MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO.: 492
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO.: 388

KAMU MALİYESİ TEORİSİNE GİRİŞ

PROF.DR. ÖMER FARUK BATIREL

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO: 492
İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO: 388

NAZAN

HJ
151
.T9
B58
1990
3.53.
t.1

KAMU MALİYESİ TEORİSİNE GİRİŞ

GÖZDEN GEÇİRİLMİŞ ÜÇÜNCÜ BASKI

Ömer Faruk BATIREL

Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

İstanbul, 1990

Marmara Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı
0033354

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

T.C.
Marmara Üniversitesi
Kütüphane ve Dokümantasyon
Daire Başkanlığı
DEMİRBAŞ NO: 33354

ISBN 975 - 400 - 036 - 0
Marmara Üniversitesi
Teknik Eğitim Fakültesi
Döner Sermaye İşletmesi
Matbaa Biriminde Basılmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BİRİNCİ BASKININ ÖNSÖZÜ

Bu kitap, öğrencilere kamu maliyesi teorisinin ana hatlarını açıklamak amacıyla hazırlanmıştır. Genel olarak lisans öğrencileri için bir giriş kitabı olmanın ötesinde bir iddiası olmamasına rağmen, kitabın bazı bölümleri doktora öğrencilerine de faydalı olabilir.

Günümüzde kamu maliyesi özellikle Anglo - Sakson ülkelerinde, iktisat biliminin bir bölümü olarak incelenmektedir. Gerçekten, kamu kesimi içinde alınan kararların (vergi almak, kamu harcaması yapmak, borçlanmak) sonuçları esas itibariyle iktisadidir. Devlet ya da diğer kamu idareleri, bu kararları ile kaynakların dağılımını değiştirir, geliri yeniden dağıtır, iktisadi istikrar ve ekonominin büyüme ve gelişme hızı üzerinde etkili olur. Dolayısıyle, kamu maliyesi yalnızca kamu idarelerinin yapmakla görevli olduğu hizmetleri ve bu hizmetlerin finansman kaynaklarını inceleyen bir konu olarak kabul edilemez. Kamu maliyesi, esas itibariyle piyasa ekonomisi içinde, kamusal faliyetlerin ne olması gerektiğini, ya da devlete ne gibi görevler düştüğünü ve bu faaliyetlerin finansman şeklinin ekonomi üzerinde ne gibi etki yapacağını, iktisadi amaçlar (kaynak dağılımında etkinlik, gelir dağılımında adalet, iktisadi istikrar ve iktisadi büyüme ve gelişme) yönünden inceleyen bir bilim dalıdır. Biz de kitapta bu tanıma uygun olarak, kamu maliyesi içine giren konuları açıklamaya çalıştık.

Kitap, iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda piyasa ekonomisinde **kamu maliyesinin temelleri**, ikinci bölümde **kamusal finansman** sorunları işlenmiştir. Birinci kısım üç bölümdür. Birinci bölümde iktisadi amaçlar kısaca açıklanmış ve kamusal faaaliyetlerin kaynaklarının amaçlara göre ortaya konulması arzulanmıştır. İkinci bölümde kamusal faaliyetler ayrıntılı şekilde yer almaktadır. Kitapta iktisadi amaçlardan yalnızca mikro ekonomik olanları (kaynak dağılımı, gelir dağılımı) incelendiğinden, kamusal faaliyetler içinde, devletin mikro ekonomik görevleri (kamusal mallar, yarı kamusal mallar ve kamu ekomik kuruluşlarının üretimi ve gelirin yeniden dağılımı) anlatılmıştır. Üçüncü bölüm kamu üretici birimlerine ayrılmıştır. Bu bölümde, genel olarak kamu üretici birimlerinden söz edilmesinin yanında, mahalli idareler maliyesinin genel esaslarına da kısaca temas edilmiştir. Birinci kısmın dördüncü bölümü kamu harcamaları başlığını taşımaktadır.

Kitabın ikinci kısmı üç bölümdür. Bunlardan birinci bölümde, genel olarak kamusal finansman araçlarından söz edilmiştir. İkinci bölümde vergilemenin, kaynak ve gelir dağılımı yönlerinden etkilerine

yer verilmiş üçüncü ve son bölümde de her vergi türü, mikro amaçlara göre değerlendirilmiştir.

Görüldüğü gibi kitapta izlenen yaklaşım, ekonomiktir. Hatta bu kitabın kamu kesiminin mikro ekonomik analizi olduğu söylenebilir. Ancak analiz oldukça yüzeysel kalmış ve kitabın çok kısa sürede yazılma zorunluluğu sebebiyle eksiklikler ve yanlışlar kaçınılmaz olmuştur.

Kitabın basılması konusunda her zaman olduğu gibi teşviklerini ve tavsiyelerini esirgemeyen başta kürsü ve Akademi Başkanımız hocam Ord.Prof.Dr. Nihat Sayâr olmak üzere, kürsü hocalarım Prof.Dr. Halil Nadaroğlu ve Prof.Dr. Salih Şanver'e teşekkürlerimi sunarım. Kitabın basım işini diğer yayınlarımızda olduğu süratle ve titizlikle başaran Met / Er Matbaasına da ayrıca teşekkür ederim.

İstanbul, Ekim 1976

Ömer Faruk BATIREL

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ BASKININ ÖNSÖZÜ

Kitabın ikinci baskısında, bazı eklentiler yapılmıştır. Kitabın kısım ve bölüm sistematiği küçük bir ölçüde değiştirilmiştir. Kamusal finansman kısmına **kamu borçlanması** bölümü eklenmiştir. **Uluslararası mali sistemler** kitabın yeni bir kısmını oluşturmakta ve bu kısımda **uluslararası kamu maliyesi** ile **sosyalist ekonomilerde kamu maliyesi** bölümleri yer almaktadır. Öte yandan Türkiye'ye ilişkin paragraflar genişletilmiştir. Bunların yanı sıra, son sayısal veri ve kaynaklardan yararlanılabildiği ölçüde çeşitli küçük düzeltme ve eklentiler yapılmıştır.

Kitabın yeniden basılması konusunda diğer yayınlarımızdaki çabukluk ve titizliği gösteren Met / Er Matbaası mensuplarına teşekkür ederim.

İstanbul, Ekim 1976 — **Ömer Faruk BATIREL**

ÜÇÜNCÜ BASKININ ÖNSÖZÜ

Uzun bir aradan sonra, kitap yeniden gözden geçirilmiş ve belli eklentiler yapılmıştır.

Kitabın basımında gösterilen titizlikten ötürü başta Teknik Eğitim Fakültesinin Sayın Dekanı Prof.Dr. A. Sait Sevgener olmak üzere teknik personele ve özellikle meslekdaşım Dr. Aşkın Çelik'e, kitabın tashihinde büyük çaba gösteren Arş.Gör. Mustafa Erdoğdu'ya teşekkürü bir borç bilirim.

İstanbul, Aralık 1990 — **Ömer Faruk BATIREL**

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ BASKININ ÖNSÖZÜ

Kitabın ikinci baskısında, bazı eklentiler yapılmıştır. Kitabın konu ve bölüm sıralamasında değişiklik yapılmıştır. Sonuncu bölümün içeriğine bazı boşluklar doldurulmuştur. Ülkelerarası mali sistemler kitabın yeni bir konusu olduğundan ve bu konuyla ilgilenenlerin konuyu maliyeci ile sosyalist ekonomilerde konu maliyeci bağlantıları yer almaktadır. Öte yandan Türkiye'ye ilişkin paragraflar genişletilmiştir. Bunların yanı sıra, son sayısal veri ve kaynaklardan yararlanılabildiği oldukça çeşitli küçük düzeltme ve eklentiler yapılmıştır.

Kitabın yeniden basılması konusunda diğer yayınlanmamışlık, yetkililik ve sürüngenlik Dr. Fatih Mehmet Mehmetçiftçi'ye teşekkür ederim.

İstanbul, Ekim 1978 Ömer Faruk BATTEKİ.

ÜÇÜNCÜ BASKININ ÖNSÖZÜ

Uzun bir aradan sonra, kitap yeniden gözden geçirilmiş ve bazı eklentiler yapılmıştır.

Kitabın basımında gösterilen ilgilikten ötürü başta Teknik Eğitim Fakültesinin Sayın Dekanı Prof.Dr. A. Sait Sevgiler olmak üzere tüm yetkili personele ve özellikle meslektaşım Dr. Asım Çelik'e, kitabın basımında büyük emek gösteren Arş.Gör. Mustafa Bulduğ'a teşekkürü bir borç bilirim.

İstanbul, Aralık 1980 Ömer Faruk BATTEKİ.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İÇİNDEKİLER

Sayfa

BİRİNCİ KISIM 1
PİYASA EKONOMİSİNDE KAMU MALİYESİNİN TEMELLERİ 1
BİRİNCİ BÖLÜM
I. KAMU MALİYESİ TEORİSİNDEN EKONOMİK YAKLAŞIMLARIN GELİŞMESİ 1
A. Giriş 1
B. Kısmî Denge Analizi 2
C. Genel Denge Analizi 4
1. Bireysel Yaklaşım 4
2. Organik Yaklaşım 5
3. Marjinalist Yaklaşım 5
D. Keynesçi Analiz 6
E. Refah Ekonomisi ve Çağdaş Yaklaşımlar 7
İKİNCİ BÖLÜM
II. İKTİSADİ AMAÇLAR 9
A. Giriş 9
B. Kaynak Dağılımında Etkinlik 10
1. Üretici Dengesi 11
2. Tüketici Dengesi 12
3. Genel Denge 12
4. İktisadi Refah 13
5. Etkin Kaynak Dağılımından Sapmalar 14
C. Gelir Dağılımında Adalet 15
D. Kaynak Dağılımında Etkinlik, Gelir Dağılımında Adalet İlişkisi 16
E. İktisadi İstikrar 16
F. İktisadi Büyüme ve Gelişme 18
G. Özet 19
İkinci Bölüme Ek 21

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa

İKİNCİ KISIM

KAMUSAL FAALİYETLER

BİRİNCİ BÖLÜM

I. KAMUSAL HİZMETLER 25
A. Sosyal İhtiyaç 25
B. Kamu Kesiminin Kaynak Dağılımını Etkileme Araçları 26
C. Kamusal Hizmetlerin Özellikleri 28
1. Tüketimden Mahrum Bırakılamama 28
a. Fiyatlama Yapmanın Maliyeti 29
b. Tüketimden Doğan Sosyal Fayda 29
2. Tüketimde Rakip Olmama 29
3. Kamusal Hizmet, Özel Mal Ayrımı 30
D. Kamusal Hizmetlerin Arzı 32
1. Kamusal Arz, Kamusal Üretim 32
2. Kamusal Üretimde Etkinlik 32
3. Bürokrasi ve Kamusal Üretim 33
E. Kamusal Hizmetlerin Talebi 35
1. Talebi Etkileyen Faktörler 35
2. Vergi - Fiyat ve Kamusal Hizmet Talebi 36
F. Kamusal Hizmetlerin Optimum Üretim Düzeyi 37
1. Genel Denge Analizi 37
2. Kısmî Denge Analizi 39
G. Kamusal Hizmetlerin Maliyetinin Paylaşılması 41
1. Genel Açıklama 41
2. Lindahl Çözümünün Eleştirisi 43
3. Pazarlık Modeli 44
4. Sonuç 45
H. Siyasal Süreç ve Kamusal Hizmetler 46
1. Giriş 46
2. Karar Verme Yöntemleri 46
3. Karar Verme Yöntemleri Arasındaki Seçimi Etkileyen Faktörler 48
a. Dış Maliyetler 48
b. Karar Verme Maliyeti 49
4. Çoğunluk Kuralı ve Arrow İmkânsızlık Teoremi 50
5. Siyasal Süreç ve Siyasal Davranışlar 52

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa

6. Çıkar Grupları Davranışları 55
İ. Özet ve Sonuç 56

İKİNCİ BÖLÜM

II. YARI KAMUSAL HİZMETLER 57
A. Giriş 57
B. Dışsallık 58
1. Kavram 58
2. Dışsallık Türleri 58
a. Tüketim Dışsallığı 58
b. Üretim Dışsallığı 59
C. Devlet Müdahalesinin Gerekli Olmadığı Haller 60
D. Devlet Müdahalesinin Gerekliliği 61
E. Değerlendirilmiş Hizmetler 62
F. Dış Kayıp Doğuran Mallar 63
1. Kavram 63
2. Devlet Tekeli ve Vergi Politikası 64
3. Sosyal Zarar (Negatif Dışsallık) Örneği 65
G. Özet ve Sonuç 66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III. KAMU EKONOMİK KURULUŞLARI ÜRÜNLERİ 69
A. Kamu Ekonomik Kuruluşu Kavramı 69
B. Kamu Ekonomik Kuruluşunda Amaç 69
C. Kamu Ekonomik Kuruluşunda Açıkların (Zarar) Ortaya Çıkışı 71
D. Kamu Ekonik Kuruluşlarında Açıkların (Zararın) Karşılanması 73
1. Vergileme ile Finansman 73
2. Çift Bölümlü Tarife 74
3. Fiyat Farklılaştırılması 75
E. Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Özelleştirme 75

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI 77
A. Gelir Dağılımının Temelleri 77
B. Yeniden Dağılımı Kavramı 78

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa

1. Yeniden Dağılımın Bir Görev Olmaması ... 78
2. Yeniden Dağılımın Bir Görev Olması ... 79

C. Yeniden Dağılım Araçları ... 81

1. Vergi Transfer Mekanizması ... 81
2. Negatif Gelir Vergisi ... 82

ÜÇÜNCÜ KISIM

KAMU ÜRETİCİ BİRİMLERİ ve KAMU HARCAMALARI

BİRİNCİ BÖLÜM ... 85

I. KAMU ÜRETİCİ BİRİMLERİ ... 85

A. Giriş ... 85

B. Optimum Hizmet Alanı ... 86

1. Belirli Bir Hizmet Düzeyinde Optimum Nüfus Sayısı ... 87
2. Belirli Bir Nüfus İçin Optimum Hizmet Düzeyi ... 88
3. Optimum Hizmet Düzeyinde, Optimum Nüfus Sayısı ... 89
4. Sonuç ... 90

C. Üretici Birimleri Arasındaki Mali İlişkiler ... 91

1. Dış Fayda ve Maliyetler ... 91
2. Yarı Kamusal Mal Niteliğindeki Bölgesel Hizmetler ... 92
3. Mahalli İdarelerin Bütçe Dengesizliği ... 92
4. Sonuç ... 92

D. Türkiye'de Kamu Üretici Birimleri ... 93

1. Kavram ... 93
   a. Devlet ... 94
   b. Mahalli İdareler ... 95
   c. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ... 96

İKİNCİ BÖLÜM

II. KAMU HARCAMALARI ... 99

A. Kavram ... 99

B. Reel Harcamalar, Transfer Harcamaları ... 99

C. Kamu Harcamalarındaki Artışın Nedenleri ... 101

1. Kamusal Faaliyet Artışı ... 101
2. Sıçrama Tezi ... 102
3. Siyasal ve Bürokratik Etkenler ... 103

D. Türkiye'de Kamu Harcamaları ... 104

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa

1. Kamu Kesiminin Ekonomi İçindeki Nisbî Payı 104
2. Harcama Artışını Belirleyen Faktörler 105
3. Harcama Bileşimi 107

DÖRDÜNCÜ KISIM

KAMUSAL FİNANSMAN

BİRİNCİ BÖLÜM 109

I. KAMU GELİRİ TÜRLERİ 109

A. Vergileme 109

1. Fayda Yaklaşımı 109
2. Ödeme Gücü Yaklaşımı 110
   a. Vergi Ödeme Gücü 110
   b. Vergi Adaleti 111

B. Vergi Dışı Finansman Araçları 111

1. Kaynaklara El Koyma 111
2. Kamusal Fiyatlar 112
   a. Yarı Kamusal Hizmetlerin Fiyatı 112
   b. Kamu Ekonomik Kuruluşları Fiyatları 112
3. Borçlanma 113

İKİNCİ BÖLÜM

II. VERGİLEMENİN ETKİLERİ 115

A. Genel Açıklama 115

B. Kaynak Dağılımında Etkinlik ve Vergileme 116

1. Giriş 116
2. Tarafsız Vergi 116
3. Etkinlik Kaybı ve Ölçülmesi 117
4. Arz Yönlü İktisat ve Kaynak Dağılımı 119

C. Gelir Dağılımında Adalet ve Vergileme 120

1. Giriş 120
2. Yansıma 121
   a. Kavram 121
   b. Yansıma Türleri 121
   c. Yansımayı Belirleyen Faktörler 122
      1) Tam Rekabette Yansıma 123
      2) Tekel Durumunda Yansıma 126
      3) Tekelci Rekabet ve Oligopolde Yansıma 127
      4) Genel Denge Analizi 128

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa

D. Optimal Vergileme 130
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
VERGİ YÖNETİMİ 133
A. Giriş 133
B. Vergi Konusu Seçimi 133
C. Vergi Matrahı ve Usulü 134
D. Vergi Matrahı ve Vergi Oranı İlişkileri 137
E. Vergi Yönetiminin Etkinliği 140
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
IV. VERGİ TÜRLERİ 143
A. Giriş 143
B. Gelir Vergisi 144
1. Gelir Kavramı 144
2. Gelir Vergisinin Türleri 145
3. Gelir Vergisinin Etkileri 146
a. Etkinlik 146
aa. Çalışma ve Boş Zaman Arasındaki Tercihler 146
bb. Tasarruf ve Tüketim Arasındaki Tercihler 148
b. Adalet 148
aa. Verginin Yansıması 149
3. Kurumlar Vergisi 150
a. Kurum Kavramı 150
b. Kurumlar Vergisinin Gerekçesi 150
c. Kurumlar Vergisi ve Kaynak Dağılımında Etkinlik 151
aa. Tasarruflar Üzerindeki Etki 151
bb. Üretim Üzerindeki Etki 151
d. Kurumlar Vergisinin Yansıması 152
aa. Genel Açıklama 152
bb. Ampirik Çalışmalar 153
C. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler 154
1. Giriş 154
2. Harcamalar Vergisi 155
a. Konu ve Matrah 155
b. Etkinlik ve Adalet 156
3. Genel Satış (Muamele) Vergileri 157

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa

a. Yayılı Muamele Vergisi 157
b. Toplu Muamele Vergisi 158
c. Katma Değer Vergisi 159
aa. Katma Değer Kavramı 159
bb. Katma Değer Vergisinin Türleri 159
cc. Vergiyi Hesaplama Yöntemleri 161
dd. KDV'nin Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkisi 162
ee. KDV'nin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi 163
4. Özel Tüketim Vergileri 164
a. Genel Açıklama 164
b. Kaynak Dağılımında Etkinlik 164
aa. Sosyal Maliyeti Yüksek olan Malların Vergilenmesi 165
bb. Yararlanana Ödetme İlkesinin Uygulanması 165
c. Gelir Dağılımında Adalet ve Yansıma 165
d. Özel Tüketim Vergilerinde Maksimum Vergi Hasılatı 166
e. Dış Ticaretten Alınan Vergiler 167
aa. İthalat Vergileri 167
bb. İhracat Vergileri 168
D. **Servet Vergileri** 168
1. Servet Kavramı 169
2. Servet Vergilerinin Gerekçesi 170
a. Etkinlik 170
b. Adalet 170
3. Genel Servet Vergisi 170
4. Özel Servet Vergisi 171
a. Emlâk Vergisi 171
aa. Yansıma 172
bb. Vergi Kapitalizasyonu 173
5. Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler 174
a. Veraset ve İntikal Vergisi 174
E. **Türk Vergi Sistemi** 175
1. Vergi Sisteminin Gelişimi 175
2. Vergi Gelirleri Bileşimi 178
3. Vergi Yükü 179

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa

BEŞİNCİ BÖLÜM
IV. KAMU BORÇLANMASI 183
A. Giriş 183
B. Özel Borç, Kamu Borcu Ayırımı 184
C. Borçlanma Nedenleri 184
D. Borç Yükü 185
E. Kamu Borçlanmasının Etkileri 187
F. Kamu Borçlanması Türleri 189
1. İç Borç, Dış Borç Ayrımı 189
2. Zorlayıcı Borçlar, Gönüllü Borçlar 190
G. Borç Yönetimi 191
H. Türkiye'de Devlet Borçları 192
1. Devlet Borçlarının Gelişimi 192
2. Borç Bileşimi 196
BEŞİNCİ KISIM
ULUSLARARASI MALİ SİSTEMLER 201
BİRİNCİ BÖLÜM
I. ULUSLARARASI KAMU MALİYESİ
A. Giriş 201
B. Ulusararası Kamu Hizmetleri ve Finansmanı 202
1. Uluslararası Kurumların Hizmetleri 202
2. Uluslararası Gelir Eşitsizliğinin Giderilmesi 203
3. Uluslararası Ekonomik İstikrarın Sağlanması 204
C. Uluslararası Vergileme 206
1. Uluslararası Vergi Koordinasyonu 206
2. Vergi Koordinasyonu Yöntemleri 208
a. Vergi Mahsubu 208
b. Vergi Andlaşmaları 210
c. Ortak Pazarlarda Vergi Uyumlaştırılması 211
II. SOSYALİST EKONOMİLERDE KAMU MALİYESİ 215
A. Kamu Maliyesinin Temelleri 215
B. Kamusal Faaliyetler 216
1. Maddî Üretim 216
2. Kamu Hizmet Türleri 218

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sayfa
a. Madde Üretiminin Finansmanı 219
b. Üretken Olmayan Hizmetler 220
C. Kamu Gelirleri 221
1. İşletme Kârlarından Alınan Paylar 221
2. Yayılı Muamele Vergileri 222
3. Gelir Vergileri 223
4. Devlet Borçlanması 223
D. Bütçe ve Bütçe Dengesi 224
E. Ekonomik Plan ve Kamu Maliyesi 225

YAZARIN DİĞER YAYINLARI 231

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BİRİNCİ KISIM

PİYASA EKONOMİSİNDE KAMU MALİYESİNİN TEMELLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM

1.KAMU MALİYESİ TEORİSİNDE EKONOMİK YAKLAŞIMLARIN GELİŞMESİ

A. Giriş

Kamu kesiminin işleyişini, bu kesim içinde alınan kararların sonuçlarını ve bu kararların nasıl alınması gerektiği konusunu açıklamaya çalışan kamu maliyesi teorisinin genel yapısından soyutlanması olanaklı değildir. Bir başka deyimle kamu kesimi faaliyetlerinin ekonomik teorisi konusundaki yaklaşımlar, yürürlükte bulunulan ekonomik ve siyasal yapı içinde geliştirilmiştir. Aşağıda açıklayacağımız teorik yaklaşımlar yaklaşımı geliştirenleri çevreleyen mali sorunların niteliğine, ekonomik ve siyasal görüşlerine, içinde bulundukları gerçek dünya koşullarına ve iktisat ve siyaset bilimin çağdaş yapısına bağlı kalmıştır. Örneğin ilk çağ imparatorluklarının büyük ölçüde bir siyasal bütünlük göstermeleri ve imparatorluk nitelikleri, mali sistemlerinin ele geçirilen topraklardaki kişilerden alınan haraçlara (*tributes)* ve esirlerin çalıştırılmalarına dayanmıştır. *Feodalitede*, güçlü bir feodal beyin varlığı asilzadelere ve kiliseye, serflerin para ve mal biçiminde vergi ödemesini gerektirmiştir. Ticaretin devlet tarafından denetlenmesi ve düzenlenmesine dayanan *Merkantilist* doktrinde, kamu maliyesi teorisi, özel tüketim vergileri konusundaki tartışmalar yönünde geliştirilmiştir. Krallık ve monarşinin gelişmesi, dolaylı vergiler yerine kralî öşür *(dîme royale)* gibi kral ve prens gibi yöneticilerin almaya hakları olduğu vergilerin belirlenmesi konusundaki tartışmaların gelişmesine yol açmıştır. Bu konudaki en

T.C.
Marmara Üniversitesi
Kütüp... ve Dökümantasyon
Daire Başkanlığı

çarpıcı örnek, kameralist yaklaşımdır. Genellikle, Almanya'daki küçük krallıkların ve prenslerin nazırları (bakanları) ve mabeyincileri durumunda olan kameralist yazarlar, maliye teorisini esas itibariyle, krallara ve prenslere pratik gelir sağlama teknikleri üzerinde yoğunlaştırmışlardır (1). Bu küçük örneklerden de anlaşıldığı gibi, kamu maliyesi teorisini teoriyi geliştirenlerin içinde bulundukları ekonomik ve siyasal yapıdan ve geçerli ekonomik teoriden ayırmak olanaklı değildir.

Kamu maliyesi teorisindeki ekonomik yaklaşımları dört ana gruba ayırmak olanaklıdır. Birinci grupta *kısmî* denge analizi yaklaşımı, ikinci grupta *genel denge analizi* üçüncü grupta *Keyneşçi yaklaşım*, son grupta da *refah* ekonomisi yaklaşımı ele alınabilir. Genel denge analizinde kamu harcamaları ile kamu gelirleri bir bütün olarak ele alınır ve kamu kesiminin büyüklük ve bileşimi, ekonominin genel dengesi ile ilişkili olarak değerlendirilir. Kısmî denge analizi yaklaşımında ise, kamu harcamaları ya da kamu gelirlerinden herhangi biri veri olarak alınarak analiz, belirli bir malî kurumla sınırlandırılır. Tarihsel gelişime uygun olarak önce kısmî denge yaklaşımını inceliyeceğiz (2).

B. Kısmî Denge Analizi

Kısmî denge analizinin başlıca açıklaması *geleneksel yaklaşım* içinde yer almıştır. *Adam Smith* ile başlayan geleneksel kamu maliyesi yaklaşımı, merkantilizmle, en çoğa ulaşan devletin piyasa ekonomisine müdahalesinin, liberal bir iktisat politikasına dönüşmesini öngörmektedir. *Adam Smith*'in merkantilizmin eleştirisi niteliğinde geliştirdiği liberal iktisat teorisi içinde yer alan kamu maliyesi yaklaşımında, rekabet içindeki piyasayı güçlendirmek için kamu faaliyetlerinin sınırlandırılması ileri sürülmüştür. Bu sınırlamanın nedeni, ekonomide özellikle imalât kesiminin büyümesinin sağlanmasıdır. *Adam Smith*'in ortaya koyduğu normatif kurallara göre, kamusal faaliyetler geleneksel hizmetlerle (millî savunma, adalet) sınırlandırılmalı, ancak pazar mekanizmasının işleyişini kolaylaştırmak

(1) Kamu maliyesinin tarihsel gelişimi konusunda Bkz. *Musgrave, Richard, A.*, A Brief History of Fiscal Doctrine, *Auerbach, Alan, Feldstein Martin* Handbook of Public Economics, Volume I North Holland, 1985 ss. 1-54 *Musgrave, Richard, Peacock, Alan;* Classics in the Theory of Public Finance, Macmillan Co., London 1967, Introduction ve *Schultz, William, Harriss, C.;* American Public Finance, Prentice Hall Inc. 1965, Appendix.

(2) *Burkhead, Jesse, Miner, Jerry;* Public Expenditure, Aldine Publishing 1971

için belirli alt-yapı (ulaştırma gibi) ve eğitim kuruluşlarına izin verilmelidir. *Adam Smith* kamusal faaliyetler konusunda bu sınırlamayı yaptıktan sonra, ünlü eseri *The Wealth of Nations* (Ulusların Zenginliği - 1776) da vergileme üzerinde yoğunlaşmış ve kamu harcamalarından bağımsız olarak, vergi yükü dağılımındaki eşitlik ilkelerini ve belirli vergilerin ekonomik etkilerini açıklamıştır (3).

Smith'i izleyen *David Ricardo*'nun, vergi yansıması ve kamu borçlanması konusundaki eklentileri dışında, maliye teorisine fazlaca bir katkı yapmadığı belirtilmelidir *(The Principles of Political Economy, 1817). Smith ve Ricardo* 'yu izleyen iktisatçıları *(McCulloch, N. Senior ve J.Mill)* da, *kısmî* denge analizini değiştirmemişler ve adil gelir dağılımı ile vergilerin gelir bölüşümü üzerindeki etkilerini araştırmakla yetinmişlerdir. Hatta, vergilemenin tarihsel, yönetsel ve sosyal yönü üzerinde dahi durulmadığı belirtilebilir. Bu yetersizlikler Fransız ve Alman yazarlar aracılığı ile giderilmeye çalışılmıştır. örneğin Alman yazarlardan Rau *(Grundsatze der Finanzwissenschaft, 1832),* İngiliz klâsiklerini vergi yönünden izlemiş, bununla beraber, kamu harcamaları ve borçlanma konularını da incelemeye almıştır. İngilizlerin geleneksel yaklaşımının Almanlar tarafından iki yönde değiştirildiği söylenebilir. Birinci sapma, *Alman tarihçi okulu adı* verilen yaklaşımda vergi tarihi yönünde, ikinci sapma kamu maliyesinin bir siyaset bilimi kolu olarak düşünülmesi doğrultusunda gelişmiştir. Fransız yazarların da özellikle malî yönetim ve bütçe konusunda ağırlık taşıyan çalışmaları olmuştur.

Geleneksel yaklaşımın sonucu, kamu maliyesi teorisinin ekonomik ve siyasal yapı nedeniyle eksik olarak değerlendirilmesidir. Önceleri, liberal iktisat politikasının bir gereği olarak sınırlı kamusal faaliyetler görüşü, daha sonraları İngiliz bütçe sisteminde, kamu harcamalarının hacmi ve bileşimine ilişkin kararların siyasal mekanizmaya bırakılması sonucu, geleneksel İngiliz iktisatçıları vergilemede *fedakârlık ve ödeme gücü* konusunda kısmî denge analizi yapmışlar ve kamu kesiminin genel dengesi ile ilgilenmemişlerdir. Hatta bu konudaki çalışmaların verimsiz olduğu ve *Adam Smith'i* izleyen İngiliz iktisatçılarının vergi yükü dağılımı konusunda bir yığın anlamsız normlarla vergi politikasını dejenere ettiği ileri sürülmüştür (5).

---

(3) Bununla beraber kendisi, hiç bir zaman kamu harcamalarının erimsiz olduğunu düşünmemiştir.

(4) Kamu maliyesinin bir politika bilimi kolu olarak düşünülmesinin, Alman yazarları, *Adam Smith*'den çok Kameralist'lere yöneldiği belirtilmelidir.

(5) *Burkhead, Miner,* op.cit.ss. 17-18. *Musgrave, R., Peacock, A.,* op cit.ss. ix-x.*Buchanan, James;* Fiscal Theory and Political Economy, UniversitY, of North Carolina Press, 1960, ss.24-74.

Geleneksel görüşün temsilcisi olduğu kısmî denge analizi yerine başka ekonomik ve siyasal koşulların geçerli olduğu ülkelerde (İtalya, İsveç) genel denge analizi geçerli olmuştur. Şimdi, genel denge analizine ilişkin yaklaşımları sıralayalım.

C. Genel Denge Analizi

Bu analizde devlet bütçesinin genel ekonomik dengenin bir parçası olduğu kabul edilmiş ve kamu harcamaları ile vergiler ekonomik değerlendirmelerde bir bütün olarak ele alınmıştır. Bu analizin ortaya çıkardığı *İtalyan maliye okuluna* göre, kamu harcamaları konusunda siyasal karar mekanizmasına fazlaca güvenilememektedir. Zira bu yaklaşımın geliştiği dönemlerde İtalya yeni yeni ulusal bir devlet haline gelmekteydi. Bu bakımdan devletin mahiyeti ve yapması gereken faaliyetlerin miktar ve bileşimi konusunda teori geliştirmek zorunlu hale gelmişti. Nitekim, İtalyan yazarlar genel denge analizi konusundaki yaklaşımları geliştirirken, ferdî tercihlerinden hareketle sosyal tercihlerin ne olması gerektiğini tesbit etmeye çalışmışlardır. Halbuki yukarıda görmüş olduğumuz geleneksel görüşte, ferdî tercihlerin kamu bütçesi konusundaki kararlara yansıyacağı varsayım olarak kabul edilmişti. Zira İngiltere'de olduğu gibi demokratik şekilde siyasal sürecin çalışması yeterli kabul edilmişti.

Genel denge yaklaşımında, kamu kesimin büyüklüğünün vergi yükü ve dağılımı ile birlikte belirlenmesi zorunluluğundan söz etmiştik. Dolayısıyle bireylerin tercihlerinden hareketle toplumsal kararların alınması ve sosyal tercihlerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu toplumsal kararların ekonomik bakımdan nasıl alınması gerektiğini açıklayan genel denge yaklaşımlarını ise, üç başlık altında toplamak mümkündür. *Bireysel, organik ve marjinalist* yaklaşım.

1. *Bireysel Yaklaşım:* Bu yaklaşımda, kamu kesimi konusundaki toplumsal kararların alınması için, kamu kesiminin bir pazar gibi ele alınması gerekir. Siyasal süreçte karar alınırken, ferdî tercihler, pazarda diğer mallar gibi kamu hizmeti alınırmışcasına yorumlanmalıdır. Özellikle kamusal mallar konusunda geçerli olan bu analizde; arz, talep ve fiyatlamanın optimum koşulları, pazar koşulları içinde belirlenmelidir. Bireysel genel denge yaklaşımının temsilcisi İtalyan *De viti de Marco*'dur. Çağdaş kamu maliyesindeki ekonomik yaklaşım, temellerini bu görüşlerden alır (6).

(6) De Viti de Marco, Antonio; First Principles of Public Finance, Jonathan Cape Ltd., London 1936.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.Organik *Yaklaşım:* Bu genel denge yaklaşımına göre, siyasal otorite (süreç) bireysel yaklaşımda olduğu gibi, kamu kesiminin optimum büyüklüğünü pazar çözümlerine dayandırmayacak, genel refah politikasını izleyen bir bütçe politikası izleyecektir. Bu modelde kamu kesimine ilişkin kararlar, yönetici grup davranışları açısından açıklanmıştır. organik deyimiyle ilk anlaşılan otoriter bir yaklaşım olmakla beraber, görüşün gerçek anlamının, bireysel tüketicilerin yönlendirilmesi ile çözülemeyen kamu kesimi kararlarına siyasal çözüm araması açısından organik olduğu belirtilmelidir. Bu yaklaşımda, kamu himetlerinden sağlanan faydalar ile vergi yükümlülükleri hesaba katılarak, kamu kesimi kararlarının alınması öngörülür. Bu yaklaşımın ilk temsilcileri gene İtalyan *Mazzola, Montemartini ve Barone*'dir. İleride göreceğimiz gibi, bu yaklaşım kamu politikalarının yönetici grup davranışları ile açıklanacak kamusal çıkara *(public interest)* göre yönlendirilmesi gerektiğini ileri sürer (7).

3. *Marjinalist Yaklaşım:* Yukarıda iki görüş halinde toplanan *İtalyan Maliye Okulu* görüşü marjinalistler tarafından geliştirilmiştir. *Carl Menger* ve *Von Wieser* tarafından önce özel ekonomide bireyin fayda maksimizasyonuna uygulanan marjinal denge ilkesi, kamu kesimine de yaydırılmış (8) ve kamu kesiminde optimum üretim miktarı için bireylerin vergi yükü ile katlandıkları marjinal fedakârlıkların (özel mal cinsinden vazgeçmeler) toplamı ile toplumsal mal ve hizmetlerden elde edilen marjinal fayda dengelenmelidir, şeklinde ifade edilmiştir. Bu analizde kamu harcamaları ile vergiler birlikte ele alındığından genel denge analizi yapılmaktadır. Marjinal analiz, yukarıda açıklanan bireysel yaklaşıma; bireylerin fayda ve maliyetlerinin eşitlenmesi açısından uygundur. Organik yaklaşım ile olan tutarlılığı ise şöyle açıklanabilir. Siyasal süreçte kararlar alınırken kamu hizmetlerinin faydaları ile vergi yükleri marjinalde eşitlenmelidir.

Knut Wicksell, İtalyan maliye okuluna dayanan, marjinalist yaklaşımı daha da somutlaştırarak, şu çözümleri getirmiştir. Kamusal faaliyetlerden fayda ve maliyetleri belirlenenlerin bireysel yaklaşıma uygun olarak marjinal çözümlere göre üretim miktarları saptanacaktır. Diğerlerinde ise, bütçedeki tahsis kuralına (earmarking) uygun olarak hizmetlerle vergi yükümlülükleri ilişkilendirilecektir. Kamu harcamaları

(7) *Mazzola, Ugo;* The Formation of the prices of Public Goods, *Pantoleoni, Maffeo;* Contribution to the Theory of the Distribution of Public Expenditure, *Montemartini, Giovanni;* The Fundamental Principles of a Pure Theory of Public Finance, tümü Musgrave, R. Peacock, A.; op.cit. içinde ss. 16 - 28, 37 - 48, 137 - 152

(8) Sax, Emil; The Valuation Theory of Taxation, İbid. ss. 177-190

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

konusunda karar alınırken siyasal süreçte vergi-harcama paketleri karşılıklı ilişkili olarak oylanacaktır. Bu ilişkilendirme yapılırken hizmet-vergi faydaları dengelenecektir. Wicksell siyasal süreçte bu dengeleme yapılırken oylamada oybirliği kuralının *(unanimity)* geçerli olmasını savunmuştur (9).

Wicksell'in oybirliği ya da en azından 3/4 den başlamak üzere %90a kadar ulaşan yaklaşık çoğunluk kuralı ile kamusal kararların alınmasını istemesinin nedeni, ülkesi İsveç'te o yıllarda (1890) gelir bölüşümünün adaletsiz olması ve düşük gelirlilerin ve ücretlilerin parlamentoda temsil edilmemesi idi. *Wicksell*, ancak oybirliği ya da mevsuf çoğunlukla karar alınması halinde düşük gelirliler üzerindeki vergi yükünün kalkacağı inancındaydı.

Zira basit çoğunlukla karar alınması halinde, vergi yükü dağılımında adaletsizlikler olmaktaydı. Bu görüşe göre, her kamu harcamasının karşılığındaki vergi yüklerini, kararı oylayanlar görecekler ve en azından yaklaşık oybirliği kuralı ile toplum kesimlerinin tümünü tatmin eden çözümlere ulaşmak olanaklı olacaktı Kamu harcamalarında ve bunun sonucu karşılığı vergilerde azaltma olması halinde 1/4 ile %10 arasında değişen bir *azınlık* teklifi yeterli olacaktı. Bu yaklaşımda azınlığın veto hakkı vardır. Harcamalar ve vergi paketleri karşılıklı değerlendirildiğinde her harcamanın finansmanı için çeşitli vergi planları ortaya çıkacak ve bu alternatiflerden tercih yapılabilmesi için en azından yaklaşık oybirliği kuralı gerekecektir (10). Bu yaklaşım bütçenin özelleştirilmesini gerektirmektedir. Her harcama türü için ayrı bütçe gerekecektir. Bu güçlüğün yanısıra harcama ve vergi çiftlerinin sıralaması da büyük önem taşımaktadır.

D. *Keynesçi analiz:* Kamu kesiminde ekonomik yaklaşımların içinde yer alan Keynesçi yaklaşımı, kısmî ya da genel denge analizleri içine oturtmak pek mümkün değildir. Yukarıdaki paragraflarda açıklanan yaklaşımlar esas itibariyle kaynak dağılımı ve kamu kesiminin büyüklüğü ile ilgilidir. Nitekim geleneksel yaklaşımda (kamu hizmet ve harcamalarının veri olması) *sınırlı bir kamu kesimi büyüklüğü*

(9) *Wicksell, Knut;* A New Principle of Just Taxation, *Burkhead, J. Miner, J.*; op. cit. *Bu chanan, J* Demand and Supply of Pulic Goods, Rand McNally 1969.

(10) Osmanlı İmparatorluğu'ndaki kamu maliyesi sistemimde yer alan tahsis kuralına göre, belirli gelirlerin belirli harcamalara ayrılması, ekonomik yaklaşım yönünden genel denge yaklaşımıdır. Zira harcamalar ile gelirler karşılıklı olarak ele alınmaktadır. Böylece hem liberal geleneksel yaklaşıma göre sınırlı kamu hizmeti ve harcaması görüşü geçerli olmamakta, hem de gelir bölüşümünü düzeltici bir kaynak dağılımı gerçekleşmekteydi.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

varsayımı vardır. Genel denge analizinde ise tüketici talepleri, yönetici grup davranışları ve gelir bölüşümü temellerine dayalı olarak kamu kesiminin nispî büyüklüğü ve yapısı değişmektedir.

Keynesçi analizde, temel vurgu, kamu kesiminin iktisadi dengenin (toplam arz, toplam talep dengesi) sağlanmasındaki etkinliği olmuştur. Keynesçi yaklaşımda, tartışılan tam istihdamın sağlanmasında efektif talebin rolüdür. Devlet toplam talebi artırmak için kamu harcamalarını artırır ya da vergileri azaltır. Ancak bu politikanın amacı, özel mal üretimine yönelen talebin artmasını ve böylece kaynakların tam kullanımını sağlamaktır.

Yoksa, kaynak dağılımının ve kamu kesiminin ekonomideki payının değiştirilmesi amaçlanmamaktadır. Bir başka deyimle, Keynesçi yaklaşım kamu kesiminin büyüklüğü, bileşimi ve vergi yükü dağılımı gibi konularda geleneksel yaklaşımın çerçevesi dışına çıkmamıştır. Bu yönüyle Keynes'inde geleneksel bir iktisatçı olduğu belirtilmelidir.

Keynes sonrası çağdaş yaklaşımları ise aşağıdaki şekilde topluyoruz.

E.*Refah Ekonomisi ve Çağdaş Yaklaşımlar:* Keynes sonrası, çağdaş yaklaşımların temelini kamu kesimindeki kaynak dağılımı problemi oluşturmaktadır. Genel denge analizinin Anglo-sakson, neo-klasik iktisatçılar üzerinde yaptığı etkiler sonucu, kamu kesimi ile özel kesim ve kamu kesimi içindeki kaynak dağılımının pazar ekonomisi çözümlerine uygun olarak belirlenmesi konusunda geniş çaba harcanmıştır. 1950 sonrası bu gelişmelerin yirminci yüzyılın ilk yarısındaki öncüleri sayılan *Pigou ve Dalton kamu* faaliyetlerinin sınırı konusunda marjinal sosyal fayda, marjinal sosyal maliyet eşitliği ilkesini öne sürmüşlerdir. Bu başlangıç görüşlere dayanarak, kamu kesimi içindeki kararların piyasa çözümlerine uygun olarak geliştirilmesi yoluna gidilmiş ve fayda maliyet analiz teknikleri ortaya atılmıştır. Bir başka deyimle, geleneksel iktisatçıların kamu hizmet ve harcamaları konusundaki sınırlamaları, neo-klasik iktisatçıların araçları ile yeniden yapılmak istenmiştir. Ne var ki günümüzdeki ekonomik yaklaşımların refah ekonomisinden çok, *İtalyan maliye okulu ve Wicksell'in* görüşlerinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir (11). Dışsallıklar ve gelir bölüşümüne devletin müdahalesi gibi konular dışındaki kamusal mallar teorisini bu tabana oturtmak olanaklıdır.

(11) *Baumol, William; Welfare* Economics and the Theory of State; G. Bell and Sons Ltd. London, 1967, ss.24-36

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Günümüzdeki yaklaşımları İtalyan maliye okulunda olduğu gibi, iki başlık altında toplamak mümkündür. Bireysel yaklaşımda, toplumsal tercihler, ferdî tercihlerin bir yansıması olarak görülmüş ve tüketici egemenliğine dayalı bir kamu ekonomik teorisi geliştirilmiştir. *Musgrave ve Samuelson* bu yaklaşımın temsilcileridir. Öte yandan organik yaklaşımda kollektif karar alma kurumlarının davranışlarını inceleyerek toplumsal tercihler yorumlanmak istenmektedir. *Gerhard Colm ve Linbolm* bu yaklaşımı benimsemişlerdir. Bireysel yaklaşımla, organik yaklaşımı uzlaştırmaya çalışan ve malî kurumlarla, bireyin fayda maksimizasyonu arasındaki ilişkileri inceleyen *Buchanan*'da organik yaklaşımın alternatifi bir görüş taşıyan kişi olarak görülebilir Toplayacak olursak günümüzdeki yaklaşıların iki ortak yönü vardır. Bir sonraki bölümde açıklayacağımız, iktisadî amaçların tümü telif edilmeye çalışılmaktadır. İkincisi, bunların genel denge yaklaşımları olmalarıdır. Ancak buradaki genel denge hem kamu harcamaları ve vergilerin birlikte ele alınması, hem de kamu ve özel kesim fayda ve maliyetlerin karşılıklı dengelenmesi açısından ele alınmalıdır (12).

İkinci Dünya Savaşından sonra, kamu maliyesinin kapsam ve derinliğinin oldukça arttığı söylenebilir. Kamu maliyesi son dönemde giderek daha fazla uzmanlıklar alanı haline gelmiştir. Bunun nedeni, kamu kesiminin genişliği ve karmaşıklığıdır. Son dönemde kamu maliyesi içinde gelişen başlıca uzmanlıklar, kent ekonomisi, sağlık ekonomisi, eğitim ekonomisi, konut, çevre, kamu iktisadi teşebbüsleri ve özel kesimi düzenleyici politikalardır. Bu tür bir gelişme, kamu maliyesinin makro ekonomik yönünün ya da maliye politikasının, mikro ekonomik yönünden ayrılmasına yol açmıştır. Kamu maliyesi teorisi böylece bir anlamda, kamu kesimi ekonomisi halini almıştır. Bu ayırımda, işlenen, kamu mikro ekonomisi (kaynak dağılımı, gelir dağılımı) konusudur. Nitekim, son dönemde yayınlanan kamu maliyesi kitapları, kamu kesimi ekonomisini incelemekte ve bu yayınlarda makro ekonomik konulara yer verilmemektedir (13) artık kamu maliyesinde mikro ekonomik yönden kamu kesiminin etkinliği, makro yönden iktisadi büyüme hızını artırıcı maliye politikası önlemleri ve konuları ağırlıktadır (14).

---

(12) *Burkhead J., Miner, J.;* op.cit. ss. 22-23.

(13) *Stiglitz, Joseph;* Economics of Public Sector (New York Norton) 1986, *Rosen, Harvey;* Public Finance Richard Irwin 1985
Atkinson A, Stiglitz, Lectures on Public Finance, McGraw Hill, 1986.

(14) *Van de Kar, Hans, Wolfe, Barbara,* The Nature and Relevance of Public Finance, for Policy Making, Wayne State University Press, 1987 ss. 1-10
Finsinger, Jorg; Public Sector Economics, St.Martins Press, New York, 1983

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ BÖLÜM

II. İKTİSADİ AMAÇLAR

A. Giriş

İktisadi bir düzende genellikle dört temel amaç güdülür. Bunlardan birincisi kaynak dağılımında etkinlik veya optimum kaynak dağılımı, ikincisi gelir dağılımında adalet, üçüncüsü iktisadi istikrar, dördüncüsü ise iktisadi büyüme veya kalkınmadır. İçinde bulunulan ekonomik sisteme göre, bu amaçlardan bazıları diğerlerinden önde gelir. Piyasa ekonomisinde kaynak dağılımında etkinlik ve iktisadi büyüme amaçlarının diğerlerinin önünde olmasına karşın, sosyalist ekonomilerde gelir dağılımında adalet amacı başta yer alır.

Bu amaçlar birbirleriyle ilişkilidir. Genellikle birisine, ulaşılmak istenmesi halinde, diğerlerinde fedakârlık yapılması geekir. Bu bakımdan amaçlara ulaşma derecesi konusunda bir dengeye varılmalıdır.

Kaynak dağılımında etkinlik ve gelir dağılımında adalet, *mikro ekonomik amaçlar*, iktisadi istikrar ve iktisadi kalkınma *makro ekonomik amaçlardır*. Kaynak dağılımında etkinlik bir ekonomideki kıt kaynakların en fazla toplumsal fayda sağlayacak şekilde ihtiyaçları tatmin edecek mal ve hizmetlerin üretimine tahsis edilmesidir. Çok basit bir anlatımla elde mevcut emek, sermaye gibi üretim araçlarını israf etmeden kullanarak, ulaşılabilecek en yüksek toplumsal üretim düzeyine varmaktır.

Gelir dağılımında adalet, etkin bir şekilde üretime ayrılan kıt kaynakların üretime katılması sonucu ortaya çıkan üretimden, üretime katılanların âdil şekilde pay almasıdır. İktisadi istikrar, üretilen mal ve hizmetlerin toplam arzı ile toplam talebi arasında bir dengesizlik olmamasıdır.İstikrar olmazsa ya toplam talep, toplam arzdan fazla, ya da toplam arz toplam talepten fazladır. Birinci durumda enflasyon, ikinci durumda işsizlik ve deflasyon olur. Ancak günümüzde hem işsizlik hem enflâsyon birlikte görülebilmektedir. Toplam talep, toplam arzın üstüne çıkmadığı zamanlarda da enflasyon olabilmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şimdi bu amaçları sırasıyla daha ayrıntılı açıklayacağız. Görülecektir ki, piyasa ekonomisinde kamu maliyesi, belirtilen bu amaçlara, temel araç olan fiyat mekanizması ile otomatik şekilde ulaşılmaması sonucu devletin üstlendiği görevler ve bu görevlerin finansmanının doğurduğu sonuçlar sebebiyle ortaya çıkmıştır. Kısacası kendiliğinden işleyen ekonomide bazı mal ve hizmetlere optimum kaynak ayrılamamaktadır. Bir başka deyişle bazı mal ve hizmete gereğinden fazla, bazılarına da hiç kaynak ayrılmamaktadır. Devlet müdahalesi olmadan gelir dağılımında adalet amacına ve iktisadi istikrara ulaşmanın da imkânı yoktur. Özellikle az gelişmiş ekonomilerde devlet önemli görevler üstlenmektedir.

Sonuç olarak devlet, kaynak dağılımının bozukluğu sebebiyle bazı malların üretimini üzerine almakta, gelir dağılımında adaleti iktisadî istikrarı ve iktisadî büyüme ve gelişmeyi kamu maliyesi araçları ile sağlamaya çalışmaktadır.

Şimdi önce kaynak dağılımında etkinlik kavramını inceleyelim ve kendiliğinden işleyen veya devletin olmadığı bir ekonomide bu amaca ulaşmada ne gibi güçlüklerin çıkacağını belirtelim.

B. Kaynak Dağılımında Etkinlik (Optimum Kaynak Dağılımı)

İktisadî düşünce tarihinde ve klasik iktisatçıların görüşüne göre, fertler (üreticiler ve tüketiciler) kendi çıkarları peşinde koşsalar bile sonunda toplumun refahına hizmet etmiş olacaklardır. Birbirinden bağımsız birçok üretici çok çeşitli malları üretecekler ve bu malların üretimindeki amaçları, maksimum kâr olacaktır. Maksimum kâr elde etmek için de maliyetlerini minimuma indirmeye çalışacaklardır. Bunun için kullandıkları faktörlere, bu faktörlerin üretime kattıkları varsayılan marjinal ürün miktarı kadar fiyat vereceklerdir. Öte yandan tüketiciler üreticilerin bu davranışları sonucu gelirlerini çeşitli alternatif mal demetlerine ayıracak ve böylece ulaşabilecekleri en yüksek fayda düzeyine çıkacaklardır. Bunun sonucu, ekonomide hem üretilecek mallar, hem de ne kadar ve ne şekilde üretilecekleri ile ilgili kararlar belirlenmiş olacaktır. Böylece yukarıda tanımını yaptığımız şekilde bir ekonomideki kıt kaynaklar en uygun bir şekilde ihtiyaçları tatmin edecek şekilde mal ve hizmet üretimine tahsis edilecek ve kaynak dağılımı etkin olacaktır. Hangi mallar üretilecek sorusuna tüketiciler karar vermekte, bu da piyasaya yönelen taleple belirlenmektedir. Tüketici talepleri ve egemenliği ile belirlenen ürün türlerinden ne kadar üretileceğine ise üreticiler karar vermektedir. Bu da bilindiği gibi fiyatın

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

marjinal maliyete eşit olduğu noktadır. Buradaki marjinal maliyet sosyal anlamdadır. Yani bir birim fazla üretmenin topluma yüklediği alternatif maliyettir. Üretilecek ürünlerin ne şekilde üretileceğini ise optimum faktör bileşimi kavramı cevaplandırmaktadır. Emek ve sermaye gibi iki faktör olduğunu düşünelim. Bu faktörlerin maksimum kâra ulaştıracak şekilde birleştirilmesi gerekir. Bu bileşimi yapabilmek, belirttiğimiz gibi her faktöre marjinal fiziki ürünü kadar fiyat vermekle olur.

Yukarıda biraz karışık şekilde açıklanan kaynak dağılımında etkinlik koşullarını toplamaya çalışalım (14). Kaynak dağılımında etkinlik, üretici ve tüketici dengesine ulaşılması ile sağlanır. Önce üretici dengesini kısaca hatırlatalım (15).

1. Üretici Dengesi

Üretici, genel amaç olarak, kârını maksimize eden üretim düzeyinde dengededir. Bilindiği gibi tam rekabet koşulları altında piyasa talebi ve fiyatlar tüketici için veridir. Bir başka deyimle üreticiler piyasa talebi üzerinde etkin değildir. Böyle bir durumda kârı azamiye çıkartmak için maliyeti en aza indirmek gerekir. Üretici dengesine ulaşmak için üç şartın yerine getirilmesi gerekir.

a. Üretim düzeyi, fiyat = marjinal maliyet noktasında tespit edilecektir.

b. Üretim maliyetini en aza indirmek için faktörler arasında marjinal teknik ikame haddi, faktör fiyat oranına eşit olmalıdır.

c. Her üretim faktörü, marjinal gelir ürünü, fiyatına eşit olduğu noktada talep edilmelidir.

Özetlediğimiz bu koşullar tek bir üreticinin dengesidir. Ekonominin tümü için aynı analizi yaparsak şu sonuca varırız. Ekonomideki kıt kaynakların, çeşitli mallar arasında dağılmasının göstergesi olan marjinal teknik ikame haddi, (kaynaklar arasındaki

---

(14) Bkz. *From, Gary, Taubmann, Paul;* Public Economic Theory and Policy. Mac Millan 1973, ss. 15-16. Singer, Neil; Public Micro-Economics, Little Brown and Company Boston 1972, ss. 63-64., Baumol, W.; Economics Theory and Operations Analysis Prentice Hall Inc, 1972, ss. 384-385.

(15) Bkz. *Little* IMD, A Critique of Welfare Economics, Oxford University Press, London 1970, Winch, D.M.; Analytical Welfare Economics, Penguin Books, Harmondsworth 1971, Mishan, E.J.; Welfare Economics, An Assessment, North-Holland Publishing Co. 1969, Bongül, Nejat; İktisadi Refah Teorisinin Başlıca Meseleleri, Ankara 1963, Baumol, W.J.; Welfare Economics and the Theory of State. G.Bell and Sons Ltd., London, 1967.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

faktör fiyat oranıdır). üretilen malların marjinal maliyet ya da fiyatların oranına eşit olmalıdır. Bir başka deyimle ekonominin üretim imkânlarını belirleyen eğrinin eğimi ile, üretilen malların fiyatları arasındaki oran eşitlenmelidir. Bu dengeleme yapılırsa, kıt kaynaklar en iyi şekilde ihtiyaçlara tahis edilmiş olur.

Şimdi tüketici dengesini görelim.

2. Tüketici Dengesi

Aynı analiz tüketici kararları için de uygulanabilir. Tüketici dengesi, tüketilen mallardan sağlanan faydanın maksimize edilmesi ile sağlanır. Bunu yapabilmek için tüketicinin elindeki gelirini (ki aynı üretimdeki kıt kaynaklar gibi sınırlıdır), tüketmek istediği çeşitli mallar arasında gene en etkin şekilde dağıtması gerekir. tüketicilerin taleplerini belirleyen faktörler, tüketilmek istenen malların ve diğer malların fiyatları, tüketicilerin tercihleri ve gelirleridir. Dolayısıyle tüketici tüketmek istediği malların fiyatının birbirine olan oranı ile tüketeceği malların marjinal fayda oranını birbirine eşitleyecektir. Mallardan sağladığı marjinal fayda oranı, mallar arasındaki tercihlerini yansıtmaktadır.

Gene koşullarını özetlediğimiz, tek tüketiciden, ekonominin genel tüketim dengesine gidecek olursak, her tüketicinin tükettiği mallardan sağladığı marjinal fayda oranı (iki mal olduğunu düşünüyoruz) tükettiği malların fiyatlarının birbirine olan oranına eşit olmalıdır. Marjinal faydaların birbirine oranına *marjinal ikame haddi* denir.

Bir ekonomide hem üretici hem tüketici dengesi sağlanırsa ekonomi genel olarak dengede olmuş olur. Şimdi bunu görelim.

3. Genel Denge

Üretici ve tüketici dengesi koşullarını birleştirirsek, ekonominin genel olarak denge koşullarını sıralayabiliriz. Bir başka deyimle aşağıdaki koşullar altında kaynak dağılımı etkin olur:

a. Her tüketici için tüketilen malların marjinal faydasının birbirine oranı, malların fiyat oranına eşittir.

b. Her malın fiyatı, marjinal maliyetine eşittir.

c. Bütün faktörler tam olarak kullanılmakta ve faktör gelirleri faktörlerin marjinal ürün gelirine eşit olmaktadır.

d. Her mal için faktör fiyatlarının oranı birbirine eşittir.

Bu koşullar altında devletin olmadığı bir ekonomide etkinlik sağlanmış olur. Bu etkinliğe *Pareto Dengesi* veya *Optimumu*, adı verilir. Ekonomi kendi kendine işlemekte ve yukarıda özetlenen koşullara göre kaynaklar optimum şekilde dağılmaktadır.

Kaynak dağılımında etkinlik sonucu toplumun iktisadi refahı da maksimum olmuş olur. Pareto ve diğer bazı yazarlar yukarıda özetlenen koşullara göre iktisadi refahın çeşitli kriterlerini ifade etmişlerdir. Şimdi bunları görelim.

4. İktisadi Refah:

İktisadi refah, refaha etki eden ve onun değişmesine sebep olan iktisadi sebep ve değişkenlerin bir fonksiyonudur. İktisadi refahın maksimum olması için yukarıda belirttiğimiz gibi kaynak dağılımında etkinlik koşullarının yerine getirilmesi gerekir. Pareto'ya göre (16) yukarıda özetlenen etkinlik koşullarına uyulursa, toplumda hiç kimseyi diğer bir kişiyi kötü bir duruma sokmadan, daha iyi duruma getirmeye imkân yoktur. İktisadi refahın artması için toplumda kimse zarar görmeden bir kişinin (ister zengin ister fakir) iyi duruma gelmesi yeterlidir. Dikkat edilirse Pareto'nun ileri sürdüğü kritere göre kişiler arası fayda karşılaştırmasına gerek yoktur. Devlet işe karıştığı zaman alacağı vergileri, hiç kimse zarara uğramayacak şekilde ayarlamalıdır.

Pareto'nun bu refah kriteri devletin çeşitli politikalarla çeşitli kişileri zarara uğratması sonucu geliştirilmek zorunda kalmıştır. *Kaldor-Hicks* (17) devletin müdahalesi sonucu, bazı kişiler zarara uğrar, diğerleri kazançlı olursa, kazançlı olanların kazancının kayba uğrayanlardan (vergi verenler) kaybından potansiyel olarak fazla olmasını yeterli görmüştür. *Bergson* (18), devletin uygulayacağı politika sonucu fertler arası karşılaştırma yapılabilmesi için toplumun sosyal farksızlık eğrilerinin bulunması gerektiğini söylemiştir. *Scitovsky* (19) kriterine göre, devletin uygulayacağı politika sonucu ulaşılan noktadan tekrar geriye dönülmesi durumunda toplum için net bir kazanç olması halinde de refahın artacağı sonucuna varılmıştır. Görüldüğü gibi *Kaldor-Hicks ve Scitovsky* kriteri kişilerarası fayda karşılaştırmasını gerektirmektedir. Bergson kriterine göre toplumun sosyal farksızlık eğrilerinin belirlenmesindeki güçlüğe sosyal tercih teorisi bölümünde değineceğiz.

---

(16) Pareto optimumu konusunda Bkz. *Pareto, Vilfredo;* Manual of Political Economy Augustus M.Kelley Publishers, New-York, 1971, III ve IV. Bölümler. *Vickrey,* N.S.; Micro-Statics, Harcourt-Brace, 1964, ss. 273-282.

(17) *Hicks, John, R.;* The Rehabilitation of Consumer's Surplus, Kaldor, Nicholas, Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of *Utility, Arrow, K.J. Scitovsky, T.;* Reading in Welfare Economics Allen Unwin, London, 1969, s.329 e 388

(18) Bergson, abram; A Reformulation of Certain aspects of Welfare Economics, Arrow, K., Scitovsky, T.; op cit. içinde, ss. 20-21.

(19) *Scitovsky, Tibor;* A Note on Welfare Propositions in Economics, *Farrell, M., J.;* Readings in Welfare Economics, *Allen Unwin, 1973 içinde, s.55*

Son yıllarda bu kriterlere ek olarak Rawls-Sen kriteri adı altında yeni bir görüş ortaya atılmıştır. Bu kritere göre, (X) durumunun (Y) durumuna tercih edilmesi için toplumda (X) durumundaki en kötü vaziyetteki kişinin (gelir düzeyi bakımından) (Y) durumundaki en kötü kişiden daha iyi halde olması zorunludur (20).

Şimdi kaynak dağılımında etkinlik amacına piyasa ekonomisinin kendi kendine işlemesi ile ulaşamayacağı durumları belirteceğiz. Bir başka deyimle bazı mal ve hizmetlerin üretimine piyasa, optimum kaynak ayıramaz. Bunun sonucu bu mal ve hizmetler ya hiç üretilmez ya da optimum üretim miktarlarından az ya da fazla üretilir.

5. Etkin Kaynak Dağılımından Sapmalar

Kamu kesimi piyasa ekonomisinin başarısız olduğu hallerde üretimi üzerine alır veya üretime müdahale eder. Bunların başında kamusal hizmetler gelir. Bu hizmetler bölünemez ve piyasada talebe konu olamaz. İkincisi, bazı mallarda malın, sosyal değeri ile özel değeri arasında fark vardır. Bu mallara ise yarı kamusal hizmetler denir.

Yarı kamusal hizmetlerde devletin vergi ve sübvansiyon politikası ile üretime müdahalede bulunması gereklidir. Son olarak bazı üretim alanlarında ölçek yararları (economies of scale) vardır. Bu durumda üretim özel ellere bırakılırsa uzun dönemde maliyetler gittikçe düştüğünden marjinal maliyete göre fiyat saptanırsa zarar edilir. Zarar etmemek için özel üretim tek elde toplanır ve tekelci fiyat uygulanır. Buna tabii tekel denir. Bu durumda da devletin üretimi bir kamu ekonomik kuruluşu aracılığı ile üzerine alması ve fiyatı marjinal maliyete eşitleyerek zararı bütçesinden karşılaması, iktisadi etkinliği artırır.

Sonuç olarak piyasa ekonomisi, kendi kendine işlerse kaynak dağılımında etkinlik yönünden üç konuda başarısızlığa uğrar. İşte bu üç konuda devletin kaynak dağılımı ile ilgili faaliyetleri ortaya çıkar.

Bunlar:

a. Kamusal hizmetler ya da pür kamu malları,
b. Yarı kamusal hizmetler,
c. Kamu ekonomik kuruluş ürünleridir.

Bu faaliyetleri ileride ayrıntılı şekilde göreceğiz. Şimdi gelir dağılımında adalet amacına geçiyoruz.

---

(20) *Rawls, John;* A Theory of Justice Cambridge, Mass. Harvard, 1971, *Sen, Amartya;* Personal Utilities and Public Judgements or What's Wrong with Welfare Economics, IIFP, Hamburg Congress, 1978 ve on Economic Equality, Clarendon Press, Oxford, 1973

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

C. Gelir Dağılımında Adalet:

Bir ekonomide üretilen mal ve hizmet miktarı, tüketicilerin satın alma güçlerine ve gelirlerine de bağlıdır. Piyasada geliri ve serveti olmayanların bir tüketici olarak üretim biçimini etkilemesi mümkün değildir. Siyasette bir adam bir oy olmasına rağmen piyasada bir TL. bir oydur. Dolayısıyle gelir dağılımının değişik durumlarına göre değişik kaynak dağılımı meydana gelir. Bu bakımdan devlet işe karışmazsa kendi kendine işleyen bir piyasa ekonomisinde parasal olarak (pecuniary) ifade edilemeyen (talebe konu olmayan) ihtiyaçların tatmin edilmesi mümkün değildir (21).

Bir ülkedeki fonksiyonel gelir dağılımı millî gelirin üretime katılan faktörler arasında paylaşılmasıdır. Bu dağılım, a) Üretim faktörlerinin gelir tesbit şekline b) üretken kaynakların (emek, sermaye) dağılımına bağlıdır. Birinci unsura göre piyasa ekonomisinde etkin kaynak dağılımı olabilmesi için yukarıda koşullarını saydığımız gibi her faktöre marjinal ürününe eşit fiyat vermek gerekir. Dolayısıyle birinci yönden piyasa ekonomisi için gelir dağılımında adalet sorunu yoktur.

Piyasa ekonomisinde gelir dağılımı sorunu üretken faktörlerin dağılımı sebebiyle ortaya çıkmaktadır. Meselâ emek faktörü çok çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu faktör gelirindeki farklılıklar ya emeğin kalitesinden ya da emek piyasasındaki farklılıktan doğmaktadır. Aslında emeğin kalitesindeki farklar, çoğunlukla eğitimle kazanılmış beceriler farklılığından doğmaktadır. Bu da eğitime yapılan yatırımın sonucudur. Dolayısıyle emek gelirini beşerî sermayeye yapılmış yatırımların bir sonucu olarak görmek mümkündür.Âdil gelir dağılımı kavramı iktisadi bir kavram değildir. Bu kavramın belirlenebilmesi için bir siyasal değer yargısı gereklidir.

Âdil gelir dağılımı kavramı üzerine çoğunlukla felsefeciler ve politikacılar bazı görüşler ileri sürmüşlerdir. Meselâ *Bentham*, gibi faydacılar, gelirin, toplam mutluluğun azamî olacak şekilde dağıtılmasını ileri sürmüştür. Bunun için çeşitli varsayımlarla gelir dağılımında eşitlik olması gerekir.

Rawls, 1970'lerde ortaya attığı görüşünde temel hak ve görevlerde eşitlik olmalıdır, demektedir. Gelir dağılımında adaletsizlik olsa bile bu düşük düzeyli kişilerin gelirinin artması şeklinde ortaya çıkmalıdır.

(21) Bu konuda Bkz. *Buchanan, James, M., Flowers, Marilyn;* The Public Finances, Fifth Edition, R.D. Irwin Inc. Homewood, 1967

Gelir dağılımını açıklayan bu görüşlerden sonra piyasa ekonomisinde devletin geliri yeniden dağıtıcı bir görev üstlenmesi gerektiği anlaşılacaktır. Piyasa ekonomisi kendi işlerliğine bırakılırsa fertlerin yetenek ve kapasiteleri (beşerî ve maddî) farklı oldukça gelir dağılımı âdil olmaz. Piyasa ekonomisinin bu konuda başarısızlığa uğraması sonucu devletin vergi ve transfer harcamaları mekanizması ile geliri yeniden dağıtması gerekir. Devlet toplumun bazı üyelerinden vergi alır, bazı gruplara transfer şeklinde aktarma yapar. Şimdi anlatmaya çalıştığımız iki amacı birlikte değerlendirelim.

D. Kaynak Dağılımında Etkinlik, Gelir Dağılımında Adalet İlişkisi:

Pareto optimumunun piyasa ekonomisinde kaynak dağılımında etkinlik koşullarından biri olduğunu belirtmiştik. Bir ekonomide her gelir dağılımı şekline göre bir Pareto optimumu vardır. dolayısıyle toplumun bu çok çeşitli kaynak dağılımında etkinlik (Pareto optimumu) durumunun hangisini seçmesi gerektiği, gelir dağılımına bağlı bulunmaktadır. Hatta toplum gelir dağılımını öyle şekilde belirleyebilir ki kaynak dağılımında etkinliğe ulaşamayabilir. Kaynak dağılımında etkinlik koşulları normatif (kural koyucu) cinstendir. Bir başka deyimle "fiyat marjinal maliyete eşit olmalıdır", "faktörlere marjinal gelirine eşit fiyat ödenmelidir" gibi bazı normlar koyulmaktadır. Halbuki gelir dağılımının nasıl olması gerektiği konusunda siyasî değer yargıları işe karışınca iktisadi etkinlik normlarının bir önemi kalmamaktadır.

Her iki amaç konusundaki bu açıklamalardan sonra piyasa ekonomisinde devlete şu görevlerin düştüğü ortaya çıktı. Tekrar topluyoruz.

Kaynak dağılımına İlişkin Görevler: 1) Kamusal hizmet üretimi, 2) Yarı kamusal hizmetlerin üretimine müdahale, 3) Kamu ekonomik kuruluşları aracılığı ile üretim. *Gelir dağılımına ilişkin görevler.* Gelirin âdil bir şekilde yeniden dağılımı. Bu görevlere mikro-ekonomik görevler de denilir.

Şimdi diğer iktisadi amaçları da kısaca özetleyelim.

E. İktisadi İstikrar

İktisadi istikrar, bir ekonomide toplam arz, toplam talep dengesi anlamına gelir. Toplam talep, toplam arz arasında dengesizlik varsa istikrarsızlık vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kendi kendine işleyen bir piyasa ekonomisinde iktisadi istikrar sorunu klasik iktisatçılara göre yoktu. Zira klasik istihdam teorisine göre ekonomi, devlet müdahalesine gerek olmaksızın tam istihdamdadır. Say (23) kanununa göre her arz kendi talebini doğurmakta ve tasarrufların tümü yatırımlara dönüşmektedir. Dolayısıyle bir istikrarsızlık sorunu yoktur. Devletin toplam talebi toplam arza eşit olacak şekilde para politikasını ayarlaması yeterlidir.

Keynes, klasik iktisatçıların aksine, 1930 Dünya Ekonomik Krizinin İngiltere üzerindeki sonuçlarına bakarak, toplam arz toplam talep dengesinin bozulması halinde ekonominin kendi kendine ve devletin para politikası aracılığı ile tekrar dengeye ulaşamıyacağını ileri sürmüştür. Keynes'e göre klasikler istihdam teorisine göre tam istihdam gibi özel bir durumu incelemişler toplam talebin toplam arzdan az olması gibi eksik istihdam halini düşünmemişlerdir. Keynes, teorisini hem istikrar hem istikrarsızlık durumlarını kapsadığı için genel olarak adlandırmıştır.

Toplam talep toplam arzdan az olunca ekonomide deflasyonist açık olur, üretimin tümü satılamaz ve üretim faktörleri tam kullanılamaz, işsizlik olur. Bu durumda devletin para arzını ayarlamakla ya da para politikası ile sorun çözülemez. Devlet ancak maliye politikası ile belirttiğimiz dengeyi sağlayabilir. İşte bu konuda devletin iktisadi istikrarla ilgili görevleri ortaya çıkmaktadır. Devlet, kamu harcamaları ve vergilerin miktar ve bileşiminde gerekli ayarlamalar yaparak (az vergi, çok harcama ve bütçe fazlası ile) ekonomideki toplam talep yetersizliğini gidermelidir.

İktisadi istikrar sorunu yalnızca toplam talep yetersizliğine ilişkin değildir. Toplam arzın toplam talebin altında olması da istikrarsızlıktır. Bu durumda enflasyonist açık meydana gelir ve fiyatlar genel düzeyi yükselir. Bu durumda da devletin maliye politikası araçları ile bu açığı kapatması (çok vergi, az harcama ve bütçe fazlası ile) gerekir (24).

Gelişmiş ülkelerde iktisadi istikrar problemi son yıllara kadar esas itibariyle toplam talep yetersizliği idi. Son yıllarda toplam talep yetersizliğinin doğurduğu işsizlik sorunu ile enflasyon sorunu birlikte görülmeye başlandı. Söz konusu ekonomiler işsizlik ve enflasyon

(23) Klasik istihdam teorisi, Say Kanunu için Bkz. *Hagen, Everett;* The Classical Theory of the Level of Output and Employment, *Mueller, M., G.; Readings in Macroeconomics,* Holt Rinehart and Wiston, 1967 içinde, ss. 3-16.

(24) Bkz. *Görgün, Sevim;* Maliye Politikası, İstanbul, 1975 ve *Türk, İsmail;* Maliye politikası, Ankara, 1975 ve *Şanver, Salih;* Malî Politika ve Azgelişmiş ülkeler, İstanbul, 1968.

arasında bir değişim oranı (trade-off) bulmaya (meselâ % 5 işsizlik, % 10 enflasyon ya da % 3 işsizlik % 12 enflasyon gibi) çalışmaktadır (25). Bu konuda maliye politikasının etkin olmadığı ve para politikasının uygulanması gerektiği ileri sürülmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde istikrarsızlık, esas itibariyle toplam telep yetersizliğinden değil arz yönünden gelmektedir. İşsizlik olsun enflasyon olsun az gelişmiş ülkelerde genel olarak yapısal nedenlere dayanmakta ve üretim yapısı ile talep yapısının uyuşmaması sonucu doğmaktadır. Dolayısıyle az gelişmiş ülkeler iktisadi istikrarı sağlarken maliye politikası ile diğer devlet politikalarını koordine etmek zorundadır. Bununla beraber az gelişmiş ülkelerde devlete düşen görevlerin üretim kapasitesinin ve böylece toplam arzın planlı şekilde gelişmesine katkıda bulunmak olduğu söylenebilir. Bunu iktisadi büyüme ve gelişme amacını incelerken göreceğiz.

Sonuç olarak günümüzde piyasa ekonomisi kendi kendine işlemesi halinde ekonomiyi dengede tutamamaktadır. Bu denge ya arz ya da talep yönünden bozularak istikrarsızlığa dönüşmektedir. Bu istikrarsızlığın devletin kamu maliyesi sistemi aracılığı ile giderilmesi mümkün görülmekte, ancak günümüzde bu etkinlik tartışılmaktadır. Devletin iktisadi istikrarla ilgili görevi makro ekonomik bir görevidir. Devlet *toplam* mal ve hizmetlerin *toplam* talebi ve arzı ile ilgili dengeyi sağlamaktadır.

Son olarak kısaca iktisadi büyüme ve gelişme sorununa da değinelim ve piyasa ekonomisinde devletin bu konudaki görevlerini belirleyelim.

F. İktisadi Büyüme ve Gelişme:

Bir ekonomide üretken kaynakların miktarı ve bu kaynakların meydana getirdiği millî gelir yıldan yıla artar. Bu artışa iktisadi büyüme ya da gelişme denir. İktisadi gelişme, iktisadi büyümenin ifade ettiği reel milli gelir artışının ötesinde bir ekonominin temel yapısı ve çatısı ile ilgili değişmeleri de kapsar. Piyasa ekonomisi kendi kendine işleyerek bu amaca da ulaşamamaktadır.

---

(25) Bu konuda makro ekonomik modeller gelitirilmektedir. Makro ekonomi artık makro-dinamik haline gelmiştir. Bkz. *Fromm, G. Taubmann, P.; Policy* Simulations with an Econometric Model, Brookings Institution, Washington, 1968 ve Fromm, G., *Taubmann;* Public economic heory, ss. 222-44
Enflasyonla işsizlik arasındaki ilişki *Philips, A., W.;* The Relation between unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1867-1957, Economica, Nov. 1958, ss. 283-299. Bu konunun mikro ekonomik yönü hakkında Bkz. Phelps, P.; The New-Micro economics in Inflation and Employment Theory, New-York, W.W. Norton Comp. Inc. 1970 içindeki makaleler.
Ayrıca, M. Poston; Theory of Macro-Economic Policy 1974, 15 bölümler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gelişmiş bir ekonomide iktisadi büyüme sorunu zaman içinde toplam talep artışı ile toplam arz artışını dengelemektedir. Bir başka deyimle Keynesçi iktisadi denge makro-statik bir dengedir. Zaman içinde toplam talep, toplam arz akımlarının da dengelenmesi yanında makro-dinamik denge gelişmiş ekonomilerde iktisadi büyümenin temel unsurudur. Devlet toplam talep artışı ile toplam talep yükselmesi arasındaki dinamik dengeyi kamu harcamaları ve vergilerle sağlayabilir. Keynes sonrası ortaya atılan **Harrod-Domar** büyüme teorisine göre gelişmiş ekonomide devlete düşen görev budur. Bu müdahale olmazsa ekonominin büyüme hızı düşer. Ne var ki son yıllarda neo-klasik teoriye göre devletin ekonominin uzun dönem büyüme hızını maliye politikası ile etkileyemeyeceği ileri sürülmektedir (26). Ancak son yıllarda marjinal vergi oranlarında yapılacak düşüşlerle özel tasarruf düzeyi ve bu yolla iktisadi büyüme hızının arttırılabileceği şeklinde bir tür **neo-say** arz yönlü iktisat (supply-side economics) görüşleri geliştirilmiştir (27).

Az gelişmiş ekonomilerde sorun, esas itibariyle reel millî gelir artışı sağlamak için üretim kapasitesini artırmaktır. Devletin bu konuda yapacağı şey belirli bir gelişme hızını tutturmak için gerekli yatırımların gerçekleşmesini sağlamaktır. Devlet bunu iki türlü gerçekleştirebilir. Ya kamu yatırımları ile gerekli yatırımları yapar, ya da özel kesimin yatırımlarını çeşitli şekillerde teşvik eder. Birinci durumda devlet vergi alır yatırım yapar, ikinci durumda aldığı vergiyi azaltarak özel yatırım yapmasına olanak verir. Her iki alternatifin ekonomi üzerindeki etkileri farklıdır.

Çeşitli amaçları böylece belirttikten sonra şimdi özet yapıyoruz.

G. Özet

Piyasa ekonomisinin, kendi kendine işlemesi halinde iktisadi amaçlara ulaşılamamaktadır. Kaynak dağılımında etkinlik amacına kamusal hizmetler, yarı kamusal hizmetler ve kamu ekonomik kuruluşlarının ürünleri nedeniyle ulaşılamamaktadır. Gelirin yeniden dağılımı ise tamamiyle devlete ait bir görevdir. İktisadî istikrar ve

(26) Bkz. *Shaw*, G.K.; Maliye politikası, Istanbul, 1975, ss. 26-27., *Peacock Alan, Shaw, G.K.; Economic* Theory of Fiscal Policy, Revised Ed., 1976.

(27) Bu görüşü savunan görüşlerin orijini *Feldstein Martin*, Tax Incentives, Corporate Saving and Capital Accumulation in the United States, Journal of Public Economics, 1973, ss. 159-171.

iktisadî büyüme ve gelişme konusunda devlete önemli görevler düşmektedir. İlk iki görev mikro-ekonomik, son iki görev makro-ekonomiktir. Son iki görevin incelenmesi maliye politikası ve makro kamu maliyesinin sorunudur. Böylece devlete yüklenen görevler şu şemada toplanabilir:

DEVLETİN ÇEŞİTLİ AMAÇLARA İLİŞKİN GÖREVLERİ



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ BÖLÜME EK

Kaynak Dağılımında Etkinliğin Matematiksel Açıklaması:

Kaynak dağılımında etkinliğin ya da Pareto dengesinin iki dengeden oluştuğunu biliyoruz. Üretici dengesi, tüketici dengesi.

Önce üretici dengesini açıklıyoruz.

A.Üretici Dengesi:

Bir firmanın kârını maksimize eden üretim miktarı (Q_o) olsun. Bu, üretim miktarında fiyat marjinal maliyete eşittir. Firma kârını maksimum yapmak için maliyetini minimuma indirmek isteyecektir.

Amaç Fonksiyon $C = KP_k + LP_1$

Sınırlayıcı Fonksiyon $Q_o = Q\ (K, L)$

Modeldeki (C) maliyeti, (K) üretimde kulanılan sermaye faktörünü (L), emek faktörünü P_k ve P_1 sırasiyle emek ve sermayenin fiyatını göstermektedir. Çözüm, aşağıdaki grafikte de görüldüğü gibi farksızlık eğrisi ile gösterilen üretim fonksiyonunun eğimi ile maliyet fonksiyonunun eğiminin eşit olduğu noktada sağlanır. Yani bu noktada maliyet minimum olur.

Üretim fonksiyonunun eğimi sermaye ile emek faktörünün marjinal fizikî ürünlerinin birbirine oranıdır. $\frac{Q_k}{Q_1}$ Buna marjinal teknik ikame haddi denildiğini belirtmiştik.

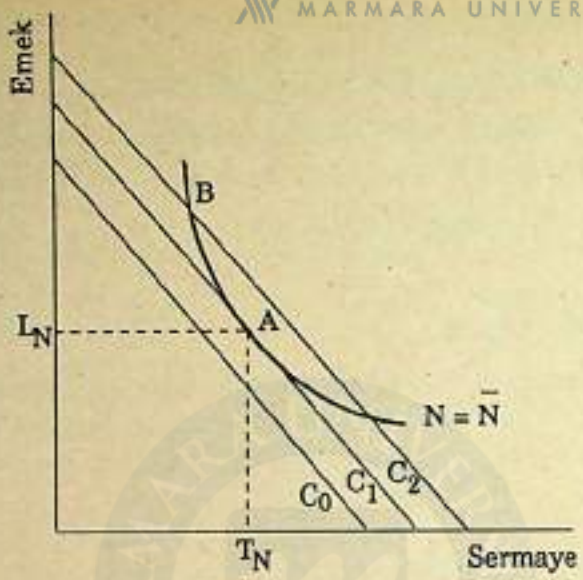
$\frac{P_k}{P_1}$ maliyet fonksiyonunun eğimi ise faktör fiyatlarının oranıdır.

Dolayısıyle denge $\frac{Q_k}{Q_1} = \frac{P_k}{P_1}$ noktasında sağlanır.

Grafikte denge noktası (A) dır. Firma L_N kadar emek K_N kadar sermayeyi birleştirerek üretim yaparsa maliyeti asgariye iner

Bunu ekonomide üretilen malların tümü için genelleştirmek için ekonomide (x) ve (y) gibi iki mal olduğunu düşünelim.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Şekil:1

Amaç Fonksiyon $Q_x (x_1 , x_k)$

Sınırlayıcı Fonksiyonlar 1) $Q_y = Q_y , (y_k , y_1)$

2) $K = y_k + x_k$

3) $L = y_1 + x_1$

Amacımız y malının üretimi veri iken, (x) malı üretimini azamiye çıkartmaktır. Birinci sınırlayıcı fonksiyon, y malının üretiminin *veri* olduğunu göstermektedir. İkinci ve üçüncü sınırlayıcı fonksiyonlar, sermaye ve emek üretim faktörlerinin miktarının sabit olmasını ifade etmektedir.

Lagranj çarpanını yazarsak,

$$L = Q_x (x_1 , x_k) + \lambda_1 [Q_y (y_k , y_1) - Q_y] + \lambda_2 [y_1 + x_k) - K]$$
$$+ \lambda_3 [y_2 + x_2) - L]$$

Türev alırsak sonuç şöyle olur:

$$\frac{\partial Q_x / \partial X_1}{\partial Q_x / \partial X_k} = \frac{\partial Q_y / \partial y_1}{\partial Q_y / \partial y}$$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

x malı üretiminde kulanılan emek faktörünün (x_1) marjinal fizikî ürünün, x malı üretiminde kullanılan sermaye faktörüne oranı y malı üretiminde kullunalan emek faktörünün (y_1) marjinal fizikî ürününün aynı malın üretiminde kullanılan sermaye faktörünün marjinal fizikî ürünü arasındaki orana eşit olmalıdır.

Ekonomide her mal için bu *marjinal teknik ikame haddi eşitliği sağlanmalıdır.* Bu genel üretim dengesi *Edgeworth-Bowley* kutu diyagramıyla da açıklanabilir.

B. Tüketici Dengesi:

Üretici dengesi için yapılan analiz tüketici dengesi için de yapılabilir. Belli bir tüketicinin x ve y malı tükettiğini düşünelim Tüketicinin fayda fonksiyonu U = U (x, y) olur. Amaç bu fonksiyonu tüketicinin bütçe sınırlamasına göre maksimize etmektir.

Amaç Fonksiyon $U = U(x, y)$

Sınırlayıcı Fonksiyon $B = x P_x + y Py$

(U) fayda düzeyini, Px ve Py (x) ve (y) malının fiyatını, (B) de tüketicinin bütçesini göstermektedir.

Denge, tüketicinin (x) ve (y) malı arasındaki farksızlık eğrisinin eğimi ile bütçe doğrusunun eğiminin eşit olduğu noktada sağlanır.

$$\frac{MU_x}{MU_y} = \frac{P_x}{P_y}$$

MU_x' (x) malının MUy (y) malının marjinal faydasıdır.

MU_x MU_y oranı marjinal ikame haddidir.

P_x / P_y bütçe doğrusunu eğimidir.

Ekonominin genel tüketim dengesi için ekonomide iki tüketici olduğunu düşünelim. Amaç, bir tüketicinin faydasını azaltmadan diğerininkini azamiye çıkartmaktır. Tüketicilere A ve B diyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Amaç Fonksiyon	U_A	$= f(X_A, Y_A)$
Sınırlayıcı Fonksiyon	U°_B	$= (X_B, Y_B)$
	x°	$= X_B, Y_B)$
	y°	$= Y_A + Y_B$

İkinci ve üçüncü sınırlayıcı şart, malların üretim miktarlarının sabit olduğunu göstermektedir. Gene Lagranj çarpanı düzenlenir, Türev alınırsa, her tüketici için iki mal arasındaki ikame haddinin aynı olması gerektiği sonucuna varılır. Bu oranlar şöyle olur:

$$\frac{MUx_A}{MUy_A} = \frac{MUx_B}{MUy_B}$$

A tüketicisinin x malından sağladığı marjinal faydanın y malından sağladığı marjinal faydaya oranı, B tüketicisinin (x) malından sağladığı marjinal faydanın (y) malından sağladığı marjinal faydaya oranına eşit olmalıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ KISIM

KAMUSAL FAALİYETLER

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMUSAL HİZMETLER

Devletin piyasa ekonomisinin etkin kaynak dağılımı ve gelir dağılımında adalet amaçlarına ulaşmadaki başarısızlığı sebebiyle hangi görevleri üstlenmesi gerektiğini birinci bölümde sıralamıştık. Şimdi bu görevlerin ayrıntılarına giriyoruz. İlk inceleyeceğimiz kamusal faaliyet türü kamusal hizmet üretimidir.

Kamusal hizmet, toplumsal hizmet, pür kamu malı, sosyal hizmet, ya da kollektif mal, sosyal ihtiyaçların tatmini için üretilen hizmetlerdir. Bu bakımdan önce sosyal ihtiyaç kavramını yorumlayalım (28).

A. Sosyal İhtiyaç

Bir toplumdaki fertlerin yalnız kendilerine fayda sağladığı varsayılan giyinme, beslenme ve barınma eğlence gibi ihtiyaçlarının dışında bir toplum içinde yaşamalarından doğan ortak ihtiyaçları vardır. Fertler bu ihtiyaçlarının da tatminini arzularlar. Ne varki bir ihtiyacın toplumsal olması o ihtiyacın birey tarafından hissedilmesi demek değildir. Toplumsal nitelikteki ihtiyaçların da bir anlamda ferdî ihtiyaçlar olduğu söylenebilir. Fertler bu ihtiyaçların tatmininden de yarar sağlar. Bir başka deyimle bu ihtiyaçları tatmin eden mallar da fertlerin tercih fonksiyonları içinde yer alır. Sosyal ihtiyaçların aslında fertlerin bir toplum için de yaşamalarından doğan bireysel ihtiyaçlar olduğu görüşüne ferdiyetçi yaklaşım denir.

---

(28) Sosyal ihtiyaç kavramı hakkında Bkz. *Musgrave, R.*; Kamu Ekonomisi Teorileri, *Baturel, Ömer, F., Tezel Adnan*; Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar, İstanbul, 1976 içinde, ss. 10-14.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sosyal ihtiyaçlar, bir diğer yaklaşıma göre toplumsal organizasyonun başında bulunanların toplumsal olarak kabul ettiği ihtiyaçtır. Bu görüşe göre fertlerin tercihleri önemli değildir. Toplumu yönetenlerin tatmin edilmesinden toplumsal yarar doğacağını umdukları ihtiyaçlar toplumsaldır. Ancak gene dikkat edilirse buradaki tercihlerin yönetici tercihleri olduğunu görmekteyiz.

Bu görüşlerden şunu çıkarıyoruz. Sosyal ihtiyaçların fert ya da toplumsal organizasyon tarafından hissedilmesi önemli değildir. Önemli olan ihtiyacın iktisadî niteliğidir. Eğer bir ihtiyaç piyasa ekonomisi (fiyat mekanizması) aracılığı ile etkin bir şekilde tatmin edilebiliyorsa bu ihtiyaç özeldir. Piyasa ekonomisi ihtiyacın niteliği sebebiyle bu ihtiyacı tatmin edecek mal ve hizmetleri hiç üretmiyorsa ihtiyaç sosyaldır. Fiyat mekanizması aracılığı ile bir ihtiyacın tatmin edilmemesi demek, bu ihtiyacı tatmin edecek mal ve hizmetlerin piyasada talep edene sunulmaması demektir. Dolayısıyla bu ihtiyaçların toplum adına hareket eden bir organizasyon aracılığı ile tatmin edilmesi ve maliyetinin toplum üyeleri arasında paylaştırılması gereklidir.

Sonuçta tanım olarak tatmin edilmesi halinde toplumun tümüne yarar sağlayan ihtiyaçlara sosyal ihtiyaç adını verebiliriz.

Sosyal ihtiyaçlar kamusal (toplumsal) mal ve hizmet üretimi ile tatmin edilir. Piyasa ekonomisinin bu malları üretmesi, söz konusu malların aşağıda belirteceğimiz özellikleri sebebiyle mümkün değildir. Ancak daha önce kamu kesiminin kaynak dağılımını etkileme araçlarını genel olarak özetlemek istiyoruz.

B. Kamu Kesiminin Kaynak Dağılımını Etkileme Araçları

Kamu kesiminin kaynak dağılımını etkileme araçları, bu etkilemenin derecesine göre sıralanır. Aracın dağılımı etkilemedeki dolaysızlığı ve tamlığı ölçüsünde, kamu kesiminin etkisi de artmaktadır. Kamuoyu tartışmalarında, kamu kesiminin büyüklüğü, kamu müdahalesinin azaltılması konuları, bu konudaki alternatif araçların seçimi ile ilgilidir. Ancak bu araç seçimi de ülkenin içinde bulunduğu iktisadi ve siyasal ortam ve sınırlamalardan bağımsız değildir. Araç seçimlerinin tam ve dolaysız, kamu müdahalesi ya da hiç müdahale etmeme gibi uç örnekler olduğu da söylenemez. Hep ara çözümler tercih edilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kaynak dağılımını etkileyici araçları, dağılıma müdahale derecesine göre şöylece sıralayabiliriz (29) Birincisi, devlet bir malın üretimini, hatta malın bütün parçalarının üretimini doğrudan üstelenebilir. Ürettiği bu malı bedelsiz olarak (maliyeti vergiyle finanse ederek) toplumа arzedebilir. Tam tersi, malın üretimi tamamen özel sektöre bırakılabilir. Malın arz ve talebi konusunda hiçbir kamu müdahalesi yapmayıp yalnızca malın piyasasının rekabet koşulları içinde işleyişi için yasal çerçeveyi düzenleyebilir. Kapitalist ülkelerde her iki uç örneğe de pek rastlanmaz. Uygulamadaki araçlar ara sıralarda yeralır. Sözgelimi, devlet tam ve dolaysız üretim yerine, ürettiği malın ara malı ve girdilerinin bir bölümünü özel sektörden alır. Ancak malı buna rağmen bedelsiz olarak arzedebilir. Öte yandan bir başka araç olarak para politikasını kontrol eder ve merkez bankaları aracılığıyla para arzını etkileyebilir. Böylece parasal hizmetler ve bankacılık hizmetleri dağılımı önemli ölçüde kamu kontrolüne bağlı hale gelir.

Kamu kesimi bir özel malı kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığı ile üretebilir ve piyasaya fiyat karşılığı arzedebilir. Ulaşım, haberleşme ve enerji hizmetleri satışı gibi. Bu durumda devlet araç olarak fiyat mekanizmasını kullanmakta ve ticari bir işletme gibi davranmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinde üretim kamu kesimince yapıldığından kamu müdahalesi dolaysız olmakta ancak, arz fiyat karşılığı yapıldığından, kamusal olmamaktadır.

Yarı kamusal mal ve hizmetler konusunda işleyeceğimiz gibi, devlet fiyat mekanizmasına KİT'ler gibi doğrudan araçlarla müdahale yerine belli malların üretimini ve arzını özel kesime ve özel finansmana bırakabilir, ancak fiyat oluşumuna kamu harcamaları yönünden *subvansiyonlarla*, kamu gelirleri yönünden *vergi teşvikleri* (vergi harcamaları) ile dolaylı biçimde müdahale edebilir. Subvansiyon ve vergi harcamaları da oldukça etkin mali araçlardır. Bazı hallerde belli malların üretimini özendirmeme yolu seçilebilir ve belli vergi türleri ile toplumsal açıdan zararlı kabul edilen malların tüketimi kısıtlanabilir. Böylece özel sektör üretim ve arzını özendirmeme yönünde bir kamu mali müdahalesi yapılmış olur.

---

(29) *Herber, Bernard*, Modern Public Finance, Richard Irwin, 1983 ss. 16-27

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devletin patent, lisans, ruhsat, anti - tekel ve tüketiciyi koruma mevzuatı gibi yasal düzenlemeleri de, özel kesimin üretim ve arzını refah optimumu yönünden denetleyen dolaylı kamusal araçlar arasında sayılabilir. Bu önlemler bu konuda kamusal hizmet örgüt ve kurumları ve bunların harcamaları yönünden dolaylı kamu mali araçları arasında yer alırlar.

Şimdi kamusal hizmetlerin temel özelliklerini özetleyelim.

C. Kamusal Hizmetlerin (toplumsal hizmet) Özellikleri (30)

Kamusal hizmetin iki temel ekonomik özelliği vardır.

Bunlardan birincisi, a) Tüketiminden kimsenin mahrum bırakılamaması, b) Tüketimde rakip olmaması.

1. Tüketimden mahrum bırakılamama, Piyasa ekonomisinde üretilen mallar bu malların fiyatını ödeyenlere satılabilir. Fiyatını vermeyen malı tüketemez. Bir başka deyimle malın fiyatını ödemeyen tüketimden mahrum bırakılır. Buna mahrum etme prensibi (*exclusion principle*) adı verilir. Halbuki kimse kamusal hizmetin tüketiminden mahrum bırakılamaz. Mahrum bırakmaya imkân olmayınca bu hizmetlerin piyasada üretilmesi mümkün olmaz.

Bu hizmetler, bir tüketici için üretildiği zaman bütün topluma yarar sağlamaktadır. Meselâ, bu konuda örnek olan milli savunma hizmetini verelim. Milli savunma için kara, hava ve deniz savunması gereklidir. Bu savunma sistemi ülkede bir kişi için yapılırsa diğerleri de bundan yarar sağlar. Hizmetin maliyetini toplum üyeleri arasında faydaya göre paylaştırmak mümkün değildir. Tüketiciler bu hizmet hakkındaki gerçek tercihlerini açıklayamayacaklardır. Bunun yanında tüketici, maliyete katılsa da katılmasa da hizmetin kendisine fayda sağladığını gördüğü için gönüllü bir organizasyonla da, bu hizmetin maliyeti finanse edilemez. Kişiler tüketimden mahrum bırakılmadığı için kamusal hizmetlerin maliyetinin cebri vergilerle finanse edilmesi gerekir.

---

(30) Kamusal malın (public good) özelliklerini veren temel makale, Samuelson'undur. Bkz. *Samuelson*, P.A.; The Pure Theory of Public expenditures, Review of Economic and Statics, Nov. 1954, Çevirisi, *Baturel, Tezel*; op. cit. içinde ss. 31-36, Ayrıca Bkz. *Musgrave, Richard*; Provision for Social Goods, *Margolis, J. Guitton, H.*; Public Economics, Mac Millan, 1974, ss. 124 - 144. *Head, J. C.*; Public Goods and Public Policy, Public Finance, No. 3, 1962, s. 201. *Shoup Carl*; Public Finance, Weidenfeld and Nicholson, London 1970, ss. 66-75. *Bulutoğlu, Kenan*; Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul, 1977, ss. 51-68. *Nadaraoğlu Halil*; Kamu Maliyesi Teorisi, İstanbul, 1976, ss. 23-29. Bu konuda geniş ve ayrıntılı bir çalışma için Bkz. *Bulutoğlu, Kenan*; A Taxonomy of the Ultimate Characteristic of Public Services, Rivista di diritto, Finanziario Scienza Delle Finanze Milano, 1973.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamusal hizmette "mahrum etme" prensibinin uygulanamamasının iki sebebi vardır. Bunlardan birincisi aa) Fiyatlama yapmak çok pahalıdır, bb) İkincisi bu hizmetlerin tüketiminden doğan fayda tümüyle "sosyal"dir. Bu bakımdan mahrum etmek imkânsızdır.

a) Fiyatlama yapmanın maliyeti,

Kamusal hizmetin piyasadaki özel mallar gibi tüketicilere bölünerek satılması halinde, bu satışın maliyeti büyük olur. Meselâ, bir yolun hizmetinden yararlanmak isteyenlere satılmasının istendiğini düşünelim. Bu satışın maliyeti belki elde edilen hasılata yaklaşacaktır. Bu bakımdan etkin bir çözüm yolu değildir. Üstelik millî savunma ve radyo - televizyon gibi hizmetlerde fiyatlama yapmak, etkin olmamanın yanında imkânsızdır.

b) Tüketimden Doğan Sosyal Fayda

Kamusal hizmetin tüketiminden doğan faydanın tümü sosyaldır. Bir başka deyimle bu mallarda ileride ayrıntılı bir şekilde açıklayacağımız *dışsallık (externality)* oranı tamdır. Hizmetin herkese fayda sağlaması sonucu tüketiciler malın arzında ferdi taleplerinin piyasada hiçbir etkisi olmadığını görecekler ve dolayısıyla hizmetin maliyetine katılmak istemeyeceklerdir. Bunun sonucu bedavadan hizmetten faydalanabileceklerdir *(free riders)*.

Faydasının tümüyle topluma ait olması ve hiçbir kişiye genel bir ifade ile özel yarar sağlamadığı için payasa mekanizmasın aracılığı ile bu hizmetlerin üretilmesi mümkün değildir.

Şimdi ikinci özelliğe geçiyoruz.

2. Tüketimde Rakip Olmama

Kamusal hizmetin tüketiminde tüketiciler birbirine rakip değildir. Yani bir ferdin bu malları tüketimi başka bir fert tarafından tüketilmesini önleyemez. Özel mallar, tüketimde rakip mallardır. Bir elbiseyi ya da ayakkabıyı aynı anda iki kişi giyemez. Daha açık bir ifade ile kamusal hizmet belirli bir toplum için bölünmezdir. Her tüketicinin fayda fonksiyonuna eşit miktarda girer. Meselâ, toplumda iki tüketici olsun. (A ve B). Bu tüketiciler (X) gibi özel malı (Y) malı da milli savunma olsun. Tüketicilerin fayda fonksiyonları şöyle olacaktır:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

$$U_A = U_A\ (X_A\ ,\ Y)$$

$$U_A = U_B\ (X_B\ ,\ Y)$$

(U_A), (A); U_B (B) tüketicisinin fayda fonksiyonudur. Görüldüğü gibi millî savunma hizmeti bölünmezlik nedeniyle her tüketicinin fayda fonksiyonuna aynı miktarda girmiştir. Bu durumda ekonominin toplam üretimi şöyle olur:

$$T = X_A + X_B + Y$$

Bir başka deyimle, ekonomide üretilen özel mallar iki tüketicinin tükettiği malların toplamı ile kamusal hizmetten oluşmaktadır. Tüketilen özel mallar toplanmış, kamusal hizmet ise bölünmez olduğundan herhangi bir tüketicinin tükettiği miktarda toplama alınmıştır.

Tüketimde rakip olmama genellikle kamusal hizmetin teknolojik olarak bölünmesinin mümkün olmaması nedeniyle ortaya çıkar. Bu hizmetleri bölmek teknik bakımdan olanaksızdır. Her eve ayrı bir milli savunma hizmeti tahsis etmek savunma teknolojisine uygun değildir. Aynı şekilde meselâ diplomasi hizmetlerinde toplumdaki her ferde ayrı bir dışişleri teşkilâtı düzenlemek, dışişleri tekniği yönünden mümkün değildir.

Kamusal hizmetin tüketimde rakip olmaması marjinal maliyetin kısa dönemde sıfır olması sebebiyle ortaya çıkar. Hizmet bir kere arzedilince bütün tüketicilere arzedilmiş olduğundan bir tüketiciye daha fazla arzetmenin marjinal maliyeti sıfır olur (31).

Bu bakımdan malın sıfır fiyatla arzedilmesi ve maliyetin cebri vergilerle karşılanması gereklidir.

3. Kamusal Hizmet, Özel Mal Ayırımı:

Kamusal hizmetin genel özelliklerini görmüş bulunuyoruz. Gerçek hayatta bu iki özelliğe birlikte sahip bulunan kamu hizmetleri çok azdır. Hatta bu örneği sadece milli savunmanın temsil ettiği ileri

---

(31) Shoup, pür kollektif mal için bu tanımı yaparken *Süper Kollektif mal* adında, uygulamada oldukça az görülen bir maldan söz etmektedir. Bu hizmetlerde hizmeti tüketenin sayısındaki artış hizmetin toplam maliyetini düşürmektedir. Bkz. *Shoup, C;* Collective Goods and Population Growth, Public Finance and Economic Growth, 1983 içinde.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sürülmüştür. Devletin ürettiği mal ve hizmetlerin çoğu, kamusal mal özel mal ayırımının arasında yer alır. Şöyle bir tablo yapalım (32).

TABLO 1

	Tüketimden mahrum etme mümkün	Tüketimden mahrum etme mümkün değil
Tüketimde rakip	A	B
Tüketimde rakip değil	C	D

(A) durumu tam bir özel malı göstermektedir. Özel mal hem tüketimde rakiptir, hem de malın tüketiminden kimse mahrum edilememektedir. (D) durumu ise kamusal hizmeti göstermektedir. Hizmet hem tüketimde rakip değildir, hem de mahrum etme mümkün değidir.

(B) durumunda malın belirli bir kişi tarafından tüketilmesi durumunda diğer tüketicilerin payı azalmakta, ancak tüketicilerin hiçbiri malı tüketmekten alıkonulamamaktadır. Bu duruma örnek olarak kalabalık sokak ve kaldırımlardan ücretsiz geçiş verilebilir. Sokak cadde ve kaldı-rımlar kalabalıklaştığı zaman kişinin yolu kullanması diğerinin tüke-timine mani olmaktadır. Ancak tüketimden mahrum bırakma genellikle fiyatlama yapma maliyetinin yüksekliği sebebiyle mümkün değildir.

(C) durumunda belirli kişileri malın tüketiminden mahrum etmek mümkündür. Ne var ki, herhangi bir kişinin tüketiminin önlenmesi diğer herhangi bir kişinin daha fazla fayda sağlamasına imkân vermemektedir. Bir tiyatro temsilini düşünelim. Tiyatro kapasite sınırına kadar bölünmez bir hizmettir. Ancak giriş ücreti konularak tüketimden mahrum bırakma mümkündür. Aynı şekilde köprü örneğini verebiliriz. Köprüden geçebilecek araçların azami sınırına kadar köprü bölünmez bir hizmet sağlar. ancak geçiş ücreti ile tüketimden mahrum bırakma mümkündür.

Görüldüğü gibi devletin ürettiği hizmetlerin bazıları kamusal hizmet, özel mal arasında yer almataktadır. Önemli bir bölümü de ileride göreceğimiz gibi yarı kamusal hizmetlerdir.

(32) Bkz. *Peston, Maurice*; Public Goods, and Public Sector, Mac Milan, 1972, s. 13 vd. Çevirisi için bkz. Kamu Malları ve Kamu Kesimi, Ak Yayınları, Çev. *Nihat Paloy*, İstanbul, 1979.

Bu açıklamalardan sonra kamu hizmetinin arz ve talebi ile ilgili özelliklerine geçebiliriz. Önce kamusal hizmetlerin arzı sorununa değinelim.

D. Kamusal Hizmetlerin Arzı

1. Kamusal Arz, Kamusal Üretim: Kamusal arz, üretilen kamusal malların bir bedel ödenmeden arz edilmesi ve karşılığının vergi gelirleri ile finanse edilmesi demektir. Üreticinin devlet ya da özel firma olması önemli değildir.

Bu ayırım şöyle açıklanabilir (33). İki ekonomi düşünelim. Birincisinde bütün mallar devlet tarafından üretilmekte ve piyasada fiyat karşılığı satılmakta, ikincisinde bütün üretim özel firmalarda gerçekleştirilmekte ve bedelsiz olarak arz edilmektedir. Birinci durumda üretim devlet tarafından yapıldığı halde kamusal arz yoktur. İkinci halde bütün kaynaklar, kamusal hizmet üretimine ayrılmıştır, denilebilir. Dolayısıyla kamusal hizmetlerin üretimi için kamu kesimi üretimi değil, kamusal arz gereklidir.

Şimdi kamusal hizmetlerin arzı problemini açıklamak için kısaca kamusal üretimdeki etkinlikten söz edeceğiz.

2. Kamusal Üretimde Etkinlik: Kamusal hizmetler esas itibariyle uzun dönemde etkindirler. Kısa dönem etkinliği özel mallara özgüdür. Kısa dönem etkinliği kamusal hizmetlerin üretim kapasitesinin en iyi şekilde kullanılması, uzun dönem etkinliği ise optimal kapasitede yatırım sorunudur (34).

Kamusal hizmet tüketimde tüketiciler birbirleriyle rakip olmadığı için kısa dönemde ek bir tüketicinin maliyeti sıfırdır. Marjinal maliyet ancak tüketimde rekabet olursa sıfırdan büyüktür. Ne var ki uzun dönemde marjinal maliyetler sıfırdan büyüktür. Bir savunma sisteminin bir hastahanenin bir yolun belirli bir kapasitesi vardır. Talep bu kapasitenin üstüne çıktığı zaman marjinal maliyet pozitif olmaya başlar.

---

(33) *Musgrave, R.*; Kamu Ekonomisi, ap. cit. ss. 16-17, *Steiner, Peter*; Public Expenditure Budgeting, The Brooking Institution, Washington, D.C. 1969, SS. 7-8.

(34) Meselâ ABD'de televizyon özel şirketler elinde olmasına rağmen hizmet bedelsiz olrak arzedilmekte ve maliyet reklam verenlerle, televizyon alıcısı imalatçılarının katkıları ile karşılanmaktadır. Bkz. *Hyman, David*; The Economics of Governmental Activity, Holt Rinehart and Winston, New - York, 1973, s. 76.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bunun sonucu yeni kapasite (yeni yol, yeni hastahane gibi) kurulması gerekli olur. Fiyatlar bu uzun dönem marjinal maliyeti ödemelidir. Bu bakımdan kamusal hizmetlerin üretiminde uzun dönem arz eğrisi sağ yukarı doğru eğimlidir. Hizmetin bedava arzedilmesi bu malın bir bölge ve toplulukla sınırlı olmadığını göstermez.

Kamusal verimliliğin ölçülmesindeki temel güçlükler genel kabul görmüş verimlilik ölçülerinin bulunmayışı ve verimlilik konusundaki çalışmaları çevreleyen sınırlamalardır. Yapılan çalışmaların çoğu nihaî nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkindir. (Söz gelimi, çöp toplama, ulaşım ve eğitim gibi). Kamu kesiminin geleneksel hizmetleri konusunda yeterli çalışma yoktur (35).

3. Bürokrasi ve Kamusal Üretim: Devlet daireleri ve onların başında bulunan bürokratların üstlendikleri kamu hizmetlerini asgari maliyetle ve etkin bir biçimde gerçekleştirecekleri ve böylece sosyal refahın maksimum olacağı umulabilir. Özel işletmeler kâr peşinde koşarken, kamusal üretimi gerçekleştiren devlet dairelerinin sorumlu kişilerinin *kamusal çıkarı* izleyecekleri akla gelmektedir. Öte yandan bir başka görüşe göre bürokratların rasyonel olarak içinde bulundukları çeşitli sınırlamalarla tutarlı şekilde fayda maksimizasyonu güdecekleri de düşünülebilir. Daha açık bir anlatımla, bürokratlar varsayım olarak ya yalnızca kamusal çıkar izlerler ya da kendi özel çıkarlarının yanısıra kamusal çıkarları da gözetirler.

Kamu hizmetleri üretiminin devlet daireleri tarafından gerçekleştirilmesi halinde bürokratların davranışlarının ne olacağını ve bunun etkinlik yönünden ne gibi sonuçlar vereceğini açıklamak için özel işletme üretimi ile bürokratlar eliyle kamu idaresi üretimi arasındaki farkları kısaca belirtmek gerekir. İlk olarak çeşitli kamu hizmetleri arasında ödenekler dağıtılırken hizmeti yapacak dairenin tekelci durumda olması (rakip bulunmaması) hizmetin en az (minimum) maliyetle üretilmesini önleyebilir. Zira, özel işletmelerde olduğu gibi (pazar yapısı-

---

(35) *Miliman Jerome*; Beneficiary Charges, Toward a Unified Theory *Mushkin Selma*; Public Prices for Public Products, The Urban Institute, Washington, 1972 içinde, ss. 50-51 ve *Brownlee, O. H.*; User Prices Versus Taxes, Public Finances Needs, Sources and Utilization, NBER, Princeton Unitversity Press, 1961, ss. 422 - 423.

(36) *Goudriaan, R., de Groot Hans, van Tulder, Frank*; Public Sector Productivity: Recent Empirical Findings and Policy Applications, *van de Kar, Wolfe, B.*; The Relevane of Public Finance for Policy Making içinde, 1987 ss. 193 - 211.

na göre bu varsayım geçerli olmayabilir) ucuz maliyetle hizmet üretecek birimi seçme olanağı ortadan kalkmaktadır. İkincisi, özel işletmeler genellikle kârlarını en çoğa çıkartma amacı güderler. Kâr maksimizasyonunun temel koşullarından biri de maliyetlerin en aza indirilmesi ve böylece kaynakların israf edilmeden kullanılmasıdır. Halbuki, devlet dairelerinin başlarındaki bürokratlar, kendilerine verilen ödenekleri etkin şekilde kullansalar ve maliyeti azaltsalar dahi artan ödenekler ya bütçeye gelir kaydedilir ya da gelecek yıla aktarılır. Dolayısıyla bürokratların idari yeteneği ve fonları israf etmeden kullanması karşılıksız kalmış olur. Bürokratların gelirleri kamu hizmetlerinin üretimi ile ilişkili olmadığından parasal olmayan çkarları gözettikleri görülmektedir. Bir başka deyimle devlet dairesindeki kişi hizmet maliyetini düşürmekten bir çıkar sağlamadığı için yan çıkarlarla faydasını en çoğa çıkartmak ister. Lüks makam odaları ve otoları, aşırı inceleme gezileri v.d. bu yan çıkarların örnekleri arasında sayılabilir.

Devlet dairelerinde üretim sonucu doğan fayda ve maliyetlerin, üretimi yöneten kişiyle (bürokratla) ilişkilendirilmesi mümkün olmadığından da kaynakların etkin kullanılamıyacağı belirtilebilir. Gerçi günümüzde kamu kesiminde etkinliğin sağlanması için program bütçe ve fayda - maliyet analizi gibi teknikler geliştirilmişse de, bu tekniklerin başarısı, ürünlerle üretim faktörleri arasında ayırım yapılabilmesine bağlıdır. Bu ayırım maddi mallar için yapılabilmekte ancak maddi olmayan mallarda değerlendirme yapılması güçleşmektedir. Bunun sebebi, girdi ve çıktıların ölçülememesidir. Öte yandan program bütçenin bürokratlar tarafından benimsenebilmesinin yalnızca bütçe sisteminin dairenin bütçesini büyütmesi halinde mümkün olduğu belirtilmektedir. Ne var ki bütün devlet daireleri birden bütçelerini artıramıyacaklardır. Bunun yanısıra bazı dairelerin bütçelerinin büyüklüğü yapacakları hizmet maliyeti ile sınırlı olup ek bir hizmet göstermeksizin bütçesini artırması mümkün değildir.

---

(36) Bu konuda Bkz. *Niskanen*, W.; Bureaucracy and Representative Government, Aldine Atherton Inc., Chicago, 1971, *Breton, albert;* The Economic Theory of Representative Government, 1974, *Wagner, R.;* The Public Economy, Markham Publiching Co., Chicago, 1973, ss. 112-125.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Son olarak, bürokratik sürece bağlı üretimin,ödenek karşılığı gerçekleştiği ve özel işletmelerde olduğu gibi fiyata bağlı olarak belirlenmediği belirtilmelidir. Bir başka deyimle, bürokratlar, devlet dairelerinde kamu hizmetlerini gerçekleştirirken ya hep ya hiç (*all - or - Noth - ing)* esası üzerine çalışırlar. Ya ödeneği gereği kadar alıp hizmeti üretilerler ya da hizmet aksar. Özetlersek bürokrasi kamu hizmetleri üretiminde genellikle etkin olmayan sonuçlar doğurmakta ve bürokratların izledikleri amaç kuruluş bütçelerini büyüterek prestij sağlamak olmaktadır.

Şimdi kısaca kamu hizmetleri talebinden söz edelim.

E. Kamusal Hizmetlerin Talebi:

1. Talebi Etkileyen Faktörler: Tüketicilerin kamusal hizmet konusunda gerçek tercihlerini açıklamakta isteksiz olduğunu belirtmiştik. Buna rağmen fertlerin özel mallarda olduğu gibi kamusal hizmetler konusunda da bir talebi ve değerlemesi olduğu söylenebilir. Bir başka deyimle fertler belirli kamusal hizmetlerden aynen özel malda olduğu gibi belirli miktarda arzu ederler. Bazı kişiler bu malların hiç üretilmemesini isterler. Kamusal hizmetlerin talebini etkileyen faktörler şunlardır (37). *Tercihler, fertlerin gelirleri ve kamusal hizmetin vergi şeklindeki fiyatı.*

Kamusal hizmetin üretimini siyasal sürecin düzenlediğini belirtmiştik. Talep konusunda da şöyle bir açıklama yapabiliriz. Bir ferdin çeşitli kamusal hizmet miktarları konusunda karar verme durumunda olduğunu düşünelim. Ferdin tercihlerini, şu faktörler etkiler. Birincisi tek başına bir ferdin kamusal hizmet miktarının değişmesi halinde ne kadar fayda sağlayacağını veya kayba uğrayacağını bilmesi mümkün değildir. Halbuki rasyonel bir tercih için bütün alternatif kamu hizmetlerinin fayda ve maliyetleri konusunda bilgi sahibi olmak gerekir.

İkincisi, fertlerin tercihlerini devlet konusundaki felsefeleri de etkiler. Bazı kişiler devlet faaliyetlerinin aleyhinde bazıları ise lehindedirler. Genellikle gelir ve servet ve mesleki durumla bu taraflılık arasında sıkı bir korelasyon vardır. Yüksek gelirliler daha güçlü (dış ve iç güvenlik) bir devlet isterler. Bu faktörlerin dışında fertlerin tercihlerini özel mallarda olduğu gibi tüketicilerin zevkleri de etkiler.

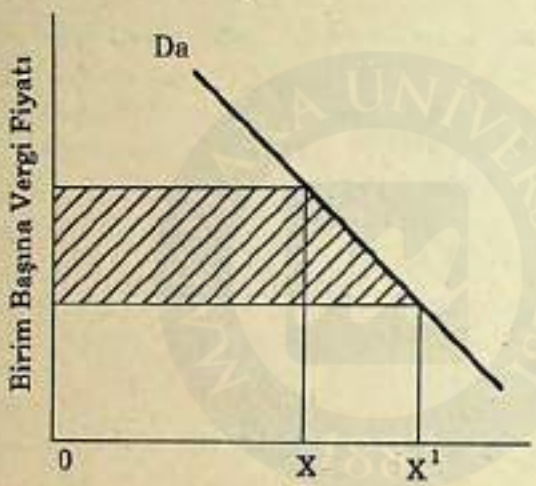
---

(37) Bu konuda Bkz. *Due, John, Friedlaender, Ann;* Government Finance, Seventh Ed. Richard D. Irwin Inc. Homewood, 1981, ss. 55-64.

Kamusal hizmetin talebini etkileyen en önemli faktör malın fiyatı daha doğrusu ferdin ödeyeceği vergidir. Diğer faktörleri sabit kabul edecek olursak kamusal hizmet talebi ödenecek vergilerin bağımlı bir değişkenidir. Şimdi bunu inceleyelim.

2. Vergi - Fiyat ve Kamusal Hizmet Talebi:

Aşağıdaki grafiği inceliyelim (38)



Şekil: 2

Fertlerin kamu hizmeti talebi ödediği vergi ile ters orantılıdır. Ödediği vergi düştükçe kamu hizmeti talebi artacaktır Ancak sorun bu ölçüde basit değildir. Zira aynı vergi tutarını ödese bile fertten alınan vergi türünün etkisi farklıdır. Farklı vergiler, fertlerin kamusal hizmeti değerlemesi üzerinde farklı etki yapar. İkincisi, fert toplam vergi yükü konusunda bilgisizdir. Çeşitli vergiler sonucu devlete toplam olarak ne kadar vergi ödediğini bilmez. Bazı fertler vergisini tam ödemezse diğerlerinin yükü artar. Bu da dikkate alınmalıdır.

Şekilde fert (T) vergi fiyatında (OX) kadar kamusal hizmet talep etmektedir. Belirttiğimiz şekilde vergileme ile ilgili etkiler sebebiyle OX' kadar kamusal hizmeti arzulayabilecektir. Bu faktörler ödenecek mutlak vergi miktarının yanında, fert talebine de etkide bulunmaktadır.

(38) *Buchanan, James M;* Public Finance in Democratic Process, The University of North Carolina Press, Chapel - Hill 1967, s. 11.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamusal hizmetin genel özelliklerini, arz ve talebini etkileyen faktörleri belirttikten sonra optimum üretim miktarının belirlenmesine geçebiliriz. Bu bölümde çeşitli yazarlar vergi fiyatının ne olması konusunda piyasa tipi çözüm getirmek istemişlerdir. Bu çözümün uygulamada mümkün olmayacağı anlaşılacak ve üretmin siyasal süreç aracılığı ile düzenlemesi gerektiği sonucuna varılacaktır.

F. Kamusal Hizmetlerin Optimum Üretim Düzeyi

Kamusal hizmetlerin optimum üretim düzeyi konsunda yapılan analizler ikiye ayrılır. *Genel Denge Analizi, Kısmî Denge Analizi.* Önce Genel Denge Analizini göreceğiz.

1. Genel Denge Analizi: Kamusal hizmetlerin optimum üretim düzeyinin belirlenmesi demek, bir ekonomideki kıt kaynakların ne ölçüde kamusal hizmet üretimine ayrılması gerektiğini araştırmaktır. Genel denge analizi, denilince kamusal hizmet ve özel malların üretildiği bir ekonomide etkin kaynak dağılımı koşullarının ortaya konulması ve gelir dağılımı ile ilişkilendirilmesi anlaşılır. Bu analiz *Samuelson* tarafından geliştirilmiştir (39).

Birinci bölümde özetlediğimiz etkinlik koşulları iktisadî faaliyetlerin marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşitlendiği noktaya kadar götürülmesini gerektirir. Bu durumda devletin olmadığı bir ekonomide özel malların arasındaki marjinal teknik ikame haddi ile marjinal ikame haddi eşitlenmiş olur.

Şimdi ekonomide ekmek gibi özel bir mal yanında millî savunma gibi bir kamusal hizmetin de üretildiğini düşünelim. Bu durumda Pareto optimumu denilen ve yalnızca özel malların olduğu genel denge, kamusal hizmetlerin modele katılması ile nasıl geliştirilebilir. Belirtildiği gibi kamusal hizmeti tüketiciler kollektif şekilde tüketirler.

Ancak, bu kollektif tüketim her ferdin kamusal hizmeti aynı şekilde değerleyeceği anlamına gelmez. Bir başka deyimle A tüketicisinin gözünde bir askerî uçağın değeri 1000 ekmek, B tüketicisi açısından 1 milyon ekmek olabilir. Daha teknik bir ifade ile çeşitli tüketicilerin kamusal hizmet ve özel mal arasındaki marjinal ikame haddi farklı olabilir. Halbuki özel malda değerleme yapılırken malların fiyatları, o maldan sağlanan bireysel faydayı ifade eder.

Dolayısıyla çeşitli tüketicilerin kamusal hizmet ve özel mal arasında marjinal ikame hadlerinin toplamı ile, marjinal teknik ikame haddinin eşitlendiği nokta, kamusal hizmetin etkin üretim düzeyidir. Bunu biraz daha açıklayalım. Özel mallarda ek bir ekmeğin marjinal faydası sadece o ekmeği yiyen kişinin sağladığı faydadır. Millî savunma hizmetinde ek bir uçağın sağladığı marjinal fayda bütün toplum üyelerinin sağladığı faydaların toplamına eşittir. Çünkü hizmet bütün fertlere fayda sağlamaktadır. Tüketicilerin her birinin sağladığı fayda da ek bir uçağa her tüketicinin özel mal cinsinden verdikleri değerler ile ölçülür. Her tüketicinin ek bir uçağa verdiği ekmek cinsinden değeri toplarsak, ek bir uçağın toplam sosyal maliyeti ortaya çıkar. Bu uçağın üretilmesi sonucu üretilmeyecek ekmek miktarıdır. İşte millî savunma hizmetinin etkin üretim düzeyi, tüketicilerin ekmek olarak sağladıkları toplam marjinal fayda ile maliyet olarak ifade edilen ekmek sayısının eşitlendiği noktadır.

Bunu matematiksel olarak şöyle ifade edelim (40).

$$\sum_{i=1}^{n} \frac{gy_i}{gx_i} = \frac{f_y}{f_x}$$

x, özel mal

y, kamusal hizmet

Formülün sağ tarafı ekonominin üretim imkânları eğrisinin eğimidir. $fx = \frac{\partial f}{\partial x}$ olarak yazılabilir. Toplam üretimde (x) özel malın üretimindeki bir birim artış sonucu meydana gelen artıştır. $fy = \frac{\partial f}{\partial y}$ toplam özel üretimde kamusal hizmet üretimindeki bir birim artış sonucu meydana gelen azalma ya da özel mal cinsinden artıştır. g_{yi}, y malındaki (i) tüketicisinin faydasındaki atış, g_{xi}, (x) malındaki bir birim artıştan sağlanan marjinal faydadır.

Soldaki terim daha büyük olursa fertler kamusal hizmeti özel mala oranla daha fazla değerliyorlar demektir. Dolayısıyla daha fazla kaynağı kamusal mal üretimine ayırmak gerekir. Aynı terim küçük olursa, kaynak dağılımında etkinlik, kaynakların özel mal üretimine kaydırılması ile artırılabilir.

Aynı şey grafik üzerinde de gösterilebilir (Şekil 3) (41).

---

(39) *Samuelson, Paul, A;* Diagrammatic Exposition of a Theory of Expenditure, Review of Economics Statistics, Vol. 37, 1955, ss. 350 - 356. Çevirisi içi Bkz. *Baturel, Ö.Tezel,A;* Kamu Maliyesinde, ss. 37-50., Musgrave, Richard; The Theory of Public Finance Mc Graw Hill, 1959, ss. 80 - 86.

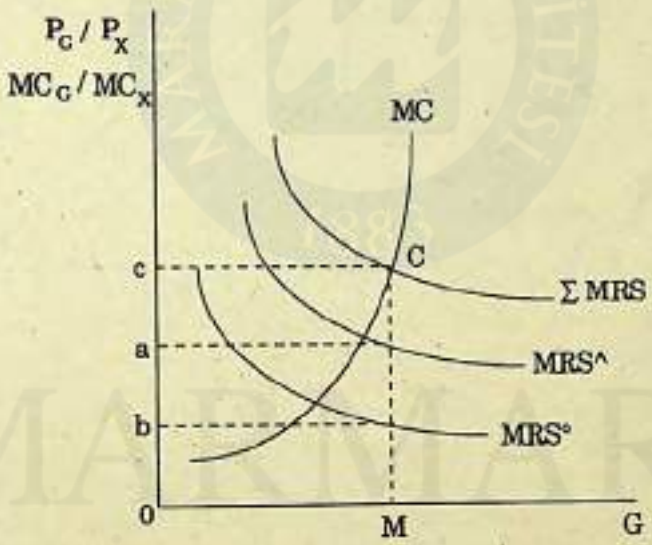
(40) *Wagner, Richard;* The Public Economy, ss. 17-22.

(41) *Due, J., Friedlaender;* A, op. cit. s. 45.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Grafikteki MRS_A , A tüketicisinin kamusal hizmet ile özel mal arasındaki marjinal ikâme hadlerinin toplamıdır. Σ MRS, A ve B tüketicsini marjinal ikâme hadlerinin toplamıdır. MC, kamusal hizmetin marjinal maliyet eğrisidir. Yatay eksende kamusal hizmet miktarı dikey eksende fiyat oranı şeklinde ifade edilen marjinal ikâme haddi ile marjinal maliyet oranı şeklinde ifade edilen marjinal teknik ikame haddi yer almaktadır. Görüldüğü gibi sonuç aynıdır.

Genel denge analizini tamamlamak için belirtmek gerekir ki tıpkı sadece özel malların üretildiği ekonomide olduğu gibi her gelir dağılımına göre tüketicilerin marjinal ikame hadleri toplamı değişecektir. Her gelir dağılımında kaynakların kamusal hizmete ayrılacak miktarı farklı olacaktır. *Samuelson*'un deyimiyle herşeyi bilen bir plancının *(omniscient planer)*, bu optimumun optimumunu belirlemesi gerekir. Bunun için toplumun sosyal refah fonksiyonunun bulunması gerekir.



Şekil: 3

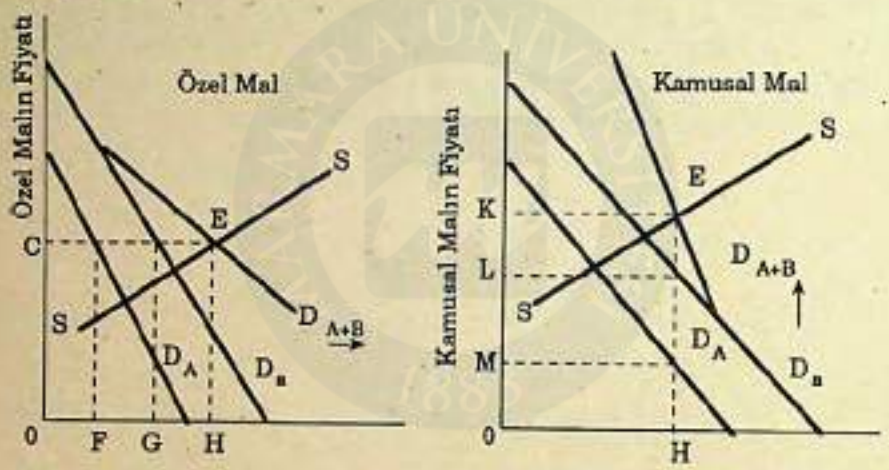
Şimdi kısmî denge analizini inceleyelim.

2. Kısmî Denge Analizi: Kısmî denge analizinde gelir dağılımından bağımsız olarak bir kamu hizmetinin optimum üretim düzeyi belirlenmeye çalışılır. Bu analizde, kamusal hizmetin toplam talebi ile toplam arzı arasındaki denge sonucu optimum üretim miktarı belirlenecektir.

(42) Bu çözüm ilk defa *Bowen* tarafından geliştirilmiştir. BKz. *Bowen, Howard, R; Toward* Social Economy Holt Rinehart and Winston, New - York, 1948, s. 177 ve *Musgrave, a, Musgrave P;* op. cit. s. 57.

Bilindiği gibi özel mallarda piyasa talebi, her tüketicinin belirli bir özel mala olan taleplerinin toplanması ile bulunur. A tüketicisinin bir ayakkabı talebi varsa, toplam piyasa talebi iki ayakkabı olur. Bu piyasa talebinin arz eğrisinin kesiştiği noktada özel malların optimum üretim düzeyine ulaşılmış olur.

Halbuki kamusal hizmette tüketcilerin talepleri toplanamaz. Çünkü herkes aynı miktarda tüketim yapmaktadır. Üretimi yukarıda belirttiğimiz gibi, her tüketicinin marjinal faydasının toplanı ile arz eğrisinin kesiştiğini noktaya göre ayarlamak gerekir. Aşağıdaki grafikleri açıklayalım (Şekil 4).



Şekil: 4

Özel malda, talepler birbirine eklendiğinden ferdî talep eğrileri yatay toplanmaktadır. Kamusal hizmetin ferdî talebe göre üretim miktarı değişmediğinden talep eğrileri dikey olarak toplanmaktadır. Kamusal hizmetin talep eğrileri dikey eksende fiyat olarak adlandırılan çeşitli vergi fiyatlarına göre fertlerin tüketmeyi planladıkları miktarları göstermektedir. Vergi fiyatı, fertlerin kamusal hizmete verdikleri değeri göstermektedir.

Grafikte özel malın marjinal maliyeti her tüketici için aynıdır. (OC) fiyatında etkin üretim düzeyi, OH dir. A tüketicisi OF, B tüketicisi OG kadar talep etmekte ikisinin toplamı OF + OG = OH (toplam piyasa talebi) olmaktadır. Kamusal hizmetin üretim düzeyi, fertlerin sahte (çünkü her ferdin çeşitli vergi fiyatlarına görü kamusal hizmete ne kadar değer verdiklerini bilmek pek mümkün değildir) talep eğrilerinin toplamı ile arz (kamusal hizmetin marjinal maliyeti eğrisini göstermektedir.)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

eğrisinin kesiştiği nokta da belirlenmektedir. Bu nokta da, OH'dir. Burada A ve B tüketicilerinin marjinal değerlemeleri (ödemeyi istedikleri vergi miktarı) toplamı, kamusal hizmetin marjinal maliyetine eşitlenmektedir. Kamusal hizmete A tüketicisi O M kadar, B tüketicisi OL kadar fiyat vermekte her ikisinin verdiği fiyat (verginin) toplamı (OK) olmaktadır.

Sonuç olarak genel denge analizinde olduğu gibi, gelir dağılımı sorununu hiç dikkate almazsak özel malda her tüketcisinin aynı fiyatla değişik miktarları tükettiğini, kamusal hizmette her ferdin değişik fiyatla aynı miktarda tüketim yaptığı sonucuna varırız.

Şimdi bu açaklamanın ışığında kamusal hizmetin maliyetinin dağıtılması sorununa geçebiliriz.

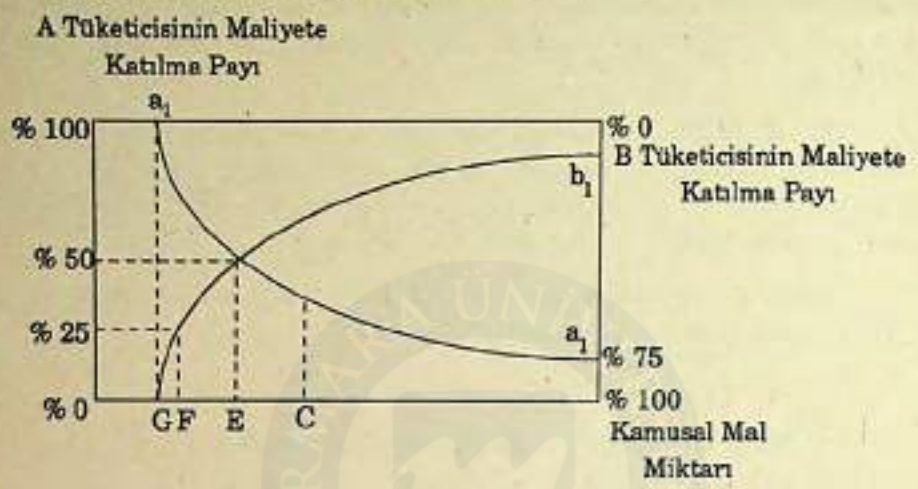
G. Kamusal Hizmetin Maliyetinin Paylaştırılması

1. Genel Açıklama: Kamusal hizmetin maliyeti vergi ile karşılanır. Bu hizmetten herkes faydalanacağına göre maliyetine her ferdin vergi ile katılması gerekir. Kamusal hizmetlerin maliyetinin paylaşılmasında iki görüş vardır. Bunlardan birincisi, gönüllü değişik (faydalanma) yaklaşımı, ikincisi ödeme gücü teorisidir. Birinci yaklaşımda her fert kamusal hizmetin maliyetine hizmetten sağladığı marjinal fayda oranında katılmalıdır. Bu analizde genel denge analizi vardır. Zira kamu harcamaları ile karşılığı olan vergiler birlikte düşünülmektedir. Ödeme gücü yaklaşımında kamusal hizmetlerden sağlanan faydadan bağımsız olarak mükelleflerin ödeme gücüne göre hizmetin maliyetine katılması savunulmaktadır.

Yukarıda açıkladığımız genel denge analizindeki *Samuelson*'un görüşü ile kısmî denge analizinde Bowen'in görüşü faydalanma yaklaşımına dayanır. Ancak bu yaklaşımı daha önce birçok yazar ortaya atmasına rağmen bu konuyu en iyi şekilde *Lindahl* açıklamıştır (43).

(43) *Lindahl, Erik*, Just Taxation — A Positive Solution, *Musgrave, R, Peacock, A;* Classics in the Theory of Public Finance, Mac Millan St. Martin's, Press London, 1967 içinde, ss. 168 - 176.

Lindahl, toplumdaki fertlerin kamusal hizmetlerden sağladığı marjinal faydaya göre kamusal hizmet maliyetine katılması gerektiğini belirtmiştir. Aşağıdaki grafiği inceleyelim (44).



Şekil: 5

Yatay eksende kamusal hizmet miktarı ölçülmektedir. Sol dikey eksende A tüketicisinin kamusal hizmet maliyetine katkısı, sağ dikey eksende B tüketicisinin maliyete katkısı görülmektedir. a_1 a_1 eğrisi A tüketicisinin talep eğrisidir. Ancak buradaki talep eğrisi, kısmî denge analizinde belirttiğimiz talep eğrisinden farklıdır. Burada vergi fiyatı maliyete katılma payı olarak ölçülmektedir. A mükellefi, OG kadar kamusal hizmet için maliyetin % 100'nü, OE kadar kamu hizmeti için maliyetin % 50'sini ödemeye hazırdır. b1 aynı şekilde B tüketicisinin talep eğrisini göstermekte ve B tüketicisi OG kadar kamusal hizmet için maliyetin tümüne katılmaya OF kadar üretim için de % 75'ini ödemeye hazırdır.

(44) *Ibid*, s. 170, Lindahl'ın bu çözümü daha sonra Johansen tarafından geliştirilmiştir. Bkz. *Johansen, Leif;* Some Notes on the Lindahl Teory of Public Expenditures, International Economic Review, No. 9, 1963. Johansen gelir dağılımı sorununa işaret ederek sosyal refah fonksiyonunun bulunması gerektiğini belirtmiştir. Bu yönü ile Samuelson'un yukarıda belirtilen genel denge çözümünün vergi yükü paylaşımı üzerinde duran özel bir hali olduğunu belirtilebilir. Bkz. *Musgrave, R;* Provision for Social Goods, *Margolis, J. Guitton, H;* op. cit. ss. 132-133, *Mc. Guire, M.A. and Aaron;* Efficiency and Equity in the Optimal Supply of a Public Good. review of Economics and Statistics, February 1969.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Denge üretim düzeyi OE'dir. Bu durumda B maliyetin yaklaşık % 50'sini, A yaklaşık % 50'sini ödemektedir. Bu denge düzeyinde hem maliyetin tümü karşılanmakta, hem de A ve B tüketicisi marjinal değerlemesine göre vergi ödemektedir. Şimdi Lindahl çözümünün eleştirisine geçelim.

2. Lindahl Çözümünün Eleştirisi

Lindahl çözümü daha sonra Johansen tarafından geliştirilmiştir. Lindahl çözümünde faydalanma yaklaşımının geçerliliği fertlerin gerçek tercihlerini açıklamalarına bağlıdır. Her ferdin kamusal hizmet için ne kadar vergi - fiyat ödeyeceğini bilmek böylece vergi yüklerini çoklu bir fiyatlama *(multiple pricing)* ile hesaplamak gerekir. Halbuki fertler gerçek tercihlerini saklayarak vergi yüklerini azaltabilirler. Gerçek tercihlerini bu bakımdan bilmek çok zordur. Fertleri tercihlerini açıklamaya zorlama, piyasa olmadığından ancak siyasal süreç aracılığı ile olur. bu bakımdan fertlerin kamusal hizmet konusunda talep eğrilerini çıkarmak güç olur.

Buchanan, Lindahl çözümünü şöyle eleştirmektedir. Her fert kamu hizmetlerinden kendisine düşecek payın tercihlerine göre belirlendiğini bilirse, tercihlerini gizler ya da hiç açıklamaz. Böyle davranması kendi çıkarınadır. Üstelik bu şekilde davranırsa, kamusal hizmetlerin faydasından da mahrum kalmaz. Zira kamu hizmetlerinde tüketimden mahrum etmek mümkün değildir. En iyi davranış kamusal hizmetin finansmanına hiç katılmamaktadır. Bu yolla, "bedavadan" (beleşten) kamu hizmetlerinden faydalanır. Bu soruna "beleş yolcu" (free rider) problemi denir (45). Ancak herkes böyle davranır ve kimse vergi ödemezse hizmetler yapılamaz, fayda da doğmaz. Bu bakımdan faydalanma yaklaşımı benimsenirse, kıt kaynaklardan kamusal hizmet üretimine ayrılan payın küçük olacağı beklenebilir.

Beleşçi problemin karşısında kamusal hizmetlerin maliyetini karşılamak için *cebri bir finansman mekanizması* gereklidir. bu sonuca rağmen Lindahl yaklaşımının özelliğini kaybettiği sanılmamalıdır. Zira kamusal hizmet talebi ile vergi finansman mekanizması arasında karşılıklı ilişki vardır. Fertlerin vergi payları değiştikçe gelir dağılımı değişir. Gelir dağılımı değiştekçe, kamusal hizmet demeti de değişir. Dolayısıyla siyasal süreçte, fertlerin vergi dolayısıyla katlandıkları ferakârlıkla, arzedilecek kamu malları arasında bir denge kurulması gerekir. Bu konuda sürecin etkin olmadığı savunulmaktadır.

---

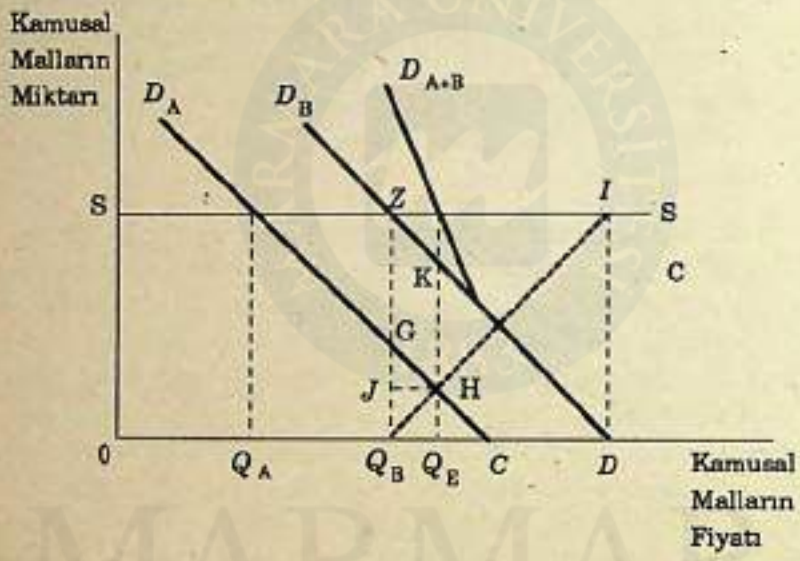
(45) Beleşçi probleminin geniş açıklaması için Bkz. *Buchanan, James, M.*; The demand and Supply of Public Goods, Rand Mc Nally Chicago, 1968, ss. 77vd.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu konuda son olarak "pazarlık" (*bargaining*) modeline temas edeceğiz (46).

3. Pazarlık Modeli: Küçük sayıda üyeden oluşan toplumlarda siyasal sürece gerek kalmaksızın gönüllü ödemelerle ve gerçek tercihlerin açıklanması yolu ile etkin üretim düzeyine varılabilir. Çok sayıda fertten oluşan toplumda fertlerin herbiri maliyete yapacağı katkının önemsiz olacağını düşünerek tercihlerini açıklamayabilirler. Ancak küçük sayıda üyeden oluşan gruplarda bir pazarlık sonucu üyelerin tercihlerini açıklaması ve etkin üretim düzeyine ulaşılması mümkün olabilir.

Aşağıdaki grafiği inceleyelim (47).



Şekil: 6

D_A ve D_B sırasıyla, A ve B tüketicilerinin kamusal hizmet talep eğrileri, MC, de kamusal hizmetin marjinal maliyet ya da arz eğrisidir. Önce her ferdin diğerinin durumunu düşünmeden QA ve QB kadar maldan satın almak istediklerini düşünelim. Bir başka deyimle yetkili olsalardı, A, QA, B. QB kadar üretim yapılmasına kadar vereceklerdi. B QB kadar üretim yapılmasını istemektedir. Bu üretim düzeyinde A'nın ve-

(46) Bkz. *Shibata*, Hirofumi, A bargaining Model of The Pure Theory of Public Expenditure The Journal of Political Economy, vol. 79. No. 1, 1971. ss. 1-29.
(47) *Buchanan, J;* Demand and Supply, s. 30 ve *Musgrave. R Musgrave, P;* op. cit. ss. 27-74.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

receği fiyat QA kadardır. Halbuki ödemesi gerekli fiyat OS'dir. Dolayısıyla B, QB kadar kamu malı üretecek, A hiç satın almayarak beleşçi olacaktır. Çünkü B'nin üretimi kendisine de fayda sağlamaktadır.

Bu durumda pazarlık yoktur. Halbuki her ikisi de talep eğrileri boyunca üretim düzeyinin ilerisine geçebilirler. Bunun olabilmesi için, B'nin QB'den ileri geçmesi halinde OS'nin altına düşecek olan marjinal faydası ile maliyet arasındaki farkın bir kısmını A'nın ödemesi gerekir. Bu fark gittikçe açılan bir şekilde ZS, ZD eğrileri arasındaki açıklıkla ifade edilmektedir. Bu farkı Q_BI şeklide şekil üzerinde işaretleyelim. Q_BI bir bakıma A tüketicisinin Q_B üretim düzeyinden sonraki ek kamusal hizmet üretimi için arz eğrisi durumundadır. A tüketicisinin GC talep eğrisi ile Q_BI eğrisinin kesiştiği noktada etkin üretim düzeyi tayin edilir. Q_B üretim düzeyinde maliyetin hepsi B tarafından ödenirken, Q_E düzeyinde, Q_EH kadar kısmı A tüketicisi tarafından karşılanmaktadır. HF kadar bölümünü (B) tüketicisi ödemektedir. Dolayısıyla pazarlık ve karşılıklı anlaşma sonucu A ve B tüketicisinin üretimi artırmaları her ikisi içinde kârlı olmaktadır. Bu kısmî denge analizindeki sonuçlar bir öncekiyle aynı sonucu verir.

4.Sonuç:

Kamusal hizmete ilişkin açıklamalarımızla bu malların optimum üretim düzeyinin, bu malın tüketiminden fertlerin sağladığı marjinal faydanın toplamı ile malın marjinal maliyetine eşit olması gerektiği belirtildi. Ancak bunun için fertlerin kamu hizmeti hakkındaki gerçek tercihlerinin bilinmesi gerekiyordu. bu tercihler bilindiği takdirde, kaynak dağılımının etkin olacağı söylenebilir. Tercihlerin küçük sayıda gruplarda (komşuların ortaklaşa çöplerini kaldırması, sokakları onarması gibi) açıklaması mümkündür. Ancak büyük sayıda üyeden oluşan toplumlarda kamusal hizmetler ile ilgili tercihlerin siyasal süreç aracılığı ile yorumlanması arzın devlet tarafından yapılması ve maliyetin cebri vergilerle finansmanı zorunlu olur. Siyasal süreç aracılığı ile tercihlerin nasıl açıklandığını bundan sonraki paragrafta, siyasal süreç ve kamusal hizmetler bölümünde göreceğiz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

H. Siyasal Süreç ve Kamusal Hizmetler

1. Giriş:

Yukarıda pazarlık modelinde belirttiğimiz gibi küçük bir toplumda yaşamadığımız için kamu mallarının gerek üretim düzeyi gerek maliyetinin paylaşılması ile ilgili kararların siyasal süreç aracılığı ile alınması gerekir. Fertlerin tercihleri birbirinden farklıdır. İşte bu farklılık sebebiyle tercihler belirttiğimiz üretim düzeyi ve maliyet paylaşılması konusunda ne şekilde uzmanlaştırılmalı ya da toplumsal tercih şekline dönüşmelidir. Bir başka deyimle farklı tercihe sahip birçok fert, demokratik rejimlerde kollektif şekilde nasıl karar alabilmektedir? Çeşitli kollektif karar alma yöntemleri arasından nasıl seçim yapılmalıdır?

Bu sorunun tam anlamı ile iktisadî olduğu söylenemez. İktisadî olmayan birçok amaçlar da toplumun tercihleri ve amaçları arasındaki sıralamayı etkiler.Ne var ki, gene de amaçlar arasındaki değişim oranları ve çeşitli kollektif karar verme tekniklerinin fayda ve maliyetleri, iktisadi araçlarla analiz edilebilir.

Sonuç olarak kollektif karar alabilmeyi inceleyebilmek için siyasal sürecin işleyişini anlamak gerekir. Hemen belirtmek gerekir ki kamusal hizmetlerin üretim düzeyi ve maliyetinin paylaşılmasında yukarıdaki paragraflarda belirtilen piyasa tipi çözümlerin etkin kaynak dağılımına ulaştırmaması sonucu, siyasal sürecin başarılı olacağı söylenemez. Siyasal sürecin de kendine özgü fayda ve maliyetleri vardır.

Şimdi kamusal hizmetlerin üretim düzeyi ve maliyet paylaşılması konusundaki kollektif karar verme yöntemlerini inceleyeceğiz (48).

2. Karar Verme Yöntemleri:

Her ferdin Lindahl çözümünde olduğu gibi kamusal hizmetler konusundaki gerçek tercihleri bilinemediğine ve ince bir optimum vergi fiyatı hesaplanması mümkün olmadığına göre kamu mallarının bileşimi ve cebri vergi yükü dağıtımı konusunda toplumun genel bir anlaşmaya varması gerekir.

---

(48) *Hyman, D.;* op. cit. s. 99 vd. Bu bölümdeki grafikler adı geçen eserden alınmıştır. Bu konuda literatürü toplayan gözlem makale konusunda Bkz. Mueller, D., Public Choice; A. Survey, Journal of Economic Literature, June, 1976.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Doğrudan demokrasi, Bir başka deyimle herkesin oylamaya katılması ve eski Yunanda olduğu gibi bir meydanda toplanıp karar vermesi bugünkü kalabalık toplumlarda mümkün değildir. Parlamenter rejimlerde ençok kullanılan sistem *temsili demokrasi*dir. Temsili demokrasinin en önemli yetersizliği, milletvekillerinin seçmenlerin tercihlerini yansıtamaması tehlikesidir.

Temsili demokrasilerde en çok kullanılan kollektif karar verme tekniği *çoğunluk kuralıdır. (majority rule)*. Bunun dışındaki kurallar; *azınlık kuralı ve oybirliği kuralı*dır.

Şimdi sorun bu karar verme tekniklerini karşılaştırmak, iktisadî bakımdan fayda ve maliyetlerini ortaya koymaktır. Dikkat edilirse, bu karar verme yöntemleri arasında seçim yapmak da, bir kollektif tercihtir. Bu konuda dikkate alınacak faktörleri belirtmeden önce karar verme yöntemlerini açıklayacağız. Önce azınlık kuralından söz edelim.

Azınlık kuralına göre karar alındığı takdirde çoğunluğun bu karardan hoşnut olmaması sonucu doğar. Bir başka deyimle çoğunluk, azınlığın aldığı kararın dış maliyetlerini yüklenecektir. Kararlar belirli bir azınlık grup tarafından alınırsa sonuç *oligarşi*dir. Azınlık kuralının en aşırı ucu, kararın toplumun tek üyesi tarafından alınması yahut *monarşi*dir. Hatta toplumda kollektif tercihlerin tek kişi tarafından da değil dış güçler aracılığı ile belirlenmesi de söz konusu olabilir. Bu aşırı durumlarda kararın kollektif olduğu söylenemez. Azınlık kuralı ferdiyetçi bir yaklaşımla toplumun çoğunluğuna dış maliyet yüklediği için benimsenemez. Ne var ki, özellikle tek kişinin karar alması halinde zaman (maliyet) bakımından avantaj doğar.

Çoğunluk kuralında karardan memnun olmayanların sayısı toplumun yarısından azdır. Bu durumda karara katılmayanların yüklendiği dış maliyet azalır. Ne var ki, ileride göreceğimiz gibi bu kuralın paradoksal sonuçlara götürmesi mümkündür. Üstelik zaman bakımından uzlaşmak için gerekli maliyetleri de hesaba katmak gerekir.

Dış maliyetler oybirliği kuralında sıfırdır. Karardan memnun olmayan yoktur. Böylece pareto kriterine de uyulmuş olur. Çünkü toplumda hiç bir fert zarar görmemektedir. Ancak bu şekilde karar almak çok zahmetli ve zaman alıcıdır.

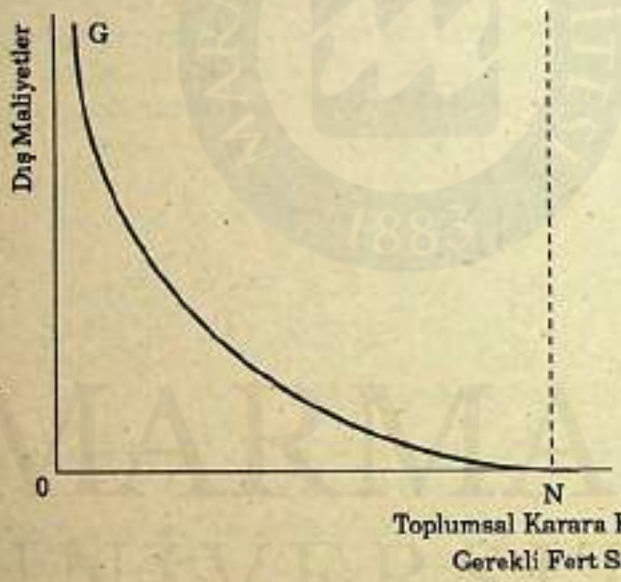
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. *Karar Verme Yöntemleri Arasındaki Seçimi Etkileyen Faktörler*

Her karar verme yönteminin iki türlü maliyeti vardır. Bunlardan birincisi, karara katılmayanların karar dolayısıyla, yüklendiği *dış maliyetler*, ikincisi karar vermede *uzlaşmak için katlanılan maliyetler*. Önce dış maliyetler yönünden çeşitli karar verme yöntemlerini karşılaştıralım.

a. Dış Maliyetler:

Alınan kararda çoğunluk ne kadar çok olursa, dış maliyetler o ölçüde küçüktür. Oybirliği halinde sıfır olur. Buradaki dış maliyetler kararı beğenmeyenlerin kararın uygulanması dolayısıyla katlandıkları maliyetlerdir. Aşağıdaki grafiği inceliyelim.



Şekil: 7

Şekilden de görüldüğü gibi karara katılan (milletvekili) sayısı arttıkça, maliyetlerin hali hazır değeri düşmektedir. Nüfusun (parlamentonun) hepsi karara katılırsa dış maliyet sıfır olur.

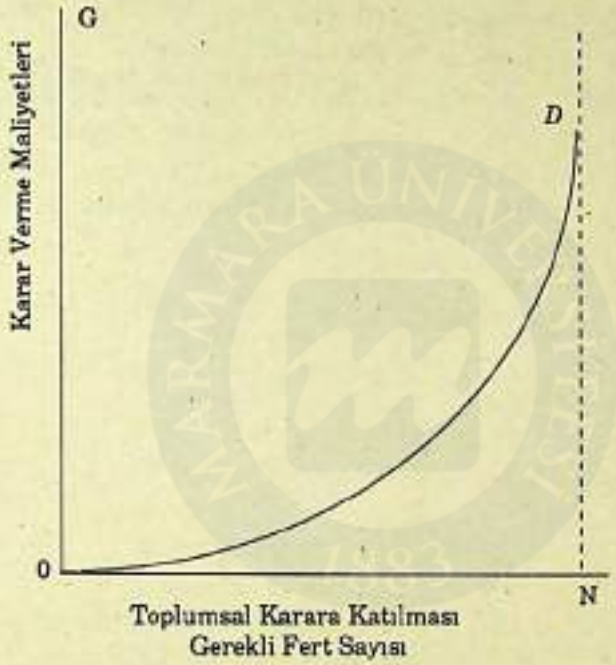
İkinci maliyet türü karar verme maliyetidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

b. Karar Verme Maliyeti:

Yukarıdaki maliyetin tersine kararda çoğunluk oranı artırıldıkça gerek zaman, gerek oylamaya katılanların iknası için gerekli maliyetler artar. Oybirliği halinde bu maliyet azami olur.

Şu şekli inceliyelim.



Şekil: 8

Toplum yönünden yukarıda belirtilen bu iki maliyet toplamı önemlidir. Bu iki maliyet tutarının dengelemesi ve aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi toplam maliyetin asgari olduğu noktadaki karar verme yönteminin seçilmesi uygun olur.

Aşağıdaki şekilde K noktasındaki karar verme yöntemi optimum görülmektedir. Bu nokta her ülkenin koşullarına göre değişik olmasına rağmen genellikle basit çoğunluk kuralıdır (% 51). Sonuç olarak çoğunluk kuralının iktisadî bakımdan en uygun yöntem olduğu belirtilir. Ne var ki, çoğunluk kuralının da *Arrow imkânsızlık teoremi* olarak ifade edilen çok önemli bir sakıncası vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

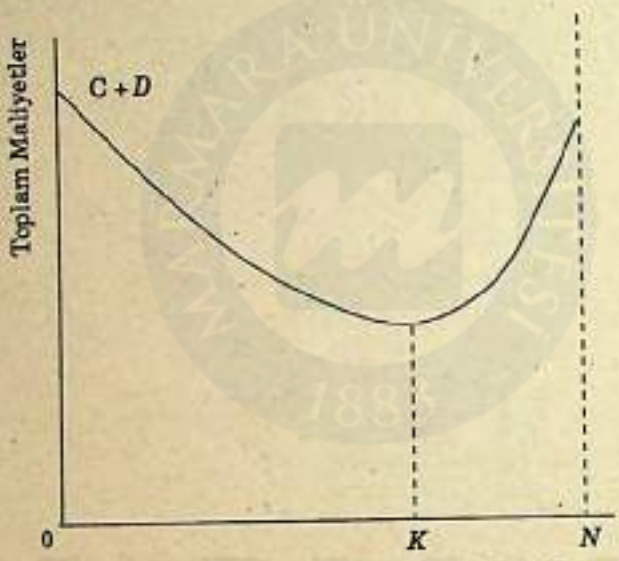
4. Çoğunluk Kuralı ve Arrow İmkânsızlık Teoremi: (49)

Amerikalı iktisatçılardan Kenneth Arrow, belirli varsayımlar altında çoğunluk kuralı uygulanması halinde, ferdî tercihlerle toplumsal tercihlerin tutarlı olmayacağını savunulmuştur. Varsayımlar şunladır:

1) Oylamada üç oy veren (parti) olmalıdır.

2) a, b, c, diye en azından üç alternatif olmalıdır.

3) Oylamada üç alternatiften sadece ikisi arasında oylama yapılmalıdır.



Şekil: 9

4) Oy verenlerin alternatifleri sıralaması ile oylama sonucu toplumsal karar sıralaması rasyonel olmalıdır.

Şöyle ki: a, b, c, diye üç alternatif teklif düşünelim. Oy veren herhangi bir kişi a'yı, b'ye, b'yi de c'ye tercih ediyorsa, rasyonel bir kişi olarak a ile c arasında bir tercih yapması icabederse a'yı c'ye tercih etmelidir.

(49) *Arrow Kenneth;* Social Choice and Individual Values, John Willey and Sons, New-York, 1963, *Qoirk, J, Saposnik, R;* Introduction to General Equilibrium Theory and Welfare Economics Mc Graw Hill, 1968, Dördüncü bölüm, *Black Duncan;* The Theory of Committees and Elections, Cambridge University Press, 1958.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu ferdî sıralamanın yanında genel karar olarak aynı şekilde rasyonel bir sıralama yapılmalıdır.

5) Sosyal sıralama ferdî sıralamanın tersi olmamalıdır.

Arrow, bu ön şartların yerine getirilemiyeceğini ve çoğunluk kuralının uygulanması halinde sosyal sıralamanın rasyonel olmayacağını belirtmiştir. Buna *Arrow Paradoksu* ya da *İmkânsızlık Teoremi* adı verilir.

Şöyle bir örnekle konu aydınlanabilir. Bir ülkede cumhurbaşkanı seçimi yapıldığını düşünelim. Seçime üç seçmen (parti) katılmaktadır. Üç tane de başkan adayı vardır. Seçmenlerin ve başkan adaylarının adları ile seçmenlerin adayları arasındaki sıralaması şöyle olsun.

	Adaylar		
Seçmenler	*I. tercihi*	*II. tercihi*	*III. tercihi*
A	X	Y	Z
B	Z	X	Y
C	Y	Z	X

A, B ve C adlı seçmenlerin, varsayımlarımız gereği adayları ikişer ikişer karşılaştırdıklarını düşünelim. Bir başka deyimle önce (X) isimli aday seçimden çekilmekte ve seçmenler Y ile Z adlı adaylar arasında tercih yapmaktadırlar. Bu durumda seçmen A, Y adayını, seçmen B, Z adayını seçmen C de Y adayını seçer. Sonuç Y iki oy Z bir oy aldığından Y ve Z arasındaki toplumsal karar, Y'nin kazanması sonucunu doğurur. Bir başka deyimle toplum Y adayını Z'ye tercih etmiştir.

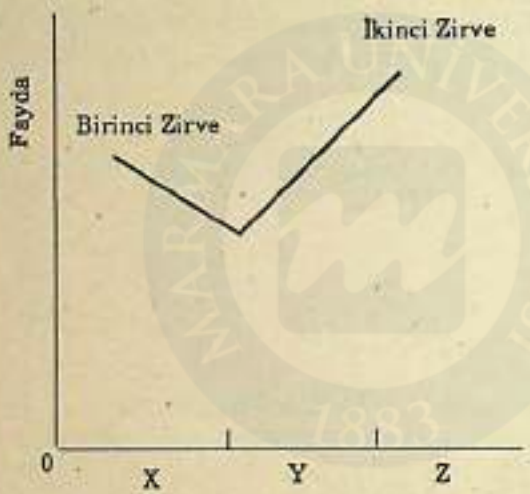
İkinci olarak Y'nin seçimden çekildiğini düşünür ve aynı şekilde oyları toplarsak toplumsal yönden Z adayının X'e tercih edildiğini buluruz.

Bu iki tercihin sonucu olarak X ve Y arasındaki tercihte sonuç rasyonel olarak ne olmalıdır? Toplumsal olarak X, Z'ye üstün kabul edildiğine, Z adayı da X'den üstün olduğuna göre X ve Y arasındaki seçimi Y'nin kazanması gerekir. Halbuki oylama yapılınca sonuç tersine çıkmaktadır. Kazanan X olmaktadır. Bu ferdî tercih sıralaması ile tutarlı değildir. İşte buna *Arrow çıkmazı* adı verilir.

Bunun sebebi acaba nedir? Bunun izah edebilmek için başkan adaylarının eğilimlerini vereceğiz. Farzedelim ki, X adlı aday aşırı radikal, Z adlı aday aşırı muhafazakâr, Y adlı aday da ılımlı bir kişidir.

Yukarıdaki örnekte sosyal sıralamanın rasyonel olmamasına sebep olan B, adlı seçmendir. Zira B, adaylar arasında tercih yaparken iki aşırıyı başa, ılımlıyı sona almıştır. Kendisi müfrit bir kişidir. Nitekim onun tercihlerini ılımlı adayı II. tercih olacak şekilde değiştirirsek sosyal tercihte rasyonel olur. Daha teknik bir deyimle seçmenler arasında çok zirveli (multiple peaked) tercihleri olan kişiler bu çoğunluk kuralının ferdî tercihlerinin rasyonel tercih haline dönüşmesini önlemektedir.

Aşağıdaki grafikte B seçmeninin tercihlerinin iki zirveli olduğu görülmektedir.



Şekil: 10

Toplum üyelerinin tercihleri tek zirveli ise ılımlı aday kazanır. Ancak Arrow'a göre fertler genellikle çok zirveli tercihlere sahip olduğundan toplumsal kararlar ferdî tercihlerle tutarsız olur. İkiden fazla partinin olduğu ülkelerde bu teoremin geçerli olduğu, genellikle iki partinin olduğu Batı Avrupa ülkelerinde bu tutarsızlığın ortadan kalktığı belirtilmektedir.

5. Siyasal Süreç ve Siyasal Davranışlar:

Siyasal kurumların da tıpkı piyasa müesseseleri gibi bazı yetersizlikleri vardır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, *ferdiyetçi yaklaşım açısından* her kollektif karar verme yönteminin bazı eksiklikleri vardır. Piyasanın kamusal hizmeti üretmedeki başarısızlığı, bu mala talep yönelemeyeceği ve ferdî tercihlerin iyi yorumlanamayacağı noktasında

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

toplanmaktaydı. Bu sebeple ferdî tercihlerin yorumlanması siyasal sürece bırakılmıştı. Ancak düzenlemenin yani kamusal hizmetlerin miktarı ve maliyet paylaştırılmasının siyasal süreç aracılığı ile yapılması halinde de kaynak dağılımının etkin olacağı sanılmamalıdır.

Bunun sepebleri şunlardır:

a. Bir defa demokratik rejimlerdeki kollektif karar verme yöntemlerinin en iyisi sanılan çoğunluk kuralı yukarıda özetlediğimiz gibi ferdî tercihlerle tutarsız sonuçların alınmasına sebep olmaktadır.

b. İkincisi, seçmenleri bütün konularda kamu hizmeti programının sonuçlarından bilgi sahibi yapmak birçok maliyetlere katlanılmasını gerektirir.

c. Üçüncüsü, siyasal süreç uzun ve gecikmelidir. Bu da siyasî partilerin bazı taktiklerini (logrolling) sergilemeleri sonucunu verir. Oy veren kişi, içinde ancak birkaçının kişisel çıkarlarına uygun olduğu bir kamu hizmeti ve vergi demetini kabule mecbur olur. Kendi çıkarlarına uygun olan programı onaylatabilmek için, kendisine dış maliyet yükleyen konularda müsbet oy kullanmak zorunda kalır. Bu durumda ise seçmen önündeki alternatifler sınırlanmış olur. Partiler çeşitli azınlık gruplarının çıkarlarına uygun hizmetler sunarak bu grupların birbirleri ile değişim yapmalarına sebep olurlar.

Siyasal davranışlar donusunda yukarıda verilen açıklamaların ışığında, iki temel görüş belirmiştir. Bunlar, kamu kesiminin ve dolayısıyla bütçenin, belirtilen süreç ve davranışlar sonucu küçüldüğü, diğeri büyüdüğü yaklaşımdır.

Birinci yaklaşıma göre, siyasal partilerin davranışları üretilen kamu hizmeti miktarının az olması sonucunu doğurur. İlk olarak refah ekonomisi yaklaşımı sonucu ortaya atılan dışsallıklar kavramı temeline bağlı olan bu görüşte, oy veren kişi ve siyasal grupların kararlarının toplumsal fayda ve maliyetlerini hesaba katmadıkları ileri sürülmüştür. (50). Kamu bütçesinin küçük olmasını açıklayan ikinci görüşe göre, pazar ekonomilerinde tüketicilerin büyük ölçüde özel mal reklamı altında bunalmalarıdır (51). Kamu hizmetlerin gereğince reklam edilmemesi, bütçenin küçük olması sonucunu doğurmaktadır.

---

(50) *Pigou, A. C*; The Economics of welfare, Macmillan, London, 1932. 9. bölüme atfen. Ibid s. 117.
(51) *Galbraith, John Kenneth*; The Affluent Society, Houghton Miflin, 1958, s. 261.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Son olarak, net oylarını maksimum yapmak isteyen partilerin, seçmenlere faydası açık ve belirli olan hizmet programları sunmak isteyecekleri, böylece bütçede yer alan hizmet programlarının az olacağı ve sonuç olarak kamu kesimi büyüklüğünün göreli olarak azalacağı ileri sürülmüştür.

İkinci yaklaşımda, siyasal partilerin belirli bir konuda karar alabilmek için çeşitli azınlık gruplarına çıkarlar sağladıkları ileri sürülmüştür. Toplumdaki azınlık grularına yarar sağlayan hizmetlerin maliyetleri, toplumun tümüne ya da diğer toplum kesimlerine ödettirilebilir. Çeşitli toplum kesimlerine sağlanan çıkarları dengelemek için gereğinden çok hizmeti kamusal olarak nitelemek ve hizmet maliyetini vergi ile ödetmek yolu seçilebilir. Bu yaklaşım, toplumda karar alanlar hizmetlerden yararlanıyor, (çoğunluk kararı) azınlıklar maliyeti ödüyorsa da geçerli olarak kabul edilebilir. Zira karar verenler, kolaylıkla başkalarına maliyet yükleyen hizmet demetlerini onaylayabilirler (52).

Siyasal süreç içinde, davranışların bütçe üzerindeki etkilerini kısaca açıkladıktan sonra, kişisel tercihlerin demokratik süreç içinde toplumsal karar haline dönüşmesi konusunda büyük etki yapan çıkar gruplarının davranış özelkilerinden kısaca söz etmek zorunlu olmaktadır (53).

---

(52) *Musgrave, R. Musgrave P*; op. cit. ss. 117-118.
(52) *Buchanan, J. Tullock, G*; op. cit. s. 201 ve *Hyman, D;* op. cit. ss. 120-121.
(53) Kamu maliyesi kararları konusunda yapılan Marksist analizde çıkar grupları konusunda şu değerlendirmeler yapılabilir. Bilindiği gibi, marksist görüşe göre devlet, egemen sınıfların,emekçi sınıfları sömürme aracıdır. siyasal rejimler tarih boyunca, egemen sınıfların isteklerine göre belirlenmiş, kamusal faaliyetler genişletilmiş ya da daraltılmıştır. Orta çağlarda, feodalitede feodal beyin, serflerden para ve ayın biçiminde aldığı vergilerle, askeri gücünü ve düzenini koruduğu ve güçlü bir devlet anlayışının egemen olduğu belirtilebilir. Buna göre feodalitede, feodal beyin çıkarları, güçlü devlet için güçlü kamu maliyesi (hazine) gerektirmekteydi. Ne var ki burjuvazinin gelişmesi ve halk yığınlarının iktidara, demokrasinin gelişmesi ile ortak olması sonucu, egemen sınıfların çıkarları, mali yükün kendilerine de yansıması nedeniyle, güçsüz devlet, zayıf kamu maliyesi ve küçük bütçe şeklinde değişmiştir. Nitekim klâsik maliye görüşünün özellikleri bu gelişme ile açıklanabilir. Çağımızda ise sanayi devriminin gerçekleşmesi tekelci endüstrilere dayanan bir devlet kapitalizminin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır.
Bkz. *Goldscheid, Rudolf*, a Sociological Approach to Public Finance, Musgrave Richard, *Peacock, Alan*, Classics in the *Theory of Public Finance*, içinde 1967.
Ayrıca *Musgrave, R. Musgrave, P.* op. cit. s. 119.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

6. Çıkar Grupları Davranışları: Kamu kesimine ilişkin harcama ve vergileme kararlarının alınması sırasında, çıkar grupları davranışları diğer toplumsal kararlarda olduğu gibi bireysel tercihlerin toplumsal tercihlere rasyonel biçimde dönüşmesini engelliyebilirler. Üretici ve tüketicileri temsil eden gruplar, hizmetlerden sağlanan faydalardan daha çok pay kapmaya, vergi yükümlülüklerini ise en aza indirme konusunda, siyasal süreci etki altına almaya çalışırlar.

Bu etkileme rasyonel olarak alınabilecek kararları saptırabilir. Ancak etki, çıkar grubunun etkinliğine bağlıdır (54). Örnek olarak vergi yasalarındaki yatırım özendiricilerinin kapsamı ve çeşitliliği, bu yatırımları gerçekleştirecek kişilerce belirlenir. Ulaşım konusunda yapılacak devlet yatırımlarını, bu sektörde faaliyet gösteren özel girişimcilerin baskısı büyük ölçüde etki altına alır. Bu bakımdan bir ülkedeki vergi sistemi değerlendirilirken, ya da hangi kamu hizmetlerinin neler olması gerektiğine karar verilirken çıkar gruplarının toplum kesimleri içindeki ağırlığını gözden uzak tutmamak gerekir. Siyasal süreç içinde ağırlık taşıyan gruplar, kamu maliyesi konusunda da istediği kararları aldırabilecek güçtedir.

Çıkar grupları ile ilgili olarak söylenebilecek en önemli nokta, toplum kesimlerini temsil eden çıkar gruplarının, parlamenter süreç içinde diğerleri ile dengeli olarak yer almalarıdır. Hatta parlamentoların, il ve bölge temsilcileri yerine çıkar grupları temsilcilerinden oluşması gerektiği ileri sürülmüştür.

Çıkar gruplarına ilişkin bu genel açıklamalardan sonra, toplumsal çıkar bireysel çıkar ayırımı konusunda birkaç söz etmek uygun olacaktır.

Pazar ekonomilerinde, amacın bireysel refahın maksimize edilmesi olduğunu belirtmiştik. Bu amaca ulaşılması için üretilecek malların hangi türden olacağı hangi biçimde üretileceğinin pazarda kararlaştırılması gerekir. Devletin vurgulanmak gerekirse bireysel refahları en çoğa çıkartmak için, belirtilen mikro ve makro görevleri üstlenmesi sistemin zorunluluğudur.

Yukarıda açıklanan pazar ekonomisi görüşüne bir değişik alternatif olarak toplum, ortak amaçlar peşinden koşan ve ortak amaçlarını bireysel amaçlardan öne alan bir topluluk olarak görülebilir. Bu durumda, bireysel çıkarlarla toplumsal çıkarlar çatıştığında toplumsal çıkar öne alınmalıdır. Toplumsal çıkar tanım olarak, bütünüyle topluma yönelik olan ve bireysel çıkarlara bir eklentiyi ifade etmeyen bir kavramdır. Bu tanıma göre pazar ekonomilerinin belirli mallarla sınırlı tuttuğu kamusal hizmetler genişlik kazanacak ve üretilen mal ve hizmet-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

lerinin tümünün toplumsal niteliğinin ağır bastığı ve böylece yarı kamusal olarak nitelenmesi gerektiği ileri sürülebilecektir.

Bu genel açıklamaları izleyerek toplumsal çıkarın, işbirliği yaklaşımı ile açıklanması gerektiği ifade edilebilir (55). Pazar ekonomilerinin rekabetin, refahın temeli olduğu varsayımına karşılık işbirliği yaklaşımında, fertlerin mal ve hizmetlerin dışsallıkları olsun olmasın, üretimde ya da tüketimde işbirliği yapmanın rekabet yoluna kaçmamanın refahı sağlayacağı belirtilmiştir. Üretimde işbirliği, özel olsun kamusal olsun (dış faydaları yönünden) malların üretimini bireylerin işbirliğini sağlayacak biçimde düzenlemektir. Tüketim işbirliği ise, sosyal tüketime özel tüketime oranla öncelik vermeyi gerektirir.

1. Özet ve Sonuç:

Kamusal hizmetler, tüketimden mahrum bırakılmaya imkân olmayan bölünmez nitelikteki mallardır. Bu mallar, kendilerine yönelen bir talebin olmaması ve fertlerin bu mallara ait gerçek tercihlerini açıklamaması sebebiyle piyasa ekonomisindeki fiyat mekanizması aracılığı ile üretilmezler. Bu malların devlet (ya da bir kamusal organizasyon) aracılığı ile üretilmesi ve karşılığının cebri vergilerle finanse edilmesi gerekir.

Bunun gerçekleştirilebilmesi için bu malların üretim düzeyinin siyasal süreç aracılığı ile belirlenmesi ve maliyetinin paylaştırılması gerekir. Ancak siyasal süreçte bu mallara ait ferdî tercihler rasyonel bir şekilde toplumsal tercih haline dönüşmelidir. Böyle olmadıkça kamu mallarının siyasal süreç aracılığı ile arzedilmesinin kaynak dağılımındaki etkinliği sağlayacağı sanılmamalıdır.

Şimdi piyasa ekonomisinin etkin kaynak dağılımını sağlayamamasının ikinci nedenine geliyoruz. Bu sebep *yarı kamusal hizmetler*dir. Yarı kamusal hizmetleri kamusal faaliyetlerin ikinci kaynağı olarak inceliyeceğiz.

---

(55) Diğer açıklamalar şöylece özetlenebilir. Toplumsal çıkar, büyük bir liderin tercihleri sonucu belirlenir. Toplum bu tercihleri önceleri zorla benimsese bile sonraları değerler sistemi olarak kabul eder. İkinci görüşe göre toplumsal çıkar, sürekli bir toplumda zamanla gelişen ortak ilgi alanlarıdır. Toplumsal çıkar son olarak bireylerin kendilerinden çok diğerlerin (içinde bulundukları toplum grubu) refahına değer vermelir sonucu ortaya çıkar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ BÖLÜM

II. YARI KAMUSAL HİZMETLER

A. Giriş

Bir önceki paragrafta incelediğimiz kamusal hizmetler bölünmez ve pazarlanamaz nitelikte idi. Bu hizmetler her ferdin tüketim fonksiyonuna aynı miktarda girmekte idi. kamusal hizmetler dışında bazı mallar vardır ki, esas itibariyle bölünebilir ve malı tüketenler bu üretimlerinden özel bir fayda sağlarlar. Ancak üretim ve tüketim sonucu bir dış fayda ya da maliyet doğar. Bu durumda malın özel faydası ile sosyal faydası, özel maliyeti ile sosyal maliyeti arasında fark meydana gelir. Bu fark sebebiyle mal etkin kaynak dağılımı koşullarına oranla ya eksik ya da fazla üretilir. Bu mallar esas itibariyle bölünebilir ve tüketimden mahrum bırakma mümkündür. Ancak fertler (üretici ya da tüketiciler) bu malları sosyal değerleri ile değerlemezler Malın özel değeri ile sosyal değeri arasında fark vardır. İşte bu mallara, maliye teorisinde yarı kamusal hizmetler (mallar) adı verilir. Fertlerin tercihleri, yarı kamusal hizmetlerde sapmıştır. Kamusal hizmetlerde piyasa mekanizması, fertlerin gerçek tercihlerini açıklamalarını hiç sağlayamaz. Bunun için siyasal süreç aracılığı ile bu tercihlerin açıklanması gerekir. yarı kamusal hizmetlerde tercihler piyasada yanlış ve sapmış olarak açıklanabilirler. Ancak sonuçta kaynak dağılımı etkin olmaz.

Bu açıklamalardan, devletin yarı kamusal hizmetlerle ilgili görevinin, sapmış olan ferdî tercihleri düzeltmek olduğu söylenebilir. Bu düzeltmeyi yapmak için üretime müdahale eder. Müdahaleyi iki şekilde yapabilir. Ya üretimi bizzat üzerine alır ya da üretimi özel kesime bırakarak *vergi - subvansiyon* mekanizması ile malın üretimini kaynak dağılımı yönünden etkin olan noktaya getirebilir.

Yarı kamusal hizmeti doğuran, dışsallık *(externality)* olayıdır.

Şimdi bu kavramı inceleyeceğiz (56).

(56) Bkz. *Buchanan, J.M, Stubblebine, W.C.;* Externality, Economica, vol 29. November 1962, ss. 371-384., *Meade , J. E.*, External Economics and diseconomics in a Competitive Situation, Economic Journal, vol LXIII, 1952, *Mishan, E., J;* The Postwear-Literature on Externalities, An Interpretative Essay, Journal of Economic Literature vol. 9. March 1971, ss. 1-25, *Baumol, W, J;* Welfare Economics ss. 33-46., *Cornes, Richard, Sandler, Todd,* The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, Cambridge University Press. 1986.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

B. Dışsallık

1. Kavram :

Dışsallık toplumun belirli bir üyesi tarafından yapılan üretim ve tüketim sonucu doğan fayda ve maliyetlerin toplumun diğer üyelerine taşmasıdır. Bir başka deyimle tüketicilerin fayda fonksiyonları ile üreticilerin üretim fonksiyonları arasındaki bağımlılığa dışsallık denir. Üretim ve tüketim sonucu ya fayda ya da maliyetin diğer üyelere geçmesi söz konusu olduğundan dışsallık *dış fayda* ve *dış kayıp* olarak ikiye ayrılır. Dış faydaya dış ekonomi dış kayba dış eksi ekonomi adı da verilmektedir.

Meselâ bir kişinin eğitilmesinden o kişinin sağladığı özel yararın dışında toplum da fayda sağlar. Eğitilen kişinin eğitimle ilgili tüketimi toplumun diğer üyelerinin tüketim fonksiyonuna bağımsız değişken olarak girmiştir. Buradaki dışsallık dış faydadır. Öte yandan bir fabrikanın şehrin içme suyunu kirlettiğini düşünelim. Bu durumda dışsallık dış kayıp şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Dışsallık kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için dışsallık türlerini ayrıntılı şekilde görelim (57).

2. Dışsallık Türleri:

Dışsallığın ya üretim faaliyeti, ya da tüketim faaliyeti sonucu doğduğunu belirtmiştik. Buna göre dışsallığı ikiye ayırıyoruz.

a. *Tüketim Dışsallığı*, b. *Üretim Dışsallığı* . Önce tüketim dışsallığını görelim.

a. Tüketim Dışsallığı

Belirli bir ferdin tüketimi bir diğer ferdin tüketim fonksiyonuna ya da bir üreticinin üretim fonksiyonuna bağımsız değişken olarak giriyorsa, bu olaya tüketim dışsallığı denir. Meselâ komşunun güzel bahçesini seyretmekten duyulan zevk olumlu bir tüketim dışsallığıdır. Az gelişmiş ülkelerde çok yaygın olan gösteriş tüketimi de tüketim dışsallığı örneklerinden biridir. Otomobil alma ve lüks mobilya alma merakı gibi.

(57) *Wifrey, John, C.;* Public Finance, Public Choices and Public Economy, Harper and Row Publichers, New York, 1973, ss. 20-22.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tüketimde dışsalığı dörde ayırıyoruz.

aa) *Tüketim sonucu doğan pozitif tüketim dışsallığı.*

Örnek; komşunun güzel bahçesinin seyretmekten duyulan zevk.

bb) *Tüketim sonucu doğan pozitif üretim dışsallığı.*

Örnek; bir kişinin eğitilmesi, firmaların üretimlerini artırır.

cc) *Negatif tüketim dışsallığı doğuran tüketim.*

Örnek ; Komşunun köpeğinin havlamasından ya da fazla açtığı televizyonun sesinden rahatsız olmak.

dd) *Negatif üretim dışsallığı doğuran tüketim.*

Deniz motorları ve su kayağı, balıkçılık faaliyetine zarar vermektedir.

b. Üretim Dışsallığı:

Herhangi bir üreticinin üretimi diğer bir ferdin tüketim fonksiyonuna ya da başka bir üreticinin üretim fonksiyonuna bağımsız değişken olarak girmiştir.

Şimdi bunu ayıralım.

aa) *Olumlu bir tüketim faaliyeti meydana getiren üretim faaliyeti:*

Üretici firmaların yeni bir teknoloji sonucu ürün fiyatlarını düşürmelerinden tüketiciler dış fayda sağlarlar.

bb) *Üretim faaliyeti sonucu doğan pozitif üretim dışsallığı:*

Bu konuda en klasik örnek, elma ile arıcı misalidir. Bir elma bahçesindeki elmalara konan arılar, elma çiçeklerinin suyunu emmektedir. Böylece bal üretmektedir. Bunun tersine arılar da çiçek tozlarını taşıyarak, bahçenin verimliliğini artırmaktadır.

cc) *Negatif üretim dışsallığı doğuran üretim faaliyeti:*

Üretim dışsallıkları içinde en çok rastlanan budur. Çevre kirlenmesi ve *çevre bilim (ecology)* bu dışsallık türünün temel konularıdır.

dd) *Üretim faaliyetinden doğan negatif üretim faaliyeti:*

Meselâ, bir fakir çamaşırçı kadının çamaşırçılıkla hayatını kazandığını düşünelim. Kadın çamaşırları açık havada kurutmaktadır. Kadının evi yanındaki fabrikadan çıkan duman, kadın için bir üretim faktörü olan temiz havayı kirleterek, kadının çamaşırlarının kirlenmesine sebep olmaktadır. İşte bu basit örnekte negatif üretim dışsallığı vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Dışsallığın çeşitlerini görmüş bulunuyoruz. Şimdi devlet müdahalesinin ne zaman gerekli olduğunu açıklayacağız.

c. Devlet Müdahalasinin Gerekli Olmadığı Haller:

Dışsallıkta devlet müdahalesi, dışsallığın büyüklüğüne ve yaygınlığına bağlıdır (58). Taraflar iki kişi ise bir başka deyimle belirli bir kişinin tüketiminden ya da üretiminden doğan fayda ve maliyetler yalnızca tek bir kişiyi etkiliyorsa bu takdirde taraflar arasında yapılacak anlaşma ya da pazarlıkla çözüme ulaşılabilir. Bu çözüm yapılırken tarafların fayda ve kayıpları şu şekilde değerlendirilir. Kazançlı çıkan tarafın ödemeye hazır olduğu bedelle zararlı çıkanın almayı kabul ettiği tazminat miktarı karşılaştırılır. Bir örnekle durum daha iyi anlaşılacaktır (59).

Bir doktorla bir imalâtçı aynı işhanında faaliyet göstermektedir. İmalâtçının makinelerinin gürültüsü doktorun hastalarını muayene etmesini mümkün kılmamaktadır. Doktor sonunda imalâtçının faaliyetini durdurmak için kanuni yollara başvurur ve imalâtçının tıbbi mesleğini yapmaktan kendisini alıkoyduğunu bildirir. Bu durumda etkin çözüm yolu nasıl olmalıdır? Etkin çözüm yolu kimin daha fazla zarara uğradığına bağlıdır. Eğer faaliyetinin durması doktora daha fazla zarar verecekse, o imalâtçıya başka yere taşınması için para verir. Bu ödemeler hesaplanıp, faaliyetine devam eden taraf artık bir kazanca sahip olursa, kaynak dağılımı bozulmamış olur. Bu tip bir iki taraflı dışsallıkta kamu müdahalesi zorunlu değildir. İmalatçının doktora uzaklaşması için vereceği paraya tazminat değişkeni *(compensation variation)*, doktorun zararı dolayısıyle kabul edeceği tutara da eşdeğerlik değişkeni *(equivalent variation)* adı verilir. Birinci miktar kişinin kendisine yararlı belirli bir değişmenin gerçekleşmesi için ödemeye hazır olduğu tutarı ölçer. İkincisi zarara uğrayan bir şahsa ödenmesi gereken minimum tazminat miktarıdır (60).

Yukarıdaki örnekten iki taraflı dışsallıklarda, ya da dışsallıklarda ya da dışsallığın yaygın olmadığı durumda çözüm müdahalesinin gerektiğini belirtelim.

---

(58) *Davis, Otto, A. Kamien Morton;* Externalities, Information and Alternative Collective Action, Haveman, r, *Margolis J;* Public Expenditure and policy Analysis markham Publishing Comp. Chicago, ss. 88-91

(59) *Coase, Donald, H;* The Problem of Social Cost, Journal, of Law and Economics, vol.2, 1960, ss. 1-44.

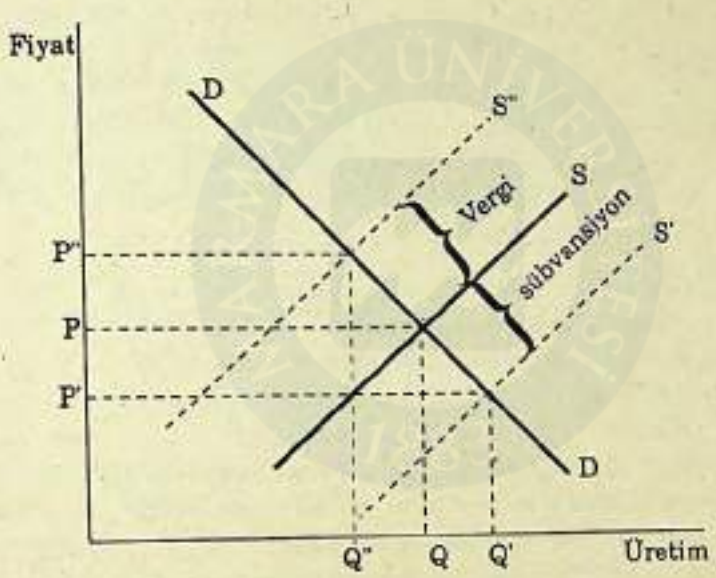
(60) *Hicks, J, R.;* A Revision of Demand Theory, Oxford University, Press, Oxford 1969, s. 81 vd., ve *Due, J, Friedlaender,* A; op. cit. ss. 86-87

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

D. Devlet Müdahalesinin Gerekliliği:

Dışsallığın yaygın olması bir başka deyimle toplum üyelerinin çoğunu etkilemiş olması halinde etkin kaynak dağılımı sağlamak için devlet ya üretimi üzerine alır ya da vergi sübvansiyon mekanizması ile özel ve sosyal değerleri uyuşturur.

Bir malın özel faydası sosyal faydasından küçükse sosyal faydalar üretimde dikkate alınamayacağından piyasada az üretilecektir. Aşağıdaki şekli inceleyelim. Şekildeki SS eğrisi belirli bir malın piyasa arz eğrisini, DD eğrisi talep eğrisini göstermektedir.



Şekil : 11

Devlet müdahalesi olmadığı durumda denge üretim düzeyi Q olur. Fiyat (P) dir. Devlet, malın (meselâ süt) sosyal faydasının düşünerek üreticilerin arz eğrilerinin sağa kaymasını temin edecek şekilde sübvansiyon versin. Bu durumda arz eğrisi S'S' haline gelecek fiyat P' 'ne düşecek üretim artacaktır.

Bu sefer malın özel maliyeti ile sosyal maliyeti arasında fark olduğunu düşünelim. Bu durumda devlet sübvansiyon verecek yerde vergi alarak malın (meselâ sigara) sosyal maliyeti yansıtmasını sağlayacaktır. Böylece arz eğrisi sola yukarı kayacak bu malın fiyatı yükselerek üretimi düşecektir.

Sonuç olarak devlet müdahalesi malın özel faydası ile sosyal faydası özel maliyeti ile sosyal maliyeti arasında fark olduğu zaman gerekli

olur. Şimdi devlet müdahalesi sonucu ortaya çıkan *değerlendirilmiş hizmetlerden (merit goods)* bahsedeceğiz. Değerlendirilmiş hizmetler, yarı kamusal hizmetlerin temel örneğidir.

E. Değerlendirilmiş Hizmetler:

Değerlendirilmiş hizmetler (61) esas itibariyle tüketimleri sonucu dış fayda doğan hizmetler olarak tanımlayabiliriz. Ancak bu hizmetlerin üretimleri ile tüketimlerinin ayrılması pek uygun olmadığı için bu hizmetleri, üretim ya da tüketimlerinden dış fayda doğan mallar olarak belirtebiliriz. Değerlendirilmiş hizmetlerin en klasik örnekleri eğitim, sağlık ve sosyal konut hizmetleridir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki eğitim, sağlık gibi terimler oldukça geneldir. Bunlar içinde bazı hizmetleri ayırmak gerekir. Meselâ koruyucu sağlık hizmetleri kamusal hizmete yakın olduğu halde tedavi edici sağlık hizmetleri kişilere bölünebilir fayda sağlar.

Toplum üyelerinin refahının asgarî düzeyde bir sağlık konut ve eğitim standardına bağlı olduğu söylenebilir. Devlet bu nedenle, bu malların piyasadaki üretim miktarını artırmak için müdahalede bulunmalıdır. Öte yandan meselâ eğitim düzeyindeki artışlar zincirleme olarak yönetimde etkinliği artırır ve hızlı bir teknoloji ve yapısal değişmenin oluşmasını sağlar. Bu değişme iktisadî gelişme hızını artırır ve sonuçta fert başına reel millî gelir artar. Bu sebeple eğitim özellikle az gelişmiş ülkeler yönünden kamusal hizmet özelliği gösterir. İlk ve orta öğretimin devlet eliyle yapılmasının gerekçesi, asgarî düzeyde bir eğitimden toplumun bütün üyelerinin yarar sağlayabileceğidir. Gelir seviyesi ne olursa olsun, herkese temel eğitim vermek de gerekçe olarak sayılabilir. Eğitilmiş iş gücü az olduğundan iktisadî kalkınma amacına hizmet etmek için gelişmiş ülkelerde yüksek öğretim de kamusal olarak arz edilir.

Sonuç olarak değerlendirilmiş hizmetler, marjinal özel faydası marjinal sosyal faydasından küçük olan mallardır. Devlet ya üretimi üzerine alarak ya da üreticilere malî yardım yaparak fiyatın düşmesini ve üretimin artmasını temin eder.

Şimdi kısaca dış kayıp doğuran malları ve *sosyal zararları (social bads)* açıklayalım.

---

(61) Değerlendirilmiş mal kavramı ilk defa *Musgrave, R;* Multiple Theory of Budget Determination Finanzarchiv, vol, 17, No.3 September 1956, ss. 333-343'de ortaya atılmıştır. Bu konuda geniş bilgi için Bkz. *Pulsipher, Allan, G;* The Properties and Relevancy of Merit Goods, Finanzarchiv, vol. 30, No.2 June 1971, ss. 269-280

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

F. Dış Kayıp Doğuran Mallar:

1. Kavram:

Yukarıda özelliklerini kısaca açıkladığımız değerlendirilmiş hizmetlerin aksine bazı malların üretim ya da tüketimleri sonucu topluma dış maliyetler yüklenir (62). Bir başka deyimle toplum fertlerinin büyük bir bölümü belirli malların üretim ya da tüketimden zarar görür. Dışsallık bu mallarda dış kayıp şeklinde ortaya çıkar. Buna sosyal zararlar, dış kayıp doğuran mallar adı verilir. Örneklerle kavram daha iyi anlaşılacaktır.

Meselâ otomobil sürücüleri, çıkarttıkları egzost gazları ile toplum sağlığına zararlı etki yapmaktadır. Havaalanları korkunç gürültülerle, fabrikalar artıkları ve dumanları ile çevre kirlenmesine (pollution) sebebiyet vermektedirler (63). Bütün bunlar birer sosyal zarar örneğidir.

Belirli malların dış kayıp meydana getirmesi esas itibariyle bir üretim faaliyeti sonucu olur. Tüketimi sonucu dış kayıp meydana getiren mallara ise sigara ve içkiyi örnek gösterebiliriz.

Üretici dış kayıp doğuran mallarda yalnızca kendi özel maliyetini düşünür. Topluma yüklediği dış maliyetler firmanın hesaplarında yer almaz. Halbuki bu durumda marjinal sosyal maliyet marjinal özel maliyetin üstündedir. Dolayısıyla devletin bu durumda sigara ve içkide olduğu gibi ya üretimi üzerine alması ya da üreticilerden vergi alarak sosyal maliyetin firma içi hesaplarda yer almasını sağlaması gerekir. İkinci alternatife *içselleştirme (internalization)* adı verilir.

Sosyal zararları önlerken gözönüne alınması gereken husus şudur. Bu zararaların kısılması ile toplum yönünden sağlanacak fayda ile bu zararları kısma maliyetleri dengelenmelidir. Ancak zararları ölçmek oldukça güçtür. Meselâ, bir fabrikanın çevresinde çok az sayıda insan yaşadığını farzedelim. Fabrika çevre kirlenmesine sebebiyet vermektedir. Nüfus sayısı artarken topluma yüklenen sosyal zarar azdır. Belki önleme yapmanın maliyeti toplum için daha büyük olacaktır. Nüfus sayısının artması ile bu fabrikanın topluma yüklediği maliyet artacaktır. Ancak kirlenmeyi azaltma girişimi, fabrika üretiminin tamamen

---

(62) *Mishan, E.J.*; The Costs of Economic Growth, Penguin Books Ltd. Harmondsworth, London, 1971, ss. 82-86

(63) *Victor, Peter*; Economics of Pollution, Macmillan, London, 1973. Çevirisi, *Batırel, Ö.F.*; İktisadi Açıdan Çevre Kirlenmesi, Ak Yayınları, İstanbul 1978.

durmasına sebebiyet verebilir. Dolayısıyle karşılaştırma yaparken sadece kirlenmeden doğacak marjinal sosyal maliyetle, kirlenmenin azaltılmasından doğacak marjinal sosyal faydayı eşitlemek yetmez. Toplam fayda ve maliyetleri de karşılaştırmak gerekir.

Görüldüğü gibi sosyal zararlarla ilgili sorunlar oldukça karmaşıktır. Değerlendirme yaparken bir çok faktörü dikkate almak gerekir. Sosyal zararlar nasıl önlenmelidir?

2. Devlet Tekeli ve Vergi Politikası (64)

Devlet, sosyal zarar meydana getiren ürün üretimini bir devlet tekeli aracılığı ile üzerine alabilir. Meselâ sigara ve içkide olduğu gibi, devlet halk sağlığına zararlı malların üretimini kendi yapar. Dış kayıp doğuran malların fiyatları devlet tarafından sosyal maliyeti de kapsayacak şekilde yüksek tutulur. Böylece üretim kaynak dağılımı yönünden etkin olan düzeye düşürülebilir. Devlet maliyetin üstündeki tekel kârları ile ne yapacaktır? Bu kârları sigara ve içki içenlerin topluma yüklediği maliyetleri gidermede kullanacaktır. Böyle yapılmadığı takdirde kaynak dağılımı etkin olmaz.

İkinci tedbir dış kayıp doğuran malların üreticilerinden vergi almaktır. Vergi alınması sonucu özel maliyet, sosyal maliyete eşit olacak (özel maliyet + vergi = sosyal maliyet) ve ürünün fiyatı malın marjinal sosyal maliyetini yansıtacaktır. Vergilerin maksimum etkinlike olabilmesi için verginin konusu ve kaynağı olarak bizatihi sosyal zarara sebebiyet veren üründen vergi alınmalıdır. Alınacak vergiler, özel tüketim vergisi şeklinde olmalıdır.

Devlet aldığı vergilerle ürünün sebebiyet verdiği sosyal zararları giderme görevini üzerine alır. Vergi alırken de dikkat edilecek husus vergi gelirini maksimum yapan tüketim seviyesi ile kaynak dağılımı yönünden etkin olan tüketim düzeyidir. Bu iki düzey karşılaştırılmalı ona göre vergi alınmalıdır. Vergi gelirini maksimum yapan tüketim düzeyi konusunu vergi yansıması bölümünde inceleyeceğiz.

Sosyal zararlar konusunda son olarak günümüzde oldukça yaygın bir örnek verelim ve konuyu bitirelim. Bu örnek karayollarındaki trafik sıkışıklığıdır.

---

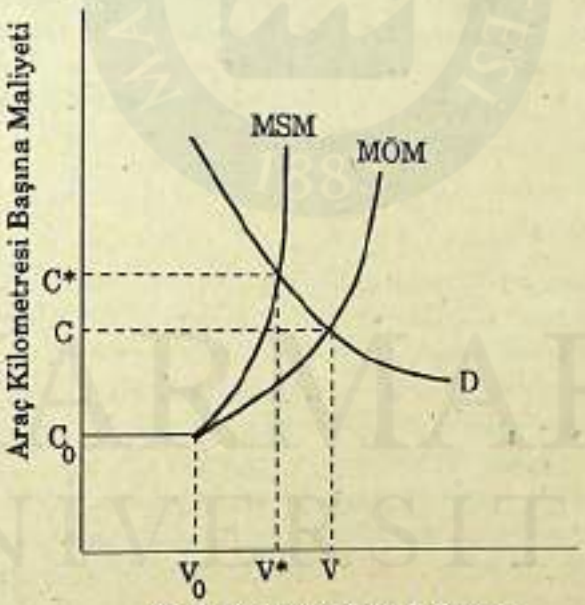
(64) *Baumol, W.J:* On Taxation and the Control of Externalities, American Economic Review, 1972.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. Sosyal zarar (negatif dışsallık) örneği: Karayollarında Trafik Sıkışıklığı (65).

Bir ülkede belirli bir karayolunun belirli bir kapasitesi vardır. Meselâ saat başına geçen araç sayısı gibi. Bu kapasitenin sonuna kadar her geçen araç birbirine hiçbir dış maliyet yüklemeden seyredebilir. Kapasite sınırına kadar karayolunu kullanan her aracın 1 kilometresi başına maliyet yalnızca akaryakıt ve aşınma yıpranma giderlerinden işaret olacaktır. Ne var ki kapasite sınırını geçince araçlar özel maliyetlerinin dışında, birbirilerine de maliyet yükleyeceklerdir. Trafik kalabalıklaşınca yol tıkanacak araçların gidişi yavaşlayacak ve araçlar normal akaryakıt ve amortisman giderleri üstünde bir giderle karşılacaklardır. İşte gecikmenin ortaya çıkardığı bu ek akaryakıt ve amortisman giderleri ile sırf gecikme dolayısıyla doğan maliyetler, dış maliyet (kayıp) ya da negatif bir dışsallıktır.

Aşağıdaki grafiği inceleyelim (66).



Şekil : 12

(65) Karayollarında trafik sıkışıklığı konusunda geniş bilgi için Bkz. *Roth Gabriel;* Paying for Roads, The Economics of Traffic Congestion, Penguin Books; Harmodsworth, 1967, ss 15-23., ve *Ochs, Jack;* Public Finance, Harper and Row Publishers, New - York 1974, s. 49 vd.

(66) Kaynak, *Due, J., Friedlaender, A.;* Op. cit. s. 92

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Grafikteki (D) belirli bir karayolunun yolculuk için talep miktarıdır. MÖM marjinal özel maliyeti, MSM marjinal sosyal maliyeti, göstermektedir. Vo noktasına kadar, özel maliyet eğrisi ile sosyal maliyet eğrisi çakışmaktadır. (Vo) kapasite sınırıdır. Örneğimizde kapasite karayolunun normal akışı ile kullanılmasını sağlayan saat başına maksimum araba sayısıdır. Vo dan sonra sıkışıklık artınca akaryakıt ve amortisman gibi özel maliyetler artmaktadır. Öte yandan karayolunu kullanan marjinal sürücüler, diğer sürücülerin akaryakıt ve benzeri maliyetlerini artırdığı için sosyal marjinal maliyet eğrisi daha hızlı yükselmektedir. Sürücüler sıkışıklık halinde kendi özel maliyetlerini düşünseler, karayolunda (OV) kadar araç kullanılacaktır. Halbuki bu sürücülere sosyal maliyet de ödettirilecek olursa daha az yolculuk olacak ya da daha az sayıda araba karayolunu kullanacaktır. Bu durumda araç sayısı OV*'ye düşecektir.

Trafik sıkışıklığında sürücülere marjinal sosyal maliyeti ödetmek şu anlama gelir. Trafik şıkışıklığının kapasite sınırı üzerinde de belirli bir sınırı vardır. Bu sınıra varıldığında artık hiç bir aracın karayolunu kullanması mümkün olmaz. Bu durumda yeni bir yol yapılması gerekir. İşte sürücüler bu uzun dönem marjinal maliyeti ödemeye hazır oldukları takdirde karayolunu kullanmalıdır.

G. Özet ve Sonuç:

Yarı kamusal hizmetler esas itibarıyle bölünebilen ya da mahrum etme prensibinin uygulanabildiği mallardır. Bu hizmetlere devlet müdahalesini temel nedeni, ferdi tercihlerin sapmasıdır. Ferdi tercihlerin doğru olması ya da rasyonel olabilmesi için piyasa hakkında ve tükettiği malın fayda ve maliyetleri hakkıda en iyi şekilde bilgi sahibi olmak gerekir. Zaten ilk bölümde belirttiğmiz gibi piyasa ekonomisi ferdin kendi refahı konusunda en iyi şekilde karar verme durumunda olduğu varsayımına dayanır. Ferdin rasyonel davranışları, sonunda toplumun refahını da maksimuma ulaştıracaktır. Ancak yarı kamusal hizmetlerde de görüldüğü gibi meselâ, eğitim ve sağlık gibi klasik yarı kamusal örneklerde üretim ferdi tercihlere göre ayarlansa durum ne olurdu? Meselâ sigara tüketimi konusunda, ferdi tercihlere müdahale edilmemesi iyi bir şey midir? Okula yeni başlayan bir çocuğun velisi, öğrenci için hangi eğitim şeklinin, ya da eğitim görüp görmemesinin sosyal fayda ve maliyetlerini tartabilir mi? Dolayısıyla dış fayda ve dış kayıpları olan malların üretim ve tüketimine devlet müdahale etmelidir. Sapmış olan tercihler etkin kaynak dağılımı yönünde düzeltmelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yarı kamusal hizmetler dış fayda ve dış kayıp doğuran mallardır. Devlet genellikle dış fayda doğuran ve değerlendirilmiş ihtiyaçları tatmin eden hizmetlerde (eğitim, sağlık, sosyal konut gibi) üretimi üzerine alır. Dış zarar veren mallarda ise vergi politikası ile üretim maliyetinin sosyal maliyeti yansıtmasını sağlar. Böylece özel ve sosyal değerler uyuşturulmuş pareto dengesi bozulmamış olur. Bu malların üretimi ile de devlet kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında yardımcı olmuştur.

EK. Dış Fayda ve Kayıpların Matematiksel Açılaması:

I. Dış Fayda:

Bir ekonomide (A) ve (B) gibi iki tüketici olduğunu düşünelim. (A) tüketicisi X ve Y gibi iki malı; B tüketicisi Z, D gibi iki malı tüketmektedir.

A tüketicisinin tükettiği (X) malından, B tüketicisi de fayda sağlamaktadır.

A tüketicisinin fayda fonksiyonu $U_A = U_A (X,Y)$, B tüketicisinin fayda fonksiyonu ise $U_B = U_B (Z,D,X)$ dir.

X'in ek bir birim tüketiminden doğan fayda şu şekilde ifade edilir:

$$\frac{dA}{\partial X} = \frac{\partial UA}{\partial X} dx + \frac{\partial UB}{\partial X} dx$$

Eşitliğin sağ tarafından birinci oran, X tüketiminden, A tüketicisinin dışsallık olmaması halinde sağlayacağı marjinal özel faydadır. İkinci oran X malının tüketiminden B tüketicisinin sağladığı dış fayda ya da dışsallıktır. Her ikisinin toplamı, malın marjinal sosyal faydasıdır. denir.

II. Dış Kayıp

Ekonomide A gibi bir üretici B gibi bir tüketici olduğunu düşünelim. A. Üreticisi X gibi bir malı üretmektedir. Maliyet Fonksiyonu $C_A = C_A (X)$'dir. Bu X malı B tüketicisinin faydasını azaltmaktadır. Bir başka deyimle tüketici, üreticinin sosyal zararını giderebilmek için

bütçenin bir bedel ödemektedir. Bu nedenle (N) diyelim.

Bu durumda üreticinin maliyeti sadece CA fonksiyonunundan ibaret değildir. Bu maliyete B tüketicisinin kaybı olan (N) miktarında eklenmiştir. Dolayısıyla üreticinin asgariye indirmesi gereken maliyet (amaç) fonksiyonunu şu şekilde ifade edebiliriz.

$$\text{Min } C = CA(X) + N(X)$$

X'deki bir birim değişme sonucu doğan maliyet,

$$\frac{dC}{\partial X} = \frac{\partial C_A}{\partial X} dx + \frac{\partial N}{\partial X} dx$$

Gene eşitliğin sağ tarafındaki birinci oran marjinal özel maliyeti, ikinci oran dış kaybı göstermektedir. Her ikisinin toplamı marjinal sosyal maliyettir.

Aynı analiz, birbirlerinin üretimini etkileyen iki üretici ya da bir üreticinin üretimini etkileyen tüketici için de yapılabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

A. Kamu Ekonomik Kuruluşu Kavramı:

Kamu kesiminin piyasa mekanizmasına müdahalesini gerektiren iki temel kaynağın kamusal hizmetler ile yarı kamusal hizmetler olduğunu görmüştük. Pareto dengesinin sapmalarını özetlerken belirttiğimiz gibi, eğer bir endüstri etkin bir gelişim göstermek için ağır sabit sermaye yatırımını gerektiriyorsa ve azalan maliyetlerle çalışıyorsa, bir fiyatlama çıkmazı ile karşılaşacaktır. Eğer optimum kaynak dağılımı şartlarını yerine getirir, fiyatını marjinal maliyetine eşitleyecek olursa zarar edecektir. Eğer endüstri, özel ellerde olursa, sonuç *tabii tekel (natural monopol)* veya *tekel benzeri (quasi - monopol)* olacaktır. Bir başka deyimle iktisadi etkinlik tekelci işletmenin üretimi ile sağlanır. Dolayısıyla tesbit edilecek fiyatlar tekel fiyatı olacak ve yüksek kârlar sağlanacak, refah feda edilecektir. Kamu kesiminin bu üretim alanlarında kamu ekonomi kuruluşları aracılığı ile faaliyette bulunması ve piyasa için üretim yapması kaynak dağılımında etkinlik koşullarına uygundur. Kamu ekonomik kuruluşu ürünlerinin fiyatını marjinal maliyete eşitler, ortalama maliyet marjinal maliyetin üstünde olduğundan, doğacak açıkları genel bütçe gelirleri (vergi) ile kapatır. Sonuç olarak devletin piyasa için üretim yapmasının kaynak dağılımında etkinlik yönünden en esaslı gerekçesi, belirli üretim dallarının özel kesime bırakılması halinde tabii tekel olmasıdır.

Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması için acaba niçin kamu ekonomik kuruluşu genel ilke olarak fiyatını marjinal maliyete eşitlemelidir. Bunun için kamu ekonomik kuruluşunun iktisadi bakımdan gütmesi gereken amacı belirteceğiz.

B. Kamu Ekonomik Kuruluşunda Amaç:

Kamu ekonomik kuruluşuları çok çeşitli amaçlar izleyebilirler. Bunlardan başta gelenleri devlete gelir temin etmek, maliyetini (ortalama) karşılamaktır. Ancak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için bütün kamusal yarar sağlayan proje ve faaliyetlerde olduğu gibi amaç, net refahın maksimizasyonu olmalıdır (68). Bir başka deyimle kamu ekonomik kuruluşları üretim faaliyetlerinde, toplam sosyal fayda'dan toplam sosyal maliyetin düşürülmesi ile bulunan net sosyal re-

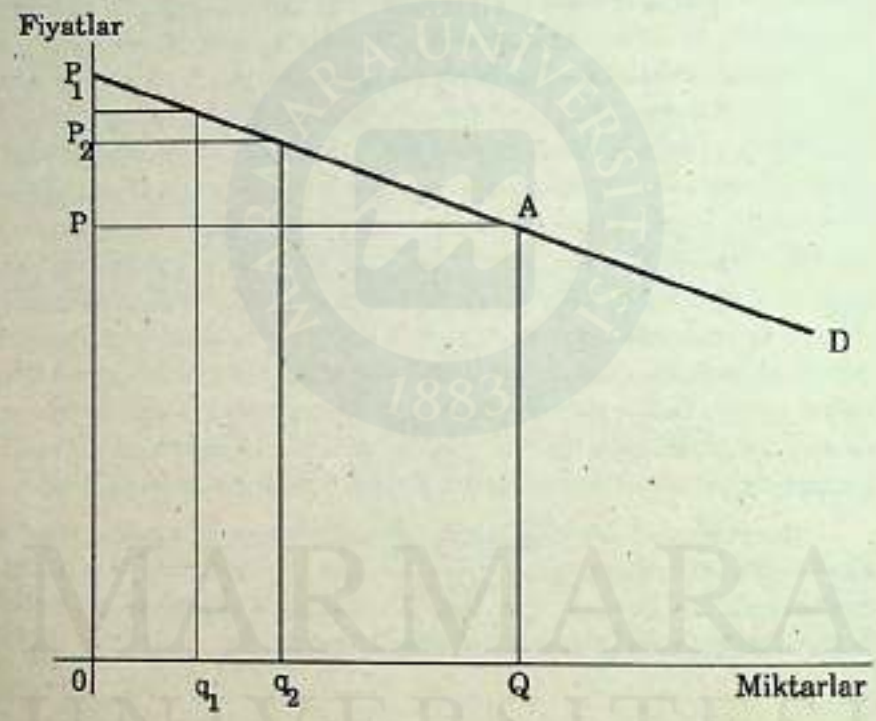
(67) Bu paragraf esas itibariyle *Baturel, Ömer F.;* Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Fiyat Politikası, İstanbul, 1976 adlı yayından alınmıştır.

fahı maksimum yapmak amacını esas almalıdırlar. Bunu şöyle bir formülle izah edebiliriz.

$$W = SB - SC, SB = TR + S$$

$$W = TR + S - TC$$

Formüldeki (W) net refahı, SB sosyal faydayı, SC sosyal maliyeti, TR ürün için tüketicilerin yaptığı ödemeleri (S) tüketici rantını, (TC)'de toplam maliyeti göstermektedir. Aşağıdaki grafikte bu durumu görelim (69).



Şekil :13

(68) *Turvey, Ralph;* Economic Analysis and Public Enterprise, George, Allen and Unwin Ltd, London, 1971, *Williamson, Oliver;* Optimal Pricing and Optimal Capacity Unter Indivisibility Constraints, *Turvey, Ralph;* Public enterprise Penguin Books Ltd. Harmondswort, 1968, s. 66.

(69) *Marglin, Stephen; A;* Public Inverstment Criteria, Greorge Allen, Unwin Ltd., London, 1967, s. 44, Tüketici rantının ayrıntılı şekilde analizi için Bkz. *Kuhn, Tillo,* E; Public Enterprise Economics and Transport Problems, University of California Press, Los Angeles, 1962, ss. 74-77., ve *Millward, Robert;* Public Expenditure Economics, Mc Graw Hill, London, 1971, s. 117-121.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Talep eğrisinin altındaki bütün alan, tüketicilerin bir mal için ödemeye hazır oldukları tutarları ifade etmektedir. Fiili ödemeleri ise APAQ alanıdır (TR). Dolayısıyle toplam alandan, OPAQ alanını düşersek geriye DPA alanı kalır. Bu alana tüketici rantı denir. P fiyatınının üstünde fiyat ödemeye hazır tüketiciler fiyatın P olarak tesbitinden bir rant elde etmişlerdir.

Bu üretim, özel elde olsa idi, tekel doğacak ve fiyat meselâ P_1 olacaktı. Toplam maliyetin aynı olduğunu kabul etsek bile şekilde de görüldügü gibi toplam fayda (bir başka deyimle tüketicilerin ödemeleri ile tüketici rantı toplamı) tekel fiyatı uygulanması halinde düşmektedir. Net refah ancak fiyatın marjinal maliyete eşitlenmesi halinde maksimum olur. Bununla beraber kamu ekonomik kuruluşu her tüketicinin ödeyebileceği miktarı tesbit etse ve buna göre fiyat koysa gene durum değişmez. Zira bu durumda da herkes mala sosyal değeri kadar fiyat vermiş olur. Ne var ki, bu mükemmel fiyat farklılaştırılmasının yapılması mümkün değildir.

Şimdi kamu ekonomik kuruluşu nasıl açık vermektedir ve bu açık nasıl kapatılacaktır, sorularını cevaplandıracağız.

C. Kamu Ekonomik Kuruluşundan Açıkların (Zarar) Ortaya Çıkışı:

Kamu ekonomik kuruluşu kavramını açıklarken belirttiğimiz gibi kamu ekonomik kuruluşu azalan maliyetler sebebiyle açık verir ve vermelidir (70). Azalan maliyetleri kısaca açıklıyalım. Azalan maliyetler üçe ayrılır. Kısa dönem, uzun dönem ve dinamik azalan maliyetler.

1. Kısa Dönem Azalan Maliyetler:

Sabit yatırım bir kez yapıldığında ve üretken kapasite kurulduğunda, üretimin ortalama birim maliyetleri, fiziki kapasite sınırlarına kadar düşer. Herhangi bir fabrika işe, ortalama birim maliyetlerinin en düşük olduğu noktaya göre planlanır. Üretim bu noktaya yükseldiğinde, sabit maliyetler gittikçe daha büyük sayıda üretim birimine yayılmış olacaktır. Öte yandan, değişken giderler de üretimin asgari maliyetle planlandığı noktaya yaklaşıldıkça düşecektir. Buna kısa dönem azalan maliyetler denir.

(70) *Singer, N.*; op. cit. s. 76, *Johansen, Leif*; Public Economics North Holland, Publiching Comp. Amsterdam, 1965, ss. 163-164 ve *Kahn, Alfred*; The Economics of Regulation, Vol. I John Wiley and Sons, New - York, 1970, s. 127

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Uzun Dönem Azalan Maliyetler:

Kamu ekonomik kuruluşlarının üretim alanlarında büyük kapasiteler, düşük birim maliyet sağlar. Uzun dönem azalan maliyetlerde kısa dönem azalan maliyetler gibi statik bir olaydır. Ancak veri teknoloji ve belirli bir zamanda büyük kapasitelerin küçüklerden daha düşük bir birim maliyete sahip olduğu söylenebilir.

3. Dinamik Azalan Maliyetler:

Dinamik azalan maliyetler teknolojik gelişmenin bir sonucu olarak toplam ortlama maliyetlerinin zanan içinde düşmesini ifade eder. Yukarıda iki paragrafta incelediğimiz statik azalan maliyetlerin tersine olarak teknolojik gelişme daha büyük bir üretim düzeyinin daha küçük bir üretim düzeyine oranla daha düşük bir toplam ortalama maliyetle üretileceğini veya marjinal maliyetinin ortalama maliyetin altında olduğunu ifade etmez. Teknolojik gelişme ortalama maliyetle, marjinal maliyet arasındaki ilişkiyi bozmadan toplam ortalama maliyet fonksiyonunu bütün üretim düzeylerinde, işletmenin bütün kapasitelerinde düşünür.

Ancak uygulamada uzun dönem azalan maliyetlerle dinamik azalan maliyetler içiçedir. Şöyle ki: teknolojik gelişme, ya ölçek yararlarını artırabilir veya daha yüksek üretim düzeylerini teşvik edebilir. Daha yüksek öretim düzeyi ihtiyacı teknolojik gelişmeyi çağırır ve uygulamaya konulmasını gerekli kılarsa, maliyetlerde zaman içinde düşüşün uzun dönem azalan maliyetlerin sonucu olduğu düşünülebilir.

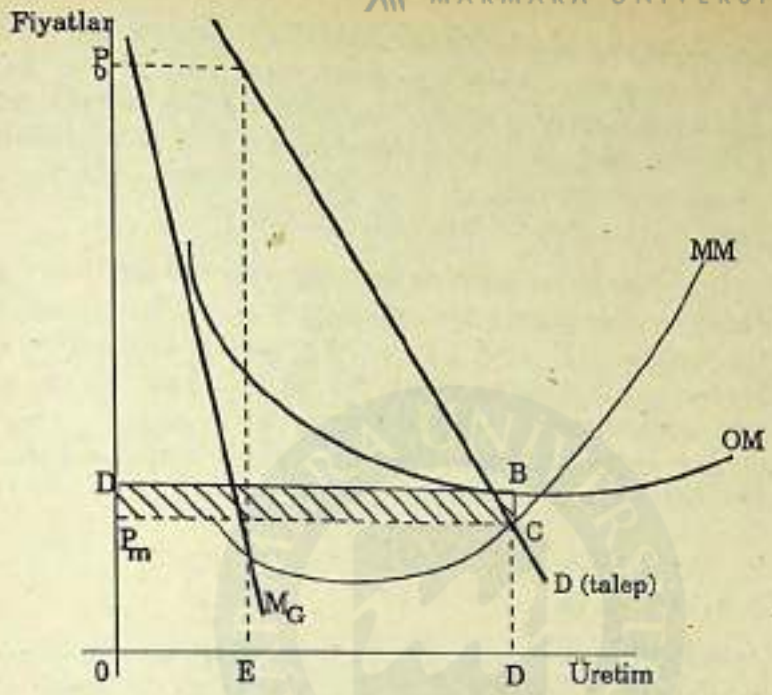
Sonuç olarak kamu ekonomik kuruluşunun üç tip azalan maliyetle karşı karşıya olduğunu söyleyebiliriz. Birincisi aylık kapasite halinde kısa dönem azalan maliyetler, ikincisi ölçek yararları (economies of scale) sonucu uzun dönem azalan maliyetler ve üçüncüsü üretim düzeyindeki artışa nedensel olarak atfedilen teknolojik gelişme sebebiyle azalan maliyetler. Bu da hem kısa dönem, hem uzun dönem marjinal maliyetlerin bu eğilimlerin yürürlükte olacağı sürece toplam ortalama maliyetlerin altında olacağı anlamına gelir.

Azalan maliyet durumunda aşağıda grafikte de görüldüğü gibi zarar meydana gelir (71).

Yukarıdaki şekilde etkin fiyat (P_m) dir. Ancak bu fiyatın uygulanması halinde kamu ekonomik kuruluşu birim BC, toplam DP_mBC alanı kadar zarar edecektir. Özel kesim önce de belirttiğimiz gibi bu zararı marjinal maliyeti, marjinal gelire eşit fiyat uygulayarak (P_o) ve üretimi

(71) *Baturel , Ö.F. ;* op. cit. s. 75.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Şekil :14

(OE) de sınırlayarak önleyebilir. Devletin kamu ekonomik kuruluşları aracılığı ile bu üretimi gerçekleştirmesi halinde fiyat uygulaması bakımından elinde çeşitli alternatifler vardır. Birinci alternatif, fiyatı Pm'de tesbit etmek, zarar miktarını (BC) vergileme ile karşılamak, ikincisi çift bölümlü tarife uygulamak, üçüncüsü fiyat farklılaştırması yapmaktır. Bir başka almaşık, fiyatları ortalama maliyete göre tesbit etmektir. Sırası ile inceleyelim.

D. Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Açıkların (zararın) Karşılanması:

1. Vergileme ile Finansman:

Açıkların kapatılmasında en çok kullanılan finansman şekli vergi gelirleridir. Devlet bu zararları bütçesinden karşılar. Ancak kamu ekonomik kuruluşu kurup işletmenin amacı kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Bu bakımdan alınacak vergilerin pareto optimumu şartlarını bozmamasına dikkat etmeliyiz. Bu nedenle açıkların kapatılmasında kullanılan verginin tarafsız vergi olması gerekir.

Tarafsız vergi üretim ve tüketim davranışlarını etkilemeyen vergidir. Böyle bir verginin örneği olarak götürü vergiler *(lump - sum taxes)*

verilebilir. Bu vergiler herkesten eşit olarak alındığından sadece gelir etkisi doğurur, ikame etkisi meydana getirerek nisbî fiyat yapısını bozmaz. Halbuki bir çok vergi nisbî fiyat yapısını değiştirerek marjinal teknik ikame haddinin marjinal ikame haddinden ayrılmasına sebep olur. Tarafsız bir vergi imkânsız olduğu zaman optimal vergileme için, bütün mallar için vergi / malın marjinal oranı eşit olmalıdır (72).

Sonuç olarak açıkların vergileme ile finansmanında bir çok vergi, özellikle tüketim vergileri pareto dengesinin marjinal şartlarını zedeler. Devlet götürü vergiler gibi, tarafsız vergileri genellikle eşitlik ilkesine ters düştüğünden uygulamaya koyamaz. Bu takdirde kamu ekonomik kuruluşlarında fiyatı, marjinal maliyetten saptırmak ve açıkların sadece hizmetten yararlananlarca finanse edilmesini sağlamak gerekli olmaktadır. Şimdi bu finansman usullerini görelim.

2. Çift Bölümlü Tarife

Bu durumda tüketici önce bu hizmetten yararlanma hakkını elde ettiği için bir sabit aidat ödemekte, daha sonra tüketeceği her birim için ürünün marjinal maliyetine eşit fiyat ödemektedir. Bu metodun optimal olması, sabit fiyatın tüketici rantını karşılamasına bağlıdır. Bu aidat (düz tarife) herkes için aynı olacağından bazı kişiler, ödedikleri sabit tutar üstünde bulunan tüketici rantından yararlanabilir. Buna karşılık, yalnızca marjinal maliyete göre tesbit edilen fiyatı ödeyebilen tüketiciler ürünün tüketiminden mahrum kalacaklardır (73).

Alınacak düz tarife veya sabit aidatın sadece hizmetten faydalanıp faydalanmama konusunda yapılacak tercih üzerinde etkisi olur. Buradaki varsayım, hizmete genel giriş (abone) olma talebinin hizmetten yararlanma düzeyini etkileyen talepten daha esnek olduğudur.

---

(72) *Hotelling, Harold,* The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates, *Arrow, K. J. Scitosky T.;* op. cit. içinde, ss. 293-307., *Lerner, Abba;* On Optimal Taxes with an Untaxable sector, American Economic Review, vol. 60, No.3, 1970, ss. 284-285.

(73) *Coaste, R., H.;* Marginal Cost Controvers, Economics, August, 1946, ss. 173-174.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. Fiyat Farklılaştırılması:

Fiyat farklılaştırılması (74) talebin her biriminin taşıyabileceği kadar fiyat konulmasını gerektirir. Temeli, maliyetlerdeki farklılıklar olmayıp talepte veya tüketicilerin ödeyeceği miktarlardadır. Ancak uygulamay pek kolay değildir. Zira her müşteri grubunun ayrı ayrı talep esnekliğinin tahmin edilmesi gerekir. Tüketicilere maliyete göre değil, tüketicilerin ödeme gücü veya sağladıkları faydalar üzerinden fiyalama yapmak, vergi tarhına benzer.

Kamu ekonomik kuruluşları fiyat farklılaştırılması yaparak toplam maliyetlerini karşılayabilirler. Bu yolla kapasiteden ve ölçek yararlarından istifade etmeleri mümkün olur.

Fiyat farklılaştırılması ile tüketiciler son birim için marjinal maliyeti daha önceki (intra marginal) birimler için daha yüksek fiyatlar öder. Böylece tüketici rantının bir kısmı açığı kapamak için vergilenmiş olur.

Fiyat farklılaştırmasının temel şartları, malın piyasasının bölümlü olması, bölümlü piyasasının talep esnekliğinin ayrı olması ve farklı fiyat uygulaması için gerekli masrafların düşük olmasıdır.

Kamu ekonomik kuruluşlarının açıklarının kapatılmasında fiyat farklılaştırması yapılarak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için temel şart malın fiyatının talebin fiyat esnekliği ile ters orantılı olarak marjinal maliyetten sapmasıdır (75). Bir başka deyimle talep esnekliği az olan mallarda fiyat marjinal maliyetten daha fazla, esnekliği yüksek olan mallarda daha az sapmalıdır. Ancak bu şekilde kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletsizlik doğurur. Zira düşük gelirli ailelerin kullandığı malların fiyat esnekliği genellikle düşüktür.

E. Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Özelleştirme

İngiltere'de 1970'lerin sonlarında başlatılan kamu ekonomik kuruluşlarının özelleştirilmesinin gerekçeleri şunlardır:

Bu programın ilk aşamasında özellikle, enerji, ulaşım ve haberleşme piyasalarında, eksikliği görülen rekabet ve teşebbüs ruhunu yerleştirmek amaçlanmıştır. Ancak sonraları bu programda, devlete fon

(74) *Divitçioğlu, Sencer,* Mikro İktisat, İstanbul, 1971, ss. 189-190, *Özelmas, Ekrem;* İktisat, İstanbul 1975 ss. 381-387, *Zeytinoğlu, Erol;* Genel İktisat, İstanbul, 1974, ss. 161-162

(75) *Baumol, William, J., Bradfor, David, F.;* Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, American Economic Review, vol. 60, 1970 ss. 265-272

temin etme ve ne ölçüde olabildiği tartışılacak biçimde ürün ve faktür piyasalarını daha rekabetçi ve özgür bir yapıya kavuşturmak için hisseleri ucuza satarak mülkiyeti tabana yaymak hedefleri ön plâna çıkmıştır (76). Dolayısıyle, özelleştirme, başlıca kamu ekonomik kuruluşlarının özel ellere verilerek (hisse senedi satışı, işletme yönetimin kiralama, verimsiz işletmeleri tasfiye yöntemleriyle daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamak ve bütçeye kaynak temini amaçlarıyla yapılmıştır.

Ne varki bu gerekçelerin kaynağı olan İngiltere'de (ki bu uygulamayı başka ülkelere ihraç etmiştir) kamu ekonomik kuruluşlarının özelleştirilmesinin başlıca amacı olan etkinlik ve verimlilik ile, mülkiyetin tabana yayılmasının sağlanamadığı tesbit edilmiştir. Zira belirtildiğine göre özelleştirme; doğal tekellerin refahın en çoğa çıkartılmasına yönelik düzenlemelerdeki akasaklıklardan *(regulatory failures)* ileri gelen refah kayıplarını giderici bir araç değildir. Özel doğal tekeller durumunda da aynı refah sorunları vardır (77).

Türkiyede yapılan başlıca özelleştirmeler, çimento sanayiinin bir bölümünün ve USAŞ (Uçak Servisi A.Ş.)'nin %70'nin yabancılara satışı şeklinde uygulanmıştır.

(76) *Robinson, Colin;* Privatising the Energy Industries, *Veljanovski Cento* , Privatisation and Competition IEA Hobart Paperback 1989 ss. 113-114

(77) *Kay, John A., Thompson, David;* Privatisation in the United Kingdom, *Neumann, Manfred, Roskamp Karl:* Public Finance and Performance of Enterprises, Wayne State University Press, 1989 ss. 394-400
Nitekim İngiltere'de yapılan özelleştirmede British Telecom ve British Gas ve British Airports Authority gibi enerji ve ulaşım sektörü özelleştirmeleri sonrasında, bu sanayilerde hiçbirinde yeniden yapılanma gözlenmemiştir. Bütün yapılan bu kurumlara ilişkin düzenlemelerin devletten özel bir kontrol ve düzenleme dairesine geçmiş olmasıdır. Bu kuruluşlarda, fiyatlar (RPI - X) formülü denilen ve rekabet dışı hizmet fiyatlarında fiyatların enflâsyon oranının %X altında yükselmesini sağlayan bir tavan fiyat sistemi uygulanmaktadır. X yüzdesi ilk beş yıl için (3) puan olarak belirlenmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

A. Gelir Dağılımının Temelleri:

İktisadi amaçlar konusunda da belirttiğimiz gibi devletin olmadığı bir ekonomide faktör sahipleri, üretime yapmış oldukları katkı oranında ya da marjinal ürün gelirine göre üretimden pay alırlar.

Faktör hizmetlerine marjinal verimliliğine göre fiyat vermek piyasa ekonomisinin temel aracıdır. Faktör hizmetlerine marjinal verimliliğine göre fiyat verilince hem faktörler, en üretken alanlara kayar, hem de üreticiler asgari maliyetle üretim yapacak şekilde faktörleri birleştirmiş olurlar. Bu nedenle marjinal verimliliğe göre gelir dağılımı ekonominin genel olarak kaynak dağılımında etkinliğe ulaşmasını sağlar. Bir başka deyimle bu durumda reel milli gelir maksimum olur. Toplumun amacı reel millî geliri maksimum yapmak oldukça, marjinal verimliliğe göre gelir dağılımının gerekçesi kabul edilebilir.

Bununla beraber toplumların tek amacı reel millî geliri azamiye çıkartmak olmayabilir. Bunun dışında başka görüşler de ileriye sürülmüştür (78). İddia edildiğine göre piyasa ekonomisi kendi işlerliğine bırakılırsa, gelir ve servetler arasında büyük farklar olmaktadır. Herkez eşit kapasite eşit iktisadi fırsatlarla çalışma hayatına başlasa bile özel tercihler belirli bir zaman dönemi için önemli farkların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Çok zengin olanlar, çok sıkı çalışan, çok risk ve zarar tehlikesi alan ya da iyi bir meslek seçmekte iyi bir konuda yatırım yapmakta şanslı olanlardır. Eşit başladığı halde fakir olanlar tembellikle vakit geçirenler, risk yerine güvenli bir işi tercih edenler ile meslek ve yatırım konusunda şansız tercih yapanlardır.

Bu açıklamlara rağmen gerçekte fertler hem eşit kapasitede değillerdir hem de eşit iktisadi fırsatlarla karşılaşmazlar. Dolayısıyla yukarıda belirtildiği gibi nimetlerin dağılımı özel tercihlerden değil, fertlerin eşit kapasitede olmamaları ve eşit iktisadi fırsatlarla karşılaşmasından doğar.

---

(78) *Buchanan, J., Flowers;* op. cit. ss. 81-89

Dolayısıyla demokratik bir toplumda fırsat eşitliği olmalıdır. Buna rağmen fırsat eşitliğinin bir sosyal amaç olarak genel bir kabul görmesi ile bu amaca ulaşmak için devlet müdahalesinin derecesinin ne olması gerektiği fikri arasında önemli bir boşluk vardır. Üsteik fırsat eşitliğini tanımlamak da güçtür.

Sonuç olarak gelir dağılımı, dağılıma gerekçe olarak gösterilen sosyal amacına göre farklı olmaktadır. Bu sosyal amaçları a. Maksimum etkinlik, b. Ekonomik fırsat eşitliği olarak saydık. Bu amaçlar birbiri ile çatışmakta olduğundan aralarında bir değişim oranı tuturulması gerekir. Şimdi yeniden dağılım kavramına geliyoruz.

B. Yeniden Dağılım Kavramı:

Devlet piyasa ekonomisine kaynak dağılımında etkinlik yönünden müdahale ederse bile bir yeniden dağılım meydana gelmiş olur. Gelirin yeniden dağılımının yukarıda belirttiğimiz nedenlerle bir amaç olarak ele alınması yeniden dağılımın olması için gerekli değildir. Önce gelirin yeniden dağılımının devletin yalnızca kaynak dağılımı ile ilgili görevlerini ifa etmesi sonucu nasıl olduğunu belirteceğiz.

1. Yeniden Dağılımın Bir Görev Olmaması:

Yeniden dağılım, devlet için bir amaç olmasa dahi, devletin kaynak dağılımı ile ilgili görevlerini yapması sonucu devletin olmadığı bir ekonomideki gelir dağılımı değişmiş olur. Bunu devletin kaynak dağımına ilişkin görevlerine göre belirtelim.

Kamusal Hizmetler: Kamusal hizmetleri devlet üretince toplum, bu hizmetlerden eşit fayda sağlar. Bu malların finansmanı için vergiler alınacaktır. Pareto dengesinin bozulmaması için yukarıda belirttiğimiz gibi vergi mükelleflerinin kamusal hizmet konusundaki marjinal değerlendirmelere göre vergilendirilmesi gerekir. Sonuç olarak her fert hizmetten eşit fayda sağlayacak buna karşılık marjinal değerlemeleri farklı olduğundan farklı vergilendirilecektir. Dolayısıyla Pareto dengesi durumunda dahi, kamusal hizmetlerden elde edilen fayda *aynı*, bu mal için ödenen vergiler farklıdır.

Bu açıklamalardan şu sonuçlar çıkar: Bir toplumda yalnızca iktisadi etkinlik amaç olursa, gelir dağılımının eşitlik derecesi kamu kesiminin ürettiği kamusal hizmetler ile doğru orantılıdır. Devletin olmadığı ve kamusal hizmetlerin üretilmediği bir piyasa ekonomisinde, devletin kamusal hizmetleri üretmesi ve vergi alması sonucu bir yeniden dağılım meydana gelir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yarı kamusal hizmetler de geliri yeniden dağıtır. Devletin yarı kamusal hizmetlerin üretimine müdahale etmesinin sebebi daha önce de belirtildiği gibi, kaynak dağılımında etkinliktir. Ancak yarı kamusal hizmetler gelir dağılımını olumlu şekilde etkilemektedir. Eğitim, sağlık, sosyal konut gibi marjinal sosyal faydası marjinal özel faydasının üstünde olan hizmetlerde devletin bu malların eksik üretilmesini ve dış faydaların kaybolmasını önlemek için hizmetlerin fiyatını düşük tutması veya bu malların özel üreticisine sübvansiyon vermesi bu hizmetten faydalananlara bir *ayni hizmet şeklinde gelir transferi* niteliğindedir. Bunun karşılığının da vergilerle finanse edilmesi gerekir. Vergiler Pareto dengesinin marjinal koşullarını bozmayacak nitelikte oldukça yarı kamusal hizmetlerin üretimine devletin müdahalesi gelirin yeniden dağılmasına sebebiyet verir.

Aynı görüşler, kamu ekonomik kuruluşları için de ileri sürülebilir. Devlet, bu kuruluşların ürünlerinin fiyatını, marjinal maliyete eşitleyerek zararlarını tarafsız vergilerle karşıladıkça hem kaynak dağılımında etkinlik sağlanır, hem de gelir yeniden dağılmış olur.

Sonuç olarak devlet piyasa ekonomisinin başarısızlığı sebebiyle üstlendiği kaynak dağılımı ile ilgili görevleri yerine getirirken de gelir yeniden dağılmış olur.

Halbuki günümüzde geliri yeniden dağıtmak ve adaletsizlikleri bir ölçüde gidermek devletin bir görevidir.

Şimdi böyle bir görevi niçin devletin yüklenmesi gerektiğini belirteceğiz.

2. Yeniden Dağılımın Bir Görev Olması :

Gelir dağılımında adaleti temin etmek için geliri yeniden dağıtmak kamusal bir organizasyonun bir görevi olmalıdır. Bir başka deyimle piyasa mekanizması kendi kendine işlerse gelir dağılımında adaleti sağlayamaz. Bu görüş iktisadi bakımdan iki şekilde savunulmaktadır. İktisadi olmayan görüşler konumuz dışıdır. Birinci görüşe göre gelir dağılımında adalet amacına ulaşmak için geliri yeniden dağıtmak, gelir dağılımının bir kamusal hizmet olması sebebiyle devlet tarafından ifa edilmesi gereken bir görevdir (79). İkinci görüşe göre ise gelir dağılımı bir dışsallıktır.

---

(79) *Thurow, Lester;* The Income Distibution as a Pure Public Good, Quarterly Journal of Economics vol. 85, 1971, ss. 327-336
Rodgers James D; Explaining Income Redistibution, *Hochman, H, Peterson, G;* Redistribution Through Public Choice, Columbia University Press, 1974 içinde.

- Gelir dağılımının bir kamusal hizmet olduğu görüşünde fertlerin refahının toplumdaki gelir dağılımına bağlı olduğu savunulmuştur. Gelir dağılımından doğan faydalardan herkes eşit şekilde yararlanmasa bile mal bütün fertlere arzedilmektedir ve fertler tüketimde birbirlerinin rakipleridir. Dolayısıyla devlet müdahalesi olmadıkça fertlerin gönüllü olarak bu malın üretimini gerçekleştirmesi ve gelirin yeniden dağılımına katılması gerekli değildir. Aynen millî savunma hizmeti gibi devlet aracılığı ile vergi alınıp transfer yapılmadıkça gelirin fakirler lehine yeniden dağılması mümkün değildir.

- Gelir dağılımı tüketicilerin fayda fonksiyonlarının karşılıklı olarak bağımlı olması sonucunu doğuran bir mal olarak da düşünülebilir. Bir başka deyimle gelir dağılımı dışsallığı olan bir maldır. Zengin bir kişinin refahı (fayda fonksiyonu) belirli bir ölçüde fakirin gelirine bağlıdır. (Gecekondular, cinayet oranı yüksekliği ve siyasal istikrarsızlık). Bu durumda zengin kişinin sırf özel faydası dolayısıyla fakirler lehine bir yardım yapmak isteyeceği düşünülebilir. Ancak bu gönüllü katılma payları tıpkı dış fayda sağlayan malların piyasada eksik üretilmesi gibi az olur.

Bu durum devletin vergi ve transferlerle geliri yeniden dağıtması iktisadi refahı çok artırır. Bir başka deyimle kollektif bir organizasyon aracılığı ile gelir dağılımındaki adalete daha çok hizmet olur. Zira fakirlere yardım yapanlar (vergi verenler) verdikleri verginin bu yardımı yapacak herkes tarafından yapıldığı ve böylece fakirlerin daha fazla fayda sağladıklarını düşüneceklerdir.

Şimdi çok önemli bir sonuca geliyoruz. İster kamusal hizmet ister dışsallık olarak düşünülsün, fakirler lehine gelirin yeniden dağılımı sonucu hiç kimse zarara uğramamakta, buna mukabil bazı kişiler bu yeniden dağılımından fayda sağlamaktadır. Dolayısıyla bu görüşlere göre savunulan gelirin yeniden dağılımına *Pareto optimumda gelirin yeniden dağılımı* denir (80).

Siyasal görüşler işe karışınca toplumda bazı kişilerin zarar etmesi pahasına vergi alınır ve transfer yapılır. Ödenen vergilerin fertlerin gelirinin yeniden dağılımından sağladığı faydalar oranında olup olmadığı düşünülemez. Aslında uygulamadaki yeniden dağılım bu şekildedir. Toplum yeniden dağılımdan kazançlı çıkanlara daha fazla değer verdiği için bu şekilde bir yeniden dağılımın sonucunda net fayda doğar. Bu yeniden dağılım şekline *ahlâki yeniden dağılım* denir.

(80) *Hochman, H. M., Rogers, J.D.*, Pareto Optimal Redistribution, American Economic Review, vol. 59, 1969, ss. 542-557.

Şimdi yeniden dağılımın araçları konusuna geçiyoruz. Gelirin yeniden dağılımı esas itibariyle vergi - transfer mekanizması ile sağlanır. Ancak son yıllarda uygulamaya konulmak istenen negatif gelir vergisi de bu konudaki araçlardan biridir.

C. Yeniden Dağılım Araçları:

1. Vergi - Transferi Mekanizması:

Devlet vergi alarak bunları transfer harcamalarında kullanabilir. Transfer harcamaları ileride de göreceğimiz gibi satınalma gücünü karşılıksız olarak bir sosyal gruptan diğerine aktaran ödemelerdir. Transfer harcamalarından kullanılan vergileri ödeyenlerden transfer harcamalarından istifade edenlere doğru bir yeniden dağılım meydana gelir. Transfer ödemeleri ya da karşılıksız ödemeler, esas itibariyle gelir ve servet dağılımını eşitlemeyi ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin temellerinden biri olan fırsat eşitsizliğini gidermeyi amaçlar. Yukarıda da belirttiğimiz gibi dış fayda doğuran mallar da bir ayni gelir transferi niteliğindedir.

Tranfer ödemelerinde en önemli sorun, ödemelerin yapılacağı kişilerin kim olduğunun belirlenmesidir. Çok basit bir ifade ile bu kişilerin düşük gelir düzeyli kişiler olduğunu düşünebiliriz.

Vergi - transfer mekanizmasının gelir dağılımı üzerinde olumlu etkisi olup olmadığını araştırmak için bu tedbirin uygulanmasından önce gelir dağılımı ile uygulamadan sonraki gelir dağılımını karşılaştırmak gerekir. Buna *vergi - transfer yansıması* adı verilir. Bu yansıma gelir dağılımını olumlu şekilde etkilemişse artan oranlı (progressive) olumsuz şekilde etkilemişse gerileyici *(regressive)* olur. Vergiler fertlerin gelirlerini belirli bir yüzde ile azaltır. Öte yandan transfer ödemelerinden yararlananların gelirlerini belirli bir yüzde ile artırır. Vergi yansımasının artan oranlı (progressive) olması için gelir arttıkça ödenen vergi yüzdesinin artması gerekir. Transferlerin artan oranlı olması için gelir arttıkça bu ödemeler azalmalıdır. Sonuç olarak vergi transferlerinin net faydası (tranferler eksi ödenen vergiler) gelir arttıkça azalıyorsa, vergi ve transfer mekanizması artan oranlı, artıyorsa gerile-yicidir.

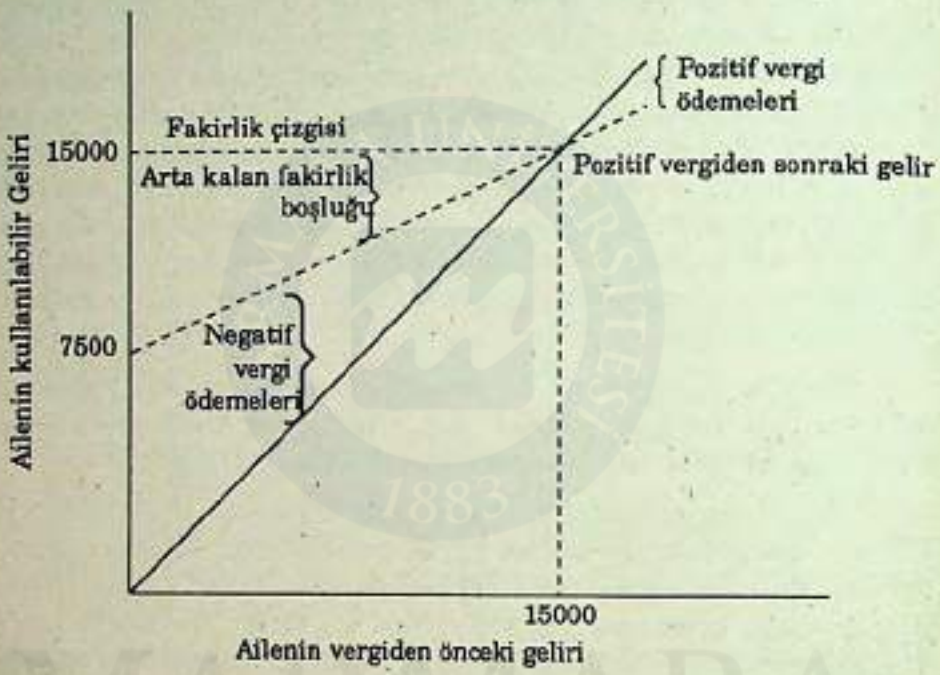
Şimdi kısaca bir transfer olarak düşünülebilecek negatif gelir vergisi kavramını açıklıyoruz (81).

(81) *Baltrel O., F.;* Negatif Gelir Vergisi Sorunu, İstanbul İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi, 1974, ss. 17-25.

2. *Negatif Gelir Vergisi:*

Belirli bir fakirlik düzeyinin altında bulunan kişilerden gelir vergisi alacak yerde geliri ile ölçülü olarak bir transfer yapılmasını öngören sistemdir.

Negatif gelir vergisinin amacı, fakirlik boşluğunun ortadan kaldırılmasıdır. Fakirlik boşluğu (poverty gap) asgari gelir düzeyi ile fiili gelir düzeyi arasındaki farktır. Üstelik bu müessesenin sosyal güvenlik sisteminin daha adil hale getirilmesine de katkısı olacağı savunulmuştur.



Şekil :15

Negatif gelir vergisi, fakirliğe karşı savaş *(war on poverty)* tedbirlerinden biri olarak ileri sürülmüştür. Gelir vergisi sisteminden fiili gelirle, asgari gelir, çizgisi arasındaki farkın kapatılmasında bir araç olarak faydanılmak istenmiştir. Bir ailenin yıllık asgari gelir düzeyi (fakirlik çizgisi) ile, ailenin fiili geliri arasındaki fark, fakirlik boşluğudur. *(Poverty gap)* İşte negatif gelir vergisi, çeşitli şekilde, bu boşluğu kapatacaktır. Bu açıklamalar, şekil 15'de belirlenmektedir (82).

Negatif gelir vergisi bir çok problemi de beraberinde getirmektedir. İlk akla gelen güçlük maliyeti milyarları bulan bu programın nasıl

(82) *Eckstein, Otto;* Public Finance Prentice Hall. Inc. New - Jersey, 1973., s. 68

finanse edileceği ve enflasyonist etkilerinin nasıl önleneceğidir. Diğer taraftan aile esas alınınca bir çok aile bölünecek, gerçekte bir aile teşkil eden fertler ayrı ayrı olduklarını beyan edeceklerdir. Bir diğer güçlükte gerçekte fakir olmadıkları halde sadece düşük gelir seviyesine sahip oldukları için fakir kabul edilen kişilerdir.

Fakirlik çizgisinin uygulanacak indirim veya yardım miktarının veya vergi nisbetinin tesbit edilmesi oldukça çetin politik sorunlardır. Verginin diğer sosyal yardım programlarında olduğu gibi esas itibariyle kısa dönemde çalışma arzusunu olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Çeşitli sosyal güvenlik kurumlarının yanında vergilemeden de yararlanılmak istenmesi, kanımızca gelişmiş ülkelerde belirli etkenlerle, sosyal refah devleti kavramının genişlemesi zorunluluğu ile açıklanabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ
MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÜÇÜNCÜ KISIM

KAMU ÜRETİCİ BİRİMLERİ ve KAMU HARCAMALARI

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU ÜRETİCİ BİRİMLERİ

A. Giriş

Kamu üretici birimleri genel tanım olarak kamusal arz yapan hizmet birimleridir. Bir başka deyimle ister kamu tüzel kişisi olsun, ister olmasın, belirli bir hizmeti bedelsiz olarak arzeden ve karşılığını vergi (ya da vergi benzeri) gelirleri ile finanse eden kuruluşlardır. Bu tanıma göre fiyat karşılığı mal arzeden (talebe göre üretim yapan) birimler (kamu ekonomik kuruluşları) kamu mülkiyetinde olsa dahi kamu üretici birimi olarak kabul edilmez (83).

Bir diğer yaklaşıma göre kamusal faaliyetleri (kaynak dağılımı ve gelir dağılımı) ifa eden kuruluşlar, kamu üretici birimleridir. Bu yaklaşımda da hizmet biriminin kamu mülkiyetinde olması önemli değildir. Ancak bu tanımda kamu ekonomik kuruluşları, kamu üretici birimi olarak kabul edilir. Birinci yaklaşım kamusal faaliyetlerin kamusal hizmetlerle sınırlanması sonucunu doğurur. Bu bakımdan ikinci tanım daha geniş kapsamlı görülmektedir.

Yukarıda devletin kaynak dağılımı ve gelir dağılımı ile ilgili görevlerini sıraladık. Ancak bu görevleri sayarken kamu kesimi olarak hep devletten ya da merkezi bir kamu idaresinden söz ettik. Halbuki bütün görevlerin tek bir kamu idaresi tarafından görülmediği muhakkaktır. Görevler kamu idareleri ve müesseseleri arasında paylaşılır. Bazı kamu idareleri belirli kamu hizmetlerini daha etkin şekilde görür. Bir başka deyimle kaynak dağılımında etkinlik için kamu hizmetleri üreten idarelerin optimum hizmet alanını ya da hizmetin götürüleceği topluluk haciminin ne olacağını belirlemek gerekir. Ancak bu zaman kamu kesi-

---

(83) *Bulutoğlu Kenan:* Kamu Ekonomisine Giriş, s. 95 aksi görüş için Bkz. *Nadaroğlu Halil*; op. cit. s. 64.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

mi, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını önleyebilir. Bir bakıma bu, hangi hizmetlerin yerinden yönetim, hangisinin merkezden yönetim esasına göre arzedileceğinin belirlenmesidir.

Kamusal hizmetlerin özellikleri konusunda belirttiğimiz gibi kamusal hizmetlerin faydaları bölünmez niteliktedir. Ancak bu bölünmezlik belirli bir bölge ve toplum itibariyledir. Bazı pür kamu malları ülke çapında (milli savunma gibi) bazıları belirli bir kent çapında (çöp toplama gibi) bölünmez fayda sağlar. Belirtildiği gibi bölünmez mallarda hizmet bedelsiz olarak arzedilecek, maliyeti, bu malın faydalarından yararlanan toplum üyelerinin bu mal konusundaki değerlendirmeleri oranında paylaşılacaktır. Bir başka deyimle maliyet toplum üyelerinin tercihleri doğrultusunda paylaşılacaktır. ancak bu piyasa çözümü ile mesele halledilememektedir. Zira fertler beleş yolcu problemi sebebiyle piyasada tercihlerini açıklamamakta ve siyasal süreçte tercihlerin açıklanması gerekmektedir. Dolayısıyla hizmet hangi coğrafi bölge itibariyle ya da hangi grup üyelerine fayda sağlıyorsa, kaynak dağılımında etkinlik için o bölge ya da topluluğa mensup kişilerin oylarını ve tercihlerini dikkate almak gerekir. Bazı hizmetler, belirli bir kent ya da belediye sınırları içinde bölünmez hizmet sağlar. Kaynak dağılımında etkinlik için bu hizmet miktarının ne kadar olması gerektiği ve maliyetinin nasıl paylaşılacağına, hizmetten yararlananların karar vermesi ya da ilgili bölge ya da grup idaresinin (Barolar, Ticaret odaları) üyelerinin tercihlerine göre belirlenmesi gerekir. Zira kamusal hizmetlerin teknolojik özellikleri hizmetin belirli bir bölge ve toplulukla sınırlı olması sonucunu doğurmaktadır.

Bu açıklamaların ışığında optimum hizmet alanını belirlemeye çalışalım (84).

B. Optimum Hizmet Alanı:

Optimum hizmet alanı demek, belirli bir kamu hizmetinin en etkin şekilde (toplum yönünden asgari maliyetle) arzedilebileceği nüfus sayısı anlamına gelir. Bunu belirleyebilmek için iki sorunun cevaplandır-

(84) *Musgrave, R; Musgrave, P;* op cit. s. 596 vd., *Wagner, R;* The Public Economy, ss.60-80. *Tiebout, C. M.,* ; A pure Theory of Local Expenditures Journal of Political Economy, Volume, LXIV, 1956, ss. 416-424., *Sahni, Balbir;* Public Expenditure Analysis, Rotterdam University Press, 1971 içinde, ss. 149-160. Bu bölüm *R., Musgrave P.* op. cit. den alınmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ılması gerekir. Önce belirli bir hizmet düzeyinde (kalitesinde) optimum nüfus sayısı nedir. meselâ onbin kişilik polis gücü ile kaç kişinin iş güvenliği sağlanabilir, ya da on çöp kamyonu ile kaç kişinin çöpü toplanabilir. İkinci soru belirli bir nüfusa arzedilecek optimum hizmet düzeyi nedir. Bu iki sorunun cevabı bulunur, birleştirilirse, optimum hizmet alanı ortaya çıkar. Sırasıyla bu soruları ve sonucunu görelim.

1. Belirli bir Hizmet Düzeyinde Optimum Nüfus Sayısı

Belirli bir hizmet düzeyinde hizmetin asgari maliyetle arzedilebileceği nüfus sayısı nüfusa eklenecek ek bir kişinin kamu hizmetinin maliyetinde meydana getirdiği tasarruf ile ek bir kişinin meydana getirdiği kalabalık, maliyetlerinin eşitlendiği noktadır. Bunu şöylece açıklayabiliriz. Belirli bir bölgede yaşayan nüfusa belirli bir maliyetle bir bölünmez kamu hizmeti arzedilmektedir. Bu kamu hizmetinin maliyetinin sabit olduğu (Z diyelim) için nüfus sayısındaki her ek artış ferd başına maliyeti düşürür. Dolayısıyla nüfus başına kamu hizmetinin ortalama ve marjinal maliyet eğrileri azalan maliyet eğrileridir.

Bunun tersine nüfus sayısı arttıkça her bir kişi, kalabalık sebebiyle bir maliyet doğurur. Önceleri bu marjinal kalabalığın maliyeti düşükken daha sonraları yükselir. Marjinal kişinin kalabalık maliyetinin yükselmesi ortalama nüfus başına kalabalık maliyetini de yükseltir. Böylece nüfus başına kalabalık maliyetleri artan maliyet eğrileridir.

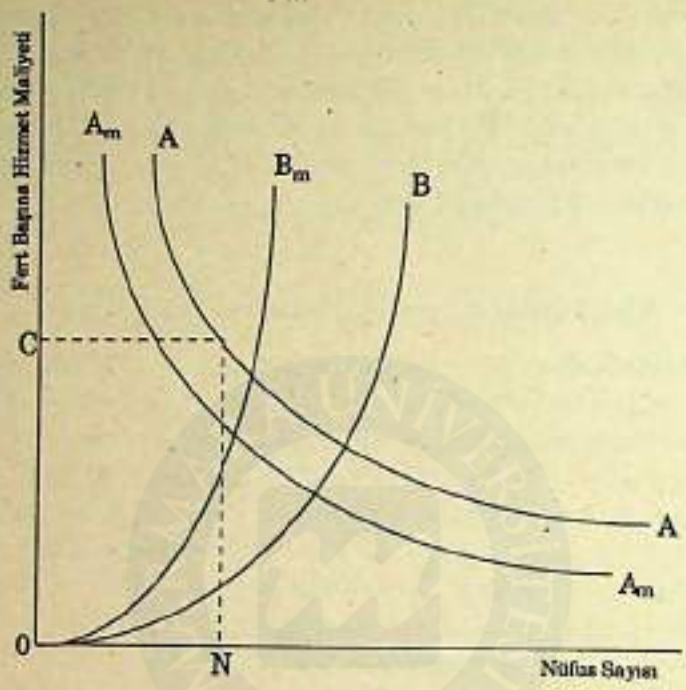
Sonuç olarak marjinal nüfus başına hizmet maliyetinden yapılan tasarruf ile marjinal fert başına kalabalık maliyetinin eşitlendiği noktada belirli bir hizmet düzeyinde optimum topluluk (nüfus) sayısı belirlenmiş olur. Aşağıdaki grafiği inceliyelim.

Dikey eksende nüfus başında hizmet maliyeti, yatay eksende nüfus sayısı görülmektedir. A_m nüfus başına maliyeti, A ortalama maliyetini, B_m marjinal kalabalık maliyetini, B de nüfus başına ortalama kalabalık maliyetini göstermektedir.

A_m eğrisi ile B_m eğrisinin kesiştiği noktada (ON), optimum nüfus sayısı bulunmuş olur. Bu nüfus sayısında fert başına ortalama maliyet OC'dir.

Nüfus başına hizmet maliyetlerinin belirli bir hizmet düzeyine ait olduğunu belirtmiştik. Hizmetin kalite düzeyi değiştikçe toplam maliyet ve dolayısıyla bu maliyet eğrileri, sonuç olarak da optimum nüfus sayısı değişmiş olur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Şekil: 16

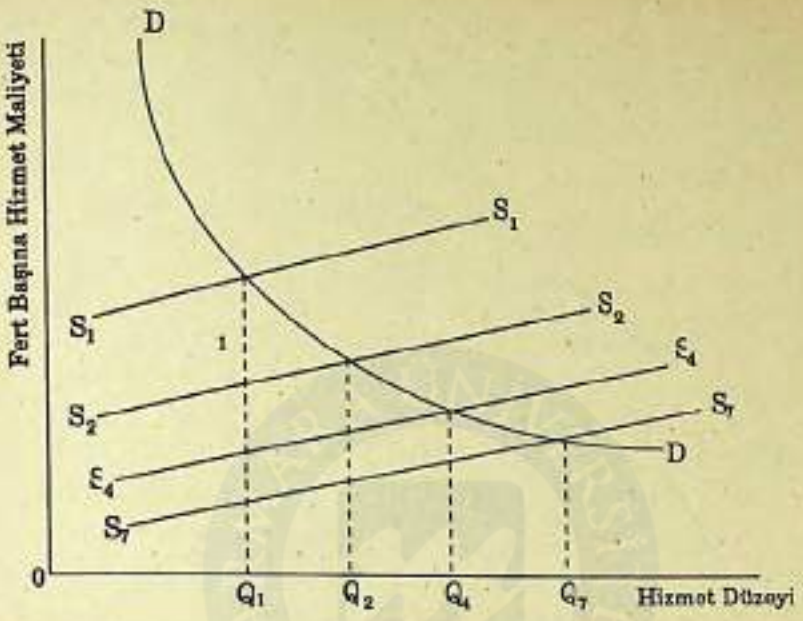
Şimdi ikinci sorunumuz olan belirli bir nüfus sayısında optimum hizmet düzeyinin bulunmasına geçiyoruz.

2. Belirli bir Nüfus için Optimum Hizmet Düzeyi:

Bu düzey, çeşitli nüfus büyüklüklerine göre hizmetin arz eğrisi ile hizmet talep eğrisinin kesiştiği noktada belirlenir. Talep eğrisi kolayca belirlenebilir. Şöyle ki: belirli bir bölgede yaşayan fertlerin hizmete aynı değeri (marjinal değer) verdiğini kabul edersek tek bir ferdin kamu hizmeti konusundaki talep eğrisi, nüfusun talep eğrisi olarak kabul edilebilir. Hizmetin arz eğrisi, nüfus sayısına göre değişen maliyet eğrisidir. Hizmetin maliyeti, nüfus tarafından bölüşüldüğünden her toplum üyesi sayısına göre farklı bir arz eğrisi ortaya çıkar. Sonuç olarak belirli bir nüfus sayısındaki arz eğrisinin talep eğrisi ile kesiştiği noktada optimum hizmet düzeyi belirlenmiş olur.

Aşağıdaki grafiği inceliyelim.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Şekil: 17

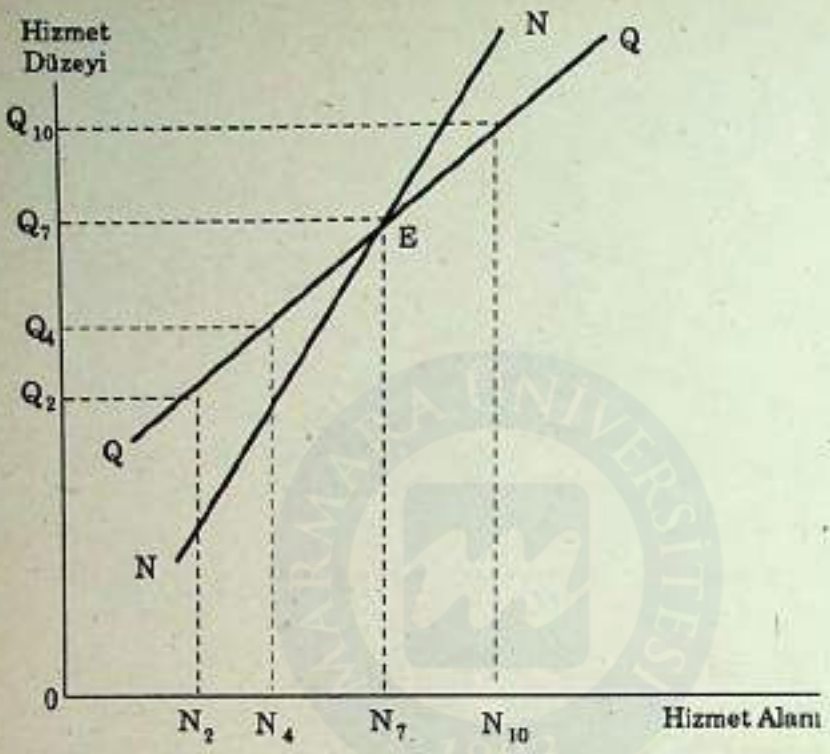
Grafikte yatay eksende hizmet düzeyi, dikey eksende nüfus başına hizmet maliyeti gösterilmiştir. Talep eğrisi sağa aşağı doğru yatıktır. Hizmet maliyeti düştükçe diğer faktörler sabit kaldıkça talep edilen hizmet artmaktadır. Arz eğrileri hizmet büyüdükçe maliyetlerin arttığını göstermektedir. Aşağıdaki arz eğrileri yukardakilerden daha küçük bir ortalama nüfus başı maliyeti temsil etmektedir. S_1S_1 eğrisi, toplumun (1) kişi olması halindeki arz eğrisi ise S_2S_2 onun tam yarısıdır. Bir başka deyimle toplumun iki üyeli olmasıdır. S_7S_7 de toplumun yedi üyeli olması halindeki arz eğrisidir. Optimum hizmet düzeyleri, N1 (S_1S_1 arz eğrisi) toplumu için Q1, N_2 (S_2 arz eğrisi) toplumu için Q_2 vd. şeklindedir.

Şimdi yukarıdaki iki paragraftaki analizleri birleştirelim. Ve optimum düzeylere göre optimum nüfus sayısını belirleyelim.

3. Optimum Hizmet Düzeyinde, Optimum Nüfus Sayısı:

Optimum nüfus sayısını ilk aşamada belirli bir hizmet düzeyine ve toplam maliyete (Z) göre bulmuştuk. Hizmet düzeyi ve toplam maliyet değiştikçe optimum nüfus sayısı da değişir. Çeşitli maliyetlere göre (hizmet düzeyine göre) çeşitli nüfus sayılarını aşağıdaki grafikte NN eğrisi ile gösterelim.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Şekil: 18

Grafiğin yatay ekseninde nüfus sayısı (hizmet alanı) dikey ekseninde fiziki birimlerle ölçülen hizmet düzeyi yer almaktadır. QQ eğrisi de çeşitli nüfus sayılarına göre optimum hizmet düzeylerini gösteren eğridir. Her ikisinin kesiştiği E noktasında optimum hizmet düzeyi QQ_7, optimum nüfus sayısı da ON_7 dir. *Optimum hizmet alanı* bu noktada belirlenmektedir.

4. Sonuç:

Bu basit analizden ne sonuç çıkmıştır. Özellikle kamu hizmetlerinin devlet ve diğer kamu idareleri (belediye gibi) kaynak dağılımında etkinlik yönünden paylaştırması yapılırken her kamu hizmetinin, yukarıdaki faktörler (nüfus sayısı, maliyet, hizmetin düzeyi ve kalitesi) dikkate alınarak optimum nüfus büyüklüğü ve optimum hizmet düzeyi saptanmalıdır. bu tesbit başarılı olursa, hangi görevin merkezden, hangi görevin yerinden görülmesi gerektiği teorik olarak ortaya konulabilir.

Gelirin yeniden dağılım fonksiyonu ise esas itibaryile merkezi idarenin görevidir. Bir başka deyimle izlenecek gelir dağılımı politikası

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

faktörlerin fakir ve zengin bölgeler arasında dolaşımını sağlayacak şekilde yeknesak olmalıdır. Bu nedenle mahalli nitelikte kamu hizmetlerinin gelir dağılımını adaletsiz hale getirdiği ileri sürülmüştür.

C. Üretici Birimler (kamu İdareleri) Arasındaki Mali İlişkiler

Optimum hizmet alanı ile ilgili açıklamalardan, her üretici birimin etkin olacağı hizmet alanının teorik olarak belirlenebileceğini ileri sürmüştük. Ne var ki, bu hizmet alanının optimum şekilde belirlenememesi halinde özellikle merkezi idare (devlet) ile mahalli idareler arasında bir mali ilişki kurulması zorunlu olur. Etkin kaynak dağılımının sağlanması için aşağıda belirtilen üç nedenle mahalli idarelerle devlet arasında bir denge kurulması zorunlu olur.

Esas itibariyle devletle mahalli idarelerin (bir mahalli idare ile diğeri arasında da olabilir) arasındaki bu mali ilişkinin doğmasına üç neden vardır.

1. Hizmet alanı dışına taşan dış fayda ve maliyetler.
2. Yarı kamusal hizmet niteliği gösteren bölgesel hizmetler.
3. Çeşitli mahalli idareler arasında mali dengesizlik.

1. Dış Fayda ve Maliyetler:

Hizmet alanı dışına taşan fayda ve maliyetlerin sebeplerinden birisi, çeşitli idarelerin hizmet alanlarının birbirine karışmasıdır. Birçok kamu idarelerinin hizmetlerinden diğer bölge de istifade eder. Hizmetlerin teknolojik niteliği ile bu sonuç doğar. Öte yandan kişilerin bölgeler arası serbest dolaşımı da bu fayda naklini kolaylaştırır. En önemli sebeplerden biri de, kamu idarelerinin hizmet alanlarının yukarıda açıklanan etkinlik kriterine göre belirlenmemesidir. Belediye ya da il özel idareleri gibi idarelerin hizmet alanlarının kanunlarda tesbitinde özellikle siyasi faktörler rol oynar.

Dış faydaların ya da maliyetlerin az sayıda kamu idaresini ilgilendirmesi halinde aynen dışsallıkların direkt çözümünde olduğu gibi, idarelerin karşılıklı anlaşması ve dış fayda sağlayana tazminat ödenmesi, ya da dış maliyet yükleyenin karşı tarafa tazminat ödemesi yolu ile meşele çözülebilir. İdarelerin karşılıklı anlaşması ile de (hizmetlerin bir işbirliği ile görülmesi) soruna çözüm bulunabilir.

Dışsallığın birçok idareye yayılması halinde ise en büyük kamu idaresi olan devletin hakemlik yapması ve mali yardımlar (*grants*) aracılığı ile zarara uğrayan idarelerin zararını gidermesi gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Yarı Kamusal Mal Niteliğindeki Bölgesel Hizmetler:

Devletin bazı hizmetleri dolayısıyla mahalli idarelere yardım yapması gerekir. Bu hizmetler yarı kamusal hizmetler bölümünde gördüğümüz değerlendirilmiş hizmetler türündedir. Devlet tıpkı özel kesimin ürettiği değerlendirilmiş mallar gibi mahalli idarelerin seçmenlerinin tercihlerine müdahale eder. Malî yardım yapınca, mahalli idarelerin ürettiği hizmetlerin fiyatı (vergi fiyatı) dolayısıyla mahalli idareler bütçelerinde bu hizmetlere daha fazla kaynak ayırabilirler. Buradaki devlet yardımı belirli bir amaca yöneliktir (*matching, earmarket*).

3. Mahalli İdarelerin Bütçe Dengesizliği:

Devlet hizmet maliyeti ve malî kapasiteleri birbiri ile uyuşmayan çeşitli mahalli idarelerin bütçelerini yapacağı genel malî yardımlarla (*non-matching grants*) denkleştirir. Ancak bunun için kamu idaresinin sağlayabileceği gelir ya da vergi oranı (malî kapasite) ile hizmet maliyetini hesaplamak gerekir. Her ikisi arasındaki orana malî güç denir.

$$\text{Mali Güç} = \frac{\text{Hizmet Maliyeti}}{\text{Potansiyel Vergi Hasılâtı}}$$

Devlet genel yardım yaparken, çeşitli idarelerin belirli bir kamu hizmeti demetini gerçekleştirmek için gerekli vergi hasılatını denkleştirmeye çalışır. Bunun için de yüksek malî kapasiteli, düşük hizmet maliyetli idarelerden yüksek hizmet maliyetli düşük mali kapasiteli idarelere doğru bir transfer yapılmalıdır.

4. Sonuç:

Bir ekonomide, kamu hizmetlerini genellikle çeşitli düzeydeki kamu üreticileri arzeder. Çeşitli üretici birimleri arasında, hizmetlerin optimum şekilde bölüşümü, merkezi ya da bölgesel idarelerin nisbî etkinliğine bağlıdır. Genel olarak belirli bir bölge (ülke, il, belediye) çapında bölünmez olan hizmetlerin o bölgeyi kapsayan kamu idaresi tarafından görülmesi, etkinliği sağlamaktadır. Ancak çeşitli bölgeler arasında dışsallık (fayda ve maliyet taşmaları) etkin çözümü güçleştirmektedir.

Elektrik, gaz, su, kanalizasyon gibi hizmetlerin yapılan araştırmalar sonucu ulusal çapta gerçekleştirilmesinin uygun olduğu belirtilmiştir. Zira bu tip hizmetlerde ölçük yararları (*economies of scale*) vardır. Üretim arttıkça, maliyetler düşmektedir. Öte yandan polis, çöp toplama ve eğitim hizmetlerinde, üretimle maliyetler arasındaki ilişki sabit kalmaktadır. Bir diğer deyimle üretim arttıkça maliyetler aynı kalmaktadır. Bu bakımdan bu ikinci grup hizmetlerin merkezi ya da mahalli düzeyde arzedilmesinin iktisadi açıdan farkı yoktur. Son olarak itfaiye ve hastane hizmetlerinde düşük üretim düzeyi avantajlıdır. Bu hizmetlerin küçük nüfuslu topluluklara arzedilmesi, maliyetler yönünden avantajlıdır (85).

D. Türkiye'de Kamu Üretici Birimleri:

1. Kavram:

Türkiye'deki kamu kesimi üretici birimlerini (86) *kamu idareleri ve kamu müesseseleri* şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Kamu idareleri devlet (merkezi teşkilât) ve mahalli idareler (İl Özel İdaresi belediye ve köy) olarak ikiye ayrılır. Kamu müesseseleri ise kamu iktisadi teşebbüsleri ve mesleki ve sosyal örgütlerdir. (Ticaret ve Sanayi Odaları gibi). Aşağıdaki tabloda üretici birimler toplu olarak görülmektedir.

Tablo: 2

TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ ÜRETİCİ BİRİMLERİ

Kamu İdareleri		**Kamu Müesseseleri**	
Devlet	**Mahalli İdareler**	Kamu İktisadi Teşebbüsleri	Meslek Kurumu şeklindeki kurumlar
- Genel bütçeye dahil kuruluşalar	İl Özel İdaresi		
- Katma bütçeli idareler	Belediye		
	Köy		

(85) *Hircsh, Werner, Z.*; The Economics of State and Local Government Mc Graw Hill, New-York, 1970, ss. 178-184'e atfen *Hyman, D.*; op cit. s. 308.

(86) Bu konuda Bkz. *Versan, Vakur*; Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilât, İstanbul, 1976.

a. Devlet:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Genel Bütçeye dahil yasama organı bakanlıklar ve yargı organları (Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Sayıştay ve Danıştay) ve aslında Başbakanlığa ve çeşitli bakanlıklara ait hizmetleri yerine getiren mali bakımdan bağımsız bazı kuruluşlarla Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Devlet Planlama Teşkilâtı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı Sahil ve Güvenlik Komutanlığı ve Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğü) ve katma bütçeli idareleri içine alır.

Katma Bütçeli İdareler ise Yüksek Öğretim Kurulu Devlet Üniversiteleri Vakıflar Genel Müdürlüğü, Çevre Genel Müdürlüğü, Toprak Reformu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Telsiz Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve ÇEK Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğünü kapsamaktadır. Ancak bu idarelerin kapsamı yeni kuruluşların katılması ile sık sık değişmektedir.

Genel bir ayırım yapacak olursak genel bütçeli idarelerin kamusal hizmetleri, katma bütçeli idarelerin yarı kamusal hizmetleri ürettiklerini söyliyebiliriz. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, devlet tarafından adalet, içişleri, sağlık, milli eğitim gibi bazı türleri ile yarı kamusal sayılabilecek hizmetler de üretilmektedir. Örneğin ehliyet ve pasaport verilmesi, noter hizmetleri adh hizmetlerin bazıları dış fayda meydana getiren yarı kamusal hizmetler olup bunlar devlet tarafından üretilmekte ve özel çıkar karşılığı olduğu savunulan kısım, yararlanana ödetme ilkesi uygulanarak harç adı altında hizmetten faydalanan kişilerden alınmaktadır.

Katma bütçeli idarelerin ise esas itibariyle üniversite eğitimi, sosyal hizmetler, ulaştırma, su, sağlık vd. gibi değerlendirilmiş hizmetleri ürettiği söylenebilir. Bu arada dış kayıp doğuran yarı kamusal hizmetlerin üretilmesinde görev yapan Çevre Genel Müdürlüğünün de katma bütçeli idare içinde olduğu görülmektedir.

Dış fayda doğuran katma bütçeli idarelerin bütçeleri açık verir. Genel bütçeden aldığı Hazine yardımı ile kapanır. Zira bu idarelerin hizmetten yararlanandan aldıkları harç ücret şeklindeki gelirleri, hizmetin sosyal faydasının altındadır. Hazine yardımının gerekçesi üretilen hizmetlerin sağladığı toplumsal fayda olmaktadır.

Şimdi mahalli idarelere geçiyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

b. Mahalli İdareler:

Türkiye'de mahalli idareler, hizmet alanları içindeki halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları bölge halkı tarafından seçilen idarelerdir. İl özel idaresi il düzeyinde belediyeler il, ilçe ve büyük köy ve köylerde köy sınırları içinde bölünmez hizmet arzederler.

İl Özel İdarelerini sınırları için de Eğitim, Bayındırlık, Sağlık Tarım ve Veterinerlik hizmetleri ile bazı sosyal hizmetlerin yapılması öngörülmüştür. Eğitim hizmetleri olarak ilkokullara bina, araç ve gereç sağlama hizmetleri yapılmaktadır. Bayındırlık hizmeti olarak il yollarının yapımı ve onarımı görevini üstlenmiştir. Bu görev günümüzde büyük ölçüde bir katma bütçeli idare olan Karayolları Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir. İl sınırları içinde hastane, düşkünler evi ve çocuk bakım yurtları açılması da sağlık hizmetleri içinde öngörülmüş olmasına rağmen bu görevler Sağlık Bakanlığınca devralınmış ve bugün için bir kaç dispanser ve bulaşıcı hastalıklarla savaş hizmetinin dışında bir faaliyet görülmemektedir. Tarım ve Veterinerlik hizmetleri de bugün devlet düzeyinde gerçekleştirilen hizmetlerdir. Bu açıklamalardan il özel idarelerinin Türkiye'de sun'i bir mahalli idare haline geldiği ve fonksiyonsuz kaldığı söylenebilir. Bunun sebebi, il düzeyinde ortak hizmetlerin belirlenmemesidir. Kanuni düzenlemelerde bir il düzeyinde bölünmez nitelikte olan ve il sakinlerinin tercihlerine göre ayarlanması gereken hizmetler seçilmemiştir. Hizmet mutlaka il çapında da bölünmez olmayabilir. Birkaç ili içine alan bir bölgeyi de ilgilendirebilir. Bu takdirde bölge idaresi kurulması uygundur. Belediyelerin yaptıkları hizmetler ise şunlardır: Esenlik hizmetleri (zabıta, itfaiye), Paklama Hizmetleri, (Temizlik, kanalizasyon, çöp imha) Sağlık ve Sosyal Hizmetleri (hastane ve diğer sağlık kurumları) Ulaştırma Hizmetleri, (trafik), Eğitim Hizmetleri, Tarım ve Veterinerlik hizmetleridir. Görüldüğü gibi İl Özel İdaresi hizmeti ile Belediye hizmeti arasında kesin bir ayırım yapılamamıştır. Aslında bunun kamu idarelerinin hizmetlerinin niteliğine göre ortaya çıkması gerekir.

Belirli bir bölgeyi örtmeyen hizmetler olmadıkça o bölge idaresinin fonksiyonsuz kalması ya da kendini aşan görevleri yapması normaldir.

Köyler, zorunlu ve gönüllü iki tür hizmet görür. Zorunlu hizmetler sağlık, güvenlik bayındırlık, kültür işleri, okul yapılması içme suyu getirilmesi, ağaç dikilmesi, su birikintilerinin kurulması gibi hizmetlerdir. Gönüllü hizmetler köyün güzelleştirilmesine ve gelişmesine ilişkin hizmetlerdir. Köyler Türkiye'de bölünmez hizmetleri en iyi şekilde belirlenmiş idarelerdendir. Bir başka deyimle köy idaresi tam anlamıyla köy

çapında bölünmez hizmetlerin ortaya çıkardığı bir idare türüdür. Doğal niteliği olduğundan başarı ile işlemektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

c. Kamu İktisadi Teşebbüsleri:

Devlet ve mahalli idareleri birer kamu kesimi üretici birimi olarak saydık. Zira bu idarelerin hizmetleri kamusal şekilde bedelsiz arz edilmekte ve himetlerin maliyeti topluluk üyelerine siyasal süreç aracılığı ile yükletilmekte idi. Halbuki üretici birimlerin belirlenmesinde önce de belirttiğimiz gibi kamusal arz yönünden kamu iktisadi teşebbüsleri bir kamu üretici birimi olarak görülmeyebilir. Her ne kadar ürünlerini fiyat mekanizması ile arzetseler dahi kamu ekonomik teşebbüslerinin üretm düzeyinin piyasa talebi aracılığı ile belirlendiği söylenemez. Türkiyede bu teşebbüslerin yatırım ve finansman programları ve işletme bütçeleri siyasal kararlar sonucu belirlenmektedir. Bu bakımdan, üretimde siyasal sürecin başlıca rolü oynadığı belirtilebilir. Üstelik bu kuruluşların fiyatları kamusal bir fiyattır.

Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) kavramı, iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ile bazı kamu hizmeti niteliği ağır basan Kamu İktisadi Kuruluşlarını kapsar (KİK) (87). Her iktisadi devlet teşekkülünün bir kamu iktisadi teşebbüsü olmasına rağmen, her kamu iktisadi teşebbüsü bir iktisadi devlet teşekkülü değildir. Bu açıklamaların sonucunda, Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilebilecek iki grup kuruluşun olduğu anlaşılmaktadır. Birincisi ve en önemlisi iktisadi devlet teşekkülleridir. İktisadi devlet teşekkülleri sermayesi devlete (genel ve katma bütçeli idarelere) ya da bu tanıma uyan iktisadi devlet teşekkülüne ya da İDT ile birlikte devlete ait bulunan, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren kuruluşlardır. Türkiye'de bu tanıma uyan İDT'leri şunlardır. Makine Kimya Endüstrisi, ASOK (Taksan, Tümosan, Asilçelik), ORÜS, Türkiye Çimento Sanayii, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri, SEKA, Etibank, Türkiye Taşkömürü K. Türkiye Kömür İşletmeleri, Et Balık Kurumu, TMO, TPAO, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Türkiye Şeker Fabrikaları, Yem Sanayii TZDK, DMO, Türkiye Deniz İşletmeleri, Türk Gemi Sanayii A.Ş. Türkiye Gübre Sanayii A.Ş.

Buna mukabil kamu iktisadi kuruluşları ise şunlardır. TEK, ÇAYKUR, TEKEL, TARIM İŞL., TCDD, PTT, DHMİ ve THY.

---

(87) Bkz. 233 sayılı kanun Hükmündeki Kararname. T.C. Merkez Bankası KİT değildir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Son olarak bazı kamu görev ve yetkileri verilmiş olan ancak kamu kurumu şeklinde meslek kurumu olarak sayılmayan kuruluşların denetim açısından KİT olarak kabul edildiğinden söz edelim. Bunlar, TRT, TC Emekli Sandığı ve SSK ve İller Bankasıdır.

Yukarıda belirtilen KİT'lerin sermayesine katıldığı işletmelerde ise, iştirakler adı verilmektedir. İştiraklerde KİT'lerin payı yarıdan fazla ya da az olabilir.

Türkiye'de kamu yatırımlarının yaklaşık 1/3'ü, kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığı ile gerçekleşmektedir. 1990 yatırım ve finansman programları tutarı 9956 milyar TL.'dır. Bu rakkamdan aynı yılkı kaynak ödeme fazlası olan 5987 milyar düşülünce yaklaşık 4 trilyon TL.'nın temini zorunlu olmaktadır. Bu rakamın 1258 milyarı devlet bütçesinden ödenecektir. Geri kalanlar proje kredilerinden karşılanmaktadır (88). Görüldüğü gibi kamu iktisadi teşebbüslerinin üretim düzeyinin belirlenmesinde etkili olanlar ürünün tüketicileri değil bu kaynakları sağlayan başta vergi mükellefleridir. Bunun yanında Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüsleri genel özelliklerini belirttiğimiz kamu ekonomik kuruluşu kavramına uygun değildir. İktisadi etkinlik yönünden (hatta gelir dağılımı açısından da) hiçbir yararı olmayan kuruluşlar siyasal nedenlerle, kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilmişlerdir.

Son olarak kısaca mesleki örgüt şeklindeki kamu kurumlarından söz edelim. Ticaret, Sanayi, Tabip Odaları ve barolar gibi mesleki örgütler de birer kamu üretici birimi olarak kabul edilebilir. Zira bu mesleki örgütlerin hizmetlerinden yalnızca bu kurumların üyeleri yarar sağlamaz. Bu mesleki örgütlerden toplum da fayda sağlar. Ticaretin düzenlenmesi, doktorluk ve mühendislik mesleklerinin bütün topluma yaygın faydası olduğu söylenebilir. Bu görevlerin aslında devlet tarafından ifa edilmesi gerekirken devlet bu örgütlere yetkisini devretmiştir. Ancak hemen belirtelim ki bu kurumlar başarılı işlememeleri halinde değil topluma kendi üyelerine dahi fayda sağlamamaktadır. Bu kurumlara parafiskal (vergiye benzer) gelirleri tahsile yetkili kurumlar adı verilir (89).

---

(88) Bkz. 1990 KIT Genel Yatırım ve Finansman Programı, 89/14623 sayılı B.K. Kararı

(89) Bu konuda geniş bilgi için Bkz. *Herekmen, Aykut;* Teoride ve Türkiye'de Parafiskal Gelirler., Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No. 99, 1972 ve *Öncel Türkan* Parafiskal Gelirler İstanbul, 1981, Vakıflar ve Kamuya yararlı dernekler (Kızılay, Çocuk Esirgeme Kurumu) de kamu üretici birimleri olarak kabul edilebilirler. Bkz. *Bulutoğlu, K.;* op. cit. 58-60.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ BÖLÜM

II. KAMU HARCAMALARI

A. Kavram

Kamu harcamaları, piyasa ekonomisinde kamu kesimine düşen görevlerin parasal tutarıdır. Devletin kamusal hizmet üretmesi yarı kamusal hizmetlerin üretimine müdahale etmesi kamu ekonomik kuruluşlarının açıklarını finanse etmesi ve geliri yeniden dağıtmasının bir maliyeti vardır. Devlet kamu hizmetlerini üretirken üretim faktörlerini satın alır. Üretim faktörlerinin dışında özel kesim ürünlerini de kullanabilir. Bunun dışında özel üreticilere sübvansiyon verebilir. Geliri yeniden dağıtmak için sosyal amaçlı harcamalar yapar. Bütün bunların bir parasal sonucu vardır. İşte bunlara kamu harcaması denir.

İktisadi açıdan kamu harcamalarının, kamu adına yetkili kişi tarafından yapılıp yapılmadığı, tanımında yer almaz. Önemli olan harcamanın yapıldığı hizmetin niteliğidir. Hizmet daha önce de belirtildiği gibi kamusal faaliyet aracılığı ile görülüyorsa, bu hizmetin sonucu olan harcama kamu harcamasıdır.

Kamu harcamaları, iktisadî amaçlar ile ilgili görevler sonucu ortaya çıkar. Bu görevler sonucu ortaya çıkan kamu harcamaları ise reel harcamalar ve transfer harcamaları olarak ikiye ayrılır. Şimdi bu harcama türlerini ayrıntılı olarak görelim.

B. Reel Harcamalar, Transfer Harcamaları

Reel ve transfer harcaması ayırımı kamu harcamalarının temel ayırım türüdür.

Reel harcamalar devletin mal ve hizmet ya da faktör satın alma giderleridir. Devlet ya üretim faktörlerini satın alarak ya da kiralayarak bir hizmet üretir. Ya da hizmetin üretilmesi için gerekli malları özel kesimden satın alır. Veyahut da en çok rastlandığı şekliyle hem faktör, hem de özel kesim ürünlerini satın alır: İşte bu durumda reel harcamalar ortaya çıkar: Bir başka deyimle reel harcamalar toplam arza katkı yapan devlet hizmetlerinin bedelidir. Meselâ devlet özel kesimden kırtasiye, basılı kâğıt daktilo makinesi satın alarak ve memurların hizmetinden yararlanarak bir eğitim hizmeti gerçekleştirmektedir. İşte bu hiz-

metin karşılığı bir reel harcamadır. Aynı şekilde devletin yol yapması, milli savunma tesisleri meydana getirmesi birer reel harcama örneğidir.

Reel harcamaları cari ve yatırım olmak üzere ikiye ayırabilirz. Cari harcama, mevcut üretim kapasitesini kullanmak için gerekli mal ve hizmet bedelleridir. Yatırım harcaması ise üretim kapasitesinin genişletilmesi ile ilgili maliyetlerdir. Bir hastaneyi düşünelim. Bu hastanenin kurulduktan sonra ve tesisleri tamamlandıktan sonra işletilmesi için doktor ve hemşireye, odaların temizlenmesine, mürcaat ve kayıtlar için büro personeline gerek vardır. İşte bu konuda yapılan reel harcamalara cari harcamalar denir. Yatırım harcaması ise, tekrar hastane örneğine dönersek, hastanenin kapasitesinin (yatak sayısının) ek bina yapılması sonucu artırılmasıdır. İdari personel giderleri, tüketim ve malzeme alımları, demirbaş alımları cari harcama, yapı tesis ve büyük onarım karşılığı ödenen paralar, makine ve teçhizat alımları ise yatırım harcaması olarak sayılmaktadır.

Transfer harcamaları ise, devletin vergi ile bir sosyal gruptan sağladığı gelirleri karşılıksız olarak bir başka sosyal gruba aktamasıdır. Tansfer harcamaları esas itibariyle gelir dağılımında adalet amacına yönelik hizmetlerin karşılığıdır. Meselâ emekli aylıkları, işsizlik yardımları, devletin mahalli idaralere yaptığı yardımlar ve subvansiyonlar birer transfer harcaması örneği olarak verilebilir.

Transfer harcamaları karşılıksızdır. Bir başka deyimle karşılığında devlet herhangi bir mal ya da faktör satın almamıştır. bu harcamalarla devlet hizmet üretmemiştir. Ya da özel kesim üretimini satın almamıştır. Yalnızca toplam talebin bileşiminin değiştiği söylenebilir. Devlet toplumdaki bir gruptan vergi almış bu grubun gelirini azaltmış, bunu sosyal bakımdan gerekli kişilere vermiştir.

Devletin kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için dış fayda sağlayan yarı kamusal mallarda üreticilere sübvansiyon vermesi gerektiği belirtilmişti. Sübvansiyon vermek için devlet vergi alacaktır. Bu vergi ile belirli sosyal grupların geliri azalacak, buna karşılık sübvansiyone edilen ürünün tüketicileri malı daha ucuza satın alacaklardır. Bu bir transferden başka bir şey değildir. Aynı şey marjinal maliyetle fiyatlanan ve zararı bütçeden karşılanan kamu ekonomik kuruluşları ürünleri için de söylenebilir. Bu zarar karşılığı alınan vergiler, kamu ekonomik kuruluşu ürününün tüketicilerine transfer ediliyor denilebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamu haramalarındaki temel ayırımı görmüş bulunuyoruz (90). Şimdi kısaca kamu harcamalarındaki artış problemine değineceğiz.

C. Kamu Harcamalarındaki Artışın Nedenleri

Kamu harcamalarının artışının sebebi, hemen akla geleceği gibi, kamusal faaliyet artışıdır. Kamusal faaliyet artışı harcama artışı ile sonuçlanmaktadır. Bu konuda bir diğer yaklaşım, sıçrama tezi ya da eşik teorisidir. Bu görüşe göre savaş dönemlerinden sonra tekrar savaş öncesi sivil harcma düzeyine dönülmemesi, artışı doğuran temel sebeptir. Ne var ki, ikinci tezin özellikle İngiltere açısından geliştirildiğini belirtelim.

Önce kamusal faaliyet artışını inceleyelim.

I. Kamusal Faaliyet Artışı:

19.yüzyılın tanınmış maliyecilerinden A. Wagner'in ortaya attığı bu görüşe göre (91) kamusal faaliyetler artmaktadır. Zira sosyopolitik dönem içine girilmiştir. Devletin bu dönemdeki görevi gelir ve servet dağılımındaki adaleti temin etmektir.

Kamusal faaliyet artışı mutlak anlamı ile bir şey ifade etmez. Kamusal faaliyetlerin parasal tutarının milli gelir içindeki nisbî payı arttığı takdirde gerçek bir artıştan söz edilebilir. Kamusal faaliyetler acaba niçin artmaktadır?

Bu sebeplerden birincisi kamu kesimi ürünlerine talebin özel kesime oranla nisbî olarak artışıdır. Bir başka deyimle kamu hizmetlerinin gelir esnekliği, özel kesim mallarının gelir esnekliğini geçmektedir. Fertlerin gelirlerinin artması halinde talep ettikleri kamu hizmeti miktarı gelir artış oranlarının üzerinde artmıştır. Fertlerin artık günümüzde daha çok kamu hizmetine ihtiyacı vardır.

Bu sebeplerin ikincisi, kamu hizmetlerinin, verimliliğinin ve talebinin fiyat esnekliğinin özel kesime oranla düşük olmasıdır. Bu bakımdan devlet hizmetlerinin maliyetleri yükselmekte ve bu harcama artışıyla sonuçlanmaktadır. Daha açıkcası, devlet hizmetlerinin maliyeti yükselmekte, ancak bu maliyet ve dolayısıyla, fiyat (vergi) yükselmesi, kamu hizmetleri talebinde fazla bir azalma meydana getirmemektedir. Sonuç olarak kamu kesiminin ekonomi içindeki payı nisbî olarak artmaktadır.

---

(90) Bu konuda geniş bilgi için Bkz. *Nadaroğlu, H.*; op cit. ss. 113-186

(91) *Wagner, Adolph*; Three extracts on Public Financ, *Musgrave, R, Peacock, A.*; op cit. içinde, ss. 1-15., *Goffman, I. J.*; on the Emprical Testing of "Wagner's Law", *Sahni, B.*; op cit. içinde ss. 245-250, *Yaşa Memduh*, Amme Masraflarının Miktar ve Strüktür Değişmelerinin Tahlili, İstanbul 1959, s. [illegible] vd.

T.C.
Marmara Üniversitesi
Kütüphane ve Dökümantasyon
Daire Başkanlığı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Son olarak kamusal maliyet artışı nedenleri arasında nüfus artışı ve beraberinde getirdiği sorunları belirtebiliriz. Nüfus arttıkça fertler birbirlerine daha bağımlı hale gelmektedirler. Daha doğrusu dışsallıklar meydana gelmektedir. Ancak bu dışsallıklar kalabalık sebebiyle olumsuz yöndedir. Böylece sosyal zararlar ortaya çıkmaktadır. Bu zararların giderilmesi görevinin devlete düşmesi kamusal faaliyetleri artırmaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki, yukarıda açıklanan kamusal faaliyet ve dolayısıyla harcama artışı sebepleri, iktisadi niteliktedir. bir başka deyimle harcama artışının genel sebeplerini bulmak ve bunu bir kanun şeklinde ifade etmek arzusudur. Halbuki, kamusal faaliyetlerin yapılmasına siyasal süreç karar verir. Kamusal faaliyete karar vermek bu faaliyetin maliyetinin kamusal finansaman (esas itibariyle vergi) yolu ile finanse edilmesini kararlaştırmaktır. Bu da ilgili dönemde hakim siyasi ve ekonomik felsefeye bağlıdır.

2. Sıçrama Tezi (Displacement, Threshold Effect)

Bu yaklaşıma göre kamu harcamalarındaki artışın sebebi, esas itibariyle savaş sonucu vergilerin artırılmasıdır. Bu vergi artışı nedeniyle savaş sonrası askeri nitelikte olmayan kamu harcamaları tekrar eski düzeyine dönememektedir. Normal zamanlarda kamu harcamaları artışı, bu harcamaların getireceği vergi yüküne bağlıdır. Daha doğrusu kamu malları talebi konusunda da belirtildiği gibi, talebi belirleyen en önemli faktör vergi fiyatıdır. Normal zamanlarda vergiler aşırı olmayan bir ölçüdedir. Halbuki savaş durumunda bu ılımlı sayılabilecek vergi yükü artırılır. Bu vergiler savaş bittikten sonra azaltılamaz. Buna karşılık askeri harcamalar azaldığından, fazla kalan vergiler sivil hizmetlerin finansmanında kullanılır. Bunun sonucu, kamu harcamaları artar. Böylece savaş öncesi düzeyden, savaş sonrası kamu harcamaları düzeyine doğru bir sıçrama olur. Bu tezin destekleyicisi niteliğinde olmak üzere, aynı sebeple hizmetlerin ve vergilerin merkezileştiği ileri sürülmektedir. Buna ölçek (scale) etkisi denir. Hizmetlerin ölçeği büyümektedir.

Sıçrama tezinin İngiltere ile ilgili bir inceleme sonucu ortaya çıktığı özellikle belirtilmelidir (92).

(92) *Peacock, A; Wiseman, J;* The Growth of Public Expenditure in the united Kingdom. George Allen Unwin Ltd., London, 1967, ss. 24-30. Bu tezin *ampirik* testi için Bkz. *Diamond, J;* Econometric Testing of the *"displacement effect"* Finanzarchiv Band 35 Heft 3, 1977. Ayrıca Bkz. *Peacock, A. Wiseman, J.* Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth Public Finanse Quartly 1979 vol. 7 No.1 ss. 3-23

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. Siyasal ve Bürokratik Etkenler

a. Marksist yaklaşıma göre (sınıf mücadelesi teorisi) kamu harcamaları çalışan sınıfın gücünün artışı ile yükselmiştir. Sosyal güvenlik, sosyal konut, eğitim kapitalist bir devlette kısmen sosyalizme ulaşmadır. Öte yandan bu hizmetler kapitalist sistemin kalıcılığı için gereklidir (93). Bu yazara göre devlet kapitalizmin bunalımını yenmek için büyümektedir ve sermayenin yeniden üretimi için gereklidir.

b. Medyan seçmen yaklaşımı Demokrosilerde genellikle seçmenlerin yalnızca vergi öncesi gelirleri farklı olduğu kabul edilirse, kamu harcamaları düzeyinin de seçmenlerin gelirine bağlı olduğu ileri sürülebilir. Kamu mallarının talebi, gelirin (artan) bir fonksiyonu ise, zevklerin değişmediğini varsayarak, talep edilen kamu malları miktarı gelir düzeyine bağlı olarak değişecektir. Ancak dengenin finansman şekline bağlı olduğu da açıktır. Mesela, makdu bir vergi yerine oranlı bir gelir vergisi konulacak olursa, bu finansman yöntemi medyan gelir kişinin üzerindeki vergi yükünü değiştirecek bu da kamu harcamalrının düzeyi konusundaki tercihleri değiştirecektir.

Özetle kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının artışındaki etkenleri ekonomik olanlarla birlikte şöylece özetleyebiliriz.

1) Fert başına gelirlerin artışı. Kamu harcamalarının gelir esnekliği birden büyük olduğu için pay artışı gözlenmektedir.

2) Gelirin yeniden dağılımı sonucu medyan seçmenin gelirinin ortalamanın üzerine çıkması.

3) Medyan seçmenin vergi yükünde görülen azalma. Bunun sebebi, vergi yapısının değişmesinden kaynaklanabilir.

4) Nüfus artışı (daha düşük derecede Bir kamusallık ve artan maliyetlerle birlikte.)

Bütün bu ekonomik faktörlerin belirtilen yönlerde etki yaptığı söylenemez.

Bunların yanısıra, politik, bürokratik faktörler de şöylece özetlenebilir.

---

(93) *O'connor, J.*; The Fiscal Crisis of the State, St. Marti's Press New York 1973
(94) *Atkinson, Anthony., Stiglitz Joseph;* Loctures on Public Economics, Mc Graw Hill, 1987 ss. 325-326

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

5) İmtiyazların gelişmesi ve düşük gelirli grupların artan katılımı.

6) Çıkar grupları faaliyetlerinin artışı (kurum ve örgüt faaliyetlerinin etkinliği)

7) Siyasal partilerin ideolojilerindeki değişme ve mali desteklerin kaynaklarındaki kaymalar.

8) Devlet dairelerinin amaçlarındaki genişleme yönündeki değişme

9) İdari hiyerarşide artan maliyetler

10) Çalışan kesimlere güç aktarımı ve transfer harcamaları artışı

11) Sermayenin kâr birikini için gerekli koşulların sağlanması yönünde devlet yatırımları

Şimdi Türkiye'de kamu harcamaları konusuna geçiyoruz.

D. Türkiye'de Kamu Harcamaları:

1. Kamu Kesiminin Ekonomi İçindeki Nisbi Payı: Türkiye'de kamu kesiminin ekonomi içindeki nisbi payının Cumhuriyetten bu yana gelişimini plan öncesi dönem ve planlı dönem olarak iki dönemde incelemek olanaklıdır. 1923-1962 yıllarını ifade eden plan öncesi dönemde, kamu kesiminin ekonomi içindeki payının ölçülmesinde toplam kamu harcamalarının GSMH içendeki payı ölçüt olarak alınırsa beşer yıllık dönemlere göre trend aşağıdaki biçimde olmuştur (95).

Tablo:3

Yıllar	Toplam Kamu Harcamaları / GSMH
1927-1932	% 17.3
1932-1936	24.9
1937-1941	28.9
1942-1947	19.7
1948-1952	23.2
1958-1957	20.7
1958-1962	19.0

(95) *Önder, İzzettin;* Türkiye'de Kamu Harcamaların Seyri (1927-1967), Istanbul, 1974, ss. 47-48. Bu dönemde toplam kamu harcamaları genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, mahalli idareler ve sosyal transfer harcaması yapan sosyal güvenlik kurumlarının (Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar) harcamalarını kapsamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablodan plan öncesi dönemde, kamu harcamalarının 1937-1941 ve 1948-1952 arasında bir sıçrama gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu sıçramalar, birinci dönemde ikinci dünya savaşı, ikinci dönemde Kore savaşından kaynaklanmaktadır. Birinci sıçrama döneminde ayrıca fiyat artışlarının da önemli ölçüde payı vardır.

Planlı dönemde ise (1963-1989) kamu kesiminin ekonominin toplam kaynakları içindeki (GSMH + Dış Kaynak) payı ise aşağıdaki tablo-da gösterilmiştir.

Tablo: 4

		Kamu Kesimi (Tüketim+Yatırım) / Toplam Kaynaklar
I. Beş Yıllık Plan Dönemi	1963-1967	%19.7
II. " " " "	1968-1972	%21.4
III. " " " "	1973-1977	%22.9
Ara Dönem	1978	%24.7
IV. " "	1979-1983	%23.7
V. " "	1984-1989	%19.5
VI. " "	1990-1994 Tahmin	%18.8

Tabloda' da görüldüğü gibi ilk dört plan döneminde (1978 ara dönemi dahil, kamu payı sürekli yükselmiştir. Dördüncü plan döneminin son iki yılında (1982-1983) başlayan pay azalması, V. plan-da% 19.5'e inmiştir. Altıncı plan döneminde daha da düşeceği planlanmaktadır (96).

Bu artış eğiliminin saptanmasından sonra, kamu harcamalarının artışını belirleyen faktörlerden kısaca söz etmek istiyoruz.

2. Harcama artışını Belirleyen Faktörler (07): Türkiye'de kamu harcamalarının genel eğilimini belirleyen etkenler, Cumhuriyetten bu yana şöylece özetlenebilir: Cumhuriyetin ilk yıllarında, 1929 dünya ekonomik krizinin ortaya çıkardığı olağanüstü koşullar sonucu GSMH ve fiyatlarda önemli düşüşler meydana gelmiş bu da kamu harcamalarına

(96) Veriler için kaynak 1927-1967 yılları arasından *Önder, İzzettin;* op. cit. sonraki yıllar için, bütçe gerekçeleri ve yıllık ekonomik raporlardır.
(97) Kaynaklar; Önder İzzettin; op.cit. Türk Ekonomisinin Elli Yılı, IITIA., 1973, I.II. III. IV. V. VI. Beş Yıllık Planlar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yansımıştır. Ancak yukarıda da belirttiğmiz gibi, söz konusu dönemde sabit fiyatlarla harcamalarda artış olmasının nedenleri, devlet personel aylıklarında yapılan yükseltmeler ve tarıma verilen malî yardımlara bağlanabilir. 1933 yılında ilk sanayi planının yürürlüğe konulması ve kamu yatırımlarının arttırılması, 1933 yılında imzalanan Paris Antlaşması ile Osmanlı İmparatorluğu borçlarının ödenmeye başlaması ve enerji ve ulaştırma alanlarında yapılan kamulaştırmalar, kamu harcamalarının hem cari hem de sabit fiyatlarla artmasınının sebepleridir. İkinci Dünya Savaşı, kamu harcamalarının hem savaş giderleri hem de personel giderlerindeki artış nedeniyle büyük ölçüde arttırmıştır. Savaşa hazır durumda bulunmak için, askerî giderler arttırılmış, bunun yanısıra enflâsyon nedeniyle personel aylıklarına çeşitli kereler zam yapılmak zorunda kalınmıştır.

Savaş sonrası dönemde yapılan 1946 devalüasyonu genel fiyat düzeyini ve en büyük tüketici durumundaki devletin harcamalarını etkilemiştir. Bunun yanısıra 1947 yılından itibaren dış yardım alınmaya başlanması, kamu harcamaları içinde askeri harcamaların payının düşmesine yol açmış, bunun sonucu harcama artışı yavaşlamıştır. 1950 yılından sonraki politika değişikliğinin yanısıra kamu harcamalarını etkileyen başlıca faktörler, Kore savaşı, 1952 yılından başlamak üzere NATO ortak savunma sistemi içine girilmesi, karayolları ve enerji alanındaki alt yapı yatırımları ve 1953-1960 arasında görülen enflâsyonist süreç ile 1958 yılındaki dış borç ödemelerinin tatil edilmesi sonucu ilân edilen *moratoryum* sonucu yapılan devalüasyondur. Bütün bunlar 1953-1960 arası, harcamalardaki cari fiyatlarla artışın büyük ölçülere varmasına neden olmuştur.

Plânlı döneme girilmesinden sonra, kamu kesimi için emredici nitelikteki kalkınma plânlarından öngörülen kamu kesimi tüketim ve yatırım harcamalarının ekonominin genel dengesi ile tutarlı olması zorunlu hale gelmiştir. Bunun yanısıra kabul edilen ilkelere göre harcamalar için kamu yatırımlarına ağırlık verilmesi ve cari harcamalardaki artışların sınırlı tutulması öngörülmüştür. Ne varki 1970 devalüasyonu, 1974 Kıbrıs Harekâtı, 1975 sonrası seri para ayarlamaları, ödemeler dengesi açıkları ve KİT'lerin büyüyen açıkları, cari harcamaların ve özellikle transferlerinin artmasına ve plânlardaki kamu tüketim ve transfer hedeflerinin aşılarak ekonominin genel dengesinin bozulmasına yol açmıştır.

1980 sonrası iktisat politikası değişmeleri ise; kamu harcaması payının gerilemesine yol açmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Harcama artışının belirleyicilerinin bu kısa açıklamasından sonra kamu harcamalarının gelişiminden özlü olarak söz etmek istiyoruz.

3. Harcama Bileşimi (98): Cumhuriyetin ilk yıllarında, kamu harcamaları içinde cari harcamaların, önemli bir payı bulunduğu belirtilebilir (yaklaşık%70). Fonksiyonel olarak da harcamaların büyük çoğunluğunun genel yönetim ve güvenlik konusunda yapıldığı görülmektedir (toplam %75). Bunun dışında mahalli idarelerin kamu harcamaları içindeki payı da %20 dolaylarındadır. 1933-1938 yılları arasında cari harcamaların payında düşüş, borç ödemeleri payında bir artış gözlemlenmektedir. Söz konusu dönemde genel yönetim harcamaları payında azalma olduğu, ayrıca sağlık ve eğitim konusundaki harcama payının arttığı görülmektedir. Öte yandan hizmetlerin merkezileşmesi eğiliminin başlaması sonucu, mahalli idarelerin toplam kamu harcamaları içindeki payı düşmeye başlamıştır (%15).

Savaş döneminde, harcamalar içindeki cari harcama payı yeniden yükselmeye başlamış, yatırımlar küçülmüştü. Fonksiyonel olarak, genel yönetim payı azalmış, güvenlik konusundaki harcamalar artmıştır. Bu konuda savaş ekonomisinin kamu harcamaları bileşimine yaptığı etki açıkça görülmektedir. Savaş döneminde de merkezileşme eğiliminin devam ettiği ve mahalli idare harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payının düştüğü görülmektedir (%9). Savaş sonrasında, güvenlik harcamalarında bir düşüş; eğitim, sağlık ve alt yapıda bir artış meydana gelmiştir. 1950-1960 döneminde cari harcamaların payının sürekli düştüğü, buna karşılık yatırımların, 1955 yılından sonra da transferlerin payının yükseldiği belirtilebilir. Aynı dönemde genel yönetim ve güvenlik harcamalarının nisbi payında bir değişme olmamış buna karşılık eğitim ve alt-yapı harcamaları oldukça yükselmiştir. Bu dönemde yerel idare yatırımlarının imar faaliyetleri nedeniyle artması, bu idarelerin (özellikle belediyeler) harcamalarını arttırmış ve merkezileşme eğilimini tersine çevirmiştir.

Planlı dönemde ise cari yatırım transfer harcamalar payının oldukça istikrarlı bir seyir izlediği aşağıdaki tabloda görülmüktedir.

(98) Kaynaklar için 96 ve 97 numaraları dipnotta yollama yapılan referanslara bakılabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo: 6

Toplam Kamu Harcamalarının Ekonomik Dağılımı

Dönemler		(%) Cari	Yatırım	Transfer
1961		37.5	19.7	42.8
1962		46.7	24.1	29.2
1963-1967	(I. Plan)	43.7	23.1	33.2
1968-1972	(II. Plan)	42.2	19.3	38.5
1973-1977	(III. Plan)	40.1	24.3	35.7
1978		43.1	25.0	31.9
1979-1983	(IV. Plan)	35.0	34.5	30.5
1984-1989	(V. Plan)	35.3	41.1	23.6
1990-1994	(VI. Plan)	27.9	35.4	37.7

Tablodan cari harcama payının kısacası kamu tüketiminin payında plan dönemleri itibariyle bir düşme görülmektedir. Bu tüketimin 1990-1994 VI. Plan döneminde daha da düşeceği planlanmaktadır. Kamu yatırımları en yüksek düzeyine V.Planda ulaşmıştır. En düşük düzey ise ikinci plan dönemidir. VI. Planda transferlerin oldukça yükseleceği tahmin edilmektedir (99).

Fonksiyonel ayırımda genel yönetim harcamalarının payı birinci beş yıllık plan döneminde düşmüş, ikinci plan döneminden itibaren yükselmeye başlamıştır. Eğitim sağlık harcamalarının ortalama paylarının ise ilk iki plan döneminde yüksek daha sonraki plan dönemlerinde düşük olduğu belirtilmelidir.

(99) Bkz. Yıllık Ekonomik Raporlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

DÖRDÜNCÜ KISIM

KAMUSAL FİNANSMAN

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU GELİRİ TÜRLERİ

Birinci kısımda açıkladığımız kamusal faaliyetlerin maliyeti çeşitli yollarla finanse edilebilir. Bu finansman araçlarının başında vergiler gelir. Vergilerin dışında, kamusal faaliyetin türüne ve niteliğine göre devlet fiyat ya da borçlanma yolu ile bu finansmanı yapabilir. Her finansman şeklinin kaynak dağılımı ve gelir bölüşümü yönünden etkileri farklıdır. Dolayısıyla her bir finansman aracının teorik analizini yapmak, mikro ekonomik düzeyde kaynak dağılımı ve gelir dağılımı açısından etkilerini araştırmak anlamına gelir. Önce finansman araçları konusunda kısaca açıklama yapacağız. Daha sonra vergi teorisi üzerinde ayrıntıya gireceğiz.

Finansman araçlarını ikiye ayırıyoruz. Vergiler, vergi dışı gelirler.

A. Vergileme:

Vergiler kamusal faaliyetlerin maliyetinin finansmanına zorunlu katılma paylarıdır. Vergi kavramını açıklarken vergilemeye temel olan yaklaşımları bilmek gerekir. Vergi tanımı, yaklaşımların her birine göre farklılık arzeder. Bu yaklaşımlar iki tanedir. Birincisi istifade (fayda) yaklaşımı, ikincisi ödeme gücü yaklaşımı. Bu yaklaşımlar açıklanınca iktisadi olarak iki adet vergi tanımının ortaya çıktığı görülecektir (100).

1. Fayda Yaklaşımı: Bu yaklaşıma göre her fert kamusal faaliyetlerden elde ettiği marjinal faydaya före vergilenmelidir. Kamusal hizmetlerin optimum üretim düzeyinin belirlenmesinde gördüğümüz gibi bu şekilde bir vergi yükü dağıtımı *Lindahl*'in piyasa çözümünün aynıdır. Bir başka deyimle her mükellefin gönüllü olarak kamusal faaliyetlere yapmak istediği katkı ile, ödeyeceği vergi aynı olacaktır. Görüldüğü gibi fay-

(100) *Musgrave, R.*; The Theory of Public Finance, ss. 61-115.

da yaklaşımında bir genel denge analizi vardır. Zira kamu harcamaları, ya da vergiler biri veri kabul edilerek ayrı ayrı ele alınmamakta, her ikisi birbirine bağlanmaktadır. Ne var ki, bu yaklaşımın uygulamaya intikali oldukça güçtür. Daha önce de belirttiğimiz gibi vergiler elde edilen marjinal faydaya göre alınınca, hiçbir mükellef gerçek tercihlerini açıklamak istemeyeceektir. Üstelik kamusal faaliyetlerin marjinal faydasını ölçmekte güç bir iştir. Son olarak fayda yaklaşımı, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında yardımcı olmakla beraber, gelir dağılımında adalet amacına ters düşer. Zira vergilemede gelir ya da servet gibi bir matrah esas alınmamakta, matrah marjinal fayda olmaktadır.

Bununla beraber fayda yaklaşımından yararlanarak, bazı kamusal faaliyetlerde fayda esasına göre vergileme yapmak mümkündür. Meselâ karayollarından büyük ölçüde fayda sağlayanlar motorlu araçlardır. Dolayısıyla fayda yaklaşımına göre bu yolların maliyetlerinin motorlu araç sürücüleri tarafından karşılanması gerekir. Her sürücünün kara yolunu kullanması, tükettiği benzin ile doğru orantılı olduğuna göre benzin üzerinden alınacak bir vergi ile karayolu hizmetinin maliyeti finanse edilecektir. Meselâ Türkiye'de akaryakıt üzerinden çok çeşitli vergiler alınmakla beraber, devletin bu kaynaktan daha büyük ölçüde gelir elde etmesi mümkündür. Şimdi ödeme gücü yaklaşımına geçiyoruz.

2. Ödeme Gücü Yaklaşımı: Ödeme gücü yaklaşımından tek amaç gelir dağılımında adalettir. Fayda yaklaşımı gibi kaynak dağılımında etkinlik düşünülemez. Bu bakımdan da vergilendirmede kamusal faaliyetlerden sağlanan fayda değil, vergi veren kişinin vergi ödeme gücü (gelir, servet) esas alınmaktadır. Vergi ödeme gücü fazla olan çok vergi vermelidir. Bu şekilde vergi alınabilmesi için vergi adaleti konusunda toplumda görüş birliği olması gerekir. Ödeme gücü yaklaşımı, kısmi denge analizini kullanır. Zira kamusal faaliyetlerin maliyeti veri olarak alınır. Bu maliyetin âdil şekilde nasıl paylaştırılacağı araştırılır. Ödeme gücü yaklaşımı açıklanırken iki kavramın belirtilmesi gerekir. Bunlardan birincisi vergi ödeme gücü, ikincisi, vergi adaletidir.

a. Vergi Ödeme Gücü: Vergi ödeme gücü, iktisadi kaynakları kullanma kapasitesidir. İktisadi kaynakları kullanma kapasitesi arttıkça tüketilen mal ve hizmet adedi dolayısıyla tüketici refahı artar. Dikkat edilirse, varsayım, tüketici refahının maddi tüketim artışı ile artmasıdır. Vergi ödeme gücünün ölçülmesinde üç ölçek kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi gelir, ikincisi servet, üçüncüsü harcamadır. Bunlardan hangisinin seçileceği ve vergi yükünün gelir servet ya da harcamanın değişmesi oranında ne miktar değişeceği, ödeme gücü yaklaşımının çetin sorunlarındandır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

b. Vergi Adaleti: Ödeme gücü yaklaşımının amacı vergi yükü dağılımında adalet sağlayarak gelir bölüşümündeki adalete yaklaşmaktır. Vergi adaleti ikiye ayrılır. Bunlardan birincisi yatay adalet ikincisi dikey adalettir. Yatay adalet, aynı vergi ödeme gücüne (gelir, servet, harcama) sahip olanların aynı miktarda vergi ödemesini anlamına gelir. Dikey adalet, vergi ödeme gücü farklı olanların farklı (bu farklılığın nasıl olacağı bir siyasal değer yargısıdır) vergi ödemesini gerektirir. Bir başka deyimle gelir, servet ya da harcama durumu farklı olanlar toplumca genel kabul gören bir ölçüye göre farklı vergi ödeyeceklerdir.

B. Vergi Dışı Finansman Araçları:

Vergiler iktisadi kaynakları özel kullanımdan kamusal faaliyetlere aktaran cebri ödemelerdir. Vergi ile mükellefler zorunlu olarak, özel mallara yönelik tüketimleri kısar ve bu kaynakları kamusal faaliyetlerin yapılabilmesi için devlete verirler.

Vergileme dışındaki finansman araçlarının başında kaynaklara el koyma gelir.

1. Kaynaklara El Koyma:

Devlet vergi dışı araçlarla da kamusal faaliyetleri gerçekleştire-bilir. Meselâ vergi alacak yerde iktisadi kaynaklara el koyabilir. Bunun en klasik örneği emek faktörüne el konulmasını yansıtan askerlik hizmetidir. Devlet ücretsiz ordu kurarak bu işi yapabilir. Bu davranışın maliyeti askere alınan kişilerin askere alınmamaları halinde üretecekleri özel mal ve hizmetlerin değeri ya da bu kişilerin özel kesimde üretim yapmaları halinde kazanacakları gelirleridir. Kaynak dağılımında etkinlik için devletin askere aldığı kişilere alternatif maliyetlerine (özel kesimdeki üretim değerlerine) eşit ücret vermesi gerekir. Ne var ki, genellikle ya hiç ücret vermez, ya da alternatif maliyetinin altında ücret verir. Devlet Milli Savunma hizmetini vergi ile finanse edecek olsa idi bu vergilerle ücret vererek askerlik yaptıracaktı. Ancak vergileme halinde mükellefiyeti bütün topluma yayılacaktır.

Bu konuda verilecek bir başka örnek, devletin para cezası ile korkutarak ev sahiplerini evlerinin önünü temizlemeye mecbur etmesidir. Zira aksi şekilde devlet, ücret vererek bu çöpleri temizletecektir. Bunun gibi bir çok örnek bulunabilir. Bu örnekler devletin kaynaklara el koyması halinde de kaybolan özel üretim değeri ile ifade edilen bir alternatif maliyet olduğunu göstermektedir. Ancak kaynaklara el koyma halin-

de, kamusal faaliyetlerin gerçek maliyeti gizli kalır. Bu da toplumsal kararların (alternatif maliyetleri iyi bilmediğinden etkin şekilde alınmamasına sebep olur.

Vergi dışı finansman araçlarının ikincisi kamusal fiyatlardır.

2. Kamusal Fiyatlar:

Kamusal fiyatları iki paragrafta inceliyoruz.

a. Yarı Kamusal Hizmetlerin Fiyatlanması:

Olumlu dışsallığı olan yarı kamusal hizmetlerde özel faydayı karşılayan bölümü, hizmetten yararlanana ödettirilebilir. Bir başka deyimle bazı hizmetlerde meselâ yüksek öğrenim, hastanede muayene, trafik ehliyeti alınması, mahkemede özel bir anlaşmazlığın çözülmesi halinde devlet, hizmetin tüketiminden mahrum bırakma özelliği olduğu için bu hizmetlerin bedelini yararlanana ödettirebilir.

Devlet sosyal faydası, özel faydasından büyük olan mallarda malın marjinal özel maliyetini marjinal sosyal maliyeti düzeyine düşürür. Zira dış fayda sebebiyle bu malların marjinal özel maliyeti, marjinal sosyal maliyetinin üstündedir. Dolayısıyla devlet, eğitim kurumları, müzeler, parklar, sosyal konutlar gibi kamusal hizmetleri kendi üzerine alır. Bu hizmetleri kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için marjinal sosyal faydasını (ya da sosyal maliyetini) dikkate alarak fiyatlar. İşte bu sebepten bu fiyata kamusal fiyat denir.

Diğer taraftan marjinal sosyal maliyeti marjinal özel maliyetinin üstünde olan mallarda da üretimi üzerine alırsa ürününün özel kesime bırakılmasına oranla daha yüksek fiyat koyar (meselâ sigara, içki gibi).

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz. Devlet yarı kamusal hizmetleri fiyatlarken fiyatın marjinal sosyal maliyeti yansıtmasını sağlar. Bu bakımdan fiyatlar özel fiyat değil, kamusal fiyattır.

b. Kamu Ekonomik Kuruluşları Fiyatları:

Devlet, birinci kısımda da görüldüğü gibi kaynak dağılımında etkinliğini sağlamak için uzun dönemde, ortalama maliyeti marjinal maliyetin üstünde olan, azalan maliyetli endüstrileri millileştirir ve fiyatlarını kamusal hale getirir. Daha doğrusu fiyatın marjinal sosyal maliyeti yansıtmasını sağlar. Özel kesimin bu faaliyetleri yapması halinde, fiyat marjinal sosyal maliyetin üstünde olacaktır.

Kamu ekonomik kuruluşunun fiyatlarının kamusal olmasının bir başka örneği azami talep zamanlarında (elektrik üreten bir kamu eko-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

nomik kuruluşu için gece) marjinal sosyal maliyetin yükselmesi sebebiyle, bu maliyeti yansıtmasını sağlamaktadır. Ancak azami talep zamanında yüksek fiyat uygulamak kaynak dağılımında etkinliği sağlamasına rağmen, gelir dağılımında adalet amacına ters düşer. Meselâ, bir şehir içi otobüsü işletmesi, yukarıdaki tanımımıza uygun bir kamu ekonomik kuruluşudur. Akşam ve sabah saatlerinde (*rush hours*) otobüslere talep artar. Ve otobüslerin yıpranma ve aşınması, yeni otobüslerin sefere konulması gibi nedenlerle hizmetin sosyal maliyeti artar. Bu durumda bilet ücretlerinin kalabalık saatlerde yüksek olması gerekir Otobüsü kalabalık saatlerde kullananların genellikle işçi, memur olduğu düşünülürse, bu âdil bir çözüm olmaz.

Kamusal fiyatlar konusunu bitirirken son olarak kamusal fiyatlarla, fiyatlama yolu ile arzedilmeleri etkin olmayan hizmetlerde hizmet bedelinin yararlanana ödettirilmesini (*user charges*) ayırmak gerekir. Bazı kamusal faaliyetlerde (özellikle karayolları) tüketimden mahrum bırakmak mümkün olmasına rağmen çok pahalıdır. Bunun yerine devletin dolaylı olarak hizmetin maliyetini hizmetten yararlanana ödettirmesi mümkündür (Otomobillerin park ücreti, ruhsat harcı alarak).

Son olarak kamusal finansman araçlarından borçlanma konusuna kısaca değinelim.

3. Borçlanma:

Kamusal faaliyetlerin maliyeti ile vergi ve kamusal fiyat gelirlerinin toplamı arasında fark olursa (101) devlet borçlanarak aradaki farkı karşılar. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, devletin borçlanması için yalnızca bu malî (para bulma) neden, bir temel olamaz (102). Devlet özellikle iktisadi istikrar amacı için (toplam arz, toplam talep dengesi) için borçlanma yolunu tercih edebilir. Bir başka deyimle devlet yalnızca kaynak dağılımında etkinlik ve gelir dağılımında adalet amaçlarına ulaşmak için faaliyet yapmadığından, iktisadi istikrarın sağlanması için borçlanma daha uygun bir finansman aracı olabilir. Devlet borç alarak bu borç geliri ile toplam harcamaları ve milli gelir düzeyini yükseltebilir. Gelişmiş ülkelerde yüksek gelirli kişiler genellikle tasarruflarını spekülasyon amacı ile atıl fonlar halinde tutabilirler. Devlet bu fonları borç olarak alarak toplam talep yetersizliğini giderebilir.

(101) Devletin, para ve vergi cezaları para basma vd. gibi diğer finansman araçlarını hesaba katmıyoruz.
(102) Borçlanma konusunda ayrıntılı açıklama için Bkz. Kamu Borçlanması bölümü.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bunun yanında devlet borçlanma yolunu, iktisadi büyüme ve gelişme amacı ile de tercih edebilir. Az gelişmiş ülkelerde devlet özel yatırımlarda kullanılmayan fonları cebri borçlanma ile kamu yatırımlarına aktararak, iktisadi gelişme amacına hizmet edebilir. Ya da gelişmiş ülkelerde olduğu gibi borçlanma ile toplam talep artışı ile toplam arz artışını uzun dönemde dengeleyebilir.

Bu açıklamalar borçlanmanın kaynak dağılımı ya da gelir dağılımı üzerinde etkisi olmadığı anlamına gelmemelidir. Özellikle enflasyonist sonuç doğuran bir borçlanma halinde nisbî fiyat yapısı değişerek kaynak dağılımında etkinlik düşük gelirlerin zarar görmesi ile gelir dağılımında adalet amaçları zarar görmüş olur.

Sonuç olarak, devlet borçlanmasının malî amaç dışında (bütçe dengesi) temel ekonomik gerekçesinin makro ekonomik amaçlar iktisadi istikrar ve iktisadi gelişme olduğunu ancak bunun mikro ekonomik (kaynak dağılımı ve gelir dağılımı ile ilgili) sonuçları olduğu belirtilebilir.

Şimdi vergilemenin mikro ekonomik etkilerini açıklamaya başlıyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ BÖLÜM

II. VERGİLEMENİN ETKİLERİ

A. Genel Açıklama:

Vergi teorisi, vergilemenin kitabın başında belirttiğimiz amaçlar konusundaki etkilerinin analizi (çeşitli varsayımlarla ne gibi etkilerin olacağı) anlamına gelir. Vergilemenin kaynak dağılımında etkinlik ve gelir dağılımında adalet amaçları yönünden etkilerinin araştırılması vergi teorisinin mikro - ekonomik yönü, istikrar ve büyüme yönünden etkilerinin ortaya konulması ise makro ekonomik yönüdür. Biz burada mikro ekonomik yönünü inceleyeceğiz. Her vergi türü değerlendirilirken belirtilen amaçlara göre değerlendirme yapmak gerekir. Kısaca iyi ya da kötü demek iktisadi bakımdan uygun olmaz. Her verginin gerek kaynak dağılımı, gerek gelir dağılımı yönünden iyi ya da kötü yönleri vardır. Bu yönlerin değerlendirmede hesaba katılması zorunludur. Burada hemen şunu belirtmek gerekir. Gelir dağılımı yönünden bir verginin âdil, ya da gayri âdil olduğu konusunda karar verebilmek için verginin gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin ne olacağını, meselâ, vergi alındıktan sonraki fiyat ve gelirleri analiz ederek ortaya koymak gerekir.

Özet olarak şöyle açıklama yapabiliriz. Vergileme kaynak dağılımı ve gelir dağılımını etkilemektedir. Kaynak dağılımı üzerindeki etki, birinci bölümde açıklanan pareto dengesi üzerindeki etkidir. Meselâ gelir vergisi, çalışma ile boş zaman arasındaki tercihleri özel tüketim vergileri, vergilenen malların fiyatını yükselterek tüketicinin vergilenen mallarla, vergisiz mallar arasındaki tercihlerini etkiler. Bu olumsuz etkilere *sapma (distorsion)* adı verilir. Bu sapmalar sonucu *etkinlik kaybı (efficiency loss)* ya da *fazla yük (excess burden)* ortaya çıkar. Hiçbir etkinlik kaybına yol açmayan vergilere tarafsız vergi denilir.

Vergiler gelir dağılımını da değiştirir. Bir verginin gelir dağılımı üzerindeki etkisini bilmek için vergiyi gerçek olarak kimin ödediğini bilmek gerekir. Bir başka deyimle vergi yansıması teorisi vergilerin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini ortaya koyar. Verginin kime yansıdığı bilinmelidir ki, sonuçta gelir dağılımının ne şekilde değiştiği belirlenebilsin. Ne var ki sadece verginin kimin tarafından ödendiğini bilmek yetişmez. Gelir dağılımı üzerindeki etkiyi tam belirleyebilmek için bu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

vergilerin kullanıldığı kamu harcamalarının kimlere yarar sağladığını da bilmek gerekir. Zira vergiler mutlaka bir amaçla kullanılacaktır. Dolayısıyla çeşitli vergi - harcama paketlerinin (bütçelerinin) gelirin yeniden dağılımı konusundaki başarısını ayrı ayrı değerlendirmek gerekir. Dolayısıyla vergilerin gelir dağılımı üzerindeki etkisini araştırmak için *yansıma analizi* yapılmalıdır (103).

Şimdi sırasıyla vergilemenin kaynak dağılımı ve gelir dağılımı ile ilgili yönlerini ayrıntılı şekilde ortaya koymaya çalışalım.

B. Kaynak Dağılımında Etkinlik ve Vergileme:

1. Giriş:

İktisadi kıymetler üzerinden alınan vergiler, üretici ve tüketicilerin rasyonel davranışlarını değiştirir. Bir başka deyimle üretici ve tüketiciler vergi yükünü azaltmak ya da tamamen ortadan kaldırmak için denge düzeylerini, üreticiler faktör bileşimini, tüketiciler mal bileşimini, değiştirirler. Böylece kaynak dağılımı pareto optimumundan uzaklaşmış olur. Vergileme sonucu bir etkinlik kaybı olursa ve bu vergi gelirlerinin kullanıldığı kamu harcamalarının meydana getirdiği etkinlik kazancını (kaynak dağılımının iyileştirilmesi) aşıyorsa, o takdirde devletin vergi alıp, bunları kamu harcamalarında kullanması, kaynak dağılımı yönünden uygun değildir. Ama belki, gelir dağılımı yönünden uygundur. Ne var ki, piyasa ekonomisinde kamusal faaliyetlerin amacı piyasa ekonomisinin fiyat mekanizmasının başarısızlığını gidermektedir. Dolayısıyla bir taraftan piyasa ekonomisinin etkinliğini giderici faaliyet yapacağım derken devletin diğer taraftan aldığı vergilerle etkinliği bozması temel mantığa aykırıdır.

Sonuç olarak vergilerin ürün ve faktör fiyatları (piyasa denge fiyatları) ve denge üretim düzeyi üzerinde yaptığı etkiye verginin *kaynak dağılımı etkisi (allocative effect)* adı verilir. Bu etkiye aynı zamanda *ikâme* ya da *beyan etkisi* adı verilir. Kaynak dağılımı etkisi olmayan vergiye tarafsız vergi denir. Şimdi bunu görelim.

2. Tarafsız Vergi:

Basit bir tanımla iktisadi kararları olumsuz yönde etkilemeyen vergiye tarafsız vergi denir. Tarafsız vergi, kaynak dağılımında etkinliğe

(103) Vergilerin kaynak ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri konusunda, şu eserlere bakılabilir. *Bulutoğlu, Kenan;* Vergi Politikası, İstanbul, 1962 ve *Büyükerşen, Yılmaz;* Vergi Tesirlerinin Mikroiktisat Analizi, Eskişehir, 1972 ve *Schmölders, G.;* Genel Vergi Teorisi, Çev. *Turhan Salih;* İst. 1976, ss. 147-237.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ulaşmayı önlemeyen vergidir. Bir başka deyimle, bu verginin ortaya çıkardığı bir etkinlik kaybı yoktur. Yalnızca gelir dağılımını etkileyebilir.

Tarafsız verginin en klasik örneği baş vergisidir. Bu vergi kişinin fizik varlığı üzerinden alındığından fertler iktisadi davranışlarını değiştirerek ödedikleri vergide bir farklılık meydana getiremezler. Bir başka tarafsız vergi örneği, ikame malı olmayan malların tüketimi üzerinden alınan vergilerdir. Daha doğrusu talep fiyat esnekliği sıfır olan mallardan alınan vergiler, tarafsız vergilerdir. Aynı şekilde arz miktarı sabit olan mallar üzerinden alınan vergiler de tarafsızdır. Daha açık bir ifade ile arzın fiyat esnekliği sıfır olan mallardan alınan vergilerde, denge üretimi düzeyi değişterek vergi yükü değiştirilemez. Tarafsız vergiye uygulamada rastlamak biraz güçtür. Üretici ve tüketiciler belirli bir ölçüde dahi olsa, iktisadi davranışlarını değiştirerek, ödeyecekleri vergi miktarını ayarlayabilirler. Baş vergileri adil olmadığı için uygulamadan kalkmıştır. Tam esneksiz arz ve talebi olan mallara da pek rastlanmamaktadır. Üstelik tek bir vergi de değil çok çeşitli vergiler alınmaktadır. Sonuç olarak günümüzde vergi yapısı tarafsız değildir. Böylece vergilerin çoğu etkinlik kaybına yol açmaktadır. Peki etkinlikkaybı ne demektir. Şimdi bunu açıklayalım.

3. Etkinlik Kaybı ve Ölçülmesi:

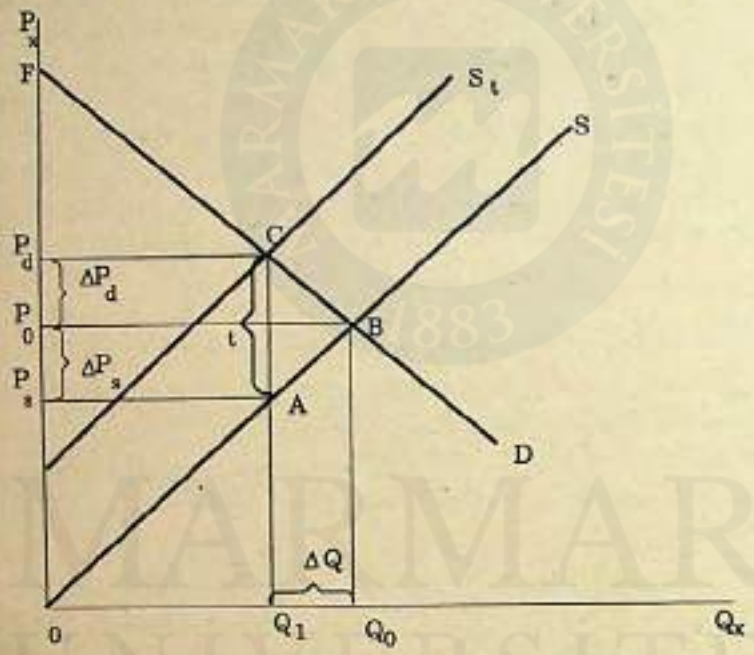
Belirli bir verginin etkisinin ölçülmesi için genellikle kısmî denge analizi kullanılır. Bir başka deyimle belirli bir konudan alınan verginin diğer malların ya da faktörlerin piyasası üzerindeki etkisi ile diğer piyasaların vergi alınan malın piyasası üzerindeki etkisi dikkate alınmaz.

Örnek olarak alınan vergi belirli bir malın tüketimi üzerinden alınan bir özel tüketim vergisi (*excise*) dir. Tam rekabet içinde olduğumuzu düşünelim. (X) malı (bu malı bir üretim faktörü mesela emek olarak da düşünebiliriz), üzerinden bir vergi alınmaktadır. Aşağıdaki şekli inceleyelim. Vergi alınmadan önceki denge üretim düzeyi, talep (D) ile, arz (S) eğrilerinin kesiştiği noktadaki Q_0 üretim düzeyidir. Q_0 miktarında üretim piyasada P_0 fiyatına satılmaktadır. Mal üzerine vergi konulunca malın marjinal maliyeti artar. Dolayısıyla arz eğrisi sola yukarı ka-yar ve (S_t) şeklini alır. Yeni arz talep kesişme noktası (C), yeni üretim düzeyi (Q_1) dir. Denge fiyatı (P0) dan Pd ye yükselmiştir. Tüketiciler şimdi Pd fiyatını ödemektedirler. Ne var ki, malın üreticisi, bu fiyatın tamamını tahsil edememektedir. Bu fiyattan (t) kadar vergiyi düşüp devlete ödemek zorundadır. Bir başka deyimle üreticinin eline geçen (Pd - t) dir. Şekilde de görüldüğü gibi verginin alınması ile, malın marjinal

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

maliyeti (t) vergi kadar artmıştır. Bu verginin, tüketicilerin ödediği fiyattaki artış (ΔP_d) kadar kısmı tüketiciler, üretici fiyatındaki azalmayı temsil eden (ΔP_s) kadar kısmı üreticiler tarafından ödenmiştir. Devletin aldığı vergi Pd Ps AC alanı kadardır.

Acaba bu durumda *etkinlik kaybı* nedir. Birincisi, malın tüketim miktarı düşmüştür. (ΔQ) Bu, tüketiciler yönünden refah (etkinlik) kaybını göstermektedir. Ne var ki devlet aldığı vergileri kamu hizmetlerinin üretiminde kullanılacaktır. Bir başka deyimle üretim azalması sonucu bazı üretim kaynakları serbest kalmıştır. Bu bakımdan *Net Etkinlik Kaybı = Vergi Sebebiyle Tüketimde Azalma- Verginin Kullanıldığı Devlet Hizmetlerinin Değeri.*



Şekil 19

Bu net kaybı şekilde şöyle gösterebiliriz. Vergi sebebiyle tüketimdeki azalma Q_1CBQ_0 alanıdır. Devlet hizmetlerinde kullanılabilecek üretim faktörü değeri ise Q_1ABQ_0 alanı ile gösterilecektir. Sonuç olarak net etkinlik kaybı *ABC* üçgenidir. Şekilde dikkat edilirse talep eğrisi ya da arz eğirisi esneksizleştikçe ABC alanı büyür. Bu bakımdan bir verginin doğurduğu etkinlik kaybı arz ve talebin fiyat esnekliklerine bağlıdır. Arz ve talep esnekliği azaldıkça etkinlik kaybı da artar. Zira esneksizlik halinde üretici ve tüketiciler davranışlarını değiştiremez.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. Arz Yönlü İktisat ve Kaynak Dağılımı

Daha önceki bölümde görüldüğü gibi vergileme etkin kaynak dağılımını bozarak, etkinlik kaybına yol açabilir. 1980'lerde ortaya çıkan arz yönlü iktisat görüşü de klâsik ve neo-klâsik iktisat teorisi temellidir. Bu görüşün vurguladığı nokta, etkinlik kaybının özellikle arz yönünde olduğu ve vergilemenin rasyonel üretici kararlarının (üretici fiyatlarının ve faktör fiyatlarının belirlenmesini) ve verimliliğini daha olumsuz şekilde etkileyebileceğidir. Bu görüşe arz yönlü negatif ikame etkisi ya da etkinlik kaybı da denilebilir. Vergilemede belirttiğimiz rasyonel üretici ve faktör sahipleri kararlarını olumsuz yönde neler etkileyebilir? Bunların başında seçilen vergi konusu gelir. İkinci olarak üretici ve faktör arz edenlere ilişkin vergileme kural ve usulleri, üçüncüsü nominal vergi oranlarının yüksekliği ve vergi tarifesindeki artan oranlılık derecesi son olarak da enflasyon, vergi konusu ve vergi yükümlülükleri arasındaki ilişkileri etki yapar (104).

Son yıllarda kamu maliyesi alanında genişçe yer alan **optimal vergileme** konusu da aynı çıkış noktalarından hareket etmektedir (105).

Özetle vergilemenin arz yönlü iktisatla ilişkisi, mal ve faktör piyasalarının etkin işleyişi ve optimal olabilmesi için, gerekli koşullar yönündedir. Kaynak dağılımında etkinlik temel amaçtır. Verginin diğer fonksiyonları (geliri yeniden dağıtmak, istikrar) bunun arkasından gelmelidir. Etkinlik kayıpları ve sapmalar önlenmelidir. Şimdi klâsik tarafsız vergi yaklaşımı dışında, vergileme yönünde neler yapılabileceğini ve bu değişiklik önerilerinin etkinliğini tartışalım.

Vergi Oranlarının Düşürülmesi: Günümüzdeki arz yönlü iktisadın üretici ve faktör arzedenlerin kararlarını olumsuz yönde etkilediği varsayılan başlıca vergi unsuru, yüksek vergi oranlarıdır. Bir başka deyimle 1970'lerin ortalarından beri yeniden ihya edilerek savunulan arz yönlü iktisat görüşü, vergileme yönünden başta belirtilen bütün vergileme ile ilgili unsurları tartışmamakta ve içermemektedir. (vergi konusu, seçimi kuralları gibi). **Popüler olan bu görüş yalnızca, yüksek vergi oranlarının üzerinde durmaktadır.** Acaba bunun sebebi nedir ve neye karşı bir tepkidir?

---

(104) Smith, Say, Mill, Marshall, Pigou ve Ramsey gibi klasik ve neo-klasik iktisatçıların, 1980'lerdeki popülaritesinden çok önce, bu görüşün temellerini verdigi ve kendilerinin bizatihi arz yönlü iktisatçı oldukları belirtilmelidir. Bu konuda ayrı dipnot vermedikçe Bkz. *Gandhi, Ved* Supply Side Tax Policy, IMF, 1987 s.6 vd.

(105) Optimal vergileme konusunda bkz. ss. 128-130.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu yeni görüş genel kabul görmüş vergi adaleti ve artan oranlılığa bir tepkidir. Adalet kaygıları ve artan oranlılık (özellikle enflasyonist dönemlerde ayarlanmadığında ağırlaşan) nisbi fiyat yapısını bozmakta, üretim şevkini kırmakta ve sonuçta **gelişmiş ülkelerde** büyüme hızını düşürmektedir. Dolayısıyla yüksek marjinal vergi oranlarında yapılacak indirim vergi gelirlerini artıracak, tasarruf düzeyini yükseltecek ve enflasyon oranının düşürülmesine yardımcı olacaktır. Vergi oranlarındaki indirimin vergiden kaçınmayı ve vergi kaçakçılığını azaltacağı da savunulmaktadır. Ayrıca vergi oranlarındaki indirim optimum **vergi hasılatı** yönünden büyük önem taşımaktadır.

Vergi oranı, vergi hasılatı ilişkisi, **Laffer eğrisi** temeline dayalıdır. Laffer'e göre vergi gelirleri, vergi oranları yükselirken önce artar buna **normal** dönem denir. Bu yükselme sonucu ikinci aşamada Laffer tepesi denilen en yüksek vergi gelir düzeyine ulaşılır. Vergi oranları bu optimum noktayı aşacak olursa, (yasak bölgeye geçecek olursa) düşmeye başlar. O yüzden de popüler arz yönlü iktisatçılar vergi indiriminin vergi gelirlerini artıracağını savunmaktadırlar. Ortalama vergi oranının belirlenmesinde en üst marjinal gelir vergi oranı büyük önem taşımaktadır.

Vergi oranı indiriminin büyüme hızı üzerinde etkili olabilmesi emek arzı, tasarruf, yatırım ve vergiden kaçınma ve kaçakçılık oranlarının, vergi oranlarındaki değişmeye karşı esneklik derecesine bağlıdır. Az gelişmiş ülkelerde bu esneklik ve korelasyonun olmadığı belirtilmektedir.

Şimdi vergilemenin gelir dağılımı üzerindeki etkisine geçiyoruz.

C. Gelir Dağılımında Adalet ve Vergileme:

1. Giriş:

Kamusal faaliyetlerin karşılığı vergilerle finanse edilirken özel kesim içindeki reel gelir dağılımında değişme meydana gelir. Tüketicilerin vergi sebebiyle kullanılabilir gelirleri azalabilir. Bunun sonucu özel mal tüketimine ayıracakları tutarları (bütçeleri) azalır. Buna vergilemenin gelir etkisi denir. Ancak *reel* gelir dağılımı üzerindeki gerçek etkiyi bulabilmek için devletin bu vergilerle yaptığı hizmetlerin fertlerin reel gelirinde meydana getirdiği artışları da hesaba katmak gerekir.

Vergiler genellikle kanuni mükellefleri tarafından ödenmezler. Vergileri kanunen zorunlu oldukları için ödeyen mükellefler bunları fiyat mekanizması yolu ile başkalarına devrederler, ya da yansıtırlar. Bu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yansıma nedeniyle vergiyi asıl ödeyen kişilerle kanunen yükümlüler farklı olur. Dolayısıyla bir verginin gelir dağılımı üzerindeki etkisini kesin olarak belirleyebilmek için verginin kimin *reel kullanılabilir gelirini* azalttığını tesbit etmek gerekir. İşte bu nedenle gelir dağılımı ve vergileme konusunda önce yansıma teorisini açıklayacağız.

2. Yansıma:

a. Kavram

Yansıma (106) tanım olarak, vergi yükünün kısmen ya da tamamen verginin kanuni mükellefi tarafından başka kişilere aktarılmasıdır. Aktarılan bu vergi yükü sonunda belirli bir kişi ya da grup üzerinde kalır. Bir başka deyimle vergi, son olarak üzerlerine alan ya da gelir yahut servetinden ödeyenler üzerinde yerleşir.

Vergi kanuni mükellefi tarafından başkalarına devredilemezse kanuni mükellefi üzerinde yerleşmiş olur. Vergi yerleşmesinin kanuni mükellef üzerinde olması halinde vergilemenin gelir dağılımı üzerinde etkisi kolayca ölçülebilir. Zor olan kanuni yerleşme (verginin gerçek mükelleffierinin kanuni mükellef olması hali) ile iktisadi yerleşme (vergiyi asıl ödeyenlerle kanuni mükelleffierin farklı olması) nin aynı olmaması halidir. Bu durumda verginin gelir dağılımı açısından etkisini bulabilmek için verginin kimin üzerinde yerleştiğini bilmek gerekir.

Sonuç olarak vergi yansımasında bir vergi, vergili malın tüketicilerine (ya da alıcılarına) doğru aktarılıyorsa yansıma ileriye doğrudur. Vergilenen malın ya da faaliyetlerin üreticileri vergiyi üretimde kullandıkları faktör sahiplerine doğru yansıtırlarsa yansıma geriye doğrudur (107).

Bu ayırıma rağmen en önemli yansıma ayırımı, *mutlak yansıma diferansiyel yansıma* ayırımıdır. Mutlak yansıma belirli bir vergideki artışın, gelir dağılımı üzerinde meydana getirdiği etkidir. Bu yansıma şeklinde kamu harcamaları sabit kabul edilirse bir vergideki artışın makro etkileri (toplam talepte azalma, işsizlik gibi) meydana gelir. Bu makro etkilerin de gelir dağılımı üzerinde etkisi olur. Bu nedenle bu yansıma şeklinde sadece verginin gelir dağılımında meydana getirdiği değişme ile makro etkilerin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini ayırmak güçtür.

---

(106) Yansıma konusunda Bkz. *Prest, A.R.;* Public in Theory and Practice, Weidenfeld and Nicholson, London, s. 121 vd., *Shoup, Carl;* Vergilerin Etkileri, *Baurel Ö.; Tezel, A.;* op. cit. içinde ss.

(107) *Sayar Nihat S.*, Kamu Maliyesi Cilt I, Beşinci Baskı, Istanbul 1975, ss. 150-152.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Diferansiyel vergi yansıması kamu harcamaları sabit farzedildiğinde belirli bir vergi (meselâ gelir vergisi) ile bir diğer vergi (meselâ katma değer vergisi) ile değiştirilmesi halinde gelir dağılımında meydana gelen değişmeyi gösterir.

Dikkat edilirse reel olarak aynı hasılatı sağlayan iki vergiyi değiştiriyoruz. Bu durumda makro etkiler (bütçe açığı ya da fazlası sebebiyle) yoktur. Dolayısıyla gelir dağılımı üzerindeki etki yalnızca belirli bir verginin bir diğeri ile ikâme edilmesinden doğmuştur. Meselâ, bir ülkede kamu harcamalarının 1 trilyon TL olduğunu ve bunun 1 trilyonluk gelir vergisi hasılatı ile finanse edildiğini düşünelim. Şimdi gelir vergisi yerine aynı miktar kurumlar vergisi aldığımızı düşünelim. Bu durumda bütçe denkliği bozulmamış (kamu harcamaları = vergiler) yalnızca gelir dağılımı değişmiştir. Gelir vergisi mükellefleri vergi ödememeğe başlamış kurumlar vergisi mükelleflerin gelirleri azalmıştır.

Diferansiyel vergi yansıması kavramı mutlak vergi yansımasından daha kullanışlı olmasına rağmen vergilerin ikâme sonucu kamu harcamalarının (hizmetlerinin) bileşiminde değişiklik olacağını hesaba katmamaktadır. Zira vergiler ve vergilerin mükellefleri değiştikçe kamu hizmetleri talebinin bileşimi ve dolayısıyla kamu harcamaları bileşimi de değişir.

Son olarak, yansımanın yalnızca vergi yansıması olarak düşünülmemesi kamu harcamalarının da yansıması olduğunu tekrarlayalım. Belirli bir kamu harcamasındaki değişme, (artış ya da azalış) sonucu, gelir dağılımında meydana gelen değişmeye harcama yansıması, alternatatif kamu harcamalarının birbiriyle ikâmesi sonucu gelir dağılımındaki değişmeye de diferansiyel harcama yansıması adı verilir. Harcama ve vergilerin gelir dağılımı üzerindeki ortak etkisine *bütçe yansıması* denir. Kamu harcamalarındaki (örneğin 1 milyar TL) artışın eşit miktarda vergi ile finanse edildiğini düşünelim, bunun gelir dağılımı üzerindeki etkisine *denk bütçe yansıması* denilmektedir.

c. Yansımayı belirleyen Faktörler (108):

Yansımayı kısa dönemde belirleyen faktörler iki tanedir. Bunlardan birincisi piyasa yapısı, ikincisi arz ve talep esnekliklerdir. Uzun dönemde teknolojik faktörler de arz üzerinde etkili olur. Şimdi çeşitli piyasa yapılarında yansımayı inceliyelim.

---

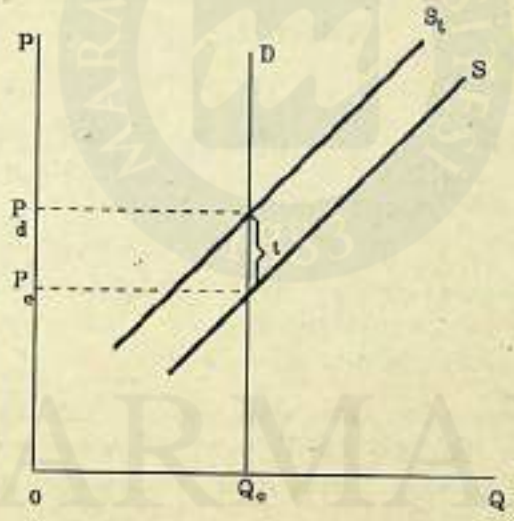
(108) *Anderson, William, H.;* Financing Modern Government, Houghton, Mifflin Comp. Boston, 1973, s. 107 vd. Bu bölümdeki grafiklerin kaynağı *Hyman, D.;* op. cit.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Tam Rekabette Yansıma:

Tam rekabet halinde belirli bir ürün üzerinden alınan vergi, yukarıda, kaynak dağılımı etkisi konusunda şekilde gösterildiği gibi kısmen tüketiciler tarafından yüklenilir. Ancak üretimdeki azalma, faktör talebini de azaltacağından verginin üretici üzerinde kalan kısmının geriye (üretim faktörlerine) doğru yansıyacağı söylenebilir.

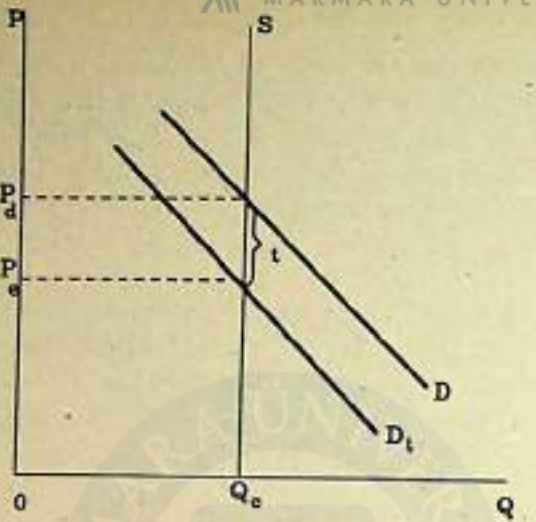
Kısa Dönem: Arz ve talep esnekliklerinin verginin yansımasında büyük rolü vardır. Talep esnekliği düşük oldukça verginin ileriye (tüketicilere) yansıması kolaylaşır. Talep eğrisi dik oldukça üretici (satıcı) tarafından ödenen vergi azalır. Tam esneksiz talep halinde ise sıfır olur. Aşağıdaki şekli inceleyelim.



Şekil: 20

Talep tam esneksiz olduğundan, vergi sebebiyle fiyattaki artışı tamamiyle tüketci ödemiştir. Pd vergi sonrası fiyatı, Pe vergi öncesi fiyatı, St vergi sonrası, S vergi öncesi arz eğrilerini göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Şekil : 21

Bu durumun tam tersini,arzın kısa dönemde tam esneksiz olduğunu düşünelim. Bu durumda da gene denge üretim düzeyi değişmeyecek ve bütün vergiyi üreticiler ödeyecektir. Bu durum şekil 21'de gösterilmektedir

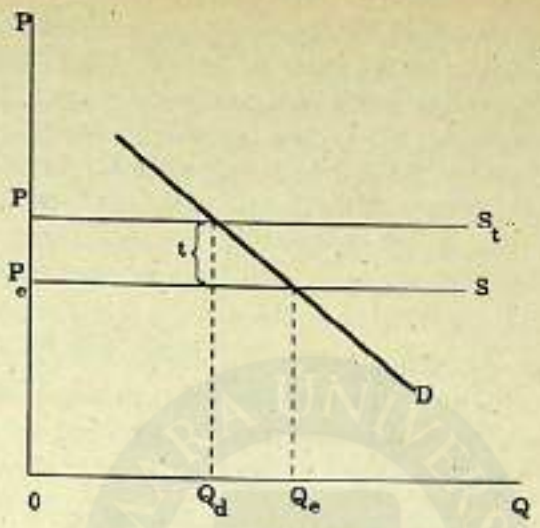
Vergi sebebiyle her fiyatta talep edilen miktarlar ve dolayısıyla talep eğrisi aşağı kaymış (D) (Dt) olmuştur. Vergi öncesi fiyat, vergi sonrası fiyat Pt'dir. Bütün vergiyi üreticiler ödemiştir.

Bu anlatılanlar kısa dönem durumudur. Uzun dönemde arzın daha esnek hale geleceği düşünülebilir. Arzın esnek hale gelmesi ile maliyetler uzun dönemde artan, azalan ya da sabit şekilde ortaya çıkarlar. Şimdi bu durumu inceleyelim.

– *Artan Maliyetler* halinde arz eğrisi (uzun dönemde marjinal maliyetler) sağ yukarı doğru eğimli olur. Talep eğrisinin normal esneklikte olması halinde vergi belirli bir ölçüde ileriye (tüketiciye) doğru yansıtabilir. Uzun dönemde arz esnek hale geldikçe verginin büyük bir bölümünün tüketiciler tarafından ödeneceği söylenebilir.

– *Sabit Maliyetler* halinde ise, vergi tümüyle ileriye yansıtılabilir. Bir başka deyimle verginin tümünü, vergili malın alıcıları öder. Aşağıdaki şekli inceleyelim.

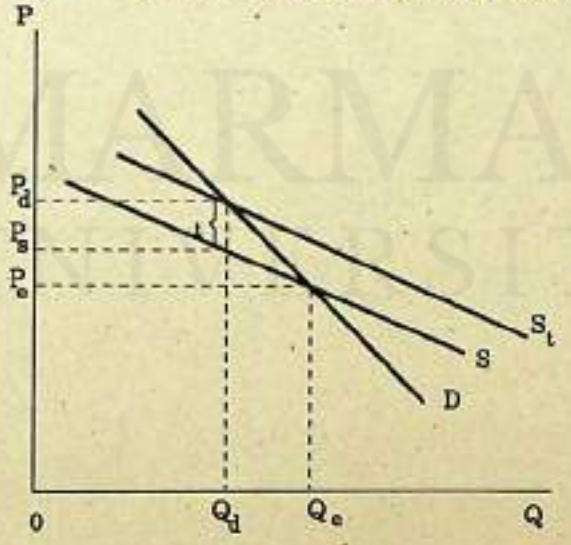
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Şekil: 22

Şekilde sabit maliyetler halinde vergi sebebiyle arz eğrisi St haline gelmektedir. Üretim miktarı Qe'den Qd'ye düşmekte ve verginin tamamını fiyattaki artış sebebiyle tüketiciler ödemektedir.

– Uzun dönemde *azalan maliyetler* halinde, (tabii tekel hali), vergi alınması halinde vergi tamamen tüketicilere devredildikten başka ürünün fiyatı vergi miktarından fazla artar. Şu şekli inceleyelim.



Şekil : 23

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

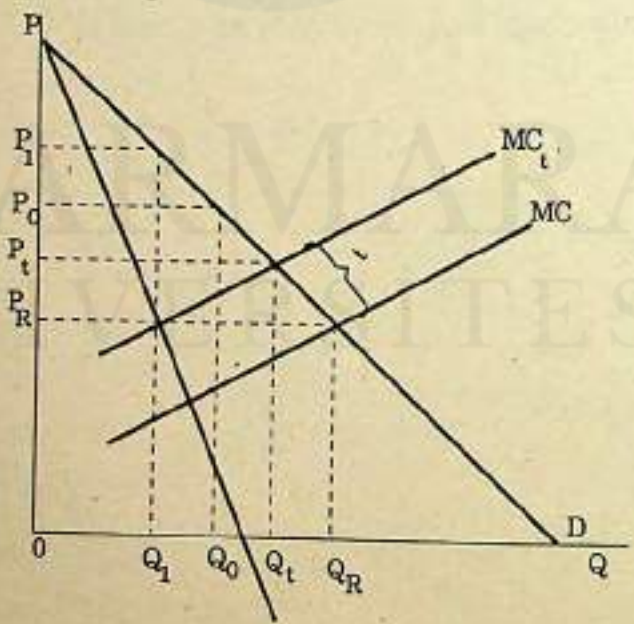
Şekilde arz eğrisinin düşüşü uzun dönem marjinal maliyetlerin düşüşünü göstermektedir. Vergi alınınca fiyat Pe'den Pd'ye çıkmıştır. Halbuki verginin fiyatta meydana getirmesi gereken artış Ps Pd kadardır. Dolayısıyla fiyat, vergi miktarından daha çok artmıştır. Ancak dikkat edilirse bu denge biraz sonra göreceğimiz tekel dengesi değildir. Tekelde üretici D (talep) eğrisi ile S (arz) eğrisinin kesiştiği noktada üretim düzeyini belirleme, talep eğrisinden farklı olan marjinal gelir eğrisi ile marjinal maliyet eğrisinin kesiştiği noktada üretim düzeyini tayin eder.

Dolayısıyla genellikle kamu ekonomik kuruluşu şeklinde olan azalan maliyetli endüstrilerde, ürünlerden özel tüketim vergisi almak (elektrik, su, ulaştırma hizmetleri gibi) fiyatı vergiden çok arttırdığından tüketicilerin aleyhindedir.

Şimdi tekel durumunda vergi yansımasını görelim.

2. Tekel Durumunda Yansıma:

Tekel durumunda da tam rekabette olduğu gibi azalan sabit ve artan maliyetler durumu düşünülebilir. Genel olarak artan maliyet (artan arz eğrisi) olduğu varsayılırsa, tekel halinde yansıma aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi olur.



Şekil :24

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Vergi öncesi marjinal maliyet(MC), eğrisi ile gösterilmektedir. Tekelci üretim düzeyini ve fiyatı ayarlarken marjinal geliri ile marjinal maliyetini eşitleyeceğinden denge noktası MC ile MR'nın kesiştiği yerdir. Bu durumda fiyat P_0, üretim Q_0 'dır. Vergi alınması halinde fiyat P_1'e yükselir. Üretim de Q_1'e düşer. Dikkat edilirse fiyattaki yükselme, vergiden çok azdır. Aynı şekil üzerinde tekel durumu ile tam rekabeti karşılaştırabiliriz. Tam rekabet olsa idi vergi öncesi, fiyat P_R, üretim Q_R olacaktı. Verginin alınması ile fiyat (P_t) ye çıkacak, üretim de (Q_t) ye düşecektir. Görüldüğü gibi, tekel halinde vergi alınması halinde tam rekabet fiyatı, tekel fiyatının altındadır. ($P_t < P_1$)

Sonuç olarak, artan maliyetler halinde tekelcinin ödediği vergiyi yansıtmasının daha güç olduğunu belirtebiliriz. Azalan maliyet halinde tam rekabet durumunda olduğu gibi verginin fiyatı, vergi miktarından fazla arttıracağı söylenebilir. Sabit maliyetler halinde ise vergi gene tamamiyle tüketiciye yansıyacaktır.

Son olarak kısaca tekelci rekabet ve oligopol durumunda ne şekilde yansıma olacağını belirtelim.

3. Tekelci Rekabet ve Oligopolde Yansıma:

Tekelci rekabet ve oligopol durumunda yansımayı belirlemek tam rekabet ve tekelden daha güçtür. Tekelci rekabet halinde arzın farklılaştırılması ile az sayıda firma piyasa talebine hizmet etmek durumunda olduğundan üründen vergi alınması halinde bazı firmalar endüstriyi terketmek zorunda kalır. Bu firmaların endüstriyi terketmesi ile geride kalan firmalara yönelen talep artar. Bu durumda verginin tümüyle yansıması hatta fiyatın vergi miktarından daha fazla artması mümkündür. Bunun gerçekleştirilmesi için talebin esneksiz olması gerekir.

Oligopol'de, bilindiği gibi her firmanın kararı, diğerinin fiyat, üretim ve reklam kararlarına bağlıdır. Dolayısıyla oligopolde kârı maksimize eden fiyat değil, ortalama maliyet fiyatlaması uygulanır. Satıcılar, talebin esneksiz olduğu ve rakiplerinin aynı fiyatlama kuralı ile davranacakları inancında iseler, verginin tamamiyle tüketiciye yansıyacağı söylenebilir.

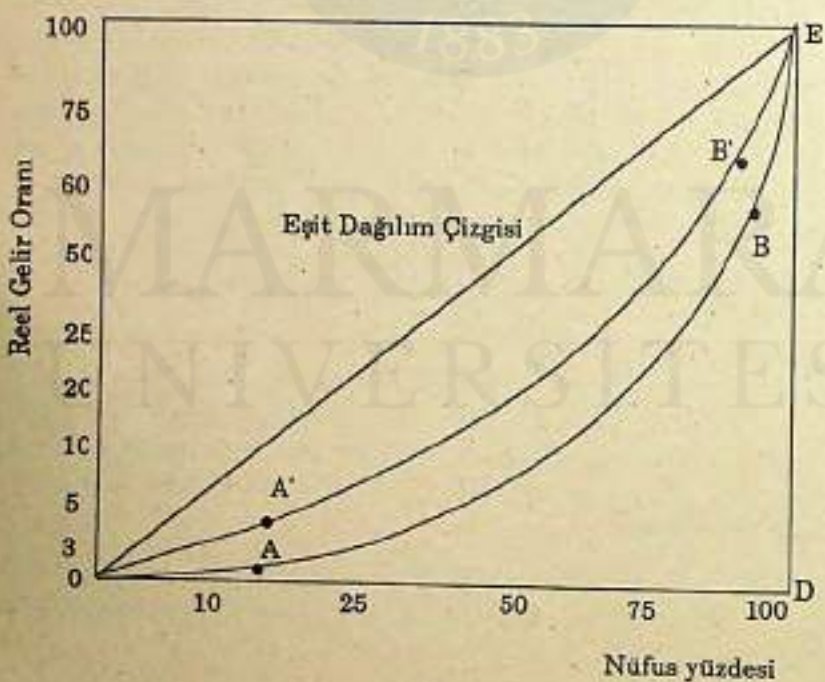
Buraya kadar anlatılanlar, kısmî denge analizi çerçevesinde de yansımayı açıklamakta idi. Şimdi genel denge analizi ile yansımanın nasıl olduğunu belirtelim.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. Genel Denge Analizi:

Yukarıda çeşitli piyasalara göre yansımayı incelerken sadece belirli bir ürünün durumunu düşündük. Halbuki belirli bir maldan vergi alınınca bu verginin etkisi yalnızca vergilenen mal piyasası üzerinde olmaz. Vergi diğer piyasalar üzerinde de etkili olur. Çok çeşitli tüketicilerin gelirleri değişir. Meselâ kömür üzerinden vergi alınması kömürün kullanıldığı sanayi ürünleri üzerinde ve kömürün ikamelerinin fiyat ve üretim düzeyleri üzerinde etki yapar. Bu etkiler tekrar elektrik talebini etkiler. Bu bakımdan bir üründen alınan verginin genel olarak ekonomi üzerindeki etkisini bulabilmek için karşılıklı bağımlılığı olan sektörlerin durumunu incelemek gerekir. Bunu yapabilmek de oldukça güçtür.

Bu analizi kolaylaştırmak ve bir verginin gelir dağılımı üzerindeki etkisini ölçebilmek için genellikle *Lorenz* eğrisi kullanılmaktadır. Bu eğri kapalı bir kutu diyagram şeklindedir. Yatay eksende bir ülkedeki fert sayısı, dikey eksende de reel gelir yüzdesi gösterilmektedir. 45° doğrusu üzerindeki noktalar gelirin eşit dağılımını göstermektedir. Gelirin eşit şekilde dağılımı şu anlama gelir. Bir ülkedeki nüfusun, örneğin % 10'unun gelirin % 10'unu, nüfusun % 50'si gelirin % 50'sini elde etmektedir. Eşit olmayan bir dağılım halinde nüfus yüzdeleri ile gelir yüzdeleri eşit olmaz.



Şekil : 25

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ne var ki gerçek hayatta ki dağılım adil olmayan şekildedir. Meselâ AB gibi. Bir vergide artış yapıldığını (daha doğrusu difaransiyel yansımada olduğu gibi bir vergi ile diğerinin ikâme edildiğini) düşünelim. Bunun sonucu olarak çeşitli ürün fiyatları, faktör fiyatları ve tüketicilerin gelirleri değişecek, bazı kişilerin gelirleri artacak, bazılarının ki azalacaktır. Bu durumda yeni Lorenz eğrisinin kesikli eğri şeklini aldığını düşünelim. Vergi yansıması şu durumu ortaya çıkarmıştır. Vergiden önceki dağılım şekilinde kesiksiz eğride nüfusun ilk % 20'si, A noktasında gelirin % 5'ini alırken, A' durumunda ilk % 10'unu alır duruma gelmiştir. Son % 20'si, B noktasında % 40 pay alırken % 30'a düşmüştür. Dolayısıyla bu vergi yansıması gelirin zenginden fakire doğru dağılımını sağlamıştır. Bu bakımdan artan oranlı (progresif) veya olumludur.

Bir verginin gelir dağılımını olumlu (progresif) şekilde mi, yoksa olumsuz şekilde mi etkilediği Lorenz eğrisinin altındaki alana göre belirlenebilir. Bu vergiden sonraki alanla vergiden önceki alanın birbirine oranlanması ile bulunur. Vergiden sonraki alan büyükse, gelir dağılımı olumlu, küçükse olumsuz şekilde etkilenmiştir. Her iki alan aynı ise, gelir dağılımı değişmemiştir (105)

Bir verginin geliri yeniden dağıtıcı etkisi, verginin uygulanmasından önceki ve sonraki gelir eşitsizliği arasındaki farktır. En yaygın eşitsizlik ölçüsü Gini katsayıdır. Verginin geliri yeniden dağıtıcı etkisi de gini katsayısındaki değişme ile ölçülebilir. Doğaldır ki genel denge analizi çerçevesinde burada vergi - harcama sisteminin bileşik etkisinden söz etmek gerekir.

Eğer L_T, vergilerin, L_T, harcamaların yeniden dağıtıcı etkisini, L_T'de net yeniden dağılım etkisini gösteriyorsa, LN'nin > 0 olması için verginin artan oranlı olması gerekir. L_N'nin 0'a eşit olması, verginin sabit oranlı, $L_T < 0$ olması verginin regresif olduğunu gösterir. L_N, L_T ve L_E'nin ağırlıklı ortalaması değildir. Özellikle kamu harcamalarının yeniden dağıtıcı etkisi daha ağırlıklıdır. Bu yüzden de vergilerin gelir bölüşümünü düzeltici etkisi negatif iken, L_E nin etkisi progresif, LN'inki ise olumlu olabilir.(106).

---

(105) *Musgrave, R.*: op. cit. ss. 224-225.

(106) *Lamberi, Peter*; On the Redistributive Effect of Taxes and Benefits, Scottish Journal of Political Economy, Vol. 32 No. 1 February, 1985. İngiltere ve ABD için yapılan hesaplamalarda, vergiler yaklaşık olarak gelirle orantılı bulunmuştur (Ln 0'a yakın). Buna mukabil kamu harcamaları gelir kategorileri arasında eşit dağıldığından düşük gelirliler yönünden olumlu bir gelişme sergilenmektedir. Sonuçta mali sistemin net etkisi olumlu bulunmuştur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şimdi çeşitli vergi türlerinin kaynak dağılımı ve gelir dağılımı yönünden analizine geçiyoruz.

D. Optimal Vergileme:

Vergilerin kaynak dağılımı üzerindeki etkileri açıklanırken, verginin etkinlik kaybına ve aşırı yüke neden olmaması gerektiği belirtilmişti. Ne varki, vergileme gelir bölüşümünde adalet amacıyla yapıldığından söz gelimi artan oranlı gelir vergisinin bu tür kaynak dağılım maliyetleri üzerindeki etkisi kaçınılmaz olmaktadır. Tersine yalnızca kaynak dağılımı amacı gözetildiğinde bu defa, gelir bölüşümü yönünden politika maliyetlerine katlanmak zorunda kalınmaktadır.

Bu amaç çatışmaları dikkate alındığında, 1970 sonrası optimal vergileme ilkeleri geliştirilmek istenmiştir (107). Optimal vergilemenin refah ekonomisi temellerini daha doğrudan yansıttığı ve kurallara bağladığı belirtilmektedir. Sırasıyla optimal gelir vergsi ve optimal tüketim vergisinden söz edeceğiz.

I. Optimal Gelir Vergisi: Mükelleflerin genel varsayım olarak marjinal gelirleri üzerindeki vergi yükünü en aza indirmeyi amaçladıkları varsayılır. Dolayısıyla alınacak optimal gelir vergisinin marjinal gelir üzerindeki yükünün sıfır olması, yükün marjinal altı (infra marjinal) gelirler üzerinde kalması gerekmektedir. Ne varki bir toplumda çeşitli gelir düzeylerinde mükellefler olduğundan, bu yaklaşım sonucu marjinal altı gelir olmayacaktır. Daha düşük gelirlilerin marjinal gelirleri, daha yüksek gelirlilerin marjinal altı gelirleri olacaktır. Dolayısıyla, marjinal gelirlerden sıfır marjinal oranlı gelir vergisi alma fiilen imkânsızdır. Bundan gelir vergisinin daha önce kaynak dağılımı bölümünde belirttiğimiz gibi, götürü ve baş vergisi türünde olması gerektiği sonucu çıkmaktadır.

---

(107) Bu konuya geliştirdiği vergileme ilkeleri nedeniyle "Yeni Kamu Maliyesi" adı verilmektedir. Bu ilkeler optimal gelir ve tüketim vergilemesi, ideal bir vergi sisteminin kaynak dağılımı yönünden ikinci en iyi kurallarını ortaya koymaktadır. Bu konunun ilkeleri ilk defa *Mirrlees, J.*'in; An Exploration in the Theory of Second best Review of Economic Studies, 38, 1971 ss. 175-208 adlı makalesinde ortaya atılmıştır. Bu konunun izleyicileri olan Atkinson, Stiglitz, Diamond, Boskin, Feldstein adlı yazarlardan sözedilebilir. Ayrıca şu makalelere bakılmalıdır. *Stiglitz, J. Boskin M.;* Some Lessons From the New Public Finance, American Economic Review, 67, 1977 ss 295 - 301 *Atkinson A. Stiglitz J.;* Loctures on public Economics *Sandmo A.;* Optimal Taxation an Introduction to the Literature, Journal of public Economics, no 6 1976, ss. 37 - 54. *Krause Junk, Gerood;* Optimal Taxation: A Beautiful Cul - de - sac? *Van de Kar, H., Wolfe B;* The Relevance of Public Finance for Policy making, Wayne State University Press, Detroit, 1987 içinde ss. 55 - 56 eleştirisi konusunda ayrıca Bkz. *Tait A.;* Not so General Equilibrium and Not So Optimal Taxation, Public Finance No. 2, 1989, ss. 169 - 181 *Auerbach, Alan J.;* The Theory of Excess aBurdon and Optimal Taxation, *Auerbach, A.; Feldstein, M.;* Handbook of public Economics, North Holland, 1985 ss. 62 - 127.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Optimal gelir vergisinde sıfır marjinal oranının hem yüksek gelirli, hem de düşük gelirli kişiler için optimal sonuçlar vereceği savunulmuştur. Toplumda denge durumundaki en zengin kişi ek gelirleri üzerinden vergi verirse, daha fazla gelir elde etmekten vazgeçecek bu da refah kaybına yol açacaktır. Aynı şekilde, toplumdaki en düşük gelirli kişinin fiili gelirinin son biriminden vergi alındığını varsayalım. Bu oranlı gelir vergisi, aslında bu kişiden alınan götürü bir vergiden farksızdır. Dolayısıyla toplumdaki en zengin ve en fakir kişi için sonuçlar optimaldir.

Optimal gelir vergisi teorisi, ayrımcı vergilemeye daha güçlü tepki gösteren mükellef grubuna daha tarafsız vergi yükü yüklemenin gereğini öngörür. Toplumdaki belli bir gelir grubunun, marjinal gelir vergisine daha büyük bir duyarlılık göstereceği biliniyorsa, gelir bölüşümü yönünden olumsuz sonuçlarına rağmen bu kesimin marjinal vergi oranının düşük tutulmasını öngörür.

Optimal gelir vergilemesi, ancak şu varsayımlara göre marjinal gelir vergisi oranlarının yüksek tutulabileceğini kabul etmektedir. Bunlardan birincisi, vergi öncesi gelir eşitsizliğinin büyük olmasıdır. İkinci olarak devletin gelir bölüşümü amacını daha büyük ölçüde öne alması durumudur. Bu durum da marjinal gelir vergisi oranlarının yüksek tutulmasını gerektirir. Son olarak marjinal gelir vergi oranlarının küçük değişmelere karşı emek arzındaki küçük oldukça, marjinal vergi oranları yüksek tutulabilir.

Şimdi, optimal tüketim vergisinin ilkelerini inceleyelim.

II. Optimal Tüketim Vergisi Mükellefin elde ettiği bütün gelirini tükettiği ve çeşitli mal ve hizmetlere yönelik bu tüketim üzerinden yeknesak oranda bir genel satış vergisi (KDV) alındığını varsayalım. Bu durumda bu verginin optimal olması için vergi oranının tesbiti, optimal gelir vergisinde olduğu gibi kaynak dağılımı ve gelir bölüşümü amaçları arasında bir denge kurulmasına bağlı olacaktır. Tüketimin ödeme gücünün bir ölçüsü olduğunun kabulü halinde vergi oranının düşük olması, gelir bölüşümü açısından ise yüksek olması gerekecektir. Vergi oranlarının farklılaştırılması halinde vergileme, marjinal gelirlerle satın alınan mal demeti içinde ağırlığı az mallar üzerinde yoğunlaşmalıdır. Doğaldır ki, bir mükellefin ortalama marjinal geliriyle tükettiği mal bileşimi ve ağırlıkları aynı ise oran farklılaştırıl-ması yerine yeknesak oranda vergi alma optimal olacaktır. Mükellefin tükettiği mallar arasında ikame etkisi yoksa bir başka deyimle çapraz esneklikler sıfır

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ise, marjinal gelirle satın alınan mal demetinde küçük ağırlığı olan mallar üzerinden vergi alarak optimum vergileme yapılmış olur.

Ramsey'in 1927'de ortaya attığı kurala göre, tüketim vergilemesinde farklı oran uygulamasının optimal olabilmesi için, bütün vergi oranlarında nisbi olarak eşit ve giderek küçülen artışlar yapıldığında, vergilenen bütün malların talebinde ve çalışma süresi arasında gene aynı nisbi oranlarda eşit daralmaların olması gerekir. Bu kural, optimal tüketim vergilemesini açıklayan ilk ancak *dolaylı* kuraldır. 1980'lerde dolaysız olarak geliştirilen optimal tüketim vergilemesi kuralına göre ise (108), bir mal üzerinden alınan özel tüketim vergisinin oranı, vergilenen malın boş zaman tamamlayıcılık niteliği arttıkça yüksek olmalıdır. Bunun anlamı şudur. Mükellefin marjinal geliri ile tükettiği tek bir mal varsa ve bu malın vergilenmeyen yakın ikamesi de o mükellefin bu geliri elde etmeyip ve dolayısıyla tüketmeyip boş zaman geçirmesi ise, o takdirde verginin oranı, bu tamamlayıcılık özelliği güçlü oldukça yüksek tutulabilecektir. Bu kurala boş zaman tamamlayıcılığı kuralı (leisure complementarity rule) adı verilmektedir.

Ramsey ve diğer dolaysız tamamlayıcılık kuralları, tüketim vergisinin kaynak dağılımı yönünden optimal olma koşullarını ortaya koymaktadır. Zira, marjinal gelirle boş zaman arasında tercih yapabilecek kişiler genelde yüksek gelir grubunda bulunan mükelleflerdir. Bunların ek gelirlerine vergilenen malların boş zaman tamamlayıcılığı güçlü olduğu için düşük vergi oranı uygulamak, adaletsiz olacaktır. Ne varki bazı vergilenen malların boş zaman ikame edilebilirlik özelliği olabilir. Bu mallar genelde lüks mallardır.

Optimal gelir ve tüketim vergilemesi,varsayımlarının çok sınırlayıcı olması ve bu modellerin politika önerilerinin pratik değerinin olmayışı nedeniyle eleştirilmektedir (109)

(108) *Krause, Junk*, op. cit. s. 59 ve *Deaton A.*; Optimal Taxes and Structure of Preferences, Econometrica, No. 49, 1981 ss. 1245 - 1260.

(109) Bkz. *Tai, A.*; op. cit.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
VERGİ YÖNETİMİ

A. Giriş

Vergi Yönetimi vergi konusunun seçilmesinden başlayarak vergi uygulama sürecinin tümünü ifade eder. İyi bir vergi yönetimi, vergi konusununun seçimindeki etkinlikten başlıyarak, verginin tarhı (salınması) için gerekli uygun vergi matrahı ve tarh usullerinin seçimini, vergi matrahı ile vergi oranları arasında belli amaçla optimum bir ilişki kurulmasını, vergi adaletini (tax enforcement equity) gerçekleştirmeyi ve vergi yönetiminde iktisaden etkin olmayı gerektirir.

Vergi yönetiminden bir ülkedeki mali yönetim (maliye Bakanlığı veya Hazine Bakanlığı) sorumludur. Dolayısıyle vergileme konusundaki siyasal tercih belirlendikten sonra verginin en iyi biçimde uygulanması sorumluluğu bu idareye aittir.

Şimdi sırasıyla konu seçimindeki etkinlikten başlıyoruz.

B. Vergi Konusunun Seçimi

Vergi konusu verginin üzerinden alındığı şeydir. Seçim yapılabilecek başlıca dört temel vergi konusu vardır. Bunlar, gelir, servet, işlem ya da satış ve kişidir. Bu vergi konuları geniş tabanlı ya da dar tabanlı olarak uygulanmasına karşın, belli servet vergileri (motorlu taşıtlar vergisi gibi) ve belli işlem vergileri (banka ve sigorta işlemleri vergisi) dar tabanlı olarak seçilmiştir.

Bir ülkenin ekonomik ilişkilerinde yoğunluk kazanan işlemlere göre vergi konusu seçimi yapılır. Evrensel nitelikte belli ekonomik işlem ve mal ve hizmetler de belli amaçlarla vergi konusu olarak seçilebilmektedir. Bu amaçların başlıcası mali (fiskal) amaçlardır. Mali olmayan amaçlar (gelir bölüşümünde adalet, etkinlik ve istikrar) da da ülkeler arası ortaklık görülebilir.

Ülkelerarası konu seçiminde en büyük farklılık ekonomik tabanlı tarihsel ve kültürel birikim sonucu oluşan özel mal ve hizmet vergileri seçimi konusunda yoğunlaşmaktadır. Bu konuda şu örnekler verilebilir. Arjantin'de at satışı, Benin'de çimento ve un Bolivya'da soda, Botswana'da hayvan, kemik ihracı, Kanada'da hava ulaşımı, Kostarika'da

kahve, Fransa'da Granada ve Guyana'da rom, Guatemala'da muz, İzlan-da'da deniz feneri, Jamaika'da boksit, Leshoto'da elmas, Malezya'da kalay, Mali ve Yukarı Volta'da kola, Fas'ta ekzotik gıda maddeleri, Yeni Zelanda'da at yarışı, Nijer'de Uranyum ihracı, Pakistan'da pirinç ihracı, Paraguay'da sözleşme, Sierra Leone'de palmiye tohumu, Srilanka'da tarçın Swalizand'da şeker, Tanzanya'da pamuk, Tayland'da enfiye üzerinden vergi alınırken, Güney Afrika'da altın ve elmas madeni işletmeleri için özel kurumlar vergisi bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi özellikle belli mal ve hizmetlerin satışı ve ihracı üzerinden alınan özel tüketim ve ihraç vergileri, ülkelerin üretim ve tüketim yapılarına göre farklılık göstermektedir. Ne varki, bu farklılıklar ekonomik sistem ilişkileri hariç genel olarak yalnızca, özel tüketim ve ihraç vergileri konusundadır. Uygulanan gelir ve servet vergi türlerinde bir ortaklık göze çarpmaktadır.

Gelir vergi konu olarak seçilince bu konu üzerinde kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, servet konu olunca, emlâk vergisi, veraset ve intikal vergisi, genel servet vergisi, motorlu taşıtlar vergisi alınabilir. İşlem ve satışlar üzerinde perakende satış, katma değer vergisi, yayılı muamale vergisi, imalat vergisi özel tüketim vergileri, gümrük vergileri, kişinin varlığı üzerinden baş (fert başına) vergileri salınmaktadır.

C. Vergi Matrahı ve Usulünün Seçimi

Vergi konusu seçilirken belirtilen ve başta gelen mali amaç ya da diğer ekonomik ve sosyal amaçlarla seçim yaptıktan sonra yapılması gereken, seçilen konuda en uygun matrah türüne göre vergi almaktır. Bu konuda iki tür matrah bulunmaktadır. *Ad valoren* matrah, vergi konusunun ekonomik (parasal) bir değerle ifade edilmesi ve vergi borcunun bu değere vergi oranlarının uygulanması ile hesaplanmasıdır. En yaygın kullanımı olan matrah (dayanak) türü budur. Gelir servet vergileri, genel satış vergilerinde bu matrah türüne göre hesaplama yapılır. Vergi matrahının parasal değer olarak belirlenmesi, vergi yönetiminde sağladığı basitlik, esneklik dolayısıyle tercih edilmektedir. Gelir vergisinde gelirin, kurumlar vergisinde kurum kazancının tutarı, servet vergilerinde servetin değeri katma değer vergisinde satılan malın satış tutarı esas alınır. Verginin hesaplanmasına temel oluşturacak tutar belirlenirken ekonomik değer yerine, teknik miktar ve ölçü esas tutulabilir. Bu matrah türünde, verginin ölçü birimi başına (m^2, kg) ifade edilmesi gereği vardır. Özellikle özel satış vergilerinde (belli bir mal üzerinden alınan) bu vergilerin özel bir türünü teşkil eden gümrük vergilerinde bu matrah türü kullanılır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Hemen belirtmek gerekir ki, bazı vergi konularında spesifik matrah seçilmesi teknik bakımdan oldukça güçtür. Gelir, kurumlar vergileri ile genel servet vergilerinde seçilen konu itibariyle zaten uygulanamaz. Katma değer vergisinde potansiyel olarak uygulanabilir ancak büyük teknik güçlükler doğurur. Dolayısıyle vergi matrahı seçimi de sınırlamalarla çevrilidir.

Şimdi tarh usulleri üzerinde karşılaştırmalı bir analiz yapalım. Vergi borcu hesaplanması uygun bir matrah seçiminin ardında, matrahın ister ekonomik değer ister teknik bir miktar olsun matrahın takdirini veya tesbitini gerektirir. Vergi tarhı yönetiminin aktif olarak yaptığı tarh usulleri çoğunluktadır. Vergi yönetiminin insiyatifi ele aldığı tarh usulleri sırasıyla idarece takdir, dış belirtler usulü ve götürü usuldür. Bu yönetimlerde, idarenin vergi matrahlarının takdir ve tesbit işlemi doğrudan bireysel matrah takdirinden dolaylı ve mükellef grupları itibariyle matrah belirlemesine doğru uzanır. *İdarece takdirde*, mükelleflerin bireysel vergi matrahı idarenin oluşturduğu komisyonlar aracılığı ile tek tek birbirinden bağımsız şekilde belirlenir. Bu oldukça zahmetli ve güç bir uygulamadır. Bu yönetimin başarı ya da başarısızlığı, vergi konusunun bireysel takdire elverişliliği ile takdiri yapan komisyonların etkin çalışma düzenine sıkısıkıya bağlıdır.

Vergi yönetimince uygulanabilen diğer tarh usullerinden, dış belirtilerde idarenin matrah belirlenmesine katılım, matrahın temsil ettiği varsayılan dış belirtiler tesbitine kaymıştır. Bu yöntemde bireysel matrahları daha *dolaylı* bir şekilde takdir ve tesbit amaçlanmaktadır. Dış belirtilerin vergi konusu ile doğrudan bağlantılı olması, bir başka deyimle temsil yeteneğinin oldukça tam olması gerekir. Söz gelimi gelir ya da kurum kazancı, belli bir işletmenin girdi kullanımı, iş hacmi ile, mükellefin özel yaşantısı ile temsil edilebilir. Bu yöntemin etkinliği, uygun belirti seçimine ve seçilen belirti ile vergi borcunun hesaplanması arasında optimum bir rasyo kurulmasına bağlıdır. Söz gelimi faiz ödemeleri düzeyi bir kurumun kazancının belirtisi ise farklı faiz ödeme düzeylerinin ne kadarlık kurum kazancı elde edildiğine ilişkin olduğu ölçütlerinin de uygun şekilde tesbiti gerekir. Bunun da oldukça güç olduğu açıktır.

Götürü usul de, vergi yönetimi, *bireysel* olarak vergi matrahını takdir ve tesbitinden vazgeçmiştir. İster komisyonlar aracılığı ile doğrudan, ister dış belirtilere dayanarak dolaylı bir bireysel takdir yoktur. Bu usulde homojen nitelikteki vergi homojen nitelikteki vergi matrahları ve buna bağlı olarak vergi borçları, *topluca, mükellef grupları*, itibariyle tesbit edilir. Matrah takdirinde gene komisyonlar kullanılmakta ancak komisyonların takdiri, idarece takdir yönteminden farklı olarak bireysel

değil toplu veya dereceler itibariyle olmaktadır. Mükellefler ya meslekleri ya da belli koşulları taşımak şartıyla kazanç derecelerine göre gruplara ayrılabilir ve bu kesimlere ayrı matrah takdir edilebilir. Uygulamada genelde kazançları eşdeğer ya da yakın ve bireysel takdire ihtiyaç göstermeyen gelir sahipleri (küçük tacir ve serbest meslek erbabı, ücretli gibi) için kullanılır. Dolayısıyla bu usulün etkinliği, matrah, mükellef grubunun ya da kazanç derecelerinin uygun seçimine bağlıdır. Grup içi homojenliğin kaybolması ve vergi adaletsizliğine yol açması halinde terkedilmesi gerekir.

Beyan usulü, bu yöntemde mükellef etkendir. Matrahın genelde belge ve kayıtlara dayanarak takdir, tesbit ve bir beyanname ile bireysel olarak beyan sorumluluğu mükellefe aittir. Vergi yönetimi bu usulde mükellefin beyanını veri kabul eder. Mükellef bu yöntemde matrah takdir ve tesbiti ile ilgili bilgileri de idareye teslim eder. Bu yöntemin yaygınlığı ve çağdaşlığı, matrah takdirinin mükellefe bırakılması, bireylerin vergi sorumluluğunun gelişkinliğine, mükelleflerin kamu hizmetleri - vergileme ikilisini bir bütün olarak algılayışına, vergi türü ve vergi sorumluluğu yönteminin elverişliliğine ve vergi yönetiminin etkinliğine bağlıdır.

Ne varki, mükellefin beyanı veri olmakla birlikte bu beyanın doğruluğunun denetlenmesi de elzemdir. Bu denetim doğrudan vergi incelemeleri yoluyla (vergi denetçilerinin tam denetimi) yapılabilir. Vergi yoklamaları, yaygın ve yoğun vergi denetimleri ile dolaylı denetim şeklinde yapılabilir. Dış belirtilere (hayat standardı gibi) dayanarak kamuoyu tepkilerini çekerek (vergilerin ilânı, vergi hevhası gibi) dolaylı denetim yapılabilir. Mükellefin beyanının otomatik kontrolu, gelir-gider-servet bağlantısından hareket ederek sağlanabilir.

Görüldüğü gibi, beyan usulünün seçimi ve etkinliği, büyük ölçüde mükellefin vergi uyumuna (compliance) bağlıdır. Bu vergi uyarlığı sağlanmadıkça yasa dışı yollarla eksik beyan, beyan yapmama (vergi kaçakçılığı) kaçakçılığa teşebbüs suçları yaygınlaşacak bu da vergi denetim ve güvenlik önlemlerinin çeşitlenmesine ve çoğalmasına yol açacıktır. Doğrudan ya da dolaylı denetim sayısının çoğalması, beyan usulünün giderek idarece takdir ya da en azından dış belirtiler usulüne dönüşmesine yol açar. Beyan usulünün seçiminin avantajları yok olur. Özetle bir tarh usulünün seçimi vergi türünün elverişliliği ölçüsünde mükellefin vergisel sorumluluk anlayışına ve bilincine ve vergi yönetiminin etkinliğine bağlıdır. Özellikle beyan yönteminin işlerliği, çağdaş toplum yapısının gelişkinliği ile sıkısıkıya ilintilidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Uygun bir vergi matrahı ve tarh usulü seçildikten sonra vergi yönetimince yapılacak iş, vergi matrahı ile vergi oranı arasında uygun bir ilişkinin belirlenmesidir.

D. Vergi Matrahı ve Vergi Oranı İlişkileri:

Vergi matrahı ile oranı arasında dört türlü ilişki kurulabilir. Birinci tür ilişkide, vergi matrahında artış olmakta ancak vergi oranı aynı, sabit kalmaktadır. İkinci tür ilişkide vergi matrahında artış olması halinde vergi oranı da artmaktadır. Üçüncü tür ilişki de vergi matrahı gelişmesine karşılık vergi oranı düşmektedir. Dördüncü tür ilişki, üçüncü türün özel bir versiyonudur. Burada *vergi miktarı aynı kaldığından*, vergi matrahı arttıkça vergi oranı fiilen azalır. Bu matrah oran ilişkilerini sırasıyla inceleyelim. Bu incelemeden önce vergi oranı kavramından kısaca söz edilim.

İki türlü vergi oranı bulunmaktadır. Marjinal ve ortalama (efektif) Marjinal oran vergi matrahındaki değişme sonucu bu *değişmeye* (artışa) uygulananan orandır. Ortalama oran ise *belli bir vergi* matrahının katlandığı vergi yükünün, söz konusu matraha oranını ifade eder.

1. Sabit Oranlı (Nisbî) Tarife Sabit oranlı tarifede marjinal vergi oranı ile ortalama vergi oranı aynıdır. Bütün matrah düzeylerinde de aynı kalır. Matrahtaki değişme sonucu marjinal vergi oranı değişmez. Bu tarife emlâk vergisi, katma değer vergisi gibi kişisel olmayan vergilerde uygulanır. Katma değer vergisinde belli mallara, emlak vergisinde bina veya araziye farklı vergi oranı uygulanması tarifenin sabit oranlı olma özelliğini değiştirmez. Zira bu durumda, matrahta değer itibariyle bir yükselme görülmemekte ve matrah değişmemekte yalnızca uygulanacak *vergi konusu* değişmektedir.

2. Artan Oranlı (Müterakki) Tarife Bu tarife türünde vergi matrahı düzeyi yükseldikçe marjinal vergi oranı artar. Marjinal vergi oranı arttıkça ortalama vergi oranı buna bağlı olarak artar. Bu tarifelerin uygulandığı temel vergi türü kişisel gelir vergileridir. Artan oranlılık vergi matrahındaki yükselmenin yanısıra (dikey artan oranlılık), aynı matrah düzeyinde vergi konusu ile bağlantılı başka olaylara bağlı olarak da gerçekleşebilir (yatay artan oranlılık). Bu konudaki geleneksel örnek veraset ve intikal vergisidir. Bu vergide hem matrah düzeylerinin yükselmesi ile bağlantılı bir dikey artan oranlılık hem de yanı matrah düzeylerinde miras bırakan kişiye akrabalık derecesinin uzaklaşması ile gözlenen bir yatay artan oranlılık vardır. Bu duruma *çifte müterakkiyet* adı verilmektedir.

Artan oranlı tarifeye örnek olarak 1990 Türk gelir vergisi ile veraset ve intikal vergisi tarifelerini veriyoruz.

1. 1990 Türk Gelir Vergisi Tarifesi

İlk	8.000.000	TL.dan	% 25
Sonradan gelen	8.000.000	"	% 30
"	16.000.000	"	% 35
"	32.000.000	"	% 40
"	64.000.000	"	% 45
Gelirlerin	128.000.000 TL. aşan kısımdan		% 50

2. 1990 Türk Veraset ve İntikal Vergisi Tarifesi

Matrah	Füruğlar, eşler, ana baba için (Evlatlıklar nesebi sahih olmayan çocukların Kanunu Medeninin 257ve 443ncü maddelerine göre alacakları miraslar bu gruba dahildir.) vergi nispeti Yüzde	Kardeşler, büyük ana büyük baba ve füruğları için vergi nispeti Yüzde	1 ve 2nci Sütunlar dışında kalanlar için vergi nispeti Yüzde
İlk 200 000 lira için	3	7	10
Sonra gelen 400 000 lira için	5	10	14
Sonra gelen 800 000 lira için	7	14	18
Sonra gelen 1 600 000 lira için	10	18	22
Sonra gelen 3 000 000 lira için	13	22	28
Sonra gelen 6 000 000 lira için	16	26	36
Matrahın 12 000 000 lirayı aşan kısımları için	20	30	44

Futbol müsabakalarına ait müşterek bahislerde kazanan bilet sahiplerine ödenen ikramiyelerde nispet yüzde 20 olarak uygulanır.

Tarifelerde yer alan oranlar marjinal oranlardır. Ortalama oranları bulabilmek için belli matrah düzeyi örnekleri vermek gerekir. Sözgelimi Türkiye'de 1990 yılı itibariyle yıllık 10 milyon TL. gelir elde eden mükellef %26, 20 milyon elde eden %29, 50 milyon elde eden %34.4, 100 milyon elde eden %39 *ortalama oranı* ile vergi vermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gene 1990 itibariyle kendisine babasından 50 milyonluk miras kalan bir kişi (istinalardan sonra) %18.8, 100 milyon kalan %19.4 vergi verir. Buna karşılık ikinci derece yakınlardan (kardeş, dede) aynı miktarlarda miras kalan bir kişi %28.2 ve %29.1 oranlarında vergi verir. Kendisine aynı tutarlarda birinci ve ikinci derece akrabaları dışındaki kişilerden miras payı düşen ya da bağış alan bir kişinin ödeyeceği ortalama vergi oranları ise %41.0 ve 42.5'dur.

Tablolardan da anlaşılacağı gibi artan oranlı tarifede artan oranlılığın derecesi, birinci olarak vergi matrahı dilim ya da kademelerin büyüklüğüne, ikinci olarak da marjinal oranların band genişliğine bağlıdır. Matrah dilimlerinin darlığı ortan oranlılığı artırır. Marjinal oranların başlangıç ve son oranların arasındaki farkın küçülmesi halinde artan oranlılık *dikleşir* (steepness). Ancak yüksek matrah düzeyleri kavranamaz hale gelir ve tarife belli bir düzeyden sonra sabit oranlı hale dönüşebilir. Marjinal oranlar arasındaki farkların küçük olması da dik artan oranlılığın nedenlerinden biridir. Türk gelir, veraset ve intikal vergileri tarifelerinin bu açıklamalara göre oldukça dik olduğu anlaşılmaktadır.

1980lerde, vergi oranlarının tasarruf ve iktisadi büyüme üzerideki olumsuz etkisini gidermek amacıyla gelişmiş ülkelerde marjinal gelir vergi oranlarında indirimler yapılmış, en üst marjinal oranlar düşürülmüştür. Özellikle gelir vergisi tarifesinde marjinal vergi oranları konusunda alınacak kararlar, vergi hasılatı, toplam vergi yükü ve iktisadi büyüme hızının bir fonksiyonudur.

3. Azalan oranlı Tarife Bu tarifede, vergi matrahı düzeyi yükseldikçe marjinal ve buna bağlı olarak ortalama vergi oranı düşer. Bu tarife salt, marjinal oranların düşürülmesi şeklinde düzenlenebileceği gibi, bir başka şekil olarak marjinal vergi oranı tesbiti yerine, her matrah düzeyinde vergi miktarı aynı bırakılabilir. Bu durumda da ortalama vergi oranı düşer. Birinci tür vergi oranına uygulamada pek rastlanmaz. En sık rastlanan (özellikle belediye vergilerinde) vergi matrahının değerine bakılmaksızın sabit vergi miktarlı tarife şeklidir.

4. Vergi Oranlarının Grafik Gösterimi Sabit, artan ve azalan tarifelerin marjinal ve ortalama vergi oranlarına bağlı grafik gösterimi aşağıya çıkarılmıştır.

Grafik de de görüldüğü gibi sabit oranlı tarifede marjinal ve ortalama vergi oranı doğruları çakışmaktadır. Artan oranlı tarifede marjinal vergi oranı doğrusu, ortalama vergi oranından daha hızlı yükselmekte azalan vergi oranlı tarifede ise marjinal vergi oranındaki gerileme daha

hızlı olmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Oran ve matrah arasındaki en uygun ilişki, büyük ölçüde seçilen verginin amacıyla bağlantılıdır. Vergiden beklenen farklı amaçlara göre vergi matrahı vergi oranı ilişkileri farklı kurulmaktadır.



MVO= Marjinal Vergi Oranı OVO= Ortalama Vergi Oranı

Şekil : 26

E. Vergi Yönetiminin Etkinliği :

Vergi yönetiminin etkinliği, uygulanması öngörülen ve seçilerek planlanan vergilerin programlanmış ve hedeflenmiş tahsilat düzeylerine ulaşılma derecesini ifade eder. Bir başka deyimle seçilen vergi konuları yeterince kavranamıyor, kavranan vergi konularının yükümlüleri yükümlülüklerin yerine getirmiyor veya verginin uygulanabilirliğindeki yetersizlik nedeniyle aksak uygulanıyorsa, vergi yönetiminde etkinlik sağlanamıyor demektir.

Dolayısıyle vergi yönetim etkinliği başlıca vergilendirmek istenilen vergi konusu ve vergi mükelleflerinin yasal vergi yükümlülüklerini tam ve doğru bir şekilde yerine getirmelerinin sağlanmasıdır. Buna sonucu programlanmış vergi hasılat düzeylerini hazineye varidat olarak aktarmak mümkün olur.

Etkin bir vergi yönetimi, öncelikle vergi türü, konusu, matrahı,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tarh usulü ve matrah-oran ilişkilerinin uygun belirlenmesine, öte yandan idare ile mükellef arasındaki uyuma, idarenin konu ve mükellefleri izlemedeki performansına ve mükellefin vergi bilincine bağlıdır.

Vergi yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi için mükellef ve vergi idaresinin katlandığı toplam tahsilât maliyetlerinin en düşük düzeyde tutulması gerekir. Marjinal vergi hasılatı için katlanılan marjinal yönetim maliyeti arasında optimum ilişki kurulmalıdır. Tasarruf ilkesi adı da verilen bu ilkenin uygulamada ihmal edilen en önemli boyutu, mükellefin özellikle gelir vergilerinde ağırlık taşıyan harcamalarıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

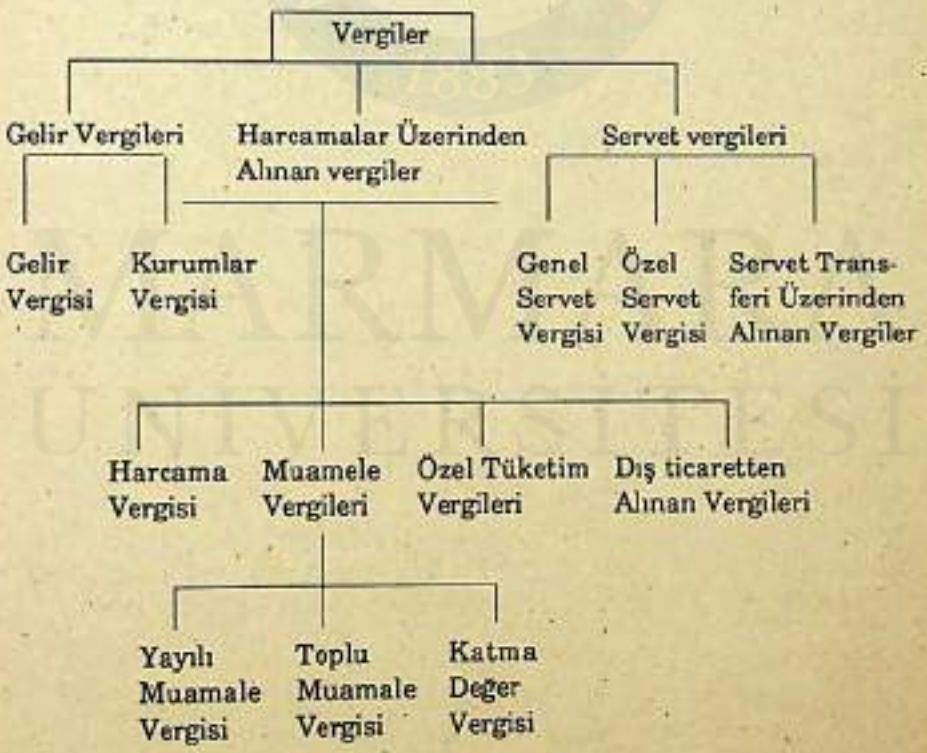
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

III. VERGİ TÜRLERİ

A. Giriş

Bu bölümde çeşitli vergi türlerini kaynak dağılımında etkinlik ve gelir dağılımında adalet açısından değerlendireceğiz. Vergi türleri konusunda kullanılacak ayırım, gelir, harcamalar üzerinden alınan vergiler ve servet vergileri ayırımıdır. Gelir vergileri içinde gelir vergisi ve kurumlar vergisi, harcamalar (gider) üzerinden alınan vergiler içinde, harcama vergisi, muamele vergileri ve özel tüketim vergileri ve dış ticaret vergileri, servet vergilerinin içinde de genel ve kısmi servet vergileri ve servet transferleri üzerinden vergiler (veraset ve intikal vergisi) incelenecektir. Bu vergi türlerini şöyle bir şemada gösterebiliriz.



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şimdi gelir vergilerinden başlıyoruz.

B. Gelir Vergileri:

Gelir vergileri, gelir üzerinden alınan vergilerdir. Bu vergileri ikiye ayırıyoruz. Birincisi gerçek kişilerin gelir vergisi ki, yalnızca gelir vergisi denilince bu anlaşılır. İkincisi kurumların gelir vergisi ki, buna da yalnızca kurumlar vergisi denilir. Hem gelir vergisinin hem de kurumlar vergisinin konuları iktisaden aynıdır (110). Ne var ki, vergi teorisinde *kurumlar kazancı* deyimi kullanılır. Gelir terimi yalnızca gerçek kişilere bağlı olarak kullanılır.

Gelir vergilerinin çeşitlerine geçmeden önce vergi konusu olan *gelir* kavramını açıklamaya çalışalım.

1. Gelir Kavramı:

Gelir bir kişinin belirli bir dönemde yapmış olduğu kişisel harcamalar, (geçim, kira, otomobil vb.) ile şahsi servetindeki net artışın toplamından meydana gelir. Servetteki artış mutlaka pozitif olmayacağından (servette eksilme de meydana gelebilir), gelir negatif de olabilir. Bu açıklamayı şöyle bir formülle ifade edebiliriz (111).

$$G = T + (\pm \Delta S)$$

G geliri, T ilgili dönemdeki özel tüketimi, Δ S de servetteki değişmeyi göstermektedir. Meselâ, belirli bir kişinin 1.1.1990 başındaki şahsi serveti 50 milyon TL (nakit) 31.12.1990 tarihindeki serveti ise 75 milyon TL. olsun. Bu kişinin 1.1.1990 - 31.12.1990 arasındaki özel harcamaları da 60 milyon TL'dır. Formüle uygularsak bu kişinin 1990 yılı gelirinin 85 milyon olması gerektiği kolayca bulunur. Servet tutarı yıl sonunda 75 milyon TL'ye çıkmayıp, 25 milyon TL'ye düşse idi, o yılki gelir 35 milyon TL olacaktı.

Gelirin hesaplanmasında en önemli konulardan birisi *aynen* (mal ve hizmet şeklinde) elde edilen menfaatleri ve öz tüketimi değerlemektir. Bir başka deyimle gelir kavramı, vergi uygulamasında bazı istisnalar hariç esas itibariyle parasal çıkar açısından değerlendirilmiştir. Halbuki kişiler mal şeklinde (örneğin bir buzdolabı alması) ya da hizmet şeklinde (bedava lojman tahsisi) şeklinde ayni gelir elde edebilir.

(110) *Sancer, Salih;* Gelir Vergisi ve kurumlar Vergisi, İstanbul 1972, s. 214
(111) Bkz. *Simons, H.C.;* Comprehensive Definition of Income, çevirisi, Gelirin Etraflı Tanımı, *Batırel, Ö. Tezel, A.;* op. cit. içinde.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Çiftçiler, ürettikleri mahsullerin bir kısmını kendileri tüketmektedirler (süt, yoğurt, sebze gibi). İktisaden bu *ayni gelirlerin* normal piyasa değeri ile değerlenip gelir olarak vergilenmesi gerekir. Ancak bu konudaki en önemli sorun bu mal ve hizmetlerin değerlemesidir.

Gelir kavramı ile ilgili sorunlardan biri de, servet değerindeki artıştır. Bir başka deyimle bir kişinin serveti, yalnızca servete yapılan eklenti (para biriktirme) ile değil, serveti, yalnızca serveti oluşturan unsurların (özellikle hisse senedi ve gayrimenkul) değerlerinde meydana gelen artışlarla da artabilir. Buna servet kazancı ya da genellikle hisse senetleri sebebiyle ortaya atıldığından *sermaye kazançları (capital gains)* adı verilir. Servet kazançları genellikle enflasyonun ürünüdür. Bir başka deyimle genel fiyat düzeyindeki artışlar sonucu servet unsurlarının piyasa değeri artar. Özellikle altın gayrimenkul ve sabit varlıkları çoğunlukta olan işletmelerin hisse senetlerinin değeri yükselir.

Servet kazançlarının gerçek bir kazanç olmadığı ve bu nedenle vergilenmemesi gerektiği ileri sürülmüştür. Servet kazançlarının vergilenmesindeki en önemli problem, bu kazançların gerçekleşme (realization) esasına göre mi tahakkuk (accrual) esasına göre mi vergilendirileceğidir. Uygulamada esas itibariyle bu artışlar gerçekleştiği zaman (servet unsuru satıldığı zaman) vergilendirilmektedir.

Gelir kavramı hakkında kısaca bir fikir verdik. Şimdi gelir vergisinin türlerine geçiyoruz (112).

2. *Gelir Vergisinin Türleri*

Gelirin vergilendirilmesinde üç yaklaşım kullanılır. Sedüler gelir vergisi yaklaşımında her gelir unsuru ayrı vergilendirilir. *Global* ya da *üniter* sistemde bütün gelir unsurları toplanır ve toplam üzerinden artan oranlı tek bir tarifeyle vergi alınır. Dualist (ikili) sistemlerde sedüler ve global yaklaşımlar belli bir şekilde birleştirilmiştir.

Sedüler gelir vergisinde gelir unsurlarının (başlıca emek ve sermaye) ayrı (farklı nisbi oranlarda) vergilenmesinin gerekçesi, emek gelirlerinin adalet amacıyla sermaye gelirlerinden daha hafif vergilenmesi gereğidir. Emek ve sermayenin ortak gelirlerinde, vergi yükü ağırlığı orta

(112) Gelir Vergisi konusunda Bkz. *Goode, D.;* The Individual Tax, Brookings Institution, Washington, 1964 ve *Williams, A.:* Public Finance and Budgetary Policy, London, 1963, *Domar, E.D.: Musgrave, R.A.;* The Effects of Income Taxes on Risk Taking *Houghton, D. W.;* Public Finance, Penguin books Harmodsworth, 1973 içinde ss. 444-479 ve *Plassaert sylvain,* Patterns of Income taxation, *Chiacone, A.: Messere K:* Changes in Revenues Structures, Wayne State Universty Press, Detroit, 1989 içinde ss. 53-71

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

düzeydedir. Global sistemde, mükellefin nisbi ödeme gücüne göre vergi alınabilmesi için gelirin *toplanması* gerektiği savunulur. İkili sistemde gelir vergisi yaklaşımı temelde sedülerdir. Ancak toplandığında belli bir düzeyi aşan gelirlere global nitelikli artan oranlı bir tamalayıcı ek vergi uygulanır. İkili sistemin gerekçesi Fransa'da, global gelir vergisinin artan oranlılığının olumsuzluğunu ek vergiye (surtaksa) aktarmaktı. Günümüzde seçilen gelir vergisi yaklaşımı global olmakla birlikte, gelir vergisinde tanınan teşvik türlerinin çoğalması. Belli gelir unsurlarında kaçakçılık imkânlarının yüksek oluşu, bütünleşen sermaye piyasaları sonucu ülkelerarası sermaye gelirlerinin ayrı vergilendirme zorunluluğu, sedüler sistemi yeniden gündeme getirmektedir (neo-sedülerlik). Öte yandan büyük vergi teşvikleri ve indirimlerinin kaldırılması yoluyla yeniden geniş tabanlı bir global sisteme geçiş çabaları bulunmaktadır.

3. Gelir Vergisinin Etkileri

Gelir vergisi esas itibariyle gelir dağılımında adalet açısından savunulan bir vergi olmasına rağmen kaynak dağılımında etkinlik yönünden de iyi tarafları olduğu ileri sürülmüştür. Vergiyi önce etkinlik, daha sonra adalet yönünden değerlendireceğiz.

a. Etkinlik:

Gelir vergsinin iyi düzenlendiği takdirde etkinlik kaybı ya da fazla yük doğurmadığı belirtilmektedir. Gelir vergisinin kaynak dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi faktör arzlarının özellikle çalışma ile istirahat arasındaki tercihleri bozması şeklinde görülebilir. Bunun dışında tasarruflar ve özel yatırımlarda risk yüklenmesi konusunda olumsuz olduğu iddia edilen etkiler vardır.

Önce verginin çalışma ile istirâhat arasındaki tercihleri ne şekilde etkilediğini görelim.

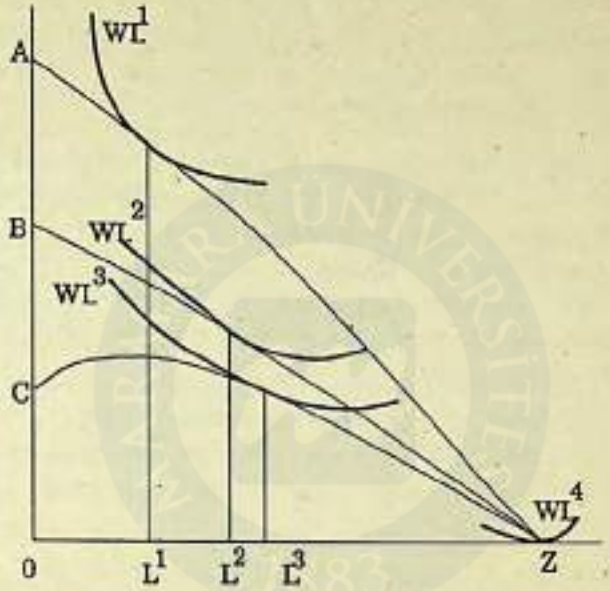
aa. Çalışma ve Boş Zaman Arasındaki Tercihler:

Gelir vergisi çalışma ile istirahat arasındaki tercihleri etkileyerek, emek arzını değiştirebilir. Bu şekilde maliyetleri asgariye indirecek faktör bileşimi de değişmiş, kaynak dağılımı bozulmuş olur. Ancak aşağıdaki açıklamalardan da anlaşılacaktır ki, verginin olumsuz etkisi esas itibariyle verginin alınış şekli ve tarifesi ile ilgilidir.

Bu etkiyi çeşitli gelir vergisi türlerine göre değerlendirmeye çalışalım. Aşağıdaki şekilde gelir vergisi tarifelerinin artan oranlılığı arttıkça, verginin kaynak dağılımını bozucu ikame etkisinin çoğaldığı görülmektedir. Çeşitli marjinal gelir vergi oranlarının, mükellef daha fazla çalıştıkça ve gelir elde ettikçe, vergi sonrası kullanılabilir gelir üzerindeki et-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kileri şekilde dikey eksende gösterilmiştir (113). Yatay eksende ise her birine ayrılan zaman süreci cinsinden çalışma ile boş zaman arasındaki tercih oranları ölçü limitidir. Farksızlık eğirileri ise, alternatif vergileme durumlarında, mükellefin çalışma ile boş zaman arasındaki kayıtsızlık durumlarını yansıtmaktadır.



Şekil: 27

Şekilde ilk durum gelir vergisinin olmadığı birinci farksızlık eğrisi durumudur. Bu durumda kişi OL_1 kadar boş zamanı ile L^1Z kadar çalışma tercihi yapmaktadır. Kullanılabilir gelir OA etkilenmemektedir. Sabit oranlı bir gelir vergisi alınacak olursa *ek* çalışma ve bunun karşılığı gelirin belli bir oranı vergiye gidecek, böylece kullanılabilir gelir çizgisi AZ'den BZ'ye düşecektir. Marjinal kullanılabilir geliri düşüren bu sabit oranlı gelir vergisi, mükellefin çalışma süresini L^1Z'den L^2Z'ye azalmasında, boş zaman süresini OL^1 yerine OL^2 olarak tercih etmesine yol açacaktır. Artan oranlı gelir vergisi durumunda normalde uygulanan bu tarife türüdür; kullanılabilir gelir çizgisi *daha yüksek* oranda azalarak (kullanılabilir gelir OC'ye inecek), çalışılan sürede L3Z'ye düşecektir. En üst marjinal oranı%100 olan gelir vergisi tarifelerinde ek çalışma tercihi zaman olarak sıfıra inecek bütün ek zaman boş zamana ayrılacaktır. (OZ) Bu özellikle ek çalışma karşılığı elde edilen gelirin tamamının vergilenmesi halinde geçerlidir.

(113) Herber, B.; op. cit.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sonuç olarak gelir vergisi, çalışma ile istirahat arasındaki tercihleri olumsuz şekilde etkilemektedir. Zira günümüzde gelir vergisi tarifesi artan oranlı şekildedir. Verginin etkinlik yönünden olumsuz etki yapması için götürü şekilde alınması gerekir (114).

bb. Tasarruf ve Tüketim Arasındaki Tercihler :

Gelir vergisinin kaynak dağılımı yönünden olumsuz etkilerinden birinin de, tasarrufları düşürmesi ve dolayısıyla sermaye birikimini olumsuz şekilde etkilemesi olduğu ileri sürülmüştür.

Tasarrufların ileride gelir getireceği varsayılınca, gelir vergisi tasarrufların ilerideki gelirlerini de vergileyerek, geliri tasarruf ile tüketim arasında bölüştürürken, tasarruf daha pahalı hale gelir. Dolayısıyla, sermaye azlığı şeklinde bir "etkinlik kaybı" ortaya çıkar. Bu kaybın miktarı, tasarruf arzının, tasarrufun geliri (genellikle faiz olarak ifade edilmektedir), karşısındaki esnekliğine ve vergi oranına bağlıdır.

Tasarrufla tüketim arasındaki tercihlerin bozulması bugünkü tüketimle gelecekteki tüketim arasında tercihlerin (marjinal ikâme haddi) sapması anlamına gelir. Dolayısıyla, gelir vergisi, zaman bakımından *(intertemporal)* gelirin paylaştırılması kararlarını bugünkü pay(tüketim) lehine etkiler.

Son olarak artan oranlı bir gelir vergisinin marjinal tasarruf meyli yüksek olan yüksek gelirli kişileri vergileyerek tasarruf isteğini olumsuz şekilde etkileyeceği söylenebilir. Zira gelir yükseldikçe, gelirden tasarrufa ayrılan paylar artar. Artan oranlı bir gelir vergisi ise büyük ölçüde tasarrufları vergilendirir. Bunun sonucu tasarruflar azalmış olur.

Böylece etkinlik konusunda gelir vergisinin etkilerini bitirmiş oluyoruz. Şimdi adalet açısından gelir vergisinin değerlendirelim.

b. Adalet:

Gelir vergisi esas itibariyle vergi konusundaki yaklaşımlardan *ödeme gücü* yaklaşımına uygun vergilerin başında gelir. Vergi ödeme gücünün (iktisadi güç) temel göstergelerinden biri olan gelir bu vergide esas alınmış, yatay ve dikey adaletin bu vergi ile sağlanacağı savunulmuştur. Farklı geliri olanların farklı şekilde, aynı gelire sahip olanların aynı şekilde vergilenmesi ancak bu vergi ile mümkündür.

---

(114) Gelir Vergisinin fazla çalışma üzerindeki etkisi konusunda Bkz. *Brown, C.V.; Levin;* Effects of Income Taxation on Overtime, Economic Journal, December, 1974

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gelir vergisinin adil bir vergi sayılmasının bir başka nedeni de verginin sübjektif olması, mükellefin kişisel durumuna göre ayarlanabilmesidir. Mükellefin kişisel durumları (ailevi, fiziki ve mesleki durum) bu vergide dikkate alınabilir. Artan oranlılık en az geçim indirimi ve ayırma prensibi gibi vergi adaletini sağlayan araçlardan tümünün kullanılabildiği başlıca vergi, gelir vergisidir.

aa. Verginin Yansıması (115):

Gelir vergisinin gelir dağılımı üzerindeki etkisini iyi değerlendirebilmek için verginin yansımasını araştırmak gerekir. Gelir vergisinin başarısı, vergilendirilmesi gereken kişilerin gereğince vergilendirilmesine bağlıdır. Yansıma olayı sonucu vergi ödemesi gereken kişiler tarafından ödenmiyorsa, verginin adil olma niteliği kaybolur. Gelir vergisinin yansımasını ölçebilmek için vergiden önceki gelir dağılımı ile vergiden sonraki dağılımı karşılaştırmak gerekir. Faktör ve ürün fiyatlarının vergi sonucu değişmesi gelir vergisinin arzulanan adalet amacına hizmet etmesini önler. Üreticilerin ödedikleri gelir vergisi ise emek faktörü satışından alınan bir tüketim vergisi olarak düşünülebilir. Üretici ve tüketicilerin içinde olduğu piyasa yapısına göre vergi başkalarına yansıtılabilir.

Üreticiler günümüzde genellikle tekelci, rekabet ve oligopol piyasası içinde çalışır. Dolayısıyla ödedikleri gelir vergisini, tüketicilere yüksek fiyatlar halinde yansıtabilirler. Ücretliler günümüzde sendikalar aracılığı ile vergilerini yüksek ücret talepleri halinde işverenlere aktarabilirler. Bütün bunlar gelir vergisinin de yansıtılabileceğini ve adalet açısından vergilendirilmek istenilen kişilerin vergilendirilemediğini göstermektedir. Üreticilerin ödediği gelir vergisinin nasıl yansıtılabildiğini genellikle kurum şeklinde piyasada göründüklerinden kurumlar vergisi konusunda daha ayrıntılı açıklayacağız.

Şimdi kurumlar vergisine geçiyoruz (116).

(115) *Anderson, N.*; op.cit. ss. 121-133.

(116) Kurumlar Vergisi konusunda Bkz. *Pechman, Joseph; Federal Tax* Policy Brookings Institution Washington, 1971 ve *Goode, Richard*, Corporation Income Tax, John Wiley and sons, New York, 1951., *Buluroğlu, K.*, Vergi Politikası, ss. 191-215.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. Kurumlar Vergisi:

Kurumlar vergisi kurum kazançları üzerinden alınan vergidir. Kurum kazancı iktisadi kapsamı yönünden gelirle aynı olduğundan kurumlar vergisinin matrahı yönünden ayrı bir açıklama yapılmayacaktır. Bu konuda yalnızca kurum kavramı ve gelir vergisinden ayrı bir kurumlar vergisinin gerekçesi üzerinde durulacaktır.

a. Kurum Kavramı:

Kurum tüzel kişiden farklı bir kavramdır. Genellikle sermaye şirketleri, (Anonim, Limited, Kooperatif, Hisseli Komandit) kurum olarak kabul edilir. Şahıs şirketleri (kollektif ve adi komandit) tüzel kişiliği olmasına rağmen kurum değillerdir. Bunun yanında özellikle Türk uygulamasından örnekler verecek olursak, kamu ekonomik kuruluşları (iktisadi devlet teşekkülleri), dernek ve vakıflara bağlı iktisadi işletmeler de kurum olarak kabul edilmişlerdir. Kurum kavramı böylece tüzel kişi kavramından hem dar, hem de geniş olmaktadır. Tüzel kişiliği olmayan bazı topluluklar da kurumlar vergisine tabidir.

Sonuç olarak kurum, kısaca bir sermaye ortaklığı şeklinde düşünülebilir.

b. Kurumlar Vergisinin Gerekçesi:

Gelir vergisinden ayrı bir kurumlar vergisinin gerekçesi şöylece özetlenebilir.

Kurumlar vergisini, sonuç olarak düşünürsek kuruma ortak hissedarlar öder. Kurumun kendisinin nihai vergi mükellefi olması mümkün değildir. Dolayısıyla ayrı bir kurumlar vergisine neden gerek vardır? Önce kurum olmanın diğer üretici birimlere oranla bir avantajı olduğu belirtilebilir. Bir başka deyimle kurumlaşma üretim sürecinde kullanılan bir faktördür. Kurum olma hakkını devlet verdiğine göre devletin bundan bir pay alması lâzımdır. Bu gerekçe pek güçlü değildir. Daha güçlü bir gerekçe, kurumların dağıtmadıkları kârlara dayanır. Bir kurumlar vergisi olmadığı takdirde kurumlar kâr dağıtmayabilir ve kurumlardan gelir vergisi de alınamaz. Bir başka anlatımla kurum hissedarları kurumdan temettü almak yerine, temettülerini kuruma bırakarak sahip oldukları pay senetlerinin değerini (böylece sermaye kazançlarını) yükseltmek isteyebilirler.

İşte özellikle ikinci gerekçe ile ayrı bir kurumlar vergisine gerek duyulmuştur. Ne var ki, kurumlar vergisinin belirtilen amaca hizmet edebilmesi için dağıtılmayan kârlardan alınan vergilerin kârların dağıtıl-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ması haline alınan vergilerle dengelenmesi gerekir. Bu yapılmadığı takdirde kâr dağıtmama ve kurumlaşma, kurumlar vergisine rağmen tercih edilen bir şey olur.

c. Kurumlar Vergisi ve Kaynak Dağılımında Etkinlik:

Kurumlar vergisinin kaynak dağılımı üzerindeki etkisini ölçmek için vergi alınması sonucu, nisbî ürün ve faktör fiyatlarındaki değişmelerin ne olduğunu bilmek gerekir.

aa. Tasarruflar Üzerindeki Etki:

Kurumlar vergisi ilk olarak sermaye faktörünün (kurumlara yatırılan) gelirini azaltır. Bunun sonucu sermaye, kurumlar vergisine tabi olan alanlardaki serameyenin vergiden sonraki geliri ile kurumlaşılmayan kesimdeki vergisiz (kurumlar) sermaye geliri eşit olana kadar bu kayma devam eder. Dolayısıyle bütün kesimlerde yatırımın geliri, kurum kesimindeki vergi sonrası gelir düzeyine iner. Meselâ, ekonominin her kesiminde yatırımın%20 gelir getirdiğini düşünelim. Kurum kesiminde %25, Kurumlar Vergisi alınsın. Bu vergi kurum kesiminin vergi sonrası sermaye gelirini %15'e düşürecektir. Diğer alanlarda ise sermaye geliri hâlâ %20dir. Dolayısıyle sermaye %20 gelir getiren kurumlaşmamış *(non-coporate)* kesimlere kayacaktır. Ne zaman ki, kurumlaşmamış kesimde sermayenin geliri %15'e düşecek o zaman bu kayma duracaktır. Sonuç bütün kesimlerde sermaye gelirinin düşüşüdür. Bu sonuca varırken şu varsayıma bağlıyız; Kurumlar vergisini hissedarlar ödemektedir, başkalarına yansıtamamaktadır ve sermaye yatırım alanları arasında seyyaldir (117).

bb. Üretim Üzerindeki Etki:

Kurumlar Vergisi kısa dönemde marjinal geliri ve marjinal maliyetleri azaltır. Marjinal geliri azaltır, zira, ürün satışlarının belirli bir yüzdesi vergiye gitmektedir. Buna mukabil marjinal maliyetleri de aynı miktarda düşürür. Zira ek bir birim üretmenin marjinal maliyeti, vergi maliyetini azalttığından kurumlar vergisi oranını da azalmış olacaktır. Dolayısıyla kısa dönemde kurumlar vergisinin üreticilerin üretim kararları üzerinde etkisi yoktur.

Uzun dönemde ise, kurumlar vergisi kaynakların kurumlar vergisine tabi olmayan kesime kaymasına sebep olur. Böylece üreticilerin üretim kararları bundan etkilenir. Uzun dönemde kurumlar vergisinin kurumlaşmamış kesimi büyüteceği söylenebilir.

---

(117) Kurumlar Vergisinin yatırımlar üzerindeki etkisi konusunda Bkz. *Summer, M.*; Effect of Taxation on Corporate Savings and Investment, Institute for Fiscal Studies, Lec. 4.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Son olarak, kurumlar vergisi temettü politikası üzerindeki etkisi aracılığı ile üretim düzeyini etkiler. Kurumlar eğer, vergiden önceki temettü miktarını dağıtmak arzusunda ise özellikle oligopol piyasalarında vergiyi yüksek fiyatlarla tüketiciye devrederek vergiden önceki temettü oranını korumaya çalışırlar. Bunun sonucu üretim düşer. Dolayısıyle üretim düzeyinin değişmesi piyasa yapısı ve sermaye bileşimine bağlıdır. Sermaye içinde özsermaye borçları oranı yüksek oldukça, temettüyü vergi öncesi düzeyinde korumak isteği artar.

Şimdi kurumlar vergisinin yansıması konusuna geçiyoruz.

d. Kurumlar Vergisinin Yansıması (118)

aa. Genel Açıklama:

Kurumlar vergisi yukarıda açıkladığımız şekilde sermaye gelirini, tasarruf düzeyini ve üretimi etkilemesi sonucu gelir dağılımını da değiştirmiş olur. Kurumlar vergisi hissedarlar üzerinde mi kalmakta, yoksa fiyatlar aracılığı ile tüketiciye mi yansımaktadır?

Kurumlar vergisinin yansıması konusundaki geleneksel görüşlere göre net kâr üzerinden alınan vergiler (ticarî kazançlardan alınan gelir vergisi de aynı şekilde düşünülebilir) ileriye (tüketiciye doğru) yansıtalamaz. Ve Üreticilerin gelirlerini azaltır. Bu görüşün geçerli olabilmesi için en azından kısa dönemde ekonomide tam rekabet varsayımının olması lâzımdır. Zira üretici piyasa fiyatını kontrol edemediğinden arz düşmedikçe fiyat artmayacaktır.

Tekel koşullarında da vergi yansıtılamaz. Zira tekelcinin vergiden önce kendisini azami kâra ulaştıran üretim düzeyini vergi sebebiyle değiştirmesi kârını azaltacaktır. Vergi üretimin her düzeyinde kârları aynı oranda azalttığından vergiden önce maksimum kâr sağlayan üretim düzeyinin korunması rasyonel bir davranıştır.

Ancak günümüzde piyasa ekonomilerine hakim olan piyasa şekli oligopoldür. Ve artık firmalar kâr maksimizasyonu dışında *satış maksimizasyonu, firmanın büyüme hızının maksimizasyonu ve sermayeden makul bir gelir elde etme* amaçları gibi amaçlar da izlemeye başlamışlardır. Bu durumda aşağıdaki koşullar altında kurumlar vergisi pekâlâ yansıtılabilir:

---

(118) *Anderson, W.*; op.cit. ss. 146-158 ve *Break, George, F.*; Incidence of Taxation The Economics of Public Finance, Essays by *Blinder, Solow, Break, Steiner, Netzer*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1974. ss. 138-154

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

— Üreticiler fiyat tesbitinde kurumlar vergisini bir masraf olarak düşünüyorlarsa,

— Düşük kârlı firmalar yüksek kârlı firmaların fiyatlarını izliyorlarsa veya rakip firmaların ödedikleri kurumlar vergisinin satışlara oranı aynı ise,

— Firmalar bir grup olarak birleşik kârlarını maksimize etmek amacında değillerse, verginin tüketiciye yansıyabileceği söylenebilir. Zira bu durumda vergi alınırsa ya da vergi oranı artırılırsa, firmalar, verginin satışlarına olan oranını hesaplayacak ve buna göre satış fiyatlarını artıracaklardır. Bütün firmaların aynı fiyat politikasını izledikleri düşünülürse, vergi tümüyle tüketiciye yansıyacaktır. Ancak bu yansıma, ürünün talep esnekliğine ve üreticilerin davranış yapısına bağlıdır.

Sonuç olarak kurumlar vergisi özeellikle oligopol ve tekelci rekabet piyasalarında tüketicilere yansıtılabilir. Ne var ki, bu yansıma bazı sınırlayıcı varsayımlara bağlıdır. Yansımayı fiilen ölçmek için ampirik çalışma yapmak gerekir. Şimdi bunları görelim.

bb. Ampirik Çalışmalar:

Ampirik çalışmaların amacı, kurumlar vergisinin kurum kazancı üzerindeki etkisini ölçmek ve verginin kurum kazancını azaltıp azaltmadığını belirlemektir. Bunun yapılabilmesi için kurum kazancındaki değişmeleri belirleyen vergi dışı faktörlerin ayıklanması gerekir. Bu konuda iki yaklaşım vardır.

1°. Sermaye Geliri Oranı Yaklaşımı: Bu yaklaşıma göre, kurumlar vergisinin yansıyıp yansımadığını ölçmek için vergiden (ya da vergi oranındaki değişmeden) önceki ve sonraki sermaye geliri oranı karışlaştırılır. Aynı kalmışsa vergi yansımıştır.

Krzyzaniak-Musgrave (119) bu konuda yaptıkları ekonometrik çalışmada verginin tümüyle fiyatlara yansıdığını ve sermaye gelirinin vergiden sonra aynı kaldığını ortaya koymuşlardır. Hatta fiyatlarda vergi miktarının da üstünde bir yansıma olduğunu belirtmişlerdir. Çalışma, verginin azaltılması ile sermaye gelirinin aynı kalacağına arttığını da *(ratchet effect)* ortaya çıkarmıştır.

(119) *Krzyzaniak, Marian, Musgrave, Richard:* The Shifting of Corporation Income Tax, John Hopkins Press, Baltimore, 1963.

Bu çalışma kurumlar vergisinin sermaye geliri üzerindeki etkisi ile diğer değişkenlerin yaptıkları etkiyi ayırmadığı iddiası ile eleştirilmiştir. Bir eleştiriye göre inceleme yapılan döneme istihdam hacmi ve diğer değişkenlerin katılması halinde kurumlar vergisi hiç yansımamakta ve tamamiyle sermayedarlar üzerinde kalmaktadır. Bir başka eleştiriye göre sermaye gelirinin vergiye rağmen aynı kalması özellikle sermaye verimliliğinin hızlı gelişmesine bağlıdır.

Kurumlar vergisinin yansıması konusundaki ikinci yaklaşım faktör payları yaklaşımıdır. Şimdi bunu kısaca görelim.

2°. *Faktör Payları Yaklaşımı (120):* Bu yaklaşıma göre kurumsal kesimin *(corporate sector)* toplam geliri içinde kârların vergi öncesi payı vergiden sonra artmışsa vergi yansımış, aynı kalmışsa vergi yansımamıştır. Bu yaklaşımın sermaye geliri yaklaşımından şu şekilde üstün olduğu ileri sürülmüştür. Sermaye geliri yaklaşımı, sermaye mallarının marjinal verimliliğinin teknolojik nedenlerle arttığını hesaba katmamaktadır.

Bu yaklaşımı benimseyen çalışmalarda toplum kurum kazançlarının GSMH içindeki payının aynı kaldığı ve böylece yansımadığı ileri sürülmüştür (121).

Sonuç olarak ampirik çalışmalara rağmen kurumlar vergisinin yansıması konusunda kesin ber şey söylenememektedir. Ancak içinde bulunulan piyasa yapısı (oligopol) nedeniyle verginin yansıtılabileceği ihtimalinin kuvvetli olduğu belirtilebilir.

Gelir üzerinden alının vergileri burada bitirmiş olduk.

C. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler:

1. Giriş:

Vergi ödeme gücünü temsil eden unsurlardan biri de fertlerin harcamalarıdır. Harcama vergileri, gelirin harcanması sırasında alınan vergilerdir. Bu vergilerle tasarruf vergilenmemiş olur.

Harcamalar üzerinden alınan vergileri kaynak dağılımı yönünden değerlendirelim. Bunu şöylece yapabiliriz. İlk olarak harcama vergileri

(120) *Adelman, M.A.;* The Corporate Income Tax in the Long Run, Journal of Political Economy, vol. 65, 1957, ss. 151-157. *Cragg, s., Harberger, A., Mieszkowski, Pl;* Empirical Evidence of the Incidence of the Corporation Income Tax, Journal of Political Economy, December, 1967.

(121) *Break, E.;* op.cit. ss. 129-134

nin emek arzını, gelir vergisinden daha az etkilediği ileri sürülmüştür. Zira gelir vergisinden ancak az çalışarak kurtulmak mümkündür. Halbuki haracamaları kısarak harcamalardan alınan vergilerden kurtulmak mümkündür. Ancak bu iddianın geçerli olabilmesi için tüketimle tasarruf arasında ikame yapılmasının mümkün olması gerekir. Bir kişinin gelirinin tamamını tüketime ayırması gerekiyorsa onun için tüketim vergisinden kurtulmak mümkün değildir.

İkincisi, harcamalar üzerinden alınan vergilerin tasarruf düzeyinin artıracağı, ileri sürülmüştür. Kişiler gelirlerinin ne kadar çok kısmını harcarlarsa, o ölçüde büyük vergi yükü ile karşı karşıya kalırlar. Gelirinin tümünü harcayan kişiler, borç almak da istemezlerse vergiyi ancak tüketimlerini kısarak ödeyeceklerdir. Ne var ki, gelirinin bir kısmını tasarruf eden kişiler harcamalar üzerinden alınan vergileri tasarruflarından ödeyebilirler. Bununla beraber harcamalar üzerinden alınan vergilerin özellikle tüketim ve tasarruf arasındaki tercihleri değiştirerek (ikame etkisi), tasarrufların gelire olan oranını artıracağı ileri sürülmektedir.

Gelir dağılımı yönünden ise, tüketicilerin gelir kazanmakdan değil, bu geliri tüketmekten tatmin ve fayda sağladıkları, dolayısıyle vergiyi harcama üzerinden almanın daha adil olacağı ileri sürülmüştür. Daha önce de belirtildiği gibi vergi ödeme gücü konusunda gelir, servet ya da harcamadan herhangi birinin esas alınması bir subjektif değer yargısıdır. Ancak harcamalar üzerinden vergilerin adil olmadığı (biraz sonra açıklanacak harcama vergisi, bu yargının dışında tutlabilir) genel kabul görmüştür. Harcama vergileri gerileyici etkisi (ric'i karakteri sebebiyle büyük ölçüde düşük gelir düzeyli kişiler üzerinde hissedilir. Üstelik bir ailenin ilk yıllarında (harcamaların çokluğu sebebiyle) ağır vergi yükü olmasına rağmen geliri arttıkça yükü azalır.

Şimdi harcamalar üzerinden alınan vergilerin çeşitli türlerini görelim.

2. Harcama Vergisi:

a. Konu ve Matrahı:

Harcama vergisi bir gerçek kişinin belirli dönemde yapmış olduğu toplam harcamalar üzerinden alınan bir dolaysız vergidir (122). Harcama vergisinde matrah, gelir tanımında vermiş olduğumuz formülde ΔS (servetteki değişmenin) çıkarılması ile bulunur. bir başka deyimle harcama vergisinin gelir vergisinden farkı belirli bir dönemde servette meydana gelen net artışları vergilendirmemesidir.

---

(122) *Kaldor, Nicholas;* An Expenditure Tax Allen Unvin Ltd. 1968, ss. 191-223., Houghton, R.; Op.cit içinde ss. 85-116

Harcamanın matrah olarak alındığı belirli bir dönemdeki tüketim değerini bulmak da güçtür. Aynen gelirin tanımında olduğu gibi bir çok problemler ortaya çıkmaktadır. Öz tüketim acaba nasıl hesaplanacaktır. Satın alınan dayanıklı tütekim mallarının maliyeti (otomobil, buzdolabı, gibi) acaba yıllar itibariyle mi dağıtılacak, yoksa tamamı alındığı dönemde mi harcama kabul edilecektir. Harcama vergisinin matrahının belirlenebilmesindeki bir başka güçlük, kiracıların kiralarını masraf olarak beyan etmeleri ve bunun üzerinden vergi vermeleridir. Bu durumda kiracılar ev sahiplerinden daha fazla vergi verir duruma gelirler. Bunu önlemek için ev sahiplerinin emsal kira bedelini masraf yazmaları önerilmiştir. Bu konuda bir başka sorun, ticaret erbabının özel giderlerini ticari giderleri arasına sokmasıdır.

Şimdi vergiyi etkinlik ve adelet açısından değerlendirmeye çalışalım.

b. Etkinlik ve Adalet:

Harcama vergisi tasarrufların gelire olan oranını artırır. Bunun sonucu reel yatırımlar artar. Bir başka deyimle, vergi tüketim ve tasarruf arasındaki tercihleri tasarruf lehine etkiler. Bunun sonucu ekonomide sermaye birikim düzeyi yükselir. Bu bölümün girişinde belirttiğimiz varsayımları hatırlamak gerekir. Tekrarlarsak, verginin tasarrufları artırabilmesi için gelirin tamamının zorunlu olarak tüketime ayrılmaması ve tüketimle tasarrufun birbiriyle ikame edilebilmesi mümkün olmalıdır. Verginin bu açıdan tasarruf düzeyi düşük az gelişmiş ülkelerde uygulanmasının tasarrufları artırmayacağı belirtilebilir. Zira bu ülkelerde nüfusun büyük çoğunluğu gelirin tümünü tüketime ayırmaktadır.

Adalet açısından harcama vergisinin adil bir vergi olduğu söylenebilir. Özellikle ileride göreceğimiz muamele (satış) ve özel tüketim vergilerinden farklı olarak gerileyici (ric'i) etkisi yoktur. Bir başka deyimle harcama vergisinde kullanılabilecek olan çeşitli araçlarla (artan oranlılık, asgari gider inidirimi) çok harcayanın çok vergi vermesi ve zaruri ihtiyaçları konusunda harcama yapan mükelleflerin vergi dışı kalması mümkündür.

Verginin enflasyona karşı bir araç olarak kullanılabilmesi de gelir dağılımında adalet açısından bir avantaj olarak nitelebilir. Toplam harcamaları kısıtlamak için çok yüksek oranda vergi alınabilir. Bu şekilde enflasyon önlenebilir ve gelir dağılımında adalet amacına hizmet edilebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Harcama vergisine adalet yönünden yöneltilebilecek tek eleştiri, gelirinden az miktarda tüketime ayıran kişileri kayırmasıdır. Gelirinden ayırıp biriktirip servet yapanlar, bu şekilde korunursa servet dağılımı daha da adaletsiz hale gelebilir.

Harcamalar üzerinden alınan diğer vergi türlerinden önce genel satış (muamele) vergilerinini inceleyeceğiz.

3. Genel Satış Vergileri:

Genel satış vergileri üretim aşamalarında malların el değiştirmesi sırasında alınan vergilerdir (123). Bu el değiştirme sırasında her üretim aşamasında satış fiyatı üzerinden vergi alınırsa yayılı muamele vergileri *(turnover taxes)* ortaya çıkar. Vergi üretimin belirli bir aşamasında alınırsa toplu muamele vergisi, her aşamada katma değer üzerinden alınırsa katma değer vergisi *(value added tax)* halini alır.

Şimdi bu vergilerin etkilerini teker teker, değerlendirelim.

a. Yayılı Muamele Vergisi:

Satış vergilerinin yayılı muamele vergisi şeklinde alınması halinde, bir malın aşamalarında faaliyet gösteren çeşitli firmalar arasında dikey birleşme meydana gelir. Vergi genellikle tüketiciye yüksek perakende fiyatlar aracılığı ile yansır. Verginin perakende satış fiyatını ne ölçüde artıracağı üretim aşamalarının sayısına bağlıdır. Zira her aşamada, (ilk madde, imalât toptan ticaret ve perakende ticaret) vergi, bir önceki aşamadan gelen vergili maliyet üzerinden hesaplandığından piramitleşme olur. Bir başka deyimle vergi üzerinden vergi hesaplanarak malın satış fiyatı sun'i olarak yükselir. Bu piramitleşme ve yükselmenin bir diğer sebebi, üreticilerin (imalâtçı, toptancı perakendeci) kâr oranlarını vergili maliyet üzerinden hesaplamaları nedeniyle de ortaya çıkar. Bu bakımdan fiyatlar alınan vergiden daha fazla yükselir. Son olarak ihracatta, bu verginin hesaplanıp iade edilmesi oldukça güçtür.

Yayılı muamele vergisinin yukarıda sayılan sorunları etkinlik yönünden ileri sürülebilecek eleştirilerdir. Gelir dağılımında adalet yönünden ileri sürülebilecek temel eleştiri, bütün dolaylı vergilerde olduğu gibi gerileyici (ric'i) karakteridir. Geliri yüksek olanların tüketim eğilimi düşük olduğundan verginin tüketicilerin gelirine olan oranı da

---

(123) Bu konuda Bkz. *Shoup, Carl;* Public Finance, 8. ve 10. Bölümler. *Due, J.;* Sales Taxation, Routledge, Kegan Paul Ltd. London, 1957. *Dikmen, Orhan;* Maliye Dersleri, İstanbul, 1969, ss. 246-249 ve *Erginay, Akif;* Kamu Maliyesi, Ankara, 1974, ss. 121-131

düşer. Dolayısıyla yüksek gelirliler düşük oranda vergi vermiş olurlar. Vergi piramitleşmesi olayı düşünülürse verginin gelir dağılımını bozucu etkisi olduğu ileri sürülebilir. Ne varki, zaruri tüketim malları vergilendiği ya da lüks tüketim mallarından düşük oranda vergilendiği takdirde bu gerileyici etki kaybolur.

Yayılı muamele vergisi lehine söylenebilecek tek şey, düşük bir vergi oranı ile büyük hasılat sağlanabilmesidir. Şimdi toplu muamele vergilerinden kısaca bahsedelim.

b. Toplu Muamele Vergisi:

Toplu muamele vergisi üretim aşamalarının herhangi birinde (imalât, toptan, perakende) alınan satış vergisidir. Hangi aşamadan alınıyorsa, o aşamanın ismiyle adlandırılır (perakende ticaret vergisi, toptan ticaret, imalat vergisi gibi...)

Toplu muamele vergisinin alınmasında, en önemli sorun vergi almak için hangi aşamının seçilmesi gerektiği noktasındadır. Verginin genel olması (bütün mallardan) arzulanıyorsa, en uygun aşama, vergiyi perakende aşamada almaktır. Perakende aşamada her ürün yeknesak bir vergi oranı üzerinden vergi verirse, nisbî fiyatlar değişmemiş olur. Halbuki meselâ imalât düzeyinde vergi alınacak olursa her üründe imalât fiyatı/perakende fiyatı oranı farklı olacağından sonuçta tüketicilere yansıyan vergi yükü farklı olur. Ancak vergilenecek mal belirli ise o takdirde vergi imalât safhasından alınabilir. Zira perakende ticarette vergi almak, vergi idaresi açısından daha güçtür. Az gelişmiş ülkeler idaresi kolay, mükellef sayısı az olduğu için, genellikle imalât vergilerini tercih ederler.

Günümüzde en çok rastlanan toplu muamele vergisi perakende satış vergisidir. Perakende satış vergisi perakendicilerin tüketicilere yaptıkları satışlar üzerinden alınan bir vergidir. Bu vergi, piyasa koşullarına bağlı kalmak şartıyla tümüyle tüketiciye yansır. Ancak perakende satış vergisinin mutlaka nihai tüketim üzerinden alındığı sanılmamalıdır. Vergilenen mallar firmalar tarafından alınarak (otomobil mobilya gibi) başka üretim süreçlerinde kullanılabilir. Satış vergisi biraz önce de belirttiğimiz gibi eğer bütün mallardan alınırsa, her malda verginin satış fiyatına oranı aynı olacaktır. Halbuki imalât ya da toptan ticaret vergilerinde, vergi yükünün perakende satış fiyatına olan oranı, üretim aşamalarındaki kâr oranının %50 olması halinde, perakende satış fiyatının %5'i olur. Kâr oranı %25 olursa, vergi perakende ticaretten %7.5 alınmış demektir. Dolayısıyla kâr oranının yüksek olduğu mallarda (lüks mallar) verginin imalât ya da toptan ticaretten alınması,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

verginin perakende satış fiyatına olan oranının düşmesine sebep olur. Zaruri mallarda ise, imalât ya da toptan ticaret vergisinin perakende satış fiyatına oranı büyüktür. Dolayısıyla lüks mallar perakende safhasında vergilenmelidir.

Şimdi Katma değer vergisine geçiyoruz.

c. Katma Değer Vergisi:

Katma değer vergisi (124) ara malları ve hizmetlerin (bir önceki üretim aşamasından yapılan alışların) vergi matrahından düşülmesine imkân veren ya da her aşamadaki katma değeri vergileyen bir yayılı muamele vergisi türüdür.

Katma değer vergisini açıklamaya başlarken önce katma değer kavramını açıklayalım.

aa. Katma Değer Kavramı:

Katma Değer basit bir tanımla belirli bir üretim aşamasında belirli bir mal için yapılan faktör ödemelerinin (ücret, faiz, kâr, rant) toplamıdır. Bir başka ifade ile belirli bir üretim aşamasındaki bir firmanın satışları ile bir önceki aşamalardan yapılan alışlar arasındaki farktır. Bir ekonomideki bütün firmaların meydana getirdiği katma değerler toplanırsa, o ülkedeki gayrisafi millî hasıla bulunmuş olur.

Şimdi katma değer vergisinin türlerini açıklıyoruz.

bb. Katma Deger Vergisinin Türleri:

Katma değer vergisinin türleri firmaların üretim sürecinde kullandığı sabit varlıkların tabi olacağı işleme göre üç şekilde ortaya çıkar. Katma değerin bir firmanın satışlarından bir önceki aşamadan alışların düşülmesi ile bulunduğunu belirtmiştik. Eğer sabit varlıkların maliyeti alındığı dönemde satışlardan düşülürse *tüketim tipi katma değer vergisi* ortaya çıkar. Sabit varlıkların tüm maliyeti yerine amortismanının satışlardan düşülmesine imkân verilirse, *gelir tipi katma değer vergisi*, sabit varlıkların ne maliyetinin ne de amortismanının satışlardan düşülmesine olanak vermeyen vergi türüne de *gayrisafi millî hasıla tipi katma değer vergisi* denilir. Satışları (S), alışları (A), amortsmanı (M), ve sabit varlıkların değerini de (V) ile gösterirsek katma değer vergisi (KDV) türleri aşağıdaki şekilde formülde edilebilir.

(124) *Sullivan Clara;* The Tax on Value Added, Columbia University Press, New-York, 1965. *Tait, A.;* Value Added Tax, Mc Graw Hill London, 1972, *Sloat, D.K;* The Tax on Value Added, *Houghhton R.,* op.cit. içinde ss. 480-496.
Karşılaştırmalı analiz için Bkz. *Tait, Alan;* Value Added Tax, International Practice and Problems, IMF, 1989.

Tüketim tipi KDV = S - A - V
Gelir tipi KDV = S - A - V
GSMH tipi KDV = S - A

En kolay ve yaygın olan katma değer vergisi türü, tüketim tipi olanıdır. Zira bu KDV türü, ekonominin tümü düşünülürse, sadece tüketim mallarını vergilendirdiğinden perakende satış vergisinden farksızdır. Gelir tipi katma değer vergisinin matrahı ise gelir vergisi matrahı ile aynıdır. Aşağıdaki tabloda katma değer vergisi türleri ve matrahları daha iyi belirlenmektedir (125).

Tablo: 7

Katma Değer Vergisi Matrahları

	Firmalar			Ekonomi
Cari Satışlar	A	B	C	
1. Tüketim Malları Satışı	—	70	151	221
2. Ara Malı Satışı	120	45	—	165
3. Sermaye Malı (Sabit varlık) Satışı	—	100	—	100
4. Toplam	120	215	151	
Cari Maliyetler				
5. Ücret, faiz, kâr vd. (Faktör Ödemeleri)	100	80	90	270
6. Ara Malı Alışı	—	120	45	165
7. Amortisman	20	15	16	51
8. Toplam	120	215	151	
Sermaye Malı Maliyeti				
9. Sermaye Malı Alışı	—	—	100	100
Vergi Matrahları				
10. Tütekim Tipi KDV (satır 4-6-9)	120	95	6	221
11. Gelir tipi KDV (4-6-7)	100	80	90	270
12. GSMH Tipi (4-6)	120	95	106	321
Millî Gelir Hesabı				
13.Toplam Tüketim				221
14.Yatırım				100
15. GSMH				321
16. Amortisman				51
17. Safi Millî Hasıla				270

(125) *Musgrave, R.; Musgrave P.;* 1987 op. cit. s.444

Tabloyu şöyle açıklayabiliriz. Bir ekonomide üç firmanın bulunduğu varsayılmıştır (A,B,C). C firması tüketim malları, A firması ara malı, B firması ise hem tüketim malı, hem ara malı hem de sermaye malı satmaktadır. Bu firmalar endüstri olarak da düşünülebilir. Her firmanın cari maliyetleri ile sermaye maliyetleri de verilmiştir. Vergi matrahları tabloda verildiği gibi kolayca bulunabilir. Satışlardan ara malı ve sermaye malı maliyeti düşünülünce (4-6-9) tüketim tipi, ara malı ve sermaye malı maliyeti düşülünce (4-6-7) gelir tipi, sadece ara malı maliyeti düşünülürse (4-6), GSMH tipi katma değer vergisi matrahı bulunmuş olur. Tüketim tipi KDV matrahları toplamı olan (221) toplam tüketimi, gelir tipi KDV matrahı toplamı olan (270) safi millî hasılayı, GSMH tipi KDV matrahı toplamı olan (321) GSMH'yı verir.

Katma değer vergisi türlerini belirtmiş olduk. Bunu izleyen paragraf, katma değer vergisinde hesaplama yöntemleridir.

cc. Vergiyi Hesaplama Yöntemleri:

Bir önceki parağrafta KDV'nin türlerinin matrah farklılığına göre üç tipte ortaya çıktığını görmüştük. Vergi hesaplanırken ise genellikle iki yöntem uygulanır. Bunlardan birincisi, verginin doğrudan doğruya katma değer üzerinden hesaplanmasıdır. Katma değer ya faktör ödemeleri toplanarak *(toplama)*, ya da satışlardan alışlar düşülerek *(çıkartma)* bulunduğuna göre, bu usul genellikle toplama metodu ve çıkartma metodu diye ikiye ayrılır. İkinci yöntem *vergi mahsubu metodudur.* Bu metodda, satış üzerinden ödenen vergilerden alış üzerinden ödenen vergiler düşülür. Geriye kalan vergi, o aşamadan ödenecek vergidir. Aşağıdaki tabloda açıklayalım.

Tablo:8

Üretim Aşamaları	*Satış fiyatı*	*Satış Üzerinden hesaplanan KDV*	*Bir önceki aşamadan alış*	*Alış Üzerinden ödenen KDV*	*Katma Değer*	*Ödenecek KDV*
Hammadde	100	10	—	—	100	10
Imalât	150	15	100	10	50	15-10=5
Toptan ticaret	200	20	150	15	50	20-15=10
Perakende ticaret	300	30	200	20	100	30-20=10
					300	Toplam 30

Tabloda ödenecek vergi sütunu, o aşamadaki katma değer vergisini göstermektedir. Görüldüğü gibi vergi katma değer metoduna göre her

aşamadaki katma değere %10 vergi oranı uygulayarak, ya da her aşamada satış üzerinden hesaplanan vergilerden alış üzerinden ödenen vergilerin düşülmesi ile bulunur. Sonuç aynıdır. Ancak katma değerin bulunması daha zor olduğundan genellikle yaygın olan vergi alma usulü *vergi mahsubu (tax credit) yöntemi*dir.

Son olarak katma değer vergisinin kaynak dağılımı ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerinden bahsedelim.

dd. KDV'nin Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkisi:

KDV'nin ekonomi üzerindeki katma değer vergisi türüne bağlıdır. Bununla beraber KDV'nin kaynak dağılımı üzerindeki etkileri genel olarak şöylece ifade edilebilir.

Tüketim tipi katma değer vergisinin kaynak dağılımı üzerindeki etkisi, perakende satış vergisinin etkisinden farksızdır. Bir başka deyimle tüketim tipi KDV'nin tümüyle tüketiciye yansıdığı ve genel olduğu varsayılırsa, aynen sabit oranlı gelir vergisinde olduğu gibi fertlerin çalışma ile istirahat arasındaki tercihlerini etkiler. Bir başka deyimle fiyatlar, vergi kadar arttıkça tüketicilerin reel geliri azalır. Dolayısıyla çalışmanın ve gelirin maliyeti artmış olur. Bunun sonucu gelir ve ikame etkisine göre çalışma arzusu değişir. Öte yandan tüketim tipi KDV'nin tüketim ve tasarruf arasındaki tercihleri olumsuz şekilde etkilemeyeceği ve etkinlik kaybına yol açmayacağı ileri sürülebilir. Zira gelir vergisinde olduğu gibi gelecekteki gelir vergilenmemekte, bir başka deyimle tasarruf çift vergilenmemekle teşvik edilmiş olmaktadır.

Gelir tipi KDV ise, etkinlik yönünden gelirve kurumlar vergisine benzetilebilir. Çünkü matrahları aynıdır. Hatta katma değer vergisinin bütün faktör gelirlerini (ücret, faiz, kâr rant) vergilediği için sapmalara meydan vermeyen nötr bir vergi olduğu savunulmuştur. Halbuki kurumlar vergisi sermaye faktörü geliri üzerine yüklendiğinden (verginin yansımadığı varsayımını kullanmaktayız) optimum faktör bileşimini etkiler. Üstelik katma değer vergisi net kâr üzerinden (ticari kazançlar) alınan gelir vergisi ve kurumlar vergisi gibi üreticiler arasında ayırım yapmaz. Bu husus şöylece açıklanabilir. Gelir (ticari kazanç) ve kurumlar vergisinde kâr yoksa, vergi de yoktur. Halbuki üreticiler kâr olmazsa dahi ücret, faiz, rant gibi faktör ödemeleri sebebiyle KDV öderler. Dolayısıyla gelir üzerinden alınan vergilerin etkin olmayan (kâr etmeyen) üretici üzerindeki bir nevi *"subvansiyon etkisi"*, KDV'de ortadan kalkar.

ee. KDV'nin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi:

KDV'nin gelir dağılımı üzerindeki etkisini bulmak için diferansiyel yansımasını hesaplamak gerekir. Bir başka deyimle KDV, yeni uygulamaya konulurken bazı gider ya da gelir vergileri ile ikame edilecektir. Tüketim tipi KDV, yayılı muamele vergisi ile ikame edilecek olursa, gelir dağılımı üzerindeki etki olumlu (progresif) olur. Yayılı muamele vergisi pramitleşme etkisi sebebiyle nisbî fiyat yapısını ve dolayısıyla gelir dağılımını daha çok bozar.

Tüketim tipi katma değer vergisi ile perakende satış vergisinin gelir dağılımı üzerindeki etkisinin genel olarak aynı olduğu söylenebilir. Zira katma değer vergisinin sonuç itibariyle perakende satış vergisi ile aynı olduğunu söylemiştik. Her ikisi de tüketiciye yansır. Ne var ki, katma değer vergili mal, üretim aşamalarında birkaç defa yansıtılarak son olarak tüketici üzerinde kalır. Her aşamada vergi tam olarak yansıtılmadıkça katma değer vergisinin tüketici üzerinde perakende satış vergisinin etkisini göstermesi mümkün değildir.

Gelir tipi katma değer vergisi ise, gelir dağılımı yönünden gelir üzerinden alınan vergilerle karşılaştırabilir. Meselâ gelir tipi KDV ile, kurumlar vergisinin ikame edildiğini düşünelim. Kurumlar vergisinin yansıtılmadığını varsayacak olursak, bu ikame gelir dağılımını bozacaktır. Zira kurumlar vergisini sermaye faktörü sahipleri ödemekteydi. Gelir tipi KDV ise bütün faktör gelirleri (ücret, rant) üzerinden alınacaktır. Ancak bu yargı, kurumlar vergisinin yansımadığı varsayımına bağlıdır. Kurumlar vergisi yansıtılıyorsa o takdirde gelir tipi KDV'nin gelir bölüşümünü bozmayacağı belirtilebilir. Öte yandan gelir tipi KDV'yi sabit oranlı bir gelir vergisi ile karşılaştırırsak, her iki verginin etkilerinin aynı olduğu söylenebilir. Her ikisi de faktör gelirlerini azaltmaktadır. Ancak reel gelirler her iki vergi sonucu da aynı kalmaktadır.

Son olarak katma değer vergisinde de tek bir vergi oranı yerine zaruri tüketim mallarına düşük, lüks tüketim mallarına yüksek oran uygulayarak, verginin regresif etkisi giderilebilir. Meselâ katma değer vergisi uygulayan Avrupa ülkelerinde uygulanan bir standart oran vardır. Bu oranın altında düşük (yiyecek, ilâç, yayın ve eğitim için) ve orta (ulaşım) oranlar uygulanmaktadır. Lüks mallar içinde standart üstü yüksek bir oran vardır.

Bu şekli ile KDV gelir dağılımında adalet amacına hizmet eden bir vergi olarak düşünebilir.

Harcamalar üzerinden alınan vergilerde son olarak özel tüketim vergilerini inceleyeceğiz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. Özel Tüketim Vergileri:

a. Genel Açıklama:

Özel tüketim vergileri, belirli bir malın ya da bütünüyle ilişkili bir mal grubunun üretimi ya da satışı üzerinden alınan vergilerdir. Genellikle *spesifik* (sayısal ölçülere göre) şekilde alınırlar. Ancak son yıllarda *advalorem* (değer üzerinden) esasa göre alınan tüketim vergilerinin sayısı artmıştır.

Özel tüketim vergileri esas itibariyle yurt içi ürünler üzerinden alınır. Yurt dışından getirilen mallara genellikle gümrük vergileri uygulanır. Özel tüketim vergileri üç grup mal üzerinden alınır. Bunlardan birincisi, sosyal maliyeti özel maliyetinin üzerinde olan, bir başka deyimle negatif dışsallığı olan mallardır. Özel satış vergileri bu malların üzerinden alınınca malın özel ve sosyal maliyetleri dengelenmiş ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanmış olur.

Özel tüketim vergilerinin alındığı ikinci mal grubu, yararlanana ödettirilmesi mümkün olmayan yarı kamusal mallardır. Bu mallar bölünebilir niteliktedir fakat fiyat karşılığı arzedilmeleri etkin değildir. Devlet bu mallardan sağlanan özel faydayı hizmetten yararlanana ödettirmek için bu hizmetle ilgili bir işlemden vergi alır (meselâ benzin, ruhsat harcı gibi).

Özel tüketim vergilerinin alındığı üçüncü grup mal, devletin gelir sağlamak amacıyla vergilendirdiği talep esnekliği yüksek olan lüks tüketim mallarıdır. Bir başka deyimle devlet bu tip mallarda kaynak dağılımında etkinliği düşünmeksizin, gelir dağılımında adalet amacıyla lüks malları vergilendirir. Bununla beraber ilk grupta belirttiğimiz negatif dışsallığı olan maların devlete bir gelir sağlama aracı olarak kullanılması mümkündür. Öte yandan özellikle az gelişmiş ülkelerde devlet talep esnekliği düşük zaruri tüketim mallarını (şeker gibi), gelir dağılımında adalet amacını da düşünmeden sırf gelir elde etmek amacı ile özel tüketim vergileri ile vergilendirebilir.

Şimdi bu açıklamaları iktisadi amaçlara göre topluyoruz (125).

b. Kaynak Dağılımında Etkinlik:

Özel tüketim vergileri iki şekilde kaynak dağılımında etkinlik amacına hizmet edebilir.

---

(126) *Due, J. Friedlaender;* op.cit. ss. 380-388

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

aa. Sosyal Maliyeti Yüksek Olan Malları Vergilemek,

Devlet sigara, içki, çevre kirlenmesine sebebiyet veren ürünler ve motorlu araçlardan özel tüketim vergisi alarak bu ürünlerin özel maliyetini sosyal maliyeti düzeyine çıkartır. Ya da dışsallıklar bölümünde de gördüğümüz gibi bu ürünlerden bazılarını (içki, sigara, gibi) tekeline alarak fiyatı sosyal maliyeti kapsayacak şekilde tesbit eder. Bazen tekeline aldığı ürün üzerinden ayrı bir özel tüketim vergisi de (sigaralardan alınan ek vergi gibi) alabilir. Tekel halinde fiyatı sosyal maliyetin de üstünde tutacak olursa buna *"Mali Tekel"* denilir. Bir başka deyimle devlet bu malın üretim ve satışını kendisine gelir sağlamak için de üzerine almış olur. Günümüzde devletin tekeline aldığı sosyal maliyetli mallar mali tekel halini almıştır.

bb. Yararlanana Ödetme İlkesinin Uygulanmasını Sağlamak,

Tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olduğu bazı ürünlerde, fiyat kullanılması halinde hizmetin tüketimi ile direkt ilişkili bir faaliyeti vergileyerek kaynak dağılımında etkinlik amacına ulaşılması mümkün olabilir. Bunun en belirgin örneği karayollarıdır. Karayolları kişilere bölünerek arzedilebilecek bir hizmettir. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi karayolları girişlerine turnikeler yapmak yerine geçecek sürücülerin sağladıkları özel yararların bedeli dolaylı olarak bir vergi ya da vergi grubu ile karşılanmalıdır. Meselâ, benzinden yüksek oranda akaryakıt vergisi alınabilir. Böylece karayollarının müsrif şekide kullanılması önlenmiş olur.

Yukarıdaki paragrafta açıkladığımız özel tüketim vergilerine, israfı önleyici tüketim vergileri *(sumpturary excises)* denilir.

c. Gelir Dağılımında Adalet ve Yansıma:

Özel tüketim vergilerinin gelir dağılımında adalet amacına hizmet edebilmesi için talebin gelir esnekliği yüksek olan lüks mallar üzerinden alınması gerekir.

Vergi yansımasını genel olarak açıklarken belirttiğimiz gibi, özel tüketim vergilerinin yansıması, piyasa yapısına arz talep esnekliklerine göre değişmektedir. Bu bakımdan tekrar açıklama yapmayacağız. Vergilenen mal lüksse ve dolayısıyla yüksek gelirli kişilerin bütçelerinde yer alıyorsa, yansıma artan oranlı olacaktır. Mal düşük gelirli kişilerin bütçelerinde yer alan bir zaruri tüketim malı ise yansıma regresif olacaktır.

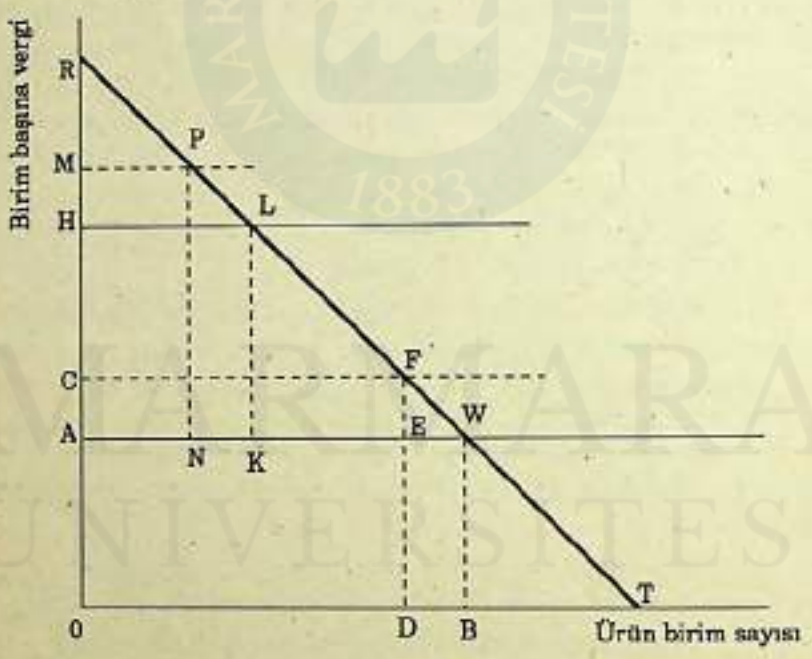
Özel tüketim vergileri konusunda şimdi verginin maksimum hasılatı konusundan bahsedeceğiz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

d. Özel Tüketim Vergilerinde Maksimum Vergi Hasılatı:

Özel tüketim vergileri alınırken vergi hasılatının maksimum olduğu bir üretim düzeyi vardır (127). Bu düzeyin üzerinden vergi ne kadar artırılırsa artırılsın, vergi hasılatı yükselmez. Özel tüketim vergilerinin ya ürünün fiyatının bir yüzdesi (advalorem) ya da ürünün fiziki birimi başına (spesifik) olarak alındığını belirtmiştik. Aşağıdaki grafikte spesifik bir vergi alınması halinde vergi hasılatının durumu gösterilmiştir.

OA ürünün maliyet eğirisidir ve üretim boyunca sabittir. Vergi yokken üretim düzeyi OB dir. AC kadar bir vergi alınınca üretim OD'ye düşmekte, fiyat OC olmakta ve ACFE alanına eşit vergi elde edilmektedir. AH kadar vergi alınırken fiyatı yükseltme halinde meselâ OM) vergi hasılatı düşer. Vergi hasılatı gayrisafi gelirin, maliyeti aşan kısmı maksimum olduğu zaman azamiye ulaşır. Bu da fiyatın, talep eğrisinin (doğrusal ise) maliyet eğrisi üzerinde kalan kısmının orta noktasın (RL =LW) ulaştığı zaman elde edilir.



Şekil: 28

Son olarak özel satış vergilerinin bir türü olarak kabul edebileceğimiz dış ticaret vergileri üzerinde kısaca duracağız.

(127) *Musgrave, R., Musgrave, R.;* Satış Vergilerinin Yansıması, *Batırel, Ö., Tezel A.;* op. cit. içinde ss. 190-192.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

e. Dış Ticaretten Alınan Vergiler:

Dış Ticaretten alınan vergileri ithalat ve ihracat vergileri olmak üzere iki grupta toplayabiliriz (128). Önce ithalat vergilerini görelim.

aa. İthalat Vergileri:

İthalat edilen malların gümrük sınırını geçmesi sırasında alınan vergilerdir. Bu vergiler, yurt dışında üretilen malların yurt içinde tüketimi üzerinden alınan özel tüketim vergisi olarak düşünülebilir. Zira ithal edilen bütün mallardan yeknesak bir tarife ile vergi alınmamaktadır. Vergi, her mal için aynı vergi oranının uygulandığı genel bir vergi değildir.

Bir ülkede gümrük sınırları ile siyasi sınırlar birbirinden farklıdır. Bu farklılığın sebebi ülke içindeki gümrükten arınmış bölgelerle ortak pazarların ortaya çıkışıdır. Bu nedenlerle bazı hallerde siyasi sınırlar gümrük sınırlarından daha geniş, bazı durumlarda daha dar olmaktadır.

İthalat vergileri, varış prensibine göre *(destination-principle)* alınan bir özel tüketim vergisidir. Uluslararası ticarette bir ülkeden diğerine ihraç edilen mal, iki prensibe göre vergilendirebilir. Bu prensiplerden ilki malın üretildiği ülkede, ikincisi de tüketildiği ülkede vergilendirilmesidir. Üretildiği Ülkede vergileniyorsa, *çıkış prensibi (origin principle)*, tüketildiği ülkede vergileniyorsa, *varış prensibi* uygulanıyor demektir.

İthalat üzerinden alınan vergiler yurtiçi üretimden alınan satış (muamele) vergilerinden fazla ise, o takdirde kaynak dağılımı bozulmuş olur. İthalat vergileri özellikle etkin olmayan yurt içi üretimi teşvik ettiği için etkinlik kaybına yol açabilir. İthalat vergilerinin istisnalar aracılığı ile bir ülkede yatırımları ve sermaye birikim düzeyini yükseltmesi mümkündür. Ancak yurt içi üretiminin etkin olmayışı nedeniyle refah düzeyinin artacağı söylenemez.

İthalat vergileri genellikle iki amaç için alınır; Birincisi devlete gelir sağlamak, ikincisi yurt içi üretimi korumak. İthalat vergileri özellikle az gelişmiş ülkelerde devlet için büyük gelir kaynağıdır. Asıl önemli olan verginin yurt içi üretim üzerindeki etkisidir. İthalat vergileri esas itibariyle yurt içi üretim üzerindeki muamele vergilerinin yükü ile yurt dışından getirilen malların vergi yükünü dengelemek için kullanılır. Ancak

(128) *Shoup, Carl;* Public Finance... ss. 414-420.

bunun yapılabilmesi için malın getirildiği ülkede varış prensibinin uygulanması ya da ihraç edilen mallara vergi iadesi yapılması gerekir. A ve B gibi iki ülke düşünelim. Her iki ülke de aynı maliyetle buzdolabı üretmektedir. B'nin A'dan buzdolabı ithal ettiğini varsayalım. B ülkesinde %5 imalat vergisi, A ülkesinde %10 imalat vergisi alınmaktadır. B'nin A'dan aldığı buzdolabından B, ihracat sırasında imalat vergisini iade etmiyorsa, %5 oranında, vergiyi iade ediyorsa %10 oranında ithalat gümrük vergisi alması gerekecektir. Dolayısıyla ithal eden ülke, varış prensibi, ihraç eden üke de çıkış prensibi uyguluyorsa ya da her iki ülke de varış prensibi uyguluyorsa, ihraç malları içindeki yurt içi vergileri iade etmek gerekir.

GATT, *(General Agreement on Tariffs and Trade)* gümrük vergileri ve dış ticaret konusundaki genel anlaşmaya göre ülkelerin dış ticaretlerinde sapmaya meydan vermemek için yurt dışına ihraç edilen mallar üzerinden ödenen dolaylı vergiler iade edilmeli, ithal edilen mallar üzerinden de telâfi edici (yurtiçi malların vergili maliyeti ile yurt dışı malların maliyeti arasındaki farkı) gümrük vergisi alınması belirtilmiştir. Ortak Pazar antlaşmalarında öngörülmüştür. Bunun gerçekleştirebilmesi için Ortak Pazar'a üye ülkelerin yeknesak bir oranda katma değer vergisi alması gerektiği açıktır. Ancak bu takdirde mallar üzerindeki satış vergisi yükü eşit olacak ve rekabet bozucu etkiler giderilmiş olacaktır.

Şimdi kısaca ihracat vergilerinden de bahsedelim.

bb. İhracat Vergileri:

İhracat vergileri, özellikle az gelişmiş Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkelerinin ihraç ettiği ham maddeler (çay, kahve, kakao, pamuk gibi) üzerinden alınan vergilerdir. Malın dünya piyasasındaki talebi çok esnekse, verginin alıcılara yansımayacağı söylenebilir. Malın arzında bir azalma olursa, o takdirde verginin çoğunu yabancı ithalatçılar öder. İhracatçı ülke dünya üretiminin çok küçük bir bölümünü sağlıyorsa, verginin geriye (faktör sahiplerine) yansıyacağı söylenebilir.

D. Servet Vergileri:

Servet vergileri (129) bir kişinin belirli bir anda sahip olduğu servet unsurları üzerinden alınan vergilerdir. Bu vergiler, kişinin sahip olduğu bütün servet unsurları üzerinden alınınca genel, belirli bir servet

(129) Servet Vergilemesi konusunda Bkz. *Tuncer, Selâhattin;* Teoride ve Pratikte Servet Vergileri İstanbul 1966, *Netzer, D.;* Economics of Property Taxes, Brookings Institution Washington, 1966.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

unsuru üzerinden alınıyorsa özel, vergiyi doğuran olay servet unsurlarının el değiştirmesi olduğu takdirde servet transferi vergileri adını alır. Servet vergilerini açıklamaya konu olan servetin tanımı ile başlıyoruz.

I. Servet Kavramı:

Servet belirli bir kişinin belirli bir anda sahip olduğu iktisadi değerlerin tümüdür. Bir kişinin sahip olduğu servet unsurları genellikle üç bölümde düşünülebilir.

Ticari servet, bir kişinin sahip olduğu işletmelerdeki öz sermayesi anlamına gelir. Meselâ bir mükellefin bir kollektif şirket ya da adi ortaklıkta öz sermaye payı, o kişinin ticari servetidir.

Gayrimenkul servet, bir kişinin sahip olduğu bina ve arazileri ifade eder.

Ticari servet ve gayrimenkul servetin dışında bir kişinin sahip olacağı servet unsurlarına *şahsi servet denilir*. Şahsi servet unsurları içinde otomobil, ev eşyası mücevharat gibi maddi mallar-hisse senetleri, tahviller, nakit ve diğer haklar gibi maddi olmayan servet unsurları da vardır. Bu maddi olmayan *(intangible)* servet unsurları, sermaye şirketleri ya da parada olduğu gibi sahip olduğu iktisadi değerler üzerindeki hakları ifade eder. Bu bakımdan servet denilince genellikle gerçek kişilerin serveti anlaşılır. Tüzel kişilerin de serveti olabilir. Ancak tüzel kişilerin (sermaye şirketleri olarak alıyoruz) ortakları olan gerçek kişilerin elinde bulunan hisse senetleri aracılığı ile şirketin serveti ortağın serveti olarak ortaya çıkar.

Bütün bu servet unsurları toplandıktan sonra borçlar düşülür. Geriye kalana *net servet* denilir. Servetin tanımında karşılaşılan en önemli güçlükler başında servet unsurlarının kapsamının belirlenmesi gelir. Bazı görüşlere göre bir kişinin eğitim yatırımları sonucu sahip olduğu beceri ve yetenek de bir beşeri sermaye olarak, servet unsurlarının içinde sayılmalıdır. Serveti belirlerken ikinci önemli güçlük, servetin değerlenmesi sorunudur. Özellikle alım satıma konu olmayan servet unsurlarında piyasa değerini belirlemek pek mümkün değildir. İktisadi bakımdan geçerli olan değerleme ölçeği, verim değeridir. İktisadi ömür ve getirebileceği yıllık net gelir belirlenebilirse, bir servet unsurunun değeri bulunabilir. Bu değer, yıllık net gelirlerin sermayenin alternatif maliyetini ifade eden faiz haddi ile iskonto edilmesi sonucu bulunan kapitalize değeridir. Ancak birçok servet unsurunda bu yöntem kullanılmaz.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Servet Vergilerin Gerekçesi (130):

Servet vergisi hem etkinlik hem de adalet açısından savunuluan vergilerdir. Önce etkinlik yönünden ileri sürülen gerekçeleri görelim.

a. Etkinlik: Genellikle kamu maliyesi görüşüne göre devletin temel fonksiyonları; milli savunma, adalet ve iç güvenlik hizmetleridir. Bütün bu hizmetler fertlerin servetinin korunması için yapılır. Hatta devlet ferdin mülkünü korumak için ortaya çıkmıştır. Öyleyse fert bunun bedelini servet vergisi şeklinde ödemelidir. Dikkat edilirse, bu yaklaşımda servet vergisinin devletin mülkiyetin korunması ile ilgili hizmetlerin maliyetini karşılaması gerektiği ileri sürülmektedir. Etkinlik açısından bu görüş uygundur. Fertlerin mülklerinin korunması için ödenmeye hazır oldukları tutarlar(vergi-fiyat) toplamı, bu konuda yapılacak hizmetlerin maliyetine eşit olacaktır.

Aynı şekilde özellikle mahalli düzeyde fertlerin ellerinde bulundurdukları servet unsurları (binalar) ile kamu hizmetleri ilişkilidir. Çeşitli kamu hizmetleri (yol yapımı, ışıklandırma) mülklerin değerini artırır. Tersine gayrimenkul inşaatı birçok kamu hizmetlerinin yapılmasını gerektirir. Dolayısıyla bu hizmetlerin maliyeti gayrimenkul sahipleri tarafında ödenmelidir.

b. Adalet: Servet vergileri esas itibariyle adalet açısından savunulmuştur. Servetin vergi ödeme gücü (iktisadi güç)nün bir göstergesi olduğunu belirtmiştik. Gelir getirmeyen servet unsurları ile servetin kendisinin gelir olarak kullanılması vergilenmediğinden, servetten vergi alınması adildir.

3. Genel Servet Vergisi:

Genel Servet vergisi yukarıda sayılan bütün servet unsurları üzerinden alınan vergilerdir.

a. Kaynak Dağılımı ve Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi:

Bütün servet unsurları üzerinden alınacak verginin kaynak dağılımı üzerinde olumsuz etki yapacağı söylenebilir. Vergi nedeniyle tasarruf oranı ve bunun sonucu büyüme hızı düşer. Ancak bu yargının geçerli olabilmesi için tasarruf arzının esnekliğinin sıfır olmaması gerekir. Bir başka deyimle tasarruf arzında vergi sebebiyle bir değişme olmalıdır. Esneklik sıfır ise, kişi tasarrufuna ayıracağı fonlarla tüketimi arasında bir ikame yapamıyor demektir. Bu durumda genel servet vergisinin tüketim ve tasarruf arasındaki tercihleri üzerinde etkisi olmaz.

(130) *Tait, Allan;* The Taxation of Personel Wealth, Universty of Illinois Press, London, 1967, *Anderson, W.;* op.cit.ss. 89-203

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Fertlerin çalışma ile istirahat arasındaki tercihleri konusunda da genel servet vergisi nötrdür. Gelir vergisinde olduğu gibi, çalışma arzusu üzerinde olumsuz etkisi yoktur.

Genel Servet vergisinin nihai mükellefleri (verginin yerleştiği kişiler) sermaye faktörü sahipleridir. Fertlerin sahip olduğu bütün varlıklar vergilendiğinden mükelleflerin vergiyi önlemek için tasarruflarını başka servet unsurlarına ayırmalarına imkân yoktur. Servetlerinin geliri, vergi tutarı kadar azalmış olur. Ancak şurası hemen belirtilmelidir ki, servet sahiplerinin yatırımlarını ülke dışına kaydırmalarına imkân varsa, vergi servet sahipleri üzerinde kalmaz. Zira bu durumda yurt içi sermayenin bir kısmı dışarıya akmış ve yurt içinde yatırımlar azalmış olur. Bunun sonucu üretim düşer ve fiyatlar yükselir. Böylece ödenen genel servet vergisini servet ve sermaye sahipleri tamamen tüketicilere yansıtmış olur.

Günümüzde piyasa ekonomilerinde genel servet vergisine olağanüstü haller dışında pek rastlanmamaktadır. İleri sürüldüğüne göre ülkelerin iktisadi gelişmelerinin ilk aşamalarında servet vergisi olarak, arazi vergisi alınmakta, gelişme süreci içinde gelir ve servet arasında büyük farklar ortaya çıkınca genel servet vergisi uygulanması istenmekte, ekonomi olgunlaştıktan sonra gene gayrimenkul üzerinden alınan bir kısmî servet vergisi ile yetinilmektedir.

Genel servet vergisinin uygulanması oldukça güçtür. Zira altın, mücevherat, nakit gibi unsurlar mükelleflerce kolayca saklanabilir. Bunun sonucu, servet vergilerinin gelir dağılımında adalet amacına hizmet etmesi ve servet dağılımındaki adaletsizliği gidermesi mümkün olamaz.

4. Özel (Kısmî) Servet Vergisi (131)

Yukarıda açıklanan nedenlerle servet vergileri genellikle belirli bir servet unsuru üzerinden alınır.

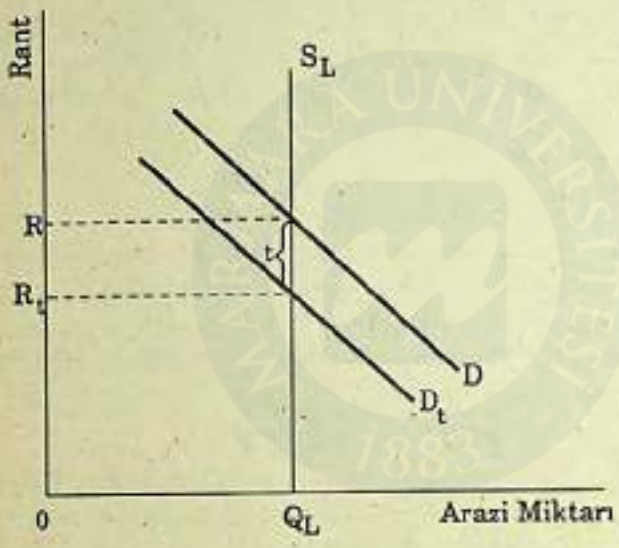
Servet unsurlarının biri üzerinden alınan kısmî servet vergisinin en yaygın örneği *emlâk vergisidir*. Emlâk (bina ve arazi) vergisi hem etkinlik, hem de adalet açısından savunulan vergilerden biridir.

a. Emlâk Vergisi : Emlâk vergisinin kaynak dağılımı açısından savunulmasının temel nedeni, etkinlik kaybına yol açmamasıdır. Zira emlâk (arazi olarak alıyoruz) geliri bir iktisadi rant niteliğindedir. Bir başka deyimle arazi esneksiz bir arza sahiptir. Dolayısıyla bu rantın vergilendirilmesi tüketicilerin hiçbir kararını etkilemediği gibi arazinin daha entansif şekilde kullanılmasını sağlayabilir.

(131) *Break, G.*; op.cit. ss. 154-168. *Hyman, D.*; op.cit.

Emlak vergisinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi konusunda iki temel noktayı incelemek gerekir. bunlardan birincisi verginin yansıması, ikincisi, verginin kapitalizasyonudur. Sırasıyla görelim.

aa. Yansıma: Emlak vergisini yansıma konusunda ikiye ayırıyoruz. Arazi üzerinden alınan vergi, başkalarına yansıtılamaz. Zira belirli bir bölgedeki arazi arzı esneksizdir. Arzın esneksiz olması, nedeniyle araziden alınacak vergi arazinin rantını düşürür. Bu, aşağıdaki grafikte görülmektedir.



Şekil: 29

S_L sabit olan arazi arzını, (D) de arazi talebini göstermektedir. Çünkü vergi alınınca arazi sahiplerinin elde ettikleri rant miktarı azalır. D talep eğrisi, D_t talep eğirisi, haline gelir. Araziyi kullananlar R kadar rant ödemekte arazi sahiplerinin eline ise (R_t) kadar rant geçmektedir. Ranttaki azalma vergi gelirine eşittir. Sonuç olarak arazi vergisinin arazi üzerinde kaldığı ve arazinin rantını vergilediği belirtilebilir.

Bina üzerinden alınan vergiler ise kısa dönemde binanın gelirini dolayısıyla binanın değerini düşürebilir. Yani yansımaz. Ancak vergi sebebiyle uzun dönemde inşaat kesimine ayrılan sermayenin başka alanlara kaymasına sebep olur. Bu kayma sonucu inşaat hacmi daralır ve bina iratları yükselir. Böylece uzun dönemde bina vergisinin kiracılara ve binayı satın alacak kişilere yansıtılabileceği ileri sürülebilir (aynı şey arazi değeri sermayeye bağlı ise arazi vergisinde de olur). Bina vergilerinin yansımasını incelerken mesken için kullanılan ya da kullanılmayan

binaları ayırmak gerekir. İşyeri binalarından alınan emlâk vergisi, ürün fiyatlarındaki yükselme aracılığı ile tüketicilere yansıtılabilir. Bu yansımanın derecesi ürünün talebinin fiyat esnekliğine bağlıdır. Bölgesel niteliket gösteren firmalar ise talep esnektir. Ulusal çapta faaliyet gösteren firmalar ise talep esnekliği fazla olduğundan ödedikleri emlak vergisini yansıtamazlar.

Özet olarak emlak vergilerin kısa dönemde yansıtılamadığını ancak uzun dönemde hem arazi hem de bina vergisinin yansıtılabildiğini söyleyebiliriz. Emlâk vergisi, yansıtılamazsa, arazi sahibi üzerinde kalır. Buna *vergi kapitalizasyonu* adı verilir.

bb. Vergi Kapitalizasyonu: Genellikle emlak üzerinden alınan vergiler *kısa dönemde* emlâkın değerini düşürür. Dolayısıyla vergi emlak sahipleri üzerinde kalmış ve yerleşmiş olur. Buna verginin kapitalizasyonu denir. Şöyle bir örnek verilim. Farzedelim ki sermaye faktörü yatırıldığı bütün üretim alanlarında aynı oranda gelir meselâ %10 getirmektedir. Dolayısıyla diğer iş alanlarında olduğu gibi binanın geliri de bina değerinin %10'udur. Bu durumda yalnızca binalardan bina değerinin %2'si oranında bir emlak vergisi alındığını düşünelim. Bunun sonucu sermayenin yatırıldığı diğer alanlarda sermaye gelirinde bir azalma olmamasına rağmen bina gelirleri vergi kadar azalacak ve %8 olacaktır. Diğer alanlara yatırılan sermaye %10 getirirken binaya (yapımına) yatırılan sermaye %8 getirecektir. Böylece bina alacak kişiler gelirin vergi sebebiyle azalması yüzünden binalara daha düşük fiyat verecelerdir. İşte buna verginin kapitalizasyonu denir.

Bir sermaye malının bugünkü değeri, üç faktöre bağlıdır. *Malın geliri , iktisadi ömrü ve iskonto haddi.* İskonto haddi, alternatif alanlara yapılacak yatırımın gelir oranı ya da sermayenin marjinal verimliliğidir. Bunu cebirsel olarak şöyle ifade edebiliriz.

V bugünkü değeri, Y yıllık geliri r iskonto haddini, göstermektedir. İktisadi ömür sonsuz olunca ($n = \infty$) formül şu şekli alır:

$$V = \sum_{t=0}^{n} \frac{Y}{(1+r)^t}$$

$$V = \frac{Y}{r}$$

Vergi alınması halinde yıllık gelir vergi kadar azalır. Vergi sonrası hali hazır değeri, V_t, vergi oranını t ile gösterirsek vergi sonrası değer formülü

$$V_t = \frac{Y_t}{r} = Y - \frac{tV_t}{r}$$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olur. Y_t vergi sonrası yıllık gelirdir. Formülden

$$V_t = \frac{Y}{r+t}$$

sonucunu elde ederiz. Dolayısıyla vergi sonrası değer, vergi öncesi değerden daha küçük olmuş, vergi kapitalize edilmiştir.

Formülde diğer alanlara yapılan yatırımların geliri arttıkça ya da vergi oranı yükseldikçe, bir sermaye malının (binanın) değeri düşük olacaktır. Vergi kapitalizasyonunun gerçekleşebilmesi için vergi gelir artışı ile başkalarına yansıtılmamalıdır. Formülde iktisadi ömrün sonsuz olduğunu varsaydık. İktisadi ömür küçüldükçe de malın değerinden vergi sebebiyle azalma küçük olur.

Böylece servet vergilerini bitirmiş oluyoruz. Bundan sonraki konumuz servet transferi üzerinden alınan vergilerdir:

5. Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler:

Servet transferi vergileri, servet unsurlarının el değiştirmesi sırasında alınan vergilerdir. Bu transferleri vergileyen temel vergi türü, veraset ve intikal vergileridir. Dolayısıyla bu konuda inceleyeceğimiz vergi veraset ve intikal vergisi olacaktır.

a. Veraset ve İntikal Vergisi: Veraset ve intikal vergisi ölüme bağlı (miras, vasiyet) ve hayattaki (bağış) karşılıksız tasarrufları vergilendiren bir vergidir. Bu vergi yalnızca hayattaki karşılıksız tasarrufları vergilendirmesi halinde intikal vergisi halini alır. Bu iki verginin birlikte uygulanması zorunludur. Zira yalnızca biri uygulanacak olursa, ölüme bağlı tasarruflar hayatta iken ya da hayatta iten yapılacak tasarruflar ölüm halinde yapılır.

Veraset vergisinin temel gerekçesi şöylece özetlenebilir: Toplum bir kişinin ölümünden sonra o kişiye ait mülkiyet hakkını kısıtlamalıdır. Toplum mirasçıların kendi katkısı olmadan karşılıksız olarak mülk edinmesini haksız bulabilir. Mirasın servet bölüşümünü adaletsiz hale getirdiği de bir gerekçe olarak kabul edilebilir.

Veraset ve intikal vergisi, tasarrufları azaltıcı yönde etki yaparak

fertlerin tüketim ve tasarruf arasındaki tercihlerini etkiler. Bir başka deyimle fertler arttırdıklarının ölüm halinde vergileneceğini düşünürlerse geride bir şey bırakmamayı ve tüketimi artırmayı düşünebilir. Aynı şekilde çalışma arzusu üzerinde de olumsuz etkileri olacağı düşünülebilir. Ne var ki, kişilerin birikimi anılan vergiden daha güçlü faktörlerin etkisiyle değişik yönde etkilenebilir.

Veraset ve intikal vergisinin temel amacı, gelir dağılımında adalettir. Zira servet bölüşümündeki adaletsizlik, gelir dağılımının gayriadil olmasının sebeplerinden biridir. Veraset ve İntikal Vergisi, gelir vergisi ile kavranamayan net servet artışlarını vergilendirerek belirtilen esasa hizmet edebilir.

E. Türk Vergi Sistemi:

1. Vergi Sisteminin Gelişimi:

Osmanlı İmparatorluğu vergi sistemi, teokratik devlet sistemine uygun olarak, *tekâlif-i şeriye* ve *tekâlif-i örfiye* adlı iki grup vergiden oluşmuştur. Tekâlif-i şeriye *(Dini Vergiler)* dörde ayrılır: Zekât, Öşür, Haraç, Cizye. *Zekât*, yıllanmış (bir yıl süre ile elde bulundurulan) malları olanların, ihtiyaç sahiplerine verilen belirli bir oranını ifade eder. Beş bölüme ayrılır. *Sevaim, Nukût ve Aruz, Aşir, Rikaz ve Hariç* (132). *Öşür*, tarımsal ürünlerden alınır. *Haraç*, fethedilen topraklardaki halk esir edilmeyip, toprakların kendileri tarafından işletilmeleri halinde arazi ya da ürün üzerinden alınan vergidir. *Cizye*, İslâm olmayan azınlıklardan askeri hizmet karşılığı olarak alınmaktaydı. Şeri vergiler dışındaki tekâlif-i örfiye (örfi vergiler), ilk defa *II. Bayezid* döneminde alınmaya başlayan ve devlete ait mülklerin gelirleri, gemiler, darphaler, su ve gümrük resimleri ve baç'ları (bir tür gümrük vergisi) kapsayan vergilerdir (133). Osmanlı İmparatorluğu'nda, dini ve örfi vergiler dışında korunma altına alınan ülkelerden her yıl alınan *maktu vergiler*'den de söz edilebilir. Bu vergiler ilk defa, *I. Murad* döneminde alınmaya başlamıştır.

---

(132) *Sevaim*, yılın yarıdan çoğunu otlayarak geçiren, kırlarda barınan ve etleri yenilen deve, manda, sığır, koyun ve keçi gibi hayvanlardan alınır. Nukut ve aruz, altın, gümüş ve bunlardan yapılmış mallardan alınan zekâttır. *Rikâz*; madenlerden ve definelerden alınan zekâttır. Eski ticaret yollarında, bugünkü gümrük vergisi karşılığı alınan zekâta *aşir*, haraç ve öşür vermeyen aradan elde edilen tarımsal ürünler üzerinden alınan zekâta da *hariç* adı verilir.

(133) Örfi vergiler tekalif (vergileme) kurallarına uygun olarak, mübrem ihtiyaçlar için alınan ve dinen uygun vergilerdir. Bkz. *Sayar, Nihat;* Kamu Maliyesi Cilt II, İstanbul, 1974, s.39. Örnekler arasında Hudus-u Avarız, İmdadiye-i Seferiye, İmdadiye-i Hazeriye Kürekciyan avarızı, Ferman Harcı, baç, yasak yol mürüriye resimleri izni sefine harcı, diyet öşrü vd... adlarında sayısı 97'ye ulaşan örfi vergi alınmıştır. *Sayar, N.*; op.cit. ss. 70-76

Tanzimat'a kadar süregelen yukarıdaki vergi sisteminin geleneksel kamu maliyesi yaklaşımına uygun olmadığı ve *fayda* ilkesine dayandığı söylenebilir. Belirli vergi gelirleri, belirli kamu harcamalarının karşılığı olarak toplanırdı. Örneğin sadakat-ı emvâl gelirleri (Sevaim, Aşar), mal memurları ve fıkaraya, haraç (Haraç, Cizye) gelirleri asker, kadı, gazi muhtaç ve kölelere, tahsisli idi (134). *1989*'da *Gülhane Hattı Hümayunu*'nda vergilemede *Adam Smith*'in vergileme ilkeleri ve vergide ödeme gücü ilkesine geçilmesi ile bu sistem temelinden değişmeye başlamıştır (135).

Osmanlı vergi sistemi, toprak mülkiyeti *(tımar)* sistemiyle yakından ilişkili idi. Osmanlılarda devlet toprağın rekabesini (çıplak mülkiyet) kendi elinde tutarak, reaya (çiftçi) dan alınan vergilerin toplanmasını tımarlı sipahi'ye bırakmıştı. Tımarlı sipahiler (büyük dirliklerde *azimler)* topladıkları vergi ile dirliğindeki asayiş ve savunma hizmetlerini görür ve orduyu savaşa hazır tutardı. Öte yandan, devlet rakabesini elinde tuttuğu toprağın tümünü dirlik olarak dağıtmaz, bir bölümünü devlet hazinesine bırakırdı. Mülkiyetin devlete ait olduğu bu toprak sistemi *1986 Toprak Reformu* ile değişmiştir. Bu reform sonucu devlet mülkiyetindeki topraklar tapu ile özel mülkiyete konu hale gelmiş (136) ve tımar sistemi ortadan kalkmıştır.

Yukarıda özetlenen gelişmelerle, Birinci ve İkinci Meşrutiyette vergi ve bütçe haklarının ilk defa millet temsilcilerine tanınmış olması anayasal olarak vergi sisteminde büyük değişmelerin olmasıyla sonuçlanmıştır. İmparatorluğun ilk yüzyıllarında vergi gelirlerinin yarısından çoğu dirlik sahiplerine bırakılmışken, son yüzyılda vergi sisteminin bileşimi Batı vergi sistemine benzemiştir. Örneğin 1880 yılında vergi sistemi bileşimi şu şekilde olmuştur; Dolaysız vergiler (dersaadet, emlâk ve akar vergileri) ile bedel-i askeri tahminleri, dolaylı vergiler. (Aşar, gümrükler, harçlar) ve maktu vergiler.

---

(134) Diğer kamu gelirleri de, başka hizmetlere ayrılmıştı. *Humuslar* (Ganimetlerden alınan 1/5 pay ve madenlerden alınan rikâz zekâtı), öğretmen, muhafız, hayır kurumları, bayındırlık işleri, yetim ve fakirlerin, *beytülmâl hakları* (tereke, lukata ve yâve gibi kimsesiz ölenlerin bıraktıkları, sahipsiz olup hâkime teslim edilen mallarla ehlî ve sahipsiz hayvanlar) hastane, nafaka ve ilâçlara, ölüm giderlerine tahsislidir.

(135) Ferman'daki "Ahali - i memleketten her ferdin emlâk ve kudretine göre bir vergi - yü münasib tayin olunarak... "ifadesi, vergide iktidar ilkesinin aynen alınmasıdır.

(136) *Memluke arazi*, mülkiyet yolu ile tasarruf edilen topraklardır (kent ve köylerdeki arsalar, miri aradan mülkiyete dönüştürülenler, öşür ve haraç alınan topraklar). *Miri Arazi*, devletin mülkiyetinde olan topraklardır. Bunlarda fertlere tarla, otlak yaylak ve kışlak olarak tahsis edilebilirler. Vakıf arazi dışında kalan bütün araziler, Arazi kanunnamesi gereğince tasarruf edilebilir hale gelmiştir. Bkz. *Sayar, N.;* Türkiye'de İmparatorluk Döneminde Malî Olaylar, ss. 198-199.

Türkiye'nin Cumhiruyetin ilk yıllarındaki vergi sistemi ile o dönemdeki ekonomik ve sosyal yapısı arasındaki ilişki oldukça belirgindir. 1923'lerdeki tarıma bağlı ekonomik yapı, vergi sisteminin tarıma bağlı olmasını sonuçlandırmıştır (137). Dolaylı vergiler içinde ise gümrük vergileri önemli bir yer tutmaktadır. Öte yandan sanayi kesiminin gelişmemiş niteliği, gider vergileri içinde özel tüketim vergilerinin ağırlık taşımasına yol açmıştır. 1925 yılında Osmanlı İmparatorluğundan devralınan aşar ilga edilmiş, temettü vergisi kazanç vergisi haline getirilmiştir. Gümrük vergilerinin Lozan Antlaşması şartlarına uygun olarak 1928 yılına kadar 1916 düzeyinde tutulması bir yana bırakılacak olursa, harcamalar üzerinden alınan vergiler konusunda, 1927 yılında, aşarın ilgası ile ortaya çıkan gelir kaybını gidermek için getirilen umumi istihlak vergisinin uygulamaya konuluşundan söz edilebilir. Umumi istihlak vergisi bu günkü katma değer vergisinin Türkiye'deki ilkel şekli olarak kabul edilebilir. Ancak bu vergi bir yıl uygulanmış, yerini toplu bir muamele vergisi niteliğini taşıyan *muamele vergisi* almıştır. Bu verginin Türkiye'de sanayi kesiminin gelişmesini engelleyen bir yapıda olduğu ileri sürülmüştür.

İlk yıllarda, servet vergisi olarak arazi ve musakkafat (bina) vergisinin alındığı belirtilmelidir. Aşarın kaldırılması ile bu vergilerin oranlarında artırım yapılmış, ayrıca 1929 ekonomik bunalımının etkilerini gidermek için iktisadi buhran vergisi eklenmiştir. Öte yandan kazanç vergisi içinde yer alan ücret vergisine, muvazene vergisi ve hava kuvvetlerine yardım vergisi gibi eklentiler yapılmıştır. 1936 yılında bina ve arazi vergileri il özel idarelerine verilmiş, bu da devlet vergi sistemi içinde servet vergilerinin payını azaltmıştır. Savaş döneminde yapılan en önemli değişiklik servet vergilemesi alanında olmuş ve 1942 yılında olağanüstü bir servet vergisi olan Varlık vergisi getirilmiş, ayrıca ordunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere Toprak Mahsulleri Vergisi uygulamaya konulmuştur. Her iki olağanüstü vergi de savaş sonunda uygulamadan kaldırılmıştır.

1950'ler, vergi sistemi konusunda önemli reformların yapıldığı yıllardır. 1950 yılından itibaren gelir ve kurumlar vergileri uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca 1956 yılında eski muamele vergileri yerine istihsal ve hizmet vergilerinden oluşan gider vergileri yürürlüğe konulmuştur. Veraset ve İntikal Vergisi de, bu dönemde sisteme giren yeni bir düzenle-

(137) Bu konuda Bkz. *Türk, İsmail;* Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi, yayınlanmamış çalışma, *Şahzer, Salih;* Türkiye'de Kamu Gelirleri, BTTA, Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri, İstanbul, 1973, ss.237-276. Ayrıca İTTA, Türk Ekonomisinin 50Yılı, ss. 277-280.

medir. Planlı dönemde gelir vergisi sistemimiz yeniden düzenlenmiş, tarımsal kazançlar gelir vergisi kapsamına alınmış, vergi teşvik tedbirleri vergi sistemine katılmıştır. 1960'larda yapılan bu düzenlemelerden sonra en önemli reform hareketi 1970 yılında olmuştur. Bu yılda servet vergilemesi konusunda, Emlâk Vergisi ve gayrimenkul sermaye kazançlarının vergilendirilmesinde Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi sisteme girmiştir. Ayrıca, daha önce uygulananan Hususi Otomobil Vergisi kaldırılarak yerine Motorlu Kara Taşıtları Vergisi getirilmiştir.

Harcama Vergileri alanında gider vergilerinin yapısına dokunulmamış, aynı yılda çıkarılan Finansman Kanunu ile Bina İnşaat Vergisi, Taşıt Alım Vergisi gibi özel tüketim ve satış vergileri eklenmiştir. Bunu izleyen yıllarda 1972 yılında yürürlüğe giren yeni Gümrük Kanunun dışında önemli bir reform hareketi olmadığı belirtilmelidir. 1980 sonrası değişen iktisat politikası gereği gelir ve kurumlar vergilerinde gerekli ayarlamalar yapılmış ve vergi sistemi gider vergileri alanında büyük bir reforma sahne olarak 1985 yılından itibaren Katma Değer Vergisi yürürlüğe sokulmuştur.

2. Vergi Gelirleri Bileşimi: Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarında harcamalar üzerinden alınan vergilerle, servet vergileri ağırlık taşımaktadır. Nitekim 1923 yılında gelir üzerinden alınan vergilerin payı %36.7, servet vergilerinin payı %11.3, harcama vergilerininki ise %52 olmuştur. Bu bileşim, 1925 yılında Aşar'ın ilgasından sonra değişmiş ve gelir vergilerinin vergi gelirleri içindeki payı %8.1'e (1929) kadar düşmüştür. Aynı yıllarda, servet vergilerinin payı %20'ye kadar yükselmektedir (138).

Savaş öncesi dönemde (1933-1938) harcama ve servet üzerinden alınan vergilerde düşüş, gelir üzerinden alınan vergilerle ise bir artış gözlenmektedir. Savaş döneminde, varlık vergisi uygulaması sonucu servet vergisi payında görülen geçici artış (1942, %42,1) bir yana bırakılırsa gelir vergisi payındaki artış süregelmiş, bu arada harcamalar üzerinden alınan vergilerde de küçük bir artış gözlenmiştir. Savaş sonrası yıllarda (1946-1950) servet vergileri payı hızla düşmüş (%4), buna karşılık harcamalar üzerinden en büyük pay harcamalar üzerinden alınan vergilerdir (ilk üç yıl %70). Sonraki yıllarda gelir vergileri payında giderek bir yükselme görülmüş, buna karşılık dönemin sonuna doğru servet vergileri %1.5 dolaylarına kadar inmiştir. Planlı dönemde 1973 yılına dek vergi

(138) *Baltrel, Ömer Faruk - Bağırkan, Şempelitin;* Türkiye'de Kamu Gelirleri Analizi (1923-1976), İİTİA Dergisi, 1977/1.

bileşiminde önemli bir değişiklik yoktur. 1961-1973 arasındaki oniki gelirleri yılda gelir vergileri vergi gelirleri içinde 1/3 oranında ağırlık taşımakta, servet vergileri %2 oranında pay almakta, harcamalar üzerinden alınan vergiler, vergi gelirinin 2/3'ünün sağlamaktadır. 1973 sonrası trend ise gelir vergileri payının harcama vergileri payındaki azalma karşılığı yükselmesi biçiminde olmuştur. Bunun sonucu gelir vergilerinin payı%50'ye kadar çıkmıştır. Bu günkü vergi gelirler bileşimi aşağıya çıkarılmıştır (139).

Tablo:9

Gelir Vergileri	Servet Vergileri	Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler	Dış Ticaret vergileri
– Gelir Vergisi – Kurumlar Vergisi	– Motorlu Taşıtlar Vergisi – Veraset ve intikal vergisi	– Dahilde Alınan KDV –Ek Vergi –Taşıt Alım Vergisi – Banka ve Sigorta İşlemleri Vergisi – Akaryakıt Tüketim Vergisi —Damga Vergisi – Harçlar	– Gümrük Vergisi – Akaryakıt Gümrük Vergisi – İthalde Alınan KDV – İthal Damga Vergisi –Ulaştırma Alt Yapıları Vergisi

Yukarıdaki tablodaki vergilerde, 1990 yılında ağırlığı gelir üzerinden alınan vergiler taşımaktadır %48.6. Bunu mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler %31.5 ile izlemekte, dış ticaretten alınan vergiler %18.8 pay almakta, servet üzerinden alınan vergiler ise çok küçük bir yer işgal etmektedir %0.8. Bu görüntüsü ile Türkiye'de son yıllarda dolaysız vergiler ağırlık kazanmış ve bunun sonucu sistem adil hale gelmiş gibi görünüyorsa da vergi yükü konusundaki açıklamalarımız bu iddianın geçerli olmadığını gösterecektir.

3. Vergi yükü: Türkiye'de toplam vergi yükü olarak adlandırılabilecek olan vergiler/GSMH oranı, Cumhuriyetin ilk yıllarında%10 dolaylarındadır. Bu oran 1930'larda %14'e kadar yükselmişse de 1933-1938 yılları arasında sabit fiyatlarla çok küçük bir artış meydana geldiğinden, savaş yıllarının başında tekrar 1923'lerdeki düzeyine inmiş ve %10.7 olarak gerçekleşmiştir. Savaş döneminde vergi gelirlerinde enflasyonun da etkisi ile cari fiyatlarla büyük artışlar olmasına rağmen GSMH'da aynı ölçüde cari artış olması nedeniyle yük oranında bir değişme olmamış ve ancak %12.5 oranına ulaşılabilmiştir. 1946-1950 döneminde de oranda önemli bir değişme olduğu söylenemez. Öte yandan büyük vergi reformlarının gerçekleştirildiği 1950-1960 yılları arasında da vergi gelirlerinde sabit fiyatlarla GSMH artışının ötesinde bir

(139) 1990 *Bütçe Gerekçesi*, s.17

değişme yoktur ve vergi yükü 1960 yılında yalnızca %11.1'dir. 1961 yılında %12.2 olan vergi yükü, planlı dönemde önemli artışlar göstermiştir. Aşağıdaki tabloda plan dönemlerinde vergi yükü ortalamaları verilmiştir (140).

Tablo:10

Plan Dönemleri	Vergi Yükü Ortalaması (%)
I. (1963-1967)	13.46
II. (1968-1972)	15.56
III. (1973-1977)	17.56
1978 (Ara Dönem)	19.1
IV. (1979-1983)	17.52
VI. (1984-1989)	14.4

Planlı dönemler incelendiğinde ilk üç dönem boyunca süratli bir artış trendi gösteren devlet vergi yükü, 1977-1978'de zirveye çıkmıştır. 1979 sonrası dördüncü ve beşinci yıllık plan dönemlerinde ise, vergi yükünde belirgin bir düşme gözlenmektedir.

1990'larda devlet vergi yükünün yarısını, adil olmadığı varsayılan mal hizmet, dış ticaret vergileri, diğer yarısını ise gelir üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Adil olduğu varsayılan gelir vergisinin, yük içindeki payı 1/3'dür. Üstelik gelir vergisinin dağılımı da hiç adil değildir. 1980'lerde bozulan gelir bölüşümünün yanısıra, vergi yükü içinde zaten azalan gelir vergisinin sadece 1/3'ü beyan yoluyla vergilendirilmekte, kalan kısmı kesinti yoluyla düşük bir vergi tarifesine tabi olmaktadır.

1988 takvim yılı gelirlerinin 1989 yılında yapılan beyan sonuçları aşağıya çıkarılmıştır. (Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı).

Gelir Grupları	Beyan Sayısı	Mükellef Dağılımı	Ödenmesi Gereken Gelir Vergisi (milyarTL)	Vergi Dağılımı (%)
5 Milyona kadar	1184570	82.1	616.067.8	43.1
5000001-10.000.000TL	160611	11.1	227.746.4	15.9
10.000.000-100.000.000TL	95387	6.6	478.029.4	33.4
100.000.000-500.000.000Tl	1.692	0.1	79.628.7	5.6
500.000.001 ve yukarısı	81	0.0	21.354.5	1.6
TOPLAM	1442341	100.0	1432626.6	100.0

(140) *Bütçe Gerekçesi ve yıllık Programlar*

Beyan edilen gelir vergisi sonuçlarına bakıldığında, mükelleflerin %82'sinin yıllık 5 milyon TL'nın altında beyan yaptığı görülmektedir. Beyan düzeyi 10 milyona çıkınca, beyan yapan mükellef sayısı %93.3'e çıkmaktadır. Dolayısıyle 1989'da mükelleflerin %82'si ilk gelir diliminden %25 oranında vergi vermiştir. Bu oldukça adaletsiz bir tabloyu yansıtmaktadır.

Ödenmesi gereken gelir vergi sonuçlarına bakıldığında ilk dilimden beyan yapan mükellef çoğunluğunun beyan üzerinden alınan gelir vergisinin %43'üne katkıda bulunduğu, buna karşılık 10 milyon ile 100 milyon arasında beyan yapanların, oranının %33.4 olduğu görülmektedir. Halbuki bu dilimde mükellef yüzdesi sadece, %6.6dır. Öte yandan 500 milyon üstü beyan yapan sayısı yok denecek kadar azdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BEŞİNCİ BÖLÜM

IV. KAMU BORÇLANMASI

A. Giriş

Vergileme, kamu harcamalarının finansmanında kullanılan olağan gelir kaynaklarından biridir. Vergileme yolu ile fertlerin özel mal ve hizmetlere ayrılabilecek reel gelirleri ya da servetleri azaltılarak sağlanan fonlar kamu mal ve hizmetlerinin finansmanında kullanılır. Bir başka deyimle vergileme ile reel gelirler azaltılır, elde edilen fonlarla kamu hizmetleri yapılır. Yapılan bu hizmetler sonucu sağlanan faydalarla fertlerin gelirlerine yeniden eklentiler yapılmış olur.

Vergileme ile zorlayışlı olarak sağlanan fonlar, borçlanma seçeneğinde genel olarak bir değişim temeline dayanarak alınır (143). Fertler, devlete borç verirken kendilerine bugün götürülecek hizmetler karşılığı ve zorunlu olarak borç vermezler ve verirken de reel gelirlerinde bir azalma olmaz. Ancak borç verirken güttükleri amaç, gelecekteki gelirlerini azaltmaktadır. Özetleyecek olursak, kamu borçlanması, kamu tüzel kişilerinin fertlerin reel gelirlerinde fonların alındığı zaman bir azaltma meydana getirmeyen, kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılan ve verilmesi gönüllü değişim temeline dayanan bir finansman aracıdır (144).

Bu kısa girişten sonra kamu borçlanması kavramını daha açık bir şekilde ortaya koymak için, özel borç ile kamu borcu ayırımından söz edeceğiz.

---

(143) *Buchnan, James; Flowers, Marilyn;* The Public Finances, Richard D.Irwin Inc., 1975, ss. 327 - 328.

(144) *De Viti de Marco,* Kamu borçları teorisi olağanüstü vergilerin alınma koşullarına dayandırmakta "ancak kamu borcunda" yasal bir zorunluluk olmamakla birlikte, borcun ekonomik koşulları ve faiz oranının yüksekliği aracılığı ile ekonomik bir zorunluluk vardır" demektedir.
De Viti de Marco, Antonio; First Principles of Public Finance, Jonathon Cape Ltd., London, 1936, ss. 388 - 390.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

B. Özel Borç, Kamu Borcu Ayırımı:

Kamu borcu ile özel borç, birbirleriyle borç kavramı dolayısıyla bir çok ortak yönleri bulunmasına rağmen oldukça farklı kavramlardır. Özel borçta da, kamu borcunda da, borç almak normal yoldan gelir elde etmek araçlarına bir seçenek oluşturur: Borçlanma ile ek bir satın alma gücü ile elde edilmiş, ancak bunun karşılığında ek bir maliyete katlanılmamış olur. (Bu ek satın alma gücü ve maliyetin cari nitelikte olduğunu unutmamak gerekir). Bu ek satın alma gücünün maliyeti gelecek dönemlere kaydırılmış olur.

Bu açıklamalara göre, fertlerin ya da devletin normal finansman yolları yerine borçlanmaya gitmeleri rasyonal olmaktadır. Dolayısıyla borçlanma kavramının nitelikleri açısından özel borçla, kamu borcu arasında bir fark görülmemektedir. Ekonomi bakımından bireysel borç ile kamu borcu arasındaki fark, özel mal, kamu hizmeti arasındaki ayırıma göre açıklanabilir. Sıralarsak kamu borcu, kamu hizmetleri karşılığı olarak alınır. Borçlanma koşulları, yasa ile belirlenir. Koşulların (vade, ödeme koşulları, alacaklılara sağlanacak çıkarlar v.d.) yasa ile belirlenmesinin nedeni, borç yükünün toplumun tümüne yaygın bir yükümlülüğü sonuçlandırmasıdır. Bir başka deyimle iç borç ya da dış borç olsun borçların alınması sonucu kamu hizmeti (dış borçlarla ilgili özellikler hariç) yapılmakta öte yandan meydana çıkan bu borç yükünün getirdiği yükümlülüklerin (ana para, faiz) yerine getirilmesi için kamusal kaynaklar (özellikle vergi) kullanılmaktadır. Vergi vd. yüküm-lülükleri gerektiren bu işlemin ulus temsilcilerinden oluşan bir parlamento tarafından onaylanması gerekmektedir (145).

C. Borçlanma Nedenleri:

Devletin vergileme yerine borçlanmayı tercih etmesinin kriterleri, finanse edilen kamu hizmetlerinin niteliklerine göre bulunabilir. Bu iki yöntem arasındaki temel fark, vergilemenin hizmet maliyetini bugün ödetmesi, borçlanmanın ise bu maliyeti gelecek dönemlere yaymasıdır. Dolayısıyla iki yöntem arasında seçim yaparken ya da borçlanma yapılmasına karar verirken, düşünülmesi gereken nokta finansmanında

(145) Her iki borcun da bir garantiye dayanması ve normal gelir kaynaklarının alternatifi olması, özel borç ile kamu borcunun benzerlikleri, devlet borçlanmasında borçlunun mal varlığı ile borç arasında ilişki olmaması ve gelir kaynağı amacı dışında bir istikrar politikası aracı olarak da kullanılabilmesi ayrılıkları arasında sayılabilir. *Yaşa, Memduh;* Devlet Borçları, Ankara, 1978. ss. 12-13.

kullanılan hizmetin gelecek dönemlere maliyet aktarılmasını zorunlu kılıp kılmadığıdır. Örneğin yapılan kamu harcamaları sonucu elde edilen yararlar, çok kısa dönemli ya da sadece içinde bulunulan yılı kapsıyorsa o taktirde, bu harcamaların finansmanını borçlanma ile yaparak maliyetin gelecek dönemlere aktarılması hakça değildir (146).

Borçlanmanın gelecek dönemlerde sürekli fayda sağlayan kamu projelerinin finansmanı ile sınırlandırılması, geleneksel maliye görüşünün bir bölümünü oluşturmaktadır. Klasiklerin borçlanma konusundaki görüşlerine göre, devlet ancak yatırımlar ve olağanüstü harcamalar finansmanı için borçlanma yapmalıdır. Bu görüşün, çağdaş anlayışta belirli ölçüde değiştirilmesine rağmen gene de geçerli olduğu ileri sürülebilir. Borçlanmanın uzun dönemli harcamalarla sınırlandırılması, yatırımların fayda ve maliyetlerinin yeterince değerlendirilmesini önleyebilir. Bir başka deyimle vergi alınırken verginin kullanılacağı kamu hizmetlerinin fayda ve maliyetleri karşılaştırılarak karar verilir. Halbuki borçlanmada fayda ve maliyetler uzun dönemli olduğu için borçlanmaya vergiden daha kolay karar vermek mümkün olabilir. Bu bakımdan borçlanmaları ödemekte kullanılacak vergilerin getireceği maliyetleri de borçlanma sırasında hesaba katmak gerekir. Bunun dışında, gerçek borçlanma diyebileceğimiz borçlanma ile para basma yolu ile faizsiz borçlanma arasında ayırım yapmak da bazen çok güç olur ve devletin gerçek borçlanması, para basma gücünü elinde bulundurduğundan para basma haline dönüşebilir.

Özetlersek pazar ekonomilerinde, borçlanma barış zamanlarında alt - yapı yatırımlarının finansmanında, vergilerde cari ve transfer harcamalarının karşılığı olarak kullanılmalıdır. Olağanüstü durumlarda (savaş halinde) yapılan harcamaların borçlanma ile finanse edildiği ileri sürülebilir. Ne var ki, gelecekteki fayda ve maliyetlerini iyice tartmak gerekmektedir. Borçlanmanın iktisadi istikrar amacıyla kullanılması konusunda kamusal finansmanın türleri bölümünde yaptığımız açıklamaları tekrarlamıyoruz.

D. Borç Yükü:

Borç yükü, borçlanma ile finanse edilen hizmetler dolayısıyla katlanılan maliyettir. Bir başka anlatımla, bir toplum içinde yaşayan bireyler, devletin borçlanma yapması dolayısıyla bu borcun maliyetini öderler. Ödeyen kişiler bu borcun maliyeti, vergi ile finanse edileceği için

(146) *Buchanan, J., Flowers, M.;* op. cit. s. 336 - 337.

bir yük altına girerler. Vergilemede bugünkü hizmetlerin maliyeti bugün ödenmektedir. Fertler ödedikleri vergilerle bugün bir özveride bulunmaktadırlar. Borçlanma gelecekteki vergilerle ödeneceğinden, yük altına girenler, gelecekteki vergi yükümlüleridir.

Borç yükünü belirlerken iç borç, dış borç, gerçek borç, para basma gibi türlerin yükünü ayırmak, brüt ve net yük ayırımına gitmek gerekir. Borçlanmanın gerekçesinde de belirttiğimiz gibi, borç, faydası geleceğe dönük kamu hizmetlerinde kullanılmalıdır. Böyle yapıldığı takdirde, gelecekte bu borçları vergileri ile ödeyen yükümlüler, elde ettikleri hizmetin karşılığını hakça ödemiş olurlar. Borç yükünün kimler üzerinde kaldığını belirlemek için ampirik araştırma yapmak gerekir. Bir başka deyimle aynen vergi yansıması analizinde olduğu gibi, borç veren toplum kesimi hangisidir? Verdikleri borç karşılığında sağladıkları çıkarlar (faiz vd.) ne ölçüdedir, borçlanma ile sağlanan fonlar ilk dönemde hangi gruplara götürülen hizmetlerin finansmanında kullanılmaktadır, borç mürettabatının (ana para ve faiz) ödenmesinde kullanılan vergiler hangi toplum kesimlerinden alınmaktadır? Böyle bir analiz yapıldığında, genellikle ifade edilen, "borç verenler, faiz almakta, bunun karşılığında aynı topluma hizmet götürülmekte, borç ödenirken de aynı toplumdan vergi alınmakta, bunun sonucu toplumsal olarak bir yük yoktur" şeklindeki savın geçersizliği anlaşılacaktır. Zira yukarıda belirttiğimiz iç borç yükünü etkileyen faktörler, borçlanma sonucundan küçük bir toplum kesiminin faiz ve hizmet olarak yararlandığını, büyük bir kesimin ise vergilerle bunu finanse ettiğini ortaya koyabilir. Bu durumda toplumun büyük bir çoğunluğu için yük vardır.

Dış borç yükü için de aynı değerlendirmelerin yapılması olanaklıdır. Dış borçlar, alındığında yurt içi mal arzını artırır. Borç yükü hesaplanırken, borcun faydaları tarafına, bu borçlanma ile sağlanan mal artışı gerçekleştirilen projeler ve bu projelerin gelecekteki verimlilik artışlarını hesaplamak gerekir. Bu nedenle iç borçlarda olduğu gibi, dış borçları ödeyen ve gelecekte ürettikleri mal ve hizmetleri satarak borcun karşılığı dövizi yurda getirenlerin daha önceki borçlanmanın yararlarından faydalanmaları gerekir. Dış borcun maliyeti, iç borçta olduğu gibi vergi olmayıp ödemeler dengesi gelirleridir. Yük hesaplarında, alınan dış borçlardan fayda sağlayan toplum kesimleri ile borcun öden-

(147) Borç yükü konusunda, Bkz. *Buchanan, James;* Public Principles of Public Debt, Richard D. Irwin Inc., 1958, *Lerner, A.P.;* The Burden of the National Debt, *Shoup, Carl;* Comment on the Burden of the Debt and Future Generations, A Burden on Future Generations?, *Houghton, R. W.*, Public Finance, Penguin Books Ltd., ss. 365 - 405.

mesini ödemeler dengesinin gelir tarafına yaptıkları katkı ile sağlayan (ihraç ürünlerini üretenler ya da yurda gördükleri hizmet karşılığı döviz sağlayanlar) gruplar belirlenmelidir. Dış borçla sağlanan mal ve hizmet arzından yarar sağlayanlar toplumun küçük bir kesimini oluşturuyor ve faydalar kısa dönemli oluyorsa, gelecekte bu borçları döviz geliri sağlayarak ödemek durumunda kalanlar, daha önce yapılan borçlanmalardan hiç bir yarar sağlamadan yük altına girmiş olurlar (148).

Faizsiz bir borçlanma biçimi olarak kabul edilecek para basımı halinde, borçlanmanın maliyetini, ekonominin denge durumuna göre belirlemek gerekir. Ekonominin dengede olması halinde para basıldığında enflasyonist bir süreç oluşacağından, fiyatlarda birbiri üzerine eklenen artışlar sonucu mal ve hizmet fiyatları yükselecektir. Bir anlamda devlet bu artış oranı kadar, fertlerden farkedilmeyen bir dolaylı vergi almış olacaktır. Dolayısıyla, ekonominin dengede olduğu bir durumda para basıldığında, borçlanmanın maliyetini toplumun büyük bir çoğunluğu karşılamış olur. Ekonominin eksik istihdamda dangede olması halindeki bu durum, genelde gelişmiş ülkelerin sorunudur. Para basımı yolu ile üretim ve reel gelirlerin artması durumunda para basımının reel bir maliyet ortaya çıkarmadığı söylenebilir. Bunun yanısıra, devletin para basımının ortaya çıkardığı fiyat artışı maliyetleri ve para basımı ile finanse ettiği hizmetlerin dönem bakımından dengesizlikleri olabilir. Genellikle, devlet para basımı ile cari faaliyetlerini finanse eder. Yatırım projelerinin para basımı ile karşılanması halinde, gelecekteki üretim artışının bedelini bugünkü toplum yüksek fiyat artışları ile ödemiş olur.

E. Kamu Borçlanmasının Etkileri:

Bir ekonomik aracın etkisi, aracın olduğu ve olmadığı durumun karşılaştırılması ile elde edilen fark olarak tanımlanır. Kamu borçlanmasının etkisi de kamu harcamalarının borçlanma ile finanse edilmesi ile borçlanmasız finanse edilmesi arasındaki farktır (149).

---

(148) Dış borçlanma ve dış yatırımlar konusunda ayrıntılı açıklama ve değerlendirmeler için Bkz. *İnce, Macit;* Devlet Borçlanması, Ankara, 1976, ss. 37 - 92. Dış borç yükü konusunda devalüasyonunun etkilerini hesaba katmak gerekir. Devalüasyon yapıldığı zaman dış borçların Türk Lirası tutarı yükselir. Bunun anlamı, daha büyük tutardı (TL. olarak) yurt içi üretimi alacaklılara ödemektir. Devalüasyonun eldeki döviz stoklarının Türk Lirası değerini artırarak olumlu bir etki yapabileceğide ileri sürülebilir.

(149) Kamu borçlanmasının makro ekonomik etkileri konusunda Bkz. *Cassco - Silva, Anibal, A.;* Economic Effects of Public Debt, Martin Robertson & Company Ltd., London, 1977 ss. 2 - 16.

Devletin bütçesinde kamu harcamaları ile, kamusal kaynaklar olan vergi ve borçlanma toplamı arasında bir denge kurulması zorunludur. Hatta para basımı da bu kaynaklara ayrı bir unsur olarak eklenebilir. Bu açıklamaları bir formülle ifade edecek olursak,

$$G = T + D + H$$

(G) kamu harcamalarının artışı, (T) vergi gelirlerini, (D) kamu borçlanmasını, (H) para basımı yolu ile sağlanan gelirleri ifade etmektedir. Bu bütçe dengesine göre kamu borçlanmasındaki değişmelerin etkisini, formüldeki diğer değişkenlerden soyutlayarak *ceteris paribus* varsayımı ile, bir başka deyimle diğer değişkenleri sabit varsayarak incelemek olanaklı değildir. Kamu borçlarındaki değişme, kamu harcamalarını, vergileri ve para basımı gelirlerini değiştirici etki yapabilir.

Vergilerin etkilerinin incelenmesinde olduğu gibi, kamu borçlanmasının etkisinin incelenmesinde de iki yaklaşım kullanılabilir. Bunlardan birincisi mutlak etki, ikincisi diferansiyel etki yaklaşımıdır. Birinci yaklaşımda, kamu borçlarındaki artış ile kamu harcamalarındaki artış ilişkilendirilir. Bir başka deyimle kamu borçları artmış, bunun sonucu kamu harcamaları artmış, vergi ve para basımı gelirlerinde bir değişme olmamış, bütçenin genel toplamı artmıştır. Bu etki türüne kamu borçlarının mutlak etkileri (*absolute effects*) adı verilir. Bu etkinin ölçülmesi için kamu borçlarında ve dolayısıyla bu borçların kullanıldığı kamu harcamalarında eşit bir artış gösteren ekonomik farkı bulmak gerekir. Buna karşılık diferansiyel yaklaşımda, kamu harcamalarının veri olduğu kabul edilerek, borçlanma ile aynı tutarda gelir sağlayacak alternatif finansman araçlarının ekonomi üzerindeki etkileri karşılaştırılır. Örneğin kamu borçlanması ile vergileme, borçlanma ile para basımı, hatta borçlanma türlerine göre iç ve dış borçlanma karşılaştırmaları yapılabilir. Mutlak etki yaklaşımının bir anlam taşıması için, borçlanmanın belirli bir kamu harcamasının (yatırım projesi) finansmanında kullanılabilecek tek araç olması gerekir. Bir başka deyimle özellikle, vergi gelirlerinin kolaylıkla artırılamadığı az gelişmiş ülkelerde belirli harcama ve projelerin gerçekleştirilmesi için kamu iç ve dış borçlanmasını tek araç olarak kullanma zorunluğu vardır. Ancak borçlanma alternatif finansman araçlarından biri ise o takdirde diferansiyel yaklaşımı kullanma olanağı vardır.

Mutlak etki yaklaşımının sakıncaları şöylece özetlenebilir. İlk olarak, kamu borçlanması ile finanse edilen kamu harcaması miktarını belirleme zorunluğu vardır. Bir başka deyimle bütçe içinde bütün kamu gelirleri, bütün kamu harcamalarının karşılığıdır. Bu durumda borçlanma

ile finanse edilen kamu hizmetlerini ve bunun sonucu olan kamu harcamalarını belirlemek olanağı yoktur. İkincisi, diferansiyel yaklaşım, politika konusunda karar verenlere alternatif finansman araçları konusunda bilgi sağlandığı ve vergileme, borçlanma ve para basımı politikalarının karşılaştırmalı etkileri bu yaklaşımla daha iyi anlaşıldığı için mutlak yaklaşımdan daha yararlı olmaktadır.

F. Kamu Borçlanması Türleri:

Devletin borçlanma türlerini iki ayırımla açıklamak istiyoruz. Birincisi, iç borç - dış borç ayırımı, ikincisi zorlayışlı gönüllü borç ayırımıdır.

1. İç Borç - Dış Borç Ayırımı (150):

Bir ekonomide, alındığında emre hazır kaynakları artıran, ödendiğinde (anapara ve faiz olarak) milli geliri ve ulusal kaynakları eksilten borçlanma türüne dış borçlanma denir. Dış borçlanma yapıldığında açık ekonomi varsayımı altında, bir ekonominin milli geliri ve toplam kaynakları artar. Borçla ilgili çıkar ödemeleri söz konusu olduğunda ise, toplam kaynaklarda bir azalma olur. Dolayısıyla dış borçlanmadan söz edilebilmesi için ekonominin dışa açık olması ve yurt dışından kendi kaynaklarının dışında bir akımın (içeri ya da dışarı) gerçekleşmesi gerekmektedir. Dış borçlanma bu açıklamalara göre bir ödemeler dengesi sorunudur. Devletin yurt içinde yapmış olduğu hizmetlerin dışında, pazar ekonomilerinde özel kesim ithalatının finansmanı ve kamu ekonomik kesiminin kredili ithalatı sonucu alınan dış kaynaklar dış borç kapsamına girer.

Buna karşılık, iç borçlar, ekonominin toplam kaynaklarının artması ya da azalmasını sonucunu vermezler. Yurt içi toplam talep ya da arzın miktar ve bileşiminin değişmesine neden olurlar. Tanımlanacak olursa genellikle kamu bütçesindeki hizmetlerin finansmanı için yurt içi kaynaklardan elde edilen ve alınıp ödenmesi durumlarında yurt dışına kaynak aktarımına ya da yurt dışından kaynak sağlanmasına yol açmayan borçlanma biçimidir.

Bu açıklamalardan anlaşıldığı gibi iç borç ayırımında temel nokta, borçlanmanın ekonominin kaynaklarını değiştirip, değiştirmediğinde yatar. Bunun dışında borcun sağlandığı pazar (iç ya da dış) borcun iç ya da

(150) *Buchanan, James;* Internal and External Borrowing, *Houghton, R.W.;* Public Finance..., ss. 406 - 415.

dış olmasını belirleyen bir ölçüt olmakla beraber, borcun alış verişe konu olarak iç piyasada ödenmesi ve bunun sonucu olarak yurt dışında bir akım (*out-flow*) olmaması olanaklıdır.

Bu açıklamaları özetlersek, iç borç dış borç ayırımında şu özellikler ortaya çıkmaktadır:

İç borçlanma alındığında kamu bütçesi kaynakları artırır. Normal gelir kaynağı olan vergilere ek olarak yapılan iç borçlanma ile daha fazla kamu hizmeti ve yatırımı yapmak mümkün olur. Ödendiğinde, bu borçların mürettebatı normal gelir kaynağı olan vergilerle ödenir. Buna karşılık dış borç ödemeler dengesi kaynaklarını artırır. Dış borçlarla daha fazla dış alım yapmak yurtdışından daha fazla kaynak sağlamak (mal, hizmet, faktör) olanaklı olur. Dış borcun kullanıldığı hizmetler içinde kamu kesiminin dış kaynaklı olarak gerçekleştirmek zorunda olduğu projeler olmasına rağmen, pazar ekonomilerinde çoğunlukla, dış borçlanma gereği, ödemeler dengesinin denkleştirilmesi ihtiyacından kaynaklanır. Dış borcun ödenmesi, ödemeler dengesi gelirlerinden bir bölümünden vazgeçilmesine, bunun sonucu olarak yurt içi kaynakların eksilmesine yol açar. Aynen iç borçların ödenmesinde kullanılan ve *öz gelir* olan vergiler gibi dış borcun ödenmesinde de öz gelir olan mal, hizmet ve faktör dış satımı gelirleri kullanılır (151).

2. Zorlayışlı Borçlar, Gönüllü Borçlar:

Borçlanma işlemi temelde karşılıklı istekliliğe dayanır. Ancak belirli durumlarla kamu idareleri fert ya da kurumları vergi yükümlülüğünde olduğu gibi borçlanma konusunda da zorlayabilir.

Zorlayışlı borçlanmalarda, zorlama genellikle yasaların öngördüğü biçimde olur. Bir başka deyimle, belirli yasalara dayanarak yapılacak borçlanmanın zorlayıcı koşulları yaptırım şeklinde belirlenir. Bu hukuki zorlamanın dışında, yarı zorlayışlı denilebilecek (gönüllü borç verilmediği zaman zorlamaya başvurulacağı belirtilerek) borçlanma ile manevi borçlanma (halkın duygu ve inançlarına yönelerek devlete borç vermeye zorlaması türlerinden de söz edilebilir.

Zorlayışlı borçlanmanın amacının, kişi ve kurumsal tasarrufların, kamu kesimine zorla aktarılması olduğu söylenebilir. Devlet bu amaçla, kişisel tasarrufları, vergi yasalarında olduğu gibi belirli bir matrah ve oran üzerinden bir borçlanma kaynağı yapabilir. Kişiler, belirli yasal

(151) *Yaşa, Memduh:* Devlet Borçları..., ss. 47 - 48.

yaptırımların çerçevesi içinde gelir, ya da servetlerinin belirli bir bölümünü devlete borç olarak verirler. Burada en önemli nokta, borçlanmanın kaynağının tasarruflar olmasıdır. Bunun yerini tüketimin kısıtlanması aldığı taktirde, zorlayışlı borçlanma ile vergileme birbiriyle karışır hale gelir. Olağanüstü durumlarda (savaş, ekonomik bunalım, kalkınma) devlet, spekülasyon sonucu biriken tasarrufların zorlayışlı olarak kamuya aktarılmasını öngörebilir. Belirtilen olağanüstü durumun sona ermesinden sonra, alınan bu borçlar vergiye dönüştürülerek, söz konusu dönemdeki harcamalar finanse edilmiş olur.

Zorlayışlı borçların belirttiğimiz özel amaçlara yönelik olarak kullanılmasının başlıca koşulu, bu borçlanma gelirleri ile finanse edilecek harcamaları ilişkilendirecek bir bütçe yapılmasıdır. Bu yapılmadıkça, tasarrufları zorlayışlı olarak aktarmanın anlamı kalmaz.

Zorlayışlı borçlanmaların ikinci kaynağı, kurumsal ve kollektif tasarruflardır. Özellikle sosyal güvenlik kurumları ve bankalar gibi tasarruf kurumlarında biriken fonların kullanılmasını denetlemek ve bu kurumlara küçük tasarruf ve katılma payları ile iştirak edenlerin ve mudilerin korunmasını sağlamak için birçok ülkede söz konusu fonların belirli bir bölümünün, kamu borçlanma senetlerine yatırılması zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluğun birinci nedeni küçük tasarruf sahiplerini, fonların verimsiz ve zararlı yatırımlarla ya da para olarak tutulması sonucu aşınma ve erimesini önlemek, ikinci nedeni, devletin bütçe dengesini sağlamak için yapmak zorunda olduğu borçlanmaya pazar bulmaktır. Hatta, ikinci nedenin daha ağır bastığı belirtilmelidir. Zira, özellikle enflasyonist süreç içindeki bir ülkede fonların devlet tahvillerine yatırılma zorunluluğu belirttiğimiz aşınma ve erimeyi önleyemez. Kaldı ki bu fonların kamu kesimine açılan kredilerde bir araç olarak kullanılması da, bu zorlayışın amacını gölgelemektedir (152).

G. Borç Yönetimi:

Belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için, kamu borçlarının miktar ve bileşiminde yapılan ayarlamalara borç yönetimi denir. Borçların

(152) Azgelişmiş ülkelerde başvurulan zorlayışlı borçlanmalar üç grupta incelenebilir. Birinci başlık altına, *ithalat teminatları* sokulabilir. İthalatçıların, ithal malının bedelinin önemli bir yüzdesini mal yurda sokulmadan önce avans olarak merkez bankasına yatırma zorunlulukları bu tutarların kesin ithal işlemi gerçekleşinceye kadar devletçe kullanılma olanağını sağlar. İkinci grup zorlayışlı borçlanmaların matrahı, gelir vergisi matrahıdır. Yıllık vergiden muaf faiz sağlamaları, 5-10 yıl vadeli olmaları, gelir vergisi matrahından düşülmeleri temel özellikleridir. Bu borçlanmaya girişilmesinin nedeni, enflasyonla mücadele ya da kamu gelirlerinin arttırılması için vergi oranlarının arttırılmamasıdır. Üçüncü zorlayışlı borç türü, yalnızca ücretlilerden alınan ve sosyal güvenlik katılmaları ile ilişkili olan borçlanmadır.

ekonomik denge, bütçe ve ödemeler dengesi gereklerine uygun olarak alınma ve ödenme miktarlarının ya da zamanının planlanması borç yönetiminin konularıdır. Ayrıca, borçlanma koşullarının belirlenmesi ve borç türünün seçilmesi de borç yönetimi içine girer. Borç miktarı, bileşimi ve koşulların belirlenmesi için ekonomik denge, bütçe ve ödemeler dengesine uygun bir planlama yapılmalıdır.

Olağan borç yönetimi, yukarıdaki açıklamalarımıza uygun olarak borç alınması (tahvil ihracı), ana para ve faiz (mürettebat) itfası *(amortisman)* işlemlerini kapsar. *Olağanüstü borç yönetimi*, borçların değiştirilmesi *(konversiyon)* ve kısa vadeli borçların uzun vadeli hale getirilmesidir. *(konsolidasyon, tahkim)*. Konversiyon, borç yükünün hafifletilmesi için faiz oranı yüksek tahvillerle, düşük oranlıların değiştirilmesidir. Konsolidasyon ise genellikle süresi gelen iç ve dış borçların zamanında ödenememesi sonucu yapılır. Konsolidasyon sonucu, ödenecek faiz oranı yükselir. Borç ödemesini, uzun vadeli borç planına bağlaması nedeniyle kolaylaştırır. Uzun vadeli borç senetlerinin para çevrilmesi (likide edilmesi) güç olduğundan deflasyonist bir etki yapar.

H. Türkiye'de Devlet Borçları

1. Devlet Borçlarının Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğunda ilk dış borçlanma 1854 Kırım Savaşı borçlanması ile başlamıştır (153). Bu borçlanma ile başlayan ve 1880 yılına kadar hemen hemen her yıl başvurulan borçlanmaların ortak özellikleri şunlardır. Borçlanmalar, Londra ve Paris bankerleri ve Osmanlı Bankasından yapılmıştır. Alınan dış borçların reel faiz oranı nominal oranının üstündedir (ihraç fiyatının nominal değerinin altında olmasından) (154). Karşılık olarak devlet gelirleri gösterilmiştir (gümrük gelirleri ve maktu vergiler). Borçlanmaların yapılmasındaki başlangıç amaç İngiliz ve Fransızlarla birlikte girilen Kırım Savaşı harcamalarıdır. Hatta borçlanmanın bu askerî harcamalara ayrıldığını denetlemek için İngiliz ve Fransız Hükümetleri temsilcilerinden oluşan bir komisyon kurulmuştur. 1854 borçlanmasını izleyen borçlanmaların büyük bir bölümü para değerinin düşmesi ile ilgilir. Osmanlı imparatorluğunun

Bkz.Prest, Alan; Public Finance in Underdeveloped Countries, Weidenfeld and Nicholson, 1972, ss. 106-107.

(153) Osmanlı İmparatorluğu borçlanması için Bkz. *Kömürcan, K.;* Türkiye İmparatorluk Devri Dış BorçlarTarihçesi, İstanbul, 1948, *Yeniay, İsmail Hakkı;* Yeni Osmanlı Borçları Tarihi, İstanbul, 1967, Sayar, N.; Türkiye'de İmparatoluk Dönemi Mali Olayları...., ss. 192 vd.

(154) Örneğin 1860 *Mirès* istikrazının ihraç fiyatı % 53,75, nominal faizi % 6 olduğundan borcun, % 1,5 komisyonu ile gerçek faiz oranı % 13,5'a ulaşmaktadır.

karşılıksız para basma yolu ile harcamaların finansmanını yapması, yeni borçlanmalar yapılmasını gerektirmiştir. 1865 ve sonrası istikrazlar ise vadesi gelmiş dış borçların ödenmesi için alınan borç tecili ve röfinansman kredileridir. Bunun dışında 1870 borçlanması gibi imtiyaz verilmesi ve kilometre garantisi karşılığı Belçika'dan demiryolu borçlanması yapılmıştır (155).

Bu borçlanmaların sonucu, İmparatorluğun borcu, yaklaşık yirmi yıl içinde 20 katına çıkmış ve 1875 yılında borç faizlerinin ancak yarısının ödenebileceği, geri kalanın takside bağlanacağı duyurulmak zorunda kalınmıştır.

1880 yılında Osmanlı İmparatorluğunun 237 milyon altın lira borcu bulunmaktaydı. Aynı yıl, Berlin Antlaşmasında (1878) alınan kararlar uyarınca Türk borç senetlerinin durumunu görüşmek üzere komisyon toplanacağı (moratoryum) açıklandı. Komisyonun hazırladığı kararname *(Muharrem Kararnamesi,)* 1881 ile yukarıda sözü edilen devlet borcu 141 milyona indirilmiştir. Bu borcun karşılığı olarak, 1879'da Galata bankerlerine olan borca karşılık kurulan *Rüsum-u Sitte (Altı Vergi)* İdaresi yerine *Düyunu Umumiye (Genel Borçlar)* İdaresi kurulmuştur (156). 1881 yılından 1909 İkinci Meşrutiyet dönemine kadar yapılan borçlanmaların büyük çoğunluğu demiryolu yapımı için alınmıştır (157). İkinci Meşrutiyet döneminde ise 1914 yılına kadar hemen her yıl dış borçlanmalar devam etmiştir. 1923 yılında toplam borç miktarı, 152 milyon altın liraya ulaşmıştır. Lozan Antlaşması ile İmparatorluk borçlarının savaşlardan sonra İmparatorluktan toprak almış ülkelerle paylaştırılması kararlaştırılmıştır. Bu borçların 1912'den önceki bölümünün % 62.25'ini bu yıldan sonrakilerin ise % 75.54'ünü Türkiye Cumhuriyeti üstlenmiştir.

---

(155) Yılda 22 bin Frank tutan kilometre garantisinin borçlanılan şirkete ödenebilmesi için yeni bir borçlanma yapılmıştır. Bu borçlanmanın da faiz oranı % 3 olmasına rağmen ihraç fiyatı % 33 olduğundan gerçek faiz % 9 olmaktaydı.

(156) Altı vergi şunlardır: Tütün, tuz, damga, müskirat (alkollü içkiler) ve sayd-ı maî (su avı) resimleri ile ipek öşrü (İstanbul, Bursa, Edirne ve Samsun illerinin). Düyun-u Umumiye idaresi bu gelir kaynaklarını idare ettikten başka bazı işletmelerin yönetimine de el atmıştır. örneğin tuzlalar, tütün şirketi (*Reji*) gibi. Bu idarenin devletin bünyesine saplanmış bir mih (çivi) olduğu ileri sürülmüştür. Bkz. Sayar, N.; op cit. s.293.

(157) Bu dönemde alt-yapı yapımı için alınan borçların dışındakiler, borç yükünün hafifletilmesi ile yapılan konversiyonlardır (1890 sözleşmesi, 1891 Tahvil Düyunu, 1894, 1902, 1903, 1906). Bu değiştirmelerde faiz yükü hafifletilmiştir. Öte yandan bu dönemde yapılan borçlanmaların hem genel toplamı hem adedi oldukça küçüktür. Nitekim konversiyonlar ve demiryolları yapımı için verilen imtiyazlar dışında toplam 33 milyon altın, 46,5 milyon Frank, 30 milyon Markhk dış borçlanma yapıldı. Yalnızca 1860'da yapılan Mirés İstikrazının 400 milyon Frank olduğu ve 1881 Muharrem Kararnamesine ulaşıldığında devlet borcunun 237 milyon altın liraya vardığı düşünülebilir. Veriler için kaynak *Ibid;* ss. 211 - 299.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı İmparatorluğu'ndan alınan borç yükü nedeniyle borçlanma konusunda oldukça titiz davranılmak istenmiştir. Bağımsız bir dış politika izleme amacıyla, yabancı şirketlerin millileştirilmesi hareketi, ilk dış borçlanma işleminin gerekçesi olmuş ve ilk defa 1927 yılında Anadolu Demiryolları ve Haydarpaşa Limanı'nın kamulaştırılmasını sağlamak üzere dış borçlanmaya gidilmiştir. Lozan Antlaşması ile devralınan dış borçlara, kamulaştırma dışında *iktisadi cihazlanma* amacıyla alınan borçlar eklenebilir (158). İç borçlanma konusunda ise 1933 yılına kadar herhangi bir harekete girişilmemiştir.

1933 - 1938 döneminde, dış borçlanma işlemi, Osmanlı Düyunu Umumiyesi'nden arta kalan borçların, 1933 Paris Antlaşması ile düzenli bir şekilde ödenmesine başlamıştır. *(Uni - Turc* adı verilen birleşik tahvillerle). Ayrıca, 1933 - 1938 sanayi planının finansmanı için Sovyetler Birliğinden kredi alınmış, kamulaştırmalar dolayısiyle yabancı şirketlere borçlanılmış ve son olarak da dış borçlanma amacı kapsamına, 1938 yılında, milli savunma ihtiyaçları ve ödemeler dengesindeki açığın kapatılması girmiştir. Bu amaçla İngiltere'den 16 milyon sterlin borç alınmıştır. Söz konusu dönemde yapılan iç borçlanmaların hemen hemen tümünün ulaşım (demiryolları) yatırımlarının finansmanı için yapıldığı belirtilmelidir. Savaş döneminde yapılan iç ve dış borçlanmaların temelinde milli savunma hizmetlerinin finansmanı yatmaktadır. Nitekim, 1942 yılında 150 milyon liralık bir milli savunma iç borçlanması yapılmış ayrıca, silahlanma ve askeri malzeme sağlanması için İngiltere, Fransa ve Almanya'dan dış kredi alınmıştır (159).

Türkiye'de Cumhuriyet döneminin, iç ve dış borçlanma konusunda önemli bir hareketin başlangıcı 1946-1950 dönemin, olarak kabul edilebilir. Nitekim iç borçlanmada ekonomik kalkınma ve alt yapı amaçlarının dışında ilk defa bütçe açıklarının finansmanı için iç borçlanmaya gidilmesinin başlangıcı bu yıllara rastlamaktadır (1948-1949 istikrazları). Bunun yanısıra hazine borçlarının konsolidasyonu için ilk defa 250 milyonluk hazine tahvili ihraç edilmiştir. Dış borçlanma konusundaki en önemli gelişme Truman Doktrini ve Marshall yardımı

(158) Türkiye'de Cumhuriyet dönemi borçlanması konusunda Bkz. *Yaşa, Memduh;* Devlet Borçları, ayrıca *Görgün, Sevim;* Türkiye'nin Dış Borçları (1923-1970), BİTİA, Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri içinde ss. 344 - 352. *İnce, Macit;* Devlet Borçlanması, Ankara, 1976.

(159) Bunun sonucu, savaş öncesi, 60.3 milyon dolar olan dış borçlar, savaş sonrası 142,7 milyon dolara yükselmiştir. ancak bu borç miktarı fazla değildi, zira aynı tarihte devletin elinde 349 milyon dolar altın ve döviz stoku vardı. Bkz. *Yaşa, Memduh,* op. cit. ss. 71 - 72.

çerçevesinde olmuş ve askeri malzemeler için sağlanan krediler ve yardımlar, 1946 Revalüasyonunun da etkisi ile dış borçlarımızın, 1950 yılında 277 milyon dolara çıkmasını sonuçlandırmıştır. 1950-1960 döneminde, iç borçlanma sebepleri bütçe açıklarıdır. Bütçe açıklarının kapatılması için çeşitli yıllarda istikrazlar yapılmış, ayrıca bu dönemde sayıları artan İDT'leri hazine kefaletini haiz borç senetleri çıkartarak yeni bir iç borç türü meydana getirmişlerdir. Bu dönemde, çeşitli uluslararası finansman kurumlarından ve ABD'nden o dönemde başlatılan alt-yapı (özellikle enerji ve sulama) yatırımlarının dış finansman ihtiyacının karşılanması, milli savunma gerekleri ve dış ticaret açıklarının kapatılmasında kullanılmak üzere 500 milyon dolara yaklaşan dış borç alınmıştır. Bunlar dışında İDT'lerinin yatırımlarının finansmanı için kamu kesimi kredili ithalat borçları (94 milyon dolar) ve 1951 - 1953 döneminde uygulanan libere ithalatın sonucu olarak transferi yapılamayan özel kesim dış borçlarının devlet borcu haline gelmesi (*arriere*, mütedahil borçlar) dış borç yükünü kabartmıştır. Özellikle, belirtmiş olduğumuz mütedahil borçlar, ödeme araçlarının yetersiz olması, nedeniyle, Türkiye'nin, 1881 Muharrem Kararnamesinden sonra ikinci kez dış borçlar bakımından *moratoryum* ilan etmesine yol açmış ve daha önce söz ettiğimiz, 1958 istikrar programı ile uzun vadeli hale getirilmiştir (160).

Planlı dönemde iç borçlanma konusunda ekonominin genel dengesinin bozulmaması için kamu kesimi genel dengesindeki finansman açığının uzun vadeli iç borçlanma ile karşılanacağı, İDT'lerin (TMO hariç) hazine kefaleti taşıyan bonolar çıkartamamaları ve bu kuruluşların finansman gereklerinin plan-program hedeflerinde belirlenen kuruluşlar tarafından karşılanması ilkeleri kabul edilmiştir. Dış borçlanma gerekleri de kalkınma planlarındaki hedeflere göre belirlenmektedir.

Planlı dönemde, iç borçlanma konusundaki en önemli hareketler, 1965'den bu yana başlayan bütçe açıklarının finansmanı için çıkartılan iç istikrar tahvilleri, tarım sanayi ve ulaştırma alanlarına yapılacak yatırımların finansmanı için çıkartılan tasarruf bonolarıdır. Ne var ki tasarruf bonoları kendisinden beklenen amaç gerçekleşmediğinden 1972 yılında mali denge vergisine dönüştürülmüştür. İDT'lerinin hazine kaynaklarını zorlamaları için yasaklanan hazine kefaletini taşıyan bono-

(160) 1959 yılında yapılan antlaşma ile 376 milyon dolar tutarındaki mütedahil borçlar, 1971 yılına kadar uzanan bir ödeme planına bağlanmıştır.

ların yerini, dış proje kredileri almıştır. Planlı dönemdeki dış borçlanma ise, OECD içinde kurulan Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu aracılığı ile yapılmaktadır. 1963 yılında faaliyete geçen bu konsorsiyum Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik koşullara göre verilecek krediyi belirlemekte ve üyeleri arasında paylaştırmaktadır. Kredi koşulları, verilen kredinin türüne, krediyi sağlayan devlet ya da uluslararası finansman kurumu olmasına göre değişmektedir. Krediler belirli projelerin finansmanı için verildiğinde proje kredisi, ithalatın finansmanı halinde program kredisi, borç erteleme için verildiğinde de borç tecili ve röfinansman kredisi adını almaktadır. Son yıllarda program kredilerinin önemini kaybettiği, proje kredilerinin ağırlık kazandığı gözlemlenmektedir.

Borçların gelişimi konusunda yapılan bu açıklamalardan sonra borç bileşiminde yer alan unsurları açıklamak istiyoruz.

2. Borç Bileşimi:

Türkiye'de devlet borçlarının unsurlarını iç ve dış borçlar olarak iki ana grupta açıklamak olanaklıdır (161).

İç borçlar beş temel kategoriye ayrılmaktadır. **İç borçlanma tahvilleri** (ya da hazine tahvilleri) her yıl bütçeye dayanarak (bütçe yasasında öngörülen tavana kadar) genelde konsolide bütçe açığına bağlı olarak çıkarılan ve vadesibir yıldan başlıyarak genelde beş yıla kadar değişen (daha uzun vadeli veya değişken vadeli de olabilmektedir) uzun vadeli borç senetleridir. Bu tahviller faizi ile birlikte erken itfaya tabi tutulabilir. **Hazine bonoları** ise gene bütçe yasasına dayanılarak çıkarılan ancak bir yıla kadar vadeli (genelde 6 ve 9 ay) borç senetleridir. Hazine bonosu çıkarılmasının amacı, mevsimlik hazine dalgalanmalarını gidermek ve para politikasını yönlendirmektir. Üçüncü kategori de hazine borçları arasında **konsolide borçlar** yer almaktadır. Konsolide borçlar kur farkları ve tahkim borçları olmak üzere iki borç kaleminden oluşmaktadır. Bu kalemlerden ağırlık taşıyanı Türk parasının değer kaybı sonucu Merkez Bankasının aktif ve pasifinde yer alan altın ve dövizlerin yeniden değelendirilmesi sonucu, döviz yükümlülüklerinin (başlıca dış borçlar) fazla olması nedeniyle hazine aleyhine doğan borçlardır. **Tahkim borçları** ise kamu kuruluşlarının kısa vadeli borçlarının konsolide edilerek hazinece üstlenilmesinden doğan uzun vadeli borçlardır. Dördüncü

(161) *1990 Bütçe Gerekçesi*, dördüncü bölüm.

İKTİSAT FAKÜLTESİ MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

başlık olarak hazinenin Merkez Bankasına olan kısa vadeli avansları da iç devlet borcu olarak nitelenmektedir. Son olarak bono ve tahvillerden oluşan hazine kefaletlerinden söz edilebilir.

1990 başında hazineden ödenecek iç devlet borcu stoku ve dağılımı aşağıya çıkarılmıştır.

TABLO 11
İç Devlet Borçları Stoku

Borç Türü	Milyar TL	Dağılımı
Hazine Tahvili	10941	0,24
Hazine Bonosu	3537	0,08
Kısa Vadeli Avans	2539	0,06
Konsolide Borçlar	28036	0,62
	45053	100,0

Bu stokun yanısıra 1097 milyar TL hazine kefaleti bulunmaktadır. Bu borç stokunun GSMH içindeki payı % 22 dolaylarındadır. (faizler hariç) İç borç servisinin payı ise % 8'e ulaşmaktadır. (162) İç borçların alıcılarının başında bankalar gelmektedir. (% 90). Bankaları, resmi kurumlar ve özel kuruluşlar izlemektedir. Tasarruf sahiplerinin payı ise yok mesafesindedir.

Dış borçlar ise orta ve uzun vadeli olmak üzere iki genel kategoriye ayrılmaktadır Döviz tevdiat hesapları da dış borç stoku içinde kabul edilmektedir. Dış borç stoku içinde konsolide bütçe borçları ile diğer kamu sektörü (Merkez Bankası, KİT'ler, Fonlar, Mahalli İdareler) ve özel sektörün orta ve uzun vadeli, Merkez Bankası ve özel sektörün kısa vadeli borçları bulunmaktadır. 30.9.1989 itibariyle dış borç stokumuz aşağıya çıkarılmıştır.

(162) Kaynaklar 1990 Bütçe Gerekçesi ve 1990 Hazine aylık Göstergeleri

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO 12
Dış Borç Stoku

	Milyon Dolar		Yüzde Dağılım
I. Orta ve uzun vadeli		2957	
A. Konsolide Bütçe	17371		0.48
Hazine Borçları	8944		
Devirli Krediler	5169		
Katma Bütçe	3258		
B. Diğer Kamu Sektörü	10837		0.30
T.C. Merkez Bankası	5298		
KİT	3890		
Fonlar	997		
Mahalli İdareler	651		
C. Özel Sektör	1369		0.04
II. Kısa Vadeli		6276	0.185
Kamu Sektörü (KİT'ler dahil)	173		
Merkez Bankası	2372		
Özel Sektör	4181		
			100.0

Bu borçların içinde yer alan devirli krediler, hazinenin yurt dışından sağlayarak çeşitli kamu kuruluşlarına devrettiği döviz kredileridir. Hazine borçları genel bütçeli kuruluşların borçlarını ifade etmektedir. Tabloda yer alan borç rakamları yalnızca taahhüt edilen kredilerin kullanılan bölümlerini ifade etmekte ve faiz borcu bu tutarlar içinde yer almamaktadır. Döviz tevdiat hesapları (orta ve uzun vadeli kredi mektuplu, kısa vadeli kredi mektuplu Dresdner Bank programı ve kısa vadeli döviz tevdiat hesapları) bu toplama dahildir. (Toplam 7.6. milyar dolar) Orta ve uzun vadeli borçlarımızın en büyük alacaklıları sırasıyla ikili anlaşmalarla OECD ülkeleri (% 32), Ticari bankalar (% 26), Uluslararası Finans Kurumu) (% 16) özel alacaklılar (% 1) Avrupa İskân Fonu (% 6) ve diğer alacaklılardır. (% 6) Kısa vadelilerde ağırlık özel alacaklılar ve Ticari Bankalardadır.

Dövizle ödenecek dış devlet borları içinde ABD doları (% 40), Batı Alman markı (% 30) ile ağırlıklı döviz türleridir. Orta ve uzun vadeli borçlar % 57'si proje ve program kredisi, % 26'sı Uluslararası para piyasası kredileri (euro currency loans), % 17 si ise özel kredilerden oluşmaktadır. Kısa vadeli dış borçların başlıca kalemleri ise Dresdner

Bank hesapları % 31), diğer döviz tevdiat hesapları (% 25) ve döviz kredileridir. (% 22).

Türkiye'nin 1990 başında toplam dış borç stokunun GSMH'ya oranı % 46, toplam döviz gelirlerine oranı % 58,5'dir. Dış borç servisi ana para + servis) GSMH'nın % 10'u dolaylarındadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BEŞİNCİ KISIM

ULUSLARARASI MALİ SİSTEMLER

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ULUSLARARASI KAMU MALİYESİ

A. Giriş

Uluslararası kamu maliyesi, ekonomik bütünleşmeler, çok uluslu şirketler, uluslararası kurumlar ve uluslararası gelir bölüşümündeki dengesizlikler gibi nedenlerle ortaya çıkan bir kamu maliyesi bölümüdür. Bir başka deyimle, yukarıda sayılan nedenlerle mali araçların uluslararası platformda kullanılması sonucu, yeni bir kamu maliyesi konusu ortaya çıkmıştır. Ekonomik entegrasyonlar sonucu, vergi sistemlerinin tümünün uyumlaştırılması çok uluslu şirketler nedeniyle gelir ve kurumlar vergilerinin, uluslararası ticaret yönünden özellikle dolaylı vergilerin uyumlaştırılması, uluslararası kurumlar ve gelir bölüşümü yönünden, uluslararası hizmetlerin arzı ve bu hizmetlere yapılacak ulusal katkının belirlenmesi gibi konuların tümü uluslararası kamu maliyesi konusuna girmektedir.

Ulusal kamu maliyesi politikası, ülkenin içinde bulunduğu koşullara uygun olarak anayasa ve diğer harcama ve vergi yasalarındaki düzenlemelere uygun olarak oluşturulur. Vergi alma, bütçe, harcama yapma haklarının anayasa ve diğer mali yasalarda düzenlenmesi sonucu parlamenter sistemlerde ulusal kamu maliyesi sistemini işletmek olanaklıdır. Uluslararası kamu maliyesi sisteminin ve düzenlemelerinin gerçekleşmesi için ise, uluslarüstü *(supra-national)* kurumlara ve zorlamalara ya da uluslararası antlaşmalara gerek vardır. Bir başka anlatımla, örneğin uluslararası birleşmelerde ve ortak pazarlarda, birleşme ve ortaklığın çıkarları ile ulusal çıkarların dengelenmesi zorunludur. Bu çok duyarlı olan dengenin bozulmaması ilk önce ulusların, katıldıkları uluslararası ortaklık ya da kurumlardan sağladığı çıkarlarla kendi ulusal çıkarlarının karşılaştırması, ikinci olarak da katılınan uluslararası entegrasyonun yönetiminin etkinliğine dayanır. Bu yönetim etkin ise, bir başka deyimle üye uluslara belirli bu-

Marmara Üniversitesi
Kütüphane ve Dökümantasyon
Daire Başkanlığı

ralları empoze edebiliyorsa, o takdirde siyasal konularda olduğu gibi malî sistemin uyumlaştırılması konusunda da başarı sağlanması olanaklıdır.

Bu bölümde önce, uluslararası kamu hizmetleri, onu izleyen paragrafta ise uluslararası vergileme konusu ele alınacaktır.

B. Uluslararası Kamu Hizmetleri ve Finansmanı (166):

Uluslararası kamu hizmetlerini iki grupta toplamak olanaklıdır. Bunlardan birincisi, uluslararası kurumların hizmetleri, ikincisi, uluslararası gelir eşitsizliğini giderici hizmetler ya da uluslararası gelirin yeniden dağılımı hizmetleridir. Son olarak da uluslararası ekonomik istikrarı sağlayıcı hizmetlerden söz etmek olanaklıdır. Bunlara sırasıyla kısaca değiniyoruz.

1. Uluslararası Kurumların Hizmetleri: Bu kurumların başında Birleşmiş Milletler (UN), ortak savunma örgütleri(NATO, Varşova Paktı gibi) (167), uluslararası sağlık, eğitim kuruluşları ve ortak pazarlar gelmektedir. Bu kuruluşların yaptıkları hizmetlerle, iki ya da daha fazla ülkenin girişmiş olduğu ortak projelerin finansman şekli büyük önem taşıyan konulardır.

Kuruluşlarda, katılan üye ülke sayısının az olması halinde bir tür pazarlıkla, üyelerin hizmet giderlerine katılma payı belirlenebilir. Ancak üye sayısının çok olması halinde, örneğin BM, maliyetin paylaşılması konusunda vergileme yaklaşımlarından yararlanılabilir. Genel ilke olarak katılma payının matrahı, milli gelir yada GSMH'dir. Ülkelerin milligelirlerine göre, uluslararası kurumun haramalarına katılması gerekir. Katılma payı oranı ise vergilemede olduğu gibi, faydalanma ve ödeme gücü ilkesine göre belirlenebilir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu tip kuruluşlarda çıkar ilişkisinin temel alınması daha uygundur.

---

(156) *Musgrave, R., Musgrave, P.;* op.cit. ss. 759-779

(157) Ortak savunma örgütlerine katılma, geleneksel olarak bu örgütün hizmetlerinin tüm üyeler için bir kamusal mal (public good) olduğu analizine dayandırılır. Ne var ki, üye bir ülkenin ortak savunma örgütüne katılma ve sürdürme politikasını belirleyen faktörlerin çoğu ekonomik olmaktan çok siyasaldır. Bu faktörleri şöylece sıralayabiliriz: İktidardaki hükümetin politikası, yürürlükteki mevzuat, muhalefetin çıkarabileceği alternatif hükümet politikası, askeri kumanda biçimi, diplomatik hizmetler, araştırma ve geliştirme alanında çalışan bilim adamları ve bolkide en önemlisi savunma donanımlarını arzeden satıcılar. Bütün bu etkenlerin her biri kendi çıkarları doğrultusunda politikayı yönlendirmek istediğinden ortak bir görüşe varmak olanaklı değildir.
Bkz. *Hartley, Keith; Peacock, Alan;* Combined Defence and International Economic Cooperation, World Economy, Vol. 1, No. 3, June, 1978, ss. 332-333.
Ayrıca Bkz. *Sandler, Todd, Forbes, John;* Burden *Sharing Strategy* and the Design of NATO, Economic Inquiry, Vol XVIII, July 1980 ss. 425-444.

Bir başka deyimle, uluslararası kurumun hizmetlerinden sağlanan çıkarlarla, uluslararası çıkarlar dengelenmeli ve katılma sonucu elde edilen net ulusal çıkar oranında katılma yapılmalıdır. Ne varki çok üyeli kurumlarda bu tip pazarlıklı çözümler çoğunlukla olanaksızdır. Katılma payı konusunda kabul edilen genel ilke GSMH oranıdır. Bir başka deyimle her üye ülke GSMH'sının sabit bir oranında ortak hizmet giderlerine katılır.

BM örgütü giderlerine katılma biçimini inceleyecek olursak, üye ülkelerin GSMH'ları oranında katılım yaptıklarını görmekteyiz. Ne varki sabit oranlı bu katılma payı, ülkelerin gelir düzeylerine göre bazı değişikliklere uğramakta, tavan ve taban sınırlar içinde olmaktadır. Örneğin, düşük gelirli ülkelerin (1000 doların altı), katılma payına dayanak olan GSMH'ların % 50'si hesaplamada istisna olarak düşülmektedir. Bu istisna ülkenin gelir düzeyi yükseldikçe oranı azalarak ortadan kalkmakta ve belirttiğimiz gelişme düzeyine ulaşıldıkça sıfıra inmektedir. Öte yandan, katılma payı için bir taban oran saptanmıştır. Bu taban oranın saptanması düşük gelirli ülkelere tanınan istisnanın önemini yitirmesine yol açmaktadır. Yüksek gelir düzeyindeki ülkeler için saptanan tavan oranı ise, (ABD için % 25) zengin ülkenin GSMH'sına yapabileceği katkının oranını azaltmaktadır (169).

2. ***Uluslararası Gelir Eşitsizliğinin Giderilmesi:*** Bu sorun iki yönden ele alınabilir. Bunlardan birincisi, ülkeler arası fert başına düşen milli gelir karşılaştırmaları sonucu bulunan eşitsizliklerdir. İkincisi dünya ülkelerinin tüm geliri içinde çeşitli ülkelerde yaşayan bireyleri arasındaki gelir bölüşümü eşitsizliği. Genellikle, düşük gelirli bireylerin çoğunluğu, fert başına gelir düzeyi düşük olan ülkelerde olmasına rağmen, ülkeler arasında yapılacak bir yeniden dağılımın, fert başına düşen geliri yüksek ülkelerden düşük olan ülkelere doğru bir transferi gerektireceği ancak bunun her zaman olumlu sonuç getirmeyeceği söylenebilir. Zira ülke esasına göre yapılacak yardımın, yardım yapılan ülkenin varlıklı kişilerine yarar sağlayacağı ileri sürülebilir. Bu bakımdan sorun ikinci şekli ile ortaya konulmalıdır. Dünyadaki gelir bölüşümü eşitsizliğine bir örnek vermek gerekirse, 1974 yılı verilerine dayanan bir araştırmayı gösterebiliriz. Hesaplandığına göre dünya nüfusunun düşük gelirli % 40'ı, dünya gelirinin % 3'ünü, üst % 20 nüfusu ise % 60'ını elde etmektedir. Asya, Afrika ve Orta Doğu ile

(169) *Musgrave, R., Musgrave, P.*; op cit. s. 773

Güney Amerikadaki nüfusun büyük bir bölümünün yıllık geliri 300 dolar civarında iken, üst yüzde 25'de 4000 dolara çıkmaktadır. Dünya nüfusuna tam bir eşitlik içinde dağılması halinde fert başına düşen gelir 2000 dolar civarında olacaktır.

Yapılan hesaplamalara göre, dünya gelir eşitliğinin sağlanabilmesi için, ABD'nin GSMH'sının % 74'ünü, İngiltere'nin % 46'sını, Sovyet Rusya'nın % 34'ünü vermesi gerekmektedir. Yapacakları toplam yardım içindeki payları ise, sırasiyle, % 59, % 5 ve % 14 olmaktadır. Bunun gerçekleşmesini hayal etmek dahi oldukça güçtür. Üstelik böyle bir yardımının gerçekleşmesini engelleyen iki sınırlama vardır. Bunlardan birincisi, yardım yapacak ülkelerin ekonomik yapılarına uygun olarak belirlenen çıkarları, ikincisi yardım yapılmasını ve koşullarını belirleyecek bir uluslararası otoritenin olmayışıdır. Bunların dışında, ülkelerin nüfus sorunlarını ve yurt içi gelir bölüşümündeki eşitsizlik sorununu da dikkate almak gerekmektedir. Yurt içi eşitsizliğin uluslararası bir yeniden dağılım üzerindeki etkisini belirtmek için fert başına gelir düzeyi düşük ve gelir bölüşümü eşitsiz ülkelerden biri olan Hindistanı örnek olarak alabiliriz. Hindistanın dünya gelir eşitliği düzeyine çıkabilmesi için, fert başına düşen milli gelirinin % 816'sı oranında yardım alması gerekecektir.Meğer ki aldığı bu yardımı düşük gelirlilerinin yararına sunabilsin.

Bu açıklamalar sonucunda sorunun çözümü büyük ölçüde yapılacak transferin niteliğine bağlı olmaktadır. Bu konuda en çok savunulan aktarım şekli *kalkınma yardımı*'dır. Bu yardımlar genellikle gelir düzeyi düşük olan ülkelerde düşük varsayılan sermaye/ emek oranının yükseltilmesi için, gelişmiş ülkelerden az gelişmişlere doğru bir sermaye akımının gerçekleştirilmesidir. Böylece söz konusu ülkelerde emeğin verimliliği artacağı ve uluslararası gelir eşitsizliğinin giderileceği ileri sürülmektedir. Ne varki yapılan sermaye yardımları sonucu yatırımlar gerçekleştikten sonra, uluslararası gelir eşitliğinin sağlanması bir yana, ulusal gelir eşitsizliği dahi artmaktadır. Sermaye sahibi gelirlerinin artmasının yanısıra, sermaye akımının yapıldığı ülkeler, yapılan ana para akımından çok daha büyük bir bölümünü kâr transferi şeklinde geriye ödemekte, böylece sermaye akımı sonucu beklenen olumlu bölüşüm değişikliği ya da yeniden dağılım etkisi olumsuz biçim almaktadır.

3. Uluslararası Ekonomik İstikrarın Sağlanması:

Bu hizmet türünü ortaya çıkaran, ulusal ödemeler dengesinde görülen farklılıklardır. Özellikle dış ticaret dengesinde görülen farklılıklar, ülkeler arasında dış ticaret ve açık ekonomi olmaktan doğan bir çok is-

tikrarsızlıkları beraberinde getirmiştir. Bir tarafta ödemeler dengesi açık veren, diğer tarafta fazla veren ülkeler vardır. Açık verenler sürekli para ayarlamaları ya da belirli uluslararası kuruluşlardaki rezervler aracılığı ile dış denge istikrarsızlıklarını gidermeye çalışmaktadırlar. Uluslararası Para Fonu, sağladığı likidite rezervleri ile bu amacı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Ancak alacaklı ülkelerin çıkarına yapılan para ayarlamaları ve rezervlerden sağlanan kredilerin borçlular açısından yarar sağlamadığı görülmüştür. Bir başka deyimle, ödemeler dengesindeki açık ve fazlalar nedeniyle artaya çıkan uluslararası istikrarsızlıklar, alacaklı olanlar ya da ödemeler dengesindeki açıkları, sermaye akımları ve yatırımları aracılığı ile kapatmayı amaçlayan ülkelerin çıkarlarına uygun şekilde giderilmektedir.

Özetleyecek olursak, yukarıdaki üç hizmet grubunun uluslararası kurumlar ya da birkaç ülkeyi ilgilendirmesi halinde çok taraflı ya da ikili antlaşmalarla görülmesi altında yatan varsayım, hizmetin götürüldüğü ülkeler grubu ya da tüm dünya ülkelerine ortak çıkar, bölünmez fayda sağlamasıdır. Ne var ki, bu hizmetleri gerçekleştirmek için kurulan uluslararası örgütler çoğunlukla belirli ülkelerin çıkarlarını koruyacak biçimde örgütlenmekte ve koşullarını düzenlemektedir (170). Ülkeler-üstü otoritenin yokluğu ve ekonomik yapı farklılıkları bu çabalara rağmen, uluslararası kamu hizmetlerinin gerçekleşmesinin hâlâ güç olduğunu göstermektedir (171).

Hizmetler konusundaki bu açıklamalardan sonra uluslararası vergileme sorunlarına geçiyoruz.

---

(170) Örneğin ortak savunma örgütlerinde, üye ülkelerin savunma harcamalarının kısılması, bunun karşılığı vergilerin azalmasının sağlayacağı yararların toplum için çok daha belirgin olduğu ancak bu kısıntının özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde özel sanayi kesiminin gelişmesini köstekleyici bir rol oynayabileceği ileri sürülmüştür. Bir başka deyimle ortak savunma örgütlerine üye olan gelişmiş ülkelerin savunma alanında yapacakları yatırımların ve geliştirecekleri teknolojinin özel kesimde verimlilik artışı sağladığı ve özel kesimin verimli çalışması için bu konudaki araştırma ve yatırımların kısıntıya uğramaması gerektiği belirtilebilir. *Hartley, K., Peacock, A.*; op cit. ss. 334-335.

(171) Uluslararası otoritenin, hizmetler konusundaki etkisini belirtmek için Ortak Pazar'ın topluluğun tümüne götürdüğü hizmetler örnek olarak verilebilir. Ortak Pazar hizmetlerinin ortaya çıkardığı harcamalar zorunlu ve zorunlu olmayan şeklinde ikiye ayrılabilir. Zorunlu harcamalar, Roma Antlaşmasının ve sonraki ek antlaşmaların gerçekleşmesi için zorunlu nitelikte olan harcamalardır (FEOGA ve kalkınma yardımı gibi). Zorunlu olmayan harcamalar ise Avrupa Parlamentosu'nun karar alanına girmekte olup bunlar sosyal fonları, araştırma, geliştirme ve yönetim harcamalarını kapsamaktadır. Ortak Pazar'ın tüm harcamaları topluluk GSMH'sının % 1'ini oluşturmakta, zorunlu olmayanların payı ise bu % 1 içinde yalnızca % 30 olmaktadır. Bkz. The European Community Budget 1989

C. Uluslararası Vergileme:

Bu vergileme sorunlarını tek bir cümleyle özetlemek olanaklıdır. Bu, uluslararası vergilemenin koordinasyonu ya da uyumlaştırılmasıdır. Biz de önce vergi koordinasyonunun genel ilkelerini kısaca özetliyeceğiz. Daha sonraki paragrafta bu koordinasyonun sağlanmasında kullanılan yöntemleri (vergi mahsubu, vergi antlaşmaları ve ortak pazarlarda vergi uyumlaştırılması) açıklayacağız.

1. Uluslararası Vergi Koordinasyonu (Uyumlaştırılması):

Vergilerin koordinasyonu *(tax coordination)*, ülkelerin kendi ülkesinde yerleşmiş kişilerle yabancıların ülkesinde elde ettiği gelirlerin vergilendirilmesi, üretim ve satış vergilerinin, malların ihracat ve ithalâtına ne şekilde uygulayacağı konusunda verdiği kararların birbiriyle uyumlu şekilde alınmasını ifade eder. Bir başka deyimle ülkeler, gerek kendi gelir ve kurumlar vergisi yasalarına göre ülkesinde yerleşmiş olanların gelirlerini gerekse yabancıların gelirlerini vergilendirirken ya da harcamalar üzerinden alınan vergi yasalarına göre, belirli mal ve hizmetlerinin yurt dışına ihracı ve yurt dışından ithali halinde vergilendirilmeleri konusunda karar alırken diğer ülkelerle uyum sağlamak zorundadırlar. Bu uyum sağlama zorunluğunun (172) nedenlerini şöylece açıklayabiliriz.

a. Uluslararası Vergi Eşitliği: Uluslararası vergi eşitliğini iki alt bölümde inceliyebiliriz. Birincisi, mükellefin uluslararası vergi eşitliği, ikincisi ulusların, uluslararası vergi eşitliği.

aa. Bireylerin Vergi Eşitliği: Bir vergi mükellefi kişi, belirli bir ülkenin vatandaşı ve o ülkede yerleşmiş bir kişi olmasına rağmen başka ülkelerden gelir elde edebilir. Eşitliğin uluslararası nitelikte görülmesi için, söz konusu kişinin yurt içi ve yurt dışında elde ettiği gelirler toplamı üzerinden ödediği vergiler toplamının, yalnızca yurt içinde aynı toplam geliri elde eden kişinin vergi yükü ile aynı olması gerekir.

(172) Bu uyum sağlama zorunluluğu, vergi birliklerinin *(tax-union)* tanımlanması sırasında da açıklanmıştır. Vergi birliği, bir ülke grubu arasında, üyelerin yurt içi vergilerine ilişkin olarak yapılan uluslararası bir anlaşmadır. Bu anlaşmaya katılan ülkeler, birlikte yurt içi vergi sistemlerinde öngörülen coğrafi ayrımın yeniden yönlendirilmesi konusunda ortak ve eş zamanlı kararlar alırlar. Coğrafi ayrımın yeniden yönlendirilmesi, ekonomik faaliyetin yoğunlaşmasındaki coğrafi farklara göre alınan vergilerin değiştirilmesini ifade eder. Bkz. *Shibata, Hirofumi;: The Theory of Economic Unions, Shoup, Carl;* Fiscal Harmonisations in Common Markets, New-York, Columbia University Press, 1967, Vol. s. 190 ve *Shoup, C.; Public Finance..., s. 642. Ayrıca, Dosser, Douglas:* Economic Analysis of Tax-Harmonisation, *Shoup, C.:* Fiscal Harmonisation içinde ss. 10-17.

Öte yandan, yurt dışında gelir elde eden ve vergilendirilen bir kişinin, yabancı ülkede elde ettiği gelirler üzerinden ödediği vergiler, yurt içi ve yurt dışından elde ettiği tam gelirler üzerinden hesaplanacak vergiden düşülebilir. Bu uygulamada eşitlik yalnızca ulusal açıdan yorumlanmış olmaktadır.

bb. Ulusların Vergi Eşitliği: Bu vergi eşitliğinden amaç, özellikle dış vergilemeyle ilgili yetkinin hangi ulusa ait olacağının belirlenmesidir. Bir başka deyimle özellikle uluslararası ilişkilerde yatırım gelirlerini vergilendirecek ülke, acaba gelirin ortaya çıktığı mı, yoksa yatırımı yapan işletmenin yasal olarak bağlı olduğu ülke mi olacaktır? Ulusların vergi eşitliği sorunu hem gelir hem harcamalar üzerinden alınan vergiler yönünden ortaya konabilir.

Gelir üzerinden alınan vergilerde genellikle kabul edilen ilke gelirin elde edildiği ülkenin vergilendirme yetkisini taşımasıdır. Dolayısiyle gelirin kaynağı olan ülke, yapmış olduğu vergilendirme oranında uluslararası düzeyde bir vergi kazancını elde etmiş olmaktadır. Dış yatırım geliri elde eden ülkenin, kendi ülkesinde yapılan dış yatırımları aynı oranda vergilendirmesi eşitlik bakımından zorunludur.

Aynı şekilde üretim ve harcamalar üzerinden alınan vergi türleri arasında yer alan dış ticaret vergilerini ele alırsak uluslararası bir vergi eşitliğini sağlamak için dış ticaretten alınan vergilerin yansıma durumunu dikkate almak gerekmektedir. Örneğin bir ülke ihracatı üzerinden vergi alıyorsa ve dış satım piyasasına hakim durumda ise o takdirde ihracat üzerindeki vergiler alıcı ülkeye yansıtılmış olur. Aynı şekilde rekabet piyasası içinde yapılan ithalat üzerinden gümrük vergisi alınacak olursa, mal dış alım yapıldığı ülkede pahalılanmış olur. Bunu önlemek için satıcı ülke, malın fiyatını belirli ölçüde düşürmek ve bunun sonucu ithalat üzerindeki gümrük vergisinin bir bölümünü yüklenmek zorunda kalır.

b. Uluslararası Kaynak Dağılımı: Uluslararası vergi uyumlaştırılmasının ikinci genel nedeni, uluslararası kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Çeşitli ülkelerin uluslararası gelir ve yatırımları vergilendirme şeklinin değişik olması, uluslararası toplam gelir kaynak ve yatırımların ülkeler arası dağılımını etkileyen faktörlerden biridir. Özellikle uluslararası nitelikte yatırım yapan çok uluslu ortaklıklar yönünden önem taşıyan bu ülkelerarası vergi yükü farklılığı sonucu, yatırımlar vergi yükü göreli olarak az olan ülkelerde yoğunlaşmaya başlar. Böylece, nisbi kaynak ya da faktör maliyetlerine göre belirlenmesi gereken uluslararası kaynak dağılımı, ülkelerarası vergi yükü farklılıklarından etkilenerek etkin olmayan bir biçimde ortaya çıkabilir.

Vergileme farklılıklarından *(tax-differential)* ortaya çıkan bu etkinsizlikleri önlemek için de vergi uyumlaştırılması yapılması zorunludur. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu uyumlaştırma, yatırımların daha düşük kaynak maliyeti olan ülkelerde yoğunlaşmasını sağlamak, bir başka deyimle bu yoğunlaşmayı engellememek için alınması gereken önlemlerden biridir.

Bu genel nedenleri özetledikten sonra vergi koordinasyon yöntemlerine geçiyoruz.

2. Vergi Koordinasyon Yöntemleri:

Bu yöntemleri üç grupta topluyoruz. Vergi mahsubu *(tax-credit)*, vergi antlaşmaları *(tax-treaties)* ve ortak pazarlarda vergi uyumlaştırılması *(tax-harmonisation)*. Bunları sırası ile açıklayacağız (173).

a. Vergi Mahsubu: Bu kavram yurt dışından ödenen gelir, kurumlar ve servet vergilerinin yurt içinde alınan aynı tür matrahlar üzerinden ödenen vergilerden düşülerek mükellefin vergi borcunun ortaya çıkarılmasıdır. Vergi mahsubunun yapılması yukarıda açıkladığımız vergi eşitliği yönünden zorunludur. Vergi mahsubunun özelliği, yurtdışına sermaye, hizmet ihraç eden ülke tarafından tek taraflı *(unilateral)* olarak uygulanmasıdır. Bu mekanizmanın temel ortaya çıkış nedeni, uluslararası sermaye hareketleridir. Bir ülkedeki yatırımcıların yabancı ülkelerde yatırım yapması halinde o ülkede ödeyecekleri vergilerin, yurt içi vergi borcundan düşülmesi zorunlu görülmüştür. Aksihalde yalnızca yurt içinde yatırım yapan ve gelir elde eden mükellef, yurt dışında yatırım yapan kişiden bu *çifte vergileme (double taxation)* nedeniyle daha az vergi yükü altında kalacaktır. Eşitliğin bir başka yönü, özellikle az ge-lişmiş ülkelere yapılan ülke yatırımları konusunda görülür. İki gelişmiş ülke, bir az gelişmiş ülkeye yatırım yaptıklarında, yatırımcılar arasında rekabet eşitliği sağlamak için vergi mahsubu ya da biraz ileri de göre-ceğimiz vergi yedeklemesi mekanizmalarını çalıştırmak zorundadırlar.

Satış ve muamele vergilerinin daha önce belirttiğimiz varış ülkesi ilkesine göre ihracatta iadesi de gelir ve kurumlar vergisindeki mahsupla aynı sonuca varır. Bir başka deyimle uluslararası ticarete konu olan belirli bir malın tüketildiği ülkede vergilendirilmesi için üretildiği ülkeden çıkarken maliyetine giren yurt içi gider vergilerinin iade edilmesi

(173) Vergi mahsup ve antlaşmaları için Bkz. *Shoup, Carl;* Public Finance.., ss. 634-640 ve *Tuncer, Selâhattin;* Çifte Vergi Antlaşmaları, Ankara, 1973.*Tezel, Adnan,* Çifte Vergilemeyi Önleme Antlaşmaları, Önleme Antlaşmaları, TÜSİAD, 1989

yabancı ülkelere yatırım yapan bir yerli yatırımcının yurt dışında elde ettiği gelirden yurt dışında ödediği verginin, yurt içi borcundan düşülmesine (matrah farklarının ortaya çıkardığı ekonomik etkiler hesaba katılmazsa) çok benzemektedir.

Vergi mahsubu ile yabancı ülkelerde ödenen vergilere ilişkin diğer kavramları karıştırmamak gerekir. Bunların başında vergi indirimi *(tax-deduction)* gelmektedir. Vergi indiriminde, yabancı ülkelerde ödenmiş vergiler, yurt içi vergi borcundan değil, vergi matrahından düşülür. Bu durumda çift vergilemeyi önleme amacı tam anlamı ile gerçekleşmemiş (matrahtan düşülen verginin vergi oranı ölçüsünde) olur. Bu konudaki bir diğer kavram, vergi yedeklemesidir. *(tax-sparing)*. Özellikle çok uluslu ortaklıklar yönünden ortaya çıkan bu sorun şöylece açıklanabilir. Yukarıda belirttiğimiz vergi mahsubu, yabancı ülkelere yapılan yatırımları özendirici nitelikte değildir. Özellikle merkezleri gelişmiş ülkelerde bulunan çok uluslu ortaklıkların merkezlerinin bağlı bulundukları ülkenin vergi yasasına göre ödeyecekleri vergiden, yatırım yaptıkları ülkede (özellikle az gelişmiş) elde ettikleri gelirden verdikleri kurumlar vergisi düşülmektedir. Merkezde, diğer ülkelerden elde edilen kârların vergilenebilmesi için kârın temettü şeklinde yavru şirketten (yatırım yapan ülkedeki), ana şirkete (merkez) aktarılması gerekir. Bu aktarım *(repatriation)* olmadıkça merkezde yavru şirket temettü vergilenemez ve yatırım yapılan ülkedeki vergi mahsup edilemez. Üstelik, az gelişmiş ülke yabancı yatırımlardan vergi almazsa, kâr dağıtıldığı zaman merkezde ödenen vergi borcu azalmaz. Zira bu takdirde mahsup edilecek vergi yoktur. Ne var ki, yavru şirket ana şirkete ne kadar geç aktarım yaparsa, vergi borcu da o ölçüde geç tahakkuk etmiş olur. Vergi yedeklemesini özendirmeyi sağlamak için, yatırım yapılan ülkede ödenmiş olduğu varsayılan (ödenmese dahi) vergiyi *(phantom tax)* merkezdeki vergi borcundan mahsup etmektir. Dolayısiyle yavru şirket yaptığı yatırımlardan elde ettiği gelirleri ana şirkete aktardığı zaman yatırım yapılan ülkede genellikle vergi tatili *(tax-holiday)* nedeniyle örneğin on yıl süre ile alınmayan vergiler için bir mahsup işlemi yapılmaktadır. Bir başka anlatımla, çok uluslu ortaklığın az gelişmiş bir ülkeye yaptığı yatırımdan örnek olarak on yıl süre ile yatırım yapılan ülkede vergi alınmamaktadır. Bu vergi tatili sırasında, yavru ortaklık tarafından ana ortaklığa gönderilen kârlar üzerinden alınması gereken vergiler de, alınmış gibi kabul edilmekte ve ana şirketin vergi borcundan düşül-mektedir. Ne var ki burada unutulan bir nokta vardır. Çokuluslu ortaklıklar genellikle, az gelişmiş ülkelere yaptıkları yatırımlardan elde ettikleri gelirleri AGÜ vergi tatili özendiricisi sağladığı takdirde, yavru

ortaklık, belirli bir süre elde ettiği vergisiz kârları dağıtacak yerde (ana şirkete) yatırımlarda da kullanabilir. Bu durumda dağıtılmamış kârlar birikir. Vergi tatili sonunda dağıtılırsa, birikmiş kârların tümü üzerinden yatırımın yapıldığı AGÜ vergi alır. Bu durumda vergi yedeklemesinin yararı ortadan kalkar. Bu bakımdan vergi yedeklemesinin uygulandığı vergi tatili süresinde, ana ortaklık, yavru ortaklıktan elde ettiği kârları hemen aktarmak zorunda kalır.

Bu konuyu açıkladıktan sonra iki taraflı uyumlaştırma yöntemi olan vergi antlaşmalarına geçiyoruz.

b. Vergi Antlaşmaları: Vergi antlaşmaları, iki ülke arasında çift vergilemeyi önlemek için yapılan uluslararası antlaşmalardır. Bir başka tanımla, vergi antlaşmaları ile vergi mahsubunun uygulanmasına ilişkin kuralların belirlenmesine çalışır. Antlaşmalarda başlıca vergiyi doğuran olayın hangi ülkede meydana geldiği ve vergi kaynağının hangi ülke olduğu belirlenmeye çalışır (174). Bu yapılmadığı takdirde, çift vergileme ya da vergi kaçakçılığı kaçınılmazdır.

Vergi mahsup işlemi varken, vergi antlaşmalarının gerekçesi şöylece açıklanabilir. Vergi mahsubunun yapılabilmesi için tek taraflı bir akımın olması gerekir. Bir başka deyimle yabancı bir ülkede elde edilen gelir üzerinden ödenen vergiler, gelirin tek taraflı olarak aktığı ülke tarafından mahsup mekanizması ile düşülür ve böylece çifte vergileme önlenmiş olur. Vergi antlaşması ise karşılıklı ticaret, mal akımı, kâr payı dağıtımı olması halinde gerekli hale gelir. Bir başka deyimle ancak karşılıklı çıkar olduğu takdirde pazarlık yolu ile vergilendirme kurallarını saptamak zorunlu hale gelir. Eğer her iki ülke arasında karşılıklı sermaye akımı varsa, herbiri yek diğerinin uyguladığı vergi kesintisi oranını hesaba katmak zorundadır. Örneğin ana şirketin bir yavru ortaklığı, bir başka ülkedeki yatırım geliri üzerinden elde ettiği ve ana şirkete aktardığı kârları üzerinden vergi kesintisi şeklinde bir vergi veriyorsa ve bu kesinti tutarı ile, ana şirketin bu kârı dolayısiyle merkezde ödeyeceği vergi arasında denge kurulması gerekir. Karşılıklı yatırımlar varsa bu dengenin kurulması zorunludur.

(174) Vergilemenin kaynağı olan ülkeyi belirleme konusundaki anlaşmazlığa örnek olarak bir malın belirli bir ülkede üretilmesine karşın bir başka ülkede satılmasını verebiliriz. Bu durumda gerçekleşen kârların ülkeler arasında vergileme yönünden nasıl paylaştırılacağını da, antlaşma ile çözmek gerektir.

Bunun dışında, mükellefiyet, işyeri ve gelirin tanımlanması konusunda iki ülke anlaşmalıdır. Ülkelerarası gelir, kurum kazancı tanımlaması farklı ise, vergi oranları efektif olarak yasal oranlardan farklı hale gelir. Gelirin tanımlanması özellikle royaltiler ve faizler konusunda güçlük ortaya çıkarır. Bunun dışında, vergi antlaşmaları belirli sanayi kesimlerinin vergilendirilmesi konusunda uyum sağlamak için yapılır. Örneğin uluslararası ulaşım ortaklıkları ve film royaltileri. Öte yandan yabancı bir ülkede çalışan kişilerin ödeyecekleri gelir vergisi oranlarını da belirlemek gereklidir. Her iki ülke arasında özellikle ücretlilerin vergi yükü arasında fark varsa bu farkı gidermek için bazı çözümler aranır. Bunun için de genellikle yapılan vergi matrahlarının bölünmesidir. Bölünen matrahın bir bölümü kaynak ülkede *(source country)* kalır. Vergi yönetimi konusunda işbirliği yapmak da, antlaşmaların önemli bir fonksiyonu olarak ifade edilebilir.

c. *Ortak Pazarlarda Vergi Uyumlaştırılması:* Ortak pazarlar, üyeleri arasında mal, hizmet, sermaye ve işgücü gibi kaynakların serbestçe dolaşımını sağlamak ve bundan ortak ve bireysel çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş ülke birlikleridir. Bu özgür dolaşımın sağlanması için öncelikle özgürce dolaşımı engelleyici faktörlerin ortadan kaldırılması gerekir. Bir başka anlatımla, belirtmiş olduğumuz kaynak ve ürünlerin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımı, bunların maliyetine giren rekabet bozucu unsurların ayıklanması sonucu olanaklıdır. Kaynaklar ve ürünler üye ülkeler arasında gerçek maliyetleri ile alım satıma konu olmalıdırlar (175).

---

(175) Ortak Pazar kavramının bir bölümünü oluşturduğu ekonomik bütünleşme aşamalarının ilki, serbest ticaret bölgesidir *(Free Trade Area)*. Serbest ticaret bölgelerinin amacı, üye ülkeler arasındaki bütün gümrük vergilerini ve kotaları kaldırmak böylece malların serbest dolaşımını sağlamaktır. Ne var ki, serbest ticaret bölgesi anlaşmasında, üyeler, bölge dışından gelecek ithal mallarına bireysel olarak istedikleri ölçüde gümrük vergisi uygulamakta özgürdürler. Ekonomik bütünleşmede (entegrasyonda) ikinci aşama gümrük birlikleridir *(customs union)*. Gümrük birliklerinde, serbest ticaret bölgelerinde olduğu gibi üye ülkeler bireysel biçimde gümrük vergilerini ayarlayamazlar. Birlik dışından gelecek mallara *ortak gümrük tarifesi* uygulanır. Entegrasyonun üçüncü aşamasını oluşturan *ortak pazarlar*, gümrük birliğinin yanı sıra, faktörlerin topluluk içinde serbestçe dolaşımını öngörmektedirler. Ekonomik bütünleşmenin son aşamasını *ekonomik ve parasal birlik* oluşturur. Son aşama, gümrük birliği, özgür faktör dolaşımının yanı sıra, ortak ekonomik politikalar (tarım, sanayi, enerji vd) izlenmesini, ortak para birimi kullanılmasını gerektirir. AT Roma Antlaşmasının öngördüğü ortak politikalar ve politika harmonizasyonları (örneğin vergi) nedeniyle, ortak pazar aşamasının ilerisini (belirli ölçüde ekonomik birlik) öngördüğü belirtilmektedir. Bkz. *Swan, Dennis;* The Economics of Common Market, Pengoin Books Ltd., 1972, ss. 30-32. AET ve Türkiye ile ilişkileri açısından geniş bilgi için Bkz. *Yüksel, Ali Sait;* Türkiye İle İlişkileri Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu, İstanbul, 1979.

Ortak pazar yönünden vergi uyumlaştırılması genellikle bir gümrük birliği sorunu olarak ele alınmıştır. Bu oldukça dar çerçeveli bir görüştür. Ortak pazarlar yönünden geniş anlamlı bir vergi harmonizasyonu üye ülkelerin ekonomik ve parasal birliğini sağlama amacına yönelik olan bir mali sistem uyumlaştırılmasıdır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki ortak pazarların oluşmasında ve ekonomik ve parasal birliğin sağlanmasında gümrük birliği ilk aşama olarak nitelenmelidir. Sırasıyla bu aşamaları inceliyoruz (176). 1958 Roma Antlaşması ile 1971 dönemi arasındaki yıllarda AET'de amaç yalnızca gümrük birliği olmuştur. Nitekim Roma Antlaşması'nın vergileme alanında fiili bir uyumlaştırma politikası izlenmesine pek olanak vermediği söylenebilir. Antlaşmanın 99. maddesinde açık şekilde dolaylı vergilerin uyumlaştırılmasından, 100. maddede de kurumlar vergisi uyumlaştırılması için yasaların birine yakınlaştırılmasından söz edilmiştir. Vergi uyumlaştırılmasına ilişkin politikaların tümü antlaşmanın imzalanmasından sonra *Neumark* komisyonu olarak bilinen ve çeşitli çalışma gruplarından oluşan (yurt içi bürokratlar ve yabancı uzmanların üyesi bulunduğu) bir komisyon tarafından hazırlanan direktifin üye ülkelerin kabul etmeleri ile ancak gecikmeli olarak gerçekleşebilmiştir.

1958-1971 dönemi gümrük birliği ve ortak tarımsal politika dönemidir. Bu dönemde vergilere karşılıklı ticaret açısından bakılmış ve amaç ticarette sapmaları önlemek için vergi yapılarının yaklaştırılması ve oranların (katma değer vergisi ve özel tüketim vergilerinin) eşitlenmesi olmuştur. Vergilemede çıkış ilkesinin kabul edilmesi (malın üretildiği ülkede vergilenmesi) ve dolaylı vergilerin oranlarının eşitlenmesi gümrük duvarlarının kaldırılmasından sonra mali sınırların da kalkması sonucunu doğuracaktır. Bunun yanısıra kurumlar vergisinin uyumlaştırılması sermaye piyasasındaki sapmaları önleyecek ve böylece üye devletlerden herhangi birine yatırılan sermaye, aynı miktarda vergi verecektir. Bu yaklaşım iki yönden eleştirilmektedir. Bunlardan birincisi, gümrük birliğinin sağlanabilmesi için, yalnızca gümrüklerin kaldırılmasının yetmemesi, yukarıda da belirtildiği gibi yurtiçi dolaylı vergilerin; malların fiyatlarının ve kurumlar vergisinin dolaşıma konu olan sermaye üzerindeki yükünün eşitlenmesi gerekmektedir. Ne var ki bu yaklaşımda gümrük vergileri ile diğer vergiler aynı şekilde görülmektedir. Halbuki gümrüklerin dışındaki vergilerin sıfıra indirilmesinin olanaklı olmaması bir yana, her üye ülkedeki sektöre ve piyasaya göre farklı

(176) Geniş bilgi için Bkz. *Dosser Douglas*; Tax Harmonisation in the European Community, The Three Banks Review, No. 98, June, 1973, ss. 49-64.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yansıma olanaklı olduğundan her ülkede dolaylı vergi yükü oranı eşit olsa dahi uluslararası ticarete konu olan malların vergi yükünü değiştirecektir.

İkinci eleştiri, ki bu temel niteliktedir. Vergilerin uyumlaştırılmasında vergiler, çeşitli ekonomik amaçlara ulaşmada kullanılan bir araç olmaktan çok birer tarafsız gelir getirici araç olarak görülmektedir. Çeşitli vergilerin oranlarının eşitlenmesi, belirtilen bu ekonomik ve sosyal fonksiyoların (ekonomik kalkınmayı teşvik, gelir bölüşümünü değiştirme gibi) hiçbir zaman ulaşılamıyacak olan "sapmaları olmayan bir ticaret" amacı için feda etmektedir. Bunun yanısıra ulusal refaha ulaşmada araç olarak kullanılan verginin bu konudaki fonksiyonu çok çeşitli olup, büyüme, denge ve bölüşüm amaçlarının (çoğunlukla birbiriyle çelişen) karması niteliğinde bir optimizasyonu gerektirmektedir.

Yukarıda belirtilen bu eleştiriler, gümrük birliği ve ortak tarım politikası görüşünün geçerlilik kazanmasında vergi uyumlaştırılmasının pek etkili olamıyacağını göstermektedir.

Ekonomik ve parasal birlik ve Avrupa Bütçesi dönemi ise 1971 de *Werner* komisyonunun hazırladığı raporlar üzerine başlayan ve ortak pazardan güdülen amacı (gümrük birliği) genişleten (ekonomik ve parasal birlik) ve bunun sonucu vergi uyumlaştırılmasının (dolaylı ve dolaysız) yanısıra vergi ile finanse edilen bir Avrupa bütçesinin ortaya çıktığı bir dönemidir. Bununla beraber yeni dönemde vergi uyumlaştırılmasının bir kenara bırakıldığı sanılmamalıdır. Vergi uyumlaştırılmasına ek olarak, kaynaklarını belirli gelirlerin oluşturduğu bir Avrupa bütçesi hazırlanması düşüncesi kabul edilmiştir. Günümüzde, AT'nin federal bir bütçe niteliğinde sayılabilecek bütçesi örneği aşağıya çıkarılmıştır.

AT BÜTÇESİ

Harcamalar	Gelirler
1. Yönetim Giderleri	1. Topluluk dışı ülkelerin tarım
2. Araştırma ve Geliştirme Giderleri	2. Ortak dış gümrük vergileri ürünlerinden alınan vergiler
3. Sosyal Fon	3. GSMH bağlı katılmalar
5. Tarım (FEOGA)	4. KDV
6. Kalkınma Yardımı	
7. Araştırma, enerji, sanayi, çevre ve ulaşım	

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yukarıda belirtilen harcama türlerinin en önemlisi (1989'da % 67) tarım kesimine yapılan bir mali yardım niteliğini taşıyan Avrupa Tarımsal Önderlik ve Güvence Fonu (FEAGA) dur. Bu fonun harcamalar içinde önemli bir yer tutması, harcamalar ve hizmetler yönünden hâlâ ortak tarım politikası görüşünün ötesine geçilmediğini göstermektedir. Gelirler yönünden başlıca ağırlığı katma değer vergisi katılımları oluşturmaktadır (1989 % 58.5).

Ortak gümrük tarifelerinin uygulanması sonucu elde edilen gelirlerin en büyük toplayıcıları, Belçika, Hollanda ve İngiltere'dir. Burada belirtilmesi gereken, ortak pazara katılan ülkelerin kendi için yapmış olduğu ithalât ile diğer ortak pazar ülkelerine gelen malların kendi limanlarından geçmesi olayıdır. Bir başka deyimle ortak gümrük duvarlarının örülmesi sonucu, örneğin, Hollanda ve Belçika, Almanya'nın ithâl ettiği bir çok ürünün gümrük vergisini, ürün kendi ülkesinin limanlarından ortak pazar sınırlarına girdiği için tahsil etmekte, buna karşılık İngiltere, ithâl ettiği ürünlerin yaklaşık tümünü kendi gereksinimleri için kullanmakta ve gümrük vergilerini de tahsil etmektedir.

Üye devletler katma değer vergisi matrahlarının % 1.4'ünü KDV katılımı olarak Topluluk bütçesine ödemektedir. Ne varki KDV'nin matrahı olarak kabul edilen özel tüketim payı yüksek olan ülkeleri (Portekiz, İngiltere, Yunanistan ve İrlanda) korumak için KDV matrahının % 55'nin, katılıma esas dayanak olacağı kabul edilmiştir.

1988'de öngörülen yeni bir gelir kaynağı GSMH'ya bağlı katılımlardır. Bu katılımın 1989 için oranı % 0.0924 dür. Matrah GSMH olmaktadır (177).

Gelir kaynakları ortak pazarla üye ülkeler arasında sorunlar ortaya çıkarmakta ve topluluk bütçesine bazı ülkeler için bir fazla ödeme *(over-payment)* söz konusu olabilmektedir. Fazla ödeme ya da eksik ödeme şu ölçüye göre belirlenmektedir. Üye ülkenin topluluk GSMH içindeki payı ve vergi gelirleri ile topluluk bütçesine yaptığı katkı oranı karşılaştırılır. Katkı oranı, GSMH oranının üstünde ise bir fazla ödeme söz konusudur. Bu sorunların ortadan kaldırılmasının temeli topluluğun yukarıda da belirttiğimiz gibi kendine özgü bir gelir kaynağı (KDV gibi) olması halinde olanaklıdır.

(177) Bkz. *The European Community Budget*, EEC., 1989 ss. 5-6.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BEŞİNCİ KISIM

İKİNCİ BÖLÜM

II. SOSYALİST EKONOMİLERDE KAMU MALİYESİ

A. Kamu Maliyesinin Temelleri:

Sosyalist kamu maliyesi sisteminin üç temel fonksiyonu vardır. bunlardan birincisi, parasal bir denetim aracılığı ile fiziksel ekonomik süreçleri kontrol ve koordine etmek, ikincisi, ekonomik planda öngörülen hedeflere ulaşmak için iktisadi faaliyetleri yönlendirme konusunda mali araçlardan yararlanmak, üçüncüsü ekonominin tümünün planlı ve oranlı (dengeli) gelişmesi amacı ile uyumlu olarak milli gelirin yeniden dağılımını sağlamak. Kamu maliyesinin ya da bütçenin bu fonksiyonları kapitalist ekonomilerdeki kamu maliyesi fonksiyonlarına benzemekle beraber, ölçekleri ve kapsamları, sosyalist ekonomilerde çok daha geniştir (178).

Sosyalist ekonomilerdeki kamu maliyesi sisteminin farklı olmasının nedeni, söz konusu ekonomilerin değişik koşullar içinde çalışması ve bütçenin hacmi ile ilişkilidir. Bu farklılığın nedenleri şöylece özetlenebilir. Birincisi, sosyalist ekonomilerde kamu maliyesinin kapsamı doğal olarak daha geniştir. Bu genişlik devletin ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamına dolaysız olarak katılmasının bir yansımasıdır. Bütçe içinde, merkezi devlet örgütü yanısıra yerel idarelerin, ekonomik kuruluşların ve diğer üretken olmayan işletmelerin de gider ve gelirleri yer alır. Milli gelirin yaklaşık üçte ikisi (Sovyet Rusya ve Yugoslavya gibi federal ülkelerde yarısı), bütçe gider ve gelirleri şeklinde, sosyalist bütçeler içinde yer alır. Halbuki aynı oran kapitalist ülkelerde yüzdeyirmibeş dolaylarındadır. (Bu ülkelerin milli gelirleri de sosyalist temele göre hesaplanacak olursa bu oran elde edilmektedir).

---

(178) *Wilczynski, Josef;* Economics of Socialism,George Allen & Unwin, London, Third Ed., 1977, ss. 152-160. Aynı atıf yapmadıkça, açıklamaları bu yayından alıyoruz. *Nagy Bela-Csikos;* Uses and Limits of the Markets in Government-Coordinated Economies, IIFP, Leningrad, 1970.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sosyalist ekonomilerde kamu bütçesi, genel ekonomik planda öngörülen ekonomik ve sosyal görevlerin, parasal ifadesidir. Ekonomik planlama ve gelişme konusunda bütçe temel unsurlardan biridir. Bütçe olmaksızın, plan gerekleri ile kamu işletmelerinin üretim ve finansman planlarının ilişkilendirilmesi mümün değildir (179). Bütçe planlaması, diğer parasal planlarla (nakit planı, kredi planı, personel ücret fonu ve işletmelerin diğer parasal planları) ile bir bütün halinde yapıldığından büyük önem taşır.

Son olarak, ekonomik kararların büyük ölçüde, geliştirilmiş malî ve parasal araçlar aracılığı ile alındığı yeni ekonomik sistemde sosyalist bütçenin önemi daha da artmıştır. Öte yandan, oto finansman ve banka kredilerinin kamu işletmeleri için yeni kaynak haline gelmesi nedeniyle, doğrudan doğruya kamu bütçesinden geçen milli gelir oranı düşmüştür.

Çeşitli sosyalist ülkelerin, bütçe sistemleri genel olarak birbirine benzemekle beraber ayrıntıda bazı farklar göze çarpmaktadır. Bütçe yönetimindeki teşkilât yapısı içinde alt kademelere doğru inildikçe bu farklar artmaktadır. Farklılık daha çok kamu gelirleri konusunda ve bu ekonomilerin sosyalizasyon derecesi ile yakından ilgilidir.

Bu genel açıklamalardan sonra sosyalist ekonomilerdeki kamusal faaliyetleri açıklayalım.

B. Kamusal Faaliyetler:

Sosyalist ekonomide kamusal faaliyetlerin bir başka deyimle sosyalist bütçenin varlığının nedenini ortaya koyabilmek için sosyalist milli gelir ya da maddi üretim *(material production)* konusunda kısaca bilgi vermek gereklidir.

1. Maddî Üretim: Marksist değer teorisine göre değer yalnızca madde üretimi sırasında ortaya çıkar. Bu temelden hareketle sosyalist ekonomilerdeki milli gelir kavramı, kapitalist ülkelerdeki GSMH ve milli gelir kavramlarından farklıdır. Marksist değer teorisine göre, değer, üretken emek tarafından meydana getirilir. Her ürünün değeri:

- Üretim araçlarının (üretimde kullanılan) yeniden üretim değeri,

---

(179) Ekonomik plan ile bütçe, Planlama Teşkilâtı ve Maliye Bakanlığı'nca aynı zamanda hazırlanır ve parlamentoca onaylanır. Son yıllarda bütçe planlamasının çok yıllık hale getirilmesi konusunda bir eğilim görülmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- Emek faktörü tarafından yeni meydana getirilen değer (katma değer) toplamından oluşur. Sosyalist milli gelir işte emek faktörü tarafından meydana getirilen katma değerin toplamıdır.

- Madde üretimi, maddi malların üretilmesi, ya da üretken süreçlere yardım etmek için yapılan faaliyetlerdir. Ham maddelerin toplanması, çıkarılması ya da yetiştirilmesi, mamûl hale getirilmesi ve bunların ara ya da nihai tüketicilere ulaştırılması, maddî üretim faaliyetleridir. Bu faaliyetleri somut olarak altı kategoriye ayırabiliriz. Sanayi, tarım, inşaat, ulaşım, iç ticaret ve diğer madde üretimi faaliyetleri. Bunlar dışında kalan ekonomik ve sosyal faaliyetler, üretken nitelikte sayılmaz *(non-productive)* ve milli gelirin hesabında dikkate alınmazlar. Üretken sayılmayan nitelikteki hizmetler, genellikle kapitalist ülkelerde kamu hizmet kategorilerini oluşturan, kamu yönetimi, adalet, eğitim, bilim, kültür, sağlık, sosyal güvenlik ve spor, finansman ve sigortacılık, yerel yönetim ve konut, milli savunma, siyasi, sosyal ve dini faaliyetler ve benzerleridir (180).

Özetlersek, sosyalist milli gelir yalnızca maddi malların üretimini kapsar. Ne varki, üretken olmayan hizmetlerin milli gelir hesabında yer almamasının iki nedeni vardır. Birincisi, bu hizmetlerin ekonominin içinde bulunduğu gelişme aşaması ile ilişkili bulunmasıdır. Az gelişmişlik düzeyinde üretken hizmetlere ağırlık vermek iktisadi büyüme ve gelişme bakımından zorunludur. Siyasal ve sosyal amaçlı bu tür hizmetlerin ancak düşük yaşam düzeyinin yükselmesi halinde devletçe üstlenmesi haklı görülmüştür. Nitekim, son yıllarda, bu hizmetlerin bütçe içindeki payı yükselmektedir (181).

Sosyalist milli gelir hesaplarında yer alan bir başka makro kavram *sosyal hasıla*' dır. Sosyal hasıla, belirtilen sektörlerin meydana getirdiği net madde üretimi değerine, dış âlem faktör geliri eklendikten sonra bulunan değer, dağıtılan milli gelir ile madde üretiminde çalışan işletmelerin toplam üretim değerinin toplanması ile elde edilir. Sosyal hasıla'da her üretim aşamasında kullanılan malların değerleri bir sektör hesabı, ikinci olarak işletmelerin üretim değeri olarak alındığından çift saymaya *(double counting)* neden olur. Bu açıklamaları aşağıdaki şekilde özetliyoruz.

---

(180) Bu hizmetler, sosyalist ekonomilerde de kamu hizmet kategorilerinden bir grubu oluşturur.

(181) Sovyet Rusya'da bu hizmetlerin bütçedeki payı 1933'lerde % 40 iken 1975'de % 53'e yükselmiştir. Bkz. *Wilczynski, J.*; op. cit. s. 157

Maddi Mallar Üretimi: (sanayi, tarım vd.) üretilen milli gelir:

- Amortisman

Net Madde Üretimi

+ Net Dış Alem Faktör Geliri

Dağıtılan Milli Gelir

+ Maddi Üretimde Çalışan İşletmelerin Üretim Değeri

Sosyal Hasıla

Madde üretimi net olarak hesaplara alınır ve yurt içi üretimi ifade eder. Değerlendirmede kullanılan fiyatlar, faktör fiyatları olmayıp, sosyal faktör-maliyet fiyatları, ya da gerçekleşen fiyatlardır.

Bu fiyatlar, üretim maliyeti ile yaylı muamele vergilerinin toplanması ve verilen sübvansiyonların düşülmesi ile bulunan fiyatlardır. Sosyal-faktör maliyeti fiyatı kavramını, sosyalist ekonomide, kamu maliyesinin ekonomik plan içindeki yerini açıklarken ayrıntılı şekilde açıklayacağız.

Madde üretimi sonucu ortaya çıkan değer ya da mili gelir iki ana kategoriye ayrılır. Bunlardan birincisi,

- Emekçilerin payı (ücret, aylık, ikramiyeler),

- üretim araçları sahiplerinin payı (sosyalist toplumun payı).

İkinci pay, üretimden doğan artık değerdir. Bu artık değer, sosyal gerek fonu olarak, sosyalist toplumu temsil eden sosyalist devletin hakkıdır. İşte sosyalist ekonomilerde, kamu maliyesi, esas itibariyle bu artık değerin devletçe alınması ve kullanılmasına ilişkin konuları kapsar.

2. Kamu Hizmet Türleri: Sosyalist bütçelerdeki kamu harcamaları kalemleri milli gelirin oluşmasında oynadıkları rollere göre düzenlenir. Bu düzenleme, kapitalist ülkelerde sosyalist standartlara göre üretken olmayan hizmetler (kamu yönetimi ve adalet, eğitim, bilim ve kültür, malî kuruluşlar, yerel idare ve konut yönetimi, milli savunma, politik sosyal ve dini faaliyetler) ayırımına ters düşer. Bununla beraber, sosyalist ülkelerde kamu hizmetlerinin planlanmasında bir ikilem göze çarpmaktadır. Bir yandan iktisadi gelişme ve büyümeyi maksimum yapmak için üretken kesimin finansmanı zorunludur. Öte yandan sosyalist bir ülkenin geniş halk yığınlarına sosyo-kültürel hizmetleri götürmesi gerekir. Bu iki hizmet grubu tabloda görüldüğü gibi harcamaların 4/5'ini oluşturmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yukarıdaki açıklamaların sonucu olarak, sosyalist ekonomilerde bütçe aracılığı ile görülen kamu hizmetlerini iki temel grupta toplamak olanaklıdır. Bunlar:

- Madde üretiminin finansmanı hizmetleri,
- Üretken olmayan hizmetlerdir.

Bu iki temel hizmet grubunun dışında, emekli aylıkları ve diğer sosyal yardımları ayrı bir hizmet ve harcama kategorisi olarak değerlendirmek mümkündür. Sırasıyla bu iki temel hizmet grubunu inceliyoruz (182).

a. Maddî Üretimin Finansmanı: Bu gruptaki hizmetler, ekonominin büyüme ve gelişmesine katkı yapan hizmetlerdir. Bu finansman hizmetlerini çok özlü şekilde, yatırım hizmetleri şeklinde adlandırabiliriz. Bir başka deyimle kapitalist ekonomilerdeki bütçelerde yer alan kamu yatırımlarında olduğu gibi, madde üretiminin finansmanı, madde üretiminde kullanılan sabit ve döner varlıklara yapılan eklentiyi ifade eder. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, sosyalist teoride milli gelir hesaplarında belirtmiş olduğumuz ayırıma yatırım (daha doğru bir deyimle birikim) konusunda da rastlanır. Yatırım, üretken ve üretken olmayan şekilde ikiye ayrılır. Üretken yatırım madde üretiminde kullanılan sabit ve değişken varlıklara yapılacak eklentidir ve gerçek yatırım olarak bu kabul edilir. İkincisi, dayanıklı tüketim malları (bireysel ya da toplumsal), örneğin, ev, ev eşyası, kamu binaları ve donanımı, eğitim, kültür ve spor tesisleri, milli savunma araç, gereç ve tesislerin eklentiyi ifade eden üretken olmayan yatırımdır. Genel olarak ifade etmek gerekirse, sosyalist ülkeler yatırımların yaklaşık 3/4'ünü üretken yatırımlara ayırmaktadırlar. Ne varki aynen üretken olmayan hizmetlerin tutarının artmış olması gibi, üretken sayılmayan yatırımların da toplam yatırımlar içindeki payı artmaktadır. Üretken yatırım, *yeniden üretim* kavramı ile doğrudan ilişkilidir. Yeniden üretim, kaynakların kısmen cari tüketim gereklerini, kısmen gelecekte üretimi sürdürmeyi sağlayacak kaynakları yeniden meydana getirmek için kulanıldığı sürekli bir üretim sürecini yansıtır. Üretken yatırımlar, yeniden üretimin gerçekleşmesi için zorunludur. Buna karşılık, üretken olmayan yatırımlar, yaşam düzeyinin yükseltilmesi ile ilgilidir.

---

(182) *Federowicz, Zdzislaw;* The Turnover Tax and Excise Duties in Socialist Economy, 1979 Taormina Congress paper.

Sosyalist ekonomilerde kamu harcamalarının yaklaşık yarısı ekonominin üretken amaçları için kullanılır (183). Ham madde ve stok gereksinimleri ile zarar eden işletmelere verilen malî yardımlar üretken harcamaların içinde yer almaktadır. Son yıllarda işletmelerin otofinansman yapmaları konusunda resmî bir eğilim görüldüğünden, maddî üretiminin bütçeden karşılanma oranının düştüğü söylenebilir (184).

b. Üretken Olmayan Hizmetler: Bu hizmet grubunu ikiye ayırmak olanaklıdır. Birincisi ve en önemlisi *sosyal ya da kollektif tüketim hizmetleri*dir. İkinci grup diğer üretken olmayan hizmetleri kapsar, bunlar içinde başlıcaları milli savunma ve kamu yönetimi hizmetleridir. Önce sosyal tüketimi görelim.

aa) Sosyal tüketim hizmetleri: Halk, çocuk bakımı, eğitim, sağlık, konut, toplu yemek, tatil, ulaşım, eğlence ve kültürel hizmetleri kapsar. Bu hizmetlerin toplam tüketim içindeki payı yaklaşık 1/4 dür. Bu hizmetler, genellikle bedelsiz olarak ya da maliyetinin çok altında arzedilirler. Bu tüketim, sosyalizmde, yapılan işe göre ücretten, gereksinimlere göre ücret aşamasına geçiş için gerekli bir dağılımı yansıtırlar. Bir başka deyimle, sosyalizmin son aşaması olan ihtiyaca göre gelir aşamasına gelinceye kadar sosyal tüketim bir araç olarak kullanılacaktır. Sosyalist ekonomilerde belirli koşullar altında sosyal ya da kollektif tütketim, tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılamada, tüketicilerin gelirlerinden bağımsız olarak oldukça güçlü bir ekonomik araç niteliğini taşımaktadır. Sosyalist ekonomide halen ücretler yapılan işe göre belirlendiğinden hâlâ önemli gelir farklılıkları vardır. Sosyal tüketimin belirli türlerinde (belli sağlık hizmetleri, zorunlu olmayan eğitim, seyahat gibi), tüketiciler bu hizmetleri tüketip tüketmeme konusunda tercihlerini kullanabilirler. Bununla beraber, bu hizmetlerin çoğunluğunda tüketicilerin tercihlerinin, hizmetin arzı üzerindeki etkisi yoktur. Tüketicilerin bu konuda tercihlerinin olmaması emek gelirlerine tanınan özendirici tedbirlerle çatışmaktadır.

bb) Diğer üretken olmayan hizmetler: Bu hizmetler içinde başlıcasının yönetim ve milli savunma olduğunu belirtmiştik. Bunların dışında çeşitli olağanüstü hallerde yapılacak hizmetler, iç ve dış borç hizmetleri, diğer ülkelere yapılan bağış ve yardımlar bu kategoriye gir-

---

(183) *Wilczynski, J.;* op. cit. s. 158

(184) *Ibid.;* s.158. İşletmenin bu amaçla alıkoydukları kârların payı özellikle 1970'lerden sonra yükselmiştir. Bkz. *Sitaryan, Stepan;* Managing State-Owned Segment in Socialist Countries, IIFP Edinburg Congress paper, 1976.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

mektedir. Kamu yönetimi konusunda yapılan harcamaları, madde üretiminde çalışan kişilerin yönetim hizmetleri ile karıştırmamak gerekir (185).

Bu hizmetlerin gerektirdiği harcamaların miktar ve bileşiminin ulusal sosyo-ekonomik planlarda belirlendiğini hemen belirtmek uygun olur. Planlama yapılırken bütçe gelirleri ve diğer sosyal gelirler, bütün bu harcamaları karşılayacak ve aynı zamanda ulusal ekonominin etkin şekilde çalışmasını, tüketicilerin rasyonel davranmasını sağlayacak şekilde düzenlenmeli ve dengelenmelidir.

Hizmetler konusunu bitirdikten sonra kamu gelirlerine geçiyoruz.

C. *Kamu Gelirleri:*

Sosyalist ekonomilerde, kamu gelirlerinin temel kaynağı, kamu işletmeleri ve kooperatiflerin oluşturduğu sosyalist kesimdir. Bu kesim ekonominin yaklaşık % 80 - 95 oranında bir bölümünü meydana getirmektedir. Bu kesimin dışındaki gelir kaynağı, özel kesim ve bireylerin gelirleridir. Bu durum iki şekilde açıklanabilir. Birincisi, üretim araçlarının sahipliğinden kaynaklanır. Zira üretim araçları üzerinde özel mülkiyet oldukça sınırlıdır. İkincisi, ideolojik yönden işçileri dolaysız şekilde vergilemek uygun görülmemiştir. Bunun sonucu, sosyalist ekonomilerde temel gelir kaynakları, işletme kârlarından alınan paylarla, fiyatların içinde yer alan yaygın muamele vergisi olmaktadır. Bunun dışında küçük bir oranda gelir vergisi alındığı da belirtilmelidir. Sırasıyla gelir kaynaklarını inceleyelim.

1. *İşletme Kârlarından Alınan Paylar:* Kamu işletmelerinin kârlarından alınan bu paylar, sosyalist ekonomilerde bir kâr vergisi değildir. Bu paylar, herhalükârda devlete ait olması gereken "artık değer" den alınan bir pay şeklinde kabul edilir. Bu payın bütçeye aktarılmasının sebepleri şunlardır: a) işletmelere devlet bütçesinden işletme (değişken) sermayesi verilmesi, b) Sabit varlıklar, c) Elde tutulan stoklar, d) İşletmenin kendi kararları ile ortaya çıkmayan doğal ya da

(185) Kamu yönetimine ilişkin harcamalar, bütçe içinde yaklaşık % 1-2 oranında yer almaktadırlar. Buna rağmen yönetimin mekanizasyonu ve makineleşmesi aracılığı ile bu kalemin payının indirilmesi konusunda çabalar vardır. Savunma harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı, Macaristan'da % 3, Bulgaristan'da % 4, Çekoslovakya'da % 7, Sovyet Rusya'da % 13'dür (1975 yılı). Kapitalist ülkelerle yapılan GSMH içindeki savunma gideri payı karşılaştırmalarında pek fazla bir fark görülmemektedir. Bkz. *Ibid.*,; s. 159, Tablo 13.

yapay türdeki avantajlar, e) Üretimi geliştirme, sosyo-kültürel ve mesken fonu, maddi teşvik fonu gibi fonlara tahsis yapıldıktan sonra arta kalan kârların ortaya çıkışı. İşletme kârlarından alınan paylar, kamu gelirleri içinde büyük yer tutmaktadır (186).

2. *Yayılı Muamele vergileri:* Sosyalist ekonomilere özgü kamu gelirlerinden biri olan yayılı muamele vergileri, perakende satış fiyatı ile üretici fiyatı arasındaki farka eşittir. Ancak bu farktan işletmelerin toptancı ve perakendeci kârı düşülmektedir. Bu vergiler, çoğunlukla tüketim malları ve bazı tüketim hizmetlerine (eğlence gibi) uygulanmaktadır. Günümüzde bu vergilerin üretici işletmeler yerine ticaret işletmeleri aracılığı ile tahsil edilmesi konusunda bir eğilim vardır. Vergi üç çeşit matrah üzerinden alınabilmektedir. Bazı hallerde vergi, *ad valorem* esasa göre alınmaktadır (perakende satış fiyatının bir yüzdesi olarak), bazen de spesifik (ürün başına belirli bir miktar vergi) olarak tarh edilmektedir. Bununla beraber vergi çoğunlukla, bir fark şeklinde alınmaktadır. Bir başka deyimle, emre hazır ya da istenilen arz miktarı ile talep arasındaki dengeyi sağlayacak şekilde bir perakende satış fiyatı tesbit edilmekte, toptan ve perakende kârları düşüldükten sonra kalan miktar vergi olarak alınmaktadır. Tüketim mallarının yanısıra belirli yatırım malları da (187) bu vergiye tâbi tutulmakta ve bunların sayısı her geçen gün artmaktadır. Öte yandan çiftçilerden doğrudan doğruya tüketicilere satılan gıda maddeleri, bu vergiye tâbi tutulmamakta, onun yerine çiftçilerin gelirlerinden vergi alınmaktadır. Vergi hangi matraha dayanılarak alınırsa alınsın, ortalama vergi oranları oldukça farklıdır. Bu farklılık, endüstri alıcı türü, ürünün türü, kalitesi ve kullanılan hammaddeye göre değişmektedir (188). İhraç edilen ürünler genellikle bu vergiden müstesna tutulmuş, ya da yeknesak bir vergiyle vergilendirilmişlerdir. Yayılı muamele vergilerinin tutarı perakende satış fiyatı düzeyini belirlemez. Aksine bu vergiler önceden tesbit edilen perakende satış fiyatlarına göre bir tortu olarak ortaya çıkarlar. Yayılı muamele vergileri, bir vergi olarak değil, topluma ait olan artık değerin bir parçası olarak kabul edilirler. Bununla beraber bazı iktisatçılar, bu görüşe katılmamakta ve bu vergilerin en azından belirli bir bölümünün

(186) Bu payın alınmasında amaçlanması gereken, işletmenin çıkarları ile (yönetici personel ve çalışanlar), toplumun bir bütün olarak çıkarlarının ahenkleştirilmesidir. Bkz. *Bacskai, Tamas;* New Developments in the Taxes on Enterprises in Some Socialist Countries, IIFP, paper, 1969, s. 7.

(187) Örneğin Rusya'da petrol, elektrik, kimyevi ürünler.

(188) Örneğin Bulgaristan'da, 1968'de deri oldivenler için üç yüzün üzerinde yayılı muamele vergisi oranı olduğu saptanmıştır. Bkz. *Ibid.*; s. 155.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tüketiciye yansıyan dolaylı bir vergi olduğu inancındadırlar (189). Bu vergiler önceleri kamu gelirlerinin % 60 kadarını oluştururken günümüzde 1/3 e kadar düşmüşlerdir (190).

3. *Gelir Vergileri:* Bu vergiler, kooperatifler, özel işletmeler ve fertlerden toplanır. Gelirin kaynağına ve miktarına göre bu vergilerde artan oranlılık vardır. Artan oranlılık, fazla kârların kamuya ait olmayan işletmelerle, özel ellerde toplanmasını önleyecek şekilde planlanmıştır. Vergide artan oranlılık, kooperatiflerde kârlılık oranına göre artar (191). Bireysel ücret gelirleri üzerinden de vergi alınmasına rağmen, verginin oranı kapitalist ülkelerde uygulananlardan oldukça düşüktür (192). Hemen belirtmek gerekir ki gelir vergileri ve kişisel vergilerin sosyalist teoride hiçbir gerekçesi olmayıp, geçici nitelikte oldukları ve sosyalizmin gelişmesi ile diğer kalıntılar gibi ortadan kalkacağı ileri sürülmektedir. Ücretliler dışındaki serbest meslek sahiplerinde (yazarlar, artistler, doktorlar, avukatlar vd.) alınan gelir vergisinin oranları, ücretlilerinkinden dört-beş kat daha yüksektir (193). Bağımsız sanatkârlar ise en yüksek oranda vergilendirilmektedir. Kendi yetiştirdikleri ürünleri özel olarak, doğrudan doğruya tüketicilere satanlardan da (çiftçilerden, araç ve hayvan sahiplerinden, bina, oda ve donanımın bir başka kişiye kiraya verilmesinden) gelir vergisi alınabilmektedir.

4. *Devlet Borçlanması:* Bu kamu geliri türü daha çok iç borçlanma şeklinde ihtiyarî ve zorunlu olarak yapılmakta ve geri ödenmektedir. Borçlanma kaynakları, halk, tasarruf bankaları ve kamu işletmeleri olabilmektedir. Borç karşılığında alacaklılara ya bir borç senedi, ya da bir piyango bileti verilmekte ve vadesi genellikle 10-20 yıl kadar olmaktadır. Borç senetleri yıllık % 3-4 faiz taşımakta, piyango biletlerine de faiz yerine düzenli şekilde ikramiyeler verilmektedir. Bazı durumlarda hem borç senedi hem de piyango bileti karışımı uygulama yapılmaktadır. Borç senetleri, tasarruf bankalarınca serbestçe alınıp

(189) Bkz. *Ekonomik Planda Kamu Maliyesinin* Yeri başlıklı paragraf.

(190) Bkz. Tablo 14.

(191) Örneğin Polonya'da kârlılığın % 5 ve daha aşağı olması halinde net gelir üzerinden ödenecek gelir vergisi oranı % 20, kârlılığın % 35'i aşması halinde ise vergi oranı % 90'a ulaşmaktadır. *Ibid.*; s. 155.

(192) En düşük oranla, en yüksek oran arasındaki fark % 10'u aşmamaktadır. En yüksek vergi oranı % 18,5'dir. Ortalama olarak % 5-10 arasında gelir vergisi alınmaktadır.

(193) Artan oranlılığın sınırı Bulgaristan'da % 48, Romanya'da % 50, Polonya'da % 65'e, Sovyet Rusya'da % 69'a, Macaristan'da % 70'e, Doğu Almanya ile Çekoslovakya'da % 80'e kadar çıkabilmektedir. Artan oranlılık, ülkenin gelişmişlik düzeyi ile yakından ilişkilidir. Gelişmişlik düzeyi arttıkça, sanayi ve diğer kesimlerde ücret farklılıkları artmaktadır. Bkz. *Ibid.*; s. 56.

satılabilir. Çekoslavakya ve Romanya hariç bütün sosyalist ülkelerde devlet borçlanması yapılmaktadır. Bu gelir kaynağına özellikle Macaristan'da savaş sonrası dönemde çok başvurulmasına rağmen 1950'lerden sonra halkın isteksizliği nedeniyle önemli oldukça azalmıştır.

D. Bütçe ve Bütçe Dengesi:

Kamu gelirlerine ilişkin bu açıklamalarımızdan sonra, sosyalist ülkelerdeki bütçe bileşimini Sovyet Rusya örneği ile aşağıdaki tabloda gösteriyoruz (194).

Tablo: 14

BÜTÇE BİLEŞİMİ (%)

Gelir ve Harcama Türü					
Kamu gelirleri	1933	1950	1960	1970	1975
İşletme kârlarından paylar	7	10	24	35	31
Yayılı Muamele Vergisi	59	56	41	32	30
İşletmelerin yaptığı diğer ödemeler	16	19	26	25	25
Kişisel vergiler	9	9	7	8	9
Devlet borçlanması	9	6	2	-	5
	100	100	100	100	100
Kamu Harcamaları					
Maddi Üretimin Finansmanı	47	60	38	44	47
Sosyo-Kültürel Hizmetler	15	28	34	37	35
Yönetim	4	3	2	1	1
Milli Savunma	-	20	13	12	8
Diğer Hizmetler	21	11	7	3	9
	100	100	100	100	100

(194) Bkz. *Ibid.*; s. 157. Tablodaki rakamlar.

Yukarıdaki bütçe bileşiminden de anlaşıldığı gibi, genel olarak alınabilecek bir sosyalist ekonomi örneğinde, en önemli hizmet ve harcama türü madde üretiminin finansmanı (üretken işletmelerin yatırımlarının finansmanı), başlıca kamu geliri türü de işletme kârlarından alınan paylardır. Ancak tarihsel gelişim izlendiğinde, bütçede sosyo-kültürel hizmetlerin ağırlık kazanmaya başladığı gözlemlenmektedir. İlk dönemlerde, yayılı muamele vergisi başlıca kamu geliri türü olmasına rağmen günümüzde yerini işletme kârlarından alınan paylara bırakmıştır.

Kapitalist ülkelere karşın sosyalist ekonomilerde, toplam arz talep dengesinin sağlanması için bütçe açığı verilmesine gerek yoktur. Genellikle, bu ülkelerde ilk yıllarda, ellerinde büyük ölçüde para ve para ile temsil edilen değer tutanlara zarar vermek amacıyla, bütçe açıkları verilmiş ve bu açıklar enflasyonist para basımı ile karşılanmıştır. Son dönemlerde bütçe fazlası verilme eğilimi benimsenmiştir ve bu fazlalar sonucu oluşturulan büyük rezervler, sosyalist ekonominin en büyük sorunlarından biri olan enflasyonla mücadelede kullanılmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, yerel idarelerin bütçeleri de, devlet bütçesinin tamamlayıcı bir parçasıdır. Bunun sebebi, sosyalist ülkedeki yönetimin, muhtemelen devletin genel ekonomik planlama ve malî politikası ve kaynakların kullanımı ilkelerine ters düşecek şekilde bağımsız finansman ve harcama politikalarına karşı çıkmasıdır. Devlet bütçesi içinde yerel idarelerin payı, 1960'larda Romanya'da ve Macaristan'da % 15-20 iken Sovyet Rusya ve Yugoslavya'da % 60 dolaylarındadır. Bunun sebebi ülkelerin siyasi ve idari teşkilât yapısıdır (195).

E. Ekonomik Plan ve Kamu Maliyesi:

Sosyalist ekonomide kamu ve maliyesinin yerini aşağıda açıklayacağımız basit bir model üzerinde göstermek istiyoruz (196). Bir sosyalist ekonomide iki sektör olduğunu ekonominin dışa açık olmadığını varsayıyoruz. Kesim I üretim araçları üretimi yapmakta, Kesim II tüketim malları üretimi yapmaktadır.

I.kesimin üretimi aşağıdaki şekilde olsun

$$c = a + b + i$$

---

(195) *Ibid.*; s. 153. Ayrıca Bkz. *Diatchenko, V., Sitaryan,*: The Budget and the Interterritorial Distribution of National Income, IIFP. Prague, 1967.

(196) *Federowicz, Zdzislaw;* op. cit.

(c) I. kesimde üretilen ürünün toplam fiziki miktarını ifade etmektedir. Bu toplam birimin (a) birimi I.kesimde, (b) birimi II. kesimde kullanılmakta, (i) birim kadarı da her iki kesime yapılan yatırım tutarını ifade etmektedir.

II.kesimin üretimi de aşağıdaki biçimde dağılmaktadır:

$$k = u + w + s$$

(k) üretilen toplam tüketim malı miktarının (u) birimini, I.kesimdeki işçiler, (w) birimini II.kesimdeki işçiler, (s) birimini de üretken olmayan hizmet kesimindekiler tüketmektedirler.

Yukarıda açıkladığımız, fiziki ürün miktarlarını bir fiyatla değerlendirirsek, kesimlerin üretim değerleri aşağıdaki gibi olur:

I. kesim $cp_1 = ap_1 + cp_1$

II.kesim $kp_2 = up_2 + wp_2 + sp_2$

p_1 birinci kesimin, p_2 ikinci kesimin ürünlerine uygulanan fiyatları temsil etmektedir.

Bu verilere göre, bütçe harcamalarını finanse etmek için önce her iki kesimdeki artık değeri bulmak gerekir. Bunun için de her iki kesimde ücretlerin toplam üretim değerinin altında saptanması zorunludur. I.kesimdeki ücretlerin v_1, II.kesimdeki ücretlerin v_2 olduğunu varsayarsak, kesim üretim bileşimleri aşağıdaki şekli alır.

I. kesim $cp_1 = ap_1 + v_1 + m_1$

II.kesim $kp_2 = bp_1 + v_2 + m_2$

m_1 ve m_2 artık değerleri ya da malî birikimi ifade etmektedir. Bu artık değerler, her iki kesimin gayrisafi kârlarına eşittir. ap_1, I.kesimin, bp_1, II kesimin kullandığı üretim araçlarının değerini ifade etmektedir.

Sosyalist bir ekonomide bütçe dengesinin gelir tarafını oluşturan artık değer toplamının, harcamaları ifade eden yatırım ve üretken olmayan kesim tüketimi toplamına eşit olması gerekir.

$$m_1 + m_2 = ip_1 + sp_2$$

Bu açıklamaların sonucu, artık değerin kesimlerin üretiminin değerlendirilmesinde kullanılan fiyatlara büyük ölçüde bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle değerlendirmede, öncelikle uygulanacak fiyatı belirlemek gerekir. Bu fiyat sosyal maliyet fiyatıdır ve aşağıdaki formülle belirlenir.

$$p_s = c + yf + xv$$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

c planlanan ortalama üretim maliyetini ifade eder. Üretim maliyeti formülü de, kesim üretim değeri formülüne göre

$$c = ap_1 + v_1$$

dir. Bir başka deyimle sabit varlığın üretim değeri içindeki payı ile ücretlerin toplamından oluşur. Fiyat ile maliyet arasındaki fark, artık değeri ifade ettiğinden, artık değer, devletin alacağı vergiler yönünden (işletme kârları payları ve diğer vergiler) aşağıdaki denklemle açıklanabilir:

$$m_1 + m_2 = yf + xv$$

(y) üretim araçları değeri üzerinden alınan sermaye ücretini (faiz), (f) üretim araçlarının toplam değerini, (x) istihdam üzerinden alınan vergi oranını, (v) de toplam ücretleri göstermektedir.

Bu denklem bütçe harcamaları ve gelirleri şeklinde aşağıdaki şekilde yeniden ifade edilebilir:

$$ip_1 + sp_2 = yf + xv$$

Denklemin sol tarafı bütçe harcamalarını, sağ tarafı bütçe gelirlerini göstermektedir. Biraz daha ileriye giderek, iki kesimdeki yatırım değerini ifade eden ip_1 ile devletin sermaye ücreti olarak aldığının eşitlenmesi gerektiğini (işletme kârlarından alınan) belirtebiliriz. y ve x oranları aşağıdaki formüllerle bulunmaktadır.

$$y = \frac{ip_1 \cdot 100}{F}$$

$$x = \frac{sp_2 \cdot 100}{V}$$

(F) her iki maddî üretim kesimindeki üretim araçlarının toplam değeri, (V) de madde üretimindeki kesimlerin ödedikleri toplam ücretlerdir. Devlet harcamalarını karşılamak için, her iki kesimdeki yatırım toplamının (ip_1) toplam üretim araçlarının değerine oranlanması ile bulunan oranda, üretim araçları değeri üzerinden faiz (ya da sermaye ücreti) almalı, öte yandan üretken olmayan hizmetlerin değerinin toplam ücretlere oranı ölçüsünde ücretler toplamı üzerinden vergi almalıdır.

Teorik olarak bu açıklama geçerli olmakla beraber, uygulamada, üretim faktörü üzerinden alınacak bir vergi ile üretken olmayan hizmetlerin finansmanı yoluna gidilmez. Buna karşılık, yayılı muamele vergisi ile bu finansman gereği karşılanır. Yayılı muamele vergisinin oranı ise şu formülle belirlenir:

$$t = \frac{(m_1 + m_2)\,100}{cp_1 + kp_2}$$

Dolayısiyle, toplam üretim değeri üzerinden t oranında vergi almak zorunludur. Vergi oranının bulunabilmesi için her iki kesimdeki artık değer toplamı, toplam üretim değerine bölünmüştür. Ancak üretim faktörü üzerinden alınan vergiden yayılı muamele vergisine dönüşmek için gerçek ücretlerin değişmemesi gereklidir. Gerçek ücretler,

$$v_1 = p_2$$

$$v_2 = wp_2$$

olarak ifade edilebilir.

Aynı şekilde, uygulamada belirli kesimdeki fiyatların düşürülmesi sonucu söz konusu kesimde artık değer ortadan kaldırılabilir ve bu artık değerin diğer kesimler üzerine yükletilebilmesi için artık değer yüklenecek kesim üzerinden alınacak yayılı muamele vergisini artırmak gerekir.

Bu değişikliklerde genellikle, tüketim malları üzerindeki vergi yükü artırılır. Bir başka deyimle, üretim malları üreten kesimdeki vergi yükünü kaldırmak için bu kesimdeki artık değeri yok edecek bir fiyat indirimi uygulamak ve kamu harcamalarını karşılamak için gerekli kaynak olan artık değeri tüketim malları kesimine fiyat artışı şeklinde yansıtmak gerekir.

Modeldeki kesimlerden I.kesimdeki sosyal maliyet fiyatını düşürerek, artık değeri tümüyle yok edelim. Bunu sağlayacak fiyata q denecek olursa, I.kesimin üretimi aşağıdaki şekilde olur:

$$Cq = aq + V_1$$

$$m_1 = 0$$

Bu değişikliğin ön şartının reel ücretlerin değişmemesi olduğunu belirtmiştik. Ücretleri belirleyen tüketim malları fiyatı sabit kalmıştır. Kesimler arası aktarım aşağıdaki formülle belirlenebilir:

$$\frac{\text{Yeni fiyat } q}{\text{Eski fiyat } p_1} = \frac{1}{1 + r}$$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

$$r = \frac{m_1}{v_1}$$ artık değer oranı

II.kesimin yeni üretim değeri formülü I. kesimden gelen ek artık değer nedeniyle aşağıdaki şekli alır.

$kp_2 = bq + v_2 = m_2 + m'_2$

Ek artık değer (m'_2) tüketim malları kesiminin kullandığı I. kesim (üretim malları) üretim miktarının fiyat farkı sonucu ortaya çıkan tutarıdır.

$m'_2 = b\,(p_1 - q)$ bu ek artık değeri karşılayacak yayılı muamele vergi oranı da şu formülle belirlenir:

$$t = \frac{m'_2 \cdot 100}{kp_2}$$

Uygulamada, belirli temel mallara verilen mali yardımların da, bazı kesimlere yüklenecek satış vergileri ile finanse edilmesi zorunlu olmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKLAR

I. TÜRKÇE KAYNAKLAR

AKALIN, Güneri: Kamu Ekonomisi, Ankara, 1986

AKALIN, Güneri: KİT Ekonomisi, Ankara, 1990

AKDOĞAN, Abdurrahman: Kamu Maliyesi, Ankara, 1985

AYSAN, Mustafa - ÖZMEN, Selahattin: Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İstanbul, 1981

BATIREL, Ö. F.; TEZEL, Adnan: Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar, İstanbul, 1976

BATIREL, Ömer, F.: Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, İstanbul, 1979

BORATAV, Korkut: Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı, Ankara, 1965

BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul, 1972

DUE, John, F.: Maliye, Çevr. Sevim Görgün - İzzetin Önder, İstanbul, 1967

ERGİNAY, Akif: Kamu Maliyesi, Ankara, 1990

GÜRSOY, Bedri: Kamusal Maliye (I), Ankara, 1980

KEPENEK, Yakup: 100 soruda Gelişimi Sorunları ve özelleştirilmeleriyle Türkiyede Kamu İktisadi Teşekkülleri, İstanbul, 1990

KIZILYALLI, Hüsnü: Türk Vergi Sisteminin Ekonomik Analizi, Ankara, 1969

KURTKAN, Amiran: Mali Sosyoloji, İstanbul, 1968

LAUFENBURGER, Henry: Maliyenin Ekonomik ve Psikolojik Teorisi, Çev. İsmail Hakkı Ülkmen, Ankara, 1967

MUSGRAVE, Richard A: Kamu Maliyesi Teorisi (I-II-III), İstanbul, 1989

NADAROĞLU, Halil: Kamu Maliyesi Teorisi, İstanbul, 1989

NEUMARK, Fritz: Maliyeye Dair Tetkikler, İstanbul, 1950

NEUMARK, Fritz: Vergi Politikası, Çev, İclal (Feyzioğlu) Cankorel, İstanbul, 1975

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÖZER, İlhan: Devlet Maliyesi, Ankara, 1986

ÖZTEK, Durmuş - ÇAĞLAYAN, Toper (Çev.): Kamu Maliyesi, Ankara, 1989

PEHLİVAN, Osman: Kamu Maliyesi, Trabzon, 1989

PELİN, Fazıl: Finans İlmi Bütçe, İstanbul,

SAYAR, Nihat; Kamu Maliyesi, (I), İstanbul, 1970

SCHMÖLDERS, Günther; Genel Vergi Teorisi; Çev. Salih Turhan, İstanbul 1976

SÖNMEZ, Sinan: Kamu Ekonomisi, Teorisi, Ankara, 1987

ŞENER, Orhan: Kamu Ekonomisi, İstanbul,1984

TEKİR, Sabri: Vergi Teorisine Giriş, İzmir, 1987

TUNCER, Selâhattin; Kamu Maliyesi, İstanbul, 1972

TURHAN, Salih: Vergi Teorisi, İstanbul,1979

TURHAN, Salih: Vergi Teorisi ve Politikası, İstanbul, 1987

ULUATAM, Özhan; Kamu Maliyesi, Ankara, 1978

YAŞA Memduh: Kamu Maliyesine Giriş, İstanbul, 1973

İNGİLİZCE KAYNAKLAR (x)

Aaron, H.J., Boskin, M.J; (eds) The Economics of Taxation, Brookings, Washington, 1980

Aaron, H.J. Pechman J.; How Taxes Affect Economic Behaviour, Brookings, 1981.

Auerbach, A.J., Feldstein, M.; Handbook of Public Economics North Holland Amsterdam 1985.

Atkinson, A.M., Stiglitz, J.E.; Lectures in Public Economics, Mc Graw Hill, New York 1980,

Anderson, William; Financing Modern Government, Houghton Mifflin, Boston, 1973

Aronson, Richard; Public Finance, Mc Graw Hill, 1985.

(x) Yalnızca genel referans kitaplarıdır.

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mali...

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Arrow, Kenneth, Sctovsky, Tibor; Readings in Welfare Economics, A.E.A, London, 1969

Baumol, W.A.; Welfare Economics and theTheory of State, G. Bell. and Sons Ltd, London, 1967

Baumol, W.A.; Superfairness: Applications and Theory, MIT Press, Cambridge,1986

Boadway, R., Wildasin David; Public Sector Economics, Little Brown and Company Boston, 1984.

Brennan, Geoffrey, Buchanan, James; The Power to tax; analytical foundations of a constitution, Cambridge Universitiy Press, 1980

Bradford, D.; Untangling the Income Tax Harvard University Press, Cambridge, 1986.

Buchanan, J. Richard Wagner; The analysis of Publicoutput, Columbia University Press, New York, 1970

Buchanan, James M.; The Demand and Supply of Public goods, Rand Mc Nally, 1968

Buchanan, J. Flowers, Marilyn; The Public Finances, Fourth Ed., Richard D. Irwin Inc. Homewood, 1975

Burkhead Jesse, Jerry Miner; Public Expenditure, Mac Millan, Chicago, 1971

Chase, Samuel; Problems in Public Expenditure, Analysis, The Brookings Institution, Washington, 1968

Coase, R.H.; The Firm, the Market and the law, University of Chicago Press, 1988.

Due, John, Friedlaender, Ann; Government Finance, Fifth ed. Richard. D. Irwin Inc. Illinois, 1973

Eckstein, Otto; Public Finance, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1973

Feldstein, M.S.; Inflation, Tax Rules and Capital Formation, University of Chicago Press 1983

Feldstein, P.; Health Care Economics, Wiley 2 nd Ed. New York, 1983.

Fromm, Gary, Taubmann, Paul; Public Economic Theory and Policy, Macmillan, London, 1973

Gandhi Ved (ed); Supply - Side Tax Policy, IMF, Washington, 1987.

Gardner, Wayland; Government Finance, Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, 1976

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Goode, Richard; Goverment Finance, in Developing Countries The Brookings Institution, 1984.

Gramlich, E.M.; Benefit Cost Analysis of Government Programs, Prentice Hall, Englewood, 1981.

Haveman, Robert; The Economics of Public Sector, John, Wiley and Sons Inc, New-York, 1970

Haveman, Robert, Margolis, J.; Public Expenditure and Policy Analysis, Markham Publishing Comp. Chicago, 1970

Houghton, R.; Public Finance, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1973

Hyman, David; The Economics of Governmental Activity, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1973

Johansen, Leif; Public Economics, North Holland Publishing Comp Amsterdam, 1965

Margolis J. Guitton, H.; Public Economics, Macmillan, London, 1974

Millward, Robert; Public Expenditure Economics, Mc Graw Hill, 1971

Millward, Robert; (et.al.) Public Sector Economics, Longman, 1983

Michan, E.J.; Introduction to Normative Economics, Oxford University Press, 1981.

Musgrave, Richard; The Theory of Public Finance, Mc Graw Hill, 1959

Musgrave, R. Musgrave, Peggy; Public Finance, Mc Graw Hill, New York, Sec. Ed. 1976

Musgrave R., Peacock, A.; Classics in the Theory of Public Finance, Macmillan St. Martin's Press, London, 1967

Niskanen, W.; Bureaucracy and Represantative Government Aldine-Atherton Inc., Chicago, 1971

Oates, Wallace; Fiscal Federalism, Harcourt Brace, New york, 1972.

Ochs, Jack; Public Finance, Harper and Row Publishers, New York, 1974

Pechman, J.A.; The rich the poor and the Taxes they pay, Westview Press, 1986.

Peston, Maurice; Public Goods and Public Sector, Macmillan, 1972

Posner, Micheal; Public Expenditure, Cambridge University Press, 1977

Prest, Alan; Public Finance, Widenfeld Nicolson, London, 1967

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sahni, Balbir S.; Public Expenditure analysis, Rotterdam university Press, 1972

Schnepper, J.A.; How to Pay Zero Taxes, Addison Wesley, 1986.

Schultz, William, Harriss, C. Lowell; American Public Finance, Prentice Hall Inc. New Jersey, 1965

Sharp, Ansel, Sliger, B.; Public Finance, Bussiness Publications Inc., Austin, 1970

Shoup, Carl; Public Finance, Weidenfeld and Nicolson, Second Printing, 1970

Singer, Neil; Public Microeconomics, Little Brown and Company, Boston 1972

Summers, L.H.; (ed) Tax Policy and the Economy MIT Press, Cambridge, 1987

Steiner, Peter; Public Expenditure Budgeting, The Brokings Institution, Washington, 1969

Steurle, C.E.; Taxes, Loans and Inflation, Brookings Institution, Washington, 1985.

Tait, Alan; VAT; International Practice and Problems, IMF, Washington, 1988

Wagner, Richard; The Public Economy, Markham Publishing Company, Chicago, 1973

Winfrey, John; Public Finance, Public Choices and Public economy, Harper and Row Publishers, 1973

Wolf, Jr. C.; Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives, MIT Press, Cambridge, 1988.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yazarın Bilimsel Çalışmaları

I. TELİF KİTAPLAR

1. Teoride ve Türk Vergi sisteminde Değerleme, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi (İİTİA) yayını İstanbul, 1974 (Doktora Tezi).
2. Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Fiyat Politikası, İİTİA, Türkiye Ekonomisi Enstitüsü Yayını, No.6 İstanbul, 1976 (Doçentlik Tezi).
3. Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, İİTİA, Nihad Sayâr - Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No. 268, İstanbul, 1976., İkinci Baskı Nihad Sayar yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No. 549 1979.
4. Maliye Politikası ve Gelişmekte Olan Ülkeler, Okan Yayıncılık, 1984.
5. Devlet Bütçesi, Fasikül 4, A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Yayını, Ankara 1985 ss. 291 - 349.

II. ÇEVİRİ VE DERLEMELER

1. Maliye Politikası (İİTİA) Yayını, İstanbul, 1975. (G.K. Shaw, Fiscal Policy çevirisi).
2. İktisat Teorisi İİTİA yayını, İstanbul, 1975 (G.B. Richardson, Economic Theory çevirisi, Tamer İşgüden'le birlikte).
3. Bütçe Politikasının Etkileri İİTİA Dergisi, 1975/2. (R. Musgrave, Public Finance, ss. 206 - 217 çevirisi).
4. Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar İİTİA yayını No. 68, İstanbul, 1976. (Çeviri ve derleme Adnan Tezel'le bilikte),
5. Azgelişmiş Ülkeler Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar, İİTİA yayınları No. 505, İstanbul, 1978.
6. İktisadi Açıdan Çevre Kirlenmesi Ak Yayınları, İstanbul, 1978 (P. Victor; Economics of Pollution çevirisi).
7. Çağdaş Vergilemedeki Son Gelişmeler (Çeviri ve derleme). N. Sayâr Armağanı, Halil Nadaroğlu, Yalçın Alganer, Turgay Berksoy ve M.Ali Özbudun'la Birlikte, İİTİA Nihad Sayâr Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No.568, 1980.
8. İktisat 1,2, Richard G. Lipsey, Peter O. Steiner, Douglas D. Purvis'den Çeviri 1. Kitap 2. Kitap ss. 1 - 126 ss, 1986

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

9. Etkinlik Denetiminin Esasları, T.C. Sayıştay Yayın No. 21/3 Ankara, 1987, 157 sayfa.

10. Kamu Hizmetleri ve Nüfus Artışı, (Carl S.Shoup: Collective Goods And Population Growth, Public Finance and Economic Growth, IIFP, 1982 Tokyo Kongress.) İ.İ.B.F. Dergisi, 1987, ss. 241 - 256.

11. Gelişmiş Ülkelerde Vergileme (Taxation in Developed Countries, OECD, 1987'nin yayınlanmamış çevirisi), 1988.

III. MAKALELER

1. Vergi İdaresinde Etkinlik ve Mükellef Psikolojisi, İİTİA Dergisi, 1973/1, ss. 39-47

2. Kamu Kesiminde Etkinlik ve Fayda-Maliyet Analizi, İİTİA Dergisi, 1973/2, ss. 115-123.

3. Negatif Gelir Vergisi Sorunu, İİTİA Dergisi, 1974/1, ss. 17-27

4. İngiltere'de Muamele Vergilerinin Gelişimi, İİTİA Dergisi, 1974/2 ss. 29-55

5. Program Bütçe ve Sorunları, İİTİA Dergisi, 1975/1, ss. 49-69

6. İktisadi Gelişme ve Kamu Maliyesi İlişkisi Üzerine, İİTİA Dergisi, 1976/1, ss. 31-59

7. Kamu Maliyesinin Asırlık Gelişimi, İİTİA Dergisi, 1976/2.

8. Türkiye'de Kamu Gelirleri Analizi (1923-1976), İİTİA Dergisi 1977/1 (Şemsettin Bağırkan' la birlikte), ss. 69-99.

9. Türk Program Bütçe Modelinin Değerlendirilmesi, İİTİA Dergisi 1978

10. Subvansiyonlar, Vergi Avantajları ve Fiyatlar, İİTİA Dergisi, 1978/1-2, ss. 15-28

11. Kamu Maliyesinin Asırlık Gelişimi, İİTİA Dergisi, 1979.

12. Vergileme Yatırımlarının Teşviki ve Türkiye Uygulamasının Belirli Yönleri Reşat KAYNAR'a Armağan, İstanbul, 1981 içinde.

13. Tax Reforms in Developing Countries, Marmara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 1986, ss. 193 - 201.

14. Sağlık Hizmetleri ve Devlet Politikası, Marmara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,Cilt 4, Sayı 3, 1986, ss. 171 - 180.

15. 1988 Kamu Kesimi Dengesi, Para ve Sermaye Piyasası Dergisi, Nisan 1988, ss. 8 - 9.

16. 1989 Bütçesinin Getirdikleri, Görüş Dergisi, Ocak 1989.

IV. KONFERANS VE BİLDİRİLER

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Bölgesel Dengesizlikler ve Maliye Politikası, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Konferansları, 24. seri, İstanbul, 1978, ss. 49-67.

2. Yeni Vergiler Yasa Tasarısı ve Vergi Güvenlik Önlemleri Semineri, İ.İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi Kamu Maliyesi Enstitüsü Yayını No.1 İstanbul, 1980, ss. 171 - 176.

3. OECD İçindeki Vergi sistemlerinin Karşılaştırılması, International Comparasion of Tax System in the Industrialised and the Later Industrialized Countries of the OECD Area with Special Reference to Turkey, adlı (Jeffery Owens in tebliğinin yorumu, İ.İ.T.İ.A. Vergi Reformaları kongresi, 21 - 23 Ocak 1981, ss. 265 - 269.

4. Anayasanın İşlevi Temel Kamu Hizmetleri, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Semineri İ.İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi. s. 6 - 7 Şubat 1982, ss. 383 - 391.

5. Kamu Kesiminde Etkinlik ve Harcama Denetimi, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Bütçe Denetimi Semineri Haziran 1983, ss.76-85

6. Maliye Politikası ve Türkiye'deki Uygulama, 1983'de Türk İktisat Politikası Sempozyumu 17 Ocak 1983, M.Ü. İ.İ.B.F. Yayın No. 364, İstanbul, 1984.

7. Public Sector Deficit and Borrowing in Developing Countries, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 1985, ss.357-368. IIFP 1984 Innsbruck Congress'de "Public Finance and Public Debt"de sunulan tebliğ.

8. Türk Vergi Yönetimi, İ.Ü. İktisat Maliye Enstitüsü Konferansları, 29. Seri, İstanbul, 1985, ss. 125 - 136.

9. Katma Değer Vergisi Kanun ve Tebliğleri Çerçevesinde Gerçek Usulde Vergilendirilen Mükelleflerin Muhasebe Düzenine İlişkin Yükümlülükler, "KDV ve muhasebe Uygulamaları Semineri Ocak 1985'de sunulan Tebliğ, M.Ü. İ.İ.B.F. Yayını, İstanbul, 1985 ss. 1 - 13.

10. Katma değer Vergisi Panelinde sunulan bildiri, Aralık 1984, M.Ü. İ.İ.B.F. yayın No. 374, İstanbul, 1985, ss. 162 - 167.

11. Bütçe Ödeneklerinin Denetiminde Fayda - Maliyet Analizi, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 4 - 5 Haziran 1987.

12. M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, KİT'lerin Özelleştirilmesi Paneli, 8.4.1988 (yayınlanmamıştır).

13. "Gelişmiş Ülkelerde Gelir ve Kurumlar Vergisindeki Yeni Yaklaşımlar" İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü Araştırma Merkezi Seri Konferanslar, 17.3. 1988.

14. M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Vergi Kanunlarındaki Son Değişikliklerin Değerlendirilmesi Paneli, 9.1.1989, Para ve Sermaye Dergisinin Ocak 1989 Sayısının, 9 - 11 sayfalarında yayınlanmıştır.

15. Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Temel Etkenleri, 14.6.1989 M.Ü.İ.İB.F. Dergisi 1989'da yayınlanacak. M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları Nasıl Önlenebilir panelinde sunulan tebliğ.

16. Avrupa Topluluğu Vergi Politikası, 26.1.1989'da AT Enstitüsünde verilen yayınlanmamış bildiri. (Prof. Orhan DİKMEN'e Armağan'da yayınlanacak)

V. ARAŞTIRMALAR

1. Türkiye Ekonomisi ve İstikrar Politikası 1980 - 1985 Araştırma No.2 maliye Politikası 1980 - 1985, M.ü. Türkiye Ekonomisi Araştırma Merkezi, İstanbul, 1986, 48 sayfa.

2. Türk Vergi Gelirlerini Artırma Yolları, Alternatifler ve Beklentiler, (Adnan TEZEL, İzzettin ÖNDER ve Süleyman ÖZMUCUR'la birlikte) İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul, 1989, 70 sayfa.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ISBN NO: 975 - 400 - 036 - 0

Marmara Üniversitesi Kütüphane ve
Dokümantasyon Daire Başkanlığı
0033354