

MALİYE POLİTİKASI ÜZERİNDE DOĞRUDAN DEMOKRASİ ETKİSİ

Özet

Doğrudan demokrasinin yaygın bir şekilde kullanılan başlıca iki aracı yasa teklifinde bulunma hakkı ve referandumdur. Yasa teklifinde bulunma hakkı sıradan seçmenlere doğrudan kanun yapma yetkisi verirken referandum ise seçmenlere daha önce temsilcileri tarafından yasalaştırılmış olan kanunları veto etme imkânı tanımaktadır. Bir görüşe göre, politikacılar (seçilmiş temsilciler) kendi hallerine bırakıldıkları zaman genellikle seçmenlerinin tercihlerini tam olarak temsil edemez ve buna karşılık kendi kişisel gündemlerini takip ederler ya da sadece vazifeden kaçarlar. Doğrudan demokrasi seçmenlere, bu temsil sorununu telafi etme ve araçları devreden çıkarma kabiliyeti verir. Doğrudan demokrasinin araçları olan yasa teklifi ve referandum uygulamaları bazı ülkelerde, örneğin ABD’de olağanüstü yaygındır ve oldukça sık kullanılmaktadır. Yasa teklifinde bulunma hakkı sermaye transferi arayışında olan çıkar grupları için, yasama organı tarafından yapılan yasal düzenlemeden daha sağlam bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır. Yasama organı eliyle sermaye transferini gerçekleştirmenin maliyet ve güçlüğünden yorulan özel çıkar grupları, seçmenlere yönelerek belki de daha büyük başarı elde edebilirler. Öte yandan, devletin yaptığı ya da yapmaktan imtina ettiği her şey gelir dağılımını etkiler. Basit bir bakış açısıyla, doğrudan kamu harcamaları ve vergi sübvansiyonları iktisadi olarak birbirine eşittir. Devletin sermaye transferi ile elde edilen rant her iki formda da olabilir. Yapılan deneysel çalışmalarda, vergi muafiyet/istisnaların arttırılmasının vergi gelirlerini arttırdığı tespit edilmiştir. Buna göre, muafiyet/istisnaların arttırılması vergi artışlarına karşı çıkan nispeten dayanışma içinde ve iyi organize olmuş çıkar gruplarının muhalefeti kırmakta ve bunlar artık vergi artışlarına karşı yapılacak lobi faaliyetlerine kaynak ayırma konusunda isteksiz hale gelmektedirler.

Anahtar Kelimeler: Yasa teklifi, referandum, doğrudan demokrasi, servet transferi, vergi muafiyeti, vergi istisnası.

1. Giriş¹

Bu makalenin amacı doğrudan demokrasi olgusuna ilişkin olarak Amerika Birleşik Devletleri’ne odaklanarak genel bir bakış açısı ortaya koymak ve yasa teklifi ve referandum süreçlerinin, vergi yükünün özel çıkar grupları lehine ve diğerlerinin aleyhine dağıtılmasında

¹ Gary M. Anderson’ın “Referendum, Redistribution, and Tax Exemption: A Rent-Seeking Theory of Direct Democracy” başlıklı makalesinden Türkçeye çevirilmiştir.

nasıl bir fonksiyon icra ettiğini tartışmaktadır. ABD Kaliforniya Devlet Üniversitesi'nde iktisat profesörü olan Gary M. Anderson tarafından kaleme alınan söz konusu makale altı bölümden oluşmaktadır. Genel çerçevenin çizildiği birinci bölümün ardından ikinci bölümde, Amerika Birleşik Devletleri'nde eyalet düzeyinde, yasa teklifi ve referandumun temel esasları anlatılmaktadır. Üçüncü bölüm, bu mekanizmaların savunucuları ve aleyhtarları arasındaki tartışmaları ele almakta, bu müesseselerin devletin asıl seçmen tercihlerini takip etmesini engelleyen bir fonksiyon icra ettikleri şeklindeki görüşün arkasındaki ekonomik gerekçeyi araştırmakta ve kamu maliyesi üzerinde doğrudan demokrasinin gerçek etkilerine ilişkin deneysel verileri incelemektedir. Dördüncü bölüm, yasa teklifi ve referandumun, kamunun elindeki servetin transferinde alternatif araçlar olarak icra ettiği fonksiyonu tartışmaktadır. Beşinci bölüm, yakın geçmişteki vergisel yasa teklifleri ve referandumları özetlemekte ve bunların servet dağılımını nasıl etkilediğini araştırmaktadır. Altıncı bölüm, makaleyi sonlandırmaktadır.

2. Referandum, Yeniden Dağıtım ve Vergi Muafiyeti: Doğrudan Demokrasinin Bir Rant Teorisi

Kamu kesiminin mali davranışına yönelik araştırmaların odak noktası öteden beri devlet politikaları vasıtasıyla fayda ve maliyetlerin bölüştürülmesi olmuştur. Bu yaklaşımın geleneksel açıklaması elbette, devletin her zaman (biraz anlaşılabilir bir şekilde olmasına rağmen) toplumun refah seviyesini artırmayı amaçlayan bir organ olduğu ve maliye politikalarını buna uygun olarak organize ettiği şeklindedir. Buna göre, kamu harcamaları ve özel üretimin vergilendirilmesi öyle bir şekilde yapılmıştır ki, serbest piyasanın kamusal mal ve hizmetleri topluma ideal bir biçimde sağlama konusundaki “başarısızlık” eğilimi toplumun refah seviyesini düşürmemiştir. Bu “kamusal fayda” modeli, devletin aslında piyasa ekonomisini destekleyen bir siper vazifesi gördüğünü ve kamusal karakteristiği olan ve kar amaçlı özel sektör işletmelerinin üretemediği ya da üretmeye isteksiz olduğu varsayılan mal ve hizmetleri (tüketiminde rekabet olmayan ve hiç kimsenin tüketiminden mahrum edilemeyeceği mal ve hizmetler gibi) tedarik ettiğini ifade etmektedir. Bu nedenle devlet, verimliliği artıran ve bireylerin toplumsal maliyete katlanmadan kamusal mal ve hizmetlerden yararlanmasının önüne geçerek sosyal refahı yükselten bir kurtarıcı güç olarak kabul edilmiştir.

Bu cazip verimlilik odaklı devlet davranışı teorisinin sadece bir problemi vardı; teori tamamıyla gerekçelerden yoksundu ve bu nedenle neredeyse tamamen inandırıcılıktan uzaktı. “Kamusal fayda modeli” netice itibarıyla son 30 yılda Kamusal Tercih hareketinin konsantre (ve kapsamlı) saldırılarıyla bozguna uğratıldı. Arka arkaya yayınlanan tezler, raporlar ve makaleler, devletin özveriyle toplum refahını maksimize etmeyi amaç edinen ve yalnızca kamusal mal ve hizmetlerden maliyetine katlanmadan yararlanılan alanlarda faaliyet gösterdiği anlayışını acımasızca bozguna uğrattı. Hayır, politika yapımcıları da tıpkı diğer insanlar gibidir ve kendi kişisel servetlerini maksimize etmeyi vaat eden politikaları uygularlar. Nitekim, kamu sektörünün özverili ve etkili bir biçimde ekonomiye müdahale ederek, kamusal mal ve hizmetlerden maliyetine katlanmadan yararlanılmasının önüne geçmeye çalıştığı şeklindeki anlayışın sadece bir fantezi ve bir devletçi peri masalı olduğu

ortaya çıktı. Devlet, serbest piyasanın söz konusu problemlerini çözmek için yola çıkan bir organ değildir; aksine, en yüksek teklifi veren lehine (her ne kadar oldukça verimli bir piyasada olsa da) zorla servet transfer eden dev bir rant makinesidir.

Günümüzde, devlet politikalarına ilişkin söz konusu Kamusal Tercih açıklaması (daha az romantik fakat çok daha gerçekçi) kamu maliyesi akademisyenleri tarafından genel olarak kabul edilmiş, geleneksel Pigou modelini kabul eden kamu sektör analisti kalmamıştır. Bununla birlikte, kamusal fayda modelinin özü canlı ve sağlıklı olarak varlığını sürdürmektedir. Kamu harcamalarındaki artışın organize baskı gruplarının lobi faaliyetlerinin neticesi olduğu geniş bir kesim tarafından kabul edilmesine rağmen, söz konusu harcamalar üzerindeki çeşitli kısıtlamaları destekleyenler, hala destekledikleri mekanizmaların (denk bütçe, veto hakkı, yeni harcama ve/veya vergileme konusunda nitelikli çoğunluk şartı vb.) tam tersine gerçekten özverili ve sosyal refahı artırıcı çabalar olduğuna inanmaktadırlar. Söz konusu bu özverili mekanizmalardan bir tanesi, kimi zaman “doğrudan demokrasi” olarak da nitelendirilen mekanizmanın aracı olan yasa teklifi ve referandum müesseseleridir.

Yasa teklifinde bulunma hakkı sıradan seçmenlere doğrudan kanun yapma kabiliyeti vermektedir. Referandum ise seçmenlere daha önce temsilcileri tarafından yasalaştırılmış olan kanunları veto etme imkânı tanımaktadır. Bir görüşe göre, politikacılar (seçilmiş temsilciler) kendi hallerine bırakıldıkları zaman genellikle seçmenlerinin tercihlerini tam olarak temsil edemez ve buna karşılık kendi kişisel gündemlerini takip ederler ya da sadece vazifeden kaçarlar. Doğrudan demokrasi seçmenlere, bu temsil sorununu telafi etme ve aracıları devreden çıkarma kabiliyeti verir.

Diğer bir deyişle, doğrudan demokrasinin söz konusu bu müesseseleri, politika yapıcılarının davranışları üzerinde bir çeşit anayasal kısıtlama anlamına gelmektedir. Bu araçların varlığı rant peşinde koşmayı politikacılar için daha az cazip hale getirir. Zira, bu durumda yasama faaliyetlerinin büyük bölümü daha az güvence altında ve dolayısıyla özel çıkar grupları için daha az değerli olacaktır. Bir çıkar grubunun yasal bir düzenleme yaptırarak lobicilikte elde ettiği görünür başarısı ne olursa olsun, eğer seçmenler söz konusu yasal düzenlemeyi bir referandum ile iptal ederlerse, bu başarı hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Elbette bu durum, seçmenlerin gerçek tercihinin doğru ifadesinin, kısıtlı ve daha küçük bir kamusal rant makinesi ile sonuçlanacağı varsayımına dayanmaktadır. Eğer seçilmiş temsilcilerin rant arayışı sadece görevlerini yerine getirmemekle sınırlı kalıyorsa ve ortalama seçmen kitlesi daha büyük ve daha geniş bir devlet talep ediyorsa, doğrudan demokrasi uygulaması kamu aktivitesinin büyüklük ve alanında artışa yol açabilir. Bununla birlikte, dikkatlerini bunların üzerine toplayan akademisyenlerin çoğunluğu tarafından devlet iktidarı üzerindeki kısıtlamalar olarak kabul edilen bu müesseseler, belki de devletin büyümesi konusunda, ortalama seçmenin tercihlerini dikkate almaksızın baskı yapan tekel kesimin bu yöndeki eğilimlerini azaltabilirler.

Bununla birlikte, doğrudan demokrasi coşkusu (hem destekleyen hem de karşı çıkanların) arasında kaybolma eğiliminde olan ciddi bir sorun bulunmaktadır. Şöyle ki, yasa teklifi ve referandumun devlet bütçesi üzerindeki etkilerine ilişkin dikkatli bir çalışma, bunların bütçe

üzerinde çok az bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Yasa teklifi ve referandumun açıkçası çok büyük etkisi bulunmamaktadır ve görünen odur ki bu coşkulu ihtilaf esas itibariyle yanlış yönlendirilmiş ve anlamsız bir ihtilafıdır.

Bu çalışmalar, yasa teklifi ve referandum uygulamalarının kamu sektörünün büyüklüğü ve kapsama alanı üzerinde tutarlı bir etkisi olmadığını da göstermektedir. Bazen, doğrudan demokrasi uygulaması kamu sektörünün büyümesini kısıtlar görünmektedir. Fakat diğer zamanlarda bu müesseselerin tam aksi yönde etkili olduğu görülecektir. Desteğini ya da muhalefetini bu müesseselerin kamu sektörünün büyümesi önündeki etkili kısıtlar olduğu varsayımına dayandıranlar maalesef hata yapmaktadırlar.

Söz konusu seçmen araçlarının kamu sektörünün ölçümlenebilir performansı üzerindeki etkileri bir yana, yasa teklifi ve referandum uygulamalarının, doğrudan demokrasi uygulamasıyla ortaya çıkan vergilerin yükünü çekenler ile kamu harcamalarından yararlanan kesimlerin servetleri üzerinde bir etkisinin olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir.

Her ne zaman devlet topluma zorunlu mali yükümlülükler (vergi) getirdiğinde, ister gelir beklentisi ister belirli davranışları caydırmak amacıyla (sigara tüketimi vb.) yapılmış olsun, üretici ile tüketici arasında paylaşılacak olan bir vergi yükü ortaya çıkar. Bu paylaşım süreci özel çıkar gruplarının etkisine açıktır ve bu gruplar vergi yükü dağılımını kendi lehlerine etkilemek amacıyla yatırım yapabilirler.

Yakından incelendiğinde, yasa teklifi ve referandumun, genellikle vergilendirme ya da kamu harcamaları yoluyla servet üzerinde ortaya çıkan yükün yeniden dağıtım fonksiyonunu yerine getirdiği görülmektedir. Doğrudan demokrasi özel çıkar gruplarına, vergi istisnaları yoluyla yasama organının yapabileceğinden çok daha uzun süre geçerli ve çok daha sağlam olacak şekilde servet transferi yapma imkânı getirmektedir.

3. Pratikte Doğrudan Demokrasi: ABD Deneyimi

Vergi koyma gücü federal devlet ve eyaletlerin siyasi yetkisi içindedir... ve sandığın siyasi denetimine tabidir. Vergilendirmenin siyasal denetimi özellikle güçlüdür çünkü vergilere ilişkin kararlar olağanüstü bir şekilde görünür ve hassastır. Bu yüzden, vergi koyma gücü, belki de diğer siyasal yetkilerin tümünden daha fazla, seçmen iradesine dayanır². (Bruce D. La Pierre, 1993)

Modern bir temsili demokraside, ortalama seçmenin tercihleri olduğu gibi doğrudan ifade edilmez, genellikle siyasetçilerin “süzgecinden” geçirilir. Ancak siyasilerin aracılığı tek yol değildir. Pek çok ülkede seçmenlerin çeşitli kamusal politika kararları almasına imkân veren kurumlar mevcuttur. Bu kurumlar “yasa teklifinde bulunma hakkı” ve “referandum”dur.

² La Pierre, D. Bruce, 1993, Enforcement of Judgements Against States and Local Government: Judicial Control Over the Power to Tax, George Washington Law Review 61 (January)

Yasa teklifinde bulunma hakkı, seçmenlere yeterli imzayı toplayarak hazırladıkları yasa teklifini halkoyuna sunma imkânı verir. Referandumda ise yasanın yasama organı tarafından kabul edilmesinden sonra halkoylaması yapılır. Amerika Birleşik Devletleri’nde yirmi dört eyalette seçmenlere yasa teklifinde bulunma hakkı verilmiştir. Neredeyse tüm eyaletlerde (Vermont hariç) vatandaşlar her anayasa değişikliğini yasa teklifi ya da referandum yoluyla oylama imkânına sahiptir. Amerika Birleşik Devletleri’nin pek çok şehrinde ve yerel yönetimlerinde bu mekanizmaları kullanan seçmenler yasaları denetime tabi tutabilirler. Bunun ötesinde, doğrudan demokrasi yasama faaliyetinin oldukça esaslı bir parçasını oluşturmaktadır. Aslında, doğrudan demokrasinin bu araçları olağanüstü yaygındır ve oldukça sık kullanılmaktadır. Örneğin, 1998 seçimlerinde 200’ün üzerinde yasa teklifi ve anayasa değişiklik teklifi 16 eyalette halkoyuna sunulmuştur.

Yasa teklifi ve referandum seçmenlere, politik gündemi, yasal ve anayasal değişiklik tekliflerini halkoylamasına götürerek veya yasama organının kabul ettiği yasaları veto ederek doğrudan belirleme imkânı vermektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde bu imkan sadece eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde mümkünken, İsviçre gibi bazı federal devletlerde merkezi hükümet seviyesinde de uygulanabilmektedir.

Vatandaşlar yasa teklifinde bulunma hakkını kullanarak, aslında halk oylamasına sunulacak teklifin kabul için yeterli sayıda imzaya sahip olduğunu öngörerek yasa teklifini yazabilirler. Yasa teklifini hazırlayanlar, referandumun da mümkün olduğu eyaletlerde, genellikle tekliflerini anayasanın daha güçlü hukuki statüsünden dolayı anayasal bir teklif olarak sunarlar. Bu suretle yapılan anayasa teklifleri genellikle sadece yeni bir halk oylaması ile değiştirilebilirken, yasa teklifleri çoğu eyalette yasama organı tarafından değiştirilebilir. Yeterli imza sayısına ulaşan yasa teklifleri ya doğrudan halk oylamasına sunulur ya da yasama organına gönderilir. Bu durumda, eğer yasama organı öngörülen sürede teklifi yasalaştırmazsa, teklif sahipleri ek imza toplayarak teklifi halk oylamasına götürme hakkına sahiptir. Beş eyalette her iki yönteme de izin verilmektedir ve teklif sahipleri genel olarak doğrudan halk oylamasına gitmeyi tercih ederler.

Yasa teklifinin aksine, referandum, yerel ya da eyalet yasama organları tarafından daha önce yürürlüğe konulmuş olan yasaların oylanmasına imkân vermektedir. Burada da normal olarak belirli sayıda imza toplanması gereklidir. Referanduma örnek olarak, Kaliforniya eyaletinin adil iskan (fair housing) yasasının 1964’te referandum ile yürürlükten kaldırılması gösterilebilir. Yasama organı da referandum talebinde bulunabilir. Örneğin, tüm eyaletlerde (Delaware hariç) anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması zorunludur ve çoğu eyalette yasama organları yasal düzenlemeleri, seçmenin onayını alabilmek için halkoyuna sunarlar.

Söz konusu halkoylamasına sunulan yasal düzenlemelerin çoğu Batı Amerika’da (Amerika’nın eyalet bazında ilk iki halk oylaması Oregon’da yapılmıştır.) son yüzyılın ilk iki on yılında (örneğin “Liberal Dönem” boyunca) hayata geçirilirken, ülkenin geri kalanında 1975’ten bu yana az sayıda halk oylaması yapılmıştır. Batı Amerika’da halk oylamasına sunulan başlıca konular liberallerin gündem konularıydı (gelir vergisi, senatörlerin doğrudan seçimi, kadınların oy kullanma hakkı vb.) ve bu eyaletlerde yönetimde liberallerin hakimiyeti

vardı. Mississippi'nin doğusunda sadece 8 eyalette yasa teklifi ve/veya referandum uygulaması varken, Mississippi'nin batısında sadece 6 eyalette bu haklar bulunmamaktadır.

1970'lerin sonu itibariyle, yasa teklifinde bulunma hakkı ve referandumun olmadığı bazı eyaletlerde bu uygulamaları hayata geçirmeye yönelik ciddi girişimler (bazısı başarılı bazısı başarısız) olmuştur. New Jersey, Hawaii, Texas ve Minnesota girişimde bulunan eyaletler arasındadır. Bu uygulamaların mevcut olduğu eyaletlerde ise uygulama sıklığı artmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde halen ulusal bazda yasa teklifinde bulunma ve referandum hakkı bulunmamaktadır. Fakat, son dönemde bu uygulamaları ulusal bazda da yürürlüğe koymak yönünde yoğun çalışmalar yapılmaktadır. Dünyanın diğer pek çok federal devletinde bu mekanizmalar uygulanmaktadır ve Amerika Birleşik Devletleri'nde de benzer bir ulusal sisteme doğru gidüş görülmektedir.

4. Doğrudan Demokrasi Etkisinin Değerlendirilmesi: İyi, Kötü yada Önemsiz?

Yasa teklifinde bulunma ve referandum hakkı etrafındaki tartışmalar sürüp giderken, pek çok yazar bu mekanizmaların kamu politikası hazırlığı ve uygulaması üzerindeki çok önemli rolü konusunda ikna olmuş görünüyor. Doğrudan demokrasiye karşı çıkanlar, bu kurumsal mekanizmaların önemli etkileri olduğunu kabul ediyorlar ancak bu etkilerin neredeyse tamamen negatif olduğunu ileri sürüyorlar.

İtirazların ana kaynağı büyük ihtimalle mali olmayan uygulamaları içeriyor. Örneğin, Miller'in yasa teklifinde bulunma hakkına karşı eleştirisini ele alabiliriz. Miller, doğrudan halk oylamasına dayalı yasa tekliflerinin, tasdik edici aksiyon programları, azınlık hakları, cinsiyet ayrımını engellemeye dönük çabalar ve benzeri girişimler için kullanıldığını ve sonuçta "yasa yapıcılığının tehlikeli bir örneğini" oluşturduğunu ileri sürmektedir. Bu mekanizmalara karşı çıkanların çoğu gibi Miller da muhalefetini iki temel probleme dayandırmaktadır. Birincisi, bir yasa teklifi kampanyasında güç, halka karşı hesap verme yükümlülüğü olmayan küçük bir grubun elinde toplanmaktadır. Bir başka deyişle, doğrudan demokrasi esas itibariyle anti-demokratiktir. İkincisi, daha büyük serveti olan grup muhtemelen daha büyük bir medya desteğine sahip olacak ve konuları kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirme kabiliyeti de daha fazla olacaktır. Buna göre, pratikte, yasa teklifinde bulunma hakkı, servet dağılımındaki eşitsizliği yansıtmaktadır ve bu gerçek, doğrudan demokrasinin bu eşitsizliği arttırdığına yönelik bariz bir görüş olmamasına rağmen oldukça anlamlıdır. Diğer taraftan, iyi finanse edilen seçilmiş bir grup, bu problemleri çözmek için bir kampanya yürütme gücüne sahip olduğunda, temel demokratik ilkeler olan eşit temsil ve çoğunluk ilkeleri gerçekleşmiş olur.

Yasa teklifi ve referandumun taraftarları, bu müesseselerin kullanılmasının politik karar alma süreçlerine, en azından ortalama vatandaşın gözünde büyük bir meşruiyet kazandırdığını ileri sürmektedirler. Bunlar, seçilmiş temsilcilerin özel çıkar gruplarının ricalarının (rüşvet dahil) etkisi altında kalarak kamu yararına aykırı kararlar alabilirken, yasa teklifi ve referandum uygulamalarının bu tür kanunsuz etkilerden büyük ölçüde uzak olduğunu iddia etmektedirler.

Bu anlayış, esas itibariyle doğrudan demokrasinin reform dönemi (Progressive Era, 1890-1920) savunmasıdır.

Ancak, taraftarların çoğu bu mekanizmaları kullanırken “iktisadi” rasyonalizasyonun bir türüne dayanmaktadırlar. Bu bakış açısı doğrudan demokrasi üzerine daha mantıklı ve tatminkâr bir alternatif perspektif sunmaktadır. Yasa teklifi ve referandumun önemli bir potansiyel faydası, seçmenlere, organize çıkar gruplarının yasama organını ele geçirme eğilimlerinden kurtulma imkânı vermesidir. Zira, söz konusu çıkar grupları yasa yapma sürecini kendi çıkarları doğrultusunda ve çoğu zaman seçmen kitlesinin genel çıkarlarıyla uyumlu olmayan bir şekilde yönetebilirler.

Organize çıkar gruplarının yasa teklifinde bulunma sürecine hakim oldukları genel olarak kabul görmektedir. Görünüşte demokratik süreci “vatandaş yasa koyuculara” açmak amaçlanmışsa da, doğrudan demokrasinin pratikteki uygulaması, bu müesseselerden potansiyel olarak faydalanabilecek olan kişi ve gruplara karşı açıkça bariyerler koymaktadır. Zorunlu sayıdaki imzanın toplanmasından sonra, yasa teklifinin sponsorları, yasa teklifini başarılı bir şekilde halka anlatabilmek için genellikle zor olan kaynak bulma işine başlamak zorundadırlar. Kaçınılmaz olan yüksek maliyet, vatandaşları bu süreci kullanmaktan bütün bütün vazgeçirebilecektir.

Doğrudan demokrasinin iktisadi analizinde anahtar mesele temsil teorisinin uygulamasıdır. Ne zaman bir kişi başka bir kişinin servetini etkileyen kararlar almaktan sorumlu olursa, orada bir temsilci – müvekkil ilişkisi mevcuttur. “Temsil” problemi, temsilcinin fiili davranışı ile müvekkilin çıkarları arasındaki ayrışmayı kapsar. Siyasi bağlamda, temsil problemi politikacı/temsilcinin, mesaisini seçmen/müvekkillerinin amaçları doğrultusunda çaba sarf etmek yerine, bencilce kendi kişisel gündemini takip etmesi şeklinde karşımıza çıkar. Başlıca siyasi temsil problemi, seçilmiş temsilcilerin, çıkarların çatıştığı durumlarda, seçmen çoğunluğunun çıkarları yerine iktisadi baskı gruplarının çıkarlarına hizmet etmeleridir.

İşlem maliyetleri temsil teorisinin uygulamasına yön vermektedir. Siyasal katılımı ilişkili işlem maliyetleri çok yüksektir ve temsilcilerin (bu örnekte siyasetçiler) politikaları müvekkillerin (seçmenlerin) tercihlerini olduğu gibi yansıtma konusunda başarısızdır. Seçilmiş temsilciler, kişisel düşünceleri ya da kişisel servetlerini artırma maksadıyla kendi gündemlerini takip etme eğiliminde olmaktadır. Bu maksat, tekrar seçilebilmek için yeterli sayıda seçmen desteğini alabilme ihtiyacı ile sınırlanmaktadır. Ancak pratikte bu kısıt meşhur, maliyetlerin paylaşılması yerine faydaların bir kesimde toplanması olgusu nedeniyle zayıflamaktadır.

Düzenli aralıklarla yapılan seçimler söz konusu temsil problemine bir sınırlama getirmektedir. Şöyle ki; seçmenler, teorik olarak, görevini yerine getirmeyen temsilcileri değiştirme imkânına sahiptir. Ancak, umulan fayda bir kesimde toplanma eğilimindeyken siyasal katılımın maliyetinin nispeten yüksek olması nedeniyle çok adaylı seçimler, siyasetçi/temsilcilerin fırsatçılığına karşı bir kalkan olarak kısmen verimsiz olmaktadır.

Modern demokratik sistemlerin ortak bir özelliği, atanmış memurların, düzenleyicilerin ve diğer memurların (bürokrasi) kamusal karar alma sürecinde dikkate değer orandaki büyük rolüdür. Bu insanlar pek çok kamu kaynağına erişimi kontrol altında tutarlar ve görünürde seçilmiş devlet görevlilerinin memurları gibi görev yaparlar. Bu yüzden, teoride, söz konusu bürokrasi tıpkı siyasetçiler gibi seçimin getirdiği sınırlamalara tabidir. Ancak pratikte, bürokrasi seçilmiş devlet görevlilerinden (müvekkillerinden) ciddi oranda bağımsız hareket eder.

Söz konusu kişisel gündemler kamu bürokrasisinin kişisel maksimizasyon fonksiyonunu yansıtmaktadır. Bu gündemler sürekli olarak daha büyük bütçe (maaş artışları ve/veya sosyal hakların kuruma tahsis edilen bütçe ile yakından alakalı olduğu varsayımıyla) talebi anlamına gelir veya ilgili kurum/bürokrat tarafından kendi ideolojik gündemi doğrultusunda kullanılır.

ABD eyaletlerinde yasa teklifi müessesesi Liberal Dönem’de kullanılmaya başlanmış ve ekonomiye geniş kapsamlı devlet müdahalesini destekleyenler tarafından alenen savunulmuştur. Eyalet yasama organlarındaki yolsuzluk söylentileri, geniş kapsamlı devlet müdahalelerine ve kaynaklar üzerindeki devlet kontrolüne yönelik kamuoyu desteğini muhtemelen düşürmüş ve hırslı iş adamlarının kendi bencil çıkarlarını elde etmelerine (gerektiğinde rüşvet vererek) izin vermiştir.

Bu yüzden, yasa teklifi ve referandum formundaki doğrudan demokrasi uygulamasının, seçmen çıkarlarını siyasetçilerin potansiyel fırsatçılıklarına karşı koruyan bir tür kalkan vazifesi gördüğü söylenebilir. Burada seçilmiş temsilcilerin davranışlarını disiplin altına alan faktörleri ele alabiliriz. Bürokratlar (atama usulüyle daimi göreve gelen politika yapıcılar gibi) ve mahkemeler siyasetçilerin rant arayışlarını, mükemmel olmasa da bir dereceye kadar sınırlandırabilirler. Bunun mükemmel olmamasının birkaç nedeni vardır. Bir problem, bu aktörlerin siyasetçilerin rant arayışlarını engelleme yetkilerinin anayasa ile sınırlandırılmış olmasıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi devletin farklı organlarının birbirlerinin yetki alanına girmesini sınırlandırır. (Söz konusu anayasal hükümler elbette değiştirilebilir ancak genellikle sadece siyasetçilerin görevde kalma sürelerini garanti altına alma pahasına yapılabilir.) Ayrıca, bürokratlar ve yargı mensupları genellikle siyasetçilerin çıkarlarına ne kadar uygun hareket ettikleriyle orantılı olarak ödüllendirilirler ve bunun neticesinde yasama organına karşı etkili bir muhalefet sergilemek için çok zayıf bir motivasyona sahiptirler. Referandum bu motivasyon problemini ortadan kaldırır ve seçmenlere devlet politikalarına ilişkin tercihlerini doğrudan ifade etme imkanı sunarak seçilmiş temsilcilerin görev suiistimallerine karşı daha etkili bir bariyer koyar.

Yasa teklifinde bulunma hakkı ise esas olarak yasama organından bağımsız olarak yasa yapma yetkisini ifade eder. Referandum ve yasa teklifi araçları, kamu politikasının kontrolünü seçmenlere bırakır. Seçilmiş temsilcilerin maaşlarının belirlenmesini örnek olarak ele alabiliriz. Yasama organları genellikle siyasetçilerin maaş, ek ödeme ve emekli maaşı artışına ilişkin düzenlemelerini gizlemek ya da saklamak için ciddi çaba gösterirler ve bu suretle takip edilmesi ve dolayısıyla karşı çıkılması zor rantlar elde ederler. Yasa teklifi ve referandum bu problemi etkili bir şekilde devre dışı bırakır.

Siyasetçilerin rant arayışı elbette mali haklarına ilişkin olmak zorunda değildir. Aksine, siyasetçiler cömert hastalık izinleri, görevini tam anlamıyla yerine getirmede gevşek davranma ya da işten kaçınma gibi mali olmayan haklar peşinde de olabilirler. Referandum, rant peşinde koşan siyasetçilere karşı etkili bir kurumsal araç olarak kullanılabilir.

Seçilmiş temsilcilerin görevi kötüye kullanmaları, seçmen tercihlerinin aksine bir ideolojik gündem takip etme şeklinde de olabilir. Eğer kamu harcamaları ortalama seçmenin gerekli olduğunu düşündüğünden daha fazla artıyorsa, (rasyonel cehalet ya da mali illüzyon nedeniyle) yasa teklifi ve referandum, seçmenlere kamu aktivite ve harcamalarının verimsiz bir şekilde büyümesini engelleme imkânı vererek bu eğilimi kontrol altına alabilir.

Yasa teklifi ve referandum üzerinde koparılan kıyamete bakıldığında, bu enstrümanların kendilerini var eden politik sistemlerin işleyişi üzerinde çok önemli bir rol oynadıklarını düşünmek doğal olacaktır. Ancak gerçekte bu ilişki oldukça zayıftır. Aslında doğrudan demokrasinin, en azından kamu harcamalarını kontrol altına alma konusunda çok büyük bir değişiklik getirmediği savını destekleyen pek çok deneysel veri bulunmaktadır.

Deneysel çalışmaların bir kolu, yasa teklifinde bulunma hakkının mevcudiyetinin hükümet politikalarının oluşumunu nasıl etkilediği üzerinde yapılmaktadır. Söz konusu çalışmaların büyük bölümü yasa teklifinde bulunma hakkının kamu harcamaları üzerindeki etkisi üzerine yoğunlaşmıştır. Deneysel sonuçlar esas itibarıyla karmaşıktır. Birincisi, bazı çalışmalar bu hakkın kamu harcamalarını artırdığını tespit etmiştir. Bununla birlikte, diğer bazı çalışmalar kamu harcamalarının, bu müessesenin yokluğu halinde gerçekleşecek harcamalardan sistematik olarak (her ne kadar az bir farkla olsa da) daha az olduğunu ortaya koymuştur. Bunlar dışındaki diğer çalışmalar da ise bu müesseselerin varlığının çok az bir fark meydana getirdiği ileri sürülmüştür.

Matsusaka³ tarafından yapılan doğrudan demokrasinin ABD'deki tarihine ilişkin çalışma çok önemli ve aydınlatıcıdır. Matsusaka, bu müesseselerin Amerika'daki tarihi geçmişinin, bazılarının bu müesseselerin kamunun büyümesini sınırlandırıcı doğrultuda işlediği şeklindeki iddialarıyla uyumlu olmadığını ortaya koymaktadır. Aksine, yasa teklifinde bulunma hakkı ve referandumun asıl amacı kamunun büyümesini kolaylaştırmak ve hızlandırmaktır.

Matsusaka yasa teklifinde bulunma hakkı konusunda üç eyaleti, Kaliforniya, Kuzey Dakota ve Oregon, incelemiştir. Bu eyaletlerin seçilme nedeni bunların yasa teklifinde bulunma hakkını 1900 – 1950 yılları arasında uygulayan başlıca eyaletler olmasıdır. Matsusaka bu eyaletlerde söz konusu müessesenin her zaman kamu harcamalarını artırmak için kullanılmadıysa da, uygulamaların çoğunda kamu harcamalarını artırdığını ortaya koymuştur. Kaliforniya'da yasalaşan 9 yasa teklifinin 7'si kamu harcamalarını, vergileri ya da kamu borçlanmasını arttırmıştır. (4'ü eğitim, 1'i gaziler, 1'i yaşlı ve körler, 1'i otoyollar için) Kuzey Dakota'da yasalaşan 11 yasa teklifinin 3'ü kamu harcamalarını arttırmış, (yaşlılar, mali açıdan

³ Matsusaka, John G. (2000), Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century, Journal of Law and Economics 25 April, sayfa: 99-123.

zorda olan okullar ve otoyollar için) 2'si vergileri arttırmış ve 2'si de kamu borçlanmasını kolaylaştırmıştır. Oregon'da ise yasalaşan 14 yasa teklifinin 3'ü kamu harcamalarını arttırmış,(1'i devlet okulları, 1'i yaşlılar, 1'i tarımsal krediler için) 3'ü vergileri arttırmış ve 1'i de kamu borçlanmasını kolaylaştırmıştır. Bu üç eyalet toplamında, 21 yasa teklifi kamu harcamalarını, vergileri veya kamu borçlanmasını arttırırken 11 tanesi kamu harcamalarını, vergileri veya kamu borçlanmasını azaltmıştır.

Matsusaka ayrıca yeterli oyu alamayıp başarısız olan yasa teklifleri sayısının başarılı olup yasalaşanlardan çok daha fazla olduğunu belirtmektedir. Yasa tekliflerinin çoğu ya halkoylamasına sunulmayı başaramamış (muhtemelen yeterli sayıda imza toplayamadıkları için) ya da halk oylamasında yeterli oyu alamamıştır. Özellikle vergileri ve harcamaları kısıtlamaya yönelik bazı girişimler başarısız olmuştur. Kaliforniyalı seçmenler 1918'de okul vergilerindeki artışı sınırlayan yasa teklifini, 1936 ve 1939'da gelir vergisini kaldırmayı öngören yasa tekliflerini reddetmiştir. Kuzey Dakota 1924'te emlak vergisi sınırlamalarını, 1934'te okul vergilerine ilişkin sınırlamaları ve 1944'te de eyalet gelir vergisinin kaldırılmasını öngören yasa tekliflerini reddetmiştir. Oregon'lu seçmenler 1926'da motorlu araçlar ruhsat harcının düşürülmesini, 1932'de vergi ve kamu borçlanmasına sınır getiren düzenlemeleri, 1934 ve 1936'da ise emlak ve okul vergilerine sınırlama öngören yasa tekliflerini reddetmiştir. Matsusaka, başarısız olan yasa teklifi girişimlerinin çoğunun ilginç bir şekilde eyalet harcamalarını ya da vergileri artıracak olan düzenlemeler olduğunu ifade etmiştir.

Yasa teklifi ve referandum genellikle mali yasal bir düzenleme formunda olur ve kamu aktivitelerinin fayda ve maliyetlerin paylaşılmasına ilişkin önemli etkilerde bulunur. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde bu ilişki daha yakından incelenecektir.

5. Kamulaştırma, Yeniden Dağıtım ve Muafiyet/İstisnalar: Servet Transferleri ve Doğrudan Demokrasi

Vergi yükünün dağıtılmasında yasa teklifi süreci ABD'de oldukça yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Kaliforniya'da 13 numaralı yasa teklifinin (bu teklif takip eden 20 yıl için vergisel alandaki yasa tekliflerinin önünü açmıştır.) yasalaşmasından bu yana toplam 130 yasa teklifi çeşitli eyaletlerde halkoylamasına sunulmuştur.

Son kırk yıllık dönemde devlet davranışına ilişkin “çıkar grubu teorisi”, deneysel açıdan zenginliğini ve güçlü bir açıklayıcı araç olduğunu göstermiştir. Bu teorinin uygulamaları; çevre düzenlemeleri, federal kamyon taşımacılığı düzenlemeleri, eyalet yasama organlarının çalışmaları, Kongre'nin organizasyonu, merkantalizmin açıklanması gibi tarihi problemler ve federal devletin son dönemdeki büyümesi gibi çok geniş bir alana yayılmıştır.

Çıkar grubu teorisi, hükümetlerin izlediği kamu harcamaları, vergi ve diğer politikaların, siyaset arenasında (yasama organı gibi), üyelerinin faydalarını maksimize etmek ve maliyetlerini minimuma indirmek için rant peşinde koşan çıkar grupları arasındaki mücadelenin sonucu olduğunu ifade etmektedir. Bu modele göre, politika uygulamaları, çıkar gruplarına siyasi karar alıcılar tarafından servet transferlerinin yapıldığı siyaset arenasındaki

dengeyi ifade eder. Bu yapı tahminen verimli bir şekilde çalışmakta ve servet transferlerinin getirdiği ağır maliyetler minimuma indirilmektedir.

Buna göre, yasama organının elinde çeşitli vergi muafiyet ve istisnaları bir araç olarak durmakta ve yasama organı belirli vergi artışlarına muhalefet eden kişi ya da grupları, söz konusu vergi artışlarına paralel olarak getireceği vergi istisnaları ile vergiden arındırmak suretiyle bunların muhalefetini bertaraf etmektedir. Bir başka deyişle, yasama organı muafiyet ve istisnaları stratejik bir şekilde düzenleyerek, belirli bir vergi artışını etkili bir şekilde bloke edebilecek olan muhalifleri vergi istisnalarını kullanarak satın almaktadır.

İyi organize olmuş çıkar grupları yasama organı tarafından satın alındığında, vergi artışlarına karşı muhalefet sadece siyasi olarak organize olmayan kesimlerden geleceği için genel vergi seviyesi yükselir. Ancak elbette vergi artışlarının bir limiti vardır ve bu limit bireylerin etkin bir siyasi hareket organize etmek için katlanmayı göze alacakları maliyete eşittir.

Organize çıkar grupları birkaç nedenden dolayı lobi sürecine hakim olurlar. Örneğin, yasa teklifi çalışmalarına ilişkin masrafları karşılama konusunda çok büyük bir avantaja sahiptirler. Ayrıca, bir kısım teori literatürünün gösterdiği gibi küçük çıkar grupları, potansiyel seçmenin çoğunluğunun desteklediği politikalara, özellikle yasa tekliflerinin karmaşık ve bilginin sınırlı ve maliyetli olduğu durumlarda, destek toplayabilirler. Çıkar grupları arasında nispeten az çatışmanın olduğu eyaletlerde, “sınırlı” çıkarların yasa teklifi mekanizmasını daha büyük bir başarıyla kullanma ihtimalinin yüksek olduğu tahmin edilebilir. Aksine, birbirine karşı muhalif grupların bulunduğu yerde, aynı tür “sınırlı” çıkarların başarısı daha az olacaktır.

Kanun yoluyla yapılan servet transferlerinin yasal güvencesi yasa değişikliği ya da yasa iptaline göre farklılık arz etmektedir. Yasa ile yapılan servet transferi değişken yasal koalisyonlara karşı örneğin anayasal bir değişiklik ile yapılabildiği göre daha savunmasızdır. Daha sağlam bir sermaye transferi “sözleşmesi”, ceteris paribus, daha değerlidir. Fakat sağlamlılığı arttırmak maliyetlidir ve diğer faktörler eşit değildir. Bu yüzden, sermaye transferine yol açan yasaların sağlamlık ve maliyet unsurlarının bir karışımı olacağını tahmin edebiliriz. Yasa teklifi yoluyla yürürlüğe giren yasalar (örneğin vergi kanunlarının parametreleri), bir yasa teklifinin aşması gereken büyük engeller düşünüldüğünde, nispeten oldukça sağlamdır.

Bir başka deyişle, yasa teklifinde bulunma hakkı sermaye transferi arayışında olan çıkar grupları için, yasama organı tarafından yapılan yasal düzenlemeden daha sağlam bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır. Yasama organı eliyle sermaye transferini gerçekleştirmenin maliyet ve güçlüğünden yorulan özel çıkar grupları, seçmenlere yönelerek belki de daha büyük başarı elde edebilirler.

Anayasa, devlet faaliyetlerini sınırlandırıcı bir etkiye sahiptir. Eyalet anayasaları ilgili eyaletteki hükümet faaliyetlerini düzenleyen temel altyapıyı temin eder ve vatandaşların (bazı) haklarını hükümetlere karşı korur. Fakat eyalet anayasası aynı zamanda çıkar gruplarına servet transferinin alternatif bir aracı olabilir. Eyalet yasama organı tarafından çıkarılan yasalar çoğu servet transferinin yapıldığı yöntemdir ancak bu yöntemin ciddi bir sınırlaması vardır; bu yasalar ancak çıkar grubunun dengesi değişmediği sürece yürürlükte

kalacaktır. Bir sonraki seçimde, politik tablo belki tamamen alt üst olacak ve sonuç olarak sermaye transfer programları köklü bir şekilde değişebilecektir. Bu çerçevede, yeni yasama meclisi önceki meclislerin ilgili çıkar gruplarına yönelik yaptığı yasal düzenlemelerin sürekliliğini korumak konusunda isteksiz olabilecektir.

Prensip olarak, yasa teklifinde bulunma hakkı ya vergi yükünü ya da kamu kaynaklarını yeniden dağıtmak için kullanılabilir. Bununla birlikte, ABD eyaletlerinde bu hakkı büyük oranda vergi yükünü yeniden dağıtmak için kullanma yönünde bir eğilim vardır.

Bu çerçevede, yasa teklifi/referandum uygulamaları ve kamu finansmanı ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken iki nokta vardır. Birincisi, doğrudan demokrasinin söz konusu müesseseleri kamunun hacmi ve büyümesi üzerinde belirli bir net etkiye sahip olmayabilir. İkincisi, bu müesseseler vergi indirimi amacıyla kullanılabilirdiği gibi vergi artışına yönelik olarak da kullanılabilir.

Yasa teklifi ile yapılan vergisel düzenlemelerin kamu gelirleri üzerindeki net etkisi her iki yönde de olabilirken, doğrudan demokrasi uygulamasının bazen vergileri azaltıcı yönde netice vereceğini kabul etmemiz gerekmektedir. Doğrudan demokrasinin vergiler üzerindeki sonuçlarına ilişkin dikkatlerin çoğu, bu müesseselerin kamu gelirleri üzerindeki net etkisine odaklanmaktadır. Ancak bu müesseselerin bazen daha az belirgin olan başka bir etkisi daha vardır. Bu etki, belirli bir vergi ile ilgili yükün yeniden dağıtımıdır.

Halkoyuna sunulan yasa teklifleri sadece vergi oranlarını artırmak ya da azaltmakla sınırlı değildir; hem arz hem de talep yönünde vergi yükünü değiştirmeye yönelik çok sayıda yasa teklifi hazırlanmıştır. Örneğin, bir yasa teklifi bir vergiyi azaltırken diğerini artırabilir (fakirin vergisini azaltırken zenginin vergisini arttırmak gibi). Oregon’lu seçmenler 1986’da böyle bir yasal düzenlemeyi kabul etti ve bu düzenlemeyle yeni bir eyalet satış vergisi yürürlüğe girerken emlak vergileri azaltıldı. Ancak, bu tür yasa teklifleri nadiren halk oylamasını geçebilmiş, 1978’ten bu yana 15 yasa teklifinden sadece biri (Idaho’da konut tamirat-bakımına ilişkin harcamaları eyalet satış vergisinden istisna eden düzenleme) yasalaşmıştır.

Devletin yaptığı ya da yapmaktan imtina ettiği her şey gelir dağılımını etkiler. Basit bir bakış açısıyla, doğrudan kamu harcamaları ve vergi sübvansiyonları iktisadi olarak birbirine eşittir. Devletin sermaye transferi ile elde edilen rant her iki formda da olabilir. Vergi sübvansiyonu, mükellefin devlete ödemesi gereken verginin mükellefin cebinde kalmasına izin vermektir. Vergi sübvansiyonunun üç farklı türü vardır: muafiyetler, gider indirimleri ve vergi indirimleri. Muafiyetler, mükellefi vazgeçilen vergi kadar sübvansie eder ve vergi oranının vergiden muaf tutulan gelir ile çarpımına eşittir. (örneğin, bakanlara yapılan lojman harcırah ödemelerinin gelir vergisinden istisna edilmesi ya da işverenin işçi adına ödediği sağlık sigortası primlerinin işçinin gelir vergisinden istisna edilmesi gibi) Gider indirimleri de vergi istisnaları gibi çalışır ve vergi oranının indirim konusu yapılacak olan gider ile çarpımına eşittir. (örneğin, konut kredilerine ödenen faizlerin gelir vergisinin hesaplanmasında gider olarak dikkate alınması gibi) Vergi indirimleri ise mükellefi indirim tutarının tamamı kadar sübvansie eder. Bu üç mekanizma birbirlerinden farklı işlemler de bunların hepsi mükellefin vergi yükünü azaltır ve amaç bakımından doğrudan nakit para transferi ile tamamen aynıdır.

Bir anlamda, devlet her ne zaman bir mal ya da hizmet üzerine vergi koymayı reddederse, tıpkı doğrudan sübvansiyonlarda olduğu gibi, kamuya yönelik kaynakları arttırıyor demektir. Böylece, ödenmeyen vergiler dolayısıyla ilgili değeri üreten bireylere kalan tutar bir çeşit servet transferini ifade eder.

Yazarlar, vergi kanunlarındaki mevcut muafiyet ve istisnalarda yapılacak bir değişikliğin, diğer her şey eşit olmak üzere, vergi gelirleri üzerinde negatif bir etkisi olacağı sonucuna varmış görünüyorlar. Surrey ve MacDaniel (1985), vergi harcamalarının alternatif bir kamu harcaması yöntemi olduğunu ve bu suretle belirli grup ve/veya kişilerin, vazgeçilen kamu gelirleri pahasına sübvansiyon edildiğini ileri sürmektedirler. Bir başka deyişle, bir dolarlık vergi harcaması devlet için bir dolarlık potansiyel vergi gelirinin kaybına eşittir. Şurası açıktır ki, bir kişi için, ceteris paribus, bir dolarlık devlet desteği ile vergi yükündeki bir dolarlık indirim arasında hiçbir fark olmayacaktır. Ayrıca, vergi harcamalarındaki bir dolarlık artışın net vergi gelirleri üzerinde negatif bir etkiye sahip olması (muhtemelen bir dolardan daha az bir kayıp olmasına rağmen) makul görünmektedir.

Tek oranlı vergi sistemini savunanlar, muafiyet ve istisnalara sahip bir gelir vergisi sisteminin, söz konusu uygulamaların olmadığı vergi sistemine göre daha az net vergi geliri yaratacağını ileri sürmektedirler. Bir başka deyişle, vergi muafiyetleri vergi gelirlerini, ceteris paribus, azaltmaktadır. Ancak maalesef diğer unsurlar eşit değildir. Vergi sisteminin gelir üretimi statik değil dinamik bir süreçtir. Vergi harcamalarından kaynaklanan gelir kaybının tahmininde, muafiyet ve istisnalar değiştirildiğinde mükellef davranışının yine aynı kalacağını varsaymak yaygın bir uygulamadır. Reel vergi oranlarının tercihler üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığı düşünülmektedir.

Anderson, Martin ve Tollison (1987) bu problemi, vergi kanunlarının uzunluğunu istisna ve muafiyetlerin bir göstergesi olarak kullanarak deneysel yöntemlerle araştırmışlar ve muafiyet/istisnaların arttırılmasının vergi gelirlerini arttırdığını tespit etmişlerdir. Buna göre, muafiyet/istisnaların arttırılması vergi artışlarına karşı çıkan nispeten dayanışma içinde ve iyi organize olmuş çıkar gruplarının muhalefetini kırmakta ve bunlar artık vergi artışlarına karşı yapılacak lobi faaliyetlerine kaynak ayırma konusunda isteksiz hale gelmektedirler.

6. Vergi Yükünü Doğrudan Demokrasi Yoluyla Yeniden Dağıtmak

Yasa teklifi, eyalet düzeyinde vergi yapısını değiştirmek için oldukça sık kullanılmaktadır. Örneğin, 1998'de altı eyalette (Arkansas, California, Colorado, Georgia, Montana ve Virginia) vergi düzenlemeleri halk oylamasına sunulmuştur. Bunlardan üçü vergileri arttırmayı (Arkansas, California ve Georgia), diğerleri vergi artışlarına üst sınır getirmeyi ya da vergileri azaltmayı öngörmüştür. Ancak bunlardan sadece bir tanesi, California'da bütün mamullerinde vergi artışı öngören yasa teklifi halk oylamasında kabul edilmiştir. Şurası açıktır ki, yasa teklifi müessesesi vergileri gerek arttırmak gerekse de azaltmak için kullanılabilir. (Eyalet ve yerel yönetimlerin getirdiği vergiler bu suretle aşağı ya da yukarı yönde manipüle edilebilmektedir.)

Aslında eyalet düzeyindeki yasa tekliflerinin çoğu görünüşte kamu harcamaları ve vergilerdeki artışları sınırlandırmak amacıyla hazırlanmıştır. Bir başka deyişle, çıkar gruplarının yasa teklifine yönelik yaptıkları yatırım ağırlıklı olarak rantı engelleyici yöndedir ve bu faaliyetler özel mülkiyete tabi varlıkların devlet tarafından kamulaştırılmasını sınırlandırmaya yönelik girişimleri de kapsar. Açıkçası, yasa teklifi müessesesinin kamunun aşırı büyümesinin önündeki sınırlandırıcı etkisini vurgulayan görüşler yakın tarihli örneklerle de uyumludur.

Öncelikle eyaletlerin vergi koyma gücünü sınırlandırmayı amaçlayan düzenlemeleri (California'daki 13 numaralı yasa teklifine benzer gelir vergisi sınırlamaları, genel vergi limitleri, nitelikli çoğunluk/seçmen onayı şartları gibi.) ele alalım. California'daki 13 numaralı yasa teklifi doğrudan demokrasi tarihinde bir dönüm noktasıydı. Zira bu yasa teklifi, doğrudan demokrasinin siyasetçilerin mali davranışları üzerinde anlamlı sınırlamalar getirebilme yeteneğine sahip olduğunu kesin bir şekilde ortaya koymuştur. Yasa teklifi müessesesinin vergisel uygulamalarına olan mevcut ilginin çok büyük bir bölümü söz konusu yasa teklifinin yasalaşmasıyla başlamıştır. Bu yüzden, 1978 yılını vergi konulu yasa teklifi ve referandumların yakın tarihini incelerken başlangıç noktası olarak kullanacağız.

İlk olarak, 13 numaralı yasa teklifine benzer, mevcut emlak vergisi oranlarını düşürürken yıllık vergi artışlarına ilişkin katı bir zaman limiti getiren yasa tekliflerini ele alalım. 1978'den bu yana 11 eyalette buna benzer 23 adet yasa teklifi halkoyuna sunulmuştur. Bunlardan sadece 9'u yasalaşmıştır.

Yasa teklifinin ikinci türü, kamu gelirlerindeki artışı sınırlandırmak için gelir vergisine üst sınır getirmeyi amaçlamaktadır. Ancak 1978'den bu yana bu türden sadece bir yasa teklifi hazırlanmış ve o da halk oylamasında reddedilmiştir.

Daha yaygın olan yasa teklifleri, kamu gelirlerinin ya da kamu harcamalarının genel artışını sınırlandırarak genel vergi yükünü düşürmeyi amaçlayan yasa teklifleridir. 1978'den bu yana bu türden 12 yasa teklifi halkoyuna sunulmuş ve 7'si yasalaşmıştır.

7. Nitelikli Çoğunluk Şartları ve İstisna Karşıtı İstisnalar

Nitelikli çoğunluk şartı vergileme gücünü açık bir şekilde kısıtlamaz ancak vergi artırımına yönelik düzenlemelerin yasalaştırılmasını zorlaştırarak dolaylı bir kısıt koyar. Bu tür şartlar vergi yükünün yeniden dağıtılmasını daha maliyetli hale getirir ve esasen mevcut vergi yükü dağılımını "dondurur". Yasama organının belirli vergi oranlarını arttırma kabiliyetini kısıtlamak, aynı zamanda toplam vergi yükünü arttırmayan (vergi yükünün dağılımını değiştirebilecek olan) değişikliklerin yapılmasını da kısıtlamak anlamına gelir. Örneğin, yasama organı emlak vergisi oranlarını arttırmak ve karşılığında gelir vergisi oranlarını indirmek istediğinde (toplam vergi gelirlerini sabit tutarak) nitelikli çoğunluk şartı bu düzenlemenin hayata geçirilmesini engelleyebilir.

Nitelikli çoğunluk kuralları temel olarak üç farklı türe ayrılır. Birincisi, bazı eyaletler kamu gelirlerini arttıran yasaları sınırlar. Örneğin, California kamu gelirlerinde artış öngören yasa

tekliflerinin kabulü için nitelikli çoğunluk şartı getirmiştir. Diğer bazı eyaletler yasa teklifinin etkisi üzerinde odaklanırlar. Delaware eyaleti yeni vergiler ya da eski vergilerdeki oran artışı getiren yasa tekliflerinde nitelikli çoğunluk şartı aramaktadır. Nevada her çeşit kamu gelirini doğuran, geliştiren ya da artıran yasa teklifleri için nitelikli çoğunluk şartı aramaktadır. Nitelikli çoğunluk şartı, eyalet düzeyinde yerel yönetimlerin vergi toplama yetkisini kısıtlayan olağan bir araçtır.

1978'den bu yana çeşitli eyaletlerde 24 yasa teklifi nitelikli çoğunluk şartı ile halk oylamasına sunulmuş ve bunlardan 8'i yasalaşmıştır. Halen 12 eyalette devletin vergi koyma yetkisini sınırlayan ve halkoylaması yoluyla yürürlüğe giren nitelikli çoğunluk şartı bulunmaktadır.

Bazı yasa teklifleri belirli bazı vergileri tümünden kaldırmayı amaçlamıştır (eyalet satış vergisini kaldırmak gibi). 1978'den bu yana bu türden 7 yasa teklifi oylanmıştır. Diğer yasa teklifleri mevcut vergileri azaltmayı amaçlamıştır. Bu yasa teklifleri gelecekteki vergi artışları ya da genel vergi ya da kamu harcaması seviyesine ilişkin herhangi bir limit getirmemiştir. 1978'den bu yana bu türden 11 yasa teklifi halkoyuna sunulmuş ve 5'i yasalaşmıştır. Diğer taraftan, bir başka yasa teklifi türü, belirli bir mal ya da hizmeti belirli bir vergiden müstesna tutmayı amaçlayan yasa teklifidir (örneğin gıda ya da giyim harcamalarını satış vergisinden müstesna tutmak gibi). 1978'den bu yana bu nitelikteki 10 yasa teklifi halkoyuna sunulmuş ve 5'i yasalaşmıştır. 1978'den bu yana, mükelleflerin harcanabilir gelirini enflasyona endeksleyen sadece 3 tane yasa teklifi hazırlanmış ve üçü de yasalaşmıştır. 1986'da Oregonlu seçmenler eyaletin satış vergisi getirmesini, halkoylamasına sunulacak yasa teklifi yoluyla hariç olmak üzere, yasaklayan bir yasa teklifini reddetmişlerdir. 1988'de Nevada'da seçmenler bir eyalet gelir vergisinin yürürlüğe konulmasını öngören yasa teklifini kabul etmişlerdir.

Halkoylamasına sunulan yasa tekliflerinin bir kısmı vergileri gerçek anlamda arttırmaktadır. Bunlar yasa teklifleri tarihinin bir "küçük kirli sırrını" ifade eder ve kamunun büyümesine karşı çıkanlar tarafından zaman zaman hatalı bir biçimde resmedilirler.

Söz konusu bu artışlar, belirli bir verginin oranını yükselterek, belirli bir ürün üzerindeki vergi oranını arttırarak (sigara ve akaryakıt vergileri gibi) ya da bazı gider indirimlerini kaldırarak (dini kurumlar için emlak vergisi istisnaları gibi) kamu gelirlerini arttırmayı amaçlar. 1978'den bu yana bu nitelikteki 25 yasa halkoyuna sunulmuş ve 8'i yasalaşmıştır.

1978'den bu yana, vergi artışı öngören yasa tekliflerinin en popülerleri tütün mamulleri üzerindeki vergileri arttıran yasa teklifleridir. Çeşitli tütün mamullerine yönelik vergi öneren 8 yasa teklifi 6 eyalette halkoyuna sunulmuş ve 5'i yasalaşmıştır. Vergi artışı öngören diğer popüler yasa teklifleri doğal kaynaklara (petrol, doğal gaz, mineraller vb.) yönelik yasa teklifleridir ve 5 eyalette 6 kez halkoyuna sunulmuş ancak yalnızca biri yasalaşmıştır. Bir diğer popüler yasa teklifi satış vergisinde artış öngörenlerdir. Bunlar 3 eyalette 4 kez oylanmış, sadece biri yasalaşmıştır.

Vergileri artırmak dışındaki diğer en iyi (ya da en kötü) alternatif, geçici süreyle yürürlüğe konulan vergilerin geçerlilik süresini uzatmaktır. Yakın geçmişte bu tür iki yasa teklifinin

ikisi de Missouri’de halkoyuna sunulmuş ve seçmenler 1988 ve 1996’da eyalet “satış ve kullanma” vergisinin süresini uzatmışlardır.

8.Sonuç

Doğrudan demokrasinin kurumları olan yasa teklifi ve referandum, kamunun boyutları, faaliyet alanı ve büyümesi üzerindeki etkili kısıtlayıcılar olarak çoğu kez teşvik edilmiştir. Yasa teklifi müessesesinin hem taraftarları hem de muhalifleri, bu uygulamanın istenilen sonucu verip vermediği konusunda fikir ayrılığı içinde olsalar da, yasa teklifi müessesesinin önemli bir kurum olduğunu kabul etmektedirler. Ancak araştırmalar, bu araçların kamunun büyümesi gibi genellikle üzerinde durulan değişkenler üzerinde hiçbir etkiye sahip olmadığını ya da çok az bir etkinin söz konusu olduğunu göstermektedir.

Yasa teklifi ve referanduma ilişkin akademik ilginin çoğu, bu müesseselerin kamunun performansını geliştiren ve aşırı büyümesini kısıtlayan araçlar olarak, standart değerlendirmelerine odaklanmıştır. Bu literatürün çoğu “iyi devlet” (good government) fantezisi ya da biraz mantıklı ve çok az kullanışlı standart yasal doküman olarak sınıflandırılabilir.

Demokratik bir devlette yasa teklifi ve referandum müesseselerinin, asli fonksiyonları açısından değerlendirilebileceğini ifade ettik. İktisadi bir bakış açısıyla, belirli türdeki yasa teklifleri, siyasetçiler tarafından hazırlanan ve zorlayıcı nitelikteki servet transferlerinin kontrol altına alınabilmesi için bir araç vazifesi görür. Bu tür yasa teklifleri yasama organı tarafından hazırlanan aynı nitelikteki vergi indirimi ya da istisnası öngören yasalara göre çok daha güvenli ve sağlam bir alternatiftir. Yasa teklifleri, hükümete toplanan kamu gelirlerine ilişkin yükün yeniden dağıtılması imkânı verir. Yasa teklifi ve referandum müesseselerinin açıklanması ve anlaşılması, Kamu Faydası modelinin (devletin sosyal refahı herhangi bir nedene dayanmaksızın maksimize etmeye çalıştığı model) benimsenmesini gerektirmez ancak, doğrudan demokrasi oyuncularının rant arayışında olan tipik “homo economicus” örnekleri olduğu varsayımında bulunmamızı gerektirir.

Kaynakça:

Anderson, Gary M., Politics, Taxation, and the Rule of Law: The Power to Tax in Constitutional Perspective, Donald P. Racheter et Richard E. Wagner, Kluwer Academic Publishers, 2002, Boston.