

DEVLETİN VERGİLEME GÜCÜ ÜZERİNDEKİ ANAYASAL KISITLAMALAR*

Çeviren: Araş. Gör. A.Burçin YERELİ

"Yasama konusunda, vergi yükünün kişiler arasında dağılımını belirleyen kanunların çıkarılması ile toplam tutarları arttıran kararların verilmesini birbirinden kesin olarak ayırt edebilmek için Kamu Maliyesinin tüm ilkelerini, en baştan, yeniden düşünmek gerekecektir. Hepimizin yakından bildiği bu kurumlara karşı ilk tepki, büyük bir olasılıkla, yönetilmesi güç olarak bakmak olacaktır. Mali yasaların kurumsal düzenlemesi tamamen yeniden dikkate alındığında bile, muhtemelen, devletin kontrolü altındaki toplumun gelir payındaki düzenli ve sürekli artış eğilimini durduracaktır. Bu eğilimin devam etmesine fırsat verilirse devlet örgütündeki bütün toplum uzunca sürecek bir aldanış sürecinde olacaktır."

F.A. Hayek , Law, Legislation and Liberty , Vol.III , The Political Order of a Society of Free Men (Chicago : University of Chicago Press , forthcoming) , Chapter 16.

(*) James M. Buchanan, "Constitutional Constraints on Governmental Taxing Power", ORDO, Vol. 30, Stuttgart, New York 1979, PP. 349-359.

I - GİRİŞ

Yazarın eserinden alınan yukarıdaki bölümde, Prof. Hayek, 'Vergileme Yapısı' ve 'Vergileme Düzeyi' arasındaki farka dikkat çekmektedir. Kişiler arasında vergi payının bölüşümünü veya dağılımını ifade eden Hayek'in savındaki üstü kapalı ifade ile anlatılmak istenen şudur ; Vergi yapısı üzerindeki etkili denetim sayesinde vergileme düzeyinde de yeterli denetim sağlanacaktır. Yani, vergi payı dağılımını değiştirmek için yürürlükteki kanunlar çerçevesinde hükümetlerin baskı yapması kısıtlanabilirse, kamu giderlerinin ve dolayısıyla vergilerin toplam düzeyinin belirlenmesinde, yasama için gereken parlamenter çoğunluğun gücünü sınırlandırmaya gerek kalmayacaktır.

Genel vergi kanunları üzerine konulan kısıtlamalarla birlikte, Hayek'in demokratik sürecin çeşitli faydalarına olan inancı, Mali Leviathan'a müşahede eden herkes tarafından paylaşılmayabilir. Herhalde, Hayek'in teklifi önerilebilecek çeşitli "Mali veya Vergi Anayasaların"dan biridir. Bu yazıdaki amacım, çağdaş Avrupa Demokrasilerinde devletin vergileme yetkisi üzerindeki sınırları tam anlamıyla ortaya koyan kanun ve düzenleme olanaklarını en geniş anlatımla tartışmaktır. "Vergi Anayasası", vergileme yapısında olduğu kadar vergileme düzeyinde de kısıtlamalara yer verebilir. Tercih edilmiş bazı vergi kanunu düzenlemelerinden vazgeçilmesiyle ortaya çıkan sorulara da cevap bulmaya çalışacağım

II - MALİ KISITLAMALARA NİÇİN GEREK DUYULMUŞTUR ?

Mali kısıtlamaların tartışılmasına ilk olarak devletin vergileme yetkisi üzerine konulan kısıtlamaların esas nedenleri ile girmek gerekir. Hayek'in yukarıdaki paragrafta işaret ettiği gibi, uygulamada, oranlara tarafsız olarak bakarsak II. Dünya Savaşı sonrasında kamu kesiminin sürekli büyüme içinde olduğunu görebiliriz. Bu durum mali kısıtlamaların incelenmesini haklı çıkartmak için yeterli olmaktadır. Analitik olarak, mali kısıtlamaların mantığı dürüst ve hilesiz olmalarıdır. Eğer devlet çağdaş ekonomistler tarafından kullanılan normatif politika modellerini deneyerek yardımsever bir zorba gibi hareket etmeseydi, devletin faaliyetlerine, vergileme yetkisine veya diğer ilişkilerine anayasal sınırlamalar getirilmesi gerekli olmayabilirdi. Diğer bir kanı olarak; farklı insanların farklı çıkar fonksiyonlarının bulunması gerçeği devletin karar verme sürecinin mecburen tutarsız ve değişken olmasına yol açacaktır. "Sosyal Refah Fonksiyonu" mantıken mevcut değildir ve arzu edilen niteliklerin mantık kılıfına sokulduğu bir fonksiyondan başka bir şey değildir. Devletin organları, ne olduğu belirsiz genel veya kamu çıkarından çok, kendi aralarında uyumlu bir çalışma düzeni için çaba harcarlar ki bu durum buraya kadar tartışılana kadar farklıdır. Seçim kanununun ne kadar temsil yetkisine sahip olduğuna ve koalisyonların ne kadar temsil yetkisine sahip olduğuna aldırış edilmemesine rağmen, bu her iki nedenden ötürü ve tek bir kişinin çıkarı için bile devlet adına karar veren koalisyonların vergileme yetkilerine bazı sınırlamalar getirilmelidir. Vergi anayasasının normatif dayanakları doğrudan politikacıların faydalarını maksimize etmek istemelerinden kaynaklanmaktadır.

Vergisel kısıtlamalar konusunun mantıki yorumu, demokratik yoldan seçilmiş yargı koalisyonlarının veya yasama için yeterli çoğunluğun her bir bütçe döneminde vergileme ve harcama düzeylerini yükselteceği varsayımına bağlı olmamasının ötesinde vatandaşların yarısı tarafından bu uygulamaların faydalı ve etkili olduğuna inanılır. Rekabete dayalı seçim politikasının engelleyici etkisi durumunda vergileme ve harcamalar belli sınırlar arasında tutulur ve anayasal sınırlamalar her zaman bağlayıcı olmayabilir. Ancak, politikacılar ve partiler arasındaki rekabetin vergileme-harcama artışını kontrol etmede başarısız kaldığı durumlarda haksız mali sömürüye karşı korunmayı amaçlayan ve iyi tasarlanmış öyle bazı kısıtlamalar vardır ki bunlar için tartışma bile yapılmamaktadır. Demokratik politikanın özünde olan denetim mekanizması ile yasama sürecine sonradan eklenen anayasal denetim mekanizması birbirine ikame olmak yerine birbirini tamamlayıcı niteliktedir.

III - VAROLAN VERGİ ANAYASALARI

Anayasal kısıtlamalar, ekonomistler tarafından tamamen göz ardı edilmiş olmasına rağmen, vergileme konusunda devletin yetkisindeki bu sınırlamaların demokratik batı toplumlarında da yer aldığını hatırlamak gerekir. Birleşik Devletler Anayasasındaki bir hükme göre Federal devletin dolaysız vergileri eyaletler arasında aynı koşullarda bölüştürülmektedir. Bu madde 150 yıl boyunca gelişme gösteren gelir vergisinin halktan zorla toplanmasını önleyen bir madde olarak mahkemelerde de yorumlanmıştır. Federal hükümetin kişisel gelirler üzerinden vergi toplama yetkisini güvence altına almak için A.B.D. Anayasasında, 1913 yılında açık düzenlemeler yapılmıştır. Aynı şekilde bugün bile, belli bölgelerde kayırılan bazı kişilerden

federal devletin vergi toplaması yasaklanmıştır.

Hem federal ve hem de eyaletlerin yazılı anayasalarındaki resmi hükümlerden tamamen farklı olarak gelişme sürecinin son aşamasında,çeşitli şekillerde ve açıkça ayırimcılık yapan vergilerin önlenmesi gerekli hale gelmiştir. Ben, şahsen,A.B.D.'nin dışındaki ülkelerde vergileme konusunda anayasal kısıtlamalara gidilmesine sıcak bakmıyorum ancak bir çoğu bu tür uygulamalara zaten başvurmaktadırlar.

Devletin kişileri farklı şekilde vergilendirmemesi için anayasada yetkileri sınırlandıran hükümler vardır.Yani bir dereceye kadar kişi, toplumun diğer bireylerine yapılan eşit muamelenin dışında kalmayacak şekilde,devletin keyfi ve zoraki olarak toplamaya çalıştığı vergilerden kanunlarla korunmuştur.En genel haliyle "Doğal Eşitlik İlkesi"(*), vergileme konusundaki bu taleplerden doğmuştur.

Keyfi veya ayırimcı davranışlara karşı varolan yasal sınırlamalar,vergileme düzeyinde herhangi bir kısıtlama olmaması durumuyla tezat oluşturmakta ve bunun yükü vergi ödeyenlerin üzerinde kalabilmektedir.Sonuç olarak toplam hasılanın veya toplam gelirin büyük bir kısmı devlet hazinesi tarafından gaspedilmektedir.Resmi Anayasa ve Örfi Hukuk vergileme düzeyinde kısıtlamalar konusunda sessiz kalmış ve ulusal gelir içinde devletin payı hızla ve belirgin bir şekilde artmıştır.

Aynı zamanda,kamu harcamaları ve vergileme üzerindeki anayasal sınırlamalar arasında da bir asimetri göze çarpar.Vergileme düzeyi üzerinde hiç bir şekilde

(*) Buchanan bu ilkeye "Equality before Law" adını vermiştir.

sınırlama bulunmamasına rağmen, kişiler ve gruplar arasında farklı vergi uygulamalarını önleyen kısıtlamalar da vardır. Mali hesapların harcama yönünde herhangi bir kısıtlama yoktur.

Devlet kamu harcamalarında, demografik, mesleki, coğrafi veya herhangi bir şekilde sınıflandırılmış seçkin grupların faydalarını gözeterek ayrımcılık yapmaktadır. "Doğal Eşitlik" ilkesi vatandaşlar arasında kamu gelirlerinin dağılımı konusunu açıklamamıştır. Çıkarlar arasındaki bu asimetrik ilişki devletin mali ayrımcılıklarına karşı vergi-yönlü sınırlamaların kısıtlayıcı etkilerine yönelmektedir. Sürekli belli kesimleri finanse eden genel vergiler, belli kesimleri kayıran vergilerle eşit derecede bölüşüm sonuçlarına yol açar.

Devletin mali egemenliğinde, özellikle ayrımcı vergi koyma yetkileri üzerinde bazı yasal sınırlamaların kabul edilmesi gerekirken, bu istekleri yasal yapının yeterliliğine bağlamaktan kaçınmak da zorunludur. Görüldüğü gibi, çağımızdaki yasal uygulamalar devletin mali iştahını kontrol etmede iddia edildiği kadar etkili olamamıştır. Uygulamada yasal kurumlar tarafından korunuyormuş gibi gözükse de, vergi ödeyenlerin uzun dönemli çıkarlarını daha iyi koruyabilen ilave ve/veya alternatif vergi kanunları ve düzenlemeleri hakkındaki sorular artmaktadır. Mevcut düzen normatif değeri olmayan yakıştırma bir anlama sahiptir; en çok arzu edilen düzendeki uygulamaların etkileri konusunda herhangi bir tartışmaya girmek asılsız olacaktır, zaten bu düzen onu isteyenler tarafından müşahade edilmektedir. Mevcut düzenin yöntemlere dayalı bir yapısı vardır. İlerleme yönünde herhangi bir gelişme veya gelişme önerisi, değişime başlama noktası olarak bu yöntemsel yapıyı dikkate almaktadır.

IV . "İYİ" BİR VERGİ ANAYASASI NE ANLAMA GELMEKTEDİR ?

Mali veya vergi anayasası konusunda yenilik getiren çeşitli önerileri incelemeden önce, belli bir hüküme varabilmek için, normatif ölçüt konusunu tartışmak gerekmektedir. Çeşitli mali veya vergi kısıtlamalarının hangisinin iyi, hangisinin kötü olduğunun tartışılabilmesi için bazı temellere ihtiyacımız vardır.Yeniliklerin arzu edilip, edilmediği konusunda veya mevcut düzende yapılacak değişiklik ihtiyacı hakkında geniş kapsamlı tartışmalar yapılabilir.Ancak bazı değerlendirme kriterleri tartışılmadıkça veya tartışılınca kadar konu, farklı kişisel yorumlarla karakterize edilebilir.

Şu noktaya çok dikkat edilmelidir ki; tartışmayı ne kadar erekbilimsel bir kılıfa soksak da, bu kılıf her zaman uygun olmamaktadır.İyi bir vergi kanunu seti ve iyi bir vergi anayasasını ifade etmek için veya tartışmanın amaçlarını doğrulamak için bile olsa,devletin ötesinde devlet ile ilgili kararların alınmasını düzenleyen bazı normlar ortaya koyulmalıdır."İyi" olma hususundaki esas ölçüt, devletin kendini garantiye almak için kendisinin üstünde değişiklikler yapmasından çok, mevcut vergi ödeyenlerin kendi oranlarındaki farklılıklar konusunda görüş birliğine varmaları sürecine bağlanmaktadır (1). Bir değişiklik iyi olarak tanımlanmış ise,toplumdaki herkes tarafından aynı şekilde "iyi" olarak kabul ediliyor demektir; eğer toplumdaki insanlar arasında görüş birliği yok ise,o değişiklik

-
- (1) Devlet-üstülük ölçütü ile süreç arasındaki ayırımı en iyi inceleyen bir araştırma olması nedeniyle bkz. Robert Nozick, Anarchy, State and Utopia (NewYork-1974). Devlet-üstülük ölçütü ile süreç arasındaki ayırımı en iyi inceleyen bir araştırma olması nedeniyle bkz.Robert Nozick, Anarchy,State and Utopia (NewYork-1974).

herkes tarafından farklı açılardan "iyi" olarak kabul edilmektedir.

Eğer temel ölçüt görüş birliği ise, faydalanma hakkına sahip bütün vergi ödeyenlerin,kavramsal olsa dahi,nasıl herhangi bir şey üzerinde görüş birliği içinde olmaları beklenebilir ? Vergi paylarının dağılım sonucu sıfıra sıfır elde var sıfırdır ve görüş birliği içinde olmak olanaksız gibi görünmektedir.İşte burada anayasal süreç zorunlu hale gelmektedir.Eğer vergi paylarının dönem içindeki dağılımı veya bölüşümünden önce,vergi kanunları tartışılırsa mevcut bütün vergi ödeyenler arasında genel bir görüş birliğine varılması mümkündür.Eğer bir kişi, bir sonra gelen mali dönem içindeki ekonomik durumundan emin değil ise ve tercih edilecek kanunların yürürlükte kalacağı sezildiği zaman,o kişi, toplumdaki ekonomik duruma bakmaksızın kendisine devletin önerdiği kabul edilebilir veya katlanılabilir,bir anlamda "Hoş" görünen kanunları,kendi çıkarını da hesaba katarak tercih etmeye yönelecektir.

Burada varsayılan kişisel tercihin şiddetli veya genişleyen değişkenliği içinde pekiştirilmesi konusu John Rawls tarafından ortaya atılmıştır (2). "Cehaletin Peçesi" ardındaki kişi,bazı özel durumlarda, kendi rolü veya kendi durumu hakkındaki hiç bir şeyi bilmemektedir.Gordon Tullock (3) ile birlikte yazdığımız "The Calculus of Consent" adlı eserimizde varsaydığımız gibi,daha az şiddetli değişkenlerde kişi sadece kendi gelecek umudundan büyük ölçüde şüphelidir.Çeşitli seçenekler içinde amaca en uygun

(2) Join Rawls , A Theory of Justice (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

(3) Ann Arbor , University of Michigan Press, 1962.

olanı, birbiri ardına gelen dönemler içinde yürürlükte kalacağı umulan kanunlar arasında saklıdır.

İnsanlar arasındaki görüş birliği, anayasal düzenlemelerin zorlamasıyla oluşmayacaktır. Bu görüş birliği onaylanmış olmalıdır. Ancak uyumsuzluk sahası ister istemez daraltılmıştır ve dönemler arasında vergi payının dağılımı ile mücadele edilmektedir. Anayasal tercihin seviyesi konusundaki uyumsuzluk, standart tasnifli kişisel ekonomik kârların ayrılmalarından türemiş uyumsuzluk değildir. Uyumsuzluk, çeşitli kurumsal düzenlemelerin önceden belirlenmiş işletilen mülklerinin vergilendirilmele- rindeki farklılaşmanın bir sonucu olarak ortaya çıkabilir. İdeal olan anayasal tercihte bile sıradan bir pazarlık payı bulunabilir (4). Buradan hareketle en ağır koşullarla sınırlandırılmış sözleşmelerden bile ortaya çıkabilecek bir kaç, olası düzenleme veya uygulama setleri olabilir. Tartışmanın amaçlarına ulaşabilmek için mali ve vergi kısıtlamalarını incelemeliyiz ki; aynı derecede kısıtlayıcı etkisi olan ve araştırmalarda kısmen veya tamamen belli bir set yerine geçen diğer kısıtlama setlerinin varolabileceğinin kabul edilmesine devam edilirken anlaşmaya varanların ölçütlerindeki şüpheleri ortadankaldırabilelim.

Yazımın diğer bölümlerinde devletin mali gücü üzerindeki çeşitli anayasal sınırlama setlerini araştıracağım. Bu sınırlamaların herhangi şekilde normatif değerlendirmesi yapılırken, esas ölçüt, anayasal tercih ile anlaş-

(4) Burada bahsedilen pazarlık payı ve görüş birliğine varılmasının belirleyici sonuçları tartışması hakkında bkz. , James M. Buchanan and Roger Faith , "Subjective elements in Rawlsian Contractual Agreement on Distributional Rules" (Working Paper CE 78-6-3, June 1978)

maya varanların hesabı gerçeğinin olası türevidir. Bu öneriler toplumdaki insanların kendi aralarındaki bir sözleşmeden mi kaynaklanmaktadır?,tercih yapan bir kimse sınırlamaların yürürlükte olduğu dönemlerde kendi ekonomik durumundan emin değil midir ?

V - MALİ KANUNLARIN GENELLİĞİ

Bundan önceki paragraflarda tartışılan konu , vergi ödeyenlerin istekleri doğrultusunda yapılacak devlet faaliyetlerinin korunmasını sağlayan ve aşağı yukarı aynı nesnellığe sahip çeşitli kurumsal düzenlemelerin bir ön incelemesidir. Ben bu paragrafta,mali kanunların genelliği açısından Hayek'in önerisini tartışacağım. Bu tartışmanın hemen ardından Knut Wicksell'in üzerinde durduğu ve mali sonuçlar üzerinde dolaysız etkileri olan, politik karar alma yapısının değiştirilmesi yolundaki yolundaki önerileri inceleyeceğim. Bu önerilerden sonra,politik olarak da sınıflandırılabilen, daha belirgin mali kısıtlamaları inceleyeceğim. Bütün bunlar bir kaç yönüyle ele alınacak. Anayasal kısıtlamalar belli vergi araçlarının uygun oran yapısı üzerinde olabilir. Toplam vergi gelirleri veya kamu harcamalarının düzeyi, ulusal gelir yada ulusal hasılanın maksimum payının veya maksimum büyüklüğünün belirlenmesiyle sınırlandırılabilir. Bir başka değişken vergilemenin uygun temelleri üzerinde anayasal sınırlandırmaları kapsamaktadır.Sonuç olarak mali federalizmde doğuştan varolan politik rekabet,dolaysız etkileri olan,belirgin mali kısıtlamaları dolaylı yollardan başarıya ulaştırabilir.Bu seçeneklerden her biri bu yazının sonuç bölümlerinde incelenecektir.

Girişte sözü edildiği gibi Hayek,hukukun diğer yönlerinde olduğu kadar mali yönündeki yasaların da

önemi üzerinde durmaktadır.Eğer devlet genel kanunlarla uyumlu olarak vergi toplamak isterse.keyfi mali sömürüye karşı korunma sağlanmış gibi gözükebilir. Fakat buradaki; genel kanunlarla uyumlu olarak vergileme neyi ifade etmektedir ?

Yukarıda mali kısıtlamaların varlığını tartıştığım bölümde de önerdiğim gibi, vergilemede genelliği olan gereksinin, devlet harcamaları ile olan ilişkisi dikkate alınmadıkça herhangi bir etki doğurmayabilir, veya etkisi çok küçük kalır. Harcamalarda genellik,vergilemede genelliğe oranla daha kolay uygulanır. Buna rağmen dünya üzerindeki uygulamalarda yasa hükümlerine başvurulması pek yaygın değildir. Kamu harcamalarının genel olması demek, devlet adına karar verenler de dahil bütün politikacıların kamu tarafından finanse edilen mal ve hizmetlerde aynı düzeyde artışı uygun görmeleri demektir. Samuelson'un teknolojik olarak tanımlanan,tüketimde rekabet edememe ve hariç de tutulamama durumunda devlet tarafından karşılanan tam kamusal mal ve hizmetlerin etkilerine bir kısıtlama getirilmesi bir gereksinim haline gelmiştir. Uygulamada devlet tarafından finanse edilen mal ve hizmetlerle beraber bazı mal ve hizmetler arasında kategorik olarak farklılık bulunmamakta veya bulunamamaktadır. Politika ile uğraşan herkesin eşit pay alması isteniyorsa genellik ilkesi,karışık ve kısmen veya tamamen bölünebilir mal ve hizmetlerle birlikte ele alınmaktadır. Örneğin devlet,kavramsal olarak,faydası bölünebilen özel bir mal olan sütün alım satımını yapabilmektedir.Eğer toplumdaki herkese eşit davranmak gerekiyorsa genellik ilkesi karşımıza çıkacaktır.

Doğrudan para yardımları,herkese eşit ödeme yapılmasını sağlaması bakımından genellik ölçütüne

ulaşmamaktadır.Bazı bağışlar mali transfer programlarının bir çok amacını olumsuz yapıyor gibi görülebilir ancak bazı bağışlar anayasa zerindeki Hayek kuralını değiştirebilmektedir.

Bazı bağışların artmasından doğan sorunlar, vergilemede genelliği ifade eden bir girişim yapılması ile doğrudan ilgilidir.Farzedelim ki bütçenin harcama kalemlerinde genelliğe ihtiyaç duyuldu. Genellik ilkesinde vergi paylarının dağılımına nereye kadar izin verilmelidir? Hayek zgrlk Anayasasında (5), özellikle mütenasip oranlı vergilemenin lehinde,artan oranlı vergilemenin karşısında olmuştur. Hayek, oranlardaki mtenasipliğin, genellik kriterine karşı geleceğini ifade etmiştir. Eğer devlet adına kendi kendine karar verenler toplumun diğer bireyleri ile aynı oranda vergi ödemeye maruz bırakılırlarsa bu, artan giderler üzerinde hissedilir derecede kısıtlayıcı bir etki olacaktır ki bu etki artan oranlı yapıda bulunmayabilir.

Eğer kamu harcamaları tam kamusal mal ve hizmet alım satımında kısıtlanacak olursa Hayek'in tezi geçerli olabilecektir. Bu tez,aynı zamanda teknolojik nedenlerden ötürü bir defadan fazla ticareti yapılamayan (rneğin sa traşı gibi) zel ve bölünebilir mal ve hizmetler için de geçerlidir. Bu tür mal ve hizmetlerden herkes eşit derecede faydalanabilir.Eğer doğrudan para transferleri ve/veya sürekli ticareti yapılabilen özel mal ve hizmetlere yapılan harcamalar kabl edilirse ki eğer bu harcamalar genel olsa dahi, vergilemede oransallık herhangi bir kısıtlayıcı etki ortaya koymak açısından yeterli değildir. Çok basit bir örnek olarak,doğrudan ancak genel para transferlerinin orantılı gelir vergisi ile karşılandığını düşünün;

farzedin ki üç kişilik bir topluluk var ve vergi öncesi gelirleri 1.000.-USD,100.-USD,100.-USD'dır.Anayasal olarak transferler kişi başına eşit olarak yapılmaktadır ve vergiler orantılıdır. Bu durumda iki kişi çoğunluğu vergi sonrası ve transfer sonrası durumu,herkesin gelirini %100 vergilendirip ardından üç kişiye de 400'er USD transfer ederek dengeler. (Bu örnekte teşvikleri göz ardı ediyorum). Faydası bölünebilir ve sürekli ticareti yapılabilen mal ve hizmetler üzerindeki kamu harcamaları makul sınırlarda tutulurken, eğer doğrudan peşin transfer ödemeleri yasaklanırsa bile aynı sonuç alınacaktır. Devletin karar alma organlarının herkes gibi vergi ödediği ve devletçe karşılanan menfaatlerin dışında kaybedecek bir şeyin korkusu olmadığı durumlarda dahi vergilemedeki karşılaştırma ölçütü devletin mali iştahını kısımda pek etkili değildir.

VI - POLİTİK KARAR YAPISI

Hayek,"Law,Legislation and Liberty" (6) adlı eserinin üçüncü bölümünde ve sonuç kısmında,kanunun genel yasalarına bağlı başlıca karar alma kurumlarındaki değişikliklerden bahsetmiştir.Mali kararların önemiyle beraber ,bu yazının başında da işaret ettiğim gibi Hayek'e göre vergileme (ve harcama) düzeyleri üzerindeki kararlar yerinde sayarken vergi oranları yapısını belirleyen kararlar,üyeleri uzun dönemler için çok kısıtlı özellikleri olan kişiler arasından seçilmiş, üstün bir kanun koyucu tarafından alınmaktadır.Yukarıda verilen sayısal örnekte olduğu gibi kısa dönemde partizan veya politik avantajlar sağlamak amacıyla vergi oranlarının keyfi kullanımını önlemede oran yapısı üzerindeki kısıtlamalar hayli etkili

(6) F.A. Hayek , Law,Legislation and Liberty Volume III The Principal Order of a Society of Free Men (Chicago[forthcoming]).

olsa bile mali sömürü üzerinde yeteri kadar etkili değildir. Vergi yapısı ve vergilerin düzeyinin aynı anda sınırlandırılması gerekli olabilir. Kısıtlamalar, politikayı belirleyen mali kararların alındığı kanunlardaki ve politik karar yapısındaki değişikliklerde dolaylı olarak kullanılabilir. Bu noktayı Knut Wicksell özel önemi olan bir durum olarak farzetmektedir. Modern ekonomistlerden öncekiler arasında, parlamenter çoğunluğun eğiliminin, vergi ödeyenlerin vergi ödeme arzularını arttırmaktan çok önlemekte olduğunun farkına varan tek kişi K. Wicksell'dir. Wicksell devletin vergileme yetkisi üzerine doğrudan kısıtlamalar önermemektedir, gerçekte o kendi zamanına göre vergilerin daha esnek olmasını savunmuştur. O, politik karar alma konusunda yenilik yapmaya çalışmış ve oy birliği ile seçilip yasama meclisine giren çoğunluğun karar organı olmasını istemiştir. Wicksell etkin bir oybirliğinin tek başına hiç bir garantisinin olmadığını farkına varmıştır. Çünkü devletin harcama projeleri, maliyetlerde görülen artış üzerine beklenen kârları da silmiştir. Bu durumda etkili oybirliği belli standartlarda yeterli olacaktır. Oybirliğini tamamlamak ve vergi ödeyen bütün gruplar arasında görüşbirliği sahasını genişletmek için vergi yükü dağılımı mümkün olduğu kadar esnek ve açık olmalıdır (7). Wicksell anayasasının devletin mali iştahını kısıtlama iddiası ile ilgili herhangi bir tartışma yapılamaz. Biz sadece şu soruya cevap aramalıyız. "Eğer bütün vergiler yasama meclisinde oybirliği ile onaylandıysa, ne kadar kamu harcaması yapmak gereklidir?". Wicksell'in yeniliklerindeki sorun, genellik ilkesinin karşısında olmasıdır. Devlet, sadece kendisi tarafından üretilen ve vatandaşların talep ettiği mal ve hizmetlerin finansmanında da kısıtlamalarla karşı karşıya kalabilir. Wicksell oybirliği kuralının

(7) Knut Wicksell , Finanztheoretische Untersuchungen (Jena 1896)

aşırı kısıtlayıcı yapısının farkına varmış ve tamamlayıcı uygulamalara geldiğinde en son şeklinden yola çıkmayı önermiştir.Yasama kongresinde oy verenlerin altında beş gibi kaliteli bir çoğunlukla oybirliğine varmalarını savunmuştur.

Oybirliğinin ekstramum noktasından daha az kapsamlı seçim kurallarına doğru en ufak bir sapma,iktidara gelme düşüncesinde olmayan kişi ve grupların mali açıdan sömürülmelerinin araştırılmasına fırsat vermeli-dir.Sadece anayasal bir ihtiyaç olarak altında beş oranında oyçokluğu ile karar alma kuralı,bu çoğunluğun yönetiminde veya egemenliğinde yapılan harcamalardaki keyfi vergilemeye diğer altında birlik kısmın müsaade etmesini önlemeyecektir.İdari işbirliğinin dışında kalan grupların mali sömürülerinin araştırılması ile devletin mali işlevlerinin artmasına sebep olan kurallar arasında ticaretten öte bir gereklilik vardır. Anayasal tercih hesaplarında bu ticaret ötesi durum iyice araştırılmalı ve analiz edilmelidir. Ancak vergileme ve harcama düzeylerinde dönemler itibarıyla yapılan tahmini sonuçlar,ayrı ayrı ve çok geniş limitler dahilinde yapılmıştır (8).

VII - VERGİ ORAN LİMİTLERİ

Batı Demokrasilerinde Wicksell tipi anayasal yapı ile ilgili reformların başarıya ulaşması yönünde pek bir şey yapılmış değildir.Yirminci yüzyılın mali tecrübeleri sorunları çözmekten çok şiddetlendirmiş ve Wicksell'i kendi önerilerini geliştirmesi için harekete geçirmiştir. Genel

(8) Vatandaşının rızasının hesaplanması analizleri daha çok bu ticaret ötesi durum üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunun için bkz. James M. Buchanan and Gordon Tullock , The Calculus of Consent (Ann Arbor 1962).

seçim sisteminde basit çoğunluğa dayalı, seçmenler açısından olduğu kadar yasal komisyonlar ve meclis için de, modern politikanın hem teorik hem de uygulama yönünde kendine kutsal bir yer edinmiştir. Mevcut yasal normlar tarafından ve/veya politik karar yöntemleriyle tatbik edilen mali sonuçlar üzerindeki kısıtlamalar çok azdır. Bizim de müşahade ettiğimiz gibi, devletin vergileme ve harcama yetkileri üzerindeki açık anayasal kısıtlamalar zorla kabul ettirilmiş gibi görünecektir. Bu açık kısıtlamalar çok farklı şekiller alabilir. Ben ilk olarak spesifik vergilerdeki azami oranların sınırlarını ve bunların etkilerini kısaca inceleyeceğim. Örneğin farzedin ki, kişisel geliri azami ortalama $1/3$ oranından fazla vergilendirmeyi kısıtlayan bir anayasal hüküm var olsun. Böyle bir hüküm devletin vergi gelirlerini bu tek matrahın üzerinde arttırabilmesini açıkça kısıtlar. Herhangi bir kısıtlama genel olarak vergilendirilebilecek uygun matrah üzerindeki sınırlarla birlikte ele alınmadıkça gelir vergisi oranındaki kısıtlamaların net etkisi çok az olabilmektedir. Vergilenebilir bir matrah üzerine konulan azami oranlı sınırlar sonucunda gelir kollama faaliyeti içinde olan devlet tamamen başka matrahlara yönelir. Spesifik vergi sınırları tamamen etkisiz değildir ve özellikle modern mali sistemde en fazla gelir getiren uygulamalardır. Ancak bazı sınırlar diğer denetimlerle tamamlanmalıdır.

Konuya mevcut vergi ödeyenlerin anayasal tercih açısından bakıldığında denge durumunda spesifik vergi sınırları diğer mali kısıtlamalar tarafından belirlenir.

VIII - VERGİ GELİRLERİ VE TOPLAM HARCA MALARIN ULUSAL GELİR VEYA ULUSAL HASILA İÇİNDEKİ PAYI

Devlet üzerindeki azami oranlı sınırlar dahilindeki kısıtlama zorluklarının kısmen ele alınması durumunda, pratik dikkat, hem gelirlerin elde edilmesi döneminde hem de harcamaların yapılması dönemlerinde devlet bütçesinin sınırlandırılması tekliflerine çare bulur.Şüphesiz toplam gelir ve gider üzerindeki limitler kavramsaldır.Ancak buradaki önerilerin çoğu toplumda oluşan gelirin veya hasılanın uygun payının şeklini alır.Bazı oran ve pay teklifleri ekonomide kamu kesiminin tam yerinden çok oransal değeri ile ilgilenir.Oransal kısıtlamalarda vergi gelirleri ve toplam harcamalar artma eğilimindedir. Ancak bu artış ekonomik gelişmeye paralel seyreder.

Bazı anayasal yapılara koyulan çeşitli mali kısıtlamalar kamu kesiminin arzu edilen nisbi yerinin tesbit edilmesine yol açar.Tek başına böyle bir tesbit tamamen yargısal olan ve yukarıda tartışılan reformlar için gerekli değildir. Bazı azamı sınırlar olmasına rağmen kamu kesimine uygun bir pay belirlemedeki güçlükler sürekli artmaktadır.Gelirler veya giderler ile ölçülen kamu kesimi büyüklüğünün tercih edilen hali zaman içindeki teknolojik değişikliklere,toplumda politikanın ekonomik ve sosyal yönünde meydana gelen değişikliklere ve devletin etkinliğinde meydana gelen değişmelere göre farklılık gösterir. Devlet faaliyetlerinde mali olmayan kısıtlamalara da yer verilmediği sürece,gelir veya harcamalar üzerine konulan kısıtlamalar,devletin yapısını vergilemeden uzak,doğrudan düzenleyici olarak değiştirmekten çok azaltacaktır.

Gelir veya giderler üzerine konulan oransal kısıtlamalara yöneltilecek ikinci eleştiri azami oranları azaltma eğiliminde olmasıdır. Bu durum, 1978 yılında ABD'de geniş tartışmalara yol açan oransal tekliflerle açıklanabilir. Kamu harcamaları ve vergilemedeki korkunç gelişmeye karşı boşuna uğraşlar ve devletin bütün kesimlerde oransal olarak büyümesi, ekonomide devletin payını azaltmayı hedefleyen bazı önerilerin ortaya çıkmasını zorunlu hale getirmiştir. Bütçedeki açık azalmalar tarafından tehdit edilen bozuklukları önlemek için anayasalardaki oransal sınırlar yaklaşık olarak en uygun statüko paylarını düzenleme eğilimindedir. Ancak anayasa tarafından bazı kısıtlamalar taahhüt edilirse, statüko derecesine kadar devletin payını düşürecek umutlardan uzaklaşmış olur.

Ekonomik yaşamdaki mali kısıtlamaların bir sorunu da, herhangi bir anayasal değişikliği yerine getirmek için örgütlenmeyi destekleyen politikacı ve vatandaşların tarafında olma gerekliliğidir. Vergi ödeyenler spesifik vergileri ve vergi otoriteleri tarafından kendi davranışlarının vergilendirilmesini kabul ederler. Onlar toplam harcamalar veya toplam vergi gelirleri gibi soyut kavramları ve iki soyut kavram olan toplam bütçe ile toplam hasıla veya toplam gelir arasındaki oranı düşünmezler. Yukarıda sözü edilen bu zorluklara önem verilmese bile, oransal kısıtlamalar uygulamacı politikacılar veya vergi ödeyenlerin ortalamasından çok profesyonel ekonomistlere yakın görünmektedir.

IX - VERGİ MATRAHININ SINIRLARI

Bir yandan spesifik vergi oranlarının, diğer yandan toplam vergi gelirlerinin üzerindeki denetimden çok toplanan vergilerin matrahları üzerindeki anayasal denetim en

uygun yaklaşım olmaktadır. Ekonomide kamu kesimi payının tercih edilen düzeyde olmasını gerektiren hiç bir anayasal hüküm bulunmasa bile vergi matrahları üzerindeki kısıtlamalar yargısal limitlerin avantajlarını alı koyar. Devletin belli sayıdaki faaliyetler dışındaki faaliyetlerden vergi toplaması önlendikçe gelir payları genellikle sınırlanır ve vergileme dışındaki faaliyetler vergilerin toplandığı bu faaliyetler yerine geçebilir.

Görünüşte şiddetli fakat amaca uygun bir örnek düşünün. Farzedin ki devlet parasal gelirler üzerinden kişisel vergiler toplamaya başladı, ancak anayasal olarak aynî gelirin vergilendirilmesi yasaklanıyor. Bir düzenleme ile gelir vergisi oranları artar ve vergi ödeyenler aynî gelirlerle yönelir. Bu değişim refah ekonomisindeki analizlere benzer şekilde büyük bir sorumluluk oluşturur. Bu tip değişimler devletin mali iştahına yararlı olabilir ve bu durum ekonomistlerin gözünden kaçan ve etkilerinin azaltılması gereken bir durumdur. Vergi ödeyenler böyle umutlanmalarla, vergilendirilmeyen alanları tercih ederler. Bu durumda devlet, vergi matrahlarını genişletmektense daha küçük bir bütçe yaparak azami gelirlere ulaşır.

Devletin üzerine özgün mali denetimlerin konulması ve bu denetimlerde matrah kısıtlamalarının olası etkinliğinin kabul edilmesi durumu vergilemenin geleneksel normatif kuramlarından altı üstüne getirilmiş hükümlere çekme eğilimlerine yol açar. Bütün bunlar incelemelerin eşit gelir modelleri altında fazladan harcamaları vurgulamaktadır. Geniş kapsamlılıktan çok dar kapsamlılık vergi yapısının arzu edilen niteliği haline gelmiştir (9).

(9) Vergi matrahları üzerindeki kısıtlamaların daha şekli analizleri için bkz. Geoffrey Brennan and James. M. Buchanan, "Towards a Tax Constitution for Leviathan", Journal of Public Economics, 8 (December 1977), 255-273.

Gerektiği gibi seçilmiş verginin matrahındaki kısıtlamalar, devlete veya devlet organlarına, bürokrasiden çok vergi ödeyenlerin kendileri tarafından değer biçilen mal ve hizmetleri temin etmede sağlanan teşvikler üzerinde etkili olabilir. Eğer vergi matrahları anayasaya göre uygunu olarak kamu mallarını tamamlayıcı bir şekilde seçilmiş ise, devlet vergi gelirlerini toplamak için bu durumu etkinliğin icrasında etkili bulur. Yol inşaatı ile uğraşan bir karayolu kurumunun gelir matrahı gaz ve taşıt vergisi ile azaltılarak işlevlerini sürdürmesi teşvik edilebilir (10).

Harcamalar ve gelirler üzerindeki bütün kısıtlamalar devletin düzenleyici etkisi üzerindeki kısıtlamalarla birlikte ele alınmadığı sürece devletin ekonomiye zorla müdahalesini kontrol altına almada kendi başlarına etkili olamayacaklardır. Bu ikinci durum her zaman mali gücün yerine geçer ; bu anayasal reform tartışmalarının ortaya çıkardığı basit bir gerçektir.

VERGİ MATRAHLARININ COĞRAFI SINIRLARI : MALİ FEDERALİZM VE AYAKLARIYLA OY KULLANAN İNSANLAR *

Politik federalizm, devletin düzenleyici faaliyetlerinin hareket serbestisinin alanı kadar toplam bütçe, vergi oranları ve vergi matrahlarının sınırlandırılması anlamında önerilerde bulunur. Mali ve düzenleyici etkiler derecesinde, coğrafik alanda birbirleriyle ilişkili ekonomilerin etkin ölçüsünden daha kısa olan bazı devlet ünitelerini ve az sayıda politik üniteleri kapsar. Bazı politik birimler ara-

(10) Vergi matrahlarındaki kısıtlamaların detaylı analizleri için, bkz Geoffrey Brennan and James. M. Buchanan, " Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues", Journal of Public Economics, 9,(June 1978), s.301-318. (*)

sındaki rekabet, belirgin anayasal sınırlamalar olmaksızın, vatandaşların sömürülmesini önleyebilecektir. Ayakları veya hareket etme yeteneğine sahip başka yerleri ile oy kullanmak için vatandaşların göç etme hakkı, politikacıların kişisel kötü alışkanlıklarından habersiz, devlet tarafından sağlanan mal ve hizmetlere devlet birimleri tarafından göz ardı edilebilen talebin ölçüsünü kısıabilir.

Eğer,ekonomi ile tesadüfen (ki bu tesadüften ötürü serbest ticareti ve ekonomik birimlerin kendi aralarındaki dolaşımı garanti ederek ekonomiyi yönlendirmede bazı görevler üstlenir) bir araya gelen politik bir varlık olarak merkezi hükümetin işlevlerinin hareket serbestisi anayasal olarak kısıtlanabilir ve çok açık mali kısıtlamalar gerekli olmayabilir. A.B.D.'de, her bir eyaletin ulusal tarihlerinin ilk devirlerinde elde edilen düzenleyici ve mali yetkilerle birlikte oluşturulan federal yapı, devletin mali kötü eğilimlerinin üzerine konulacak anayasal kısıtlamaları gereksiz hale getirmiştir.Ancak merkezi devletin egemenliğinin aşırı bir hal aldığı yirminci yüzyılın ortalarında ilave kısıtlamalara olan ihtiyaç açıkça belirginleşmiştir.Merkezi devlet tarafından mali ve düzenleyici yetkilerin yerinden yönetim anlayışıyla birlikte devredilmesi, yukarıda incelendiği şekilde,merkezi devletin bazı yetki uygulamaları üzerindeki doğrudan kısıtlamalarla başarıya ulaşmanın çok güç olduğunu kanıtladı.

XI - SONUÇ

Devlet üzerindeki bazı denetlemelerin şekli analizlerinin sonuçları hemen hemen hiç alınmamıştır. Ekonomi politikacıları devletin farklı kısıtlamalar karşısında "ne yapacakları" ve "ne Yapmaları gerektiği" konusunda uzunca süren çalışmalar yaparak,sonuçları önceden bil-

dirme ve devleti tahrik etme sevdalarından vaz geçmişlerdir. Temel olarak alınan anayasal reform önerileri, sadece bazı analizler yardımıyla gerçek temeller üzerine oturulabilir. Wicksell yolu açmıştır; kendisinin ve Hayek'in önerileri, yaptıkları bir çok şeyden daha fazla ilgi uyandırmıştır. Normatif tartışmalar anayasal reformların yapısına çare bulmalıdır.

Anayasal reform önerileri modern Leviathan'ın mali yetkilerinin dizginlenmesini amaçlamaktadır. Bu makalede tartışılanlar ve diğer bütün öneriler, yasal çerçevede kabul edilebilecek ve tamamlayıcı nitelikteki ciddi düşünceler, tartışmalar ve analizler ile konuya gereken ilginin verilmesi amacını taşımaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişme gösteren modern Kamu Tercihi, devletin işleyişi hakkındaki bir çok şeyi anlamamız yolunda bizi teşvik etmiştir. Bu anlayışın ifade etmek istediği şudur; piyasalarda olduğu gibi, devlet, sınırları çizilmiş çeşitli doğal kötü alışkanlıkları muhafaza etmeye yarayan anayasal normlarla veya kanunlarla kısıtlandırılmış ise etkili bir şekilde icraatlarını yapabilecektir.

ÖZET

DEVLETİN VERGİLEME YETKİSİ ÜZERİNDEKİ ANAYASAL KISITLAMALAR

Hayek'in başlıca önerileri,mali anayasa üzerinde yoğunlaşmaktadır. O, vergi paylarının bölüşümünü ilgilendiren kollektif kararlar ile vergileme düzeyinin tümünü ilgilendiren kollektif kararların birbirinden ayrı olarak ele alınmasını ve farklı kişilerin görevleri olması gerektiğini teklif etmiştir. Hayek'in teklifi demokratik devletin mali anayasasındaki muhtemel değişikliklerden sadece biridir. Bütün bunlar vergileme yetkisinin kötüye kullanılmasının sınırlandırılmasını amaçlamaktadır.

Bu makale en geniş ve en genel anlamda,devletin vergilendirme yetkisindeki alternatif anayasal kısıtlamaları ifade etmektedir.Gelir payları olarak vergi oranları üzerindeki,vergi matrahları üzerindeki ve toplam vergiler üzerindeki sınırlar "iyi" bir mali anayasa kriteri olarak değerlendirilmektedir.