Hızı(%)
1927	13.648	---
1935	16.158	21.10
1940	17.821	19.00
1945	18.790	10.59
1950	20.947	21.73
1955	24.065	27.75
1960	27.755	28.53
1965	31.391	24.62
1970	35.605	25.19
1975	40.348	25.00
1980	44.737	20.65
1985	50.664	24.88

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1985.

Nüfusun miktarı ve artışı kamu kesiminden talep edilen mal ve hizmet miktarı üzerinde etkili olur. Örneğin nüfus artışı ile birlikte kamu kesiminden talep edilen eğitim ve sağlık hizmetleri için ek talep meydana gelir.

Diğer taraftan, Türkiye nüfusunun sosyo-ekonomik özelliklerinin başlıcalarından olan, çalışan nüfusun sektörel dağılımı ile nüfusun yerleşim şeklini de inceleyebiliriz. Çalışan nüfusun sektörel dağılım yüzdesi aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo : 7
Çalışan Nüfusun Sektörel
Dağılım Yüzdesi (15+Yaş)

Yıllar	Bin Kişi			
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Toplam
1963	9.853.3	1.124.9	1.851.1	12.829.3
1970	9.606.0	1.397.0	2.679.4	13.682.4
1975	9.563.0	1.691.0	3.442.3	14.696.3
1980	9.520.0	1.770.8	3.940.5	15.231.3
1985	9.390.0	2.052.5	4.512.6	15.955.1
1986	9.364.0	2.174.5	4.705.2	16.243.7
1987	9.335.0	2.282.0	4.933.0	16.550.0

Kaynak: TOBB, Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi, s. 6.

Tabloda görüldüğü gibi, Türkiye'de çalışan nüfusun büyük bir kısmı, yıllar itibariyle azalmakla birlikte tarım sektöründedir. Çalışan nüfusun çoğunluğunun tarım sektöründe olması, tarımda çalışanların taleplerinin toplam kamusal talebin miktar ve bileşiminde önemli bir yer tutmasına yol açabilir. Zamanla diğer sektörlerde çalışanların sayısının artması ise, toplam kamusal talebin miktar ve bileşiminin değişmesine neden olabilecektir.

Nüfusun yerleşim şekli ile ilgili aşağıdaki tabloyu incelediğimizde ise, Türkiye'de 1927 yılında % 24.2 olan şehirleşme oranının devamlı bir artış göstererek 1985 yılında % 53.1'e yükseldiği görülmektedir. Nüfusun yerleşim şekli, bireylerin hayat standartlarını, ekonomik faaliyetlerinin nitelik ve çeşidini, düşünüş ve davranışlarını büyük ölçüde etkiler(1). Dolayısıyla, özellikle şehirleşme oranının artması, kamu kesiminden talep edilen mal ve hizmet miktarında bir artışa neden olabilir. Talep artışı, ya mevcut bir malın miktar ve kalitesinde artış şeklinde, ya da şehirleşme ile bir-

(1) Reşat Aktan, Türkiye İktisadı, A.Ü.S.B.F, Yayınları, No:425, Ankara 1978, s. 13.

likte ortaya çıkan yeni bir sorunun, örneğin çevre kirliliğinin ortadan kaldırılması için kamu kesimine çevrenin korunması ile ilgili yeni görevlerin verilmesi şeklinde olabilir.

Tablo : 8
Şehir ve Köy Nüfusunun Dağılımı (%)

Yıllar	Şehir Nüfusu	Köy Nüfusu	Toplam
1927	24.2	75.8	100.0
1935	23.5	76.5	100.0
1940	24.4	75.6	100.0
1945	24.9	75.1	100.0
1950	25.1	74.9	100.0
1955	28.8	71.2	100.0
1960	31.9	68.1	100.0
1965	34.4	65.6	100.0
1970	38.5	61.5	100.0
1975	41.8	58.2	100.0
1980	43.9	56.1	100.0
1985	53.1	46.9	100.0

Kaynak: TOBB, Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi, s. 5.

Türkiye nüfusunun yaş gruplarına göre dağılımı da önemli bir sosyo-ekonomik özelliktir. Aşağıdaki tablo incelendiğinde, toplam nüfus içinde genç nüfusun payının büyük olduğu görülür. Nüfusun yaş gruplarına göre dağılımının kamusal talep açısından önemi, genç veya yaşlı nüfusun ağırlıklı olmasının kamu kesiminden talep edilecek olan mal ve hizmetlerin miktar ve bileşimini farklı etkileyecek olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin genç nüfusun fazla olması durumunda daha fazla okul ile sosyal ve spor tesislerinin talep edilmesi söz konusu iken, yaşlı nüfusun fazla olması durumunda daha fazla sosyal güvenlik talep edilebilir.

Tablo : 9
Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı
(Bin Kişi)

Yaş Grupları	1965	1970	1975	1980	1985
0 - 4	4.617	5.255	5.701	5.961	6.077
5 - 14	8.532	9.623	10.629	11.473	12.933
15 - 24	5.254	6.546	7.797	9.017	10.192
25 - 44	7.803	8.481	9.413	10.955	12.410
45 +yukarı	5.140	6.700	6.730	7.164	8.956
Bilinmeyen	46	8	78	167	96
Toplam	31.391	35.605	40.348	44.737	50.664

Kaynak: TOBB, Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi, s.3.

E - DIŞSAL FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şimdiye kadar, Türkiye'de kamu ekonomisinin genişliği üzerinde etkili olması söz konusu olan dışsal faktörlerin başlıcalarına değindik. Şimdi, tablolarda gelişimlerini gös- terdiğimiz bu faktörlerin sırasıyla kısa bir değerlendirme - sini yapabiliriz

1. Ekonomik kalkınmanın, Türkiye Cumhuriyetinin kuru- luşundan günümüze kadar olan bütün bir dönem boyunca toplam kamusal talep fonksiyonunu etkileyen dışsal bir faktör olduğu anlaşılmaktadır.

2. İŞsizlik düzeyi, özellikle 1960'lardan sonra ar- tan bir hızla toplam kamusal talep fonksiyonunu etkilemiŐtir.

3. Gelir dağılımındaki bozukluk, gelir dağılımının i- yileŐtirilmesi yönünde her dönemde toplam kamusal talep fonk- siyonu üzerinde etkili olmuştur.

4. Nüfus artışı ise özellikle 1950'li yıllardan son- ra, kamusal talep üzerinde baskı doğuran bir dışsal faktör niteliğindedir. Nüfusun sosyo-ekonomik özelliklerinden olan nüfusun yerleşim şekli ve çalışan nüfusun sektörel dağılımı, 1960'lı yıllardan sonra toplam kamusal talebin miktar ve bi- leŐimi üzerinde önemli etkiler meydana getirmiŐtir. Toplam nüfus içinde genç nüfusun payının yüksek olması da, Türkiye'- de toplam kamusal talebi etkileyen önemli bir dışsal faktör olarak değerlendirilebilir.

Değindiğimiz bu dışsal faktörlerin dışında, konuyu dağıtmamak için ayrıntılı olarak inceleyemediğimiz diğer dış- sal faktörler; uluslararası siyasal konjonktür ve bölgesel konumdan kaynaklanan savaş tehtidi, dış ekonomik bağımlılık ve bölgesel dengesizliktir. Bu dışsal faktörler de toplam ka- musal talep fonksiyonu üzerinde etkili olmaktadır.

Dikkat edilirse, bu dışsal faktörler ile kamu harca- malarının artışı arasında doğrudan bir ilişki kurmadık. Sa- dece, bu faktörlerin kamu harcamalarının artmasında etkile - rinin söz konusu olduğunu belirttik. Çünkü bu faktörler an - cak, etkiledikleri bireylerin tercihlerinin ik aşamalı bir siyasal mübadele içinde, gerek anayasalarda gerek hükümet programlarında kamusal bir tercihe dönüŐtüĐü ölçüde rol oy - narlar. Bu nedenle de, kamu ekonomisinin genişliğini kamusal tercihlere bağlı olarak değerlendireceğimiz bundan sonraki kısımlarda yeri geldikçe bu faktörlere atıf yapacağız. Diğer bir deyişle, bu dışsal faktörler, örneğin ekonomik kalkınma- nın gerçekleştirilmesi, işsizliğin önlenmesi gibi amaçlara dönüŐerek kamusal tercihler içinde anlamını bulmaktadır.

III - TÜRK ANAYASALARININ KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Dışsal faktörler konusunu inceledikten sonra ilk olarak, siyasal mübadelenin birinci aşaması olan anayasal aşamadaki kamusal tercihlerin kamu ekonomisinin genişliği üzerinde meydana getirdiği etkileri inceleyeceğiz. Ancak önce, Türkiye'de anayasaların siyasal süreç içindeki yerlerine kısaca değinmemiz gerekir.

Türkiye'de siyasal süreç içinde en çok tartışılan konuların başında anayasalar gelmektedir. Bu bitmeyen tartışmalara bağlı olarak da, toplumu oluşturan bireylerin ve grupların üzerinde oybirliğine yakın anlaşma sağlayamadıkları anayasalar belli aralıklarla değiştirilmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen 67 yıllık süreçte üç anayasa yürürlükte olmuştur. Bunlar; (1) 1924 Anayasası, (2) 1961 Anayasası ve (3) 1982 Anayasasıdır.

Kişisel değer yargıları içeren anayasa tartışmaları konumuzun dışındadır. Bizim asıl üzerinde durduğumuz, anayasaların kamu ekonomisinin genişliği üzerinde ne gibi sonuçlar doğurduğudur. Bu nedenle değerlendirmeyi, anayasada ifadesini bulan "koruyucu devlet" ve "etkin devlet" tanımları açısından yapmaya çalışacağız.

Söz konusu üç anayasa da değerlendirme kapsamı içindedir(1). Çünkü 1924 Anayasası tek partili siyasal süreç içinde yürürlükte olduğu gibi, incelenecek olan çok partili siyasal süreç içinde de 1960 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

A - 1924 ANAYASASI

1924 Anayasasının en önemli özelliği T.B.M.M. tarafından yapılmış ve kabul edilmiş olmasıdır. 1924 Anayasası 6 bölüm halinde 105 maddeden meydana gelmektedir. "Esas Hükmeler" in yer aldığı ve 8 maddeden oluşan Birinci Bölümün 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin genel ilkeleri sıralanmıştır. Buna göre "Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve Devrimcidir". Devletin en genel anlamdaki amaç fonksiyonları bu ilkelerden çıkmaktadır.

Toplam 59 maddeden oluşan ikinci, üçüncü ve dördüncü Bölümlerde yasama, yürütme ve yargı organlarının kuruluş,

(1) Anayasa metinleri konusunda bkz.: Suna Kili - Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, Senedi İttifaktan Günümüze, T.İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1985.

yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

"Türklerin kamu hakları" başlığını taşıyan Beşinci Bölümde ise, kişi ve mülkiyet ile ilgili temel hak ve özgürlükler 21 madde olarak sıralanmıştır. Bu maddelerde, eşitlik, kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, akit, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma ve ortaklık kurma gibi hak ve özgürlükler kısa birer cümle ile tanımlanmaktadır. Hak ve özgürlüklerin ayrıntılı şekilde düzenlenmesi yasalara bırakılmıştır.

"Türlü Maddeler"in yer aldığı Altıncı Bölümde de, iller, memurlar, maliye işleri ve Anayasanın dayanakları ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

1924 Anayasası bu sistematik içinde incelendiğinde, kısa birer cümle ile ifade edilen kişi ve mülkiyet haklarını güvence altına almak için devletin temel kurumlarının kuruluş, yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesine ağırlık verildiği görülmektedir. Bu, devletin "koruyucu devlet" olarak tanımlandığı anlamına gelir. Dolayısıyla, bu Anayasadaki "koruyucu devlet" tanımına bağlı olarak kamu kesiminin başlıca faaliyet alanları güvenlik ve adalet hizmetleri olmaktadır.

1924 Anayasasında güvenlik ve adalet hizmetlerinin dışında sadece eğitim, toprak reformu ve ormancılık faaliyetlerinin kamusal faaliyet olarak tanımlandığı göze çarpmaktadır. 87. maddede "Kadın, erkek bütün Türkler ilk öğretimden geçmek ödevindedirler. İlk öğretim devlet okullarında parasızdır" denilmektedir. Dikkat edilirse, bu maddeye göre özel öğretimin serbest olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, orta ve yüksek öğretimin kamu kesimi tarafından sağlanması konusunda Anayasa'da bir hüküm yoktur. Diğer taraftan, toprak reformu ve ormancılık faaliyetlerinin, kamulaştırma ile ilgili 74. maddede dolaylı olarak kamu kesiminin faaliyet alanına bırakıldığını görüyoruz. Bunların dışında "etkin devlet" tanımına girecek kalkınma, gelir dağılımı, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlarda 1924 Anayasasında herhangi bir hüküm yoktur.

B - 1961 ANAYASASI

27 Mayıs 1960 tarihinde ordunun iktidarı devralmasından sonra çıkarılan "Kurucu Meclis Teşkili Hakkındaki Kanun"un 2. maddesinde Kurucu Meclise en geç 29 Ekim 1961 tarihinde tamamlanmak üzere yeni bir anayasa hazırlama görevi verilmiştir. Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinden oluşan Kurucu Meclis tarafından hazırlanan Anayasa 9

Temmuz 1961 tarihinde halk oyuna sunulmuş ve oylamaya katılanların % 61.5'i tarafından kabul edilerek Türkiye Cumhuriyeti'nin ikinci Anayasası olarak yürürlüğe girmiştir.

1961 Anayasası sistematik olarak 1924 Anayasasından oldukça farklıdır. Anayasa altı kısımdan oluşmaktadır. Birinci Kısımda "Genel Esaslar"; İkinci Kısımda "Temel Haklar ve Ödevler"; Üçüncü Kısımda "Cumhuriyetin Temel Kuruluşu"; Dördüncü Kısımda "Çeşitli Hükümler"; Beşinci Kısımda "Geçici Hükümler"; Altıncı Kısımda da "Son Hükümler" ile ilgili maddeler yer almaktadır.

1961 Anayasasında devletin koruyucu niteliği en genel anlamda ifadesini "Genel Esaslar" ile ilgili 2. maddede bulmaktadır. Bu maddeye göre, Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına dayanan bir devlettir. İnsan haklarına dayanan devlet kavramı, "Temel Haklar ve Ödevler" ile ilgili İkinci Kısımda somutlaşmaktadır. Bu Kısımın İkinci Bölümünde "Kişinin Hakları ve Ödevleri", "kişinin Dokunulmazlığı", "Özel HAYATIN KORUNMASI", "Seyahat ve Yerleşme Hürriyeti", "Düşünce ve İnanç Hak ve Hürriyetleri", "Bilim ve Sanat Hürriyeti", "Basım ve Yayımla ilgili Hükümler", "Toplantı Hak ve Hürriyetleri" ve "Hakların Korunması ile ilgili Hükümler" başlıkları altında kişi hak ve hürriyetleri düzenlenmiştir. Mülkiyet hakkı ise "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" in düzenlendiği Üçüncü Bölümde yer almaktadır. Böylece bu Anayasaya göre devlet öncelikle, kişi ve mülkiyet hak ve özgürlüklerini koruma altına almak için güvenlik ve adalet hizmetlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

"Koruyucu devlet" tanımının yanısıra, 1961 Anayasası "etkin devlet" tanımına da geniş ölçüde yer vermiştir. Anayasanın 2. maddesi Türkiye Cumhuriyetini aynı zamanda sosyal bir devlet olarak nitelendirmiştir. Devletin sosyal içeriği Anayasanın 10. maddesinin 2. fıkrasında genel olarak belirlenmiştir. Buna göre "Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar". Bu amaç doğrultusunda Anayasada devlete verilen görevler şunlardır:

- Ailenin korunması (md.35),
- Toprak ve tarım reformunun gerçekleştirilmesi(md. 37),
- Planlı kalkınmanın sağlanması (md.41),
- İşsizliğin önlenmesi (md.42),
- Herkese sosyal güvenliğin sağlanması (md.48),

- Herkese sağlık hizmetinin sunulması (md.49),
- Yoksul ve dar gelirlilerin konut ihtiyacının kar-
şılanması (md.49),
- Herkese eğitim hizmetinin sunulması (md.50),
- Kooperatifçiliğin geliştirilmesi (md.51),
- Tarımın ve çiftçinin korunması (md.52).

Devlet ayrıca, 38. ve 39. maddelere göre kamu yara-
rının gerektirdiği durumlarda özel taşınmaz malları kamu -
laştıracabilecek ve "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşeb-
büsleri" devletleştirebilecektir.

Dikkat edilirse, yukarıda sıralanan faaliyetler doğ-
rudan kamusal faaliyet olarak düzenlenmemiş, verilen görev-
ler çerçevesinde devletin bu alanlarda kamusal faaliyette
bulunabileceği belirtilmiştir. Nitekim Anayasanın 53. mad-
desinde "Devlet bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal a-
maçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile mali
kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" denil-
mektedir.

Diğer taraftan şu faaliyetler ise, 1961 Anayasasın-
da kamusal faaliyet konusu olarak düzenlenmiştir:

- Yüksek öğretim hizmetleri (md.120),
- Radyo ve televizyon hizmetleri (md.121),
- Tabfi servet kaynaklarının aranması ve işletilme-
si (md.130),
- Ormancılık faaliyetleri (md.131),
- Din hizmetleri (md.154).

Anayasa'nın 61. maddesine göre, devletin verilen gö-
revleri ve kamusal faaliyetleri yerine getirmek için yapa-
cağı harcamaları karşılamak üzere "herkes, mali gücüne göre
vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve ben-
zeri mali yükümlülükler ancak kanunla konur". Böylece, ver-
gilendirme alanındaki en önemli özelliğin, "ödeme gücü il-
kesi"nin getirilmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Özetlersek; 1961 Anayasasında gerek verilen görevler
gerek kamusal olarak düzenlenen faaliyetler çerçevesinde,
devletin "etkin devlet" tanımına uygun olarak nitelendiril-
diği görülmektedir.

C - 1982 ANAYASASI

12 Eylül 1980 tarihinde ordu'nun iktidarı ele alma-
sından sonra 29 Haziran 1981 tarihinde çıkarılan "Kurucu
Meclis Hakkında Kanun" ile, Milli Güvenlik Konseyi ve Danış-
ma Meclisinden oluşan Kurucu Meclise "Yeni Anayasayı ve A-

nayasa'nın Halk Oyuna Sunuluş Kanunu'nu hazırlamak" görevi verilmiştir. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan yeni Anayasa Kurucu Meclis tarafından kabul edildikten sonra 7 Kasım 1982 tarihinde halk oyuna sunulmuş ve geçerli oyların % 91.37'sini alarak yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasası toplam yedi kısımdan ve geçici maddeler dışında 177 maddeden oluşmaktadır. Birinci Kısım "Genel Esaslar"; İkinci Kısım "Temel Haklar ve Ödevler"; Üçüncü Kısım "Cumhuriyetin Temel Organları"; Dördüncü Kısım "Mali ve Ekonomik Hükümler"; Beşinci Kısım "Çeşitli Hükümler"; Altıncı Kısım "Geçici Hükümler"; ve Yedinci Kısım "Son Hükümler" başlıkları altında maddeler içermektedir.

1982 Anayasasında da doğal olarak öncelikle devletin koruyucu niteliği tanımlanmaktadır. "Genel Esaslar"ın 2.maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı bir devlet olduğu belirtilmektedir. Bu doğrultuda, "Temel Haklar ve Ödevler" in ikinci bölümünde "Kişinin Hakları ve Ödevleri" düzenlenmiştir. Bu bölümdeki maddelere bağlı olarak devletin ilk görevi, kişi ve mülkiyet hak ve özgürlüklerini korumak için güvenlik ve adalet hizmetlerini sağlamaktır.

1982 Anayasası "koruyucu devlet" tanımının ötesinde devletin etkinliğini, 1961 Anayasasından daha geniş ve ayrıntılı olarak tanımlamıştır. 1961 Anayasasında olduğu gibi, 2. maddede sosyal devlet ilkesine yer verildikten sonra 5. maddede devletin temel amaç ve görevlerine değinilmiştir. Bu maddeye göre devletin temel amaçlarından birisi, "kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır". Bu benimsenen amaçları gerçekleştirmek için devlete verilen görevler şunlardır:

- Ailenin korunması (md.41),
- Eğitim hizmeti sunma (md.42),
- Toprak reformunun gerçekleştirilmesi (md.44),
- Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması (md.45),
- İşsizliğin önlenmesi (md.49),
- Sağlık hizmetlerinin sunulması ve çevrenin korunması (md.56),
- Konut sahibi olmanın desteklenmesi (md.57),
- Gençliğin korunması (md.58),
- Sporun geliştirilmesi (md.59),
- Herkese sosyal güvenlik (md.60),

- Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması (md.63),
- Sanatın ve sanatçının korunması (md.64),
- Planlı kalkınmayı sağlamak (md.166),
- Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi (md.167),
- Orman köylüsünün korunması (md.170),
- Kooperatifçiliğin geliştirilmesi (md.171),
- Tüketicilerin korunması (md.172),
- Esnaf ve sanatkârların korunması (md.173).

Ayrıca kamu yararının gerektirdiği durumlarda kamu-
laştırma ve devletleştirme faaliyetleri 46. ve 47. maddeler-
de düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası ile dev-
lete, 1961 Anayasasından daha çok görev yüklenmiştir. Ancak
1982 Anayasasında da devletin "sosyal ve ekonomik alanlarda
Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın ko-
runmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsün-
de yerine" getireceği hükme bağlanmıştır.

Bu arada, 1982 Anayasası ile devlete verilen yeni
görevler konusunda dışsal faktörlerin rolünü göstermek için
bir örnek verebiliriz. Dikkat edilirse, çevrenin korunması
görevi 1982 Anayasasından önceki Anayasalarda yer almamakta-
dır. Ancak sanayileşmenin belli bir aşamasından sonra çevre
kirliliğinin ortaya çıkması ile birlikte çevrenin korunması
talebi oluşmuş ve bu talep kamusal bir tercih olarak 1982
Anayasasına girmiştir.

1982 Anayasasında kamusal faaliyet konusu olarak dü-
zenlenen mal ve hizmetler ise şunlardır:

- Yüksek öğretim hizmetleri (md.130),
- Radyo ve televizyon hizmetleri (md.133),
- Din hizmetleri (md.136),
- Tabîi servetlerin ve kaynakların aranması ve iş-
letilmesi (md.168),
- Ormancılık faaliyetleri (md.169).

Devlet 1961 Anayasasında olduğu gibi, tabîi servet-
lerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi hakkını belli
bir süre için özel kesime devredebilmekte veya ortaklık ku-
rulamaktadır. Bu konuda kanun'un açık izni gerekmektedir.
1982 Anayasası ile ayrıca, yüksek öğretim alanında özel ü-
niversitelerin kurulabilmesine imkan sağlanmıştır. Ancak,
özel Üniversiteler kâr amacı gütmeyen vakıflar tarafından
kurulabilecektir.

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası ile devlete sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek için çok sayıda görev verilmiştir. Kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetler de, özel üniversitelerin kurulmasına imkan verilmesinin dışında aynen 1961 Anayasasında olduğu gibi düzenlenmiştir.

D - ANAYASAL ETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

"Koruyucu devlet" ve "etkin devlet" tanımları açısından incelediğimiz üç Anayasanın kamu ekonomisinin genişliği üzerindeki etkilerini ayrı ayrı değerlendirebiliriz.

İlk olarak 1924 Anayasasını değerlendirdiğimizde, bu Anayasaya göre kamu kesiminin faaliyet alanının çok geniş olmadığını söyleyebiliriz. Anayasada sadece, güvenlik, adalet, ilk öğretim, toprak reformu ve ormancılık faaliyetleri kamu kesiminin faaliyet alanı ve görevleri içinde düzenlenmiştir. Buradan hareketle, 1924 Anayasasının kamu ekonomisi üzerinde genişletici bir etkisinin olmadığı ileri sürülebilir. Ancak, kamu kesiminin faaliyet alanının ve görevlerinin, temel hak ve özgürlükleri dahi ayrıntılı olarak düzenlemeyen ve yasama organı olan T.B.M.M. bırakan bir Anayasada düzenlenmesi beklenemez. Bu nedenle, 1924 Anayasası ile devletin faaliyet alanının ve görevlerinin belirlenmesi yasama organına bırakılmıştır.

1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde kamusal faaliyetler, devletin "halkçılık" ve "devletçilik" gibi genel amaçlarını yorumlayan Meclis tarafından çıkarılan kanunlarla düzenlenmiştir. "Koruyucu devlet" tanımının ötesindeki kamusal faaliyet alanlarının ve görevlerinin doğrudan Anayasada yer almayıp kanun konusu olması, 1924 Anayasasına yansıyan anlayışın bir sonucudur. Bu anlayışa göre, Meclis'in tercihleri ile toplumu oluşturan bireylerin tercihleri özdeş kabul edilmiştir. Böyle bir özdeşliğin bulunup bulunmadığı konusu, ancak çok partili siyasal sürece geçildikten sonra gündeme gelmiştir(1).

1961 Anayasasında ise, kamu kesiminin görevlerinin ve faaliyet alanlarının düzenleme konusu yapılarak "etkin devlet" tanımına yer verildiği görülmektedir. "Etkin devlet" tanımına bağlı olarak Anayasa'nın kamu ekonomisinin genişlemesi üzerinde ilk etkiyi yaptığı söylenebilir. Diğer bir deyişle, 1961 Anayasası kamu ekonomisinin ulusal ekonomi içindeki payının geniş olmasını öngörmektedir.

(1) Mümtaz Soysal - Fazıl Sağlam, "Türkiye'de Anayasalar", C.D.Türkiye Ans., Cilt 1, s.26.

1982 Anayasasında da, kamu kesiminin görevleri ve faaliyet alanları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu Anayasadaki "etkin devlet" tanımı 1961 Anayasasından daha kapsamlıdır. Örneğin, gençliğin korunması, sporun geliştirilmesi, piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi, tüketicilerin korunması ve esnaf ve sanatkârların korunması gibi, 1982 Anayasası ile kamu kesimine verilen görevlerin 1961 Anayasasında yer almadığı görülmektedir. Bu nedenle de 1982 Anayasasınının 1961 Anayasası'ndan daha geniş bir kamu ekonomisi öngördüğü söylenebilir.

Ancak hemen belirtmeliyiz ki, 1961 ve 1982 Anayasalarının kamu ekonomisinin genişlemesi üzerinde meydana getirmeleri söz konusu olan etkiler kesin değildir. Çünkü, Anayasaların öngördüğü kamusal faaliyetler ve görevler için kamu kesimine ayrılacak kaynaklar, siyasal mübadelenin ikinci aşaması olan kamusal faaliyet aşamasındaki talep ve arz bağı olarak belirlenecektir. Bununla birlikte, her ne kadar kamu kesimi için kesin olarak ayrılacak kaynaklar son aşamada karar alma süreci içinde belirlense de, verilen görevler ve kamusal faaliyet alanları için gerekli yönetim birimlerinin kurulması ve personel istihdam edilmesi kamu ekonomisinin genişlemesi üzerinde kesin bir etki meydana getirecektir.

IV - TÜRKİYE'DE KAMUSAL FAALİYETİN TALEP VE ARZ YÖNLERİ

Türkiye'de siyasal mübadelenin birinci aşamasını oluşturan Anayasaların kamu ekonomisinin genişliği üzerindeki olası etkilerini değerlendirdikten sonra şimdi, ikinci aşama olan kamusal faaliyet aşamasını incelemeye ve değerlendirmeye geçebiliriz. Ancak, kamusal tercih öznelerinin kamusal faaliyet aşamasındaki davranışlarını ve kamusal faaliyetin sonuçlarını incelemeye geçmeden önce, kamusal faaliyetin talep ve arz yönlerinin yasal ve kurumsal çerçevesini açıklığa kavuşturmamız gerekir. Çünkü, davranışların içinde gerçekleştiği kurumsal mekanizmayı anlamadan davranışları ve sonuçları değerlendirmemiz mümkün değildir. Bunun için kamusal faaliyetin önce talep yönünü, sonra da arz yönünü tanımlamaya çalışacağız.

A - TALEP YÖNÜ

Bilindiği gibi bireyler kamusal faaliyet taleplerini, seçimler, baskı grupları, parti çalışması, doğrudan i-

lişkiler, toplantı ve gösterilere katılma ve baş kaldırma gibi araç ve yöntemlerle açıklamaktadırlar. Bunlardan baş kaldırma anayasal bir hak değildir. Ancak, bireylerin veya grupların bazı durumlarda kamusal faaliyet taleplerini baş kaldırma eylemi ile açıkladıkları görülebilmektedir. Toplantı ve gösterilere katılma ile parti çalışması şeklindeki talep açıklama yolları ise, 1961 ve 1982 Anayasalarında birer hak olarak düzenlenmiş ve gerektiğinde yasa ile sınırlanabileceği hükme bağlanmıştır. Burada, en önemli iki talep açıklama biçimi olan seçimlerin ve baskı gruplarının üzerinde duracağız.

1 - Seçimler

Bireyler kamusal faaliyet taleplerini ilk olarak seçimlerde açıklarlar. Aynı bireysel tercihler, seçimlerde uygulanan karar alma kuralına bağlı olarak kamusal tercihe dönüşür. Seçimler sonucunda belirlenen kamusal tercih tüm bireyler için uygulanır. Bu nedenle de, bireyin anayasal aşamadaki tercihini analiz ederken belirttiğimiz gibi, bireyler fayda fonksiyonları üzerinde dışsal maliyete yol açması söz konusu olan seçim sistemini anayasal aşamada tercih tercih etmek isteyeceklerdir.

Ancak Türkiye'de, karar alma kuralını içeren seçim sistemi anayasalarda düzenleme konusu yapılmamıştır. Anayasalarda sadece, seçimlerin kaç yılda bir yapılacağı ve hangi genel ilkelerin uygulanacağına yer verilmiştir. Buna göre, 1924 ve 1961 Anayasalarında seçimlerin dört yılda bir, 1982 Anayasasında ise beş yılda bir yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Ayrıca 1961 ve 1982 Anayasalarına göre seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına bağlı olarak yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılacaktır.

Seçim sisteminin Anayasalarda ayrıntılı olarak düzenlenmemesi nedeniyle, Türkiye'de seçimlerde uygulanacak kurallar ve özellikle de partilerin aldıkları oylara bağlı olarak çıkaracakları milletvekili sayısını belirleyecek karar alma kurallarında sık sık önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, yasama organında çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partilerinin değişen seçmen tercihlerine bağlı olarak yeniden seçilebilmelerini sağlamak için, seçim sisteminde değişiklikler yapmak istemeleridir. Ara dönemlerde yapılan seçim sistemi değişikliklerinde ise, siyasal ve ekonomik istikrarın sağlanması amacı ön planda tutulmuştur. Seçim sistemindeki en önemli değişiklikler 1950, 1961, 1965, 1968 ve 1983 yıllarında olmuştur.

16 Şubat 1950 tarihinde kabul edilen "Seçim Kanunu" ile, daha önce bir adayın seçilebilmesi için uygulanan basit çoğunluk kuralı il bazında geçerli olacak şekilde değiştirilmiştir. Buna göre, bir seçim çevresinde geçerli oyların en fazlasını alan bir parti, o çevreden seçilecek tüm milletvekilliklerini kazanmış olacaktır.

26 Nisan 1961 tarihinde kabul edilen "Seçim Kanunu" ile ise, nisbi temsil sistemi getirilmiştir. Benimsenen nisbi temsil, "barajlı d'Hondt" sistemidir. Bu sisteme göre, bir seçim çevresindeki geçerli oyların çıkarılacak milletvekili sayısına bölünmesi ile bulunacak oy miktarı baraj olmaktadır. Barajı aşamayan partiler milletvekili çıkaramayacak; barajı aşan partiler için ise alınan geçerli oy çevrenin çıkaracağı milletvekilliği sayısına kadar 1'e, 2'ye, 3'e vd. bölünerek çıkan paylar altta yazılarak, milletvekillikleri payların büyüklük sırasına göre partilere dağıtılacaktır.

13 Şubat 1965 tarihinde yapılan önemli bir değişiklik ile ise, "milli bakiye" sistemine geçilmiştir. Bu sistem her oyun temsil edilebilmesine imkan sağlayan ve oy oranı küçük olan partilerin lehinedir.

20 Mart 1968 tarihinde kabul edilen "Seçim Kanunu" ile ise, "barajlı basit d'Hondt" sistemi yürürlüğe girmiş, ancak 6 Mayıs 1968 tarihinde Anayasa Mahkemesi "baraj" hükmünü iptal edince "basit d'Hondt" sistemine dönmüştür.

Türkiye'de seçim sistemindeki en köklü değişiklik, Danışma Meclisi'nce kabul edilen 13 Haziran 1983 tarihli Kanun ile yapılmıştır. Yeni seçim sistemi, oy oranı düşük olan partilerin milletvekili çıkarabilmelerini zorlaştıran bir "çifte baraj sistemi"dir. Birinci baraj, ülke genelindeki geçerli oyların % 10'unu aşamayan partilerin milletvekilliği dağıtımında hesaba katılmamasıdır. İkinci baraj, seçim çevresi içinde uygulanmaktadır. Buna göre, bir seçim çevresindeki geçerli oyların milletvekili sayısına bölünmesi ile bulunan oy miktarından daha az alan partiler, o seçim çevresinden milletvekili çıkaramamaktadır.

Bu seçim sistemlerinden her biri, kamusal faaliyet talebinin belirlenmesi açısından farklı sonuçlar doğurur. En önemli sonuç, bireylerin kamusal faaliyet taleplerinin toplam kamusal faaliyet talebi içindeki dağılım (oy dağılımı) ile, bireylerin kamusal faaliyet taleplerini temsil eden milletvekillerinin yasama organındaki dağılımı arasındaki orantısızlıktır. Örneğin, 1950 seçimlerinde oyların % 53.3'ünü alan DP, milletvekilliklerinin % 84'ünü kazanırken,

oyların % 39.9'unu alan CHP, milletvekilliklerinin % 14'ünü kazanabilmişti. 1987 seçimlerinde ise, oyların % 36.3'ünü alan ANAP, milletvekilliklerinin yaklaşık 2/3'ünü elde ederken, uygulanan çifte baraj sistemi nedeniyle bazı bireylerin kamusal faaliyet talepleri ya hiç ya da eksik olarak temsil edilmektedir.

2 - Baskı Grupları

Türkiye'nin özellikle incelediğimiz dönemin başlangıcı olan 1950 yılından itibaren gösterdiği ekonomik ve sosyal değişim, sosyal gruplar ve coğrafi bölgeler arasındaki eşitsizliği ve farklılığı kuvvetlendirme eğilimini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişme, kamusal faaliyetten daha büyük pay elde etmek için rekabet eden farklı gruplar ve bölgeler arasında çıkar çatışmalarına yol açmıştır(1).

Türkiye'de baskı grupları yasal-kurumsal açıdan üç örgütlenme biçimi altında ortaya çıkmaktadırlar. Bireyler ya "dernek", ya "sendika" ya da "meslek odaları" olarak örgütlenmektedirler. Dernek ve sendikalar, kurulması ve üye olunması gönüllü işbirliğine dayanan örgütlerdir. Meslek odaları ise, kurulması ve üye olunması yasal zorunluluk gösteren yarı kamusal nitelikte örgütlerdir. Kamusal faaliyet talebinde bulunan baskı gruplarının 1950 yılından sonraki faaliyetlerini bu yapı içinde inceleyebiliriz.

a - Dernekler

Dernek kurma hakkı ilk olarak 1924 Anayasa'sının 70. ve 79. maddelerinde düzenlenmiştir. Daha sonra, 1961 Anayasa'sının 29. maddesinde, 1982 Anayasa'sının da 33. maddesinde hükme bağlanmıştır. İlk yasal düzenleme ise 1938 yılında çıkarılan "Cemiyetler Kanunu" ile yapılmıştır. 1946 yılında önemli değişikliklere uğrayan bu Kanun 1971 yılında kaldırılarak, yerine "Dernekler Kanunu" kabul edilmiştir. Dernekler Kanununda da 7 Ekim 1983 tarihinde yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde, Türkiye'de Cemiyetler Kanunu'nun yürürlükte olduğu 1938 yılında sadece 205 dernek bulunduğu görülmektedir. 1950 yılından sonra ise, bu sayıda önemli bir artış olduğu göze çarpmaktadır. 1972 yılında 45.989'a ulaşan dernek sayısı, 1971 yılında kabul edilen Kanundan sonra 1973 yılında 18.915'e kadar düşmüştür.

(1) Robert Bianchi, Interest Groups and Political Development in Turkey, Princeton University Press, 1984, s. 35.

1975 yılından sonra ise dernek sayısının tekrar artarak 1981 yılında 53.657'ye yükseldiği dikkati çekmektedir.

Tablo : 10
Seçilmiş Yıllara Göre Dernek
Sayıları (1938-1981)

Yıllar	Sayısı	Yıllar	Sayısı
1938	205	1967	36.050
1946	733	1970	42.170
1950	2.011	1971	40.170
1951	2.470	1972	45.969
1955	7.086	1973	18.958
1956	11.368	1979	49.365
1960	18.958	1980	54.144
1966	31.281	1981	53.657

Kaynak: Fikret Toksöz, "Dernekler", C.D.
Türkiye Ans., Cilt 2, s. 373.

Derneklerin 1981 yılı itibariyle % 28.3'ü sosyal dernek, % 28.9'u kültür derneği, % 19.3'ü cami derneği, % 7.7'si imam-hatip derneği, % 6.6'sı spor derneği, % 5.3'ü şehir kulübü, % 3.9'u esnaf derneğidir. Bu derneklerin farklı kamusal faaliyet taleplerini açıklama konusunda önemli rol oynadıkları ifade edilmektedir(1). Siyasal süreç içindeki etkinlikleri farklı olan bu dernekler arasında en etkin baskı grubu olarak, önde gelen sanayici ve işadamları tarafından kurulan "Türk Sanayici ve İşadamları Derneği" (TÜSİAD) bulunmaktadır. Ayrıca sahip olduğu üye sayısının çokluğu nedeniyle, Esnaf Birlikleri'nin oluşturduğu "Esnaf ve Sanat - Kârlar Konfederasyonu" da etkin sayılabilecek bir baskı grubu niteliğindedir.

Baskı grubu şeklindeki derneklerin kamusal faaliyet aşamasındaki rollerine bir örnek olmak üzere, zamanın Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu başkanı H.Tiyanşan'ın bir seminerde yaptığı konuşmayı verebiliriz. Konfederasyon başkanını konuşmasında, siyasal mübadelenin birinci aşamasını oluşturan 1982 Anayasasına, esnaf ve sanatkârların korunmasını ve desteklenmesini hükme bağladığı için "herkesten evvel evet" dediklerini belirtmiştir. Kamusal faaliyet aşamasındaki taleplerini ise, "esnaf ve sanatkâr için en önemli husus işyeri sahibi olması ve makina-teçhizat alımında desteğin teminidir" diyerek açıklamıştır(2).

(1) Toksöz, a.g.m., ss. 376-378.

(2) Hüsamettin Tiyanşan'ın Konuşması, TESK ve BESB Tarafından Tertiplenen Seminer, Bursa 5-6 Mayıs 1986, TESK Yayın No: 7, ss. 12-13.

b - Sendikalar

Sendikalar özellikle işçi kesiminin örgütlendiği baskı gruplarıdır. Ancak işverenlerin de sendika biçiminde örgütlenebilmeleri mümkündür. Türkiye'de sendikalar, işçi kesiminin sanayileşme ile birlikte gösterdiği nicel ve nitel gelişmeye bağlı olarak etkinlik kazanmaya başlamışlardır. Nitekim 1924 Anayasasında sendikal haklarla ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Sendikal haklar ilk olarak 1961 Anayasasının 46. ve 47. maddelerinde düzenlenmiştir. Daha sonra 1982 Anayasası'nın da 51. 52. 53. ve 54. maddelerinde düzenlenmiştir.

1924 Anayasası doğrultusunda, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile işçilerin örgütlenmesi dolaylı olarak yasaklanmıştır. Sendikalarla ilgili ilk yasal düzenleme, 1947 yılında çıkarılan 5018 Sayılı Sendikacılık Kanunu ile yapılmıştır. Ancak bu Kanun, siyaset ve grevle ilgili sınırlamalar getirerek, "demokrasinin vazgeçilmez unsuru" olan sendikaları "bazı fonksiyonları yerine getirmekten mahrum" bırakmıştır(1).

Daha sonra 1961 Anayasası'ndaki sendikal haklar doğrultusunda, 1963 yılında 274 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu yürürlüğe girmiştir. 274 Sayılı Kanun ile sendikaların Konfederasyon şeklinde örgütlenebilmelerine imkan sağlanmıştır. Ayrıca bu Kanun ile, siyaset yasağı siyasal partilerle organik bağ kurmama şeklinde açıklığa kavuşturulmuştur. Dolayısıyla sendikalar, siyasal süreç içinde etkin bir baskı grubu niteliği kazanmışlardır(2).

Sendikal faaliyetler 12 Eylül 1980 tarihinden sonra Milli Güvenlik Konseyi bildirisi ile durdurulmuştur. 1983 yılında, eski yasalarda değişiklik yapılarak 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1982 Anayasası ve buna bağlı olarak çıkarılan 2821 ve 2822 Sayılı Kanunlar ile sendikaların siyaset ve grev yapmaları 1980 öncesine göre sınırlandırılmıştır.

Bu yasal çerçeve içinde kurulan ve faaliyette bulunan sendikaların oluşturdukları konfederasyonlar şunlardır:

TÜRK-İŞ: 1952 yılında kurulmuş olup günümüzde de faaliyetini sürdüren en büyük işçi kuruluşudur.

(1) Turan Yazgan, Türkiye'de Sendikal Hareketler (Kısa Tarihçe), Türk Dünyası Araştırmaları Yayını : 4, İstanbul 1982, s. 52.

(2) Yazgan, a.g.e., s. 58.

DİSK: 1967 yılında kurulan bu işçi sendikaları Konfederasyonu'nun faaliyeti 1980 yılında durdurulmuştur.

Daha az sayıda işçiyi temsil eden diğer iki konfederasyon, HAK-İŞ ve MİSK'tir. Bunlardan MİSK'in faaliyeti 1980 yılında durdurulmuştur.

Yukarıda ana hatları ile değindiğimiz yasal çerçeve, dernek ve meslek odaları biçiminde örgütlenebilen işveren kesimine sendika olarak da örgütlenme hakkını vermektedir. Türkiye'de ilk işveren sendikaları 1959 yılında kurulan "Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası" (MESS) ile "Türkiye Gazete Sahipleri Sendikası" (TGSS) ve "Türkiye Turizm Sanayi İşverenleri Sendikası" (TTSİS)'dir. 1962 yılında ise, "Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu" (TİSK) kurulmuştur.

İşveren sendikaları da siyasal süreç içinde taleplerini etkin olarak açıklayan baskı gruplarından. Nitekim, TİSK üzerine aldığı görevlerle bir baskı grubu olarak faaliyette bulunmayı amaçladığını belirtmiştir. TİSK'in görevleri, "yasama, yürütme ve yargı organlarının faaliyetlerini izlemek ve etkilemek; kendi alt kuruluşlarını belirli konularda istediği yöne yöneltmek; karşı gruplarla, basınla, üniversitelerle ve siyasal partilerle ilişkiler kurmak" olarak açıklanmıştır(1).

c - Meslek Odaları

Türkiye'de baskı grupları içinde "odalar" şeklinde örgütlenen meslek kuruluşları da yer almaktadır. Yarı kamu nitelikteki meslek odaları, 1961 Anayasası'nın 122.maddesi ile 1982 Anayasası'nın 135. maddesinde düzenlenmiştir. Meslek odaları, "kanunla kurulmuş; hukuki yapıları ve organları kanunla belirlenmiş; meslek grubunun özel menfaatlerini gözetmenin yanı sıra, mesleğin faaliyet alanında kamu yararını korumak, bu amaçla yapılacak düzenlemeleri ve denetimi gerçekleştirmekle sorumlu kılınmış kuruluşlar" olarak tanımlanmaktadır(2). Odalar genellikle il ve ilçe sınırları içindeki meslek sahiplerini bir araya getirir. Birlikler ise, odaların meydana getirdiği üst kuruluşlardır. Türkiye'deki meslek odaları ve birlikleri şunlardır:

(1) Pars Esin, Türkiye'de İşveren Sendikacılığı, A.Ü.S.B.F. Yayınları, No: 373, Ankara 1974, s. 186.

(2) Ayşe Öncü, "Cumhuriyet Döneminde Odalar", C.D. Türkiye Ans., Cilt 6, s. 1566.

Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Ticaret Odaları ve Sanayi Odaları: 1924 ve 1943 yıllarında çıkarılan Kanunlardan sonra 1950 yılında çıkarılan 5590 Sayılı Kanun günümüze dek uygulanmıştır. Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsalarının üst kuruluşu "Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği" (TOBB)'dir.

Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği: 1957 yılında çıkarılan ancak 1963 yılında yürürlüğe giren 6964 Sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu günümüzde de yürürlüktedir.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 1954 yılında çıkarılan 6235 Sayılı Kanun ile yasal bir çerçeve kazanmıştır. Daha sonra 1983 yılında çıkarılan 66 ve 85 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile bu Kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır.

Barolar ve Türkiye Barolar Birliği: Barolar ilk olarak 1924 yılında çıkarılan "Muhamat Kanunu" ile kurulmuştur. Daha sonra 1938 yılında çıkarılan 3499 Sayılı Avukatlık Kanunu ile düzenlenmiştir. Günümüzde, 1969 tarih ve 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu yürürlüktedir. 1980 yılından sonra çıkarılan 54 Sayılı KHK ile Avukatlık Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılmıştır.

Tabip Odaları ve Türk Tabipler Birliği: 1953 yılında çıkarılan 6023 Sayılı Kanun ile kurulmuştur. Bu Kanunda da 1983 yılında çıkarılan 65 ve 83 Sayılı KHK'lerle bazı değişiklikler yapılmıştır.

Eczacı Odaları ve Türk Eczacılar Birliği: 1956 yılında 6643 Sayılı Kanun ile kurulmuştur. Bu Kanun da 1983 yılında çıkarılan 69 Sayılı KHK ile değişikliğe uğramıştır.

B - ARZ YÖNÜ

1 - Siyasal Partiler

Kamusal faaliyeti arz etme tekelini elde etmek için aralarında rekabet eden siyasal partilerin ilk olarak anayasalarda düzenlenmesi söz konusudur. Ancak 1924 Anayasası siyasal partiler ile ilgili hükümler içermemektedir. Siyasal partiler ilk olarak 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nın 56. maddesinde siyasal partiler "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları" olarak tanımlanmıştır. 57. maddede ise, siyasal partiler hakkındaki yasaklar düzenlenmiştir. Buna göre, "program ve faaliyetleri insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine ve Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez-

liđi temel ilkesine uymayan partiler" yasaklanmıştır. 1982 Anayasası'nda da siyasal partiler 68. ve 69. maddelerde dñzenlenmiřtir. Ancak, 1961 Anayasası ile benzer hñkñmler taşıyan bu Anayasada, siyasal partiler ile ilgili yasaklar daha geniş olarak tanımlanmış ve uyacakları esaslar ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Tñrkiye'de inceleyeceğimiz dñnem olan 1950'den sonra, siyasal rekabet içinde kamusal faaliyet arz etme tekeli ni elde etmek için seçimlere katılan siyasal partileri aşağıdaki tabloda gñsterebiliriz

Tablo : 11
1950-1990 Dñneminde Seçimlere
Katılan Siyasal Partiler

CHP Cumhuriyet Halk P.(1950-79)	DP Demokratik Parti(1973-79)
DP Demokrat Parti(1950-57)	MSP Milli Selamet P.(1973-79)
MP Millet Partisi(1950-65-73)	SDP Sos. Devrim P.(1975-77)
CMP Cum.Millet P.(1954-57)	TSİP T.Sos.İşçi P.(1977-79)
HP Hñrriyet Partisi(1957)	ANAP Anavatan P.(1983-87)
AP Adalet Partisi(1961-79)	HP Halkçı Parti(1983)
YTP Yeni Tñrkiye P.(1961-69)	MDP Mil.Demokrasi P.(1983)
CKMP Cum.Köylñ Mil.P.(1961-68)	DYP Doğru Yol P.(1986-87)
TİP Tñrkiye İşçi P.(1965-69-77-79)	SHP Sos.Dem.H.P.(1986-87)
BP Birlik Partisi(1968-69)	DSP Demokratik S.P.(1986-87)
GP Güven Partisi(1968-69)	RP Refah Partisi(1986-87)
MHP Mil.Hareket P.(1969-79)	MP Mil.alışma P.(1986-87)
TBP Tñr.Birlik P.(1973-79)	HDP Hñr Demokrat P.(1986)
CGP Cum.Gñven P.(1973-79)	IDP Islahatçı D.P.(1987)

şimdi, seçimlere katılan bu siyasal partilerden, gerek kamusal faaliyeti arz etme tekeli ni tek başına veya koalisyon ortağı olarak elde edenleri gerek önemli oranda oy alanları, ideoloji temelindeki kamusal faaliyet programları açısından "sol" ve "sağ" partiler olarak inceleyebiliriz. Daha önce de açıkladığımız gibi, sol partiler kamu kesimine ağırlık veren partiler olarak tanımlanırken, sağ partiler kamu kesiminin kñük olmasını savunan partiler olarak tanımlanmaktadır.

a - Sol Partiler

Cumhuriyet Halk Partisi:

1950 yılına kadar iktidarı elinde bulunduran CHP, kendisini "devletçi" bir parti olarak ilan etmişti. Partinin bu dñnemdeki kamusal faaliyet programı "devletçilik" ilke -

sinde somutlaşmaktadır(1). Çok partili siyasal sürece geçildiğinde CHP'nin devletçiliğe dayalı kamusal faaliyet programında bir yumuşama olduğu görülmektedir. Nitekim, CHP'nin 1950 seçim beyannamesinde özel girişim ve sermayenin destekleneceği ve teşvik edileceği açıklanmıştır(2). Ancak, CHP'nin kamu kesimine ağırlık veren programı "halkçılık" ve "devletçilik" ilkeleri çerçevesinde devam etmiştir. Buna bağlı olarak CHP 1965 seçimlerinden önce "ortanın solunda" bir parti olduğunu açıklamıştır(3).

Bu kısa açıklamaların ışığında CHP'yi ideoloji temelinde, ekonomik ve sosyal alanlarda kamu kesimine ağırlık veren "sol" bir parti olarak tanımlayabiliriz. 12 Eylül 1980 tarihinden sonra CHP'nin kapatılması ile birlikte, bu partinin siyasal mirasçısı niteliğinde iki yeni sol parti ortaya çıkmıştır. Bunlar;

- Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) ve
- Demokratik Sol Parti (DSP)'dir.

b - Sağ Partiler

Demokrat Parti (DP):

CHP içindeki muhalif grup tarafından kurulan DP'nin kamusal faaliyet programı CHP'nin programına bir tepki niteliğindedir. 1946 yılında açıklanan Parti programında(4) devletçilik ilkesi, özel teşebbüsün desteklenmesi olarak yorumlanmıştır(md.17). Buna bağlı olarak programın 42. maddesinde "özel teşebbüs ve sermayenin faaliyetinin esas olduğu" belirtilmektedir. Bu çerçevede, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özel teşebbüse devredileceği açıklanmaktadır(md.47). Ayrıca kesin zorunluluk olmadıkça, piyasaların işleyişine müdahale edilmeyecektir(md.51). Programın en önemli maddelerinden birisi de, kalkınmada tarım sektörüne öncelik veren 54. maddedir. Diğer taraftan 71. maddede de bütçe denkliliği üzerinde durulmaktadır.

Programından da anlaşılacağı gibi, DP ekonomik ve sosyal alanlarda kamu kesimine ağırlık vermeyen, kamu kesiminin küçük ve bütçe'nin denk olmasını savunan "sağ" bir partidir. DP'nin kapatılmasıyla 1960 yılından sonra program ve kadro olarak devamı niteliğinde Adalet Partisi (AP) ku -

(1) Mete Tunçay, "Cumhuriyet Halk Partisi(1923-1950)", C.D.Türkiye Ans., Cilt 8, s. 2021.

(2) Tefrik Çavdar, "Cumhuriyet Halk Partisi(1950-1980)", C.D.Türkiye Ans., Cilt 8, s.2026.

(3) Çavdar, "Cumhuriyet Halk Partisi(1950-1980)", s. 2032.

(4) Bu konuda bkz.: Cem Eroğul, Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi), Doktora Tezi, Sevinç Matbaası, Ankara 1970, ss. 13-14.

rulmuştur. AP'nin 1980 yılından sonra kapatılmasıyla yine devamı niteliğindeki Doğru Yol Partisi (DYP) kurulmuştur.

Anavatan Partisi (ANAP):

1980 yılından sonra kurulan partiler içinde serbest piyasa ekonomisini en köklü bir biçimde savunan bu Parti'nin kamusal faaliyet programı 24 Ocak Kararlarında somutlaşmaktadır. Programının en önemli özelliği, kamu kesiminin küçük ve bütçenin denk olmasını savunmasıdır. Bu çerçevede KİT'lerin özelleştirilmesine büyük önem verilmiştir.

Bu sağ partilerin yanısıra, Türk siyasal hayatında sağ olarak nitelenen bazı küçük fakat etkin koalisyon ortağı partilerin kamusal faaliyet programlarında kamu kesimine ağırlık verildiği görülmektedir. Bunlardan Milli Selamet Partisi (MSP), sanayileşmede ve sosyal adaletin sağlanmasında kamu kesiminin öncülüğünü savunmaktadır(1). Milliyetçi Hareket Partisinin (MHP) ise ideoloji temelindeki kamusal faaliyet programı "milliyetçi-toplumcu" bir program olarak nitelendirilmektedir. Bu Parti "iktisadi ve manevi kalkınmanın öncüsü Milli Devlettir" görüşünü benimsemektedir(2).

2 - Bürokrasi

Bürokrasi, "kamu personel rejimi" ile yasal-kurumsal bir çerçeveye kazanmaktadır. Kamu personel rejiminin ilk dayanağı anayasalardır. Türkiye'de bireylerin kamu kesiminde çalışma haklarının her üç Anayasada da düzenlendiği görülmektedir. Anayasalarda, kamu personelinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ücretleri ile diğer özlük işlerinin yasada düzenleneceği belirtilmiştir. Bunun dışında 1961 ve 1982 Anayasalarında memur güvenliği hükme bağlanmıştır.

Türkiye'de kamu personel rejimi 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile yasal bir çerçeveye kazanmıştır. Kanunda kamu kesiminin "memur", "sözleşmeli personel", "geçici personel" ve "işçi" statülerinde personel çalıştıracağı belirtilmiştir (md.4/A).

Bir ülkede uygulanan kamu personel rejimi, yeterlilik (liyakat) ilkesine veya kariyer (meslek memuru) ilkesine verilen ağırlığa göre nitelendirilmektedir. 657 Sayılı Kanunda liyakat ilkesi; "bir işi, bir görevi eksiksiz ve başarı

(1) Birnaz Toprak, "Milli Selamet Partisi", C.D.Türkiye Ans., Cilt 8, ss.2106-2107.

(2) M.Ali Ağaçoğlu, "Milliyetçi Hareket Partisi", C.D.Türkiye Ans., Cilt 8, s. 2113.

ile yapabilme yeteneği ve belli görevler için bu yeteneğin aranması" koşulu olarak tanımlanmaktadır. Kariyer ilkesi ise, "memurlara yaptıkları hizmetin gerektirdiği bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun olarak, en yüksek derecelere çıkma imkanının verilmesi" diye tanımlanmaktadır (md.3). Kariyer ilkesi, bireyin kendisini kamu hizmetine ömür boyu adanması ve bunun güvencesinden yararlanmasıdır. Türkiye'de kamu personel rejiminde kariyer ilkesinin ağırlık kazandığı söylenebilir(1).

Bizim burada asıl üzerinde durmamız gereken konu, değindiğimiz bu yasal-kurumsal çerçeve içinde faaliyette bulunan bürokrasinin, kamusal faaliyetin arzı yönündeki davranışlarının niteliğidir. Her ne kadar kamusal faaliyetin sonuçları olan kamu harcamalarının artışında bürokrasinin nisbi etkisini doğrudan göstermek mümkün değilse de, siyasi bilim alanında Türk bürokrasisi ile ilgili olarak yapılan araştırmalar bu konuda bir fikir verebilir.

Bürokrasi ile ilgili araştırmalarda genellikle, Türk bürokrasisinin kendine özgü bir yapıya sahip olduğu değeri - lendirmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirmelere göre, Cumhuriyetin kuruluşundan 1950 yılına kadar olan dönem içinde siyasi yasal sistem, Osmanlı İmparatorluğundan alınan bürokratik bir yönetim geleneğine sahiptir(2). "1950 yılına kadar tek partili siyasi sistemin işlemesi ve bürokrasi ile siyasi iktidarın bütünleşmesi nedeniyle, kamu yöneticileri ve siyasi iktidar arasındaki ilişkilerde bir sorunla karşılaşmamıştır"(3). "Siyasal sistemin çok partiye dönüşmesi ile siyasi iktidar bürokrasi ilişkileri değişmiş; tek parti düzeninde iktidarla bütünleşen ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi bir görünüm alan bürokrasi yerine iktidara bağımlı, muhalefetle ilişkileri kesmiş bir bürokrasi talebi ön plana çıkmıştır.... Bürokrasinin gerilemesi en başta ekonomik alanda ortaya çıkmıştır. Yapılan çeşitli gelir dağılımı araştırmaları, kamu görevlilerinin milli gelirden aldıkları gerçek payın düşüş gösterdiğini ortaya koymaktadır. En yüksek dereceli devlet memurunun net maaşı 1950 yılı 100 olarak alınırsa, 1959 yılında çıkartılan 7244 Sayılı Yasa ile 141'e yükselen bir artış sağlamıştır. Aynı dönem içinde altın fiyatlarındaki yükselme ise 100'den 359.4 puana yükselmiştir. Bu göstergeler bürokrasinin en tepe kesiminin bi-

(1) Kenan Bulutoğlu - Erciş Kurtuluş, Bütçe ve Kamu Harcamalarını, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, İstanbul 1981, ss. 266-270.

(2) Metin Heper, "Değişen Türkiye'de Bazı "Geleneksel" Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimi", Arme İdaresi Der., Cilt 7, Sayı 2'den Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s.76.

(3) Rafet Çevikbaş, Türkiye'de Kamu Yüksek Yöneticisi ve Siyasi İktidar İlişkisi, Basılmamış Doktora Tezi, A.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1988, s. 131.

le nasıl bir yoksullaşma içine düştüğünü kanıtlamaktadır"(1). 1950 yılından sonra ortaya çıkan bu gerilemeyi hazmedemeyen Türk bürokrasisi, kendisini korumak için "olumsuz politika" stratejisini benimsemiş, işleri yokuşa sürmeye daha fazla özen gösterir olmuştur(2).

Türk bürokrasisi ile ilgili gözlemlere dayalı yukarıdaki değerlendirmelere bağlı olarak, Türkiye'de bürokratların özel faydaları gereği bütçeyi maksimize etme davranışları hakkında bir sonuç çıkarılabilir. Bürokratların davranışları ile ilgili olarak teorik kısımda açıkladığımız gibi, bürokratlar ya bürolarının bütçesini maksimize ederek dolaylı, ya da bütçenin maliyetini arttırarak (maaş gibi) doğrudan özel fayda elde edebilirler. 1950 yılından önceki bürokrat davranışı, bütçenin maliyetini arttıran maaş artışı davranışına uygun düşmektedir. Bu dönemde ekonomik refahı en iyi olan kesimlerin başında bürokrasi gelmektedir. 1950 yılından sonra ise ekonomik refahı nisbi olarak gerileyen bürokratların faydalarını, "olumsuz politika" stratejisi izleyerek bütçe maksimizasyonu davranışına bağlı olarak arttırmaya çalıştıklarını söyleyebiliriz.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, bürokratların davranışlarının kamu ekonomisinin genişlemesi üzerindeki rolünü doğrudan kanıtlamak mümkün değildir. Ancak, bürokrasinin büyümesi ile kamu ekonomisinin genişlemesi arasında doğrudan bir ilişki kurulabilir. Bürokrasinin büyümesini gösteren en somut gösterge ise, kamu kesiminde çalışanların sayısal artışıdır.

Tablo : 12

Kamu Kesiminde Çalışanların
Sayısal Gelişimi

Yıllar	Kamu K.Çalışanlar	Top.Nüf.
		İç.Pay (%)
1930	80.000	0.5
1938	134.779	0.8
1946	222.166	1.1
1950	300.179	1.4
1963	450.000	1.5
1973	876.000	2.3
1978	1.000.000	2.4
1980	1.400.000	3.1

Kaynak: Gencay Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", C.D. Türkiye Ans., Cilt 2, s. 303.

(1) Şaylan, a.g.m., ss. 303-305.

(2) Metin Heper, "Bürokrasi", C.D. Türkiye Ans., Cilt 2, s. 297.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, Türkiye'de Genel ve Katma Bütçeli Daireler ile KİT'lerde çalışanlar sayısal olarak devamlı bir artış göstermiştir. Kamu kesiminde çalışanların sayısı 1930 yılında 80.000 iken 1980 yılında 1.400.000'e kadar yükselmiştir. Bu gelişmeye bağlı olarak kamu kesiminde çalışanların toplam nüfus içindeki payı 1930 yılında % 0.5 iken 1980 yılında % 3.1'e çıkmıştır. Bu, bürokrasinin büyümesi hakkında yeterli bilgi vermektedir.

3 - Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)

Karma ekonomik sisteme sahip demokratik ülkelerde, kamusal faaliyetin arz yönünde faaliyette bulunan kurumlardan birisi de planlama örgütleridir. Türkiye'de de 1961 Anayasası ile birlikte DPT'nin kuruluşu hükme bağlanmıştır. Bu Anayasa doğrultusunda çıkarılan 91 Sayılı Kanun ile birlikte DPT'nin kuruluşu ve görevleri düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nda da anayasal bir kuruluş olarak yer alan DPT 1984 yılında 223 Sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. DPT son olarak 6.3.1991 tarih ve 3701 Sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir.

DPT'nin kamusal faaliyetin arz yönündeki konumunu bu yasal çerçeveye bağlı olarak inceleyebiliriz(1). Bunun için önce DPT'nin görev alanına bakmamız gerekir. DPT'nin kamusal faaliyetin arz yönündeki rolünü tanımlayan görevleri:

1. Hükümete müşavirlik yapmak ve,
2. Hükümetçe kabul edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için uzun vadeli kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamaktır.

Verilen bu görevlerden anlaşıldığı gibi, DPT kamusal faaliyetin amaç fonksiyonunu toplum adına belirleyen bir kurum niteliğinde değildir. Kamusal faaliyetin amaç fonksiyonu önce seçilmiş hükümet üyelerinden oluşan Yüksek Planlama Kurulunda belirlenmektedir. DPT Müsteşarlığı bu Kurulunun sadece sekreteryası işlerini yürütmekle görevlidir. DPT Müsteşarlığı daha sonra, Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenmiş amaç fonksiyonuna bağlı olarak Beş Yıllık Kalkınma Planlarını hazırlar ve Başbakanlığa sunar. Plan önce Yüksek Planlama Kurulu'nda, belirlenmiş amaçlara uygunluğu açısından incelenerek bir raporla Bakanlar Kurulu'na bildirilir. Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek kabul edilen Plan, Başbakan tarafından TBMM'ne gönderilir. TBMM Plan Komisyonunda görüşüldükten sonra TBMM Genel Kuruluna sevk edilir ve

(1) Bu konuda bkz.: Naci B. Muter, Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım), Anadolu Matbaacılık, Manisa 1989, ss. 43-50.

burada karara bağlanır. Kalkınma Planlarının alt dilimleri olan Yıllık Programlar da Planlama Merkez Teşkilatı tarafından hazırlanır ve Yüksek Planlama Kuruluna sevk edilir. Programları inceleyen Kurul bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. Yıllık Programlar Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek kesinleşir.

Görüldüğü gibi, özel kesim için teşvik edici ve kamu kesimi için emredici nitelikte olan Kalkınma Planları ve Yıllık programlarda kamusal faaliyetin amaç fonksiyonu seçilmiş temsilciler tarafından belirlenmektedir. Diğer bir deyişle, son karar organları hükümet ve TBMM'dir. Bu nedenle DPT demokratik karar alma mekanizmasının üstünde olmayıp, ona bağlı olarak planlama faaliyetini sürdürmektedir. O halde Türkiye'deki planlama, kamu kesimi faaliyetlerinde etkinliği sağlamak için uygulanan teknik düzeyde bir planlamadır. Kamu kesimi faaliyetlerinde etkinliği sağlama çabaları, plan ve bütçe ilişkileri çerçevesinde yürütülmektedir.

Bilindiği gibi, kamusal faaliyetin amaç fonksiyonu planlar ve programlar ile belirlenir. Diğer bir deyişle, planlarda ve programlarda genel hedefler yer alır. Genel hedeflere bağlı olarak kamusal faaliyetin gerçekleştirilmesi ise, bütçede kaynak ayrılması ile olur. Bu açıdan, plan ve bütçe ilişkileri kamusal faaliyetin arzında etkinlik sağlamak için önem kazanmaktadır. DPT Kanunu'nda "Yıllık programlar, bütçeler ile iş programlarından evvel hazırlanır. Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında yıllık programlarda kabul edilmiş olan esaslara uyulur" denilerek plan ve bütçe ilişkileri düzenlenmiştir. Ayrıca 174 Sayılı KHK'nin 21. maddesi, "Bakanlar, bakanlık hizmetlerini... kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle... yükümlüdür" diyerek, kamusal faaliyetin plan ve program amaçları doğrultusunda arz edilmesini hükme bağlamıştır.

Plan ve bütçe arasında kurulması hükme bağlanan bu genel ilişkilerin yanısıra, bütçenin hazırlanması aşamasında da plan ve bütçe arasında bir ilişki vardır. Her bakanlık ve daire tarafından ayrı ayrı hazırlanarak Maliye ve Gümrük Bakanlığına gönderilen gider bütçeleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından genel bütçe tasarısı hazırlanırken, diğer esaslar yanında kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluk açısından da incelenir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım bütçeleri önce DPT'nin incelemesinden geçmekte, plan ve programlara uygunluğu belirlendikten sonra Maliye ve Gümrük Bakanlığına gönderilmektedir. DPT ve yatırımcı kuruluş arasında anlaşmazlık çıkması durumunda karar organı önce Yüksek Planlama Kurulu ve onun da üzerinde Bakanlar Kurulu olmaktadır.

Görüldüğü gibi, gider ve yatırım bütçelerinin plan ve programlarda nitel olarak belirlenen amaçlara uygunluğu bir yorumlama sorunudur. Gerek bütçenin hazırlanmasında gerek DPT ile yatırımcı kuruluş arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar, Bakanlar Kurulu'nda son şeklini almaktadır. Dolayısıyla hükümet ve bürokrasi arasındaki iki taraflı monopol durumuna bağlı olarak, bürokrasi hazırladığı bütçeyi hükümete kabul ettirebilme konusundaki gücünü korumaktadır.

V - SEÇİMLERİN KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Türkiye'de kamusal faaliyetin talep ve arz yönlerinin yasal-kurumsal çerçevesini açıkladıktan sonra şimdi, bu çerçevede içinde kamu ekonomisinin genişlemesine yol açan karar alma süreci etkilerini değerlendirmeye geçebiliriz. Karar alma sürecindeki etkiler ilk olarak seçimlerde ortaya çıkmaktadır. Daha önce de açıkladığımız gibi, seçimlere kamusal üretim tekeline sahip olarak giren iktidar partileri, seçimleri kazanabilmek için her seçmen veya seçmen grubuna fayda sağlayacak şekilde mal ve hizmet üretimini arttırmaktadırlar. Dolayısıyla, seçime yaklaşan yıllardan itibaren başlamak üzere seçim yıllarında kamu harcamalarında bir artışın ortaya çıkması söz konusudur.

Türkiye'de 1950-1990 döneminde yapılan genel seçimlerin kamu ekonomisinin genişlemesindeki etkilerini değerlendirmek için, kamu harcaması/GSMH oranı ile bütçe dengesinin seçim öncesi, seçim ve seçim sonrası yıllarda nasıl bir gelişim gösterdiğine bakacağız. Genel seçimlerin yapıldığı yılların yanı sıra, 1961-1980 arası dönemdeki çift meclisli yasa yapısı nedeniyle senato seçimlerinin yapıldığı yılları da değerlendirebiliriz. Ayrıca, her ne kadar mahalli idarelerin harcamaları değerlendirme kapsamının dışında ise de, genel seçimlerden ayrı olarak yapıldığı yıllar da seçim etkisini göstermek açısından incelenebilir. Çünkü, iktidar partileri kendi partilerinden olan belediyelerdeki adaylarının yeniden seçilebilmesi için mali yardımda bulunabilmektedirler. Dolayısıyla, konsolide bütçe harcamalarında ve bütçe açıklarında bir artış söz konusu olabilmektedir.

A - KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ

1949-1988 yılları arasında konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının gelişimi aşağıdaki tabloda görülmektedir. İlk olarak, genel seçimlerin yapıldığı 1950, 1954, 1957, 1961, 1965, 1969, 1973, 1977, 1983 ve 1987 yıllarındaki konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranına bakabiliriz.

Tablo : 13
Konsolide Bütçe Harcamalarının
GSMH'ya Oranları (1949-1988)

Yıllar	K.B.H./GSMH	Yıllar	K.B.H./GSMH
1949	22.9	1969	30.0
1950	21.9	1970	32.1
1951	19.3	1971	33.4
1952	21.1	1972	29.5
1953	19.2	1973	24.4
1954	19.4	1974	22.4
1955	20.4	1975	25.5
1956	17.8	1976	27.4
1957	18.6	1977	32.4
1958	17.2	1978	31.4
1959	16.6	1979	28.0
1960	17.8	1980	25.0
1961	21.9	1981	23.1
1962	19.8	1982	18.3
1963	21.6	1983	22.6
1964	24.0	1984	20.6
1965	24.0	1985	19.4
1966	24.3	1986	20.9
1967	26.0	1987	21.9
1968	28.2	1988	21.4

Kaynak:1949-1980 yılları için,İzzettin Önder,"Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri",C.D.Türkiye Ans.,Cilt 5,ss.1210-1211 ; 1981-1988 yılları için,Maliye ve Gümrük Bakanlığı,Bütçe Gerekçeleri,1987-1990.

1950 yılında Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı % 21.9'dur. Bu oran 1949 yılında % 22.9, 1951 yılında ise % 19.3 olarak gerçekleşmiştir.

Seçim yılı olan 1954'de Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı % 19.4'tür. Bu oran 1953 yılında % 19.2 olarak gerçekleşmiştir. Seçim sonrası 1955 yılında ise bu oranın düşmediği, tersine % 20.4'e yükseldiği dikkati çekmektedir. Oransal düşmenin 1956 yılında ortaya çıktığı gözlenmektedir.

1957 yılında Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranının 1956 yılına göre artarak % 18.6'ya yükseldiği görülmektedir. Bu oran 1958 yılında tekrar düşerek % 17.2 olmuştur.

1961 yılında Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı % 21.9'dur. Seçim öncesi ve sonrası yıllar olan 1960 ve 1962'de bu oranın % 17.8 ve % 19.8 olarak daha düşük gerçekleştiği görülmektedir.

1965 yılında Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı % 24.0'dür. Bu oranın senato seçimlerinin yapıldığı 1964 yılında da % 24.0 olduğu, 1965 yılından sonra da düşmediği gözlenmektedir. Nitekim, 1966 yılında senato seçimleri, 1968 yılında ise mahalli seçimler ile senato seçimleri yapılmıştır.

1969 yılında Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranının % 30.0'a çıktığı ve seçim sonrası yıllarda da artma eğiliminin devam ettiği ve 1971 yılında % 33.4'e kadar yükseldiği dikkati çekmektedir.

1972 yılında % 29.5'a düşen Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı, seçim yılı olan 1973'de önemli ölçüde düşerek % 24.4 olarak gerçekleşmiştir.

1977 yılında Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı % 32.4 gibi oldukça yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. 1977 yılında aynı zamanda mahalli seçimler ile senato seçimleri de yapılmıştır. Bu oran seçim öncesi yıl olan 1976'da % 27.4 gibi, seçim yılına göre oldukça düşük gerçekleşmiştir. Seçim sonrası yıl olan 1978'de ise, % 31.4'e düşmüştür.

1983 yılında Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı % 22.6 olmuştur. Bu oran seçim öncesi yıl olan 1982'de % 18.3, seçim sonrası 1984 yılında % 20.6 olarak daha düşük düzeyde kalmıştır.

Ara seçimlerin yapıldığı 1986 yılında bir önceki yıllara göre artarak % 20.9'a yükselen Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı, seçim yılı olan 1987'de % 21.9'a çıkmış ve seçim sonrasında 1988 yılında % 21.4'e düşmüştür. Seçim yılına göre düşmenin küçük olduğu 1988 yılında mahalli seçimler yapılmıştır.

B - BÜTÇE DENGESİNİN GELİŞİMİ

Bütçe dengesinin gelişimini, 1949-1974 arası yıllar için genel bütçe dengesine, 1975-1988 arası yıllar için ise konsolide bütçe dengesine bağlı olarak inceleyebiliriz. Değerlendirme yapmak için, özellikle seçim yıllarındaki bütçe dengesinin diğer yıllardan farklı olup olmadığına bakacağız.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde, 1949-1974 yılları arasındaki dönemde seçimlerin yapıldığı yıllar olan 1950, 1954, 1957, 1961, 1965, 1969, ve 1973 yıllarındaki bütçe açıklarının

seçim öncesi ve seçim sonrası yıllardan yüzde olarak daha yük yük olduğu görülmektedir. Örneğin, 1950 yılında % 3.27 olan bütçe açığı, 1951 yılında % 3.52 olarak bütçe fazlalığına dönüşmüş ve 1952 ve 1953 yıllarında ise bütçe açıkları % 0.57 ve % 0.96 gibi düşük oranlarda gerçekleşmiştir. Seçim yılı olan 1954'de bütçe açığı tekrar büyük bir artış göstererek % 6.78'e çıkmıştır.

Tablo : 14
1949-1974 Arası Yıllarda Genel Bütçe Dengesinin Gelişimi
(Milyon TL)

Yıllar	Gelir	Harcama	Gelir-Har.	Bütçe Açığı(%)
1949	1.628.1	1.572.0	+ 56.1	+ 3.43
1950	1.419.4	1.467.3	- 47.9	- 3.27
1951	1.646.9	1.590.5	+ 56.4	+ 3.40
1952	2.235.8	2.248.8	- 13.0	- 0.57
1953	2.272.1	2.294.0	- 21.9	- 0.96
1954	2.390.7	2.564.7	- 174.0	- 6.78
1955	3.148.3	3.308.8	- 160.5	- 4.83
1956	3.304.8	3.487.1	- 182.3	- 5.22
1957	3.966.6	4.162.7	- 196.1	- 4.71
1958	4.822.0	4.977.0	- 155.0	- 3.11
1959	6.385.8	6.728.0	- 342.2	- 5.08
1960	6.933.2	7.320.2	- 387.0	- 5.28
1961	10.933.8	11.382.5	- 448.7	- 3.94
1962	9.017.7	9.118.0	- 100.3	- 1.09
1963	11.730.7	11.725.5	+ 5.2	+ 0,04
1964	12.920.1	13.533.6	- 613.5	- 4.53
1965	13.587.8	14.487.8	- 900.0	- 6.21
1966	16.557.4	17.248.2	- 690.8	- 4.00
1967	20.386.6	20.288.0	+ 98.6	+ 0.48
1968	20.630.2	21.322.0	- 691.8	- 3.24
1969	23.560.9	25.386.8	- 1.825.9	- 7.18
1970	33.120.2	32.865.8	+ 254.4	+ 0.77
1971	40.632.7	46.269.9	- 5.637.2	-12.18
1972	50.952.1	50.921.2	+ 30.9	+ 0.06
1973	61.433.6	64.287.4	- 2.853.8	- 4.43
1974	73.575.7	77.776.7	- 4.201.0	- 5.40

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1985, s. 413.

1975-1988 arası yıllar için aşağıdaki tabloyu incelediğimizde de, konsolide bütçe açığı yüzde olarak seçim yıllarında daha yüksek olmuştur. Örneğin 1976 yılında % 6.6 olan konsolide bütçe açığı, seçim yılı olan 1977'de % 20.1 gibi oldukça yüksek bir düzeye çıkmış ve seçim sonrası 1978 yılında tekrar düşerek % 8.2 olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, konsolide bütçe açıklarının senato ve ara seçimlerinin

pıldığı 1979 yılında % 14.8, mahalli seçimlerin yapıldığı 1984 ve 1988 yıllarında % 25.0 ve % 18.0 olduğu dikkati çekmektedir.

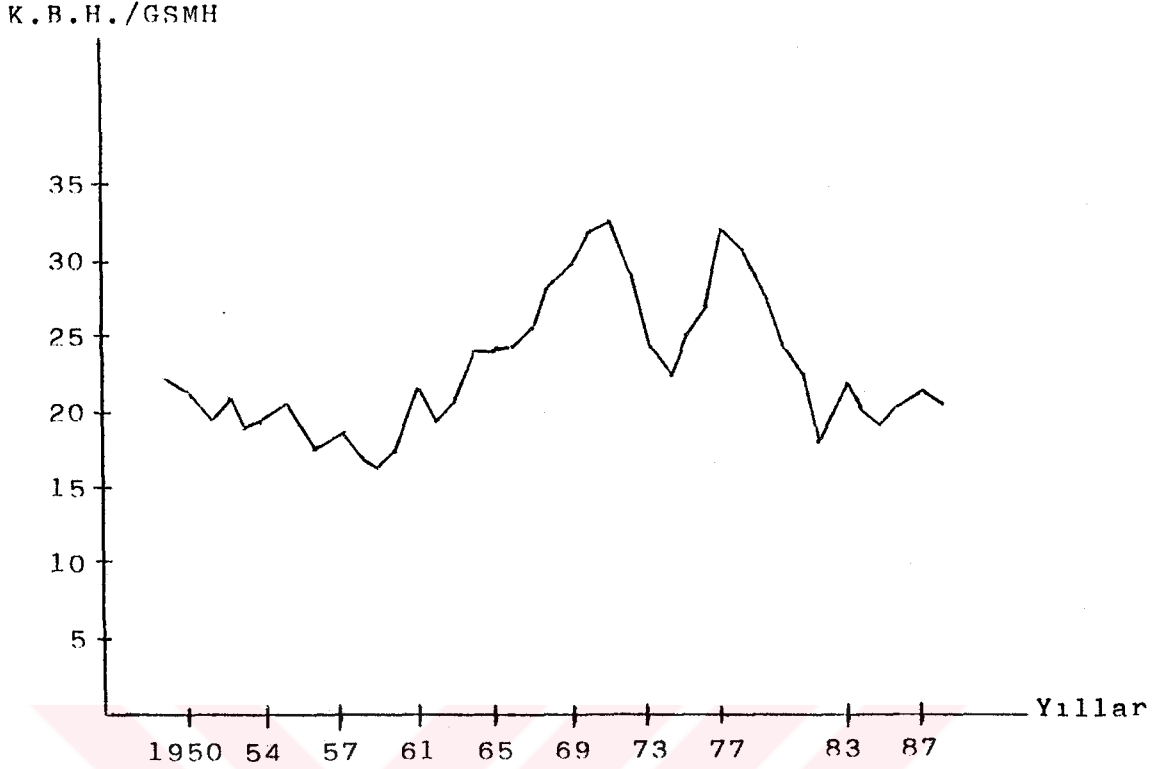
Tablo : 15
1975-1988 Arası Yıllarda
Konsolide Bütçe Dengesinin Gelişimi
(Milyar TL)

Yıllar	Gelir	Harcama	Gelir-Har.	Bütçe Açığı(%)
1975	107.7	112.9	- 5.2	- 4.6
1976	143.6	153.8	- 10.2	- 6.6
1977	187.5	234.8	- 47.3	- 20.1
1978	307.5	334.9	- 27.4	- 8.2
1979	508.4	596.8	- 88.4	- 14.8
1980	913.5	1.078.3	- 164.8	- 15.3
1981	1.398.4	1.515.6	- 117.2	- 7.7
1982	1.450.5	1.601.7	- 151.2	- 9.4
1983	2.313.9	2.612.5	- 298.6	- 11.4
1984	2.839.7	3.784.4	- 944.7	- 25.0
1985	4.613.9	5.395.5	- 781.6	- 14.5
1986	7.153.6	8.311.0	- 1.157.4	- 13.9
1987	10.444.6	12.791.0	- 2.346.4	- 18.3
1988	17.587.3	21.446.0	- 3.858.7	- 18.0

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1987-1990.

C - DEĞERLENDİRME

Konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranlarının gelişimi ile bütçe dengesinin gelişimi ile ilgili olarak yukarıda yaptığımız incelemelerden de anlaşılacağı gibi, Türkiye'de 1950-1988 dönemi içinde seçimlerin yapıldığı özellikle 1950, 1954, 1961, 1969, 1977, 1983 ve 1987 yıllarında kamu harcamaları ya artma eğilimine girmiş, ya da düşme eğilimi durmuş ve bütçe açıkları da daha yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. Nitekim bu durumu, aşağıdaki grafikte daha açık bir şekilde görmek mümkündür. Grafikte, Konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranı seçim yıllarında ya zirve noktaları oluşturmakta ya da sürekli artma eğilimi içinde bir noktada bulunmaktadır. Bu oranın 1973 yılı dışında hiç bir seçim yılında düşme eğilimini temsil eden bir noktada olmadığı görülmektedir.



Grafik : 1

Ancak, bu yıllar içinde 1961 ve 1983 yılları seçim etkisinin varlığını gösteren bir kanıt olarak kullanılamaz. Çünkü, seçimlerin yapıldığı sırada işbaşında olan Hükümetler, yeniden seçilmeyi amaçlayan iktidar partileri niteliğinde değildirler. 1961 yılında bir ara dönem hükümeti olan II. Gürsel Hükümeti işbaşındadır. 1983 yılında ise, Ulusu Hükümeti işbaşında bulunmaktadır. Nitekim 1961 ve 1983 yıllarında kamu harcamaları olmasa bile, bütçe açıkları önceki ve sonraki yıllara göre daha düşük oranlarda gerçekleşmiştir.

Diğer taraftan, seçim yılı olan 1973'de kamu harcamalarında artış olmadığı dikkati çekmektedir. Bu durum, seçim etkilerinin geçerli olmadığı anlamına gelmez. Tersine, kamu harcamalarının artmadığı tek seçim yılı olan 1973'de ara dönem hükümetleri olarak Melen ve Talu Hükümetleri işbaşında bulunduğundan, seçim etkilerinin geçerli olduğu dolaylı olarak doğrulanmaktadır. Çünkü bu Hükümetler de yeniden seçilmeyi amaçlayan bir iktidar partisi niteliğinde değildir.

Sonuç olarak, Türkiye'de 1950-1988 dönemindeki kamu harcamaları ve bütçe açıklarının daha çok olması, seçim etkilerinin varlığını genelde doğrulamaktadır.

VI - KARAR ALMA SÜRECİNİN KAMU EKONOMİSİNİN GENİŞLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Seçim etkilerinden sonra şimdi, Türkiye'de iki seçim dönemi arasındaki karar alma sürecinin kamu ekonomisinin genişliği üzerindeki etkilerini değerlendirebiliriz. Bilindiği gibi, karar alma sürecinde kamu ekonomisinin genişlemesine yol açan en önemli iki etki; (1) kamusal faaliyeti arz etme tekeline sahip olan iktidar partisinin ideoloji temelindeki kamusal faaliyet programı ve (2) etkin baskı gruplarının sayısı ve faaliyetleridir. Bu kısımdaki değerlendirmeyi bu çerçevede yapacağız.

Seçim dönemleri arasındaki karar alma süreci etkilerini, Türkiye'de demokratik karar alma mekanizmasının kesintiye uğradığı yıllara bağlı olarak dört alt döneme ayırarak inceleyebiliriz.

A - 1950-1960 DÖNEMİ

Bu dönemde 1950, 1954 ve 1957 yıllarında yapılan üç seçimin sonucunda kamusal faaliyeti arz etme tekeli, ideoloji temelinde "sağ" bir parti olan Demokrat Parti (DP) kazanmıştır. Demokrat Parti döneminde Menderes tarafından beş hükümet kurulmuştur. Kamu harcamalarının ve bütçe dengesi nin gelişimlerini Menderes Hükümetlerinin programlarına ve uygulamalarına bağlı olarak değerlendirmeye çalışabiliriz.

1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi

22.5.1950-9.3.1951 tarihleri arasında işbaşında bulunan I. Menderes Hükümeti'nin programında(1), tek partili dönemde "müdahaleci kapitalist, bürokratik ve inhisarcı bir devlet tipi"nin ortaya çıktığı ve "umumi bütçeden köy sandıklarına kadar devlet masraflarının mütemadiyen artırıldığı" belirtildikten sonra, "iktisadi ve mali görüşlerimizin esası bir taraftan devlet müdahalelerini asgariye indirmek, diğer taraftan iktisadi sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmaktır" denilmiştir. Bu amaçla "amme hizmeti karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe" geçilmeyeceği ve "... muhtelif sebebler altında kurulmuş olan işletmelerden "amme hizmeti gören ve ana sanayiye taalluk edenler hariç, muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla hususi teşebbüse" devredileceği ifade edilmiştir.

(1) Hükümet programları konusunda bkz.: Nuran Dağlı-Belma Aktürk, Hükümetler ve Programları, (1920-1987), Üç Cilt, T.B.M.M. Yayın No: 12, Ankara 1988.

DP'nin kamu ekonomisinin ulusal ekonomi içindeki yeri konusundaki bu yaklaşımına rağmen bu dönemde özellikle 1950-1955 yılları arasında kamu harcamalarında bir azalma olmamıştır. 1950 yılında % 21.9 olan Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı küçük artış ve azalışlar göstererek 1955 yılında % 20.4 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 13). Bu yıllardaki konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranlarının 1950 yılından önceki oranlardan daha düşük olmasını, DP'nin "... liberal felsefesinin bir sonucu olarak görmek doğru değildir. Zira, mutlak rakamlara bakıldığında harcamaların arttığı görülmektedir. Ancak, özellikle iyi hava koşullarının tarımsal üretimde ve ekonomide genellikle oluşturduğu gelişme kamu harcamalarının nisbi öneminin gerilemesine yol açmıştır" (1). Sonraki yıllarda ise, konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranlarının düşme eğilimi göstererek 1956 yılında % 17.8, 1957 yılında % 18.6, 1958 yılında % 17.2, 1959 yılında % 16.6 ve 1960 yılında % 17.8 olarak gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 13).

Bu dönemdeki kamu harcamalarının gelişimini anlayabilmek için DP Hükümetlerinin programlarında benimsenen amaçların neler olduğuna bakmak gerekir.

Bütün DP Hükümetleri programlarında kamusal faaliyetin en üst amacı olarak ekonomik kalkınma yer almaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, ekonomik kalkınma toplumdaki tüm bireylerin en üst derecede tercih ettikleri bir amaçtır. Ancak, benimsenen ekonomik kalkınma amacının gerçekleştirilmesi için uygulanacak kalkınma politikası konusunda bireylerin ve grupların tercihleri farklı olmaktadır. İktidar partisi olan DP'nin uyguladığı kalkınma politikasının, kendisini destekleyen seçmenlerin tercihlerini yansıtmaması söz konusudur. Nitekim "geniş kapsamlı bir toplumsal koalisyonun desteğini" kazanan DP, "bu koalisyonu bir arada tutabilecek ... geniş tabana dayalı ekonomik kalkınma" politikasını benimsemiştir (2). DP Hükümetleri programlarında, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi için;

- bütçede yatırım harcamalarını azamiye çıkarmak,
- özel kesimi teşvik,
- yabancı sermayeyi teşvik,

bir politika olarak benimsenmiştir.

Altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek ve özel kesimi teşvik etmek şeklinde özetlenen bu ekonomik kalkınma po-

(1) Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri", s. 1215.

(2) İlkey Sunar, "Demokrat Parti ve Popülizm", C.D. Türkiye Ans., Cilt 8, s. 2083.

litikasının öncelikle hangi kesimin tercihlerini karşılama-ya yönelik olduğu, Hükümet Programlarının sonraki maddelerinden anlaşılmaktadır. Örneğin II. Menderes Hükümeti'nin programında "nüfusumuzun yüzde sekseni ziraatle meşgul" bulunduğu için "ulaştırma ve bayındırlık" işlerine "evvela ziraat ve milli ekonomi ile çok yakından alakalı mevzular olarak kıymet" verileceği vurgulanmaktadır. Bu ifadelerden de anlaşıldığı gibi, kalkınmada tarım sektörüne ağırlık verilmektedir.

"Amme hizmeti karakterinde" olduğu kabul edilen sağlık ve eğitim hizmetleri üretiminin arttırılması da, DPHÜ - kümetlerinin amaçlarından ikisidir. Sağlık hizmetleri konusunda, "bir taraftan şehirlerimizdeki hastanelerin tanzimine ve çoğalmasına çalışırken, diğer taraftan da köylümüzün tıbbî ve sıhhî ihtiyaçlarının tatminini ele almak kararında" ifadesine yer verilmiştir. Eğitim hizmetleri konusunda ise, "maarif nimetinin memleketin her tarafına müsavi" olarak götürüleceği ve "teknik öğretim okullarında ziraat ve yol kalkınmasının makinalaşmasına muvazi olarak bölge ihtiyaçlarına lüzumlu ustaları yetiştirmek üzere kurslar ve şubeler" kurulacağı belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, toplumdaki tüm bireylerin kamusal talep fonksiyonları içinde yer alan sağlık ve eğitim hizmetlerinin herkese sunulması amaçlanmakla birlikte, tarım sektöründe bulunanlara özellikle öncelik verildiği görülmektedir.

DP Hükümetleri programlarındaki diğer kamusal faaliyet amaçları;

- "Çalışanların yaşam seviyesini ve sosyal güvenliğini temin etmek",

- Ordunun güçlendirilmesi ve modernizasyonudur.

Benimsenen bu amaçlar doğrultusunda kamusal faaliyet arzının nasıl geliştiğini anlamak için, kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel kriterlere göre yapılan dağılımı ile ilgili tabloları inceleyebiliriz.

Bu dönemde kamu harcamalarının ekonomik kriterlere göre dağılımını gösteren aşağıdaki tablo incelendiğinde, cari harcamaların mutlak olarak artmakla birlikte nisbi olarak gerilediği, yatırım ve sermaye teşkili ve transfer harcamalarının ise devamlı bir artış içinde olduğu görülmektedir. Ekonomik kalkınma amacına bağlı olarak ulaşım, haberleşme ve bayındırlık alanları başta olmak üzere yapılan altyapı harcamalarının sonucunda yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1950 yılında % 15 iken, 1959 yılında % 29'a kadar yükselmiş ve 1960 yılında hafif bir düş-

me göstererek % 28 olarak gerçekleşmiştir. En önemlisi de, KİT'lerin bir program dahilinde özelleştirileceği belirtilmesine rağmen, bu dönemde çok sayıda yeni KİT'in kurulmuş olmasıdır. Nitekim, KİT'lerin ilk kuruluş sermayelerinin ve faaliyet zararlarının da yer aldığı sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payı 1950 yılında % 20 iken 1959 yılında % 29'a kadar çıkmıştır.

Tablo : 16
1950-1960 Döneminde Kamu Harcamalarının
Ekonomik Kritere Göre Dağılımı
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Cari Har.		Yatırım Har.		Ser.Teş.T.H.	
	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran
1950	1.338.9	0.65	314.8	0.15	400.9	0.20
1951	1.316.2	0.61	408.4	0.19	434.5	0.20
1952	1.706.7	0.62	461.3	0.17	572.5	0.21
1953	1.776.0	0.60	469.3	0.16	700.0	0.24
1954	1.705.5	0.57	546.8	0.18	757.3	0.25
1955	2.193.5	0.56	823.4	0.21	889.2	0.23
1956	1.881.1	0.47	988.2	0.25	1.104.6	0.28
1957	2.400.9	0.46	1.335.3	0.26	1.467.7	0.28
1958	2.954.8	0.48	1.426.7	0.23	1.727.1	0.29
1959	2.933.3	0.40	2.083.0	0.29	2.271.2	0.31
1960	3.628.5	0.44	2.335.0	0.28	2.369.4	0.28

Kaynak: Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri", ss. 1210-1211.

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımı ile ilgili Tablo 17 incelendiğinde ise, bu dönemde sağlık, eğitim ve güvenlik harcamalarının durağan bir gelişme gösterdikleri görülmektedir. Nüfus artış hızı göz önüne alındığında, kişi başına düşen sağlık ve eğitim harcamalarının gerilediği ortaya çıkar. Güvenlik harcamalarının nisbi olarak gerilemesinin dışsal faktörlere bağlı nedenleri ise, 1950 yılından önceki dönemde var olan savaş tehditinin azalması ve 1952 yılında NATO'ya girilmesiyle güvenlik harcamaları için dolaylı katkı sağlanmasıdır.

2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi

DP'nin Hükümet programlarında devlet bütçesinin küçük ve "memleketin iktisadi takatıyla mütenasip denk ve muvazeneli" olması gerektiği savunulmuştur. Oysa, bu dönemdeki bütçeler, biraz önce gördüğümüz gibi, küçük değildir.

Tablo : 17

1950-1960 Döneminde Kamu Harcamalarının
Fonksiyonel Kriterlere Göre Dağılımı
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Gen.İdare		Sağlık		Eğitim		Altyapı		Güvenlik	
	Mik.	Oran	Mik.	Or.	Mik.	Oran	Mik.	Oran	Mik.	Oran
1950	997.4	48.5	77.4	3.7	189.5	9.2	287.7	14.0	502.5	24.6
1951	1.062.8	49.2	82.8	3.8	220.8	10.2	276.0	12.7	516.8	24.1
1952	1.384.2	50.5	110.8	4.0	232.2	8.4	359.8	13.1	653.3	24.0
1953	1.322.3	44.8	218.7	4.4	285.2	9.6	466.3	15.8	742.7	25.5
1954	1.124.6	37.3	149.7	4.9	343.3	11.4	504.6	16.7	887.3	29.7
1955	1.467.5	37.5	158.1	4.0	411.6	10.5	749.1	19.1	1.119.7	28.9
1956	1.496.5	37.6	188.0	4.7	485.6	12.2	961.6	24.2	842.3	21.3
1957	2.000.0	38.4	197.1	3.8	560.5	10.8	1.306.1	25.0	1.140.0	22.0
1958	2.395.7	39.2	230.2	3.7	619.9	10.1	1.316.4	21.5	1.546.4	25.5
1959	2.195.1	30.1	335.7	4.6	916.2	12.5	1.903.1	26.1	1.937.3	26.7
1960	3.411.5	40.1	276.6	4.5	1.100.0	13.2	1.970.5	23.6	1.474.1	18.8

Kaynak : Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri",

ss. 1214- 1215.

Ayrıca bütçelerin denk olmadığı da görülmektedir. Dönemin bütününde, 1951 yılındaki bütçe'nin dışındaki bütçelerin açık verdiği Tablo 14'ün incelenmesinde anlaşılmaktadır.

Bu dönemde ortaya çıkan bütçe açıklarının nedenlerinden birisi, KİT'lerin "çoğunun devamlı finansman açıkları" vermeleri ve "işletme faaliyetlerinin de zararlar" sonuçlanmasıdır. Bunun nedeni de, KİT'ler tarafından uygulanan fiyat politikasıdır. "Fiyat politikasında, tercihlerin farklı kullanılması KİT'lerin kaynak açığını ve işletme zararını büyüten başlıca faktörlerden birini teşkil etmektedir"(1). Böylece, KİT'lerin finansman açıkları ve faaliyet zararları sermaye teşkili ve transfer harcamalarını arttırarak kamu harcamalarının artmasına ve dolayısıyla gelir-harcama farkının ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Bütçe açıklarına yol açan diğer önemli neden ise, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının düşük olmasıdır. Ekonomik kalkınmaya bağlı olarak vergilenebilir kapasite arttığı halde, vergi gelirleri aynı oranda artmamıştır. Dönemin başlangıcı olan 1950 yılında Gelir ve Kurumlar Vergileri yürürlüğe konmuştur. 1953 yılında da Esnaf Vergisi kaldırılarak Gelir Vergisi'nin kapsamı genişletilmiştir.

Vergi sistemindeki bu yeniliklere rağmen vergi gelirlerinin düşük olması, "vergi kapsamının dar ve gelir artışlarına duyarlılığın az olmasına" bağlanmaktadır(2). Özellikle tarım kesimi, 1925 yılında âşarın kaldırılması ile birlikte 1960 yılına kadar dolaysız vergi kapsamına alınmamıştır. Bu durum, toplumdaki güç dengesine bağlı olarak kamusal tercihleri yansıtan bir göstergedir. "Bu güç dengesi ..., 1950 yılında girilen gelir vergisi reformu hareketini de aksak bırakmıştır. Zira 1950'lerde dahi ekonominin yarıdan fazlasını oluşturan tarım kesimi, reform olarak anılan programa dahil edilmiyordu. Bu yasal görüntünün sosyal güç dengesindeki anlamı, kamusal hizmetlerin finansmanında tarım kesiminin kendisine ayrıcalıklı bir yer ayırmış olmasıdır"(3). Aynı şekilde, bu dönemde gelir vergisi oranlarında önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Nitekim, 10.000.000 TL ve üzerindeki gelirler için uygulanan en yüksek gelir vergisi oranı dönemin tamamında % 35 olarak kalmıştır.

(1) Bu konuda bkz.:C.D.Türkiye Ekonomisi,1923-1978,AKBANK Yay., İstanbul 1980, s.637.

(2) Bilge Aloba Köksal-A.Rasih İlkin, Türkiye'de İktisadi Politika'nın Gelişimi (1923-1973), Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. Yayınları, 1973, s. 53.

(3) Gülsevin Okçuoğlu-İzzettin Önder, "Âşarın Kaldırılması",C.D.Tür.Ans.,Cilt 10,s.2816

Gelir vergisinin kapsamının dar ve oranlarının statik olmasına karşılık, dolaylı vergilere ağırlık verilerek vergi gelirlerinin arttırılması söz konusu olabilir. Ancak, I. Menderes Hükümeti programında "... vasıtalı vergiler nisbetini vasıtasızlar aleyhine indirmek suretiyle vergi adaletine yaklaşmak prensibini tamamiyle muhafaza ediyoruz" denilerek dolaylı vergilere ağırlık verilmeyeceği açıklanmıştır. Nitekim 1957 yılında Muamele ve İstihlak Vergileri kaldırılarak yerine sadece Gider Vergisi getirilmiştir.

3 - Değerlendirme

1. Bu dönemde kamusal faaliyeti arz eden DP, bütçenin küçük ve denk olmasını savunan "sağ" bir parti olduğu halde, özellikle 1950-1955 yılları arasında kamu harcamaları azalmış ve 1950 yılından önceki dönemde olmadığı görülen bütçe açıkları bu dönemin hemen hemen tamamında ortaya çıkmıştır. Bu durum, demokratik karar alma sürecindeki etkilerin varlığını göstermektedir. Ancak, söz konusu etkilerin bütünüyle geçerli olduğu söylenemez. Kamu harcamaları özellikle, DP'nin taleplerini temsil ettiği kesimlere doğrudan fayda sağlayan mal ve hizmet üretimini arttırması nedeniyle artmıştır. Gerçekten de, ekonomik kalkınma için gerekli olan altyapı yatırımları öncelikle tarım kesiminin faaliyetlerine altyapı oluşturacak alanlara yapılmıştır(1). En çarpıcı gelişme ise, özelleştirilmesi düşünülen KİT'lerin sayıca ve nitelikçe artmasıdır. Bunun birinci nedeni, hammadde ve ara malı üreten KİT'lerin kurulması ve uygulanan fiyat politikası ile özel teşebbüsün desteklenmesidir. İkinci nedeni, TMO, Tekel Genel Müdürlüğü, Et ve Balık Kurumu ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. gibi KİT'ler vasıtasıyla tarım ürünlerinde destekleme alımlarının yapılmasıdır. Üçüncü nedeni de, şeker gibi tüketim malı alanında kurulan KİT'ler ile halkın artan talebinin karşılanmaya çalışılmasıdır(2).

1956 yılından başlayarak dönemin sonuna doğru kamu harcamalarının GSMH içindeki payının azalması ise, özellikle vergi gelirlerinin kamu harcamaları ile aynı hızda arttırılmamasına bağlı olarak iç ve dış borçlanmaya ağırlık verilmesi nedeniyle ekonomide ortaya çıkan tıkanıklıkların bir sonucudur. Ekonomik tıkanıklıklar, "bir çok hizmetten vazgeçme, bazı hizmetlerin de yapılmasını yavaşlatma" zorunluluğunu doğurmuştur(3). Özellikle, Ağustos 1958'de alacaklı ülkeler kon-

(1) Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri", s. 1216.

(2) Süreyya Hiç, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Kuruluş ve Tarihçe, KİT'lerin Ekonomimizdeki Yeri, Güncel Sorunlar ve Özelleştirme", İktisat Der., İ.Ü.İ.F.M. Yay., s. 278, Ocak 1988, s. 29-30.

(3) C.D. Türkiye Ekonomisi, 1923-1978, s. 648.

sorsiyumu ile yapılan anlaşmaya bağlı olarak bir dizi tedbir uygulamaya konulmuş ve hükümetin yapmak istediği sanayi yatırımları konsorsiyum tarafından engellenmiştir(1).

2. Bu dönemde etkin olarak faaliyette bulunan baskı gruplarının sayısı sınırlıdır. Etkin olan baskı grupları sadece, öncelikle tarım sonra da sanayi kesimine aittir. İşçi kesimi sendikalarının bu dönemde etkin bir baskı grubu niteliğinde olmadıkları görülür. Nitekim, 1950 yılından 1960 yılına kadar grev hareketlerinden söz etmek pek mümkün değildir(2). Çünkü DP, programında sendikalara grev hakkının verileceği vaadinde bulunmasına rağmen, bu konuda herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Dolayısıyla, karar alma sürecinde çok sayıda etkin baskı grubunun varlığına bağlı olarak kamu ekonomisinde ortaya çıkması beklenen genişleme bu dönemde söz konusu olmamıştır.

3. Uygulanan kamusal faaliyet programından bazı kesimlerin doğrudan fayda elde edememesi ve özellikle 1954 yılından sonra ortaya çıkan maliyetini yüklenmesi (enflasyon) sonucunda, dönemin ortalarından itibaren başlamak üzere sosyal huzursuzlukların arttığı görülmektedir(3). Bu gelişmelere bağlı olarak seçime katılma oranının % 76.6'ya düştüğü 1957 seçimlerinde DP'nin oylarının önemli ölçüde düştüğü ve 71 milletvekilliğini kaybettiği dikkati çekmektedir(4).

Kamusal faaliyet programının fayda ve maliyetlerinden hoşnut olmayan seçmenlerin seçime katılmayarak veya başka partilere yönelerek oluşturdukları muhalefet, 1959 ve 1960 yıllarındaki sosyal olaylarla doruğa çıkmıştır. DP'nin dönemin ortalarından itibaren ortaya çıkan bu huzursuzlukları gidermek için, kamu harcamalarında artışa yol açması söz konusu olan "uzlaşma"yı bir teknik olarak benimsemeyip, 1957-1960 arası dönemde "otoriter" bir tutum takındığı belirtilmektedir(5). Nitekim kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1956 yılından itibaren düşmüştür.

Kamu harcamalarında görülen bu azalma her ne kadar iç ve dış finansman açıklarının ortaya çıkardığı ekonomik tıkanıklıklar ve bunun sonucunda uygulanan 1958 Ekonomik Tedbirlerinin bir sonucu ise de, "tarım kesiminin nisbi durumunun iyileşmesi" kamu harcamalarının azaldığı ve "fiyat ar-

(1) Tevfik Çavdar, "Demokrat Parti", C.D.Türkiye Ans., Cilt 8, s. 2069.

(2) Yazgan, a.g.e., s. 99.

(3) Eroğul, a.g.e., s.121.

(4) DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1985, s. 158.

(5) Mete Tunçay, "Siyasal Gelişmenin Evreleri", C.D.Türkiye Ans., Cilt 7, s. 1981.

tışlarının gerçekleştiği" bu yıllarda da sürmüştür(1). DP'nin iktidardan uzaklaştırılmasından sonra ise, 1960 ve 1961 yıllarında kamu harcamalarının GSMH içindeki payının arttığı ve artan kamu harcamaları içinde de en büyük artışın memur maaşlarının en önemli yer tuttuğu cari harcamalarda olduğu dikkati çekmektedir.

B - 1960-1970 DÖNEMİ

27 Mayıs 1960 tarihinde ordu'nun yönetime el koymasından sonra 30 Mayıs 1960 tarihinde I. Gürsel Hükümeti, 5 Ocak 1961 tarihinde ise II. Gürsel Hükümeti kurulmuştur. II. Gürsel Hükümeti 20 Kasım 1961 tarihine kadar işbaşında kalmıştır. 1961 yılında yapılan seçimler ile birlikte tekrar demokratik karar alma sürecine geçilmiştir.

1961 yılı seçimlerinde hiç bir partinin tek başına iktidar olamaması nedeniyle, 1965 seçimlerine kadar kamusal faaliyet arzı koalisyon hükümetleri tarafından gerçekleştirilmiştir. 1961-1965 yılları arası dönemde kurulan koalisyon hükümetleri şunlardır:

1. İnönü'nün başkanlığında CHP+AP koalisyonu (20.11.1961-25.6.1962)
2. İnönü'nün Başkanlığında CHP+YTP+Bağımsızlar koalisyonu (25.6.1962-25.12.1963)
3. İnönü'nün başkanlığında CHP+Bağımsızlar koalisyonu (25.12.1963-20.2.1965)
4. Ürgüplü'nün başkanlığında AP+YTP+CKMP+MP koalisyonu (20.2.1965-27.10.1965)

1965 ve 1969 seçimlerinin sonuçlarına göre ise, AP tek başına iktidar olmuştur. Ordu'nun muhtıra verdiği 12 Mart 1971 tarihine kadar iktidarda olan AP döneminde Demirel başkanlığında üç hükümet kurulmuştur.

1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi

30.5.1960 tarihinden 20.11.1961 tarihine kadar işbaşında kalan Gürsel Hükümetlerinin programına baktığımızda, programın hemen başında "Milli savunmamızın daha çok kuvvet kazanması ve gelişmesi, ... subay, astsubay ve erlerimizin ... yaşama seviyelerinin daha yüksek bir hale getirilmesi" ilk amaç olarak göze çarpmaktadır. Programda benimsenen diğer amaçlar:

(1) C.D.Türkiye Ekonomisi, 1923-1978, s. 586.

- Planlı kalkınma,
- Enflasyonla mücadele,
- Etkin bir sosyal güvenlik rejimi,
- Eğitim ve sağlık hizmetlerinin arttırılmasıdır.

Bu amaçlar doğrultusunda son yedi ayında Gürsel Hükümetinin kamusal faaliyeti arz ettiği 1960 yılında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı hafif bir artışla % 17.8 olmuş, 1961 yılında ise son dört yıla göre büyük bir artış göstererek % 21.9'a yükselmiştir (Tablo 13).

Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımı incelendiğinde, cari harcamaların bir önceki yıla göre artış göstererek 1960 yılında % 44'e çıktığı, 1961 yılında ise % 38'e indiği; yatırım harcamalarının 1960 yılında % 28'e, 1961 yılında ise % 20'ye düştüğü; sermaye teşkili ve transfer harcamalarının da 1960 yılında % 28' düştüğü, 1961 yılında ise % 42'ye yükseldiği görülmektedir.

Tablo : 18
1960-1970 Döneminde Kamu Harcamalarının
Ekonomik Kritere Göre Dağılımı
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Cari Har.		Yatırım Har.		Ser. Teş. T. H.	
	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran
1960	3.628.5	0.44	2.335.5	0.28	2.369.4	0.28
1961	4.940.5	0.38	2.571.1	0.20	5.509.1	0.42
1962	5.087.1	0.47	2.627.8	0.24	3.174.0	0.19
1963	5.804.4	0.43	3.442.5	0.25	4.349.6	0.34
1964	7.354.3	0.45	3.462.9	0.21	5.398.9	0.34
1965	8.037.9	0.46	3.665.5	0.21	5.735.6	0.33
1966	8.926.7	0.43	4.612.6	0.22	7.066.5	0.35
1967	9.916.5	0.41	6.186.4	0.26	8.077.2	0.33
1968	11.076.4	0.41	6.392.1	0.24	9.249.4	0.35
1969	12.145.7	0.39	6.929.2	0.22	12.237.8	0.39
1970	14.942.7	0.38	7.581.8	0.19	17.194.6	0.43

Kaynak: Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri", s. 1211.

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımı incelendiğinde ise, 1960 yılında genel idare ve eğitim harcamalarının paylarının arttığı, sağlık, altyapı ve güvenlik harcamalarının paylarının düştüğü; 1961 yılında genel idare harcamasının % 51.0'e çıktığı, güvenlik harcamalarının payı aynı kalırken sağlık, eğitim ve altyapı harcamalarının paylarının düştüğü görülmektedir (Tablo 19). Ancak dikkat edilirse, payları düşse bile 1961 yılında sağlık, eğitim ve güvenlik harcamalarında mutlak olarak artışlar olmuştur.

Tablo : 19

1960-1970 Döneminde Kamu Harcamalarının
Fonksiyonel Kritere Göre Dağılımı
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Genel İdare		Sağlık		Eğitim		Altyapı		Güvenlik	
	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran
1960	3.411.5	40.1	276.6	4.5	1.100.0	13.2	1.970.5	23.6	1.474.1	18.8
1961	6.652.3	51.0	422.7	3.2	1.451.8	11.1	2.082.8	15.9	2.411.1	18.8
1962	4.124.3	41.8	436.9	4.0	1.572.1	14.4	2.127.1	15.9	2.628.4	24.9
1963	5.568.0	40.0	594.4	4.0	2.109.5	15.5	2.745.2	20.0	2.624.4	19.4
1964	6.700.6	41.3	806.6	4.9	2.512.0	15.5	2.921.2	18.0	3.275.6	20.3
1965	7.131.6	40.8	716.8	4.1	2.668.0	15.2	3.203.9	18.3	3.718.6	21.6
1966	8.517.5	41.3	826.5	4.0	3.192.4	15.4	4.051.9	19.6	4.017.4	19.7
1967	10.482.3	43.3	677.4	2.8	3.616.7	14.9	4.814.3	19.9	4.589.4	19.1
1968	10.190.6	38.1	793.8	2.9	3.867.4	14.4	6.784.6	25.4	5.081.5	19.2
1969	13.434.9	42.9	851.8	2.7	4.001.7	12.7	7.899.2	25.2	5.125.1	16.5
1970	18.469.9	46.5	1.016.6	2.6	5.137.2	12.9	9.025.7	22.7	6.024.0	15.3

Kaynak: Önder, "Türkiye'de Kamu harcamalarının Gelişme Seyri", s. 1215.

1962, 1963, 1964 ve 1965 yıllarında kamu harcamalarının nasıl bir gelişim gösterdiğini anlayabilmek için, bu yıllarda kurulan dört koalisyon hükümetinin programlarına bakmamız gerekir.

1962 yılının ilk altı ayında işbaşında kalan İnönü başkanlığındaki koalisyon hükümetinin programında en üst amaç olarak planlı ekonomik kalkınma benimsenmiştir. Ekonomik kalkınmaya bağlı olarak, yüksek istihdam düzeyi, fiyat istikrarı ve adil gelir bölüşümü alt amaçlar olarak programda yer almıştır. Programa göre kalkınmanın "amelî çaresi, Devlet ve özel teşebbüs olarak, mümkün olan en geniş ölçüde yatırım yapılmasıdır". Devletçe yapılması amaçlanan yatırımların bayındırlık, ulaştırma ve haberleşme alanlarında altyapı; sanayi alanında ise üstyapı yatırımları şeklinde olacağı belirtilmiştir. Programda benimsenen diğer iki önemli amaç, sağlık ve eğitim hizmetlerinin arttırılmasıdır. Ayrıca, "ordu mensuplarının sosyal ihtiyaçlarının karşılanması", "esnaf ve küçük sanatkârların ... ihtiyaçlarının ... göz önüne alınması", "konut ihtiyacının karşılanması", "gecekondu davasının halli" ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılması birer amaç olarak ifade edilerek, toplumun geniş bir kesiminin taleplerine programda yer verilmiştir.

1962, 1963 ve 1964 yıllarında işbaşında bulunan II. ve III. İnönü koalisyon hükümetlerinin programları da, I. İnönü Hükümetinin programı ile hemen hemen aynıdır. Ancak önemli sayılabilecek bir farklılık, özel sağlık hizmetlerinin teşvik edileceğinin belirtilmesidir.

1965 yılında iktidarda olan ve CHP dışındaki partilerden oluşan Ürgüplü başkanlığındaki Koalisyon Hükümetinin programında da birinci amaç ekonomik kalkınmadır. Bu amaç doğrultusunda altyapı yatırımlarının gerçekleştirileceği ve tarım kesiminin teşvik edileceği ve destekleneceği belirtilmiştir. Eğitim ve sağlık hizmetleri de programın diğer önemli amaçları arasında yer almaktadır. Bununla birlikte, özellikle sağlık hizmetlerinin teşvik edileceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan, iç güvenlik güçlerinin güçlendirilmesi, şehir altyapı hizmetlerinin sağlanması, konut ihtiyacının çözümlenmesi, işsizlikle mücadelede yeni iş alanlarının açılması ve ordunun güçlendirilmesi Ürgüplü Hükümeti'nin programındaki diğer amaçlardır.

Programlarındaki amaç fonksiyonlarına ana hatları ile değindiğimiz koalisyon hükümetleri döneminde kamu harcamalarının GSMH içindeki paylarının 1950-1960 dönemine göre önemli ölçüde yükseldiği görülmektedir. Kamu harcamalarının

GSMH içindeki payı 1962 yılında % 19.8, 1963 yılında % 21.6, 1964 yılında % 24.0 ve 1965 yılında % 24.0 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 13).

Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımı incelendiğinde, cari harcamaların 1960 yılından sonraki oransal değerini koruduğu; yatırım harcamaları oranının 1962 ve 1963 yıllarında arttığı, 1964 ve 1965 yıllarında ise % 21'e düştüğü; en büyük oransal artışın 1962 yılı hariç sermaye teşkili ve transfer harcamalarında meydana geldiği görülmektedir (Tablo 18).

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere dağılımı incelendiğinde ise, sağlık ve eğitim harcamaları oranlarının arttığı dikkati çekmektedir. Sağlık harcamalarının oranı, 1962 ve 1963 yıllarında % 4, 1964 yılında % 4.9 ve 1965 yılında % 4.1'dir. Eğitim harcamaları oranı 1962 yılında % 14.4'e çıktıktan sonra 1963 ve 1964 yıllarında % 15.5, 1965 yılında % 15.2 olarak gerçekleşmiştir 1962 yılında % 41.8'e düşen genel idare harcamaları oranı 1965 yılına kadar hafif artış ve azalış göstererek pek değişmemiştir. Güvenlik harcamaları ise 1962 yılında % 24.9'a çıktıktan sonra 1963 yılında % 19.4'e düşmüş, 1964 yılında hafif bir artışla % 20.3'e ve 1965 yılında % 21.6'ya yükselmiştir (Tablo 19).

1966, 1967, 1968, 1969 ve 1970 yıllarında kamu harcamalarının gelişiminin nasıl olduğunu, AP hükümetlerinin programlarına göre inceleyebiliriz. Bilindiği gibi AP ideoloji temelinde "sağ" bir partidir. Nitekim AP, 1965 seçim beyannamesinde "kamu harcamalarının hem hacim, hem de milli gelire nisbetle yüzdesinin artmasını önlemek, devlet masraflarının iktisadi kalkınma üzerindeki yükünü hafifletmek" amacıyla olduğunu açıklamıştır(1).

Kamu kesiminin ulusal ekonomi içindeki yeri konusunda böyle bir görüşü benimseyen AP tarafından kurulan I. Demirel Hükümeti programında, hızlı kalkınma ve adil gelir bölüşümü üst amaçlar olarak göze çarpmaktadır. Hızlı kalkınmayı gerçekleştirmek için ulaştırma, enerji ve haberleşme alanlarında yapılacak altyapı yatırımlarının yanı sıra sanayileşmeye önem verileceği açıklanmıştır. Kamu harcamaları artışını önlemek için de, KİT'lerin verimli hale getirileceği ve "devlet elinde kalması gerekmeyenlerin" özelleştirileceği ifade edilmiştir. Ancak bununla birlikte, çimento, şeker, kağıt ve gübre fabrikalarında tevsi çalışmaları yapılacağı ve üç yeni çay fabrikası, yem fabrikaları, süt işleme tesisleri ve petro-kimya tesisleri kurulacağı belirtil-

(1) Ekz.: N.Abadan, 1965 Seçimlerinin Tehlili, A.Ü.S.B.F.Yay., No:202/184, Ankara 1966, s.131.

miştir. Programdaki diğer iki önemli amaç, sağlık ve eğitim hizmetlerinin arttırılmasıdır. Ayrıca, sosyal güvenliğin genişletilmesi, esnaf ve sanatkârların desteklenmesi, az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, ihracatın teşvik edilmesi, vatandaşların konut sahibi yapılması, köy kalkınması, hayvancılığın geliştirilmesi, ormanların geliştirilmesi, orman köylüsünün desteklenmesi, ordunun modernizasyonu ve silahlı kuvvetler personelinin refah düzeyinin yükseltilmesi, programda yer alan diğer amaçların başlıcalarıdır.

II. ve III. Demirel Hükümetleri programları da I. Demirel Hükümeti programı ile hemen hemen aynıdır. Sadece, II. Demirel Hükümeti programında, kamu personelinin refahının iyileştirilmesi, gençlerin sosyal ve ekonomik durumlarının düzeltilmesi, spor tesislerinin kurulması; III. Demirel Hükümetinin programında ise, şehir altyapı hizmetlerine önem verilmesi ve geçkondu sorununun çözümü, I. Demirel Hükümeti programında yer almayan amaçlardır.

Kamu kesiminin küçük olmasını savunan AP'nin iktidarı döneminde, benimsenen bu amaçlar doğrultusunda kamu harcamalarının nasıl geliştiğini incelediğimizde, ilk olarak kamu harcamalarının GSMH içindeki payının önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı 1966 % 24.3'e, 1967 yılında % 26.0'ya, 1968 yılında % 28.2'ye, 1969 yılında % 30.0'a ve 1970 yılında % 32.1'e yükselmiştir(Tablo 13).

Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımı incelendiğinde, cari harcamaların oranının 1966 yılında % 43 iken 1970 yılında % 38'e düştüğü görülmektedir. Bununla birlikte özellikle 1970 yılında cari harcamalar mutlak olarak artmıştır. Yatırım harcamaları oranının ise 1966 yılında % 22'ye, 1967 yılında % 26'ya çıktığı, bundan sonra düşme göstererek 1970 yılında % 19 olarak gerçekleştiği dik - kati çekmektedir. Oransal olarak en büyük artış sermaye teşkili ve transfer harcamalarında meydana gelmiştir. Sermaye teşkili ve transfer harcamaları oranı 1966 yılında % 35'e ve 1970 yılında ise % 43'e çıkmıştır(Tablo 18).

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımı incelendiğinde ise, sağlık ve eğitim harcamaları oranlarının düştüğü göze çarpmaktadır. Sağlık harcamaları oranı 1966 yılında % 4.0 iken 1970 yılında % 2.6'ya; eğitim harcamaları oranı ise 1966 yılında % 15.4 iken 1970 yılında % 12.9'a gerilemiştir. Güvenlik harcamaları oranı da dalgalı bir seyir izleyerek 1970 yılında % 15.3'e düşmüştür. Genel idare ve altyapı harcamaları oranlarında ise artış olmuştur.

1966 yılında % 41.3'e çıkan genel idare harcamaları oranı, 1968 yılında % 38.1'e düşmekle birlikte daha sonra tekrar yükselerek 1969 yılında % 42.9'a, 1970 yılında da % 46.5'a çıkmıştır. Altyapı harcamaları oranı da 1966 yılında % 19.6'ya çıktıktan sonra 1969 yılında % 25.2'ye kadar yükselmiş ve 1970 yılında biraz düşme göstermekle birlikte % 22.7 olarak önceki dönemlerin oldukça üzerinde gerçekleşmiştir (Tablo 19).

2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi

Bu dönemdeki genel bütçe dengesinin gelişimi incelendiğinde, 1963, 1967 ve 1970 yılları dışındaki yıllarda ortaya çıkan bütçe açıklarının büyük oranlarda olduğu görülmektedir (Tablo 14). Dönemin genelinde büyük oranlarda bütçe açıklarının ortaya çıkmasının başlıca iki nedeni vardır.

Birinci neden, sermaye teşkili ve transfer harcamalarının gerek miktar gerek oran olarak büyük artış göstermesidir. Bunun da nedenlerinden birisi, KİT'ler tarafından uygulanan fiyat politikasının sonucu olarak finansman açıkları ve faaliyet zararlarının ortaya çıkmasıdır.

İkinci ve en önemli nedeni ise, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının düşük olmasıdır. Nitekim bu dönemdeki toplam vergi yükünün oldukça düşük olduğu, aşağıdaki tabloda açıkça görülmektedir.

Tablo : 20
1961-1970 Yılları Arasında
Vergi Yüğü

Yıllar	Ver./GSMH(%)
1961	12.2
1962	11.1
1963	12.6
1964	13.0
1965	13.4
1966	13.6
1967	14.6
1968	14.4
1969	15.3
1970	15.5

Kaynak: C.D. Türkiye Ekonomisi, 1923-1978, s.619.

Vergi gelirlerinin niçin düşük olduğunu anlayabilmek için bu dönemde uygulanan vergi politikasına bakabiliriz. Vergi sisteminde dönemin başında yapılan değişiklikler

"27 Mayıs 1960 hareketlerinin izlerini taşır"(1). Nitekim, 1960 yılı sonlarında çıkarılan 192 ve 193 Sayılı Kanunlarla Kurumlar Vergisi'nin oranı yükseltilmiş, Gelir Vergisindeki istisna ve muaflikların kapsamı daraltılarak tarım kesimi vergi kapsamına alınmıştır. Ancak, tarım kesiminin vergilendirilmesinde büyük ölçüde götürü usulün benimsendiği ve götürü gider oranının da % 70'lik bir taban ile sınırlandırıldığı görülmektedir.

Bu dönemde vergi politikasının belirlenmesi açısından yapılan en önemli çalışma "Vergi Reform Komisyonu" tarafından yapılmıştır. Komisyonda tarımın etkin biçimde vergilendirilmesi tezi, Maliye Bakanlığı ve Odalar Birliği temsilcilerinin karşı çıkması nedeniyle benimsenmemiştir. Nitekim, benimsenen vergi politikasına bağlı olarak vergi sistemine, kamu kesimine kaynak sağlama amacının yanında, önceki dönemlerden farklı olarak kaynak dağılımını plan hedeflerine göre düzenleme görevi verilmiştir. Bu çerçevede, I. Beş Yıllık Kalkınma Planında vergi politikasının genel amaçları(2);

- Vergi gelirlerini kamu yatırım ve cari harcamalarında planın öngördüğü artışı karşılayacak düzeye yükseltmek,
- Vergiler yoluyla özel tasarrufları, yatırımları ve çalışma gayretini teşvik etmektir.

Özel kesimi teşvik etmek amacıyla öngörülen vergi tedbirleri ise;

- Hızlandırılmış amortisman,
- Yatırım indirimi,
- Lüks tüketimin vergilendirilmesi,
- Tarımda verimliliği arttıracak vergi uygulaması,
- İhracatta vergi iadesidir.

Vergi gelirlerinin arttırılması için ise;

- Vergi idaresinin düzeltilmesi,
- Bina ve arazi vergilerinin veriminin arttırılması,
- Lüks tüketim vergileri ile istihsal vergisinin kapsamının gözden geçirilmesi,
- Tarım kesimine uygulanan gelir vergisinde gelir artışlarına duyarlılığın sağlanması,

öngörülmüştür(3).

Ancak, öngörülen bu tedbirlerin gerçekleştirilemediği görülmektedir. Devam eden bütçe açıklarının başlıca nede-

(1) C.D.Türkiye Ekonomisi,1923-1978, s. 622

(2) DPT,I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 432.

(3) DPT, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 119.

nini oluşturduğu enflasyon artışı, toplumun önemli bir kesimini meydana getiren sabit gelirliilerin reel gelirlerinde önemli ölçüde azalmaya yol açmıştır. Nitekim, 1968 yılından başlayarak, grev ve miting gibi tercih açıklama biçimleri ile birlikte sosyal huzursuzluğun arttığı görülmüştür(1). Bu gelişmeler sonucunda 1970 yılı içinde çıkarılan Finansman Kanunu ile bir dizi vergi getirilmiştir. Bu vergiler;

- Taşıt alım vergisi,
- İşletme vergisi,
- Gayrimenkul kıymet artışı vergisi,
- Spor-toto vergisi,
- Bina inşaat vergisidir.

3 - Değerlendirme

1. 1960 yılının 7 ayında ve 1961 yılında işbaşında kalan ara dönem hükümetleri döneminde, önceki dönemde sürekli bir düşme eğilimi içine giren cari harcamaların gerek oran gerek miktar olarak arttığı dikkati çekmektedir. Özel -likle, tarım kesimine yönelik altyapı harcamalarının payının ise azaldığı göze çarpmaktadır. 1960 ve 1961 yıllarında kamu harcamalarının bileşiminde ortaya çıkan bu gelişmeler, bürokratik geleneğin devamı olarak yorumlandığı ifade edilen 27 Mayıs 1960 hareketinin(2) kamusal tercihler açısından oynadığı rolü doğrulayıcı niteliktedir.

2. 1962-1965 yılları arasında işbaşında bulunan koalisyon hükümetleri döneminde kamu harcamalarında ortaya çıkan daha fazla artışın nedenlerinden birisi, farklı seçmenlerin tercihlerini temsil eden partilerin koalisyon oluşturmak için yaptıkları pazarlığın sonucunda hükümet programlarının geniş bir seçmen kitlesine fayda sağlayacak şekilde tasarlanmasıdır. Nitekim, koalisyon hükümetlerinin programları incelendiğinde, koalisyon partilerinin her birinin programlarının hükümet programına mümkün olduğu ölçüde yansıtıldığı görülmektedir.

3. Bütçenin küçük olmasını savunan "sağ" bir parti olan AP iktidarı döneminde kamu harcamalarının daha da fazla artmasının nedenlerinden birisi ise, AP hükümetlerinin kendisini destekleyen sanayi ve tarım kesiminin artan taleplerini karşılamaya çalışmasıdır. 1966-1970 yılları arasında altyapı yatırımları önemli oranda artmıştır. Ayrıca,

(1) Tunçay, "Siyasal Gelişimin Evreleri", ss. 1985-1986.

(2) Çevikbaş, a.g.e., s. 134.

artan sermaye teşkili ve transfer harcamaları ile sanayi ve tarım kesimleri teşvik edilmiş ve desteklenmiştir(1).

Bu dönemde KİT'lerin yanısıra yarı resmi nitelikteki kooperatif kuruluşlarına da destekleme alımlarında bulunmak görevi verilmiştir. 1965 yılında çekirdeksiz kuru üzüm, 1966 yılında kütlü pamuk, zeytinyağı, kuru incir, 1968 yılında antep fıstığı, 1969 yılında ayçiçeği, zeytinyağı, çiğit ve 1970 yılında da tiftik gibi bazı tarım ürünleri tarım satış kooperatiflerinin destekleme alımları kapsamına alınmıştır(2).

Tarım kesimine olan desteğin bu şekilde artarak devam etmesine rağmen, güçlenen sanayi kesiminin daha fazla teşvik edilmeye ve desteklenmeye başladığı görülür. Hükümet programlarında, ekonomik kalkınma amacının gerçekleştirilmesi için sanayileşme politikasına ağırlık verileceği belirtilmiştir. Örneğin, sadece 1968 yılı içinde 347 milyon TL'si genel bütçeden 198 milyon TL'si dış kaynaklardan olmak üzere toplam 545 milyon TL sanayi kesimini teşvik etmek ve desteklemek için ayrılmıştır(3).

4. Bu dönemde kamu ekonomisinde ortaya çıkan genişlemenin ikinci önemli nedeni, karar alma süreci içindeki etkin baskı gruplarının sayısının artmasıdır. Özellikle işçi kesimi 1961 Anayasası ile sağlanan sendikal hak ve özgürlüklerle, tarım ve sanayi kesimlerinin baskı gruplarının yanısıra etkin bir baskı grubu olarak faaliyette bulunmuştur. Nitekim 1961-1963 yılları arasında grev ve benzeri 176 işçi hareketinin yapıldığı görülmektedir(Tablo 21). 1969, 1970 ve 1971 yıllarında da ortalama yüz civarında grev yapılmıştır(4).

Tablo : 21

1961-1963 Yılları	İşçi Hareketleri			Toplam
	1961	1962	1963	
Grev	-	5	5	10
Oturma Grevi	-	2	4	6
Sakal Bırakma	7	-	-	7
Sessiz Yürüyüş	7	3	2	12
Miting ve Nümayiş	2	3	-	5
Bildiri, Demeç	-	109	17	126
Diğer Şek.Protesto	4	2	4	10
Toplam	20	124	32	176

Kaynak: Kurthan Fişek, Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili, A.Ü.S.B.F. Yayınları No. 274, Ankara 1969, s. 57.

(1) Hiç, a.g.m., ss.45-46.

(2) DPT, Tarımsal Destekleme Politikasının Esasları, Yayın No.55, Ankara 1971, s.9.

(3) TOBB, II.Bes Yıllık Kalkınma Planı Özel Sektör İçin Neler Getiriyor?, Ankara 1967, s.15.

(4) Yazgan, a.g.e., s.100.

1963 tarih ve 274 Sayılı Sendikacılık Kanunu ile birlikte çıkarılan ve toplu iş sözleşmelerini düzenleyen 275 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra, toplu iş sözleşmeleri yapılan işyerleri içinde kamu işyeri sayısı özel işyeri sayısından fazladır. Bunun nedeni, kamu kesimindeki işçilerin sendikalaşma oranının daha yüksek olmasıdır(1). En önemlisi de, yapılan toplu iş sözleşmelerine bağlı olarak kamu kesimindeki işçi ücretlerinin özel kesime göre daha yüksek olmasıdır.

Tablo : 22
1964-1970 Döneminde Kamu ve Özel
Kesimde Günlük Gerçek Ücretler(TL)

Yıllar	Kamu Kesimi	Özel Kesim
1964	19.32	19.47
1965	20.97	20.60
1966	23.63	20.27
1967	23.67	23.02
1968	25.83	21.11
1969	27.11	24.21
1970	28.50	24.27

Kaynak: Yazgan, a.g.e., s.91.

Kamu kesimi işçilerinin ücretlerinin daha yüksek olması, bu dönemdeki hükümetlerin "siyasal nedenlerle davranmak durumunda" kaldıklarını göstermektedir(2). Bu durum, karar alma süreci içinde etkin olan baskı gruplarının faaliyetlerine bağlı olarak kamu ekonomisinin genişlediği şeklindeki öngörüyü doğrulamaktadır.

5. Özellikle AP iktidarı döneminde kamusal mal ve hizmet üretimi arttığı halde, 1968 yılından sonra toplumsal muhalefetin çeşitli demokratik yollarla büyüdüğü dikkati çekmektedir. Bunun nedeninin, artan kamu harcamalarından bazı kesimlerin doğrudan fayda elde edememesi ve bütçe açıklarına bağlı olarak ortaya çıkan enflasyon maliyetine katlanması olduğu söylenebilir. Nitekim, 1969 seçimlerinde seçime katılma oranı % 64.3'e düşmüş ve AP'nin oyları % 14 azalmıştır(3). AP'nin milletvekili sayısını 240'dan 256'ya çıkarması ise uygulanan seçim sisteminin sonucudur.

(1) Yazgan, a.g.e., s.89.

(2) Kemâli Saybaşılı, Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985), Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1986, s.48.

(3) DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1985, s.158.

Aynı şekilde, bu dönemde sanayi kesiminin kamusal faaliyetten daha fazla fayda sağlayan bir konuma yükselme - sinin, ticaret kesimi, Anadolu eşrafı, büyük toprak sahip - leri ve esnaf ve sanatkârların desteklerini AP'den çekmele - rine yol açtığı belirtilmektedir. Demokratik Parti, MNP ve MHP gibi küçük sağ partilerin ortaya çıkmaları ve siyasal süreç içinde önem kazanmaları, bu gelişmeye bağlanmakta - dır(1).

C - 1971-1980 DÖNEMİ

12 Mart 1971 tarihinde ordunun verdiği muhtıra so - nucunda III. Demirel Hükümeti istifa etmiş ve bu tarihten 21.1.1974 tarihine kadar geçen ara dönemde şu hükümetler ku - rulmuştur:

- I. Erim Hükümeti (26.3.1971-11.12.1971)
- II. Erim Hükümeti (11.12.1971-22.5.1972)
- Melen Hükümeti (22.5.1972-15.4.1973)
- Talu Hükümeti (15.4.1973-21.1.1974)

1973 ve 1977 yıllarında yapılan seçim sonuçlarına gö - re ise, hiç bir parti kamusal faaliyeti arz etme tekelini tek başına elde edememiştir. Dolayısıyla 1974-1980 yılları arasında koalisyon ve azınlık hükümetleri kurulmuştur. Bu hükümetler şunlardır:

- Ecevit'in başkanlığında CHP+MSP Koalisyonu (26.1. 1974-17.10.1974)
- Irmak Hükümeti (17.10.1974-31.3.1975)
- Demirel başkanlığında AP+MSP+MHP+CGP Koalisyonu (31.3.1975-21.6.1977)
- Ecevit'in başkanlığında Azınlık Hükümeti (21.6. 1977-21.7.1977)
- Demirel başkanlığında AP+MSP+MHP Koalisyonu (21.7. 1977-5.1.1978)
- Ecevit'in başkanlığında CHP+Bağımsızlar Koalisyo - nu (5.1.1978-12.11.1979)
- Demirel başkanlığında Azınlık Hükümeti 12.11.1979- 12.9.1980)

1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi

Ara dönemdeki hükümetlerin programları incelendiğin -

(1) Bu konuda bkz.: Feroz Ahmad, "Türkiye'nin Cumhuriyet Dönemi Siyasal Gelişmeleri". C.D.Türkiye Ans., Cilt 7, s.1997 ; Tevfik Çavdar, "Adalet Partisi", C.D.Türkiye Ans., Cilt 8, s.2094.

de, geniş kapsamlı bir kamusal faaliyet programının benim sendiği görülmektedir. I. Erim Hükümeti'nin programında ekonomik kalkınma, enflasyonla mücadele ve sosyal adalet en üst amaçlardır. "Eğitimde fırsat eşitliğinin gerçekleştirilmesi", "sağlık, sosyal yardım ve başkaca kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması", "gençliğin temel sorunlarının çözülmesi", "toprak ve tarım reformu", "sosyal güvenliğin geniş kitlelere yayılması", "özellikle gelişmeye muhtaç bölgelerde sanayi tesisleri kurulması", "hukuk ve adalet reformu", "asayiş ve güvenliğin sağlanması", "ormanların korunması ve işletilmesi", "şehirleşmenin etkin biçimde düzenlenmesi", "milli harp sanayinin kurulması" ve "televizyon hizmetlerinin yaygınlaştırılması" programda yer alan diğer amaçlardır.

Ekonomik kalkınmanın sağlanması için, özellikle enerji ve tabîi kaynaklar alanında üretim ve dağıtımın devletleştirilmesi ve sanayi alanında ağır sanayi, elektronik sanayi, gemi yapım sanayi, demir-çelik sanayi ve petrokimya tesislerinin devlet tarafından kurulması öngörülmüştür. Enflasyonla mücadele için ise, mali reform ve KİT reformu üzerinde durulmuştur.

II. Erim Hükümeti programında dikkati çeken politika değişikliği, geniş kapsamlı devletleştirme politikalarından vazgeçilerek özel sektörü teşvik politikasına tekrar ağırlık verileceğinin belirtilmesidir.

Melen ve Talu Hükümetlerinin programları da II. Erim Hükümeti programı ile hemen hemen aynıdır. Bununla birlikte, Melen Hükümeti programında "güvenlik güçlerini güçlendirmek" ve "hukuk ve adalet reformu" ön plana çıkmıştır. Ayrıca, esnaf ve sanatkârların desteklenmesi ve çevre sağlığına önem verilmesi birer amaç olarak program kapsamına alınmıştır. Talu Hükümeti'nin programında ise, tarım kesiminin desteklenmesinde politika değişikliği olacağı ve "taban fiyatlarının tesbitinde dünya fiyatlarının göz önüne alınacağı" belirtilmiştir.

Kamusal faaliyet programlarına ana hatları ile değindiğimiz bu hükümetler döneminde, kamu harcamalarının GSMİ içindeki payının 1971 yılında % 33.4'e çıktığı, sonraki yıllarda ise düşme eğilimine girerek 1972 yılında % 29.5 ve 1973 yılında da % 24.4 olarak gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 13).

Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımını gösteren aşağıdaki tablo incelendiğinde, cari harcamaların gerek miktar gerek oran olarak önemli ölçüde artarak 1971 ve 1972 yıllarında % 41, 1973 yılında % 38 olduğu; yatırım har-

camalarının düşme göstererek 1971 yılında % 15, 1972 yılında % 14 ve 1973 yılında % 15 olarak gerçekleştiği; sermaye teşkili ve transfer harcamalarının ise 1971 yılında % 44'e, 1972 yılında % 45'e ve 1973 yılında % 47'ye yükseldiği görülmektedir(Tablo 23).

Tablo : 23
1971-1980 Döneminde Kamu Harcamalarının
Ekonomik Kritere Göre Dağılımı
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Cari Har.		Yatırım Har.		Ser.Tes.T.Har.	
	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran
1971	22.091.2	0.41	8.098.9	0.15	23.940.1	0.44
1972	24.130.8	0.41	8.278.0	0.14	26.137.9	0.45
1973	28.029.2	0.38	10.782.3	0.15	33.475.8	0.47
1974	39.869.6	0.44	17.895.3	0.19	33.643.4	0.37
1975	55.883.5	0.42	25.834.0	0.19	50.776.3	0.39
1976	67.352.8	0.37	41.047.6	0.22	74.113.9	0.51
1977	95.350.2	0.34	64.512.2	0.23	120.182.2	0.43
1978	143.198.2	0.36	76.800.1	0.19	180.716.3	0.45
1979	217.859.1	0.36	68.930.0	0.12	324.621.6	0.52
1980	409.582.9	0.38	128.986.4	0.12	563.128.6	0.50

Kaynak: Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri", s.1211

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılım incelendiğinde ise, altyapı harcamalarının büyük bir düşme göstererek 1971 yılında % 19.2, 1972 yılında % 14.8 ve 1973 yılında % 13.3 olarak gerçekleştiği dikkati çekmektedir. Genel idare, sağlık, eğitim ve güvenlik harcamalarında ise önemli sayılabilecek artışlar olmuştur(Tablo 24).

1974 yılının yaklaşık on ayında işbaşında kalan CHP+ MSP Koalisyon Hükümeti programında da geniş kapsamlı bir kamusal faaliyetin benimsendiği görülür. Programda belirtilen en üst iki amaç, ekonomik istikrar içinde kalkınma ve sosyal adalettir. Kamu kesiminin kalkınmadaki rolü, sanayi ve tarım altyapısının tamamlanması ve temel üretim malları sanayi ile ağır sanayi yatırımlarının gerçekleştirilmesi olarak belirlenmiştir. Özel sektörü teşvik kapsamında da, ziraai kredi ve taban fiyat politikası ile tarım sektörünün teşvik edileceği açıklanmıştır. Sanayi sektörünün ise sadece teşvik edileceği belirtilmiştir.

Ekonomik istikrarı sağlamak için, KİT reformu, vergi reformu ve kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması benimsenen tedbirlerin başlıcalarıdır. Sosyal adalet amacının ger-

Tablo : 24

1971-1980 Döneminde Kamu Harcamalarının
Fonksiyonel Kriteria Göre Dağılımı(x)

Yıllar	Genel İdare		Sağlık		Eğitim		Altyapı		Güvenlik	
	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran
1971	25.459.9	47.0	1.608.7	2.9	7.879.6	14.5	10.373.7	19.2	8.813.3	16.4
1972	29.710.8	50.7	1.786.6	3.0	8.564.8	14.6	8.684.2	14.8	9.800.3	16.9
1973	34.727.1	48.0	2.638.3	3.6	12.145.5	16.8	9.645.7	13.3	13.130.6	18.3
1974	41.508.2	45.4	3.125.5	3.4	14.346.6	15.6	15.320.8	16.7	17.106.9	18.9
1975	62.977.4	47.5	4.521.9	3.4	21.911.9	16.5	29.112.3	15.7	22.970.3	17.3
1976	90.298.5	49.4	5.294.9	2.9	25.516.6	13.9	30.632.2	16.7	30.772.0	17.1
1977	140.393.7	50.0	7.509.9	2.6	38.033.6	13.6	52.394.0	18.7	41.713.3	15.1
1978	213.902.9	53.0	14.526.7	3.6	56.685.3	14.1	62.182.7	15.5	53.416.8	13.8
1979	236.2	49.6	16.7	3.5	75.0	15.7	68.0	14.2	80.3	16.8
1980	442.2	50.3	31.1	3.5	135.5	15.4	120.5	13.7	148.8	17.1

Kaynak: Önder, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri", s.1215.

(x) 1971-1978 yılları cari fiyatlarla milyon TL ; 1979 ve 1980 yılları cari fiyatlarla milyar TL.

çekleşmesi için ise, kamu personeli ücretlerinin düzeltilmesi ve vergi reformu öngörülmüştür. Ayrıca iç güvenlik hizmetlerinin yeterli duruma getirilmesi, bölgesel dengesizliğin giderilmesi, esnaf ve sanatkârların desteklenmesi, ihracatın geliştirilmesi, sporun geliştirilmesi, din hizmetlerinin arttırılması, şehirleşmenin düzenlenmesi, konut sahibi olmanın desteklenmesi, trafik hizmetlerinin arttırılması, çevre sağlığına önem verilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve silahlı kuvvetlerin güçlendirilmesi üzerinde durulan diğer konulardır.

CHP+MSP Koalisyonu'nun bozulmasından sonra ise yaklaşık beş ay, güvenoyu alamamış Irmak Hükümeti işbaşında bulunmuştur. Irmak Hükümeti programının Ecevit Hükümeti programından farklı iki yönü, ağır sanayinin üzerinde durulmaması ve tarımsal taban fiyatlarının tesbitinde dünya fiyatlarının göz önüne alınacağı belirtilmesidir.

Yaklaşık on ayında CHP+MSP Koalisyonu'nun iki ayında da Irmak Hükümetinin işbaşında kaldığı 1974 yılında, kamu harcamalarının GSMH içindeki payının önceki yıllara göre düşme göstererek % 22.3 olarak gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 13). Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımı incelendiğinde, cari harcamalarının önemli ölçüde artarak % 44'e çıktığı, aynı şekilde yatırım harcamalarının da % 19'a yükseldiği dikkati çekmektedir. Sermaye teşkili ve transfer harcamalarının büyük oranda azalarak % 37'ye düştüğü göze çarpmaktadır (Tablo 23). Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımı incelendiğinde ise, altyapı ve güvenlik harcamalarının paylarının artarak % 16.7 ve % 18.9 olduğu; genel idare, sağlık ve eğitim harcamalarının ise hafif bir şekilde düştüğü görülmektedir (Tablo 24).

1975, 1976 ve 1977 yıllarında kamu harcamalarının nasıl bir gelişim gösterdiğini anlayabilmek için Demirel başkanlığında kurulan iki "sağ" Koalisyon Hükümetinin programına bakmamız gerekir. Demirel başkanlığındaki I. Koalisyon Hükümetinin programında da ekonomik istikrar ve kalkınma en önemli iki amaçtır. Ekonomik istikrarın sağlanması için, kamu idaresinde verimliliğin sağlanması, kamu harcamalarındaki israfın önlenmesi ve KİT reformunun gerçekleştirilmesi savunulmaktadır. Kalkınmanın gerçekleştirilmesi için ise, altyapı yatırımlarının hızlandırılması ve tamamlanmasının yanısıra, "milli, güçlü, süratli ve yaygın sanayileşme" politikasına önem verildiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, "yeni gübre fabrikalarının, yeni şeker fabrikalarının, yeni demir-çelik tesislerinin, metalurji sanayi, elektronik sanayi, takım tezgahları sanayi ve gemi inşa sanayinin" devlet

tarafından kurulmasına hız verileceği belirtilmiştir. Teşvik edilecek sektörler ise tarım ve turizm olarak açıklanmıştır.

Programda yer alan diğer iki önemli amaç, sağlık ve eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılmasıdır. Öteki amaçlar da, az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, sosyal adalet ve sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, adalet hizmetlerinin iyileştirilmesi, güvenlik kuvvetlerinin güçlendirilmesi, TRT hizmetlerinin yurt sathına yaygınlaştırılması, din hizmetlerinin arttırılması, gençler için sosyal ve spor tesislerinin yapılması, ihracatın teşvik edilmesi, işsizlikle çk yönlü mücadele, esnaf ve sanatkârların desteklenmesi, konut kredisi verilmesi, çevre kirliliği ile mücadele edilmesi, şehirleşme sorunlarının çözülmesi ve silahlı kuvvetlerin güçlendirilmesidir. II. Koalisyon Hükümetinin programı da, bu programdan farklılık göstermemektedir.

Bu yıllardaki kamu harcamalarının GSMH içindeki payının önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1975 yılında % 25.5'e, 1976 yılında % 27.4'e ve seçim yılı olan 1977'de % 32.4'e yükselmiştir (Tablo 13). Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımında ise, cari harcamaların yıllar itibariyle azaldığı; yatırım ve sermaye teşkili ve transfer harcamalarının ise arttığı dikkati çekmektedir (Tablo 23).

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımı incelendiğinde ise, genel idare ve altyapı harcamalarının paylarının arttığı dikkati çekmektedir. Sağlık, eğitim ve güvenlik harcamalarının payları ise düşmüştür. Bunlardan eğitim harcamaları, sadece 1975 yılında önceki yıllara göre % 16.5 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir (Tablo 24).

1978 ve 1979 yıllarında kamu harcamalarının gelişimini değerlendirmek için bu yıllarda işbaşında bulunan CHP+ Bağımsızlar Koalisyon Hükümetinin programına bakabiliriz. Programda, enflasyonla mücadele ve ekonomik kalkınma en üst iki amaç olarak sıralanmıştır. Ekonomik kalkınma amacının gerçekleştirilmesi için altyapı yatırımları ve sanayileşme politikası üzerinde durulmaktadır. Sanayileşme politikası, yatırım malı, ara malı ve savunma sanayine yöneliktir. Bu çerçevede kamu yatırımları içinde enerji yatırımlarına öncelik verileceği ve madencilik yatırımlarının genişletileceği belirtilmiştir. Tarım ve turizm sektörleri ise özel sektörü teşvik kapsamında ilk sıralarda yer almaktadır.

Programda önem verilen diğer iki amaç, sağlık ve eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılmasıdır. Özellikle sağlık hizmetlerinin "bir kamu hizmeti olarak ücretsiz yaygınlaş -

tırılması" ve "kamu kuruluşları eliyle ilaç sanayinin" kurulması savunulmuştur. Programda ayrıca, güvenlik güçlerinin güçlendirilmesi, az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, kooperatifçiliğin desteklenmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, esnaf ve sanatkârların desteklenmesi, şehir altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, toplu konut yapımının kamu eli ve katkısıyla özendirilmesi, gençlerin sorunlarının çözümlenmesi, sporun geliştirilmesi ve silahlı kuvvetlerin güçlendirilmesi birer amaç olarak ifade edilmiştir.

Böyle bir kamusal faaliyet programını savunan Ecevit Hükümetinin işbaşında olduğu 1978 ve 1979 yıllarında, seçim yılı olan 1977'ye göre düşme göstermekle birlikte kamu harcamalarının GSMH içindeki payının % 31.4 ve % 28.0 gibi yüksek oranlarda gerçekleştiği görülmektedir(Tablo 13). Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımı incelendiğinde cari harcamaların payının % 36'ya çıktığı göze çarpmaktadır. Yatırım harcamalarının ise 1978 yılında % 19'a, 1979 yılında da % 12'ye düştüğü görülmektedir. En büyük oransal artış % 45 ve % 52 ile sermaye teşkili ve transfer harcamalarında ortaya çıkmıştır(Tablo 23).

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımında ise, sağlık ve eğitim harcamalarının paylarının arttığı, altyapı harcamalarının payının düştüğü görülmektedir. Genel idare harcamalarının payı 1978 yılında % 53.0'e çıkmış, 1979 yılında % 49.6'ya düşmüştür. 1978 yılında % 13.8'e düşen güvenlik harcamalarının payının ise, 1979 yılında % 16.8'e yükseldiği gözlenmektedir(Tablo 24).

Kamu harcamalarının 1980 yılındaki gelişimini, Demirel tarafından kurulan Azınlık Hükümetinin programına ve özellikle de bu Hükümetin ekonomi politikasında 24 Ocak 1980 tarihinden sonra ortaya çıkan köklü değişikliğe bağlı olarak inceleyebiliriz. İlk olarak hükümet programına baktığımızda, ekonomik kalkınma, can ve mal güvenliğinin korunması, enflasyonla mücadele ve işsizlikle mücadelenin öncelikle üzerinde durulan amaçlar olduğu göze çarpmaktadır. Kalkınmanın gerçekleştirilmesi için kamu yatırımlarının yanısıra özel sektörün teşvik edileceği vurgulanmaktadır. Enflasyonla mücadele konusunda ise, bütçe kaynaklarının verimli kullanılması ve KİT reformunun yapılması öngörülmektedir. Programda bunun dışında, önceki Demirel Hükümetleri tarafından benimsenen amaçların aynen sıralandığı görülmektedir.

Geniş bir kamusal faaliyet dizisi benimsenen bu programa rağmen, 1980 yılında kamu harcamalarına yön veren temel politika Hükümet tarafından alınan 24 Ocak Kararları'dır. 24

Ocak kararlarının ortaya çıkmasına yol açan gelişme, ekono - mide yıllar itibariyle görülen gelişme sonunda ağırlığını gittikçe hissettiren tıkanıklıktır. İç ve dış açıkların büyümesine bağlı olarak büyüme hızının düşmesi, yüksek enflasyon ve işsizliğin artması ekonomiyi derinden etkileyen başlıca sorunlar olmuştur. Bu sorunların üstesinden gelinebilmesi için benimsenen 24 Ocak Kararları ile kamu harcamalarının a - zaltılması ve bütçe dengesinin sağlanması öngörülmüştür. Bu çerçevede, kamu harcamaları artışında önemli bir rol oynayan KİT zararlarının ortadan kaldırılması ve verimli hale geti - rilmesi öngörülen tedbirler arasındadır.

Bu temel politika değişikliği doğrultusunda 1980 yı - lında kamu harcamalarının GSMH içindeki payının bir önceki yıla göre önemli ölçüde düşerek % 25.0 olarak gerçekleştiği görülmektedir(Tablo 13). Kamu harcamalarının ekonomik krite - re göre dağılımı incelendiğinde, cari harcamaların payının % 38'e çıktığı, yatırım harcamalarının payının değişmediği, sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payının ise % 50' - ye düştüğü görülmektedir(Tablo 23).

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılı - mında ise, genel idare ve güvenlik harcamalarının payı çok az artarken, eğitim ve altyapı harcamalarının payı azalmış - tır. Sağlık harcamalarının payı ise değişmemiştir(Tablo 24).

2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi

Bu dönemde de bütçe dengesinin sağlanamadığı ve büt - çe açıklarının önemli ölçüde arttığı dikkati çekmektedir. 1971 ve 1974 yılları arasındaki genel bütçe dengelerinin ge - lişimine baktığımızda, 1972 yılı dışındaki yıllardaki bütün bütçelerin açık verdiği göze çarpmaktadır(Tablo 14). 1975 - 1980 arası yıllar için ise konsolide bütçe dengesinin geli - şimi incelendiğinde bütçe açıklarının artarak devam ettiği anlaşılmaktadır(Tablo 15).

Bu dönemde bütçe açıklarının büyük oranlarda ortaya çıkmasının birinci nedeni, önceki dönemlerde olduğu gibi, KİT'ler tarafından uygulanan fiyat politikasıdır. KİT'lerin fiyat politikasının sonucunda ortaya çıkan finansman açıkla - rı ve zarar karşılıkları, dönemin tamamında kamu harcamala - rında en büyük paya sahip olduğu görülen sermaye teşkili ve transfer harcamaları artışında en büyük etkendir.

İkinci önemli neden, vergi gelirlerinin kamu harcama - larını karşılama oranının düşük kalmasıdır. Bu dönemde vergi yükünün gelişimi ile ilgili aşağıdaki tablo incelendiğinde

bu durum açıkça görülmektedir. Her ne kadar vergi yükünde önceki döneme göre bir artış olduğu dikkati çekmekteyse de, bu artış "enflasyon dolayısıyla gelir vergisindeki istisna ve muafiyetlerin aşınmasından ve gelirlerin, satın alma gücü düştüğü halde daha yüksek vergi nisbetlerinin uygulandığı dilimlere kaymasından" dolaydır(1).

Tablo : 25
1971-1978 Yılları Arasında
Vergi Yüğü

Yıllar	Ver./GSMH(%)
1971	16.3
1972	16.2
1973	16.7
1974	15.2
1975	17.6
1976	19.0
1977	19.2
1978	19.8

Kaynak: C.D.Türkiye Ekonomisi,
1923-1978, s.619.

Vergi yükünde yukarıda açıkladığımız nedenle bir artış olmasına rağmen, ortaya çıkan bütçe açıklarının kapatılması için vergi gelirlerinin arttırılması büyük önem kazanmıştır. Ancak, bu dönemde vergi gelirlerinin arttırılması yönünde vergi sisteminde gerekli değişiklikler yapılamamıştır. Bu durum, vergileme ile ilgili kamusal tercihleri yansıtmaktadır. Nitekim, bu dönemde vergi sisteminde köklü bir düzenleme yapılamaması, hiç bir partinin tek başına ve büyük bir çoğunlukla kamusal faaliyeti arz etme tekelini elde edememesine ve "vergi tedbirlerinden olumsuz etkilenmesi söz konusu olan sosyal kesimlerin tepkilerine ve baskı grubu olarak faaliyetlerine" bağlanmaktadır(2). Gerçekten de, 1978 yılında Kurumlar Vergisi oranının arttırılması, damga vergisi, harçlar ve gider vergilerinin yükseltilmesi gibi, mevcut vergilerde değişiklik yapılmasını öngören bir tasarı TBMM'de yasalasamamıştır.

3 - Değerlendirme

1. Ara dönem hükümetleri döneminde göze çarpan ilk gelişme, önceki dönemde azalma eğilimine giren cari harcamaların gerek miktar gerek oran olarak büyük bir artış göster-

(1) C.D.Türkiye Ekonomisi,1923-1978, s.622.

(2) C.D.Türkiye Ekonomisi,1923-1978, s.624.

mesidir. Nitekim 12 Mart 1971 Hareketinin de 27 Mayıs 1960 Hareketi gibi, bürokratik geleneğin devamı olarak yorumlandığı belirtilmiştir(1).

Diğer taraftan, I. Erim Hükümeti döneminde özel kesimin faaliyet alanını daraltacak devletçi bir ekonomi politikasının uygulanması sonucunda kamu harcamalarının GSMH içindeki payı oldukça yüksek (% 33.4) gerçekleşmiştir. Ancak, ara dönemlerde de karar alma süreci içindeki baskı gruplarının faaliyetlerinin devam ettiği söylenebilir. Nitekim I. Erim Hükümetinin uygulamak istediği bu devletçi kamusal faaliyet programına özel kesimin karşı çıktığı, bunun sonucunda da bazı bakanların istifasıyla birlikte Erim'in de istifa ettiği belirtilmektedir(2). Gerçekten de, I. Erim Hükümeti programında söz edilmediği halde II. Erim Hükümeti programının hemen başında özel sektörün teşvik edileceğinin açıklanması, bu yorumu doğrulamaktadır. Ayrıca, 1972 ve 1973 yıllarında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı düşerken, kamu harcamaları içinde öncelikle özel kesime destek sağladığı kabul edilen sermaye teşkili ve transfer harcamaları payının bu yıllarda arttığı dikkati çekmektedir.

2. Koalisyon hükümetleri döneminde özellikle 1975 yılından itibaren kamu harcamalarının GSMH içindeki payının artmasının nedenlerinden birincisi, koalisyon ortağı her bir partinin programına bağlı olarak kamusal faaliyet programının genişlemesidir. İktidar ortağı partiler öncelikle kendilerini destekleyen seçmenlere olmak üzere geniş bir seçmen kitlesine fayda sağlayacak mal ve hizmet üretimini arttırmaya çalışmışlardır. Nitekim, ara dönemde cari harcamaların payının arttığı gözlenirken, özellikle sağ partilerin oluşturdukları koalisyon hükümetleri dönemlerinde sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payının tekrar arttığı dikkati çekmektedir. Böylece, özel kesim sermaye birikimi ve ucuz ara malı sağlanarak desteklenmiştir. Örneğin, dışsal bir faktör olarak petrol fiyatlarında 1973 yılında ortaya çıkan artışlar içteki fiyatlara yansıtılmayarak subvansiyon uygulamasına gidilmiştir(3).

3. İkinci neden, baskı gruplarının karar alma süreci içindeki faaliyetleri ile ilgilidir. Örneğin, 1979 yılı bahar aylarında TÜSİAD tarafından Ecevit Hükümetini eleştiren ilanların gazetelere verilmesi, ara seçimlerden sonra Ecevit Hükümetinin istifa etmesinde rol oynayan etkenlerden birisi olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan, sanayi ve tarım

(1) Çevikbaş, a.g.e., s.134.

(2) Tunçay, "Siyasal Çelişmenin Evreleri", s.1987.

(3) Saybaşılı, a.g.e., ss.48,83.

kesimlerinin yanısıra işçi kesimi de özellikle 1975 yılından sonra grevler yoluyla etkin bir baskı grubu olarak karar alma sürecinde etkili olmaya başlamıştır. 1975 yılında 90, 1976 yılında 105, 1977 yılında 168, 1978 yılında 175, 1979 yılında 190 ve 1980 yılının ilk dokuz ayında 227 grev yapılmıştır. Bu "yıllarda yapılan grevlerin önemli bir özelliği sayı ve cesalet itibariyle özel kesimde ağırlık kazanmış olmasıdır". Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi, bunun başlıca nedeni "kamu kesiminin direnme göstermemeyi tercih etmesidir"(1).

Tablo : 26
1976-1980 Döneminde Kamu ve Özel
Kesimde Günlük Gerçek Ücretler (TL)

	1976	1977	1978	1979	1980
Kamu Kesimi	132.2	141.4	119.9	104.6	81.1
Özel Kesim	105.9	102.1	91.0	78.2	56.7

Kaynak: Yazgan, a.g.e., s.91.

Tabloda görüldüğü gibi, kamu kesimindeki ücretlerin, hükümetlerin siyasal baskılara direnme göstermemesi nedeniyle özel kesimden oldukça yüksek olması, bu dönemdeki kamu harcamaları artışını açıklayan etkilerden birisidir.

4. Demokratik karar alma süreci içindeki etkilerin kamu ekonomisinde nasıl genişlemeye yol açtığını gösteren önemli bir gelişme de, 24 Ocak Kararları'nın yürürlüğe konulduğu 1980 yılında ortaya çıkmıştır. Kamu harcamalarını daraltıcı politikaların uygulanmasına bağlı olarak 1980 yılında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı düşmüşse de, kamu harcamalarındaki asıl düşmenin bu Kararları uygulamaya devam eden ara dönem hükümeti (Ulus Hükümeti) zamanında gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 13). Bu durum, kamu harcamalarının azaltılmasını öngören bir ekonomi politikasının, oy maksimizasyonu davranışı içinde bulunan bir iktidar partisi tarafından tam olarak uygulanamadığını göstermektedir.

D - 1981-1990 DÖNEMİ

12 Eylül 1980 tarihinde ordunun yönetimi ele almasından sonra Ulusu Hükümeti kurulmuş ve 23.11.1983 tarihine kadar işbaşında kalmıştır. 1983 yılında yapılan seçimlerle tekrar demokratik karar alma sürecine geçilmiştir. 1983 ve 1987 seçimlerinin sonucunda Anavatan Partisi kamusal faaliyeti arz etme tekeli elde etmiştir.

(1) Yazgan, a.g.e., s.101.

1 - Kamu Harcamalarının Gelişimi

1981, 1982 ve 1983 yıllarında kamu harcamalarının nasıl bir gelişim gösterdiğini anlayabilmek için Ulusu Hükümeti'nin programına baktığımızda, Demirel Hükümeti tarafından alınan 24 Ocak Kararları'nın uygulanmaya devam edildiği görülmektedir. Programda kamusal faaliyete yön veren üst amaçlar;

- Asayiş ve huzurun sağlanması,
- Adalet hizmetlerinde etkinlik ve,
- Ekonomik ve mali istikrardır.

Bu amaçlardan ekonomik ve mali istikrarı sağlamanın birinci amacı ise enflasyonun kontrol altına alınmasıdır. Enflasyonu kontrol altına almak için, dış açıkların kapatılması ve bütçenin küçük ve denk olması benimsenmiştir. Dış açıkların kapatılması amacıyla, ihracat ve turizm sektörlerinin altyapı ve teşvik tedbirleri ile geliştirilmesi, ayrıca ihracata dönük sanayileşmenin teşvik edilmesi öngörülmüştür. Bütçenin küçük ve denk olması için benimsenen tedbirler ise, kamu yönetiminde çalışmayı teşvik edecek ve personel şişkinliğine son verecek şekilde reorganizasyon yapılması, KİT'lerin piyasa ekonomisi kurallarına göre işlemesi, açık finansmandan kaçınılması ve vergi gelirlerini arttırıcı düzenlemelerin yapılmasıdır.

Bütçenin küçük ve denk olması ilkesi doğrultusunda programda benimsenen diğer kamusal faaliyet amaçları şunlardır;

- Savunma sanayine önem verilmesi,
- Kamu kesimi yatırımlarında enerji başta olmak üzere büyük yatırımlara öncelik verilmesi,
- Geri kalmış yörelerde yatırımların teşviki,
- Esnaf ve sanatkârların üretimi arttırıcı faaliyetlerinin teşvik edilmesi,
- Sanayi bölgeleri ve sitelerinin kurulmasına devam edilmesi,
- Sulama ile ilgili büyük altyapı projelerine devam edilmesi,
- Nükleer santrallerin kurulması,
- Tarımın desteklenmesi ve teşvik edilmesi,
- Otomatik telefonun bütün yurda yayılması,
- Ekonomik büyümeye paralel olarak sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi,
- Mesleki ve teknik eğitime ağırlık verilerek eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması,
- Spor tesislerinin kurulması,

- Sağlık hizmetlerinden vatandaşların eşit olarak yararlandırılması,
- Çevre sorunları için tedbir alınması,
- Gecekondu bölgelerinin ıslahı,
- Silahlı kuvvetlerin güçlendirilmesi.

Bu kamusal faaliyet programının benimsendiği 1981 , 1982 ve 1983 yıllarında kamu harcamalarının GSMH içindeki payının sırasıyla % 23.1, % 18.3 ve % 22.6 olarak önceki döneme göre düşük gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 13). Kamu harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımı incelendiğinde, cari harcamaların payının arttığı dikkati çekmektedir. Cari harcamaların payı 1981 yılında % 39'a, 1982 ve 1983 yıllarında ise % 41'e yükselmiştir. Yatırım harcamaların payının da aynı şekilde arttığı görülmektedir. Yatırım harcamalarının payı 1981 ve 1982 yıllarında % 23'e yükselmiş, 1983 yılında ise % 18'e gerilemiştir. Sermaye teşkili ve transfer harcamalarının ise önemli ölçüde azaldığı göze çarpmaktadır. Sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payı 1981 yılında % 38'e ve 1982 yılında ise % 36'ya düştükten sonra 1983 yılında % 41'e yükselmiştir (Tablo 27).

Tablo : 27

1981-1988 Döneminde Kamu Harcamalarının
Ekonomik Kritere Göre Dağılımı
(Cari Fiyatlarla Milyar TL)

Yıllar	Cari Har.		Yatırım Har.		Ser.Teş.T.Har.	
	Miktar	Oran	Miktar	Oran	Miktar	Oran
1981	602	0.39	360	0.23	589	0.38
1982	685	0.41	390	0.23	591	0.36
1983	1.062	0.41	478	0.18	1.072	0.41
1984	1.484	0.39	688	0.18	1.790	0.43
1985	2.086	0.39	1.121	0.21	2.188	0.40
1986	3.051	0.37	1.770	0.21	3.490	0.42
1987	4.537	0.35	2.390	0,19	5.864	0.46
1988	7.460	0.35	3.564	0.17	10.422	0.48

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1985-1990.

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımı incelendiğinde ise, sağlık ve eğitim hizmetlerinin paylarının düştüğü dikkati çekmektedir. Sağlık hizmetlerinin payı 1983 yılında % 2.7'ye gerilemiştir. Eğitim hizmetlerinin payının da 1983 yılında % 13.1'e düştüğü görülür. Güvenlik hizmetlerinin payı ise artmıştır (Tablo 28).

Tablo : 28
1983-1988 Döneminde Kamu Harcamalarının
Fonksiyonel Kritere Göre Yüzde Dağılımı

Hizmetler	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Genel Hizmetler	34.1	30.7	27.9	25.7	28.5	27.0
Savunma	15.4	15.3	15.4	14.9	12.7	11.8
Adalet-Emniyet	3.6	3.8	3.9	3.7	4.0	3.7
Tarım-Orman-Köy	6.2	5.8	5.1	5.8	5.6	4.6
Su İşleri	6.0	5.8	8.0	9.0	7.6	7.2
Karayolları	4.9	5.4	5.3	4.9	3.9	3.2
Bayındırlık	2.6	3.1	3.3	2.8	2.1	1.8
Ulaştırma	1.6	1.5	1.6	1.4	1.1	0.7
Madencilik	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3
Eğitim	13.1	12.6	12.5	11.6	12.3	12.4
Sağlık	2.7	2.7	2.8	2.6	2.9	3.0
Kültür-Turizm	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Sosyal Hizmetler	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6
Borç Faizleri	8.1	11.6	12.5	16.0	17.7	23.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1985-1990.

1983 yılından sonrasını Anavatan Partisi'nin kamusal faaliyet programına göre inceleyebiliriz. Anavatan Partisi iktidarında ikisi Özal, birisi Akbulut tarafından olmak üzere üç hükümet kurulmuştur. 13.11.1983-21.11.1987 tarihleri arasında işbaşında bulunan I. Özal Hükümeti'nin programına baktığımızda, kamusal faaliyetin amaçlarının 24 Ocak Kararları doğrultusunda olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim ANAP, 1983 seçimlerinde 24 Ocak Kararlarını parti programı olarak savunmuştur. Hükümet programında da "devletin esas fonksiyonunun genel seviyede tanzim edici ve düzenleyici" olduğu ifade edilmiştir. Bu temel yaklaşıma bağlı olarak kamusal faaliyetin en üst iki amacı;

- Enflasyonla mücadele ve
- Ekonomik kalkınmadır.

Özal Hükümeti programının diğer alt amaçları, 24 Ocak Kararlarını benimseyen Ulusu Hükümeti programından pek farklı değildir. Özal Hükümeti programında üzerinde ayrıca durulan konular şunlardır;

- Orman, su, maden ve enerjinin devletin tasarrufunda özel işletmelere devredilmesi,
- Az gelişmiş bölgelerin dışında devletin sanayi ve ticarete girmemesi,
- Çiftçi, memur, işçi, esnaf ve emekliden oluşan orta direğin güçlendirilmesi,

- Kalkınma hızıyla orantılı olarak işsizlik sorununun çözümlenmesi,
- KİT'lerin özelleştirilmesi,
- Gönüllü sosyal dayanışmayı teşvik,
- Özel eğitimin teşvik edilmesi,
- Özel sağlık hizmetlerinin teşvik edilmesi,
- GAP'ın birinci öncelikli proje olması,
- Altyapı projelerinin halka açılması.

Programdan da anlaşılacağı gibi, ekonomik ve mali istikrar içinde hızlı kalkınmanın sağlanması için, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması ve kamu kesiminin faaliyet alanının mümkün olduğu kadar daraltılması öngörülmüştür. Bu dönemde kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1984 yılında % 20.6, 1985 yılında % 19.4, 1986 yılında % 20.9, 1987 yılında % 21.9 ve 1988 yılında % 21.4 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 13). Bu oranlar, program doğrultusunda önceki dönemlere göre kamu ekonomisinin daraldığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak böyle bir yorumda bulunmak gerçeği göstermekten uzaktır. Çünkü, 1984 yılından itibaren genel bütçeli dairelere bağlı olarak kurulan, fakat genel bütçenin yönetimi ve denetimi dışında olan "Bütçe Dışı Fonlar"ın harcamalarının bu oranlara ilave edilmesi gerekir. Bütçe dışı fonların kaynak-harcama dengesi cari fiyatlarla 1984 yılında 85.1, 1985 yılında 813.5, 1986 yılında 2.695.8, 1987 yılında 4217.6 ve 1988 yılında 7.669.8 milyar TL'dir(1). Bütçe dışı fonların kaynak-harcama dengelerinin GSMH içindeki oranları da 1984 yılında % 0.5, 1985 yılında % 2.9, 1986 yılında % 6.8, 1987 yılında % 7.2 ve 1988 yılında % 7.6'dır. Bu oranları, konsolide bütçe harcamaları oranlarına eklediğimizde kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1984 yılında % 21.1, 1985 yılında % 22.3, 1986 yılında % 27.7, 1987 yılında % 29.1 ve 1988 yılında % 29.0 olur.

Konsolide bütçe harcamalarının ekonomik kritere göre dağılımı incelendiğinde, cari harcamaların payının 1984 yılından itibaren tekrar azalmaya başladığı görülür. Cari harcamaların payı 1984 yılında % 39'a, 1988 yılında da % 35'e düşmüştür. 1983 yılında düşme gösteren yatırım harcamaları payının 1985 yılından itibaren tekrar arttığı dikkati çekmektedir. 1984 yılında % 18 olan yatırım harcamaları payının 1985 ve 1986 yıllarında % 21'e çıktığı, daha sonra tekrar azalma eğilimine girerek 1987 yılında % 19, 1988 yılında % 17 olarak gerçekleştiği görülmektedir. ANAP iktidarı döneminde en büyük oransal artış, sermaye teşkili ve transfer harcamalarında olmuştur. 1984 yılında % 43'e çıkan sermaye teşkili ve transfer harcamaları payı, 1988 yılında % 48'e kadar

(1) Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gereksinimleri, 1987-1990.

yükselmiştir. Ancak önemli bir nokta, bu dönemde sermaye teşkili ve transfer harcamalarının bileşiminde ortaya çıkan değişimdir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili harcamaları ile iktisadi ve mali transfer harcamalarının payları önemli ölçüde azalırken, borç faizleri ve diğer borç ödemelerinin payları 1984 yılından itibaren önemli ölçüde artmıştır. Borç faizleri ve diğer borç ödemelerinin payları toplamı 1984 yılında % 56.3, 1985 yılında % 69.2, 1986 yılında % 75.4, 1987 yılında % 71.4 ve 1988 yılında % 71.7 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo : 29

1984-1988 yılları Arasında Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamalarının Bileşimi (%)

	1984	1985	1986	1987	1988
Kur.Kat.Payı ve Ser.Teş.	18.4	6.9	2.8	7.2	8.8
İktisadi Trans. ve Yar.	3.6	4.1	4.3	5.0	5.0
Mali Transferler	8.0	4.0	4.6	3.9	3.5
Sosyal Transferler	9.0	11.4	9.7	8.8	8.5
Borç Faizleri	27.3	30.9	38.1	38.6	47.8
Diğer Borç Ödemeleri	29.0	38.3	37.3	32.8	23.9
Kamulaştırma ve Bina A.	4.0	3.6	2.4	2.6	1.5
Diğerleri	0.7	0.8	0.8	1.1	1.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gerekçesi, 1990.

Kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımında ise, borç faizleri ve su işleri harcamalarının paylarının arttığı; genel hizmetler, savunma, ulaştırma, karayolları, ve bayındırlık harcamalarının paylarının azaldığı görülmektedir. Dikkati çeken bir nokta da, eğitim ve sağlık harcamalarının paylarının 1981 yılından önceki döneme göre önemli sayılabilecek ölçüde düşmesidir. Diğer hizmetler az çok iniş ve çıkış göstererek aynı oranlarda kalmıştır (Tablo 28).

2 - Bütçe Dengesinin Gelişimi

Bu dönemde, üzerinde önemle durulan bütçe dengesinin sağlanması için KİT'lerin fiyat politikaları değiştirilmiş ve vergi sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Vergi sisteminde yapılan değişiklikler özetle şunlardır:

- 24.12.1980 tarih ve 2361 Sayılı Kanunla, ilk gelir dilimi için uygulanacak gelir vergisi oranı % 40'a, en yüksek gelir vergisi oranı da % 66'ya çıkarılmıştır. Ancak daha sonra yapılan düzenlemelerle ilk gelir dilimine uygulanan oran 1982 yılında % 39'a, 1983 yılında % 36'ya, 1984 yılında

% 30'a ve 1985 yılında % 25'e indirilmiştir. Aynı şekilde, en yüksek gelir dilimine uygulanan vergi oranı da 1983 yılında % 65'e, 1984 yılında % 60'a, 1985 yılında % 55'e ve 1986 yılında % 50'ye düşürülmüştür.

- Vergi sisteminde vergi güvenlik önlemleri olarak uygulanan servet beyanı ve gider esasının yerine hayat standartı uygulaması getirilmiştir.

- 24.12.1980 tarih ve 2361 Sayılı Kanunla "Beyan Esasına Tabi Mükelleflerde Peşin Ödeme" adı altında yeni bir uygulamaya geçilmiştir. Ancak peşin ödeme sistemi 1982 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine, 4.12.1985 tarih ve 3239 Sayılı Kanunla "dahili tevkifat" sistemi getirilmiştir.

- Bir vergi teşvik tedbiri olan yatırım indiriminde, daha özendirici olması amacıyla 2301, 2970 ve 3239 Sayılı Kanunlarla değişiklikler yapılmış ve kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar için uygulanacak yatırım indirimi oranı % 50'den % 60'a çıkarılmıştır.

- Gelir vergisinde esnaf muafiyeti, küçük çiftçi muafiyeti ve serbest meslek kazançlarında istisna, kapsam ve miktar olarak arttırılmıştır.

- 3239 Sayılı Kanunla, kurumlar vergisinde "iş ortaklıkları" adı altında yeni bir mükellefiyet şekli getirilmiş ve kurumlar vergisi oranında değişiklikler yapılmıştır. 1981 yılında sermaye şirketleri ve kooperatifler için uygulanan kurumlar vergisi oranı % 25'den % 50'ye çıkarılmıştır. 1982 yılında ise kurumlar vergisine tabi tüm mükellefler için vergi oranı % 40 olarak belirlenmiş, 1986 yılından itibaren ise % 46'ya yükseltilmiştir.

- Bu dönemde vergi sisteminde yapılan en önemli düzenleme, uygulanmakta olan 8 dolaylı verginin yürürlükten kaldırılarak 1 Ocak 1985 tarihinden itibaren Katma Değer Vergisi'nin yürürlüğe konulmasıdır.

- Merkezi devlet gelirleri içinde yer alan emlak vergisi, 4.12.1985 tarih ve 3239 Sayılı Kanunla belediyelere devredilmiştir. Ayrıca bu dönemde, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan paylar arttırılmıştır.

- Gümrük vergisinde, rekabeti arttırıcı ve yeni teknoloji getirici özellikteki yatırım malları ithalatında sıfır veya düşük oranlı gümrük vergisi benimsenmiştir.

- VUK'da yapılan değişikliklerle, amortisman ve yeniden değerlendirme usullerinde teşvik edici düzenlemeler yapılmıştır.

- Vergi idaresinde etkinliği sağlamak için kayıt ve belge düzeninde önemli yenilikler getirilmiştir.

Kısaca değindiğimiz bu vergi değişikliklerinin yapıldığı bu dönemde bütçe dengesinin gelişimi incelendiğinde, bütçe açıklarının devam ettiği görülmektedir. 1981, 1982 ve 1983 yıllarında önceki yıllara göre azalarak % 7.7, % 9.4 ve % 11.4 olarak gerçekleşen bütçe açıklarının özellikle 1984 yılından itibaren önemli ölçüde arttığı göze çarpmaktadır. Nitekim bütçe açığı oranı 1984 yılında % 25, 1985 yılında % 14.5, 1986 yılında % 13.9, 1987 yılında % 18.3 ve 1988 yılında % 18.0 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 15).

İlk olarak, ortaya çıkan bu bütçe açıklarının içinde KİT'lerin fiyat politikalarından kaynaklanan etkilerin ortadan kalktığı söylenebilir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, değiştirilen fiyat politikalarının sonucunda KİT'ler kâr eden kuruluşlar durumuna gelmişlerdir.

Tablo : 30
İşletmeci KİT'lerin 1981-1988 Döneminde
Faaliyet Sonuçları (Milyon TL)

Yıllar	Kârlar	Gör.Zararları	Gör.Zar. Hariç Kâr
1981	118.357	110.742	7.615
1982	173.867	107.176	66.691
1983	163.602	198.035	- 34.433
1984	799.689	334.797	464.892
1985	1.274.450	440.765	833.685
1986	1.123.745	303.044	820.701
1987	1.208.834	172.747	1.036.087
1988	1.157.359	231.663	925.697

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1989-1990.

Bu durumda, ortaya çıkan bütçe açıklarının başlıca nedeni vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının arttırılamamasıdır. Dikkati çeken nokta, 1981-1983 yılları arasındaki bütçe açıklarının önceki ve sonraki yıllara göre daha düşük olmasıdır. Bunun nedeni, kamu harcamalarının düşük olmasının yanı sıra, bu ara dönemde gelir ve kurumlar vergilerinin oranlarının ve dolayısıyla toplam vergi yükünün daha yüksek olmasıdır. Konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı 1981 yılında % 18.2, 1982 yılında % 17.4, 1983 yılında ise % 16.7'dir. Sonraki yıllarda vergi yükünün düşerek, 1984 yılında % 12.9, 1985 yılında % 13.8, 1986 yılında % 15.2, 1987 yılında % 15.5 ve 1988 yılında % 14.2 olduğu görülmektedir(1). Bunun da başlıca nedeni, demokratik karar

(1) Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1987,1990.

alma sürecinin işlerlik kazandığı 1984 yılından itibaren gelir ve kurumlar vergilerinin oranlarının düşmesi ve özel sektörü teşvik edici vergi politikasına ağırlık verilmesidir. Ayrıca bu yıllarda artan kamu harcamalarının yanısıra, emlak vergisinin belediyelere devri ve belediyeler ile il özel idarelerinin vergi gelirlerinden aldıkları payın arttırılması da bütçe açıkları üzerinde etkili olan faktörlerdendir.

3 - Değerlendirme

1. İlk olarak, 24 Ocak Kararları doğrultusunda bir kamusal faaliyet programının uygulandığı ara dönemde gerek kamu harcamalarının GSMH içindeki payı gerek bütçe açıkları, aynı Kararların benimsendiği ve demokratik karar alma sürecinin geçerli olduğu 1980 yılı ile 1983'den sonraki yıllara göre oldukça düşük gerçekleşmiştir. Bu durum, kamu harcamalarının azaltılmasını öngören bir politikanın oy maksimizasyonu olmayan ara dönem hükümeti tarafından daha tutarlı bir şekilde uygulandığını ortaya koymaktadır.

Bu ara dönemde de cari harcamaların payının hafif bir şekilde arttığı, sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payının ise düştüğü dikkati çekmektedir.

2. Kamu harcamalarının azaltılması yönündeki kamusal faaliyet programının benimsenmeye devam edildiği ANAP iktidarı döneminde ise, konsolide bütçe harcamaları ile genel bütçeli dairelerle ilgili bütçe dışı fonların harcamaları toplamından oluşan kamu harcamalarının GSMH içindeki payının önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Bu durumda da, oy maksimizasyonu içinde olan bir iktidar partisi döneminde kamu harcamalarının azaltılmasının güçlükleri açıkça görülmektedir.

3. Bu dönemde, çok sayıda etkin baskı grubunun faaliyetlerine bağlı olarak kamu ekonomisinde bir genişleme olduğu söylenemez. Özellikle işçi sendikalarının faaliyetleri Ulusu Hükümeti döneminde askıya alınmıştır. Daha önce de açıkladığımız gibi, 1982 Anayasası ve çıkarılan 2821 ve 2822 Sayılı Kanunlar ile sendikaların siyaset ve grev yapmaları 1980 yılı öncesine göre sınırlandırılmıştır. Bu nedenle ANAP iktidarı döneminde son yıllara gelinceye kadar grev ve benzeri işçi hareketlerine pek rastlanılmamaktadır. Ancak, özellikle 1990 yılı içerisinde mevcut yasal çerçeveyi zorlayarak yapılan grev ve benzeri hareketlerin kamu ekonomisinin genişlemesi yönünde bir etki yaptığı söylenebilir.

4. 1984 yılından itibaren gerek konsolide bütçe harcamaları gerek bütçe dışı fonların harcamaları ile kamusal faaliyet arzının artmasına rağmen, iktidar partisi ANAP'ın

1987 seçimlerinde oy oranının önemli ölçüde düştüğü görülmektedir.

Bunun nedenlerinden birisi, daha önce de değindiğimiz gibi, bazı kesimlerin kamusal faaliyet arzından doğrudan özel fayda elde edememeleridir. Bu dönemde özellikle, faiz ödemeleri ve birinci öncelikli proje ilan edilen GAP nedeniyle su işleri harcamalarında artış olması, diğer kesimlere mesleki ve bölgesel fayda sağlayan kamu harcamalarının payının azalmasına yol açmıştır. Diğer bir deyişle, kamu harcamaları artışında bu iki harcama kalemi önemli bir rol oynamıştır. Gerçekten de kamu harcamalarının fonksiyonel kritere göre dağılımında, tarım-orman-köy, bayındırlık, ulaştırma, eğitim ve sağlık hizmetlerinin; ekonomik kritere göre dağılımında ise cari harcamaların ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları içinde iktisadi, mali ve sosyal transferlerin payları azalmıştır.

Diğer önemli nedeni de, kamusal faaliyet arzının enflasyon biçimindeki maliyetinin 1984 yılından itibaren tekrar önemli bir yükselme eğilimi içine girmesidir. Bu dönemde, özellikle hammadde ve ara malı niteliğindeki temel KİT ürünlerine yapılan zamlar ve artan bütçe açıkları enflasyonun başlıca nedenleri arasında kabul edilmektedir. Dolayısıyla yukarıda belirttiğimiz gibi, seçim sistemine bağlı olarak milletvekili sayısında bir artış olmasına rağmen, kamusal faaliyetleri arz eden ANAP'ın oy oranı % 45.1'den % 36.3'e düşmüştür.

SONUÇ

Kamusal tercih, kamu ekonomisi disiplini içinde en yeni olan ve günümüzde çok ilgi gören bir yaklaşımdır. Kamusal tercih yaklaşımı da, kamusal mallar teorisi ve sosyal refah teorisi gibi, kaynak dağılımı ile ilgilidir. Ancak bu iki neo-klasik teoriden gerek metod gerek inceleme alanı olarak oldukça farklı bir neo-klasik teoridir. Kamusal tercih yaklaşımının temel hipotezi, ulusal ekonomi içinde toplam kaynakların kamu ve özel kesim arasındaki dağılımı ile kamu kesimi içindeki bileşiminin siyasal süreç içinde belirlendiği şeklindedir. Bu yeni bakış açısını temellendirmek için çok yoğun metod tartışmaları yapılmıştır. Hatta denilebilir ki kamusal tercih literatürünün çoğu metod üzerine felsefi tartışmalar içermektedir. Özellikle, kaynak dağılımını normatif açıdan analiz eden kamusal mallar teorisi ile sosyal refah teorisine esaslı eleştiriler yöneltilmiştir. Bu iki teori, toplam kaynakların etkin dağılımı açısından olması gerekeni incelemişlerdir. Oysa II. Dünya Savaşından sonra kamu harcamalarında görülen önemli artışları bu yaklaşımlarla açıklamak ve ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmek mümkün olmamıştır. Bu nedenle bir kısım ekonomist, kaynak dağılımının içinde olduğu siyasal alanı pozitif bir yaklaşımla analiz etmişlerdir. Böylece, kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin nedenlerini anlamak ve normatif önerilerde bulunmak daha kolay olacaktır.

Birinci bölümde ortaya koyduğumuz gibi, kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin miktar ve bileşimi, diğer bir deyişle kamu ekonomisinin genişliği, demokratik siyasal süreçlerde fayda maksimizasyoncusu bireyler arasındaki siyasal mübadelenin bir sonucudur. Kamu ekonomisinin genişliğini ve bileşimini belirleyen kamusal tercihler, iki aşamalı bir siyasal mübadele şeklinde ortaya çıkar. Kamu ekonomisinin genişliği ilk olarak anayasal aşamada belirlenir. Kaynakların ne kadarının devlet tarafından kullanılacağı konusundaki ilk karar, bütün bireylerin kavramsal oybirliği içinde oldukları varsayılan anayasalarda alınır. Bu karar kamu kesiminin faaliyet alanı ve görevleri ile ilgilidir. Kamu kesiminin faaliyet alanına ve görevlerine bireyler karar verdikten sonra, bu faaliyet ve görevler için nicel olarak ayrılacak kaynaklar kamusal faaliyet aşamasındaki kamusal tercihler ile belli olur. Kamusal faaliyet aşamasındaki kamusal tercih talep ve

ve arz yönlü siyasal mühadelenin bir sonucudur. Kamusal faaliyetin talep yönünde seçmenler ve baskı grupları, arz yönünde ise siyasal partiler ve bürokrasi bulunmaktadır. Özetlersek, demokratik siyasal süreçlerde kamu ekonomisinin genişliği, kamusal mallar teorisi ve sosyal refah teorisinin normatif reçeteleri doğrultusunda değil, gerçek siyasal süreç içinde faaliyette bulunan faydacı bireylerin davranışlarının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamusal tercih teorisinin bu hipotezinin kamu ekonomisi disiplinindeki ve hatta ekonomi bilimindeki varsayımları ve yaklaşımları bütünüyle etkileyeceği söylenebilir. İşte böylesine önemli bir yaklaşımın kamu ekonomisinin genişlemesi ile ilgili öngörülerini ikinci bölümde inceledik. Diğer bir deyişle, demokratik siyasal süreç içinde kamu ekonomisinin niçin genişlediğini, birinci bölümde teorik çerçevesini çizdiğimiz kamusal tercihlere bağlı olarak analiz ettik. Ancak, kamu ekonomisinin genişliğini kamusal tercihlere bağlı olarak analiz ederken, kamu ekonomisinin genişlemesi ile ilgili makro açıklamaların da bir değerlendirmesini yaptık ve mikro bir yaklaşım olan kamusal tercih teorisi içindeki yerine koyduk. Çünkü, birinci bölümde ortaya koyduğumuz kamusal tercih teorisi genel bir teori olma iddiasındadır.

Analizimizin sonunda kamusal tercihlere bağlı olarak kamu ekonomisinin genişlemesine yol açan üç etkinin varlığını belirlemiş bulunuyoruz. Birincisi anayasal etkidir. Bireylerin anayasalarda kamu kesiminin faaliyet ve görev alanını nitel olarak belirlemeleri, devletin "koruyucu devlet" veya "etkin devlet" olarak tanımlanması anlamına gelir. Eğer anayasalarda "etkin devlet" tanımına yer verilmişse, kamu ekonomisinin geniş olması söz konusudur. Ancak bu, yüzde yüz kesin bir durum değildir. Kamu kesiminin faaliyetleri ve görevleri için ayrılacak kaynaklar son aşamada kamusal faaliyet içindeki talep ve arza bağlı olarak kararlaştırılır. Kamusal faaliyet aşamasında iki etki söz konusudur. Birincisi seçim etkisi, ikincisi karar alma sürecindeki etkilerdir. Seçim etkisi, iktidar partisinin seçime yaklaşan yıllardan başlamak üzere özellikle seçim yıllarında oylarını maksimize edip yeniden seçilebilmek için mal ve hizmet üretimini arttırmasıdır. Karar alma sürecindeki etkiler ise, seçimi kazanan partinin ideoloji temelindeki kamusal faaliyet programına ve çok sayıda etkin baskı grubunun varlığına bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir.

Kamu ekonomisinin genişlemesini kısıtlayan faktör ise, bireylerin genişleyen kamusal faaliyetin vergi veya enflasyon şeklindeki maliyetlerine katlanmak istememeleridir.

Vergiye karşı tepki nedeniyle, iktidar partileri artan kamu harcamalarını borçlanma ile finansman yoluna gidebilmektedirler. Nitekim, II. Dünya Savaşından sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan kamu harcamaları artışının bütçe açıkları ile birlikte meydana geldiği görülmektedir. Ancak, iç ve dış borçlanmaya dayanarak sağlanan kamu harcamaları artışının enflasyon maliyetine yol açması durumunda, özellikle enflasyondan olumsuz etkilenen geniş bir seçmen kitlesi enflasyonun azaltılması yönünde iktidar partisi üzerinde bir baskı oluşturur. Dolayısıyla iktidar partileri kamu harcamalarının azaltılmasını öngören ekonomi politikalarına ağırlık vermek zorunda kalırlar. Bununla birlikte, seçmenlerin ve oluşturdukları farklı baskı gruplarının iktidar partileri üzerindeki talep baskıları devam etmekte olduğundan, kamu harcamalarının azaltılması yönündeki politikaların tam olarak uygulanabilmesi söz konusu değildir.

Genel kamusal tercih teorisine bağlı olarak kamu ekonomisinin genişliği konusunda yaptığımız bu öngörülerini, önemli uygulama güçlükleri olmasına rağmen Türkiye açısından test ettik. Demokratik siyasal sürecin işlerlik kazandığı 1950 yılından sonra kamu harcamalarının miktar ve bileşimi ile bütçe dengesinde ortaya çıkan gelişmeler, yapılan teorik analizi genelde doğrulamaktadır. Uygulamanın sonuçlarını maddeler halinde özetleyebiliriz.

1. Türkiye'de bireylerin kamusal talep fonksiyonlarını etkileyen dışsal faktörler, ekonomik kalkınma, istihdam, gelir dağılımı, nüfusun miktar ve bileşimi, dış ekonomik bağımlılık ve bölgesel dengesizliktir. Bireyler hemen her dönemde ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi, işsizliğin çözümlenmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, dış alemden gelen ekonomik etkilerin azaltılması ve bölgesel dengesizliğin giderilmesi gibi amaçlarla kamu kesiminden yoğun taleplerde bulunmuşlardır. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi, bu taleplerin kamusal bir tercihe dönüşmesi iki aşamalı siyasal mübadele içinde olduğundan, kamu harcamalarının miktar ve bileşimi ve maliyetlerine kimin hangi oranda katlanacağı siyasal süreç içinde belli olmuştur.

2. Türkiye'de özellikle 1961 ve 1982 Anayasalarında "etkin devlet" tanımına yer verildiği görülmektedir. Kamu kesimine geniş bir faaliyet alanı ve çok sayıda görevlerin verildiği bu Anayasaların uygulandığı dönemlerde kamu harcamalarının GSMH içindeki payının arttığı dikkati çekmektedir.

3. Türkiye genel seçimlerin yanısıra, mahalli seçimler, ara seçimler ve 1961-1980 döneminde senato seçimleri ile çok sık seçim ortamı yaşamış bir ülkedir. Diğer seçimyıl-

larında da ortaya çıkmakla birlikte özellikle genel seçimlerin yapıldığı yıllarda kamu harcamaları ile bütçe açıklarının daha fazla arttığı görülmektedir. Bu durum, kamusal faaliyeti arz etme tekeline sahip iktidar partilerinin oy maksimizasyoncusu bir davranış içinde olduğunu doğrulamaktadır.

4. Siyasal partilerin programları incelendiğinde, her partinin geniş bir seçmen kitlesinin oylarını kazanabilmek için geniş bir kamusal faaliyet programı tasarladığı göze çarpmaktadır. Bu durum, siyasal rekabetin bir sonucudur. Siyasal rekabet ortamı, her bir partinin kamusal faaliyet programının genişlemesine yol açmıştır. Dolayısıyla seçmenlerin de kamu kesiminden beklentileri daha da artmaktadır.

5. Kamu kesiminin küçük ve bütçenin denk olmasına büyük önem verdiklerini belirten "sağ" partilerin iktidarlara döneminde kamu harcamalarının azalmadığı daha da arttığı görülmektedir. Bu durum, seçmenlerin ve etkin baskı gruplarının karar alma süreci içindeki faaliyetlerinin sonucunda ortaya çıkan genişletici etkilerin varlığı ile açıklanabilir.

6. Etkin baskı gruplarının sayısının çok olduğu dönemlerde kamu harcamalarının daha da arttığı göze çarpmaktadır. Özellikle Türkiye'deki demokrasinin yasal-kurumsal çerçevesinin işçi sendikalarının etkin bir baskı grubu olarak faaliyette bulunmalarına imkan verdiği dönemlerde kamu ekonomisinin genişlemesi yönündeki baskılar artmıştır. Nitekim bu dönemlerde yapılan toplu iş sözleşmeleri ile kamu kesiminde çalışan işçiler özel kesimdeki işçilerden daha yüksek ücret elde etmişlerdir.

7. Türkiye'de 1950 yılından sonra kurulan hükümetlerin programları incelendiğinde, hemen hemen her hükümet programında kamu kesimi mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması gerektiği üzerinde önemle durulmuştur. Her hükümet programında bu konuya önem verilmesi, bürokrasinin mal ve hizmet üretiminde etkin olmadığını ve dolayısıyla bütçe maksimizasyonu davranışı içinde olduğunu dolaylı bir biçimde göstermektedir. Bürokrasinin bütçe maksimizasyonu davranışının yanı sıra, zaman içinde ulaştığı büyüklükte kamu harcamaları artışının doğrudan nedenlerinden birisidir. Bürokrasi çalışanlarının maaşlarının önemli paya sahip olduğu cari harcamaların, en gerilediği dönemlerde bile konsolide bütçe harcamalarının üçte birini oluşturduğu görülmektedir.

8. Dikkati çeken bir nokta da, sağ iktidarlara dönemde cari harcamaların azalma eğilimine girmesi, yatırım ve sermaye teşkili ve transfer harcamalarının ise artmasıdır. Bu sağ iktidarların ordu tarafından iktidardan uzaklaştırıldık-

ları ara dönemlerde ise, cari harcamaların arttığı görülmektedir.

9. Son olarak, kamu harcamaları ve dolayısıyla bütçe açıkları artışı ile birlikte artan enflasyon oranının geniş bir seçmen kitlesini olumsuz yönde etkilemesi ile, genişletici politikalar izleyen iktidar partilerinin sonraki seçimlerde önemli oranda oy kaybettikleri ve kamu harcamalarının azaltılmasını öngören ekonomik tedbirlere başvurmak zorunda kaldıkları görülmektedir. Ancak, karar alma sürecindeki etkiler nedeniyle kamu harcamalarının azaltılmasında başarılı oldukları söylenemez.

Kamusal tercihler ile kamu ekonomisinin genişliği arasındaki ilişkiyi teoride ve uygulamada bu şekilde ortaya koyduktan sonra şimdi, önerilebilecek çözümler üzerinde durabiliriz. Ancak daha önce, kamu ekonomisinin bu şekilde genişlemesine karşı niçin çözümler aranması gerektiği konusuna açıklık getirmeliyiz. Diğer bir deyişle, kamu ekonomisinin genişlemesi niçin istenmemektedir? Bunun başlıca nedeni, bütçe açıkları ve kamu harcamalarının artması ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunlardır. Bu sorunların çözümlenebilmesi için kamu kesiminin küçük ve bütçenin den olması savunulmaktadır. Ancak bu sorunlara yol açan neden, doğrudan kamu ekonomisinin geniş olması değildir. Asıl neden genişlemeye yol açan etkilerin niteliği ile ilgilidir. Eğer geniş bir kamu ekonomisi, talep ve arz yönlerinin her ikisinde de fayda-maliyet eşitliğinin sağlandığını gösteren etkin bir üretim düzeyini gösteriyor olsaydı, bu durumun kaynakların etkin kullanılmadığı anlamına gelmesi söz konusu olmayacaktı. Dolayısıyla kaynakların etkin kullanılmaması anlamında genişlemeye yol açan etkilerin niteliğinde çözüm önerilerini aramak gerekir.

İkinci bölümde "Genişlemeye Yol Açan Etkilerin Değerlendirilmesi" başlığı altında, kamusal tercihlere bağlı olarak kamu ekonomisinde genişlemeye yol açan etkilerin arkasındaki nedenleri araştırmıştık. Orada belirttiğimiz gibi, bireylerin içinde siyasal mübadelede buldukları kurumsal yapı davranışlara, davranışlar da sonuca etki etmektedir. Dolayısıyla siyasal kurumsal yapı, sonucu etkilemiş olmaktadır. Siyasal kurumsal yapının davranışlar yoluyla sonuca etki eden üç egemen karakteristiğinin; (1) bireysel teşviklerin yapısı, (2) karar alma kurallarının işleyişi ve (3) bütçenin inkremental niteliği olduğunu açıklamıştık.

Siyasal kurumsal yapı madem sonuca etki ediyor, o zaman çözüm önerilerinin kurumsal boyutta olması gerekir. Ancak

siyasal kurumsal yapının üç egemen karakteristiğinin devam ettiği bir ortamda getirilen kurumsal çözüm önerilerinin etkin olacağı söylenemez. Diğer bir deyişle, kurumsal çözüm önerileri bu üç egemen karakteristik özelliği ortadan kaldırmıyorsa etkin değildir.

Türkiye'de siyasal süreç içinde ortaya çıkan genişletici etkilere karşı çözüm getirmek amacıyla kurumsal boyutta bazı düzenlemeler yapılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasalarında, bütçenin yasama organında görüşülmesi sırasında milletvekillerinin gider arttırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunamayacağı hükmü bağlanmıştır. Ayrıca 1982 Anayasasında, cari yıl bütçe ödenekleri ile gösterilen "harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm" konulamayacağı ve "cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi"nin zorunlu olduğu, 163. madde ile düzenlenmiştir. Diğer taraftan, kamu kesimi mal ve hizmet üretiminde bürokrasinin etkin olmasını sağlamak için 1973 yılında program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nda ise, devlet memurluğuna alınacak kimselerin "yarışma" ve "yeterlik" sınavlarından geçirilmeleri zorunluluğu getirilmiştir(md.46).

Ancak, siyasal kurumsal yapının üç egemen karakteristiği varlığını sürdürdüğü için, Türkiye'de kurumsal boyutta getirilen bu çözümlerin etkin olduğu söylenemez. Nitekim bütçenin Meclis Genel Kurulundan önce, Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında gider arttırıcı teklifler yapılabilmektedir. Bütçe Komisyonunda da gider arttırıcı tekliflerin yapılmasına imkan verilme bile, gider arttırımı yasama-hükümet ilişkileri çerçevesinde ortaya çıkması söz konusudur. Diğer taraftan, program bütçe uygulamasına geçildiği halde, "bütçe görüşmeleri Maliye Bakanlığı ile masrafçı daire arasında ergeç karşılıklı pazarlığa" dönüşmekte, "sonunda bir bürokrat cerbezesi ve siyasal güç dengesi çerçevesinde sonuca" ulaşmaktadır. Ayrıca bürokrasi, "hükümete kabul ettiremediği projeler için Bütçe ve Plan Karma komisyonunda kulis yaparak ödenek alma çabaları" içinde olmuş ve "hükümete kabul ettiremedikleri ödenekleri almayı başarmışlardır". Diğer taraftan, devlet memurluğuna almada da, adam kayırma, taraf tutma ve partizanlık gibi tutumlar ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla bakanlar "görevlerinde başarıyı daha çok kadrolar olarak daha çok atama yapmak saymışlardır"(1).

(1) Bulutoğlu-Kurtuluş, a.g.e., ss. 95,123,273.

Hemen belirtelim ki, siyasal kurumsal yapının kurumsal çözüm önerilerinin etkin olmamasına yol açan egemen karakteristiklerinin ortadan kaldırılması hemen hemen imkansız gibidir. Örneğin, siyasal mübadelenin hem talep hem arz yönünde faaliyette bulunan bireylerin kendi fayda ve maliyetlerinin göz önüne alarak rasyonel davranmalarını sağlayacak fiyat mekanizması kamu kesiminde uygulanmamaktadır. Vergiler, uygulanması pratik olmayan "fayda ilkesi" yerine "ödeme gücü ilkesi"ne göre alınmaktadır. Diğer taraftan, günümüz demokrasilerinde uygulanan oy çokluğu kuralının işleyişinden kaynaklanan genişletici etkileri ortadan kaldırmak için, Buchanan kurumsal boyutta vergi ve harcamaların onaylanması için oybirliğine yakın karar alma kurallarının anayasalarda yer almasını önermiştir. Ancak bu gibi kararlarda yaklaşık oybirliğine ulaşmanın güçlükleri ve maliyetleri nedeniyle, bu önerinin uygulanabilme şansı pek yok gibidir. Aynı şekilde, bütçenin inkremental niteliğini ortadan kaldırmak için önerilen "Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi", kamusal faaliyetin çok geniş ve karmaşık yapısı nedeniyle uygulama alanı pek bulmamaktadır. Balsa bile, bürokrasi bütçe maksimizasyonu konusundaki gücünü, siyasal yapı içindeki diğer mekanizmaları kullanarak sürdürmek isteyecektir.

Bütün bu açıklamaların ışığında sonuç olarak, kurumsal çözüm önerilerinin davranışsal çözüm önerileri ile bütünleştirilmesi gerektiğini söyleyebiliriz..Kamu kesiminden daha fazla mal ve hizmet faydası elde etmek isteyen bireyler, bunun vergi şeklindeki maliyetini ödemeleri gerektiğinin bilincinde olmalıdırlar. Eğer, yasal veya yasal olmayan şekilde vergi ödemekten kaçınırlarsa, maliyeti ergeç ya enflasyon şeklinde ya da yaşayacakları sosyal huzursuzluklar şeklinde ödeyeceklerini, bilinç düzeyinde kavramalıdırlar. Mal ve hizmet üretimini gerçekleştiren hükümet ve bürokrasi özneleri de kendi bireysel harcamalarını yaparken gösterdikleri rasyonel davranışı, vatandaşların paralarını harcarken de göstermelidirler. Bu amaçla, kurumsal düzenlemeleri tamamlayan davranışsal düzenlemelere önem verilmelidir.

BİBLİYOGRAFYA

KİTAPLAR :

- ABADAN, Nermin. 1965 Seçimlerinin Tahlihi. A.Ü.S.B.F. Yayınları, No: 202/184, Ankara 1966.
- AKALIN, Güneri. Kamu Ekonomisi. A.Ü.S.B.F. Yayınları, No: 486, Ankara 1981.
- AKTAN, Beşat. Türkiye İktisadı. A.Ü.S.B.F. Yayınları, No: 425, Ankara 1978.
- ALMOND, Gabriel A. and POWELL, G.Bingham, Jr.. Comparative Politics. Second Ed., Little, Brown and Company, Boston 1978.
- ATKINSON, Anthony B. and STIGLITZ, Joseph E.. Lectures on Public Economics, McGraw-Hill International Ed., 1987.
- ARROW, Kenneth J.. Social Choice and Individual Values, John Willey and Sons, Inc., New York 1951.
- BARTLETT, Randall. Economic Foundations of Political Power. The Free Press, New York 1973.
- BIANCHI, Robert. Interest Groups and Political Development in Turkey. Princeton University Press, 1984.
- BLAU, Peter M. and MEYER, Marshall W.. Bureaucracy in Modern Society. Random House, New York 1956.
- BOHM, Peter. Social Efficiency, A Concise Introduction to Welfare Economics. John Wiley Sons, New York 1973.
- BRAYBROOKE, David and LINDBLOM, Charles E.. A Strategy of Decision. Collier-McMillan Ltd., London 1963.
- BRENNAN, Geoffrey and BUCHANAN, James M.. The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, 1980.
- BRETON, Albert. The Economic Theory of Representative Government. Aldine Publishing Company, Chicago 1974.
- BROWN, C.V. and JACKSON, P.M.. Public Sector Economics. Martin Robertson, Oxford 1980.
- BUCHANAN, James M.. Fiscal Theory and Political Economy, Selected Essays, Chapel Hill, Dunham, N.C., 1960.
- . The Demand and Supply of Public Goods. R. McNally Company, Chicago 1968.

- . Liberty, Market, and State. New York University Press, 1985.
- . The Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan. The University of Chicago Press, 1975.
- . Public Finance in Democratic Process. University of North Carolina Press, 1967.
- . Freedom in Constitutional Contract. Colleger Station, A.M. University Press, Texas 1977.
- . What Should Economist Do?. Liberty Press, Indiana Polis 1979.
- and FLOWERS, Marilyn R.. The Public Finances, Richard D. Irwin, Inc., Illinois 1987.
- and TULLOCK, Gordon. The Calculus of Consent. The University of Michigan Press, 1962.
- and WAGNER, Richard E.. Democracy in Deficit. Academic Press, Inc., 1977.
- BULUTOĞLU, Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş. Temat Yayınları, İstanbul 1977.
- ve KURTULUŞ, Erciş. Bütçe ve Kamu Harcamaları. Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, İstanbul 1981.
- BURKHEAD, Jesse and MINER, Jerry. Public Expenditure. Aldine Treatises in Modern Economics, Chicago 1971.
- COLEMAN, James S.. The Mathematics of Collective Action. Heinemann Educational Books, London 1973.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet. Türkiye'de Kamu Yüksek Yöneticisi ve Siyasal İktidar İlişkisi. Basılmamış Doktora Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1988.
- DAĞLI, Nuran ve AKTÜRK, Belma. Hükümetler ve Programları, (1920-1987). Üç Cilt, T.B.M.M. Yayınları, No: 12, Ankara 1988.
- DAVER, Bülent. Siyaset Bilimine Giriş. Kalite Matbaası, Ankara 1976.
- DIAMOND, Lord. Public Expenditure in Practice. George Allen Unwin Ltd., London 1975.
- DOEL, Hans Van Den. Democracy and Welfare Economics. (Translated by Brigid Biggins), Cambridge University Press, Cambridge 1979.

- DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Democracy. Harper and Row Publication, New York 1957.
- . Inside Bureaucracy. Little, Brown and Company, Boston 1967.
- DUE, John D. and FRIEDLAENDER. Government Finance. Sixth Ed., Richard D. Irwin, Inc., Illinois 1977.
- DUVERGER, Maurice. Siyasi Partiler. (Çev. Ergun Özhudun), İkinci Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 1974.
- ECKSTEIN, Harry. Pressure Group Politics, The Case of the British Medical Association. George Allen and Unwin Ltd., London 1960.
- EROĞUL, Cem. Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi). Doktora Tezi, Sevinç Matbaası, Ankara 1970.
- ESİN, Pars. Türkiye'de İşveren Sendikacılığı. A.Ü.S.B.F. Yayınları, No: 373, Ankara 1974.
- FİŞEK, Kurthan. Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili. A.Ü. S.B.F. Yayınları, No: 274, Ankara 1969.
- FRIEDMAN, Milton. Bright Promises, Dismal Performance. Harcourt Brace Jovanovich, New York 1983.
- . Essays in Positive Economics. Chicago 1966.
- . Tyranny of the Status Quo. HBJ, New York 1984.
- GREEN, Jerry R. and LAFFONT, Jean J.. Incentives in Public Decision-Making. North Holland Publishing Company, Amsterdam 1979
- GWARTNEY, James D. and STROUP, Richard. Economics: Private and Public Choice. Second Edition, Academic Press, Inc., New York 1980.
- HALLSTONES, Thomas J.. A Guide to Supply-Side Economics. Robert F. Dame, Inc., Virginia 1982.
- HERBER, Bernard P.. Modern Public Finances, The Study of Public Sector Economics. Richard D. Irwin, Inc., 1971.
- HOLTZMAN, Abraham. Interest Groups and Lobbying. The McMillan Company, New York 1967.
- HYMAN, D.N.. The Economics of Governmental Activity. Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York 1973.
- IPPOLITO, Dennis S. and WALKER, Thomas G.. Political Parties, Interest Groups, and Public Policy. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1980.

- KEPENEK, Yakup. Türkiye Ekonomisi. Beşinci Baskı, Verso Yayıncılık, Ankara 1990.
- KEY, V.O.Jr.. Politics, Parties, Pressure Groups. Fifth Edition, Thomas Y. Crowell Company, New York 1967.
- KİLİ, Suna ve GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Türk Anayasa Metinleri, Senedi İttifaktan Günümüze. T.İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1985.
- KÖKSAL, Bilge Aloba ve İLKİN, A. Rasih. Türkiye'de İktisadi Politikanın Gelişimi (1923-1973). Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. Yayınları, 1973.
- LINDBLOM, C.E.. The Intelligence of Democracy. The Free Press, New York 1965.
- . The Policy-Making Process. Foundations of Modern Political Science Series, New Jersey 1968.
- LIVINGSTON, John C. and THOMPSON, Robert G.. The Consent of Governed. The McMillan Company, New York 1963.
- MCKEAN, Roland. Public Spending. McGraw-Hill Book Company, 1968.
- NISHAN, E.J.. Welfare Economics: An Assesment. North Holland Publishing Company, Amsterdam 1969.
- MOULIN, H.. The Strategy of Social Choice. North Holland Publishing Company, Amsterdam 1983.
- MUELLER, Dennis C.. Public Choice. Cambridge University Press, New York 1979.
- MUSGRAVE, Richard A.. The Theory of Public Finance. Asian Students' Edition, McGraw-Hill Company, Inc., New York 1959.
- MUTER, Naci B.. Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım). Anadolu Matbaacılık, Manisa 1989.
- NISKANEN, William A., Jr.. Bureaucracy and Representative Government. Aldine-Atherton, Chicago 1971.
- ÖNEY, Erden. İktisadi Planlama. 4. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara 1985.
- PEACOCK, A.T. and WISEMAN, Jack. The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton 1961.
- POWELL, G.B. Jr.. Contemporary Democracies. Harvard University Press, 1982.

- SAVAŞ, Vural. Keynesyen İktisat Yıkılırken. 2. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- SAYBASILI, Kemâlî. Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985). Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1986.
- SEN, Amarty K.. Collective Choice and Social Welfare, Holden Day, Inc., San Francisco 1970.
- SÖNMEZ, Sinan. Kamu Ekonomisi Teorisi. Teori Yayınları, Ankara 1987.
- ŞENER, Orhan. Kamu Ekonomisi. 2. Baskı, Okan Yayıncılık, İstanbul 1984.
- . Kollektif Karar Alma Mekanizması. Kalite Matbaası, Bursa 1980.
- TALAS, Cahit. Sosyal Ekonomi. Sevinç Matbaası, Ankara 1976.
- TUGWELL, Rexford G.. The Economic Basis of Public Interest. Augustus M. Kelley Publishers, New York 1968.
- TULLOCK, Gordon. The Politics of Bureaucracy. Public Affairs Press, Washington, D.C., 1965.
- . Private Wants, Public Needs. Basic Books, Inc., New York 1970.
- TURAN, İltar. Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış. Der Yayınları, İstanbul 1976.
- UNAT, Nermin A.. Bürokrasi. A.Ü.S.B.F. Yayınları, No: 92-74, Ankara 1959
- WAGNER, Richard E.. The Public Economy. Markham Publishing Company, Chicago 1973.
- WILDAVSKY, Aaron. The Politics of the Budgetary Process. Third Edition, Little, Brown and Company, Boston 1979.
- YAZGAN, Turan. Türkiye'de Sendikal Hareketler (Kısa Tarihçe). Türk Dünyası Araştırmaları Yayını: 4, İstanbul 1982.
- Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi, 1923-1978. AKBANK Yayınları, İstanbul 1980.

MAKALELER :

- ABRAMS, Burton A. and DOUGAN, William R.. "The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending", Public Choice, Vol.49, 1986.
- AĞAOĞULLARI, M. Ali. "Milliyetçi Hareket Partisi". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8, İletişim Yayınları, 1983.
- AHMAD, Feroz. "Türkiye'nin Cumhuriyet Dönemi Siyasal Gelişmeleri". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 7.
- AMACHER, Ryan C. and TOLLISON, R.D. and WILLET, T.D.. "Risk Avoidance and Political Advertising: Neglected Issues in the Literature on Budget Size in a Democracy". The Economic Approach to Public Policy, (Ed. R.C.Amacher-R.D.Tollison-T.D.Willet), Cornell University Press, London 1976.
- . "The Economic Approach to Social Policy Questions: Some Methodological Perspectives". The Economic Approach to Public Policy, (Ed. Amacher-Tollison-Willet).
- ANDERSON, Garry M. and TOLLISON, R.D.. "Legislative Monopoly and the Size of Government". Southern Economic Journal, Vol. 54, No. 3, January 1988.
- ARANSON, Peter H. and ORDESHOOK, Peter C.. "Regulation, Redistribution and Public Choice". Public Choice, Vol.37, No.1, 1981.
- ATAÇ, Beyhan. "Kamu Harcamaları Analizine Pozitif Yaklaşım". E.A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, Haziran 1987.
- BECKER, Garry S.. "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs". Journal of Public Economics, Vol.28, Amsterdam 1985.
- . "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". Quarterly Journal of Economics, Vol.XCVIII, No.3, August 1983.
- BORDO, M.B. and LANDAU, D.. "The Growth of Government". Public Choice, Vol.53, 1987.
- BOWEN, H.R.. "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources". Quarterly Journal of Economics, Vol.LXIII, Harvard University, 1944.

- BRUNNER, Karl. "Reflections on the Political Economy of Government: The Persistent Growth of Government". Schweizerische Zeitschrift Für Volkswirtschaft und Statistik, Vol.114, September 1978.
- BUCHANAN, James M.. "The Constitution of Economic Policy". American Economic Review, Vol.77, No.3, 1987.
- . "Democracy and Duopoly: A Comparison of Analytical Models". The American Economic Review, Vol.LVIII, No.2, May 1968.
- . "Politics, Policy and Pigovian Margins". Theory of Public Choice, (Ed. J. M. Buchanan-R. D. Tollison), The University of Michigan Press, 1972.
- . "Politikinin Ekonomik Analizi: Kamu Tercih Teorisi". (Çev. Çoşkun C. Aktan), Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:3, Mart 1990.
- . "Public Finance and Public Choice". National Tax Journal, Vol.XXVIII, No.4, December 1975.
- . "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems". Theory of Public Choice, (Ed. Buchanan-Tollison).
- and ROBACK, Jennifer. "The Incidence and Effects of Public Debt in the Absence of Fiscal Illusion". Public Finance Quarterly, Vol.15, No.1, January 1987.
- CAMERON, David R.. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis". American Political Science Review, Vol.72, 1978.
- ÇAVDAR, Tefvik."Adalet Partisi". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8.
- . "Cumhuriyet Halk Partisi(1950-1980)". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8.
- . "Demokrat Parti". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8.
- . "İşsizliğin Toplumsal Etkileri". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 5.
- COLEMAN, James S.. "Foundations for a Theory of Collective Decisions". Social Choice, (Ed. Bernhardt Lieberman), Gordon and Breach Science Publishers, Inc., New York 1971.
- COLM, Gerhard. "Is Economic Planning Compatible with Democracy?". Essays in Public Finance and Fiscal Policy, Oxford University Press, New York 1955.

- COMANOR, William S.. "The Median Voter Rule and the Theory of Political Choice". Journal of Public Economics, Vol. 14, North Holland Publishing Company, 1976.
- CONGLETON, Roger D.. "An Overview of the Contractarian Public Finance of James Buchanan". Public Finance Quarterly, Vol.16, No.2, April 1988.
- CULLIS, John G. and JONES, Philip R.. "Fiscal Illusion and "Excessive" Budgets: Some Indirect Evidence". Public Finance Quarterly, Vol.15, No.2, April 1987.
- CUZAN, Alfred G. and HEGGEN, R.J.. "Expenditures and Votes: in Search of Demand-Sloping Curves in the United States and Great Britain". Public Choice, Vol.45, 1985.
- DEACON, Robert D.. "Private Choice and Collective Outcomes". National Tax Journal, Vol.XXX, 1977.
- DOWNS, Anthony. "Why the Government Budget is too Small in a Democracy". Politics, Programs, and Budgets, (Ed. James W. Davis), Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey 1969.
- DUVERGER, Maurice. "Kamu Masraflarının Tavanı". (Çev. Mustafa Kamalak), Atatürk Üniversitesi İşletme Dergisi, Cilt. 4, Sayı: 3-4, Kasım 1980.
- EICHENBERG, Richard C.. "Problems in Using Public Employment Data". Why Government Grows, (Ed. C. L. Taylor), Sage Publication, 1983.
- FIORINA, Morris P. and NOLL, Roger G.. "Voters, Bureaucrats and Legislators, A Rational Choice Perspectives on the Growth of Bureaucracy". Journal of Public Economics, Vol.9, 1978.
- FORTE, Francesco and PEACOCK, Alan. "Tax Planning, Tax Analysis, and Tax Policy". The Political Economy of Taxation, (Ed. A. Peacock-F. Forte), Oxford 1981.
- GOULD, Frank. "The Growth of Public Expenditures, Theory and Evidence from Six Advanced Democracies". Why Government Grows, (Ed. Taylor).
- HARRIS, C. Lowell. "Government Expenditures: Some Economic Issues". Maliye Enstitüsü Konferansları, İ.Ü.İ.F. Maliye Enstitüsü, No:41, İstanbul 1969.
- HAVEMAN, Robert H.. "Public Choice and Public Economics: The Case of Collective Failure in U.S. Water Quality Policy". Public Choice and Public Finance, (Ed. Karl W. Roskamp), Edition Cujas, Paris 1978.

- BEPER, Metin. "Bürokrasi". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 2.
- , "Değişen Türkiye'de Bazı "Geleneksel" Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimi". Amme İdaresi Dergisi, Cilt:7, Sayı:2'den Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.
- HİÇ, Süreyya. "Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Kuruluş ve Tarihiçe, KİT'lerin Ekonomimizdeki Yeri, Güncel Sorunlar ve Özelleştirme". İktisat Dergisi, İ.Ü.İ.F. Mezunları Yayınları, Sayı:278, Ocak 1988.
- HOCHMAN, Harold M.. "Individual Preferences and Distributional Adjustments". The American Economic Review, Vol. LXII, No.2, May 1972.
- JOHNSON, Harry G.. "The Economic Approach to Social Questions". Economica, Vol.XXXV, No.37, February 1968.
- LEHNER, Franz and WIDMAIER, Ulrich. "Market Failure and Growth of Government: A Sociological Explanation". Why Government Grows, (Ed. Taylor).
- LERNER, Abba P.. "The Economics and Politics of Consumer Sovereignty". The American Economic Review, Vol.LXII, No.2, May 1972.
- LIEBERMAN, Bernhardt. "Combining Individual Preferences into a Social Choice". Social Choice, (Ed. Lieberman).
- LINDAHL, Erik. "Just Taxation-A Positive Solution". Classics in the Theory of Public Finance, (Ed. R. Musgrave-Alan Peacock), McMillan Co. Ltd., New York-London 1958.
- LINDBLOM, C.E.. "Decision Making in Taxation and Expenditures". Public Finance: Needs, Sources, and Utilization, A Conference of Universities, National Bureau Committee for Economic Research, Princeton 1961.
- LUCAS, Robert E.. "The Death of Keynes". Viewpoints on Supply Side Economics, (Ed. T.J. Hailstones), Reston Publishing Company, Virginia 1982.
- MCKEAN, Roland. "Divergences Between Individual and Total Costs Within Government". The American Economic Review, Vol.LIV, No.3, 1964.
- MELTZER, Allan H. and RICHARD, Scott F.. "A Rational Theory of the Size of Government". Journal of Political Economy, Vol.89, No.5.

- . "Tests of a Rational Theory of the Size of Government". Public Choice, Vol.41, No.3, 1983.
- MILLER III, James C.. "A Program for Direct and Proxy Voting in the Legislative Process". The Economic Approach to Public Policy, (Ed. Amacher-Tollison-Willet).
- MUELLER, Dennis C.. "The Growth of Government: A Public Choice Perspective". I.M.F. Staff Papers, Vol.34, No.1, March 1987.
- . "The Social Contract and Collective Choice". Public Choice and Public Finance, (Ed.Roskamp).
- MUELLER, Dennis C. and MURRELL, Peter. "Interest Groups and the Size of Government". Public Choice, Vol.48, No.2, 1986.
- MUELLER, Dennis C. and TOLLISON, R.D. and WILLET, T.D.. "Representative Democracy Via Random Selection". The Economic Approach to Public Policy, (Ed.Amacher-Tollison-Willet).
- . "Solving the Intensity Problem". The Economic Approach to Public Policy, (Ed.Amacher-Tollison-Willet).
- . "The Utilitarian Contract". The Economic Approach to Public Policy, (Ed.Amacher-Tollison-Willet).
- MUSGRAVE, Richard A.. "Excess Bias and the Nature of Budget Growth". Journal of Public Economics, Vol.28, Amsterdam 1985.
- NELSON, Michael A.. "Voter Perceptions of the Costs of Government: The Case of Local School in Louisiana". Public Finance Quarterly, Vol.14, No.1, 1986.
- NISKANEN, William A.. "The Peculiar Economics of Bureaucracy", The Economic Approach to Public Policy, (Ed.Amacher-Tollison-Willet).
- NOAM, Eli M.. "The Efficiency of Direct Democracy". Journal of Political Economy, Vol.88, The University of Chicago Press, 1980.
- NORDHAUS, William D.. "Political Business Cycle". Review of Economic Studies, Vol.XLII, Edinburgh 1975.
- OKÇUOĞLU, Gülsevin ve ÖNDER, İzzettin. "Aşarın Kaldırılması". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 10.
- ÖNCÜ, Ayşe. "Cumhuriyet Döneminde Odalar". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 6.

- ÖNDER, İzzettin. "Türkiye'de Kamu Harcamaları". İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, No:1-4, Ekim 1970-Eylül 1971.
- . "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişme Seyri". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 5.
- PEACOCK, Alan T. and WISEMAN, Jack. "Approachs to the Analysis of Government Expenditure Growth". Public Finance Quarterly, Vol.7, No.1, January 1979.
- PELTZMAN, Sam. "The Growth of Government". Journal of Law and Economics, Vol.23, No.22, 1980.
- QUIGGIN, John. "Egoistic Rationality and Public Choice: A Critical Review of Theory and Evidence". The Economic Record, Vol.63, No.180, March 1987.
- ROBINSON, M.A. and MORTON, H.C. and CALDERWOOD, J.D.. "Why Have the Activities of Government Grown?". Politics, Programs, and Budgets, (Ed. Davis).
- ROMER, Thomas and ROSENTHAL, Howard. "Bureaucrats Versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation By Direct Democracy". Quarterly Journal of Economics, Vol.93, November 1979.
- ROWEN, Henry S.. "Assessing the Role of Systematic Decision Making in the Public Sector". The Analysis of Public Output, (Ed. Julius Margolis), National Bureau of Economic Research, New York 1970.
- SAMUELSON, Paul A.. "The Pure Theory of Public Expenditure", The Review of Economics and Statistics, Vol.XXXVI, Harvard University Press, 1954.
- SAVAŞ, Vural. "İktisat Politikası Anayasası". Maliye Yazıları, Ocak-Şubat 1989, İstanbul.
- SAX, Emil. "The Valuation Theory of Taxation". Classics in the Theory of Public Finance, (Ed. Musgrave-Peacock).
- SCHULTZE, C.L.. "The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy". Public Expenditures and Policy Analysis, (Ed. R.H.Haveman-J.Margolis), Markham Publishing Company, Chicago 1970.
- SCİTOVSZKY, T.De. "A Note on Welfare Proposition in Economics". Readings in Welfare Economics, (Ed.M.J.Farrel), The McMillan Press Ltd., London 1973.
- SIEGEL, Barry N.. "Amme Masrafları ve İktisadi Büyüme Hakkında Bazı Teorik Düşünceler". Maliye Enstitüsü Konferansları, İ.Ü.İ.F., Onyedinci Seri, İstanbul 1968.

- SOLOW, Robert M. "Science and Ideology in Economics". The Economic Approach to Public Policy, (Ed. Amacher-Tollison-Willett).
- SOYSAL, Mümtaz ve SAĞLAM, Fazıl. "Türkiye'de Anayasalar", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 1.
- SUNAR, İlkay. "Demokrat Parti ve Popülizm". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8.
- ŞAYLAN, Gencay. "Cumhuriyet Bürokrasisi". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 2.
- TEKELİ, Şirin. "Cumhuriyet Döneminde Seçimler". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 7.
- TOKSÖZ, Fikret. "Dernekler". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 2.
- TOPRAK, Binnaz. "Milli Selamet Partisi". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8.
- TULLOCK, Gordon. "Further Tests of a Rational Theory of the Size of Government". Public Choice, Vol.41, No.3, 1983.
- TUNÇAY, Mete. "Cumhuriyet Halk Partisi (1923-1950)". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8.
- "Siyasal Gelişmenin Evreleri". Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 7.
- UNGERN-STERNBERG, Thomas R. Won. "A Model of Political Process with Party Loyalty". Journal of Public Economics, Vol.21, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1983.
- WAGNER, Adolph. "The Nature of the Fiscal Economy". Classics in the Theory of Public Finance, (Ed. Musgrave - Peacock).
- WAGNER, Richard E. and WEBER, Warren E.. "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government". National Tax Journal, Vol.XXX, 1977.
- WICKSELL, Knut. "A New Principle of Just Taxation". Classics in the Theory of Public Finance, (Ed. Musgrave-Peacock).
- WISEMAN, Jack. "The Choice of Optimal Social Expenditures". Public Choice and Public Finance, (Ed. Roskamp).

İSTATİSTİKİ YAYINLAR ve RAPORLAR :

DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1985.

DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Öncesinde Gelişmeler (1984-1988), Yayın No:2190.

DPT, Tarımsal Destekleme Politikasının Esasları, Yayın No: 55, Ankara 1971.

Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1985-1990.

TESK, Hüsamettin Tiyaşan'ın Konuşması, TESK ve BESB Tarafından Tertiplenen Seminer, Bursa 5-6 Mayıs, TESK Yayın No:7.

TOBB, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel Sektör İçin Neler Getiriyor?, Ankara 1967.

TOBB, Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi, Ankara 1990.

**T. G.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi**