MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO : 549
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO : 396

İkinci baskı

KAMU KESİMİ EKONOMİSİ

Joseph E. Stiglitz

Çeviren :

Ömer Faruk Batırel

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO: 549
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO: 396

KAMU KESİMİ EKONOMİSİ

İkinci Baskı

JOSEPH E. STIGLITZ
Princeton Üniversitesi

ÇEVİREN
ÖMER FARUK BATIREL

İSTANBUL, 1994

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector, 2nd ed.
New York, W.N. Norton Comp, Inc., 1988.

Copyright (c) 1988, by Joseph E. Stiglitz, The Trustee of Edward Hannaway Stiglitz Trust, The Trustee of Julia Hannaway Stiglitz Trust and the Trustee of the Trust for the Benefit of Joseph E. Stiglitz's Children. All rights reserved.

Translated and published by permission of GPA Gerd Plessl Agenturund 38, 8000 Munich 2, Germany

1883
MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

ISBN : 975-400-106-5

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
TEKNİK EĞİTİM FAKÜLTESİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
MATBAA BİRİMİNDE BASILMIŞTIR.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Joseph E. Stiglitz'den

İlk Öğretmenleri

Nat ve Charlotte'a

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İÇİNDEKİLER

Yazarın Önsözü XXI

Çevirenin Önsözü XXVII

BİRİNCİ KISIM GİRİŞ

1 Bir Karma Ekonomik Sistemde Kamu Kesimi 3

Karma Ekonomi 5

Devlet Müdahalesi Gerekçesi: Piyasa Aksaklığı 6

Devletin Başarısız Yönleri 8

Devletin Rolü Konusunda İlk Görüşler 11

Devlet Nedir Ya da Kimdir? 13

Kamu Kesimi ve Temel Ekonomik Sorunlar 15

Kamu Kesimi Ekonomisinin İncelenmesi 18

Pozitif İktisat - Normatif İktisat Ayrımı 19

İktisatçılar arasındaki Anlaşmazlıklar 23

Ekonomik Gidişatın Nasıl Olacağına İlişkin Görüş Farkları 24, Değer Yargıları Konusunda Anlaşmazlıklar 27

Özet 28

Anahtar Kavramlar 28

Sorular ve Problemler 28

2 Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Kesimi 30

Devlet Faaliyetlerinin Türleri 31

Bir Hukuk Sisteminin Kurulması 32

Devlet ve Üretim 33

Mal ve Hizmet Üretimi 33, Üretimin Sübvansiyonu 37, İş Dünyasının Tanzimi 40, Finansal Piyasalardaki Devlet Faaliyetleri 41

Devletin Mal ve Hizmet Alımları 44

Devletin Geliri Yeniden Dağılımı 47

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamu Yardım Programları 47, Sosyal Sigorta Programları 48, Saklı Yeniden Dağılımlar 49,

Toplam Kamu Harcamalar: Kuş Bakışı Görünüm 50

Federal Devlet ile Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Sorumlulukları 51

ABD'deki Kamu Kesimi Hacmine İlişkin Bakış Açıları 52

Kamu Harcamalarındaki Artış ve Değişen Bileşimi 52, Ülkelerarası Harcama Karşılaştırması 56

Devlet Gelirleri 58

Vergiler ve Anayasa 58, Günümüzde Federal Vergileme 60, Eyalet ve Yerel Devlet Gelirleri 62, Ülkelerarası Vergi Karşılaştırması 63

Federal Devlet Bütçe Süreci 63

Açık Finansman 65, Gramm–Rudman Yasası 69, Fonları Harcamayarak Biriktirme 69, Bütçelerin Fonksiyonları 70, Devlet Faaliyetlerine İlişkin Sayısal Veriler Üzerinde Hileler Yapılması 72

Özet 74

Anahtar Kavramlar 74

Sorular ve Problemler 75

3 Devletin Ekonomik Gerekçesi 76

Rekabet Piyasalarının Etkinliği Görünmez El 76

Refah Ekonomisinin İki Temel Teorem, 78, Rekabetçi Ekonominin Pareto Etkinliği 81, Rekabet ve Buluş 87

Devlet Faaliyetlerinin Gerekçesi Olarak Piyasa Aksaklıkları 88

1. Aksak Rekabet 88, 2. Kamu Malları 92, 3. Dışsallıklar 92, 4. Eksik Piyasalar 94, 5. Bilgi Eksikliği 96, 6. İşsizlik, Enflasyon ve Dengesizlik 98, Piyasa Aksaklıkları Arasındaki İlişkiler 98

Yeniden Dağılım ve Erdemli Mallar: Devlet Faaliyetlerinin Diğer İki Gerekçesi 99

Devletin Rolü Konusundaki İki Bakış Açısı 100

Normatif Analiz 100, Pozitif Analiz 102

Özet 103

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Anahtar Kavramlar 104

Sorular ve Problemler 104

Ek: Pareto Etkinliği ve Rekabetçi Denge Diyagram Analizi 105

Değişim Etkinliği 105, Üretim Etkinliği 107 Ürün Karması Etkinliği 108

4 Refah Ekonomisi: Etkinlik ve Adalet 110

Etkinlik ve Gelir Dağılımı Arasındaki Değişim Oranları 110

Pareto Etkinliği 113

Pareto Etkinlik ve Bireycilik 115, Paternalizme Karşı Tüketici Egemenliği 115

Gelir Dağılımı 116

Fayda Fonksiyonu ve Marjinal Fayda 117, Pareto Etkinliği ve Fayda İmkanları Eğrisi 120, Pareto Etkinliği ve Telafi Problemi 122, Sosyal Farksızlık Eğrisi ve Gelir Dağılımı 124,

Sosyal Tercihler 127

Uygulamada Sosyal Tercihler 130, Rawls Yaklaşımına Karşı Faydacılık 130, Faydacı ve Sosyal Refah Fonksiyonlarının Karşılaştırılması 134, Rawls ve Eşitlikçilik 135

Politik Alternatiflerin Değerlendirilmesi 136

Sosyal Refah Fonksiyonlarının Çıkarılması 136, Etkinsizliğin Ölçülmesi 139, Politika Kararlarının Alınması 141

Özet 142

Anahtar Kavramlar 142

Sorular ve Problemler 143

İKİNCİ KISIM KAMU HARCAMASI TEORİSİ

5 Kamu Malları ve Kamusal Olarak Arzedilen Özel Mallar 149

Kamu Malları Tanımı 150

Tayınlamanın Mümkün Olmadığı Mallar 150, Tayınlamanın Arzulanır Olmadığı Mallar 153,

Saf Olmayan Kamu Malları 154

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamu Mallarının Özel Arzından Doğan Etkinsizlikler 155, Mahrum Etmenin Mümkün Ancak Maliyetli Olduğu Mallar 158,

Kamusal Olarak Arzedilen Özel Mallar 160

Kamusal Olarak Arzedilen Özel Malları Tayınlama Yolları: Yeknesak Arz 160, Bir Tayınlama Yöntem: Olarak Sıraya Sokma 162,

Kamusal ve Özel Arz Konusunda Değişen Denge 163

Kamu malları İçin Etkinlik Koşulları 164

Kamu Mallar Talep Eğrisi 165, Pareto Etkinliği ve Gelir Dağılımı 170, Gelirin Yeniden Dağılımı ve Kamu Malları Etkin Arzı Konusundaki Sınırlamalar 171, Saptırıcı Vergileme ve Kamu Mallarının Etkin Arzı 172,

Bir Kamu Malı Olarak Etkin Devlet 175

Özet 175

Anahtar Kavramlar 176

Sorular ve Problemler 176

Ek: Kamu Malları Etkinliğinin Alternatif Bir Sunumu: Artık Eğrisi 177

6 Kamusal Tercih 179

Kaynakların Dağılımında Özel Mekanizmalar 180

Kaynakların Dağılımında Kamusal Mekanizmalar 181

Tercihlerin Açıklanması Problemleri 181, Tercihlerin Toplanması Problemi: Farklı Görüşlerin Telif Edilmesi 182,

Oy Çokluğu 183

Tipik Bir Vergi Mükellefi Oyunu Nasıl Kullanır 183, Medyan (Ortanca) Seçmen 190, Oy Çokluğu Dengesinin Etkisizliği 193, Oylama Pradoksu 194, Tek Zirveli Tercihler ve Çoğunluk Oylaması Dengesinin Varlığı 195, Arrow'un İmkânsızlık Teoremi 199, Oylama İle İlgili Başka Neticeler 200, İki Partili Sistem ve Medyan Seçmen 201,

Siyaset ve İktisat 202

Bireyler Niye Oy Verir? 203, Seçimler ve Özel Çıkar Grupları 204, Özel Çıkar Gruplarının Gücü 205, Özgeci Politikacı 206,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Etkin Olmayan Dengenin Kalıcılığı 207

Kamu Malları Düzeyinin Belirlenmesinde Alternatif Yollar 208

Lindahl Dengesi 208, Yeni Tercih Açıklama Mekanizmaları 210,

Dengeler ve İş Yapma Yeteneği 211

Özet 212

Anahtar Kavramlar 212

Sorular ve Problemler 212

Ek: Yeni Tercih Açıklama Mekanizmaları 214

7 Kamusal Üretim ve Bürokrasi 218

ABD'nde Kamu İşletmeleri ve Üretim 219

Özel Malların Kamusal Üretimi 220, Kamu Mallarının Kamusal Üretimi ve Kamusal Olarak Arzedilen Özel Mallar 223, Devlet Üretiminin Değişen Kalıpları 224,

Devletin Özel Mal Üretimi Yapmasının Gerekçesi: Piyasa Aksaklıkları 226

Doğal tekel 227, Kamusal Üretim ve Diğer piyasa Aksaklıkları 232,

Devletin Özel ve Kamusal Çıkarları Telif Etmesinin Başka Yolları: Yasal Düzenleme ve Vergileme 233 Kamusal Olarak Arzedilen Malların Üretimi Konusunda Alternatif Düzenlemeler 235

Kamu Hizmetlernin Üretimi İçin Özel Kesim Taahüdü 236, Kupon Sistemi 238

Kamu İşletmeleri Daha mı Az Etkindir? 238

Kamu Kesimi ve Özel Kesimde Ektinlik Karşılaştırması 240

Kamu Kesimindeki Etkinsizliğin Kaynakları 244

Örgütsel Teşvikler 245, Bireysel Teşvikler 247

Büroksasi 249

İdari Faaliyetlerle Diğer Üretim Faaliyetlerinin Farkı 249, Bürokratlar Neyi En Çoğa Çıkarmak İsterler? 51, Bürokratik Usüller ve Riskten Kaçınma 256, Bürokrasi Reformu 257

Özet 259

Anahtar Kavramlar 259

Sorular ve Problemler 259

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

8 Dışsallıklar 261

Dışsallıklar: Bazı Ayrımlar 262

Dışsallıkların Sonuçları 263

Dışsallıklara Özel Çözümler 266

Coase Teoremi 266, Sosyal Yasaklar 267, Özel Çözümlerin Başarısızlıkları 268

Dışsallıklara Kamusal Çareler 270

Para Cezaları 271, Düzenleme 276, Düzenlemelerle Cezaların Karşılaştırılması 277, Cezalar Sübvansiyonlar ve Düzenlemeler Arasındaki Seçim 280, Dışsallıklar İçin Yasal Çareler 285

Özet 287

Anahtar Kavramlar 287

Sorular ve Problemler 288

ÜÇÜNCÜ KISIM HARCAMA PROGRAMLARI

9 Harcama Programının Analizi 291

Programa İhtiyaç 292

Piyasa Aksaklıkları 292

Devlet Müdahalesinin Alternatif Şekilleri 294

Yüksek Öğretim: Bir Örnek 295, Hizmet Programlarının Özel Tasarım Özelliklerinin Önemi 295

Etkinlik Sorunları 296

Devlet Programlarına Özel Kesimin Verdiği Karşılıklar 297, Gelir ve İkame Etkileri ve Uyarılmış Etkinlik 298

Gelir Dağılımının Sonuçları 301

Gelir Dağılımı Sonuçlarının İrdelenmesi 304, Adalet ve Gelir Dağılımı 305

Adalet – Etkinlik Değişen Oranları 306

Program Değerlenmesi 308

Siyasal Süreç 309

Özet 311

Anahtar Kavramlar 311

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sorular ve Problemler 311

10 Fayda – Maliyet Analizi 313

Özel Fayda – Maliyet Analizi 314

Halihazır İskontolu Değer 315

Sosyal Fayda – Maliyet Analizinde İskonta Haddi 325

Pazarlanmayan Malların Değerlenmesi 317

Maliyet – Etkinlik 322

Gölge Fiyatlar ve Piyasa Fiyatları 324

Sosyal Fayda – Maliyet Analizinde İskonta Haddi 325

Risk Değerlenmesi 329

Gelir Dağılımına İlişkin Düşünceler 331

Gelir Dağılımı Ağırlıkları 332, Kamusal Programların Eşitsizlik Ölçüleri Üzerindeki Etkisi 335

Özet 338

Anahtar Kavramlar 339

Sorular ve Problemler 339

11 Sağlık Hizmetleri 341

ABD Devlet Sağlık Programlarının Özeti 343

Dolaysız Yardım 344, Vergi Harcamaları 346

Devletin Şağlık Hizmetlerinin Finansmanı, Arzı ve

Düzenlenmesindeki Rolünün Gerekçesi 350

Eşitsizlik ve Sağlık Hizmetlerinde Devlet Finansmanı 350, Piyasa Aksaklıkları, 351 Acaba Neden Sağlık Piyasaları İyi Çalışan Rekabetçi Piyasaların Standart Koşullarını Yerine Getirmez ? 352

Sağlık Sigortası 361

Sağlık Sigortasının Önemi 361, Sağlık Sigortasının Etkileri 362, Ahlaki Tehlike 364

Sağlık hizmetinin Sunumu ve Finansmanında Reformlar 366

Sigorta Kapsamının Derecesinin Azaltımı 366, Hastanelere Yapılan Geri Ödeme Tarzında Reform 366, Sağlık Sanayiinin Örgütlenmesinin Değiştirilmesi 369, Sigortalı Olmayanlara

Menfaatlerin Yaydırılması 371, Felaket Niteliğindeki Sağlık Giderlerinin Kapsanması 372

Özet 374

Anahtar Kavramlar 374

Sorular ve Problemler 375

12 Savunma 308

Savunma Organizasyonu 380

Sivil Denetim 380, Savunma Alımları 382, Zorunlu Askerliğe Karşı Gönüllü Ordu 384

Maliyet – Etkinlik Analizi 386

Çoklu Amaçlar 387, Alternatif Senaryolar 388, Savunmaya Ayrılan Paranın Harcanmasındaki Değişim Oranları 388, Savunma Giderlerinin Dağılımındaki Bazı Sonuçlar 389

Ne Kadar Savunma Yeterlidir? 390

Marjinal Analizin Değeri 391, Düşmanı Caydırma ve Silahlanma Yarışı 392

Özet 395

Anahtar Kavramlar 395

Sorular ve Problemler 395

13 Sosyal Sigorta 396

Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı 398

Sosyal Güvenlik, Özel Sigorta ve Piyasa Aksaklıkları 402

Yüksek İşlem Maliyeti 403, Endeksleme Olmayışı: Özel Piyasaların Sosyal Riskleri Sigorta Edememesi 404, Olumsuz Seçim, Farklı Riskler ve Sigortanın Maliyeti 405, Ahlaki Tehlike ve Sosyal Sigortanın Maliyeti 405, Ahlaki tehlike ve Sosyal Güvenlik 406, Bir Erdemli Mal Olarak Emeklilik Sigortası 407

Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Problemler 408

Sosyal Güvenlikteki 1983 Krizinin Sebebleri 409, Sosyal Güvenlikteki Krize Karşı 1983 Çözümü 414, Sosyal Güvenlik Planlamasında Yaşanan Adalet 413, Mevcut Sistemin Etkinlik Meseleleri 416

Alternatif Yaklaşımlar 420

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

14 Sosyal Yardım Programları ve Gelirin Yeniden Dağılımı 423

Refah Programları Ve Sosyal Sigorta 426, Nakdi Ve Ayní Yeniden Dağılım 427,

Subvansiyonlu Gıda Pullarından Doğan Etkinsizlikler 430, Hak Kazanma Standartlarının Teşvik Etkileri 432; Devlet Bireylerin Serbest Tercihlerine Müdahale Etmelimidir? 434, Konut Edindirme 434,

Kategorik Ve Geniş Tabanlı Yardım 435,

Negatif Gelir Vergisi 438,

Şimdiki Sosyal Refah Sisteminin Yoksulluğu Azaltmada Ne Ölçüde Etkindir? 440,

Değişmeyen Eşitsizlik Paradoksu 441, Çocuklar Arasındaki Yoksulluk 443, Son Reform Girişimleri 444,

15 Eğitim 448,

Abd'nde Eğitimin Yapısı 450,

Özel Ve Kamusal Okullara Federal Vergi SÜbvansiyonları 452,

Eğitim Neden Kamusal Olarak Sunulmakta Ve Kamusal Olarak Finanse Edilmektedir? 454

Piyasa Aksaklığı Var Mıdır? 454, Gelir Dağılımı 454, Aksak Sermaye Piyasaları 455,

Günümüzün Eğitim Meseleleri 456,

Kamusal Eğitim Fonları Nasıl Dağıtılmaktadır? 456, Eğitimin Finansmanında Reform 458,

Eşitliğe Devletin Büyük Sıfatıyla Yaptığı Tercihler Dolayısıyla Getirilen Sınırlamalar 461,

Özel Okullara Kamu Desteği 463, Yüksek Öğretime Yardım 465,

DÖRDÜNCÜ KISIM VERGİLEME TEORİSİ

16 Vergileme: Giriş 473,

Verginin Temeli 474

Abd'nde Vergilemenin Değişen Bileşimi 475, Bir Gelir Vergisi Sisteminin Planlanması 477,

Herhangi Bir Vergi Sisteminin Olması Gereken Beş Özelliği 479

Iktisadi Etkinlik 479, Idari Maliyetler 484, Esneklik 485, Siyasal Sorumluluk 489, Adalet 480,

17 Vergiyi Gerçekte Kim Öder; Vergi Yansıması 506,

Abd'nde Vergilerin Yansıması 508, Rekabet Piyasalarında Vergi Yansıması 511,

Esneklik Etkisi 514, Verginin Tüketiciler Yada Üreticilerden Alınmasının Farkı Var Mıdır? 515, Firma Düzeyinde Vergilerin Etkilerinin Analizi 515, Vergi Yansıması ve Emek Arz ve Talebi 516, Esneksiz Faktörlerin Ve Malların Vergilenmesi 519,

Rekabetçi Ortama Karşı Tekelci Dengede Vergi Yansıması 520,

Fiyattaki Değişme ile Vergi Arasındaki Ilişki 522, Ad Valorem ve Spesifik Vergiler 522,

Oligapol Piyasalarda Vergi Yansıması 523, Eşdeğer Vergiler 524,

Gelir Vergisi ve Katma Değer Vergisi 524, Tüketim ve Ücret Vergileri Eşdeğerliliği 515, Yaşam Boyu Tüketim ile Yaşamboyu Gelir Vergilerinin Eşdeğerliliği 527,

Vergi Yansıma Analizini Etkiyelen Faktörler 527,

Kısmi ve Genel Denge Koşullarında Vergi Yansıması 527, Kısa Dönemde Karşı Uzun Dönemli Etkiler 528, Açık ve Kapalı Ekonomi 519, Yansımaya Bağlı Politika Değişiklikler 529

18 Vergileme Ve Iktisadi Etkinlik: Tüketim

Tüketicilere Yansıyan Vergileren Etkisi 536

Bugünkü Ve Gelecekteki Tüketim 539, Etkinlik Kaybına Tüketim Rantı Yaklaşımı 544, Etkinlik Kaybının Ölçülmesi 545

Üreticilerin Üzerinde Kalan Vergileren Etkileri 549

Kısmen Tüketiciler, Kısmen Üreticiler Üzerinde Kalan Vergilerin Etkileri 551

Özet 552

Anahtar Kavramlar 553

Sorular ve Problemler 553

Ek: Etkinlik Kaydının Ölçülmesi 554

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

19 Emek ve İktisadi Etkinlik: Emek Arzı 555

Vergilerin Arzedilen Emek Miktarı Üzerindeki Etkisi 556

Emek ve Tüketim Arasındaki İlişki 557, Vergilemenin Gelir ve İkame Etkileri 559, Ücret Vergilemesinde Saptırıcı Etkiler 561, Esneksiz Emek Arzı ile Sapma 564, Vergiler ve Kadın İşgücü Katılımı 566, Emeklilik Kararı 569

Vergilerin Emek Arzı Üzerindeki Etkilerinin Ölçülmesi 570

Gözlem–araştırmalar 570, Piyasa Verilerini Kullanan İstatistik Yöntemler 570, Deneysel Araştırmalar 573

Emek Arzına İlişkin Diğer Boyutlar 576

Çalışma Gayreti 576, İş Tercihleri 577, Eğitim 578, Emek Arzı ve Diğer Hanehalkı Kararları 578, Ücret Ödeme Şekli 579,

Özet 579

Anahtar Kavramlar 579

Sorular ve Problemler 579

20 Optimal Vergileme 581

Sapma Türlerinin Sayılması Safsatası 581

İkinci–En İyi Safsatası 582

Optimal Yeniden Dağıtıcı Gelir Vergilemesi 583

Saptırıcı Vergiler Neden Alınır? 583, Eşitsizlikle Etkinsizlik Arasındaki Değişim Oranı 584, Neden Acaba Daha Fazla Artan Oranlılık Daha Fazla Etkinlik Kaybına Yol Açar? 585, Artan Oranlı Vergilemenin Etkinlik Kaybının Diyagramlı Analizi 587, Etkinlik Kaybı ile Gelirin Yeniden Dağılımı Arasındaki İlişki 589, Fayda İmkânları Eğirisi ve Saptırıcı Vergileme 590, Rawls'çu Vergileme 593, Artan Oranlılık ile Devlet Harcamaları Arasındaki İlişki 594, Optimal Düz Oranlı Verginin Sayısal Hesabı 595

Gelir Vergilerinin Optimal Yapısı 595

Emek Arzı Esneklikleri ve Vergi Oranları 596, Genel Denge Etkileri 600

Mal Vergileriyle Yeniden Dağılım 600

Mal Vergilemesinin Etkinsizliği 601, Diferansiyel Mal Vergilemesine Karşı Başka Görüşler 601, Ramsey Vergileri 602,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Faiz Geliri Vergilemesi ve Mal Vergilemesi 606,

Optimal Vergileme ve Üretim Etkinliği 607

Optimal Vergi Yapısının Elde Mevcut Vergiler Kümesine Bağımlılığı 610

Özet 612

Anahtar Kavramlar 612

Sorular ve Problemler 613

Ek: Mallar Üzerinden Alınan Ramsey Vergilerinin Hesabı 613

BEŞİNCİ KISIM ABD'NDE VERGİLEME

21 Gelir Vergisi 619

ABD Gelir Vergisinin Ana Hatları 620

ABD Gelir Vergisinin Temelini Oluşturan İlkeler 623

Gelir–Temeli Vergileme İlkesi ve Haig-Simons Gelir Tanımı 623, Artan Oranlılık İlkesi 625, Aile Esasına Göre Vergilendirme İlkesi 627, Gelirin Yıllık Olarak Hesaplanması İlkesi 627,

Bir Gelir Vergisi Sisteminin Uygulanmasındaki Sorunlar 629

Gelirin Tayini 629, Zamanlama 635, Kişisel İndirimler 636, Vergileme Birimi 645,

Ortalama ve Marjinal Vergi Oranları Daha Yakından Bir Bakış 649

Özet 652

Anahtar Kavramlar 652

Sorular ve Problemler 653

22 Sermayenin Vergilendirilmesi 655

Sermaye Gelirinin Tanımı 656

Amortisman 657, Sermaye Kazançları 662, Emekli Aylıkları ve Emeklilik Geliri 664, Enflâsyon 667

Sermaye Vergilenmesinin Karmaşıklığına İlişkin Bazı Açıklamalar 672

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İdari Maliyetler 672, Yatay Adalet ve Etkinlik 672, Teşvik Etkileri 673

Yeknesak Vergilerin Etkileri 674

Sermaye Geliri Vergilemesinin Tasarruflar ve Yatırımlar Üzerindeki Etkisi 674, Sermaye Geliri Vergilerinin Risk Alma Üzerindeki Etkin 681

Yeknesek Olmayan Vergilerin Sonuçları 684

Konut: Yeknesak Olmayan Bir Uygulama Örneği 684

Veraset ve İntikal Vergileri 686

Kırma Vergisi sistemimiz 689

Özet 689

Anahtar Kavramlar 690

Sorular ve Problemler 690

23 Kurumlar Vergisi 692

Kurumlar Vergisinin Temel Özellikleri 694

Kurumlar Vergisinin Yansıması ve Etkinlik Üzerindeki Etkisi 695

Kurum Kesimindeki Sermayenin Geliri Üzerinden Alınan Bir Vergi Olarak Kurumlar Vergisi 695, Girişimcilik Üzerinden Alınan Bir Vergi Olarak Kurumlar Vergisi 703, Kurumlar Vergisinin Sınırlı Kredi Kullanan Firmalar Üzerindeki Etkisi 705, Tekelci Kârlar Üzerinden Alınan Bir Vergi Olarak Kurumlar Vergisi 706, Yöneticilerin Elinde Yönetilen Firmalar: Alternatif Bir Yaklışam 707, Iktisat Politikasının Bir Aracı Olarak Kurumlar Vergisi 710,

Kurumlar Vergisi Ve Iktisadi Etkinlik 711

Marjinal Efektif Vergi Oranları 711, Bazı Firmaların Vergiye Tabi Geliri Olmamasından Kaynaklanan Sapmalar 712

Gelir ve Kurumlar Vergisinin Etkilerinin Birleştirilmesi 716

Fonların Dağılımı: Temel Ilkeler 716, Temmettü Paradoksu 717, Birleşmeler, Şirket Alımları ve Yeniden Hisse Senedi Alımları 718, Finansal Yeniden Yapılanma 719, Yeniden Yatırım 720

Bir Kurumlar Vergisi Olmalı mıdır? 724

Özet 727

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Anahtar Kavramlar 728

Sorular ve Problemler 728

24 Vergiden Kaçınma konusunda bir öğrenci rehberi 730

Vergiden Kaçınmanın Ilkeleri 732

Gelir Aktarımı 732, Vergilerin Ertelenmesi 733, Vergi Arbitraji 734

Vergi Sığınakları 736

1986 Vergi Reform Yasası ve Vergi Sığınaklar 737, Diğer Vergi Sığınakları 739

Vergiden Kaçınmanın Genel Denge Analizi 740

Adalet ve Etkinlik Sonuçları 741

Özet 742

Anahtar Kavramlar 742

Sorular ve Problemler 742

25 Vergi Sistemi Reformu 744

Reformun Gerekçesi 745

Vergi Yönetim Maliyetleri 745, Karmaşıklık 746, Yasalara Uyum 747, Vergiden Kaçınma 749

Vergi Reformu İlkeleri 751

1986 Vergi Reform Yasası 753

Başarılar 753, Başarıların Geleceği 755, Başarısızlıklar 758

Vergi Yasasının Değiştirilmesindeki Sorunlar 762

Bütçe Sınırlamaları ve Siyasal Değişim Oranları 763, Geçişler 764,

Vergi Reformunun Geleceği 764

Düz Oranlı Vergi 765, Tüketim Vergisi 767, Düz Oranlı Bir Tüketim Vergisi 775, Katma Değer Vergisi 795

Özet 778

Anahtar Kavramlar 779

Sorular ve Problemler 779

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

26 İdarelerarası Mali Ilişkiler 783

Sorumlulukların Bölüşümü 784

Federal Devlet, Eyaletler ve Yerel Yönetimlerarası Karşılıklı İlişkiler 787, Parasal Transferlerin Hacmi 789

İdarelerarası Mali İlişkilerin İlkeleri 790

Ulusal Kamu Mallarına Karşı Yerel Mallar 792, Dışsallıklar 793, Rekabet ve Kâr Maksimizasyonu 794

Gelirin Yeniden Dağılımı 794

Bireyler Arasındaki Eşitsizlik 794, Yerel Yönetimler Arasındaki Eşitsizlik 795

Üretime Karşı Finansman 798

Yerel Yönetimlere Yapılan Federal Kategorik Yardımın Etkinliği 799

Teori ve Uygulama 804

Federal Vergi Sistemi ve Yerel Harcamalar 503

Yerel Yönetimlere Sağlanan Vergi Avantajların Etkinsizliği 806

Özet 808

Anahtar Kavramlar 809

Sorular ve Problemler 809

27 Eyalet ve Yerel Yönetim Vergileri ve Harcamaları 811

Yerel Kamu Maliyesine Uygulanan Yansıma analizi 812

Yerel Sermaye Vergileri 812, Gelir, Ücret ve Satış Vergileri 813, Sapmalar 814, Gelir, Yeniden Dağıtmanın Yeteneği Konusundaki Sınırlamalar 814, Kira Kontrolü 815

Kapitalizasyon 816

Emeklilik Planları Konusundaki Teşvikler 817, Vergiyle Finansmana karşı, Borçlanma Tercihi 817, Kısa ve Uzun Dönemli Kapitalizasyon 818, Yerel Kamu Mallarından Kim Yararlanır? Kapititalizasyon Hipotezi 819, Mutlak ve Nisbî Kapitalizasyon 820, Arazı Rantlarındaki Değişmelerin Kamu Faydalarının Ölçülmesinde Kullanımı 821, Kapitalizasyon

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Hipotezinin Sınanması 821

Yerel Düzeyde Kamusal Tercih 822

Özet 825

Anahtar Kavramlar 825

Sorular ve Problemler 825

28 Bütçe Açıkları, İktisadi İstikrar ve Büyüme 827

Bütçe Açıkları ve İktisadi İstikrar 829

Tüketimin Körüklenmesi 831, Yatırımın Körüklenmesi 836

Bütçe Açıkları ve Yatırım 838

Borç Yükü 839, Açık Ekonomilerde Bütçe Açıkları 840, Federal Bütçe Açıklarının Tarihçesi 842

Devlet Politikasının Etkenliği Konusundaki Diğer Görüşler 843

Arz Yanlı İktisatçılar 843, Yeni Klasik İktisatçılar 844, Paracılar 846

Politika Değişmelerinin Zamanlaması İradi Politikaya Karşı Kurallar 846

Büyüme 849

Yatırım ve Büyüme 850, AR–GE ve Büyüme 850, Doğal Kaynaklar ve İktisadi Büyüme 854, Büyüme ve Adalet 857

Özet 858

Anahtar Kavramlar 859

Sorular ve Problemler 859

Seçilmiş Okumalar 861

İndex 876

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

YAZARIN ÖNSÖZÜ

Bir anlamda, talih bu kitabın Birinci Baskı'sına iyi davranmadı: baskıdan çıkar çıkmaz Kongre 1986 Vergi Reform Yasası'nı yürürlüğe koydu. Bir başka anlamda ise talih iyi davrandı: Birinci Baskı'nın uyandırdığı ilgi ve heyecan, onu yazmak için harcanan uzun saatleri fazlasıyla karşıladı. Gösterilen ilgi için müteşekkirim. Vergi Reform Kanunu'na gelince, diyelim ki -bir ders kitabı yazarı olarak benim açımdan- her ne kadar politikacılar tarafından gelir vergisinin yürürlüğe girmesinden beri en kapsamlı vergi reformu olarak karşılanmışsa da, kanun, gerçekte vergi politikasında radikal bir ayrılışı temsil etmemiştir. Bu nedenle, Birinci Baskı'da açıkladığım kavramlar ve hatta bir çok kurumsal ayrıntı hala geçerlidir. Yine de, Vergi Reform Yasası ABD vergi yapısının analizini yapan kitabın Beşinci Kısım'ının hızlı ve kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesini gerektirecek kadar yeterli öneme haiz olmuştur.

Ders kitaplarının her yeni basımda hacim olarak büyüme eğilimi vardır. Bu tuzağa düşmemek için çok dikkatli davrandım ancak Birleşik Devletler kamu kesiminin 1980'li yılların sonlarında karşılaştığı iki temel konuyu dahil etmemek yanlış olurdu: devasa federal bütçe açıklarının nedenleri ve sonuçları, ve ekonominin büyüme ve üretkenliğini harekete geçiren siyasaların tasarımı.

Birinci Baskı'ya aşina olanlar birkaç başka önemli değişikliği farkedeceklerdir. Piyasa ekonomisinin (Pareto) etkinliği tartışması (Bölüm 3), şimdi etkinlik ve gelir dağılımı arasındaki değişim oranı (trade-off) üzerinde odaklaşan refah ekonomisine girişten (Bölüm 4) önce

yer almaktadır. Bundan başka, Bölüm 3'e, Pareto etkinliği için gerekli koşulları ve piyasa başarısızlıklarının olduğu durumlarda rekabetçi ekonomilerin neden Pareto etkin olduğunu daha ayrıntılı bir şekilde açıklayan bir ek koydum.

Daha sonra, vergi teorisini kapsayan Dördüncü kısım'da, vergilemenin ekonomik etkinlik üzerindeki etkilerine ilişkin tartışmayı, biri genel prensipleri, diğeri ise özellikle emek arzı üzerindeki etkilerini (Bölüm 19) kapsamak üzere ikiye böldüm. Bu fırsatı, gelir yardımlarının etkilerine ilişkin deneyler, ekonometrik çalışmalar ve araştırmaların sonuçları dahil olmak üzere, bu alandaki önemli ampirik çalışmalara öğrencileri aşina kılmak için kullandım.

Beşinci Kısım'ı kapsamlı bir şekilde gözden geçirerek, kurum gelirlerinin vergilendirilmesine ilişkin spesifik konuları sunmadan önce (Bölüm 23), amortisman ve sermaye kazançları gibi sermayenin vergilendirilmesine ilişkin geniş bir sahayı tartıştım (Bölüm 22).

Harcama programlarında Vergi Reform Yasası'ndaki kadar dramatik değişiklikler olmasa da, belirli harcama programları ile ilgili bölümlerin hepsi, sadece en son verileri yansıtması açısından değil, ama aynı zamanda mevcut siyasalarla ilgili konuları içermesi bakımından da, güncelleştirilmiştir. Bu suretle, sağlık ile ilgili bölüm (Bölüm 11) Medicare (yoksullara sağlık yardımı) ödemelerindeki yeni sistemin etkisini içeren tartışmalar içermekte, ve Sosyal Yardım Programları bölümü (Bölüm 14) sosyal sistemin reformu için yapılan en son önerileri kapsamaktadır.

Ancak, bu kitabı yazmaktaki temel amaçlarım değişmemiştir. Kitabı, ele aldığım konuların anlaşılmasının herhangi bir demokratik toplum için birincil önemi olduğu inancıyla yazdım. Bu konular arasında en önemlileri kamu ve özel sektör arasındaki uygun denge, ve kamu idarelerinin, amaçları ne olursa olsun, bu amaçları nasıl daha etkin bir şekilde karşılayabileceğidir. Kamu kesimi ekonomisinin konuları sık sık önemli oranda siyasal yüklü hale gelmektedir, ancak, herhangi bir siyasanın sonuçlarının analizi ile bu siyasanın arzulanabilirliğine ilişkin değer yargıları arasında kesin bir çizgi koyarak, analizi tarafsız bir şekilde sunmaya çalıştım. Birinci Baskı'nın farklı siyasal görüşlere sahip eğitimciler tarafından olumlu karşılanması, bu konuda başarılı olduğumu ima etmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Beklenmeyen bir ödül de kitabın uyandırdığı uluslararası ilgi oldu. Her ne kadar ilgili Birleşik Devletler'in karşılaştığı konulara odaklaştırdım ise de, kitap, benzer konular ile karşılaşan diğer ülkelerde geniş ölçüde benimsenmiştir. Benim açımdan en heyecan verici şey, diğer bazı ülkelere, karşı karşıya bulundukları belirli siyasalar için yararlı bir çerçeve sağlamış olmamdır; kitabın Japon, Alman ve İtalyan ekonomilerine uyarlamaları şu sıralar devam etmektedir.

Eğer bu kitap yirmibeş yıl önce yazılmış olsaydı başlığı *Kamu Maliyesi* olurdu ve gelir kaynakları üzerinde yoğunlaşırdı. Ancak, *Kamu Kesimi Ekonomisi* başlığı ve ima ettiği geniş kapsam tesadüfi değildir. Son yıllarda, devlet harcamaları rekor düzeylere ulaşmıştır ve günümüzde gayri safi milli hasılanın üçte birinden fazlasını oluşturmaktadır. Buna eklenen federal bütçe açıkları, farklı siyasal ve entellektüel görüşlere sahip tüm ekonomistleri alarma geçirmiştir. Artık paranın nereden geldiğini bilmek yeterli değildir; nasıl harcandığına da eşit zaman ayırılmalıdır.

Bu arada, kamu kesiminin ekonomik teorisi filizlenmiştir. Yakın bir zamanı kapsayan bu literatürün bir kısmı devlet harcamalarının analizine harcanmıştır. Ekonomistlerin, fayda-maliyet analizinden kamu tercihi teorisine kadar, devletin fonlarını nasıl harcadığı konusunda artık söyleyecek çok şeyi vardır. Kamu kesimindeki yeni eserlerin büyük bir bölümü, optimal vergileme teorisi gibi yeni ve daha sofistike modellerin gelişimini yansıtmaktadır. Hızla gelişen bu literatürün en önemli katkılarını ilk kamu maliyesi dersini alacak olan lisans öğrencilerine aktarabilmek için, kamu kesimi ekonomisinin modern görüşünü basit ve açık bir şekilde sunmayı tercih ettim.

Kamu kesimi meseleleri tüm ekonominin en heyecan verici konularını kapsamaktadır. Sağlık, savunma, eğitim, sosyal güvenlik, sosyal yardım programları ve vergi reformu hepsi haber medyasında değişmez bir ilgi ile karşılanmaktadır. Ekonomik analiz tartışmalara özel bir anlayış getirmektedir. Eğitim kamu kesimince mi sağlanmalıdır? Sosyal güvenlik programımızın uzun dönemdeki görüntüsü nasıldır? Mevcut vergi reformu teklifleri yansıma, etkinlik ve adalete ilişkin bilgilerimizle ne derecede uyumludur? bu tür sorular derse hayat vermektedir, bu nedenle de üzerlerinde dikkatle duruyorum.

Belirli vergi ve harcama programlarını incelemek ek bir yarar sağlamaktadır: tasarım niteliklerinin önemini vurgularlar. Son on yılda öğrendimiz derslerden biri iyi niyetin yeterli olmadığıdır. Şehirlerimizi yeniden canlandırmayı amaçlayan kentsel yenileştirme programları, fakirler için konut arzını azaltan amaçlanmamış sonuçlara yol açmıştır. 1986 vergi reformunun ana amaçlarından biri vergi kanunlarını basitleştirmekti, ancak öyle görünmektedir ki, tam tersine, daha da karmaşık hale getirmiştir. Bu tür niyetlenilmemiş sonuçları olan örnekleri sadece dersi canlandırmak için değil, ama aynı zamanda öğrencilere teoriyi kamu kesiminin kararlarının alındığı ve uygulandığı karmaşık çevreye karşı test etme alışkanlığını vermek için kullanıyorum.

Bu kitabın düzenlenişi esneklik prensibine dayanmaktadır. Takip ettiğim sırada, ilk olarak birinci Kısım'da kamu kesiminin önemini vurgulayan temel meseleler, kurumsal ayrıntılar ve mikroekonomik teorinin gözden geçirilmesi ele alınmaktadır. İkinci Kısım kamu malları, kamu tercihi ve bürokrasi dahil olmak üzere kamu harcamaları teorisini geliştirirken, Üçüncü Kısım teoriyi Birleşik Devletler'deki kamu harcamalarının en geniş beş alanına uygulamaktadır: sağlık, savunma, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım programları. Dördüncü ve Beşinci Kısım sırasıyla vergi teorisi ve analizini sunarak bu kalıbı tekrarlamaktadır. Altıncı Kısım iki konuyu ele almaktadır: eyalet (state) ve yerel düzeyde vergileme ve harcamalar ve mali federalizm ile ilgili konular; ve, mikroekonomik analiz ile makroekonomik icraat arasındaki ilişkiyi özel olarak vurgulamak suretiyle, istikrar ve büyümeye ilişkin konular.

Bu sıralamanın iyi işleyebilecek bir alternatifi, harcamalardan önce vergilemeyi ele almaktır. dördüncü ve Beşinci Kısım, Birinci Kısım'dan sonra kesintiye uğramadan doğrudan vergilemeye geçmek isteyen eğitimciler için dikkatlice geliştirilmiştir. Derslerin nasıl düzenlenebileceği konusundaki ipuçları, ayrıca hocaların derslerinde dahil etmek isteyebileceği notlar, test soruları, ileri konuların kapsamı, bu baskı için Eleanor Brown'un (Pamona College) aslan payını oluşturduğu *Instructor's Manual* adlı çalışmada bulunabilir. Bir başka yardımcı kitap, Stonehill College'den Edward C. Kienzle'ın yeni *Study Guide and readings*'i, bir yandan öğrencilerin bu kitaptaki konuları anlamalarına yardımcı olurken, bir yandan da ilgili literatürün ulaşabilecekleri bölümlerini onlara sunmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Borçlu olduklarımın listesi oldukça uzun. Araştırma görevlisinden öte bir niteliğe sahip olan Karla Hoff'a özel bir teşekkür borçluyum. kendisi sadece rakamları güncelleştirmekle kalmadı, yayınlanmamış verileri ortaya çıkardı ve tüm metnin doğruluğunu kontrol etti. Bunun ötesinde, benim en sert eleştirmenim olarak hizmet verdi. Bu seviyede bir ders kitabının yazımında düşüncelerin oluşumunu sağlamak için sık sık basitleştirmelerin yapılması gerekmektedir. Sorun, konunun karmaşıklığının hakkını verirken bu basitleştirmelerin nasıl yapılacağıdır. Karla iki konuda da ödün verilmemesi için israr etti: her bölüm hem ekonomi temeli olmayan bir öğrenci için anlaşılabilir nitelikte olmalı, hem de konuyu aşırı basite indirgememeliydi.

Amherst College'daki hocalarım, James Nelson ve Arnold Collery, ekonomiye ve bu dersin konusuna olan ilgimi teşvik etmekle kalmadılar, ayrıca sonraki çalışmalarımın temelini attılar. Aynı zamanda, örnek teşkil ederek, iyi eğitim vermenin ne anlama geldiğini gösterdiler; umuyorum ki onlardan öğrendiğim bazı şeyler bu kitaba yansımıştır. M.I.T.'de Dan Holland (şu anda *National Tax Journal*'ın editörü) ve E. Cary Brown beni kamu ekonomisinin matematiksel ve teknik eğitimi ile tanıştırdılar. Tekrar umuyorum ki, onların çalışmalarında göze çarpan siyasa, teori ve kurumsal ayrıntı bileşiminin bir parçası burada yansıtılmıştır. Çalıştığım kurumlardaki (M.I.T., Yale Üniversitesi, Cambridge Üniversitesi ve National Bureau of Economic Research) meslektaşlarımın derin görüşleri ve danıştığım devlet kurumları (Hazine, Çalışma, İçişleri, Enerji. Uluslararası Kalkınma Ajansı, Louisiana Eyaleti, Texas Eyaleti) ve uluslararası örgütler (Dünya Bankası, Interamerican Kalkınma Bankası, OECD) de benim için son derece değerli olmuştur. Burada Henry Aaron'u (Brookings Institution), Alan J. Auerbach'ı (Pensylvania Üniversitesi), Greg Ballantine'ı (Maliye Bakanlığı Vergi Politikasından Sorumlu Eski Yardımcısı), William J Baumol'ü (Princeton Üniversitesi), Charles T. Clotfelter (Duke Üniversitesi), Partha Dasgupta'yı (Cambridge Üniversitesi), Peter A. Diamond'ı (M.I.T.), Avinash Dixit'i (Princeton Üniversitesi), Martin Feldstein'ı (Harvard Üniversitesi), Harvey Galper'i (Brookings Institution), Robert E. Hall'ü (Stanford Üniversitesi), Arnold C. Harberger'i (Chicago Üniversitesi ve California Üniversitesi, Los Angeles), Charles E. McClure'u (Hoover Institution; Maliye Bakanlığı Eski Müsteşarı), James A. Mirrlees'i (Oxford Üniversitesi), Alvin Rabushka'yı (Stanford Üniversitesi), Michael Rothschild'ı (California Üniversitesi, San Diego), Agnar Sandmo'yu (Norges Handelshogskole, Norveç), Eytan Sheshinski'yi (Hebrew Üniversitesi), Nick Stern'i (London

School of Economics), Lawrence Summers'ı (Harvard Üniversitesi) ve özellikle Anthony B. Atkinson'u (London School of Economics), Peter Mieskowski'yi (Rice Üniversitesi), Raj Kumar Sah'ı (Yale üniversitesi) ve Steven L. Stutsky'i (Florida Üniversitesi) zikretmeliyim.

Kitabı okuyanlardan ya da müsveddenin çeşitli bölümlerini okuyanlardan aldığım eleştiri ve öneriler, kitabın şekillenmesinde çok yardımcı olmuştur. Burada özellikle Donald N. Baum'a (Temple Üniversitesi), Jim Bergen'e (Queens Üniversitesi, Kanada), Michael Boskin'e (Stanford Üniversitesi), Lawrence Blume'a (Michigan Üniversitesi), David Bradfor'a (Princeton Üniversitesi), John Burbidge'e (McMaster Üniversitesi), Paul N. Courant'a (Michigan Üniversitesi), Yarbay Floyd Duncan'a (Virginia Military Institute), J. Eric Fredland'e (U.S. Naval Academy), Victor R. Fuchs'a (Stanford Üniversitesi), Don Fullerton'a (Virginia Üniversitesi), Roger Gordon'a (Michigan Üniversitesi), William F. Hellmuth'a (Virginia Commonwealth Üniversitesi), Mervyn King'e (London School of Economics), Laurence J. Kotlikoff'a (Boston Üniversitesi), Robert J. Lampman'a (Wisconsin Üniversitesi), Jerry Miner'a (Syracuse Üniversitesi), Joseph E. Pechman'a (Brookings Institution), Jim Paterba'ya (M.I.T.), Anora Robbins'e (UNC Greensboro), Balbir S. Sahni'ye (Concordia Üniversitesi, Montreal), Catherine Schneider'e (Boston College), Robert Sherry'e (Keene State College), John Shoven'a (Stanford Üniversitesi), Joel Slemrod'a (Michigan Üniversitesi), Sun-Tien Wu'ya (Chung Hsing Üniversitesi, Taipei) ve Qiang Zeng'e (Tsing Hua Üniversitesi, Pekin) teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

Jane Hannaway'e minnettarlığım, geleneksel olarak bir eşe duyulanın ötesindedir, çünkü genel olarak devletlerin davranışı ve özel olarak bürokratik davranış konusundaki düşünceleri, benim kendi görüşlerimin şekillenmesine yardımcı olmuştur, her ne kadar, korkarım ki, üzerindeki etkim onun benim üzerindeki etkisinden daha az olmuşsa da.

Birinci Baskı'da olduğu gibi, Norton yayınevindeki editörüm Drake McFeely'e, kitabın gelişmesini sağlayan derin görüşlü ve incelikli basım eleştirileri için ve çeşitli üretim aşamalarında kitaba gösterdiği alâkadan dolayı teşekkürü borç bilirim. Son teşekkürlerim de, McFeely ile birlikte katabın İkinci Baskının şekillenmesine yardımcı olan meslektaşı Sandra Lifland'a aittir.

Princeton, N.J. J.E.S.
Mart 1988

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÇEVİRENİN ÖNSÖZÜ

A.B.D. Hükümeti ile Üniversitemiz arasında yapılan anlaşma çerçevesinde yapılan bu yayın, Princeton Üniversitesi'nin kamu ekonomisi konusundaki ünlü iktisatçı öğretim üyesi Prof. J. Stiglitz'in "Public Sector Economics" adlı kitabının 1988'de yapılan ikinci baskısının çevirisidir. Stiglitz'in eseri, A.B.D.'nin kamu maliyesi konusundaki uygulamaları dikkate alınmayacak olursa, Dünya'da günümüzde okutulan en iyi kamu ekonomisi ders kitaplarından biridir. Hatta en iyisidir denilebilir.

Tercümeye Temmuz 1993 başında başlanmış Ocak 1994'de tamamlanmıştır. Mart 1994'de baskıya verilmiş, basımı Haziran 1994'de sona ermiştir. Çeviri, 690 sayfalık İngilizce ana metine göre daha kapsamlı olmuş ve 900 sayfaya ulaşmıştır.

Oldukça güç ve zahmetli olan yazım işini sekreterim Serpil Türkmenoğlu el yazımı sökme maharetini göstererek bir ay gibi kısa sürede tamamlamıştır. Yrd.Doç.Dr. Ayşe Güner yazarın önsözünün çevirisinde yardımcı olmuştur. Tashih işlerinde Maliye Bölümü Araştırma Görevlileri Mustafa Çelen ve Engin Can büyük gayret ve titizlik göstermişlerdir. Nihayet dizgi ve baskı işleri Üniversitemizin oldukça çağdaş ve yetkin Teknik Eğitim Fakültesi Matbaa Eğitimi Bölümü'nde gerçekleştirilmiştir. Bölüm Başkanı arkadaşım Dr. Aşkın Çelik başta olmak üzere, Dr. Mehmet Oktav, Arş.Gör. Semiha Yavuz ve diğer bölüm mensuplarına şükranlarımı sunuyorum.

Prof.Dr. Ömer Faruk Batırel
İstanbul, Mart 1994

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BİRİNCİ KISIM

GİRİŞ

Devlet ekonomiyi hangi şekilde etkiler? Neden iktisadi faaliyetlerin bir bölümünü devlet, bir diğer bölümünü özel kesim üstlenmiş bulunmaktadır? Son elli yıl boyunca devlet nasıl bir büyüme kaydetmiştir? Bu kitabın I. kısmında cevaplanmaya çalışılan temel sorulardan bazıları bunlardır.

Bu kısmın ilk iki bölümünde, kitabın kapsadığı konularla, ABD'ndeki kamu kesimi açıklanmış bulunmaktadır. ABD karma bir ekonomik sisteme sahip olup, bazı iktisadi faaliyetler kamu kesimince, bazıları da özel kesimce üstlenilmiş bulunmaktadır.

Bu kısmın üçüncü bölümünde ise, özel piyasaların iyi çalışmadığı ve bu konuda bir şekilde devlet müdahalesinin gerekli olduğu haller ortaya konulmuş bulunmaktadır.

Alternatif devlet müdahaleleri, çoğunlukla etkinlik ve adalet arasında bir değişim oranının tutturulmasını gerektirir. Bu kısmın 4. bölümünde de iktisatçıların farklı devlet hizmet ve politikalarının kamuoyunca istenirliğine ilişkin olarak yargıya vardıkları, çerçevenin sunulduğu bir bölümdür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1

Bir Karma Ekonomik Sistemde Kamu Kesimi

Hayatımız doğduğumuz günden ölünceye dek devlet faaliyetlerinden sayıyla ifade edilemiyecek kadar çok kez etkilenir.

Şöyleki,

Bir defa, kamunun malı olmasa bile, kamu kesimince mali destek sağlanan hastanelerde dünyaya gelmekteyiz. Bu dünyaya gözlerimizi açarken, en azından kısmen devlet yardımıyla ayakta duran tıp fakültelerinde eğitilmiş doktorların gözetiminde oluruz. Sağ olarak doğduğumuz, nüfus idaresince tescil edilir (doğum kağıdımızla). Bunun sonucu da bir Amerikan vatandaşı olarak temel hakları edinmiş, ödevleri yüklenmiş hale geliriz.

Hemen hemen çoğumuz (yüzde 90'mız) devlet okullarına gider.

Anayasamızın Onüçüncü Değişikliğinde kölelik ve angarya yasaklanmasına rağmen, devlet sık sık zor kullanarak, askerlik hizmetine çağırabilir ve gençleri, ülkenin girdiği savaşlarda savaşmak için askere alabilir.

Yaklaşık yüzde 15'imiz ya doğrudan federal devletçe mali olarak desteklenen (sübvansiyone edilen) ya da ipotek taksitleri devletçe güvence altına alınan evlerde oturmaktayız. Yüzde 10'umuz devletten gıda ya da gıda yardımı almaktadır. Sağlık giderlerimizin yüzde 40'ının da devletçe karşılandığı söylenebilir.

Nerdeyse hepimiz, hayatımızın herhangi bir safhasında, devletten ya çocukken -sözgelimi devletin harç kredisi programı ile- ya da yetişkinken sosyal güvenlik ve yaşlılara sağlık (**Medicare**) programı yoluyla işsizlik, sakatlık ya da yoksulluk veyahut da emeklilik halinde para yardımı alırlar.

Hepimiz devlete mahalli ve eyalet satış vergisi, benzin, alkollü içki, telefon, uçakla seyahat, parfüm ve otomobil lastikleri gibi mal ve hizmetler üzerinden alınan federal özel tüketim vergileri, emlak vergisi, gelir üzerinden alınan vergiler ve sosyal güvenlik (bordro) vergileri şeklinde para öderiz.

İşgücünün hemen hemen altıda biri devletçe istihdam edilmekte, geri kalanının çalışma koşulları üzerinde devletin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Devletçe öngörülen iş güvenliği önlemlerine rağmen işbaşındayken, iş kazasına uğrarsak, iş tazminatı sistemi ile korunuruz. Gene devletçe hakları ve sorumlulukları tamamlanmış olan sendikalar, işgücünün önemli bir bölümünün, çalışma saatleri ve ücret düzeyleri dahil olmak üzere bütün çalışma koşulları konusunda işverenle pazarlık yaparlar. Devlet vergi teşvik önlemleri yoluyla emekli planları yapılmasını özendirir ve işverenin iflası halinde işçinin kıdem tazminatını güvence altına alır.

Buğday, mısır ve süt ürünlerinin fiyatları da devletin aldığı kararlardan ciddi bir biçimde etkilenir ve denetim altında tutulur. Bir çok üretim alanında -çelik ya da otomobil, ayakkabı ya da gömlek, televizyon alıcısı ya da bilgisayar- kârlılık ya da istihdam imkânları; devletin Amerika'da gümrük vergisiz ya da kotasız yabancı rakiplerin mal satmasına imkan verip vermemesinden de etkilenir.

Tüketiciler olarak da devletten etkileniriz. Şöyleki, sigara, alkollü içki, otomobil ve diğer birçok malın fiyatı, devletin aldığı vergi, gümrük ve yaptığı düzenlemeler sebebiyle yüksek hale gelmektedir. Buna karşılık, diğer malların (yerel kamu işletmelerinin hizmetleri; telefon, su, elektrik ve konut gibi) fiyatları da devlet düzenlemesi (tanzimi) sonucu

düşük olabilir. İçtiğimiz ve yediğimiz herşey devlet düzenlemesi altındadır. Yaşayabileceğimiz yer ve oturabileceğimiz ev türü ve projesi dahi, çeşitli devlet dairelerinin düzenlemesine göre belirlenmektedir.

Hepimiz kamu hizmetlerinden yararlanmaktayız. Kamunun sahip olduğu oto yollarda ve devletçe sübvansiyone edilen demiryollarında seyahat etmekteyiz. Çoğu yerleşim yerinde çöpümüz bir kamu idaresince toplanmakta ve imha edilmektedir. Bazı yerleşim birimlerinde, içtiğimiz suyu sağlayan devlet su işleridir. Hava kirliliğini önleme sorumluluğu da devlet dairelerince yürütülmektedir.

Hukuki yapımız, bireylerin ve işletmelerin iki taraflı yarar sağlayan işlemlere girişmesine imkân verici bir çerçeveyi çizmiş bulunmaktadır. Yasalarımız, imzalayabileceğimiz sözleşmelerin mahiyetini belirlemiş bulunmaktadır. İki birey arasında ihtilâf çıkarsa, anlaşmazlığın halli için her ikisi de mahkemeye gidebilir.

KARMA EKONOMİ

ABD; **karma ekonomi** denilen bir ekonomik sisteme sahiptir. Buna göre bazı iktisadi faaliyetler özel işletmelerce yapılırken, bazıları da devletçe üstlenilmiştir. Buna ek olarak devlet; çeşitli mevzuat düzenlemeleri, vergiler ve sübvansiyonlarla tasarlayarak ya da önceden tasarlamaksızın özel kesimin davranış biçimini değiştirmektedir. Aksine, Sovyet Rusya ve Sovyet bloku ülkelerinde iktisadi faaliyetlerin çoğu devletçe yürütülmektedir. Çoğu Batı Avrupa ülkelerinde ise, devlet ABD'nden çok daha büyük ölçüde iktisadi faaliyetten sorumlu bulunmaktadır. Sözgelimi, İngiltere'de devlet kömür ve çelik üretiminden sorumlu bulunmaktadır. ABD'nde de devletin sorumlu olduğu üretim alanlarında ciddi değişmeler olmuştur. Yüzyıl kadar önce, bazı özel oto yollar mevcutken, demiryollarının tamamı özel ellerdeyken günümüzde, artık kara yollarından özel olanı yoktur ve eyaletlerarası tren yolcularından çoğu **Amtrak** gibi, devletçe kurulmuş ve sübvansiyone edilen bir kamu demiryolu işletmesi eliyle seyahat etmektedir. Karma ekonomiler, sürekli olarak, devlet ve özel kesim faaliyetleri arasında uygun sınır çizme sorunu ile yüzyüze bulunduğundan, bu tür ülkelerde kamu maliyesi konusu hem çok önemli hem de çok ilginç olmaktadır.

Acaba niye devlet bazı işleri yapar da bazılarını yapmaz? Neden, son yüz yıl boyunca, devlet faaliyetlerinin kapsamı değişikliğe uğramıştır? Devlet neden bazı ülkelerde ABD'nden daha fazla iş yaparken, bazı-

larında da daha az iş yapmaktadır? Devlet acaba, çok mu hizmet yapmaktadır? Yapmak istediklerini iyi yapmakta mıdır? İşini daha iyi yapabilirmiydi? İşte bütün bunlar kamu maliyesinin ilgili olduğu temel sorunlardır. Bu mali meseleler, yüzyıllardır siyasi, felsefi ve iktisadi tartışmaların odağı olmuştur. Bu tartışmalarda sürüp gitmektedir. İktisatçılar, kesin cevaplar bulamamakla birlikte, hem kamu hem de özel kesimin gücü ve sınırlarını farketmemizi sağlayarak meseleleri anlamamıza önemli biçimde katkıda bulunurlar.

DEVLET MÜDAHALESİNİN GEREKÇESİ: PİYASA AKSAKLIKLARI

(1930'lardaki) Büyük Bunalım ile 1960'lı ilk yılar arasında geçen dönemde, iktisatçılar (ve politikacılar); içlerinde en zengin serbest piyasa ekonomisi de dahil bütün serbest piyasa ekonomilerinin belli temel sosyal ihtiyaçları karşılamada başarısız göründüğü çok sayıda durumun varlığını anlar hale geldiler. Ekonominin sürekli olarak dönemsel, bazıları kitlesel nitelikte olan işsizlik sıkıntısı çektiğini gördüler. Büyük Bunalım sırasında işsizlik oranı % 25'e çıkmış, milli hasılada ise 1929'da çıktığı tepe noktasından % 30'a varan düşüşler görülmüştür. Bunalım, çok önceden beri daha az ciddi olarak hissedilen problemleri ciddi hale getirmiştir. Çoğu bireyler, bankaların ödeme aczine girmesi sonucu bütün paralarını kaybettiler. Borsa çöktü. Çoğu yaşlı kişi, yaşayacak gelirden mahrum hale geldi. Çiftçilerin büyük bir bölümü, mahsülleri karşılığında aldığı bedellerle ipotek kredi taksitlerini ödeyemez halde olduklarını gördüler. Ödeme güçlükleri yaygın hale geldi.

Bunalıma karşı bir önlem olarak, federal hükümet sadece iktisadi faaliyet düzeyini istikrara kavuşturma hususunda daha aktif rol oynamakla kalmayarak, özel bazı sorunların ağırlığını hafifletmeyi hedefleyen bir mevzuat paketini de yasama organından geçirdi. Bu önlemler; işsizlik sigortası, sosyal güvenlik, mevduat sahiplerini, federal sigorta altına almak, tarımsal fiyatları destekleme konusu dahi federal hizmet programları ve çeşitli sosyal ve iktisadi amaçlara ulaşmayı hedefleyen çok sayıda diğer hizmet programları içermekteydi. Bütün bu programlar hep birlikte **"Yeni Akım"** olarak anılmaktadır.

II. Dünya Savaşı sonrası ekonomi iyileşti ve ülke hiç umulmayan bir refah düzeyi yaşadı. Ancak şurası da anlaşıldı ki, ulaşılan refahın meyveleri herkesçe paylaşılamıyordu. Çoğu bireylerin, doğuşta kendileri-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ni çevreleyen koşullardan, fakirlik ve yoksullukla dolu bir yaşama mahküm oldukları görüldü; bu kişiler yetersiz eğitim almışlardı ve iyi bir iş bulma konusundaki ümitleri zayıftı.

Bu gibi eşitsizlikler, 1960'lı yıllarda Başkan Lyndon Johnson'un işbaşına gelip "Fakirlikle Savaş" ilân ettiği günlerde bir çok devlet hizmetinin yapılmasının temel güdüsü olmuştu. -Sözgelimi fakirlere gıda ve sağlık hizmeti temin eden bazı programlar muhtaçlar için bir **"güvenlik ağı"** tesis etmeyi amaçlarken hizmet içi eğitim programları gibi diğer bazıları da, toplumdaki dezavantajlı durumda olanların durumunu iyileştirmeye yönelmişti.

Devletin bu eylemlerinin, meselelerin ağırlığını hafiflettiği söylenebilir mi? Bazı hizmet programlarının onları hararetle destekleyen taraftarlarının ümitlerini boşa çıkardığı vakıasının bu programların başarısız sayılması için yetmeyeceği söylenebilir. Meselâ, yoksul kişilere sağlık yardımı sağlayan sağlık yardımı **(Medicaid)** programının, fakir ile zengin arasında sağlık hizmetlerinden yararlanma konusundaki farkları gidermede başarılı olduğu ifade edilmektedir. Buna rağmen bu yardımların varlığı iki grup arasındaki yaşam beklentisi farkını ortadan kaldıramamıştır. Buna karşılık yaşlılara sağlık hizmeti götüren sağlık hizmeti programı **(Medicare)** kendilerinin ve ailelerinin sağlık giderlerini finanse etmede müşkil içinde bulunan yaşlıların bu sorunlarını çözmede yardımcı olduğu söylenebilir. Ancak bu sefer de ortaya hızla artan sağlık harcamaları gibi bir ulusal sorun çıkarmıştır. Sosyal güvenlik programları, yaşlıları hiç görülmemiş bir ekonomik refaha kavuşturmasına rağmen, sistem 1970'lerin sonu ve 1980'li yılların başında, gelecek kuşakların da aynı düzeyde yardımlardan yararlanabilip yararlanamıyacağı tereddütlerini ortaya çıkaracak biçimde bir finansal kriz içine girmiştir.

Fakirlikle savaş programından bu yana yirmi yıl geçmiş olmasına rağmen, Amerika'da yoksulluktan kurtulanamadığı da bir gerçektir. Ancak, acaba, bu konudaki harcamaların fakirliği azaltmada ciddi bir etkisi olmuş mudur? Bu soruya verilecek cevap konusunda fikrî bir uzlaşma olmamakla birlikte, devletin bu konudaki hizmetlerini destekleyenler de, eleştirenler de iyi niyetin yeterli olmadığı konusunda hemfikirdir. Piyasa ekonomisinin algılanan yetersizliklerini azaltmak maksadıyla tasarlanan hizmet programlarının çoğu, taraftarlarınca olacağı düşünülen (ya da umulan) etkilerinden çok farklı sonuçlar vermiştir. Meselâ, şehir

merkezlerindeki yaşam düzeyini iyileştirmek için tasarlanan, kentsel yenileşim programları, çoğu hallerde düşük kalitedeki konutların, fakir halkın kaldıramayacağı düzeyde yüksek kalitede olanlarla ikame edilmesine yol açmış bunun sonucu da onları daha kötü koşullarda yaşamaya itmiştir. Devlet okullarının entegrasyonunu özendiren programlar genelde başarılı olmuşsa da, bazıları yerleşim yerlerinin ayrılmasına ya da ana-babaların çocuklarını özel okullara yazdırmasına yol açmış bu da sonuçta kamu eliyle eğitimin desteğini zayıflatmıştır. Çiftçilere yapılan yardımda kantarın topunun kaçırılması, büyük çiftçilere yaramış, küçük çiftçilerin çoğunun yaşamasına imkân vermemiştir. Devletin refah programlarının ailelerin parçalanmasına sebebiyet verdiği ve bağımsız yaşamayı özendirdiği konuda suçlamalar yapılmaktadır.

Devletin çabalarının sürekli olmasını savunanlar ise eleştirenlerin devletin aksaklıklarını abarttığı kanaatindedirler. Bunlara göre, devlet müdahalelerinden alınan dersler, devletin başlıca ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde gösterdiği gayretten vazgeçmesi yönünde olmayıp, devletin hizmet programlarının uygun bir biçimde planlanmasının ardında yatmaktadır.

DEVLETİN BAŞARISIZ YÖNLERİ

1930'lu ve 1960 lı yıllarda, piyasa aksaklıklarının, başlıca devlet hizmet programlarının uygulanmasına yol açmasına mukabil 1970'li yıllarda bu kamu hizmetlerindeki çıkmazlar, iktisatçı ve siyaset bilimcilerini, devletin nerede aksadığını araştırmaya sevketmiştir. Acaba hangi koşullarda devlet hizmetleri bekleneni vermemektedir? Devlet hizmet programlarının aksaklıkları, sadece bir rastlantı mıdır yoksa, devlet faaliyetlerinin doğası gereği beklenen bir sonuç mudur? Gelecekte kamu hizmetleri planlanırken, bu aksaklıklardan alınması gereken dersler var mıdır? Devletin tesbit etmiş olduğu amaçlara ulaşmasını önleyen sistematik aksaklıkların dört temel sebebi vardır. Bunlar; devletin sınırlı bilgi sahibi olması, aldığı kararlara karşı özel kesimin vereceği karşılığı kontrol etmede sınırlı bir gücü oluşu, bürokrasiyi kontrol altında tutmadaki sınırlı gücü ve siyasal süreç tarafından öngörülen sınırlamalardır.

l. Sınırlı Bilgi. Çoğu devlet faaliyetlerinin sonuçları hem karmaşık hem de tahmini zor mahiyettedir. Meselâ, federal devletin kentsel imar planını kabulü sırasında, bu politikanın fakirlere sunulan konut arzında bir düşüşe yol açabileceği tahmin edilmemişti. Gene aynı şekilde,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

devlet yaşlılara sağlık programını kabul ettiğinde bunun, yaşlıların sağlık harcamalarında bir sıçramaya yol açacağını beklemiyordu.

2. Özel Piyasanın Tepkileri Konusunda Sınırlı Kontrol. Devletin, aldığı kararlar ve yaptığı işlemlerinin sonuçları konusundaki denetim imkânı oldukça sınırlıdır (Hele bizim gibi bir demokratik sistemde) New York kentinde kira kontrol mevzuatı kabul edildiğinde, bu kontrolu savunanlar, katlarını kiraya veren bireylerin, yatırım getirilerinin azalması halinde başlıca yatırım alanlarına kayabilecekleri ihtimalini gözardı etmişlerdi. Kira kontrolunu savunan kesimler, kiralık konut arzının azalacağını ve ev sahiplerince sunulan hizmet düzeyinin kötüleşeceğini tahminde yanılmışlardı. Devlet bu kötüleşmeyi, ev sahiplerine uyması gereken bazı standartlar getirerek önlemeye çalışmışsa da, bu girişimlerin ancak kısmen başarılı olduğu ve kiralık konut arzındaki düşüşün hızlanmasına yol açtığı söylenebilir. New York kent yönetiminin bu düşüşü durdurma konusunda kira kontrol sistemini kaldırma dışında yapacağı fazla bir şey de yoktu.

3. Bürokrasi Üzerinde Sınırlı Kontrol. ABD Kongresi ile eyalet ve yerel meclislerin, yasal düzenlemeyi yaptıkları ancak icra yetkisini bir devlet dairesine devrettikleri bilinmektedir. Bu devlet dairesi, ayrıntılı yönetmelik ve genelgeleri düzenleme konusunda oldukça zaman harcayabilir. Bu ayrıntılı yasal metinlerin nasıl hazırlandığı da mevzuatın etkilerinin belirlenmesinde kritik önem taşımaktadır. İlgili devlet dairesi, hukuki düzenlemelerin uygulanmasından da sorumlu olabilir. Sözgelimi Kongreden Çevre Koruma Kanunu geçtiğinde niyet oldukça açıktı. (firmaların çevreyi kirletmemesini temin etmek). Ne varki teknik ayrıntılar- meselâ farklı sanayi kollarındaki kabul edilebilir kirletici düzeylerini tesbit yetkisi Çevre Koruma Dairesine (EPA) bırakılmıştı.

Reagan yönetiminin ilk iki yılında, EPA'nın hukuki düzenlemeleri yapıp yürürlüğe sokmada ve bunun sonucu da parlementonun çıkarttığı kanunun ruhuna aykırı hareket edip etmediği konusunda çeşitli tartışmalar olmuştur.

Bir çok olayda, kongrenin niyetini fiiliyata geçirmedeki aksaklıklar, Kongrenin arzularını bilerek ve isteyerek önleme girişimleri olmayıp, yasama organının maksadındaki belirsizliklerden kaynaklanmaktadır. Dolayısiyle, görevi kanunları uygulamak olan kamu yöneticilerinin bu görevlerini adil ve etkin yapmalarını temin gibi bir mesele daha karşı-

mıza çıkmaktadır. Temel iktisat kitaplarında yer alan başlıca araştırma konularından birinin özel kesimdeki özendiriciler analizi olması gibi, burada incelenecek konulardan biri de kamu kesimi içinde yer alan müşeviklerdir? Bürokratların aldıkları kararların kaynağı olan sebepler nelerdir?

4. Siyasal sürecin getirdiği sınırlamalar. Devlet aldığı bütün kararların, yaptığı işlemlerin sonuçları konusunda tam ve mükemmel bilgi sahibi olmuş olsa bile, bu eylemler arasından politik süreç aracılığı ile seçim yapılması bazı ek güçlükleri ortaya çıkarmaktadır. Devletin aldığı kararlar küçük bir grup (milletin seçilmiş temsilcileri) tarafından alınmasına rağmen toplumun büyük bir kesimini etkiler. Dolayısıyla karar alan kişilerin, müvekkillerinin (seçmenlerinin) tercihlerini belirgin hale getirmesi ve birbiriyle çatışan tercihleri ya telif etmesi ya da aralarında seçim yapması gerekmektedir. Çoğunlukla, devletin tutarsız bir tarzda davrandığı suçlaması ile karşılaşılır. 6. Bölümde görülecektir ki, bu husus, belli koşullarda demokratik karar alma mekanizmasının doğal bir sonucudur. Üstelik bizim siyasal sürecimizde, kamuya hizmet için seçilenlerin bazen, özel çıkar grupların yararına hareket etmeleri konusunda güdüleri olabilmektedir. Dolayısıyla, politikacıların kamu çıkarına uygun görünen kararları uygulamalarındaki başarısızlığın kaynağı, birkaç yolunu şaşırmış politikacının açgözlülüğü ve kötü niyetinin eseri olmayıp, demokratik toplumlarda siyasal kurumların işleyişinin kaçınılmaz bir sonucu da olabilir(1).

Ekonomide devlet müdahalesinin aleyhinde olanlar, yukarıda sayılan, devlet başarısızlıklarının devletin kendisini, iddia edilen piyasa yetersizliklerine çare olarak girişimde bulunmaktan kendisini alakoymasını gerektirecek ölçüde önemli olduğu kanaatindedirler.

Bu sonuçla mutabık olunmasa bile, başarılı devlet politikalarının tasarımında, devlet faaliyetlerinin bu dört sınırlamasının bilinmesi bir ön şart mahiyetindedir.

---

(1) Bu görüş özellikle George Stigler tarafından ileri sürülmüştür. Örneğin yazarın Bkz. Theory of Regulation, *Bell Journal*, Spring 1971 ss.3-21

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

DEVLETİN ROLÜ KONUSUNDAKİ İLK GÖRÜŞLER

Son elli yıl boyunca, devletin ekonomideki rolü konusunda gelişen ve istikrar kazanmayan fikirler önceki dönemlerde çok daha sık dalgalanma göstermiştir(2). Söz gelimi, onsekizinci yüzyılda özellikle Fransız iktisatçıları arasında egemen olan görüş devletin ticaret ve sanayii geliştirmek için ekonomide aktif rol alması merkezinde idi. Bu görüşü savunanlara merkantilistler denirdi.

Bu görüş Adam Smith'in (kendisi çoğunlukla modern iktisadın kurucusu olarak kabul edilmektedir) **"The Wealth of Nations " (Milletlerin Zenginliği)** (1776) adlı kitabında öne sürdüğü ve devletin ekonomide sınırlı bir rol almasını savunan görüşlerine kısmen bir tepki olarak nitelenebilir. Smith, rekabet ve kâr güdüsünün bireyleri -kendi özel çıkarlarını izlerken- nasıl olup da kamu çıkarına hizmet ettiklerini göstermeye çalışmıştır. Kâr güdüsü bireyleri, diğer bireylerin istediği malları arzetmeye yöneltecektir. Bir başkasıyla rekabet ise firmalardan sadece istenilen malları üreten ve bu malları mümkün olduğu kadar düşük fiyatla üreten firmaların ayakta kalmasını temin edecektir. Smith ekonominin sanki **görünmez bir elle** istenileni mümkün olan en iyi biçimde üretmesini sağlayacak şekilde yönetileceğini savunmuştur.

Adam Smith'in bu görüşleri hem kamu yönetimleri hem de iktisatçılar üzerinde güçlü bir etki yapmıştır.

Ondokuzuncu yüzyılın en önemli iktisatçılarından İngiliz John Stuart Mill ve Nassau Senior gibi çoğu **"bırakınız yapsınlar"** olarak bilinen ve devletin özel sektörü rahat bırakması ve özel teşebbüsü düzenleme ve kontrol etmeye çalışması gerektiğini savunan doktrini geliştirmişlerdir. Sınırsız bir rekabetin toplumun en üstün çıkarlarına hizmet edeceğini ifade etmişlerdir.

Bütün ondokuzuncu yüzyıl sosyal düşünürlerinin Adam Smith'in muhakemesinden etkilendikleri söylenemez. Bu iktisatçılar etraflarında gördükleri büyük gelir eşitsizlikleri, işçi sınıfının yaşadığı yoksulluk ve

---

(2) Bkz. A.O. Hirschman; *Shifting Involvements*: Private Interest and Public Action (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1982) Hirschman, devletin ekonomideki optimum rolü konusundaki görüşlerindeki sürekli değişmeleri açıklamaya çalışan ilginç bir teori ortaya atmıştır.

işçilerin karşılaştıkları işsizlik sorunu ile alakâdar olmuşlardır. Charles Dickens gibi ondokuzuncu yüzyıl yazarları romanlarında işçi sınıfının sefaletini sergilemeye çalışırken, Karl Marx, Sismondi ve Robert Owen gibi sosyal kuramcılar ise, sadece gördüklerini açıklayıcı teorileri geliştirmekle kalmamışlar, bunun yanısıra toplumun yeniden yapılanması yollarını da önermişlerdir. Çoğuna göre toplumdaki kötülüklerin anası, sermayenin özel mülkiyetidir. Bu yazarlar Adam Smith'in erdem olarak gördüğünü, kötülük olarak gördüler. Üretim araçlarının kontrolünde devlete daha büyük rol verilmesini savunan sosyal düşünürler arasında en derin düşüneni olmasa da en etkileyicisinin Marx olduğu muhakkaktır. Diğerleri halâ, çözümün ne devlet ne de özel işletmelerde olduğunu buna mukabil biraraya gelen ve karşılıklı çıkarları için işbirliği çerçevesinde birlikte hareket eden küçük gruplarda aramışlardır.

Bu sürüp giden anlaşmazlıklar, iktisatçıların kesin anlamı ile hangi görünmez elin hangi koşullarda ekonomiyi etkinliğe yönelteceğini belirlemeye çalışmaya itmiştir. Artık bilinmektedir ki, pazar ekonomisinin etkin olduğu varsayımı ancak çok sınırlayıcı varsayımlarla geçerlidir. Yukarıdaki paragraflarda açıkladığımız piyasa aksaklıkları, piyasanın yeterince çözemediği birçok sorunu olduğunu göstermektedir. Günümüzde, Amerikan iktisatçıları arasında hâkim görüş, sınırlı bir devlet müdahalesinin çok kötü olarak nitelenen iktisadi sorunların çözümüne yardımcı olacağı ve kolaylaştıracağı (tam çözmese bile) biçimindedir. Devlet tam istihdamın idamesinde aktif rol almalı fakirliğin en kötü yönlerini ortadan kaldırmada yardımcı olmalı, buna mukabil, özel teşebbüs; ekonomide merkezi rol ifa etmelidir. Gene de, devletin ne kadar sınırlı ya da ne kadar aktif hareket edeceği konusunda ciddi anlaşmazlıklar mevcuttur. Harvard Üniversitesi Profesörlerinden John Kenneth Galbraith, devletin daha aktif rol almasını isterken Nobel Ödüllü iktisatçılardan Stanford Üniversitesi Hoover Institution'dan Milton Friedman ve Chicago Üniversitesinden George Stigler devletin daha az aktif rol oynaması gerektiğine inanmaktadır. Bu konudaki görüşler; kişinin piyasa aksaklıklarının ne kadar ciddi olarak değerlendiğinden ve devletin bu aksaklara çare bulmada ne kadar müessir olduğunu takdir etmesinden etkilenmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

DEVLET NEDİR YA DA KİMDİR?

Bu bölümün tamamında "devlet" sözcüğüne atıfta bulunduk. Peki ama devlet tam ne demektir? Hepimizin hangi kurumların devletin kavramına dahil olduğu konusunda az çok bir fikri vardır. Kongre, eyalet ve yerel meclisler, Devlet Başkanı ve eyalet valileri ve belediye başkanları, mahkemeler ve baş harflerden oluşmuş FHA, IRS, FAA, FTC, SEC ve NLRB gibi bir sürü devlet dairesi ve kurum sebebiyle ABD federal bir devlet yapısına sahiptir. Bir başka deyimle devlet faaliyetleri, federal düzeyde eyalet ve yerel yönetim düzeylerinde gerçekleştirilir. Federal devlet; milli savunma, posta, para basımı ve eyaletlerarası ve uluslararası ticaretin düzenlenmesinden sorumludur. Buna mukabil eyaletler ve yerel yönetimler; geleneksel olarak eğitim, sosyal yardım, polis ve itfaiye hizmetleri ile kütüphaneler, kanalizasyon ve çöp toplama gibi diğer yerel hizmetlerden sorumlu olmuştur. Anayasada bütün hakların federal devlete devredildiğine dair açık hüküm bulunmamakta ve bu yetkilerin eyalet ve yerel yönetimlerde olduğu ifade edilmekle birlikte, idarelerarası yetki paylaşımının sınırları oldukça belirsiz olacak biçimde bir esnek metne sahip olduğu ifade edilebilir. Federal devlete eyaletlerarası ticareti kontrol yetkisi veren madde, bütün işlerin şu ya da bu şekilde eyaletlerarası ticaretle ilgili olduğunda, federal hükümete bütün iş ve faaliyetleri düzenleme erkinin temelini oluşturmuştur.

Yerel düzeyde, herbiri vergi salma yetkisine ve belli hizmet programlarını yönetme sorumluluğuna sahip çok sayıda çeşitli ayrı kamu idare yapıları mevcuttur. Belde ve kontlukları ek olarak okul hizmet bölgeleri, kanalizasyon idareleri ve kütüphane bölge idareleri dahi vardır. 1982 itibariyle ABD'deki kamu idaresi sayısı 82000 olup, 1942 deki 155000 rakamının altına inmiştir(3).

Ne kamu kuruluşudur, ne değildir arasındaki ayrım çoğunlukla kesin değildir. Devlet bir şirket bir kamu işletmesi kurduğunda, bu "devletin" bir parçası sayılacak mıdır? Sözgelimi, federal devlet tarafından eyaletlerarası demiryolu yolcu hizmetlerini yapmak üzere kurulan Amtrak federal hükümetten sübvansiyon almakta, ancak tıpkı bir özel işletme gibi çalıştırılmaktadır. Aynı şekilde, İngiltere'de devletçelik endüstrisini devletleştirmiştir. Ne varki, British Steel Company halâ birçok

---

(3) *Facts and Figures on Government Finance*, Tax Foundation Table A-2, 1986.

yönüyle ABD'ndeki özel şirketler gibi işletilmektedir. Acaba, British Steel Company, devlet kavramı içinde yer alacakmıdır? Devletin tek hissedar değil de en büyük ortak olması durumunda işler daha da karışmaktadır.

"Devlet" olarak isimlendirdiğimiz kuruluşlarla, özel olanlarını ayıran nedir? İki önemli farkın olduğu söylenebilir. Birincisi, bir demokraside, kamu kuruluşlarını yönetmekten sorumlu kişiler seçimle işbaşına gelir ya da seçimle işbaşına gelenler tarafından tayin edilir (ya da seçimle gelen tarafından atanan kişi tarafından atanır.....). Bir mevki işgal eden kişi "meşruiyeti"ni dolaylı ya da dolaysız olarak, seçim sisteminden alır. Aksine özel kesimde, General Motors'u yönetmekten sorumlu olanları, General Motors şirketinin hissedarları seçer, özel vakıfların (Rockefeller ve Ford Vakfı gibi) yöneticilerini de, vakıfların kaydı hayat şartıyla görev yapan mütevelli heyetleri seçerler.

İkincisi, devlete özel kurumların sahip olmadığı bir cebir kullanma hakkı bahşedilmiştir. Devlet sizi vergi ödemeye zorlayabilir (ödemezseniz malınıza el koyabilir ya da sizi hapse atabilir). Gene devlet genç erkekleri, kendilerine bırakıldığında gönüllü olarak yapmayacakları düzeyde düşük bir ücretle, silahlı kuvvetlere katılmaya zorlayabilir. Bedelini ödemek kaydıyla mülkünüzü kamu yararı gözeterek satın alma hakkına sahiptir (buna devletin kamulaştırma (istimlâk) hakkı denir)

Özel kuruluşlarla bireylerin bu tür haklara sahip olmasının yanında, devlet bireylerin, başkalarına benzer cebir haklarını verme gücünü de fiilen sınırlar. Meselâ, devlet sizin, kendinizi köle olarak satmanıza izin vermez.

Aksine, bütün özel mal ve hizmet değişimleri gönüllü esasa göre yapılır. Senin, benim için çalışmanı isteyebilirim ama seni böyle yap diye zorlayamam. Senin mülküne iş merkezi yapmak için ihtiyaç duyabilirim, ama seni sat diye zorlayamam. Aramızda bir alışveriş yapmanın her ikimize de yarar sağlayacağını düşünebilirim ama seni bu işe gir diye zorlayamam.

Gelir kullanma yeteneği, devletin özel kuruluşların yapamayacağı bazı işleri yapabileceği anlamına gelir. Kamu ve özel kuruluşların başında olanların seçtiği yönetim süreçlerindeki farkların bu kuruluşların davranışları üzerinde önemli etkileri olabilir. Kitabın daha sonraki bölümlerinde devletin rolü konusundaki alternatif görüşleri tartışırken bu farkları hatırda tutmak büyük önem taşıyacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAMU KESİMİ VE TEMEL EKONOMİK SORUNLAR

İktisat bilimi kıt kaynakların incelenmesidir. Toplumların sınırlı kaynaklarını nasıl kullanacakları ile ilgili tercihleri nasıl yaptıklarını inceler. Bu konuda dört soru sorulmaktadır:

Üretilmesi gereken nedir?

Bunların nasıl üretilmesi gerekir?

Kimler için üretilmesi gerekir?

Bu kararlar nasıl alınır?

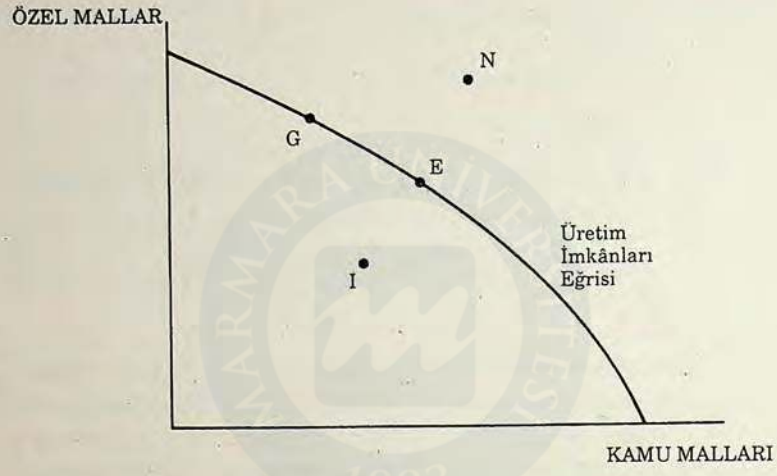
İktisadın diğer herhangi bir dalı gibi, kamu kesimi ekonomisinde de bu temel tercih (seçim) sorunları işlenir. Ancak, kamu kesimi ekonomisinde, bizatihi kamu kesimi içinde yapılan tercihleri, devletin ekonomideki rolü ve devletin özel kesimde alınan kararları etkileme yolları üzerinde durulur.

1. Üretilmesi gereken nedir? Kaynaklarımızdan ne kadarı savunma ve oto yollar gibi kamu mallarının üretimine tahsis edilmeli, ne kadarı ise otomobil, TV alıcıları ve video oyunları gibi özel malların üretimine ayrılmalıdır? Çoğunlukla bu tercihi **üretim imkânları eğrisi** üzerinde grafik olarak gösteririz. Bu eğri üzerinde, veri teknoloji ve kaynaklarla etkin bir biçimde üretilebilecek iki malın çeşitli miktarları izlenebilir. Konumuzla ilgili olarak bu iki mal kamu malı ve özel maldır. Şekil 1.1.'de toplumun üretebileceği çeşitli mümkün kamu malı-özel mal bileşimleri verilmektedir.

Toplum, milli savunma gibi bir kamu malına ancak ve ancak özel tüketime ayrılabilen kaynaklardan kısıntı yaparak daha fazla harcayabilir. Dolayısiyle, şekildeki G noktasından gene eğri üzerindeki E noktasına doğru ilerlendiğinde, kamu malları artırılmış, özel mallar azaltılmış olur. Üretim imkânları eğrisinin altında yer alan I noktasında ekonomi *etkin değildir* denir. Toplum bu noktadan eğriye doğru uzaklaşarak hem daha fazla kamu malı hem de daha fazla özel mal üretecek durumdadır. Buna karşılık eğrinin yukarısındaki N noktası *gerçekleştirilemez* mahiyettedir. Toplumun elinde mevcut kaynakları ve teknolojisi ile bu miktarda kamu malı ile o miktarda özel malı üretmesi mümkün değildir.

2. Nasıl Üretilmelidir? Üretilen malın nasıl üretilmesi gerektiği en az birinci soru kadar önemlidir. Kamusal olarak arzedilen malların üre-

tim sorumluluğunu ne zaman devlet üstlenmelidir, ne zaman bunları özel firmalardan tedarik etmelidir? Ordunun kullandığı silâhların çoğu özel firmalarda üretilirken, kamu eğitim harcamalarının sadece küçük bir yüzdesi, özel okullara gitmektedir. Çoğu ülkede devlet işletmeleri, bireylere satılan malları (telefon hizmetleri, çelik ve elektrik) üretirler.



1.1. TOPLUMUN ÜRETİM İMKANLARI EĞRİSİ. Bu eğri her kamu malı düzeyinde toplumun tüketebileceği maksimum özel mal düzeyini göstermektedir. Toplum daha fazla kamu malını tüketmek istiyorsa bazı özel mallardan vazgeçmek zorundadır.

Toplumda bazı bireyler, bu mallar doğrudan doğruya kamu iktisadi teşebbüslerince üretilmedikçe, tüketicilerin sömürülmüş olacağına inanırlarken, diğerleri devlet işletmelerinin kaçınılmaz bir şekilde özel işletmelerden daha az etkin olduğu kanaatindedirler.

Diğer konular, bu ikinci sorunun içinde yer almaktadır. Devlet politikası, firmaların ürettikleri malları nasıl ürettiklerini etkiler: Çevre koruma mevzuatı, özel firmaların kirletme yapma imkânlarını kısıtlar. Firmaların çalıştırdıkları işçiler üzerinden ödedikleri bordro vergileri, emeği daha pahalı hale getirerek firmaları daha fazla emek gerektiren üretim teknikleri kullanma şevklerini kırabilir. Vergi yasasındaki bazı önlemler bir makinanın diğerine göre çekiciliğini değiştirebilir. Bu sorunlar nadiren siyasi tartışmaların odak noktasını oluştursa bile verginin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

saptırıcı etkileri ve nükleer reaktörlerin enerji kaynağı olarak istenirliği konusundaki son kamuoyu tartışmaları önemli istisnalardır.

3. Kim İçin? Dağılım Sorunu. Devletin vergileme ve sosyal yardım programları konusundaki kararları farklı bireylerin ne kadar gelir harcamaları gerektiğini etkiler. Aynı şekilde, devlet hangi kamu mallarının üretileceğine de karar vermelidir. Bir kamu malının üretiminden bazı gruplar yarar sağlayacakken, diğerleri başka bir kamu malından avantaj temin eder.

4. Kollektif Tercihler Nasıl Yapılır? İktisadın diğer dallarına nazaran kamu kesimi ekonomisinin daha fazla ilgili olduğu bir alan vardır: Kollektif tercihlerin yapılma süreçleri. Kollektif tercihler toplumun beraberce yapması gereken tercihlerdir. -Sözgelimi, hukuki yapımız, askeri tesislerimizin hacmi diğer kamu malları konusundaki harcama düzeyi konusundaki gibi. Kamu kesimi ekonomisi dışındaki dallardaki iktisat kitaplarında bireylerin tüketimle ilgili; firmaların üretimle ilgili kararları ve fiyat sisteminin tüketiciler tarafından talep edilen malların firmalar tarafından üretilmesini temin için nasıl işlediği üzerinde durulur. Kollektif karar alma ise çok daha karmaşık bir konudur. Çünki, bireyler neyin istenilir olduğu konusunda genellikle görüş birliği içinde olmazlar. Bazı bireylerin çikolatalı dondurmayı, bazılarının vanilyalısını sevdikleri gibi, bazı kişiler halka açık parklardan çok daha fazla hoşlanır. Ne varki özel mallarda, çikolotalı dondurmadan hoşlananımız çikolatalı dondurmayı, vanilyalı dondurmayı sevenimiz vanilyalıyı kendi başına satın alabilirken, kamu malları ile ilgili kararımızı beraberce vermek zorundayız. Bir aile içinde yaşayan herkes kollektif karar almanın güçlüklerini çok iyi bilir (sinemaya mı gidelim yoksa bowling'e mi?) Kamusal karar alma ise çok daha karmaşıktır. Kamu kesimi ekonomisinin amaçlarından biri de demokratik toplumlarda kollektif tercihlerin (bazen denildiği gibi sosyal tercihlerin) nasıl yapıldığının incelenmesidir.

Görüşler arasındaki bu sapmaları bilmek dahi önemlidir. "Bu kamu çıkarınadır" "Toplumun iyiliğini düşünüyoruz" gibi ifadeleri anlamamızı sağlar. Farklı politikalar, farklı bireyler için iyi olabilir. Her politikadan kimin fayda sağlayacağını ve kimin zarar göreceğini dikkatli bir şekilde ortaya koymalıyız.

KAMU KESİMİ EKONOMİSİNİN İNCELENMESİ

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamu kesimi ekonomisi üzerine yapılan inceleme üç kategoriye bölünebilir.

1. Kamu kesiminin hangi faaliyetleri yaptığının ve bu faaliyetlerin nasıl organize edildiğinin bilinmesi. Devlet faaliyetlerinin karmaşıklığı, o derece fazladır ki devletin toplam harcamalarının ne olduğunu ve neye harcandığını takdir etmek oldukça güçtür. Sadece Federal devlet bütçesi 1000 sayfayı aşkın bir belge olup, bütçe içinde faaliyetlerin kolayca sınıflandırılması da mükün değildir. Aynı faaliyetler çeşitli dairelerce üstlenilmiş bulunmaktadır. Sözgelimi araştırma hizmetlerine Savunma Bakanlığı, Ulusal Bilim Vakfı, Ulusal Sağlık Enstitüleri ve Ulusal Hava ve Uzay Dairesince fon ayrılmaktadır. Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanlığı gibi bir bakanlık ise birbiriyle sadece müphem bir biçimle ilişkilendirilebilecek çok sayıda hizmet grubunu üstlenmiş bulunmaktadır.

Üstelik, daha önce de belirttiğimiz gibi, vergi ve harcamalar çeşitli kamu idare kademelerinde uygulanır. Bazı yerlerde bireyler sadece federal ve yerel vergileri ödemekle kalmazlar, okul yönetimlerine ayrı bir vergi, belde yönetimine başka bir vergi, kasabaya ayrı bir vergi su ve kanalizasyon idaresine ve kütüphane hizmetlerini desteklemek amacıyla ayrı ayrı vergi vermek durumunda olabilirler.

2. Devlet faaliyetlerinin mümkün olduğunca bütün sonuçlarının anlaşılması ve tahmini. Bir kurumdan vergi alındığında, vergi yükünü gerçekte kim yüklenir? Verginin, kurum kârlarını azalmanın ötesinde bir takım etkilerde bulunacağı olasıdır. Daha da güçlü bir şekilde tahmin edilebilir ki, verginin en azından bir bölümü, yüksek fiyatlar yoluyla tüketicilere aktarılacaktır. ya da belki de ücretlerini düşüşü ile çalışanlara yüklenebilir. Devlet kira kontrol yasasını çıkardığında uzun dönem sonuçları ne olacaktır? Gerçekten kiralayan ve mal sahipleri uzun dönemde gerçekten daha iyi durumda olacakmı dır? Devletin sosyal güvenlik sisteminde emeklilik yaşını değiştirmesinin sonuçları nelerdir? Aynı şekilde devlet üniversitelerinde harç alınmasının? Yaşlılara sağlık hizmeti verilmesinin sonuçları nelerdir?

Devlet politikalarının sonuçlarının çoğunlukla doğru bir şekilde tahmini güçleştirecek ölçüde karmaşık olduğunu daha önce belirtmiştir. Gene çoğunlukla, doğacak sonuçlar konusunda fikri çatışma da vardır. Gerçekte bir politikanın yürürlüğe sokulması sonrası bu politikanın etki-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

lerinin ne olacağı konusunda çoğunlukla tartışma çıkmaktadır. Bu kitapta, sadece başlıca ekonomik ihtilâfların bütün yönlerini sunmakla kalmayıp bu anlaşmazlıkların neden sürüp gittiğini ve bu önemli sorunları çözmenin neden güç olduğunu da açıklamaya çalışacağız.

3. Alternatif politikaların değerlendirilmesi. Bunu yapmak için, alternatif politikaların sonuçlarını bilmeye gereksinim duymamızın yanısıra değerlendirme için kriterlere de ihtiyacımız vardır. İlk olarak, devlet politikasının amaçlarının ne olduğunu anlamalıyız, daha sonra belli bir önerinin bu kriterlere uyma (ya da muhtemelen uyma) ölçüsünü belirlemeliyiz. Ancak bu bile yetmeyebilir. Birçok önerilerin, tasarlanan etkilerden başka tesirleri vardır ve bir diğer etkiler tahmin edilmeli ve değerlendirmeye alınmalıdır.

POZİTİF İKTİSAT - NORMATİF İKTİSAT AYRIMI

Devlet politikalarının *sonuçlarını* analizle, belli devlet politikalarının istenirliği konusunda *yargıya* varmak arasında demin yaptığımız ayırım, önemli bir ayrımdır. Birinci tür analize çoğunlukla **pozitif iktisat,** ikincisine de **normatif iktisat** (ya da refah iktisadı) adı verilir. Pozitif iktisat sadece belli devlet politikalarının sonuçlarının analiz edilmesi ile ilgili olmayıp, kamu kesiminin faaliyetlerinin ve bu politikaları vücude getiren siyasi ve iktisadi güçlerin tasvirini de yapar. İktisatçılar, saf pozitif analiz sınırlarını aştıklarında, normatif iktisadın egemenlik alanına geçmiş olurlar. Normatif iktisat, çeşitli devlet politikalarının ne kadar iyi yürüdüğünü ve belli amaçları daha iyi ulaştıracak yeni politikaların tasarımı konusunda yargıya varılmasıyla ilgilidir.

Normatif iktisatta, "Devlet; petrol ithalatını, devlet ve tüketiciler açısından en az maliyetli bir biçimde sınırlamak istiyorsa, petrol ithalatı üzerinden alınacak gümrük vergileri, kotalar koymaktan daha tercihe şayandır." ya da "Çiftlik programının amacı, fakir köylülere yardım ise, fiyat destekleme sistemi, uygun biçimde tasarlanmış bir gelir transferi sisteminden daha iyi değildir" şeklinde ifadeler yer alır. Bir başka deyimle normatif iktisatta, iktisatçılar çeşitli devlet programlarının arzulanan amaçlara ulaşma derecesini ve hangi programların bu amaçlara daha iyi hizmet edeceğini kararlaştırırlar. Aksine, pozitif iktisatta "1950'lerde petrol ithalatına koyulan kotalar, iç fiyatların yükselmesine ve doğal kaynaklarımızın daha hızlı tükenmesine yol açmıştır " şeklinde ifadeler kullanılır. Bu ifadeler bir kamu hizmet programının tasarlanan amaçlara

ulaşıp ulaşmadığını değerlendirmeden sadece etkilerini açıklarlar. Programın sonuçlarının istenirliği ya da arzulanmaması konusunda hiçbir yargıya varılmaz.

İktisatçılar bu tür ifadeler kullandıklarında, kendi kriterlerini kendi değer yargılarını koymaya çalışmazlar. Çoğunlukla kendilerini politika yapımcılarına "teknik yardım" yapıyor onların amaçlarına ulaşmasına yardım ediyor sayarlar.

İktisatçılar bunu yaparken politikacıların ve politika yapımcılarının ortaya koydukları amaçlar üzerine de yorum yaparlar. Bazen politikacıların ifade ettikleri amaçlar, onların gerçek amaçları değildir. Gizli bir gündem mevcuttur. İktisatçılar, bir programın ortaya konulan amaca ulaşmak için tasarlanandan farklı olduğu gerçeğini "gerçek" amacın farklı olduğunu savunmada kullanırlar ve program sonuçlarını inceleyerek bir programın gerçek amaçlarının ne olduğu konusunda *istidlâl (çıkarsama)* yaparlar.

İktisatçılar, çeşitli amaçların ne ölçüde yek diğeri ile çatışma halinde olduğunu görmeye ve çatışıyorlarsa, bu ihtilâfların nasıl çözüleceğini önermeye de teşebbüs ederler. Alternatif değer sistemlerinin tüm sonuçlarını da ortaya koymaya çalıştılar. Hangi değerlerin temel mahiyette, hangilerinin diğer daha temel değerlerden neş'et ettiğini görmeye çalışırlar. Bu sorunlar üzerinde iktisatçıların çalışmaları, siyasal filozoflarınkine yaklaşır.

Pozitif ve normatif iki yaklaşım birbirini tamamlayıcı mahiyettedir. Hangi faaliyetlerin devletçe *üstlenilmesi gerektiğine* ilişkin yargıya varmak için, çeşitli devlet programlarının sonuçlarını bilmek gereklidir. Devletin şu ya da bu vergiyi koyması ya da şu ya da bu koluna sübvansiyon vermesi halinde ne olacağını doğru bir biçimde tasvir edebilmelidir.

Bazı örnekler, pozitif ve normatif iktisadın çerçevesini açıklamada yardımcı olabilir. Kongrenin sigara ya da içki üzerinden aldığı vergiyi artırmayı düşündüğünü varsayalım. Pozitif iktisat şu sorularla ilgilidir.

a) Sigara ve alkollü içki fiyatları ne kadar artacaktır?

b) Bu vergi artışı sigara ya da alkol talebini nasıl etkileyecektir?

c) Düşük gelirli bireyler gelirlerinden sigara (ve içkiye) yüksek gelirlilerden daha fazla bir bölümü mü ayırıp harcarlar mı?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

d) Sigara ya da içki endüstrisindeki kârlar üzerinden alınan vergilerin muhtemel sonuçları nelerdir?

e) Tütün fiyatları üzerinden alınan vergilerin tütün fiyatları ve dolayısiyle tütün üreticileri üzerindeki etkileri ne olacaktır? Alkollü içki üzerinden alınan verginin alkol fiyatı ve alkol üreticileri üzerindeki etkisi ne olacaktır.

f) Sigara kullanımındaki azalmanın akciğer kanseri ve kalp hastalığı görülme sıklığı üzerindeki etkileri ne olacaktır? Sigara ile ilgili olarak yapılacak sağlık harcamalarının ne kadarlık bölümü dolaylı ya da dolaysız olarak devletçe üstlenilecektir? Alkollü içki kullanımındaki azalmanın otomobil kazaları ve buna bağlı sağlık maliyetleri üzerindeki etkileri ne olacaktır? Sigara içiminin azalması sonucu, ömür uzamasının sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkisi ne olacaktır?

Öte yandan, normatif iktisat, çeşitli etkilerin *değerlendirilmesi* ve vergi değişikliklerinin istenirliği ile ilgili yargıya varılması ile ilgilidir.

a) Eğer vergiler arasında seçim yapılırken, öncelik fakirler üzerindeki etkisine veriliyorsa, alkollü içki vergisi mi yoksa tütün vergisi mi daha tercihe şayandır?

b) Vergiler arasındaki seçimde önceliğimiz, verginin bireysel davranış yapısını nasıl saptırdığı (verginin olmadığı durumla karşılaştırmalı olarak) konusunda ise alkollü içki vergisi ile tütün vergisinden hangisi tercihe şayandır?

c) Amacımız sağlık giderlerini azaltmak ise, hangi vergi tercih edilmelidir. alkollü içki vergisi mi, tütün vergisi mi?

d) Belli bir amaca ulaşmak için devlet bu vergilerden daha iyilerini bulabilir mi?

İkinci bir örnek olarak, devletin çelik firmalarına, çevreyi kirlettikleri için bu kirletmeden vazgeçmeleri maksadıyla para cezası uygulamayı ya da fabrikayı kirletmeyi azaltıcı teçhizatı takması için sübvansiyon vermeyi düşündüğünü varsayalım. Pozitif iktisat aşağıdaki türdeki sorularla ilgilidir.

a) Farklı düzeydeki para cezası (ya da sübvansiyonlarla) ne kadar kirlenme azaltımı sağlanacaktır?

b) Para cezası uygulaması sonucu, çelik fiyatlarında ne kadar artış olacaktır?

c) Bu fiyat artışı ABD'ndeki çelik talebini ne ölçüde azaltacaktır?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

d) Çelik talebinde azalma, çelik endüstrisindeki istihdam ve kârları nasıl etkileyecektir?

e) Çelik haddehanelerinin hemen yakınında oturanlar, çevre kirliliğinin azaltılması için ne kadar ödemeye hazırlar? Bir başka deyimle bu kişiler için bu indirimin değeri nedir?

Tekrar normatif iktisada dönersek farklı etkilerin değerlendirilmesi ile ilgilidir.

a) Eğer önceliği yoksul kesime veriyorsak, hangi sistem: vergi mi yoksa sübvansiyon mu daha tercihe şayandır? Fakirler, çelik kullanan bütün malların fiyatlarının değişmesinden tüketici olarak etkilenecekler-dir. Bu kişilerin çelik fabrikaları yakınında oturma ihtimali daha güçlü olduğundan çevre kirlenmesinin zenginlerden çok fakirleri etkilemesi daha olasıdır. Ancak eğer para cezası çelik talebini ve çelik endüstrisindeki istihdam düzeyini azaltırsa bundan en fazla fakir ve vasıfsız işçiler zarar görecektir? Bütün bu etkileri nasıl topluyoruz. Fakirlerin refah düzeyini maksimum yapan vergi ya da sübvansiyon düzeyi nedir?

b) Eğer maksadımız milli gelirin değerini en çoğa çıkarmaksa, vergi ya da sübvansiyon sistemlerinden hangisi tercihe şayandır? Acaba her ikisini de uygulamamalımıyız? Gene eğer vergi ya da sübvansiyondan biri tercih edilecekse, milli geliri en çoğa çıkartan vergi ya da sübvansiyon düzeyi nedir?

İktisat politikası analizinde karşılaştığımız bu tür çoğu durumlarda bu örnek tipik mahiyettedir: Politika sonucunda kazananlar (artık temiz hava soluyanlar) ve kaybedenler (yüksek fiyat ödeyen tüketiciler, kârları düşen üreticiler ve işlerini kaybeden işçiler) vardır. Normatif iktisat, teklifin istenirliği konusunda yargıya varabilmek için, politika sonucu iyi duruma gelenlerin kazançları ile durumu kötüleşenlerin kayıplarının karşılaştırılmasına imkân veren sistematik usullerin geliştirilmesi ile ilgilidir.

Normatif ifadelerle pozitif ifadeler arasındaki ayırım sadece belli politika değişmelerinin değil, siyasal süreçlerin tartışılması sırasında da ortaya çıkar. Söz gelimi, iktisatçılar çoğunluk oylamasının sonuçlarının açıklanması ile ilgilidir. Milli savunmaya ne kadar harcanması ile ilgili görüşler arasında farklar olduğunda bu farklı görüşler belli bir siyasal

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sürecin sonuçlarına nasıl yansıyabilir? Belli bir miktar aşan kamu harcamalarında artış yapılabilmesi için üçte iki çoğunluk aranmasının sonuçları ne olacaktır? Milletvekillerinin aylıklarının artırılmasının sonuçları ne olacaktır? Siyasal kampanyalara özel bağış ve katkıların, ya da kamusal desteği sınırlamanın etkileri ne olur? Ne varki iktisatçılar aynı zamanda alternatif siyasal süreçlerin değerlendirilmesi ile de ilgilidirler. Bazı siyasal süreçler bir anlamda diğerlerinden daha iyi midirler? "Tutarlı" tercihler üretmeleri daha mı olasıdır? Bazı siyasal süreçlerin diğerlerine göre adil ve etkin sonuçlar ortaya koyması daha mı olasıdır?

İKTİSATÇILAR ARASINDAKİ ANLAŞMAZLIKLAR

Önceki paragraflarda politika analizini iki aşamaya ayırmıştık. Sonuçların analizi ve değerlendirilmesi. Her iki aşama da çelişkilerle doludur.

Politika tartışmalarının temel sorunlarının çoğunda, oybirliğine oldukça nadir rastlanır. Bazı kişiler okul servisini gerekli görürürken bazıları görmezler. Bazıları gelir vergisinin daha artan oranlı (yani zengin bireylerin gelirlerinden daha büyük buna mukabil fakirlerin daha düşük bir yüzdeyi vergi olarak ödemeleri) olmasını isterken, bazıları daha az artan oranlılığa inanır. Kimileri, özel okullarda harçlar için vergi indirimi tanınmasını isterken, kimileri yapılmaması gerektiğini savunur. Bazıları devletin üniversite öğrencilerine yönelik harç kredisi programının kesilmesi gerektiğine inanırken, diğerleri daha da genişletilmesi gerektiğini savunur. Politika analizinin temel ilgili odaklarından biri de, bu anlaşmazlık kaynaklarını belirlemektir.

Anlaşmazlıkların ortaya çıkışının üç temel kaynağı vardır. İlk ikisi, politikanın pozitif analizinden ortaya çıkar. Bu anlaşmazlıklar; şu ya da bu tarafın politikanın bütün sonuçlarını izlemedeki yetersizlikten ve ekonominin gidişatının nasıl olduğuna ilişkin görüşlerdeki farklılıktan ortaya çıkar. Üçüncüsü ise normatif analizin temeli olan değer yargılarına ve değerler üzerine anlaşmazlıklarla uğraşması gerekir.

Devlet Politikasının Bütün Sonuçlarının İzlenmesindeki Aksaklık.

Çoğu çalışmalar, şu ya da bu tarafın (ya da her iki tarafın) bir devlet politikasının bütün sonuçlarının izlenmesindeki aksaklıktan kaynaklanır. Bu konuda çeşitli örnekler vermiş bulunuyoruz: kira kontrolunda,

bu kurumun taraftarlarının kiralık ev arzı konusundaki sonuçları dikkate almada tutarlı davrandıkları ya da Yaşlılara Sağlık Programında yaşlılara yönelik sağlık hizmeti harcamalarındaki ani artışı hesaplayamadıkları gibi.

Bir devlet politikasının bütün neticelerini hesaba katmada düşünmenin aksaklığı konusundaki en eski örnek olarak 1696'da İngiltere'de kabul edilen pencere vergisi verilebilir. (Kenarları Tırtıklanmış Paranın Yetersizliğini Giderme Yasası).o zamanlar, pencereler bir lükstü ve zengin kişiler, fakirlere göre daha fazla pencereli evlere sahipti. Gene o zamanlar, bir gelir vergisi almak, idari bakımdan güçtü. Devlet, her bireyin gelirini belirleme yeteneğinden de yoksundu. Gerçekten bireyler kendilerinin gelirlerinin ne olduğunu belirleyecek kayıt çeşitlerini de tutmuyorlardı. Dolayısıyla, pencerenin vergi konusu yapılması o zamanlar ödeme gücünün iyi bir ölçüsüydü. Çok pencereli ev sahibi olabilenlerin vergi ödeme konusunda daha iyi durumda oldukları varsayılıyordu. Bir başka deyimle pencereler; adil bir vergileme temeli oluşturmaktaydı. Vergiyi salanların binalardaki pencerelerin örüleceğini hiç düşünmedikleri kuşkusuzdu. Ancak işte bu verginin başlıca sonuçlarından biri idi. Vergiden kaçınmak için bireyler az pencereli evler yapmaya başladılar. Bu da karanlık evler yapılmasına yol açtı.

Aşağıdaki bölümlerde devlet politikalarının sonuçlarının, tasarlanandan çarpıcı biçimde farklı olduğunu sık sık ortaya koyacağız. *Uzun dönemde*, bireyler ve firmalar vergi ve diğer devlet politikalarındaki değişmelere karşılık verirler ve bu uzun dönemli tepkilerin hesaba katılması gerekir. Üstelik, bu ayarlamaların bir sonucu olarak bir mala yönelik vergi veya sübvansiyonun, diğer mallar üzerinde etkileri olabilir. Herhangi bir önemli vergi değişikliğinin, bütün ekonomi üzerinde etkilere yol açması olasıdır. Bireysel etkilerin çoğu, küçük olmakla birlikte, genelde bütün etkiler hesaba katıldığında, bu dolaylı etkiler gerçekten ciddi olabilir. Sonraki bölümlerde bunun bazı dramatik örneklerini ortaya koyacağız. Söz gelimi ücretler üzerinden alınan bir vergi, işçileri etkilemeyebilir buna mukabil arazi fiyatlarını düşürebilir.

Ekonominin Gidişatının Nasıl Olacağına İlişkin Görüş Farkları

İktisatçılar, bir politikanın değerlendirilmesinde, bütün sonuçların dikkate alınmasında mutabıktırlar. Gerçekten, bu sonuçların belirlenme-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sini politika analizinin başlıca rollerinden biri olarak kabul etmektedir. Bununla birlikte, iktisatçılar çoğunlukla ekonominin gidişi ve dolayısiyle devlet politikasının sonuçları konusunda fikir birliği içinde olabilir ya da olmayabilirler. Diğer bilim adamlarından farklı olarak, iktisatçılar kontrollü deneyler yapma olanağından yoksundur. Bir sistemin davranışına ilişkin çatışan teorilerin sınanması için bölümün bulduğu yol, bir deney yapmaktır. Deneyin sonuçları, diğerlerini geçersiz hale getirerek iyi ki sadece tek bir teorinin öngörülerini doğrulayacaktır. Ne var ki iktisatçılar, normalde, kontrollü deneyler yapma imkânından mahrumdurlar. Bunun yerine, iktisatçıların gözlemlediği deneyler; farklı piyasalarda ve farklı zaman dönemlerinde bizler için yapılan kontrolsuz deneylerdir ve tarihsel kanıtlar çoğunlukla ekonominin nasıl davrandığı konusundaki anlaşmazlıkları çözmemize izin vermemektedir.

İktisatçılar çeşitli politikaların sonuçlarını analiz ederken, **modelleri** kullanırlar. Bir model uçağın, bir gerçek uçağın temel özelliklerini yansıttığı gibi, bir ekonomi modeli de, ekonominin temel özelliklerini açıklayıcı niteliktedir. Doğaldır ki, gerçek ekonomi oldukça karmaşıktır. Neyin olup bittiğini görmek ve politikadaki bir değişmenin sonuçları hakkında öngörüler yapmak için temel özelliklerle temel olmayanları ayırmak gerekir. Ekonomik modelde, bir kişinin bir model inşaı sırasında üzerinde yoğunlaşmaya karar verdiği özellikler, o kişinin çözüm aradığı sorulara bağlıdır. Modellerin bir çok ayrıntıyı dışarda bırakarak, basitleştirici varsayımlar kullanması, modelin olumsuzluğu değil olumlu yönüdür. Bu konuda bir benzetme faydalı olabilir. Uzun bir yolculuğa çıkan kişi yanına çok sayıda harita alır. Eyaletler arası oto yolları gösteren harita, genel bir bakış imkânı verir. Bu haritaya kişi bir genel bölgeden gitmek istediği bölgeye nasıl gidileceğini görmesini sağlar. Daha ayrıntılı haritalar kullanarak, hareket yerinden otoyola, oto yoldan nihai varış yerine gidişi görebilirsiniz. Eğer eyaletlerarası karayolu haritası her sokak ve yolu gösterecek derecede ayrıntılı düzenlenmişse, kullanışlılığını sınırlayacak ölçüde çok büyük olması gerekecektir. Bazı maksatlarla önemli olsa bile, ekstra ayrıntılar, yolu buluşu güçleştirecektir.

Bütün analizlerde bireylerin ve firmaların devlet politikalarındaki çeşitli değişiklere nasıl tepki gösterecekleri ve bu karşılıkların ekonomi üzerindeki toplam etkiyi belirleyecek tarzda nasıl karşılıklı etkileşimde olacaklarına ilişkin basit hipotezlere dayalı olarak kurulu modellerin kullanımı esastır. Herkes iktisatçılar olduğu kadar siyasetçiler de alternatif politikaların etkilerini tartışırken modeller kullanır. Aradaki fark, iktisatçılar varsayımlarında açık olur ve varsayımlarının bir diğeri ve elde mevcut konutlarla tutarlı olmasından emin olmak isterler.

1. Rekabet derecesi. İktisatçılar arasındaki anlaşmazlığın başlıca kaynaklarından biri, ekonominin rekabetçi olma derecesidir. Bu kitabın yaptığı analizin çoğunda, ekonominin oldukça rekabetçi olduğunu varsayacağız. Yani, her sanayi dalında birbirleriyle aktif olarak rekabet eden firmalar vardır. Her firma piyasa fiyatı üzerinde etkisi olamayacak ölçüde, piyasa hacmine göre küçüktür. Sanayie giriş için engel yoktur. Şöyleki, sanayide kârlı fırsatlar olduğunda bunlar çabucak ele geçirilebilir.

Az sayıda iktisatçı, ekonominin bütün kesimlerinde bu varsayımların geçerli olduğuna inanmaktadır. Ama çoğu iktisatçı ekonominin yeterince rekabetçi olduğunu ve bir rekabetçi ekonominin analizinden elde edilen bilgilerin Amerikan ekonomisindeki devlet politikasının etkilerinin anlaşılması ile ilgili olduğuna inanırlar. Çoğu iktisatçılar, rekabetçi modelin iyi açıklayamadığı bazı endüstrilerin olduğunda görüş birliğine varmışlardır ve rekabetçi modelde vergilemenin etkilerinin analizi, tekellerin (tek firmalı sanayiler) ve oligopollerin (bir kaç firmanın bulunduğu sanayiler) nasıl çalıştığının analizini gerektirir.

Ancak Harvard'ın John Kenneth Galbraith'i gibi ekonominin temelde pek rekabetçi olmadığına inanan başka iktisatçılar da vardır. bu iktisatçılar ekonominin rekabetçi olmadığını varsaydıklarından bir verginin etkileri konusunda çok az bilgi elde edebileceğine inanırlar. Onlara göre çoğu sanayiler üç ya da dört büyük firmanın elindedir ve bazı yönlerde şiddetli bir rekabet yapmakla birlikte –söz gelimi yeni ürünleri geliştirmeye çalışırken- diğer alanlarda meselâ fiyatlama politikasında çoğunlukla sıkı bir işbirliği içindedirler. Bu iktisatçıların görüşüne göre, geleneksel rekabetçi model, yanlış sonuçlara götürür. Rekabetin ölçüsü konusundaki sınırlamaları dikkate alan uygun bir modele gerek olduğunu karşı sav olarak ileri sürerler.

Bazıları uzun dönemde halâ önemli ölçüde rekabet olduğuna buna mukabil kısa dönemde rekabetin daha sınırlı olduğuna inanırlar. Bu anlaşmazlıkları çözmemiz mümkün değildir. Ancak bütün yapacağımız, farklı görüşlerin ne zaman ve nasıl farklı sonuçlara götürebildiğini göstermektir.

2. Tepkinin Büyüklüğü. İktisatçılar belli bir politikanın doğuracağı sonuçlar konusunda fikir birliğine varsalar bile, tepkinin büyüklüğü konusunda mutabık olmayabilirler. Yani, gelir vergisi indirimlerinin bireyleri daha fazla çalışmaya özendireceği konusunda görüş birliğine sahip olabilirler. Ancak bazıları etkilerin çok küçük olacağını düşünürken, kimilerine göre bu etkilerin büyük olması olasıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu Başkan Reagan'ın 1981 vergi indirimlerinin sonuçları konusundaki anlaşmazlığın kaynaklarından biriydi. Vergi indirimini savunanlar düşük oranların ekonomi için bir mahmuz görevi yapacağına ve vergi gelirlerinin artacağına inanmışlardı. Buna mukabil eleştirenler, vergi indirimlerinin ekonomi için bir mahmuz görevi konusunda mutabık olduklarını ancak milli gelirdeki artışın çok küçük olacağını ve bunun sonucu vergi hasılatının düşeceğini ileri sürmüşlerdi(4). Bu düşüş, eleştirenlerin görüşlerine göre, büyük bütçe açıklarına ve bu da ekonomi üzerinde zararlı etkilere yol açacaktır. Zaman geçtiğinde kısa dönemde ekonominin tepkisinin, Reagan'ı eleştirenlerin tahmininden çok daha küçük olduğu görüldü.

Modern iktisadın temel ilgi alanı tepkinin büyüklüğünü meselâ, yatırım indiriminin, yatırımlar, gelir vergi oranındaki bir değişmenin tüketim, faiz haddindeki bir artışın tasarruf vd. belirlemek olmasına rağmen, farklı veri yığınları ve farklı istatistiksel tekniklerin farklı sonuçlara vardığını görmek talihsiz bir gerçektir. İktisatçılar daha fazla veri topladıkça ve eldeki sınırlı verileri analiz etmek için daha iyi teknikler geliştirdikçe bu anlaşmazlıkların bir bölümü çözülebilir.

Değer Yargıları Konusunda Anlaşmazlık

Daha önce açıklanan iki anlaşmazlık, pozitif iktisat içinde ortaya çıkarken, son anlaşmazlık kaynağı normatif iktisat sınırları içinde yer alır. Bir politikanın bütün sonuçları üzerinde görüş birliğine varılsa bile, politikanın arzulanabilir olup olmadığı konusunda mutabakat olmayabilir. Sık sık *değişim oranlarına* rastlanır. Bir politika, milli geliri artırmakla birlikte, eşitsizliği artırabilir. Bir politika istihdamı artırabilir buna mukabil enflâsyonu da yükseltebilir. Gene bir politika bir grubu iyileştirirken diğer grubun durumunu kötüleştirebilir. Bir başka deyimle, politikanın bazı istenilen sonuçları olduğu gibi istenmeyen sonuçları da olabilir. Bireyler bu sonuçlara farklı ağırlık verebilir. Bazıları işsizliğe fiyat istikrarından daha büyük önem verirken, diğerleri büyümeye gelir eşitsizliğinden daha fazla önem verirler.

Değer yargıları ile ilgili sorunlar konusunda iktisatçılar arasında filozofların arasında olduğu kadar mutabakat yoktur. Bu kitapta yapacağımız başlıca görüşleri sunmak ve diğerlerine karşı yöneltilen eleştirileri değerlendirmektir.

---

(4) Sözgelimi Bkz. Don Fullerton; "On the Possibility of an Inverse Relationship Between Tax Rates and Government Revenues", *Journal of Public Economics* , October 1982, ss. 1-22.

ÖZET

1. ABD gibi karma ekonomilerde, iktisadi faaliyet hem özel teşebbüs hem de devlet tarafından yürütülür.

2. Adam Smith'in döneminden bu yana iktisat teorisi özel piyasaların malların etkin arzı konusundaki rolüne ağırlık vermiştir. Bununla beraber, iktisatçılar ve diğerleri özel kesimin belli temel sosyal ihtiyaçları karşılamadaki kabiliyetine ilişkin önemli sınırlamalar olduğunu farketmişlerdir. Bu aksaklıkların düzeltilmesine teşebbüs, devletin piyasa ekonomisindeki rolünün artmasına yol açmıştır.

3. Bununla beraber, özel kesim aksaklıklarının reçetesi zorunlu olarak devlet değildir. Çoğu kamu hizmet programlarının aksaklıkları dört faktöre atfedilebilir. (a) Devletin herhangi bir eyleminin sonuçları hem karmaşık hem de tahmini güçtür.(b) Devletin bu sonuçlar üzerinde ancak sınırlı bir denetim imkânı vardır. (c) Mevzuatı hazırlayan ve tasarlayanların, devlet programlarının fiili uygulaması üzerinde ancak sınırlı bir kontrolu vardır (d) Politikacılar özel çıkarları artırmak için gayret gösterebilirler.

4. ABD, federal bir devlet yapısına sahip olup, bazı faaliyetler öncelikle eyalet ve yerel yönetimlerin sorumluluğundayken (eğitim gibi) bazıları öncelikle federal devletin sorumluluğundadır (savunma gibi).

5. İktisat, kaynakların, rakip kullanım yerlerine nasıl tahsis edildiğine ilişkin bir kıt kaynaklar incelemesini içerir. Kamu kesimi ekonomisi, kamu ve özel kesim ve kamu kesimi içindeki tercihler üzerinde yoğunlaşır. İktisat dört temel konu üzerinde durur. Ne üretilecek, nasıl üretilecek, kim için üretilecek ve bu kararlar hangi süreçlere göre alınacak.

6. Kamu kesimi incelenirken, pozitif iktisat, devlet faaliyetlerinin kapsamına ve çeşitli devlet faaliyetlerinin sonuçlarına bakar. Normatif iktisat ise izlenebilen alternatif politikaları değerlendirmeye teşebbüs eder.

7. Politikaların arzulanabilirliği konusundaki anlaşmazlıklar; devlet politikalarının bütün sonuçlarını izlemedeki başarısızlığa, ekonominin mahiyeti konusundaki anlaşmazlıklara, değer yargıları ve amaçlarla ilgili görüş ayrılıklarından kaynaklanır.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Karma ekonomi	Kamu kesimi
Piyasa aksaklığı	Üretim imkânları eğrisi
Görünmez el	Normatif iktisat
Bırakınız yapsınlar	Pozitif iktisat
Özel kesim	İktisadi modeller

SORULAR ve PROBLEMLER

1. Günümüzde çiftçilere destek konusundaki hizmet programına ilişkin aşağıdaki tartışmayı değerlendiriniz.

A. Çiftlik programımızın amacı , bütün çiftçilerin makul bir geçim standardına ulaşmasını temindir. Bunu gerçekleştirmenin yolu da, onların mahsulleri için hakça fiyat almaları-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

nı sağlamaktır. Çiftçilerin standart altı fiyatlarla üretim yapmalarını gerektiğini savunmanın, işçilerin standart altı ücretlerle çalışmasını önermeden fazla doğru bir yanı yoktur.

B. Çiftlik programımız, bir başarısızlık örneği olmuştur. Fiyat sübvansiyonlarının yararı, önemli ölçüde, büyük çiftçilere yarar sağlamıştır (çünkü onlar daha fazla üretirler). Çoğu çiftçiler halâ, fakirlik çizgisinin altında gelir kazandırmaktadır. Yüksek fiyatlar, üretimin artmasına, bu da devletin maliyetinin yükselmesine sebep olmuştur. Ekilecek alan kısıtlamaları sınırlı bir etki yapabilmiştir. Bunun sebebi çiftçilerin en iyi arazilerini üretimde tutmaları olmuştur. Çiftçilere verilecek doğrudan yardımlar, fiyat destekleme programından daha tercihe şayandır.

a) Bu tartışmadaki hangi ifade normatif hangisi pozitifdir? (bir normatif ifadeyle görüş birliği içinde olmadığımız ya da bir özel "pozitif" ifadenin doğru olmadığını düşünmemiz gerçeği, ifadenin niteliğini değiştirmez)

b) Anlaşmazlık kaynaklarını belirleyiniz. Bunlar acaba, değerler ve amaçlardaki farklardan mı kaynaklanmaktadır? Yoksa, ekonominin mahiyeti konusundaki algılayış farklarından mı? Yoksa tartışmanın taraflarından biri (ya da diğerinin) devlet faaliyetlerinin bütün sonuçlarını hesaba katmadaki bir başarısızlıktan mı kaynaklanmaktadır?

2. Aşağıdaki hizmet programlarının her birinde, aşağıdaki bir (ya da birden fazla) "istenmeyen" sonuçları belirleyin.

a) Kira kontrolu

b) Asgari ücret

c) Sağlık hizmeti (yaşlılara bedava sağlık hizmeti)

d) Karayollarının iyileştirilmesi: banliyölerin kente daha kolay ulaşır hale getirilmesi.

e) Merkezi kent okullarının zorunlu entegrasyonu.

f) Tarımsal fiyat desteklemeleri.

g) Benzinden tasarruf için hız sınırını 55 mile indirmek.

3. 1983'deki yasal değişmeler yapılmadan önce, sosyal güvenlik sistemimizin (yaşlılık ve malüllük sigortası) yeterli finansman kaynaklarına sahip olmadığı kanısı egemendi. Beklenen doğum ve ölüm oranları vd. ile cari sosyal yardım düzeyi, vergilerde yapılacak ciddi bir artışla karşılanabilirdi. Bazıları, en uygun çözümün cari yardım düzeyini azaltmak, bazıları da gelecekte vergileri artırmak olduğuna inandırmıştı. Kimileri de, yüksek vergilerin etkileri konusunda endişe duyarken, halen sosyal güvenlikten yararlananların menfaatlerini azaltmanın haksız olduğuna inanarak, bu yardımların gelecekte kısılmasını savunmuşlardır.

Bu tartışmadaki, pozitif ifadeleri normatiflerden ayırınız. Anlaşmazlıklar hangi ölçüde ekonomiye ilişkin görüşlerdeki farklılıklara atfedilebilir?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2

Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Kesimi

ABD'nde ve diğer karma ekonomilerde temel tartışma konusu, kamu kesiminin optimum büyüklüğüdür. Kamu kesiminin çok büyük olduğuna inananlar vardır. Bu kişiler, I. bölümde tartıştığımız devlet başarısızlıkları -sözgelimi devletin özel piyasa tepkileri üzerinde sınırlı bir denetimin olması dolayısiyle devletin sosyal ve iktisadi problemleri çözme yeteneği konusunda kuşkuları vardır. Ya da bunlar, felsefi temelli olarak büyük devletin iktisadi ve siyasal özgürlükleri kışıtlayacağı korkusu dolayısiyle, sınırlı bir devlet anlayışına inanırlar(1) John Kenneth Galbraith gibiler de, kamu kesiminin çok küçük olduğuna inanırlar. Bu görüşe göre daha büyük devlet harcaması ile yetersiz okulları ve kokuşmuş kent

(1) Bir tür özgürlükçü görüş olan bu yaklaşımın önde gelen temsilcisi Robert Nozick'dir. Fikirleri *Anarchy, State and Utopia* (Oxford, 1974, Basil Blackwell) adlı eserinin girişinde özetlenmiştir. Aynı şekilde Milton Freidman'ın *Capitalism and Freedom* (Chicago: Chicago University Press, 1962 adlı eserine Bkz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

merkezlerinin sorunları çözülebilecektir. Galbraith bu faaliyetler konusundaki devlet harcamalarının günümüzde özel zenginlikle simgelenen toplumumuzda yetersiz olduğu kanısındadır(2).

Hangi görüşe sahip olursanız olun, günümüzdeki devletin yarım yüzyıl öncesine göre daha büyük, çok daha büyük olduğuna kuşku yoktur. 1986'da bütün devlet kademelerinde toplanan vergi hasılatı 1.3 trilyon dolar ya da nisbi olarak toplam ABD üretimin yüzde 30'u kadardır.

Devlet harcamaları ise 1.5 trilyon dolar olup, toplam üretim değerinin yüzde 35'ini teşkil etmektedir. Halbuki, Birinci Dünya Savaşı öncesi 1913 yılında, vergiler ve devlet harcamaları toplam üretimin yüzde 10'unun altındaydı. Devletin ekonomideki payındaki bu dramatik değişmeyi neye bağlayabiliriz? Devlet bütün bu parayı neye harcamaktadır?

Bu bölümde, ABD kamu kesiminin kapsamına ve zaman içinde nasıl genişlediğine ilişkin bir genel değerlendirme yapacağız. Devletin eylemlerini, özel piyasaları etkilerken kullandığı araçları göstereceğiz. Bundan sonraki bölümde devletin piyasaya müdahalesindeki ekonomik gerekçeyi açıklayacağız. Özel piyasaların önemli hallerde başarısızlığa uğradığını ve tam işleyen rekabetçi ekonomide dahi toplumun arzulanmaz bulduğu bir gelir dağılımı ile karşılaşılabileceğini ortaya koyacağız. Bu bölümler, ABD kamu kesiminin çok mu büyük, çok mu küçük olduğu konusundaki tartışmalara çözüm getirmeyecektir. Ne varki, bu konuda makul bir duruma gelebilmek için bir temel oluşturacak niteliktedir.

DEVLET FAALİYETLERİNİN TÜRLERİ

Devletin başlıca fonksiyonu bütün ekonomik işlemlerin içinde gerçekleştiği bir hukuki çerçeveyi çizmektir. Bunun dışındaki devlet faaliyetlerini üç kategoriye ayırmak mümkündür. (a) mal ve hizmet üretimi ve özel üreticilerin düzenlenmesi ve sübvansiyonu. (b) Füzelerden çöpçülerin hizmetlerine kadar mal ve hizmet satın alınması ve (c) Gelirin yeniden dağılımı. Bir başka deyimle belli kişi topluluklarına ödemeler yaparak onları, yapabileceklerinden çok daha üst düzeyde harcama yapmasına imkân vermek. Bu ödemelere **transfer ödemeleri (harcamaları)** denir ve sosyal yardımlarla, sosyal sigorta menfaatlerini içerir.

---

(2) Yazarın en iyi satan kitabı olan *The Affluent Society* 4th rev. ed. (New York: New American Library, 1985) bkz.

Devlet faaliyetlerini üç kategoriye ayırmak - üretim, satın alma ve yeniden dağılım- devletin çok geniş çaptaki harcama ve faaliyetleri gruplandırmanın oldukça uygun bir şeklidir. Ne varki, bu ayırım, federal devletin bütçesini düzenleme ya da sorumluluklarını çeşitli bakanlıklar Ticaret, Sağlık ve İnsani Hizmetler, İçişleri vd. arasında paylaştırma şekli ile uyuşmamaktadır. Üstelik, çoğu devlet faaliyetleri, federal düzeyde olduğu kadar eyalet ve yerel düzeyde de yapılabilir ve eyalet, yerel ve federal harcamaların çeşitli türleri zaman içinde değişme göstermiştir.

Son bir aksaklıkta devlet harcamalarının türünün muğlak olmasından doğmaktadır. Söz gelimi, küçük çiftçilere verilen devlet sübvansiyonları, bir üretim sübvansiyonu ya da bir yeniden dağıtıcı (transfer) ödeme olarak düşünülebilir. Asker emeklilerine ödenen emekli aylıkları, çoğunlukla transfer harcaması olarak sayılır. Ancak tıpkı bir özel firmanın emekli fon maliyetlerinin emek maliyetleri arasında sayılması gibi devlette de bu asker emekli aylıkları da milli savunma maliyetinin bir parçası olarak kabul edilmesi uygun olacaktır.

Dolayısiyle devletin faaliyetlerinin sayısal bir açıklamasını yapmak, oldukça güç bir iştir.

BİR HUKUK SİSTEMİNİN KURULMASI

Devletin önemli olmakla birlikte fazla bir harcamayı gerektirmeyen faaliyeti; firmaların ve bireylerin iktisadi faaliyete girişebilecekleri bir hukuki çerçevenin kurulmasıdır. İktisatçılar ve filozoflar çoğunlukla devletin tam olarak olmayışının tasavvuru halinde hayatın nasıl olacağını tahayyül ederler. Mülkiyet hakkını tanımlayan yasaların olmayışı halinde, sadece güç kullanımı, bir kişiyi bir başkasının malını çalmaktan alıkoyabilir. Mallarını koruma yeteneğinden yoksun olmaları halinde, bireylerin servet edinme konusunda çok az bir güdüsü olacaktır. Bunun neticesi, iktisadi faaliyetlerin ciddi şekilde sınırlanacağını söylemeye hacet yok sanırız.

ABD hukuk sistemi, mülkiyet haklarını korumanın çok ötesinde kurallar manzumesini içerir. Hukuki olarak uygulanabilir sözleşme türlerine sınırlama da getirir. İcra iflâs yasaları, yatırımcıların sorumluluğunu sınırlar. Ürün-sorumluluk yasaları üretilen malların kalitesi üzerinde önemli bir etki yapmaktadır. Anti-tekel yasaları firmalar arasında rekabeti özendirmeye çalışır. Birleşmelere, devirlere ve haksız ticari uygulamalara sınır getirir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Hukuk sistemimizin etkileri yaygın olmakla birlikte, yargı sisteminin çalıştırılması ve kanun nizam hâkimiyetinin tesisi konusundaki harcamalar oldukça küçüktür. Eğer polis ve hapisaneler de katılırsa, harcamalar toplam kamu harcamalarının yüzde 4'ünü biraz aşmaktadır. Toplam devlet harcamalarının yüzde 2'sinden azı, genel yönetim, yasama ve yargı faaliyetlerine ayrılmaktadır(3).

DEVLET VE ÜRETİM

Devlet; kişilerin ve firmaların karşılıklı faaliyet gösterdiği temel hukuki çerçeveyi temine ek olarak, üretim kararlarında da giderek aktif bir rol oynamaktadır. Devlet kendi başına sadece bir kaç mal ve hizmeti üretirken, düzenleyici mevzuatın vergiler ve sübvansiyonlar gibi özel firmaların davranışlarını değiştiren araçlarla üretim kararları üzerinde yaygın bir etkisi vardır. Devletin bu konudaki güdüleri oldukça çok sayıdadır. Firmaların belli eylemleri -çevre kirlenmesi gibi- konusunda tatminsizlik olabilir. Bazı firmaların tekelci gücü konusunda bir ilgi olabilir. Özel çıkar grupları Kongreyi, belli bir mali yardım verme konusunda ikna edebilirler. Özel kesim belli mal ve hizmetlerden önemli kabul edilmesi gerekenleri tedarik konusunda başarısız olabilir.

Mal ve Hizmet Üretimi

ABD ile çoğu Batı Avrupa ülkesi arasındaki başlıca farklardan biri, ABD hükümetinin mal ve hizmet üreticisi olarak oynadığı sınırlı roldür.

ABD anayasası, federal hükümete posta hizmetlerinin yürütülmesi ve para basım işlerinin sorumluluğunu vermiş bulunmaktadır. ABD Posta Servisi birinci sınıf postanın teslimi tekelini haizdir. Ancak bütün paket servisinin yüzde 50 ile daha yüksek bir yüzdedeki ekspres posta hizmetleri günümüzde özel şirketlerce teslim edilmektedir.

ABD'nde yerel yönetimler, eğitim hizmetinin başlıca sorumluluğunu üstlenmiş bulunmaktadır. İlk ve orta öğretim öğrencilerinin yaklaşık

---

(3) Federal, eyalet ve yerel harcamalar için elde edilen son karşılaştırmalı data olan 1985 yılında harcamalar şu şekilde idi. Yasama ve Yargı faaliyetleri 23 milyar dolar, polis ve hapisaneler 39 milyar dolar. Bkz. *Survey of Current Business* , July 1987 3.15 ve 3.16 numaralı tablolar.

yüzde 90'ı, yüksek okul öğrencilerinin yüzde 80'i kamu okullarında okumaktadır(4).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devletin üretim faaliyetlerinin bir çoğu, özel firmaların yaptığı paralel faaliyetlere benzer. Elektrik hem devlet işletmeleri (bunlardan en meşhuru, belki de Tennesse Valley Authority'dir) ve hem de özel firmalarca üretilir. Devlet tıpkı özel firmalar gibi elektrik satar.

Devlet işletmeleri ile özel firmalar arasındaki ayırım bazen pek açık değildir. Devlet bir firmanın yüzde 50'sinden fazlasına sahip olabilir ancak onun tam özelmiş gibi çalışmasına müsaade edebilir. ABD'nde, devlet çeşitli teşebbüsler kurmuştur. Bunlar içinde, ulusal demiryolu yolcu sistemini işleten Amtrak ve uyduların ticari kullanımı konusunda faaliyet gösteren Comstat sayılabilir. Bu firmalar da özel firmalar gibi çalışırlar.

Çeşitli ülkelerdeki kamu ve özel kesimlerini karşılaştırdığımızda bazılarının nadiren girerken kimi sanayilerin sık sık kamu kesimi içinde kaldığını görmekteyiz. Tarım, kamu üretimi yapılması en güç sanayilerden biri olarak görülmektedir. Öte yandan çoğu ülkelerde telefon, demiryolu ve en azından radyo ve TV yayın sanayiinin bir bölümü, kamu kesimine aittir. İngiltere gibi bazı ülkelerde devlet çelik ve kömür üretmektedir. Çoğu ülkelerde, bankacılık sistemi devlet mülkiyetinde olup, devletçe işletilir. ABD'nde, özel mülkiyet konusu olmakla birlikte, devletçe sıkı bir şekilde düzenlenir(5).

Özel teşebbüsleri, devlet teşebbüsü haline dönüştürmeye, "**devletleştirme**" (millileştirme) buna mukabil devlet teşebbüslerini, özel teşebbüs haline dönüştürmeye de "**özelleştirme**" adı verilmektedir. 1982 ile 1986 arasında, İngiliz hükümeti bir özelleştirme rüzgarı estirmiştir. İngiltere telefon sistemini ve doğal gaz ve petrol faaliyetlerini yeni kurulan özel firmalara devretmiştir (hisselerin bir bölümünü kendinde alıkoyarak) 1986'da Fransa devlet mülkiyetinde olan teşebbüsleri içlerinde daha beş yıl önce sosyalist parti iktidardayken devletleştirilmiş olanlarda daha olmak özel yatırımcılara yapılan en büyük satışı gerçekleştirmiş bulunmaktadır.

---

(4) *Projections of Education Statistics*, 1990 - 91, Tablo 4, s.32 (Washington D.C., Department of Education, National Center for Education Statistics, 1987)

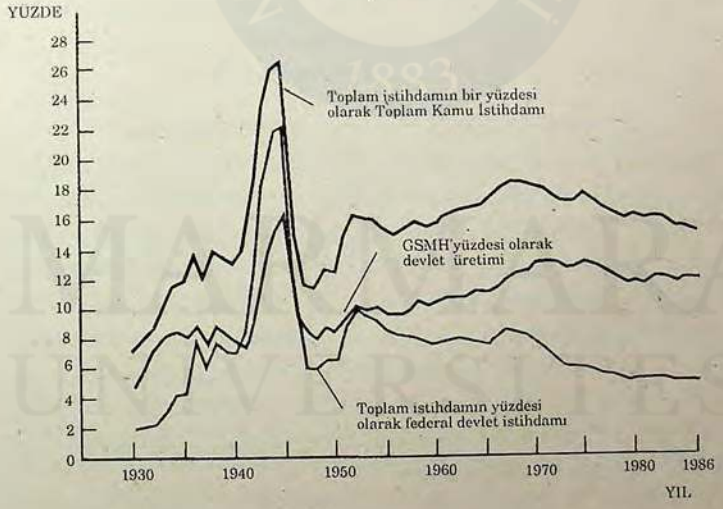
(5) Bankacılık sisteminin işleyişinden sorumlu olan Federal Reserve Bankaları, kamu mülkiyetindedir. Kârları hazineye aktarılır. 1985'de bu rakam 17.8 milyar dolar olmuştur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ABD'nde Şekil 2.1'de gösterilen renkli hat, 1930'dan bu yana ki devlet üretimini göstermektedir.

Federal, ve yerel düzeydeki kamu üretimi, halen milli hasılanın yüzde 12'sini oluşturmaktadır. Bu rasyo, 1948'de yüzde 8 idi. Günümüzdeki oran 1970 - 1972 yıllarında ulaştığı yüzde 13.2'lik barış dönemi tepe noktasının altında kalmaktadır.

Devlet üretimi (bir firmanın üretiminde olduğu gibi), hasıla değeri ile satın alınan malzeme değeri arasındaki farkla hesaplanır. Buna **katma değer** denilir. Özel firmalardaki hasıla değeri, satılan mal ve hizmetin değeri ile ölçülürken, çoğu kamusal olarak üretilen mal satışa sunulmaz fakat ya doğrudan kamu kesimi içinde kullanılır ya da halka bedelsiz olarak arz edilir. Bu malların değerlenmesinde kullanılabilecek piyasa fiyatı olmadığından, kamu malları, üretiminde kullanılan girdi maliyeti ile değerlenmelidir. Dolayısiyle bir özel işletmede katma değer, ücret, faiz ödemeleri ve kârlardan oluşurken, devlet üretiminin değeri, devletçe ödenen ücret ve faiz toplamına eşittir. İşçilerine yüzde 5 fazla



2.1. ABD'NDE KAMU KESİMİ BÜYÜKLÜĞÜ. GSMH'nın bir yüzdesi olarak devlet üretimi ve toplam istihdamın bir yüzdesi olarak devlet istihdamı devletin bir üretici olarak rolü konusunda bir görüş sahibi yapabilir.
KAYNAK : U.S. Department of Commerce, *National Income and Product Accounts* 1929 - 1982, 6.1 ve 6.7. Tablolar *Survey of Current Business*, July, 1987 6.1 ve 6.7 Tablolar.

ücret vermeye karar veren (herhangi bir verimlilik artışı olmadan) bir işletmede katma değer değişmeden ücret ödemeleri yüzde 5 artacak buna mukabil kârlar yüzde 5 azalacaktır. Bununla birlikte devlet işçilerine yüzde 5 fazla vermeye karar verirse, hasıla değeri girdi değeri ile ölçüldüğünden, yüzde 5 ücret artışı, üretim de yüzde 5 artış olarak görülecektir.

Bu sorunlar yüzünden, çoğu iktisatçılar istihdam düzeyine bakarak devletin bir üretici olarak devletin büyüklüğünün daha iyi bir görünümünün elde edilebileceğine inanmaktadır. Bu durum Şekil 2.1.'deki siyah hatla gösterilmiştir. 1986'da 17 milyon kamu çalışanı (milli eğitim ve silahlı kuvvetler dahil) bulunmaktadır(6). Bu miktar toplam istihdamın yüzde 15.3'ünü temsil etmektedir. Bu 1930'daki yüzdenin (o zamanlarda iş gücünün yüzde 7'si idi) iki katından fazla, 1980'inkinden biraz daha düşüktü. Kamu kesimi gelişmesinin 1970'e kadar (II. Dünya Savaşı dışında) oldukça istikrarlı bir seyir tâkibettiği söylenebilir. Hoover yönetimi döneminde (1929-1933), Roosevelt'in Yeni Akım dönemindeki kadar hızlı artmıştır. Eisenhower'in cumhurbaşkanlığı yıllarında artış temposunda küçük bir düşüş olmakla birlikte, kamu kesiminin büyüklüğünde Nixon ve Ford yönetimleri gelinceye kadar düşüş başlamamıştır. Düşüş Carter ve Reagen yönetimleri boyunca devam etmiştir.

Şekil 2.1.'in altta kalan eğrisinde gösterildiği gibi federal eyalet ve yerel yönetimlerin oynadığı nisbi roldeki değişmeleri ortaya koymakta önem taşımaktadır. Bu alt eğriyi üst eğri ile karşılaştırdığımızda, toplam kamu istihdamı ile federal devlet istihdamının her zaman birlikte hareket etmediği görülmektedir. 1970'lerin başında toplam istihdamın bir yüzdesi olarak federal istihdamın payı düşerken, bu düşüş, eyalet ve yerel düzeydeki istihdam artışı ile telâfi edilmiştir. Şu hususu hatırda tutmak önem taşımaktadır. Federal harcamalardaki (ya da istihdamda) azalmalar, mutlaka devletin toplam harcamalarında (ya da istihdamında) azalma yapma anlamına gelmemektedir. Yükün fazlası, pekâla, eyalet ve yerel yönetimlere yüklenebilir.

---

(6) Bu rakam tam gün esas eşdeğerli çalışan sayısıdır. İki yarı-zamanlı çalışan kişi, tek çalışan olarak sayılmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Üretimin Sübvansiyonu

Devletin ne üretici ne de tüketici olduğu sanayi dallarında devlet özel üreticilerin kararlarına yoğun etki yapabilir. Bu etki sübvansiyonlar ya da -dolaylı ve dolaysız- vergiler ve mevzuat düzenlemeleri ile yapılır.

TARIMSAL PROGRAMLAR

ABD'nde en önemli dolaysız sübvansiyon kümesi, tarım verileridir.

Bu yardımlar 1980'de 7 milyar dolar iken 1986'da 26 milyar dolara çıkmıştır(7). Bu harcamaların çoğu devletin, mahsul fiyatlarını yüksek düzeyde tutabilmek için yaptığı tarımsal ürün alımları için yapılmaktadır. 1980'li yıllarda, tarım sübvansiyonlarının sıçrama gösterdiği görülmektedir. 1986'da mısır, buğday ve pirinç için yapılan devlet harcamaları mahsul değerinin yüzde 57'sini temsil etmektedir. Halbuki bu yüzde 1980'de sadece yüzde 7 olmuştur(8).

Ne varki devletin tarım konusundaki harcamaları, onun tarımsal programlarının toplam maliyetinin sadece bir kısmını ifade etmektedir. Maliyetin çoğu ödenmesi gereken yüksek fiyatlar şeklinde, tüketicilerce yüklenilmektedir.

Bu programlar ya da diğer devlet programlarını değerlendirirken, iki maliyet türü arasında ayırım yapmak faydalı olmaktadır. Bunlardan biri, kaynakların en etkin kullanıma ayrılmamasından dolayı toplumun yüklendiği maliyettir. -Sözgelimi, başka sektörlerde verimlilik daha yüksek olsa bile devlet sübvansiyonları sebebiyle tarım kesiminde kalan işçiler- İkinci maliyet ise, toplumdaki bir kesimden diğerine gelirin yeniden dağılımı olarak ifade edilebilecek gelir transferidir. Tarım programlarının maliyetinin çoğu tarım kesimi dışındakilerin çiftçilere yaptığı bir transferi yansıtmaktadır.

Tarımsal programlarımız daha sonra döneceğimiz bir başka genel ilkeyi sergilemektedir. Devlet, sanayi ve bireyleri çeşitli şekillerde sübvansiyone edebilir ve bu sübvansiyonların sadece bazıları (maliyetlerinin bir bölümü) devlet harcaması olarak görünür.

---

(7) *Economic Report of the President, 1987* s.155. *Historical Tables: Budget of the United States Government, Fiscal Year* 1987 Table 3.3.

(8) *Economic Report of the President, 1987* s.155.

VERGİ HARCAMALARI

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

En önemli devlet sübvansiyonlarından bazıları vergi sistemi aracılığı ile yapılır. Devlet öğrencilere eğitim yardımı yaptığında, bu bir harcama olarak görülür. Buna mukabil, devlet eğitim harcamaları için bir vergi indirimi tanıdığında (bir başka deyimle devlet kişilerin vergi ödemelerinden eğitim giderlerinin düşürülmesine izin verirse), bu bir kamu harcaması olarak görülmeyecektir. Devlet sanki kişiyi önce vergilemekte, sonra kendisine bir bağış yapmaktadır. Bütün niyet ve maksat açısından her ikisi de (harcama-vergi indirimi) eşdeğerdir.

Ne varki, istatistiklerde değişik bir biçimde görülmektedir.

Aynı şekilde, devletin bir makine alımında, üreticiye mali yardım yapması halinde bu bir kamu harcaması olarak görünecektir. Buna mukabil makine alımı konusundaki harcamaları için vergi indirimi tanırsa (yani 100 dolarlık bir makine alımında % 7 vergi indirimi tanınıyorsa, 7 dolar indirim sağlayacak ve ödeyeceği vergi borcunu 7 dolar azaltacaktır). Bu da kamu harcaması olarak görünmeyecektir. Ama niyet ve maksat açısından gene eşdeğerdir.

Bu zımnî bağışlara vergi harcamaları adını veriyoruz. Federal devletin her vergi harcaması ile ilgili olarak katlandığı vergi hasılatı kaybı tahminlerini yapması gerekmektedir. Son yıllarda bunlar oldukça büyük boyutlara çıkmıştır. Değerini hesaplamak için; önce çeşitli harcama kategorileri için öngörülen vergi indirim ve mahsuplarına ilişkin vergi yasası düzenlemelerinin olmayışı halinde her birey ya da firmanın vergi olarak ödeyeceği miktarı hesaplamalıyız. Daha sonra bu rakamla fiilen ödenen vergi arasındaki farkı bulmalıyız. İşte bu fark, vergi harcaması dolayısıyla katlanılan vergi hasılat kaybıdır. Devleti önce, bireyi bu özel avantajlar olmadan vergiliyor ve daha sonra aynı kişiye yardım yapıyor (makine alması, okula gitmesi, sağlık hizmetlerini satın alması için) şekilde düşünebiliriz.

Tablo 2.1, 1986 yılı itibariyle federal vergi harcamalarının çoğunu yutan altı bütçe kalemini göstermektedir. Ticaret konusundaki vergi harcamaları belli iktisadi faaliyetleri (yatırım, araştırma, orman sanayii, hayvan yetiştirme vd.) destekleyen üretim sübvansiyonları olarak düşünülebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO 2.1 FEDERAL VERGİ HARCAMALARI: BAŞLICA YARARLANAN KESİMLER (1986)

Bütçe Kalemi	Dolaysız Federal Harcama Tahminleri	Vergi Harcamaları Dolayısiyle Hasılat Kaybı	Dolaysız Harcamaların Bir Yüzdesi Olarak Vergi Harcamaları
Ticaret	2.6	140.4	% 5400
Konut Vergi İndirimi	1.9	44.3	% 2300
Sağlık	106.1	31.4	30
Gelir Güvencesi	318.6	95.3	30
Eyaletlere ve Yerel Yönetimlere Genel Amaçlı Mali Yardım	6.4	35.5	550
Eğitim, öğretim,istihdam ve sosyal hizmetler	30.6	28.7	94

Kaynak: *The United States Budget in Brief, Fiscal Year 1988*, Tablo 3 ve 4 *Special Analyses: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1988* , Tablo 6-2.

Bu harcamaların tutarı, 1986 itibariyle 140 milyar dolara çıkmış ve firmalara (çiftçilerin dışındakilere) verilen dolaysız federal sübvansiyonların ellidört katı olmuştur. Diğer vergi harcamaları türleri ise tüketim sübvansiyonları ve geliri yeniden dağıtıcı araçlar olarak nitelenebilir. Tabloda 44 milyar dolar olduğu görülen konut vergi harcaması (büyük ölçüde ev alımlarındaki ipotek faizlerinin, vergi matrahından düşülmesi şeklinde uygulanmaktadır), sahibinin kendisinin oturduğu evler için verilen bir tüketim kredisi mahiyetindedir. İşveren payının vergi dışı bırakılması sağlık hizmeti tüketimini özendirmektedir. Sosyal güvenlik menfaatlerinin ve emekli fonlarına işveren katılımlarının kısmî vergi muafiyeti, bir tür geliri yeniden dağıtım aracıdır. Eyalet ve yerel yönetimlere genel amaçlı olarak verilen mali destek düzeyinin beş katından fazla olduğu görülen federal vergi harcamaları eyalet ve yerel yönetimlerin vergi gelir etkinliğini azaltır. Eğitim kuruluşlarına yapılan katılımlar dahil olmak üzere eğitim ve burs gelirlerinin vergilendirilmemesi, konusundaki vergi harcamaları, hemen hemen dolaysız federal harcamalar tutarına eşittir.

GİZLİ SÜBVANSİYONLAR

Çoğu devlet sübvansiyonları, ne devlet harcamaları ne de vergi harcamalarına ilişkin istatistiklerde görülür. Söz gelimi devlet; kimi yabancı malların ithalatına sınırlama getirdiğinde ya da gümrük vergisi koyduğunda, bu uygulamalar ABD'ne ithal edilen malların fiyatlarını artıracaktır. Bir bakıma, rakip malların Amerikalı üreticilerine yardım edilmiş olmaktadır. Amerikalı üreticilere devletçe değil fakat doğrudan tüketiciler tarafından ödenen etkin bir sübvansiyon mevcuttur. Devlet düşük faizli krediler ve kredi güvencesi yoluyla yaygın gizli sübvansiyon vermekte ve yasal düzenlemelerle gizli vergi ve sübvansiyonları getirmektedir. Bu konulara aşağıda tekrar döneceğiz.

İş Dünyasının Tanzimi

Devlet; işçileri, tüketicileri ve çevreyi korumak, rekabet karşıtı uygulamaları ve ayırımcılığı önlemek amacıyla ticari faaliyetleri düzenler.

İş Güvenliği ve Sağlığı Yönetimi, işçilerin çalışma yerlerinin belli asgari standarda uygun olmasını temin etmeye çalışır. Ulusal Çalışma İlişkileri Kurumu işletme yönetimi ve sendikaların birbirleriyle hakça ilişki kurmasını temin etmeye gayret eder. Federal Ticaret Komisyonu, diğerlerinin yanısıra, tüketicileri yanlış yöne götürücü reklâmlardan korumaya çalışır. Çevre Koruma Dairesi söz gelimi otomobilleri ekzos ve zehirli atıklara düzenlemeler getirerek çevremizin belli hayati unsurlarını korumaya gayret etmektedir.

Bu geniş kategorilere ek olarak, belli sanayiler için özel düzenlemeler mevcuttur. Bankacılık sanayi, hem Federal Merkez bankası hem de Para Denetim Kurulunca düzenlenmektedir. Demiryolu taşımacılığı, Eyaletlerarası Ticaret Komisyonunca denetlenir. Havayolları, Federal Havacılık Yönetimince tanzim edilmektedir. Tahvil piyasası Tahvil ve Kambiyo Komisyonunca düzenlenmektedir.

Son yıllarda, federal düzenlemelerin kapsamının daraltılması konusunda yoğun bir çaba harcanmıştır. Bu düzenlemeleri azaltma ve ortadan kaldırma sürecine **serbestleştirme** (deregulation) denilmektedir. Havayolu endüstrisinde (1984'de Sivil Havacılık Kurumunu kaldırarak), doğal gazda (gaz fiyatlarının piyasa düzeyine yükselmesine imkân vererek), karayollarında ve bankacılıkta (bankaların sunabilecekleri hizmetler bandı zon zamanlarda büyük ölçüde artırılmıştır) serbestleştirme yaşanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tanzim fonksiyonunu gören federal daireler konusunda yapılan federal harcamalar toplam federal bütçenin yüzde l'ini temsil etmektedir (9). Gerçekte bu dairelerin iş dünyasındaki uygulamalarının her yönünü etkileme derecesi basit bir devlet harcaması önleminin çok ötesindedir. Çoğu düzenlemeler vergi ve sübvansiyonlara benzer etkiler yapar. Söz gelimi su, elektrik fiyatları belli kullanıcılar için yükseltilirken diğerleri için serbest piyasa düzeyinin altında tesbit edilir.

Federal düzenlemelerin kapsamının çok dolaylı bir ölçüsünü, bu düzenlemelere ilişkin olarak form doldurma maliyetleri de dahil raporlama maliyetlerinden yani firmaların katlandığı maliyetlerden anlamak mümkün olabilir. Carter yönetimi, kırtasiyecilikle ilgili maliyetleri azaltmak için çaba gösterilmiş ve bu amaçla bir Kırtasiyecilikle Savaş Komisyonu kurulmuştur.

1979'daki son ayrıntılı raporunda, komisyon devletin ilgili formlarını doldurmak için devlet çalışanı olmayan işçilerle 786 milyon saat harcandığını tahmin etmiştir(10). Bu da bir yıl içinde tam çalışma esasına göre yaklaşık 400.000 işçiye tekabül etmektedir. Bu dolaylı çalışanlar, 1979'daki doğrudan federal istihdamın yüzde 14'üne eşit olmaktadır.

Finansal Piyasalardaki Devlet Faaliyetleri

Devletin bir sektördeki -finansal piyasalardaki- faaliyetleri özellikle yaygındır. Finansal piyasalar, çeşitli kritik hizmetleri sunarlar. Sermaye tahsisi yaparlar. Bu piyasalarda, kişilerin tasarruflarının yatırımlara dönüştüğü kurumlar çalışır. Menkul Kıymetler Borsaları girişimcilerin ticaret risklerini, halka aktarmasına imkân verir. Sigorta şirketleri bireylerin karşılaştığı önemli risklerden kurtulma imkânı tanır.

Devlet, finansal kesimi çeşitli tanzim daireleri aracılığı ile etkilemektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, bankacılık sistemi, Federal Rezerv Kurumu ve Para Denetim Kurumunca tahvil piyasası, Tahvil ve Kambiyo Komisyonu, ödünç verme kurumları da Federal Ev Kredileri Banka Kurumunca denetlenir. Elli eyaletin her birinde sigorta sanayiini tanzim eden bir sigorta komisyonu mevcuttur.

---

(9) Bu yüzde 1975'de % 1.2 iken 1985'de % 0.9'a düşmüştür. Bkz. Kenneth Chilton; *The Effects of Gramm - Rudman - Hollings on Federal Regulatory Agencies*, Center for the Study of American Business, 1986.

(10) *Paperwork and Red Tape: New Directions*, Office of Management and Budget, 1979

Bu düzenleyici faaliyetlere ek olarak, devlet hem belli özel ödünç faaliyetlerini sübvansiyone etmiş hem de kredi ve sigorta faaliyetlerini yürütecek devlet dairelerini kurmuştur.

KREDİ TEMİNİ

Devlet, piyasa faiz hadlerinin altında kredi genişlemesi yapmakla aslında yüksek faiz hadlerini; bazı gruplara kredi verilirken onlara kredi vermenin riskinin piyasa tarafından takdiri olarak varsayarak krediyi sübvansiyone etmektedir. Bu konudaki fiili sübvansiyonlar sadece borç alanların borcunu ödeyemez durumda olması halinde devletin kayıtlarında görülmektedir. (Nitekim, 1960 ve 1970 li yıllarda alınan eğitim kredilerine verilen zımnî sübvansiyonlar, ödünç alanların çoğunun bu ödünçleri geriye ödememesi durumunda açıkça görünür hale gelmiştir.)

Bazı hallerde devlet kredi açmaz, ancak borç alan kişinin alabileceğinden daha düşük faiz haddi ile borç almasını sağlayacak şekilde garanti verir. Bunlar cari bütçe maliyetlerini oluşturmamakla birlikte borç garantileri (en azından kısa dönemde) bir sanayii sübvansiyone etmenin en acısız yoludur.

1979'da Chrysler şirketi iflâs haline geldiğinde devlet borçları için garanti verdi. Chrysler borç yükümlülüklerini ödeyebilecek gücü olmasına rağmen, borç garantisi Chrysler'e büyük bir subvansiyon verilmesi anlamını taşımaktadır. Chrysler borç yükümlülüklerini yerine getirdiğinden, borç garantisi bir devlet harcaması ile sonuçlanmamıştır. Garantinin gerçek maliyeti sadece diğer (muhtemelen daha kârlı) firmalara açılan kredilerdeki azalma olmuştur.

Devletin borç verme faaliyetlerinin çoğu, özel piyasaların makul şartlarla kredi vermedeki başarısızlığının anlaşılmasına karşılık olmak üzere gelişmiştir. Devletin kredi programları (ya doğrudan ödünçler ya da ödünç garantisi şeklinde) çiftçilere, evsahiplerine, küçük işletmelere, ihracatçılara, mahalli iktisadi işletmelere, gemi inşaatçılarına ve yabancı yatırımcılara verilmektedir.

Federal devletin tasarruf sahipleri ve borç alanlar arasındaki fon akımını etkileyen yönünü sayısal hale getirebilmek için federal himaye altındaki net kredi tutarı ile ABD'ndeki net kredi tutarını karşılaştırmak faydalı olacaktır. Federal himaye altında verilen net kredi, yıl başındaki ve sonundaki doğrudan ve garantili federal kredilerin miktarı arasındaki farktır. Bu rakam 1986 yılında 129 milyar dolar olmuştur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İç kredi arzı, bütün ABD yatırımcılarının yatırım stokundaki net artıştır. 1986'da bu 889 milyar dolar olmuştur. Bu yüzden federal ve federal destekli kredilerin, toplam kredilere oranı 1986'da yüzde 14.5 olmuştur. Bu ise 1980'deki yüzde 22.6 oranın altındaydı(11).

Bu rasyoları ihtiyatla kullanmak gerekir. Zira, özel piyasa haddi düzeyinde ya da ona yakın düzeydeki faizle verilen dolar kredileri ile büyük bir gizli sübvansiyonu havi federal kredileri ayırmamaktadır. kayrılan borçlulara yapılan kredi tahsislerine federal etkinin tam derecesi federal kredilerde ya da federal devletçe garanti verilen kredilerde mevcut sübvansiyon derecesine bağlı olmaktadır. Federal devlet, gizli federal kredi sübvansiyonların miktarının iyi bir şekilde ölçülmesine imkân verecek bir muhasebe sistemini geliştirmeye yeni başlamaktadır.

SİGORTA HİZMETİ TEMİNİ

Büyük Bunalım döneminde, devlet sigorta hizmetinin ekonomu konusunda giderek artan bir rol ifa etmeye başlamıştır. Devletin iki grup sigorta programı mevcuttur. Birincisine **sosyal sigorta** denilmektedir ve bunun içinde sosyal güvenlik (yaşlılık, emeklilik ve dul-yetim sigortası) sağlık sigortası (yaşlılar için) işsizlik sigortası, sakatlık sigortası ve iş kazası tazminatı yer almaktadır. Sosyal Sigorta, toplam devlet harcamalarının yüzde 18'ine ve federal devlet harcamalarının yüzde 28'ine ulaşmıştır. Daha sonra göreceğimiz gibi, bu sigorta olarak adlandırılan ve her kişiye kendi katılımlarının aktüaryal değerine eşit menfaat sağlaması anlamında sigorta programı değildir(12). Bu programlar sigorta fonksiyonu dışında özellikle muhtaç oldukları hissedilen bazı gruplara geliri yeniden dağıtmanın aracı olarak hizmet ederler. Bu yüzden, genellikle toplumdaki belli gruplara gelir aktarımı yapan transfer programları olarak sınıflandırılırlar. Transfer programları ile devlet, geliri yeniden dağıtır.Bu faaliyeti bu bölümde daha sonra ele alacağız.

---

(11) *Special Analysis Budget of the United States Government, Fiscal year 1988*, s. 5-30

(12) Aktüaryal değer, sigortalanan olayın gerçekleşmesinin gerçek şansını yansıtır. Dolayısiyle, eğer bir kişi kendini bir kazaya karşı sigorta ederse ve kaza vukuunda kendisine 10000 dolara maloluyorsa ve kazanın olma ihtimali de yüzde 1 ise sigortanın aktüaryal değeri 100 dolar olacaktır. Devlet bir riski sigorta ediyor ve 50 dolar prim alıyorsa, aslında 50 dolar subvansiyon vardır.

Devletin sigorta hizmetlerinden ikinci kategori, ticari riskler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu sigorta programları kendi kendini idame ettirebilecek şekilde tasarlanmış olmasına rağmen, son yıllarda bu programları yöneten devlet daireleri gelirleri üzerinde zarar etmiş bulunmaktadır. Federal mevduat sigortası kurumu (Federal Deposit Insurance Corporation) ticari bankalardaki mevduatı sigorta eden kuruluş) 18 milyar dolar ihtiyat oluşturmuşken, diğer programlar bütün bu karşılıkları tüketmiştir. Bu tüketme emekli sendikalarının yükümlülüklerini yerine getirememesi ihtimaline karşı, işçilerin özel firmalara ortak olmasını garanti eden Emekli Yardımları Garanti kurumu (Pension Benefit Guaranty Corporation) ve (primlerin zararları aşması halinde farkın ihtiyatlara eklendiği, zararların primlere eklenmesi halinde farkın ihtiyatlardan ödendiği) Federal Tasarruf ve Kredi Sigorta kurumu (Federal Savings and Loan Insurance Corporation) için de doğrudur. Çoğu iktisatçılar bu kuruluşların karşı karşıya oldukları potansiyel zararların çok büyük olduğuna inanmaktadır. Diğer federal sigorta programlarını yöneten Federal Acil Yönetim Dairesi (Federal Emergency Management Agency) sel felâketi ile suç ve halk hareketlerine karşı sigorta hizmetleri sunmaktadır.

DEVLETİN MAL VE HİZMET ALIMLARI

Devlet her yıl milyarlarca dolar değerinde mal ve hizmet satın almaktadır. İşte bu alımlar, milli savunma, karayolu ağı, eğitim, polis koruma, itfaiye ve park hizmetlerini sunmamızı sağlamaktadır. Bu mal ve hizmet alımları ABD'nin toplam üretiminin beşte birine ulaşmaktadır.

"Bir üretici olarak devlet" ile "bir alıcı olarak devlet" arasında sıkı bir ilişki olmakla birlikte kavramsal olarak da, pratik olarak da birbirinden ayrıdır. Devlet aldıklarının çoğu ile üretim yapar. Ancak devlet, özel firmalardan çok sayıda alım yaptığı gibi (askeri araç ve gereçlerin çoğu dahil) ürettiği bazı şeyleri de (en çarpıcı olanı elektrik ve demiryolu yolcu hizmetleri) özel firmalara ve tüketicilere satar(13).

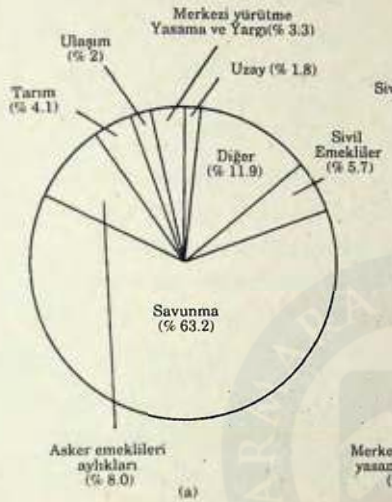
Devlet alımı olarak nitelediğimiz, kamuya bedava sunulan milli savunma, kamu okulları ve kara yolları gibi mal ve hizmetler için harcanan tutarlardır. Yaşlılara Sağlık Programı ile, hastane giderlerinin karşılanması için yaşlılara ya da gıda pulu programı ile fakirlere yapılan ödemeler, doğrudan devlet alımı olarak değil transfer ödemeleri olarak sınıflandırılır. Dolayısiyle, bu ödemeleri devletin geliri yeniden dağıtıcı hizmetleri başlığı altında inceliyeceğiz.

---

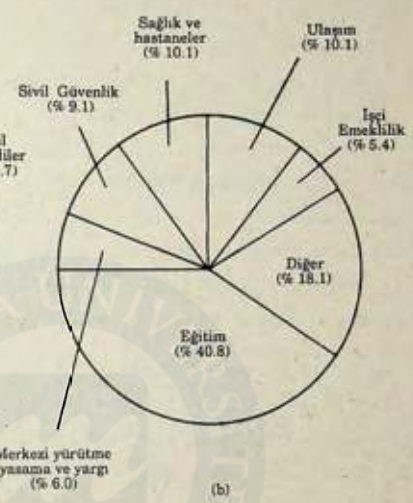
(13) Metindeki şekil 7.1, devletin üretici ve alıcı olarak faaliyetleri arasındaki ilişkiyi sergilemektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

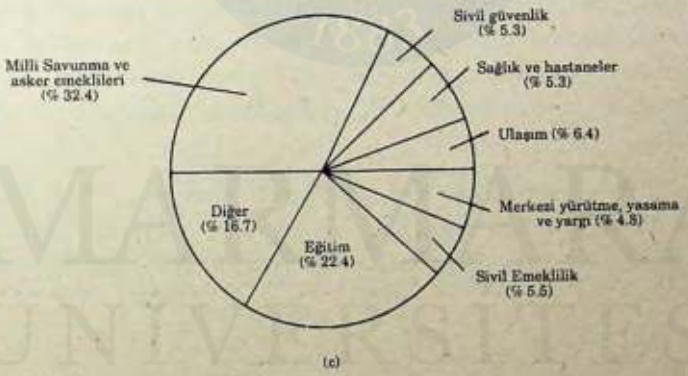
FEDERAL MAL VE HİZMET ALIMLARI, 1985
(Toplam 410 milyar dolar)



EYALET VE YEREL MAL VE HİZMET ALIMLARI, 1985
(Toplam: 491 milyar dolar)



FEDERAL EYALET VE YEREL ALIMLAR, 1985
(Toplam 901 milyar dolar)



2.2. DEVLETİN MAL ve HİZMET ALIMLARININ DAĞILIMI (NET FAİZ ÖDEMELERİ HARİÇ), 1985 Federal alımlar içinde savunma egemendir. Halbuki eyalet ve yerel yönetim düzeyinde eğitim başlıca kalemdir. Federal bağışlarla eyalet ve yerel yönetim alımları finanse edilince alımlar, işi yöneten birime atfedilir.

KAYNAK: *Survey of Current Business* , July 1987 Tables: 3.11, 3.15 ve 3.16

Devletin mal ve hizmet alım toplamı, 1985 itibariyle 1 trilyon dolardan azdır. Şekil 2.2 federal, eyalet ve yerel yönetimlerin nerelere para harcadıklarını göstermektedir. Federal düzeyde çoğu alımlar milli savunma için yapılmaktadır. -kara, deniz, deniz piyadesi ve askerî teçhizat geliştirme- Savunma ile yakından ilişkili diğer iki harcama kalemi şunlardır (1) Asker emeklilerine ilişkin harcamalar silahlı kuvvetler için daha önce yapılan hizmetlerin karşılığı olarak düşünülebilir. Bu harcamalar federal mal ve hizmet alımlarının yüzde 8'ine ulaşmıştır. (2) Uzay araştırma ve teknoloji programlarının çoğu başlangıçta savunma amaçlı olarak tasarlanmış bulunmaktadır. Bu kategorileri birlikte ele alırsak savunma ve bağlı harcamaları, federal devlet alımlarının dörtte üçüne varmaktadır.

Eyalet ve yerel yönetimlerde en büyük kalem eğitimdir. Bu kalem bu yönetimlerin toplam mal ve hizmet alımlarının yarısına yaklaşmaktadır. Son yıllarda, federal harcamalar göze çarpıcı biçimde artmakla birlekte, halâ devletin yaptığı toplam eğitim harcamalarının yüzde 8'ini temsil etmektedir(14).

Bütün devlet kademelerindeki harcamaları birlikte ele alırsak (şekil 2.2.C de gösterilmektedir) savunmanın (%32) ardından eğitim (%22) ve sağlık ve hastaneler (% 7) ve ulaşım (% 6) gelmektedir. Ulaşım konusundaki toplam harcamaların yarısı federal devlet tarafından finanse edilmekle ancak yüzde 86'sı eyalet ve yerel yönetimlerce yönetilmektedir(15).

Ticareti özendirmek ve düzenlemek maksadıyla gerçekleştirilen programlar şeklinde yapılan diğer devlet harcamaları ise konut ve kent imar projeleri ve doğal kaynaklar ve çevreyi koruma amacına yöneliktir.

---

(14) Bunun çoğu öğrencilere yardım ya da eyalet ve yerel yönetimlere bağış şeklinde yapılmaktadır (ve dolayısiyle eyalet ve yerel harcamalar içinde yer alır). 1985'deki 16.9 milyar dolarlık harcamalardan 8.5 milyar doları eyalet ve yerel yönetimlere dağıtılırken 6.8 milyar doları da doğrudan bireylere verilmiştir.

(15) Kamu kesiminin toplam 58 milyar doları bulan ulaşım harcamalarının 8 milyar doları federal devletçe yönetilen federal fonlara, 17 milyar dolayı eyalet ve yerel yönetimlere verilen federal ulaşım bağışlarını ve 33 milyar doları da eyalet ve yerel yönetimlerce yönetilen eyalet ve yerel fonları içermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

DEVLETİN GELİRİ YENİDEN DAĞITIMI

Devlet bazı bireylerden parayı alıp diğerlerine vererek gelirin yeniden dağılımında aktif bir rol oynar. Açıkça yeniden dağılım programı niteliğini taşıyan başlıca iki kategori harcama bulunmaktadır. Almaya hak kazanan fakirlere menfaat sağlayan kamu yardım programları ve emekli sakat, işsiz ve hastalara menfaat temin eden sosyal sigorta.

Yukarıda da gördüğümüz gibi, açık yeniden dağılım programlarına transfer ödemeleri denilmektedir. Bu harcamalar, söz gelimi yol ve silâh için yapılan devlet harcamalarından kalitatif olarak farklıdır. Transfer ödemeleri mal tüketme hakkına sahip olanlarda değişme yapmak anlamını taşır. Halbuki, yol ve silâh konusundaki devlet harcamaları toplumun tükettiği diğer malların (özel tüketim mallarının) miktarını azaltır. Transfer harcamaları, toplumun toplam gelirinin üyeleri arasındaki bölüşüm şeklini etkilerken, (transferlerin yol açtığı teşvik azalmasının etkilerini dikkate almazsak) tüketilen toplam özel mal miktarını etkilemezler.

Kamu Yardım Programları

(Tıpkı sosyal sigorta programları gibi) kamu yardım programları iki şekilde yapılır. Bazıları parasal yardım şeklindeyken diğerlerinde sadece belli hizmet ya da mallar için ödeme yapılır. İkinciye aynî yardımlar adı verilir. Parasal programlar arasında en büyüğü bakmakla yükümlü olduğu çocukları olan ailelere yardım (AFDC) ve Destekleyici Güvenlik Geliri (SSI) programlarıdır. Bunlar, yaşlı, kör ya da sakat yaşlılara para sağlamaktadır. En büyük aynî kamu yardım programı fakirlerin sağlık maliyetlerini karşılayan sağlık yardımı (Medicaid) programıdır. 1986'da sağlık yardımı toplam sosyal yardımının yüzde 44'ünü oluşturmakta olup 45 milyar dolar düzeyindedir.

TABLO 2.2 DEVLETİN SOSYAL YARDIM PROGRAMLARI

(milyar dolar olarak)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Program Türü	Yasalaşma Tarihi	1972 Harcaması	1986 Harcaması
NAKDİ MENFAATLER			
AFDC	1935	6.9	16.2
SSI	1972	3.4	12.1
Genel Yardım	-	0.7	2.5
Kazanılmış Gelir İndirimi	1978	-	1.4
Diğer Yardımlar	-	1.7	3.6
AYNİ MENFAATLER			
Sağlık Yardımı	1965	8.5	45.2
Gıda Pulu	1964	2.0	10.6
Düşük Gelirliler Konut Yardımı	1937	1.5	9.0
Ulusal Okul Yemek Programı	1946	-	2.1
TOPLAM		24.7	102.7

KAYNAK: *Survey of Current Business* , July, 1987 Tablo 3.11, General Accounting Office, *Federal Benefits Programs : A Profile* , 1985.

Tablo 2.2'de yürürlük tarihleri ve menfaat türleri ile başlıca sosyal yardım programları sıralanmaktadır (Aynî yardımlar tabloda devlete maliyetleri ile değerlenirken ileri de bu programların faydalananlara hesaplanan değerinden fazla fayda sağlayabileceğini göreceğiz) Tablo menfaatlerin çoğunun (yaklaşık yüzde 65) aynî olmayıp nakdi olduğunu göstermektedir.

Sosyal Sigorta Programları

Sosyal sigorta, kişilerin kazandığı hak ve menfaatlerin kısmen, sigorta primi olarak katılımlarına bağlı olması yönünden kamu yardımlarından ayrılır. Bireyin katılımları derecesinde menfaat sağlaması ölçüsünde, sosyal sigorta devletin bir yeniden dağılım faaliyeti değil "üretim faaliyeti" olarak görülebilir. Ne varki bazı kişiler (aktüeryel temelli olarak) yaptıkları katılımın çok üstünde menfaat sağladıklarından, devletin sosyal sigorta programlarında da büyük bir yeniden dağılım unsuru bulunmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



2.3. SOSYAL SİGORTA PROGRAMLARININ NİSBİ ÖNEMİ.1986 (Toplam harcama 294 milyar dolar) Sosyal Güvenlik (OASDI) hiç tartışmasız sosyal sigorta harcamaları içinde en büyük olanıdır.

KAYNAK: *Survey of Current Business* , July 1987 Tablo 3.II

Bu programların en büyüğü Yaşlılık ve Sakatlık Sigorta Programıdır(OASDI, sosyal güvenlik için kullanılan uygun bir isimdir) Şekil 2.3'de çeşitli sosyal sigorta programlarının nisbi hacmini vermektedir. Yaşlılara sağlık hizmetleri sunan Sağlık Hizmeti sigortası yoksullara sağlık yardımı gibi 1965'de ilk yürürlüğe konulduğu tarihten bu yana hızla büyümüş ve halen ikinci büyük program durumuna gelmiştir.

Sosyal güvenlik ve sağlık hizmeti programlarına bazen orta sınıf hak kazanma programları adı verilmektedir. Zira bu programlardan temelde yararlananlar orta-sınıftır ve menfaatler ihtiyaç esasına göre değil, istifade edenlerin belli hak kazanma koşullarını (meselâ yaş) yerine getirme esasına göre verilmektedir. Bu kriterler tatmin edildikçe, menfaatleri almaya hak kazanmaktadır.

Saklı Yeniden Dağılım Programları

Devlet; gelir dağılımını yalnızca dolaysız transferlerde değil vergi sisteminin ya da diğer devlet programlarının dolaylı etkileriyle de etkiler. Devletin herkesi aynı oranda vergilediği daha sonra, geliri belli bir

düzeyin altında olanlara bağış yaptığını düşünebiliriz. Bu düşük gelirli bireyleri düşük oranda vergilemekle aynı etkiyi yapar. Dolayısiyle, harcama programları ile yapılan transfer programları ile vergi sistemi aracılığı ile yapılan zımnî transferler arasındaki ayırım yapmada belli bir keyfilik vardır(16).Devlet sübvansiyon programları ve kotalar örtüsü altında da geliri yeniden dağıtabilir. Tarımsal programlarımız aslında, çiftçiler lehine geliri yeniden dağıtır. 1950'lerin petrol ithal kotaları, petrol rezervi sahipleri lehine geliri yeniden dağıtmıştır. Kotaların savunulma gerekçesi, ABD'nin enerji bağımsızlığını temindi. Bununla birlikte yeniden dağıtıcı etkiler, başlıca sonuçlar arasında yer almaktaydı ve aslında, mevzuatın yürürlüğe girmesindeki gerçek motivasyon olmuştu.

Mal ve hizmet alımları konusundaki harcamaların da, geliri yeniden dağıtıcı etkileri vardır. Meselâ, kent otobüs ulaşımı konusundaki sübvansiyonlar fakirlere yardım ederken, banliyö demiryolu hizmetleri orta sınıfa yardım edebilir. Daha sonraki bölümlerde göreceğimiz gibi, herhangi bir devlet programının -harcama, vergi ya da mevzuat- geliri yeniden dağıtıcı etkisini değerlendirmek oldukça karmaşık bir konudur.

TOPLAM KAMU HARCAMALARI: KUŞ BAKIŞI GÖRÜNÜM

Şimdi artık, üreticilere verilen sübvansiyonlar, mal ve hizmet alımları ve bireylere yapılan ödemeler şeklinde yapılan devlet harcamaları konusunda bir kuşbakışı görünüm verebiliriz. Şekil 2.4 A, başlıca savunma ve eğitim konusundaki mal ve hizmet alımları, 1986'daki transfer ödemeleri, federal harcamaların yüzde 37'sini teşkil etmekteydi. Federal harcamaların geriye kalanı savunma alımları (yüzde 32) faiz (yüzde 13), yardım şeklinde bağışlar (yüzde 8) ve diğer kalemler (yüzde 11 ya da 114 milyar dolar). 1986 federal bütçe açığı olan 203 milyar dolar bu son kategoriden daha büyüktü. Dolayısiyle, bütçeyi transferleri azaltmadan, savunmayı kısmadan ya da vergileri artırmadan dengelemek mümkün değildi.

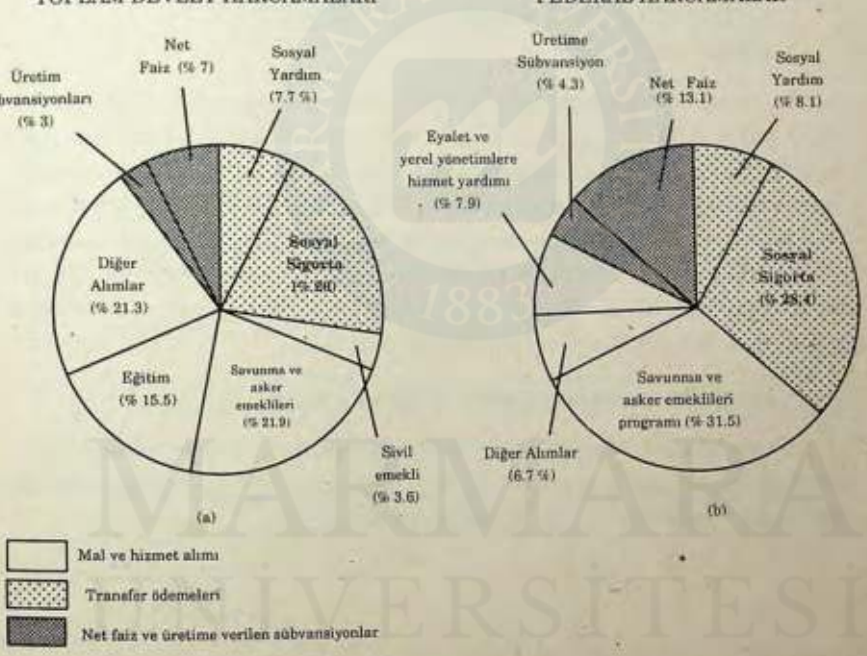
---

(16) Vergi harcamalarının bazıları, açık bir biçimde sosyal sigortanın türleri olarak görülebilir. İşsizlik sigortası ile sosyal güvenlik gelirlerinin kısmen vergilenmesi, sakatlık menfaatlerinin hiç vergilenmemesi bu amaçlarla yapılan bir dolarlık bir doğrudan devlet harcamasının vergiye tabi olması halinde olabilecek olandan fazla yarar sağladığı anlamına gelmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Federal Devlet ile Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Sorumlulukları

Birinci bölümde görmüş olduğumuz gibi ABD hükümeti federal yapıya haizdir. Federal devlet belli mal ve hizmetlerin sunumunun başlıca sorumluluğunu üstlenirken, eyalet ve yerel yönetimler diğer mal ve hizmetleri topluma sunmaktadır. Günümüzde, federal hükümet milli savunmanın tamamını, sosyal sigortanın yüzde 98'ini sosyal yardımların dörtte üçünü ve eğitimin onikide birini ödemektedir. Federal bütçe; bütün eyalet ve yerel yönetim bütçelerinin toplamının iki katından biraz azdır.



2.4. DEVLET HARCAMALARININ DAĞILIMI, 1986. Savunma ve sosyal sigorta, gerek toplam kamu harcamaları (A tarafı) gerekse yalnızca federal devlet harcamaları içinde en büyük kategorilerdir. Toplam devlet harcamaları; federal, eyalet ve yerel yönetim harcama toplamından azdır. Çünki, federal devletin, eyalet ve yerel yönetimlere yaptığı hazine yardımı, hem federal hem de alt devlet harcamaları içinde yer alarak çift saymaya yol açmaktadır.

KAYNAK: *Survey of Current Business* , July, 1987 Tablolar, 3.12, 3.14 ve 3.16 Tahminler, Başkanın Yönetim Ofisince yapılmıştır, *Up from Dependency* Vol.I, Tablo 1.

Federal devletle, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oldukça karmaşıktır. Federal devlet dolaysız yardım yapabilir (şimdi hemen hemen sadece belli hizmet programları ile sınırlanmıştır) ve eyaletlerle yerel yönetimleri federal programları yönetmek için kullanabilir. Bu yüzden bu tür harcamalar hem "federal" hem de "eyalet ve yerel yönetim" harcaması olarak raporlanır.

Son yıllarda bu farklı düzeydeki devlet kademelerinin nisbi önemi konusunda çarpıcı değişmeler olmuştur. Bu değişimleri görmenin yollarından biri, savunma dışı toplam devlet harcamalarındaki federal payın, 1902'de beşte bir iken 1986'da yarıdan fazlaya çıkmasıdır(17).

ABD'DEKİ KAMU KESİMİ HACMİNE İLİŞKİN BAKIŞ AÇILARI

Devletin özel ekonomi üzerindeki etkisi, harcamaları kadar düzenleyici politikaları ile vergi politikalarına bağlı olduğundan hiç bir sayısal ölçü devletin Amerikan ekonomisi üzerindeki etkisinin doğru göstergesi olarak kullanamaz. Bununla birlikte, iktisatçıların kullanmayı en uygun buldukları ölçü, kamu harcamalar hacminin toplam ekonomi hacmine göre nisbi büyüklüğüdür. Toplam ekonomi hacminin standart ölçüsü, Gayri Safi Milli Hasıladır (GSMH). GSMH, belli bir yıl boyunca üretilen bütün mal ve hizmetlerin değerinin bir ölçüsüdür.

Kamu Harcamalarındaki Artış ve Değişen Bileşimi

Son elli yıl boyunca, kamu harcamalarının GSMH içindeki payı hızla artmıştır. 1930'da yüzde 11 iken Şekil 2.5'de de görüldüğü gibi günümüzde GSMH'nın yüzde 35'ine ulaşmıştır(18).

(17) R.Inman, "Fiscal Allocations in a Federalist Economy. *Understanding New Federalism*, J. Quigley ve D. Rubinfeld (eds) Urban America and the Reagan's *Budget* (Berkeley, University of California press, 1985) ve *Survey of Current Business* , July 1987, 3.1 ve 3.15 sayılı tablolar.

(18) Bu ölçünün keyfiliğine ilişkin olarak daha önce yaptığımız tartışmaları hatırlayınız. Söz gelimi, devlet eğitime yardımı dolaysız bağışlar yerine, vergi harcamaları yoluyla yapmak yolunu seçerse, bu istatistikler kamu harcamalarındaki payda bir düşüş gösterecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SAVUNMA HARCAMALARI

1960'dan 1977 yılına kadar GSMH'nın ve devlet harcamalarının bir yüzdesi olarak, savunma harcamalarının payı düşmüştür (GSMH içindeki payı % 9'dan % 5'e). O tarihten bu yana geçen dönem, bu trendin tersi olmakla birlikte, 1986'ya gelindiğinde GSMH'nın bir yüzdesi olarak savunma harcamaları, 1960 da ulaşılan düzeyine ulaşmış değildi. Gerçekte 1960'dan 1977'ye kadar fiili harcamalar, enflâsyon hızından daha yavaş bir hızda artmıştır.

Uygun bir enflâsyon hesabını yapamamaktan doğan yanlış izlenimleri gidermek için iktisatçılar harcamaları "sabit fiyatlarla" ifade etmek isterler. Dolayısiyle devlet bu yıl 1.1 milyar dolar harcar, fiyatlar da % 10 artarsa, cari harcamaların (geçen yılın fiyatlarıyla ölçülen) sabit fiyatlarla 1 milyar dolar olduğunu söyleyebiliriz. Harcamalar aslında hiç artmamıştır. Bu yüzden, 1982 sabit fiyatlarıyla, 1970-1974 de ortalama 175 milyar dolar olan savunma harcamaları, 1980'de 156 milyar dolara düşmüştür. Ancak 1985'de tekrar 227 milyar dolara çıkmıştır. Gelecekte daha fazla artış planlanmaktadır. Reel savunma harcamalarında beş yıllık bir dönemde görülen yüzde 45 artış, büyük bir tartışmayı başlatmıştır.

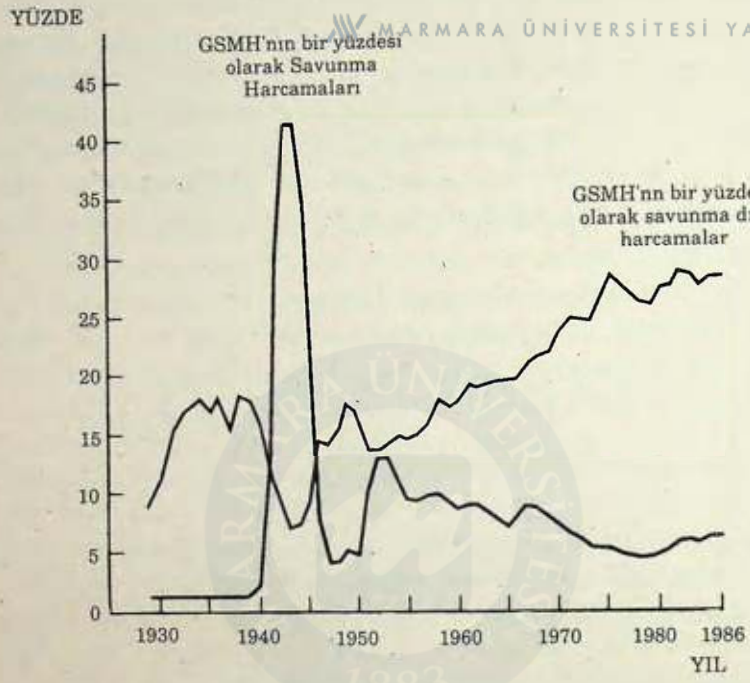
TRANSFER ÖDEMELERİ VE FAİZ

Sosyal güvenlik kamu emeklilik programları yaşlılara sağlık hizmetleri ve faiz konusundaki harcamalardaki artış kamu harcamalarında 1950'den bu yana görülen artışın sebebi olmuştur.

Kamu harcamalarındaki artıştan genellikle sosyal yardımlar sorumlu tutulmakla birlikte, sosyal yardımların toplam kamu harcamaları içindeki payı sadece % 4'den % 6'ya çıkmıştır(19).

(19) Sadece başlıca sosyal yardım programları bu rakama dahil bulunmaktadır. Şekil 2.4 A'da olduğu gibi daha küçük programlarda dahil edilince, 1986 itibariyle toplam devlet harcamalarının yüzde 7.7'sini temsil etmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



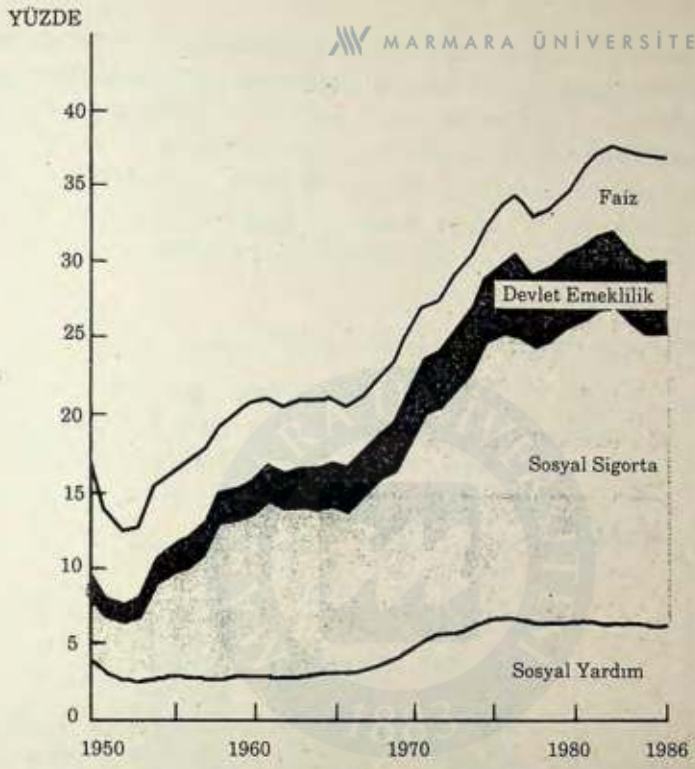
2.5. ABD'NDE KAMU KESİMİNDE BÜYÜME 1929-1986 GSMH'nın bir yüzdesi olarak savunma harcamaları, Kore savaşı sonrası yavaşça düşmüş, Vietnam savaşı sırasında da hafif bir artış göstermiş, son yıllarda, Başkan Reagan döneminde ise artmıştır. Aksine savunma dışı kalemlerdeki devlet harcamaları yüzdesi de son yıllarda hafifçe düşmüştür. Grafikte görülen savunma harcamaları asker emekli aylıklarını içermemektedir.

KAYNAK: ABD Department of Commerce, *National Income and Product Accounts*, 1929-1982, Tablolar: 1.1, 3.1, 3.5 *Survey of Current Business* , 1987. Tablolar: 1.1, 3.1, 3.15.

SAYISAL VERİLERİN YORUMLANMASI

Tartışma konusu yaptığımız verileri açıklayan ve kamu kesimi harcama düzeyleri ve bileşiminin son çeyrek yüzyılda nasıl değiştiğine ilişkin olarak çok sayıda yaygın görüşler ortaya çıkmıştır. Veriler genelde düşünüldüğü gibi fakirlikle savaş hareketi sonucu, harcamalarda büyük bir artış olmadığını göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



2.6. TOPLAM DEVLET HARCAMALARININ BİR YÜZDESİ OLARAK DEVLET TRANSFERLERİ ve FAİZ ÖDEMELERİ. 1950'den beri, toplam devlet harcamalarının yüzde 10'undan az düzeyde olan devlet transfer harcamaları, artışın çoğu sosyal güvenlik (OASDI) kaynaklı olarak yüzde 30'un üstüne çıkmaktadır. Bu rakam transfer programları içinde ertelenmiş bir bedel ödemesi olarak, emeklilik programları harcamalarını içermektedir. Daha önce açıkladığımız yeniden dağılım programlarının bazıları ise bu rakama dahil değildir (sosyal yardım programları tablo 2.2'de sıralanan bütün kalemleri, konut yardımı ile okul yemek yardımı hariç ihtiva etmektedir). Bununla birlikte transfer ödemelerindeki başlıca artış kaynaklarını göstermektedir.

KAYNAK: ***Survey of Current Business***, July, 1987, Tablo 1.1, 3.1 ve 3.15.

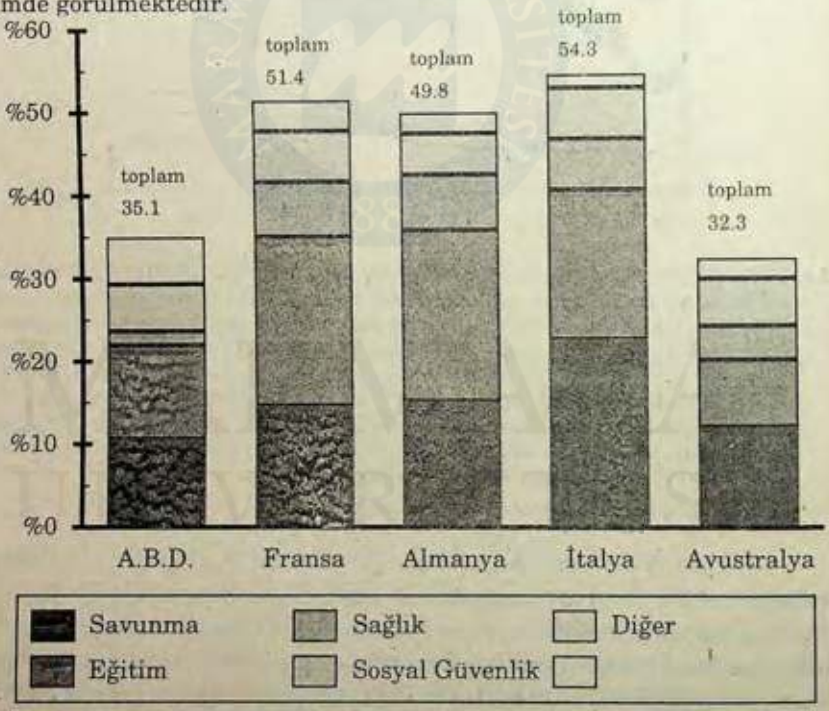
Veriler 1980 başlarında Reagan'ın devletin büyüklüğünü azaltma çabalarına rağmen harcamalarda bir düşüşü göstermemektedir. Savunma dışı harcamalardaki hızlı artış dönemi 1960 öncesi başlamıştır. Bu artış sadece Johnson yönetimi döneminde (1963-1969) değil Nixon döneminde de (1969-1974) devam etmiştir. En son çarpıcı düşüş Jimmy Carter döneminde olmuştur.

Bununla birlikte bu istatistikler de yanlış anlamalara yol açabilir. Bir yıl yapılan harcama çok önce benimsenen programların sonuçları olabilir.

Yaşlılara sağlık hizmeti ve fakirlere sağlık yardımı programları 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu programların maliyetlerinin tamamına katlanılması için ise çok zaman geçmesi gerekti. Günümüzde sosyal güvenlik konusundaki yüksek harcama düzeylerine 1970'lerde sosyal güvenlik menfaatlerinde yapılan belli değişmeler sebepolmuştur. Askeri harcamalardaki cari genişleme, bugün sipariş edilen silâh sistemleri ileride teslim alınacağından, ancak gelecek yılların bütçeleri üzerinde etki yapacaktır.

Ülkelerarası Harcama Karşılaştırılması

ABD'de devletin ekonomi içindeki payının diğer batılı ülkelerinkinden daha küçük olduğu görülmektedir (Bkz. Şekil 2.7), ve nisbi artış hızı da diğer çoğu sanayileşmiş ülkeden çok daha küçük olmuştur. Milli gelirdeki farklar dikkate alındığında aradaki zıtlık çok daha dramatik biçimde görülmektedir.

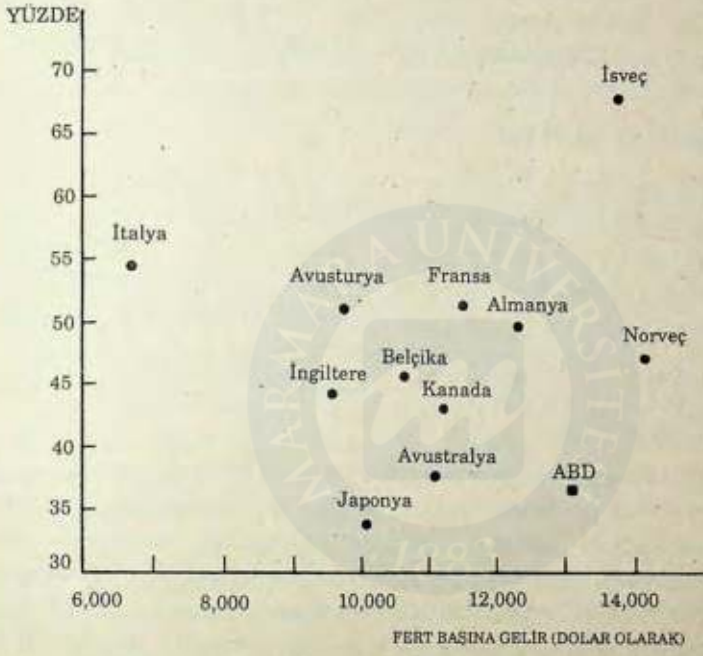


2.7. BEŞ ÜLKEDE GSMH'nın YÜZDESİ OLARAK KAMU KESİMİ PROGRAMLARI. 1982 ABD'ndeki devletin büyümesine rağmen diğer dört sanayi ülke ile karşılaştırıldığında, sadece Avustralya GSMH'nin bir yüzdesi olarak daha düşük bir harcama düzeyine sahiptir.

KAYNAK: United Nations, National Accounts Statistics, Government Accounts and Tables 1983 Yearbook, Country tablo 2.3 ve *Survey of Current Business* , July, 1986 Tablo 3,14

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şekil 2.8'de görüldüğü gibi fert başına geliri yüksek ülkelerde nisbi olarak daha büyük bir kamu kesimine sahip olmaları gibi yumuşak bir eğilim var görünmektedir.



2.8. GSMH'NIN BİR YÜZDESİ OLARAK DEVLET HARCAMALARI, 1982 Benzer fert başına gelire sahip olan diğer sanayileşmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, ABD devlet harcamaları milli gelirin bir yüzdesi olarak oldukça düşük bir düzeyde kalmaktadır.

KAYNAK: United Nations, *National Accounts and Statistics, Government Accounts and Tables 1983. United Nations Yearbook , 1986, International Monetary Fund*, International Financial *Statistics* , 1987.

Benzer fert başına gelire sahip diğer sanayileşmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, ABD'ndeki kamu harcamaları payı aralarında en düşüğüdür. Bunun sebebi, uluslararası olarak bakıldığında ABD'nde savunma harcamalarının önemli bir rol oynamasına mukabil savunma dışı harcama payının özellikle düşük olmasıdır(20).

(20) Ülkelerarası karşılaştırmaları daima ihtiyatla karşılamak gerekir. Kamu işletmelerinin tabi tutulduğu işlem konusunda belli sorunlar çıkabilmektedir. Vergi harcamalarının burada nisbî olarak daha fazla önem taşıması, ABD'nde kamu kesiminin "fiili" nisbi büyüklüğünün olduğundan düşük görülmesine sebep olmaktadır.

DEVLET GELİRLERİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şimdiye kadar devletin neye para harcadığı konusunu işledik şimdi, devletin bu harcamaları karşılamak için gelir sağlama yöntemlerini kısaca ele alacağız. Devlet çeşitli vergiler alır. Vergilerden sağlanan hasılat, planlanan harcamaların altında kaldığında, ya harcamalarını kısacak ya da fark borç olarak alınacaktır(21).

Vergiler ve Anayasa

Vergileme konusu Cumhuriyeti kuranların düşüncelerini oldukça meşgul ediyordu. Gerçekten de, İngiltere'ye karşı ihtilâl Boston Çay Partisi adını taşıyan ve çay üzerine konulan vergiye karşı bir protesto niteliğini taşıyan bir vergi başkaldırısı ve "Temsil edilmeden vergileme, zulümdür" sloganıyla başlamıştır. Anayasanın ilk maddesi "Kongre; Vergi, Gümrük Vergi ve Resmi ve Özel tüketim vergileri koyma ve tahsil ve borç ödeme ABD'nin ortak savunma ve Genel Refah'ını temin etme erkine sahiptir" demektedir.

Bu konuda üç sınırlama öngörülmüştür. i) Devlet ihracattan vergi alamaz. ii) "Bütün, resim, gümrük vergisi ve özel tüketim vergileri ABD'nin her yerinde yeknesak olmalıdır (Yeknesaklık Maddesi) iii) Burada nüfus sayısına göre alınabileceği (tevzi edileceği) öngörülmedikçe, kelle vergisi ya da diğer bir dolaysız vergi alınamaz. Bu tevzi kuralı olarak anılmaktadır (Kelle vergisi adam başı alınan vergidir. Baş vergisi de denilir). Bu sınırlamaların maksadı, bir eyalet grubunun diğer eyaletlere nazaran avantaj elde etmesini önlemekti. Meselâ ihracat üzerinden vergi alınmaması sınırlaması, güney eyaletlerinin, kuzey eyaletlerinin pamuk ihracı üzerine vergi koymaları ve (yeknesak uygulanmakla birlikte) vergi yükünün Güneyli üreticiler üzerinde kalmalarından korkmaları yüzünden Anayasada yer almıştı. Aynı şekilde zengin eyaletler, fakir eyaletlerin -kendi görüşlerine göre- nisbetsiz bir vergi payı ile karşı karşıya kalmaları için alınmasına izin verilen tek dolaysız vergi kelle vergisi olmuştu.

---

(21) Harcama ve gelir arasında bir açık olan çoğu ülkelerde fark para basılarak karşılanmaktadır. Bu iç savaşta Koloniler Kongresinin iç savaşı finanse etme yoludur. (bir Kıta kongresi parası dahi etmez ifadesi iç savaşta İngiltere müttefiki koloniler kongresi tarafından çıkarılan paranın yüksek değerlenmediği gerçeğinden ortaya çıkmıştır)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Anayasayı yazanlar, bir grup eyaletin ayırımcı vergileme yapmasının Birliği bozacağını doğru bir şekilde tahmin etmişler, ancak bu ayırımcılığın yapılmasında kullanılan araçların çeşitliliğini tam bilememişlerdi. Gümrükler (ithalât üzerindeki vergiler) sadece hasılat temin etmekle kalmamakta aynı zamanda yerli üreticilerin eline geçen fiyatları da artırmaktadır. Kuzeyde imâl edilen mallar üzerinden alınan gümrükler meselesi -aslında Güney tarafından Kuzeylilere ödenen net bir sübvansiyondur- iç savaş öncesi dönem boyunca en bölücü mahiyetteki konulardan biriydi.

Meseleler eskisi kadar bölücü mahiyette olmamakla birlikte ihtilâflar halâ mevcuttur. 1980'de federal hükümet, ham petroldeki fiyat kontrollerini (fiyatın, dünya fiyatları seviyesine yükselmesine sebep olan) kaldırmak için aldığı kararın bir sonucu olarak petrol üzerine alışılmadık bir özel tüketim vergisi getirdi. Havadan Kârlar Vergisi adını taşıyan ve üreticilerin fiyat artışından doğan avanta kazançlarının bir kısmını almayı hedefleyen bu vergide Alaska'nın Kuzey yakasında üretilen petrol muaf tutulmuştu. Teksas ve diğer büyük petrol üreticisi eyaletler vergiyi ayırımcı buldular ve Anayasanın yeknesaklık kuralını ihlâl ettiğini iddia ettiler. ABD Bölge Mahkemesi onların davasını haklı buldu ancak temyiz sonucu, Yüksek Mahkeme 1883'de Kuzey yakası petrolü ile diğer petrol arasında ayırım yapmanın, keyfi bir ayırım olmadığına ve buna göre Kongrenin yeknesaklık kuralını ihlâl etmediğine karar verdi.

Bununla beraber, dolaysız vergileri sınırlayan anayasa ilkesi bir sorun kaynağı olmuştur. İç savaş sırasında Kongre bir gelir vergisi getirmiş ve bu vergiyi 1884'de yüksek gelirliler için yeniden yürürlüğe koymuştu. Yüksek Mahkeme 1895'de bunu Anayasaya aykırı bulmuştu. Mahkemeye göre, gelir vergisi kısmen bir dolaysız vergidir ve anayasa bu verginin hasılatının eyaletlerarasında nüfusa göre tevzi edileceğini öngörmektedir. Bu kurala yönelik yaygın eleştiriler Anayasa değişikliğine yol açtı ve 1913'de yasalaşan Onüçüncü Tadile göre "Kongre hangi kaynaktan elde edilirse edilsin eyaletlerarasında tevzi etmeksizin ve nüfusa ve sayıya bakılmaksızın gelir üzerinden vergi almaya ve tahsil etmeye yetkisi vardır" dendi.

Ne varki "tevzi kuralı" halâ Kongrenin bazı vergileri alma yetkisini sınırlamaktadır. Bazı ülkeler ulusal emlâk ya da servet vergileri almaktadır. Halbuki bunlar, dolaysız vergi olarak nitelenmekte ve bu yüzden ABD'de "tevzi kuralı"nın gereğince yasalaşması mümkün olmamaktadır.

Günümüzde Federal Vergileme

Federal devlet halen başlıca beş vergileme kaynağına dayanmaktadır (1) Gelir Vergisi (2) Bordro Vergileri (sosyal güvenliğin ve yaşlılara sağlık hizmetinin finansmanında kullanılmak üzere) (3) Kurumlar Vergisi (4) Özel Tüketim Vergileri (benzin, sigorta, havayolu biletleri ve alkollü içki gibi özel mallar üzerinden) ve (5) Gümrük Vergileri (seçilmiş kimi ithal malları üzerinden)(22). Gelir vergisi federal devlet vergi gelirleri içinde son yıllarda devlet varidatının hemen hemen yarısını oluşturan en büyük tek gelir kaynağıdır. 1986'da sosyal güvenlik vergileri, toplam federal vergi varidatının yüzde 36'sını, kurumlar vergisi yüzde 8'ini teşkil etmektedir.

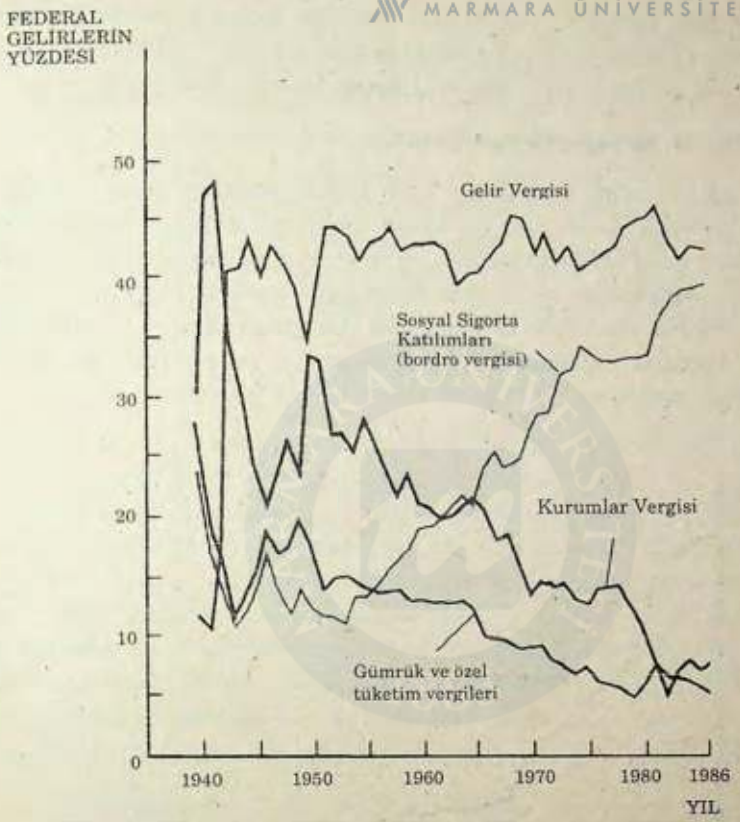
Tıpkı son elli yıl zarfında kamu harcama bileşiminde çarpıcı bir kayma olduğu gibi, devletin gelir kaynaklarında da aynı dikkate değer değişmeler yaşanmıştır. İç savaş ve 1894 yılı gibi kısa dönemler hariç, federal devletin kişiler üzerine 1913 öncesi herhangi bir gelir vergisi saldığı söylenemez. Daha önce de ifade edildiği üzere bu vergiler, 1913'de Anayasa değişinceye kadar, anayasaya aykırı bulunuyordu. Gelir vergisi; 1940'larda II. Dünya Savaşını finanse etmek için, vergi oranlarının dört katına çıkarıldığı zamana kadar, devlet vergi gelirlerinin yüzde 25'i ya da daha aşağısını teşkil etmekte idi(23). Savaştan bu yana ise gelir vergisi şekil 2.9'da görüldüğü gibi federal gelirlerin en büyük tek kaynağı olmuştur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

(22) Devlet gelirlerinin yüzde 1'inden az hasılat temin eden veraset ve intikal vergisinin de ekonomi üzerinde önemli etkileri vardır.

(23) Başlıca federal vergilerin tarihsel bir özeti için Bkz. Joseph Pechman; *Federal Tax Policy* , 5th ed(Washington D.C., Brookings Institution, 1987) Appendix A

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



2.9. KAYNAKLARINA GÖRE FEDERAL GELİRLERİN DAĞILIMI . Gelir vergisi ve bordro üzerinden alınan sosyal güvenlik vergileri, günümüzde federal gelirlerin başlıca kaynaklarıdır. Gümrükler, özel tüketim vergileri ve kurumlar vergisinden elde edilen gelir payları hızla düşmüştür.

KAYNAK: U.S. Depatment of Commerce, *National Income and Product Accounts*, 1929-1982, Tablo 3.2, Survey of Current Business , July 1987, Tablo 3.2.

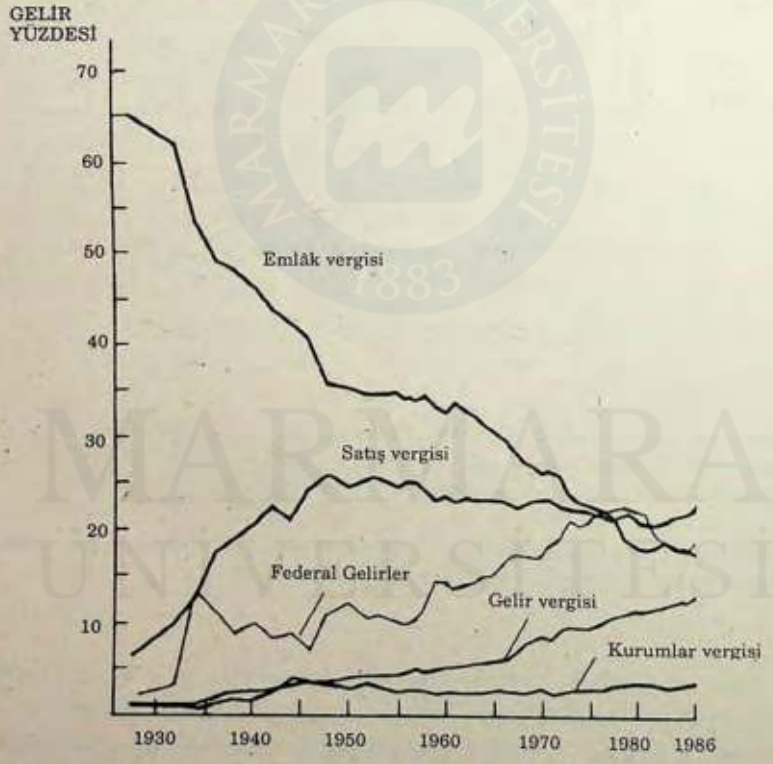
Kurumlar vergisi, azalan bir eğilim göstermiş ve 1927'de federal vergiler içinde % 36 olan payı, 1960'da yüzde 23'e 1986'da ise yüzde 8'e düşmüştür. Ne varki, 1986'daki Vergi Reformu Yasası sonucu, kurumlar vergisinin 1987'de, devlet varidatının yüzde 12'sine çıkacağı tahmin edilmektedir.

1789 ile 1909 arasında federal devlet hasılatının yaklaşık yarısını tüketim vergileri ile gümrüklerden sağlamaktaydı. Bugün ise nisbeten

önemsiz hale gelmiştir. Öte yandan 1935'deki Sosyal Güvenlik Kanunu ile getirilen bordro vergileri, 1960'da federal gelirlerin yüzde 18'ine ulaşmış 1987'de ise yüzde 36 düzeyine ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Eyalet ve Yerel Devlet Gelirleri

Federal vergi sisteminden farklı olarak, eyalet ve yerel vergi sistemleri özellikli olarak satış ve emlâk vergilerine dayanır. Şekil 2.10'da gösterildiği gibi 1976'ya kadar satış vergileri başlıca gelir kaynağı hüviyetinde idi. Günümüzde ise satış vergileri toplam gelirlerin yüzde 23'ünü, emlâk vergileri ise yüzde 19'unu temin etmektedir. Eyalet ve yerel kurumlar vergileri toplamın % 3'ünü sağlarken, gelir vergisi sadece % 12'sini sağlamaktadır.



2.10. KAYNAKLARINA GÖRE EYALET ve YEREL DEVLET GELİRLERİNİN DAĞILIMI. Eyalet ve yerel gelirler içinde emlâk vergilerinin payının azaldığı ve gelir vergileri ile federal hükümetten alınan gelir bağışlarının artan rol oynadığı görülmektedir.
KAYNAK: *Economic Report of the President, 1987* , Tablo B-80, *Survey of Current Business , July, 1987* Tablo 3.3

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sanayi açısından eyaletlerarası rekabet, özellikle kurumlar vergileri gibi çoğu eyalet ve yerel vergilerin kullanım şevkini kırar. Eyalet ve yerel hizmetlere yönelik artan talebi karşılamak için, devlet eyalet ve yerel yönetimlere giderek daha fazla yardım yapmaktadır. Bu yardımların çoğu, yol yapımı, kitle ulaşımı, iki dille eğitim, mesleki eğitim ve kütüphaneler gibi özel hizmet programlara yöneliktir. 1960 ve 1970'li yıllarda, federal devlet "Genel Hasılat Paylaşımı" denilen bir programla sınırsız biçimde büyük fonlar aktarmıştır. 1986'da federal hükümetin, eyalet ve yerel yönetimlere yaptığı bağışların toplamı gelirlerinin altıda birine ulaşmıştır.

Ülkelerarası Vergi Karşılaştırması

Vergileme biçimleri ülkeden ülkeye değişir. Çoğu Avrupa ülkesinde gelir vergisi daha az önem taşırken (İngiltere ve Almanya'da gelirlerin yüzde 30'un biraz altında Fransa'da ise % 13'lük bir düzeyi temsil etmektedir), mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler ise çok daha önem taşımaktadır. Çoğunda katma değer vergisi (bir firmanın hasıla değerinin, diğer firmalardan satın alınan mal ve hizmet değerinin düşülmesi ile bulunan tutar üzerinden alınan vergi), başlıca gelir kaynağı olup, devlet gelirlerinin altıda birine tekabül etmektedir. Sosyal güvenlik vergilerinin devlet gelirleri içindeki payı da ABD'nde olduğu gibi Japonya ve ortalama olarak Avrupa'da aynı paya sahiptir(24).

FEDERAL DEVLET BÜTÇE SÜRECİ

Federal devletin yıllık bütçesinde; planlanan harcamalarla, tahmini gelirleri yer alır. Anayasada bütçe süreci konusunda sadece temel bir özet yeralır. Vergi tasarıları yasalaşma sürecine Temsilciler Meclisinde başlar. Bütün yasalarda olduğu gibi, vergi ve ödenek yasaları, hem temsilciler meclisi hem de senatonun çoğunluk oyunu hem de Cumhurbaşkanının imzasını gerektirir. Başkan herhangi bir tasarıyı veto edebilir ve kongre onun vetosuna karşı üçte iki çoğunluk oyu ile yeniden ısrar edebilir ve tasarı kanunlaşır.

---

(24) Karşılaştırmaya elverişli datanın elde edilebildiği son yıl olan 1984 itibariyle, toplam vergi gelirleri içinde sosyal güvenlik vergileri payı ABD'de % 29, Japonya'da yüzde 30 ve AT üyesi ülkeleri için ortalama % 29 olmuştur. Avrupa içinde rasyo büyük ölçüde değişmektedir. Söz gelimi, Fransa ve hollanda'da % 44 iken İngiltere'de % 18'dir. Kaynak: Revenue Statistics for OECD Member Countries, 1986 , Tablo 15

Bu açıklama, ne bütçe kararlarının alınma sürecini ne de başkanın günümüzde bütçeyi hazırlamadaki merkezi rolünü yeterince yansıtmaktadır(25). 1986'da federal harcamaların bir trilyon dolara ulaştığını hatırlayınız. Daha fazla paraya ihtiyacı olduğunu iddia eden binlerce devlet dairesi bulunmaktadır. Bu ihtiyaçları sistematik bir şekilde gözden geçirme ve farklı dairelere dağıtıldığında vergileme yolu ile sağlanan hasılata kabaca eşitlenecek bir toplam tutarı temin etme zorunluluğu bulunmaktadır.

Bütçe işlerinden sorumlu bu devlet dairesine Yönetim ve Bütçe Bürosu (OMB) adı verilmektedir. OMB bütçeyi her dairenin ne kadar harcayacağını, vergilerden ne kadar toplanacağını, toplam harcamaların toplam gelirlere göre açık ya da fazla vereceğini önererek formüle eder. Başkan, OMB'nin bütçe teklifini Kongre'ye gönderir.

Kongrenin ulusal öncelikler konusundaki takdirleri ekseriya özellikle ikisinin ayrı partiden olması halinde başkanınkinden ciddi biçimde farklıdır. Kongrenin karşı karşıya olduğu güçlük alternatif bir bütçe ortaya çıkarmasıdır. Eskiden, Kongre her konudaki ödenek talebini ayrı ayrı ele almaktaydı. Bir başka deyimle önce savunma bütçesi, sonra karayolları bütçesini daha sonra dış yardım bütçesini geçirmekteydi. Bu süreçte toplam harcamaların, gelirlere eşit olmasını temin etmek ve önceliklerini herhangi bir sistematik tarzda incelemek oldukça güçtü. Kongre bu güçlüğe çare bulmak için, 1974'de Kongre Bütçe Ofisini kurmuş ve kongre bütçesinin formüle edilebilmesi için bir usül (belli bir takvim ile) tesis etmiştir. Bu süreç Kongrenin başlangıç kararı ile başlar. Bu kararda genel harcama ve vergileme düzeyi ile başlıca harcama kategorileri yer alır. Bu karar, her biri ayrı alanda tasarıları inceleyen, ayrı ödenek komitelerinin incelenmesi için bir klavuz görevi yapar. Bu tasarıların geçmesinden sonra, Kongre gene bütçeyi genel olarak ele alır ve toplamların evvelce yapılan tahminlerle tutup tutmadığına bakar. Tutmuyorsa hedefleri değiştirmeye ya da programda tensikat yapmaya karar verir.

---

(25) Bütçe sürecinde Cumhurbaşkanının merkezi rolü, yirminci yüzyılın büyük ve karmaşık federal devletinin oluşturulmasıdır. 1921 öncesi federal daireler, fon taleplerini doğrudan kongreden istemekteydi ve başkanın bu talepleri inceleme konusunda resmi bir yetkisi bulunmamaktaydı. Bkz. Henry Aaron, et. al. *Economic Choices*, 1987 (Washington D.C., Brookings Institution, 1986) Ch.5.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu süreç biraz zahmetli görünmekle birlikte gözlemcilerin doğru bir şekilde teşhis ettikleri gibi Kongrenin Başkana pek yetki devretmek istememeleri sebebiyle halihazırda hazır bir alternatifde yoktur.

Bütçe sürecine olan ilgi yalnızca zahmetli olduğundan değil, denk bir bütçeyi yapmadaki başarısızlığından da kaynaklanmaktadır. Büyük bunalımdan önce savaş dönemleri hariç denk bir bütçe sunması gerektiği düşünülürdü. Keynesçi iktisadın gelişimi kişiyi resesyon (gerileme) dönemlerinde devletçe bir açık verilmesinin istenilir olacağı konusunda ikna etti. 28. Bölümde de göreceğimiz gibi, bir resesyon halinde açık finansman ekonomiyi canlandırmada kullanılabilir. Resesyonun ve savaşın olmadığı dönemlerde, Başkanın denk bir bütçe sunması gerektiği konusunda bir uzlaşma mevcuttur. Başkan Reagan, 1981'deki yasalarla önemli bir vergi indirimi yapmada başarılı olmakla birlikte, harcamalarda buna paralel indirimler yapamadı. Bu ise ne Kongrenin ne de Başkanın açıkça istemedikleri, rekor açıklara yol açmıştır.

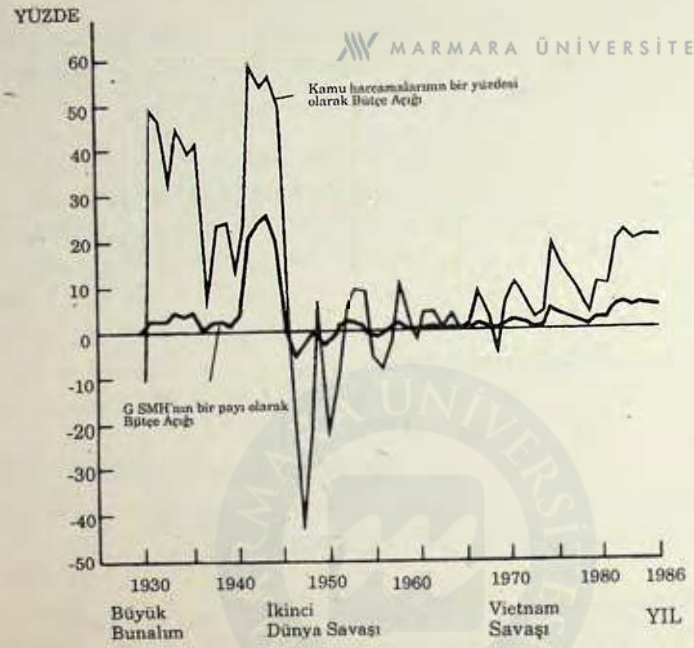
Açık Finansman

Herhangi bir dönemdeki bir bütçe açığı aynı dönemde yapılan harcamaların gelirleri aşan kısmıdır. Açık, borçlanma ile finanse edilir. Bir firmanın, tüketicinin ya da devletin borçlanmasının kümülâtif değeri onun borcudur.

Açığı olan bir firma ya da tüketici, borçlanmayı sınırsızca sürdüremez. Borçları çok büyüyünce iflâsa sürüklenir.

Ancak federal devletin vergi alma gücü ve toplayabileceği, büyük potansiyel gelir kaynakları sebebiyle, federal devlet açıkları, özel firma ve bireylerin yaptıkları büyük borçların sonucu ortaya çıkan sorunlara yol açmaz. Faiz haddi yeterince yüksek olduğu sürece borç verenler federal devletin borçlarını isteyerek finanse etmeye devam edeceklerdir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



2.11. GSMH'NIN VE FEDERAL HARCAMALARIN BİR YÜZDESİ OLARAK FEDERAL BÜTÇE AÇIĞI. Her ikisi de 1980'den bu yana büyük ölçüde artmıştır.
KAYNAK: *National Income and Product Accounts*, 1929-1982 , Tablo 3.2, *Survey of Current Business* , July, 1987, Tablo 3.2.

1980'li yılların başlarında hem dolar cinsinden hem de daha da önemlisi, GSMH'nın ve bütçenin bir yüzdesi olarak federal açık hacmi, şekil 2. 11'de de görüldüğü gibi bütün zamanların (barış zamanı) en yüksek düzeyine ulaşmıştır. 1980'lerde hem Washington içinde hem de dışında büyük korkuya ve şaşkınlığa yol açmıştır. Bütçe açıklarının ticaret açıklarına ve enflâsyona katkıda bulunduğu yüksek faiz hadlerine, düşük yatırım düzeyine ve gelecek kuşaklara hakça olmayan bir yük yüklediğine ilişkin bir görüş egemendir. Açığı finanse etmek için federal hükümetin ABD kredi piyasalarında bir "borç alan" olarak oynadığı rol giderek artmıştır. Federal devletin iç kredi piyasalarından, ABD kredi piyasalarından borçlanılan toplam fonların bir yüzdesi olarak borç aldığı fonlar; 1977'de yüzde 21.2 iken, 1986'da % 38.6'ya çıkmıştır(26). Aşağıda

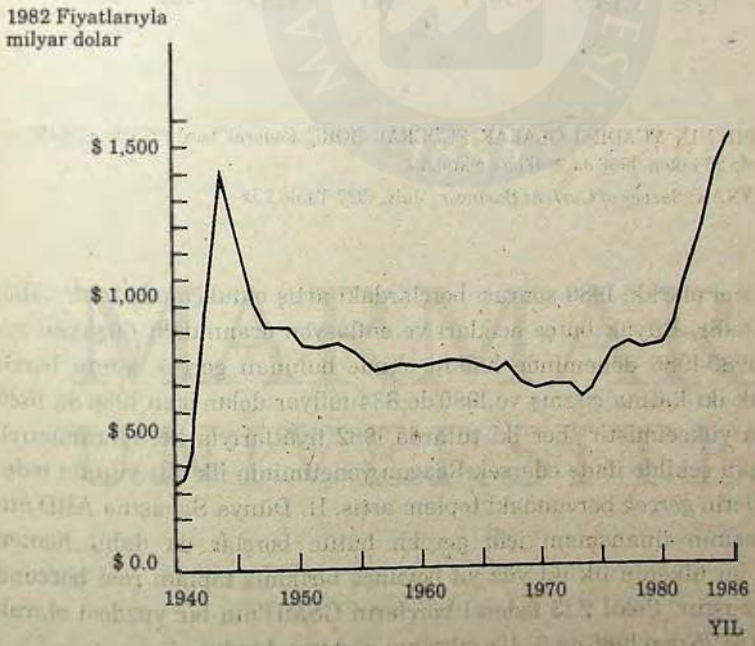
(26) Özel kesimin federal yardım ya da güvence ile üstlenilen borçları da dikkate alındığında, federal borçların 1986'daki ABD kredi piyasalarındaki payı yüzde 42.5'a çıkmaktadır. Veriler *Special Analysis: Budget of the United States Goverment, Fiscal Year 1988*,Tablo F-22'de raporlanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

28. bölümde tartışacağımız gibi bunlar giderek daha büyük ölçüde yabancılar tarafından sağlanmış fonlardır.

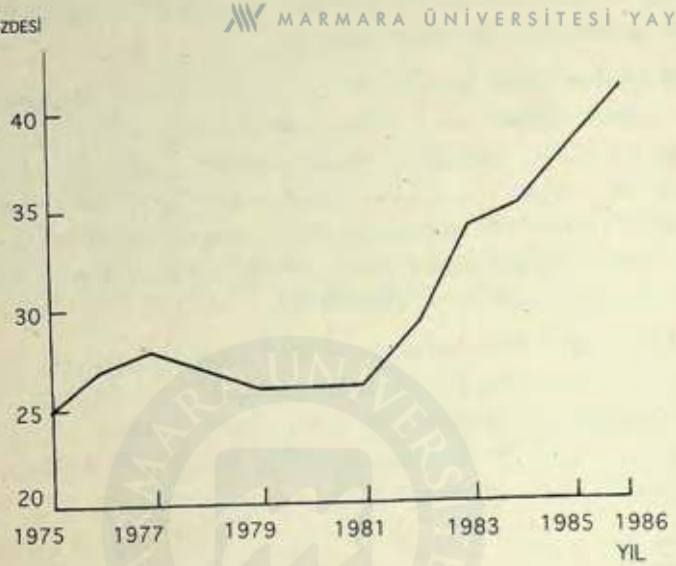
Borçların dolar değeri, her yıl, o yılın federal açığının miktarı kadar yükselmektedir. Ne varki, borcun reel değeri büyük ölçüde enflâsyona bağlıdır. Bunun ne anlama geldiğini görmek için, birisine gelecek sene 100 dolar ödemeye söz verdiğinizi farzedin. Bütün mal ve hizmetlerin fiyatı yüzde 10 artarsa, o kişi, bu yıl 91 dolara satın almış olduğu aynı malı ertesi yıl 100 dolara alabilecektir. Ona ödemek zorunda olduğunuz borcun "reel" değeri 9 dolar azalmıştır.

Şekil 2.12'de 1940'dan bu yana ABD vatandaşlarına ve yabancılara olan federal borcun -halkın elinde bulundurduğu senetlerinin- reel değerindeki değişmeler izlenmektedir. Büyük bütçe açıkları ile birlikte yüksek enflâsyonun beraberce yaşandığı 1978 - 1980 dönemi zarfında, borcun reel değeri 12 milyar dolara (1982 fiyatlarıyla) düşmüştür.



2.12. 1982 FİYATLARIYLA HALKIN ELİNDEKİ FEDERAL BORÇ. Reel cinsten, halkın elindeki federal borçlar 1974'den buyana ciddi biçimde artmıştır. Federal Reserve ve Sosyal Güvenlik Fonları dâhil devlet daireleri elinde bulunan borçlar hariçtir.
KAYNAK: *Economic Report of the President, 1987* , Tablo B 3 ve B-73 *Survey of Current Business* , July, 1987 Tablo 7-4

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



2.13. GSMH'NIN YÜZDESİ OLARAK FEDERAL BORÇ Federal borç 1975'de GSMH'nın yüzde 25'i iken, 1986'da % 41'lere çıkmıştır.
KAYNAK: *Survey of Current Business* , July, 1987 Tablo 2.12

Reel olarak, 1980 sonrası borçlardaki artış oldukça acıklı bir tablo çizmektedir. Büyük bütçe açıkları ve enflâsyon oranındaki düşüşün sonucu, 1980-1986 döneminde halkın elinde bulunan gerçek kamu borcu yaklaşık iki katına çıkmış ve 1980'de 834 milyar dolar iken 1986'da 1525 milyara yükselmiştir (her iki tutarda 1982 fiyatlarıyla hesaplanmıştır). Bir başka şekilde ifade edersek Reagan yönetiminin ilk altı yılında federal devletin *gerçek* borcundaki toplam artış, II. Dünya Savaşına ABD'nin katılmasının finansmanı için gerekli bütün borçlar da dahil hemen hemen bu ülkenin ilk iki yüz yıl boyunca birikmiş toplam reel borcuna eşit olmuştur. Şekil 2.13 federal borçların GSMH'nın bir yüzdesi olarak 1975'de % 25'den 1986'da % 41'e çıktığını göstermektedir.

Artan borç, devlet, borç faizi ödemek zorunda olduğundan kümülâtif etkiler göstermektedir. 1986'ya kadar faiz ödemeleri federal devlet harcamalarının % 13'üne yükselmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gramm-Rudman Yasası

1985'de artan borçlara artan ilgi ve denk bütçe konusundaki genel arzu, Kongrenin daha sonra Başkan Reagan'ın imzalaması ile yasalaşan bir tasarıyı kabul etmeye yöneltmiştir. Bu yasa destekçileri Texas Senatörü Phil Gramm ve New Hampshire senatörü Warren Rudman'ın adı ile anılmaktadır. Yasanın resmi adı, Denk Bütçe ve Olağanüstü Açıkları Kontrol Yasası'dır. Kongre ile başkan arasında harcama ve vergi düzeyleri konusundaki tıkanmayı gidermek için yapılmış ümitsiz bir çırpınışın sonucu olarak yasalaşmıştır. Yasa 1991'de denk bütçeye ulaşacak biçimde yıllık açık hedeflerinin belirlenmesini öngörmektedir. Yasaya göre eğer Kongre ile Başkan her yıl için tesbit edilen açık hedefi çerçevesinde bir bütçe üzerinde anlaşamazlarsa, harcamalar, bir otomatik formül yoluyla kısılacaktır. Bu ise hiç kimsenin gerçekleşmesini istemeyeceği bir sonuçtur. Yasa, harcama ve vergide kongre ve başkasını kendi kendini disiplin etmeye zorlamak için bu otomatik kesinti korkusuna güvenmektedir.

Ne varki, 1987'de bu otomatik kesintilerin gerçekleşebilme şekline ilişkin usuller anayasaya aykırı bulunmuştur. Bunun üzerine kongre alternatif usulleri yasalaştırmış ve aynı zamanda bütçeyi denkleştirmedeki hedef tarihi, 1993'e ertelenmiştir.

Özellikle savaş zamanları hariç açık finansmanı anayasal yasak getirmek şeklinde güçlü bir yasal düzenleme yapma gereğini savunanlar vardır. Bazı eyaletlerde bu sınırlamalar vardır (bazen eyaletin borç yükümlülüklerini yerine getirememenin ardından yasalaşan) Anayasal sınırlamayı eleştirenler, bunun devletin icabettiğinde ekonomiyi canlandırma yeteneğine zarar vereceğini düşünmektedir. Bunun yanında, denk bütçe kanunun ruhuna değil lâfzına uyan bütçe hilelerinin kullanımını özendireceğinden de endişe duymaktadırlar.

Fonları Harcamayarak Biriktirme

Başkan ve Kongrenin denk bir bütçe konusunda anlaşamamaları, bütçe süreci konusundaki ilginin belki de en önemli kaynağıdır. Ancak tek anlaşmazlık kaynağı da değildir. Son yıllarda Başkanın bütçeleme yetkilerinin kapsamı konusunda da bazı ihtilâflar doğmuştur. Başkanın, Kongrenin yetki vermediği fonları harcama yetkisi bulunmamakla birlikte kongrenin harcama yetkisi verdiği fonları harcamama yetkisinin olup olmadığı konusunda tartışma vardır. Sorun şudur. Başkan kendi ihtiyarı ile fon biriktirebilir mi? Kongre başkanın vetosunu önemsemese bile, fon

toplayarak Başkan Kongrenin isteklerini önemsemeyebilir. Başkan Nixon, çoğu federal fakirlik programlarının yürütülmesi sorumluluğu taşıyan İktisadi Fırsatlar Dairesinden fon toplamaya girişmiştir. Başkanın fon toplamasına izin verilmesi, ona özel veto yetkisi (bütün yasayı değil de kanunun belli bir maddesini veto) bahşedilmesine benzerdir. Kongre başkana bu yetkileri vermekte isteksiz olmuştur.

Bütçelerin Fonksiyonları

Federal devlet bütçesi, tıpkı bir kurumun hasılat (satış) ve harcamalarını gösteren gelir tablosu gibi, devletin yıllık gelir ve harcamaları ve nakit akımını ölçer. Bütçe; hükümetin ne yaptığının parasını nereye harcadığının ve paranın nereden geldiğinin bir resmidir.

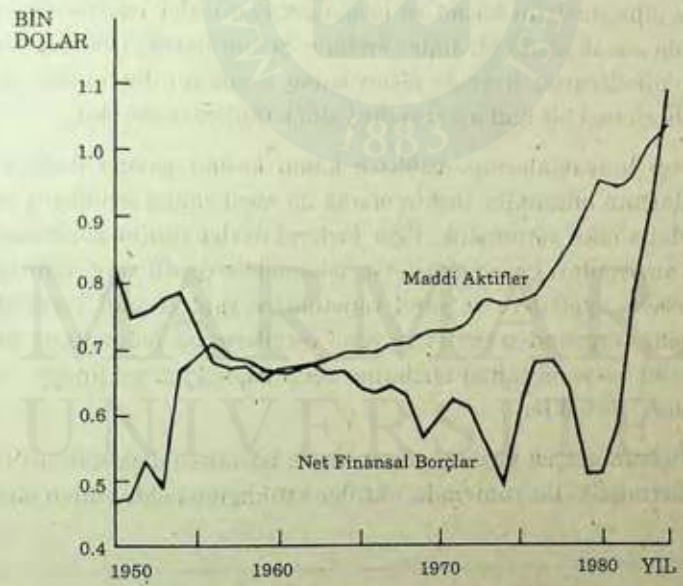
Ne varki, bir özel şirketin mali durumunu değerlendirirken, nakit akış hesaplarından çok daha önemli olan sermaye (varlık) hesaplarıdır. Bu hesaplarda firmanın aktifleri ve borçları (diğer kişi ve kurumlara borçlu olduğu tutar) görülür. Bu ikisi (aktif-borçlar) arasındaki fark firmanın öz sermayesidir. Firmanın borçları aktiflerinden daha hızlı artıyorsa, öz sermayesi azalıyor demektir. Bir yatırımcı, firmanın gelecekteki mali gücü üzerinde duracaktır. Öte yandan, büyük ve artan borcu olan ancak, varlıkları, borçlarından bu artışlara yetişecek düzeyin üstünde bir hızla büyüyen bir firma, güçlü bir mali yapıya sahip olarak değerlendirilecektir.

Bir işletme (ya da bir yerel yönetim) bir binayı ya da makineyi satın aldığında, onu cari harcama olarak saymaz, bunun sonucu da bu alımın firmanın net geliri üzerinde etkisi yoktur. Bu harcama sermaye (yatırım) harcaması olarak kabul edilir. Bu ya da makine kullanılınca, cari gelire karşılık tutulan bedel, amortisman olarak ayrılır. Amortisman varlığın yıpranması ya da demode olması sonucu değerinde meydana gelen azalmadır. Aksine federal devlet yaptığı bu tür alımlara ilişkin toplam harcamaları, makine veya binanın alındığı yıl gider olarak yazmaktadır.

Bir işletme; bir makine ya da binayı sattığında, onun net geliri ya da öz sermayesi artmaz. Sadece, sahip olduğu varlık bileşimi değişir. Nakit stoku artar, buna karşılık fiziksel varlıkları azalır. Aksine federal devlet bir binayı sattığında bunu diğer kaynaklar gibi bir gelir olarak mütalaa eder. Böylece federal bütçe açığı da azalır.

Federal devlet aktif ve borçlardaki değişmeleri değerlendirmeye imkân verecek düzgün bir "sermaye hesapları" serisi yayınlanmamaktadır. Bununla birlikte, Nortwestern Üniversitesinden Robert Eisner ve İllinois Üniversitesinden Paul Pieper federal devletin maddi varlıklarının finansal varlıklar ve borçlarının değeri konusunda tahmin yapmışlardır. Bu varlık ve borçlar arasındaki fark, öz varlığın bir ölçüsüdür. Şekil 2.14 net finansal borçların artış hızının (27), 1980 sonrası her yıl maddi aktiflerin artış hızını aştığını sonuçta federal öz varlık değeri düştüğünü göstermektedir. 1984'de, 1961'de mevcut devletin maddi varlıklarının -eski yatırımlarının sonucu olarak- reel değeri azalmıştır. O tarihten bu yana da küçük bir artış göstermiştir. Federal sermaye stokundaki kötüleşme - karayolları ve köprüler dahil- son yıllardaki ilgi odağı olmuştur.

Federal devletin bütün varlıklarının tam bir muhasebesi tutulduğunda tabii dirki, binaları, yapıları ve teçhizatı (maddi varlıklar), maddi olmayan ve Amerikalıların gelecekteki verimliliğine yatırımı ifade edemilli eğitim ve yetiştirme programları ile, ekonominin bir bütün olarak verimliliği artıran varlıkları da içermelidir.



2.14. FEDERAL DEVLETİN AKTİFLERİNİN İKAME DEĞERİ VE NET FİNANSAL BORÇLARININ PİYASA DEĞERİ. (1982 Fiyatlarıyla)

KAYNAK: Cari fiyatlarla olan data Robert Eisner, *How Real is the Federal Deficit ?* (NewYork Free Press, 1986) Tablo B.12.

(27) Yani, finansal borçlar eksi finansal aktifler ya da net federal borç.

Federal bütçede sermaye hesabının yokluğunun, iktisat politikası açısından bazı ciddi sonuçları vardır. Özellikle devletin açıkla karşı karşıya olduğu resesyon dönemlerinde beşeri sermaye ve AR-GE yatırımları da dahil olmak üzere etkileri gelecekte hissedilecek biçimde yatırım harcamalarında kısıntıya yol açan sistematik bir taraflılığa sebep olur. Benzer şekilde satışlar, cari bütçede gelir olarak göründüğü ve bu şekilde elde edilen gelirlere ilişkin maliyet de hesaplara girmediğinden, devlet arazisinin çoğunu satmaya, petrol sahalarının çoğunu kiralamaya özendirir. Sermaye hesabı olsaydı, ABD devletinin varlıklarının azaldığı açıkça görülecekti(28).

Devlet Faaliyetlerine İlişkin Sayısal Veriler Üzerinde Hileler Yapılması

Federal bütçe eyalet ve yerel yönetimler bütçeleri bu kuruluşların gelir ve harcamalarını ortaya koyar. Bununla beraber, daha önce de gördüğümüz gibi, devletin hacmi ve ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisi konusunda ancak kısmi bir fikir verebilir. Sonuç olarak, ister zaman serisi ister ülkelerarası biçimde olsun kamu kesiminin büyüklüğü konusundaki herhangi bir mukayeseyi ihtiyatla karşılamak gerekir.

Vergi harcamalarının yalnızca kamu kesimi payına değil kamu harcamalarının bileşimine ilişkin olarak da nasıl yanlış sonuçlara götürdüğünü daha önce görmüştük. Eğer Federal devlet ticaret kesimine verdiği sübvansiyonları gizlemek isterse, işletmelere çeşitli vergi indirimleri tanır. Meselâ, eyaletlere ve yerel yönetimlere yaptığı malî yardımların federal gelir vergisinden eyalet ve yerel vergilerin bir bölümünün indirimi ve eyalet ve yerel tahvil faizlerine vergi bağışıklığı şeklindeki "vergi harcamaları" ile saklar.

Bütçenin gerçek yüzünü göstermeyen işlemlere ilişkin ikinci metodu da belirtmiştik. Bu yöntemde, aktifler satıldığında elde edilen hasılat

---

(28) Sermaye hesap planı konusunda bir anlaşmazlık mevcuttur. Soru şudur: Borçlar içinde neler, aktiflerde neler yer alacaktır? Devlet vergi alma gücüne sahiptir ve bu bağlamda, özel bir şirketten temelde farklıdır. Bir görüşe göre bütün potansiyel gelir kaynakları, aktif tarafında yer almalıdır. Aynı şekilde devletin hangi taahütlerinin borç olarak sınıflanacağı konusunda da sorular vardır. Söz gelimi, ileride ödenecek sosyal güvenlik aylıkları, devlet borçları içine sokulmalı mıdır? Şekil 2.14'deki net finansal borçlara ilişkin rakamlar, sosyal güvenlik emeklilik yükümlülüklerini içermez.

olarak yazılırken, varlıklarda bir azalmayı ifade eden, maliyetleri hesaba kaydetmez. Bu hileler, Reagan'ın bütçe açığını azaltma girişimlerinde önemli araçlardı. Söz gelimi, deniz üzerindeki petrol satışları ile gaz kiralamalarını hızlandırmıştı.

Bunun aksi, cari parasal harcamayı gerektirmeyecek biçimde subvansiyon vermektir. Bu konuda ödünç garantileri bir örnektir. Ancak aciz halinde ileride devlet harcaması olabilir. Sosyal güvenlik menfaatlerin artırılmasının cari parasal harcamalar üzerinde bir etkisi olmakla birlikte, asıl yük ileride bir zamanda (ileride başka bir yönetim döneminde) ortaya çıkacaktır. Kesinti yolu ile alınan vergileri artırmak ya da vadesinde ödenmeyen vergiler için öngörülen cezaları yükseltmek yoluyla vergi tahsilatını hızlandırmak cari açığı azaltma konusunda kullanılan yollardan biridir.

Kamu kesimi genel hacmi (bütçe açığı değil), bağımsız devlet kuruluş ve işletmeleri kurularak da azaltılabilir. Posta idaresinin, ABD hükümetinin bir dairesi ya federal hazineden sübvansiyon alan ayrı bir "kurum" olmasının gerçek bir farkı yoktur. Eğer devlet dairesi halinde çalışıyorsa bütün gelir ve harcaması devlet bütçesi içine dahil olacaktır. Bağımsız bir kuruluş olarak çalışınca sadece, bütçe açığı (harcamaları ile gelirleri arasındaki fark) federal bütçe hesabına yazılır.

Bu sorunlar, politikacılara kendi görüşlerini desteklemek için istediği istatistiği seçme imkânı vermekle birlikte son yirmibeş yılda ABD'nde kamu harcama ve vergilerin düzey ve bileşimindeki değişmeler, yapmış olduğumuz şu gözlemler hakkında çok az kuşkuya yol açacak biçimde yeterince önemli olmuştur.

1. Kamu kesimi ABD'ndeki mal ve hizmet üretimi ve gelir dağılımı üzerinde önemli ve artan bir etki yapmaktadır.

2. Sosyal sigorta son otuz yılda devlet harcamaları içinde en hızlı artan kategori olmuştur. 1960'dan bu yana savunma dışı devlet harcamalarındaki hızlı artış, büyük ölçüde sosyal güvenlik, devlet emeklilik programları, yaşlılara sağlık hizmeti ve faiz harcamalarından kaynaklanmıştır.

3. Gelir vergisi, federal gelirler içinde temel kaynak olmuştur ve kurumlar vergisinin bir gelir kaynağı olarak rolü giderek azalmıştır.

ÖZET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Devletin ifa ettiği başlıca roller aşağıya çıkarılmıştır:

a) İçinde yaşadığımız temel hukuki çerçeveyi çizer.

b) İktisadi faaliyetleri düzenler. Bazı faaliyetleri, onları sübvansiyone ederek, özendirir, bazılarını da vergileyerek şevkini kırar.

c) Mal üretir ve kredi, ödünç garantisi ve sigorta hizmetleri sağlar.

d) Özel firmaların (silâh imalâtçıları) ürettiği malların çoğu dahil mal ve hizmet satın alır.

e) Bazı bireylerden diğerlerine geliri yeniden dağıtır.

f) Sosyal sigorta, emeklilik, işsizlik, sakatlık ve yaşlılar için sağlık yardımı sağlar.

2. Devletin GSMH içindeki nisbi payı otuz yıl öncesine göre çok daha büyüktür. Bunun çoğu sosyal sigorta ödemelerindeki artış sebebiyledir.

3. ABD kamu kesiminin nisbi hacmi, çoğu Batı Avrupa ülkesininkinden daha küçüktür.

4. Kamu harcamalarının üç temel harcama konusu; savunma, sosyal sigorta ve eğitimdir. Bu üç harcama toplam olarak 1986'da devlet harcamalarının yüzde 60'ını oluşturmuştur.

5. Federal devletin başlıca gelir kaynağı, gelir vergisi olup bunu bordro vergisi, gümrük ve özel tüketim vergileri izler.

6. Eyalet ve yerel yönetimin başlıca kaynakları; satış vergisi, emlâk vergisi ve gelir vergisidir.

7. Anayasa, ABD kamu yönetiminin temel çerçevesini çizer. Alınacak vergiler konusunda bazı sınırlamalar koyar. Ancak kamu harcama konuları ile ilgili olarak fiili sınırlamalar yoktur.

8. Federal devlet; bütçe süreci aracılığı ile, harcama ve gelirler arasında denge kurmayı ve harcamaların ulusal önceliklere göre tahsis edilmesini temine çalışır. Reagan yönetimi döneminde Kongre ile Başkan ulusal öncelikler konusunda anlaşamadılar ve sonuç büyük bütçe açıkları oldu.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Özelleştirme
Devletleştirme
Katma değer
Gelir vergisi
Sosyal güvenlik
(Bordro) vergisi
Sabit fiyatlar
Açık
Reel harcamalar
Sosyal sigorta
Transferler
Vergi harcamaları
Özel tüketim vergileri
Gümrük vergileri

SORULAR VE PROBLEMLER

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Ne olup bittiğini görmek için, iktisatçılar çoğunlukla, ekonomideki değişiklikleri yansıtmak için verileri ayarlarlar. Söz gelimi, metinde enflâsyona karşı düzeltme yapmak için sabit fiyatlarla yapılan ayarlamalardan söz ettik. Sık yapılan ayarlamalardan biri de, nüfus artışını hesaba katmaktır. Eğitim harcamalarına baktığınızda ne tür bir ayarlama yapmak aklınıza gelmektedir? Ya da sosyal güvenlik harcamalarına?

2. Aşağıdaki konuların her biri için, devletin doğrudan bireylere dağıtılan ya da kamu kesimi içinde kullanılan nihai malların bir üreticisi, düzenleyicisi ya da alıcısı olduğu bir ya da birden çok (mümkün olduğunda) örnek veriniz.

   a) Eğitim

   b) Elektrik, su işletmeleri

   c) Ulaşım

   d) Kredi piyasaları

   e) Sigorta Piyasaları

   f) Gıda

   g) Konut

3. Aşağıdaki konuların her biri için vergi harcaması ve geleneksel (bildiğiniz) harcamalardan birer örnek veriniz.

   a) Tıp

   b) Konut

   c) Eğitim

4. Başkan olduğunuzu ve planladığınız harcamaların gelirlerinizi aştığını düşünün. Cari hizmet ve transfer (sübvansiyon) düzeyini korur görünürken bütçe açığını azaltmak için kullanabileceğiniz bazı hileleri açıklayınız.

   Öte yandan, toplam devlet harcamalarındaki artışı yüzde 3'ün altında tutmak için bir çabaya giriştiğinizi farzedin. Bununla birlikte, işbaşına gelince harcamaları yüzde 5 artırmak isteyeceğinizi anlıyorsunuz. Seçim vaatlerinizi tutar görünerek bunu nasıl yapabilirsiniz?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3

Devletin Ekonomik Gerekçesi

ABD'nde de, çoğu Batı Ekonomilerinde olduğu gibi, malların üretim ve dağılımında ağırlık önceliği, kamu kesiminden çok özel kesime verilir. Özel teşebbüs sistemine inananlar, bu tür bir iktisadi organizasyonun belli arzulanır özellikleri olduğu kanaatindedir: Bu sistem etkin kaynak dağılımına götürür. Gerçekte bu inanç, iktisadın en eski temel taşlarından biridir. Peki doğruysa, o zaman devlete niçin ihtiyaç duyulmaktadır? Bu soruyu cevaplamak için şimdi özel piyasaların başarı ve başarısızlıklarını inceliyoruz.

REKABET PİYASALARININ ETKİNLİĞİ:GÖRÜNMEZ EL

Adam Smith 1776'da, çağdaş iktisadın ilk başlıca eseri olan, Milletlerin Zenginliği (The Wealth of Nations)'nde, rekabetin, sanki bir görünmez bir el'in yönlendirmesi gibi, bireyleri kendi özel çıkarlarını (kârlarını) izlerken, kamu çıkarını izlemeye de götüreceğini ileri sürmüştür.

".....insan, sadece kendi kazancını düşünür ve çoğu hallerde, bir görünmez el tarafından, kendi niyetinin bir parçası olmayan bir sona

doğru götürülür. İnsanın niyeti toplumun niyetinin bir parçası olmamakla birlikte, toplum için herzaman kötü sonuç da doğurmaz. Kendi özel çıkarını izlerken, çoğunlukla, gerçekte istediği zaman yapabileceğinden çok daha etkili biçimde toplumunkine de hizmet eder(1).

Smith'in görüşünü kavrayabilmek için, Smith'den önce devletin rolü konusunda genel kabul gören yaklaşımların ne olduğuna bakmalıyız. Önceleri, kamunun en yüce çıkarlarına (tanımlanabilmesi gereken) ulaşabilmek için aktif bir devletin gerektiği konusunda yaygın bir kanaat vardı. Bu görüş özellikle onyedinci ve onsekizinci yüzyılın merkantilist okulun görüşü idi. Bu okulun önde gelen savunucusu, Jean Baptiste Colbert adındaki Fransa İmparatoru XIV. Louis'nin Maliye Bakanı idi. Merkantilistler, sanayi ve ticareti teşvik etmek için güçlü devlet faaliyetlerinin gerekliliğini ileri sürdüler. Gerçekten de çoğu Avrupalı devletler, kolonilerin kurulmasında aktif rol oynadılar. Ve Merkantilisler de bu politikanın mantığını kurdu.

Bazı ülkeler (ya da bu ülkelerdeki bazı kişiler) devletin aldığı bu aktif rolden büyük ölçüde yarar sağlarken, devletin çok daha pasif olduğu diğer ülkelerde zengin olanlarda olmuştu. Güçlü devlete sahip kimi ülkeler ise ülkenin kaynakları, savaşlarda ve başarısız kamu girişimlerinde savrulup gitmesi sonucu zengin olamamıştır.

Bu birbiriyle açıkça çelişen tecrübeler karşısında Smith kendisine şu soruyu sormuştur: Acaba toplum, toplumu yönetmesi için güvendikleri kişilerin fiilen kamu çıkarını izlediğinden emin olabilir mi? Tecrübeler göstermiştir ki, devlet kamu çıkarı ile tutarlı görünen politikalar izlerken, başka zamanlarda da, bu çıkarla telif edilmesi makul olarak savunulamayan politikalar da takibetmiştir. Sıkça görülen; devleti yönetme mevkiinde olanların, kamu çıkarının kaybı pahasına özel çıkarları peşinde koşuyor olmasıdır. Kaldı ki, iyi niyetli liderlerin dahi memleketlerini felâkete sürükledikleri sıkça görülmüştür. Smith, devlete veya özgeci davranışa ilişkin moral değerlere güvenmeye gerek olmadığını ileri sürmüştür. Onun görüşüne göre, her bireyin sadece kendi çıkarı için çalıştığında, kamu çıkarına da hizmet edilmiş olur. Şahsi menfaat insan tabiatının iyilik yapma duygularından çok daha kalıcı özelliklerinden biridir ve bu yüzden de toplumun organizasyonu konusunda çok daha güvenilir bir temel oluşturur. Üstelik, insanlar kamu çıkarının ne olduğunu belir

(1) Adam Smith, *The Wealth of Nations* (New York, Modern Library, 1937). Orijinal basımı 1776.

lemede güçlük çekerken kendi özel çıkarlarının ne olduğunu doğru bir biçimde belirlemeleri de muhtemeldir.

Smith'in bu yaklaşımının ardındaki sezgi oldukça basittir. Halihazırda üretilmeyen ancak insanların değer biçtiği bir mal ya da hizmet varsa, bu mal için para ödemeye hazır olacaklardır. Kâr peşinde olan müteşebbisler ise, daima bu fırsatları arayacaklardır. Eğer bir malın tüketiciye olan değeri, onun üretim maliyetini aşıyorsa, girişimci için potansiyel bir kâr imkânı vardır ve üretici bu malı üretecektir. Aynı şekilde halen kullanılana göre malı üretmenin daha ucuz bir yolu varsa ucuz yönetimi bulan girişimci, rakip firmalardan daha ucuz satabilecek ve kâr edecektir. Dolayısiyle firmalar yönünden kâr peşinde koşulması, üretimin daha etkin yollarının ve tüketicilerin ihtiyaçlarına daha iyi hizmet edecek yeni malların aranması demektir.

Dikkat edilirse, bu görüşe göre, bir mal üretilmeli mi üretilmemeli mi diye karar vermek için devlet kararına ihtiyaç yoktur. Mal, eğer piyasa testinden geçerse -yani bireylerin ödemeye hazır olduğu tutarların, üretim maliyetini aşması halinde- üretilecektir. Bunu yapmak için belli bir firmanın etkin üretim yapıp yapmadığını denetlemek için bir devlet gözlem komitesine ihtiyaç da yoktur. Rekabet etkin olmayan üreticileri piyasadan çıkaracaktır.

Rekabet güçlerinin yüksek derecede etkinliğe götüreceği ve bu rekabetin buluşlar için önemli bir ivme olacağı konusunda iktisatçılar arasında yaygın (ancak evrensel olmayan) bir uzlaşma vardır. Bununla beraber, son ikiyüz yılda iktisatçılar piyasanın hararetli destekçilerinin ileri sürdükleri gibi mükemmel şekilde çalışmadığının bazı önemli örnekleri olduğunu anlar hale gelmişlerdir. Ekonomi, kitlesel işsizlik ve aylâk kaynakların görüldüğü dönemlerden geçmiştir. 1930'ların Büyük Bunalımı arkasında çalışmak istediği halde işsizleri bırakmış, çevre kirliliği büyük şehirlerimizin çoğunu kaplamış, diğerlerinde ise kentsel bozulma gözlenmiştir.

Refah Ekonomisinin İki Temel Teoremi

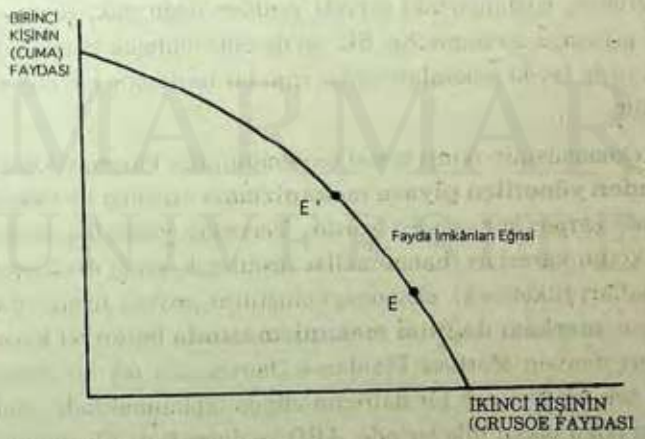
Peki o zaman rekabet piyasaları ne anlamda ve ne koşullarda ekonomik etkinliğe götürür? Son yirmi otuz yıl boyunca iktisat biliminde yapılan teorik araştırmaların merkezinde bu soru yer almıştır. Ana sonuçları ise **refah ekonomisinin temel teoremleri** olarak anılan iki ilkede özetlenmiştir.

BİRİNCİ TEMEL TEOREM

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İlk teorem belli koşullarda, rekabet piyasaları, öyle bir kaynak dağılımına götürür ki bu dağılımın çok özel bir özelliği vardır: Bu dağılımda, kaynakların toplumda bir kişiyi başka bir kişinin durumunu kötüleştirmeden daha iyi duruma getirmenin mümkün olmadığı bir şekilde yeniden düzenlenememesi (üretimde ve tüketimde hiçbir mümkün değişmenin olamayacağı) hali vardır. Bir ya da daha fazla kişiyi daha iyi duruma getiren başlıca çok sayıda kaynak dağılımı olduğundan kuşku duymamak gerekir. Ancak bu dağılımlarda hep bazı kişilerin durumu kötüleşir. Başka birinin durumunu kötüleştirmeden, birini iyileştirmenin mümkün olmadığı durumdaki kaynak dağılımlarına büyük İtalyan iktisatçı sosyolog Vilfredo Pareto (1848-1932) nın sonrası **Pareto-etkin** (ya da **Pareto-optimal**) dağılımlar adı verilmektedir.

Ekonominin Pareto-etkinliğini diyagramlarla ifade etmek mümkündür. Sadece iki kişinin yaşadığı basit bir ekonomi düşünelim. Bu iki kişi Robinson Crusoe ve Cuma olsun. Bir kişinin ne kadar iyi durumda olduğunu belirleyebildiğimizi ve buna da onun fayda düzeyi dediğimizi farzedelim. Sonra da soralım. Bir bireyin fayda düzeyi veri olmak kaydıyla, diğer bireyin durumunu nasıl iyileştirebiliriz? Ulaşabileceği **fayda** düzeyi ne kadar yüksek olabilir? Bir bireyin diğerinin ulaştığı fayda düzeyi veri olarak ulaşabileceği maksimum fayda düzeyini veren eğriye fayda imkânları eğrisi denir. (Bkz. Şekil 3.1)



3.1. FAYDA İMKANLARI EĞRİSİ. Refah ekonomisinin birinci temel teoremi rekabetçi ekonominin, fayda imkânları eğrisi üzerinde (E) gibi bir noktaya ulaştığını belirler. Refah ekonomisinin ikinci temel teoremi ise fayda imkânları eğrisi üzerindeki her noktaya (E noktası gibi) bir kişiden diğerine doğru kaynakları yeniden dağıtarak (fakat sonradan piyasa mekanizmasının işleyişine izin vererek) ulaşılabildiğini ortaya koyar.

Refah ekonomisinin birinci temel teoremi, belli koşullar altında, rekabetçi bir ekonominin fayda imkânları eğrisi boyunca bir noktaya ulaşacağını ifade eder. Ekonomi Şekil 3.1'deki renkli eğrinin altındaki alanda değil, eğri üzerinde bir noktada yer alacaktır.

İKİNCİ TEMEL TEOREM

İkinci teorem, doğru bir kaynak dağılımı ile başlamamız şartıyla bir rekabetçi ekonomi, fayda imkânları eğrisi üzerinde her noktaya oturabilir. Meselâ, başlangıçta Şekil 3.1'deki E noktası üzerinde olduğumuzu farzedelim. Crusoe'dan (ikinci kişi) bazı kaynakları alıp Cuma'ya (birinci kişi) vererek, rekabetçi piyasa ekonomisini E noktasından, E' noktasına doğru ilerletebiliriz.

Ekonominin Pareto-etkin oluşunu söylemek, gelir bölüşümünün ne kadar iyi olduğu konusunda hiçbirşey anlatmaz. Rekabet dengesi içinde, Robinson Crusoe refah içinde yaşarken, Cuma dehşet bir yoksulluk içinde yaşabilir (E noktasında) Ekonominin Pareto-optimal olduğu ifadesi, sadece bir başkasının durumunu kötüleştirmeden hiç kimseyi daha iyi duruma getirmenin mümkün olmadığı durumu anlatır. Bu durumda ekonomi fayda imkânları eğrisi üzerindedir. Ancak ikinci refah teoremi, rekabetçi piyasanın ortaya çıkardığı gelir dağılımını beğenmezsek, rekabetçi piyasa mekanizmasını terketmemiz gerekmediğini anlatır. Bütün yapılması gereken, başlangıçtaki serveti yeniden dağıtmak, sonra gene işi rekabetçi piyasaya bırakmaktır. EE ya da elde edilmek istenen diğer herhangi bir nisbi fayda imkânları eğrisi için, bir başlangıç kaynak dağılımı mevcuttur.

Refah ekonomisinin ikinci temel teoreminin her Pareto-etkin dağılımına **yerinden yönetilen piyasa mekanizması** aracılığı ile ulaşılabileceği şeklinde çarpıcı bir sonucu vardır. Yerinden yönetilen sistemde üretim ve tüketim kararları (hangi mallar üretilecek, nasıl üretilecek ve kim hangi malları tüketecek), ekonomiyi oluşturan sayısız firma ve kişiler alır. Aksine, **merkezi dağılım mekanizmasında** bütün bu kararlar merkezi plâncı denilen Merkezi Plânlama Dairesi gibi *tek bir dairenin elinde*, ya da tek bir kişi, tek bir dairenin elinde toplanmaktadır. Sovyet Rusya ve bazı doğu bloku ülkelerinde, ABD ve diğer Batı Ekonomilerinden çok daha yoğun olarak toplanmış olmasına rağmen, hiçbir ekonominin tam olarak merkezden yönetildiği söylenemez. Mamafih, son yıllarda Sovyetler Birliği'nde yürürlüğe konulan reformlar, yerinden yönetim derecesini artırmak için yapılmıştır.

Refah ekonomisinin ikinci teoremi, arzulanan bir gelir bölüşümü ile birlikte etkin bir kaynak dağılımına ulaşabilmek için bir iktisat teorisyeni ya da ütopyacı bir sosyalistin kendisinde varsaydığı bütün akıl gücüne sahip bir merkezi plancının varlığına gerek yoktur der. Kârlarını maksimum yapmaya çalışan rakip firmalar, bu işi bütün mümkün merkezi plancıların en iyisi kadar iyi yapabilir. Dolayısiyle bu teorem, piyasa mekanizmasına güven duyulması konusundaki başlıca gerekçeyi içerir. Bir başka şekilde eğer ikinci refah teoremindeki koşulların geçerli olduğu varsayılırsa, kamu maliyesi konusundaki inceleme, devletin kaynakları uygun bir biçimde yeniden dağıtımının analizi ile sınırlı olabilmektedir.

İdeal koşullar altında rekabetçi piyasanın, kaynakların Pareto-optimal biçimde dağılımına getirdiği mantığı, mikro ekonomideki standart derslerin başlıca inceleme konularından biridir. Neden bazı koşullarda, rekabetçi piyasaların etkinliğe götürmediğini anlamak konumuzu oluşturacağından, ilk yapılması gereken neden rekabetin, ideal koşullar altında etkinliğe ulaştırdığıdır.

Rekabetçi Ekonominin Pareto Etkinliği

Rekabet; belli bir maldan ne kadar almaya karar verirken bireylerin fazladan bir birimi tüketmeden elde ettikleri **marjinal (ek) fayda** ile fazladan tükettiği birimin tam ödeyeceği fiyatına eşit olan **marjinal (ek) maliyetini**, firmaların da bir maldan ne kadar satacaklarına karar verirken, aldıkları fiyatla fazladan bir birimin marjinal (ek) üretim maliyetini eşitledikleri için, etkinliğe ulaştırır. Dolayısiyle, ek bir birimin tüketiminden elde edilen marjinal faydalar, marjinal maliyetlerle eşitlenmektedir.

Şekil 3.2'de, külah dondurma olarak niteleyebileceğimiz bir malın tüketiminden, bireyin sağladığı marjinal faydayı çizdik. Birey giderek daha fazla külah dondurma tükettikçe, ek bir birim külah dondurmadan sağlayacağı marjinal (ekstra) fayda azalmaktadır. Bu yüzden marjinal fayda eğrisi düşmektedir. İlk külâhtan (dolar cinsinden) elde ettiği marjinal fayda 3 dolar, ikinciden 2.5 dolar, üçüncüden 2.0 dolar, dördüncüden 1.5 dolar, beşinciden 1.0 dolar ve artık doyma noktasına geldiği altıncıdan ise 0.5 dolardır. Acaba kişi kaç külâh dondurma alacaktır? Kişi satın aldığı son külâh dondurmanın marjinal faydasının, maliyetine -yani onun için ödenmesi gereken fiyata eşit olduğu- noktaya kadarki miktar kadar külâh dondurma alacaktır.

Bir külâh dondurma 2.50 dolarsa, kişi iki külâh 1.00 dolarsa, 5 külâh alacaktır. Dolayısiyle kişinin tükettiği her dondurma miktarında elde ettiği marjinal faydayı gösteren eğri, aynı zamanda bireyin her fiyatta talep ettiği mal miktarını da gösterir. Dolayısiyle bu eğriye birey'in **talep eğrisi** de diyoruz. Her bireyin talep eğrisini toplamak suretiyle piyasa talep eğrisini de bulabiliriz. Şekil 3.2'nin C bölümünde, birbiriyle aynı 1000 birey olduğunu varsayarak çizdiğimiz piyasa eğrisi görülmektedir. Dolayısiyle, bir külâh için istenen 2 dolar fiyatta, her kişi 3 külâh talep etmekte ve piyasa talebi de 3000 külâh olmaktadır.

Şekil 3.2'nin (C) bölümünde bir firmanın marjinal (ekstra) maliyetinin, fazladan bir birim mal üretmenin (ek bir külâh dondurma imal etmenin) sonucu olduğunu gösterdik. Eğri yukarı doğru eğimli olarak çizilmiştir. Firma bir maldan giderek daha fazla ürettikçe, bir fazla birim üretmenin maliyeti yükselmektedir(2). Diyagramda ilk külâh dondurmayı üretmenin maliyeti 0.50 dolar iken ikincininki 1.00, üçüncününki, 2.00 ve dördüncününkinin 3.00 dolar olduğu görülmektedir.

Bir firma acaba ne kadar külâh dondurma üretmelidir? Firma, ürettiği son külâh dondurmanın marjinal maliyetinin firmanın elde ettiği bedel bir külâh dondurmanın fiyatı ile eşit olduğu noktaya kadarki miktarda üretim yapacaktır. Eğer firma bir külâh dondurma satması karşılığı 1 dolar alıyorsa, 2 adet için 2 dolar alıyorsa, 3 adet üretecektir. Dolayısiyle, her dondurma külâhı miktarı için firmanın marjinal maliyetlerini gösteren eğri aynı zamanda firmanın her fiyatta ürettiği mal miktarını gösterir. Bu eğriye firmanın **arz eğrisi** denir. Her firmanın arz eğrilerini toplayarak piyasa arz eğrisini oluşturabiliriz.

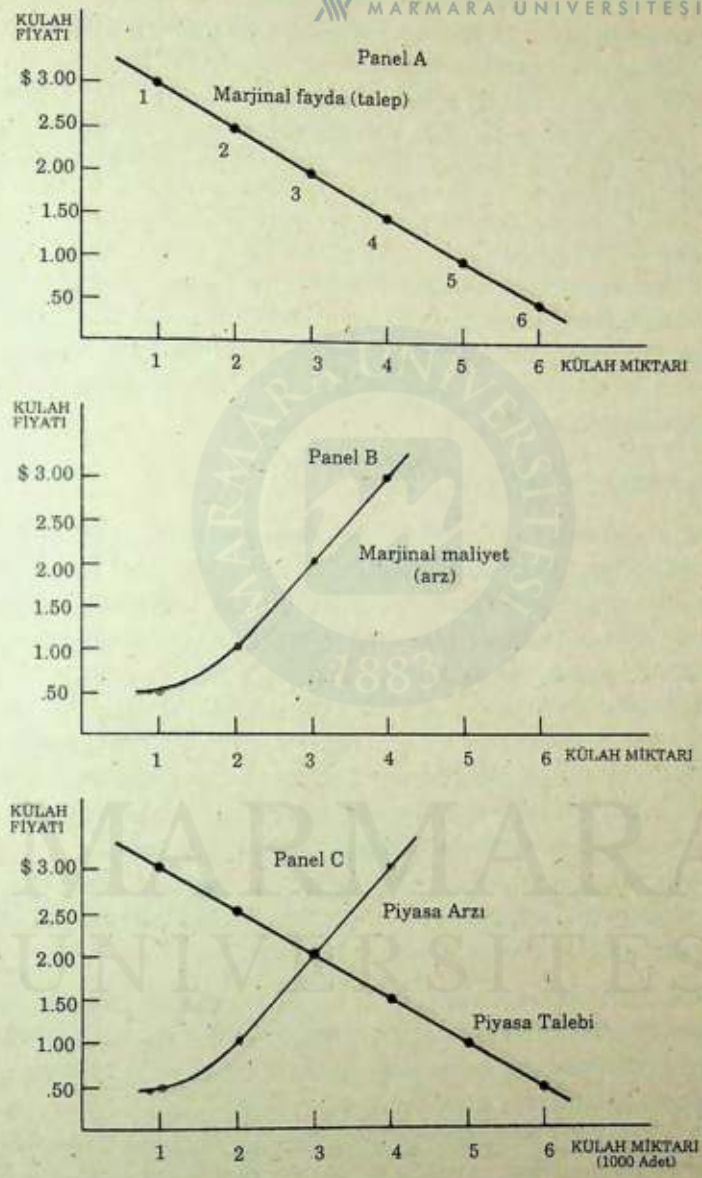
Şeklin (C) bölümünde, birbirinin aynı sabit sayıda (1000) adet üretici firma olduğunu varsayarak çizilmiş piyasa arz eğrisi görülmektedir (3). 2 dolarlık fiyattan 1000 birbirinin aynı firma 3 birim üretme ve böylece piyasa arzı 3000 birim olacaktır.

---

(2) Bu normal bir durum olarak kabul edilmekle birlikte, bazı hallerde marjinal maliyetler artmayabilir. Maliyetleri ne artan ne de azalan sanayilere sabit maliyetli endüstriler denir. Üretimde artış olmasına rağmen marjinal üretim maliyetlerinin fiilen arttığı bazı endüstri kolları da mevcuttur.

(3) Tabiidirki, uzun dönemde dondurma endüstrisine giriş, çıkış olacaktır. Sonuç olarak, fiyatlar arttıkça, üretimdeki artış firma sayısının sabit olduğunu varsaydığımız şekildekinden daha büyük olması muhtemeldir. Bazı hallerde firmaların giriş çıkışına uzun dönemli, arz tepkisi, piyasa arz eğrisinin yaklaşık yatay olmasını sağlayacak biçimde güçlü olabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



3.2. DONDURMA KÜLAHLARININ ARZ ve TALEBİ. Piyasa dengesi, ek bir dondurma külâhını tüketmenin marjinal faydasının tek bir dondurma külâhını üretmenin marjinal maliyetine tam eşit olduğu noktada gerçekleşir.

Etkinlik, herhangi bir maldan bir fazla birim üretmenin marjinal faydasının (maldan bir birim fazla üretmeden doğan ekstra fayda) marjinal maliyetine -yani maldan bir birim fazla üretmeyle ilgili ekstra maliyete- eşitlenmesini gerektirir. Bu yüzden, eğer marjinal fayda marjinal maliyeti aşarsa, toplum bu maldan fazla üretmekten buna mukabil marjinal fayda marjinal maliyetden azsa, malın üretimini düşürmekten kazançlı çıkacaktır.

Şekil 3.2.C'deki E noktası olan, piyasa talebi ile arzının eşit olduğu noktada, piyasa dengesi teşekkül edecektir. Bu noktada, marjinal fayda, fiyata ve marjinal maliyet de fiyata eşit olacak ve her ikisi de 2.00 dolar olacaktır. Dolayısiyle daha önce ekonomik etkinlik için gerekli koşul olarak ifade ettiğimiz koşulun tam aynı olan, marjinal fayda, marjinal maliyet eşitliği sağlanacaktır.

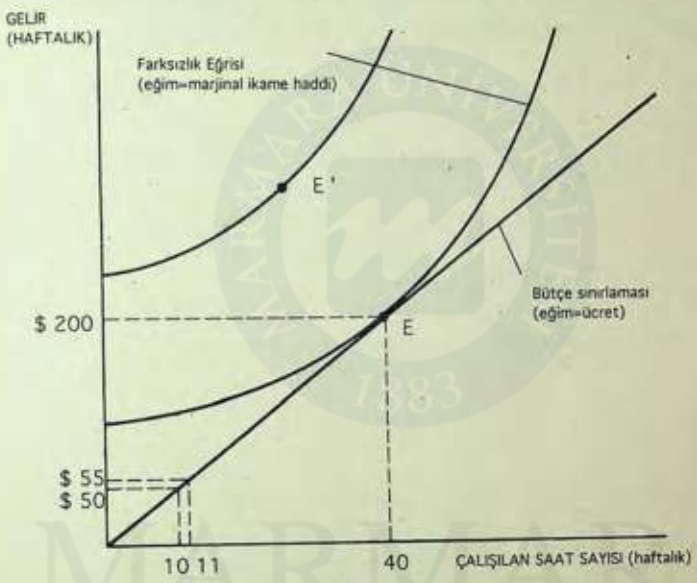
FARKSIZLIK EĞRİSİ ANALİZİ

Rekabetçi ekonominin etkin bir kaynak dağılımına ulaştırdığı şeklindeki genel ilkeyi, **farksızlık eğrilerini** kullanarak biraz daha değişik biçimde açıklayabiliriz. Farksızlık eğrileri, bireyin aralarında farksız olduğu mal ya da emek arzı bileşimlerini yansıtır. Kaç saat çalışmak istediğine karar vermek zorunda olan bir kişi örneğini düşünelim. Ücreti saat başı 5 dolar olsun. Öyleyse, 10 saat çalıştığında 50, kırk saat çalıştığında 200 dolar alacaktır. Çalışma saatleri sayısı ile geliri arasındaki ilişkiye birey'in **bütçe sınırlaması** diyoruz. Bütçe sınırlamasını şekil 3.3'de çiziyoruz. Her fazla çalışılan saat için gelirin 5 dolar arttığına dikkat edin. yatay eksende ölçülen değişkenin değerinde (çalışan saat sayısı) bir birim artış sonucu, dikey eksende ölçülen değişkenin (gelir), değerindeki değişmeye, eğrinin **eğimi** denilmektedir. Dolayısiyle, bütçe sınırlamasının eğimi, bireyin saat ücretine eşittir.

Şekil 3.3'de, bireyin tercihlerini, onun farksızlık eğrilerini kullanarak gösterdik. Her farksızlık eğrisi, bireyin aralarında farksız olduğu gelir ve çalışılan saat düzeyleri bileşimlerini vermektedir. Varsayım gereği, gelir iyi, çalışmakta kötü olduğuna göre, farksızlık eğrileri, diyagramda da gösterildiği gibi yukarı doğru eğimlidir. İki farklı farksızlık eğrisi çizmiş bulunuyoruz. Alttaki farksızlık eğrisi, E noktasına göre bireyin farksız olduğu bütün bileşimleri verirken, üstteki farksızlık eğrisi E noktasına göre bireyin kayıtsız olduğu bütün bileşimleri yansıtmaktadır. Bireyin E farksızlık eğrisi boyunca, E' eğrisi boyunca olduğundan

daha iyi durumda olduğu açıktır. Bunun sebebi, her çalışma saat düzeyinde, üstteki farksızlık eğrisinde gelirin daha yüksek oluşudur.

Şimdi, *tek* bir farksızlık eğrisi boyunca olan haraketleri düşünelim. Sağa doğru gittikçe, bireyin çalışma saatleri arttıkça, ek bir saat çalışmasını telâfi için artması gereken gelir miktarı da yükselecektir. Bir kişinin tam ekstra bir saat çalışmasını telâfi eden ekstra gelir miktarına, bireyin çalışma ile geliri arasındaki **marjinal ikame haddi** denilmektedir.



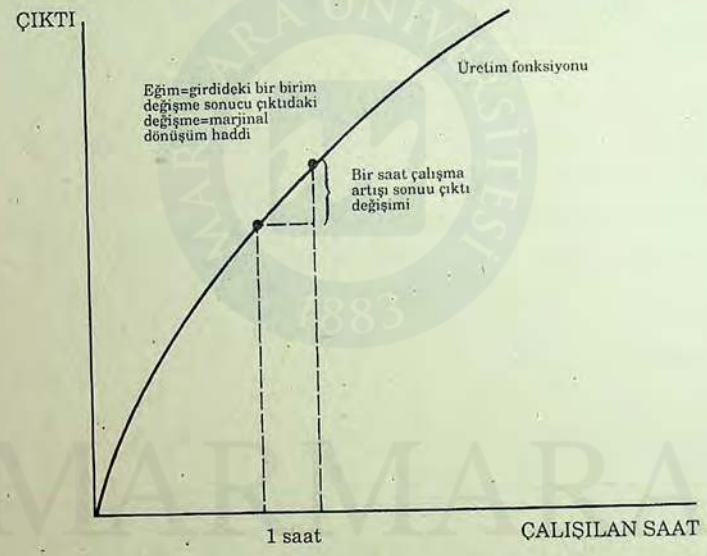
3.3. BİREY'İN ÇALIŞMA SAATİ KONUSUNDAKİ KARARI. Kişi farksızlık eğrisi ile bütçe sınırlamasının teğet olduğu (E) noktasında faydasını maksimum yapmaktadır. E noktasında; bütçe sınırlaması eğimi (ücret), bireyin boş zaman ve gelir arasındaki marjinal ikame haddi olan, farksızlık eğrisinin eğimine eşittir.

Diyagram çiziminde, farksızlık eğrisinin eğimi, bireyin marjinal ikame haddini vermektedir.

Kişi, herhangi bir noktada, kendisinin aralarında farksızlık olduğu gelir ve çalışma bileşimlerini veren bir farksızlık eğrisine sahiptir. Kişi, mümkün olan en yüksek farksızlık eğrisinde olmak isteyecektir. Bu ise tam farksızlık eğrisi ile bütçe sınırlamasının *teğet* noktası olan E noktasıdır.

Teğet noktasında, iki eğrinin eğimleri aynıdır. Bir başka deyimle marjinal ikame haddi (farksızlık eğrisinin eğimi) ücrete eşittir.

Şimdi temsili bir firmayı düşünelim. Firma ne kadar çok emek istihdam ederse, hasılası o kadar büyük olmaktadır. Girdi ile çıktı arasındaki ilişkiye, firmanın **üretim fonksiyonu** denilmektedir ve Şekil 3.4'te çizilmiştir. Bu basit örnekte, emek sadece girdidir. Üretim fonksiyonun eğimi, emeğin **marjinal ürünü** olarak adlandırılmaktadır. Bu ölçü, ekstra bir saat çalışma sonucu üretilen ekstra çıktıyı göstermektedir. Firma emek hizmetlerini mala dönüştürdüğünden, iktisatçılar bazen üretim fonksiyonunu **marjinal dönüşüm haddi** olarak da anmaktadır.



3.4. FİRMANIN ÜRETİM FONKSİYONU. Firma, marjinal ürün değerinin ücrete eşit olduğu noktada üretim yapar.

Firma, kârını en çoğa çıkartmak ister. Ne kadar emek kullanacağına karar verirken, alacağı ekstra faydayı (marjinal ürün değerini) ekstra maliyetle (ücret) karşılaştırır(4). Ekstra emek saatinin marjinal ürün değeri, ücreti aştığı sürece, firma daha fazla emek kullanmaya devam eder. Nihayet denge düzeyinde, emeğin marjinal ürününün değeri, ücrete tam eşit olur.

(4) Emeğin marjinal ürün değeri, firmanın her çıktı birimini satmaktan elde ettiği bedel (fiyat) ile ekstra emek birimi (emeğin marjinal ürünü, ya da marjinal dönüşüm haddi) ile üretilen ekstra mal biriminin sayısı ile çarpımı sonucu bulunan değere eşittir.

Şimdi, kolaylık olsun diye, üretilen malın 1 dolar değeri olduğunu farzedelim. Daha sonra, firmanın marjinal dönüşüm haddini (emeğin marjinal ürününü) ücrete eşitleyeceğini görelim. Ancak emek sahibinin marjinal dönüşüm haddini ücrete eşitlediğini hatırlayalım. Dolayısiyle, denge düzeyinde *marjinal ikame haddi marjinal dönüşüm haddine eşitlenmektedir.* Fakat bu tam olarak, etkinliğin gerektiği bir denkliktir. Bunun niçin böyle olduğunu görmek için, bir kişinin 4 külâh dondurma verilmesi kaydıyla bir saat zamandan vazgeçmeye hazır olduğunu farzedelim. Gene bir saat çalışmayla (5) külâh dondurma üretilebildiğini varsayalım. Açıkça görülmektedir ki, bireyin bir saat fazla çalışması arzulanır. Çünki, kendisine tam eski iyi durumunda kalması için gereken miktardan bir külâh dondurma fazla üretmiş olacaktır. Aksine, bir saat çalışmayla sadece 3 külâh dondurma üretildiğini varsayalım. Bu durumda birey de bir saat az çalışmalıdır. Bir saat az çalışarak, hasıla 3 külâh dondurma kadar azalacaktır. Bununla birlikte, bir saat eksik çalışma için 4 külâh dondurmadan vazgeçmeye istekliydi. Dolayısiyle ekonomide Pareto etkinliği için, marjinal ikame haddi ile marjinal dönüşüm haddi arasındaki eşitlik olması gerekmektedir ve bu da rekabetçi piyasa tarafından sağlanır.

Rekabet ve Buluş

Rekabet piyasalarının neden etkinliğe ulaştırdığını açıklamak maksadıyla demin yapmış olduğumuz analiz, Adam Smith'in ileri sürdüğü ile tam aynı değildir. Kendisi yeni kârlı fırsatların avantajını yakalayarak, buluşu özendirici önlemlerle de ilgilenmişti. Firmalar rekabet yaptıkça, en başarılı olanlar, geçici tekeller kurabilir. Rekabet korkusu, gene de onları etkin olmaya itecektir. Kârlı fırsatlar peşinden koşmak zorundadırlar. Bu korkuyla diğer bazı firmalar bu fırsatları ele geçirecek ve onların piyasasını ellerinden alacaktır. Refah ekonomisinin ilk temel teoremi, teknolojik değişme görülmeyen ve fiyatlara etki yapmayacak ölçüde küçük firmaları barındıran bir ekonominin neden Pareto etkin olacağını açıklamaktadır. Ancak Adam Smith'in iddiası daha geniş bir perspektife dayanmaktadır. Devletin ekonomideki rolü ve rekabetin faziletleri konusundaki cari tartışmaların bazıları, temel teoremlere yan-

sıyan çok dar görüş yerine daha geniş perspektiften hareket etmektedir (5).

DEVLET FAALİYETLERİNİN GEREKÇESİ OLARAK PİYASA AKSAKLIKLARI

Refah ekonomisinin ilk temel teoremi, ekonominin daha önce görmüş olduğumuz gibi ancak belli koşullarda Pareto etkin olacağını ifade eder. Piyasanın Pareto etkin olmadığını gösteren altı önemli şart ya da koşul mevcuttur. Bunlara, **piyasa aksaklıkları** denir ve bunlar devlet faaliyetleri için gerekçe kümesi oluştururlar.

1. Aksak Rekabet

Görünmez elin çalışabilmesi için, rekabet olmalıdır. Bazı sanayilerde -otomobil, alüminyum, fotoğraf filimleri- nisbeten az sayıda firma mevcuttur ya da bir ya da iki firma piyasada büyük paya sahiptir (Piyasada tek bir satıcı olduğunda, onun tekelci olduğu söylenebilir). Bu ise güçlü bir rekabet olmadığını gösterir. Bununla beraber, piyasada sadece bir kaç firmanın mevcudiyeti, tek başına mutlaka bu firmaların rekabet içinde çalışmadıklarını tazammun etmez. Eğer piyasaya büyük miktarda *potansiyel* giriş yapabilecek işletme varsa, mevcut firmalar tekelci biçimde hareket etmeyebilir. Çünkü mevcut firmalar tekelci kârları silip süpürmeye girişirlerse, potansiyel bir firma piyasaya girebilir ve fiyatı aşağı çekebilir.

Bir piyasanın rekabetçi olup olmadığının belirlenmesinde ikinci güçlük, piyasanın tanımlanması probleminden kaynaklanmaktadır. DuPont şirketi selofan ya da daha geniş kapsamlı olarak şeffaf ambalaj malzemelerinde bir tekel pozisyonunda olmuş olabilir. Ancak başka ambalaj malzemeleri de vardır (kese kâğıdı). Bu malzemeler, DuPont'un rekabetçi olarak hareket etmesini sağlayacak yeterince yakın ikame malı olarak kabul edilebilirler.

Ulaşım maliyetleri büyüyünce, ilgili piyasada coğrafi olarak sınırlanabilir. ABD'nde çok sayıda çimento fabrikası olmasına rağmen Iowa-Dubuque'da yerleşik çimento müşterileri karışık çimento alırken daha

(5) Bazen görüşler çatışır: firmaları araştırma ve geliştirmeye özendirmek için geçici tekel hakları verilmesi gerekebilir. Söz gelimi, patent sistemi ile kişi onyedi yıl boyunca bir buluşun tek sahibi olarak tekel hakkı kullanabilir. Bu alternatif görüş büyük Harvard'lı iktisatçı Joseph Schumpeter (1883-1950) tarafından vurgulanmıştır. Bu yazarın görüşü son yıllarda Yale'de Richard Nelson ve Sidney Winter'in çalışmalarında yeniden ortaya atılmıştır (Örneğin Bkz. *An Evolutionary Theory of Economic Change* Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1982 adlı kitapları.)

iyi fiyata pek bakmaz. Belli bir bölgede sadece tek bir çimento firması varsa, orada rekabet olmayacaktır(ya da çok sınırlı olacaktır). Bazı tekeller devlet tarafından ortaya çıkarılır. İngiliz hükümeti, East India Company (Doğu Hindistan Şirketine), Hindistan'da ticaret için özel hak ve yetki bahşetmiştir. Aynı şekilde, patent sistemi, belli bir zaman dönemi için mucitlere buluşları üzerinde tekel hakkı vermektedir.

Diğer örneklerde, iktisatçıların **"ölçeğe göre artan randımanlar"** dedikleri olaydan kaynaklanan giriş engelleri mevcuttur. Bu durum, üretim maliyetinin (çıktı birimi başına) üretimde ölçeğin genişlemesi ile düşmesi demektir. Bölgeye hizmet verebilecek büyük bir jeneratörün tesisi, çevredeki her yerleşim birimine ayrı küçük bir üreteç koymaktan çok daha az pahalıya gelir. Dolayısiyle belli bir yerel piyasaya hizmet eden sadece tek bir jeneratöre sahip olmak etkin olabilir. Aynı şekilde, belli bir yerel piyasaya hizmet eden tek bir telefon şirketine ya da su şirketine sahip olmak da etkin olabilir (enerji, makine, telefon hatları ve su kanallarının çift döşendiğini düşünün) Ölçeğe göre artan randımanlara sahip sanayi kollarında, düşük hasılaya sahip firmalar, yüksek çıktı üretecek şekilde kurulmuş olan firmalardan daha yüksek maliyetle karşılaşacaklardır.

Bir firma, artan randımanlar dolayısiyle tekelci duruma gelecek olursa, buna **"doğal tekel"** diyoruz. Bir özel piyasanın doğal tekel özelliği taşıyıp taşımadığı şartlara bağlıdır. Dolayısiyle, yeni iletişim teknolojilerinin gelişimi, AT&T nin uzun mesafeli telefon hizmetlerindeki doğal tekelinin kırılmasına yol açmıştır.

Eğer piyasaya giriş, çıkış maliyetsizse, doğal tekeller dahi, giriş korkusu ile rekabet içinde hareket etmeye zorlanabilirler(6). Ancak hükümetler nadiren buna güvenirler.

ABD'nde bazı doğal tekeller, devlet düzenlemesi altına alınmıştır. Örnekler içinde telefon hizmetleri ve elektrik sayılabilir. Diğer doğal tekeller ise doğrudan devlet tarafından işletilmektedir. Su şirketleri oldukça sık kamu mülkiyetine alınmakta ve kamu mülkiyetinde olan bir çok

---

(6) Bu görüş, örneğin Princeton ve New York Üniversitesinden William J. Baumol'un American Economic Association'da yaptığı Başkanlık konuşmasında yer almıştır. Bkz. W.J. Baumol; Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, *American Economic Review*, March, 1982, ss.1-15. Bu görüş son zamanlarda, eğer giriş maliyetleri küçük olsa bile, firmaların önemli bir tekelci güç kullanabilecekleri temeline dayanılarak eleştirilmiştir

büyük elektrik işletmesi mevcuttur (Tennessee Valley Authority dahil). Bütün ülkelerde, posta idaresi devlete aittir (acele posta servisi ve paket postası gibi çoğu posta hizmetlerinde özel sunum hızlı bir aştış göstermekle birlikte). Bununla beraber, telefon hizmetlerinin özel olarak arzı konusunda ABD alışılmışın dışında görünmektedir. Çoğu ülkelerde telefon hizmetleri kamu kesiminde sunulur.

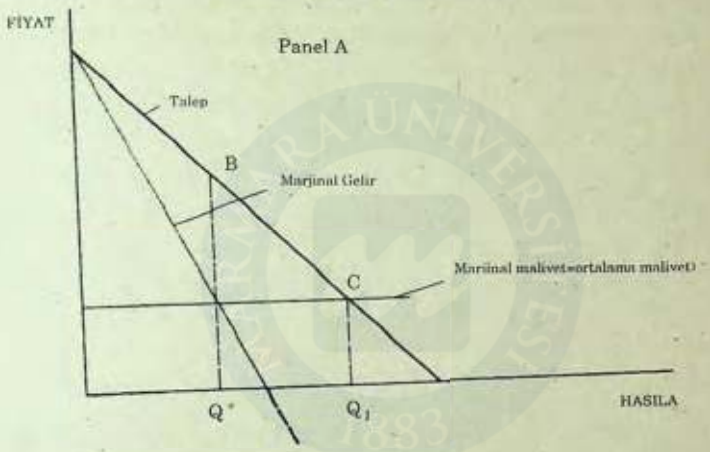
TEKELCİ FİYATLAMA VE TEKELDEN DOĞAN REFAH KAYBI

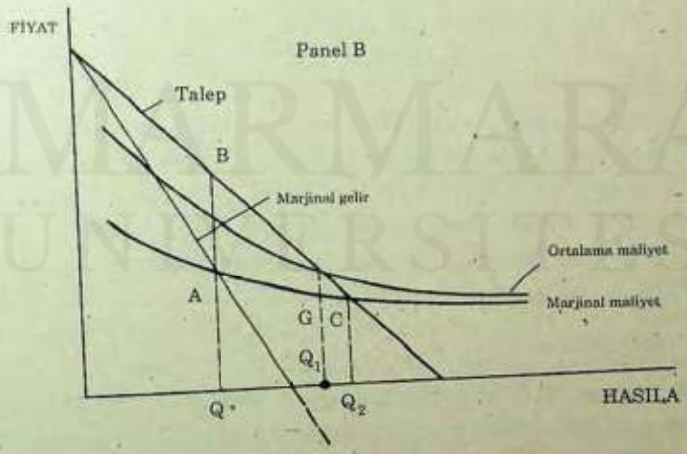
Belli şartlar altında, çok sayıda olacak yerde tek bir üretici firmanın varlığının etkin olabileceğini ifade etmiştik. Neden peki, tekeller genelde kötü olarak görülür? Sebep şudur. Tekeller eğer kamu düzenlemesi altına alınmazlarsa (ister doğal olsunlar ister değil), daha yüksek fiyatla mal satmak için üretimi kısacaklardır.

Bir firma sahibi, kârlarını maksimuma çıkarmanın yolunu arayacağından, bir ekstra birim üretmekten elde edeceği ekstra gelirin tam bu ekstra birimi üretmenin maliyetine (marjinal maliyeti) eşit olduğu noktada üretim yapacaktır. Elde ettiği ekstra gelire, **marjinal gelir** adı verilir. Tam rekabette, marjinal gelir, tam satış fiyatına eşittir. Ancak tekelci için marjinal gelir, satış fiyatından *azdır*. Tekelci satışlarını artırdıkça, fiyatını düşürmesi gerektiğini bilir. Ekstra bir birim satmaktan kazandığı gelir, fiyat *eksi* kaybolan geliridir. Çünki, satıştaki genişleme, *bütün* birimlerdeki fiyatları düşürür. Şekil 3.5 bir tekelcinin karşı karşıya olduğu marjinal gelir eğrisi ile talep eğrisini göstermektedir. Şeklin A bölümünde, marjinal üretim maliyetlerinin bütün üretim düzeylerinde sabit olduğunu varsayalım. Tekelci; marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu Q^* noktasında üretim yapacaktır Q^* düzeyindeki hasılanın fiyatın marjinal maliyetle eşitlendiği Q_1 üretim düzeyinin altında olduğu açıktır. Q^* düzeyinde bireylerin, bir malın *ekstra* birimine verdikleri değeri ölçen fiyatın marjinal maliyeti aştığına dikkat edin. İşte, tekel yüzünden üretimin kısılması sebebiyle, bir refah kaybı var diyoruz.

Şeklin (B) kısmında, üretim düştükçe marjinal üretim maliyetlerinin düştüğünü ferzediyoruz. İşte bu *ölçeğe göre artan randımanlar* dediğimiz şeydir. Marjinal maliyetler ortalama maliyetlerden düşük olduğundan, marjinal maliyete eşit olan bir fiyatla, Q_2 düzeyinde yapılan üretim halinde firma zarar edecektir Q_1, firmanın başabaş geldiği en yüksek ha-

yüksek hasıla düzeyidir. Çünki bu düzeyde ortalama maliyet, birim başına ortalama gelire (fiyat) eşit olur. Q_2'nin ya da daha düşük bir düzeyin, Pareto-etkin olup olmadığı, firmanın zararlarının nasıl finanse edildiğine bağlıdır. Genel olarak, bütün söyleyebileceğimiz etkin üretimin Q ile Q_2 arasında bir yerde gerçekleştiğidir (7). Bununla birlikte, bir tekelci, üretimi Q^*'e kadar kısabilir. Gene bu kısıntıdan doğan bir refah kaybı mevcuttur. 18'nci bölümde, tekelden kaynaklanan kısıtlama sonucu doğan refah kaybının nasıl ölçülebileceğini göstereceğiz.





3.5. TEKEL FİYATLAMASI. Tekel üretimi, rekabetçi üretimin ya da kârların sıfır olduğu üretimin altındadır. Sonuçta refah kaybı vardır.

(7) 20. Bölüm Ramsey problemi olarak bilinen sorunun kesin çözümünü açıklamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Kamu Malları

Piyasa tarafından hiç arzedilmeyecek ya da arzedildiğinde yeterli miktarda arzedilmeyecek bazı mallar vardır. Bu mallara büyük ölçekte örnek, milli savunma, küçük ölçekte denizcilik yardımlarıdır (bir şamandıra gibi). Bunlara saf (tam) kamu malı denilir. Bunların iki önemli özelliği vardır. *İlki*, kamu malının faydalarından yararlanmak isteyen ek bir kişi için hiçbir maliyet oluşturmazlar. Matematiksel olarak, maldan yararlanan ek bir kişi için sıfır marjinal maliyet vardır. Bir milyon bir kişilik bir ülkeyi savunmak bir milyonluk bir ülkeyi savunmaktan daha fazlaya mal olmaz. Deniz fenerinin maliyeti, fenerden yararlanarak geçen gemi sayısına hiç bağlı değildir. İkincisi ise kişileri kamu malının tüketiminden mahrum etmek genelde güç ya da imkânsızdır. Eğer kayalık bir boğazda kendi gemilerinin güvenli bir şekilde seyrüsefer yapmaları için deniz feneri inşa edersem, inşa ettiğim deniz fenerinin faydalarından boğaza giren diğer gemileri dışlamam güç ya da imkânsızdır. Ulusal savunma politikamız, yurt dışından gelen saldırıları savuşturmada başarılı ise bundan hepimiz yarar sağlarız. Bu faydalardan tek bir kişiyi bile mahrum etmenin yolu yoktur.

Piyasa, tam kamu malını ya hiç arzetmeyecek ya da yeterli miktarda sunmayacaktır. Deniz feneri örneğini düşünelim. Çok sayıda gemiye sahip bir armatör, bizatihi kendisinin bir deniz fenerinden elde ettiği faydanın, maliyetleri aştığına karar verebilir. Ne varki, gerekli yerlere kaç tane fener konacağını hesaplarken, başkalarının elde ettiklerine değil sadece kendi elde ettiklerine bakar. Dolayısiyle, bazı fenerlerin toplam faydaları (fenerden istifade eden *bütün* gemiler hesaba katılarak bulunan) maliyetleri aşacak ancak herhangi tek bir gemi sahibi için faydalar, maliyetlerin altında kalacaktır. Ancak bu fenerler, faaliyete sokulmayacak ve bu da etkin bir davranış olmayacaktır. İşte özel piyasaların kamu malı arz etmeyeceği ya da çok az miktarını arzedeceği hususu çoğu devlet faaliyetinin gerekçesini oluşturur.

3. Dışsallıklar

Bir bireyin ya da bir firmanın, diğer birey ve firmaları etkilediği, bir firmanın diğer firmalar üzerinde maliyet yükleyerek ancak onların zararını telafi etmediği, ya da alternatif olarak bir firmanın, diğerlerine bir fayda sağladığı ancak bu faydanın karşılığını alamadığını, bir çok durumlar mevcuttur. Bu konuda son yıllarda belki de en çok tartışılan

örnek, hava ve su kirlenmesidir. Kirlenme kontrol donanımı olmayan bir araç kullandığımda, havanın kalitesini azaltmış olurum.

(Tabiidir ki, eğer sadece bir kişi tarafından yapılıyorsa, hava kalitesi üzerindeki etki ihmal edilebilecek ölçüde küçük olabilir ancak, çok sayıda kişi bu işi yaparsa, etki önemli hale gelir). Dolayısıyle başkasına maliyet yüklemiş olurum. Aynı şekilde, yakındaki bir dereye kimyevi madde atıkları bırakan bir kimya fabrikası suyu ırmağın alt tarafından kullananlar üzerine maliyet yüklemiş olur. Bu kişiler, suyu kullanmadan önce büyük miktarda para harcamak zorunda kalabilirler.

Bir kişinin eylemlerinin diğerlerine maliyet yüklediği durumlara, **negatif dışsallıklar** denilir. Ancak bütün dışsallıklar negatif değildir. Bir kişinin eylemlerinin başkalarına fayda sağladığı **pozitif dışsallıkların** da bazı önemli örnekleri vardır. Eğer evimin önüne güzel bir çiçek bahçesi yaparsam, komşularım ona bakabilmekten fayda sağlayabilir. Bir elma bahçesi komşu arıcıya pozitif dışsallık ihsan edebilir. Aynı biçimde, harap biçimdeki bir mahalledeki evini yenileyen bir kişi de komşularına pozitif dışsallık sağlayabilir.

Başka çok sayıda dışsallık örneklerinin varlığından sözedilebilir: Kalabalık bir otoyolda ek bir arabanın trafiğe çıkışı, hem diğer sürücülerin güvenle seyahat edebileceği hızı azaltarak, hem de bir kaza olması ihtimalini artırarak, yol sıkışıklığını daha da kötüleştirir. Aynı petrol sahasında çok sayıda petrol kuyusu varsa, kuyuların birinden aşırı miktarda petrol alınması, diğer kuyulardan çıkarılabilecek petrol rezerv miktarını azaltabilir.

Bu dışsallıkların varlığında, piyasanın gerçekleştirdiği kaynak dağılımı etkin olmayabilir. Kişiler, meydana getirdikleri negatif dışsallıkların bütün maliyetini taşımadıklarından bu faaliyetleri aşırı miktarda yapacaklar, tersine, bireyler pozitif dışsallık meydana getiren faaliyetlerin bütün faydalarını tatmadıklarından, bu faaliyetlerden az miktarda yapmak isteyeceklerdir. Dolayısiyle, meselâ, bir tür devlet müdahalesi olmaksızın, kirlenme düzeyinin çok yüksek olacağı konusunda yaygın bir inanç mevcuttur. Bir başka şekilde ifade edilirse, kirlenme denetimi, pozitif dışsallık sağlar ve devlet müdahalesi olmaksızın, kirlenme denetimi hizmeti düşük miktarda sunulacaktır.

Hükümetler, dışsallıklara karşı çok farklı şekillerde karşılık verirler. Bazı hallerde (başlıca negatif dışsallıkla ilgili olanlarda), konu olan

faaliyeti tanzim etmeye teşebbüs ederler. Böylece devlet, otomobiller için gaz atım standartları, firmaların hava ve su kirletmeleri için de yasal düzenlemeler getirir.

Alternatif olarak devlet, negatif dışsallıklara ceza (para cezası) pozitif dışsallıklar için ödüller koyarak, fiyat sistemini kullanmaya girişebilir. Böylece kişiler, yükledikleri maliyeti hissetmek başkalarına ihsan ettikleri faydaları tanımak imkânı bulurlar. Böylece, otomobil egzos gazı düzeyine yasal sınırlama getirecek yerde, kritik düzeyin üzerindeki gaz atım düzeyi ile orantılı bir bedel alınır. Yol kullanımına bir bedel koyarak devlet, en azından yoğun talep zamanlarında yolu kullananların başkalarına yükledikleri trafik sıkışıklığı maliyetinin farkında olmalarını sağlar.

4. Eksik Piyasalar

Tam kamu mal ve hizmetleri, özel piyasaların yeterince arzetmede başarısız olduğu tek mal ve hizmet grubu değildir. Arz maliyeti, kişilerin ödemeye hazır olduğu tutarlardan daha düşük olmasına rağmen, özel piyasalar bir mal ya da hizmeti tedarikte başarısız ise **eksik piyasalar** adı verilen bir piyasa aksaklığı var demektir. (Tam piyasa, tedarik maliyeti, bireylerin ödemeye hazır olduğu tutarın altında kalan bütün mal ve hizmetleri sağlarlar) Bazı iktisatçılar özel piyasaların sigorta ödünç hizmetlerinin temininde özellikle yetersiz bir gördüğüne ve bunun da bu alanlardaki devlet faaliyetlerinin gerekçesini oluşturduğuna inanırlar.

SİGORTA PİYASALARI

Sigorta piyasaları bugün yetmişbeş yıl önce olduğundan çok daha iyi olmasına rağmen özel piyasalar, kişilerin karşılaştıkları çoğu önemli riskleri sigorta etmemektedir. Devlet, en azından bu piyasa aksaklığından etkilenerek, çok sayıda sigorta programının uygulanmasını üstlenmiştir. 1933'de, Büyük Bunalımdaki banka çöküşlerinin sonrasında, devlet, Federal Mevduat Sigortası kurumunu tesis etmiştir. Bankalar bu kuruma, bankaların aczi halinde tasarruf kaybına karşı mevduat sahiplerini sigorta etmek için yıllık prim öderler. Devlet, taşkından koruma sigortası konusunda da aktif olmuştur. 1967 yazındaki kent ayaklanmalarını takiben, çoğu özel sigorta şirketleri, belli şehir merkezlerinde yangın sigortası yapmayı reddetmişler ve gene devlet devreye girmiştir.

Her nekadar, yeterli özel sigorta piyasalarının yokluğu, kamu sigorta programlarının gerekçesini oluştursa da, bazı kamu sigorta programları, özellikle, programdan istifade edenlere kaynak transferi için tasarlanmaktadır (belki de saklı bir şekilde). Söz gelimi, devletin çiftlik programlarının gerekçelerinden biri de, çiftçilerin fiyat dalgalanmaları dolayısiyle karşılaştıkları ve karşılığında sigorta yaptıramadıkları büyük risklerdir(8). Çiftçilerin elde ettikleri fiyatları istikrara kavuşturan devlet programları bu riskleri azaltır. Ancak çiftlik programlarımız sadece tarım fiyatlarına istikrar kazandırmakla kalmaz, tarım erbabının ortalama gelirini de esaslı biçimde artırır. Bu "atıfetin" sadece bir bölümü devletin bütçesinde yer alır. Diğer bölümü ise tarımsal ürünler karşılığı tüketicilerin ödediği yüksek fiyatlara yansımıştır. Eğer fiyat destekleme programının gerçek maksadı, çiftçilerin gelirlerine istikrar getirmek ise, karşılaştıkları riskleri azaltmak için, bunu daha etkin biçimde ve daha az maliyetle yapacak yollar vardır. Söz gelimi devlet, fiyat sigortası hizmetini, bu sigortayı temin maliyetlerini tam yansıtacak primle sunabilir.

SERMAYE PİYASALARI

Son yıllarda devlet, sadece risk piyasalarındaki yetersizlikleri gidermede aktif rol oynamakla kalmamış, aksak sermaye piyasalarının etkilerini de iyileştirici fonksiyon ifa etmiştir. 1965'e kadar, kişilerin yüksek öğrenimlerini finanse etmek için borç almaları oldukça güç olmuştu. O yıl devlet, öğrenci kredilerine garanti vermesini sağlayan bir yasayı kabul etti. 1970'lerde program genişledikçe, ödünç temini şeklinde ifade edilebilecek ilk amaç, eğitimi piyasa hadlerinin çoğunlukla önemli ölçüde altında olan faiz hadleri aracılığı ile subvansiyone etmek şeklinde tanımlanabilecek ikinci amaçla karıştı.

Ne varki, bu devletin çeşitli ödünç programlarından sadece biridir. Federal Ulusal İpotek Birliği ev ipotekleri için fon sağlar. (Fanny Maes adı verilmektedir) Çiftçilere ödünç verir. Export-Import Bank uluslararası ticaretle iştigal eden işletmelere kredi verir. Küçük işletmeler yönetimi, küçük işletmelere kredi verir vd. Bu vakaların her birinde kredi piyasalarına girişin, devletin bu hizmet programlarının yürürlüğe sokulmasından önce sınırlı olduğu konusunda iddialar vardı.

---

(8) Önemli mahsul türlerinde, çiftçiler, gelecekteki piyasalarda alışveriş yaparak bir fiyat sigortası sağlayabilir. Çiftçilerin gelirlerini artırmayı hedefleyen programlarla çiftçilere gelir aktarımını amaçlayan programlar arasındaki ayırım için Bkz. D.Newbery ve J.E. Stiglitz; *The Theory of Commodity Price Stabilization* , New York Oxford University Press, 1981

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Son olarak belli tamamlayıcı piyasaların olmayışına ilişkin sorunlara dönüyoruz. Bütün bireylerin sadece şekerli kahve içmek istediğini şekersiz kahvenin acı ve tatsız olduğu için içilmediğini varsayalım. Şekerin de kahve olmadan piyasası olmadığını farzedelim. Böylece, şeker üretip üretmemeye karar vermeyi düşünen bir müteşebbis, kahvenin üretilmediği varsayımı ile, hiçbirşey satamayacağını anlayacağından bunu yapmayacaktır. Bununla birlikte iki müteşebbis biraraya gelirse hem kahve hem de şeker için iyi bir piyasa oluşacaktır. Her biri *yalnız hareket ettiğinde* kamu çıkarını izleme güçleri olmazken, birlikte hareket ettiklerinde bunu yapabileceklerdir.

Bu özel örnek, bilerek çok basit olarak verilmiştir ve bu durumda (potansiyel şeker üreticisi ile potansiyel kahve üreticisi arasında), devletin müdahalesi olmaksızın eşgüdüm kolayca sağlanabilir. Ne varki özellikle geri kalmış ülkelerde büyük ölçüde eşgüdümü gerektiren çok sayıda durum vardır ve bu da devlet planlamasını icabettirir. Kamunun kent imar programları için de aynı gerekçeler ileri sürülebilir. Bir kentin büyük bir bölümünün yeniden imarı, fabrikalar, perakendeciler, mal sahipleri ve diğer işletmelerin yoğun bir eşgüdümünü gerektirir. Devlet kalkınma teşkilatlarının amaçlarından biri de bu koordinasyonu (piyasalar tam ise, piyasanın fiyatları bu "koordinasyon fonksiyonunu " ifa edecektir) temin etmektir. Eksik piyasalara karşı getirilecek uygun devlet çözümlerinin analizinde büyük özen gösterilmelidir. Özel üreticilerin belli bir mal ya da hizmeti teminde başarısız olması için sağlam sebepler vardır. Bu malların sunumunda büyük işlem maliyetleri olabilir. Bankalar, aciz ihtimalinin çok yüksek olduğu ye diğer ödünçlerden elde edilen aynı getiriyi sağlamak için, ödünçlere talebi küçültecek yüksek bir faiz haddi uygulanmasını gerektiren belli ödünç kategorilerine kredi vermeyebilir.

5. Bilgi Eksikliği

Devlet faaliyetlerinin çoğu da, tüketiciler açısından aksak bilgiden ve bizatihi piyasanın çok az bilgi temin edeceği inancından kaynaklanır. Söz gelimi 1968'de devlet, borç verenlerin, borç alanlara borçlar üzerinden aldıkları gerçek faiz haddi konusunda bilgi vermelerini gerektiren bir "Borçlanmada Dürüstlük Yasası" çıkarmıştır.

Federal Ticaret Komisyonu (FTC) ile Gıda ve vd. İlâç İdaresinin ikisi de, etiketleme, paket üzerine içeriğinin yazılmasına ilişkin çok sayıda düzenlemeyi benimsemiş bulunmaktadır. Bir seferinde, Federal Ticaret komisyonu (FTC) kullanılmış araba satıcılarının, arabanın belli parçalarını test edip etmediklerini bunu yapmışlarsa, testin sonuçlarının ne olduğunu yazmalarını önermişti. Bu düzenlemeler, büyük ölçüde ihtilâfa yol açmış ve Kongrenin baskısı altında FTC geri dönüş yapma zorunda kalmıştır.

Bilgi açıklanması konusundaki yasal düzenlemelere karşı çıkanlar, onların gereksiz (rekabetçi piyasa, ilgili bilgiyi açıklamak konusunda firmaları özendirir), ilişkisiz (tüketiciler yasanın firmaları açıklamaya zorladıkları bilgilere pek fazla dikkat etmezler) hem onu uygulaması gereken hükümet hem de ona uymak zorunda olan firmalar için maliyet olduğunu ileri sürerler. Buna mukabil düzenlemeleri savunanlar, etkin bir biçimde uygulanmaları güç olsa bile, faydalı olduklarını savunurlar.

Bununla birlikte devletin bilgi eksikliklerine çare bulma işlevi bu basit tüketici koruma önlemlerinin ötesine geçer. Çoğu yönleri ile bilgi bir kamu malıdır. Bir fazla kişiye daha bilgi verme, diğerlerine verilen miktarı azaltmaz. Etkinliği sağlamak için bilgi ya bedava verilmeli ya da daha doğrusu alınacak bedel sadecek bilgiyi aktarma maliyeti olmalıdır. Özel piyasa tıpkı diğer kamu mallarında olduğu gibi çoğunlukla bilgiyi de yetersiz arz eder. Bu alandaki en çarpıcı devlet faaliyeti örneği, ABD Meteoroloji İdaresidir. Diğer örnek ise ABD sahil muhafaza tarafından gemilere verilen bilgidir (9).

(9) Eksik piyasalar ve eksik bilgiye bağlı piyasa aksaklıkları, aslında yaptığımız tartışmadan çok daha geniş boyutludur. Söz gelimi, eksik risk piyasaları, etkin olmayan yatırım düzeylerine yol açmıştır. Daha geniş bir tartışma için Bkz. B. Greenwald J.E. Stiglitz "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets, *Quarterly Journal of Economics* , May 1986

6. İşsizlik, Enflasyon ve Dengesizlik

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Piyasa aksaklıklarının bilinen en yaygın arazları son iki yüzyıl boyunca kapitalist ekonomileri hastalandırmış hem işçileri hem de makineleri tesiri altına almış olan dönemsel işsizlik devreleridir. Bu resesyon ve çöküntüler II. Dünya Savaşı sonrası belki de kısmen devlet politikası sonucu büyük ölçüde yumuşatılmışsa da, işsizlik oranı 1982 itibariyle halâ yüzde 10'u aşmaktadır. Gene de bu oran ABD'nde yüzde 24'e ulaştığı Büyük Bunalıma kıyasla küçüktür.

İktisatçıların çoğu, bu yüksek işsizlik düzeylerini ilk bakışta piyasada işlerin iyi gitmediğinin kanıtı olarak alırlar. Bazı iktisatçılara göre işsizlik piyasa aksaklıklarının en dramatik ve en ikna edici kanıtıdır.

Piyasaların tam istihdamı sağlamada başarısız olduğu gerçeği - ciddi bir piyasa aksaklığının varlığının işareti olarak- devletin oynayacağı bir rol olduğunu tazammun etmez. Buna ilâveten, devletin ekonominin işleyişini iyileştireceği politikaların varlığını da gösterebilmesi gerekir. Bu uzun süredir bir ihtilâf konusu olmuştur.

İşsizlik ve enflâsyonun ortaya çıkardığı meseleler, makroekonomide ayrı bir ders olarak işlenmeyi hak edecek biçimde yeterince önemli ve karmaşıktır. Bu meselelerin bazı yönlerine devlet bütçe açıklarının sonuçları ile ilgileneceğimiz ve bu makro ekonomisi değerlendirmelerin vergi politikasının tasarımını etkileyen önemli yolların bazılarını ele alacağımız 28. bölümde temas edeceğiz.

Piyasa Aksaklıkları Arasındaki İlişkiler

Tartıştığımız piyasa aksaklıklarının birbirlerini karşılıklı dışlayıcı olduğu (biri olursa diğerinin görülmeyeceğini) söylenemez. Bilgi problemleri, çoğunlukla kaybolan piyasalardan kaynaklandığı düşünülmektedir. Balıkçılar, balık avlama sahalarını kullanma karşılığı bir bedel ödüyorlarsa -balıkçılık yapma hakları konusunda bir piyasa olsaydı- aşırı bir avlanma olmayacaktır. Diğerleri benim mal üretimimden benim sağladığım kadar faydalandığında, kamu malları da bazen dışsallığın aşırı bir türü olarak görülebilir. Aslında, işsizlik konusundaki son araştırmalar, diğer piyasa aksaklıklarından biri ile ilişkilendirmeye çalışmıştır.

YENİDEN DAĞILIM VE ERDEMLİ MALLAR: DEVLET FAALİYETLERİNİN DİĞER İKİ GEREKÇESİ

Daha önce açıkladığımız piyasa aksakları kaynakları, devlet müdahalesinin olmayışı halinde ekonominin etkin olamayışını sonuçlandırmaktaydı. Bir başka deyimle piyasa ekonomisi kendi haline bırakılınca Pareto-etkin olmayacaktır. Ancak ekonomi Pareto-etkin olsa bile devlet müdahalesi için iki gerekçe daha vardır: Birincisi, gelirin yeniden dağılımıdır. Ekonominin pareto etkin oluşu, gelirin bölüşümü konusunda hiçbirşey anlatmamaktadır. Rekabet piyasaları bazı kişilerin yetersiz kaynaklarla yaşamak zorunda bırakan çok eşitsiz bir dağılıma yol açabilir. Devletin en önemli faaliyetlerinden biri de geliri yeniden dağıtmaktır. Bu bakmakla yükümlü çocukları olan Ailelere Yardım gibi sosyal yardım faaliyetlerinin açıkça ifadesidir. Dağılım meseleleri ile ilgili olarak nasıl bir sistematik düşünce kuracağımız konusu ise bir sonraki bölümün konusudur.

Pareto etkin bir ekonomide devlet müdahalesi için ikinci gerekçe kişinin kendi çıkarını en iyi şekilde düşünmemesinden kaynaklanır. (Genelde her kişinin refahını kendi algılayışına -Pareto etkinlik kriteri gibi- göre değerlendirmenin refah yargılarına varmak için elverişsiz ve yetersiz bir ölçüt olduğu ileri sürülmektedir. Tam bilgiye sahip olsalar bile, tüketiciler kötü kararlar alabilir. İnsanlar kendileri için kötü olsa bile kendileri için kötü olduğunu bilseler bile sigara içmeye devam edebilirler. Emniyet kemerlerinin faydasını bilseler, emniyet kemeri takmak kazadan kurtulma şansını artırsa bile, kemer takmaktan imtina ederler. Çoğu kişi çocukları için besin değeri konusunda oldukça ciddi sorunlar olsa bile şeker yüklü kahvaltılık gevrekler almaya devam ederler. Bireylerin kendileri için en iyi çıkarın ne olduğunu bilmiyor görünerek hareket ettikleri bu durumlarda devletin müdahale etmesi gerektiğine inananlar vardır. Bu hallerde gerekli müdahale çeşidinin ise salt bilgi vermekten daha güçlü olması gerektiği açıktır. Devletin bireyleri tüketmek için zorladığı, emniyet kemerleri ve temel eğitim gibi mallara, **erdemli mallar** denilmektedir.

Devletin kişilerin en iyi çıkarının ne olduğunu onlardan daha iyi bildiği için müdahale etme görüşüne **paternalizm** adı verilmektedir. Paternalist görüşün aksine çoğu iktisatçı ve sosyal felsefeci, devletin tüketici tercihlerine saygı göstermesi gerektiğine inanmaktadır. Doğru olup olmadığı tartışılsa bile, devletin paternalist rolüne karşı çıkanlar şunu

sormaktadır. Acaba bir grup kişi kendi irade ve tercihlerini diğer gruplara kabul ettirebilirler mi? Her ne kadar, zaman zaman devletin paternalist bir rol oynamasına değer durumlar olsa da, iktisatçılara göre bunlarla, bu özelliği taşımayanları ayırmak fiilen imkânsızdır. İktisatçılar, devletin paternalist olduğu varsayılınca özel çıkar gruplarının, kişilerin nasıl hareket etmeleri ve neyi tüketmeleri gerektiği konusundaki görüşlerini hayata geçirmede devleti kullanacaklarından endişe etmektedirler.

Devlet faaliyetleri konusundaki paternalist yaklaşım, yukarıda tartıştığımız dışsallık yaklaşımından tamamiyle farklıdır. Sigara içmenin kanser yapacağı ve kanser olan kişilerin devlet hastanelerinde ya da kamu fonları ile tedavi edildiğinden, sigara içenlerin içmeyenlere maliyet yüklediği iddia edilebilir. Bununla birlikte bu mesele, sigara içenlerin, sigara üzerine getirilen bir vergi ile bütün maliyetleri ödemeleri sağlanarak çözülebilir. Alternatif olarak, kalabalık bir odada sigara içilmesi, aslında o odadaki içmeyenlere bir maliyet yükleyebilir. Fakat bu mesele de doğrudan çözülebilir. Paternalist görüşü benimseyenler; evlerinin mahrumiyetine müdahale anlamına gelse, içicilerin başkalarına yükledikleri dış maliyetleri dikkate almalarını sağlayacak bir vergi getirilse bile, bireylerin sigara içmelerine müsaade edilmemesini savunurlar. Sigarayla ilgili olarak bu tür aşırı paternalist görüşe çok az kişi sahip olmakla birlikte, bu paternalist rolün, özellikle uyuşturucu (marijuano) içki yasağı ve zorunlu eğilim gibi alanlara yönelik devlet politikalarında önemli bir rolü olduğu kuşkusuzdur.

DEVLETİN ROLÜ KONUSUNDAKİ İKİ BAKIŞ AÇISI

I. Bölümde kamu kesimi faaliyetlerinin analizinin iki veçhesi olduğunu görmüştük. Devletin ne yapması gerektiği konusunda yoğunlaşan normatif yaklaşım ve devletin fiilen ne yaptığını ve sonuçlarının ne olduğunu tasvir eden ve açıklama konusunda yoğunlaşan pozitif analiz. Şimdi, piyasa aksaklıkları, yeniden dağılım ve erdemli mallar konusundaki tartışmalarımızı bu iki alternatif yaklaşıma bağlıyoruz.

Normatif Analiz

Refah ekonomisinin temel teoremleri devlet için açıkça bir tanımı yaptıkları için yararlıdırlar. Piyasa aksaklıklarının ve erdemli malların olmayışı halinde devletin bütün yapacağı gelir (kaynak) bölüşümünü düşünmektir. Özel teşebbüs sistemi kaynakların etkin biçimde kullanılacağını temin eder.

Eğer önemli piyasa aksaklıkları -aksak rekabet (artan randımanlardan diyelim), eksik bilgi, eksik piyasalar, dışsallıklar, kamu malları ve işsizlik- varsa, piyasanın Pareto-etkin olmayacağı konusunda varsayım vardır. Bu devletin bir rol almasını gerektirir. Ancak iki önemli şartı vardır.

İlki, en azından prensip olarak bir **Pareto iyileştirmesi** yapacak şekilde, hiç kimseyi daha kötü hale getirmeden herkesi daha iyi duruma getirecek şekilde piyasaya müdahale etmenin bir yolu olduğu gösterilmelidir. İkincisi, bir piyasa aksaklığına çare bulmak için, demokratik toplumun siyasal süreci ve bürokratik yapısı önerilen Pareto iyileştirmesine müdahale etmesinin olası olmadığının gösterilmesi gerekir.

Dolayısiyle bilgi eksik ve maliyetli olduğunda, piyasanın Pareto-etkin olup olmadığı konusundaki analizin, bu bilgi maliyetlerini hesaba katması gerekir. Bilgi tıpkı özel firmalar için olduğu gibi devlet için de maliyetlidir. Piyasalar, ek bir piyasa tesisi maliyetleri olarak tanımlanabilecek işlem maliyetleri sebebiyle tam olmayabilir. Ne varki devlet olmayan piyasayı söz gelimi-sigorta kurma maliyeti ile karşı karşıya kalmakta ve bir kamu sigorta programını işletmenin idari maliyetleri olmaktadır.

Son araştırmalar, devletin bilgi ya da işlem maliyetleri konusunda hiç bir avantajı olmadığını varsayarak, devletin prensip olarak bir Pareto iyileştirmesini yapabilmesi için gerekli şartları ortaya koymuştur.

Bununla beraber, Pareto iyileştirmesi mahiyetini taşıyan devlet politikalarının varolduğu gerçeği, mutlaka devlet müdahalesinin arzulanır olduğu varsayımını ortaya koymaz. Siyasal sürecimizin niteliği veri olarak muhtemelen alacağı şekle göre devlet müdahalesinin sonuçlarını da düşünmek zorundayız. Bir ideal devletle, fiili devletler arasındaki bu ayırım, refah ekonomisinin temel teoremlerinin tartışılmasında bir rol oynamamıştır. O tartışmada piyasa aksaklıklarının olmaması halinde, ideal bir devletin dahi, kaynak dağılımında etkinliği iyileştiremeyeceğini gösterdik. Şimdi ise, bu piyasa başarısızlıkları karşısında, devlet eylemlerinin bu piyasa aksaklıkları için çare olup olmadığını değerlendirme durumundaysak devletin nasıl davrandığını anlamak zorundayız.

1960'larda, bir piyasa aksaklığını alıp, bir devlet programının Pareto iyileştirmesine (herhangi bir kişi kötü duruma düşürülmeden birinin durumunu iyileştirme) götürdüğünü göstermek ve bu yüzden devlet mü-

dahalesinin talep edildiği sonucuna varmak yaygın düşünce şekliydi. Programlar yürürlüğe konup ta, yapması istenenleri yapmakta başarısız olunca bu sefer dar görüşlü bürokratlar ve politik yozlaşma bahane edildi. Ancak 6. ve 7. bölümlerde de göreceğimiz gibi bürokrat ve politikacılar şerefleriyle hareket etseler bile, bizatihi devletin mahiyeti, devletin başarısızlıklarını açıklamaya yardımcı olabilir.

-Piyasa aksaklıklarının azaltılmasına yönelik olduğu iddia edilen kamu programları ise demokrasilerde ideal hükümetler ya da hayırsever despot yöneticiler tarafından değil karmaşık siyasal süreç tarafından tesis edilmiştir.

Pozitif Analiz

Devletin rolünün anlaşılmasındaki piyasa-aksaklığı yaklaşımı, büyük ölçüde bir normatif yaklaşımdır. Piyasa aksaklığı yaklaşımı, devlet aksaklığı düşünceleri ile kıvama getirilmiş şekilde devletin birşey yapma *gerektiği* durumları belirlemek için bir temel oluşturmaktadır. Bazı iktisatçılar, iktisatçıların dikkatlerini normatif analiz konusunda değil, devlet programlarının sonuçları ve siyasal süreçlerin mahiyetini açıklayan, pozitif analiz üzerinde yoğunlaştırması gerektiğine inanmaktadır.

Piyasa aksaklığı yaklaşımının sevimliliği, çoğu programların piyasa aksaklığı temeli ile gerekçelendirilmesine sebep olmuştur. Ancak bu tamamen bir üslûp meselesidir. Bir devlet programının açıklanan amacı (piyasa aksaklığına çare bulmak) ile programın tasarımı arasında çoğunlukla önemli bir fark vardır. Siyasal üslûp, dalgalanan fiyatlara karşı sigorta hizmeti sağlamadaki piyasa aksaklığı ve bunun küçük çiftçiler üzerindeki etkileri üzerinde odaklaşır, halbuki devletin tarımsal programları, uygulamada büyük çiftçilere gelir aktarmaktadır. Devlet programlarının gerçek amaçları ve bu konuda etkili olan siyasal güçleri daha iyi anlayabilmek için mevzuatta yer alan amaçlara değil programların nasıl tasarlanıp uygulandığına bakmaktan fayda sağlanabilir.

Az sayıda iktisatçı da, aşırı uçta yer alacak normatif analizin ilgisiz olduğunu söylemektedir. Sordukları soru şudur. Devletin ne yapması gerektiğine ilişkin ifadelerin ilgisi nedir? Bu tıpkı, kaynakların nasıl dağılması gerektiğine bakmaksızın bir piyasa dengesini tasvir etmek gibi, devletin ne yapması gerektiğine bakmaksızın bir politik dengeyi betimlemekle aynıdır. Sonuçlar, siyasal süreç kurallarına, siyasal süreçe katılan

çeşitli kişilerin karşılaştıkları özendiricilere bağlıdır. Devletin mahiyeti tam manasıyla anlaşılırsa, devletin **yapacağının** ne olduğu da tam anlaşılmış olur. Devletin ne yapması gerektiği konusunu tartışmaya fazla gerek kalmaz.

Bu görüşte gerçek payı olmasına rağmen oldukça aşırıdır. İktisatçıların (ve diğerleri) devletin oynaması gereken rol, çağdaş demokrasilerde siyasal sürecin önemli bir bölümünü oluşturur. Yasa koyucular, kendilerine gelen bilgilerin çoğunun bu işten çıkarı olanlarca sağlandığını bilmektedir. Dolayısiyle devletin ne yapacağı konusunda alternatif bir görüş almak için sık sık iktisâtçılara başvururlar. Meselâ, iktisatçıların her zaman yürürlükte olmasa bile gümrükler, kotalar ve diğer ticaret sınırlamaları konusundaki görüşleri, ticaret sınırlamalarının kapsamını sınırlamak bakımından önemlidir.

ÖZET

1. Bir başkasını kötü duruma düşürmeden hiç kimsenin daha iyi duruma getirilememe özelliğine sahip kaynak dağılımlarına, Pareto-etkin dağılımlar denilmektedir.
2. Belli koşullar altında, rekabetçi piyasa Pareto-etkin kaynak dağılımını sonuçlandırır. Buna ilişkin şartlar yerine getirilmeyecek olursa, devlet müdahalesi için bir gerekçe bulunmuş olur.
3. Piyasa mekanizmasının neden Pareto-etkin kaynak dağılımı ile sonuçlanmamasının altı sebebi vardır: Rekabet aksaklığı, kamu malları, dışsallıklar, eksik piyasalar, bilgi aksaklıkları ve işsizlik.
4. Piyasa Pareto-etkin olsa bile, devletin eylemde bulunması için iki gerekçe daha vardır. Bunlardan birincisi, rekabetçi piyasa sosyal bakımdan istenmeyen bir gelir dağılımının ortaya çıkmasına neden olabilir. İkincisi de, iyi bilgilendirilseler dahi, kişiler tükettiği mallar konusunda doğru yargılara varamazlar, dolayısiyle, bu da bazı malların tüketimini kısıtlayan yasal düzenlemeler ve erdemli mallar denilen diğer malların kamusal arzı için zemin oluşturur.
5. Hernekadar piyasa aksaklıklarının görülmesi; devlet faaliyeti için bir alan olabileceğini göstermekle birlikte, piyasa aksaklığını düzeltmeyi amaçlayan belli bir devlet programının mutlaka arzu edilir olduğu anlamına gelmez. Devlet programlarını değerlendirmek için, yalnızca amaçlarını değil nasıl gerçekleştirildiklerini de hesaba katmak gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ANAHTAR KAVRAMLAR

Görünmez el
Refah ekonominin temel teoremleri
Pareto-etkin kaynak dağılımı
Fayda imkânları eğrisi
Yerinden yönetilen piyasa mekanizması
Marjinal ikame haddi
Üretim fonksiyonu
Marjinal dönüşüm haddi
Marjinal maliyet
Marjinal fayda
Ölçek yararları
Doğal tekel
Marjinal gelir
Kamu malları
Dışsallıklar
Eksik piyasalar
Erdemli mallar

SORUNLAR ve PROBLEMLER

1. Aşağıda sıralanan programların her biri için kısmî bir gerekçe olarak hangi piyasa aksaklıkları kullanılabilir.

   a) Otomobil emniyet kemeri yükümlülüğü

   b) Otomobillerin çevre kirletmesi konusundaki yönetmelikler

   c) Milli savunma

   d) İşsizlik Tazminatı

   e) Sağlık Hizmeti (yaşlılar için sağlık hizmeti)

   f) Sağlık Yardımı (Yoksullar için sağlık hizmeti)

   g) Federal Mevduat Sigorta Kurumu

   h) Federal ipotek sigortası

   i) Borç verenlere, ödünçler için uyguladıkları gerçek faiz haddini açıklama zorunluluğu getiren yasa (ödünçte dürüstlük yasaları)

   j) Ulusal Meteoroloji Hizmetleri

   k) Kentsel imar

   l) Posta İdaresi

   m) Uyuşturucu kullanımına devlet yasağı

   n) kira kontrolu

2. Aşağıdaki alanların herbirindeki devlet hizmet programlarının başlıca amacı bir piyasa aksaklığını gidermekse, daha iyi biçimde nasıl tasarlanabilirler?

   a) Tarımsal fiyat desteklemeleri

b) Petrol ithal kotaları (1950'ler)

c) Enerji sanayileri için özel vergi önlemleri

3. Çoğu devlet programları hem geliri yeniden dağıtır hem de bir piyasa aksaklığını düzeltir. Bu programların herbiri ile ilgili piyasa başarısızlıkları nadir ve dağılım amaçları olmaması halinde, yönelinebilecek hedefler ne olabilir?

a) Öğrenci kredi programları

b) Kamu temel eğitimi

c) Üniversitelere kamu desteği

d) Sosyal güvenlik

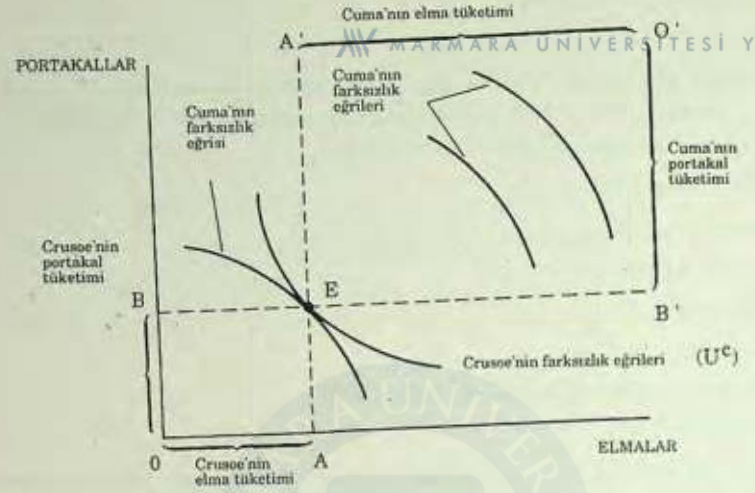
EK: PARETO ETKİNLİĞİ VE REKABETÇİ DENGE: DİYAGRAM ANALİZİ

Pareto etkinliği için üç koşul gerekmektedir. İki mal arasında, bütün bireylerin marjinal ikame hadleri aynı olmalıdır (Buna **değişim etkinliği** denilmektedir) Bütün firmaların farklı girdiler arasındaki marjinal ikame haddi aynı olmalıdır (Buna **üretim etkinliği** denilmektedir) ve iki mal arasındaki marjinal dönüşüm haddi ile tüketicilerin marjinal dönüşüm haddi eşit olmalıdır (buna **ürün-karması etkinliği** denilmektedir). Bu bölümde bu koşulların neden gerekli olduğunu ve piyasa aksaklıklarının olmayışı halinde rekabetçi piyasaların bu koşulları tatmin edeceğini nasıl temin ettiğini açıklayacağız.

DEĞİŞİM ETKİNLİĞİ

Değişim etkinliği, bireyler arasında belli bir mal demetinin dağılım şekli ile ilgilidir. Mal arzı sabit olan bir ekonomi düşünelim(elma ve portakalın arzedildiğini ve bu arzın sabit olduğunu varsayalım). Basitlik olsun diye, iki birey olduğunu ve bunların da Robinson Crusoe ve Cuma olduğunu farzedelim. Crusoe'nın tüketmediğini Cuma tüketebilmektedir. Böylece yatay eksende toplam elma arzının, dikey eksende toplam portakal arzının gösterildiği bir kutu diyagramda (iki İngiliz Matematiksel İktisatçıdan sonra Edgeworth-Bowley kutu diyagramı denilmektedir) bütün mümkün dağılım şekilleri gösterilmektedir. Şekil 3.6'da Crusoe'nın tüketmek için aldığı alt-sol köşe'den (O), Cumanın aldığı ise üst sağ köşeden (O') ölçülmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



3.6. DEĞİŞİM ETKİNLİĞİ. Bu Egderworth Bowley kutusunun kenarları, elma ve portakalın emre hazır arz miktarlarını göstermektedir OA ve OB Crusoe'nin iki maldan yaptığı tüketimi vermektedir. Cuma ise Crusoe'nın tüketmediğini almaktadır. Bir başka deyimle tüketimi O'A' ve O'B' dür. Pareto etkinliği için, iki farksızlık eğrisinin teğet olması icabeder (bu noktalardan biri E noktasıdır). Bu noktada elma ile portakal arasındaki marjinal ikame hadleri eşit olmaktadır.

E noktası ile gösterilen dağılımda, Crusoe OA kadar elma ve OB kadar portakal tüketmekte Cuma'ya ise Crusoe'den artan kalmaktadır (O'A' kadar elma ve O'B' kadar portakal). Buna göre Crusoe'nın farksızlık eğrisini U^c şeklinde çizebiliriz. Aynı zamanda Cuma'nın da farksızlık eğrileri de tam normal görünecektir.

Şimdi Crusoe'nın faydasını sabit tutalım. Pareto etkinliği için Crusoe'nın fayda düzeyi veri olmak kaydıyla Cuma'nın faydasını en çoğa çıkartılması gerekir. Dolayısiyle, Crusoe'nın U^c fayda eğrisi üzerinde olduğu veri olduğuna göre Cuma'nın ulaşabileceği en yüksek farksızlık eğrisi nedir? Cuma'nın faydasının aşağı doğru ve sola gittikçe arttığını hatırlayın (Cuma çok mal tükettikçe, Crusoe daha az olmaktadır) Cuma en yüksek faydaya farksızlık eğrisinin Crusoe'ninkine *teğet* olduğu noktada (E) ulaşır. Bu noktada, farksızlık eğrilerinin eğimleri eşitlenmektedir. Bir başka deyimle portakal ile elma arasındaki marjinal ikame haddi aynıdır.

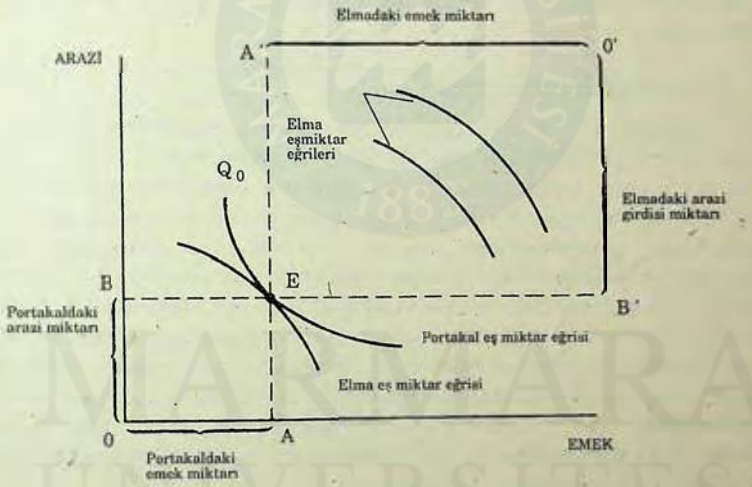
Yukarıdaki tartışmadan, kişiler bütçe sınırlamalarına bağlı olarak faydalarını en çoğa çıkartırken marjinal ikame hadlerini (bir malla diğeri ya da gelirle boş zaman arasındaki) nisbi fiyatlara eşitlerler. (Şekil 3.3'de bir boşa geçirilen saatte elde edilebilecek gelir cinsinden maliyet, saat başına kazanılamayan ücrettir). Bütün bireyler, rekabetçi piyasalarda olduğu gibi aynı nisbi fiyatlarla karşılaşıyorlarsa, herhangi iki mal arasındaki marjinal ikame hadlerini aynı sayıya eşit tutarlar. Bu yüzden rekabetçi dengede, portakalla elma arasındaki marjinal ikame haddi bütün bireyler için aynı olacaktır. Değişim etkinliği mevcut olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÜRETİM ETKİNLİĞİ

Biraz önce incelediğimiz değişim etkinliği, belli bir mal miktarının bireyler arasında dağılımı ile alâkalıdır ve üretim sorununu dikkate almaz. Etkin üretim ise malların üretiminde kullanılan girdiler gibi, sabit kaynakların dağılımı ile ilgilidir. Emek ve arazi olarak elma ve portakal üretiminde kullanılan iki girdinin sabit arzı olduğunu varsayalım. Burada da toplam emre hazır kaynakları (burada mal üretiminde kullanılan girdiler olmaktadır) Şekil 3.7'de olduğu gibi bir kutu diyagramda temsil edebeliriz. Elma üretiminde kullanılmayan kaynaklar, portakal üretiminde kullanılacaktır. Kutudaki her nokta iki mal arasında belli bir girdi dağılımını temsil etmektedir.

Şekil 3.7'de **eşmiktar eğrilerini** çizmiş bulunuyoruz. Eş miktar eğrisi, belli bir miktarda çıktıyı üretmek için tam yeter düzeyde olan bütün mümkün girdi bileşimleri kümesidir. Aynı düzeydeki hasılaya emek girdisini artırarak, ya da arazi miktarını azaltarak ulaşabiliriz. Eş miktar eğrisinin eğimine *arazi ile emek arasındaki marjinal ikame haddi* diyoruz(10). Bu değer, emek biriminde bir birim azalma olduğunda bunu telâfi için gerekli ekstra arazi miktarını vermektedir.



3.7. ÜRETİM ETKİNLİĞİ. Bu Edgeworth-Bowley kutusu kenarları, emre hazır kaynakları emek ve arazi göstermektedir. Portakal üretiminde kullanılan kaynaklar OA ve OB olup, portakal üretiminde kullanılmayan kaynaklar O'A' ve O'B' olarak elma üretiminde kullanılmaktadır. Üretim etkinliği eş miktar eğrilerinin teğet olmasını gerektirir. E gibi bir teğet noktasında arazi ve emek arasındaki marjinal ikame haddi, elma ve portakal üretiminde aynı olmaktadır.

---

(10) Marjinal ikame haddi teknolojiye bağlı olduğundan bu ölçüye bazen marjinal *teknik* ikame haddi de denilmektedir. Emeğin marjinal ürünü ile arazinin marjinal ürünü arasındaki rasyoya eşittir. Ekstra bir birim arazi, hasılayı(1), ekstra bir birim emek 1/2 artırıyorsa, ve arazi girdisini (1), artırıp, emeği (2) artırıyorsak, hasıla değişmeden kalacaktır. Dolayısiyle marjinal ikame haddi 1/2'dir.

Elma üretiminde kullanılan girdi miktarlarının O' den ölçüldüğünü hatırlayın. Elma eş miktar eğrilerinin bu şekli alması bu yüzdendir. Kitabı ters çevirdiğinizde tam normal görünmektedir. Üretim etkinliğinin herhangi bir portakal üretim düzeyinde, elma üretiminin en çoğa çıkartılmasını gerektirdiği açıktır. Kutuda aşağı ve sola doğru gittikçe, elma üretimine daha fazla kaynak tahsis edilmiş olacak, dolayısıyle, bu noktalar aracılığı ile çizgileri eş miktar eğrileri, daha yüksek hasıla düzeylerini temsil etmektedir. Portakal üretimini Qo eş miktar eğri düzeyinde tutacak olursak, elma hasıla düzeyinin, Qo'a teğet bir elma eş miktar eğrisi bularak en çoğa çıkartılacağı açıktır. Teğet noktasında eş miktar eğrilerinin eğimleri aynı olmaktadır. Bir başka deyimle arazi ve emek arasındaki marjinal ikame haddi, elma üretiminde de portakal üretimindeki ile aynıdır.

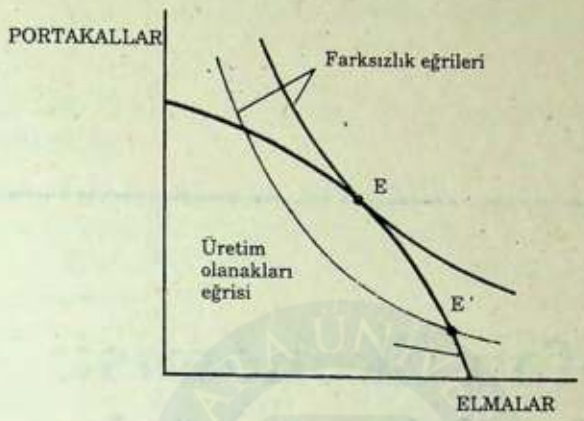
Rekabetçi dengelerin bu koşulu niçin yerine getirdiğini gene görebiliriz. Herhangi bir hasıla düzeyinde her firma maliyetlerini en aza indirmek isteyecektir. Eğer bir birim arazinin maliyeti, bir birim emeğin iki katı ise arazinin marjinal ürünü, emeğin marjinal ürününün iki katı oluncaya kadar arazi kullanımına devam edecektir. Bir başka ifadeyle, *marjinal teknik ikame haddi emeğin fiyatı ile arazinin fiyatı arasındaki rasyoya eşitlenecektir.* Rekabetçi piyasalarda, bütün firmalar aynı fiyatlarla karşı karşıya kalacaklar ve bütün firmalar girdiler arasında aynı marjinal ikame haddine sahip olacaktır. Bu ise üretim etkinliğini temin eder.

ÜRÜN KARMASI ETKİNLİĞİ

Üretilecek en iyi elma ya da portakal karmasını seçmek için hem teknik olarak neyin uygulanabilir olduğunu *hem de* bireylerin tercihlerini değerlendirmemize ihtiyaç vardır. Her portakal üretim düzeyinde, teknolojiye göre üretilebilecek maksimum elma miktarı düzeyini belirleyebiliriz. Bu ise *üretim imkânları eğrisini* ortaya çıkarır. Üretim imkânları eğrisi veri olmak kaydıyla, en yüksek fayda düzeyine ulaşmak istiyoruz. Basitlik maksadıyla, bütün bireylerin aynı zevklere sahip olduğunu varsayıyoruz. Şekil 3.8'de hem üretim imkânları eğrisini, hem de elma ve portakal arasındaki farksızlık eğrilerini çizmiş oluyoruz. Fayda, farksızlık eğrisinin üretim imkânları eğrisine teğet olduğu noktada en çoğa çıkartılmaktadır. Üretim imkânları eğrisinin eğimine marjinal dönüşüm haddi denilmektedir ve bize elma üretimini bir birim azaltıldığında ne kadar fazla portakal elde edebileceğimizi söyler. Teğet noktası olan (E) noktasında farksızlık eğrisinin eğimi ile üretim imkânları eğrisi eğimi aynıdır. Bir başka deyimle elma ile portakal arasındaki marjinal ikame haddi, marjinal dönüşüm haddi eşittir.

Bu bölümde neden rekabet koşullarında, marjinal dönüşüm haddinin elma ile portakal arasındaki nisbi fiyata eşit olacağını gösterdik. Eğer firmalar, elma üretimini (1) birim azaltarak, portakal üretimini (1) artırabiliyorsa ve portakalları elma fiyatından fazlaya satıyorlarsa, kârını en çoğa çıkartmak isteyen firmalar, portakal üretimlerini genişletecektir. Gene neden rekabet koşullarında tüketicilerin marjinal dönüşüm haddinin, fiyat rasyosuna eşit olacağını da göstermiştik. Hem marjinal ikame hadleri hem de marjinal dönüşüm haddi fiyat rasyosuna eşit olacağından, marjinal dönüşüm haddi de tüketicilerin marjinal ikame hadlerine eşit olacaktır. Dolayısıyle ideal rekabetçi piyasalarda Pareto etkinliği için gerekli üç koşul tatmin edilmiş olmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



3.8. ÜRÜN-KARMASI ETKİNLİĞİ. MARJİNAL İKAME HADDİNİN TÜKETİCİLERİN MARJİNAL İKAME HADDİNDE EŞİT OLMASINI GEREKTİRİR. En yüksek tüketici fayda düzeyine ulaşmak için, farksızlık eğrisi ile üretim imkanları eğrisi teğet olmalıdır. (E noktası) E' gibi herhangi başka bir noktada, tüketici faydası E'nin altındadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4

Refah Ekonomisi: Etkinlik ve Adalet

Son bölümde, bir başka kişiyi kötü duruma düşürmeden hiç kimsenin daha iyi duruma getirilemeyeceği, bir durum olan *Pareto etkinliği*ni tanımladık ve piyasa aksaklıklarının olmayışı halinde, serbest bir piyasanın etkin olabileceğini gösterdik. Ancak rekabetçi bir ekonomi etkin olsa bile bu ekonominin ortaya çıkaracağı gelir dağılımı arzuya şayan olarak görülmeyebilir. Devlet faaliyetlerinin temel amaç ve sonuçlarından biri de gelir dağılımını değiştirmektir.

Bir kamusal programın değerlenmesi, programın iktisadi etkinlik ve gelir bölüşümü açısından etkilerini dengelemeyi icabettirir. **Refah ekonomisinin** temel amacı, bu tür değerlendirmelerin sistematik biçimde yapılabileceği bir çerçeve çizmektir. Refah ekonomisi, *normatif* sorunlara yönelen bir iktisat dalıdır.

Bu bölümde iktisatçıların etkinlik ile adalet arasındaki **değişim oranlarını** (trade-offs) nasıl kavramsal hale getirdiği gösterilecektir.

Sonraki bölümlerde ise gelir dağılımını değiştiren politikaların uygulanırken etkinlik kaybına yol açan refah etkilerinin ölçülmesi için sayısal ölçüler geliştireceğiz(1).

ETKİNLİK ve GELİR DAĞILIMI ARASINDAKİ DEĞİŞİM ORANLARI

Gene Robinson Crusoe ve Cuma gibi iki kişinin yaşadığı basit bir ekonomiyi düşünelim. Robinson Crusoe'nin ilk başta 10 portakalı, Cuma'nın ise 2 portakalı olduğunu varsayalım. Bu adaletsiz görünmektedir. Bu yüzden, devletin rolünü oynadığımızı ve robinson Crusoe'den 4 portakalı Cuma'ya aktarmak istediğimizi farzedelim. Ancak bu süreç zarfında (1) portakal kaybolacaktır. Dolayısiyle Robinson Crusoe'nin 6 portakalı kalırken, Cuma sadece (5)'e çıkmaktadır. Adaletsizliğin çoğunu gidermiş olmamıza karşılık, emre hazır portakalların toplam sayısı, bu yeniden dağılım sonucu azalmıştır.

Böylece, etkinlikle -emre hazır toplam portakal miktarı ile- adalet arasında bir **değişim oranı** olduğunu görüyoruz.

Adalet ve etkinlik arasındaki değişim oranı, kamu politikalarının tartışmalarının çoğunun özünü oluşturur. Değişim oranı Şekil 4.1'de temsil edilmektedir. Daha fazla adalet temini için, belli bir miktar etkinliği feda etmek gerekmektedir. Burada iki soru tartışılmaktadır. İlki, değişim oranının mahiyeti konusunda bir anlaşmazlık vardır. Dağılımdaki eşitsizliği azaltmak için ne kadar etkinlikten vazgeçmemiz gerekmektedir? Crusoe'dan Cuma'ya portakal transfer edilirken (1) mi yoksa (2) portakal mı kaybolacaktır? Söz gelimi artan oranlı vergileme yoluyla eşitsizliğini azaltmanın genelde çalışma şevkini kırdığı ve bunun sonucu etkinliği azalttığı kabul edilir. Ne varki, bu çalışma şevkini kırıcı etkilerin ne kadar büyük olduğu konusunda da görüş ayrılıkları mevcuttur.

İkincisi, etkinlikteki azalmaya kıyasla, eşitsizlikteki bir azalmaya atfedilebilecek nisbi değer konusunda da anlaşmazlık vardır. Bazı kişiler, gelir eşitsizliğinin toplumun ana meselesi olduğunu ve toplumun etkinlikle ilgili sonuçları dikkate almaksızın salt eşitsizlik derecesini en aza indirmesi gerektiğini ileri sürerler. Diğerleri ise etkinliğin temel

(1) Özellikle 10. ve 20. bölümle bağlantılı olarak 18. bölüme bakınız.

sorun olduğunu söylerler. Bazıları da uzun dönemde fakirlere yardım etmenin en iyi yolunun pastanın nasıl paylaşıldığı konusunda endişe etmek yerine pastayı artırmak, mümkün olduğu kadar hızlı büyümesini sağlamak ve böylece herkese daha fazla mal sunmak olduğunu iddia ederler.

Etkinliği maksimum yapmak, çoğunlukla milli gelirin değerini en çoğa çıkartmakla anlamdaş sanılır. Bir kamu hizmeti programı çalışma ya da yatırım şevkini kırarak milli geliri azaltıyorsa etkinsizliği getiriyor kabul edilmektedir. Öte yandan program, zengin olan bir kişiden aldığı kaynakları fakir olana aktarıyorsa, adaleti artırıyor demektir.



4.1. ADALET-ETKİNLİK DEĞİŞİM ORANI.Daha fazla adalet sağlamak için, genelde bir miktar etkinliği feda etmek gerekir.

Bu başlangıç için bir yaklaşım sağlamakla birlikte, iktisatçılar, bu önlemlerin kullanılması ile ilgili koşulların yanlış yöne götürücü ya da uygulanmaz olduğunu değerlendirmeye büyük önem atfetmişlerdir. Söz gelimi bir hizmet programı, çok fakir ve çok zenginin durumunu kötüleştirebilir, buna karşılık orta-gelir grupları iyi duruma gelebilir. Eşitsizlik artmış mıdır, azalmış mıdır? Devletin vergileri artırdığını ve gelen hasılatı harvurup harman savurduğunu, ancak aynı hayat standardında ka-

labilmek için insanların öncekine göre daha sıkı ve daha çok çalıştığını farzedelim. Geleneksel ölçüm şekline göre milli gelir artacak -normal düşündüğümüz şekli ile- etkinlik azalmış olacaktır.

Seçilen mali önlem türünün de politika üzerinde önemli etkisi vardır. Son yirmibeş yıldır eşitsizliğin ortak ölçüsü olarak **Fakirlik Endeksi** kullanılmaktadır. Bu endeks, geliri belli bir kritik düzeyin (hane halkının cari fiyatlarla gıda, barınma vd. temel ihtiyaçların teminine izin veren gelir düzeyi) altında kalan yüzdesinin ölçülmesini sağlamaktadır. Bu fakirlik çizgisinin nasıl çizileceği konusunda büyük tartışma olmakla birlikte, bu şimdi bizi alâkadar etmemektedir.

Bizi şu anda ilgilendiren, kamu yöneticilerinin alternatif programları çoğunlukla fakirlik endeksi üzerindeki etkileri cinsinden değerlendirmelidir. Bu yüzden devletin; biri bazı kişileri tam fakirlik çizgisinin altından alıp, üstüne çıkartan, diğeri ise bazı çok fakir kişilerin gelirini artırmakla birlikte onları fakirlik çizgisi üzerine çıkartmaya yetmeyen iki program arasında seçim yapmaya çalıştığını farzedelim. Devlet, birinci projenin "ölçülen" fakirliği azalttığı, ikinci programın ise fakirlik çizgisi altındaki kişi sayısını değiştirmediği ve bunun sonucu "ölçülen" fakirlik üzerinde hiçbir etkisi olmadığı için birincinin tercihe şayan olduğu sonucuna varmaya yönelebilecektir.

Bu örnek çoğu ölçeklerin bir başka yönünü ortaya koymaktadır. Ölçekler zimnî değer yargılarını ihtiva eder. Kapalı bir biçimde fakirlik endeksine göre çok fakirler (fakirlik çizgisi altında kalanlar) arasındaki gelir dağılımındaki değişmeler ve iyi durumda olanlar (fakirlik çizgisi üstünde olanlar) arasındaki gelir dağılımındaki değişmeler, kişileri fakirlik çizgisinin altından alıp üstüne çıkaran değişmeler kadar önemli değildir. Fiiliyatta, her eşitsizlik ölçüsü, bazı zımni değer yargılarını içermektedir. Son yıllarda iktisatçılar bu değer yargılarını açığa çıkartma çabası ile ilgili olmuşlardır.

Değer yargısı yapmaksızın politika değerlemelerinin yapılabileceği şartlar var mıdır? İktisatçılar, bunun yapılabileceği bir önemli şart kümesini belirlemiş bulunmaktadır.

PARETO ETKİNLİĞİ

Daha önce de belirttiğimiz gibi, politika değişimlerinin çoğu, bazı kişileri kötü duruma getirirken, bazılarının durumunu da iyileştirmekle

birlikte arada, hiçkimseyi kötü duruma düşürmeden bazılarının durumunu iyileştiren değişimlere de rastlanır. Bu değişmelere *Pareto iyileştirmeleri* adı verilmektedir. Bir başka kimseyi kötü duruma sokmadan birinin durumunu iyileştiren hiçbir yeni değişmenin olamayacağı zaman kaynak dağılımının *Pareto-etkin* ya da Pareto optimal olduğunu söyleyebiliriz.

Söz gelimi, devletin bir köprü inşa etmeyi planladığını farzedelim. Köprüyü kullanmak isteyenler de; köprünün inşa ve bakım maliyetlerini karşılayacak miktarı aşacak şekilde yeterli köprü geçiş ücreti ödemeye hazırdırlar. O zaman bu köprünün yapımının bir Pareto iyileştirmesi olması muhtemeldir. Muhtemel kelimesini kullanmamızın sebebi, daima köprünün yapılmasından olumsuz şekilde etkilenebilecek kişilerin var olabileceğidir. Meselâ, köprü trafik akışını değiştiriyorsa, bazı dükkanların işlerinin azaldığını ve kötü duruma düştüklerini görmeleri mümkündür. Ya da köprü trafiğinin gürültüsünden veyahut da köprünün muazzam cüssesinin gölgesinden bütün bir komşu bölge etkilenebilir.

Sık sık yaz günlerinde ya da kalabalık işe geliş gidiş saatlerinde köprü turnikelerinde büyük kuyruklar oluşabilir. Eğer bu sıkışık zamanlarda, geçiş ücretleri artırılacak ve elde edilen bu ek hasılat ek gişelerin inşaı ya da yoğun talep zamanlarında daha fazla ücret tahsil elemanı istihdamında kullanılırsa, herkes daha iyi duruma gelebilir. İnsanlar, daha az beklemek için büyük bir fiyat artışını ödemeyi tercih edebilirler. Ancak bu değişme dahi bir Pareto iyileştirmesi mahiyetinde olmayabilir. Kuyrukta bekleyenler arasında, zaman israfı konusunda fazla kaygıları olmayan ancak geçiş için daha fazla ücret ödemesinden rahatsız olabilecek bazı işsiz kişiler olabilir.

İktisatçılar, daima Pareto iyileştirmelerini izleme durumundadır. Bu tür iyileştirmelerin kurumlaştırılması gerektiği inancına **Pareto ilkesi** denilmektedir.

Değişmelerin herbiri yalnız başına iyileştirme olmazken değişim paketleri bir Pareto iyileştirmesini teşkil edebilir. Bu yüzden tek başına çelik üzerindeki gümrüğün indirilmesi bir Pareto iyileştirmesini ifade etmezken (çelik üreticilerinin durumu kötüleşebilir), çeliğin gümrük vergisi düşürülebilir, gelir vergileri hafifçe artırılabilir, artan gelir çelik endüstrisine subvansiyon olarak verilebilir. Böyle bir değişme bileşimi ülkede herkesi iyi duruma getirebilir (dışarıdaki, yabancı çelik ihracatçılarının durumunu bile iyileştirebilir).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Pareto -Etkinliği ve Bireycilik

Pareto etkinliği kriteri, üzerinde yorum yapmamızı gerektirecek ölçüde önemli bir özelliğe sahiptir. Bu kriter iki anlamda *bireyci*'dir. Birincisi, farklı bireylerin nisbi refahı ile değil sadece her bireyin refahı ile ilgilidir. Açık bir biçimde eşitsizlikle de ilgili değildir. Dolayısiyle, zenginleri daha iyi duruma getiren buna karşı fakirleri etkilenmeden bırakan bir değişme de Pareto iyileştirmesi olacaktır. Bununla birlikte, bazı insanlar zenginlerle fakirler arasındaki boşluğun artmasının arzuya şayan olmadığını düşünürler. Meselâ, bunun istenmeyen sosyal huzursuzluklara sebep olacağına inanırlar. Çoğu az gelişmiş ülkeler çoğunlukla toplumun başlıca kesimlerinin iyi duruma geldiği hızlı büyüme dönemleri yaşarlar. Ancak bu dönemlerde zenginlerin geliri, fakirinkinden çok daha hızlı artar. Bu değişimleri değerlendirmek için, sadece herkesin iyi duruma gelmesini beklemek yeterli midir? Bu soruya verilen cevap konusunda görüş birliği yoktur.

İkincisi, hesaba katılan, her bireyin kendi refahı konusundaki anlayışıdır. Bu da, her bireyin en iyi çıkarları içinde yer alan ihtiyaç ve istekleri konusunda en iyi karar veren kişi olduğunu kabul eden genel **tüketici egemenliği** ilkesi ile tutarlıdır.

Paternalizme Karşı Tüketici Egemenliği

Çoğu Amerikalı tüketici egemenliğine güçlü şekilde inanırlar. Bununla beraber, belirtilmesi gereken bazı önemli sınırlamalar vardır. Ebeveynler, çoğunlukla, çocuklarının en iyi çıkarlarının ne olduğunu bildiklerine inanırlar. Çocukların; çoğunlukla, kısa görüşlü, uzun dönem maliyetler veya faydalara oranla kısa dönemli mutluluklara daha önem vermeleri dolayısiyle, eylemlerinin bütün sonuçlarını tam olarak hesaba katmadıklarına ya da farkında olmadıklarına -bunun kanıtları da vardır- inanırlar. Çocuklar önemli bir iktisat sınavına girecek yerde sinemaya gitmeye bir araba almak için yeterli gelir kazanmak için okulu bırakmaya karar verebilir ya da uzun dönemli yaşam geleceklerini tehlikeye düşürebilirler. Devletler birinci mesele hakkında çok az şey yapabilirken ikincisi konusunda bir şey yapmaya çaba gösterirler. Meselâ çoğu eyaletler de, onaltı yaşına gelinceye kadar çocukların okulda kalması zorunludur.

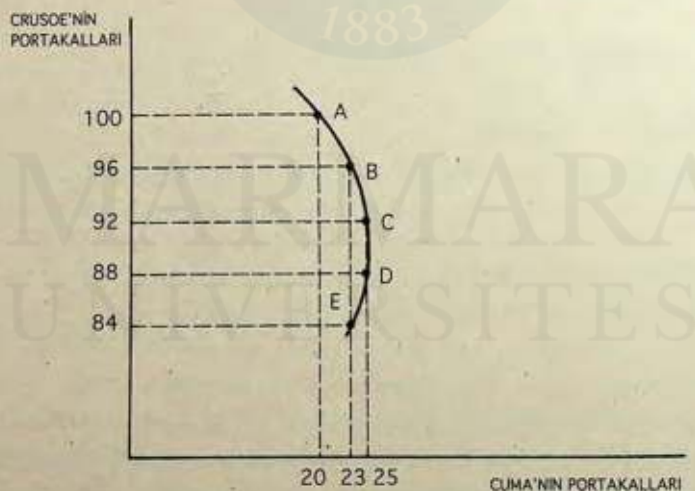
3. Bölümde, yetişkinlerin kısa görüşlü olabileceği ve devletin rehberliğine ihtiyaç olduğu inancına *paternalizm* demiştik. Bu inanç, *erdem-*

li mallar adı verilen belli malların tedariki de dahil olmak üzere bir sürü çoğu çelişkili devlet faaliyetleri için temel oluşturur.

Çoğu devlet programlarının bireyselci temelle değerlendirilmesi gerektiği konusunda bir varsayım varken, yani, bireylerin programlardan nasıl faydalandıkları konusunda kendi idraklerini kullanarak farklı bireylerin nasıl etkilendikleri ifade edilirken, bir devlet programının istenirliğinin daha geniş kapsamlı sosyal amaçları açık biçimde gözeterek, geniş bir perspektifle değerlendirilmesi gerektiği konusunda yaygın - ancak evrensel olmayan- görüş birliğinin bazı önemli istisnaları da vardır. Ayırımcı uygulamaları sınırlayan çok sayıda yasa -insan haysiyetine yaraşır ev, istihdamda eşit fırsat vd.- bunun belki de en önemli örnekleridir.

GELİR DAĞILIMI

Pareto prensibinin en ciddi sınırlaması, gelir dağılımı konusundaki meselelerle ilgili olarak hiçbir rehberlik fonksiyonu görmemesidir. Çoğu devlet hizmet programları (maliyetleri hesaba katıldığında) bazı bireylere, diğerlerinin maliyete katlanması pahasına fayda sağlar.



4.2. FIRSAT KÜMESİ. Crusoe ve Cuma tarafından tüketilen mümkün portakal bileşimleri Cuma'ya daha fazla portakal aktarmak istersek, süreçte daha fazla portakal kaybolacaktır. D noktası Pareto etkinsizdir. Crusoe (C) noktasında daha iyi durumda, Cuma da daha kötü durumda olmayabilir.

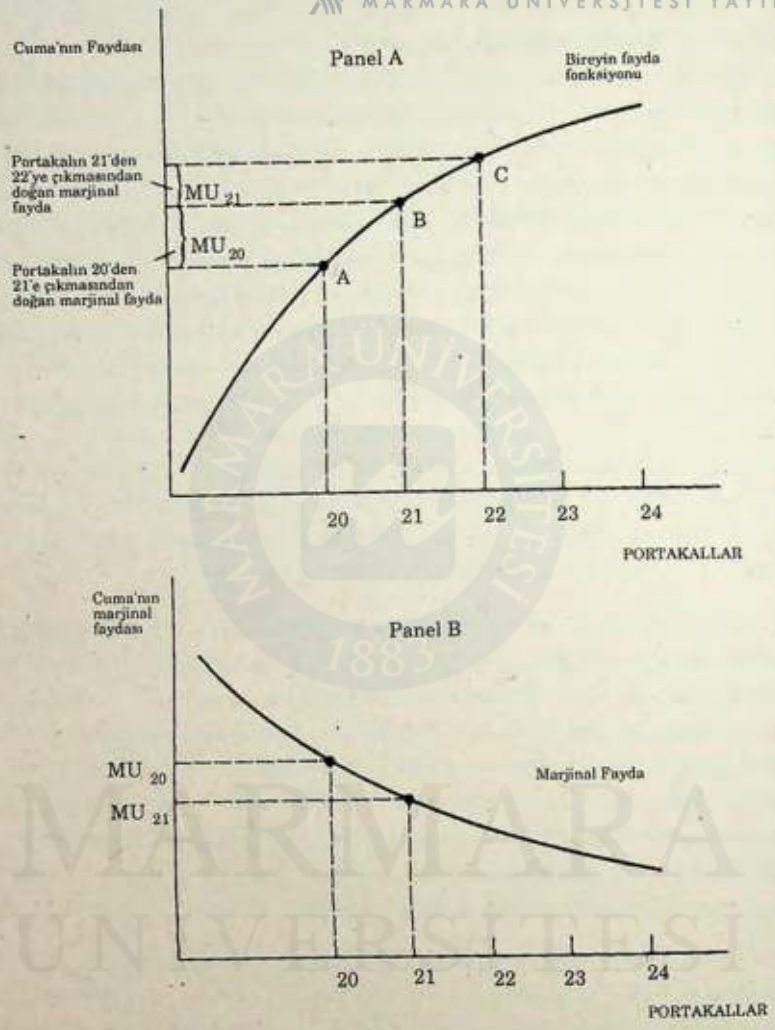
 ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Değişim oranlarını mahiyetini anlayabilmek için Robinson Crusoe ve arkadaşı Cuma örneğine dönüyoruz. Crusoe'nın şekil 4.3 (A) noktasında görüldüğü gibi başlangıçta 100 portakalı, Cuma'nın 20 portakalı olduğunu varsayalım. Gene, Crusoe'dan giderek daha fazla portakal alıp, Cuma'ya verdiğimizi ve bu aktarımda nisbi olarak daha fazla portakal kaybettiğimizi varsayalım. Bu yüzden Crusoe'dan 4 portakal alırsak, Cuma (3) alacaktır: (B) noktası. Halbuki 8 portakal aktarmak istersek, (3) portakal kaybederiz, Cuma ise sadece (5) tane fazla alacaktır (C noktası) mümkün bileşimler kümesine **fırsat kümesi** denilmektedir. (C) noktasının ötesinde, Crusoe'dan daha fazla alsak bile, Cuma ek portakal alamayacaktır (yalnızca belli sayıda portakal taşıyabilir). D noktasının Pareto-etkinsiz olduğunu söyleyebiliriz. (C) de ise Crusoe (C) de daha iyi durumda iken, Cuma ise kötü durumda değildir. Hatta daha fazla portakal taşımak isterken, daha az taşıma durumunda da kalabilir. Dolayısiyle, 16 tane taşımaya çalışırsa (3)'ü hariç hepsini düşürebilir. E noktasında hem Crusoe hem de Cuma (C) noktasından daha kötü durumda olacaktır.

Bir politikanın sebep olduğu değişmeler, çoğunlukla karmaşıktır. Devletin vergileri artırıp, bu hasılatta halka hoş gelecek bir hizmet yaptığını düşünelim. Bu durumda kişiler daha sıkı çalışabilir (istirahatlerine az zaman ayırabilir) ve az tüketebilir, bu değişmelerden de daha kötü hale düşebilir. Fakat aynı zamanda kamu hizmetinden yararlanması dolayısiyle daha iyi duruma gelebilir. Bu değişmeleri bireyin refah ya da **faydası** üzerindeki etkisi cinsinden özetleyebiliriz. Bu değişmeler kişiyi daha iyi duruma getiriyorsa, kişi yeni durumu eskiye tercih ediyor demektir. Bu durumda faydası artmış demektir.

Dolayısiyle Cuma'ya giderek daha fazla portakal verdikçe faydası artmaktadır. Portakal sayısı ile fayda düzeyi arasındaki ilişkiye *fayda* **fonksiyonu** diyoruz. Bu fonksiyon Şekil 4.3 A'da çizilmiştir. Ekstra bir portakaldan elde ettiği ekstra faydaya **marjinal fayda** diyoruz. Dolayısiyle, Cuma'nın portakallarının 20'den 21'e çıkmasından doğan marjinal faydayı MU20, 21 taneden 22'ye çıkmasından doğan marjinal faydayı da MU21 olarak gösteriyoruz. Herhalde, marjinal fayda, fayda fonksiyonlarının eğimidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



4.3. FAYDA FONKSİYONU ve MARJİNAL FAYDA **(A) Fayda Fonksiyonu** Cuma'ya daha fazla portakala verdiğimiz müddetçe faydası artar. Fakat her ek portakal kendisine daha az ekstra fayda vermektedir. **(B) Marjinal fayda** Cuma'ya verilen portakal miktarı arttıkça Cuma'nın her fazla portakaldan aldığı fayda azalır. Bu da fayda fonksiyonunun azalan eğimi ile gösterilmektedir.

Eğim, faydadaki değişmeyle, portakal sayısındaki değişimin rasyosudur. Daha genel ifadeyle 3. Bölümde belirttiğimiz gibi, eğrinin eğimi; yatay eksen boyunca olan değişmenin boyutunun küçük olması halinde, yatay eksen boyunca değişmenin dikey eksen boyunca değişmeye bölünmesi ile bulunur.

Şekilde 2l portakaldan 22'ye çıkılması halinde sağlanan ekstra faydanın Cuma'nın 20'den 2l'e çıkışı halinde elde ettiğinden küçük olduğuna dikkat edin. Bu **azalan marjinal fayda** genel ilkesini yansıtmaktadır. Bir kişi herhangi bir şeyden fazla elde ederse, o şey, marjinalde daha az değerli hale gelir. Bir başka deyimle, maldan ekstra bir birim edinmekten doğan ekstra kazanç küçülür. Dolayısiyle, BC doğru parçasının eğimi AB'ninkinden küçüktür. Cuma'nın marjinal faydasını her portakal tüketim düzeyi için Şekil 4.3.B'de çiziyoruz.

(İktisatçılar, genelde bir kaynak biriminden bir fazlasını, şu ya da bu kullanıma aktarmanın ekstra faydaları ile ilgilidirler. Bir başka ifadeyle marjinal faydalarla ilgilidirler. Bir birim kaynağın bir kullanımdan diğerine aktarılmasının sonuçlarının analizine, **marjinal analiz** denilir)

Aynı şekilde, Crusoe'dan portakalları alırsak, fayda düzeyi azalacaktır ve giderek daha fazla portakal almaya devam edersek, her ek bir portakal kaybından zarara uğradığı ekstra fayda artacaktır.

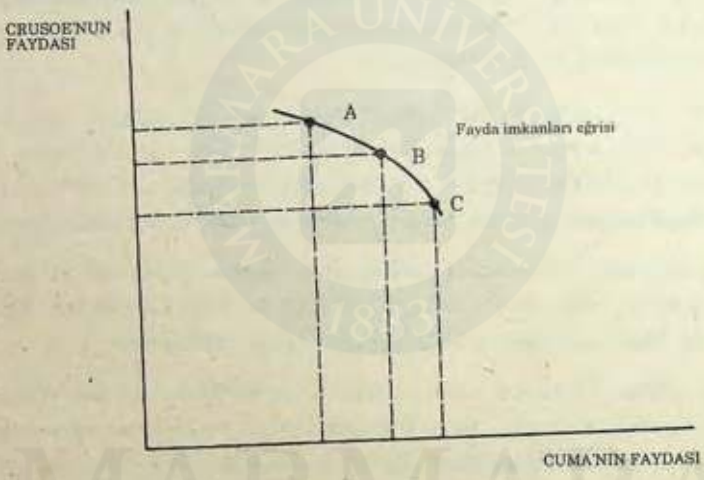
Crusoe'dan Cuma'ya doğru portakal aktarımına devam edersek, Cuma'nın faydası artmakta buna karşılık Crusoe'nın faydası azalmaktadır. Bu ise bir **fayda imkânları listesi** ya da **eğrisi** ile gösterilir. Şekil 3.1'den fayda imkânları eğrisi diğerlerinin ulaştıkları fayda düzeyleri veri olmak üzere, ekonomide bir bireyin (ya da birey grubunun) erişebileceği maksimum faydayı verir. Şekil 4.4'de, bizim basit Crusoe-Cuma ekonomisi için fayda imkânları eğrisi çizilmektedir.

Bu basit bir durumdur. Devlet politikası örneğimizde olduğu gibi sadece iki bireyi değil, genelde bütün birey gruplarını etkiler. Devlet programları, bir bireyin diğerine portakal aktarımından çok daha karmaşıktır. Ancak fayda imkânları eğrisi, devlet politikası analizini yapmak için iyi bir kavramsal çerçeve oluşturmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Pareto Etkinliği ve Fayda İmkânları Eğrisi

Şekil 4.5'de gösterilen fayda imkânları eğrisini düşünelim. Eğer kaynaklar etkin şekilde tahsis edilmemişse, ekonomi fayda imkânları eğrisinin altında I gibi bir yerde olabilecektir. Ekonomiyi I' gibi bir noktada bırakan herhangi bir değişme (I noktasının üstünde ve sağında) bir Pareto iyileştirmesidir. Toplumdaki bütün kesimler daha iyi duruma gelmiştir. Fayda imkânları eğrisi üzerindeki herhangi bir nokta Pareto-etkin ya da Pareto-optimal kaynak dağılımını yansıtır. Başka hiçkimse kötü duruma getirilmeden hiçkimse daha iyi duruma getirilemez.

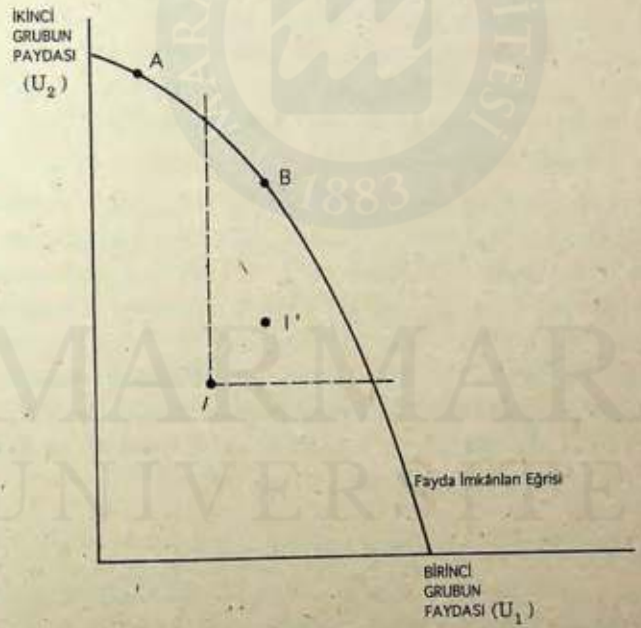


4.4. CRUSOE ve CUMA İÇİN FAYDA İMKANLARI EĞRİSİ: A'dan B'ye, B'den de A'ya doğru ilerlediğimizde Crusoe'dan aynı sayıda portakal alırız. Ancak Crusoe'dan Cuma'ya aktarılan herbirini izleyen aktarımda, Cuma'nın fayda artışı küçülür ve Crusoe'nın faydası büyür. Bu (a) azalan marjinal fayda olduğundan (b) devletin daha fazla portakalı yeniden dağıtmaya çalıştığında, daha büyük bir portakal yüzdesinin kaybolduğundandır.

Dolayısiyle, herhangi bir kamusal programın değerlendirilmesinde sorulacak ilk soru şudur? Bu program fayda imkânları eğrisi üzerindeki (ya da en azından ona yakın) etkin bir noktaya doğru bir hareketi mi temsil etmektedir? Ya da, bir başka bireyi (ya da grubu) kötüleştirirken, bir bireyi (ya da birey grubunu) iyileştiren bir fayda imkânları boyunca hareketi mi ifade etmektedir?

Başkan Reagan hem 1981 vergi indirimlerinin hem de 1986 vergi reformunun I'den I' 'ne doğru bir hareket olacağına inanmış görünüyordu. Yüksek gelir gruplarının vergilerinde nisbi olarak daha yüksek bir indirim olabilmiş olmasına rağmen kendisi vergi indirimi ve vergi reformunun uyarıcı etkisinin, bütün bireylerin yararlanacağı ölçüde büyük olacağına inanıyordu. Öte yandan, cari ya da müstakbel sosyal güvenlik menfaatlerinin azaltılması gerektiği konusundaki tartışma, A'dan B'ye olan gibi, fayda imkânları eğrisi üzerinde bir hareket sorunudur. Şimdi yaşlı olanlarla gelecekte yaşlı olacakların refahı arasındaki değişim sorunudur.

Maalesef, Pareto ilkesi, fayda imkânları eğrisi üzerinde yer alan A ve B gibi noktaları sıralamaya yarayacak herhangi bir kriter sağlamamaktadır. Dolayısiyle, bizim A'nın B'ye ya da B'nin A'ya tercihe şayan olduğunu söylememize izin vermez.



4.5. PARETO İYİLEŞTİRMELERİ VE FAYDA İMKANLARI EĞRİSİ. Fayda imkânları eğrisi üzerindeki herhangi bir nokta Pareto-etkindir. Bir kişiyi kötü duruma getirmeden hiçkimse daha iyi duruma getirilmez. I'dan I'ne doğru hareket bir Pareto iyileşmesi olacaktır. A'dan B'ye doğru hareket fayda imkânları eğrisi boyunca bir hareket olacaktır. Her iki noktada Pareto etkindir (I) dan A'ya doğru hareket, etkin olmayan (I) noktasından etkin bir (A) noktasına doğru bir hareketi ifade edecek ancak I. birey grubu kötüleştiğinden bir Pareto iyileştirmesi anlamını taşımıyacaktır.

Ancak bu bize sorunun cevabını vermemektedir. Acaba cari sosyal güvenlik menfaatler mi yoksa gelecekteki menfaatler mi kısılmalıdır? Gerçekten de fayda imkânları eğrisinin altında (I) gibi bir noktadan yukarıda yer almayan ya da I'nın sağındaki fayda imkânları eğrisi üzerinde yer alan noktalara doğru hareketler konusunda dahi beyanlarda bulunmamıza izin vermez. Dolayısiyle, hernekadar A Pareto etkin, I değilse de, Pareto ilkesi A'nın mı I ya, ya da tersine I'nın mı A'ya tercih edilebileceğini söylememize izin vermez. Bir nokta Pareto-etkin değilse, herkesi daha iyi duruma getirecek bir değişmenin var olması gerektiğini biliyoruz. Ama bütün bildiğimiz de budur.

Çoğu etkinsizlikler tam olarak bu meseleyi ortaya çıkarır. İşe gidiş geliş saatlerinde bir köprüde geçiş ücretlerinin artırılarak, bunun trafik akışını kolaylaştıracak, ek gişe memurlarına yapılacak ödemede kullanılması ise ilgili örneği düşünelim. Tasarruf edilen zaman değeri, gişe memurlarına ödeyeceğimizin çok üzerinde olacaktır. Daha az gişe memuru düzenlemesi, fayda imkânları eğrisi altında bir önlem olarak görünmektedir. Ancak gişe memurları sayısını artırırsak bu artışı, geçiş ücreti artışı ile karşılamak, kendisi için zaman değil paranın değerli olduğu kişileri kötü duruma düşürecektir.

Çoğu bireylerin durumunu kötüleştiren bir etkinlik iyileştirmesinin en ünlü tarihi misallerinden biri Ingiltere'de vuku bulmuştur(2). Ortaçağda her köylünün koyun ve davarını otlatabildiği köyün ortak bir merası vardı. Bu ortak arazi kullanımı için bireylerden bedel alınmadığı gerçeği aşırı kullanıma (otlatmaya) yol açmıştır. Onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda bu ortak alanların kullanıma kapatılması verimlilikte artışa yol açmıştır. Ancak otlatma hakkını kaybeden köylüler bu işten zararlı çıkmışlardır. Yani denge fayda imkânları eğrisi üzerinde (ya da yakın) bir noktadaydı, ancak bir Pareto iyileştirmesi değildi.

Pareto Etkinliği ve Telâfi Prensibi

Bundan önce, Pareto iyileştirmesine yol açacak değişiklik paketlerini tasarlamanın sıkça mümkün olduğunu gördük. ABD'ndeki otomobil fiyatları Japon arabalarına konulan kota sebebiyle artmıştır.

---

(2) Bkz. G.Hardin; The Tradegy of the Commons, *Science* , 1986 ss. 1243-47 ve M.Weitmn and Jon S.Cohen; A mathematical Model of Enclosures, J.Los ve m.Los; *Mathematical Models in Economics* (London and Amsterdam : North Holland 1974) ss.419-431.

Devlet kotaları kaldırmayı düşünseydi, tüketicilere araba fiyatlarındaki bir indirime karşılık ne kadar vazgeçmek istediklerini sorabilirdi. Eğer vazgeçmeye hazır oldukları tutar ABD otomobil sanayii kârlarındaki ve ABD oto işçilerinin gelirlerindeki azalmayı aşıyorsa, prensip olarak kotaların kaldırılmasıyla tüketicilere getirilecek uygun bir vergiyi bileştirirsek, bir Pareto iyileştirmesi yapabilir görünmektedir. Otomobil üreticilerini, kota kaybından dolayı telâfi etmiş oluruz(3).

Uygulamada, gerekli telâfiler nadiren yapılır. Yeni bir otoyol yapıldığında, eski yol üzerindeki işletmeler batar ancak bu işletme sahiplerinin zararı tazmin edilmez. (Arada sırada, kısmi bir telâfi girişimi yapılır. Meselâ, inşa edilmesi gereken bir havaalanının tam yanında yaşayanlarla, emlâklarının değerinin bu yüzden düştüğünü görenler, bir tazminat alabilirler).

Bununla beraber, politikaların değerlendirilmesinde kullanılan uygun ölçütün, politika değişikliğinden yararlananların sağladığı dolar değerinin, bu değişiklikle kötü duruma düşenlerin zararının dolar değerini aşıp aşmadığının irdelenmesi olduğuna inananlar da vardır. Bu koşullar altında, ilke olarak kazananlar kaybedenleri telâfi eder. Bu ilke **"telâfi ilkesi"** olarak anılır. Bu ilkede, bir kişiye bir dolar değerindeki kazancın, bir başkasının bir dolar değerindeki kazancının aynı olduğu şeklinde zımnî bir varsayım vardır. Telâfi prensibini eleştirenler, bir politikanın gelir dağılımına ilişkin sonuçların olması halinde bunlarla açıkça uğraşılması gerektiğine işaret etmektedirler. Her grup için kazanç ve kayıpların boyutları sayısal hale getirilmeye çalışılmalıdır. Ancak, kazananların, kazançları ile kaybedenlerin zararlarının ağırlıklarının aynı olması için gerekçe de yoktur(4). Toplum, bir fakir bireyin gelirindeki 100 dolarlık azalma ile bir zengin kişinin gelirindeki çok daha büyük azalmadan daha fazla ilgilenebilir.

---

(3) R. Crandall tarafından yapılan tahminlere göre Pareto iyileştirmeleri oldukça büyük boyutta olmuştur. Bkz. *Crandall*, Import Quotas and the Automobile Industry; The Costs of Protectionism, *Brooking Review*, Summer 1984 ss.8 - 16.

(4) Telâfi ilkesine başka itirazlar da vardır. Yeni bir politika getirildiğinde kazananların kaybedenlerden daha fazla tazmin edildiği şartlar olabilir. Ancak yeni durum gerçekleştiğinde, devlet tekrar eski duruma dönülmesini öngörürse, eski duruma dönme dolayısıyle kazançlı çıkanlar kaybedenleri eskiden daha fazla telâfi edebilirler. Dolayısıyle, telâfi ilkesi, iki durumu belirgin bir biçimde sıralamamıza imkân vermez. Örnek ve daha ayrıntılı açıklamalar için Bkz. R.Layard, A. Walters; Microeconomic Theory (New York: Mc Graw Hill, 1978) ss.34-35.

Telâfi ilkesi; Robinson Crusoe ve Cuma'ya, aktarım sürecinde daha fazla portakal emre hazır olmadıkça, portakal değişimi konusunda talepte bulunulmaması gerektiğini söyler. Önceki örneğimizde portakalları yeniden dağıtırken, bazı portakalların kaybolması yüzünden Crusoe'nın 100, Cuma'nın 20 portakalı varken, ilk kaynak dağılımından uzaklaşılması, arzuya şayan değildi. Öte yandan portakalların toplam sayısını artıracak herhangi bir proje, gelir dağılımı ile ilgili sorunlarda bağımsız olarak, toplumca arzuya şayan olacaktır. Dolayısiyle telâfi prensibine göre Crusoe'nın portakallarını 120'ye çıkaran, Cuma'nınkini 10'a indiren bir değişme istenebilir bir değişme olacaktır. Artık daha fazla portakal olduğundan, Crusoe ilke olarak Cuma'yı değişiklik için telâfi edebilir.

Bir politika değişiminin Pareto iyileştirmesi olmasını sağlayıcı telâfileri kazananların ya da kaybedenlerin ya da kazançlarla kayıpların boyutlarını belirlemek güç olduğundan pek yapılamaz. Söz gelimi bir mahalleye yeni bir park yapmayı düşündüğünüzü farzedelim. Çevre halkı, park yapılırsa daha iyi duruma gelecektir. Gene farzedelim ki, siz bir park yöneticisiniz ve olağanüstü bir görüşe sahip olarak her bireyin zevklerini biliyorsunuz. Her bir kişinin park sorunu ne kadar iyi duruma geldiğini hesaplayınca parkın toplam dolar değerinin (kişilerin ödemeye istekli olduğu tutar), parkın maliyetinden büyük olduğunu görmek mümkün olacaktı. Tabii, bazı kişiler, parka diğerlerinden daha fazla değer verirler. Her bireyden parktan faydalanması ölçüsünde bir bedel aldığınızda, park bir Pareto iyileştirmesi olacaktır. Karşılaştırma yapmak maksadıyla, parktan çok faydalananla az faydalananı ayıramadığınızı düşünelim (ancak toplam olarak parka ne kadar değer biçtiğinizi halâ biliyorsunuz).

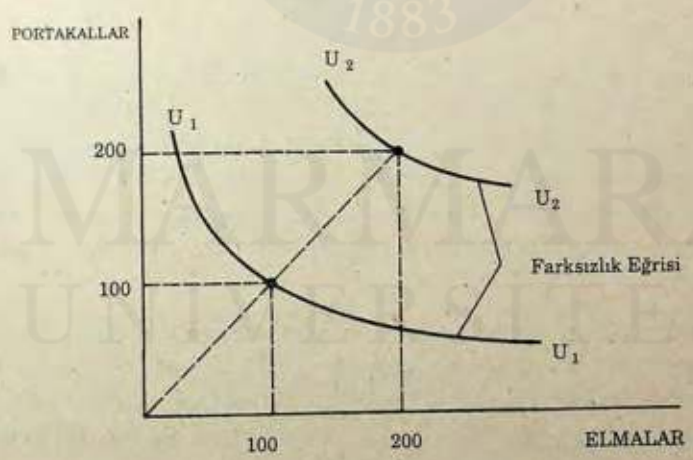
Park maliyetini finanse etmek için çevredeki bütün evlere yeknesak bir vergi getirecek olursanız, parkın yapımı bir Pareto iyileştirmesi olmayacaktır. Faydaları ödemeleri gereken vergilerin altında kalacak olan bazı evler olabilecektir. Elde mevcut bilgi konusundaki sınırlama mümkün olan yeniden dağılım ve telâfi planları konusuda önemli bir kayıtlama kümesi oluşturmaktadır.

Sosyal Farksızlık Eğrileri ve Gelir Dağılımı

Daha önce de ifade etmiş olduğumuz gibi, Pareto ilkesi bazı bireylerin durumu kötüleşirken bazılarının iyileştiği durumlar arasında karşılaştırma yapmamıza imkân vermez. Bu değişmeler, gelir dağılımı sorun-

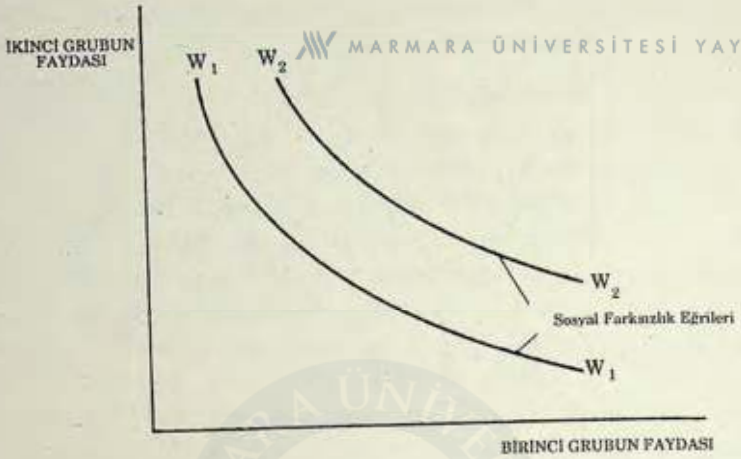
ları ile ilgilidir. Peki bir politika değişmesinden kaybedenlerin kayıplarına karşı, kazananların kazançlarının ağırlığı nasıl dengelenecektir?

3. Bölümde de gördüğümüz gibi, iktisatçıların değişim oranlarını analiz ederken kullandıkları temel araç, farksızlık eğrisidir. Farklı elma ve portakal bileşimlerini içeren paketler arasında bir bireyin tercih yapma durumunda olduğunu düşünelim. Kişi hem elmanın hem de portakalın daha çok olduğu paketleri tercih edecektir. Birey, yeterince fazla portakal olması şartıyla, biri diğerine göre daha az elma içeren iki paket arasında kayıtsız kalacaktır. Bireyin aralarında farksız kaldığı elma ve portakal bileşimleri Şekil 4.6'da işaretlenmiş olup, farksızlık eğrisi şeklinde çizilebilir. Farksızlık eğrileri, bir bireye eşit fayda düzeyleri sunan çeşitli mal paketlerini yansıtır. Kişi farklı fayda düzeylerini yansıtan bir farksızlık eğrisi ailesine sahiptir. Meselâ şekil 4.6'da U_1 ile gösterilen farksızlık eğrisinde, birey kendisine 100 elma ve 100 portakalın vereceği fayda düzeyi ile aynı olan bütün elma portakal bileşimleri yansımaktadır. U_2 eğrisinde ise bireyi 200 elma ve 200 portakala sahip olmakla aynı kayıtsızlığa sahip olmasını sağlayan bütün elma ve portakal bileşimlerini görüyoruz.



4.6. BİREYİN FARKSIZLIK EĞRİSİ. Farksızlık eğrileri, bir bireyin aralarında farksız olduğu mal bileşimlerini verir. Birey U_2 üzerindeki herhangi bir noktayı, U_1 üzerindeki herhangi bir noktaya tercih eder.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



4.7. SOSYAL FARKSIZLIK EĞRİLERİ. Bir sosyal farksızlık eğrisi, toplumun aralarında farksız olduğu grup 1 ile grup 2 bileşimlerini verir. Toplum bir grubun faydasındaki bir azalma ile diğerinin faydasındaki artış arasında bir değişim yapmaya isteklidir. W_2 olarak adlandırılan sosyal farksızlık eğrisi üzerindeki her nokta, W_1 olarak gösterilen sosyal farksızlık eğrisi üzerindeki noktalardan daha yüksek sosyal refahı temsil eder.

Faydanın ikinci farksızlık eğrisi üzerinde birincisine göre daha yüksek olduğu açıktır. Elma ve portakal sayısı daha fazla oldukça fayda düzeyi de yükselmektedir(5). Çoğu maksatla, ne kadar fayda arttığını bilmemize ihtiyaç yoktur. Farksızlık eğrisi analizi, fayda ölçüm meselesini ihmal etmemize imkân vermektedir. Bütün önemli olan, daha yüksek farksızlık eğrisi üzerinde olan bir bireyin fayda düzeyinin de yüksek olduğudur.

Bireysel fayda fonksiyonu ve bireysel farksızlık eğrisine benzeterek, sosyal refah fonksiyonu ile sosyal farksızlık eğrisini de tanımlayabiliriz. Tıpkı bireylerin tükettikleri maldan elde ettikleri faydalar gibi, toplumda yurttaşların elde ettiği faydada refah sağlar. **Sosyal farksızlık**

(5) Matematiksel olarak fayda fonksiyonunu,

$$U = U(C1, C2, \ldots\ldots),$$

olarak ifade ediyoruz.

Fonksiyonda C_1, kişinin birinci malı tüketimini, C_2 ise ikinci mal tüketimini göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

eğrileri, toplumun aralarında farksız olduğu, toplum içindeki farklı bireylerin fayda bileşimlerini verir. Sosyal farksızlık eğrileri, toplumun bir grubu daha iyi duruma bir diğerini ise daha kötü getirmekle karşılaştığı değişim oranları çeşitleri üzerinde düşünmesinin uygun bir yoludur.

Açıktır ki, toplum eğer herkes daha iyi durumda ise daha iyi hale gelir. Bu ise Pareto ilkesine paraleldir. Dolayısiyle şekil 4.7'de görüldüğü gibi W2 olarak adlandırılan sosyal farksızlık eğrisi üzerinde, Grup 1 ve Grup 2'nin bütün fayda bileşimleri, W1 olarak gösterilen eğri üzerindeki bileşimlerden daha yüksek düzeyde bir sosyal refahı ifade etmektedir. Tıpkı fayda fonksiyonlarıyla, farksızlık eğrileri arasında varolan basit bir ilişki gibi, sosyal farksızlık eğrileriyle sosyal refah fonksiyonları arasında da basit bir ilişki vardır. Bireysel farksızlık eğrilerinin, bireye eşit fayda düzeyleri sağlayan mal bileşim kümeleri olduğunu hatırlayınız. Bir başka deyimle bu eğride fayda fonksiyonları aynı değere sahiptir. **Sosyal farksızlık eğrisi** de topluma eşit refah düzeyleri sağlayan birey grupları ya da farklı bireylerin fayda bileşimleri kümesi olarak tanımlanabilir. Bir başka deyimle, bu eğride sosyal refah fonksiyonu aynı değere sahiptir.

Sosyal refah fonksiyonu, ancak herkesin en azından eskisi kadar iyi durumda olduğu ya da bazılarının daha iyi olduğu durumun diğerine göre daha iyi olduğunu söyleyebileceğimiz Pareto ilkesinden farklı olarak kaynak dağılım şekillerinin sıralanmasında bir temel oluşturur. Ne varki ileride göreceğimiz gibi, sorun sosyal refah fonksiyonunun ne olması gerektiğini nasıl belirleyeceğimiz noktasında düğümlenmektedir.

SOSYAL TERCİHLER

Artık, sosyal tercihlerin kavramsal olarak nasıl yapılabileceği konusunu açıklayabileceğimiz temel aletleri geliştirmiş bulunuyoruz. İlk olarak, toplumun emrine *hazır* alternatifler serisi olarak tanımlanabilecek bir **fırsat kümesi**ni belirliyoruz. Bu alternatifler kümesini, emre hazır çeşitli seçenekler altında farklı bireylerin elde edecekleri fayda düzeyleri olarak da niteleyebiliriz. Dolayısiyle şekil 4.8'de başlangıç durumu A noktası olarak çizilmiş olup alternatif projelerin bizi B, C, D ve E noktalarına götürdüğü kabul edilmiştir. Her nokta Robinson Crusoe ve Cuma'nın fayda düzeylerini tasvir etmektedir. Seçeneklerin bu tür bir nitelemesi, değişim oranlarını açık hale getirmektedir. Pareto-etkinsiz seçenekleri (D ve E) önce eledikten sonra bir başka deyimle en azından bir

kişinin iyi duruma geldiği ve hiç kimsenin kötü durumda olmadığı alternatifleri var olduğu seçenekleri gözönüne alırsak, değişim oranlarını inceleyebiliriz. A'dan B'ye oradan da C'ye doğru gittikçe Cuma daha iyi duruma gelmekte Robinson Crusoe ise kötü duruma gelmektedir. O zaman sorun, bu değişim oranlarını nasıl değerlendireceğimizde düğümlenmektedir?

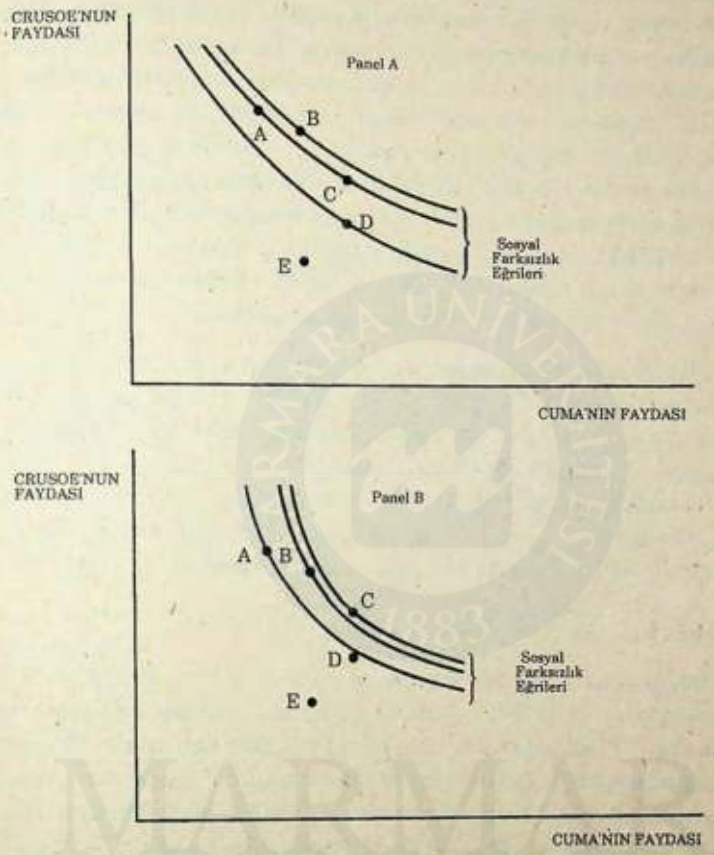
İşte bu noktada, sosyal farksızlık eğrilerinden faydalanabiliriz. Şekil 4.8 A'dan da anlaşılacağı gibi, B noktası en iyi seçeneği temsil etmektedir. B'den C'ye doğru ilerlerken, toplumun Robinson Crusoe'nın zararları ile ilgili değerlendirmesi, Cuma'nın kazançlarını aşmaktadır ve bu tür bir hareket arzu edilir değildir. Öte yandan Cuma'nın A'dan B'ye doğru gidilmesinden doğan kazancı toplum açısından, bu gidişte Crusoe'nın zararından daha yüksek değerlenmekte ve dolayısiyle B, A'ya (ya da C'ye) tercih edilmektedir.

Açıktır ki, farklı sosyal farksızlık eğrileri ile, farklı bir seçenek tercih edilebilir. Eğer toplumun eşitlik konusundaki tercihi güçlü ise o zaman sosyal farksızlık eğrileri, C seçeneğinin tercih edilir göründüğü Şekil 4.8 B'deki gibi bir hal olabilir.

Dolayısiyle sosyal farksızlık eğrileri, sosyal tercihleri kavramsallaştırmada bize uygun bir yol açmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



4.8. SOSYAL TERCİHLER KONUSUNDA ALTERNATİF VARSAYIMLAR. Şeklin A bölümünde gösterilen sosyal farksızlık eğrileri ile en iyi seçenek B noktasıdır. En yüksek sosyal farksızlık eğrisi üzerinde yer almaktadır. B kısmında gösterilen sosyal farksızlık eğrileri ise (C) noktası en iyi seçenektir.

Uygulamada Sosyal Tercihler

Uygulamada, kamu yöneticileri ne fayda imkânları eğrilerini çizebilir ne de sosyal refah fonksiyonlarını yazabilir. Ancak devlet programlarının nüfusun farklı kesimleri üzerindeki etkilerini belirlemeye çalışırlar. Etkiler, genelde etkinlik ve eşitlik üzerindeki etkiler üzerinden olmak üzere özetlenebilir. Süreç burada yaptığımıza çok benzer şekilde işleyebilir. Önce fırsat kümesi belirlenmekte ve etkinlik ve eşitlik arasındaki değişim oranları analiz edilmektedir. Bu ikisi arasında bir denge kurulmakta ve toplumun eşitlik ve etkinliğe yönelik tavırlarını yansıtan bir sosyal farksızlık eğrisi çizilmektedir. Bazı hallerde bu farksızlık eğrileri, toplumun farklı bireylerin refahına yönelik eğilimlerini temsil eden daha temel sosyal farksızlık eğrilerinden çıkarılabilmektedir.

Eşitlik ve etkinlik arasında tercih yapmamız gereken çok sayıda örnekle karşılaşabiliriz. Sözgelimi, genel olarak bir vergi sistemi geliri dağıtmada daha fazla etkili oldukça, ekonomiye getirdiği etkinsizlikler de büyüyecektir. Eşitlik ile etkinlik arasında bir değişim oranı vardır. Tabiidir ki, kötü kurulmuş vergi sistemlerinin önemli örnekleri vardır ve bu vergi sistemleri ekonomiyi fayda imkânları eğrisi altına iter. Bu durumlarda hem eşitliği hem de etkinliği artırmak mümkün olabilir.

Rawls Yaklaşımına Karşı Faydacılık

Sosyal farksızlık eğrileri toplumun eğilimlerini yansıtmaktan fazla birşey yapamazlar. Dolayısiyle eşitlikle ziyadesiyle alakadar olan bir toplum, Cuma'nın (1) portakal elde etmesi karşılığında Crusoe'nın 70 portakal'dan vazgeçmesi gerektiği olayını önemsemeyebilir. Cuma, Crusoe'dan daha fakir olduğu için Cuma'yı daha iyi duruma getirmek için Crusoe tarafından katlanılacak her fedakârlık gerekçelendirilecektir. Öte yandan, bir toplum yalnızca etkinliğe özen gösterebilir, eşitliği ise hiç gözetmeyebilir. O zaman süreçte tek bir portakal kaybı dahi olsa Crusoe'dan Cuma'ya doğru hiçbir yeniden dağılımın gerekçesi olmayacaktır. Bu görüşler iktisatçılar ve filozoflar arasında oldukça yaygın bir biçimde tartışılmıştır.

En eski görüşlerden biri de, toplumun refahının, farklı bireylerin faydalarının toplamı olarak ifade edilmesi görüşüdür. Bu görüşe **faydacılık** denir ve ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısında Jeremy Bentham tarafından ortaya atılmıştır. Dolayısiyle iki bireyli basit ekonomimizde, sosyal refah iki bireyin faydalarının toplamıdır. Bu fonksiyon şu şekilde ifade edilebilir.

$W = U_1 + U_2$

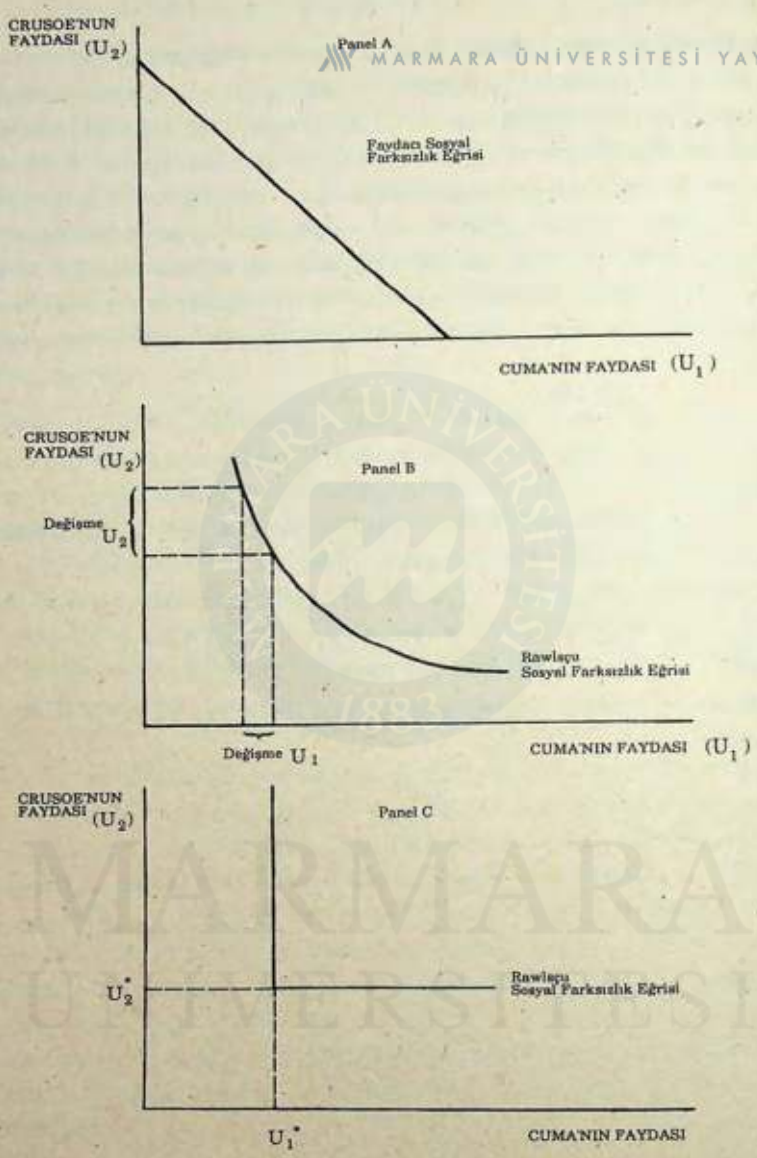
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu kriterin; toplumun bir zengin üyesinin sağlayacağı eşit kazanca karşılık fakir bir üyesinin küçük bir faydasından vazgeçmeye istekli olması gibi güçlü bir sonucu vardır. Toplumun iki birey arasında yapmaya istekli olduğu değişim oranı, iki bireyin de fayda düzeylerine bağlı değildir. Bunun içindir ki, sosyal farksızlık eğrisi, Şekil 4.9 A'da gösterildiği gibi bir doğru çizgidir (eğimi eksi bire eşit olarak -yani, toplum, birey 2'nin faydasındaki bir birim kazanç için, birey l'in faydasından bir birim vazgeçmeye hazırdır). (Üstelik, herhangi iki toplum kesimi ya da birey arasındaki değişim oranı, toplumdaki diğer bireylerin gelirlerine bağlı değildir)

Faydacı bir sosyal refah fonksiyonu ile toplumun, birey I'nın portakalında (1) birim artışla (ya da gelirindeki bir dolar artışla), birey 2'nin portakalındaki (1) birim eksiliş (ya da gelirindeki bir dolar azalma) konusunda *kayıtsız* olmadığının üzerine basarak durmak önemli olmaktadır. Eğer birey 1 birey 2'den daha düşük bir gelir düzeyine sahipse (daha az portakala sahipse) o zaman Birey 1'in faydasında bir fazla portakal (bir fazla dolar) dolayısiyle meydana gelecek artış, Birey 2'nin faydasındaki azalmadan büyük olacaktır. Faydacı sosyal refah fonksiyonunun ifade ettiği, herhangi bir bireyin *fayda*'sındaki bir artışın eşit şekilde tartılması gerektiğidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



4.9. SOSYAL FARKSIZLIK EĞRİLERİNİN ALTERNATİF BİÇİMLERİ. (A) Bir faydacı, Cuma en azından eşit miktarda fayda sağladıkça Crusoe'nın bir faydasından vazgeçmeye isteklidir. Sosyal farksızlık eğrileri de doğru çizgidir(B) Bazıları toplumun, bir fakir bireyin faydasındaki (U1) bir azalmayı telâfi etmek için zengin bir bireyin faydasında (U2) eşit artıştan fazla artış yapmak gerektiğini ileri sürerler (C) Rawls zenginin refahındaki hiçbir artış miktarının, fakirin refahındaki bir azalmayı telâfi edemeyeceği görüşündedir. Bu da sosyal farksızlık eğrilerinin L şeklinde olmasına yol açar.

Çoğu iktisatçı, bir birey diğerine göre kötü duruma düşerse, daha zengin olanın (Birey 2) faydasındaki eşdeğer bir artışla karşılanan, daha fakir olanın (Birey 1) faydasındaki azalma karşısında toplumun kayıtsız olmadığını ileri sürmüşlerdir. Toplum ancak zenginin faydasında daha büyük bir artış olması halinde fakirin faydasındaki bir azalmayı kabule istekli olmalıdır. Bu değer yargılarını yansıtan sosyal farksızlık eğrileri şekil 4. 9 B'de çizilmiştir. Bunların doğru şeklinde değil eğri şeklinde çizildiği görülmektedir. Fakir birey giderek daha kötü hale geldikçe toplumu kayıtsız halde bırakan zengin bireyin faydasındaki artışın da, giderek daha büyük olması gerekmektedir. (sosyal farksızlık eğimi giderek daha dik hale gelmektedir)

Bu tartışmada aşırı ucu, Harvard Üniversitesi felsefe profesörlerinden John Rawls temsil etmektedir(6). **Rawlsizm'e** göre toplumun refahı sadece toplumda durumu en kötü olan bireyin refahına bağlıdır. Toplum, ancak o kişinin refahının daha iyi olmasından kazançlı çıkar, diğerlerinin refahının iyileştirilmesinden hiçbir şey kazanmaz. Rawls'un görüşüne göre hiçbir değişim oranı yoktur. Bir başka şekilde ifade edersek, toplumda iyi duruma getirilen bireyin refahındaki hiçbir artış, en kötü durumdaki bireyin refahındaki azalmayı gideremez. Diyagramla açıklarsak, bu yaklaşım, Şekil 4. 9 C'de olduğu gibi L-şeklinde bir sosyal farksızlık eğrisi ile temsil edilmektedir.

U* şeklindeki bir özel fayda düzeyine sahip Grup 1 ile U* fayda düzeyine sahip Grup 2'yi içeren ve U* 'nin en az U* kadar büyük olduğu bir toplumu düşünelim. Eğer ikinci grubun faydasını, birincinin faydasını değiştirmeden artıracak olursak, aynı sosyal farksızlık eğrisi üzerinde kalırız. Bir başka deyimle toplum daha iyi duruma gelmiş olmaz. Toplum Grup 2'nin faydasında sağlanacak bir kazanç karşılığında, Grup 1'in herhangi bir faydasından vazgeçmeye istekli değildir. Eğer bütün gruplar başlangıçta aynı fayda düzeyindeyseler, toplumun refahı ancak, hem Grup 1 ve Grup 2'nin refahlarının artması ve bu artışın, herhangi bir grup yönünden en küçük kabul edilen bir artışa eşit olması halinde artacaktır.

---

(6) John Rawls; *A Theory of Justice* ;(Cambridge, M.A. Harvard University Press 1971)

Faydacı ve Rawlçu Sosyal Refah Fonksiyonlarının Karşılaştırılması

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Faydacı ve Rawlsçu sosyal refah fonksiyonlarının çok farklı sonuçları vardır. Faydacılık yaklaşımında, bir bireyden diğerine kaynak aktarımını maliyetsizce gerçekleştirebilirsek, faydadaki bir artış bütün bireyler için aynı değerlendirildiğinden, onların gelirlerinin marjinal faydalarını eşitlemek isteriz. Bir başka deyimle, eğer bir fakir kişinin gelirinin ekstra bir dolarından elde ettiği ekstra fayda (marjinal fayda) zengin bir kişinin bir dolar kaybından doğan fayda kaybını (marjinal faydayı) aşıyorsa, toplam sosyal refah (faydaların toplamı) doların aktarımı dolayısiyle artacaktır. Eğer zenginden fakire olan kaynak transferi bir şeye malolursa, bunu hemen durdurmak gerekir. Öte yandan, Rawlsçu sosyal refah fonksiyonunda, süreç içinde fakiri daha iyi duruma getirebilinceye kadar zenginden fakire doğru kaynak aktarımına devam ederiz. Zengine yüklenen maliyetlere hiç dikkat etmeyiz.

Önceki örneğimiz açısından meseleye bakarsak, Crusoe'dan Cuma'ya yapılan transferle ilgili olarak bir Rawlsçu Cuma daha fazla portakal aldıkça, Crusoe'dan portakal almaya devam edecektir. Bir faydacı ise bu kadar devam edemiyecektir. Aşırı bir eşitlikçi ise Crusoe Cuma'dan fazla portakala sahip oldukça, süreçte Cuma ister çok portakal alsın ister almasın Crusoe'dan portakal alınması gerektiğini iddia edecektir(7).

Çatışan sonuçlara bir başka örnek olarak, bir ayağını kaybetmiş bir kişinin tedavisini düşünelim. Gene, bu kişiye takma bir ayak takıldığını ve bu yapay ayakla hemen hemen sağlam bacaklı bir kişinin yapabileceği herşeyi yaptığını farzedelim. Dolayısiyle, kaza (bacak tamir edildiğinde), bu kişinin her gelir düzeyindeki toplam faydasını düşürmekle birlikte gelirin marjinal faydası değişmeyecektir. Bunun üzerine bir faydacı; toplumun, ayağını kaybeden kişiye yeni bir bacak vermesini söyleyecektir. Bunu yaparak, toplum o kişiyi bacağı olan bir kişiyle aynı gelir

(7) Bu üç durumun birbirine karşıt sonuçları, şekil 4 8 C'de görülebilir. (C) durumunda Cuma'nın refahı en çoğa çıktığından, Rawslçu tarafından seçilecektir. Bir faydacı faydalar toplamının maksimum olduğu noktayı seçecektir. Aşırı eşitlikçi kişi ise hem Crusoe hem de Cuma (E) noktasında, (C) ye göre daha kötü olmasına rağmen (E) noktasını seçecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

düzeyine ulaştırmalıdır. Şöyleki, normal bacaklı olan ve olmayan kişiler için gelirin marjinal faydası aynıdır. Rawlsçu ise kişiye kendisinin doğal bacağı olması ile bunu kaybetmesi ve tazminat (yapay bacak) alması arasında kayıtsız kalmasını sağlayacak yeterli ekstra gelir sağlanmasının gereğine işaret edecektir. Rawlsçu marjinal faydaları eşitleme kaygısında olmayıp, en kötü durumdaki bireyin (burada ayağını kaybeden kişi) refahının en çoğa çıkartılması ile ilgilidir.

İki yaklaşımın getirdikleri konusundaki farkları görmenin bir yolu da şu şekilde açıklanabilir. 10000 dolar geliri olan bir kişiye (1) dolar ya da 20.000 dolar geliri olan birisine de 1.05 dolar verdiğimizi farzedelim. Hangisini yapmalıyız? Bütün bireylerin de aynı fayda fonksiyonuna sahip olduğunu varsayalım. Rawlsçu'nun bu konudaki cevabı basittir. Düşük geliri olana parayı verin. Bir faydacı ise şunu soracaktır. 10.000 dolar geliri olan bir kişiye verilen (1) dolar, 20.000 doları olan bir kişiye verilen 1,05 dolarla aynı değerde midir? Azalan marjinal fayda yüzünden, 10.000 doları olan kişiye (1) dolar vermesi muhtemeldir. Ancak şimdi 10.000 doları olana (1) dolar ve 20.000 dolar geliri olana (1) milyon dolar verme tercihi ile karşıkarşıya olduğumuzu farzedelim. Rawlsçu cevap gene değişmeyecektir. Bir başka deyimle Rawlsçu kriter, değişim oranı kurmaz. Faydacı ise yapar. Faydacıya göre, zaten iyi durumda olanlara yönelik büyük bir telâfi edici kazanç varsa, onları genede daha iyi duruma getirmeye değer kabul edilir.

Rawls ve Eşitlikçilik

Bununla birlikte Rawls'un durumu alınabilecek en eşitlikçi durum değildir. Toplumdaki en kötü durumdaki kişiyi bir az daha iyi, zengin kimseleri ise çok daha iyi duruma getirecek değişmeler olabilir. Çoğu ölçülere göre eşitsizlik artmış bulunmaktadır. Ne varki, Rawls -tıpkı bir faydacı gibi- toplumdaki en fakir kişiyi -gözettiği tek kişi odur- daha iyi duruma getirecek böyle bir değişmenin arzuya şayan olduğunu söylerken, çok güçlü eşitlikçiler ise böyle bir değişmenin istenilir olmadığını çünkü eşitsizliği artıracağını ifade ederler. Benzer biçimde, en kötü kişiyi daha da kötü duruma getirecek olan değişmeye, ölçülen eşitsizlik üzerinde ne etki yaparsa yapsın, Rawls'da karşı çıkacaktır. Dolayısiyle Rawls, zengine getirilecek bir vergiye, bu vergi artışının eşitsizlik üzerindeki etki ne olursa olsun, eğer zengin kesimin daha az çalışmasına, devlet gelirlerinin azalmasına ve böylece fakire dağıtılacak paranın düşmesine yol açacağından karşı çıkacaktır.

POLİTİKA ALTERNATİFLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ KÜTÜPHANESİ

Çoğu politika değişmeleri bir kesimin diğerinin aleyhine iyi duruma gelmesine yol açtığından bir grubun refahındaki artış karşılığında bir diğer grubun refahında ne kadar azalışı değiştokuş etmek istediğinizi sormaya ihtiyaç vardır. Bu tam olarak sosyal farksızlık eğrilerinin ilgili olduğu bir soru türüdür. Çünkü, toplumun yüzyüze olduğu değişim oranlarına ilişkin uygun bir düşünme şekli sağlar.

Sosyal Refah Fonksiyonlarının Çıkarılması

Bir kişi için hangi değişim oranlarını uygun bulduğunu ilân etmek, bir başkası için de farklı bir değişim oranı kümesinin uygun olacağını düşündüğünü ilân etmek tabii ki mümkündür. Ne varki, biz çoğunlukla, toplum için ya da devlet için bir sosyal farksızlık eğrisi varmış gibi konuşuruz. Bu ise ilgili kararı verme durumunda olan yönetici kişinin tercih ve eğilimlerini mi yansıtır ya da toplumu oluşturan vatandaşların tercih ve eğilimlerinden sosyal farksızlık eğrisi çıkarılabilir mi? Maalesef, ittifak olmaması halinde -dağılım sorunları konusunda ittifak nadiren olur- sosyal refah fonksiyonuna ulaşmak için toplumdaki farklı bireylerin tercihlerini "birbirine eklemek" genel kabul görmüş bir yol değildir.

Son zamanlarda, bazı filozoflar ve iktisatçılar, uygun bir sosyal refah fonksiyonu görüşlerini desteklemek için **devletin sözleşme teorisinin** ya da sosyal mukavele teorisinin, genişletilmiş bir şeklini kullanmaya çalışmışlardır. Sosyal mukavele teorisi ilk olarak 200 yıl önce Fransız filozof Jean Jacques Rousseau tarafından geliştirilen bu görüş, devletin, sanki bireylerin gönüllü olarak karşılıklı çıkarları lehine bir araya gelerek gönüllü olarak oluşturdukları örgüt olarak görülmesi gerektiğini söyler. Bireyler, devletin, olmaması halinde elde edemeyecekleri ya da etseler bile çok büyük maliyetle elde edebileceği hizmetleri sunması karşılığında devlete belli hak ve yetkileri veren bir "sözleşme" imzalarlar. Dolayısiyle bu görüşte, "kabul edilebilir vergi programı" bireyin devletin olmamış olması durumuna nazaran daha iyi duruma getiren biçimde olmalıdır. Bununla birlikte ayrıntılı incelendiğinde, teori izlenecek politika konusunda az rehberlik yapar. Hiç kamu eğitimi, kanunları, polis gücü -devletin sunduğu mallardan herhangi biri- olmayan- bir toplum hayal edecek olursak, bütün bireylerin bugünkü sisteme nazaran ne vergi ne de devletin olmadığı bir bireyselci dünya da daha kötü olmaları muhtemeldir.

Rawls, sosyal refah fonksiyonlarının çıkarılması için gerekli bir ilkeler kümesinin elde edilmesi maksadıyla, eğer kişi ne yapmak için dünyaya geldiğini bildiğini varsayarsak egemen olacak bencil çıkarlarından soyutlayabilmesi gerekir demektedir. Dolayısiyle bir kişi, toplumdaki durumun ne olacağını bilmeden önce, neyin "hakça" olduğu konusunda bir görüşe varmalıdır. Kişi kendine sormalıdır. "İster Rockfeller"in kızı, ister fakir bir kadın olup olmayacağını bilmediğini **bilgisizlik perdesi** ardında hakça olarak neyi görüyorum? Bu farazi **cehalet perdesinin** ardındaki tercihleri hayal etmesinin temeli, analizden kişisel avantajların etkilerini sıyırmaktır. Rawls, bu durumda, bütün bireylerin, toplumdaki en kötü kişinin refahını en çoğa çıkartmayı isteyeceklerini ve diğerleri ne kadar kazanırsa kazansın en kötü durumdaki bireyin refahını azaltacak değişmeleri değişim oranı kurmayı arzu etmeyeceklerini ileri sürmektedir.

Kaliforniya Üniversitesinden John Harsanyi, bir faydacı sosyal refah fonksiyonunun kullanılması için benzer bir görüş ileri sürmektedir. Bilgisizlik perdesinin ardında, kişiler bir riskle, yüksek gelirli bir birey olma şansıyla ya da düşük gelirli bir birey olma şansıyla karşı karşıya olarak düşünülebilir. Riskli durumlarla karşılaştıklarında, bireylerin nasıl davrandıkları sorunu enine boyuna incelenmiştir. Makul (ancak gene de evrensel olmayan) koşullar altında, bireyler ortalama faydalarını en çoğa çıkartırlar. Bireyler farklı riskler arasında seçim yaptıkları gibi gelir dağılımları (sosyal programlar) arasında seçim yaptıkları şekilde davranacak olurlarsa (bilgisizlik perdesinin ardından) sosyal refah, faydacı kriter kullanılarak değerlendirilebilir. Böylece faydacılık çok daha temel önermelerden hareketle bulunmuş olur.

KİŞİLERARASI KARŞILAŞTIRMALAR

Sosyal refah fonksiyonunu şu (faydacı) ya da bu (Rawlsçu) şekli olması gerektiği konusunda ikna edici bir vak'a bulunmadığından çoğu iktisatçı sosyal refah fonksiyonuna itiraz ederler. İtirazları, faydacı sosyal refah fonksiyonları konusunda çok daha belirgin olmakla birlikte, daha genel mahiyettedir. Faydacı refah fonksiyonu ile, toplumun farklı bireylerinin faydasını toplarız. Crusoe ile Cuma'nın faydasını beraberce topladığımızdan aslında onların fayda düzeyini *anlamlı bir sayısal ölçü* ile karşılaştırabiliyoruz demektir. Bununla birlikte uygulamada kişilerarası fayda karşılaştırmalarını yapabilmek için sadece fayda karşılaştırmalarının mümkün olduğu farzetmemeli, bunun yanısıra bütün bireylerin kabaca aynı fayda düzeyinde olduğunu varsaymalıyız.

Bir başka anlatımla, bir bireye verilen ekstra bir doların marjinal faydasının, onun yalnızca gelirine bağlı olduğunu ve zengin bir bireye verilen doların marjinal faydasının fakir bir kişiye verilenden daha düşük olduğunu da önermeliyiz.

Çoğu iktisatçı, kişilerarası fayda karşılaştırmalarının anlamlı olmadığına inanırlar. Her ne kadar kardeşimden daha yüksek gelir düzeyinde olsam da mutsuz olduğumu ileri sürebilirim. Sadece bunu değil, bana verilen ekstra bir dolardan alacağım ek faydanın, kardeşimin aldığı ekstra dolardan sağlayacağı ekstra fayda artışından çok daha büyük olacak biçimde gelirimi ondan nasıl daha iyi harcayacağımı da iddia edebilirim. Kim benim yanlış (ya da doğru) düşündüğümü ispatlayabilir. Fazladan bir dolardan elde edilen fayda artışının, kardeşiminkinden az ya da fazla olup olmadığı sorusunu cevaplandırmanın anlamlı bir yolu olmadığından iktisatçılar, refah karşılaştırmaları yapmanın hiçbir bilimsel temeli olamayacağını ileri sürerler.

Üstelik, kişilerarası fayda karşılaştırmaları yapmanın mümkün olabileceğine inanan bazı iktisatçılar, bütün bireylerin yaklaşık aynı fayda düzeyinde olduğu varsayımını ikna edici olarak bulmazlar. Zengin bireylerin, ekstra bir dolardan sağlayacağı faydanın diğer bireylerden az olmasına neden inanmak zorundayız? Aslında, bazı iktisatçılar, yüksek gelir kazanma yeteneğine sahip yani, emeklerini ücrete dönüştürmede daha üretken bireylerin aynı zamanda daha üst düzeyde tüketim yeteneğine sahip (mallarını faydaya dönüştürmede daha üretken) olacaklarını varsaymanın makul olacağını ileri sürmüşlerdir.

Böylesine refah karşılaştırmaları yapmanın hiçbir bilimsel temeli olmadığından çoğu iktisatçı, iktisatçıların kendilerini farklı politikaların sonuçlarını açıklamak, kimlerin kazanan kimlerin kaybeden olduğuna işaret etmekle sınırlamaları gerektiğine inanmaktadır. Bu iktisatçılar, iktisatçıların refah yargılarına varmaları gereken ortamın, politika değişmelerinin bir Pareto iyileştirmesi olması hali olduğuna inanırlar. Maalesef daha önce de belirttiğimiz gibi, çok az sayıdaki değişme Pareto iyileştirmesi olup, kişilerarası refah karşılaştırmaları yapılmazken iktisatçıların söyliyeceği çok az şey vardır. Bununla birlikte, sosyal refah fonksiyonları bir politika değişiminin etkilerine ilişkin verilerin özetlenmesinin uygun bir yolunu sağlayan bir araç olarak da görülebilir. Eşitlik konusundaki ilgi, fakire verilen bir doları zengine verilen bir dolardan daha fazla değerlenmesini tazammun eder. Sosyal refah fonksiyonları,

sadece farklı gelir düzeyindeki bireylerin gelir artışlarını değerlendirmenin sistematik bir şeklini sağlarlar.

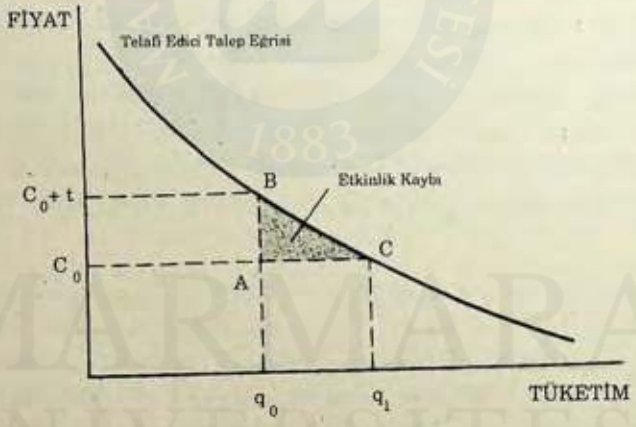
Etkinsizliğin Ölçülmesi

Alternatif politikaları değerlendirirken iktisatçılar iktisadi etkinliğe özel önem atfederler. Vergiler, çalışma gayretini kırmaları, tekeller de üretimi kısıp, fiyatları yükseltmelerinden ötürü eleştirilirler. Etkinsizliğin dolar değerini ölçmek için iktisatçılar şu soruyu sorar: "Etkinsizliğin giderilmesi için bir birey ne kadar gelirden vazgeçmeye isteklidir?" Sigara üzerine konulacak bir verginin yol açtığı etkinsizliği düşünelim. Her bireye soralım. Sigara üzerindeki verginin kaldırılması için ne kadar ödemeye isteklisiniz. Kişinin cevabının 100 dolar olduğunu söyleyelim. Dolayısiyle sigara vergisini kaldırıp yerine 100 dolarlık **götürü vergi** (kişinin yaptığı işe bakılmaksızın, ödemesi gerekeceği maktu vergi) konulması, bireyin refahını değiştirmeyecektir. Sigara vergisinden sağlanan hasılat (80 dolar diyelim) ile götürü vergi arasındaki farka verginin **etkinlik kaybı** denilir. Bu kayıp verginin etkinsizliğini ölçer. Götürü vergi dışındaki vergiler, bireylerin vergi ödemelerinden kaçınmak için kişilerin, daha az tercih ettikleri tüketim lehine daha çok tercih ettikleri tüketimden vazgeçmelerine sebep olduklarından, etkinlik kaybına yol açarlar. Bu yüzden -bireylerin vergili malı almaktan tam kaçınmaları sonucu- devlet gelirlerini hiç artırmayan bir vergi, çok büyük bir aşırı yük getirebilir.

Etkinlik kaybını telâfi edilmiş talep eğrileri kullanarak hesaplayabiliriz. Normal bir talep eğrisi, sigara olarak alabileceğimiz bir malın, her sigara fiyatındaki talep düzeyini verir. Fiyat arttıkça talebin nasıl düştüğünü gösterir. Talep normalde iki sebeple düşer. İlki yüksek fiyatlarda, kişiler sigara yerine diğer malları (alkollü içki gibi) ikame ederler. İkincisi, gene yüksek fiyatlarda bireyler daha kötü duruma düşer ve daha kötü duruma düştüklerinden, daha az tüketmeyi yeğleyebilirler. **Telâfi edilmiş talep eğrisi** malın fiyatı arttıkça, talep eden kişinin fayda düzeyinin değişmeden kalması için kendisine yeterli ek gelirin verildiği varsayımı ile bir malın talep düzeylerini verir. Eğer bireye daha fazla gelir verilirse (fiyat artışını telâfi maksadıyla), mal talebi değişmemiş olacak ve telâfi edici ve normal talep eğrileri tam olarak çalışacaktır. Eğer kişi konu olan mal için oldukça harcama yaparsa, fiyattaki artış sebebiyle kendisini telâfi etmek için gerekli gelir miktarı küçük olacak ve dolayısiyle telâfi edici ve normal talep eğrileri pek fazla farklı olmayacaktır.

Bir sigara üretmenin maliyetinin Co olduğunu ve verginin fiyatı Co dan Co+t ye çıkardığını, t'nin de paket başına vergi olduğunu farzedelim. Bir kişinin qo paket kadar sigarayı vergili olarak tükettiğini ve q1 kadar da verginin kaldırılması halinde tüketeceğini varsayıyoruz (sigara vergisi, kişiyi bir sigara vergisi olduğu durumdan ne daha iyi ne de daha kötü durumda bırakan bir götürü vergiyle ikame edilmektedir) Telâfi edici talep eğrisini Şekil 4.10'da çiziyoruz. Etkinlik kaybı, taralı ABC alanı ile ölçülmektedir. Bu alan telâfi edici talep eğrisinin altında kalan ve Co üzerindeki, vergili ve vergisiz üretim arasındaki kısımdır.

ABC üçgenine bazen ünlü Chicago ekolü iktisatçısı Arnold Harberger şerefine **Harberger Üçgeni**(8) denilmektedir. Harberger bu üçgenleri sadece saptırıcı vergileme ile ilgili etkinsizlikleri ölçmek için değil, tekelle bağlantılı olduğu gibi diğer etkinsizlikleri ölçmek için de kullanmıştır. Neden acaba Harberger üçgeni bir etkinlik kaybı ölçüsü olarak nitelenmektedir?



4.10. ETKİNLİKLERİN ÖLÇÜLMESİ. ABC alanı, bir sigara vergisi sonucu etkinlik kaybını ölçer. Bireyin refahı üzerinde, sigara vergisi ile aynı etkiye sahip bir götürü vergi de ABC kadar ek bir gelir sağlar.

(8) Sözgelimi Bkz. A. Harberger; "Taxation, Resource Allocation and Walfare, *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System* , J.Due (ed.) (Princeton N.J., Princeton University Press, 1964) içinde A.Harberger, *Taxation and welfare* (Chicago; Chicago University Press, 1974)'de yeniden basılmıştır.

Fiyat bize tüketilen son birimin değerini ifade eder. Bir başka deyimle q_0 düzeyinde, kişi p_0 (dolar olarak) = co + t kadar gelir birimi ile (başka malları alabileceği gelir tutarı) bir fazla paket sigarayı değiştirmeye isteklidir. Tabii, bireyin q_0+l paket sigarası olunca ek paket sigaraya kendisi q_0 paket sigarası olduğundakinden daha az değer vereceği açıktır.

Başlangıçtaki tüketimin 100 paket olduğunu ve vergi kaldırıldığında tüketimin 10 paket arttığını farzedelim. Paket başına vergi 10 sent ve paket başına üretim maliyeti (1) dolardır. (Vergi hasılatı; 100 paket çarpı paket başına 10 sent ya da 10 dolardır) Birey, birinci ek paket için 1.10 dolar ikinci ek paket için 1.09 dolar, üçüncü ek paket için 1.08 dolar vd. vermeye isteklidir. Vergi kaldırılırsa, fiyat üretim maliyeti olan co'a düşecek (paket başına 1 dolar) ve bireyin ödemeye istekli olduğu toplam miktar 10 sentle 100 paketin çarpımına eşit olan 10 dolar olacaktır.Bu, satın aldığı (ilk 100 paketten tasarruf ettiği tutar olup vergi hasılatına eşittir). 101. paket için 10 sent (101. paket için ödemesi gereken miktar ile 101. paketi değerlediği tutar arasındaki fark), 102. paket için 9 sent vd. verecektir. Dikkat ederseniz her paket için ödemesi gerekecek olan 1 doların ötesinde ne kadar fazla ödemeye hazır olduğunu hesaplıyoruz. Dolayısiyle ödemeye istekli olduğu toplam 10.50 dolardır. Vergi 10 dolar hasılat getirdiğinden etkinlik kaybı 50 sent olacaktır. Tabii, bu tam telâfi edici talep eğrisinin altındaki ve co üzerinde q_1 ile q_0 arasındaki alandır.

Politika Kararlarının Alınması

Bu bölümün ana teması, çoğu politika kararlarının hem adalet (dağılım) hem de iktisadi etkinlik mülâhazalarını beraberinde getirmesidir. Çoğunlukla ikisinin de dengelenmesini gerektirir. Ancak az sayıda politika değişmesi Pareto iyileştirmesi olarak tezahür eder. Çoğu en azından bazı bireylerin kötü duruma düşme olanağını beraberinde getirir. Refah ekonomisi, etkinlik ve adaletin temel konularını sistematik bir biçimde tartışabileceğimiz bir çerçeveyi temin hususunda faydalı olmuştur. Refah iktisatçılarının kullandığı sosyal refah fonksiyonları ve Harberger üçgeni gibi araçların çoğu, sorunsuz olarak nitelenemez. Gene de bu aletler, dikkatli kullanıldıklarında, sınırlamaları anlaşıldığında, etkinlik ve adalet konusundaki alternatif politikaların özetlenmesinde ve değerlendirilmesinin yararlı bir şeklidir.

ÖZET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Refah ekonomisi - ya da normatif ekonomi- alternatif iktisat politikalarını değerlendiren kriterlerle ilgilidir. Genelde hem etkinlik hem de adaleti hesaba katar.

2. Pareto ilkesi bireyselci değerlere dayalıdır. Pareto iyileştirmesi oluşturan değişmelerin, herhangi bir eşitlik ölçüsü üzerinde etkisine bakılmaksızın benimsenmesi gerektiğini söyler.

3. Tüketici egemenliği ilkesi, bireylerin kendi ihtiyaç ve zevkleri konusunda en iyi karar veren kişi olduğunu ifade eder.

4. Telâfi ilkesi, bazı bireyleri daha iyi başkalarını daha kötü hale getirdiği böylece Pareto iyileştirmesi olmayan politika değişim durumlarındaki politika kararları için bir ölçüt hüviyetindedir.

5. Sosyal refah fonksiyonu bir politikanın gelir dağılımı ile ilgili sonuçlarının analiz edilebileceği bir çerçeveyi çizer. Bir bireyin diğer bireyin faydasındaki azalmanın telâfi edilebilmesi için gerekli fayda artışını bilirler.

6. Faydacı sosyal refah fonksiyonunda, sosyal refah toplumdaki bireylerin faydalarının toplamına eşittir.

7. Rawls sosyal refah fonksiyonunda, sosyal refah toplumdaki en kötü kişinin faydasına eşittir.

8. Etkinlik kaybı, verginin etkinsizliğinin bir ölçüsüdür.

9. Pratik bir mesele olarak, alternatif önerilerin değerlendirilmesinde genelde her teklifin toplumdaki her birey üzerindeki etkilerini ayrıntıya dökmeyiz. Ancak tekliflerin bir eşitsizlik ölçüsü üzerindeki ya da çok iyi tanımlanmış bir grup üzerindeki etkisi ile etkinlik kazanç ve kayıplarını tasvir ederek, etkilerini toplarız. Alternatif öneriler, çoğunlukla etkinlik ve gelir dağılımı arasında değişim oranları sunar. Biraz daha fazla eşitlik sağlamak için kişi biraz etkinlikten vazgeçmek zorundadır. Görüş farklılıkları değişim oranlarının (eşitlikte biraz artış sağlamak için kişinin ne kadar etkinlikten vazgeçmesi gerekir) ve değerlerin (eşitlikte belli bir artış elde etmek için marjinalde kişinin ne kadar etkinlikten vazgeçmeye istekli olması gerekir)

ANAHTAR KAVRAMLAR

Refah ekonomisi
Değişim oranları
Fakirlik endeksi
Pareto ilkesi
Tüketici egemenliği
Fayda fonksiyonları
Fırsat kümesi
Marjinal fayda
Azalan marjinal fayda
Telâfi ilkesi
Sosyal refah fonksiyonu
Sosyal farksızlık eğrileri
Faydacılık
Rawlsçı yaklaşım
Kişilerarası fayda karşılaştırmaları
Devletin mukavele teorisi
Bilgisizlik perdesi
Rawsl refah fonksiyonu
Etkinlik kaybı

SORULAR ve PROBLEMLER

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Cuma ile Crusoe'nın aşağıdaki tabloda tasvir edildiği gibi birbirinin aynı refah fonksiyonlarına sahip olduklarını farzedin.

CUMA ve CRUSOE'NUN FAYDA FONKSİYONLARI

Portakal Sayısı	Fayda	Marjinal Fayda
1	11	
2	21	
3	30	
4	38	
5	45	
6	48	
7	50	
8	51	

Fayda fonksiyonunu çiziniz. Tabloda boş olan marjinal fayda verilerini doldurun ve marjinal fayda fonksiyonunu çizin.

2. Cuma ve Crusoe'nın arasında bölüşülmesi gereken 8 portakal olduğunu varsayın. Faydacı görüşü ele alarak sosyal refahın, iki bireyin faydalarının toplamı olduğunu varsayın. 1. problemdeki verileri kullanarak her mümkün portakal dağılımına paralel sosyal refah nedir? Sosyal refahın, her kişiye verilen ekstra portakalın marjinal faydasının aynı olduğu özelliğini gösterin.

3. Şimdi Rawls yaklaşımını benimseyin ve sosyal refahın en düşük fayda düzeyinde bulunan bireyin fayda düzeyi olduğunu varsayın. Problem 1.deki verileri kullanarak ve gene 8 portakal olduğunu varsayarak, her portakal dağılımı ile bağlantılı sosyal refah nedir? Sosyal refahı hangi dağılım maksimuma çıkarır.

4. Problem 1'deki verilere dayalı olarak fayda imkânları eğrisini çiziniz. Problem 2 ve 3'deki iki alternatif kritere göre sosyal refahı maksimize eden noktaları işaretleyiniz.

5. Crusoe ve Cuma'nın fayda fonksiyonlarının Problem 1'de açıklandığını varsayın. Fakat şimdi, Crusoe'nın 6 portakala Cuma'nın da 2 portakala sahip olduğunu varsayın. Crusoe'dan 2 portakal alındığını Cuma'nın ise sadece (1) portakal elde edebildiğini, bir portakalın ise süreçte kaybolduğunu da farzedin. Bu durumda fayda imkânları eğrisi ne şekilde görünecektir? Faydacı sosyal refah fonksiyonuna göre sosyal refahı en çoğa çıkartan uygulanabilir dağılımlar nelerdir? Rawls sosyal refah fonksiyonununda ise durum nedir?

6. Bir bireyin aşağıdaki tabloda gösterilen kamu ve özel mal bileşimleri arasında kayıtsızdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bileşim	Kamu Malları	Özel Mallar
A	1	16
B	2	11
C	3	7
D	4	4
E	5	3
F	6	2

Bireyin farksızlık eğrisini çiziniz. Ekonominin (1) birim kamu malı ve (10) birim özel mal üretebildiğini ancak kamu malını (1) birim fazla üretmesi için özel mal üretimin (2) birim kısması gerektiğini varsayarak, üretim imkânları eğrisini çizelim. Özel malların maksimum üretim düzeyi nedir? Maksimum kamu malı üretimi nedir? 5 birim kamu malı ile (1) birim özel mal üretebilir mi? Faydayı maksimum yapan uygulanabilir bileşimler hangileridir?

7. Bir bireyin bacağını kaybetmesi gibi bölümde açıklanan bir kazayı düşünelim. Bu kazanın kişinin her gelir düzeyinde faydasını azalttığını ancak marjinal faydasını çok az da olsa (her gelir düzeyinde) azalttığını varsayalım. Diyagramla, bireylerin kazadan önceki ve sonraki fayda fonksiyonlarını gösterin. Kazanın olup olmayacağının, bireyin denetimi dışında olduğunu varsayan Faydacı iseniz kaza geçiren bireye daha fazla gelir vereceğinizi ancak kaza geçiren bireyin fayda düzeyinin gene de kaza geçirmeyen kişininkinden daha düşük olacağını gösterin. Bir Rawlsçu olarak verilecek telâfi tazminatını gösterin.

   Bir faydacı için kaza geçiren bir bireye, Rawlsçu'dan daha fazla verilmesi mümkün müdür?

   Hangi koşullar altında, bir faydacı kaza geçiren bir kişiye hiçbirşey vermez?

8. Aşağıdaki politika değişmelerinin her biri için değişmenin bir Pareto iyileştirmesi olmasının olası olup olmayacağını açıklayın.

   a) Yerel emlâk vergisi oranındaki artış ile finanse ederek park yapımı.

   b) Zengin bir hayırseverin bağışı ile finanse ederek park yapımı. Kent yönetiminin araziyi istimlâk hakkını(9) kullanarak iktisabı.

   c) Genel kamu gelirleri ile finanse ederek akciğer kanseri için sağlık hizmeti tesislerinin artırılması.

   d) Sigara vergisinde bir artış yaparak finanse edilen akciğer kanseri için sağlık tesislerinin artırılması.

---

(9) İstimlâk hakkı, kamu idarelerine, kamu yararı için tazminat ödeyerek emlâkı alma hakkını verir.

e) Tarımsal fiyat desteklemeleri sistemini fakir çiftçilere gelir desteği sistemi ile ikâme etmek.

f) Otomobil sanayiini yabancı arabaların ithaline kota koyarak korumak.

g) Bordro vergisindeki artışla finanse ederek sosyal güvenlik menfaatlerinin artırılması.

h) Bir gelir vergisinde elde edilen eyalet gelirleri ile yerel düzeyde emlâk vergisine verilen temel ağırlığın ikame edilmesi.

i) Kira kontrol yasalarının kaldırılması.

Her durumda, kimlerin kaybeden (eğer varsa) olduğunu belirleyin. Bu değişmelerin hangileri telâfi prensibine göre onaylanabilir? Rawls refah fonksiyonuna göre bu değişmelerin hangileri onaylanabilir?

9. Devletin tüketici egemenliği ilkesini ihlâl eder göründüğü bazı örnekleri veriniz.

10. Sizin deniz kazadedesi olduğunuzu farzedin. Bir cankurtaran botunda 10 kişi olduğunuz ve kıyıya ulaşmak için on gününüzün olduğunu ve sadece 10 adam günlük gıda tayını olduğunu düşünün. Bir faydacı bu tayınları nasıl dağıtacaktır? Rawlsçu nasıl dağıtacaktır? Bazı kişiler Rawlsçu kriterlerin dahi yeterince eşitlikçi olmadığını düşünmektedir. Aşırı eşitlikçi bir birey neyi savunabilir? Pareto etkinliği neyi gerektirir?

11. Erdemli mallar, dışsallıklar ve yeniden dağılıma dayalı aşağıdaki programlar lehine ileri sürülen iddiaları açıkça tanımlamaya çalışın. Tüketici egemenliği görüşlerin bu örneklerin herbirindeki nasıl ağırlık taşıdığını yansıtınız.

a) Sosyal Güvenlik

b) Eğitim

c) Pornografinin denetimi

d) Sağlık hizmetlerinin kamusal arzı

e) Çocuklar için sağlık hizmetlerinin kamusal arzı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İKİNCİ KISIM

KAMU HARCAMASI TEORİSİ

Bu kısım kamu harcamalarının temel teorisine ilişkindir. 5. Bölüm kamu mallarının ne olduğunu ve kamu mallarının optimum altı ya da üzerinde arzının ne anlama geldiğini açıklamaktadır. 6. Bölüm kamu malları konusundaki harcama düzeyinin nasıl belirleneceğini açıklamaktadır. Özellikle çoğunluk oylamasının sonuçları üzerinde yoğunlaşacağız.

Kamu idareleri malları ya tedarik eder ya da üretir. Sundukları malların bazıları özel olarak üretilmiştir. Ürettiği bazı mallar tıpkı özel mallar gibi satılır. 7. Bölüm ise bir üretici olarak devleti ele alır. Söz gelimi, devletin özel firmalardan daha az etkin olduğunu ummak için sebeplerin var olup olmadığını sorgular.

Son yıllarda, devletler hava ve su kirlenmesi de dahil olmak üzere bir sürü önemli dışsallığın olumsuz etkilerini denetlemeye çalışmak için aktif rol almışlardır. 8. Bölüm ise neden dışsallık konusundaki "piyasa" çözümlerinin etken olmayabileceğini ve alternatif kamusal önlemlerinin erdemlerini tartışmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

5

Kamu Malları ve Kamusal Olarak Arzedilen Özel Mallar

Bazı kişiler devletin, kamu malları arzını üstlenmesi gerekip gerekmediğini sorgular. Bununla birlikte kamu mallarına ne kadar harcanması gerektiği çoğunlukla hararetli bir tartışma konusudur. Söz gelimi kamu kesiminin çok büyük olduğuna ve devletin kamu mallarına çok fazla para harcadığına inananlar vardır. Bazıları ise ulusun özel mal bolluğu içindeki bir toplumda kamu ihtiyaçlarına yeterince karşılık vermediğine inanmaktadır.

Bu bölümde iki soru kümesini ayrıntılı inceleyeceğiz:

1. Kamu malları nelerdir ve geleneksel özel mallardan nasıl ayrılır?

2. "Kamu malının eksik arzı sözkonusudur" ya da "kamu malının aşırı arzı vardır" ifadeleri ne anlama gelir? Kamu malları arzının etkin arzını nasıl niteliyebiliriz? Etkin kamu malı düzeyi ne ölçüde gelir dağılı-

mı ile ilgili düşüncelere ya da kamu mallarının finansmanında kullanılan vergiler sistemine dayalıdır?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAMU MALLARI TANIMI

Saf kamu mallarının iki kritik özelliği vardır. Bunlardan birincisi, bu malların kullanımını tayınlamak, *mümkün* değildir. İkincisi ise bu malların kullanımını tayınlamak *arzuya şayan* da değildir.

Tayınlamanın Mümkün Olmadığı Mallar

Tayınlamanın mümkün olmadığı bir malın en belirgin örneği, milli savunmadır. Sözgelimi, eğer milli savunma Sovyetler Birliği'nden gelecek muhtemel saldırıları caydırarak amaçlarına ulaşıyorsa, bundan ABD'de oturan bütün kişiler yarar sağlar. Herhangi bir bireyi bu faydalardan mahrum etmenin yolu yoktur. Çocuk felci aşılaması gibi belli salgın hastalıkların yayılması riskini azaltan bir ulusal sağlık programının faydalarından bir bireyi mahrum etmek de esas itibariyle imkânsızdır. Bazı kamu malı örneklerinde mahrum etme mümkün fakat maliyetlidir. Söz gelimi insanları küçük mahalle parklarını kullanmaktan mahrum etmek çok maliyetli olacaktır. Bunu yapmak için parkın etrafına parkın görsel güzelliğini engelleyecek bir çit çevirmesi ve orada her zaman giriş kartlarını denetleyecek ya da giriş ücreti tahsil edecek birinin bulunması gerekecektir.

Fiyat sistemi yoluyla tayınlamanın mümkün olmayışı, rekabetçi piyasanın, Pareto-etkin miktarda kamu malı üretemeyeceğini tazammun eder. Herkesin milli savunmaya değer biçtiğini ancak devletin bu malı arzetmediğini varsayın. Bir özel firma işe girip bu boşluğu doldurabilir mi? Bunu yapmak için firmanın, sunduğu hizmetler için bedel koyması icabeder. Ne varki, her birey, sunulan hizmetten, hizmet için ister katkıda bulunsun, ister bulunmasın yararlanacağına inandığından, hizmetlerin bedelini *gönüllü biçimde* ödemeye istekli olmayacaktır. Bireylerin kamu mallarını desteklemek için gönüllü katılım konusundaki isteksizliklerine ise **bedava yolcu problemi** denilir.

Başka iki örnek bedava yolcu probleminin mahiyetini sergilemede yardımcı olabilir. Bazı hastalıkların yayılmasını azaltma yöntemlerinden biri de aşılamadır. Aşılanan kişiler bazı maliyetlere katlanırlar (rahatsızlık, zaman, para, kötü dozdaki bir aşıdan hastalık kapma riski gibi) Aşılananlar ise hastalık kapma ihtimalinin azalması şeklinde bir özel fayda temin ederler. Ancak toplumdaki hastalık görülme sıklığının azalmasın-

dan toplumun tümü istifade ettiğinden faydaların büyük bölümü bir kamu malıdır. Çoğu hallerde, özel maliyetler özel maliyetleri aşar ancak -hastalığın görülme sıklığındaki azalma dahil- sosyal faydalar, maliyetleri fazlasıyla aşar. Bedava yolcu problemi dolayısiyle, kamu idareleri bireyleri sık sık aşılanmaya zorlar.

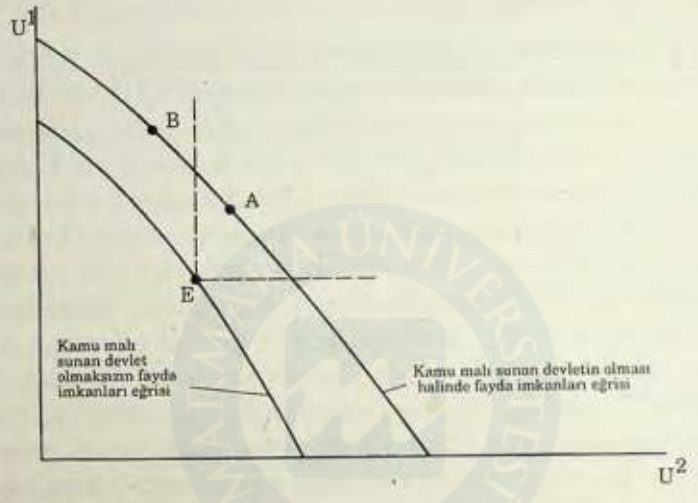
Çoğu toplumlarda, itfaiye, gönüllü olarak desteklenir. Toplumdaki bazı bireyler itfaiyeye katılmayı reddederler. Bununla beraber, binaların birbirine çok yakın olduğu alanlarda, bitişik katılımcıların yapılarına sıçrama tehlikesi gösterdiğinden itfaiye, hizmete katılmayanın binasında çıkan yangını da genellikle söndürecektir. Ancak katılım yapmayanların binalarının tecrit edilmiş olması halinde itfaiyenin yangını söndürmeyi reddedeceği durumlar da vardır. Ancak bu durumda itfaiye teşkilatı ciddi biçimde tenkide uğrayacaktır. Bu mahrum etmenin mümkün olduğu ancak itfaiye teşkilatının kendisini desteklemeyenleri hizmetlerinden alıkoyamadığı bir durumdur. İtfaiye teşkilâtları, bu tür kayıtlamaların olmayışı halinde, herkesin bedava yolcu olacağını ileri sürerler. Hizmeti hiçbir şey ödemeden satın alabildiklerine göre, neden birşey ödemeleri icabedecektir? Bir itfaiye teşkilâtının yangını söndürmeyi reddetmesi halinde doğacak kızgınlık sebebiyle çoğu toplumlar herkese hizmeti götürmeyi tercih ederler. Ancak bedava yolcu problemini aşmak için herkesin desteğine (vergilerle) ihtiyaç duyarlar.

Bazı durumlarda, kamu mallarının özel bir arzı sözkonusu olabilir. Ancak bedava yolcu problemi sebebiyle yetersiz kalacaktır. 3. Bölümde büyük gemi sahibi, hizmetlerinden yararlananlara bedel ödettiremese bile bir deniz feneri yapıp, arzetmeyi değer bulabilir. Ancak ne kadar fener arzetmeye karar verirken, bizatihi kendisinin sağladığı yararlara bakacak elde edilen toplam faydalara dikkat etmeyecektir.

Benzer biçimde, sokağın karşısındaki komşum evimin bahçesinin önüne diktiğim çiçeklerden benim kadar zevk alabilir ya da tersi olabilir. Çiçekler bir kamu malıdır. Gene de ben onları, onlardan elde ettiğim zevk dolayısiyle dikiyorum(komşum buna katkıda bulunmasa bile) çiçeklerin olması gerekenden az arzı da söz konusu olabilir. Ödemek zorunda olduğum maliyetlerle elde ettiğim mutluluğu dengelerim. Buna komşunun mutluluğunu katmam.

Kamu mallarının arzı için herkesin vergi ödemeye mecbur edilmesi gerektiği konusunda görüş birliğine varması herkesin çıkarınadır. Şekil

5.1'de iki fayda imkânları eğrisini çizmiş bulunuyoruz. Birisi devletin kamu mallarını arzetmediği, diğeri sunduğu varsayımı ile çizilmiştir. A noktası ile E noktasını karşılaştırın.



5.1. FAYDA İMKANLARI SINIRI. Fayda imkânları sınırı bir birey (ya da grup) tarafından diğerinin fayda düzeyi veri olmak kaydıyla ulaşılabilecek maksimum faydayı verir. Devlet cebri olmaksızın, denge E gibi bir noktada sağlanabilir. Cebir kullanan devletin olması halinde (her iki tarafı da katılıma zorlayan), her iki birey de devlet arzının olmayışına göre daha iyi durumda olabilir. A noktasında, her ikisi de E noktasından daha iyi durumda olacaktır. Ancak cebir gücü bir grup tarafından B noktasında olduğu gibi diğerinin pahasına kazanç için de kullanılabilir.

A noktasında kamu malı arzeden bir devletle herkes kamu malı sunmayan devlete nazaran E noktasında daha iyi durumdadır(fayda imkânları eğrisinin tanımını hatirlayın -belli şartlar kümesi ile- başkaları tarafından ulaşılan fayda düzeyi ile tutarlı olarak bir grup ya da bireyin ulaşabileceği maksimum fayda düzeyini verir) Ancak devlet cebir kuvveti ile teçhiz edildiğinde, belli ölçüde sınırları çizilmedikçe, bir grubun bu gücü bir başka gruptan avantaj çıkarmak için kullanması pek mümkündür. Bu durum şekil 5.1'de B noktasına tesadüf etmektedir. Dolayısiyle devlete cebir kuvveti bahşetmek, bütün bireyleri daha iyi duruma getirme potansiyeline sahiptir. Devlet bu güçle aynı zamanda bazı bireyleri diğerlerinin aleyhine daha iyi duruma getirme potansiyeline de sahiptir.

Tabii, diğer çok çeşitli bağlamlarda bedava yolcu problemleri ortaya çıkmaktadır. Kendi yükünü taşımaktan aciz aile üyeleri vardır. Meselâ, aileleri için yapılması gereken bir işi yapmaktan kaçınan haylaz çocuklar vardır. Bu çocuklar, eylemlerinden ötürü elde ettikleri hizmetlerin miktarının önemli şekilde etkilenmesinin olası olmadığını bilirler. Başka birileri bu işleri yapacak ve kendisi herşeyin yapıldığından emin olacaktır.

Aile içinde sunulan hizmetlerin çoğu, kamu mallarının sunumu ile aynı tarzda sağlanır. Ailç bireyleri, ne, lokantada yedikleri yemek için para ödedikleri gibi evdeki yemekler için para öderler ne de kendilerinin evde yaptıkları işler için kendilerine para ödenir. Tıpkı kamu mallarında olduğu gibi, tüketimden mahrum etme mümkün olsa bile maliyetlidir. Bir aile içinde fiyat sistemini işletmenin maliyeti engelleyici niteliktedir. Bir aile üyesinin yediği her lokma için ya da odayı kullandığı her zaman için bedel ödetmeye zorladığımızı düşünün. Sonuç olarak, aileler de sıkça toplulukların karşılaştıkları bedava yolcu problemlerinin aynı türleri ile yüzyüze kalırlar. Sosyal yasaklar (ebeveynlerin reddi gibi) aile içindeki bedava yolcu probleminin etkilerini azaltır. Hem yerel hem de ulusal düzeyde genelde daha açık bir cebir uygulanmalıdır.

Tayınlamanın Arzulanır Olmadığı Mallar

Bir kamu malının ikinci özelliği, herhangi bir bireyi hizmetin faydalarından mahrum etmenin arzulanır olmayışıdır. Bir kişinin tüketimi başkalarının tüketebilecekleri miktarı azaltmaz. Buna eş değer biçimde, malı ek bir bireye arzetmenin marjinal maliyeti sıfırdır. Eğer devlet bizi saldırılara karşı koruyan bir askeri örgüt kurarsa, bu örgüt hepimizi korur ve milli savunma maliyetleri yeni bir bebek doğunca ya da ABD'ye yeni bir kişi göç ettiğinde etkilenmez. Bu özellik özel mallara tam karşıt nitelik taşır. Eğer ben bir sandalye üzerinde oturuyorsam, başka kişileri bu sandalye üzerinde oturmaktan mahrum etmiş olurum. Eğer ben bir külâh dondurma yiyorsam, aynı külâhı başkaları yiyemez. Malı üretmenin marjinal maliyetini, ek bir bireyin malı tüketmesinin marjinal maliyetinden ayırmak önem taşımaktadır. Daha çok deniz feneri yapmak daha fazlaya malolabilir. Ancak ek bir geminin, sefer yaparken faydalanmasının hiçbir maliyeti yoktur.

SAF OLMAYAN KAMU MALLARI

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Milli savunma her iki koşulu da -mahrum etmenin imkânsızlığı ve istenmezliği- yerine getiren az sayıdaki *saf* kamu malından biridir. Deniz fenerleri de hemen hemen saf bir kamu malının özelliklerini taşıyan bir başka örnektir: fenerin maliyetine katkıda bulunmayanları, fenerin hizmetlerinden mahrum etmek güçtür (fakat imkânsız değildir) Tabiidir ki, fenerin sahibi katılımda bulunmayan gemi yaklaşınca, yolunda gelen bir katılım yapmış gemi olmaması şartıyla ışığını söndürebilir. Ondokuzuncu yüzyıl İngiltere'sinde, gerçekten özel deniz fenerleri vardı. Ancak fener hizmetlerinden yararlanan ekstra bir geminin marjinal maliyeti sıfırdır.

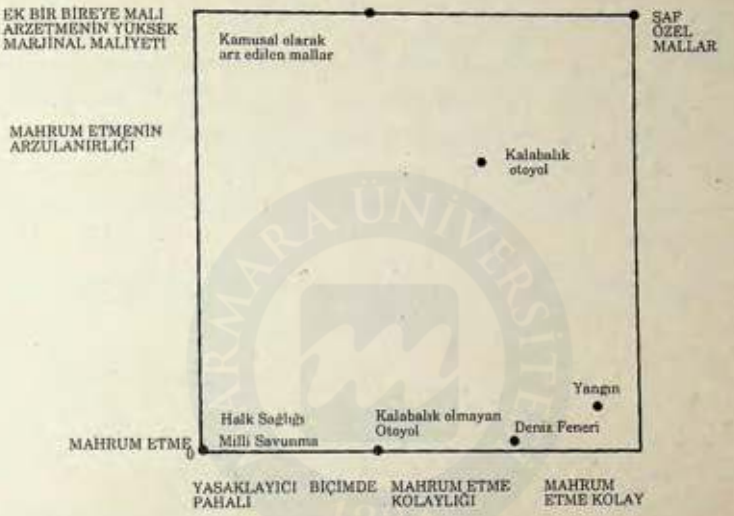
Çoğu mallar, bu özelliklerden birine ya da öbürüne değişen derecelerde sahiptir. Meselâ, mahrum etme mümkün, fakat arzulanır değildir. Bu durum, kalabalık olmayan ve bir geçiş ücretinin koyulabileceği yollarda söz konusudur. Yolun kullanımına ilişkin olarak ciddi bir maliyet ortaya çıkarmadan geçiş ücreti yolun kullanımını sınırlayacaktır. Diğer hallerde mahrum etmek mümkün, ancak maliyetlidir. Sözgelimi bazı topluluklarda, su sayaçları koymak mümkün olsa bile maliyetler faydaları aşacağından mahrum etme mümkün olabilir. (Ek bir haneye suyu arzetmenin marjinal maliyeti sıfır olmasa bile küçüktür)

Şekil 5.2 yatay eksen boyunca mahrum etme kolaylığını, dikey eksen boyunca da malı kullanan ek bireyin (marjinal) maliyetini göstermektedir. Aşağı sol köşe mahrum etme maliyetinin yasaklayıcı nitelikte ve malı tüketen ek bir bireyin marjinal maliyetinin sıfır olduğu saf bir kamu malını temsil etmektedir. Üst sağ köşede ise mahrum etme maliyetinin sıfır, malı kullanan ek bir bireyin marjinal maliyetinin yüksek olduğu saf bir özel mal yer almaktadır.

Diyagramda "saf olmayan" durumlarda bulunmaktadır. Kalabalık olmayan bir yolun kullanımının marjinal maliyeti sıfıra yakın olmakla birlikte, bir mahrum etme maliyeti (geçiş ücreti tahsildarları geçiş ücreti ödemede zaman kaybı) vardır. Öte yandan kalabalık bir yol için ek bir bireyin yolu kullanması ile bağlantılı büyük sosyal marjinal maliyet olabilir.

Zamanlarının çoğunda, itfaiyeciler yangını söndürmekle uğraşmaz fakat çağrıları beklemekle geçirir. Ek bir bireyi yangından korumanın bu yüzden çok az bir ek maliyeti vardır. Ancak iki yangının birden çıktığı

nadir hallerde ek bir bireye korumayı yaymanın önemli bir maliyeti olabilir. Öte yandan bir bireyi itfaiye teşkilatı hizmetlerinden mahrum etmenin maliyetleri de oldukça düşüktür(1).



5.2. SAF VE SAF OLMAYAN KAMU MALLARI: Mallar, mahrum etmenin kolaylığı ve arzulanırlığı ölçüsünde ayrılmaktadır.

Kamu Mallarının Özel Arzından Doğan Etkinsizlikler

Daha önce de belirttiğimiz gibi, çoğu malları onları tüketen ek bir kişinin marjinal maliyetinin sıfıra (yakın) olması yüzünden bir bedel karşılığı topluma sunmak mümkündür. Kamusal arzın temelinde, bunların kamusal olarak özel kesime göre daha etkin arzedileceği düşüncesi vardır.

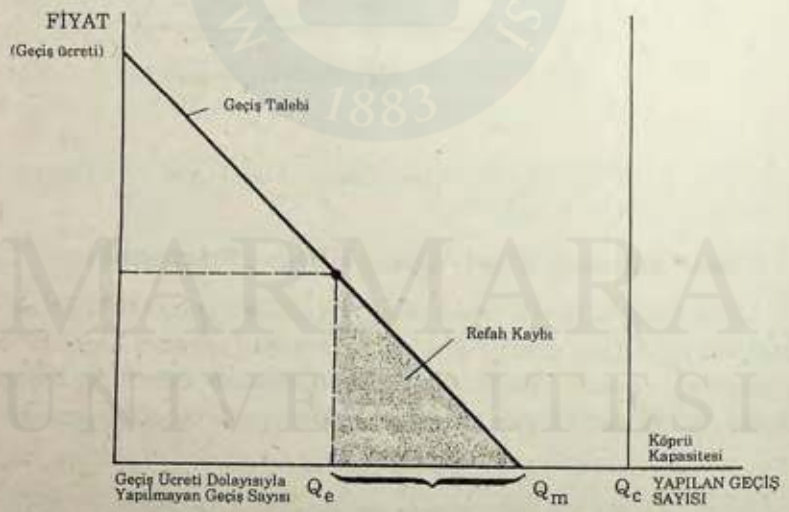
---

(1) Belli bir kamu hizmetinin tam nerede yer aldığı konusunda fikri uyuşmazlıklar vardır. Halk sağlığı programlarını saf kamu mallarına yakın olarak sunmuştuk. Bir hastalığın (çocuk felci gibi) yok edilmesini sonuçlandıran bir kamu hizmet programı toplumdaki herkese yarar sağlar. Herhangi bir bireyi hizmetin yararlarından mahrum etmek mümkün de, arzulanır da değildir. Öte yandan halk sağlığı hizmeti özel mal türünde hizmetler sunar. Meselâ, özellikle uluslararası seyahat yapan kişilerin faydalandığı sarı humma aşısının temini gibi.

Malı kullanan ek bir birey için marjinal maliyet olmayınca daha önce belirttiğimiz gibi, malın tayinlanması gerekir. Ancak, bir firma tarafından özel olarak arzedilince, firma kullanım için bir bedel talep edecektir. Dolayısiyle kamu malları özel olarak sunulunca, bu malların *eksik kullanımı* söz konusu olacaktır.

Bu şekil 5.3'de köprü örneği ile gösterilmiştir. köprünün talep eğrisini, geçiş sayısının bir fonksiyonu olarak çizmiş bulunuyoruz. Geçiş ücretinin düşürülmesi, köprüye talebi artıracaktır. Köprünün kapasitesi Qc'dir. Qc'nin altındaki herhangi bir talep için, köprünün kullanımı ile ilgili ne kalabalık maliyeti ne de marjinal maliyet vardır. Kullanımın marjinal maliyeti sıfır olduğundan, etkinlik, kullanımın fiyatının da sıfır olmasını gerektirir.

Ne varki, bu durumda köprüden sağlanacak hasılat da sıfır olacaktır.



5.3. KÖPRÜLER: MAHRUM ETMENİN MÜMKÜN ANCAK MUTLAKA ARZULANIR OLMADIĞI MALLAR. Bir köprü geçişi için geçiş ücreti koymak mümkündür. Ancak köprünün kapasitesi yeterince büyükse, böyle yapmak arzulanmaz. Gölgeli alan (p) kadar bir geçiş ücreti koyulması sonucu meydana gelen refah kaybını ölçmektedir.

Bununla birlikte mahrum etme mümkündür. Özel bir firma, köprüyü inşa edebilir ve istediği geçiş ücretini koyabilir. Koyacağı ücretin köprünün yapım maliyetinin çok üzerinde olması da pek mümkündür. Ancak geçiş ücreti koyduğunda, köprü kullanımı azalmış olacak ve faydaları sosyal maliyeti (sıfır) aşan bazı geçişler yapılmayacaktır. Refahtaki kaybı, Şekil 5.3'deki taralı alanla ölçebiliriz. Bu da *etkinlik kaybı* olarak anılır. Bunu görmek için talep eğrisi üzerindeki noktaların, bireyin farklı miktardaki ekstra geçişler için marjinal ödeme istekliliğini ölçtüğünü hatırlayabiliriz. köprü geçişi için (p) kadar bir fiyat koyulduğunu varsayın. Yapılacak yolculuk sayısı Qe olacaktır. Qe düzeyinde ekstra bir geçiş için bireyin marjinal ödeme isteği (ödemeye istekli olduğu fiyat) tam (p) dir. Ekstra bir geçişi temin etmenin maliyeti ise sıfırdır. Geçişin yapılamayışı sonucu meydana gelen refah kaybı, kişinin ödemeye istekli olduğu tutarla (marjinal faydası) marjinal maliyet arasındaki farktır. Böylece refah kaybı tam (p) kadardır. Biraz daha yüksek kullanım düzeylerinde, kayıp gene marjinal ödeme isteği kadar olmakla birlikte biraz daha küçülmüştür. toplam refah kaybını bulmak için geçiş ücretinin koyulması sonucu olarak yapılmayan her geçişle ilgili refah kayıplarını toplamamız yeterli olmaktadır. Sıfır fiyatta, Qm sayıda yolculuk yapılmaktadır. (p) fiyatında ise Qe kadar geçiş yapılmaktadır. dolayısiyle, geçiş ücreti (Qm-Qe) kadar yolculuğun yapılmamasına sebep olmaktadır. Birinci yolculuğun yapılmamasından doğan refah kaybı, tabii ki, (p) dir. yapılmamasından Son yolculuğun yapılmamasından doğan refah kaybı ise sıfırdır(Qm düzeyinde ek bir geçiş yapmak için ödemeye istekli olduğu tutar sıfırdır) Böylece yapılmayan her geçişin *ortalama* refah kaybı p/2 ve toplam refah kaybı p(Qm-Qe)/2'dir. Bu da şekil 5.3'deki taralı alanı temsil etmektedir(2).

Bu görüş, marjinal sunum maliyetleri sıfır olan malların, bir bedel koyarak satmanın mümkün olup olmadığına bakılmaksızın bedava arzedilmesi gerektiğini önermektedir. Arada bir, bireyin marjinal maliyeti ödemesini gerektiren ölçüde küçük bir marjinal maliyet olabilir. Bu **kullanım bedelleri** kamu malının toplam maliyetini karşılamak için yeter-

(2) 4. bölümden bunun etkinlik kaybı için sadece bir tahmini hesap olduğunu hatırlayın. Doğru hesaplama, şekil 4.10'da yaptığımız gibi, normal talep eğrisini değil **telâfi edilmiş** talep eğrisini kullanmamızı gerektirir. Bununla birlikte, köprüyü geçerken harcanacak gelir yüzdesi, ihmale değecek ölçüde azsa iki talep eğrisi birbirinden çok az farklı olur.

li olmayacaktır. Kamu malının finansmanı için gerekli gelir miktarı bir başka şekilde temin edilmelidir. Hasılat temini için kullanılan çoğu vergiler beraberinde önemli maliyetler getirmekle birlikte kullanım bedeli (ücret) alınarak arzedilebilecek malların kamusal arzı konusundaki görüşün temelinde, bu kullanıma getirilecek bedelle ilgili maliyetlerin azalan tüketim sonucu doğan refah kaybının, bir başka şekilde mesela gelir vergisi alarak elde edilecek hasılatla ilgili maliyetlerden *daha büyük* olmasıdır.

Mahrum Etmenin Mümkün Ancak Maliyetli Olduğu Mallar

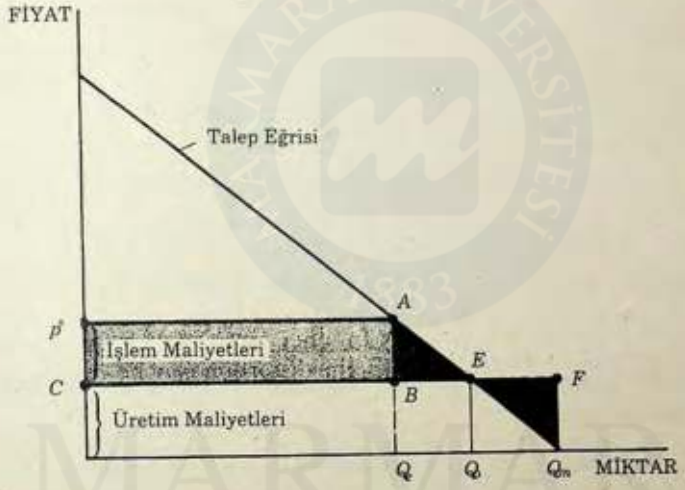
Tabii, kamu malları için olduğu gibi özel malların tüketiminden mahrum etmeyle ilgili maliyetlerde vardır. Bir başka deyimle, fiyat sisteminin işletilmesi ile ilgili maliyetler de vardır. Sözgelimi bakkaliye satan mağazalardaki denetim elemanları, paralı yollarda köprülerde ücret tahsil eden görevliler fiyat mekanizmasının işleyişinde katlanılan idari maliyetlerin bir kısmıdır. Ancak çoğu özel mallarda bu tür mahrum etme maliyetleri nisbeten küçük olurken, kamusal olarak temin edilen bazı mallarda büyük (yasaklayıcı biçimde) olabilmektedir.

Bir malı kullanan her bireyle ilgili bir marjinal maliyet olsa bile, fiyat sistemini işletmenin maliyetleri çok yüksek ise malı kamusal olarak arzedip maliyetini genel vergilerle finanse etmek daha etkin olabilir.

Bunu şekil 5.4'de sabit marjinal üretim maliyetlerine (c) sahip bir mal örneği ile gösteriyoruz (malın her birimini üretmek firmaya (c) düzeyinde dolara malolmaktadır(3). Bununla birlikte mal satmak belli **işlem maliyetlerine** yol açmaktadır. İşlem maliyetleri içine, bakkaliye mağazasındaki denetim elemanları ya da satış elemanları maliyetleri gibi bir ekonomik işlemi tamamlamak için gerekli bütün maliyetler girer. İşlem maliyetleri fiyatı p*'e yükseltir. Devletin malı bedelsiz arzettiğini farzedin. Bu, işlem maliyetlerini ortadan kaldıracak ve bütün hafifçe taralı ABCDA alanı tasarruf edilmiş olacaktır. Bireylerin marjinal değerlemeleri marjinal üretim maliyetlerini aştığından tüketimin Qe den Qo'a yükselmesinden ötürü fazladan bir kazançta sağlanacaktır. Şekildeki koyu

(3) Vergileri artırdığımızda talep eğrisinin önemli şekilde kaymayacağını da varsayıyoruz.

taralı olan olan ABE kazancı ölçülmektedir. Öte yandan eğer kişiler malı marjinal değerinin sıfır oluncaya kadar tüketirlerse, tüketim Qo dan Qm'e doğru genişlemesinde marjinal ödeme isteği, malın üretim maliyetinden az olacaktır. Bunun ise etkin olmayacağı açıktır. Malın kamusal olarak mı arzedileceğine karar vermek için işlem maliyetlerinde sağlanacak tasarruf artı tüketimi Qe den Qo'a çıkarmadan elde edilecek kazanç toplamı ile (1) malının aşırı tüketiminden doğan kayıp (Şekil 5.4'de taralı EFQm alanı) artı (2) malın arzını finanse etmek için gerekli hasılatı temin için kullanılan vergilerin meydana getirdiği sapmalardan doğan kayıp toplamını karşılaştırmalıyız.



5.4. İŞLEM MALİYETLERİ. İşlem maliyetleri yeterince yüksek olunca, malın özel piyasalarca sunulmuş olmasına nazaran, malı kamusal olarak arzetmek daha etkin olabilir.

Özel piyasaların sigortayı temindeki yüksek maliyetleri sigortanın kamusal arz gerekçelerinden biri olarak kullanılmıştır. Çoğu sigorta türlerinde, sigortayı özel olarak arzetme ile ilgili idari maliyetler (satış maliyetleri de dahil) ödenen sigorta menfaatlerinin yüzde 20 sinden fazla olduğu, buna mukabil kamu sigortaları ile ilgili idari maliyetlerin (sosyal sigorta programlarını finanse etmek için kullanılan vergilere ilişkin sapmaları gözardı edersek) genelde sağlanan menfaatlerin yüzde 10'undan az olduğu söylenebilir.

KAMUSAL OLARAK ARZEDİLEN ÖZEL MALLAR

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

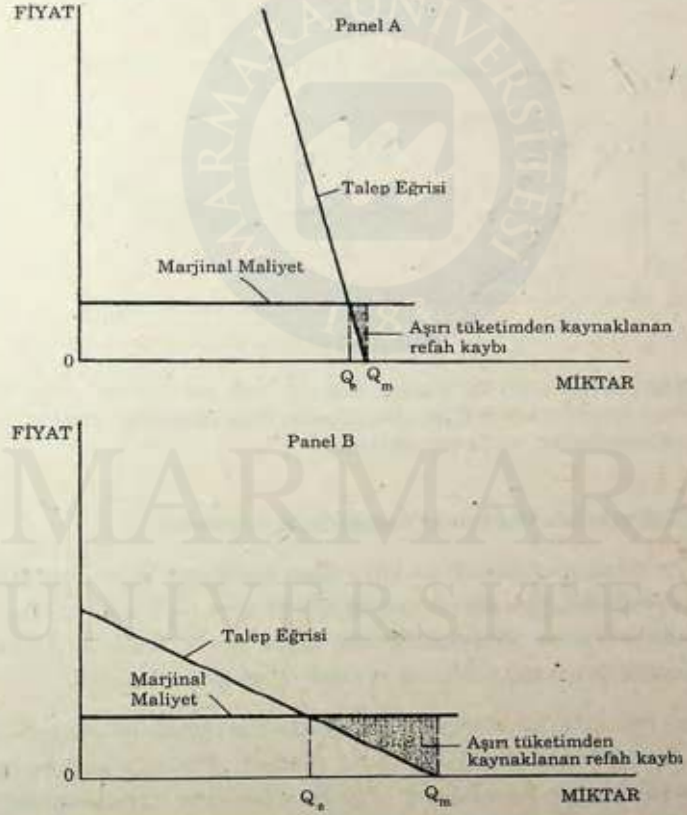
Malın ek bireylere arzedilmesine ilişkin büyük marjinal maliyetin olduğu kamusal olarak arzedilen mallara, **kamusal olarak arzedilen özel mallar** denilir. Bir piyasanın işletilmesinin maliyetleri bu malların bazılarının kamusal olarak arzının gerekçelerinden birini teşkil etmekle birlikte, tek gerekçe değildir. Eğitim, kamusal olarak arzedilen bir maldır. Eğitimin kamusal arzı konusunda verilecek alışılmış açıklamalardan biri, gelir dağılımı düşünceleri ile alâkalıdır. Çoğu kişi, gençlere tanınacak fırsatların ebeveynlerin servetlerine bağlı olmaması kanaatindedir.

Eğer bir özel mal halka bedava sunulacak olursa, malın aşırı tüketimi söz konusu olması muhtemeldir. Kişi mal için ödemek zorunda olmadığından, malı arzetmenin reel bir marjinal maliyeti olmasına rağmen kendisi malı, maldan elde ettiği marjinal fayda sıfır olduğu noktaya kadar talep edecektir. Su gibi mallarda doyum noktasına çok kolay ulaşılabilmekle ve aşırı tüketimden doğan sapma çok büyük olmayabilmektedir (Şekil 5.5 A) Diğer hallerde tıbbi hizmetlerin belli türlerinde, yapma büyük olabilir (Şekil 5.5.B) Refah kaybı gene bireyin hasılanın Qe'den (fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu) Qm'e (fiyatın sıfıra eşit olduğu) çıkarılması için ödemeye istekli olduğu tutar ile üretimi Qe'den Qm'e çıkarmanın maliyeti arasındaki farkla ölçülecektir. Bu ise şekil 5.5'de taralı üçgenlerin alanıdır.

Kamusal Olarak Arzedilen Özel Malları TayınlamaYolları: Yeknesak Arz

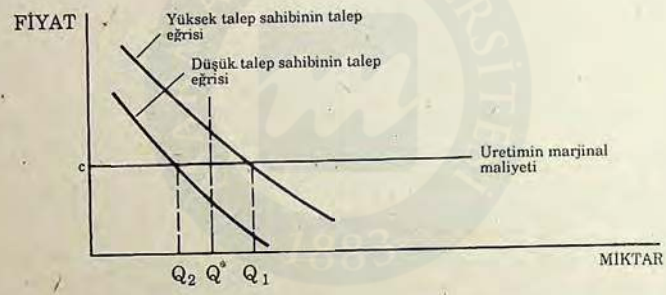
O zaman, kamusal olarak arzedilen özel malların tüketiminin denetlenmesi için bir yöntemin kullanması gerekeceği olasıdır. Bir malın tüketimini sınırlayan herhangi bir yönteme **tayınlama sistemi** denilir. Kullanım bedellerinin talebi sınırlamada nasıl kullanılabildiğini daha önce tartışmıştık. Kamusal olarak arzedilen malları tayınlamanın bir başka ortak kullanılan yollarından biri de herkese maldan aynı miktarda arzetmektir. Dolayısiyle bazı bireyler daha fazla bazıları daha az istese bile bütün bireylere yeknesak düzeyde eğitim sağlarız (daha fazla satın almayı isteyenler özel öğretmen tutmak gibi ek eğitim hizmetlerini özel piyasadan satın alabilirler). Bu, o yüzden özel malların kamusal arzının başlıca dezavantajıdır. Özel piyasada olduğu gibi arzın bireylerin ihtiyaç ve arzularındaki farklara uyum sağlamasına izin vermez.

Bu husus, iki farklı bireyin talep eğrilerini çizmiş olduğumuz şekil 5.6'da gösterilmiştir. Mal özel olarak arzedildi ise, düşük talep sahibi olan Birey 2 daha küçük bir miktar olan Q2'yi tüketirken, yüksek talep sahibi Birey 1, Q1 kadar tüketecektir. Devlet ise her bireye bu iki düzey arasında bir yerde (Q* gibi) arzetmeyi tercih edecektir. Bu tüketim düzeyinde yüksek talep sahibi birey istediğinden az tüketmekte ve marjinal ödemeye istekli olduğu tutar, üretimin marjinal maliyetini aşmaktadır. Öte yandan, düşük talep sahibi, etkin düzeyin altında tüketmekte ve marjinal ödemeye istekli olduğu tutar, marjinal maliyet altında kalmaktadır (Ancak mal için bir şey ödemek zorunda olmadığından ve malı halâ olumlu olarak değerlendirdiğinden, tabiidir ki Q* düzeyine kadar tüketim yapacaktır).



5.5. MALI BEDELSİZ ARZETMEYE İLİŞKİN SAPMALAR. (A) Su gibi bazı mallarda, malı marjinal maliyeti ile arzedecek yerde bedava sunmak, nisbi olarak küçük bir ek tüketime yol açar (b) Belli tıbbi hizmetler gibi diğer mallarda ise malı marjinal maliyeti yerine bedava olarak arzetmek, yaygın bir aşırı tüketime sebep olacaktır.

Belli sigorta türlerinde (emeklilik için sosyal güvenlik diyelim) devlet bir temel yeknesak düzeyi temin eder. Gene bundan fazlasını satın almak isteyenler bunu yapabilir ancak daha az miktarda satın almak isteyenler ise bunu yapamazlar. Bununla beraber, buradaki sapma, eğer sağlanan yeknesak düzey yeterince düşükse, yapabileceklerinden daha fazla tüketme konusunda uyarılmış nisbeten az sayıda birey olacaktır. Daha önce sözünü ettiğimiz idari maliyet tasarrufu da temel bir sigorta düzeyinin yeknesak arzı ile ilişkili hafif sapmayı telâfi etmekten çok daha fazla olabilir. Öte yandan, kamusal ve özel arzı bileştirme sistemi toplam işlem (idari) maliyetleri, kamu kesimi ya da özel kesimin tek başına sorumluluk aldığı durumun önemli ölçüde üzerinde artıracaktır.



5.6. YEKNESAK ARZA İLİŞKİN SAPMALAR. Kamusal olarak arzedilen özel mallar bütün bireylere eşit miktarlarda arzedilince, bazıları etkin üretim düzeyinin üzerinde faydalanırken, bazıları bu düzeyin altında elde eder.

Bir Tayınlama Yöntemi Olarak Sıraya Sokma

Devlet tarafından genellikle kullanılan tayınlama yapmanın ikinci yöntemi sıralamadır. Bireyleri kamusal olarak arzedilen mal ya da hizmetleri bedel ödeyerek faydalandıracak yerde devlet kişilerin hizmeti zaman harcayarak beklemesi ile bir maliyet ödemeye zorlayabilir.

Bu ise arz düzeyinin bireylerin ihtiyaçlarına uyarlanmasına imkân verir. Tıp hizmetlerine güçlü bir talebi olanlar, doktor muayenesinde daha fazla beklemeye isteklidirler. Tıp hizmetlerinin tayınlanmasında paranın arzulanmayan bir temel olduğu iddia edilmektedir. Zenginler neden fakirlerden daha fazla iyi bir sağlığa sahip olma hakkına sahip olmalıdır? İleri sürüldüğüne göre gerçekten muhtaç olanla (sırada bekle-

meye istekli olan) sağlık hizmetine daha az muhtaç olan arasında ayırım yapmak için kuyruklar etkin bir çare olabilir. Ancak, işsiz ya da emekli olup sağlık hizmetine fazla muhtaç olmayanlar, işi başından aşkın bir şirket yöneticisi ya da iki işte çalışarak geçinen bir işçi ile karşılaştırıldığında kuyrukta beklemeye istekli olabileceğinden, kuyrukların sağlık hizmetine layık olanı tayinde mükemmel bir yol olmaktan uzak olduğu söylenebilir. Aslında, sağlık hizmetlerinin bireylere tahsisinde kriter olarak ödemeye istekliliği yerine doktor muayenehanesinde bekleme istekliliğini ikame etmekteyiz. Buna ek olarak, kuyruğa girmeyi bir tayınlama aracı olarak kullanmanın bir reel sosyal maliyeti -kuyrukta harcanan zaman israfı- vardır. Bu ise fiyatların bir tayınlama aracı olarak kullanılması halinde kaçınılabilecek bir maliyettir.

KAMUSAL VE ÖZEL ARZ KONUSUNDA DEĞİŞEN DENGE

Kamusal olarak arzedilen malların çoğu, ya kamusal ya da özel olarak arzedilebilir. Çoğunlukla, hem kamusal olarak hem de özel olarak arzedilmektedir. Kamusal ve özel arz arasındaki denge ülkeden ülkeye farklı olmakta ve zaman içinde sık sık değişime uğramaktadır.

Kamu ve özel arz arasındaki değişen denge kısmen değişen teknolojilerle ilgilidir. Kablolu televizyondaki gelişme televizyon kullanımı için bedel koymayı kolaylaştırmıştır. Bilgisayarlar, çoğu tahsil sistemlerinin idari maliyetlerini düşürmüştür. Söz gelimi, kalabalık saatlerde metro kullanımı için daha fazla bedel koymak artık mümkündür. Her otomobile ya her yoğun köşe başına, halen telefon kullanımının ölçüldüğü gibi elektronik araçlarla donatıp, bireyler tarafından kullanılan yol kullanımı da ölçülebilir. Bu tür bir plan 1985'de Hong Kong'da deneme mahiyetinde fiilen uygulamaya koyulmuştur.

Değişen denge, hayat standardındaki (fert başına gelir) değişmelerle de ilişkilidir. Halka açık parklara çocuk salıncakları konulmuştur ve buna ek olarak bireyler, evlerinin arka bahçesine özel salıncaklar da satın alabilir. Kamusal arzın avantajı salıncakların daha tam bir şekilde kullanılışıdır. Özel salıncaklar günün çoğunda kullanılmazlar. Özel arzın avantajı ise ulaşım maliyetlerinde sağladığı tasarruftur. Ulaşım maliyeti (halka açık parka gidiş için harcanan zaman değeri dahil) salıncağın maliyetine nisbetle artarsa, özel arza yönelik bir kayma beklenebilir.

Princeton İleri Çalışmalar Enstitüsü'nden Albert Hirschman bu değişen kalıpların zevklerdeki değişmelerin sonuçları olduğunu ileri sürmüştür(4). Bu bilim adamı özel tüketim ile kamu tüketimi arasındaki dengede dönemsel salınımların olduğunu iddia etmektedir. Özel yaşamlarında elde ettikleri konusunda hayal kırıklığı ya da tatminsizlikle karşılaşan bireyler, dikkatlerini kamu hizmeti ve mal ve hizmetlerin kamusal arzına çevirmektedirler. Ancak kamusal taraftar elde edebileceklerini umdukları tatmine ilişkin beklentiler de çıkmamakta, bu sefer hayal kırıklığı ile kendileri tekrar özel piyasaya dönmektedir.

KAMU MALLARI İÇİN ETKİNLİK KOŞULLARI

Temel ilgi alanı, kamu malları arzının ne kadar büyük olması gerektiği noktasındadır. Devlet çok az ya da çok fazla kamu malı sunmaktadır denmesinin ne anlamı vardır? 3. Bölümde bize bu soruya cevap verme imkânı tanıyan kriteri vermiştik. Bir kaynak dağılımının, eğer bir başka kişiyi daha kötü duruma düşürmeden hiç kimseyi daha iyi duruma getirme imkânı yoksa Pareto-etkindir denilir. Orada özel piyasalarda Pareto etkinliği için diğer kriterler arasında bireyin marjinal ikame haddinin marjinal dönüşüm haddine eşit olması gerektiği kuralını koymuştur.

Aksine *saf kamu malları marjinal ikame hadlerinin toplamı (bütün bireylerin) marjinal dönüşüm haddine eşit olduğunda etkin arzedilmiş olur.* Özel mallarla, kamu malları arasındaki *marjinal ikame haddi* her bireyin bir birim fazla kamu malı almak için ne kadar özel maldan vazgeçmeye istekli olduğunu anlatır. Dolayısiyle marjinal ikame hadlerinin toplamı, bütün toplum bireylerinin beraberce, bir birim daha fazla kamu malı (herkes tarafından birleşik şekilde tüketilen mallar) elde etmek için ne kadar özel maldan vazgeçmeye istekli olduğunu anlatır. *Marjinal dönüşüm haddi* bir fazla birim kamu malı elde etmek için ne kadar özel maldan vezgeçilmesi gerektiğini anlatır. Dolayısiyle etkinlik bireylerin vazgeçmeye istekli olduğu toplam miktar -marjinal ikame hadlerinin toplamı- vazgeçmek zorunda oldukları tutara -marjinal dönüşüm haddi- eşit olmalıdır.

---

(4) *Shifting Involvements* , (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1981)

Bu etkinlik koşulunu milli savunmaya uygulayalım. Silâh üretimimizi (milli savunma) bir birim artırdığımız zaman, tereyağı üretimimizi bir libre azaltmalıyız (marjinal dönüşüm haddi bire eşittir). Milli savunmada kullanılan silahlar bir kamu malıdır. İki bireyli basit bir ekonomiyi düşünüyoruz. Crusoe ve Cuma. Crusoe bir fazla silah için bir libre tereyağın üçte birinden vazgeçmeye isteklidir. Ancak kendisinin üçte bir librelik tereyağı, yalnız başına silahı almaya yetmemektedir. Cuma ekstra bir silah için bir libre tereyağın üçte ikisinden vazgeçmeye hazırdır. Bu küçük toplumun bir fazla silah almak için vazgeçmeye istekli olduğu toplam tereyağı miktarı,

1/3 + 2/3 = 1 libre 'dir.

Bir fazla silah almak için vazgeçmeleri gerekecek miktarda (1) dir. Dolayısiyle, marjinal ikame hadleri toplamı, marjinal dönüşüm hadleri toplamına eşittir. Bu toplumun hükümeti etkin bir milli savunma düzeyi sağlamıştır. Marjinal ikame hadleri toplamı, biri aştıysa, o zaman bireyler toplu olarak vazgeçmeleri gerekli olandan daha fazlasından vazgeçeceklerdir.

Herbirine kendilerini kayıtsız bırakacak miktarın biraz altında bir miktardan vazgeçmelerini isteyebiliriz ve gene de silah üretimini bir birim artırmak mümkün olacaktır. Dolayısiyle kamu malının (silâh) üretiminin bir birim artırılması ile herkes daha iyi olacaktır.

Kamu Malları Talep Eğrileri

Bölüm 3'de arz ve talep eğrilerinin kesişimi olarak (Bkz. Şekil 3.2) bir özel malın (külâh dondurma) piyasa dengesini açıklamıştık. Bu noktada ekstra bir birim üretmenin marjinal faydasının marjinal maliyete eşit olduğunu gösterdik. Bu yüzdendir ki piyasa dengesi Pareto-etkindi.

Benzer mekanizmayı kamu mallarının etkin düzeyinin açıklanması için de kullanabiliriz. Her bireyin kamu malları için talep eğrisini, özel mallar konusundaki talep eğrisini çıkardığımız gibi çıkarabiliriz. Bu tamamıyla varsayıma dayalı bir sorun da değildir. Çünkü, kamu malları konusundaki harcamalar arttıkça, kişilerin ödeyecekleri vergiler de artar. Bir bireyin kamu malından tüketeceği her ekstra birim için yapması gereken ekstra ödemeye **vergi fiyatı** diyoruz. Aşağıdaki tartışmada devletin farklı bireylere farklı vergi fiyatları ödettirebileceğini varsayacağız.

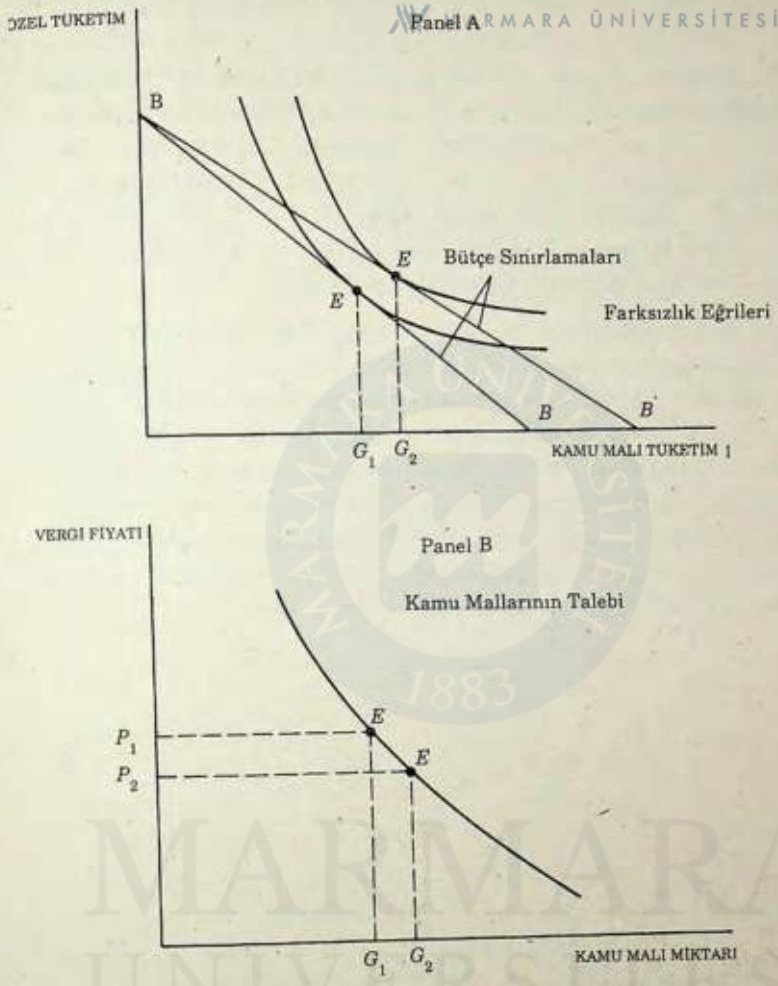
Bireyin vergi fiyatının p olduğunu, yani kamu malının her birimi için (p) kadar ödemesi gerektiğini varsayın. O zaman, bireyin harcayabileceği toplam miktar ya da **bütçe sınırlaması**,

$C + pG = Y$ olacaktır.

Formülde C, kişinin özel mal tüketimini, G arzedilen toplam kamu malı miktarını ve Y'de gelirini göstermektedir. Bütçe sınırlaması kişinin geliri ve vergi fiyatı veri olmak kaydıyla satın alabileceği mal bileşimlerini (kamu ve özel mallar) gösterir. Şekil 5.7 A'da bütçe sınırlamasını BB doğrusu ile gösteriyoruz. Bütçe sınırlaması boyunca, devlet harcamaları düşükse, özel mal tüketiminin yüksek olacağı açıktır. Birey, bütçe sınırlaması ile tutarlı olarak ulaşabileceği en yüksek faydayı elde etmek ister. Şekil 5.7 A'da bireyin kamu ve özel mallar arasındaki farksızlık eğrilerini de çizmiş bulunuyoruz. Bireyin kamu mallarından bir fazla birim almak için vazgeçmeye hazır olduğu özel mal miktarı onun marjinal ikame haddidir. Daha fazla kamu malı aldıkça (ve daha az özel mala sahip oldukça) kamu mallarında ekstra bir birim için vazgeçmeye istekli olduğu özel mal miktarı küçülecektir. Yani, bireyin azalan marjinal ikame haddi vardır. Grafik olarak marjinal ikame haddi farksızlık eğrisinin eğimidir. Dolayısiyle, birey daha fazla kamu malı daha az özel mal tükettikçe farksızlık eğrisi daha düz hale gelecektir.

Bireyin en yüksek fayda düzeyine, farksızlık eğrisi ile bütçe doğrusunun teğet noktası olan ve şeklin A bölümünde gösterilen E noktasında ulaşılacaktır. Bu noktada bütçe sınırlamasının eğimi ile farksızlık eğrisinin eğimi aynıdır. Bütçe sınırlamasının eğimi bize kamu mallarından bir birim fazla almak için bireyin ne kadar özel maldan vazgeçmesi gerektiğini söyler ve bireyin vergi fiyatına eşittir. Farksızlık eğrisinin eğimi ise kamu malından bir fazla birim almak için ne kadar özel maldan vazgeçmeye istekli olduğunu sağlar. Dolayısıyle bireyin en çok tercih ettiği nokta, kendisinin ek bir kamu malı birimi için vazgeçmeye *istekli* olduğu miktarın bir fazla birim kamu malı için vazgeçmesi *gereken* kamu malı miktarına tam eşit olduğu noktadır. Vergi fiyatını düşürdükçe, bütçe sınırlaması açığa doğru kayacak (BB'den BB' ne) ve bireyin en çok tercih ettiği nokta E' ne yükselecektir. Bireyin kamu malı talebi de normal olarak artacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



5.7. KAMU MALLARI TALEBİ. Bireyin ençok tercih ettiği harcama düzeyi farksızlık eğrisi ile bütçe sınırlamasının teğet noktasıdır. Vergi fiyatı azalınca bütçe sınırlaması (BB'den BB' ne kayar) ve bireyin en çok tercih ettiği kamu harcaması düzeyi artarak, şeklin B bölümündeki talep eğrisinin bulunmasını sağlar.

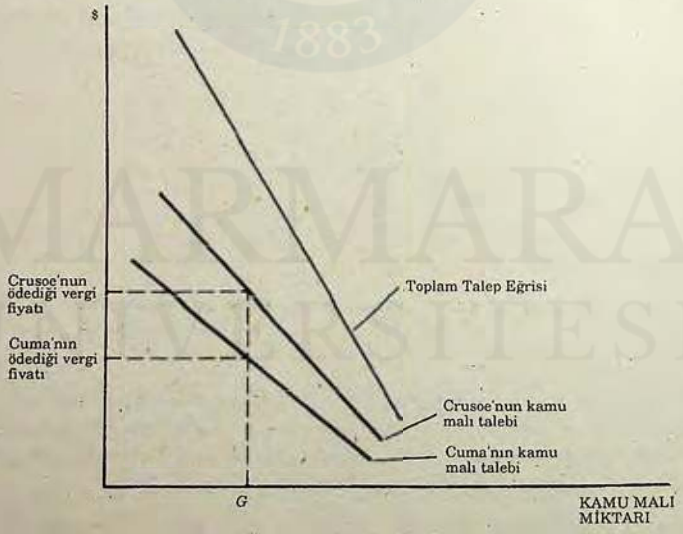
Vergi fiyatını düşürük yükselterek özel malların talep eğrisini çıkardığımız şekilde kamu malları için talep eğrisini çizebiliriz. Şekil 7B'de (A) bölümündeki çizimle bağlantılı talep eğrisini işaretlemiş bulunuyoruz. A bölümündeki E ve E' noktaları p_1 ve p_2 vergi fiyatlarında talep edilen kamu malı miktarlarını göstermektedir. Şeklin A bölümün-

deki bütçe sınırlamasını daha ileri kaydırarak (B) bölümünde daha fazla nokta elde edebiliriz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu yaklaşımı Crusoe ve Cuma'nın kamu malı talep eğrilerini çıkarmada kullanabiliriz. Daha sonra, bu eğrileri *dikey olarak* toplayarak Şekil 5.8'deki toplam talep eğrisini çıkarabiliriz. Dikey toplama, bir saf kamu malının zorunlu olarak bütün bireylere mutlaka aynı miktarda sunulması gerektiğinden uygun bir yaklaşımdır. Bir bireyin kamu malı kullanımı diğer herhangi bir bireyin onu tüketmesini engellemediğinden tayınlama hem mümkün hem de istenilir değildir.

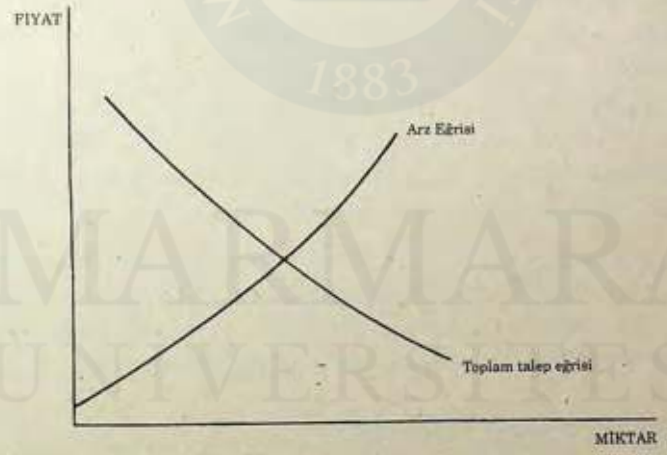
Talep eğrisi "marjinal ödemeye isteklilik eğrisi" olarak düşünülebilir. Bir başka deyimle bu eğri, kamu malının her hasıla düzeyinde kamu malının ekstra bir birimi için ne kadar ödemeye istekli olunduğunu anlatır. (Bireyin ödeyeceği kamu malının vergi fiyatının, bir birim fazla kamu malı için ne kadar özel maldan vazgeçmesi gerektiğini veren marjinal ikame haddine eşitlendiğini hatırlayın). Dolayısiyle talep eğrilerinin dikey toplamı, tam marjinal ödemeye istekli olunan tutarların toplamı olup, bütün bireylerin kamu malından ekstra bir birim için beraberce ödemeye istekli oldukları toplam tutara eşittir.



5.8. KAMU MALLARININ TOPLAM TALEBİ. Talep eğrisi üzerindeki her noktada, fiyat marjinal ikame haddine eşit olduğundan talep eğrilerini dikey olarak toplayarak, marjinal ikame hadlerinin toplamını başka ifadeyle toplumdaki bireylerin bir fazla kamu malı almak için vermeye istekli olduğu toplam özel mal miktarını elde ederiz. Dolayısiyle dikey toplama, kamu malı için toplam talep eğrisi olarak düşünülebilir.

Eşdeğer biçimde, bir bireyin talep eğrisi üzerindeki her nokta, bu kamu harcaması düzeyindeki marjinal ikame haddini temsil ettiğinden, talep eğrilerini dikey olarak toplayarak marjinal ikame haddi toplamını (ekstra bir birim üretmeden doğan marjinal fayda) bulabiliriz. Sonuç Şekil 5.8'de gösterilen toplam talep eğrisidir.

Tıpkı özel mallar için yaptığımız gibi bir arz eğrisini de çizebiliriz. Her hasıla düzeyinde fiyat; kamu mallarından bir fazla birim üretmek için diğer mallardan ne kadar fazla gözden çıkarmak gerektiğini gösterir. bu ise marjinal maliyet ya da marjinal dönüşüm haddidir. Toplam talebin arza eşit olduğu hasıla düzeyinde (Şekil 5.9) marjinal ödemeye istekli olunan tutarlar (marjinal ikame hadlerinin toplamı), marjinal üretim maliyetine ya da marjinal dönüşüm haddine tam eşittir. Bu noktada kamu malından ekstra bir birim üretmenin marjinal faydası, marjinal maliyete eşit olduğundan ya da marjinal ikame hadleri toplamı, marjinal dönüşüm haddine eşit olduğundan, kamu mallarının toplam talep eğrisi ile arz eğrisinin kesiştiği hasıla düzeyi Pareto etkin olacaktır.



5.9. KAMU MALLARININ ETKİN ÜRETİMİ. Kamu mallarının etkin üretimi, talep eğrisi ile arz eğrisinin kesiştiği noktada gerçekleşir. Toplam talep eğrisi bütün bireylerin marjinalde bir fazla birim kamu malı için (bir fazla silah için) vazgeçmeye istekli oldukları miktar toplamını, arz eğrisi ise bir birim fazla kamu malı için vazgeçilmesi gereken diğer mal miktarını verir.

Her ne kadar, her bireyin kamu mallarına yönelik talep eğrisini kendisinin özel mallara yönelik talep eğrisini kurduğunuz tarzda çizmiş olmakla birlikte, ikisi arasında önemli farklar vardır. Özellikle piyasa *dengesi*, arz ve talep eğrilerinin kesiştiği yerde oluşurken, kamu mallarının denge arzının neden çizdiğimiz talep eğrisi ile arz eğrisinin kesiştiği yerde gerçekleşmesi gerektiği konusunda herhangi bir açıklama getirmedik. Sadece, böyle bir denge arzının olması halinde kamu malının üretiminin Pareto etkin olacağı sonucuna vardık. Kamu mallarının düzeyi konusundaki kararlar, bireyler tarafından değil, kamusal olarak, hükümetler tarafından alınır. Böylece üretimin bu noktada gerçekleşip gerçekleşmediği, bundan sonraki bölümde derinliğine tartışacağımız bir konu olan politik sürecin mahiyetine bağlıdır.

Kaldı ki, özel malların rekabetçi piyasasında, bütün bireyler aynı fiyatlarla karşı karşıya kalmakta ancak farklı miktarlarda tüketilirken (zevklerdeki farklılıklar yansıtılarak) bir kamu malının bütün bireylere aynı miktarda arzedilmesi gerektiğinden, devletin bireylere farklı vergi fiyatları yükleyeceğimizi varsaydık. Bu fiyatlar hakkında düşünmenin bir yolu da, her bireye önceden kendisinin katılması gerekecek olan kamu harcaması *payının* ne olduğunun söylenmesidir. Eğer bir kişinin kamu harcamalarının maliyetinin yüzde l'ine katılması gerekiyorsa, devlete bir dolara malolan bir harcama kaleminin o bireye maliyeti bir sent olacaktır. Halbuki bir birey kamu harcamalarının maliyetinin yüzde 3'ünü karşılamak durumundaysa, kamu harcamalarındaki bir dolarlık artış, bu bireye 3 sente malolacaktır.

Son olarak kamu malları konusundaki harcamaların Pareto-etkin düzeyinin belli bir gelir dağılımına paralel olarak nitelediğimizi vurgulamamazı gerekir. Aşağıdaki paragrafta kamu malları konusundaki etkin harcama düzeyinin genelde gelir dağıtımına bağlı olduğunu göreceğiz.

Pareto Etkinliği ve Gelir Dağılımı

3. ve 4. Bölümlerdeki tartışmalardan, çok sayıda Pareto-etkin kaynak dağılımının var olduğunu hatırlayınız. Fayda imkânları eğrisi üzerinde herhangi bir nokta Pareto etkindir. Piyasa aksaklıklarının olmayışı halinde piyasa dengesi bu noktalardan sadece biri ile paraleldir. Aynı mantıkla, kamu mallarının da tek bir Pareto-optimal arzı yoktur. Şekil 5.9'daki talep ve arz eğrilerinin kesişim noktası, bu Pareto-etkin arz düzeylerinden biridir. Ancak farklı gelir dağılımı sonuçları olan başka düzeyler de vardır.

Kamu mallarının etkin düzeyinin gelir dağılımına nasıl bağlı olduğunu görmek için devletin Crosoe'dan Cuma'ya bir dolar transfer ettiğini düşünelim. Bu normal olarak Crusoe'nın (her fiyattaki) kamu malı talebini aşağıya, Cuma'nınkini yukarı kaydıracaktır. Genelde, neden bu değişmelerin diğerini tam olarak telâfi etmesi gerektiği konusunda düşünmenin sebebi yoktur. Şöyleki telâfi olmadığından toplam talep düzeyi de normal olarak değişecektir. Bu yeni gelir dağılımında yeni bir etkin kamu malı düzeyi vardır. Ancak etkinlik; gene de marjinal ikame hadleri toplamının, marjinal dönüşüm haddine eşitlenmesi ile nitelenmektedir. Bir başka şekilde ifade edersek, fayda imkânları eğrisi üzerindeki her nokta, farklı bir kamu malı düzeyi ile nitelenebilir. Ancak her noktada, marjinal ikame hadleri toplamı, marjinal dönüşüm haddine eşitlenmektedir.

Kamu mallarının etkin düzeyinin genelde gelir dağılımına dayalı olduğu gerçeğinin önemli bir sonucu vardır. Kamu mallarının arzında da etkinlik mülahazalarını gelir bölüşüm düşüncelerinden ayırmak mümkün değildir. Gelir vergi yapısındaki bir değişmenin yol açtığı bir gelir dağılımı değişmesi, dolayısiyle kamu malları üretiminin etkin düzeyinde koşut değişmelerle beraber gerçekleşecektir(5).

Gelirin Yeniden Dağılımı ve Kamu Malları Etkin Arzı Konusundaki Sınırlamalar

Bir kamusal programın değerlendirilmesinde, hükümetler çoğunlukla, programdan *kimin* yararlanacağı konusu ile özellikle ilgilenir görünürler. Fakirlerin alacağına yazılan faydaları, zenginlere sağlananlardan çok daha ağır tartar görünürler. Bununla beraber, daha önce yaptığımız analizde, zenginle fakir eşit mütalaa edilerek, marjinalde,

(5) Bazı iktisatçılar kamu malları üretiminin etkin düzeyi ile gelir dağılımına ilişkin kararların ayrılabileceğine işaret etmişlerdir. Söz gelimi, gelir dağılımına ilişkin yaklaşımın vergi tarifeleri ve sosyal yardımlara yansıması gerektiği konusunda bir görüş vardır. Ancak kamu malları arzına ilişkin kararların bu düşüncelerden tam bağımsız yapılabileceği ve yapılması gerektiği söylenebilir. Kararların ayrılabileceği durumlar da vardır. (Bkz. Atkinson ve Stiglitz; *Lectures in Public Economics* , New York Mc Graw Hill,1980) ya da L.J. Lau, E. Sheshinski ve J.E.Stiglitz; Efficiency in the Optimum Supply of Public Goods, *Econometrica* 46 (1978) s.269-284 Fakat bu durumlar gerçekten özeldir.

kamu malındaki bir artış için her bireyin ödemeye istekli olduğu tutarlar olan marjinal ikame hadlerinin toplanması gerektiği belirtilmişti. Acaba bu iki yaklaşım nasıl telif edilebilir?

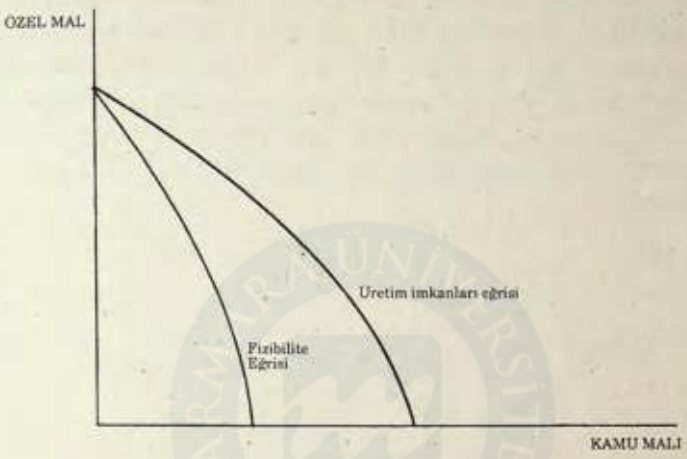
4. Bölümde kaynakları bir bireyden alınıp, diğerine vererek fayda imkânları eğrisini nasıl izlediğimizi göstermiştik. Crusoe'dan Cuma'ya portakal aktarımı sürecinde bazı portakalların kaybolduğu, hayali Robinson Crusoe ekonomimizi hatırlayın. ABD ekonomisinde, kaynakları yeniden dağıtmak için başlıca vergi sistemi ile sosyal yardım sistemini kullanıyoruz. Bu sistemleri işletmenin yalnızca idari maliyetleri yüksek olmakla kalmamakta, önemli teşvik etkileri de olmaktadır. Özellikle bu etkiler bireylerin tasarrufları ve iş kararları üzerinde olmaktadır. Vergi ve sosyal yardım sistemleriyle kaynakları dağıtmanın maliyetli olduğu gerçeği, devletin yeniden dağılım hedeflerine ulaşmada alternatif yollar arayabileceğini, tazammun eder. Bu yollardan biri de, kamu projelerinin değerlendirilmesinde yeniden dağılım mülâhazalarının da hesaba katılmasıdır.

Saptırıcı Vergileme ve Kamu Mallarının Etkin Arzı

Kamu mallarını finanse etmek için toplanan hasılatın gelir vergisi gibi teşvikler üzerinde önemli etkisi olan vergiler aracılığı ile toplandığı gerçeğinin, kamu mallarının etkin arzı konusunda önemli sonuçları vardır. Bireylerin birim fazla kamu malı elde etmek için vazgeçmeleri gereken özel mal miktarı, devletin vergiyi bu teşvik etkilerinin ve vergi yönetiminin maliyetli olmadığı bir biçimde hasılat topladığı duruma göre daha büyüktür. Mevcut vergi sistemimize göre her düzeyde kamu malı ile tutarlı maksimum özel mal tüketimini veren eğriyi, **fizibilite eğrisi** olarak tanımlıyoruz. Vergi sistemi etkinsizliklere yol açtığından bu eğri, şekil 5.10'da görüldüğü gibi üretim imkanları eğrisi içinde yer alır.

Ekstra maliyetler de dikkate alınarak, bir birim fazla kamu malı elde etmek için vazgeçmek zorunda olduğumuz özel mal miktarına, daha önceki analizimizde kullandığımız marjinal **fiziksel dönüşüm haddi**'nin tersine marjinal **ekonomik dönüşüm haddi** denilmektedir. Marjinal ekonomik dönüşüm haddi, kamu harcamalarını finanse etmek için gerekli vergilerle ilintili maliyetleri de hesaba katarken, fiziksel dönüşüm haddi tamamiyle *teknoloji* tarafından belirlenir. Dolayısiyle, marjinal fiziksel dönüşüm haddinin, marjinal ikame hadlerinin toplamına eşit olması şeklinde ifadesini bulan önceki koşulumuzu, marjinal ekono-

mik dönüşüm haddi, marjinal ikame hadlerinin toplamına eşit olmalıdır şeklindeki yeni koşulla ikame ediyoruz.

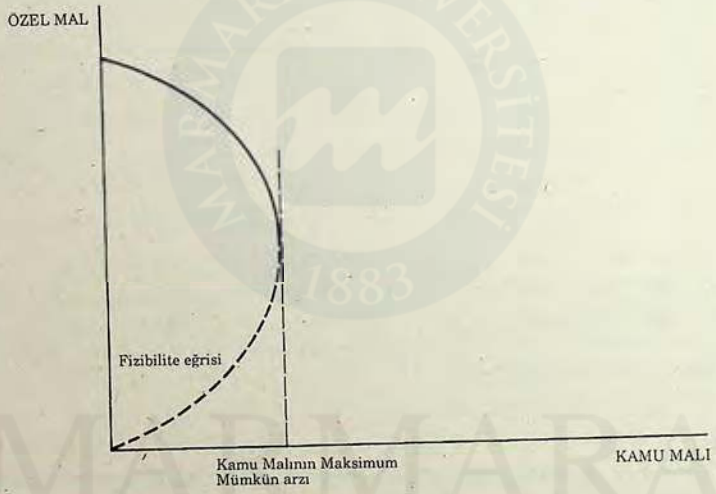


5.10. FİZİBİLİTE EĞRİSİ. Fizibilite eğrisi gerekli hasılatı temin için alınması gereken vergilerden kaynaklanan etkinsizlikleri de dikkate alarak her kamu malı düzeyi için ulaşılabilecek maksimum özel mal hasılasını (tüketimini) verir. Fizibilite eğrisi üretim imkânları eğrisi altında kalır.

Vergileme sapmalara yol açtığı zaman kamu malı elde etmek daha maliyetli hale geldiğinden, normal olarak bu kamu mallarının etkin düzeyi saptırıcı olmayan bir vergileme ile ulaşılabilecek olandan daha küçüktür.

Aslında, son yıllarda kamu mallarının arzulanır düzeyi üzerine tartışmaların çoğunun bu konuda yoğunlaştığı görülmektedir. Vergi sisteminin beraberinde getirdiği sapmaların büyük olmadığına inananlar olduğu gibi, kamu malları için ek hasılat teminine ilişkin çabaların maliyetinin büyük olduğunu savunanlar da vardır. Bu iki grup, ek kamu harcamalarından doğan sosyal faydaların büyüklüğü konusunda görüş birliğine *varabilmekte* ancak maliyetleri konusunda anlaşmazlığa düşmektedir.

Şekil 5.II'de içinde sağlanabilecek maksimum kamu malları düzeyinin de gösterildiği bir fizibilite eğrisi çizmiş bulunuyoruz. Devletin daha fazla hasılat temin etmek için ek vergiler koyması, bireyleri çalışma gayretlerinin azaltmaya firmaları yatırımlarını düşürmeye yöneltmekte ve böylece daha düşük bir özel mal tüketim düzeyi ve daha düşük bir vergi hasılat düzeyine (ve dolayısiyle kamu harcamaları) yol açmaktadır. Bu eğri her nekadar eğrinin açıkladığı etkinin olabilirliği daha önce başka yazarlarca da yazılmış çizilmiş olsa da, son yıllarda, Southern California Üniversitesinden Arthur Laffer'in ardından Laffer eğrisi olarak tanınmış bulunmaktadır.



5.II. LAFFER EĞRİSİ. Vergi oranlarını belli bir düzeyin üzerinde artırmak, teşvik unsurlarını azaltarak, hasılanın ve vergi gelirlerinin fiilen azaltmasına sebep olur. Bu yüzden kamu harcamalarının maksimum mümkün düzeyi vardır.

Bu görüş, vergi oranlarını düşürmenin vergi hasılatını artıracağını ileri süren **arz yanlı iktisat** olarak adlandırılan görüşün temellerinden birini teşkil etmiştir. Bu iddia teorik olarak mümkün olsa bile 19. Bölümde de görüleceği üzere halen uygulanan vergi oranlarında bunun geçerli bir görüş olduğuna ilişkin kanıt yoktur.

BİR KAMU MALI OLARAK ETKİN DEVLET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

En önemli kamu mallarından biri, devlet yönetimidir. Hepimiz daha iyi, daha etkin, daha esnek bir devletten fayda sağlarız. Aslında iyi bir devlet daha önce ifade ettiğimiz kamu malı özelliklerine sahiptir. İyi bir kamu yönetiminin yararlarından herhangi bir bireyi mahrum etmek hem güçtür hem de arzulanır değildir.

Devlet, daha etkin olmaya muktedir olur ve devlet hizmetlerinin düzeyini azaltmadan vergileri indirecek olursa, hepimiz menfaatlêniriz. Bunu yapmayı başaran bir politikacı, bir karşılık alabilir.

Ancak bu karşılık diğerlerinin elde ettiği faydaların sadece belli bir yüzdesidir. Özellikle, bunu başaran politikacıya karşı oy verenler, onun için seçimde çalışanlar kadar kazanır ve oy vermeyip de diğerlerinin siyasal faaliyetlerinden bedava olarak faydalanmaya çalışan kişilerde bizzat çalışanlar kadar fayda sağlar.

ÖZET

1. Bu bölüm, önemli bir mal grubunu, kamu mallarını tanımlamış bulunmaktadır. Bu malların iki kritik özelliği vardır.

a) Bireyleri, malın faydalarından yararlanmaktan mahrum etmek mümkün değildir.

b) Bu malların tüketimi başkalarını bundan alıkoymadığından bireyleri malın faydalarından yararlanmaktan mahrum etmek arzulanır değildir.

2. Milli savunma gibi az sayıda saf kamu malı örnekleri olsa bile kamusal olarak arzedilen çoğu malda hernekadar sıkça maliyetli olsa bile, mahrum etme mümkündür. Kullanım bedeli koyulması kamu tesislerinin eksik kullanımına sebep olur.

3. Özel piyasalar, kamu mallarını ya hiç arzetmez ya da yetersiz arz sağlar.

4. Kamu mallarının temininde gönüllü işbirlikleri, bireylerin başkalarının ödediği kamu mallarının faydalarından "**bedava yolcu**" olarak yararlanmaya çalışmalarından ileri gelir.

5. Kamusal olarak arzedilen özel mallarda, fiyat sistemi dışında bir tayınlama sistemi kullanılabilir. Bazen kuyruğa sokma yöntemi kullanılırken bazen de mal bütün bireylere sabit miktarda arzedilir. Her iki yöntem de etkinsizlikleri beraberinde getirir.

6. Pareto etkinliği, bir kamu malının marjinal ikame hadleri toplamının marjinal dönüşüm haddine eşit olduğu noktada arzını gerektirir. Farklı gelir dağılımlarında farklı pareto-etkin kamu malı tüketim düzeyleri olacaktır.

7. Kamu mallarının etkin düzeyine ilişkin temel kural, hasılat temini ve gelirin yeniden dağılımına ilişkin maliyetlerin (sapmaların) olması halinde değişikliğe uğramalıdır.

8. Devletin etkin yönetimi bizatihi bir kamu malıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ANAHTAR KAVRAMLAR

Saf kamu malları
Mahrum etme
Bedava yolcu problemi
Kullanım bedelleri
Vergi fiyatı
İşlem maliyetleri
Kamusal olarak arzedilen özel mallar
Yeknesak arz
Tayınlama sistemi
Marjinal fiziksel dönüşüm haddi
Fizibilite eğrisi
Laffer eğrisi

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Aşağıdaki malların her biri şekil 5.2'nin hangi bölümünde yer almalıdır? Herbirinin neden bir saf kamu malı olduğunu ya da olmadığını açıklayın. Mümkün olduğu yerde malın hem kamusal hem de özel olarak arzedilmesinin örneklerini veriniz.

a) Üniversite eğitimi
b) Bir mahalle parkı
c) Yosemite parkı
d) Çöp toplama
e) Su
f) Elektrik
g) Telefon hizmetleri
h) Emeklilik sigortası
i) Tıp
j) Polis güvenlik
k) TV
l) Temel araştırma
m) Uygulamalı araştırma

2. Bir ekonomi zenginleştikçe, kamu ve özel mallar arasındaki etkin kaynak dağılımına ne olur? Gelirdeki artışa oranla tüketimi daha hızlı artış gösteren kamu malı örneklerini düşünebilirmisiniz? Gelir artışına nisbetle tüketimi daha az artanlar hangileridir?

3. Devlet, kamusal olarak arzedilen özel malların bir çoğunu ve saf olmayan kamu mallarını (kalabalığın olduğu mallar) çok çeşitli yollarla tayınlar? Bunların herbirinin nasıl tayınlanacağını tartışınız ve alternatif tayınlama sistemlerinin etkilerini düşününüz.

a) Kamusal yüksek öğretim
b) İngiltere'de sağlık hizmetleri
c) Yellowstone Ulusal Parkı

Kamusal olarak arzedilen ve yoğun talep ve kalabalığa maruz (otoyol ya da sıcak ve güneşli bir günde yüzme havuzu) ancak hiçbir dolaysız tayınlama sisteminin uygulanamadığı bir malda ne olur?

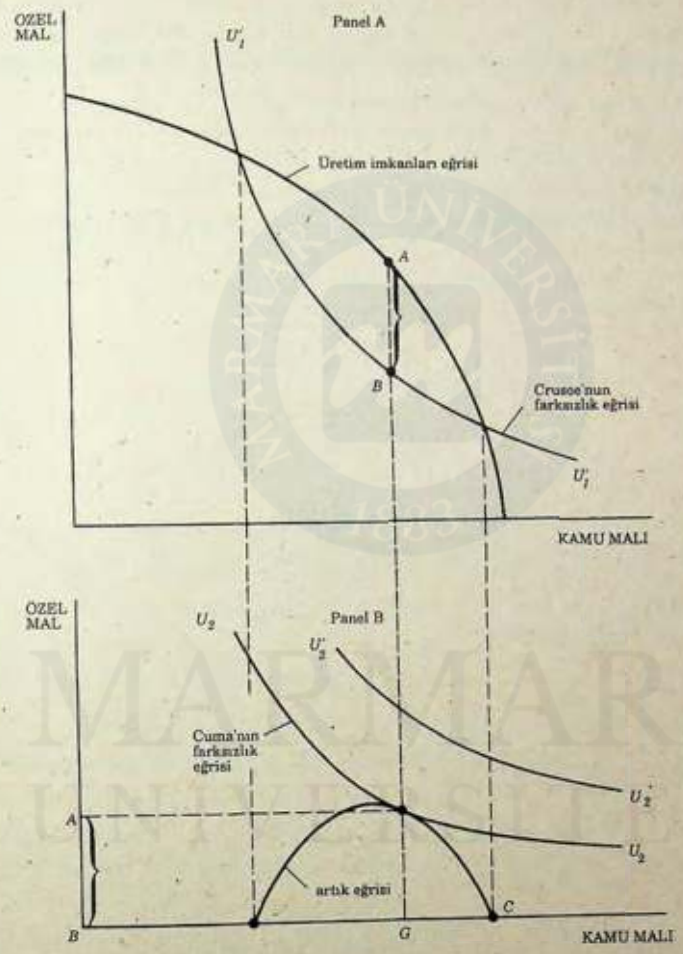
4. Kamu mallarına daha az harcanması gerektiğine inananlarla, daha fazla harcanması gerektiğine inananlar arasındaki görüş farklarının ne ölçüde kamu mallarını finanse etmek için gerekli ek vergilerin yol açtığı sapma artışları da dahil olmak üzere, kamu mallarının marjinal maliyetine ilişkin yargılardaki farklara atfedilebileceğini düşünebilirsiniz? Başka görüş ayrılıkları kaynakları nelerdir?

5. Etkin bir devletin bir kamu malı olduğu gerçeğinin, devletin etkin görev anlayışı ile ilgili sonuçları nelerdir?

EK: KAMU MALLARI ETKİNLİĞİNİN ALTERNATİF BİR SUNUMU : ARTIK EĞRİSİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu ek bölümde, kamu mallarının temel etkinlik koşulu olan, marjinal ikame hadlerinin toplamı ile marjinal dönüşüm haddi arasındaki eşitliğin alternatif diyagramla gösterimini veriyoruz.



5.12. KAMU MALLARININ ETKİN ÜRETİM DÜZEYİNİN BELİRLENMESİ. (A) Kamu malları düzeyi G ise ve birinci birey U_1 düzeyinde fayda alacaksa, AB uzaklığı, ikinci birey için artakalan özel mal miktarını temsil eder (B) ikinci bireyin refahı, kişinin farksızlık eğrisi ile artık eğrisinin teğet noktasında en çoğa çıkar.

Şekil 5.12.A'da Crusoe'nun farksızlık eğrisini, üretim imkanları üzerine getirmiş bulunmaktayız. Eğer devlet, G düzeyinde kamu mallarını sağlar ve aynı zamanda Crusoe'nun şekilde çizilen U_1 farksızlık eğrisi ile ilişkili fayda düzeyine ulaşmasını temin etmek isterse, o zaman Cuma'ya artakalan özel mal miktarı üretim imkânları eğrisi ve farksızlık eğrisi arasındaki dikey uzunluktur. Buna göre, bu iki eğri arasındaki (dikey) farka, artık eğrisi diyoruz. Bu artık eğrisi şeklin 5.12 B kısmında çıkarmış bulunuyoruz. Şimdi, Şekil 5.12 B'de Cuma'nın farksızlık eğrilerini üretim imkânları eğrisinin üzerine çiziyoruz. Cuma'nın üretim imkânları eğrisi ve Crusoe'nun önceden belirlenmiş düzeyi ile tutarlı olarak ulaşılabilecek en yüksek fayda düzeyi, kendisinin farksızlık eğrisi ile artık eğrisinin teğet noktasıdır.

Bu teğet şartını ifade etmenin çok basit bir yolu vardır. Artık eğrisi ekonominin üretim imkânları eğrisi ile birinci bireyin farksızlık eğrisi arasındaki farkı temsil ettiğinden, "artık eğrisi"'nin eğimi, üretim imkânları eğrisinin eğimi ile birinci bireyin farksızlık eğrisi arasındaki farktır. Demin gördüğümüz gibi, üretim imkânları eğrisinin eğimi, marjinal dönüşüm haddine, birinci bireyin farksızlık eğrisinin eğimi, kendisinin marjinal ikame haddidir. G, kamu mallarının optimal düzeyi ise, artık eğrisi ikinci bireyin farksızlık eğrisine teğet olmalıdır. Dolayısiyle, ekonominin Pareto etkinliği artık eğrisinin eğimi ikinci bireyin farksızlık eğrisinin eğimine eşit olmasını gerektirir. Bir başka deyimle,

$$MRT - MRS^1 = MRS^2$$

ya da

$$MRT = MRS^1 + MRS^2 \qquad \text{dir.}$$

MRT, marjinal dönüşüm haddi, MRS^i, (i) bireyinin marjinal ikame haddini göstermektedir. Marjinal dönüşüm haddi, marjinal ikame hadleri toplamına eşit olmalıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

6

Kamusal Tercih

Geleneksel malların arzını, piyasa güçleri tayin eder. Denge, arz ve talep eğrilerinin kesiştiği yerde kurulur. 3. Bölümde gördüğünüz gibi, bu piyasa güçleri üretilenin tüketici zevklerini yansıtmasını temin eder. Aksine, kamu malları arzı, siyasal süreç aracılığı ile belirlenir. Bu bölümde iki soru kümesi ile ilgileneceğiz.

1. Kararların oy çokluğu (ya da oy çokluğu temeline göre seçilmiş temsilcilerin oylarıyla) alındığı ABD gibi bir demokratik toplumda kamu malları harcama düzeyinin nasıl belirlendiğini söyleyebiliriz? Vatandaşların tercihleri bu karara ne kadar doğru yansıtılmaktadır? Arz Pareto-etkin midir? Değilse, kamu malları konusundaki harcamalar yüksek ya da düşük müdür?

2. Kamu malları düzeyinin belirlenmesinde daha iyi demokratik usuller var mıdır? Toplumdaki bireylerin tercihlerini daha iyi yansıtan usuller var mıdır? Çoğunlukla devletin tutarsız tarzda hareket ettiği, birbiriyle bağdaşmaz görünen bir seri tercihlerde bulunduğu ve kararlar verdiği iddia edilmektedir. Acaba bu, devlet görevlileri yönünden bir ikti-

darsızlığın yansıması mıdır, yoksa ABD'deki siyasal sürecin özel yönlerinin bir sonucu mudur veyahut da demokratik karar mekanizmasının kaçınılmaz bir sonucu mudur?

Bu sorular bizi siyaset bilimi ile iktisat bilimi arasında bir sınıra getirmektedir. Buradaki ilgi alanımız, siyasal sürecin iktisadi yönlerini anlamaktır. Geleneksel siyaset bilimi bilhassa özel çıkar grupları ile ve toplumdaki çeşitli siyasal kurum ve grupların "siyasal gücü" nasıl uyguladığı ile ilgilidir. Biz ise olaya biraz soyut yaklaşacağız. Belli kurumlar hakkında hiçbirşey, çıkar grupları hakkında ise çok az şey söyleyeceğiz. Siyasal sürecin sonuçları üzerinde Ronald Reagan ya da Franklin D. Roosevelt gibi özel kişilerin yaptığı etkileri de tartışmıyoruz. İlgilendiğimiz konular şunlardır: ABD'nde seçmenlere nisbeten daha az tercih imkânı bırakacak şekilde bütün siyasal partilerin merkeze yönelme eğilimlerini nasıl açıklayabiliriz? Sadece iktisadi değişkenleri temel olarak seçimlerin sonuçlarını ve milletvekillerinin oylama kalıplarını ne kadar başarılı bir biçimde tahmin edebiliriz?

İncelememize kamu mallarının düzeyinin belirlenmesinde, siyasal sürecin piyasa mekanizmasından nasıl farklı olduğunun analizi ile başlıyoruz.

KAYNAKLARIN DAĞILIMINDA ÖZEL MEKANİZMALAR

Piyasa ekonomisi, **özel** malların üretim düzeyinin belirlenmesinde basit ve etken bir yöntem kullanmaktadır. Bu da fiyat sistemidir. Fiyat sistemi, firmaların değeri olan malları üretmesi için özendirir ve üretilen malların çeşitli tüketiciler arasında dağılımı için bir temel işlevi görür. Ekseriyetle, bilgi aktarımında fiyatların oynadığı önemli rolden söz ederiz. Fiyat sistemi, üreticilerden tüketicilere, bir üreticiden diğerine, üretim maliyetleri ve bu malların azlığı çokluğu hakkında bilgi taşırlar.

Özel piyasalardaki denge; talep eğrisi ile arz eğrisinin kesiştiği yerde belirlenir. Şu ya da bu sebeple bir malın talebi artacak olursa, talep eğrisi yukarı kayar, fiyat artar bu da firmayı daha çok üretme konusunda uyarır. Dolayısiyle, bireylerin zevklerindeki bir değişmeyle ilgili bilgi, fiyat sistemi aracılığı ile firmalara aktarılır. Aynı şekilde, gene şu ya da bu sebeple, bir malı üretmek daha az maliyetli hale gelebilir, bunun üzerine fiyat düşer ve bireyler artık daha ucuz olan mala doğru tüketimlerini kaydırma konusunda uyarılmış olurlar. Bu durumda da fiyat sistemi firmalardan tüketicilere doğru teknoloji değişikliği ile ilgili

bilgi aktarımı yapmış olmaktadır. Aslında 3. Bölümde de gördüğünüz gibi çağdaş refah ekonomisinin temel sonuçlarından biri de rekabetçi bir ekonomide, sonuçta ortaya çıkan kaynak dağılımının etkin olmasıdır(1).

KAYNAKLARIN DAĞILIMINDA KAMUSAL MEKANİZMALAR

Kamu kesiminde kaynak dağılımı konusundaki kararlar çok farklı bir tarzda alınır. Kişiler milletvekilleri için oy kullanırlar. Bu seçilmiş temsilciler de kamu bütçesi için oy verirler ve parada çeşitli devlet dairelerince harcanır. Dolayısiyle bir bireyin kendi parasını nasıl harcadığı ile ABD Kongresinin kamu parasını nasıl harcadığı arasında önemli bir fark vardır. Bir meclis üyesinin oy verdiği zaman, kendi görüşlerini değil seçmenlerinin görüşlerini yansıttığı farzedilir. Nasıl oy vereceğine karar verirken iki problemle karşıkarşıyadır. Birincisi, kendisini seçenlerin görüşlerini bilmesi ve belirlemesi gerekir. İkincisi, bu görüşlerin farklı olması muhtemel olduğundan, çeşitli durumlara ne kadar ağırlık vereceğine de karar vermelidir.

Tercihlerin Açıklanması Problemi

Bireyler bir özel mal yerine bir başkasını isteme konusundaki görüşlerini -malı ya almak ya da almamak- şeklindeki basit bir eylemle ifade edebilirler. Halbuki, bireylerin bir kamu malı yerine diğerini arzulamaları konusundaki görüşlerini ifade edebilecekleri karşılaştırmalı etken bir yol yoktur.

Federal senatör ve temsilci seçimleri, belli kamu mallarına yönelik seçmen tavırları hakkında ancak sınırlı bir bilgi verir. En iyisinden bu seçimler oy verenlerin daha fazla ya da daha az devlet harcaması tercih ettiklerine ilişkin genel bir nosyon verirler. Eyalet düzeyinde ve yerel düzeyde, seçmenlerin bazen özel ödenekleri ve çoğunlukla (otoyol ve kitle ulaşım hizmetleri için tahvil ihracı) onaylaması istenir. Ancak böyle olsa

---

(1) Bununla beraber 3. bölümde vardığımız bu temel sonuca ilişkin çok sayıda kayıtlamayı da hatırda tutmak gerekmektedir. Özellikle fiyatların etkin üretim konusunda oynadığı bilgi fonksiyonuna ilişkin cesur iddianın, ihtiyatla karşılanması gerekir. Geleneksel analiz, toplumdaki çeşitli ajanlara verilen bilginin mahiyetine ilişkin olarak güçlü ve gerçekçi olmayan varsayımlar yapmaktadır. Daha realist bilgisel varsayımlar yapıldığında, refah teoreminin de gözden geçirilmeye ihtiyacı olacaktır.

bile elde edilen bilgi sınırlıdır. Bir birey kendi en iyi çıkarı için oy verse dahi, bu kamu hizmet programı elde ettiği kazancın kendisine olan maliyetini aştığına inandığının bir göstergesi olacaktır. Programa çoğunluk oy vermişse, bu en azından seçmenlerin yarısı için faydanın maliyeti aştığı anlamına gelir, ancak faydalar toplamının maliyetleri aştığı söylenemez.

İktisatçılar, bu koşullar altında, bireylere tercihlerinin ne olduğu sorulduğunda, onların bu tercihlerini *doğru biçimde* açıkladıklarından da pek emin değillerdir. Bireylerin kamu malları konusundaki tercihlerini doğru biçimde açıklamaları için kendilerini uyaracak bir yol var mıdır?

Özel kararlarda, karar alıcı kişi, kendi tercihlerini bilir. Kamu kararlarında, kararı alan kişi ise namlarına karar aldığı kişilerin tercihlerini bilmek zorundadır. İşte bu kamu ve özel kaynak dağılımları arasındaki birinci önemli farktır.

Tercihlerin Toplanması Problemi: Farklı Görüşlerin Telif Edilmesi

Bütün bireyler doğru ve dürüst bir biçimde tercihlerini açıklasalar bile siyaset adamının bir karar almak için bu bilgileri bir şekilde biraraya getirmesi ve toplaması gerekir. Özel piyasada firmalar, bir grubun talep ve çıkarlarına karşı başka grubunkini dengelemek zorunda değildir. Bir birey, bir mala marjinal maliyeti üzerinde fiyat ödemeye istekli ise, firma için bu malı bu kişiye satmaya değer. Kararlar bireysel temelli olarak alınmıştır. Aksine, kamu kesiminde kararlar kollektif şekilde alınır. Bir politikacı belli bir kamu malı harcamasındaki artışı oylarken, kendisi için bir mala para öder gibi karar almaz. Oyunun, kendi seçmenlerinin çıkarlarını temsil ettiği varsayılır. Ancak seçmenlerin görüşlerinde ittifak içinde olması beklenemez. Bazı bireyler daha fazla askeri harcama isterken, başkaları daha az isteyebilir. Bazı kişiler sosyal yardım konusunda daha fazla harcama yapılmasını isterken diğerleri daha az talep eder. Bu çelişkiler karşısında politikacı nasıl oy vermelidir?

Bir görüşe göre, politikacı savunma gibi saf kamu mallarında, etkinliğin marjinal ikame hadleri toplamının marjinal dönüşüm haddine eşit olması gerektiğini kavramalıdır. Ancak politikacı bunu anlasa bile, bunun çok sınırlı bir faydası olacaktır. Bu düşünce onun Pareto-etkinsiz

sonuçlardan kaçınmasına yardımcı olur. Ancak onun alternatif Pareto dağılımları arasında nasıl seçim yapacağı konusunda bir şey söylemez. Çoğu kamu politikası tartışmalarının odağı, gelir dağılımı meseleleridir.

Bir başka görüş, politikacıyı kendi çıkarı için hareket eden biri olarak görür (Tıpkı kendi çıkarı için hareket eden tüketici ve üreticiler gibi). Politikacı iktidarda kalmayla ilgilidir. Bütçe konularında şu ya da bu şekilde oy vermesi karşılığında ödediği (ya da aldığı) fiyat, oylardaki bir kayıp (ya da kazanç) dır (Tabii, bu görüş, politikacının belli bütçe konularında nasıl oy vereceği ile yurttaşların gelecek seçimlerde nasıl oy vereceği arasında anlamlı bir ilişki olduğunu varsayar). Bu hipotezin politikacıların oylama davranışlarının sonuçlarının ne olacağı birazdan araştıracağımız bir meseledir.

Belli bir temsilci, belli bir meselede kararını verse bile diğer temsilciler muhtemelen farklı görüşte olacaklardır. Farkların telif edilmesi problemi, bir kollektif karar alınması gerektiğinde ortaya çıkar.

Popüler siyasal tartışmalar, çoğunlukla halkın ne istediği ile ilgilidir. Ancak acaba farklı kişiler, farklı şeyler istediğinden, sosyal bir karar alınabilir mi? Diktatörlükte, cevap kolaydır. Egemen olan, diktatörün tercihleridir. Ancak demokrasilerde böyle kolay karar alınamaz. Çok sayıda oylama kuralları önerilmiştir. Bunlar, oybirliği kuralı, basit çoğunluk kuralı ve üçte iki çoğunluk kuralı. Bunlar arasında bir demokraside karar almada belki de en yaygın kullanılan kural, oy çokluğu kuralıdır.

OY ÇOKLUĞU

Oy çokluğu kuralı, iki alternatif arasında seçim yapılırken, oyların çoğunluğunu alan alternatifin kazanacağını söyler. Alternatifler, bir kamu malı konusundaki iki farklı harcama düzeyi ya da yeni bir yüzme havuzu ya da bir başka şey meselâ tenis kortları yapılması gibi bir projeye girilmesi şeklinde olabilir.

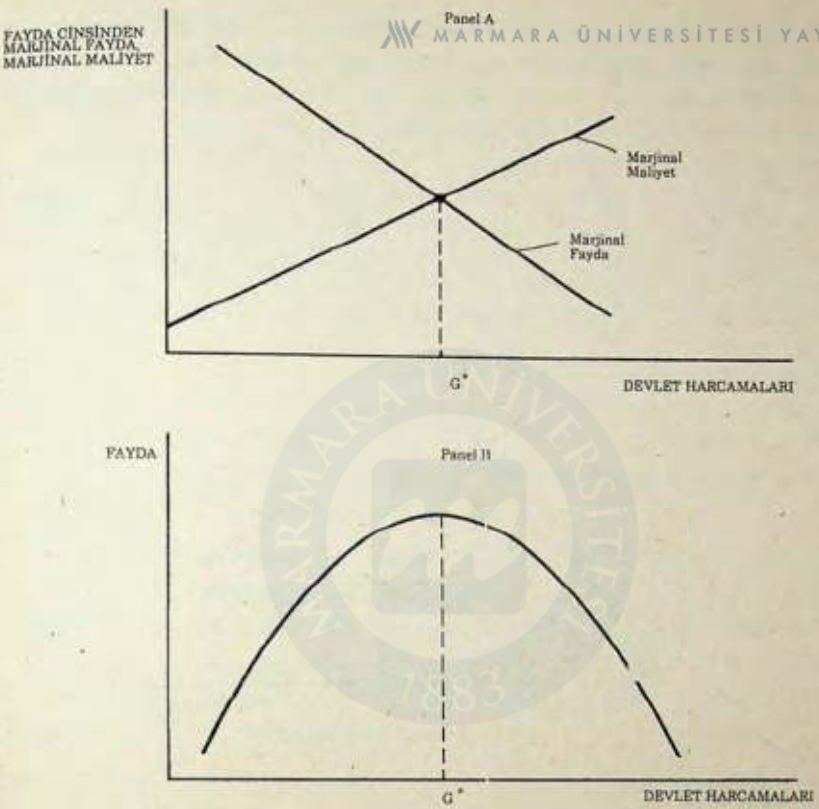
Tipik Bir Vergi Mükellefi Oyunu Nasıl Kullanır

İlk olarak oy verenlerin *tercihlerini* analiz ediyoruz. Kişinin, kişisel çıkarının dar kalıpları içinde oyunu kullandığını varsayıyoruz. Seçmen herhangi yeni bir yeni devlet programından elde edeceği faydayı değerlendirir ve bu faydayı taşıyacağı ekstra maliyetle karşılaştırır. Dolayısiyle Şekil 6.1.A'da devletin kamu malları konusundaki harcamalarını artıkdıkça, bireyler bundan bir ekstra fayda (kamu malları konusundaki ek harcamaların *marjinal faydası*) sağlar. Taşıyacağı maliyet ise vergi yapı-

sına bağlıdır. Söz gelimi, vergi yükünün 100 birey arasında eşit bir şekilde paylaşıldığını varsayın. Devlet kamu mallarına 1000 dolar fazla harcadığında, ekstra vergisi 10 dolar olacaktır. Kişinin *marjinal maliyeti* (fayda cinsinden) ise her doların *marjinal faydası* (aksi halde özel mal tüketimine harcanacak olan) ile kendisine yüklenen ek 10 dolarlık verginin çarpımıdır.

Devlet kamu mallarına çok az harcarsa kamu malının marjinal faydası çok yüksek olacaktır. Zira, devlet daha fazla harcadıkça kamu malının marjinal faydası azalmaktadır. Aynı zamanda devlet kamu mallarına daha çok harcadıkça, bireylerin elinde özel mal için daha az kalır. Bu yüzden özel malların marjinal faydası arttıkça, kamu malının (vazgeçilen özel mal tüketiminin) marjinal maliyeti (fayda cinsinden) artmaktadır. Kamu mallarından sağlanan marjinal faydalar azaldığı, marjinal maliyetler arttığından *net marjinal fayda* - marjinal fayda- marjinal maliyet - düşük devlet harcamaları düzeyinde pozitif iken yüksek değerli devlet harcamalarında negatiftir. Bunu bir başka şekilde ortaya koyarsak, bireyin faydası başlangıçta artan devlet harcamaları ile artmakta (pozitif net marjinal fayda) ancak sonunda düşmektedir. Birey tarafından en çok tercih edilen devlet harcamaları düzeyi açıktır ki, faydanın en çoğa çıkartıldığı ya da *net* marjinal faydanın sıfır olduğu düzeydedir. Bu şekil 6.1 A'da marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu noktadır (*net* marjinal faydanın; marjinal faydalarla, marjinal maliyetler arasındaki *fark* olduğunu hatırlayın) Şekil 6.1 B'de fayda düzeyini devlet harcamalarının bir fonksiyonu olarak işaretlemiş bulunuyoruz (kamu harcamaları arttıkça ödenmesi gereken ekstra vergiler hesaba katılınca). Marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu G* noktası faydanın maksimum yapıldığı noktaya tekabül eder.

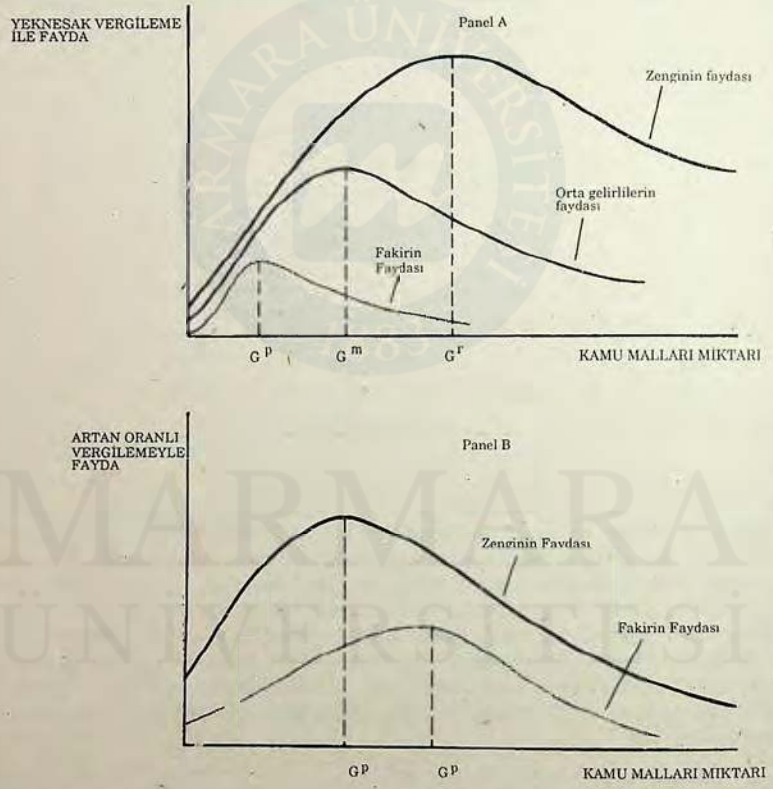
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



6.1. ARTAN DEVLET HARCAMALARININ İSTENİRLİĞİ KONUSUNDA BİREYİN DEĞERLEMESİ. Şeklin A Bölümü, bir bireye ek bir dolarlık devlet hizmeti sunulduğunda bir bireyin faydasındaki değişmeyi ve maliyetinin bir bölümü olarak taşımak zorunda olduğu fayda kaybını (marjinal maliyetini) göstermektedir. Kamu harcamaları arttıkça, artan harcamaların marjinal faydası azalmakta ve (vazgeçtiği özel harcamalar dolayısiyle) marjinal maliyeti artmaktadır. (B) bölümünde ise her harcama düzeyindeki fayda düzeyini göstermektedir. Faydası marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu G* noktasında en çoğa çıkmaktadır. G* bireyin; kamu harcamaları arttıkça vergilerinin ne kadar arttığını gösteren bir vergi yapısına göre en çok tercih edeceği harcama düzeyidir.

Bir bireyin kamu malı harcamasına yönelik tutumunu belirleyen üç faktör vardır. Birincisi, bazı bireyler kamu mallarını diğerlerinden daha fazla severler. Bazı kişiler halka açık parklardan çok büyük ölçüde zevk alırken, başkaları bu parkları hiç kullanmazlar. İkincisi, bireylerin gelirleri farklıdır. Fakir olan bireyler için özel malların marjinal faydası, zengin bireylerden daha yüksek olacaktır. Fakir bireyler belli bir kamu malı artışını elde etmek için bir dolarlık özel maldan vazgeçme konusun-

da daha az istekli olacaklardır. Daha az özel mala sahip olduklarından kamu mallarının marjinal faydası da yüksek olabilir. Ancak normal koşullarda özel malların marjinal faydası, kamu mallarınkini aşar. Daha genel bir ifadeyle kamu mallarının herhangi bir düzeyinde marjinal ikame haddi - kamu mallarında bir birim artış için feda etmeye istekli olduğu özel malların kaç birim olduğu- fakir bireyler için daha küçüktür. Sonuç olarak yeknesak bir vergilemeyle Şekil 6.2 A'da görüldüğü gibi zengin bireyler kamu mallarına ilişkin olarak daha yüksek harcama düzeylerini tercih edeceklerdir. Bu ifadeler, fakir bireylerin çoğunlukla daha fazla kamu malı talep eder görünmeleriyle tutarsız değildir.



6.2. DEVLET HARCAMALARININ BİR FONKSİYONU OLARAK FAYDA DÜZEYLERİ. (A) Yeknesak bir vergilemeyle (herkesin aynı miktarda vermek zorunda olduğu) gelir yüksek oldukça, daha fazla devlet harcaması tercih edilir. Gp, fakirin Gm, orta gelirlinin Gr zenginin en çok tercih edeceği devlet harcama düzeyidir. Yeknesak vergilemede, zengin için marjinal maliyet (vazgeçilen özel malların marjinal faydası) yüksektir. (B) Artan oranlı vergilemeyle kamu malları konusunda fakirin ek harcamanın marjinal maliyeti nisbeten küçüktür ve dolayısiyle kamu malları talebi yüksek olabilir. Faydasını en çoğa çıkartan kamu malları düzeyi zenginininkini aşabilir.

Bunun sebebi büyük ölçüde bireylerin artan harcamalar konusundaki tavırlarını belirleyen üçüncü belirleyici -artan kamu malı harcamaları ile bağlantılı olarak her bireyin yüklenmek zorunda olduğu ek maliyetlerin yüzdesini belirleyen vergi sisteminin mahiyeti- sebebiyledir. Herkesin aynı miktar vergi ödediği bir vergiyle, fakir bir bireyin daha düşük bir kamu malı harcama düzeyini tercih etmesi, kendisinin katlanacağı marjinal maliyeti (vazgeçmek zorunda kaldığı özel mallardan kaybettiği fayda cinsinden) yüksek olması sebebiyle muhtemel bir sonuçtur. Ne varki eğer fakir bireyler kamu malı için zengin bireylerden daha az ödemek durumundaysa, o zaman daha yüksek bir kamu malı harcama düzeyini tercih edebilirler. Açıkça görülmektedir ki, hiç vergi ödemeyen bir birey artan kamu harcamalarından sadece fayda sağlayacak ve mümkün olduğunca yüksek bir kamu harcama düzeyi için oy verecektir. Şekil 6.2.B vergi olarak ödenen gelir miktarının, gelir arttıkça arttığı *artan oranlı vergileme* durumunu göstermektedir.

Bölüm 5'den bir bireyin kamu malı için yapılan her ekstra dolar harcama için yapmak zorunda olduğu ekstra ödemeye **vergi fiyatı** dediğinizi hatırlayınız. Dolayısiyle, N sayıda bireyden oluşan bir ekonomide, her bireyin karşıkarşıya olduğu vergi fiyatı 1/N dir. *Sabit oranlı vergilemede* (herkesin gelirinden aynı yüzdeyi ödediği vergilemede) geliri Y olan bir bireyin ödemek zorunda olduğu vergi fiyatı

$$\frac{Yi}{\bar{Y}} \cdot \frac{1}{N}$$

Formüldeki $\bar{Y}$ nüfustaki ortalama gelir düzeyidir. Bir başka deyimle ortalama geliri olan bir kişi tam olarak ödenen toplam vergilerin, 1/N'ini öder ve önceden olduğu gibi aynı vergi fiyatı ile karşıkarşıya kalır. Geliri olmayan kişi ise hiç vergi ödemez ve bu yüzdenden de sıfır vergi fiyatı olur(2). Dolayısiyle toplumda daha fakir olanlar daha düşük bir

(2) Vergi fiyatı konusundaki bu formül kolaylıkla çıkarılabilir. Toplam devlet geliri

$t.N.\bar{Y}$ 'dir.

Bunun sebebi, toplam milli gelirin, ortalama gelir ($\bar{Y}$)'nin kişi sayısı ile çarpılması ile bulunmasıdır. Devlet gelirlerinin devlet harcamalarına eşit olması gerekir.

$t.N.\bar{Y} = G$ ya da $t = \frac{G}{N.\bar{Y}}$ olur.

Devlet harcamaları bir birim artırıldığında, *vergi oranı* $1/N\bar{Y}$ kadar artırılmalıdır. Yi kadar geliri olan bir bireyin ödediği vergi tam tYi ve artış vergisi-vergi fiyatı da- tam Yi/NY 'dir.

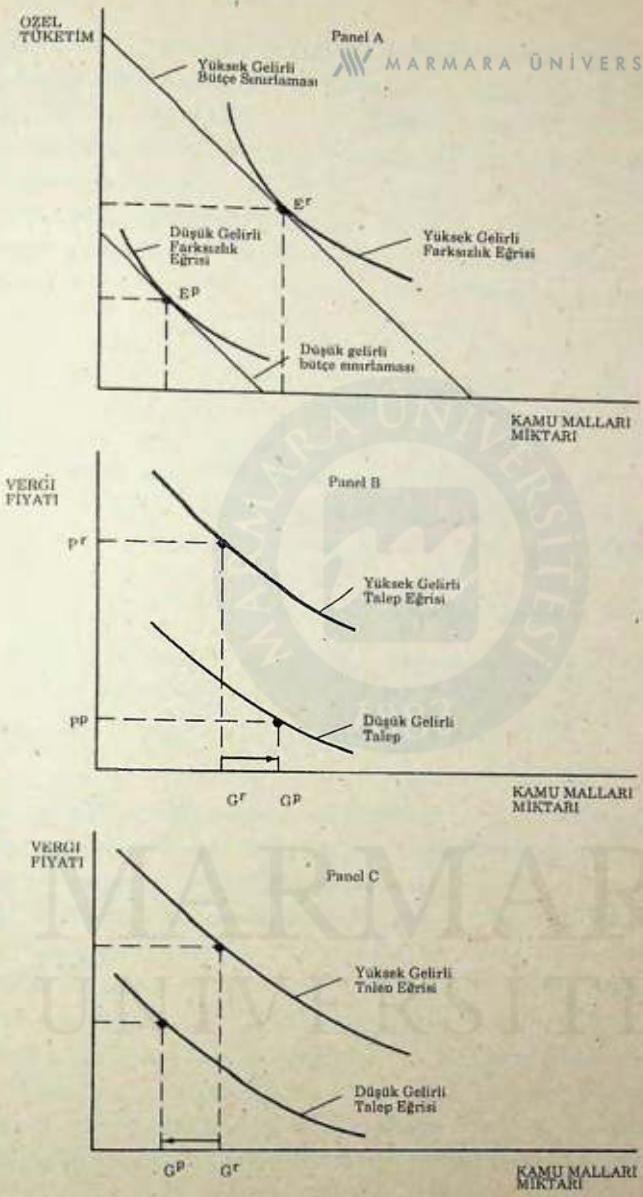
vergi fiyatına maruz kalacaklar bu da onları kamu malı talebini artırmaya yöneltecektir. Ancak her vergi fiyatında daha fakir bireyler zengin bireylere nazaran daha düşük bir kamu malı harcama düzeyini tercih edeceklerdir. Bu iki zıt etki birbirini telafi edecektir. Şöyleki, sabit oranlı vergileme ile fakir bireylerin zengin bireylere nazaran ya daha yüksek ya da daha düşük kamu harcama düzeylerini tercih etmesi mümkündür.

Bölüm 5'de kamu malları konusundaki bireysel talep eğrisini nasıl çıkardığımızı göstermiştik. Talep eğrisi bir bireyin kamu malının en çok tercih edilen düzeyinin vergi fiyatı değiştikçe nasıl değiştiğini göstermektedir.

Şekil 6.3'de gelirdeki farkların bir bireyin kamu malı talebi üzerindeki etkisini göstermektedir. Birincisi, şeklin A paneli daha fakir bireyin daha düşük bütçe sınırlamasını göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



6.3. GELİR FARKLILIKLARININ KAMU MALLARI TALEBİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ. (A) Bütün bireyler aynı vergi fiyatı ile karşı karşıya ise (bütçe sınırlamaları aynı eğimde ise), düşük gelirli bireyler normal olarak düşük düzeyde kamu malı talep edeceklerdir. Düşük gelirli bireylerin düşük vergi fiyatı olursa, kamu malları talebi daha yüksek (panel B'de olduğu gibi) ya da düşük (panel C'de olduğu gibi) olabilir.

Aynı vergi fiyatında kişinin daha düşük kamu malı talep edeceği açıktır. E^p ve E^r noktaları, bütçe sınırlaması ve farksızlık eğrilerinin teğet noktalarıdır. Dolayısiyle, şeklin B ve C panellerinde gösterilen fakir bireyin talep eğrisi zengininkinden daima daha aşağıda olacaktır. Ancak daha fakir birey de normal olarak daha düşük bir vergi fiyatı ile karşı karşıya kalacaktır. Şeklin B panelinde bu etki, daha düşük bir talebe sahip olmanın etkisini giderip aşarken, (C) panelinde tam tersinin doğru olduğu görülmektedir.

Gelirle birlikte daha fazla kamu malı talebi (her vergi fiyatında) yapıldıkça, yüksek gelirli bireylerin daha fazla kamu malı talep etmeleri de daha olasıdır. Öte yandan, vergi sistemi daha müterakki oldukça, bir başka deyimle zengin bireylerin vergi olarak gelirlerinden ödedikleri yüzde, fakirlere *nisbetle* yüksek oldukça, zengin bireylerin vergi fiyatı da, fakir bireylerinkine **nisbetle** daha yüksek olacaktır. Zengin bireylerin kamu malından daha az talep etmeleri çok daha muhtemeldir.

Medyan (Ortanca) Seçmen

Şimdiye kadar her seçmenin tek bir kamu malı basit örneğinde en çok tercih ettiği harcama düzeyi konusunda nasıl karar verdiğini açıklamış bulunuyoruz. Bu bireyler oy verince sonuçta oluşacak denge konusunda ne söyleyebiliriz?

Oy çokluğu dengesini analiz etmek için farklı gelire sahip üç kişilik basit bir örneği ele alalım. Kişinin zengin oldukça, daha yüksek düzeyde devlet harcamasını tercih edeceğini varsayıyoruz (Bu varsayımın, yeknesak vergileme için genellikle doğru olduğunu ancak sabit oranlı ve artan oranlı vergileme için bunun mutlaka geçerli olduğu söylenemez). Şekil 6.2'de G^p , fakirin, G^m , orta gelirlinin ve G^r 'de zenginin tercih ettiği kamu harcama düzeyidir. G^p , G^m 'den o da G^r 'den düşük bir seviyeyi temsil etmektedir. Harcamalar, G^p 'nin ötesinde arttıkça fakirin faydası azalır. Dolayısiyle fakir G^m 'i G^r 'ye tercih edecektir. Zengin ise, G^r 'yi ya G^m 'ye ya da G^p 'ye tercih ederken, G^m gibi orta düzey bir harcamayı tabiidir ki G^p gibi fakir tarafından tercih edilen düzeye tercih edecektir.

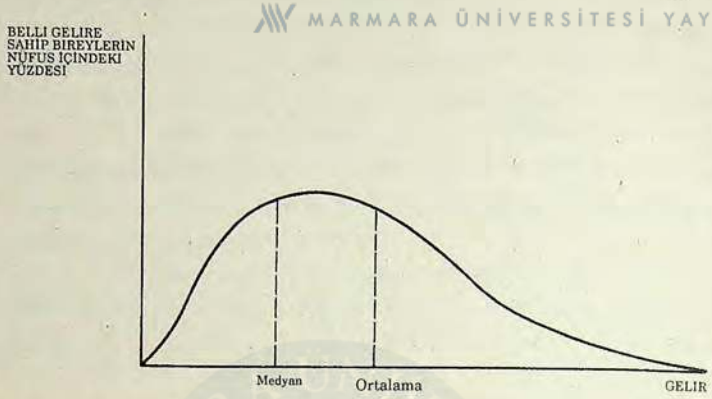
İlk olarak G^p ile G^m arasındaki bir oylamayı düşünelim. Hem orta gelir hem de üst gelir grubundaki bireyler G^m için oy verecekler ve G^m oylamayı kazanacaktır. Şimdi ise G^m ile G^r arasında bir oylamayı düşünün hem orta hem de düşük gelirli bireyler G^m 'yi tercih edecekler

ve G^m gene 3 oyun 2'sini alacaktır. Daha genel olarak G^m 'nin; altındaki herhangi bir başka harcama düzeyine karşı oylandığını düşünün. Hem yüksek gelirli hem de orta gelirli bireyler G^m 'yi tercih edecektir. G^m 'nin biraz üzerindeki herhangi bir harcama düzeyinde ise hem düşük gelirli hem de orta gelirli bireyler G^m 'yi tercih edecektir. Dolayısiyle, G^m bütün, diğer harcama düzeyleri ile yapılan oylamalarda çoğunluk oyu alacaktır. **Medyan seçmen**, kendisi dışında daha yüksek harcama düzeylerini tercih eden birey sayısı (yüksek gelirli birey sayısı), daha düşük harcama düzeylerini tercih eden birey sayısına (düşük gelirli birey sayısı) tam eşit olan kişidir. Elde ettiğimiz bu sonuç genel bir neticedir. *Oy çokluğu ile ulaşılan denge harcama düzeyi medyan seçmen tarafından en çok tercih edilen düzeydir* (3).

Medyan seçmenin kim olduğunu ve buna bağlı olarak da kamu mallarına yönelik harcama düzeyinin ne olacağını bulmak için bireyleri, en çok tercih ettikleri harcama düzeylerine göre sıralıyoruz. Her harcama düzeyi için, bireylerin ne kadar bölümünün devletin daha az harcamasını tercih ettiğini sorabiliriz. Daha zengin bireylerin daha fazla kamu malı talep ettiğini varsayın. O takdirde, eğer bütün bireyler oy verirse medyan seçmen, medyan gelire sahip birey olacaktır. Şekil 6.4'de farklı gelir düzeylerinde nüfus yüzdesini veren gelir dağılımı grafiğini çizmiş bulunuyoruz. Çizdiğimiz şekle göre, gelir dağılımı *simetrik* değildir. Bir başka ifadeyle, yüksek gelirli çok kişiden, düşük gelirli çok daha fazla pek çok kişi vardır. Çok yüksek gelirli az sayıda birey ortalama geliri yükseltmekte ve bu tür bir gelir dağılımında medyan gelirli birey, ortalama gelirli bireyin altında gelir elde etmektedir.

(3) Oy çokluğu dengesinin mevcut olması şartıyla. Böyle bir dengenin mevcut olmadığını ileride göreceğiz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



6.4. ORTALAMA VE MEDYAN GELİR ARASINDAKİ İLİŞKİ. Sağa doğru daralan bir gelir dağılımında, medyan ortalamanın oldukça altındadır. Medyan gelir, bireylerin yüzde 50'sinin bu sayının üzerinde, yüzde 50'sinin bu sayının üzerinde gelirin üzerinde gelir elde ettiği gelir düzeyidir. Sağa doğru kaymış dağılımda çok zenginlerin çok yüksek düzeydeki gelirleri ortalamayı artırır ve ortalamanın medyanın üzerine çıkmasını sonuçlandırmaktadır.

Medyan seçmen teorisi; bir toplumda gelirin yeniden dağılımı söz konusu ve böylece de medyan seçmenin geliri artıyor ise, ortalama gelir aynı kalsa bile toplumun kamu malı talebinin artacağını öngörür.

Benzer biçimde, medyan bireyin kamu malları talebinin aynen kalmasına yol açan bir değişmenin, diğer bireylerin kamu malı talebine ne olduğuna bakılmaksızın denge kamu malı harcama düzeyini değişmeden bırakacaktır. Söz gelimi 1986 Vergi Reform Yasasının çıkmasına yol açan tartışmalarda, federal gelir vergisinden, eyalet ve yerel vergilerinin indirim hakkının kaldırılması önerilmişti. Bu önlem eyalet ve yerel kamu malı talebini azaltacaktı. Zira bireyler bu indirimleri beyannamelerinde gösterebiliyorlardı. Ancak çoğu eyaletlerde medyan seçmen, indirimleri gelir vergisi beyannamesinde belgeli ve listeli tarzda düşememektedir. Dolayısiyle medyan seçmen teorisi, bu değişmenin, eyalet ve yerel düzeydeki kamu malı harcamaları düzeyinin değişmeyeceğini öngörmüş olmasıdır.

Oy Çokluğu Dengesinin Etkinsizliği

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Medyan seçmen harcama düzeyini belirlediğinden, kamu malları konusunda fazla ya da az harcama yapılıp yapılmadığını tesbit için, sadece medyan seçmenin nasıl oy verdiğini incelememiz ve 5. Bölümde tartışılan etkinlik koşulları ile karşılaştırmamız icabeder. Medyan bireyin, sadece elde ettiği faydalarla, katlanacağı maliyetleri karşılaştırdığı farzedilir. Faydaları, sosyal faydalardan (başkalarının sağladığı faydaları da içerir) düşük olduğu gibi, maliyetleri de düşüktür. Dolayısiyle kamu malları konusundaki harcama düzeyinin çok fazla ya da çok az olup olmadığı, medyan seçmenin toplam (marjinal) maliyetler içindeki payının, toplam içindeki payından daha fazla ya da daha düşük olup olmadığına bağlıdır.

Bütün bireylerin birbirinin tam aynı olduğu ve yeknesak vergilemenin mevcut olduğu ilk örneği düşünün. O takdirde N bireyin olması halinde, bireyin faydaları, toplam faydaların 1/N'i, maliyetleri de toplam maliyetlerin 1/N'i olur. Bu durumda oy çokluğu kuralı etkindir.

Bu sefer bütün bireylerin kamu malından aynı marjinal faydayı elde ettiği bu durumu düşünün.Medyan bireyin faydalar konusundaki özel değerlemesi, toplam marjinal sosyal faydaların 1/N'i olacaktır. Sabit oranlı vergilemenin var olduğunu ve gelir dağılımının sağa doğru basık ve kayık olduğunu (şekil 6.4'de görüldüğü gibi, toplumda çok az sayıda zengin, çok fazla sayıda fakir olduğunu düşünün) o zaman, medyan gelir ortalama gelirin altında olacak ve böylece medyan seçmenin vergi fiyatı çok düşük olacaktır. Kendisi toplam maliyetler içinde küçük bir pay yüklenecektir. Kendisinin özel marjinal faydaları toplam sosyal marjinal faydaların 1/N'i iken, özel marjinal maliyetleri toplam marjinal sosyal maliyetlerin 1/N'inin altında olduğundan, kamu mallarının aşırı bir arzı söz konusu olacaktır. Bu iddia, vergi sisteminin artan oranlı olması halinde güçlenir. Şöyleki, düşük gelirli birey, gelirinin daha düşük bir bölümünü vergi olarak öderken, yüksek gelirli bireyler daha çoğunu vergi olarak öder.

Kamu mallarının aşırı arzı konusundaki bu görüş, kamu malının marjinal faydalarının gelire göre pek değişmediğini varsayar. Ancak, marjinal faydaları gelirle artabilen ve kamusal olarak arzedilen bazı mallar vardır. Dolayısiyle, yüksek gelirli bireyler, devlet televizyonuna ve sanata kamu desteğine daha fazla değer biçebilirler. Medyan seçme-

nin bu faydaları marjinal değerlemesi, kamu malının toplam sosyal marjinal faydaların 1/N'inden **daha az** olduğundan, medyan seçmen, malın toplam marjinal maliyetinin 1/N'inden daha az ödese bile, bu malların optimum altı arzı olabilir.

Oylama Paradoksu

Oy çokluğunun en yaygın tartışılan sınırlaması, bir dengeye varılamayacağının mümkün olabilmesidir. Bu problemin ilk ortaya atılışı onsekizinci yüzyılda ünlü Fransız filozofu Condorcet tarafından ileri sürüldüğü eski bir tarihe dayanmaktadır ve aşağıdaki üç seçmen ve A, B ve C denilen üç alternatifin olduğu basit bir örnekte görülebilir.

Seçmen(1) A yı B ye B yi de C'ye tercih etmektedir.

Seçmen(2) C yi A ya A yı da B ye tercih etmektedir.

Seçmen(3) B yi C ye C yi de A ya tercih etmektedir.

A'ya karşı B'yi oyladığımızı varsayın. Seçmen 1 ve 2,A için oy verecek ve A kazanacaktır. Şimdi A'ya karşı C'yi oyladığımızı düşünelim. Seçmen 2 ve 3 C'yi A'ya tercih eder ve böylece C kazanır. C'nin sosyal tercih olması gerekir görünmektedir. C, A'ya karşı, A'da B'ye karşı kazanmaktadır. Ancak şimdi C ve B'nin doğrudan karşıkarşıya geldiğini düşünelim. Hem Seçmen 1 hem de seçmen 3 B'yi C'ye tercih edecektir. Buna **oylama paradoksu** ya da devri oylama paradoksu denilir. Açık bir kazanan yoktur. B, C'yi yenmekte ve C, A'yı yenmekte fakat A, B'yi yenmektedir.

Oy çokluğu kuralını kullanırsak, gündemi kontrol etmenin çok önemli olacağı açıktır. Önce A ile B arasında daha sonra da bunun galibi ile C arasında bir yarışma seçim düzenlediğimizi varsayalım. C'nin kazanan olacağı açıktır. Halbuki, bunun yerine önce B ile C arasında sonra bunu kazananla A arasında bir yarışma yaptığımızı farzedelim. Bu seçimi A kazanacaktır. Son olarak, önce A ve C arasında yarışma düzenlediğimizi, kazananla da, B'yi karşılaştırdığımızı kararlaştıralım. O zaman da B'nin kazandığı açıktır. Dolayısiyle bu seçimlerin her birinde kazanan, yalnızca, yapmış olduğumuz çiftli karşılaştırma sırasına göre belirlenmektedir.

Bireyler belli bir oy sıralaması olduğunu anlayacak olmaları halinde stratejik olarak oy vermek isteyebilirler. Bir başka deyimle ilk oylama turunda, seçmen 1, gerçek tercihleri doğrultusunda oy vermeyebilir ve

A'yı B'ye tercih edebilir. Ancak verdiği oyun nihai denge üzerindeki etkisini düşürecektir. A'yı tercih etse bile C ve B arasındaki seçimde B'nin kazanacağını A ile C arasındaki seçimde C'nin kazancağını bilerek B için oy verebilecektir. B'yi C'ye tercih ettiği için, ilk başta B için oy verecektir.

Tek-Zirveli Tercihler ve Çoğunluk Oylaması Dengesinin Varlığı

Oylama paradoksu her zaman ortaya çıkmaz. Gerçekten de daha önce göstermiş olduğumuz gibi kamu malları düzeyinin oylamasında medyan seçmenin tercihlerine paralel olan iyi tanımlanmış bir oy çokluğu dengesi vardır. Dengenin olduğu bu durumlarla, dengenin olmadığı durumları ne ayırmaktadır?

Şekil 6.2'de fayda düzeyini kamu malları konusundaki harcama düzeyinin bir fonksiyonu olarak işaretlemiş bulunuyoruz. Burada, her bireyin, tercih profilinde tek zirve vardır. Buna **tek-zirvelik** denilir ve oy çokluğu dengesinin varlığını temin için yeterlidir. Zirvenin mutlaka içeride olması gerekmediğine ve "son" da da yer alabileceğine dikkat edin. Şöyleki Şekil 6.5 A'daki gibi tercihler, tek zirvelilik ile tutarlıdır. Öte yandan, Şekil 6.5 C'de gösterildiği şekildeki tercihler, tek zirvelikle tutarlı değildir. Hem o hem de G1 (yerel) zirve durumlarıdır. Maalesef bu örnekler, çoğu kamusal tercih probleminde doğal olarak ortaya çıkmaktadır.

Sözgelimi, bir bireyin kamusal eğitim harcamaları konusundaki tutumları konusunda çıkacak meseleyi düşünelim. Eğer kamusal eğitim konusundaki harcamalar, belli bir asgari düzeyin altında ise, zengin bir birey çocuğunu özel okula göndermeyi tercih edebilir. Böyle yapınca, devlet okulları konusundaki harcamalar kendisinin vergisini artıracak ve buna karşılık doğrudan fayda sağlamayacaktır. Dolayısiyle, bu kişinin faydası, devlet harcamalarının kendisinin çocuğunu devlet okuluna göndermeye karar vereceği kritik düzeye yükselinceye kadar azalmaya devam edecektir. Bu düzeyin ötesinde artışlarda, kendisi bir fayda sağlar. Tabii, bu düzeyin ötesinde vergilerdeki artış faydaları telâfi etmenin ötesine geçer. Bu birey için, hiç harcama yapmamak yerine yüksek düzeyde harcama yapılması tercih edilir. Halbuki hiç harcama yapılmaması, orta düzeyde bir harcama yapılmasından iyidir. Bu durumda çoğunluk oylaması dengesine ulaşılamayabilir.

Tek bir kamu malı (eğitimde olduğu gibi hiç bir özel mal seçeneğinin olmaması halinde) konusundaki tercihler genelde tek zirveli olmakla birlikte, bir kamu malından fazla mala ilişkin tercihleri sıralamak zorunda kalınca, bu sıralamalar nadiren tek-zirveli *olması nadir* olacaktır(4). Tek zirveliliği elde etmek için kendimizi belli bir zamanda tek bir mesele üzerine oylama yapmayla sınırlamamız gerekecektir(5).

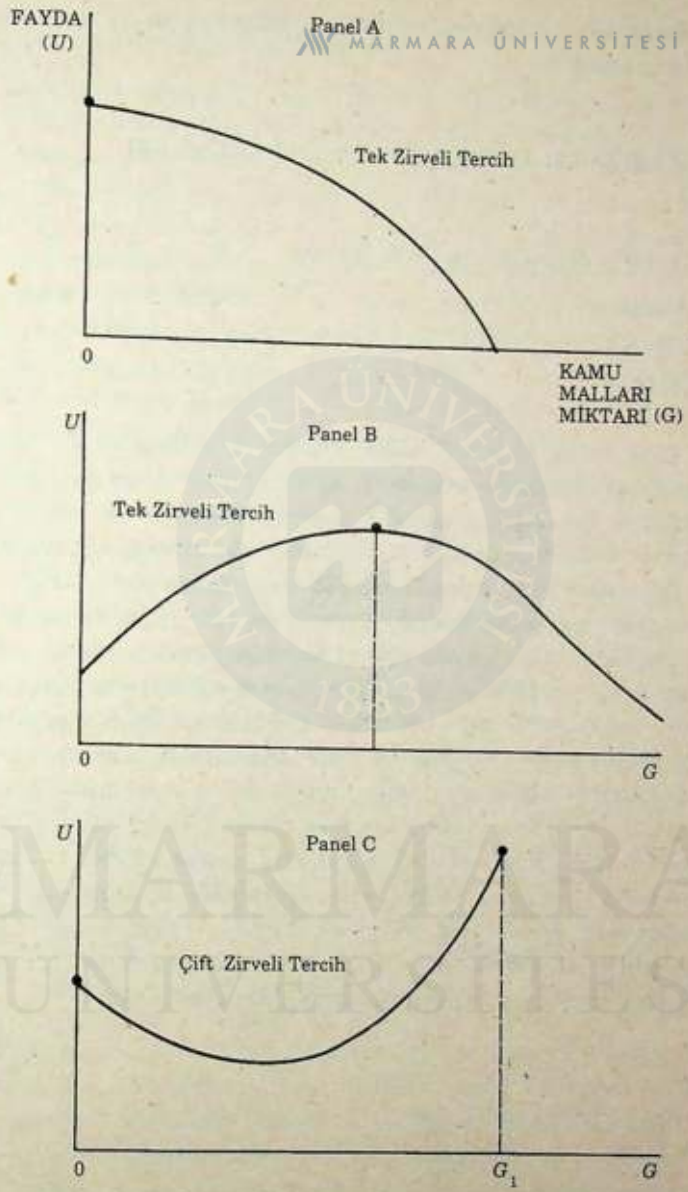
Bunlarla eşdeğerde önemli olarak, çoğu dağılım meselesinde de oy çokluğu dengesi olmayacaktır(6). Bu durum gelir vergisi yapısında açıkça görülebilir. Farzedin ki, aynı miktarda hasılat getiren üç ayrı tür gelir vergi tarifesi konusunu oyluyoruz. Basit olsun diye, eşit sayıda üç grup kişi olduğunu da varsayalım.

(4) Bkz. 6. Kramer; On a class of Equilibrium Conditions for Majority Rule, *Econometrica*, 41, 1973, ss. 285 - 97.

(5) Bkz. S.Slutsky: A Voting Model for the Allocation of Public Goods: Existence of an Equilibrium, *Journal of Economic Theory* , 11, (1975): 292-304.

(6) Bkz. D.K. Foley: Resource Allocation and the Public Sector, *Yale Economic Essays* , 7,1967 ss. 45-98.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



6.5. TEK VE ÇİFT ZİRVELİ TERCİHLER. Tek zirveli tercihte daima, çoğunluk oylama dengesi mevcuttur. Tek zirveli olunmadığında (C bölümü), çoğunluk oylaması dengesi var olmayabilir.

Bu gruplar, fakir, orta sınıf ve zengindir ve grup dayanışması içinde oy vermektedirler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO 6.1. ALTERNATİF VERGİ TARİFELERİ

Vergi Olarak Ödenen Gelir Bölümü	A	B	C
Fakir	% 20	% 18	% 18
Orta	% 20	% 18	% 21
Zengin	% 20	% 24	% 22

Tablo 6.1'de A, B ve C olarak gösterilen üç vergi tarifesi olduğunu düşünüyoruz. A tarifesi tam sabit oranlıdır. Bu tarifeye göre her bireyden gelirinin aynı yüzdesi alınır. Fakirlerle orta sınıfın bir araya gelerek B vergi tarifesini önermektedir. Bu tarife ile kendilerinin ödedikleri vergiler azalmakta fakat zenginin ödediği vergi ise çok ağır biçimde yükselmektedir. B vergi tarifesinin, A'ya göre çoğunluk oyunu alacağı kesindir. Şimdi ise zengin fakire şunu teklif edecektir. "Siz daha muhtaç olduğunuzdan, neden vergilerini biraz daha fazla düşürmüyoruz. Aynı zamanda, aşırı vergilemeyle bağlantılı adaletsizlikleri azaltmak için vergi tarifesinin üst dilimi için vergi tarifesini ayarlamayı" ve B'ye göre düşük ve yüksek gelirlilerin vergisini azaltıp orta gelirlilerin vergisini artıran (C) tarifesini önerir. Böylece hem orta hem de üst gelir grupları, fakire göre gelirlerinin daha büyük bir bölümünü vergi olarak öderler. C tarifesinin de B'ye karşı kazanacağı açıktır. Bununla birlikte, bu durumda orta sınıf doğrudan sabit oranlı vergilemeyi teklif edebilir. Hem üst gelir hem de orta gelirliler sabit oranlı A tarifesini tercih edeceklerinden A, C'yi yenecektir. Bu durumda gene devri oylama kalıbına giriyoruz(7).

(7) Oylanan vergi tarifeleri kümesine sınırlar getirirsek söz gelimi, bir istisna düzeyi ve sabit marjinal vergi oranlı vergi tarifesinde (buna düz oranlı vergi tarifesi denilmektedir) oy çokluğu olabilir. Bkz. T.Romer; Individual Welfare, Majority Voting and the Properties of Linear Income Tax, *Journal of Public Economics* , 1975, ss. 163-85.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Arrow'un İmkânsızlık Teoremi

Önceki paragrafta, bir çoğunluk oylamasına dayalı bir siyasal süreçte dengenin olamayabileceğini gördük. Bunun tatminkâr olmayan bir durum olduğu açıktır. Sorulacak olan doğal soru şudur. Bu problemi ortadan kaldırmak için başka bir siyasal mekanizma, sosyal tercihlerin yapılmasında başka kurallar kümesi acaba var mıdır? Siyasal mekanizmanın belli özellikleri olması gerekir. Söz gelimi, tek adamcı olmamalıdır. (Diktatörlükte toplumun kararları diktatörün tercihlerine tam paralel olacaktır). Siyasal süreç sonucu alınan kararlar birbiriyle alâkasız seçeneklerden bağımsız olmalıdır. Bir başka deyimle, bir yüzme havuzu ile tenis kortu arasında seçim yapmak durumundaysak sonuç, üçüncü bir alternatifin (kütüphane diyelim) olduğuna dayanmamalıdır.

Çok sayıda alternatif kural incelenmiş bulunmaktadır. Meselâ, üçte iki çoğunluk ya da öncelik sırası (oylaması bu yöntemde bireyler alternatifleri öncelik sırasına sokmakta ve bütün bireyler tarafından verilen puanlar toplanmakta ve en düşük puanı alan kazanmaktadır.) yöntemleri ele alınmıştır. Bütün bu incelenenler şu ya da bu kritere uymakta başarısız olmuştur. İdeal sistem arayışı Stanford'dan Nobel ödüllü Kenneth Arrow'un bulguları ile nihayete ermiştir. Arrow, arzulanan özellikleri yerine getiren hiç bir kural olmadığını göstermiştir. Bu teorem **"Arrow'un imkânsızlık teoremi"** olarak anılmaktadır(8).

Arrow imkânsızlık teoreminin bir başka ilginç ve önemli sonucu vardır. Sık sık şu tür sözleri duyarız."Devlet şunu, şunu yapmalıdır... bu, eyalet yönetiminin sorumluluğudur.... devlet tutarsız bir tarzda hareket etmektedir..... ya da devlet neden önceliklerini belirleyip ona göre hareket etmemektedir? Bu ifadeler, devleti kişileştirmekte ve devleti sanki bir birey gibi kabul etmektedir. İfade ve dil önemlidir. Hepimiz devletin bir birey olmadığını bilmemize rağmen, onun hakkında sanki bir bireymiş gibi konuşur, çoğunlukla bir bireymiş gibi inanmaya yöneliriz. Devletin sanki rasyonel bir birey gibi hareket etmesi gerektiğini bekleriz. Ancak Arrow imkânsızlık teoremi, bazı bireysel diktatörlük güçleri bahsedilmeksizin devletin bir birey gibi aynı tutarlılık ve rasyonellik derecesi ile hareket etmesi beklenmemelidir. İleriki bölümlerde, sıkça "devlet"ten söz edeceğiz. Ancak böyle yaparken, onu kişileştirmek değil, onu

(8) Bkz. K. Arrow; *Social Choice and Individual Values* , 2nd Ed., New York, Wiley 1963.

oluşturan bireylerin sahip olduğundan çok daha fazla akıl öngörebilmek için sanki bir bireymiş gibi kabul etmek istiyoruz. Bu ve bundan sonraki bölümün tamamında ortaya koyduğumuz uyarılar daima hatırda tutulmalıdır.

Oylamayla İlgili Başka Neticeler

Tek zirveli tercihlerde daima bir oy çokluğu dengesinin var olduğunu ancak bu tek zirvelilik şartı tatmin edilmezse hiç kimsenin genelde arzulanan özelliklere sahip *herhangi bir* oylama sistemini bulamayacaktır. Tek zirvelilik gibi sınırlayıcı olmayan ve belli bir oylama sisteminin çalışacağı koşullar konusunda uzun zamandır bir arayış mevcuttur. Zamanımıza kadar ulaşan en güçlü sonuç, iki genç, Princeton'lu iktisatçı, Andrew Caplin ve Barry Nalebuff'dur. Kendileri şunu sormaktadır. Sadece (X) oy yüzdesi ile mevcut politikaları değiştirebileceğimizi varsayalım. Bir denge (devri oylamayı önlemek) sağlamak için (x) in *en küçük* değeri nedir? Açıktır ki, oy çokluğu ile (x = yüzde 50) devri oylama meydana gelebilir. Oybirliği yönteminde, Pareto-etkin dağılım değiştirilemez (herhangi bir alternatif birisine zarar verecek olduğundan, varsayım gereği o kişi kararı veto edebilir) Dolayısıyle oybirliği ile devri oylama olmayacaktır. Caplin ve Nalebuff, seçmenlerin tercihleri çok fazla farklı olmadığı sürece yüzde 64'lük bir oylama kuralının devri oylama olmayacağını temin edeceğini göstermişlerdir(9).

Oy çokluğu dengesinin olmadığı, önceki örneğimizde karar gündeminin denetimin büyük önem taşıdığını görmüştük. Gene, genel olarak bireylerin stratejik tarzda oy vermesinin bireyler açısından faydalı olduğunu, bir başka deyimle gerçek tercihlere göre değil de, şimdi verilen oyun sonucunun, nihai sonucu nasıl etkileyeceğini hesaba katarak oy vermenin yararından söz etmiştik. Bu sonuçlar, genel mahiyet almıştır. Tıpkı Arrow'un arzulanan bütün özellikleri tatmin etmek için farklı bireylerin tercihlerini birlikte toplamanın herhangi bir yolu bulunmadığını göstermesi gibi, bireylerin daima gerçek tercihlerine göre oy vereceği herhangi bir oylama sisteminin de (10) olmadığı gösterilmiştir.

---

(9) A.Caplin, B. Nalebuff; On the 64 % Majority Rule, *Econometrica* , çıkacak.

(10) Oylama sistemi, bir birey grubunun bir karara varmaya çalıştığı herhangi bir oylama kuralı kümesidir. Söz gelimi en düşük oy alan alternatifin değerlendirme dışı bırakılması ya da bireylerin çeşitli oylar vererek, onların her alternatife dilediğince çok sayıda tahsis yapmalarının sağlanması gibi.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İki Partili Sistem ve Medyan Seçmen

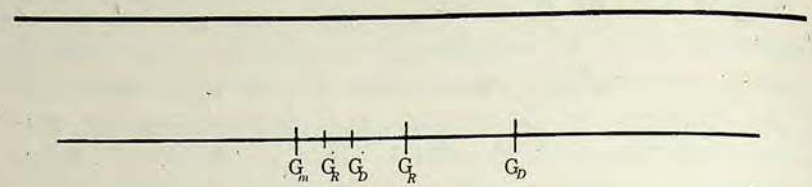
Daha önceki bölümde, seçilmiş bir millet temsilcirinin devlet harcamalarındaki bir artışın maliyetlerinin ve faydalarının ihmal edilebilir bir bölümünün yüklendiğini ifade etmiştik. Bu temsilcinin nasıl oy vermesi gerektiği konusunda iktisat teorisi ne söyleyebilir? Doğal bir varsayım olarak, politikacı iktidarda kalmak, bunun için de rakibinin takınacağı tutuma göre oylarını en çoğa çıkartmak ister. Oyu en çoğa çıkartma stratejisi kolayca şu şekilde tanımlanabilir. R ve D partilerinin olduğunu düşünün R Partisi, D partisinin durumunu veri olarak kabul etmektedir. Tek bir konu üzerinde, harcama düzeyi ile ilgili yoğunlaşıldığında R Partisinin aldığı pozisyonun (parti tarafından savunulan harcama düzeyi) GR ve D Partisinin pozisyonunda GD olarak gösterelim. GD nin her değeri için GR'ye göre bir optimal (oyu maksimize eden) bir durum mevcuttur.

Rakibinin aldığı pozisyona göre her partinin oyunu maksimize ettiği varsayımı altında, her parti ne yapacaktır? GM medyan seçmenin en çok tercih ettiği harcama düzeyi olsun. D partisinin GD>GM olarak seçim yaptığını varsayalım. R partisi ise bunun üzerine GM ve GD arasında bir yerde yer aldığını ve GM'ye eşit ya da daha az bir harcamayı tercih edenlerin ve biraz daha fazlasını tercih eden bütün seçmenlerin oyunu alacaktır. Böylece R partisi oyların yüzde 50'sinden fazlasını alacak ve kazanacaktır. Karşılığında, D partisinin de GM ve GR arasında GD'nü seçtiğini ve GR'ye karşı kazanacaktır. Fakat bu sefer R partisi GD' ve GM arasında GR' düzeyini seçecektir. Bu süreç, medyan seçmenin düzeyinde (GM) aynı pozisyonu alıncaya kadar devam edecektir.

Bu sonuç, ülkemizdeki iki parti sistemi ile seçmenlerin tercih yapamadıkları şeklindeki yaygınca gözlenen iddia ile tutarlıdır. Her iki partide "orta yolu" seçmektedir. Bu ise tam teorinin öngördüğü bir durumdur.

Bununla birlikte, teorinin unutulmaması gereken bazı önemli sınırlamaları vardır. İlki, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, genelde oy çokluğu dengesi var olmayabilir. Ancak bireyler tek zirveli tercihlere sahipse olur. Bu bağlam da, meseleleri tek boyutlu hale getirebilmemizi gerektirir. Söz gelimi -muhafazakâr- liberal gibi. Bununla birlikte olayın çok çeşitli boyutları vardır. Bazı bireyler bazı konularda liberalken, diğerlerinde muhafazakâr olabilirler. O zaman medyan seçmen iyi tanımlanmamış demektir ve siyasal süreçte denge olmayabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



6.6. İKİ PARTİLİ SİSTEM. İki partili sistemde her iki parti de kendi oylarını en çoğa çıkartmak için çalışırlarsa rakibin pozisyonunu sabit olarak kabul edildiğinde her iki parti de medyan seçmenin pozisyonunu benimseyecektir.

İkinci olarak, siyasal sürece katılım sorunlarını gözardı etmiş bulunuyoruz. Politikaya aktif olarak iştirak etmekle ilgili bir takım maliyetler vardır. Seçmen olarak da bilgilenme ve oy vermeyle ilgili maliyetler mevcuttur. Bu maliyetler elde edilecek faydalara göre yeterince büyük olabilir. Havadaki küçük bir değişme sonucu oy vermek için sandığa gidişi tatsız hale gelebilir. Bunun da seçmen katılımı üzerinde önemli etkileri vardır. Özellikle, tercihleri medyana yakın olan seçmenler, bilhassa siyasal sürecin kendi tercihlerini zaten yansıttığına inanırlarsa, oy verme konusunda pek istekli olmayacaklardır. Dolayısiyle daha aşırı olan kişilerin, katıldıkları partinin merkezden uzaklaşması için çaba göstermeleri kendi menfaatlerinedir. Aşırı uçlardaki bu daha fazla politik faaliyet eğilimi, kısmen önce belirttiğimiz medyan yönlendirmeli eğilimlerini kısmen telâfi edebilir.

SİYASET VE İKTİSAT

Önceki paragrafta açıkladığımız siyasal süreç tartışması tipik olarak siyaset bilimi derslerinde bulunabilecek analiz türünden oldukça farklıdır. Siyaset biliminde özel çıkar grupları ile siyasal kurumların rolleri tartışılır. Siyasal sürecin iktisadi teorileri ile diğer teoriler arasındaki ilişkinin tam bir tartışması, bizi bu kitabın sınırlarının ötesine götürür. Aşağıdaki sayfalarda belli siyasal olguların bazı ekonomik yorumlarına değineceğiz.

 MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Önceki paragrafta, çoğu seçimlerde seçmen katılım yüzdesinin çok düşük olduğunu ve seçmenlerin havadaki değişme gibi değişmeler gibi bazı şans olaylarına karşı çok duyarlı olduğunu görmüştük. Bunun sebebi, belirttiğimiz gibi, oy vermeden sağlanan faydaların çok düşük olması, neticeyi etkilemenin pek mümkün olmamasıdır. Alternatifler sonucun tesadüfi olması yönünden pek az farklıdır ve oylama maliyetleri oldukça düşük olmakla birlikte, faydalara nisbetle de düşüktür. Aslında tam bir rasyonel hesaplama yapıldığında, kimse oy kullanmayacaktır. Bir bireyin oyunun sonuçta farklılığa yol açması ihtimali (çoğu hallerde birey sadece kazanç ya da kaybın büyüklüğüne değil kendi adayının kazanmasına ya da kaybetmesine bakar) esas itibariyle sıfırdır. Bununla beraber, bireyler oy verir(11).

Bu paradoks gereksiz bir tekrar yaparak bireylerin oylamaya ya da daha genel olarak siyasal sürece katılmadığını varsayarak çözülebilir. Daha da ötesi, bireyler parayı hayır kurumlarına verebilirler. Başkalarını düşünmenin iyi olduğu şekilde yetiştirilmişlerdir (Bu görüş, başkalarını düşünmek bireyin kendi özel çıkarınadır görüşünden çok daha tutarlıdır). Böylece çocuklarımıza uygar insan sorumluluklarını vermek için büyük zaman ve enerji harcanmış bulunmaktadır. Bu medeni sorumluluklarımız arasında bilgilenmiş bir seçmen olma sorumluluğu da vardır.

Aynı mülâhazalar bireyin oy verirken, incelememizde varsaydığımız gibi dar görüşle kendi çıkarını izler tarzda hareket etmeyebileceği sonucuna götürür. Bireyler kişisel vergi sorumlulukları bu yolla artırılsa bile vergi yükünün daha adil bir biçimde dağılımı için gelir vergi sistemindeki boşlukların kapatılması yönünde oy kullanabilirler.

(11) 1932'denbu yana yapılan ABD Başkanlık seçimlerinde seçmen yaşında olan nüfusun yüzde 51'i ile yüzde 63'ü arasındaki kişiler oy kullanmıştır. ABD Kongresine gönderilen temsilci seçimlerinde ise katılım biraz daha düşüktür (yüzde 33 ile yüzde 59 arası) (*Statistical Abstract* , 1987, p.243). Yerel okul kurul seçimlerinde ise çoğunlukla, oy verme yeterliğine sahip olanların yüzde 10'undan azı oy kullanmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Seçimler ve Özel Çıkar Grupları

Önceki bölümlerde tartıştığımız modeller, bütün bireylerin, değerlendirme konusu olan bütün alternatiflerin sonuçları hakkında iyi bilgi sahibi olduklarını, bütün bireylerin oy kullandıklarını ve oylarını verirken her alternatifin kendi (özel) refahlarına ilişkin etkileri temeline dayandıklarını farzetmiş bulunmaktadır.

Bu varsayımın siyasal sürecin işleyişini yeterince açıklamadığına inananlar çoktur. Anayasal olarak her kişinin bir oyu olmakla birlikte, bazı oylar diğerlerinden daha etkendir. Bu görüşe göre siyasal sürecin sonucu, özel çıkar gruplarının siyasal gücünü yansıtır.

Bu görüşlerin geçerliliğini değerlendirmek, bu bölümün sınırlarını aşar. Biz incelememizi daha dar bir soru kümesi ile sınırlayacağız. İktisat teorisi, etken olması muhtemel olan çıkar grupları çeşitleri hakkında ne söyleyebilir? Özel çıkar gruplarının bu etkenliğini, ABD'de olduğu gibi her kişinin sadece bir oyu olduğu gerçeği ile nasıl telif edebiliriz.

Bu soruların cevabı, kamu çıkarının, bir kamu malı olarak ele alındığı önceki bölümdeki tartışma ile ilişkilidir. O bölümde, kamu kesiminin etkin yönetiminin bir kamu malı olduğunu görmüştük. Benzer biçimde, yetenekli ve bizimkilere benzer değerlere sahip seçilmiş yönetimleri tercih etmek de bir kamu malıdır.

Aynı zamanda, bedava yolcu probleminin küçük gruplarda büyük topluluklarda olduğu kadar ciddi olmadığını da ifade etmeliyiz. Dolayısıyla, küçük bir çelik üreticisi çıkar grubu teşkil edip, Kongreyi çelik ithalatına kota koymak için ikna etmesi, bu kotadan olumsuz şekilde etkilenebilecek büyük sayıda çelik tüketicisinden bir çıkar grubu oluşturmaktan daha kolaydır. Her ne kadar, üreticilerin kazançları gerçekte tüketicilerin toplam zararlarından az olsa bile, üreticilerden *her birinin* kazancı, her bir tüketicinin kaybedeceğinden daha fazladır.

Sendikalar, çoktan beri bedava yolcu probleminin farkında olmuşlardır ve bu yüzden de onları işyerlerinin kapanıp, işçilerin kollektif çıkarları lehine olduğuna inandıkları faaliyetleri desteklemeye zorlamalarının altında yatan sebep budur. Ancak, böyle bir gücü ellerine aldıklarında bu gücün sadece pazarlık masasında değil bir özel çıkar grubu olarak hareket ettikleri siyasal arenada da kullanmaya çalışabilirler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Özel Çıkar Gruplarının Gücü

Çıkar grupları nasıl güç kullanır? En azından üç mekanizma var görünmektedir. Birincisi, bireylerin oy verme ya da meselelerle ilgili bilgi sahibi olmaları konusundaki şevklerinin az olduğunu daha önce ifade etmiştik. Çıkar grupları özellikle kendilerini destekleme ihtimalleri olan seçmenler için oylama ve bilgi verme maliyetlerini düşürme çabasında olabilirler. Bunu bilgiyi emre hazır hale getirerek (kendi görüşlerini destekler tarzda tabii) ve çoğunlukla oylama günü ulaşım, çocuk bakımı vd. hizmetleri sağlayarak doğrudan yardım şeklinde yaparlar.

İkincisi, politikacıların seçmenlerin tercihleri konusunda bilgi temin etmede güçlük çektiklerini belirtmiştik. Özel mallarda olduğu gibi kamu mallarına yönelik talebi açıklayıcı basit bir mekanizma yoktur. Çıkar grupları böyle bir bilgiyi sağlamaya çalışırlar. Siyasetçiler, bilgili siyasal kararlar alınmasına ilişkin teknik bilgiden mahrumdur. Söz gelimi, sürekli ucuz yabancı çelik ithalatının sonuçlarını bilmeyebilirler. Çıkar grupları, başlıca bilgi kaynağıdır ve sağladıkları bu bilgilerle de, kamuoyu üzerinde çoğunlukla etkili olurlar.

Üçüncü mekanizma, siyasetçiye doğrudan ve dolaysız rüşvet verilmesidir. En azından ABD'nin belli bölgelerinde doğrudan rüşvet verilmez. (Muhtemelen, bunun sebebi, siyasetçilerin temiz ve dürüstlüğü değil, daha çok yakalanma sonucunda ortaya çıkacak maliyetlerdir) Ancak dolaylı rüşvet önemlidir. Özel çıkar grupları, kendi çıkarlarını savunan politikacıları finansal ve diğer biçimlerde destekler. Gene, bu da önemlidir. Çünkü, seçmenler bir adayın mali tercihler konusunda alacağı pozisyon konusunda bilgilendirilmelidir ve seçmenlere bu bilgiyi vermek maliyetlidir. Seçmenler, oylamadan sağlayacakları faydaların oy vermeye gitme zahmetine değer olduğu ve sandığa gitmeleri konusunda sağlanacak yardım vasıtasıyla özel maliyetlerinin azalması gerektiği hususunda ikna edilmelidir. Daha önceleri politikacıların davranışını iktidarda kalmak dileği ile açıklayabildiğimizi varsaymıştık. Politikacılar, kendisine oy vermesi muhtemel kişi sayısını en çoğa çıkartarak, yeniden seçilme şanslarını artırırlar. Politikacılar, kendi muhaliflerine karşı olarak kendilerine fiilen oy verecek olanlarını sayısını etkileyecek özel meselelerde alacakları tavrın, gerçek ilgi odağı olduğunu kavramış bulunmaktadır. Bir özel çıkar grubunun ek desteğini sağlayan bir husus olan, seçmenlerle temas sağlanması konusundaki imkân artışı da dahil bütün etkileri hesaba katmalıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Alternatif bir görüşe göre, çoğu politikacılar, bu bölümün tümünde varsaydığımız gibi kendi çıkarını izleyen şekilde davranmazlar. Tıpkı, özel yurttaşların özgeci biçimde hareket ettikleri ve hayır yaptıkları gibi, seçilmiş kamu yöneticileri olarak da, kamu vatandaşı olarak da yardım yapma yetenekleri vardır. Bizim toplumda, devlet adamları ve memuriyet önemli bir statü ve saygı görür. Etken bir devlet, kamu görevlilerinin kalitesine dayalıdır.

Bu "ekonomik olmayan" görüşte bir gerçek "kırıntısı" olmakla birlikte, üç kayıtlamadan söz edilmelidir. Birincisi çoğunluk oylaması teorisi, siyasal sürecin sonuçları konusunda açık tahminler yaparken, bu açık tahminlerden hiçbiri siyasal sürecin bir siyasal liderin kamu çıkarı görüşlerine dayalı olduğunu söylemez. Gerçekten de, siyasal liderlerce girişilen eylemlerin görünürdeki hırsı (ister kamu çıkarına hizmet ettiği ileri sürülsün, ister sürülmesin) Adam Smith'i, kamu çıkarına hizmet etmek için daha iyi bir yol olduğunu önermeye itmiştir. Maalesef, adam Smith'in görünmez eli, çoğu mallar için iyi iş görürken, kamu malları konusunda iyi çalışmamaktadır.

İkincisi, bir seçme problemi vardır. Siyasi iktidar peşinde koşan bütün bireylerin hepsi "kendi çıkarını düşünmeyen" türden olmadığından, seçmenlerin, kimler kendi çıkarı kimler başkası için çalışır ayırması gerekir. Eğer seçmenler, "kendi çıkarını düşünmeyen devlet adamlarının, bencil devlet adamından daha iyi olduğuna inanıyorsa, bencil politikacıların hepsi, kendi çıkarını düşünmeyen politikacı gibi görünmeye çalışacaktır. Acaba, normal olarak elindeki çok sınırlı bilgiye dayanarak bunlar arasında nasıl seçim yapacaktır?

Üçüncü olarak, kamu çıkarının izlenmesinde kendi çıkarını düşünmeme gibi bir şeyin olmadığını ya da en azından kamu kesiminin yeterli bir teorik tabanını oluşturmayacak bir nedretin söz konusu olduğunu ileri süren bir grup vardır. Bireyler kendi çıkarı peşinde koşmasa bile, "sınıf çıkarı", hayatta bağlı oldukları kişilerin çıkarları için hareket ederler. Çoğunlukla da bunu yaparken aslında bilinçli değillerdir.

Maalesef, bu alternatif görüşlerin geçerliliğini sınamamız mümkün değildir. Belki de hepsinde gerçek payı vardır. Çoğu politikacılar, hiç kuşkusuz kendi çıkarları için hareket ederler ve burada tartıştığımız basit "seçmen" modeli, bu politikacıların davranışları konusunda bilinçli

olarak bazı bilgiler verir. Bununla beraber, bütün politikacılar kendi çıkarları için hareket etmezler. Bazıları, hiç kuşkusuz kendilerinin kamu malı için hizmet ettiklerine inanırlar. Ancak bunun ne anlama geldiği açık değildir. Bir başka deyimle, kamu çıkarının ne olduğuna ilişkin alternatif görüşler var olduğunda ve bu farkları yok etmenin kolay bir yolu da yoksa (Arrow imkânsızlık teoremi gibi) "kamu malı lehine hareket etmeyle ilgili yorum nedir? Açık olan şudur. Kamu malı lehine hareket ettiklerini ileri süren çoğu politikacılar sonraları çoğu gözlemciye kamu çıkarına hizmet etmemiş gibi gelen politikaları savunmuş ve kışkırtmıştır.

Etkin Olmayan Dengenin Kalıcılığı

Siyasal süreçte özel çıkar grupları egemen olduğunda ortaya çıkan kaynak dağılımlarına ilişkin genel önermeler olmamakla birlikte, çoğu iktisatçı, özel çıkar gruplarının ticaret sınırlamaları koydurmayı ya da kendilerine sübvansiyon verilmesini başarmaları halinde, sonuçta ortaya çıkacak kaynak dağılımları sadece adalet ve hakkaniyet konusunda genel kabul görmüş standartları bozmakla kalmaz, sık sık etkin olmayan bir biçime de dönüşür. Bir başka ifadeyle, sonuçta ortaya çıkan kaynak dağılımları genelde ekonominin fayda imkânları eğrisinin altında yer almasına yol açar. Halbuki, herkesi daha iyi duruma getirecek alternatif dağılımlar vardır.

Peki, bütün bunlar karşısında, neden bireyler biraraya gelmeyip, muhtemelen hepsinin anlaşacağı bir Pareto-egemen alternatiflerden birini önermemektedir? Bu bilmecenin evrensel olarak üzerinde anlaşılan bir cevabı yoktur. Çeşitli "kısmî" cevaplar ise, önerme mahiyetindedir.

Birincisi, daha öncede görmüş olduğunuz gibi, kamu çıkarı bir kamu malıdır. İyi bir devlet yönetimini kurma konusundaki çabalar, özel bireylerden geleceğinden, özel olarak sunulan bu (ya da herhangi bir başkası) kamu malının arzı eksik olacaktır.

İkincisi, özel çıkar gruplarının emriyle gerçekleştirilen kamu hizmet programlarının, gelir dağılımına ilişkin sonuçlarının büyük bir bölümü, açık değildir ve bu kapalılık da kasdidir. Söz gelimi, Amerikan seçmenlerinin, pirinç üreticilerini *zengin* etmek için kaynak transferine (bir kamusal bağış verilmesine) oy vermeleri olası değildir.

Bu kişilerin, kamunun aleyhine transfer alabilmeleri için, kendilerinin ancak tesadüfi bir istifade edici olabilecekleri daha geniş ölçekli bir

programın içine sokulmaları icabeder. Dolayısiyle, zengin pirinç çiftçileri, pirinç müstahsiline yapılan federal yardımı, böyle bir programdan fakir pirinç üreticileri yararlanıyor, üslubu içinde halka sunar ve savunurlar. Meselâ, bir Pareto iyileştirmesi için verimliliğin daha yüksek olduğu bir başka mesleğe kayabilmeleri için her pirinç müstahsiline sabit bir ödeme yapılmasını öngörebilir. Ancak hernekadar bu dolaysız yardımlar herkesi daha iyi duruma getirebilmek için ayarlanabilirse de programın gerçek gelir dağılımı yüzünü ortaya çıkarır. Bir başka ifadeyle, menfaatlerin çoğunun fakir pirinç müstahsillerine değil, zengin üreticilere gittiğini gösterebilir. Bu ise pirinç müstahsillerine sübvansiyon yapılmasını öngören programa verilen siyasal desteği muhtemelen zayıflatacağından, bu Pareto iyileştirmesi zengin pirinç müstahsillerinin desteğini alamayacaktır.

KAMU MALLARI DÜZEYİNİN BELİRLENMESİNDE ALTERNATİF YOLLAR

Günümüzde politik süreçlerinin etkinsizliklere götürdüğü şeklindeki önyargılar olmasına rağmen, sorun, daha iyi planların ve yolların olup olmadığında yatmaktadır. Arrow imkânsızlık teoremine göre, güçlüklerle karşılaşmamız mukadderdir. Şimdi ise etkin dağılımlara ulaşmak için öne sürülen iki teklifi inceliyoruz.

Lindahl Dengesi

Birinci yaklaşıma büyük İsveçli iktisatçı Erik Lindalh'in ilk olarak 1919'da önermesi üzerine Lindahl çözümü denilmektedir(12). Bu yaklaşım piyasanın özel malların sunumunda izlediği yolu mümkün olduğunca taklit etmek istemektedir. Özel mallarda piyasa dengesi talep ve arz eğrilerinin kesişimi ile açıklanmaktadır. bütün bireyler aynı fiyatla karşı karşıyadır. Talep ettikleri miktar toplamı, firmaların arz ettiği miktarlar toplamına eşittir.

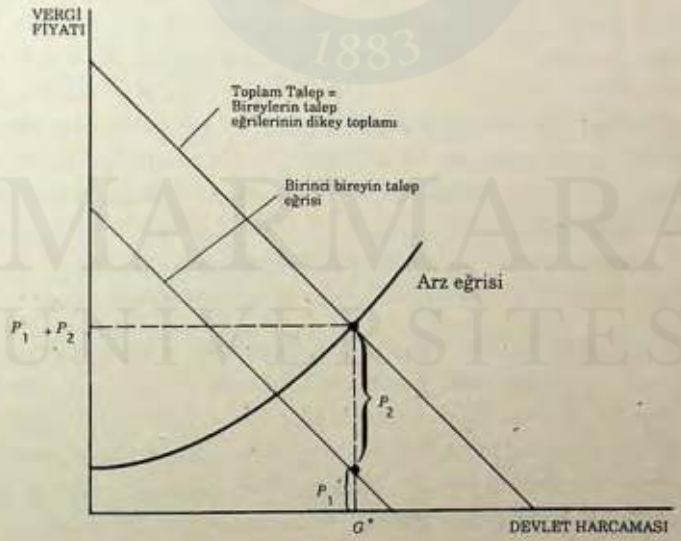
Kamu mallarının etkin düzeyini nitelemenin yollarından birinin de, toplam talep eğrisinin (her bireyin kamu malı talep eğrisini dikey olarak toplayarak çizilen), arz eğrisi ile kesiştiği yer olduğu belirtilmişti. Talep eğrileri her bireye üretilen her birim için ödeyebileceği en fazla tu-

(12) E.Lindahl; "*Positive Lösung, Die Gerechtigkeit der Besteuerung*" Just Taxation. A Positive Solution, *Classics in the Theory of Public Finance* R.A. Musgrave and A.T. Peacock **eds**, St Martin's Press, 1958 içinde ingilizce tercümesi yayınlanmıştır.

tarı ödemesi gerektiğinde ne kadar kamu malı talep edeceğini sorarak çizilebilir. Bir başka ifadeyle Şekil 6.7'de birinci birey P_1 vergi fiyatı ile karşılaştığında G* kadar kamu malı talep edecektir.

Lindahl dengesi, kamu mallarının talep eğrisi ile arz eğrisinin tam kesiştiği noktadır. Lindahl dengesinin etkin olduğu açıktır. Lindahl dengesinde bütün bireyler aynı miktar kamu malını tüketir ancak vergi fiyatları yönünden farklı olur. Diyagramda Lihdahl dengesi G* düzeyinde gerçekleşmekte ve bu düzeyde birinci birey P_1 vergi fiyatını, ikinci bireyde P2 vergi fiyatını ödemektedir.

Lindahl dengesi Pareto etkindir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz gibi, aslında, bazılarında bir bireyin, diğerlerinde başkalarının daha iyi durumda olduğu bir Pareto-etkin kaynak dağılımları vardı. Tanım olarak, bu noktalar arasında tercih yapılmasında, oy birliği yoktur. Lihdahl dengesi pareto-etkin noktalardan birini seçer. Ancak bu özel Pareto-etkin noktadan mağdur olan bireyler, bu mekanizmanın kamu mallarının dağılımının belirlenmesinde kullanılmasına rıza göstermeyeceklerdir. Gerçekten de, bu kişiler elde ettikleri fayda daha yüksek oldukça Pareto-etkinsiz dağılımları tercih edeceklerdir.



6.7. LİNDAHL DENGESİ. Toplam talep eğrisi (bireysel talep eğrilerinin dikey olarak toplanması ile oluşturulan) ve toplam arz eğrisinin kesişimi Pareto etkin dağılım dağılıma götürür.

Lindahl çözümünün en çok söz edilen eleştirisi, *bireylerin ifade ettikleri talepleri arttıkça vergi fiyatları da artacağından doğruyu söylemek konusunda istekli olmayacaklardır.* Bir başka deyimle beyan ettikleri kamu malı talebi arttıkça (diğerlerinin talepleri veri olmak kaydıyla) kamu malları konusundaki denge harcamaları daha yüksek olmaktadır. Kamu malları konusunda daha yüksek harcama tabiidir ki daha yüksek vergi fiyatlarını getirmektedir. Lindahl analizinde kullanılan talep eğrileri bireylerin belli bir vergi fiyatı ile karşı karşıya olduğu hipotezi ile çizilmiştir. Bireyler bu konuda söyleyeceklerinin kamu harcamaları birimi başına ödemelerini değiştireceğine inanırlar. Ancak Lindahl mekanizmasını anlasalar, açıklayacakları taleplerinin kamu harcamalarının birimi başına ödemeleri gereken tutarı değiştireceğini anlayacaklar ve taleplerini gerçek bir biçimde açıklamayacaklardır. Şimdi cevaplayacağımız soru şudur. Bireyleri tercihlerini dürüstçe açıklamalarını zorlayacak mekanizmalar var mıdır?

Yeni Tercih Açıklama Mekanizmaları

Daha önce de belirttiğimiz gibi, kamu mallarına ilişkin temel sorunlar, tercih açıklaması ile ilintilidir. Özel malları edinirken, bireyler tercihlerini farklı özel mallar için açıklarlar. Kamu malları konusunda tercih açıklanmasında ise benzer mekanizmalar yoktur. Bu konudaki en belirgin siyasal mekanizmalar ya bireyin kamu malına yönelik tutumlarına ilişkin beyanları ile bağlantılıdır (her birey, kendisinin beyanlarının arz üzerinde ihmal edilebilir bir etkisi, fakat ödemesi gereken tutar üzerinde ihmal edilemeyecek bir etkisi olduğundan, kamu malından çok küçük bir fayda sağladığını söylemeye yönelecektir) ya da söyleyeceğinin ödemesi gereken tutarla hiçbir bağlantısı olmadığını düşünecek bu sefer de, maldan sağlayacağı faydaları abartmak eğiliminde olacaktır.

Son yıllarda yapılan araştırmalar, bireylerin tercihlerini gerçek bir biçimde açıklamalarını sağlayacak basit kuralların bulunması üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu kurallar, kamu malları düzeyi ile her bireyin vergi yükümlülüğü ile her bireyin kamu malları konusundaki tercihlerine ilişkin beyanları arasındaki ilişkiyi belirlemektedir (Kuralın, sonuçta ortaya çıkacak kaynak dağılımının Pareto-etkin olması gibi bir başka özelliği daha olmalıdır).

Çeşitli iktisatçılar, bireylerin gerçek tercihlerini açıklamaya ve Pareto etkinliğinin sağlanmaya yöneltecek arzulanan özelliklere sahip al-

ternatif mekanizmalar önermiş bulunmaktadır(13). Bununla birlikte, bu mekanizmaların konuyla alâkası hakkında ciddi bir anlaşmazlık mevcuttur. Eğer çok iyi iseler, neden kullanılmamaktadır? Maalesef, bu mekanizmaların da bazı ciddi sorunları vardır. Bireyleri gerçeği açıklamaya yöneltmek için, her birey, sonuç üzerinde, kamu malları harcamalarının denge düzeyi üzerinde belirgin bir etkisinin olacağına inanması gerekir. Bu alternatif plânların yönetim ve işletim maliyetleri de oldukça büyüktür. Kaldı ki, bu mekanizmalar bir çatışmaya karşı da oldukça duyarlıdır. Her bireye tercihlerini doğru biçimde açıklamasının karşılığını almasını temin özelliği vardır. Ancak iki ya da fazla birey biraraya gelip beyanlarını koordine ettikleri takdirde, doğru olmayan beyanları yapmaktan ötürü genellikle kazanç sağlayabilirler. Dolayısıyla tercihlerin açıklanmasında *daha iyi* mekanizmalar bulma arayışı sürmektedir. Çoğu iktisatçılar, mevcut siyasal mekanizmalara pratik bakımdan alternatiflerin var olduğundan emin değillerdir.

DEĞERLER VE İŞ YAPMA YETENEĞİ

Bu bölümün çoğunda, kamu mallarının düzeyini belirleyen siyasal mekanizmalarla ilgilenmiş bulunuyoruz. Siyasal mekanizma, devletin kamu malları ile ilgili olarak ne yapması gerektiğine ilişkin değer çatışmasına ilişkin bir araç olarak hizmet etmektedir.

Değer çatışmaları çoğu siyasi tartışmanın odağı olmakla birlikte, bunların tek anlaşmazlık kaynağı olduğu söylenemez. Söz gelimi, kanalizasyon sisteminin yerel yöneticilerinin seçiminde, her ne kadar, kirlenme düzeyinin kabul edilebilir düzeyleri konusunda anlaşmazlık olmakla birlikte, temiz atıkların arzulanırlığı açısından hiç bir tereddüt yoktur. Aksine, her rakip, kendisinin daha etkin bir yönetici olacağını ileri sürecektir. Bir başka deyimle kamu yöneticileri, herhangi belli bir girdi düzeyi ile elde edilebilecek hasıla düzeyinin belirlenmesinde önemli bir rol oynarlar. Kamu kesiminde etkinlik kamu yönetiminin becerisine, bu da seçilmiş kamu yöneticilerinin beceri ve yeteneğine bağlıdır(söz gelimi, bu yöneticilerin iyi bürokratları seçme ya da arzulanan amaçlara ulaşılmasını sağlayan hizmet programlarında planlama yeteneğine bağlıdır)

Ne yazık ki, seçmenler, iş yapma yeteneğine ilişkin kararlarına dayandırmak için sınırlı bilgiye sahip bulunmaktadır.

---

(13) Bu bölümün içinde bu konular ayrıntılı biçimde tartışılmaktadır.

ÖZET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Çoğunluk oylaması dengesi, var olması halinde, medyan seçmenin tercihlerini yansıtır.
2. Çoğunluk oylaması dengesi, genelde kamu mallarının etkin arzı ile sonuçlanmaz. Ya eksik arz ya da fazla arz söz konusu olabilir.
3. Çoğunluk oylaması dengesi, tercihlerin tek zirveli olması halinde gerçekleşir.
4. Tek bir kamu malı konusundaki tercihler genellikle tek zirvelidir. Tercihler eğer (a) birden fazla kamu malı varsa ve oylar belli bir zamanda tek bir kamu malı için verilmeyip, mal paketleri itibariyle veriliyorsa (b) oylama, eğitim gibi özel bir alternatifi olan kamusal olarak arzedilen özel mal için veriliyorsa (c) oylama gelir vergi tarifesinin yapısı gibi gelir dağılım sorunları konusunda ise, tek zirveli olmayacaktır.
5. Çoğunluk oylaması dengesi, tercihlerin tek zirveli olmaması halinde gerçekleşmeyebilir. Bir başka anlatımla, eğer A,B ve C gibi üç alternatif varsa ve A çoğunluk tarafından B'ye, B çoğunluk tarafından C'ye C'de çoğunluk tarafından A'ya tercih edilebilir.
6. Arrow imkânsızlık teoremi, diktatörce olmayan ve bu çoğunluk oylaması problemini çözen ve bir siyasal mekanizmadan beklenen belli diğer özellikleri tatmin eden (ilgisi olmayan alternatiflerin bağımsızlığı gibi) bir alternatifin bulunmasının imkânsızlığını gösterir.
7. İki partili sisteminde, iki partinin alacağı pozisyonlara medyan seçmeninkine doğru bir birleşme olacaktır.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Tercih açıklanması	Oylama paradoksu
Tercihlerin toplanması	Tek zirveli tercihler
Vergi fiyatı	Arrow'un imkânsızlık teoremi
Medyan seçmen	Lindahl dengesi

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Bazı bireylerin kamu malları konusundaki marjinal değerlemesinin arttığını varsayın. Bunun Pareto-etkin kamu harcamaları düzeyi üzerinde etkisi nedir? Bu birey, medyan bireyse, iki partili sistemde, kamu malları konusundaki denge harcama düzeyine ne olacaktır? Eğer denge başlangıçta Pareto-etkin ise, kalmaya devam edecek midir?
2. Bütün bireylerin aynı tercihlere sahip olduğunu ancak bazılarının diğerlerinden daha zengin olduğunu varsayın. Tek bir kamu malı ve tek bir özel mal olduğunu farzedin. (a) Diyagramda bireylere yüklenen vergi fiyatının bir fonksiyonu olarak kamu malı talebini nasıl çıkardığınızı gösteriniz. (b) Talep fonksiyonunun aşağıdaki şekilde olduğunu farzedin.

$$G = kY/p,$$

Formüldeki k bir sabittir (birden küçük), Y, gelir, p de vergi fiyatıdır. Bu ilişkiye göre gelir iki katına çıkınca, kamu malları talebi de iki katına çıkar. Ancak vergi fiyatı iki katına çıkınca, talep yarıya iner. Vergi fiyatı, bireyin geliri ile orantılı ise (oranlı vergide olduğu gibi) Kamu mallarının talebi, farklı gelirler arasında nasıl farklı olacaktır?

3. Oranlı vergi yerine yeknesak vergileme olduğunu ve böylece bütün bireylerin aynı vergi fiyatı ile karşı karşıya kaldığını varsayın. Gene, her bireyin talebi boyunca fiyatın marjinal ikame haddine eşit olduğunu hatırlayın. Böylece,

$$MRS = p = kY/G,$$

marjinal ikame haddi gelirle orantılıdır. Gelirin simetrik olarak dağıldığını ve böylece ortalama gelirin medyana eşit olduğunu farzedin. Çoğunluk oylamasının niçin Pareto-etkin olacağını açıklayın. Bu sefer, gelirin simetrik olarak dağılmadığını şekil 6.4'deki gibi hatta yüksek gelirlilere doğru yatık olduğunu farzedin. Çoğunluk oylaması dengesi halâ etkin olacak mıdır? Kamu mallarının eksik ya da fazla arzı söz konusu olacak mıdır?

4. Eğer bir malın talebi, gelirle orantılı olmaktan *çok daha fazla* artacak olursa talep eğrilerinin *gelir esnek* olduğu söylenir. Söz gelimi,

$$G = kY^{2}/p$$

talep eğrisi ile, kamu mallarının talebi, gelirin *karesi* kadar artar. Marjinal ikame haddini, gelirin bir fonksiyonu olarak (kamu malları konusundaki harcama düzeyi sabit tutularak) çiziniz. Gelirin simetrik olarak dağıldığını farzedin. Marjinal ikame haddinin ortalama değeri ile medyan bireyin marjinal ikame haddi arasındaki ilişki nedir? Bunun, yeknesak vergileme yapılan çoğunluk oylaması halinde kamu mallarının denge arzı üzerindeki etkisi nedir?

5. Metinde, yeknesak vergileme yapıldığında, hali vakti yerinde bireylerin eğitim konusundaki tercihlerinin tek zirveli olmadığını belirtmiştik. Peki neden mahalli parklar ve kent kitle ulaşım sistemleri (otobüs ve metro) konusundaki tercihlerde tek zirveli değildir?

6. Medyan seçmen her zaman medyan gelirli seçmen midir? Örnekler veriniz.

7. Çoğunluk oylaması modeli, devlet harcamaları artışının açıklanmasında nasıl kullanılabilir?

   a) Acaba medyan ya da ortalama gelirdeki değişmeler, devlet hizmetleri talebindeki artışları daha iyi mi açıklamaktadır?

   b) Kamu malı üretiminde devletin etkinsizliğinden kaynaklanan maliyet artışının etkisi ne olmalıdır? Eğer maliyet artışı devletin piyasa-üstü ücret ödemesinden kaynaklanıyorsa (ücretler özel kesimdeki aynı tür işçilere ödenen ücretleri daha yüksek ise) bir fark olur mu? (Son soruya verdiğiniz cevap, medyan seçmenin, kamu çalışanı olup olmamasına dayalı mıdır?)

   c) Fert başına gelirin aynı kaldığı ancak ekonomideki birey sayısının arttığı bir durumda kamu malları talebi artınca, ne olacağını beklersiniz?

8. Popüler oylama yöntemlerinden birinin de, bireylerin mümkün alternatiflere öncelik verdikleri (1, 2, 3) öncelik verdikleri bu sıraların daha sonra toplandığı ve en düşük toplama sahip alternatifin kazandığı, sıralama düzeni oylamasıdır. Kamu fonlarının harcanmasındaki dört alternatif arasında (bir kütüphane, bir kayak pisti, bir yüzme havuzu ve çöp dökme yeri) bir seçim yapıldığını düşünün. Dört alternatif arasındaki tercihin, kayak pisti olacakken, ilk üç alternatif arasında yapılan oylama da kütüphanenin diyelim, kazanacağı (en çok tercih edilen alternatif) bir örnek verebilir misiniz? Bu oylama

yönteminin seçilen sonucun, ilgisiz alternatif sonuçlardan (çöp dökme yerinin her durumda da seçilmediği düşünülürse) bağımsız olması gerektiği ilkesini zedelediği ifade edilmelidir.

EK: YENİ TERCİH AÇIKLAMA MEKANİZMALARI

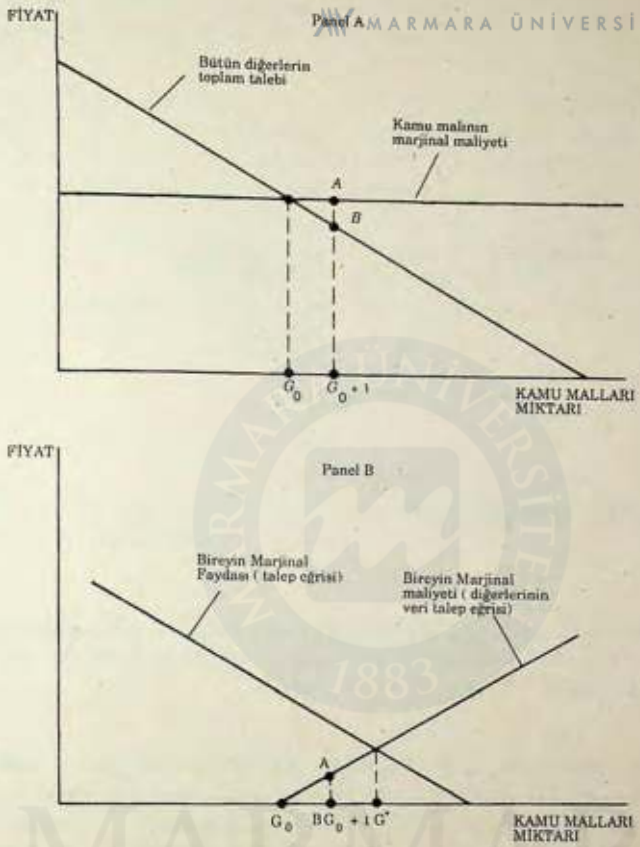
Bu ek bölümde, bireyler arasında hiç bir çatışmaya yol açmaksızın bireyleri tercihlerini doğru bir biçimde açıklamaya yöneltecek basit bir usulü açıklayacağız. Tıpkı Lindahl dengesinde olduğu gibi herkesin kamu malı talep eğrisi sorulacaktır. Daha önce olduğu gibi, denge, toplam taleple (her bireyin talep eğrilerinin dikey olarak toplanması ile bulunan) arz eğrisinin kesişim noktası olacaktır. Basitlik maksadıyla, kamu malının marjinal üretim maliyetinin sabit olduğunu farzetmeye devam ediyoruz. Şöyleki arz eğrisi, yataydır. Ancak bu sefer, bireyin vergi yükümlülüğünün belirlenmesinde farklı bir kural ortaya çıkmaktadır.

Önce *bütün diğer* bireylerin talep eğrilerini (dikey olarak) topluyoruz. *Bütün diğerlerinin* toplam talep eğrisi şekil 6.8'de arz eğrisini Go düzeyinde kesmektedir. İşte bu düzey, bireylere kamu malı karşılığında hiç bir değer elde etmediklerinin söylenmesi halinde ulaşılabilecek kamu malı düzeyidir. Kişiye, Go ın devletin üreteceği her birim kamu hizmeti için, kendisinin marjinal üretim maliyeti ile bütün diğerlerinin toplam (talep) değerlemesi arasındaki farkı ödemesi gerekecektir. Denge düzeyi hasılanın Go+l olmasını gerektiriyorsa, birey, marjinal maliyet eğrisi ile diğerlerinin talep eğrisi arasındaki mesafeyi ödemek zorunda kalacaktır.

Birey tam kamu malları düzeyini, malın kendisi için eden değerini beyanı ölçüsünde belirlemek durumundadır. G düzeyini, G'yi artırmanın marjinal maliyetinin, marjinal faydasına eşit olan noktaya kadar yükseltmeye çalışacağı açıktır. Bu iki yolla görülebilir. Birincisi, Şekil 6.8. B'de, diğer bireylerin talebi veri olmak kaydıyla bireyin Go'ın ötesindeki her ek üretim biriminin marjinal maliyetini çizmiş bulunuyoruz. Bireyin marjinal maliyeti üretim maliyeti ile diğerlerinin talebi arasındaki fark olduğundan, G+l'inci birimin marjinal maliyeti AB'ye eşit olacaktır. Şeklin (B) panelinde, bireyin talep eğrisini de çizmiş bulunuyoruz. Birey, talep *eğrisinin* marjinal maliyet *eğrisini* kestiği G* noktasının seçilmesini isteyecektir.

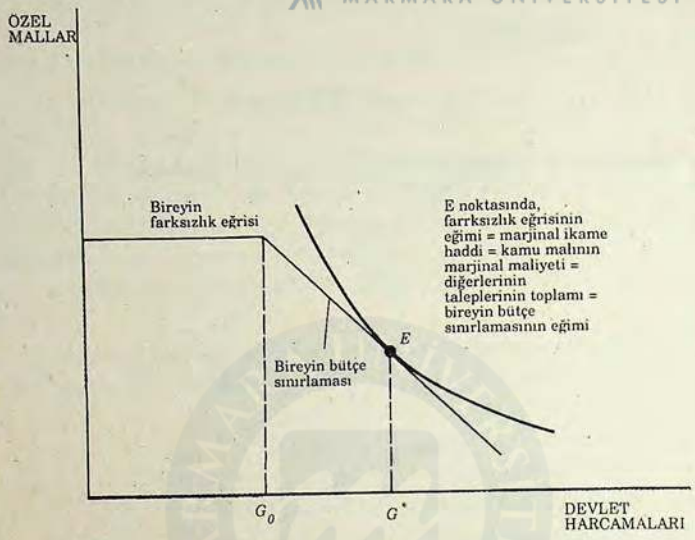
Şimdi her bireyin kamu malları konusundaki talebini dürüstçe açıklama eğiliminde olduğu bir başka deyimle dengenin Pareto-etkin olduğunu gösteriyoruz. Bunu görmek için bireyin bütçe sınırlamasına bakıyoruz. Birey şekil 6.9'da gösterilen bütçe sınırlaması ile karşı karşıyadır. Bireyin Go düzeyinin ötesinde, kamu malının her ekstra birimi için vazgeçmesi gereken ekstra miktar, marjinal maliyet eksi diğerlerinin toplam talebidir (marjinal değerlemesi) Dolayısiyle,Şekil 6.9'da görüldüğü gibi, marjinal ikame haddini, marjinal maliyet eksi diğerlerinin toplam talebine eşitleyecektir. Bireyin tercihlerini yanlış sunması için hiç bir isteği olmayacaktır. G* düzeyi dışında kendisine sorulacak herhangi kamu malı düzeyinde, kendisi kötü durumda olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



6.8. YENİ TERCİH AÇIKLAMA MEKANİZMASI. A paneli, bir birey hariç, bütün diğer bireylerin kamu malı toplam talebini (marjinal değerlemelerinin toplamı) ve marjinal üretim maliyetini göstermektedir. Eğer son birey kamu malına hiç değer vermiyorsa, kamu malı üretim düzeyi marjinal değerlemelerin marjinal maliyete eşit olduğu Go düzeyi olacaktır. Harcama düzeyi, Go'ın ötesinde artacak olursa, son birey, her ek birim için, bütün diğerlerinin toplam (marjinal) değerlemesi ile marjinal maliyet arasındaki farkı ödemesi gerekecektir. Dolayısıyla, Go+l kadar üretim yapılınca bireyin AB ile gösterilen miktar kadar ödeme yapması gerekecektir. Şeklin B paneli, her hasıla düzeyinde, (son) bireyin hasılanın ekstra birimi için ödemesi gereken **marjinal** maliyeti göstermektedir. Dolayısıyla, ekonominin Go üretirken Go+l üretimine gitmesi için, bireyin AB kadar ödemesi gerekir. B paneli aynı zamanda, son bireyin kamu malı konusundaki marjinal değerlemesini (talep eğrisini) göstermektedir. Bireyin en çok tercih edilen harcama düzeyi artan harcamalardan elde ettiği marjinal faydanın, (talep eğrisi ile bulunan) marjinal maliyetine tam eşit olduğu G^* düzeyidir. Birey bu düzeyde talebini gerçek biçimde açıklamaya istekli olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



6.9. BİREY TARAFINDAN OPTİMAL G'NİN SEÇİMİ. Eğer birey marjinal maliyetle diğerlerinin talebi arasındaki farkı ödemek zorundaysa ve diğerleri de taleplerini dürüstçe açıklıyorsa, kamu malları düzeyi Pareto-etkin olacaktır.

Şimdi, her bireyin talep eğrisini dürüstçe beyan ettiğini farzedin. talep eğrisinin çizilmesinde her bireyin vergi fiyatının (kendisinin bütçe sınırlamasının eğiminin) bireyin marjinal ikame haddine eşitlendiğini hatırlayın. Dolayısiyle, talep eğrileri dikey olarak toplandığında, marjinal ikame hadleri toplamı, tam vergi fiyatları toplamına o da, marjinal maliyete (marjinal dönüşüm haddine) eşit olacaktır.

$$MRS_1 + MRS_2 + \ldots\ldots\ldots\ldots = MC$$

Bir başka deyimle her bireyin marjinal ikame haddi, kamu malının marjinal maliyeti eksi diğerlerinin marjinal dönüşüm hadleri toplamına (vergi fiyatları toplamı) eşittir. Söz gelimi, birinci birey için,

$$MRS_1 = MC - (MRS_2 + MRS_3 + \ldots\ldots\ldots\ldots)$$

Ne varki, bu daha önce de açıkladığımız gibi, devlet harcamalarındaki artışların marjinal maliyetinin (marjinal üretim maliyeti eksi belli miktarda diğerlerinin talep fiyatlarının toplamına eşitlenen) bireyin marjinal faydasına (marjinal ikame haddine) eşittir. Dürüstçe açıklanan talep eğrisi ile, bireyin kendi faydasını en çoğa çıkarttığını ve kamu mallarına kaynak tahsisinin Pareto etkin olacağını biraz önce açıklamıştık.

Metinde, biraz önce açıkladığımız türden açıklama mekanizmalarının, iktisat teorisyenlerinin dikkatini çekmesine rağmen, bu mekanizmaların konuyla ilgisi yönünde

büyük tartışma mevcuttur. Bu konudaki çeşitli itirazlardan, yüksek yönetim maliyetlerinden ve çatışmaya yol açmaya yatkınlıklarından söz etmiştik. Bunların da ötesinde sorunlar vardır.

Daha önce açıkladığımız Lindahl dengesi gibi, bu mekanizmalar, Pareto etkin dağılım koşulunun -marjinal ikame hadlerinin toplamının marjinal dönüşüm haddine eşit olmasının- tatmin edilmesini sağlar. Ancak, bazı bireyler kendilerine daha yüksek fayda sağlayan ve Pareto-etkin olmayan bir başka dağılım düzeyini tercih edebilir. Dolayısıyla, dezavantajlı duruma düşeceklerini bilerek bu mekanizmayı benimseme kararını vermede görüş birliğine varacakları açık değildir. Son olarak, mekanizmalar, genelde denk bir bütçeyi garanti etmez. Her nekadar marjinal değerlemelerin toplamı (marjinal ikame hadleri) marjinal maliyete eşitse de, ödenen toplam miktar pekalâ, kamu malının toplam maliyetlerinden farklı olabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

7

Kamusal Üretim ve Bürokrasi

2. Bölümde, devletin üretimde merkezi rol oynadığını görmüştük. Devlet hem bizzat kendisi mal üretir hem de vergiler, vergi harcamaları, sübvansiyonlar ve yasal düzenlemelerle üretim kararlarını etkiler.

3. Bölüm de bu faaliyetlerin gerekçesinden, firmaların üretim kararlarına devlet müdahalesine yönelten piyasa aksaklıkları türlerini tartışmıştık. Peki, devlet, müdahalenin alması gereken biçim konusunda nasıl karar vermektedir? Sanayii yasal önlemlerle mi düzenlemelidir? İyi davranışları sübvansiyonlarla mı özendirmelidir? Kötü davranışı para cezaları ile mi engellemeliyiz?

3. ve 5. Bölümlerde, önemli bir mal kategorisi olan devletin arz sorumluluğunu üstlendiği, kamu mallarını (ve kamusal olarak arzedilen özel mallar) inceledik. Ne varki, devletin malın maliyetini karşılaması, malı mutlaka üretmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Malı (şamandra) ya hizmeti (milli parklardaki otellerin işletilmesi), özel firmalardan satın alabilir. Devleti bu kararları vermeye iten faktörlerden bazıları nelerdir?

Günümüzde ABD'de devletin üretim kapasitesi büyük olmakla birlikte - işgücünün altıda biri kamu kesiminde çalışmaktadır- gene de başka ülkelerle karşılaştırıldığında küçük kalmaktadır. Ancak son on yılda devletin üretimdeki rolünün azaltılması yönünde büyük bir uluslararası hareket izlenmektedir. Bu kısmen, devletin etkin olmayan bir üretici olduğu konusundaki yaygın anlayıştan kaynaklanmaktadır.

Michigan Üniversitesi Politika Etüdleri Merkezi, periyodik olarak gözlem araştırma yapmakta ve kamuya şu soruyu yöneltmektedir. Devlette çalışanların, bizim vergi olarak ödediğimiz paraları israf ettiğini, bir bölümünü israf ettiğini ya da pek fazla israf etmediğini mi düşünüyorsunuz? 1958'de yüzde 43'ü devletin kaynakların çoğunu harcadığı kanaatindedir. Yirmi yıl sonra, bu oran, yüzde 77'ye çıkmıştır. Bu anlayışların gerekçeli olup olmadığını ve devletin bürokrasisinin özel kesiminden daha az etkin olmasını *beklemenin* sebeplerinin ne olduğunu bilmek istiyoruz.

Bu bölüm, beş kısma ayrılmıştır. Birincisinde bazı önemli kamu üretim faaliyetlerini tasvir edeceğiz. İkincisinde, devletin özel malların üretimine girmesindeki *gerekçeyi* kısaca tartışacağız. Üçüncü kısımda devletin özel mal üretimini etkilemede kullanabileceği diğer araçları ele alacağız. Dördüncü olarak kamu malları arasında alternatif düzenlemeleri tartışacağız. Beşinci başlık altında da devlet üretimi aleyhine ileri sürülen başlıca iddia olan, devletin etkinsizliğini ele alacağız.

ABD'NDE KAMU İŞLETMELERİ VE ÜRETİM

ABD'nde devlet hem kamu malı hem de özel mal üretimine girmiş bulunmaktadır. Kamusal üretim federal, eyalet ve yerel düzeyinde gerçekleşir. Bununla birlikte, bu üretim faaliyetine ek olarak devlet hem doğrudan kendisine hem de bireylere mal ve hizmet arzı için özel firmalarla sözleşme yapar, işi ihale eder. Bu paragrafta, devletin özel ve kamu malı üretimindeki, özel firmaların da devlete hizmet sağlamadaki rolünü tartışacağız.

Tablo 7.1.'de ABD'de bulunan düzenleme türleri sıralanmaktadır. Elektrik ve demiryolları gibi kamusal olarak arzedilen mallar vardır. Eğitim gibi kamusal olarak bedava arzedilen kamusal olarak üretilmiş mallar vardır ve nihayet kamusal olarak arzedilen özel olarak üretilmiş mallar vardır. Devlet uçak ve tankları özel firmalardan satın alır. Tabiidir ki, ABD'deki çoğu mallar özel olarak üretilen özel mallardır.

TABLO 7.1 MALLARIN ÜRETİLİP KARŞILIĞININ ÖDENMESİN İLİŞKİN DÜZENLEME TÜRLERİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

	Kim Ödüyor?	
Üretici kimdir	Özel Kesim (GSMH'nın % 80'i)	Kamu Kesimi (GSMH'nın % 20'si)
Kamu Kesimi (GSMH'nın %12'si)	Bazı Elektrik İşleri Demiryolu	Eğitim Polis Güvenlik
Özel Kesim (GSMH'nın % 88'i)	Diş Macunu Konut hizmetlerinin çoğu	Çoğu hastane hizmetleri Çöp toplama (bazı toplumlarda) Hava Kuvvetleri uçakları Ordu Tankları

Hepsi olmasa da, kamu kesiminde üretilen malların çoğu devletçe finanse edilir. Devlet, özellikle hastane hizmetleri ve savunma teçhizatı gibi özel kesimde üretilen bir çok malın bedelini de öder. Yüzdeler 1986 itibariyledir. KAYNAK. *Survey of Current Business*, July 1987, Tablo. 3.l5 ve 6.l

Bu katalog bile ABD'de üretilen ve karşılığı ödenen mallara ilişkin çok geniş düzenlemeleri yeterince açıklamamaktadır. Yaşlılara yönelik sağlık hizmeti devletçe ödenmekte ancak burada devlet doktorları doğrudan istihdam etmemektedir. Gidilecek ve tutulacak doktorun seçimi bireyin kendisine bırakılmaktadır. Çöp toplama olayında, her ne kadar, toplum özel firmalara işi ihale edebilirse de, bireysel ev sahiplerine çöp toplama hizmetlerini tercih imkânı verilmemektedir.

Özel Malların Kamusal Üretimi

Federal devletin özel mal ürettiği altı başlıca alan vardır. Bu mallar için, mahrum etme mümkündür (ve devlet aslında bu mal ve hizmetlerin çoğuna bedel koyup almaktadır) ve mal ve hizmetleri ek bir bireye sunmanın ekstra maliyetleri oldukça önemlidir. Çoğu alanlarda, devlet üretimi, özel üretimle birlikte görülür.

l. Posta Hizmetleri . Bu hizmet anayasal olarak devlet tekeline alınan az sayıda faaliyetten biridir. Birinci sınıf posta teslimleri, devletin münhasıran tekel işlettiği (para basımı dışında) bir alandır. Son yıllarda diğer posta teslim alanlarında yoğun bir rekabet mevcuttur. United Parcel Service halen Posta İdaresinden daha fazla paket teslim etmektedir. Çok dağınık yerel posta teslim firmaları mevcuttur ve çok sayıda şirket, ekspres posta teslim hizmetlerini rekabet içinde sunmaktadır. Yakın gelecekte, elektronik posta hizmetleri bir başka aktif rekabet alanı olarak görülmektedir.

2. Elektrik . 1985'de ABD'de elektriğin yüzde 22'si kamu mülkiyetindeki işletmelerce üretilmekteydi(1). Kimi devletin üretimi devletin nehirleri kontrol etme sorumluluğunun bir yan ürünüdür. Taşkından koruma hizmetleri ile birleşik olarak sunulan ürün hidroelektrik güçtür. Federal devlet ABD'nin kırsal bölgelerinin elektrifikasyonunda da aktif bir rol oynamaktadır. (Kırsal Elektrifikasyon İdaresi (Rural Electrification Authority) aracılığı ile)

3. Demiryolları . Son yıllara kadar ABD bütün demiryollarının özel teşebbüse ait olduğu birkaç ülkeden biriydi (Devlet, bununla birlikte demiryolu yapımına arazi bağışları yoluyla yoğun mali destek vermişti) Ancak bir çok nedenlerle, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, demiryolları giderek artan bir ekonomik darboğaza girmiş ve birçoğu iflâsa sürüklenmiştir. Federal hükümet, bu krizi iki işletme kurarak gidermeye çalışmıştır. Bunlar, Amtrak, ulusal yolcu demiryolu şirketi ve iflâs etmiş olan Penn Central ve kuzeydoğu'daki bir sürü başka demiryolunun bir konsolidasyonu şeklinde kurulan Conrail'dir. Yoğun kamu fonu pompalanması sonrası, Conrail 1987'de özel yatırımcılara satıldı (devlet harcadığının sadece belli bir bölümünü geri alabildi) 1.655 milyar dolar tutarındaki satış ABD tarihindeki en büyük hisse senedi arzı idi. Başkan Reagan Amtrak'a verilen sübvansiyonlara da son vermeyi ve tahminlere göre 1 milyar dolar getirecek bütün varlıklarının satılmasını önermiştir.

4. Sigorta . Devlet diğerlerinin arasında, sel sigortası, suç sigortası, banka mevduat sigortası, (Federal Mevduat Sigorta kurumu) sakatlık sigortası, işsizlik sigortası ve kredi sigortası da dahil bir çok sigorta programına girmiş bulunmaktadır. Bu sigorta programlarının çoğu, özel firmaların belli riskleri yeterli sigorta kapsamına alma konusunda başarılı olamamalarından kaynaklanmıştır. (Bununla beraber, bazı hallerde piyasa, gerçek riskleri yansıtan primler yüzünden sigorta talebinin yetersiz olması sebebiyle sigorta hizmetini sunamaz. Bu durumlarda, devletçe sunulan sigorta gerçekten, gizli sübvansiyon verilmesi planı olarak hizmet görür).

5. Bankacılık ve Kredi . Hemen hemen her sanayileşmiş ülkede, bankerler bankası fonksiyonu gören ve bankacılık sanayiini düzenleme ve kontrol konusunda aktif bir rol oynayan bir merkez bankası vardır.

---

(1) *Statistical Abstract of the United States* 1987, s.554.

Bu merkez bankası bir devlet bankasıdır. ABD'de, merkez bankası olarak Federal Reserve System'i ile bu genel kalıp dışında değildir. Federal Reserve Kurumunun guvernörleri, Kongrenin onayı ile Başkan tarafından atanmaktadır. Çoğu ülkelerde, merkez bankasının devletçe kontrol edilmesinin sebebi olarak merkez bankasının para arzını kredi sunumunu ve faiz hadlerini denetlemesinin ekonominin bir bütün olarak performansı, enflâsyon, işsizlik ve ödemeler dengesi düzeyleri üzerinde kritik etkileri olduğu düşünülür. Bunlar ise bir devletin başlıca sorumlulukları arasında yer alır. Buna göre, çoğu hükümetler bu konuları özel kesimin eline bırakmak istememektedir.

Federal Reserve kurumunun faaliyetleri başlıca bankacılık sistemini düzenlemek ve para arzını kontrol etmek olarak görülebilirse de, federal hükümet, kredi piyasasında çok sayıda başka faaliyetleri de yürütmektedir. Gerçekten de, 2. bölümde de belirttiğimiz gibi, yeni ödünçlerin önemli bir bölümü ya doğrudan kendi daireleri aracılığı ile ya da kredinin garantörü olarak federal devletle ilgilidir.

Çoğu ülkelerde devlet bütün bankaları kamulaştırarak kredi tahsislerinde çok daha aktif bir rol üstlenmiş bulunmaktadır. Bu ülkeler kredi tahsisi yaparak bankaların hem ulusal kaynakların denetimini (ve yönetimi) kimin üstlendiğini ve bu kaynakların nasıl tahsis edileceğini belirlemede hâkim durumda olmasını sürdürürler. Bunlar bu merkezi kararların sadece kendi dar çıkarlarını gözeten özel ellerde olmaması gerektiğine inanırlar. Daha sonra, bu iddiayı ve devletin kendi programlarının özel çıkar gruplarının baskılarına karşı özellikle esnek olduğu şeklindeki aksi görüşü ele alacağız. Borç alan bir kişi piyasa faiz haddinin altında bir oran ödemek durumundaysa, bir sübvansiyon var demektir. Sektöre yabancı kişiler için herhangi bir kredi borçlusunun karşılaştığı riskleri değerlendirmek güç olduğundan, sübvansiyonun büyüklüğünü belirlemek de güçtür. Gene çoğu ülkelerde kamulaştırma sonucu ortaya çıkan yolsuzluk fırsatları ve etkinsizlikleri kontrol etmek de zordur. İlginçliği yeter bir örnek olarak Fransa verebilir. Fransa, II.Dünya Savaşı sonrası çoğu bankaları millileştirmiş (kalan özel bankalarda Sosyalist Mitterand'ın 1981'de seçilmesinden sonra kamuya aktarılmıştır) ancak 1986 sonlarında bankaları yeniden özelleştirmeye başlamıştır.

6. Arazi ve Doğal Kaynak Yönetimi . Federal devlet, ABD'de ülkenin yüzde 32'sine sahip olarak en büyük arazi sahibidir. Bu yüzde bazı

bölgelerde diğerlerinden çok daha yüksektir. Federal hükümet, batı eyaletleri dışında arazinin yüzde 5'inden azına sahipken, batıdaki bütün arazinin yüzde 60'ına sahiptir(2). Bu arazinin büyük bir bölümü, orman ürünleri ve havancılık maksadıyla kullanılır ve bazılarının altında geniş maden kaynakları mevcuttur. Her ne kadar federal devlet bu muazzam kaynakları *yönetme* sorumluluğunu üstlenmişse de, yaptığı, üretime doğrudan girmekten çok milli parkları ve gezi ve mesire alanlarını toplum hizmetine sunmaktır. Devlet, araziyi, petrol çıkartılması, kömür üretimi, tomruk kesimi ve hayvan yetiştirilmesi için özel firma ve bireylere kiralar. 1981'den başlayarak Reagan yönetimi, arazinin özel bireylere satış ya da kiralama bedellerini önemli ölçüde yükseltmiş ve doğrudan federal yönetim altında bulunan arazi miktarını azaltmıştır. Bu girişimler, ciddi bir tartışma zemini oluşturmuştur.

Özel malların üretiminde devletin oynadığı rol başlıca çoğu ülkede daha büyük ölçektedir. Demiryolları, bankacılık, sigorta ve elektrik üretiminin yanısıra sıkça millileştirilen sanayiler arasında, çelik, kömür ve iletişim sanayileri yer almaktadır.

Kamu Mallarının Kamusal Üretimi ve Kamusal Olarak Arzedilen Özel Mallar

Kamusal üretimin çoğu, kamu mallarının (savunma gibi) sunumu ile 5. bölümde kamusal olarak sunulan özel mallar olarak andığımız (eğitim gibi) mallar ile ilgilidir. 5. bölümdeki analiz, devletin kamu mallarını yalnızca finanse etmesi gerektiğini, üretmesine gerek olmadığını göstermiştir. Bir malı kamusal olarak üretmeye karar vermekle, onu kamusal olarak tedarik etmek (finanse etmek) ayrı olarak ele alınmalıdır. Söz gelimi, devlet milli savunma hizmetleri üretimine aktif biçimde girebilir ancak silahlı kuvvetler, donanımlarının büyük bir bölümünü (uçaklarını, silâhlarını, gemilerini vd) özel firmalardan satın alır. Kamu tesislerini yönetmek için sıkça özel müteahhitler de tutar. 1983-1985 yıllarında, Savunma Bakanlığı bütçesinin yaklaşık yarısını özel müteahhitlere ödemede kullanmıştır(3).

---

(2) *Statistical Abstract of the United States*, 1987 s.183

(3) *Statistical Abstract of the United States*, 1987 ss. 318-320

Bazı yerel yönetimlerin, bölge halkına sattığı elektrik ve su gibi özel malların üretimine girmelerine rağmen, yerel yönetimlerce üretilenlerin çoğu -atıklar, çöp toplama, polis güvenlik, itfaiye ve hepsinden de önemlisi eğitim gibi- gene de halka doğrudan (ve bedava olarak) sunulur.

KAMUSAL YASA VE PROGRAMLARININ YÖNETİMİ

Devletin belki de en önemli "üretim faaliyeti" kamu yasaları ve programlarını yönetmektir. Bütün bireylerin seçilmiş temsilciler için oy vermeleri ve bu temsilcilerin kamu programlarını yasalaştırması sonrası, kamu programlarının uygulanması gerekir. Bunun için ayrıntılı mevzuat hazırlanmalı, fonlara başvuru için usuller geliştirilmeli, başvurular gözden geçirilmeli, çekler gönderilmelidir vd. Program ne kadar iyi niyetle tasarlanırsa tasarlansın eğer kötü planlanmışsa, adaletsizlik ve etkinsizliklerle karşılaşılması kaçınılmazdır. Biz, devlet program ve hizmetlerinin yönetiminden kollektif olarak sorumlu olanları, devlet bürokrasisi olarak adlandırıyoruz. Şekil 7.1'de sistematik bir biçimde seçmenlerle, seçmenlere hizmet sunmak için planlanan kamu programları arasındaki bağlantılar açıklanmaktadır.

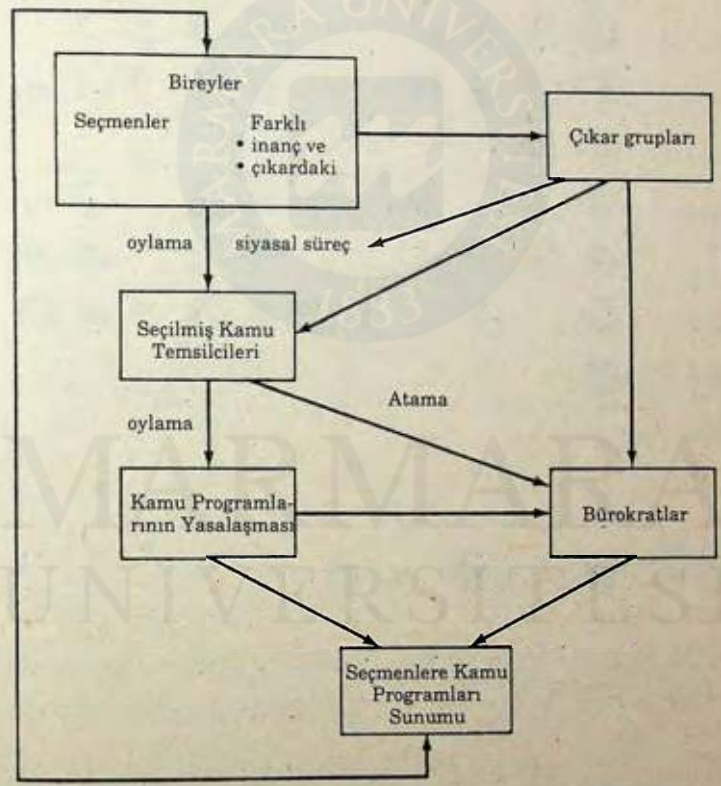
Devlet Üretiminin Değişen Kalıpları

ABD, geçen elli yıl zarfında çoğu Avrupa ülkesinde vuku bulduğu gibi, devlet üretiminin ekonomide oynadığı rolde dramatik değişmeleri yaşamamıştır. II. Dünya Savaşı sonrası İngiltere'de, devlet, çelik ve kömür sanayilerini devletleştirmiş demiryollarının devletleştirilmesini tamamlamıştır. Fransa'da iki devletleştirme dalgası yaşanmıştır. Bunlardan birincisi II. Dünya Savaşı, ikincisi 1980'de Sosyalist hükümetin iş başına gelmesi sonrasıdır. Ancak bunları, 1986 ve 1987'deki özelleştirme hareketi izlemiş ve bunun sonucu devletleştirilen sanayilerin çoğu (içlerinde on yıllardır kamu kesiminde bulunanlar dahil), özel yatırımcılara satılmıştır.

ABD'nde üretimin devletçe kontrolu özellikle hararetli tartışmalara konu olan bir mesele olmamıştır ve gelen değişmeler tedricen vuku bulmuştur. Devletin demiryollarına doğrudan girişi ancak çeşitli özel demiryollarının iflâsı üzerine gerçekleşmiştir (her ne kadar, devletin bu konudaki yasal düzenlemeler ve arazi bağışları yoluyla müdahaleleri daha önce de belirtildiği gibi 100 yıl öncesine kadar gitmekteyse de). Benzer biçimde devletin her ne kadar günümüzde kredi sunumunda oldukça aktif rol oynadığı görülmekteyse de, bu bankacılık sisteminin birden devlet-

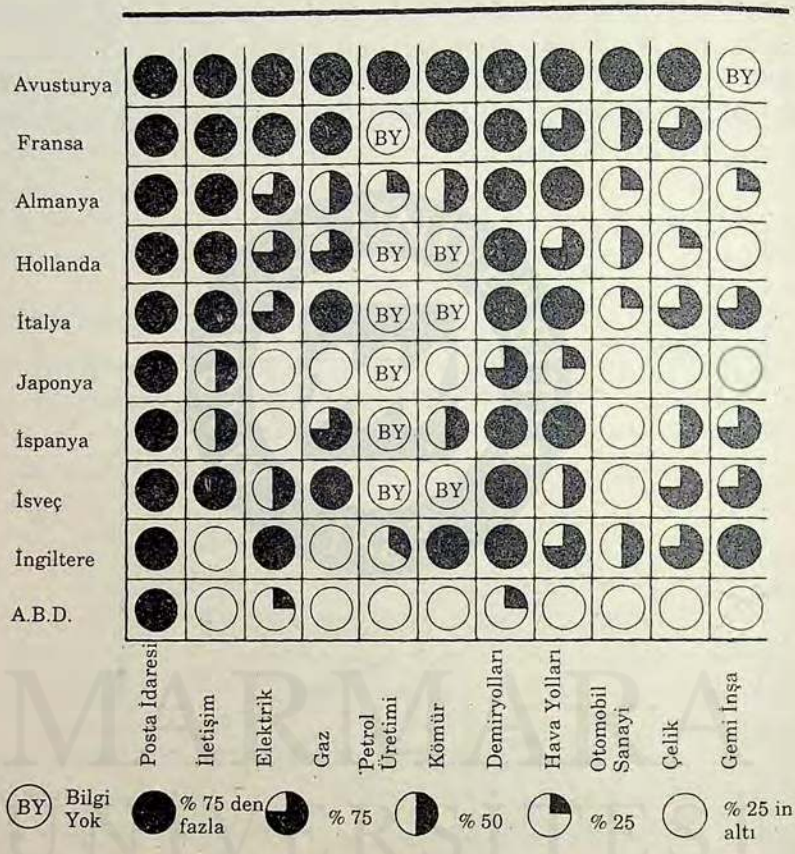
leştirilmesi yolu ile değil, belli ihtiyaçları karşılamayı hedefleyen çok sayıda özel kredi programlarının sunumu ile birdenbire değil tedricen gerçekleşmiştir.

Devletin üretimde oynayacağı uygun rol meselesi halâ, yaygın biçimde tartışılmaya devam edilmektedir. Devletin halen ürettiği hizmetlerin bazısı (eğitim gibi) özel firmalarca daha iyi üretilebilir mi? Halen özel olarak üretilen başka hizmetler, devlet işletmelerince daha iyi üretilebilir mi? Özel sigorta şirketlerinin, yaşlıların sağlık giderlerinin sigortalanmasında ki rolü ne olmalıdır?



7.1. *SEÇMENLERLE, SEÇMENLERE HİZMET SUNUMU İÇİN PLANLANAN KAMUSAL PROGRAMLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER.* (1) Seçmenler kamu yöneticilerini seçer (2) Kamu temsilcileri programları yasalaştırır ve kamu programlarını yönetecek bürokratları atar (3) Bürokratlar, yasalaşan programlar çerçevesinde seçmenlere hizmet götürür (4) Çıkar grupları her aşamada etki yapar.

Şekil 7.2 farklı ülkelerdeki farklı sanayi kollarında farklı düzeydeki kamu mülkiyetini göstermektedir. ABD ve Japonya'da devletin üretimdeki doğrudan rolünün çoğu Avrupa ülkesinden çok az olduğu görülmektedir.



7.2. FARKLI ÜLKELERDEKİ FARKLI SANAYİLERDE KAMU MÜLKİYET DÜZEYLERİ.
KAYNAK: *Financial Times* , December 10, 1986 AMEX Bank Review çalışmaya dayalıdır.

DEVLETİN ÖZEL MAL ÜRETİMİ YAPMASININ GEREKÇESİ: PİYASA AKSAKLIKLARI

Devletin özel mal üretimini kontrolu konusunda en yaygın biçimde duyulan iddia, ulusun refahı değil özel firmaların sahiplerinin kârını en

çoğa çıkartma peşinde koştuklarıdır. Bu iddianın geçerliliğini değerlemek için, 3. Bölümdeki temel tartışma konusuna dönüyoruz. Özel firmaları rekabet piyasalarında kendi dar özel çıkarlarını (kâr maksimizasyonu) izlerken, kamu çıkarını da izledikleri düşünülür. Kârlarını en çoğa çıkartan rekabetçi firmaların ekonomiyi etkin kaynak dağılımına götürdükleri gerçeği, özel çıkarların (kâr maksimizasyonu) izlenmesiyle, kamu çıkarı olarak izlenen menfaatler arasında mutlaka bir çatışma olmayacağı anlamına gelir. Bununla birlikte, piyasa aksaklıklarının varlığı halinde, firmaların kâr maksimizasyonu, etkin kaynak dağılımı ile sonuçlanmayabilir.

Doğal Tekel

Kamusal üretimin görülmesine yol açan en önemli piyasa aksaklığı, piyasaların *rekabetçi* olmayışıdır. 3. Bölümde de gördüğümüz gibi piyasaların rekabetçi olmayabilişinin ortak sebebi, ölçeğe göre artan randımanların bir başka ifadeyle üretim arttıkça üretimin ortalama maliyetlerinin düşüşüdür. Bu durumda, iktisadi etkinlik sınırlı sayıda firma olmasını gerektirir. Artan randımanların çok önemli olduğu ve bölgede yalnızca bir firmanın faaliyet göstermesi gerektiği sanayilere **doğal tekeller** adı verilir. Doğal tekel örnekleri içine telefon, su ve elektrik girer.

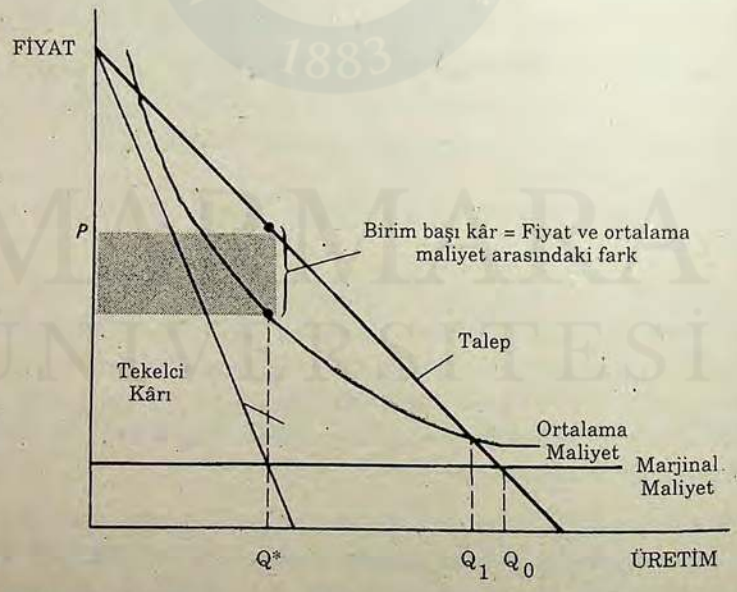
Bir bölgeye su götürülmesinin başlıca maliyeti, boru şebekesinin tesisi ile ilgilidir. Borular döşenince bir ekstra kullanıcıya suyu arzetmenin ek maliyetleri, nisbeten önemsiz hale gelir. Birbirinin yanısıra iki su şebekesi kurup, birini bir eve diğerini komşunun evine götürmeye çalışmanın etkin olmayacağı açıktır. Aynı husus, elektrik, kablolu TV ve doğalgaz için de doğrudur.

Şekil 7.3'de bir doğal tekelin ortalama maliyet eğrisi ile talep eğrisini gösteriyoruz. Üretim arttıkça ortalama maliyetler düştüğünden sadece bir firmanın faaliyet göstermesi etkindir. Şekildeki örnekte, (firmanın kâr ettiği) bütün hasıla düzeyi görülmektedir. Maksimum firmayı yaşatabilir hasıla (subvansiyonsuz), talep eğrisinin ortalama maliyet eğrisini kestiği Q_1 düzeyidir.

Bu durumlarda daha önce ele aldığımız sanayinin etkin olmasını temin eden rekabetçi güçlerin türlerine güvenemeyiz. Etkinlik fiyatın marjinal maliyete eşit olmasını gerektirir (miktar Qo'dır). Firma marjinal maliyetine eşit bir fiyat koyarsa, azalan ortalama maliyetli sanayilerde, marjinal maliyet ortalama maliyetin altında olacağından zarar edecektir.

Bu durumda yapılan genel önerilerden biri; devletin bu sanayiye sübvansiyon vermesi ve firmanın marjinal maliyete eşit bir fiyatla satış yapması için firmayı zorlamasıdır. Böylesine bir politika, bazen "birinci - en iyi" olarak anılır. Bununla birlikte, sübvansiyonun ödenmesi için gerekli gelirlerin nasıl bulunacağı sorusunu gözardı eder. Özellikle bu kamu gelirinin elde edilmesi ile ilgili hiçbir sapmanın olmadığını varsayar. Kaldı ki, devletin firmayı ayakta tutabilecek sübvansiyonun büyüklüğünü bildiğini de varsayar.

Uygulamada, çoğu devletler bu tür sanayilerin kendilerini finanse etmelerine *çaba göstermişlerdir* (toplumun sadece belli bir bölümü tarafından tüketilen ya da farklı bireylerce farklı ölçülerde tüketilen bir özel malın sübvansiyonunu genel vergi mükelleflerinin yapmasının adalet açısından sonuçlarıyla da ilgilidirler). Dolayısıyla, devletler, devletçe yönetilen doğal tekellerin talep eğrileri ile ortalama maliyet eğrilerinin (şekildeki Q_1) kesiştiği düzeyde faaliyet göstermeleri konusunda ısrarlı olmuşlardır. Buna sıfır kâr noktası denilmekte ve bu politika bazen ikinci en iyi politika olarak adlandırılmaktadır.



7.3. DOĞAL TEKEL. Hiçbir sabit ve batık maliyeti olmaksızın ve sanayie potansiyel giriş varken, doğal tekel Q_1 düzeyinde en düşük başabaş düzeyle tutarlı en düşük fiyatla faaliyet gösterecektir. Batık sabit maliyetlerle fiyat yüksek olacaktır. Sanayiye giriş korkusu yaşamayan tekelci, marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu Q^* düzeyinde üretim yapacaktır.

Bu sıfır nokta, tam etken potansiyel rekabetin olduğu varsayımı ile doğal tekellerin faaliyet gösterdiği noktadır. Bu firmanın ortalama üretim maliyetini aşan bir fiyat koymaya çalıştığı varsayın. Bir sanayiye giriş (ve çıkış) kolay olsaydı, kendi kârını ele geçirmeye çalışan bir firma, aynı anda belli hizmet ya da malı daha düşük bir fiyatla sunmak isteyen diğer firmaların giriş tehlikesi ile karşılaşacaktır. Yeni firmalar piyasaya girecek hizmeti ya da malı ilk firmanın tepkileri konusunda gereksizce endişe etmeksizin kârlı bir fiyatla satacaktır(4). Dolayısiyle, bir sanayide tek bir firmanın bulunması, bizatihi, firmanın talebi güç kullanabileceği sonucunu vermez. Potansiyel giriş yapabilecek firmalar var oldukça, tek firma ortalama maliyetine eşit fiyat koyacaktır. Piyasa kaynak dağılımı daha önce açıkladığımız birinci-en iyi politikasına paralel değildir. Fiyat marjinal maliyete değil ortalama maliyetlere eşittir. Ne varki bu dağılım, devletin sanayi dallarına sübvansiyon vermediği ikinci-en iyi durumuna koşut durumdur.

BATIK MALİYETLER

Bütün bu değerlemeler, **batık maliyetlerin** varlığı halinde değişir. Batık maliyetler, firmanın sanayiden çıkışı halinde geriye alınamayan maliyetlerdir. Çoğu araştırma geliştirme (Ar-Ge) harcamaları batık maliyetleri temsil eder. Maliyetsizce bir başka kullanıma dönüştürülebilen bir bina ise, batık bir maliyeti temsil etmez. Aynı şekilde bir başka havayolu şirketine kolayca satılabilen bir uçak da batık maliyet değildir.

Batık maliyetler neden önemlidir? Bir sanayi kolu içinde kurulu bir firma ile o sanayi dışındaki firmalar arasında ana bir asimetri oluştururlar. Piyasaya potansiyel olarak girecek bir firma, zaten piyasanın içinde olan firmayla aynı durumda değildir. Çünki, zaten sanayiinin içinde olan firma, tekrar geriye alamayacağı fonlar harcamış bulunmaktadır. Gireyim mi diye karar verirken, bir firma cari kâr ve fiyat düzeyine bakmaz. Dikkat edeceği fiyatlar, piyasa girdikten *sonraki* fiyatlar ve kârlardır. Fiyatlar halen ortalama maliyetlerin oldukça üzerinde olsa

(4) Endüstriyel örgütlenme konusundaki son literatürde azalan ortalama maliyeti ancak batık maliyeti olmayan ve böylece fiyatın ortalama maliyetlere eşit olarak çalışabileceği piyasalara rekabet edebilir piyasa denilmektedir. Bkz. W.J. Baumol, J.Panzar ve R.Willig; *Contestable Markets and the Theory of Industrial Organization* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982) Rekabet edebilir piyasa teorisinin basit bir açıklaması için Bkz.W.J. Baumol; "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure" *American Economic Review* 72, 1982 ss. 1-13

(böylece kârlar büyük olsa) bile, piyasa giriş yapacak potansiyel firma, sanayide halen faaliyet gösteren firmanın, kendisinin girişine karşı, piyasadan çıkarak değil, fakat fiyatını düşürerek ve girişi artık kârsız hale getirerek cevap vereceğine inanabilir. Üstelik batık maliyetler önemli olunca, piyasaya girenler, giriş sebebiyle yapacakları bütün harcamaları geri alamayacaktır. Dolayısıyla, halen piyasada olan firmanın, piyasadan mı çıkacağı; yoksa fiyatları şimdiki yüksek düzeyinde mi bırakacağı şeklindeki bir kumarı oynamayacak ve muhtemelen sanayiye girmeyecektir. Buna göre batık maliyetler girişe karşı bir engel görevi yapar ve halen faaliyette bulunan firmanın, batık maliyetin olmayışı halinde uygulayamayacağı bir tekelci güç kullanmasına imkân verir.

Hemen hemen bütün doğal tekellerde önemli batık maliyetler olduğundan devlet, kolayca, potansiyel rekabet tehlikesine güvenemez. Tek bir firmanın müşteri telefon hizmetlerini denetlediği gerçeği karşısında, tüketicinin kullandığı su, elektrik hizmetleri de tekelcinin ilgi alanının oluşturur. Tekelci müşteriyi sömürme durumundadır. Bunun sonuçları 3. Bölümde görülmüştü ve Şekil 7.3'de yeniden gösterilmiştir. Başka firmaların piyasaya girmesine kayıtsız olan tekelci, kârını en çoğaçıkartan bir fiyat koyacaktır. Bu fiyatta, ek bir birim satmaktan elde edeceği ekstra gelir (marjinal gelir) ekstra maliyetlerine (marjinal maliyet) eşittir. Hasıla birimi başına kârı, koyacağı fiyatla ortalama maliyetleri arasındaki farktır.

ÇOKLU ÜRÜN DURUMU VE DOĞAL TEKELLER

Tek bir üreten, bir doğal tekel üzerinde yeterince dikkatlerimizi yoğunlaştırdık. Sanayinin sübvansiyone edilmesi gerekmiyorsa tekelci marjinal maliyetinin üzerinde fiyat koymalıdır. Doğal tekelin çeşitli malları üretmesi halinde fiyatlar hangi ilkeye göre tesbit edilecektir? Fiyatların ortalama olarak gene marjinal maliyeti aşmaması gerekecektir (firma başabaşta ise) Acaba, fiyatın marjinal maliyete olan oranı firmanın bütün malları için eşit mi olmalıdır? Başka hizmetleri sübvansiyone etmek için bazı hizmetlere daha yüksek bedel koyulması bir araç olarak kullanılmalı mıdır?

Sözgelimi, ABD Posta İdaresi; posta teslimleri için Kuzey Dakota eyaletinde yaşayan bir kırsal bölge sakinine posta hizmeti götürmenin marjinal maliyeti, Chicago'ya mektup tesliminden çok daha yüksek olsa bile, bütün yurtta yeknesak ücret tarifesi uygular. Posta idaresinin başabaş duruma gelebilmesi için bir kullanıcıdan (üründen) değerine doğru bir **çapraz sübvansiyon** olması gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

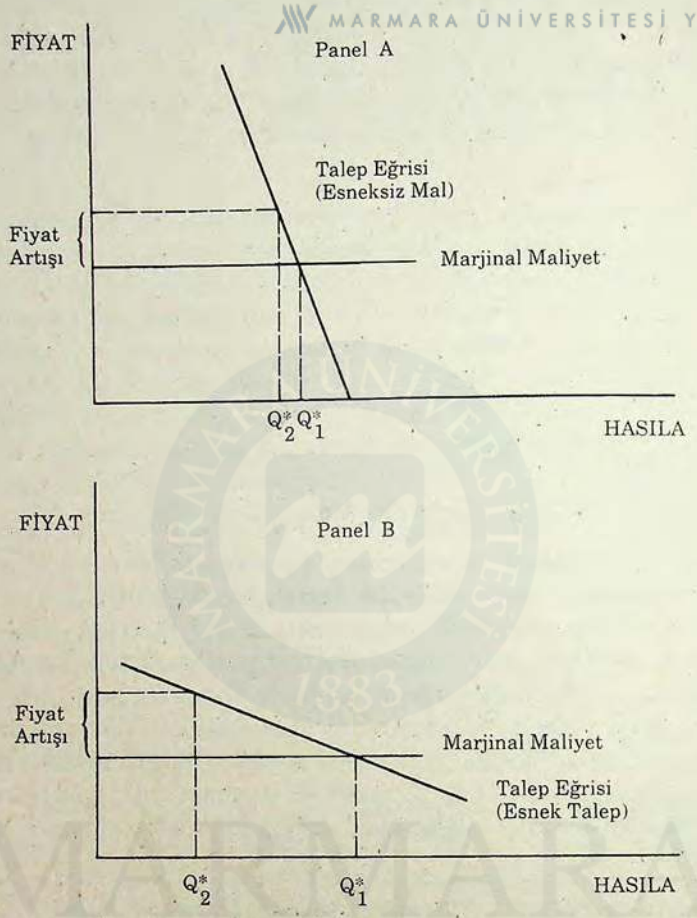
Meselenin, çok politik olduğu oldukça açıktır. Çapraz sübvansiyonların ortadan kaldırılması, bazı grupları olumsuz etkileyecektir. Fiyatlama kararları politik olarak alınınca, bu gruplar politikadan sorumlu olanları, kendilerine yüklenen fiyatları düşürmeye ikna etmeye çalışacaklardır (bunun kapalı anlamı başkalarının fiyatlarını yükseltmeleridir).

Fiyatlama kararları analizi hem etkinlik hem de gelir dağılımı mülâhazalarını beraberinde getirir. İktisatçılar, siyasal olarak belirlenmiş fiyatların özellikle etkinlik maliyetleri ile ilgilenirler. Belli bir hizmetin fiyatı artırılınca, bu hizmetin fiyatı azalır. Ancak bazı mallarda fiyatta yüzde 1 lik bir artış talebi, başka mallardaki benzer fiyat artışından daha fazla artırır. Fiyat artışlarına karşı talebin daha fazla duyarlı olduğu mallara fiyat-esnek mallar denilir. Şekil 7.4 A'da fiyattaki bir değişmenin tüketimde fazla büyük bir değişmeye yol açmadığı esneksiz bir talep eğrisini, Şekil 7.4 B'de ise fiyattaki değişmenin tüketimde büyük bir değişmeye yol açtığı talebin çok esnek olduğu durumları çizdik.

Doğal tekel başabaş durumunda olmak istiyorsa (devletin sübvansiyonu olmaksızın) marjinal maliyetin üzerinde bir fiyat uygulaması gerekir. Eğer devlet bütün mallar için fiyatı marjinal maliyetin üzerinde aynı yüzdeyle artırırsa, esnek talebi olan malların tüketiminin esneksiz talebi olanlardan daha fazla azalacağı kesindir. Bazı koşullarda, her malın tüketimini aynı yüzdeyle azaltacak biçimde fiyat koymak arzulanabilir (bu sapma fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu düzeye göredir) Eğer devlet bunu yapmak isterse, talebi esneksiz olan mallarda; fiyatı (marjinal maliyetlerin üzerinde) talebi esnek olan mallara göre daha fazla artırmalıdır(5).

(5) Bu politika, fiyatın marjinal maliyeti aşmasından doğan etkinlik kaybını en aza indirecektir. Çoklu mal satan kamu tekellerinin fiyatlarını nasıl tesbit edeceği problemi ilk defa 1956'da Fransa'da elektrik üretiminden sorumlu Fransız Elektrik İdaresi yöneticisi olarak hizmet eden Marcel Boiteux tarafından çözülmüştür. İngilizce çevirisi için Bkz. "On the Management of Public Monopolies Subject to Budgetary Constraints", *Journal of Economic Theory* 3, (1971) ss. 219-240. İngiliz iktisatçı Frank Ramsey tarafından ortaya atılan benzer soruna oldukça eşdeğer hale gelmiştir. Kendisi şu soruyu sormuştur. Devlet saptırıcı bir vergilemeyle belli bir hasılat elde etmek istiyorsa, bu geliri nasıl temin etmelidir? Acaba, söz gelimi, bütün mallara yeknesak bir vergi mi getirmeli ve böylece fiyat, marjinal maliyet rasyosunun aynı olmasını mı sağlamalıdır? Ramsey ne kadar makul görünse de bu doğru bir cevap değildir. Talebi esneksiz olan mala daha yüksek vergi koymak tercihe şayandır demiştir. Hem Ramsey hem de Boiteux çoğu politik tartışmanın odak noktasını oluşturan gelir dağılımı meselelerini gözardı etmişlerdir. Bu konular Martin Feldstein'in "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices" *American Economic Review* 62 (1973) ss. 32-36 adlı makalede yer almıştır (vergileme bağlamında). Bkz. P.Diamond and J.Mirrlees; Optimal Taxation and Public Production, *American Economic Review* 61, (1971) ss.261-278 ve Bkz. A.B. Atkinson ve J.E. Stiglitz; The Structure of Indirect taxation and Economic Efficiency, *Journal of Public Economics* (1972) ss. 97-119 ve The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation: *Journal of Public Economics* 6 (1976) ss.55-75. Ayrıca aşağıda 20. Bölüme Bkz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



7.4. ÇOK MAL SATAN BİR DOĞAL TEKELDE FİYATLAMA. (A) Esneksiz bir taleple, fiyatta marjinal maliyet üstü bir artış, hasılada nisbi olarak küçük bir azalmaya yol açar. (B) Esnek bir taleple, fiyatta marjinal maliyet üzerinde bir artış hasılada büyük bir azalmaya sebep olur.

Kamusal Üretim ve Diğer Piyasa Aksaklıkları

Her ne kadar doğal tekeller, kamunun üretimi üstlenmesi için en açık piyasa aksaklığı grubunu oluşturuyorsa da, kamu üretimini savunanlar diğerlerini de zikretmektedir. Meselâ, özel firmalar çevreyi kirletmelerin diğerleri üzerine yüklediği maliyetleri dikkate almada başarılı olamazlar. Aynı şekilde istihdam artışından doğan sosyal kazançları da

hesaba katmazlar (ve dolayısıyle, sosyal bakımdan arzu edilir olmasa da insanların yerine makineleri ikame ederler). Kalabalık bir kentsel alana yerleşimle ilgili kalabalık maliyetlerini dikkate almazlar ve bilgilendirilmemiş ve olanlardan bihaber tüketicilere mal satma avantajından istifadeye çalışırlar. Bu iddialar ciddi olmakla birlikte; sayısal önemini ya da kamu üretiminin bu problemleri hafifletme derecesini ya da en azından uygun biçimde planlanmış düzenleyici politikalardan ya da vergi-sübvansiyon politikalarından daha iyi biçimde hafifleteceğini ifade etmek ne yazıkki oldukça güçtür.

DEVLETİN ÖZEL VE KAMUSAL ÇIKARLARI TELİF ETMESİNİN BAŞKA YOLLARI: YASAL DÜZENLEME VE VERGİLEME

Piyasa aksaklığının varlığı, devletin mutlaka müdahale etmesi gerektiği sonucunu vermez. Devletin faydasını giderici problemlere yol açmaksızın da piyasa aksaklığının düzeltilebileceği gösterilmelidir. Devlet müdahale edince kamusal üretim uygun bir çare olmayabilir. Devlet üretimi doğrudan kontrol edecek yerde, bunu firmaları kamu çıkarı lehine hareket etmeye özendirecek yasal düzenleme ve/veya vergi ve sübvansiyonlarla dolaylı olarak da yapabilir. Mesele, hangi politikanın doğru olduğu değil, hangi koşullarda bu politikalardan hangisinin izlenmesi gereken en uygun politika olduğu hususudur.

ABD'nde tek bir firmanın faaliyet gösterdiği telefon ve elektrik gibi sanayilerin denetiminde düzenleme yolu kullanılmaktadır. Aksine çoğu ülkede devlet bu sanayilerin doğrudan kontrolunu üstlenmektedir. ABD'nde devlet, firmanın koyabileceği fiyatları düzenler, belli hizmetleri sağlamasını temin eder ve firmanın belli faaliyetlere girmesini yasaklar. Dolayısıyla AT &T firması, doğrudan telefon hizmetlerinin temini ile ilişkili olanlar dışındaki alanlarda rekabetten men edilmiştir. Ancak aynı şirket, devletçe konulan ücretleri ödemeye hazır olanlara telefon hizmeti vermeye de mecbur tutulmuştur. Telefon şirketi, çok uzak bir yerde yerleşik bir çiftçiye telefonu götürürken zarar etse bile, böyle yapması gerekir.

Devlet vergi politikasını da sosyal bakımdan faydalı eylemleri özendirmek için kullanır. Yaz aylarında maddi durumu iyi olmayan gençleri istihdam etmek için, vergi indirimi tanıyabilir. Başka bir çok ülkede devlet, yüksek düzeyde işsizliğin yaşandığı bölgelerde yerleşik firmalara cömert vergi sübvansiyonları verebilir.

Yasal düzenleme ve vergilemeyi piyasa aksaklıklarının çareleri olarak savunanlar, bu politikanın doğrudan kamu mülkiyetine başlıca üç üstünlüğü olduğuna inanırlar. Birincisi, daha tutarlı ve etkin bir ulusal politika izlenmesine imkân verir. Yüksek düzeyde işsizliğin yaşandığı bir bölgeye firmaları çekmenin arzulanır olduğunu varsayın. Bu yüzden kamu iktisadi teşebbüslerine bu bölgelere yerleşmeleri söylenir. Bununla birlikte, devletler kamu işletmelerine bu yükü yükleyecek yerde, bu bölgelere girmeleri kendileri için sübvansiyon yoluyla en düşük maliyetle üretim yapacak firmalara genel bir sübvansiyon vermek daha iyidir.

İkincisi, vergi ve sübvansiyon politikalarının kullanımı belli bir amacın izlenmesiyle ilgili maliyetlerin daha kesin tahmininin yapılmasına imkân verir. Meselâ, kirlenme düzeyini azaltmak arzulanabilir ama bunu yapmaya ne kadar değer? Yüksek düzeyde işsizlik olan bölgelere firmaları yerleştirmek arzulanabilir ancak bunu yapmaya ne kadar değer? Bu amaçları izleyen devlet işletmelerinin ek maliyetlerini belirlemek çoğunlukla oldukça güçtür. Halbuki firmalara doğrudan sübvansiyon vermek alternatif amaçların maliyetlerini daha açık görünür hale getirir ve böylece maliyetlerin faydalara karşı ne ölçüde değer nitelikte olduğuna ilişkin daha rasyonel karar verme imkânı sağlar.

Üçüncüsü, düzenleme yapılsa bile etkinlik konusundaki özendirici önlemler, özel firmalarda daha büyük etki yapar. Daha büyük etkinlik sağlayacak bu hususla ilgili kanıtlar aşağıda tartışılmıştır.

Kamu üretimini savunanlara göre bu dolaylı kontrol mekanizmaları tam etkili değildir. Özel firmalar, düzenlenen birimin çıkarlarına hizmet edilmesi konusunda şu ya da bu yolla düzenlemeyi yapan devlet dairelerinden daha fazla bilgiye sahiptirler. Üstelik devletin çoklu amaçları olabilir. Bazıları bu çoklu amacın eğitim ve savunma için özellikle doğru olduğunu ilâveten bu hizmetlerde üretilen malın "kalitesini" belirlemenin de güç olduğunu savunurlar.

Son olarak, yasal düzenlemelerin (ve vergi ya da sübvansiyon plânları) firmaların, düzenleme yapan devlet dairelerinin üzerinde elde ettikleri üstün bilgileri kullanmaya çalışmaları ve uygun bir şekilde düzenlenmemiş önlemlerden avantaj sağlamaları halinde, büyük etkinlik kayıplarına ve sapmalarına yol açacağı belirtilmelidir. Söz gelimi, elektrik ve su işletmelerine ilişkin fiyat ve üretim düzenlemelerinin bu işletmelerce aşırı yatırım yapılmasına sebep olduğu konusunda yaygın bir kanı vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Hiç kontrol olmamasını (ya da çok zayıf olmasını) savunanlar düzenlemeleri taraftarlarının kamu işletmelerinin etkin olmadığı şeklindeki görüşlerinde haklı olduğuna inanırlar. Aynı zamanda, düzenlemenin aleyhinde olanların, düzenlemenin sık sık düzenlenen birimlerin ya da özel çıkar gruplarının çıkarına hizmet etmesiyle de etkinsizliklere yol açtığı görüşündedirler. Daha da ileri giderek, kamu işletmelerinin "kamu çıkarına" hizmet ettiklerine inanmak için de hiçbir nedenin bulunmadığını da iddia ederler (bu işletmelerin kamu çıkarı yerine özel çıkar gruplarının ya da yönetici ve çalışanlarının çıkarı için çalıştıklarını savunurlar) Söz gelimi son yıllarda kamu teşebbüsleri ve devlet daireleri aleyhine, çevreyi kirlettikleri ve kadın erkek ayırımı yaptıkları şikayetleri olmuştur(6). (Aslında konuyla ilgili sorun, bu tür şikayetlerin benzer şekilde konuşlanmış özel firmalardan daha mı fazla yoksa daha mı az olduğudur)(7).

Daha genel olarak, devletin piyasaya müdahale etmemesi gerektiğine inananlar firmaların eylemleriyle sosyal amaçlar arasında ya kamu mülkiyetinden ya da düzenlemeden doğan mümkün olduğunca geniş bir tutarlılığın sağlayacağı küçük avantajların, gene bu kamu teşebbüsleri ya da özel üretimin yasal düzenlenmesinden kaynaklanan etkinsizlikle karşılaştırıldığında küçük olduğuna inanırlar.

KAMUSAL OLARAK ARZEDİLEN MALLARIN ÜRETİMİ KONUSUNDA ALTERNATİF DÜZENLEMELER

Daha önceki bölümlerde, mal ya da hizmetlerin kamusal arzı ile bu mal ya da hizmetlerin kamusal üretimi arasında bir münasebet olmakla birlikte, ilişkinin kaçınılmaz mahiyette olmadığını vurgulamıştır. Kamu yönetimleri kamusal olarak arzedilen malların üretimi için özel firmalarla sözleşme yapabilir ve yaparlar.

---

(6) Bkz. E.S. Savaş; *Privatising the Public Sector* (Chatham, N.J. Chatham House Publishers Inc., 1982) s.86.

(7) Kamu teşebbüslerinin faaliyetleri ile "sosyal çıkarlar" arasındaki bu ayrımın ilginç bir yansıması, son yıllarda Yunanistan'da Andreas Papandreau (eski California Üniversitesi Berkeley'de iktisat bölümü başkanı) başkanlığındaki sosyalist hükümetin "kamu işletmelerini" sosyalize etmek istemesidir.

Kamu Hizmetlerinin Üretimi İçin Özel Kesim Taahüdü

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devletler bilgi işlem (kayıt tutulması) maksadıyla özel kesime giderek artan biçimde güvenmeye başlamışlardır(8). Bazı güvenlik hizmetleriyle, itfaiye hizmetleri (havaalanlarındaki gibi) özel firmalara ihale edilebilir ve özel olarak işletilen çeşitli hapisane örnekleri vardır.

Bazı hallerde, devlet bir adım ileriye giderek normal olarak kamusal olarak arzedilen bir malın sorumluluğunu özel bir firmaya verebilir. Her ne kadar ABD'deki bütün yollar ve köprüler kamuya ait olmakla birlikte, bazı istisnalar vardır. Detroit Michigan ile Windsor-Ontario arasını birleştiren Detroit-Windsor tüneli ile Ambassador köprüsü, kâr için çalışan bir teşebbüstür. İtalya'da (devletin çoğu alanlarda daha aktif rol oynadığı bir ülke olarak) şehirlerarası otoyol sistemi özel kâr için çalışan işletmelerce kurulup çalıştırılmakta olup gelirler, geçiş ve yol ücretleriyle elde edilmektedir(9).

Her ne kadar son yıllarda özel kesime ihale edilen kamu hizmetlerinde bir artış görülmekle birlikte özel kesime iyi uyar görünen bazı hizmetler vardır. Üretilmesi gereken mal ya da hizmetin özelliklerini kesin olarak belirlemek ve arzulanan "kalite"nin kalıcılığını temin ise güç olabilir. Özel bir tank ya da uçak için devletin özel kesime işi ihale etmesi mümkün ise de, devletin özel bir firmaya milli savunmayı ihale etmesi güç bir olaydır. (Bununla beraber, iç savaşta, kısmen özel paralı askerler olan Hessianlarla savaşıldığı hatırlanmalıdır. Aslında devlet, başlangıçtan beri savunma hizmetleri üretimini özel kesime ihale etmiştir). Daha öncede bahsedildiği gibi eğitim, özel üretimin münasipliği konusunda büyük tartışmalara konu olmuş olan bir faaliyettir. Acaba yerel yönetimler toplumun istediği türde bir eğitimi üretmek için özel kesime işi devredebilir mi? Arzulanan "kalite"nin kalıcılığını sağlamak için doğrudan kontrolde olduğu gibi işi çok yakından denetlemek gerekecek midir?

İşin özel sektöre ihale edilmesini eleştirenler diğer güçlüklere de işaret etmektedir. Çoğu halde, ihaleyi kazandırıcı teklifin çok yüksek

---

(8) Privatization in the United States: Cities and Counties; "National Center for Policy Analysis, Policy Report No.116 (Dallas Tx:

(9) Bkz. Robert W. Poole Jr; Privatization of Transportation Infrastructure *Transportation Quarterly* , 38, (April 1984) s.203.

kârlar sağlayabileceği oldukça az sayıda istekli olabilir (son yapılan, kıyı ötesi petrol ve gaz kiralamalarında, tekliflerin alındığı ortalama sayı, iki isteklinin altındaydı). Bu mesele, yeni uçak geliştirilmesi gibi çoğu projenin uzun vadeli mahiyetinden ötürü daha da ağırlaşmaktadır. Ön elemeyi (ilk planlama aşamasını) kazanan firmanın, sonraki gelişim aşamalarında diğer firmalara karşı, bariz bir avantaj olabilir. Dolayısiyle etken olmadığı noktaya doğru rekabet giderek zayıf olacaktır. Aslında, kazanan istekli devletin kendisine ilk tekliften daha fazla ödemesi konusunda ısrarlı olabilir. Bir başka müteahite iş aktarmanın gecikmeleri ve maliyetleri devleti mevcut müteahhitle işi bitirmeye zorlayabilir.

Kaldı ki, taahüdün yerine getirilmesine ilişkin maliyetler konusunda belirsizlik varsa, müteahhit bu risk dolayısıyla da tazmin edilmelidir. Bu da gene devlete olan maliyeti yükseltir. (Böylesine durumlarda, devlet maliyet paylaşım sözleşmesine girerek cevap verebilir. Ne varki bu sözleşmeler, müteahhitin hizmetleri etkin şekilde sunma konusundaki şevkini kırabilir)

Son olarak, geçtiğimiz yıllarda özellikle belediye hizmetlerinin ihalesinde yolsuzluk olduğuna ilişkin yaygın iddialara rastlanmıştır. Son milyonlarca dolarlık skandallar içine yolda kalmış araçları çekme sözleşmeleri ile trafik ihlâlleri sözleşmeleri girmektedir. Hiç şaşırtamayacak bir biçimde kamu çalışanları sendikası, ihale sisteminin şiddetli bir muhalifi olarak "Government for Sale"(10) ve "Passing the Buck"(11) adlı iki kitap yayınlamıştır. Buna mukabil ihale sistemini savunanlar anlatılan bu hadiselerin insani çıkar tarafını ifade ederken, bu yolsuzlukların sayısal önemini inkâr etmekte ve bu meselelerin uygun biçimde hazırlanmış ihale usulleri ile azaltılabileceğini söylemektedirler.

İfade ettiğimiz meselelerin önemi, durumdan duruma değişmektedir(12). Çöp toplama gibi bu problemlerin ciddi olarak görülmediği ve ihaleye çıkarmanın oldukça genel olduğu bazı yerel hizmetler vardır.

---

(10) John D. Hanrahan, *Government for Sale: Contracting Out the New Patronage*, American Federation of State, County and Municipal Employees 1977.

(11) American Federation of State County and Municipal Employees, 1983

(12) Son olarak, Bell Communications Araştırma Servisinden David Sappington ve Joseph Stiglitz, *"temel özelleştirme teoremi"* olarak adlandırılan ve uygun bir biçimde planlanmış ihale usulü ile yalnızca etkinliğin değil, devletin bütün gelir dağılımı amaçlarına da (müteahhidin aşırı kârlarını da önleyen) ulaşabileceği koşulları kuran bir teoremi ispatlamış bulunmaktadır. Bkz. D.Sappington ve J.E. Stiglitz; "Privatization Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management* 6, (1987) ss. 567-82.

Kupon Sistemleri

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamusal olarak arzedilen malların özel üretimini çoğu savunanlar sadece özel üretimin olmasını değil, hangi özel üreticinin işi yapması gerektiğine ilişkin kararı da, devletin değil bireyin vermesini desteklerler. Bireylere, kendilerinin devletin tesbit ettiği belli standartta hizmet veren tasdikli satıcı listesi içinden canının istediğinden malı ya da hizmeti almasını sağlayacak bir **kupon** verilir.

Eğitim ve konut konusundaki kupon sistemlerinin taraftarları özellikle seslerini yükseltenler arasında yer alır. Bunlar, hizmetlerinden faydalanan bireyin üretilecek olan malın kalitesini takdir ve izlemede devlet dairesinden daha iyi bir durumda olduğunu ileri sürerler. Bu kişiler, alternatif hizmet sunucularının arasındaki rekabetin kaliteyi getireceği ve sunulan hizmetlerin maliyetini azaltacağını savunurlar.

Eğitim kuponlarını eleştirenler ise ABD'deki devlet okulları sisteminin kuruluş ve gelişimini körükleyen bütün kamusal amaçların tahmin edilemiyeceğini düşünmektedir. Sözgelimi, bu kupon sisteminin daha büyük bir sosyal tabakalaşmaya yol açabileceğinden endişe etmektedirler ve ebeveynlerin profesyonel eğitimcilere nazaran çocuklarının en iyi eğitsel çıkarlarını takdir etme durumunda oldukları konusunda da ikna olmuş değillerdir. Söylemeye hacet yok, mesele bir hoşnutsuzluk kaynağı olmaya devam etmektedir.

KAMU İŞLETMELERİ DAHA MI AZ ETKİNDİR?

Kamu ve özel işletmeler arasında başlıca mukayese temeli, etkinsizliğe ilişkindir. Devletin israfı, bürokratik kırtasiyecilik katı mevzuat ve katı düzenleyici daireler, halk arasında oldukça yaygın söylentilerdir.

1984'de "Maliyet Kontrolü Üzerine Özel Kesim Araştırması" adını taşıyan ve New York'lu sanayici J.Peter Grace'nin başkanlığında bir Cumhurbaşkanlığı komisyonu tarafından yapılan onsekiz aylık çalışma tamamlamıştır. Üç yıl boyunca devlete 424,4 milyar dolar tasarruf sağlayacak olan devlet israfını gidermek için çalışmada 2500 öneri yapılmıştır. Bunların yüzde 27'sine idari eylem sonucu kolayca ulaşılabilecektir. Çalışmada anılan idari aksaklıklar arasında bazıları aşağıya çıkarılmıştır:

. Pentagon standart vida satın almış (herhangi bir nalburda 3 sente bulunabilen) ve bunların herbirine 91 dolar ödemiştir. Komisyon bunu rekabetçi ihale sisteminin olmayışına bağlamakta ve bu uygulamadan doğan toplam kaybın 7.3 milyar dolar olduğunu tahmin etmektedir.

. Modası geçmiş bilgisayarların değiştirilmesi (ortalama 6-7 yıllık olup özel kesimin iki katı ömürlüdür) 6.5 milyar dolar tasarruf sağlayacaktır.

. Savunma Bakanlığının stok yönetiminin geliştirilmesi (halihazır sistem yıllık 6 milyon librelik (yaklaşık 3 milyon kilo) bilgisayar çıktısı üretmektedir) 6.1 milyar dolar tasarruf sağlayacaktır.

. Emekliler yönetimi huzur evleri yapımında yatak başına 61250 dolar harcayarak, bir özel kesim huzurevi işletimi maliyetinin dört katı miktarda para sarfetmektedir.

. Genel Hizmet Yönetimi, aynı büyüklükte bir yerde çalışan bir özel sektörün harcadığı miktarın 14 katını harcamakta ve 17 kat fazla kişi istihdam etmektedir.

İsrafın önlenmesi için yapılan önerilerin çoğu aslında toplumda belli gruplara verilen gizli sübvansiyonları ortadan kaldırmaya yönelik öneriler olarak sayılabilir. Bunlar arasında yer alan öneriler şunlardır.

. Elektrik üretimi için verilen sübvansiyonları ortadan kaldıran toplam tasarruf (üç yıllık bir dönem boyunca), 19.8 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir.

. Devlet, yasa gereği federal inşaat projelerinde "yürürlükteki ücreti" ödemesi gerektiği ileri sürülmüştür. Yasa, hem yabancı hem de daha rekabetçi müteahhitlerin, büyük yerleşik yerel inşaatçılar tarafından engellenmesini önleyecektir. Bu uygulamanın üç yıl boyunca uygulaması, 5 milyar dolarlık tasarruftur.

. Gereksiz askeri üslerin kapanmasına Kongre'nin karşı çıkışı bütçeye üç yıllık bir dönem için 3.1 milyar dolar eklemektedir.

. Ev eşyalarının Alaska ya da Hawai'ye naklinde rekabetçi bir ihale sistemini yasaklayan mevzuat, taşınma maliyetlerini yüzde 26 artırmaktadır.

Grace komisyonu çalışması kamu kesimindeki etkinsizliği teyit etmiş bulunmaktadır. Ancak devlet etkin olmayan uygulamalarda tekelci bir güce sahip değildir. Birisi çıkıp özel firmaların etkinsizliklerine ilişkin benzer hikayeleri anlatabilir ve sigorta şirketlerinden para almanın zorluklarından, bankalardaki bürokratik kırtasiyecilikten sözedebilir. Hayatın her kesiminde ehliyetsiz insanlar vardır ve ehliyetli insanlarda hata yapar. Sorun, bu israfın kamu kesiminde özel kesimden daha büyük olduğunu gösteren kanıtların var olup olmadığıdır?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamu kesimi ile özel kesimin nisbi performansına ilişkin olarak maalesef çok az sayıda sistematik çalışma bulunmaktadır ve bunlar da oldukça ihtiyatla yorumlanmalıdır. Negatif yönden bulunanlar şunlardır.

. Kamu konut projeleri, benzer özel konutlara nazaran yüzde 20 daha fazlaya mal olmaktadır(13).

. Kamu çöp toplama maliyetleri, özel çöp toplama maliyetlerinin yüzde 50 üstündedir(14).

. Scottsdale-Arizona'daki özel olarak üretilen (fakat kamusal olarak finanse edilen) itfaiye hizmetleri, benzer yerleşim yerlerinde sunulan ve kamusal olarak üretilen itfaiye hizmetleri maliyetinden yüzde 47 daha az olmuştur(15).

. Özel müteahhitlerce Indiana'da sunulan okul otobüs servis hizmetleri üzerine yapılan bir inceleme; bu faaliyetin, bölge yönetimince sunulan eşdeğer ulaşım hizmetlerinden yüzde 12 daha düşük olduğunu ortaya koymuştur(16).

. Savunma Bakanlığınca yapılan bir çalışmada, destek hizmetlerinin özel kesime ihale edilmesinin yüzde 22 maliyet tasarrufu sağladığını göstermiştir(17).

---

(13) R.Muth; *Public Housing* (Washington D.C. American Enterprise Institute, 1973)

(14) E.S. Savaş; *The Organization and Efficiency of Solid Waste* Collection Lexinton, M.A.D. C.Heath 1977

(15) R.Ahlbrandt. "Efficiency in the Provision of Fire Services. *Public Choice* 16 (1973). Çok daha yeni yapılan bir çalışmada bu bulgular teyit edilmiştir. Bkz. *Alternative to Traditional Public Safety Services* (Berkeley CA: Institute for Local Self Government, 1977)

(16) Robert A. McQuire, Norman T.Van Cott; Public ve Private Activity: A New Look at School Bus transportation, *Public Choice* 43 (1984) Kent otobüs taşımacılığı için de aynı bulgular (yüzde 50'ye kadar maliyet tasarrufu ile) elde edilmiştir. Bkz. James L.perry ve Timlynn T.Babitsky, "Comparative Performance in Urban BusTransit: Assesing Privatization Strategies *Public Administration Review*, Jan/Feb 1986 ve Edward K.Morlock ve Philip A.Viton; The Comparative Costs of Public and Private Transit, *Urban Transit: The Private Challenge to Public Transit* , Charles Lave (ed.) (Cambridge, MA Ballinger Publishing Co.1985) içinde

(17) U.S. Department of Defense; "Report to Congress on the Commercial Activities Program", March 1984.

. ABD İmar ve İskân Bakanlığınca desteklenen ve 120 Güney Kaliforniya yerel yönetim bölgesine ilişkin verilere dayanan çalışmada, özel müteahhitlerce hizmet arzının incelenen sekiz hizmetin yedisinde önemli ölçüde daha ucuz olduğu tesbit edilmiştir. Tek istisna ücret bordlarının hazırlanması ve prosesidir(18).

Ancak çalışmaların hepsi devlet işletmelerin özel kesimden daha zayıf bir performans gösterdiğini yansıtmamaktadır. Kanada'da biri kamuya biri özel kesime ait başlıca iki demiryolu sistemi vardır. Yapılan son çalışmaya göre iki sistemin etkinliği arasında önemli bir fark bulunamamıştır(19).

Bazı çalışmalar devlet hastanelerinde daha yüksek hastane maliyetleri olduğunu gösterirken başka çalışmalarda bu maliyetler düşük bulunmuştur. Devletçe işletilen alkollü içki mağazaları üzerine yapılan araştırmada, Chicago Üniversitesinden Sam Peltzman devlet fiyatlarının özel perakendecilerin koyduğu fiyatların yüzde 4 ilâ 11 oranında altında olduğunu bulmuştur(20).

Sosyal güvenlik idaresinin idari maliyetleri, ödenen menfaatlerin yüzde 2'sinin altındayken, özel sigorta şirketleri, sigorta menfaati olarak verdiklerinin yüzde 30 ilâ 40'ını idari maliyetlerle satış giderleri için harcanmaktadır. Bir çalışmada, yüksek öğretimde yönetici sayısının öğretim elemanı ve araştırıcılara olan oranı kamu ve özel kurumlar itibariyle karşılaştırılmış ve kamu okullarına göre özel okullarda hemen hemen

---

(18) Bkz. Barbara J. Stevens(ed) *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Services Delivery* , Report prepared by Ecodata Inc. June,1984

(19) D.W. Daves ve L.R. Christensen; "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", *Journal of Political Economy* 88 (1980) ss.958-976.

(20) Cotton Lindsay; "A Theory of Government Enterprise Journal of Political Economy, October 1976, L.G. Hrebinia ve J.A. Alutto "A Comparative Organizational Study of Performance and size Correlates in Inpatient Psychiatric Departments" *Journal of Law and Economics* 14(1971) Perry ve Babitsky "Comparative Performance in Urban Bus Transit Çalışma özel müteahhitlerce yönetilen kamu maliyetindeki sistemlerin, kamuca yönetilen kamu mülkiyetindeki sistemlerden daha etkin ya da etken bir performans göstermediğini ortaya koymuştur. Çalışmalarında uygun bir şekilde planlanmış özel kesim sözleşme düzenlemelerinin önemini vurgulamaktadır.

yüzde 50 fazla yönetici olduğu bulunmuştur(21). Üstelik bazı çalışmalar son yıllarda kamu kesiminin verimliliğinde çarpıcı gelişmeler olduğunu bulmuştur. Personel Yönetimi Dairesince yapılan ve federal çalışanların yüzde 65'ini kapsayan bir çalışma verimliliğin özel kesimdeki verimlilik artışından biraz yüksek bir oranda -1967 ve 1978 arasında yıllık yüzde 1.4 oranında arttığını göstermiştir(22).

Bulgulardaki muğlaklık, uluslararası karşılaştırmalar için de aynen geçerlidir. Başlıca İngiliz kamu teşebbüsleri zarar (çoğunlukla muazzam) ederken Fransız ulusal teşebbüsleri oldukça kârlı olmuşlardır.

Bu tür çalışmalarda karşılaşılan bir güçlük de, "mukayese edilebilirliği" tayindir. Evlerin birbirine yakın olduğu yerleşimlerde, çöp toplama maliyetleri, evlerin birbirinden uzak olduğu yerlere oranla büyük farklılık gösterebilir. Bu konuda özel hizmetleri seçen topluluklar, kamu hizmetlerini seçenlerden önemli bir şekilde ayrılır.

Devlet tarafından işletilen bu teşebbüsler, özel kesimce yönetilenlerden sistematik bir biçimde ayrılabilir. İngiltere'de bugün kamu teşebbüslerinin çoğu özel işletmelerin iflâsı sonucu kamu teşebbüsü haline gelmiş işletmelerdir. Devlet, firmaların kapanmasını durdurmak için, bu işletmeleri kamuya aktararak müdahale etmiştir. Bu firmalar, zaten zarar ettiklerinden devlet teşebbüsü olmuşlardır. Devlet teşebbüsü olduklarından zarar etmemektedir.

Kamu ve özel kesim performansını karşılaştıran çalışmaları değerlendirmede gerekli olan kayd-ı ihtiyatın bir örneğini, Chicago Üniversitesi sosyologlarından James Coleman tarafından yönetilen özel ve kamu okulları konusundaki son çalışma vermektedir. Bu çalışmada, Coleman sadece özel okullardaki öğrencilerin daha iyi çalıştığını bulmakla kalmamış bu okulların kamu okulları gibi ırksal olarak karma olduğunu da tesbit etmiştir(23). Bununla beraber, özel okullara devam edenler, oraya gitmeyi tercih etmişlerdi. Onlar (ya da ebeveynleri) eğitim konusundaki

---

(21) Lorraine E.Prinsky; Public vs Private: Organizational Control as Determinant of Administrative Size *Sociology and Social Research* 62 (1978)

(22) Bkz. Nancy Hayward ve George Kuper,"The National Economy and Productivity in Government" *Public Administration Review* 38(1978) ve U.S. Office of Personnel Management, *Measuring Federal Productivity*, February, 1980

(23) Özel okula giden öğrencilerin çoğu, kentiçi Katolik okullarına devam etmektedir.

arzularını izhar etmişler (eğitim için para harcamaya istekli olduklarını göstererek) ve okulda başarılı olamayan ya da devamsız olan öğrencilerin reddetme seçeneğine sahip olmuşlardır. Dolayısıyla birinin çıkıp özel okul öğrencilerinin daha iyi performans gösterdiğini iddia etse bile, herhangi bir devlet okulu sistemini özel olarak yönetilen bir okul haline getirmenin, performansı artıracağı beklenmemelidir.

Her ne kadar kamu bürokrasilerin özel firmalardan daha az etkin olduğu konusunda kanıtlar sadece bölük pörçük olsa da, bunun böyle olduğu şeklindeki inanç ise oldukça yaygındır. Kamunun elinden bir şey gelmemesinin örnekleri ise herkesin gözünün önündedir. Halbuki özel kesimin ehliyetsizliği ve beceriksizliği aynı ölçüde dikkat çekmek(24).

Gene de, çeşitli çalışmaların devlet bürokrasisi ile ilgili olarak oldukça yüksek düzeyde bir tüketici tatmini sağladığını göstermektedir. Federal devlet dairesine rutin olmayan işleri düşenler arasında yapılan Harris araştırmasında kitlenin yüzde 46'sı geçirdikleri tecrübeyi oldukça tatmin edici bulurken, bir ek yüzde 29'da sadece bir parça tatmin edici bulmuştur. Bir Michigan Üniversitesi çalışması buna benzer ölçüde bir tatmin düzeyi bulurken, Ohio Devlet Üniversitesi araştırmasında cevap verenlerin yüzde 60'ında yüksek tatmin düzeyleri bulgularına rastlanılmıştır. Bu çalışmalar (bireylerin belli bir tecrübeyi değerlendirdiği), devletin etkinliği konusundaki genel etkinlik çalışmaları ile karşılaştırılmalıdır. Gallup kamuoyu araştırmasına göre yüzyüze görüşülenlerin üçte ikisi, devlet işinde kendilerinin çalışmalarına kıyasla, bürokratların fazla sıkı çalışmadıkları ve devletin çok fazla insan istihdam ettiği kanaatindedir(25). Öte yandan Ocak 1985'deki CBS/New York Times kamuoyu araştırmasında, görüşülenlerin yalnızca yüzde 38'i, bütün federal devlet memurların maaşlarının azaltılmasının iyi bir fikir olduğu konusunda ittifak etmişler, yüzde 50'si ise bunun kötü bir fikir olduğu düşüncesini ifade etmiştir.

---

(24) Büyük özel kesim aksaklıkları örnekleri de, büyük ölçüde dikkat çeker. Nükleer santrallardaki muazzam maliyet aşmaları, (nihai maliyetlerin başlangıçta tahmin edilen maliyetin on katından fazla olması şeklinde görülebilir) sadece kısmen devlet düzenlemesindeki değişmelere atfedilebilir. Son yıllarda Bank of America gibi büyük mali devlerin milyonlarca dolarlık zararları ise dikkat çekmiş bulunmaktadır.

(25) George H. Gallup; *The Gallup Poll: Public Opinion*, 1972-77 (Wilmington, D.E.Scholars Resources,1978) ve The Washington Post, October 1978 s.16

KAMU KESİMİNDEKİ ETKİNSİZLİĞİN KAYNAKLARI

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devletin üretimi kontrol etmesi konusundaki geleneksel görüşlerden biri de, bunun özel üretimden daha fazla etkin olduğudur. Belli bir zamanda ya da sanayi kolunda aşırı bir başka alanda yetersiz yatırıma giden özel firmalar arasında koordinasyon problemleri vardır(26). (Bu görüşe göre) Devlet, bir sanayinin düzenli biçimde gelişimini planlamada daha iyi durumdadır. Bu meseleler, az gelişmiş ülkelerde ve büyük yatırımları gerektiren sanayi kollarında özellikle önem taşımaktadır. Harvard Üniversitesinden John Kenneth Galbraith gibi bazı iktisatçılar daha fazla planlamanın gerekli olduğu kanaatindedir. Amerikalı iktisatçılar arasında devlet planlamasının erdemleri ve zarureti konusundaki (en azından uygulama da ihtiyaç duyulacak biçimde) bugün geçerli olan görüş biraz kuşkuludur. Bir yönüyle özel firmalar da yoğun bir planlama yapılmaktadır. Öte yandan devletin iyi bir plan yapabileceği konusunda bir ilgi vardır.

Devlet kamu teşebbüsleri özel işletmelerden neden çok farklı şekilde hareket etmelidir? 1987'ye kadar British Petroleum'un hisselerinin yarısından fazlası İngiliz hükümetine ait bulunmaktaydı. Bununla beraber, en azından günlük işlemleri itibariyle, diğer herhangi bir çok uluslu petrol şirketinden çok az farklı görünmekteydi.

Her ne kadar, sahibi tarafından işletilen küçük bir firmanın nasıl çalıştığı ile büyük bir şirketin çalışma şekli arasında önemli farklar bulunmakla birlikte, bir kurumun özel paydaşlarının bulunması ile tek bir hissedar olan devletin olması arasında ne fark vardır? Bazıları, kamu işletmelerinin yöneticilerinin aynen büyük özel işletmelerin yöneticilerinin hareket ettiği biçimde davrandıklarını ifade ederler. Her iki durumda da yöneticilerin kamu çıkarı aleyhine (kamu teşebbüslerinde) ya da ortak çıkarları aleyhine (özel teşebbüsler örneğinde), kendi özel çıkarlarını izlemelerine imkân veren büyük bir iradeye (güce) sahiptir. Bir firmayı devralmak isteyenlere, kurum kasasından yapılan ve "yeşil posta" denilen geri ödemelmer bu görüşleri teyit etmiştir. Devralmayı güçleştirmek için kurum mukavelelerine yönetimin koymaya çalıştığı maddeler, yönetimin ayrıcalıklarını korumuş fakat hissedarların aleyhine olmuştur.

---

(26) Fransız hükümeti, üretim plânları konusundaki bilginin firmalar arasında paylaşıldığı ancak kendi kararlarını almaya bırakıldığı, yol gösterici plânlama adı verilen plânlama türünün öncüsü olmuştur. Bununla birlikte, son yıllarda bu sınırlı devlet plânlaması bile yoğun şekilde kullanılmamıştır.

Her ne kadar büyük kurumlarla, kamu teşebbüsleri arasında bazı önemli benzerlikler varsa da, bazı önemli farklar da mevcuttur. İktisatçıların vurguladıkları temel fark, hem örgütsel hem de bireysel teşviklerdir.

Örgütsel Teşvikler

Devlet teşebbüsleri, özel işletmelerden iki önemli şekilde ayrılır. Birincisi iflâstan çekinmelerine gerek yoktur ve genelde rekabetten endişe etmelerine mahal yoktur.

İFLAS

Kamu ve özel kesim işletmelerinin karşı karşıya bulunduğu teşvik farklarının bir kaynağı da, devlet işletmelerinin devletten her zaman mali destek imkânı alabilmelerine karşın, özel işletmelerin iflâs tehdidi ile yüzyüze bulunmasıdır.

İflâs ihtimali önemli bir şeydir, iflâs özel bir işletmede etkin olmayan bir yönetimin yol açabileceği zararların hacmine bir sınır çeker ve etkin olmayan yönetici kadroların değiştirilmesinin doğal bir mekanizmasıdır. Firmaya'da bir bütçe sınırlaması getirir. Rekabetçi bir piyasada, iflâs tehlikesini göze almaksızın, cömert bir yönetici bile işçilerine cari ücret düzeyinin üzerinde ücret ödemeyi göze alamaz.

Aksine, devlet işletmeleri, çoğunlukla, uzun bir zaman dönemi boyunca büyük açıklar verirler. Meselâ, İngiltere'de British Steel Corporation'nın (İngiliz Çelik Şirketi), devletleştirme sonrası kümülatif açıkları büyük boyutlara ulaşmıştır. 1976 ile 1983 arasında şirketin net zararları 4.3 milyar dolara ulaşmış olup bu tutar, dört kişilik ortalama ingiliz ailesi başına yaklaşık 500 dolara tekabül etmektedir. İleri sürüldüğüne göre kamu sübvansiyonlarının varlığı, kamu işletmeleri yöneticilerini, sendikaların ücret taleplerine daha az dirençli yapmaktadır. Bir çok ülkede, kamu teşebbüslerindeki ücretler, özel kesimdeki paralel ücretlerin önemli ölçüde üzerindedir. Aynı şey, ABD'deki kamu çalışanları için de doğrudur. Erkeklere ödenen federal ücretler özel kesimdeki benzer işçilere ödenenlerin yüzde 15 üzerindeyken, kadın memurlara ödenen ücret düzeyi emsalinden yüzde 21 fazladır(27).

(27) Sharon P.Smith; "Pay, Pension and Employment in Government, *American Economic Review* , May 1982 s.275. Paul N.Courant, Edward Gramlich ve Daniel D. Rubinfeld; Public Employee Market Power and the Level of Government Spending, *American Economic Review* , December 1979 ss. 806

REKABET

Kamu ve özel işletmeler arasındaki ikinci fark, çoğu kamu teşebbüsünün rekabetle karşı karşıya olmayışından kaynaklanmaktadır. Rekabet, çeşitli önemli roller oynar. Bir defa rekabet, tercih yapma fırsatı sağlar. Araç plâkası vermekten sorumlu bir devlet dairesini düşünün. Bu dairenin plaka almak için sırada beklemede geçen zamanın değerini dikkate almayacağına sık rastlanır. Bu maliyet dairenin bütçesinde görülmekte buna mukabil bu bekleme zamanını azaltmak için gerekli ek personel giderleri hesaba girerken maliyetleri personel almayarak azaltma konusunda bir teşvik sözkonusu olacaktır (halbuki bu aslında hizmetin sunumunun toplam sosyal maliyetlerini artıracaktır).

Bireyler hizmet için daha fazla ödemeye isteklidirler, fakat kendilerine bu tercih fırsatı verilmemektedir. Rekabet olunca, bireylere tercih fırsatı verilmektedir. Rekabet olunca, bireyler tercih eylemleriyle, tercihlerini açıklayabilirler. Seçme ve tercih olanağının varlığı, firmaların bürokratik süreç sonucu, daire dışındakilere yüklenen maliyetler cinsinden davranmaya *zorlar*. Dolayısıyla, bir hasar talebinin karşılanması için yaygın bir kırtasiyeciliğe ihtiyaç gösteren bürokratik bir sigorta firması, müşterilerini daha az bürokratik bir firmaya kaptırmak durumunda kalabilir. Halbuki aynı şekilde davranan bir kamu bürokrasisi aynı işareti ve uyarıyı almayacaktır.

Princeton Üniversitesi İleri Çalışmalar Enstitüsünden "Albert O. Hirschman bu tercih iletim yöntemine bir (tercih eylemi aracılığı ile)" oy (tercihlerin siyasal süreç aracılığı ile ifadesine) mukabil "çıkış" adını vermektedir. Bireylerin hiçbir tercih imkânları olmayınca oy verme elde mevcut tek alternatiftir ve oy verme bürokrasileri etkin hareket etmeye yöneltme konusunda etken bir yöntem olmayabilir. Dolayısıyla rekabet kamu teşebbüsleriyle ilgili etkinsizliklere bir denetim ve sınırlama getirmektedir(28).

Daha pozitif biçimde rekabet bir teşvik yapısı getirmektedir. Rakip işletmeler, müşterilerini cezbetmeye çalışırken, müşterilerinin ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayan bir hizmet karışımı bulmaya çalışırlar.

---

(28) A. O. Hirschman; *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge MA, Harvard University Press, 1970) Kitap, iktisâtçının zayıf performansa bulduğu çözüm olan çıkış işini başka yerde aramak ile siyaset bilimcinin oy verme denilen ve kurumun içinde çalışarak onu ıslah etme konusundaki görüşünü karşılaştırmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Daha genel bir ifadeyle, rekabet bir *kıyaslama temeli* oluşturur. Plâkaları veren tek bir daire varsa, dairenin etkin olup olmadığını belirlemek güç olabilir. Daireyi yönetmekten sorumlu olanlar, plaka basma teknolojisi konusunda dışarıdakilerden daha bilgilidirler.

Ancak, benzer faaliyetlerle çeşitli daireler meşgul olunca bunlardan biri mukayese temeli oluşturur. Bir dairenin diğerine göre daha düşük maliyete sahip olduğu görülebilir o zaman kişi en azından bunun neden böyle olduğunu sorma durumunda olur(29). Performans karşılaştırması açıkça yapılmasa bile, piyasada zımnî olarak yapılır ve firmanın kârlılığına yansır. Rekabet etkin olan ve müşterilerin arzuladıkları malları temin edebilen firmaların büyüyüp genişleyeceğini ve etkin olmayanların da çökeceğini tazammun eder. Bu ödül ve cezalar, kişisel olmayan bir tarzda piyasa tarafından takdir edilir. İşletme yöneticileri bunu bilir ve etkinliği artırmak ve tüketicilerin ihtiyaçlarını daha iyi karşılayan mamul ve hizmetlerin geliştirilmesinde buluşçu olmak konusunda güçlü bir özence sahip olur.

Bireysel Teşvikler

Kamu teşebbüsleri ile özel teşebbüsler arasındaki bir diğer önemli farkı devlet çalışanlarının karşı karşıya olduğu teşvik yapılarında yatar.

AYLIK YAPISINA İLİŞKİN KISITLAMALAR

Kamu teşebbüslerinin yöneticileri, özel teşebbüs yöneticileri gibi, işletmenin kârı ile sıkı biçimde ilişki bir ücret yapısına pek sahip değillerdir. Çünkü, bir devlet işletmesinin kendi başkanına, ABD Başkanının maaşının beş katını ödemesi, muhtemelen kabul edilemez. Bu kısıtlamanın ne kadar önemli olduğu bir tartışma sorusudur. Çalıştırmayı başardıkları bireylerin kalitesini etkiler ve yöneticinin sarfettiği gayrete tesir eder. Ancak yöneticilerin gene de ellerinden gelenin en iyisini yaptığını ve parasal ödüllerin bireyleri teşvik eden unsurların sadece bir bölümü olduğunu ileri süren görüşler vardır. Yöneticilerin işletme yönetiminde pek etki yapmadığı konusunda görüşler ileri sürenler de mevcuttur(30).

(29) Bkz. B. Nalebuff - J.E. Stiglitz; "Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition *Bell Journal* 14 (1983) ss.21-43.

(30) Kendilerine sıkça atıf yapılan çalışmalarında, Lieberson ve O'connor, yönetimdeki değişmelerin firmanın performansı üzerindeki etkisinin önemsiz olduğunu göstermişlerdir. Bkz. S.Lieberson S.F. O'connor; "Leadership and Organizational Performance: A Study of Large Corporations *American Sociological Review*, 37, (1972): ss.117-30 Gene Bkz. G.Salanick ve J.Pfeffer; "Constraints on Administrator Discretion The Limited Influence of Mayors on City Budgets *Urban Affairs Quarterly* 12 (1977) ss.475-98

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İkinci önemli fark, çalışan kişilerin işten atılabilme kolaylığıdır. Devlet görevlerinden atılabilmek çok güçtür. Bu güvence genellikle, potansiyel çalışanlar tarafından, devlet memuriyetinin özel kesime göre daha arzulanır özellikleri arasında sayılır. Cari memuriyet sistemi öncesi, federal çalışanların kaderi, Başkanın iki dudağı arasındaydı. Seçimi kazanmanın bedelinin bir kısmı kendisini destekleyenleri, devlet memuriyetine yerleştirmekti. Bugün ise yapılan siyasî tayinlerin yalnızca, bakanlar ve başkanın hemen altında çalışanlardır (müsteşarlar, yardımcı sekreterler ve bunların yardımcıları). Her ne kadar, devlet personel rejiminin maksadı siyasal etkilerden bağışık profesyonel bir yönetim sistemi kurmaksa da, işten atılmaya karşı siyasal sebeplerle sağlanan bu güvence, ehliyetsizlik ve yetersizlik dolayısıyla işten atılmaya karşı da önemli bir güvence sağlamaktadır.

İyi bir performans için verilebilecek ödüllere ilişkin sınırlamaların bileşimi ile kötü performansa karşı ceza sisteminin yokluğu, bürokratik davranışın açıklanmasında hiç kuşkusuz önemli bir rol oynamaktadır. Aynı zamanda devlet özel kesimde daha yüksek ücret düzeyine ulaşamayacaklarından iş güvencesine yüksek derecede önem veren bireylerle ödüllerin yokluğunu pek fazla kayıp olarak görmeyenleri kamu kesimine çekebilir. Bu bireyler için ödül sisteminde meydana gelecek değişmeler, davranışlarında ciddi bir değişmeye yol açmaz(31).

BÜROKRASİ

Yıllar boyunca, kamu yönetiminin çeşitli kesimleri farklı şöhretler kazanmıştır. Ulusal Parklar Hizmetleri gibi bazı birimler halk nezdinde olumlu bir imaj geliştirmişken, federal bürokrasinin genel havasının etkinsizlik, buluş noksanı esneksizlik izleyen rutinlere karşı körlük ve sonu olmayan bir kırtasiyecilik olduğu görüşü vardır.

---

(31) Bu görüş bürokratik yapı içinde ödül yokluğunu biraz abartmaktadır. Bireyler bu sistemde dahi terfi edebilirler. Ancak terfi imkânları, devletin büyümesinin sınırlandığı dönemlerde kısıtlanır. Her ne kadar bu durum özel teşebbüslerde de görülürse de yükselme imkânlarının sınırlı olduğunu gören özel kesim çalışanları başka firmalara gitmek için işi bırakabilirler. Halbuki devlet memuriyetindeki kadro güvencesi ve kamu kesimindekilere nisbeten daha fazla ödeme yapılması, özel firmalara transferi çekici olmaktan çıkarır. Bu koşullarda, teşvik problemleri özellikle ciddi hale gelir.

Bu paragrafta, bürokrasilerin diğer örgüt türlerinden nasıl ayrıldığını ve bürokratik davranışların belli yönlerini nasıl açıklayabileceğimizi tartışacağız.

İdari Faaliyetlerle Diğer Üretim Faaliyetlerinin Farkları

Daha önceki bölümde, çöp toplama gibi benzer faaliyetleri üstlenen kamu teşebbüsleri ile özel işletmeleri karşılaştıran çeşitli çalışmalara atıf yapmıştık. Bununla beraber devlet faaliyetlerinin büyük bir bölümünün bu tür üretim faaliyetlerinden farklı olduğunu hatırlamak önem taşımaktadır. Devlet faaliyetlerinin çoğu yönetsel ya da beyaz yakalı türdendir. Bürokrasilerle ilgili faaliyetlerin çoğu, bu faaliyetlerin kamu kesimi içinde yer almasından değil, bürokratların görevlerinin mahiyetinden kaynaklanır(32). İktisatçıların tipik üretim faaliyeti modelinde, işçinin ne yapması gerektiği iyi tanımlanmıştır. Girdiler gözlemlenebilir, çıktıların ne olduğu izlenebilir ve girdilerle çıktılar arasında iyi tanımlanmış bir ilişki vardır(33). Bu koşulların hiçbiri, kamu kesimindeki yönetsel faaliyetler için geçerli değildir. İdari faaliyet ile üretim faaliyeti arasındaki farklar teşvik ödeme sisteminin sınırlı kullanımına da bağlıdır. Performansın ölçülmesinin güç olduğu yerde etken teşvik sistemlerini planlamak da mümkün olmayabilir.

PERFORMANS ÖLÇÜLMESİNDEKİ GÜÇLÜKLER

Özel kesimde firmaların performansının ölçülmesinde dahi bazı güçlükler vardır. Firma yöneticileri kısa dönem kârlılığın düşük görünmesine rağmen, firmanın uzun dönem kârlılığını en çoğa çıkartmayı amaçlayan kararlar alabilirler. Bununla beraber kârlılık kriteri oldukça açıktır. Ne varki, kamu kesimi dairelerinde, dairenin başarılı olup olmadığını tayin çok daha güçtür. Fakirlere eğitim için yapılan federal yardım sonucu öğrencilerin durumu iyileşmişmidir? Bu yardım performansı nasıl ölçülür? Bu notlara göre mi yapılacaktır? Bu konuda geçerli testler nelerdir? Belli bir devlet programının sonucu yaptığı katkı ile aynı zamanda çevrede meydana gelen diğer değişmeleri nasıl ayırabileceğiz?

---

(32) Bu farklar J.Hamaway "Supply Creates Demand " adlı çalışmada vurgulanmıştır. *Journal of Policy Analysis and Management* 7 1987 ss. 118-34

(33) Girdilerin gözlenebilip, çıktıların belirlenemediği durumlarda ortaya çıkan özel problemlere ilişkin yoğun bir literatür vardır. Meselâ Bkz. J.E. Stiglitz; Incentives, Risk and Information; Notes towards a Theory of Hierarchy, Bell Journal of Economics and Management Science Autumn 1975 ss.552-79

Son birkaç yıldır, bu problemler büyük ilgi çekmiş ve kamu programlarının sistematik değerlendirilme usullerini geliştirme girişimlerini artırmıştır.

Sonuçlar kesin olarak değerlendirilmezse, performansın kullanılan usuller ve süreç itibariyle ölçülmesi daha olasıdır. Acaba, yönetici mevcut rehinleri ne ölçüde iyi izlemekte ve bürokrasi ile uğraşmada ne ölçüde başarılıdır?

AMAÇLARIN ÇOKLUĞU

Bir devlet memurunun başarısının takdiri, çoğu kamusal programlarla ilgili amaçların çokluğu ile ilgili olarak güçleşmektedir. Özel firmaların açık amacı kâr maksimizasyonu iken, devlet daireleri bir suni gelir dağılımı düşüncelerini dikkate almak zorundadır. Bir programı yürürlüğe koyan mevzuat değişim oranlarının nasıl yapılması gerektiğini belirlemeden bir çok amacı sıralar. Bürokrasinin içindeki ve dışındaki kişiler, bu değişim oranlarının nasıl tutturulması gerektiği konusunda farklı olabilirler. Bazılarına göre herkesin belli kamu hizmetinden yararlanma hakkı olmasını temin etmek, hizmetten yararlanma hakkı olmayanların faydalanmasını engellemekten çok daha önemlidir. Devlet programlarını eleştirenler, sadece ikincisi üzerinde yoğunlaşma eğilimindedir. Ancak (belli idari kaynaklarla) bir hata türünü azaltma konusundaki herhangi bir çaba, diğer türdeki hata sayısını artıracaktır.

Çoğu devlet programlarının geleneksel teşvik sistemine kötü uyumuna yol açan üçüncü bir özelliği yöneticinin gayretleriyle programın başarısı arasındaki ilişkinin çok zayıf olmasıdır. Bu özellikle daha yeni devlet programları için doğrudur. Başkan Johnson'un "Büyük Toplum" programı çerçevesinde yasalaşan önlemlerin çoğu oldukça açıktı. Tamamen ortadan kaldırılmasa bile ABD'ndeki yoksulluğu azaltmak. Ancak -bunun nasıl yapılması gerektiği- açık değildi (halâ da büyük ölçüde açık görünmemektedir) . Bürokrasilerde girdi ile çıktı arasında açık bir ilişki olmadığı gerçeği C. Northcote Parkinson tarafından dile getirilmiştir(34).

(34) C.Northcote Parkinson, "Parkinson Law" *The Economist* , November 1955, E.Mansfield; *Managerial Economics and Operations Research* (New York W.W.norton, 4th Ed. 1980) içinde yeniden basılmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bir işin bitmesi için kullanılabilecek zamanının doldurulacak şekilde uzatıldığı heryerde müşahade edilmektedir.. Bu işin (ve özellikle kalem işi), zamana göre talebinin esnek olması kaydıyla, yapılması gereken işle, bu işe ayrılması gereken personel arasında küçük bir ilişkinin olması ya da hiç ilişki olmaması gereği açıktır.

Politikacılar ve vergi mükellefleri arızî şüphe aşamaları ile devlet memurları sayısının toplamının artışının yapılması gereken işin artan hacmini yansıttığını varsaymıştır. Bu inancı soruşturan, eleştiriciler ise, memur sayısının çoğaltılmasının bazılarını aylâk hale getirmeye yol açtığı ya da hepsinin daha kısa saatlerle çalışmak durumuna ittiğini düşünmüştür. Ancak bu, inanç ya da şüphenin eşit biçimde yanlış yer aldığı bir meseledir. Gerçek şudur. Devlet memuru sayısı ile yapılması gereken iş miktarı arasında hiçbir ilişki yoktur....."

Parkinson, kamusal örgütlerin büyüme kanununu açıklayan Parkinson yasasını ilân etmeye yönelmiştir. Kendisi yasayı iki varsayıma oturtmuştur. Bir kamu görevlisi rakiplerinin değil astlarının sayısını çoğaltmak ister. Görevliler, yek diğeri için iş yapar.

Bürokratlar Neyi En Çoğa Çıkartmak İster?

İktisatçılar, bireylerin kendi özel çıkarlarının peşinde koştuğu varsayımı ile işe başlarlar. Dolayısıyla, bürokrasilerin davranışı anlamak için şu soru sorulmalıdır. Neyi yapmak bürokratların çıkarınadır? Önceki bölümde bir suni nedenle bürokratların ücretlerinin performansları ile çok sıkı bir şekilde ilişkilendirildiği teşvik sistemine sahip olmadıklarını ileri sürmüştük. O zaman soru şudur. Bürokratlar neyi en çoğa çıkartmayı hedefler? Bu soruya bir cevabı, Reagan Yönetimi, İktisadi Danışmanlar konseyi üyesi ve Ford şirketi eski başkan yardımcısı W.A. Niskanen vermektedir.

Niskanen, bürokratların kendi dairesinin hacmini en çoğa çıkartmaya çabaladığını önermiştir. Bürokratlar "aylıkları, büro eşyası, yan gelirleri kamu oyunda şöhret, güç birilerini işe yerleştirme gibi hepsi sorumlu oldukları dairenin büyüklüğü ile ilgili faktörlerle ilgilidirler. Bu görüşe göre bürokrat, bir firmanın kendi piyasa payını artırmak istemesi gibi çeşitli yollarla bürosunun faaliyetlerini büyütmeye çabalar. Bürokrat, kamu fonlarından pay kapmak için diğer bürokratlarla *rekabet*

eder. Bürokratik rekabet piyasa rekabetinin yerine geçer(35).

Niskanen hipotezinin bürokratın (ve bürokrasinin) davranışı üzerindeki etkileri nelerdir? Bir bürokrat, genel bütçe içindeki payını artırmada nasıl başarılı olabilir. Bu konuda çeşitli mekanizmalar mevcut olup, anlaşılmaları bürokrasilerin iyi bilinen bir sürü özelliğini anlamamıza imkân verir.

BÜROKRATLARIN DAİRELERİNİN HACMİNİ BÜYÜTMELERİ

Bürokratlar, arzulanan hizmetleri sağlamak isterler. Bu derecesiyle bürokratik rekabet, sağlıklı bir fonksiyon ifa eder. Ancak bürokratın doğrudan müşterisi hizmetten yararlanan yurttaşlar değil, ödenekler için oy veren kongre üyeleridir (temsilciler ve senatörler). Devlet bürokratları özellikle devlet dairesini denetleyen, bütçesini belirleyen komite ya da alt komitelerde görev yapan temsilci ve senatörlerin arzulara göre hareket etme eğilimindedirler. Dolayısıyla iddia edilen bürokratik etkinsizlikler aslında bürokratik değil yasama (yasama organı ile ilgili) etkinsizlikleridir. Bürokrasi, Kongrenin belli çıkar gruplarına özel menfaatler sağlama konusundaki arzusuna cevap vermekten başka bir şey yapmamaktadır.

Bürokrasiler arasında küçük bir rekabet olduğunda bürokratların çıkarı ile kamu çıkarı çok çarpıcı biçimde ayrılır. Niskanen bürokrasi içinde artan bir merkezileşme (ve dolayısiyle azalan bir rekabet)

---

(35) W.A. Niskanen, Jr. *Bureaucracy and Represantative Government* (Chicago; Aldine, 1971 s.38. Bürokratın kendisini mutlaka, kendi bencil çıkarı peşinde koşar görmediği de vurgulanmalıdır. Daha fazla uçak gemisi talep eden bir deniz amirali, ulusal çıkara hizmet ettiğine inanmaktadır. Ama aynı şekilde daha fazla bombardıman uçağı isteyen bir hava kuvvetleri generali, daha fazla karadan fırlatılan füze isteyen kara kuvvetleri generali de aynı inanca sahiptir. Bu kişiler, kendi konuları olan faaliyetlerin değerine inanmışlardır. Bürokratların çoğunlukla çoklu amaçlara sahip olduğu da vurgulanmalıdır. Sadece kendi dairelerinin bütçelerini değil, kendi emir komuta alanlarının da büyümesini ri/3.sklerden kaçınmayı da isteyebilirler. Bkz. W.Niskanen; Bureacrats and Politicans, *Journal of Law and Economics* , December, 1975, ss.617-43 ve Jane Hannaway, *Managed Managers: Signals and Signalling in Administrative Systems* (New York Oxford University Press, 1988)

olduğu ileri sürmektedir(36). Ne varki, bürokrasiyi "rasyonalize" etmeye iki devlet dairesinin aynı işi görmelerine engel olma girişimlerinin, rekabeti azaltma gibi dezavantajları vardır.

Bir bürokratratı belli bir hizmeti sunan tekelci gibi görür, bürokratın kendi dairesinin hacmini en çoğa çıkartmak istediğini farzedersek, bir bürokratın nasıl davranması gerektiği konusunda açık bir tahminde bulunabiliriz. Eğer hizmetin fiyatının arttığı bazı bantlarda bürokrasinin hizmetine yönelik talep esneksizce, toplam harcama (fiyat çarpı miktar) artar (Bkz. şekil 7.5) Şekil 7.5'de kamu hizmeti konusundaki toplam harcamayı koyulan fiyatın bir fonksiyonu olarak çizmiş bulunuyoruz.

Harcama E noktasında en çoğa çıkartılmış bulunmaktadır(37).

Hizmetin fiyatı p*'a yükseldiğinde, toplam harcama artar. Bürokrasi gelirlerini E noktasında maksimum yapar. Bürokrat kamu hizmeti için istediği fiyatı koyar, sunduğu hizmeti kamuca yönelik harcamalarını maksimum yapmak isterse p* kadar fiyat koyacaktır. Ancak bürokrat, koyacağı fiyatı keyfi olarak seçemez. Bürokrat tarafından sunulan hizmetin fiyatı tam teslim edilen hizmetin birimi başına maliyete eşit olacaktır. Eğer fiyatı artırmak isterse, bunu sadece etkinliği azaltarak yapabilir. Bürokrat, mükemmel bir tekelci ise, fiyat (sunulan hizmetin birimi başına maliyet), p* düzeyine çıkana kadar etkinsizlik derecesini artıracaktır.

---

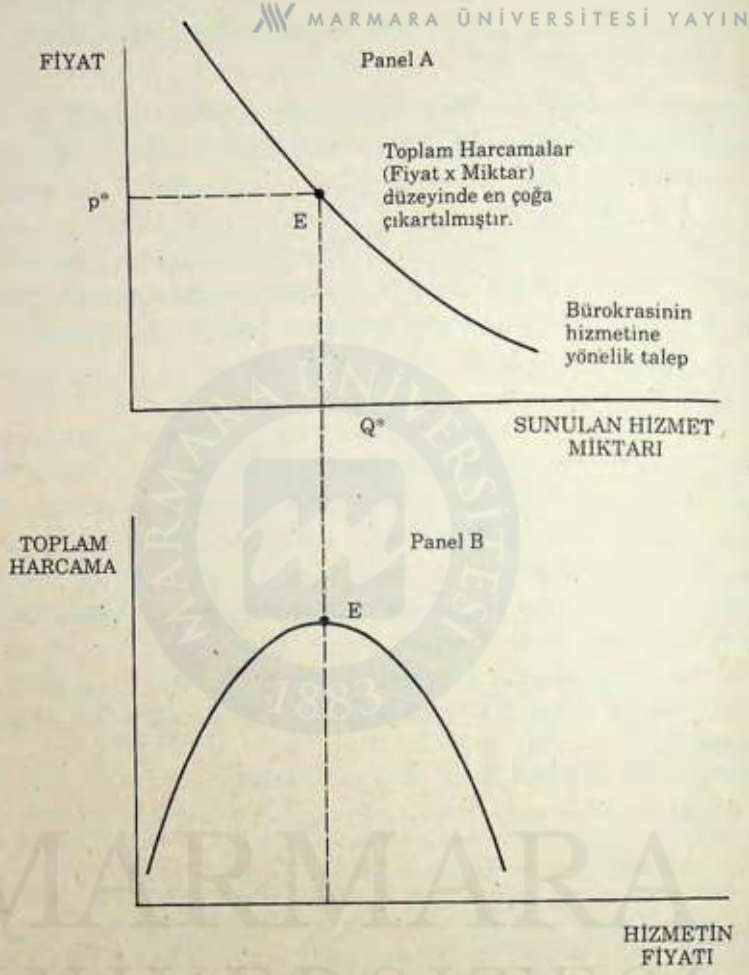
(36) Sam Peltzman; bürokrasinin artışına açıklama getiren merkezileşme hipotezini eleştirmektedir. Yazar, farklı derecede merkezileşmiş ekonomileri karşılaştırmakta ve bununla, bürokratik büyüme arasında sistematik bir ilişki olmadığını ileri sürmektedir. Bürokratik hacim ve büyümeyi etkileyen başka değişkenler de vardır ve ne yazıkki hepsini hesaba katmak güçtür. Sorun şudur. Diğer şartlar eşit kalmak kaydıyla, merkezileşmede bir artış daha fazla bürokratik büyümeye yol açar mı? Bkz. S.Peltzman The Growth of Government, *Journal of Law and Economics* , October 1980 ss. 209-88. Bkz. aynı zamanda *D.North*; The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective, *Journal of Public Economics* 28(1985) ss. 383-99.

(37) Teknik olarak, talep esnekliğinin birime eşit olduğu noktadır. Talep esnekliği hatırlanacağı üzere, fiyattaki yüzde bir bir değişmeden doğan talepteki yüzde değişmeyi verir.

$$\text{Talep esnekliği} = \frac{\text{talepteki \% değişme}}{\text{fiyattaki \% değişme}}$$

Dolayısiyle fiyattaki yüzde birlik bir artış talepte yüzde birden daha fazla düşüşe sebep oluyorsa talep esnektir ve toplam gelir (ürün fiyatı çarpı miktar) azalacaktır. Eğer talep edilen miktar, fiyata karşı çok duyarlı değilse talep esneksizdir. Şekil 7.5'de talep eğrisi 0 ile p* arasındaki fiyat bandında esneksiz, p* üzerindeki fiyatlar da esnektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



7.5. BÜROKRASİNİN HACMİNİN EN ÇOĞA ÇIKARTILMASI. Hizmetin fiyatı p* ye çıktığında toplam harcama artar. Geliri en çoğa çıkartmak için bürokrat, bürokrasinin hizmet fiyatını, en çok harcama düzeyi olan (E) de tesbit eder.

Bürokratın bunu yapmasına imkân veren çeşitli faktörler, kritik mahiyettedir. Birincisi, rekabetin yokluğu gereklidir. Rekabet olursa, bir başka bürokrat hizmetleri daha düşük fiyatlarla yapmayı önerebilir. İkincisi, teknolojinin de bürokratın etkin mi değil mi anlaşılmasını güçleştirecek biçimde belirsiz olması gerekir. Acaba, bir kağıt işleme makinesi dakikada kaç tane kağıt işleyebilir? Bunun işten işe önemli biçimde

farklı olması muhtemel olduğundan, dışardan bir standart konulması mümkün değildir.

EKSİK BİLGİ VE BÜTÇELER

Son olarak, bürokrat çoğunlukla, yasa koyuculara nazaran önemli bir *bilgisel avantaja* sahiptir. Parlamenterlerin, genelde çeşitli hizmetlerin ne kadarına malolacağı konusunda sınırlı bilgileri vardır. Meselâ yeni bir füze sisteminin kaça malolacağı hakkında pek fazla bilgileri yoktur. Bürokratlar birbirleri ile rekabet ettikleri zaman ya da belli bir programın maliyetleri aşırı yüksek olduğu zamanlarda, maliyetleri az gösterme eğiliminde olacaktır. Programı bir defa başlattıklarında, onu tamamlamaları için gerekli ek fonları elde etmeye muvaffak olacaklarını bilirler. Askeri teçhizat, maliyet aşmaları gösteren harcama kalemlerinden biridir. Gene başka zamanlarda belli bir işi yapmak için gerekli maliyetleri abartma eğilimi olabilir. O zaman ekstra kaynaklar bir başka kullanıma aktarılabilir.

Aslında, bürokratların büyük ilgi odaklarından biri, kendilerinin görevlerini düşük maliyetlere yapabildiklerine inanılması gerektiğidir. Bütçesinin tamamını harcama başarısızlığı gösteren bir bürokrat, bütçenin gelecek yıl kısılması tehlikesi ile karşı karşıyadır. İşte bu husus kendisine "harca gitsin problemleri" denilen ve kongrenin verdiği ödenekleri, malî yılın son aylarında tüketilmesine ilişkin sorunların ortaya çıkmasına yol açar.

Bürokrat, faaliyetleriyle ilgili olarak fayda ve maliyetleri yanlış sunmakla kalmaz bu fayda ve maliyetleri *etkileyecek* eylemler de yapabilir. Bütçe dairesi üzerinde kurulacak başlıca denetim aracıdır.

Bununla beraber devlet dairesi, bütçe içinde belli bir ihtiyarı vardır. Özellikle bürokrat gücünü, yasa koyucular yerine kendi hedefleri doğrultusunda (ne olurlarsa olsunlar) kullanabilir. Harcamalarının belli bir bölümünün kesilmesi tehlikesi bürokratları toplam bütçelerini artırmaya iter. Dolayısıyla, Ulusal Park Hizmetleri dairesi; bütçesi kesilince, kamuoyunun bu konudaki feryadının, bütçesinin yeniden iyileştirilmesini sağlayacağı ümidiyle, Hürriyet Abidesinin ışıklandırılması giderlerinden vazgeçmiştir.

Son olarak, bürokratlar sınırlı alternatif kümesi sunarak bütçelerinin büyüklüğü üzerinde etki yapabilir. Meselâ, ordu, sadece iki tür sa-

vunma sisteminin uygulanabileceğini, birinin çok verimsiz ancak düşük maliyetli diğerinin ise etkin fakat pahalı bir sistem olduğunu iddia edebilir(Başkaları da olabilirse de, bunların şu ya da bu şekilde diğerlerinden aşağı nitelikte olduğu ileri sürülebilir). Alternatiflerin halihazır ayrıntılarını reddederek bunu yaptığında yüksek düzeyde ödenek elde edeceği ümidiyle yasa koyucuları iki uçtan birine oy vermeye zorlayabilir. Gündemi bu şekilde kontrol ederek, bütçelerinin hacmini artırma yolunu ararlar(38).

Bürokratik Usüller ve Riskten Kaçınma

Bürokratın bütçesinin büyüklüğünü artırma arzusu, bürokratik davranışın bir çok yönlerinin açıklamasını verir görünmektedir. Bürokratik davranışların en iyi biçimde bürokratların karşı karşıya bulunduğu teşviklerin bir başka önemli yönüyle açıklanabilen başka yönleri de vardır. Bürokratların aylıkları performanslarıyla sıkı ve doğrudan biçimde ilişkili olmayabilse bile uzun dönemde terfilerinin en azından kısmen gözlemlenen performansa bağlı bulunduğu söylenebilir.

Bir bürokrat, bütün eylemlerinin başkaları tarafından gözden geçirilmesini sağlayacak belli bürokratik usulleri izleyerek hata yapma sorumluluğundan kendini arındırabilir. Her ne kadar bu grup karar alma süreci, herhangi bir başarı için bireyin yapabileceği talepleri de azaltırsa da, bürokratlar böyle bir değişim oranı kurmaya istekli görünürler. Bürokratların **riskten kaçınan** olduklarını söyleyebiliriz. İşte bu kısmen, bürokrasilerin maliyetini açıklamaya imkân vermektedir. Herşey uygun kanallardan (kırtasiyecilik) geçmek zorundadır.

Bürokratik usullerin yürürlükte oluşuna iki başka faktör daha katkıda bulunmaktadır. Birincisi, riskten kaçınma faaliyetlerine girilmesi ile ilgili maliyetler bürokratlar tarafından taşınmamaktadır. Aksine, ekstra personel kullanımı için yapılan ödemeler için gerekli vergiler aracılığı ile bütün bir toplum tarafından yüklenilmektedir. Bürokrasi ile iş yapanların üstlendiği ve gecikmeler gereksiz evrak doldurma gibi başka maliyetlerde vardır (Gerçekten de bürokratların bürokratik süreçten fiili olarak hoşlandıklarını iddia edenler vardır)(39).

---

(38) Bkz. R.Filimon, T.Romer ve H.Rosenthal; Asymmetric Information and Agenda Control: The Basis of Monopoly Power in Public Spending *"Journal of Public Economics"*, February 1982 ss.51-70

(39) Bürokratların neden bürokratça hareket ettikleri konusunda daha psikolojik ya da sosyolojik temelli teoriler vardır.

İkincisi çeşitli farklı bireylerce yapılan herhangi bir önerinin onayına ilişkin izlenmesi gereken rutin kelimelerin mevcudiyeti, sadece kendi çıkarlarını izleyen bürokratların sonucu değildir. Doğal devlet bürokratları ile harcadıkları fonlar arasındaki itibarî ilişkiden kaynaklanır. Bir başka deyimle, devlet bürokratları sarfetmektedir. Genellikle kabul edilmiştir ki, başkalarının parasını harcayan bir bireyin, kendi parasını harcamasına kıyasla daha az yetkisi olması -daha büyük özen göstermesi- gerekir. Gene, daha fazla özen göstermenin anlattığı, belli rutinlerin izlenmesidir. Bu rutinler fonların herhangi tek bir bireyin keyfine göre harcanmamasını temin ederler. Bunlar aynı zamanda yolsuzluk imkânını azaltıcı fonksiyon da ifa ederler. Çok sayıda birey onay verdiğinden, herhangi bir bireyin piyasa üstü fiyatla sözleşme yapması ve böylece bir avanta alması genelde kişinin elinde değildir.

Rutinlere iki örnek olarak, fayda maliyet analizi ile çevresel etki değerlendirilmesinin kullanılması verilebilir. Bu tür usullerin izlenme niyeti oldukça açıktır. Öte yandan, değerlendirmenin ciddi bir şekilde yapılabileceği veriler nadiren elde mevcut olduğundan, bu konudaki çalışmalar tahmini sonuçları olan proforma uygulamalardır. Bazen projeye karşı çıkanları projeyi geciktirmek için yapacakları girişimlerin temelini oluşturur. Projeyi geciktirerek, muhalifler, projenin maliyetlerini, projenin artık ekonomik olarak uygulanabilir oluşunu önleyecek bir noktaya getirmeyi umarlar. Bu geciktirici uygulamalardan bir sosyal zarar doğmaktadır.

Bürokrasi Reformu

Reformlar bürokratların yüzyüze olduğu teşvik sistemlerini iyileştirse de bu reformların kendilerinin faydalarını örtecek ölçüde dezavantajları vardır. Devlet memurlarını atılmaktan koruyan bir Devlet Personel Rejimini düşünün. Başlangıçta seçimi kazananların kamu programlarını yönetiminden sorumlu olacakları atama yetkisine sahip oldukları kokuşmuş bir sistemi ortadan kaldırmak için getirilmişti. Atılmaktan korunma, ücret skalasındaki katılıklarla birlikte mütalaa edildiğinde, performans belli bir minimum beceri düzeyini aştığında, iyi çalışmaya oldukça kötü bir ödüllendirme, kötü performansa ise oldukça küçük bir ceza verilebileceği anlamına gelir. Her ne kadar iş güvencesinin teşvik sistemi üzerinde faydalı bir etkisi olmakla birlikte, kaçınılmaz biçimde idari sistemin politize olması sonucu ile karşılaşılacağından, çok az kişi bunu teşvik probleminin bir çözümü olarak savunur. Bununla bir-

likte ücret yapısı ile terfi sistemlerinde teşvikleri de içerecek reformlar olabilir.

Bazı hallerde sisteme rekabetin sokulması -benzer görevleri yapan rakip büroların kurulması- faydalı bir etki hasıl edebilir. Kamu işletmeleri ile özel işletmeler arasındaki başlıca farklardan birinin çoğu kamu işletmesinin karşı karşıya bulunduğu rekabet yokluğundan kaynaklandığını ifade ettiğimiz önceki tartışmalarımızı hatırlayınız. Çoğunlukla özel kesimdeki tekellerin de sık sık, etkinsizlikler, bürokratik kırtasiyecilikle malûl olduğu iddia edilir. Gerçekten de Kanada'daki özel ve kamu demiryollarını karşılaştıran çalışmalarında, Daves ve Kristensen ".... kamu mülkiyetinden doğan etkinsizliklere yönelik herhangi bir eğilimin rekabetin faydaları ile üstesinden gelinmiştir.. Sık sık ifade edilen devlet teşebbüslerinin etkinsizliği haddi zatında devletin mülkiyetinde olmaları değil, etken bir rekabetten soyutlanmalarından kaynaklanmaktadır(40). Kamu kesiminde rekabetin ne ölçüde yaygınlaştırılabileceği ise sürekli bir tartışma konusu olmaya devam etmektedir(41).

Son olarak belirttiğimiz etkinsizliklerin, anayasal sistemimizin kaçınılmaz bir sonucu olduğuna inananlar vardır. Harvard'dan siyaset bilimci M.P.Fiorina'nın ileri sürdüğüne göre,

"..Bir etki gösterebilmesi için yapısal bir reformun teşvikleri değiştirmesi gerekir. Ancak kongre üyeleri ve bürokratların yüzyüze olduğu teşvikleri önemli ölçüde değiştirecek bu yapısal reformların çok küçük bir benimsenme şansı olacaktır... Mevcut dengelerin ardındaki politik güçler, bu dengeleri tahribedecek herhangi bir yapısal reformu mutlaka engelleyecektir. Maalesef, bu dengeler, anayasal sistemimizin temel özelliklerinden doğmaktadır. Ancak anayasal düzeyde yapılması hedeflenen yapısal reformlar fark doğurabilir(42).

---

(40) D.W. Daves-L.R. Christensen, "Relative Efficiency of Public and Private Firms".....

(41) Söz gelimi bazıları, askeriyenin farklı kesimleri arasındaki rekabetin faydalı olduğunu, başkaları ise, ulusal çıkar çerçevesinde birlikte çalışmalarını engellediğini ileri sürerler.

(42) M.P.Fiorina; "Flagellating the Federal Bureaucracy "*Society*" 20 (march/April 1983) ss.66-73

ÖZET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. ABD'nde devlet, çeşitli sektörlerdeki üretimde önemli rol oynamıştır. Her ne kadar, rolü, büyükse de, diğer birçok ülkeden çok daha sınırlı bulunmaktadır.
2. Çoğu Avrupa devletleri, doğal tekellerin doğrudan kontrolunu üzerine almışken, ABD'nde bu tekeller, düzenlemeye tabi tutulmuştur. Düzenlemenin kamu çıkarına etken bir biçimde hizmet edip etmediği, bir tartışma meselesidir.
3. Benzer hizmetlerin sunumunda devletin, özel işletmelerden daha az etkin olduğu konusunda sınırlı kanıt vardır. Her ne kadar, özel kesime işin ihalesi ile ilgili bazı problemler varsa da, birçok mal ve hizmet için kamusal üretim yaşayan bir alternatif olmaya devam etmektedir.
4. Devlet teşebbüsleri, özel teşebbüslerden iki önemli şekilde ayrılırlar:
   a) Özel işletmeler kârı maksimize ederken, devlet işletmeleri başka amaçlar izleyebilir. Bununla birlikte Devlet; istihdam, ücret, yerleşim ve diğer özel teşebbüs politikalarını etkilemek için, tıpkı işletmeyi doğrudan kontrol ettiğinde yaptığı gibi düzenlemeleri olduğu kadar vergi ve sübvansiyon politikasını da kullanabilir.
   b) Kamu teşebbüsleri farklı teşviklerle karşı karşıyadır. Teşviklerdeki bazı farklar rekabet yokluğu ve iflâs ihtimalinin yokluğundan kaynaklanır. Ücret teşviklerinin sınırlı kullanımı ve büyük ölçüde iş güvencesi, bireylerin durumundaki farkları kısmen açıklayabilir.
5. Bürokrasinin (ve bireysel bürokratların) davranışı, sadece kamu mallarının sunumu ile ilgili etkinliğin değil hangi malların sunulacağı ve kimlere sunulacağının belirlenmesinde de önemli bir rol oynar.
6. Bürokratlar, iyi iş görmek için sınırlı parasal teşviklerle yüzyüzedir. Bunun bir kısmı, performans ölçülmesinde varolan problemler, kamu mallarının sunumunda belirsiz teknolojiler ve amaçlarının çokluğundan kaynaklanmaktadır. Bürokratik davranış kısmen bürokratların, bürokrasinin büyüklüğünü artırma arzusu cinsinden anlaşılabilir. Bürokratik kırtasiyecilik ve rutinlere verilen ağırlık, kısmen bürokratın risk almaktan kaçınması ile açıklanabilir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Bürokrasi
Devletleştirilmiş sanayi
Özelleştirme
Kamu teşebbüsü
Dolaylı kontrol
Doğal tekel
Düzenleme
Batık maliyetler
Çapraz sübvansiyon
Kupon
Riskten kaçınma
Emanet iş

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Son yıllarda kamu teşebbüsleri yaygın bir biçimde özelleştirilmiştir. ABD hükümeti Conrail'i, Fransız hükümeti bankalarının çoğunu İngiliz hükümeti de telefon hizmetlerini kısmen satmış bulunmaktadır. Bu vakaların her birinde, özelleştirmenin lehinde ve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

aleyhindeki başlıca görüşleri özetleyiniz. Bu üç durumda farklı mı düşünüyorsunuz? Neden?

2. Reagan yönetiminde, İçişleri Bakanlığı, kıyı ötesi petrol ve gaz kiralama hızını büyük ölçüde artırmıştır. Bu ise devletin bu kiralamalardan elde ettiği bedelleri önemli ölçüde azalması etkisini göstermiştir.(Leasing'ler açık artırma yolu ile satılmakla birlikte, işlemlerin üçte ikisinden fazlasında sadece tek bir istekli vardı) Bu politikanın gelir bölüşümü ve etkinliklerle ilgili sonuçlarını tartışınız.

3. Posta idaresi, özel firmalar kadar ucuz hizmet sunamamasının sebeplerinden birinin, kırsal bölgelere hizmet götürmenin gerekli olmasına rağmen ancak bu bölgelere sunulan hizmete, kentsel alanlardan daha yüksek bedel koyamaması olduğunu iddia etmektedir. Özel şirketler, düşük maliyetli piyasaların suyunu çıkartmaktadır(skin) (Etken bir biçimde, kentsel alanlar, kırsal alanları sübvansiyone etmektedir). Bu tür bir çapraz sübvansiyonun bölüşüm ve etkinlik sonuçlarını tartışınız.

Bazıları, ulusal politika meselesi olarak arzu edilirse kirsal posta merkezlerini sübvansiyone etmek için sübvansiyonların, posta sistemini kullananlara değil genel vergi gelirleri ile finanse edilmesini savunmuşlardır. Böyle bir alternatif sübvansiyon plânının avantaj ve problemlerini tartışınız.

4. Çok sayıda özel güvenlik firmaları vardır ve bu tür özel firmalarla çok sayıda büyük konut yerleşimine polis güvenliği sağlanmaktadır. Bununla beraber bazı kasabalar, polis dairelerini özel kesime ihale etmektedir. Bunun neden böyle olduğunu düşünürsünüz? Böyle yapmanın avantajları ve dezavantajları nelerdir? Öte yandan son zamanlarda çoğu yerel yönetimler hapisanelerinin işletimini özel kesime ihale etmiştir. Bundan ne gibi avantaj ya da problemler beklersiniz?

5. Ordu, çoğu teçhizatını özel müteahhitlerden satın alır ancak bu özel müteahhitleri gemilerini kullanmak ya da uçaklarını uçurmak için kullanmaz. Hizmetlerin mahiyetindeki farklar, bu farkların hangisinden kaynaklanır?

6. Eğitimde, devletin, ya kamu biriminden (yerel yönetim) ya da özel işletmeden eğitimi satın almada kullanabileceği bir kupon verdiği, eğitim kuponları sistemi ile ilgili müteaddüt öneriler olmuştur. GI yasası bu kuponları Kore ve II.Dünya Savaşı gazilerine etken bir biçimde vermiştir. Daha yeni öneriler, özürlü çocuklar için kupon verilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu kupon sistemlerinin avantaj ve dezavantajları olarak neleri görüyorsunuz? (Bazı tür eğitim hizmetleri için) Kuponları çekici göründüğü bazı koşulları var mıdır?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

8

Dışsallıklar

Son yirmi yıldır, devlet çevrenin kalitesinin temininde giderek aktif bir rol almıştır. 1987 başında Kongre, Başkan Reagan'ın vetosuna karşın, milyarlarca dolarlık temiz hava yasasını kanunlaştırmış bulunmaktadır. Otomobil gaz çıkarımlarını sınırlayan mevzuat yürürlüğe sokulmuş ve imalatçılar tarafından hava ve su kirletilmesinin kabul edilebilir düzey standartları tesis edilmiştir. Herhangi bir kıyı ötesi petrol kuyuları açılmadan önce, çevresel etkiler değerlendirilmelidir. Zehirli kimsayasal atıklara ilişkin sıkı yasal düzenlemeler de uygulamaya sokulmuş bulunmaktadır.

Bu alandaki devlet faaliyeti açıkca faydalı bir etki hasıl etmiştir. 1962'de "Hava Kirliği Kontrol Kanunu"nun çıkartıldığından beri Pittsburgh ve Gary gibi başlıca sanayi kentlerinde hava kalitesinde farkedilebilir bir iyileşme olmuştur. Erie Gölü gibi su yaşamı tahrip edilecek biçimde kirlenme tehlikesi ile karşı karşıya olan göller de bu sayede kurtarılmıştır. Gene de sorunlar devam etmektedir. Bazı günler, hava kirlenmesine ilişkin sıkı Kaliforniya mevzuatına rağmen, Los Angeles, dumanla örtülmektedir. Kimyevi çöplerden kaynaklanan tehlikeli zehir-

ler, çoğu toplumları tehdit etmekte ve Çevre Koruma Dairesinin yasayı uygulamada gevşek mi davrandığı sorunu 1982'de bir siyasal mesele olmuştur. Asit yağmuru halâ başlıca ormanlarımızdan bazılarını tehlikeye atmakta olup, ABD kirletici firma atıklarından doğan asit yağmurunun Kanada'ya da düşmesi sebebiyle birçok yıl ABD - Kanada ilişkilerinde bir hassas nokta oluşturmuştur. Çoğu kişi torunlarımıza bırakacağımız çevrenin kalitesini korumak istiyorsak daha sıkı yasalara ihtiyacımız olduğunu ileri sürmektedir. Başkaları ise kirlenmeyi kontrol etmek için yapılan bu girişimlerin çoğunun maliyetinin faydalarını aştığını mevcut devlet düzenleme sisteminin hem hakça hem de etkin olmadığını iddia etmektedir.

Hava ve su kirlenmesi çok daha geniş bir bant içinde yer alan ve 3. Bölümde gördüğünüz piyasa aksaklıklarından biri olan iktisatçıların "dışsallık" dediği olguların iki örneğidir. Bir birey ya da firma bir başka birey ya da firma üzerinde etkisi olan ve etki altında kalanın bu etkinin bedelini ödemediği ya da kendisine bu bedel ödenmeyen bir eyleme girişince, bir dışsallık var diyoruz. Bu bölüm, iktisatçıların dışsallıkla ne ifade ettiklerini özel piyasaların dışsallıklarla uğraşma araçlarını bu özel mekanizmaların sınırlarını ve bu yüzden de neden devlet müdahalesinin gerekli olduğunu açıklamaktadır. Son olarak, dışsallıkların denetiminde devlet müdahalesinin caiz olduğu hallerde, bunlara müdahale etmek için en iyi yöntemin ne olduğu sorusunu soracağız? Devlet acaba otomobil egzos gazlarında olduğu gibi doğrudan düzenleme yapmalı ve kurallar koymalı mıdır? Yoksa çoğu sanayi sözcülerinin savundukları gibi kirlenmeyi denetlemek için özel harcamaları sübvansiyone mi etmelidir? Ya da sadece kirlenme için bir bedel mi almalıdır?

DIŞSALLIKLAR: BAZI AYRIMLAR

İktisatçılar çeşitli dışsallık kategorileri arasında ayırım yaparlar. Bazı dışsallıklar, başkaları üzerinde faydalı etki yapar ve bunlara **pozitif dışsallıklar** adı verilir. Diğerlerinin ise zararlı etkileri vardır ve **negatif dışsallıklar** olarak anılır. Havayı kirleten bir firma, havayı soluyan bütün bireyler ve makinaları kirli hava yüzünden daha hızlı yıpranan bütün firmalar üzerine negatif bir dışsallık yüklemektedir.

Aynı şekilde, arıcı, arılarının polen taşımaları sonucu komşu elma bahçe sahibine pozitif bir dışsallık aktarmış olur. Arı sayısı ne kadar fazla olursa, elma bahçesinde de o kadar fazla elma yetişir. Tersine elma

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bahçesi de, arıcı üzerinde olumlu dışsallık aktarır. Elma bahçesinde ne kadar çok elma olursa, arıcı da arılardan daha fazla bal alacaktır. Her bireyin eylemi, karşılığında hiçbir bedel almaksızın diğerleri üzerinde doğrudan bir fayda sağlar.

Bazı dışsallıklar *üreticiler,* bazıları da *tüketiciler* tarafından üretilir. Günümüzde çoğu hava kirlenmesi; sanayiden kaynaklanırken, Viktorya dönemi İngilteresinde ise evlerde kömür yakılması kirlenmenin başlıca kaynağı idi. Havalandırılmayan odada sigara içen bir birey, sigara içmeyenlerce ağır bir biçimde hissedilen negatif bir dışsallığa sebep olur. Bir ırmağı kirleten bir firma, hem ırmağın aşağısında yaşayan tüketicileri hem de fabrikaları ırmağın aşağısında olan üreticilere dışsallık yükler. Dışsallık hem aşağı bölgedeki firmanın kârlarını azaltır hem de fiyatlarının artmasına yol açar.

Havanın kalitesini etkileyen türdeki bazı dışsallıklar, çevresel nitelikte olup, çevreyi kullanan herkesi etkiler. Bazılarını, daha doğrudan etkiler. Eğer çöp varilini, bahçeme koyacak olursam, sadece hemen yakın komşularım dışsallığı yaşacaktır.

Ortak kaynak sorunları adı verilen özellik önemli bir dışsallık grubu vardır. Bu grubun merkezi özelliği, faydalanmanın sınırlanmadığı bir kıt kaynak havuzunun bulunmasıdır. Balıkçılarca tanınmış bir gölcüğü düşünün. Bir balığın yakalanma güçlüğü başka balıkçıların sayısına bağlıdır. Her balıkçı, diğer balıkçı üzerine negatif bir dışsallık yükler.

Bir başka önemli örnek, petrol yataklarıdır. Petrol genelde toprak altındaki büyük yataklar da bulunur. Bu yatağa giriş yapabilmek için, bütün yapılması gereken bir kuyu açmak için yeterli araziyi ve delgi araçlarını satın almaktır. Tabiidir ki, bir kuyunun, yataktan çektiği petrol fazlalaştıkça, diğerlerine alacak daha az petrol kalacaktır. Aslında, ekstra bir kuyu daha açma sonucu elde edilebilecek toplam ekstra petrol negatif olabilir. Ekstra bir kuyu açılması basıncı düşürür, bu da yataktan çıkarılabilecek petrol miktarını azaltılabilir. Gene de bir kuyunun açılmasından elde edilen özel getiri ile sosyal getiri arasında çarpıcı bir fark vardır.

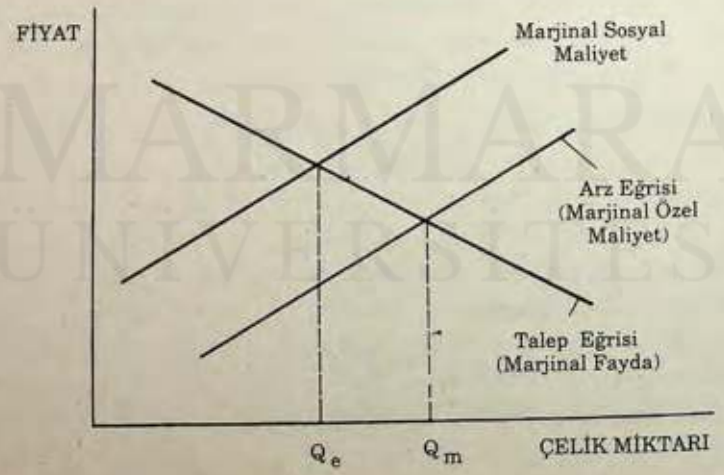
DIŞSALLIKLARIN SONUÇLARI

Dışsallıklar olduğu zamanlarda, kaynak dağılımları da etkin olmayacaktır. Dışsallığı kontrol için yapılan harcamalar olduğu kadar üretim

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

düzeyleri, doğru olmayacaktır. Söz gelimi, kaynak harcayarak kirlenme düzeyini azaltabilen bir firmayı düşünün. Bir büyük sosyal fayda hasıl olacak ancak firmanın bu parayı harcaması için hiçbir özel teşvik var olmayacaktır.

Negatif dışsallığa sebep olan malların üretim düzeyi de aşırı olacaktır. Şekil 7.1 geleneksel talep ve arz eğrilerini göstermektedir. Daha önce de ileri sürdüğümüz gibi, dışsallıkların olmayışı halinde, sonuçtaki piyasa dengesi Qm etkindi. Talep eğrisi, bireyin bir fazla birim mal üretiminden elde ettiği marjinal faydaları, arz eğrisi ise malın ekstra bir birim üretilmesinin marjinal maliyetlerini yansıtmaktadır. İki eğrinin kesişim noktasında marjinal faydalar, marjinal maliyetlere tam eşittir. Şimdi, dışsallıklar halinde sanayinin arz eğrisi marjinal *sosyal* maliyetleri değil sadece marjinal özel maliyetleri doğrudan üreticilere yüklenen maliyetleri yansıtacaktır. Eğer çelik üretiminin genişlemesi, kirlenme düzeyini artırıyorsa, çelik üretiminde kullanılan demir cevheri, işçilik, kok kömürü vardır. Ancak çelik endüstrisi kirlenmenin maliyetini hesaba katmada başarılı olamaz. Dolayısıyla Şekil 8.1 ekstra bir çelik birimi üretmenin toplam ekstra maliyetlerini (özel ve kamusal) vererek marji-

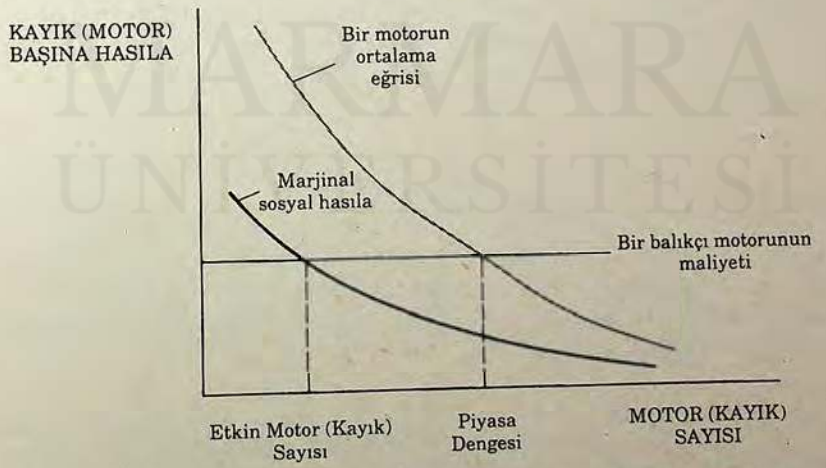


8.1. NEGATİF DIŞSALLIKLARA YOL AÇAN AŞIRI MAL ÜRETİMİ. Negatif dışsallığın varlığı, marjinal sosyal maliyetlerin, marjinal özel maliyetleri aştığı anlamına gelir ve piyasa dengesi maldan aşırı bir üretim yapılmasına yol açar. Qe ise etkin hasıla düzeyini gösterir.

nal sosyal maliyet eğrisini de gösterir. Bu maliyet eğrisi sanayi arz eğrisinin üzerinde yer alır. Etkinlik, marjinal maliyetin, üretimi artırmanın marjinal faydasına eşit olmasını gerektirir. Böylece üretim, marjinal sosyal maliyet eğrisi ile talep eğrisinin kesişim yeri olan Qe düzeyinden daha düşüktür.

Benzer biçimde, ortak kaynak probleminde, marjinal sosyal faydalar, marjinal özel faydalardan daha azdır. Tutulan toplam balık sayısı, balıkçı motorları sayısı ile artan ancak bu artışın, motor başına tutulan balık sayısının, motor sayısı arttıkça azalacak biçimde sabit oranlı hızdan az olduğu bir gölü düşünün. Ek bir balıkçı motorunun marjinal sosyal faydası, şekil 8.2'de gösterildiği gibi her balıkçı motorunun ortalama yakalayacağı balık sayısından az olacaktır. Ek bir motorun yakaladığı balıkların bir bölümü bir başka motor tarafından zaten tutulmuş olacaktır. Bir motor alayım mı diye karar vermek durumunda olan ek bireyin özel getirisi marjinal sosyal getiriden çok fazla olan ortalama getiri (hepsi gölde olduklarında, bütün motorlar aynı miktarda balık tutar) olacaktır. Dolayısıyla özel piyasa dengesi ortalama gelirlerin, bir motorun maliyetine (sabit olduğu varsayılan) eşit olmasını gerektirirken, sosyal etkinlik marjinal sosyal getirinin, motorun maliyetine eşit olmasını zorunlu kılar.

Dolayısıyla, dışsallıkların olması halinde piyasa dengesinin etkin olmayacağı şeklinde bir varsayım vardır.



8.2. ORTAK KAYNAK PROBLEMİ AŞIRI AVLANMAYA YOL AÇAR. Ek bir balıkçı kayığının ekstra hasılası, ortalama hasılanın altındadır. Aşırı sayıda balıkçı kayığı olacaktır.

DIŞSALLIKLARA ÖZEL ÇÖZÜMLER

Doğrudan devlet müdahalesinin yardımı olmaksızın özel kesimin dışsallıklarla uğraşmasının bir yolu, herhangi bir ekonomik eylemin çoğu sonuçlarının (tesirlerinin) birim *içinde* kalmasını sağlayacak yeterlikte iktisadi birimler oluşturarak, dışsallığı **içselleştirmektir.**

Daha önce verdiğimiz ile elma bahçesi arasındaki pozitif dışsallık örneğine bunun nasıl uygulanacağını görelim. Bu dışsallık, elma bahçesi sahibinin aynı zamanda arıcı olması ile içselleştirilebilir. Tabiidir ki, sadece elma bahçesinin, arıların bu tek elma bahçesi içinde kalmalarına yetecek ölçüde büyük olması halinde işleyecek bir çözümdür.

Coase Teoremi

Daha önce de ifade etmiş olduğumuz gibi, bireyler eylemlerinin bütün sonuçlarını ödemeyecek olurlarsa, dışsallıklar ortaya çıkar. Ortak bir havuzda bireyler avlanma hakkı için birşey ödemediklerinden aşırı bir avlanma vardır. Dışsallıklara, sıkça uygun biçimde tahsis edilmiş **mülkiyet hakları** sayesinde çözüm getirilir. Bütün petrol yatağına girişi denetleyen mülkiyet haklarına hiç kimse sahip olmadığından çok sayıda kuyu açılmıştır. Petrol yatağı tek bir kişi tarafından kontrol edilince kendisi doğru sayıda petrol yatağı açıldığından emin olmak isteyecektir. Ekonomik etkinlik bütün petrol yatağının tek bir firma tarafından kontrol edilmesi sağlanacağından herhangi bir kişi gelip bu bölgedeki araziyi şimdiki sahiplerinden alabilir (petrolü satmaktan elde etmiş olacakları bedelle) ve bir kâr elde edebilir. Bu görüşe göre etkin bir mülkiyet hakkı kalıbının ortaya çıkabilmesi için dışarıdan herhangi bir müdahale gerekmeyecektir.

Bir ortak kaynak için tek bir bireye mülkiyet hakkı tahsisi yapılmasa bile piyasa dışsallıkla uğraşmanın etkin bir yolunu bulabilir. Petrol kuyuları sahipleri üretimlerini **birleştirmek** için sıkça biraraya gelirler ve böylece çok sayıda kuyu açılmasını daha az muhtemel hale getirirler(1). Aynı balık sahalarını kullanan balıkçılar biraraya gelebilir ve aşırı avlanmayı önlemek için üzerinde karşılıklı anlaştıkları bazı sınırlamaların getirilmesini önerebilirler.

(1) Birleştirme halinde, bir petrol ya da gaz yatağı tek bir yönetim altına sokulmakta ve hasılat, birleşme anlaşmasında öngörülen bir formüle göre dağıtılmaktadır. Bu birleştirme rekabeti azaltmak için değil (petrolün fiyatını veri olarak kabul eden birbirlerinin eylemlerinden etkilenmeyen küçük petrol şirketleri arasında bile gerçekleşir), etkinliği artırmak için yapılır.

Dışsallıklar görüldüğünde, tarafların biraraya gelip dışsallığı içselleştirilmesi ve etkinliğin temini konusunda yaptıkları bazı düzenlemeler konusundaki önermeye, **Coase teoremi** denilir(2).

Söz gelimi aynı odada sigara içen ve içmeyenler varsa ve sigara içmeyenlerin kaybı, sigara içenlerinkini aşarsa sigara içmeyenler biraraya gelebilir ve sigara içenlere, içmemesi için rüşvet (ya da iktisatçıların söylemek istedikleri gibi tazminatı) verebilir. Eğer, bir trenin sigara içilmeyen bir kompartımanında sigara içenler varsa ve sigara konusundaki yasak (sigara içmeyenler tarafından sigara içenler üzerine konulmuş bir dışsallık olarak görülebilir), refahlarından, sigara içmeyenlerin kazandıklarından fazlasını götürüyorsa, sigara içenler biraraya gelecek ve sigara içmeyenleri, kendilerinin sigara içmelerine izin vermeleri için "telâfi" (tazmin) edebilirler.

Doğaldır ki, kimin kimi tazmin edeceğinin tayini, dışsallığın gelir bölüşümü ile ilgili sonuçları üzerinde büyük bir fark doğuracaktır. Sigara içenler, kendilerinin içmeleri için bedel ödenmedikçe, sigara içmeye izin verilen bir rejimde, sigara içmeyenleri tazmin etmedikçe sigara içiminin yasak olduğu rejime göre daha iyi durumda olacakları kesindir.

Sosyal Yasaklar

Sigara içilmesi ile ilgili dışsallık örneği, dışsallıkların denetimi ile ilgili bir başka mekanizmanın açıklanmasında kullanılabilir: Sosyal yasaklar ve sosyal değerlerin insanların zihinlerine yerleştirilmesi, (Altın Kural) dışsallıkların çözümünde bir girişim olarak düşünülebilir. "Sana yapılmış olmasını isteyeceğin şeyi başkasına yap" Bunun tersi de önemlidir "sana yapılmış olmasını istemiyeceğin bir şeyi sen de başkalarına yapma!"

Bu, iktisat diline kabaca "pozitif dışsallıklara sebep ol" ve "negatif dışsallıklara sebep olma" şeklinde tercüme edilebilir. Çocuklar olarak eylemlerimizin başkaları üzerinde etkisi olduğu -yemek masasında yüksek sesle konuşmanın- en azından doğrudan, parasal tazminat şeklinde karşılığını ödemek zorunda olmadığımız gerçeğin hepimiz farkına varırız.

---

(2) R.H. Coase, The Problem of Social Cost, *"Journal of Law and Economics"* 3(1960) ss.1-44.

Bununla beraber uygulanabilir başka yasaklar da vardır. Ebeveynler çocuklarını "sosyal bakımdan kabul edilebilir şekillerde" davranmaya yönlendirmek için gayret ederler (negatif dışsallıklar üretme, pozitif dışsallık yayma eylemleri dahil) Bu sosyalleştirme süreci aile düzeyinde çoğu negatif dışsallığın önlenmesinde başarılı olursa da, modern toplumda ortaya çıkan dışsallık türlerinin çoğu ile uğraşmada pek muvaffak değildir. Etrafa çöp atılması halinde uygulanacak 200 dolarlık ceza bile bazı bireyleri halka açık parklarda kendilerinden sonra çevreyi temizleme konusunda uyarmaya yetmeyebilir. Dışsallıkların sınırlanmasında yalnızca sosyal mekanizmalara güvenmek mümkün değildir.

Özel Çözümlerin Başarısızlıkları

Eğer özel piyasaların dışsallıkları içselleştirebileceğini beyan eden iddialar doğru ise, devletin işe müdahalesine herhangi bir ihtiyaç var mıdır? Eğer bu iddialar doğru ise, bir çok dışsallığın önlenmesinde işbirliği anlaşmaları niçin başarısız olmuştur?

Devletin müdahale etmesi için esas itibariyle üç sebep vardır. Birincisi, 5. Bölümde tartıştığımız kamu malları problemi ile ilgilidir. Çoğu (ama hepsi değil) dışsallıklar, temiz hava ya da temiz su gibi bir kamu malı arzı ile bağlantılıdır. Bu malların tüketiminden herhangi bir kişiyi mahrum etmek çok maliyetli olabilir. Sigara içmeyenler biraraya gelerek, içenleri, içmemeleri için tazmin etmek istedikleri yerde, herhangi bir bireysel sigara içmeyenin, diğerlerinin sigara içmeleri konusunda hemen hemen kayıtsız olduğu ifade etmesi kendisine kazandırır. Bu kişi diğer sigara içmeyenlerin içenleri içmemeleri konusunda uyarmak için giriştikleri çabaya bedava bir yolcu olarak katılmak isteyecektir.

Etkin bir çözüme gönüllü olarak varılmasına ilişkin problemler, eksik bilginin varlığı halinde şiddetlenmektedir. Sigara içenler, içmeyenleri, kendilerini içmeme konusunda yönlendirmek için çok fazla tazminata gerek olduğu konusunda ikna etmeye çalışacaklardır. Bu tür bir pazarlık durumunda, yapılan bu pazarlıkları daha fazla elde etmek için, bir taraf karşılıklı avantajlı bir anlaşmaya varma ihtimalini riske edebilir.

Piyasaların iyi örgütlenmiş olması halinde bile problemler doğabilir. Bir petrol sorununu düşünün. Bu rezervin üzerindeki arazi çeşitli kişilerin mülkiyetindedir. Etkinlik birlik sağlanarak elde edilebilirse de, biri hariç hepsi birleşecek olursa, son sahip için bu birliğe katılmak kârlı gelmeyecektir. Kendisi birleşilen bölümde üretimin azalacağını ve böyle-

ce kendisinin üretimini artırmaya imkân vereceğini bilmektedir. Bu birliğe ancak gelirlerden nisbi paydan fazla elde etmesi halinde katılacaktır. Ancak her küçük sahip, birlik anlaşmasına katılmada sonuncu kişi olmasının kendisine kazanç sağlayacağına inanabilir (ya da bütün küçük mâliklerin mülkünü satın alma girişiminde olan büyük bir firmaya arazisini satmak isteyebilir) Dolayısıyla, eyaletler, birliği gerekli kılan mevzuatın yürürlüğe sokulmasını zaruri bulmuşlardır.

Devlet müdahalesinin ikinci sebebi, işlem maliyetleriyle ilgilidir. Bireyleri bu dışsallıkları gönüllü biçimde içselleştirmek için biraraya getirmenin maliyetleri oldukça büyük boyuttadır. Bu örgütsel hizmetlerin arzı bizatihi bir kamu malıdır. Gerçekten de, devlete tam bireylerin dışsallıklardan kaynaklanan refah kayıplarını azaltmak için kurdukları mekanizma olarak bakılmaktadır.

Halihazırda piyasaların dışsallıklarla yeterince uğraşamalarının üçüncü sebebi, tesis edilen mülkiyet hakları kümesinin ekseriya etkinsizliklere yol açmasıdır. Mevcut mülkiyet haklarının çoğu mevzuat ile değil yazılı olmayan kamu hukuku ile tesis edilmiştir. Bir birey bir başkası üzerine dışsallık yükleyince zarar gören birey birinci bireyin aleyhine dava açar. Bu davalar bazen başarılı, bazen başarılı değildir. Yıllar boyunca, bir dışsallıktan mutazarrır olan bireyin bir başarı ümidiyle dava açtığı ya da açamadığı durumları oldukça iyi bir biçimde tanımlayan ve açık olmayan mülkiyet hak ve kuralları tesis edilmiş bulunmaktadır. Söz gelimi, eğer sigara içmeyen biri, seyahat ettiği aynı kompartımanda sigara içen bazı kişiler sonucu bir öksürüğe tutulursa sigara içenleri pek fazla bir başarı ümidiyle dava edemez. Halbuki, bir kişi komşusunun bahçesine çöpünü atacak olursa, komşunun bir dava halinde makul bir başarı şansı vardır. Eğer bir birey kendi arazisinin bir köşesinde yaprakları yakar ve bu dumanda rüzgârla komşunun evine girerek evde dumanın yaptığı hasara yol açarsa, komşu başarılı dava açmada bir şansa sahip olur.

Bazıları mülkiyet haklarının nasıl tesis edildiğinin, iyi tanımlanmış kurallar olmasından daha az önemli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Yukarıda verilen örneklerde iyi tanımlanmış mülkiyet hakları ile, dışsallıktan zarar gören taraf, biraz önce ifade ettiğimiz işlem maliyetleri gibi diğer maliyetlerin birinin olmadığı varsayımı ile diğer tarafa kendisi için değerse bir bedel ödemiş olabilir.

Devletin dışsallıkların çözümünde bir alet olarak kullanılmasının avantajları; işlem maliyetlerinden (her tür dışsallıkla uğraşmak için ek

bir örgüt kurulması gerekmemektedir) tasarruf sağlamakta ve kamu malları ile tipik olarak ilişkili bedava yolcu problemlerini de önlemektedir. Devleti kullanmanın avantajları arasında 6. ve 7. Bölümde karşılaştığımız problemler arasında, siyasal mekanizmanın, özel çıkar gruplarının maniplasyonu sonucu kaynakları dağıtmanın mükemmel aracı olmaktan uzak olması sayılabilir. Bunun yanısıra, kamu kesimi tarafından önerilen düzenleme ve kuralların, bürokrasi tarafından daha önce belirtilen bütün sınırlamaları ile uygulanması gerekeceğini unutmamak gerekir.

DIŞSALLIKLARA KAMUSAL ÇARELER

Dışsallıklar için dört geniş kamusal önlem kategorisi önerilmiştir. Devlet para cezası uygulayabilir. Negatif dışsallığı azaltan harcamaları sübvansiyone edebilir. Bir grubun diğeri üzerine yüklediği negatif dışsallıkları azaltmak için düzenleme yapabilir ya da hukuk sistemi aracılığı ile negatif dışsallığı engelleyen mülkiyet hakları kümesini tanımlamaya gayret edebilir.

Bu alternatif önlemlerin erdemlerini kıyaslamadan önce, bir birey ya da firmanın başkalarına negatif dışsallık yüklemesine hiç müsaade edilmemelidir şeklindeki yaygın safsatayı kafamızdan silip atmalıyız. Sözgelimi, bazen firmanın havayı ve suyu kirletmesine müsaade edilmemelidir denilir. Çoğu iktisatçıların görüşüne göre bu mutlakçı tavırların anlamı yoktur. Kirlenmede (ya da diğer herhangi bir negatif dışsallıkta) bir sosyal maliyetin olduğu kesindir. Ancak bu maliyet sonsuz değil, sınırı olan bir maliyettir. İnsanların daha kirli bir havası ya da daha kirli bir suyu olan bir toplumda yaşamak için tazminat olarak almaya istekli olacakları bir para miktarı vardır. Dolayısıyla, diğer herhangi bir ekonomik faaliyetle bağlantılı maliyet ve faydaları tartmamız gerektiği gibi, kirlenme kontrolu ile ilgili faaliyetlerinde fayda ve maliyetlerini karşılaştırmak zorundayız. Piyasa ile olan sorun, kirlenmeye sebep olması *değildir*. Aslında sosyal bakımdan etkin olan bir kirlenme düzeyi vardır. Problem gerçekte şudur. Firmalar, çevreye yükledikleri dışsallıklarla bağlantılı sosyal maliyetleri hesaba katmada başarısız olmaktadır ve sonuç olarak aşırı ölçüde yüksek düzeyde bir kirlenmeyle karşılaşılması muhtemeldir. Devlet kirlenmeyi tamamiyle gideremeyeceğinden, yapacağı iş özel kesimin sosyal bakımdan etkin bir kirlenme düzeyine ulaşmasına yardım etmek, bireylerin ve firmaların eylemlerinin başkaları üzerin-

deki etkilerini dikkate almaya yöneltecek biçimde hareket etmelerini sağlamak olmalıdır.

Açıklamalarımızda dikkatlerimizi kirlenme dışsallıkları üzerinde yoğunlaştıracağız. Bununla birlikte, görüşler, doğrudan doğruya diğer dışsallık kategorilerine de yayılabilir.

Para Cezaları

Çoğu iktisatçı, negatif dışsallıklarla bağlantılı etkinsizliklere çare olarak para cezalarının kullanılması lehindedir. Havayı ve kuyu kirletenlere bir kirletme bedeli ödettirilmelidir.

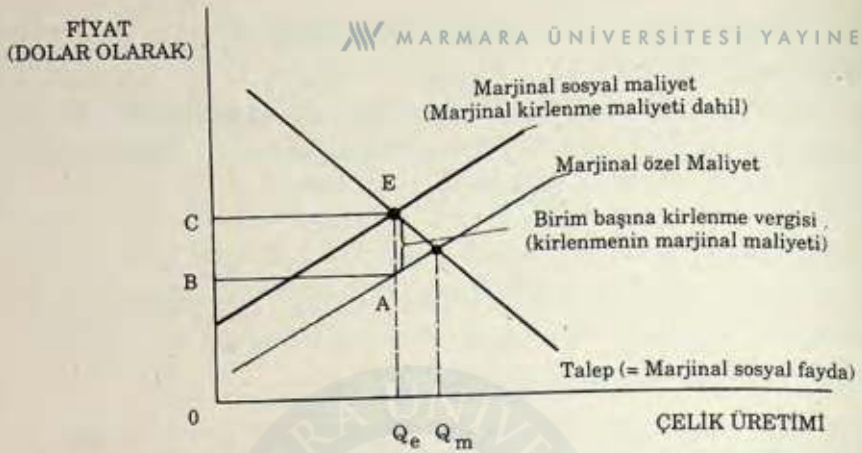
Dışsallıkların denetiminde para cezaları (bedel) koymanın temel ilkesi basittir. Dışsallık olur olmaz, sosyal maliyetle özel maliyet ve sosyal fayda ile özel fayda arasında bir fark oluşmaktadır. Münasip biçimde hesaplanmış bir para cezası birey ya firmaların eylemlerinin gerçek sosyal maliyetlerini yansıtmasını sağlar. Dışsallıkların etkilerini düzeltmek marjinal özel maliyetleri marjinal sosyal maliyetlere eşitlemek ve marjinal özel faydaları, marjinal sosyal faydalara eşitlemek amaçları ile planlanan vergiler (para cezaları olarak düşünülebilir) ve sübvansiyonlar **vergiler** olarak adlandırılır(3).

Daha önce tartışılan havayı kirleten çelik fabrikası örneğini düşünün. Firma yalnızca özel marjinal maliyetleri, sosyal marjinal maliyetleri ile ilgilendiğinden (kirlenmenin marjinal maliyetleri dolayısiyle ikisi birbirinden farklıdır) çelik üretimi aşırı olacaktır. Firmaya marjinal kirlenme maliyetine eşit bir miktarda yükümlülük getirerek marjinal özel maliyetlerle, marjinal sosyal maliyetler eşitlenmektedir. Şekil 8.3'de kirlenme miktarının hasıla düzeyi ile orantılı olduğu ve kirlenmenin her biriminin marjinal maliyetinin sabit olduğunu varsaymıştık. Dolayısıyla, hasılanın birimi başına kirlenmenin marjinal maliyetine eşit bir bedel koyarak, firma sosyal bakımdan etkin bir hasıla düzeyinde üretim yapmaya yönlendirilecektir. Şekilde EA mesafesi çıktı birimi başına kirlenme vergisini, EABC alanı da ödenen toplam kirlenme vergilerini temsil etmektedir.

---

(3) Bu yüzyılın ilk yarısının büyük İngiliz İktisatçısı A.C. Pigou, *The Economics of Welfare* (London, Macmillan, 1918) adlı kitabında düzeltici vergilerin kullanımını ikna edici tarzda savunmuştur. Bu vergiler onun şerefine bazen Pigou'cu vergiler olarak adlandırılmaktadır.

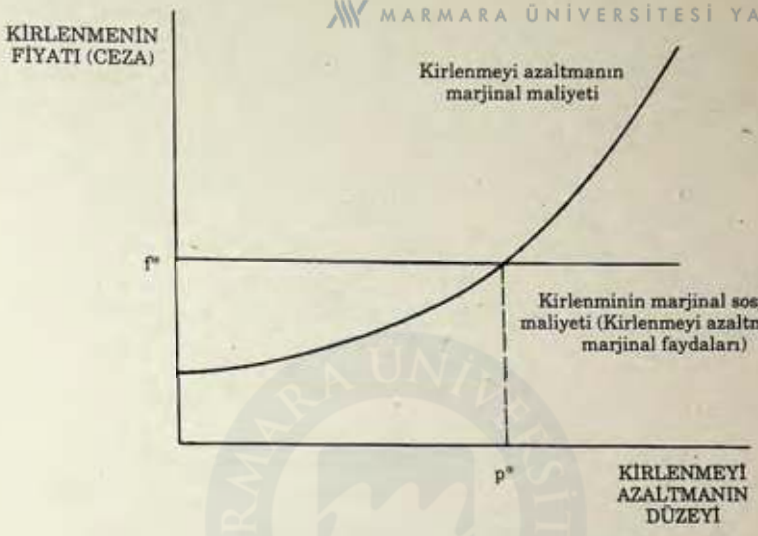
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



8.3. PARA CEZALARI İLE VE CEZA OLMAKSIZIN PIYASA DENGESİ. Kirlenme üzerinden alınan verginin olmayışı halinde firmalar fiyatlarını marjinal özel maliyetlerine eşit tesbit edecektir. Bu durumda aşırı üretim olacaktır (Qm). Marjinal kirlenme maliyetine eşit bir vergi koyarak, etkinlik elde edilir.

Para cezaları, kirlenmenin azaltılmasında firmanın sosyal bakımdan etkin bir miktar harcamasını da temin eder. Her kirlenme biriminin (zaman birimi başına havaya eklenen parçacık sayısı ile ölçülüyor diyelim) başkalarına yüklediği bir veri, bilinen marjinal sosyal maliyet olduğunu farzedin. Kirlenmeyi azaltmak maliyetli olacaktır. Herhangi bir belli kirlenme düzeyinde, daha fazla kirlenmeyi önlemek, daha fazlaya mal olacaktır. Kirlenme kontrolunun *marjinal* maliyetinin de artmakta olduğunu varsayıyoruz. Bu durum, yatay eksende kirlenmedeki *azalmayı* (firma kirlenme azaltımı için hiçbir gider yapmaması halinde olacak olan kirlenmeye göre azalma) ölçtüğümüz Şekil 8.4'de gösterilmiştir. Etkinlik; daha fazla kirlenmeyi azaltma harcamaları ile bağlantılı marjinal sosyal faydaların, diyagramdaki p* noktasında olduğu gibi, marjinal sosyal maliyetlere tam eşit olmasını gerektirir. Firmaya, kirlenmenin marjinal sosyal maliyetine eşit f* kadar bir para cezası yüklenirse özel firma, kirlenmenin azaltımında etkin bir harcama düzeyi tutturacaktır (firmaların kirlenmeyi azaltma faaliyetlerini mümkün olan en az maliyetle -en etkin- tarzda yapacakları açık olmalıdır. Bu da harcamalar yalnızca kirlenme kontrol araçlarına ilişkin doğrudan harcamaları değil, üretim sürecindeki girdi karmasındaki değişikleri de beraberinde getirir).

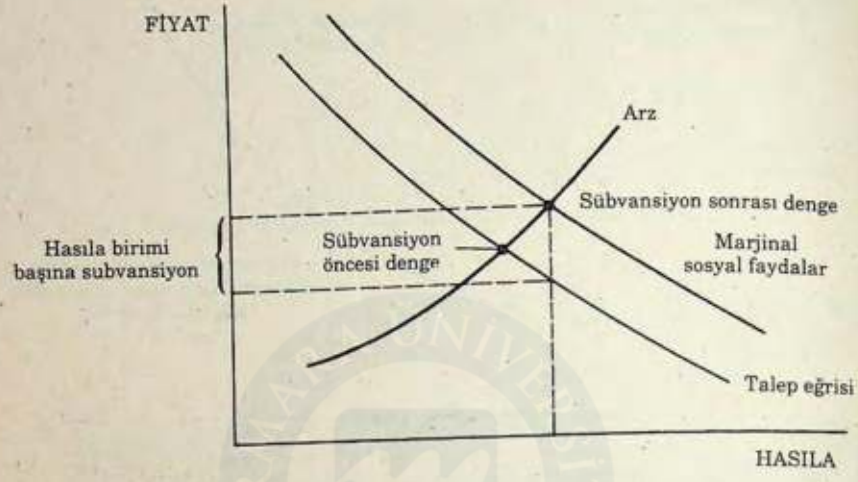
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



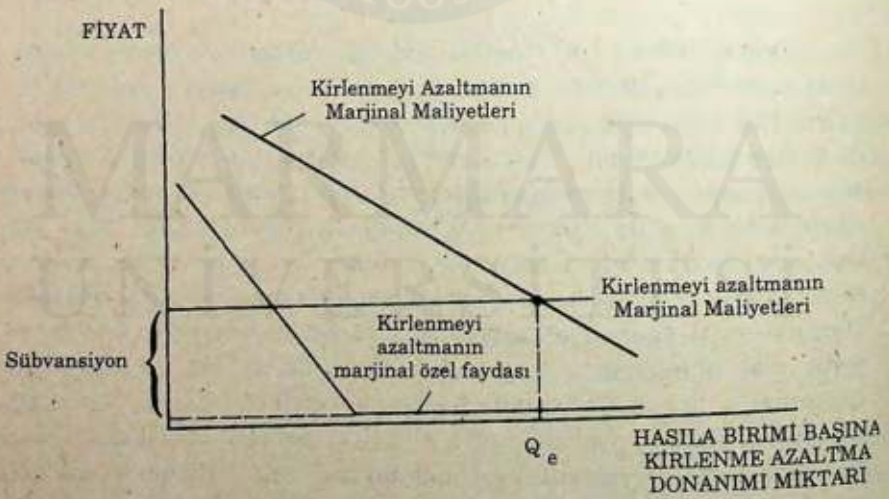
8.4. ETKİN KİRLENME KONTROLU. Etkin kirlenme düzeyine ya firmalara kirlenme birimi başına (havaya eklenen parçacık sayısı ile ölçülüyor diyelim) ya f^* kadar bir para cezası alarak ya da firmaları p^* kadar bir kirlenme azalma düzeyine çekecek bir düzenlemeyi getirerek ulaşılabilir.

Aynı şekilde, *pozitif* dışsallığın olduğu durumlarda devlet sübvansiyon vermelidir. Devletin pozitif bir dışsallık yapacağına inanarak bir malın tüketimini sübvansiyone ettiği (çoğunlukla vergi sistemi aracılığı ile) birkaç örnek vardır. Meselâ, tarihi binaların restorasyonu konusundaki harcamalar, aşırı avantajlı bir vergi uygulamasına konudur. Bunun sebebi belki de ulusal mirasımızın korunmasından hepimizin yarar sağlamasıdır. Şekil 8.5'de, fiyatın malın ekstra biriminin gerçek marjinal sosyal faydasını doğru biçimde yansıtmadığı bir durumu göstermektedir. Marjinal sosyal fayda fiyatı aşmaktadır, çünkü, bazı bireyler, belli bir bireyin mal alımından elde edilen bazı faydaları ele geçirmektedir. Diyagramda, malın üretimi ile bağlantılı hiçbir dışsallığın olmadığını varsaydık. Şöyle ki marjinal özel maliyetler, marjinal sosyal maliyetlere eşit olmaktadır. Devlet sübvansiyonunun olmaması halinde, piyasa dengesi fiyatın marjinal maliyete eşit olmasını sağlayacak ve konu olan malın tüketimi çok az olacaktır. Devlet malın tüketimini, marjinal sosyal fayda ile marjinal özel faydanın farkı kadar sübvansiyone ederse, marjinal özel fayda (sübvansiyon dahil) marjinal sosyal faydaya eşit olacak ve malın tüketimi, sosyal bakımdan etkin düzeye yükselecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



8.5. POZİTİF DIŞSALLIĞIN VARLIĞI HALİNDE SÜBVANSİYONLU VE SÜBVANSİYONSUZ DENGE. Malın tüketimi ile bağlantılı olarak pozitif dışsallıklar varsa bu malın çok az bir tüketimi olacaktır. Bu malın kullanımına bir sübvansiyon getirilerek düzeltilebilir.



8.6. KİRLENMEYİ AZALTMA SÜBVANSİYONLARI. Kirlenmeyi azaltıcı donanımı sübvansiyone ederek (kirlenmeyi azaltmanın marjinal sosyal faydası ile marjinal özel faydası arasındaki fark ile), kirlenmeyi azaltma konusunda etkin bir harcama düzeyine ulaşılabilir.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

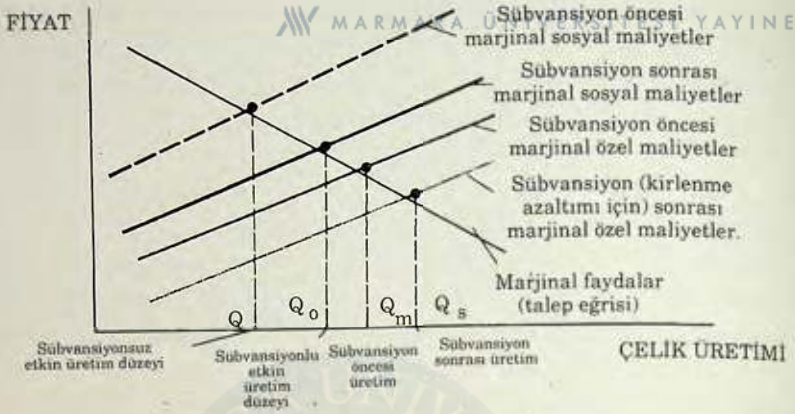
Kirlenme dışsallıklarının tartışılması sırasında, daha önce de belirttiğimiz gibi, konu olan firma kirlenmenin azaltımından ihmal edilebilir ölçüde doğrudan fayda elde edeceğinden (faydaların çoğu fabrikanın hemen yakınındaki kişilere gideceğinden), kirlenmeyi azaltma konusunda para harcamaya gönülsüz olacaktır. Sosyal açıdan kirlenmeyi azaltmaya çok az harcama yapılmıştır. Kirlenmeyi vergilendirecek yerde, devlet kirlenmeyi azaltma harcamalarını sübvansiyone edebilir. Kirlenmeyi azaltmanın marjinal sosyal faydası ile firmanın marjinal özel faydası arasında farka eşit bir sübvansiyon verilmesi yoluyla, etkin bir kirlenmeyi azaltma harcama düzeyine ulaşılabilir. Bu Şekil 8.6'da gösterilmiştir (Şekil 8.4'de gösterilen marjinal kirlenme maliyetinin, şekil 8.6'da gösterilen kirlenmeyi azaltmanın marjinal faydası ile doğrudan ilişkili olduğuna dikkat edin. Şekil 8.4'de sabit bir kirlenmenin marjinal sosyal maliyeti varsayımı yapar ve böylece kirlenmeyi azaltmanın marjinal sosyal faydasının da sabit olduğunu farzederken, Şekil 8.6'da kirlenme azalırken daha fazla kirlenme azaltımı yapılmasından doğan marjinal sosyal fayda da azalmaktadır. Her iki durumda gerçek hayata uygun olabilir).

Bununla beraber, bu çare sosyal bakımdan etkin kaynak dağılımına ulaştırmaz. Sebep basittir. Çelik üretiminin toplam marjinal sosyal maliyetleri, kirlenmeyi azaltma konusunda verilecek devlet sübvansiyonlarını da içerir. Firmalar, üretim düzeyi konusunda karar verirken, buna dikkat etmeme yanılgısına düşerler. Dolayısıyla, daha önce olduğu gibi çelik üretiminin marjinal sosyal maliyeti marjinal özel maliyeti aşar. Kirlenmeyi azaltma sübvansiyonu, üretimin marjinal sosyal maliyetini azaltır. (Şekil 8.7'de kesikli çizgiden kalın siyah çizgiye doğru) Fakat aynı zamanda marjinal özel maliyetleri de azaltır. Şekil 8.7'deki Qs noktasında gösterildiği gibi halâ, aşırı bir çelik üretimi söz konusudur(4).

Çevreyi kirleten firmaların, kirlenmeyi azaltma için verilen sübvansiyonları, para cezalarına tercih etmelerinin sebebi gayet açıktır. Sübvansiyon halinde kârlar, ceza sistemine göre daha yüksektir. Gelir dağılımına ilişkin sonuçlar, kirleten firma ve onların ortakları ile sınırlı

(4) Bir firmanın kirlenme düzeyi doğrudan izlenemiyorsa, arzulanır bir politika, hasıla üzerine bir vergi ile birlikte kirlenmeyi azaltma harcamaları konusunda da bir sübvansiyonu beraberinde getirecektir. Hasıla üzerine getirilecek bir vergi (uygun bir oranda alınacak olursa), sosyal bakımdan etkin harcama düzeyini azaltmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



8.7. KİRLENME AZALTMA SÜBVANSİYONLARI İLE PİYASA DENGESİ. Kirlenme azaltma sübvansiyonları sonrası bile, çelik üretiminin denge düzeyi halâ etkin düzey olmaktan uzak olacaktır. Firma artan çelik üretimi ile bağlantılı kirlenmeyi azaltma için verilecek kamusal sübvansiyonlarının ekstra maliyetlerini, herhangi kalan kirlenmenin marjinal sosyal maliyetini de dikkate almada yanılgıya düşmektedir.

değildir. Ceza sisteminde üretim daha küçük, fiyatlar daha yüksek olacağından, kirleten firmanın ürünlerinin tüketicileri daha kötü durumda olacaktır. Öte yandan, kirlenmeyi azaltmak için verilecek sübvansiyonları finanse etmek için vergi ödemek zorunda olanların, ceza sisteminde daha iyi bir refah düzeyinde olacakları açıktır. Bununla birlikte, sübvansiyon verilmesinin bir gelir dağılımı meselesi olmadığı vurgulanmalıdır. Her iki sistemde uygulanabilir olduğu zaman (uygulamayı izleme maliyetlerini gözönüne almazsak) ceza sistemi Pareto-etkin kaynak dağılımı ile sonuçlanırken, kirlenmeyi azaltmak için uygulanan sübvansiyon sisteminin etkin dağılım getirmediği söylenebilir. Bir başka deyimle prensip olarak gelirleri, kirleten firmalara telâfi edici ödemeler olarak dağıtılacak ceza sisteminin kullanımından fayda sağlayacak farklı birey ya da firmalara yüklenecek bir vergiler kümesi vardır. Bu ise, bireyleri kirlenme -azaltımında- subvansiyon sisteminde olduklarından daha iyi duruma getirir.

Düzenleme

Devlet kirlenmenin azaltımında vergi koyacak ya da kirlenmeyi azaltıcı harcamalara sübvansiyon verecek yerde negatif dışsallıkları sı-

nırlamaya çalışmak için, genelde yasal düzenlemeleri kullanır. Meselâ otomobiller için egzos gazı standardı getirir. Zehirli kimyevi atıklar atımı için ayrıntılı yönetmelikler düzenler. Havayolları ile demiryollarının sigara içmeyenler için belli planlanmış yerler ayırmasını ister. Aynı petrol yatağından kuyuları olan petrol şirketlerinin birlik oluşturmaları için kanun çıkarır. Ortak kaynakların aşırı kullanımı ile bağlantılı etkinsizlikleri azaltmak için balıkçılık ve avcılık konusunda bazı tahditler koyar. Bu örnekler düzenlemenin aldığı çok sayıda şekli örneklemektedir.

Kirlenme halinde iki önemli düzenleme türünü birbirinden ayırmamız gerekir. Birinci grup kirlenme düzeyinin ve firmaların belli kritik kirlenme düzeyini aşmalarının izlendiği düzenlemeler ikincisi, girdi düzenlemeleri olarak bilinen ve üretim sürecini düzenleyen çarelerdir. Mesela, devlet belli kalitede (graddaki) kömür kullanımına müsaade etmeyebilir ya da firmanın filtre ya da başka kirlenme azaltma araçları kullanmaya zorlayabilir ya da firmanın belli bir yükseklikte baca inşa etmesini isteyebilir.

Kirlenme düzeyini doğrudan düzenlemek mümkün olunca, bu çıktı düzenlemesine tercih edilebilir. Toplumun ilgilendiği, kirlenmenin nasıl üretildiğinin en iyi yollarını muhtemelen devlet daha iyi bilir (Kirlenme düzeyini en az maliyetle nasıl azaltacağını) Bununla beraber, bazı hallerde girdileri izlemek kirlenme düzeyini ölçmekten daha kolay olabildiğinden devlet, girdi düzenlemelerine daha fazla ağırlık vermiş bulunmaktadır. Ancak bu da tam bir açıklama getirmemektedir. Daha sonra da göreceğimiz gibi düzenleme yönteminin seçimi de siyasal görüşlerden etkilenmiş bulunmaktadır.

Düzenlemelerle Cezaların Karşılaştırılması

*Düzenlemeler*le *cezalar* arasındaki mukayese doğrudan kontrollarla (bir kumanda sisteminde) ekonominin yönetiminde fiyatları karşılaştırmaya paraleldir. 3. Bölümde bir fiyat sisteminin, (dışsallıkların yokluğunda) etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmede nasıl kullanılabildiğini göstermiştik. Uygun aktarımların yapılması şartıyla sadece rekabetçi denge Pareto etkin olmamakta, fakat her Pareto-etkin dağılım, bir rekabetçi fiyat mekanizması aracılığı ile sürdürülebilmektedir. Aynı kaynak dağılımına devletçe bir emirler kümesi uygulayarak ulaşılabileceği doğaldır. İzleme maliyetlerinin olmadığı ve kirlenme ve kirlenme denetimi ile bağlantılı bütün fayda ve maliyetlerin bilindiği durumlarda, devlet

düzenleme yoluyla cezalarla gerçekleştirebileceği herhangi bir şeyi yapabilir. Dolayısıyla eğer sosyal etkinlik üretilen çelik tonu başına havaya belli atık maddeden daha fazlasının atılmamasını gerektiriyorsa, devlet sosyal bakımdan etkin kirlenme düzeyini ulaştıran bir cezalar mazumesi koyacak yerde bunu bir düzenleme ile yapabilir.

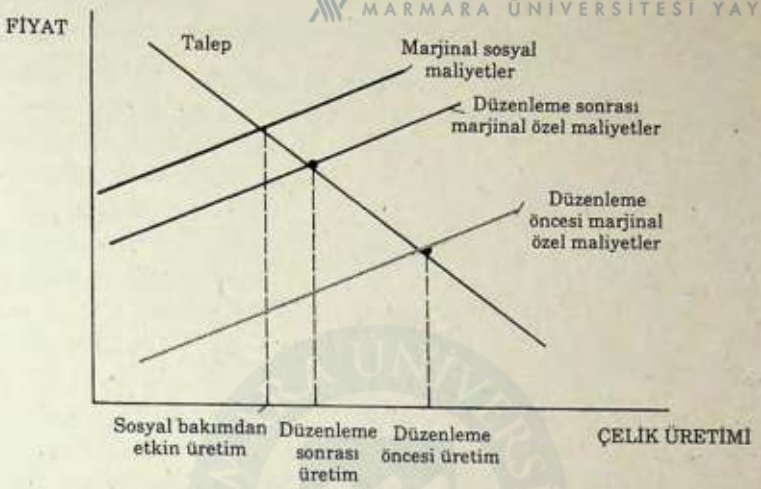
Yalnız girdi düzenlemelerinin kullanılması halinde, düzenleyici, kirlenme azaltımına ilişkin etkin harcamalar düzeyine ulaşabilir. Ancak çevreyi kirleten malın etkin üretim düzeyine ulaşılamaz (etkin kirlenme azaltımının, bütün kirlenmenin ortadan kaldırılmasını beraberinde getirdiği ekstra durumlar hariç) Dolayısıyla düzenleme kirlenme azaltımı için verilen sübvansiyonlarla biraz daha düşük derecede aynı yetersizlikle malüldür. Şekil 8.8'de marjinal özel maliyetlerin, marjinal sosyal maliyetlere yaklaştıran ancak gene de eşitlemiyerek kirleten malın fazla üretimine yol açan düzenlemeleri görüyoruz.

DOĞRUSAL OLMAYAN CEZA TARİFELERİ

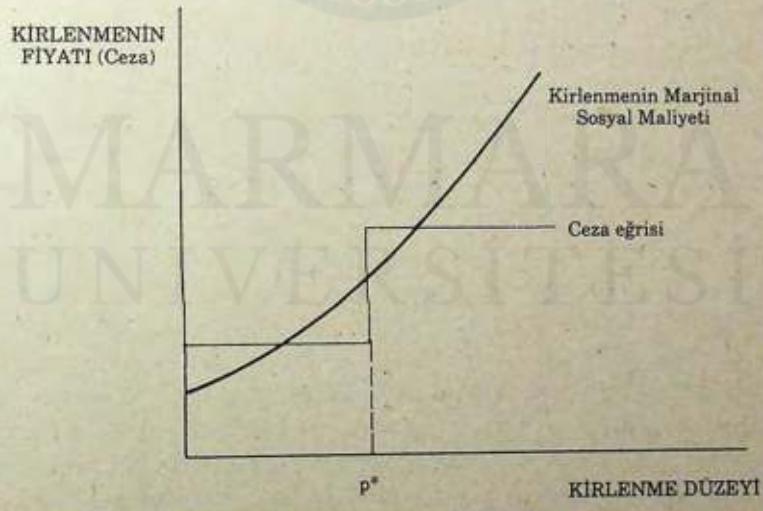
Doğrusal olmayan ceza tarifesi kirlenme düzeyine dayalı bir ceza sistemini öngörür. Bu sistemin en basiti şekil 8.9'da gösterilmiştir. Şekilde, p^* gibi bir kritik düzeye kadar kirlenme düzeylerinde alınan para cezası düşüktür. Ancak bu kritik düzeyi aşan kirlenme düzeylerinde kirlenmenin birimi başına alınan ceza yüksektir. İdeal olarak, insan kirlenmenin bütün marjinal sosyal maliyeti şekil 8.9'da gösterildiği gibi bir firmayla karşılaşmak ister. O zaman her kirlenme düzeyinde, firma gerçek marjinal sosyal maliyetle karşılaşacaktır. Şekilde gösterilen iki düzeyli ceza tarifesi, marjinal sosyal maliyet fonksiyonuna bir yaklaşım olarak düşünülebilir. Kirlenme denetim teknolojisi çok düşük düzeyde bir kirlenmeyi ortaya çıkaracak şekilde değişmek zorunda kalırsa o zaman bu tarife kirlenme denetimi konusunda aşırı bir harcamaya yol açmış olacaktır. Kirlenme kontrol teknolojisi çok yüksek düzeyde bir kirlenmeyi ortaya çıkaracak şekilde değişmek zorunda kalırsa (kirlenme kontrolunun çok pahalı olması yüzünden) o zaman tarife kirlenme kontrolunda çok az harcama yapılmasını sonuçlandıracaktır.

Olabilecek bir ceza düzeyi de, kritik bir düzeye kadar sıfır ceza almak ve bunun ötesinde ise kirlenme düzeylerinin p^* den büyük olmasını imkânsız hale getirecek sonsuz bir ceza düzeyi uygulanmaktadır. Bu tarife esas itibariyle p^* düzeyinin üzerindeki bir kirlenmeye karşı bir yaptırım niteliğindedir. Bu yüzden düzenleme yaptırımları, doğrusal olmayan ceza sisteminin sınırlayıcı bir duruma eşdeğer olarak görülebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



8.8. KİRLENME AZALTAN SÜBVANSİYONLAR İLE ETKİNLİK. Kirlenme azaltımı konusundaki düzenlemelerle bile etkin bir üretim düzeyi olmayacaktır. Biraz kirlenme kaldıkça firmalar müsaade edilen kirlenmenin sosyal maliyetini hesaba katmada başarılı olamazlar.



8.9. DÜZENLEMELER VE DOĞRUSAL OLMAYAN CEZA SİSTEMİ. Bir düzenleme sistemi seviyesini aşan kirlenme düzeylerinde cezaların firmaların p^* yi aşan miktarda kirletme yapmalarını önleyecek ölçüde büyük olduğu bir ceza sisteminin sınırlayıcı bir durumu olarak görülebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Cezalar, Sübvansiyonlar ve Düzenlemeler Arasında Seçim

Tartışmalarımız sonunda negatif dışsallıkların varlığı halinde, Pareto-etkin kaynak dağılımlarının, düzenlemeler ya da sübvansiyonlarla değil para cezası sistemi ile ulaşılabileceğini göstermiştir. Öte yandan farklı sistemlerin, ayırıcı biçimde farklı dağılım etkileri vardır. Firmalar (ve müşterileri ile çalışanlar) cezalardan, yasal düzenlemeden daha olumsuz etkilenir ve sübvansiyonlardan yarar sağlar. Her ne kadar, ceza sisteminin kullanımından kazançlı çıkanlar ilke olarak, kaybedenleri tazmin edebilirlerse de, aslında tazminatlar nadiren verilir. Farklı programların gelir dağılım etkileri konusundaki potansiyel olarak büyük farklar, uygun bir kirlenme denetim sisteminin kurulması sırasında ortaya çıkan ihtilâflardan büyük ölçüde sorumludur. Ancak başka konular da vardır(1). Alternatif yöntemlerin uygulanmaları ile bağlantılı farklı işlem maliyetleri vardır(2). Bu yöntemlerin etkin uygulaması için farklı bilgilere ihtiyaç vardır. (3) Maliyetler ve faydalar konusunda değişkenlik ve belirsizlik olması halinde ne kadar iyi iş yaptıkları açısından da ayrılırlar (ve) (4) Özel çıkar gruplarına hizmet etmede siyasal olarak ayarlanabilme kolaylığı açısından da ayrılabilirler.

İŞLEM MALİYETLERİ

Düzenleme ve para sistemleri, devlet yönünden farklı türde izleme yöntemlerini gerektirir. Her iki sistemde de ne kadar kirlenmeye yol açtığını, kamu oyuna ilân etmek çelik şirketinin çıkarlarına uygun değildir. Aşırı düzenleme sonucu alınan parasal yükümlülükler ve yasal düzenlemenin öngördüğü kirlenmeyi kontrol araçları konusundaki harcamalar, başkasına değil kullanıcıya yansıyacağından (piyasanın rekabetçi olması ölçüsünde) çelik kullanıcılarının da çıkarları ile çakışmaz ve kirlenme kontrolunun izlenmesi kollektif olarak tüketicilerin menfaatine olsa bile, bu izleme maliyetli ise kimse yapmaya istekli olmayacaktır. Burada klâsik bir kamu malı problemi ile karşı karşıyayız. İzlemenin yükü devlete yüklenmelidir. Basit düzenleme sistemleri yalnızca devletin bir firmanın belli bir kirlenme eşiğini aşıyor olduğunu belirlemesini gerektirir. Bu ise, ceza sisteminin gerektirdiği gibi, kirlenmenin tam düzeyini herhangi bir kesinlikle belirlemekten çok daha az maliyetlidir.

Eşit önemi haiz olarak, farklı dışsallık sistemleri, gerçekleşmeleri için farklı dışsallık kontrol sistemlerine ihtiyaç gösterir. Devletin kirlen-

meyle bağlantılı marjinal sosyal maliyetlerin oldukça iyi bir tahminini yapacağını varsaymak belki de makuldür. Ancak, devletin en azından özel firmalar kadar kirlenmenin azaltımı ve kontrol teknolojisi konusunda yeterince iyi bilgi sahibi olmaması da muhtemeldir. Bu özellikle kirlenme kontrol araçlarının henüz yeterince gelişmiş olmadığı durumlar için doğrudur. İki tarafta çok iyi bilgiye sahip değildir. Her ikisi de, sadece tahmin yapmaktadır. Ancak, üreticiler, sanayilerinin üretim teknolojisi hakkında devletten daha fazla bilgi sahibi olduğundan, tahminleri daha doğru olacaktır. Özel üreticiler, bu bilgilerini devlete açıklama konusunda istekli de olmayacaktır. Aksine devleti her çareye başvurarak kirlenme azaltımı konusundaki teknolojilerin çok zor geliştirilebilir olduğu ve sıkı düzenlemeyi tahmin etmesinin mümkün olmayacağı konusunda ikna etmeye çalışacaklardır. Devlet bu katı düzenleme ve standartları getirir, firmalarda da gerekli teknolojiyi geliştirmeleri için yıllar boyu serbest bırakılırsa, firmalar buna uyma konusunda hiç bir istek duymayabilirler. Gün gelip çattığında, yeni teknoloji henüz geliştirilmemişse, devletin fabrikayı kapatmayacağına inanabilirler.

Etkin bir kirlenme düzeyine, düzenleme aracılığı ile ulaşmak için gerekli bilgi, şimdiye kadar ki tartışmaların önerdiğinden çok daha büyüktür. Firmaların kirlenmenin azaltımı ile bağlantılı maliyetleri farklı ise, kirlenmenin azaltımının etkin düzeyi firmadan firmaya değişecektir. O zaman etkin kirlenme kontrol düzeyleri tesis etmek için devletin *her* firmanın maliyet fonksiyonlarını bilmesine ihtiyaç vardır. Devletin firmaların maliyet fonksiyonlarına ilişkisi bilgisi, büyük ölçüde firmaların verdiği bilgiye bağlı olduğundan, firmaların sayısal verileri yanıltma konusunda açık görüşleri olacaktır.

Üstelik, yasal düzenleme sisteminde devlet kirlenme kontrolunun maliyetlerine ilişkin yargılarında hataya düşerse, sonuçta ortaya çıkacak kirlenme düzeyi etkin olmayacaktır. Devlet, kirlenme kontrol maliyetlerini önemsemez ve sıkı düzenlemeler getirirse firmalar bu düzenlemelere uymak için esaslı miktarda kaynak harcaması yapabilir. Marjinalde, düzenlemelere uyum maliyeti, marjinal sosyal faydayı aşacaktır. Rekabetçi bir ekonomide bu maliyetler, ürünü kullananlara yansıyacaktır.

Ceza koyma sistemi ise aynı bilgisel gereklerin sıkıntısını çekmez. Devletin bu yöntemde sadece kirlenmenin sosyal maliyetlerini belirlemeye ihtiyacı vardır. O zaman firmalar kirlenme kontrol araçları maliyetlerinin kirlenme kontroluna uymamaktan ötürü koyulan cezalarla ölçülen

kirlenme kontrol faydalarını aşıyor mu diye bakıp karar verir. Devletle sanayi açısından artık herhangi bir oyun oynamaya gerek yoktur. Doğaldır ki, devlet, kirlenmenin marjinal sosyal maliyetlerini doğru olmayan biçimde tahmin ederse, ancak o zaman, ya para cezası ya da düzenleyici bir sistemde etkinsizlikler ortaya çıkar.

Kirlenme kontrolunun maliyetleri (ve faydaları) yerden yere zamandan zamana, firmadan firmaya değişebilir. Kirlenme kontrolunun *marjinal* sosyal maliyeti, Montana'ya nazaran Los Angeles'da (ciddi bir hava kirliliğinin yaşandığı) çok daha farklı olabilir. Gene, kirlenme kontrolunun maliyeti, bir kömür türünde başka bir kömüre göre çok farklı olabilir. İlke olarak ya bir düzenleme kümesi ya da bir ceza sistemi bu farkları tanıyabilir. Dolayısıyla her bir farklı şartlar kümesi için farklı bir düzenleme serisi ya da her toplum firma ve tarih için farklı bir ceza düzeyi olmalıdır. Böyle bir ayrıntılı plânın uygulanması için gerekli bilgi verilerinin ise çok büyük olacağı açıktır. Uygulamada bu mesele değişen koşullara uyum sağlamayan geniş bir yasal düzenleme yapılması ile sonuçlanır. Marjinal sosyal maliyetin yerel olarak daha büyük olduğu inancının olduğu yerleşimlerde, bu genel düzenlemeler yerel kurallarla da desteklenmektedir. Dolayısıyla Kaliforniya, Pasifik Okyanusundan gelen nemli hava ile karışan parçacıkların varlığı nedeniyle, otomobil kirletmesi konusunda ülkenin geri kalan bölümüne nazaran çok daha sıkı yönetmeliklere sahiptir.

Aynı şekilde, kirletmenin marjinal sosyal maliyetleri durumdan duruma değişiyorsa, uygun bir ceza sistemi de değişmelidir. Hükümetler bütün değişen durumlara mükemmel bir tarife uyarlamak için gerekli bilgiyi nadiren elde ederler. Sonuç olarak ceza bazen çok yüksek, bazen de çok düşük olabilir.

Maliyetlerle faydaların değişkenlik özelliği, düzenleme sistemleriyle cezalar arasında seçim konusunda önemli bir rol oynar. Kirlenme kontrolunun maliyetleri değişken, buna mukabil faydası belirli ise, cezalar yasal düzenlemelere tercih edilir. Cezaya tabi olan firmalar, kirlenme kontrol düzeyini, etkin seviyeye göre ayarlayacaktır. Halbuki düzenlemeler bu bir ayarlamaya izin vermeyecektir. Eğer faydalar değişir buna karşılık maliyetler aynı kalırsa, iki sistem eşdeğerdir. Ceza sistemi tıpkı, düzenleme sisteminde olduğu gibi bazen çok yüksek, bazen çok düşük bir sabit kirlenme düzeyi sonucuna ulaştıracaktır. Bir cezanın sonuçları, devletin izin verilebilir kirlenme düzeyini tayin ettiği bir düzenleyici sisteminden farklı değildir.

Hem maliyetler hem de faydalar değişince, işler daha da güçleşmektedir. Düzenlemelerin cezalara tercih edilebildiği şartlar da vardır. Bu durum daha düşük düzeyde marjinal sosyal kirlenme maliyetleri ile kirlenme azaltımının marjinal sosyal maliyetleri arasında bağıntı olduğu durumlarda kolayca görülebilir. Eğer tam doğru miktarda azalırlarsa, düşük marjinal sosyal maliyetler durumunda olduğu gibi optimal kirlenme miktarı, yüksek marjinal sosyal kirlenme maliyetleriyle aynı olacaktır. Bu durumda bir düzenleyici sistem bu sonuçlara ulaşabilirdi. Ceza sistemi ile -cezaların sabit olduğu ve kirlenmenin marjinal sosyal maliyetleriyle değişmediği durumlarda- bazen çok fazla kirlenme ortaya çıkarken (kirlenmeyi azaltmanın marjinal sosyal maliyeti düşük olduğunda) başka zamanlarda çok az miktarda kirlenme görülecektir. Firmalara düzenlemelerin maliyeti önemli geldiğinden, düzenlemelerin derecesi, siyasal olarak kullanılabilen bir konudur. Ortaya çıkan düzenlemelerin şekli sadece ekonomik maliyetlerden değil (tarafsız) gözlemci tarafından tahmin edilen düzenlemelerden etkilenen çeşitli çıkar gruplarının gücünden de etkilenir. Siyasal olarak güçlü bir çıkar grubu, grubun zayıf olması halinde yürürlüğe koyulmuş olabilecek olan bir düzenleme kümesini hiç uygulamaya sokmayabilir.

Daha da ilginci, siyasal gücü olmayan bir grup bazı düzenlemelerden kurtulmak için bu düzenlemelerin kendilerine yüklenmesi uygun olmayan rakiplerine de yayılması için yeterince güçlü olabilir. Bu kömür endüstrisinde olmuştur. Doğu ve ortabatı kömürü kirli (yüksek sülfür oranlı) buna mukabil batı kömürü temizdir. Dolayısıyla, maksimum kabul edilebilir düzeyde kirlenmenin ne olduğunu belirlerken ya da kirli kömürde filtre gereği öngörülmesi batı kömürüne, doğu kömürü üzerinde bir avantaj sağlayacaktır. Doğu kömürünün kullanımında ek bir sosyal maliyet olması durumunda bu avantaj zaten olmalıdır. Ancak 1977'deki Temiz Hava Yasası değişikliği yapıldığında, doğu kömür üreticileri çevrecilerle birlik olup batı kömürü için de filtre kullanılması için lobicilik yapmıştır.

İktisatçılar arasında düzenleyici sistemlerin ceza sistemine göre bu tür siyasal maniplasyonlara daha duyarlı olduğuna ilişkin yaygın bir kanaat vardır.

Tazminle İlgili Problemler;

Kirlenmeye ceza sistemi Pareto-etkin olabilirken bütün bireyler ceza sisteminde iki alternatif rejim olan -sübvansiyonlar ya da düzenlemeler- halindeki refahlarından daha iyi durumda olmayabilirler.

Bununla beraber ilke olarak daha iyi durumda olanlar, kötü durumda olanları telâfi edecek ölçüde fazla olabilir. Güçlük bu tazminatın nadiren ödenmesi halinde ortaya çıkmaktadır. Birçok halde kimlerin tazmin edileceğini bireysel olarak belirlemek güçtür.

Daha genel mahiyette olarak dışsallıklar için uygun tazminatın belirlenmesinde de benzer problemler ortaya çıkabilir. Sözgelimi çevredeki havayı kirleten bir çelik fabrikasını düşünün. Bu fabrikanın yanında yaşayanların kirlenme sonucu kötü duruma düşeceği açıktır. Ancak, çelik fabrikası oturan bu kişilerin evlerini satın almadan önce zaten orda idiyse evleri için ödedikleri para havanın kirliliği gerçeğini de yansıtmış olacaktı. Evlerine kirliliğin olmamasından daha az fiyat vermiş olacaklardı. Zarar gören kişi, çelik fabrikasının inşa edildiği zamanda (ya da çelik fabrikasının inşa edileceğinin ilân edildiği zamanda) zaten ev sahibi olan kişidir. Çoğu hallerde bu kişiyi bulmak mümkün olmayacaktır (Çelik fabrikasının inşa edilmesinden bu yana yıllar geçmiş olabilir). Alternatif olarak, evin fabrika inşa edilene kadar yapılmadığını farzedelim. Bu durumda zarar görebilecek olan kişi, arazinin sahibidir. Ancak gene de, arsasının fabrikaya yakınlığından kazandığı değer artışı kirlenmeden doğan kaybı aşmış olabilir. Bir varlığın değeri (arazi gibi) çevresel avantajları (havanın temizliği, işe yakınlık gibi) yansıtacak biçimde artar ya da azalırsa, bu avantajların değeri **kapitalize edilmektedir** deriz.

Kirlenme kontrol sisteminden etkilenen yalnızca kirleten sanayiinin ürünlerinin tüketicileri, kirleten sanayiinin sermaye sahipleri, kirleten firmanın yakınında havayı soluyanlar değildir. Bunların yanısıra, işçiler de etkilenir. Ceza sisteminin koyulması bazı fabrikaların kapanmasına yol açabilir. Fabrikalarda çalışanlar işsiz kalabilir. Başka iş bulma maliyetini taşırlar. Bir başka iş bulma ve başka yere gitme maliyetleri ihmal edilebilir düzeyde olsaydı bu bireyler çok olumsuz şekilde etkilenmezdi. Ne varki bir çok örneklerde bu maliyetler önemlidir ve işsizlik tazminatları bunlara yüklenen maliyetleri sadece kısmen azaltır. Dolayısıyla prensip olarak eğer parasal yaptırım sistemi benimsenmesi gerekiyorsa, bu bireylerin zararları tazmin edilmelidir.

Tazminatın gerçekleştirilmesindeki güçlükler sebebiyle, tazminat nadiren verilir. Dolayısıyla, dışsallıkların etkilerine çare olan sistemin seçiminin farklı bireylerin refahı üzerinde doğrudan etkisi vardır. Kârları cezalar ya da düzenlemeler sonucu azalacak olan firmalar bunlara karşı çıkacaktır. Onlara göre parasal yaptırım sisteminin Pareto-etkin

oluşu onların ilgisini çekmemektedir. Parasal yaptırımların koyulması, daha önce yatırılan sermayenin getirisini azaltacağından buna karşı çıkarlar. Sermayelerini kirletmeye sebep olan sanayiye yatıran kişiler için, toplumun kirlenmeye yönelik tavırlarındaki değişmenin bütün yükünü taşımak zorunda bırakılmaları "hakça" değildir.

Dışsallıklar İçin Yasal Çareler

Hukuk sisteminin dışsallıklara çözüm bulmak için kullanılmasında bir büyük avantaj vardır. Dışsallıkların gerçekleşmemesi için devlete güvenecek yerde, dolaysız yerleşmiş çıkarları olan zarar gören taraf uygulamadan doğan bütün sorumluluğu taşır. Muhtemelen, zarar gören taraf, bir zararın vuku bulduğunu devletten iyi bildiğinden, bunun bilgi akışı açısından daha etkin olduğu açıktır.

Bununla beraber bunun etken olabilmesi için iyi tanımlanmış ve tutarlı bir mülkiyet hakları sisteminin kurulması gerekir. Dolayısıyla, dışsallıklardan bahsettiğimiz ortak kaynaklarla ilgili olanların çözümünde kullanılamaz. Tanım itibariyle bu kaynakların kullanımından kimsenin kimseyi mahrum etme hakkı yoktur ve işte bu dışsallıkların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Mülkiyet haklarının, yargı sistemi aracılığı ile vaka temeli ile kurulmuş olması çağdaş toplumda görülen bütün dışsallık çeşitlerine çözüm getiren tutarlı ve iyi tanımlanmış bir mülkiyet hakkı sisteminin ortaya çıkmasını sonuçlandırmamıştır. Bununla beraber, mevzuat aracılığı ile mülkiyet hakkı tanımlamasının alternatif yaklaşıma iki önemli üstünlüğü vardır. Çıkar gruplarının baskılarına karşı duyarlı değildir ve uygulamada görülen dışsallıklar bandının bütün karmaşıklığı çoğunlukla yargı sistemi aracılığı ile ortaya çıkarılır.

Dışsallıklarla uğraşan bir yargı sisteminin beş sınırlaması vardır. Birincisi, herhangi bir dava ile bağlantılı büyük işlem maliyetleri vardır. Tabii, bunların bir düzenleyici sistemi ya da parasal yaptırım sistemini uygulamamız yönetsel maliyetlerine kıyasla büyük müdür bu pek açık değildir. Çoğu dışsallıklarla ilgili kayıplar herhangi bir sistemle işi çözmeye değmeyecek ölçüde küçük olabilir. Düzenleyici sistemde ve para cezası sisteminde bu maliyetler kamusal olarak yargı sisteminde özel olarak yüklenildiğinden dışsallığı ortadan kaldırmaya girişelim mi kararı, yargı sisteminde etkin olarak, diğer sistemlerde etkin olmayan biçimde alınır.

İkincisi, dışsallıkları meydana getirenler dava açılmasının pahalı olduğunu bildiklerinden, dışsallıklarını zarar gören tarafın tam dava aç-

masına değecek noktaya kadar çıkarma eğiliminde olabilirler. Bu da tabii, önemli etkinsizliklere sebep olur. Bunu çözmenin bir yolu olarak, antitröst davalarındaki üç kat zarar ödetme sistemine benzer biçimde çoklu kat zarar ödetme sistemi uygulanabilir. Şöyle ki antitröst yasasında, bir firma rekabetçi olmayan bir şekilde davranınca ve sonuç olarak rakibi olan firmanın kârlarının azalmasına yol açınca, firmanın zarar gören tarafa kalıcı olacağı varsayılan kâr miktarının üç katı ceza ödemesi gerekir. Kirlenmeye uygulandığında bu plan firmaların tazminatın üçte birinden büyük olan kayıplara sebep olan dışsallıklardan kaçınmalarını temin eder.

Üçüncüsü, zararın derecesi hakkında bir belirsizlik vardır ve çoğunlukla çoğu davaların sonuçları konusunda da bir belirsizlik olduğu söylenebilir. Eğer dava giderleri büyükse, belirsizlik dışsallıkların çözümünde yargı sistemini kullanan bireyler için ek bir muzır işlev görür.

Dördüncüsü, yüksek dava maliyetleri ve dava sürecinin belirsiz sonucu, aslında alışılmış adalet kavramı ile çatışan ve yasal önlemlere diferansiyel bir faydalanma imkânının var olduğu anlamına gelir.

Son olarak, çoğu durumlarda, birden çok zarar gören taraf vardır. Hiç kimse yoktur ki kendisinin dava açmasına değecek ölçüde yeterince büyük bir refah kaybına dayanabilsin. Halbuki bir sınıf olarak zarar gören tarafların sayısı çoksa onlar bir grup olarak dava açmak için kendilerine daha fazlaya değecek ölçüde yeterince çok zarar görürler. Gene burada da bedava yolcu problemi vardır. Herhangi bir bireyin başkalarının dava açmaları için beklemesi kendisinin yararınadır. Dava açanlar başarılı olursa, önceki emsalleri kullanarak kendi davasını açabilir. Bu kendisinin mahkeme masraflarını büyük ölçüde azaltacaktır (aslında, genelde mahkeme dışı anlaşma da olacaktır).

Hukuk sistemi bu önemli bedava yolcu problemini, sınıf eylemi davaları denilen dava kategorisi tesis ederek çözmeye çalışmıştır. Avukat zarar gören bütün bireylerin adına bir dava açar. Başarılı olursa ücretini bütün sınıf üyelerinden, yargı kararından faydalanan herkesten alır. Bu sistemin ne kadar iyi işlediği konusunda evrensel bir anlaşma yoktur. Özellikle, zarar gören bireylerin hiçbiri, hukuki giderleri izleme durumunda değildir ve bu giderler çoğunlukla gereksiz biçimde büyük görünür (ya da en azından mutazarrır taraf böyle iddia eder. Avukatlar, yüksek düzeydeki hukuki giderlerin davaların özel mahiyetinden kaynaklandığını söylemektedir).

Kısacası, hukuk sistemi belli dışsallık kategorilerinin çözümü için bir çerçeve oluşturur. Bu bölümde tartışılan alternatif araçların biri ile yeterince çözülemiyen bu dışsallıkların bazıları için önemli bir çaredir. Ne varki yargı sürecinin sınırlamaları, daha önemli bir çok dışsallığın çözümü için yargıya güvenilemiyecek kadar ehemmiyetlidir.

ÖZET

1. Dışsallıklar bir birey ya da firmanın bir başka birey ya da firma üzerinde etki yapan ve bu etki altında kalanın bu etkinin bedelini ödemediği ya da ödettirilmediği, eylemleridir.
2. Bazı hallerde, devlet müdahalesine gerek kalmaksızın dışsallıkları içselleştiren yeterince büyük iktisadi organizasyonlar kurarak iktisadi etkinliğe ulaşılabilir. Alternatif olarak dışsallıkların bireylerin işbirliği ile çözülebileceği de ifade edilebilir.
3. Özel piyasalar için, dışsallıklardan doğan herhangi bir etkinsizliğin giderilmesi için bazı güçlü teşvikler vardır. Özel piyasaların bunu çözeceği konusundaki önermeye Coase Teoremi denilir.
4. Dışsallık problemine getirilen bu özel çözümlerin çeşitli önemli sınırlamaları vardır. Bunlardan özellikle ikisini vurguladık. Kamu malları problemleri ve işlem maliyetleri.
5. Devletin bireyleri ve firmaları sosyal bakımdan etkin bir tarzda davranmaya yöneltmeye çalıştığı dört yöntem vardır. Parasal yaptırımlar, sübvansiyonlar, düzenleme ve yargı sistemi.
6. Dışsallığın (çevre kirlenmesi) marjinal sosyal maliyeti hakkında iyi bir bilgi olunca ve parasal yaptırımlarda bu maliyetleri yansıtabiliyorsa, parasal yaptırım sistemi Pareto-etkin sonuçlara ulaşabilir. Kirlenme azaltımına sübvansiyon verilmesi ve kirlenme sürecinin düzenlenmesi ulaşılması gereken kirlenme azaltımının etkin düzeyini temin ederken, kirlenmeye yol açan malın aşırı üretimine sebep olur. İlke olarak, parasal yaptırım sisteminde kazananlar kaybedenleri telâfi eden sayıdan daha fazladır. Ancak uygulamada bu tazminler nadiren yapılır. Dolayısıyla dışsallığı kontrol edecek sistemin seçiminin önemli gelir dağılım sonuçları vardır.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Pozitif dışsallıklar
Negatif dışsallıklar
Ortak kaynaklar
Dışsallıkların içselleştirilmesi
Petrol sahalarının birleştirilmesi
Mülkiyet hakları
Coase teoremi
Düzeltici vergiler
Kapitalizasyon
Sınıf-eylem davaları

SORULAR VE PROBLEMLER

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Sizin sebep olduğunuz ya da sizi etkileyen pozitif ve negatif dışsallıkların bir listesini yapınız. Herbiri için metinde açıklanan çarelerin her birinin avantaj ve dezavantajlarını tartışınız.

2. Son yıllarda dikkatlerin yönetildiği önemli bir dışsallık sınıfına **bilgi dışsallıkları** adı verilmektedir. Bir birey ya da firma tarafından üretilen bilgi başkalarına fayda sağlar. Arazinin belli bir kısmında bir petrol sondajının başarılı olması hemen yakındaki bir alanda petrol bulunması ihtimalini artırır ve dolayısıyle bu alanın değerini artırır. Diğer bilgi dışsallığı örneklerini düşünebilir misiniz? Kaynak dağılımlarının etkinliği için muhtemel bilgi dışsallığı sonuçları nelerdir? Bu problemlere getirilen özel sektör çözümlerinin uygulabilirliği imkânlarını tartışınız.

3. Kirlenme azaltımında etkin bir düzeyi sonuçlandırsa bile kirlenme azaltımı donanımına verilen sübvansiyonların neden etkin kaynak dağılımı sonucunu vermediğini açıklayınız. Hangi koşullarda düzenlemeler etkin kaynak dağılımına götürür?

4. ABD'de iki tür topluluk vardır. Kirlenme kontrolunda yüksek düzeyde yarar olanlar ve kirlenme kontrolunda yüksek düzeyde maliyet olan toplumlar. Devletin ya yeknesak düzenlemeler (yeknesak bir kirlenme kontrol düzeyi) ya da yeknesak bir parasal yaptırım sistemi kurduğunu varsayın. Diyagramla düzenleme sisteminin, parasal yaptırım sistemine tercih edilebilir olduğunu gösterin. Yüksek düzeyde kirlenme denetimi marjinal maliyeti olan toplumların kirlenme denetiminden düşük marjinal fayda elde eden toplumlar haline gelmesi halinde, ya da düşük kirlenme denetimi marjinal maliyeti olan toplumlar kirlenme denetiminden yüksek marjinal fayda elde eden toplumlar haline gelmesi halinde cevabınız nasıl değişir?

5. Bireylerin arazilerini nasıl kullanacakları konusunda sınırlama getiren sınır yasaları, bazen dışsallıkların kontrol araçları olarak gerekçelendirilir. Açıklayın. Bu dışsallıkların alternatif çözümlerini tartışınız.

6. Kalabalık bir yolda araba süren ek bir bireyle bağlantılı dışsallık nedir? Geçiş ve otoyol ücretleri bu dışsallığın hafifletilmesine nasıl yardımcı olur. Otoyol ücretleri nasıl tesbit edilmelidir?

7. Kirlenme azaltımının marjinal sosyal maliyetleri artınca, kirlenmenin marjinal sosyal maliyetlerinin arttığı durumlarda, düzenleme sisteminin, parasal yaptırım sistemine tercih edilebilir olduğunu diyagramla gösteriniz (değişen koşullara hiçbiri uyum gösteremeyince). Her durumda parasal yaptırımı ya da müsaade edilebilir kirlenme miktarını değiştirmenin imkânsızlığından doğan ölüağırlık (etkinlik) kaybını gösteriniz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÜÇÜNCÜ KISIM

HARCAMA PROGRAMLARI

Bu kısımda, çeşitli kamu harcama programlarının (milli savunma, sağlık, eğitim, sosyal yardım ve sosyal sigorta) analizinde önceki bölümlerde geliştirdiğimiz teorik modellerin nasıl kullanılabileceğini gösteriyoruz. Bu özel hizmet programları iki sebeple seçilmiştir. Bunlar dolar cinsinden federal harcamaların ve ABD'ndeki toplam harcamaların üçte ikisinden fazlasını teşkil eden harcamalardır. Ve bu harcamaların incelenmesi, harcama analizinin kritik konularından çoğunu gündeme getirmektedir. Diğer hizmet programları da burada geliştirdiğimiz temel çerçeve ve analiz aletleri kullanılarak analiz edilebilir. Bu kısmın ilk iki bölümü kamu harcamaları analizi konusundaki temel yaklaşımımıza ayrılmıştır. 9. Bölüm genel bir çerçeve vermektedir. 10. Bölüm ise farklı devlet programlarının fayda ve maliyetlerinin nasıl sayısal hale getirilebildiğini göstermektedir. 11-15. arasındaki bölümler bu çerçeveyi uygulamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

9

Harcama Politikasının Analizi

Bu bölümde ortaya konulan kamu harcamaları analiz çerçevesi, bir rehber olması maksadı ile tasarlanmıştır. Bütün problemlere körü körüne uygulanabilecek basit bir formül olmaktan çok, değerlendirmede ortaya atılabilecek düşüncelerin bir listesini oluşturmaktadır. Bunlardan bazıları belli devlet programları ile diğer programlardan daha fazla ilişkili olabilir. Sormayı istediğimiz nihai soru türleri şunlardır.

İlk plânda neden bir devlet programı vardır?

Neden devlet hizmet programı belli bir şekilde uygulanmaktadır?

Devlet programı özel kesimi nasıl etkilemektedir?

Devlet programı sonucu kazanan ve kaybedenler kimlerdir?

Kazançlar, zararlardan daha büyük müdür?

Cari devlet programlarından daha üstün alternatif devlet programları var mıdır? (Bir başka deyimle bütün bireylerin daha iyi duruma getirilebileceği) Farklı gelir dağılımı sonuçları olan fakat aynı zamanda programın öncelikli amaçlarına ulaşmayı sağlayan alternatif programlar var mıdır? Bu alternatif programların yürürlüğe koyulmasının engelleri nelerdir?

Kamu harcama analizini sekiz aşamaya ayırarak incelemeye başlıyoruz. (1) Bir program ihtiyacı (2) Programın yöneldiği piyasa aksaklıkları (3) Programın işler alternatifleri (4) Etkinlik sonuçları (5) Gelir dağılımı sonuçları (6) Adalet-etkinlik değişim oranları (7) Program değerlemesi ve (8) siyasal süreç.

PROGRAMA İHTİYAÇ

Kamusal programın analizine programın tarihçesi ve hangi şartlar altında ortaya çıktığı ile başlamak çoğunlukla faydalıdır. Programın hayata geçirilmesinden sorumlu birey ya da gruplar kimlerdir ve hizmete sokulmasına duyulan hangi ihtiyaç neden olmuştur.

Sözgelimi, 1935'de sosyal güvenlik programını tesis eden yasa kabul edildiğinde, ABD Büyük Bunalımın ortasındaydı. O zamana kadar pek az sayıda işveren çalışanları için yeterli emekli aylığı sağlamış ve özel emeklilik piyasaları (anüiteler: bireylere emekliliklerinden ölünceye kadar, ne kadar yaşadıklarına bakılmaksızın belli bir yıllık gelir sağlayan sigorta poliçeleri) henüz gelişmemişti. Çoğu bireyler emeklilikleri için yeterince tasarruf etmede başarısız olmuş ve tasarruf yapanları çoğu da tasarruflarının 1929 borsa krizi sonunda uçup gittiğini görmüşlerdi. Yeterli tasarrufa sahip olmadaki başarısızlık, bugün göründüğü gibi rasyonel olmayan ve ihtiyatsız bir davranışın sonucu değildi. O günlerde çoğu birey ölünceye kadar çalışırdı. Öldükten sonra kendi aileleri için hayat sigortasına ihtiyaçları vardı. Kendileri için emekli aylığına gerek duymuyorlardı. Ancak Büyük Buhranda, bu kişilerin çoğu işini kaybetti ve işsizlik sigortaları da yoktu. Toplumun bunlar için bir takım önlemler alması gereği yaygın bir biçimde hissedildi ve bunu günlük meseleymiş gibi hemen çözmek yerine sistematik bir temelle yapmak yeğlendi.

PİYASA AKSAKLIKLARI

Kamusal hizmet programlarında ikinci aşama, ihtiyaçla, talebin kaynağı ile 3. Bölümde tartıştığımız piyasa aksaklıklarından birini ya da birkaçını ilişkilendirmeye girişmektir. Bu aksaklıklar, aksak rekabet, kamu malları, eksik piyasalar ve eksik bilgidir. Buna ek olarak 3. Bölümde gördüğümüz gibi ekonomi Pareto-etkin olsa bile, devlet müdahalesi için iki gerekçe daha vardır. Birincisi, piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı gelir dağılımının sosyal bakımdan adil olduğunu varsaymak için hiçbir neden yoktur ve ikincisi, bazı bireyler her bireyin refahını

MARMARA ÜNİVERSİTESİ KİTAPEVİ

kendi anlayışına göre değerlendirmesinin refah yargılarına varmak için uygun olmayan ve yetersiz bir kriter olduğuna inanırlar. Devletin özendirmesi gereken erdemli mallar olduğu gibi devletin engelleyip yasaklaması gereken sosyal bakımdan zararlı mallar da vardır.

Bazı hallerde piyasa aksaklığının mahiyeti açıktır: Milli savunma saf bir kamu malıdır ve daha önce de tartıştığımız gibi kamusal sunumun olmayışı halinde bu tür mallar eksik arzedilecektir. Başka durumlarda cevaplar pek fazla açık değildir ve iktisatçılar arasında piyasa aksaklığının mahiyeti hakkında görüş birliği olmayabilir. Bazı iktisatçılar eğitimin bir kamu malı olduğuna inanırlar. Fakat bazı iktisatçılar da bu hizmetin esas itibariyle bir özel mal olduğunu ve kamusal arzı için bir açıklama bulmak için başka yere eğitimin kamusal arzının gelir dağılımı sonuçlarına ya da eğitimin bir erdemli mal olarak demokratik bir toplumun işleyişinde esas olması niteliğine bakılması gereğine işaret ederler.

Bir mal ya da hizmetin kamusal arzı için talep olduğu gerçeği başlıbaşına bir piyasa aksaklığı olmuş olduğunu göstermez. Günümüzde sağlık hizmetlerinin artan maliyetleri konusunda yaygın bir ilgi vardır. Bu ise bazı grupları devletin sağlık hizmeti arasında daha aktif rol alması talebine yöneltmiştir. Halbuki, sağlık hizmetleri maliyetlerinin artışının çok sayıda açıklaması vardır. Bunlardan birisi sağlık hizmetlerinin bir hizmet sanayii olduğudur. Son bir iki yılda, bütün hizmetlerin fiyatı, imalat sanayii malları fiyatına göre artmıştır. Bazı iktisatçılar her ne kadar sağlık hizmetlerinde piyasa aksaklıkları varsa da, daha fazla devlet müdahalesinin bunları düzelteceğini farzetmeye neden yoktur demektedir. Başkaları devlet programlarının (yaşlılar için sağlık hizmeti dahil) hem sınırlı tıbbi kaynaklara olan talebi artırarak hem de devlet maliyetin çoğunu ödediğinden maliyet kontrolleri konusundaki baskıları azaltarak işleri daha kötü yaptığına inanmaktadır. Benzer biçimde, bazı iktisatçılar, bireylerin kendi sağlık riskleri için tam bir sigorta kapsamı sağlayamamalarını bir piyasa aksaklığı olarak nitelerken, başkaları piyasanın tam bir kapsam sağlayamamasının sebebinin, bu poliçe ile bireylerin sağlık harcamaları konusunda tasarruflu davranmaları güdüsünü sahip olmamalarında aranması gerektiğine inanmaktadır. Dolayısıyla, devlet de bireylerin sağlık harcamalarının bir bölümünü ödemelerinde ısrarlı olmak için zorlanmış olmaktadır.

Kısacası, kamusal arz talebinin bir bölümü piyasanın yetersiz anlayışından ve devletin işleri daha iyi hale getirme imkânlarından kay-

naklanmaktadır. Bir piyasa aksaklığının var olup olmadığı devletin harekete geçmesi için uygun bir alanı belirlemesinde temel bir aşama olmaktadır.

DEVLET MÜDAHALESİNİN ALTERNATİF ŞEKİLLERİ

Bir piyasa aksaklığının varlığı belirlendikten sonra meseleye çok çeşitli devlet eylemleriyle yönelinebilir. Üç başlıca müdahale kategorisi; kamusal üretim, devletin özendirmek istediği faaliyetleri özendirmeyi, tüketimini engellemek istediği faaliyetleri engellemek amacıyla vergili ve sübvansiyonlu bir özel üretim ve firmaların arzulanan şekilde hareket etmesini temin etmek amacıyla devlet düzenlemeli bir özel üretim.

Herhangi bir devlet programının sonuçları, kritik olarak programın tam mahiyetine bağlıdır. Dolayısıyla, devlet üretim sorumluluğunu taşımaya karar verdiğinde çıktının nasıl tahsis edilmesi gerektiğine de karar vermelidir. Mala piyasa fiyatı koyabilir. Elektrikte tipik olarak yaptığı gibi mala, üretim maliyetine yakın bir fiyat koyabilir. Yüksek öğretimde olduğu gibi mala fiyat koyabilir fakat koyduğu fiyat üretim maliyetinin çok altında olabilir. Malı, ilk ve orta öğretimde olduğu gibi bedava ve yeknesak biçimde sunabilir. Ya da malı ya da hizmeti duyulan ihtiyaç ya da faydasına göre bir başka bağlantılı şekilde tahsis edebilir. Sağlık hizmetinin bedava sunulduğu İngiltere gibi ülkelerde hizmetin bütün bireylere eşit olarak sunulmadığı açıktır. İhtiyaçlar değişir. Sunulan sağlık hizmetlerinden kimin ne kadar pay alacağı, doktorlara bırakılmıştır (Kendilerine devletçe danışılarak koyulan rehber ilkeler çerçevesinde hareket etmektedirler).

Benzer biçimde eğer malın özel olarak üretilmesi gerekiyorsa, devlet şunlardan birine karar vermelidir (a) Malın üretimini doğrudan özel kesime ihale etmek ancak dağıtım sorumluluğunu kendinde bırakmak (b) Faydalardan bazılarının düşük fiyatlar aracılığı ile tüketicilere aktarılacağı ümidiyle üreticilere bir sübvansiyon vermek (c) Tüketicilere sübvansiyon vermek. Ve eğer bir sübvansiyon şekli arzu ediliyorsa, vergi sistemi aracılığı ile mi yoksa doğrudan bağışlarlar mı sunulması gerektiğine karar verilmelidir. Sübvansiyon verilecek olursa, şartları konusunda karar verilmesi gerekir. Sözgelimi, sübvansiyona hak kazanma standartları ne ölçüde sınırlayıcı olmalıdır. Bütün bu mümkün devlet müdahale şekilleri gözlenmelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yüksek Öğretim: Bir Örnek

Yüksek öğretimi bir düşünelim: Kamusal olarak üretilmektedir: Her eyaletin kendi üniversitesi, dört yıllık kolej ve üç yıllık kolejler. Her ne kadar ABD'de özel üniversitelere dolaysız yardımlar sınırlı ise de diğer ülkelerde (Kanada gibi) yaygın ve alışılmış olup, kayıtlı öğrenci sayısına göre verilmektedir. ABD'de federal hükümet temel ve uygulamalı araştırmalara destek programlarıyla araştırma üniversitelerine büyük yardım yapmaktadır. Bununla birlikte yüksek öğretime federal destek büyük ölçüde, müşteri olan öğrenciye destektir. Her ne kadar genel destek programları hiç görülmemişse de başlıca iki selektif program vardır. Birincisi, II. Dünya Savaşından beri, çok sayıda eski asker, masrafları devletçe ödenerek üniversitelere ve kolejlere devam etmiştir. Bu desteğe gerekçe olarak da silahlı kuvvetlere katılımı çekici hale getirmek gösterilmiştir. İkincisi, özellikle düşük ve orta gelirli bireylere federal ödünçler ve federal garantili borçlar sıkça sübvansiyone faiz hadleriyle verilmiştir.

Son yıllarda yeni iki program yaygın bir biçimde tartışılmaktadır. Birincisi, bireylerin gelir vergilerini hesaplarken eğitim giderlerini gelirlerinden düşmeye izin vermek ya da eğitim giderleri karşılığında vergi indiriminden istifade ettirmektir. İkincisi, eğitim kuponları vermektir. Bütün bireylere ister devlet ister özel kurum olsun onaylanmış bir yüksek öğretim kurumunda 4000 dolarlık diyelim eğitim görmelerini sağlayacak bir sertifika verilmektedir. Eğitimi 15.bölümde ayrıntılı olarak tartışacağız.

Alternatif programların önemi, aşırı önemsenmemelidir. Sıkça eski programların amaçlarına daha düşük maliyetle ve daha etken biçimde ulaştıracak yeni programlar önerilmektedir.

Hizmet Programının Özel Tasarım Özelliklerinin Önemi

Bir programının ayrıntılı unsurları, söz gelimi hizmete hak kazanmaya ilişkin kesin ifadeler, programın başarısının, gelir bölüşümü üzerindeki etkisinin ve etkinlik sonuçlarının belirlenmesinde çoğunlukla düğüm noktasını oluşturur. Meselâ, bir devlet sübvansiyon programının hak kazanma standartları çok geniş bir biçimde tanımlanmış olursa, fonların ölçüsüzce bir payı, ihtiyacı olmayanlara gidebilir. Buna ek olarak, bireyler, hak kazanma standartlarını yerine getirmek için davranışlarını değiştirdikçe, sapmalarda ortaya çıkar.

Hakkaniyet ve etkinlik, ilke olarak uygulamada yönetimi güç olmakla birlikte bir sürü ayrımların yapılmasını gerektirir. Aç olan kimselerle aç olmayanlar arasında ayrım önemlidir. Ancak açlara gıda yardımı yapılması programını tavsiye etmek, açların kim olduğunu belirlemenin kolay bir yolunun bulunmasını gerektirir. Tanımı çok dar tutmak çoğu muhtaç kişinin yardımı alamamasını sonuçlandıracaktır. Gene, hak kazanma standartlarının çok geniş tanımı muhtaç olmayan çok kişinin, bu bireylere desteğe katkıda bulunan diğer vergi mükelleflerinin çoğu itirazlarını çekerek, yardım almasına sebep olacaktır. Dolayısıyla, kimlerin gerçekten yardıma layık olduğunu belirlemenin imkânsızlığı yüzünden, yasal düzenleme yapılırken iki tür hata arasında - yardıma lâyık olanlara yardım yapılmasını reddetmek ve hakkı olmayanlara yardım yapmak- konusunda bir değişim oranı tutturulacaktır. (Bkz. Şekil 9.1) Farklı bireyler, bu iki tür hatanın önemi konusundaki yargılarında ayrılacaktır.



9.1. DÜZENLEMELERİN YAPILMASINDA DEĞİŞİM ORANI. Hak kazanma standartları gevşek olunca, lâyık olmadıkları halde birçok kişi yardım alacaktır. Standartlar sıkı olunca birçok lâyık kişi yardım alamayacaktır.

ETKİNLİK SONUÇLARI

Belli sayıda alternatif programı belirledikten sonrası kamu harcamaları analizinde müteakip aşama bunları değerlendirmektir. Bu da

programın etkinlik ve gelir dağılımı sonuçlarının tayinini ve alternatif programların kamu politikası amaçlarını karşılama ölçüsünü takdir edilmesini icabettirir.

Devlet programları; hem bir mal ya da hizmetin üretimi hem de tüketim düzeylerinde etkinsizliklere yol açar. 7. Bölümde devletin bir mal ya da hizmeti kendim mi üreteyim yoksa özel firmalardan mı satın alayım, ben mi dağıtayım veyahut da özel firmalar üretip pazarlasın ama ben yasal düzenlemelerle denetleyeyim demesinin, belli mal ya da hizmetin üretilmesi ve dağıtımı ile ilişkili maliyetler üzerinde önemli etkileri olabileceğini ifade etmiştik.

Gene önceki bölümlerde, tüketicilerin seçim hakkına sahip olmaları halinde, malı sunanlar arasındaki rekabetin hem mal ve hizmetin sunumundaki etkinliği hem de üretilen malların tüketicilerin arzu ve ihtiyaçlarına daha cevap verir nitelikte olmasını sağlamasının muhtemel olduğunu belirtmiştik. Bu iddialar; tüketicilerin satın aldıkları mamule ilişkin sınırlı bilgiye sahip olmaları (sağlık hizmetinde olduğu gibi) ya da tüketicinin kişi nereye harcarsa harcasın, devletin belli bir sınıra kadar ödemesi halinde maliyet azalması ile ilgili olması halinde pek ikna edici olmamaktadır.

Devlet Programlarına Özel Kesimin Verdiği Karşılıklar

ABD gibi karma piyasa ekonomisinin merkezi özelliklerinden biri de, devletin ekonomi üzerinde sadece sınırlı derecede bir kontrolu olmasıdır. Sözgelimi, özel kesim, herhangi bir devlet programına karşı öngörülen faydaların çoğunu ortadan kaldıracak biçimde tepki gösterebilir. Meselâ, devlet sosyal güvenlik yardımlarını artırınca, yaşlıların refahı tam koşut miktarda artmayabilir. Bireyler emeklilik için ayırdıkları tasarruflarını azaltmaya yönelebilir ve çocuklar yaşlı ebeveynlerine daha az destek vermeye yönelebilir. Dolayısıyla, kamusal destek dolarına dolar esasına göre olmasa bile özel desteği daraltır.

Devlet programlarına karşı özel kesim tepkilerini hesaba katmanın kritik olduğu bir başka alan da tarımdır. Devlet uzun zamandır, tarımsal ürünlerin fiyatlarındaki dalgalanmaların büyüklüğü ile ilgilenmiştir. Hasıla çok düşük olunca, fiyatlar çok fazla artmaktadır. Hasıla çok yüksek olunca da fiyatlar düşmektedir. Çiftçiler bunu bilmekte ve fiyat düşük olunca depolama maliyetleri düşük olan mahsüllerde (pirinç ve buğday gibi), ürünü depolama ve daha sonra fiyatlar yükselince depo-

dan çıkarıp satma eğiliminde olmaktadır. Bu ise fiyat dalgalanmalarının büyüklüğünü azaltır. Aynı zamanda çok faydalı bir sosyal fonksiyon da ifa eder. Kaynakları daha değerli oldukları bir dönemden (fiyatların düşük olduğu) daha fazla değerli olduğu (fiyatların yüksek olduğu) bir döneme aktarır. Ancak, depolamanın maliyeti olduğundan, fiyat dalgalanmaları hiçbir zaman giderilemez. Devlet bu fiyat dalgalanmalarının büyüklüğü ile ilgilidir. Çiftçilerin eline geçen ürün fiyatlarını; onlara asgari bir fiyatı garanti ederek de kararlı hale getirmeye çalışır. Bu programlar, özel kesimin malları depolama şevklerini azaltarak devletin tereyağı, peynir, süt ve buğday gibi mallardan dev miktarları depolamak için para ödemesi sonucunu verir.

Devlet programlarının başka yansımaları da mevcuttur. Riskin azalması, fiyatları devletçe stabilize edilen mahsülleri yetiştirmeyi daha çekici hale getirir. Artan hasıla fiyatları düşürür ve fiyatların önceki ortalama düzeylerinde kalmasını temin etmek devletçe daha fazla harcama yapılmasını ve üretimin sınırlanmasını sağlayacak programları (çiftçilere üretmemeleri için para verilmesi) gerektirir. Örneğimiz bir devlet programının sadece kısa vadeli değil, bütün üretici ve tüketicilerin davranışlarını ayarladıktan sonraki uzun dönem sonuçlarının da dikkate alınmasının önemini vurgulamaktadır.

Gelir ve İkame Etkileri ve Uyarılmış Etkinlik

Çoğu devlet programları için, **ikame etkileri** ile **gelir etkileri** arasında ayırım yapmak faydalıdır. Bir program bir malın fiyatını düşürdüğünde, bir ikame etkisi var deriz. Birey daha ucuz malı diğerleri yerine ikame edecektir. Yüksek öğretim için verilen harç sübvansiyonlarının bir ikame etkisi vardır. Bireyler eğitimi, paralarını harcayabilecekleri diğer mallar yerine ikame ederler. Öte yandan bireyleri daha iyi duruma getirmekle birlikte farklı mallara ödedikleri fiyatları değiştirmeyen yardımların bir gelir etkisi vardır. Birey daha iyi duruma geldiğinden harcama kalıbını değiştirecektir. Çoğu hallerde hem bir gelir etkisi hem de bir ikame etkisi vardır ve her ikisi de bireyin davranışı değiştirir. Bununla birlikte normal olarak, *etkinsizlikle* bağlantılı gördüğümüz sadece ikame etkisidir.

Bunu görmek için devletin bir bireye her hafta, 10 dolarlık bakkaliye alması için gıda pulu verdiğini varsayalım. Bu pulun verilmesi öncesi, bireyin bütçe sınırlaması şekil 9.2'de görünmektedir. Birey 1 dolarlık

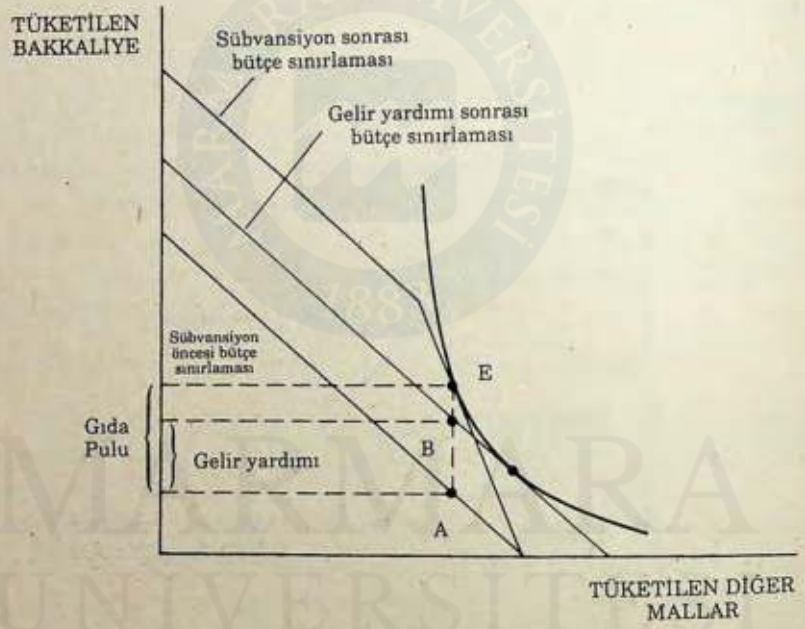
bakkaliye maddesinden vazgeçerek 1 dolarlık başka mal satın alabilir. Gıda pulu programı bütçe sınırlamasını yukarı doğru kaydıracaktır. Eğer birey 10 dolar değerinde bakkaliye fazla satın almak istediğinde, tükettiği bakkaliye maddesinin her ekstra doları için gene diğer malların (1) dolarından vazgeçmesi gerekecektir. Hiçbir ikame etkisi yoktur. Halbuki bir gelir etkisi vardır. Ancak gıda tüketimi üzerindeki etki, bireye eşdeğer bir gelir miktarı vermekle aynıdır (bireyin her hafta 10 dolardan daha az harcamayı tercih etmesi durumu hariç) Gıda pulu programı bireyin davranışını değiştirmiştir. Daha önce tükettiğinden daha fazla gıda tüketmektedir. Ancak gıda tüketimindeki artış 10 doların altındadır. Hiçbir ikame etkisi olmadığından, bu gıda pulu programı ile bağlantılı hiçbir etkinsizlik yoktur(1).



9.2. *GELİR ETKİSİ.* Bedava gıda verilmesi gelir etkisi yapar fakat ikame etkisi olmaz. Etkileri bir bireye ekstra gelir vermekle aynıdır.

Aksine devletin satın alınan ilk 100 dolarlık gıdanın yüzde 10'unu ödeyeceğini söylediğini varsayalım. Bir başka deyimle devletin herhangi bir bireye yapacağı maksimum ödeme gene 10 dolardır. Bu 100 dolara kadar ki gıda harcamalarının maliyetini düşürür. Yeni bütçe sınırlaması Şekil 9.3'de göründüğü gibidir. Şimdi hafta başına gıda tüketimi 100 doların altında oldukça, bir ikame etkisi vardır.

Bu programın bir etkinsizlikle sonuçlanmasının sebebi olarak, alternatif bir programla, bireye aynı iyileştirmeyi daha düşük maliyetli sağlayabildiğimiz bir imkânın var olduğunu ifade edebiliriz. Bu şekil 9.3'de görülmektedir. Gıdanın gerçek maliyeti - toplumun ekstra bir birim gıda elde etmek için vazgeçmek zorunda olduğu diğer malların miktarı değişmeden kalmaktadır. Tüketilecek her ek gıda doları için bir dolarlık diğer maldan vazgeçmesi gerekir. (1) Sübvansiyonun büyüklüğü bireyin ödemesi gerekenle toplumun kaybettiği arasındaki farktır. Bu fark; gıda tüketiminin denge düzeyindeki sübvansiyon sonrası bütçe sınırlaması ile bütçe öncesi bütçe sınırlaması arasındaki, AE kadar ki di-



9.3. İKAME ETKİSİ. Sübvansiyonun büyüklüğü tüketilen mal miktarına bağlı olunca, bir ikame etkisi ve sonuçta bir etkinsizlik vardır. Fakir birey AB kadar bir gelir yardımıyla (ya da eşdeğer bir gıda yardımıyla) aynı şekilde iyi duruma getirilebilir. BE, etkinsizliğin maliyetini ölçmektedir.

---

(1) Gıda pulları, bireyin efektif gelirini 10 dolar artırır. Dolayısıyla bireyin gıda tüketimini artırma derecesi, sabit fiyatlar serisiyle gelirindeki yüzde (1)lik artış sonucu gıda tüketimindeki artışı belirleyen kendi talebinin gelir esnekliğine dayalıdır.

key mesafeye tekabül etmektedir. Şekil 9.3'de bireyin gıda harcamaları için belli bir miktar yardım aldığı ilk analiz ettiğimiz türdeki bir gıda için de bir bütçe sınırlaması çizmiş bulunuyoruz. Devletçe verilen sabit yardım miktarının hacmini veri olarak seçmiş bulunuyoruz. Şöyle ki, birey bir başka alternatif programla iyi durumda olduğu ölçüde müreffeh olacaktır. Gene, programın maliyeti, sübvansiyon öncesi ve sonrası bütçe sınırlamalarının arasındaki dikey mesafe ile temsil edilmektedir. Ancak gerekli sübvansiyonun hacminin (AB) küçük olduğuna dikkat edin.

Bunun sebebi oldukça basittir. Bireyler marjinalde (yani, 1 dolar değerindeki bakkaliyeye karşı, 1 dolar ödemek zorunda olunca), gıdanın tam fiyatını ödemek zorunda olunca, artan gıda maddesi tüketimlerini tam kaybetmek zorunda oldukları diğer tüketim malları ile değerlerler. Ancak bireylere yüzde 10 sübvansiyon verilince, gıda maddeleri, 1 dolarlık bakkaliyeyi, kendilerine 1 dolar değerinde maliyet olan 90 sentle değerledikleri noktaya gelinceye kadar satın almaya devam edeceklerdir.

Gelir ve ikame etkilerini ayırmak önemlidir. Bazı hallerde, devlet belli bir iktisadi faaliyeti özendirmek ya da engellemek isteyebilir. Bu durumda, büyük bir sübvansiyon etkisi aranabilir. Dolayısıyla fakir bireylerin konuta yeterince önem vermedikleri inancı varsa ve devletin de bu kişileri satın aldıkları konutun kalitesini artırmayı istiyorsa, o zaman devletin konut harcamalarının bir bölümünü ödediği bir hizmet programı (sonuç olarak bir ikame etkisi doğuracaktır) sadece bir gelir etkisi olan bir konut yardımı programından daha etken olacaktır.

Öte yandan devlet eğer öncelikle farklı bireylerin ne kadar iyi durumda oldukları ile ilgileniyorsa, o zaman *marjinal teşvikleri* değiştirmeyen programlar tercih edilecektir. Bu tür programlar, ikame etkisiyle bağlantılı olarak ortaya çıktığını ifade ettiğimiz etkinsizliklere sebep olmaz.

GELİR DAĞILIMI SONUÇLARI

Farklı bireylerin herhangi bir özel devlet programından farklı faydalar elde etmeleri olasıdır. Ancak belli bir programdan kimin gerçekten fayda sağladığını belirlemek her zaman kolay bir iş değildir. Kamusal programların etkinlik sonuçlarını tartışırken devlet programlarına özel piyasa tepkilerini belirlemenin önemini vurgulamıştık. Bu tepkiler, gelir dağılımı sonuçlarının belirlenmesinde eşit önemi haizdir.

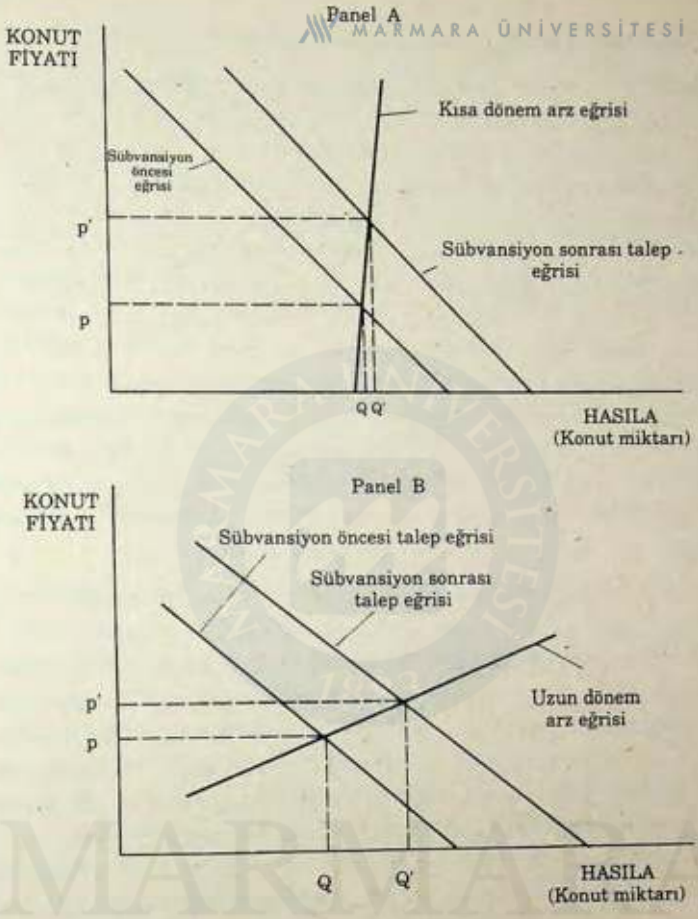
Devletin yaşlılara yönelik sağlık hizmetinin çoğunu finanse ettiği Yaşlılara Sağlık Hizmeti (Medicare) programını düşünün. Yaşlıların programdan büyük ölçüde yararlanacağı açıktır. Ancak bir ölçüde, bu federal yardım, yaşlı ailelerin yapmış olacağı ödemeleri ikame etmektedir ve bir ölçüde de, programdan gerçek yararlananlar yaşlılar değil onların çocukları olmaktadır.

Aynı şekilde en azından kısa dönemde fakirlere özel konut için verilen federal sübvansiyonlar, konut fiyatını artırmaktadır. Böylece programdan gerçek istifade edenler, gecekondu sahipleri olup, fakirler değildir.

Yeni bir metro sisteminden kim faydalanmaktadır? İlk bakışta, insan malum cevabı vermek istemektedir. Metroya binenler. Halbuki bu doğru olmayabilir. Metro civarında evleri ve katları olanlar, evlerinin ve katlarının, bu sistem sonrası daha aranır olduğunu göreceklerdir. Bu ev ve katlar için artan talep mal sahiplerinin koyabileceği kiralara yansıyacaktır (ve dolayısıyla ev ve katların piyasa değerine). Gayrimenkulu olmayan bir metro yolcusu, daha iyi bir metro hizmeti dolayısıyla daha iyi duruma geldiğini ancak yükselen kiralar dolayısıyla durumunun kötüleştiğini fark edecektir. Bu iki etki de muhtemelen birbirini götürecektir. Gerçek fayda sağlayacak olanlar, metro hatları yakınındaki mülk sahipleridir.

Bu örnekler bir kere daha devlet programının piyasa fiyatları üzerindeki etkiler de dahil bütün etkilerini hesaba katmanın önemini sergilemektedir. Bir devlet sübvansiyonunun etkilerini Şekil 9.4'de gösteriyoruz. Şekilde konut için arz ve talep eğrileri çizilmiş bulunmaktadır. Kısa dönemde (A Paneli), konut arzının çok esneksiz olduğu varsayılmıştır. Yeni konut inşa edilebilmesi için belli bir zaman geçecektir. Devletin konut için genel bir sübvansiyon verdiğini ve bunun etkisinin de konut talebini arttırmak olduğunu varsayalım. (talep eğrisi yukarı kayar) Şekilde hemen hemen bütün sübvansiyonun konutun artan fiyatına yansıdığına dikkat edin. Sunulan konut hizmetlerinin fiili düzeyinde çok küçük bir artış vardır. Tabiidirki uzun dönemde arz tepkisinin daha büyük olması olasıdır. Dolayısıyla Şekil 9.4.B de fiyattaki küçük bir yüzde artışın, yeterli zaman olması şartıyla, konut arzında oldukça büyük bir artışa yol açmakta olduğu oldukça yatık bir arz eğrisi çizmiş bulunuyoruz. Kısa dönemde konuttan gerçek istifade edenler konutların şimdiki sahipleridir. Kiracılar, bütün sübvansiyonun, daha yüksek kiraların oluşumuna yansıdığını anlayacaklardır (p'den p" ne kayma) Halbuki uzun dönemde ise arzedilen, konut miktarının (Q'den Q"ne) fiyat artışını telâfi edip aşması sonucu kiracılar daha iyi duruma gelir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



9.4. HARCAMA PROGRAMININ KISA DÖNEM VE UZUN DÖNEM YANSIMASI. (A) Kısa dönemde, bir sübvansiyon miktardan çok fiyatı artırır. Dolayısıyla fakirin daha iyi konut satın alması için verilen konut sübvansiyonlarından mal sahipleri yararlanabilir (B) Uzun dönemde, hasıla tepkisi daha büyük, fiyat yükselmesi ise daha küçük olacaktır.

Bir devlet programından yararlananlar, kendilerine yardım edilmesi tasarlananlar farklı olunca, faydaların *kaydırılmış* olduğunu ya da *fiili yansımanın* (faydaların gerçekten üzerine isabet ettiği kişilere yönelen) tasarlanandan farklı olduğunu söyleriz. Son yıllarda devlet programlarının fiili yansımasının belirlenmesi için önemli ölçüde araştırma yapılmış bulunmaktadır.

İfade etmiş olduğumuz gibi, farklı bireyler, herhangi bir özel devlet programından farklı faydalar elde eder. Hernekadar, *her* bireyin ne ölçüde fayda sağladığını belirlemenin mümkün olmadığı açıksa da toplumda farklı gruptan nasıl farklı şekilde etkilendiğini bilmek önemli olmaktadır. Acaba hangi gruplar üzerinde yoğunlaştığımız, programdan programa farklılık gösterebilmekte ve faydalar belli bir gelir grubu için de değişebilmektedir. Dolayısıyla, geliri belli bir seviyenin altında bulunanlara yönelik bir ısı yakıtı harcama iadesi programı fakirlere zenginlerden daha fazla fayda sağlayacaktır. Ancak bu program, bazı fakirlere (daha fazla ısınma yakıtı kullananlara ve Kuzeydoğuda yaşayanlara) diğerlerinden (güneş kuşağında yaşanlardan) daha fazla yarar sağlar. Isınma yakıtının fakirler arasındaki tüketim değişkenliği çok büyükse, çok fazla ısınma yakıtı tüketenlerin özel olarak yardım lâyık olarak görülmeleri gerekmedikçe bu yöntem fakire yardımın hakça olmayan bir yolu olarak görülebilir.

Başka hallerde, üreticilerin farklı olarak nasıl etkilendiklerini belirlemeye çalışabiliriz. Bu tipik olarak analizin büyük savunma müteahhitlerine verilen devlet ödünçleri ya da tarımsal ürün desteklemelerinde olduğu gibi belli sanayilere yardımı amaçlayan programların değerlendirilmesinde yoğunlaşmasıdır. Gene de sosyal güvenlik programlarında olduğu gibi, halihazır yaşlı nüfus üzerindeki diferansiyel etkiye karşı gelecekteki yaşlılar üzerindeki etkiyle ilgilenebiliriz. Bunlara programın **zamanlararası dağılım etkileri** -zaman içindeki dağılım etkileri- diyoruz. Gene bazı hallerde, bölgesel etkiyi ya da, kentlere karşı banliyöler ya da kentsel bölgeye karşı kırsal bölge etkilerini araştırmak isteyebiliriz.

Bir programın faydaları fakire oransızca yansıyorsa (kişiler, vergi sistemi aracılığı ile programın maliyetlerine yaptıkları katkıdan çoğunu alıyorlarsa), bu programın gelir dağılımı etkisinin **progresif** olduğunu söyleriz. Eğer faydalar nisbetsizce zengine gidiyorsa o zaman program **regresif** deriz.

Çoğunlukla programdan gerçek faydalananlar konusunda ihtilâf mevcuttur ve programın gelir dağılımı etkisi konusunda elde edilen bakış açısı büyük ölçüde, bu program üzerinde yoğunlaşan grupça belirlenir. Sözgelimi, yüksek öğretime devlet desteği, çoğunlukla fakirlerin çocuklarının yüksek öğretim kurumlarına gitmesi temin olarak görülür ve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

böylece pozitif bir yeniden dağılım etkisi olduğu sanılır. Halbuki daha yakından bir incelemeyle, orta, orta-üst gelir gruplarının çocuklarının kendilerini yüksek öğretime sokmaları ve devletin bu konudaki desteği neyse elde etmeleri pek muhtemeldir. Dolayısıyla net faydaların orta ve orta-üst gelir gruplarına oransızca yansımakta ve bu açıdan da devlet desteği regresif olarak görünmektedir. Kaldı ki, ebeveynlerin gelirlerinin uygun bir dikkat odağı olarak görülmesi de doğru değildir. Eğitimden çıkar sağlayacak olanlar ana-babalar değil çocukların kendisidir. İleride artan eğitim düzeyleri sonucu olarak yüksek ücretleri alacak olanlar çocukların kendisidir.

Üniversitelere doğrudan devlet desteğinin (onlara düşük harç alabilme imkânı veren sistem) dağılım sonuçları ile öğrencilere harç kredisi programını karşılaştıralım. Yüksek öğretime girmeye hazır olanlar ortalama olarak, olmayanlardan daha yüksek gelir düzeyine sahiptirler. Dolayısıyla, harç kredisi programı cari sistemden çok daha progresiftir. Çünki, harç kredisi sisteminde düşük ücretli, lise mezunlarına dahi yüksek öğretim için bir destek sağlanmış olmaktadır.

Bu örnek, bir devlet programının gelir dağılımı etkisi konusunda sahip olunan görüşün, sadece üzerinde yoğunlaşan grubunkine bağlı olmadığını, belli bir hizmet programının elde mevcut alternatiflerine de dayalı olduğunu göstermektedir. İlgili tercihi ya bu program ya da hiç hizmet yok şeklinde değil, ya bu tür, ya da başka tür program olarak yapılmaktadır. Dolayısıyla, yüksek öğretime destek veren halihazır sistem tamamen özel eğitim sistemine nazaran daha progresif *olabilir*. Ancak, yüksek öğretime verilen harç kredileri sistemi ile karşılaştırıldığında daha az avantajlı görülmektedir.

Adalet ve Gelir Dağılımı

Siyasal tartışmalar, yaygın bir biçimde, her bir tarafında kendi önerilerinin daha hakça olduğunu savundukları, çeşitli önerilerin adalet yönü üzerinde yoğunlaşır. Maalesef hakkaniyet ve adalet kavramları iyi tanımlanmamıştır. Çocukları seven fakat parasal nedenlerle çocuklarının sayısını iki ile sınırlayan bir orta gelirli aile bir başka kişinin sadece çağdaş doğum kontrol yöntemlerini kullanmayı reddetmesi yüzünden bir başkasının çocuğunu desteklemeyi hakça bulmayabilir. Çocuklarını üniversiteye sokmak için 40.000 dolar biriktiren bir aile, aynı gelire sahip bitişik komşularının (çocuklarının eğitimi için kenara bir şey koymayan)

her kış pahalı tatiller yapar ve devletin yardımına hak kazanırken, kendilerinin devletin yardım ve kredisine hak kazanamamalarının adil olmadığını düşünebilir.

Evli olmayan kişilerle her iki eşin de çalıştığı aileler sosyal güvenlikten beklenen getirinin, dışarıda işi olmayan bir bireyinkine göre çok daha düşük olmasının hakça olmadığını düşünebilir. Ancak eşi dışarda çalışmayan bir birey, ailesinde ikinci gelir kaynağı olmadığından, kendisinin daha çok sosyal güvenlik yardımı almasının hakça olduğunu düşünebilir.

ADALET - ETKİNLİK DEĞİŞİM ORANLARI

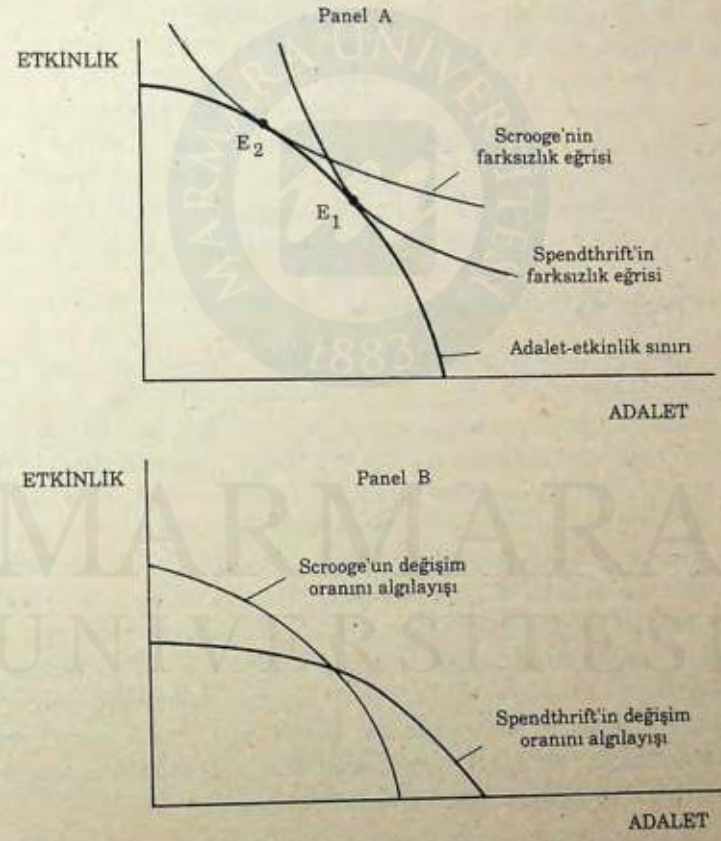
"Hakça" deyiminin kullanımı ile bağlantılı belirsizlikler yüzünden bu terimi kullanmaktan kaçınıyoruz. Onun yerine analizimizi tüm programların etkilerini belirleme konusunda yoğunlaştırıyoruz. Devlet programlarının çoğunda etkinlik ve adalet (muhtaç olana doğru gelirin yeniden dağılımı) amaçları arasında değişim oranları vardır. Daha progresif (gelir dağılımını düzeltici) bir program planlamak belki mümkündür ama bir maliyeti vardır. Sosyal güvenlik menfaatlerindeki artış, belli gelir dağılımı hedefleri açısından arzulanabilir ancak artan menfaatler, erken emekliliğe yöneltebilir ve bu menfaatleri finanse etmek için gerekli yüksek vergiler, çalışma şevkini kırabilir. İşsizlik tazminatları en fazla muhtaç olan kesim arasında yer alan bazı kişilere gelir artışı sağlayabilir ancak işsizlik sigortası bir bireyin başka bir iş bulma konusunda isteksizliğine yol açabilir.

Farklı programların arzulanırlığı konusundaki anlaşmazlıklar sadece değerlerden -adaletin etkinliğe karşı nisbî önemine ilişkin değerlendirmeler- değil fakat aynı zamanda, değişim oranlarının niteliğinden, meselâ, gelir dağılımı etkisini daha progresif yapmak için bir programının sağladığı menfaatlerin yapısını değiştirmek için girişilen çaba sonucu meydana gelen etkinlik kaybından kaynaklanır.

Şekil 9.5 bir hipotetik program için adalet-etkinlik sınırını ve iki bireyin farksızlık eğrilerini göstermektedir. Şeklin A panelinde Scrooge adalette bir kazanç için etkinlikten vazgeçmeye kardeşi Spendthrift'den daha az isteklidir. E_1, değişim oranı eğrisi üzerinde Spendthrift'in gördüğü kadar optimal olan noktayı, E_2 ise Scrooge açısından optimal olan noktayı göstermektedir. Scrooge'un, Spendthrift'den daha yüksek etkinliği fakat daha az adaleti seçmesi şaşırtıcı değildir. Dolayısıyla, şeklin A

panelinde politika konusundaki anlaşmazlık kaynağı, iki bireyin sahip olduğu değer farkları olmaktadır.

Öte yandan, B panelinde, politikadaki farkların, değişim oranlarına ilişkin değer yargılarındaki farklardan kaynaklandığı bir durumu sergiledik. Scrooge, adalette küçük bir artış elde etmek için, kişinin çok büyük miktarda etkinlikten vazgeçmesi gerektiğini düşünmektedir.



9.5. KAMUSAL PROGRAMLARA İLİŞKİN GÖRÜŞLERDEKİ FARKLARIN KAYNAĞI. (A) Scrooge ve Spendthrift, değişim oranlarına ilişkin olarak aynı algılamalara sahiptir ancak değerler açısından farklıdır. (B) Scrooge ve Spendthrift, etkinlik ve adalet değişim oranlarının mahiyetini algılayışları bakımdan farklı durumdadır.

Sözgelimi, işsiz bireylerin iş bulamamasının ana sebebi iş mekânının olmaması ise, işsizlik sigortasının boyutu iş aramada çok az etkili olabilir. Ancak eğer işsizlik sigortasının iş aramak konusunda küçük bir etkisi varsa etkinlik ve adalet arasında pek değişim oranı yoktur ve aradaki sınır, Spendthrift'in olayı algılayışı ile tutarlıdır. İş arama, işsizlik tazminatına karşı çok duyarlıysa önemli bir değişim oranı vardır ve adalet-etkinlik sınırı Scrooge'un algılayışları ile tutarlıdır.

Adalet-etkinlik değişiminin, herhangi bir devlet programının ayrıntılı unsurlarının değerlendirilmesinde sık sık rastlanıldığını vurgulamak önemlidir. Bir köprüye geçiş ücreti koyma kararı, köprüden faydalananların (yani köprüyü kullananların), maliyetleri yüklenmesi anlamına gelir. Çoğu kişiye göre bu adalet açısından arzulanır bir politikadır. Köprüden geçmeyenlerin onun maliyetine katılmasını istemek adil değildir. Ancak para ve zaman bakımından bir etkinlik maliyeti vardır. Geçiş ücreti toplayanların ücretleri ile seyahat edenlerin zamanı. Kaldı ki, eğer bazı sürücülerin köprüyü kullanmaları engellenirse (köprü kapasitesinin altındayken), eksik kullanımdan ötürü bir etkinlik kaybı daha vardır.

PROGRAM DEĞERLEMESİ

Şimdiye kadarki yaptığımız tartışmalarda kamusal programların değerlerindirilmesinde iki temel üzerinde yeterince yoğunlaştık. Ekonomik etkinlik üzerindeki etkisi ve gelir dağılımı üzerindeki etki. Devlet politikası daha geniş çapta amaçlarla ilgili olabilir. Sadece fakirlerin geliri ile değil, yaşadıkları konutların fiziksel görünümü ile ilgilenebilir. Bu alternatif amaçlar oldukça iyi tanımlanınca devlet bu amaçlara ulaşmak için gene çeşitli araçlar kullanabilir. Özellikle, kendilerine çeşitli düzenlemeler getirerek özel üreticileri kullanabilir ya da sübvansiyon alma hakkını kazanmak için bireylerin ya da firmaların yerine getirmesi gereken standartlar koyarak yapabilir. Dolayısıyla devlet, federal yardımları alan kurumların belli eylem düzenlemelerine uymak zorunda olduklarını öngörmüş bulunmaktadır. Devlet fakirler için konut yardımı yapmaya karar verdiyse, konut yardımı alan bireylere konut sunan herkesin belli standartlara uymasında ısrarlı olabilir.

Bununla birlikte, bazı hallerde devlet için amaçlarının hepsini açıkça belirlemek (ve de önceden) ya da bu amaçları, bir seri düzenleme ya da standart şeklinde ifadelendirmek güç olabilir. Kaldı ki, bu düzenlemelerin ne ölçüde uygulanabileceği konusunda da bir ilgi mevcuttur.

Yaygın kanaat şudur ki, iyi ayarlanmış ve uygulanmış düzenlemelerin olmayışı halinde özel üreticiler onaylayabilecekleri alternatif amaçlara dikkat etmeksizin sadece kârı ençoğa çıkarma davranışı izleyeceklerdir. Bu koşullarda, devletin faaliyetin doğrudan sorumluluğunu alacağı konusunda bir iddia vardır. Benzer biçimde, devlet bir faaliyeti finanse eder etmez hemen hemen kaçınılmaz bir şekilde bir düzenleme kümesini uygulamaya koymaktadır. Bunların bazılarının özellikle iktisadi etkinlik üzerinde olumsuz etkileri vardır. Böylece, özel üretimin savunulan etkinlik avantajlarının çoğu kaybolabilir. Sözgelimi bu bağlantılar, öğrencilerin özel ya da kamusal herhangi bir okulda kullanabileceği fonları sağlayan okul kupon programlarının tartışılması sırasında ortaya atılmıştır.

SİYASAL SÜREÇ

Bir demokraside çoğu bireyler ya da gruplar; herhangi bir kamu harcama programının tasarım ve benimsenmesine katılımda bulunurlar. Bu bireyler, ekonominin nasıl işleyeceği konusunda çeşitli amaçlara ve çeşitli inançlara sahiptir. Sonunda benimsenen program görüşleri arasında bir uzlaşmayı temsil etmektedir. Ortaya çıkan uzlaşma herhangi bir bireyin görüşlerine benzemeyecek ve herhangi bir amaçlar kümesi ile tutarlı değil görünebilecektir. Eğer iki aşçıbaşı bir sosa eklenecek uygun sıvı konusunda anlaşamazlarsa ve biri limon suyunun diğeri ise krema eklenmesi gerektiğini iddia ederse, uzlaştırıcı bir çözüm olarak her iki sıvıdan da biraz eklenmesi felakete yol açabilir ve herhangi bir aşçılık hedefi ile tutarsız sonuç verebilir.

Belli bir harcama programının benimsendiği siyasal sürecin incelenmesi iki nedenle meseleyi anlamaya yardımcı olabilir. Birincisi, programın neden göründüğü şekilde olduğunu anlamamıza imkân verir. Daha önceki bölümde, çiftçilerin ürün fiyatlarını stabilize eden devlet programını tartışmıştık. Programın düzeltmeyi hedeflediği piyasa aksaklığı bireylerin fiyatların dalgalanması ile bağlantılı olanlar dahil karşılaştıkları önemli risklerin çoğunu sigorta etmelerinin mümkün olmayışı idi(2). Ancak programın daha yakından incelenmesi bunun programın tek amacı olması halinde daha farklı bir şekilde planlanacağını ortaya

(2) Şimdi gelecek piyasaları fiyat değişkenliği ile çiftçinin kendi hakkındaki imtiyazlardan mahrum etme imkanını veriyor.

koyacaktır. Aksine programın açık amaçlarından biri, toplumun geri kalan kesimlerinden çiftçilere kaynak (gelir) aktarmaktır. Bununla beraber, eğer amaç buysa, çiftçilere kaynak aktarımının daha etkin yolları vardır. Doğrudan bağışlar halihazır programa tercih edilecektir. Ancak *eğer* amaç, açık hale getirilirse, transferler görünür hale sokulursa, onay bulacakları açık değildir. Kentsel bölgelerdeki seçmenler buna güçlü bir biçimde karşı çıkacaktır. Halbuki etkin olmayan sübvansiyonların bugünkü şekline, transferlerin mahiyeti hakkında tam bir bilgi sahibi olmadıklarından karşı çıkmazlar.

Kamusal programların özel önlemlerinin toplumda belli gruplar üzerinde güçlü dağılım etkileri olması muhtemeldir. Bir grup, uygun bir biçimde örgütlenecek olursa, siyasal süreci kendi çıkarına olan düzenlemeleri yapması konusunda yönlendirmeye çalışacaktır. 8.Bölümde, kömür yakılması sonucu çıkan dumanın filtre edilmesine ilişkin düzenlemeleri tartışmıştık. Bu düzenlemelerin sert kömür (batının kömürü) ile bitümlü kömürün nisbi talebi ve dolayısıyla ülkenin çeşitli bölgelerindeki madencilerle kömür üreticilerinin gelirleri üzerinde büyük etkisi olabilir. Çevre mevzuatı ve düzenlemelerinin biçimi en az genel etkinlik mülahazaları kadar bu özel gelir dağılımı sonuçlarından da etkilenebilir.

Bu bizi, harcama programlarının kabul edildiği siyasal süreci incelemenin neden önemli olduğunun ikinci sebebine getirmektedir. Bazı programlar siyasal baskılardan diğerlerinden daha fazla etkilenebilir. Bir örnek olarak teknik düzenlemeleri oldukça titizce hazırlanmış ve çok çeşitli ayrıntılı kurallara bağlanmış bir programı verebiliriz. Böyle bir program, belli iyi tanımlanmış çıkar gruplarını kollayan düzenlemeleri içermesi için baskı altında kalabilir. Teknik uzmanlık gerekince kısmî teknik danışmanlık almak güç olabilir. Bilgi vermek yeteneğine sahip olanların çoğunlukla sonuç üzerinde yerleşik çıkarları olabilir. Meselâ, silahlı kuvvetlerdeki generaller, ABD'nin askeri gücü ve potansiyel düşmanları gereği, dünyaya özel bir bakış açısı ile bakarlar. Meseleye dar bir kişisel çıkar açısından bakmasalar önerilerini kamu çıkarı temeli ile yaptıklarına gerçekten inansalar bile, tavsiyelerinin mahiyeti sanki kendi çıkarları için hareket ediyorlarmış gibi olmalarına pek benzeyecektir. Dolayısıyla, bir deniz amiralinin, uçak gemileri, hava kuvvetleri generalinin bombardıman uçakları alınması görüşünde olmasını yadırgamamak gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Buna göre alternatif politikaları değerlendirirken; siyasal sürece bağlı olması sonrası mevzuatın ne şekil alacağını, programın sonuçlarının ne olacağını ve programın sonuçlarının ne olacağını, programların bürokratlarca yönetileceğini muhtemelen diğer devlet programlarının yönetildiği şekilde ve aynı türden teşviklere bağlı olduğunu bilerek dikkate almalıdır.

ÖZET

Kamu harcama programlarının analizinde başlıca sekiz unsur vardır.

1) Devlet programının talep kaynağının programa olan ihtiyacın belirlenmesi

2) Bir piyasa aksaklığının (eğer varsa) belirlenmesi ve mesele olan şeyin halihazır gelir dağılımının mı yoksa değerlendirilmiş (erdemli) bir malın arzı ile mi ilgili olduğunun beyanı

3) Algılanan problemlerin çözümüne yardımcı olacak alternatif programların belirlenmesi, özellikle, programın sonuçlarının belirlenmesine ilişkin özel planlama özelliklerinin ifadesi

4) Alternatif programların etkinlik sonuçları

5) Alternatif programların gelir dağılımına ilişkin sonuçları

6) Adalet ve etkin görüşleri arasındaki değişim oranlarının tesbiti

7) Alternatif programların kamu politikası amaçlarına uyma derecesinin belirlenmesi ve

8) Siyasal sürecin kamusal programların tasarım ve gerçekleşmesini nasıl etkilediğinin belirlenmesi.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Gelir etkisi	Zamanlararası gelir dağılımı etkileri
İkame etkisi	Regresif
Erdemli mal	Kupon
Yansıma	Yük aktarması

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Aşağıdaki fiili tasarım özelliklerinin devlet programlarının sonuçları üzerinde nasıl önemli bir etki doğurduğunu açıklayınız.
   a) Gıda pulları için hak kazanmaktaki gelir tavanı, konut harcamaları ile azaltılmaktadır.
   b) Son zamanlara kadar, altmışbeş ve altmışyedi yaş arasındaki bir bireyin sosyal güvenlik menfaatlerine hak kazanıyor mu sorusu, ay be ay temeline dayalı olarak hesaplanan gelirine bağlı idi.
   c) Dul bir eş sosyal güvenlik menfaatlerine ancak en azından on yıl evli kalmak kaydıyla hak kazanmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Özel program tasarım özelliklerinin görünür biçimde düşünülmeyen sonuçlar doğurduğu başka örnekleri düşünebilir misiniz?

2. Aşağıdaki devlet programları ya da önerilen programlarından fiilen faydalananlar kimler olabilir? Bir başka deyimle, devlet programlarına bireylerin nasıl tepki verdiğini hesaba katarak, programın sonucunda fiilen iyi duruma gelenler kimlerdir?

   a) Sağlık (yaşlılara)

   b) Fakirlere konut sübvansiyonu

   c) Eğitim ödünçleri

   Programdan fiilen istifade edenlerin, programın görünürde yararlandırmayı düşündüğü kişilerden farklı olabildiği başka örnekler düşünebilir misiniz?

3. 11. ve 15. Bölümlerde, çeşitli farklı devlet programlarının analizinde bu bölümde tartıştığımız çerçeveyi kullanacağız. Bu bölümleri okumadan önce her program için aşağıdaki sorulara cevap verebileceğinizi test ediniz.

   a) Devlet programının talebinin orijinal kaynakları neler olmuştur? Program hangi duyulan ihtiyaca yönelmek istemiştir?

   b) Piyasa aksaklıkları nelerdir?

   c) Devlet müdahalesinin mümkün şekilleri nelerdir? Programın etkinliği üzerinde önemli bir etkisi olan özel tasarım özellikleri olmuş mudur? Ya da halen olmakta mıdır?

   d) Programın başlıca etkinlik sonuçları nelerdir?

   e) Program etkin bir yeniden dağılıma yol açmakta mıdır?

   f) Programın tasarımında adalet ve etkinlik arasında önemli değişim oranı örnekleri var mıdır?

   g) Programı amaçlarına ulaştıran bazı alternatifler nelerdir? Hangi ölçüde işi daha iyi yapabilirler. Meselâ, sapmaları azaltarak ve programın adaletini artırarak

   h) Siyasal süreç halihazır programın maliyetini nasıl etkilemiştir?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

10

Fayda - Maliyet Analizi

Önceki bölümlerde kamu harcama politikalarının analizinde kullanılan temel çerçeveyi ortaya koyduk. Çoğu hallerde devlet niteliksel analizden çok daha fazlasını ister. Sayısal bir analize ihtiyacı olur. Belli bir projenin yapılması mı gerekir, faydaları maliyeleri aşar mı bilmek ister.

Devlet bir köprüyü yapmalı mı ve yapacaksa hangi büyüklükte yapmalıdır?

Devlet bir barajı inşa etmeli mi edecekse hangi büyüklükte yapmalıdır?

Devlet köpük yatak yanıcılığı konusunda daha sıkı düzenlemeler mi getirmelidir?

Devlet ilâç ruhsatlarının verilmesinde daha sıkı düzenlemeler mi yapmalıdır?

Devlet Washington D.C.'deki metro sistemini büyütmeli midir?

Devlet Cape Cod kıyısının belli bölümlerini ulusal park olarak mı ilân etmelidir.

Bütün bunlar, devletin üzerinde karar vermesi gereken özel proje (düzenleme, eylem) örnekleridir. Devlet bütün programlarla ilgili karar-

lar almak zorundadır. Vasıfsız işçileri ve işsizleri daha iyi iş bulmaları için eğitmeye çalışan insangücü eğitim programları sona erdirilmeli midir yoksa genişletilmeli midir? Bu programların maliyetlerine nisbetle faydalarının değeri ne olmuştur? İngilizce kendileri için ikinci dil olan kişilere ana-dil öğretim hizmeti sunan ikidille eğitim programı başarılı olmuş mudur? Bir başka deyimle faydaları maliyetlerini aşmış mıdır? Bu bölümde, devletin bu değerlemeleri nasıl yaptığını açıklamaktadır.

Ne varki, bunu yapmadan önce bir *özel* firmanın projeleri üstlenmesine ilişkin kararları nasıl verdiğine bakmak öğretici olacaktır.

ÖZEL FAYDA - MALİYET ANALİZİ

Özel firmalar, bir yatırımı yapayım mı kararını sürekli biçimde alırlar. Bunu yaparken izledikleri yolu dört aşamaya ayırabiliriz.

1. Değerlendirilmesi gereken olası projeler kümesini belirleyin. Bir çelik firması üretim kapasitesini artırmak istediğinde, bunu yapabilmesinin çeşitli yolları vardır. Demir cevherinin eritilmesi için elde alternatif teknolojiler mevcut olabilir ve üretilebilecek alternatif uzmanlaşılmış çelik türleri olabilir. Bu yüzden ilk aşama başlıca alternatifleri sıralamak olacaktır.

2. Bu alternatiflerden herbirinin bütün sonuçlarını tesbit edin. Firma öncelikle girdi ve çıktıları ile ilgilidir. Dolayısıyla, firma her üretim alternatifi için gerekli emek, demir cevheri, kömür ve diğer malzemeleri belirleyecek, her alternatifte üretilecek çelik kalitesini değerlendirecektir. Üretilecek çeşitli atıkların miktarını belirleyecektir.

3. Girdi ve çıktıların herbirine bir değer iliştir. Firma çeşitli emek türlerinin (çeşitli beceri ve vasıftaki), işletmenin ekonomik ömrü boyunca maliyetlerini tahmin edecektir. Kömür ve demir cevheri gibi diğer girdilerin maliyetlerini de tahmin etmek zorunda olacaktır. Çeliği satabileceği fiyatı da tahmin etmek zorunda olacaktır (bu fiyatlarda üretilen çeliğin kalitesine bağlı olacak bu da projeden projeye değişebilecektir). Ve son olarak, üretim artıklarının atılmasının maliyetlerini de tahmin etmek zorunda olacaktır.

4. Faydalarla, maliyetleri projenin toplam kârlılığını tahmin etmek için topla. Firma tabiidir ki kârların pozitif olması şartıyla (firmanın kaynaklarını başka alanda kullanmak halinde sağlanacak hasılayı ifade edecek fırsat maliyetlerini uygun bir biçimde hesaba katarak) en yüksek

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kârı olan (faydalarla maliyetler arasındaki maksimum fark) projeyi gerçekleştirecektir. Bütün olası projelerin kârları negatifse, firma hiçbir projeye girmeyecek ve fonlarını başka alanlara yatıracaktır.

Halihazır İskontolu Değer

Yukarıda açıklanan yöntem basit ve kestirmedir. Sadece bir bölümü biraz daha ayrıntıyı gerektirmektedir.Çelik fabrikasının faydaları ve maliyetleri oldukça uzun bir zamana yayılmaktadır. Bir firmanın bugün alacağı bir dolar ile yirmibeş yıl sonra alacağı bir dolar arasında seçim yaparken kayıtsız kalması da beklenemez. Farklı tarihlerde tahakkuk eden fayda ve maliyetlerin nasıl değerlenmesi ve karşılaştırılması gerekir?

İktisatçılar (ve iş dünyası) tarafından kullanılan temel yöntem, *bugünün dolarının yarının dolarından daha değerli olduğu* ilkesine dayalıdır. Eğer bir firmanın bugün eline 1 dolar geçerse, bunu bankaya götürebilir ve yatırabilir ve (eğer faiz haddi yüzde 10 ise) yıl sonunda 1.10 doları olabilir. Firma bugün alacağı 1 dolarla gelecek yıl alacağı 1.10 dolar açısından tam aynı refah düzeyinde olacaktır. Firma bu 1.10 doları tekrar yatırırsa, bir sonraki yıl sonunda 1.21 doları olacaktır. Buna göre firma bugün eline geçen 1 dolarla, iki yıl sonra eline geçecek 1.21 dolar arasında farksız olacaktır.

Hasılat ve giderleri gelecek yıllara sari projeleri değerlendirmek için firma bu gelir ve harcamaları, gelecekteki gelir ve ödemeleri cari gelir ve ödemeye eşdeğer hale getiren bir sayı ile (birden küçük) bir **iskonto faktörü** ile çarpar. İskonto faktörü, faydanın elde edildiği dönem uzadıkça küçülür. Bir yılın ödemeleri için iskonto oranı, tam 1/1+r iken (r) faiz haddidir (örneğimizde r=0.10, iskonto oranı da 1/1.1 = 0.9'dur.) İki yıllık dönem için tam 1/(1+r)(1+r) = 1/(1+r) 'dır (Örneğimizde 1/1.21) Dolayısıyla iki yıl sonra ele geçecek 100 doların *bugünkü* değeri 100 dolar/1.21 = 82.60 dolardır. O zaman projenin her yılında ele geçmesi (ya da ödenmesi) gerekenlerin değerlerini topluyoruz. Toplama **projenin iskontolu halihazır değeri** diyoruz ve çoğunlukla PID olarak kısaltılmaktadır. Eğer projenin (t) dönemindeki *net* gelirleri Rt, (r) de faiz haddi ise o zaman proje N yıl ömürlüyse, projenin PİD'i aşağıdaki formülle bulunmaktadır.

$$PİD = Ro + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \frac{R_t}{(1+r)^t} + \frac{R_N}{(1+r)^N}$$

Tablo 10.1 beş yıl ekonomik ömürlü bir hipotetik çelik fabrikasında bu değerin nasıl bulunabileceğini göstermektedir (çoğu çelik fabrikaları beş yıldan fazla ömürlüdür. Bu hesaplamaları daha karmaşık hale getirirse de, prensip aynıdır). Her yıl için o yılın net gelirlerini o yılın iskonto faktörü ile çarpıyoruz. İskonto edilmeyen kârlarla (1000 dolar), iskonto edilmiş kârlar (169 dolar)arasındaki büyük farka dikkat edin. Bu fark, büyük başlangıç yatırımlarını gerektiren uzun ömürlü projelerde özellikle büyüktür. Bu tür projelerin faydaları sonraki yıllarda (ve bu yüzden daha az değeri vardır), maliyetleri ise ilk yıllarda gerçekleşir.

TABLO 10.1 BEŞ YIL ÖMÜRLÜ BİR ÇELİK FABRİKASININ HİPOTETİK KARLILIK HESABI

Yıl	Faydalar (Gelirler)	Maliyetler	Net Kârlar	İskonto Faktörü	İskonto Edilmiş Net Kârlar
1		3000	- 3000	1	- 3000
2	1200	200	1000	$1/1.1 = 0.9$	909
3	1200	200	1000	$1/(1.1)^2 = 0.826$	826
4	1200	200	1000	$1(1.1)^3 = 0.751$	751
5	1200	200	1000	$1/(1.1)^4 = 0.683$	683
Toplam	4800	3800	1000		169

SOSYAL FAYDA MALİYET ANALİZİ

Devlet de bir projeyi değerlerken esas itibariyle aynı usulleri kullanır. Bununla birlikte sosyal ve özel fayda-maliyet analizi arasında iki kritik fark vardır.

1. Bir projenin firmayı ilgilendiren sonuçları sadece kârlılığını etkileyenleridir. Devlet çok daha geniş bir etki bandı ile ilgili olabilir. Devlet bir barajın ekolojik etkileri ile ilgilenebilir. Barajın kurulduğu nehrin mesire yeri olarak kullanım etkileri ile de ilgilenebilir.

2. Firma, girdileri için ödeyeceği, çıktıları karşılığında elde edeceği tutarları değerlemek için piyasa fiyatlarını kullanır. Devletin projeleri değerlemede piyasa fiyatlarını kullanamadığı iki örnek vardır. (a) Çoğu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

hallerde çıktılar ve girdiler piyasada satılmadığından piyasa fiyatları yoktur. Temiz hava, kurtarılan yaşam ve doğal haliyle vahşi doğayı korumanın piyasa fiyatı yoktur. (b) Diğer bazı hallerde piyasa fiyatları, gerçek marjinal maliyetleri ya da faydaları temsil etmez. 3. Bölümden, piyasa aksaklıklarının olmayışı halinde piyasa fiyatlarının marjinal sosyal maliyetler ve faydaları yansıttığını hatırlayınız. Buna göre piyasa aksaklıklarının olmayışı halinde devlet de, projelerinin değerlendirilmesinde piyasa fiyatlarını kullanmalıdır. Bununla birlikte kesinlikle bir piyasa aksaklığı olduğu için devlet eylemi gereklidir ve devletin projelerini değerlemede fiyatlar bu piyasa aksaklıklarını yansıtmalıdır. Dolayısıyla, devlet eğer işsizlikle ilgileniyorsa, bireyin ücretini bu bireyi istihdam etmenin marjinal sosyal maliyetinin gerçek bir ölçüsü olarak görmeyebilir. Devlet eğer sermaye piyasalarının iyi çalışmadığına inanıyorsa, projelerin gelecekteki fayda ve maliyetlerini iskonto ederken, piyasa faiz haddini kullanmak istemeyebilir.

Pazarlanmayan Malların Değerlenmesi

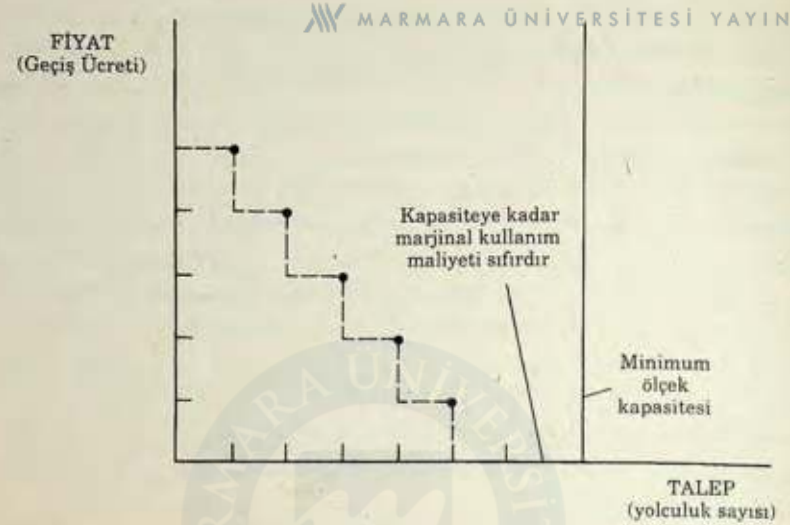
Bu bölümde, pazarlanmayan mallarla ilgili problemlerden bazılarını ele alacağız.

TÜKETİCİ FAZLASI (RANTI)

İlke olarak devletin bir fiyat koyabileceği bir mal örneği ile başlıyoruz. Devlet bir köprü yapımını düşünmektedir. Köprünün kullanımı için bir geçiş ücreti koyabilir. Her geçiş ücreti düzeyinde, köprünün kullanımı için belli bir talep olacaktır. Köprünün minimum mümkün büyüklüğünün, Şekil 10.1'de olduğu gibi sıfır fiyatta bir kapasite fazlasının görüldüğü bir düzey olduğunu varsayalım. Böylece, devletin koyması gereken fiyat (köprü kullanmanın marjinal maliyeti sıfır olduğundan) sıfırdır. Ancak köprünün *değerinin* pozitif olduğu da açıktır. Köprü bireylerin zamandan tasarrufunu sağlamaktadır ve bireyler kullanımı için birşeyler ödemeye istekli olacaktır. Sorun bu değerin ne kadar olacağıdır?

Köprünün yapımı sonucu olarak bireyler ne kadar iyi duruma gelmişlerdir? Birincisi şekil 10.1'de gösterildiği gibi bir **telâfi edilmiş talep eğrisi** çiziyoruz. Telâfi edilmiş talep eğrisi; herhangi bir malın fiyatını düşürdükçe ve aynı zamanda bireyden düşük fiyatta, yüksek fiyatta olduğundan daha iyi olmasını önleyecek düzeyde gelir alınması halinde talebin alacağı şekli gösterir. Bunu görmek için bir bireye köprüyü bir kere kullanmak için ne kadar ödemeye istekli olduğu sorulur. sonra, köprüyü

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



10.1. TÜKETİCİ FAZLASININ (RANTININ) HESABI. Minimum ölçekte bile, kapasite, sıfır fiyatta talebi aşar. Tüketici fazlasının (telâfi edilmiş eğrisi altındaki alan) inşa maliyetlerini aşması halinde köprüyü inşa etmek gene de arzulanabilir.

ikinci defa kullanmak için ne kadar *fazla ekstra* ödemeye hazır olduğu sorulur ve ilâh. Bu soruları sorarak telâfi edilmiş (gelir etkisinden arındırılmış) talep eğrisine ulaşırız. Buna telâfi edilmiş talep eğrisi diyoruz çünki her soruda bireye, köprüyü bir defa, iki defa, üç defa vd. kullanınca refahını köprünün yeni durumda olmayışı ile karşılaştırmasını istiyoruz. Dolayısıyla, bireyin refahı, köprünün yapımından önceki düzeyde sabit tutulmaktadır. Talep eğrisinin 0 ile 5 birim diyelim arasında kalan alan bireyin tam olarak 5 birim için ödemeye istekli olduğu toplam miktarı vermektedir. Eğer sıfır fiyatla bireyin yapmak istediği yolculuğun toplam sayısı 6 ise, talep eğrisi altında kalan alan bireyin 6 yolculuk için ödemeye istekli olduğu toplam miktarı verecektir. Gene birey köprünün olmadığı durumdaki ile tıpkı aynı refah düzeyindedir.

Telâfi edilmiş talep eğrisinin, olağan talep eğrisinden ayrılması gerekir. Genellikle, bir malın fiyatını düşürdükçe birey daha iyi duruma gelir, malın fiyatını yükselttikçe refah düzeyi düşer. Dolayısıyla, bilinen olağan (telâfi edilmemiş) talep eğrisi üzerindeki her noktada, bireyin refahı farklıdır. Halbuki, telâfi edilmiş talep eğrisi boyunca, fiyatları değiştirdikçe, bir bireyden sürekli olarak gelir alıyoruz ya da veriyoruz ve onu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

aynı refah düzeyinde bırakıyoruz. Eğer bir bireyin bir mal talebi meselâ (köprü üzerinden yapmak istediği geçiş sayısı) gelirine bağlı değilse, o kişinin telâfi edilmiş talep eğrisi ile normal talep eğrisi çakışacaktır. Aksi halde telâfi maksadıyla gelir alıp verilmesi ile bağlantılı "gelir etkisinin" bir sonucu olarak iki eğri farklı olacaktır(1).

Köprü yapımı sonucu olarak elde edilen kazanç, telâfi edilmiş talep eğrisinin altındaki alandır ve **"tüketici fazlası (rantı)"** denilir. Örneğimizde bu kolayca hesaplanabilir. Birinci yolculuk için, bireyler 10 dolar, ikincisi için 8 dolar (10 dolara ek olarak), üçüncü için 7 dolar, dördüncü için 4 dolar ve beşinci için 2 dolar ödemeye isteklidir. 5 yolculuktan fazlası için ek olarak hiçbirşey ödemeye istekli değildir. Eğer kendilerine köprünün sınırsız kullanımı için ne kadar ödemeye isteklisiniz? ya da, sana ne kadar bedel koyalım ve köprünün yapımından önceki refah düzeyinde kalasın? diye sorulacak olursa cevap 30 dolar olacaktır(10+8+6+4+2). Bu tutar köprünün belli bir birey için değeridir. Aynı hesaplama köprünün bütün diğer kullanıcıları için yapılabilir. Köprünün toplam faydası, bütün köprü kullanıcılarının tüketici rantlarının toplamıdır. Köprü, eğer bu faydalar maliyetleri aşarsa inşa edilecektir(2).

ÇIKARSAMA (İSTİDLAL) PROBLEMLERİ

İfade etmiş olduğumuz gibi fayda maliyet analizindeki ana problem, maliyet ve faydaların çoğunun pazarlanamamasıdır. Her ne kadar devletçe üretilen bazı mallar için -elektrik gibi- iyi tesis edilmiş piyasa fiyatları vardır (gene de marjinal sosyal maliyetler ya da faydaları yansıtmayabilir) ancak kurtarılan yaşamlar, temiz hava ya da kirletilmiş ırmak için piyasalar yoktur.

---

(1) "Gelir etkisinin" ampirik önemine ilişkin bir tartışma vardır. İki karşıt görüş için bkz. söz gelimi R.Willig "Comsumer's Surplus Without Apology, *American Economic Review* 66 (1976) 589-97 ve J. Hausman, "Exact Consumer's Surplus and Deadweight Loss" *American Economic Review* 71 (1981) 662-76, İktisâtçıların gelir etkisini gözardı edip etmemeleri -uygulamada bazen dikkate almamaktadırlar- gelir etkisinin sayısal hale dönüştürülmesindeki güçlükler dolayısıyladır.

(2) Bu tartışma köprüden kimin faydalandığı ve maliyetleri kimin ödediğinin değerlemesi de dahil aşağıda tartışma konusu olacak diğer bir sürü değerlendirmeden arınmış bulunmaktadır.

Devlet, daha iyi bir uyuşturucu düzenlemesini ya da daha sıkı bir şilte yanabilirliğini ya da emniyet kemeri kullanma gereğinden doğan yaşamları nasıl değerleyecektir? Yeni bir metro sisteminin sağladığı zaman tasarrufu ya da konforu devlet nasıl değerleyecektir? Devlet daha temiz havaya nasıl değer biçecektir? Bunlar kolay sorular değildir. Ancak bu sorulara cevapları veren teknikler geliştirilmiştir (bazı hallerde oldukça çatışır tarzda). Bu teknikler; piyasa verilerinden ve diğer bağlamlarda gözlenen davranışlarından, bireylerin değerlemeleri konusunda çıkarsamalar yapılmasını beraberinde getirir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ZAMANIN DEĞERLENMESİ

"Vakit nakittir" şeklindeki atasözü çoğu iktisatçıların, daha iyi bir metro sistemi ya da yol şebekesi ile iyileştirilmiş bir ulaşım sisteminden doğan zaman tasarruflarını değerlemede benimsedikleri görüşü yansıtmaktadır. Tipik yaklaşım, ulaşım sistemi kullananların ücret haddini tesbite gayret etmektir. Belli ideal koşullarda, ücret bir bireyin kendi zamanını değerlemesinde bir ölçü görevi yapar. Basit ekonomik modellerde bir birey, boş zaman miktarı ile üstlendiği iş miktarı arasında bir tercih yapar gibi görüntülenir. Boş zamanının bir saatinden fedakârlık ederek, saat başı ücretine eşit tüketim malı artışı sağlar. Denge halinde, bir fazla saat boş zamandan vazgeçmekle tüketimini saat başı ücretine eşit bir miktarda artırmak arasında ya da çalışma saatini bir saat azaltma (ya da boş zamanını artırarak) ve tüketimini saat başı ücretine eşit miktarda azaltma arasında tercih yaparken kayıtsızdır. Dolayısıyla kişinin ücreti onun zamanının parasal değerlemesini vermektedir. Eğer daha hızlı bir metro sistemi yolculuk zamanını 20 dakika kısaltıyor ve saat başı ücret 9 dolarsa tasarruf edilen zaman değeri 3 dolardır. Her birey tarafından tasarruf edilen zamanın değerini hesaplıyor ve toplam tasarruf edilen zaman değerini bulmak için birbirine ekliyoruz.

Ücretin boş zamanın değerini; bazılarına göre olduğundan düşük bazılarına göre olduğundan yüksek tahmin eden bir ölçü olduğunu iddia edenler de vardır. Bunlara göre, sözgelimi, profesörler önlerindeki diğer seçeneklere göre oldukça düşük ücretli bir iş seçmiş bulunmaktadır. Sebebi de işle ilgili parasal olmayan büyük çıkarlardır. Onların boş zamanının değeri aldıkları ücreti aşar. Öte yandan bir kömür madencisi ya da çöpçünün ücreti bu işlerin çekici olmayan yönleri içinde bir telâfi niteliğini taşımaktadır ve dolayısıyla, boş zamanın değerini yüksek göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Herhalde kamusal maliyet-fayda analizindeki hiçbir konu, iktisatçıların yaşama bir parasal değer biçmesi kadar heyecanlı bir tartışmaya konu olmamıştır. Bu hesaplamanın sevimsiz görünmesi bir yana, birçok koşul altında devletin bu tür bir problemle yüzyüze gelmesi gereklidir. Yolda meydana gelebilecek bir kaza ihtimalini, bir kişinin belli bir hastalıktan ölme olasılığını azaltmak için harcanacak paranın fiilen hiç sınırı yoktur. Bununla beraber, belli bir noktada, daha fazla harcama yapmaktan elde edilecek kazancın, bu ek harcamaları yapmaya değecek ölçüde küçük olduğu şekilde bir yargıya varmak gerekebilir. Aksi halde buna sahip olmayacak olan bir kişi, bu karar sonucu ölebilir. Bununla beraber, milli gelirimizin yüzde 50'sini ulaşım güvenliği ya da sağlık konusunda harcayamayız.

Hayatın değerinin tahmininde kullanımı olan iki yöntem vardır. Birincisi *"yapıcı metot"* dur. Bir başka deyimle, bu yöntemle bir kişinin yaşamış olsa idi ne kazanabileceği (normal ölüm yaşına kadar) hesaplanır. Bunu yapmak için, onun çalışacağı süreyi benzer pozisyonlarda görev yapan kişilerle karşılaştırarak bulmamız gerekir. Bazıları bu yöntemin bireylerin ekonomik değerini aşırı tahmin edeceğini ileri sürerler. Bireylerin gelirlerinin marjinal ürünlerine -toplumun üretimine yaptıkları eklenti- ile paralel olduğuna inanılıyorsa, o zaman bu yöntem, bu bireyin ölümü sonucu olarak meydana gelen gelir kaybını yansıtır. Aynı zamanda, bu bireyin hayatta kalmasının topluma neye malolduğu konusunda da herhangi bir indirime imkân vermemektedir. Sözgelimi bireyin tahmini geliri kısmen gelecekteki bir tarihte almış olacağı bir eğitimin sonucu olabilir. Toplum bu eğitim giderlerinden kurtulmuş olup, bu gider, bireyin ölümü sonucu topluma yüklenen maliyetten düşülmesi gerekir. Problem bir bireyin harcamalarından tam ne kadar kısmının, yaşamın ekonomik değerinin hesaplanmasında çıkartılması gerektiğini belirlemenin hiçbir kesin yolu olmuyor görünmesidir.

Daha da önemlisi, bu yöntem, hayatın değeri ile onunla birlikte giden dinçlik ve canlılığın değeri arasında ayırım yapamamasıdır. Dolayısıyla bu yöntem, emeklilik sonrası, hiçbir kazanç kaybı olmadığından bireyin yaşamının değerinin sıfır olduğunu ifade etmektedir. Bu da açıkça yanlış görünen bir sonuçtur(3).

---

(3) Bu yöntem aynı zamanda bir çok teknik problem de doğurmaktadır: Söz gelimi sonuçlar, kullanılan iskonto oranına karşı pek duyarlıdır ve bu oranın ne olması gerektiği konusunda görüş birliği yoktur. Bu yöntemin ilk eleştirisi ve ikinci dolaylı yöntemin başlangıç gelişimi için Bkz. T.Schelling "The Life You Save May Be Your Own" T.Schelling *Choices and Consequences* içinde yeniden basım (Cambridge, M.A: Harvard University Press, 1984)

Daha uzun yaşama konusundaki doğal arzusunu tanıyan dolaylı alternatif bir yöntem vardır. Bazı mesleklerde, diğerlerinden daha yüksek bir ölüm şansı vardır. Söz gelimi, madencilerin kaza oranları, üniversite profesörlerinden daha yüksektir. Asbest fabrikalarında çalışanların motorlu beton delgi makinası kullananların ölüm oranı da, büro işinden daha fazladır. Daha riskli mesleklerde çalışanların bu ek riskleri almalarının karşılığının normal olarak tazmin edilmesini gerektirir. Daha riskli meslekleri seçerek kişiler, hayatta iken daha yüksek gelir elde etmek için daha yüksek bir ölüm şansı ile karşı karşıya kalmaya istekliyim demektedir. İkinci yöntem de, ölüm ihtimalinde bir artışı tazmin bireylerin ne kadar ekstra gelire ihtiyaç duyduğuna bakarak yaşamın değeri hesaplanır. Bununla birlikte birinci yöntemde olduğu gibi ikinci yöntemde de büyük ihtilâf vardır. Bu ikinci yöntemin yaşamın değerini gayrisafi olarak değerin eksik tahmin eden bir yöntem olduğuna inananlar vardır. Onlara göre bireyler karşı karşıya oldukları riskler konusunda iyi bilgilendirilmiş değillerdir(4). Gene çok iyi bilinen psikolojik nedenlerle, bireyler işlerinin riskine ilişkin olarak sahip oldukları bilgiyi gözardı etmeye çalışırlar(5).

Yaşamın değerinin tahminlerine kadar ihtilâflı olan bir hususta, bu tahminlerin, ölüm ihtimalini etkileyen projelerin değerlenmesinde faydalı olmaya devam edeceği olasıdır. Ölüm ihtimallerindeki bir değişmenin önemli bir netice olarak göründüğü projeleri değerlememiz gerektiğinde yaşam tahminlerinden başka bir alternatif de yoktur. Soluduğumuz havanın kalitesinin daha yüksek standartta mı olması, ölüm oranında sonuçta meydana gelen değere dayalı olabilir.

MALİYET - ETKENLİK

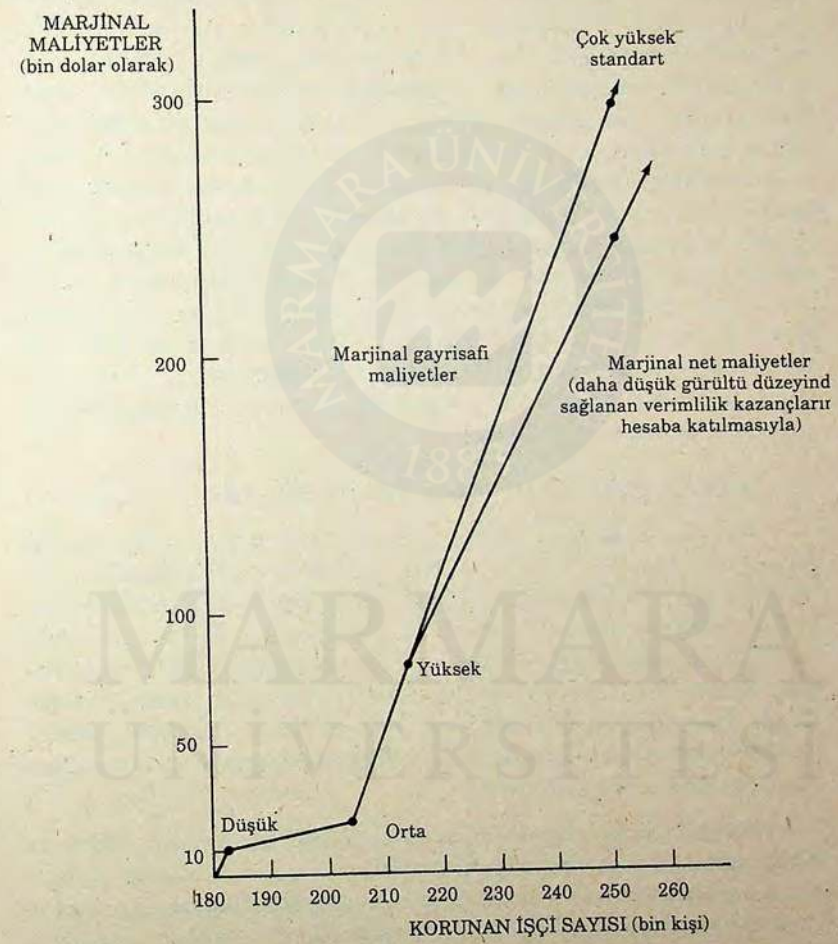
Bir projenin faydalarını değerlemek güç olduğunda yaygın bir biçimde kullanılan alternatif usule, **maliyet - etkenlik analizi** denilmektedir. Projenin amacı veri olarak alınmakta ve şu basit soru sorulmaktadır. Bu amaca ulaşmak için kullanılacak en etken yol nedir? Devletin

(4) Çeşitli çalışmalar işçilerin yanlış algılayışlarının boyutunu tahmine girişmiş ve bunların fazla büyük olmayabileceği sonucuna varmıştır. Sözgelimi Bkz. *Risk by Choice, Regulating Health and Safety in the Workplace* (Cambridge, M.A. Harvard University Press,1983)

(5) Bu olaya "kognitif dezonans" (anlayış bozukluğu) adı verilmektedir. Bu psikolojik kavramların iktisada uygulaması için Bkz. G.Akerlof - W.T. Dickens; The Economic Consequences of Cognitif Dissonance, *American Economic Review* 72 (1982) ss. 307-19

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

otoyoldaki kazalarda ölümleri azaltmanın çeşitli yollarını değerlemesine yardım ederken, yaşamı değerleme ile bağlantılı problemleri önlemek istediğimizi varsayınız. Aynı hedefe ulaştıran çeşitli yöntemlerin herbiri ile ilişkili maliyetleri hesaplayabiliriz. Ya da her yöntemdeki ölüm oranındaki ek indirimlerle bağlantılı marjinal maliyetleri de gösterebiliriz



10.2. MESLEKİ GÜRÜLTÜYLE KARŞILAŞILMASINA İLİŞKİN ALTERNATİF STANDARTLARIN KARŞILAŞTIRILMASI. Yüksek standartlar pahalıya mal olur ve daha fazla işçiyi işitme kaybından korur. KAYNAK: J.R. Morrall III "Exposure to Occupational Noise" *Benefit - Cost Analyses of Social Regulation* , James C Miller III ve Bruca Yandle (Washington, D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979) içinde.

ve eğri üzerinde hangi noktanın seçilmesi gerektiğini (ve bu yüzden trafik güvenliğini iyileştirecek hangi yöntemin seçilmesi gerektiğini) yasa koyucuya bırakabiliriz.

Meslekî Güvenlik ve Sağlık Yönetimi, gürültü kirliliği standartlarını değerlendirirken, alternatif standartların bir sonucu olarak kaç tane ekstra işçinin işitme kaybından korunacağını hesaplayarak, bir maliyet etkenlik çalışması yapmıştır. İdare daha sonra her standarla ilintili maliyetleri hesaplamıştır. Bu bilgiye dayanarak, Şekil 10.2'de gösterildiği gibi farklı koruma düzeyleri ile bağlantılı marjinal gayrisafi ve net maliyetleri (işitme kayıplarının verimliliği azalttığı gerçeğini gözönüne alarak) eğri ek bireyleri işitme kaybından korumaya çalışmanın önemli ekstra maliyetleri olduğunu göstermektedir(6). Buna dayalı olarak yapılan bir çalışmada "etken bir biçimde yönetilen işitme koruyucu program, faydaların çoğunu, sanayi çapında sadece gürültü standardı yönetimine nazaran daha düşük maliyetle sunabilir.85 desibel üstü sesleri engelleyen işitme koruyucusu standardının, her önlenen işitme hasarı başına 23000 dolarlık oldukça makul marjinal maliyeti vardır. Basit ingilizceyle, çalışma aynı düzeyde bir işitme koruması sağlamak için gürültü yapan fabrika ve teçhizatta köklü değişmeler yapacak yerde kulak tıkaçlarının kullanımını önermektedir.

GÖLGE FİYATLAR VE PİYASA FİYATLARI

Bir piyasa aksaklığı olduğu zaman, piyasa fiyatları gerçek marjinal sosyal maliyetleri ya da faydaları yansıtmayabilir. Bu koşullar altında iktisatçılar, gerçek marjinal sosyal maliyetleri ya da faydaları hesaplamaya çalışırlar. Sözgelimi, ek bir işçi çalıştırmanın ya da ek mal ithal ya da ihraç etmenin gerçek sosyal fayda ve maliyetlerini hesaplamak gibi. İktisatçılar bunlara "sosyal fiyatlar" ya da "gölge fiyatlar" derler. **Gölge fiyat** terimi, bu fiyatların gerçekte piyasada olmadığını ancak piyasa fiyatından aksak biçimde yansıyan gerçek sosyal fiyatlar olduğunu bize hatırlatmak için kullanırlar.

Gölge fiyatları hesaplamanın en güç tarafı, bir piyasa aksaklığının varlığı halinde bir devlet faaliyetinin bütün sonuçlarını aracılığı ile bunları bulmaya çalışmaktır. İktisatçılar arasında genellikle piyasa aksaklığının mahiyeti ve dolayısıyla, devlet faaliyetlerinin etkileri konusunda sıkça görüş birliği olmaz.

---

(6) J.R. Morrall III Exposure to occupational No ise Benefit Cost Analyses of Social Regulation, ed. James c. Miller III ve Bruce Yandle (Washington D.C. American Enterprise Institute for Public Policy Research 1979'dan.

Meselâ, bazı iktisatçılara göre, çoğu az gelişmiş ülkede işsizlik yüksek olduğundan bir bireyi çalıştırmanın marjinal sosyal maliyeti çok düşüktür. Ancak, kentsel kesimdeki bir işsize iş bulmak, işçileri kırsal bölgelerden kentte göçe yöneltebilir. Kentsel alanda işçi çalıştırmanın sosyal maliyeti, o zaman kırsal kesimde hasılanın düşüşünü içerecek ve böylece gölge ücret, göçün yokluğu halinde olacaktan daha yüksek olacaktır.

Tabii, bir proje değerleme dairesinde çalışan bir bürokratın, bir kamu projesini üstlenmenin bütün sonuçlarını izleyebileceği olası değildir. Kullanılacak uygun "gölge fiyat"ları belirleyemez. Dolayısıyla fayda-maliyet analizini yaygın şekilde kullanan ülkelerde, planlama bakanlığı, proje uzmanlarına ne gölge fiyatı kullanacaklarını söyler (sözgelimi, uzmanlara, vasıfsız işçi için gölge ücretin piyasa ücretinin yüzde 80'i, vasıflı işçi için ise piyasa fiyatının yüzde 120'i olduğunu varsaymalarını sağlar). ABD'de çoğu fayda maliyet analizinde, piyasadaki ücretlerin kullanılacak uygun ücretler olduğunu varsayılmıştır.

SOSYAL FAYDA - MALİYET ANALİZİNDE İSKONTO HADDİ

Özel fayda-maliyet analizine ilişkin tartışmamızda gelecek yılın ya da bir sonraki yılın bir dolarının bugünün bir doları kadar değeri olmadığını ifade etmiştik. Dolayısıyla, gelecekte elde edilecek gelirler ya da gelecekte yapılacak harcamalar iskonto edilmesi gerekmekteydi. Bir projeyi yapalım mı diye karar verirken, bu akımların halihazır iskontolu değerine bakarız. Özel firmaların kullandığı iskonto faktörü 1/1+r'dir. Burada r firmanın ödemek zorunda olduğu faiz oranıdır. Sorun, devlet nasıl bir iskonto haddi kullanmalıdır? sorusudur. Devlet tarafından kullanılan iskonto haddine bazen **sosyal iskonto oranı** denilir. Merkezi ilgi alanı, bu oranla, bir taraftan tüketicilerin diğer taraftan üreticilerin karşılaştıkları orandır.

Baraj gibi uzun süreli projeleri değerlendirirken, iskonto oranının seçimi düğüm noktasıdır. Yüzde 3'lük bir iskonto haddi kullanıldığında çok çekici görünen bir proje yüzde 10'luk bir oranda hiç çekici olmayabilir. Piyasaların tam çalışması halinde piyasa faiz haddi kullanılan kaynakların fırsat maliyetini ve farklı tarihlerdeki gelirin nisbi değerlemesini yansıtacaktır. Ancak sermaye piyasalarının iyi çalışmadığı konusunda yaygın bir kanaat vardır. Kaldı ki, vergilerde büyük sapmalara yol açа-

bilmektedir. Bu yüzden eğer varsa, çeşitli faiz hadlerinden hangisinin kullanılacağı konusu açık değildir. Söz gelimi, bu oran devletin borç aldığı oran mı, yoksa tipik bir vergi mükellefinin borç alabildiği oran mı olmalıdır?

Her ne kadar, uygulamada iktisatçılar arasında bir uzlaşmaya varılmamışsa da, ilkeler üzerine bir görüş birliği vardır. Birincisi, bir projenin ekonomiyi nasıl etkileyeceği ve faydayla (maliyetlerin) kimlere yansıyacağı dikkate alınmalıdır. Bu ise çoğunlukla bir ihtilâf zeminidir. Meselâ, bir devlet projesi, yapılacak olan bir özel projenin yerini alabilir (onun alanını daraltabilir) O zaman projenin gerçekleşeceği dönemde tüketimdeki *net* azalma, dolaysız maliyetlerden çok farklı olacaktır. Genelde çok daha küçük olacak ve sonraki dönemler tüketimdeki *net* artış aynı şekilde çok daha az olacaktır.

Eğer projeden faydalanan bireyler, maliyetleri ödeyenlerle aynı ise **marjinal ikame haddini** gelecekteki tüketim kazançlarına karşılık cari tüketim azalması arasında tutturdukları değişim oranını kullanabiliriz. Bireylerin marjinal ikame hadleri borçlandıkları ve ödünç verdikleri faiz haddi ile doğrudan ilişkili olduğundan, bu durumda, farklı dönemlerdeki maliyet ve faydaları değerlendirirken piyasa faiz haddini kullanabiliriz. İskonto ettiğimiz şeyin her dönemdeki tüketimdeki *net* değişme olduğunu hatırlamalıyız. Proje özel yatırım ve tasarrufları etkileyeceğinden bu net değişim, her dönemde porjeye akan *dolaysız* maliyet ya da gelirlerden önemli biçimde farklı olacaktır.

Bir kamu projesi aynı büyüklükteki bir özel projenin yerini alırsa, o zaman projenin net maliyeti sıfırdır. Eğer hem kamu hem de özel projeleri aynı dönem içinde bütün hasılatlarını sağlıyorlarsa, o zaman projeyi yapalım mı kararını kolayca alabiliriz. Proje hasılası, özel projenin getirisini aşarsa ya da eşdeğer biçimde getiri oranı, özel projeninkini aşarsa yapılmalıdır. Bu görüşe göre, ki buna hiç şaşırtıcı olmayan biçimde **fırsat maliyeti görüşü** denilmektedir. Proje değerlemesinde kullanılması gereken üreticinin getiri haddidir.

Bununla birlikte maalesef, kamu projeleri, bir özel proje yerine yapılabilse bile, kamu projesinde, özel projeye nazaran hasıla farklı tarihlerde gerçekleşmekte farklı bireyler bundan istifade etmektedir.

Daha genel bir ifade ile çoğu uzun ömürlü projede, projeden faydalananlarla, proje maliyetini ödeyenler aynı kişiler değildir. Gelecek kuşaklar faydalardan istifade edecek şimdiki kuşaklar maliyetleri öderler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ve kesinlikle iskonto haddinin seçiminin önemli olduğu projeler bu uzun ömürlü projelerdir. Bu durumlarda farklı tarihlerde farklı kuşaklara yansıyan kazanç ve kayıplara değerlemenin bir yolunu bulmalıyız.

Bu farklı kuşaklara yansıyan kazanç ve kayıpları değerlemek yani farklı kuşaktaki bireyler arasında değişim oranı tutturmak için kullanılan yaklaşımlardan biri de, sosyal refah fonksiyonundan (4.Bölüm) istifade etmektir. O zaman, tıpkı bireyin bir dönemdeki bir başka dönemdeki tüketimi arasındaki marjinal ikame haddi gibi, bir kuşağın geliri ile bir başka neslin geliri arasında toplumun marjinal ikame haddinden söz edebiliriz. Soru şudur. *Toplumun* marjinal ikame haddi ile piyasa faiz haddi arasındaki ilişki nedir? Cevap devletin toplumun dönemlerarası gelir dağılımına ilişkin yargılarını yansıtacak biçimde kuşaklararası gelir dağılımını ayarlamada ne ölçüde başarılı olduğuna dayalıdır(7).

Aktif bir devlet politikasının olmayışı halinde çoğu iktisatçı piyasanın ürettiği kuşaklararası refah dağılımının optimal durum özelliklerine sahip olmadığına, bir başka deyimle, bu kuşağın tüketimi ile gelecek kuşağın tüketimi arasında toplumun marjinal ikame haddi ile piyasa faiz oranı arasında herhangi bir sistematik ilişki olmayacağına inanırlar(8). Piyasa faiz oranının kullanımı, çok yüksek bir iskonto oranının ya da çok düşük bir iskonto haddinin kullanımı ile sonuçlanabilir(9).

---

(7) Çeşitli iktisatçılar, ebeveynlerin tasarruf-vasiyet kararlarını alırken çocuklarının refahını hesaba kattıklarını ileri sürmüşlerdir. O zaman bu görüşe göre denge düzeyinde kendilerinin tüketimi ile çocuklarının tüketimi arasındaki marjinal ikame haddi faiz haddine bağlı olacaktır (eğer bugün bir birim tüketimden vazgeçtiklerinde, çocukları bir dolardan daha fazla elde ediyorsa, ekstra miktar tam yatırımlarının getirisidir. Denge halinde bugün bir birim fazla tüketmekle, tüketimlerini erteleyerek, ekstra tüketimlerini çocuklarına vermek konusunda seçim yaparken kayıtsız kalmalıdırlar). Bu görüşe göre sosyal iskonto haddi tıpkı tek bir kuşağı etkileyen kısa ömürlü projede olduğu gibi doğrudan piyasa faiz haddine dayalı olarak hesaplanabilecektir. Gerçekten de, eğer devlet gelecek kuşaklara daha fazla kaynak aktarmaya karar verirse, ebeveynlerin kendi kaynaklarından daha az transfere karar verecektir. Vasiyet edilen tutardaki azalma, tam devletin verdiği telâfi edecek düzeyde olacaktır. Kamu tasarruflarının özel tasarrufun tam bir ikamesi olduğu görüşü, borç alma sonusunda hiçbir sınırlama olmadığı bütün bireylerin çocukları olacağını ve hepsinin aynı sayıda çocukları olmasını gerektirir. Bu görüşün bir tartışması için Bkz. R.Barro; "Are Government Bonds Net Wealth? *"Journal of Political Economy"* 82(1974): 1095-1117.

(8) Bu marjinal ikame haddi, **sosyal zaman tercihini yansıtan oran** olarak anılır.

(9) Özel kesimi " daraltma, olayı olsa bile geliri kuşaklararası yeniden dağıtan aktif etken bir devlet politikasının olmayışı halinde üretici faiz haddini (firmaların karşı karşıya olduğu faiz oranı) kullanmak uygun olmayabilir. Bununla birlikte devletin optimal bir mal vergi ve sübvansiyon tam kümesinin uygulaması halinde, üreticilerin karşılaştıkları faiz haddini uygulaması gerekir. Bu özel durumların, politika amaçları için yeterli bir kılavuz olup olmadığı konusunda ciddi bir görüş ayrılığı vardır.

İktisatçılar arasında hem değerlenen projenin etkisi hem de devletin uygun bir kuşaklararası gelir dağılımını temin için kullandığı diğer politika araçlarının ölçüsüne ve sonuçta farklı kuşaklara yansıyacak gelir artışlarının değerlenmesi gerektiği konusunda anlaşmazlıklar vardır. Sözgelimi bazı iktisatçılar özellikle kamu projelerinin, özel projelerin yerini alma derecesi ile özellikle ilgilidirler. Bu iktisatçılar firmaların para bulurken ödediği oranın kullanılmasını savunma eğilimindedir.

Burada tartıştığımız çeşitli meseleler, 1970'lerin başlarında yapılan Kuzeybatı Pasifik Middle Snake Irmağı üzerindeki hidroelektrik santral projesinin fayda maliyet analizinde gösterilmiştir(10). Santralle ilgili olarak dört alternatif proje değerlendirilmiştir. Bu projeler ürettikleri elektrik hasılası, kuruldukları yer, balıklar, doğa yaşamı taşkın kontrolu ile sundukları çevresel güzellikler üzerindeki etkileri açısından farklı idiler. Hangi projenin arzulanır olduğu dönüp dolaşıp iki faktör üzerinde düğümlenmiştir: İskonto haddi ve çevresel etki değerlemesi. Yüzde 3 1/4 faiz haddi ile planların bazıları hayata geçirilir gibi görünürken, yüzde 9 faiz haddi ile bu projelerin sadece birinde pozitif bir halihazır iskontolu değer elde edilebilmekteydi. Ve bu proje daha düşük bir faiz haddi ile seçilmiş olamayacak bir projeydi.

Balığın değeri için bir piyasa değeri biçilebilirken, "doğal yaşamın" değerini belirlemek çok daha güçtür. John Krutilla, Middle Snake kanyonunun"varsa bile çok az sayıda yakın ikame bölgesinin bulunmaktadır. Kaldı ki, eğer halihazır çevre, olumsuz şekilde değiştirilirse, böyle bir bölgenin yeniden üretimi mümkün değildir. Kısacası nadir olguların arzı azaltılabilirse de, insanın çalışması ile genişletilemez. Doğal varlıklar, yeniden üretim konusu olmayan tekrar yerine konulamayan varlıklardır. Dolayısıyla arz sabitken bu varlıkların talebi artarsa, bu varlıklar artan yıllık faydası olan ikame edilemez varlıklar haline gelir."(11).

---

(10) G.Hines; *Environmental Issues* (New York: W.W.Norton, 1973) kitabından geniş ölçüde yararlanmış bulunmaktayım. Tam bir analiz için kitabının 7. Bölümüne Bkz.

(11) J.V. Krutilla; *Testimony before the Federal Power Commission on the Middle Snake Issues* (Washington, D.C.) Mimeographmla, 1970)s.29.

Krutilla, ırmağın serbetçe akışı karakterinin kaybı sonucu doğan maliyetin analize dahil edilmesi -ve fayda ve maliyetlerin yüzde 9 ile iskonto edilmesi- halinde hiçbir projenin pozitif halihazır iskontolu değeri olmadığını tahmin etmiştir.

Bununla birlikte, Federal Enerji Komisyonu bu dört projeden birine ruhsat vermiştir. Çevre iktisatçısı Lawrence Hines bu kararın maliyet-etken olmadığını ileri sürmüştür.

Kuzeybatı Pasifik Grid'de, hidroelektrik üretim yerine 1700 megawatlık termal enerji eklenmesi, bölgedeki enerji haddi üzerinde pek takdir edilecek bir etki doğurmamıştır. Ancak, Middle Snake'e ek bir baraj yapılması, sadece olağanüstü bir estetik değişmeyi getirecektir. Hangisinin daha büyük maliyeti olduğuna kuşku yoktur.

Projenin faydaları yeterince garip bir şekilde bu değerlemelerin yapıldığı dönemde tahmin edilmeyen iki olaya bağlı hale gelmiştir. 1973 ve 1979'daki petrol krizlerinden doğan enerji fiyatındaki büyük artış elektrik fiyatını büyük ölçüde yükseltmiştir. Ancak elektrik talebinin hızla artacağı tahmin edilmişken, böyle olmamıştır. Şöyleki 1970 sonları ve 1980 başlarında büyük bir kapasite fazlası meydana gelmiştir. Fayda–maliyet analizi, herhangi bir uzun ömürlü projeyle bağlantılı kaçınılmaz belirsizlikleri tamamiyle gözardı etmiştir.

RİSK DEĞERLEMESİ

Bir projenin belirsizlikleri ile başetmeye çalışmada karşılaşılan en yaygın yanlış, risk karşısında devletin daha yüksek iskonto haddi kullanması gerektiğini ileri sürmektir. İskonto haddinin, bir doların belli bir tarihteki değeri ile bir başka tarihteki değerini ilişkilendirdiğini hatırlayınız. İskonto haddini artırmanın abes sonuçlara nasıl yol açtığını görmek için sona erdiğinde bir harcama yapılmasını gerektiren bir projeyi düşünün. (bir otomobil hurdalığa götürülüp atılması gerekecektir) Bu maliyetin büyüklüğü konusunda bir belirsizlik olduğunu varsayın. Normal olarak bunun projeyi, sona erdirme maliyetlerini kesin olarak bildiğimiz bir duruma göre daha az çekici hale getireceğini düşünürüz. Ancak eğer riski telâfi etmek için daha yüksek bir iskonto faktörü kullanırsak ne olacağını düşünün. Bu maliyetlerin halihazır değeri azalacak ve proje daha az değil daha fazla çekici hale gelecektir. Daha yüksek bir iskonto haddinin kullanılması, farklı tarihlerde elde edilen gelirin değerlemesi ile riskin değerlemesini karıştırmaktadır.

Riskleri değerlemek için iktisatçılar, **belirlilik eşdeğerleri** kavramını literatüre sokmuşlardır. Riskli bir proje olduğunu varsayın. Ertesi yıl projenin hasılası 0 dolar ya da 100 dolar olur. Her sonucun yüzde elli şansı vardır. *Ortalama* değer de tam 50 dolardır (1/2 x 100 dolar + 1/2 x 0 dolar = 50 dolar) Bununla birlikte eğer riski sevmiyorsak, gelirinin tam 50 dolar olacağı kesin olan bir projeyi tercih edeceğimiz açıktır. Aslında risk küçük oldukça daha küçük ortalama değerli bir projeyi tercih ederiz. Ortalama değeri 50 dolar riskli bir projeyle 45 dolar değerinde tam güvenli bir proje arasında seçim yaparken, kayıtsız isek, 45 doların ortalama değeri 50 dolar olan riskli bir projenin belirlilik eşdeğeri olduğunu söyleyebiliriz. Alternatif biçimde, yüzde 10 bir **risk iskonto faktörü** olduğunu söylemiş oluyoruz. Bir başka deyimle belirlilik eş değerini bulmak için ortalama değeri yüzde 10'la deflate ediyoruz. O zaman riskli projeleri değerlemek için, belirlilik eş değerlerin halihazır iskontolu değerini alıyoruz(12).

Dolayısıyla, riskli projeler, kabul edilebilir aynı ortalama getiriye sahip güvenli projelere nazaran daha yüksek düzeyde getiri kazandırmalıdır. Bir riskli projenin telâfi maksadıyla kazanması gereken ekstra miktara onun **risk primi** denilir.

Hesaplama usulünü beş yıllık bir proje için Tablo 10.2'de gösteriyoruz. Birinci dönemdeki ilk yatırımın kesin olduğunu varsaydık ve dolayısıyla risk iskonto faktörü (1)'dir. 2., 3. ve 4. yıllarda gerçekleşecek faydalar ise giderek belirsiz hale gelmektedir ve bu yüzden bu yılların herbiri için büyük risk iskonto faktörleri kullanılmaktadır. Son yıl ise projenin ekonomik ömrü bitmiştir. Bu projenin sona erdirilmesi ile ilgili büyük maliyetler vardır(Bir nükleer enerji santralının ekonomik ömrünün sona ermesi halinde tesislerin ne yapılacağı problemini bir düşünün). Fakat bu maliyetler belirli değildir. Dolayısıyla belirlilik eşdeğeri 50 dolarlık beklenen maliyeti aşar (Aksine riski hesaba katmak için daha yüksek bir zaman iskonto haddini kullanmış olsaydık, bu belirsiz hurdaya atma maliyetlerinin fayda-maliyet analizimizde pek fazla ağırlığı olmayacaktı).

---

(12) Bu metodoloji tam genel nitelikte değildir. Bir tarihteki riski ile bir başka tarihteki riskin analizini ayırabilmemizi gerektirir. Ne varki, gene de çoğu uygulama amacına göre yeterince genel sayılır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO 10.2. RİSKLİ BİR YATIRIMDA FAYDA MALİYET ANALİZİ ÖRNEĞİ

Yıl	Beklenen Net Fayda	Risk İskonto Faktörü	Belirlilik Eşdeğerliliği Net Faydası	Zaman İskonto Faktörü	Belirliliğin İskonto Değeri Eşdeğer Net Faydası
1	- 100 Dolar	1	- 100 Dolar	1	- 100 Dolar
2	100 "	0.9	90 "	0.91	81.90 Dolar
3	100 "	0.8	80 "	0.83	66.40 "
4	100 "	0.75	75 "	0.75	56.25 "
5	- 50 "	1.5	- 75 "	0.68	- 51 "
TOPLAM	150 Dolar		70 Dolar		53.55 Dolar

Her tarihteki belirlilik eşdeğeri değerini elde etmek için, beklenen net değeri risk iskonto faktörü ile çarpıyoruz. Daha sonra herhangi bir tarihteki belirlilik eşdeğeri net faydanın değerini bulmak için, bunu zaman iskonto değeri ile çarpıyoruz. Belirlilik eşdeğeri net faydasının halihazır iskontolu değeri elde etmek için proje ömrünce elde edilen iskontolu belirlilik eşdeğeri net faydaları topluyoruz.

Çeşitli projelerle bağlantılı riskleri devlet nasıl değerlemelidir? Hiçbir mukayese edilebilir özel projenin olmadığı riskler için, meseleler daha da güçtür. Taşkından koruma projeleri gibi bazı projeler bireylerin karşılaştıkları riskleri *azaltmaya* yardımcı olur. Bu projeler için, risk primi negatiftir. Bireyler taşkın riskini azaltmak için birşey ödemeye isteklidir. Devlet riskleri bütün topluma yayabildiğinden, proje ne bir sigorta fonksiyonu (bireylerin aksi halde karşılacakları riski azaltan) ne de diğer kaynaklardan sağlanan gelirle bağlantılı bir getiri sağlamadığı (bir başka ifadeyle ekonomi, sağlıklı iken diyelim, projenin getirisi, ne özellikle yüksek ne de özellikle düşükse), devlet risk primi kullanması gerekir.

GELİR DAĞILIMINA İLİŞKİN DÜŞÜNCELER

Belli bir kamu projesinin faydaları, toplumda yeknesak olarak dağılmamıştır. Baraj gibi bazı projeler, coğrafi olarak sınırlıdır. İki dille eğitim ve işte yeniden eğitim programları, esas itibariyle yoksullara yöneliktir. Devlet açıkça programlarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi üzerinde durur. Bu etkiler acaba sistematik olarak nasıl hesaba katılacak ve sayısal hale getirilebilecektir.

Bu konuda iki yöntem yaygınca kullanılmaktadır. Biri farklı bireylere yansıyan faydalara farklı ağırlık iliştirmek, diğeri programın yapılması ve yapılmaması ile ilişkili eşitsizlik ölçülerini karşılaştırmaktır.

Gelir Dağılımı Ağırlıkları

Sosyal fayda-maliyet analizine sosyal (gelir dağılımı ile ilgili) ağırlıkların sokulması usulü, doğrudan (kestirme) bir yöntemdir. Nüfusu gelir gruplarına bölüyoruz. Meselâ en düşük dörtte bir, ikinci dörtte bir vd.gibi. Daha sonra her grubun elde edeceği net faydaların (faydalar eksi maliyetler) büyüklüğünü takdir ederiz. Sonrasında her gruba iliştirilecek sosyal ağırlıkları belirleriz. Dolayısıyla birinci dörttebire (1) ağırlık verirsek daha zengin kişiler küçük ağırlıklar almış olurlar. Daha sonra "ağırlık faydaları" elde etmek için faydaları ağırlıklarla çarparız. Bütün gruplar itibariyle bu faydaların toplanması ile projenin toplam ağırlıklı faydasını elde ederiz. Tablo 10.3'de gösterildiği gibi, bir projenin negatif net ağırlıksız faydası ve pozitif net ağırlıklı faydası birlikte olabilir. Dolayısıyla, bir projenin çekiciliği kritik olarak farklı gruplara nasıl ağırlık verildiğine bağlı olabilir.

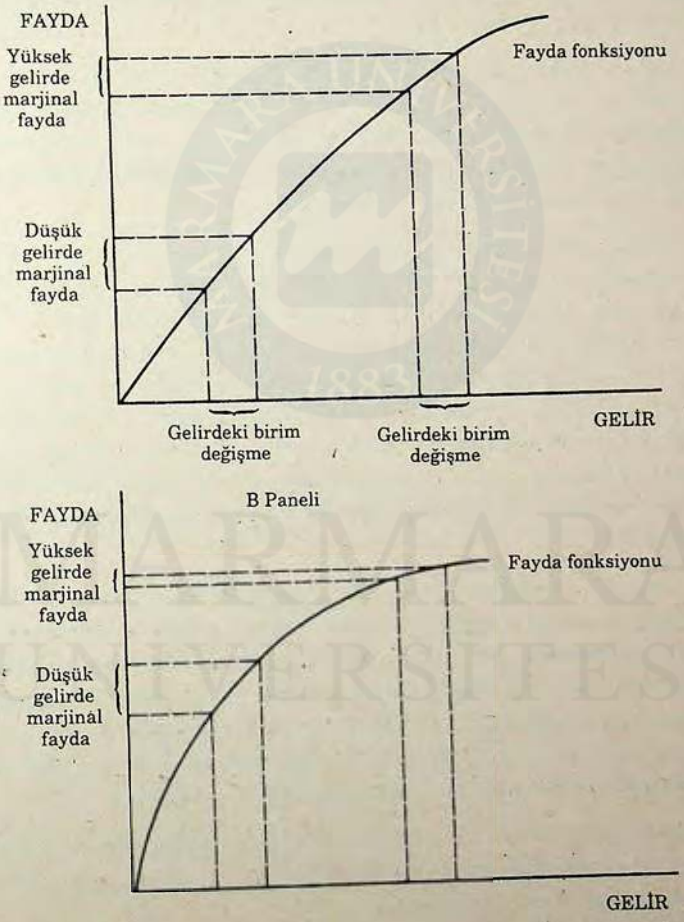
TABLO 10.3 AĞIRLIKLI SOSYAL FAYDA-MALİYET ANALİZİ: BİR ÖRNEK

Nüfus Çeyreği	Net Fayda	Sosyal Ağırlık	Ağırlıklı Sosyal Net Fayda	Alternatif Sosyal Ağırlıklı	Alternatif Ağırlık Sosyal Net Fayda
1	100	1	100	1	100
2	+ 50	0.5	25	0.9	45
3	- 50	0.25	-12.5	0.7	- 35
4	-200	0.125	-25.0	0.55	-110
Toplam	100		87.5		0

İktisatçılar çoğunlukla bu değerlemeleri, gelirin marjinal faydasının artış haddi konusundaki görüşleri ile ilişkilendirir. Genelde bir bireyin eline geçen her ek doların onun refahını giderek daha küçük miktarlarda artırdığı varsayılır. Bu hipoteze ve her bireyin fayda fonksiyonunun yaklaşık olarak aynı olduğu ek hipotezine göre, bir yoksul bireye verilen ekstra bir dolar, zengin bir bireye verilen ekstra bir dolardan daha fazla değerlidir. Ne kadar fazla olacağı da, marjinal faydanın ne kadar hızla azalacağına bağlıdır. Şekil 10.3 A'da fayda fonksiyonu nerdeyse bir doğru çizgidir. Zengin bir birey için gelirin marjinal faydası, fakir bir bireyinki ile hemen hemen aynıdır. Öte yandan şekil 10.3 B'de fayda fonksiyonu zengin bir bireyin gelirinin marjinal faydası yoksul bir bire-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yinkinden daha az olacak biçimde oldukça eğridir. Gelirdeki yüzde 1 lik bir artış sonucu marjinal faydanın azalma yüzdesine marjinal faydanın *esnekliği* denilmektedir. Eğer bu (1) ise ve vasıflı işçiler yüzde 10 daha fazla gelir elde ediyorsa o zaman vasıflı işçilerin tüketimindeki *değişmeye*, vasıfsız işçilerin tüketimindeki değişmeye verilen ağırlıktan yüzde 10 eksik ağırlık verilecektir. Marjinal fayda esnekliğinin 2 olduğu düşünülürse, o zaman vasıflı işçilerin tüketimindeki değişmeye vasıfsız işçilerden yüzde 20 daha az ağırlık verilecektir.



10.3. MARJİNAL FAYDA KONUSUNDA İKİ VARSAYIM. (A) Marjinal fayda gelirdeki değişmeyle fazla değişmez (B) Hızla azalan bir gelirin marjinal fayda fonksiyonu vardır.

Çoğu iktisâtçı gelirin marjinal fayda esnekliğinin "makul" sayısının 1 ile 2 arasında olduğunu ileri sürmüşlerdir. İktisâtçılar marjinal fayda esnekliğini, bireylerin çeşitli koşullardaki davranışlarını özellikle risk karşısındaki davranışlarını gözleyerek bulmaya çalışmışlardır. Marjinal fayda esnekliğinin büyük oluşu, bireylerin gelir kayıpları karşısında daha fazla üzüntü duymaları ile bağlantılıdır.

Dolayısıyla bu kişiler daha fazla sigorta satın alır. Riskten kaçınma derecesi hakkında farklı primlerde satın alınan sigorta miktarlarında çıkarsamalar yapılabilir.

Her ne kadar projenin farklı gelir gruplarını nasıl etkilediği ayrı ayrı rapor etmek istenirse de, fiili fayda- maliyet hesabında gelir dağılımı değerlemelerinin gözardı edilmesi gerektiğini ileri sürerler. Ancak gelir dağılımı mülâhazalarının, kamu politika değerlendirilmelerinde odak noktası olduğunda ısrarlı olanlar da vardır.

Birinci görüşün bazı temelleri olduğu söylenebilir. Bu görüşün taraftarları devlet eğer geliri yeniden dağıtmayı istiyorsa bunu doğrudan yapması gerektiğini savunurlar. 5. Bölümden, bir kamu malına ilişkin etkin bir harcama düzeyini belirlerken, gelir dağılımı değerlendirmelerinin konu dışı olduğu koşullar gösterilmişti. Orada sadece her bireyin ödemeye istekli olduğu tutarların toplamını hesaplamıştık. Bir fakir bireyin ödemeye istekli olduğu tutara, zengin bir bireyinkinden fazla ağırlık vermemiştik. Ancak devletin, etkinliği bozmayan araçlarla geliri yeniden dağıtma gücü sınırlı ise bir devlet projesinin gelir dağılımı etkileri hesaba katılmalıdır.

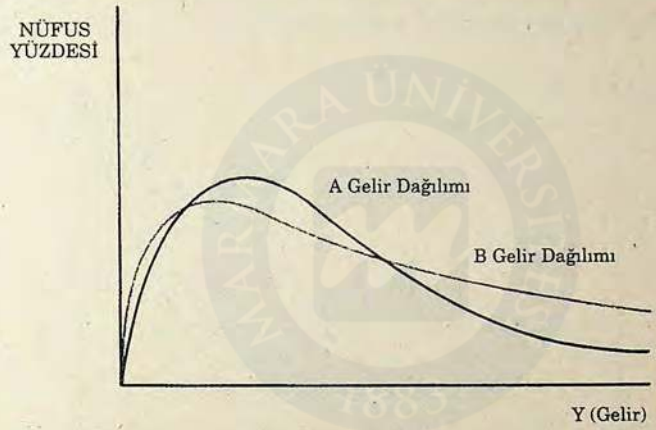
Üstelik, amaçları özellikle geliri yeniden dağıtmak olan birçok kamu projesi (genelde saf kamu malı olmayan) vardır. Bu durumda bir proje değerlemesinde, gelir dağılımına ilişkin sonuçların gözardı edilmesi, projenin ya da programın bütün temelini gözden kaçırmak gibi görünmektedir. Dolayısıyla eğitime federal destek verilmesinin temel savı, pozitif gelir dağılımı sonuçlarıdır. Bu yüzden bir eğitsel programın fayda maliyet analizi, gelir dağılımı ağırlıklarını kullansa gerektir.

Bu meselede kesin bir tavır almaya gerek yoktur. Farklı gruplara iliştirilen herhangi ilgili refah ağırlıkları kümesine koşut fayda ve maliyetleri hesaplamak oldukça kolaydır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamusal Programların Eşitsizlik Ölçüleri Üzerindeki Etkisi

Gelir dağılımına ilişkin değerlendirmeleri, program değerlemesine sokma konusundaki ikinci temel yaklaşım, programın vergi sonrası ve sübvansiyon sonrası gelir (ya da refah) dağılımı üzerindeki etkilerini belirlemektir. Aşağıdaki sayfalarda, sıkça kullanılan alternatif yollardan bazılarını açıklayacağız.



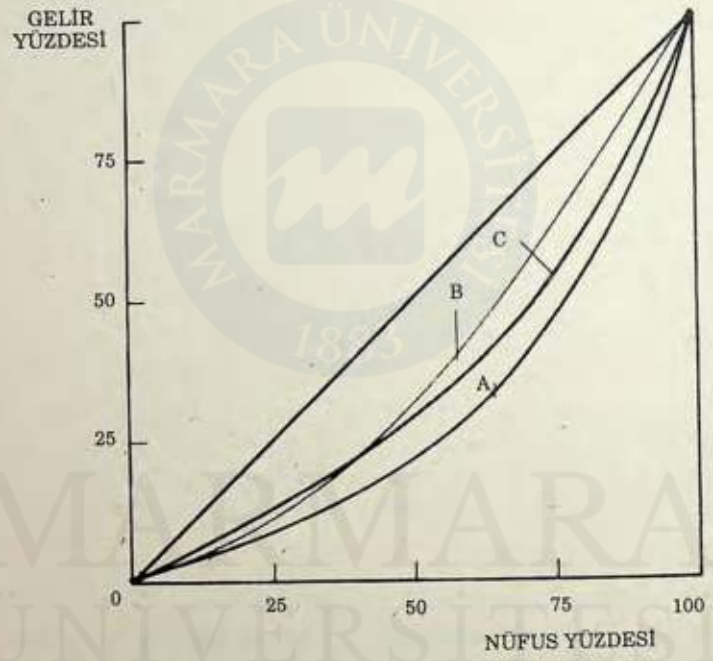
10.4. GELİR DAĞILIMI ÖLÇÜLERİ. Gelir dağılımı her gelir düzeyindeki nüfus yüzdesini gösterir. Çok yüksek ya da çok düşük geliri olma ihtimalinin yüksek gelirin küçük olması sebebiyle B dağılımı, A dağılımınından daha fazla eşitsiz bir bir dağılımdır.

Bu yıllardan biri çeşitli gelir düzeylerindeki nüfus bölümünü gösterdiğimiz şekil 10.4'de açıklanmıştır. Tam bir eşitlik halinde doğaldır ki, herkes aynı gelire sahip olacaktır. Çok düşük gelirli, yüksek oranda birey ile gene çok yüksek gelirli çok yüksek oranda bireyin olduğu bir dağılımın gelirin ortada temerküz ettiği bir dağılımdan çok daha eşitsiz olacağı tabiidir. Dolayısıyla şekil 10.4'de B ile işaretlenen gelir dağılımı, A ile işaretlenenden çok daha eşitsizdir.

LORENZ EĞRİLERİ

Gelir dağılımını betimlemenin bir başka yolu şekil 10.5'de gösterilmektedir. Bireyleri en düşükten en yükseğe doğru sıralıyoruz. Nüfusun

en fakir yüzde 1'inin, yüzde 2'sinin vd. gelirlerini topluyoruz. Daha sonra, bu en fakir yüzde 1'in en fakir yüzde 2'nin toplam gelir yüzdesini hesaplıyoruz. Bu sayıları şekil 10.5'de işaretliyoruz. Toplumdaki çeşitli gelir gruplarının kazandıkları milli gelir yüzdelerini gösteren eğrilere **Lorenz eğrileri** denilmektedir. Eğer tam bir eşitlik olsa idi, en düşük yüzde 5, milli gelirin yüzde 5'ini alacaktı. Büyük mikyasta bir eşitsizlik halinde, en fakir yüzde 5 milli gelirin göze değmeyecek kadar ufak bir yüzdesine sahip olacaktır. B eğrisi oldukça eşit bir dağılımı yansıtırken A eğrisi çok eşitsiz bir dağılımı yansıtmaktadır.



10.5. LORENZ EĞRİSİ. Lorenz eğrisi, nüfusun en düşük yüzde onlarının eline geçen toplam gelirin kümülatif yüzdesini verir. A dağılımında en fakir gruplar, toplam gelirin küçük bir yüzdesine sahip olduklarından, A dağılımı, B dağılımından daha eşitsiz bir dağılımı ifade eder. Lorenz eğrisi sıkça birbirini keser. B ve C dağılımlarından hangisinin daha eşitçe olduğu açık değildir.

Daha genel bir ifadeyle, bir Lorenz eğrisinin bir başkasının iç tarafında yer alması halinde, dışta yer alan ikincinin temsil ettiği gelir dağı-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

lımı, içte yer alan birinciden daha az adildir(13). Maalesef önceden de gördüğünüz gibi, Pareto ilkesi; bir Lorenz eğrisinin diğerinin iç tarafında mı yer aldığını belirlemenin sınırlı bir yarar sağlaması yüzünden iki sebeple yeterli bir rehber işlevi görmez. Birincisi, bu kriterin sıkça yerine getirildiği söylenemez. Bir başka deyimle bir Lorenz eğrisi, diğerini kesebilir (şekil 10.5'de B ve C). İki Lorenz eğrisi birbirini kesince hangisinin daha eşit bir dağılımı temsil eder, söyleyemeyiz. Bazı eşitsizlik ölçülerine göre B, C'den daha eşitsizdir. Başka ölçülere göre C, B'den daha eşitsizdir. Eşit biçimde önemli olarak, eşitsizlikle, ortalama gelir arasında bir değişim oranı kurmak zorunda bırakılabiliriz. Toplum eşitsizliğin azaltılması için ne kadar ödemeye isteklidir. Bunlar nümerik eşitsizlik ölçüsünü gerektiren sayısal sorunlardır. Bir Lorenz eğrisi bir diğerinin iç tarafından yer alıyorsa, gelir dağılımının diğerinden daha eşit olduğunu söyleyebiliriz ancak bu farkın açıklanmasında sayısal bir ölçü niteliğini taşımaz.

GİNİ KATSAYISI

Gelir dağılımları arasındaki farkı ölçmede kullanılan yaygın ölçülerden biri de Gini katsayısıdır. Lorenz eğrisi, diyagonale (eşit dağılım çizgisi) yakın oldukça gelir dağılımı daha eşittir. Eşit dağılım çizgisinden uzaklığı, eğri ile eşit dağılım çizgisi arasındaki alanla ölçebiliriz(14). Bu alanın iki katı Gini katsayısıdır. Alan 0 ise Gini katsayısı 0'dır ve hiç eşitsizlik yoktur. Alan 1/2 ise bütün gelir en zengin bireylerde toplanmaktadır ve Gini katsayısı (1)'dir. Dolayısıyla Gini katsayısı 0 ile 1 arasında yer almalıdır ABD ve diğer çoğu gelişmiş ülke için Gini katsayısı 0.3 civarındadır(ve son on yıllar zarfında fazla değişmemiştir)(15).

---

(13) Daha büyük bir gelir eşitsizliği kavramının daha yaygın bir tartışması için Bkz. A.B. Atkinson; "On the Measurement of Inequality" *Journal of Economic Theory* , 2(1970): 244-263.

(14) Şekil 10.5'deki toplam karenin alanının % 100x%100 = tam (bir) olduğuna dikkat edin. O zaman diyagonal (eşit dağılım çizgisinin altındaki alan) 0.5 olmaktadır.

(15) Bkz. U.S. Kongress,Joint Economic Committee on Trade, Productivity and Economic Growth; *Poverty, Income Distribution, The Family and Public Policy* , December 19,1986.

FAKİRLİK ENDEKSİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Politika analizinde yaygın biçimde kullanılan bir başka ölçü fakirlik çizgisinin altına düşen nüfus yüzdesidir. Fakirlik Çizgisi asgari, geçim sağlayan gelir düzeyi olarak tanımlanmaktadır. ABD'de fakirlik çizgisi altında yaşayan bireylerin geliri çoğu daha fakir ülkedeki ortalama gelir düzeyini aştığından, asgari geçim sağlayan gelir düzeyinin tam ne anlama geldiği açık değildir.

Fakirlik endeksinin, çok sayıda özel vasıfları vardır. Bu endeks, bireylerin fakirlik çizgisi altında kalma ya da bu çizginin üstünde kalma derecesine önem atfetmez. Endeks sadece belli bir gelir düzeyinin altında kalan nüfus yüzdesini hesaplar. Bazı iktisatçılar, bütün devlet politikalarının, çoğu zaman bizatihi fakirliği azaltmayı hedeflemekten daha çok belli bir fakirlik ölçüsünü azaltmaya yöneldiğini söylemektedir. Böylece, fakirlik endeksinin kullanımı devletin, fakirlik çizgisinin tam üstüne çıkanlar yerine tam altına inenlere dikkat yoğunlaştırmasına yol açar. Tabii bu fakirlik ölçüsünü azaltmanın en maliyet-etken yoludur. Ancak düşük gelirlilerle ilgili gerçek ilgiyi düzeltme konusunda çok az şey yapabilir.

ÖZET

1. Fayda-maliyet analizi; bir özel firma ya da devletin bir proje ya da hizmet programına girevim mi kararını verirken ya da sadece birinin yapılabileceği birbirini dışlayan proje ve programlar arasında seçim olduğu zaman kullanacağı sistematik bir yöntem serisidir.
2. Özel fayda-maliyet analizi; bir projeyle bağlantılı sonuçları (girdi ve çıktıları) belirlemeyi, bu girdi ve çıktıları piyasa fiyatlarını kullanarak her yılki net kârı hesaplamak için değerlendirmeyi ve kârların halihazır iskontolu değerini hesaplamak için gelecek yıllardaki kârları iskonto etmeyi gerektirir.
3. Sosyal fayda-maliyet analizi, daha geniş bir etki alanının hesaba katılması ve girdi ve çıktıların pazarlanamamaları nedeniyle girdi ve çıktıların değerlendiği fiyatların piyasa fiyatları olmayışı (böylece, piyasa fiyatlarının mevcut olmayışı) ya da piyasa fiyatlarının bir piyasa aksaklığı yüzünden piyasa fiyatlarının marjinal sosyal fayda ve maliyetleri yansıtmayışı hariç, özel fayda-maliyet analizi ile aynı usulleri kullanır.
4. Devlet daha önce emre amade olmayan bir mal ve hizmeti ya da kamu malını topluma sunduğunda (meselâ, nehir üzerine bir köprü yaptığında), projenin bir birey için değeri ürettiği tüketici rantı ile ölçülür. Bu da talep (telâfi edilmiş) eğrisi altında kalan alandır.
5. Devlet meselâ, kurtarılan yaşam ve tasarruf edilen zamanla ilgili pazarlanmayan etkilere ilişkin çıkarsamalar (piyasa verilerine ya da gözlemlenen davranışlara dayalı olarak) yapmak zorundadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

6. Projeleri değerlemede devletin kullandığı iskonto oranı özel firmalarca kullanılanlardan farklı olabilir.

7. Riskli projeleri değerlemek için, fayda ve maliyetlerin belirlilik eş değerinin hesaplanması gereği vardır.

8. Ya farklı grupların eline geçen faydalara farklı ağırlık vererek ya da projelerin belli bir eşitlik ölçüsü üzerindeki etkisini tahmin ederek, değerlemelere gelir dağılımı değerlendirmeleri sokulabilir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

İskonto etme, iskonto faktörü
Halihazır iskontolu değer
Telâfi edilmiş talep eğrisi
Gölge fiyatlar
Tüketici rantı
Maliyet etkenlik
Daraltma
Sosyal iskonto haddi
Kuşaklararası dağılım
Belirlilik eşdeğeri
Risk iskonto faktörü
Risk primi
Gelir dağılımı ağırlıkları
Lorenz eğrisi
Fırsat maliyeti
Gini katsayısı

SORULAR ve PROBLEMLER

1. 100.000 dolar maliyeti olan ve beş yılda yıllık 30.000 dolar gelir sağlayan bir proje olduğunu düşünün. Beşinci yıl sonunda projenin hurdasını atmak için 20.000 dolar lâzımdır. İskonto haddinin yüzde 0 olması halinde projeye girişilmeli midir? yüzde 10 halinde girişilmeli midir? yüzde 15 halinde girişilmemeli midir? Projenin net halihazır iskontolu değerinin sıfır olduğu faiz haddi projenin *iç getiri haddi* olarak anılır.

2. Proje hurdasının elden çıkarılmasının maliyetleri konusunda belirsizlik olduğunu varsayın. Bu maliyetlerin 10.000 ve 30.000 dolar olacağı konusunda yüzde 50 yüzde 50 şans vardır. Devletin *risk-nötr* olması, yâni riski taşımak için telâfi edici bir risk primi gerekmediğinde ya da çok *risk-almayıcı* yani, riski taşımak için telâfi edici bir risk primi gerektiğinde, bu belirsizliğin fayda maliyet analizini nasıl etkilediğini tartışınız.

3. Nüfus içinde iki grup olduğunu farzedin. Herbiri projenin maliyetine eşit olarak katılmakta ancak faydaların üçte ikisi daha zengin olan gruba gitmektedir. Bunun fayda-maliyet hesabını nasıl değiştirdiğini tartışınız. Hangi koşullar altında projeye girme kararı değişecektir?

4. Devletin şimdi 1. problemde açıklanan bir proje ile daha büyük bir proje arasında tercih yapma durumunda olduğunu farzedin. Eğer 100.000 dolar daha fazla harcarsa, gelirler her yıl için 25.000 dolar artacak ve son yıldaki hurda atım giderleri de 20.000 dolar yükselecektir. İskonto oranının yüzde 0 olması, yüzde 10 olması, yüzde 15 olması halinde hangi projelerin üstlenilmesi gerekir. Nüfusta iki grubun olduğu durumda, artan faydaların üçte ikisinin yoksul kesime gitmesi halinde (maliyetler daha önce olduğu gibi eşit olarak bölüşülürken) cevaplarınız nasıl etkilenir?

5. Aşağıdaki koşulların herbirinde, sosyal fayda maliyet analizinin özel fayda maliyet analizinden neden farklı olduğunu tartışınız (a) işsizlik oranı yüzde 10'dur. (b) devlet tekstil

ithalatına gümrük koymuştur. (c) devlet petrol ithalatına kota koymuştur. (d) devlet faiz gelirine bir vergi getirmiştir. (e) devlet doğal gaza fiyat kontrolu getirmiştir. (f) devlet havayollarını fiyatlar rekabet düzeyini aşacak biçimde düzenlemeye almıştır.

6. Aşağıdaki projelerin herbirinde, özel fayda maliyet analizi dışında tutulan hangi fayda ve maliyetler sosyal fayda maliyet analizde yer alır? (a) hidroelektrik santral (b) çelik fabrikası (c) kimya fabrikası (d) araç güvenliğini artıran bir proje (e) bir firmadaki azınlık işçilerin becerilerini artıran eğitim program? cevaplarınız mevzuat değişmelerinden nasıl etkilenebilir (meselâ, imalatçıların, otomobil kazaları konusundaki yükümlülüklerine ilişkin, kirletici firmalara verilen para cezaları vb.)?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

11

Sağlık Hizmetleri

Sağlık hizmeti konusunda ABD'de yapılan toplam harcamalar GSMH'nın 1965'de yüzde 5.9'unu oluştururken, 1986'da yüzde 10.8'ine çıkmıştır. Sağlık hizmeti genel fiyat enflâsyonu oranına göre ayarlama yapılarak hesaplanmış bu artış, sağlık hizmetlerinde fert başına yüzde (52'lik) bir hizmet kullanımı artışını yansıtmaktadır. Aynı dönemde sağlık hizmetleri fiyatı, genel fiyat endeksini yüzde 30 aşmış, nüfus artışı da kümülâtif olarak yüzde 18 olmuştur(1)

Toplam sağlık harcamasındaki artışla, devletin finansman payını artırdığı sağlık hizmeti fiyat artışının aynı zamanda vuku bulması bir tesadüf müydü yoksa "sağlık hizmeti" finansmanında artan devlet katkısı mı, toplam harcamalarda ve tıbbî hizmetlerin "maliyetinde" artışa sebep olmuştur? Ya da devletin artan rolü, bu yüksek sağlık maliyetlerine bir cevap niteliğini mi taşıyordu? Acaba sağlığa çok mu para harcıyoruz? Ve acaba harcadığımız kadar "sağlık" düzeyimiz yükseliyor mu? Sağlık hizmetlerinin arzında adil bir sisteme sahip miyiz?

(1) *Health Care Financing Review* , Spring 1986 s.35

Bu sorular için on yılın siyasi tartışma zemininin merkezinde yer almaktaydı. 1965'de yaşlılara sağlık (**Medicare**) ve Yoksullara sağlık (**Medicaid**) hizmet programlarının yürürlüğe konulmuş, devlet bütün yurttaşlar için minimum düzeyde bir sağlık hizmeti sunumunu taahhüt etmiştir. Ancak özellikle işsizlik yönünden bazı boşlukların kaldığı konusunda görüşler vardır. Aynı ilgi hastane maliyetlerindeki hızlı artış konusunda da vardır. 1967'den bu yana, yaşlıya sağlık ve yoksula sağlık hizmetlerinin ilk yılında bu maliyetler enflâsyon oranının hemen hemen iki katı artmıştır.

Tıp teknolojisindeki gelişmeler, önceki teknoloji ile ölmüş olacakların şimdi yaşatılabilmesinin mümkün olduğu anlamına gelmiştir. Böbrek diyalizi, kalp kapakçık, bypass cerrahisi ve hatta organ nakli, rutin değilse bile en azından yaygın olmuştur. Ancak bu tıbbi tedavi usullerinin çoğu aşırı derecede pahalıdır. Dev mali baskılara yol açsa da, aileler yaşlı bireylerin bu tıp harikalarının avantajlarından yararlanmasını engellemeyi hemen hemen imkânsız bulmaktadır. Ve bu konudaki parasal yük te hem sağlık harcamaları ile yüzyüze kalanları hem de aileler üzerinde büyük bir duygu baskısı oluşturmaktadır. Böylesine *felâket düzeyde*ki sağlık giderleri de Reagan yönetiminin son yıllarında siyasal tartışmanın başlıca kaynağı olmuştur.

ABD'nde, sağlık probleminin ne olduğu ya da nasıl çare bulunması gerektiği konusundaki meseleden çok, bu hizmetlerin sunumu ile ilgili bir problem vardır. Daha yaygın devlet programlarını savunanlar bulunmaktadır. Ancak evrensel mahiyette bir ulusal sağlık sigortası sistemi ya da federal hükümetçe sunulacak sağlık hizmetini destekleyen görüşler (İngiltere dahil diğer bir çok ülkede sunulduğu biçimi ile) son yıllarda oldukça zayıflamıştır. Bu biraz da, büyük bütçe açıklarının herhangi önemli bir harcama programını yürürlüğe sokmayı çekici olmaktan uzaklaştırması sebebiyledir. Federal açıklar konusundaki cari ilgi bir yana, bu konudaki destek mevcut federal sağlık programlarının maliyetlerindeki büyük artış sebebiyle devletin, herhangi yeni bir programın maliyetine katılması konusunda genel bir endişeye yol açmıştır.

Sözgelimi, yaşlılar için sağlık hastane sigortası programı çerçevesinde yapılan harcama, 1965'de yapılan orijinal projeksiyonları sabit fiyatlarla dört kat aşmıştır(2). Günümüzde, pek uzak olmayan bir tarihte

(2) *Economic Report of the President* ; 1985 s.129

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yaşlılar için sağlık hizmeti vergileri alınmadıkça, bu hizmette bir kriz yaşanacağı konusunda yaygın bir kanaat vardır. Yaşlılar için sağlık hizmeti hastane sigortasının başlıca fon kaynağı, sosyal güvenlik vergisinin bir bölümü olarak yönetilen ancak hasılatı, yaşlılar için Sağlık Hastane Sigortası Fonuna giden bordro vergisidir(3). Sosyal Güvenlik Kurumu bu vergiden sağlanması gereken hasılatı tahmin etmiş ve tahmini harcamalarla karşılaştırmıştır. Sosyal güvenlik menfaatleri ile vergilerdeki değişiklikleri gözardı ederek, 1990'da 3 milyar dolar olan açığın, 1995'de 35 milyar dolara çıkacağı hesaplanmıştır. Bu tahminlere göre Hastane Sigorta Fonu 1994'de borçlarını ödeyemez hale gelecektir(4). Bu kaçınılmaz krize, hem sağlık hizmetlerinin artan maliyetleri hem de altmışbeş yaşın üstünde olan ve bu yüzden bu programdan yararlanmaya hak kazananların sayısındaki artış sebep olacaktır.

Sağlık hizmetlerindeki kamusal ve özel harcama artışı sadece ABD'ye özgü değildir. Gayrisafi Yurtiçi Hasılanın (GSMH'ye benzer bir milli gelir ölçüsü) sağlık hizmeti harcamalarına ilişkin oniki ülke verisi, Şekil 11.1'de gösterilmiştir.

1965 ve 1982/1983 arasında, bu ülkelerin beşinde sağlık hizmetine harcanan parada yüzde 70'den fazla artış olmuştur. Devletin görevinin aynı kaldığı ülkelerde de, değiştiği ülkelerde de, devletin bu konudaki rolünün küçük ve büyük olduğu ülkelerde de, bu konuda büyük artışlar görülmüştür. Bu artışlar sonucu; diğer ülkelerde ABD karşıkarşıya bulunduğu sağlık hizmeti finansmanı ve yönetimeni ilişkin aynı politika tartışmalarını yaşamış ve paylaşmıştır.

ABD DEVLET SAĞLIK PROGRAMLARININ ÖZETİ

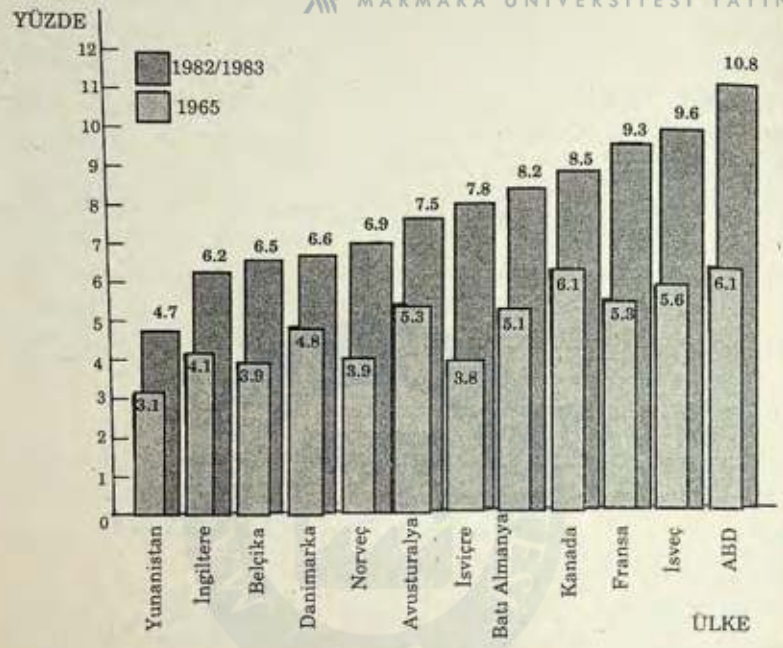
Federal hükümetin, uzun zamandan beri sağlık harcamaları konusunda bir rolü mevcuttur. Meselâ 1948'den beri hastanalerin inşası ve yenilenmesi için Hill-Burton inşaat yardımları bir federal destek olarak hastanelere verilmektedir.

---

(3) 1987'de hastane sigorta vergi oranı yıllık 43800 dolara kadarki ücretlerde %2.9 idi. Bu yüzde 14.3'lük genel sosyal güvenlik vergisinin bir bölümü idi.

(4) Alicia Munnel, "Paying for the Medicare Program", *"New England Economic Review"* January-February 1985 ss. 46 - 61.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



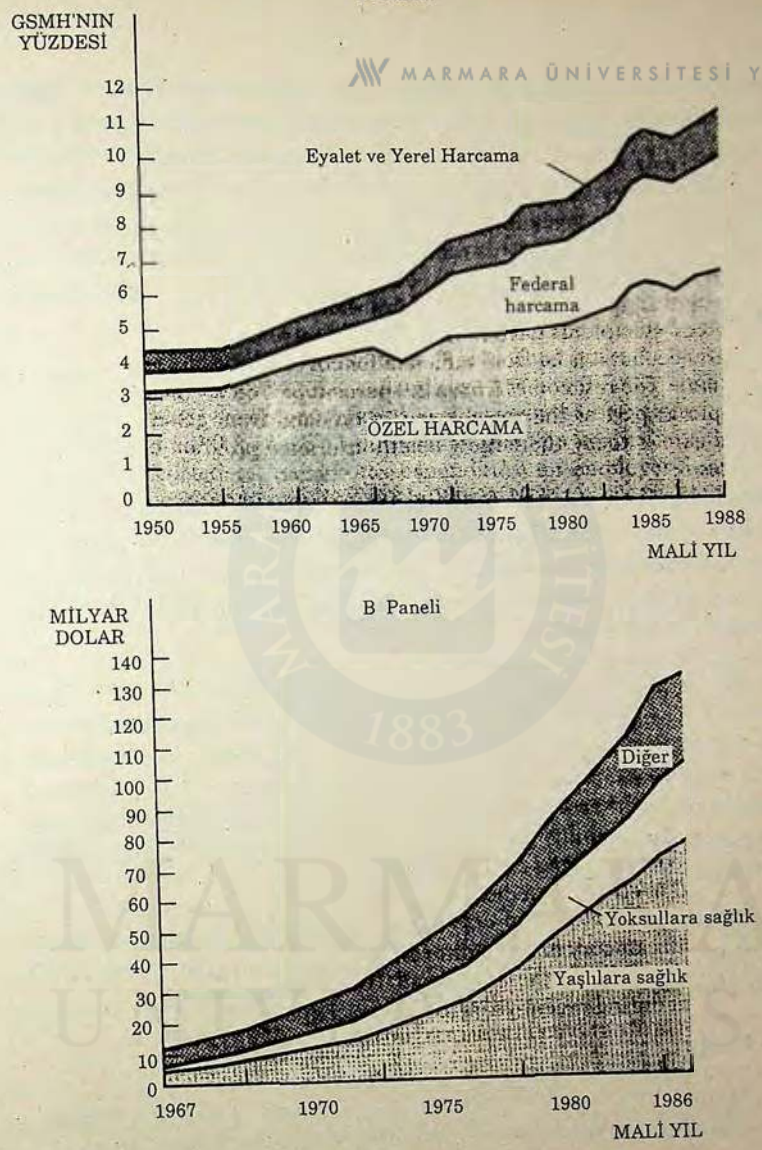
11.1. GSYİH'NİN YÜZDESİ OLARAK TOPLAM SAĞLIK HARCAMALARI: SEÇİLMİŞ ÜLKELER: 1965 ve 1982/1983 KAYNAK: Health Care Financing Administration Office of the Actuary: Data from the Division of National Cost Estimates.

Devletin sağlık hizmeti finansmanındaki artan rolü, Şekil 11.2'de gösterilmiştir. Şeklin A panelinde hem eyalet yerel hem de federal harcamalar, B bölümünde ise bugün için federal harcamaların büyük bir bölümünün Yaşlılara Sağlık ve Yoksullara sağlık gibi iki programa gittiğini göstermektedir.

Dolaysız Yardım

Bu programların en büyüğü **Yaşlılara Sağlık** hizmeti programıdır. Bu program altmışbeş yaşını aşmış kişilerle belli sakatlıkları olan kişilere sağlık hizmeti sunar. Altmışbeş yaşını aşmış bütün bireyler yaşlılara sağlık programından faydalanma hakkını kazanır. Bir milyon dolarlık yatırımı ve tasarrufu olan kişi ile hiç serveti olmayan ya da çok az bir birikimi olan kişi (65 yaşını aşmışsa) aynı hizmetten yararlanmak-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



11.2. SAĞLIK KONUSUNDA ARTAN HARCAMALAR. Şeklin A paneli GSMH'nın bir yüzdesi olarak fon kaynaklarına göre ulusal sağlık harcamalarını göstermektedir (1982 sonrası sıçrama, GSMH'nın düşüp, sağlık harcamalarının aynı kaldığı 1982 gerilemesini yansıtmaktadır). Şeklin B bölümünde sağlık için harcanan federal harcamaların nereye gittiği görülmektedir. Federal harcamalardaki en büyük artış yaşlılara sağlık konusundadır. KAYNAK: Health Care Financing Review, Vol.7 No.1 p.3 Vol.7 No.3 s.6. *National Income and Product Accounts of the United States* ss.179 1929-1982 181

tadır. Yaşlıya Sağlık Programı iki kısımdan oluşmaktadır. Hastane sigortası ve hekim hizmetlerinin ödenmesi için yapılan ek sağlık sigortası için hizmetten yararlananlar tarafından da bir katılım yapılması söz konusudur. Ancak bu katılım bu hizmetin maliyetini karşılamaktan uzaktır. Gerisi, yüzde 2.9'luk bordro vergisinden (bu vergi sosyal güvenlik vergisinin bir bölümü olarak çalışanlar tarafından ödenmektedir) karşılanmaktadır. Yaşlılara sağlık günümüzde ABD'ndeki en büyük sağlık sigorta programıdır.

Yoksullara sağlık programı ise bakmakla yükümlü çocukları olan belli düşük gelirli ailelerle, çoğu yaşlı, kör ve sakat kişilere sağlık hizmeti sunar(5). Yoksullara sağlık, yaşlılara sağlığın aksine eyaletlerce yönetilen bir programdır. Hak kazanma standartları, federal ilkeler çerçevesinde her eyaletçe ayrı tesbit edilir ve eyaletin fert başına gelir düzeyine göre eyalet ve yerel yönetimlerin fonların yüzde 20 ve 50 arasındaki bölümünü temin etmesi öngörülür. Bu harcamalarda çok hızlı bir oranda artmış olup, sonuçta yerel ve eyalet kaynaklarına yönelik talepler ciddi problemler doğurmuştur.

Bir başka önemli devlet sağlık programı da Emekli Asker (EA) İdaresince yürütülmektedir. **EA hastaneleri** silahlı kuvvetlerde iken yaralananlarla diğer emekli askerlere sağlık hizmeti sunar. Son yıllarda bu hastanelerin emekli askerlere sunduğu sağlık hizmetini devam ettirmek ve bunun maliyetini karşılama yeteneğine ilişkin ilgiler yoğunlaşmıştır. II. Dünya Savaşında savaşanlar yaşlanıp daha fazla tıbbi bakım istedikçe artan bu talepler sisteme yük getirecektir.

Dördüncü harcama kategorisi **tıbbi araştırma ve öğretim** harcamaları olup 1950'li ve 1960'lı yıllarda hızla artmıştır. Ancak reel olarak son yıllarda biraz azalmıştır (1975'den 1986'ya % 20 kadar)(6).

Vergi Harcamaları

Açıkladığımız bu dört dolaysız harcama şekli sağlık hizmetlerine devlet desteğinin verilmesindeki bütün örnekleri temsil etmez. Buna ek

---

(5) Nüfus sayımına göre 1983'de yoksulların yüzde 46'sı (fakirlik düzeyine nisbetle tanımlanan) Yoksullara Sağlık programından yararlanmaktaydı. Bu oran 1976'daki yüzde 64'lük bir zirveden düşüşü temsil etmektedir.

(6) Sağlık fiyat endeksi kullanılarak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olarak işverenin finanse ettiği sağlık sigortasına uygulanan vergi rejimi ve belli bir düzeyi aşan sağlık giderlerinin tabi tutulduğu vergi şekli yoluyla, iki tane daha dolaylı devlet yardımı söz konusudur.

Bir işveren çalışanının sağlık sigortasını ödemesi halinde, bu ödeme ne çalışanın vergi tabi ücret geliri olarak işlem görür ne de bordro vergisi matrahına sokulur. Bu tıpkı mükellefin vergiye tabi gelirini hesaplarken sağlık sigortası konusundaki bütün giderlerini gelirinden düşebilmesi gibidir(7). Bu rejimin, işverenin sağlık sigortası konusundaki harcamalarını özendireceği açıktır. Sağlık sigortasının fiilî maliyetini azaltma derecesi bireyin girdiği marjinal vergi dilimine -firmanın kendisi için sağlık sigortası yapacak yerde bu bedeli kendisine ekstra gelir olarak vermesi halinde ödemesi gerekecek olan ekstra vergi miktarına- bağlı olacaktır. Meselâ, firmanın halen yüzde 28 marjinal dilimde bulunan -yâni geliri 1000 dolar arttığında vergileri 280 dolar artan- bir işçisi için 1000 dolarlık bir sağlık sigortası ödediğini varsayın. Buna göre, eğer firma işçiye doğrudan 1000 dolar ücret olarak ödemiş olsaydı, işçinin gelir vergisi 280 dolar artacaktı. İktisatçılar bu 280 dolara **vergi harcaması** derler. Çünkü, olay işçinin gelirini tam olarak vergileyip sonradan kişiye, sağlık sigortası için 280 dolar bağış (vergiden müstesna) yapması ile aynıdır. **İşveren-finansmanlı sağlık sigortası** konusundaki tahmini federal gelir vergi harcamaları 1987'de 23 milyar dolar olmuştur.

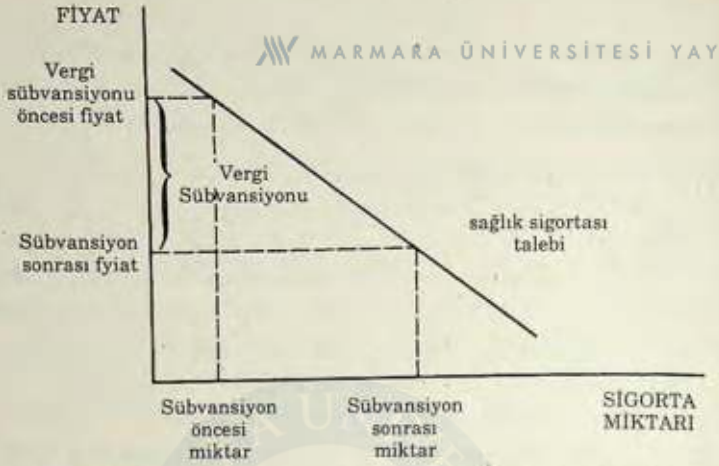
Dolaylı devlet yardımı ya da vergi harcamasının ikinci önemli kategorisi, **sağlık giderleri için vergi indirimidir**. 1986'da çıkan yeni yasaya göre sadece bir bireyin gelirinin yüzde 7.5'unu aşan sağlık giderleri gelirden indirilebilmektedir. Bu önceki vergi yasasındaki %5'lik tavana göre daha cömertçe bir istisnayı ifade etmekteydi. 1987'de bu kategorideki vergi harcaması 3 milyar dolar ya da sigorta için tanınan sübvansiyonun sekizde biri idi.

Vergi harcamaları hem sağlık sigorta alımlarını hem de sağlık harcamalarını özendirmektedir. Şekil 11.3'de görüldüğü gibi bireyin sigorta için ödemesi gereken fiyatı fiilen düşürürler. İşveren sadece toplam

---

(7) Bununla beraber, bireylerin sağlık sigortası primlerini indirmelerine izin verilmemektedir. Özendirilen uygulama, sadece işverence ödenen sigorta primidir. 1986 Vergi Reformu Yasasında sağlık sigortası maliyetlerine tanınan lehte muamele, ferdi işletmelere de yayılmış ancak indirim hakları, sağlık sigorta primlerinin yüzde 25'i ile sınırlanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



11.3. VERGİ POLİTİKASININ SAĞLIK SİGORTA TALEBİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.
Vergi sistemi aracılığı ile sağlık sigortası sübvansiyonu sağlık sigorta talebini artırır.

telâfi maliyeti ile kendisine bir işçi istihdamının getirdiği maliyeti düşünür. Yüzde 28 marjinal vergi diliminde olan bir birey için 72 dolar değerinde olan ancak 95 dolara malolan bir sigorta poliçesini düşünün. Bu bireyin firması için poliçeyi almaya değer. Zira, bu poliçeyi alarak, firma ücretleri 100 dolar (vergi sonrası 72 dolar, vergi öncesi 100 dolara eşittir) düşürebilir. Halbuki poliçe maliyeti yalnızca 95 dolardır. Vergi sistemi hastane sigorta fiyatını fiilen yüzde 28 azaltmaktadır. Sigorta şirketi çok etkinsiz olsa ve programı yönetmek için büyük kaynaklar harcasa bile, firma için sigortayı sunmak gene de kârlı olacaktır.

Sigorta, bireylerin sağlık giderlerinin oldukça küçük bir bölümünü ödemeleri yüzünden sigortanın olmamasına göre daha fazla sağlık hizmeti tüketmelerine ve sağlık hizmetinin maliyeti ile daha az ilgilenmelerine yol açar. Dolayısıyla, devlet vergi harcamaları, sigorta kapsam düzeyini artırarak, sağlık hizmetleri konusunda daha yüksek harcamalara sebep olur.

Bu etkilerin ne kadar önemli olduğu, aktif bir araştırma konusudur(8). Etkilerin kısmen sigortanın bu bölümün ileriki paragraflarında

(8) Bkz. Mark Pauly; "Taxation, Health Insurance and Market Failure in the Medical Economy", *Journal of Economic Literature*, June 1986 ss. 629 - 75.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

göreceğimiz gibi, sağlık hizmeti sunanlar arasındaki rekabet üzerindeki etkisine kısmen de sağlık hizmeti talep eğrisinin ne kadar esnek olduğuna bağlıdır. Talep eğrisi çok esneksizse - eğer çoğu sağlık giderleri gönüllü nitelik taşımayıp, sağlık koşullarına göre dikte edilen mahiyette isevergi harcamalarının sağlık hizmeti talebi üzerindeki etkisi çok küçük olacaktır. Talep, kozmetik cerrahisinde olduğu gibi, bireyin refahı için sunulan sağlık hizmetinin önemli olmadığı hallerde, tüketicinin etken fiyatını düşürmenin ciddi bir etkisi olabilir.

Hastane hizmetinin fiyat esnekliği, 1982'den 1984'e kadar İktisadî Danışmanlar Konseyi başkanı olarak görev yapan Martin Feldstein tarafından 0.7 olarak tahmin edilmiştir(9). Bu şu anlama gelir. Bir sigorta poliçesi hastane maliyetlerinin yüzde 90'ını kapsıyorsa, sağlık hizmetlerinin etken fiyatı yüzde 90 kadar azalır. Buna göre hastane hizmetleri talebi yüzde 63 artacaktır (0.7 x 90). Diğer çalışmalarda 0.2 ve 0.7 arasında daha düşük fiyat esneklikleri bulmuşlardır. Bunun anlamı, hastane maliyetlerinin yüzde 90'ını kapsayan bir sigorta poliçesi talebi yüzde 18 ile yüzde 63 arasında artırmaktadır.

Vergi harcamalarımızın yalnızca etkinlik sonuçları yani uyardığı aşırı sağlık hizmeti tüketimi ile değil gelir dağılımında adalet üzerindeki etkileri de ilgi odağıdır. Vergi avantajlarının yüksek marjinal oranlarda olan daha zengin kişiler açısından daha büyük olduğu açıktır. 1983'de yapılan tahminlere göre, sigorta işveren payının, işçilerin vergiye tabi gelirlerine katılmaması sonucu doğan vergi avantajı 50.000 - 100.000 dolar arasındaki gelir bandında olan hanehalkı başına 622 dolar, 10.000 ile 15.000 dolar arasında gelir elde edenler için tüketici başına 83 dolar olarak bulunmuştur. Bu kısmen ortalama işveren katılımının, işçiye göre işverenin beş kat fazla olmasından kaynaklanmaktadır(10). İşsizlerle, çok az ya da hiç sosyal güvenlik menfaati sağlamayanların, işveren su-

---

(9) Martin Feldstein, "Hospital Cost Inflation: A Study in Nonprofit Price Dynamics, "American Economic Review 61 (1971) ss. 853-72. Bkz. R.Rosett ve L.Huange; "The Effect of Health Insurance on the Demand of Medical Care, *Journal of Political Economy* , 81 (1973) 28l-305.

(10) *Health Care Financing Review* , 1986 Annual Supplement s.116'da yer almıştır. Ginsburg P., *Containing Medical Costs Through Market Forces* , Congressional Budget Office (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office May 1982.

numlu sağlık sigortası ile bağlantılı vergi harcamalarından istifade etmeyeceği açıktır(11).

İşveren-sunumlu sağlık sigortası sağlık hizmetlerinin finansmanında önemli ve giderek büyüyen bir kaynak olma durumundadır. 1983'de özel sağlık sigorta primlerine işveren katılımları sabit fiyatlarla on yıl önceki düzeyin iki katı olmuştur. Günümüzde özel sağlık sigortasının yüzde 80'i işyerlerince satın alınmaktadır.

DEVLETİN SAĞLIK HİZMETLERİNİN FİNANSMANI, ARZI VE DÜZENLENMESİNDEKİ ROLÜNÜN GEREKÇESİ

3. Bölümde de tartıştığımız gibi, piyasadaki devlet faaliyetinin iki genel gerekçesi vardır. Birincisi özel piyasaların Pareto-etkin olmayışına sebep olan piyasa aksaklıkları vardır. Sağlık hizmetleri piyasasındaki piyasa aksaklıkları, hizmet sunucuları arasındaki aksak rekabet, tüketiciler arasındaki eksik bilgi ve dışsallıklardır. İkincisi, gelir eşitsizliği devlet müdahalesinin bir başka gerekçesini oluşturmaktadır. Sağlık hizmetleri konusundaki özel piyasa Pareto-etkin olabilir. Ancak sigortasız olan ve bu hizmetlerin bedelini ödeyemeyecek kadar fakir olan toplum üyelerine hiçbir hizmet sunmayabilir.

Eşitsizlik ve Sağlık Hizmetlerinde Devlet Finansmanı

Devletin sağlık hizmetlerini sübvansiyone etmesinde artan rolünün en önemli açıklaması, gelir eşitsizliği sonuçları konusundaki ilgisinden kaynaklanır. Yaygın olan kanaat şudur ki, gelirine bakılmaksızın hiç bir bireyin yeterli sağlık hizmetinden yararlanması engellenmelidir. Eğer tercih yapılması gerekiyorsa, bu tercihler servete göre değil, yaşa, ameliyatın başarısına ya da belki tesadüfi seçime göre yapılmalıdır. Bu görüşe göre sağlık hizmetleri, elbise, sinema, otomobil ve diğer çoğu mallardan farklıdır. Oy verme hakkının piyasaya konu olmaması gerektiği

---

(11) 1983 öncesi, dolaysız harcamaların (yaşlılar için ve yoksullar için sağlık harcamaları), fert başına esasına göre yüksek gelir grupları için oldukça düşük olmasına rağmen, vergi harcamaları, fert başına federal toplam harcamaların (vergi harcaması dahil) orta gelirli bireylerinkini fiilen aşacak biçimde regresif olmuştur. Aslında orta gelir grubu için fert başına kamu harcaması, diğer herhangi bir grubunkinden düşüktür. (Bkz. Gail, R.Wilensky "Government and the Financing of Health Care *American Economic Review* , May, 1982 s.205) Marjinal vergi oranlarındaki indirim ve sağlık giderlerinin vergi indirimi için gerekli asgari harcamadaki artış, 1986 sonrası sağlık hizmeti konusundaki vergi harcamalarının önemini biraz azaltmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

gibi (bireylerin oylarını alıp satmasına izin verilmemelidir) gene tıpkı zorunlu askere alma söz konusu olduğunda, bireylerin askeri yükümlülüklerinden kaçmalarına imkân verilmemesi gibi (her ne kadar ABD iç savaşında olmuşsa da), yaşama hakkı, piyasa tarafından denetlenir halde olmamalıdır. Toplumdaki farklı bireylere sunumları, gelirle bağlantılı olmaması gereken sağlık hizmeti gibi malların olduğu görüşü **özel eşitlikçilik** olarak bilinir(12).

Ancak bütün iktisatçılar sağlık hizmetleri diğer mallardan farklı mı işlem görmelidir konusunda aynı görüşte değildir. Çoğu farklı işlem görmemesi kanaatindedir. Bu görüşü destekleyenler sağlık hizmeti ile yaşam (ölüm) arasındaki ilişkinin oldukça zayıf olduğuna işaret ederler. Bir bireyin ömür süresi ve sağlık durumunun belirlenmesinde daha fazla olmasa da sigara, gıda ve özellikle eğitim eşit önemi haizdir(13). İngiltere'de devlet bütün bireylere bedava sağlık hizmeti sunmakta ve bunu II.Dünya Savaşının hemen sonrasından beri yapmaktadır. Bununla beraber, bu ülkede çocuk ölüm oranı ana ölüm oranı ve genel yaşam beklentisi konusunda sınıf farklılıklarında çarpıcı bir düşüş olduğu görülmemektedir.

Gene de -çoğu Batı demokrasilerinde ağırlık kazanır görünen- üçüncü görüşe göre herkesin belli bir asgari sağlık hizmet düzeyine sahip olma hakkı vardır. Yoksullara sağlık projesinin bu görüşü yansıttığı düşünülebilir. Aynı zamanda bu görüşü benimseyenler çoğunlukla, herkesin belli bir asgari sağlık hizmeti düzeyine kavuşmasını temin edecek alternatif yöntemlerin iktisadi etkinlik sonuçları ile ilgilidir.

Piyasa Aksaklıkları

Şimdiye kadar özetlemiş olduğumuz görüşler, devletin sağlık konusundaki cari rolünü açıklıyorsa da devletin şu ya da bu şekilde müdahalesine temel oluşturan önemli piyasa aksaklıkları da vardır. Dolayısıyla, federal harcamaların farklı kategorilerinin farklı açıklamaları vardır.

---

(12) *J.Tobin;* "On Limiting the Domain of Inequality" *Journal of Law and Economics* 13 (1970): 263-277

(13) Bu görüşün ayrıntıları için Bkz. V.R. Fuchs "From Bismarck to Woodcock:The Irrational Pursuit of National Health Insurance" 13, *Health Economy* bölümü (Cambridge, M.A: Harvard University Press, 1986) ss.257-71 ya da V.Fuchs, *Who Shall Live? Health Economics and Social Choice* (New York: Basic Books, 1975)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Diğer araştırma şekillerinde olduğu gibi, tıbbî araştırmalar da saf kamu malına yakın hizmetlerdir. İlâç gibi buluşlar patente bağlanırken, çoğu keşifler patente bağlanamaz niteliktedir ve bağlanabilseler dahi, böyle yapılmaları arzulanır mı olduğu tartışmalı mahiyettedir. Bu ilâçların artan fiyatları, kullanımlarında bir azalmayla sonuçlanabilir. Bu yüzden de acaba özel araştırma giderlerinin ölçüsüzce bir bölümünün bir patent icadına ayrılması ve ortaya tıpkı patentli ilâç kadar iyi ancak mevcut patentlerle kapsanamayan bir ilâçla çıkılması üzerine önemli bir fikri ilgi vardır.

Belli hastalıklarda özellikle bulaşıcı hastalıklarla bağlantılı dışsallıklar mevcuttur. Bu ise karantina ve zorunlu aşılamaya ilişkin olarak yasal düzenleme yapılmasını gerektirebilir ve Halk Sağlığı İdaresi için bir gerekçe oluşturur.

Emekli askerlere sunulan sağlık harcamaları da gecikmiş bir tazminat olarak nitelenebilir. Her ne kadar devlet orduda görev yapanlara düşük aylık vermekteyse de, fiilî hizmet sürelerini aşan zaman dönemini kapsayan bir sağlık sigorta hizmeti sunmaktadır. Bu sigorta özellikle hizmet bağlantılı sağlık hizmetlerini gerekçelendirir görünmektedir.

Sağlık giderlerinin vergiden indirilebilmesi, vergilemede en uygun temelin ödeme gücünün bir şekilde ölçülmesinde yattığı gereğinden kaynaklanır. Sağlık giderleri, bir bireyin ödeme gücünü azaltır (eğer gönüllü değilse) dolayısıyla, gelir eksi sağlık giderleri (belli bir gelir yüzdesini aşan kısım olarak), tek başına gelirden daha iyi bir ödeme gücü ölçüsü sağlayabilir. Bir başka biçimde olayı sunarsak, vergi sistemi kaderin birey üzerine yüklediği ve "adil olmayan bir vergi" olarak nitelenebilen sağlık giderlerini bu yöntemle telâfi etmeye çalışmaktadır. Yaşlılara sağlık programı piyasanın yaşlılara yeterli sigorta sağlama başarısızlığı temeline dayalı olarak savunulabilir.

Acaba Neden Sağlık Piyasaları İyi Çalışan Rekabetçi Piyasaların Standart Koşullarını Yerine Getirmez

Bu özel piyasa aksaklıkları ve kamusal çarelerin temelinde, sağlık hizmetleri piyasasının daha genel aksaklıkları yatar. Rekabetçi piyasa teorisindeki piyasalara hiç benzemez biçimde, sağlık hizmetleri eksik bilgi ve aksak rekabet özellikleri ile nitelenir. Yeniden hatırlamak istersek, standart piyasa teorisi şu çeşitli kritik varsayımları yapar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

a) Herbiri kendi kârını en çoğa çıkartmak isteyen çok sayıda satıcı vardır.

b) Alınan ve satılan mal homojendir.

c) Alıcılar iyi bilgilenmiştir. Bütün satıcıların sattığı malların fiyatlarını ve kalitelerini bilmektedir.

d) Tüketiciler alıcılardır. Tükettiklerinin bütün maliyetini öderler.

Bu koşullar altında, eğer bir firma bir malı üretmenin daha iyi bir yolunu bulursa, fiyatını düşürür ve başka üreticilerden müşteri çalar. Üretim daima etkindir ve fiyatlar her zaman en etkin üreticilerin üretim maliyetlerini yansıtır.

Bu koşullar tatmin edilmezse, etkin olmayan üreticiler ayakta kalabilir ve fiyatlar üretim maliyetini aşabilir. Meselâ bir tekelci varsa, marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu noktada fiyat koyar. Marjinal gelir fiyattan az olduğundan, tekelcinin koyduğu bedel onun (marjinal) üretim maliyetlerini aşacaktır.

Mal heterojen olunca ve bireyler tam iyi bilgilendirilmemişse, o zaman birey için düşük fiyatın daha iyi alımın mı yoksa daha düşük kaliteli bir malın göstergesi mi olduğunu söylemek güçtür. Müşteriler fiyatlar konusunda bilgili değilse firmalar sınırlı bir müşteri kaybı pahasına fiyatlarını rekabet düzeyi üzerinde artırabilirler. Tablo 11.1 de de gördüğümüz gibi, sağlık piyasalarında iyi işleyen bir rekabet piyasasının koşullarının hiçbiri tatmin edilmemektedir.

TABLO 11.1 SAĞLIK PİYASALARI İLE STANDART REKABETÇİ PİYASALAR ARASINDAKİ FARKLAR

Standart Rekabetçi Piyasalar	Sağlık Piyasaları
Çok Satıcı	Sadece sınırlı sayıda hastane(büyük kentler dışında)
Maksimum kâr peşinde koşan firmalar	Çoğu hastane kâr amacı gütmez
İyi bilgilenmiş alıcılar	Kötü bilgilenmiş alıcı
Tüketicilerin malın bedelinin tamamını ödemeleri	Hastaneler maliyetlerin sadece bir bölümünü öderler.

(14) İşverenler, işçilerin iş başında geçirdikleri iş kazalarından sorumlu olması gerektiği prensibi, özel kesimdeki çoğu işçilere yayılmıştır. İşçilerin, işçi tazminat sigortası yapması gereği getirilmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tüketicinin bir araba ya da TV aldığı zaman oldukça iyi bilgilenmiş olduğu konusunda bir varsayın varken (bilgiyi hemencecik elde edebileceği bir sürü kaynak varken), bireyler bir doktora gittiklerinde satın aldıkları büyük ölçüde doktorun bilgi ve görüşüdür. Hasta hangi ilâcın gerektiği, bir operasyonun iyi olup olmayacağı vb. konularda doktorun kararına güvenmek zorundadır. Çeşitli doktorları karşılaştırmak ve değerlemek çeşitli türdeki TV alıcılarını değerlemekten çok daha güçtür. Devletin doktorlara ruhsat vermede ve hastalarına verdikleri ilâçları düzenlemede uzun zamandır üstlendiği rolün bir sebebi budur(15).

1985'den başlamak üzere devlet doktorlarının performanslarının ölçülmesi ve yetersiz kabul edilenlerin yaşlılara sağlık programı ödemeleri dışında tutulması için hekim başarı değerlendirme örgütleri kurmuştur.

SINIRLI REKABET

Eksik bilgi etken rekabet derecesini azaltıcı bir etki yapar(16). Zenith televizyon gibi standart bir malı satan bir firma fiyatını düşürerek müşterileri başka satıcılardan uzaklaştırarak kendisine çekeceğini bilir. Müşteriler paralarının karşılığını en iyi şekilde alacakları yeri kolayca bulurlar.

Aksine rakiplerine göre düşük ücret alan bir doktora görünen potansiyel hastalar onun pek talebinin olmadığını ve bu yüzden de müşteri çektiğini sanabilir. Fakat, bu doktorun hizmetlerine yönelik talep eksikliği, onun iyi bir doktor olmadığı hissini verebilir.

Aynı anlayışla sağlık hizmetlerinin heterojenliği, fiyat ve kalite kıyaslamalarını güçleştirir ve bilginin etken bir biçimde yayılmasını engeller. Komşun, doktorunun uyguladığı tedaviden memnun kalmış olabilir.

---

(15) Kenneth Arrow sağlık piyasalarındaki eksik bilginin önemini vurgulamıştır. Bkz. K.J. Arrow, "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care" *American Economic Review* 53 (1963). 941-973.

(16) Söz gelimi Bkz. S.Salop; "Information and Monopolistic Competition" *American Economic Review* , May 1976 ss.240-45. (17) V.Fuchs; Who Shall Live?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ancak onun sağlık sorunları benimkinden farklı ise, bu benim de aynı tedaviden memnun kalacağımı garanti etmez. Bir doktorun bir başka doktordan daha fazla ücret aldığını duyduğumda, bunun daha iyi bir hizmet alımı olduğuna karar vermem için yapılan teşhis ve tedavi hizmetlerinin ne olduğunu tam bilmem gerekir.

Tıp mesleğinin uygulamaları, eksik bilgiden kaynaklanan kaçınılmaz rekabet sınırlamalarını da içerebilir. Doktorların reklâm yapmalarına izin verilmez. Diğer bağlamlarda reklâm konusundaki sınırlamalar, fiyatları yükselterek gösterilmiştir (rekabeti önlediğinden). Bu yüzden çeşitli eyaletler, gözlük için rekabete izin vermektedir ve bu eyaletlerde gözlük fiyatlarında dramatik bir düşük olmuştur.

Doktorların fiyat rekabetini sınırlamaya çalışabildikleri başka önlemler de vardır: Sözgelimi "muayene ücretlerinin düşürülmesi doktorun meslekdaşlarının doktorun hastane ayrıcalıklarının reddini ya da onun şöhretinin lekelenmesini tahrik edebilir"(17).

Doktorların, birbirleriyle sıkça konsültasyon yapmaları ihtiyacının olması ve hastane imkânlarının paylaştıkları gerçeği de (ve çoğunlukla ortak çıkar paylaşımı) rekabetçi baskıları azaltmaktadır. Adam Smith'in dediği gibi, The Wealth of Nations'da çok güçlü bir şekilde ifade ettiği gibi "Aynı ticareti yapan kişiler eğlence ve birliktelik için nadiren biraraya gelirler ama bu buluşma ve konuşma, kamuya karşı bir fesat hareketi ya da fiyatları artırma konusundaki bir planla sonlanır.."

Kaldı ki, hastaneler arasında da sınırlı bir rekabet vardır. Çoğu küçük yerleşimlerde çok az sayıda hastane vardır. Bir acil durum halinde, bireyin çok sayıdaki hastane arasında seçme yapma durumunda olması çok nadirdir. Ve bunu yapacak zaman olsa bile bu seçim birey tarafından değil doktoru tarafından yapılır.

Tüketicinin tam fiyatı doğrudan ödediği alelâde bir malda, müşterinin malın faydalarının en azından maliyeti kadar büyük olduğuna inandığını veri olarak alabilir. Sağlık hizmetlerinde ise kısmen önceden ödenen özel sigorta ve kısmen de devlet sigorta ve belli menfaatleri hak etme programları aracılığı ile tüketicilerin tüketim sırasında maliyeti gö-

(17) V. Fuchs, *Who Shall Live ?*

zetmemeleri nedeniyle normal bir maldan ayrılır. Tablo 11.2'de gösterildiği gibi, günümüzde tüketiciler sağlık hizmetlerinin maliyetinin yüzde 32'sini özel sigorta primi olarak önceden ödemektedir (doğrudan ya da işverenler aracılığı ile). Maliyetin kalan yüzde 41'i devlet tarafından ödenmektedir. Geriye tüketicilerce doğrudan ödenecek sadece yüzde 27 sağlık maliyeti kalmaktadır(18). Tabloda da görüldüğü gibi, bu yüzde 1973'de yüzde 37 iken o tarihten bu yana tutarlı biçimde düşmüştür.

TABLO 11.2 KİŞİSEL SAĞLIK HARCAMALARI FONLARININ KAYNAKLARI

	Doğrudan Hastadan Alınan	Özel Sağlık Sigortası	Federal Devlet	Eyalet ve Yerel Yönet	Diğer*
1973	% 37.4	% 24.0	% 23.7	% 12.5	%2.5
1983	27.2	31.9	29.7	10.1	1.1
1985	26.8	31.6	31.2	9.3	1.2
1988	26.6	31.8	32.0	8.6	1.1

(*) Bu harcamalar hayır kurumlarınca ve sanayide fabrika içi sağlık hizmetleri harcamalarıdır.
Kaynak: *Health Care Financing Review* , Spring 1985 Tablo 9.

Sağlık harcamalarının çoğunun üçüncü kişilerce ödendiği gerçeği, sağlık piyasalarının sınırlı bir rekabete konu olduğu konusundaki evvelki kanaatimizi güçlendirmektedir. Düşük ücret alan doktorun düşük kalitede bir hizmet sunduğundan tüketici sadece endişe etmekle kalmamakta, sigorta doktor faturalarının yüzde 90'ını ödüyorsa, doktor yüzde 30 düşük alıyorsa yalnızca yüzde 3 bir tasarrufu olacağından kendisinin ekstra endişesini telâfi edecek düzeyde olmadığından hasta daha az pahalı bir doktora gitmeye pek önem vermeyecektir.

DOKTOR HATASI DAVALARI

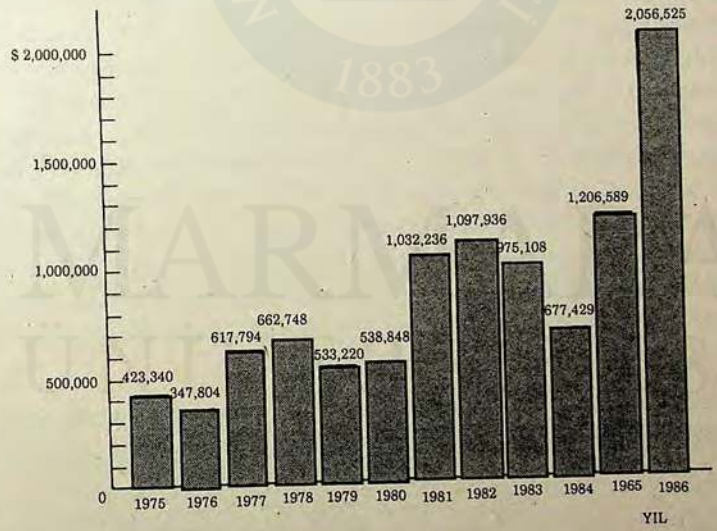
Tüketicilerin bilgisiz alıcılar olduğu gerçeğinin bir başka sonucu, kendilerinin sık sık satın almış oldukları mal ya da hizmette hayal kırıklığına uğramalarıdır. Kötü bir marka TV almış olan bir kişi durumunda bunun önemli etkileri olmaz. Ancak tıp alanında, doktorun kendisine uygun olmayan bir tedavi verildiğine inanan kişi bunu dava edebilir ve son yıllarda bu tür doktor hatası davalarında artış görülmüştür. Bu ise doktoru aşırı bir bakım ve tedavi yapmaya yöneltmektedir.

(18) Genel fon kaynaklarına ilişkin bu rakamlar, tüketicinin cebinden çıkmayan maliyet payının tüketiciler ve sağlık harcama türleri arasındaki farklı dağılımını (kendi sigorta planlarına göre) gerçeğini gözlemektedir. Söz gelimi ulusal hastane maliyetlerinin yüzde 9'u doğrudan tüketicilerce ödenirken, doktor ücretlerinin yüzde 28'i huzurevi maliyetlerinin % 50'si ödenmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Faydalı bir etki yapma ihtimali düşük bile olsa bir ilâcı yazmayan doktor dava edilebilir. Sağlayacağı bilgiye nazaran maliyetleri yüksek olsa bile bir testi yaptırmada ihmali olursa doktor gene dava edilebilir. Testlerin ya da ilâçların maliyetinin büyük bir bölümü üçüncü bir kişi(sigorta şirketi) tarafından üstlenildiğinden test ya da ilâç için ödemek durumunda olsa, bunu yaptırmak istemiyecek olan bilgili bir hasta halinde bile, doktor testi yapmak ya da ilâcı yazmak konusunda her türlü güdüye sahip olacaktır.

ABD'de son yıllarda hem doktor hatası davaları sayısında hem de bu konudaki yargı kararları sayısında hızlı bir artış görülmüştür. Her 100 doktor başına düşen dava sayısı 1979 ile 1983 arasında iki katına çıkmış ve gene aynı dönemde kadın doğum uzmanları için bu artış üç kat olmuştur. Aynı zamanda ortalama tıbbi doktor hatası hükmolunan dava sayısı da dramatik biçimde artmıştır. Şekil 11.4'de sabit 1986 fiyatlarıyla, ortalama tıbbî hata jüri kararı 1975'de 423 bin dolar iken 1986'da 2 milyon doların üzerine çıkmıştır.



11.4. ORTALAMA TIBBİ HATA JÜRİ TAZMİNAT KARARI. (1986 Sabit fiyatlarıyla) Tıbbî hata davalarında, ortalama jüri kararları, 1986'da 1975'de olduğundan hemen hemen beş kat daha fazladır. KAYNAK: U.S. Department of Justice, Tort Policy Working Group, *An Update on the Liability Crisis* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office 1987) ss.36-37.

Bu doktor hatası davaları, bu hata sigorta maliyetlerini de artırmıştır. Bu tıp hatası davalarının sigorta maliyetleri üzerindeki etkisini sergilemek için bir sigorta şirketine karşı açılan dava sayısının belli bir dönemde iki katına çıktığını ve ortalama ziyan bedelinin de (ya da mahkeme dışı hal şeklinin) iki katına yükseldiğini farzedin. O zaman, bütün diğer faktörleri sabit varsayarak, rekabet piyasasındaki bir sigorta şirketinin primlerini dört katına çıkarması gerekecektir. Tıbbi hata sigortası da, sağlık hizmetini sunanlar için bir maliyet olduğundan sigorta primlerindeki artış, son yıllarda sağlık hizmetleri maliyetinde artışa katkıda bulunmuştur.

Doktor hatası davaları doktorların bu davaların olmayışı halinde önermeyecekleri tedavileri ve testleri yapmaya sevketmekte ve 1983 itibariyle yapılan tahminlere göre sağlık maliyetlerini 15 ve 40 milyar dolar arasında artırmaktadır. Doktorlar ve sigorta şirketleri avukatların hukuk sistemini suistimal ettiğini iddia etmektedir. İddia sahiplerine göre jüri sistemi, tazminatları, tam ölçüsünden uzaklaştırmakta ve fazla tazminat ödemesine yol açabilmektedir (Jüri üyelerinin, nesnel bir sigorta şirketinden çok mağdur tarafa yakınlık ve sempati göstermesi daha olası olduğundan) Avukatlar ise, doktor hatası davalarının, doktorların uygun bakım ve tedavi yapmaları için zaruri olduğunu ve böyle bir sistem olmaksızın, zarar gören tarafından zararının yeterince telâfi edilmeyeceğini ileri sürmektedir. İktisâtçılar ise dikkatlerini, bu iki maliyetin değişim oranı üzerinde yoğunlaştırır. Doktor hatalarına ilişkin davaları (ya da tazminat büyüklüklerini) sınırlayan bir sistem bazı bireylerin zararlarından ötürü yeterince tazmin edilmemeleri sonucunu doğururken, iktisadi etkinliği de artırabilir. Halen dava sahiplerince alınan her dolara karşı bir dolar olan (hukuki ücretler düşüldükten sonra net) aşırı dava giderlerini de azaltacaktır(19). Bu davaları önlemek için yapılması plânlanan aşırı harcamaları da düşürecektir.

Doktor hatası tazminatlarındaki artış ve bunun sonucu doktor hatası sigorta primlerindeki artış, çoğu eyaletlerin yasalarını değiştirmesi

---

(19) Bu data, 1985'deki bütün tazminat davalarına dayalı verilerdir. Doktor hatalarına ek olarak tazminat davaları; sorumluluk davalarını ve kaza sigorta davalarını da içerir. Veriler U.S. Department of Justice, Tort Policy Working Group, *An Update on the Liability Crisis* (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1987) s.52

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ne sebep olmuştur(20). Yapılan bu yasal değişiklerin yeterli olup olmayacağı tartışması ise kapanmış sayılmaz.

KAR ÖZENÇİNİN YOKLUĞU

Sağlık piyasaları ile standart rekabetçi piyasaların arasındaki son fark, kâr motifinin yokluğudur. ABD'deki hastanelerin büyük bir çoğunluğu, kâr gütmeyen kuruluşlardır. Amaçlarının, sağlık hizmeti sunumunun maliyetini en aza indirmek (ya da kârlarını en çoğa çıkartmak) olarak değil, sundukları sağlık hizmetinin kalitesini en çoğa çıkartmakolarak kabul ederler. Kâr özençinin yokluğunun sonuçları, geleneksel olarak harcamalarının devletçe ya da özel sigorta şirketlerince geri ödenme tarzı dolayısıyla de şiddetlenmektedir. Çoğu hallerde hastaneler koydukları her bedel için ödeme alırlar.

Son zamanlarda kâr amacı güden hastanelerin pazar payında bir artış olmuştur. Bütün federal olmayan hastaneler içinde kâr amacı güden hastanelerin pazar payı 1960'da yüzde 4 iken 1980 ortalarında hemen hemen iki kata çıkmıştır. Humana gibi çeşitli büyük kâr için çalışan hastane zincirleri, yalnızca etkinlikleri değil, tıbbi buluşları dolayısıyla bir üne kavuşmuştur(21). Kâr güdüsünün getirdiği teşviklerle, sağlık hizmetinin kalitesinin bağdaşmayacağı konusundaki kaygılar gerçekleşmemiştir. 7. Bölümde yaptığımız bir malın ya da hizmetin üretimi ile finansmanı arasında yaptığımız ayırım, önemli bir ayırımdır. Yaşlılar için sağlık sözgelimi, yaşlıların sağlık hizmetlerine daha iyi bir şekilde girmelerini temin etmiştir. Hastane hizmetlerini kimin (devletçe işletilen hastanenin mi, kâr amacı gütmeyen kurumun mu yoksa kâr eden hastanenin mi) sunması meselesi, sağlık hizmetinin finansman meselesinden büyük ölçüde ayrıdır.

---

(20) Söz gelimi sekiz eyalet 1986'da ekonomik olmayan zararlara tavan getirmiştir. Onaltı eyalet "müteselsil sanık" sorumluluğu (bu kişiler, hata bulunmasının sadece sorumluluğunu paylaşmakla birlikte eğer ortak sanık olduğu kişilerin ödeme gücü yoksa, bütün zararı tazmin zorundadırlar) ve dokuz eyalet de ücret tarifesi koyarak ya da mahkemeleri ücret anlaşmalarını gözden geçirmeye zorlayarak, avukatların ücret hacmine sınır getirmiştir.

(21) En önemli buluşları, 1986'da Louisville Kentucky'deki hastanelerinde suni kalp takılması olayıdır.

SAĞLIK HİZMETİ VE DİĞER PİYASALAR ARASINDAKİ FARKLARIN SONUÇLARI

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sağlık hizmeti piyasası ile diğer piyasalar arasında biraz önce açıkladığımız bu farklar sağlık piyasasının, rekabetin daha etken tüketicilerin daha bilgilenmiş, elde ettiklerinin doğrudan karşılığını ödedikleri ve üreticilerin kâr güdüsü ile hareket ettikleri piyasalardan büyük ölçüde farklı oldukları anlamına gelir. Meselâ, geleneksel rekabet teorisi doktor arzındaki bir artışın tıbbi hizmetlerin fiyatını düşüreceğini öngörür. Son on yılda doktor sayısı hemen hemen iki katına çıkmıştır. Talepten daha hızlı artmıştır. Ne varki ücretleri düşmemiştir. Sonuç, özellikler cerrahlar olmak üzere çoğu doktorların eksik istihdamıdır. Bir on yıl kadar önce, ülkenin önde gelen sağlık iktisatçılarından olan Victor Fuchs, "cerrah fazlasına" ilişkin bir kanıta yer verirken, New York'taki bir banliyöde tipik bir cerrahın, uzmanların tam kapasite ile yapacağını hesapladığı iş yükünün sadece üçte biri ile çalıştığına ilişkin ayrıntılı bir çalışmayı anmıştır. (Bu sonuçlar ameliyat sayısını cerrah sayısına bölerek, eyalet ve ülke için bir bütün olarak yapılan hesaplamalarla tutarlıdır). Gerçekten de, bazıları, cerrah sayısının artırılmasının fiyatı düşürecek yerde, ameliyet sayısında artışa yol açtığını ileri sürmektedir(22).

Bir ameliyatın tavsiye edilebilir ya da zaruri mi olduğu konusundaki sorunlar, tabii ki tartışmaya açıktır. Çoğu doktorlar, sadece kendi gelirlerini artırmak için operasyon önermezler. Ancak bir operasyonun arzu edilir olup olmadığı konusunda mesleki bir yargıya varırken, ellerinde mevcut zaman ve ameliyat için daha fazla ihtiyacı olan diğer hastaların önemli bir etkisi vardır. Ve "sınırlı bilgiye sahip müşteriler"in, doktorları önerdiği takdirde operasyon geçirmeleri olasıdır(23).

(22) V.Fuchs, *Who Shall Live?* ve W. Mc Clure, "Buying Right: The consequences of glut", *Business and Health*, Sept.1985 ss.43-46.

(23) Her ne kadar, cerrahi bir müdahaleye girmeden önce ikinci bir doktorun görüşlerinin alınması meseleleri iyileştirebilirse de, bir çözüm olmaktan uzaktır. Büyük mikyasta, doktor arzı olan bir toplumda "standart uygulama" operasyonları önerildiği koşullar ayarlama gösterir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Çoğu kişiye göre, sağlık endüstrisindeki başlıca problemler sigortayla ilişkilidir. Her ne kadar sağlık sigortası konusundaki etkin bir özel piyasa yavaş gelişse de (büyük sağlık risklerini kapsayan önemli boyuttaki sağlık sigortasının yaygın biçimde topluma sunumu, II. Dünya Savaşı sonrasına kadar mümkün olmamıştır), daha önce açıkladığımız vergi yasası teşvikleriyle, çalışanların çoğunluğu 1960'lı yılların başlarında sigorta ile kapsanmıştır. Buna rağmen bu sistemde halâ önemli boşluklar kalmıştır: İşsizler, yoksullar, yaşlılar ve felâket mahiyetindeki hastalıklardan muzdarip olanlar gibi. Yaşlıların ve yoksulların problemlerine çare olmak üzere, yaşlı için sağlık yoksullar için sağlık programları, yaşlıların ve yoksulların problemlerini halletmek için yürürlüğe konulmuştur. Şöyle ki günümüzde nüfusun yüzde 85'i ya kamusal programlarla ya da özel sigorta plânları ile kapsanmış bulunmaktadır. Her ne kadar şimdilik hiçbiri fiiliyatta olmasa bile, işsizler için bir tür sağlık şemsiyesi temini için müteaddit öneriler vardır. Ve çoğu sağlık sigorta poliçelerinin kapsam sınırları olup belli felâket mahiyetindeki hastalıklar kavranmamaktadır.

Sağlık Sigortasının Önemi

Sigortanın temel amacı, bireylerin taşımak zorunda olduğu riskleri azaltmak, bu riskleri taşımaya daha istekli olanlara (yani, risk havuzu oluşturulması ve çeşitlendirilmesi sebebiyle daha iyi durumda olduğundan) riski aktarmaktır.

Yüzde 10 bir kaza geçirme ihtimali olan ve bu kazanın da kendisine 1000 dolarlık sağlık hizmetine malolacak bir bireyi düşünelim. Bu kişinin ortalama (ya da beklenen) sağlık harcamaları 0.10x1000 dolar = 100 dolardır. Bir sigorta yoksa, 10000 dolar geliri olan bir birey, sağlık dışındaki mallara 9000 dolar harcama konusunda sadece yüzde 10 şansa sahiptir. Bir kaza vukuunda, kendisinin evle ilgili arabasıyla ilgili vb. ödemeleri karşılamak konusunda güçlük çekebilir. Çoğu kişiler böyle riskli gelecekle karşılaşmayı sevmezler. Bunlara *riskten kaçınan* kişiler diyoruz. İster kaza olsun ister olmasın, sigorta şirketine yılda 100 dolar ödeyerek, eğer olursa kazanın maliyetinin, sigorta şirketince ödenmesini tercih edebilir. Hiç bir yönetsel maliyetin olmaması halinde, sigorta şirketi ortalama olarak yıllık 100 dolarlık primle başabaş olacaktır. Ancak çoğu kişiler sigorta şirketinin riski alması için 100 dolardan önemli ölçüde fazla miktar ödemeye isteklidir. Rekabetçi bir sigorta piyasasın-

da sigorta, sigorta şirketinin yönetsel maliyetlerde hesaba katılarak tam başabaş noktada olacağı bir primle sunulacaktır. Dolayısıyla, yönetsel maliyetler ortalama ödemenin yüzde 10'u ise sigorta primi 110 dolar olacaktır. Çok riskten kaçınan bir kişi sigorta şirketinin riski kendi için üstlenmesi için 150 dolar ödemeye istekli olmuş olabilir. 40 dolarlık fark, sigorta kapsamından elde edilen kazançtır.

Sigortadan elde edilen kazancın büyüklüğü riskin hacmine ve tahmin edilme ölçüsüne bağlıdır. Meselâ, çoğu gebelikler, hernekadar pahalı da olsa plânlıdır. Öngörülmeyen bir riski içermezler. Sadece, bazen gebeliğe bağlı komplikasyonlar bir risk doğurur(24).

Sağlık Sigortasının Etkileri

Her ne kadar, sigorta bir bireyin karşılaştığı risklerin azaltımında önemli bir rol oynuyorsa da bir başka ehemmiyetli önemli etkisi vardır. Sigorta, bireyi olmaması haline göre daha çok sağlık hizmeti harcaması yapmaya yöneltir. Önceki örnekte sağlık sigortası planını bir kaza ya da hastalığın olması halinde sabit bir ödeme yapan bir kurum olarak nitelemiştik. Ancak çoğu mevcut sağlık sigorta plânlarında, kesin ödeme sadece bireyin mutazarrır olduğu kaza ya da sağlığına ilişkin teşhislere değil, sağlık hizmeti için fiilen harcadığı miktara da bağlıdır.

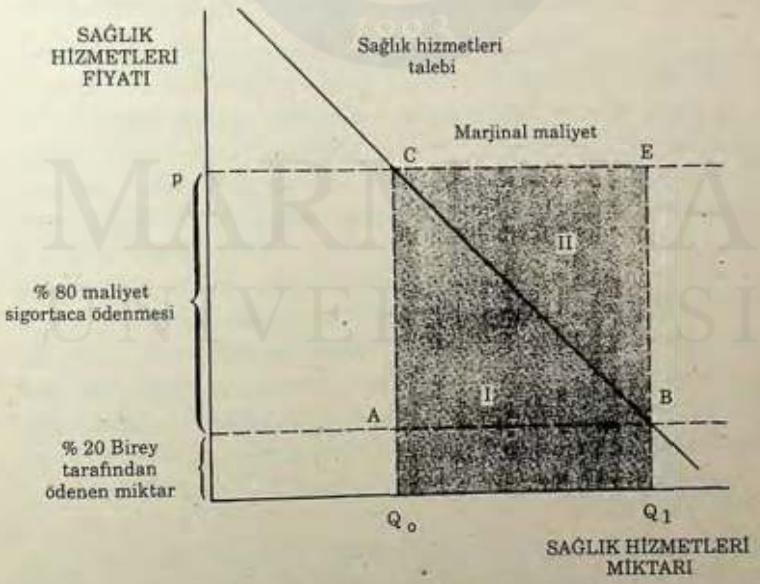
Eğer bir birey, hastanede ekstra bir gün daha kalmasının maliyetinin yüzde 80'inin sigorta şirketince ödeneceğini bilirse, her ne kadar gerçekten ihtiyacı olmasa da, ekstra bir gün kalmaya karar verebilir. Ve ekstra bir günlük ödemenin kendisine sadece 20 dolara mal olacağını bilerekten, oda ücretinin 200 dolar yerine 300 dolar olmasına pek aldırmaz. Doktorları, fayda sağlama ihtimali düşük bile olsa, çok pahalı bir ilâcı yazmakta tereddüt etmeyecektir. Çünkü, hastasının, ilâç faturasını ödemek zorunda olmayacağını bilir. Bu maliyetler sigorta havuzu içinde dağılır gider ve birey için önemsiz boyuttadır.

(24) Çoğu standart sigorta poliçeleri, standart gebelik maliyetlerini kapsar, fakat kesinlikle kapsanması gereken bir risk türü olan komplikasyonları dışlar. Aynı şekilde rutin doktor vizite ücretleri hem maliyet bakımından küçük hem de vukubuluş sıklığı açısından oldukça öngörülebilir niteliktedir. Böylesine maliyetleri örten bir sigorta programını yönetmenin maliyetleri herhangi bir küçük risk azaltımından doğan faydaları büyük ölçüde aşar. Bu tür riskleri sigortalamak etkin değildir. Ancak vergi sistemi aracılığı ile işveren sunumlu sigortaya yapılan bir sübvansiyon sonucu bu maliyetler çoğunlukla sigortaca kavranır. Rutin tıbbi ihtiyaçların idari maliyetlerinin yüzde 20 olduğunu farzedin. Primlerin yüzde 20'sinden fazla olan bir sübvansiyonun etkisi, bir kişinin sağlık hizmetini doğrudan ödeyecek yerde sigorta ile ödemeyi daha ucuz (vergi sonrası) hale getirmektir. (Bkz. Pauly, "Taxation, Health Insurance and Market Failures", s. 638).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Dolayısıyla, sigorta hizmeti arzı, bireylerin sağlık hizmetlerini, bu hizmetlerin marjinal getirisinin, marjinal sosyal maliyetinden çok az olduğu hallerde dahi satın almaya yöneltir. Sağlık hizmetlerini marjinal getiri özel marjinal maliyete eşit oluncaya kadar satın alırlar. Özel marjinal maliyet, toplam ekstra maliyetlerin küçük bir bölümü olan kendisinin ödemek zorunda olduğu ekstra tutardır.

Bunu bir bireyin belli bir hastalığına bağlı sağlık hizmetleri talebini çizdiğimiz şekil 11.5'de gösteriyoruz. Yatay eksen hizmetlerin ya miktarı ya da kalitesi olarak alınabilir. Düşük bir fiyatta birey daha fazla ve daha iyi sağlık hizmeti talep eder. Şekilde aynı zamanda ekstra (daha yüksek kalitede) sağlık hizmeti sunmanın marjinal maliyetini de çizmiş bulunuyoruz. Basit olsun diye, bu maliyetlerin sabit olduğunu varsaymış bulunuyoruz. Ancak sigorta şemsiyesi altında olan bir birey bütün marjinal maliyetleri ödemek zorunda olmayıp maliyetlerin sadece bir bölümünü ödeyecektir. Daha önce de olduğu gibi sigorta poliçesinin hastane maliyetlerinin yüzde 80'ini ödediğini farzedin. O zaman kişinin ödeyeceği marjinal fiyat, kullandığı kaynakların değerinin yalnızca yüzde 20'sidir.



11.5. SİGORTA VE SAĞLIK HİZMETLERİ MALİYETİ. Sigorta sağlık hizmetlerinin bireylere olan maliyetini düşürür ve talebi artırır.

Bu ise kendisinin talebinin Qo'dan Q_1'e çıkmasına yol açar. Ancak acaba, hangi özel nedenle tüketilen ekstra hizmetlerin değeri marjinal maliyetlerden daha azdır ve dolayısıyla Q1 kadar arz yapmak etkin olmamaktadır. Şekilde I ile gösterilen gri alan, hasılanın Qo dan Q_1'e çıkması için bireyin ödemeye istekli olduğu ekstra miktarı ölçmektedir. Birey ve sigorta şirketi tarafından ödenen de dahil olmak üzere artışın ekstra maliyeti, I ve II. alanların toplamı olan ve Qo'dan Q_1'e kadarki talep eğrisi altındaki Qo Q_1, EC diktörtgenidir. Bu sapmanın maliyeti gene sağlık hizmetlerinin fiyat esnekliğine bağlıdır. Feldstein'in hastane hizmetleri için yaptığı 0.7'lik fiyat esnekliği tahmini doğru ise sigorta şirketinin hastane maliyetlerinin yüzde 80'ini ödediği bir sigorta poliçesi, harcamaları yüzde elliden fazla artıracaktır.

Sigorta konusundaki vergi harcamaları ile (şekil 11.3'de gösterilen) sağlık hizmetleri tüketimi üzerinde sigortanın etkisinin (şekil 11.5) nasıl karşılıklı etkileşim içinde olduğuna dikkat edin.

Sağlık sigortasının vergi rejimi, aşırı bir sigorta satın alımı ve sigorta satın alınması da sağlık hizmetinin aşırı tüketimi ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla birinci sapma, ikinci etkinlik kaybını ağırlaştırmaktadır.

ABD'de sigorta kapsamının hızlı büyümesi ile sağlık harcamalarındaki hızlı artışın aynı zamanda vukua gelmesi, sigorta hizmeti sunumunun harcamalardaki artışa katkı yapan gerçekten başlıca faktör olduğuna işarettir. Günümüzde hastane giderlerinin yüzde 91 ile doktor ücretlerinin yüzde 71'i, sigorta şirketleri ile devlet gibi, sağlık hizmetlerinden istifade edenlerin dışındaki taraflarca ödenmektedir. Ancak sigorta kapsamında koşut artış olmayan bazı ülkelerde de sağlık harcamalarında görülen önemli büyüme olduğu gerçeği sigortanın tek ya da başlıca sorumlu olduğu görüşüne gölge düşürmektedir. GSMH içinde sağlık hizmeti harcamalarının payının artışına katkıda bulunduğunda genel olarak inanılan diğer faktörler hastalıkların tedavisinde kullanılan yeni teknolojiler ve sağlık hizmeti sunanlar arasında maliyetleri aşağıda tutacak ve verimliliği artıracak bir rekabetin olmayışıdır.

Ahlakî Tehlike

Sigortanın bireyleri davranışı üzerindeki etkisine bazen **ahlakî tehlike** adı verilir. *Ahlakî tehlike* deyimi, tek hedefi sigorta menfaatini cebine indirmek konusundaki eyleme girişmesinin ahlaki olmadığı görüşünden kaynaklanır. Meselâ, bir bireyin sadece yangın sigortasından taz-

minat almak için evini ateşe vermesi ahlaki olmayacaktır. Ancak her ne kadar bu eylemlerin ahlaki olmadığı -gerçekte yasa dışı olduğu- genel kabul görmüşse de bireyin bir yangını önlemesi için alması gereken önlemler gibi çok daha geniş bir özendirici etki kategorisi vardır. Moral tehlike terimi, bu geniş teşvik etkileri grubunu ifade etmede kullanılır.

Sigorta sadece biraz önce tartıştığımız gibi bireyin hasta olduğunda satın aldığı sağlık hizmetlerinin miktar ve kalitesini etkilemekle kalmaz. Aynı zamanda kişinin "sağlıklı kalma" çabalarını da etkileyebilir. Bireyler hastalığın bütün maliyetini ödemek zorunda olmadığından onu önlemek için yeterli önlemi almayabilir. Acaba eylemlerinin bütün ekonomik maliyetlerini yüklenmek zorunda kalsalardı, bireyler daha az sigara mı içerlerdi ya da araba kullanırken daha az içkili mi olurlardı?

Tabiidir ki, sigorta şirketleri, sigortanın özendirici etkilerinin farkındadır. Bu yüzden de sözgelimi, sigortalıya olan faydaları -kişinin iyi bir sigorta güvencesine sahip olması şartıyla- maliyetlerinden az da olsa bir yangının olası zararlarını azaltmak için yangın söndürme sistemleri tesis etmeyi önerebilirler. Ancak sigorta şirketlerinin çok az şey yapabildiği birçok önemli eylemler vardır. Meselâ, sigortalının yatağında sigara içmeyeceğinden emin olamazlar.

SİGORTA VE TEŞVİKLER ARASINDAKİ TEMEL ÇELİŞKİ

Ahlâki tehlike probleminin tam bir çözümü yoktur. Sigorta kapsamı daha iyi oldukça, etkinlik konusundaki normal ekonomik teşviklerde o ölçüde zayıf olacaktır. Tersine sigorta kapsamı kötüleştikçe, önlemlerin gücü de fazla olaçaktır. Denge için sınırlı bir sigorta kapsamı gerekecektir. Bütün teşviklerden sıyrılmak için bireyler maliyetlerin yüzde 100 için sigortalanacaktır. Ancak bütün büyük riskler için maliyetlerin bir bölümü dolayısıyla sigortalanacaklardır. (Etkinlik küçük riskler ve öngörülebilir maliyetler için sigortanın olmamasını gerektirir)

Bazı ahlaki tehlike problemleri, gereksiz sağlık giderlerinin yapılmasını temin etmek için daha büyük bir izleme sonucu azaltılabilir. Ancak iyileşen izlemenin artan maliyetlerinin değer olup olmadığı ayrı bir meseledir. Sağlık sigortası ile bağlantılı olarak artan maliyetlerin bir bölümü, izlemeyi iyileştirme konusundaki yanlış yönlendirmenin bir sonucudur. Meselâ sadece oldukça ciddi ameliyatların sigorta kapsamına alınmasını temin için bazı poliçeler yalnızca hastanelerde yapılan ameliyatları kapsamaktadır. Ancak bu önlemin sonucu, doktor muayenehanesinde çok daha düşük masrafla yapılabilecek bir sürü önemsiz ameliyatın hastanede yapılan sayısını artırmak yönünde olmuştur.

SAĞLIK HİZMETİNİN SUNUMU VE FİNANSMANINDA REFORMLAR

ABD'nin sağlık sisteminde neyin yapılması gerektiğinden çok, bir şeyin yapılması gerektiği konusunda daha fazla görüş birliği vardır. Önerilen reformlar iki alandaki problemlere cevap vermeye çalışmaktadır. Sağlık maliyetlerinin azaltımı ve bütün bireylerin yeterli sağlık hizmeti almasını temin.

Sigorta Kapsamının Derecesinin Azaltımı

Çoğu iktisatçı, sigortanın yaygın sunumundan kaynaklanan ahlaki tehlike probleminin, sağlık maliyet ve harcamalarındaki artışı açıklamada merkezi faktör olduğuna inanırlar. Sigorta hizmeti sunumunda özel piyasalar ahlaki tehlikenin kritik rolünü belirler ve bu meseleyi yalnızca sınırlı bir sigorta kapsamı sunarak çözmeye çalışırlar. Meselâ, poliçeye **ortak-sigorta** maddeleri koyulması konusunda ısrar ederler. Bu maddelerde sigorta hizmeti alıcıları, maliyetlerin önemli bir bölümünü ödemek zorundadır. Devlet politikasını eleştirenler, Yoksullara ve Yaşlılara Sağlık programlarının planlanmasında ahlaki tehlike sorununa yeterli önem atfedilmediğini ve daha yaygın ortak sigorta gereklerinin sistemde yer almasını ileri sürmektedir. Kaldıki, işverence finanse edilen sağlık sigorta programlarının özel vergi rejimi özel sağlık sigortasının aşırı sunumuna yol açmıştır. Bu vergi sübvansiyonlarının kaldırılması özel sigorta düzeyini azaltacak ve gene bireyleri maliyetlere daha fazla önem vermeye yöneltecektir.

Sağlık hizmetleri talebinin oldukça fiyat esnek olduğuna ancak talebin büyük ölçüde doktorların yazdığı reçetelerden etkilendiğine inananlar, bireylerin maliyetlerin yüzde 20'si ya da yüzde 25'inin ödenmesinin bile, bu kesimin karşı karşıya bulunduğu meselelerin çözümünde önemli bir adım olmayacağı kanaatindedirler.

Hastanelere Yapılacak Geri Ödeme Tarzında Reform

Yaşlılara ve Yoksullara Sağlık programlarını ve başlıca özel sigorta kurumu olan Blue-Cross-Blue Shield'i eleştirenler, yapılan geri ödemelerin şeklinin -meselâ hastane giderleri için başlangıçta, etkinlik için fazla özenç sağlamayacak şekilde belirlendiğini ileri sürerler. Bu geri ödemeler, bir önceki yılda bütün hastanelerin aldıkları bedellere göre belirlenen bir maksimum tutara kadar, hastanelerin maliyetlerine göre yapılmaktadır. Dolayısıyla, bu sistemde hastanenin maliyetlerini maksi-

mum geri ödeme düzeyinin altına indirmesi konusunda hiç bir özenç olmamaktadır. Eğer aksine farklı hizmetlerin ücretleri -farklı hastalıkların tedavisi- tesbit edilecek olursa, herhangi bir maliyet tasarrufu, kâr olarak alınacağından, her hastane hizmet sunumundaki maliyetlerini düşürme konusunda bir isteği olacaktır. Bu ise doğaldır ki firmaların diğer piyasalarda mal ve hizmet sunumunda daha az pahalı yöntemleri önermesini sağlayan bir özendiricidir. Böyle bir sistem 1983'de Yaşlılara Sağlık programı içine sokulmuştu. Teşhis bağlantılı gruplar (DRG) oluşturulmasına dayalı yeni sistemde hastane yaptığı fiili maliyetlerden bağımsız olarak hastanın teşhisine dayalı olarak önceden belirlenen sabit bir ödeme almaktadır(25). Meselâ, hafif bir kalp krizinin bakımı için yapılacak ödeme, kişinin hastaneye girdiği tarih itibariyle tesbit edilmiş olup, hastanede kalış süresine bağlı değildir. Bu sistem, hastaneye aşılması halinde zarara girilecek olan bir bütçe getirmektedir. Bu ise hastanelere yapılacak ödeme yönteminde köklü bir değişme yapmakta ve Princeton Üniversitesi sağlık iktisatçısı Uwe Reinhardt'ın dediği gibi hastaneleri "DRG şoku"na sokmuştur(26). Bu yeni sistemi savunanlar sistemin hastanelere dolar başına daha fazla sağlık hizmeti faydası alma konusunda güçlü bir özenç vereceğine inanırken, sistemi eleştirenler sistemin sağlık hizmetinin kalitesini olumsuz etkileyeceğinden endişe etmektedir. Hastaneler, eksik geri ödemesi olan hastalıklara tedavi vermeyi reddedebilir. Gene bu sistemde hastaneler, hastalarını erken taburcu etmeye yönelirler. Çünkü, bu eksik kalış için geri ödeme alabilirken, belirlenmiş sürenin uzatılması dolayısıyla bir para alamazlar. Halen kullanılmakta olan 500 civarındaki DRG fiyatının, bireysel hastanelerde tedavi edilen çeşitli hastalık karmasını doğru ve hakça hesaba katma konusunda halâ çok kaba bir sınıflandırma olduğunun kanıtları vardır. (27)

---

(25) Teşhis bağlantılı gruplar yöntemi ile (DRG), hastanelere yapılan geri ödeme 1970'lerde Yale Üniversitesindeki araştırıcılar tarafından geliştirildi. Önce seksenüç ana hastalık kategorisi tesbit edilmiş bunlar içinde daha sonra, cerrahi usullere ve hastanın yaşına göre alt ayrımlar yapılmıştır. Yaşlılar için sağlık programında Ekim 1983'den itibaren DRG sistemine dayalı bir tazminatına dayalı bir uygulama başlatılmış ancak 1987 itibariyle henüz tam olarak yürürlüğe girmemiştir.

(26) Uwe Reinhardt; "Assuring Access, Quality and Efficiency in Delivery and Financing of Hospital Services", *Princeton University*, Mimeograph, 1985

(27) *Reinhardt*, Assuring Access, Quality and Efficiency Yazar halen kullanılan kaba DRG sisteminin hastalığın ciddiyetine göre ayarlanmış bir DRG sisteminden yüzde 35 kadar değişik olduğunu gösterirken S.D.Horn, P.D. Sharkey, A.F.Chambers ve R.A.Horn, Severity of Illness within DRG's: Impact on Prospective Payment, *American Journal of Public Health*, October, 1985 ss.1 195-1200.

Maliyet tasarrufu için daha iyi müşevvikler sağlayacak programları savunanlar, buna hastanelerin hem de hastanaleri kullanan doktorlar tarafından gözetiminin, yaygın kötü kullanımı sınırlama konusunda yeterli güçlü bir araç olduğunu ve belli hizmetlerin sunum maliyetlerinin düşürülmesinde kâr amacı güden özel hastane zincirinin başarısına işaret etmektedir.

Çoğu hastanelerin kâr amacı gütmediği gerçeği, bu isteklerin bazılarının gücünü azaltmakta ancak, kâr amacı güden hastanelerin maliyetlerini azaltmada etken olan bir sistem olsa bile, etkinliği artırıcı müşevviklerin boyutunu sınırlamaktadır.

İlk bulgular göstermektedir ki, sorunları olsa bile yeni sistem maliyetlerin düşürülmesinde büyük ölçüde etken olmuş ve eleştirenlerin korkuları gerçekleşmemiştir. Gene de yeni sistem yaşlılara sağlık programının harcamalarındaki artış hızını sınırlayabilirken, sağlık kesiminin karşı karşıya bulunduğu diğer sorunların çoğunun çözümünü doğrudan etkilemez.

Doktorların Çalışmasının Düzenlenmesi

Bazı bireyler, doktorların belli hizmetler için alacakları miktarını düzenleyerek maliyetlerin çıkarılabileceğine inanırlar. Hem maliyetleri çıkaran hem de kaliteyi koruyan bir sistemi önermek güç olabilir. Doktorun belli bir tedavi usulünü uygularken harcadığı zaman (ve buna bağlı bakım) değişkendir. Eğer kamusal programlar, doktorun hizmetleri için devletten geri alındığı parayı azaltırsa, o zaman yapacağı bu muayene için ayıracağı zamanı azaltmaktır. Eğer bazı hizmetlerde, hizmeti ifa için gerekli asgari zamana nisbetle yapılan geri ödeme yüksek ise, doktorlar bu tür hizmetleri daha fazla sunacaktır. Kamu sigortasına verilen ücretler, özel piyasadaki benzer hizmetler için verilenlerden daha düşükse o zaman ancak düşük kalitedeki hekimler, devlet sigortasının kapsamı içinde çalışmayı tercih edebilir. Ulusal sağlık sigorta sistemini, hizmet karşılığı alınan ücretler temeline göre örgütlemek, İngiltere'de sistem kurulurken oldukça güç olmuş ve İngiltere, genel pratisyen hekimlere, ifa ettikleri hizmete göre değil, baktıkları hasta sayısına göre ödeme yapmayı uzman doktorları ise aylığa bağlamayı tercih etmiştir (28).

(28) Maliyet kontrolu olarak, yasal düzenlemelerin neden etken bir araç olmadığının iyi bir tartışması için Bkz. R.Zeckhauser ve C.Zook; Failures to Control Health Costs: Departures from First Principles M.Olson(ed.) *A New Approach to the Economics of Health* care, ed. M. Olson Washington D.C. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981) ss. 87-116.

Bir başka kısmi yaklaşım doktorun yapılmasını istediği testleri düzenlemektir. 1987'de Blue Cross-Blue Shield, tıbbî testlerin kullanımı için ayrıntılı bir kılavuz yayınlamıştır. Sigorta şirketleri bu kılavuz çerçevesinde gereksiz görülen testler için yapılan ödemeleri kesebilecektir.

Sağlık Sanayiinin Örgütlenmesinin Değiştirilmesi

Tüketilmesi gereken sağlık hizmetlerinin türlerini öncelikle belirleyecek olan kişinin doktor olduğuna inananlar, en uygun çarenin, doktorun yüzyüze olduğu bütün özendirici kümesi olduğunu öngörürler. Onlara göre biz sağlık hizmetinin sunumu ile ilgili olmalıyız, tıp hizmetinin sunumu ile değil. Bunu etkin biçimde yapmak belli önleyici koruyucu usullerin kullanılmasını gerektirir. Sağlığı Koruma Örgütleri (Health Maintenance Organizations, HMO's), sabit bir dönemsel ön ödeme esasına göre kapsamlı bir sağlık hizmeti sunmaktadırlar. Sigorta hizmetlerinden farklı olarak HMO'lar dış örgütler tarafından yapılan sağlık hizmetlerine ödeme yapılmasına ek olarak doğrudan sağlık hizmeti sunarlar. Doktorlar normal olarak aylıklı çalışır. Bu örgütleri savunanlar, bu örgütlerin sağlığı etkin bir biçimde sunmakta geleneksel sağlık hizmetlerinden daha iyi özendirici sunduklarına inanırlar. Bir başka deyimle karşılığı alındığı kadar koruyucu hekimliği sunan ve poliklinik ve tedavi hizmetlerini uygun biçimde birleştirmeyi gerçekleştiren bir sistemdir. Bunun sebebi, sözleşmeden doğan sorumlulukları karşılama maliyetlerinin önceden ödenen gelirlerinin aşağısına düşmesi halinde HMO'ların finansal olarak kazanmalarından kaynaklanmaktadır.

Sağlık iktisatçısı Uwe Reinhardt HMO sistemine göre olanla, geleneksel hizmet karşılığı ücret tıbbı sisteminde sağlık hizmet kullanımını karşılaştıran kontrollu bir deney yapmıştır(29). Bu çalışmada 1580 hasta tesadüfi olarak ya seçtiklerine göre hizmet karşılığı ücret alan doktorlara ya da HMO'ya gönderilmiştir. Bu tesadüfi olarak HMO'ya kaydedilen hastalara ek olarak çalışmada daha önce HMO kayıtlarında yer alan kişilerin de hizmet kullanım kalıpları izlenmiştir.

Tablo 11.3 çalışmanın bazı bilgilerini sergilemektedir.

---

(29) Bkz. Uwe Reinhardt, "Health Maintenance Organization in the United States: Recent Development and Performance Princeton Univ. Mimeograph, 1987

TABLO 11.3 SAĞLIK HİZMETİ KONUSUNDA KIYASLAMALI VERGİLER: SAĞLIĞI KORUMA ÖRGÜTÜ (HMO) ÜCRETLİ MUAYENE

Sigorta Planı	Hastane hizmetlerini Kullanım (100 üye başına) Hasta Kabul	Günler	Geçici Sağlık Hizm. (100 üye başına) yüzyüze Doktor Muayenesi	Hesaplanan Yıllık Harcamalar(4) Kişi Başına (1983 Fiyatlarıyla)
HMO, deneysel (1)	8.4	49	4.3	439 Dolar
HMO, Kontrol (2)	8.3	38	4.7	469
Ücretli Muayene(3)				
Ücretsiz	13.8	83	4.2	609
% 25	10.8	87	3.5	620
% 95	10.5	46	3.2	459
İndirilebilir	8.8	28	3.3	413

(1) HMO örgütünce deneme altına alınan kişiler

(2) HMO tarafından zaten gönüllü esasa göre kontrol altında olanlar

(3) Deneysel çalışmada muayene karşılığı ücret politikalarının çeşitli türleri vardır (a) tamamiye bedava bakım (b) indirilebilir sabit bir miktarın ötesinde hizmet bedava. Kişinin cebinden harcayacağı maksimum harcama miktarı gelirle orantılı olarak tutulmuş ve 1000 doları aşmamaktadır.

(4) HMO dışında sağlanan hizmetleri de kapsamaktadır.

KAYNAK: Uwe Reinhardt, "Health Maintenance Organizations in the United States: Recent Developments and Performance, *"Princeton University"*, Mimeograph, 1987, Tablo 3.

Çalışmada HMO'daki hastaların muayene karşılığı hizmet sözleşmesi sistemindeki hastalara nazaran oldukça az sayıda (% 40) hastane hizmeti kullanma eğiliminde olduğunu ve bu yüzden de yıllık sağlık hizmeti maliyetlerinin geleneksel sistemle muayene edilen gruplara göre oldukça az (% 25) olduğu bulunmuştur. HMO hastaları, hizmet karşılığı ücretli tedavi sistemi hastalarından nisbeten daha koruyucu sağlık hizmeti almaktadır.

Çalışma aynı zamanda, sağlık hizmetlerindeki farkların sağlık durumu üzerindeki etkisini de değerlendirmiştir. Çalışmaya katılmadan önce ciddi bir sağlık problemi olmayan çoğu iştirakçi için, HMO sisteminde hizmet kullanımındaki azalma sağlık konusunda olumsuz etkileri başlatmamıştır. Deneme öncesi ciddi sağlık sorunları olan yüksek gelirli kişiler için HMO hizmetleri, hizmet karşılığı ücret katılımcıları ile karşılaştırıldığında oldukça üstün sağlık durumu sonuçları üretmiş bulun-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

maktadır. Bununla beraber, denemeye girmeden önce ciddi sağlık sorunları olan düşük gelirli katılımcılar için aksi sonuç elde edilmiştir. Araştırmacılar bu olumsuz sonucun, hastanın HMO'ların daha bürokratik yapısı ile uğraşma yeteneğindeki farkları yansıtabileceğini öngörmektedir.

Son onüç yıldır, federal yasa çerçevesinde HMO'lar özendirilmiş, desteklenmiştir ve hızlı bir büyüme yaşamıştır. 1970 de HMO'lara kayıt 6 milyon iken 1985 sonunda HMO üyeliği ve benzeri ön ödemeli sağlık planlarına katılımcı sayısı 30 milyona ya da nüfusun yüzde 13 üne ulaşmıştır. Bunların 1 milyonu Yaşlılara Sağlık (Medicare) programından yararlanandır. 1982'den beri, federal devlet HMO'larla, bir sağlık koruma örgütüne üye olarak katılmayı seçen yaşlı kişilere kapsamlı bir sağlık hizmeti götürmesi için sözleşme yapmıştır. Yaşlılar açısından HMO'ya girişin avantajı geleneksel yaşlılara sağlık programı sözleşmesi altında maliyet paylaşımı ihtiyacını ortadan kaldırmasıdır. Buna mukabil dezavantajı ise hastane ve doktor seçme imkânının sınırlanması ve uzun sürede kurulan doktor-hasta ilişkisini kırmasıdır. Gene de devletin yaşlılara sağlık programı maliyetleri ve hasta tatmini konusundaki girişimlerini değerlendirmek için henüz pek erkendir.

Sigortalı Olmayanlara Menfaatlerin Yaydırılması

Son olarak sağlıkta en önemli problemin bazı kişilerin halen yeterli sağlık hizmeti almadığına inananlar vardır. Kurulmalarından sonra geçen on yılda Yaşlılara Sağlık (Medicare) ve Yoksullara Sağlık (Medicaid) fakirlerin sağlık hizmetlerine *girmesini* garanti etme yeteneğini kanıtlamıştır. Bu programlar öncesi, yılda kişi başına yüzde 20 az doktora giden fakirler (yılda 4000 doların altında gelir elde edenler), bu programlar sonrası yüzde 20 daha fazla doktora muayene olmuşlardır (30).

---

(30) Yoksulların, yüksek gelirlilerden çok daha fazla sayıda doktora gitmeleri gerçeği şaşırtıcı değildir. Maliyeti daha düşüktür (Hem ödedikleri dolaysız maliyet, hem de harcadıkları zamanın değeri ile ifade edilebilen dolaylı maliyet açısından) Üstelik kötü beslenme ve diğer koşullar, sağlık ihtiyaçlarını artırabilir. Son olarak fakirler içinde, daha yüksek düzeyde sağlık ihtiyacı olan ölçüsüz nisbette yaşlı da vardır. Daha ayrıntılı bir tartışma için Bkz. K.Davis ve C. Schoen, *Health and War on Poverty, A Ten-Year Appraisal* (Washington D.C.; Brookings Institution, 1978).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ancak burada önemli boşluklar vardır. Yoksullara Sağlık programı, yoksulların üçte ikisinden fazlasını kapsamamıştır. Son yıllardaki sıkı hak kazanma koşulları, bu sayıyı dahi düşürmüştür. İşsizliğin zirveye çıktığı 1983'de işveren sunumlu sigortaya sahip 11 milyon kişi kapsam dışı kalmıştır. Nüfus tahminlerine göre, nüfusun yüzde 15'i sağlık sigortası kapsamında olmayıp ve devlet yardımına hak kazanmamıştır (31). Kapsam dışı kalınması ise bazı hallerde tedavi yapılmayışı ya da tazmin edilmeyen tedavi, meselâ hayır kurumları ya da ödenmeyen borçlarla tedavi anlamına gelmektedir. Hastaneler sigortalı hastalardan maliyeti karşılamaya yeter düzeyde ücret aldıklarından, 1980'li yılların başlarına kadar maliyeti sigortaca ödenmeyen hastaların bakımını yapabilmekteydi(32). Ancak günümüzdeki rekabetçi ortamda artık bunu yapamamaktadır. Eğer bir hastane, bedeli ödenmeyen tedavi hizmetleri için fiyatlarına fazladan eklentiler yapma yolunu ararsa, o zaman fiyat artırımına girmeyen hastanelere, işini kaptırma durumunda kalması muhtemeldir. Sağlık sigorta kapsamındaki bu boşluklar Kongredeki bazı üyeleri (Senatör Kennedy gibi), evrensel bir ulusal sağlık sigortası sisteminin müdafaasına yöneltmiştir. Halen bu teklifler, kısmen dev bütçe açıkları konusundaki ilgi sebebiyle çok küçük bir destek bulmaktadır.

Felaket Niteliğindeki Sağlık Giderlerinin Kapsanması

Son yıllarda, büyük dikkat toplayan sigorta kapsam boşluklarından biri, felâket mahiyetindeki hastalıklar olmuştur. Yoksullara sağlık programı ile özel sağlık sigortası, günümüzde hemen rutin halini almış diyaliz, kalp cerrahisi ve organ nakli gibi yeni ve pahalı tekniklerin maliyetlerinin genelde sadece bir bölümünü ödemektedir. Sözgelimi, Yaşlılara Sağlık bir hastalığın yalnızca ilk 60 gününde hastane maliyetlerinin (belli bir indirim sonrası) tam bedelini ve huzurevindeki

(31) Kapsam dışı kalma, nüfus arasında eşit biçimde dağılmamıştır. Çalışma yüzde 14 beyaza karşılık, yüzde 23 siyah ve yüzde 22 ispanyol asıllının sigorta kapsamı dışında kaldığını göstermiştir. Bkz. Alicia Munnell "Ensuring Entitlement to Health Care Services", *New England Economic Review*, November- December 1985, Tablo 2.

(32) Hastaneler, 1982'de karşılığını alamadığı bakım maliyeti tahmini 6.2 milyar dolardır. Sigortalanmayan sağlık tedavisinden yararlanma ile tartışma için Bkz. K.Davis ve D.Rowland, "Uninsured and Underserved: Inequities in Health Care in the United States", *Milbank Memorial Fund Quarterly/Health and Society*, 60(2), 1983, 149-176.

bakımın en fazla 100 gününü karşılamaktadır. Halbuki ev hastalarının ortalama bakım süresi 456 gündür(33). Hem huzurevi bakımı hem de uzun dönemli evde kişisel bakım konusunda çok küçük bir özel sigorta vardır.

Felâket mahiyetindeki hastalıklara duçar olup bunu cebinden ödeyen aile sayısı hiç şüphesiz, felâketin tanımına bağlıdır. Amaçlarımız bakımından en uygun olan tanım, ister bugün ister gelecekte bireylerin ya da ailelerin yaşam standartlarını önemli ölçüde düşürmeye zorlayacak ölçüde yüksek olan sağlık maliyetlerine yol açan hastalık türleridir. Böylesine bir tanım hem hane halkları hem de aynı zamanda sezgisel anlamda felâket arasında elverişli karşılaştırma yapmaya imkân verecektir. "Felâketvari" deyiminin makul bir tanımı, sabit bir rakamın üzerinde 1987 fiyatları ile hanehalkı gelirinin yüzde 10 fazlası eklenerek bulunan cepten harcanan giderlerdir(34). Bu tanımı kullanarak, Sağlık ve Beşeri Hizmetler Bakanlığı, Amerikan hanehalklarından altmışbeş yaşın altında reisi olanların yaklaşık yüzde 2.4'ü her yıl felâket kabilinden sağlık gideri yapmaktadır. Buna mukabil başları, altmışbeş yaş ve yukarısı olan hanehalkı yüzdesi ise yüzde 7'dir(35). Nüfus yaşlandıkça, sigorta kapsamı ihtiyacını karşılayacak şekilde genişlemedikçe bu tür felâket kabilinden gider düzeyi ile karşılaşacak olan nüfus yüzdesi hızla yükselecektir.

1987'deki Ulusa sesleniş mesajında, Başkan Reagan, Yaşlılara Sağlık programının kapsamının, hastaneye yatırma ve bağlı giderleri kapsamasını önermiş ve bunun, yaşlılar tarafından ödenen yaşlılara sağlık primlerindeki artışla finanse edilmesi gerektiğini beyan etmiştir. Öneri hem muhafazakârlar hem de liberallar tarafından eleştirilmiştir. Bazıları bunun özel kesime tedrici bir müdahale olduğu görüşündedir. Diğerleri ise bunun fazla aşırı bir politika olmadığına inanmaktadır. Çünkü bu öneri ne felâket kabilinden masrafları ne de yaşlılar için en

---

(33) Üstelik, sadece, hemen hastane sonrası verilen ev bakım hizmeti, yaşlılara sağlık sisteminden para almaya hak kazanır.

(34) Basit bir gelir yüzdesi eşiği tatminkâr değildir. Çünkü, aşırı derecede düşük gelirli ailelerde, rutin bir sağlık hizmeti maliyetine bağlı gider düzeyleri dahi, felâketvari olarak tanımlanacaktır. Dolayısıyla düz bir gelir yüzdesi kuralı, sigorta kapsamı yetersizliği problemi ile yoksulluk problemini (gelir yetersizliği) birbirine karıştırmaktadır.

(35) U.S. Department of Health and Human Services, *Catastrophic Illness Expenses*, 1986, Tablo 2.1.

büyük sağlık gideri olan uzun dönemli huzurevi maliyetlerini kapsamaktadır. Ancak huzurevi bakımının kapsama alınmasını isteyenler bile çıkacak masraftan endişeli bulunmaktadır. Bununla beraber, bir kişi hangi görüşe sahip olursa olsun, felaket kabilinden sağlık giderlerinin kapsamı ile ilgili artan siyasi ilgi, bir tür devlet eylemini muhtemel hale getirmektedir.

ÖZET

1. Her ne kadar sağlık konusundaki kararlar güç olsa bile, kaynak dağılımları -alternatif fon kullanım yerleri arasında tercihler- yapılmalıdır. İktisadi analiz, bu kararların sistematik ve tutarlı bir şekilde alınmasında faydalı olabilir.
2. Sağlık hizmetleri konusundaki ulusal harcamalar, sağlık hizmetlerinin fiyatları ve tıp konusundaki kamu harcamalarının hepsi son yıllarda hızla artmıştır. Sağlık harcamaları savunma ve eğitimden sonra en büyük kamu harcama kategorisini oluşturmaktadır. Devlet, halen bütün sağlık harcamalarının beşte ikisinden fazlasını ödemektedir.
3. Yaşlılara Sağlık (Medicare), Yoksullara Sağlık (Medicaid), emekli askerlere yönelik sağlık hizmetleri ve araştırma ve geliştirmeye kamusal destek başlıca dört kamusal programdır. Buna ek olarak işveren finansmanlı sağlık sigortası, belli bir düzeyi aşan sağlık giderlerinin vergiden indirim gibi başlıca iki tür vergi harcaması vardır.
4. Sağlık hizmeti sanayii, çeşitli piyasa aksaklıklarıyla malüldür.
   a) Bilgilenmemiş tüketiciler
   b) Sınırlı Rekabet
   c) Bulaşıcı hastalıklarla bağlantılı dışsallıklar ve
   d) Kâr maksimize etmeyi hedeflemeyen davranış
5. Çoğu iktisatçılar; sağlık maliyetlerindeki hızlı artışın özel sigortadaki yaygın büyüme artı sağlık giderlerini kapsayan devlet programlarının neden olduğuna inanırlar.
6. Sağlık piyasasının rekabetçi olduğuna inananlar, eğer bireylerin maliyetlerin daha büyük bir bölümünü yüklenmek zorunda kalırlarsa ve hastaneler, kendilerini etkin hale getirecek maliyetlerini azaltacak teşvikleri sağlayacak tarzda geri ödeme alıyorsa, maliyetler aşağıya çekilecektir.
7. Piyasanın, rekabetçi olmadığına inananların bazıları ise maliyetlerin yasal düzenleme ile kontrol edilmesi gerektiğine inanırlar. Bununla beraber çoğu iktisatçı tıp piyasası gibi kompleks bir pazarda, bir piyasayı yasal olarak tanzim etmenin başarısı konusunda kuşkuludur. Çoğu tıp hizmetinin verilme yöntemlerindeki bir değişmenin -özellikle sağlığı koruma örgütlerinin daha yaygın kullanımının- sağlık maliyetlerini azaltmanın en ümit verici yolu olduğuna inanırlar.
8. Özellikle işsizler ve felâketvari giderler için sigorta kapsamında halâ büyük boşluklar olduğu konusunda bir ilgi vardır.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Yaşlılara sağlık (Medicare)
Yoksullara sağlık (Medicaid)
Vergi harcamaları
Ortak-sigorta
Özel eşitlikçilik
Ahlaki tehlike
Üçüncü kişi ödemesi
Teşhis-bağlantılı gruplar
Sağlığı koruma örgütleri
Felaketvari sağlık harcamaları

SORULAR VE PROBLEMLER

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Hangi yönlerden, sağlık hizmetleri alımı bir araba satın almaya benzer? Hangi yönlerden farklıdır?
2. ABD sağlık hizmetinin nasıl sunulması gerektiği konusunda ne yapmak icabettiği hususunda yaygın bir görüş ayrılığı olduğunu ifade etmiştik. Bu farklar, ne ölçüde sağlık hizmeti piyasasının nasıl işlediğine ilişkin değer yargılarındaki farklar sebebiyledir? Özel açıklama verin. Bu farklar hangi ölçüde değerlerdeki farklar sebebiyledir?
3. Sağlık piyasalarında ortaya çıkan "piyasa aksaklıklarını" ve ABD sağlık hizmetinin nasıl sunulması gerektiğini değiştirme konusunda halen tartışması yapılan önerileri düşünün. Bu önerilerin her birinin belli piyasa aksaklıklarına çare olma derecesini tartışınız.
4. Geçtiğimiz yirmibeş yıl zarfında kamuca işletilen hastanelerde bir azalma, özel (kâr hedefleyen) hastanelerin sayısında ise bir artış gözlenmiştir. Hastanelerin, kamusal olarak işletilmeye iyi ya da kötü biçimde elverişli olmasının gerektiği konusundaki sebepler var mıdır? Bu eğilimlerin sebebinin ne olduğunu düşünürsünüz?
5. Doktor hataları davalarını eleştirenler, bu davaların sağlık maliyetlerinin artışına önemli ölçüde katkıda bulunmuş olduğunu iddia ederler ve, bu konudaki tazminatların hacmini sınırlayan mevzuatın avukatlarının ücretlerine sınırlama getireceğini ya da aksi halde bu davaları engelleyeceğini ileri sürerler. Çoğu avukatlar böyle bir mevzuatın hata dolayısıyla uğradıkları zararı tam olarak karşılanması gereken kişilerin haklarına zarar vereceğini iddia etmektedir. Adalet-etkinlik değişimlerini tartışınız. Ne yapılması gerektiğini düşünürsünüz.
6. Sağlık harcamalarının vergiden tam olarak düşüldüğünü varsayın. Bunun sağlık hizmetleri talebi üzerindeki etkisini diyagramla gösteriniz. Fiyata göre talep esnekliği 0.7 ise, yüzde 15 marjinal vergi diliminde olan bir bireye bu indirimin etkisi nedir? Aynı şekilde yüzde 28 ve yüzde 33 marjinal vergi diliminde olanlarda etkiler ne olur?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

12

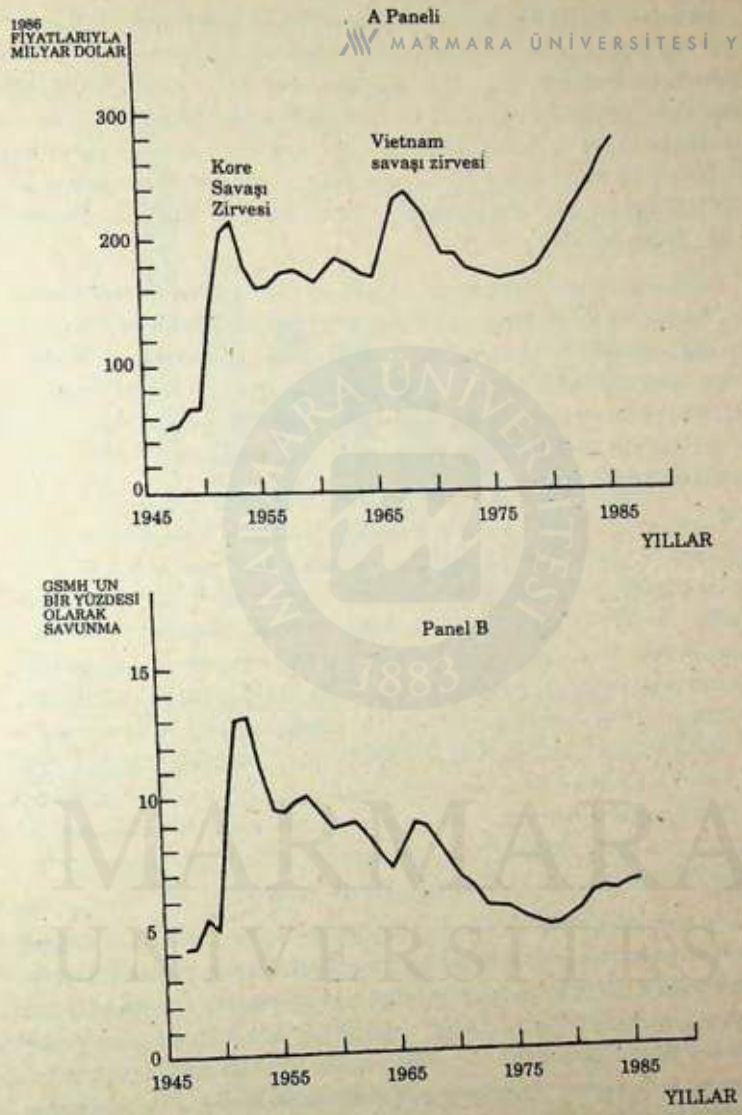
Savunma

Savunma harcamaları; devlet giderlerinin en büyük tek kalemini temsil etmekte olup, 1986'da federal devlet bütçesinin yüzde 28'ini oluşturmuştur. Savunma Bakanlığınca yapılan askeri harcamalara ek olarak (1986 da 266 milyar dolar), savunma harcamaları konusundaki resmi rakamlar, Enerji Bakanlığınca, atom enerjisi savunması konusunda yapılan harcamaları da içerir. Her ne kadar, toplam savunma harcamalarının küçük bir bölümü de olsa (7 milyar dolar ya da yüzde 2.6), atom enerjisi savunma harcamaları, Enerji Bakanlığı bütçesinin yüzde 70'ini teşkil eder.

Şekil 12.1'de görüldüğü gibi resmi savunma rakamlarında yer almayan kalemler silâhlı kuvvetlerde daha önce yapılan hizmetlerin ertelenmiş karşılıkları olan emekli asker ödemeleri (1986 da 29 milyar dolar) ve asker emeklileri aylıklarıdır (16 milyar dolar)(1). Uzay araştırmaları için harcanan 4 milyar doların çoğu da (hepsi değil), askeri düşüncelerle yönlendirilmektedir. Bu geniş tanımı kullanırsak, günümüzdeki savunma harcamaları federal bütçenin yüzde 30'undan fazlasını temsil etmektedir.

(1) Savunma Bakanlığında çalışan eski sivil görevlilerin emeklilikleri ile ilgili bir ayarlama daha yapmak isterdik. Ancak, veri yokluğundan bunu yapamıyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



12.1. ABD SAVUNMA HARCAMALARI. A Paneli sabit 1986 fiyatlarıyla (GSMH deflatörü kullanarak) savunma konusundaki ulusal harcamaları göstermektedir. B paneli ise GSMH'nın bir yüzdesi olarak savunma harcamalarını göstermektedir. KAYNAK: National Income and Product Accounts, 1929-1982, Tablo 1.1., 3.15, *Survey of Current Business* , July 1987, Tablolar 1.1., 3.15.

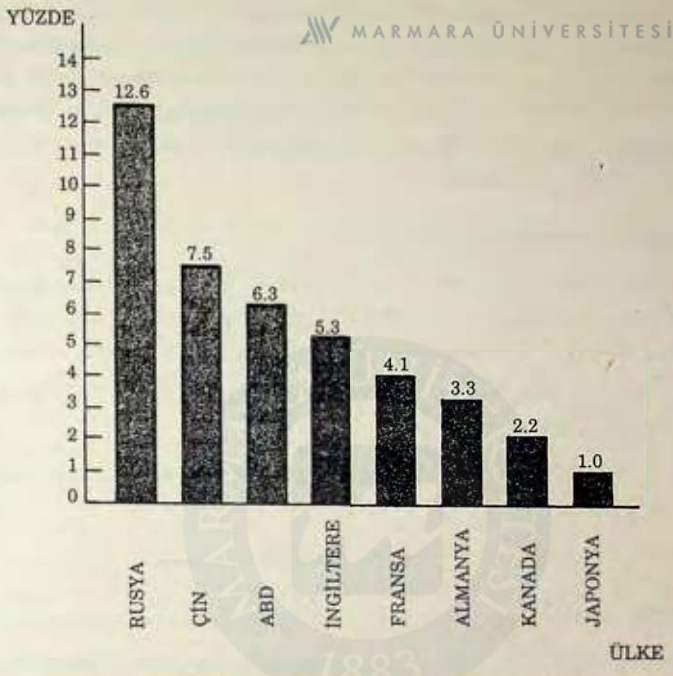
Hem reel hem GSMH'nın bir yüzdesi olarak askeri harcamalar çarpıcı bir biçimde artmış bulunmaktadır. Vietnam savaşı sonrası, askeri harcamalarda hızlı bir artış oldu. Askeri harcamalar Carter döneminde yeniden artmaya başlamış, bu artış Başkan Reagan döneminde daha da hızlanmıştır. Şekil 12.1'de gösterildiği gibi, Reagan yönetimindeki barış döneminde reel harcamalar bütün zamanların en yükseğine çıkmış ancak GSMH'nın yüzdesi olarak gene de Eisenhower ve Kennedy yönetimlerinden küçük kalmıştır.

Askeri harcamaların büyük bir bölümü yeni savunma silah sistemlerinin temini ile ilgili olduğundan 1980'lerin sonları itibariyle etki yapacaktır. Bu yeni askeri sistemler bakım ve personel konusundaki cari harcamaları gerektireceğinden, 1990'lardaki savunma bütçeleri üzerinde etkileri olacaktır. Askeri harcamaların bugün azaltılmasına karar verilse böyle değişik bir politikanın önemli etkileri hissedilmeden önce yıllar geçmesi gerekecektir.

Başka çoğu Batılı ülkelerle karşılaştırıldığında ABD askeri harcamaları hem devlet harcamalarının hem de ulusal gelirin bir yüzdesi olarak daha büyüktür. Bununla birlikte ABD yüzdesi Şekil 12.2'de gösterildiği gibi, Sovyet Rusya ve Çin kadar büyük değildir. Savunma konusunda yeterli mi (ya da çok fazla mı) harcıyoruz meselesi son yıllarda hararetle tartışılan politik sorunlardan biri olmuştur. 1985'de yapılan bir Gallup araştırmasında, ankete iştirak edenlerin yüzde 46'sı savunmaya çok fazla para ayırdığımızı düşünmekte, aşırı olduğunu düşünen yüzde 50'si de 1971'den beri azalan harcama için en yüksek desteği gösterdiğini ortaya koymuştur. Savunma paralarımızı mümkün olan en iyi şekilde tahsis edip etmediğimiz konusunda görüş ayrılıkları vardır. Orduya karşı sık sık etkinsizlik suçlamaları yapılmıştır.

Savunma, saf kamu malının az sayıda örneklerinden biridir. Kamu malları teorisini tartışırken, bireylere marjinal ödemeye istekli olduğu miktarı sorarak, belli bir kamusal programı için yapılan harcamalardan ne kadar ekstra fayda elde ettiğini sorarak bir kamu malına ne kadar harcanması gerektiğine karar verebileceğimizi belirtmiştik. Maalesef, bu savunma için yapılamaz. Çoğumuz, savunmaya ekstra bir dolar harcayarak ne kadar fazla koruma satın alacağımızı pek bilemeyiz. Bu durumda, fazla yapılacak harcamalardan elde edilecek faydaların takdiri konusunda askeri uzmanlara güveniriz. Ancak uzmanların, kendilerinin sorumlu olduğu hizmetleri konusundaki harcama artışı lehinde doğal bir taraflıkları vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



12.2. GSMH'NIN BİR YÜZDESİ OLARAK ASKERİ HARCAMA, 1984

KAYNAK: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, 1986 Table 1.

Belli bir programın (bir silâh sistemi için) maliyetine ilişkin yargılarda başarılı olması halinde ne yapacakları hakkındaki yargılarda, diğer ülkelerin (Rusya gibi) vereceği karşılık karşısında girişilecek eylemlere ilişkin yargılarda uzmanlara güveniriz. Tabii, uzmanlar, belli bir ihtimale göre kurtarılacak can sayısının farklı ihtimallere göre oluşacak sonuçların güvenli bir tahminini yapsalar bile, program değerinin sayısal takdiri konusunda yeterli olmayacaktır. Kişi bunu yapmaya isteksiz olmasa bile, yaygın bir görüş birliğinin sağlanacağı sayıya ulaşmak en iyisinden güçtür. Ve, ulusumuzun bekası ve yaşamımız tehlikededir. Bunlara parasal değer biçmenin güçlüğü ise açık olmalıdır.

Gene de, iktisat bilimi, savunma harcamaları analizinin yapılmasına önemli bir katkı yapar. Burada üç mesele kümesini tartışacağız. Ön-

celikle, savunma harcamalarımızın örgütlenmesini ele alacağız. Kararlar nasıl alınmakta, mal ve hizmetler nasıl sunulmaktadır. Daha sonra maliyet-etkenlik analizini tartışacağız. Benzer amaçlara yönelik farklı programların nasıl karşılaştırılacağını ele alacağız. Bölümde bunlar içinde en güç soruya ilişkin görüşlerle: ne kadar savunma harcamasının yeterli olduğuna nasıl karar vereceğiz.

SAVUNMA ORGANİZASYONU

Askeri harcamalara ve devletin ihtiyacı olan mal ve hizmetleri nasıl temin ettiğine ilişkin kararların alınmasından sorumlu olanların savunma paralarının harcanma etkinliği üzerinde önemli bir etkisi vardır.

Savunma politikasının biçimlenmesinde askeri uzmanlara karşı sivil uzmanların rolü ne olmalıdır?

Askeri teçhizatın alım uygulaması etkinsizliğe nasıl katkı yapmıştır.

Ordu ihtiyacı olan personeli nasıl temin etmelidir?

Sivil Denetim

Askeri karar alma mekanizmasına ne ölçüde sivil kişilerin katılması gerektiği konusunda sürekli bir anlaşmazlık olmuştur.

Daha fazla sivil denetimin desteği için çeşitli iddialar ileri sürülmüştür. Bunlardan birincisi, silâhlı kuvvetlerin her dalı kendi çıkarlarını izler görünmektedir. Deniz kuvvetleri ulaşım gemileri alımına nazaran daha fazla uçak gemisi teminine daha büyük önem verebilir. (ulaşım gemilerinin başlıca faydası, orduyu daha etken hale getirmektir) Silahlı kuvvetlerin herbir dalının içinde bile, yerleşik çıkarlar, güçlerini azaltacak yeni gelişmelere direnebilir. Sözgelimi her ne kadar deniz kuvvetleri Polaris füzelerinin değerini anlasa ve almak istese bile amirallerin çoğu polaris füzeleri konusundaki artan harcamaların diğer deniz gücü harcamalarını azaltacağından korkmaları onları başlangıçta bu yeni sistem konusunda istekli olmamaya yöneltmiştir. Polaris füzelerinin teslim hızını yılda üçten ona çıkaran Savunma Bakanı Robert McNamara olmuştur.

Hizmetler arasındaki sınırlı eşgüdüm, çoğunlukla ABD'nin zararına olmuştur. Bunun en meşhur örneği İspanya-Amerika savaşında görül-

müştür. Bu savaşta Kara Kuvvetleri Komutanı General Shafter ile Deniz Kuvvetleri Komutanı Amiral Sampson'un ortak bir eylem planı üzerinde anlaşamamaları yüzünden Santiago'nun alınması dört hafta gecikmiştir (2). Son yıllarda yeni uçağın özellikleri konusunda hava ve deniz kuvvetleri arasındaki anlaşmazlık, maliyetlerin büyük ölçüde artışına yol açmıştır.

Her kuvvetten bir temsilcinin yer aldığı Genelkurmay Başkanlığının, koordinasyon yaparak bu meseleyi çözmek istemesine rağmen sınırlı bir başarı elde edilmiştir. Komutanların her biri kendi kuvvetlerine karşı bağlılık göstermektedir. General Le May Genel Kurmay Başkanı iken, Kongre huzurunda şu şekilde ifade vermiştir. "Hiç tarafsızlık taslamıyorum. Ülkemizin bir savunma kanadı olarak hava kuvvetlerinin tarafındanım. Bununla birlikte, tecrübem elverdiği ölçüde diğer kuvvet hizmetleri konusunda hakça davranmışımdır ve davranmaya da devam edeceğim"(3).

Genelkurmaydaki personelin bir başka güçlüğü de Başkanlıktaki hizmetini tamamladıktan sonra tekrar geldikleri kuvvet komutanlığına dönmeleridir. Terfi şansları hiç kuşkusuz bir ölçüde kendi kuvvet görevlerinde ne kadar iyi hizmet ettiklerine bağlıdır.

Dolayısıyla, sivil denetim taraftarları yalnızca güçlü bir Savunma Bakanının fonlara yönelik alternatif taleplerin faydalarını objektif bir biçimde değerlendirmede hayati bir rol oynayabilir. Orduda sivil denetime karşı çıkanlar, sivillerin uzmanlığa ve böylesine askeri kararları yapma deneyimine sahip olmadığına inanırlar.

Savunma kararları örgütlenmesine ilişkin istekler, 1 Ekim 1986'da yürürlüğe giren ve Genelkurmay Başkanına daha büyük yetkiler veren, Genelkurmay Başkanını; Başkanın, Savunma Bakanının ve Ulusal Güvenlik Konseyinin başlıca askeri danışmanı yapan yeni bir yasa ile karşılanmaya çalışılmıştır. Yeni yasa askeri hizmetler arasında tekrarları önlemeyi ve kıta komutanlarına daha fazla otorite vermeyi amaçlamıştır. Daha önceleri, kara, hava, deniz, deniz piyade kuvvetleri komutanları, idari konularda ve bütçe alanında kendi başlarına ve savaş planları ve harekat hakkında da kıta komutanlarına rapor vermekteydi.

---

(2) Bkz. F.E. Chadwick; *Relations of US and Spain, The Spanish-American War* (New York: Scribner's Sons, 1911.

(3) General Curtis E.LeMay, *America is in Danger* (New York: Funk andWagnalls, 1968) s.XII.

Her ne kadar savunma reorganizasyonu, bürokratik çatışmalara - meselâ, Reagan'ın Savunma Bakanı Caspar Weinberger, sadece Genel Kurmay Başkanının (Amiral William J.Crowe Jr.) Ulusal Güvenlik Konseyine ancak kendisi aracılığı ile tavsiyede bulunacağında ısrarlı olurken Ulusal Güvenlik konseyi üyesi Dışişleri Bakanı George Schultz, Başkanın tavsiyesini doğrudan alma hakkı olduğunda ısrar etmiştir- son vermemişse de daha iyi ve daha koordineli bir karar alma imkânı vadetmektedir.

Savunma Alımları

7. Bölümde de ifade etmiş olduğumuz gibi Savunma Bakanlığı mallarının büyük bir kısmını özel yüklenicilerinden satın alır. Alımların çoğu, çok sayıda satıcı ve alıcının bulunduğu geleneksel rekabetçi piyasalardan yapılmaz. Genelde tek büyük bir alıcı ABD hükümeti vardır. Az sayıda (ve ekseriya birkaç) potansiyel satıcı vardır. Meselâ uçak satışında Lockheed, Boeing ve McDonnell-Douglas birbirleriyle rekabet etmektedir.

En iyi fiyatı verebilmek için devlet genelde rekabetçi ihale sistemini kullanır. Çeşitli müteahhitler devlete meselâ, belli özelliklere sahip 1000 tankı hangi fiyatla satmak istediklerini söylerler ve devlette tankları en düşük fiyatı teklif edenden alır. Bununla beraber, sık sık, büyük **maliyet aşımları** ile karşılaşılır. Bir başka deyimle maliyetler, üreticinin bu maliyetlerin olması gerekenden yüksek bir düzeye çıkar. Bazen bu maliyetlerin paylaşılması gerektiğini ifade eden devletle özel yüklenici arasında bir **maliyet paylaşımı sözleşmesi** yapılır. Sözleşme açıkça bu aşılan maliyet tutarın paylaşımını öngörmese bile devlet ek maliyetlerin tamamını ya da önemli bir bölümünü üstlenebilir. Müteahhit bu maliyet aşımlarının, tasarım özelliklerinin değişiminden kaynaklandığını iddia edebilir. Bu değişmeler hemen hemen her zaman yeni bir silahın geliştirilmesi ile beraber olur. Özellikle, bu gelişim uzun yıllar boyunca gerçekleşmiş bu yargı oldukça kesindir ve bu maliyet aşımlarının gerçekte model ve tasarım değişimlerden kaynaklanma derecesini belirlemek çoğunlukla da güçtür. Başka durumlarda, özel müteahhit ek fonlar olmadan sözleşmeyi tamamlayamayacağını söyleyebilir.

O zaman devlet ya harcadığı bütün parayı kaybetmek ya da müteahhitle yeni bir anlaşma yapmak arasında tercih yapmak durumunda

kalır. Devlet sözleşmenin yerine gelmesi için müteahhiti dava etse bile, silâhların geliştirilmesi ve yer değiştirmesi çok maliyetli olabilir.

Ordu, alım usulleri ile ilgili olarak şiddetle eleştirilmektedir. Maliyet aşımlarının yaygınlığı, kamunun ya da onun Kongredeki temsilcilerinin bir gemi, bir savunma sistemi, bir tank vb. alımları yapmak için taahüde giriştiği zamanda, bunların maliyeti hakkında doğru bir görüşe sahip olması zordur. Bu aynı zamanda devletin, gerçekten en düşük maliyetli üreticiye(4) işi ihale ettiğini de pek bilmediği anlamına gelir. Devletin bütün bildiği, en düşük fiyatı veren firmaya işi ihale etmektir.

Bu maliyet aşımlarının sebepleri nelerdir? Yeni silâh alımında, maliyet tahmininindeki hatalar oldukça yaygındır. Peki ama bu hataları yapma eğiliminin neden olması gerekir? Bir başka deyimle maliyetleri eksik tahmin etme konusundaki sistematik eğilimin neden olması gerekir? Sebebin bir bölümü, rekabetçi ihale süreci ile ilgisi olsa gerektir. Potansiyel müteahhitler, kazanmak için en düşük teklifi önermek zorunda olduklarını bilirler. Maliyet paylaşımı sistemi (kapalı ya da açık), çok düşük teklif vermeyle ilgili nisbeten küçük bir ceza olduğu anlamına gelir. Bununla birlikte özellikle diğer firmaların düşük teklif vermeleri halinde (en iyimser maliyet tahminleri yapmaları durumunda), yüksek fiyat veren firmanın ödediği bir ceza vardır. Yüksek fiyat veren firma sözleşmeyi almayı başaramayacaktır. Üstelik, teknik uzmanlığın çoğu, tahminlerin makul oluşuna karar verme yeteneği sonuç konusunda yerleşmiş çıkarları olanlarda -teklif veren savunma müteahhitleri ve mensup oldukları kuvvet komutanlıkları için en iyi savunma sistemine sahip olmak isteyen askeri yetkilerde- vardır.

Maliyet paylaşımı sisteminin düşük teklif vermenin cezasını azaltmanın yanısıra bir başka dezavantajı vardır. Sözleşmeyi kazananın etkin olmak için çok az isteği olacaktır. Gerçekten de bazı sözleşmeler, maliyet artırımı içeren şekilde düzenlenir. Yani devlet, bir silah sisteminin geliştirilmesi için gerekli maliyetin artı yüzde artışın tümünü öder. Bu tür sözleşmeler, etkin olmama konusunda teşvikler sağlar. Firma ne kadar fazla harcarsa devletten de o kadar fazla alır.

---

(4) Maliyet aşımlarının olduğu zamanda, sözleşme öncesi, olan sınırlı rekabetin artık ortadan kalkmakta olduğuna dikkat edin. Genelde devlet için diğer potansiyel satıcılara dönmek maliyetli ya da imkânsızdır.

Bütün bu açık dezavantajlarına rağmen acaba devlet neden maliyet paylaşımı sözleşmelerine girer? Neden acaba, maliyet paylaşımı konusunda açık hükümler olmasa bile, devlet maliyet aşımlarının en az bir bölümünü ödemeyi kabul eder?

Maliyet paylaşımı yapmanın sebeplerinden biri de yeni silâh sistemleri gelişiminde varolan belirsizliktir. İfade etmiş olduğumuz gibi, bir firmanın yapabileceği en iyi şey bu maliyetlerin tahminini yapmaktır. **Sabit-fiyat sözleşmesi** yapılması halinde (bu tür sözleşmelerde, müteahhit, nihai maliyet ne olursa olsun sabit bir miktar alır), müteahhit ağır bir yük taşır. Çok etkin olsa bile, sistemi geliştirirken, maliyetlerini, alacağı sabit ödemenin üstünde artıracak ve onu büyük zarara sokacak güçlüklerle karşılaşma ihtimali vardır. Firmalar (ya da yöneticileri) *riskten-kaçınan* kişilerse ve riski taşımalarını telâfi etme konusunda ısrarlı iseler hepsi, fiili maliyetleri artı risk taşımanın bedeli olmak üzere yüksek fiyatlar teklif edeceklerdir. Devlet riski üstlenmede daha iyi durumdadır. Bir maliyet paylaşım sözleşmesini kabul ederek, riskin çoğunu alır ancak aynı zamanda etkinlik konusundaki teşvikleri azaltır.

Her ne kadar bu değerlendirme, maliyet paylaşım sözleşmeleri için önemli bir gerekçe oluşturmaktaysa da, Pentagon'daki bazı eleştiri odakları devletin maliyet aşımının bir bölümünü ya da tamamını ödemeyi kabul ettiğinde diğer güçlerin faaliyete geçtiğini ileri sürerler. Büyük sayıda askeri yetkili, silâhlı kuvvetlerden emeklilikleri sonrası, özel sanayi ve özellikle savunma sanayii müteahhit şirketlerinde görev almaktadır. Eleştiri yöneltenler, bunun bu yetkililer için savunma müteahhitlerine taleplerini kabul ettirmek konusunda bir müşevvik olduğunu ileri sürmektedir.

Yürürlükteki sistemi savunanlar, sistemin mükemmel olduğunu kabul etmekle birlikte, savunma müteahhitleri arasında sağlıklı bir rekabet düzeyi olduğunu ve bu rekabetin de etkinsizlik derecesine en azından bir sınır getirdiğine işaret etmektedir. Diğer firmalardan sürekli olarak daha kötü bir performans gösteren firma ihaleyi almakta güçlükle karşılaşacaktır.

Zorunlu Askerliğe Karşı Gönüllü Ordu

Devletin askeri hizmetler için diğer işverenlerin emek alış şeklinden tamamiyle farklı biçimde bir emek alış tarzı vardır. Devlet gençleri silâhlı kuvvetlerde hizmet vermesi için zorlar. Çoğu ülkeler sa-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

vaş sırasında zorunlu askerlik uygularken, çoğu ülkeler (meselâ Yunanistan, İsviçre) barış zamanında bile zorunlu asker bulundurur.

Vietnam savaşı sonrası ABD'de zorunlu askerlikten vazgeçilmiş ve gönüllü ordu oluşturulmuştur.

Bireylerin silâhlı kuvvetlere katılmak için zorlanması gerçeği bu bireylere ödenen aylıkların bu tür bir faaliyete ödenen "piyasa" ücretinden az olduğu anlamına gelir. Zorunlu askere alma bu yüzden, toplumda seçilmiş bazı bireyler üzerine getirilmiş bir vergi olarak görülebilir. Bu vergi adil değildir. Çünki sadece nüfus içinde -onsekiz ve yirmialtı yaş arasındaki sağlam vücutlu belli bir erkek gruptan alınmaktadır. Ve bu grup içindeki bütün bireyler de seçilmemektedir. Vietnam savaşının ilk yıllarında bireyler, okula gitmeleri ya da belli meslek sahibi olmaları halinde askerlik hizmetinden muaf tutulmaktaydı. Bu muafiyetlerle ilgili güçlü bir taraflılık vardı. Orta sınıfın çocukları fakirlere nazaran askere alınmamadan daha fazla faydalanmaktaydı.

Zorunlu askerliğin iki etkinsizliği vardır. Bazı bireyler için askere gitmenin fırsat maliyeti - kaybolan ücretler cinsinden- diğerlerinden daha küçüktür. (Yani başka mesleklerdeki verimlilikleri çok düşüktür) Piyasalar farklı yetenekteki işçileri en üretken olabilecekleri alanlara dağıtmada önemli bir fonksiyon ifa ederler. Zorunlu askerlik ise bireylerin fırsat maliyetlerini hesaba katmaz. Dolayısıyla, bazı bireyler üzerine yüklenen fiilî vergi, diğerlerinden çok daha yüksektir.

İkinci olarak, zorunlu askerlik ordunun alternatif programların bütün maliyetlerini hesaba katmamasını sonuçlandırabilir. Eğer işe alınan askerlere ödenmesi gerekli yüksek ücretler ödenmiyorsa, zorunlu askerlik insangücünü daha az pahalı hale getirir. Ordu insan ve makine kullanımı arasında uygun tercihler yapmayabilir.

Ancak zorunlu askerliğin lehinde, gönüllü ordunun aleyhinde olanlar çeşitli iddialar ileri sürerler. Birincisi, gönüllü ordu ile bağlantılı adaletsizliklere dikkat çekerler. Fakirler için (sınırlı fırsatlara sahip olduğundan), orduya katılmak çekici olacağından bir savaşın yükü daha çok fakirler üzerine yüklenecektir. Bu görüş sahipleri belli hak ve yükümlülüklerin piyasaya göre dağıtılmaması gerektiği kanaatindedirler. Son bölümde bu görüşü *özel eşitlikçilik* olarak anmıştık. Birinin ülkesi için savaşma ve ölme görevi, bu ödevlerden biridir.

İkinci olarak, gönüllü orduyu eleştirenler, silâhlı kuvvetlerin etkenliği ile ilgilidir. Eğer sadece düşük fırsat maliyetli olanlar orduya ka-

tılınca silâhlı kuvvetlerin kalitesinin düşük olması da muhtemeldir. Bu problemin açık bir çözümü vardır. Benzer problemle karşılaşan herhangi bir işveren oldukça büyük sayıda iyi başvuru alırsa çözümü talipler içinden istediği kalitede olanı seçebileceği bir noktaya kadar ücreti artırarak bulur. Ancak Kongre silâhlı kuvvetlerin ücretlerine yeterli fonları tahsis etmeyi başaramayacak ölçüde kısa görüşlü ise, ulusal savunmamız düşük kaliteli personel yüzünden zarar görebilir.

Ordunun kalitesi konusundaki bu kaygılar özellikle gönüllü ordunun ilk yıllarında özellikle güçlü idi. Ancak son yıllarda (kısmen 1980'li yılların başlarındaki yüksek genç işsizlik oranları ile desteklenerek) gönüllülerin kalitesi önemli ölçüde artmıştır.

MALİYET-ETKENLİK ANALİZİ

Savunmaya ayrılan paraların harcanma şeklinin etkinliğini artırmanın yollarından biri de maliyet-etkenlik analizidir. Bu ise, aynı amaca ulaştıracak alternatif yolların ayrıntılı karşılaştırmasını gerektirir. Maliyet-etkenlik analizi, Kennedy ve Johnson'un başkanlıkları döneminde Savunma Bakanı olan Robert Mc Namara'nın yönetiminde popüler olmuştur. Çoğu askeri yetkililer, alternatif savunma programlarının nisbi faydalarına ilişkin askeri kararların, basit (veya karmaşık bile sayılabilecek) iktisadi hesaplamalar kümesi haline getirilemiyeceğine inandıkları için, maliyet-etkenlik analizine karşı çıkarlar.

Maliyet-etkenlik analizinin bir örneğini, MIT ve Brooking Institution'dan iktisatçı William Kaufman vermiş bulunmaktadır. İncelediği problem, aynı anda hem Merkezi Avrupa hem Basra Körfezine yönelen bir Sovyet saldırısına en iyi ne şekilde hazırlanılabildiği idi. Kaufman'a göre her iki bölgeye otuz gün içinde 800.000 ton malzeme taşımak gerekecekti. Kendisi aynı zamanda cari hava taşıma kapasitesinin 200.000 tondan fazla olmadığını tahmin etmiştir. 1984 bütçesinde 6.4 milyar dolar değerinde elli adet C-5B uçağı talebi yapılmıştır. Bu kapasiteyi 70.000 ton artıracak ancak gene de 530.000 ton açık kalacaktır. Kaufman'ın ileri sürdüğüne göre malzemeyi teslim etmenin daha maliyet-etken yolu hızlı deniz kargo gemilerinin yapılmasıdır. Yaptığı hesaba göre bu tür otuziki gemi, zaten mevcut olan sekiz tanesi ile birlikte, 800.000 ton ihtiyacı otuz gün içinde teslim edebilecektir(5).

(5) W.W. Kaufman; "The Defense Budget", J.A. Pechman; *Setting National Priorities* (Washington D.C.; Brooking Institution, 1983) içinde.

Benzer biçimde **ikinci-vuruş yeteneğini** (ABD'nin ülkemize yönelen sürpriz bir saldırı sonrası misilleme yapma yeteneğini) sağlamanın da alternatif yolları vardır. Yeni bir MX füze sistemi kurabilir ya da denizaltı üslü Polaris füze sistemimizi genişletebiliriz. Her bir füze sistemi için Sovyet Rusya tarafından yapılacak ilk saldırı da tahrip edilecek füze sayısını hesaplıyabiliriz. Daha sonra her alternatif için -ikinci vuruş kapasitesinin megatonu başına diyelim- maliyeti bulabiliriz. Düşük olan, daha maliyet-etkendir.

Çoklu Amaçlar

Bununla beraber, çoğu hallerde belli bir silah sistemi çok sayıda amaca hizmet eder. Hava taşıma kapasitesi, kısa bir sürede uzak bir yere küçük ton miktarlı malzemeyi getirmede belli bir yarar sağlar. Ancak Kaufman'ın ileri sürdüğüne göre "ancak bu mevcut hava taşıma gücünü genişletme önerisi olarak pek nitelenemez. Aynı genişlemeyi Avrupa'da ve Kızıldeniz'deki kuvvetleri sevkederek, bu iki bölgede önceden yerleştirilmiş teçhizatı kaydırarak - her ikisi de halen mevcuttur- ve bunu hava taşıması ile birleştirerek yapmak mümkündür.

Benzer bir tartışma konusu hava kuvvetlerinin önerdiği B-70 bombardıman uçağı ile ilgili tartışmalar sırasında da ortaya çıkmıştır. Bu uçak ABD'nin başlıca bombardıman uçağı olan B-52'yi ikame etmek için tasarlanmıştı. Başlıca görevi, önceden tasarlanmış hedeflere nükleer bombalar atmaktı. Mc Namara aynı amacın daha düşük maliyetle füzeler vasıtasıyla da gerçekleştirilebileceğini ileri sürmüştür. Ve gerçekten de kendisi füzelerin belli avantajları olduğunu savunmuştur. Bir defa füzeler çoğu hedeflere daha az sürede ulaşır (iki ya da üç saate karşı onbeş ilâ otuz dakika) bombardıman uçakları ise, yeraltı silolarına yerleştirilmiş füzelerle Polaris denizaltılarındaki gibi seyyar füzelere nazaran daha fazla tahribe maruz bulunmaktadır.

Her iki savunma sistemi hiç de aynı değildir ve bombardıman uçağı taraftarları, diğer fonksiyonları füzelerden daha iyi yapacağını iddia ederler. Özellikle B-70 bombardıman uçaklarını savunan hava kuvvetleri generalleri, bu uçakların, füzelerde olmayan bir keşif yapma özelliği olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bu ise ilk saldırı sonrası kalan Sovyet füzelerinin daha etken bir biçimde tahribine imkân verecektir. Ancak B-70'lerin bütün kıtalararası balistik füzeleri tahribettiğini varsaysak bile, bu uçaklar denizaltı rampalı füzeleri yok etmeye gene de muvaffak ola-

mayacaktır. Dolayısıyla, B-70'lerin alınması ile, ölümlerdeki net azalma küçük olacaktır. Varsayımlardan birinde (ABD'nin ilk saldırıyı yapması halinde) ölecek olan Amerikalı sayısı 60 ilâ 90 milyondan 45 ilâ 75 milyona inecek. Bir başka varsayım kümesinde, eğer Sovyet Rusya ilk defa saldırırsa, ölen Amerikalı sayısı 80 ilâ 150 milyondan 70 ilâ 135 milyona düşecektir. Bu yüzden Mc Namara, en "lehte" koşullarda dahi, B-70 bombardıman uçaklarının ikinci misyonunun sınırlı bir değeri olduğunu ve tahmin edilen 10-15 milyar dolarlık maliyete değmeyeceğini ileri sürmüştür.

Alternatif Senaryolar

Bu örnekler bir silâh sisteminin değerinin takdirinde esas olan analiz türünü sergilemektedir. Bu analizin önemli bir kısmı, alternatif senaryoların -meselâ, bir uyarı ile tek bir cepheden geleneksel silâhlarla yapılan bir saldırı, ya da uyarısız tek bir cepheden yapılan saldırı veyahutta geleneksel silâhlarla iki cepheden yapılan saldırıya veya nükleer saldırının- değerlendirilmesini içerir. Daha sonra, yeni bir silâh sisteminin ya da deniz kuvvetleri konusundaki harcama artışının, bu senaryolardan herbirinin sonuçlarını nasıl etkilediğini belirlemeye çalışırız. Meselâ, Sovyet Rusya tarafından yapılan bir saldırı karşısında kaldıktan sonra yeni bir füze sisteminin sahip olacağınız ek ikinci-vuruş kapasitesini artırım düzeyini hesaplayabiliriz. Ya da çok sayıda askeri kargo uçağını satın alma sonucu tek cepheli bir savaşın çıkmasından sonra otuz gün içinde denizaşırı bir bölgeye ne kadar birlik gönderebileceğimizi de hesaplayabiliriz.

Dolayısıyla, bir savunma sistemi bir senaryoya göre bir başkası ise bir başka senaryoya göre daha etken olabilir. Daha fazla harcama savunma yeteneğimizi artırabilir ancak sorunun pek cevabı olamaz. Alternatif senaryoların ihtimal derecesini ve her bir senaryoda gerekecek ek savunma giderlerini dikkate almak zorundayız. Buna dayanarak kişi ne kadar harcamanın kâfi olacağı konusunda bir yargıya varabilir.

Savunmaya Ayrılan Paranın Harcanmasındaki Değişim Oranları

Savunma parasının boşa harcanmamasını temin için maliyet-etkenlik analizi yardımcı olabilir. Ancak bu analizin sadece sınırlı bir yarar sağlayacağı birçok karar vardır. Sık sık tekrarlanan soru şudur.

Savunma bütçemizin ne kadarı geleneksel savaşların hazırlığı için sarfedilmelidir. Geleneksel saldırılara karşı, nükleer bir saldırıya karşı olan güvenliğimizi azaltma pahasına daha fazla koruma sağlayabiliriz(geleneksel silâhlara daha fazla harcama yaparak diyelim). Genelde belli miktarda kaynakla bir başka türdeki korumadan belli miktarda fedakârlık etmeden bir türden daha fazla koruma elde edemeyiz. Farklı bireyler, iki tür savaşın gerçekleşme ihtimaline ilişkin yargılarına dayanarak bu fizibilite eğrisinin farklı noktalarını tercih edebilirler.

Savunma Giderlerinin Dağılımındaki Bazı Sorunlar

ARAÇLARA KARŞI AMAÇLAR

Savunma tartışmalarında sıkça rastlanan hususlardan biri amaçlarla araçların karıştırılmasıdır. Çeşitli silâh sistemlerinin edinilmesi bizatihi amaç olarak değil, belli savunma amaçlarına -meselâ Sovyet Rusyanın ilk saldırısı halinde Rus cephaneliğinin belli bir bölümünün imhası- ulaşmanın bir aracı olarak kabul edilmelidir. Bu hesaplamada, en az pahalı füze mutlaka en etken olanı değildir. Sözgelimi, Polaris denizaltısı üslü füzeler, karada mevzilenmiş füzelerden iki kat daha pahalıdır. Ancak ilk saldırı sırasında karada üslenmiş füzelerin yüzde 75'i imha olurken, Polaris füzelerinin hiçbiri zarar görmemektedir. Saldırı sonrası tek bir kara füzesinin kalmasını temin etmek için dört füze inşa etmeye ihtiyacımız vardır. Dolayısıyla, denizaltı üslü füzelerin fiili maliyeti karada üslü füzenin yarısı kadardır.

TAM MALİYET MUHASEBESİ

Savunma hizmeti analizinde sıkça karşılaşılan bir başka hata bir savunma sisteminin bütün maliyetlerini hesaba katmayı başaramamaktır. Bunlar içinde yalnızca araştırma ve geliştirme maliyetleri olmayıp, savunma sisteminin idamesi için gerekli harcamalarla personel de dahildir.

Tam maliyet bilgisi olmadan, etkin tercihler yapmak güçtür. Düşük yatırım maliyetli ancak yüksek bakım ve personel maliyetli projeler lehine bir eğilim olabilir.

TEKNOLOJİK OLARAK UYARILAN BULUŞLAR

Askeri kurumlarda görev yapan kişilerin çoğunda, en modern silâhlara sahip olma konusunda güçlü bir arzu vardır. Bu ise hemen he-

men bizatihi kendisi bir amaçtır. Yeni savunma sistemleri teknolojik sıçramalardan avantaj sağlamak için geliştirilmiş olup, eski silâhlar sadece daha gelişmiş silâhların emre hazır olması yüzünden elden çıkarılmaktadır.

İktisatçılar daha yeni olan askerî teçhizatın mutlaka daha maliyet-etken olmadığını iddia ederler. Eski teknolojilerin, ne zaman elden çıkarılması gerektiği ya da çıkartılması gerekli mi olduğu sorunu, savunmanın genel amaçları ile ilişkilendirilmelidir. Daha yeni teknolojiler güvenilir olmayabilir ve daha fazla bakım giderlerin gerektirebilir.

NE KADAR SAVUNMA YETERLİDİR?

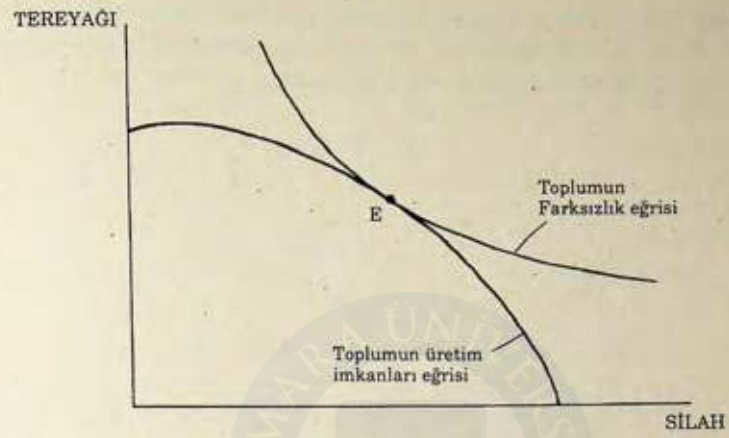
Soracağımız son soru şu olacaktır. Milli savunma için ne kadar harcamalıyız? sorusu, belli bir savunma bütçesini tahsis etme sorusundan çok daha güç cevaplanabilecek bir sualdir.

Acaba milli savunma için çok mu fazla harcıyoruz? Savunma için daha fazla para harcanması, bir saldırı sırasında hayatta kalma ihtimalini arttır*abilir* ve bir saldırı ihtimalini azalt*abilir*.

Burada savunmaya ne kadar harcayacağımıza ilişkin kararları sistematik biçimde nasıl yapacağımızla ilgileniyoruz. Bu; şekil 12.3'de gösterilen üretim imkânları eğrisi ile temsil edilen silâhlarla (milli savunma) ve tereyağı (diğer mallar) arasındaki geleneksel tercih sorunudur. Kişi, ancak başka mallardan feda etme pahasına daha fazla milli savunma hizmeti elde edebilir. Bir farksızlık eğrisi, toplumun aralarında kayıtsız olduğu silâh ve tereyağı bileşimlerini temsil eder. Toplum daha fazla savunma için bir miktar tereyağından feda etmeye isteklidir. Daha fazla tereyağından vazgeçtikçe, farksız kalabilmemiz için savunma hizmetinde giderek daha büyük artışlara gerek duyarız. Yüksek farksızlık eğrilerinin (daha fazla silâh ve tereyağı veren) daha yüksek refah düzeylerini temsil ettiği açıktır. Farksızlık eğrisinin tam üretim imkânları eğrisine teğet olduğu E noktasında ulaşılabilecek en yüksek refah düzeyine ulaşılır.

Bu analiz, toplumun yapması gereken değişim oranları konusunda iyi bir düşünme şeklidir. Maalesef, ne kadar yeter olduğu sorusunu cevaplamada ise pek faydalı değildir. Bu analizi savunma harcamalarına uygulamak için, artan askeri harcamalardan ne kadar ekstra koruma sağladığımızı bilmek zorundayız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



12.3. TOPLUMUN ÜRETİM İMKANLARI EĞRİSİ. Toplum ancak başka mallardan (tereyağı) vazgeçerek daha fazla savunma (daha fazla silâh) temin edebilir.

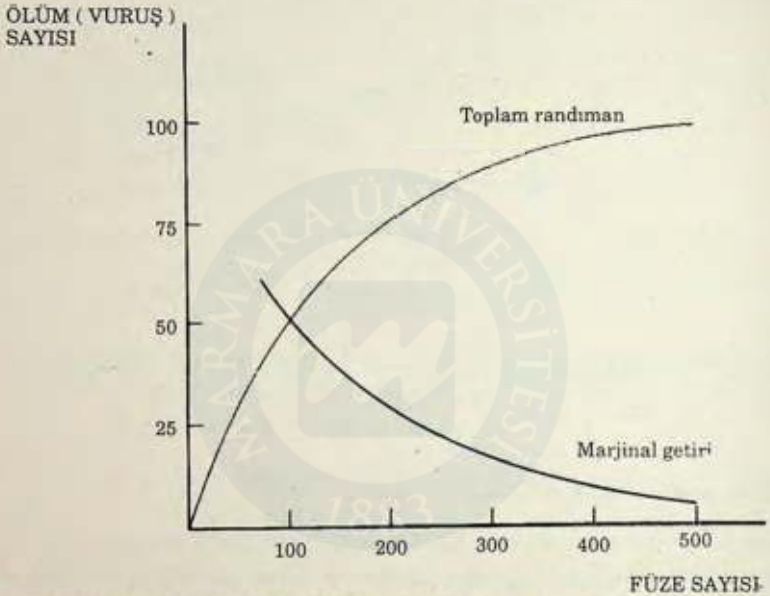
Marjinal Analizin Değeri

Belli bir savunma bütçesi dağıtılırken, harcamaların çeşitli savunma amaçları üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi gerekir. Savunmaya daha fazla para harcamamız gerekir mi diye değerlendirirken, benzer biçimde *ekstra* bir milyar dolar harcamadan ne kadar *ekstra* "koruma" sağladığımızı bilmeye ihtiyacımız vardır.

Kennedy-Johnson yönetiminde Savunma Bakan yardımcısı olarak görev yapan Charles Hitch'in verdiği şu örnek marjinal analizin rolünü sergileme edir(6). Her füzenin hedefini vurma konusunda yüzde 50 başarı ihtir i olduğunu varsayın. İmha etmek istediğimiz 100 hedef vardır. Şekil 3'de görüldüğü gibi hedeflere 100 füze gönderirsek, 50 ölüm, 200 füze onderirsek 75 ölüm, 300 füze gönderirsek 87 imha yapabileceğimizi tahmin edebiliriz. Görüldüğü gibi açık bir azalan randıman olayı

(6) C.J.Hitch; *Decision Making For Defense* (Berkeley: University of California Press,1966) ss.50-51

mevcuttur. İlk 100 füze 50 ölüm getirirken, füze sayısını 400'den 500'e çıkarmak hedef vuruş sayısını sadece 3 artırmaktadır. Kendimize 500 füze ile 97 vuruş yapmaya değer mi diye değil, ek salladığımız 100 füzeyle 3 tane fazla imhâ yapmaya değer mi diye sormalıyız.



12.4. SAVUNMADA MARJİNAL ANALİZİN ROLÜ. İlgi soru, 500 füze ya da hiçbir füzeye sahip olmalımıyız sorusu değil, her ek füzenin ne kadar ekstra ölüme yol açacağı sorusudur. Şiddetli bir azalan randımanla karşı karşıyayız.

Bu tür bir analiz kolay değildir. Ancak harcamaları amaçlarla ilişkilendirerek ve ek harcamalardan elde edilecek olanı göstererek, ne kadar savunma yeter sorusuna ilişkin olarak daha rasyonel kararlar alınması ümit edilebilir.

Bu değerlemeleri yaparken, analiz edilmesi özellikle güç olan husus şudur: düşmanı caydırma.

Düşmanı Caydırma ve Silâhlanma Yarışı

Yukarıda açıklanan hesaplamaların hepsi, belli miktardaki düşman gücüne göre (cari ve ileride artacağı planlanan miktara göre) yapılır. Ancak savunma analizinin temel yönlerinden biri, düşmanlarımızın davranışının askeri harcamalarımızdan iki önemli şekilde etkilenmesi-

dir. Birincisi, savunmaya daha fazla harcarsak, düşmanların da daha fazla harcaması olasıdır. Avantajımızdaki net kazancı düşmanların hiçbir karşılık vermeyecekleri varsayımı ile hesaplamak mümkün değildir. Hatta artan harcamaların net avantajımızın azalması ile sonuçlanabilir. Harcadığımız her dolar için düşmanlarımız bir dolardan fazla harcayabilir. Yapacağımız fazla harcamalardan kazanç sağlayacağımız inancı, dolayısıyla kısmen, Sovyet Rusya'nın bizim harcamalarımıza tam olarak eşit harcama yapamayacağı ya da buna istekli olmayacağı varsayımına dayanır. Bu da tabii tartışılabilir. Onların milli geliri bizimkinden küçük olduğuna göre, kendi yurttaşların tüketimini azaltma yetenekleri de bizimkinden daha büyük olacaktır.

Sovyetlerin, askeri gücümüzden bir başka şekilde etkileneceği konusunda da bir inanç vardır. Onların düşmanca eylemlere girişme olasılığı az olacaktır. Dolayısıyla, geleneksel bir savaş ya da nükleer bir savaş gibi farklı senaryo ihtimalleri askeri yeteneklerimizden etkilenecektir. Son askeri tartışmalarda bu husus önemli bir rol oynamıştır. Artan askeri harcamaları savunanlar, ikinci vuruş yeteneğinin bilinmesinin, bir saldırı olasılığını azalttığını ileri sürmektedir. Buna mukabil askeri harcama artışını eleştirenler, kişinin kendisini bir defa düşmanı ikinci-vuruş yeteneği ile etken bir biçimde imha etme olasılığının yüksek olduğunu bilmesi halinde, bu ikinci vuruş kapasitesindeki fazladan artışların, ek caydırıcı değerinin küçük olacağını savunmaktadır. Onlara göre halen mevcut stokumuz dikkate alındığında, fazladan artışların küçük bir değeri vardır.

Başkan Reagan, Mart 1983'deki meşhur Yıldız Savaşları nutkunda ABD'nin stratejisinde esaslı bir değişmeyi önermiştir. Caydırma politikasından stratejik savunmaya (bu yüzden yeni programın resmi adı, **Stratejik Savunma Girişimi** (SDI) geçiş. Bu programın amacı, bizi nükleer bir saldırıdan koruyacak silâh sistemlerinin geliştirilmesi, böylece nükleer silahları "güçsüz ve modası geçmiş" hale dönüştürmek olmuştur. Bir yorumcunun ileri sürdüğü gibi artık "Hayatta kalmayı güvence altına alma" vaadi "yok olmanın kesinliği" tehlikesinin yerini alacaktır. Böy lesine bir silâh sistemini geliştirmek uygulanabilir midir ya da böyle bir sistem konusundaki ümitler bir bilim kurgu sınırında mı yer alır hususları büyük bir bilimsel ihtilâf konusudur.

Aynı zamanda bu artan harcamaların, bir saldırı ihtimalini fiilen artırabileceği konusunda kaygılar da vardır. Rusya'nın on yıllık bir za-

man döneminde, bizim hiç zarar görmeyecek bir savunma sistemi inşa ettiğimize ve kendisinin de bir sonraki onbeş yıl boyunca buna paralel bir sistemi geliştiremeyeceğine inandığını farzedin. Rusya, bu dönem zarfında kendilerinin vurulabilir bizlerin zarar görmeyecek durumda olduğunu bilerek saldırı yapmanın ABD'nin çıkarına olacağına inanabilir. Ancak bunu bekleyen Rusya'nın, savunma kapasitesini geliştirinceye kadar daha hızlı hareket ederek vuruş için her türlü özençe sahip olacağı umulur.

Daha pozitif bir biçimde bazıları uzun dönemli bir pazarlık stratejisinin bir bölümü olarak görürler. Rusya ABD'ye yetişmek isteyecektir. Ancak esas itibariyle ekonomileri zayıf olduğundan bunu yapmayı güç bulacaklardır ve bunun da onları anlamlı bir silâh indirimi pazarlığına iteceği umulacaktır. Kısmen bu nedenle böylesine bir üzerinde görüş birliğine varılan silâh indirimi imkânları son yıllarda daha ümit verici görünmüştür. Başlıca adım 1987'de Rusya ile ABD'nin bütün kısa ve orta menzilli füzeleri Avrupa'dan kaldırma konusunda anlaşmaları ile atılmış bulunmaktadır.

İktisatçıların savunma stratejisi konusundaki bu kritik soruların çoğu hakkında söyleyeceği çok az şey vardır. İlk olarak Princeton'dan Oskar Morgenstern ve İleri Çalışmalar Enstitüsünden Matematikçi Von Neumann'ın bulduğu ve oyun teorisi denilen analiz teknikleri kullanarak "rasyonel" karşılıkları analiz edebilirler. Ancak Sovyet Rusya'nın eylemlerimize karşı rasyonel davranacağımızın hiçbir garantisi yoktur. Kremlin liderlerinin hedefleri ile ABD'nin tasarıları olduklarına inandıkları görüşler arasında görüş ayrılıkları vardır. ABD'nin dış politikasındaki son başarısızlık ve tutarsızlıklar, Rusya'nın bizim gelecekteki eylemlerimiz konusundaki beklentilerini özellikle problemli hale getirmektedir. Bunun sebebi büyük ölçüde bu cevapların ne kadar yeter tartışmasına sadece sınırlı bir katkı yapabildikleri alternatif savunma politikalarından doğan faydaların değerlenmesinde böylesine kritik bir rol oynamasındandır.

(7) Joshua M. Epstein; *The 1987 Defense Budget* (Washington, D.C. The Brookings Institution, 1986) s.11.

ÖZET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Savunma Bakanlığında daha büyük bir sivil denetimin olmasını savunanlar, hizmetler arasında koordinasyon olmadığından ve yerleşik çıkarları olan uzmanlara aşırı güvenden kaynaklanan taraflı bir karar alma yapıldığından yakınmaktadır.
2. Savunma fonlarının alternatif kullanımları arasında seçim yaparken, belli amaçlara ulaşmak için en iyi silâh sistemlerinin kullanımını güvence altına almada, maliyet-etkenlik analizi yararlı olmaktadır.
3. Bununla birlikte, sık sık çoklu amaçlarla karşılaşılır. Farklı senaryolar ve farklı amaçlar varsayarak farklı şekillerde harcanan ek fonların marjinal faydasını belirlemek zorundayız.
4. Alternatif silâh sistemlerini değerlendirirken, amaçlarla araçlar karıştırılmamalı ve her silâh sistemi ile bağlantılı uzun dönem maliyetler (bakım ve personel dahil) tam olarak hesaba katılmalıdır.
5. Ordu tarafından sıkça kullanılan ve maliyet artı sözleşmeleri içeren teçhizat alım sözleşmeleri, yüksek maliyet oluşumuna önemli ölçüde katkı yapmış bulunmaktadır.
6. Zorunlu askerlik selektif olarak alınan bir vergi gibi görülebilir. Her ne kadar gönüllü ordu lehine hem adalet ve hem de etkinlik görüşleri varsa da, gönüllü ordunun adaletsiz olduğuna inananlar da vardır.
7. Alternatif savunma programlarını değerlendirirken, ekstra harcamaları elde edilen ekstra faydalar üzerinde durmak bir başka deyimle marjinal analizi kullanmak önem taşımaktadır.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Sivil denetim	Maliyet paylaşım sözleşmeleri
Caydırma	Sabit-fiyatlı sözleşme
Maliyet aşımı	Tam maliyet muhasebesi

SORULAR ve PROBLEMLER

1. Devletin 100 füzeli bir ikinci vuruş kapasitesine sahip olacak bir füze sistemi kurmaya karar vermiş olduğunu varsayın. Şimdi bu rakamı 110'a çıkarayım mı diye düşünmektedir. Kendinizin artan harcamaları onaylıyacak bir Kongre komisyonunda olduğunuzu varsayın. Artan harcamaların arzuya şayan olup olmadığını belirlemek için sorabileceğiniz bazı soruları sıralayınız.
2. Askeri yetkililerle, savunma bakanlığı yetkilileri, kamu hizmetinden ayrıldıktan sonra belli bir zaman dönemi için özel savunma müteahhitlerinin emrinde çalışmaktan alıkonulmalı mıdır?
3. Ordu tarafından satın alınan bir çekiç ile MX füze sistemi alımı ne yönlerden farklıdır? Bu devletin bu iki konudaki tedarik politikasını nasıl etkiler?
4. Ordu tarafından bir çekiçin alımı ile emek hizmetlerinin alımı ne yönlerden birbirinden farklıdır? Bu devletin bu konudaki tedarik politikalarını nasıl etkiler?
5. "Ülkemizin savunmasının, problemleri askeri uzmanlara bırakılacak kadar teknik ve karmaşık hale gelmiştir. Devlet, sadece savunmaya ne kadar harcamak istediğine karar vermeli, harcamaların tahsis sorununu askerlere bırakmalıdır". Tartışınız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

13

Sosyal Sigorta

Her ne kadar modern devletler, muhtaçlara bakma sorumluluğunu uzun zamanlar üstlenmişseler de, son elli yıldır bu görev, devletin aslî fonksiyonlarından biri olarak görülür hale gelmiştir. 1986'da sosyal sigorta ve yardım harcamalarının, federal devlet bütçesinin üçte birinden fazlasını oluşturduğu görülmektedir. Ancak sosyal güvenlik **geliri kendisine tahsisli** bir bordro vergisi olduğundan çoğu devlet programlarından ayrılır. Bir verginin hasılatı doğrudan menfaat ödemelerini finanse eden özel bir fona gider. Sosyal güvenlik başlangıçtan beri kendini finanse eder tarzda, bir başka deyimle bordro vergisinin hasılatının harcamaları finanse edecek biçimde olması tasarlanmıştır.

Başlıca sosyal sigorta programları arasında en büyüğü, 1935'de kabul edilen Yaşlılık, Dul, Yetim ve Malüllük Sigortasıdır.(OASDI) Bu sigortaya genel olarak sosyal güvenlik denilir ve yaşlı, sakat ve bunların çoluk çocuğuna temel geçim standardı sağlamak için tasarlanmış bir sistemdir. Tablo 13.1'de gösterildiği gibi, yirmiüç yıl içinde bu program *reel* olarak 1963'de 55 milyar dolar iken (1986 fiyatlarıyla) 1986'da 197 milyar dolara çıkmıştır. İkinci en büyük program olan Yaşlılara Sağlık

(Medicare, teknik olarak sosyal güvenlik hem Yaşlılara Sağlık programını hem de OASDI programlarını içermektedir) hizmeti sunmakta olup, II. bölümde ayrıntılı olarak tartışılmıştır. 1935'de kabul edilen işsizlik sigortası, kısa dönemli olarak işsiz kalan bireylere gelir temini maksadıyla tasarlanmıştır(isminden de anlaşılacağı gibi). Diğer sosyal sigorta programları içinde işbaşında iş kazası geçirenlere para verilmesini öngören işçi tazminatı, emekli askerlere verilen sakatlık menfaatleri, demiryolu işçi menfaatleri ve amfizemden muzdarip maden işçileri fonları yer almaktadır. 1984'e kadar devlet çalışanları sosyal güvenlik programları içinde yer almamaktaydı. Sivil ve asker çalışanlar için sosyal sigorta programı olmaktan çok muhtemelen ertelenmiş bir tazminat olarak görülebilecek ayrı emeklilik programları vardır.

TABLO 13.1 BAŞLICA SOSYAL SİGORTA PROGRAMLARI KONUSUNDA HARCAMALAR

Reel Harcamalar (1986 Fiyatlarıyla Milyar Dolar)

	1963	1986
Sosyal Güvenlik (OASDI)	55.4	196.9
- OASI	51.0	176.1
- Sakatlık Sigortası	4.5	20.8
İşsizlik Sigortası	12.0	19.1
Yaşlılara Sağlık(Medicare)	--	77.4

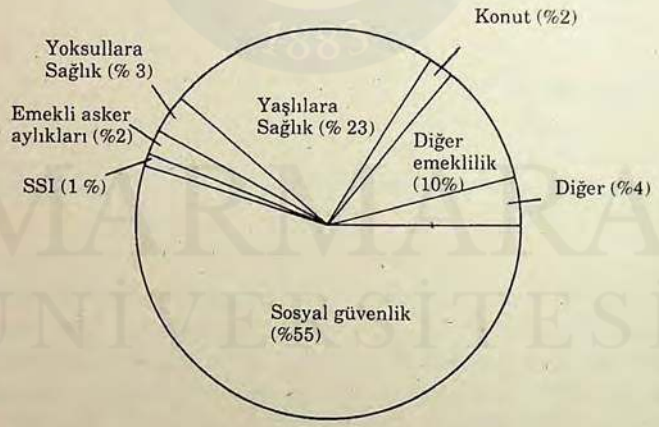
Kaynak : National Income and Product Accounts 1929-1982, Tablo 3.15; *Survey of Current Business* Jully 1987, Tablo 3.15.

Çoğu hallerde, sosyal sigorta programları tıpkı özel sigortaların yaptığı gibi bireyleri karşılaştıkları belli risklere karşı sigorta eder. Dolayısıyla Yaşlılara Sağlık tıpkı özel bir sağlık poliçesinin kapsayacağı yaşlıların bütün sağlık giderlerini kapsar. Sosyal güvenlik; emeklilik ya da sakatlık dolayısıyla kaybedilen geliri telâfi maksadıyla getirilmiş bir sistemdir. Özel sigorta poliçeleri de aynı ihtiyaca cevap verir. Ancak önemli bir fark vardır. Özel sigortada bireyin ödemeleri ile karşılaştığı riskler ve elde ettiği menfaatler arasında sıkı bir ilişki vardır. Dolayısiyle özel sağlık sigorta poliçeleri primleri bireyin sağlık durumunu etkileyen yaş gibi faktörlere bağlıdır. Bir bireyin özel sigorta sonucu yıllık olarak geri aldığı *anüite* (bireyin meselâ altmışbeş yaşına geldikten sonra her yıl özel sigorta poliçesinin sağladığı belli gelir), ortalama olarak, fiilen

kendisinin ödediğine (artı birikmiş faiz) tam eşittir. Bu ise sosyal sigorta açısından doğru değildir. Sosyal sigorta programları; sigorta yapar *ve* geliri yeniden dağıtır. Bu iki rolün birbirine karıştırılması, sosyal sigorta programlarının reform ve değerlendirilmesinde başlıca engel olmuştur. Bu bölümde sosyal güvenlik (OASDI) sigorta programının karşılaştığı başlıca meseleleri tartışacağız.

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI

Yukarıda şekil 13.1'de de görüldüğü gibi sosyal güvenlik emeklilik programı, yaşlılara hizmet sunmayı amaçlayan en büyük devlet programıdır. Bu program hem işveren hem de işçiler tarafından ödenen bordro vergisi ile finanse edilir. 1987'de gelirin ilk 43.800 doları için, bileşik vergi oranı yüzde 14.3'dü. Ortalama kazanç arttıkça, verginin matrahı artmakta olup, 1990'da yüzde 15.3'e çıkması planlanmıştır. (Bkz. Tablo 13.2) Yasaya göre verginin yarısı çalışanlarca yarısı da onların işverenlerince ödenmektedir. Ancak çoğu iktisatçı bunun bir yasal kurgu olduğuna inanmaktadır.



13.1. YAŞLILARA MENFAAT SAĞLAYAN FEDERAL HARCAMALAR: 1985 MALİ YILI. Yaşlılar için yapılan federal harcamaların yüzde 78'i sosyal güvenlik ve Yaşlılara Sağlık ödemeleri şeklinde yapılmaktadır. KAYNAK: U.S. Senate, Special Committee on Aging,*America in Transition: An Aging Society* , 1984-1985, s.94.

Verginin etkileri, bireyin özel sigorta gibi verginin tamamından sorumlu olması halinde olacak olanla *esas itibariyle* aynıdır. Devlete çeki gönderenin kim olduğunun ne farkı olmalıdır?(1)

Sistem **çalıştıkça öde esasına** göre düzenlenmiştir. Bugün çalışanların ödedikleri ücret (bordro vergileri), bugün sosyal güvenlik menfaati elde eden yaşlılara ödenmektedir. Aksine her yaş grubunun emekliliğinin kendi katılımlarına dayalı olduğu emeklilik plânına, **tam ödemeli sistem** adı verilir. Özel sigorta sistemleri normal olarak tam ödemelidir. Kişiler çalışırken kendilerine sonradan emeklilik aylığı olarak ödenecek olan bir fona katılım yaparlar. Tabii sosyal sigorta sisteminde herhangi bir yılda ödenenle alınan arasında fazla ya da eksik olabilir. Farklar, sosyal güvenlik fonuna ya eklenir (ya da çıkarılır). Yaşlılık, dul ve yetim sigortası, sakatlık sigortası ve yaşlılar için sağlık sigortası için ayrı fonlar vardır. Yürürlüğe girişlerinin ilk yirmi yılında sosyal güvenlik gelirleri ödenen menfaatleri aşmıştır. 1970'e kadar ilgili fonlar 40 milyar doları aşmıştır. Ancak son onbeş yıldır ödemeler gelirleri aşmıştır. OASDI fonu esas itibariyle tükenmiştir. Yaşlılara sağlık sigorta fonu da hızla tükenmek yolundadır. 1983'de yapılan yasal değişmeler sosyal güvenliği tekrar sağlam mali temellere oturtmaya çalışmıştır. Başarılı olup olamayacağı gelecekteki ücret artışları ve istihdam büyümesi konusundaki projeksiyonlarına bağlıdır. Eğer projeksiyonlar doğru ise OASDI fonlarının (birlikte ele alınarak), gelecek elli ya da yetmişbeş yılda dengede olacağı tahmin edilmektedir(2).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

(1) İşverenler sadece herhangi bir istihdam vergisi de dahil toplam emek maliyetleri ile ilgilidir. Çalışanlar ise sadece vergi sonrası net gelirlerine bakarlar. Devletin elde edeceği hasılat ise bu ikisi arasındaki farktır. Devlet için vergiyi ödemesini söylediği kişinin kim olduğunun küçük bir farkı vardır. Daha geniş bir tartışma için Bkz. 17.Bölüm .

(2) H.Ballantyne, "Actuarial Status of the OASI and DI Trust Funds, "*Social Security Bulletin* 1986 July, s.5

TABLO 13.2 SON ELLİ YILDA SOSYAL GÜVENLİK MATRAH VE ORANLARI HIZLA ARTMIŞTIR.

Bu vergileri hem işveren, hem de işçiler öder. Vergi oranları hem OASDI vergisini hem de Medicare vergisini içerir (1987'de bunlar sırasıyla % 5.7 ve % 1.45 olup toplam olarak aşağıda görüldüğü gibi % 7.15 olmaktadır).

	Maksimum Yıllık Vergiye Tabi Vergiye Tabi Kazançlar	İşveren ve İşçinin herbiri İçin Vergi Oranı	İşveren ve İşçinin Herbirinin Ödediği Maksimum Vergi Miktarı
1937	Dolar 3,000	1.0 Dolar	Dolar 30.00
1950	3,000	1.5	45.00
1951	3,600	1.5	54.00
1954	3,600	2.0	72.00
1955	4,200	2.0	84.00
1957	4,200	2.25	94.50
1959	4,800	2.5	120.00
1960	4,800	3.0	144.00
1962	4,800	3.125	150.00
1963	4,800	3.625	174.00
1966	6,600	4.2	277.20
1967	6,600	4.4	290.40
1968	7,800	4.4	343.20
1969	7,800	4.8	374.40
1970	7,800	4.8	374.40
1971	7,800	5.2	405.60
1972	9,000	5.2	468.00
1973	10,800	5.85	631.80
1974	13,200	5.85	772.20
1975	14,100	5.85	824.85
1976	15,300	5.85	895.05
1977	16,500	5.85	965.25
1978	17,700	6.05	1,070.85
1979	22,900	6.13	1,403.77
1980	25,900	6.13	1,587.67
1981	29,700	6.65	1,975.05
1982	32,400	6.7	2,170.80
1983	35,700	6.7	2,391.90
1984	37,800	7.0	2,646.00
1985	39,600	7.05	2,791.80
1986	42,000	7.15	3,003.00
1987	43,800	7.15	3,131.70
1988 - 89	*	7.51	*
1990 - 99	*	7.65	*
2000 ve sonrası	*	7.65	*

* Maksimum vergiye tabi kazanç ortalama ücretler arttıkça otomatik olarak artmaktadır.
Kaynak: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1986, ss.24,27

Bu fonların, emeklilik fonlarına benzemediği vurgulanmalıdır. Özel emeklilik fonunda işçi kendisine vadedilen menfaatleri ödemek için çalışırken işverenin bir kenara yeterli para koyduğu farzedilir. Öte yandan sosyal güvenlikte cari menfaatler, cari sosyal güvenlik (bordro) vergileri artı fonda biriken önceki yılların gelirlerinin ödenen menfaatleri aşan kısmı ile ödenir. Sosyal güvenlik fonu tam bir yedek stok olup sözgelimi ekonominin resesyona girmesi ve sistemin gelirlerinin düşmesi halinde, yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bireyler altmışiki yaşlarında menfaat elde etmeye hak kazanırlar. Bununla birlikte, emekli olmak için altmışbeş yaşına kadar beklerlerse daha fazla ödeme alırlar. Emekliliğin altmışbeş yaş sonrasına ertelenmesi halinde, emeklilik ödemelerinde artış yapılmaz. Ödeme miktarları, bireyin katılımlarına dayalıdır. Ne kadar büyük katılım yapılırsa, ilişki karmaşık yapıda olsa bile o kadar büyük ödeme yapılır(3).

İkame hadleri kavramı, bazen sosyal sigorta menfaatlerinin büyüklüğünü takdir için kullanılır. İkame haddi, sosyal güvenlik menfaatlerinin emeklilik öncesi gelire bölünmesi ile bulunan *rasyo*dur. Birim ikame haddi hiçbir özel emekliliğin olmadığı varsayımı ile bireyin emekli olduğunda hiçbir gelir kaybına uğramaması anlamına gelir. 1983'deki ikame hadleri sigortalı olmayan eski düşük gelirli işçiler için bire yakındı (ve bazı hallerde (1)'i aşmaktaydı) ancak yüksek gelirli işçiler için, birden çok aşağı idi.

Ödemelerin miktarı, işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısına da bağlıdır. Meselâ, 1965 yılında 65 yaşında emekli olan ve ortalama yıllık kazancı 8000 dolar olan bir kişi eğer bekârsa ayda 480 dolarlık sosyal güvenlik çeki alacak ancak hiç çalışmayan bir eşi varsa yüzde 50 fazlası ile 720 dolar olacaktır(4).

TABLO 13.3 *İKAME HADLERİ* 1983

Her Yılın Kazancı	Evli Olmayan İşçi	Altmışbeş yaşında eşi çalışmayan işçi
Yarı-zamanlı Asgari ücret	0.90	1.35
Tam-zamanlı Asgari ücret	0.63	0.95
Ortalama Ücret	0.46	0.69
Maksimum Vergilenebilir Ücret	0.26	0.39

Kaynak: L.H. Thompson "Social Security Reform Debate", s.1429. Veriler 1985'de emekli olan altmışbeş yaşındaki bir işçinin durumunu yansıtmaktadır.

(3) Bununla birlikte 1983 yasasına göre, altmışbeş ile yetmiş yaş arasında emekli olanlara ödenen menfaatler tedricen artmaktadır. 2000 yılına kadar bir emeklinin halihazır iskonto edilmiş menfaat değeri, emeklilik yaşından bağımsız olarak aynı olacaktır (Halihazır iskontolu değerin tanımı için Bkz. 10.Bölüm)

(4) 1988'de altmışbeş yaşına erişen işçiler için temel aylık tutarı, işçinin ortalama endeksli aylık kazancının (AIME) ilk 280 dolarının yüzde 90'ı artı 280 dolarla 1691 dolar arasındaki AIME'nin de yüzde 15'inden oluşmaktaydı. 1990'dan sonra altmışiki yaşına gelen kişilerin OASDI'nın bütün menfaatlerinden faydalanması için, kişinin en azından on yıl çalışmış olması gerekir. Daha önce doğmuş kişiler için daha az sayıda çalışma senesi gerekmektedir.

Başlangıçta, sosyal güvenlik sistemi, çalışan nüfusun sadece belli bir bölümünü kapsamakta olup, tarım işçileri ile, serbest çalışanlar, kamu çalışanları ve hayır kurumları çalışanları dışarıda tutulmuştu. Yıllar içinde, kapsam genişletilmiş olup bugün kapsama alınmayan tek çalışan grup, 1984 öncesi işe alınan federal çalışanlar ile eyalet ve yerel yönetimlerinin küçük bazı çalışan kesimleridir.

1983'e kadar sosyal güvenlik ödemeleri vergiden müstesna idi. Günümüzde ise 25.000 dolardan fazla geliri olan bireylerin (ya da 32.000 doları aşan geliri olan evli çiftlerin) elde ettiği menfaatler vergiye tabidir. Vergi hasılatı sosyal güvenlik fonlarına gitmektedir.

Sistemin gelişimi farklı şekillerde takdim edilebilir. Yaşlılık ve Dul ve Yetim Sigortasının menfaatçileri 1950'de 3.5 milyon kişi iken 1985'de 33.2 milyona çıkmıştır. Bu yükselme, nüfusun genel artışının, nüfus içinde yaşlı kişilerin payının artışının, yaşlıların erken emekliliklerinin ve geniş kapsamın bir yansımasıdır. Sakatlık sigortası menfaatçilerin sayısı ise 1960'da 1 milyondan az iken, 1980'de 4.7 milyona çıkmış ancak sıkı hak kazanma koşulları bu rakamı 1985'de 4 milyona düşürmüştür.

OASDI menfaatçileri otuzbeş yılda on kat artarken, ödenen menfaatlerde reel olarak *kırk kat* artış olmuştur. 1950'de 5 milyar dolardan azken (1985 fiyatlarıyla) 1985'de 183.3 milyar dolara çıkmıştır.

Vergilerde de aynı döneme tesadüf eden artışlar gözlenmektedir. Tablo 13.2'de görüldüğü gibi, işverenlerle çalışanlar beraberce 1937'de maksimum olarak işçi başına 60 dolar ödemiş ve bu tutar 1987 fiyatlarıyla 620 dolara tekabül etmiştir. 1987'ye kadar maksimum vergi ödemesi on kat artarak 6263 dolara çıkmıştır. Başkan Johnson'un yönetiminde Yaşlılara Sağlık sigortası yasalaştığından beri sosyal güvenlik vergisinin küçük bir bölümü (halen beşte biri), Yaşlılara Sağlık sigortasını finanse etmede kullanılmıştır.

SOSYAL GÜVENLİK, ÖZEL SİGORTA VE PİYASA AKSAKLIKLARI

1935 öncesi, özel piyasalar hayat sigortası yapmakta ancak emeklilik sigortası yapmamaktaydı. Az sayıda firma, emeklilik planları şeklinde bunu temin etmekteydi.

Büyük Bunalım bir krize sebep olmuştu; o da şuydu: İşten atılmış gelecekte tekrar işe alınma ümidi olmayan ve hiçbir desteğe sahip olma-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yan çok sayıda yaşlı kişi vardı. İşte sosyal güvenlik sistemi bütün yaşlılara en azından asgari düzeyde bir gelir desteği vermeyi temin için tasarlanmıştır.

Bununla birlikte son otuzbeş yılda, özel piyasalarda çarpıcı gelişmeler olmuştur. Büyük imalatçılar emeklilik planlarını benimseyince, emeklilik kapsamı 1950'lerde hızla genişlemiştir. 1950'de özel kesimdeki tarımdışı işçilerin sadece yüzde 25'i özel sigortalarla kapsanırken 1979'a gelindiğinde yüzde 55'i kavranır hale gelmiştir. 1980'lerin başında, imalat sanayiindeki iş sayısının azalması ve zaten zayıf bir şekilde kavranan hizmet sektörünün hacminin büyümesi üzerine emeklilik kapsamı yüzde 50 düşmüştür(5). Devlet özel sigorta programlarının finansal sağlamlığını temin için adımlar atmıştır(6). Ancak bu özel sigorta poliçeleri çeşitli yönlerden halâ yetersizliklerle malüldür.

Yüksek İşlem Maliyetleri

Emeklilerini güvence altına almak için bireyler özel firmalardan **annüite** satın alırlar Anüiteler, kişinin ne kadar yaşadığına bakılmaksızın, ölünceye kadar kişiye belli bir yaştan itibaren (genellikle altmışbeş ya da yetmiş) her ay sabit bir miktar öder. Bununla birlikte çoğu özel annüite programlarında, kişinin elde ettiği beklenen getiri haddi çok iyi gibi görünmemektedir, piyasa faiz haddinin altında bir orandır. Bunun sebebi kısmen yüksek idari maliyetlerdir. (Çoğu hallerde satış elemanlarına verilen büyük komisyonlar dahil). Sosyal güvenliğin idari maliyetleri ödenen menfaatlerin yüzde 2 sinden az iken özel sigorta şirketleri menfaat olarak ödedikleri her iki dolar için idari maliyetlere, temettülere (kârlara) ve vergilere bir dolar harcamaktadır(7). Maliyetleri azaltma ile bireyler tercih için kapsamın genişletilmesi arasındaki değişim oranı

---

(5) *The Pension Gamble: Who Wins? Who Loses ? Hearings* before the Special Committee on Aging, U.S. Senate, 99th Congress, First Session, Serial No.99-5, June 14, 1985, ss.85,126.

(6) Devlet özel emeklilikleri düzenlemekle kalmamakta, işçilerin söz verilen emekliliklerini almasını temin için sigorta sağlamaktadır. Özel emeklilik planlarında görülen çok sayıda aciz durumu, federal sigorta programının finansal hayatiyetini tehdit etmiştir. ABD Emeklilik Garanti Kurumunca yürütülen program 1985'de 1.3 milyar dolar açık vermiştir.

(7) Charles T. Goodsell; *The Case for Bureaucracy* (Chatham N.J.: Chatham House Publishers, 1983) s.52.

oldukça açıktır. İdari olarak bütün bireylere yeknesak bir emeklilik programı sunmak, bireylerin arasında seçim yapabileceği bir sürü rakip programdan daha az maliyetlidir. Bununla beraber, emeklilik ödemeleri nisbeten düşük oldukça, çok az sayıda kişi emeklilikleri için istediğinden daha fazla tasarruf etmeye zorlanabilecektir. Dolayısıyla, makul ölçüde düşük bir menfaat sunumundan doğan önemli bir refah kaybı yoktur. Bununla birlikte, eğer emeklilik ödemeleri büyük değilse bu görüşün geçerliliği yoktur.

Endeksleme Olmayışı: Özel Piyasaların Sosyal Riskleri Sigorta Edememesi

Özel sigorta poliçeleri ile sosyal güvenlik programı arasındaki başlıca fark, sosyal güvenlik ödemelerinin endekslenmiş olmasıdır. Enflâsyonla beraber artarlar. Endekslenmiş menfaatlere en yakın özel poliçeler, ödemeleri hisse senedi piyasasının performansı ile bağlantılı annüitelerdir. Bu sigorta poliçeleri getirildiği zaman, enflâsyona karşı bir belge olacağı sanılmıştı. Hisse senedi piyasası genel olarak fiyatlarla birlikte artacaktı. Halbuki, 1974 ile 1982 arasında hisse senedi piyasası yükselmesi enflâsyona ayak uyduramayınca işler ters yüz oldu.

Enflâsyon riskleri **sosyal risk** olarak nitelenen risklerin önemli bir kategorisinin bir örneğidir. Bu riskler toplumun bir bütün olarak karşılaştığı risklerdir. Herhangi bir özel sigorta firması için bu riskleri yüklenmek güçtür. Savaş gibi istisnai durumlar dışında farklı bireylerin ölümü bağımsız hadisedir. Büyük sayıda bireyi sigorta eden bir firma, bunlar arasından her yıl ölecek olan kişi sayısını oldukça doğru bir biçimde tahmin eder. Ancak savaş varsa, sayı daha büyük olabilir. Dolayısıyla, çoğu sigorta poliçesi, bir savaştaki ölümü kapsam dışı tutar. Benzer biçimde, eğer bir poliçe enflasyona karşı sigorta yaparsa, enlâsyon oranının beklediğinden daha hızlı arttığını görecek, bütün poliçelerinden zarar ettiğini farkedecektir. Aynı zamanda bütün yükümlülüklerini karşılayamadığını da görebilecektir. Sonuç olarak enflâsyona karşı sigorta piyasası yoktur.

Devletin sosyal riskleri sigorta yapma yeteneği ile özel firmaların bu konudaki yeteneği arasında başlıca iki ayırım vardır. Birincisi devlet bu konudaki yükümlülüklerini vergileri artırarak karşılama durumundadır. İkinci olarak devlet kuşaklar arasında risk paylaşımına girebilir. Sözgelimi savaşın maliyetleri bugünkü ve gelecek kuşaklar arasında pay-

laşılabilir. Savaş dönemindeki yatırımları azaltarak ve yaşlıların lehine gençler üzerine vergi koyarak, savaşın maliyetleri fiilen, savaş döneminde çalışan kuşaklarla sonraki kuşaklar arasında paylaştırılabilir. Ekonomi bu on yıl içinde kötü bir enlâsyon dönemi geçiriyorsa, yükünün bir bölümünü daha genç çalışan kuşaklara aktarabilir.

Uygulamada, kuşaklararası risk paylaşımı önemli sayılabilse bile sosyal sigorta programları için resmi gerekçe konusunda fazla bir temel oluşturmamıştır.

Olumsuz Seçim, Farklı Riskler ve Sigortanın Maliyeti

Özel sigortanın önemli sayılacak üçüncü sorunu farklı bireylerin farklı yaşam beklentileri olmasından kaynaklanır. Sigortalı kişinin eş ve çocuklarına onun ölümünden sonra sabit bir ödeme yapan hayat sigortasını düşünün (Bu yüzden hayat sigortası aslında ölüm ya da dul yetim sigortasıdır). Bir hayat sigortası poliçesi satan bir sigorta şirketi ölmesi muhtemel kişileri sigorta etmeyecektir. Eğer muhtemelen öleceklerini bilirse, yüksek prim alma konusunda ısrar edecektir.

Altmışbeş yaşın üstünde olan ya da kalp hastalığı olan kişilerde bu primler özellikle yüksek olabilir. Öte yandan annüite satan özel sigorta firmalarında durum hayat sigortasının tam zıddıdır. Bu firmalar, tersine sağlıksız çabuk ölmesi muhtemel kişileri sigorta etmek isteyecektir. Kadınlar erkeklerden daha uzun yaşadığından sigorta şirketleri geçmişte kadınlara, hayat sigortasında düşük prim, annüitelerde yüksek prim uygulamıştı.

Bireylerin yaşam beklentilerindeki farkların kolayca belirlenebilmesi ölçüsünde, iktisadi etkinlik özel sigorta firmalarının bu farkları yansıtacak primler alması gerektiğini öngörür. Bunun hakça olmadığınan inananlar vardır. Bir kişi kötü bir sağlığı olacak şekilde şansızsa, bu yeterince kötü bir şeydir. Ancak bir de bunun üstüne kendisine yüksek prim uygulamada yasayı katmerleştirmektedir.

Özel sigorta firmalarının farklı risklere maruz bireyler arasında ayırım yapamaması halinde, bambaşka bir problem doğar. Rekabetçi dengede primler poliçeyi satın alanın *ortalama* riskini yansıtabilir.

Özel sigorta firmalarının farklı risklere maruz bireyler arasında ayırım yapamaması halinde, bambaşka bir problem doğar. Rekabetçi dengede primler poliçeyi satın alanın *ortalama* riskini yansıtabilir (hayat

sigortası ve annüitelerde, bu ortalama yaşam beklentisi ile bağlantılıdır). Ancak bu iyi risklerin aslında kötü riskleri sübvansiyone ettiği anlamına gelir. Annüitelerle genç ölenler uzun yaşayanları sübvansiyone ederler. Bu ise bu sefer iyi risklerin ortalama olarak sigorta şirketinden koyduğundan daha azını geri alması anlamındadır. İyi risk sahiplerine göre sigorta kötü bir kumardır. Ancak bu bireyler eğer çok riskten kaçınan kişiler değilse, sigorta satın almayacaklardır. En iyi riskler sigorta satın almayınca, primlerin artması gerekir. Sadece kötü risklerin özel sigorta satın aldığı bu sürece **olumsuz seçim** denilir(8). Olumsuz seçim, annüiteler için uygulanan yüksek primlerin açıklanmasının bir kısmını oluşturur. Bununla birlikte devlet bütün bireyleri sigorta satın almaya zorlayabilir ve böylece olumsuz seçim problemini önleyebilir. Böyle yaparak bir tür yeniden dağılıma girmektedir. İyi riskler ödemeleri gerekenden daha fazla ödemekte, kötü riskler ise ödemeleri mutlaka zaruri olandan daha az vermektedir.

Ahlakî Tehlike ve Sosyal Güvenlik

Özel firmaların, sınırlı bir sigorta hizmeti sunduklarının bir başka nedeni daha vardır. Sigorta bireyin sigortalanmış olayı önleme çare bulma konusundaki şevkini kırmaktadır. Bunu II. Bölümde **ahlâki tehlike** olarak anmıştık.

Bireyler kesin olarak emekli olmaya hazırlanırken, önlemler alırken, iki önemli risk kaynağı ile karşı karşıya kalırlar(9). Bunlardan birincisi emeklilikten sonra ne kadar yaşayacaklarını bilememeleridir. Bir anüite satın almayan bir birey kaynaklarını dikkatli kullanmak zorundadır. Bu kişi ortalama ömürden daha uzun yaşayacağı konusunda endişe etmelidir. Bu riskin sigortalanmasında önemli bir ahlakî tehlike problemi doğmaz. Ancak sosyal güvenliğin sigorta sağladığı ikinci risk durumunda bir ahlâki tehlike ortaya çıkmaz. Bireyler altmışiki, altmışbeş ya da yetmiş yaşında ne kadar iyi çalışabileceğini bilmez. Bazı bireyler sağlıklı olup, becerileri hiçbir zaman eksilmez. Yetmiş yaşını aşsalar bile çalışmaya devam ederler. Başkaları ise çalışma yeteneğinden mahrumdur,

(8) Sigorta piyasalarında olumsuz seçimin daha geniş bir analizi için Bkz. M.Rotschild ve J.E. Stiglitz "Equilibrium in Competitive Insurance Markets, *Quarterly Journal of Economics* 90 (1976) 629-650.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

çalışamaz hale gelirler. Ancak çoğu bireyler, altmışiki ile altmışbeş yaş arasında da çalışamazlar. Tıbbî bakımdan çalışamaz durumda olmamalarına rağmen kişiler çalışmayı giderek güç, daha az zevkli ya da daha az verimli bulurlar.

Gençken, bireyler, gri alan denilen ne tıbben iş göremez durumda sayılabildikleri ne de çalışmaya kolayca devam edecek ölçüde iyi olmaları ihtimaline karşı sigorta satın alabilir. İşte sosyal sigorta bu tür bir sigortayı sağlar. Altmışiki yaşında emekliye ayrılmak isteyen bir kişinin bunu yapmasına imkân verir. Daha iyi sigorta oldukça -sosyal güvenlik gelirin daha büyük bir bölümü ikame ettikçe- çalışma şevki de o ölçüde zayıf olacaktır. Tam ikame halinde, kişinin sağlığı mükemmel ve çok verimli de olsa, emekli olmaya yönelecektir. Bu sosyal güvenlikle bağlantılı temel ahlâki tehlikedir.

Özel piyasaların tam bir sigorta sunma başarısızlığı mutsuz tüketiciyi sömürmek isteyen açgözlü sigorta şirketlerinin, kaprislerinin bir sonucu olarak değil, sigortalı en azından bazı teşvikler sunulması olarak nitelenebilen kritik bir ekonomik soruna rasyonel bir karşılık olarak görülmelidir. Bu gerekçenin özel piyasa tarafından sunulan sigorta hizmetinin sınırlamaları için bir açıklama olma ölçüsünde, devletin daha iyiyi yapacağına inanmak için hiçbir sebep yoktur. Risk azaltımı ile teşvikler arasındaki değişim oranları aynı kalmaktadır. Bir başka ifadeyle ahlâki tehlike konusundaki kaygılar özel ya da kamusal olarak sunulabilen ya da sunulması gereken sigorta ile ilgili bir sınırlama getirmektedir.

Bir Erdemli Mal Olarak Emeklilik Sigortası

İyi özel sigorta piyasaları olsa bile, gene de devlet müdahalesi için bir gerekçe vardır. Eğer toplum emeklilik yılları için yeterli önlem almakta ihmali olduğu için ızdırap çeken yaşlıları görmeye tahammülü olmayacağına inanıyorsa ve emekliliklerinde yeterli birikimi olmayan çok sayıda kişi varsa, bireyleri, emekliliklerini düşünmeye *zorlamadan* gerekçesi olacaktır. Emeklilikleri için tedbir alanlar; bahsettiğimiz gibi emekliliklerinde ne olacağını düşünebilecekken, kısır görüşlülükle önlem almayan kişilerin yükünü taşımanın hakça olmadığını hissedebilir. Bu

(9) Demin tartıştığımız enflâsyon riski dışında

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

görüşe göre emeklilik sigortası (ve hayat sigortası), paternalist bir devletin bireyleri kendi iyilikleri için zorladığı bir olumlu yarı kamusal hizmettir. Ancak bu hizmet diğer yarı kamusal mallardan ayrılır. Bunun sebebi, bireyin bu malı satın almadaki gafletinin maliyetlerinin başkalarının omuzuna yüklenmesidir. Bununla birlikte, sosyal sigorta için bunun bir gerekçe teşkil etmesi ölçüsünde, ifade ettiği anlam şudur. Yalnızca devlet bireylerin sigorta yaptırmasını temin etmelidir. Yoksa, devlet bireyleri, sigortayı bizatihi devletten satın almaya icbar etmelidir demek değildir.

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIĞI PROBLEMLER

1983'de sosyal güvenlik sistemi beş yıl içinde ikinci krizi yaşamıştı. Programın fonları tükenmekteydi. Birikmiş olan fon yedekleri de fiilen harcanmıştı ve tahmini gelirler, tahmini harcamaları karşılayamıyordu. Her ne kadar kısa dönemli bir sorun idiyse de uzun dönemli problemler çok daha büyüktü. Uzun dönemli açık -beklenen gelirlerle beklenen ödemeler arasındaki fark- bazı tahminlere göre 1 trilyon doların çok üzerinde idi(10). Kötümser bir projeksiyona göre cari sosyal güvenlik ve sağlık menfaatlerinin karşılanabilmesi için bordro vergisinin oranını yüzde 48'e artırmak gerekecekti. İyimser bir tahmin vergi oranının yüzde 18'e yükselmesi icabetmektedir(11).

Üç mümkün çözüm şekli vardır. Sosyal güvenlik vergileri artırılabilir. Menfaatler azaltılabilir ya da genel vergi gelirlerinden sağlanan fonlar sosyal güvenlik sisteminin finansmanında kullanılabilir. Bütün bu üç düşünce de cazip görünmemiştir. Menfaatleri azaltmak, emekliliklerinde sosyal güvenliğe bel bağlamış kişiler için haksızlık olmaktadır. Sanki devlet vaadini yerine getirmemiş duruma düşmektedir. Sosyal güvenlik vergilerinin zaten ileriki zaman dönemi itibariyle artırımı plânlanmıştır. Fazladan bir artış politik bakımdan sevimsiz görünmekte

(10) Bu o zamanda, özel kesimin elinde bulunan ulusal borç hacmi kadardı. Tahminler aşağıda göreceğimiz gibi faiz haddi, verimlilik değişmeleri ve demografik (yani nüfus) değişmelerine dayandırılmıştır. Sosyal Güvenlik Yönetimi, tahminler yapmıştır. Alternatif varsayımlarla açığın daha da büyük olduğu tahmin edilmiştir. Alternatif varsayımların tartışılması için Bkz. H.L.Thompson; The Social Security Reform Debate, *Journal of Economic Literature* , December 1983 ss. 1425-67

(11) Michael Boskin; *The Social Security System* (New York: Twentieth Century Fund, 1984)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

dir. Genel vergi gelirlerinin kullanımına, çoğu kişi tarafından ilke olarak karşı çıkılmaktadır ve kapatılması gereken zaten büyük bir devlet bütçe açığı olduğundan pratik olarak yardımcı olacak bir çözüm değildir. Ronald Reagan, İktisadi Danışmanlar Konseyi Eski Başkanı Alan Greenspan'ı problemin çözümü için bir seri tavsiyelerde bulunmak üzere bir Başkanlık komisyonunun başına getirmiştir. Bu meseleye dönmeden önce, problemin sebeplerini inceliyoruz.

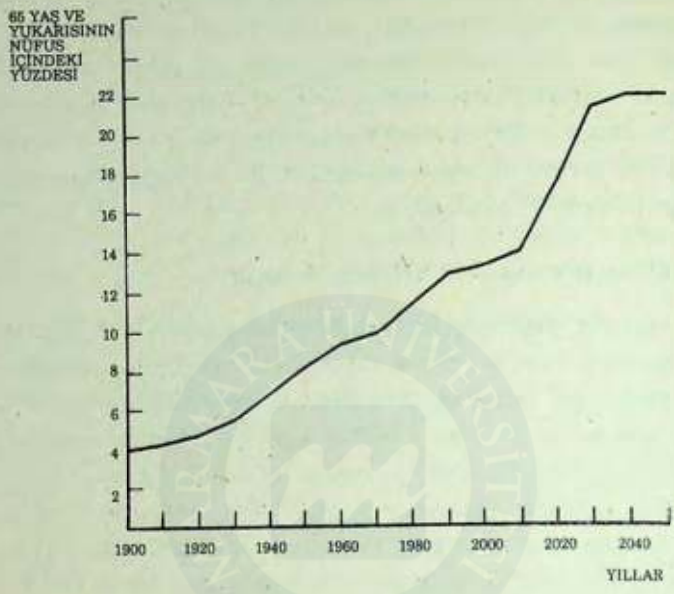
Sosyal Güvenlikteki 1983 Krizinin Sebepleri

Sosyal güvenlik programı, gelir çalıştıkça öde esasına göre finanse edildiğinden sistemin mali hayatiyeti çalışanların emekli olanlara olan rasyosuna dayalıdır. Son yirmibeş yıl boyunca, üç çarpıcı değişme olmuştur. Birincisi ömür süreci uzamıştır. 1930'da altmışbeş yaşında olanların yetmişyediye kadar yaşayacağı beklenirken, 1950'ye gelindiğinde, kadınların seksensekiz, erkeklerin seksenbir yaşına kadar yaşayacağı tahmin edilmekteydi. İkincisi doğum oranları düşmüştür. Artış ortalama bir kadının ikiden az çocuğu vardır. Son olarak, altmışbeş yaşın üzerindeki erkeklerin iş gücüne katılımı (çalışan yüzdesi) 1950'de yüzde 45 iken dramatik bir düşüş göstererek yüzde 20'ye inmiştir.

Bu değişmelerin etkileri, şekil 13.2'de görüldüğü gibi, altmışbeş yaş ve üzerindeki nüfusun yüzdesinin sosyal güvenlik yasalaştığında yüzde 7'nin altındayken günümüzde yüzde 12'ye çıkmıştır ve önümüzdeki elli yıl içinde yüzde 20'den fazla artış göstereceği tahmin edilmektedir. Bunlardan daha da çarpıcı olan, çalışanların sosyal sigorta menfaatçilerine olan rasyodaki değişmedir. Şekil 13.3 bu katsayının 1950'de 16.5 iken günümüzde 3'den biraz fazla olduğu görülmektedir. Önümüzdeki elli yıl boyunca bu rasyonun daha da düşerek (2)ye inmesi beklenmektedir.

Sistemin hayatiyeti için bir başka önemli belirleyici vardır. Yaşlılara yapılan ödeme, ücretleriyle bağlantılıdır. Enflâsyonla artar. Eğer gençlerin ücretleri (enflâsyonla ayarlı olan) artarsa, gelirleri menfaatçilerin eline geçene nisbetle büyür. Son elli yıl boyunca, ücretler verimlilikteki sürekli artışı yansıtır biçimde, enflâsyondan hızlı artmıştır. Ancak son on yıl boyunca verimlilik artış oranında bir yavaşlama olmuş ve buna koşut olarak reel ücretler artamamıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



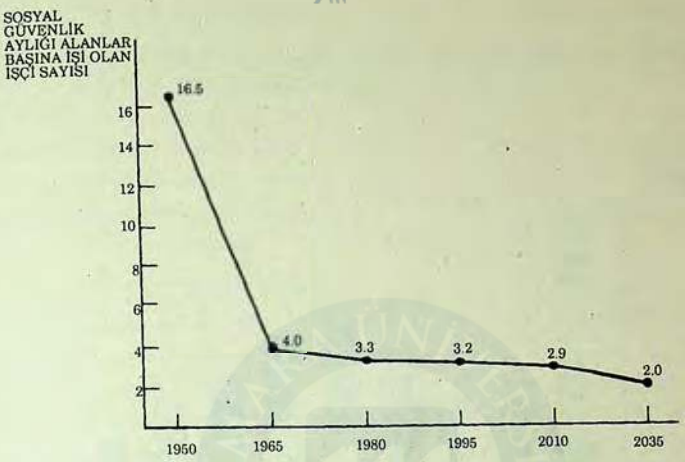
13.2. YAŞLI NÜFUSUN ARTIŞI, FİİLİ VE TAHMİNİ. KAYNAK: U.S. Senate, Special Committee on Aging, *America in Transition: An Aging Society* , 1984-1985, s.11.

Sistemin gelecekteki yaşam gücü, son yıllardaki eğilimlerin devam edip etmeyeceğine bağlıdır. Eğer verimlilik artışları düşük kalırsa, doğum oranları düşük olursa, yirmibeş yıl içinde emekli olacakların yükümlülükleri o zamanki çalışanların gelirlerine nisbetle büyük olacak ve sistem çıkmaza girmiş olabilecektir.

Her ne kadar sosyal güvenlik menfaatçilerinin çalışanlara oranı çarpıcı biçimde artmışsa da -ve artacaksa da- çalışanlar üzerine daha fazla bir yük koyan aynı demografik değişmeler onları bu yükü daha iyi taşımalarını sağlayabilecek ve bakacakları daha az çocukları olacaktır (12). Gene de yaşlıların desteklenmesi vergi oranında büyük artışları icabettirebilmekte ve bu da ekonomi üzerinde önemli ve zararlı etkiler yapmaktadır.

(12) Net etki, 1960 yılında yirmi ile altmışbeş yaş arasındaki her 100 kişiye karşılık ondokuz altı ya da altmışbeş üstü 91.5 kişi varken, 2000'de bu 70.5 kişiye inecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



13.3. SOSYAL GÜVENLİK MENFAATÇİLERİ BAŞINA İŞÇİLER. Sosyal güvenlik iştirakçisi başına işçilerde çarpıcı bir azalma olmuştur. KAYNAK: *The New York Times*, February 4,1983

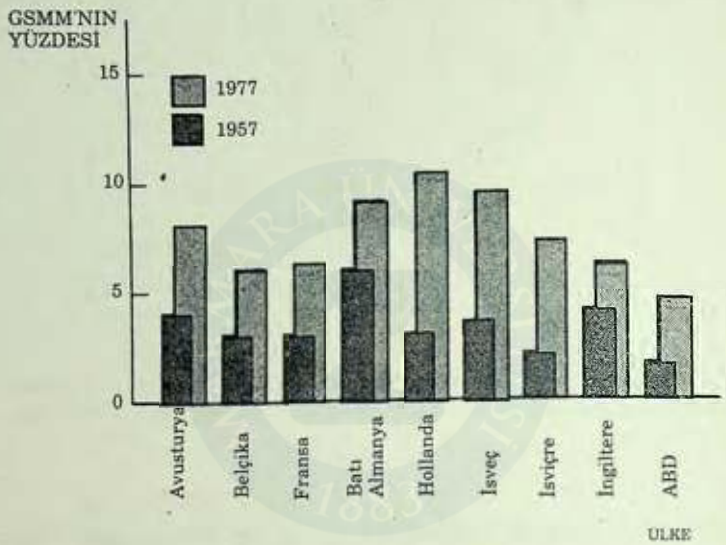
ABD'nin karşılaştığı problemler çoğu Avrupa ülkesinin karşılaştığı ile benzer mahiyettedir. Gerçekten de çoğu Avrupa ülkesinde sosyal güvenlik harcamaları ABD'nden sadece fazla olmakla kalmayıp şekil 13.4'de görüldüğü gibi daha hızlı da artmıştır. Sonuç olarak ücret bordro vergileri (ABD'de olduğu gibi sosyal güvenliğe tahsisli) yüksektir. Sözgelimi Hollanda'da yüzde 35, İtalya'da yüzde 25'dir. Bu ülkelerde böylesine yüksek vergi oranlarının (özellikle yüksek gelir vergi oranları ile birleştiğinde) teşvik ettikleri konusunda giderek artan kaygılar olmuştur.

Sosyal Güvenlikteki Krize Karşı 1983 Çözümü

Sosyal güvenlik sisteminin mali yaşam gücü siyasi bir ikileme yol açmıştır. Alan Greenspan'ın başkanlığını yaptığı Başkanlık Komisyonu etkinlik ya da adalet düşüncelerine ilişkin değişim oranlarının dikkatli bir dengelemesi ile ilgilenmemiştir. Onun yerine komisyon "hızlı yarayı kapama" ve uzun dönem uzlaşmalarının bir karmasını önermiştir. Kısa dönemli problemlerin çözüm araçları içinde takvime bağlanmış yaşam standardı artışının ertelenmesi, sosyal güvenlik vergilerinde takvime

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

GSMH'nın bir yüzdesi olarak OASDI (sosyal güvenlik) menfaatleri konusundaki harcamalar Seçilmiş ülkeler 1957 ve 1977



13.4. GSMH'NIN BİR YÜZDESİ OLARAK OASDI (SOSYAL GÜVENLİK) MENFAATLERİ KONUSUNDAKİ HARCAMALAR - SEÇİLMİŞ ÜLKELER, 1957 VE 1977. ABD'deki harcamalar, diğer ülkelerden daha azdır (GSMH'nın yüzdesi olarak). Belçika ve Fransa'nın verileri içinde sakatlık ödemeleri yoktur. KAYNAK: Social Security in Europe: *The Impact of an Aging Population* (Washington D.C.; Government Printing Office, 1981)

bağlanmış artışların hızlandırılması, sosyal güvenlik şemsiyesinin yeni federal hükümet çalışanlarına yayılması ve (belki de en ihtilâflısı) yüksek gelirli bireylerin sosyal güvenlik menfaatlerinin vergilenmesi yer almaktadır. Kapsam genişletilmesi gelirleri uzun dönemden çok kısa dönemde daha fazla artırmaktadır. Uzun dönemde böyle bir değişmenin etkisi bu bireylerin, koyduklarından daha mı fazla geri alıyorlar ona bağlıdır. Eğer alıyorlarsa uzun dönemli problem daha katmerleşmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Buna ek olarak, sistemin uzun dönemli canlılığını iyileştirmek için emeklilik yaşı, tedricen altmışbeşten altmışyediye çıkarılacaktır(13). Bu karar iki değişimin yapılmasını beraberinde getirir. Zımnî olarak kuşaklararası gelir dağılımına ilişkin bir karar alınmıştır. (Bu karar alınmadan önce halen kurumdan aylık alanlar devletten büyük bir net transfer alırken, müstakbel menfaatçilerin devlete yaşamları boyunca büyük bir net transfer yapacaklarını bekleyebileceklerine dikkat edin. Çoğu genç iktisatçının bunun hakça olmadığını düşünmesi ilginçtir).

İkinci olarak, emeklilik yaşının uzatılması, sigorta-teşvik değişimi oranı konusunda bir yargıyı beraberinde getirmiştir. Emeklilik yaşının değişmesinden özellikle zarar görecek olanlar, altmışbeş yaşında çalışmayı oldukça güç bulanlardır. Aslında, genç kuşak, bu ihtimâle karşı daha az sigortalanmış bulunmaktadır. Öte yandan bu uygulama üretken bireylerin olabileceklerinden erken emekli olmaları ile ilgili sapmaları azaltıcı etki de gösterse gerektir. Bu değişikliği destekleyenler, eğer altmışbeş otuz yıl önce uygun bir emeklilik yaşı idiyse, sağlıktaki değişmeler -kişinin ömrünün uzaması ile sonuçlanan- bugün için emeklilik yaşının biraz yüksek olması gerektiğini ileri sürerler.

Sosyal Güvenliğin Plânlanmasında Yaşanan Adalet

Sosyal güvenlik, (zorunlu) bir emeklilik tasarruf programı, bir sigorta programı ve bir yeniden dağılım programının bir bileşimidir. Sadece tasarruf ve sigorta programı açısından bakıldığında, adalet, farklı bireylerin elde ettiği getirilerin, yaptıkları katılımla paralel olmasını öngörür. Doğaldır ki, herhangi bir sigorta programında bazı bireyler (kendileri açısından sigorta edilen olayın vukubulduğu kişiler), yaptıkları katılımın çok üstünde menfaat sağlarlar. Bu bağlamda, daha uzun yaşayan ya da daha erken emekli olanın, yaptığı katılımından daha fazla alacağını tahmin edebiliriz. Burada hakkaniyet "herhangi bir birey için beklenen" gelirlerin, katılımlarına paralel olması anlamına gelmektedir.

---

(13) 1983 mevzuatına göre 2000 yılından sonraki emeklilik ödemeleri altmışiki ile altmışyedi yaş arasında emekli olan bireyler için gene yapılacaktır. Ancak erken emekli olanlar için daha büyük menfaat indirimi vardır.

Bununla birlikte sosyal güvenliğe yeniden dağılım açısından bakılınca, hakkaniyetin, daha kötü durumda olanlara yönelik bir transfer olmasını, fakirin yaptığı katılımdan fazla olmasını icabettirir.

KUŞAKLARARASI ADALET

Cari sosyal güvenlik sistemi, halen yaşayan gençlerden, yaşayan yaşlılara doğru bir transferi öngörür. Bu transfer sonradan telâfi edilemeyecek bir transferdir. 1970'de emekli olan orta gelirli bekâr bir erkek, ölünceye kadar, ortalama olarak 25000 dolardan fazla bir net transfer alır. 1980'de emekli olan aynı kişi de ise transfer birazcık küçük olup 24000 dolardır. Sonraki kuşaklar, alacaklarından daha fazlasını ödeyecektir. 2010 yılında emekli olan bir bekâr erkek yaşamı boyunca alacağından 69000 dolar fazla ödeyecektir. 2020'de emekli olacak (1985 yılında otuz yaşında olan bir kişi) için fark 88000 dolara çıkmış olacaktır(14).

KUŞAKLARARASI GELİR DAĞILIMI

Bu **kuşaklararası yeniden dağılım** arzulanabilir mi? Gelirin halen çalışan kuşaktan gene halen yaşayan yaşlı nüfusa transfer edilmesi, belli bir zaman noktasındaki yeniden dağılımla ilgili aynı meselelerin analizini beraberinde getirir. Son elli yılda çoğu Amerikalının yaşam standardında çarpıcı bir yükselme olmuştur. Bu devam edecek olursa, günümüz çalışan kuşağından, günümüz yaşlılarına doğru yapılan yeniden dağılım adil olacaktır. Bunun sebebi, halen çalışan kuşağın, yaşamı boyunca her halükârda (dağılım sonrasında dahi), halen yaşlı olan kuşaktan daha iyi durumda olacağıdır. Ancak son on yılda verimlilik artış hızında farkedilir bir yavaşlama görülmüştür. Eğer bu gidiş devam ederse, halen çalışan kesimden, günümüz yaşlılarına doğru geliri yeniden dağıtmanın gerekçesi zayıf olacaktır. Sorun, önümüzde elli yılda fert başına gelirlere ne olacağını güvenilir bir şekilde tahmin etmenin imkânsızlığında yatmaktadır.

---

(14) Bütün sayılar; altmışbeş yaşta reel 1980 fiyatlarıyla değerlenen halihazır iskontolu değerleri temsil etmektedir. Bkz. M.Hurd, J.B.Shoven; "Distributional Impact of Social Security" *National Bureau of Economic Research Working Paper* No. 1155, June 1983. Benzer sonuçlar *M.Boskin* Too Many Promises: *The Uncertain Future of Social Security* (Homewood, III. Dow Jones, Irwin, 1986.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KUŞAKİÇİ DAĞILIM

Sosyal güvenliğin bir kuşak *içinde* yeniden dağıtıcı etkisi ikinci mesele kümesi ile ilgilidir. Halihazırda, bütün emekliler, yatırdıkları primlerin çok üstünde aylık almaktadırlar. Sosyal güvenlik sisteminin amaçlarından biri en fakir olana bile asgari düzeyde bir gelir temin etmek olmuştur. Sosyal güvenlik sistemi, altmışbeş yaşın üzerindeki kişiler için yoksulluğu önemli ölçüde azaltmaya muvaffak olmuş bulunmaktadır. 1985'e kadar bu yüzde 12.6'ya inmiştir(15).

Sosyal güvenlik sistemi, yaşlı bireylere farklı miktarları, farklı koşullarla aktarır. Sigortadan alınan miktarların, sigortaya ödenen miktarlara olan rasyosu, düşük gelirli bireylerle; yüksek gelirli bireylere göre daha düşüktür. Aynı zamanda, transfer edilen fiili miktar -sosyal güvenlik kısmetinin büyüklüğü- toplumda daha iyi durumda olanlar için en büyük ölçektedir. 1979'daki evli emekliler için, ortalama yaşamboyu transfer (kişinin elde ettiği ile yaptığı katılım arasındaki fark) nüfusun en fakir çeyreğinde bulunanlar için 34042 dolar, buna mukabil en zengin çeyrek için üçtebir fazlası ile 46000 dolardı(16). Her ne kadar emekli durumundakilerin hepsi sosyal güvenlikten yararlanıyorsa da, onlara, daha fazlası ödenecektir. Sosyal güvenliğin elde ettiği ile sağladığı menfaatlere olan oranı, ailevi duruma ve hem koca hem eşin çalıştığı ya da sadece birinin çalışması haline göre çarpıcı biçimde değişir.

Sosyal güvenlik sisteminin tasarımında özellikle müşkül problemlerden biri, evli ve bekâr kişilerin tutulacağı işlemdir. Bob ve Joe adında çalıştıklarında aynı geliri elde eden ve böylece aynı miktarda sosyal güvenlik vergisi ödeyen iki kişiyi düşünün. Bob evlidir. Fakat eşi, ev dışında hiç çalışmamıştır. Joe ise evli değildir. Bob eline geçecek toplam miktar, Joe'nın eline geçecek olandan çok büyüktür. Bekâr kişiler sormaktadır, neden onların, evli çiftlere malî destek vermeleri istenmek-

---

(15) *Money, Income and Poverty Status of Families in the U.S.*, 1983 (Washington, D.C.; U.S. Department of Commerce, Current Population Report Series, P-60, Nol54) s.22.

(16) Bütün bu rakamlar, halihazır iskontolu değerler cinsindendir.

tedir? Görünen bu ikileme yönelik önerilerden biri, sosyal güvenliğin karşı karşıya bulunduğu diğer bazı problemlerde olduğu gibi Kişisel Sigorta Hesabıdır.

KİŞİSEL SİGORTA HESAPLARI

Kişisel sigorta Hesapları önerisi Stanford'dan Michael Boskin ve John Shoven ve Boston Üniversitesinden Laurence Kotlikoff gibi geleceği parlak iktisatçılarca bu eşitsizlikler bazılarına çare olarak ortaya atılmıştır. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, sosyal güvenlik sistemi bir transfer programı ile sigorta-emeklilik programını bileştirmektedir. Bu iktisatçıların yaptığı öneri esas itibariyle bu iki fonksiyonu ayırmaktadır. Her bireyin kendi özel hesabı olacaktır. Devlet, sosyal güvenlik vergi katılımları üzerinden enflâsyon endeksli bir gelir sağlayacaktır. Sigorta menfaatleri düzeyi, bütün ailelere katılımları üzerinden aynı getiri haddi sağlayacak şekilde aktüeryel temele göre belirlenecektir. Katılımlar beş ayrı sigorta kategorisinin satın alımında kullanılacaktır. (1) Aile reisleri ve eşleri için yaşlılık aylığı (2) Eşler için dul aylığı (3) Çocuklar için yetim aylığı (4) Malüllük ödemeleri ve (5) Yaşlılık Sağlık Sigortası(17).

Bu sigorta programlarının sağladığı menfaatler, emekli bir bireyi toplum bakımından yeterli olduğu düşünülen bir gelir düzeyine getirmiyorsa, bireyin özel koşullarını dikkate alan doğrudan transfer miktarları desteklenecektir. Bu transferler genel vergi gelirleri ile karşılanacaktır.

Böylesine bir öneri, halihazır sosyal güvenlik sistemini niteleyen görünürde kaprisli transfer yapılarını ortadan kaldıracaktır. Bu öneri, sistemin daha sağlam bir malî temele oturmasını mümkün kılacaktır.

Mevcut Sistemin Etkinlik Meseleleri

Yürürlükteki sosyal güvenlik sisteminin iktisadi etkinliğe iki önemli şekilde müdahale ettiği konusunda görüşler ileri sürülmüştür. Bu müdahalelerden birincisi, sermaye birikimini azaltmaktadır ve erken emekliliğe yöneltmektedir.

---

(17) Bu öneri, Sosyal Güvenlik Reformu konusundaki Ulusal Komisyona sunulmuştur. Ağustos 29, 1982.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TASARRUFLAR

Sosyal güvenliğin devletçe arzı, bireylerin emeklilik için tasarruf yapma ihtiyacını azaltmaktadır. Bu sistem sonucu ulusal tasarruf düzeyinin azaldığına ilişkin yaygın bir inanç vardır. Tasarruflardaki bu azalma sonucu olarak, daha az sermaye birikimi olmakta bu da verimlilik artışı üzerinde zararlı etki yapmaktadır. Gelecek kuşaklar daha kötü olacaktır. Martin Feldstein gibi sosyal güvenliği eleştiren bazı iktisatçılar, sistemin üçte birden az olmamak üzere ABD'ndeki sermaye birikimini azalttığını ileri sürmektedir(18). Bu yazarlar Japonya ile ABD arasındaki büyüme hızında çarpıcı farkların en azından bir bölümünün tasarruf oranlarındaki farklardan kaynaklandığını ve tasarruf oranlarındaki farkların çoğunun da sosyal güvenlik sistemlerindeki farklara atfedilebileceğini ileri sürmektedir(kendi bakış açılarına göre). Japonya yaşlılara çok sınırlı miktarda kamusal destek vermektedir.

Sosyal güvenlik taraflısı olanlar ise her ne kadar sosyal güvenliğin tasarrufları azaltmış olabileceğine ilişkin teorik ihtimali kabul etmekle birlikte, bu etkinin sayısal önemi konusunda şüphelidirler. Sözgelimi sosyal güvenliğin yürürlüğe girişi sonrası emeklilik fonlarındaki çarpıcı büyümeye işaret etmektedir. Bunun bir açıklaması, sosyal güvenliğin bireyleri daha erken emekliliğine imkân verdiği ancak sistemin kazançların yerini tamamiyle ikame etmediğinden bireylerin arayı kapatmak için kendi hesaplarına tasarruf etmeye yönelecekleridir. Kaldı ki, cari sosyal güvenlik sistemimizi savunanlar, tasarruflar üzerinde olumsuz bir etki olsa bile devletin diğer eylemleri ile bu etkileri giderebilir. Meselâ, yatırım indirimi yoluyla, yatırımları canlandırabilir. Kamu açıklarını azaltarak tasarrufların daha büyük bir bölümünün, devlet borcu halinde tutulması yerine özel sermaye birikimine gitmesini sağlayabilir. Feldstein ise sosyal güvenlik sisteminin tasarruflar üzerindeki olumsuz etkisinin hiçbir devlet eylemi ile telâfi edilemeyecek ölçüde büyük olduğuna inanmak-

---

(18) Bir sürü teknik konu ile ilgili olarak Feldstein'in ulaştığı sonuçlara ilişkin büyük görüş ayrılığı vardır. Farklı çalışmalar, farklı sonuçlar elde etmiştir. S.Panziger, R.Haveman ve R.Plotnick, ("How Income Transfers Affect Work Savings and the Income Distribution", *Journal of Economic Literature* , September, 1981) araştırmaları sonunda transfer programlarının (sosyal güvenlik etkisinin egemen olduğu) özel tasarrufları, bu programların olmayışı halinde alacakları değerlere göre yüzde 0-20 arasında azaltmıştır. En yakın tahmin 0-20'nin en alt kısmında yer alan rakamlardır.

tadır. Son olarak uluslararası sermaye piyasalarının oldukça iyi işlediğine inananlar sosyal güvenliğin tasarrufları azaltmış olabilirken, yatırım ya da sermaye birikimi üzerinde herhangi bir anlamlı etkisinin olmaması gerektiğini ileri sürerler. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sistemi Amerika'nın yabancılara olan borcuna katkı yapmış olabilir ancak verimlilik azalışı dolayısıyla suçlanamaz.

ERKEN EMEKLİLİK

Sosyal güvenliğin emek arzı üzerinde de bir etkisi vardır. Bireyleri olabileceklerinden daha erken emekli olmaya yönelirler. Yukarıda, son yirmi yıl zarfında, altmışbeş yaşını aşmış kişilerin işgücüne katılımında büyük bir düşüş olduğunu belirtmiştik. Bu düşüş tam, sosyal güvenlik menfaatlerinde büyük bir artış olduğu zamana tesadüf etmiştir. (1970-1972 dönemi zarfında, reel sosyal güvenlik menfaatleri yüzde 28 oranında artmıştır. 1968-1976 arasında ise reel menfaatlerdeki artış yüzde 50 olmuştur) Stony Brook New York Üniversitesi profesörlerinden Michael Hurd ile Stanford Üniversitesinden Michael Boskin, iş gücü katılımındaki azalma, aslında büyük ölçüde, sosyal güvenlik menfaatlerindeki reel artış sebebiyledir(19).

Daha önceleri, devlet programlarının hem gelir hem de ikame etkilerinin olduğuna işaret etmiştik. Etkinsizlikler, ikame etkileri ile bağlantılıdır. Bu etkilerin ikisi de sosyal güvenlik uygulamasında görülür. Yaşlılara büyük miktarda kaynak transferinin bir gelir etkisi vardır. Yaşlılar artan bu gelirin bir bölümünü ekstra boş zaman olarak (erken emeklilik) olarak alır. Buna ilâveten, sosyal güvenlik işe dönüşü değiştirdiğinden bir ikame etkisi de vardır.

Bununla birlikte ikame etkisinin hacmi ve hatta yönü konusunda büyük bir görüş ayrılığı vardır. Kişiler daha uzun çalıştıkça, ek gelirleri

---

(19) Bununla birlikte, bu sonuçlar konusunda da bir görüş ayrılığı vardır. Olivia S. Mitchell ve Gary S.Fields bir araştırmada "sosyal güvenliğin emeklilik etkileri konusunda hiçbir ampirik sonuca ulaşılamadığı açıktır" sonucuna varırken Danziger, Haveman ve Plotnick (Income Transfers) adlı çalışmalarında sosyal güvenliğin 1950'den beri yaşlıların işgücü katılımındaki düşüşün en fazla yarısından sorumlu olmuş olduğunu ileri sürmektedir. Bkz. O.S. Mitchell ve G.S. Fields; "The Effects of Pensions and Earnings on Retirement: A Review Essay, *Research in Labor Economics* , Vol. 5 ed. Ronald G.Ehrenberg (Greenwich, CT: JAI Press, 1982 içinde ss.115-55

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

üzerinden bordro vergisi vereceklerinden, sosyal güvenliğe yaptıkları toplam katılım artar. Yıl başına elde ettikleri menfaatler de artar. Soru şudur. Bu katılımlar, artan ödemeleri karşılayacak ölçüde *yeter* miktarda artar mı? Halen, bu konudaki ayarlama yeterli değildir. Ancak 1983 Reform yasasının sonucu olarak, 2008 yılına kadar ortalama olarak tam bir ayarlama olacaktır. Ve son yıllarda işçilerin işten ayrılmalarını özendirici bir etki meydana gelmiştir. Sosyal güvenlik menfaatlerinin boyutu bireylerin önceki yıllarda yaptığı katılıma bağlıdır. 1937'de, yaptıkları katılımlar gelirlerinin ilk 3000 doları ile sınırlı idi. 1987'de ise yıllık 43800 dolara kadar yapılagelmiştir. Dolayısıyla sosyal güvenlik menfaatlerinin hesaplanma şekli 40000 dolar yıllık geliri olan bir bireyin, ek bir ya da iki yıl işte kalarak menfaatlerinde artık önemli bir artış yapabilecekleri anlamına gelir(20).

Bireylere ister sübvansiyon verilsin ister vergilensin, çalışma ile boş zaman arasındaki tercihlerin saptığına dikkat edin. Bazı bireylerin sübvansiyon aldığı, bazılarının vergilendiği gerçeği, sapmaların önlenmesi ile sonuçlanmaz. Toplam sapma, marjinal sübvansiyon ya da verginin ortalama değeri ile ilişkili değildir.

Bu saptırıcı etkinin bazısı, emeklilik sigortası yapılmasının kaçınılmaz bir sonucudur. Sapmayı, aslında ancak ve ancak daha az sigorta hizmeti sunarak önleyebiliriz. Ancak emek arzında sapmanın bir bölümü, sosyal güvenlik sisteminin altmışbeş ile yetmiş yaş arasındakilere hangi işleme tabi tuttuğuna bağlıdır. Altmışbeş yaşından sonra çalışmaya devam eden kişiler sosyal güvenlik menfaatlerini almaya devam ederler ancak belli bir miktarın üstünde kazandıkları her iki dolar karşılığında bir dolar menfaat kaybederler. Aslında yüzde 50 kazanç kaybı olur. Buna ek

---

(20) Bazı iktisatçılar menfaatlerle vergiler arasındaki ilişkinin bireylerin sosyal güvenlik sistemini bir vergi transfer sistemi olarak kabul edecek biçimde çok gevşek (ve çok karmaşık) olduğunu ve böylece, ne kadar emek arzedeceklerine ilişkin kararları verirken, ödedikleri bordro vergilerini hesaba kattıklarını, ancak elde ettikleri herhangi ek menfaatleri dikkate almadıklarını ileri sürmüşlerdir. Bütün bu meseleler kümesinin tartışılması için Bkz. M.Feldstein; "Facing the Social Security Crises" *Public Interest* 47(1977) 88-100; A.B. Laffer-R.D.Ranson "A Proposal for Reforming the Social Security System, Income Support Policies for the Aged ed. G.S.Tolley ve R.Burkhauser, (Cambridge, MA:Ballinger, 1977) içinde A.Munnell *The Future of Social Security_* (Washington D.C. Brookings Institution, 1977) ve A.Blinder, R.Gordon ve D. Wise "Reconsidering the Work Disincentive Effects of Social Security *National Tax Journal* 33 (1980) 431-32

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olarak yüksek gelirli bireyler sosyal güvenlik menfaatlerinin yarısı üzerinden gelir vergisi öderler. Sonuç olarak yatırımlarından yüksek gelir elde eden altmışaltı yaşındaki bir kişi ücret geliri üzerinden yüzde 83 bir efektif marjinal oranda vergiyle karşı karşıya kalır ve bunun içinde de eyalet ve yerel yönetim gelir vergileri yoktur. Böyle bir bireyin çalışmaya devam etme şevkinin küçük olacağı açıktır.

ALTERNATİF YAKLAŞIMLAR

Bu bölümde sosyal güvenlik programını esas itibariyle bir sigorta ve tasarruf programı olarak görmüştük. Tabiidir ki, fonksiyonları bunların ötesindedir. Aynı zamanda bir transfer programıdır. Bazı iktisatçılar (başlıca Brooking Institution'dan Joseph Pechman), sosyal güvenliği öncelikle bir transfer programı olarak görmektedir. Onlara göre bordro vergisi ile sosyal güvenlik vergisi arasındaki ilişki ciddi bir önemi haiz değildir. Belli gelir kaynaklarını belli hizmet programlarına iliştirmenin (genelde) hiçbir nedeni yoktur.

Başkalarına göre, ikisi arasındaki ilişki üç sebeple önemlidir. Sosyal güvenliğin ilk savunucularının çoğu bireylerin ödediklerine karşılık aldıklarına ve devletin verdiği bir atıfet olmadığına inanmaktadır. Çoğu kişi devletten sadaka almayı anlamsız bulacaktır. (Bu yüzden, mevcut sistemdeki kargaşa sosyal güvenliğin farklı fonksiyonları, sistemin tasarruf ve sigorta fonksiyonları ile transfer fonksiyonlarının karıştırılması bir avantaj olarak görülebilir) Üstelik, eğer bireyler kendilerini "emekli menfaatlerini" satın alıyor gibi görüyorlarsa, bordro vergisi ile bağlantılı emek arzı sapmaları azalacaktır.

Başka yazarlar, siyasal sürecin aşırı biçimde cömert güvenlik programlarına yol açtığı konusu ile ilgili olmuştur. Bazıları ise gerekli olan bu yeniden dağıtıcı programlar konusunda bir denetim yapılması gerektiğini savunurlar. Sosyal güvenlik menfaatlerinin artırılması halinde, açıkça belirlenmiş bir verginin artırımı, böylesine bir denetimi sağlamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÖZET

1. Devletin sosyal sigorta hizmeti sunumuna yol açan piyasa aksaklıkları; bireylerin karşılaştıkları çok önemli risklerin çoğunun sigorta edilememesini, sigortanın özel sunumu ile bağlantılı yüksek işlem maliyetleri, sosyal risklere karşı sigorta yapılmasındaki aksaklık ve piyasaların farklı risklere maruz bireyler arasında ayırım yapamaması halinde ortaya çıkan olumsuz seçim problemini içerir.
2. Sosyal güvenlik emeklilik programı üç fonksiyon ifa eder. Zorunlu bir tasarruf, bir sigorta ve bir transfer programıdır.
3. Sosyal güvenlik programlarının emek arzı üzerinde bir etkisi vardır(erken emeklilik üzerindeki etkinin aracılığı ile). Bu etkilerin önemi konusunda tartışma vardır.
4. Sosyal güvenlik sisteminin karşı karşıya olduğu son mali krizde doğum oranlarındaki, yaşlılar arasında işgücüne katılımdaki ve verimlilik artış oranındaki değişmelerin payı vardır.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Tahsisi vergi	Çalıştıkça öde ilkesi
İşlem maliyetleri	Olumsuz seçim
İkame hadleri	Kuşaklararası adalet
Sosyal riskler	Kuşak içi dağılım
Endeksleme	Ahlakî tehlike
Anüite	

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Sosyal güvenlik programlarının (emeklilik sigortası, dul ve yetim sigortası, malullük sigortası) başlıca yönlerinin herbiri için programı ortaya çıkaran ya da sürdürülmesini zorunlu kılan piyasa aksaklığını açıklayın. Sizin piyasa aksaklıklarından yalnızca birine yönelik bir program yapmanızın istendiğini farzedin. Bulabildiğiniz ne kadar piyasa aksaklığı varsa hepsi için mevcut sisteme alternatif bir program önerin ve halihazır sisteme olan üstünlüklerini ve dezavantajlarını açıklayın.
2. Sosyal güvenlik programının sigorta ettiği riskleri sıralayın. Bu örneklerin hangisinde sigorta yapılmasının, sigortalanan olayın vukubulma ihtimali artırdığını düşünürsünüz?
3. Sosyal güvenliğin tasarrufları azaltması beklenen teorik sebepler nelerdir? Sosyal güvenliğin neden tasarrufu artırabileceğini açıklayan teorik sebepler var mıdır? Faiz geliri üzerinden alınan bir vergi niçin geç emekliliğe yol açar? Böyle bir vergi hangi koşullarda arzulanabilir?
4. Sosyal güvenlik sistemindeki son yapılan, önerilen aşağıdaki değişikliklerin adalet ve etkinlik sonuçlarını ve uygun olduğunda aynı amaca yönelik alternatif reformları tartışınız.
   a) Ölen işçilerin çocuklarına verilen desteği, ister eğitimde olsun ister olmasın ondokuz yaşında kesmek.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

b) Malullük ödemelerine hak kazanmak için daha sıkı standart getirmek.

c) Sosyal Güvenlik menfaatlerine hak kazanma yaşını artırmak.

d) Emeklilik yaşına bakılmaksızın geç emekli olanların menfaatlerini, beklenen aynı halihazır iskontolu alacak şekilde artırmak.

e) Altmışbeş yaşını aşanları sosyal güvenlik vergilerini ödemekten muaf tutmak.

5. Sosyal güvenlik programı amaçları ne ölçüde bireyleri özel bir firmadan emeklilik sigortası almaya zorlayan bir yasa ile gerçekleşebilir dersiniz? Böyle bir teklifin güçlüklerini ve bu güçlükleri gidermek için ne tür yasal düzenlemenin gerekli olabileceğini tartışınız.

6. Sosyal güvenlik menfaatleri, işsizlik ya da sakatlık ödemelerinin gelir vergisi açısından alelâde bir gelir gibi işlem görmesi gerektiğini düşünür müsünüz?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

14

Sosyal Yardım Programları ve Gelirin Yeniden Dağılımı

Batı demokrasilerinde hiçbir kişinin aç ve evsiz kalmasına ya da sırf gelir yetersizliği sebebiyle diğer temel yaşamsal ihtiyaçlarının tatmin edilmemesine izin verilmemesi konusunda bir uzlaşma vardır. Bu temel ihtiyaçların temininin federal hükümet sorumluluğunda olması görüşü ABD'nde Franklin Roosevelt'in "Yeni Akım" görüşünün uygulandığı tarihine dayanmaktadır.

1964 yılında Başkan Johnson "Yoksulluğa Karşı Savaş" programını başlattı. Kendisi devletin sorumluluğunun yalnızca muhtaç olanlara yardım yapmakla olmayıp aynı zamanda fakirliğin kökündeki sebepleri ortadan kaldırmak olduğuna inanmıştır.

Fakirlere para ve tüketim malı **transfer** eden programlara **kamusal yardım** ya da **refah programları** diyoruz. Yapılan ödemelere de **transfer ödemeleri** denilir. Sosyal yardım (refah) sorumluluğu gelenek-

sel olarak eyalet ve yerel yönetimlerine aittir. Ancak federal devlet kamusal yardımın finansmanında giderek büyük bir rol oynamaya başlamıştır. Bununla birlikte bugün bile, eyaletler ve yerel yönetimler çoğu sosyal yardım programını yönetmekte ve maliyetlerinin yaklaşık dörtte birini finanse etmektedir. 1985'de kamusal yardım konusundaki bileşik federal ve eyalet harcamaları 132 milyar dolar olmuştur(1).

İki tür refah programı vardır. Birinci türünde program, alan kişilerin istedikleri gibi kullanabilecekleri parasal menfaatler sağlar. Başlıca parasal programlar para kazanan üye olmayan ailelere yardım eden **Bakmakla Yükümlü Olan Çocukları Olan Ailelere Yardım** (AFDC) programı ile düşük gelirli yaşlı ve sakat kişilere fon sağlayan **Tamamlayıcı Sigorta Geliri** (SSI) programıdır. (Bu program sosyal güvenlik menfaatlerini tamamlayıcı mahiyettedir).

İkinci tür program, belli amaçlarla menfaat sağlar. Yoksullara sağlık (**Medicaid**) düşük gelirli bireylere bedava sağlık hizmeti sunar. Konut ve enerji yardım programları, devletçe sübvansiyone edilen konut ve enerji hizmeti sağlar(2). Bu menfaatlere **aynî yardımlar** (nakdi menfaatlerden farklı olarak) denilir. Bazı hallerde devlet fiilen malı sunar (sosyal konutlarda, halk sağlığı klinikleri ve fakirlere bedava peynir ve tereyağı verilmesinde olduğu gibi). Ancak çoğu hallerde birey, devletin maliyetin bir kısmını ya da tamamını ödemesi yoluyla malı özel satıcılardan alır (Yoksullara Sağlık ya da gıda pullarında olduğu gibi)

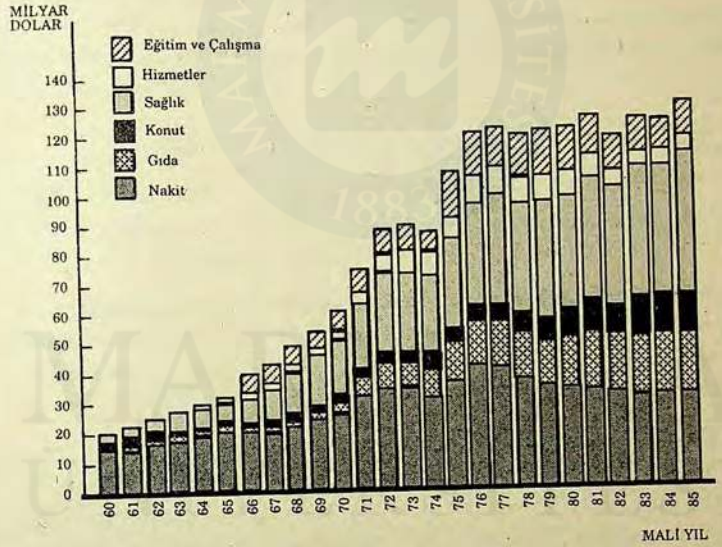
1965'den 1985'e kadar sosyal yardım harcamaları reel cinsten dört kat artmıştır. Bkz. şekil 14.1. Sosyal yardım harcamaları içinde en çarpıcı artış, sosyal yardım harcamalarının 1972'de yüzde 30'unu 1985'de yüzde 40'ını oluşturan Yoksullara Sağlık programında görülmüştür. GSMH'nın bir yüzdesi olarak sosyal yardım harcamaları 1965'de yüzde

(1) 132 milyar dolarlık rakam içinde şekil 2.4'de kamusal yardım olarak sınıflamadığımız 16.2 milyar dolar eğitim programları ile 5.4 milyar dolarlık düşük gelirli emekli askerlere yapılan yardımlar da vardır. Executive Office of the President, *Up From Dependency, Supplement* 1: *The National Public Assistance System* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Officer, 1986) Vol. 1 ss. 12-16.

(2) Önceki bölümde de ifade etmiş olduğumuz gibi Yaşlılara sağlık (Medicare) ve Sosyal güvenlik programları, kısmen transfer (gelirin yeniden dağılımı) ve kısmen de sosyal sigorta programı olarak düşünülebilir. Devlet tipik olarak emekli asker sakatlık ve emeklilik ödemelerini transfer ödemeleri olarak sınıflandırmaktadır. Bu ödemeleri askerlik hizmetinin ertelenmiş bir tazminatı olarak düşünmek daha uygundur ve dolayısıyla bu harcamaları burada hesaba katmıyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1.2 iken, 1981'den 1985'e kadar yaklaşık % 3'ün altına inmemiştir. Bu artışın büyük bir bölümü, hizmet alıcılarının sayısının artmasından kaynaklanmıştır. AFDC programı menfaatçilerinin sayısı 1965'de 4.3 milyon iken 1985'de 10.8 milyona çıkmıştır. Aynı dönemde gıda pulu alanlar 400 binden 19.9 milyona, SSI menfaatçileri 2.7 milyondan 4.2 milyona çıkmıştır. 1965'de başlayan Yoksullara Sağlık programı menfaatçileri ise 1970 ortalarında 22 milyon kişiye çıkmış ve o tarihten bu yana da aynı kalmıştır. Sosyal yardım programı menfaatçilerinin sayısı artarken, alıcı başına transferlerin hacmi reel olarak artmamıştır. Aksine, sosyal güvenlik menfaatleri reel olarak 1965'den bu yana üçte iki kadar artmıştır(3).



14.1. KAMUSAL YARDIM KONUSUNDAKİ TOPLAM HARCAMALARIN FONKSİYONEL AYRIMI. 1985 sabit fiyatlarıyla bu miktarlar federal ve zaruri eyalet harcamalarını içerir. KAYNAK. Executive Office of the President, Office of Policy Development, *Up from Dependency, Supplement* 1, The National Public Assistance System, Vol.1: An Overview of the Current System December, 1986.

(3) Bkz. *Social Security Bulletin;* Annual Statistical Supplement, 1986 Tablolar 176 ve 206.

Fakirlere gelir transfer etmesi tasarlanan bu programlar ciddi bir tartışma konusu olmuştur. Bu programların yapılarının iş arayan fakirlerin bu konudaki özençlerini zayıflattığına ve ailelerin parçalanmasına ve yoksullar arasında bağımlılık duygusuna katkıda bulunmuş olduğuna inananlar vardır. Öte yandan verilen desteğin çok küçük olduğuna ve fakirlerin yoksulluk kısır döngüsünden çıkmalarına imkân verecek ölçüde yeterli olmadığına inananlar vardır. Meselâ bu kişiler düşük gelirleri olduğundan düşük düzeyde beslenme, konut ve eğitim almakta ve bu da düşük verimlilik seviyelerine yol açmaktadır. Bu düşük verimlilik düzeyi de onların düşük ücret almasına sebep olmaktadır.

Gene tabii her zaman olduğu gibi etkinlik ve adalet meseleleri vardır. Bu tür transferlerle bağlantılı sapmalar nelerdir? Cari sistemin bu etkinsizlikleri şiddetlendirecek hizmet sunumları var mıdır? Mevcut sistem eşitsizliğin azaltımında ne ölçüde etkendir? Aynı gelir dağılımı hedeflerine alternatif bir sosyal yardım sistemi ile daha düşük maliyetle ulaşabilir miyiz? Bunlar bu bölümde cevaplamaya çalışacağımız sorulardır.

REFAH PROGRAMLARI VE SOSYAL SİGORTA

Tartışmamızda, sosyal refah programları ile sosyal sigorta arasında ayırım yapıyoruz. Sosyal sigorta, sosyal güvenlik ve yaşlılara sağlığı ifade etmekteydi ve 11. ve 13. Bölümlerin konusu olmuştu.

Bununla birlikte ayırım pek açık değildir. Önceki bölümlerde, sosyal güvenlik programlarının çoğunun önemli bir yeniden dağılımı beraberinde getirdiğine işaret etmiştik. Bu programlar, sigorta ve transfer programlarını bileştirir.

Kaldı ki, sosyal yardım programları bizim ve çocuklarımızın karşı karşıya kalabileceği "olabilecek ama ancak Allahın yardımı ile kurtulabileceğimiz" felâketlere karşı bir sigorta programı olarak da düşünülebilir. İnsan, birinin fakir mi yoksa zengin mi olacağını bilmediğine göre, devletten yoksulluk ihtimaline karşı, bir sigorta hizmeti sunmasını pekalâ isteyebilir. Bir başka deyimle devletten sosyal yardım programlarını fakirlerin tüketimini zenginler aleyhine artırmasını isteyebilir. İşte ancak bu anlamda geliri yeniden dağıtmayı hedefleyen programlar bir sigorta programı olarak görülebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

NAKDİ VE AYNİ YENİDEN DAĞILIM

Sosyal refah programları yoluyla transfer edilen her on dolardan üçü sübvansiyone edilen gıda, konut ve enerji şeklinde, her on dolardan dördü de bedava sağlık hizmeti şeklinde sunulmaktadır. Her ne kadar çoğu kişi devletin bütün sosyal yardımları para olarak yapmasının arzulanır birşey olduğuna inanabilirse de, on dolardan sadece üçü para olarak transfer edilmektedir (Bkz. Şekil 14.1). Mevcut sistem üç açıdan eleştirilmektedir.

1. İdari bakımdan maliyetlidir. Programların herbirinin aynı şekilde yönetilmesi gerekir. Farklı devlet daireleri, her program için her bireyin hak kazanma koşullarını ayrı belirlemek zorundadır. Hak kazanma standartları belli bir program çerçevesinde yardım almaya hak kazandığını belirler. Bu hak kazanma standartları öncelikle gelire dayalıdır. Ancak genellikle aile büyüklüğü ve diğer koşullar konusunda ayarlamalar yapılır (Belli kişi gruplarına yardım sunan programlara **kategorik yardım** programları denilir. Hak kazanmayı belirleyen temel unsur gelir olunca, programlara **gelir-sınamalı** program adı verilir)

2. İkame etkileri olunca kaynak dağılımında etkinsizliklere yol açar. İkame etkileri olmadığında sonuçlar dolaysız gelir transferinden farklı olmayacaktır.

3. Devlet için bireylerin tüketim kararlarını saptırmaya çalışmak uygun değildir.

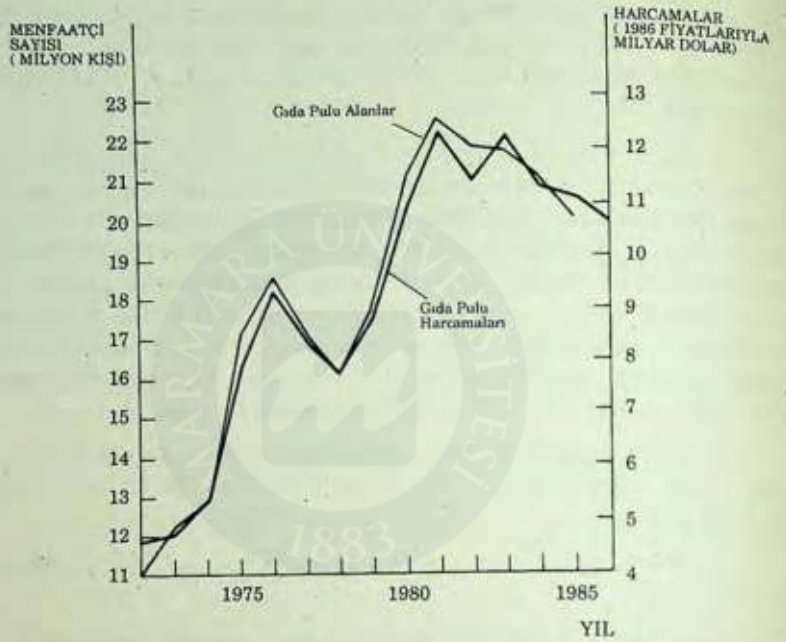
Aşağıdaki paragraflarda son iki eleştiri kümesini ayrıntılı olarak inceliyoruz.

Ayni Yeniden Dağılımdan Doğan Etkinsizlikler

Daha hızlı bir biçimde büyüyen programlardan biri olan gıda pullarını düşünün. 1961'de pilot uygulamayla başlatılan program 1964'deki Gıda Pulu Yasası ile resmen tesis edilmiştir. 1986 sabit fiyatlarıyla 1964'de 99 milyon dolar olan federal harcamalar, bir on yıl sonra 5.4 milyar dolara, 1985'de de 11 milyar dolara çıkmıştır. Hizmetten faydalananların sayısı da 1964'de 400 bin iken 1985'de 20 milyona çıkmıştır(Bkz. Şekil 14.2)

Gıda pullarını almak için, kişinin yeterince düşük bir net gelire sahip olması gerekir (gelir eksi belli düşülebilir indirimler) 1986'da yıllık 14000 doların altında gelir elde eden dört kişilik bir aile bazı hallerde bazı gıda pullarını alırlar. 1986'da (sıfır net geliri olanlarca) alınabilen gıda pullarının maksimum değeri ay başına 271 dolardı. Ancak her men-

faatçi tarafından elde edilen ortalama menfaat sadece 45 dolardı(4). Gıda pulu tahsisinin bireyin ya da ailenin sağlıklı bir diyet sürdürmesini temin ettiği varsayılır. Ancak bunun yeterli olup olmadığı tartışmalıdır.

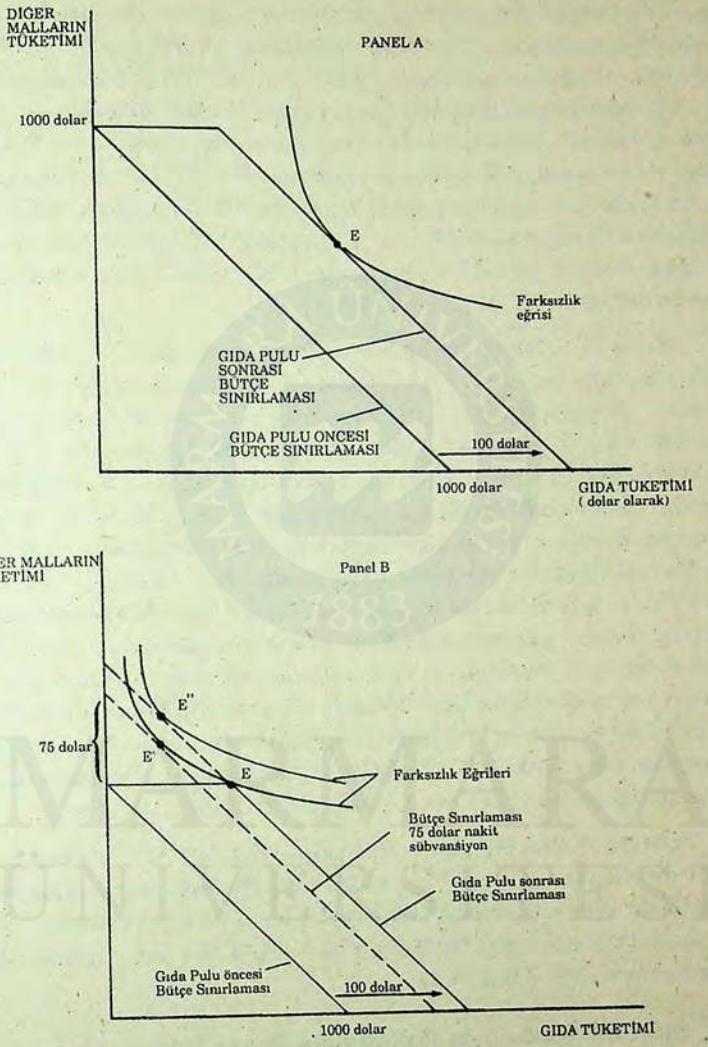


14.2. GIDA PULU PROGRAMI, 1972-1986. Gıda pulu programında hızlı bir büyüme olmuştur (Veriler 1982 sonrası Porto Rico'lu menfaatçileri içermemekte olup bu yüzden o yıldaki rakamda bir düşüş görülmektedir) KAYNAK: *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement*, 1986 Tablo 206 Gıda fiyatları deflâtörü *Economic Report of the President 1987*, Tablo B-55'den alınmıştır.

---

(4) Hem ele geçen miktar hem de hak kazanma standartları hayat pahalılığındaki değişmelere göre ayarlanmaktadır. Ele geçen miktar bireyin hak kazanma koşullarını yerine getirmesi şartıyla bireyin net gelirinin yüzde 30'u ile (belli giderler düşüldükten sonra bulunan gelir) ile beslenme yönünden yeterli diyet maliyeti (1986'da dört kişilik bir aile için ayda 271 dolardır). Hak kazanmak için bir ailenin (ailede altmış yaş ya da daha yaşlı kişi olmamalıdır), 2000 dolardan daha az değerde varlığı olmalıdır ve hane halkı büyüklüğüne göre fakirlik çizgisinin yüzde 130'undan az gayrisafi geliri olmalıdır. Net geliri hesaplamak için yaşlı üyesi olmayan bir aile için aşağıdaki indirimler yapılır (a) Elde edilen gelirin yüzde 18'i (b) Standart indirim (1986'da bu 99 dolardı) (c) Çocuk bakım giderleri (bir ayda 160 dolarla sınırlı olarak (d) Gelirin yüzde 50'sinden fazla tutarda telefon ve elektrik dahil toplam barınma maliyetleri (önceki indirimler düşüldükten sonra ve 149 dolarla sınırlı olarak) Eğer ailede yaşlı bir birey varsa sağlık giderleri için ek bir indirim yapılır ve o zaman barınma maliyetlerinin indirimi için sınır tanınmaz. *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement*, 1986 s.60

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



14.3. GIDA PULU PROGRAMLARININ ETKİLERİ (A) Eğer kişi kendi gıda pulu tahsisinden daha fazla tüketirse, ikame etkisi yoktur sadece bir gelir etkisi vardır. Gıda pulu programı aslında 100 dolarlık parasal sübvansiyondan farksızdır (B) Bu birey kendi gıda pulu tahsisinden fazla gıda satın almamaktadır. Kendisine 100 dolarlık parasal sübvansiyon verilseydi 100 dolardan daha az gıda tüketecekti. Parasal sübvansiyon kişiyi daha iyi duruma getirecektir. Alternatif olarak devlet bireye 75 dolar verebilir ve bu parayla o da aynı düzeyde iyi olabilecektir.

Gıda pulu programının etkilerini görmek için, gıda pulu programı öncesi ve sonrası bireyin bütçe sınırlamasını çizmiş bulunuyoruz. Basit olsun diye, başlangıçta 1000 dolar bütçesi olan bireyin şimdi 100 dolarlık gıda pulu aldığını düşünüyoruz. Yeni bütçe sınırlaması eskisine paraleldir. Eğer sadece gıda tüketmiş olsaydı, gıda tüketimi 100 dolar artacaktı. Gıda konusunda harcayacağı her eksik doları başka mallar için fazla bir dolar olarak harcayabilecektir. 100 dolarlık bir nakit sübvansiyonun bütçe sınırlamasını tam aynı şekilde kaydırmış olacağını ancak, nakit sübvansiyonu ile diğer mallardan 1100 dolarlık tüketim yapabilmiş olacağına dikkat ediniz. Halbuki gıda sübvansiyonu (pulu) ile diğer mallardan sadece 1000 dolarlık tüketim yapabilir.

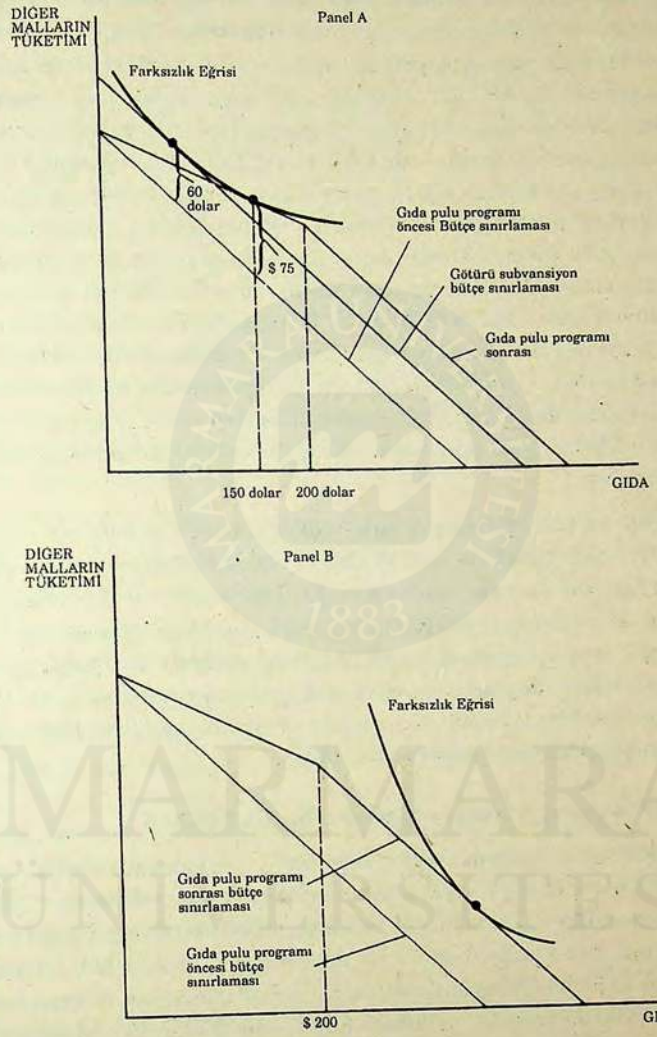
Şekil 14.3 A'da birey kendisine yapılan gıda pulu tahsisinden daha fazla gıda tüketmektedir. Hiçbir ikame etkisi yoktur ancak bir gelir etkisi vardır. Programın etkisi 100 dolarlık bir nakit sübvansiyonu ile aynıdır. 100 dolarlık gıda pulu, gıda tüketimini 100 dolardan çok az artırmaktadır. Şekil 14.3 B'de ise birey, tam gıda pulu tahsisi miktarı kadar tüketim yapmaktadır. Şekilde aynı zamanda 100 dolarlık bağışla birlikte bütçe sınırlamasını yeniden çizmiş bulunuyoruz. Birey daha az gıda tüketmiş fakat daha iyi durumda olmuş olabilir. Açık bir ikame etkisi vardır. Gıdanın bedava olduğu gerçeği bireyleri bedelini ödemek zorunda oldukları duruma nazaran daha fazla tüketmeye yöneltebilir. Ancak bir etkinlik maliyeti vardır. Bireyler kendilerine 100 dolar parasal bağış yapılması haline göre daha kötü durumda olacaktır. Bir başka şekilde ifade edersek eğer biz bireye 75 dolarlık daha küçük bir bağış yapmış olsaydık, birey, kendisine sanki 100 dolarlık gıda pulu verilmişçesine daha iyi duruma gelmiş olacak ve devlette 25 dolar tasarruf etmiş olacaktı.

Çok fakir olan bireyler muhtemelen şekil 14.3 B'de gösterdiğimiz durumda olacaktır. Gıda pulları, nakdi bağış ile satın almış olacaklarını aşmaktadır. Daha iyi durumdaki bireyler daha fazla gıda tüketip, daha az gıda pulu almaktadır. Dolayısıyla bu bireyler için hiçbir ikame etkisi yoktur sadece gelir etkisi vardır.

Sübvansiyonlu Gıda Pullarından Doğan Etkinsizlikler

1979 öncesi gıda pulu programı farklı şekilde işlemekteydi. Belli bir büyüklükte olan bütün aileler aynı gıda pulu tahsisi almaya hak kazanırdı. Ancak gıda pulu için ödedikleri fiyat gelirlerine bağlı idi. Sıfır gelirli bir aile hiçbir şey ödemeyecekti. Gelir arttıkça aileler gıda pulu de-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



14.4. GIDA PULLARININ SATIN ALINMASI GEREKTİĞİNDE BİR GIDA PULU PROGRAMININ ETKİSİ. A panelinde bir ikame etkisi vardır. B panelinde ise yalnızca bir gelir etkisi vardır. 200 dolarlık gıda alımına kadar, birey her (1) dolarlık gıda için sadece 50 sentten vazgeçmek zorundadır. 200 doların ötesinde her gıda doları için (1) dolarlık diğer maldan vazgeçmek zorundadır.

ğerinin daha büyük bir bölümünü öderlerdi. Aslında bireylerin gıdayı piyasa fiyatı altında satın almasına izin verilmekteydi. Şekil 14.4'de bireyin böyle bir gıda pulu programının öncesi ve sonrasındaki bütçe sınırlaması gösterilmektedir. Bu örnekte açıklanan gıda pulu programı kendisinin 200 dolarlık gıda pulunu, herbiri (1) dolarlık pulu 50 sente satın almasına imkân vermektedir şekil 14.4 A'da 60 dolarlık sabit bir nakit sübvansiyon kişiye gıda pulu programının verdiği faydayı aynen vermektedir. Gıda fiyatı düşürüldüğünden, kişi, nakdi bağış haline nazaran daha fazla gıda tüketmektedir. Ancak bu etkin olmayan bir transferdir. Programın maliyeti bireyin gıda için ödediği tutarla, tükettiği gıdanın piyasa maliyeti arasındaki farktır. Birey 150 dolarlık gıda tükettiğinden 75 dolarlık sübvansiyon alır. Bütçe sınırlamasını paralel olarak yukarı kaydıran nakit sübvansiyon, bireyi gene iyi durumda bırakacak ancak devlete daha aza malolacaktır. Örneğimizde, 60 dolarlık bir parasal sübvansiyon 75 dolarlık bir gıda pulu sübvansiyonuna eşdeğerdir (bireysel refaha etkisi açısından)

Şekil 14.4. B, bireylerin gıda pullarıyla satın alabileceği maksimum miktarın, bireyin bütün gıda isteklerini karşılayamayacak ölçüde küçük olduğu bir durumu göstermektedir. Eğer birey 200 dolardan fazla tüketmek isterse, gıda pulları bittikten sonra, tam fiyat ödemek zorunda olacaktır. O zaman, gıda alımının marjinal maliyeti değişmediğinden (bütçe sınırlaması doğrusunun *eğimi* gıda pulu programı öncesi ile aynı olduğundan) sadece bir gelir etkisi vardır. Programın etkileri, bireye 100 dolar transfer edilmesinden farklı değildir.

Hak Kazanma Standartlarının Teşvik Etkileri

Farklı sosyal yardım programları, farklı hak kazanma koşulları ile çoğunlukla bireylerin çalışma şevklerinde sapmalara yol açarlar. Çoğu konut programlarında olduğu gibi bazı durumlarda bireyin geliri belli bir eşiğin altında ise kamusal (sübvansiyone edilmiş) konuta hak kazanır. Geliri eğer belli bir düzeyin üzerinde ise hak kazanamaz. Sübvansiyon değerinin 1000 dolar kadar olduğunu farzedelim. Bu kendisinin gelir eşiğinin üzerine çıkaracak bir dolar kazanarak, bireyin reel gelirinin, fiilen 999 dolar azaldığı anlamına gelir. Yüzde 100'ü aşan nisbetteki efektif vergi oranları ekstra bir saat çalışmayı ahmakça bir haline getirir.

Katı gelir eşikleri olmasa bile menfaatlerin ölçüsü, gelir arttıkça sıkça azalma eğilimi gösterir. Bu tıpkı bir verginin yaptığı etkinin aynı-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

dır. Gıda pulu programında, gıda pullarının tahsisi, gelirdeki her 100 dolarlık artışı halinde 30 dolar azalır. Bu ise yüzde 30 oranında efektif marjinal vergi oranıdır.

Gıda pulu programının tek başına çalışma özençleri üzerinde tereddütsüz zararlı bir etkisi olduğuna dikkat edin. Gıda pulu programı bireyleri daha iyi duruma getirir. Gelir etkisi vardır. Bireyler daha iyi duruma geldiğinden, daha fazla boş zaman tüketmeyi isteyeceklerdir. Gıda pulu programının ikame etkisi de vardır. Çalışma sonucu elde edilen marjinal getiriyi yüzde 30 azaltırlar.

Bu yeterince kötü olmakla birlikte sistemdeki diğer vergilerin varlığı ile katmerleşir. Dolayısıyla, eğer bir birey yüzde 7 bordro vergisi, yüzde 2 eyalet gelir vergisi ve yüzde 15 federal gelir vergisi ödemek zorundaysa, kendisinin toplam efektif marjinal oranı yüzde 54 olacak ve bu oran çoğu yüksek gelirli ailelerinkinden daha yüksek düzeyde olarak, çalışma gayreti üzerinde zararlı etki yapacaktır(5).

Bununla birlikte 1986 Vergi Reform Yasasının sonuçlarından biri de, yoksulluk içindeki çoğu aileyi federal gelir vergisi çarkından kurtarmak olmuştur.

Sosyal yardım programından istifade standartlar sadece bireylerin çalışma şevklerini etkilemekle kalmaz, tüketim başka yönlerine de tesir eder. Sözgelimi gıda pulu programında aileler, gıda pulu tahsisine esas olan gelirlerini hesaplarken konut giderlerini indirme imkânına sahiptirler. Dolayısıyla, konut konusundaki harcama artışları, gıda pullarını artırır. Konut harcamalarını 100 dolar kadar artırmanın aileye maliyeti, 100 dolardan önemli ölçüde az olabilir. Bu tıpkı devletin konut edinimini sübvansiyone etmesi gibidir. Gerçekten de, gıda pulu tahsisinden daha fazla gıda tüketen bir aile için gıda pulu programı ile bağlantılı tek ikame etkisi, konut konusundaki etkidir. Gıda konusunda ikame etkisi yoktur.

---

(5) İşverenin ödediği sosyal güvenlik vergisini de, bireyin ödediği verginin bir bölümü olarak fiilen hesaba dahil etmeliyiz. Bu efektif marjinal oranı yüzde 60'ın üzerine çıkarır. Öte yandan, gelirindeki artış sonucu bir kişinin hak kazandığı sosyal güvenlik menfaatleri artıyorsa, net vergi daha düşük olacaktır. Çoğu genç birey için, ek sosyal güvenlik menfaatlerinin değeri ihmal edilebilecek ölçüde küçüktür.

Devlet Bireylerin Serbest Tercihlerine Müdahale Etmeli midir?

Aynî sosyal yardımları eleştirenler, bu programları paternalist olduğu için tenkit ederler. Önceki paragrafta benimsenen görüşe göre, aynî sübvansiyonların sunumu, bir transfer sisteminki ile bağlantılı davranışa göre davranışı değiştiriyorsa, bir etkinsizliğe yol açar. Yardım alanların aynı fayda düzeyine, devlete daha düşük bir maliyetle ulaşılabilir. Ancak, bunun devletin tam yapmak istediği şey olduğu konusunda alternatif bir görüş vardır. Devlet, transfer edilen paranın konut, gıda ve ilâç gibi "iyi kullanım yerlerine harcanmasını temin etmek ister. Bu açıdan toplum gözettiği pek yardım alanların refahının yansıması olan yoksulluğun gecekondulaşmanın kötü beslenmenin vb. dış görünümü pek değildir. Bazı iktisatçılar devletin bu paternalist yaklaşımını itiraz edilir nitelikte bulurlar. Bunun tüketici egemenliği ilkesini zedelediğini ileri sürerler. Diğer bu programların çoğunun temel amaçlarından birinin çocukların refahını iyileştirmek olduğunu ileri sürerler. Parasal sübvansiyonlar bu amacı gerçekleştirmede belli aynî sübvansiyonlar kadar etkili olmayabilir.

Daha önceki bölümde, özel eşitlikçilik denilen ve toplumun yalnızca satın alma gücünün genel olarak dağılımı ile ilgili değil belli mal, hizmet ve haklardan eşit yararlanma konusunda da görüşünün olması gerektiğini ifade eden bu görüşle karşılaşmıştık. Asgari düzeyde sağlık, gıda ve barınma hakkı, aktarılması mümkün olmayan bir hak gibi görülebilir.

Konut Edindirme

Son yıllarda dikkatlerin büyük ölçüde yoğunlaştığı bir konu haline gelen aynî yardımların bir türü de konut edindirmedir. Federal konut edindirme programları, Büyük Buhran döneminde malî sıkıntı içindeki ailelere geçici barınma sağlamak için gösterilen çabalarla başlamıştı. Günümüzde, 1.2 milyon birimden fazla kamusal konut birimi vardır. Fakir aileler bu konut birimlerini sübvansiyone edilmiş kiralarla kiralamaktadır. Kamusal konutların çoğu -kent merkezlerindeki gökdelenler- "yoksul depoları" olarak adlandırılmış ve suç yuvası ve sosyal çöküntü yerleri olarak kötülenmişlerdir. Bakım maliyetleri yüksek olduğundan, çoğu yerel yönetim bu binalara yeterince bakım yapmanın mümkün olmadığını görmüşlerdir. St. Louis kenti yönetimi pek bilinmeyen bir uygu-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

lama ile Pruit Iqoe projesini sürdürmek ve bakımını üstlenmek yerine dinamitle yok edilmesinin daha iyi olacağına karar vermiştir. Gerçekten de son yıllarda, sosyal konutların sayısında net bir azalma olmuştur. Yapılacak yerde 5000 birim daha terkedilmiştir.

Uzun yıllardır üzerinde ciddi bir şekilde durulan çarelerden biri bir konut kupon plânıdır. Fakir ailelere kamusal binalarda topluca yerleştirilecek yerde, özel konutlara yerleşmeleri için sübvansiyon verebilecektir. Böyle bir kupon plânının, tasarımın ne kadar iyi ve ne kadar etken olduğu konusunda yapılmış çok sayıda deneysel çalışmalar vardır.

Önceleri, fakirlerin yeterli konut edinmesinin mümkün olmadığı düşüncesi, yerel yönetimleri, kira kontrol yasaları çıkarmaya sevketmiştir. Ancak böyle bir mevzuatın ters etki yaptığı kanıtlanmıştır. Kira kontrolu sonucu, ev sahiplerinin konut yatırımlarında, başka alanlarda elde edebilecekleri getiriyi sağlamalarının mümkün olmayışı sonucu, kiralık ev arzı azalmıştır(6).

1980 ortalarında, ilgi evsizler meselesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Evsiz barksız olanların bazıları fakir ailelerken, diğerleri önceleri hafif akıl hastalığı ile malül olduğu ve kendilerine bakamayacak durumda olduğu için hastaneye yatırılan kişilerdir(7). 1986'da Kongre evsizler için yarım milyar dolar sağlayan bir kanunu kabul etmiştir.

KATEGORİK VE GENİŞ TABANLI YARDIM

İkinci tartışma konusu, yardımın tüm yoksullara mı yoksa sadece belli kategorilere giren yoksullara mı verilmesi gerektiğine ilişkindir. Dolayısıyla Tamamlayıcı Sigorta Geliri Programı, yalnızca yaşlı ya da sakatlara gelir tranferini, 1935'de uygulamaya giren AFDC programı çocuklu yoksul dullara yardım yapmak için, bakmakla yükümlü çocuğu olan anne ya da babaya gelir aktarımı yapar. Bazı eyaletler, koca ve eşin sağ olduğu ancak işsiz bir eş olan ailelere de AFDC - işsiz eş programı (AFDC-UP) uygularlar. Ancak bu konuda hak kazanmak için sıkı sınırlamalar vardir ve program çok küçüktür - 1984'de toplam AFDC programının yüzde 5'i.

---

(6) Princeton, New Jersey gibi bazı yerleşimlerde kira kontrolları, kiralık mülk edinimini engelleme aracı olarak kullanabildikleri hususunda bir kuşku mevcuttur.

(7) Toplum için herhangi bir tehlike teşkil etmeyen ve muhtemelen kendilerine bakabilecek durumda olanları akıl hastanelerinden çıkarma programını, *kurumdışılaştırma* (deinstutionalization) adı verilmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kategorik yardımlar (ister aynî ister nakdî olsun), programdan yararlanma hakkını kazananları belirleme ile ilgili maliyetler yüzünden, geniş tabanlı yardıma göre yönetimi daha pahalıdır. Sözgelimi son yıllarda, Tamamlayıcı Gelir Programı menfaatçileri başına idarî maliyetler faydalanan kişi başına üçbuçuk kat fazla Yaşlı ve Dul Yetim Sigorta programının idari maliyetlerden, menfaat ödemelerinin her dolar başına yedi kat fazla olmuştur.

İdari maliyetlerin yanısıra, kategorik yardımlarla geniş tabanlı yardımların karşılaştırılması sırasında ortaya çıkan iki adet etkinlik bir adet adalet meselesi vardır. Kategorik yardımın, bireyleri fayda sağlanan kategoriye girmeye yöneltme etkisi vardır. Saptırıcı bir etkisi olabilir. Halbuki bu sosyal güvenlik için doğru değildir. Kişiler, programdan istifade etmek için hızla yaşlanamazlar. Ancak AFDC programının ailelerin parçalanmasına katkıda bulunduğu iddiaları vardır. Düşük ücretli bir babanın aileyi terketmesi, AFDC'ye hak kazanması yolu ile toplam aile gelirini artırabilir(8). Son on yılda babasız ailelerde, doğan çocuk sayısında çarpıcı bir artış görülmüştür. Bu konuda bir illiyet rabıtası olup olmadığı ise bir tartışma konusudur(9).

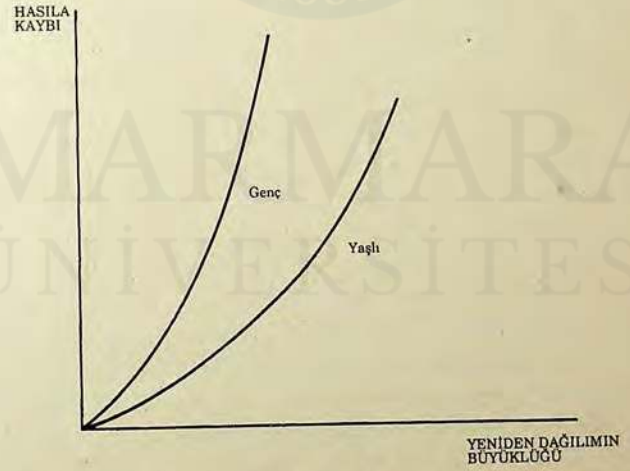
---

(8) Yapılan son bir çalışmada tek büyüklü ailelerin sosyal yardımları ile genç zengin erkeklerin gelirleri arasındaki açık tahmin edilmiştir. 1983'de bir AFDC menfaatçisi aile için bileşik AFDC ve gıda pulu menfaatleri toplamı 4741 dolar olarak bulunmuştur. Bu rakam aynı yılda yirmi ile yirmidört yaş arasındaki zenci erkeklerin yüzde 62'sinin, yirmibeşle otuzdört yaş arasındakilerin ise yüzde 29'unun beyan ettikleri gelirden daha yüksek bir rakamdır. Bu rakamlar kısmen 1983'deki yüksek ulusal işsizlik düzeylerini yansıtırken bu rakamların önceki yıllardaki verilerle karşılaştırılması, önemli ölçüdeki erkeğin bir aileyi sosyal yardım düzeylerinin üstünde bir gelirle bakamayacak durumda olduğunu göstermektedir. Bkz. Frank Levy, Richard Michel; "Work for Welfare: How Much Good Will It do? *American Economic Review* Vol. 76, May 1986 ss. 399-404.

(9) Sözgelimi, meşru olmayan doğum sayısı (evli olmayan 1000 kadın başına) 1940'dan 1982'ye 7.1'den 19.4'e çıkarak hemen hemen üç katına yükselmiştir. *(Statistical Abstract of the United States* s.62) Bu artışın sosyal yardımdan mı yoksa başka sebeplerden mi olduğu problemlidir. Harvard'dan Profesör David Ellwood ve Larry Summers, çeşitli kanıtlara dayanarak, sosyal yardımın aile yapısı üzerindeki etkisinin küçük olduğu sonucuna varmışlardır. Sözgelimi, eyaletlerarası menfaat düzeyi farklarının boşanma oranlarındaki, gayrimeşru ilişki oranlarındaki ya da tek eşli ailelerin çocuk yüzdelerindeki paralel değişmelerle bağlantılı olmadığını bulmuşlardır. Bkz. D.Ellwood ve L.Summers; "Poverty in America: Is Welfare the Answer or the Problem? *Fighting Poverty : What Works and What Doesn't* , Sheldon Danziger Daniel Weinber (eds) içinde (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986) ss. 78-105.

Kategorik yardımın, geniş tabanlı yardıma göre başlıca üstünlüğü belli koşullar altında, daha az bir etkinlik kaybı ile daha etken bir yeniden dağılımı gerçekleştirmesidir. Bu yardım türü en ziyade muhtaç olana bu konuda olumsuz teşvik etkileri olmayan kişilere yardımın ulaştırılmasını mümkün kılar. Yeniden dağılım programlarının tasarımında adalet ile etkinlik arasındaki değişim oranlarını defalarca vurgulamıştık. Bir transfer programı aracılığı ile kişiye yüksek düzeyde bir temel gelir sağlayıp, bu geliri, kişinin ücret ve diğer kaynaklardan elde ettiği geliri arttıkça azaltmak, çalışma şevkini kırabilir. Bu da normal olarak özendirici önlemlere karşı verdiği karşılıkları büyük olan kişiler için, ücret teşviklerine karşı tepkisi küçük olan bireylere (meselâ yetmiş yaşını aşmış) nazaran daha düşük bir yeniden dağılımı sonuçlandıracaktır.

Şekil 14.5. yeniden dağılımın büyüklüğü ile iki farklı grup için (çalışan ve yaşlı grup) hasıla kaybını göstermektedir. Yeniden dağılım ne kadar büyük olursa, hasıla kaybı da o kadar büyük olacaktır. Ancak yaşlılar için hasıla kaybının daha küçük olması sebebiyle (yeniden dağılım ölçüsünde her artış için), yaşlılar için daha yeniden dağıtıcı bir program uygulamak arzuya şayandır. Farklı özelliklere sahip gruplar için farklı programlara sahip olunmak suretiyle, daha etken bir yeniden dağılımına ulaşabiliriz.



14.5. KATEGORİK PROGRAMLARIN AVANTAJI. Eşitlikteki herhangi belli bir artış için hasıla kaybı, farklı gruplar itibariyle değişebilir. Bu ise farklı gruplara yönelik yeniden dağılım programlarını tasarlamayı arzulanır hale getirir.

Kategorik programlar aleyhinde adalet açısından bir görüş vardır. Devletin toplumdaki belli grupların lehine ya da aleyhine ayırım yapmaması gerektiğine inananlar vardır. Eşit olarak fakir durumda olan iki birey ister genç isterse yaşlı olsun devletten aynı miktarı almalıdır. Tek eşli aileler ya da yaşlılar gibi kayrılan kategoriler olmamalıdır. Şurası muhakkak ki, yaşlı kişilerin sağlık giderleri daha fazla olabilir ve transferler bu da hesaba katılarak yapılmak istenebilir. Ancak bu zaten Yaşlılara Sağlık programı ile zaten yapılmaktadır. Öte yandan, çoğu kişi, menfaatçiler anlam ifade etmediğinden kategorik olsun ya da olmasın gelir -sınamalı programlara itiraz etmektedirler(10).

Negatif Gelir Vergisi

Halihazır kategorik ve aynî yardım sistemi yerine, gelir vergisi sistemi ile bütünleşmiş tek bir nakit temeOlli sosyal yardım sistemi ikame edilmesi gerektiğine inananlar vardır. Bu öneriye **negatif gelir vergisi** denilmektedir.

Bu sistemde bütün bireylerin bir vergi beyannamesi doldurmaları gerekecektir. Ancak sadece kritik bir gelir eşiğini aşan kişiler gelir vergisi ödeyecek kritik eşik düzeyinin altında olanlar devletten bir çek alacaklardır. Devletten herkesin 1000 dolarlık çek aldığı ve fakat daha sonra devlete kazandığı her doların diyelim üçte birini ödediği bir vergi rejimini düşünün. 3000 doların altında geliri olanlar devletten net birşey alacak 3000 doların üstünde olanlar aldıklarından daha fazlasını ödeyeceklerdir. Bu sistemi savunanlar, sistemin yalnızca idari bakımdan basit olmakla kalmayıp, bireyleri çeşitli devlet dairelerine karşı belge sunmak zorunda bırakan şimdiki sistemden daha az aşağılayıcı olduğunu ileri sürmektedir. Üstelik, negatif gelir vergisini savunanlar mevcut sistemde çalışmayı özendirmeyen, dürüst olmamayı özendiren bir saklı vergi oranının bulunduğunu iddia etmektedir. Bir bireyin menfaatlere hak kazanması şimdiki sistemde geliri arttığında çarpıcı bir biçimde azalıyorsa, gelirdeki artış dolayısıyla tüketimde meydana gelen net artış çok sınırlı olabilir. Sonuç olarak ev hizmetleri gibi bazı iş türlerinde, elde edilen gelir beyan edilmemesi uygulaması oldukça yaygındır. Tabii, negatif gelir vergisine geçişin bunu değiştireceği tartışmalıdır.

---

(10) Sonuç olarak, hak kazandığı halde çoğu kişi menfaatlerden istifade edememektedir ve böylece programlar amaçlarına ulaşmada daha az başarılı bulunmaktadır.

Halen yürürlükte olan sosyal yardım sistemi ile önerilen reformların çalışma gayreti üzerindeki etkileri tayin etmek ve buna bağlı etkinsizlikleri sayısal hale getirmek için 1960 ve 1970 li yıllarda yapılmış çok sayıda çalışma vardı. SSI gıda pulu ve konut yardımı (11) programlarının AFDC'ye(12) nazaran çalışma gayreti üzerinde daha küçük bir etki olduğu konusunda bir uzlaşma vardır. (SSI için yüzde 0.1, gıda pulu ve konut yardımı için % 0.3). Refah kayıplarının büyüklüğü de bir tartışma konusudur. Bu refah kayıplarının nasıl ölçüldüğünü 18. Bölümde ayrıntılı olarak tartışacağız. Refah programlarının emek arzı üzerindeki etkisini de 19. Bölümde ele alacağız.

Negatif gelir vergisini destekleyenler, bunun bir başka avantajının bireylerin kendi tercihlerini yansıtacak bir şekilde para harcamalarına imkân vermesi olduğunu da iddia etmektedir. Harcama kalıplarını halihazır refah sisteminin aynî yardımlarla yaptığı gibi bozmamaktadır.

Negatif gelir vergisi geniş bir destek bulmuşsa da ciddi bir problemle karşılaşmıştır. O da şudur. Çoğu kişi tarafından asgari düzeyde destek olarak görülen yardımı yapmak için yüksek bir marjinal vergi oranı lâzımdır. İfade etmiş olduğumuz gibi, halihazır sistem, çok fakir kişiler üzerine oldukça yüksek bir efektif oran yüklemektedir. Negatif gelir vergisine geçiş, bu bireyler üzerindeki vergi oranını düşürecek fakat orta gelirli bireyler üzerindeki vergi yükünü artıracaktır. Bu durum politik olarak popüler olmaması bir yana, ciddi özendirici etkileri de vardır. Halihazır sistemi savunanlara göre (1) yürürlükteki sistemin birçok sosyal yardım menfaatçisi arasında özendirici etkilerinin oldukça küçük olduğunu ve menfaatçilerin önemli bir bölümünün, yaşlı ve sakat bireyler olarak, saklı vergi oranı azaltılabilse bile iş hayatına dönmesi ya da daha fazla çalışması mümkün olmayacaktır. (2) Orta-gelirli bireyler üzerindeki teşvik etkileri büyük olabilir. (3) Sosyal yardımlardan faydalananlar, negatif gelir vergisi önerilerinde marjinal vergi oranlarında bir artışla karşı karşıya kalacak alt-orta gelirli kişilerden daha az verimlidir ve (4) Bu alt orta gelir kategorisinde, sosyal yardımdan yararlanan fakir bireylerden daha fazla kişi bulunduğundan, vergi yapısındaki böylesine bir değişmenin teşvik etkileri ile özellikle ilgilenmeliyiz.

---

(11) S.Danziger, R.Haveman-R.Plotnick; How Income Transfers Affect Work Savings and the Income Distiribution *"Journal of Economic Literature"* September 1981 s.996.

(12) Sözgelimi J.Hausman (The Labor Supply How Taxes Affect Economic Behaviour ed. J.H. Aaron - J.Pechman (Washington D.C. : Brookings Institution 1981 ss. 27-72) R.Moffitt: An Economic Model of Welfare Stigma , Rutgers Univ. Mimeo 1980 nın elde ettiği tahminlerin otuzyedi kat fazlasını bulmuştur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Negatif gelir vergisinin çok sınırlı bir şekli halen yürürlükteki yasada gelir vergisi indirimi ile uygulanmaktadır. 1975'de çıkan yasa ile bu indirim, sadece çocuğu olan düşük gelirli işçilere uygulanmaktadır ve bir vergi iadesi şeklindedir. Bir başka deyimle düşük gelirli kişiler devletten fiilen bir çek almaktadır. Bu vergi indirimi maksimum 800 dolar olmak üzere yıllık ücretin yüzde 14'ü oranındadır. Dolayısıyla tek çocuklu yıllık 11000 dolar geliri olan bir kişi, gelir indirimi olarak 600 dolar almaktadır (13) ve yüzde 25'lik bir marjinal vergi oranı (federal gelir vergisinde) ile karşı karşıya kalmaktadır. Yüzde 25'in yüzde 15'i resmi artı yüzde 10'da vergi indiriminden düşüştür. Bordro vergileri ve eyalet vergileri de hesaba katılınca, böyle bir düşük gelirli kişi pekâla yüzde 30'luk bir marjinal vergi oranı ile karşı karşıya kalabilir.

ŞİMDİKİ SOSYAL REFAH SİSTEMİMİZ YOKSULLUĞU AZALTMADA NE ÖLÇÜDE ETKENDİR?

Son yirmi yılda uygulanan başlıca refah programları eşitsizliği azaltmada ne ölçüde etkendir? Bu sorunun cevabı, göründüğü kadar kolay değildir. Kişinin neyi ölçtüğüne bağlıdır.

Fakirliğin resmi ölçüsü, **fakirlik çizgisi** altında kalan kişi sayısıdır. Fakir çizgisi; devletin hakça kabul edilebilir düzeyde tüketim yapmaya imkân verecek gelir düzeyi olarak hesapladığı tutardır. Bu düzey, aile büyüklüğüne bağlıdır ve tüketici fiyat endeksindeki değişmelere dayalı olarak satın alma gücünü koruyabilmesi için yıllık olarak güncel hale getirilir. 1986 fiyatlarıyla fakirlik çizgisi, bekâr kişi için yıllık 5360 dolar, dört kişilik bir aile için 11000 dolardır.

Resmi rakamlara göre 1964'de Fakirlikle Savaş programı ilân edildiğinde nüfusun yüzde 19'u fakirdi(14). Fakirlik çizgisi 1970'lerde yüzde 11'e düşmüştü. 1982 - 1983 deki yüksek işsizlik ve Reagan yönetimi döneminde sosyal refah programlarında yapılan kısıntı, yoksulluk haddinde çarpıcı bir artışa yol açmıştı. 1982-83'de yüzde 15'e çıkmış, 1985-1986'da ise yüzde 14'e inmiştir. Aynî transferler hesaba katıldığında, fakirlik haddi her yıl için yaklaşık iki puan gerilemektedir.

---

(13) Vergi indirimi 800 dolardan (11000 - 9000) x % 10 kadar az olmaktadır.

(14) Resmi gelir kavramı, bütün parasal geliri içermekte ve fakat aynî ödemeleri (gıda pulları, Sağlık Yardımı vb.) hesaba katmamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Her ne kadar sosyal güvenlik programı parasal sosyal yardımlardan daha önemli bir rol oynamışsa da, transfer programlarının fakirlik çizgisi altında kalan Amerikalı sayısını büyük ölçüde azaltmıştır. Bu programların fakirlik üzerindeki etkisini ölçmek için yapılan son çalışmalardan biri -*transferler öncesi*- özel kaynaklardan sağladığı geliri fakirlik düzeyinin altına düşen Amerikalı sayısını tahmin etmiştir. Bütün transferler sonucu, transfer öncesi fakirlik çizgisi altında olanlardan çizginin üstüne çıkarılan kişi yüzdesi 1983'de yüzde 46 olmuştur. Bu yüzdenin içinde yüzde 34'ü parasal sosyal sigortaya, yüzde 9'u aynî kamusal yardıma ve sadece kalan yüzde üçü parasal yardıma ait bulunmaktadır (15). Hemen hemen, transfer öncesi fakir yaşlıların tamamı transferleri alırken, yaşlı olmayan fakir ailelerin yüzde 40'ı hiçbir nakit transfer almamıştır. Transferleri alanların çoğu da bu paralarla ailelerini, fakirlik çizgisinin üzerine çıkarmaya muvaffak olamamışlardır.

Değişmeyen Eşitsizlik Paradoksu

Fakirlik programları en azından kişileri fakirlik çizgisi altından üstüne çıkarmaya kısmen başarılı olmuşken, biraz paradoksal bir biçimde genel eşitsizlik derecesinde (10. Bölümde tartışılan Gini Katsayısı ile ya da nüfusun en düşük beşte birinin elde ettiği gelirle ölçülen) herhangi bir düşüş görülmemiştir(16). Transferlerle yeniden dağılım programları sadece vergi öncesi/transfer öncesi gelir eşitsizliğinde bir artışı telâfi etmekten başka bir işe yaramamış görünmektedir. Vergi öncesi/transfer öncesi eşitsizlikte artışa yol açan güçler ise karmaşık olup, iyi anlaşılamamıştır.

---

(15) Sheldon Danziger, Robert Haveman ve Robert Plotnick; "Antipoverty Policy Effects on the Poor and Nonpoor" *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't* eds Sheldon Danziger ve Daniel Weinberg (Cambridge M.A.: Harvard University Press, 1986) Tablo 3.6

(16) 1947'den 1983'e kadar geçen dönemin tamamında, toplumun en düşük beşte biri bütün gelirin yaklaşık yüzde 5'ini almıştır. Ancak bu gelirin kaynakları önemli ölçüde değişmiştir. En alt beşte birin gelirinin kazançlardan gelen kısmı, 1959'da yüzde 70 iken 1969'da yüzde 50'ye, 1983'de yüzde 42'ye inmiştir. Devlet transferleri 1983 itibariyle bu grubun gelirinin yüzde 45'ini temsil etmiştir. Bkz. Levy-Michell Work for Welfare How Much Will it Do? s.399.

Sorulardan biri şudur. Devlet hizmet programlarının vergi öncesi/transfer öncesi eşitsizliğinde *sebep olduğu* artış derecesi nedir: Meselâ, eğer bireyler sosyal güvenlik sonucu erken emekli olmaya yönelirlerse toplum içinde, vergi öncesi/transfer öncesi sıfır gelirli kişi sayısı daha fazla olacaktır. Devlet programları aynı zamanda toplumda düşük gelirli ailelerin oluşumuna da katkıda bulunacaktır. Düşük gelirli yaşlılar önceleri çocukları ile birlikte yaşamış olabilirler. Ancak yüksek düzeyde sosyal güvenlik ödemeleri ile kendi başlarına yaşamaya karar verebilirler. Verilerde, düşük gelirli aile sayısı artmış görünmektedir. Ancak bu kişiler, çocukları ile yaşadıkları zamana nazaran daha iyi durumda olabilirler.

Bu örnek aynı zamanda devletin yeniden dağılım programlarının etkenliği sorununu da gündeme getirmektedir. Bu etkenlik, devletin özel transferleri ikame etme derecesidir. Yaşlı kişi önceleri çocuklarından daha fazla gelir almaktaydı. Eğer, sosyal güvenliğin yaşlı kişiye verdiği her ekstra dolar için çocukları, ona verdiği rakamı azaltabileceğini düşünüyorsa, o zaman sosyal güvenlik programından yararlanan aslında yaşlı değil onu önceleri mali olarak destekleyen daha genç bireyler olmaktadır. (Bu açıdan mesele, yaşlıya yapılan destek düzeyi değil bu desteğin sorumluluğundan bireysel mi yoksa kollektif mi olacağı noktasında ve bu konudaki alternatif düzenlemelerin iktisadi ve sosyal sonuçlarındadır)

Vergi öncesi dağılımdaki değişmeye kuşkusuzca katkıda bulunan bir faktör de altmışbeş yaşın üstündeki nüfus yüzdesindeki değişmedir (önceki bölümde tartıştığımız). Bu kesimin ihtiyaçları (Yaşlılara Sağlık Programınca üstlenilen sağlık gereksinimleri) iki çocuğu üniversiteye giden dört çocuklu bir aileninkinden pekalâ daha az olabilir. Yalnız yaşayan ve 10.000 dolar alan altmışbeş yaşındaki bir kişi (maddi yönden) dört çocuklu altı çocuklu ve 25.000 dolar gelirli bir aileden daha kötü durumda olmayabilir. Maalesef, veriler koşullardaki bu farklar için ayarlama yapmamaktadır ve iktisatçılar bunun en iyi nasıl yapılabileceği konusunda görüş birliğinde değildir. Bununla birlikte aynı bileşimdeki aileler arasındaki eşitsizliğin, bir bütün olarak toplum bileşimindeki eşitsizlikten daha küçük olduğunu belirtmek gerekir.

Çoğu iktisatçılar, yaşamboyu elde edilecek gelirler arasındaki eşitlik üzerinde yoğunlaşmak gerektiğini ileri sürecektir. Bir kişinin yaşamı boyunca elde edeceği kazançlarda sistematik değişmeler vardır. Bireyin geliri genelde başlangıçta düşüktür, orta yaş dönemi boyunca yükselir ve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bireyin emekliliğine doğru yeniden düşer. Buna ek olarak kısa dönemli dalgalanmalar olabilir. Kişi meselâ kısa sürekli olarak işsiz kalabilir, serbest çalışan bir kişinin geliri ekonomi resesyona girdiğinde düşebilir. Ancak bireyler tasarruflarını, beklenen tüketimleri beklenen gelirlerini aştığı dönemlerde gelirlerinde meydana gelen değişmeleri yumuşatmak için kullanırlar (emeklilik halinde ya da çocuklarının okula gittiği yıllarda olduğu gibi). Yalnızca belli bir yıldaki gelir eşitsizliği üzerinde yoğunlaşmak toplumdaki eşitsizliğin gerçek boyutunu abartabilir.

Son olarak gelirin, eşitsizliğin tek endeksi olmayabileceğini ifade etmeliyiz. Fakirlerin daha iyi beslenmesi ve onlara daha iyi sağlık hizmeti sunumu, daha iyi bir sağlık düzeyine ulaşılmasını sağlar. Son on yıllarda fakirle zengin arasında mevcut bazı önemli sağlık göstergeleri farklarında çarpıcı değişmeler olmuştur. Çalışmalardan birine göre gerçek ölüm oranı (belli bir yılda ölme ihtimali) gelirle birlikte artmaktadır. Bu olumsuz beslenme, egzersiz yokluğu ve artan stresle açıklanmaktadır (17). Bir başka çalışma "Güçlü kanıtlar göstermektedir ki.... ölüm oranındaki azalmalar, düşük gelir sınıflarında nisbetsiz bir biçimde yoğunlaşmıştır" sonucuna varmaktadır(18). Üstelik, sağlık hizmetinden yararlanma artık, gelir düzeyine güçlü bir şekilde bağımlı görünmemektedir. Yaşlılara sağlık (Medicare) ve Yoksullara Sağlık (Medicaid) programlarının yürürlüğe girişinden on yıl sonra, bütün gelir grupları için kişi başı yılda doktora görünme sıklığı ortalama 5.1 idi. Geliri yıllık 5000 doların altındaki kişiler için bu sıklık 6.0, geliri 15.000 doları aşanlar için 4.9 olmuştur(19).

Çocuklar Arasındaki Yoksulluk

Sosyal yardım sistemimizin yoksulluğu ortadan kaldırmak ya da eşitsizliği azaltmak konusundaki başarısızlığı konusundaki istatistikler muhtemelen çocuklara ilişkin bulgular kadar çarpıcı olmamıştır.

---

(17) R.Awter, I.Leveson ve D.Sarachek, "The Production of Health, Exploratory Study" *Journal of Human Resources* Vol.4, Fall, 1969 ss.411-36.

(18) K.Davis ve C.Schoen; *Health and the War on Poverty* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1978)

(19) Kaynak: National Center for Health Statistics, Health, United States 1976-77, DHEW (HRA) 77-1232 (GPO, 1977) s.265

Her dört çocuktan birinden daha fazlası yoksulluk içinde doğmaktadır. Bu rakam son on yılda dramatik biçimde artmıştır(20). Bu yoksulluğun çoğu; özellikle azınlık gençler olmak üzere gençler arasında evlilik dışı ilişkiyle bağlantılı yüksek doğum oranına atfedilmektedir. Sözgelimi, 1980'de azınlık gençlerinin yüzde 9.5'i ve beyaz gençlerin yüzde 4.5'u doğum yapmıştır(21). Bu oran çoğu gelişmiş ülkenin çok sayıda az gelişmiş ülkenin oranından yüksekti(22). Bu doğumların yarısı evlilik dışı idi. Kurtulunması güç bir yoksulluk çemberine girildiği konusunda artan bir kaygı mevcuttur.

Belki de gelir dışı ölçüler, sosyal refah sistemimizin yetersizliklerini ortaya koyan daha ikna edici kanıtlar sağlar. Çocuk ölümü (yaşamının ilk yılında çocuğun ölme ihtimali), Chicago'daki zenci çocuklarında, Küba ya da Kosta-Rika'daki çocuklardan çok daha büyüktür. ABD çocuk ölümünde bütün dünya ülkeleri içinde ondördüncü gelmektedir(23).

Son Reform Girişimleri

Sosyal yardım sistemimize ilişkin olarak giderek artan hoşnutsuzluk, Başkan Reagan'ın ana fikri 1986 Birlik mesajında yer alan sosyal yardım reformunu yapmaya yöneltmiştir. Bu reformda ilgi özellikle, bazılarının yoksulluğa ve yardıma mahkûm bir "en alt sınıfın" oluşumu olarak gördüğü konu üzerinde yoğunlaşmıştır. Aralık 1986'da bir Beyaz Saray çalışma grubu (1) Federal programlar yerine eyalet ve yerel yönetimlere kendi deneysel sosyal yardım programlarının tasarımında daha büyük bir rol verilmesini (2) Bazı aynî menfaatler yerine parasal yardımların getirilmesini ve kamusal yardım alan ancak çalışabilecek durumda olanların çalışması gerektiğini (eğer iş varsa) önermiştir(24).

---

(20) American Public Welfare Association'ın bir raporuna dayanarak, *Education Week* December 3, 1986'da yer almıştır.

(21) K.A.Moore; *Facts at a Glance* (Washington D.C.: The Urban Institute National Center for Health Statistics, 1983'den derlenen istatistikler) Daha genel bir tartışma için Bkz. Diane-Scott-Jones; "The Family" *Contributions of the Social Sciences to Educational Policy* : 1965-1985 eds J. Hannaway ve Marlaine E.Lockheed (Berkeley: McCutchan Publishing Corporation, 1986)

(22) Alan Guttmacher Institute, *Teen-age Pregnancy: The Problem That Hasn't Gone Away* (New York: Alan Guttmacher Institute, 1981)

(23) Children's Defense Fund, *A Children's Defense Budget An Analysis of the FY 1987 Budget and Children* , Phi Delta Kappan November, 1986'da yer almıştır. Öte yandan II. Bölümdeki veriler, Yoksullara Sağlık ve Yaşlılara Sağlık programlarının fakirlerin sağlık hizmetinden daha fazla yararlanmalarını mümkün kılmıştır.

(24) Executive Office of the President, *Up From Dependency: A New National Public Asistance Strategy* , 1986

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Çalışabilecek durumda olanlardan yardım alanların çalışması gerektiği konusundaki önerilere uzun zamandır destek çıkılmış ve çok az sayıda eyalet bu gerekleri uygulamaya sokmuştur. Eğer bireyler özel kesimde iş bulamazlarsa, devletin onlara iş vermesi gerektiği ileri sürülmüştür. İş gerektiren sosyal yardım programlarına bazen iş bulma adı verilir. Bu görüşü savunanlar çalışma zorunluluğunun sosyal yardım programlarından çıkmak isteyenler için bir özendirici olduğunu ileri sürmektedir. Karşı çıkanlar ise çalışma zorunluluğunun işlerliği olmadığını zira sosyal yardım alanlardan, çocuklu anneler hariç tutulursa çok azının çalışabileceğini ve çocuklu anneleri çalışmaya zorlamanın da sosyal bakımdan arzulanır olmadığını ifade etmektedir. Üstelik, işbulma sistemini işletmenin yönetsel sorunları konusunda da endişelidirler. Özel kesimde iş bulamadığı için kamu kesiminde çalıştırılanlar gerçekten kazançlı bir biçimde istihdam edilecekler midir? Acaba gelecekte kazançlı bir biçimde çalışmalarını çok daha güçleştirecek çalışma alışkanlıklarını mı edineceklerdir. Eğer işte iyi çalışmaz ya da başarılı olmazsa kamu işvereni ne yapacaktır? Toplum, bu kişileri, açlık çekerken görünce dayanabilir mi? (İş bulma sistemini savunanlar bu tür kişilerin, gene de sosyal refah sistemi ile desteklenebileceklerini ancak, yapılacak bu yardımın kendilerinin daha iyi şekilde çalışabilmesini temin eden teşvikleri yeterli bir biçimde düşük düzeyde olabileceğini ifade eder. Ve gene onlara göre herhangi bir istihdam şekli, işgücüne girmeye hazırlanılmasında, bir sosyal yardım programınının bağımlısı olmaktan iyidir)

İşbulma programlarının başarılı olması için eğitim programları ile desteklenmesi gerektiği konusunda görüş birliği vardır. Sözgelimi, New Jersey'de AFDC programından yardım alan bir gencin anne (genelde işsiz bir lise terk gençtir) on yıl devam eden dönemlerde sosyal yardım programında kalmak için onda dört şansı vardır. Eğer eğitim programları bu kişilerin yüzde 15'ini bile sosyal yardım listesinden çıkarmada başarılı olursa, bu programların kendilerinden bekleneni fazlası ile verdiği söylenebilecektir.

İşbulma gibi sosyal yardım programı taraftarları, esas meselenin, sosyal yardım sistemimizin maliyetlerini azaltmanın ötesinde olduğunu ileri sürerler. Bireylerin kendine olan saygısı, toplumun katılımcı bireyleri olmasına bağlıdır. Kendine saygının kaybedilmesi ve çoğu eyaletlerde AFDC yardımlarının yapılmasının, ailede yetişkin bir erkek **olmaması** şartına bağlanması, ailelerin parçalanmasına katkıda bulunmuştur. Ailelerin parçalanması da yoksulluğun kalıcı olmasına yol açmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu çoğu kişinin Amerika'nın uzun dönemdeki en önemli problemlerinden biri olarak gördüğü bir kısır döngüdür.

-Yardıma ihtiyacı olanların onu almasını temin etmekle ihtiyacı olmayanın almamasını temin etmek arasında, özellikle yoksullukları kendi eylemlerinin hiçbir bağlamda sonucu olmayan çocuklara yeterli bir güvenlik ağı kurmakla, uygun bir iş ve aile teşvikleri kümesi arasındaki değişim oranları, önümüzdeki yıllardaki kamuoyu tartışmalarının kaynağı olmaya devam edecektir.

ÖZET

1. Sosyal yardım, yoksullara parasal ve ayni menfaatler sağlar. Son yıllarda ayni transferler konusundaki harcamalar hızla artarken, parasal yardımlar (devlet harcamalarının bir yüzdesi olarak) düşmüştür.

2. Ayni yeniden dağılım programlarının çeşitli dezavantajları vardır (a) Yönetsel bakımdan maliyetlidir (b)Bazı hallerde sadece gelir etkisi vardır (yani, bir para transferi ile aynı etkiyi yaparlar). Başka hallerde, ikame etkisi vardır ve bu gibi hallerde, devlet bir nakit sübvansiyonu aracılığı ile daha düşük bir maliyetle fakiri daha iyi duruma getirecektir. (c) Çoğu hak kazanma koşullarının etkisi, çalışmayı özendirmemek biçimindedir ve bordro vergileri ve eyalet gelir vergileri ile bileştiğinde çok yüksek marjinal vergi oranları sonucunu verir. (d) Hak kazanma koşullarının yapısı, beklenmeyen sonuçlara yol açabilir. Meselâ, gıda pulu programı, konut tüketimini sübvansiyone eder. (e) Paternalisttirler.

3. Kategorik programların da benzer dezavantajları vardır. (a) Yönetsel bakımdan maliyetlidir. (b) Aynı gelire sahip bireyler farklı şekilde işlem görebileceğinden adaletsiz olarak görülebilirler. (c) Kişiler sübvansiyonlardan istifade etme girişiminde bulundukça bazen saptırıcı olurlar. Bununla beraber, toplum grupları, devlet programlarına karşı verdikleri emek arzı tepkilerinde farklı olunca (ya da başka tepkilerinde) devlet, kategorik yardım yaparak aynı etkinlik kaybı ile daha yüksek derecede yeniden dağılım derecesine ulaşabilir.

4. Negatif gelir vergisi sosyal yardım programları ile gelir vergisi sistemini bütünleştiren bir öneridir. Bu vergi yalnızca parasal sübvansiyon işlevini yapar ve şimdiki kategorik yardım programlarını ortadan kaldırmak için topluma sunulacaktır. Bu vergi düşüncesinin odak noktası, verginin orta gelirli bireylere yüksek marjinal vergi oranı yüklemeksizin çok fakirlere yeterli "asgari" bir hayat standardı sağlayıp sağlamayacağıdır.

5. Son yirmi yılın transfer programları yoksulluk içindeki kişi sayısını azaltmış ve genel eşitsizlik ölçülerinin azaltılmasında bir etki yapmıştır. Bununla birlikte, aynı zamanda, vergi öncesi/transfer öncesi eşitlik ölçüsünde bir artış olmuştur.

ANAHTAR KAVRAMLAR

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Transferler
Bakmakla yükümlü çocukları olan ailelere yardım
Tamamlayıcı sigorta geliri
Negatif gelir vergisi
Aynî menfaatler
Kategorik yardım
Gelir sınamaları
Hak kazanma gerekleri
Özel eşitlikçilik
Fakirlik çizgisi
İşbulma

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Devletin bazen "sağlıklı" gıdalar konusundaki gıda pullarının kullanımını sınırlaması gerektiği önerilmiştir. Bu önerinin erdemlerini tartışınız. "sağlıklı" gıdalarla "sağlıklı olmayan, mallar arasında ayırım yapmanın kolay olacağını varsayarak böyle bir sınırlamanın bireyin bu iki tür mal tüketimi üzerindeki etkisini açıklayınız.

2. Bir kişinin belli bir eşit düzeyin altında geliri olmasını gerektiren bir hak kazanma koşulu olan bir sosyal yardım programını (konut gibi) düşünün. Sübvansiyonlu ya da sübvansiyonsuz olarak bireyin bütçe sınırlamasını çiziniz (emeği eksenlerden birine, tüketimi diğerine koyunuz).

3. Bir bireyin geliri arttıkça menfaatleri azalan bir sosyal yardım programını (gıda pulları gibi) düşünün. Bireyin sübvansiyonlu ya da sübvansiyonsuz bütçe sınırlamasını çiziniz (çalışma saatini yatay eksene, geliri dikey eksene koyunuz). Çalışma teşviklerinin nasıl azaldığını ve bir sabit dolar sübvansiyonun bireyi daha düşük maliyetle aynı fayda düzeyine yöneltebileceğini gösteren bir diyagram kullanın.

4. Fakir bireylerin özel konut alımına yardımcı olmak için devlet sübvansiyonlarının kullanılması yönünde öneriler olmuştur (tıpkı devletin gıda pulu programlarının, gıda alımına yardımcı olması gibi) Özel ve kamusal konut arzının karşılıklı faydalarını tartışınız.

5. Konut sübvansiyonlarının nasıl verilmesi gerektiği konusunda çeşitli farklı öneriler ortaya atılmıştır. (a) Devletin ailenin gelirine dayalı bir yüzdeyle, maksimum bir miktara kadar ailenin konut harcamalarının belli bir bölümünü ödemesinin ve (b) devletin ailenin gelire dayalı olarak sabit bir miktar konut yardımı yapmasının faydalarını tartışınız. Her iki halde, ailenin ilâç ve gıda konusundaki harcamalarını yansıtmak için yapılacak ayarlamaların uygunluğunu ve sonuçlarını tartışınız.

6. Çocukların refah düzeyi ile özellikle ilgilendiğinizi varsayın. Bu destekleyeceğiniz sosyal yardım programlarının türünü nasıl etkileyecek ya da sizin sosyal yardım programlarınızı nasıl tasarlamanız gerekecektir?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

15

Eğitim

Son yıllarda en hararetli siyasal tartışmaların bir bölümü, eğitim konusundadır. Eğitim; ABD kamu kesiminde, milli savunma ve sosyal güvenliğin ardından üçüncü büyük harcama kalemidir. Tartışmalar eğitimin nasıl finanse edilmesi gerektiği ve nasıl üretilmesi gerektiği konusunda cereyan etmiştir. Federal devlet, eğitimin finansmanında daha büyük bir rol almalı mıdır? Özel okullara kamusal destek verilmeli midir? Eyalet üniversitelerinde harç alınmalı mıdır? Fonlar; özürlülere verilecek eğitim ile ileri zekalılara verilecek hızlandırılmış eğitim arasında nasıl pay edilmelidir?

Tartışmanın ana hatlarını çizmek için aşağıdaki temel soruları sormak gerekir. Amerikan gençliğine eğitim hizmeti sunmanın en etkin yolu nedir? Devletle özel kesimin, eğitimin üretim ve finansmanındaki nisbi rolleri ne olmalıdır? Adalet ve etkinlik arasındaki değişim oranları nelerdir? Eğitim konusunda yeterli mi (yoksa çok fazla mı) harcıyoruz ve bu harcamaları iyi yapıyor muyuz?

Bütün bu konular konusundaki, Amerikan eğitimi ile ilgili olarak olumlu olmadığı görüşü; son yıllarda Amerikan okul sistemini eleştiren Eğitim Bakanlığının Eğitim ve Ekonomi konusundaki Carnegie Forumu

ve Ulusal Valiler Birliğinin raporları ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Tıpkı, Sovyetlerin, daha Amerikan uydusu atılmadan ilk insan yapısı (sputnik) 1957'de uzaya göndermedeki başarının, okullarımızdaki yetersizliği atfedilmesi ve bu yüzden de özellikle pozitif bilimlere bir ivme kazandırdığı gibi, bugün Amerika'nın rekabetçi gücünün kaybını da gene en azından kısmen eğitim sistemimizin başarısızlığına bağlayabiliriz. Amerikan okullarında sekizinci sınıfta okuyan çocukların matematik becerilerinin karşılaştırma yapılan oniki büyük sanayileşmiş ülke içinde dokuzundan daha az olduğu görülmüştür (1). Japonlar, bizden fazla not almakla kalmamış aynı zamanda bizim öğrencilerin çok fazla süre okula gitmektedir (2).

Sorunların diğer göstergeleri de vardır. Üniversiteye girecek lise son sınıf öğrencilerine uygulanan Skolastik Yetenek Testi (S.A.T) ve Amerikan Üniversite Testinde (A.C.T.) alınan puanlar, seksenlerin başlarında vurduğu dipten hafifçe yukarı doğru yükselmeye geçmiş olmakla birlikte halâ, onbeş yıl öncesi düzeylerin altında seyretmektedir (3). 1964 ile 1982 arasında öğrencilerin performansı lisansüstü ve mesleki okullara kabul için yapılan yirmiüç sınavın onbeşinde düşmüştür (4).

---

(1) National-Center for Educational Studies, *Second International Matematics Study* (Washington D.C. U.S. Department of Education 1985).

(2) Meselâ ABD'de bir okul günü tipik olarak altı saat ve okul takvimi 180 okul günüdür ve bir gündeki altı saatin yüzde 50 ilâ 60'ı öğretime ayrılmaktadır (N. Karweit; *Time-on-Task, A Research Review* (Baltimore: Center for Social Organization of Schools, Johns Hopkins University, 1983). Japonya'da bir okul yılı 240-250 gündür. Öğrenciler günde yedi saat, Cumartesileri de bir buçuk saat okula giderler ve bu sürenin yüzde 85'i öğretime ayrılır (D.P. Schiller ve H.J. Walberg; "Japan: A Learning Society. *Education Digest* October, 1982). Bunun da ötesinde önemli bir öğrenci yüzdesi okul sonrası programlara devam etmektedir (dördüncü, beşinci ve altıncı sınıf (grades) öğrencilerin yüzde 75'i)

(3) Ortalama S.A.T. sözel test puanı 1973'de 445 iken 1986'da 431 olmuştur. Ortalama matematik puanı 1973'de 481 iken 1986'da 475 olmuştur (1980'de iki puan sırasıyla 424 ve 466 olmuştur) Ortalama A.C.T., 1972-1973'de 19.2, 1982-1983'de 18.3 ve 1985-1986'da 18.8 olmuştur. (*Education Week October*, 1,1986 s.4'den) S.A.T. başlıca Doğu ve Batı kıyılarında uygulanırken A.C.T. Ortabatı ve Güney'de daha yaygındır.

(4) Clifford Adelman ; *The Standardized Test Scores of College Graduates* 1964-1982 (Washington D.C.:U.S. Government Printing Office, 1985). Bu meselelerin daha enine boyuna tartışması için Bkz. Joe Nathan; "Implications for Educators of Time For Results", *Phi Delta Kappan* November 1986 ss.197-201.

Hiçte şaşırtıcı olmayan bir şekilde, üzerinde birleşilen hususun, eğitimde nelerin yapılması gerektiği ya da bunu yapmanın sorumluluğunun kim tarafından alınması gerektiğinden çok, birşeylerin yanlış olduğu noktasındadır. Amerikan eğitiminin halihazır yapısını gözden geçireceğiz ve eğitimin neden kamusal olarak arzedilmesine ilişkin bazı iddiaları ele alacağız.

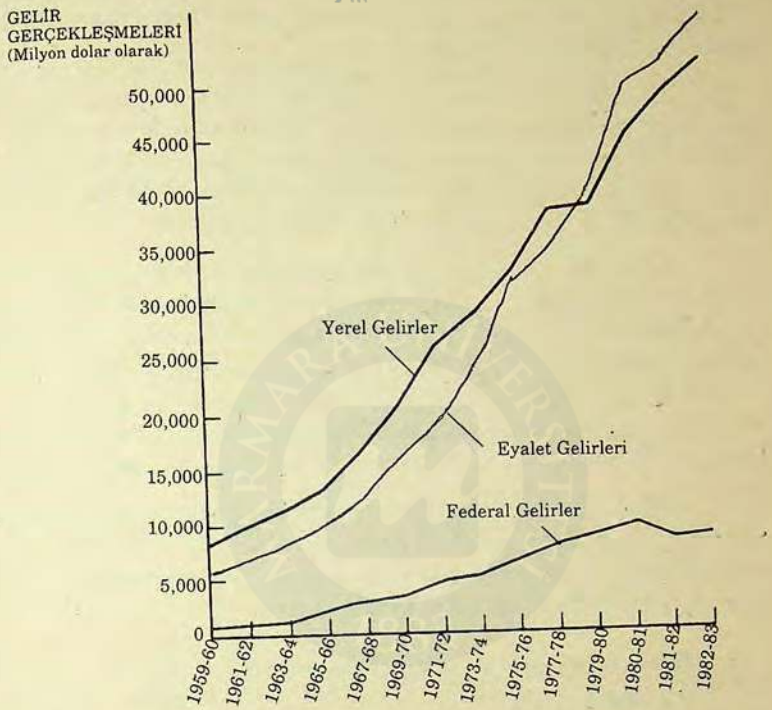
ABD'NDE EĞİTİMİN YAPISI

Geleneksel olarak ilk ve orta öğretim, yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Yerel yönetimler, bu eğitim ve öğretimin (ilk-orta) finansmanını yapar (genelde emlâk vergileriyle), öğretmenleri çalıştırır ve eğitim öğretim programlarını belirler. Eyaletler eğitimin finansmanında giderek artan bir rol almış bulunmaktadır. İlk defa 1977-1978 döneminde, eyalet kaynaklı gelirler, yerel kaynaklardan sağlanan gelirleri aşmıştır (şekil 15.1'de görüldüğü gibi). Eğitime federal destek büyük sayıdaki dezavantajlı çocuklara yardım gibi özel programlar dolayısıyla verilmektedir ve 1960 ve 1970'lerde artmıştır. Şöyle ki, 1980'lere gelindiğinde federal kaynaklar, kamusal ilk ve orta okulların toplam finansmanında yüzde 10'unu temsil etmiştir. O zamandan beri, federal finansman düşüş göstermiş 1985'de federal devlet fonların yüzde 6.5'unu sağlar hale gelmiştir(5). Bununla birlikte hem federal devletin hem de eyaletin oynadığı rolde büyük ölçüde değişkenlik vardır. Federal devlet son yıllarda, Missisipi eyaletindeki ilk ve orta öğretim okullarında fonların yaklaşık altıda birini sağlamışken, Wyoming'de bu oran yüzde 5'in altında olmuştur. Eyaletler ortalama olarak federal kaynaklı olmayan fonların yarısından biraz fazlasını temin etmiş olmakla birlikte, bu katsayı, Hawaii'de (yerel okul bölgesi yönetimlerinin olmadığı), Nebraska'da üçte birden biraz daha az, New Hampshire'de onda birden bir parça daha küçüktür.

Eyaletler aynı zamanda belli asgari standartların koyulmasında da giderek aktif bir rol oynamışlardır. Bir yılda öğrencilerin okulda olması gereken gün sayısı, çocukların okulu terk edebilecekleri en düşük yaş, devlet okullarında görev alan öğretmenlerin asgari eğitimin gerekleri gibi. (Eyaletler, çoğunlukla, öğretmenlerin sadece bir üniversite mezunu olmasını değil, eğitim konusunda belli dersler almasını da öngörmekte-

(5) Eğitim Bakanlığının raporlarından birinden *Education Week* , February 18, 1987 ss.1, 18-21.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



15.1. DEVLET İLK VE ORTA ÖĞRETİM OKULLARINDA GELİR GERÇEKLEŞMELERİ. Kamusal eğitime sürekli olarak artan biçimde bir eyalet desteği olmuştur. KAYNAK: Digest of Education Statistics, 1985-1986, Tablo 69, s.80.

dir). Müfredatın belirlenmesinde de bir rol oynarlar. Çoğu eyaletler onbirinci sınıfta Amerika tarihi okutulmasını zorunlu tutmuş ve yerel yönetimin aralarından kullanacağı kitabı seçeceği belli onaylı ders kitabı listelerini kabul etmiştir. Yedi eyalet -Arkansas, Georgia, Kentucky, New Jersey, Ohio, South Carolina ve Texas- yerel okul bölge idarelerinin "akademik iflâs olması- yerel okul bölge idarelerinin belli asgari standartları yerine getirmede başarısız olması halinde görevlerinin eyaletçe üstlenilmesine ilişkin, yasal düzenlemeler yapmıştır.

Federal devlet, müfredat programları konusunda standartlar koymaya teşebbüs etmemiştir. Ancak Yüksek Mahkemenin **Eğitim Kurumuna Karşı Brown** davası kararında, siyahlarla beyazlara *ayrı*

sınıflarda fakat eşit eğitim imkânları verilmesinin Anayasaya aykırı olduğu hükmünü vermiştir. Böylece federal hükümet, eğitimde bütünleşmenin sağlanmasında aktif bir rol almıştır.

Eğitimde yerel kontrolun sonuçlarından biri, çoğu zengin yönetimin, fakir yönetimlere nisbetle eğitime çok daha fazla harcayabilmiş olmasıdır. Tek bir eyaletin içinde bile öğrenci başına eğitim harcamaları bandı, müthiş boyutlarda olmuştur. Zengin bölgeler, fakir bölge yönetimlerinin iki, üç ya da daha fazla katı harcama yapmaktadır.

Bütün ilk ve orta öğrenim öğrencilerinin yüzde 87 sinden fazlası devlet okullarına gitmektedir. Özel okullara gidenlerin büyük bir çoğunluğu (yüzde 63) Katolik dini okullara gitmektedir. Özel kurumlar yüksek öğretimde çok daha önemli bir rol oynamaktadır. Hernekadar, lisans, yüksek lisans ve doktora düzeylerinde alınan yüksek öğretim derecelerinin çoğunluğu devlet kolej ve üniversitelerinde alınıyorsa da ilk profesyonel derecelerin yaklaşık yüzde 60'ı özel üniversitelerde kazanılmaktadır.

1970'lerde federal devlet, yüksek öğretime yardım sağlanmasında kurumlara değil doğrudan öğrencilere düşük faizli öğrenci kredileri vererek giderek aktif bir rol almış bulunmaktadır. Bununla birlikte, Reagan yönetimi boyunca önemli kesintiler olmuştur.

Özel ve Kamusal Okullara Federal Vergi Sübvansiyonları

Gelir vergisinin, kamusal ve özel eğitim talebi üzerinde önemli etkileri vardır. Eğitim konusundaki eyalet ve yerel yönetim giderleri (diğer amaçlarla yapılanlarda olduğu gibi); eyalet ve yerel vergiler (satış vergilerinden başka) federal gelir vergi beyannamelerinden düşülebildiğinden ve eyalet ve yerel yönetim bonoları faizleri federal vergilemeden muaf olduğundan, bir anlamda zımnî olarak sübvansiyone edilmiş olmaktadır. Bunun anlamı şudur, eğer benim belediyem beni devlet okullarına destek için 1000 dolar kadar vergileyecek olursa, bunun bana olan maliyeti 1000 dolardan çok azdır. Eğer ben yüzde 33 vergi oranında isem (şöyleki kazandığım her ek dolar vergiye tabi gelirin yüzde 33'ünü federal hükümete ödemekteyim), eğitime verdiğim 1000 dolarlık vergiyi düşünce, federal vergilerim 330 dolar azalacaktır. Dolayısıyla, kamusal eğitimin bana olan *net* maliyeti sadece 670 dolardır. Aksine eğer 1000 doları özel eğitime harcasaydım, bana başka yerde harcayabilmiş olacağım 1000 do-

lara malolacaktı (6).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO 15.1. EĞİTİM KONUSUNDAKİ TAHMİNİ VERGİ HARCAMALARI, 1988

(Milyon Dolar Olarak)

Eyalet ve yerel yönetim vergilerinin indiriminden ve eyalet ve yerel yönetim bonolarının vergi dışı bırakılması sonucu		
- Kamusal eğitime sübvansiyon toplamı		9337
- Özel eğitime sübvansiyon		
Eyalet ve yerel yönetim öğrenci kredi faizlerinin düşülmesi ve özel eğitim kurum tesisleri için verilen eyalet ve yerel yönetim borç faizlerinin vergi dışı tutulması	630	
Eğitim amaçlı hayri katılımların indirilmesi	1225	
İşverence ödenen eğitim yardımlarının vergi dışı bırakılması	25	
Ara Toplam		1910
Toplam Sübvansiyonlar		11247

Kaynak: *Special Analyses, Budget of the United States Government*, Tablo G-2: Revenue Loss Estimates for Tax Expenditure by Function, 1986'dan hesaplanmıştır.

1988'de eğitime yapılan vergi harcamalarının toplam değeri Tablo 15.1'de de görüldüğü gibi yaklaşık 11 milyar olmuştur. Bu harcamaların çoğu, eyalet ve yerel vergilerin federal gelir vergisinden düşülmesinden kaynaklanmıştır. Vergi indirimlerinin değeri, yüksek gelirli bireyler için en büyük ölçekte olduğundan bu tür bir eğitim yardımı aslında *regresif*-tir. Bir başka deyimle düşük gelirlilerden çok, yüksek gelirli bireylere ve yüksek gelirli yerel yönetimlere fayda sağlar.

Aynı zamanda vergi sistemi, eğitime yönelik özel harcamaları özendirmeyen bir şekilde işler (7). Eğer çocuğumu özel bir okula göndermek için 1000 dolar harç ödüyorsam, yalnızca, zaten maliyeti ödenmiş kamusal eğitimden vazgeçmekle kalmıyorum fakat aynı zamanda yaptı-

(6) Bu örnek federal gelir vergisinden yapacağım indirimleri standart (bir kalemde) indirecek yerde kalem kalem indirme hakkını kullandığımı varsayar. Sadece büyük indirilebilir giderleri olan (ev ipotek faizlerinde olduğu gibi) kişiler bu listelemeyi yapabilir. Daha ayrıntılı tartışma için Bkz. 21.Bölüm

(7) Ancak, özel okullara yapılan bağışların (hayır olarak nitelenen) vergiden düşülmesi, özel eğitimi güçlü bir biçimde özendirmektedir.

ğım harcama vergiden de düşülememektedir. Üstelik, eğitimin ileride yüksek ücretler şeklinde gerçekleşecek getirisi de vergilenmektedir. Vergi sistemi, dolayısıyla, eğitime yapılacak özel harcamaları engellemektedir.

EĞİTİM NEDEN KAMUSAL OLARAK SUNULMAKTA VE KAMUSAL OLARAK FİNANSE EDİLMEKTEDİR?

ABD'nde eğitim hizmetinin sunulmasında kamunun rolü o derece yaygındırki, genelde eğitimde kamusallık dışında birşey düşünülemez. Halbuki, diğer bazı ülkelerde, devlet eğitim kurumlarına ödenek verebilirken, eğitimin çoğu bizatihi özel, bilhassa dinî okullarca topluma sunulur.

Piyasa Aksaklığı Var mıdır?

Eğitim, saf bir kamu malı değildir. Ek bir çocuğu okutmanın marjinal maliyeti sıfır değildir. Gerçekten de marjinal ve ortalama maliyetler (en azından büyük okul bölgelerinde) yaklaşık aynıdır. Ve bu hizmetten istifade eden bir bireyden ücret alma konusunda hiçbir güçlük yoktur.

Kamusal eğitimi, piyasa aksaklığı cinsinden gerekçelendirme yolunu arayanlar, dışsallıkların önemi üzerinde yoğunlaşır. Söz gelimi, çoğunlukla eğitilmiş bir vatandaş kütlesi ile bağlantılı önemli dışsallıkların olduğu iddia edilir. Herkesin okuyabildiği bir toplum, çok az kişinin okuyup yazabildiği bir toplumdan daha rahat işlev görür. Ancak, okumadan doğan büyük bir özel getiri vardır ve devlet desteği olmasa bile hemen hemen bütün bireyler bunu ve başka temel becerileri öğrenecektir. Aslında çoğu kişiler bunun da ötesine geçecektir. Soru şudur. Devlet sübvansiyonunun olmadığı ve bireylerin özgürce seçeceği veri eğitim düzeyi veri olarak alınırsa, eğitimde yapılacak artışlar herhangi bir önemli dışsallık doğmasına yol açar mı? Bu konudaki cevapla ilgili olarak hiçbir görüş birliği yoktur. Ancak bu tür dışsallıklara dayalı devlet desteği gerekçesi en iyisinde, kanıtlanmamıştır (8).

Eğitimle bağlantılı olarak başka önemli dışsallıklar da olabilir. Kamusal eğitim, yeni göçmen gruplarının Amerikan kültürüne girmesin-

(8) Sözgelimi Bkz. D.M. Windham; "Economic Analysis and the Public Support of Higher Education: The Divergence of Theory and Polic", *Economic Dimensions of Education*, A Report of a Committee of the National Academy of Education, May 1979 içinde.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

de önemli bir rol oynamış olabilir. Kamusal eğitim insanları kalıba dökmede esaslı bir görev ifa edebilir. Bunun faydaları da yalnızca bireylere değil, bir bütün olarak ulusa yansıyacaktır (9).

Gelir Dağılımı

Eğitime kamusal desteğin başlıca gerekçesi, eğitimin özel finansmanının gelir dağılımı sonuçlarına ilişkin düşüncelerden doğar. Zengin kişiler tıpkı, araba, ev ve elbiselere harcadıkları gibi, gençlerinin eğitimine de daha büyük para harcayacaktır. Bir çocuğun yaşam şansının, ebeveynlerinin refahına ya da ana babasının içinde yaşadığı toplumun istikrarına bağlı olmaması konusunda yaygın bir kanaat vardır. Toplumda yükselme ümidi, kişinin çoğunun iyi mevkilere gelebileceği, kamusal eğitim konusundaki siyasi desteğin çoğunu sağlamış ve ABD'nin siyasi istikrarında önemli bir rol oynamıştır. Hernekadar fakir de olsalar, ABD'ne o yüzyılın başında gelmiş olan göçmenler sürekli olarak dezavantajlı olacaklarını düşünmediler. Çocuklarının geleceği konusunda ümitleri vardı. Gelecekleri kuşkusuz iyi okullara girmelerine bağlıydı.

Aksak Sermaye Piyasaları

Adalet konusundaki bu düşünceler devletin neden ilk ve orta öğretimde daha aktif bir rol alması gerektiğini açıklayabilmekte ancak devletin yüksek öğretimdeki rolünü tam olarak açıklamamaktadır. Sermaye piyasaları mükemmel olsaydı, eğitimin faydalı olduğu eğitimin getirisinin maliyeti aştığı bireylerin, yüksek öğretimlerinin finansmanı için borç alma özençleri olacaktır. Ancak özel borç veren kişiler, çoğu itibariyle eğitimi finanse etmek için borç vermeye yanaşmayacaktır ve dolayısıyla, kendi öz kaynakları (ya da anne babasının kaynağı) olmayanlar, devletin desteği olmaksızın yüksek öğretime sokulmayacaktır. Bunun iyi açıklamaları vardır. Bankalar, verdikleri kredinin hızla geri ödenmesi ile ilgilidir. Devletin, öğrencilere verdiği kredilerin geri ödenmesinde karşılaştığı büyük güçlükler bu tür kaygılarla tutarlıdır.

---

(9) Eğitim süreciyle bağlantılı başka dışsallıklar vardır. Öğrenciler birbirlerinden öğrenirler. İyi öğrenciler, kötü öğrenciler yerine gene iyi öğrencilerle birlikte olmaktan çok şey öğrenirler. Bu dışsallıkların, bu gibi sorularla ilgili önemli sonuçları vardır. Öğrenciler yetenekleri ile ilgili bir yol mu tutmalıdır? Özel okullar ödeme gücü çok olanlar için mi açılmalıdır? Bu sorular; yalnızca devlet okullarının nasıl örgütlenmesi gerektiğinin tartışılması açısından değil özellikle özel okullara devlet desteği verilmesi gibi daha parental tercihlere ilişkin önerilerin değerlendirilmesi açısından da önemlidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yüksek öğretime verilen devlet desteğinin çoğu, bedava ya da en azından sübvansiyone bir eyalet üniversite veya kolej eğitimidir. Bununla birlikte çok yakın zamanda federal devlet yüksek öğretime bağış ve krediler sağlayarak (çoğunlukla sübvansiyonlu) ve ödünç garantisi vererek (özel kredi kurumlarının kredi açmasını sağlayarak), soruna doğrudan müdahale etmeye teşebbüs etmiştir.

GÜNÜMÜZÜN EĞİTİM MESELELERİ

Fırsat eşitliği konusundaki düşünceler, devletin eğitim hizmetlerinin sunumunda bir rol oynaması gerektiği hususunda hemen hemen evrensel bir görüş birliğine yol açmıştır. Belirsiz olan ne rol oynaması gerektiğidir. Halen, devlet, orta ve yüksek öğretimin üretim ve finansmanını birbirine bağlamaktadır. Eğer öğrenciler devlet desteği almayı diliyorsa, devlet okullarına gitmelidirler. Özel okula gitmeyi tercih edebilirler. Ancak bu durumda eğer varsa, küçük bir kamusal destek alırlar. Halen eğitimin yüzyüze olduğu meseleler şunlardır:

Üretim ve finansman arasındaki bu ilişki koparılmalı mıdır? Özel okullara kamusal destek verilmeli midir?

Devlet okullarına ne kadar harcanmalıdır?

Kamu ilk ve orta öğretim okullarına ayrılan fonları, rakip kullanımlar arasında nasıl tahsis etmelidir?

Yüksek öğretime ne kadar ve ne tür bir yardım sağlanmalıdır?

Piyasaya (özel üretime) daha fazla güvenmenin, küçük bir adalet kaybı ile (muhtemelen bir kazançla), daha büyük bir etkinlik kazancına yol açacağına inananlar vardır. Başkaları adalet kaybının önemli olacağına inanırlar. Aşağıdaki bölümlerde reform konusundaki temel iddia ve önerileri gözden geçireceğiz.

Kamusal Eğitim Fonları Nasıl Dağıtılmalıdır?

Her okul bölge idaresi eğitim bütçesini nasıl dağıtacağı meselesi ile karşı karşıyadır. Özel eğitime, yetersiz öğrencilerin eğitimine daha fazla fon ayırabilir ya da yetenekli öğrencilere hızlandırılmış sınıflar için daha fazla fon tahsis edebilir. Herhangi bir bireye daha fazla fon ayıracak olursak, bu kişinin verimliliğinde bir artış olur. Bu eğitimin getirisidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Milli hasılayı en çoğa çıkartmak istediğimizde ve etkinlik tek başına hedefimiz ise, fonları öylesine dağıtırız ki, bir bireye ekstra bir dolar harcanması sonucu verimlilikteki ekstra artış, bir başka bireye ekstra bir dolar harcanmasından doğan ekstra verimlilik artışı ile aynı olur. Eğer ödeme gücü fazla olan bireyler, her eğitim öğretim düzeyinde diğerlerinden daha yüksek verimlilik düzeyine ulaşmakla kalmayıp, eğitimden de eğitimin *marjinal* getirisi daha yüksek olacak biçimde faydalanacak olursa, bu tür bir politika, ödeme gücü fazla olanları, daha az olanlara nazaran daha büyük miktarda eğitim hizmeti sunulmasını beraberinde getirir. Bazılarına göre bu hakça değildir. Bu kişiler, devletin eğitim harcamalarında bireyler arasında eşitliği sağlaması gerektiğine inanırlar. Ancak eğitim harcamaları eşitlendiğinde, daha güçlü olan - ya da kendisine avantaj sağlayan çevresel temeli olan- kişiler gene daha iyi durumda olacaktır. Buna göre devletin **telâfi edici eğitim** vermesi gerektiğine inananlar da vardır. Devlet girdiyi (harcamayı) değil çıktıyı (başarıyı) eşitlemeye çalışmalıdır. Başlıca federal programlardan biri yerel yönetimlerin özellikle böyle bir telâfi edici eğitimi vermeye özendirmeye yönelmiştir.

Eğer (sabit bir bütçeden) giderek daha fazla fonu,daha az gücü olana ayırır, buna mukabil daha güçlü olana daha azını tahsis edecek olursak, eğitimin marjinal getirisi (varsayımımıza göre), daha güçlü olana göre daha az güçlü olanda daha az olduğu için, toplam hasıla düşecektir. Dolayısıyla şekil 15.2 A'da görüldüğü gibi etkinlikle adalet arasında bir değişim oranı vardır. Bu bölge üzerinde birinin hangi noktayı seçeceği, onun değer sistemine ve kişinin etkinlikle adalet arasındaki değişim isteğine bağlıdır.

Bununla birlikte, değişim oranı eğrilerinin şekil 15.2.A'daki gibi değil, şekil 15.2 B'deki gibi olduğunan inananlar vardır. Bir başka deyimle telâfi edici eğitime doğru bir hareket, milli hasılayı fiilen artırabilir. Bu görüşe göre avantajlı olanlar, her üretim düzeyinde dezavantajlılara nazaran daha yüksek bir hasıla elde edebilir ancak daha güçlü olanlar için verilecek fazladan eğitimin *marjinal* getirisi, daha az avantajlı olandan fiilen daha az olacaktır. Bu da, en azından belli derecede bir telâfi edici eğitimle hem daha fazla etkinlik (daha fazla hasıla) hem de daha fazla eşitlik elde edebileceğimiz anlamına gelir.

Maalesef, bir görüşün diğerine üstünlüğünü kanıtlayacak küçük bir ampirik kanıt vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

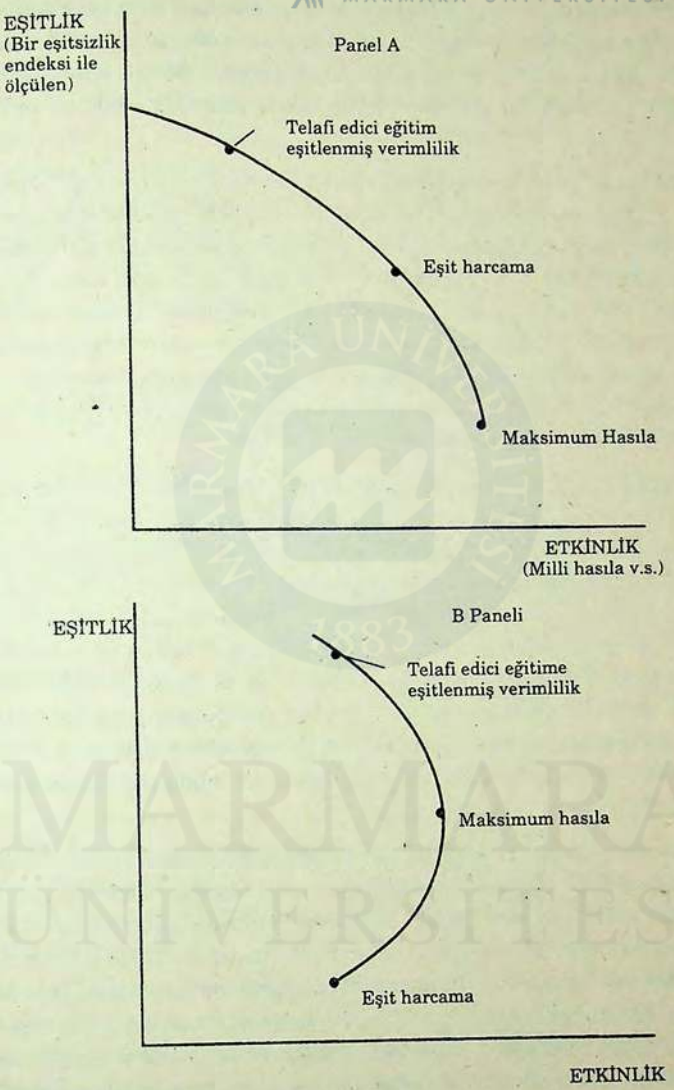
Bir bireyle diğeri arasındaki eğitim-verimlilik ilişkisi farklarının ya doğuştan yetenek ya da çevre (yaşanan yer temelli) farkların sonucu olabilir. Performansın açıklanmasında bu iki faktörün nisbi katkı ile ilgili olarak uzun zamandır devam eden bir ihtilâf vardır. Aynı fıtrî kabiliyete sahip ancak farklı çevreye mensup iki kişide eğitim-verimlilik ilişkisinin mahiyeti evdeki (ev çevresindeki) eğitimin, okuldaki eğitimin **ikamesi** mi yoksa **tamamlayıcısı** mı olmasına bağlıdır. Eğer bir ikame niteliğinde ise, evde daha fazla eğitim verildikçe, okuldaki eğitimin getirisi küçük olacaktır.

Eğitimin Finansmanında Reform

Bu konudaki açıklamalarımızda bir okul bölgesinde farklı çevre ve mensup değişik yetenekli öğrenciler arasında fonların nasıl dağıldığı konusuna yeterince eğilmiştik. Son yirmi yılda, eğitime kaynak ayrılmasının birbaşka yönü ile ilgili büyük bir tartışma başlatılmıştır. Farklı yerel yönetimlerin eğitimin finansmanında farklı kaynakları vardır. Buna ek olarak, farklı yerleşimler, eğitim konusunda farklı zevklere (anlayışlara) sahiptir. Aynı kaynağa sahip böyle idareleri eğitime farklı miktarda para harcayabilirler (Bu farklar, en azından kısmen, 6. Bölümde tartışılan oylama modelleri türlerinin kullanımı ile açıklanabilir. Çoğu yaşlı bireylerden oluşan bir toplulukta eğitime öğrenci başına aynı kaynaklara sahip ancak çoğu seçmenleri okul çağındaki çocuk olan topluluklardan daha az önem verileceği beklenebilir)

1971 yılında, Kaliforniya Eyaleti Yüksek Mahkemesi *Serrano Priest* davasında eyaletin kamu okullarının finanse ediliş şeklinin anayasaya aykırı olduğu sonucuna varmıştır. Kaliforniya mahkemesi "devlet okullarında eğitim görme hakkının, servet şartına bağlanamayacak temel bir çıkar" olduğu görüşüne varmıştır. Halbuki, eğitimin finansmanında yerel emlâk vergilerine güvenilmesi anayasaya aykırılığı meydana getirmektedir. Karar, Kaliforniya eyaletinin eğitimin finansmanında alternatif bir yönetim önermesini gerektirmektedir. Sonraları, çok sayıda başka eyalette benzer kararlar alınmıştır. Bu kararlar; eyalet anayasalarındaki hükümleri eyaletlere bütün çocukların yeterli bir eğitim almasını sağlayacak belli yükümlülükler getiriyor şeklinde yorumlanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



15.2. EĞİTİM HARCAMALARINDA ADALET-ETKİNLİK DEĞİŞİM ORANLARI.(A) Eğitim harcamaları dağılımında önemli adalet-etkinlik değişim oranları olabilir. (B) Bazı koşullar altında, daha az avantajlı olana daha fazla harcama sağlanması hem etkinliği (milli hasılayı artırarak) artırır hem de eşitsizliği azaltır.

Öte yandan 1972 ABD Yüksek Mahkemesi, San Antonio Bağımsız Okul Bölgesine karşı Rodriguez davasında, harcamalarda büyük değişkenlikle sonuçlansa bile, Texas'daki yerel finansmanın ABD Anayasasının "Eşit Koruma Maddesini" ihlâl etmediğini hükme bağlamıştır.

Bu kararlar dikkatleri çeşitli önemli kararlar üzerinde yoğunlaştırmıştır. Eğitim harcaması eyalet içinde her yerleşim yerinde aynı olmalı mıdır? Ya da her toplulukta, yalnızca asgari düzeyde bir eğitimin sağlanması mı gereklidir? Eğer eşitlik ilkesi egemense, bu toplulukların kendi çocukları için fazla para harcamaktan alıkoyacak görünmektedir. Aslında, çeşitli eyaletler harcama düzeylerine sınır koymuşlardır. Eşitliğe sadece asgari düzeyi artırarak değil, maksimum düzeyi azaltarak da ulaşılabilir. Eğer sadece minumum bir standart gerekliyse bunun nasıl tayin edilmesi gerekecektir?

Şurası açıktır ki, eğer standart yeterince düşük düzeyde tesbit edilmişse, hiçbir etkisi olmayacaktır. Eğer eşitlikte ısrar ediliyorsa, farklı yerel yönetimlerdeki eğitim maliyetlerinde farklar ya da öğrenci kuruluşları niteliğinde ne gibi ayarlamalar yapılmalıdır? Bazı yönetimler, fonları, daha iyi atletik tesisler yapımında, diğerleri temel-becerileri geliştirmek için daha iyi programlar yapmada, başkaları da özel eğitim programlarına daha fazla fon ayırmada kullanabilirler. Sonuç, farklı yerleşimlerde oturmak durumunda olan benzer bireylere farklı işlem yapılmasıdır. Ancak eşitliğin temini için, eğitimde yerel yönetim denetiminin kaldırılması ve her eyalet içinde merkezi bir eğitim sisteminin kurulması gerekecektir.

Mesele, sadece etkinlik ile adalet arasındaki basit değişim oranı olayı değildir. Bazı bireyler, her ana babanın çocuğunun eğitimine ilişkin kararlarda söz sahibi olma hakkı olduğuna inanırlar. Eğitimin yerel yönetim ve denetiminde, ebeveynler en azından, sonuçlar üzerinde biraz etkili olduklarını hissederler. Dolayısıyla, okulların yerel özerkliği çoğu kişiye göre, kendi hakkına ilişkin bir ilke olmuştur. Bazı kişiler, merkezi denetimin daha eşitlikçi ve daha etkin olduğu gösterilse dahi gene de yerel denetimi tercih edebilirler. Başkalarına göre, mesele, ebeveynlerin hakları (çocuklarının eğitimi konusunda karar alma hakkı) ile çocukların hakları (ebeveynlerinin kim olduğuna bakılmaksızın fırsat eşitliği) arasında bir değişim oranıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Eyaletler bu meselelere, en azından belli derecede bir yerel özerkliği koruyarak eşitliği artırmaya çabalayarak çözüm bulmaya çalışmışlardır. Meselâ, New Jersey eyaletinde, yönetim, eğitimin finansmanı konusundaki rolünü genişletmiştir (daha fakir durumdaki okul bölge idarelerinin iyi durumdakilere göre daha fazla yardım alması sağlanmıştır) Bütün bölge idarelerinin uyması gereken asgari eğitim standartları konulmuştur (Trenton'da bu konuda başarısız olduğu ve eyaletin yetersizliklere karşı uygun eylem olarak kabul ettiği önlemleri almadığı için, yönetim eyaletçe devralınmıştır). Gene eyalet, yüksek harcaması olan bölge idarelerinin harcayabileceği miktarlara tavan koymuş bulunmaktadır.

EŞİTLİĞE DEVLETİN BÜYÜK SIFATIYLA YAPTIĞI TERCİHLER DOLAYISIYLA GETİRİLEN SINIRLAMALAR

Okul bölge idarelerince harcamalara tavan konulması gibi, daha fazla eşitlik için yapılan girişimlerin bazıları, kendi kendini başarısızlığa uğratan teşebbüsler olarak eleştirilmiştir. Mesele olan devlet okullarındaki eşitsizlik derecesi değil, toplumdaki eşitsizliğin toplam derecesidir. Devlet, bireyleri özel okullara gitmekten alıkoymaya isteksiz oldukça, kamu eğitim sisteminde daha çok eşitlik için yapılacak herhangi bir çaba, kişilerin özel okullara transferini sonuçlandıracaktır.

İngiltere'de özel eğitimin sosyal tabakalaşmaya yol açtığı gerekçesiyle (sadece üst ve üst-orta gelir sınıfları çocuklarını özel okullara göndermektedir) devletin aktif biçimde özel okul eğitimini özendirmemesi gerektiği konusunda müteaddit öneriler vardır. Ancak ABD'nde özel okullar konusunda sınırlama yapılması pekâla anayasaya aykırı bulunabilir. Herhalükârda, aşağıda da tartışacağımız gibi, özel okullar kamu desteği almalı mı diye anlaşmazlık olmakla birlikte, özel okulların aktif biçimde engellenmesi konusunda hiçbir öneri olmamıştır.

Çocuklarını özel okullara gönderebilenler, eğer devlet okullarının yeterli düzeyde bir eğitim vermediğine inanırlarsa, bunu yapmaya yönelebilirler. Dar ekonomik terimlerle, ebeveynler çocuklarına yaptıkları yatırımın getirisinin, diğer varlıklara yapılan yatırımlarınkini aştığını kabul edebilir.

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şimdiye kadar sunmuş olduğumuz eğitim görüşü, **beşeri sermaye** görüşü olarak anılmaktadır. Eğitim bu görüşe göre, tıpkı diğer sermaye yatırımları gibi bir getiri sağlayan bir yatırımdır (10).

Bir başka alternatif görüşe göre, eğitimin önemli fonksiyonlarından biri farklı bireylerin yeteneklerini belirlemektir. Okula daha uzun süre gidenler daha yüksek ücret alır ve daha üretken olarak gözlenirler. Bunun sebebi okulların bu bireylerin üretkenliğini artırması değildir. Aksine, okullar en üretken bireyleri bulup çıkarırlar. Okul sistemi, çok yetenekli ile az yetenekliyi ayıran bir **tarama aracıdır** (11).

Bu görüş doğruysa ya da eğitimin getirisinin bir bölümü, verimli olanların bulunup, çıkarılmasını temsil ediyorsa, eğer eğitim alanların daha yüksek ücret almasının başlıca sebebi kendilerinin eğitim yoluyla daha üretken hale getirilmesi durumuna nazaran etkinlik ve adalet arasında daha az birdeğişim oranı olabilir. "Taramayı" azaltma, net milli hasılayı düşürmeden eşitsizlik derecesini azaltabilir. Öte yandan, eğer bu tarama görüşü doğruysa, kamusal eğitimi, eşitliği artırmanın bir yolu olarak kullanmak daha güç olabilir. Birincisi, eğitim konusundaki harcamalar verimlilik üzerinde ve dolayısıyla bireylerin verimliliğini yansıtan gelirler üzerinde oldukça az etki yapar. İkincisi eğer kamu okul sistemi çok yetenekliyi belirlemede başarısız olursa, çocuklarının yetenekli kategoride olduğuna inananlar, yeteneği belirlemek için onları okula göndermek gibi başka yolları kullanacaktır. Devlet, kamu okullarından mezun olanlar arasında eşitliği azaltmada başarılı olsa bile, kamu ve özel okul mezunları arasında eşitsizlik kalacaktır.

Hem beşeri sermaye hem de tarama görüşlerinin eğitim düzeyi ile ücretler arasındaki sistematik korelasyonla tutarlı olduğuna dikkat ediniz. Daha iyi eğitilenin ortalama ücreti, daha az eğitilmiş olanınkinden daha yüksektir.

---

(10) Eğitimin beşeri sermaye olduğu görüşü konusunda büyük bir literatür mevcuttur. Meselâ, Bkz. Gary Becker; *Human Capital: A Theoretical and Ampirical Analysis with Special Reference to Education* (New York National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 2nd ed. 1975)

(11) Bu görüş J.E. Stiglitz; "the Theory of Screening Education and the Distribution of Income, *American Economic Review* 65 (1975) ss. 283-300. A.Michael Spence, Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics* 87 (1973) ss. 555-74 ve K.J.Arrow; Higher Education as a Filter, "*Journal of Public Economics*" 2 (1973) : 193-216

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Özel Okullara Kamu Desteği

Son yıllarda özel okullara mali destek verilmesi için artan bir siyasal destek olduğu görülmüştür. Geleneksel olarak ABD'ndeki özel okulların çoğu, belli dini kurumlarla bağlantılı olmuş ve bu yüzden de özel okullara yardım konusundaki tartışma, Anayasa'da açıkça yasaklanan dine devlet desteği meseleleri ile sıkı sıkıya ilişkili olmuştur. Son birkaç yıldır meselenin öncelikle bu açıdan görülmesi konusu durmuştur. Artık yapılan öneriler, malî yardımın kurum yerine doğrudan öğrencilere yapılmasını öngörmekte ve böylece dini eğitime verilen devlet desteğinden bir sapma anlamını taşımaktadır(Hernekadar sonuçlar aynı olsa bile)

HARÇ VERGİ İNDİRİMİ

Özel okullara yardım konusunda başlıca iki öneri vardır. Bunlardan birincisi bir harç vergi indirimidir. Özel okullar için ücret ödeyen veliler, bu harcamalarının belli bir yüzdesini gelir vergilerinden düşebilecektir. Bu öneri benimsendiği takdirde, vergi harcamalarının bir başka örneği olacaktır. Devlet vergi indirimi tanıyacak yerde çocukları okula kaydolan ailelere belli miktarda bir çek gönderebilir (bir özel okulda harcanan miktara dayalı bir tutarla ve belki de ana-babanın gelirine dayalı olarak) O takdirde özel eğitim konusundaki harcamalar, federal bütçede açık bir kalem olarak görülecektir. Bir vergi indirimi şeklinde yardım yapılmasının doğrudan bağışlara nazaran iki dezavantajı vardır. Birincisi, vergi indirimi iade edilebilse dahi, az vergi ödeyen ya da hiç vergi ödemeyen ve çocuklarını özel okula göndermeye gücü yetmeyenler için bu yöntem bir yardım mahiyetinde değildir. İkincisi, özel eğitim konusundaki zimni harcamaları daha az açık hale getirir. (Bu aslında, özel eğitime yardımı destekleyenler açısından arzulanan özelliklerinden biri olabilir)

OKUL KUPONLARI

Özel okullara kamu desteği konusundaki ikinci önemli öneriye **okul kuponu** sistemi denilmektedir (12). Bu sistemde her çocuğa, istediği okula gidebilmek için kullanabileceği bir kupon, kâğıt veril-

(12) Bu meselelerin genel bir özeti için Bkz. G.R. LaNoye; *Educational Vouchers : Concepts and Controversies* (New York: Teachers College Press, 1972)

mektedir (13). Kişi bu kuponu okula verecek ve devlet sonra da okula sabit bir para miktarı gönderecektir. Okul kupona ek olarak bir ücret alabilir ya da almayabilir. Bu öneriye göre devlet okulları özel okullarla doğrudan rekabet etmek zorundadır. Kamu okulları tıpkı özel okullar gibi, öğrencileri kendi okullarına gelmeye ikna ederek gelir toplamak zorunda kalacaktır. Eğer veliler, devlet okullarınca sunulan program türlerine değer veriyorsa ancak o zaman başarılı olacaklardır.

Okul kupon sistemini destekleyenlerin görüşüne göre bu rekabet, kamu okullarını daha esnek hale gelmeye zorlayacak ve rekabet eğitimde daha büyük buluşlara yol açacaktır. Kupon sistemini eleştirenlerin görüşüne göre, bu plan zengin ve iyi eğitilmiş ailelerin çocuklarının bir okula ve fakir ve daha az eğitilmiş ailelerin çocuklarının başka bir okula gittiği sosyal ve ekonomik bakımdan daha tabakalaşmış bir topluma yol açacaktır. Hernekadar, ırk ayrımını önleyen yasal düzenlemeler kolayca yürürlüğe koyabilirse de sosyo ekonomik tabakalaşmanın yok edilmesini temin eden yasal düzenlemelerin uygulanması güç olabilir. Son olarak disiplin işlerine ait problemler ortaya çıkmaktadır. Okullar, öğrencileri kabul etmemekten alıkonulabilecek midir? Öğrencileri okuldan atmalarına izin verilebilecek midir? Devlet okulları başka yere kabul edilmeyen öğrenci deposu mu olacaktır? Disiplin sorunu olan öğrencileri alan okullara "prim" veren bir sistem önerilebilir mi?

Plân yoğun bir ilgi görmesine rağmen hiçbir eyalet henüz bu plânın değişik bir şeklini dahi benimsememiş bulunmaktadır. Sadece San Jose California okul bölgesinde sınırlı bir kupon deneyimi olmuştur. Bu deneyimin sonuçlarını inceledikten sonra çalışmalardan biri şu sonuca varmıştır:

"eğitim kuponları Amerikan ilk ve orta öğretim okullarının başarıya ulaşmasında küçük bir şansa sahiptir. (Ebeveynler eninde sonunda), tercihlerine egemen olan alternatif ve kurallar hakkında bilgi edineceklerdir. Ancak velilerin ya da öğrencilerin program tercihleri konusunda halâ belli bir soru işareti vardır. Bilhassa, velilerin mensubu bulundukları sınıfsal değerleri vurgulayan programları seçeceği konusunda bir görüş vardır. Şöyle ki yoksul öğrencilerin, orta sınıfa geçmek için gerekli

(13) Emekli askerlere eğitim yardımı sağlayan GI tasarısı, esas itibariyle bir kupon programıydı. Bu kişiler, kuponlarını herhangi bir tanınmış eğitim kurumunda kullanabilmektedir.

inanç, tavır ve sosyal yeteneği edinme konusunda küçük bir imkânı vardır....." (14)

Reagan yönetimi, 1986 yılında federal telâfi edici harcamalar için bir kupon sistemi yürürlüğe soktuğunda ortaya çıkan ve başlıca kamusal eğitime zarar vereceği düşüncesini yansıtan tarafsız muhalefet o kadar güçlü olmuştur ki, teklif yıl sonuna doğru geri çekilmiştir (15).

Yüksek Öğretime Yardım

Yüksek öğretime yardım, devletin eski bir geleneği olmuştur. Çoğu eyaletlerin kurulduğu dönemde, eyalet üniversiteleri bir eyalet üniversitesinin kuruluşunu öngörmüştür. Genelde büyük bir arazi miktarı bir kenara ayrılmış ve bu arazinin satış gelirleri yüksek öğretim hizmeti kullanımına tahsis edilmesi öngörülmüştür. Daha sonra 1864'de kongre hibe-arazi kolejleri denilen ve tarımsal ve diğer teknik konuların (madencilik gibi) eğitimini üstlenmiş yüksek öğretim kurumlarının kurulmasını öngören Morrill Yasasını çıkarmıştır. Eyaletlerin ziraat kolejlerinin sunduğu hizmetlerin genişlemesi, ABD'nde tarımın iyileşmesinde önemli bir rol oynamıştır. Eyalet üniversiteleri, kolejler ve önlisans okulları, aksi halde üniversite eğitimine gücü yetmeyecek olan çoğu öğrenciye yüksek öğretim imkânı vermiş bulunmaktadır. 1985-1986 eğitim-öğretim yılında, devlet kolej ve üniversiteleri öğrencilerin harçları, özel üniversite öğrencilerinin ortalama 5720 dolarına karşılık 1040 dolar olmuştur (16).

Şimdiki devlet yardım sistemi hem etkinlik hem de adalet açısından eleştirilmektedir. Devlet desteğinin başlıca gerekçesi daha eşit bir gelir dağılımına yol açmasıdır. Ancak eleştirenler tersini iddia etmektedir. Devlet desteğinden başlıca çıkar sağlayanlar, toplumda zengin olanlardır. Yüksekokula gidenlerin geliri gitmeyenlerden daha yüksek olacağından, bu kişilere yardım (yüksek öğretime sübvansiyon vererek) aslında, zengine yardımı oluşturur. Yardımın gelir dağılımı üzerindeki net etkisi belirsizdir. Daha zengin olan daha fazla vergi vermek duru-

(14) Gary Bridge; "Citizen Choice in Public Services; Voucher System" *Alternatives for Delivering Public Services* ed. E.S. Savaş (Boulder,CO: West-view Press, 1977)

(15) Cumhurbaşkanlığının tasarısının medeni hak korunmasına ilişkin düşünceleri CHOICE (Yoğun Telâfi Edici Eğitim Yasası İçin Çocukların Seçenekleri) adını taşıyan alternatif bir önerinin ortaya atılmasına yol açmıştır.

(16) ABD Eğitim Bakanlığı, *Digest of Education Statistics* , 1985-1986 s.156

munda olduğundan, maliyetlerin daha büyük bir bölümünü yüklenip, faydaların daha büyük bir kısmından yararlanırlar (17).

Üstelik,eğitime sübvansiyon, yüksek öğretimin "aşırı" tüketimi ile sonuçlanmaktadır. Daha uzun süre okuyayım mı diye karar verirken bireyler refahlarındaki artış ve gelecekteki gelirleri ile taşımaları gereken ekstra maliyetleri (*fırsat* maliyetleri - kaybolan kazançları dahil) karşılaştırırlar. Bu maliyetler toplumun maliyetlerinden daha az olduğundan (subvansiyon miktarı kadar) ekstra getiriler, marjinal *sosyal* maliyetlerin altında kalsa bile, bazı bireyler okulda kalacaktır.

Dolayısıyla, eğer bireyler eğitimlerini finanse etmek için borç alabilmekle birlikte ancak okul giderlerinin tüm maliyetini ödemek zorundaysa, faydalarla maliyetleri dengeleyecek ve etkin karar alacaktır. Üstün yetenekli ancak fakir olan kişiler, en az zengin bir kişinin çocuğu kadar okula gitme imkânına sahip olacaktır (18). Eğer kişiler borç alabiliyorsa, kendisi için yüksek öğretimin, yapılmaya değer bir yatırım olan kişilerden hiçbiri bu eğitimden alıkonulamayacaktır.

O zaman bu görüşe göre, sorun borç alamama (bir piyasa aksaklığı) ve bunun devlet açısından uygun çaresi de, ödünç sağlamaktır (ya da garanti) etmektir. Öğrenci kredi programlarını savunanlar bunların, harç bağışlarından daha adil olduğunu ve iktisadi etkinliği özendirdiğini savunurlar. En azından fakir çocukları için sübvansiyonları (harç yardımlarını) destekleyenler, eğitimin "aşırı" tüketimi ile bağlantılı etkinsizliklerin asgari düzeyde olduğuna ve okulların, eğitimden yararlanamayanları okuldan atma eğiliminde olduğuna ve sübvansiyonların toplam maliyetlere nisbetle küçük olduğuna (bireyin okulda iken kaybettiği kazançlar dahil) inanırlar. Sübvansiyone edilmiş ödünçlerin fakir çocukları-

---

(17) Wisconsin Üniversitesinden W.L. Hansen ve B.Weisbrod net etkinin regresif olduğunu ifade etmişlerdir. Özel Kaliforniya Üniversitesinde çocukları olanların ortalamageliri, Kaliforniya'da devlet yüksek öğretim kurumlarında çocukları olmayanlara nazaran yüzde 50 daha fazla ve önlisans okulunda çocuğu olanlardan üçte bir daha fazladır. Önlisans okullarında çocukları olanlar için verilen sübvansiyonlar, gelirlerinin yüzde 12'sini temsil ederken, Kaliforniya Üniversitesinde çocuğu olanlara verilen sübvansiyon ise onların gelirlerinin yüzde 41'ini oluşturmuştur. Bkz. W.L. Hansen ve b.A. Weisbrod; *Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education* (Chicago; Markham Publishing Co. 1969)

(18) Üniversiteler, bir yatırım getirisine ek olarak -tenis kortları, yüzme havuzları, iyi konuşma- gibi "tüketim malları" sunarlar. Zengin velilerin çocukları, tıpkı diğer tüketim mallarında olduğu gibi bu tür "tüketim malları"ndan daha fazla tüketim yaparlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

nın yüksek öğretim görmesini engelleyeceği kanaatindedirler. (özellikle, yatırımın yüksek ücretler cinsinden geri dönmeyeceği riski her zaman vardır. Eğer yatırım geri ödemesi (verimlilikler) olmazsa, gene de geriye ödenecek büyük bir borç yükümlülüğü getirecektir) (19). Bu görüşe göre, sübvansiyonlar fakirlerin toplumda yukarı doğru yükselme imkânı açısından kritik önem taşımaktadır. Fakir çocuklarına sübvansiyon yapılmasını savunanlar, toplumdaki hareketlilik üzerindeki bu etkilerin temel öneme haiz olduğuna inanırlar.

ÖZET

1. Son otuzbeşyılda ABD eğitiminin yapısında çarpıcı değişmeler görülmüştür. Eğitime federal müdahale artmış (hernekadar son yıllarda destek azalmışsa da) ve eyaletlerce sağlanan fonlarda bir artış olmuştur.

2. Eğitim ne saf bir kamu malıdır ne de dışsallıklar, devletin bu konudaki rolü için bir gerekçe oluşturur. İlk ve orta öğretime kamu desteğinin başlıca gerekçesi, alınan eğitimin kalitesinin yalnızca çocuğun ana babasının kaynaklarına dayalı olmaması gerektiği inancıdır. Sermaye piyasalarındaki aksaklıklar, yüksek öğretime kamusal desteğin ana gerekçesidir.

3. Eğitimin sunumunda adalet ve etkinlik arasındaki değişim oranları önemli olabilir. Devletin, yoksul bir çevreden gelişi dolayısıyla sahip olduğu dezavantajları gidermeye çalıştığı, telâfi edici eğitim sunumu gayretleri, net milli hasılayı azaltabilir. Telâfi edici eğitimin bu konuda etki yapıp yapmayacağı, üzerinde görüş birliği sağlanamayan ve eğitimin marjinal ürününün, dezavantajlı temele sahip kişiler için daha mı büyük yoksa daha mı küçük olduğu şeklinde ifade edilen bir teknolojik meseleye bağlıdır.

4. Ana babalar çocuklarını özel okula gönderme seçeneğine sahip olduğu sürece, kamu okul sistemi aracılığı ile elde edilebilecek ancak sınırlı derecede bir eşitlik vardır.

5. Eğitim bir bireyin gelecekteki ücretleri için tek belirleyici olmamakla birlikte eğitim düzeyi ile ücretler arasında sistematik bir korelasyon vardır. Bununla birlikte, bu ilişkinin açıklanmasına ilişkin bir anlaşmazlık vardır. Bazıları bunun özellikle, çocukların okulda elde ettiği becerilere (beşeri sermaye görüşü) bağlı olduğunu ileri sürerken, diğerleri bu ilişkinin okulların daha yetenekli olanı belirleyip bunun daha az yetenekli olandan ayrılması sebebiyle olduğunu (tarama görüşü) ileri sürmektedir.

6. Devlet ya vergi indirimleri ya da bir kupon sistemi ile özel eğitime devlet yardımı için giderek artan kamusal destek sağlamıştır.

---

(19) Eğer, mükemmel risk piyasaları varsa, kişiler bu riskten kendilerini kurtarabilirler. İyi risk piyasalarının olmayışı, bir başka piyasa aksaklığı olarak görülebilir. Bu da, aksak bilgi sorunları ile ilişkilidir. Risk problemine çare bulmak için bazıları, geri ödenecek miktarın, bireyin gelecekteki gelirine bağlı olacağı kontenjan geri ödemeli borç planı önermiştir. Yale Üniversitesi fiilen böyle bir plân yapmış bulunmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

7. Hernekadar egemenlik alanı ilk ve orta öğretim düzeyleri kadar büyük olmasa da devlet, yüksek öğretimde uzun süredir aktif bir rol oynamaktadır. Bazıları, devletin yüksek öğretime yaptığı yardımın gelir bölüşümünü bozucu olduğuna inanmaktadır. Çünkü yüksek öğretimden fayda sağlayanların, yüksek gelir düzeyine ulaşacakları açıktır. Bunlara göre doğrudan subvansiyonlar ödünç programlarıyla ikame edilmelidir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Vergi harcamaları
Telâfi Edici Eğitim
Beşeri sermaye
Bir tarama aracı olarak eğitim
Okul kuponları

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Eyalet üniversitelerinde harçların artırılması konusundaki adalet ve etkinlik görüşlerini tartışınız. Cevapların ne ölçüde iyi bir üniversite kredi programının mevcudiyetine dayalıdır?
2. Üniversite kredilerini sübvansiyone faiz hadleriyle sunmanın adalet ve etkinlik sonuçlarını tartışınız.
3. Eğitim kurumlarımızın, beşeri sermaye görüşüne nazaran, gösterge tarama görüşü ile daha tutarlı görünen özelliklerini sıralayınız.
4. Federal gelir vergisinden eyalet ve yerel vergilerin indirim hakkının kaldırılmasının şunlar için ne olacağını tahmin edersiniz (a) Devlet okullarında öğrenci başına harcama düzeyi üzerinde (b) Ülkedeki kamu ve özel okul karması üzerinde? Eğitim talebinin fiyat esnekliği bir, medyan seçmenin yüzde 33 marjinal vergi diliminde ise eğitim talebi üzerindeki etki ne olmalıdır? Yüzde 15 vergi diliminde olması halinde durum ne olur?
5. Öğrenci başına emlâk vergisinin, çoğunlukla banliyölerde olduğu gibi sanayi merkezlerinde de yüksek olduğunu hatırlamak önemlidir. Neden acaba halâ öğrenci başına harcamanın sanayi merkezlerinde, banliyölere göre daha düşük olacağını tahmin edebilirsiniz?
6. James Coleman'ın başkanlığını yaptığı önemli bir çalışmada özel okulların hem eğitsel olarak daha etken hem de etnik olarak daha bütünleştirici olduğu sonucuna varmıştır (20). Sonuçların geçerli olduğunu varsayarak, bunun niçin böyle olduğuna ilişkin görüşler önerebilir misiniz? Böyle bir çalışmada politik sonuçlar çıkarmanın güçlüklerini tartışınız.
7. Coleman'ın başkanlığını yaptığı bir başka önemli çalışma da, bir okul bölgesinde öğrenci başına harcamaların eğitim başarısı üzerinde önemli bir etki yapar görünmediği bulunmuştur (öğrencilerin yetenekleri ve geldikleri bölgeler hesaba katıldığında) Bu sonuçların gerekçesi ne olabilir? Ne gibi politika sonuçları olabilir?

---

(20) J.S. Coleman, T.Haffer ve S.Kilgore; *Achievment in High School: Public and Private Schools Compared* (New York Basic Books, 1981)

8. Eğitimde uygun bir yerleşme/merkezileşme düzey ve şeklini kararlaştırırken ortaya çıkan değişim oranlarını tartışınız (Tartışırken eğitimin finansmanı, müfredat denetimi, istihdam gibi farklı yönlerinin çeşitli ölçülerde, yerinden yönetileceğini hatırınızda tutunuz. Hatırınızda tutacağınız bir başka husus, merkeziyet/ademi merkeziyet meselelerinin yalnızca, kamu yönetim sorumluluğunun federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında bölüşüme ilişkin olmadığı, bunun yanısıra bir okul bölgesi içinde merkezi büro yöneticileri, okul müdürleri ve öğretmenleri arasında görev bölümüşümünü de içerdiği konusudur.

9. Ailevi tercihlerde, fırsat eşitliği arasındaki değişim oranlarını tartışınız. Tüketici egemenliği ilkesi, ebeveynlerin çocukları için eğitim miktarını ve şeklini kapsayacak biçimde ele alınmalı mıdır?

10. İzleme meselesinin bir ekonomik analizini yapınız (benzer yetenekteki kişileri aynı sınıflara koyma) Bu tür izleme sisteminin arzuya şayan olup olmadığına karar vermek için ne tür bir ampirik kanıta sahip olmak istersiniz? Değişim oranları nelerdir?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

DÖRDÜNCÜ KISIM

VERGİLEME TEORİSİ

Dördüncü ve Beşinci Kısımlar vergileme ile ilgilidir. Bu kısımda vergilemenin genel teorisi ortaya konulmakta, bundan sonraki kısımda ise ABD'ndeki vergileme ayrıntılı şekilde ele alınmaktadır.

16. Bölüm vergilemenin genel ilkelerini koymaktadır. 17. Bölümde vergi yükünü kimin taşıdığını tartışmaktadır. 18. ve 19. Bölümler vergilemenin iktisadi etkinlik üzerindeki etkilerini analiz etmekte 20. Bölüm ise adalet ve etkinlik görüşlerinin birbiriyle nasıl dengelendiğini göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

16

Vergileme : Giriş

Vergileme bir bireyden diğerine yapılan çoğu para aktarımlarına benzemez. Diğer para transferlerinin çoğu gönüllü yapılırken, vergileme zorunlu bir ödemedir. 5. Bölümde kamu hizmetlerini desteklemek için yapılacak katılımların neden zorunlu olması gerektiğinin sebeplerini görmüştük. Bedava yolcu problemi sebebiyle, kamu malları desteği zorunlu yapılmadıkça, hiç kimse bu malların maliyetine katılmaya istekli olmayacaktır. Özellikle, bireylerin kamu mallarına destek için katılım yapmaya zorlanmaları gerektiğini gönüllü şekilde anlaşmaları halinde daha iyi duruma gelebileceklerini göstermiştik. Bununla beraber, bireyleri kamu mallarını desteklemek için katılım yapmak için zorlama yeteneği, devlete aynı zamanda, bir çıkar grubunu desteklemek için bireyleri katılım yapmaya zorlama imkânını da verebilir. Devlet bir grubun kaynaklarını bir başka gruba aktarmaya zorlama gücüne sahiptir. Bu zorunlu transfer bir önemli farkla çalmaya benzetilmiştir. O da şudur. Her ikisi de gönülsüz aktarım olmakla birlikte, devlet eliyle yapılan aktarımlar kanunîlik ve siyasal sürecin bahşettiği saygınlık zırhına sığınır. Bazı ülkelerde ve bazı zamanlarda bu ayırım en azından bulanıktır. Siyasal süreç, halktan kopuk hale gelmekte ve iktidardaki gruplara kaynakları ak-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tarmada kullanılmaktadır.

Güçlük; vergileme gücünün meşru olan kullanımından, meşru olmayan kullanım şeklinin ayrılması sırasında çıkmaktadır. Bu meseleler hakkındaki ilgi, Cumhuriyeti kuranlar için önemli idi. Bağımsızlık öncesi Devrim Savaşına yol açan isyanlar, koloniler üzerine adil olmayan vergiler salındığı düşüncesiyle yapılan Boston Çay Partisi'ne dayanmaktadır. Bu devrim hareketinin temel güdülerinden biri "Siyasal temsil olmaksızın yapılan vergileme, zulümdür." sloganı olmuştur.

VERGİNİN TEMELİ

Vergiler, dünyada örgütlü kamu yönetimleri olduğu sürece varolmuştur. İncilde geliri yeniden dağıtmak ruhban sınıfına destek olmak maksadıyla, mahsulün ondabirinin (öşür), bir kenara ayrılması gerektiği söylenmiştir. Ancak bu mükellefiyetin hangi uygulama mekanizması ile alındığı açık değildi ve İncilde vergi kaçakçılığının boyutu konusunda bilgi yoktur. Ortaçağda kişiler doğrudan derebeylerine hizmet sunarlardı. Bu hizmetler aslında parasal hale getirilmemiş vergilerdi. Bireylerin bu hizmetleri sunmaya zorlandığı gerçeği, bu insanların bir ölçüde köle oldukları anlamına gelmekteydi. Çağdaş vergilerin para ile ödendiği gerçeği -bireyler hizmet değil (zorunlu askerlik gibi özel durum hariç) para vermeye zorlanmaktadır- temel ilişkiyi örtmemektedir. Devlete kazancının dörtte birini vermek zorunda olan bir kişi aslında zamanının dörtte birini devlete çalışıyor demektir. Bu monetizasyonun önemli bir avantajı açık olsa gerektir. Eğer her birey bir yıl içinde devlete üç ay çalışmak zorunda olsaydı devlet dev bir yönetim sorunu ile karşılaşacaktı.

Bununla birlikte feodal yükümlülüklerle çağdaş vergiler arasında iki kritik ayırım vardır. Ortaçağın aynî vergilerinde kişiler yaşadıkları yeri (derebeylerinin izni olmadan) terkedemezlerdi. (Sovyet bloku ülkeleri dışında) bireylerin yaşamayı diledikleri yeri ve bu yüzden de kendilerine vergi koyan idareyi seçme haklarının bulunması kritik bir ayırımdır. İkincisi derebeylik sisteminde bireyler çalışmaya zorlanırken, çağdaş vergilemede, bireyler sadece çalışarak elde ettiğini ya da yatırım yaparak elde ettiğini ya da harcadığını devletle paylaşmaktadır. Bireyler, eğer daha az çalışmayı dilerlerse, devlete az vermeyi, kendilerine de daha az alıkoymayı tercih edebilirler. Gene de, vergiler esas itibariyle zorunlu ödeme olarak varolmaya devam etmektedir.

ABD'nde, vergileme gücünün kötüye kullanılma ihtimali konusundaki düşünceler, salınacak vergilerin türleri konusunda belli anayasal sınırlamalar koyulmasına yol açmıştır (1). Sözgelimi, bir ihracat vergisi belli bir malın üreticilerine karşı özel bir yükümlülük olarak kabul edildiğinden Anayasal olarak yasaklanmıştır. Anayasanın diğer maddelerinde vergilerin ayırımcı bir tarzda uygulanamayacağı temin edilmeye çalışılmıştır (yeknesaklık maddesinde vergilerin yeknesak şekilde salınması gerektiğini, dağıtım kuralında, dolaysız vergilerin eyaletler arasında nüfus temeline dayalı olarak tevzi edilmesi gerektiğini öngörür.) Bu anayasal sınırlamalar devletin bir gelir vergisi alamayacağı şeklinde yorumlanmıştır. Federal devlet böyle bir vergiyi anayasal değişikliğinin yapıldığı 1913 yılına kadar gerçekleştirememişti.

Vergileme konusundaki sınırlamalar, İngiliz egemenliği altındaki kolonilerin, İngiliz hükümetince salınan ayırımcı vergilere maruz kaldığı dönemdeki tercihleri yansıtmaktaydı. Anayasayı kaleme alanlar ayırımcı vergilemenin bütün türlerini muhtemelen tahmin edememişti. Dolayısıyla, Cumhuriyetin kurucularının Anayasa ile sağlamaya çalıştığı koruyucu önlemlere rağmen, vergileme meseleleri, ülkenin karşı karşıya olduğu en bölücü meselelerdir. Ondokuzuncu yüzyılın başlarında, sözgelimi, gümrük vergileri konusunda büyük bir ihtilâf vardı (2). Sanayi malları üzerinden alınan gümrük vergileri, hasılat temin etse bile sanayileşmiş Kuzeyin korunmasına yönelikti. Ancak Kuzey bu gümrük vergilerinden faydalanmış olurken, Güney korunan mallara daha yüksek fiyatlar ödeyerek bu korumanın acısını çekti.

ABD'nde Vergilemenin Değişen Bileşimi

1913'de yapılan ve gelir vergisini getiren Altıncı Anayasa değişikliği ile ABD vergileme yapısında bir dönüm noktası yaşanmıştır. Bu tarihten önce federal gelirlerin ana kaynakları, özel tüketim vergileri ile gümrük vergileri idi. Son altmış yılda, bu vergilerin önemi azalmış ve gelir vergisi ile sosyal güvenlik bordro vergileri federal devletin başlıca gelir kaynakları halini almıştır.

---

(1) Bkz. 2.Bölüm

(2) Gümrük vergileri, ithal edilen mallar üzerinden alınan vergilerdir. Bu vergiler ithal edilen malların fiyatını yükselterek benzer malları üreten yerli üreticilerin de fiyatlarını artırmasına imkân verir. Bu yolla gümrük vergileri yerli üreticileri korumuş olur.

Tablo 16.1 FEDERAL DEVLET GELİRLERİ, 1988 (Milyar dolar olarak tahmin)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gelir Vergisi	392.8
Kurumlar Vergisi	117.2
Özel Tüketim Vergileri	33.4
Gümrük Vergileri	15.3
Sosyal Güvenlik Bordro Vergileri	333.2
Veraset ve İntikal Vergileri	5.8
Çeşitli Vergiler	18.8
	916.6

Kaynak: *Economic Report of the President, 1987 s.333*

Tablo 16.1 federal devletin 1988 itibariyle tahmini gelirlerini gösterirken, Tablo 16.2 son yüzyılda çeşitli vergilerin nisbî önemindeki değişmeleri sergilemektedir. Özellikle (a) doğrudan kişi ve kurumlar üzerinden alınan (dolaysız denilen) vergilerin nisbî öneminde çarpıcı bir artış, mallar üzerinden alınan (ve dolaylı denilen) vergilerde hızlı bir düşüş olduğunu (b) dolaysız vergiler içinde 1960'dan bu yana kurumlar vergisinde keskin bir düşüş ve sosyal güvenlik bordro vergilerinin payında çarpıcı bir artış olduğunu görüyoruz.

Tablo 16.2 FEDERAL GELİRLERİN ÇEŞİTLİ KAYNAKLARININ YÜZDESİ

	1902	1940	1960	1980	1988
Dolaysız Vergiler					
Gelir Vergisi	--	16.9	44.0	47.2	42.9
Kurumlar Vergisi	--	19.8	23.2	12.5	12.8
Sosyal Güvenlik Bordro Vergisi	--	14.2	15.9	30.5	36.4
Veraset ve İntikal Vergisi	1.0	6.3	1.7	1.0	1.7
Dolaylı Vergiler					
Özel Tüketim Vergileri	47.6	31.6	12.6	4.7	3.6
Gümrükler	47.4	5.8	1.2	1.4	0.6

Kaynaklar: 1902 - 40 U.S. Bureau of the Census: *Historical Statistics for the U.S., Colonial Times to 1957*, ss. 724, 727, 729.

1960 - 1980 : J.Pechman, Federal Tax Policy (Washington, D.C. Brookings Institution, 1983) s.353 Office of Management and Budget'tan alınmıştır.

1988 (tahmin) *Economic Report of the President, 1987 s.333.*

Bununla birlikte bu eğilimler evrensel nitelikte değildir. Avrupada son yirmi yıl boyunca, aslında ulusal bir satış vergisi olan ve katma değer vergisi denilen bir vergiye giderek daha fazla ağırlık verilmiştir. Katma değer vergisi bir işletmenin katma değeri -yani sattığı mal ve hizmet değeri eksi başka firmalardan aldığı mal değeri- üzerinden alınır. ABD'nde bu verginin yürürlüğe konulmasına ilişkin bir tartışma olmuştur. ABD; Japonya ve diğer Avrupa ülkelerinden çok daha fazla gelir vergisine bir kaynak olarak ağırlık vermiş bulunmaktadır. ABD federal devleti, gelirinin yarısını bu kaynaktan temin etmektedir.

Bir Gelir Vergisi Sisteminin Planlanması

"Gelir" kavramı teorik olarak oldukça basit görünmekle birlikte, uygulamada gelirin ne olup olmadığını tanımlamak, çok güç bir mesele olmaktadır. Devlet çeşitli indirimler tanıyarak ve farklı gelir kategorilerinden farklı nisbette vergi alarak işleri daha da kötüleştirmiştir. Vergi yasalarında yapılacak her ayırım dikkatlice yapılmış yasal tanımlar kümesini gerektirir. Bu yasal ayırımlar, sağlam ekonomik tanımlamalara tam uymayınca da, düşük bir nisbette vergilenen gelir türlerini elde etmek istenmesi yönünde açık bir eğilim olacaktır.

Çoğu yasal ayrımların sisteme sokulmasının ardındaki motif oldukça makuldür. Meselâ, hasta olup ta büyük sağlık masrafları yapanlarla, hasta olmayanlar arasında farklı işlem yapmak gereğine inanıldığından, belli sağlık giderlerinin indirimine izin verilmiştir. Ancak niyet ne kadar iyi olursa olsun, vergi yasasının karmaşıklaşması ve vergiden kaçınma için fırsatların artması açısından, bu indirimler yaygın bir tartışma konusudur.

Buna ek olarak, bu özel vergisel önlemlerin teşvik etkileri vardır. Sağlık giderlerinin indirilebilmesi, bireyleri, sağlığa olması gerekenden daha fazla harcamaya yöneltebilir. Vergilemenin bu teşvik etkilerinin tanınmasının bir başka etkisi daha olmuştur. 1960 ile 1986 arasında vergi sistemi, sosyal bakımdan arzuya şayan olarak düşünülen faaliyetleri özendirmek için yoğun bir biçimde kullanılmıştır. Bu konudaki örnekler arasında, enerji vergi indirimi (enerji kaynaklarının korunması için) ve yatırım vergi indirimi (bireyleri ve firmaları daha fazla yatırıma yöneltmek için) yer almaktadır (3).

(3) Bu tür politika için Bkz. Charles Schultze, *The Public of Private Interests* , (Washington; D.C.: Brookings Institution, 1977) Charles Schultze halen Brooking Institution'dadır ve İktisadi Danışmanlar Konseyinde ve Bütçe Komisyonunda Başkan olarak hizmet etmiş-

1913 ile 1986 arasında gelir vergi oranlarında, giderek artan sayıdaki gelir kategorilerinde tanınan özel indirim ve istisnalarla birlikte yapılan azaltımlar (4) vergiden kaçınma faaliyetlerinde çarpıcı bir artışa yol açmıştır. **Vergi sığınakları** - bireylerin vergi yükümlülüklerini azaltabileceği yatırım planlamaları- büyük ölçüde revaç bulmuştur. (Bunlardan bazılarını 24. Bölümde tartışacağız). Bu planlar hiç kuşkusuz bazı kişilerin vergi sonrası gelirlerinin artırımına imkân vermiştir. Fakat aynı zamanda, bu vergi sığınağı planlarını çizen vergi muhasebecisi, vergi avukatları ve aracılar için de iyi bir gelir kaynağı olmuştur.

Bütün herkesin bu vergi sığınaklarından eşit biçimde faydalandıkları söylenemez. Bu sığınaklar ücretlerden çok özellikle sermayenin vergilenmesi konusunda daha büyük destek sağlamaktadır. Aylıklı kişiler - meselâ öğretmenler- vergiden kaçınma için çok az fırsata sahiptir ve belki de daha doğrusu, kendilerini vergiden kaçınma için daha az fırsata sahip olarak görebilirler. Aslında bu kişiler için dahi, sağlık sigortası ve emeklilik ödemeleri gibi yan ödemelerin çoğu, bu tür tazminatların vergiden kaçmasına imkân verecek şekilde sunulmaktadır.

Bir kısır döngü gelişmektedir. Çeşitli indirimler ve özel istisnalar sebebiyle vergi oranları gerekli hasılatı toplamak için alınması gerekenden daha yüksek olması icabetmektedir. Bu sefer yüksek vergi oranları yasal boşluklar aranmasına ve özel hükümler getirilmesini özendirerek vergi konusunu daha da daraltmakta ve vergi oranlarında daha fazla artış yapılmasını icabettirmektedir.

1980 ortalarında, gelir vergi sisteminin reforma muhtaç olduğu konusunda giderek artan bir düşünce vardı. Bazı kişiler yüksek vergi oranlarının iktisadi etkinsizliklere yol açtığını ve ABD'ndeki tasarruf ve yatırımın düşük düzeyde gerçekleşmesine böylece de verimlilik artış hızının yavaşlamasına katkıda bulunduğuna inanmaktadır. Diğerleri ise mevcut vergi sistemindeki eşitsizlikler olarak gördükleri ile ilgilenmekteydi. Vergi tasarısını savunurken Başkan Reagan'ın da ifade ettiği gibi, artık oynanabilecek bir vergileme düzeyi kalmamıştır.

Vergi sisteminin, reforma tabi tutulması gerektiği konusunda bir uzlaşma var gibi görünürken, 1986 Vergi Reform Yasasının ortaya çıkışında nasıl reform yapılması konusundaki uzlaşma zayıf olmuştur. Aslında reform konusunda yapılan ilk girişimler başarılı olmamıştır.

(4) Zaman içinde gelir vergi oranlarının bir karşılaştırması için Bkz. 25. Bölüm

Meselâ, 1976 Vergi Reform Yasası yaygın biçimde "1976 Avukatlar ve Muhasebecilere Yardım Yasası" olarak anılmaktadır. Sonunda 1986'da yasalaşan vergi reform tasarısı, bazılarınca, gelir vergisinin benimsenmesinden bu yana önerilen en önemli yasa tasarısı olarak kabul edilmektedir. Bu meseleleri 25. Bölümde tartışıyoruz.

Acaba neden adil ve etkin bir vergi sistemini kurmak bu kadar güç bir iştir? Alternatif vergi sistemlerini değerlendirebileceğimiz, açık bazı ölçekler ve bazı basit ilkeler yokmu dur? Aslında tabiiki bazı basit ilkeler vardır ama bunlar birden fazla olduğundan değişim oranları vardır. Makul insanlar, her bir görüşe ne kadar ağırlık vereceği konusunda farklı olabilirler.

HERHANGİ BİR VERGİ SİSTEMİNİN OLMASI GEREKEN BEŞ ÖZELLİĞİ

"İyi" bir vergi sisteminin beş özelliği olduğu genel kabul görmüştür.

1. İktisadi etkinlik: Vergi sistemi kaynakların etkin dağılımına müdahale etmemelidir.

2. Vergi Yönetiminde Basitlik: Vergi sisteminin kolay ve nisbeten ucuz yönetilmesi gerekir.

3. Esneklik: Vergi sisteminin değişen ekonomik koşullara kolayca ayak uyduracak (bazı hallerde otomatik olarak) bir yapıda olması gerekir.

4. Siyasal sorumluluk: Vergi sistemi öyle bir biçimde planlanmalıdır ki, siyasal sistemin bireylerin tercihleri daha doğru biçimde yansıtabilecek şekilde herkes devlete ne ödediğinden emin olmalıdır.

5. Adalet: Vergi sistemi, farklı bireylere yönelik nisbi muamelesinde adil olması gerekir.

İktisadi Etkinlik

Son yıllarda vergi politikası üzerinde yapılan sürekli tartışma konularından biri, yürürlükteki vergi sisteminin tasarruf ve çalışma şevkini kırıp kırmadığı ve iktisadi davranışları başka şekillerde saptırıp, saptırmadığı meselesidir. Sözgelimi, son yirmi yılda ABD'ndeki arap atları sayısındaki artış, vergi yapısındaki özel bir boşluğa hamledilmiştir.

Benzin ve petrol için vergi sisteminde yapılan özel muamele, aşırı sondaj yapılmasına yol açmıştır. Aşırı bir bolluk oluşuncaya kadar, demiryolu kapalı yük vagonları belli bir dönem için vergi sığınağı görevini yapmıştır.

Vergi tarihi, bu tür saptırıcı etkilerin başka örnekleriyle doludur. 1. Bölümde de bahsettiğimiz gibi İngiltere alınan pencere vergisinin sonucu, penceresiz evlerin inşa edilmesi olmuştur. Çağdaş İngiltere'de başka örnekler de görülmüştür. Hernekadar üç tekerli belki de daha az güvenli ve daha az maliyetli olsa bile dört tekerleklerden daha hafif vergilenmiştir. Dolayısıyla, çoğu kişi, üç tekerleklileri, daha geleneksel dört tekerliklilere tercih etmiştir. Penceresiz station vagon araçlar, pencereli olanlara nazaran daha hafif vergilenmiş ve gene çoğu kişi, aracın arka kısmındaki karanlık bölümü dikkate almayarak, bu tür araçları almaya yönelmişlerdir.

VERGİLEMENİN DAVRANIŞSAL ETKİLERİ

Vergilemenin etkinlik etkilerinin çoğu, hem anlaşılması hem de değerlendirilmesi güç niteliktedir. Gelir vergisi, eğitimin vergi sonrası getirisini etkileyerek kişinin okulda okuyacağı zamanı, bir kişi ister işte çalışsın ister oturup evde çocuklarına baksın, iş tercihlerini (bazı işlerde, gelirin büyük bir bölümü yan ödeme şeklinde geldiğinden), ister ikinci bir işte çalışsın ve işine verdiği gayret ne olursa olsun, bir mükellefin çalışacağı saat sayısını, bireyin tasarruf şeklini (banka hesabı mı yoksa borsa mı) emekli olacağı yaşı ve altmışbeş yaş sonrasında kısmî statüde çalışıp çalışmamasını etkileyebilir.

Vergilemenin etkileri, çalışma, tasarruf, eğitim ve tüketimle sınırlı değildir. Vergi sisteminin, kişilerin evlenme ya da boşanma kararlarını etkilemesi konusunda bir soru işareti varken, verginin bu kararların zamanlamasını etkilediği konusunda kuşku yoktur. Söz gelimi ABD gelir vergi yasası, evlilik 31 Aralıkta yapılsa bile çiftin bütün bir yıl evli olduğunu kabul etmektedir. Dolayısıyla aynı geliri elde eden iki çalışan kişi Ocak ile Aralık arasında bir günü evlilik tarihi olarak tesbit edecek olsa, gelir vergisi yüzünden Ocağı tercih edeceği güçlü bir ihtimaldir. Boşanma için ise tersi doğrudur. Vergileme risk almayı AR-GE konusundaki harcamaları ve uzun dönemde ekonominin büyümesini etkileyebilir. Yalnızca firmaların yaptığı yatırımı değil yatırım şeklini de (makinaların dayanıklılığı da dahil) tesir altında bırakabilir. Ulusal tasarrufun ko-

nuta, başka yapılara ve makina teçhizata tahsis edilen kısmını etkileyebilir. Doğal kaynaklarımızın tükenme haddini de tesir altında bırakabilir. Netice olarak ekonomimizde alınan hiçbir önemli kaynak dağılımı kararı yoktur ki, şu ya da bu şekilde vergilemeden etkilenmiş olmasın.

Son yıllardaki düzeylerindeki vergi oranları ile, vergi yükü konusundaki değerlendirmeler çoğunlukla öncelikli sırada yer almıştır. Toplumda kişiler daha iyi projeler tasarlayarak ya da daha fazla üreterek değil, vergi yüklerini azaltmaya çalışarak daha iyi duruma gelebilir.

VERGİLEMENİN FİNANSAL ETKİLERİ

Bazı hallerde vergileme, bir işlemin özünden çok aldığı şekli etkiler. Meselâ reel açıdan bir işverenin çalışanına, Mavi Haç sağlık sigorta poliçesi alması için para vermesi ile işverenin bu poliçeyi çalışanı için satın almasının çok az bir farkı vardır. Vergileme cinsinden ise büyük fark oluşturur. Birinci durumda, birey, üzerinden vergi vereceği bir "gelir" elde etmektedir. İkinci durumda çalışana sigorta yolu ile sağlanan "aynî menfaat", vergilenmemektedir. Benzer biçimde, benim emekliliğim için doğrudan tasarruf etmemle, işverenimin aylığımdan kesinti yapıp bunu bir emeklilik programı (maliyetin tamamı karşılanan) yatırmasının reel açıdan pek farkı yoktur. Halbuki, bu iki uygulamanın vergisel sonuçları tamamiyle farklıdır ve sonuç olarak, bireyler doğrudan tasarruf edecek yerde bir emeklilik planı ile tasarruf etmeye yönelirler. Tabiidirki, bu finansal etkiler de, ekonomide başka reel etkilere yol açar. Getirilen sınırlamalar sebebiyle emekli sandıkları fonlarını bireylerin emeklilik için tasarruflarını yatırdıkları şekilden farklı biçimde plase ederler. Bu aynî menfaatlerin sunumundan kaynaklanan bireysel tercih sınırlamasının bizatihi ekonomik sonuçları vardır.

Benzer biçimde hisse senedi kâr payları, sermaye kazançları (hisse senedinin fiyatındaki artış) ve faiz kategorilerinin hepsi farklı şekilde vergilendirildiğinden vergi yapısı, ABD'de faaliyet gösteren kurumların *finansal* yapısı üzerinde önemli bir etki yapabilir. Meselâ, yapılan etki, firmaların ek yatırımlarını borçlanmayla mı ya da yeni hisse senedi ihracı ile mi finanse edileceği kararı konusunda olabilir.

SAPTIRICI VE SAPTIRICI OLMAYAN VERGİLEME

Her vergi sistemi, kişi davranışlarını etkiler. Üstelik, devlet, bir kişiden vergi yoluyla para almaktadır ve bireyin buna belli bir şekilde

karşılık vermesini bekleriz. Vergi sisteminin saptırıcı olmayan biçimde olmasını istersek, kişilerin vergiye karşı hiçbir tepki göstermeyecek demek istemediğimiz de bilinmelidir.

Bir vergi; sadece ve sadece bir kişinin vergi yükümlülüğünü değiştirebilmek için yapacağı hiçbir şeyin olmaması halinde **saptırıcı_olmayan** bir vergi halini alır. İktisatçılar saptırıcı olmayan vergilere **götürü (sabit vergi miktarlı)** vergiler derler. Sapmalar, bireyin vergi yükümlülüğünü azaltmaya çalışması ile bağlantılı olarak gerçekleşir. ABD'nde alınan hemen hemen bütün vergiler bu anlamda saptırıcıdır. Baş vergisi - bir kişinin gelir ya da servetine bakılmaksızın ödenmesi gereken vergi- bir götürü vergidir. Değiştirilmeyen özellikler (yaş, cinsiyet gibi) üzerinden alınan vergi de götürü bir vergidir.

Mallar üzerinden alınan herhangi bir vergi, saptırıcıdır. Çünkü kişi, maldan satın aldığı miktarı azaltarak vergi yükümlülüğünü değiştirebilir. Gelir üzerinden alınan herhangi bir vergi de saptırıcıdır. Çünkü kişi pekalâ, daha az çalışarak ya da daha az tasarruf ederek vergi yükünü azaltabilir.

18. Bölümde saptırıcı maliyetteki vergilerin, devletin bunlar yerine götürü vergiler *koyması halinde* bireylerin refahı üzerinde aynı etkiyi yaparak daha fazla hasılat temin etmesi ya da aynı hasılatı temin ederek, bireylerin refahını artırma anlamında etkin olmadığını göstereceğiz.

DÜZELTİCİ VERGİLEME

Şimdiye kadar yaptığımız açıklamalarda vergilemenin olumsuz yönlerini vurguladık. Bir başka ifadeyle, iktisadi etkinliğe müdahale etmeyen bir vergi sistemini planlamamız gerektiğini anlattık. Ama vergileme bir piyasa aksaklığını düzeltmek için pozitif bir şekilde kullanılabilir. Vergilerin dışsallığı düzeltmek için kullanılabildiği yerleri gösterdiğimiz 8. Bölümdeki açıklamaları hatırlayınız **Düzeltici_vergiler** (bu vergilere takılan adı ile uygun olarak) hem hasılat sağlar hem de kaynak dağılımında etkinliği iyileştirir. ABD, düzeltici vergilerden sınırlı şekilde istifade etmiştir. Çevre temizliği ve kimyasal atıkların ortadan kaldırılması için yeni koyulan bir vergi, bir düzeltici vergi olarak düşünülebilir. Amerikan enerji vergisini aşırı olarak görenler - bu gerçekten tartışmalı bir konudur- enerji vergisinin hem hasılat getireceğini hem de (kendi görüşlerine göre) aşırı olan enerji tüketimini azaltacağını ileri sürmüşlerdir.

GENEL DENGE ETKİLERİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ücretler ya da sermayenin getirisi üzerine bir vergi konulması ekonominin dengesini değiştirir. Faiz üzerinden alınan bir vergi tasarruf arzını ve sonunda sermaye stokunu azaltabilir. Bu da işçilerin verimliliğini ve ücretlerini azaltabilir. Verginin bu dolaylı etkilerine onun **genel denge etkileri** adı verilir.

Genel denge etkilerinin, bazen mevzuatın düzenleniş maksadının tam aksi yönde, önemli gelir dağılımı sonuçları vardır. Sermaye üzerinden alınan bir vergi sermaye arzını azaltabilir ve bu yolla sermayenin getirisini artırır. Bazı hallerde eşitsizlik derecesi böyle bir vergi ile fiilen artabilir.

İLAN ETKİLERİ

Ekonomi, yeni bir vergiye aniden uyum sağlayamaz. Ekonomi, yeni duruma daha tam olarak uyum sağladıkça, genelde uzun dönemli sapmalar, kısa dönemlerden daha büyüktür.

Ancak verginin bazı etkileri sadece verginin alınacağının ilânı üzerine vergi koyulmadan önce bile hissedilir. Bir varlığın gelecekte tabi tutulacağı vergileme rejimine ilişkin bir açıklama yapılınca, varlığın değeri üzerinde ani bir etki yapar. Sözgelimi belli bir varlık kategorisinin (konut diyelim) daha büyük vergilemeye tabi olmak üzere olduğuna inanılırsa (ipotek kredileri üzerinden ödenen faizlerin, gelirden indirilebilme imkânının kaldırılması), o zaman bu varlık kategorisinin fiyatı çarpıcı biçimde düşebilir. Bu varlıkların sahipleri, bu vergilemenin ilânı tarihinde, vergilemenin başlıca yükünü (belki de hakça olmayan bir şekilde) taşıyacaktır.

"Eski bir vergi, iyi bir vergidir" deyişinin ortaya çıkışına işte çok önemli olan bu ilân etkileri (ya da vurgu etkileri) denir. İlân etkileri sadece ciddi adalet sorunları ortaya çıkarmakla kalmaz. Bu konudaki beklenti, varlıkların arzını da etkileyebilir. Faizin vergiden indiriminin kaldırılmasına ilişkin tartışmalar, bireylerin konuta yatırım yapmaları halinde önemli bir sermaye zararına uğrayacaklarını tahmin etmelerine yol açabilir ve dolayısiyle, yeni konut talebi ciddi bir biçimde azaltabilir.

İdari Maliyetler

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Vergi sistemimizin yönetimi ile bağlantılı önemli maliyetler vardır. Bir taraftan dolaylı maliyetler -Yurtiçi Gelirler Genel Müdürlüğünün maliyetleri- diğer taraftan dolaylı maliyetler (mükelleflerin yüklenmesi gereken) vardır. Bu dolaylı maliyetler çok çeşitli şekillerde görülebilir. Şöyle ki, defter tutma maliyetleri ve muhasebeci ve vergi müşavirlerinin giderleri vardır. Meselâ, Michigan Üniversitesinden Joel Slemrod, bu dolaylı maliyetlerin, dolaysız maliyetlerden en az beş kat daha büyük olduğunu tahmin etmiştir.

Bir vergi sistemini işletmenin yönetsel maliyetleri, çok sayıda faktöre bağlıdır. Birincisi, vergilemenin olmaması halinde hangi kayıtların tutulacağına bağlıdır. İşletmeler, kendi iç yönetim amaçları için kayıt tutmak ihtiyacındadır. Yüksek hızdaki bilgisayarların bulunması, büyük kurumların kayıt tutma maliyetlerini büyük ölçüde azaltmıştır. Dolayısıyla, vergi sistemi, çalıştırdıkları kişilerin ücret gelirlerinin beyanında, büyük şirketlere nisbeten küçük bir ek yük yükler. Öte yandan, ev işlerinde çalıştırmak üzere hizmetli tutan kişiler, çalışanlarına ödedikleri ücretler için ayrıntılı kayıtlar tutmak zorunda değillerdir. Bunu hernekadar yasal olarak yapmak zorundaysalar da, butip aileler, ev hizmetlerinde çalışanların ücretlerini muhtemelen beyan etmeyecektir. Bunu özellikle müşkil bulanlar yapacaktır. Aynı görüşler çoğu küçük işletme için geçerlidir.

Sermaye kazançları vergilemesi için gerekli kayıt tutulması, kayıtların uzun bir zaman döneminde saklanması sebebiyle özellikle sıkıntılıdır. Bunun ekstrem bir örneği, sahibinin oturduğu evlerin sermaye kazancı üzerinden alınan vergidir. Evlerini sattıkları zaman bir sermaye kazancı elde eden kişiler, daha pahalı bir ev satın aldıkları sürece bu vergilerini erteleme hakkına sahiptirler. 1955'de yirmibeş yaşında iken 20000 dolara bir ev alıp, otuzbeş yaşında 40000 dolara satan ve daha sonra 50000 dolara yeni birini alan bir kişiyi düşünün. Kendisi bu evi de bir başka yirmi yıl için tutup, sonradan 80000 dolara satmış olsun. 1956 yılında yeni bir çatı için 1000 dolar, 1957'de yeni bir şömine için 1000 dolar, 1972'de yeni bir banyo için 8000 dolar ve 1980'de yeni elektrik sistemi için 5000 dolar harcamış olsun. 1985'de evini son olarak satıp kiralık bir daireye taşındığı zaman, 80000 dolarla, daha önce yaptığı toplam harcamalar (45000 dolar: yaptığı ilk ödeme olan 20000 dolar artı 1965'de yeni bir eve taşındığında yaptığı ekstra harcama, artı eski evinin yeni-

lenmesi için yaptığı 2000 dolar artı, halen oturduğu evin yenilenmesi için 13000 dolar) Bir başka deyimle 35000 dolar üzerinden sermaye kazancı vergisi ödemek zorundadır. Ancak bunun için bütün eski harcamalarını belgeye dayandırmak zorundadır. Yirmibeş yaşında ilk evi aldığından bu yana yaptığı bütün değer artırıcı giderlerin kayıtlarını tutmak zorundadır.

Bir vergi sisteminin yönetsel maliyetlerini belirleyen ikinci bir faktör onun karmaşıklığıdır. Gelir vergisi sisteminin yönetim maliyetlerinin çoğu, özel istisna ve muafiyetlerden doğar, Meselâ belli gider kategorilerinin (sağlık, hayır işleri, faiz) vergiden indirilebilmesi bu harcamalar konusundaki kayıtların tutulmasını gerektirir.

Üçüncüsü, bireyler arasında oran farklılaştırması (bazı bireylerin diğerlerinden daha yüksek oranda vergi ödemesi) ve gelir kategorileri arasında vergileme farkı yapılması, bir ailede düşük vergi oranında olan bireylere doğru ya da daha hafif vergilenen gelir kategorilerine doğru geliri kaydırma girişimlerini körükleyecektir. Bunu yapmak maliyete sebep olur. Bireyleri bunu yapmaktan alıkoymak da - vergi yasasında bu aktarımı yasaklayan düzenlemelerin tasarlanması ve uygulanması da- maliyete yol açar. Zarar indirimi konusundaki sınırlamalarında benzer etkileri vardır. Meselâ bireyler bir yılda 3000 dolar net sermaye zararı (sermaye kazançları eksi sermaye zararları) indirimi yapabilir. Eğer birey büyük bir zararla karşılaşmışsa, başka yatırımlarından elde ettiği gelirin, sermaye kazancı, ya da faiz veya temettü olarak nitelenmesinin onun için çok büyük farkı vardır.

Dördüncü olarak, bazı gelir kategorilerini vergilemek, başkalarını vergilemekten çok daha pahalı olabilir. Sermayeye koyulan vergiyle bağlantılı yönetsel maliyetlerin, emeği vergilemeyle ilgili olanlardan çok daha büyük olduğu konusunda yaygın bir inanç vardır.

Esneklik

İktisadi koşullardaki değişmeler vergi oranlarında değişmeleri gerektirir. Bazı vergi yapılarında bu uyum oldukça kolaydır. Bazılarında yoğun siyasal tartışmayı gerektirir. Bazılarında ise bu iş otomatik olarak gerçekleşir.

OTOMATİK İSTİKRAR

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sözgelimi, bir ekonomi resesyona girdikçe, vergi gelirlerindeki azalma, özellikle arzulanır. Çünkü, ekonominin canlanması için gerekli ivmeyi verir. Fiyatlar istikrarlı ise, bir artan oranlı vergi yapısı otomatik istikrar sağlar. Resesyon sonucu gelirler düşünce, ortalama vergi oranı azalmaktadır. Bireyler, gelirleri azaldığı için düşük vergi oranları ile karşı karşıya kalmaktadır. Öte yandan gelir artınca, ortalama vergi oranı da artar. Bununla birlikte, 1981 öncesi - ekonominin resesyonda ancak gene de enflâsyonun olduğu *stagflasyon* dönemlerinde vergi dilimleri endekslenince (enflâsyon hesaba katılınca), ekonomiyi resesyondan çıkarmak için düşük vergi oranı gerekmiş olmasına rağmen, ortalama vergi oranı artmıştır. Dolayısıyla, endeksleme, fiyatların resesyon boyunca artması halinde, istikrara katkıda bulunur. Bununla birlikte, genişleme ve enflâsyon dönemlerinde gelir vergisinin otomatik istikrar etkilerini azaltır.

ORANLARIN AYARLANMASINDAKİ SİYASAL GÜÇLÜKLER

Vergi oranlarındaki değişmenin arzulanır olduğu düşünülünce, ABD gelir vergisini ayarlama çabaları, çoğunlukla yoğun politik tartışma konusudur. Vergi yasasının karmaşıklığı dikkate alınınca, hangi oranların ayarlanması gerekecektir? Acaba bütün oranlar, aynı oranda mı artırılmalıdır yoksa halen zengin ya da yoksul vergi yükünün, nisbetsizce büyük bir bölümünü taşıyanların vergileri daha az oranda mı artırılmalıdır? Aslında, bir reform önerisinin hakça olup olmadığının değerlendirilmesi de pek açık değildir. Farklı gelir düzeylerindeki kişilerin vergilerini aynı *dolar* miktarınca mı yoksa aynı *yüzde* miktarınca mı azaltmak adildir? Acaba, bireylerin ödedikleri ortalama vergi oranı mı yoksa marjinal vergi oranları üzerinde mi yoğunlaşılmalı mıdır? Ailede tek gelir kazanan kişinin olduğu tipik bir ailenin karşı karşıya olduğu ortalama vergi oranını azaltan ancak iki kişinin gelir sağladığı ailenin ortalama oranını artıran bir vergi reformu adil midir? Sermaye üzerinden alınan vergi oranı, daha fazla tasarrufu özendirmek için azaltılmalı mı yoksa, sermaye sahipleri vergiyi yüklenme konusunda daha iyi durumda olduğundan artırılmalı mıdır?

Gelir vergi oranının ayarlanmasındaki politik güçlük, söz gelimi emlâk vergisinin ki ile karşılaştırılmalıdır. Emlâk vergisi, çok sayıda yö-

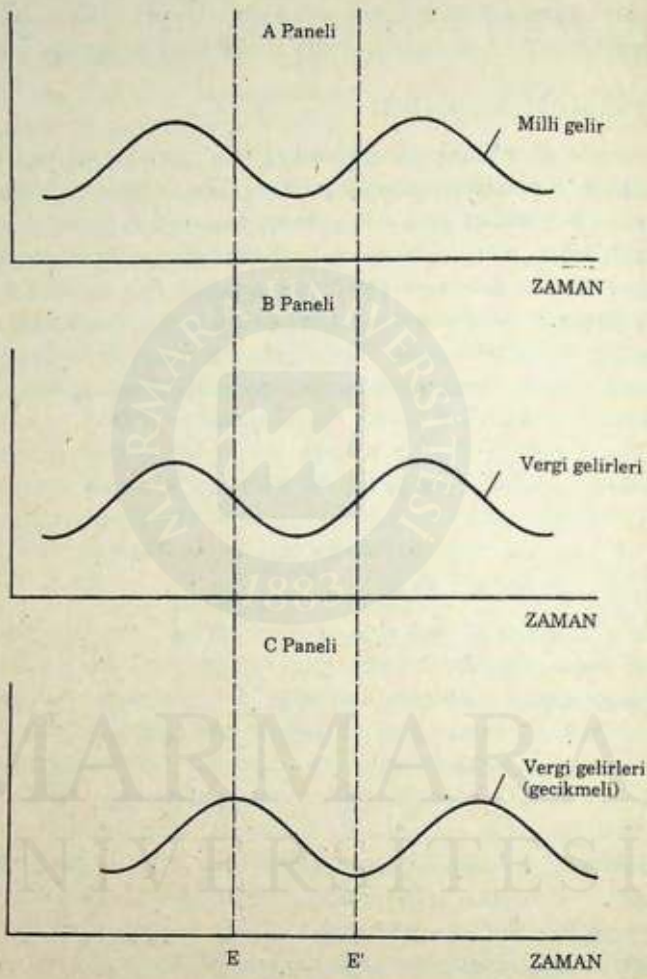
netsel sorunlarla çevrilidir. Bunların en önemlisi, çeşitli emlâk unsurlarının değerlerini idarece takdir güçlüğüdür. Gene de bir avantajı vardır. Yerel kamu hizmetlerini sunmak için gerekli hasılat miktarı değiştikçe, vergi oranlarındaki ayarlamalar, yıllık olarak basit bir şekilde yapılır.

AYARLAMALARIN HIZI

Son olarak, ekonominin istikrara kavuşturma konusunda, bir vergi sisteminin esnekliğinin, önemli bir yönü, zamanlamadır. Bu zamanlama, (bir kere yasalaştıktan sonra) vergi yasasındaki değişmelerin gerçekleştirilebilme hızı ve vergilerin tahsilindeki gecikmelerle ilgilidir. Eğer ekonomideki dalgalanmalar hızlı ise, gecikmeler, ekonominin istikrara kavuşturulmasında, gelir vergisi diyelim, araçların etkinliğini sınırlar. Şekil 16.1'in A panelinde, ideal olarak düşünülen bir ekonomide gelirin zaman içinde dalgalanabileceğini göstermiş bulunuyoruz (Gerçek ekonomiler bu kadar düzenli hiç dalgalanmazlar). Paneli, vergi tahsilatında gecikmelerin olmaması halinde, zaman içinde vergi gelirlerindeki hareketlerin nasıl şekil aldığını göstermektedir. Bu durumda, vergi gelirlerinin resesyonun dip noktasında düşük olması tüketicilerin harcayacak daha fazla parası olduğu anlamına gelir ve bu harcama ekonomi için önemli bir ivme sağlayacaktır.

Şimdi, şeklin (C) panelinde gösterildiği gibi, vergi hasılatında bir gecikme olması halinde neler olacağını görelim. Ekonominin zaten aşağı doğru inişe geçtiği (milli gelirin azaldığı) durumda, devlet gelirleri tersine bir zirveye (E noktası diyelim) ulaşır. Devlet tekrar kendini toplaması için ekonomiye tam bu noktada bir ivme kazandırması gerekmektedir. Halbuki, bu nokta vergi hasılatının maksimumda olması, vergilerin frenleyici bir etki yaptığı anlamına gelir. Ekonomi, bir resesyondan çıktığında, şekildeki E' noktasında, ters etki meydana gelir. Devlet bu durumda ekonominin bir enflâsyon sarmalına girmemesi için, ekonomiyi frenlemek isteyebilir. Halbuki, gelir düşük olunca, vergi gelirleri önceki yılın gelirlerine bağlı olduğundan, vergi hasılatı düşük olacak ve böylece tüketici harcamaları, düşük vergi ile tahrik edilmiş olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



16.1. VERGİLERLE GSMH'NIN İSTİKRARA KAVUŞTURULMASI. İdeal koşullardaki bir ekonomide B panelinde görüldüğü gibi vergi gelirlerindeki artış ve azalışlarla GSMH daki dalgalanmalar uyumlu hale getirilebilir. Bununla birlikte, vergi programlarının gerçekleştirilmesindeki gecikmeler, iyi tasarlanmış vergi politikalarını, uyum dışı dalgalanmaları artıracak hale getirebilir.

Siyasal Sorumluluk

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devlet; işletmeleri müşterilerine karşı daha sorumlu hale getirmek bilgi sahibi olmayan müşteriyi sömürmelerini sınırlamak için çeşitli mevzuatı hayata geçirmiştir. Borç veren kredi kurumlarının, borçlanma maliyetini borçluların başka kredi kurumlarından aldıkları önerileri karşılaştırabilecekleri bir form içinde sunmalarını gerektiren 1968 Borç Vermede Doğruluk Yasası bu tür mevzuatın en çarpıcı örneğidir. Çoğu iktisatçılar arasında devletin de bilgilendirilmemiş olan vatandaşlarını suistimal etmeye çalışmamasının eşit ölçüde istenilir olduğu düşüncesi vardır.

Bu görüşe göre, kimin ödediği açıkça belli olan vergiler, vergi yükünün bu kadar açık olmadığı vergilerden daha iyidir. Dolayısıyla, gelir vergisi iyi bir vergi, kurumlar vergisi kötü bir vergidir. Kurumlar vergisinin fiilen hissedarlar, tüketiciler ya da bütün sermaye sahipleri üzerinden alınan bir vergi mi olduğuna, bir başka deyimle vergiyi kimin ödediği konusunda iktisatçılar dahi anlaşmış değildir.

Bazen devlet sunduğu hizmetin gerçek maliyetini yanlış takdim eder görünür. Meselâ, sosyal güvenlik vergisinin işverence ödenen kısmı ile çalışan tarafından ödenen kısmı arasında anlamlı bir ayırım olmadığı konusunda görüş birliği vardır (Yasaya göre her bir taraf yarısını öder). İşveren sadece çalıştırdığı kişinin kendisine olan toplam maliyetine, çalışan ise sadece aldığı net ücrete bakar. Bütün verginin çalışan tarafından yüklenmesi gerektiği ilân edilse ve işverenler artan vergi yüküne karşılık çalışanlarına ödedikleri ücreti eşdeğer biçimde artırsalar hiçbirinin ekonomik davranışı etkilenmemelidir. Bütün maliyeti yüklenmek zorunda kalacaklarını düşünürlerse işçilerin sosyal güvenliğe yönelik tutumlarında değişme olacak mıdır?

Bazı hallerde, bireyleri, devletin maliyetinin göründüğünden küçük olduğu hususunda ikna etmek için hemen hemen kasıtlı girişimler yapılır. Tıpkı işletmelerin araba satarken, eğer maliyetleri "üçbuçuk yılda 13600 dolar" ödenecek diyecek yerde "ayda 340 dolardan 40 ay gibi kısa sürede yapılacak ödeme" şeklinde sunmaları halinde nasıl kolayca satış yapabildikleri gibi, devlette, kişilerin hiçbir zaman devletin maliyetini hesaplayamayacakları vergi sistemini bu konuda kullanır. Satış vergileri lehine ileriye sürülen görüşlerden biri de, işte bu vergilerin, gelir vergisi gibi başka vergilere nazaran, bireyce öderken daha az farkedilme-

sidir. Bireyler devlete ödedikleri *toplam* miktarı hiçbir zaman hesaplayamazlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Siyasal sorumluluğu olan bir vergi yapısı; aynı zamanda, vergilerdeki değişmelerin mevzuattaki değişmeler sonucu ortaya çıktığı ve devletin sürekli olarak, vatandaşların devletin çok fazla mı yoksa çok azını harcadığı konusunda değerlendirmesine başvurması gerektiği bir sistemdir. Enflâsyona karşı ayarlama yapılmış bir vergi sisteminde dik yükselen artan oranlı tariflere; (gelir arttıkça oranların arttığı), devletin vergi gelirlerinin 1975 ve 1980 arasında olduğu gibi reel olarak artmasına yol açar. (Milli gelirin bir yüzdesi olarak diyelim) Halbuki vergideki bu artışlar, doğrudan doğruya, hiç mevzuat değişikliği sonucu olmamıştır. Hernekadar enflâsyonda aynı etkiyi göstermişse de, çoğu kişi Kongre'nin böyle bir vergi artışını doğrudan yasalaştıramayacağını iddia etmektedir.

Hernekadar tanımlamış olduğumuz şekliyle, siyasal sorumluluk genel kabul görmüşse de, bir vergi sisteminin demokratik bir sistemde özel azınlık gruplarının çıkarları ya da bir çoğunluk tarafından, azınlığın aleyhine çıkarlarına hizmet edecek tarzda nasıl kötüye kullanılabildiği konusunda kaygılar sıkça ifade edilmiştir. Bu yüzden de Anayasa, 2. bölümde de ele aldığımız gibi Kongrenin koyabileceği vergiler konusunda çeşitli sınırlamalar öngörmüştür. Zaman içinde bu sınırlamaların çoğu ya anayasa değişikliği ile (bunların birinde gelir vergisinin alınmasına imkân verilmiştir) ya da daha liberal mahkeme içtihatları ile kaldırılmıştır. Sözgelimi 1984'de Yüksek Mahkeme petrol şirketlerinden alınan sermaye kazancı vergisinden, Kuzey Kutbundaki Alaska petrolünün istisna edilmesinin, eyaletlerarasında yeknesak vergileme yapılmasını öngören Anayasa hükmünü ihlâl etmediğine karar vermiştir (alt mahkemeler aksine karar verse bile).

Adalet

Vergi sistemine ilişkin çoğu eleştiriler, sistemin adaletsizliği ile başlar. Bununla birlikte, göreceğimiz gibi, neyin adil neyin adil olmadığını tanımlamak güçtür. Adaletin iki ayrı kavramı vardır: Yatay adalet ve dikey adalet.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bir vergi sistemi eğer bütün ilgili yönleriyle eşit olan birey eşit muamele görüyorsa **yatay olarak eşit** sayılır. Yatay adalet ilkesi o derece önemlidir ki, Ondördüncü Ek olarak Anayasada yer almıştır. (Eşit Koruma Maddesi) Dolayısıyla, kişileri ırk, renk, aileye göre ayırıma tabi tutan bir vergi sistemi, genelde adil olmayan (ve anayasaya aykırı) olarak nitelenmiştir. Hernekadar bu kavramın temelinde yatan gerekçe oldukça yeterli ise de, tanımımızda aklı karıştırıcı iki nokta vardır. İki bireyin bütün yönleriyle aynı olmasından ne kasdedilmektedir? İki bireyin aynı işleme tabi tutulması ile ne denmek istenmektedir.

Her yönüyle aynı olan ancak biri sadece ve sadece çikolatalı dondurmayı seven, diğeri ise vanilyalı dondurmayı seven ikiz kardeşleri düşünelim. Basitlik olsun diye, çikolatalı ve vanilyalı dondurmanın maliyetinin tam aynı olduğunu farzedelim. Acaba, çikolatalı ve vanilyalı dondurmayı farklı oranda vergileyen bir vergi sistemi, iki bireyi yatay olarak eşit tarzda işleme tabi tutuyor denilebilir mi? Bu durumda ikizlerden biri devlete diğerine göre daha fazla vergi ödemiş olur ve bu anlamda da vergi sistemi adaletsiz görünebilir. Ancak ikizler aynı "fırsat kümesi" ile karşı karşıyadır. Çikolatayı seven iste se idi vanilyalı dondurma alabilirdi (ya da tersi). Yoksa bu olayda vergi sistemi ayırım yapmamıştır. Bireyler arasında farklılık yapmamaktadır. Bu örnek iki malın esas itibariyle aynı olduğu şeklinde düşünülmüştür. Uygulamada vergi sisteminin zevkleri farklı olan bireyleri -farklı şekilde işleme tabi tutmasının çok sayıda örneği vardır- sert alkollü içkiler üzerinden alınan yüksek vergiler, şarap ya da birayı tercih edenlere nisbetle,skoç viski içenler aleyhinde ayırım yapmış olur. Tatillerini kendi tatil evlerinde geçirmek isteyen kişiler, tatillerinde seyahat etmeyi tercih edenlere kıyasla tercihli işlem görür.

Zevklerdeki farkların vergi sisteminin dikkate alabileceği önemli bir ekonomik fark olduğunu söylüyorsak, o zaman yatay adalet ilkesinin burada uygulanamayacağını da ifade edebiliriz. İkizler bütün ilgili yönleriyle aynı değillerdir. Bu uç noktada, ilke hemen anlamsız hale gelmektedir. Hiçbir kişi çifti yoktur ki herşeyi aynı olsun. Kabul edilebilir ayırımlar nelerdir? Maalesef, yatay eşitlik ilkesi, bu soruyu nasıl cevaplayacağınız konusunda pek az yardımcı olabilmektedir.

İnsanın ilk sezgisi; yaş, cinsiyet ve ailevi durum gibi bütün ayrımların kabul edilemez, hepsinin alakasız olduğu şeklinde olabilir. Aslında, halen vergi sistemimizde yaşa (altmışbeş yaşını geçenler ekstra bir istisnadan yararlanırlar) ve ailevi duruma (aynı gelire sahip olup evlenen iki kişi,toplam olarak evlilik öncesine göre daha fazla vergi öderler) göre bir ayırım yapıyoruz. Kongre bu ayırımların, ilgisiz olacağı kanısına varmıştır.

Belki de yaş ve ailevi durum, kişilerin ödeme gücünü etkilediğinden ilgili bir etkendir. Ancak eğer bu etkenler farklılaştırma için kabul edilebilir dayanaklar ise başka kabul görebilir etkenler var mıdır? Meselâ, farklı grupların vergilendirilmesi ile ilgili iktisadi maliyetlerdeki değişkenlik, vergilemede farklılık için meşru bir temel oluşturur mu? Bir sonraki bölümde bir vergi sisteminden kaynaklanan etkinsizliklerin, vergiye karşı gösterilen tepkilere dayalı olduğunu göreceğiz. İki kişinin çalıştığı bir ailede, düşük ücret alan eş (genelde kadın) ücret haddine karşı, esas çalışan eşe göre, çok daha fazla duyarlılık gösterir. Gelir vergilerinin esas çalışan eşin arzettiği emek miktarı üzerinde nerdeyse hiçbir etkisi yokken, ikinci çalışan eş üzerinde büyük etkileri olabilir. Dolayısiyle, eğer devlet vergi sisteminden kaynaklanan etkinsizlikleri en aza indirmeyi düşünüyorsa, ikinci çalışan eş üzerinde daha düşük bir vergi koyacaktır. Acaba bu adil midir?

Aşağıdaki örnek, eşit muamelenin anlamının tanımlanmasında bile güçlük çıkarmaktadır. Çalışma yaşamları boyunca aynı geliri elde eden bir erkekle bir kadının, sosyal güvenlik amaçları açısından eşit olarak muamele görmesi gerektiğini farzedin. Toplam beklenen menfaatler kadın için olduğu gibi erkekler için de aynı mı olmalıdır? Yoksa yıllık menfaatler açısından ortalama olarak, kadın, erkekten önemli ölçüde daha uzun yaşadığından bu iki kural farklı sonuçlar verir. Eğer kadın, erkekle aynı yıllık menfaati alacak olursa, alacağı menfaatin toplam beklenen değeri, erkeğinkinden çok daha büyük olacaktır. Çoğu bunun adil olmayacağına inanır.

DİKEY ADALET

Yatay adalet ilkesi, esasta aynı olan bireylere aynı muamelenin yapılmasını öngörür. **Dikey adalet** ilkesi ise bazı bireylerin daha yüksek düzeyde vergi ödeme durumunda olması halinde, bunu ödemeleri gerektiğini söyler. Bu ilke ile ilgili üç problem vardır. İlke olarak kimin

daha yüksek oranda vergi ödemesi gerektiğini belirlemek, ilkeyi hayata geçirmek -yani bu ilkeye ilişkin vergi kurallarını kaleme almak ve eğer birisi daha yüksek oranda vergi ödeme durumunda ise başkalarından ne kadar fazla ödemesi gerektiğini karşılaştırmaktır.

Bu kriterler, genelde bir bireyin başkalarından daha fazla ödemesinin gerekip gerekmediğine karar vermek için ortak olarak önerilmiştir. Bazı bireylerin diğerlerinden daha fazla ödeme gücüne sahip olduğu yargısına varılabilir. Bazıların daha yüksek düzeyde bir iktisadi refaha (servet) sahip olduğu sonucuna varılabilir ve bazıları genel devlet harcamalarından daha fazla fayda sağlayabilir.

Bu kriterlerden hangisinin kullanılması gerektiği konusunda görüş birliğine varılması gerekse bile ödeme gücünü, ekonomik refahı ya da devletten elde edilen faydaların nasıl ölçüleceğine ilişkin ihtilâflar ortaya çıkacaktır. Bazı hallerde aynı ölçüler - gelir ya da tüketim gibi ödeme gücü ve iktisadi refahı (servet) ölçmede kullanılabilir.

ÖDEME GÜCÜNE KARŞI İKTİSADİ REFAH

Aşağıdaki örnekler, vergilemenin uygun dayanağının ne olduğuna ilişkin olarak neden bir görüş birliğinin olmadığını açıklamaya yardımcı olacaktır.

Önce, durumu iyi olanların bütçeye daha fazla katkı yapması gerektiği görüşünü ele alalım. Kritik soru şudur. Bir kişinin diğerinden daha iyi olup olmadığını nasıl söyleyebiliriz. Saplantılı bir işçi olan ve işinden zevk almayan bir bireyi düşünün. Kendisi mutsuzdur, eşi ve üç çocuğu yakın zamanda bir otomobil kazasında ölmüştür ve kendisinin de iki yıl içinde kanserden öleceği söylenmiştir. Bir başka kişi geliri olmayan, genç çekici plaj artığı toplayan bir gençtir. İkinci bireyin birincisinden daha iyi durumda olduğu konusunda yaygın bir anlaşma olabilir. Bununla beraber vergi sistemi mutsuz bireyi ikincisinden daha yüksek oranda vergileyecektir. Bir vergi sisteminin tanımlanmış bir refah kavramına dayalı olması gerektiği açıktır. Sistem genel refah durumunu ölçmeye girişemez. Bu oldum olası hakça olmayan bir iştir.

Bu olay, sözgelimi aile içinde ödev ve sorumlulukların dağılımı ile karşılaştırılabilir. Bizim için bir aile içinde hem ihtiyaç hem de yeteneklerin genel bir değerlendirilmesini yapmak mümkündür.

Mutsuz bir tecrübe geçirmiş olan bir çocuğa bunu telâfi etmek için daha fazla harcayabiliriz. Aile içinde muhtemelen devletin elinde olduğundan çok daha tam bilgi vardır.

Aynı eğitimi görmüş aynı yeteneklere sahip Joe Smith ile ikiz kardeşi Jim örneğini düşünelim. Joe bir lisede iktisat öğretmeni olmaya karar vermiştir. Bir günde altı saat ders vermekte geri kalan zamanını, balık avlamak, yüzmek ve teknede geçirmektedir. Kendisi çok mutludur. Tabii, hiç de şaşırtıcı olmayan bir biçimde, aldığı ücrette çok düşüktür. Buna mukabil Jim, bir iktisadi danışman olmuştur. Kendisi haftada yetmiş saat çalışmakta ve balık avlamaya, yüzmeye ve teknede gezmeye zamanı olmamaktadır. Halbuki elde ettikleri ekonomik fırsat kümesi aynıdır. (Jim ve Joe gelir kazanma yeteneği aynıdır). Bununla beraber farklı seçimler yapmışlardır. Birinin yüksek geliri, birinin ise düşük geliri olmuştur. Acaba Jim'in Joe'dan oldukça yüksek vergi vermesi hakça mıdır? Joe, vergilemenin adil temelini oluşturan şeyin iktisadi fırsatlar değil, toplumun bireylere sunduğu fırsatlardan faydalanabilme derecesi olduğuna inanmaktadır. Kısacası, fiili gelir uygun bir vergileme esası oluşturur. Jim ise konuyla alâkalı olan şeyin, fiili gelir değil, gelir kazanma yeteneği olduğuna inanmaktadır.

Bu örnek iki noktayı sergilemektedir. Felsefi açıdan, Jim ile Joe acaba iktisadi refah mı yoksa ödeme gücü mü ideal olarak vergileme temeli oluşturur konusunda farklı iken uygulamada benzer ölçüler (gelir, potansiyel gelir, tüketim) kullanılacaktır. İkinci olarak, bu kişiler, ödeme gücü ölçüsünün vergilemenin uygun temeli olduğunda görüş birliğine varmış olsalar bile, ödeme gücünün en iyi biçimde fiili gelirle mi yoksa potansiyel gelirle mi ölçülebileceği konusunda anlaşmazlık devam edecektir. Tabii, uygulamada, bir vergi sistemini bireylerin yapabileceği (potansiyel gelir) üzerine dayandırmak fiilen imkânsızdır. ABD'de biz geliri (daha sonra tartışılacak çeşitli ayarlamalarla), iktisadi refahın ölçülmesinde temel olarak kullanırız. Bazı kişiler gelir vergisi, daha uzun çalışanı daha fazla ödemeye mecbur ettiğinden ücret haddinin gelire göre kişinin iktisadi fırsat kümesinin daha iyi bir göstergesi olduğuna inanırlar.

VERGİLEME TEMELİ OLARAK TÜKETİM

Yukarıda açıklanan gelir vergi türlerinin hiçbirinin adil bir temel oluşturmadığına ilişkin yaygın bir görüş vardır. Her iki kavramda bireyin topluma yaptığı katkı ile, kişinin iktisadi hasılasının değeri ile ilgilidir. Acaba, bireyleri yaptıkları katkıya göre değil aldıklarına göre ya da şöyle diyelim, gelir yerine tüketimlerine göre vergilemek hakça olmaz mı?

Gelir ve tüketim arasında tasarruf kadar fark vardır (5). Bir başka ifadeyle gelir (Y) ya tüketilir (C) ya da tasarruf edilir (S).

$$C + S = Y$$
$$C = Y - S$$

Dolayısıyla, esas mesele, gerçekte tasarrufların vergiden istisna edilmesi gerekiyor mu meselesidir. Bu sorunun, tasarrufların getirisinin (faiz, hisse senedi kâr payı ve sermaye kazançları) vergi dışı bırakılması gerekir mi meselesi ile eşdeğer olduğu gösterilebilir. Aşağıdaki örnek, gene adalet konusundaki çatışan görüşleri sergilemektedir.

Gene Prudence (Temkin) ve Spendthrift (Macera) adını verdiğimiz bir başka birbirinin aynı bir çift ikizi ele alalım. Her ikisi de yaşamları boyunca aynı ücreti elde etmektedir. Bununla beraber, Prudence, yaşamı boyunca ücretinin yüzde 20'sini ayırarak, emekliliği için oldukça büyük bir fon biriktirmiştir. Buna mukabil Spendthrift, elde ettiği bütün geliri harcamış ve emekliğe geldiğinde, sosyal yardım talebinde bulunmuştur (6). Yürürlükteki vergi sistemine göre Prudence, devletten çok az miktarda menfaat sağlarken Spendthrift'ten çok daha yüksek vergi ödemektedir(tasarrufları karşılığı elde ettiği faiz geliri üzerinden vergi ödediğinden)

Prudence, halihazır vergi sistemini, ikiz kardeşi ile kendisinin iktisadi fırsat kümesinin aynı olması sebebiyle hakça bulmamaktadır. Şu so-

---

(5) Ve vasiyet ve miras bırakılanlar. Bu konu, tartışmasını sonraya bıraktığımız oldukça karışık meseleler kümesini beraberinde getirmektedir.

(6) 14. Bölümden, yaşlı yoksulların bütün yaşlıların aldığı sosyal güvenlik menfaatlerine ek olarak Tamamlayıcı Sigorta Geliri (SSI) almaya hak kazandıklarını hatırlayınız.

ruyu sormaktadır "Kızkardeşim kendi yardım etmek istemiyorsa, devlet beni onun bakıcısı olmaya zorlamalı mıdır? Prudence'e ek vergi getirip hayatında gönlünce yaşayan kızkardeşini ödüllendirmek adil midir? Kızkardeşi ise geçmişin fark yapmadığını ve emekliliğe yaklaşırken gelirlerin farklı hale geldiği cevabını vermektedir. Gerçek olan; Prudence'in gelirinin Spendthrift'inkinden önemli ölçüde yüksek oluşu ve bu yüzden de Prudence'in devlete destek çıkmada (ve kızkardeşine) destek vermede daha iyi durumda oluşudur.

Günümüzde Prudence'ın durumu, kısmen adalet açısından, daha da önemlisi yürürlükteki vergi sisteminin, ABD'nin düşük tasarruf oranına katkıda bulunmuş olabileceği açısından daha fazla destek görür hale gelmiştir. Giderek destek bulan bu görüşe göre vergilemenin en uygun konusu, bir günlük, bir saatlik hatta bir yıllık gelir olmayıp, yaşamboyu gelir olmalıdır. Yaşamboyu gelir, bireyin gelirinin *halihazır iskontolu değeri* olarak tanımlanmaktadır.

Farklı tarihlerde gerçekleşen proje faydalarını (ve maliyetleri) toplama sorunu ile karşılaştığımız 10. Bölümdeki tartışmayı hatırlayınız. Gelecek dönemde elde edilecek (1) doların bu dönemde elde edilecek (1) dolardan daha düşük değerde olduğunu ileri sürmüştük. bu dönemde (1) dolar elde edersek, bunu bankaya koyabilir ve faiz haddi (r) ise, gelecek dönemde (1+r) dolar elde edebiliriz. Eğer (r) yüzde 10 ise gelecek dönemde 1.10 dolarımız olacaktır. O halde bugün (1) dolar elde etmekle, gelecek dönemde 1.10 dolar elde etmek arasında farksız olmalıyız. Gelecek dönemdeki 1.10 doların bugünkü değerinin (1) dolar olduğunu söylüyoruz. Bir başka ifadeyle daha az değerli olduklarından gelecekteki gelirleri iskonto ediyoruz. Eğer bir kişi iki dönem yaşar, birinci dönemde Wo kadar, ikinci dönemde w_1 kadar ücret alırsa, gelirinin halihazır iskontolu değeri Y* şöyle olacaktır.

$$Y^* = w_o + \frac{w_1}{1+r}$$

Tabiidir ki, bir kişinin yaşamboyu tüketiminin halihazır iskontolu değeri, kendisinin gelirinin (vasiyet ve mirasları dikkate almazsak) halihazır değerine eşit olmalıdır. Bir başka ifadeyle eğer Co, bireyin yaşamının ilk döneminde yaptığı tüketim, C_1'de ikinci döneminde yaptığı tüke-

tim ise formül şöyle olur (7).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

$$Y^* = Co + \frac{C_1}{1+r}$$

Dolayısıyla eğer vergilemenin doğru olan temelinin, bireyin yaşamboyu geliri olduğuna inanıyorsak, bu vergilemenin doğru konusunun, bireyin yaşam boyu tüketimini vergilemeye inanmakla eşdeğer olacaktır.

FAYDA YAKLAŞIMI

Vergilemenin uygun konusu olarak tüketimin kullanımı olduğu lehindeki görüşün bireyleri iktisadi sistemden aldıklarına göre vergilemenin adil olarak görünmesinden kaynaklandığını daha önce ifade etmiştik. Bazı iktisatçılar daha da ileri gitmişler ve bireylerin devlete yapılan desteğe, kamu hizmetlerinden sağladıkları fayda nisbetinde katkıda bulunması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Kamu hizmetleri için bedel alınma ilkeleri özel hizmetler için kullanılanlara benzer olmalıdır. Ve vergiler de, kamu hizmetlerinin sunumu karşılığı alınan bedel gibi görülebilir.

Bazı sınırlı hallerde, fayda yaklaşımı, açıkça benimsenmektedir. Benzin köprü geçişleri ve bazı paralı yollarda ücret (vergi) alınmaktadır. Vergilerini, yolların finansmanında kullanmak faydalarla (yol kullanımı; o da benzin tüketimi ile ölçülmektedir) vergileri ilişkilendiren basit bir mekanizma olarak düşünülebilir.

İktisatçılar, çoğu kısmıyla, farklı bireyler tarafından elde edilen faydaların büyüklüğünü ölçmek mümkün olmadığı gerçeği yüzünden, vergilemede fayda yaklaşımına iltifat etmemişlerdir. Hepimiz savunma harcamalarından bir ölçüde yararlanırız ama bu hizmetin faydalarını

---

(7) Bunu teyid etmek için, bireyin ilk dönemde ücret gelirinden daha az miktarda tüketim yaptığını farzedin. O zaman tasarrufları (Wo-Co) olacaktır. Sonraki dönemde, ücret geliri ile birlikte, tüketim için tasarrufları da olacaktır. Bir başka ifadeyle,

$$C_1 = W_1 + (W_0 - C_0)(1 + r) \text{ olacaktır.}$$

Terimleri yeniden düzenlersek,

$$C_1 + C_0(1 + r) = W_1 + W_0(1 + r) \text{ olarak yazabiliriz.}$$

Bunu (1 + r) ile bölersek aynı sonucu elde ederiz

farklı bireyler arasında nasıl dağıtabiliriz? Çoğu harcama kategorilerinde, faydaların ölçülmesi esas itibariyle imkânsızdır (8). Hizmet kullanımı ile bağlantılı olarak alınan fayda vergilerine yöneltilen ikinci itiraz,bunların saptırıcı olmalarıdır. Vergileri kamu tesislerinin (köprü gibi) kullanımına dayandırmak, kullanımını özendirmemekte ve böylece etkin olmayan kaynak dağılımına yol açmaktadır.

Fayda vergilerinin salınması ile ilgili adalet-etkinlik değişim oranları mevcuttur (bu değişimin yapılmasının mümkün olduğu hallerde). Fayda vergilerinin olmayışı halinde köprü gibi bir kamu tesisinden kimin faydalandığını belirlemek mümkün değildir. Eğer köprü genel bütçe gelirleri ile finanse edilecek olursa, köprüyü kullanmayanlar bundan zarar göreceklerdir. Onlara göre köprüyü kullananları vergilerle sübvansiyone etmek hakça görünmemektedir (9).

ALTERNATİF VERGİLEME TEMELLERİ

Dikey eşitlik ilkesi, toplumda daha iyi durumda olanlar ya da daha büyük ödeme gücüne sahip olanların, devlete destek çıkmakta diğerlerinden daha fazla katkı yapması gerektiğini söyler. Yatay eşitlik ilkesi de eşit şekilde refah düzeyinde olanların (eşit ödeme gücü olanların) aynı miktarda katkıda bulunması gerektiğini öngörür. Her iki ilke konusundaki tartışmalarımız bir bireyin diğerinden daha iyi durumda mıdır ya da bir bireyin başkalarına göre daha büyük ödeme gücüne mi sahiptir, bunu belirlemenin güçlükleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Farklı bireylerin karşı karşıya bulunduğu çok sayıdaki farklılıklara karşı nasıl ayarlama yapmalıyız? Üç örneği ele alıyoruz. Bütün bu üç durumda, yürürlükteki vergi yasaları şartlardaki bu farklar için bazı ayarlamalar yapar. Ne varki, ayarlamalar uygunmudur diye bir tartışma vardır.

Birinci örnek, sağlıkla ilgili meseleleri çözüme kavuşturmalıdır. Hasta olan ve 10000 dolar geliri olan bir bireyin, aynı gelire sahip sağlıklı bir bireyden farklı olduğu açıktır. Çoğumuz hasta olanın (diğer koşullar eşit olmak kaydıyla) iyi durumda olana göre daha kötü durumda ol-

---

(8) 6. Bölümde belli idealize edilmiş koşullarda, kişilerin kamu malları konusundaki gerçek marjinal değerlemelerini dürüstçe açıklamaya yöneltecek mekanizmaları nasıl tasarlayabileceğimizi göstermiştik.

(9) Metro ve demiryolları gibi kamu ulaşım sistemlerine yapılan devlet sübvansiyonları meselesi çoğu metropol bölgelerde hararetli bir tartışma konusudur.

duğunu söyleyecektir. Hasta ya da iyi olmak, hemen gözlenebilir nitelikte birşey değildir. Buna göre, vergi yasasında sağlık durumuna göre ayarlamalar yapmak güçtür. Ancak bir can simidi vardır. Sağlık harcamaları. Hastane faturaları için daha fazla harcama yapanlar, ortalama olarak hiçbir hastane gideri olmayana göre daha kötü durumdadır. Yürürlükteki vergi yasası, bireysel gelirin yüzde 7 1/2 unu aşan sağlık giderlerinin gelirden indirilmesine imkân vermektedir.

İkinci örnek, evlilikle ilgili çözüm getirmelidir. Evli olan bireyler, olmayanlardan farklıdır. Sosyologlar tarafından yapılan araştırmalar, meselâ, evli kişilerin daha mutlu olduğunu göstermektedir. Böyle bir bulguya çok önem verilmeli ya da verilmemeli, gerçek şudur. Evli erkekler daha uzun yaşamakta ve daha sağlıklı olmaktadır. Bu da belli bir gelire sahip evli erkeğin aynı gelire sahip evli olmayan erkeğe nazaran daha iyi durumda olduğunu göstermektedir. Acaba dikey adalet ilkesi, evli erkeklerin daha yüksek vergi vermesini mi öngörmektedir? Halihazır vergi yapısı, koca ile eşin aynı gelire sahip olduğu evli bireyler aleyhine bir ayırım yapmaktadır (hernekadar demin açıklanan gerekçeyle olmasa da). Buna mukabil evlilik, çok farklı gelirleri olan bir erkek ve kadının vergilerini azaltabilir (10).

Üçüncü örnek, çocukların tabi olduğu vergi rejimi ile ilgilidir. Aynı gelire sahip iki evli çifti düşünelim. Her ikisi de iki çocuğu olsun istemektedir. Çiftlerden birinin çocuğu olmamakta ve diğerine ise iki çocuk nasip olmuştur. Açıktır ki, iki çocuklu bir çift, kısır çiftten daha iyi durumdadır. Daha iyi durumda olanların daha fazla vergi vermesi ilkesi çocuklu çiftin daha çok vergi vermesi gerektiğini öngörür. Halbuki, vergi yasası çocuklu çiftlerin daha düşük vergi vermesini hükme bağlamıştır.

Yapılan analize göre, hernekadar dikey ve yatay adalet ilkeleri, ilk bakışta adil bir vergi sisteminin kurulmasında makul, temeller oluşturuyor gibi görünmekle birlikte, gerçekte sınırlı bir yararı vardır. Güç olan sorular -iki kişiden hangisinin daha iyi durumda olduğunu ya da hangisinin daha büyük ödeme gücü olduğunu nasıl söyleyebiliriz ve eşit muamele ile ne demek istiyoruz? -halâ cevapsız kalmıştır. Üstelik, dikey adalet ilkesi, toplumda daha iyi durumda olan birinin ne kadar daha fazla vergi ödemesi gerektiğini söylemez. Bütün söylediği o kişinin daha fazla ödemesi gerektiğidir.

---

(10) Bu konuyu 21. Bölümde daha derinliğine ele alacağız.

Bu güçlükler sebebiyle, iktisatçılar, adil bir verginin dayanması gereken başka ilkeler aramışlardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

PARETO-ETKİN VERGİLEME VE SOSYAL REFAH FONKSİYONLARI

Biraz daha farklı yaklaşım, vergi yapılarının tasarımı problemini, standart bir refah ekonomisi problemi olarak ele alır (4. Bölümde tartışıldığı gibi) Birincisi, Pareto-etkin vergi yapıları kümelerinin ne olduğu tanımlanmaya çalışılır (devletin elinde mevcut araç ve bilgiler veri olarak). Bir başka deyimle, bir başkasını kötü duruma sokmaksızın hiç kimsenin iyi duruma getirilemediği vergi yapıları Pareto-etkindir. Daha sonra toplum farklı bireylerin refahına yönelik tavırlarını özetleyen bir sosyal refah fonksiyonunu kullanarak, çok sayıda Pareto-etkin vergi yapıları arasından seçim yapma imkânı arar. Bu yaklaşımının avantajı etkinlik değerlemelerini değer yargılarından ayırmasıdır. Hemen hemen herkes, herkesin daha iyi durumda olduğu (ya da bazılarının daha iyi duruma gelip, başka kimsenin kötü duruma düşmediği) bir vergi yapısını bulabilmemiz halinde, bunun benimsenmesi gerektiği konusunda mutabık olacaktır. Öte yandan, çoğunlukla hiçbirinin diğerlerine göre Pareto egemen tipte olmayan alternatif vergi sistemleri arasında seçim yapmak zorunda kalırız. Ancak acaba bu vergi sisteminde fakirin elde ettiği kazanç zenginin zararlarını haklı kılacak ölçüde büyükmü dür? Cevap makul insanların üzerinde farklı düşünebileceği değer yargılarına dayalıdır.

İktisatçılar iki özel sosyal refah fonksiyonu kullanırlar: Faydacı (sosyal refah bütün bireylerin faydalarının toplamına eşittir) ve Rawlscı (sosyal refah toplumda en kötü durumda olan bireyin faydasına eşittir) Bir sosyal refah fonksiyonu kullanarak sadece gelir artışı ile verginin ne kadar artması gerektiğini değil fakat aynı zamanda, sağlık giderlerinin gelirden düşülmesine izin verilip verilmemesi ya da veriliyorsa hangi koşullarda verilmesi gerektiği de söylenebilir (11). Şimdi vergi planlama-

(11) Faydacı (ya da Rawlsçu) yaklaşımı uygulamaya geçirebilmek için 4. Bölümde de gördüğümüz gibi ek varsayımlar yapmak gerekir. Geleneksel olarak bütün bireylerin aynı fayda fonksiyonunda olduğu (her gelir düzeyinde bütün bireyler ekstra dolardan eşit miktarda fayda sağladığı) ve azalan randımanlar gösterdiği varsayılır (müterakki bir biçimde daha yüksek gelir düzeylerinde ekstra bir dolar daha az değer ifade eder). Okuyucu, 4. Bölümde kişilerarası fayda karşılaştırmaları konusunda belirtilen uyarıları da gözden geçirmelidir. Bazı karşılaştırmalara yardım sağlamaksızın ciddi politika tartışmalarına girmenin güçlükleri de hatırlanmalıdır.

sında iki sosyal refah fonksiyonundan hangisinin geçerli olduğunu araştıracağız.

Faydacılık. Geleneksel olarak faydacılık yaklaşımı, zenginleri fakirlerden daha ağır vergilemek olarak ifade edilebilecek müterakki vergileme için bir gerekçe olarak düşünülmüştür. Faydacılık yaklaşımında; vergiler, gelirin marjinal faydasının -bir bireyden alınan bir dolardan doğan fayda kaybı- bütün bireyler için aynı olmalıdır (12). Eğer Jim'in gelirinin marjinal faydası Joe'nunkini aşıyorsa, Jim'in faydası, Joe'nin kaybını aştığından Jim'in vergisini bir dolar azaltıp, Joe'nunkini bir dolar artırmak toplam faydayı (refahı) artıracaktır. Zengin bir kişiden bir dolar almak o kişinin refahını, fakir bir kişiden bir dolar almaktan daha az azaltır. Faydacılık artan oranlı vergileme için bir temel oluşturmaktadır.

Ancak bu görüş, bireylerin gelirlerinin onların çalışma (gayret) düzeylerine bağlı olduğu ve yüksek gelirlilerden alınan vergilerin artırılmasının onların çalışma (gayret) gücünde bir azalmaya yol açabileceğini dikkate almaz. Dolayısıyla, vergi oranını artırmanın, fiilen devletin vergi gelirlerini azaltması ya da devletin aldığı dolar başına bireyin marjinal fayda kaybının çok büyük olabilmesi mümkündür. Bir başka deyimle daha önceki görüş, gelirin vergi koyulmasından etkilenmeyeceğini varsaymıştır. Şimdi ise yaygın kanaat odur ki, genelde etkileyebilecektir. Etkileyince, faydacılık; bir vergideki artıştan doğan fayda kaybını vergi gelirindeki artışla karşılaştırmamızı gerektirir.

$$\frac{\text{Faydadaki değişme}}{\text{Vergi Gelirindeki değişme}}$$ rasyosunun bütün bireyler için

aynı olmasını isteriz. Bazı birey gruplarının çok esnek emek arzı varsa (yani, vergi oranları arttıkça, emek arzlarını büyük ölçüde azaltıyorlarsa) bu grubun gelir vergi oranındaki bir artış, çok küçük hasılat getireceğinden, ağır şekilde vergilenmemelidir.

Faydacılık, bir defasında yatay adalet ilkesinin bir temelini oluşturur gibi düşünülmüştür. Eğer herkes aynı fayda fonksiyonuna sahip olsaydı, aynı gelirli bireyler aynı şekilde vergilenmeliydi. Aynı gelire sahip

(12) Dolayısıyla, faydacılık yaklaşımında vergiler bir kişinin vergiden elde ettiği fayda ile ya da iktisadi refah *düzeyi* ile doğrudan ilişkili değildir. Kolunu ya da bacağını kaybetmiş bir kişi daha az mutlu olabilir ancak aynı zamanda gelirinin marjinal artışından daha az zevk alabilir.

bir bireyin diğerinden daha yüksek oranda bir vergiyle karşı karşıya olduğunu düşünün. Azalan marjinal fayda dolayısıyla kendisinin gelirinin marjinal faydası, diğerininkinden daha yüksek olacaktır. *Düşük* vergi oranlı kişinin vergisini artırmak, yüksek vergi oranındaki bireyin vergisini azaltmaktan doğan kazançtan daha az kayba yol açacaktır. Gene bu görüş eğer gelir etkilenmeyecek olursa doğru olacaktır. Ama öyle olursa, bu görüş artık geçerli olmayabilir (13).

Faydacılığın *yatay eşitliği* öngördüğü görüşü belki de en iyi şekilde deniz kazası geçirmiş mürettebat hikayesi ile anlatılabilir. Mürettebatın hepsine yetecek kadar yiyecek vardır fakat aralarından sadece biri hayatta kalacaktır. Dolayısıyla eşitlik, bütün hepsinin ölmesini öngörür. Açıkça bu sadece bir kişinin olduğunden daha kötü bir durumdur (faydacılık yaklaşımı açısından).

Rawlscu Sosyal Refah Fonksiyonu. Çeşitli iktisatçı ve filozoflar faydacı yaklaşımın yeterince eşitlikçi olmadığını, eşitsizliğe yeterince önem vermediğine inanırlar. 4. Bölümde toplumun sadece durumu en kötü bireyin refahını düşünmesi ve vergi sisteminin (ve diğer sosyal politikalarını) bu kişinin refahını artıracak şekilde planlaması gerektiğini John Rawls'un görüşü olarak tartışmıştık. Toplumda en kötü durumda olan bireyin refahını maksimize etmeyi hedefleyen sosyal refah fonksiyonunun vergi politikası açısından basit ve doğrudan sonuçları vardır. Bu tabii, zengin kişilerin mutlaka gelirinden yüzde 80 yüzde 90 oranda vergi vermesini ya da marjinal vergi oranlarının daima gelirle artması gerektiğini tazammun etmez. Yüksek gelirlilerin, orta gelirlilerden vergi oranlarına daha duyarlı emek arzları olduğunu gösterir.

Rawls kriterinin dahi, yeterince eşitlikçi olmadığını ileri sürenler vardır. Bir kişinin durumunu, en kötü durumdaki kişi de dahil başkalarını aynı durumda bırakarak daha iyi duruma getirmek, eğer daha iyi duruma getirilen kişi, diyelim özellikle zenginse, sosyal bakımdan arzuya şayan olmayabilir. Bu görüşe göre eşitsizlik bir sosyal fenalık olup, başka sosyal hastalıkların ortaya çıkmasına yol açar. Refah düzeylerindeki farklar, sözgelimi sosyal huzursuzlukları ortaya çıkarabilir.

---

(13) Makul koşullarda, faydacılık, saptırıcı vergilerle, ayrı gibi görünen bireylerin farklı şekilde muamele görmesini gerektirir. Bu konunun matematiksel açıklaması için Bkz. J.E. Stiglitz; Utilitarianism and Horizontal Equity; The Case for the Random Taxation *Journal of Public Economics* 21 (1982) : 257-94.

Mallardaki eşitsizlik, çoğu politik durumlarda siyasal güçteki eşitsizliğe götürür. Bu da sonunda, fakirin aleyhine, zenginin avantajına kullanılabilir.

ADALET TARTIŞMALARINA İKTİSATÇILAR NE KATABİLİR

Hernekadar, iktisatçılar (ya da filozoflar), adalet konusunda yargıya varabilmek için uygun vergi tabanlarının seçimine ilişkin temel meseleleri halledememişse de, söylenebilecek halâ çok şey vardır. Meselâ, herhangi bir verginin bütün sonuçlarını açıklayabilmek önemli bir hususdur ve bu da nadiren her kişinin doğrudan ödediği miktarlarla tam olarak açıklanabilir. Bütün vergi sistemlerinde -belli bir makul adalet kavramına göre- kendi hakça paylarından daha az ödeme yapar görünen gruplar vardır. O zaman şunu sormaya ihtiyaç duyarız. Bunlar neden farklı muamele görmektedir? (Daha sonraki tartışmalarımızda da göreceğimiz gibi) bunlara hakça davranmak, vergi mevzuatına başka hatta daha kötü eşitsizlikleri koymayı gerektirecektir. Vergi sistemleri belli *gözlenebilir* değişkenlere, gelir ya da harcama gibi değişkenlere dayalı olmalıdır. Daha önce de belirttiğiniz gibi daha genel tartışmalarımızda yer alan diğer kavramlar (refah gibi) doğrudan ölçülebilir değildir. Daha sonra göreceğimiz gibi hatta gelir ilk bakışta göründüğü kadar iyi tanımlanabilir değildir. Dolayısıyla, vergi sistemimizde görünen eşitsizliklerin çoğu iyi tanımlanmış gibi görünen kavramları, herhangi bir vergi yasasının gerektirdiği açık ve net dile çevirmeyle ilgili devralınan güçlüklerin sonuçlarıdır.

Başka hallerde vergi mevzuatındaki farklı hükümleri ve bu hükümlerdeki değişmelerin farklı grupları etkilediğini hesaba katarak, neden bir grup bu hükümlerin adil olmadığını ileri sürerken başkalarının bu kurallardaki değişmenin hakça olmadığını ileri sürdüğüne ilişkin izlenimler elde edebiliriz. Adaletin bir grubun kişisel çıkarını izlemesini bir terim olarak kullanıldığı durumlarla, bireylerin iddialarının ardında yatan bir makul ahlâki ya da filozofik temelin olduğu durumları ayırmaya çalışabiliriz.

ÖZET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. İyi bir vergi sisteminin sahip olması gereken özellikler şunlardır:

   İktisadi etkinlik

   Yönetsel Basitlik

   Esneklik

   Siyasal sorumluluk ve Adalet

2. Adaletin başlıca iki yönü, yatay adalet ve dikey adalettir.

3. Bazıları vergilerin elde edilen faydalarla ilişkili olması gerektiğini ileri sürerken diğerleri vergilerin bireyin ödeme gücüne bağlı olması gerektiğini savunurlar. Gene başkaları, kişinin varlığının bir ölçüsü ile bağlantılı olması icabettiğine inanırlar. Aynı zamanda ödeme gücü ya da iktisadi varlığın ne kadar iyi bir ölçü olduğu konusunda da görüş birliği yoktur. Her vergi sisteminin kolayca gözlemlenebilecek gelir ya da tüketim gibi değişkenleri kullanması gerekir. Bazıları kişileri sistemin aldıkları (tüketim) üzerinden vergilemenin, sisteme katkıları (gelir) üzerinden vergilemeden daha adil olduğuna inanırlar.

4. Faydacı yaklaşım vergi sisteminin, faydalar toplamını en çoğa çıkartacak şekilde seçilmesi gerektiğini ileri sürer.

5. Pareto-etkin vergi yapıları bir bireyin (birey grubunun) refahını başkalarının önceden belirlenmiş fayda düzeyleri ve devletin elde edeceği belli bir hasılata bağlı olarak en çoğa çıkartan yapılardır. Başka biri kötü duruma düşürülmeden kimse daha iyi duruma getirilemez.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Para ile ödenen vergiler
Vergi sığınakları
Saptırıcı vergiler
Saptırıcı olmayan vergiler
Götürü vergiler
Düzeltici vergileme
Pareto-etkin vergi yapıları
Genel denge etkileri
Yatay adalet
Dikey adalet
Fayda yaklaşımı
İlân etkileri

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Çocukların vergi rejimine ilişkin görüşlerinizin (a) Oldukça kalabalık ya da nüfus yoğunluğu az bir ülkede yaşamanız (b) Çocukları diğer tüketim malları gibi (ebeveynleri açısından) bir tüketim malı olarak görmeniz halinde nasıl etkilenebileceğini tartışınız. Hem etkinlik hem de adalet açısından ele alınız.

2. Artan oranlı bir gelir vergi yapısında koca ve eşlerin gelirlerinin toplanması ya da herbirinin ayrı vergilendirilmesi büyük önem taşır. Ailenin vergi rejimi konusundaki bazı etkinlik ve adalet değerlemelerini tartışınız.

3. Faydacılık mutlaka, vergi yapılarının artan oranlı olmasını mı gerektirir.

4. Bir ayağını kaybeden ancak takma bacakla, önceden sahip olduğu hayatını kazanma gücüne yeniden kavuşan bir bireyi düşünün. Vergileri, ayağını kaybetmemiş benzer bir bireye göre (a) Faydacılık görüşünde (b) Rawlsçu sosyal refah fonksiyonunda ve (c) ödeme gücünün vergileme için uygun bir temel oluşturduğuna inanmanız halinde ne kadar farklı olmalıdır?

5. Devletin firmaların, sınırlı bilgiye sahip tüketicileri sömürmesini önlemek amacıyla, çok sayıda mevzuatı yürürlüğe sokmuştur. Vergilemede doğruluk yasasından ne anlaşılabilir? Böyle bir yasanın avantajları ve problemleri nelerdir?

6. "Yaşlıların, sağlık dışındaki ihtiyaçları, bakmaları gereken çocukları olan gençler kadar tipik olmadığından, devletin yaşlılara bedava sağlık hizmeti sunması halinde, yaşlıları anında daha yüksek gelir vergi oranlarına tabi tutması gerekir." Böyle yapmanın etkinlik ve adalet sonuçlarını tartışınız (alternatif eşitlik görüşlerini düşününüz)

7. Evli kadınların emek arzının vergi sonrası ücret düzeyine karşı çok duyarlı olduğunu (yani, çok esnek) halbuki, erkeğin emek arzının olmadığını varsayın. Devlet evli kadının elde ettiği gelirin vergisini yüzde 5 azaltmak ve evli erkeklerinkini yüzde 15 artırmayı önermektedir. Bu vergi değişikliği toplam vergi gelirlerini nasıl etkileyecektir? Gelir dağılımını nasıl etkileyecektir?

8. Acil yol ve köprü bakımını finanse etmek için New York Eyaleti 1987'de çeşitli yeni vergiler getirmeyi düşünmüştür. Sürücü ehliyetleri harçlarının artırılması, motorlu araçlardan kişisel mülk vergisi otomobil parçaları üzerinden (lastik dahil) bir vergi ve sigara ve alkollü içki üzerinden yüksek vergi. Bu vergilerden hangisi fayda vergisi hangisi düzeltici vergi, hangisi her iki fonksiyona da sahiptir? Bu vergilerin hangisi en az saptırıcıdır?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

17

Vergiyi Gerçekte Kim Öder: Vergi Yansıması

Kongre ya da eyalet meclisi yeni bir yasayı kabul edince, tartışma genellikle devlet yönetimi için kimin para ödemesi gerektiği ya da vergi ile desteklenen belli bir programın bedelini kimin ödediği konusundaki bazı görüşleri içerir. Meselâ, Kongre Sosyal güvenlik sistemini finanse etmek için sosyal güvenlik vergisini kabul ettiği zaman verginin yarısını işveren yarısını işçi üzerine yüklemiştir. Sistem işverenle işçinin sosyal güvenliğin maliyetlerini paylaşması gerektiğini öngörmüştür. Ne varki, iktisadi realite maalesef her zaman yasa koyucunun kabul ettiği yasaların yolunu izlemez. İktisatçılar, yasa koyucunun öngörmesine rağmen bir verginin yükünü taşıyanları anlatmak için **vergi yükü** terimini kullanırlar. **Vergi yansıması** vergi yüklerinin incelenmesidir. Sosyal güvenlik olayında, vergi yükünün bölüşümü, verginin ödenmesinden sorumlu olan ister işveren ister işçi olsun, verginin bunlar tarafından ödenmesine hiç bağlı olmadığı ortaya çıkmıştır.

Vergileri analiz ederken, bir kişi vergi borcunun ödenmesinden sorumlu tutulmak istenince ona bir vergi *yüklenir* (ya da **salınır**). Dolayısıyla sosyal güvenlik vergisinin yarısı işveren, yarısı da işçiye yük-

lenmiştir. Ancak bir vergi nisbi fiyatlardaki değişikliğe yol açtıkça başkasına *aktarılabilir*. Eğer vergi sonucu emek talebi ve dolayısıyla ücret düşerse sosyal güvenlik vergisinin işverenin ödediği kısmının **geriye yansıdığını** söylüyoruz. Eğer ücret vergi miktarından daha az artarsa, kısmen geriye yansıdığını söyleriz. Eğer ücret tam vergi miktarı kadar düşerse vergi tam olarak geriye yansır. Çoğu iktisatçı sosyal güvenlik vergilerinin çoğunun (işveren payı da dahil), vergi sonucu düşük ücretlerle karşılaşan, çalışanlarca yüklendiğine inanırlar. Bir verginin başka sonucu işverenlerin ürün fiyatlarını artırmaları olabilir. Böyle olunca da vergi kısmen ya da tamamen müşteriler üzerine **ileriye doğru yansır**. Örneğin, kurumlar vergisini ele alalım. Bu vergi, firma ve ortakların vergiyi ödemek zorunda olduğuna yaygın biçimde inanılan bir vergidir. Halbuki vergi sonucu firmalar fiyatlarına zam yaparsa vergiyi tüketiciler yüklenilmiş olur. Eğer vergi sonucu emek talebi ve ücretler düşerse vergi kısmen, yatırımcılar tarafından değil çalışanlarca yüklenilmiş olur. Eğer vergi, kurum kesimine yapılan yatırımı daha az çekici hale getirirse sermaye başka alanlardaki sermaye getirisini aşağıya çekerek, sermayenin sektör dışına çıkmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla, kurumlar vergisi yükünün bir bölümü, sadece kurum kesimindeki sermaye üzerinde değil, bir bütün olarak bütün sermaye üzerine yüklenir.

T bir birey (sermayedar diyelim) üzerindeki vergi yükü I'de bireyin toplam geliri olsun. T/I'ye bu birey üzerindeki **efektif vergi yükü** diyoruz (1). T/I oranı, fakire göre zenginlerde yüksek olan vergiye **artan oranlı**, aynı oranın zengine göre fakirde daha yüksekse bu vergiye **regresif,** eğer T/I rasyosu bütün gelir düzeylerindeki kişiler için aynı ise vergi **sabit oranlıdır**. Meselâ bir sigara vergisi genelde regresif kabul edilir. Sebebi, fakir bir bireyin gelirinin, tütün için ayrılan bölümü, zengin bir bireyin harcadığı kısımdan daha büyüktür. Öte yandan, parfüm vergisi artan oranlıdır. Sebebi de, zenginin fakire göre gelirinin daha büyük yüzdesini parfüm alımına ayırmasıdır.

Açıktır ki, ABD vergi sisteminin bir bütün olarak, gelir bölüşümünü düzeltici mi (artan oranlı mı) yoksa regresif mi (gelir bölüşümü bozu-

---

(1) *Efektif vergi oranı* deyimi başka bağlamlarda, vergi *yükünü* ifade edecek yerde bir vergi sisteminde vergi *yükümlülük* oranını açıklamada kullanılır. Bu bölümün tamamında vergi yükü anlamı üzerinde yoğunlaşacağız. Kurumlar vergisini tartışacağımız 23. Bölümde, terimi ikinci anlamı ile kullanacağız. Bu bir karışıklığa yol açmamalıdır. Zira yükü kurumlar değil sadece kişiler (işçiler, tüketiciler ve hissedarlar olarak) taşırlar.

cu mu) olduğu, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimlerce alınan vergilerin yansımasına bağlıdır. Eğer işverenlerden alınan sosyal güvenlik vergisi ekonomik olarak çalışanlarca ödenecek olursa, işçiler üzerindeki efektif vergi oranı, verginin yansımamış olması haline göre, daha yüksek olacaktır. Benzer biçimde, kurumlar vergisi ileriye doğru tüketicilere ya da geriye doğru çalışanlara yansıtılacak olursa, vergi yansımaması durumunda olduğu kadar müterakki olamayacaktır. Gerçekten de kurumlar vergisinin regresif olması dahi mümkündür.

Dolayısıyla, vergi sistemimizin ne kadar progresif olduğunu hesaplayabilmemiz için, işçi olarak (aldıkları ücretler aracılığı ile), tüketici olarak (ödedikleri fiyatlar aracılığı ile) ya da yatırımcı olarak farklı gelir düzeylerindeki bireylerin herbir vergiden nasıl etkilendiklerini belirlemek gerekir.

1986 Vergi Reform Yasası gelir vergilerini azaltmış buna mukabil kurumlar vergilerini artırmıştır. Dolayısıyla, bireyler bir vergi indirimi aldıklarına inandırılmışlardır. Ancak bu inanç bireylerin hesaplamalarında, hissedar, tüketici ve işçi olarak reel gelirlerinde yüksek kurumlar vergisinin etkilerini dahil etmemelerinden kaynaklanmıştır. 1986 Vergi Reformunun size yarar mı, zarar mı getirdiğini bilmek için kurumlar vergisinin yansımasını bilmek zorundasınız ve bu üzerinde görüş birliği sağlanamamış bir sorundur.

ABD'NDE VERGİLERİN YANSIMASI

Brookings Institution'dan Joseph Pechman ve Benjamin Okner ABD'nde vergilerin yükünü kimin taşıdığını tahmin etmeye çalışmışlardır. Emek üzerinden doğrudan doğruya alınan bütün vergilerin yansımadığını ve satış vergilerinin yalnızca tüketiciler tarafından yüklenildiğini varsaymışlardır. Kurumlar vergisi ve sosyal güvenlik vergisi için alternatif varsayım serilerini düşünmüşlerdir. A durumunda kurumlar vergisinin yarısı, paydaşlar, yarısı da genel olarak servet sahipleri tarafından yüklenilir(kurum sahipleri, vergi sonrası gelirlerinin azaldığını görünce yatırımlarını başka yönlere kaydırarak, diğer sermaye türlerinin gelirlerini azaltırlar. Böylece vergi bütün sermaye sahiplerine de yansır). Çoğu iktisat teorisi ile tutarlı olarak yazarlar sosyal güvenlik vergisinin işveren payının, işçilere yüklendiğini varsaymıştır. B durumunda (paydaşlar yerine) tüketiciler, kurumlar vergisinin yarısını yüklenmektedir. Gene tüketiciler, bütün sosyal güvenlik vergilerinin dörtte birini ve emlâk vergisinin bir kısmını omuzlamaktadır.

Bu basitleştirmelere rağmen, hesaplamalar oldukça güçtür. Farklı gelir düzeyindeki bireylerin satış vergisine tabi kurumlarca üretilen mallara ne kadar para harcadığını, vergiye tabi emlâkın farklı gelirli bireylerce ne kadar sahip olunduğunu, farklı gelire sahip bireylerce ne kadar hisse senedi kâr payı alındığını ve bu temettü gelirlerinin kurumlar vergisinden nasıl etkilendiğine bakarak bu hesaplamaları yapmak gerekir.

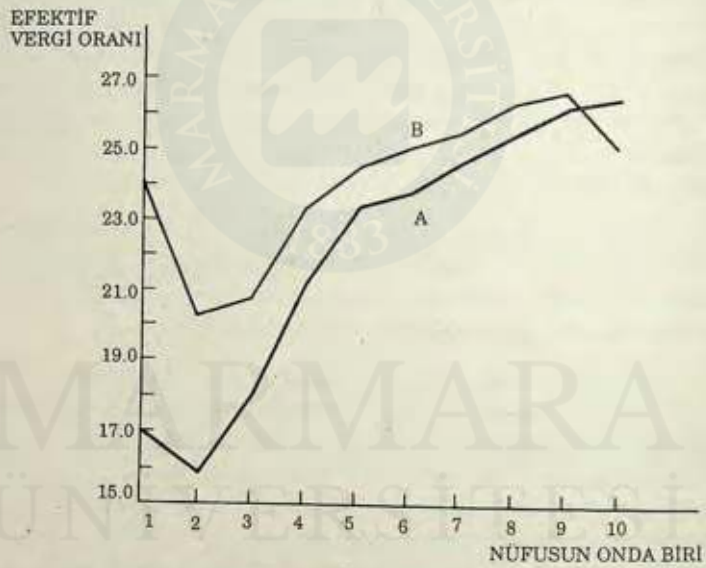
Sonuçları raporlamanın çok sayıda yöntemi vardır. Bunu yapmanın yollarından biri efektif vergi nisbetinin gelir arttıkça nasıl değiştiğini sormaktır. Bir başka deyimle gelir dağılımında farklı yeri olan bireylerce gelirlerinin ne kadarlık kısmı vergi olarak ödenmektedir. Sonuçlar 1985 itibariyle, şekil 17.1'de gösterilmiştir. A durumunda (siyah eğri) vergi sisteminde bir bütün olarak hafif derecede bir artan oranlılık vardır. Gelir dağılımında en alt onda birde olanlar gelirlerinin yüzde 17'sini beşinci ondabirde olanlar (orta gelir) yüzde 23'ünü ve en üst ondabirde gelirinin yüzde 26'sını vergi olarak ödemektedir. B durumunda (renkli eğri) efektif vergi oranı gelir düzeyi ile çok az değişmiştir. En fakir bireyler efektif olarak gelirlerinin yüzde 24'ünü vergi olarak verirken, en zenginler yüzde 25'ini ödemektedir.

Pechman'ın 1985 için bulduğu sonuçlar, 1966 ve sonraki çeşitli yıllar için bulduklarına benzerdir. Peki sistemin bu açıkça görünen progresif olmama özelliği ile, vergi yapımızın gelir bölüşümünü düzeltici olduğu konusundaki yaygın görüşü nasıl telif edebiliriz?

Gelir vergisi progresiftir. Ancak gelir vergisinin bu artan oranlılığı, satış vergilerinin regresif etkisi ile ve daha az ölçüde sosyal güvenlik vergisinin olumsuz etkileri sebebiyle giderilmiş olmaktadır. A durumu ile B durumu arasındaki kritik fark, kurumlar vergisinden doğar. A durumunda bu vergi artan oranlı bir vergidir (nüfusun en fakir ondabiri gelirinin bu vergi olarak yüzde 1.6'sını en üst ondabiri yüzde 3.6 sını ödemektedir). Ancak ikinci varsayım kümesince verginin çoğunun tüketicilere doğru ileri yansıtıldığı varsayımı ile regresif bir vergidir. Sebebi, en düşük ondabir yüzde 2.6 efektif vergi ödemekte en yüksek gelir grupları ise yüzde 1.8 ile yüzde 2.2 arasında vergi vermektedir.

Vergi sistemi bireyleri, daha önce ele aldığımız gibi sadece gelire değil başka önemli koşullara dayalı olarak farklı etkiler. Yaşlı ve genç, sahibi ve kiracı, kentli ve köylü, bekâr ve evli kişilerin tüketim kalıpları farklıdır. Bu yüzden de bu kişilerin efektif vergi oranları farklıdır.

Pechman sermaye ve emek (gelir kaynakları) ve tüketim (gelirin kullanımı) için 1966 ile 1985 yılları arasındaki çeşitli yıllardaki ortalama efektif vergi oranını hesaplamıştır (2). Sonuçları Tablo 17.1'de gösterilmektedir. A ve B varsayımlarına göre 1966'da sermaye üzerindeki vergi yükü, emek üzerindekini aşmıştır. Halbuki, 1985'de, B durumunda sermayenin efektif vergi oranı, emeğinkinin hemen hemen yarısına inmiştir. Bu değişme bordo vergilerinin önemindeki artış ve kurumlar vergisinin nisbi önemindeki azalmayı yansıtmaktadır. Tüketim üzerindeki efektif vergi oranı hiçbir zaman trendi göstermemekte, ancak B Durumunda, A Durumuna göre oldukça yüksek görünmektedir. Bunun sebebi, B Durumunun kurumlar, emlâk ve bordro vergilerinin büyük bir bölümünün tüketicilere yansıtıldığını varsaymasıdır.



17.1. EFEKTİF VERGİ ORANLARI, 1985. A Durumu. İşçiler bordo vergisinin tümünü yüklenmektedir. Kurumlar vergisinin yarısı paydaşlar, yarısı da genel olarak sermaye sahiplerince ödenmektedir. B Durumu: Çalışanlar bordro vergisinin dörtte üçünü yüklenirler. Kurumlar vergisinin yarısı tüketiciler, yarısı da genel olarak sermaye sahiplerince ödenir. KAYNAK: A.Pechman; *Who Paid the Taxes 1966-1985 ?* Revised Tables (Washington D.C.: Brookings Institution, 1987) Tablo 5.2.

(2) Joseph Pechman, *Who Paid taxes, 1966-1985 ?* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1987) Table 5.5

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO 17.1. GELİR KAYNAKLARI VE KULLANIMI ÜZERİNDEKİ FEDERAL, EYALET ve YEREL VERGİLERİN EFEKTİF ORANLARI, SEÇİLMİŞ YILLAR, 1966 - 1985 (yüzdeler)

Yıl	A Durumu			B Durumu		
	Emek Geliri[a]	Sermaye Geliri[b]	Tüketim[c]	Emek (Geliri[a]	Sermaye Gelir[b]	Tüketim[c]
1966	17.6	33.0	8.3	16.0	21.0	17.6
1970	19.7	29.4	9.8	18.0	19.7	19.1
1975	23.9	22.3	10.6	21.9	13.9	21.9
1980	25.3	21.8	9.7	23.6	15.4	20.5
1985	25.9	18.1	7.7	23.8	11.9	17.0

(a) Ücret, maaş, ücret ekleri ve tarım ve tarım dışı ticari gelirden, emek geliri olarak kabul edilen bölüm

(b) Faiz, vergi öncesi kurum kârı, royalti, sermaye kazançları ve tarım ve tarım dışı ticari gelirden sermaye geliri olarak kabul edilen bölüm

(c) Genelde eyalet satış ve özel tüketim vergilerine tabi tüketim mallarına yönelik toplam harcama

Kaynak. Joseph Pechman, *Who Paid the taxes, 1966-1985? Revised Tables* (Washington, D.C.:Brookings Institution, 1987) Tablo 5.5.

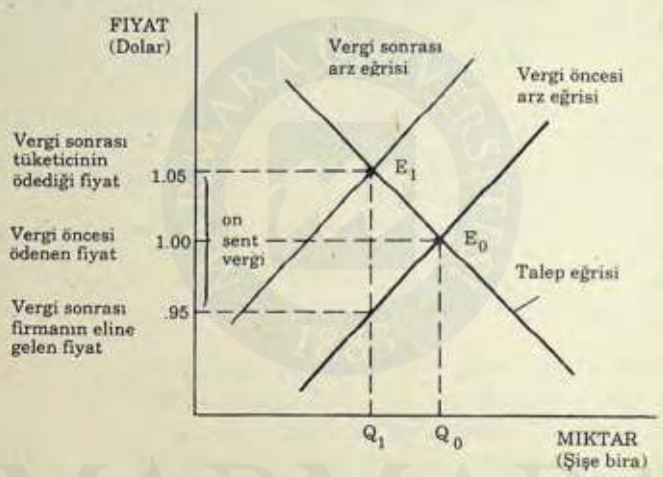
Bu tür bir analizden çıkarılacak iki önemli ders vardır. Birincisi, vergilerin gerçek yükünün, yasal olarak öngörülen yükten oldukça farklı olabileceği açıktır ve ikincisi, yükün belirlenmesi oldukça karmaşık bir meseledir ve yükün ne olduğu konusunda uzmanlar arasında bile ciddi bir görüş ayrılığı olması muhtemeldir. Farklı varsayımlara göre bunu iki sonuç serisi ile sunmaya çalıştık. Ancak bu bile vergileme yüküne ilişkin görüş ayrılıklarını tümüyle kavrayacak boyutta değildir. Söz gelimi, Pechman'ın analizi, vergi öncesi ücretlerin gelir vergisinden etkilenmediğini ve vergi öncesi tüketici fiyatlarının satış vergilerindenetkilendiğini varsaymıştır. Bir başka ifadeyle, Pechman, ücret geliri elde edenlerin gelir vergisinin yükünü taşıdıklarını, tüketicilerin de satış vergilerinin yükünü omuzladıklarını farzetmiştir. Vergi öncesi ücretlerin, fiyatların ve faiz hadlerinin nasıl etkilendiği konusu, bu bölümün geri kalan kısmında ele alınacaktır.

REKABET PİYASALARINDA VERGİ YANSIMASI

Bir rekabetçi piyasayı ele alarak analizimize başlıyoruz. Temel ilkeler, Şekil 17.2'de gösterilen bira talep ve arzı diyagramı ile açıklanabilir. Talep eğrisi, her fiyatta ne kadar mal talep edildiğini söylerken, arz

eğrisi her fiyatta ne kadar mal arzedildiğini anlatır. Vergilerin koyulmasından önceki denge Eo noktasıdır. Bu denge Qo kadar şişe biranın herbiri (1) dolar fiyatla üretildiği talep ve arz eğrisinin kesişiminde sağlanır.

Şimdi devletin üretilen her şişe bira için 10 sent vergi koyduğunu varsayın. Üretici imal ettiği her şişe bira için devlete 10 sent ödemek zorundadır. Bunun anlamı, üreticinin vergi sonrası şişe başına (1) dolar vergi öncesi 1.10 dolar alması gerektiğidir. İmalatçının üzerinde durduğu konu onun net hasılatıdır(vergileri ödedikten sonraki).



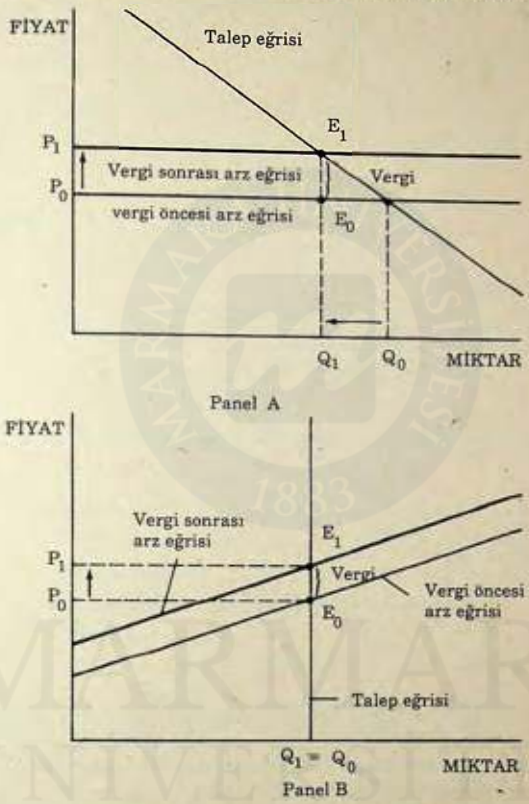
17.2 VERGİNİN FİYAT VE MİKTARLAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİ. Vergi arz eğrisini vergi miktarı kadar kaydırır. Bu ise tüketilen miktarı azaltır ve tüketicilere ödenen fiyatı artırır.

Dolayısıyla, daha önce (1) dolara arzettiği aynı miktarı, şişe başına 1.10 dolara arzetmek isteyecektir. O zaman da arz eğrisi vergi miktarı kadar yukarıya kayacaktır. Yeni denge fiyatı artmıştır. Fakat artış miktarı 10 sent olmamıştır. Örneğimizde fiyat (5) sent artmıştır. Dolayısıyla üreticinin eline geçen bedel 95 senttir. Görünürde verginin üreticiler üzerinden alındığı gerçeğine rağmen, tüketiciler artan vergiler sonucu artan maliyetin bir bölümünü daha yüksek fiyatlar yoluyla ödemek zorunda kalmaktadır.

Fiyat artış miktarı -tüketicilerin ne ölçüde vergiyi yüklenecekleri- talep ve arz eğrilerinin biçimine bağlıdır. İki sınırlı halde, fiyat tam 10

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

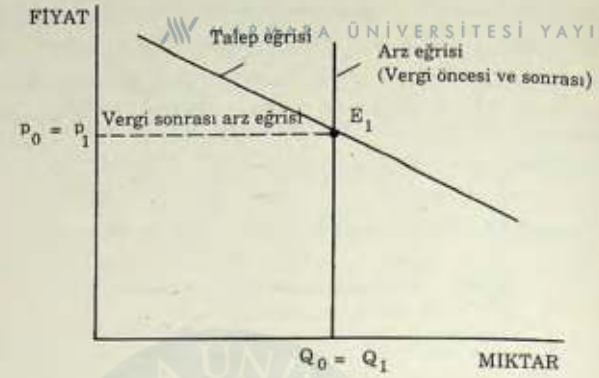
sent kadar artar ve yükü tamamen tüketici omuzlanmış olur. Bu durum arz eğrisinin şekil 17.3'de A panelinde olduğu gibi tam yatay olması ya da B panelinde olduğu gibi talebin tam dikey olması halinde (bireyler fiyat ne olursa olsun sabit bir miktar bira miktarı talebinde ısrarlıdırlar) görülür.



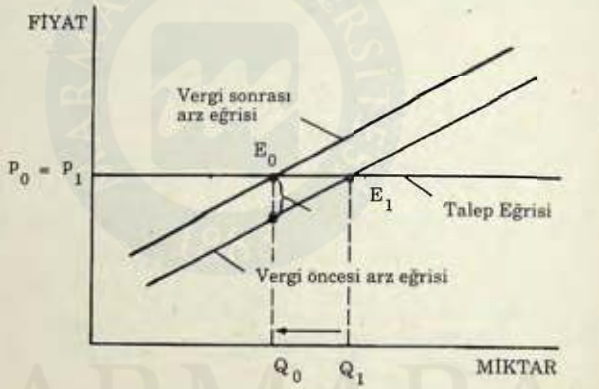
17.3. ARZ ve TALEP EĞRİLERİNİN ESNEKLİĞİ:TÜKETİCİLERCE YÜKLENİLEN VERGİ. (A) Tam esnek arz eğrisi. Tam esnek arz eğrisi ile (yatay arz eğrisi) fiyatlar tam vergi miktarı kadar artar. Verginin bütün yükü tüketicilerin sırtındadır. (B) Tam esneksiz talep eğrisi. Tam esneksiz talep eğrisi ile fiyat, tam vergi miktarı kadar artar. Verginin bütün yükü gene tüketicilerin üzerindedir.

Gene iki durum vardır ki, bu sefer tüketicilerce ödenen fiyat hiç artmaz. Bir başka deyimle bu sefer verginin bütün yükünü üreticiler taşır. Bu durum şekil 17.3'ün C ve D panellerinde gösterilmiştir. Arz eğrisi tam dik -arzedilen miktar fiyata hiç bağlı değildir- ya da talep eğrisi tam yatay olduğu zaman bu durum görülür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



C Paneli



D Paneli

17.3 (devam) ARZ ve TALEP ESNEKLİKLERİ: ÜRETİCİLERCE YÜKLENİLEN VERGİ. (C) Tam esneksiz arz eğrisi tam esneksiz arz eğrisiyle fiyatlar hiç artmaz. Verginin bütün yükü üreticiler üzerindedir. b) Tam esnek talep: Tam esnek (yatay) talep eğrileriyle fiyatlar hiç artmaz. Verginin bütün yükü gene üreticilerin omuzundadır.

Esneklik Etkisi

Talep eğrisi daha dik, arz eğrisi daha yatık oldukça verginin daha çoğu tüketicilerce yüklenilecektir. Tersine talep eğrisi daha yatık ya da arz eğrisi daha dik oldukça, verginin çoğu üreticilerce yüklenilecektir. Talep eğrisinin dikliğini **talep esnekliği** ile ölçüyoruz. Talep esnekliği, malın fiyatındaki yüzde artış sebebiyle tüketilen mal miktarındaki yüzde değişmeyi verir. Dolayısıyla fiyattaki küçük bir değişmenin talepte olağanüstü bir artışa sebep olduğu yatay talep eğrisinin sonsuz esnek olduğunu söylüyoruz. Ve, fiyattaki bir indirim sonunda talebin hiç değiş-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

mediği dikey talep eğrisinin de sıfır esneklikte olduğunu ifade ediyoruz.

Benzer biçimde, arz eğrisinin dikliğini **arz esnekliği** ile ölçüyoruz. Arz esnekliği, fiyattaki yüzde değişme sonucu arzedilen malın miktarındaki yüzde değişmeyi verir. Dolayısıyla, fiyattaki bir değişme sonunda arzın hiç değişmediği bir düşey arz eğrisinin sıfır esnekliği olduğunu yatay arz eğrisinin ise sonsuz esnek olduğunu söyleyebiliriz.

Talep eğrisi daha esnek, arz eğrisi daha az esneksiz oldukça, verginin çoğu, üreticilerce yüklenilir. Daha az esneksiz talep ve daha esnek arz eğrisi ile verginin çoğu tüketicilerce omuzlanır.

Verginin Tüketiciler ya da Üreticilerden Alınmasının Farkı Var mıdır?

Kongrenin, bir bira vergisi koyduğunu fakat bu sefer vergiyi tüketicilerin ödemesi gerektiğini öngörmesi halinde ne olacağını düşünün. Satın alınan her şişe bira için tüketiciler 10 sent vergi ödemek zorunda kalacaktır. Tabii, tüketicilerin dikkat edecekleri ödedikleri parayı kimin aldığı değildir. Onlar için önemli olan tükettikleri biranın toplam maliyetidir.

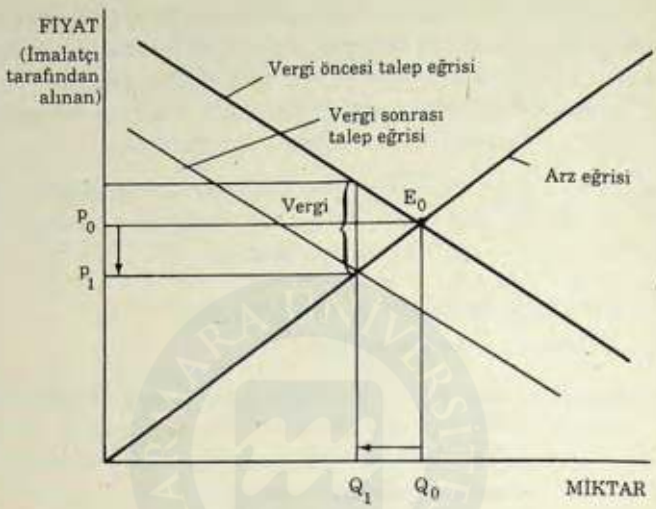
Bu etki Şekil 17.4'de gösterilmiştir. Eğer diyagramın dikey ekseninde yer alan fiyatı imalatçı tarafından alınan fiyat olarak yorumlarsak (tüketici tarafından ödenen fiyat yerine), tüketiciler üzerindeki vergi, talep eğrisinde, vergi miktarı kadar aşağıda doğru bir kayma olarak gösterilebilir. Bir başka ifadeyle,eğer imalatçı (P_1) fiyatını alacaksa tüketici (P_1+t) kadar fiyat ödemelidir. Bu durumda tıpkı vergi öncesi dengede olduğu gibi talep düzeyi Q_1 ve imalatçıların koyacakları fiyatta P_1+t dir. Bundan da anlaşılmaktadır ki Kongre, vergiyi ister bira üreticileri ister tüketicileri üzerine koysun hiç fark etmemektedir.

Firma Düzeyinde Verginin Etkilerinin Analizi

Analiz şimdiye kadar verginin sanayi dengesi üzerindeki etkisi üzerinde yoğunlaşmıştır. Verginin bireysel firmanın davranışı nasıl etkilediğini görmek faydalıdır. Şekil 17.5'de, verginin koyulmasından önce firma P_0 fiyatı ve artan bir marjinal maliyet (MC) eğrisi ile karşı karşıyadır. Kârlarını fiyatını (ekstra bir ürün birimi üreterek elde ettiği) marjinal maliyete (ekstra bir hasıla birimi üretmenin ekstra maliyeti) eşitleyerek en çoğa çıkartmıştır.

Devlet şimdi firmanın üretimi başına (t) kadar vergi getirmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



17.4. BİR VERGİNİN ETKİLERİNİN ALTERNATİF GÖRÜNÜMLERİ. Bir verginin etkileri ya talep eğrisinde aşağı doğru bir kayma ya da arz eğrisinde yukarı doğru bir kayma olarak görülebilir (Şekil 17.2 ile karşılaştırınız).

Bir ekstra birimi üretmenin firmaya maliyeti şimdi

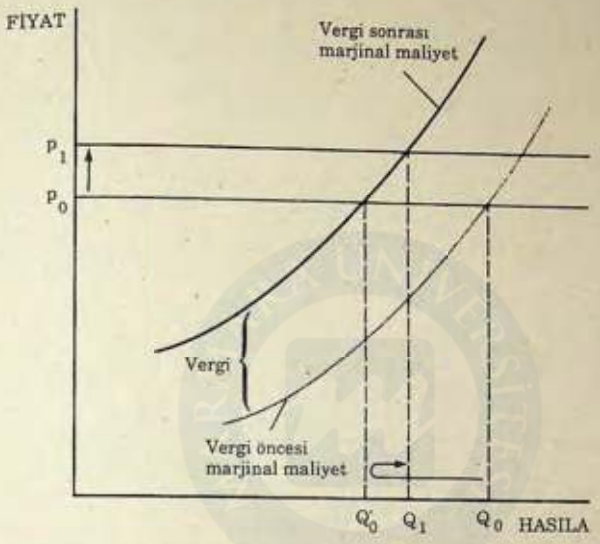
$MC' = MC + t$, marjinal üretim maliyeti artı vergidir. Firma dolayısiyle üretimini Q_0' a indirecektir. Ancak bütün firmalar üretimini düşürürse, fiyatlar artar. Yeni denge, yeni fiyatın marjinal maliyet artı vergi toplamına eşit olduğu P_1 fiyatı ve Q_1 üretiminde sağlanır.

Vergi Yansıması ve Emek Arz ve Talebi

Biraz önce çıkardığımız temel ilkeler, rekabetçi piyasalarda bütün vergilere uygulanır. Şekil 17.6.A'da emeğin piyasa arz ve talep eğrilerini çizmiş bulunuyoruz. Emek üzerinden alınan bir verginin tüketiciden (bu durumda, emeği kullanmak için ödeme yapan firmalar) ya da üreticiden (bu durumda, emek hizmetlerini satan kişiler) alınmasının farkı yoktur. Verginin yansıması da aynıdır. Sosyal güvenlik vergisinin yarısının işveren yarısının işçi tarafından ödeneceği şeklinde Kongrece yapılan ayırım, verginin etkisi açısından kesinlikle fark meydana getirmez. Sonuçlar, Kongrenin firmaların ya da bireylerin verginin tamamını ödemesi gerek-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tiğini öngörmesi durumu ile aynı olacaktı (3).



17.5. BİR VERGİNİN MARJİNAL MALİYET ÜZERİNDEKİ ETKİSİ, Rekabetçi bir firma için denge fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşir. Vergi efektif marjinal maliyet eğrisini yukarı kaydırır.

Fiilen vergiyi kimin ödediği emek arz ve talebinin esnekliğine bağlıdır. Eğer sık sık ileri sürüldüğü gibi emek arzı oldukça esneksiz ise (hemen hemen dikey) verginin çoğu yükü, vergi yasal olarak kimden alınırsa alınsın, işçiler üzerine yüklenir.

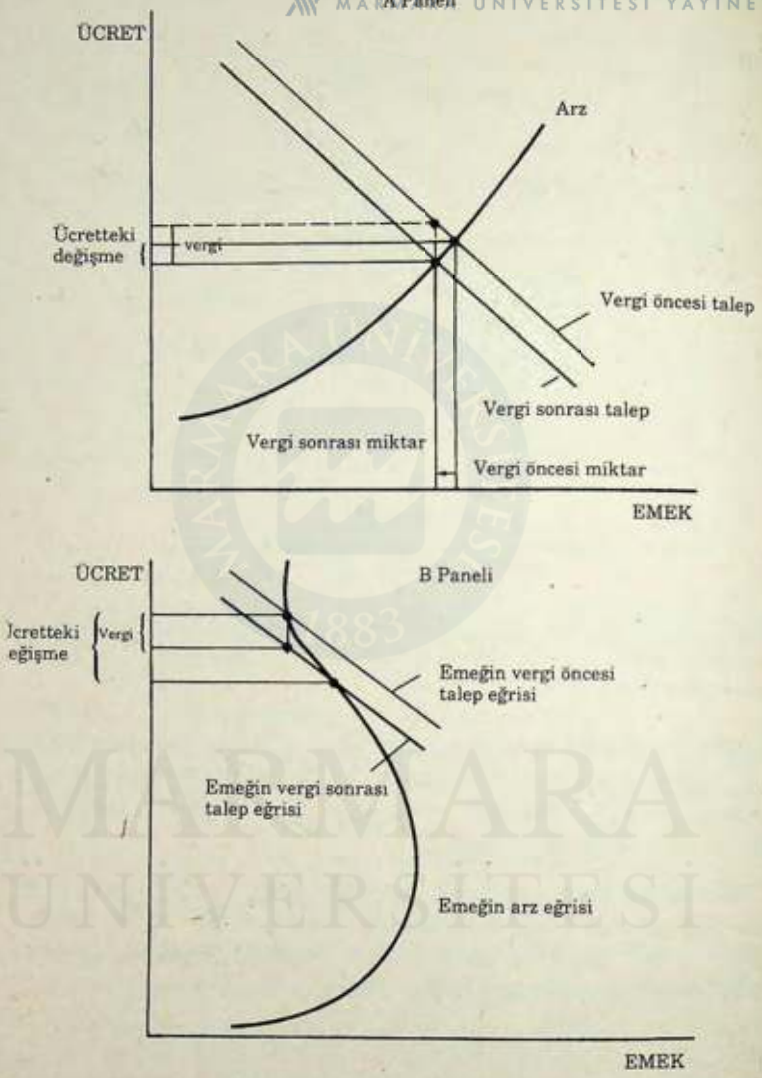
Bazı iktisatçılara göre emek arz eğrisi Şekil 17.6 B'de görüldüğü gibi geriye doğru bükülmüş bir şekildedir. Ücret belli bir düzeyin üzerinde arttıkça, emek arzı fiilen azalır. Bireyler, yüksek ücretlerle ulaşabilecekleri yüksek yaşam standardında, daha az çalışmaya karar verirler.

---

(3) Kısa dönem farkı olabilir. Eğer Kongre bütün vergiyi firmalardan alsaydı, ücretlerin aniden düşmüş olması olası değildir. kısa dönemde emek piyasası dengede olmayacaktı ve firmalar sosyal güvenlik vergisinin çoğunu emmiş olacaktı.

Gelir vergisinden doğan bazı farklar da vardır. İşçinin sosyal güvenliğe katılımı gelire dahil edilirken (üzerinden gelir vergisi ödenirken), sosyal güvenliğe işveren katılımı edilmez. Gene, eğer kişi birden fazla işveren için çalışırsa ve tavan sosyal güvenlikten fazla ödeme yapıyorsa, fazlanın iadesini isteyebilir. Halbuki işverenin herhangi bir iade almaya hakkı yoktur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



17.6. BİR VERGİNİN EMEK TALEBİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ. (A) Emek üzerinden alınan bir verginin etkisi, emeğin talep eğrisini aşağı kaydırmaktır. Emek üzerinden alınan vergi daha düşük bir ücret ve istihdam düzeyine yol açacaktır. (B) Geriye doğru bükülmüş arz eğrisi ile ücret, vergi miktarından daha fazla düşebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Dolayısıyla yüksek ücretler, emek arzını artıracak yerde azaltırlar. Bu durumda emek üzerinden alınan bir vergi, ücret düzeyinde, verginin kendisinden daha büyük bir azalmayla sonuçlanır. Sebebi, ücretlerdeki azalma daha büyük emek arzına onun da ücret düşüşüne yol açmasıdır.

Esneksiz Faktörlerin ve Malların Vergilenmesi

İfade etmiş olduğumuz gibi, eğer emeğin arz esnekliği sıfır ise yük tamamiyle mal arzedenlerce yüklenir. Sıfır arz esnekliğine sahip malın klâsik örneği, işlenmemiş, imar edilmemiş arazidir. Eğer işlenmeyen bir arazi üzerine vergi konacak olursa, verginin tüm yükü, arazi sahipleri üzerine yüklenecektir.

Maalesef, işlenmiş ve işlenmemiş toprağın değeri arasında ayırım yapmak güçtür. Söz gelimi, ABD'nin çoğu bölgelerinde, vahşi doğanın egemen olduğu yol, iz, su, kanal gibi alt yapının olmadığı arazinin hemen hemen değersiz olduğu ifade edilebilir. Kentsel alanlarda arsa ya da arazi değerlerinin ne kadarlık kısmının "iyileştirmelere ve mütemmim cüzlere" atfedilebileceğini (ki kalan kısmın işlenmemiş arazi değeri olarak kabul edilmesi mümkün olsun) belirlemek güçtür. Arazi üzerine yapılacak tesis ve iyileştirmelerin arz esnekliği büyük olduğundan, bir arazi vergisinin büyük ölçüde yansıtılabileceği söylenebilir.

Uzun dönemde esnek olmayan arza sahip bir başka faktör örneği ham petroldür. Bu yüzden de petrol üzerinden alınacak bir vergi öncelikle petrol rezerv sahiplerince yüklenilir. Dünya petrolünün nisbetsizce bir kısmı, çoğu tüketici ülkenin dışındaki ülkelerce sahiplenildiğinden; tüketici ülkeler petrol üzerinden vergi alma konusunda güçlü bir özenç içindedir. Tabiidir ki, ABD'ndeki petrol kuyuları sahipleri, bu vergilere aktif biçimde direnme göstermekte ve bunu da başarıyla yapmaları için yeterince güçlü bir lobi; grubuna sahip bulunmaktadır. ABD'nde petrol üzerinden alınan vergiler bu yüzden çoğu batı Avrupa ülkelerinkinden çok daha azdır.

Bu analiz, petrol üreticileri kadar, petrolü kullananlara koyulan vergiler için de yapılabilir. Görmüş olduğumuz gibi, verginin kanuni yükümlülüğünün ne olduğu pek anlam ifade etmemektedir. Bu yüzden, benzin üzerinden alınan bir verginin, büyük ölçüde, petrol kuyuları sahiplerince ödenmesi mümkündür. Bu çeşitli üretim faktörlerinin bulunması halinde de eşit ölçüde doğru bir değerlendirmedir. Benzin üretmek ham petrol girdisine ek olarak emek ve sermayeyi gerektirir. Ancak ben-

zin sanayii, büyük olsa bile, emek ve sermaye faktörlerinin çok sayıda kullanıcısından sadece biri olduğu için, benzin vergisi alınmasının, bu endüstrinin kullandığı emek ve sermaye faktörü için ödediği fiyat üzerinde önemli bir etki yapması olası değildir. Eğer benzinin (vergi öncesi) fiyatı düşerse bu düşüşün bütün yükü ham petrol sahipleri üzerine yansır (Kısa dönemde rafinerilerde kapasite fazlası olabilir ve yükün küçük bir bölümü, petrol sanayiinde sermaye sahipleri üzerine yansıyabilir. Bununla birlikte, uzun dönemde rafineri kapasitesi, daha düşük talep düzeyine ayarlanacaktır)

REKABETÇİ ORTAMA KARŞI TEKELCİ DENGEDE VERGİ YANSIMASI

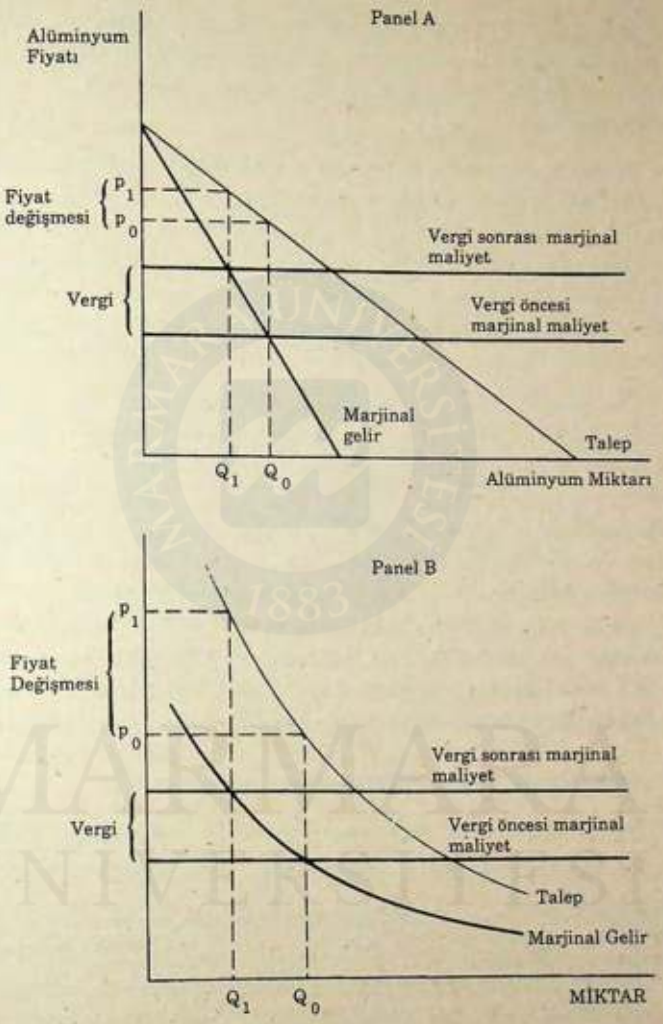
Bir vergi koyulmasının etkisi kritik biçimde piyasanın niteliğine dayalıdır. Önceki paragraflarında yapılan analizde, piyasaların rekabetçi olduğunu varsaymıştık. Eğer sanayi tekelci ise (ya da firmalar birlikte hareket ederek, davranışları tekelci piyasaya benziyorsa), verginin etkisi, çarpıcı biçimde farklı olabilir.

Verginin olmayışı halinde tekelci, herhangi ek bir çıktıyı üretim maliyetinin (**marjinal maliyetinin**) elde edeceği ek satış gelirine (**marjinal gelir**) tam eşit olduğu düzeyde bir üretimi tercih edecektir. Kârları en çoğa çıkartmak için, dolayısıyla, tekelci marjinal maliyetini marjinal gelire eşitleyecektir.

Şekil 17.7 alüminyum için talep eğrisini marjinal gelir eğrisini ve marjinal üretim maliyetini göstermektedir. Marjinal gelir eğrisi talep eğrisinin altında yer almaktadır. Bu gelir, firmanın ekstra çıktı birimi satmaktan dolayı elde ettiği ekstra geliri temsil eder. Marjinal gelir firmanın ekstra birimden elde ettiği fiyat eksi diğer mal birimlerinin satışı dolayısıyla katlandığı zarardır. Sebebi, daha fazla mal satmaya çalıştıkça, fiyatı düşürmek zorundadır. Tekelci, marjinal maliyeti ile marjinal gelirinin kesiştiği miktar olan Qo'ı, üretim düzeyi olarak seçer. Tekelci tarafından uygulanan fiyatı bulmak için yukarı doğru talep eğrisine gidip fiyatı P_0 olarak tesbit etmeliyiz.

Alüminyum üzerindeki bir vergi, marjinal maliyet eğrisini yukarı doğru kaydıran, bir üretim maliyeti artışı olarak görülebilir. Bu da üretim Q_1'e düşürüp, fiyatı P_1'e yükseltecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



17.7. BİR TEKELCİNİN VERGİLENMESİ. (A) Doğrusal talep ve arz eğrilerile tüketicinin ödediği fiyat, verginin tam yarısı kadar artar. Tüketici ve üreticiler vergi yükünü paylaşır. (B) Sabit esnekli talep eğrisi ile, fiyat vergiden daha fazla artar.

zin sanayii, büyük olsa bile, emek ve sermaye faktörlerinin çok sayıda kullanıcısından sadece biri olduğu için, benzin vergisi alınmasının, bu endüstrinin kullandığı emek ve sermaye faktörü için ödediği fiyat üzerinde önemli bir etki yapması olası değildir. Eğer benzinin (vergi öncesi) fiyatı düşerse bu düşüşün bütün yükü ham petrol sahipleri üzerine yansır (Kısa dönemde rafinerilerde kapasite fazlası olabilir ve yükün küçük bir bölümü, petrol sanayiinde sermaye sahipleri üzerine yansıyabilir. Bununla birlikte, uzun dönemde rafineri kapasitesi, daha düşük talep düzeyine ayarlanacaktır)

REKABETÇİ ORTAMA KARŞI TEKELCİ DENGEDE VERGİ YANSIMASI

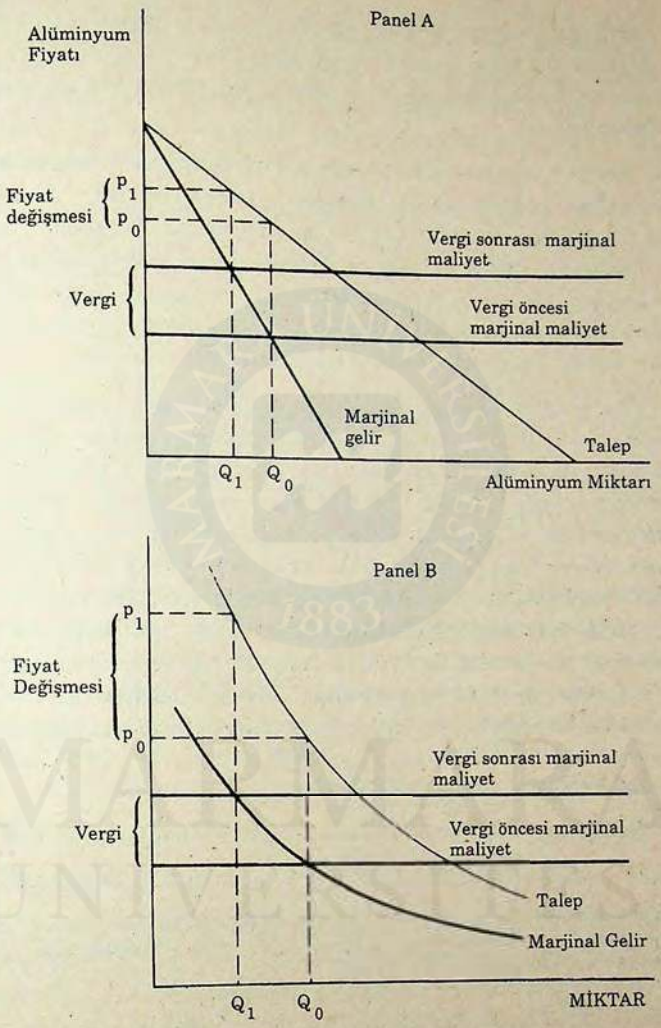
Bir vergi koyulmasının etkisi kritik biçimde piyasanın niteliğine dayalıdır. Önceki paragraflarında yapılan analizde, piyasaların rekabetçi olduğunu varsaymıştık. Eğer sanayi tekelci ise (ya da firmalar birlikte hareket ederek, davranışları tekelci piyasaya benziyorsa), verginin etkisi, çarpıcı biçimde farklı olabilir.

Verginin olmayışı halinde tekelci, herhangi ek bir çıktıyı üretim maliyetinin (**marjinal maliyetinin**) elde edeceği ek satış gelirine (**marjinal gelir**) tam eşit olduğu düzeyde bir üretimi tercih edecektir. Kârları en çoğa çıkartmak için, dolayısıyla, tekelci marjinal maliyetini marjinal gelire eşitleyecektir.

Şekil 17.7 alüminyum için talep eğrisini marjinal gelir eğrisini ve marjinal üretim maliyetini göstermektedir. Marjinal gelir eğrisi talep eğrisinin altında yer almaktadır. Bu gelir, firmanın ekstra çıktı birimi satmaktan dolayı elde ettiği ekstra geliri temsil eder. Marjinal gelir firmanın ekstra birimden elde ettiği fiyat eksi diğer mal birimlerinin satışı dolayısıyla katlandığı zarardır. Sebebi, daha fazla mal satmaya çalıştıkça, fiyatı düşürmek zorundadır. Tekelci, marjinal maliyeti ile marjinal gelirinin kesiştiği miktar olan Q_0'ı, üretim düzeyi olarak seçer. Tekelci tarafından uygulanan fiyatı bulmak için yukarı doğru talep eğrisine gidip fiyatı P_0 olarak tesbit etmeliyiz.

Alüminyum üzerindeki bir vergi, marjinal maliyet eğrisini yukarı doğru kaydıran, bir üretim maliyeti artışı olarak görülebilir. Bu da üretim Q_1'e düşürüp, fiyatı P_1'e yükseltecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



17.7. BİR TEKELCİNİN VERGİLENMESİ. (A) Doğrusal talep ve arz eğrilerile tüketicinin ödediği fiyat, verginin tam yarısı kadar artar. Tüketici ve üreticiler vergi yükünü paylaşır. (B) Sabit esnekli talep eğrisi ile, fiyat vergiden daha fazla artar.

Fiyattaki Değişme ile Vergi Arasındaki İlişki

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Rekabetçi sanayi halinde, tüketici fiyatının normal olarak vergiden daha az miktarda arttığını ve fiyattaki büyüklüğün talep ve arz esnekliklerine bağlı olduğunu göstermiştik. Bir tekelci için bu sonuçlar daha karmaşıktır.

Birincisi, marjinal maliyet eğrisi dik oldukça, üretimde ve dolayısiyle fiyattaki değişme küçük olacaktır. Tam dikey bir marjinal maliyet eğrisi ile, üretimde ve fiyatta hiçbir değişme olmayacak ve vergi üreticilerce yüklenilecektir. Fiyattaki bir değişmenin arzda artışına yol açmaması halinde, arz (ya da marjinal maliyet) eğrisi tam dikey olacaktır. Bu konunun standart örnekleri, işlenmemiş arazininya da Van Gogh tablolarının arzıdır. Bu sonuç rekabetçi piyasalarınkine paralelidir.

Öte yandan, Şekil 17.7'de olduğu gibi yatay bir marjinal maliyet eğrisi ile üretici ya da tüketicilerin vergiyi yüklenme derecesi, talep eğrisinin *biçime* bağlıdır. (Bu sonuç verginin tümünün tüketicilere yansıdığı rekabetçi piyasalara terstir) Şekil 17.7'in A ve B panelleri iki ihtimali sergilemektedir. A panelinde olduğu gibi doğrusal bir talep eğrisi ile, fiyat tam verginin yarısı kadar artar. Panel B'deki sabit esneklikli talep eğrisi ile (fiyattaki yüzde 1'lik artış, fiyat düzeyi ile bağlantısız olarak talepte, yüzde 2'lik bir düşüşle sonuçlanmaktadır), fiyat daima marjinal gelirin sabit bir katıdır. Dolayısıyla, marjinal gelir (t) kadar artarsa, fiyat daha fazla bile artmalıdır. Fiyattaki artış her zaman vergi miktarını aşmaktadır. Tüketicilere doğru yüzde 100'den fazla yansıma vardır (4).

Ad Valorem ve Spesifik Vergiler

Rekabetçi ve tekelci sanayiler arasında bir başka önemli fark var-

---

(4) Marjinal gelir (MR), fiyatla $MR = p(1-1/n^d)$ formülü ile ilişkilendirilmektedir. n^d, talebin fiyat esnekliği olup pozitif olarak tanımlanır (Bir tekelci için birden fazla olacaktır) $MR = MC + t$ olduğundan

$$p = \frac{MC + t}{1 - 1/n^d}$$

Vergide 10 sentlik bir artış fiyatı $\left(\frac{1}{1-1/n^d} \times 10 \text{ sent}\right)$ kadar artırır.

$n^d = 2$ ise fiyattaki artış 20 sent olacaktır.

dır. Rekabetçi sanayiler durumunda vergiyi tarh usulünün pek farkı yoktur. Ürün birimi başına sabit bir miktar olarak tanımlanan bir **spesifik vergi** ile, ürün değerinin bir yüzdesi olarak alınan **ad valorem vergi** arasında seçim yapabiliriz. Verginin etkisinin belirlenmesinde bütün önemli olan, üreticilerin eline geçen fiyatla, tüketicilerin ödediği fiyat arasında (denge düzeyinde) oluşan ve iki fiyat arasındaki aralık olarak nitelediğimiz farkın büyüklüğüdür.

Bununla birlikte, tekelci endüstrilerde bir ad valorem ve bir spesifik verginin etkisi büyük ölçüde farklıdır. Bölümün ekinde görüleceği gibi, devletçe toplanacak belli bir hasılat için tekelci üretim, ad valorem bir vergi ile, spesifik vergiye oranla daha yüksek olacaktır. Bu açıdan ad valorem vergi, bir spesifik vergiden daha üstündür.

Hem rekabetçi hem de tekelci piyasalarda, iki verginin yönetimi farklı sorunlar ortaya çıkabilir. Genelde, farklı kalitedeki çok geniş mal yelpazesine aynı vergi uygulanmalıdır. Eğer ürün birimi başına sabit bir miktar vergi alınıyorsa, o zaman, düşük kaliteli birim üzerinden daha yüksek yüzde ile vergi alınmış olur ve dolayısiyle bu düşük kaliteli (düşük fiyatlı) kalemlerin üretimini fiilen azaltılmasına hizmet eder.

Öte yandan, özellikle firmaların birden fazla malı sattıkları zaman satılan malın miktarını izlemek, fiyatını kontrol etmekten daha kolaydır. Eğer bu mallar farklı ad valorem oranlarda vergilenecek olursa, yüksek vergilerin malın düşük fiyatla faturalanması için anlaşma yapılması yolu açılmış olur ve vergi yönetimi de bunu tesbit edemez. Vergilemenin şeklinin belirlenmesinde, sözünü ettiğimiz bu yönetsel problemler, mukayeseli saptırıcı etkilerinden iktisadi analizinden çok daha önemli rol oynamaktadır.

OLİGOPOL PİYASALARDA VERGİ YANSIMASI

Tam rekabet ve tekel piyasası gibi iki uç piyasa arasında oligopol piyasa yapısı yer alır. Havayolları ve kiralık araba piyasası gibi oligopollerde, her üretici, diğer her üretici ile stratejik olarak beraberce hareket ederler. Eğer bir üretici fiyatını ya da üretimini değiştirirse, başka üreticiler de fiyatlarını ve üretimlerini değiştirebilirler. Oligopolcü, tam rekabetçi ya da tekelciden farklı olarak, sadece tahminde bulunabileceği bir talep eğrisi ile karşı karşıyadır.

Oligopolde genel kabul görmüş bir firma teorisi yoktur ve bu du-

rumda verginin yansıması konusunda herhangi belli tahminler yapmak da mümkün değildir. Bazı iktisatçılar, oligopol piyasasındaki satıcıların, vergiler değiştiğinde, ürünlerine koydukları fiyatları artırmalarının olası olmadığına inanırlar. Her oligopolcü, eğer fiyatını artırırsa diğer firmaların kendi pazar payını kapacağına inanabilir. Eğer her oligopolcü, rakiplerinin, vergi koyulması sonrası kendi fiyat artışlarını izleyeceğini beklerse zıt bir sonuç çıkar. Bu durumda, hepsi fiyatlarını artıracak ve böylece vergi yükünü tüketicilere aktaracaklardır.

İktisatçılar, oligopol piyasası davranışı hakkında daha iyi bilgi edininceye kadar, oligopol piyasasında bir verginin yansımasının genel teorisi elde edilemeyecektir.

EŞDEĞER VERGİLER

Şimdiye kadar hep, farklı görünen vergilerin aslında eşdeğer olduğunu sosyal güvenliği finanse etmek için işverenlerden alınan bir vergi ile işçilerden alınan bir vergi, bira üreticilerinden alınan bir vergi ile bira tüketicilerinden alınan bir vergi eşdeğerliliği gibi. Çok farklı vergiler gibi görünen (idare açısından farklı vergiler *olan*) yükümlülükler, iktisadi açısından eşdeğerdir.

Gelir Vergisi ve Katma Değer Vergisi

Bir çarpıcı örnek, milli gelirle (toplumda bütün bireylerin eline geçen) milli hasıla (bütün bireylerin ürettikleri) arasındaki özdeşlikten elde edilir. Gelirin değeri ile hasılanın değerinin aynı olması gerektiğinden, gelirden alınan yeknesak bir gelir vergisi (bir başka deyimle, bütün gelir unsurlarını aynı oranda vergileyen bir vergi) ve hasıla üzerinden alınan yeknesak bir vergi (yani, bütün üretimleri aynı oranda vergileyen bir vergi) eşdeğer olmalıdır. Geniş tabanlı yeknesak satış vergisi, hasıla üzerinden alınan yeknesak bir vergidir ve dolayısıyla, yeknesak bir gelir vergisine eşdeğerdir.

Herhangi bir malın üretimi çok sayıda aşamayı gerektirir. Nihai ürünün değeri; her üretim aşamasındaki *katma değer*lerin toplamını temsil eder. Vergiyi üretim sürecinin sadece son aşaması ya da her aşamasına ayrı ayrı koyabiliriz. Üretim sürecinin son aşamasına konan vergiye satış vergisi adı verilir. Bu yüzden yeknesak bir katma değer vergisi ve kapsamlı yeknesak bir satış vergisi birbiriyle eşdeğerdir ve her ikisi de yeknesak bir gelir vergisine eşdeğerdir.

Katma değer vergisi çoğu Avrupa ülkesinde uygulanmaktadır ve ABD'nde de böyle bir verginin sisteme sokulması için bazı tartışmalar cereyan etmiştir. Yeknesak bir satış vergisi, yeknesak (sabit oranlı) bir gelir vergisine eşdeğer olduğundan, yürürlükteki gelir vergi sistemimiz yerine katma değer vergisinin ikame edilmesi oranlı bir gelir vergi sistemi ile ikame edilmesi ile eşdeğer olacaktır.

Tüketim ve Ücret Vergileri Eşdeğerliliği

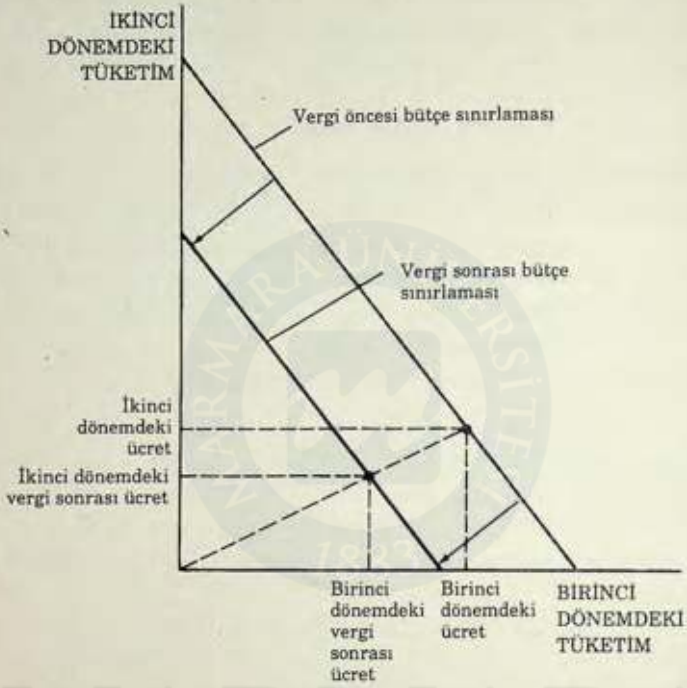
Bireylere hiç miras mal kalmadığını ve kendilerinin de hiç miras bırakmadığını varsayın. Ücretler üzerinden alınan yeknesak bir vergi, tüketim üzerinden alınan yeknesak bir vergiye eşdeğerdir. Bir başka şekilde meseleyi sunarsak, bu tüketim vergisi, faiz ve diğer sermaye gelirlerinin istisna edildiği bir gelir vergisi ile eşdeğerdir (Sermaye gelirlerinin bir bölümünün vergi dışı olduğu halihazır vergi sistemimiz bir tüketim vergisi ile gelir vergisi arasında bir yerde görülebilir).

Eşdeğerlilik, çok daha açık biçimde bir bireyin yaşamboyu bütçe sınırlamasına bakılarak (veraset ve vasiyet olmaksızın) görülebilir. Basitlik amacıyla bir kişinin yaşamını iki döneme bölüyoruz. Kişinin birinci dönemdeki ücret geliri (W_1), ikinci dönemdeki ücret geliri de (W_2)dir. Kişi, gençken yaşamının ilk döneminde ve yaşlı iken ikinci döneminde ne kadar tüketim yapmak istediğine karar vermek zorundadır. Eğer bugün tüketimini bir dolar kadar azaltırsa ve yatırırsa, gelecek dönemde, 1+ r doları olacaktır. (r) faiz haddidir. Yüzde 10 faiz haddi ile 1.10 doları olacaktır. Şekil 17.8'de görüldüğü gibi bütçe sınırlaması bir doğru çizgidir.

Yüzde 20'lik bir ücret vergisi alındığında kişinin bütçe sınırlamasına ne olduğunu düşünün. Tüketebildiği miktar aşağıya inecektir. Bütçe sınırlamasının *eğimi* aynı kalacaktır. Birinci dönemde (1) dolar tüketimden vazgeçmekle, ikinci dönemde 1.0 dolar elde edebileceği bir durum vardır.

Şimdi de yüzde 20 tüketim vergisi alındığında bütçe sınırlamasına ne olacağına bakalım. Tıpkı daha önce olduğu gibi tüketebileceği miktar azalmakta ve bütçe sınırlaması aynı kalmaktadır. Eğer kişi (1) dolar harcarsa, vergi dolayısiyle yüzde 20 daha az mal alacaktır. Ancak yarın (1) dolar harcayınca da, vergi dolayısiyle yüzde 20 daha az mal alacaktır. Bugün harcamakla yarın harcamak arasındaki değişim oranı aynı kal-

maktadır. Bir ücret vergisi ve bir tüketim vergisi eşdeğerdir (5). Bu vergiler arasında sadece devlet gelirlerinin zamanlama farkı vardır. Sermaye piyasaları aksak ise bu önemli olabilir.



17.8. BİR TÜKETİM VERGİSİ İLE ÜCRET VERGİSİNİN KARŞILAŞTIRILMASI. Bir tüketim vergisi ve ücret vergisi, bireyin bütçe sınırlaması üzerinde tam aynı etkiye sahiptir.

Gene bu eşdeğer vergileri almamızın çeşitli yolları vardır. Bütün faiz, temettü ve diğer sermaye gelirlerini istisna ederek her dönemdeki ücret geliri üzerinden vergi alabiliriz. Ya da her dönemde kişinin beyan ettiği toplam gelirden tasarrufunu düşerek hesaplanan tüketimi üzerinden vergi alabiliriz.

---

(5) Eğer miras ve vasiyet varsa, ücret artı miras vergisi, tüketim artı vasiyet vergisine eşdeğerdir. Bu eşdeğerlilik ilişkileri risk olsa bile doğru olan mükemmel bir sermaye piyasa piyasasını gerektirir. Bkz. A.B. Atkinson ve J.E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (New York: Mc Graw Hill, 1980) 3. Ders

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yaşamboyu Tüketim ile Yaşamboyu Gelir Vergilerinin Eşdeğerliliği

Bu analizin bir başka önemli sonucu vardır. Bir bireyin yaşamının iki döneme ayrıldığı örneğimize devam edecek olursak bütçe sınırlamasını (6) şu şekilde yazabiliriz.

$$C_1 + C_2 / 1 + r = W_1 + W_2 / 1 + r$$

Eşitliğin sol tarafı, bireyin tüketiminin halihazır iskontolu değerini ve sağ tarafı da ücret gelirinin halihazır iskontolu değeridir. Miras ve vasiyetlerin olmayışı halinde, tüketimin halihazır iskontolu değeri gelirin (ücretin) halihazır iskontolu değerine eşit olmalıdır. Dolayısiyle bir yaşamboyu tüketim vergisi ile yaşamboyu gelire dayalı bir vergi, 16. Bölümde görüldüğü gibi, eşdeğerdir.

VERGİ YANSIMA ANALİZİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Herhangi bir verginin yükünü kimin taşıdığının belirlenmesinde, Kongrenin çıkarttığı vergi yasası ile şunlar vergi yükümlüsüdür demesinin önemli olmadığını ancak (a) arz ve talebin belli özelliklerinin (b) piyasa yapısının, rekabetçi ya da tekelci ya da oligopol olmasının etken olduğunu yeterince tartışmış bulunuyoruz.

Kısmî ve Genel Denge Koşullarında Vergi Yansıması

Tam bir yansıma analizi yapmak için gözönüne alınması gereken başka önemli etkenler vardır. Bunlardan birincisi, bir tek sanayi üzerinden alınan vergi ile çok sayıda sanayii etkileyen bir vergi arasında önemli bir ayırım vardır. Küçük bir sanayi (bira) üzerinden alınan bir vergiyi

---

(6) Bu biraz daha farklı biçimde görülebilir. Bu kişinin tasarrufu (borçlanması) birinci dönemdeki ücreti ile tüketimi arasındaki farktır.

$$W_1 - C_1$$

İkinci dönemdeki tüketimi ise ikinci dönemdeki ücret geliri artı, faizi ile birlikte tasarruflar (eksi faizi ile birlikte borçlanma)

$$C_2 = W_2 + (1+r)(W_1 - C_1)$$

Terimleri yeniden düzenlersek

$$C_1(1+r) + C_2 = (1+r) W_1 + W_2$$

İki tarafı (1+r) ile bölersek, metinde sunulan şekli ile bütçe sınırlamasını elde edebiliriz.

yukarıda ele almıştık. Varsayım şu idi. Böyle bir vergi meselâ, ücret haddi üzerinde hiçbir etki yapmamaktaydı. Hernekadar bira talebindeki azalma, bira endüstrisindeki emek talebini de azaltacaksa da, varsayıma göre bu endüstri o kadar küçüktür ki, işten çıkan işçiler, ücret haddini etkilemeksizin başka yerde iş bulabilirler. Bütün fiyat ve ücretlerin (dikkatlerin açıkça yoğunlaştırıldığı mallar hariç) sabit olduğunu varsaydığımız bu tür bir analize **kısmî denge analizi** diyoruz.

Maalesef, çoğu vergiler, çok sayıda sanayii eşanlı olarak etkiler. Kurumlar vergisi bütün kurumlaşmış işletmeleri etkiler. Eğer, vergi sonucu kurumlaşmış işletmeler sermaye taleplerini azaltırlarsa, talep edilmeyen sermaye, ekonominin diğer kesimlerinde (kurumlaşmamış kesimlerinde), sermaye gelirini düşürmeksizin, emilemez. Bu yüzden de kurum kesiminin sermaye sağlamak için ödemek zorunda olduğu tutarın, bu kesime getirilen vergiden bağımsız olduğunu varsayamayız. Kurumlar vergisinin etkisini analiz etmek yalnızca verginin yüklendiği işletmelerin değil, bütün bir ekonominin dengesinin analizini gerektirir. Bu tür analize **genel denge analizi** diyoruz. Bu analiz, kısmî denge etkisinden önemli biçimde farklıdır. Meselâ, eğer sermaye ekonominin kurumlaşmış kesimden, kurumlaşmamış olduğu kesime doğru kolayca yansıtılabiliyorsa, kurum sermayesi üzerinden alınan verginin, ekonominin **her iki** kesimindeki sermaye tarafından eşit olarak yüklenilmesi gerekmektedir. Her iki kesimde aynı vergi-sonrası gelire sahip olmaktadır.

Kısa Döneme Karşı Uzun Dönemli Etkiler

Verginin uzun dönemde ve kısa dönemdeki yansıması arasında da bir ayırım yapılmalıdır. Kısa dönemde sabit olan çoğu şey, uzun dönemde değişebilir. Bir sanayide (çelik gibi) halen kullanılan sermaye, bir başka kullanıma kolayca yansıtılamazken, uzun dönemde yeni yatırımlar, başka sanayilere kolayca aktarılabilir. Dolayısıyla, çelik sanayiindeki sermayenin geliri üzerinden alınacak bir verginin uzun dönemde ve kısa dönemde ciddi farklı etkileri olabilir.

Eğer tasarruflar vergilenirse, kısa dönem etki küçük olabilir. Ancak uzun dönemde, vergi tasarrufları engelleyebilir ve bu da sermaye stokunu azaltabilir. Sermaye stokundaki azalma emek talebini (ve verimliliğini) azaltacak ve bu da bu sefer ücretlerin düşüşüne yol açacaktır. Sonuç olarak bir verginin tasarruflar (ya da sermaye) üzerindeki *uzun dönem yansıması, kısa dönem yansıması* böyle olmasa bile işçilere doğru olabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Açık ve Kapalı Ekonomi

Devlet ve siyasetçiler çoğunlukla kısa görüşlü olduklarından kısa dönem ve uzun dönem etkileri arasındaki ayırım önemlidir. Verginin bütün sonuçlarının tasarladıkları gibi olmayabileceğini anlamaksızın, kısa dönemli etkileri dikkate alırlar. Genel denge etkilerinin niteliği, bir ekonominin kapalı (başka ülkelerle ticaret yapmayan) ya da açık olmasına dayalıdır. Eğer İsviçre gibi dışa açık küçük bir ülke sermayeye bir vergi getirecek olursa vergi öncesi sermaye geliri verginin etkisini tümüyle giderecek ölçüde ayarlanmak zorunda kalacaktır (ya da yatırımcılar fonlarını İsviçre'den alıp başka bir yere yatıracaklardır). Vergi başka faktörlerce taşınacaktır. Aslında sermayenin arz eğrisi sonsuz esnektir. Tabiidir ki aynı analiz ABD içinde herhangi bir eyalet içinde uygulanabilir.

Yansımaya Bağlı Politika Değişiklikleri

Yansıma analizinin tartışmamız gereken son yönü şudur. Hükümetin sadece bir politikayı zamanında değiştirmesi, hemen hemen imkânsızdır. Vergi gelirleri artı bütçe açığındaki artışın (artan borçlanma) devlet harcamalarına eşit olması gerektiğini söyleyen temel bir devlet bütçe sınırlaması vardır. Eğer devlet bir vergi oranını artırırsa, ya diğerini indirmek, borçlanmasını azaltmak ya da harcamalarını artırmak zorundadır. Farklı politika bileşimlerinin farklı etkileri olacaktır. Şu soruyu sormakla yetinemeyiz. Devlet gelir vergilerini artırırsa ne olur? Gelir vergisinin bir başka vergideki indirimle mi, devlet harcamalarındaki bir artışla mı yoksa devlet borçlanmasındaki bir azalmayla mı beraber uygulanacağını belirlememiz gerekir (Genelde beraberce yapılan değişmenin anlaşıldığı kabul edilir ancak bu açığa vurulmaz. Meselâ vergiler artırılınca, daha küçük bir bütçe açığı olacaktır).

Bir vergi artışının bir başka vergideki azalışla birlikte görüldüğü durumun analizine **diferansiyel vergi yansıması analizi** diyoruz. Bir vergi artışının devlet harcamalarındaki bir artışla beraber olduğu durumun analizine de **denk bütçe vergi yansıması** analizi diyoruz.

Bazen, kimi ekonomik değişkenleri değişmeden bırakan politika bileşimlerinin analizi ile ilgileniriz. Bu yüzden de bir vergi artışı toplam talep düzeyinde bir azalmaya ve milli gelirde bir düşüşe (gelir talepçe belirleniyorsa) yol açabilir. Bir vergi programının milli gelir düzeyi üzerin-

deki etkilerini (ve bunun gelir dağılımı üzerindeki etkilerini), verginin bizatihi dolaysız etkilerinden ayırmayı isteyebiliriz. Dolayısıyla, milli gelir düzeyini değişmeden bırakan politika bileşimlerine bakabiliriz.

Benzer biçimde çoğu vergiler sermaye birikimi üzerinde bir etki yapabilir. Sermaye stokundaki düşüş, ücretleri düşürebilir. Gene bir verginin dolaysız etkilerinden sermaye birikimi üzerindeki tesirinden kaynaklanan dolaylı etkilerini ayırmak isteyebiliriz. Bu, özellikle bu dolaylı etkilerin giderilmesinde başka araçlar olduğuna inanılması halinde karşılaşılan bir durumdur. Veraset vergisi sermaye birikimini azaltıyorsa, bir yatırım indirimi tanıyarak verginin etkilerini telâfi etmek mümkün olabilir. Sermaye birikimini etkilemeyen tesirleri olan politika kümesini de inceleyebiliriz. Bu tür yansıma analizine **dengeli büyüme yansıma analizi** diyoruz.

Daha genel olarak, devlet harcamaları da, tıpkı vergilerde olduğu gibi ücret ve fiyatları etkileyebilir ve bu programlardan sonunda faydalananlar, devlet hizmet programının, faydalansın diye tasarlanmış olan kişilerden farklı olabilir. Eğer devlet, vergi oranlarını artırır ve bu hasılatı tüketim malı alımında kullanırsa ve eğer topluma sunduğu bu tüketim malları, özel malların en azında kısmî ikameleri ise vergi cari özel tüketimi kısacaktır(tasarrufu özendirecektir). Bu yargı, birey ister borç veren ister borç alan olsun doğrudur. Devlet, vergi gelirlerini, gelecekteki tüketimi artıracak sermaye malları alımında kullanacak olursa ve bu devlet-çe-sunumu yapılan gelecekteki tüketim, en azından gelecekteki özel tüketimin kısmî bir ikamesi ise, vergi tasarrufu kısacak, özel (cari) tüketimi özendirecektir. Gene bu yargı da borç alanlar ve borç verenler için doğru olacaktır.

Bu bölüm, yalnızca vergi yükü dağılımı üzerinde yoğunlaşmış olup, devlet harcama programlarının gelir dağılımı sonuçları ve vergilemenin iktisadi etkinlik üzerindeki etkisi işlenmemiştir. Bundan sonraki iki bölümde, vergilemenin etkinlik maliyetine dönüyoruz. 20. Bölümde bir verginin tasarımında gelir dağılımı ve etkinlik görüşlerinin nasıl dengelendiğini göreceğiz.

ÖZET

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Bir verginin, tüketiciler yerine bir faktör ya da malı arzedenler üzerine koyulmasının farkı yoktur. Vergi yükünü kimin taşıdığı, mükelleften çok, arz ve talep esnekliklerine ve piyasanın rekabetçi olup olmamasına bağlıdır. Vergiler negatif fiyatlardaki değişmelere yol açarlar ve verginin kime yansıdığını belirleyen işte bu piyasa uyarlamasıdır.

2. Rekabetçi bir piyasada, eğer arz tam esneksiz ya da talep tam esnek ise vergi üreticiler üzerinde kalır. Eğer arz tam esnek ve talep tam esneksiz ise vergi tümüyle tüketicilere yansır.

3. Bir tekelciden alınan vergi, yüzde 100'den fazla yansıyabilir. Bir başka deyimle tüketiciler tarafından ödenen fiyat, vergiden fazla artabilir.

4. Çıktı üzerinden alınan bir vergi (yeknesak bir satış vergisi), sabit oranlı bir gelir vergisi ve yeknesak bir katma değer vergisinin hepsi eşdeğerdir. Ücretler üzerinden alınan bir yeknesak vergi ile tüketim üzerinden alınan bir yeknesak vergi de eşdeğerdir.

5. ABD'de alınan vergi kümesinin yükünün kimin üzerinde olduğuna ilişkin ampirik çalışmalar, vergi sisteminin artan oranlılık derecesinin kritik olarak vergilerin sermaye ve ücret üzerindeki yansımasına ilişkin varsayımlara bağlı olduğunu göstermektedir. Bir varsayım kümesine göre, günümüz ABD vergi yapısının bir artan oranlılığı vardır. Bir başka varsayım kümesine göre, çok küçük bir progresiflik vardır.

6. Bir verginin, bütün sanayi dallarındaki etkilerini dikkate alan genel denge yansıması, kısmî denge yansımasından farklı olabilir. Bir verginin yansıması, uzun dönemde, kısa dönemdekinden farklı olabilir.

7. Devletin bir politikayı bir zamanda değiştirmesi hemen hemen mümkün değildir. Diferansiyel vergi yansıması, bir verginin diğeri ile ikamesinin vergi yükü dağılımını nasıl etkileyeceği üzerinde durur.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Yük	Spesifik vergi
Yansıma	Marjinal gelir
İleriye yansıma	Marjinal maliyet
Geriye yansıma	Oligopol
Efektif vergi oranı	Kısmî denge analizi
Progresiff	Genel denge analizi
Regresif	Diferansiyel vergi yansıması analizi
Talep esnekliği	Denk bütçe vergi yansıması
Ad valorem vergi	Dengeli büyüme yansıma analizi

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Bir madenin $Q_s = 4$ olarak sabit arzı olduğunu düşünün. Maden talebi

   $Q_d = 10 - 2p$ olarak verilebilir. (p) libre başına fiyatı Q 'de talep edilen miktarı göstermektedir. Devlet tüketiciye libre başına 2 dolar bir vergi koymaktadır.

a) Tüketicinin vergi koyulmadan önce ve vergi sonrası dengede ödeyeceği fiyat nedir?

b) Üreticilerin eline geçen fiyat nedir?

c) Ne kadar gelir toplanacaktır?

2. Çalışanları çok seyyal (başka bir yerde çalışma imkânları biraz iyi olunca hemen kenti terketmeye hazır) olan küçük bir belde düşünün. Bu kasabada ücretler üzerinden alınacak bir verginin yansımasının, işçileri mobil olmayan bir beldedeki yansımayla karşılaştırıldığında nasıl olacağını düşünürsünüz?

3. Sermayenin oldukça seyyal olduğu (yani, sermayenin başka bir yerde daha yüksek getiri önerilmesi halinde ülkeye dolacağı ya da başka yerden daha az getiri olması halinde dışarıya akacağı) bir küçük dünya ülkesi düşünün. Böyle bir ülkede sermaye geliri üzerinden alınacak bir verginin yansımasının nasıl olacağını düşünürsünüz?

4. Sigara ve bira üzerinden alınan vergilerin regresif olduğu, bunun sebebinin fakir bireylerin bu tür kalemlere gelirlerinin daha büyük bir bölümünü harcadığı sıkça ileri sürülür. Bu malların (a) esneksiz arz eğrilerine sahip rekabetçi sanayiler tarafından (b) doğrusal talep eğrisi olan bir tekelci tarafından (c) sabit esnekli talep eğrisi ile karşı karşıya olan bir tekelci tarafından üretildiğini düşündüğünüzde, regresiflik derecesine ilişkin tahmininiz nasıl etkilenecektir?

5. Otoyol yapım ve bakımının finansmanında kullanılan benzin vergilerinin, yolu kullananlara bunun bedelini ödettiği için "hakça" olduğu sıkça ifade edilir. Bu tür vergilerin yükünün kimin üzerinde olduğunu düşünürsünüz?

6. Eğer sabit oranlı bir tüketim vergisinin "en iyi vergi" olduğuna inanıyorsanız, bu vergiyi tarh etmenizin çeşitli usulleri nelerdir? Böyle bir vergiyi farklı usullerle tarh etmeyle bağlantılı idari maliyetlerde farklılıklar olabilir mi?

7. Bir devlet harcama programının fiili yansıması hangi şekillerde "yasakoyucunun niyetinden" farklı olabilir? Kısa dönem ve uzun dönemdeki etkileri niçin farklı olabilir? Kitabın III. kısmından alınan örneklerle ya da devletin tarım programlarının etkilerinin tartışması ile olayı açıklayınız. Benzer biçimde, kira kontrolu gibi bir düzenleyici devlet programının kısa ve uzun dönem etkilerinin neden birbirinden farklı olduğunu tartışınız.

8. Bir ürünün talebi, doğrusal talep eğrisi şeklindedir.

$$p = a - bQ$$

Formüldeki p, fiyat, Q, hasıla, a=100, b=1'dir. Talep eğrisini çiziniz. Vergi hasılatı R= p.Q'dur. Hasılat, nasıl üretime bağlıdır? MR = a - 2bQ olarak ifade edilen marjinal geliri gösterin. Denge durumunda tekelcinin fiyatını

$$p = \frac{MC + t + a}{2}$$

olarak tesbit ettiğini gösterin. MC üretimin marjinal maliyeti, t, mal üzerinden alınan spesifik vergidir. Bu durum verginin yansıması konusunda ne sonuç doğurur?

EK: BİR TEKELCİDEN ALINAN AD VALOREM VE SPESİFİK MAL VERGİSİNİN ETKİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Devletin bir tekelcinin hasılası üzerine bir vergi koyduğunu farzedin. Metinde, bir ad valorem verginin (satış değerinin belli bir yüzdesi olarak alınan vergi), devletçe toplanacak belli bir hasılat seviyesini temin konusunda hasılayı spesifik bir vergiden daha fazla azalttığını ifade etmiştir.

Bunun sebebi, ad valorem (değer üzerinden alınan) vergi marjinal geliri, vergiden daha az düşünürken spesifik vergi marjinal gelirleri tam vergi miktarı kadar azaltır. Bir tekelci, marjinal geliri marjinal maliyetine eşitlediğinden, marjinal gelir daha az azaldığından, hasıla da, daha az azalmaktadır.

Bunu, şekil 17.9'da diyagramla gösterebiliriz. A paneli bir özel mal vergisinin etkisini göstermektedir. Daha önce böyle bir verginin etkilerini marjinal maliyetteki bir artışla sunmuştuk. Bu verginin etkilerini, alternatif olarak, herhangi belli bir satış miktarında firmanın eline geçen fiyattaki *azalma* bir başka deyimle talep eğrisindeki aşağı doğru kayma olarak da sunabiliriz. Hem talep hem de marjinal gelir eğrileri vergi miktarında aşağı doğru kayacaktır (7).

Ad valorem vergi ile eğer kişi, mal için (p) kadar fiyat ödüyorsa, üreticinin eline geçen miktar, p(1-t) dir. (t) ad valorem vergi oranını göstermektedir. Eğer fiyat sıfır olsaydı, hiç vergi ödenmeyecekti. Verginin etkisi talep eğrisini, A Panelinde olduğu gibi yeknesak olarak aşağıya kaydıracak yerde B panelinde olduğu gibi ekseni etrafında döndürmektir. Ad valorem vergi, marjinal geliri, (1-t)MR düzeyine indirir. Bir başka deyimle, devletin eline tp kadar gelir geçerken, marjinal gelir tMR kadar azalır. Fiyat marjinal geliri aştığından, marjinal gelir vergiden daha az düşer. Dolayısıyla, herhangi bir denge üretim düzeyi için, ad valorem vergi, şekilde de görüldüğü gibi daha fazla hasılat temin eder ya da eşdeğer biçimde herhangi şekilde de görüldüğü gibi daha fazla hasılat temin eder ya da eşdeğer biçimde herhangi bir belli hasılat düzeyinde, üretim, ad valorem bir vergiyle daha yüksek olacaktır.

---

(7) Vergi öncesi marjinal gelir

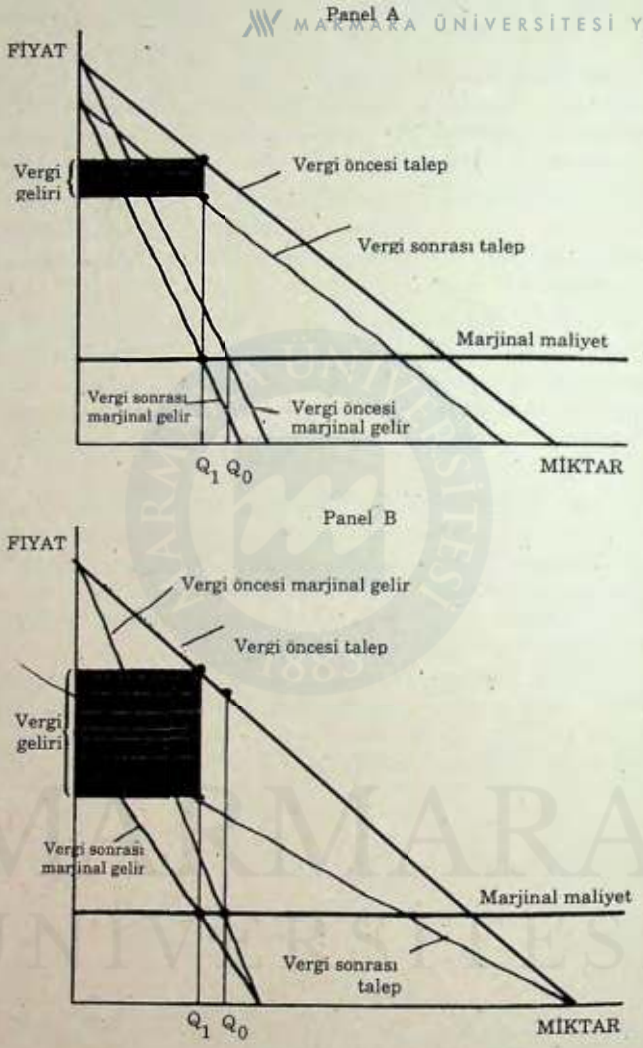
$$p + Q\,(dp/dQ)$$ dur.

Firma sattığı ekstra birim için (p) fiyatı almakta ancak daha fazla satmaya çabaladıkça fiyatı düştüğünden (dp/dQ kadar), sattığı bütün birimlerde zarar etmektedir. Bu birimlerden doğan toplam zarar Q(dp/dQ) olur. Vergi ile marjinal gelir

$$p - t + Q\,(dp/dQ)$$ olur.

Bir başka ifadeyle marjinal gelir tam vergi miktarı kadar azalır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



17.9. TEKELCİDEN ALINAN SPESİFİK BİR VERGİ İLE AD VALOREM BİR VERGİNİN ETKİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI (A) Tekelciden alınan spesifik bir mal vergisinin etkileri ya, marjinal maliyet eğrisinin yukarı doğru kayması (önceki diyagramlarda olduğu gibi) ya da burada olduğu gibi talep ve marjinal gelir eğrilerinin aşağı doğru kayması halinde görülebilir (B) Tekelciden alınan ad valorem bir verginin etkileri. Herhangi bir belli üretim düzeyinde Q1, vergi geliri ad valorem bir vergi ile spesifik bir vergiden daha yüksek olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

18

Vergileme ve İktisadi Etkinlik: Tüketim

Bütün vergiler iktisadi davranışı etkiler. Bireyden devlete kaynak transferi yaparlar. Sonuç olarak bireyler davranışlarını bir şekilde değiştirmelidir. Eğer, kişiler yaptıkları iş miktarını ayarlamazlarsa, tüketimlerini azaltmaları gerekir. Daha fazla çalışarak, daha az boş zamanları olacaktır. Daha fazla çalışarak tüketimlerini daha az artırmaya ihtiyaç duyacaklardır.

Vergiye karşı bireyler nasıl davranırlarsa davransın, vergilerdeki bir artış kişileri daha kötü duruma getirir (1). Ancak bazı vergiler, başka vergilere göre toplanan her dolar hasılat için bireylerin refahını daha az azaltır. Bunun sebebi, bazı vergilerin daha büyük iktisadi etkinsizliklere yol açmasındandır. Herhangi bir iktisadi etkinsizliğe yol açmayan tek vergi götürü vergidir. 16. Bölümde götürü vergiyi, hasılatı, herhangi bir bireyin davranışından bağımsız olan bir vergi olarak tanımlamıştık. Götürü vergilerin klâsik örnekleri, işlenmemiş arazi üzerinden alınan

(1) Tabii bu yargı, artan vergilerle yapılan devlet harcamalarından doğan faydaları ihmal etmektedir. Bu bölümün tamamında, genel denge etkilerini de dikkate almamaktayız. Vergi öncesi ücret ve fiyatların verginin alınmasından etkilenmemesi gerektiği varsayılacaktır.

vergi ile bir bireyden alınan baş vergisidir. Bu tür vergilerin saptırıcı olmadığını söyledik. Götürü vergiler davranışları etkiler. Bu vergiler bazı malların taleplerini azaltabilir ya da kişileri daha sıkı çalışmaya yönelte-bilir. Ancak bu etkiler, ancak bireylerin harcayacak daha az geliri olmaları gerçeği ile bağlantılıdır. Bu yüzden de bunlara gelir etkileri denilir. Götürü vergiler saptırıcı olmadığından bireysel refahta meydana gelen belli bir kayıp karşılığında en fazla hasılatı temin ederler.

Bu bölümde çeşitli sorulara cevap aranacaktır. Bireylerin kendilerine yüklenen vergilere karşı davranışlarını nasıl ayarlayacaklarını ne belirler? Saptırıcı vergilemenin kullanımından kaynaklanan refah kayıplarının büyüklüğünü ne belirler. Son olarak, saptırıcı vergilemenin kullanımı ile bağlantılı etkinsizlikleri nasıl ölçebiliriz? Bu etkinsizliğe verginin fazla yükü denilir. Bu fazla yüke, etkinlik kaybı adı da veriyoruz. Göstereceğimiz gibi bu yük para birimi ile ölçülebilir.

Önce, bir verginin tümüyle tüketiciler üzerine yüklendiği en basit durumu ele alalım. Daha sonra en azından kısmen üreticiler üzerinde kalan vergilerin durumunu inceleyeceğiz. Sonraki bölümde, vergilerin emek üzerindeki etkisini tartışacağız.

TÜKETİCİLERE YANSIYAN VERGİLERİN ETKİSİ

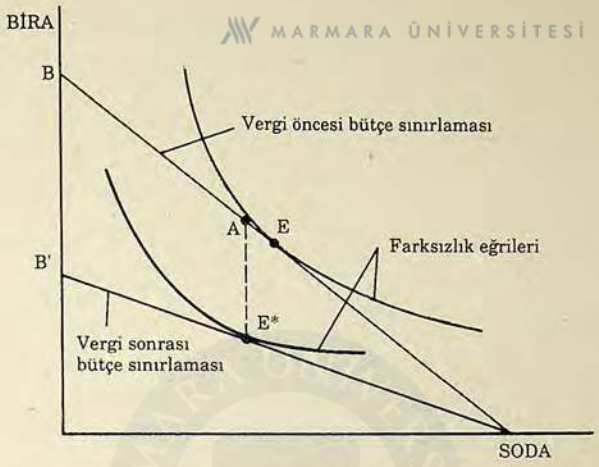
Her bireyin gelirinin sabit olduğunu ve soda ve bira gibi iki mal arasında seçim yapabildiğini farzedin. Kendisinin bütçe sınırlaması şekil 18.1'de görüldüğü gibi SB doğrusudur. Bu bütçe bireyin satın alabileceği çeşitli bileşimlere imkân verir. Eğer bütün gelirini sodaya harcarsa S miktarınca soda satın alabilir. Bütün gelirini biraya harcarsa B miktarı kadar bira satın alabilir.

Devletin bira üzerinden vergi aldığını farzedin. Etkisi ne olacaktır? (bu paragrafın tamamında tüketici fiyatlarının vergi miktarınca arttığını farzedeceğiz. Bir başka deyimle tüketiciler verginin bütün yükünü taşımaktadır. Bu durum, 17. Bölümde gördüğümüz gibi bira ve sodanın arz eğrilerinin sonsuz esnek olmaları halinde meydana gelecektir). Bira üzerinden alınan vergi bütçe doğrusunu SB' olarak değiştirir. Bu durumda da birey, eğer dilerse, gelirinin tamamını soda için harcayabilir ve gene S miktarda soda alabilir. Ancak vergi dolayısıyla bira artık çok pahalıdır ve geliriyle bu maldan daha az satın alabilir.

Başlangıçta, birey bütçe doğrusu üzerinde E noktasını seçerek gelirini iki mal arasında dağıtmıştı. Bu nokta, bütçe doğrusu ile farksızlık eğrisinin teğet noktasıdır. Verginin koyulmasından sonra E^* noktasında yeni bir denge oluşmuştur.

Bireyin E^* dengesinde E'ye göre daha kötü olduğu açıktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



18.1. BİRA ÜZERİNDEN VERGİ ALINMASI SONRASI DENGE. Verginin etkisi, bütçe doğrusunu aşağı doğru kaydırmaktır. Böylece denge E den E* ye değişir.

Herhangi bir vergi, kişinin gelirini azalttığı ölçüde onu kötü duruma sokacaktır. Verginin bira cinsinden ölçülen hasılatı AE* dir (2). Bu dikey mesafe, bireyin yeni tüketim düzeyi olan E* seviyesinde SB ve SB' arasındaki farktır.

Acaba bir götürü vergi, bireyi E* dengesinde olduğundan daha kötü duruma sokmadan devlete daha fazla gelir temin edebilir mi? (Bira vergisi, hasılatı, bireyin bira fiyatına karşı hassas olan bira tüketimine bağlı bir vergi olduğundan götürü bir vergi değildir)

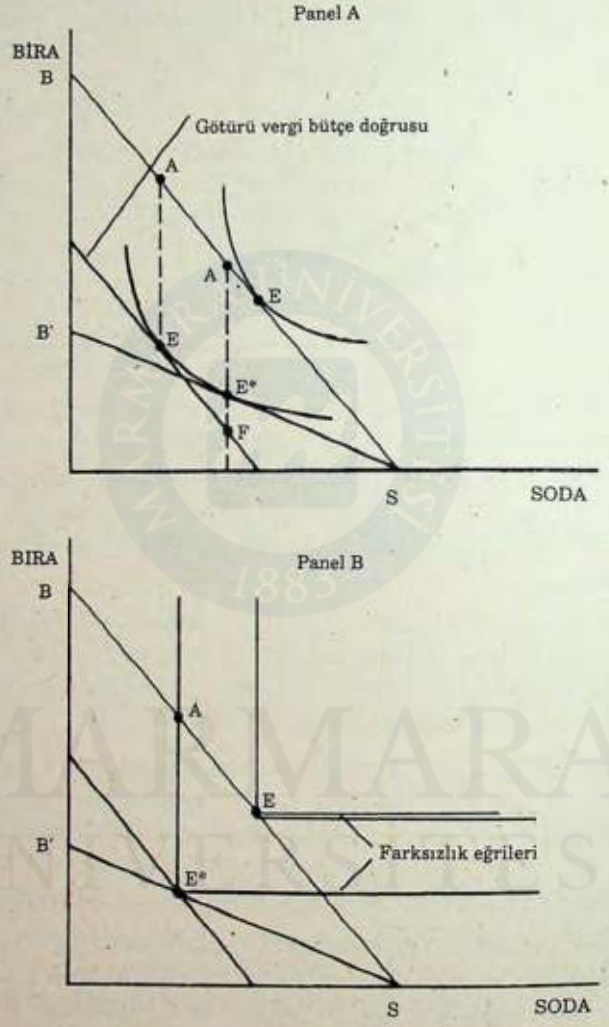
Devletin bira vergisini kaldırarak yerine, şekil 18.2 A'da görülen AF kadar bir götürü vergi koyduğunu varsayın. Yeni bütçe doğrusu SB'ye paraleldir. Bu doğru ilk bütçe çizgisi olan SB boyunca her noktadan AF mesafesini çıkararak bulunmuştur. Götürü vergi ile birey bütçe doğrusu üzerinde Ê noktasını seçerek gelirini mallar arasında dağıtır.

Şimdi ilginç bir sonuca dikkat edin. Hernekadar götürü vergi hasılatı, bira vergisinden (3) elde edilen gelirden daha fazla olsa bile -AF, AE* den daha büyüktür- bireyin durumu daha kötüleşmez: Sebebi Ê ile E*'nin aynı farksızlık eğrisi üzerinde oluşudur. Götürü vergi hasılatı ile

(2) Para cinsinden vergi geliri AE*'nin biranın vergi öncesi fiyatının çarpılması ile bulunur.

(3) Devletin elde ettiği hasılat, yeni tüketim noktasındaki (Ê) vergi öncesi ve vergi sonrası arasındaki dikey mesafe ($\hat{A}\hat{E}$) ile ölçülür. Ancak götürü vergi alındığından vergi sonrası bütçe doğrusu vergi öncesi bütçe doğrusuna paraleldir. $\hat{A}\hat{E} = AE^*$

bira vergisi hasılatı arasındaki fark, E*F, bira vergisinin fazla yükü ya da etkinlik kaybıdır (4).



18.2. FARKSIZLIK EĞRİSİNİN BİÇİMİ VE ETKİNLİK KAYBI. (A) Sabit oranlı bir vergi gibi, aynı (vergi-sonrası) faydayı doğuran götürü bir vergi, daha fazla hasılat temin eder ve daha yüksek bir bira tüketimine yol açar (ancak vergi öncesi dengeye göre daha az) Vergi hasılatlarındaki fark, verginin fazla yüküdür.(B) L- biçimli farksızlık eğrilerinde hiçbir ikame etkisi ve dolayısıyla, etkinlik kaybı yoktur.

(4) Para cinsinden, fazla yük, E*F ile biranın vergi öncesi fiyatının çarpılması ile bulunur.

Bireyin bira vergisi alınmasına verdiği karşılığı (E den E* kayışını) iki bölümde incelemek faydalı olacaktır. Ê'den E doğru hareket gelirdeki bir değişmenin etkisini gösterir (bütçe doğrusunun paralel olarak aşağı kayması). Buna **verginin gelir etkisi** denilir. Ê'den E* ye doğru hareket ise bütçe doğrusunun eğimindeki değişme sebebiyledir. Birey bu durumda aynı farksızlık eğrisi üzerindedir. Bu, bira vergisinin **ikâme etkisi**dir. Birey artık yüksek fiyatlı bira yerine sodayı ikame etmektedir. Bir verginin ikame etkisine, bazen verginin sebep olduğu *sapma* denilir.

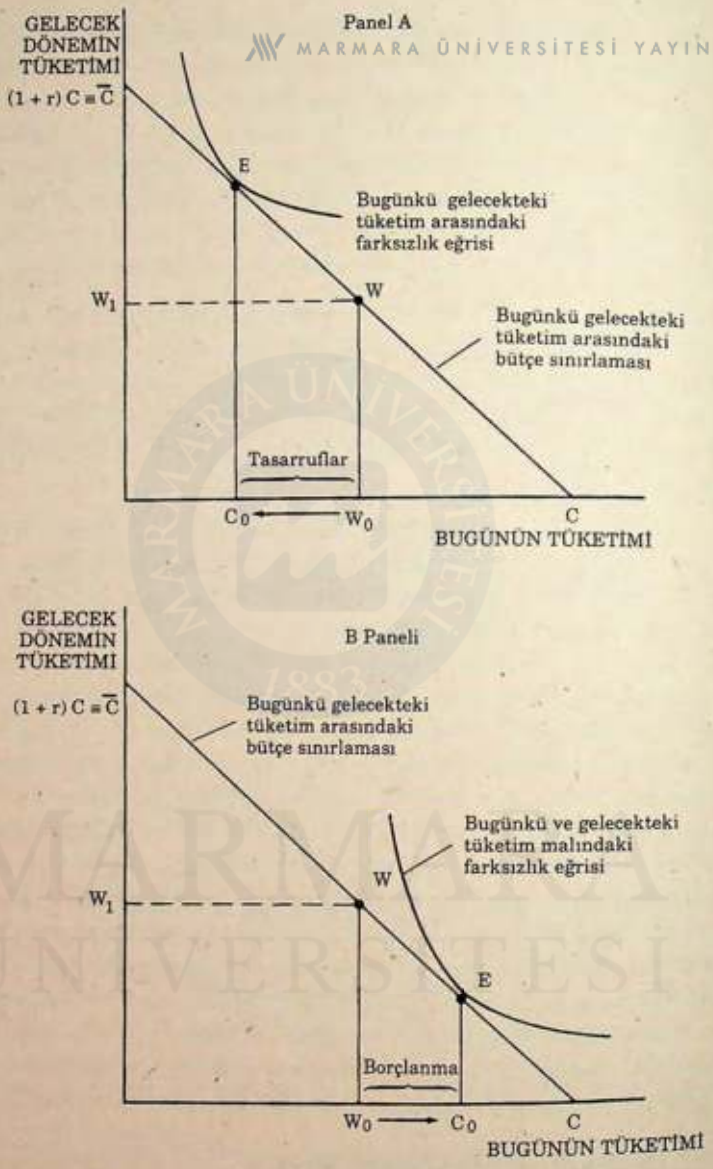
Bira vergisinde gelir ve ikame etkileri aynı yönde çalışır. Şöyle ki, her nokta diğerinden aşağıda olduğundan Ê'den E ye ve oradan E*'ye gittikçe bira tüketimi düşer. Bununla beraber, bira tüketimindeki düşüşün gelir ya da ikame etkisinin sonucu olma ölçüsü vergilerin aralığında kritik önem taşımaktadır. Eğer ikame etkisi yoksa vergi hiçbir etkinlik kaybına yol açmaz.

Bunu görmek için, Şekil 18.2'nin B panelini düşünelim. B paneli bireyin L- şeklinde farksızlık eğrilerine sahip olduğu özel durumu gösterir. O zaman hiçbir ikame etkisi yoktur: Sabit bir fayda düzeyinde, fiyattaki değişmenin, bira ve soda tüketim düzeyin üzerinde hiçbir etkisi yoktur. Götürü bir vergiyle ya da bira vergisi ile yapılan tüketim (bireyleri aynı farksızlık eğrisi üzerinde bırakan) aynıdır: Her iki durumda da birey E* noktasını seçer. Dolayısıyla, devlet bira vergisini bireyi aynı farksızlık eğrisinde bırakan, götürü yerine ikame ederken hiçbir ekstra gelir kazanmaz. Bu da eğer, bira tüketimi (bir farksızlık eğrisi boyunca) fiyata karşı duyarlı değilse bira vergisiyle bağlantılı etkinlik kaybının olmadığını kanıtlar. Eğer bira yerine sodayı ikame etmek çok güç ise yani farksızlık eğrileri L biçiminde olmasa bile çok eğri ise vergiyle bağlantılı sapma çok küçüktür. Sapmanın büyüklüğü kişiden kişiye, maldan mala değişebilecektir. Bazı bireylerde, alkol bağımlısı olanlarda gıda ve alkol arasındaki farksızlık eğrileri L- biçimli olmaya yakındır. Şöyle ki, bunun sonucu ikame etkisi küçüktür. Bu yüzden de etkinlik kaybı azdır. Çoğu mallarda, makul derecede bir ikame mümkündür ve bu yüzden de bu mallar üzerinden alınan vergiler, etkinlik kaybına yol açacaktır.

Bugünkü ve Gelecekteki Tüketim

Bireyin gelirini bugünkü tüketimi ile gelecekteki tüketimi arasındaki dağılım gelirini iki mal arasında paylaşma kararına pek fazla benzer.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



18.3. TÜKETİM, TASARRUF VE BORÇLANMALAR. Birey gelirini bu dönemin tüketimi ile gelecek dönemin tüketimi arasında dağıtır. A panelinde kişi tasarruf etmekte, B panelinde borçlanmaktadır.

Bugünkü tüketim, bir mal gibi görülebilir. Gelecekteki tüketimde bir başka mal olarak düşünülebilir. Bugünkü tüketimin bir dolarından vazgeçerek, faiz haddi (r) ise, gelecek dönemde (1+r)lik ekstra bir tüketim imkânına sahip olur. Bir başka deyimle, eğer birey bu doları tasarruf eder ve bankaya yatırırsa, dönemin sonunda, doları ve faizi ile birlikte kazanmış olur. Dolayısiyle, 1/1+r, bugünkü tüketime nisbetle gelecekteki tüketimin fiyatı oranıdır (5).

Eğer kişi ne borç alır ne de borç verirse, iki dönemde sadece ne ücret almışsa onu tüketecektir. İlk dönemde ücretleri Wo, sonraki dönemdeki ücretleri W_1 olarak gösteriyoruz. Wo ve W_1'in Şekil 18.3'deki W noktasına tekabül ettiğini varsayalım. Borçlanma ile kişi, gelecek dönemdeki tüketimi aleyhine bugün daha fazla tüketir. Tasarruf ederek de bu dönem daha az tüketme pahasına gelecek dönemde daha fazla tüketir.

Bu yüzden kişi bütçe sınırlaması ile karşı karşıyadır. Ya bugün C kadar tüketim yapar ya d_2 yarın (1+r) $C \equiv \overline{C}$ birim kadar tüketir veyahut da şekil 18.3'de gösterildiği gibi iki noktayı birleştiren doğru çizgi üzerinde herhangi bir noktada tüketimi yapabilir. Bireyin tıpkı bira ile soda arasında olduğu gibi bugünkü ve gelecekteki tüketim arasında bir farksızlık eğrisi kümesi vardır. Her farksızlık eğrisi bireyi aynı fayda düzeyinde bırakan cari ve gelecek tüketim bileşimlerini gösterir. Birey, gelecekte daha fazla tüketmenin karşılığında bugün daha az tüketmeye isteklidir. Bugünkü tüketimi, giderek daha küçüldükçe, gelecekteki tüketimi giderek arttıkça, gelecekteki tüketimi ile ilgili her ek birimden aldığı ekstra fayda da giderek azalır. Bu yüzden de, bireyin cari tüketiminde bir birim azaltmayı telâfi için gelecek dönemde artması gereken tüketim miktarı, giderek daha büyük hale gelir. bunun için farksızlık eğrisi, şekilde gösterildiği biçimdedir. Birey bütçe doğrusunun, farksızlık eğrisi ile teğet olduğu nokta olan E noktasını seçer.

Şekil 18.3'ün A panelinde, bireyin, birinci dönemdeki ücret gelirinden daha az tüketmeye gerisini tasarruf etmeye istekli olduğu bir durumu örnekliyoruz. Buna mukabil B panelinde birey, ilk dönemde ücret gelirinden daha fazla tüketmeyi ve farkı borçlandığı durumu gösteriyoruz.

---

(5) 10. bölümden halihazır iskontolu değere ilişkin açıklamalarımızı hatırlayın. Bireyin bütçe sınırlaması; kendisinin tüketiminin halihazır değerinin, ücretlerinin (variyet ve mirası hesaba katmazsak) halihazır değerine eşit olması gerekir şeklinde yorumlanabilir

Şimdi, faiz geliri de dahil toplam gelir üzerinden (t) oranında bir sabit oranlı verginin etkisini düşünelim. Faiz ödemeleri, ABD'de olduğu gibi vergiden düşülebilir. Bunun yanısıra, faiz ödemeleri düşüldükten sonraki net gelir negatifse, birey devletten para *alır*. Eğer net gelir -Y ise, tıpkı geliri Y iken, devlete tY kadar para ödemiş olacağı gibi, devletten tY kadar para alır (6). Şekil 18.4 gelir vergisinin iki bölüme nasıl ayrılabileceğini göstermektedir. Ücretlerinden alınan vergi sonrası ücret gelirini her dönem nisbî olarak azaltır ve böylece kişinin bütçe doğrusu paralel biçimde aşağı doğru iner. Eğer kendisi ne borçlanır ne de borç verirse, vergi öncesi tüketim W noktası ile vergi sonrası tüketim de W' noktası ile temsil edilecektir. Öte yandan faiz geliri bütçe sınırlamasını W' noktası etrafında döndürecektir.

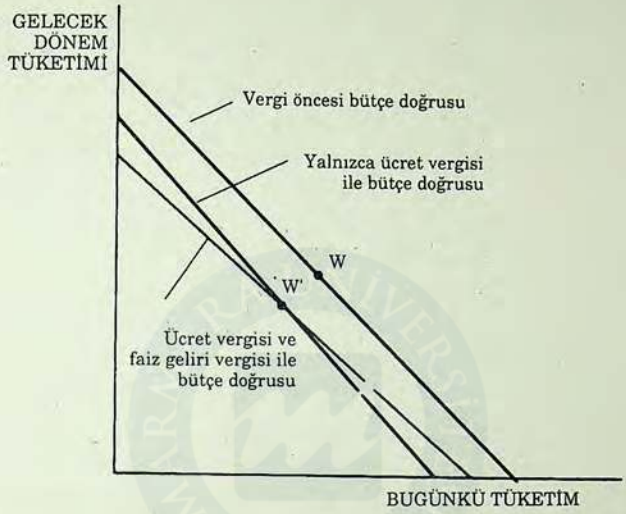
Şimdi dikkatlerimizi, ilk dönemdeki tüketimi, (vergi sonrası) ilk dönem ücret gelirinden az olan biri, tasarruf sahibi kişi üzerinde topluyoruz. Verginin hem gelir hem de ikame etkisi vardır. Birey daha kötü duruma düştüğünden, kendisi normal olarak her iki dönemdeki tüketimini azaltacaktır. Dolayısıyla, gelir etkisi düşük cari tüketime yol açar (Tasarrufların tam, ilk dönemdeki vergi-öncesi ücret geliri ile ilk dönem tüketimi arasındaki fark olduğunu hatırlayınız). Ancak birey eğer tüketimini ertelemekten düşük bir gelir elde ederse, ikame etkisi gelecek tüketimi azaltmakta, cari tüketimi özendirmektedir. Bireyleri tasarruflarını azaltmaya yöneltir. Cari tüketim üzerindeki -dolayısiyle tasarruflar üzerindeki- net etki belirsizdir. Eğer ikame etkisi yeterince büyükse tasarruflar azalmaktadır.

Eğer ikame etkisi ile gelir etkisi, tasarrufları değiştirmeyecek biçimde birbirlerini tam götürüyorsa, bu verginin saptırıcı olmadığı sonucunu doğurur mu? Hayır. Çünkü, bir vergi, farksızlık eğrisi boyunca cari ve müstakbel tüketim arasında ikame yapmasına sebep oldukça saptırıcı olur. Bunu görmek için saf bir faiz vergisini ele alalım. Böyle bir verginin bir tasarrufçu üzerindeki etkisi üzerinde yoğunlaşıyoruz.

---

(6) Aslında, daha sonraki bölümlerde de göreceğimiz gibi, ABD vergi yasasına göre faiz ödemelerinin indirimi konusunda sınırlamalar vardır. Eğer net gelir, faiz dahil hep negatifse, birey devletten para alamaz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

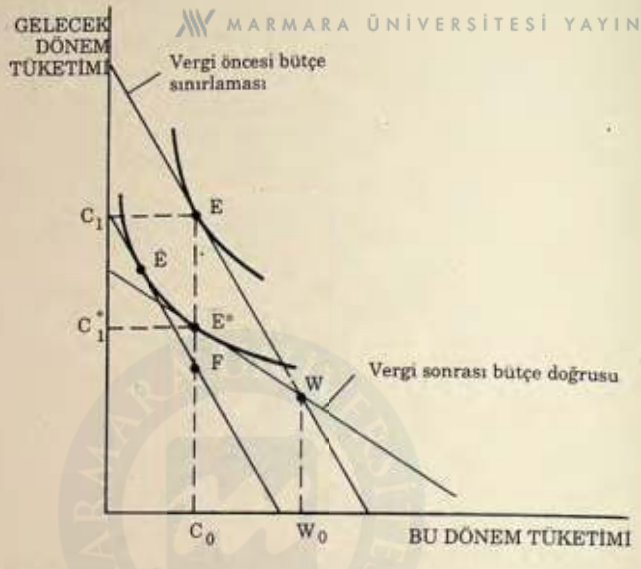


18.4. BİR GELİR VERGİSİNİN ETKİSİ. Bir gelir vergisinin etkisi iki kısma ayrılabilir. bir ücret vergisi artı, faiz gelirinden alınan bir vergi. Bir ücret vergisi bütçe doğrusunu paralel olarak aşağı kaydırır. Bir faiz geliri vergisi (faiz ödemelerinin düşülmesine imkân veren), bütçe sınırlamasını eksen etrafında döndürür.

Şekil 18.5 faiz vergisinin gelir etkisinin, ikame etkisinin, (E den Ê'ne kayış) ikame etkisi ile (Ê den E* doğru hareket) tam olarak gidediği bir durumu göstermektedir. Bu yüzden Wo - Co, vergi öncesi ve sonrası aynıdır. Bununla birlikte, ikinci dönemdeki tüketimde ciddi bir sapma vardır. Tüketim demetinde Ê ve E* arasındaki değişme E*F kadar bir etkinlik kaybına yol açar.

Tüketimi her iki tarihte eşit olarak etkileyen bir vergi olarak götürü vergi ile faiz gelir vergisinin etkisini karşılaştırabiliriz. Gene, doğrudan doğruya gösterilebilir ki, böyle bir vergi (götürü), bireyin faydası üzerinde herhangi bir belli etki açısından, daha fazla hasılat sağlayacaktır. Ya da belli düzeyde gelir sağlamak için benzer götürü vergiyle faiz geliri vergisinden daha iyi durumda olacaktır. Sapmanın büyüklüğü, ikame etkisinin büyüklüğüne o da cari ve gelecekteki tüketimin ne kadar ikame edilebilir olduğuna bağlıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



18.5. FAİZ GELİRİ VERGİSİNİN ETKİSİ. Faiz vergisinin gelir etkisi, ilk dönemde tam olarak ikame etkisi ile giderilmektedir. Ancak gene de E*F kadar bir etkinlik kaybı vardır.

Etkinlik Kaybına Tüketici Rantı Yaklaşımı

Önceki paragraflarda, devletin ek gelir elde etmek maksadıyla koyabileceği saptırıcı bir verginin etkinsizliği (etkinlik kaybını) götürü bir vergi alması halinde tüketici faydası üzerindeki etkiyle tam aynı olarak ölçmüştük.

10. Bölümde ele aldığımız tüketici rantı kavramı, saptırıcı bir vergi ile bağlantılı kaybın hesaplanmasında sıkça kullanılmaktadır.

Şişe bira başına yüzde 30 vergi aldığımızı ve bu vergiyle bireyin haftada on şişe bira tükettiğini varsayalım. Kişiye alınan bu verginin kaldırılması halinde devlete ne kadar vermeye istekli olduğunu sorabiliriz. Bir başka deyimle ne kadarlık bir götürü vergi, kendisi bira üzerinde yüzde 30 vergi alındığı zaman ulaştığı aynı fayda düzeyinde kalmasını sağlayacaktır? Kendisinin en azından haftada 30 sent x 10 tutarında ödemeye istekli olacağı açıktır. Böyle bir verginin sağlayacağı ekstra gelir, saptırıcı vergi sisteminin kullanımı ile bağlantılı etkinlik kaybıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şimdi tüketicinin **telâfi edilmiş talep eğrisini** kullanarak etkinlik kaybının nasıl hesaplanacağını göstereceğiz. Telâfi edilmiş talep eğrisi, fiyat düşürüldükçe, gelirin bireyden kendisini aynı farksızlık eğrisinde bırakacak şekilde alındığını varsayarak bireyin, bira talebini verir. Telâfi edici talep eğrisini, bireyi gene saptırıcı bir vergiyle olduğu kadar iyi durumda bırakarak, saptırıcı olmayan bir vergiyle ne kadar fazla hasılata ulaşabileceğimizi bilmeyi istediğimiz için kullanıyoruz.

Başlangıçta bir şişe biranın fiyatının yüzde 30 vergi dahil 1.50 dolar olduğunu ve bireyin bir haftada on şişe bira tükettiğini farzedelim. Daha sonra, kendisine haftada onbir şişe tüketmesi için ne kadar ekstra ödemeye hazır olduğunu soralım. Kendisi sadece 1.40 dolar ödemeye istekli olacaktır. Dolayısıyla bireyin vergiyi 30 sentten 20 sente indirdiğimizde (biranın fiyatını 1.50 dolardan, 1.40 dolara düşürdüğümüzde), bir götürü vergi olarak ödemeye istekli olacağı toplam miktar 10 sent x daha önce satın aldığı 10 şişe ya 1 dolardır (Şekil 18.6 A'daki FGDC alanı)

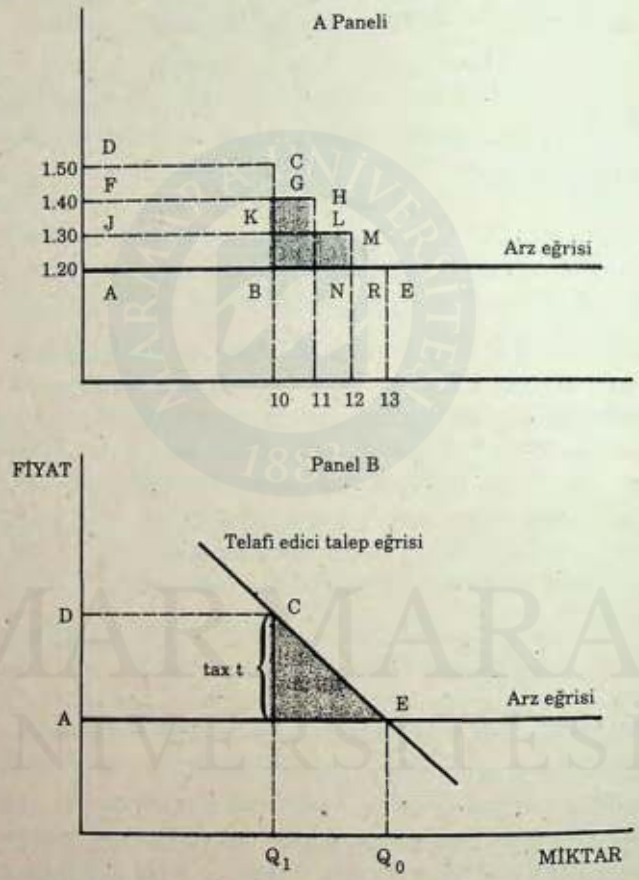
Şimdi kendisinin, 1.00 dolarlık götürü vergi salındığını ve onbir adet biranın her şişesi için 1.40 dolar bedel alındığı bir durumda olduğunu farzetmesini isteyelim. Ekstra bir şişe için ne kadar *ekstra* para ödemek isteyecektir? Bireyin 1.30 dolar dediğini varsayın. Şimdi fiyatın 1.50 dolardan, 1.30 dolara düşürülmesi halinde, bir kişinin ödemeye istekli olacakları toplam götürü vergiyi hesaplayabiliriz. İlk on şişede, bir şişeye 20 sent ödemeye(JKCD alanı) sonra onbirinci şişeye 10 sent (GKLH alanı), toplam olarak 2.10 dolar ödemeye hazır olacaktır.

Son olarak, kendisinin, 2.10 dolar götürü vergi salındığını ve oniki adet biranın her şişesi için 1.30 dolar bedel alındığı bir durumda olduğunu farzetmesini isteyelim. Ekstra bir şişe için ne kadar *ekstra* para ödeyecektir? Bireyin 1.20 dolar dediğini varsayın. Şimdi bireyin 30 sent verginin kaldırılması için, bireyin ödemeye istekli olacağı toplam götürü vergi miktarını hesaplayabiliriz. Kendisi ilk on şişe için 30 sent (ABCD alanı), onbirinci şişe için 20 sent (BNHG alanı), onikinci şişe için 10 sent (NRML), toplam 3.30 dolar ödemeye istekli olacaktır. Vergiden elde edilen hasılat 3.00 dolardır (ABCD alanı). Etkinlik kaybı ise 30 senttir (taralı alan)

Etkinlik Kaybının Ölçülmesi

Daha genel olarak, fiyatın yüzde 1 azalması için bireyin ödemeye istekli olacağı miktarı, tam, 1 sent ile tüketilen miktardır. Fiyatı düşür-

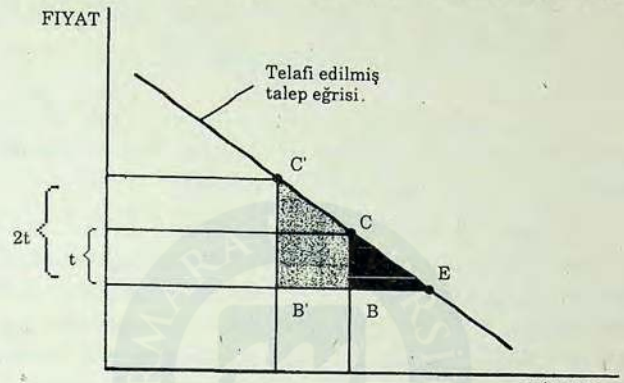
dükçe tüketilen miktar artar. Şekil 18.6 B'de, fiyatın D'den A'ya düşmesi için bir bireyin ödemeye istekli olacağı toplam AECD alanıdır. Bu alan, fiyat düşerken tüketilen vergi sonrası miktardaki değişmeyi de hesaba katar. Ancak bu alanın ABCD kadarki kısmı vergi hasılatıdır (AD kadar vergi ile tüketilen AB kadarki miktarın çarpımı). Dolayısıyla, etkinlik kaybı ya da iki alan arasındaki fark tam BCE üçgenidir.



18.6 ETKİNLİK KAYBININ ÖLÇÜLMESİNDE TELAFİ EDİLMİŞ TALEP EĞRİLERİNİN KULLANIMI. Devlet geliri ABCD alanıdır. A panelinde bira fiyatının 1.50 dolardan, 1.20 dolara inmesi için ne kadar bedel ödemeye istekli olduğunu gösteriyoruz. (Kendisinin aynı fayda düzeyinde kalmasını sağlayarak). Bununla toplanan hasılat arasındaki fark (ABCD alanı), etkinlik kaybıdır (taralı alan) B paneli tüketim düzeyinin çok küçük artışlarla değişebildiği durumu yansıtmaktadır.

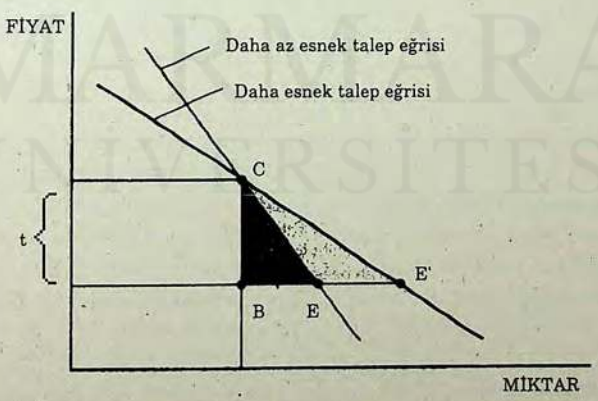
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şekil 18.7 vergi oranını iki katına çıkartınca, etkinlik kaybının iki katından fazlaya çıktığını göstermektedir. Aslında C'B'E üçgeni CBE üçgeninin dört katıdır. Etkinlik kaybı vergi oranının *karesi* kadar artar.



18.7. VERGİ ORANINDAKİ BİR ARTIŞIN ETKİNLİK KAYBI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ. Vergi oranının iki katına çıkarılması etkinlik kaybını iki katından fazlaya çıkarır.

Şekil 18.8, belli bir vergi oranında, talep eğrisi yatık oldukça (daha kesin bir ifadeyle, daha esnek oldukça) etkinlik kaybının daha büyük olduğunu gösterir. (talep eğrisinin esnekliğinin, fiyattaki yüzde birlik bir değişme sonucu talepte meydana gelen yüzde değişmeyi verdiğini hatırlayınız)



18.8. TALEBİN (TELAFİ EDİLMİŞ) ESNEKLİĞİNİN ETKİNLİK KAYBI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ. Talep eğrisinin (telâfi edilmiş) esnekliğindeki bir artış, etkinlik kaybını artırır. (BEC, daha az esnek, BE'C daha fazla esnek talep eğrisinden doğan etkinlik kaybıdır)

Aslında, etkinlik kaybı ile vergi hasılatını ilişkilendiren basit bir formül vardır.

$$\frac{\text{Etkinlik Kaybı}}{\text{Vergi hasılatı}} = \frac{1}{2}\,\frac{t}{p}$$

Telâfi edilmiş talep eğrisinin esnekliği.

Bu formül etkinlik kaybı ile vergi geliri arasındaki rasyonun vergi oranı ve telâfi edici talep eğrisinin esnekliği ile orantılı olarak arttığını göstermektedir (t/p verginin fiyata olan oranıdır)

10. Bölümde de ifade etmiş olduğumuz gibi tüketici rantı hesaplamaları devlet hizmet programlarının değerlendirmesinde yaygın biçimde kullanıldığı gibi çeşitli vergilerle bağlantılı etkinsizliklerin ölçülmesinde de kullanılmaktadır (7). 3. Bölümde (Şekil 3-5), tekelden doğan refah kaybını ölçmek için aynı metodu kullandık. Tekelcinin fiyatı ile marjinal maliyeti arasındaki farkı tekelci tarafından alınan ve tahsil edilen bir vergi olarak düşünebiliriz.

Ancak tüketici rantı yaygın biçimde eleştirilmiş bulunmaktadır. Bu eleştiriler teorik olduğu kadar en azından uygulamada bu hesaplamaların nasıl yapılacağı ile de ilgilidir. Formülümüzün, *telâfi edilmiş* talep esnekliğini kullandığına özellikle dikkat edin. Kaldı ki, alan hesaplamalarımız ya talep eğrisinin doğrusal ya da verginin doğrusal bir yaklaştırmanın, oldukça doğru olmasını sağlayacak şekilde küçük olduğunu varsaymıştır. Eğer yüzde 30 marjinal vergi oranı ile bağlantılı etkinlik kaybını hesaplıyorsak, doğrusal yaklaştırma büyük bir ihtiyatla kullanılmalıdır.

Analizimizin ikinci sınırlaması, bir verginin alındığı kesim üzerindeki etkisi üzerinde yoğunlaşmış olmasıdır. Şu varki, verginin başka kesimler üzerinde de etkileri olabilir. Bu kesimler üzerindeki vergi oranları sıfır olmadıkça (ya da diğer kesimlerde aksak rekabet oldukça), bu yansımalara dikkat etmemiz gerekir. Meselâ, devletin hem bira hem de sigara üzerinden vergi aldığını farzedin. Bireylerin sigara içerken daha fazla

(7) Bir ekonomide bir vergiden doğan etkinlik kaybını ölçerken, telâfi edici talep eğrisi esnekliğini kullanırız. Bu ölçü, istatistik teknikler aracılığı ile hesaplanabilir. Bu tekniklerin yakında yapılacak tartışması için Bkz. J.Hausman; "Exact Consumer Surplus and Dead Weight Loss" *American Economic Review* 11 (1981) 662-76.

bira içtiğini varsayın. Devlet sigara üzerindeki vergisini artırırsa, bira tüketimini azaltacak bu da bira vergisinden elde ettiği hasılatı dürürecektir (8). 20. Bölümde, optimal vergi yapısının tasarımında bu karşılıklı etkileşimlerin nasıl dikkate alınabildiğini kısaca ele alacağız.

ÜRETİCİLERİN ÜZERİNDE KALAN VERGİLERİN ETKİLERİ

Buraya kadar, bu bölümde, bir tüketim malı üzerinde verginin yol açtığı saptırıcı etkiler üzerinde yoğunlaştık. Arz eğrilerinin yatay olduğunu ve böylece bütün yükün tüketicilere aktarıldığını varsaydık.

Fakat en azından kısa dönemde çoğu arz eğrileri yukarı doğru eğimlidir. Bunun anlamı, bir tüketim malı üzerinden alınacak herhangi bir verginin yükünün bir kısmı, üreticiler üzerinde kalacaktır. Acaba bu üreticiler üzerinde vergi gelirinin dolaysız yükünün üzerinde ve ötesinde bir fazla yüke sebep olacak mıdır? Cevap, arz eğrisinin dikey olduğu (yani, arz esnekliğinin sıfır olduğu) özel durum hariç, evettir.

Bir arz eğrisinin nasıl çizildiğini hatırlayınız. Her fiyatta firmalar, fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar üretim yaparlar. Eğer arz eğrisi yukarıya doğru eğimli ise, üretim arttıkça marjinal maliyet artar.

Arz eğrisi ile fiyat arasındaki alan **üretici rantı** olup tam gelirlerle toplam değişken giderler arasındaki farktır. Bu alandaki değişmeler, dolayısıyla kârlardaki değişmeleri ölçer (9).

Şekil 18.9 A'da gösterilen örneği düşünelim. Fiyatlar 1'den 4 ve üretim 1'den 4'e arttığında kârlara ne olur? Üretimin birinci birim 1 dolara, ikincisi 2 dolara üçüncüsü 3 dolara ve dördüncüsü de 4 dolara malolur. Eğer firmaya fiyat olarak 4 dolar ödersek 4 birim üretir. Birinci birimi üretmenin marjinal maliyetinden 3 dolar, ikinci birim üretmenin

---

(8) Bu örnekte, bira vergi gelirlerindeki kayıp, bira vergisinin etkinlik kaybı ile ilişkilendirilebilir. Her iki değişmede, sigara vergisinin bireylerin, bira tüketimini saptırması sebebiyle ortaya çıkar. Kanıtlanması için Bkz. A.Harberger; "Taxation, Resource Allocation and Welfare, *Taxation and Welfare* ed. A. Harberger (Boston, Little Brown, 1974) ss. 32-35 içinde.

(9) Bunun sebebi kârların = gelirler - değişken maliyetler - sabit maliyetler = üretici rantı - sabit maliyetler olmasındandır. (Sabit maliyetler firma faaliyet gösterdikçe katlanılan maliyetlerdir. Üretimle bağlantılı olmayan maliyetlerdir)

marjinal maliyetinden 2 dolar ve üçüncü birim üretmenin marjinal maliyetinden 1 dolar fazla almış olur. Toplam kârlar 3+2+1 = 6 dolardır.

Bu durum daha genel olarak Şekil 18.9 A'da görülebilir. Başlangıçta üreticinin eline p kadar fiyat geçtiğini varsayın. Daha sonra bi vergi koyulmakta ve eline geçen fiyat p-t'ye düşmektedir. Başlangıç durumunda toplam kârları DGE ile temsil edilmektedir (10). Şimdi ise kârları daha küçük DGE alanı haline gelir. Kâr alanındaki değişme EGBC kada ır. Ancak bu değişmenin bir kısmı devlete vergi geliri olarak gider: E IC dikdörtgeni. Üreticiler üzerinden alınan vergi, üretici kârlarını devl gelirleri artışından daha fazla azaltmıştır. Bu ikisi arasındaki fark, vergiyle bağlantılı etkinlik kaybıdır. Bu fark taralı BGH alanıdır. Bir başka şekilde ortaya koyarsak, devlet fiyatı (p) düzeyinde firmayı (p-t) fiyatı ile elde edebileceği kâr düzeyinde bırakan bir götürü vergi uygulamış olmaktadır. Götürü vergi, firmanın üretimi üzerinden alınan bir vergiye nazaran BGH kadar fazla miktarda hasılat temin edecektir.

Arz eğrisi dik oldukça -daha az esneksiz oldukça- etkinlik kaybı daha küçük olacaktır. Özellikle daha önce olduğu gibi küçük vergilerde etkinlik kaybı, vergi oranının karesine ve arz esnekliğine paralel olarak artar.

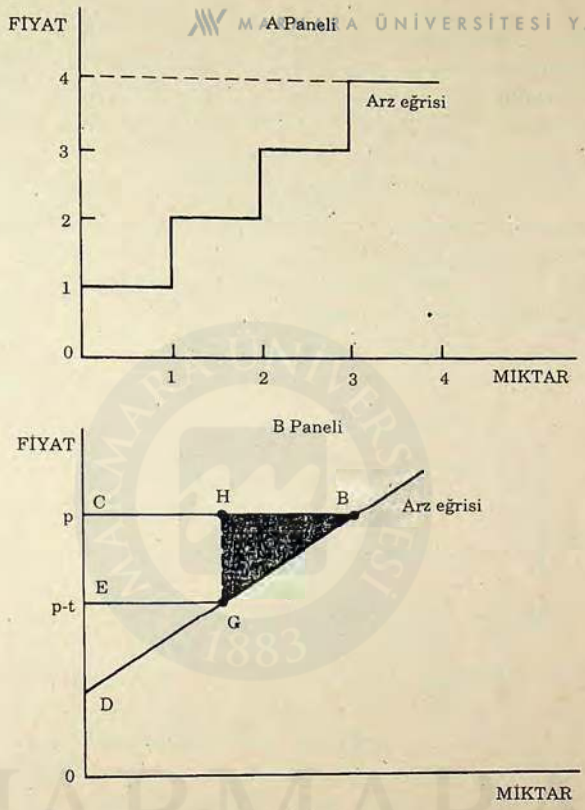
Benzer bir analiz üretimde kullanılan mallar üzerinden alınan vergilere de uygulanır. Sözgelimi, bir sanayide (otomobil) girdi olarak kullanılan çelik gibi bir madde üzerinden vergi aldığımızı varsayın. Otomotiv sanayii üzerinden ne kadar götürü vergi alınmalıdır ki, kârlar üzerinde bir çelik vergisinin yaptığı etkiyi yapsın diye sorabilelim (11). Götürü vergiden sağlanan hasılat ile çelik üzerinden alınan verginin farkı, vergi-nin etkinlik kaybıdır. Etkinlik kaybının büyüklüğü ikâme olanaklarına dayalı olacaktır. Eğer firma, bir başka girdi ile çelik(kısmen dahi) ikame edemezse, çelikten alınan vergi, üretim üzerinden alınan vergiden farklı değildir. Girdi karması üzerindeki saptırıcı etki ve dolayısiyle, girdi karmasındaki değişme ile bağlantılı hiçbir etkinlik kaybı yoktur.

---

(10) Daha doğru biçimde, taralı alan, gelirlerle toplam değişken maliyetler arasındaki farktır. Bunu hesaplamak için sabit maliyetleri çıkarmak zorundayız.

(11) Bu tabiidir ki, girdi vergisinden doğan tek etkinlik kaybı değildir. Vergi, üretimin marjinal maliyetini artırdığından, tüketicilerin ödediği fiyatta artışla sonuçlanan ve tüketicilere doğru bir etkinlik kaybı oluşacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



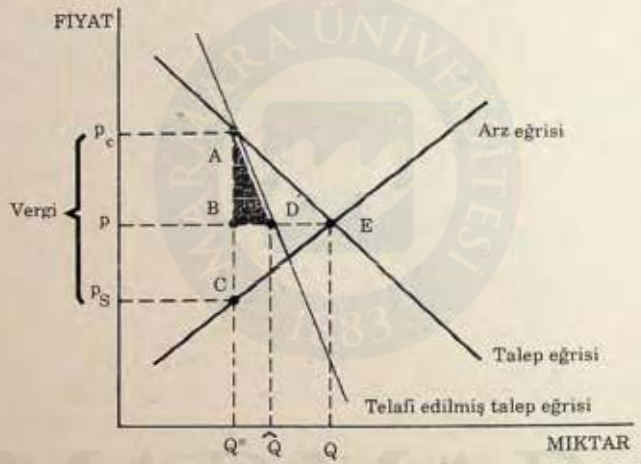
18.9. ÜRETİM ÜZERİNDEN ALINAN BİR VERGİNİN ETKİNLİK KAYBI. BGH, üretim üzerinden alınan bir verginin etkinlik kaybını ölçer.

KISMEN TÜKETİCİLER, KISMEN ÜRETİCİLER ÜZERİNDE KALAN VERGİLERİN ETKİLERİ

Üretici etkinlik kaybı ile tüketici etkinlik kaybı analizimizi birleştirmek doğrudan doğruya yapılabilir. Şekil 8.10 verginin kısmen üreticiler (fiyatın p'den P_S'ye düşüşü ile) ve kısmen de tüketiciler üzerinde (fiyatın p den P_C'ye yükselmesi ile) kaldığı bir durumu sergilemektedir. Piyasa talebindeki değişme tıpkı daha önce olduğu gibi iki kısma ayrılabilir. Q'dan $\widehat{Q}$'ye doğru hareket, verginin gelir etkisi, $\widehat{Q}$'dan Q* doğru hareket ise bir ikame etkisidir. Bireyler telâfi edilmiş talep eğrisi boyunca vergilenmiş maldan uzaklaştıkça bu etki meydana gelir. Bir başka deyimle yeni dengede P_C fiyatında tüketiciler ilk dengedeki p fiyatına göre

kesinlikle daha kötü durumdadırlar. Kendilerine orijinal (vergi ile saptırılmamış) fiyatta fakat yeni düşük refah düzeyinde ne kadar tüketim yapmış olacakları sorulduğunda, cevap telâfi edilmiş talep eğrisi üzerindeki A noktası ile bulunan, (p) fiyatında yapılan tüketimdir. Etkinlik kaybı tüketimin $\hat{Q}$'dan Q^* doğru azalmasıyla, telâfi edilmiş talep eğrisi boyunca hareketle bağlantılı olup, ABD üçgeni ile temsil edilir.

Bununla birlikte üreticiler için önemli olan Q'dan Q^* ya doğru miktarda meydana gelen toplam değişmedir. Böylece etkinlik kaybı BCE üçgenidir. Toplam etkinlik kaybı bu iki üçgenin toplamıdır ve daha önce de olduğu gibi talep ve arz esnekliklerine dayalıdır.



18.10. BİR VERGİDEN DOĞAN VE KISMEN ÜRETİCİLER KISMEN DE TÜKETİCİLER ÜZERİNDE KALAN ETKİNLİK KAYBI. Tüketicilerin etkinlik kaybı ABD üçgenidir. Üreticilerinki ise BCE üçgenidir. Eğer telâfi edilmiş ve edilmemiş talep eğrileri, eğer talep eğrisi gelirdeki küçük değişmelere duyarlı olmadığında çakışacak olursa toplam etkinlik kaybı ABCE büyük üçgeni olur.

ÖZET

1. Götürü olmayan bir verginin alınması, etkinsizliklere yol açar. Etkinsizliklerin büyüklüğü, etkinlik kaybı ile ölçülür. Bu ise tüketicilerin refah düzeyi üzerinde aynı etkiyi yapan bir götürü vergi ile bir saptırıcı verginin getireceği hasılat arasındaki farktır.
2. Herhangi bir verginin etkisi, gelir ve ikame etkisi olarak ikiye ayrılabilir.
3. Bir götürü vergi ile bağlantılı gelir etkisi vardır ancak ikame etkisi yoktur. Bu yüzden herhangi bir vergiyle bağlantılı sapmanın büyüklüğü, ikame etkisinin büyüklüğüne bağlıdır. İkame etkisi büyük olduça, etkinlik kaybı da büyük olur.
4. Bir maldan alınan bir vergi için hem gelir hem de ikame etkisi genelde söz konusu malın tüketim düzeyinde bir düşüşe yol açar.

5. Bir faiz geliri vergisinde, tasarrufçu gözlüğü ile gelir etkisi tipik olarak tasarruflarda bir artışa ve ikame etkisi de tasarruflarda bir azalışa yol açar. Net etki ise belirgin değildir. Ancak, net etki tasarrufları değiştirmese bile faiz geliri vergisi ile bağlantılı bir sapma vardır. Borç alanlar açısından, hem gelir hem de ikame etkisi borçlanmada bir artışa yol açar (faiz ödemelerinin vergiden indirilebilir olduğu varsayımı ile). Bu durumda etki açıktır.
6. Tüketici fiyatlarında verginin uyardığı bir artış sonucu meydana gelen etkinlik kaybı telâfi edilmiş talep eğrisinin altındaki alanla ölçülür. Vergi ile bağlantılı olarak tüketici rantı düzeyindeki artıştan vergi gelirinin düşülmesi ile bulunan miktardır.
7. Üreticilerin eline geçen fiyattaki azalmayla bağlantılı bir etkinlik kaybı da vardır. Kârlarındaki azalma, devlete fiilen ödedikleri vergi gelirini aşar.
8. Etkinlik kaybı, vergideki artışlarla orantılı olmaktan daha fazla artar. Bu kayıp aynı zamanda talep (telâfi edilmiş) esnekliği ve arz esnekliği ile de artar.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Etkinlik kaybı
Fazla yük
Gelir etkileri
İkame etkileri
Telâfi edilmiş talep eğrisi
Tüketici rantı
Üretici rantı

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Eğer tasarruflar, faiz haddindeki değişmelere karşılık vermezse bu, faizin vergilenmesi ile ilişkili hiçbir etkinlik kaybının olmadığı anlamına gelir mi?
2. 17. Bölümdeki 1. problemde yer alan maden vergisinden doğan etkinlik kaybı nedir? Bu etkinlik kaybı ile arz eğrileri arasındaki ilişki konusunda ne anlatır?

   Bunu götürü vergilerle ilgili tartışmalarımızla ilişkilendiriniz.
3. Hangi koşullarda bir devlet vergi ya da sübvansiyonunun (a) birbirini güçlendiren (b) birbirini yok eden gelir ve ikame etkileri olacaktır?
4. Bira üzerinden alınan bir vergi ile aynı düzeyde hasılat getiren bir götürü verginin etkilerini karşılaştırınız. Özellikle bireyin faydasının götürü vergi ile bira vergisi ile olandan daha yüksek olduğunu gösteriniz.
5. Doğrusal telâfi edilmiş talep eğrileri için

   $Q = a - bp$ olduğunu

   ve sabit marjinal üretim maliyeti ile etkinlik kaybının

   $0.5\, bt^2$ olduğunu gösteriniz.

   Telâfi edilmiş talep eğrisinin esnekliğinin

   $\frac{bp}{Q}$ olduğunu gösteriniz.

   Toplanan vergi geliri nedir?

Etkinlik Kaybının toplanan vergi gelirine olan oranının

$$\frac{0.5\delta t}{Q} = 0.5 \text{ x telâfi edilmiş talep eğrisinin esnekliği x yüzde vergi oranı } (t/p)$$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

EK: ETKİNLİK KAYBININ ÖLÇÜLMESİ

Daha önce bir verginin sebep olduğu etkinlik kaybının Şekil 18.6'daki BCE üçgeni alanı ile ölçülebildiğini gösterdik. Üçgenin yüksekliği BC, vergi tutarı olan (t) ye eşittir. BE ise vergi sonucu tüketim miktarında meydana gelen değişmedir. **Talep esnekliğinin** fiyattaki yüzde birlik bir değişme sonucu miktarda meydana gelen yüzde değişmeyi verdiğini hatırlayınız.

$$n = \frac{\Delta Q/Q}{\Delta p/p}$$

ΔQ miktardaki değişmeyi, Δp fiyattaki değişmeyi göstermektedir. Δ sembolü (büyük harfle) Delta harfidir ve geleneksel olarak bir değişmeyi gösterir. η sembolü ise, Yunanca eta harfi olup, geleneksel olarak talep esnekliğini göstermektedir. Yeniden düzenleyerek miktardaki değişmeyi şöylece yazabiliriz.

$$\Delta Q = \frac{\Delta p}{p} Q\eta$$

Bu eşitlik, miktardaki değişmenin fiyattaki ve talep esnekliğindeki değişmenin büyük oldukça, büyük olacağının doğal bir yorumudur. Ancak fiyattaki değişme tam, birim başına alınan vergi (t) kadardır. Dolayısıyle, fiyattaki değişme ile vergiyi yer değiştirirsek

$$BE = \frac{t}{p} Qn \text{ eşitliğini elde ederiz.}$$

Şimdi, BCE üçgeninin alanı tam,

$\hat{t} = \frac{t}{p}$ verginin **oranıdır**. Bir başka ifadeyle $\hat{t} = tp$, ürün başına

553ik vergi iken t, **ad valorem** vergi oranıdır(12).

$$\frac{t \cdot BE}{2} = \frac{1}{2} \frac{t^2}{p} Q\eta$$

$$= \frac{1}{2} \left[\frac{t}{p}\right] \left[\frac{t}{p}\right] pQ\eta$$

$$= \frac{1}{2} \hat{t}^2 pQ\eta$$

(12) Herhangi bir ürün başına spesifik vergi bu formülü kullanarak ad valorem verginin bir eşdeğeri olarak ifade edilebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

19

Emek ve İktisadi Etkinlik: Emek Arzı

1986'da 100 milyonu aşkın Amerikalı haftada ortalama otuzbeş saat çalışmış ve karşılığında toplam ücret ve menfaat olarak 2.5 trilyon dolar kazanmışlardır. Ortalama olarak Amerikalılar, ücretleri üzerinden yaklaşık yüzde 40 marjinal vergi oranı ile karşı karşıya kalmışlardır(1). Bu vergiler, emek arz ve verimliliğini nasıl etkiler? ABD emek vergilerinden doğan etkinlik kaybı neydi?

Son bölümde açıkladığımız iktisat teorisi, bu sorunları nasıl analiz edeceğimizi söylemekte ancak bu sorulan kesin cevapları konusunda ciddi anlaşmazlıklar olduğunu da zikretmektedir. Çoğu iktisatçı vergi sistemimizin arzedilen emeğin hem miktarı hem de kalitesi üzerinde olumsuz etkisi olduğuna ve bu yüzden de önemli bir etkinlik kaybına yol açtığına inanmaktadır.

(1) *Economic Report of the President* 1987 s.91 ve Statistical Tables. Marjinal vergi oranı sosyal güvenlik ve Yaşlılar için Sağlık (Medicare) vergilerini ve federal, eyalet ve yerel vergilerini hesaba katmaktadır. Ancak sosyal yardım alan bireylerin kazançlarından alınan zımni vergileri dikkate almamaktadır.

VERGİLERİN ARZEDİLEN EMEK MİKTARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ PAYAMEVİ

Acaba vergi sistemi kişileri, vergisiz olduğu halden daha fazla mı yoksa daha az mı çalışmaya yöneltmiştir?

Çoğu öğrencinin (ve az sayıda iktisatçının) ilk başta bu soruna bakışı vergilerin çalışan saat sayısı konusunda yapacağı bir etki olamayacağı, çoğu işte çalışacak saat sayısının belli olduğunu ve bireyin bu konuda iradesinin olamayacağı şeklindedir. İşin gerektirdiği saat sayısı, ise, teknolojik ya da kurumsal değerlemelerin ve sendika ve devlet düzenlemelerinin bir sonucudur. Bu kurumsal sınırlamalar, kısa dönemde bireylerin çalışma saatleri konusunda yapabileceklerine nazaran çok az bir seçim hakları vardır. Ancak kurumlar da değişir.

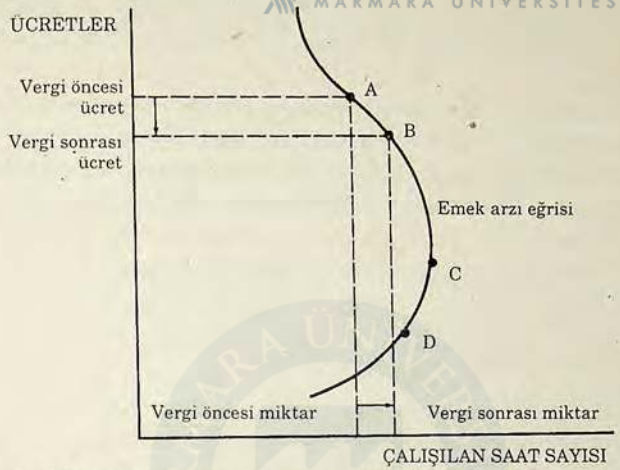
Geçtiğimiz yüzyıl boyunca standart haftalık çalışma süresi ciddi biçimde kısalmış bulunmaktadır. Meselâ imalat kesiminde, 1900 yılında ellibeş saat iken günümüzde kırk saate inmiştir.

Çoğu iktisatçı, çalışılan bu saatlerdeki çarpıcı değişmenin, en azından kısmen iktisadi güçlere verilen bir karşılık olduğunu ileri sürmektedir. Her ne kadar her birey çalıştığı saat sayısı konusunda tam bir iradeye sahip değilse de, firmaların önerdiği sözleşmelerle, sendikaların yaptığı pazarlıklar, çalışanların tercihlerini yansıtır. Ücretlerdeki artışın iki etkisi vardır. Gelir etkisi, bireyleri kazancının bir bölümünü boş zaman şeklinde alarak daha az çalışmaya yöneltir. Buna mukabil ikame etkisi daha fazla çalışmaya özendirir. Ücretler artarken, çalışma saatlerinin azalması, gelir etkisinin ikame etkisine egemen olduğunu tazammun eder. Bu da emek arzı eğrisinin şekil 19.1(2) de gösterildiği geriye doğru bükülmüş olması sonucunu doğurur.

ÜNİVERSİTESİ

(2) Bugünkü ücretin (sürekli olarak)düşmesi halinde ne olacağını tahmin etmek için zaman serisi verileri kullanılırken dikkatli olmak gerekir. Emek arzını ücret artışlarından başka etkileyen birçok sosyal ve ekonomik değişme (sosyal sigorta programları ve boş zaman talebini etkileyebilenler de dahil olmak üzere farklı malların nisbi fiyatlarındaki değişme gibi) olabilir. Ancak, emek arzı eğrisinin zaman serisi verilerinden elde edilen geriye doğru bükülmüş olduğuna ilişkin düşünce, 4. dipnotla tartışılan başka verilerle de tutarlıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



19.1. EMEK ARZI EĞRİSİ. Geriye doğru bükülmüş arz eğrisi ile, bazı ücret düzeylerinde ücretler üzerinden alınan vergilerdeki artış -ücretlerdeki bir azalmaya eşdeğer- emek arzını artırır. C noktasının altında ücretlerden alınan vergi emek arzını azaltır.

Sabit oranlı bir gelir vergisinin alınması, vergi sonrası ücretin değişmediği varsayılarak ele geçen ücretlerde bir indirime eşdeğerdir. Geriye doğru bükülmüş bir emek arzı eğrisi ile sabit oranlı bir gelir vergisi toplam çalışma süresinin Şekil 19.1'de A'dan B noktasına kayışını sağlayarak artmasına (vergisiz olmasına gerekene göre) yol açar. (Emek arzındaki değişmenin vergi öncesi ücreti etkileyeceği tabiidir. Ancak bu bölümün amaçları açısından, çoğu kısımda bu etkileri gözönüne almayacağız)

Emek ve Tüketim Arasındaki İlişki

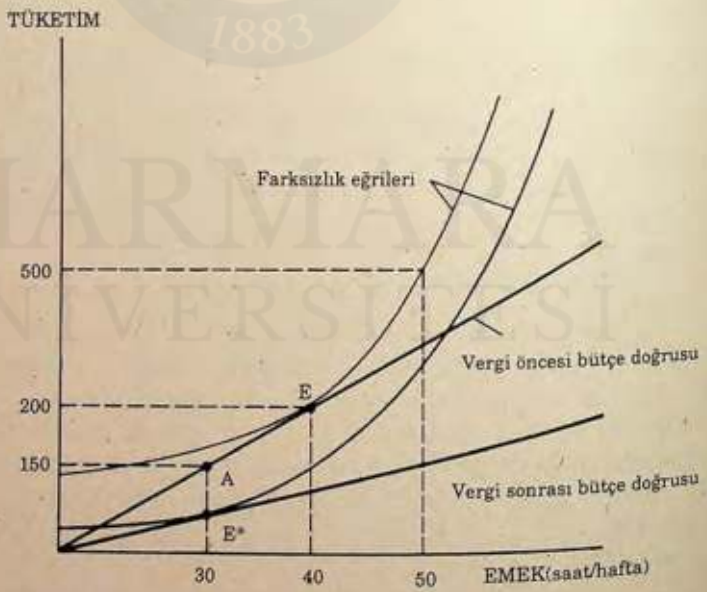
Emek arz eğrisi emeğin fiyatı ile bir (ya da bütün) bireyce arzedilen emek miktarı arasındaki ilişkiyi verir. Bir bireyin emek arzı ile ücret arasındaki ilişkiyi göstermenin bir başka yolu Şekil 19.2'de verilmiştir. Bu şekil bireylerin tüketim ve boş zaman arasında nasıl tercih yaptığını gösterir. (Kişi boş zaman ve istirahatten ne kadar vazgeçerse çalışma saatleri o kadar artar ve böylece tüketimi ya da geliri büyür) Bu durum bireyin şekil 18.1'deki bira ve soda arasında yaptığı tercih şekline benzerdir.

Şekil 19.2'de gösterilen bireyin vergi öncesi bütçe doğrusunu düşünelim. Birey daha fazla çalıştıkça, kendisinin daha fazla tüketim malı

satın almasına imkân veren daha yüksek gelir elde eder. Basitlik olsun diye tek bir tüketim malı olduğunu ve bireyin tasarruf yapamadığını varsayıyoruz.

Bütçe doğrusu, mümkün olan alternatif tüketim ve emek düzeylerini göstermektedir. Bu örnekte, bireye saatte 5 dolar ödenmektedir. Eğer kişi haftada otuz saat çalışırsa 150 dolar almaktadır. Haftada kırk saat çalışırsa 200 dolar alabilecek, elli saat çalışırsa 250 dolar alabilecektir.

Şekil, bireyin aralarında farksız olduğu çalışma ve tüketim malı bileşimlerini veren çalışma ve tüketim arasındaki farksızlık eğrilerini de göstermektedir. Sözgelimi, birey, haftada otuz saat çalışıp 175 dolar almakta haftada kırk saat çalışıp 200 dolar almakta ve elli saat çalışıp 500 dolar almak arasında seçim yapma konusunda farksızdır. Bireyin, çalışmasını kırk saatten, elli saate çıkarması için gerekli haftalık gelir artışının, çalışmasını otuz saatten kırk saate çıkarmasını telâfi için artması gereken haftalık gelir artışından daha büyük olduğuna dikkat edin. Kişi çalışma süresini çoğalttıkça kendisinin boş zamanı, tüketim mallarına oranla daha değerli hale gelir. .



19.2. VERGİ ÖNCESİ VE SONRASI DENGE. Verginin etkisi, bütçe doğrusunu aşağıya kaydırmak olmuştur ve böylece denge E'den E*'ne değişmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Vergilemenin olmaması halinde, birey farksızlık eğrisinin bütçe doğrusuna teğet olduğu noktayı seçecektir. Bu şekil 19.2'deki E noktasıdır.

E noktasında, birey, ek bir saat çalışmak için tam 5 dolarlık ekstra bedel istemekte ve ekstra bir saat çalışmak için 5 dolar ekstra almaktadır. Bir başka deyimle bireyin farksızlık eğrisinin eğimi (kişinin *marjinal ikame haddi)* tam bütçe doğrusunun eğimine ücretine eşittir. (Bütçe doğrusunun eğimi, kişinin tüketiminin, emek arzındaki bir artışa karşı ne kadar arttığını belirler. Örneğimizde çalışılan her ekstra saat için kişi ekstra 5 dolar almaktadır).

Vergilemenin Gelir ve İkame Etkileri

Şimdi vergilerin bunu nasıl değiştirdiğini inceliyoruz. Sabit oranlı bir gelir vergisi olduğunu varsayalım. Bir başka deyimle bireyin kazancı gelirin belli bir yüzdesi bu vergi ile devlete geri dönmelidir. Bu ise şekil 19.2'de vergi sonrası bütçe doğrusu ile gösterildiği gibi bütçe doğrusunu aşağı doğru kaydırır. Şimdi, E* ile gösterilen yeni bir denge vardır. E* noktasındaki vergi geliri, vergi öncesi ve sonrası bütçe doğruları arasındaki dikey mesafedir(E*A). Vergi öncesi bütçe sınırlaması E* noktasına paralel emek arzında, bireyin -vergi öncesi-geliridir. Vergi sonrası bütçe doğrusu, tüketim düzeyini verir. Arada fark tam ödediği vergileri temsil eder.

Örneğimizde yüzde 50 vergi almış ve bireyin, vergi sonucu emek arzını haftada kırk saatten otuz saate düşürmüş bulunmaktayız. Dolayısıyla devletin vergi geliri 30 x 2.50 dolar= 75 dolardır.

Demin gördüğümüz gibi ücretlerde bir artış iki kısma ayrılabilir: gelir vergisi ve ikame etkisi. Birincisi ücret vergisi bireyi daha kötü hale getirir. Daha kötü hale gelince, birey daha az tüketecek ve daha fazla saat çalışacaktır. Buna verginin **gelir etkisi** denilir. İkinci etkisi ise çalışmanın gelirinin azalmasıdır. Birey çalıştığı her saat için, w kadar bir ücret almaktaydı. Şimdi ise, t nin vergi olduğu w(l-t) kadar ücret almaktadır. Bireyin emeği karşılığı aldığı gelir azalınca, daha az çalışma şevki olacaktır. Buna verginin **ikame etkisi** diyoruz. Tüketim malı yerine boş zaman ikame etmektedir.

Şekil 19.3'de iki etkiyi gösteriyoruz. Önce eğer bireyin bütçe doğrunu paralel bir biçimde kaydıracak olursak (OA'dan CD'ye) -ekstra bir saat çalışma karşılığında artan tüketimi temsil eden, ücret- olarak ifadesini bulan eğim sabit tutulduğunda, emek arzını artırırız. E noktasından E' ye doğru hareket gelir etkisidir. Birey daha fakir hale gel-

diğinden, daha az mal ve daha az boş zaman tüketir (3). Daha sonra eğer bütçe doğrusunu döndürecek olursak (CD'den OB'ye) -kişiyi aynı farksızlık eğrisinde bırakarak- emek arzı azalır. E den E* ye doğru hareket ikame etkisidir. Ücret daha düşük olunca, herhangi bir belli fayda düzeyinde, bireyler tüketim malları yerine boş zamanı ikame ederler ve daha az çalışırlar.

Sabit oranlı bir gelir vergisi durumunda, ikame etkisi ve gelir etkisi, zıt yönlerde çalışır. Gelir etkisi bireyi daha fazla çalışmaya yöneltir, ikame etkisi bireylerin daha az çalışmasına yol açar. Teorik açıdan hangi etkinin egemen olacağını söylemek imkânsızdır. Şekil 19.3'ün A panelinde ikame etkisi, gelir etkisine egemen durumdadır.

Şöyle ki birey emek arzını azaltır. E*, E' noktasının solundadır. B panelinde bu iki etkinin birbirini götürüp götürmediği ve emek arzının etkilenmediği bir durumu açıklamış bulunuyoruz. E* doğrudan E'nin altındadır.

Daha önce, sabit oranlı bir verginin, emek arzını artırıp azaltması sorunu; emek arz eğrisinin yukarı doğru eğimli ya da geriye doğru bükülmüş olup olmadığı ile eşdeğerdir. Dolayısıyla, şekil 19.1'de ücret A dan B'ye doğru azalınca, emek arzı artar. Ücret daha fazla C den D'ye doğru düşerse emek arzı da azalır.

Ücret değiştiği zaman, emek arzının nasıl değiştiğine ilişkin ölçüye, emek arzı esnekliği denir. Bu ise ücretteki bir yüzde değişme sonucu emek arzında meydana gelen değişmeyi verir.

$$\text{Emek arzı esnekliği} = \frac{\text{emek arzındaki \% değişme}}{\text{ücretteki \% değişme}}$$

Ücretle yüzde 1 lik bir artış emek arzını yüzde 0.25 artırıyorsa, emek arzı esnekliğinin 0.25 olduğunu söyleyebiliriz. Eğer ücrette yüzde 1 lik bir artış, emek arzını, yüzde 0.5 azaltıyorsa, emek arzı esnekliği -0.5'dir. İktisatçılar arasında, erkekler için emek arzı esnekliğinin çok küçük olduğu konusunda görüş birliği vardır (4). Bazı iktisatçıların ampi-

(3) Bütçe doğrusu, sabit ücret ve fiyatlarda bütçe doğrusu aşağı kaydıkça, başka bir ifadeyle mal normal olduğunda, malın tüketimi azalır. Benzer biçimde, bütçe doğrusu aşağı kaydıkça boş zamanda paralel biçimde azalıyorsa, boş zamana normal bir mal diyoruz. Kalan analizin çoğu boyunca, boş zaman ve tüketim mallarının normal olduğunu varsayacağız.

(4) Başlıca ampirik çalışmaların sonuçları J.Pencavel "Labor Supply of men" *Hand book of Labor Economics* , Vol.1, O.Ashenfelter and R.Layard eds (Amsterdam North Holland, 1986) Temsili çalışmalardaki ücret esneklikleri -0.29'dan 0.06 kadar değişmektedir. Bütün bunların basit ortalaması -0.12 dir. Teknik olarak bu esnekliklere ücret değişikliğinden kaynaklanan hem gelir ve hem de ikame etkisini içerdiğinden, *telâfi edilmiş* esneklikler denir.

rik çalışması, bu esnekliğin işaret olarak negatif olduğunu göstermiştir.Şöyle ki emek arzı eğrisi, hafifçe geriye doğru bükülmüştür.

Öte yandan evli kadın için emek arzı esnekliği pozitif olup, erkeklerinkinden çok daha büyüktür (5). Eğer evli kadınların emek arzı esnekliği 1 civarında alınırsa, vergide yüzde 25 lik bir artış, kadınların yaptığı emek arzını yüzde 25 azaltacaktır. Eğer çalışma hayatında kadının rolü konusunda değişiklik olursa emek arzı esnekliklerinde de paralel değişmeler meydana gelebilir. Ancak bunlar, verilere henüz yeterince yansıtılmış değildir.

Ücret Vergilemesinde Saptırıcı Etkiler

Ücretler üzerinden alınan bir verginin, erkek emek arzı üzerinde küçük bir etkisi olabilir. Bu böyle bir verginin saptırıcı olmadığı anlamına gelir mi? Şimdi göreceğimiz gibi, cevap hayırdır. Bir birey emek arzını değiştirmemiş olsa bile, devlet eğer ücret vergisini, götürü bir vergiyle değiştirirse, hiç ekstra bir refah kaybı olmadan, daha fazla gelir elde etmiş olabilir.

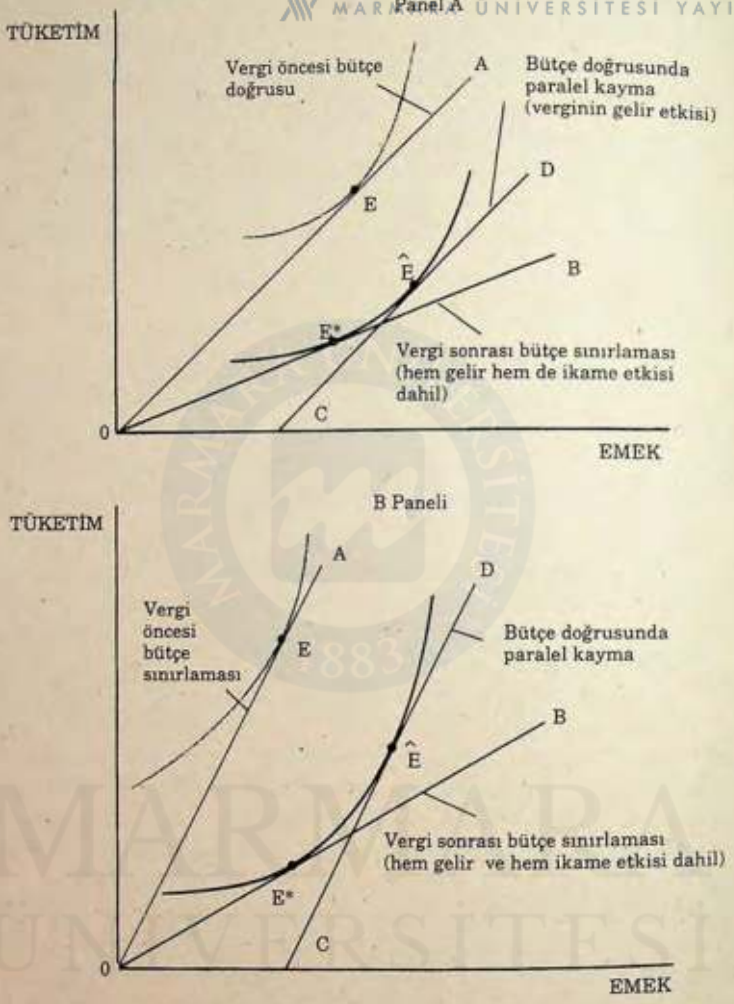
18. Bölümden, bir götürü verginin tanımını hatırlayınız. Bu vergi, büyüklüğü bireyin yaptığı herhangi bir şeye dayanmayan bir vergidir. Götürü vergi her vatandaşın, gelirine bakılmaksızın devlete belli bir miktar -haftada 100 dolar diyelim- ödenmesini öngörür. Bu vergi, Şekil 19.4'de de görüldüğü gibi bireyin bütçe doğrusunu aşağı doğru kaydırır. Bütçe doğrusunun eğimi değişmemekte ve birey gene ekstra bir saatçalışmaktan aynı ekstra tüketimi elde etmektedir. (Örneğimizde, 5 dolarlık ücret haddi ile bireyin çalıştığı her ekstra saat için eline gene 5 dolar geçmektedir). Bir haftada kırk saat çalışıyorsa vergi öncesi geliri 200 dolardır. Ancak vergi sonrası geliri 100 dolardır. Eğer haftada elli saat çalışıyorsa, vergi öncesi gelir 250 dolar ancak vergi sonrası geliri ise 150 dolardır. Her emek arzı düzeyinde, geliri tam 100 dolar azalmaktadır (6). Götürü verginin gelir etkisi vardır. Çünkü, bireyler daha kötü durumdadır. Daha az mal ve boş zaman tüketirler (dolayısıyla daha fazla çalışırlar). Aslında, verginin etkisi; tam daha önce açıkladığımız *gelir etkisidir*.

---

(5) Bkz. M. Killingsworth and J.Heckman; "Female Labor Supply" *Handbook of Labor Economics* . Evli kadınların emek arzı esneklik tahminleri oldukça değişkendir. Ancak çoğunluk 0.5 den 2.5'a değişir.

(6) Bu basit gösterimde, bireyin gelirinin, alınan götürü vergi miktarından daha az olması halinde ne olacağını hesaba katmıyoruz.

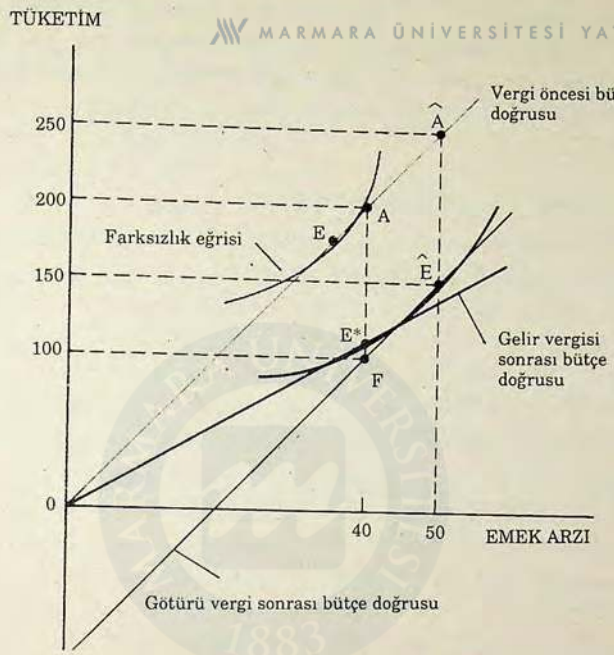
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



19.3. GELİR VE İKAME ETKİLERİ. (A) Gelir etkisi normal olarak artan emek arzına yol açar. İkame etkisi her zaman azalan emek arzına yol açar. Net etki belirsizdir (B) Bu örnekte gelir ve ikame etkisi birbirini götürür. Verginin emek arzı üzerinde etkisi yoktur.

Bir götürü verginin etkileri ile sabit oranlı bir verginin etkilerini şu soruyu sorarak karşılaştırabiliriz. Bireylerin tam aynı fayda düzeyinde kalmasını sağlayacak şekilde vergi oranını seçtiğimizi varsayarak, bir götürü vergi ile emek arzı, sabit oranlı gelir vergisi durumunda olan emek arzı nasıl karşılaştırabilir?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



19.4. BİR GÖTÜRÜ VERGİ İLE ÜCRET GELİRİ ÜZERİNDEN SABİT ORANLI BİR VERGİNİN KARŞILAŞTIRMALI ETKİLERİ. Gelir vergisi ile birey E* noktasını seçer ve AE* kadar vergi öder. AF = AE olan bir götürü vergiyle birey Ê 'yi seçer. Fazla yük E*F kadar olan farktır.

Bu karşılaştırma, şekil 19.4 de de gösterilmiştir. Götürü vergi ile birey Ê noktasını seçer. Gelir vergisi ile ise E* noktasını tercih eder. Gelir vergisi ile daha az emek arzedildiği açıktır. Bu tam daha önce tesbit ettiğimiz ikame etkisidir.

Şimdi, devletçe toplanan gelir miktarını karşılaştırmak istiyoruz. Toplanan gelir miktarı, fiilen arzedilen emek düzeyinde vergi öncesi ve vergi sonrası bütçe doğruları arasındaki fark ile ölçülür. Gelir vergisi ile toplanan hasılat AE* mesafesidir.

Götürü vergi için, vergi öncesi ve vergi sonrası bütçe doğruları arasındaki mesafe götürü vergi miktarıdır ve emek arzı ne olursa olsun aynı

miktardır. Dolayısıyla, ÂÊ mesafesi, AF mesafesine, her iki uzunluk da götürü vergi ile toplanan gelire eşittir. Şekilden de açıkça görülmektedir ki, götürü vergiyle devlet bir gelir vergisi ile toplanandan daha fazla hasılat temin etmektedir. Ekstra gelir şekil 19.4'de E*F mesafesi ile gösterilmektedir.

Esneksiz Emek Arzı ile Sapma

Şimdi başlangıçtaki sorumuza dönüyoruz. Eğer emek arzı esnekliği sıfır ise ve çalışılan saat sayısı vergi öncesi ile karşılaştırıldığında vergi sonrasında da aynı kalıyorsa gelir vergisi ile bağlantılı bir sapma var mıdır? Cevap evettir ve sapmanın büyüklüğü, *telâfi edilmiş emek arzı esnekliği* ile orantılıdır. Bu emek arzının (a) ücret haddininki bir yüzde artış ile (b) bireyleri orijinal (ücret değişmeden önceki) fayda düzeyinde bırakarak yeterli tazminat bileşimine karşı gösterdiği yüzde değişmedir.

Eğer bireyler bir farksızlık eğrisi boyunca hareket ederek, daha yüksek gelir düzeylerine ulaşıyorlarsa (daha düşük boş zaman düzeyleri ya da eşdeğer biçimde daha yüksek çalışma düzeyleri), ek tüketim karşılığında ek boş zamandan vazgeçme istekleri, nisbeten azalmayacak ve telâfi edilmiş emek arz esneklikleri büyük olacaktır. Buna eşdeğer biçimde tüketim ile boş zaman arasındaki farksızlık eğrileri nisbeten yatık olacaktır. Eğer daha sıkı çalışır ve daha fazla gelir elde ederlerse, gelirlerinde telâfi maksadıyla giderek daha büyük artışlarda ısrar ederek, hızla, daha fazla boş zamandan vazgeçmeye giderek daha az istekli olurlarsa, kendilerinin telâfi edilmiş emek arzı esneklikleri küçük olacak, farksızlık eğrileri ise daha eğri olacaktır.

Şekil 19.5'de biri emekle tüketim malı arasında düşük bir ikame olanağını (düşük bir telâfi edilmiş emek arzı esnekliğini) diğeri yüksek bir ikame olanağını (yüksek bir telâfi edilmiş emek arzı esnekliği) yansıtan farksızlık eğrilerini çizmiş bulunuyoruz.

Etkinlik kaybının büyüklüğünün yüksek ikame olanağı halinde (büyük telâfi edilmiş esneklik), düşük ikame olanağına nazaran çok daha yüksek olduğu açıktır.

Etkinlik kaybının büyüklüğü, daha önceki bölümde gördüğünüz gibi verginin büyüklüğü ile de hızla artar. Aslında küçük vergilerde, bu kayıp vergi oranının *karesi* kadar artar. Bir başka deyimle, vergi

oranının iki katına çıkarılması, etkinlik kaybını dört katına çıkarmıştır. Bu özellikle, birey açısından ödeyeceği marjinal vergi oranının önemli olduğunu hatırlarsak, önemli hale gelmektedir. Meselâ, alt-orta gelirli bir bireyin federal gelir vergisine göre yüzde 15 marjinal vergi oranı ile karşı karşıya olduğunu düşünelim. Sapma tam yüzde 15 gelir vergisi ile ilgili olduğu kadar değildir. Eğer bireyi bütün sosyal güvenlik vergisini öder gibi görürsek yalnızca federal vergilerden ödemek zorunda olduğu tutar yaklaşık yüzde 30 dur ve böylece etkinlik kaybı yüzde 15 vergi nisbetin de yaklaşık dört kat olacaktır (Eğer birey kazandığının hepsini harcarsa ve yüzde 8 lik bir satış vergisi ödüyorsa, efektif marjinal vergi oranı ve etkinlik kaybı daha yüksek olur)

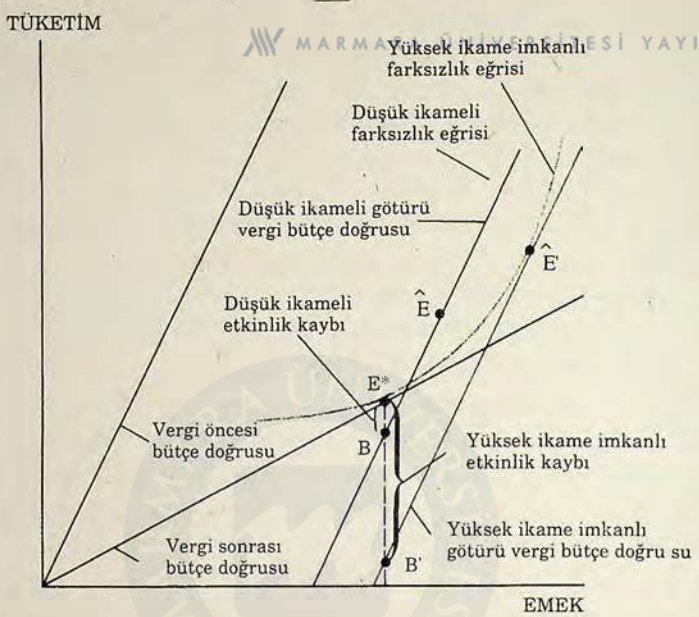
Önceki bölümde küçük mal vergilerinde, etkinlik kaybının toplanan gelire olan rasyosunun yüzde vergi oranı ile telâfi edilmiş talep eğrisi ile orantılı olduğuna işaret etmiştik. Ücret geliri üzerinden alınan bir vergiyle etkinlik kaybının toplanan vergi hasılatı arasındaki rasyo, yüzde vergi oranı ve emek arzının telâfi edilmiş esnekliği ile orantılıdır.

$$\frac{\textit{Etkinlik kaybı}}{\textit{Toplam Vergi Hasılatı}} = 0.5t(\textit{emek arzının telâfi edilmiş arzı})$$

Maalesef, ücretteki değişmeye, emek arzının verdiği tepkiyi tahmin eden farklı yaklaşımlar, telâfi edilmiş emek arzı esnekliğinin farklı tahminlerine yol açmıştır. Stanford Üniversitesinden John Pencavel'in son olarak yaptığı ondört önemli çalışmanın beşinde, teori ile tutarsız biçimde, telâfi edilmiş esnekliğin negatif olduğu tahmin edilmiştir. Pozitif tahminler içinde en büyüğü 0.84 ve en küçüğü 0.04 dür. Eğer çalışma iktisatçılarının, en iyi esneklik için oy vermeleri gerekseydi ortalama 0.11 olabilirdi (7). Ücret gelirinden alınan yüzde 28 vergiyle ve 0.11 tahmini kullanarak ücret vergisinin etkinlik kaybı, toplanan verginin yüzde 2'sinden daha azdır. (= 1/2 x.28x.11). Buna mukabil emek arzının telâfi edilmiş esnekliğinin en büyük olduğu varsayımı ile vergiden doğan etkinlik kaybı toplanan verginin hemen hemen yüzde 12'sidir. (= 1/2 x.28x.84)

(7) J. Pencavel; Labor Supply of Men; Bölüm 1.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



19.5. BİR VERGİNİN İKAME ETKİSİ VE ETKİNLİK KAYBI. İkame etkisi büyük oldukça, bir verginin etkinlik kaybı da büyük olur.

Vergiler ve Kadın İşgücüne Katılım

Son seksen yılda farklı gruplar **işgücü katılımında** dramatik değişmeler olmuştur. Çalışan kadın yüzdesi 1900'de yüzde 20.4'de iken 1986'da yüzde 55.3'e yükselerek iki kattan fazla artmıştır (8). Çalışma kararını etkileyen çok sayıda faktör vardır. Ancak iktisadi değerlemeler - ve dolayısiyle vergiler- bunlar arasında daha önemli olanlarıdır. Kadının işgücüne katılımı, vergi yapısının getirdiği olumsuz engeller olmamış olsa bile, daha fazla artmış olabilecekti. Etki hem çok düşük hem de yüksek gelirli aileler için özellikle önemli olabilir.

Vergi-sosyal yardım sisteminin, düşük gelirli bir kadının işgücüne katılımını nasıl olumsuz etkilediğini görmek için devletin yüksek (burada yüzde 100) marjinal vergi oranı ile birlikte yüksek düzeyde bir minimum gelir güvencesi verdiği durumu gösteren şekil 19.6'ya dönelim.

(8) *Economic Report of the President* ; 1987 Table B-34

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

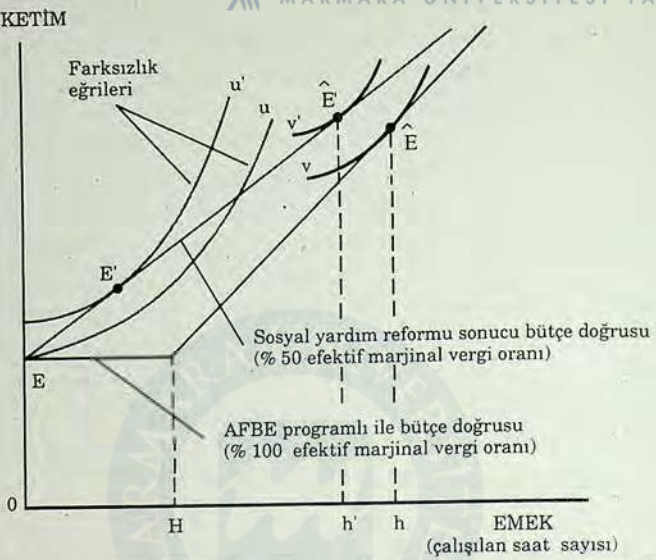
Bu durumda H noktasına kadar vazgeçilen boş zaman karşılığı, tüketimde hiçbir artış olmayacaktır. Bu tam bizim sosyal refah sistemimizin çeşitli yönlerini yansıtan bir durumdur. Sözgelimi, 1981'den beri Bakmakla Yükümlü Olduğu Çocukları Olan Ailelere Yardım (AFDC) programı anne tarafından elde edilen gelire yüzde 100 efektif vergi oranı sağlamıştır. Bir başka deyimle, annenin kazandığı her dolar için (ya da beyan ettiği her dolar için), yardım olarak alacağı menfaatlerden bir dolar kaybetmektedir. Şekil 19.6 annenin bütçe doğrusunu göstermektedir. Eğer kendisinin tercihleri u ve u' farksızlık eğrilerine paralel ise, kendisinin optimal kararı, çalışma şeklinde olacaktır. Anne çalışmadığı zaman, AFDC yardımını tam olarak almakta ve u olarak gösterilen farksızlık eğrisine ulaşmaktadır. Kendisine her dolar üzerinden 50 sent almasına imkân vermek, onu çalışmaya yöneltecek devlet harcamalarını azaltacak ve refah bakımından daha iyi duruma getirecektir (Yeni denge E' ile gösterilmekte ve u' ile işaretli daha yüksek bir farksızlık eğrisine ulaşmaktadır)

Öte yandan önceleri AFDC yardımına başvurmayı çekici bulmayan bazı kadınlar, bu refah programı sonrası bunu yapabilmişler ve bu kadınlar daha az çalışmaya yönelmişlerdir. Dolayısıyla şekilde u ve u' koyu farksızlık eğrileri olan kadın aile reisi, reform öncesi h saat çalışırken, reform sonrası çalışma süresini h' saate indirmiştir.

Yüksek gelirli ailelerdeki kadınların çalışma şevkinin kırılmasının sebebi oldukça farklıdır. Vergilemenin aile reisi (genelde erkek) üzerinde, çalışan eşe (genelde evli kadın) göre farklı etkiler yapabileceğini tahmin etmek için teorik sebepler vardır. Çoğu aileler toplu gelir beyanı yaptıklarından, ailede ikinci çalışan eşin kazandığı birinci dolar üzerindeki marjinal vergi oranının yüksek olması olasıdır. Dolayısıyla ikame etkisi büyüktür ve emek arzındaki azalma ve etkinlik kaybının da, asıl çalışana göre yüksek olması olasıdır. Bu bölümde daha sonra açıklayacağımız ampirik bulgular bu görüşle tutarlıdır.

(Doğaldır ki, ücret vergilerinin kadın emek arzı üzerindeki toplam etkisi teorik açıdan, belirsizdir. Gelir etkisi -kocanın vergi-sonrası gelirindeki azalma dahil- emek arzında bir artışa yol açar. İkame etkisi ise azalmaya sebep olur.)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



19.6. AFDC PROGRAMININ BÜTÇE SINIRLAMALARI VE EMEK ARZI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ. AFDC ile yüzde 100 vergi oranı vardır. Bu program iştirakçilerinin işgücüne katılımını olumsuz yönde etkiler. Efektif marjinal vergi oranında bir indirim, emek arzını sıfırdan E' ne yükseltecektir. Bununla birlikte AFDC vergi oranında bir indirim, daha fazla kadın işgücünün AFDC programına katılımını özendirecektir ve bu kadınlar çalıştıkları saati h den h' ne düşürecektir.

Üstelik, kadınların vergi sonrası ücret değişmelerine karşı oldukça duyarlı olmalarını beklemek konusunda bazı sebepler de vardır. Evli bir kadın, ev dışında bir işte çalışmasa bile üretken olabilir. Aradaki tek fark hizmetlerinin para ile ifadesini bulmaması ve böylece vergilenmemesidir. İş bulup çalıştığında sıkça görülen evde görülen hizmetlerini şu ya da bu şekilde bir başkasına gördürecektir. Birilerini temizlik ya da yemek için tutacaktır. Dondurulmuş gıdaları ya da sıkça dışarıda yemek yemeği tercih edecektir (önceleri fiilen eşinin sunduğu yemek pişirme hizmetlerini dışarıdan satın alacaktır). Dolayısıyla ailenin bu durumdan sağlayacağı net kazanç, eşin dışarıda çalışması halinde alacağı gayrisafi gelirden çok az olacaktır. Söz gelimi bir eşin yılda 10000 dolar kazandığını ancak ailenin kendisinin daha önce yaptığı ev içi hizmetler için yılda ekstra 7000 dolar harcadığını farzedin. Ailenin bu işten net kazancı sadece 3000 dolar görülmektedir. İktisadi etkinlik açısından kadın çalışmayı tercih etmelidir. Çalışma hayatındaki verimliliği, evindeki verimliliğini aşmaktadır. Ama, eşinin geliri sonucu, kendisinin yüzde 33 vergi dilimi-

ne girmesi halinde ne olacağına bir bakalım. Bu durumda eşin vergi-sonrası geliri sadece 6700 dolar iken, daha önce kendisinin gördüğü hizmetler için 7000 dolar ödemek zorunda kalacaktır. Eşin çalışma kararı sonucu ailenin vergi sonrası geliri azalmaktadır. Eşin kararı iktisadi değerlemelere dayandığı ölçüde, kendisi dışarıda çalışmak istemiyecektir. Her ne kadar yüzde 33 oranında görünse de gelirinden alınan vergi oranı, gelirinin evde gördüğü hizmetleri başkalarına yaptırmanın maliyetlerini aşan kısmı itibariyle yüzde 100'den fazlasını temsil etmektedir. Bu yüzden kadınların karşı karşıya kaldıkları ücret vergi oranı karşısında çok duyarlı olduklarını tesbit etmek şaşırtıcı değildir.

Yarı-zamanlı iş bulma imkânlarını sınırlayan kurumsal faktörler, işgücüne katılım üzerinde gelir vergisi/sosyal yardım sisteminin negatif etkisini daha da şiddetlendirebilir. Bireyler ya kırk saat çalışma ya da hiç çalışmama gibi bir tercihle karşı karşıyadır (9). Eğer yapılabilirse, yarı zamanlı olarak yirmi saat çalışabilir ancak iki uç durumla karşı karşıya kaldığında eş, gelir vergisi yüzünden ciddi bir şekilde azalan gelir dikkate alınırsa tam gün çalışma yerine hiç çalışmamayı tercih edecektir.

Emeklilik Kararı

Emek arzı ile ilgili son önemli karar, emeklilik konusunda olanıdır. 13. Bölümde altmışbeş yaşını aşmış olanların işgücüne katılımında çarpıcı bir azalma olduğunu gördük. Gene aynı bölümde, emeklilik kararlarının sosyal güvenlik programlarından nasıl etkilendiğini de gördük. Bu karar devletin aldığı başka tür önlemlerle de etkilenmektedir. Dolayısıyla, tasarrufların vergi rejimi, bireylerin tasarruf şevkini etkiler ve bu da bireylerin emeklilik kararlarında güçlü bir karışıklık etkileşim yapar. Yüksek kalitede bir eğitimin kamusal arzı, çocuklu ailelerin tasarruflarına yönelik talebi azaltır. Bu da bireylerin emeklilikleri için daha fazla tasarruf sahibi olma olasılığı anlamına gelir.

---

(9) Çoğunlukla yarı zamanlı olarak çalışmak mümkün olmakla birlikte, yarı zamanlı bir iş için ödenen ücret, eşdeğer bir tam zamanlı ücrete ödenen miktardan çok daha düşüktür.

VERGİLERİN EMEK ARZI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN ÖLÇÜLMESİ

Teorik olarak bir gelir vergisinin emek arzı üzerindeki etkisinin belirsiz oluşu, etkilerinin aslında nasıl olduğunu ampirik olarak belirleme girişimlerini daha önemli hale getirir. Bu alandaki araştırma oldukça yoğun olmuş ve önemli (ancak tartışmalı) sonuçları beraberinde getirmiştir. Bu sorunların incelenmesinde üç yöntem kullanılmıştır: Gözlem-araştırmalar, kesitsel ekonometrik modeller ve deneysel araştırmalar.

Gözlem-araştırmalar

Birincisi bireyleri gözlemleyerek onlara, vergileme sonucu, verginin olmadığı duruma göre daha fazla mı daha az mı çalışmaya yöneldiklerini sormaktır. Hiçte şaşırtıcı olmayan bir biçimde, elde edilen karşılıklar karışıktır. Bazıları aslında, vergi sonucu daha sıkı çalıştıklarını zira devletin kendilerinden aldığını telâfi etmek durumunda olduğunu (bu kişiler için gelir etkisinin, ikame etkisini aştığı kesindir) iddia ederken, başkaları tam zıddını savunmuştur(zımnî olarak ikame etkisi, gelir etkisini aşmıştır (10). Her ne kadar çalışmalar, teorisyenlerin vergilemenin emek arzı üzerindeki etkilerinin belirsiz olduğu şeklindeki inancını teyit ediyorsa da, bunların sınırlı bir faydası olduğu söylenebilir. Bu çalışmalar etkilerin büyüklüğünün pek doğru bir sayısal gösterimini yapamamaktadır (11).

Piyasa Verilerini Kullanan İstatistik Yöntemler

İkinci yöntem, bireylerin geçmişte vergi sonrası ücret değişmelerine nasıl tepki göstermiş olduklarının analizinde istatistik yöntemlerinin

---

(10) Bu çalışmalar içinde en ünlü olanları M.I.T.'den Dan Holland'ın (D.M. Holland, "The Effect of Taxation on Effort: Some Results for Business Executives" *National Tax Association of Proceedings of the Sixty-Second Annual Conference* , September 29-October 3, 1969) ve Kaliforniya Üniversitesinden George Break'inkilerdir (G.Break: Income Taxes and Incentives to Work: An Empirical Study) *American Economic Review* 47 (1957): 527-49)

(11) Üstelik, gözlem araştırmaların diğer bağlamlarda, bireylerin nasıl davrandığının güvenilir bir ölçüsü olmadığıda kanıtlanmıştır. Bireylerin etkilenmesi gereken davranışlarını nasıl algıladıklarını yansıtmakta ancak, bireyin kendi davranışını algılaması ile davranışın bizatihi kendisi arasında çoğunlukla ciddi ayrılıklar görülmektedir.

kullanılmasını öngörür. Genelde, belli bireylerin ücretlerdeki değişmelere karşı nasıl tepki gösterdiklerine ilişkin verilere sahip bulunmamaktayız. Bunun yerine, elimizde farklı ücret alan kişilerin kaç saat çalıştıklarına ilişkin bilgiler vardır. Yüksek ücret alanlar daha fazla saat çalışır görünmektedir. Buna dayanarak, ücretlerin çalışma saatleri üzerindeki ortalama etkisini hesaplayabiliriz.

Buraya kadar, iki iktisadi değişken arasında gözlemlenen bir ilişkiyi, bir *korelasyon*dan başka bir şeyi anlatmış olmadık. Şimdi, bu korelasyonu, bir *çıkarsama*, bir verginin alınması sonucunda net ücretleri azaltma etkisi hakkında bir öngörü yapmak istiyoruz. Böyle bir çıkarsamayı yapmak için, bir varsayım yapmak zorundayız: Yüksek ücret alan bireylerin daha fazla çalıştığının gözlenmesinin sebebi, daha yüksek ücret sebebiyle daha çok çalışmayı tercih etmeleridir. Bir başka deyimle daha yüksek ücret alan bir birey, esas itibariyle düşük ücret alan biri gibidir. Tek önemli fark, ücretteki farktır. Başka önemli farkların da olması doğaldır ve daha karmaşık istatistiksel analizler, bu farkların çoğunu (yaş ya da meslek veyahut da cinsiyet diyelim) hesaba katmaya çalışır aynı yaşta, meslekte ve cinsiyette (ya da ortak başka özelliğe sahip) olan kişilerden yüksek ücret alanların daha fazla mı çalıştığını görmeye çalışır.

Ücret değişmelerinin emek arzı üzerindeki etkilerine ilişkin bu çalışmaların iki tutarlı bulgusu olduğu tesbit edilmiştir. Erkeklerin emek arzı üzerindeki toplam etki küçük, ancak kadın emek arzı üzerindeki etki büyüktür. Bir vergiyle bağlantılı etkinlik kaybı, ikame etkisi ile ilişkilidir. Bir verginin toplam etkisi ihmal edilebilir düzeyde olmakla birlikte önemli bir ikame etkisinin ve dolayısıyla etkinlik kaybının olması mümkündür.

M.I.T.'den Jerry Hausman tarafından emek arzına ilişkin yapılan son çalışmada hem bireylerin tüketim malı ve boş zaman konusundaki tercihlerinde farklı olduğu gerçeğini hem de vergi ve sosyal yardım sistemimizin buna bağlı ayrıntılarını dikkate almaya çalışılmıştır. Başlıca bulguları aşağıya çıkarılmıştır (12).

(12) J.Hausman; Labor Supply, *How taxes Affect Economic Behavior* , H.J. Aaron ve J.Pechman eds (Washington, D.C.Brookings Institution, 1981) ss. 27-72 ve J.A. Hausman ve J.M.Poterba; Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986, *Journal of Economic Perspectives* Summer 1987

a. Federal vergiler (1958 oranlarıyla) ortalama evli bir erkeğin emek arzını, yaklaşık yüzde 6.5 oranında azaltmıştır. Emek arzı 1986 Vergi Reform Yasası ile çok az değişmiştir. Genel artış sadece yüzde 0.9'dur. Reform, yüksek gelirli bireylerin marjinal vergi oranını daha fazla düşürdüğünden, yüksek gelirli bireylerin emek arzını biraz daha fazla, yaklaşık yüzde 1.5 artırmıştır.

b. Toplanan vergi hasılatının bir yüzdesi olarak emek üzerinden alınan bütün vergilerden doğan etkinlik kaybının (sosyal güvenlik vergileri ile ortalama düzeydeki eyalet gelir ve satış vergileri), vergi reformu sonrası dahi oldukça büyük olduğu görülmüştür. Yüzde 13.5 (1986 öncesi yüzde 16.5 ile karşılaştırıldığında). Üst gelir grubuna giren evli erkekler için (1985 fiyatlarıyla 45000 dolarlık bir gelir) etkinlik kaybı, şimdiki vergi gelirinin yüzde 25.6 sı, eski yasaya göre alınacak gelirin yüzde 32.6 sı ve 1981 öncesi hasılatın yüzde 54.2'sidir. Etkinlik kaybının bu yüksek tahminleri, Hausman'ın ikame etkisinin büyüklüğü konusundaki yüksek düzeyli tahminlerinin sonucudur. Daha önceki açıklamalarımızda ifade edildiği gibi, ikame etkisinin büyüklüğü konusunda bir uzlaşma yoktur. Bununla birlikte, çoğu çalışmalar yapılan bu hesaplamadan oldukça küçük olduğunu ve buna bağlı olarak da daha küçük etkinlik kayıplarının söz konusu olduğunu göstermektedir.

c. Erkek emek arzı, ücret değişmelerine karşı nisbeten daha az esnek iken, kadın emek arzı oldukça esnektir. Hausman'ın kadın emek arzı esnekliği tahmini 0.9'dur. (Arz esnekliğinin büyük bir bölümü kadın işgücünün ortalama çalışma saati artışından çok, çalışan kadın sayısındaki artıştan kaynaklanmıştır) 1988'de tam gün çalışan ortalama evli bir kadın'ın yüzde 28 marjinal federal gelir vergisi oranına muhatap olacağı ve emek arzını 0.9 x 28 = % 25.2 azaltacağı tahmin edilmiştir (13). Marjinal vergi oranı tam yüzde 30'un altında olan eski yasaya göre küçük bir düşüş göstermekteydi. Öte yandan düşük gelirli (yarı zamanlı) çalışanlar karşılaştıkları vergi oranlarında önemli bir indirim yaşamışlardır. Net etki şu olmuştur. 1986 Vergi Reform Yasasının eşlerin emek arzını yüzde 2.64 artırmış olduğu tahmin edilmiştir. Gene etkinlik kaybının toplanan gelire olan oranı yüzde 25 gibi yüksek kalmakta ancak 1981 öncesi yasalara göre hesaplanan yüzde 58 tahminin oldukça altında kalmaktadır.

(13) Bu hesaplama ancak, gelir vergisinin yaklaşık olarak nisbî olması halinde doğru olacaktır. Artan oranlı bir gelir vergisi ile emek arzı üzerindeki etki daha büyüktür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kadının aile reisi olduğu ailelerde emek esnekliğinin büyüklüğü, erkeklerle evli kadınlar arasında bir düzeyde bulunmuştur.

Deneysel Araştırmalar

Vergi değişmelerine karşı emek arzı tepkilerinin büyüklüğünün sayısal tahminin yapılmasına yönelik üçüncü yaklaşım, deneysel yaklaşımdır. Üzerinde durduğumuz soru şudur: Vergi oranlarını artırsak ya da azaltsak (ya da vergi yapısını bir başka şekilde değiştirsek emek arzına ne olacaktır? Bir yaklaşım, "vergi yapısını değiştirelim ve ne olacağını görelim" görüşüdür. Bu oldukça pahalı bir yaklaşımdır. Değişme emek arzı üzerinde çok negatif bir etki yapabilir ancak etkiler anlaşılıncaya ve vergi yapısı tekrar değişinceye kadar önemli bir zarar (refah kaybı) meydana gelmiş olabilir.

Ancak, vergi yapısını, nüfusun küçük bir bölümü için değiştirerek bazı şeyler öğrenebiliriz. Tıpkı kamu oyu yoklamalarında, küçük bir nüfus kütlesine (çoğunlukla 1000 kişiden az) sorular sorarak, seçmenlerin bir oylamada nasıl oy vereceklerine ilişkin doğru tahminlerde bulunulabildiği gibi, küçük bir örnek kütlenin cevapları diğer benzer bireylerin alternatif vergi yapıları ile karşılaştıklarında verecekleri tepki konusunda oldukça güvenilir bir gösterge olabilir. Kamuoyu yoklamaları; görüşlerin temsilî örneklerinin elde edilmesinde oldukça dikkatli davranır. Bir başka deyimle, genç ve yaşlı, zengin ve fakir, vasıflı ya da vasıfsız işçi, evli ya da evli olmayan vb. bireylerin hepsinin kütlede temsil edilmesini güvence altına alır ve nüfusun bir bütün olarak nasıl oy vereceği tahminini yaparken, nüfus bileşiminde yer alan çeşitli grupların nisbi önemine paralel ağırlıklar verir (seçim sonuçlarını tahmin etmeye çalıştığında, farklı grup üyelerinin oy verme ihtimallerine ağırlık verir)

1960'lı yılların sonları, 1970'lerin başlarında özellikle vergi ve sosyal yardım yapısındaki değişmelerin, fakir kişilerin emek arzı üzerindeki etkilerini belirlemeye çalışan bu tür deneysel çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar farklı vergi yapıları ile karşı karşıya olan farklı bireylerin, ilke olarak yalnızca vergi değişmelerinin genel etkilerini değil, gelir etkilerinden ikame etkilerini de ayırmayı mümkün kılmaktaydı.

Sözgelimi, yürürlükteki sosyal yardım sistemimiz, oldukça yüksek efektif marjinal vergi nisbetine sahipken, negatif bir gelir vergisiyle

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

devlet, bireyin geliri arttıkça, menfaatlerini daha az kısabilir. Negatif gelir vergisi uygulamaları, düşük gelirli bireyler üzerinde yoğunlaştığından, başlıca alternatif sübvansiyon sistemlerinin emek arzı üzerindeki etkisi üzerinde durulmuştur. Devlet, farklı güvenceli gelir düzeyleri ve farklı vergi oranlarının etkilerini tahmin etmeye çalışmıştır. Benzer bireyler, aynı vergi oranında, farklı sosyal destek düzeyleri ile karşılaşabilir. Ya da aynı sosyal destek düzeylerinde farklı vergi oranlarına muhatap olabilir. İlke olarak bu yüzden, deneysel araştırmalar gelir ve ikame etkilerinin belirlenmesine imkân verir.

Sonuçlar, emek arzı üzerindeki vergilerin genel etkisinin oldukça küçük olduğu görüşü ile tutarlıdır. New Jersey'de yapılan böyle bir deneysel çalışma konusundaki rapor olayı, alternatif vergi/sosyal yardım yapıları ile karşılaşanlarla, mevcut vergi/sosyal yardım yapıları ile karşı karşıya kalanlar arasında "genelde küçük mutlak emek arzı farkları tablosunu" sunar mahiyette açıklamıştır. "Yalnızca ortalama emek arzı işe başlamak için oldukça küçük olan eşler arasında, nisbi açıdan farklar büyüktür" (14).

Deneysel araştırmalar, sosyal yardım/vergi sistemindeki değişmelerin mümkün etkileri konusunda başka sonuçlar da sunmuştur. Fakire daha fazla gelir sağlanması, bu gibilerin işsiz kaldıklarında daha uzun süre iş aramalarını sonuçlandırmıştır.

İlk çalışmalar, alternatif vergi-sübvansiyon planlarının (ve iş arama gibi buna bağlı değişkenlerin etkileri üzerinde yoğunlaşmışken), daha sonraki çalışmalar, başka etkilerin de olup olmadığını belirlemeye çalışmıştır. Meselâ, Indiana eyaleti Gary kentinde yapılan çalışmada, geliri artırılmış bulunan ailelerde, bebeklerin daha kilolu doğduğu - çocuğun sağlığının bir göstergesi olarak- anlaşılmıştır. Seattle Washington ve Denver - Colorado da yapılan daha büyük ölçekli bir çalışmada, negatif gelir vergisinin yaptığı gibi kadınlara garantili gelir temini, ailelerin parçalanmasına katkıda bulunmuş olabilir. Bununla birlikte, Seattle-Denver, çalışmasındaki en cömert negatif gelir vergisi programlarının, ailelerin ayrılması üzerinde en düşük etkide bulunduğu görülmüştür. Gelir garantilerinin, ailelerin parçalanma nisbeti üzerinde iki zıt etkisi olduğu savunulmuştur. Bir yandan bu sosyal programlar

(14) U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Summary Report New Jersey, Graduated Work Incentive Experiments* , (Washington, D.C. Government Printing Office 1973)

ailelerin temel mal ve hizmetleri satın alma imkânını iyileştirerek, evlilikleri istikrarlı hale getirebilir. Öte yandan evliliği alternatif yaşam biçimlerinin iktisadi kalitesini iyileştirerek de evlilikleri istikrarsız hale getirebilir. Bu teoriye göre, deneysel çalışma sonuçları; düşük garantili gelir düzeyleri için ikinci etkinin (bağımsızlık etkisi), birinci etkiye baskın çıktığını göstermektedir (15).

Deneysel çalışmalar, sosyal bilimcilerin elindeki aletlerde önemli bir ilerlemeyi temsil etmektedir. Aynı zamanda, genel olarak -ve yukarıda belirtilen çalışmalar itibariyle özel olarak- sonuçların değerlendirilmesinde hatırda tutulması gereken bazı önemli sınırlamalar vardır.

Birincisi **Hawthorne etkisi** denilen ve bireylerde yapılan bütün deneysel çalışmaları sıkıntıya sokan iyi bilinen bir olgu vardır. Bu şu demektir. Bir birey, bir deneyin içine alındığında ve davranışının incelendiğini bildiğinde davranışı, çoğunlukla değişir.

Ikincisi, temsili bir örnek elde edilmesini temini ile ilgili problemler vardır. Deneye katılım gönüllü olduğundan, katılmayı reddeden birey türleri ile ilgili çalışmada sistematik taraflılıklar vardır.

Üçüncüsü bireylerin kısa dönemli değişmelere olan tepkisi, uzun dönemli değişmelere olan tepkisinden farklı olabilir. Bir taraftan vergi yapısında kendisini daha iyi duruma getiren geçici bir değişme, yaşamboyu gelir üzerinde vergi yapısındaki sürekli bir değişmeden daha küçük etki yapabilir. Dolayısıyla gelir etkisi küçümsenebilir. Öte yandan çalışma; deney boyunca daha yüksek ya da daha düşük marjinal oranlarla karşılaşan bireyler üzerinde yapıldığından, vergi sonrası ücret geçici olarak azalabilir ya da artabilir. Ücrette geçici bir azalma, sürekli bir azalmadan daha farklı etki yapabilir. Ayarlama maliyetlerinin olmayışı halinde, bireylerin çalışma düzeylerini sürekli bir vergi indiriminden daha fazla azaltacakları (ya da boş zamanlarını artıracakları) varsayımı vardır. Dolayısıyla, belli bir süre işten uzaklaşmayı düşünen bir birey (pek uzak olmayan bir zamanda çocuk sahibi olmak isteyen bir kadın) süb-

(15) Seattle-Denver çalışması, fakirlik çizgisinin yüzde 50 si ile yüzde 100'ü arasında değişen destek düzeylerini ve 0.50 ile 0.80 arasında değişen vergi oranlarını güvence altına almıştır. Kontrol grubu da dahil, 1970-1978 dönemi boyunca çalışmaya toplam 4800 aile katılmıştır. Bkz. SRI International, *Final Report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment* , Vol. 1 (Washington, D.C.; U.S. Government Printing Office, May, 1983) ss. 1-18, 345-358

vansiyon almanın geçici avantajından istifade etmek isteyebilir. Eğer bu doğruysa, deneysel çalışmalar ikame etkisini abartmıştır. Öte yandan, uyum maliyetleri çok yüksek olabilir. Birey, üç yıl içinde (deneme bittiğinde) tekrar dönmek isteyeceğini dönmenin güç olduğunu bilerek halen çalıştığı işinden ayrılmaya isteksiz olabilir. Bu etkiler önemli ise, çalışma; sadece gelir etkilerini değil ikame etkilerini de, küçümsemiş olabilir. Yeni çalışmaların bazıları, bireye aynı vergi yapısı/sosyal yardım yapısını daha uzun bir dönem için (yirmi yıla kadar uzanan) güvence altına alarak, vergi yapısı/sosyal yardım ödemelerindeki değişmenin sadece geçici mahiyette olabileceği gerçeğinden kaynaklanan tahmin taraflılıklarının büyüklüğünü belirlemeye çalışmıştır.

Deneysel çalışmanın, emek arzının vergi yasaları ya da sosyal yardım programlarından etkilenme derecesi konusunda doğru bir sonuca varıp, varmadığının yorumlanmasına ilişkin son önemli özellik, haftalık çalışma saatlerinin uzunluğunun belirlenmesinde kurumların rolü ile ilgilidir. Daha önce de açıklamış olduğumuz gibi, kısa dönemde, kurumsal uygulamalar bireylerin çalışma saatlerine ilişkin tercihlerinin sınırlanmasında önemli bir rol oynar. Ancak uzun dönemde, kısmen iktisadi çevredeki değişmelere cevap olarak, bizatihi kurumsal uygulamaların kendisi değişir. Bu yüzden, denek olan bireylerin çoğunun çalışma saatleri konusunda sınırlı bir iradeleri olmuş olabilir. Ancak eğer toplumdaki baskılar, kurumsal uygulamaların, bireysel tercihlere daha uyumlu hale gelebilecek şekilde değişmelerine yol açabilir.

EMEK ARZINA İLİŞKİN DİĞER BOYUTLAR

Önceki tartışmamızda, cari vergi oranının bireyin işgücüne katılımını nasıl etkilediğini ve etkiliyorsa kaç saat çalışacağı konusundaki tesirinin ne olabileceği üzerinde durmuştuk. Böyle bir tartışma, vergilemenin analizini, çeşitli yönlerden basit hale indirgemektedir.

Çalışma Gayreti

Birincisi bireyin piyasada sunulan emeğin kalitesini etkileyen çok sayıda önemli karar gözardı edilmektedir. Bireylerin bir işe verecekleri çaba konusunda önemli bir seçim hakları vardır. Daha fazla gayret göstermeleri karşılığı muhtemelen elde edecekleri önemli getirilerden biri

de, toplumda iyi bir yere gelme sonucu ya dolaysız ya dolaylı olarak elde edilebilecek parasal getiridir. Para, çok çalışmalarının sebeplerinden sadece biridir. Bireyler sadece para için değil, mevki, asalet gibi şeyler için de çok çalıştılar. Bu faktörlerin önemini inkâr etmeksizin -hernekadar daha vasıflı, profesyonel ve yönetsel mesleklerde, vasıfsız işlere nazaran daha önemli olsa da- analizimizin bütün gerektirdiği, bireylerin kısmen parasal teşviklerden etkilenmesidir. Çoğu işlerde çalışan çok sayıda birey için bunun doğru olduğu açıktır.

İş Tercihleri

Vergi yapısı iş tercihlerini de etkiler. Eşit yetenekli bireyler, genelde bütün işlerde aynı ücreti almazlar. Bazı işler özellikle sevimsiz olup, bireylerin bunu alması için tazmin edilmeleri gerekir. Bu konudaki örnekler içine çevre sağlığı mühendisi ya da uzun ya da elverişsiz saatlerde yapılan işler girer.

Başka işler özellikle sevimli görülür. Bireyler, benzer becerilere sahip bireylerden başka işlerde çalışanlardan daha az alsalar bile bu işlere girmek isterler. Sözgelimi öğretmenler bir yıl içinde diğer meslek sahiplerinden daha az çalışırlar. Kayak öğretmenleri her günün belli bir kısmını kayak yaparak geçirir. Başka işler insana ya statü ya da ün kazandırır.

Bireylerin bir işte çalışmaya istekli olduğu ücret düzeyi, **para ile ölçülemeyen** özelliklere bağlıdır. İşin çok cazip bir yanı olunca ücretler düşük olabilir. İşin para ile ölçülemeyen olumsuz yanları olduğunda ise, ücretlerin bunu telâfi edecek kadar yüksek olması gerekir. Sözgelimi bireylerin yılda 10.000 dolar kazanan bir kayak öğretmeni ya da yılda 20.000 dolar kazanan çevre mühendisi olma konusunda farksız olduğunu varsayın. İki birey de aynı ölçüde refah düzeyinde olduğundan (varsayım gereği), aynı vergiyi ödemeleri ileri sürülebilir. Bu bireyler 5000 doları aşan gelirleri üzerine yüzde 15 vergi getiren, artan oranlı bir gelir vergisi ödemek zorunda kalsınlar. Kayak öğretmeni yalnızca 750 dolar vergi verirken, çevre sağlığı mühendisi 1500 dolar fazla ödeyerek toplam 2250 dolar ödemek zorunda kalacaktır. *Vergi sonrası* gelirlerini dikkate alırlarsa bireyler, kayak öğretmeni olmak isteyeceklerdir. Daha genel bir ifadeyle, vergi sistemi emek dağılımının biçiminde sapmaya yol açmaktadır.

Daha önceki bölümlerde, çeşitli devlet hizmet programlarının bireylerin ne zaman işten ayrılacağına ilişkin kararları (yani, emeklilik tarihi) nasıl etkilediğini görmüştük. Benzer biçimde, çeşitli devlet programları ne zaman işgücüne katılınacağını da (yani okulda ne kadar kalınacağını da) etkiler. Sübvansiyon verilen kolej ve üniversitelerle, subvansiyon verilen harç kredi programları, öğrencileri tahsile devama özendirmektedir. Üniversite harçlarının vergiden düşülmesine imkân verilmemesi, eğitimin, yüksek gelir olarak ifadesini bulan getirisi vergilendiğinden eğitim harcamalarını olumsuz yönde etkiler.

Emek Arzı ve Diğer Hanehalkı Kararları

Emek arzına ilişkin olarak açıkladığımız kararlar; aile içinde alınan başka çeşitli kararları hem etkiler hem de bu kararlardan etkilenir. Bu kararların bizatihi kendileri de çeşitli devlet politikalarından etkilenir. Hem evlilik hem de boşanma vergi politikasından etkilenir (Evlilik Vergisi ve eşe verilen nafakanın vergi rejiminin tartışılması için Bkz. 21.Bölüm). Sosyal güvenlik kuralları, boşanmayla sonuçlanan kısa evlilikleri cezalandırmaktadır. Sabık eş; evli çiftin ancak evliliklerini on yıl sürmesi halinde sosyal yardım almaya hak kazanmaktadır. Yürürlükteki vergi politikası, eşlerin işgücü katılımına girmesini olumsuz etkilediği ölçüde, aynı zamanda çocuk yapımını özendirmektedir. Bir çocuğun maliyetinin büyük bir bölümü, annenin kaybolan ücretleri şeklindeki, fırsat maliyetidir. Nüfus azalması konusunda endişe yaşanan bazı ülkelerde devlet çoğalmayı teşvik için bazı politika önlemlerini (çocuk yardımları, çocuk bakım imkânlarının sunumu gibi) yasalaştırmış bulunmaktadır. Çin gibi hızlı nüfus artışının iktisadi sonuçları konusunda kaygı duyulan bazı ülkeler doğum oranını dramatik biçimde düşürecek önlemler almaktadır.

Emeklilik kararı yönünden tasarrufların önemini belirtmiştik. Tasarrufların kendisi ise vergi politikasından (emekli aylıklarının özel işleme tabi tutulması IRA hesapları gibi) ve devlet hizmet programlarından etkilenir. Sağlık sigortasının (yürürlükteki vergi politikası ile özendirilen) ve Yaşlılar İçin Sağlık programlarının sunumu yedek mahiyetindeki tasarrufları (sağlık gideri için tasarruf), daha az önemli hale getirmektedir. Öğrenci harç kredisi programları, çocukların eğitimi için tasarruf yapmanın önemsiz olduğunu düşünmeye sevketmektedir.

Hatırda kalması gereken önemli nokta şudur. Her politikanın (vergi, kamu harcaması), her bireysel karar (tasarruf, emek arzı) üzerindeki etkisini inceliyorsak da aslında bütün kararlar karşılıklı ilişkili olup, fiilen bütün devlet politikaları, kararların her biri üzerinde dolaylı ya dolaysız bazı etkileri vardır.

Ücret Ödeme Şekli

Son olarak, vergi yapısı bireyin aldığı ücretin şeklini de etkiler. Vergi firmaları çalışanlarına vergiye tabi olmayan şekilde ödeme yapmaya özendirir. Bu yan ödemelerin son otuz yılda (işveren destekli sağlık programları gibi) hızlı artışının açıklamalarından birini teşkil etmektedir. Masraf ödemeleri, turistik yerlerdeki eğitim programları ve subvansiyone edilen yemeklerin hepsi vergilenmeyen ödeme şekilleridir. Belki de, vergi yapısının, ücretin ödeme şekli üzerindeki en önemli etkisi, ertelenen tazminatları -emeklilik ve hisse seçenekleri- özendirmenin yolunu açmasıdır.

ÖZET

1. Teorik açıdan, vergilemenin emek arzı üzerindeki etkisi belirgin değildir. Gelir ve ikame etkileri zıt yönlerde çalışır. Gelir etkisi emek miktarında bir artışa yol açarken, ikame etkisi azalmaya sebep olur.
2. Ampirik kanıtlar, erkekler için ikame ve gelir etkilerinin fiilen birbirini götürdüğünü göstermektedir. Şöyle ki verginin erkek işgücü arzı üzerindeki etkisi muhtemelen pek büyük değildir. Buna mukabil, kadınlar açısından iş gücü katılımı üzerinde ciddi bir etkisi vardır. Öte yandan her ne kadar, erkekler açısından toplam etki küçük olmakla birlikte, vergi ile bağlantılı ikame etkisi ve dolayısıyle etkinlik kaybı, çok büyük olabilir.
3. Vergi sistemi, para ile ödenmeyen menfaatlerin ödendiği işleri özendirir ve vergilenmeyen ya da tercihli muamele gören şekillerde ödeme yapılmasını teşvik eder.

ANAHTAR KAVRAMLAR

İş gücü katılımı

Hawthrone etkisi

Para ile ödenmeyen menfaatler

Telâfi edilmiş emek arz esnekliği

Negatif gelir vergisi

SORULAR VE PROBLEMLER

1. 1981 öncesi devlet AFDC yardımı alan bir anneye kazandığı gelir üzerinden yüzde 67 (yüzde 100 yerine) oranında bir marjinal vergi oranı uygulamıştır 1981 öncesi ve 1981 sonrası bütçe doğrusunu çiziniz. Her iki vergi rejiminde de iş gücü dışında kalmayı tercih eden bir bireyin farksızlık eğrisini çiziniz. 1981 öncesi çalışan, fakat 1981 sonrası ça-

lışmamayı tercih eden birinin farksızlık eğrisini çiziniz. Bu kişi için vergi oranını düşürmesinin faydayı nasıl artıracağını, maliyetleri nasıl düşüreceğini ve emek arzını nasıl artıracağını gösteriniz. Son olarak, hem 1981 öncesi hem 1981 sonrası çalışan bir kişinin farksızlık eğrisini çiziniz. Bu kişi için düşük vergi oranının AFDC maliyetlerini ve emek arzını nasıl etkilediğini gösteriniz. Bazıları birinci türde, bazıları ikinci türde, bazıları üçüncü türde olan bireylerin olması halinde devlet politikası hakkında ne söyleyebilirsiniz.

2. Bireyleri kendi öz gelirleri üzerinden vergilemeye yönelmenin (aile gelirini vergileyecek yerde), eşlerin iş gücüne katılımı üzerindeki etkisi ne olacaktır?

3. Vergiler ve devlet harcama programları, hanehalkı davranışının başka çeşitli yönlerini etkiler. Bazı iktisatçılar, sözgelimi, doğum oranlarını etkilediğini ileri sürerler. Vergi sisteminin hangi kuralları, bir çocuk sahibi olma kararını nasıl etkiler? Aynı şekilde hangi kamu harcama programları bu kararları etkiler?

4. Bireyin kararlarını şekil 19.2 ve 19.3'de olduğu gibi tüketim ile çalışma arasında alacak yerde, tüketim ve boş zaman arasındaki tercih cinsinden temsil edilmiş olabilir. Farksızlık eğrilerini çiziniz ve emek üzerinden alınan vergi oranındaki değişmeden kaynaklanan gelir ve ikame etkilerini belirleyiniz.

5. Aynı hasılatı temin eden bir gelir vergisi ile götürü verginin etkilerini karşılaştırınız. Özellikle, bireyin faydasının götürü vergiyle gelir vergisiyle olduğundan daha yüksek olduğunu gösteriniz.

6. Sabit oranlı bir gelir vergisi ile müterakki düz oranlı bir gelir vergisinin (devletin 3000 dolar diyelim götürü bir indirim yaptığı ve daha sonra bütün gelirlere sabit bir marjinal vergi oranı uyguladığı vergi türü) etkilerini karşılaştırın. Özellikle eğer iki vergi aynı hasılatı temin ediyor ve bütün bireyler aynı gelire sahip ise faydanın sabit oranlı bir vergiyle daha yüksek olacağını gösteriniz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

20

Optimal Vergileme

Önceki iki bölümde, götürü bir vergi dışındaki herhangi bir vergi ile bağlantılı önemli bir refah kaybı (*etkinlik kaybı*) olabileceğine şahid olduk. Hemen iki soru akla gelmektedir. Peki eğer böyleyse neden bir götürü vergi almıyoruz? Ve eğer kaynak dağılımını bozucu vergiler koyuyorsak bu vergilerin etkin kaybını en aza indirecek şekilde planlanabileceği bir yol var mıdır? Bu sorular, son yirmi yılda vergileme alanındaki teorik araştırmaların çoğunun odak noktasında yer almıştır. Teorik araştırmalar; çarpıcı bir biçimde basit ve meselenin özünü kavramaya yönelik ve gelecekte daha iyi vergi sistemlerini planlamaya yardımcı cevaplar üretmiştir.

SAPMA TÜRLERİNİN SAYILMASI SAFSATASI

Bu sorulara dönmeden önce, çok sayıda seçkin iktisatçıyı yanlış yöne sürükleyen bir iddiayı ortadan kaldırmamız gerekir. Vergi sisteminin beraberinde getirdiği sapmaları saymanın hiçbir anlamı yoktur. Sözgelimi, bazı iktisatçılar sadece gelir üzerinden tek bir vergi alınmasını ve belli mallardan (sigara, alkol ya da lüks mallar vb) alınan

çok sayıda özel tüketim vergisinden vazgeçilmesini çünkü tek bir sapmanın çeşitli sayıda sapmadan daha iyi olduğunu iddia ederler. Ancak, önceki bölümlerde bir gelir vergisinin genelde bireylerin tasarruf ve çalışma kararlarını saptırdığını ve bu iki büyük sapmanın çok sayıda küçük sayıda sapmadan mutlaka daha iyi olmayacağını görmüştük. 18. Bölümde bir vergiden doğan etkinlik kaybının vergi oranının karesi ile orantılı olduğunu göstermiştik. Bu ise tek bir büyük vergi uygulayacak yerde çok sayıda küçük vergi almanın daha iyi olduğu *fikrini vermektedir.*

Aynı safsata, faiz gelirinden vergi almamanın daha iyi olacağı, bunun yerine ücret gelirinden vergi almak gerektiği fikrinde olanlarca da savunulmaktadır. Bunun sebebi, faiz gelirini vergilemek, tasarruf ya da borç alma kararını etkileyerek ekonomide ek bir sapmaya yol açabilir. Gene, her ne kadar faiz gelirini vergilememiz kararı doğru olsa da, iddia safsata kabilindedir. İnsan, arzulanabilir bir vergi yapısına ulaşmak için sapmaların sayısını sayamaz.

İKİNCİ - EN İYİ SAFSATASI

Öte yandan, eşit derecede tehlikeli bir başka safsataya karşı korunmak da önemlidir. Daha fazla sayıda sapmanın, az sayıda sapmadan daha iyi olabileceği konusunda verdiğimiz örnek, çeşitli piyasalarda etkinsizliklerin (sapmaların) olması halinde bunlardan birini ortadan kaldırmanın meseleleri iyileştireceği şekildeki genel kanıyı ortaya koymaktadır. Önceki bölümlerde Pareto-etkin kaynak dağılımlarını niteledik. Gerekli koşulların tümünü yerine getirmek nadiren mümkün olabilmekteydi. Ve bütün ekonomik kesimlerdeki bütün sapmaları ortadan kaldırmak fiilen mümkün olmayabilir. İkinci en iyi teorisi, ortadan kaldırılamayan bazı önemli sapmaların varlığı halinde, uygulanacak devlet politikası ile ilgili bir konudur (1).(Bu durum Pareto etkinliğinin bütün koşullarının yerine getirildiği "birinci en iyi" ekonomilere zıt bir durumdur). Dolayısıyla, ikinci en iyi görüşü, sapmaların giderilebileceği ekonomik kesimlerde bu sapmaları ortadan kaldırmak arzulanmayabilir. İkinci en iyi teorisi çoğunlukla, yanlış bir biçimde bazı sapmaların varlığı halinde, iktisat teorisinin söyleyecek birşeyi olmadığı şeklinde yorumlanmıştır. Hemen göstereceğimiz gibi, bu doğru değildir. İktisat teorisi, bize hangi koşullar altında hem tüketim

(1) İkinci en iyi' teorisinin ilk formülasyonlarını James Meade, *Trade and Welfare: Mathematical supplement* (Oxford: Oxford University Press, 1955) ve R.Lipsey ve K.Lancaster, The General Theory of Second Best *Review of Economic Studies* 24 (1956-1957): 11-32.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

hem de üretimde etkinsizliklere sahip olmanın daha iyi, üretimdeki etkinsizlikleri yaşamanın daha iyi olmayacağı zaman, iki küçük sapmanın bir büyük sapmaya tercih edilebileceğini söyleyebilir. İkinci en iyi teorisi, birinci en iyi ekonomisinin derslerinin gözü kapalı uygulanamayacağını söyler. Bazı sapmaların olması halinde ne yapmamız gerektiğini bulmamız güç -fakat imkânsız olmayan- bir iştir.

OPTİMAL YENİDEN DAĞITICI GELİR VERGİLEMESİ

16. Bölümde, vergilemenin iki temel ilkesi olan iktisadi etkinlik ve eşitliği tartıştık. Bu bölümde etkinlik kaybı açısından en düşük maliyetle belli bir hasılat temin eden ve belli gelir dağılım amaçlarına ulaştıran vergi yapılarını ele alacağız. İktisat biliminde her zaman rastlandığı gibi, değişim oranları vardır. Eğer devlet daha fazla yeniden dağılım isterse, bu ancak daha büyük iktisadi etkinsizlik maliyeti (daha büyük etkinlik kaybı) pahasına yapılabilir. **Optimal vergi** yapısı, adalet ve etkinlik arasındaki tercihlerin, toplumun bu rakip amaçlar arasındaki seçimini en iyi yansıttığı, sosyal refahı maksimum yapan bir vergi yapısıdır. Bu bölümde, saptırıcı vergilerin neden alındığını, neden yeniden dağılım ve iktisadi etkinlik arasında değişim oranı olduğunu ve alternatif vergi yapıları arasındaki tercihleri nasıl analiz edebileceğimizi açıklayacağız.

Saptıcı Vergiler Neden Alınır?

Devlet eğer, toplumdaki her bireyin özellikleri hakkında mükemmel bilgiye sahip olsaydı, saptırıcı vergileme yapmayacağı konusunda güçlü bir destek olurdu. Yaygın kanaat odur ki, vergileri daha kolayca ödeyebilen kişilerin kolayca ödeyemeyenlere nazaran daha fazla vergi ödemeleri gerekir. Devlet eğer, kimin daha çok ödeme gücüne sahip olduğunu ve bu yüzdende vergileri ödemede daha iyi durumda olduğunu belirleyebilseydi, bu bireylerden daha yüksek götürü vergi alabilecekti.

Ancak ödeme güçleri nasıl ölçülebilir? Bir aileyi düşünün. Ebeveynler genelde çocuklarının yetenekleri konusunda iyi bir bilgiye sahip olduklarına inanırlar. İki çocuğu olan ve bunlardan biri büyük kabiliyeti olan ancak plajda hurdaları toplayıp yeniden değerlendirerek hayatını kazanan bir kişi olan, K daha sınırlı olan diğer kardeşi ise yeteneğini tam olarak kullanarak çalışan çocuklardan, kabiliyetli olana, ebeveynin daha fazla mali yardım yapması muhtemeldir. Zira yardım gelir esasına göre yapılacaktır. Plajdan hayatını kazanan, daha sıkı çalışan fakat düşük yetenekli olan kardeşine göre aslında daha düşük gelir elde edebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bununla birlikte, devlet, çocuğunun yeteneğini farkedebilen ve onu yönlendiren bir ebeveyn durumunda değildir. Devlet vergiyi yalnızca gelir ve harcama gibi gözlemlenebilen değişkenler üzerine koyabilir (bu gibi değişkenler dahi kolayca gözlemlenebilir nitelikte değildir) Devletin karşı karşıya olduğu tercih, ya bireylerin yaptığı işlerden ya da yeteneklerinden bağımsız olarak *yeknesak bir götürü vergi* ya da harcama ya da ücretler gibi kolayca ölçülebilen değişkenlere dayalı olan bir vergi almaktır ve böyle bir vergi kaçınılmaz biçimde saptırıcı bir vergidir. Bir gelir vergisi her zaman vergilenmesi gereken olarak düşündüklerini vergilemeye muvaffak olamaz. Düşük yeteneği olan ancak aşırı sıkı biçimde çalışan kişiyle, yüksek düzeyde yeteneği olan ancak keyfine düşkün kişiyi, aynı gelire sahip olmaları halinde aynı muameleye tabi tutar. Gene de, çoğu kişi daha yüksek geliri olanların, devlet hizmet maliyetlerinin daha büyük kısmına katılması gerektiğine inanırlar. Bunun sebebi, daha yüksek geliri olanların *ortalama olarak* ortalama kişilerden daha fazla gücü ya da daha iyi durumu olmasındandır. Kaldı ki, toplum zenginin gelir kaybının (bir yatının daha az olmasını) düşük gelirli bireylerin gelir kaybından daha az değerleyebilir.

Eşitsizlikle Etkinsizlik Arasındaki Değişim Oranı

Eğer herkes aynı olsaydı, saptırıcı vergiler koyulmasının nedeni olmayacaktı. Götürü bir vergi almak idari bakımdan daha basit ve daha etkin, (etkinlik kaybının en aza indirilmesi açısından) olacaktı. Saptırıcı vergilerin kullanımı, devletin bireylerin özelliklerini yalnızca eksik biçimde bilebildiği bir dünyada geliri yeniden dağıtma arzusunun kaçınılmaz bir sonucudur.

Dolayısıyla bir değişim vardır. Devlet kamu harcamalarının yükünün daha büyük bir bölümünü zenginlere yükleyecek şekilde daha fazla geliri yeniden dağıtıcı bir artan gelir vergisi uygulayabilir. Ama bunu ancak iktisadi etkinlikteki bir kayıp pahasına yapabilir. Devlet, ancak daha büyük bir etkinlik kaybı pahasına eşitsizlik derecesini azaltabilir.

Optimal vergi yapısı, etkinlik kaybı ile eşitsizlik arasındaki dengenin eşitlik ve etkinliğe yönelik tutumları yansıttığı toplum refahını maksimum yapan vergi yapısı olarak tanımlanmaktadır. Farklı toplumların eğer eşitsizliğe yönelik farklı tutumları varsa, farklı vergi sistemlerini seçebilirler. Vergi yapısının ne kadar progresif olması gerektiğine ilişkin siyasal tartışmaların çoğunu eşitsizlikte belli bir azalma karşılığı ne kadar etkinlik kaybını kabullenmeye istekli

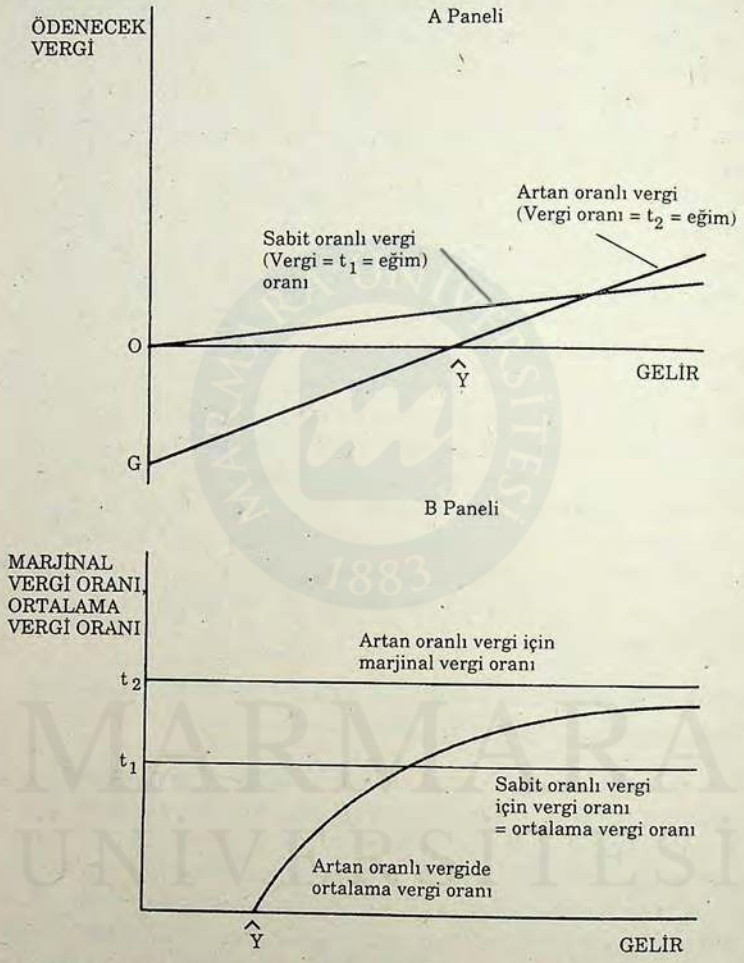
olduğuna ilişkin değer farklılıklarını yansıtan bir mesele olarak görebiliriz.

Yalnızca değerler konusunda değil, değişim oranlarının ne olduğuna ilişkin ampirik sorunlarla ilgili de görüş ayrılıkları olabilir. Daha müterakki vergilerin arzulanabilirliğini savunanlar etkinlik kaybı cinsinden eşitsizliği azaltmanın maliyetinin vergi yapısının daha az progresif olmasını gerekenlerin algıladıkları maliyetten daha küçük olduğunu da iddia etme eğilimindedirler. 18. ve 19. Bölümlerde, bir vergiden doğan etkinlik kaybının ikame etkisine bağlı olduğunu göstermiştik. Boş zaman ile tüketim malları çok ikame edilebilir nitelikte ise telâfi edilmiş emek arzı eğrisi çok esnek olacak ve emek geliri ya da tüketim üzerinden alınacak bir verginin büyük etkinlik kaybı olacaktır. Bu dönemdeki tüketim ile gelecek dönemdeki tüketim çok ikame edilebilir nitelikte ise o zaman tasarruf eğrisi çok esnek olacak ve faiz geliri vergisi ile bağlantılı etkinlik kaybı büyük olacaktır. Etkinlik kayıplarının esnek olacağına inananlara, çoğunlukla *esneklik iyimserleri* denilmektedir. Bu kişiler söz gelimi, (telâfi edilmiş) emek arzı esnekliği ve tasarruf esnekliğinin düşük olduğuna bir başka deyimle yüksek vergi oranları ile bağlantılı sapmaların düşük olduğuna inanırlar. Sapmaların büyük olduğuna inananlar ise çoğunlukla *esneklik kötümserleri* olarak anılırlar. Bu kişiler emek arzı ve tasarruf esnekliklerinin büyük olduğuna inanırlar. Her bir görüşü destekleyen kanıtlar, belirgin değildir.

Neden Acaba Daha Fazla Artan Oranlılık Daha Fazla Etkinlik Kaybına Yol Açar?

Önceki paragrafta vergi sistemi daha fazla eşitlik için kullandığımızda, etkinlik kaybının arttığı ileri sürülmüştü. Şekil 20.1'in A ve B panelleri iki vergi tarifesini (eğrisini) karşılaştırarak bu genel önermeyi sergilemektedir. Birinci (renkli) eğri sabit oranlı gelir vergisi olup gelirleri ne kadar büyük ya da küçük olursa olsun bütün bireylerin vergi yükümlülüğü gelirlerin aynı gelir yüzdesi ile temsil edilmektedir. İkinci eğri ise bireyin geliri ile belli bir kritik gelir düzeyi (Y) arasındaki farkı sabit bir oranla vergileyen basit bir artan oranlı gelir vergisini göstermektedir. Gelirleri kritik düzeyin altına düşen bireyler, devletten vergi oranının, gelirleri ile kritik gelir düzeyi arasındaki farkla (esneklikle) çarpımı kadar yardım alırlar. B aldığı ya da ödediği ekstra verginin, her iki vergileme türünde de aynı olduğuna dikkat edin. Bu yüzden her iki vergileme türüne halk ağzında *düz-oranlı vergiler* denilmektedir. Ancak, artan oranlı vergide, *ortalama* vergi oranı yani,

toplam vergi ödemelerinin bireyin gelirine olan oranı, gelir arttıkça artmaktadır. Bu yüzden vergiye artan oranlı denilmektedir (2).



20.1. DÜZ ORANLI GELİR VERGİ TARİFELERİ. A paneli nisbi düz oranlı gelir vergisi ile progresif düz oranlı gelir vergisi karşılaştırmaktadır. B paneli bu iki verginin ortalama ve marjinal vergi oranlarını mukayese etmektedir.

(2) Bu kullanım standart hale gelmemiştir. Bazıları *marjinal* vergi oranının arttığı vergi yapıları için *progresif* terimini korumaya devam etmektedir. Götürü bir vergiyle bileşik olarak kullanılan düz oranlı bir verginin ortalama vergi oranının gelirle birlikte azalması anlamında regresifdir. Progresif ve regresif vergi yapılarının tanımının daha genel bir tanımı için Bkz. A.B. Atkinson ve J.E. Stiglitz; *Lectures on Public Economics* (New York MC. Graw Hill, 1980 Chapter 2.

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Açıklamış olduğumuz gibi, müterakki bir düz oranlı vergi, gelirleri, kritik düzeyin altına düşen mükelleflere bir ödeme yapılmasını öngördüğünden vergi tarifesinin Y düzeyinin altındaki kısmı, *negatif gelir vergisi* olarak anılmaktadır (3).

Progresif bir düz oranlı vergi, bütün bireylere yeknesak bir götürü yardım ile sabit oranlı bir gelir vergisinin bileşimi olarak düşünülebilir. Dolayısiyle, Şekil 20.1.A. t2 oranında bir sabit oranlı verginin, OG kadar bir gelir indirimi ile bileştirilmesi, Y'yi (Y istisna düzeyindedir) aşan gelirleri üzerinden alınan bir gelir vergisi ile aynıdır. Şu şartla ki, geliri Y'nin altında kalanlar bir iade (buna bazen para ile ödenebilir vergi indirimi denir) alırlar. Bu iade; kişinin geliri ile Y arasındaki farkın t2 oranı ile çarpılması sonucu bulunur. Devlet eğer hem kamu mallarını ve diğer kamu harcamalarını finanse etmek *hem de* herkese yeknesak bir götürü yardım yapmak durumundaysa, toplanacak hasılatın daha yüksek olması ve böylece uygulanacak oranın, sadece sabit oranlı bir verginin oranından daha yüksek olmalıdır. Ancak etkinlik kaybı, marjinal vergi oranının büyüklüğü ile bağlantılıdır. Dolayısıyla, götürü indirimin büyümesi, daha progresif bir vergi yapısı ve daha büyük bir etkinlik kaybı ile karşılaşmak demektir.

Artan Oranlı Vergilemenin Etkinlik Kaybının Diyagramlı Analizi

Sabit oranlı bir vergiyle artan oranlı bir verginin etkilerini karşılaştırmak için önceki bölümde kullandığımız aynı tür diyagram tekniklerini kullanıyoruz. Şekil 20.2, bireyin vergi öncesi bütçe doğrusunu, her çalışma düzeyi için ne kadar geliri (tüketim) olduğunu ve tüketim malları ile çalışma arasındaki farksızlık eğrilerini göstermektedir. Diyagramda, devletin bireyin gelirinin belli bir yüzdesini, sabit oranlı bir vergi koyarak diyelim aldığını da varsayarak, vergi sonrası bütçe doğrusu da gösterilmektedir. Diyagramın bu kısmı, sabit oranlı bir gelir vergisinin etkinlik kaybı analizini yapmada kullandığımız Şekil 19.4 ile aynıdır. Son olarak şekil OG kadar gizli bir yardım ile uygulanan progresif düz oranlı bir vergi için vergi sonrası bütçe doğrusunu göstermektedir.

---

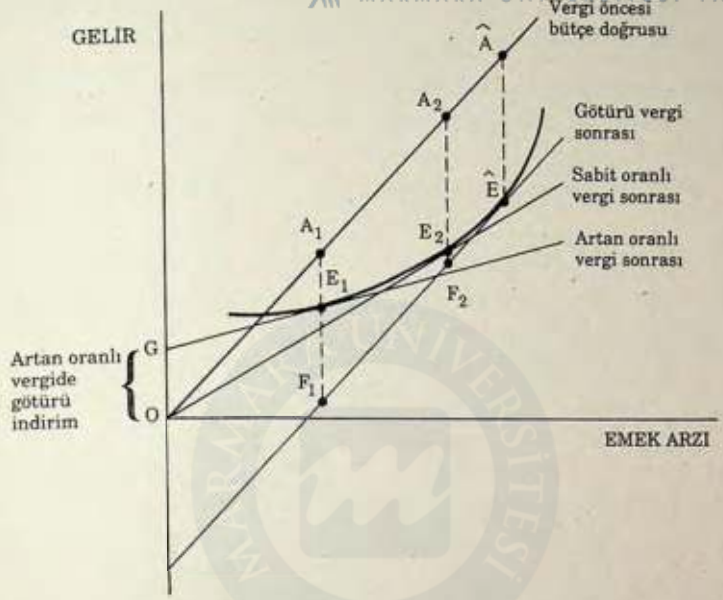
(3) Bazı vergi sistemlerinde geliri Y'nin üzerinde olanlar bu istisna düzeyi ile gelir düzeyi arasındaki fark üzerinden vergi verirler. Ancak kritik düzeyin altındakiler ne vergi verir ne de iade alır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şimdi, bireyi aynı fayda düzeyinde bırakan progresif bir gelir vergisinin temin edeceği hasılatla, sabit oranlı bir gelir vergisinin sağlayacağı hasılatı karşılaştırıyoruz. Vergi ile toplanan hasılat, bireyin seçmiş göründüğü çalışma düzeyindeki vergi öncesi bütçe doğrusu ile vergi sonrası bütçe doğrusu arasındaki dikey mesafedir. Dolayısiyle, Şekil 20.2'de sabit oranlı gelir vergisinden sağlanan vergi hasılatı A_2E_2, buna mukabil müterakki gelir vergisinden sağlanan vergi hasılatı çok daha az olarak A_1E_1'dir. Artan oranlılıktan kaynaklanan ek bir etkinlik kaybı vardır. E_1F_1, E_2F_2'den çok daha büyüktür. Bu şaşırtıcı değildir. Daha önceki bölümde etkinlik kaybının ikame etkisi ile bağlantılı olduğunu, bu etkinin de vergi sonrası ücretin emeğin gerçek verimlilik düzeyinin altına düşürülmesinden kaynaklanan çalışma süresi değişikliği olduğunu ileri sürmüştük. Marjinal vergi oranı daha yüksek olduğundan ikame etkisi ve dolayısıyla etkinlik kaybı sabit oranlı gelir vergisine nazaran artan oranlı gelir vergisinden daha büyüktür (4).

(4) Şekil 20.2'de marjinal vergi oranının, sabit oranlı bir vergiye nazaran artan oranlı bir vergide daha yüksek olduğu (bütçe doğrusunun eğiminin daha küçük olduğu) açıktır. Bu daima görülen bir hadisedir. Eğer vergi oranı aynı ya da daha düşük ise, bireyin götürü bir yardımla uygulanan vergi sisteminde daha iyi durumda olacağı açıktır. Kendisi aynı farksızlık eğrisinde olmayacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



20.2. BİREYİN FAYDASI ÜZERİNDE AYNI ETKİSİ OLAN ARTAN ORANLI, SABİT ORANLI VE GÖTÜRÜ VERGİNİN KARŞILAŞTIRILMASI. Artan oranlı vergi ile birey E1 noktasını seçer ve vergi geliri de, A_1E_1'dir. Sabit oranlı bir vergiyle birey E2 noktasını seçer ve vergi hasılatı A_2E_2 olur. Götürü vergiyle birey E'yi seçer ve vergi geliri $AE(=A_2F_2=A_1F_1)$ olur.

Etkinlik Kaybı ile Gelirin Yeniden Dağılımı Arasındaki İlişki

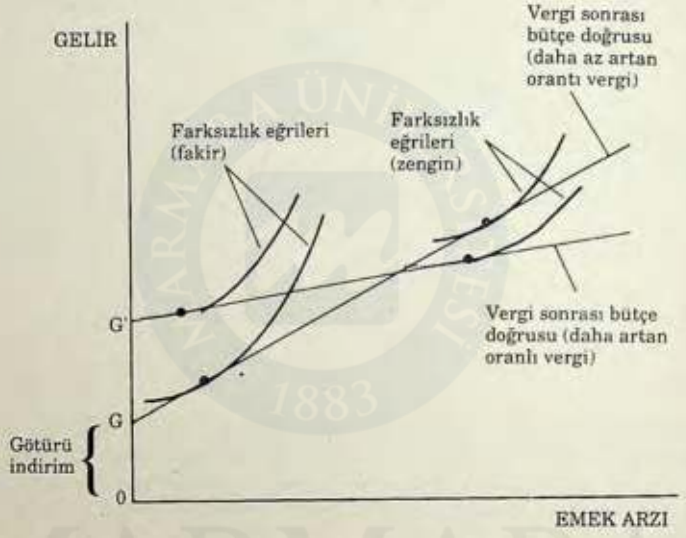
Şimdi dönüp, geliri yeniden dağıttıkça, etkinlik kaybını nasıl artırdığımızı görmeye çalışıyoruz. Daha önce ifade edildiği gibi, müterakki düz oranlı bir vergi; sabit oranlı bir vergiyle götürü bir indirim (yardım) bileşimi olarak görülebilir. Şekil 20.3'de götürü yardımı OG den OG' ne çıkardıkça, net devlet gelirini sabit tutabilmek için vergi oranını yükseltmeliyiz.

Toplumda iki grup insan olduğunu varsayalım. Bir grubun gelirleri istisna düzeyinin altında, diğer grubun ki üstündedir. Götürü indirim düzeyini artırdıkça, geliri istisna düzeyinin altında kalanlar daha iyi duruma gelecek, istisna düzeyinin üzerinde olanlar daha kötü durumda olacaktır. Eşitsizlik azaltılmış olacaktır. Ancak *her iki* grupta

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

daha yüksek marjinal vergi oranları ile karşı karşıya kalacak ve dolayısıyla, her iki grupla bağlantılı etkinlik kaybı artmış olacaktır.

Mümkün olan yeniden dağılımın bir maksimumu vardır. Marjinal vergi oranını artırdıkça, üst gelirli bireyler sonunda emek arzını azaltabilir. Bunu o ölçüde azaltabilirler ki, onlardan alınan vergi hasılatı da azalır. Bu durumda götürü verginin azaltılması gerekecektir.



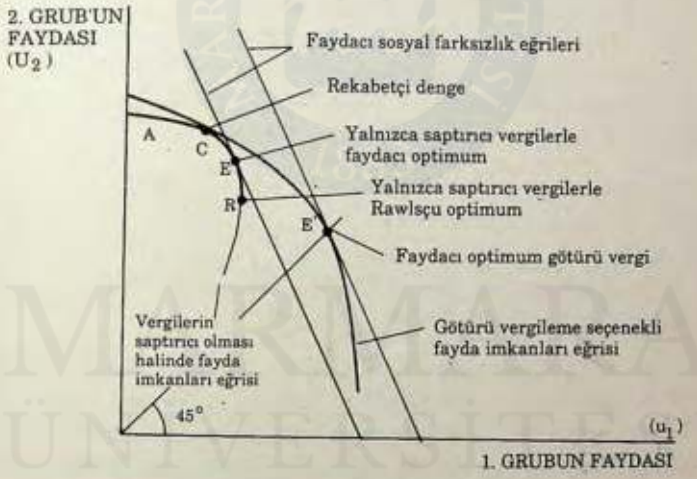
20.3. ARTAN ORANLILIK DERECESİNİN ARTIRILMASININ ETKİLERİ. Götürü indirim, OG'den OG' 'ne çıkarılınca, devlet gerekli geliri sağlamak için marjinal vergi oranını artırmalıdır. Dolayısıyla, vergi-sonrası bütçe doğrusu daha yatık olacaktır. İstisna düzeyinin altındaki fakir bireyler daha iyi durumda olacak, zengin bireyler daha kötü duruma düşecektir. Fakir bireyler için gelir ve ikame etkileri birbirini güçlendirmektedir ve bu bireyler daha az çalışmaya yönelmektedir. Zengin bireyler için gelir ve ikame etkileri birbirini gidermekte ve net etki tahmin edilememektedir. Burada gösterilen durumda zengin bireyler de daha az çalışırlar. Ancak her iki grup ta daha büyük etkinlik kaybı ile karşılaşır.

Fayda İmkânları Eğrisi ve Saptırıcı Vergileme

Toplumun karşı karşıya olduğu tercihleri biraz daha farklı biçimde gösterebiliriz. 4. Bölümde basit bir Robinson Crusoe ekonomisinde fayda imkânları eğrisini, Crusoe'nun her fayda düzeyinde Cuma tarafından elde edilebilecek maksimum fayda düzeyini göstererek çıkarmıştık. Bunu, devlet Crusoe'dan Cuma'ya doğru daha fazla gelir (portakal)

dağıtmaya çalıştıkça, Crusoe'dan alınan portakalların daha büyük bir kısmı Cuma tarafından ele geçmeden kaybolduğu varsayımı ile yaptık. Bu basit örnekte portakalların kaybı, saptırıcı portakal vergisinin fazla yüküne (etkinlik kaybı) işaret eder düşünülmüştü. Fayda imkânları eğrisi, geliri yeniden dağıtmak girişimlerimizden doğan sapmaları dikkate almalıdır.

Şekil 20.4'de iki fayda imkânları eğrisi görülmektedir. Gri olanı götürü vergi seçeneğini, siyah olanı ise daha gerçekçi bir saptırıcı vergileme alternatifini varsayar. İki eğri, orijinal fayda imkânları eğrisi boyunca, yeniden dağıtıcı vergilerin olmadığı rekabetçi denge ortaya çıkacak bir noktada çakışır. Bu nokta C'dir. Eğer vergileme ile finanse edilmesi gereken kamu malları varsa, iki eğri, iki birey grubu üzerinden alınan *yeknesak* bir götürü vergiye paralel bir rekabetçi dengede çakışırlar.



20.4. GÖTÜRÜ VE SAPTIRICI VERGİLERLE FAYDA İMKANLARI EĞRİSİ. Toplum sosyal refahı maksimuma çıkaran fayda imkânları eğrisi üzerinde bir noktaya gelir. Eğer toplumun refah fonksiyonu faydacı ise (sosyal farksızlık eğrileri doğrusal ise) optimal saptırıcı vergiler, E noktasında dengededir. Eğer devlet 2. grup üzerine götürü vergiler koyabiliyorsa optimal vergi E' noktasına tekabül eder.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devlet denge noktasını C'den uzaklaştıracak şekilde saptırıcı vergileri kullandıkça belli bir etkinlik kaybından kaçınamayız. Dolayısiyle, saptırıcı verginin fayda imkânları eğrisi, götürü vergi fayda imkânları eğrisinin içinde yer alır. Elimizde olan geliri yeniden dağıtma yöntemi, progresif düz oranlı vergileme ise, fayda imkânları eğrisini kolayca çıkarabiliriz. Her istisna düzeyinde, gerekli hasılatı temin eden vergi oranı düzeyini bulabiliriz. Daha sonra iki grubun ulaşacağı fayda düzeylerini işaretleyebiliriz. İstisna düzeyini artırdıkça, düşük gelir gruplarının faydası artmakta, yüksek gelir gruplarınınki, azalmaktadır.

Fayda imkânları eğrisinin elde mevcut bilgi düzeyi ile gelirin yeniden dağılımında kullanılabilecek yöntemlerden etkilendiği açıktır.

Ekonomiyi fayda imkânları üzerinde bir noktaya getiren (elde mevcut bilgi ve vergi araçlarıyla) vergi yapısına **Pareto-etkin vergi yapısı** (5) denilir. Belli koşullarda, sözgelimi, devletin ücretler ve farklı malların tüketimi üzerinden vergi alabilmesi halinde aslında yalnızca ücret geliri üzerinden vergi alması gerektiği gösterilebilir. Bu kişinin eşitsizlik konusundaki bakış açısından bağımsız olarak doğru bir görüştür. Bir başka deyimle farklı mallara farklı oranlarda vergi getiren bir sistem, Pareto-etkin değildir (6).

Toplumun birinci meselesi (mümkün, vergi kümelerini belirledikten sonra) Pareto-etkin vergi yapılarının ne olduğunu belirlemektir. Bunu yaptıktan sonra ikinci problem alternatif Pareto-etkin vergi yapıları arasından seçim yapmaktır. Bu fayda imkânları eğrisi üzerinde bir noktayı seçmeyle eşdeğerdir.

Daha önce, toplumun sosyal refahını maksimum yapan vergi yapısına optimal vergi yapısı demiştik. Optimal vergi yapısı dolayısiyle (a) toplumun sosyal refah fonksiyonuna ve (b) devletin elinde olan bilgiye ve buna paralel olarak, alınabilen vergi türlerine bağlı olacaktır. Eğer devlet bireylerin ödeme güçlerini belirleyebilip herbirine, gücü ölçüsünde

---

(5) Bilgi eksikliklerinin getirdiği sınırlamaları bize hatırlatması için bu tür vergi yapıları için **sınırlı** *Pareto-etkin* yapılar terimi kullanılır. Pareto-etkin vergi yapılarının daha ayrıntılı açıklaması için Bkz. J.E. Stiglitz; "Self-Selection and Pareto-efficient Taxation" *Journal of Public Economics* 17 (1982): 213-40.

(6) Bunun doğru olmasını sağlayan koşullar: (a) Bireyler arasındaki farkların tek kaynağı verimlilik farklarıdır ve (b) farklı mallar arasındaki marjinal ikame hadleri, tüketilen boş zaman miktarına bağlı değildir. Bkz. A.B. Atkinson and J.E. Stiglitz; "The Design of Tax Structures" *Journal of Public Economics* 6(1976): 55-75

götürü vergi koyuyorsa gelir vergisi Pareto-etkin bir vergi yapısı içinde yer almayacaktır (ve dolayısıyla, optimal vergi yapısı içinde bir bölüm olmayacaktır)

Optimal vergi yapısı ile sosyal refah fonksiyonu arasındaki ilişkiyi Şekil 20.4'de görmek kolaydır. Faydacı bir kişi, iki grubun fayda toplamını maksimum yapmak isteyecektir. Bir başka deyimle toplumun aralarında farksız olduğu U_1 ve U_2 bileşimlerini veren sosyal farksızlık eğrileri doğrusaldır. Toplum, 2. grubun refahında eşit bir artış yapmak için 1. grubun refahından belli bir miktar vazgeçmeye isteklidir. Faydacı optimal vergi yapısı, devletin yalnızca, gelirle ilgili gözlemlerine dayanarak ödeme gücü farklılıklarına müdahale edebileceği varsayımıyla, E noktası olarak gösterilmiştir. (Eğer devlet, farklı götürü vergileri uygulayabilecek şekilde, farklı yetenekteki kişiler arasında ayırım yapabilirse, o zaman E', optimal vergi yapısına tekabül edecektir).

Rawls'çu Vergileme

Şekil 20.4'de, saptırıcı vergilemeli fayda imkânları eğrisi geriye doğru bükülür şekilde çizdiğimize dikkat edin (7). Yüksek gelirli bireylerden alabileceğimiz maksimum bir gelir miktarı vardır (doğrudan zorlama olmaksızın). Meselâ, yüksek gelirli olanlara sabit oranlı bir vergi koyduğumuzu varsayın. Her ne kadar daha önce, vergiyi artırmanın (ücreti düşürmenin) etkisinin genelde belirgin olmadığını müşahade etmişsek de, bir noktadan sonra, vergi bireyin daha az çalışmasına yol açacaktır. (Daha doğru bir ifadeyle, birey piyasa aracılığı ile daha az işlem yapacaktır. Kendisi eskisi kadar sıkı çalışacak ancak para karşılığı iş olarak yapmayacaktır. Meselâ, kendi ekmeğini kendi pişirmeye, kendi evini kendi boyamaya vb. yönelecektir) Toplanabilecek maksimum bir gelir vardır. (Eğer devlet bu geliri progresif düz oranlı bir vergiyle toplamaya çalışırsa, devletin zenginden alabileceği maksimum daha da düşük olacaktır) Bu devletin fakire yeniden dağıtabileceği maksimum bir miktar olduğu anlamına gelir.Bu fayda imkânları eğrisinin geriye doğru döndüğü noktadır. Vergi oranında bunun ötesindeki artışlar, belli bir kamu malını finanse etmek için istisna

(7) Fayda imkânları eğrisinin tanımı, 2. Grubun elde edebileceği fayda düzeyi veri iken 1. Grubun elde edeceği maksimum düzey olduğundan matematiksel olarak, fayda imkânları eğrisi, şekil 20.4'de gösterilen siyah eğrinin sadece AR kısmı kadardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

düzeyinin azaltılması gerektiği anlamına gelir. Bu noktayı Şekil 20.4'de R ile gösterdik. Bunun sebebi, toplumun, en kötü durumdaki bireyin refahını en çoğa çıkartacak vergi oranını seçmesi gerektiğini savunan John Rawls'un (8) ismine atfendir.

Rawls'çu durumla tutarlı bir maksimum vergi oranı olduğuna dikkat edin. Toplum çok yüksek bir vergi oranı da uygulayabilir. Bu vergi oranları, Pareto dengesi aşağısıdır. Bir başka deyimle, vergi oranını düşürerek, herkes daha iyi duruma gelebilir. Çoğu Batı Avrupa ülkesinin, aşmamışlarsa da, bu oranlara yakın düzeylere ulaştıklarına inananlar vardır. ABD'nde bu görüş **Laffer eğrisi** denilen bir eğri aracılığı ile ün kazanmıştır. Bu eğri, belli bir noktadan sonra vergi oranlarında artış yapılmasının, fiilen vergi hasılatını düşüreceğini gösteren ve vergi oranları ile vergi hasılatı arasında ilişki kuran bir eğriden başka birşey değildir. Başkan Reagan'ın iktisadi programının bir parçası olarak, vergi oranlarının düşürülmesinin, vergi gelirlerini fiilen artıracak büyük bir milli gelir artışına yol açacağı ileri sürülmüştür. Bir başka deyimle yönetimin kanaati, vergi oranında maksimum vergi gelirinin toplandığı düzeyi aşmış olduğumuz şeklindedir. Bu görüşü destekleyen zayıf ampirik bulgulara karşılık, aksi görüşün lehinde büyük miktarda bulgu vardır (9). Uygulamada görüldüğü gibi, bu önlemlerin kısa dönem arz tepkileri vergi indirimini savunanların öngördüğünden çok daha az olmuştur. Ancak bu kısa dönem tepkileri, aynı zamanda meydana gelmiş yüksek faiz hadleri gibi başka etkenlerin tesirinde kalmış olabilir. Ve uzun dönem tepkileri çok daha büyük olabilir. Gene de çoğu iktisatçılar arasında, 1981 ve 1986 vergi yasaları marjinal vergi oranlarını azaltmadan önce bile maksimum devlet geliri düzeyinde olmadığımız konusunda uzlaşma vardır.

Artan Oranlılık ile Devlet Harcamaları Arasındaki İlişki

Bununla beraber, çeşitli noktalar açıkça görülmektedir. Birincisi, eğer toplum eşitliğe değer verirse o zaman, kamu harcamalarını finanse etmek için hiç vergi toplamasa bile, gene de artan oranlı bir vergi yapısı aracılığı ile geliri yeniden dağıtmak isteyecektir. Küçük bir vergiden

(8) Jonh Rawls; *A Theory of Justice* , (Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971)

(9) Sözgelimi Bkz. Don Fullerton; On the Possibility of An Inverse Relationship between Tax Rates and Government Revenues, *Journal of Public Economics* 19 (1982): 3-32.

değmeyecek kadar az bir etkinlik kaybı buna mukabil yeniden dağılımından sonlu bir kazanç vardır. Gelirleri belli bir kritik düzeyin altına düşenler devletten belli bir gelir elde edecektir.

İkincisi, eğer toplum, kamu harcamaları için büyük ölçüde gelir temin etmek isterse, sabit oranlı bir vergiyle maksimum miktardan daha fazlaya ulaşılabilir. Toplumun bütün bireyden götürü bir vergi *artı* bütün gelirler üzerinden sabit oranlı bir vergi alması gerekebilir. Daha genel bir ifadeyle devletin pür kamu malları konusundaki harcamaları (sözgelimi askeri harcamalar) arttıkça, genelde yeniden dağılım için elde mevcut fonlar daha az olacak ve optimal vergi yapısı da daha az progresif olacaktır.

Optimal Düz Oranlı Verginin Sayısal Hesabı

Londra İktisat Okulu'ndan Nick Stern, emek arzı esnekliği ve ekonomide bireylerin verimlilik dağılımına ilişkin makul olarak kabul ettiği katsayıları kullanarak optimal doğrusal düz oranlı vergiyi hesaplamıştır(10). Kamu malları konusundaki devlet harcamalarının milli gelirin yüzde 20 sine ulaştığını varsayarak, faydacı sosyal refah fonksiyonu ile optimal düz oranlı verginin yüzde 19, Rawls'cu sosyal refah fonksiyonu ile -tek düşünülen şeyin, en fakir birey olduğu- yüzde 80 civarında bulunmuştur.

GELİR VERGİLERİNİN OPTİMAL YAPISI

ABD, -ve çoğu diğer Batılı ülke- progresif düz oranlı bir vergi almamaktadır. 1986 Vergi Reform Yasası öncesi, gelir vergisinde uygulanan marjinal vergi oranları, gelirle birlikte dik bir şekilde yükselmekteydi. % 11'den % 50'ye. Bunun arzulanır olup olmadığı ABD'de ciddi bir tartışma konusudur. Reagan'ın vergi reform önerileri marjinal vergi oranlarının çok yüksek olduğu görüşüne dayandırılmıştı. 1988 itibariyle ise en zengin bireyden alınan marjinal vergi oranı sadeceyüzde 28 olmuştur (11).

---

(10) Nicholas H.Stern; "On the Specification of Models of Optimum Income Taxation" *Journal of Public Economics* 6(1976) 123-62. Hesaplamaların sonuçları, yapılan varsayımların hepsine karşı, özellikle emek arzının telâfi edilmiş esnekliğine ilişkin varsayımlara karşı çok duyarlıdır. Bu yüzden, büyük bir ihtiyatla değerlendirilmesi gerekecektir. 19. Bölümde de ifade ettiğimiz gibi emek arzının telâfi edici esnekliğinin büyüklüğüne ilişkin büyük bir anlaşmazlık vardır.

(11) Tek bir birey için, 100.750 dolar üzerindeki bütün gelirlere yüzde 28 vergi oranı uygulamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Burada değişen marjinal vergi oranlı bir vergi yapısını uygulamaktan kaynaklanan etkinlik kaybı ve yeniden dağılım arasındaki değişim oranlarını belirlemeye çalışıyoruz.

Bir vergi sistemiyle bağlantılı sapma (etkinlik kaybı), marjinal vergi oranının büyüklüğü ile ilişkilidir. Belli bir gelir düzeyinden -15.000 dolarla 20.000 dolar arasında diyelim- alınan marjinal vergi oranını artırmak yüksek gelir düzeylerindeki marjinal vergi oranını değiştirmeksizin yüksek gelir düzeylerindeki *ortalama* vergi oranını artırabilir. Yılda 25.000 dolar kazanan bir bireye ne olduğunu düşünelim. Birey, 15.000 ile 20.000 dolar arasındaki geliri üzerinden daha fazla vergi ödemek zorunda olduğundan, ortalama vergisi yükselmiş olacaktır. Ancak marjinal vergi oranı -25.000 nci dolar üzerinden ödediği vergi- aynı kalmaktadır. Yüksek vergilerin getirdiği ekstra sapma, marjinal vergi oranı artmış olan ve 15.000 den 20.000 dolara kadar geliri olan bireyler üzerindeki etkisi aracılığı ile ölçülebilmektedir. Düşük gelir düzeyindeki daha büyük bir etkinlik kaybı ile üst gelir düzeylerindeki aynı etkinlik kaybı için daha büyük hasılat arasında bir değişim oranıdır.

Orta gelirli bireylerden alınan marjinal vergi oranlarını artırarak, aynı etkinlik kaybı ile zenginden daha fazla hasılat sağlayabileceği gerçeği, orta gelirli bireylere yüksek gelirli bireylerden daha yüksek marjinal vergi oranı uygulanmasının arzulanır olduğu fikrini vermektedir. Bununla birlikte, orta gelirli bireylerin marjinal vergi oranlarının artırılmasından kaynaklanan etkinlik kaybının çok büyük olduğu gerçeği, bu kişilerin daha düşük marjinal vergi oranlarına muhatap olmaları gerektiğini öngörmektedir. Oxford Üniversitesinden James Mirrlees tarafından ayrıntılı araştırılan örneklerde, bu iki etkinin birbirini götürdüğü ve optimal vergi tarifesinin progresif düz oranlı vergiye yakın olduğu tesbit edilmiştir(12).

Emek Arzı Esneklikleri ve Vergi Oranları

Farklı grupların (farklı gelirli bireylerin) emek arzı esnekliği sistematik biçimde farklı ise, muhatap oldukları vergi oranları da değişmelidir.

---

(12) J.Mirrlees; "An Explanation in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Studies* 38 (1971): 175-208.

Meselâ, devletin vasıfsız işçilere bir vergi oranı, vasıflı işçilere bir başka vergi oranı uyguladığını varsayın. Devlet faydaların toplamını bu şekilde en çoğa çıkartmak (faydacı bir sosyal refah fonksiyonu) istemektedir. Devletin iki grup arasında sabit bir miktar gelir toplamak zorunda olduğunu varsayalım. Bunun üzerine, vergi oranlarını öyle tesbit edecektir ki, bir gruptan bir dolar fazla hasılat temini (vergi oranlarındaki artış sonucu) ile faydada meydana gelen kayıp, tam olarak, diğer gruptan bir dolar fazla gelir alınması ile kaybolan faydaya eşit olsun.

Bir grup üzerinden alınan vergi oranının artırılması, bu gruba ödenen ücretin azaltılmasıyla eşdeğerdir. Şekil 20.5'de A Panelinde faydayı, vergi oranının bir fonksiyonu olarak işaretlemiş bulunuyoruz. Vergi oranı arttıkça, fayda azalmaktadır. Vergi oranındaki artış sonucu faydada meydana gelen kayıp, grubun emek arzı ve gelirinin marjinal faydası ile orantılıdır (13).

Vergi oranındaki bir artıştan elde edilen hasılat, arzedilen emek miktarıyla artar. Ancak dolaylı bir etki vardır. Yüksek vergi oranı arzedilen emek miktarını azaltabilir (ya da artırabilir) t kadar vergi oranından elde edilen vergi hasılatı twL'dir. Burada w, ücret haddi, L ise arzedilen emektir. t arttıkça, vergi hasılatı, L azaldıkça, L'nin aynı kalması halinde olduğu kadar artmaz. Aslında, eğer L yeterince azalırsa, t artması halinde, vergi geliri, Şekil 20.5'in B panelinde görüldüğü gibi fiilen azaltabilir. Emek arzındaki azalmanın büyüklüğü emek arzının esnekliği ile ölçülür. Emek arzı esnekliği büyüdükçe, devletin vergi oranındaki bir artıştan elde edeceği hasılat artışı da küçük olacaktır (14).

---

(13) Matematiğe aşinâ olanlar için bu sonuç, fayda düzeyini ücret, fiyat ve diğer gelir kaynaklarının bir fonksiyonu olarak veren dolaylı fayda fonksiyonu V (w,p,I) kullanarak basit bir şekilde gösterilebilir.

$$\frac{dV}{dw} = L\frac{dV}{dI}$$ olarak göstermek mümkündür.

dV/dI, tam gelirin marjinal faydasıdır.

(14) $\frac{dR}{dt} = wL + wt\frac{dL}{dt} = wL\left(1-t\frac{wdL}{Ldw}\right), \frac{wdL}{Ldw}$ emek arzı esnekliğine eşittir.

Optimal vergi oranları öyle olmalıdır ki, her gruptan bir dolar fazla hasılat alınması sonucu meydana gelen fayda kaybı aynı olsun. İki farklı grup için gelirdeki birim başına değişmenin karşılığında faydadaki değişme, şeklin C panelinde işaretlenmiştir.

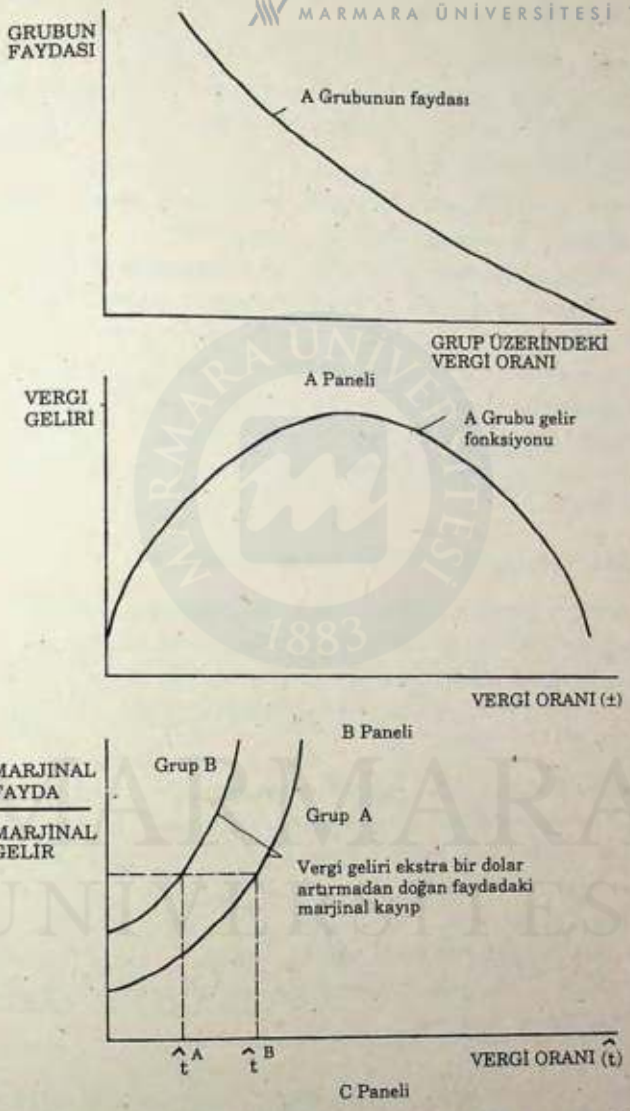
Dolayısıyla, düşük gelirli bir grubun, gelirinin marjinal faydasının daha yüksek olması olasıdır ve bizatihi bu etki bu grupların düşük vergi oranına maruz olmalarını öngörür. Ancak eğer bu kesim emek arzını bir başka gruptan daha az azaltırsa (diğer şartlar eşit kalmak kaydıyla) vergi oranlarının daha yüksek olması gerekir.

Öte yandan eğer, üst düzey yönetici ve mesleki mevkilerde bulunanlar arasında emek arzı esnekliği, diğer çalışanların emek arzı esnekliğinden daha düşük ise bu yüksek gelirli bireylerin diğerlerinden daha ağır vergilenmeleri gerekir.

16. Bölümde bir faydacının yüksek gelirli bireylere, düşük gelirli bireylerden nasıl daha yüksek vergi oranı uygulayacağını göstermiştik. Vergiler, gelirin marjinal faydası eşitlenecek şekilde tesbit edilmelidir. Ancak bu analiz emek arzının esneksiz -bireyin vergi- öncesi gelirinin, alınan vergilerden etkilenmediğini varsaymıştır. Bireylerin yüksek vergi oranlarına emek arzını azaltarak karşılık verdiği gerçeği, artan oranlılığın optimal derecesini sınırlamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



20.5. FARKLI GRUPLARLA OPTİMAL VERGİLEME. Eğer farklı gruplara farklı vergi oranları uygulanabiliyorsa, faydalar toplamının en çoğa çıkartılması; toplanan ekstra her dolar başına fayda kaybının bütün gruplar itibariyle aynı olmasını öngörür. Bu rasyo aşağıdaki şekilde kurulmalıdır. B panelinde toplanan geliri, vergi oranının bir fonksiyonu olarak işaretliyoruz. Her t düzeyinde vergi oranındaki fazla bir artıştan ve gelir artışından doğan fayda kaybını hesaplıyoruz. Birinciyi ikinci ile bölerek de C panelini elde ediyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Genel Denge Etkileri

Gelir vergisinin vergi öncesi gelirler üzerinde etkisinin olmadığı bir başka deyimle gelir vergisinin *yansımadığı* varsayımını yeterince koruduk. Bununla birlikte, ciddi bir gelir vergisi yansıması olabileceğine inanan bazı iktisatçılar vardır.

Gelir vergi sisteminin özellikle vergi öncesi eşitsizlik derecesini artırmış olduğu görüşünü ileri süren çeşitli iddialar vardır. Birincisi, yönetici ve uzman ücretlerinin, vergi sonrası gelirlerini nisbeten sabit tutarak, vergiler karşısında ayarlanabileceğine inananlar vardır. Kaldı ki, eğer gelir vergisinin bir sonucu olarak, vasıflı işçiler daha az emek arzeder ve yatırımlar olumsuz etkilenirse, vasıfsız işçilerin verimliliği ve dolayısıyla ücretleri azalacaktır. Maalesef şimdilik bu etkilerin sayısal önemini bilmiyoruz. Eğer önemli ise, artan oranlılığın faydalarının, bu etkilerin ihmal edilmesi halinde olduğundan daha az olduğu anlamına gelmektedir(15).

MAL VERGİLERİYLE YENİDEN DAĞILIM

Önceki paragrafta, devletin saptırıcı vergileme yapmasının başlıca nedeninin, devletin geliri etken bir biçimde yeniden dağıtmasına imkân vermek ve böylece yeknesak bir götürü vergilemeyle ulaşılabilecek olandan daha eşitlikçi bir toplum yapısına kavuşmak olduğunu ileri sürmüştük.

Acaba devlet hasılat toplamak ve geliri yeniden dağıtmak için gelir vergisine ek olarak mal vergilerini kullanmalı mıdır? Bir başka deyimle eğer iyi tasarlanmış bir gelir vergisini (önceki paragraflarda açıklandığı gibi) parfüm ve otomobil gibi mallar üzerinden alınan vergilerle destekliyecek olursak az bir etkinlik kaybı ile aynı hasılatı temin edebilir aynı yeniden dağılım hedeflerine ulaşabilir miyiz? Hem mal hem de gelir vergilerini kullanan bir vergi sistemi sadece gelir vergisi olan bir sistemden daha mı etkindir?

---

(15) Optimal vergilerin tasarımında bu genel denge etkilerinin önemi, Martin Feldstein "On the Optimal Progressivity of the Income Tax" *Journal of Public Economics* 2 (1973): 357-76 tarafından simülasyon modeli kullanılarak gösterilmiştir. Sonuçları, N.Stern'in "Optimal Taxation with Errors in administration" *Journal of Public Economics* 17 (1982): 181-211: çalışmasında genişletilmiştir. F.Allen, "Optimal Linear Income Taxation with General Equilibrium Effect on Wages, *Journal of Public Economics* 17 (1982): 135-43, J.E. Stiglitz "Self-Selection and Pareto-Efficient Taxation, *Journal of Public Economics* 17 (1982): 213-40

Mal Vergilemesinin Etkinsizliği

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu mesele iktisatçılar arasında sürekli bir tartışma konusu olmuştur. 17. bölümde bütün çıktıyı (tüketim artı yatırım malı) aynı oranda vergilemenin gelir vergisi almakla eşdeğer olduğunu belirtmiştik. Dolayısıyla buradaki konumuz *diferansiyel mal vergileri* denilen ve farklı mallardan farklı oranlarda vergi alma meselesidir. Sık sık alıntı yapılan görüşlerden biri olan ve malları farklı oranlarda vergilemenin ek sapmalara yol açacağı görüşünün safsata kabilinden olduğu zaten kanıtlanmış bulunmaktadır. Sapmaların sayısını bulmak mümkün değildir.

Eğer iyi tasarlanmış vergi sistemi varsa, buna diferansiyel bir mal vergilemesi eklemenin, geliri yeniden dağıtım yeteneğine birşey ekliyorsa bunun çok az olabileceği gösterilebilir (16). İyi planlanmış bir gelir vergisinin sistemde olması gereği doğru anlaşılmalıdır. Çoğu ülkede, vergi kaçakçılığı o derece yaygın olabilmektedir ki, yeniden dağılımın fiilen tek etken yolu, zenginlerce tüketilen malları vergilemek olmaktadır.

Diferansiyel Mal Vergilemesine Karşı Başka Görüşler

Farklı malları, farklı oranlarda vergilemeye karşı iki görüş daha bulunmaktadır. Birincisi, böyle bir diferansiyel mal vergilemesinin yönetsel olarak karmaşık olduğu iddiasıdır. Daima ya yüksek vergi ya da düşük vergi kategorisine giren bazı mallar vardır ve bu yüzden de bu ayırımların çizilmesinde yönetsel sorunlar (ve eşitsizlikler) vardır.

İkincisi, diferansiyel vergileme pekalâ başka amaçlarla da kullanılabilir. Bu vergileme şekli bazı gruplara vergi sistemini başkaları aleyhine ayırım yapmak için imkânlar hazırlar. Sözgelimi Büyük Britanya'da İskoçya'da yaygın içki viski iken, İngiltere'de bira daha popüler'dir. Bu yüzden de Birleşik Krallık vatandaşlarından İskoçya'da yaşamak durumunda olanlardan İngiltere kısmında yaşayanlardan daha

---

(16) A.B. Atkinson ve J.E.Stiglitz, *Lectures on Public Economics* , Lecture 14. Bu sonucu görmenin sezgisel bir yolu toplumun yeniden dağılım yeteneğini artırmak için gelir-esnek olan malları, gelir-esneksiz olan mallardan daha fazla vergilemek gerektiğini görmektir. Meselâ, parfüm, ekmekten çok daha ağır vergilenmelidir. Ne varki, gelir esnek malların çoğu, aynı zamanda fiyat esnektir ve bu yüzden de bunları vergilemeyle bağlantılı sapmalar daha büyüktür. Optimal vergi iki etkiyi dengelemektedir. Farklı malları, farklı oranlarda vergilemeden küçük bir kazanç vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

farklı bir vergi almak, kabul edilebilir olacaktır. Ancak bira ve viskiyi farklı vergi oranlarıyla vergileme ile de az çok aynı etki elde edilebilir. ABD'nde gelir vergisini kanunî hale getiren Onaltıncı Anayasa Ekinin kabulünden önce, federal devlet, mal vergilerine ağırlık vermekteydi. Farklı vergileme bileşimlerinin farklı belgeler üzerinde farklı etkileri olmuştu. Sanayi malları üzerinden alınan gümrük vergisi, Kuzeydoğu'ya Güneyin aleyhine yarar sağlamıştır. Günümüzde çoğu ülkede farklı bölgelerde üretilen ve tüketilen mamullerle, yetiştirilen mahsuller, ciddi biçimde farklı olabilir. Diferansiyel vergileme, bir bölgede yaşayan kişilerin vergi yapısını başka bölgedekileri sömürmek için kullanmasına yol açar.

Ramsey Vergileri

Elli yıldan fazla bir zaman önce Cambridge iktisatçılarından Frank Ramsey şunu sormuştur: Götürü vergi alamayacağını varsayarak devlet farklı mallar üzerinden hangi vergileri almalıdır? (17). Kendisi, yeniden dağılım ile değil, günümüzde götürü vergilerin uygulanabilir olmadığı varsayımı ile Pareto-etkin vergiler kümesini belirlemekten başka bir şeyle ilgilenmemişti. Bir başka deyimle Ramsey, belli bir miktar devlet gelirinin toplanması ile bağlantılı etkinlik kaybını en aza indirecek olan vergi yapısının ne olduğunu sormuştur. Analizinde Ramsey bütün bireylerin aynı olduğunu varsaymıştır.

Etkinlik kaybını en aza indiren mal vergilerine **Ramsey vergileri** denilmektedir ve oldukça basit bir şekilde düşünülebilir. Belli basitleştirici varsayımlarla, Ramsey vergileri talep ve arz esnekliklerinin tersinin toplamı ile orantılıdır.

$$\frac{t}{p} = k\ (1/\eta_u^d + 1/\eta^s),$$

k, devletin toplamaya çalıştığı toplam gelir miktarına bağlı olan oransallık faktörünü, t birim başına vergi oranını, p, (vergi sonrası) fiyatı η_u^d talebin telâfi edilmiş esnekliğini ve η^s de arz esnekliğini göstermektedir. Arz esnekliği sonsuz ise (yatay arz eğrisi), vergi tam talebin telâfi edilmiş esnekliği ile ters orantılı olmalıdır. Bu Ramsey

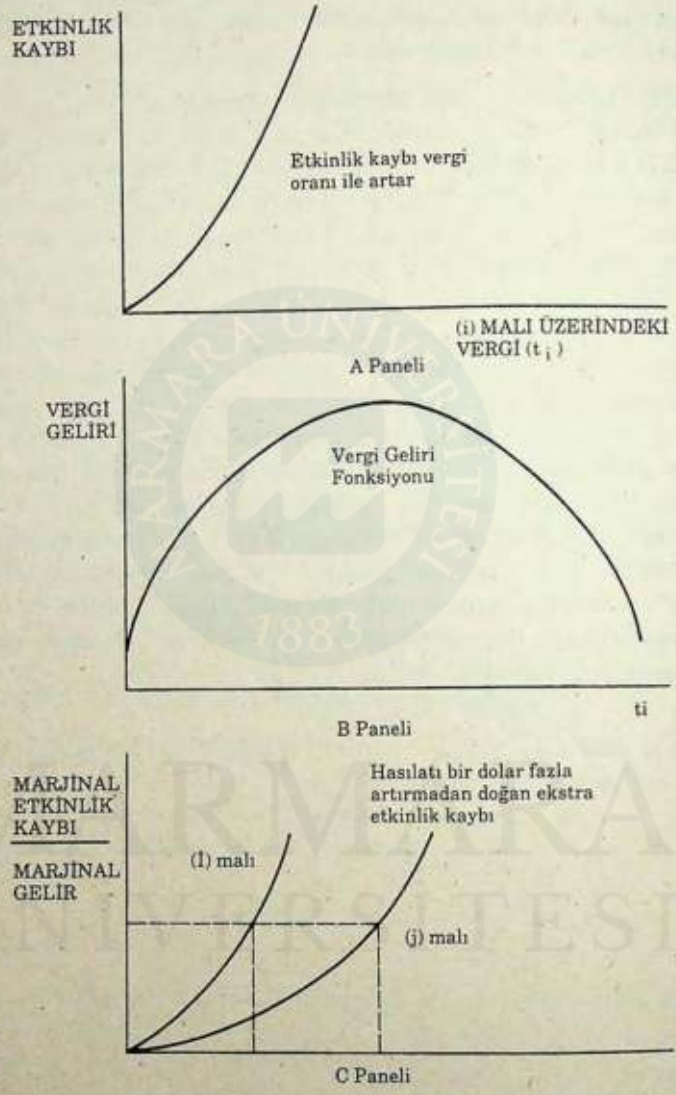
(17) F.Ramsey; A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal* 37 (1927): 47-61. Soru, öğretmeni A.C. Pigou tarafından kendisine sorulan bir sorudur. Bkz. A.C.Pigou; *A Study in Public Finance* (London Macmillan 3rd Ed.1947)

sonucu şaşırtıcı gelmemelidir. 18. Bölümde bir verginin etkinlik kaybının talebin telâfi edilmiş esnekliği ve arz esnekliği ile arttığını göstermiştik (Şekil 18.8'i hatırlayın)

Şekil 20.6 optimal vergi probleminin çözümünü göstermektedir. Şeklin A paneli, etkinlik kaybını (L) malı üzerinden alınan vergi oranının bir fonksiyonu olarak göstermektedir. B paneli toplanan vergi gelirini, (i) malı üzerine koyulan verginin bir fonksiyonu olarak göstermektedir. Bu iki diyagramdan her vergi oranında, etkinlik kaybındaki artışla, vergiyi az bir miktar artırmadan kaynaklanan vergi geliri artışı arasındaki rasyo hesaplanabilir. C panelinde gösterildiği gibi (j) malı için benzer bir eğri çıkarılabilir. Vergi oranları öyle bir şekilde tesbit edilmelidir ki, toplanan her ekstra dolar başına etkinlik kaybı artışı, her mal için aynı olsun. Eğer toplanan ekstra dolar başına etkinlik kaybı bir malda diğerine göre daha büyük olursa, vergi oranlarını birinci malda bir dolar eksik ikinci malda bir dolar fazla vergi toplayacak şekilde ayarlamak suretiyle toplam etkinlik kaybı azaltılacaktır. Dikkat edilecek olursa, eğrileri yalnızca toplanan hasılat arttıkça etkinlik fazlası artacak şekilde değil, aynı zamanda gelirdeki her ek artışın etkinlik fazlasını daha da fazla artıracak biçimde çizmiş bulunuyoruz. Bunun sebebi, etkinlik kaybının vergi oranının karesi kadar arttığı gerçeğidir (18).

(18) İspat, 18. Bölümün Ekindedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



20.6. OPTİMAL MAL VERGİLEMESİ. Optimal mal vergileri; toplanan marjinal dolar başına marjinal etkinlik kaybının, bütün mallar için aynı olmasını öngörür.

KARŞILIKLI BAĞIMLI TALEPLERLE OPTİMAL MAL VERGİLEMESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Demin açıklamış olduğumuz sonuç her malın telâfi edilmiş talep eğrilerinin bağımsız olmasını gerektirir. Bir başka deyimle bir malın talebi, bir başka malın fiyatına dayalı değildir. Ramsey'in sonucunun bir başka yorumu, talep eğrileri karşılıklı bağımlı olsun olmasın arz eğrileri sonsuz esnek ise geçerli olur. *Optimal vergi yapısı her malın telâfi edilmiş talebindeki yüzde indirimin aynı olduğu bir vergi yapısıdır* (19).

ALTERNATİF YORUM: KARŞILIKLI BAĞIMLI TALEPLERİN OLMASI HALİNDE OPTİMAL MAL VERGİ YAPISI

17. Bölümde tüketim üzerinden alınan yeknesak bir verginin emek(gelir) üzerinden alınan bir vergiye eşdeğer olduğunu göstermiştik. Gelir vergisinin etkinliği bozucu olmasının sebebi bireyleri arzetmek istedikleri emek miktarına ilişkin yanlış kararları almaya yöneltmeleridir. Mal vergilemesi bu sapmayı düzeltmeye yardımcı olabilir. Eğer, boş zaman için tamamlayıcı nitelikteki malları vergiler, çalışmayı tamamlayıcı mahiyette olanlara sübvansiyon verirsek, bireyleri çalışmaya özendirmiş olur, böylece yeknesak bir verginin sebep olduğu sapmayı azaltmış oluruz. Sözgelimi kayak teçhizatını vergileyip, işe gidiş geliş maliyetlerine sübvansiyon verirsek bireyleri daha fazla çalışmaya daha az istirahate yöneltmiş oluruz (20).

YENİDEN DAĞILIM VE RAMSEY VERGİLERİ

Ramsey analizinin çok rahatsız edici bir yönü bulunmaktadır. Devletin yeknesak götürü vergiler yerine saptırıcı vergiler kullanmasının başlıca sebebi, başka türlü ulaşmasının mümkün olmadığı belli yeniden dağılım hedeflerini gütmesidir. Dolayısıyla, optimal vergileme konusundaki ilk tartışmaların bütün bireyleri aynı kabul etmesi garip bir varsayımdır (Bu durumda doğal varsayım, devletin yeknesak götürü vergileme uygulamasıdır).

---

(19) Eğer $\eta^* = \infty$, $t/p = k/\eta^d_u$ ise, yatay arz eğrileri ile yüzde verginin telâfi edilmiş talep esnekliği ile ters orantılı olduğuna dikkat ediniz. Hasıladaki yüzde değişme, fiyattaki yüzde değişme x fiyattaki yüzde değişme sonucu talepteki yüzde değişmeye eşittir $= k/\eta^d_u \times \eta^d_u = k$ - bu bütün mallar için aynıdır.

(20) Bu yorum, W.J. Corlett ve D.C. Hague; Complementarity and the Excess Burden of Taxation *Review of Economic Studies* 21 (1983): 21-30

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu aksaklık daha önce vardığımız sonuçlara göre düşük fiyat esnekliği olan gıda maddesi gibi mallara yüksek vergi oranları uygulanması gerektiğini öngördüğünden özellikle çarpıcı olmaktadır. Bu mallar, çoğunlukla düşük gelir esnekliğine de sahiptir. Şöyle ki, eğer bu mallara yüksek oranda vergi uygulanacak olursa, fakirler, zenginlerden daha fazla yüke maruz kalacaklardır. Ancak mal vergilemesi uygulamasının orijinal sebebi, yükün fazlasını, yeknesak bir götürü vergi ya da yeknesak bir mal vergilemesinden daha fazla zengine aktarmak olmuştur. Bu yüzden Ramsey'in analizi herhangi ciddi bir politika analizi için çok az yol gösterici olmakta ve bu yüzden de büyük ölçüde kullanılmamaktadır.

Daha sonraki araştırmalar, Ramsey'in orijinal analizini yeniden dağılım hedeflerini de içerecek biçimde genişletmiştir (21). Bir kişinin parfüm gibi gelir-esnek ya da fiyat-esnek malları, gıda gibi gelir-esneksiz ya da fiyat esneksiz mallardan daha yüksek mi yoksa daha düşük oranda mı vergilemesi gerektiğinin kişinin geliri yeniden dağıtma konusundaki düşünce yoğunluğuna bağlı olması hiç şaşırtıcı değildir. Ancak daha önce de ifade etmiş olduğumuz gibi, kişilerin gelirin yeniden dağılımı konusundaki eğilimlerine bakılmaksızın, iyi planlanmış bir vergi sistemine diferansiyel bir mal vergilemesi eklemekten pek birşey kazanılamamaktadır.

Faiz Geliri Vergilemesi ve Mal Vergilemesi

Daha önceki tartışmalarımızda, faiz geliri üzerinden alınan bir verginin bütçe doğrusunun (bugünkü ve gelecekteki tüketim arasında) eğimini nasıl değiştirdiğini göstermiştik. Bu vergi gelecekteki tüketimi olumsuz etkilemektedir. Bütçe doğrusunun eğimini, yalnızca gelecekteki tüketim üzerinden alınan bir verginin yapacağı şekilde değiştirmektedir.

Dolayısıyla, faizi vergileyen bir gelir vergisi, gelecekteki tüketimi bugünkü tüketimden daha ağır vergileyen diferansiyel bir mal vergisi olarak düşünülebilir. Bu yüzden faiz gelirini vergilemek uygun mu olur meselesi, gelecekteki tüketimi bugünkü tüketimden daha yüksek oranlarda vergilemek uygun olur mu meselesi ile eşdeğerdir.

---

(21) Özellikle bkz. P.Diamond ve J.Mirrlees; Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency and II: Tax Rules: *American Economic Review* 61 (1971) 8-27 ve 261-78; P.Diamond "A many-Person Ramsey Tax Rule, *Journal of Public Economics* 4 (1975): 335-42; A.B.Atkinson ve J.E.Stiglitz, The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency, *Journal of Public Economics 1* (1972): 97-119 A.B.Atkinson ve J.E.Stiglitz; "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation *Journal of Public Economics* 6 (1976): 55-75.

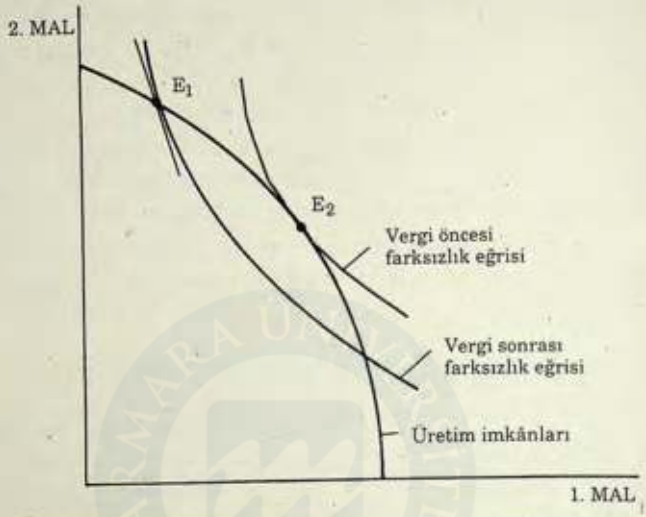
Tıpkı, iyi planlanmış bir gelir vergisinde olduğu gibi diferansiyel bir mal vergilemesini sisteme sokmaktan elde edilebilecek pek az şey vardır. Buna bakarak, farklı tarihlerdeki tüketimi farklı oranlarda vergilemekten de pek bir şey kazanılacağını beklememek gerekir. Bu, aslında, faiz gelirinin vergiden istisna edilmesi anlamına gelir. Faiz gelirini vergi dışı tutan bir gelir vergisi, tabiidir ki bir ücret vergisine eşdeğerdir ve 17. Bölümde bir ücret vergisinin bir tüketim vergisine eş değer olduğunu göstermiş bulunuyoruz (miras ve vasiyet olmaması halinde). Bu durum bir tüketim vergisine sahip olmanın optimal olabileceğini düşündürmektedir. Bunu daha ayrıntılı olarak 25. Bölümde ele alacağız.

OPTİMAL VERGİLEME VE ÜRETİM ETKİNLİĞİ

Tüketim vergileri, bireyin marjinal ikame haddi ile marjinal dönüşüm haddi arasını açıcı bir etki yapar. Şekil 20.7 saptırıcı mal vergilemesinden doğan refah kaybını göstermektedir. Ekonomi hala üretim imkânları eğrisi üzerindedir. Ancak temsili nitelikteki bireyin farksızlık eğrisi, artık üretim imkânları eğrisine teğet değildir. Sonuç olarak birey daha kötü duruma gelir. (E1, E2 den daha düşük bir farksızlık eğrisi üzerindedir) Bu ise sapma ile bağlantılı bir maliyettir.

Vergilerimizin çoğu, ekonominin üretim etkinliğini de etkiler. Bu vergilerin ekonominin üretim imkânları eğrisi üzerinde olmaması sonucuna yol açıyor demektir. Üretim etkinliği herhangi iki girdi arasındaki marjinal teknik ikame haddinin bütün firmalar için aynı olmasını ve herhangi iki çıktı arasındaki (ya da bir girdi ve bir çıktı arasında) marjinal dönüşüm haddinin bütün firmalar için aynı olmasını gerektirir. Bütün firmalar, girdi ve çıktılar için aynı fiyatlarla karşılaştıklarında, üretim etkinliğine ulaşılır. Dolayısiyle, bir girdi üzerinden bütün firmalar açısından yeknesak olmayan herhangi bir vergi ya da bütün firmalar arasında yeknesak olmayan bir çıktı vergisi, ekonominin üretim açısından etkin olmaması sonucunu doğurur. Söz gelimi, kurumlar vergisi, yaygın biçimde kurumlaşmış firmaların kullandığı sermaye girdileri üzerinden alınan bir vergi olarak mütalaa edilmiştir. Dolayısiyle, kurum halinde örgütlenmiş şirketlerdeki vergi sonrası sermaye maliyetini, kurumlaşmamış işletmelerinkinin üzerine çıkarır. Aynı şekilde, çoğu işletme amaçlarıyla kullanılan benzin vergilenirken tarımsal maksatla kullanılanlar vergilenmemektedir. Ama bunlar açıkça görülen örneklerdir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



20.7. MAL VERGİLEMESİNİN GENEL DENGE ETKİLERİ. 1. Maldan alınan vergi oranı, eğer 2. Mal'dan farklı ise, ekonomi gene üretim imkânları eğrisi üzerinde üretim yapacak ancak marjinal ikame haddi (farksızlık eğrilerinin eğimi) marjinal dönüşüm haddine (üretim imkânları eğrisinin eğimine) eşit olmayacaktır.

Çoğu üretim faaliyetleri hem piyasada hem de piyasa dışı kesimlerde yapılır. Ama yalnızca piyasada yapılanlar vergilenir. Dolayısiyle, işe gitmek için araba kullanan bir kişi, bu kişiyi işe götüren bir taksi şöförünün yaptığı aynı işi yapmaktadır. Bununla beraber, ikinci üzerinden vergi alınırken, birinci faaliyette vergi yoktur. Evinde bir somun ekmek pişiren bir kişi, fırıncının yaptığı işe benzer bir iş yapmaktadır ancak, fırıncının vergilendiği şekilde vergilenmemektedir. Bu yüzden pazarlanan ve pazarlanmayan kesimlerarasında bir sapma mevcuttur ve ekonomi üretim yönünden etkin değildir.

Bir mal hem işletmeler hem de tüketiciler tarafından kullanıldığında ve her ikisinden de vergi alındığında (işletmeler vergiden muaf tutulmadıklarında) üretim etkinliğinde bir kayıp vardır. Dolayısiyle, gümrük vergileri ve satış vergileri bir üretim sapmasına yol açar. Bunu daha açık biçimde görmek için, kendi üretim tesislerinde bilgisayar üreten ve kullanan bir firmayı düşünelim. Bilgisayarın maliyeti üretim faktörleri maliyetinden başka bir şey değildir (üretimde kullanılan sermayenin getirisi dahil). Rekabetçi bir ekonomide bu firma,

bilgisayarlarını üretim maliyetinden satmak zorunda olacaktır. Şöyle ki, bilgisayarı kullanan bir başka firmaya bu makinanın maliyeti, bilgisayarı üretip kendi kullanan bir imalatçı firmaya olan maliyetle aynı olacaktır. Ama eğer, bir satış vergisi alınacak olursa bilgisayar imal edip kullanan firmanın maliyeti, bilgisayarı kendi üretim sürecinde kullanan firmanın maliyetinin altında kalacaktır. Dolayısıyla, önemli bir sapma vardır ve ekonomi artık üretken olarak etkin değildir.

Devlet eğer vergi sisteminin etkinlik kaybını isterse bu tür saptırıcı vergileri almalı mıdır? Bu soruya verilecek basit cevap hayırdır. Devlet yapması gerekmeyen herhangi ek sapmaları, sisteme sokmamalıdır. Bu tür bir yaklaşım, daha önce diferansiyel mal vergilerine ilişkin yaptığımız tartışmalara benzer bir görüştür. Sapmaların adedini saymanın da hiçbir mantığı yoktur. Ne var ki, bazı koşullarda bu basit görüşün sonucunun doğru olduğu ortaya çıkmaktadır.

Eğer devlet, özel kesimdeki bütün kârları vergileyebilecek olursa ve devletin vergi olma konusundaki gücüne ilişkin başka sınırlamalar yoksa (22) üretim etkinliğinin arzulanır olduğunu göstermek mümkündür. Dolayısiyle, devlet işletmeler üzerine saptırıcı vergiler koymamalıdır. Devlet üreticilerden alacağı saptırıcı bir vergiyle ne yapabiliyorsa, aynı şeyi ekonominin üretim imkânları eğrisi üzerinde kalmasını sağlayıcı ve tüketiciler üzerinden alınan bir vergiyle de yapabilir (23).

Bu analizin bazı çok güçlü sonuçları vardır. Bu analiz özellikle gümrük vergileri ile, kurumlaşmamış işletmelerden alınanlardan farklı bir biçimde kurumlar üzerinden alınan vergilerin istenilir olmadığını öngörür.

Bununla beraber, devletin istediği ayırımları yapamayacağı ve böylece salmak istediği vergileri alamayacağı çok sayıda örnekler vardır. Meselâ, bir malın nihai tüketici tarafından kullanımı ile, malın bir işletme tarafından kullanımı arasında ayırım yapamaz. Kurumlaşmamış kesimdeki sermaye ve ücret geliri arasında da ayırım yapamaz ve

---

(22) Bu konudaki tek kısıtlama, devletin götürü vergi alamayacağı şeklindedir.

(23) Bu sonuca ilk defa, Diamond ve Mirrlees'in "Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency" *American Economic Review* 61 (1971) ss. 8-27 adlı makalesinde varılmıştır.

dolayısıyla, kurumlaşmamış kesimde kârlar üzerinden bir vergi almak ekonomik olarak mümkün değildir. Bu vergide saf kârla, girişimciliğin getirisi ayrılamaz. Ancak devletin özel kesimdeki bütün gerçek kârları belirleyip vergilemesi ve devletin vergi alma konusundaki gücünü sınırlayan tahditlerin varlığı halinde, üreticiler üzerine saptırıcı mahiyette vergiler koymak arzuya şayan olabilir (24).

Ekonominin üretim etkinliği lehine ileri sürülen görüşlerin, kamu kesimindeki projelerin seçimine ilişkin olarak da bazı önemli sonuçları olabilir. Devlet, üretici olarak görev yaparken tıpkı bir başka tüketici gibi görülmelidir. Dolayısiyle, eğer ekonomi üretim yönünden etkin ise kamu kesiminde girdiler arası marjinal ikame hadleri özel kesimdekilerin aynı olmalıdır. İki çıktı arasındaki marjinal dönüşüm hadleri de aynı olmalıdır. Eğer devlet bir elektrik santralı inşa etmeyi düşünüyorsa, proje değerlemesinde, özel sektörde kullandığı fiyatların tam aynı fiyatları kullanması lâzımdır. Meselâ, farklı tarihlerde elde edilecek çıktıları değerlerken, özel üreticilerin muhatap oldukları faiz oranını kullanmalıdır.

Bununla birlikte bu görüşü fazla ileriye götürmeme konusunda dikkatli olunmalıdır. 5. Bölümde de ileri sürdüğümüz gibi, çoğu projeler başka şekilde ulaşılamayan gelir dağılım amaçlarıyla ilgilidir. Bu değerlemede, meselâ iş gücü eğitim programlarının gelir dağılımı ile ilgili sonuçları muhtemelen hiç ihmal edilmemesi gereken niteliktedir (25).

OPTİMAL VERGİ YAPISININ ELDE MEVCUT VERGİLER KÜMESİNE BAĞIMLILIĞI

Bu bölümün tamamında optimal vergi sonuçlarının, sistemde mevcut vergiler kümesine ilişkin varsayımlara bağımlı oluşundan söz ettik. Bu özellikle mal vergilemesi için doğrudur. Diferansiyel mal vergilemesinin olmasının gerekliliği ve gerekliyse hangi farklı oranların seçileceği, sistemde bir gelir vergisinin varlığına ve varsa bu verginin

(24) Bu sonuca J.E. Stiglitz ve P.Dasgupta, "Differential Taxation, Public Goods and Economic Efficiency", *Review of Economic Studies* 39 (1971): 151-74'de varılmıştır.

(25) J.E.Stiglitz, "The Rate of Discount for Benefit-Cost Analysis and the Theory of Second Best", *Discounting for Time and Risk in Energy Policy* , ed. R.C.Lind (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1982) ss. 151-204. Kamu projelerinin değerlendirilmesinde özel sektör fiyatlarının kullanımına ilişkin sonucun, ekonomide söz gelimi tekel gibi önemli aksaklıkların varlığı halinde daha ötede geliştirilmesi gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yapısına bağlıdır. Ramsey *herhangi bir gelir vergisinin olmaması halinde* (ve hiçbir yeniden dağılım amacı olduğunu varsaymayarak) farklı malların sadece talep ve arz esnekliklerine dayalı olarak farklı oranlarda vergilenmesi gerektiğini göstermiştir. Kârlar üzerinden alınan yüzde 100 bir vergiyle optimal vergi arz esnekliklerine değil sadece talep esnekliklerine bağlı olacaktır (26). Optimal olarak seçilmiş bir gelir vergisi varsa farklı mal vergileri uygulamak uygun olmayabilir. Diferansiyel mal vergilerinin uygulanması arzulanır olduğunda, bunlar sadece talep esneklikleri üzerine dayalı olamazlar (27).

Bununla birlikte uygulanabilir vergiler kümesinin bizatihi kendisinin analiz konusu olması vurgulanmalıdır. Bu özellikle hangi değişkenlerin kolayca gözlemlenebilir ve doğrulanabilir olmasına dayalıdır. Çok sayıda trampa işleminin (para karşılığı olmayan ticaret) yapıldığı ve kayıt tutma düzeyinin düşük olduğu ülkelerde, gelir vergisini uygulamak oldukça güçtür. Gelirin yeniden dağılımı ve vergileme yüküne etkin şekilde katlanılması konusunda mal vergilerine güvenilmelidir. Ancak ABD'nde yeniden dağıtıcı mal vergilemesinin kullanımı konusundaki sav oldukça zayıftır.

---

(26) Daha genel bir ifadeyle, Stiglitz ve Dasgupta, *Ramsey* varsayımlarıyla, eğer kârlar üzerinden τ oranında bir vergi alınması halinde optimal vergi yapısının şu formu alacağını tesbit etmişlerdir.

$$\frac{t}{p} = k\left(\frac{1}{\eta_u^d} + \frac{1-\tau}{\eta^s}\right)$$

Eğer $z = 1$ (100% kâr vergileri) ise bu mal vergi oranlarının telâfi edilmiş talep esneklikleriyle ters orantılı olma kuralını azaltır.

(27) Temel soru, diferansiyel mal vergileriyle sağlanabilen ek yeniden dağılımın ekstra etkinlik kaybına değer mi şeklindedir.

Sabit oranlı gelir vergisinde, vergi oranının optimal seçimi halinde bir mal üzerindeki optimal vergi oranı, talep esnekliği ile tersine daha çok zenginlerin tükettiği mallar tüketim ölçülerini veren parametreyle düz orantılıdır (şöyle ki, bu malın üzerindeki vergi artan oranlı olmaktadır). Bazı basit hallerde bizatihi gelir dağılımı parametresi talep esnekliği ile orantılıdır. Düşük talep esnekliği olan malların (gıda gibi) etkinlik kaybı düşüktür ancak bunlar üzerinden alınan vergiler regresiftir (gelir bölüşümünü bozucu). İki etki (etkinlik ya da etkinlik kaybı ve gelir dağılımı) birbirini götürmekte ve ya hiçbir diferansiyel vergileme olmamalıdır ya da bu vergi talep esnekliği dışındaki parametrelere bağlıdır. Optimal bir gelir vergisinin mutlaka sabit oranlı olarak uygulanmasının gerekmediği daha genel bir durumda, (yani, marjinal oranların gelirle değiştiği durumda) mal vergi yapısının kritik belirleyicisi, iki mal arasındaki marjinal ikame haddinin boş zamana nasıl dayalı olduğu hususudur. Bireylerin marjinal ikame hadlerinin boş zaman faktörüne hiç dayanmaması halinde, diferansiyel mal vergilemesinin olmaması gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÖZET

1. Pareto-etkin vergi yapıları bir başka bireyi (bireyleri) kötü duruma sokmadan, herhangi bir bireyi daha iyi duruma getirme alternatifi olmayan vergilerdir. Pareto-etkin vergi yapılarının mahiyeti bu yüzden devletin elinde mevcut bilgiye dayalıdır.

2. Vergi yapılarının tasarımında dağılım hedefleri ve etkinlik arasında önemli değişim oranları vardır. Optimal vergi yapısı, ek yeniden dağılımdan doğan kazançlarla etkinlik kaybı cinsinden maliyetleri dengelemektedir.

3. İkame etkisinin büyüklüğü ile bağlantılı etkinlik kaybı; orta gelir grubu olarak niteleyebileceğimiz, gelir dağılımının çok sayıda bireyi içeren kesimlerinde düşük marjinal vergi oranı uygulanmasını öngörür. Öte yandan, devletin bu kategorilere yüksek marjinal vergi oranı uygulaması, yüksek gelir gruplarından daha düşük marjinal vergi oranı ile aynı ya da daha büyük hasılat temin etmesine imkân verir. Bu ise, yüksek gelirli bireylerden toplanan hasılatın doları başına etkinlik kaybını azaltacaktır. Bu iki etkinin beraberce net sonucu, düz oranlı bir vergi uygulamanın arzulanır olduğu şeklinde tezahür etmektedir.

4. Eğer devlet yeniden dağıtıcı bir gelir vergisi alırsa, mal vergilemesi ile bağlantılı ek bir yeniden dağılım için pek az imkân kalır görünmektedir.

5. Ramsey vergileri yalnızca mal vergileri ile toplanan belli bir gelirle bağlantılı etkinlik kaybını en aza indirmektedir. Bağımsız arz ve talep eğrilerinin var olduğu basit durumda, bir mal üzerinden alınan vergi, malın telâfi edilmiş arz ve talep esneklikleri yüksek oldukça, düşük olmalıdır.

6. Farklı malların, farklı mı vergilenmesi gerektiği, devletin uygulayabileceği vergiler demetine bağlıdır. Eğer devlet optimal bir gelir vergisi almışsa, temel bir durum olarak, hiçbir mal vergilemesinin olmaması gerekir. Aynı bağlamda faiz geliri üzerinden de vergi almamak lâzımdır. Devlet düz oranlı bir gelir vergisi almakla kayıtlı ise diferansiyel mal vergilemesi aleyhinde bir varsayımın olduğu da kesindir.

7. Eğer özel kesimde hiç saf kâr yoksa (ekonomi tam rekabet halindeyse ya da devlet yüzde 100 kâr vergisi alıyorsa) ve devletin vergi alma konusundaki gücünü sınırlayan birşey yoksa, devlet o zaman ekonominin üretim etkinliğine müdahale eden herhangi bir vergi almamalıdır. Bu katı varsayımlar terkedildiğinde, üretim etkinliğine müdahalede bulunan vergileri sisteme sokmak ve kamu projelerinin değerlendirilmesinde gelir dağılımı düşüncelerini dikkate almak uygun olabilir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

İkinci en iyi

Pareto-etkin vergiler

Optimal vergi

Sabit-oranlı vergiler

Negatif gelir vergisi

Progresif vergi

Regresif vergi

Ramsey vergisi

SORULAR VE PROBLEMLER

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. "Nüfus içinde emek arzı esneklikleri yönünden farklı gruplar varsa, bunlar farklı oranlarda vergilenmelidir" Bu ifadeyi optimal vergileme teorisi yönünden gerekçelendirin ve çalışan eşlerin vergilenmesi açısından sonuçlarını tartışın.

2. Daha önceki bölümde farklı tarihlerdeki tüketimin, tıpkı farklı malların tüketimi (aynı tarihte) gibi yorumlanabileceğini ifade etmiştik. Optimal vergileme görüşünün faiz gelirini vergileme konusunda ne gibi sonuçları olur? (Dikkat: yarınki tüketimin fiyatının, bugünkü tüketim fiyatına olan oranının 1/1+r olduğunu hatırlayın. (r) faiz haddidir. Çok yüksek gelirli bireylere negatif bir marjinal vergi oranı uygulamak uygun olur mu?

3. Eğer geliri elde etmede daha üretken olanların gelirlerinin marjinal faydasının daha yüksek olduğuna inandıysanız (tüketim konusunda bu kişiler daha etkin iseler) bu husus vergi yapılarının tasarımında ne gibi sonuç doğurur? Alternatif varsayımların makulluğunu tartışınız.

4. Vergi tarifesinin artan oranlılığı hangi koşullarda, vergi-öncesi eşitsizlik derecesini artırır?

5. Vergi sistemimizin progresiflik derecesi konusundaki görüşlerdeki farkların değer yargılarındaki farkları ve ne ölçüde de artan oranlılığın iktisadi sonuçlarına (etkinlik kaybı, yansıma) ilişkin yargıları yansıtması gerektiğini düşünürsünüz?

6. Gelir vergisi yerine mal vergilemesi kullanımının lehine bazen ileri sürülen bir iddia da, kişilerin mal vergisi olarak ödediği miktarı doğru olarak algılamadıkları hususudur. Yüzde 20 gelir vergisi ile yüzde 10 satış vergisi eklentisinin uygulanmasına yüzde 30 gelir vergisinden daha az itiraz edeceklerdir. Bunun doğru olduğunu düşünürmüsünüz? Eğer doğru ise vergi politikası tasarımında ne gibi sonuçlar doğurur?

EK: MALLAR ÜZERİNDEN ALINAN RAMSEY VERGİLERİNİN HESABI

Yatay arz eğrileri varsayımı ile, matematik ve mikro ekonomi teorisinin standart sonuçları kullanılarak Ramsey Vergilerinin formülü çıkarılabilir. Bir bireyin fayda düzeyini kendisinin **dolaylı fayda fonksiyonu** ile temsil edebiliriz. Bu fonksiyonda fayda düzeyi fiyatlarla (p_1, p_2, p_3.....) gelirinin (I) bir fonksiyonudur.

$V = V(p_1, p_2, p_3$.....I) standart bir sonuç olarak(28) fiyattaki bir değişmeden kaynaklanan fayda değişmesi tam tüketilen mal miktarı (negatifi) ile gelirin marjinal faydasının $\frac{\partial V}{\partial I}$ çarpımına eşit olmasını verebiliriz.

$$\frac{\partial V}{\partial P_i} = -Q_i \frac{\partial V}{\partial I}$$

Şimdi, faydayı değiştirmeyecek şekilde birinci mal üzerinden alınan birim başına vergiyi artıralım (t_1) ikinci maldan alınan birim başına vergiyi (t_2) azaltalım. O zaman dp_1

28) Bu sonuç Roy özdeşliği olarak belinir. İspatı için Bkz. H.Varian, *Micro economic Analysis* (New York: Norton, 1984) ss.126-27 ya da A.Peaton ve J.Muellbauer *Economics and Consumer Behaviour* (London: Cambridge University Press, 1980 ss. 37-41)

$= dt_1 > 0$, $dp_2 = dt_2 < 0$ olur. Faydayı değişmeden koruyabilmek için iki mal üzerinden alınan verginin

$$dV = \frac{\partial V}{\partial p_1} dt_1 + \frac{\partial V}{\partial p_2} dt_2 = 0$$ koşulunu yerine getirmesi gerekir.

$\partial V/\partial p_1$ değerlerini

$$\frac{dt_2}{dt_1} = \frac{Q_1}{Q_2}$$ elde etmek için yer değiştirebiliriz.

Dolayısıyla, eğer birinci maldan tüketilen miktar çoksa (böylece vergi artışından doğan refah kaybı büyükse) ikinci mal üzerinden alınan vergilerdeki indirimde büyük olmalıdır.

Eğer her malın talebi, yalnızca fiyatına bağlı ise o zaman birinci mal üzerinden alınan bir verginin yol açtığı hasılat değişikliği tam

$$\frac{\partial(t_1 Q_1)}{\partial t_1} = Q_1 + t_1 dQ/dp_1 = Q_1\left(1 + \frac{t_1 dQ_1 p_1}{p_1 dp_1 Q_1}\right) = Q_1\left(1 - \frac{t_1}{p_1}\eta_u^d\right)$$ dur.

n_u^1 malın telâfi edilmiş talep esnekliğidir. $t_1 \frac{dQ_1}{dp_1}$ terimi değişen fiyat karşısında azalan satışlardan kaynaklanan gelir **kaybını** temsil eder. Telâfi edilmiş talep eğrilerinin formüle alınmasının sebebi, **bireyi aynı refah düzeyinde bırakarak** iki vergi oranındaki değişmeyi beraberce dikkate almamızdandır.

Benzer biçimde ikinci maldaki vergideki her değişmeye karşılık hasılattaki değişme) olarak bulunmaktadır.

$$Q_2\ (1 - \frac{t_2}{p_2}\eta_u^2$$

Gelirdeki toplam değişme dolayısiyle,

$$\frac{dR}{dt_1} = Q_1\left\langle 1 - \frac{t_1}{p_1}\eta_u^1\right\rangle + \frac{dt_2}{dt_1} Q_2\left\langle 1 - \frac{t_2}{p_2}\eta_u^2\right\rangle$$

$$= Q_1\left[\left\langle 1 - \frac{t_1}{p_1}\eta_u^1\right\rangle - \left\langle 1 - \frac{t_2}{p_2}\eta_u^2\right\rangle\right] = Q_1\left[\frac{t_2}{p_2}\eta_u^2 - \frac{t_1}{p_1}\eta_u^1\right]$$

Optimal vergi yapısı ile bunun sıfır olması gerekir. Bir başka ifadeyle, bireylerin fayda düzeyini sabit tuttuğumuz varsamıyı ile gelirlerin en çoğa çıkartılması gerekir. Ancak bunun için de

$$\frac{t_2}{p_2}\eta_u^2 - \frac{t_1}{p_1}\eta_u^1 = 0$$

Bu koşulu bütün mal vergilerine genellediğimizde $t_1, t_2, \ldots\ldots \frac{t_i}{pi}$ nin (i) nin bütün değerleri için aynı olması gerektiğini biliyoruz. (k) bu değer olsun. Şöyle ki,

$$\frac{t_i}{p_i} = \frac{k}{\eta_{iu}^i}$$

Bunun anlamı, vergi oranları, telâfi edilmiş talep esneklikleriyle ters orantılı olmalıdır. Bu ise Ramsey kuralıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BEŞİNCİ KISIM

ABD'NDE VERGİLEME

Bu kısımda, dördüncü kısımda geliştirdiğimiz genel ilkeleri, ABD'ndeki vergileme analizine uyguluyoruz. Son on yıl zarfında ABD gelir vergi sistemi ile giderek artan hoşnutsuzluk Ekim 1986 de Vergi Reform Yasasının kabulü sırasında en üst düzeyine varmış bulunmaktaydı. Bu kısımda, ABD gelir ve kurumlar vergisinin başlıca hükümlerini ve bunların hem sermaye hem de emek faktörü üzerindeki yansımalarını açıkladıktan sonra, vergiden kaçınmayı tartışacağız. 1986 Vergi Reform Yasasının vergi sisteminin temel aksaklıklarına ne ölçüde yöneldiğini değerlendireceğiz ve daha ileri düzeydeki reform konusunda yapılan önerileri ele alacağız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

21

Gelir Vergisi

Gelir vergisi, federal devletin, en önemli tek gelir kaynağıdır. Bu vergi aynı zamanda bizlerin yaşamını başka vergilerden çok daha fazla etkileyen bir vergidir. Çok önemli olduğu Başkan Reagan'ın bu konudaki vergi reformunu, ikinci yönetim döneminin gündeminde olan konuların başında yer almasından anlaşılmaktadır. Başkanın yasayı İkinci Amerikan Devrimi olarak nitelemesine rağmen, 1986 Vergi Reform Yasası vergi sisteminin yapısını temelden değiştirmemiş bulunmaktadır. Temel ilkelerde hiçbir önemli değişme yoktur. 1986 vergi revizyonunun bir değerlemesini yapmadan önce, ABD gelir vergisinin ana yapısını, temelinde yatan ilkeleri ve bu verginin yönetiminde karşılaşılan temel güçlükleri bilmek zorundayız.

Yeni vergi yasası yeni sistemin tam olarak yürürlüğe gireceği 1989 yılına kadar iki yıllık bir geçiş dönemi öngörmüş bulunmaktadır. Kaldı ki, yeni vergi yasası, enflâsyon etkilerini dikkate alacak belli ayarlamaları da öngörmektedir. Buna göre 1990 ve sonrasında farklı gelir düzeyleri üzerinden alınacak vergi oranları, fiyatların ne kadar hızlı artacağına bağlı olacaktır. Aşağıdaki tartışmada, vergi sistemini 1989'da göründüğü gibi tanıtacağız.

ABD GELİR VERGİSİNİN ANA HATLARI

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bir bireyin vergi borcunun hesabında dört aşama vardır. Birincisi **gayrisafi gelir** hesaplanır. Toplam ücret ve maaşlar, ele geçen temettü ve faizler, bir kişinin işletmesinden elde ettiği net kazanç, kiralık mülklerden alınan net kira (giderler düşüldükten sonra) ve aktif satışından elde edilen net kazançlar toplanır. İşsizlik artık tam olarak vergilenmektedir. Emekli aylıkları gelirlerin üzerinden vergi ödenmiş bulunan emekli keseneklerini aşmak ölçüsünde vergiye tabidir.

Nafaka da gelire dahildir. Kumar zararları düşüldükten sonraki kumar kazançları da gelire dahil edilmektedir. Hangi kaynaktan olursa olsun yasadışı kazançlar (fahişelikten elde edilen gelir gibi) vergiye tabidir ama genelde beyan edilmez. Ancak hiç vergiye konu olmayan çeşitli gelir kaynakları vardır. Söz gelimi eyalet ve yerel yönetim bono faizleri çoğu sosyal güvenlik menfaatleri hayat sigortası üzerinden alınan faiz, sosyal yardım ve emekli asker tazminatları ve belli işverence ödenen yan menfaatler. Bu miktarlardan hiçbiri gayrisafi gelire dahil edilmez.

Gayrisafi gelirden, **ayarlanmış gayrisafi gelir**'e geçebilmek için cari giderlerini, işle ilgili giderleri (gayrisafi gelirin yüzde 2'sini geçtiği kadarıyla), belli vergiden muaf tasarruf sigortasına yapılan prim ödemelerini (gelecek bölümde ele alınacaktır) ve ödenen nafakaları düşmek gerekir.

Ayarlanmış gayrisafi gelirden, **vergiye tabi gelire** ulaşmak için iki alternatif vardır. Birincisinde kişisel indirimler tek tek belgelenip, listelenebilir - büyük sağlık giderleri, ev ipotek faizleri, satış vergileri dışında ödenen eyalet ve yerel vergilerini ve hayır kurumlarına yapılan ödemeleri- sonra bunların toplamı ayarlanmış gayrisafi gelirden düşülür. Bunun alternatifi, böyle tek, tek kalemleri sıralayacak yerde, **standart indirim** denilen indirimden yararlanmaktır. Bu indirim, evli çiftler için 5000 dolar, bekârlar için 3000 dolardır. Bu standart indirim vergi tabloları içinde yer almıştı. Bu indirimin tanınmasının sebebi, çok sınırlı sayıda indirilebilecek kalemi (faiz, eyalet ve yerel yönetim gelir ve emlâk vergileri vd.) olan mükellef çoğunluğuna beyanda kolaylık sağlamaktır. Dolayısiyle, sadece 2432 dolarlık indirilebilecek gider kalemi olan bir birey daha yüksek olan standart indirimden yararlanacaktır.

Hem kişisel indirimlerini sıralayanlar, hem de standart indirimden yararlanmak isteyenler ayrıca bir ya da daha fazla kişisel istisnadan da yararlanırlar. Bütün bu miktarlar gayrisafi gelirden düştükten sonra bulunan miktara **vergiye tabi gelir** (Bkz. Tablo 21.1) denilmektedir. 1989'da kişisel istisna kişi başına 2000 dolar idi. Çoğu ailelerde ailenin

her ferdi için kişisel istisna uygulanmaktadır. Ancak kısmen birden fazla aile tarafından bakılan ya da aile içinde kendi geçimini sağlayan bireyler yönünden problem çıkmaktadır.

Bu istisnalar, doğaldır ki, ek bir bireyin aileye katılmasının ek maliyetini temsil etmemektedir. Bu maliyetin 2000 doların çok üstünde olacağı açıktır. Aksine, istisnalar, standart indirimle birlikte çok yoksul olanlardan hiç vergi alınmamasını temin etmeyi amaçlamaktadır. Tarihsel olarak ondan aşağı düzeyde daha altındaki gelirlerden vergi alınmadığı asgari gelirdeki değişmelerin, fakirlik çizgisi denilen düzeyi kabaca izlediği söylenebilir.

Vergiye tabi gelire ulaştıktan sonra, kişinin temel vergi yükümlülüğü hesaplanabilir. Vergi, bireyin bekâr, eşiyle birlikte ortak beyan yapan evli, ayrı beyan yapan evli ya da aile reisi beyanına dayalı olacaktır. 1986 Vergi Reform yasasında resmi olarak sadece iki oranı vardır. 29750 dolara kadar gelir elde eden evli çiftler için (bekârlar için 17850 dolar) uygulanacak oran yüzde 15, bu miktarı aşan gelirler için yüzde 28 oranı uygulanacaktır.

TABLO 21.1. VERGİ YÜKÜMLÜLÜĞÜN HESABI

Ücret ve Aylıklar
Faiz Geliri, Temettüler
Net İşletme Geliri
Net Kira Geliri
Sair Gelirler

GAYRİSAFİ GELİR
- Cari Giderler
- Çalışanların Giderleri (gelirin % 2'sini aşan)
- IRA hesaplarına yapılan katılımlar (hak kazanıldığında) ve bağımsız çalışanların emekli sandıklarına yaptıkları katılımlar

AYARLANMIŞ GAYRİSAFİ GELİR

1. Alternatif	2. Alternatif: Belgelenmiş İndirimler
	- Konut ipotek faizi
- Standart indirimler	- Eyaletlerin ve yerel yönetimleri gelir ve emlâk vergileri
	- Ayarlanmış Gayrisafi Gelirin % 7.5'un üzerindeki sağlık giderleri
	- Hayır Kurumlarına yapılan bağışlar
	- Kaza kayıpları
- İstisnalar	- İstisnalar

VERGİYE TABİ GELİR
x Vergi Oranı

Vergi Yükümlülüğü
- Kesinti yoluyla ödenmiş vergiler
- Vergi indirimleri (çocuk bakım, yabancı ülkede ödenmiş vergiler)

ÖDENECEK VERGİ

Bireyin kazandığı ekstra bir dolar gelir sonucu ödemek zorunda kaldığı ekstra vergiye **marjinal vergi oranı** denilir. Her ne kadar sadece iki tane resmi vergi oranı yüzde 15 ve yüzde 28 olarak varsa da, yeni vergi yasasına göre yüksek gelirli mükellefler için alt birinci dilim vergi oranın (yüzde 15 lik) ve kişisel indirimlerin avantajlarının kalkması sebebiyle, üst marjinal vergi oranı yüzde 33'e çıkmaktadır. Bu iki avantajın kaldırılmasını teminen yasa bireyin beyan şekline dayalı olarak belli düzeylerdeki vergiye tabi gelirin her dolarına ek yüzde 5 vergi uygulanmasını (böylece toplam vergi oranı yüzde 33 olmaktadır) öngörmektedir. Söz gelimi dört kişilik bir ailenin 1988 itibariyle vergi tarifesi Tablo 21.2'de gösterilmiştir. İleriki yıllarda her marjinal vergi oranının uygulandığı gelir düzeyleri enflâsyona göre ayarlanacaktır.

TABLO 21.2. DÖRT KİŞİLİK AİLENİN VERGİ TARİFESİ

Vergiye Tabi Gelir	Marjinal Vergi Oranı
29750 doları aşmıyorsa	% 15
29750 dolardan 71900 dolara kadarsa	% 28
71900 dolardan 194050 dolara kadarsa	% 33
194050 doları aşıyorsa	% 28

* Bu sınırlar içindeki gelirde, birinci dilim için yüzde 13 indirim (yüzde 28'den yüzde 15'e) ile dört adet kişisel istisna uygulanmaz. Bu gelir bandının üst sınırı her istisna için 11200 dolar kadar artar ya da azalır.

Yeni yasaya göre, fiili olarak aslında iki değil dört marjinal vergi oranı vardır. Standart indirimden yararlanan dört kişilik bir ailenin 42750 dolar ayarlanmış gayrisafi geliri varsa (13000 + 29750 dolar), marjinal vergi oranı yüzde 15'dir (1) 42750 den 84900 dolara kadar yüzde 33, bunun ötesinde yüzde 28'dir. Marjinal vergi oranı artıp azalırken, vergilerin gelire olan oranını ifade eden *ortalama* vergi oranı, yüzde 0'dan yüzde 28'e doğru tedricen yükselmektedir.

Vergiye ulaşıldıktan sonra, "toplam ödenecek vergi"yi bulmak için bir adım daha atmak gerekir. Belli vergi indirimlerini yapmak mümkün-

(1) 13000 dolar 5000 dolarlık standart indirimle dört adet 2000 dolarlık kişisel indirim toplamıdır. Sonraki rakamların herbiri (84000 ve 207050 dolar), Tablo 21.2'de verilenlerden 13.000 dolar daha fazladır.

dür. Yürürlükteki yasada korunan başlıca vergi indirimi, çocuk bakım giderleridir. Her iki ebeveynin de çalıştığı ailelerde, çocuk bakım giderlerinin yüzde 30'una kadarki kısmı indirilebilir (bir çocuk için) 2400 dolar ve (iki ya da daha çok çocuk için) 4800 dolara kadar indirim hakkı verilmiştir. İki ya da daha fazla çocuğu olan ve çocuk bakım giderleri 4800 dolara eşit ya da aşan bir ailede, vergi yükümlülüğü

0.30 x 4800 dolar = 1440 dolar (2) olacaktır.

ABD GELİR VERGİSİNİN TEMELİNİ OLUŞTURAN İLKELER

ABD vergi sisteminin temelini oluşturan ilkeler ortaya çıktıkları uzun siyasal sürecin doğurduğu sonuçlar, bazen bu "temel ilkelerle" tutarlı olmasa bile gözden geçirmeye değer görülmüştür.

Gelir-Temelli Vergileme İlkesi ve Haig-Simons Gelir Tanımı

Yürürlükteki ABD vergi yasası, vergi yükümlülüğünün takdirinde uygun dayanağın birey'in geliri (kişisel olarak işle ilgili giderler düşüldükten sonra) olduğunu kabul eder.

İktisatçılar, büyük bir kısmı itibariyle *kapsamlı* gelir tanımının kullanılmasına taraftar olmuşlardır. Bu tanıma göre yalnızca parasal gelirler değil sermaye kazançları da (ister kazanç gerçekleşsin, ister tahakkuk etmiş olsun) hesaba katılır. "Parasal" geliri ilke olarak vergilemenin temelini oluşturması gereken "kapsamlı gelire" dönüştürmek için yapılması icabeden çok sayıda ayarlama vardır. Gelirin kapsamlı tanımı kullanımını savunan yirminci yüzyılın başlarında yaşamış iki iktisatçının adını alarak, **Haig-Simons kavramı** olarak anılmaktadır. Bu iktisatçılar böyle bir kapsamlı gelir ölçüsünün "ödeme yükünü" daha doğru bir biçimde yansıttığına inanmış bulunmaktadır.

Vergi sistemimizin geliri ödeme şekli ile Haig-Simons "kapsamlı" gelir kavramı arasında başlıca üç fark vardır.

---

(2) Bu indirim ancak daha düşük geliri olan eşin gelirinden hesaplanır. Dolayısıyle, eğer karısı 6000 dolar kazanırken Joe 2000 dolar kazanıyorsa, indirim sadece 2000 doların yüzde 30'udur. Bununla birlikte bu amaçla, devletin, iki ya da daha fazla çocuğu olan tam zamanlı öğrencilere ayda 400 dolar, bir çocuğu olanlara 200 dolar indirim tanıdığını unutmamak gerekir. Bu yüzden eğer Joe altı ay müddetle tam gün öğrenci ise ve Joe ve Jane'in iki çocuğu varsa, 4400 doların yüzde 30'unu ya da 1320 dolarlık indirim alırlar. İndirim haddi gelir arttıkça azalır. Yüksek gelirli bireyler en fazla yüzde 20 ya da 960 dolar indirim alır.

1. Parasal Temelli Piyasa İşlemleri. Büyük bir bölümüyle, yalnızca **parasal temelli** piyasa işlemleri vergilenmektedir. Dolayısiyle, vergi çoğu iktisatçının ideal olarak görmek istediği kavramdan daha dar bir gelir tanımı üzerinden alınmaktadır. Belli piyasa dışı (parasal olmayan) iktisadi faaliyetler vergi dışı bırakılmıştır. Buna mukabil birbirinin aynı olan ve piyasa konusu olan faaliyetler vergiye tabidir. Meselâ evde temizlik yapan bir hizmetçinin aldığı para vergilenirken, aynı işi kendi evinde yapan eşlerden biri (evin dışında çalışan bir eşin aileye olan desteği en azından kısmen, yapılan hizmetlerin bir bedeli olarak düşünülebilir) vergilenmemektedir. Eğer bir kişi ev sahibi olup bunu kiraya verirse, net kira geliri vergiye tabi olur. Halbuki kişi kendi evinde oturuyorsa ödenecek vergi yoktur. Bunun başlıca sebebi, piyasa işlemlerinin olmayışı halinde uygun değerlerin biçilmesindeki güçlüktür. Piyasa işlemi olduğunda hizmetin değerlenmesinde kullanabileceğimiz (kesinlikle kullandığımız) bir gözlemlenebilir değişken, bir işlem fiyatı vardır (3).

Bazı parasal olmayan işlemler vergi yapısında yer almış olmakla birlikte uygulanmaları oldukça güçtür. **Trampa anlaşmaları** (Ev boyacısı Sally, Marangoz Joe kendisine yeni bir garaj inşa etmesi karşılık onun evini boyamaktadır) vergiye tabidir. Ve işverenler, yanında çalışan işçilere **aynî ödemeler** yaptıklarında (kişinin hizmetine otomobil verilmesi gibi) o zaman ilke olarak bireyin bu ödemelerin değerini takdir edip, 1040 nolu beyanname örneği ile beyan etmesi gerekir. Aslında parasal olmayan ödemeler çoğunlukla beyan edilmemektedir.

Vergi sisteminin kavramakta başarısız olduğu önemli bir gelir kategorisi **gerçekleşmemiş sermaye kazançlarıdır**. Sermaye kazançları (bir varlığın değerindeki artış) ancak varlık satıldığı zaman vergilenir. Sermaye kazançları bir başka deyimle *tahakkuk* esası yerine (yani, yıldan ya da fiilen gerçekleştiğinde), *gerçekleşme* esasına göre vergilenir.

İktisatçıların gelirin içine sermaye kazançlarının da dahil edilmesi gerektiğini neden iddia ettiklerini görmek için iki kişiyi düşünelim. Birisi 100 dolar tasarrufunu bankaya koymakta yüzde 10 faiz kazanmaktadır. Geliri 10 dolardır. Diğeri ise 100 dolarlık altın almıştır. Yıl boyunca altının değeri yüzde 10 artmıştır. Yıl sonunda kişi altınını 110 dolara satabilir. Görüldüğü gibi sermaye kazancı bireyin servetini tıpkı

(3) Bazı ülkeler(İsveç gibi), tıpkı kişinin evini kendisine kiraya vermesi gibi sahibinin oturduğu evler için emsal kirayı vergilemeye çalışmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

faiz ödemelerinin yaptığı gibi artırır. İktisadî açıdan iki birey aynı ödeme gücüne sahip görünmemektedir. Ancak bu kişilerin vergi yükümlülükleri farklı olacaktır. Altın satın alan birey sermaye kazancı üzerinden ancak aktifini **satınca** vergi ödemek zorunda kalacaktır (4).

2. Adalet-Temelli Ayarlamalar . Vergi sistemimizin ölçü olarak kullandığı gelir kavramı ile gerçek "kapsamlı" gelir arasındaki ikinci fark, vergi sistemimizin büyük ölçekte sağlık giderleri ya da kaza giderleri olan bireylere bu giderlerin belli bir bölümünü gelirlerinden düşme imkânı vermesidir. Buradaki gerekçe hakkaniyettir. Bu bireyler vergileri ödemede bu giderleri olmayan ama aynı gelire sahip bir kişi kadar iyi bir durumda değildirler.

3. Teşvik-Temelli Ayarlamalar . Son olarak vergi yasası, hayır kurumlarına yapılan ödemeler gibi belli faaliyetleri, vergi indirimleri tanıyarak ya da bu harcamaların gelirden düşülmesine, izin vererek,özendirmede kullanılmaktadır. Vergi yasası aynı zamanda, işverenin çalışanına sunduğu çoğu sağlık sigortası ve hayat sigortası primlerinin gelirden indirilmesine de imkân verir. Bu primlerin indirim hakkı, muhtemelen işverenleri bu menfaatleri temin etmesi için teşvik unsuru olmuştur.

Artan Oranlılık İlkesi

Vergi yapımız yüksek gelirlilerin daha fazla ödemelerinin yanısıra gelirlerinin daha büyük bir yüzdesini vergi olarak vermeleri gerektiği ilkesine dayalıdır. Kapsamlı gelirle, gelirin vergicilik açısından tanımı arasındaki fark olmasının etkisi, müterakkiyetin fiilî derecesini önemli ölçüde azaltmak olmaktadır. Bireylerin yasadaki bu boşluklara sığınma derecesini azaltmak için, Kongre üst gelir grubuna giren bireylerin gelirleri üzerinden en az yüzde 21 vergi ödemesini temin etmeye yönelik bir **asgari vergi** getirmiştir (temel istisna düzeyinin fazlası üzerinden alınan).

Eski ve yeni yasadaki yasal ve **efektif vergi oranları** arasındaki

(4) Belli varlıklarda, devlet, sermaye kazançlarının büyüklüğünü kolayca hesaplayabilir. Meselâ, çoğu tahvillerin piyasa değeri, hergün gazetelerde yayınlanmaktadır. Aslında 1981'den beri gelecekteki piyasalarda satım yapan bireyler, kazançlar ya da kayıplar ister gerçekleşsin ister gerçekleşmesin yıl sonunda ellerinde mevcut varlıkların rayiç değerine göre vergilenmektedir. Bununla birlikte diğer varlıklar için sermaye kazançlarının takdiri oldukça güç olacaktır.

sapmanın büyüklüğü Tablo 21.3'de gösterilmiştir (5). Eski yasada efektif vergi oranı, yâni, vergi ödemelerinin toplam gelir ölçüsüne olan rasyosu, 1 milyon doları aşan gelirlerde, 500 bin ile 1 milyon dolar arasındaki gelirlerden fiilen daha düşük idi. Yeni yasa, çok zengin için özel önem taşıyan sermaye kazançları üzerindeki düşük vergi oranlarını ortadan kaldırmış ve belli vergiden kaçınma ayarlamalarına sınır getirmiştir. Aynı zamanda konut ipotek faizleri ve eyalet ve yerel yönetim emlâk vergileri indirimleri yeni yasadan da aynen korunmuştur. Dolayısiyle yeni vergi yasası, efektif oranlarla, kanunî oranlar arasındaki farkı esaslı bir şekilde azaltmakta fakat tamamiyle ortadan yok etmemektedir.

TABLO 21.3. VERGİ REFORMU (1986) ÖNCESİ VE SONRASI GELİR SINIFLARINA GÖRE EFEKTİF VERGİ ORANLARI

(gelir sınıfları bin dolar olarak, oranlar yüzde olarak)

Genişletilmiş Ayarlı Gayrisafî Gelir Sınıfı	Eski Yasa	1986 Vergi Reform Yasası
+-0 -5000	- 0.6	1.6
5000 - 10000	1.7	0.4
10000 -15000	4.9	3.8
15000 - 20000	6.8	6.9
20000 - 25000	8.7	8.5
25000 - 35000	9.9	9.9
35000 - 50000	11.8	11.6
50000 - 100000	15.7	15.5
100000 -500000	24.2	22.3
500000 -1000000	28.6	26.5
1000000 ve Yukarısı	26.3	26.6
ORTALAMA	13.1	13.0

Kaynak: J.A. Pechman "Tax Reform: Theory and Practice" 1986 Distinguished Lecture on Economics in Government, Joint Session of American Economic Association and the Society of Government Economists, December 29,1986

(5) Tabloda, beyan edilen gayrisafi gelir vergiden muaf gelir türleri de hesaba katılarak artırılmaktadır. Bu ayarlamaların bazıları konusunda anlaşmazlık vardır. Özellikle vergiden müstesna faizlerin gelire dahil edilmesi ihtilâflıdır. Bu varlıkların getiri oranı, vergiye tabi tahvillerinkinden biraz daha düşüktür. Bu yüzden de fark, bir vergi ödemesi (eyalet ve yerel yönetimlere ödenen) olarak düşünülebilir. Bununla beraber, Tablo 21.3'de sunulan ana tablo, doğru görünmektedir.

YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Aile Esasına Göre Vergilendirme İlkesi

ABD'nde, temel vergilendirme birimi birey olmayıp, ailedir. Evlenmeye karar veren (ve böylece ailevi durumlarını değiştiren) iki birey vergi yükümlülüklerinin değiştiğini göreceklerdir. Vergi yasası farklı koşullardaki aileler için bazı sınırlı ayarlamalar yapmak istemektedir. Tek bir yetişkinin olduğu aileler, bir bireyin ya da iki yetişkinli ailenin muhatap olduğu vergi oranının yarısı kadar oranda vergi ödemektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi, çocuklu ailelerde her çocuk için belli indirimler getirmiştir. Ebeveynlerinin ikisi de çalışan ailelere çocuk bakımı için bir indirim hakkı tanınmıştır. Bu indirimlerin "hakça" ya da "münasip" olup olmadığı daha sonra ele alacağımız bir meseledir.

Her ne kadar vergi sistemi esasta aile temelli ise de, tam olarak öyle olduğu söylenemez. Ondört yaşın altındaki çocukların geliri ailenin marjinal vergi oranından vergilenirken (bir başka ifadeyle fiilen, vergi birimi içine dahil edilirken) ondört yaşın üzerindeki çocuklarınki, ayrı mütalaa edilir. ABD hala aile esasına göre vergilendirmeyi benimsemiş birkaç ülkeden biri bulunmaktadır. Kanada gibi başka ülkeler, her bireyin kendi geliri üzerinden vergilendiği, birey esaslı vergileme sistemine sahip bulunmaktadır.

Boşanma, aile esasına göre vergileme sisteminde sorun çıkaran bir meseledir. Halen yürürlükte bulunan hükümlere göre nafaka (ama çocuk desteği değil) veren taraf için vergiden düşülebilmekte, alan taraf için vergiye tabi bir unsurdur (6).

Gelirin Yıllık Olarak Hesaplanması İlkesi

ABD gelir vergisi, yaşamboyu değil, yıllık gelire dayalıdır. Bunun sonucu olarak, aynı yaşamboyu gelire sahip iki bireyin yaşamları boyunca çok farklı vergiler ödeyebileceği hususudur. Meselâ tüketimini emekli olacağı döneme ertelemeye karar veren birey, daha müsrif olan kardeşinden daha fazla vergi öder. Ya da, aynı (vergi öncesi), halihazır iskontolu gelir değeri olan iki bireyi düşünelim. Bunlardan biri, daha geç açan bir çiçek gibi, gelirinin daha büyük kısmını, yaşamının daha sonraki bölü-

(6) Dolayısıyle, artan oranlı vergi yapısı ile eğer koca ve eş çok farklı vergi dilimlerine giren gelir elde ediyorlarsa, gerçekte çocuk yardımı mahiyetindeki ödemeleri, nafaka olarak göstermek avantaj sağlamaktadır. Çağdaş yaşamdaki başka herşey gibi, vergi yükümlülüğünü en aza indirecek biçimde boşanmak da dikkat ve düşünceyi gerektirmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

münde kazanmaktadır. Bu kişinin vergi ödemelerinin halihazır iskontolu değeri daha düşük olacaktır.

Vergi yapımızın artan oranlılığı sebebiyle, yıllık gelir ölçüsünün kullanımı, istikrarlı gelir elde eden kişileri de, dalgalı gelir elde edenleri de farklı etkiler. Bazı değişken gelirli zengin bireyler bu uygulamadan istifade ederken, bazı değişken gelirli aileleri olumsuz etkilemektedir. Ortalama geliri 43000 doları olan dört kişilik bir orta gelirli aileyi düşünelim. Aile, gelir kazandığı yılların yarısında 53000 dolar, diğer yıllarda ise sadece 33000 dolar elde etmektedir. Yeni yasaya göre gelirin iyi olduğu yıllarda, aile yüzde 28 oranında vergilenecek, kötü gelirli yıllarında ise ortalama vergi oranı yüzde 15 olacaktır. Bu ailenin toplam vergi yükümlülüğü 43000 dolar istikrarlı bir gelir elde eden ve bu yüzden de her zaman yüzde 15 marjinal vergi oranı ile vergi ödeyen bir aileninkinden oldukça yüksek olacaktır. Bu istikrarsız gelir elde eden ailenin *ortalama* yıllık ek vergi ödemesi 650 dolar olacaktır (7).

Aksine, bu sefer ortalama geliri 207000 dolar olan ve gelir kazandığı yılların yarısında 247000 dolar, diğer yıllarda ise 167000 dolar elde eden dört kişilik bir aileyi düşünelim. Yeni vergi yasasına göre iyi yılda marjinal oran; yüzde 28 olacaktır. Kötü yılda ise ödenecek vergi yüzde 33 olacaktır. Bu durumda orta gelirli aileden farklı olarak, dalgalı gelir elde eden üst gelirli bir aile aynı ortalamaya sahip (fakat istikrarlı) gelir elde eden aileye nazaran daha iyi durumda olacaktır. Dalgalı gelirli bir ailenin *ortalama* yıllık vergi ödemesi, istikrarlı gelir elde edeninkinden 1000 dolar daha azdır (8).

1986 Vergi Reform Yasası öncesi vergi mükellefleri, gelirlerinin büyük ölçüde değiştiği dönemlerde gelirlerinin ortalamasını almak imkânına sahipti. Vergi Reform Yasası, gelir ortalaması ayrıcalığını kaldırarak vergilemenin yıllık yapılma ilkesinin doğurduğu sapmaların bo-

---

(7) Ailenin gelirinde hiçbir ayarlama yapılmadığını ve standart bir indirimden yararlanıldığını varsayıyoruz. O zaman iyi yılda ekstra vergi ödemesi 0.28x10.000 dolar olacaktır. Halbuki, kötü yılda, azalan vergi ödemesi 0.15 x 10.000 dolardır. İki yıllık dönem boyunca yapılacak toplam ekstra vergi ödemesi 1300 dolardır. Bunu ikiye bölersek *ortalama* yıllık ekstra ödemeyi bulmuş oluruz.

(8) İyi yılda aile 0.28 x 40.000 = 11.200 dolar ekstra ödeyecektir. Kötü yılda ise azalan vergi ödemesi, 0.14 x 10.000 dır. Böylece, iki yıllık dönemdeki toplam ekstra vergi ödemesi 2000 dolardır. Bunu ikiye bölünce, *ortalama* yıllık ekstra ödemeyi buluyoruz.

yutlarını büyütmüştür (9).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BİR GELİR VERGİSİ SİSTEMİNİN UYGULANMASINDAKİ SORUNLAR

Gelir vergisinin temel *ilkelerini*, işleyen bir vergi sistemi haline dönüştürürken vergi yasası şu dört oldukça güç problemle karşı karşıya kalır: gelirin ne olduğu belirlenmelidir. Bir kişinin ne zaman bir geliri elde ettiğini belirlemelidir. Gelirden hangi indirimlerin yapılacağına karar vermelidir. Ve son olarak uygun vergileme biriminin ne olduğuna karar vermelidir.

Gelirin Tâyini

Çoğu ücret geliri sahibi için vergisel amaçla gelirin tayini kolay bir iştir. Bütün yapacakları ele geçen ücreti, aldıkları faiz ve temettüleri vd. gelirleri toplamak olacaktır. Ama kendi işi olanlar için bunu yapmak o kadar kolay değildir. Birincisi, amortisman belirlenmesi (yaşlandıkça makine ve binaların değer kaybı) ve stok maliyetini enflâsyon karşısında ayarlama ile ilgili meseleleri vardır. Bunlar, bundan sonraki iki bölümde ele alacağımız yeterince güç ve karmaşık sorunlardır. İkinci problem, özel tüketim harcamalarıyla indirilebilir. İşletme giderleri arasında ayırım yapma konusunda ortaya çıkmaktadır.

Vergi yasası, bir kişinin hayatını kazanmak için yapması gereken meşru giderlerin bir bireyin gelirinden düşülebileceğine imkân vermektedir. İlke ilk bakışta net gibi görülmektedir. Şekerleme satan bir dükkan sahibi, bütün satışları üzerinden vergiye tabi tutulmamalıdır. Masrafları -dükkânının kirası, çalıştırdığı işçilere ödediği ücretler- gayrisafi gelirinin hesabında satışlarından düşülmelidir. Peki ama; çalışırken kendi yediği şekerlemeler ne olacaktır? Kendisinin tükettiği şekerlemenin bir reklâm şekli olduğunu iddia edebilir. Onu şekerleme yerken gören müşteriler, alımlarını artırabilir. Peki, etrafta hiç kimse yokken tükettiği şekerlemeye ne olacaktır? Bu sefer çeşitli örnekleri, sattığı malın kaliteli olmasını temin etmek için denediğini ileri sürebilir. Buna mukabil biri de çıkıp diyebilir ki, şekerleme dükkan sahibinin gerçek niyeti bu ifade edilenlerin hiçbiri değildir. Dükkan sahibi

(9) Vergilemenin yıllık olma ilkesinin başka etkileri de vardır. Bir bireyin bazı indirilebilir giderlerini, 31 Aralık ya da 1 Ocakta yapma imkânı varsa, bunu 31 Aralıkta yapma konusunda güçlü bir istek duyacaktır. Buna mukabil kendisine 31 Aralık ya da 1 Ocak'ta ödeme yapılabilecek olan bir birey, alacağı çekin 1 Ocağa ertelenmesi konusunda güçlü bir istek duyacaktır. Her iki görüşün de temelinde, bireyin her iki yılda da aynı marjinal vergi oranında olacağı varsayımı vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

şekerlemeyi sadece kendi sevdiği için yemektedir.

Benzer biçimde, çoğu işletmelerde reklâm ile eğlence giderleri arasında çok az fark vardır. Müşterileri yemeğe götürmek, tıpkı gazeteye verilen reklâmın müşterileri malınızı almaya ikna etmesi gibi onları malınızı almaya ikna etmenin bir yöntemidir. Öte yandan "iş" eğlencesinin, kısmen Sam Amca'nın hazinesinden ödenen iyi bir yemek olduğu başka örnekler de vardır.

Bu örnekler iki temel soruna işaret etmektedir:

1. Çoğu hallerde, meşru iş giderlerinin ne olduğunu ve ne olmadığını tayin etmek imkânsızdır.

2. Meşru olan ve olmayan iş giderleri arasındaki ayırım kavramsal olarak açık olsa bile, gerekli izlemeyi yapmak çoğunlukla imkânsızdır. Dükkan sahibinin kendi şekerleme tüketimini ayırmak için gerekli defter kayıt türlerini düşünmek dahi güçtür (özel tüketimin meşru bir iş gideri olmadığına karar verdiysek).

ALTERNATİF İŞ GİDERİ KURALLARININ SONUÇLARI

Çoğumuzun adil olarak düşüneceği bir meşru ve meşru olmayan gider ayırım sistemini önermek mümkün değildir. Hangi kural önerilirse önerilsin kişi ya hakça olmayan bir biçimde bir yüke maruz kalır ya da adil olmayan bir şekilde avantaj sağlar.

Devlet ya oldukça cömert bir gider indirim rejimi uygulayabilir- meselâ seyahatla ilgili olarak- Aslında gezi amacıyla seyahat edenlerin, haksızca bir vergi avantajından yararlanması sağlanabilir. Ya da devlet bu konuda oldukça katı davranabilir. Meselâ birinci sınıfta seyahata izin verilmeyebilir. Belli bir miktarın üzerindeki yemek giderlerinin düşülmesine imkân verilmeyebilir. Bu kısıtlamalar hiçbir iş dışı eğlence amacı olmayan birey üzerine haksız bir yük getirebilir. Vergi yasasının bu iki bireye de hakça davranmasının yolu yordamı yoktur. Kaldı ki, koyulan her kural, iktisadi sapmalara yol açar. Seyahat giderleri indirimi sınırlanınca, seyahati gerektiren işler olumsuz etkilenir. İndirimler, vergi dışı bir gelir şeklindedir. Üstelik, eğer seyahat giderleri indirimleri sınırlanacak olursa, işletmeler seyahat konusunda daha az etkin iletişim yöntemlerini ikame edebilirler. Bunun sebebi şudur. Eğer seyahat giderleri gelirden düşülemezse, seyahatin vergi sonrası nisbî fiyatı artacak ancak diğer gelirden düşülemezse, seyahatin vergi sonrası nisbi fiyatı artacak

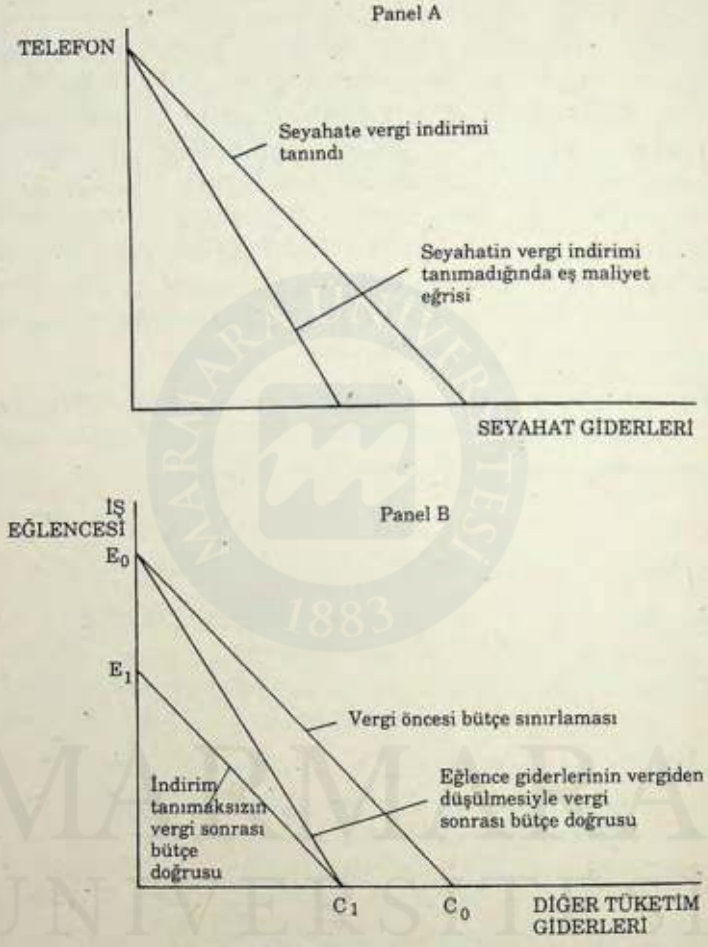
ancak diğer iletişim giderleri (telefon, teleks vd), gene de indirilebilecektir (Bkz. Şekil 21.1.A).

Şekil 21.1.B'de, işletmeyle ilgili bir eğlence giderini, gider yazmak isteyen bir bağımsız-çalışan bireyi düşünelim. Bu giderlerin düşülmesi, bireyin bütçe doğrusunu kaydıracak, bireyin "eğlence" ve "diğer tüketim malları" arasında alternatif bileşimleri satın alabilmesi sağlanacaktır. Bireyin vergi-öncesi bütçe doğrusu EoCo'dır. Eğlence giderleri düşülemezse, bütçesi E1C1'dir. Eğlence giderleri düşülebildiğinde, EoC1 olmaktadır. Bu durumda eğlence nisbeten daha az pahalı hale gelir. Eğer birey yüzde 33'lük bir vergi dilimindeyse, bir dolar değerinde bir eğlence alabilmek için başka mallardan yalnızca 67 sentlik bir fedakârlık yapması gerekecektir. Tüketimle ilgili kararları açıkça sapmıştır.

1986 Vergi Reform Yasasında, Kongre ikisinin ortası bir tavır almıştır. Lüks malların vergi indirimleri azaltılmıştır ve eğlence ve yemek giderlerinin sadece yüzde 80'i indirilebilmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



21.1. SEYAHAT, EĞLENCE VE İLGİLİ GİDERLERİN VERGİDEN DÜŞÜLEBİLME İKİLEMLERİ. (A) Eğer firmalar, seyahat konusunda yaptıkları giderleri, meşru bir işle ilgili gider olarak düşme hakkı verilmezse,seyahat, telefon gibi başka iletişim türlerine göre, nisbeten daha pahalı bir iletişim şekli haline gelecektir. Böylece üretim kararları, sapmış olacaktır. (Eş maliyet eğrileri bütçe doğrularına benzerdir. Beraberce belli bir maliyet toplamına ulaşan girdi bileşimlerini verir). (B) "İş eğlencesi" için indirim talep edebilen bağımsız çalışan bir birey için vergi sistemi, kendisinin bu tür tüketimini, diğer tüketim türlerine nisbetle azaltır. Bir sapma (ve dolayısiyle bir etkinlik kaybı) vardır.

BİR İŞLETMEYİ NE OLUŞTURUR?

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yalnızca meşru olan işletme giderlerinin belirlenmesi güç olmayıp bazı hallerde, bir işletmenin ne olduğunu tayin etmek çok daha güç olabilir. Meselâ, at yetiştiren bireyler, bir işletme olarak (ticari amaçla) at yetiştirebilir. Öte yandan, atları sırf kendi zevki için yetiştirebilir. Eğer bir at satın alır, buna bir kaç yıl bakar, satar ve zarar ederse, zarar aslında bir ticari faaliyet sonucu olmayabilir ya da basit bir zevk faaliyeti konusu olan bir varlık üzerinden de yapılabilir. Sermaye kaybının gelir vergisinden düşülmesinin gereği konusunda hiçbir sebep olmadığı savunulabilir. Öte yandan, bir geçim vasıtası olarak at yetiştiren bireyler vardır. Atları düşük fiyatla alırlar, onlara bakarlar ve daha yüksek fiyatla satarlar. Atları kâr etmek maksadıyla yetiştirme işi ile uğraşan bireylere, zararlarını düşme hakkı vermemek haksız gibi görünmektedir. Güçlük bu iki durumu ayırmanın fiilen imkânsız olmasıdır.

Devlet bu tür bir vergiden kaçınmayla, ciddi işletmelerin kâr etmesi gerektiği konusunda ısrar ederek mücadele etmeye çalışır. Bu konudaki kural, çalışılan beş yılın en az üçünde kâr edilmesi gereğidir. At yetiştirilmesi durumunda, bu kural gevşetilmektedir ve bireyin yedi yılın en az ikisinde kâr göstermesi gerekmektedir. Bu tür kuralların vergiden kaçınma miktarını azaltmada başarılı olacağı kesindir. Tabii, aynı zamanda ciddi olarak uzun yıllar iş hayatında olup, yıl be yıl zarar eden bireyler de vardır. Bir işletmeyi kurup tanınmak ve kâr etmek çoğunlukla üç dört yıl alabilir.

ÇALIŞANLARIN İŞLE İLGİLİ İNDİRİMLERİ

İlke olarak, işte çalışma ile ilgili lüzumlu maliyetlerin indirilebilmesi gerekir. Güçlük lüzumlu giderlerin ne olduğunun belirlenmesindedir. Bunu her olay için ayrı ayrı yapmanın imkânsızlığı sebebiyle devlet belli temel kurallar koymuştur. Bazı eğitsel giderler düşülebilmekte, bazıları düşülememektedir. Meselâ taşınma giderleri düşülebilmekte, işe gidiş geliş giderleri indirilememektedir.

Gene, belli bir kurallar kümesiyle ilgili olarak adaletsizlikler ve etkinsizlikler vardır. Kongre 1986 Vergi Reform Yasasını hazırlarken, aslında, eski yasadaki uygulamanın çoğu kişinin kendi normal özel tüketim harcamasını fiilen işle ilgili gideri gibi göstermek istemesiyle sonuçlandığına karar vermiştir. Buna göre çok büyük mikyasta çalışan-

ların işle ilgili giderleri olan vergi mükelleflerinin -ayarlanmış gayrisafi gelirinin yüzde 2'sını aşan giderleri- indirim konusu yapabileceğini kararlaştırmıştır.

AYNİ MENFAATLER

Çoğu bireylerin aldıkları ücretin önemli bir bölümü, doğrudan parasal ödeme dışında sağlanan menfaatlerden gelir. Meselâ, seyahatla ilgili olarak ortaya çıkan problemlerden söz etmiştik. (Yoğun bir seyahati gerektirmeyen işlerde bile Florida ve Las Vegas gibi çekici turistik yörelerde bir toplantı için seyahat ödemesi yapılabilir) Gene de firmaların sunduğu hizmet türü ödemelerle ilgili başka sorunlar da vardır. Bunlar içinde en önemli olanı, firmanın temin ettiği sağlık sigortasıdır. Bazı çalışanlar; vergiden müstesna binlerce dolar tutarındaki sağlık ve dişçilik menfaatlerinden yararlanmaktadır. Çoğu iktisatçı bu tür menfaatlerin vergiye tabi gelire dahil edilmesi gerektiği kanaatindedir. Gene bunu yapmanın da doğuracağı yönetsel sorunlar vardır. Bu menfaatler, bazı kişiler için diğerlerinden daha değerlidir. 1985'de Maliye Bakanlığınca önerilen vergi reformunda, bu menfaatlerin çoğunun vergilenmesi çağrısında bulunulmuştur. Ancak şiddetli bir siyasi muhalefetle karşılaşılmıştır ve 1986'da son olarak kabul edilen Vergi Reform Yasası ile de bu aynî menfaatler vergi dışı kalmıştır.

Gelir vergisinin uygulanmasına ilişkin problemlerin tartışılmasından alınması gereken üç ders vardır. Birincisi, bir vergi yapısının çok küçük ayrıntısı gibi görülen hususların önemli sonuçları olabilir. İkincisi, vergi yasasının haksız ve etkinsiz görülen hükümlerinin çoğu (fakat hiçbir suretle hepsi değil) özel çıkar gruplarını temsil eden politikacıların ya da ehliyetsiz bürokratların eseri değildir. Gelirin ve meşru işle ilgili giderlerin ne olduğunun belirlenmesinde gerçekten güçlükler vardır. Üçüncü olarak, hangi kurallar seçilirse seçilsin, hepsi de bazı eşitsizlikleri ve etkinsizlikleri beraberinde getirecektir. Vergi yasası tasarlanırken, bir eşitsizlikle diğerini; bir sapmayla diğerini karşılıklı dengelemek gerekir. Bizim yaptığımız analizin amacı, bu değişim oranlarına açıklık kazandırmak ve hepsinde sıkça rastlanan bir eşitsizlik ya da sapmayı düzeltirken yöneticilerin niye yeni birine hatta düzeltmek istediklerinden daha kötüsüne yol açtıklarını açıklamaktır.

Zamanlama

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bir gelir vergisinin uygulanmasında ortaya çıkan ikinci önemli sorun, kişinin bir geliri elde ettiği zamandır. Gene çoğu ücret geliri için bu konuda problem yoktur. Ama kitap yazan bir yazarın durumunu düşünün. Yazarlara genellikle royalti denilen ve kitabın satışı sonucu ele geçen gelirin belli bir yüzdesi ödenir. Genelde yayımcı, gelecekteki royalti beklentisine karşılık, kitap yayınlanmadan önce yazara bir avans ödemesi yapar. İlke olarak eğer kitap satmazsa avansın iade edilmesi gerekir. Acaba bu avans alındığı tarihte yazarın bir geliri olarak kabul edilmeli midir? Yoksa kitabın hasılatı ile geri ödenecek bir zarar olarak mı mütalaa edilmelidir? İkinci durumda, yazar ancak kitap satılınca vergi ödemek durumunda kalacaktır.

Bunlar, bu şekilde yapılan ya da yapılabilen çok sayıda işlemlerden bazılarıdır. Bir bina inşa eden bir müteahhiti düşünün. Bina tamamlanıncaya kadar ya da tamamlanmadıkça, sözleşme yerine getirilmiş olmayacaktır. Ama kendisine inşaat devam ettikçe bazı ödemeler yapılır. Acaba bu ödemeler ödünç olarak mı nitelenecektir (inşaatçı gelir olarak ancak bina tamamlanınca deftere kayıt yapacaktır)? Benzer sorunlar herhangi bir uzun vadeli projede de ortaya çıkabilir (yeni bir uçak geliştirilmesi konusundaki savunma sözleşmeleri gibi).

Ya da şu örneği düşünün. Yaşlı Alfred A.,sahip olduğu işletmeyi başlangıçta kendisinin ödediğinin çok üzerinde bir fiyatla genç Frank F.'ye satmayı kabul etmektedir. Ama Frank'ın bunu ödemek için yeterli parası yoktur. Alfred, Frank'a dört yılda geri ödenecek 100000 dolar borç vererek satışı hemen yapabilir. Bu durumda Alfred sermaye kazançları vergisini hemen ödemek zorundadır. Alternatif olarak, Frank bütün borcu geri ödeyinceye kadar işletme mülkiyetinin devrinin yapılmadığı taksitli bir alım satış anlaşması da yapabilirler. Her ne kadar bazı hukuki sonuçları olsa da (meselâ, bir yangın halinde ne olacağını etkileyen), çoğu açıdan vergiler hariç iki hukuki anlaşmada birbiriyle eşdeğerdir. Ancak vergisel sonuçlar birbirinden çarpıcı biçimde farklıdır. İkinci durumda, Alfred işletmesinin satışı karşılığı yapılan fiilî ödemeler tamamlanıncaya kadar, sermaye kazançları üzerinden vergiyi erteleyebilir.

İnsanlar, bugünün bir dolarının yarının bir dolarından daha değerli olması sebebiyle, gelirin zamanlamasına önem verirler. Vergiyi erteleyerek, vergi yükümlülüklerinin **halihazır iskontolu değeri** azaltılmış olur.

Küçük teknik detaylar olarak görünen hususların önemi gözardı edilmemelidir. 1986 Vergi Yasasında kurumlardan alınan vergi artışının hemen hemen yarısı (beş yıllık dönem için 60 milyar dolar) çoğu gelirin "tanımında" zamanlamaya ilişkin meselelerle bağlantılı muhasebe değişikliklerinin sonucu idi.

Kişisel İndirimler

Bir gelir vergisinin uygulanmasında karşılaşılan üçüncü problem, gelirden hangi indirimlerin düşülmesine izin verileceği hususudur. Dolayısiyle ayarlanmış gayrisafi gelirden, vergiye tabi gelire giderken, devlet, daha adil bir vergi sistemini temin etmek ve sosyal bakımdan arzulanabilir bazı faaliyetleri özendirmek amacıyla çeşitli indirimler tanır. İndirim tanınan beş önemli harcama kalemi vardır. Sağlık giderleri, konut ipotek faizi, satış vergileri hariç eyalet ve yerel yönetim vergileri, hayır kurumu ödentileri ve kaza ve musibet zararları.

SAĞLIK GİDERLERİ

Sağlık giderlerinin gelirden indirilmesine izin verilmesinin gerekçesi oldukça açık görülmektedir. Sağlık problemleri, yüksek sağlık maliyetlerine yol açar ve bu yüzden de bireyin kazançlarının azalmasına da sebep olur. Bütün gelirini hayatta kalmak için doktorlara ücret olarak ödeyen bir birey, hiçbir sağlık gideri olmayan aynı geliri olan bir bireye göre daha az bir ödeme gücüne sahiptir. Ödeme gücü en iyi biçimde toplam gelire dayalı olarak değil, yaşamak için zorunlu gelir miktarının üzerinde harcanabilecek gelirle ölçülür.

Bu görüş iki açıdan eleştirilmektedir. Birincisi başka harcama kalemlerinin (gıda gibi) belli bir düzeyde olması, eşit biçimde gereklidir. Ancak gıda konusunda zorunlu miktardaki farklar, sağlık giderlerinin gerekli miktarındaki farklardan muhtemelen daha küçük olabilir. İkincisi sağlık giderlerinin önemli bir bölümü ihtiyaridir (Meselâ hastanede yarı özel odada kalacak yerde, özel bir odada kalmak, odada televizyon olması, genç görünmek için plâstik ameliyat olmak vd.) ve yasa "zaruri" ve "ihtiyâri" harcamalar arasında hiçbir ayırım yapmaz. Bununla birlikte, ilke olarak açık olmakla birlikte pratikte bunu yapmak fiilen imkânsız olduğundan, bunu anlamak mümkündür. Vergi yasaları, halen, ayarlanmış gayrisafi gelirin sadece yüzde 7.5'unu aşan sağlık giderlerine izin vermektedir. Bu ise sadece önemli sağlık maliyetleri ile ilgili

olarak önemli ödeme gücü eşitsizliklerinin ortaya çıkacağı ve bu büyük sağlık maliyetlerinin ihtiyari olmamasının muhtemel (fakat her zaman değil) olduğu konusundaki yargıları yansıtır.

Bu giderlerin vergiden düşülmesi, sağlık hizmetlerinin fiyatını efektif olarak düşürür. Yüzde 28 marjinal vergi diliminde olan ve yüzde 7.5'luk minimumu aşan sağlık giderleri olan bir birey için 100 dolarlık fazla sağlık hizmetinin özel maliyeti sadece 72 dolardır. Bunun getireceği sapmalar oldukça barizdir. Sağlık giderlerinin ihtiyari olması ölçüsünde, birey sağlık hizmetlerini daha çok sarfetme eğiliminde olacaktır (diğer mallara nisbetle).

Sağlık hizmetlerinin efektif fiyatının azalma miktarının bireyin marjinal vergi dilimine bağlı olduğuna dikkat edin. Yüzde 15 vergi diliminde olan bir birey için 100 dolarlık ekstra sağlık gideri yapmanın maliyeti 85 dolardır. Bireyler aynı mal için farklı fiyatlarla karşı karşıya kalır kalmaz etkinsizlik var demektir.

Sağlık gideri indirimi ile birlikte gelen etkinsizliklerin yanısıra bu indirim, adaletsiz olduğu yüzünden de eleştirilmiştir. Daha yüksek gelir düzeyinde bir bireyin 1000 dolarlık bir sağlık gideri sonucu olarak vergi yükümlülüğünde meydana gelen indirim, daha düşük gelir düzeyindeki bir bireyden daha büyüktür. Dolayısiyle, eğer yüzde 28'lik bir vergi diliminde olan bir kişi 1000 dolarlık bir sağlık harcaması yaparsa (şimdilik, indirilebilecek miktarı sınırlayan miktarı dikkate almazsak), kişinin vergi yükümlülüğü 280 dolar azalacaktır. Öte yandan kendisi yüzde 15 vergi diliminde ise, vergi yükümlülüğündeki azalma 150 dolar olacaktır. Dolayısiyle, giderlerin indirilebilirliğine ilişkin hükümlerin *değeri*, yüksek dilimde bulunan bireyden çok daha büyüktür.

Sağlık giderlerinin indirilebilmesine karşı ileri sürülen (başka giderlerin indirilmesine karşı ileri sürülebilir) etkinlik ve adalet görüşleri çoğu iktisatçıları gider indirimi yerine vergi indirimini tercih etmeye yöneltmiştir. Vergi indirimiyle 1000 dolar sağlık gideri olan bir kişinin geliri ne olursa olsun vergisi aynı miktarda azalacaktır. Eğer yüzde 20 vergi indirimi varsa devlet aslında sağlık giderlerinin yüzde 20'sini ödemektedir. Bu çoğu bireylere adil gelmekle kalmayıp aynı zamanda etkindir de. Ekonominin Pareto etkinliğinin gereklerinden birinin, bütün bireylerin farklı mallar arasındaki marjinal ikame haddinin aynı olması gerektiğini hatırlayınız.(Buna değişim etkinliği denilmekteydi.) Bu şart, bütün

bireyler aynı fiilî fiyatla karşılaşmaları halinde sağlanır. Vergi indirimleriyle, devlet aslında sağlık maliyetlerinin bir kısmını ödediğinden, bireyler, elde ettikleri sağlık hizmetlerinin net (vergi sonrası) gerçek marjinal maliyetini ödemezler. Ancak bütün bireyler aynı efektif fiyatla karşılaşırlar. Halbuki, gelirden indirimlerle, daha önce de ifade etmiş olduğumuz gibi, üst gelirli bireyler, düşük gelirli bireylerden daha düşük fiyatla karşı karşıya kalırlar.

Yapılan bu açıklamalar tamamiyle doyurucu değildir. Gelirden indirim yapmaya izin vermenin gerekçesinin vergileri bir ödeme gücü ilkesine bağlamak olduğunu hatırlayınız. Sağlık giderlerinin bireyin ödeme gücünü azalttığına inanılmıştır. Eğer bu doğruysa, bizatihi gayrisafi gelir, bireyin ödeme gücünün belirlenmesinde uygun bir temel oluşturmaz. Zorunlu sağlık giderlerinin düşülmesinden sonra bulunacak gayrisafi gelir, daha iyi bir ölçü sağlar. Her ne kadar, zorunlu harcamaları gönüllü giderlerden ayıramayacağımızı biliyorsak da, sağlık giderlerinin, vergi hesabında dikkate alınması, bu giderleri dikkate almamaktan daha iyidir. Bir başka deyimle, bütün sağlık giderleri düşüldükten sonraki gayrisafi gelir, sadece gayrisafi gelirden daha iyi bir ölçüdür (her ne kadar yetersiz olduğu kabul edilmekle birlikte).

Sağlık giderlerinin gelirden indiriminin özellikle yüzde 28 ve yüzde 33 marjinal vergi dilimlerindeki bireyler için sapmalara yol açtığı doğrudur. Daha önce de tartıştığımız gibi önemli bir eşitlik/etkinlik değişim oranı vardır. Vergiden düşülmesi gereken sağlık giderleri yüzdesi muhtemelen sağlık hizmetlerinin talep esnekliğine dayalı olacaktır. Önceki bölümde ifade ettiğimiz gibi eğer esneklik düşük ise sapma da düşüktür ve sağlık harcamalarını ancak kısmen indirilebilir yapmaktan çok küçük bir etkinlik kazancı vardır. Öte yandan eğer sağlık harcamalarının talep esnekliği yüksek ise, potansiyel olarak büyük etkinlik kazançları vardır ve o zaman da sağlık giderlerinin yalnızca bir bölümünün indirilebilir olmasını isteyebiliriz.

1986 Vergi Reform Yasası, sağlık giderlerinin indirilemeyen bölümünü artırırken firmalar tarafından sağlanan çok daha önemli sağlık sigortası istisnasını aynı bırakmıştır. Sağlık indirimleri konusundaki alt düzeyin yükseltilmesinin devlet vergi gelirlerini yılda yaklaşık bir milyar dolar artıracağı tahmin edilmektedir. İşveren sunumlu sağlık sigortası ve sağlık hizmeti istisnasının kaldırılması devlet gelirlerini bundan

yirmi kat fazla artıracaktır(10).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

FAİZ

Faizin vergiden düşülebilir olmasının gerekçesi de basittir. (Genelde tanımlandığı şekliyle) gelir ücretlerle net faiz gelirini - bir başka deyimle ödenen faizle alınan faiz arasındaki farkı- içerir. Eğer pozitif net faiz geliri olan bir bireyin hiç faiz geliri olmayan birinden daha çok ödeme gücüne ya da negatif faiz geliri olanların düşük bir ödeme gücüne sahip olduğuna inanıyorsak, ödenen faizin vergiden düşülebilir olması gerekir.

Tüketimin, vergilemenin uygun bir temeli olduğuna inananlar, faizin vergilenmemesi gerektiğini ve faiz ödemelerinin de vergiden düşülebilir olması gerektiğini savunurlar. Bununla beraber, gelirin uygun bir vergi konusu olduğuna inananlar bile faizin gelirden düşülebilmesinin doğurduğu etkinsizlik ve eşitsizliklerle ilgilenmişlerdir. Birincisi, bazı sermaye geliri türleri, teşvikli bir vergilendirme rejimine tabi olduğundan, teşvikli yatırım türlerinin finansmanında borçlanmanın kullanımı, vergiden kaçınma araçlarının başlıca kategorilerinden birini oluşturmaktadır. (Bunu daha sonra 24. Bölümde ele alacağız.) İkincisi, halihazır sistem, borçlanmayı özendirmekte ve dolayısiyle tasarrufu olumsuz etkilemektedir.

1986 Vergi Reform Yasası, uzlaştırıcı bir tavır almıştır. Konut ipotek faizinin vergiden indirilmesine devam etmiştir (iki eve kadar). Ancak bütün tüketici kredi faizlerinin indirilmesini ortadan kaldırmıştır. Bununla birlikte para, hareketlidir. Belli bir maksat için alındığı iddia edilen kredi, pekalâ bir başka yerde kullanılabilir. Bir ev ve araba satın alan ve herbirinin maliyetinin yüzde 80'ini karşılamak için borç olan bir kişi pekalâ, ev için daha fazla borçlanabilir ve ek fonları arabanın peşinini ödemede kullanabilir. Son yıllarda bankalar bireyin evinin cari piyasa değerinin karşılığı borçlanabilmesini temin etmek için ev öz varlık kredileri vermeye başlamışlardır (mülkün carî piyasa değerinin, evin satın alma değerinin oldukça üstünde olmasına sıkça rastlanmaktadır). Bunlar ipotek olarak işlem görmekte ve bu krediler üzerinden ödenen faizler vergiden düşülebilmektedir. Dolayısiyle, faiz indirimi konusundaki sınırlamaların bu eğilimi özendirmesi olasıdır.

(10) *Special Analyses : Budget of the United States Government Fiscal Year 1988* , Table G. 2; *Tax Reform Act of 1986, Conference Report* Table A.2

Kongre, bu problemi görmüş ve bunu faizin indirilebileceği konut ipotek büyüklüğünü, orijinal alış fiyatı artı sağlık maksadıyla ve eğitsel amaçlarla yapılan borçlanmanın toplamı ile sınırlama yoluyla kısmen çözmeye çalışmıştır. Faizin gelirden düşülebilmesi konusundaki sınırlamalarla ilgili bu hükümlerin çok etkili olup olmayacağı ileride görülecektir (11).

EYALET VE YEREL YÖNETİM VERGİLERİ

Eyalet ve yerel yönetim vergileri (satış vergileri hariç), vergiden düşülebilir. Bu hükmün başlıca gerekçesi böyle bir hüküm olmaması halinde federal vergileme yapmanın, eyaletlerin vergi toplama yeteneğine ciddi biçimde zarar verebileceği hususudur. Gerçekten de, böyle bir düzenleme olmasaydı, federal marjinal vergi oranlarının yüzde 94'e vardığı II. Dünya Savaşı yıllarında bazı bireyler, yüzde 100'ü aşan toplam marjinal vergi oranlarıyla karşılaşmış olacaklardı (federal ve eyalet vergileri birlikte). Bazı kişiler, böyle bir hükmün olmaması halinde aynı gelirin fiilen çifte vergilendirmeye tabi olacağı konusunda kaygılarını da ifade etmişlerdir. Mamafih, böyle bir çifte vergilendirme adaletsiz birşey midir, ayrı bir tartışma konusudur. Eğer vergilerin belli bir yerde yaşamanın nimetleriyle bağlantılı olduğu düşünülecek olursa, bu konudaki kamu harcamalarının neden başka mal ve hizmetler için yapılan harcamalardan ayrı işlem görmesi gerektiği pek açık değildir.

Aslında, yerel yönetim vergilerinin indirilebilmesi imkânı, bir sapma ve eşitsizlik kaynağını ortaya çıkarabilir. Yerel yönetimlerin sunduğu -çöp toplama, kanalizasyon eğitim ve tenis sahaları gibi- hizmetlerin çoğu özel olarak satın alınan hizmetlerden pek az farklıdır. Yerel yönetimlerce sunulan bu tür hizmetlerden her ne kadar beldenin bütün sakinleri yararlanırken, dışardakiler istifade etmese bile "yerel kamusal olarak arzeden mallar" olarak anılır. Dolayısiyle, yerel vergilerin indirilebilmesi, bu mal ve hizmetlerin kamusal arzını (bu hizmetler özel olarak daha mı etkin sunulur bakılmaksızın) ve yerel yönetimlerce sunulabilen bu mal ve hizmetlerin tüketimini özendirir.

Bunu görmek için içinde zengin ev sahiplerinin yaşadığı küçük bir beldeyi düşünün. Kendileri yetersiz bir devlet okul sistemi ve çocuklarını

(11) Konut ipotek kredisinin hacmini, konutun orijinal alış fiyatı artı sağlık amacıyla ya da eğitsel amaçla yapılan borçlanma toplamıyla sınırlayan hükmün ek bir potansiyel sapması daha vardır. Evlerinin değeri artan bireyler aslında bunu satmaya yönelecekler ve bu alışveriş de her iki tarafın daha fazla borçlanmasına imkân verecektir.

özel okula gönderme alternatifi ile birinci sınıf bir kamu okul sistemi arasında tercih yapmak durumuyla karşı karşıya bulunmaktadır. Kolaylık olsun diye devlet okul sisteminin maliyetlerini dikkate almıyoruz. (Aslında eyalet yasaları, daha yüksek düzeyde bir kamu okul sistemi harcamasını gerektirebilir ve ilk seçenek gerçekten bulunmayabilir. Bununla birlikte çocukların çoğunun özel okula gittiği bazı zengin beldelerdeki bireyler, okul için daha az zengin olan yerlere göre daha az miktarda harcama yaparlar). Özel okul sistemi ile, sakinler aile başına E dolar ödemektedir. Eğer şimdi devlet okul sistemine geçecek ve bu sefer de vergilerle karşılanan E doları ödeyecek olurlarsa maliyet sadece (1 - t)E dolar olacaktır. Yerel vergiler, federal vergi beyannamesinde, indirimlerini belgeli olarak sunan mükellefler tarafından düşülebildiğinden, (t) marjinal federal gelir vergi oranı olduğundan bu sonuca ulaşılmaktadır. Bu durumda bütün beldeler eğitime aşırı kaynak ayırmak isteyecektir. Ancak toplum zenginleştikçe, sübvansiyon miktarı da artacaktır.

Tabii, aynı görüş; çöp toplama ya da kamusal olarak sunulan başka bir hizmete de uygulanabilir. Kamu tarafından kanalizasyon hizmetlerin sunulmadığı yerleşimler (bireylerin foseptik kullanmak zorunda olduğu), bu yüzden kamusal bir kanalizasyon sisteminin mevcut olduğu beldelere nazaran daha dezavantajlıdır. Ve etkinlik açısından foseptik çukurların kamu kanal deşarj sistemlerine tercih edilebildiği durumlar vardır. Ancak kamu kanalizasyon sistemine verilen sübvansiyon dikkate alınırsa, özel sistem yerine kamusal sistem kullanılacaktır.

İktisatçıların hepsinin bu sapma ya da eşitsizliklerin önemi konusunda görüş birliği içinde olduğu söylenemez. Her ne kadar yerel yönetimlerce topluma sunulan çoğu mallar, özel olarak sunulan mallara çok benzerse de, çoğu özel hayır faaliyetleri ile bağlantılı olanlardan (vergiden indirilebilen) pek az farklı olan ve esas itibariyle kamu malı niteliğindeki hizmetlerdir. Meselâ, yaşlılar eğitim konusundaki harcamalardan doğrudan yararlanmaz (her ne kadar bazı hallerde, evinin değerinin artışı yoluyla dolaylı olarak yararlanabilirse de). 6. Bölümde ele aldığımız oylama modellerinde, siyasal sürecin sonucunun kritik biçimde medyan seçmene dayalı olduğu görülmüştür. (Medyan seçmen yarı fazla kamu harcaması isteyen, yarı daha az kamu harcaması isteyen kişidir.) Bu durumda önemli olan, vergi sisteminin medyan seçmeni nasıl etkilediğidir. Çoğu eyaletlerde ve yerleşimlerde -hepsinde değil- medyan seçmen federal vergi beyannamesinde indirimlerini belgelendirme yolunu

seçmemektedir. Bir başka ifadeyle, medyan seçmen modeline göre gider indirimi esas itibariyle alâkasızdır. Gene de çoğu iktisatçı ile politikacıların hemen hemen tamamı, eyalet ve yerel yönetim vergilerinin federal vergi yükümlülüğünden düşülmesi imkânının kaldırılmasının eyalet ve yerel kamu hizmeti talebini azaltacağını düşünmekteydi.

1986 Vergi Reform Yasası garip bir uzlaşma getirmiştir. Eyalet düzeyinde ve yerel yönetimlerin aldığı vergilerin sadece yüzde 25'ini temsil eden satış vergileri artık, federal vergi borcundan düşülemeyecektir. Ancak geriye kalan bütün yerel vergiler düşülebilecektir. Üstelik, bu hükmün sonucu, eyalet ve yerel yönetimler, satış vergilerinden başka gelir kaynaklarına yöneltilebileceklerdir. Satış vergileri ile diğer vergiler arasında bu vergi rejimi farklılığını gidermek için siyasî mülâhazalar dışında hiçbir gerekçe yoktur.

HAYIR KURUMLARINA YAPILAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR

Hayır maksadıyla -eğitim, din, sağlık ve sosyal yardım için- yapılan bağışların vergiden düşülmesi, vergi mevzuatının en tartışmalı hükümlerinden biridir. Bu harcamaların indirilebilir olarak kabul edilmesinin gerekçesi açıktır. 5. Bölümde derinliğine tartıştığımız gibi, başkalarına yarar sağlayan mallara para harcanması konusunda yetersiz özel teşvik vardır. Çocuk felci aşısını geliştirmek için harcanan para, verene küçük bir dolaysız fayda sağlamakla birlikte, insanlığa büyük fayda sağlar. Aynı şekilde, eğitsel ve diğer kültürel kuruluşlara yapılan bağışlar, toplumun refahına büyük katkı yapar, buna mukabil hayır sahiplerinin bundan sağladığı doğrudan fayda oldukça azdır.

Hayır maksadıyla yapılan ödemelerin vergiden düşülmesine karşı çıkanlar,

1. Yapılan harcamaların çoğunun gerçekte kamu malı için yapılmadığını,

2. Kamu mallarına yapılacak harcamaların nasıl dağıtılması gerektiğini, kamunun-devletin belirlemesi gerektiğini,

3. Hayri maksatla yapılan bağışların indirilmesine ilişkin düzenlemenin esas olarak zengine fayda sağladığını ve böylece vergi sistemimizin yeniden dağıtıcı etkisini azalttığını,

4. Hayır kurumlarına yapılan bağışların vergiden düşülmesi olanağının kaldırılmasının, hayri maksatla yapılan yardımlar üzerinde çok küçük bir etki yapacağını ileri sürmektedir.

Bu çeşitli iddiaların geçerliliğini değerlendirmek güçtür. Tıp bilimindeki en önemli ilerlemelerin çoğu, özel vakıfların desteklediği araştırmalar sonucu olmuştur. Rockfeller Vakfının geliştirdiği mucize tohumlar, gelişmekte olan ülkelerdeki gıda üretimini büyük ölçüde artıran bir Yeşil Devrimin gerçekleşmesini sağlamıştır.

Ayrıca da, hayri bağışların vergiden düşülmesi hakkının kaldırılmasının bağış yapılmasında önemli bir etki yaptığına ilişkin kanıtlar vardır (12).

Bu indirimlere ilişkin hükümlerin vergi sistemini adaletsiz hale getirip getirmediği de kesin değildir. Zengin bireylerin, görevli olan kişilere yüksek aylıklar ödediği, ama gerçek kamu mallarına az harcama yapmaları ölçüsünde, bu hayri bağışlar pekalâ eşitsiz olarak düşünülebilir. Ancak harcamaların gerçekten kamu malları için yapıldığı ölçüde, bağışı yapan, bu harcamadan, toplumun diğer üyelerinden daha fazla mutluluk duymayacaktır. Bu harcamaları, diğer herhangi bireyinki yerine (bundan eşit olarak faydalananlar) kendi gelirine dahil etmesinin fazla bir nedeni yoktur.

Eğer vergilemenin uygun temeli özel mallar konusunda yapılabilecek harcama için emre hazır "gelir" ise uygunlanacak en elverişli vergi rejimi tam bir indirime izin vermektir (tıpkı daha önce tartıştığımız gibi, sağlık giderleri konusundaki uygun vergi rejiminin, gelirden indirim değil vergiden indirim olması gibi). Ancak bunun sonucu, yardımın marjinal maliyeti, yüzde 28 ya da yüzde 33 vergi diliminde yüzde 15 dilimindekilerden daha azdır.

---

(12) Martin Feldstein ("The Income Tax and Charitable Contributions, Part II: The Impact on Religous Education, and Other Organizations", *National Tax Journal*, June 1975, s.217) yüzde 50 vergi diliminde olan birinin vergi indirimini kaldırmanın, hayır kurumlarına yapılan bağışları dörtte üç oranında azaltacağını tahmin etmiştir. Hayır kurumlarının kaybı ise federal devletin hasılat kazancının bir, birbuçuk katı olacaktır (1000 dolar bağış yapan biri artık 250 dolar verecektir) Benzer biçimde hastanelerde ciddi biçimde zarar görecektir. Buna karşı en az hassas olan bağışlar, dini kurumlara yapılan yardımlardır. Aynı zamanda C.T.Clotfelter ve E.Steuerle, "Charitable Contributions, *How Taxes Affect Economic Behavior* , H.J.Aaron ve A.J. Pechman eds (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981).

(Hayır kurumlarına yapılan bağışlar, bazen, malını (tablolarını) bağışlayan ve bu bağışı gerçek değerinin çok üstünde bir değer biçilerek kötüye kullanılmış bulunmaktadır.) Son yasal düzenlemeler bunu yaparken yakalananlar için ağır cezalar getirmiştir.

Hayır kurumlarına yapılan bağışların indirilebilmesi, kamu malları arzına ilişkin kararların alınma tarzı ile ilgili temel sorunu da beraberinde getirmektedir. Eleştirenlere göre, hayır kurumlarına yapılan yardımlar aslında zenginlere hangi kamu mallarının sunulması gerektiği konusunda gereksiz bir güç vermektedir. Öte yandan siyasal süreçlerin de bireylerin farklı kamu mallarına yönelik tercihlerinin belirlenmesinde çok etkin bir mekanizma olmadığı da muhakkaktır. Bireyler siyasal vekilleri için oy verirler ve eğitim ve sağlık harcamaları ile ilgili diyelim yeniden kaynak dağılımı konusunda görüşlerini ifade etmeye pek fırsat bulamazlar.

Hayır kurumlarına ilişkin indirimlerle ilgili düzenlemeler, kamu mallarının çeşitli kurumlar tarafından sunulduğu bir sistemin gelişmesini özendirmiş bulunmaktadır. Bireyler, kamu mallarının farklı kategorilerinin önemi konusu..daki görüşlerini çok çeşitli şekillerde açıklayabilirler. Eğer devlet meselâ sağlık araştırmasında diyelim bu konudaki fonların tek sahibi ise bürokrasinin görüşleri sağlık araştırmalarının yönünü tek başına belirler. Bu kararlar, çeşitli kurumlarda bağımsız şekilde de alınabilir. Kamu malları için karar alınmasında, yerinden yönetim lehinde ileri sürülen görüşler, başka alanlardaki karar alınmasındaki yerinden yönetim savlarıyla tam olarak paraleldir. Benzer hizmetleri sunan rakip (ya da en azından alternatif) kurumların oluşu daha büyük bir etkinliğe yol açar ve hataların etkilerinin küçük olmasına yol açacak şekilde çeşitlenmeyi sağlar (13).

KAZA VE MUSİBET ZARARLARI

Bireylerin hırsızlık, yangın, kaza ve diğer beklenmedik olaylar karşısındaki zararlarının da vergiye tabi gelirlerinden indirilebilmesine izin verilmektedir. Ancak bunun için bu kayıpların bireyin ayarlanmış

(13) Dini hayır kurumlarına yapılan bağışların indirimine ilişkin hükümler bir başka gerekçeyi oluşturmaktadır. Bazıları din ve vicdan özgürlüğünün serbestçe uygulanmasına müdahale eden mevzuatı engelleyen anayasal yasaklar, dini kurumların vergilenmesine mani olmaktadır. Her ne kadar, bu, dini kuruluşları vergiden muaf tutmak için bir gerekçe teşkil ediyorsa, kiliselere yapılan bağışların, gelir vergisi açısından vergiden düşülmesi için bir temel oluşturur görünmektedir.

gayrisafi gelirinin yüzde 10'unu aşması gerekir. bu hükümlerin gerekçesi de gene açıktır. Bu kayıplar, bireyin ödeme gücünü azaltır. Bunlar, gönüllü yapılmayan ve bireyin yapılmasından haz duymadığı harcamaları temsil eder.

Bununla birlikte, bu hükmün bazı önemli etkileri vardır. Özellikle devletin fiilen bu kaza ve müsibetlere karşı bir tür sigorta yaptığı anlamına gelir. Sigortanın büyüklüğü (sağlık indirimi konusunda ifade ettiğimiz gibi), bireyin marjinal sigortanın büyüklüğü (sağlık indirimi konusunda ifade ettiğimiz gibi) bireyin marjinal vergi oranına bağlıdır. Bir zararla karşılaştıklarında, bireylerin, devletin bu tür bir sigortayı yapmamasına göre çok daha iyi durumda olacakları açıktır. Öte yandan bu tür hükümler, bireyin davranışını ciddi biçimde de saptırabilir. Sigorta genelde bireyin sorun teşkil eden kayıplarını önleme konusundaki şevkini kırar. Dolayısiyle eğer devlet zararın yüzde 33'ünü ödüyorsa birey soyulmamak için eskisi kadar gayret sarfetmeyecektir.

Vergileme Birimi

Bir gelir vergisinin uygulanmasındaki son pratik problem, uygun bir vergileme biriminin belirlenmesidir. Devlete ödenecek vergi hem vergiye tabi gelire hem de beyannameyi doldurma durumuna, -bekâr,. evli, hanehalkı reisi olup olunmadığına bağlıdır. Mevcut vergi sistemimiz vergileme birimi olarak aileyi esas almaktadır. Bazı adaletsizliklerin ortaya çıkışı yüzünden, çocuk bakım giderleri için bir indirim tanınmıştır. Halihazır vergi sistemimiz eşit gelirli eşler arasındaki evliliği cezalandırmakta, buna mukabil çok eşitsiz gelirli eşler arasındaki evlilikleri ise özendirmektedir. Bu durum iki çift için evlilik maliyetini hesapladığımız Tablo 21.4'de görülmektedir. Abigail ve Billy birlikte yaşamakta fakat evli değildir. Her biri, yılda 25000 dolar kazanmakta ve gelir vergisi olarak toplam 6560 dolar ödemektedir. Evlendikleri zaman vergi yükümlülükleri 1000 dolar kadar artarak 7613 dolara çıkacaktır. Elli yıl kadar evli kalacaklarını ve aylıklarında herhangi bir değişme olmayacağı (enflâsyon ayarlaması yapıldıktan sonra) beklentisinde oldukları takdirde evlenmelerinin toplam maliyeti (yüzde 5 reel faiz haddi ile) 20000 doları aşacaktır. Eğer Abigail ve Bill, evlenelim mi diye kuşkuları varsa, bu hesaplama, bu kuşkuları pekalâ yok edebilir. Evlenme sonucu artan vergi ödemelerine bazen evlilik cezası denilmektedir.

Aksine Bradford adında bir genç, az ücret alan bir kız arkadaşı ile evlendiğinde toplam vergi yükümlülüklerinin 617 dolar azaldığını göreceklerdir. Bu çift için vergi sistemi evliliği özendirir şekilde çalışmaktadır. Elli yıllık evlilikleri boyunca, devletin, evlilik bağını kuran bu çifte yaptığı sübvansiyonun değeri yaklaşık 12000 dolardır. Zengin kızlar genellikle kendileri ile paraları için evlenileceğinden endişe ederler. Bu sefer de Amy, Bill'nin kendisi ile vergi yükümlülüklerini azaltmak için evlenmek isteyeceğini sanacaktır.

Acaba vergi kanunlarını yaparken çok farklı gelirli bireyler arasındaki evlilikleri teşvik etmek ve Abigail ve Billy arasındaki gibi evlilikleri olumsuz etkilemek Kongre'nin düşündüğü şey miydi? Herhalde değildi.

Şimdi de, vergi yasasını bütün bireylerin kendi gelirleri üzerinden vergi ödemelerini sağlayacak şekilde değiştirirsek acaba ne olacağını düşünün. Bireyler evlilik dolayısiyle ne yarar sağlar ne de cezalandırılmış olur. Bu hüküm, evlilik taahüdü altında beraber yaşamayı tercih edenler aleyhine ayrımı ortadan kaldırmaz.

TABLO 21.4. EVLİLİĞİN VERGİ ETKİSİ

Beyanname Durumu		Kazanç Düzeyi	Bireyden Alınan Vergi	A ve B'nin Toplam Vergisi
Bekâr	Abigail	25000	3280	
	Billy	25000	3280	6560
Bekâr	Amy	10000	750	
	Bradford	40000	7480	8230
Evli	A & B	50000		7613

Bu sefer de Amy ve Bradford'un durumunu düşünelim. Kendileri Abigail ve Billy gibi aynı aile gelirine sahiptir. Ancak, toplam vergi yükümlülükleri 6560 dolar olan Abigail ve Billy'ninkine karşı, 8230 dolardır. Bradford ve Amy'nin bunun adaletsiz olduğunu düşünmesi hiç şaşırtıcı değildir. Ailenin toplam vergi yükü, ailenin her ferdinin ne kadar kazandığına mı yoksa sadece ailenin gelirine mi dayalı olmalıdır? Bütün koşullarda "adil" olarak görünen hiçbir vergi düzenlemesi yoktur.

Acaba 16. Bölümde tartışmış olduğumuz genel hakkaniyet teorilerinin burada bir rehberliği söz konusu olabilir mi? Ödeme gücü yaklaşımı aynı gelire sahip iki ailenin (aynı sayıda çocuğu olan ve her iki eşin de çalıştığı) aynı vergiyi vermesini öngörür. Birlikte yaşayan iki bireyin maliyetleri, tek yaşayan iki bireyin maliyetlerinin iki katından çok daha az olduğundan ödeme gücü yaklaşımı, iki bireyin birlikte yaşaması halinde, tek başına yaşadıklarından daha yüksek vergi vermeleri gerektiğini öngörür. Ne var ki vergi idaresi birlikte yaşamı kolayca izleyemez. Birlikte yaşayanların büyük çoğunluğu evli olduğundan ve çoğu evli birey birarada oturduğundan vergilemeyi bireylerin evli olup olmadığına dayandırmak (nisbeten daha kolay belirlenebilir), çok fazla adaletsizliğe yol açmaz. Bu yüzden de evlilik vergisinin saptırıcı etkilerinin çok büyük olmaması şartıyla (ve çoğu bireyin kararlarının güçlü bir şekilde etkilendiğini gösterecek çok az bir kanıt olması halinde) halihazır vergi yapımız makul görülebilir.

Faydacı görüş, bireylerin, gelirlerinin marjinal faydasını etkilediklerini gördükleri aile koşullarının belirlenmesine çalışır.

Hem faydacı yaklaşım hem de ödeme gücü yaklaşımında, iki kişinin çalıştığı aile ile, tek bir çalışanın olduğu aileler arasında ayırım yapmak istenebilir. Aynı toplam gelire sahip aileler olduğunu farzedin. Mevcut vergi sistemimiz ikisini de benzer biçimde vergilendirir. Bununla beraber, her iki eşin de çalıştığı aileler, eşin çalışmadığı ailelerin bedava olarak temin ettiği bazı hizmetleri dışarıdan satın almak zorundadır. Hem ödeme gücü, hem de faydacı görüşe itibar edenler, pekalâ iki eşin de çalıştığı ailelerin tek bir eşin çalıştığı ailelere göre daha az vergi ödemesi gerektiğini iddia edebilirler.

1986 Vergi Reform Yasası, evlilik cezasının hacmini iki şekilde etkilemiş bulunmaktadır. Birincisi, evlilik cezasının büyüklüğü büyük ölçüde artan oranlılık derecesine bağlıdır. En yüksek marjinal oranın sadece yüzde 33'e indirilmesi ve çoğu çalışan kişinin ya yüzde 15 ya yüzde 28 veyahut da yüzde 33'den vergi vermesi, evlilik cezasının bir hacmini azaltmıştır.

Öte yandan, eski vergi yasası, düşük gelirli eşin gelirinin yüzde 10'unun indirimine izin vermiştir (3000 dolarlık maksimum indirimle) Bu hüküm şimdi kalkmış bulunmaktadır. Bununla birlikte çoğu çift için ilk etki daha önemlidir ve 1986 Vergi Reform Yasası evlilik cezasını azaltmıştır.

Farklı koşullardaki aileler için adil olabilecek bir vergi sisteminin tasarımı problemi, çocukların varlığı halinde daha da zorlaşmaktadır. Daha önce açıklamış olduğumuz çocuklar için bakım gideri indirimi, her iki eşin de çalıştığı, çocuklara bakmak için birinin tutulması gerektiği hallerde ortaya çıkan adaletsizlik ve eşitsizlikleri gidermek maksadıyla düşünülmüştür.

ÇOCUK BAKIM SORUNLARI

Halihazır vergi yasası ebeveynlerin ikisinin de çalıştığı ailelerde bir çocuk için 2400 dolara, iki ya da daha fazla çocuk için 4800 dolara kadar çocuk bakım gideri indirimi yapılmasına izin vermektedir. Eğer bir çocuklu kadın çalışmaya başlar ve çocuğuna bakması için birini tutacak olursa, ödeme gücünü ölçen *net* geliri tam eline geçen geliriyle, çocuk bakımı için ödediği miktarın farkıdır. Eğer eline 15000 dolar gelir geçiyor, çocuk bakımı için 5000 dolar ödüyorsa, net geliri sadece 10.000 dolardır. Bu giderlerin indirilmesine izin verilmemesi, güçlü sapmalara yol açar. Kadının evli olduğunu ve kocasının geliri sonucu yüzde 33 vergi dilimine girdiğini varsayın. Eğer çocuk bakımı için 5000 dolar veriyorsa, gelir harcamasındaki toplam artış (vergi sonrası) 5000 dolardan azdır. Bunun sonucu kişi yalnızca işe girme konusunda olumsuz etkilenmekle kalmayıp, çalışmanın karşılığında kabaca, hakça olmayan bir karşılık almış olmaktadır. 480 dolarlık bir indirim tanınmasının (= 0.20 x 2400 dolar) sapmaların tam olarak hafifletilmesi ya da eşitsizliklerin düzeltilmesinde küçük bir katkısı olmaktadır.

Problemler -hem eşitsizlik hem de sapmalar- aile içinde sunulan hanehalkı hizmetlerinin ölçülmesinde (ve bu yüzden de vergilenmesinde) görülen imkânsızlıklardan kaynaklanır. Burada da, ev hizmetlerinin "emsal" değerinin vergilenmesindeki başarısızlık, bu hizmetlerin piyasadan alınmasının aleyhine ayırıma yol açmaktadır.

Çocuk bakım giderlerine ilişkin indirimin tasarımında, devlet açıkça etkinlikten çok adalet açısından konuya bakmaktadır. Çocuk bakım giderleri, üst gelirli bireylere, alt gelirli bireylerden daha fazla yarar sağlamış olacaktır. Ancak, sapma -iş gücüne girip girmemeye karar verilmesinde- yüksek marjinal vergi oranları ile karşı karşıya kalan bireyler arasında daha fazladır. Mevcut vergi sistemi, yüzde 28 ve ya da yüzde 33 vergi oranında olan aileleri önemli bir sapmayla yüzyüze bırakmaktadır.

Çocuk bakım giderlerinin vergi rejimine ilişkin kararlarının yalnızca iktisadi sonuçları yoktur. Bu kararlar, sosyal değerleri ve aile yapısını yansıtır ve kararların bunlarla ilgili sonuçları vardır. Her iki eşin de çalıştığı aile yaşamı, kadının evde kaldığı bir aile yapısından çok farklıdır. Çalışma hayatına giren kadını cezalandıran bir vergi sisteminin, kadının toplumdaki rolüne ilişkin tutum kümesi yansıttığı ve bu durumu kalıcı hale getirdiği düşünülebilir. Aksine kadının işgücü piyasasına girmesini özendiren bir vergi sisteminin aile yapısı ve özellikle de çocukların eğitimdeki başarıları üzerinde olumsuz etkileri olabilir (14).

Vergileme biriminin seçimine ilişkin seçimleri çevreleyen eşitsizlikleri önlemenin tek -ve yalnız tek bir yolu vardır. Bu da **düz oranlı olarak vergi tarifesi**nin uygulanmasıdır. Eğer bütün bireyler temel istisna düzeyinin üzerindeki gelirden sabit oranlı bir vergi öderse (istisna düzeyinin altında kalan bir gelir düzeyinde olanlar, devletten bir nakdi yardım alırlar), evlilik konusunda hiç bir ceza ve ödül, boşanma için ödül yoktur. Daha sonra 25. Bölümde göreceğimiz gibi, düz oranlı bir vergi tarifesi, bu bölümde sözünü ettiğimiz çok sayıda başka problemin ciddiyetini de azaltır.

ORTALAMA VE MARJİNAL VERGİ ORANLARI: DAHA YAKINDAN BİR BAKIŞ

Bu bölümde tartıştığımız çeşitli özel teşvik ve istisnaların net etkisi, efektif ortalama vergi oranlarının (vergi ödemelerinin bütün gelire oranı), yasanın öngördüğünden daha az olması ve artan oranlılık derecesinde az olduğudur. Eski vergi yasasında, yasal oranlarla efektif oranlar arasındaki farklar, çeşitli özel gelirden ve vergiden indirimlerin ve sermaye kazançlarının kısmî muafiyetinin bir sonucu olarak oldukça büyük idi. Daha önce de belirttiğimiz gibi, 1986 Vergi Reform Yasası, bu ayrılıkları azaltmış ama bunlar tamamen ortadan kalkmamıştır.

---

(14) Bu etkiler, hem akademisyen hem de politikacılar için giderek artan bir ilgi odağı olmuştur. New York eyaleti senatörü Patrick Moynihan (önceleri Harvard'da Profesör), bu ilgiyi müteaddit kereler dile getirmişti. Kendisinin başkanı olduğu Senato alt komitesi, adını, Sosyal Güvenlik alt komitesi iken "sosyal güvenlik ve aile politikası" olarak değiştirmiştir. Ülkenin önde gelen sosyologlarından Chicago Üniversitesinden James Coleman, bu ilgisini davetli olarak Amerikan Eğitim Araştırmaları Birliğinde verdiği "Families and Schools", Washington D.C., April 1987 derste ifade etmiştir.

Bununla beraber, efektif ortalama vergi oranlarının nominal orandan çok daha düşük olduğunu, efektif marjinal vergi oranının da, nominal orandan pek farklı olmadığını (bazı hallerde bundan yüksek), fark etmek önemli olmaktadır. Bunun nasıl olduğunu görmek için yılda 26000 dolar kazanan boşanmış bir kişinin iki çocuğu olduğunu ve 4800 dolar çocuk bakım gideri, 2000 dolar faiz ödemesi 500 dolar ilâç masrafı ve 4000 dolar da başka sağlık giderleri yaptığını düşünelim. Geliri 2001 dolar arttığında sağlık giderleri ve çocuk bakımı için tanınan indirimler azalmaktadır. Net etki şudur. Mükellef kendi gelir düzeyinde iken yüzde 15 marjinal vergi oranı ödemesi gerekecektir. Fiili marjinal vergi oranı ise yüzde 21'den fazladır. (Bkz. Tablo 21.5.) (Bu oran da mükellefin marjinal vergi oranını daha da yükselten eyalet vergileri ile sosyal güvenlik vergilerini hesaba katmamaktadır.) Defalarca vurguladığımız gibi herhangi bir vergi sisteminin sapmaları, marjinal vergi oranlarıyla bağlantılıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO 21.5. VERGİ YASALARI, MARJİNAL VERGİ ORANLARI YÜKSEK İKEN ORTALAMA VERGİ ORANLARINI DÜŞÜRMEKTEDİR.

Vergilerin Hesabı	Başlangıçta		2001 Dolar Ücret Artışı Sonrası	
Ayarlanmış Gayrisafi gelir		26000		28001
İlaç gideri	500		500	
eksi ayarlanmış gayrisafi gelirin yüzde 1'i	260		280	
İlâç indirimine eşit eşit olmaktadır		240		220
Diğer sağlık giderleri	4000		4000	
eksi ayarlanmış gayrisafi gelirin yüzde 7.5'i	-1950		-2100	
Sağlık giderleri için yapılabilecek indirim		2050		1900
Faiz		2000		2000
İndirimler Toplamı			4290	4120
Kişisel istisnalar			6000	6000
Vergiye Tabi Gelir			15710	17881
Vergi			2356	2682
Çocuk bakım vergi indirimi			1056	
4800 doların yüzde 22'si				960
4800 doların yüzde 20'si				
Net vergi borcu			1300	1722
Ortalama vergi oranı			% 5	% 6.1
Vergi borcundaki değişme				422 dolar
Vergi borcundaki değişmenin gelirdeki değişmeye oranı				% 21.1
Kanuni Marjinal Vergi Oranı				% 15.0

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÖZET

1. ABD gelir vergisi sistemi, verginin, ailenin parasal (pazarde elde edilen) geliri ile artan oranlı şekilde ilişkilendirilmesi gerektiği ilkesine dayalıdır. Vergi yasası, piyasa dışı işlemlerin lehine ve dalgalı gelir olanlar aleyhine ayırım yapmaktadır.

2. Bir gelir vergisi sisteminin uygulanması sırasında hem gelirin tanımı hem de, verginin alınması gereken zamanın belirlenmesi hususlarında problemler vardır. Gelirin tanımında karşılaşılan başlıca güçlük, işle ilgili giderlerle, normal özel tüketim faaliyetleri arasında ayırım yapmaktır.

3. İyi işleyen bir gelir vergisi sisteminin planlanması ile ilgili problemlerin çoğu, bazı temel değişkenlerin; meselâ belli tıbbi tedavi usullerinin gerçekten "zaruri" olup olmadığı - gözlemlenememesinden (ya da gözlemleme maliyetlerinden) kaynaklanmaktadır.

4. Vergi mevzuatı, hem eşitlik hem de etkinlik açısından gerekçelendirilmiş bulunan çok sayıda kişisel indirimlere ve gelir ayarlamalarına hak tanımaktadır. Ancak bu istisna ve indirimlerin temelinde yatan güdü ne olursa olsun, indirimlerin hesaba katılması gereken hem etkinlik hem de adalet etkileri vardır. Söz gelimi, sağlık indirimi, sağlık hizmetinin fiyatını fiilen düşürmektedir. Bu düşüş yüksek gelirli bireyler için daha fazla olmaktadır.

5. ABD'nde vergilemenin temel birimi (başka çoğu ülkeden farklı olarak) ailedir. Gelir vergi sistemi, farklı aile yapılarında bulunanların adil bir vergi yüküne maruz kalmasını temin için düşünülmüş bir takım hükümleri içermektedir. Çocuk bakım giderleri için sınırlı bir vergi indirimi ve evli çiftler ve bekâr bireyler için farklı vergi tarifeleri vardır. Gene de, cari sistem, benzer gelirleri olan bireyler üzerine evlilik cezası; çok farklı gelirleri olan bireylere de bir evlilik sübvansiyonu getirmektedir.

6. 1986 Vergi Reform Yasası, artan oranlılık derecesini azaltmış, ancak özel hükümlerin çoğunu yok etmemiştir. Belli aynî menfaatlerin vergi dışı olması ve sağlık giderlerinin indirimi nedeniyle, tam gelir ölçüsü üzerinden alınan efektif vergi oranları, muhtemelen kanunî oranların altında kalmıştır. Bazı bireyler için efektif marjinal oranlar kanunî oranlardan önemli ölçüde büyük olabilmektedir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Ayarlanmış gayrisafi gelir	Sermaye kazançları
Standart indirim	Tahakkuka karşı gerçekleşme
Vergi indirimleri	Evlilik vergisi
Haig-Simons gelir tanımı	Çocuk bakımı vergi indirimi
Nakit esası	Marjinal vergi oranı
Efektif vergi oranı	Minimum vergi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Aşağıda sıralanan vergi yasası hükümlerinin her biri için, hangisi en iyi açıklamayı verir: teşvikler, yatay adalet, dikey adalet, idari sebepler ya da özel çıkar grupları?

   a) Konut ipotek faizi indirimi

   b) Kaza ve belâ kayıpları indirimi

   c) Sağlık giderleri indirimi

   d) Hayır kurumlarına katkıların indirimi

   e) Çocuk-bakım vergi indirimi

   f) Yabancı ülkelerde ödenen vergilerin indirimi

2. Sağlık giderleri, hayır kurumlarına bağışlar ve çocuk bakım giderleri için, gelirden indirim yerine vergiden indirim yönteminin kullanılmasının lehinde ve aleyhindeki görüşleri tartışınız.

3. İşle ilgili giderlerin indirilmesine ilişkin düzenlemeleri yapmanız istendiğinde, aşağıdaki kalemlere ne gibi işlem yaparsınız ve bunu niçin yaparsınız? Uygulanabilecek alternatif kurallarla ilgili adaletsizlikleri ve etkinsizlikleri tartışınız.

   a) Bir kişinin halen yaptığı işi sürdürmesi için gerekli eğitim giderleri

   b) Daha iyi bir iş bulmak için gerekli eğitim giderleri

   c) Birinin halihazır işvereni tarafından başka bir göreve verilmesinden kaynaklanan taşınma giderleri

   d) Bir kişinin yeni bir iş bulması ile ilgili taşınma giderleri

   e) İş dışında elbise giymeyen bir kişinin giydiği iş elbisesi

   f) 25 doların üzerindeki iş yemekleri

   g) Pahalı arabalar

   h) İşe gidiş geliş maliyetleri

   i) Seyahat eden satış elemanlarının oto giderleri

   j) Sübvansiyone edilmiş kafeterya yemekleri.

4. Eski vergi yasasında, Nobel Ödülü (ya da benzer ödülleri) kazanan bilim adamlarının eline geçen ödül parası vergilenmemekteydi. Şimdi ise vergilenmektedir. Hangi uygulamanın, uygun olduğu kanaatindesiniz? Hem eski hem de yeni, vergi yasasında, piyangodan kazananların (kumar gelirleri de dahil) vergiye tâbi, buna mukabil zararlar gelirden düşülememektedir. Bu adil midir? Bunun getireceği sapmalar nelerdir?

5. Çocukların tâbi tutulduğu halihazır vergi rejiminin hakça olduğunu düşünüyormusunuz? (1989 dan başlayarak her çocuk için 2000 dolarlık bir istisna vardır. Dolayısıyla, yüksek vergi dilimlerindeki bireylerin vergileri bir çocukları daha olması halinde, daha düşük vergi diliminde olanlardan daha fazla azalmıştır) Acaba kişisel istisnalar, ana ba-

banın gelirine bağlı olacak olan bir çocuk bakma maliyeti ile ilişkilendirilmeli midir? Cevabınız, vergilemenin uygun temelinin ödeme gücü olduğunu düşünmenize dayalı mıdır? Yoksa ABD'nin bugünkü nüfusunun çok mu küçük olduğunu düşünüyorsunuz? Ya da çok mu büyük?

6. a) Sahibinin kiraya vermesi halinde yazlık tatil evlerinin giderlerinin indirimine bir yılda on ay boyunca imkân tanınmamasının, bunun meşru bir iş mi olduğunun?

   b) İşe gidiş geliş giderlerinin indirimine izin verilmemesinin

   c) Bir kişinin mesleğini değiştirmesi ile (meselâ muhasebeci iken vergi avukatı olmak) ilgili eğitim giderlerinin indirimine izin verilmemesinin etkinlik ve adalet etkilerini tartışınız.

Her durumda, yürürlükteki kuralların değişmesi halinde ne olacağını düşünün. Kuralları "daha adil" ya da "daha etkin" görünür hale getirecek değişmelerin neler olduğunu söyleyebilirmisiniz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

22

Sermayenin Vergilendirilmesi

Çoğu ülkelerde olduğu gibi ABD'de, tasarruf geliri üzerine çok çeşitli vergiler koymuş bulunmaktadır. Bir başka deyimle, bireyler banka hesaplarından aldığı faiz, hisse senetlerinden aldığı temettü ve varlıklarının satışından ele geçen sermaye kazançları üzerinden vergi verirler. Zengin kişilerin ölümü halinde mirasçılara bıraktığı mal, mülk de vergilenir. Kısmen kurum kesimine yatırılmış sermayenin bir geliri olan, kurum kazançları da vergilenir. Bütün bu vergilere, sermaye üzerinden alınan vergiler denilir.

Son on yıllar boyunca ABD'nde görülen büyüme hızının yavaşlaması, bazılarına göre, sermaye vergilemenin ağır etkisine bağlıdır. İddia edildiğine göre bu sermaye vergileri tasarrufları, yatırımları ve risk almayı olumsuz etkilemiştir. Üstelik bu vergiler, özenle hazırlanmış ve ancak iyi vergi avukat ve muhasebecileri tutabilenlerin yalnızca sermaye gelirleri üzerinden değil, fakat aynı zamanda aksi halde ücret gelirleri üzerinden muhatap olacakları bazı vergilerden korunabilecekleri çok sayıda düzenlemeyi içermektedir. Çoğu iktisatçı sermaye geliri vergilemesi ile ilgili adaletsizlik ve etkinsizliklerin, büyük ölçüde bu özel düzenleme-

lerin sonucu olduğu kanaatindedir. Başkaları ise, etkinsizlik ve eşitsizliklerin sermaye gelirinin ölçülmesinde eskiden beri karşılaşılan güçlüklerden kaynaklandığına inanırlar. Bu iktisatçıların bazıları, sermaye vergilemesinin kaldırılmasını savunurlar.

Sermaye gelirinin en önemli iki vergisi, gelir vergisi ve kurumlar vergisidir(1). Bu bölümde, gelir vergisi üzerinde yoğunlaşacağız. Hernekadar **amortisman** (yatırım malları eskidikçe, aşınma ve yıpranmaya maruz kalır ve demode olur değeri düşer. Vergi yasalarında bunun için yapılan indirimlere, **amortisman indirimi** denilir) gibi çoğu temel meseleler, gelecek bölümde inceleyeceğimiz kurumlar vergisine de eşdeğer biçimde uygulanabilir.

SERMAYE GELİRİNİN TANIMI

Bir önceki bölümde ABD gelir vergisini incelerken, gelir tanımıyla ilgili sorunlara değinmiştik. Gerçekten de sermayeden elde edilen gelirin vergilendirilmesindeki en güç problem, sermayeden elde edilen geliri tanımlamak ve özellikle gelirin ne zaman doğduğunun belirlenmesidir. 21. Bölümde gelirin elde edilme zamanının önemini vurgulamıştık. Bireyler ve firmalar her zaman vergilerin ertelenmesi ile ilgilenmektedir. Yarın ödenecek bir dolar, bugün ödenecek bir dolardan daha az maliyetlidir.

Bu yıl vergi borcu 100 dolar düşen, bir sonraki yıl 100 dolar artan bir bireyi düşünelim. Vergiden tasarruf ettiği 100 doları alıp yatırmış ve 5 dolar ekstra kazanmış (faiz üzerinden ödeyeceği vergi düşüldükten sonra) olabilir. Ertesi yıl vergisini de ödedikten sonra elinde 5 dolar ekstra kalmaktadır. Gelecek dönemdeki 100 doların halihazır iskontolu değeri, sadece 100 doların 1.05 (bir artı faiz haddi) ile bölünmesi ile bulunur. Bir başka deyimle birey bugün 100/1.05 almakla yarın 100 dolar alması arasında kayıtsızdır. Bu kayıtsızlığın sebebi, 100 dolar/0.5 alıp yüzde 5 ile yatırıp sonunda tam 100 dolar alabilmesidir. Bu yüzden vergi ödemesinin halihazır iskontolu değerinin, eğer kişi vergisini ertelerse, küçüleceğini söyleyebiliriz.

Amortisman indirimlerinin belirlenmesi ve sermaye kazançları ve kıdem tazminatlarını vergilerken gelirin tanımını ve ele geçme zamanı konusundaki önemli meseleler ortaya çıkmaktadır.

(1) Gelecek bölümde de göreceğimiz gibi, kurumlar vergisinin ne ölçüde sermaye üzerinden alınan bir vergi olarak görülmesi gerektiği hususu tartışmalıdır.

Amortisman

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Üç yıl ömrü olan, 1000 dolar maliyetli ve her yıl 400 dolar hasılat getiren bir makinayı düşünelim. Tabiidirki, her yıl 400 dolar üzerinde bir vergi alınması istenmeyecektir. Aslında, bireyin üç yıllık dönem boyunca, bireyin elde edeceği *net* gelir, sadece 200 dolardır (1200 dolar eksi 1000 dolarlık ilk yatırım). Gelir vergisi açısından, **net gelirin** tanımlanmasında, malın üretim sürecinde makinanın yıprandığı gerçeğinin dikkate alınması gerekir. Örneğimizde, makinanın üç yıl içinde tamamiyle yıpranacağını söylüyoruz. Dolayısıyla makinanın üç yıllık ömrü boyunca 1000 dolarlık amortisman indirimi tanınmasına gerek vardır. Problem, zamanlama ile ilgilidir.

Bunu yapmanın *doğru* şekli, makinenin değerini birinci yılın, ikinci yılın sonunda belirlemeye çalışmaktır. Üçüncü yılın sonunda değerin sıfır olduğunu biliyoruz. Makinanın satın alındığı tarihten birinci yılın sonuna kadar geçen zaman zarfındaki değer kaybı, birinci yılın amortisman indirimi olmalıdır. İkinci yıldaki değer azalması, ikinci yılın amortisman indirimi olmalıdır. Ve üçüncü yıldaki değer kaybı da üçüncü yılın amortisman indirimi olmalıdır. Buna **gerçek amortisman indirimi** denilir.

Bununla birlikte, aslında, bir yaşında ya da iki yaşındaki makinalara değer biçebileceğimiz bir kullanılmış makina piyasası yoktur. Makinanın değerindeki gerçek azalmayı kolayca gözlemleyemeyiz. Buna göre devlet, makinanın değerinin ekonomik ömrü boyunca nasıl azaldığının **emsal** değerini bulmalıdır. Devletin kullanması gereken en basit kural, üç yaşındaki makinanın her yıl değerinin üçte birini kaybettiğini varsaymak olacaktır. Ya da, N yıl ömrü olan bir makinanın değerini her yıl 1/N kadar kaybettiğini düşünmektir. Buna **düz (normal) amortisman** denilir.

Çoğu yatırım mallarında, düz amortisman, aktifin gerçek ekonomik amortismanından daha hızlı bir amortismanı temsil eder. Bir başka deyimle, yatırımın ilk yıllarında, gerçek ekonomik amortisman indiriminden daha yüksek düzeyde bir amortisman indirimi tanınmasına imkân verilir. Şöyle ki, vergi yükümlülüklerinin halihazır iskontolu değeri, gerçek ekonomik amortismanla olduğundan daha küçük olacaktır.

HIZLANDIRILMIŞ AMORTİSMAN

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1954'den beri, devlet firmalara sermaye mallarını daha hızlı bir nisbetle amorte etme imkânı tanımış bulunmaktadır. Bunu, bireysel firmaların aktiflerini fiili ömürlerinden daha kısa sürede amorte etmelerine izin vererek ve ilk yıllarda amortisman indirimlerinin daha çoğunu ayırmalarına imkân vererek yapmıştır. Bir başka deyimle, **hızlandırılmış amortisman** vardır.

1986 sonrası hızlandırılmış amortisman kuralları uyarınca, makinalar, Tablo 22.1'de gösterildiği gibi, beklenen ekonomik ömürlerine(2) göre çeşitli kategorilere yerleştirilmiştir. Bütün örneklerde, aktifin amorte edilme süresinin, aktifin yaşam süresinden daha kısa olduğu anlaşılmaktadır.

Buna ek olarak, 1986 Vergi Reform Yasasına göre firmaların, makinalarını normal amortismanın müsaade ettiğinden çok daha hızlı bir nisbetle amorte etmelerine izin verilmiştir. (ve aslında eski yasada varlıkları amorte etmek için izin verilenden çok daha hızlı bir nisbette)(3) Üç ve beş yıl ekonomik ömrü olan sabit varlıkların amortisman indirimleri Tablo 22.2'de gösterilmiştir.

TABLO 22.1. FARKLI ÖMÜRLERİ OLAN VARLIKLARIN AMORTİSMAN DÖNEMLERİ

Beklenen ömür	Varlığın amorte edilmesi gereken dönem
Beş yıldan az	3
5 - 9	5
10-15	7
16-19	10
20-24	15
25 ya da fazlası	20

(2) Amortisman kategorilerine, benzer ömürleri olan diğer varlıklardan daha hızlı amorte edilmelerini temin için belli aktif kategorileri iliştirilmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla demiryolu rayları yedi-yıllık kategoriye, atık-su arıtma merkezleri onbeş yıllık kategoriye belde kanalizasyon sistemleri yirmi yıllık kategoriye sokulmuştur.

(3) Bu amortisman sistemine, Değişik Hızlandırılmış Maliyet İyileştirme Sistemi (MACRS) denilmektedir ve yüzde 200 azalan bakiyeli denilen bir kuralı kullanmaktadır. Aktifin ömrü(n) ise, amortisman indirimi, 2/n çarpı, aktifin *defter değeri*dir. Birinci yılda defter değeri tam varlığın orijinal maliyetidir. Ancak sonraki yıllarda ilk maliyetten bütün önceki yılların amortisman indirimlerini düşmek gerekir. Defter değeri her yıl azalır ve bu yüzden yıllık amortisman indirimi de düşer. Varlığın ömrünün son birkaç yılında amortisman indirimleri, normal amortisman düzeylerine iner.

TABLO 22.2. ÜÇ, BEŞ VE YEDİ YILLIK VARLIKLAR İÇİN AMORTİSMAN İNDİRİMLERİ (x)

	3 yıllık varlık	5 yıllık varlık	7 yıllık varlık
1	% 33	% 20	% 14.3
2	45	32	24.5
3	15	19.2	17.5
4	7	11.5	12.5
5			8.9
6			8.9
7			8.9
8			4.5

(x) Birinci yılın amortismanının sonraki yıllarınkinden daha az olmasının sebebi, vergi yetkililerinin, makinanın yılın ortasında alındığını varsaymasıdır. (fiilin ne zaman olduğuna bakılmaksızın) Bu yüzden de, doğrusal (düz) amortismanda üç yıllık ömrü olan bir varlık, hızlandırılmış amortisman oranı yüzde 33 iken, düz amortisman oranı yüzde 16 2/3 olacaktır.

Bu hızlandırılmış amortisman indirimlerinin etkisi Tablo 22.3'de görülebilir. Burada beş yıl ömrü ve 100 dolar maliyeti olan bir varlığın devletçe üç yılda amorte edilmesine izin verildiğini düşünüyoruz. Varlığın her yıl sabit bir miktar (24 dolar) gelir getirdiği ve beş yıl sonra hiçbir hurda değerinin olmadığı farzedilmiştir. Faiz haddinin de yüzde 10 olduğu varsayılmıştır. Tablo 22.3'ün ilk sütununda gerçek ekonomik amortismanı, ikinci sütunda ise bu amortisman indirimlerinin halihazır iskontolu değerini (satın alındığı tarih itibariyle) görüyoruz. Üçüncü ve dördüncü sütunlar düz amortismanla ilgili bilgileri beşinci altıncı sütunlarda cari sistemdeki amortismanı göstermektedir. Çok büyük bir sübvansiyon olduğu açıktır.

TABLO 22.3. GERÇEK EKONOMİK AMORTİSMAN, DÜZ AMORTİSMAN VE CARİ VERGİ YASASINDAKİ AMORTİSMANIN KARŞILAŞTIRILMASI

	1	2	3	4	5	6
	Ekonomik	Halihazır	Düz	Halihazır	Cari	Halihazır
	Gerçek Amortisman	Değer	Amortisman	Değer	Sistem	Değer
Yıl İskonto Faktörü						
1 1	16	16	20	20	33	33
2 1/(1.10)=0.909	18	16.36	20	18.18	45	40.9
3 $1/(1.10)^2$=0.826	20	16.52	20	16.52	15	12.4
4 $1/(1.10)^3$=0.751	22	16.52	20	15.02	7	5.3
5 $1/(1.10)^4$=0.683	24	16.39	20	13.65		91.6
		81.79		83.37		

Bununla birlikte daha da rahatsız edici olan olgu şudur. Sübvansiyonun büyüklüğü, bir varlıktan ötekine büyük ölçüde değişmektedir. Başka varlıklarda, mevcut sistem, çok küçük ölçüde avantajlıdır. Ama, uzun ömürlü varlıklarda, büyük bir sübvansiyon temin etmektedir.

Sonuç olarak, sadece bazı varlıklar, diğerlerine göre kayrılmakla kalmamakta, teşvik edilen aktifleri kullanan sanayiler, daha az kayrılan varlıkları kullanan firmalar aleyhine kazançlı çıkmaktadır.

Hızlandırılmış amortisman indirimini savunanlara göre bu fark bir hata değil, erdemdir. Hızlı amortisman indirimleri özellikle, çoğu kişiler için son on yılda ekonomik gerileme için de olduğu kabul edilen ve Amerikanın sanayi kalbi "fabrika bacası" -otomobil ve çelik endüstrileri dahil- olan kesime yarar sağlamak için düşünülmüştür.

Hızlandırılmış amortisman indirimini eleştirenlere göre gene bu indirimler etkin olmayan (gizli olduğu için de siyasal bakımdan sorumsuzca olan) bir subvansiyondur. Bu kişiler; sübvansiyone göre edilmiş Amerikan sanayilerinin yeniden canlanmasında etkili olamayacağını iddia etmektedir. Bunun yanısıra, Amerika kendi mevcut gücü üzerinde ayakta durmalıdır. Ve bu güçte çelik ve otomotiv sanayiinde değilse, bunlara sübvansiyon vermek, işi daha da kötüleştirecektir. Belki de devlet, işçilerin gerileyen sanayilerden büyüyen sanayilere geçiş hareketine yardımcı olmalı (İsveç örneğinde olduğu gibi) fakat, işçilerin bu gerileyen endüstrilerde depolanmasına çalışmamalıdır.

1986 Vergi Reform Yasası, kısmen yatırımların dağıtımında vergilerin yol açtığı sapmaları azaltmıştır. Söz gelimi firmaların uzun ömürlü

makinaların değerinin % 10'u , kısa ömürlülerin yüzde 6'sını vergiden indirmesine izin veren yatırım indirimini sistemden çıkarmıştır. Yatırım indirimi, devletin aslında herhangi bir uzun ömürlü bir makinenin değerinin yüzde 10'unu ödüyor demektir. Hızlandırılmış amortisman indirimleriyle bileştiğinde bu indirim o derece güçlü olabilmektedir ki, çoğu sermaye malları üzerinde efektif vergi oranı sıfır ya da negatif olabilmektedir. Bununla birlikte, hızlandırılmış amortisman hükümleri, yasada korunmakta olduğundan, yatırımın dağılımı üzerindeki önemli verginin uyardığı sapmalarda var olmaya devam edecektir(4).

TARAFSIZ VERGİLEME

Yatırım projelerinin seçiminde tarafsız olabilmek için, devletin elinde iki seçenek vardır. Birincisini biraz önce izah etmiştik. Gerçek iktisadi amortisman indirimleri yapılmalıdır(ya da en azından gerçek iktisadi amortismana çok daha yakın indirim yapmaya imkân verecek kurallar önerilmelidir)

İkinci yöntemde devletin, maliyetin yüzde 100'ünün indirimine izin verilmesini öngörmektedir. O zaman, devlet, projelerin maliyetini tam, faydaları (yatırımcının elde ettiği getirileri) azalttığı miktarda (çoğu bireysel yatırımcı için yüzde 28) azaltmaktadır. Devlet aslında, işletmeye sessiz (gizli) bir ortak olarak girmektedir. Gelirlerin halihazır iskontolu değeri, maliyetini aşan projelere -ki bu durumda, verginin olmayışı halinde proje gerçekleştirilmeyecektir- gene de girişilmeyecektir.

Birinci metod, tarafsız bir sermaye geliri vergisini öngörürken (yani yatırım projeleri seçimini saptırmayan) ikinci yöntemde tarafsız bir saf kâr vergisi söz konusudur: Proje gelirlerinin halihazır iskontolu değeri ile maliyetler arasındaki fark saf kâr olarak düşünülebilir(5).

---

(4) Buna ilâveten, ev sahibinin kendi oturduğu konut ile başka yatırım tercihleri arasında olduğu gibi aşağıda tartışılacak çok sayıda başka sapmalar mevcuttur.

(5) Gelirlerin bir kısmı yöneticilik çabalarının eseri olabilir. Bu durumda gelirlerin halihazır iskontolu değeri ile *dolaysız* maliyetler (yönetimle ilgili olanlar hariç) saf kârlarla, yönetim ve teşebbüsün gelirinin bir karışımıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sermaye Kazançları

Sermaye kazançları, sermayeden elde edilen gelirin tanımında ikinci önemli problemi ortaya çıkarır. Amortisman indirimleri, varlığın değerinde kullanıldıkça meydana gelen azalmaları yansıtması için düşünülürken, burada, varlıkların piyasa değerindeki artışlarla ilgilenmekteyiz. Sermaye kazançlarının tabi tutulduğu işlemsel olduğu ölçüde kavramsal düzeyde sorunlara yol açmaz çoğu varlıklarda, varlık satılana kadar sermaye kazancını ölçmek mümkün değildir.

Hernekadar New York borsasına kayıtlı hisse senedi ve tahvillere alım satımları sırasında sermaye kazançları getirmek mümkünse de böyle yapmanın bu varlıkları diğerlerine nazaran dezavantajlı duruma sokacağı konusunda kaygı vardır. Bu yüzden de sermaye kazançları *gerçekleşme* esasına göre vergilenir. Gene sorun, zamanlama ile ilgilidir. Vergiyi erteleyerek, verginin halihazır iskontolu değeri azaltılmış olur.

KİLİTLENME ETKİSİ

Sermaye kazançlarının gerçekleşme esasına göre vergilenmesi, **kilitlenme etkisi** denilen önemli bir sapmayı ortaya çıkarır. Sermaye kazançları, sadece gerçekleşme esasına göre vergilendiğinden, değeri artan bir menkul kıymeti elinde bulunduran kişi onu satmaya isteksiz olacaktır. Kağıdı sattığı zaman vergi ödeyeceğini bilmektedir. Varlığı elinde tutmaya devam ederse, vergiyi, ileriki bir tarihe kadar erteleyebilir. Verginin ertelenmesiyle vergi yükümlülüğünün halihazır iskontolu değeri azalmaktadır. Dolayısıyla birey sahibi olduğu menkul kıymetleri satacak yerde elinde tutmaya yönelecektir. İşte bu etki, kilitlenme etkisi olarak anılır.

Bunun etkileri, kolayca görülebilir. Bir kişinin bir tahvili (1) dolara aldığını ve bunun birdenbire 101 dolara yükseldiğini farzedin. Borsada başka yatırım alanından kazanacağından daha çok gelir edebileceğini umduğunu düşünelim. Yüzde 10 gelir getiren bir başka yatırım fırsatının olduğunu farzedin. Verginin olmadığı durumda bu varlığı satacak ve yeni bir yatırıma girişecektir.

Şimdi menkul kıymeti sattığında ne olduğuna bakalım. Derhal bir sermaye kazancı vergisi verecektir. Kendisinin yüzde 33 vergi diliminde olduğunu varsayın. 33 dolarlık bir vergi ödemesi gerekecektir. Bu yüzden de yalnızca 68 dolarlık bir yatırım fonu kalacaktır.

Kendisinin bir yıl içinde paraya ihtiyacı olduğunu farzedin. Yeni yatırımı üzerinden eline geçecek vergi sonrası geliri (1-0.33) x % 10 = % 6.7'dir. Bir yıllık zamanda, bu yüzden 68 dolar x 1.067 = 72.56 olacaktır. Öte yandan eğer 101 doları eski yatırımında bir yıl daha tutarsa, 101 dolar x 1.08 = 109.08'i olacaktır. Kazancı üzerinden yüzde 33 vergi verecektir (0.33 x 108.08 = 35.67 dolar) Bu yüzden vergi sonrası eline 73.41 dolar geçecektir. Kendisinin cari varlıklar üzerinden yalnızca yüzde 8 bir getiri sağlayacağı bir yatırım yapması halinde, varlığını satıp onunla, yüzde 10'dan fazla getirisi olan bir yatırıma nazaran daha iyi duruma gelmektedir.

KİLİTLENME ETKİSİNİN SONUÇLARI VE ÖNEMİ

Bu kilitlenme etkisinin sonuçları ve önemi konusunda büyük tartışma vardır. İktisadi Danışmanlar Konseyinin Eski Başkanı Martin Feldstein, etkinin sermaye kazançları vergisindeki bir indirimin bireyleri devlet gelirlerini azaltacak ölçüde, daha önce satmayı reddettikleri menkul kıymetleri satmaya yöneltecek kadar büyük olduğunu iddia etmiştir(6).

Bu görüşü eleştirenler, Feldstein'in sonuçlarını dayandırdığı istatistik çalışmaları sorgularken, bunun sadece kısa dönemli bir gelir kazancı olduğuna işaret etmektedir. Bireylerin şimdi ödeyecekleri vergiler, ileride ödenmeyecektir. Kısa dönemli bir hasılat kazancı olabilecek ancak, uzun dönemde devlet gelirlerinde pek değişme olmayacaktır. Kaldıki vergideki azalmanın bireyleri daha iyi duruma getirmesi söz konusu olduğundan vergi, cari tüketimde bir artışa ve cari devlet gelirleri arttığı zaman da toplam tasarruflarda bir azalmaya yol açabilir.

Kilitlenme etkisinin refah sonuçları konusunda başka tartışmalar da vardır. Tartışmanın çoğu bireylerin menkul kıymet alımları üzerinde yoğunlaşmıştır. İktisadi etkinlik her tahvilin, ona en fazla değer biçen ve ondan en fazla getiri uman bireyin elinde olmasını gerektirir(7).

---

(6) M.S. Feldstein, J.Slemrod ve S.Yitzhaki; "The Effects of Taxing on Selling and Switching of Common Stock and the Realization of Capital Gains, *Quarterly Journal of Economics* 94 (1980): 777-91.

(7) İktisadi etkinliği, Pareto etkinliğinin bilinen anlamı ile tanımlıyoruz. Ne varki, riskin varlığı halinde her bireyin refahının ölçülmesinin uygun yolu hakkında bir soru vardır. Burada terimi kullandığımız anlam, beklentilerin objektif gerçekliğine bakılmaksızın, sonuca ilişkin olarak bireyin kendi beklentileri cinsinden etkinliktir.

Kilitlenme etkisi, başka biri daha fazla değer biçse de bir bireyin menkul kıymeti elinde tuttuğu anlamına gelir. Bu da **"değişim etkinsizliği"** adı verilen şeye sebep olur. Bununla beraber, bunun iktisadi sonuçlarının pek fazla ciddiye alınmaması gerektiğini savunan bazı iktisatçılar vardır. Bu iktisatçılara göre, borsa, esas itibariyle zengin bir kişinin kumar oynadığı gazino gibidir ve kilitlenme etkisi bu kumar oynanan gazinonun etkinliğine zarar verse de, ekonomi üzerinde bazı başka yansımaları vardır. Bu görüşe göre sermaye kazançları vergisinin, borsanın performansı üzerindeki etkisi ile yönetici ve firma sahiplerinin söz gelimi yatırım ve üretim konusunda aldığı kararlar arasında çok doğrudan ya da güçlü bir ilişki yoktur.

Sermaye kazançları vergisinin ekonominin üretim etkinliği üzerinde önemli bir etkisinin olabileceği kesim, küçük, sahibince işletilen firmalardır. Burada da orijinal sahip-yönetici'nin beceri ve yeteneklerinin bu firmaların ekonomik ömürleri içinde firmanın gelişimi için daha az uygun hale geldiği durumlar ortaya çıkmaktadır. Sermaye kazançları vergisinin olmayışı halinde ilk sahip-yönetici, firmasını başka girişimlere satmak isteyebilir, ancak sermaye kazançları vergisinin getirdiği yüksek maliyet sebebiyle bu yapmaktan alıkonulur.

Emekli Aylıkları ve Emeklilik Geliri

Günümüzde çoğu işverenlerin, çalışanlarına emeklilik halinde gelir sağlayan emeklilik programları vardır. Burada da, sermayeden elde edilen gelirin tanımındaki ana sorun, gene bir zamanlama meselesidir. Emeklilik tasarrufu vergi öncesi gelirinden 1000 doları kullanan bir bireyi düşünelim. Eğer marjinal vergi oranı yüzde 28 ise, vergi sonrası 720 dolar tasarruf edecek ve bunu emekliliği için yirmi yıl süreyle bankaya koyacaktır. Eğer faiz haddi yüzde 10 ise, vergi-sonrası gelir yüzde 7.2 olacaktır. Emekli olduğunda bileşik faiziyle parasını geri alacaktır. -Bir başka deyimle, faizi üzerinden kazanacağı faizi hesaba katarsak- 2892 dolar eline gelecektir(720×1.072^{20})

Şimdi, bu kişinin işverenlerinin 1000 doları doğrudan ödeyecek yerde, çalışanı adına bu parayı emekli oluncaya kadar çekemeyeceği kaydıyla bankaya koyması halinde ne olacağını düşünelim. Emeklilik planlarının işleyiş şekli budur. Yürürlükteki yasaya göre para alınacağı zaman vergi ödenmesi gerekir. Bu yüzden çalışan emekli oluncaya dek, bileşik faiz sebebiyle hesabı, 1000 dolar x 1.1^{20} = 6728 dolara yükselecektir. Bu tutar

üzerinden yüzde 28 vergi ödedikten sonra bile eline 4844 dolar kalacaktır. Bu meblağ, tasarrufunu doğrudan kendisinin yönetmesi halinde eline geçecek olandan oldukça daha fazladır. Ama bu işlem farklılığı için iyi bir gerekçe bulunamamaktadır. İkinci halde, hernekadar parayı yirmi yıl geçmeden alamamaktaysa da birey 1987'de fiilen 1000 dolar kazanmıştır. Eğer gelir vergisi almak istiyorsak, para kazanıldığı yıl vergilenmelidir.

Ancak meseleler göründüğü kadar basit değildir. Birincisi, çahşan bir hesaba bağlanıp emekli oluncaya kadar kullanamayacağı 1000 doların eline nakit olarak geçen ve istediği zaman kullanabileceği 1000 dolar kadar değerli olmadığını iddia edebilir. Bu yüzden de, ikisinin aynıymışçasına vergilenmemesi gerektiğini savunabilir.

İkincisi, çalışan emeklilik programları, ek bir beş yıl çalışmadan önce işten ayrılırsa, emeklilik tazminatının tamamını (ya da bir bölümünü) kaybedeceğini öngören hükümler içerebilir. O zaman, kendi alacağı tazminat için banka hesabına konulan 1000 doları hiç de kendisinin değildir. Kazandığı zaman mı (hesabına yatırıldığı zaman mı) yoksa alacağından emin olacağı beş yıl sonra mı vergilenmelidir?

Üçüncü olarak, çoğu emeklilik planları gene de çok karmaşıktır. Birey için belli bir parayı bir kenara koymazlar. Fakat bunun yerine son birkaç yıldaki ödemelere özel önem atfederek, bireyin çalışma süresi ve aldığı aylığa göre karmaşık bir formül kullanarak, bulunan bir emekli aylığı verirler. Kişi firma için bu yıl çalışması halinde, çalışmaması haline göre çok daha yüksek emekli aylığı alabilir. Ancak gelecekte ödenecek aylıkların ne kadarının bu yılın çalışmasına ve dolayısiyle de toplam olarak bu yıl ne kadar kazanmış olduğuna atfedileceğini -bugünden- belirlemek güç bir iştir. Bu karışıklık o derece büyüktür ki, vergi idaresi, firmanın emekli plânına yapılan işveren katılımlarına çalışanın cari gelirinin bir yüzdesini tahsis etmeye dahi çaba göstermez. Bunun yerine, emekli aylıklarını sadece ele geçtiği zaman vergilendirmeyi tercih eder.

Bu hem adalet hem de etkinlik meselelerini ortaya çıkarır. Birincisi, bu vergi rejimi, emeklilik planları aracılığı ile tasarrufları özendirir. İkincisi, kendi hesabına tasarruf yapmış bir birey ile kendi namına işverenin tasarruf yaptığı birey arasında eşitsizliğe yol açar. Bu tür bir adaletsizliğin önemi tartışılabilir. Uzun dönemde firmalar, vergi sisteminin sağladığı teşviklere karşılık verecektir. Gene de, bağımsız çalı-

şanlarla ilgili bir eşitsizlik vardır. Ve işveren emeklilik planları, emekliliği için daha fazla tasarruf yapmak isteyenlere, bunu yapmalarına izin verme esnekliğine sahip değildir. Kongre, bu meseleleri üç programı benimseyerek çözmeye çalışmıştır. Birincisi, bağımsız çalışanlara, primleri vergiden düşülebilen ve gelir üzerinden, ancak para hesaptan çekildiğinde vergi alınan ve kendi çizecekleri plan doğrultusunda emeklilik planlarına (**Keogh planları** denilen) para yatırmalarına izin verilmiştir. İkincisi firmaların, iradi olarak katılım yapabilecekleri (oldukça yüksek bir maksimum tutara kadar) ve gene katılımların vergiden düşülebileceği ve fonların çekilmesi halinde vergiye tabi olacağı bir tür esnek hesap tesis etmelerine de izin vermiştir.

Üçüncü olarak bir çalışanın ya da bağımsız çalışan bir kişinin yıllık en fazla 2000, çalışmayan eşi varsa 2250 dolar katkıda bulunabileceği **Bağımsız Emeklilik Hesapları** (IRA'lar) tesis edilmiştir. IRA hesapları için hak kazanma koşulları zaman içinde değişmiş bulunmaktadır. 1981'de hak kazanma fiilen bütün çalışan bireylere yayılmışken 1986 Vergi Reform Yasası bunu ciddi biçimde kısıtlamıştır. Buna göre işveren sunumlu emeklilik planlarınca kapsanan yüksek gelirli bireyler bundan böyle IRA indiriminden yararlanamayacaktır(8).

IRA'nın çalışma şekli basittir. Bireyin bütün yapacağı bu hesaba yaptığı katılımları, gayrisafi gelir vergisinden düşmek olacaktır. Para IRA hesabında kaldıkça, birey biriken faiz üzerinden herhangi bir faiz ödemek zorunda değildir. Bireyin ellidokuz yaşını bitirdikten sonra (ya da yüzde 10 ceza ödemek kaydıyla bundan önce herhangi bir tarihte) parayı IRA hesabından almaya hakkı vardır. Aldığı para üzerinden de vergi ödeyecektir.

Emekli aylıkları, Keogh planları ve IRA'lar için sağlanan vergi avantajları, bu hesaplar üzerinden elde edilen faiz için sağlanan vergi istisnasına eşdeğerdir. Bunu görmek için bu programların birinden 100 dolar tasarruf eden ve iki yıl içinde emekli olan bir bireyin vergi yükümlülüklerini düşününüz. Basit olsun diye, kendisinin hem

(8) Bu hesaplara önceden yatırılan paralar gene sadece çekildiği zaman vergilenmektedir. Bir başka deyimle bu sermayenin geliri üzerinden alınan vergi gene ertelenmektedir. Üstelik, işveren sunumlu emeklilik planlarınca kapsanan yüksek gelirli bireyler, eskiden olduğu gibi katılım yapmaya devam edebilir. Hernekadar bu katılımlar vergiden düşülemeyecekse de, bu sermayenin geliri üzerinden alınan vergiler fonlar çekilmedikçe ertelenmeyecektir.

şimdi hem de emekliliğinde marjinal vergi oranının yüzde 33 olduğunu farzediyoruz. Tasarrufları yılda yüzde 10 kazandırmaktadır. Şöyleki ilk yıl sonunda elinde 110 dolar ikinci yıl sonunda 121 dolar olacaktır. O zaman yüzde 33 vergi verir duruma gelecektir. Kendisinin toplam vergi sonrası geliri 81.07 dolar olacaktır.

Şimdi devletin, faiz gelirini vergi dışı bırakması halinde ne olacağına bakalım. 100 dolar, kişinin eline geçtiği zaman yüzde 33'den vergilenmiş ve kendisine yatırılabilecek 67 dolar kalmış olacaktı. Birinci yılın sonunda 73.70 doları olmuş olacaktı. Faiz geliri vergiden müstesna olacağından, bütün bu parayı yeniden yatırabilecek ve ikinci yılın sonunda eline 81.07 dolar geçecektir. Genelde, eğer (r) vergi öncesi faiz haddi (t)'de marjinal vergi oranı ise, vergisi ertelenmiş emeklilik planına 100 dolar yatırılması, iki yıl içinde $100(1+r)^2$ getirecektir. Paranın çekilmesi halinde, vergi borcu ödenecek hale gelecek ve 100 dolar $(1+r)^2$ (l-t) kadar para elimizde kalacaktır. Eğer alternatif olarak, hem tasarruf indirimi ve hem de faiz üzerindeki vergi birlikte kaldırılacak olursa, vergi öncesi 100 dolar gelir, 100 dolar (1-t) kadar tasarruf haline dönüşecek, bu da iki yıl içinde 100 dolar $(1-t)(1+r)^2$ kadar meblağa ulaşacaktır ki, bu da birinci durumla aynıdır.

Öte yandan, çoğu kişilerin emekli olduklarında gelirleri çalıştıkları zamana göre düşer ve böylece emekliliklerinde daha düşük vergi oranlarına tabî olurlar. Yürürlükteki sistem, emeklilikte kullanılan gelirin, daha düşük marjinal vergi oranları ile vergilenmesine imkân vermektedir.

Çoğu hallerde, mevcut vergi yapımız yalnızca emeklilikte, tasarruflara tercihli işlem yapılmasına izin vermektedir. Başka tasarruflarda vergi ertelemesi yoktur. Ne varki, cezalar oldukça düşük olduğundan (yüzde 10 ya da daha fazla faiz haddi ile alındığından) tasarruflarını birkaç yıl için tutmayı düşünseler bile kişilerin bu vergisi ertelenmiş emeklilik yöntemleri aracılığı ile tasarruf yapmaları cazip olmaktadır.

Enflâsyon

Enflâsyon, sermayeden elde edilen gelirin tanımında bazı güç problemler doğurmaktadır. Sermayenin nominal değil, *reel* getirileri vergilenmek istenir. Eğer bir kişi bir varlığa sahipse ve bu varlığın değeri de yüzde 10 artmışsa ama fiyatlarda yüzde 10 artmışsa, bireyin daha iyi duruma gelmesi söz konusu değildir. Kendisinin **nominal sermaye ka-**

zancı pozitif olmakla birlikte **reel sermaye kazancı** sıfırdır. Benzer biçimde, 1000 doları tasarruf hesabına koyan ve 100 dolar faiz alan bir bireyi düşünün. Eğer enflâsyon oranı yüzde 10 ise *reel getiri* sıfırdır. 100 dolar faiz kendisinin tasarruf hesabının reel değerindeki azalmayı tam telâfi etmeye yetecek ölçüdedir.

Aynı mantıkla, enflâsyon, firma ya da bireyin aktif için ödediği nominal fiyat üzerinden ayrılan amortisman indirimlerinin *reel değerini* azaltır ve bunu, uzun ömürlü varlıklarda, kısa ömürlü varlıklardan daha etkili olarak yapar. 1970 li ve 1980 li yıllarda ABD'nde yıllık fiyat artışları yüzde 10'u aşan yüksek enflâsyon dönemleri yaşanmıştır. (Bu oran enflâsyonun olağanüstü hallerde ayda yüzde 100'ü aştığı başka ülkelerin standartlarına göre düşük olmuştur) Enflâsyon oranlarının yüksek olması halinde vergi sistemimizin sermaye gelirlerini adil ve etkin bir tarzda vergilemediği açıkça görülmüştür.

Vergi sistemi, reel getirileri değil nominal getirileri vergilemektedir. Bu yüzden de, enflâsyonun varlığının birinci sonucu, sermayesi üzerinden küçük bir pozitif vergi öncesi reel getirisi olan kişilerin, vergi sonrası büyük bir negatif reel getiriyle karşılaşmalarıdır.

Yüzde 10 enflâsyon haddinde yüzde 12 gelir sağlayan (faiz şeklinde diyelim) ve yüzde 33 vergi diliminde olan bir bireyi düşünelim. Yüksek enflâsyon gelirinin çoğu, paranın azalan satın alma gücünün tam bir karşılığıdır. Kişinin reel getiri oranı yüzde 2'dir (Bir varlığın reel getiri oranı, nominal gelir oranı eksi enflâsyon haddidir). Ancak yürürlükteki vergi yasaları bunu hesaba katmamaktadır. Bu kişi nominal geliri üzerinden devlete yüzde 33 vergi vermek (eyalet düzeyindeki ve yerel düzeydeki gelir vergileri hesaba katılmazsa) zorunda kalacak, kendisine vergi sonrası yüzde 8 kalacaktır. Enflâsyonla, reel geliri, yüzde 8 - yüzde 10 = - yüzde 2'dir. Tüketimini bir yıl ertelemekle, ödeme gücünü yüzde 2 kaybetmekten başka birşey olmamaktadır. Bunun tasarruf konusunda güçlü bir olumsuz etki olarak hizmet edeceği umulur.

1974 ile 1982 arasında hisse senedi fiyatları, enflâsyonla atbaşı gitmekten öteye artmamıştır (çoğu hallerde yetişememiştir bile) Ancak, fiyat düzeyi iki katına çıktığından, kişiler, hisselerini satmaları halinde büyük bir sermaye kazancı vergisi vermek durumunda kalmışlardır. Gene, bu adaletsiz görünmüştür. Sermaye kazançlarının yüzde 60'ını vergi dışı bırakarak -1986 Vergi Reform Yasası öncesinde de yapıldığı

gibi- bunu düzeltmek için yapılan girişimler, kabaca bir ayarlama niteliğini taşımaktadır. Sadece reel sermaye kazançlarını vergilemek hiç güç olmasa gerektir. Bütün yapılacak olan enflâsyon oranı üzerindeki fiyat artışları vergilenecektir. Eğer enflâsyon gene 1970'lerin öncesindeki yüksek düzeylerine dönecek olursa, nominal sermaye kazançlarının tam oranda vergilendiği, halihazır sistem, aşırı şekilde ve adaletsiz ve saptırıcı olarak görülecektir. Vergi yapısında bir değişme kaçınılmaz olacaktır.

Vergi dilimlerinin endekslenmesi konusunda güçlü bir destek vardır ve 1986 vergi yasası vergi dilimlerinin endekslenmesinin yanısıra standart indirim ve kişisel istisnaların da endekslenmesine imkân vermektedir. Sonuç olarak mükelleflerin yüksek vergi oranlarına tabi olduğu gelir düzeylerinde, fiyat düzeyi ile birlikte artacaktır. Bununla birlikte vergi dilimlerini endekslemeden çok daha karmaşık olan, vergi sistemini yalnızca, sermayenin reel getirisini vergileyecek şekilde planlamaktır. Sadece sermaye kazançları değil, faiz ödemeleri ile amortismanlar da endekslenmelidir. Böylece, borçlanan yatırımcılar, nominal faiz ödemelerini değil, reel faiz ödemelerini düşmeye imkân bulacaklardır. Eğer sermaye kazançları endekslenir faiz ödemeleri endekslenmiyecek olursa, bireyler enflâsyonist dönemlerde, değeri enflâsyon oranı ile aynı oranda artan sermaye mallarını satın almak için borçlanmayı kârlı bulacaktır.

Aslında, 1970'in son yıllarındaki enflâsyonist dönemde vergi sisteminin yatırımı özendirdiği ya da olumsuz etkilediği konusunda bir anlaşmazlık olmuştur. Bir taraftan nominal faiz ödemelerinin tam olarak vergiden düşülebilmesi buna mukabil sermaye kazançlarının yüzde 60'ının vergi dışı bırakılması, bazı hallerde sermayeye etkili bir sübvansiyon sağlamaktadır. Öte yandan amortisman indirimlerinin endekslenmemesi, yatırımların olumsuz etkilenmesine hizmet etmiştir.

Yürürlükte vergi sistemimizin, enflâsyon-nötr olmadığı açıkça görülmektedir. Bazı hallerde enflâsyonun sonucu olarak vergi öncesi pozitif getiriye sahip bulunan varlıklar yatırımları olumsuz etkileyen negatif vergi sonrası gelir getirir hale getirmektedir. Başka durumlarda vergi sistemi yatırımı özendirmektedir.

Enflâsyon-nötr bir vergi sistemine kavuşmak için gerekli olan şey, tam bir endekslemedir. Sermayenin gelirlerinin kısmen endekslenmesi (borcun değil sermaye kazançlarının endekslenmesi) bazı sapmaları şiddetlendirirken, bazıları üzerinde etkisiz olacaktır.

SERMAYE GELİRİNİN ÖZEL İŞLEM GÖRMESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bir önceki paragrafta, sermayeden elde edilen gelirin tanımının ve ölçülmesinin problemlerinin çok sayıda güçlüğe nasıl yol açtığını gördük. Vergi yasası, varlıkların nasıl amorte edileceğini, sermaye kazançlarının ne zaman vergileneceğini, emekli aylıklarının nasıl vergileneceğini belirlemek zorundadır. Her durumda, bu problemlerin çözümü, vergi mükellefine en azından bir "kuşku faydası" vermek olmuştur. Amortisman hızlandırılmaktadır. Sermaye kazançları gerçekleşme esasına göre vergilenmektedir ve emekli tazminatları sadece gelir ele geçince vergilenmektedir.

Vergi mevzuatında, sermayeden elde edilen geliri daha avantajlı şekilde vergileme konusunda başka hükümler de bulunmaktadır.

Konut

Toplumdaki bireylerin çoğunluğunun en önemli yatırımı bir ev almaktır. ABD'nde bu varlığın getirisi -sunduğu konut hizmeti- vergilenmemektedir.

Konut gelirlerinin -konut hizmeti ya da emsal kira- vergilenmediği gerçeğine rağmen, kişilerin ev satın almak için borç aldıkları para (ipotek üzerinden alınan faiz) vergiden düşülebilir. Aslında, yeni yasada bu, vergiden düşülen tek tüketici faizidir.

Konut yatırımı bir başka şekilde de kayrılmaktadır. Eğer kişi en azından değer olarak eşit bir evi yeniden satın alırsa (buna rollover hükmü denilmektedir), kişinin kendi oturduğu ikametgah üzerinden elde edilen sermaye kazancı vergisi ertelenmektedir. Ve eğer kişi ellibeş yaşın üzerinde ise, sadece 125000 doların üzerindeki sermaye kazancının vergisini verir(9).

Bu yasal önlemler sonucu, sermaye kazancı yükümlülüğü, sadece küçük bir konut yüzdesine tatbik edilir.

Ev sahibinin kendi oturduğu konutların, emsal kirasının neden vergilenmediği zaten tartışılmış bulunmaktadır. Bunun sebebi, gelirin ne olabileceğini hesaplama güçlükleridir. Fakat muhtemelen bu tek sebep değildir. Vergi yasaları, toplumumuzun değer yargılarını yansıtır ve

---

(9) Birey bu hükümden sadece bir defa istifade edebilir.

bireylerin kendi evine sahip olmasının iyi olacağı konusunda güçlü bir inanç vardır (belki de bu Jefferson'un Amerika'nın küçük mal sahiplerinin ülkesi olması gerektiği idealinin genişletilmiş şeklidir). Kendi evi olan bireylerin toplumun bir üyesi olduğunu hissetmesi ve yapıcı yurttaşlar olarak kararlara katılımı daha olasıdır. İşte bu düşüncelerdir ki, - yeni inşaat sanayiinin lehindeki kulis faaliyetleri gibi- 1986 Vergi Reform Yasasında da konutların kayrılması hükümlerinin korunmasında egemen olmuştur.

Eyalet ve Belediye Tahvilleri

Eyalet ve belediye tahvil faizleri vergiden muaftır. Bunlar içine, belediyelerin okulları, eyaletlerin yol inşaatını finanse etmek için çıkardığı tahviller de dahildir. Ayrıca, belde içinde faaliyet gösteren işletmelere yeniden borç vermek için kullanılan fonları temin eden sanayi geliri fonları, orta ve düşük gelirli bireylere yeniden ipotek kredisi vermek için fon sağlayan ve yerel yönetimlerce çıkarılan tahvillerde bu kategoriye dahildir. Bazı eyaletler, spor kompleksleri yapmak ve hastane inşa etmek için, özel ve eyalet üniversitelerindeki yurtları finanse etmek için fonları ödünç alacak özel daireler kurmuşlardır.

Faiz istisnasının orijinal gerekçesi, eyalet ve yerel tahvillerin vergilenmesinin anayasaya uygun olup olmadığı konusundaki düşünce olmuştu. Ancak bu hükmün, özel şahıslara yeniden borç vermek için bulunacak para için çıkarılacak belediye bonolarını kapsayacak şekilde genişletilmesi yerel yönetimlere verilen bir federal sübvansiyon olarak nitelenebilir. Çoğu belediyeler, bu federal sübvansiyonu son yıllarda vergiden muaf bono ihracına getirilen ciddi sınırlamalar yüzünden büyük bir şevkle alıyor durumdadır.

Başka Özel Düzenlemeler

Sermaye gelirinin özel türleri ile ilişkili olarak çok sayıda başka düzenlemeler mevcuttur. Yıllar boyunca, petrol ve gaz endüstrisi özel bir takım hükümlerden istifade etmiş bulunmaktadır.

Daha önceleri, 1986 Vergi Reform Yasası öncesi, sermaye kazançlarının ancak kısmen vergilendiğini ifade etmiştik. Hiç de şaşırtıcı olmayan bir biçimde, çoğu sanayi kolları, kazançlarının, sermaye kazancıymışçasına vergilenmesi için girişimde bulunmuştur. Bunlardan, hayvancılık ve orman ürünleri sanayileri bunda muvaffak olmuştur. Bu

özel muameleleri orman ürünleri sanayiine olan değeri 1986'da yeni vergi yasasının yürürlüğe girdiği yıldan önceki son yıl 400 milyon doları aşmıştır(10).

Yeni vergi yasasında bile, belli türdeki düşük gelirli konut yatırımları avantajlı işlem görmektedir.

SERMAYE VERGİLEMESİNİN KARMAŞIKLIĞINA İLİŞKİN BAZI AÇIKLAMALAR

Sermaye vergilemesi neden bu kadar karmaşıktır? Karmaşıklığın bir kısmı adil ve etkin bir vergi yapısını kurma gayretlerinden bir kısmı da vergi yapısının belirlenme sürecinden kaynaklanmaktadır.

İdari Maliyetler

Sermaye gelirinin çoğu, sermaye gelirinin ne olduğunu ya da bu maliyetlerin kime yüklendiğini belirleme maliyetleri yüzünden ya hiç vergilenmez ya da kayrılmış biçimde vergilenir.

Bu güçlüklerin önemini; sermaye kazançlarının vergilenmesinde, amortisman indirimlerinin belirlenmesinde, sahibinin oturduğu konutun emsal kirasının vergilenmesinde ve emekli tazminatlarının vergilenmesinde vurgulamış bulunuyoruz.

Yatay Adalet ve Etkinlik

Bu örneklerin bazılarında, gelirlerin gözlemlenebildiği, gelir tanımına ilişkin problemlerin doğmadığı ve vergilerin oldukça düşük idari maliyetlerle alınabildiği, oldukça yakın ilişkili varlık kategorilerinin olduğu görülmüştür. Ancak bunu yapmak, yatay eşitsizlik ve sapmaları ortaya çıkaracaktır.

Böylece, bireyin adını taşıyan bir hesaba primlerin yatırıldığı emeklilik planlarını (tanımlanmış katılım plânları) vergilemek mümkün olacaktır. Ancak bu emeklilik plânlarını vergileyip diğerlerini vergilememek, eşitsiz ve saptırıcı olarak görünmektedir. Firmalar, eğer vergilenen tek emeklilik türü buysa, tanımlanmış katılım planlarını kullanmayacaktır.

---

(10) Kaynak. *Special Analyses of the United States Budget, Fiscal Year 1987* , Table 6-2

Ancak, o zaman bağımsız çalışanların adil muameleye tabi olması, emekli planları olan firmalarda çalışanlarla karşılaştırıldığında bağımsız çalışanların vergisi ertelenmiş emekli tazminatları temin etmesinin mümkün olmasını gerektirir. Keogh planları buna imkân tanır. Peki o zaman, emeklilik programı olmayan bir firmada çalışan kişinin durumu ne olacaktır? Evde oturan bireyin eşinin durumu ne olacaktır? Acaba, kendileri bir bireyin yanında çalışıyor gibi düşünülemez mi ve yaşlılığı için bir kenara para koymak eşit ölçüde önemli değil midir?(11) İşte bu yüzden IRA hesapları doğmuştur.

Benzer biçimde, hernekadar çoğu varlıkda kazançları tahakkuk ettikçe vergilemek fiilen mümkün olmasa bile, bunu yapmanın mümkün olduğu bazı varlıklar vardır (pazarlanabilir tahviller). Ancak bu varlıkları vergileyip, pazarlanamayanları vergilememek, eşitsizlik ve sapmalara yol açacaktır.

Teşvik Etkileri

Kongre zaman zaman, tasarrufları özendirmek (belli örneklerde faiz gelirlerini vergi dışı bırakarak) yatırımı genel olarak teşvik etmek (yatırım indirimi ve hızlandırılmış amortisman indirimleriyle), risk almayı özendirmek (1986 öncesi sermaye kazançlarının özel rejiminin amaçlarından biridir) ve belli yatırım türlerini teşvik etmek (araştırma-geliştirme, düşük gelirli konut ve petrol ve gaz araştırması gibi) için girişimde bulunmaya ikna edilmiş bulunmaktadır.

Bazı hallerde, teşvikler pek etkili olmuş görünmemektedir. Çelik gibi, bacalı sanayileri yeniden canlandırmak için düşünülen hızlandırılmış amortismanın da en iyisinden sınırlı etkileri vardır. Başka hallerde teşvikler çok etkili olmuştur. Kısmen 1981 Vergi Yasasındaki tercihli rejimden kaynaklanan, gayri menkul patlaması, 1980'lerin ortalarında çoğu bölgelerdeki ticari gayrimenkullerin yüzde 20'sinin üzerinde boş gayrimenkul oluşmasına yol açmıştır.

Gene bazı hallerde teşvikler kötü biçimde tasarlanmıştır. **Marjinal teşvik**lerin önemini defalarca görmüş bulunmaktayız. IRA hesapları durumunda, vergiden indirilebilecek miktar konusundaki sınır, çoğu bireyler için tasarruf için sağlanan marjinal teşvikleri yok etmektedir.

(11) Evde çalışanların emekliliği için, vergiden muaf hesaplara para koymasına izin vermemek sonucu ortaya çıkan adaletsizlik belki de gerçek olmaktan daha açıktır. Evde çalışanlar emsal geliri(bu gelir eğer aynı hizmetleri piyasada yapmış olsaydı eline geçecek gelirdir) üzerinden de vergilenmektedir.

1980'lerin ortalarına kadar, iktisatçılar arasında şu ya da bu özel teşvik hükmünün erdemleri ne olursa olsun, bu önlem çorbası adaletsizlik ve etkinsizliklerle dolmasına sebep olmuştur.

YEKNESAK VERGİLERİN ETKİLERİ

İleriki bölümlerde 1986 Vergi Reform Yasasının vergi sisteminin problemlerine nasıl çare bulmaya çalıştığı konusuna dönmeden önce, sermaye üzerinden alınacak yeknesak bir verginin etkilerinin ne olduğunu bilmemize ihtiyaç vardır. Sermaye gelirinin yukarıda açıkladığımız vergileme güçlükleri, hiçbir ekonominin, sermaye geliri üzerinden yeknesak bir vergi almadığı anlamına gelmektedir. Bununla beraber, sahip olduğumuz vergi sisteminin etkilerini anlayabilmemizden önce, eğer uygulamak mümkün olsaydı, böyle bir verginin etkilerinin ne olacağını anlamak da zorunludur.

Sermaye geliri üzerinden alınan yeknesak bir verginin en önemli iki etki kümesi, tasarruf ve yatırımlar ile risk alma üzerindedir.

Sermaye Geliri Vergilemesinin Tasarruflar ve Yatırımlar Üzerindeki Etkisi

18. Bölümden tasarruftan faiz geliri üzerindeki vergiyi gelir etkisi ve ikame etkisi olarak parçalayabileceğimizi biliyoruz. İkame etkisi, daima cari dönem tüketiminin artışına (azalan tasarrufa) yol açmaktadır. Gelir etkisinin pozitif ya da negatif oluşu, bireyin borç alan ya da borç veren oluşuna bağlıdır. Faizin vergiden düşülebilmesi,borç alanların daha iyi duruma gelmesi anlamını taşır. Bunun gelir etkisi pozitiftir. Kişilerin cari dönem tüketimini artırır. Dolayısıyla borç alanlar için, hem gelir hem de ikame etkisi cari tüketimi azaltacak ve tasarrufu azaltacak şekilde çalışır. Borç alanlar, (net sermaye arzedenler) kötü durumdadır. Cari tüketimi azaltır. Dolayısıyla, ikame ve gelir etkileri zıt yönde çalışır.

Vergi sonrası tasarruf gelirinin yükselmesiyle beraber toplam tasarrufların artacağı ya da azalacağı konusundaki ampirik bilgi, vergilerin tasarrufları biraz azalttığını göstermektedir(12).

(12) Stanford Üniversitesinden Michael Boskin, çalışmasında belki de en güçlü negatif karşılığı elde etmiştir. Yazar, tasarrufun gelirinde yüzde bir puanlık, yüzde 4'den yüzde 5'e çıkışın, tasarrufları, yüzde bir puan azalttığını ileri sürmüştür. Michigan Üniversitesinden Howrey ve Hymans önemli bir faiz haddi etkisini izole etmeye muvaffak olamadıklarını ifade etmişlerdir. Bkz. M.Boskin "Taxation, Savings and the Rate of Interest" *Journal of Political Economy* 86(1978): 53-527 ve E.Philip Howrey ve Saul H.Hymans, *What Should be Taxed: Income or Expenditures* , J.A. Pechman ed. (Washington D.C.: Brookings Institution, 1980)

KURUM VE AİLE TASARRUFLARI:KURUM ÖRTÜSÜ

Tasarrufların çoğu, kurumlar tarafından dağıtılmayan kazançlar yoluyla değil (firmanın maliyet faiz ve temettü ödedikten sonra satış gelirinden kalan) doğrudan hanehalkı tarafından yapılır: 23. Bölümde de göreceğimiz gibi, kurumlar vergisinde yer alan hükümler, tasarrufların bu biçimde yapılması için öngörülen teşvikleri büyük ölçüde etkiler. Bunun hanehalkı tasarrufu üzerindeki etkisi konusunda geniş bir tartışma vardır. Bireylerin, **kurum örtüsü** aracılığı ile tasarrufu gördüklerini bir başka deyimle firmanın içinde neyin olup bittiğini doğru olarak görebileceklerine inananlar vardır. Buna göre kurumun tasarruf ettiği 1000 dolar içinde yüzde 1 hisseleri varsa, kendilerini (10) dolar tasarruf etmiş gibi kabul etmektedirler(13).

Bütün yatırımcıların, kurum örtüsü altından, firmaların tasarruf ve yatırımları konusunda iyi bilgilendirilmeleri gerektiğini anlamak önemli olmaktadır. Bütün gerekli olan, yeterli sayıdaki yatırımcının, bir firmanın tasarruf edip yatırdığı 1 milyon doların sonucu, hisse senedi fiyatının da önceki fiyata göre bu yatırım ile artması gerekeceğinden piyasa değerinin 1 milyon dolar daha büyük olması gerektiğini anlamalarıdır. Bu konuda bilgisiz olan paydaşlar, firmaların hisse değerlerinin neden arttığını bilmeyebilir. Bütün bildikleri , ellerindeki hisse değerinin arttığıdır. Ve servetteki artış, artan cari tüketime yöneltir (azalan tasarruf).

O zaman bu görüşe göre, tasarrufların aile ve kurum tasarrufu olarak ikiye ayrılması, tamamiyle, cari vergi yasalarımızın suni bir ayrımıdır. *Tıpkı* kurumunun bütün kârını paydaşlara dağıtması ve daha sonra, ne kadar tasarruf edeceğine karar vermesi gibidir.

Bununla birlikte, çoğu iktisatçı, yeterli bilgiye sahip değildir. Ya da kurum tasarruflarını tümüyle, aile tasarruf hesapları ile bütünleştirme konusunda çok rasyonel değildir. Bireyler bu görüşe göre, kurum örtüsü arasından olayı tam göremezler. Bu görüşü ileri sürenlere göre, bireysel paydaşlar nadiren, firmaların yıllık hesap raporlarını okur ve bunu hadi yapsalar bile, kendi adlarına firmaca yapılmış olan tasarrufun

---

(13) O zaman bu görüşe göre, firmalar ister temettü dağıtsın, ister dağıtılmayan kârları alıkoysun farketmeyecektir. Bu görüş F.Modigliani ve M.H. Müller; "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment", American Economic Review 48 (1958): 261-97 ve J.E.Stiglitz; "On the Irrelevance of Corporation Financial Policy", *American Economic Review* 64 (1974): 851-66

büyüklüğünü belirlemekte güçlük çekerler. Eğer, hisse senedi borsa değerlerinin, firmanın gerçek sermaye değerini yansıttığına inanılıyorsa o zaman aileler ne kadar tasarruf edildiğini çıkarabilirler. Ancak kurum örtüsüne inanan iktisatçılar, borsanın gerçek sermaye değerlerini, ancak eksik biçimde yansıttığına ve kişilerin bu kağıtların borsadaki gün be gün değişmelerine fazla önem vermediğine de inanmak eğilimindedirler. O zaman bu görüşe göre, (en azından kısa dönemli amaçlarla), sermaye vergilemesinin kurum tasarrufları üzerindeki etkisi ile aile tasarrufları üzerindeki etkisi ayrı olarak analiz edilebilir.

Her iki görüş taraflıları da, kurum tasarruflarının sistematik biçimde artışına yol açan herhangi bir politikanın, uzun dönemde, aile tasarrufları üzerinde de eninde sonunda bir etkisinin olacağı hakkında görüş birliğine varmışlardır. Bunun sebebi sadece, böyle bir politika kurumların değeri üzerinde sistematik bir etki yapacak ve bu yolla da paydaşların kurumdaki net varlıkları konusundaki görüşleri etkilenecektir.

TASARRUFLARDAKİ BİR AZALMANIN ETKİLERİ

Bir faiz gelir vergisi alınması sonucu, tasarruflarda meydana gelecek değişmenin, büyüklüğü ve hatta muhtemelen değişme yönü konusunda bir tartışma olmakla birlikte, genel görüş, hafif bir negatif etkinin olduğu şeklindedir. Bundan sonra gelecek soru şudur. Bunun sonuçları nelerdir? Bir ilgi konusu olmalı mıdır? Tasarruftaki azalma, normal olarak sermaye birikiminde bir azalmaya yol açacak ve uzun dönemde fert başına hasılada bir azalmaya sebep olacaktır.

Ne varki, bu etkiler, dört farklı şekilde giderilebilmektedir. Birincisi, devlet; tasarrufları bir başka şekilde özendirmeye çalışabilir. Meselâ, sosyal güvenlik menfaatlerini azaltırsa, bireyler emeklilikleri için daha fazla tasarruf etmeye yönelebilirler. İkincisi devlet, devlet tahvillerine yatırılan tasarruf yüzdesini azaltmak ve böylece reel özel yatırıma giden tasarruf yüzdesini artırmak isteyebilir (bunu devletin borçluluğunu azaltarak da yapabilir). Üçüncüsü sermaye miktarındaki bir azalma, diğer varlıkların özellikle arazinin değerini etkiler. Arazi ve sermayenin tamamlayıcı olması halinde sermayedeki azalma, arazinin gelirini ve dolayısiyle arazinin piyasa değerini azaltır. Bu yüzden sermaye

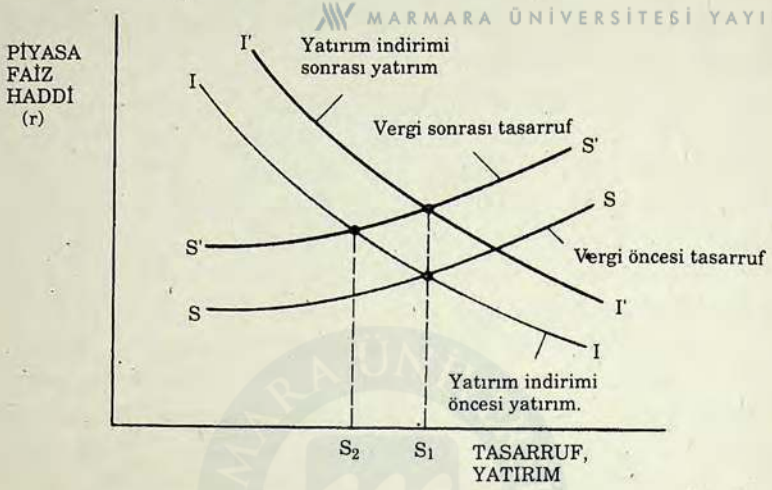
deki azalma tasarruftaki azalmadan daha küçüktür(14). (Bir başka deyimle, azalan tasarrufların bazısı, elde bulunan arazinin değerindeki bir azalma şeklini alır).

Dördüncüsü, yatırımı, bir yatırım indirimi ya da hızlandırılmış amortisman yoluyla özendirebilir. Bunun etkisi, basit olsun diye bütün tasarrufların sermayeye yatırıldığını varsaydığımız Şekil 22.1'de görülebilir (Bir başka deyimle devlet tahvili ya da arazi şeklindeki tasarrufları ihmal ediyoruz). Faiz geliri vergisi her faiz haddinde tasarruf arzını azaltır, böylece tasarrufların (yatırımların) denge düzeyi S_1'den S_2'ye düşer. Yatırım indirimi, yatırım eğrisini, her (r) düzeyinde yatırım talebini artıracak şekilde kaydırır. Bu ise II'den I'I' 'ne doğru harekettir. Yeterince büyük bir yatırım indirimi, yatırımı orijinal düzeyi olan S_1'e çıkarmak için yeterlidir. Yeni dengede vergi sonrası gelir de orijinal düzeyine getirilmiş olur. Ortaya çıkan soru şudur: Acaba, yatırım indirimi uygulamasına gidilecek yerde, faiz gelirini vergiden istisna etmek daha basit ve daha az saptırıcı olmazmıydı(15)?

(14) Vergi öncesi arazinin piyasa değeri (uzun dönem dengesinde) tam, kiraların bugünkü değeridir. Ya da R/r'dir. R kira akımını (r) de faiz haddini göstermektedir. Kısa dönemde sabit bir sermaye arzı ile, arazinin ve sermayenin gideri üzerinden alınan bir vergi, arazinin değerini, (1-t)R/(1-t)r=R/r düzeyinde değişmeden bırakır. Fakat sermaye azaldıkça reel faizi haddi artar ve (sermaye ve arazi tamamlayıcı ise) R azalır. Her iki etki de arazinin değerinde azalmaya yol açar (eğer sermaye ve toprak birbirinin ikamesi ise, sermayedeki azalma, arazinin piyasa değerini azaltacağını ve böylece sermaye stokundaki azalmayı şiddetlendireceğine dikkat edin)

(15) Sermaye geliri üzerinden alınan vergideki bir indirim, eski yatırımları da etkilerken, yatırım indirimi yalnızca yeni yatırımı etkiler. Böylece, bir politikadan diğerine geçmenin büyük yeniden dağılım etkileri olabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



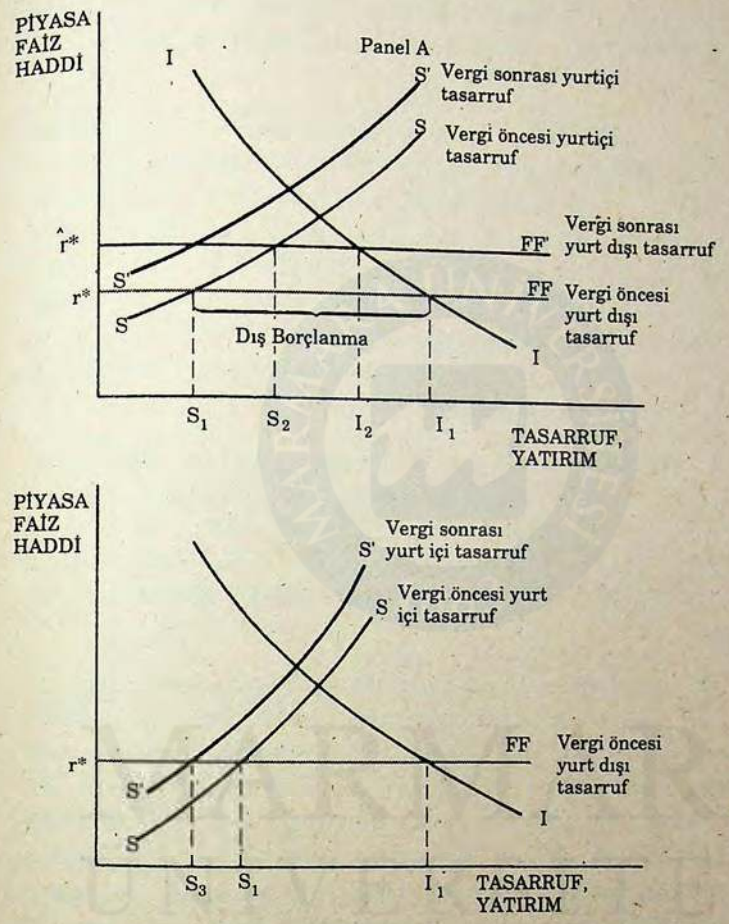
22.1. YATIRIM İNDİRİMİ İLE YATIRIMIN TEŞVİKİ. Tasarruftaki azalmanın etkileri, bir yatırım indirimi ile giderilebilir.

AÇIK BİR EKONOMİDE SERMAYE GELİRİ VERGİLEMESİNİN ETKİLERİ

Son çeyrek yüzyılda, fonların bir ülkeden diğerine akışına imkân sağlayan bir uluslararası sermaye piyasası gelişmiş bulunmaktadır. Son yıllarda ABD, Avrupa ve Japonya'dan milyarlarca dolar borç almış bulunmaktadır(16). ABD faiz haddindeki küçük artışlar Amerika'ya büyük miktarlarda para çekebilir. Çoğu iktisatçılar, sonuç olarak ABD fon arzı eğrisinin, yataya yakın olduğuna inanmaktadır(Bkz. Şekil 22.2).

(16) 1982 ile 1986 arasında, ABD kendisini dünyanın en büyük alacaklısı olmaktan en büyük borçlusu haline getiren ağır bir borçlanma yapmıştır. ABD'nin net uluslararası yatırım durumu, -ABD bankaları, çok uluslu şirketler ve bireylerin elinde bulunan yabancı varlıkların, yabancıların elinde bulunan ABD varlıkları değerini aşan kısmı- 1982'de 147 milyarken, 1986 yaklaşık 250 milyar dolar *negatiftir.* (Bu değişikliğin ana nedenleri 2. Bölümde incelediğimiz federal bütçe açığı ve dünyanın geri kalan kısmına göre güçlü ABD iktisadi büyümesidir)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



22.2. BİR AÇIK EKONOMİDE YATIRIM VE TASARRUF. İyi gelişmiş uluslararası sermaye piyasaları ile, dış borçlanma yurt içi yatırımla, yurt içi tasarruf arasındaki farkı kapatır. Eğer yabancıların elde ettiği gelir vergilenirse, vergi öncesi gelir yatırımı olumsuz etkileyerek artmalıdır(A Paneli). Eğer Amerikalıların geliri vergilenirse, yatırım etkilenmeyecek ancak iç tasarruf olumsuz etkilenecek ve yabancılardan yapılan borçlanma artacaktır(B Paneli).

Vergilerin olmadığını farzedin ve yabancıların r* düzeyindeki bir faiz haddi ile fon arzetmek istediği sınırlayıcı bir durumu varsayalım. Bir başka deyimle fonların arzı sonsuz esnektir.

O zaman denge faiz haddi r* olacaktır. S_1 iç tasarrufları, I_1 yurt içi yatırımları ve I_1-S_1'de dış borçlanmayla finanse edilen farkı göstermektedir.

Sermayenin geliri üzerinden yabancıların ödemek zorunda olduğu (t) kadar vergi ABD'ye yapılan dış yatırımları olumsuz etkileyecektir. Vergi öncesi getiri, verginin tüm tutarı, *vergi sonrası getiri* (en azından uzun dönemde, r* düzeyinde kalacak şekilde artacaktır. Eğer Amerikalılar da vergiyi ödemek zorundaysa SS eğrisi daha önce gördüğümüz gibi S'S' 'ne kayacaktır. Ancak vergi sonrası getiriler aynı kalacağından yurtiçi tasarruflarda S_1 düzeyinde değişmeden kalacaktır. Vergi yatırımı I_2'ye düşürecek dış borçlanma I_2-S_1'e düşecek (Bkz. Şekil 22.2 A) ve borçlanma olumsuz etkilenecektir.

Şimdi Amerikalı tasarrufçular için sermaye gelirini vergiden uzaklaşmasına imkân veren bazı özel düzenlemeler olduğunu (IRA hesapları gibi) farzedelim. O zaman iç tasarruf eğrisi SS'de kalacaktır. Ancak önceki durumda olduğu gibi aynı yatırım düzeyi (I_2) fakat daha yüksek tasarruf düzeyi (S_2) ile ve dolayısiyle daha düşük bir borçlanma düzeyi ile (I_2-S_2) sağlanacaktır.

Anlaşılması gereken önemli husus şudur. Tasarrufların özendirilmesi, açık bir ekonomide yatırımları özendirmekle aynı şey değildir. Tasarrufları özendirmenin etkisi, ABD'nin yurt dışından yaptığı borçlanmanın miktarını azaltmaktır. Ancak dış fonların tam esnek arzının olduğu sınırlayıcı durumda yatırım üzerinde hiçbir etki yoktur. Özellikle yabancıları ABD'de elde ettikleri faiz geliri üzerinden vergi vermekten muaf tutma konusundaki hüküm, bu yüzden vergi öncesi gelirin r* düzeyinde kalacağı anlamına gelecektir. Amerikalılarca kazanılan faizin vergilenmesi tasarrufları, şekil 22.2 b de görüldüğü gibi SS den S'S' 'ne kaydırarak olumsuz etkileyecek, böylece daha fazla dış borçlanmaya (I_1-S_3) yol açacak ancak yatırımı sermaye geliri üzerinde herhangi bir vergi yok olduğu zamanki düzeyinde bırakacaktır.

Sermaye Geliri Vergilerinin Risk Alma Üzerindeki Etkisi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sermaye geliri vergilemesinin risk almada bir azalmaya yol açtığı konusunda uzun zamandan beri bir düşünce hakimdir. Uygun biçimde plânlanmış bir sermaye geliri vergisinin fiilen, risk almada bir artışa yol açmasının mümkün olduğunu göreceğiz. Ancak vergi sistemimizin bazı yönleri, risk almayı olumsuz şekilde etkilemektedir.

Hernekadar bazı bireyler düzenli biçimde risk almaktan hoşlanırlarsa da, hemen hemen bütün bireyler, küçük riskleri arada sırada almaktan zevk alır (Atlantic City ve LasVegas'daki eyalet lotaryaları ve kumar oynanan gazinoların popüler oluşu ile kanıtlandığı gibi), çoğu bireylerde, servetlerinin yönetiminde daha muhafazakâr bir tutum sergilerler. Bu kişiler ancak karşılığında, güvenli bir yatırım halinde ellerine geçebilecek gelirden yeterince daha yüksek bir gelir elde etmeleri halinde risk alma konusunda istekli olurlar. Genellikle yaygın kanaat odur ki, sermaye gelirini vergilemekle, aslında risk üstlenmenin getirisi, bireylerin ek riskleri taşımadan dolayı aldıkları risk primi vergilenmiş olmaktadır. Sonuç olarak daha az risk alma olacaktır.

Böyle bir düşüncenin temelinde, girişimciliğin, kapitalizmin hayatiyeti için temel teşkil ettiği ve girişimciliğinde esaslı bir biçimde risk almayı içerdiği inancı vardır. Eğer müteşebbisler, yeni riskli yatırımlara girmekten alıkonulacak olurlarsa Amerikan ekonomisinin büyümesi üzerindeki etki oldukça tahripkâr olacaktır.

Yürürlükteki vergilerin risk almayı azaltma derecesi konusunda da bir fikir ayrılığı vardır. Bu risk azaltma derecesini fiilen artırması da mümkündür.

Gelir vergisinin risk almayı artırabilmesi olgusu, şu uç örnekle kolayca görülebilir. Bireyin iki aktif arasında birine karar vermek zorunda olduğunu düşünelim. Bir tanesi, gelir getirmeyen güvenli bir varlık, ikincisi yüzde 50 çok yüksek bir gelir getirme, yüzde 50 çok düşük bir gelir getirme şansına sahip riskli bir varlıktır. Ortalama gelir bireyin risk almasını telâfi edecek ölçüde pozitiftir. Birey muhafazakârdır ve servetinin bir bölümü güvenli bir aktife, geri kalan bölümünü de riskli varlığa yatırmaktadır.

Şimdi, sermayenin geliri üzerinden bir vergi aldığımızı ancak zararların, diğer gelir unsurlarından tam olarak indirilebilmesine izin ver-

diğimizi düşünelim. Güvenli aktif etkilenmeyecektir. Riskli varlığın geliri yarıya inecek ama zararlar da yarı yarıya azalacaktır. Bu duruma karşı bireyin tutumu ne olacaktır? Eğer riskli varlığa daha önce yatırdığı miktarı iki katına çıkarırsa, gelirin pozitif olması halinde vergi sonrası geliri de aynı olacaktır. Aynı şekilde geliri negatif olursa vergi sonrası geliri gene aynı olacaktır. Vergi kendisini hiç etkilememiş gibidir. Aslında, devlet riskleri bireyle paylaşmaktadır. Riskleri paylaşmaya istekli olarak -kazançları olduğu kadar riskleri de- sessiz (gizli) bir ortak gibi davranmaktadır. Ve devlet riski paylaşmaya istekli olduğundan birey de risk almasını artırmaya istekli olmaktadır(17).

Bu durumun bir başka ilginç özelliği vardır: Vergi, ortalama olarak devlete bir gelir sağlar. Ancak bireyin refahı üzerinde bir etkisi yoktur. Birey, vergi sonrası durumu, vergi öncesi durumu ile (riskli varlık ister pozitif ister negatif gelir sağlasın) aynı olduğundan birey etkilenmeyecektir. Bu vergi başka hiçbir verginin yapamayacağını yapar görünmektedir: birşeyin refahını azaltmadan vergi hasılatını artırmaktadır.

SERMAYE VERGİLEMESİ NEDEN RİSK ALMAYI AZALTABİLİR

Refahı azaltmaksızın, gelir toplama ihtimali konusunda fazla heyecana kapılmadan çeşitli ilkeleri hatıra getirmek gereklidir. Birincisi, artan oranlı vergi yapısı ile başarılı bir yatırımın geliri, başarısız yatırımların sübvansiyone edilmesinden daha ağır vergilenir. Gene burada da risk alma aleyhine bir taraflılık vardır.

Risk almada, devletin payı olmasının önemi, özel piyasanın bu işi ne kadar iyi yaptığına bağlıdır. Borsada fiilen alınıp satılan kâğıtlarda riskler, ekonominin tamamına yayılır ve devletin risk alma derecesini önemli ölçüde artırdığına inanmak için hiçbir sebep yoktur. bununla birlikte küçük firmalar için devlet, piyasanın sağlayamayacağı risk paylaşım fırsatlarını sunabilir.

---

(17) Risk almanın etkilerinin ilk tartışması konusunda Bkz. E.D. Domar ve R.A. Musgrave "Proportional Income Taxation and Risk Taking *Quarterly Journal of Economics* 58 (1944) 388-422. Halen geçerli olan standart görüş için J.E.Stiglitz; "The Effects of Income, Wealth and Capital Gains Taxation on Risk Taking" *Quarterly Journal of Economics* 83(1969): 262-83 Ayni zamanda Bkz. A.B. Atkinson ve J.Stiglitz, *Lectureson Public Economics* (New York Mc Graw Hill, 1980) 4.Bölüm ve Sandmo, The Effects of Taxation on Savings and Risk Taking, A.Auerbach ve M.Feldstein, eds *Handbook of Public Economics*, vol. 1 (Amsterdam: North Holland, 1985) 293-309.

Son güçlük, güvenli bir getiri haddinin sıfır olduğunu varsaymış olmamızdan kaynaklanmaktadır. Güvenli varlıkların önemli bir pozitif geliri varsa ve bu da vergileniyorsa, sermaye geliri vergisi ile bağlantılı önemli bir servet etkisi olacaktır. Bu servet etkisi riskli varlıklara yönelik talep te azalmaya yol açacaktır.

Kısacası, sermayenin geliri üzerinden alınan sabit oranlı bir vergi, risk almayı muhtemelen cesaretlendirecek ancak bu pozitif etki, pekalâ, biraz önce açıkladığımız negatif etkilerle çok daha fazla telâfi edilebilecektir. Risk alma üzerinde belki de en zararlı etkiyi yapan tek hüküm, zararların indirilebilmesi konusundaki sınırlamadır(18). 1986 Vergi Reform Yasası, bireylerin belli yatırım faaliyetlerinden doğan zararlarını, vergiye tabi gelirlerini hesaplarken, ücret gelirlerinden düşemeyecekleri hükmünü getirerek bu sınırlamanın ciddiyetini artırmıştır.

Hernekadar devlet, fiilen yatırımların finansal maliyetlerini paylaşıyorsa da, girişimlerin çabalarının maliyetlerini paylaşmamaktadır. Bilgisayar sanayiine Stephen Jobs gibi Apple Computers'in kurucusu olan katkıda bulunan buluş sahibi kişilerin bu buluşlar için harcadığı uzun saatler artık bir efsane gibi anlatılmaktadır. Bu çabaların sonucu elde edilen gelirlerin çoğu başlattıkları şirketlerin satışından elde ettikleri sermaye kazancı halini almıştır. Sermaye kazançlarından alınan yüksek vergilerin bu tür risk alımına ve girişimciliğe sekte vuracak şekilde çalıştığı konusunda gerçek bir kaygı mevcuttur. Bununla birlikte bazıları, bu bireylerin parasal teşvikler dışındaki faktörlerle bu işlere giriştiklerini ve sermaye kazançları üzerindeki verginin artırımın (1986 Vergi Reform Yasası öncesi maksimum yüzde 20 düzeyinden (19) halen uygulanan yüzde 28 düzeyine) sadece küçük bir etkisi olacağını iddia etmektedir.

---

(18) Bu sınırlama, mevcut vergi yapımızda, söz gelimi bireylerin vergi yükümlülüklerini azaltmak için kullanabildikleri vergi sığınaklarının derecesini sınırlayarak önemli pozitif fonksiyonlar ifa edebilir.

(19) 1986 Vergi Reform Yasası öncesi, bir varlığın satışından elde edilen sermaye kazancının yalnızca yüzde 40'ı vergiye tabi idi (mükellefin varlığa en azından altı aydan beri sahip olması şartıyla) Bu yüzden bu tür kazançtan alınan maksimum *efektif* vergi oranı 0.4 x % 50=%20 idi. Zira, yüzde 50, 1986 öncesinin maksimum kanunî oranı idi.

YEKNESAK OLMAYAN VERGİLERİN SONUÇLARI

Önceki paragraflarda, yeknesak bir sermaye vergisinin etkilerini açıklamıştık. Ancak yeknesak bir sermaye vergisi olan hiçbir devlet yoktur. Vergi sistemimizin çok önemli sonuçlarından büyük bölümü işte bu yeknesak olmayan uygulamanın sonucudur.

Bu yeknesak olmayan muamele hem etkinsizliklere hem de adaletsizliklere yol açmaktadır. Etkinsizlikler açıktır: yatırım daha az üretken vergi teşvikli alanlara kaymaktadır. Adaletsizlikler ise çoğunlukla daha güç farkedilir. Bunun iki sebebi vardır. Birincisi, kaynaklar vergice teşvik edilen alanlara kaydığından, bu alanlardaki vergi sonrası gelir düşebilir. Uzun dönemde bu sanayilerdeki bireyler de, başka sanayilerdeki bireylerin elde ettiği vergi sonrası geliri elde edeceklerdir. Bu tercihli uygulamanın sisteme girdiği zamanda, sanayide bulunanlar, başkaları sanayie girinceye kadarki geçiş döneminde bir ekstra gelir elde ederler. Aynı mantıkla tercihli uygulamanın kaldırıldığı zaman da, sanayide olanlar zarar görürler ama başkaları sanayii terkedinceye kadarki dönemde sadece geçici olarak zarar görür.

Bununla birlikte, bazı hallerde giriş sınırlanabilir. Bazı doğal kaynakların (uranyum gibi) özel vergileme rejiminin arzın artırılmasında önemli bir etkisi olmayabilir. Tercihli uygulamanın getirildiği sırada madenlere sahip olanlar, bir sermaye kazancı elde eder. Varlıkları daha fazla değerli hale gelir. Tercihli vergi rejiminin, aktifin değerinde **kapitalize olduğunu** söyleyebiliriz. Fiyat artar artmaz, sahipleri varlıklarının değeri üzerinden normal bir gelir elde ederler. Dolayısıyla, gene, tercihli vergi rejimine tabi varlıkların sahipleri varlıklarının değeri üzerinden normalden daha yüksek bir vergi sonrası gelir elde edemez.

Tıpkı, tercihli özel uygulamaların yürürlüğe girdiği zamanda (ya da bu hükümlerin yürürlüğe sokulacağına inandıkları zamanda) bir fayda temin ettikleri gibi, bir vergi teşvikinin kaldırıldığı sırada zarar görenler, o zaman da varlığın sahibi olanlardır. Bu kişi pekalâ vergi teşvikinin yürürlüğe girdiğinde ilk fayda sağlayan kişi olmayabilir.

Konut: Yeknesak Olmayan Bir Uygulama Örneği

Konut, yeknesak olmayan vergisel uygulama etkilerinin belki de en iyi ve en önemli örneğini oluşturur. Konut sermaye stokunun yaklaşık üçte birini oluşturduğundan, oldukça önemli bir servet unsurudur. Daha

önce ifade etmiş olduğumuz gibi, ev sahibinin kendisinin oturduğu konut, tercihli muamele görür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sahibinin kendinin oturduğu konut hem vergi yasasının karmaşıklığının hem de taraflılığın boyutunu ve niteliğini belirleme güçlüğünün iyi bir örneğidir. Sahibinin oturduğu konut yatırımlarının sadece başka yatırım türlerine göre değil, aynı zamanda kiraya verilen konut yatırımlarına göre de kayrıldığı hususunda bir düşünce vardır (bunun etkinlikle ilgili olduğu kadar, gelir dağılımı ile ilgili de sonuçları vardır).

Sahibinin kendisinin oturduğu konutlara sağlanan vergi avantajları şunlardır. (a) Emsal kira vergilenmez (mal sahibinin geliri üzerinden vergi ödediği ve kiracının bu kirayı gelirinden düşemediği kiralık konutlara zıt bir şekilde) (b) Faiz ödemeleri ile emlâk vergileri gelirden düşülebilir. (c) Sermaye kazançları (konut), teşvikli uygulama görür. Öte yandan, kiralık mülkün sahibi emlakını amorte edebilir ve bakım giderlerini gelirden düşebilir (bakım giderleri gibi göstererek bazı sermaye giderlerini dahi indirebilir). Faiz ödemeleri ve emlâk vergilerini dahi düşebilir (20). son yıllarda amortisman indirimleri gerçek iktisadi amortismanı çok aşmıştır. Rekabetçi bir piyasada, marjinal yatırımcının (gayrimenkul ile başka yatırım alanlarına yatırım yapma konusunda tercih yaparken tam kayıtsız kalan yatırımcı) vergi avantajları, kiracınınkini çok aşar.

Vergi yasasında kiracı ve mal sahiplerinin korunup korunmadığı ve mal sahibinin kendi oturduğu konutların, başka yatırım türlerine göre nisbi olarak kayrılıp, kayrılmadığı konusu büyük ölçüde vergi oranları, faiz hadleri ve amortisman indirimlerine bağlıdır.

1981 - 1986 döneminde kiralık konutlara yönelik tercihli uygulama, kiracıların fiilen kayrılması şeklinde görünen tarzda yeterince cömert olmuştur(21). 1986 Vergi Reform Yasasından beri çok daha düşük amortisman indirimleri ve sermaye kazançları vergisindeki artış hemen hemen kesinlikle kendi evi olanların kayrıldığı şeklindeki uzun süredir varolan varsayımın bir kere daha geçerli olduğu anlamına gelir.

---

(20) Emlâk vergisinin kimin üzerinde kaldığının belirlenmesi ile ilgili başka problemler de vardır. Aşağıda açıklanan çalışmada, verginin ödeyen kişi tarafından yüklenildiği varsayılmıştır. Ancak, vergi arazi üzerinden alındığı sürece, emlâk değerlerini değiştirecek verginin alındığı tarihteki mülk sahiplerini etkilemekle birlikte, halen sahip olanlara etkisi olmaz.

(21) Bkz. M.King ve D.Fullerton, *The Taxation of Income from Capital* (Chicago University of Chicago Press, 1984)

Gene 1981 - 1986 döneminde çeşitli sermaye malları için tanınan cömert amortisman indirimleri, yatırım indirimleri ile beraberce, makine ve teçhizata yapılan yatırımlara sağlanan vergi avantajlarını, sahibinin oturduğu konutlara sağlanan avantajlara göre artırmış bulunmaktadır. Bununla beraber, 1986'dan beri, sermaye kazançları üzerinden alınan vergi oranındaki artış, konuttan elde edilen sermaye kazançlarının tercihli vergi rejiminin sistemde korunması ve konut ipotek faizinin, gelirden düşülebilecek tek tüketim faizi olduğu gerçeği ile birlikte fiilen sahibinin kendisinin oturduğu konut yatırımlarına teşviklerin artırılmasına hizmet etmiştir. Çoğu Amerikalı için, kendi evleri giderek elde mevcut en iyi vergi sığınağı olarak görülmektedir.

1986 Vergi Reform Yasasında konutun özel muamele görmesiyle ilgili hükmün korunması, yasanın yatırımın dağılım etkinliği üzerindeki net etkisinin belirsiz olması anlamına gelmektedir. Diğer sapmaların giderilmesine karşılık tek bir önemli sapmanın korunması sonucu ekonominin genel etkinliğinin artması gerekmez. Vergi yasası, imalat sanayiindeki farklı aktif sınıflar içindeki sapmaları azalmış olabilir, ancak imalat sanayii ile sahibinin oturduğu konut yatırımları arasındaki sapmayı artırmıştır.

VERASET VE İNTİKAL VERGİLERİ

Veraset ve intikal vergileri, bir bireyden diğerine servet transferini vergiler(22). Verginin amacı, kısmen servet birikimlerini sınırlamaktır (Hernekadar bu tek amaç değilse de, vergilemenin yöneldiği kişi, bu miras ya da bağışı veren kişiden çok alan kişi olacaktır. Yürürlükteki yasaya göre, ölenin mal varlığı vergiyi öder. Mirası ya da bağışı alan vergi ödemez. Kendisine intikal eden bu malı miras kalan bu mal ödeme gücünü açıkça artırmasına rağmen gelirine dahil etmez)

Vergiye tabi minimum mülk değeri 600.000 dolardır. Son yıllarda maksimum oran , yüzde 77'den yüzde 50'ye düşürülmüştür. Bir kişinin eşine intikal eden varlıkların vergilendirilmesi konusunda özel düzenlemeler vardır.

(22) Açıklamalarımızı, federal veraset ve intikal vergisi ile sınırlayacağız. Bu iki vergi artık bütünleşmiştir.

Bu vergi özel bir harcama kategorisi: miras ve bağış üzerine konulmuş bir vergi gibi düşünülebilir. Her vergi gibi bunun da gelir ve ikame etkileri vardır. Bırakılan miras daha pahalı bir mal olduğundan - birey mirasçılarına bırakacağı bir birim tüketim için cari tüketiminden daha fazla miktarda vazgeçmek zorundadır- kendisi cari tüketimini artırır. Öte yandan serveti sonunda vergi sebebiyle azalacağından, cari tüketimini azaltır. Dolayısıyla, tüketim üzerindeki net etki belirgin değildir. Öte yandan, bazı yabancı devletler tarafından alınan mala el koyma niteliğindeki yüksek oran uygulaması halinde ikame etkisinin gelir etkisini bastırmasının ve tasarrufların azalmasının muhtemel olduğu şeklinde güçlü bir varsayım vardır.

Bu görüşün önemi tartışmalıdır. Tasarruflar için en az iki temel güdü vardır. Emeklilik için imkân sağlamak (buna yaşamboyu tasarruf denilebilir) ve mirasçılarına imkân sağlamak. Çoğu tasarrufların, yaşam boyu düşüncelerle yapıldığı düşünülürdü. Şöyle ki, veraset vergisi, miras bırakılan malı olumsuz etkilese bile, toplam tasarruflar üzerinde önemsiz bir etki yapacaktır. Yapılan son çalışmaların çoğu, mirasın daha önemli bir rol oynadığını göstermiştir. Yaşam boyu modeliyle toplam tasarruf düzeyini hesaba katmak güçtür. Ancak, servet sahipliği dağılımı çok çarpıktır. Bir başka deyimle nüfusun küçük bir yüzdesi servetin oldukça büyük bir yüzdesine sahiptir. Gelirden çok daha büyük bir servet yüzdesine sahip olabilirler) mirasın tasarrufların motivasyonunda önemli bir rol oynadığını tazammun eder(23).

1986 Vergi Reform Yasasının bir yönü, veraseti özendirmiştir. Gerçekleşen sermaye kazançları için tanınan kısmî vergi istisnası kaldırılmış ve böylece sermaye kazançları üzerindeki efektif vergi oranı fiilen yükseltilmiştir. Aynı zamanda sermaye kazançlarının özel tercihli vergilenmesi devam etmiştir. Bir kişi bir varlığını mirasçılarına bıraktığında **vergi matrahına esas teşkil eden değer** yükselir ve piyasa değerine yükselir. Bir başka deyimle, kişi bir hisseyi on yıl sonra 60 dolara satmak

(23) Boston Üniversitesinden Laurence Kotlikoff ve Harvard'dan Lawrence Summers'ın yaptığı çalışma sermaye birikiminin üçte iki kadarının veraset sebebiyle olduğunu göstermektedir. Bkz. L.Kotlikoff ve L.Summers; The Role of Intergenerational transfers in Aggregate Capital Accumulation "*Journal of Political Economy*" 89 (1981), 706-32. Aynı zamanda Bkz. J.S. Fleming "The Effects of Earnings Inequality, Imperfect Capital Markets and Dynastic Altruism on the Distribution of Wealth in Life Sycle models, "*Economica*" 46 (1979): 363-80

için alırsa, öldüğü zaman, miraçısı bu hisseyi elinde tuttuğu ve sattığı zaman 60 doları sermaye kazançlarının hesabında iktisap değeri olarak alabilir. Bu durumda, varlığın satın alındığı tarihten ölüme kadar tahakkuk eden kazanç, gelir vergisinden tamamiyle kurtulmaktadır. Bunun bireyleri çocuklarına değerlenmiş menkul kıymet bırakmak için bir müşevvik görevi yapacağı açıktır.

Veraset intikal vergisinden kaçmak ya da bu vergiyi azaltmak zenginler için gelir vergisinden kurtulmaktan çok daha önemli bir faaliyettir. Vergi mevzuatındaki karmaşıklık ve vergiden kaçınma fırsatları, bir uzmanın bu vergiyi "gönüllü vergi" olarak adlandıracak ölçü de yeterince çoktur. Uzmana göre bu vergi sadece ölümü için yeterince uygun plan yapmakta akıllı davranmayanların ödediği bir vergidir(24).

Vergiyi ödemeden kaçınmanın en kolay yollarından biri, varlıkları ölümden önce çocuklarına intikal ettirmektir(evli bir çift her çocuğa yılda 20000 dolar transfer edebilir) Çocuklar genelde ana babalarından daha düşük vergi diliminde olduğundan, bu tür transferler devletin gelir vergisinden sağladığı hasılatı da azaltır. Stanford iktisatçılarından Douglas Bernheim, gelir vergisindeki hasılat kaybının en az veraset vergisinden sağlanan toplam hasılat kadar büyük olabildiği sonucuna varmıştır. Veraset vergisinin **net** geliri bu yüzden ihmal edilebilir ölçüde küçük olabilir(25).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

(24) G.Cooper, *A Voluntary Tax? New Perspectives on Sophisticated Estate Tax Avoidance* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1979)

(25) D. Bernheim; Does the Estate Tax Raise Revenue, L.Summers ed. *Tax Policy and the Economy* (Cambridge, MA: MIT Press, 1987)

KIRMA VERGİ SİSTEMİMİZ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ABD'ndeki vergi sistemi, öyle bir şekilde gelişmiştir ki, saf gelir vergisi sisteminden uzaktır. Ancak ne de sermaye gelirinin vergiden muaf olduğu saf bir **tüketim** vergisi sistemidir. Sistemimize **kırma** denilebilir. Tüketim vergisi ile gelir vergisinin ortasında bir yerdedir. Sermaye gelirinin büyük bir bölümü vergiden muaftır. Söz gelimi mal sahibinin oturduğu evlerle emeklilik tasarruflarının çoğu (emekli tazminatları aracılığı ile) vergiden müstesnadır. Diğer sermaye gelirleri tercihli uygulamaya tabidir. Sermaye kazançları, hernekadar artık kısmen vergiden muafsa da, gerçekleşme esasına göre vergilenir.

ÖZET

1. "Sermayeden elde edilen gelirin" tanımı ve ölçülmesi ile ilgili, özellikle gelirin ne zaman doğduğu anlamında, zamanlama problemleri gibi önemli sorunlar vardır. Reel gelirin tanımlanması problemleri özellikle enflasyonist dönemlerde birdenbire ortaya çıkar. Vergi sistemimiz enflâsyon-nötr değildir.

2. Amortisman indirimleri, tesis ve techizatın kullanım ve yaşlanma ile değerinin azaldığı gerçeğini yansıtan gelir ayarlamalarıdır. Yürürlükteki yasaya göre hızlandırılmış amortisman uygulaması vardır. Dolayısıyla bir varlığın ilk yıllarındaki amortisman indirimleri, değerindeki gerçek artışı önemli ölçüde aşar. Mevcut yasal düzenleme bazı aktiflere, diğerlerine göre daha fazla fayda sağlar.

3. Sermaye kazançları, gerçekleşme esasına göre vergilenir. Sonuç olarak, bir kilitlenme etkisi vardır. Kilitlenme etkisinin büyüklüğü ve iktisadi önemi konusunda bir görüş ayrılığı vardır.

4. Sermaye vergilemesini düzenleyen hükümlerin karmaşıklığı; kısmen idari nedenlerle ve kısmen de devletin vergi sistemini belli iktisadi faaliyet türlerini özendirmek sebebiyle ortaya çıkar.

5. Sermaye vergilemesinin etkilerinin analizinde, sermaye geliri üzerinden alınan genel (yeknesak) vergi ile **selektif** vergilerin etkileri arasında ayırım yaptık. Sermaye vergilemesiyle bağlantılı sapmaların çoğu, selektif özelliğine ve amortisman indirimlerinin gerçek ekonomik amortismana sıkı biçimde paralel olmadığı gerçeği ile ilgilidir.

6. Teorik açıdan bir tasarrufun geliri üzerinden alınan bir verginin tasarrufları ya artırması ya da azaltması mümkündür. Bazı ampirik bulgular vergi sonrası gelirin düşürülmesinin tasarrufları biraz düşürülebileceğini öngörmektedir. Açık bir ekonomide sadece Amerikalılar lehine tahakkuk eden faiz geliri üzerinden alınan bir vergi, tasarrufları azaltabilirken, yatırımı etkilemeyecektir. Aradaki açık, tasarruf ve yabancı sermaye yatırımları ile kapatılacaktır. Sermayenin bütün gelir türleri (yabancılar lehine tahakkuk edenler de dahil) üzerinden alınan vergiler, yatırımın denge düzeyini düşürecektir.

7. Sermayenin geliri üzerinden alınacak bir sabit oranlı vergi risk almada bir artışa yöneltirken, sınırlı zarar indirimleri olan bir artan oranlı vergi (ABD'de olduğu gibi) risk al-

mayı olumsuz etkileyebilir. Etkinin değerlendirilmesi, kişinin piyasanın riskleri paylaşma yetenekleri konusundaki görüşlerine bağlıdır.

8. Çoğu vergi avantajları, varlığın değerinde kapitalize olur. Dolayısıyla özel vergi rejiminin gerçek menfaatçileri özel düzenlemenin yapıldığı zamandaki varlığın sahibidir.

9. Vergi sistemimiz saf bir gelir vergisi ile saf bir tüketim vergisi arasında bir yer alan kırma bir vergi sistemidir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Amortisman indirimleri
Düz amortisman
Gerçek ekonomik Amortisman
Hızlandırılmış Amortisman
Kapitalizasyon
Yatırım indirimi
Kilitlenme etkisi
Bireysel emeklilik hesapları (IRA)
Keogh planları
Gerçek ve nominal sermaye kazancı

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Eskidikçe çoğu varlıkların değerindeki azalmayı kesin olarak belirlemek güçtür. Bir istisna, otomobillerdir. 5000 dolar maliyeti olan ve bir yıl sonunda değeri 4000, ikinci yıl sonunda 3000, üçüncü yılın sonunda 2000 dolara düşen ve bunu izleyen sekiz yılda değeri her yıl 250 dolar düşen bir yeni arabayı düşünün. Gerçek ekonomik amortisman nedir? Vergi sonrası faiz haddinin yüzde 5 olduğunu varsayarak bunun halihazır iskontolu değeri nedir? Yürürlükteki sistemde amortisman indirimleri ne olacaktır? Bu amortisman indirimlerinin (araba, beş yıl ömürlü varlık olarak kabul edilmektedir) halihazır iskontolu değeri nedir?

2. Hızlandırılmış amortisman ve yatırım indiriminin taraftarları, ağır sanayii (bacalı Amerika) özendirdiğini teslim ederler, ancak bunun da arzuya şayan olduğunu iddia ederler. Neden iktisatçılar bu tür iddialara şüpheyle bakarlar? Bu sanayilere sübvansiyon verilmesine karar veriliyorsa, başka hangi yollarla yapılabilir?

3. Eski (1986 önceki) yasaya göre IRA hesaplarının tasarruflar üzerinde olmuş olması gereken etkisi konusunda iktisat teorisi ne öngörür? IRA ile IRA olmaksızın bireyin bütçe doğrusunu (bugün tüketmekle, emeklilikte tüketim arasında) çiziniz. Küçük bir miktar tasarruf yapmayı planlamış olan bir kişi için gelir ve ikame etkisini açıklayınız. Bu etkileri daha büyük ölçüde tasarruf yapmak isteyen bir kişi için açıklayınız. Bireyin tasarruf hesabı gibi başka varlıkları da varsa ne fark olur?

   Kuralları değiştirmenin adalet ve etkinlik etkilerini tartışınız. Şöyleki, yılda sadece 2000 doları aşan miktarlar özel vergi rejimine tabi olabilmektedir.

4. Tasarrufları özendiren politikalar, otomatik olarak daha fazla yatırıma yol açmakta mıdır? İmalat sanayiinde yatırımı özendirmek istediğinizde hangi politikaları savunursunuz? Cari politikalar imalat sanayiindeki yatırımları nasıl özendirir ya da olumsuz etkiler? Cevaplarınız ne ölçüde ekonomi ile ilgili alternatif teoriyle tasarruf ve yatırımların nasıl belirlendiğine bağlıdır?

5. Belediye tahvillerinin vergi dışı bırakılmasına imkân veren hükümlerden kim yararlanır? Eğer bireylere bu bonoları satın almak için borç almalarına ve bu borçlar üzerinden ödedikleri faizlerin gelirden düşülmesi mümkünse faiz hadlerine ne olabileceğini düşünürsünüz?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

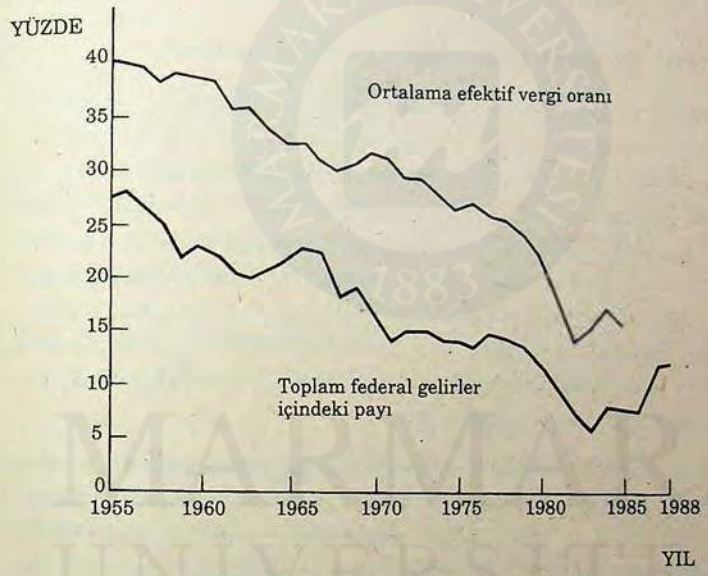
23

Kurumlar Vergisi

1983 başlarında, hazırlıksız yaptığı bir konuşmada Başkan Reagan, kurumlar vergimizi kaldırmamız gerektiği düşüncesini ortaya atmıştır. Bu görüş ortalığı karıştırmış ve geniş ölçüde kendisinin iş adamları taraflı yönünü yansıtıyor şeklinde yorumlanmıştır. O zaman yaygın kanaat o idi ki, bu görüşün ileri sürülmesinden iki yıl öncesinde vergi aslında, fiilen ilga edilmişti. 1981 Vergi Yasasında yazılı olan cömert amortisman kuralları federal kurumlar vergisinden elde edilen gelirin hızla azaldığı anlamına gelmiştir. 1955'de federal gelirlerin yüzde 27'si kurumlar vergisinden gelirken, bu oran 1980'de yüzde 12 olmuş 1983'de yüzde 6'nın biraz üzerine düşecek kadar azalmıştır.

1986 Vergi Reform Yasasının temel özelliklerinden biri, şaşırtıcı biçimde gelir vergisinin hasılatını azaltarak, kurumlar vergisinin hasılatını artırmak olmuştur. Bu hasılat kaymasının tutarı beş yıllık dönemde 120 milyar dolardır. Bu kayma, Başkan Reagan'ın kurumlar vergisinin arzulanır olmadığı konusundaki tavrından çok, siyasi mülahazalarla yönlendirilmişti. Kendisinin çok önemli olarak gördüğü gelir vergisi re-

formlarının kabul görmesi için, gelir vergisi hasılatı düşmeliydi. Azalan gelir kaybını telâfi etmek için başka vergileri artırmak gerekiyordu. 1981 ve 1982 vergi yasaları alternatif sermaye yatırımlarından elde edilen gelirler üzerinden çok adaletsiz vergi oranları alınmasına sebep olduğundan, kurumlar vergisi açık bir hedef halini almıştı. Bu sapmaların bazılarının ortadan kaldırılması toplanan hasılatı artırırken kanuni kurumlar vergisi oranının devletçe düşürülebilmesini mümkün kılacaktır. Şekil 23.1'de görüldüğü gibi 1986 Vergi yasasının değişikleri tümüyle hayata geçirilince, kurumlar vergisinin federal vergi gelirlerinin yüzde 12.8'ini oluşturması beklenmektedir.



23.1. FEDERAL KURUMLAR VERGİSİ: EFEKTİF VERGİ VE TOPLAM FEDERAL GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI. 1955 ile 1981 arasında ABD kurumlarının yurt içi kârları üzerindeki efektif vergi yüzde 40.2'den yüzde 14.6'ya düşmüştü (renkli olarak gösterilen) 1978 sonrası reel kurum kârlarındaki düşüşle birlikte efektif vergi oranındaki azalma, kurumlar vergisinin toplam federal gelirler içindeki payının tedricen azalması anlamına gelmiştir (siyah renkle gösterilen eğri) 1986 Vergi Reform Yasasının, bu eğilimleri tersine döndürmesi beklenmektedir. KAYNAK: J.P. Pechman *Federal Tax Policy* 5th Ed. (Washington, D.C. Brookings Institution, 1987, Table 10-15) *U.S. Budget in Brief, 1988* Table 3.

Bununla birlikte toplam gelirlerdeki değişmeler, kurumlar vergisinin ekonomik etkisi konusunda fazlaca bir bilgi vermeyebilir. İktisatçılar, Kurumlar vergisinin yatırımların dağılımı ve genel düzeyi üzerinde önemli sapmalara sebep olduğu kanısındadır. Bu bölüm, şu çeşitli soruları cevaplamaya ayrılmıştır.

1. Kurumlar vergisi ne üzerinden alınan ve kimin üzerinde kalan - paydaşlar mı işçiler mi, tüketiciler mi- bir vergidir?

2. Kurumlar vergisi iktisadi etkinliği nasıl etkiler?

3. Kurumlar vergisi -borçlanma, temettü ve şirket birleşmeleri- gibi finansal kararları nasıl etkiler?

4. Kurumlar üzerinden bir vergi alınmalı mıdır?

KURUMLAR VERGİSİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Kurumlar vergisi sadece **kurumlaşmış** bir işletmeden alınabilir. Kurumlaşmış bir işletmeyle, kurumlaşmamış bir işletme arasındaki temel fark, yatırımcıların kurumun borçları dolayısiyle yüklendikleri sorumluluktur. Kurumların sınırlı sorumluluğu vardır. Bir başka deyimle kurumun yatırımcıları sadece kuruma yatırmış oldukları parayı kaybedebilir. Aksine kurum halinde örgütlenmemiş bir işletmenin ödeyemediği borçları varsa alacaklılar kayıplarını işletmenin sahiplerinden çıkarmaya çalışabilirler. İşletmenin kurum şeklindeki örgütlenmesinin yatırımcılara sağladığı koruma yüzünden, hemen hemen ABD'ndeki büyük firmaların hepsi, kurum şeklindedir.

Kurumlar vergisi esas itibariyle sabit oranlı bir vergidir ve bu oran halen yüzde 34'dür. Küçük işletmelere bir ayrıcalık mahiyetinde olmak üzere Tablo 23.1'de de görüldüğü gibi yıllık vergiye tabi gelirleri 335000 doların altında olan kurumların ortalama vergi oranları biraz daha düşüktür. **Vergi matrahı**, kurumun vergiye tabi kazancıdır. Genelde vergiye tabi kazanç; gayrisafi satış hasılatı eksi ücretler, malzemeler, ödenen faizler ve yasal amortisman indirimleri olarak tanımlanır. Bu yüzden, 1981'de olduğu gibi, Kongre'nin daha cömert amortisman indirimlerini kabul etmesi halinde, kurumun vergiye tabi kazancı ve kurumlar vergisi azalmaktadır.

TABLO 23.1. KURUMUN VERGİYE TABİ KAZANCI ÜZERİNDEN ALINAN MARJİNAL VE ORTALAMA VERGİ ORANLARI

Vergiye Tabi Gelir	Marjinal Oran	Ortalama Oran
0 - 50.000 dolar	% 15	% 15
50.000 - 75.000 "	% 25	% 18
75.000 - 100.000 "	% 34	% 18-22
100.000- 335.000 "	% 39	% 22-34
335.000 dolar üzeri	% 34	% 34

Gelir vergisinde, vergi yükümlülüğü hesaplandıktan sonra, firmaların vergileri **vergi indirimleri** ile azaltılır. 1986 da kaldırılmadan önce, en önemli vergi indirimi yeni yatırımlar için tanınmış olanıydı. Firmalar, araştırma ve geliştirme harcamalarının bir bölümü ile yabancı ülkelerde ödedikleri vergiler için gene indirim yapabilmektedir.

KURUMLAR VERGİSİNİN YANSIMASI VE ETKİNLİK ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Kurumlar vergisinin yansıması - vergi neyin üzerinden alınmakta ve vergiyi kimin yüklendiği- ya da sebep olduğu sapmaların mahiyeti hakkında iktisatçılar arasında görüş ayrılığı vardır. Aşağıdaki tartışmada başlıca görüşleri sunuyoruz.

Kurum Kesimindeki Sermayenin Geliri Üzerinden Alınan Bir Vergi Olarak Kurumlar Vergisi

Bir üretici üzerinden alınan kurumlar vergisi konusundaki ilk görüşlerden biri, verginin kurum kesimindeki sermaye geliri üzerinden alınan bir vergi olduğu şeklinde idi. Önceki bölümde sermaye gelirleri üzerinden alınan yeknesak bir kişisel verginin etkisini analiz ettik. Buradaki düşüncemiz ise ekonominin bir bölümünde, kurum kesiminde sermayenin geliri üzerindeki verginin etkilerini incelemektir.

Vergi yansımasını tartışırken verginin ileriye (tüketicilere doğru) ya da işçilere (geriye doğru) yansıtılabileceğine işaret ettik. Kurum sermayesi üzerindeki vergi tüketicilere ya da çalışanlara yansıtılmasa bile, yalnızca kurum kesimindeki firma sahiplerinin üzerinde kalmaz. Bir kesimdeki sermayenin getirisi vergilendiğinde, yatırımcılar bu kesime yatırım yapmayı daha az çekici bulacaklardır. Her iki kesimde de *vergi sonrası getiriler* eşitleninceye kadar bu kesime daha az başka kesimlere

daha fazla yatıracaklardır. Dolayısiyle, uzun dönemde, ister kurum ister kurumlaşmamış kesimde olsun bütün sermaye vergiler sonrası aynı getiriyi sağlayacaktır.

17. Bölümde, herhangi bir verginin yansımasının üç kritik belirleyicisini belirlemiştik. Bunlar (a) talep esnekliği (b) arz esnekliği ve (c) piyasanın rekabetçi olup olmamasıdır. Uzun dönem arz esneklikleri kısa dönem esnekliklerinden çok daha büyük olduğundan, bir verginin uzun dönemdeki yansıması, kısa dönem yansımasından büyük ölçüde farklı olabilir.

KISA DÖNEM

Kısa dönem kurum kesimindeki sermaye arzı nisbeten sabittir. Dolayısiyle, kurum kesimindeki sermaye geliri üzerinden alınan bir vergi kısa dönemde sermaye sahipleri tarafından yüklenilecektir(1).

Şekil 23.2'de denge dikey arz eğrisi boyunca E noktasından E* noktasına düşer, sermaye sahiplerinin geliri de r*(1-t) seviyesine iner.

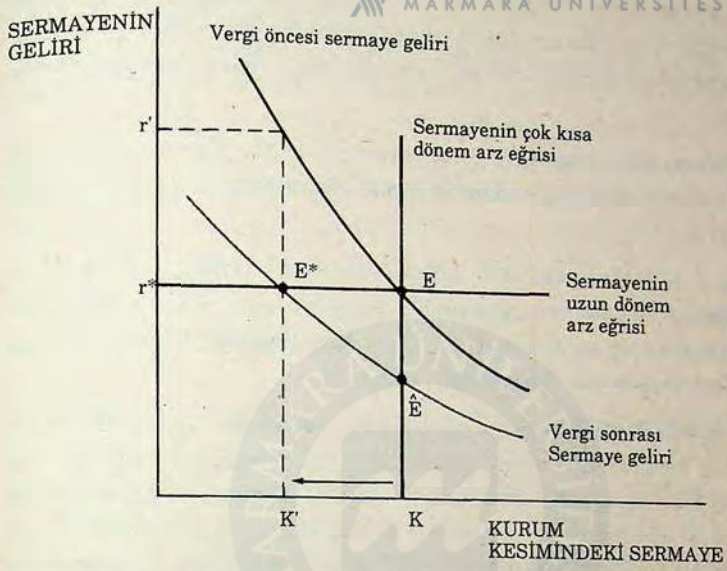
Ancak, kurum kesimindeki sermaye uzun dönemde sabittir. Sermayenin her yıl önemli bir bölümü, yıpranmakta ve yenilenmesi gerekmektedir. Eğer bu sermayenin geliri, başka yerde getirdiği gelirin altında ise bireyler kurumlar kesimine yatırım yapmayacaktır. Sermaye yurt içindeki veya yurt dışındaki kurum dışı kesimlere kaçacaktır.

SONSUZ ESNEK UZUN DÖNEM ARZ TEPKİLERİ

En azından şimdilik ABD kurum kesimindeki uzun dönem sermaye arzı eğrisinin, şekil 23.2'de gösterildiği gibi yataya yakın olduğu şeklinde bir hipotez yapılmıştır. Bunun iki sebebi vardır. Birincisi, bugün iyi işleyen uluslararası bir sermaye piyasası vardır. ABD'ndeki sermaye getiri oranları, Avrupa, Japonya ve başka ülkelerdeki oranlarla

(1) Bu yargı, hem tam rekabet piyasaları, hem de tek bir tekelcinin çalıştığı piyasalar için doğrudur. Oligopollerde (birden fazla firmanın olduğu ancak çok sayıda firmanın olmadığı piyasalar) vergilerdeki artış, koordine edilmiş fiyat artışına esas teşkil eder ve yük tüketicilere aktarılır. Bununla birlikte oldukça rekabetçi piyasalarda, kısa dönemli tepkiler bir fiyat artışını beraberinde getirebilir. Firmalar, çoğunlukla fiyatlarını pratik iş görme kuralı denilen ve değişken giderlerine bir kâr payı ekleyerek tesbit ederler. Bu sanayilerde uzun dönem dengesi rekabet düzeyine ayarlanmış kâr payı vardır. Kısa dönemde piyasa dengesi bozuk olabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



23.2. KURUM SERMAYESİ ÜZERİNDEN ALINAN BİR VERGİNİN KISA DÖNEM VE UZUN DÖNEM ETKİLERİ. Kısa dönemde sermaye arzı sabittir. Sermaye gelirinden alınan bir vergi dengeyi E'den Ê'ye kaydırır ve paydaşların gelirini azaltır. Eğer kurum sermayesi uzun dönem arz eğrisi tam esnek ise, o zaman uzun dönemde, denge E* ne kayacak, kurum kesimindeki sermayenin miktarı K'dan K' 'ne düşecek ve vergi sermaye sahiplerince yüklenecektir.

sıkı sıkıya ilişkilidir. İsviçre gibi, küçük bir ülke yatay bir sermaye arzı eğrisi ile karşı karşıyadır. Bu ülkenin borç aldığı ya da borç verdiği tutarın, uluslararası piyasadaki cari faiz haddi üzerinde fiilen hiçbir etkisi yoktur. ABD kurum kesimine yapılan yatırımın İsviçre'ye yapılan yatırımdan çok daha büyük olduğu açıktır. Ancak gene de kurum bono ve hisseleri, ABD'deki bireylerin varlıkların sadece belli bir bölümünü temsil etmektedir. Böylece kurum kesimindeki yatırım değişmeleri sonucu faiz haddinin önemli biçimde değişmediği hipotezi, ABD için geçerli değil denemez.

Alternatif olarak, bazı iktisatçılar kapalı bir ekonomide (ya yurt dışından ya da yurt dışına hiçbir sermaye akımının olmadığı bir ekonomide), sermaye gelirine karşı tasarrufların uzun dönemli tepkisi çok es

nek olduğundan yataya yakındır(2). Eğer sermayenin yatay uzun dönem arz eğrisi varsa, verginin etkisi, sermayenin marjinal ürünü, (vergi öncesi geliri) vergi sonrası gelirin değişmemesini sağlayacak ölçüde artıncaya kadar (Bkz. Şekil 23.2), sermayenin kesin dışına akmasına sebep olacaktır.

Böylece, eğer vergi öncesi sermayenin getiri oranı r^* idiyse, vergi getiri haddini r' düzeyine yükseltecektir. Bu denge durumunda $r'(1-t) = r^*$ ya da $r^*/(1-t)$ dır.

Eğer sermaye gelirinden, bütün ekonomide yeknesak biçimde bir vergi alınacak olursa, bunun sonuçları basit olacaktır. Ekonomide kullanılan sermaye miktarı K'dan K' 'ne düşecektir. Sermaye miktarı azalacağından fert başına gelir daha düşük olacaktır.

Bununla birlikte burada, ekonominin sadece bir bölümündeki, kurumlaşmış kesimdeki sermaye geliri üzerinden alınan bir vergiyi tartışmaktayız. Bu verginin iki etkisi vardır. Kurum kesiminde sermaye kullanımını (emeğe nisbetle) olumsuz etkiler ve kurumlaşmamış kesime nisbetle kurumlaşmış kesimdeki sermayenin maliyetini artırdığından, kurum kesimindeki üretimi, kurumlaşmamış kesime nisbetle olumsuz etkiler.

Uzun dönemde, esnek bir sermaye arzı ile, kurum kesiminden dışarı sermaye akımı sermayenin net gelirinin düşüşünü önleyecek ve sermaye hiçbir verginin yükünü üstlenmeyecektir. Aksine yük emek faktörü kurum kesiminin ürettiği malların tüketicileri tarafından paylaşılacaktır(3).

ARA DÖNEM HARBERGER MODELİ

Uzun dönem ile kısa dönem arasında yer alan ve iktisatçıların dikkat yoğunlaştırmış olduğu bir özel durum daha vardır. Bu durum toplam sermaye arzının sabit olduğu ancak sermayenin kesimler arasında kaya

---

(2) İktisatçıların kullandığı ve söz gelimi, tasarrufların faydalarının sabit bir iskonto haddi ile iskonto edilmiş toplamını en çoğa çıkartan bireylerce belirlenen tasarrufların olduğu çoğu matematiksel modellerde kapalı olarak vardır. Bu modellerin kullanımı ile ilgili tartışmalar için Bkz. R.Hall "Consumption Taxes Versus Income Taxes: Implications for Economic Growth" 1968 Proceedings of the Annual Conference on Taxation (Columbus OH: National Tax Association 1969) ss. 125-45; ve R.Barro "Are Government Bonds Net Wealth *Journal of Political Economy* , 82 (1974) 1095-1117

(3) Ekonomideki sermaye miktarı düştüğünden tüketiciler kötü durumda olacaktır. Nisbi fiyatı artıracak olan kurum kesiminin ürünlerini tükettikleri ölçüde hem çalışanlar ve hem de sermaye sahipleri daha kötü duruma düşeceklerdir.

bileceği bir durumdur(4). Bu durumda kurum kesimine sermaye arz eğrisi ne dikey ne de yataydır. O zaman, sermaye kayışının büyüklüğü, kurum kesimi sermayesinin talep ve arz esnekliklerine bağlıdır(4). Bu durumda kurum kesimine sermaye arz eğrisi ne dikey ne de yataydır. O zaman sermaye kayışının büyüklüğü, kurum kesimi sermayesinin talep ve arz esnekliklerine bağlıdır. Bunların ikiside de *türev* fonksiyonlardır. Bir başka deyimle, kurum kesimindeki sermaye talebi, ürün başına sermaye talebi çarpı kurum kesimindeki çıktı talebine eşittir, kurum sermayesi arzı da, ürün başına sermaye talebi ile kurumlaşmamış kesimdeki çıktının talebinin çarpılması ile bulunan miktara dayalıdır.

Şimdi bir ekonomide üretilen bütün mal kümesinin iki maldan ibaret olduğunu bir malın kurum kesiminde, bir malın kurumlaşmamış kesimde üretildiğini düşünün(5). Kurum sermayesi üzerinden alınan bir verginin sonucu olarak her kurum ürünü başına imalat sanayiinde daha az sermaye (ve daha fazla emek) kullanılmaktadır. Üstelik herhangi bir girdinin maliyeti artınca, üretimin marjinal maliyeti arttığından, kurum ürünün fiyatları artar ve ürünün talebini azaltır. Dolayısiyle kurum kesimi sermaye maliyetindeki bir artış bu kesimdeki sermaye talebini iki sebeple azaltır. Eğer kurum üretimine yönelik talep büyükse (şöyleki, fiyattaki küçük bir artış sonucu talep büyük ölçüde azalıyorsa) ve sermaye maliyetinde ücrete göre küçük bir artış firmaların sermaye yerine büyük miktarda emeği ikame etmelerine yöneltir(böylece, ikame esnekliğinin büyük olduğunu söylüyoruz).

---

(4) Bu duruma garip ve özel diyoruz. Bunun sebebi sermayenin kesimlerarası kayması için geçmesi gereken zaman birkaç istisna ile yatırım kararının alındığı zamanla aynı olması yüzündendir. Bir başka deyimle toplam sermaye arzında değişme için gerekli zaman. Bazı makina(araba) ve bazı yapılar hemen kayabilir. Ancak sermayenin kayışının çoğu, kurumsal işletmelerden, kurum dışı teşebbüslere yeni yatırım şeklinde olmaktadır.

Bu model ilk defa ayrıntılı olarak Chicago iktisatçılarından Arnold Harberger tarafından araştırılmıştır ve bu model de Harberger modeli olarak anılır. Bkz. A.C. Harberger "The Incidence of the Corporation Income Tax, *Journal of PoliticalEconomy* , 70 (1962) 215-40. *Taxation and Welfare* , A.C. Harberger ed (Chicago: University of Chicago Press, 1974) ss. 135-70

(5) Harberger, bu ayırımı, 1953 ve 1955 arasında sermaye gelirleri üzerine yaptığı ampirik çalışmaya dayandırmıştır. Yazar bu yıllarda gayrimenkul, tarım ve ufak tamir hizmetleri hariç bütün sanayilerin sermaye gelirlerinin yüzde 20'sinden fazlasını kurumlar vergisi olarak öderken, bu sayılan üç endüstrinin sermaye gelirlerinin yüzde 4'ünden azını kurumlar vergisi olarak ödemiştir. Bkz. A.C. Harberger; The Corporation Income Tax: An Empirical Appraisal "U.S. House of Representatives, Ways and Means Committee, *Tax Revision Compendium* , Vol.1 (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1959 ss.231-50

Şimdi kurum kesimindeki sermaye *arzının* belirleyicilerinin ne olduğunu düşünün. "Ara dönemde" toplam sermaye arzı sabit olduğundan kurum kesimine sermaye arzı, tam olarak toplam emre hazır sermaye eksi kurumlaşmamış kesimde kullanılan sermayeye eşittir. Dolayısiyle, bu arz eğrisinin esnekliği, kurumlaşmamış kesimde emeğin sermaye ile ikame esnekliğine ve bu kesimdeki üretimin talep esnekliğine bağlıdır. kurum kesimindeki sermayeden alınan vergi, kurum kesimindeki ürünün nisbi fiyatını artırarak, talebi, kurumlaşmamış kesim üretimine doğru kaydırır. Herhangi bir faiz haddinde, bu kurumlaşmamış kesimdeki sermaye talebini artıracak ve dolayısiyle, kurum kesimine sermaye arzını azaltacaktır.

Şekil 23.3'de kurum kesimindeki sermayeden alınan bir verginin etkisini iki aşamaya bölüyoruz. Birincisi, kurum ve kurum kesimi dışı malların sabit nisbi fiyatlarıyla vergi kurum sermayesi talep eğrisini DD'den D'D' 'ne doğru düşürür (Piyasa faiz haddi r'dir. Yatırımcılara (r) kadar vergi sonrası gelir sağlamak için, yatırım (r)nin üzerinde bir vergi öncesi gelir getirmesi gerekir. Böylece sermayeye daha az talep olacaktır)

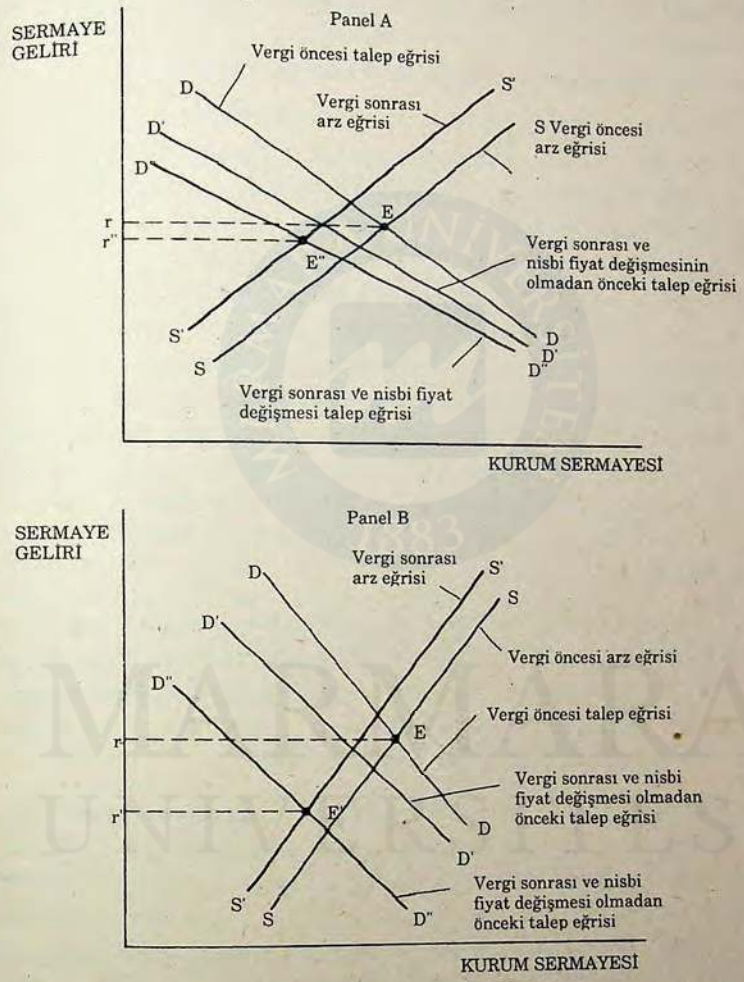
İkinci olarak, ürün fiyatları, üretimin değişen maliyetlerini yansıtacak şekilde ayarlandıkça, kurum sermayesinin talep eğrisi D'D' den D"D" 'ne kayacak ve arz eğrisi de SS'den S'S' 'ne kayacaktır. Eğer kurum kesimi nisbeten sermaye yoğun ise (yani, sermayenin emeğe olan oranı kurumlaşmamış kesimdekini aşıyorsa) bunun net etkisi, sermayenin talebini ve dolayısiyle gelirini azaltmaktır. Panel B'de olduğu gibi, vergi-sonrası gelirin, vergiden daha fazla azalması dahi mümkündür. Bu makul parametre değerleri (her iki kesimdeki sermaye-emek rasyolarına, talep esnekliklerine ve ikame esneklikleri için makul değerler) gerçekleşebilir.

AMPİRİK TAHMİNLER

Kurum sermayesi üzerinden alınan bir vergiyle bağlantılı iki sapmayı belirlemiştik. Birincisi, bir üretim sapması vardır. Kurum kesiminde sermaye fiyatı, üretim etkinliğinin bütün firmaların aynı girdi fiyatlarıyla karşı karşıya kalmasını gerektirirken kurum dışı kesime göre daha yüksektir.

İkincisi bir tüketim sapması vardır. Kurum kesiminde üretilen malların fiyatı, kurumlaşmamış kesimde üretilen malların fiyatına nisbetle artar.

Stanford Üniversitesinden John Shoven kurumlar vergisinin "ara dönem"deki etkisini, şimdiki dengeyle sermayenin geliri üzerinden saptırıcı bir kurumlar vergisi alınmamış olması halindeki dengeyi karşılaştırarak açık biçimde çözmüştür. Kurumlar vergisinin etkinlik kaybının, getirdiği vergi hasılatının yaklaşık yüzde 12'si olduğunu.tahmin etmiştir.



23.3. ARA DÖNEMDE KURUM SERMAYESİ ÜZERİNDEKİ BİR VERGİNİN ETKİSİ. Ara dönemde toplam sermaye arzı sabittir. Ancak sermaye kurum ve kurum dışı kesimler arasında kayabilir. Sermaye gelirinden alınan bir vergi kurum sermayesini talep ve arz eğrilerini sola doğru kaydırır. A panelinde, sermayenin vergi sonrası gelirindeki değişmesi küçüktür. B panelinde sermayenin vergi sonrası geliri vergiden daha fazla düşer.

Shoven, kurumlar vergisi yükünün ne ölçüde sermaye sahiplerinden tüketici ve çalışanlara aktarıldığını da tahmin etmiştir. Şekil 23.3'de gördüğümüz gibi, yansıma derecesi kritik olarak tüketici talep esnekliklerine ve iki sektörün her birinde sermaye yerine emeğin ne ölçüde kolay şekilde ikame edildiğine dayalıdır. İkame esnekliği sermayenin emekle ikame kolaylığını ölçer. Yüksek değer, emeğin yerine sermayenin ikame edilmesinin kolay olduğunu anlatır. İktisatçılar arasında bu parametrenin en iyi tahminin ne olduğu konusunda görüş birliği yoktur.

Sermayenin vergi yükü payı, sermaye gelirindeki değişmenin toplam kurumlar vergisi hasılatına bölünmesiyle ölçülür. Eğer yük yüzde 100'ü aşarsa, sermayenin geliri vergiden *daha fazla* azaltılmıştır. Kurum sektörü nisbeten sermaye yoğundur. (Bir başka deyimle, her işçi başına kurumlaşmamış kesime nazaran kullanılan çok daha fazla sermaye vardır. Dolayısiyle, kurumlaşmamış kesime doğru bir talep kayması, dolaylı olarak sermaye talebini ve böylece sermaye gelirini azaltır. Kurumlaşmamış kesimde ikame esnekliği küçük oldukça, talebin bileşimindeki değişmenin sonucu olarak ortaya çıkan bütün sermayeyi emmek için düşmesi gereken sermaye geliri büyük olacaktır. Bu ise neden Shoven'in; kurumlaşmamış kesimdeki ikame esnekliğinin, kurumlaşmış kesiminkine göre çok düşük olması ve tüketici talep esnekliklerinin düşük olması halinde, sermayenin vergi yükünün yüzde 162'sini taşıdığını hesaplamış olduğunu açıklamaktadır.

Talep esneklikleri ile ikame esnekliklerinin değerini kesin olarak bilmeksizin, sermayenin yükün yüzde 100'ünden fazla ya da azını yüklendiğini dahi söyleyemeyiz. O zaman kurumlar vergisinin fiilen sermaye üzerinde bir vergi yoksa tüketici üzerinde bir vergi halini alma derecesi konusunda görüş birliği olmaması gayet normaldir!

Harberger modeli çalışmaları, dikkatleri vergilerin *genel denge* etkileri üzerinde yoğunlaştırması açısından önemli olmuştur. Modelde bir kesimdeki sermaye üzerinden alınan bir verginin ekonominin tümü üzerinde yansımaları vardır ve verginin nihai olarak kimin üzerinde kaldığı açık değildir. Gene de bu çalışmaların büyük ölçüde vergi mevzuatındaki çok sayıda özel hükmü hesaba katmaması sebebiyle, kurumlar vergimizin etkilerinin değerlendirilmesinde sınırlı ölçüde yarar sağlamaktadır. Bu özel hükümler, verginin nihai etkisinin belirlenmesinde kritik önemi haizdir. Üstelik, bu çalışmalar, *bütün* vergilerin kurumlar vergisi, gelir vergisinin yanında diğer sermaye vergilerini de (veraset ve

intikal vergisi ve eyalet ve yerel yönetim emlâk vergileri) *bileşik* etkilerini hesaba katmada başarısız olmaktadır. Son yıllarda çok önemli hale gelmiş olan uluslararası sermaye hareketlerini de dikkate almamaktadır. Son olarak bu çalışmaların bir yatırımla bağlantılı toplam vergi ödemelerinin, yatırımın borçlanmayla mı yoksa öz sermaye ile mi finanse edildiğine bağlı olduğu gerçeğini de ihmal etmektedir(6).

Girişimcilik Üzerinden Alınan Bir Vergi Olarak Kurumlar Vergisi

Şimdiye kadar kurumlar vergisini, kurum kesimindeki sermaye üzerinden alınan yeknesak bir vergiymiş gibi kabul ettik. Bu amortisman indirimlerinin doğru yapılması (yapılmıyor ve ödenen faiz için indirim tanınmaması (tanınıyor) halinde gerçek olacaktı. Bu hükümlerin verginin etkisi konusunda çok büyük tesiri vardır. Bunlar vergi mevzuatındaki küçük ve önemsiz düzenlemeler değildir. Faiz ödemelerinin etkilerini izole edebilmek için bu başlık altında, amortisman indirimlerinin aşınan ve yıpranan tesis ve makina ve teçhizatın değerindeki azalmayı doğru biçimde yansıttığını varsaymaya devam edeceğiz. (Vergi mevzuatımız da olduğu gibi) Faiz ödemelerinin vergiden düşülebilir olması halinde ne olur?

Ne kadar yatırım yapacağına karar verirken firma, *vergi sonrası* firmaların eline geçecek ekstra -yani marjinal- gelirin ne olacağını bilmek ister. Elde edeceği ekstra gelir sonucu ödeyeceği ekstra vergileri hesaba katar. Fakat aynı zamanda, ek amortisman indirimleri ya da faiz ödemelerinin vergiden düşülebilmesi sonucu olarak vergi yükümlülüklerindeki azalmayı da dikkate alır.

Ekstra bir dolar yatırım yapmanın firmaya sağlayacağı net gelir, bu ek yatırımı nasıl finanse ettiğine bağlıdır. Firmalar sermayeyi iki şekilde temin eder. Sermaye arzedene, firmanın iflâs etmemesi şartıyla (ki bu durumda sermayeyi arzeden geride kalan ne varsa onu alır) belli bir gelir vaadiyle borç alabilir ya da öz sermaye kaynaklı (yeni hisse senedi ihraç ederek) borç bulabilir. Öz sermaye yatırımı yapanlar (firmanın hissesini satın alanlar) garantili bir gelir sahibi olamazlar ama firma iyi duruma gelirse kârlar ve sermaye kazancından pay alırlar.

---

(6) Harberger ve Shovên, marjinal yatırımın ortalama yatırımla aynı şekilde finanse edildiğini varsaymıştır. Şöyle ki, ilgili vergi oranı cari olarak kurumlarca ödenen ortalama vergi oranı idi. Aşağıda açıklayacağımız teoriler bunun doğru olmayabileceğini ileri sürmektedir.

Firma borç aldığında, vergi yoksa, sermayenin marjinal maliyeti tam olarak firmanın ek yatırımlarını finanse etmek için aldığı ek borç üzerinden faize eşittir. Faiz vergiden düşülebiliyorsa, vergi sonrası marjinal maliyet r(1-t)dir (r) faiz haddini (t)'de vergi oranını göstermektedir. Eğer faiz haddi yüzde 10, vergi oranı yüzde 34 ise vergi sonrası maliyet sadece yüzde 6.6 olacaktır.

Firmanın getirisi yüzde 34 azalmaktadır. Ama aynı zamanda borçlanmanın maliyeti de aynı oranda azalmaktadır. Dolayısiyle, verginin alınmasından önce borçlanmayla finanse edilen bir yatırımın net geliri pozitifse, gene pozitifdir. Eğer negatifse, gene negatiftir. Yatırım kararları, kurumlar vergisinden etkilenmemektedir.

Bu yargı, firmanın elinde marjinal yatırım projesini borçlanmayla finanse etme seçeneğinin bulunduğunu varsaymaktadır. Bir başka deyimle firma marjinalde kendisine şu soruyu sormaktadır. Küçük bir miktar fazla yatırım yapmak için biraz daha *fazla borçlanmaya değer midir*?(7)

Yeni kurulan firmalar sermaye bulmak için hisse senedi ihraç ederler. Genelde başvurabilecekleri tek kaynak da budur. Bankalar uzun dönemli kredileri çok riskli bulurlar ve bu firmalar uzun vadeli bono ihraç etme konusunda çok küçüktürler. İlk müteşebbis genelde işe yatırdığı paranın gelirini büyük ölçüde hisse sahipliği şeklinde alır (ücret ödemeleri yerine) Dolayısıyla, *faiz ödemelerini istisna eden bir kurumlar vergisi, fiilen girişimcilik üzerinden alınan bir vergi gibi görülebilir. Fonları ek miktarlarla borçlanarak bulamayan yeni firmaların yatırımları üzerinde etki yapar.*

---

(7) Eşdeğer biçimde, önemli bir borç yükü olan ve halen piyasadan borçlanma yapmayan ama bir yatırım yapmakta olan bir firma kendisine şunu sorabilir: Acaba, biraz daha az miktar yatırım yapmaya ve ekstra fonları mevcut borç yükümlülüklerinin geri ödenmesinde kullanmaya değer mi?

Kurumlar vergisine ilişkin bu görüş, J.E. Stiglitz, Taxation, "Corporate Financial Policy and the Cost of Capital", *Journal of Public Economics* February, 1973 ss.1-34 ve J.E.Stiglitz; "The Corporation Income Tax", *Journal of Public Economics* , April-May, 1976 ss. 303-11.

Bu görüş doğru ise, verginin uzun dönem etkileri, kurum kesimi ile kurumlaşmamış kesim arasında kaynakların yeniden dağılımı ile pek alâkalı olan türden değildir. Aksine, kurum kesiminin buluş yeteneği derecesi ve teknolojik gelişme haddi ile ilgili olması gereken bir konudur. Bu etkilerin büyüklüğü girişimcilik arzı ve risk alma esneği gibi iktisatçıların pek az şey bildiği kavramlara dayalıdır.

Kurumlar Vergisinin Sınırlı Kredi Kullanan Firmalar Üzerindeki Etkisi

Bununla birlikte kurumlar vergisinin yeni kurulmuş firmalar için saptırıcı olmadığı biraz ihtilâflıdır. Bu görüşü eleştirenler, marjinalde yatırımlarının büyük bir bölümünü borçlanma dışı kaynaklarla finanse eden firmaları gözardı ettiğini ileri sürmektedir. İfade etmiş olduğumuz gibi, burada sunulan iddia, firmanın borçlanması gerektiğini, öngörmez. Bütün öngördüğü firmanın yatırımdaki bir artışa karşılık borçlanma düzeyini değiştirebileceği hususudur. Eğer firma, borcunu azaltmak için kullanabileceği formları, yatırım düzeyini artırmak için kullanmayı tercih ederse, etkiler tam açıklamış olduğumuz gibi olacaktır.

Bununla birlikte, çok çeşitli nedenlerle firmalar, borç almaya imkân bulmayabilirler(ya da ek fonlar borçlanmak için daha yüksek faiz haddi ödeyebilir) O zaman firma içi fonların maliyeti (geçmiş yılların kazançlarından firmada alıkonulmuş olan fonlar) ile dış fonların (yeni hisse senedi ya da tahvil ihracı ya da bir bankadan borçlanma yoluyla) maliyeti büyük ölçüde farklı olabilir(8). Dış fonların marjinal maliyeti ile işe girmek yerine kurum içi fonların marjinal maliyeti ile projeye girişmeye değer çok sayıda proje olabilir. Vergi sonrası kârları azaltarak, kurumlar vergisi kurum içi fonların arzını azaltır ve böylece yatırımın azaltılması için dolaysız bir etki yapar. Bunun doğru olması ölçüsünde, kurumlar vergisinin değerlendirilmesindeki ilgili faktör, marjinal vergi oranı değil ortalama vergi oranıdır.

---

(8) Son teorik çalışma, eksik bilginin önemini vurgulamıştır. Firma içindekiler (yöneticiler ve çıkarları denetleyen büyük hissedarlar) firmanın geleceğini, dışardakilerden daha fazla bilebilir. Firma içindekiler, firmanın, piyasanın şirketi aşırı değerlemesi halinde söz gelimi hisseleri satması konusunda özellikle endişeli olabilir. Bkz. B.Greenwald, J.E. Stiglitz ve A.Weiss; Informational Imperfections and Macroeconomic Fluctuations *American Economic Review* , May, 1984, 194-199.

Kurumlar vergisinin etkileri konusundaki çoğu ampirik çalışmalar firmanın marjinal sermaye maliyetini -ek bir dolar yatırmanın firmaya yüklediği maliyet miktarı- sermayenin birimi başına ortalama vergi ödemelerine eşit bir miktar kadar arttırdığını varsayar. Bir başka deyimle, marjinal ve ortalama sermaye maliyetlerinin aynı olduğunu varsayar. Eğer firmalar marjinal yatırımlarını borçlanmayla finanse edebilirse (ve eğer amortisman indirimleri, gerçek iktisadi amortismana eşit değilse), vergi sisteminin sebep olduğu hiçbir marjinal sapma olmayabilir ve marjinal sermaye maliyeti, ortalama maliyetten büyük ölçüde farklı olabilir. Marjinal sermaye maliyetinin borçlanmayla sağlanan fonların marjinal maliyetine eşit (ya da bundan az) olduğu görüşüne sahip olup olmadığına bakılmaksızın, sermayenin marjinal ve ortalama maliyetlerinin aynı olduğu hipotezinin hiçbir gerekçesi yoktur.

Tekelci Kârlar Üzerinden Alınan bir Vergi Olarak Kurumlar Vergisi

Tekelcilerin olması halinde tekel kârları vardır. O zaman kurumlar vergisi kısmen saf (tekel) kârları üzerinden alınan bir vergi olarak görülebilir. Bazen fazla kârlar olarak adlandırılan saf kârlar, toplam gelirler eksi, sermayenin normal getirisi düşüldükten sonra kalan miktardır. (Uzun dönem dengesinde, rekabet yapısında, sabit randımanlar varsayımında saf kâr yoktur). Kurumlar vergisinin bir bölümü, tekelci kârlar üzerinden alınan bir vergiye tekabül eden kısmı, aslında tekelciler üzerinden alınan bir götürü vergidir(9).

Kurumlar vergisinin saptırıcı etkilerinin tekelci ya da rekabetçi yapıyla daha büyük olup olmadığı (toplanan dolar başına) belirsizdir. Bir taraftan, verginin kısmen bir saf kâr vergisi olması ölçüsünde, vergi saptırıcı değildir. Öte yandan, bir özel tüketim vergisi gibi işlev görmesi halinde ve tekel dolayısiyle, sektör üretimi, sosyal bakımdan optimal düzey

(9) Bu, tekelci vergiyi farklı bir ülkede merkez kurarak ya da kurumlaşmamış olmayı tercih ederek vergiden kaçınabildiğini varsayar.

den zaten düşüktür. Vergi daha büyük sapmaya yol açar(10).

Eğer kurum kesimi, çok sayıda tekelci firmadan (farklı sanayilerde) oluşuyor olarak görülüyorsa, fiyat üretimin birimi başına vergi ödemelerinden daha fazla artabilir. 17. Bölümde gördüğümüz gibi, tekel durumunda, sabit esnekli bir talep eğrisiyle (bir başka deyimle, fiyattaki yüzde 1 değişme üretim düzeyine bakılmaksızın talepteki aynı yüzdeli değişmeye yol açar), fiyat vergiler dahil tam marjinal üretim maliyetin artı sabit bir kâr marjıdır. Eğer kâr yüzdesi yüzde 20 ise, o zaman marjinal maliyetlerin 1 dolar artması halinde, kurumlar vergisinin alınmasından dolayı fiyat 1.20 dolar artacaktır.

Yöneticilerin Elinde Yönetilen Firmalar: Alternatif Bir Yaklaşım

Şimdiye kadar yapılan analizde firmaların vergi sonrası gelirlerini en çoğa çıkartma tutumları konusunda öngörüde bulunmuştuk. Ancak, bu görüşle telif edilmesi mümkün görülmeyen çok sayıda firma davranışı vardır. Söz gelimi daha sonra göstereceğimiz gibi, firmaların temettü dağıtmaması gerekir (vergi açısından) Kurum kesiminden hanehalkına fonların dağılımı konusunda daha iyi yollar vardır. Firmaların elde ettiği kazançlarının mümkün olduğunca çoğunu dağıtmaya devam ettirmesine "temettü paradoksu" denilmektedir. Firmaların temettü politikası, kurum davranışının tek anlaşılır yönü değildir.

Hızlandırılmış amortisman, bir başka "vergi paradoksu"nu getirir. Devlet, firmalara ve bireylere varlıklarını hızlandırılmış bir oranda amorte etme hakkı vermiştir. Gene, toplam nominal amortisman oranları etkilenmemiştir (Bu indirimler makinenin maliyeti eksi eğer varsa hurda değerine eşittir). Ancak daha hızlı amortisman, beyan edilen geliri ve dolayısiyle varlığın ilk yıllarındaki vergilerin azalmasını sağlayacaktır. Bütün firmalar bu fırsattan yararlanmak isteyecektir.

---

(10) 18. Bölümde bir verginin etkinlik kaybının verginin karesi ile arttığını ifade etmiştik. Tekelin etkisi, bir vergininkine benzerdir. Aslında eğer talep eğrisi 2 gibi sabit bir esnekliğe sahipse, tekel üretim ve tüketici fiyatları üzerinde rekabetçi bir sanayide alınan yüzde 50 verginin yapacağı etkiyle aynı tesiri yapar. Bu yüzden tekel üretimi üzerinden alınan yüzde 10 vergi rekabetçi bir sanayide alınan vergiyi yüzde 50 ile yüzde 70 arasında artırmayla bağlantılı bir ek etkinlik kaybı olur (tekel fiyatlarının, (2) gibi sabit talep esnekliği olması halinde verginin miktarını iki kadar artıracağı gerçeğini hesaba katarak). Bu ise rekabetçi bir sanayideki üretimi yüzde 0'dan yüzde 10'a çıkarmadan doğan etkinlik kaybından daha büyüktür.

Bununla beraber, firmalar bu fırsattan yararlanma konusunda yavaş olmuştur. Firmalar, hızlandırılmış amortisman yöntemini kullanmaları sebebiyle *beyan edilen* kurum kazancının, bu yöntemi kullanmamaları durumunda beyan edecek oldukları kazanca göre düşük olacağını ortaklarına açıklasalar dahi bu yavaşlık görülmektedir. Gerçekten de, kişiler, ortakların böyle bir beyanı olumlu bir işaret olarak alabileceğini ve böyle bir beyanın olmayışını negatif bir gösterge olarak niteleyebileceğini düşünmüş olabilir.

Firmalar, stoklarına nasıl işlem yapacakları konusunda bir tercihle karşı karşıyadır. Çelik çubuk satan bir firmanın bir kısım çeliği tonu 40 dolara bir kısım çeliği de bir kaç ay sonra sanayideki hızlı enflâsyon sonucu tonu 100 dolardan aldığını varsayalım. Her iki çelik çubuk da firmanın stoklarındadır. Bazı çelik levhaları 110 dolara sattığında acaba maliyet olarak 40 doları mı yoksa 100 doları mı esas alacaktır? Gelirler Genel Müdürlüğü, firmaların tutarlı bir tarzda bu yolu seçtikten sonra dönmemeleri halinde, bu yöntemden birini kullanmalarına izin vermektedir. Firma, ya en son aldığı malı satıyorum (buna son giren ilk çıkar, ya da LIFO, yöntemi denir) ya da ilk satın aldığı malı satıyorum (ilk giren ilk çıkar ya da FIFO) diyebilir. Enflasyonist dönemlerde LIFO'nun FIFO'ya kesin bir üstünlüğü vardır. Cari vergi yükümlülükleri daha düşük olur. (Hernekadar gelecekteki vergi yükümlülükleri aynı miktarda artarsa da) Ancak bugünkü bir doların yarınki bir dolardan daha değerli olduğu genel ilkesi, firmaların cari vergi yükümlülüğünün az oluşu ile daha iyi durumda olacaklarını göstermektedir. Bununla birlikte, firmaların LIFO ya geçişi çok yavaş olmuştur ve bugün bile FIFO yöntemini kullanmaktadırlar.

VERGİ PARADOKSUNA İLİŞKİN AÇIKLAMALAR

Bu görünen rasyonel olmayan durumlar için iki açıklama getirilmektedir. Birincisi, firma yöneticilerinin kâr maksimizasyonu hedefini gütmemeleri ve rekabet piyasasının etkinliği sağladığı kabul edilen bu ilkenin çok zayıf biçimde işlediğidir. İkincisi firmalar rasyonel ama ortaklar rasyonel değildir. Şirket hissedarları, vergi sisteminin (ya da kurumların) nasıl işlediğini bilmez. Firmanın LIFO sistemine geçtiğini farketmesi olası değildir. Ama, firmanın açıklanan karlarının düştüğünü görecekleri ve firmanın eskisi kadar iyi çalışmadığına inanacaklardır. Sonuç olarak firmanın hisseleri düşecektir. Eğer bir firma temettü ödeye-

mez ve bunun yerine daha önce temettü olarak ödediği miktarı sermaye kazancı olarak öderse (hisseleri geri satın alarak) neler olabileceğini düşünün. Tüketiciler şaşırabilir ve firmayı olabileceğinden daha az değerleyebilir. Aldığı ücretler kısmen firmanın piyasa değerine bağlı olan yöneticiler, bu yüzden firmanın vergi yükümlülüklerini en aza indirmeyen politikalarla, şirket hissedarlarını "mutlu" kılmayı tercih ederler. Her iki açıklamanın da kısmen doğru olduğunu söyleyebiliriz.

KURUM ÖRTÜSÜ

Daha genel bir ifadeyle, firma davranışlarına ilişkin analizimiz, bireylerin firma içinde neyin olup bittiğini anlayabildiği varsayımına dayalıdır. Söz gelimi, kişinin 1000 paylı bir firmada 10 hisseye sahip olmakla, aynı firmada 900 paydan 9'una sahip olma arasındaki tercih yaparken farksız olduğu firmanın borç yükümlülüğünü 1000 dolar azalttığında, piyasanın firmanın öz varlığının, artık 1000 dolar daha büyüdüğünü göreceğini ve hisse fiyatlarının buna paralel olarak artacağını varsayıyoruz. Eğer firma, dağıtılmamış kârlarıyla, 1 milyon dolar yatırım yapıyor ve bir paydaş da firmanın yüzde 1'ine sahipse, bu, bireyin kendisinin doğrudan 10.000 dolar yatırım yapması ile aynı şeydir. Bir başka deyimle bireylerin **kurum örtüsü** arasından içerde neler olduğunu görebildiğini varsayıyoruz. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi, bireylerin kurum örtüsü arasından görebileceği hipotezi ile tutarsız görünen çeşitli kurum davranış özellikleri vardır.

YÖNETİM ÇIKARLARI

Bazı iktisatçılar firmaların yöneticilerinin firmalarını yönetirken önemli bir hareket serbestisine sahip olduğuna ve bazen şirket ortakları aleyhine kendi çıkarlarını izlediklerine inanırlar. Söz gelimi son yıllarda, bir firmanın diğerini çoğunlukla piyasa fiyatının çok üzerinde bir fiyatla satın almayı önerdiği, firma alış teklifleri örnekleri olmuştur. Hedef firmanın yönetimi bu teklife genelde direnebilir ve çeşitli hallerde, satın almak isteyen firmaya teklifini geri çekmesi için, bunu yapmak firmanın değerini büyük ölçüde düşürse bile, ödeme yapmış olabilir (Bu ödemelere **yeşilposta** adı verilir).

Yönetim ile paydaşlar arasındaki çıkar ayrımı, 1986 Vergi Reform Kanununun yasalaşmasından önceki tartışmalarda açıkça kanıtlanmıştı. Bu yasanın ilk şeklinde temettü dağıtımlarının kısmî vergi indirimlerini

öngörmüştür. Böyle bir hükmün paydaşlar için sağlamış olduğu avantajlara rağmen; kurum yöneticileri, üzerinde kâr dağıtımı konusunda baskıyı artırarak pek de sevimli karşılanmamıştır. Daha az dağıtılmış kârla, şirket yöneticilerinin daha az iradi gücü olacaktır.

Hernekadar bu teoriler; "kâr maksimize eden" firma davranışı konusunda yapmış olduğumuz varsayımları sorgulamaya yöneltiyorsa da, kurumlar vergisinin etkileri -yansıması ve saptırıcı etkileri- yönünden sonuçlar belirsiz kalmaktadır.

İktisat Politikasının bir aracı olarak Kurumlar Vergisi

1981'de kabul edilen amortisman indirimleri sisteminde, "gerçek" ekonomik amortismanla -makina ve teçhizatın değerindeki azalma- yasa çerçevesinde indirilmesine izin verilen miktar arasında sıkı bir ilişki çoğu zaman yoktu. Sonuç olarak, bazı yatırım kategorileri, diğerlerine nazaran çok daha düşük efektif vergi oranlarıyla karşı karşıya gelmişti. Aynı şekilde, bazı özel hükümler özellikle, petrol ve gaz ve orman ürünleri gibi çok çeşitli sanayileri etkilemişti.

Çoğu iktisatçılar, çıkar gruplarının sonucu, bu düzenlemeleri "kaynak dağılımını bozucu, olarak nitelemiştir. Öteyandan devlet kademesinde bulunan bazıları bu düzenlemelerin bilinçli olarak, sosyal bakımdan optimal olandan daha az (iddia ettikleri gibi) olacak olan belli sanayileri özendirmek için yapıldığı iddia edilmiştir. Bu görüşe göre kurumlar vergisi iktisat politikasının bir aracı olarak düşünülmelidir. Kongre Bütçe Dairesinin ifade ettiği gibi "kurumlar vergisi yalnızca devlete gelir sağlamak için değil iktisadi faaliyetleri etkilemek için de kullanılmalıdır. ... vergi mevzuatı, aksi halde yapılamayacak olan yatırımların tahsisine imkân verir..."

Vergi yasasındaki özel düzenlemelerin önemi Maliye Bakanlığı ve Brookings Institution'dan Eugene Steurle tarafından yapılan son bir çalışmada vurgulanmıştır. Steurle, ABD'nde elde edilen toplam sermaye gelirinin yüzde 80'inin, bir tür tercihli muamele gördüğünü ortaya koymuştur(11).

---

(11) E.Steurle; "Is Income from Capital Subject to Individual Income Taxation? *Public Finance Quarterly* , July 1982 p.p. 283-303

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kurumlar vergisi konusunda çeşitli alternatif görüşler sunmuş bulunuyoruz. Vergiyle bağlantılı sapmaların mahiyeti, kişinin benimseyeceği görüşe bağlıdır. Bu vergi, kurum kesimindeki sermaye üzerinden alınan bir vergi gibi görüldüğünde sermayenin maliyetini, emeğe göre yükselteceğinden, kurum kesimindeki sermaye kullanımını kurum kesiminde üretilen malların üretimini olumsuz şekilde etkiler.

Ne varki, kurumlar vergimizin etkilerinin, kurum kesimindeki sermaye üzerinden alınan yeknesak bir sermaye vergisinden farklı olduğunu vurgulamıştık. Vergiden indirimle ilgili kayıtlamalar bölümünde, faiz indiriminin aslında marjinal yatırımlarını, borçlanma ile yapan firmalarla, indirimleri sınırlanan firmalar arasında ayırıma tabi tuttuğu anlamına geldiğini de göstermiştik.

Gene, kurum sisteminin, yatırımların dağılımını değiştirebilirken mutlaka kaynak dağılımını bozar tarzda görülmemesi gerektiğini de ifade etmiştik. Aksine, kurumlar vergisi, devletin, özellikle uygun olarak nitelediği yollarla yatırımları yönlendirmeye çalıştığı bir iktisat politikası aracıdır.

Marjinal Efektif Vergi Oranları

Vergi yasasının kaynak dağılımı etkilerinin (ister arzulanır ister arzulanmaz olsun) büyüklüğünü ölçmek için iktisatçılar, firmaların yeni yatırımları değerlendirirken karşılaştıkları vergi oranını hesaplamış bulunmaktadır. Bu oran; firmanın marjinal efektif vergi oranıdır. Bunu hesaplamak, kolay bir bir iş değildir(12).

On yıl boyunca gelir getiren 100.000 dolarlık bir yatırımı düşünün. Gelir akımı, marjinal yatırımla bağlantılı kurum vergileri dolayısiyle azalacaktır. Bununla beraber, bazı yıllar için yatırım, firmanın ödemek durumunda olacağı vergileri de düşürebilir. Aslında, vergi ödemeleri amortisman indirimleri, yatırımı finanse etmek için alınan her türlü borç faiz ödemeleri ve (1986 öncesi) yatırım indirimi sebebiyle negatif olabilir. Vergi ödemelerinin içinde, firmanın yatırımı üzerinden ödemek zorunda olduğu emlâk vergileri de vardır.

(12) Firmanın efektif marjinal vergi oranı hesabında firmanın bir varlıktan elde ettiği geliri üzerinden ödeyeceği bütün vergilerin halihazır değerinin yanısıra, bunun beraberindeki vergi indirim ve gelir indirimleri de dikkate alınır.

Şekil 23.4, hisse senedi ihracı ile finanse edilen yatırımların marjinal efektif vergi oranlarını göstermektedir. Farklı aktiflerin tabi olduğu rejim farklılıkları 1979 sonrası büyük ölçüde artmıştır.

Pennsylvania Üniversitesinden Alan Auerbach, farklı aktif kategorilerinin farklı vergi rejimine tabi tutulmasından doğan refah kayıplarının, endüstriler arasındaki sapma farkından beş kat daha büyük (1981 vergi yasasına göre) olduğunu tahmin etmiştir (1981'deki toplam etkinlik kaybının toplanan hasılatın yaklaşık yüzde 10'u kadar olması gerektiğini tahmin etmiştir)(13).

Bazı Firmaların Vergiye Tabi Geliri Olmamasından Kaynaklanan Sapmalar

Borçla finansman ya da geçmiş yatırımlardan doğan iktisadi zararlar, şirketlerin bütün amortisman ve vergi indirimlerini kullanamayacakları noktaya getirinceye kadar, vergiye tabi gelirlerini azaltabilir(14).

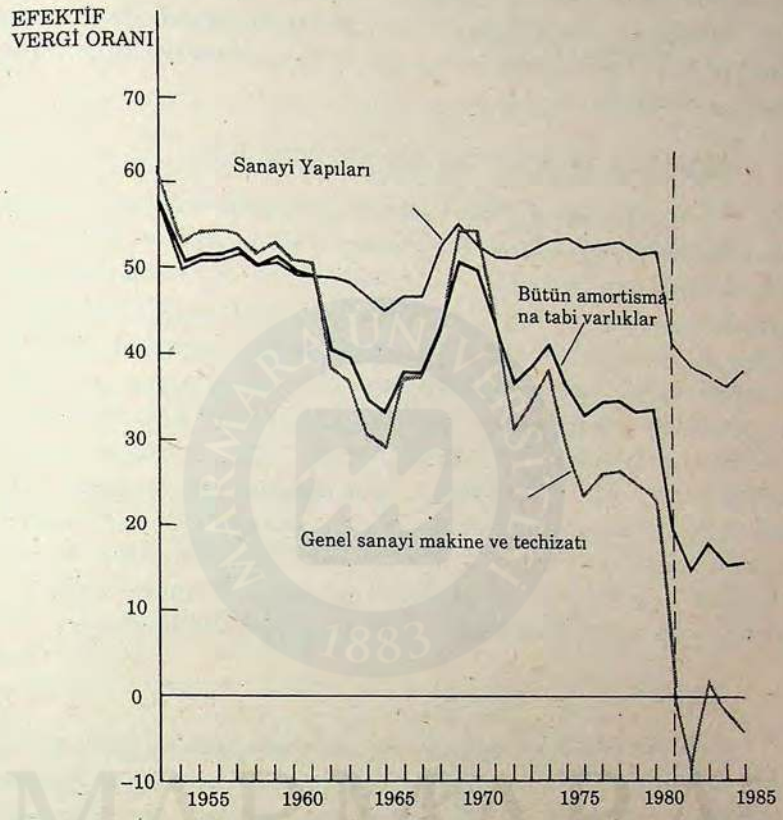
Bazı yeni aktifleri sebebiyle diyelim, büyük amortisman indirimleri olan aynı zamanda da başka çeşitli konularda zarar eden bir firmayı düşünelim. Vergiye tabi geliri negatif ise, amortisman indirimlerinin değeri olmayacaktır. Vergi zaten sıfır olunca, daha fazla azaltılamaz.

---

(13) A.J. Auerbach; "Corporation Taxation in the United States" *Brookings Papers on Economic Activity 2* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1983) ss. 451-513.

(14) Firmaların vergi avantajlarının ileriki yıllara nakline izin verilmektedir. Ancak bu izin verilirken naklin faizsiz ve halihazır değeri değişmez halde tutacak enflasyon ayarlamaları yapılmaksızın olması gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



23.4. HİSSE SENEDİ İHRACI İLE FİNANSE EDİLEN YATIRIMLARIN KURUM MARJİNAL EFEKTİF VERGİ ORANLARI. 1979'dan beri farklı varlıkların karşı karşıya olduğu marjinal efektif vergi oranı eşitsizlikleri KAYNAK: Congressional Budget Office: *Revising Corporate Income Tax* (Washington, D.C., U.S. Congress, May 1985) p.39

Firmanın, yatırım gelirleri gerçekleştiği zamanda bile kötü işleyiş gösterdiğini farzedin. O zaman, gelirler vergilenmiyeceğinden -firmanın bu üretken yatırımdan elde ettiği gelirleri telafi eden başka faaliyetlerinden zarar edilmiş olacaktır- vergi sistemi sapmaya yol açmayabilir. Ancak kötü çalışan ve yatırım yapan çoğu firmalar gelecekte daha iyi olacaklarını tahmin ederler. Bu ise firmanın amortisman indirimlerinin

avantajlarından bugün yararlanamıyorsa, gelecekte tıpkı başka herhangi bir firma gibi bu yatırım gelirleri üzerinden vergi ödeyeceği anlamına gelir. Dolayısiyle vergi sistemi halen iyi çalışan firmalardaki yatırım **aleyhine** güçlü bir sapmaya sebep olur ve bu zayıf durumlarının sürmesine yardımcı olur.

VERGİNİN YÖNLENDİRDİĞİ BİRLEŞMELER

Piyasa, daima, vergi sisteminin yol açtığı etkinsizliklerle uğraşmanın yollarını bulmaya çalışır. Bunun yollarından biri, zararlı olan bir firmanın, kârlı olan bir firmayla birleşmesidir. Bunlara, **vergi ile uyarılmış birleşmeler** denilir. Bu birleşmelerin uzun dönem etkileri ile ilgilenen çok sayıda iktisatçı vardır. Bu birleşmeler, ekonomideki rekabeti sınırlayabilir. Üstelik, kapitalist ekonominin hayatiyetinin, her bir firmanın kendine özgü gücünün olduğu ve böylece farklı durumların avantajından yararlandığı çok çeşitli firmaya bağlı olduğuna inanılır. Bazıları, firmalarla, hayvan türleri arasında benzerlik kurmuştur. Tıpkı çok çeşitli koşullardan elde edilmiş zengin genetik bir havuzu korumanın avantajlı olabilmesi gibi, ekonomide de çeşitli firmaların varlığı da arzulanabilir. Vergi yasasında, birleşmeleri özendiren hükümler (vergiler dışında yapılmayacak olan birleşmeler) bu görüşe göre değiştirilebilir.

LEASING

Vergi sistemindeki etkinsizliklerle mücadelede ikinci yönteme **leasing** denilir. Chrysler gibi büyük zarar eden ve amortisman indirimlerinin bütün avantajlarını elde edemeyen bir firmayı düşünelim. Tesislerini modernize etmek için 1 milyar dolar yatırım yapmak istemektedir (General Motors 1 milyar dolar yatırım yapmak isteseydi, devlet fiilen bu yatırımın bir bölümünü finanse edecektir). Chrysler, amortisman indirimlerini kolayca yapabilen büyük kârlar elde eden bir firmaya (Exxon) yaklaşmaktadır. Bu firma makinaları satın alır ve Chrysler makinaları ondan kiralar işlem maliyetleri dışında bu uygulama tıpkı Chrysler'e

amortisman indirimlerinin vergi avantajlarını doğrudan sağlamak gibidir(15). Bir başka deyimle tıpkı Exxon'un bütün vergilerini ödemiş olması ve devletin de bütün yatırım sübvansiyonunun Chrysler'e ödemesi gibidir. Bunun yerine Exxon Chrysler'e sübvansiyon vermektedir(16).

Bu leasing düzenlemeleri, yıllarca yapılagelmektedir. Ancak çoğu firmalar için bu düzenlemeleri çekici olmaktan çıkaran çok sayıda sınırlama vardı. Bu sınırlamaların maksadı *sadece* vergi amaçlı düzenlemelerin yapılmamasını temin etmekti. Dolayısıyla, varlığın görünürde sahibi de, tıpkı varlığı kendisinin kullanması halinde olduğu gibi belli riskleri taşıması gerekmekteydi.

1981 Vergi Reform Yasası bütün bunları değiştirmiş bulunmaktadır. **Güvenli-liman kiralamaları** denilen ve etkisi, bu kiralamalara izin verme olan ve tek amacı, vergiye tabi geliri olan kurumları yatırım indirimi ve amortisman indirimlerinin avantajından istifade ettirmek olan bir düzenleme yapmıştır. Aslında, bu yolla bir firmanın bir başka firmanın vergi indirimleri ve gelir indirimlerine izin verilmiştir.

Hernekadar, Maliye Bakanlığı firmaların bu düzenlemeden yararlanma derecesini oldukça doğru bir biçimde tahmin etmişse de, kongre ve kamuoyu bir sürprizle karşılaşmış bulunmaktadır. Şöyle ki, vergi avantajlarının 20 milyar dolardan fazlası sadece birinci yılda elde edilmiştir. Bu ise firmalara sağlanan bu avantajların aleyhine gürültü kopmasına yol açmış ve 1982 Vergi Yasası faydalarını büyük ölçüde azaltmıştır. Ancak bu gürültü içinde temel mesele kaybolmuştur. Mesele şudur. Acaba, kötü çalışan firmalar da, iyi çalışan firmaların aldıkları gibi yatırımlarına aynı sübvansiyonları almalı mıdır? Devlet, yatırımı sübvansiyone etmek isteyebilir ya da istemeyebilir. Her şekilde yapılabi leceği konusunda, sağlam iddialar vardır. Ancak bir kamu politikası meselesi olarak, bu sübvansiyonlar iyi çalışan eski firmalarla sınırlı tutulmalıdır.

---

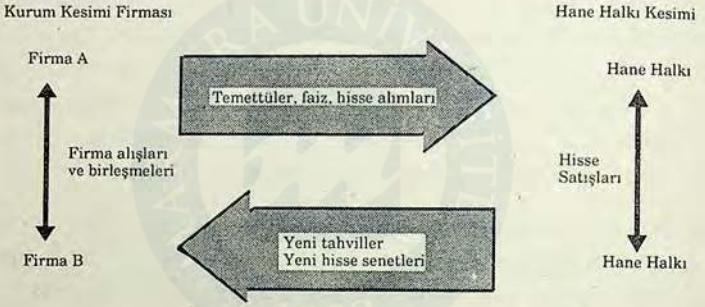
(15) Bunu yapmanın bir yolu da, negatif gelirden *negatif* vergi almaktır. Bir başka deyimle firma zarar edince, amortisman indirimleri ile doğan bu zararın bir bölümünü paylaşacaktır. Bir başka alternatif de zararları faizle ileriye *nakletmek*tir. Cari yasaya göre firmaların faizsiz olarak zararlarını ileriye nakletmeye izin verilmiştir. Bununla birlikte, gelecekte ödenecek vergilerdeki bir dolarlık bir azalma, bugün azaltılan bir dolar değerinde değildir. Bununla beraber bugün 1 milyon dolar zararı olan ancak bir sonraki yıl 1.1 milyon dolar indirim yapmasına izin verilen bir firma (yüzde 10 faiz haddi varsayımı ile) o zaman vergi indiriminin *halihazır değeri* aynı olacaktır.

(16) Büyük kâr elde eden firmaların arasındaki rekabet, Exxon gibi firmaların elde ettiği vergi tasarrufları fiilen Chrysler gibi firmaların lehine tahakkuk eder.

GELİR VE KURUMLAR VERGİSİNİN ETKİLERİNİN BİLEŞTİRİLMESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kurumlar vergisinin etkilerini tam olarak değerlendirmek için, bu verginin gelir vergisi ile nasıl karşılıklı etkileşim içinde olduğunu görmeliyiz. Bunu görmenin en iyi yolu, kendi kurumuna sahip bir bireyi tahayyül etmektir. Daha genel bir vak'a olarak, çok sayıda kişinin sahip olduğu kurumlarda, daha karmaşık olmakla birlikte, sonuçlar benzerdir.



23.5. FONLARIN HANEHALKI VE KURUM KESİMLERİ ARASINDA VE İÇİNDE AKIMI. Fonlar kurum kesiminden hanehalkı kesimine hanehalkı kesiminden kurum kesimine ve iki kesim her birinin içinde akar.

Fonların Dağıtımı: Temel İlkeler

Şekil 23.5'de kurum kesimi ile hanehalkı kesimi arasındaki ilişkinin şematik bir görünümünü çizmiş bulunuyoruz. Fonlar kurum kesiminden, hanehalkı kesimine,temettü, faiz ve hisseleri geri alma şeklinde akar. Hanehalkı kesimi içinde ise bireyler birbirinden hisse ve tahvil aldıkça akım yapar. Kurum kesimi içinde fon akışı ise, kurumlar bir başka kurumu satın aldıkça ve birleştikçe gerçekleşir.

Vergi yönetimi; faiz, temettü ve sermaye kazançlarına farklı işlem yapar. Faiz ve temettüler birey düzeyinde aynı şekilde vergilenir. Ancak kurumdan bireye doğru yapılan ve "faiz" olarak adlandırılan ödemeler, kurum gelirinden düşülebilirken, "temettü" olarak ödemeler düşülemez.

Eğer firmalar hisseleri geri alırsa, birey sadece bireyin satın aldığı fiyatla, firmanın hisseyi geri aldığı fiyat arasındaki fark üzerinden vergilenir. Aslında fonların kurum kesiminden hanehalkı kesimine hisse geri alımları ile dağılımı sadece kısmen vergilenir. Bir firmayı temettü ödeyecek yerde hissedarlarının her birinden hisselerini, hisse senedi payı ölçüsünde düzenli olarak geri almasını engellerken, firmalar pekâla hisseleri açık piyasadan satın alabilir(17).

Vergi yasamızın bütün işlemleri aynı oranda vergilemesi ve kurum kesiminden hanehalkı kesimine -faiz, sermaye kazancı ya da temettü şeklinde olsa bile- transferleri vergilemesinin iki temel sonucu vardır:

1. Mümkün olduğunda, kurumdan hanehalkı kesimine yapılan gelir transferini önleyin.

2. Gelirin aktarılması gerektiği zaman, sermaye kazancı uygulamasına hak kazanacak şekilde yapın.

Temettü Paradoksu

Kurumlar, çoğunlukla yukarıdaki ilkelerle tutarlı olmayan parasal işlemlere girer görünmektedir. Temettüler önemli bir örnek oluşturur. Fonların kurumlardan hanehalkı kesimine neden daha düşük vergi yükümlülükleri ile karşılaşacak şekilde temettü ödediği bilmecesine daha önce de ifade ettiğimiz gibi **temettü paradoksu** denilir(18).

---

(17) Bir firmanın her bireyin hisselerinin yüzde 5'ini geri satın alması halinde, her kişinin sahip olduğu firma payının aynı kalacağına dikkat ediniz. Bu işlem, bir eş değer parasal temettü ile esas itibariyle aynı olduğuna dikkat edin.

Bir firmanın açık piyasada hisseleri geri alması halinde, hisse geri alımının avantajları çok daha büyük olduğuna da dikkat edin. Her birey, hisselerin yüzde 5'ini geri satmış olabilir. Bir bireyin farklı bir miktarı geri ödemeyi tercih etmesi gerçeği, kendisinin hisselerinin yüzde 5'ini geri almaya "zorlanması" ile aynı anlama gelir. Hisseleri daha yüksek fiyatla satın almış olan bireyler, hisselerini satmaya daha istekli olacaklardır. Çünki, böyle yaparlarsa, hisseleri daha düşük fiyatla satın alanlardan daha küçük bir vergi sorumluluğunu beraberinde getirecektir.

(18) Temettü paradoksu ilk defa J.E.Stiglitz; "Taxation,Corporate Financial Policy and the Cost of Capital" *Journal of Public Economics* 12(1973) 1-34. Sonraki çalışmalar J.Poterba ve L.H.Summers", Dividend Taxes, Corporate Investment and 'Q', "*Journal of Public Economics* 1983 pp. 135-67, A.Auerbach "Wealth Maximization ond the Cost of Capital" *Quarterly Journal of Economics*, August, 1979 pp. 433-66. D.Bradford "The Incidence and Allocation Effect M.King"; *Public Policy and the Corporation* (London, Chapman and Hall, 1977)

Çok sayıda mümkün sayılabilecek açıklama yapılmış olmakla birlikte, çoğu pek ikna edici mahiyette değildir. Bunlardan biri temettülerin, firmanın öz varlığına ilişkin bir gösterge olarak hizmet etmesidir. Hernekadar bu doğru olabilirse de, hisselerin geri alınması eş etkili bir gösterge olmalıdır.

Çoğu hisse sahiplerinin vergiden muafsa da (ve dolayısiyle firma ister temettü ihraç etsin ya da hisseleri geri alsın kayıtsız ise), vergi ödeyen bireysel hissedarlar hisse geri alımlarını tercih etmelidir(19).

Birleşmeler, Şirket Alımları ve Yeniden Hisse Senedi Alımları

Kurumlar kesiminde hanehalkı kesimine hisse senedi geri alımları ile (temettü dağıtımına zıt olarak) fon dağıtımının vergi avantajları başka şekillerde elde edilebilir. Firma bir başka firmayı nakit karşılığı satın alırsa, satın alınan firma, sermaye kazançları vergisi ödemek zorunda kalır.

Hernekadar çoğu firmalar toplam vergi yükümlülüklerini en aza indirmez görünen şirket politikalarında ısrar etmişse de, son yıllarda vergi bağlantısına karşı artan duyarlılık konusunda bir kanıt vardır.

1986 Vergi Reform Yasası öncesi on yıl zarfında, birleşmeler, şirket alımları ve hisse senedi geri alımları, aşırı biçimde artmıştır. 1970'li yılların başlarında, birleşmeler, şirket alımları ve hisse senedi yeniden alımları temettülerin yüzde 15'ini teşkil ederken, 1985'de toplam temettüler hemen hemen yüzde 50 daha fazlaya çıkmıştır. Hazine açısından doğan kayıp, 1985'de 25 milyar doları aşmıştır(20).

---

(19) Sırf temettü ödemekten çok daha fazla karmaşık finansal işlemler bulunmaktadır. Söz gelimi, bir firma eş zamanlı olarak hem temettü öder hem de yeni hisse senedi ihraç ederse, gereksizce vergi ödemelerini yükseltmiş olur. Eğer fonlar kurum kesiminde kalmış olsaydı, temettü üzerindeki vergi önlenmiş olabilirdi. Bazı paydaşlar, temettünün sağladığı nakdi temin etseler bile, hisselerinden eşdeğer bir miktarı satarak daha iyi duruma gelmiş olabilirdi (sattıkları kişiler, bu hisseleri yeni pay olarak almış kişilerse)

(20) J .Shoven, "New Developments of Corporate Finance and Tax Avoidance Some Evidence,"in L.Summers, ed *Tax Policy and Economy* National Bureau of Economic Research, 1987

Çoğu iktisatçılar bu faaliyetlerin vergi uyarılmış olduğunu kurumların, hanehalkı sektörüne onları, sermaye kazançları vergisine tabi olacak biçimde fon dağıtmanın avantajlarını giderek anlamaya başladıklarına inanmaktadır(21).

1986 Vergi Reform Yasası, sermaye kazançları tam oranla vergileyerek, bu kazançların vergi avantajlarını azaltmakla kalmamış, fakat aynı zamanda firmanın tasfiye olması (ya bir başka firmaya satıldığı zaman ya da aktif varlıkların sattığı ve gelirlerini ortaklara dağıttığını düşünerek) halinde sermaye kazançları vergisi alınması ile sonuçlanan çeşitli hükümleri yürürlükten kaldırmıştır(22).

Finansal Yeniden Yapılanma

Finansal yeniden yapılanmaya ilişkin ilkeler, firmaların gelirlerini kurum kesimine nasıl dağıttığı konusundaki tartışmamıza benzerdir. Finansal bir yeniden yapılanma, firmanın hisseleri geri almak için borçlanmasını ve dolayısiyle borç öz sermaye rasyosunun artmasını beraberinde getirir. Finansal yeniden yapılanmanın etkisini değerlendirmek için kurum, hisse sahipleri ve tahvil sahiplerinin ödedikleri vergileri hesaba katmak gerekir. Bir maliyet vardır: Bu da yeniden satın alınan hisselerden elde edilen sermaye kazançları üzerinden ödenen vergilerdir (yeniden yapılanmanın olmayışı halinde vergiler ertelenmiş olabilirdi ya da muhtemelen ödenmesinden kaçınılmış olabilir). Fayda da vardır. O da, faiz ödemeleri kurumlar vergisinden düşülebilirken, temettüler düşülemez. Öte yandan, eğer firma yeniden, hisse alımları politikası izleseydi, ortaklara yapılan ödemeler, faiz şeklindeki ödemelere göre daha kayrılan bir vergi rejimine tabi olmuş olacaktı. Eğer firma, gelirlerini her ortağına her zaman temettü şeklinde ödüyor idiyse, kurumlar vergisi oranı efektif gelir vergi oranını aştığı ölçüde finansal yeniden yapılanmanın arzuya

---

(21) Ancak çoğu iktisatçı, vergi avantajları olmuş olsa bile bu birleşme ve şirket alımlarının başka motivasyonları olduğunu ileri sürmektedir. Bkz. M.Jensen; "The Take - Over Controversy" *Journal of Economic Perspectives,* Winter, 1988

(22) Aslında bazı vergi avukatları, "Genel Faydalar Doktrini" denilen ve dağıtılabilecek sermaye kazançlarının oluşumunu önlemek için tasfiye halinde şirkete imkân sağlayan hükmün, yeni vergi yasasının en önemli hükümlerinden biri olduğunu iddia etmektedir. Aktifleri değer itibariyle büyük ölçüde artmış (dağıtılmamış kârlarla oluşmuş diyelim) bir firmayı düşünelim. Eski yasaya göre eğer firma tasfiye olacak olursa, (maksimum) toplam vergi oranı yüzde 20 idi. Yeni yasada ise, kurum yüzde 34 vergi vermelidir. Geri kalan tam oranlarla vergilenecektir. Dolayısiyle efektif oran yüzde 52.5 dur (0.34+0.28x0.66)

şayan olduğunu gösterebilir(23). Daha önce firmaların, hanehalkı sektörüne fon dağıtırken, bunu sermaye kazancı işlemi görecek şekilde yapması konusunda güçlü teşvik olduğunu ve 1985'e kadar, fonların önemli bir bölümünün gerçekten bu şekilde yapıldığını, belirtmiştik. Bu durumda, finansal yeniden yapılanma daha az istenilir hale gelir(24).

1986 Vergi Reform Yasasına göre, kurumlar vergisi oranı ile (marjinal) gelir vergisi oranları arasındaki fark, yüksek gelirli bireyler için yeniden yapılanmadan sağlanan vergi tasarruflarının oldukça küçük olmasına yol açacak kadar yeterince küçüktür ve eğer paydaşların sağladığı gelirlerin önemli bir bölümü, sermaye kazançları rejimine tabi olacak şekilde dağıtılmaktaysa, finansal yeniden yapılanma, vergi yükümlülüklerini fiilen artırabilir(25).

Yeniden Yatırım

Çoğu firmalar, yatırımlarının çoğunu, dağıtılmamış kârlardan finanse ederler. Bu kârlar, tahvil sahiplerine faiz, hisse sahiplerine temettü

---

(23) Eğer (r) faiz haddi, tg, herhangi bir dağılım üzerindeki *efektif* vergi ise (efektif sermaye kazançları vergi oranı, efektif oranın, sermaye kazançları vergisinin sadece gerçekleşme halinde ödenmesi ve bazı sermaye kazançlarının vergiden kaçabilmesi yüzünden, kanuni orandan daima daha az olacaktır), tc, kurumlar vergisi oranı, ve (t) de gelir vergi oranı ise o zaman, her yıl kurumun borçlarındaki dolar başına artışın kuruma sağlayacağı vergi sonrası hasılatı rtc(1-t) kadar artacaktır. Bu miktarın sürekli bir akımının *halihazır iskontolu değerin* vergi sonrası faiz haddi olan r(1-t) ile iskonto edilmiş miktarının tam tc'ye eşit olduğu görülebilir. Finansal yapılanmadan birinci dönemde dönen ekstra vergi, tg'dir.

(24) Eğer firma bir doları hisse şeklinde geri almak için borçlanırsa, ortakların geliri r(1-tc) kadar azalacaktır. Bunun vergi sonrası iskontolu değeri r(1-t) oranı ile iskonto ederek, $\frac{(1\text{-}tg)\ (1\text{-}tc)}{1\ -\ t}$ dir. Bu, gelirlerin sermaye kazançları vergilemesine tabi bir şekilde dağıtıldığı varsayımına dayalıdır. Tahvil sahiplerinin vergi sonrası gelirlerinin halihazır iskontolu değerindeki artış, 1 dolardır. Yeniden yapılanma sırasında tg kadar vergi ödenir. Eğer kurumlar vergisi oranı, gelir vergisi oranını aşıyorsa, hanehalkının vergi sonrası gelirlerinin artacağı gösterilebilir.

Firma için hisseleri geri almak için borçlanmaya değmese bile, firmanın borcunu azaltmak için hisse ihracının da kıymeti yoktur. Hisseler geri alınınca (tg) kadar bir vergi yükümlülüğüne muhatap olunur. Yeni hisseler ihraç edince vergi yükümlülüklerinde görülen paralel bir değişme yoktur.

(25) Hernekadar sermaye kazançları aynı oranda vergilense bile hisse yeniden alımları (birleşmeler vb), sadece bireyin eline geçen fiyatla, ödediği fiyat arasındaki fark vergiye tabidir.

ödenmesinden sonra geriye kalan tutarlardır. Eğer yatırımlar, dağıtılmamış kârları aşarsa, firmalar gerekli ek finansmanı borçlanma ile karşılarlar.

Borçlanmanın, faiz ödemelerinin kurumlar vergisinden düşülebilme avantajı varken hisse senedinin başka çeşitli avantajları vardır: Sadece hisse yeniden alımlarından elde edilen kısmı ("sermaye kazancı") vergilenir. Ve hernekadar 1986 Vergi Reform Yasasında sermaye kazançları tam oranlarla vergilenmekteyse de, bu vergileme sadece gerçekleşme esasına göre yapılmakta ve ölüm halinde yapılmamaktadır(26). Yürürlükteki yasaya göre, bu avantajlar büyük ölçüde birbirini götürmektedir. Bazı bireyler, (yüzde 33 vergi diliminde olanlar) firmanın herhangi bir tür finansal yeniden yapılanmaya girmesini tercih etmez ve yeni yatırımları önce dağıtılmamış kârlarla o yetmezse borçlanmayla karşılanmasını uygun bulurken, vergiden muaf kuruluşlar gibi diğer mükellefler firmaların yüksek düzeyde borçlanma politikası izlemelerini tercih edecektir. Dolayısiyle, farklı firmaların farklı *patron ve müşterilere* hizmet vermesi gerektiği ileri sürülmektedir. Bunu ne ölçüde yapacakları ise, belki de bu vergi etkilerinin diğer değerlendirmeler kadar önemli olmaması sebebiyle pek açık değildir.

SERMAYE MALİYETİ

Verginin olmayışı halinde, firmalar sermayenin gelirinin maliyetine eşit olduğu noktaya kadar yatırım yapacaktır. Eğer firma bütün fonları bir makina almak için borçlandıysa, makinayı bir yıl için sahiplenmenin toplam maliyeti, yıl boyunca kredi üzerinden ödenen faiz, artı makinanın değerindeki azalma (kullanma ve/veya moda geçme dolayısiyle) olacaktır. Bu maliyete bazen **sermayenin kullanıcı maliyeti** denilir.

Vergiler hem makinenin gelirini hem de maliyetini etkiler. Firmalar sermayenin vergi sonrası marjinal gelirinin vergi sonrası sermaye maliyetine eşit olduğu noktaya kadar yatırım yapacaktır.

---

(26) İkincinin avantajı, bir firmanın, servetinin tamamını çocuklarına miras olarak bırakmayı planlayan bir kişi tarafından sahiplenilmesi halinde özellikle belirgindir. Firmasının kârlarını dağıtmayı ölümüne kadar erteleyerek, bütün vergilerden kaçabilir.

Eğer vergi oranı (t) ise ve vergi öncesi marjinal gelirde MR ile gösterilirse, vergi sonrası marjinal gelir (1-t)MR dir. Eğer $\hat{c}$, bir dolar fazla sermaye bulmak için ödemesi gereken (vergi sonrası) maliyet ise firma (1-t)MR = $\hat{c}$ ya da MR = $\frac{\hat{c}}{1-t}$ dengesini kuracaktır. $\hat{c}$/1-t 'ye **sermayenin vergi sonrası efektif maliyeti** diyoruz. Marjinal gelir vergi sonrası efektif sermaye maliyetine eşitlenmektedir. Bu faydalı bir kavramdır, zira, vergi sonrası efektif sermaye maliyeti arttıkça, yatırım azalacak, azaldıkça, yatırım artacaktır.

Vergi sonrası efektif sermaye maliyetinin tam formülü, görmüş olduğumuz gibi, marjinal yatırımın nasıl finanse edildiğine olduğu kadar amortisman kurallarına da bağlıdır. Eğer hızlandırılmış amortisman varsa, vergi sonrası efektif sermaye maliyeti düşecektir. Eğer gerçek ekonomik amortisman varsa (Bkz. 22. Bölüm) ve marjinal yatırım borçlanmayla finanse ediliyorsa o zaman vergi sonrası borçlanma maliyeti tam r(1-t) ve vergi sonrası efektif sermaye maliyeti tam (r) olacaktır. Daha önce ifade etmiş olduğumuz gibi, bu koşullarda vergiler, yatırım düzeyini etkilemeyecektir. Marjinal gelir, marjinal maliyetle aynı miktar azalacaktır.

YENİ YATIRIM ÜZERİNDEKİ EFEKTİF MARJİNAL VERGİ ORANLARININ HESABI

Yeni bir yatırım sonucu ödenen bütün marjinal vergileri - kurumlar, emlâk ve gelir vergileri- hesaba katarak efektif marjinal vergi oranının tam bir hesabını yapma konusunda çeşitli girişimler olmuştur.

Yatırım üzerindeki genel efektif marjinal vergi oranı konusunda yapılan belki de en kapsamlı son çalışmalardan biri, Don Fullerton ve Yolanda Henderson'unki dir. Bu yazarlar şunu sormuştur: Bir bireyin vergi öncesi yüzde 10 diyelim gelir getiren bir aktife bir dolar fazla yatırım yapmaları halinde, kendisinin vergi sonrası geliri emlâk vergileri, sermaye kazançları vergisi, kurumlar vergisi ve temettü ve faiz vergileri v.b. bütün vergileri ödedikten sonra ne olacaktır? Alternatif olarak bireyin vergi sonrası yüzde 10 gelir elde edebilmesi için vergi öncesi gelirin ne olması gerekecektir? Tablo 23.2 bilim adamlarının 1982 vergi yasasına göre *borçla-finanse* edilen yatırımlarının hesabını vermektedir. Kurum kesimindeki efektif marjinal vergi oranları (donanım, yapı, altyapı, stoklar ve arazi için) negatif olarak bulunmuştur. Negatif vergi ora-

nı, devletin fiilen yatırımı sübvansiyone ettiği anlamına gelmektedir. Yüzde -208.2 vergi oranı (kurum teçhizatından), eğer vergi sonrası gelir yüzde 10 ise vergi öncesi oranın yüzde 10'un altında olduğu anlamına gelmektedir. Dolayısiyle, negatif bir geliri olan yatırımlar da gelir çok aşırı negatif olmadıkça kârlı olabilmektedir(27).

TABLO 23.2. EFEKTİF MARJİNAL VERGİ ORANLARI: BORÇLA FİNANSE EDİLEN YATIRIMLAR, 1982

	Kurum	Kurum Dışı
Teçhizat	- 2.082	- 0.528
Yapılar (Bina	- 0.464	- 0.082
Su, Elektrik	- 0.561	- 0.026
Stok	- 0.890	- 0.088
Arazi	- 0.665	0.144
	Sahibinin oturduğu	kurum dışı
Konutlar	0.203	0.155

Kaynak: D. Fullerton ve Y.K. Henderson; "Incentive Effects of Taxes on Income from Capital: Alternative Policies in the 1980's", C.R. Hulten ve I.V. Sawhill eds., *The Legacy of Reganomics: Prospects for Long-Term Growth* (Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1984)

Bu hesaplamalarda, marjinal yatırımın borçlanmayla finanse edildiğini varsaymaktadır. Eğer marjinal yatırım, ortalama yatırımın finanse edildiği şekilde finanse edilmişse (aynı borç öz sermaye oranı)(28), efektif marjinal vergi oranı daha yüksek olacaktır. Ancak negatif efektif marjinal vergi oranlı çok sayıda yatırım kategorisi olacak ve varlıkların efektif marjinal vergi oranları arasındaki farklar büyük olacaktır. Kurum dışı kesimdeki yüzde 11.6'lık genel efektif marjinal vergi oranı düşüktü. Bu oran, çoğu ücret gelirinkinden daha azdı. Konut yapılarının, diğer yatırım kategorilerinden *daha yüksek* efektif marjinal vergi oranı ile karşı karşıya olduğunu ve sahibinin oturduğu konutların konut yapılarından çok daha fazla vergilendiğine de dikkat edin.

(27) M.King ve D.Fullerton, *The Taxation of Income from Capital* (Chicago: University of Chicago Press, 1984) s.256. Bu çalışmada, ABD ile başka çeşitli ülkelerin efektif marjinal vergi oranları karşılaştırmaları da yapılmaktadır.

(28) Ama, marjinal borç-öz sermaye rasyosunun ortalama olarak aynı olması gerektiğini ummak için hiçbir sebep yoktur.

1986 Vergi Reform Yasası, kurum kesimindeki ve sahibinin oturmadığı konut yapılarındaki efektif marjinal vergi oranlarını önemli ölçüde artırmıştır. Bununla birlikte, üzerinde oynanacak bir düzey oluşumunda başarılı olmaktan oldukça uzak olmuştur.

BİR KURUMLAR VERGİSİ OLMALI MIDIR?

Kurumlar vergisinin gerekçesinin tam anlamıyla açık olduğu söylenemez. Bazıları, bireyler gibi, kurumların da vergi ödemesi gerektiğine inanırlar. Ancak çoğu iktisatçı bu iddiayı makul bulmamaktadır. Bu kişilere göre bu vergiyi ödeyen kurumun kendisi değil, kişilerdir: Bu kişiler kuruma sermaye arzedenler, kurum için çalışanlar ve kurum tarafından üretilen malları satın alanlardır. Vergi, ticari organizasyonun kurum şekli üzerinden (sınırlı sorumluluk üzerinde) alınan bir vergi gibi görülebilir. Acaba, devletin bu tür bir organizasyonu olumsuz etkilemeyi istemesi, ya da bu tür kuruluşlardan gelir elde edenleri cezalandırması için herhangi bir neden var mıdır? Çoğu iktisatçı, bu tür bir örgütlenmenin farklı vergilendirilmesi için hiçbir güçlü gerekçe olmadığı kanaatindedir. Gene çok sayıda iktisatçı, sermaye üzerinden herhangi bir vergi almanın değerini de sorgulamaktadır. Politikacılar, gelir bölüşümünü düzeltici etkileri açısından desteklerken, hiçbir önemli yeniden dağıtıcı etkisinin olmaması mümkündür. Kurumlar vergisi yükünü gerçekte kimin taşıdığını belirleme güçlükleri sebebiyle bunu tayin etmek zordur.

Kurumlar vergisi lehine ileri sürülen iki temel gerekçe vardır. Birincisinde, kurumlar vergisi kurumdan sermaye geliri alanlar üzerinden alınan bir kesinti vergisi gibi görülebilir (ücret geliri sahiplerinden yapılan kesinti gibi) Böyle bir vergi olmaksızın çoğu zengin bireylerin vergiden kaçabileceğinden korkulur. Bu görüşün iki eleştirisi vardır. Birincisi, eğer bir kesinti (stopaj) vergisi gibi görülürse, kurum gelirinden nihai olarak istifade edenler, gelirleri üzerinden ödedikleri bu vergiyi mahsup edebilmelidirler. Hernekadar bunu yapma konusunda öneriler varsa da halen bu yapılmamaktadır. İkinci olarak, faiz ödemeleri kurumlar vergisinden müstesna tutulurken, temettülerin, istisna edilmemesi konusunda hiçbir ikna edici gerekçe yoktur.

Vergi lehine ileri sürülen ikinci gerekçe, siyasidir. Politikacılar bu vergiyi, kimin ödediği kesin olarak açık olmadığı için severler. Çoğu mükellef, kurumlar vergisiyle gelirlerinin ne kadar azaldığını hiç bilmezler. Ancak çoğu iktisatçı vergi yükünün kimin üzerinde kaldığının belirlen-

mesindeki güçlüğün bizatihi verginin aleyhinde ileri sürülen bir iddia olduğunu ifade etmektedir(29). Kurumlar vergisi, 16. Bölümde sunduğumuz "siyasal esneklik" kriterine pek uygun bir vergi değildir.

Bu yüzden çoğu iktisatçı kurumlar vergisinin gelir vergisi ile **bütünleştirilmesi gerektiğini** (iki sistemi bir sistem halinde birleştirerek) iddia ederler. Firmaların yatırımları nasıl finanse edeceği ve birleşmelerle şirket devirlerinin özendirilmesi kararlarını alırken kurum kesiminden hanehalkı kesimine fonların akımı ile bağlantılı sapmalar, söz gelimi adalet gibi herhangi bir telâfi edici gerekçeyle açıklanamaz görünmektedir. Çeşitli ülkeler aslında her ikisini bütünleştirmiştir. Böyle bir bütünleşmenin yapılabileceği çeşitli yollar vardır. Bunu yapmanın basit bir yolu da şudur: Kurumun ortakları adına ödediği vergilerin bir hesabı, her paydaşa kurum kazancından isabet eden gelirin bir hesabı olacaktır. Gelir bireyin vergi matrahına ilâve edilecek, aynı zamanda ücret geliri üzerinden kesilmiş bulunan vergi de dikkate alınacaktır. Böylesine bir bütünleşme savunanlara göre sadece hakça olmakla kalmayacak fakat aynı zamanda önceki bölümlerde ele aldığımız önemli sapmaların bazılarını da yok edecektir.

Bu sistemde, temettüler gelir içinde ayrı olarak yer almayacaktır. -Dağıtılmamış kazançlarla temettüleri içeren- kazançlar zaten gelir içinde yer alacağından böyle yapmak çifte vergilemeye yol açacaktır. Dağıtılmamış kârlar daha basit bir sorun doğurmaktadır: Vergi olmaması halinde, firmanın bütün kurum kazancını ortaklara ödediğini ve hissedarların da ellerine geçen kâr payının bir kısmını tekrar firmaya yatırdığını düşlemiş olabilirdik. Dağıtılmamış kârlar, birey tarafından firmaya yapılan bir yeniden yatırıma eşdeğerdir. Eğer bir sermaye kazançları vergisi varsa, ödenecek verginin ne olduğu hesaplanırken bu da dikkate alınmalıdır. Aslında bir bireyin dağıtılmamış kazanç "payı"nın, hisselerin iktisap maliyeti içine dahil edilmesi gerekir. Bireyin 1000 dolara bir hisse aldığını farzedin. Ertesi yıl, firma hisse başına 1000 dolar kazanmış ve bunun da 300 doları dağıtılmamıştır

(29) Üçüncü bir gerekçe de, sermaye gelirinin ücret gelirinden daha ağır biçimde vergilenmek istenmesidir. Ama, kurumlaşmamış kesimde ücret ve sermaye gelirini kolayca ayırmak mümkün değildir. Ancak bu görüş, kurumlar vergisi matrahından faiz ödemelerinin düşülmesi ile tutarlı değildir. (Bunun yanısıra, 20 ve 25. bölümlerde tartıştığımız sebeplerle sermayenin gelirinin, bırakalım ücret gelirinden daha ağır vergilenmeyeceği dahi açık değildir).

(yatırılmıştır). Gene bir sonraki yıl kişi hissesini 1400 dolara satmıştır. Bu kişinin sermaye kazancı nedir? Hissesine yaptığı yatırımı, orijinal harcaması olan 1000 dolar *artı* 300 dolarlık dağıtılmayan kazançtır. Bu yüzden de sermaye kazancı yalnızca 100 dolardır(30).

Kurumlar için açıklamış olduğumuz vergi rejimi, esas itibariyle, ortaklıkların halen tabi olduğu rejimdir. Her yıl sonunda, ortaklığın kazancı, ortakların herbirine dağıtılır. Bu durumda, ya kesinti derecesi yaydırılabilir (faiz ödemeleri de kesintiye tabi tutulabilir) ya da kesinti derecesi azaltılabilir (bütün ödeme sorumluluğu bireyin üzerine yıkılabilir. Bilgisavarlaşma öncesi, temettü ve faiz alanlar arasında oldukça düşük derecede bir vergi uyumu söz konusu olduğundan kesinti lehine güçlü bir gerekçe vardı. Ancak şimdi, bütün firmalar yaptıkları faiz ve temettü ödemelerini federal vergileri yönetmekle sorumlu Gelirler Genel Müdürlüğüne (IRS) bildirmek zorundadır. Bu bildirimler, bilgisayar aracılığı ile bireylerin vergi beyannameleri ile karşılaştırıldığından, vergiye uyum önemli bir problem olmaktan çıkmıştır. 1983'de Kongre, kesintiyi faize de yaydıran bir yasa çıkarmış ancak, kendilerine büyük idari maliyetler yükleneceğini iddia eden banka ve diğer mali kuruluşların güçlü lobiliciliği sonucu, kanun ilga edilmiştir. Bu idari maliyetlerin ne kadar önemli olduğu (hemen hemen her yerde uygulanan bilgisayar sistemi karşısında), tartışmalı bir sorudur. Kurumları vergi kesintisine tabi tutmanın başlıca mahzuru, yeniden yatırım için elde mevcut fonların miktarını azaltması ve bunun sonucu firmaların dışarıdan fon bulmak zorunda kalmalarıdır. Fon bulma maliyetleri önemli olabilir. Öte yandan, sermaye temin edenlere karşı firmaları ek sermaye gereksinimlerini gerekçelendirmeye zorlamanın belli avantajları olabilir(31).

---

(30) Brookings Institution'dan Joseph Pechman gibi bazı iktisatçılar tam bütünleşmeyle ilişkili idari problemlerin bunu mümkün kılmadığına inanmaktadır. Bu sorunlar eğer sermaye kazançları vergileniyorsa, daha önce de belirttiğimiz gibi özellikle ciddidir. Zira, bireyler, firmaların dağıtılmamış kazançlar yoluyla yatırdıkları fonların sürekli bir hesabını tutmak zorunda kalacaktır. Çağdaş bilgisayar teknolojisi ile bu problem daha önce göründüğü kadar çözülmez değildir.

(31) Bu özellikle çoğu paydaşların, firmanın geleceği konusunda, firmanın yöneticilerinden daha az bilgili olmaları halinde önemlidir. Bu eksik rekabet koşullarında, iç fonlarla, dış fonlar arasında önemli bir ayrım vardır ve ortaklar, kurum örtüsü arasından bunu tam göremeler.

1986 Vergi Reform Yasasının çıkartılmasına götüren tartışmalarda, temettülerin yüzde 10'unun kurum kazancından düşülmesi önerisi (vergi yükümlülüğü hesaplanırken) ciddi bir değerlendirmeye konu olmuştur. Bu, bazılarına göre gelir ve kurumlar vergisinin tam bütünleşmesinde ilk adım olarak görülmüş, bazılarına göre ise faiz ve temettülerin vergi rejimi arasındaki dengesizliğin küçük bir tedavisi mahiyetinde görülmüştür. Belki de, kârları dağıtma konusunda kendilerine yönelik baskının artacağını düşünen kurum yöneticilerindeki heyecan eksikliği, vergi hasılatı eksilmesi ile hazinenin katlandığı yüksek maliyet, birleşince bu hükmün kalkışı kaçınılmaz olmuştur.

ÖZET

1. Eğer sermaye arzı, uzun dönemde tam esnekse ve ekonomi rekabetçi ise, kurum sermayesi geliri üzerinden alınan bir vergi, tüketici ve çalışanlar üzerinde kalır. Vergi; ekonominin üretim etkinliği (ekonominin artık üretim imkânları eğrisi üzerinde işleyişine imkân vermeyerek) ve ürün karması (üretimin kurum dışı kesime kayması yoluyla) üzerinde iki önemli sapmaya yol açar.

2. Ekonomideki sermaye arzı sabitse ve ekonomi rekabetçi ise verginin etkisi sermayenin kurum kesiminden kurum dışı kesime kaymasıdır. Çünki, her iki kesimdeki vergi dışı gelirler aynı olmalıdır. Vergi sonrası denge geliri normal olarak, verginin alınmasından önceki düzeyden normal olarak daha düşük olacaktır. Şöyleki, vergi yükünün bir bölümü, sermaye sahiplerinin üzerinde kalır. Sermayenin vergi sonrası gelirleri vergi miktarından daha fazla bile azalabilir.

3. Eğer kurum kesimi rekabetçi değilse, vergi kısmen tekel kârları üzerinden alınan bir vergidir ve bu ölçüde de saptırıcı değildir. Ancak vergi, kurum sermayesinin geliri üzerinden alınan bir vergi olabilir ve bu ölçüde de, vergiden doğan üretim maliyeti artışından daha fazla tüketici fiyatı artışına yol açabilir. Bu durumda yüzde 100'den fazla vergi yansıması olur görünür.

4. Yürürlükteki vergi sistemimize göre faiz ödemeleri vergiden düşülebilir. Bunun anlamı şudur. Eğer marjinal yatırımın borçlanmayla finanse edileceği düşünülürse, yeknesak bir kurumlar vergisi firmanın yatırımında hiçbir sapmaya yol açmaz. Vergi, en iyi biçimde kredi sınırlaması olan firmalar üzerinden alınan bir vergi gibi görülebilir.

5. Kurumlar vergisinin etkisini değerlendirirken, kurumlar vergisinin etkisini, gelir vergisinin etkisiyle eşanlı olarak ele alınmalıdır.

6. Marjinal yatırımla bağlantılı toplam (kurumlar ve gelir) vergi yükümlülüğü, bu yatırımın nasıl finanse edildiğini borçla ya da hisse senedi ile dayalıdır. Vergi yapısı, firmaların sermaye bulma şeklini etkileyebilir. Firmaların yeni yatırımlarını, eski yatırımlarını finanse ettikleri şekilde finanse edeceklerine inanmak için hiçbir neden yoktur. Şöyleki, vergiler, sermayenin marjinal maliyetini, sermayenin ortalama maliyetini etkilediğinden daha farklı etkiler.

7. Firmaların, daha düşük vergi ödemeleriyle sonuçlanan başka gelir dağıtım yolları oldu-

ğunda, temettü ödemeleri gerçeğine, temettü paradoksu denilmektedir. Bu ise, vergi yükümlülüklerini en aza indirmez görünen firmanın paradoksal davranışlarının sadece bir örneğidir.

8. Kurumlar vergisi kurum yatırımlarının farklı türleri üzerine eşit olmayan biçimde yansır ve böylece yatırım kararlarını belli kayrılmış varlıklar ya da sanayilerin lehine ve kayrılmayanların aleyhine yönlendirir. Bu eşitsiz efektif marjinal vergi oranlarının ekonomik maliyeti ise sermayenin yanlış bir dağılımı ve hasıla kaybıdır.

9. Çoğu iktisatçılar, kurumlar ve gelir vergilerinin bütünleşmesi gerektiği kanaatindedir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Vergi matrahı
Borç
Öz sermaye
Dağıtılmış kazançlar
Leasing
Temettü paradoksu
Kurumlar ve gelir vergisi bütünleşmesi
Saf kârlar
Kurum örtüsü
İkame esnekliği
Vergi-uyarılmış birleşmeler

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Kurumlar vergisi yükünü kimin taşıdığına ilişkin anlaşmazlık konularının bazılarını tartışınız. Görüşlerdeki farklar ne ölçüde şunlara bağlanabilir:

   a) Verginin mahiyetine ilişkin varsayımlardaki farklar;

   b) Ekonominin mahiyetine ilişkin varsayımlardaki farklar; ve

   c) Datanın yorumlanmasındaki farklar?

2. Acaba şunlar mümkün müdür(a) Kurum kesimindeki hasılanın fiyatı toplanan vergi gelirlerinden daha fazla artması (ürün başına) (b) Kurumlar vergisinin alınmasından sonra kurum kesimindeki vergi sonrası gelir artışı? Bunlardan birinin gerçekleşme koşullarını veriniz.

3. Leasing hükümlerinin sonucu olarak, yüksek kâr elde etmiş bulunan çeşitli firmalar vergi ödememiştir. Bunun adalet ve etkinlik sonuçlarını tartışınız.

4. 1986 Vergi Reform Kanunu hazırlanırken, bazı Kongre üyeleri kurumlar vergi oranının daha da artırılmasını istemiştir. Kurumlar vergisinin en yüksek gelir vergi oranını büyük ölçüde geçmesinin doğuracağı problemleri tartışınız.

5. Çoğu firmalar, üst düzey yöneticilerine, kendilerinin şirketten sabit fiyatla hisse satın almalarına imkân veren hisse seçenekleri ile ödeme yapabilir. İşler iyi gittiğinde hisse senedi değerleri artar ve dolayısiyle, seçeneklerin değeri de artar. Kaldı ki, yöneticiler bu şekilde elde ettikleri kazanç, 1986 öncesi, normal gelirden daha düşük oranlarla vergilenmiş şekilde sermaye kazancı muamelesi de görür. Hisse seçeneğini eleştirenlerden bazıları benzer teşviklerin yöneticilerin ücretlerini hisse senedinin performansına bağlayarak da sağlanabileceğini iddia etmektedir. Ancak yöneticilere bu şekilde doğrudan

ödeme yapmanın bütün vergiler -kurumlar vergisi, yöneticiler tarafından ödenen vergiler ve hissedarlar tarafından ödenenler dahil- hesaba katıldığında, genel lehte vergisel etkileri vardır. Tartışınız (şirket yöneticilerine doğrudan ödeme yapınca, firmanın, kurumlar vergisine tabi kazancından bu ücretler düşülebilir. Halbuki, hisse ikramiyeleri, gelirden düşülemez)

6. Firmaların, vergi beyannamelerinde ileriki yıllara naklettikleri zararlar üzerinden yıldan yıla faiz hesaplanması gerektiğine ilişkin öneriler yapılmıştır. Bir başka deyimle eğer bir firma bu yıl 100.000 dolar zarar ediyorsa ve faiz haddide yüzde 10 ise ertesi yıl gelirinden (eğer kâr ederse) 110.000 dolar indirebilir. Bu öneri neden arzu edilir bir öneridir? Çözmeyi planladığı bütün problemleri tümüyle halledebilecek midir?

7. İktisatçılar ortalama vergilerle, marjinal vergi oranları arasındaki farkla neden bu kadar uğraşırlar? Hangi koşullarda bu ikisi büyük ölçüde farklı olabilir? Acaba ortalama vergi oranının ne olduğu ile özellikle ilgilenebileceğiniz koşullar var mıdır?

8. Yıl sonunda, 1.000 dolarlık bir makinenin yıl sonunda, yıl başındaki değerinin 1 - σ yüzdesine düştüğünü varsayın x 1000 gerçek ekonomik amortismandır. Vergi olmaması halinde firma, yatırımın marjinal gelirini, MR'ni şöyle tesbit edecektir.

$$MR = \sigma + r$$

Vergi yasasının firmanın σ * kadar indirim yapmasına izin verdiğini farzedin. Bu faizin vergiden indirilebilir olduğunu farzedin. Firmanın yeni denge koşulunu açıklayınız. Sermayenin efektif vergi sonrası maliyeti nedir? (a) Gerçek ekonomik amortisman ayırmanın (b) Faiz indirimi hükmünün kaldırılmasının sonuçları ne olacaktır?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

24

Vergiden Kaçınma Konusunda Bir Öğrenci Rehberi

Yaygın kanaat o durki, zenginler vergi yasasındaki boşluklardan istifade ederek ödeyecekleri vergilerin çoğundan kaçınmaya muvaffak olurlar. Bu boşlukların çoğu, farklı türdeki sermaye gelirlerinin vergilenme oranlarını düzenleyen özel hükümlerden kaynaklanır. Hernekadar geçen bölümde ele aldığımız 1986 Vergi Reform Yasasının başlıca motivasyonu bu boşlukları kapatmak olsa bile, bunda ne derece başarılı olduğunu irdelemek gerekir.

Hernekadar vergi yasaları değişse de, vergi yönetimi ile vergi avukatları arasında sürekli bir düello vardır. Bu düello da vergi avukatları, en az vergi yetkililerinin eskileri kapatma hızı ölçüsünde yeni boşluklar meydana getirmeye çalışmaktadır. Eğer vergiden kaçınmanın temel ilkelerini anlayacak olursanız, vergi yasasındaki bu değişmelere uyum sağlayabileceksiniz.

Kamu politikası açısından, vergi yasası boşluklarının mahiyetini anlamak iki sebeple emredici niteliktedir. Vergi yasasının toplam vurgusu bu özel düzenlemelere olduğu kadar, bunların genel tasarımına da bağlıdır. Eğer yasal boşluklar zenginin yüksek vergi oranlarından kaçınmasını sağlayacak bir yöntemin uygulanmasına imkân veriyorsa artan oranlı bir vergi yapısını yasalaştırmış olmamızın pek anlamı olmayacaktır. İkincisi, bu özel hükümlerin yol açtığı tasarruf ve yatırım sapmaları, yeknesak bir sermaye vergilemesinin sebep olduğu tasarruf ve yatırım düzeyindeki sapmalardan daha önemli olabilir.

Burada **vergi kaçakçılığına** karşın, **vergiden kaçınma** ile ilgili olduğumuzu vurgulamak önemlidir. Vergi kaçakçılığı yasa dışıdır. Vergiden kaçınma ise bir kişinin vergi yükümlülüğünü azaltan vergi mevzuatı hükümlerinin tüm avantajından yararlanmayı öngörür.

Gene de söylemeye değer. hususlardan biri de, **yasal boşluğun** ne olup olmadığı hakkında görüş ayrılıklarının olabilmesidir. Bir yasal boşluk, vergi mevzuatında, bir bireyin vergi ödemekten kaçmasına imkân veren bir hükümdür. Söz gelimi, petrol sanayiini teşvik etmek için diyelim getirilmiş bir düzenlemeyi düşünelim. Bu -sanayideki vergileri azalttığından- bir yasal boşluk olarak mı, yoksa bir *vergi harcaması* olarak mı nitelenecektir? Bu özel düzenlemenin caiz olmadığını düşünenler



"Şimdi, işte buradaki, seni hapse götürmesi gerekecek olan şey bu"

buna yasal boşluk diyecekler, bu önlemin önemli bir teşvik aracı olduğu kanaatinde olanlar ise buna vergi harcaması adını verecektir. Güzellik gibi, bu boşlukları ancak dikkatli bakanların gözleri görür (1)

VERGİDEN KAÇINMANIN İLKELERİ

Vergiden kaçınmayla ilgili üç temel ilke vardır: Gelir aktarımı, vergilerin ertelenmesi ve sermaye gelirlerinin vergilendiği farklı vergi oranları arasında arbitraj. Aşağıda üç paragrafta bunları sırasıyla ele alacağız.

Gelir Aktarımı

Birinci ilke oldukça basittir. Giderek artan marjinal oranlı vergi yapısında yüksek bir marjinal vergi oranındaki bir mükellef her zaman, düşük marjinal oranına tabi kişilere gelir "aktarmak" isteyecektir. Özellikle, ebeveynlerin çocuklarına, söz gelimi bazı varlıkları vererek gelir aktarmak istemeleri avantajlıdır. 1986 Vergi Reform Yasası bunu, ondört yaşın altındakileri, ana babasının marjinal vergi oranı ile vergileyerek sınırlamaya çalışmıştır.

Gelir aktarımı ile ilgili olarak ifade edilmesi gereken çeşitli noktalar vardır. Birincisi, bu hisse senedi, tahvil, gayrimenkul ya da ebeveynin işletmesinin belli bir hissesi gibi bir varlığın transferini gerektirir. Çalışan ana-babalar ise işverenlerinden kendileri adına düzenlenen ödeme çeklerini çocuklarının ismine düzenlenmesini pek isteyemezler.

İkinci olarak, gelir aktarımı, marjinal vergi oranlarının gelirle birlikte artması sebebiyle yapılır. Marjinal vergi oranının sabit olduğu, düz oranlı bir vergi tarifesinde (bireyin belli bir istisna düzeyinin üzerindeki gelirden sabit oranla vergilendiği) istisna düzeyinin aile içindeki birey sayısı ile orantılı olması şartıyla, gelir aktarımı için hiçbir özendirici olmayacaktır.

Üçüncü olarak, bireyin gelir aktarımı ile ulaşabileceği vergi tasarruflarının belli bir sınırı vardır. Eşi ve iki çocuğu olan ve 200.000 dolarlık aile geliri olan bir bireyi düşünelim. Baba gelirinin 48.150 dolarını onbeş yaşındaki oğluna devrederek, ailenin toplam vergilerini 6.128 dolar azal

(1) Vergi yasasına düşünülmeden konulmuş bazı boşluk içeren hükümler vardır. bunların bazıları "teknik düzeltme yasaları" ile tashih edilebilir. Bu yasalar, her önemli vergi yasasının bir ya da iki yıl sonrasında çıkartılır.

tabilir(2). Bu, önemli bir miktar olmakla birlikte gene de toplam vergi yükünün küçük bir yüzdesini temsil etmektedir (3).

Dördüncü olarak devlet, gelir aktarımını sınırlamaya ancak kısmi bir başarı ile girişmiş bulunmaktadır. Boşanma sonucu doğan sorunları düşünelim: Eski kocanın eski eşine ve çocuklarına ödediği gelir nasıl vergilenmelidir? Yürürlükteki yasaya göre nafaka vergiden düşülebilir (nafakayı alan vergiye tabidir). Halbuki çocuk için yapılan ödemeler vergiden indirilemez. Eski kocanın yaptığı ödemeleri nafaka olarak göstermek (mülk dağıtımı ya da çocuk yardımı gibi gösterecek yerde) önemli vergi avantajları sağlar. 21. Bölümde, vergilerin evlilik kararına müdahale ettiğini ifade etmiştik. Burada da boşanma kararına da nasıl müdahale ettiğini görüyoruz.

Vergilerin Ertelenmesi

Bugünün bir doları, ertesi yılın bir dolarından daha değerlidir. Buna göre eğer kişinin seçme hakkı olsa, vergilerini ertelemesi daima daha iyidir. Vergileri ertelemenin çeşitli yolları vardır.

MUHASEBE HİLELERİ

Gelirin tanımlanmasını (tahakkukunu) ertelemek için kullanılan çok çeşitli muhasebe araçları vardır. Sözgelimi, bir varlığın satışından alınan sermaye kazançları vergisinin ertelemenin bir yolu, varlığın transferinin nihai olarak gerçekleştiği tarihi ertelemektir. Bir kişi bir ev satın aldığında (ya da başka büyük bir varlık)satıcı çoğunlukla alıcıya, alış fiyatının bir bölümünü ileriki yıllarda geri ödenmek üzere borç olarak verir. Varlığın satışı fiilen ne zaman gerçekleşir ve dolayısiyle satıcı sermaye kazancı vergisini ne zaman öder? Cevap en azından kısmen satışı nasıl "planladığına" bağlıdır. Eğer bütün bedel alınmadan mülkiyet devredilmiyorsa, sonraki ödemeler, borç geri ödemesi olmaktan çok alış fiyatının bir bölümü olarak kabul edilir. Bu durumda satıcı, sermaye kazancı vergisini ertelemeyi başaracaktır. (Bu işlemlere, **taksitle alışlar** denilir).

---

(2) 5000 dolar, vergiden tamamiyle kurtulur (dolayısiyle tasarruf 1650 dolardır) 17850 dolar yüzde 33 yerine yüzde 15'den vergilenir (bu da 3213 dolarlık bir tasarruftur) ve 25300 dolarda yüzde 33 yerine yüzde 28 vergilenir (tasarruf 1265 dolardır)

(3) 200.000 dolar geliri olan kişi de vergi 54.428 dolar olacak ve dolayısiyle vergisindeki azalma sadece yüzde 11 nisbetinde olacaktır.

21. ve 22. Bölümlerde, gelirin elde edildiği zamanla ilgili başka sorunları dile getirmiştik. Sözgelimi, inşaat projeleri ve savunma bağıtlarında, sözleşmenin sona ermesinden önce yapılan ödemeler, proje için yapılan ödemeden çok, müteahhite verilen "ödünçler" olarak nitelenir. 1986 Vergi Reform Yasası ile hemen hemen, kurumlar vergisinden beklenen gelir artışının yarısı, inşaat ve savunma sözleşmelerine ilişkin olanlar dahil, muhasebe kurallarındaki değişmeler dolayısiyledir.

SERMAYE KAZANÇLARI VE VERGİLERİN ERTELENMESİ

Bir varlıktan elde edilen sermaye kazancı, görmüş olduğumuz gibi, gerçekleşme esasına göre, yani, aktif satılınca vergilenir. Kişi bir sermaye varlığı alınca ve bu varlığın değeri de artınca, vergiyi ödemeyi, aktifi satmayı erteleyerek geciktirebilir. Eğer bir tüketim malı almak için elindeki varlığın bir bölümünü satmak isterse, varlığı teminat olarak kullanarak borçlanması daha iyi olacaktır. Bu yöntemin bir avantajı daha vardır. Kişi varlığın satışını ölümüne kadar bekletirse, sermaye kazançları vergisi hiç doğmaz (mirasçılarınıza bile)

Vergi Arbitrajı

Arbitraj, aynı malın varlığın satılması halinde fiyat farklarından istifade anlamını taşır. Eğer, altın NewYork'da 350 dolara, Zürih borsasında 375 dolara satılıyor ve iki merkez arasındaki altın nakliye bedeli 20 dolar ise, bir kişinin altını NewYork'dan alıp Zürih'e göndermesi kesin kârlıdır. **Vergi arbitrajı**, farklı gelir türleri ve farklı bireylerin vergilendiği farklı oranların avantajından yararlanmayı ifade eder.

Açıkça ifade etmek gerekirki, "arbitraj" terimi, kesin bir kazancın olduğu bir başka deyimle hiçbir riskin varsayılmadığı durumları yansıtır. Hernekadar teoride, vergi kanunu risksiz vergi arbitrajı yapabilme konusunda çok sayıda fırsatlar sağlanır görünüyorsa da, uygulamada vergiden kaçınma faaliyetlerinin çoğu belli bir risk unsurunu içerir. Bu kısmen, yalnızca vergiden kaçınma maksadıyla yapılan bir işlemler kümesinin tercihli vergi rejiminden yararlanmayacağını öngören vergileme genel hükümleri sebebiyledir. Bireylerin tercihli vergi uygulamasından yararlanabilmesi için "risk"e maruz kaldıklarını göstermeleri gereken çok sayıda durum vardır. Ancak taşınması gereken riskler en düşük düzeydedir.

Arbitraj terimi farklı bireylerin farklı vergi oranlarına muhatap ol-

duğu durumlara ve her iki tarafından da ortak vergi yükümlülüklerinin azalması sonucu daha iyi duruma geldiği risksiz işlemler kümesine de uygulanır. Bunun bir örneğine leasing'i tartışırken rastlamış bulunuyoruz. NTB Inc (iflâsa yakın) olarak adlandıracağımız ve ve hızlandırılmış amortisman indirimlerini gider yazacak yeterli geliri olmayan bir firma, makinalarını yüksek gelirli CC Inc (paralı) firmasına satmaktadır. NTB daha sonra makinaları tekrar kiralamaktadır. NTB'ye makine için ödünç para verecek olan banka şimdi krediyi CC'ye vermektedir. *Gerçekte* hiç bir şey olmamıştır. İşlem arzulanır niteliktedir. Çünki NTB ve CC, ciddeн farklı vergi oranlarına muhataptır. İşlem, her iki firmanın toplam olarak ödedikleri vergileri düşürmekte ve bu kazancın paylaşılmasını temin edecek şekilde sözleşmenin iki taraf arasında yazılabilmesinin bir yolu bulunmaktadır (devletin hazinesinin aleyhine).

EYALET VE YEREL YÖNETİMİN (VERGİDEN MÜSTESNA) BONOLARI

Eyalet ve yerel yönetim bonoları da bir arbitraj imkânı sağlar. Eyalet ve yerel yönetim bonolarının yüzde 10 getirdiğini ve bireyin bankadan yüzde 12 ile borç alabildiğini varsayın. Eğer birey yüzde 33 marjinal vergi diliminde ise kendisi için 10000 dolar diyelim borç alıp, vergiden müstesna bir bono alması kârınadır. Her yıl bankaya faiz olarak 1200 dolar ödeyecek ve bunun vergi sonrası maliyeti sadece 800 dolar olacaktır. Halbuki vergiden müstesna bonosu kendisine 1000 dolar getirecektir. Kendisi, (vergi sonrası) 200 dolar temiz kâr elde edecektir. Devlet, hiç de şaşırtıcı olmayacak biçimde, buna müsaade etmez. Sizin vergiden müstesna için bono almak için borçlandığınız fonlar üzerinden ödediğiniz faizi, gelirinizden düşmenize imkân vermez. Ancak paranın nereye kullanılacağını tayin etmek zordur. Devlet için, evinizi inşa ederken ihtiyacınız olan paradan fazla mı borçlandığınızı bilmek mümkün değildir. Şöyleki, bu fazlalıkla, pekalâ, vergiden müstesna tahvil satın alabilirsiniz. Bu problem öylesine yaygındır ki, bir ödüncün ne zaman, vergiden müstesna bir tahvil satın alma maksadıyla kullanılması gibi koşulları kesin olarak belirleyen kurallar vardır.

IRA HESAPLARI VE KEOGH PLANLARI

IRA'lar gibi emeklilik planları, vergi arbitrajına sınırlı imkân tanır. Gene prensip, eyalet ve yerel yönetim bonolarındakinin aynıdır.

Birey, bu hesaplara yatırmak için borç para alabilir. Hesaplardan alınan faizler, kişi hesabından para çekinceye kadar vergilenmeyecek iken faiz ödemeleri vergiden indirilebilir(eğer evini teminat göstererek borç almışsa)

Birey, tabiidir ki, kendisini bilinçli olarak bu maksatla borç gibi algılayamaz. Nisan ayında kendisine IRA hesabına para yatırmanın iyi bir fikir olduğunu söyleyebilir ama sonra Haziranda yeni bir araba satın almaya karar verebilir. Elinde mevcut nakitle, olması gereken parana göre borç almaya ihtiyacı olabilir. Bununla birlikte eğer arabayı almak için borç alırsa, faizin vergiden düşülemeyeceğini bilecek kadar da akıllıdır. Evini teminat olarak gösterdiği bir konut kredi hesabı açar ve borçlandığı toplam tutar (orijinal ipoteği dahil), evin orijinal fiyatından az oldukça, faiz ödemeleri vergiden düşülebilir.

Sigorta, vergi arbitrajı konusunda başka fırsatlar sağlar. Çoğu hayat sigorta poliçeleri hem sigorta hem de yatırım olarak düşünülebilir. Bu özellikle "tek-ödemeli" poliçeler denilen ve bireyin poliçeyi tek bir ödemeyle satın aldığı poliçeler de açıkça görülür. Bu ödemeler üzerinden hesaplanan faizin vergisi, birey, poliçeyi paraya çevirinceye ya da emekliliği sırasında gelirini anüite (yıllık sabit gelir) olarak alıncaya kadar ertelenmiş olur. Gene, birey, sigortayı satın almak için borçlanırsa (söz gelimi bir konut kredisi kullanarak) bir vergi arbitrajı yapma imkânı vardır. Faiz ödemeleri vergiden düşülebilir. Buna mukabil kazanılan gelir büyük ölçüde vergiden kurtulur.

VERGİ SIĞINAKLARI

Bir kişinin vergi yükümlülüğünü azaltmak için önerilen yatırım planlarına **vergi sığınakları** denilir. Bir gelir kaynağından (söz gelimi petrol ve gaz ya da gayrimenkul) yapılan indirimler başka kaynaktan elde edilen gelirden (aylık ve ücretler gibi) mahsup edilebiliyorsa, bir vergi sığınağı mevcuttur. Daha önce de ifade etmiş olduğumuz gibi, bir vergi sığınağının var olabilmesi için, vergiden kaçınmanın dışında bir iktisadi güdünün de olması gerekir.

Çok sayıda vergi sığınağı vardır ancak aralarında belki de en ünlüleri, gaz ve petrol araştırmalarıdır. Bu vergi sığınağı, gaz ve petrol sanayileri için tanınmış çok sayıda özel, tercihli vergi önlemlerine dayalıdır. 22. Bölümde amortisman indirimlerini tartışmıştık. Bunlar; makinelerin kullanıldıkça daha az değerli (yıpranır ve modası geçer) hale geldiği ger-

çeği sebebiyle tanınmaktadır. Benzer biçimde bir kuyudan petrol çıkarıldıkça, kuyu giderek daha az değerli hale gelir. Bunu telâfi etmek için devlet **tükenme payı indirimi** tanır. Bu indirimler, doğrudan varlığın değerindeki değişmeyle ilgili olmayıp, çıkartılan petrolün değeri ile ilgilidir. Düzeyi zaman içinde değişir ve bir zaman satılan petrol değerinin yüzde 27 1/2'na ulaşır. Amortisman indirimi ile kuyunun değeri arasındaki paralellik, bir makinanın amortisman indirimi ile "gerçek ekonomik amortisman" arasındaki ilişkiden çok daha zayıftır. Kuyunun ömrü boyunca tükenme payı söz gelimi, varlığın satın alma fiyatını aşabilir. Kaldıki, bir petrol kuyusu satıldığında (ya da kiralandığında), geçici olarak yapılmış tükenme payı indirimleri dikkate alınmaksızın orijinal alım fiyatından bir sermaye zararı hesaplanabilir. Bu tıpkı devletin, varlığı değerindeki azalma için tanıdığı iki adet vergi indirimi gibidir.

Vergi mükellefi bu indirimleri, başka gelirlerini vergiden kurtarmak için kullanabilir.

Ancak bu vergi boşluklarından kimin yararlandığını sormamız gerekir. Sanayi uzmanları, petrol sanayiindeki vergi sonrası sermaye gelirinin, başka alanlardan fazla olmadığını ileri sürmektedir. Ancak bu tam teorinin öngördüğü durumdur. Vergi boşluklarının yararları, esnek olmayan faktörlerin lehinedir, meselâ altında petrol olan arazi gibi, sermaye ve emek gibi "mobil" olan faktörler bundan yararlanamaz. Dolayısiyle, eğer yalnızca esneksiz faktörler söz konusu ise, bu vergi boşluğunun eşitlik etkileri olacak ancak saptırıcı etkileri olmayacaktır.

1986 Vergi Reform Yasası ve Vergi Sığınakları

1986 Vergi Reform Yasasının başlıca amaçlarından biri, daha adil olan ve adil görünmesi gereken bir vergi sistemini planlamaktır. Bu vergi sığınakları konusunda birşeyler yapmak gerektiği anlamına gelmekteydi. Maliye Bakanlığınca değerlendirilen üç alternatif vardı. Birincisi, vergi sığınaklarına yol açan gaz ve petrol sanayilerinin teşvikli muameleye tabi tutulması, sermaye kazançlarının tercihli uygulaması gibi hükümlerin kaldırılması olmuştur. İkincisi bir gelir unsurundan doğan zararların bir başka gelir kategorisinden elde edilen kazançlardan düşülebilme derecesini sınırlamak idi. Üçüncüsü daha etken bir minumum vergi getirmekti. Dikkatli bir inceleme sonrası, Maliye Bakanlığı, orijinal teklifini formüle ederken birinci yaklaşımı benimsemiş ve sorunun temel kaynağına gitmek istemiş, ikinci yaklaşımı reddetmiştir.

Maalesef Kongre meseleyi ele aldığında, çoğu sığınaklara doğrudan saldırıyı siyasal bakımdan uygun bulmamıştır. Bununla birlikte bir değişme sermaye kazançlarının tam vergilenmesi, çoğu vergi sığınaklarının değerini azaltmıştır. Kongre, çoğu boşlukları yerinde bırakmış ve vergi sığınaklarına olan saldırıda ikinci ve üçüncü yöntemleri kullanmıştır.

Reform yasasının bu yaparken kullandığı en önemli yol, geliri üç kategoriye ayırmak olmuştur: Olağan (kazanılmış) gelir, yatırım geliri ve pasif gelir. Vergi sığınaklarının doğurduğu gelir (bireyin aktif bir rol almadığı) pasif gelir olarak sınıflandırılmıştır. Bir gelir kategorisindeki zararlar, bir başka gelir kategorisindeki gelirlerden düşülebilmede kullanılabilir. Dolayısiyle, bir yatırımla ilgili ödenen faiz giderleri, bir başka yatırım gelirinden düşülebilir, ama bir bütün olarak yatırım zararları normal gelirden düşülemez. Aynı şekilde gayrimenkulden doğan zararlar da olağan gelirden düşülemez.

Maliye Bakanlığı, vergi sığınaklarının denetiminde bu yaklaşımı iki nedenle reddetmiş bulunmaktadır. Birincisi, vergi reformunun orijinal amaçlarından biri, vergi mevzuatını *basitleştirmek* olmuştur. pasif gelir, yatırım geliri ve normal gelir ayırımları vergi mevzuatını kaçınılmaz biçimde çok daha karmaşık hale getirecek olan, tanımlar, tebliğler ve mahkeme kararlarını gerektirecektir. İkincisi, hükümlerin sınırlı bir etki olacağı düşüncesi de vardır. Hernekadar ücret gelirinin vergilenmesinden kaçınılmasında kullanılabilen vergi boşluklarının derecesini sınırlasa bile, kişilerin (özellikle zengin olanların) sermaye gelirlerinin vergilenmesinden kaçınılabilme derecesini etkili biçimde sınırlamaz. Vergiden kaçınmanın işlem maliyetlerini artırır. Vergiye tabi gelir doğuran gayrimenkul projeleri vergiye tabi zarar doğuran gayrimenkul projeleriyle birlikte bir paket oluşturacaktır. Dolayısiyle, gayrimenkul üzerindeki vergilerden, kaçınılmaya devam edilebilecektir.

BİREYLERDEN ASGARİ VERGİ

Yeni yasa, biraz daha sıkı bir rejimle asgari vergi alarak, vergiden kaçınma faaliyetlerini azaltmaya çalışmıştır. Bireylerden alınan asgari vergi; daha geniş bir gelir tanımına göre tarh edilmektedir. Sözgelimi bu vergide ve eyalet, yerel yönetim gelirleri vergiden düşülemez ve amortisman indirimleri pek cömert değildir. Bireyleri, vergi sığınak zararlarından yararlanmasına izin veren kurallar, olağan gelir vergisinden çok daha katıdır.

Yeni yasa ile gerçekleşen en önemli değişme, asgari vergi oranının, olağan gelir ve vergi oranına nisbetle artırmak olmuştur. Çoğu üst gelirli bireyler, normal oranın yüzde 75'i kadar olan, yüzde 21'lik bir asgari vergi oranına muhataptır. Ancak bazı özel durumlar sebebiyle, bazı bireyler asgari vergide yüzde 26.25'lik bir oranla karşı karşıya kalabilecektir.

Yeni vergi yasası normal oranlarla asgari vergi oranları arasındaki boşluğu daraltarak, üst marjinal oranları düşürerek, sermaye kazançlarını tam nisbetlerle vergileyerek, vergi sığınakları talebini ve vergi kaçınma fırsatlarını önemli ölçüde azaltmıştır.

KURUMLARDAN ALINAN ASGARİ VERGİ

Yeni yasa ile kurumlardan da yüzde 20 oranında bir asgari vergi alınmıştır. Kurumların minimum vergisinin getirilmesi kısmen Kongrenin yüksek düzeyde kâr ettiği açık büyük kurumların vergi ödemediği şeklindeki yaygın gazete haberlerine bir reaksiyon niteliğinde olmuştur. Bu kurumlar, gelirlerini, şirket ortaklarına bildirmekteydi, fakat vergisel açıdan tanımlanan kazanç, ortaklara bildirilen kazançtan (firmanın *defter* kazancı) ciddi biçimde farklı olabilmekteydi. Dolayısiyle, Kongre, defter kazancının İç Gelirler Yasası ile tanımlanan asgari vergi amaçlı, vergiye tabi geliri geçmesi halinde, farkın yarısının asgari vergiye tabi miktara eklenmesi gerektiği şeklinde bir hüküm getirmiştir. Bu vergi reformunun en tartışmalı yönlerinden biridir. Gelir tanımı en azından kısmen Gelirler İdaresinin elinden alınmış ve muhasebecilerin eline bırakılmıştır. Farklı firmalar farklı muhasebe kuralları kullandığından aynı durumdaki firmalar çok farklı vergi ödeyebilir. Kaldı ki, muhasebe kurallarının değişmesi konusunda teşvikler olacaktır. Çoğu hallerde bu kurallar, şirket ortaklarına, firmanın nasıl gittiği konusunda kritik bilgiler vermek için düşünülmüştür. Hernekadar, hüküm geçici ise de, iktisatçılar kaçınılmaz biçimde ortaya çıkacak yığınla sapma ve eşitsizlikle ilgilenmiştir (bu "defter kazancı" minimum vergisine geçmek ya da çıkmak da dahil)

Diğer Vergi Sığınakları

Yüzde 28 ya da yüzde 33 de olsalar bile, bireyler eğer güçleri yetese vergilerden kaçınma isteğindedir. Vergi yetkilileri, vergiden kaçınmayı daha güç duruma getirmiş ancak imkânsız hale sokmamıştır (özellikle sermaye geliri üzerinden). Ele almış bulunduğumuz, mevcut vergi sığı-

nakları arasında, vergiden muaf tahviller ve sigorta vardır. Orta gelirli bireyler IRA hesaplarını kullanarak, vergilerini gene de erteleyebilir (Hernekadar son yıllarda, vergiden muaf tahviller, pek az sınırlamayla yüksek gelir getirmişse de)

Sınırlı ölçüde sermayesi olan ve çocuklarının eğitimi için tasarruf yapmak isteyen bireyler için özellikle çekici olan vergi sığınaklarından biri de, ABD hükümetinin tasarruf bonolarıdır. Bu bonolar üzerinden ödenen faiz, yalnızca bono paraya çevrilince vergilenebilir. Dolayısiyle, çocuğunuzun adına bono satın aldığınızda ve çocuk en azından ondört yaşına gelinceye kadar erteleyecek olursanız gelir çocuğun vergi oranı ile vergilenecektir (çoğu kişiler için, bunun anlamı gelirin vergiden müstesna olacağıdır. Gelir aktarılmış olacak ve ondört yaşın altındaki çocuklara uygulanan sınırlamalardan kaçınılmış olacaktır).

VERGİDEN KAÇINMANIN GENEL DENGE ANALİZİ

Bir vergiden kaçınma arasından kimin faydalandığını belirlemek, çoğunlukça güçtür. Çoğunlukla, görünen bir menfaatçi yoktur (ya da en azından faydalanan bir tek o kişi değildir). Söz gelimi, vergiden müstesna tahvilleri düşünün. Eğer normal bonolar, yüzde 12 diyelim getiriyorsa karşılaştırabilir riskli olan vergiden muaf bonolar yüzde 8 getiriyorsa, yüzde 33 dilimindeki bir kişi bundan hiçbir yarar sağlamaz. Bütün fayda, bonoyu çıkaran idareye kalır (borçlanma maliyeti üçte bir oranında azalan idare). Eğer vergiden müstesna bonolar yüzde 9 getiriyorsa, yüzde 28 ve yüzde 33 diliminde olan kişiler pek az kazanır, ancak gene de faydanın çoğu topluma yansır.

23. Bölümde tartıştığımız leasing düzenlemeleri çerçevesinde yüksek kazançlı kurumların vergileri azalmış bulunmaktadır. Ancak faydaların çoğu, vergi zararları olan kurumlara yansır. Eğer leasing düzenlemelerini talep eden çok sayıda yüksek kazançlı yeterli firma varsa bunlar hızlandırılmış amortisman indirimlerini telâfi edebilen geliri olmayan firmalara makinasını kiralamak hakkı için teklif verecektir.

Aynı mantıkla, vergi yasasında vergiden kaçınmayı daha güç hale getiren değişmelerin beklenmeyen etkileri olabilir. Dolayısiyle, leasing düzenlemelerini daha güç hale getiren hükümlerle zarar gören firmalar vergilerden kaçınır görünen yüksek gelirli firmalar değildir. Bu firmalara fiilen yardım edilebilir. Bu tür önlemler daha az yoğun rekabet sonucu, kiralama istekli olan firma sayısını azaltabilir. Düşük gelirli firmalar

kendilerine makina kiralamaya istekli olan firmaları bulamadıklarını ya da yüksek gelirli firmalara, bu firmaların daha önce yaptıklarına benzer, anlaşmaları yapmaya yönelten daha çekici şartlar önermek zorunda kaldıklarını anlayabilirler.

ADALET VE ETKİNLİK SONUÇLARI

Bu bölümde, bütün vergi boşluklarını, vergiden kaçınma araçlarının ve vergi sığınaklarının tamamını sunmaya çalışmış değiliz. Bu liste hızla değişmektedir. Belli bir anda, boşluklardan bazıları kapatılmış ve başkaları açılmış olacaktır. Bununla beraber ilgili prensipler aynı kalmaktadır.

Farklı sanayilerin, kendilerine özel muamele yapılmasını temin için çok güçlü özendiricileri vardır. Özel vergi rejimi için çoğunlukla küçük bir gerekçe vardır. Bu özel vergi rejimi, bu bölümde açıklamış olduğumuz kategorilerden birine sokulabilecek bir yasal boşluğa sebep olur. Bununla birlikte, bu vergi sığınaklarının, faydalarının kime yansıdığını ifade etmek önemlidir. Genelde bu faydalar, bundan avantaj sağlamak isteyen yatırımcıya yansımaz. Rekabetçi piyasa bunu dikkate alır. Yatırımcılar, vergi sonrası geliri -bireyin herşeyin üstünde gerçekten ilgilendiği- başka daha az avantajlı yatırımlar üzerinden kazanılan, vergi sonrası gelirin seviyesine indiren özel vergi avantajlarından yararlanmak için şiddetle rekabet edeceklerdir.

Bu yüzden özel vergi rejiminin etkileri iki yönlüdür. Birincisi, kaynakları özel vergi avantajı olan sanayie kaydırır. Bu yasa koyucunun niyeti olabilir, ancak genellikle böyle olmaz. Böyle bir sübvansiyondan tam mobil -sermaye gibi- faktörlerin geliri etkilenmeyecektir. Bu işin bütün faydası başka amaçlarla kullanılamayan arazi gibi, sanayie özgü faktörlerin sahiplerine yansıyacaktır. Eğer bütün faktörler "mobil" ise faydaların çoğu müşterilere gider. İkinci olarak, başlıca menfaat sağlayanlar yasal boşluğun oluştuğu zamanda sanayideki varlıkların sahipleridir. Genelde, gerçek kaynakların sanayie kayışı belli bir zaman alır. Aynı zamanda, ilk sahipler arızi bir sermaye kazancından yararlanırlar. Vergi avantajları, varlıklarının değerinde kapitalize edilir. Bir başka deyimle, varlıklarını satacak olurlarsa, bunun karşılığında daha yüksek fiyat olacaktır. Aktifi olan birey bu varlık için aktifin vergi sonrası geliri, bir başka varlıktan elde edeceği ile aynı miktarda vergi sonrası geliri olacak şekilde yeterince yüksek bir fiyat ödeyecektir.

Tıpkı, bir vergi avantajı uygulamasının eşitsizliğe varlığın sahiple-

rine arızi bir sermaye kazancı sağlaması gibi, vergi avantajlarının kaldırılması da, bir adaletsizliğe, cari sahiplere arızi bir sermaye zararına yol açar. Sanayideki varlıklar, bu avantajlar sağlandığı zamanda, kaldırıldığı zamanda aynı kişilere aitse, iki etki birbirini giderir. Ancak sıkça, özel vergi rejiminin kaldırılması, birkaç yıl sonra gerçekleşir ve çoğunlukla özel vergi rejiminin kaldırılmasından etkilenecek olanlar, farklı bireydir. Boşluğun kapatılmasının, adaletsiz olması olasıdır.

ÖZET

1. Bireylerin vergi yükümlülüklerini azaltmaya yasal olarak çalışabilecekleri araçların çoğunun temelini oluşturan başlıca üç ilke vardır: Gelir aktarımı, vergi ertelemesi ve vergi arbitrajı.
2. Gelir aktarımı, bir ailenin çocuklarına varlık aktararak toplam aile vergi yükümlülüğünü azalttığı, artan oranlı vergi sistemlerinde gerçekleşir.
3. Vergi ertelemesi, bugünkü bir doların yarınki bir dolardan daha değerli olduğu kavramına dayalıdır. Böylece, gelecekte ödenen vergiler, bugün ödenen vergilerden daha az maliyetlidir.
4. Vergi arbitrajı, sermaye gelirlerinin çeşitli şekillerinin farklı vergi uygulamalarının avantajından ve özellikle birey hesabından çekinceye kadar vergilenmeyen sermaye gelirlerinin belli türlerine izin veren hükümlerden yararlanır.
5. Vergi boşluklarının saptırıcı etkileri vardır ve faydalar çoğunlukla, fayda sağlıyor görünenlere yansımaz. Belli sanayilere özgü vergi avantajları (petrol ve gazla ilişkili olanlar gibi) esnek faktörlere değil (emek ve sermaye) esnek olmayan faktörlerin sahiplerine fayda sağlar.
6. 1986 Vergi Reform Yasası, vergi boşluklarını ortadan kaldırmaya değil daha etkili bir asgari vergi koyarak ve geliri üç kategoriye bölerek (normal gelir, yatırım geliri ve pasif gelir olarak) sınırlamaya gayret etmektedir. Bir gelir kategorisinden doğan zararlar, başka bir kategorinin gelirinden indirilmede kullanılamaz.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Vergiden kaçınma
Vergi kaçakçılığı
Vergi sığınakları
Gelir aktarımı
Vergi arbitrajı

SORULAR VE PROBLEMLER

1. 1984 öncesi gelir aktarımı yapmanın ortak kullanılan bir yöntemi, aile içinde faizsiz ödünçler vermekti (Bunlar taç ödünçleri denilmekteydi). Faiz haddinin yüzde 10 olması halinde yüzde 28 vergi diliminde olan bir bireyin, başka geliri olmayan bir çocuğa 20.000 dolar borç vermesinin sağlayacağı vergi avantajları ne olacaktır? Çocuk aileye bağımlı bir kişi olarak kişisel indirim talep edemez. Sadece 500 dolarlık standart bir indirimden yararlanır.

2. 1970'li yılların sonlarında ve 1980'li yılların başlarında, popüler olan bir vergiden kaçınma yolu sıfır kuponlu tahvildi. Bu faiz ödemeyen bir tahvildi. Faiz haddi yüzde 7 olduğunda, 1990'da 100 dolar ödemeyi vadeden on yıllık bir tahvil ilk çıktığında 50 dolara satılacaktır. Devlet, bireyin 1980 ile 1990 arasında olan ve her yıl gerçekleşen 50 dolar kazancın onda birini faiz geliri olarak **hesaba katmasını** öngörmektedir. Aynı zamanda, tahvili çıkaran da, faiz ödemesi hesaplar. Eğer iki tarafa (bonoyu çıkaran da alan da) aynı gelir diliminde ise bu emsal faiz ödeme ve gelirlerinin etkileri ne olacaktır? Eğer taraflar farklı vergi dilimlerinde ise ne olur?

3. 1981 öncesi yaygın biçimde kullanılan bir başka vergiden kaçınma aracı çift ticaret borsa işlemdir. Bununla, birey, ileride bir zamanda bir malı (buğday gibi) satın almak için bir sözleşme imzalar, gene aynı malı daha önceki ve daha sonraki tarihte satmak için bir başka sözleşme imzalar. Dolayısıyle, birinci sözleşmeden bir kazanç elde ettiğinde, ikinciden zarar edecektir. Birinden kazanınca, ötekinden zarar etmiştir. Bu çift işlemli borsanın vergilerin ertelenmesinde nasıl kullanılabileceğini düşünürsünüz? (Dikkat: senet ve tahvillerin birinin 31 Aralık diğerinin 1 Ocak'ta satılmasının sonuçlarını düşünün) 1986 öncesi uzun dönemli sermaye kazançları kısa dönemli sermaye kazançlarından çok daha hafif vergilenirdi. Çift borsa işleminin bu farktan avantaj sağlamak için nasıl kullanılabileceğini düşünürsünüz?

4. 10.000 dolar kâr elde eden bir işi olan ve yüzde 28 vergi diliminde olan birinin kurumlaşıp, (ondört yaşın üstündeki) çocuğuna yüzde 50 hisse vermesi halinde vergi tasarrufunun ne olacağını açıklayan, çocuğun başka geliri olmadığını ve bağımlı biri olarak kendisine kişisel istisna tanınmadığını ve sadece 500 dolar standart indirimden yararlandığını farzedin.

5. Hayvancılık (yatay bir arz eğrisi olduğunu varsayarak) ve petrol (dikey bir arz eğrisi olduğunu varsayarak) alanındaki özel vergi avantajlarının etkilerini yansıtacak bir arz ve talep diyagramı kullanınız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

25

Vergi Sistemi Reformu

29 Mayıs 1985'de Başkan Reagan, önemli bir vergi reformu konusunda Kongre'ye bir öneri iletmiştir. Kongre'ye mesajında şunları ifade etmiştir:

".... Mevcut vergi sistemimizi, adalet, basitlik, etkinlik ve vicdan modeline dönüştürme, büyümeye engel olan unsurları ortadan kaldırma ve birbirine paralel olmayan buluş ve başarıların geleceğine kapı açma konusunda tarihsel bir yarışla karşı karşıya bulunmaktayız.

Çok uzun zamandan beri, vergi mevzuatımız ülkemizi en temel adalet ve hakça işlem ilkelerini zedeleyen bir mizah ve ızdırap kaynağı olmuştur. Çoğu Amerikalı çalışma şevkini kıran aşırı derecede yüksek vergi oranları ile mücadele ederken, çoğu da, kendi hakça vergi ödevini ifa etmemek hatta bazen hiç vergi ödememek için vergi mevzuatımızda oluşturulan gedikler kümesinden yararlanabilmektedir...."

Başkanın bu duyguları, Amerikalıların çoğunluğunun duygularını yansıtmaktadır. Söz gelimi, 1985 başlarındaki bir kamuoyu yoklaması, sorgulananların yüzde 69'u, çok parası olanların vergi olarak kendi öde

diklerinden daha az vergi ödediğine inandıklarını söylemiştir(1).

Vergi reform tasarısının çeşitli defalar çıkmadığını gösteren gürültülü, patırdılı bir tarihsel geçmişten sonra, son olarak Kongre'den geçmiş ve 22 Ekim 1986'da imzalanmıştır. Bölüm, reformu yönelten gerekçeyi, yasanın başlıca başarı ve aksaklıklarını, vergi reform süresinin bazı temel yönlerini ve gelecekle ilgili beklentileri ortaya koymaktadır.

REFORMUN GEREKÇESİ

Vergi sistemimizde esaslı bir reform yapma ihtiyacı, vergi yönetimi maliyetlerinin aşırı yüksek olduğu, bu yüksek maliyetlere rağmen, mükellef uyumunun azalmakta olduğu, vergi sistemimizin, eşitsizliklerle malül olduğu ve yüksek marjinal vergi oranlarıyla bir sürü özel teşvikin önemli etkinsizliklere yol açtığı ve son yıllarda verimlilik artışında yavaşlamaya katkıda bulunduğu konusunda yaygın kanaatten doğmuştur.

Vergi Yönetim Maliyetleri

ABD gelir vergi sisteminin idari maliyetlerinin yükü vergi mükelleflerinin üzerindedir ve bu maliyetler yalnızca vergi beyannamesi doldurmayla ilgili dolaysız maliyetler olmayıp, vergi yasalarına uyum için gerekli defter kayıt tutma giderlerini de içermektedir.

Vergi yasaları o derece karmaşıktır ki, vergi mükelleflerinin yaklaşık yarısı vergi danışmanlarından (hazırlayıcı) istifade etmektedir. Michigan Üniversitesinden John Slemrod, son yıllarda vergi mükelleflerinin vergiye uyum için federal ve eyalet gelir vergi sistemlerince elde edilen hasılatın yüzde 5 ilâ 7'sini harcamış olduklarını tahmin etmiştir (zamanlarının değeri ile vergi danışmanlarına ödedikleri para toplamı olarak)(2).

Sadece geçmiş bir yılda, vergi mükellefleri vergi beyannamesi doldurmak için 2 milyar saat harcamış ve mesleki yardım için 3.0 ve 3.4 milyar dolar ödemişlerdir.

---

(1) The NewYork Times/CBS News Poll, *The NewYork Times*, January 24, 1985, p D1.

(2) Slemrod'un tahminleri 1982 Minnesota vergi mükellefleri gözlem araştırmasına dayanmıştır. Bkz. J.Slemrod ve N.Sorum; "The Compliance Cost of thı U.S. Individual Income Tax System", February 1984, University of Minnesota (mimeographed)

Karmaşıklık

Vergi mevzuatının karmaşıklığı, yüksek vergi yönetim maliyetine, düşük uyum düzeyine ve eşitsizlik olduğu konusunda yaygın bir kanaate yol açmaktadır. Bu karmaşıklığın çok sayıda göstergesi vardır. Hemen hemen vergi mükelleflerinin çoğunun vergi beyannamelerini doldurmak için profesyonel bir yardıma ihtiyacı olduğunu ifade etmiştik. 250 den fazla farklı vergi formu vardır. Federal mevzuatla ilgili 180 ciltten (ABD'de yürürlükte olan bütün genel ve sürekli yasalar), 14'ü İç Gelirler Mevzuatıdır. Bu ondört ciltten 5015 sayfa olan 8 cildi gelir vergisine ayrılmıştır(3).

Bu karmaşıklık, İç Gelirler İdaresinin (İGİ) vergi yükümlülüklerine ilişkin takdirindeki güçlükleri de yansıtmaktadır. Ralph Nader'in Vergi Reform Araştırma Grubu hayali bir çift için yirmiiki vergi dairesine gönderilen bir vergi beyanı düzenlemiştir. Farklı daireler tarafından yükümlülükleri 811.96 dolar, kadar yüksek iadeden, 52.14 dolarlık eksik ödemeye kadar değişen şekilde farklı takdir edilmiştir. İGİ çalışmaları; düşük gelirli bireyler için beyanname dolduran ticari firmalar, beyannamelerinin yüzde 82'sinde hata yaptığını göstermiştir. İGİ tarafından eğitilen ve istihdam edilen kişiler bile, nisbeten basit vergi problemlerinin çözülmesi sırasında harcadıkları zamanın yüzde 72'sinde yanlış vergi hesaplamışlardır.

Vergi mevzuatının karmaşıklığının bir başka göstergesi bireylerin yasaya uyup uymadığını bilme güçlüğü bireylerin İGİ'ne dava açarak, yargıya gittiği zaman genellikle kazanmalarıdır. İGİ açtığı davanın sadece üçte birini kazanmıştır(5). Aynı konuda bir mahkemenin başka, bir başka mahkemenin başka karar vermesi de mükellefin işini daha da zorlaştırmaktadır. Söz gelimi, 21. Bölümde ifade ettiğimiz bile, genelde işe gidiş geliş maliyetleri vergiden düşülemez. Bununla beraber, New York Federal Temyiz Mahkemesi uçak pilotlarının özel otomobillerinin evleri ile havalimanı arasında şahsi eşyalarını (ve kendilerini) taşımada kullanması halinde bu konudaki maliyetleri vergilerinden düşebileceğine karar vermiştir. Ancak Florida da bir vergi mahkemesi, New York mahkemesinin aldığı karara bağlı olmaksızın, başka şekilde karar vermiştir(6).

(3) R.Hall ve A.Rabushka; *Low Tax, Simple Tax, Flat Rate* (New York: Mc Grav Hill, 1983)
(4) *Consumer Reports*, March, 1976
(5) *Business week*, April 16, 1984
(6) İbid.

Yasalara Uyum

Vergileri tahsil etmek için, federal hükümet, gönüllü uyum ile sert cezalar ve açıkça işlenen suçların koğuşturulması yolunun bir bileşimine güvenmektedir. Bütün gelirlerini beyan etme konusunda kendilerini yönlendirmenin güç olduğu ve ahlâki sorumluluk anlayışları zayıf olan bireylere yardım etmek için devlet işverenlerin, çalıştırdıkları kişilere ne kadar ücret ve paydaş ve tahvil sahiplerine ne kadar temettü ve faiz ödediklerini, vergi yönetimine bildirme zorunluluğu getirebilir. Bununla birlikte devletin nakit işlemleri denetlemek ve para kullanımı kullanarak vergi ödemeden kaçınmak yeraltı ekonomisi adı verilen ve beyan edilmeyen işlemlerin artışını özendirmiştir. Hernekadar **yeraltı ekonomisinin** büyüklüğünün kesin tahminini yapmak güç olmakla birlikte, bazı araştırıcılara göre işgücünün dörtte birine ve GSMH'nın yüzde 15'ine kadar ulaşmaktadır. Yeraltı ekonomisinin içine sadece, uyuşturucu tacirleri, çocuk bakıcıları ev işi yapanlar değil, marangoz, bahçıvan ve işportacılar da girer(7). 1986'ya kadar İGİ beyan edilmeyen parasal işlemler ya da şişirilmiş indirimler ya da gerekçesi olmayan vergi mahsuplarının sonucu ödenmesi gereken gelir vergisi 103 milyar dolara yükselmişti. Bu rakam, o yılki, kitlesel açığın yaklaşık yarısıdır.

(7) Mahiyeti itibariyle, yeraltı ekonomisinin doğru ölçüsünü elde etmek güçtür. Bir çalışmada, ABD için yüzde 3.5'dan yüzde 33'e kadarlık (GSMH'nın yüzdesi olarak) bir bantta olduğunu ortaya koymuştur. Bkz. Bruno S.Frey ve Werner W. Pommerehne; "Measuring the Hidden Economy: Though This be Madness, There is Method in It" V.Tanzi; *The Underground Economy in the United States and Abroad* (Lexington, M.A: Lexington Books, 1982)

TABLO 25.1 VERGİ AĞINDAN KAÇAN GELİR (1981 TAHMİNLERİ)

	Vergi Beyannamesinde (milyar dolar)	Gösterilmesi Gereken Gelir	Vergi beyannameleri Gösterilmeyen Yüzde
Ücret ve Aylıklar	1455.2	1549.7	% 6.1
Emekli Aylıkları ve Anüiteler	13.1	58.5	67.3
Faiz	129.1	149.6	13.7
Temettüler	44.9	53.7	16.4
Mülkiyet ve İntifa Hakkı Gelirleri	3.9	5.2	25.8
Eyalet Gelir Vergisi İadeleri ve Nafaka	11.7	18.9	38.0
Royaltiler	4.4	7.1	38.8
Sermaye Kazançları	25.9	43.7	40.7
Tarımdışı mülk geliri	53.5	106.5	49.7
Adi Ortaklık ve Küçük Tacir Geliri	14.9	31.6	52.9
Kiralar	2.5	6.9	62.8
Telif gelirleri	4.5	21.5	79.1
Tarımsal mülk gelirleri	- 2.0	11.1	NA
	1.807.0	2.072.8	% 12.8

NA. Yüzde bulunamaz (beyan edilen toplam tarımsal kazanç negatiftir)

Kaynak: Business Week, April, 16, 1984, s.9 Internal Revenue Service, *Income Tax Compliance Research Estimates for 1973- 1981)* July, 1983 pp.22,37.

Hernekadar 1986 Vergi Reform Yasasının kabulünden önce vergi yasalarına uymama konusunda kapsamlı bir araştırma yapılmamışsa da Tablo 25.1'de gösterilen eski vergi yasasına göre yasalara uymama kaynakları, yeni yasada da aynen kalmıştır. En büyük vergiye uyumsuzluk kaynağı tarımsal kazançlardır. Devletin bu konuda kapsamlı çalışma yaptığı yılda toplam tarımsal kazanç, *negatif* 2 milyar dolar halbuki, beyan edilmiş olması gereken tahmini tarım geliri 11 milyar doların üzerindeydi(8).

(8) Tablo 25.1 de verilen vergi kaçakçılık kaynaklarından biri olarak hernekadar pek önemli olmasa da, beyan edilmeyen yasa dışı gelir, halâ önemli bir vergi kaçakçılığı kaynağıdır (1920'lerin gangsterlerinden Al Capone, başka suçlamalardan kurtulmasına rağmen yasa dışı gelirini beyan etmemekten ötürü mahküm olmuştur). Devletin beyan edilmeyen eroin, kokain ve marihuana kazancından 6.1 milyar dolar beyan edilmeyen , kadın fahişelik kazancı dolayısiyle 1.9 miyar dolar (homoseksüellik dolayısiyle kazanılan gelir tahmin edilmemiştir) ve 900 milyon dolar da beyan edilmeyen kumar kazancından dolayı vergi kaybı olduğu hesaplanmıştır.

Bazı kişiler vergiye uyumun son yıllarda kısmen vergi mevzuatındaki artan karmaşıklık ve eşitsizliği konusundaki kanaatten dolayı, kısmen marjinal vergi oranlarının vergiye uyumu daha pahalı hale getirmesinden ve kısmen de yakalanma ihtimalinin azalmasından son yıllarda azaldığını düşünmektedir. Devlet 1976'da vergi beyannamelerinin yüzde 2.25'ini denetlerken 1983-1987 yılları arasında bu yüzde 1.5'a inmiştir(9).

Yeni yasaya uyum konusunda gözlem yapıldıkça bu üç açıklamanın nisbi önemi, daha açık hale gelecektir. Marjinal vergi oranları azaltılmış, karmaşıklık artmış ve vergi denetimi esas itibariyle aynı kalmıştır. Öte yandan eski yasa uygulamasında gelişen düşünce alışkanlıkları ve yasalara uyum konusundaki tutumların vergi yasasındaki değişmeye rağmen devam edeceği konusunda bir düşünce vardır.

Vergiden Kaçınma

Vergiden kaçınma -vergi yapısındaki bütün boşlukların avantajından yararlanma- vergi konusundaki önemli bir erozyona yol açmaktadır ve son yıllarda hızla artmıştır. Önceki bölümde, vergiden kaçınmanın ve kaçakçılığın ilkelerinden ve bazı çok önemli vergi sığınaklarından da söz etmiştik.

Daha önce ifade etmiş olduğumuz gibi, vergiden kaçınma ile vergi kaçakçılığı arasındaki çizgi her zaman kolayca tanımlanamaz. Dolayısiyle 1983'de İGİ görevlileri vergi sığınaklı 96000 beyannameyi denetlemiş ve 1.8 milyar dolar ek vergi tarhiyatı yapmışlardır.

İster vergiden kaçınmanın, ister vergi kaçaklığının bir sonucu olan, meydana gelen net etki, belli sanayilerin -gayrimenkul gibi- 1986 öncesi hemen hemen, fiilen vergiden muaf olmuş olmasıdır.

Çoğu vergi sığınakları, ortaklıklar şeklindedir. 1980'lerin başlarına kadar, vergiden kaçınma o kadar yüksek boyutlara çıkmıştır ki, *ülkedeki bütün ortaklıklar, genelde büyük bir zarar göstermiştir.*

Tıpkı, geleneksel mallar için olduğu gibi, vergiden kaçınma faaliyetleri için de bir piyasa vardır. Vergiden kaçınma faaliyetlerinin talebi, bir kişinin ne kadar vergi tasarrufu sağladığına bağlıdır. Bu da, muhte

---

(9) Öte yandan, IGI, vergi kaçakçılarını belirlemede daha etkin hale gelmiştir. 1986'da denetlenen dört mükelleften üçü, ekstra vergi ve cezalar tarh edilmiştir. 1980 yüzde 62 oranından yukarı çıkmış görünmektedir (*U.S. News World Report*, March, 1987 p.63)

melen en önemlisi, marjinal vergi oranı olan çeşitli faktörlere dayalıdır. Vergiden kaçınma ile vergi kaçakçılığı arasındaki sınır, çoğunlukla bulanık olduğundan, İGİ'nin denetim politikası (vergi sığınaklarından yararlanmaya izin verilmeyenlerden, bunları kullananlara verilen cezalar) vergi sığınaklarının talebinin bir başka önemli belirleyicisidir. Öte yandan vergi sığınakları arzı, vergi yasası içinde yer alan boşluklara dayalıdır.

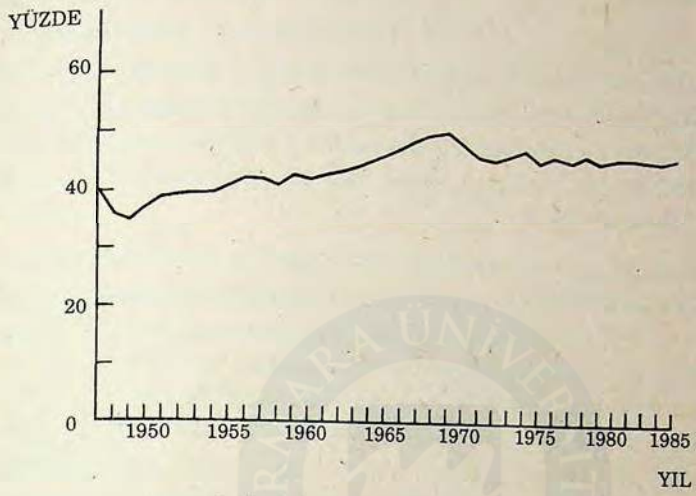
Maksimum vergi diliminin yüzde 70'den yüzde 50'ye düşüren 1981 İktisadi İyileşme yasasının, vergi sığınakları talebini azaltmış olabileceği düşünülmüştür. Ancak aynı zamanda, bu yasanın getirdiği, amortisman leasing ve araştırma ve geliştirme harcamaları, belli vergi sığınakları kategorilerinin faydalarını artırmış olup bu arz etkiside, marjinal vergi oranlarının azalmasının etkisinden daha fazladır. Etkiler, tahmin edilebilir: araştırma, geliştirme, donanım kiralaması ve özellikle gayrimenkul konusundaki vergi sığınaklarında büyük artış vergi sığınağı uzmanlarından biri olan Robert Stanger, 1981 İktisadi İyileşme Yasasına daha doğru biçimde "Gayrimenkul Yararı Yasası" denilmişti(10).

Vergiden kaçınma faaliyetlerinin yaygın tanınmışlığı, vergi sisteminin işlemediği konusunda genel kamu izlenimine hiç kuşkusuz katkıda bulunmuştur. Bazı, belki de çok sayıda bireyin vergilerden kaçındığı açıkça belli iken iktisatçılar arasında bunun ne kadar önemli olduğu konusunda bir anlaşmazlık vardı.

Brookings Institution iktisatçılarından Joseph Pechman, halk arasındaki düşüncelerin, sorunu ölçüsüzce büyüttüğünü iddia etmiştir. Vergi beyannamelerinde, bildirimi yapılan gelirin, kişisel gelire (Ticaret Bakanlığınca hesaplanan) oranı, 1950'de yüzde 40'dan az iken 1981'de fiilen hemen hemen yüzde 50'ye yükselmiştir. (Bkz. Şekil 25.1)

(10) *Newsweek* , April 16, 1984 p.58'den alınmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



25.1. VERGİYE TABİ BİREYSEL GELİRİN KİŞİSEL GELİRE ORANI. 1947 - 1985 vergi beyannamelerinde gösterilen gelirin, Ticaret Bakanlığınca hesaplanan kişisel gelire oranı, son yıllarda esaslı biçimde değişmemiştir. KAYNAK: J.A. Pechman, *Federal Tax Policy* (Washington, D.C.: Brooking Institution, 1987) p.67

Pechman ve diğer iktisatçılar, vergi boşluklarının kapatılması gerektiği konusunda görüş birliğine varmış ancak vergi reformu sürecinde, vergi yasasının olması gereken özelliklerinden birinin özellikle artan oranlılığının olumsuz şekilde etkileneceğini düşünmüştür.

VERGİ REFORMU İLKELERİ

Yaptığımız tartışma, vergi sisteminin reformu konusunda çeşitli ilkeleri beraberinde getirmektedir.

Birincisi, kaynak dağılımındaki sapmaların büyüklüğü, marjinal vergi oranının büyüklüğüne bağlıdır. Dolayısiyle düşük marjinal oranlı vergi sisteminin planlanmasına gayret edilmelidir.

İkincisi, vergiden kaçınma planları, başlıca vergi tarifesinin artan oranlılığına ve sermayenin vergilenmesine -özellikle sermaye gelirlerinin çeşitli türlerinin farklı oranlarda vergilenmesine bağlıdır. Marjinal vergi oranları düzeyinin azaltılması vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmaya girişme özençlerini azaltacaktır. Gelirin farklı uygulamasının azaltılması

(ya da ortadan kaldırılması), vergi arbitrajına girişme teşvik ve kabiliyetini azaltacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Üçüncüsü, vergi mevzuatının karmaşıklığı, vergi kaçakçılığına yol açan aynı etkenlerin çoğundan kaynaklanmaktadır. Söz gelimi, farklı gelir kategorileri farklı vergilendiği sürece, bireyler gelirlerinin, tercihli uygulama görmesini temin etmeye çalışacaktır. Vergi yasasında açık ayırımlar yapılmasına ilişkin genel kuralın uygulanması teoride olduğundan daha zordur.

Vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı vergi sistemini olması gerekenden daha az müterakki (ve bazı kişilerin vergiden kaçınma planlarını uygulama ve vergi kaçakçılığı yapma konusunda diğerlerine nazaran daha iyi durumda olması sebebiyle daha az adildir) yapmasının ötesinde önemli etkinsizliklere yol açar. Yalnızca bu planların, tasarım ve uygulama maliyetleri (muhasebeci ve vergi avukatları ücretleri) etkinlik kaybı olmayıp, bunun yanında vergiden kaçınma planlarının ortaya çıkardığı kaynak dağılımı sapmalarından kaynaklanan başka etkinlik kayıpları da vardır. Söz gelimi, petrol ve gaz sanayilerine tanınan vergi sığınakları bu sanayideki aşırı yatırımlara yol açmış olabilir.

Basit, dolaysız vergiler lehinde ileri sürülen tamamen farklı bir başka sav ise, "iyi bir vergi"nin, kimin üzerinde kaldığı bilinen vergi olmasıdır. Vergi yükü ya tüketicilere ya da şirket ortaklarına aktarıldığından, kurumlar vergisi bu açıdan özellikle kötü bir vergidir.

Burada özetlemiş olduğumuz genel ilkeler, çoğunlukla kamu politikasının başka amaç ve prensipleri ile çatışır. Söz gelimi, iyi bir verginin, acı vermeyen bir vergi olduğuna inananlar vardır. XIV. Louis nin Maliye Bakanının yazdığı gibi vergileme sanatı, kazı mümkün olduğunda az bağırtarak ondan en çok sayıda tüy kopartmaktan ibarettir(11). Kurumlar vergisi bu açıdan iyi bir vergi olabilir.

Aynı şekilde, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, vergi mevzuatını karmaşık, hakça olmayan ve hiç kuşkusuz saptırıcı hale getiren ayırımların çoğu, kısmen vergi sisteminin toplumun adalet konusunda görüşünü daha doğru biçimde yansıtmak (meselâ, hasta kişiler, sağlıklı kişiler kadar vergi ödememelidir) ve kısmen de kaynakların dağılım etkinliğini

(11) *Newsweek*, April, 1984 p.69'dan alınmıştır.

geliştirmek (söz gelimi enerji kaynaklarının korunması indirimleri enerji koruması konusundaki özel teşviklerin yetersiz olduğu düşünülerek tanınmıştır) maksadıyla sisteme sokulmuştur.

1980'lerin ortalarında açıkça ortaya çıkan husus şu idi. Vergi sistemi her istenileni yapamamaktaydı. Daha fazlasını yapmasını istediğimizde, pekâla amaçlarının herhangi birini yerine getiremeyebilir. Dolayısiyle vergi reformunun karşı karşıya olduğu temel sorunlar şunlardır:

1. Acaba, "çok fazla" gelir dağılım amacından fedakârlık etmeden iktisadi etkinlik konusunda önemli kazançların sağlanacak şekilde vergi sistemini basitleştirici başka yollar varmıdır?

2. Hernekadar, toplum bir bütün olarak vergi reformları sonucu daha iyi duruma gelebilirse de, reformlar nadiren Pareto iyileşmeleridir. Acaba eski vergi sistemini nisbeten az sayıda bireyin önemli ölçüde dezavantajlı duruma geldiği vergi sistemi haline geçirmenin yolları var mıdır? Bu, kısmen, reformları politik bakımdan kabul edilebilir hale getirmek için önemlidir.

3. Vergi sistemi, belli malî olmayan amaçların izlenmesi için nisbeten etkin bir araç olarak görülmüştür. Söz gelimi enerji kaynaklarının korunması için dolaysız bir devlet yardım sisteminin tasarımı, aşırı derecede güç olacaktır. Halbuki enerjiyi vergi sistemi ile korumaya almak bu ulusal amacın izlenebilmesi için özellikle etkili (ve idari bakımdan da ucuz) bir yoldur. Gerçekten de iktisatta dışsallıklardan kaynaklanan etkinsizliklerin hafifletilmesi için düzeltici vergilerin kullanımını savunmak eski bir gelenektir. Eğer vergi sisteminin basitleştirilmesi, düzeltici vergilerin kullanımından vazgeçilmesini gerektiriyorsa en azından halen ulaşılan etkenlik derecesi ile bu amaçlara ulaşabilmenin başka yolları var mıdır?

1986 VERGİ REFORM YASASI

1986 Vergi Reform Yasası ne ölçüde bu temel vergi reform ilkeleri ile tutarlıdır? Acaba, yasa öngördüğü amaçlara ulaşmak konusunda başarılı olmuş mudur?

Başarılar

1986 Vergi Reform Yasasının başlıca üç başarısı olmuştur.

Birincisi 1988'den geçerli olmak üzere en yüksek marjinal oranı yüzde 50'den yüzde 33'e indirmiştir. Sadece sekiz yıl önce, en üst oran yüzde 70 idi. Daha önce de vurgulamış olduğumuz gibi, vergiden kaçınmaya yönelik fazla teşvikler gibi çok sayıda sapma, doğrudan yüksek marjinal oranlarla ilişkilidir.

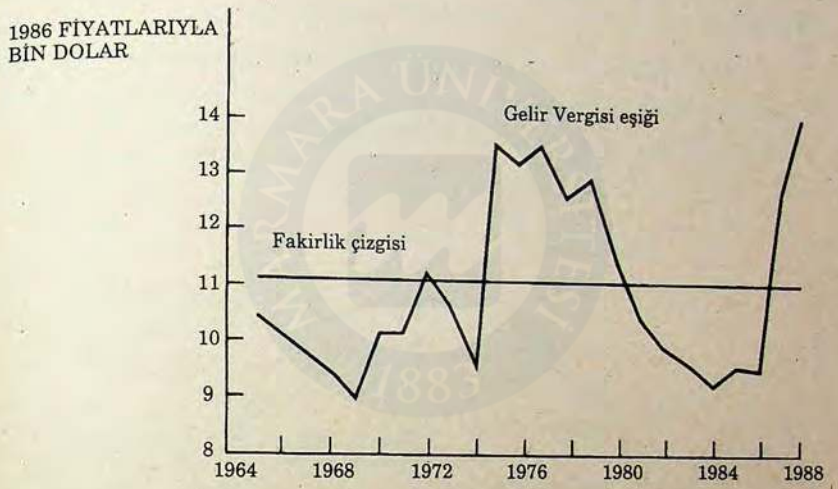
Yüksek marjinal oranların saptırıcı etkileri konusundaki "kanaatler, ABD ile sınırlı kalmış değildir. Son yıllarda İsveç, üst marjinal oranını yüzde 87'den yüzde 80'e, Portekiz yüzde 80'den 60'a, İrlanda yüzde 77'den 65'e, İtalya yüzde 72'den yüzde 62'ye İngiltere yüzde 83'den yüzde 60'a indirmiştir. ABD'ndeki marjinal vergi oranları diğer ülkelerden çok daha düşük kalmıştır.

Yasanın ikinci önemli başarısı, kişisel istisna ve standart indirim tutarlarını yükseltmesidir. Böylece 6 milyon kişiyi vergi mükellefi olmaktan çıkarmıştır. Böylece geliri fakirlik çizgisinin altında olanları vergi dışı bırakma hedefine sonunda ulaşılmıştır (Bkz Şekil 25.2)

Üçüncü başarı, vergiden kaçınma faaliyetlerinin hem daha güç hem de daha az çekici hale getirilmiş olmasıdır. Bu kısmen, vergiden kaçınma faaliyetlerine yol açan bazı hükümlerin -özellikle uzun dönem sermaye kazançlarının kayrılmış vergilenmesi ve gayrimenkullerin hızlandırılmış amortismanı- kaldırılmış olmasından kaynaklanmıştır. Ancak, vergiden kaçınma konusunda en önemli yeni engeller, daha sıkı bir asgari vergi uygulaması ve bir gelir kategorisinde (gayrimenkul gibi) gerçekleşen zararların, başka gelir kategorilerinde (ücret geliri) elde edilen gelirden düşülebilmesi konusunda 24. Bölümde ele aldığımız sınırlamalardır.

1986 Vergi Reformu geliri üç kategoriye ayırmaktadır: *normal (kazanılmış) gelir, yatırım geliri ve pasif gelir.* Vergi sığınaklarından doğan gelir (bireylerin aktif rol almadıkları), pasif gelir olarak nitelenmektedir. Aynı şekilde çoğu gayrimenkul geliri de bu şekilde düşünülmektedir. Bu hükümler, vergi boşluklarının, ücret geliri vergilemesini önlemede kullanılma derecesini sınırlamaktadır. Bununla birlikte bu önlemlerin bireylerin (özellikle zengin) geliri vergilemesini önleme yeteneğini fiilen sınırlama derecesi tartışmalıdır.(Vergi konusu ile ilgili zarar meydana getiren gayrimenkul ve diğer pasif gelir projeleri, vergiye tabi gelir doğuran projelerle bir paket haline getirilmiş olup, gelir-getiren mal varlıkları üzerinden ödenen vergiler önlenebilmektedir)

Hernekadar, 1986 öncesi bir asgari vergi varsa da, yeni vergi yasası bunun uygulanmasında gelirin tanımını daha kapsamlı nitelikte düzenlemiştir. (asgari vergi, daha az indirim ve vergi avantajları tanıyan bir gelir tanımı temeline dayalıdır) Buna ek olarak, yalnızca asgari vergi oranı artırılmakla kalmamış, vergi oranı, normal gelir vergi oranına çok daha yakın hale getirilmiştir. Böylece vergiden kaçınma eylemlerinin sağlaması gereken avantajlar büyük ölçüde sınırlanmıştır.



25.2. FAKİRLİK ÇİZGİSİ İLE DÖRT KİŞİLİK BİR AİLENİN GELİR VERGİSİ EŞİĞİ (1986 FİYATLARIYLA) Şekil, bir ailenin bunun altında yoksulluk içinde yaşadığını kabul ettiği gelir düzeyi ile (renkli gösterilen), ailenin federal gelir vergisini ödemeye başladığı geliri karşılaştırmaktadır. Vergi eşiği (altında, ailenin hiç vergi ödemediği sınır) 1980 sonrası fakirlik çizgisinin altında dolaşırken, 1986 Vergi Reform Yasası sonucu, önemli ölçüde artmıştır. Vergi eşiği, kişisel istisna, standart indirim ve ücret geliri indirimine bağlıdır. KAYNAK: Joint Committee on Taxation, *Federal Tax Treatment of Individuals Below the Poverty Level,* June 14, 1985, p.4. 1987 ve 1988 tahminleri yazar tarafından yapılmıştır.

Başarıların Geleceği

Bu başarılara gelecekle ilgili getirilmesi getirilen yorumlar, başarıların kendisi kadar önemlidir. Birincisi, marjinal vergi oranı değişmeleri, sadece çok az sayıda Amerikalı için önemlidir. Mükelleflerin yüzde 4'ü

yüzde 10'dan fazla marjinal vergi oranı artışını yaşayacak, buna mukabil, mükelleflerin yüzde 11.3'ü yüzde 10'dan fazla azalmayla karşılaşacaktır(Bkz. Şekil 25.3) İkinci olarak, marjinal vergi oranındaki azalmanın çoğu sadece 1970'li yıllarda, gerçekleşmiş bulunan enflâsyon sebebiyle doğan dilim aşınmasını tersine çevirmiştir. Gerçekten de, 1985 fiyatlarıyla 40000 dolar gelir elde eden iki çocuklu evli bir çiftin, 1988 deki yüzde 28 marjinal vergi oranı 1985'inki ile aynı idi ve gene de 1970 ve 1960 oranlarının önemli ölçüde üstünde idi. Böyle bir aile için 1981 vergi yasasında, marjinal oranlarda büyük indirim yapılmıştır(Bkz. Tablo 25.2)

Çoğu kişiler için marjinal vergi oranındaki değişme çok küçük olduğundan yeni vergi yasasının, emek arzı ve tasarruf üzerinde ihmal edilebilir etkileri olacağının tahmin edilmesi şaşırtıcı değildir(12).



25.3. MARJİNAL VERGİ ORANI DEĞİŞMELERİ. Nüfusun yalnızca bir çeyreğinin, marjinal vergi oranı yüzde 10'dan daha fazla değişmiştir. KAYNAK. J.Hausman ve J.Poterba, "Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986, *Journal of Economic Perspectives* , Summer 1987, pp.101-20.

(12) Bkz. Jerry A.Hausman and James M.Poterba, "Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986, "*Journal of ,Economic Perspectives*, Summers 1987: 101–19

Yeni vergi yasasındaki değişikliklerin bazıları, fiilen marjinal vergi oranlarının artışına katkıda bulunmuştur. Söz gelimi, eski yasada yer alan çalışan eşlerin kazançlarının yüzde 10 kadarının, gelirden düşülebilmesi (3000 dolara kadar), hükmü kaldırılmış bulunmaktadır.

Benzer gelire sahip iki çalışanın olduğu ailelerde, artan oranlılıktaki azalma, eşin kazancının yüzde 10'unun indirimine ilişkin hükmün kaldırılmasına rağmen,"evlilik vergisi" denilen yükü azaltmıştır.

Tek çalışanın olduğu aileler için evlilik sübvansiyonu azalmıştır. Gene de, 1988'de bütün evli çiftlerin yüzde 40'ının yıllık ortalama 1100 dolar evlilik vergisi ödediği, yüzde 53'ünün de 600 dolar kadar yıllık ortalama evlilik sübvansiyonu alacağı hesaplanmıştır (13).

TABLO 25.2. OTUZ YILLIK DÖNEMDE MARJİNAL VERGİ ORANLARI

Beyannaneme Durumu	Gelir	Marjinal Vergi Oranları				
	(1985 Fiyat-larıyla dolar)	1960	1970	1980	1985	1988
Bekâr	14000	22	22.6	21	18	15
Evli						
Ortak Beyanname (2 çocuk)	25000	20	19.5	21	18	15
Evli						
Ortak Beyanname (2 çocuk)	40000	22	22.6	32	28	28
Evli						
Ortak Beyanname (2 çocuk)	200000	62	56.4	64	50	28

Kaynak: Jerry A.Hausman ve James M.Poterba; "Household Behaviour and the Tax Reform Act of 1986" *Journal of Economic Perpectives* , Summer, 1987, pp.101-30. National Bureau of Economic Research's TAXSIM model'in kullanılan simülasyonlara dayalı olarak hesaplanmıştır.

Daha önce de gördüğümüz gibi, efektif marjinal vergi oranı, vergi mevzuatındaki *bütün* düzenlemeleri ve sosyal güvenlik ve refah programlarının da dikkate alınmasını gerektirir. Yeni vergi yasası, düşük gelirli işçilerin ücret geliri indirimini yüzde 11'den yüzde 14'e (birbaşka deyimle, devlet fiilen ücretlilerin kazandığını yüzde 14 desteklemektedir) ve bir aileye halen tanınabilecek maksimum indirim 800 dolardır. Bireylerin geliri arttıkça yüzde 10 düzeyinde ücret geliri indirimi uygulaması yapılmamaktadır. İndirim kalkışı sonucu çocuklu bir aile, 900 dolarla, 17000 dolar arasında yüzde 25 efektif marjinal vergi oranı ile karşı karşıya kalınmaktadır.

(13) H.Rosen; "The Marriage Tax Is Down but Not Out," National Bureau of Economic Resaarch Working Paper No. 2231, May 1987.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Başarısızlıklar

1986 Vergi Reform Yasası, kendisi için koyduğu başlıca hedeflerin (bu hedefler sadece vergi reformu öneren iktisatçıların ümitleri olsa bile) bazılarına ulaşma başarısını gösterememiştir.

Birincisi yasa *basitleştirme* amacına ulaşmamıştır. Reformu destekleyenlerin işaret ettiği başlıca basitleştirme konusu olan, vergi dilimlerinin sayısının azaltılması yüzeysel bir önlemdir. Vergi cetvelinde, ödenecek vergi bulunurken, vergiye tabi gelir hesaplandıktan sonra bütün yapılacak olan, dilim sayısından bağımsız olarak, kolay bir iştir.

Yeni vergi yasasında çeşitli gelir kategorileri arasında yapılan ayırım, vergi yasasını daha da karmaşık hale getirmiştir. 24. Bölümde de ifade ettiğimiz gibi, pasif ve yatırım geliri ile normal gelir arasında ayırım yapılması bir sürü tanım, tebliğ ve mahkeme kararlarını gerektirir. Gerçekten de yeni vergi yasası vergi beyanname formlarının basitleşmesini sonuçlandırmamıştır. Bazı formlar daha karmaşık hale gelmiş ve çeşitli yeni formlar getirilmiştir.

1986 Vergi Reform Bilmecesi

1. *Acaba hangisi eski vergi kanunu, hangi basit gözden geçirilmiş, basitleştirilmiş olanı?*



2. *Bu adam hala niye gülüyor?*



Reprinted by permission: Tribune Media Services

İkinci olarak, 1986 Vergi Reform Yasası, "adil bir ekonomik düzene" dayalı hakça bir vergi sistemine ulaşmak olarak ifade edilebilecek orjinal amacına erişmekten uzaktır. Yasalardaki gaz ve petrol sanayiinin tercihli uygulaması gibi çoğu boşluklar korunmuştur. Gayrimenkul amortismanları artık gerçek iktisadi amortismana daha fazla yaklaşırken, başka sermaye malları için tanınan oldukça hızlı amortisman indirimleri sistemde kalmıştır. Bununla birlikte, yatırım indiriminin kaldırılması, çoğu sermaye mallarının en azından, *pozitif* efektif bir marjinal varlık türleri, fiilen negatif efektif marjinal vergi oranı ile karşı karşıya kalmıştır)

Sahibinin oturduğu konutların tercihli uygulaması, korunmuş ve gerçekten de, başka boşlukların kapatılması ve konut ipotekleri hariç borçlanma faizlerinin indirilebilmesi imkânının kaldırılması, konutun, diğer yatırım türlerine göre daha da çekici hale gelmiş olduğu anlamına gelir.

Çoğu kişi sermaye kazançlarının yüzde 60'ının vergi dışı bırakılması hükmünün kaldırılmasını, önemli bir başarı olarak nitelemektedir. Bununla birlikte vergi yasası daha da ileri gitmektedir. Sadece reel sermaye kazançları değil, nominal sermaye kazançları da vergilenmektedir. Herhangi bir varlıktan sağlanan nominal kazançların bazıları ya da tamamı enflâsyonu yansıtmakta, varlığın değerindeki gerçek artışı göstermemektedir. Maliye Bakanlığınca yapılan orijinal vergi reform önerisi, endeksleme sistemini önermeye çalışmıştır. Şöyle ki, vergi sistemi enflâsyona karşı nötr olacak ve sadece reel gelir vergileneceğini ve endekslemenin idari ve hasılat maliyeti çok yüksek görünmektedir. Siyasal amaç, nominal sermaye kazançlarının tam oranla vergilendiği bir vergi yasasının ortaya çıkmasına yol açmıştır. 22. Bölümde, özellikle yüksek enflâsyon dönemlerinde olabilecek önemli etkilerini tartışmıştık.

Bazı iktisatçılar, yeni vergi yasasının genel -bütün bu hükümleri dikkate alarak- net etkisinin ekonomideki sapmaları artırmak olacağına inanmaktadır.

VERGİ KONUSUNUN GENİŞLETİLMESİ

1986 Vergi Reform Yasasının belki de en büyük başarısızlığı, vergi konusunu ancak sınırlı bir ölçüde genişletmiş olmasıdır. Önceki bölümlerde tartıştığımız yığınla özel teşvik önlemi, bireylerin 1986 öncesi vergi konusu olarak elde ettikleri gelirin yarısından biraz fazlasını vergi dışı

bırakmıştı. Kişisel gelirden, ayarlanmış gayrisafi gelire geçerken çeşitli önemli "sızıntılar" vardı. Bunlardan en büyükleri; çoğu devlet transfer harcamalarının (sosyal güvenlik gibi), sahibinin kendisinin oturduğu evlerin emsal kirasının vergi dışı bırakılması ve hayat sigortası şirketlerindeki yatırım gelirleri, emekli sandığı fonları ve diğer vergiden muaf yatırım türleri olarak sıralanabilir. Gene de, ayarlanmış gayrisafi gelirden vergiye tabi gelire giderken ortaya çıkan, hayır kurumlarına yapılan bağışlar ve eyalet ve yerel yönetim vergileri gibi başka kaçaklar da ortaya çıkmıştı.

Bu aşınmış vergi konusu ile, eğer belli ölçüde bir artan oranlılığın korunması gerekiyorsa, gerekli vergi hasılatını toplamak için uygulanması icabeden vergi oranları yüksek olması zorunluydu. Dolayısiyle, vergi reformunun başlıca hedefi, vergi konusunu genişletmek ve vergi oranlarını düşürmek olmuştur. İlk Maliye önerilerinde çeşitli konu genişletme önerileri yer almış ancak bunlardan en önemlileri Kongre yasayı kabul edinceye kadar, bertaraf edilmiştir.

Dolayısiyle, tüketici faizinin indirilebilmesi imkânı kaldırılırken sayısal olarak çok daha önemli bir hüküm olan, konut ipotek faizi indirimi korunmuştur. Para çok akışkan olduğundan (bir amaç için borçlanılan fonlar, bir başkası için kullanılabilirken ya da herhangi bir durumda, bir başka amaçla kullanılabilecek fonların serbest kalmasına yol açarken) bireylerin bir otomobil ya da tatil kredisi yerine evlerine (faizin indirilebildiği) karşılık borçlanmaları olasıdır. Bu ise zaten başlamış bulunan, bireylerin **konut kredi**lerini (evin teminat olarak kabul edildiği krediler) alma sürecini hızlandıracaktır. Hernekadar Kongre konutun ilk alım fiyatı üzerinden hesaplanan faizin düşülebildiği ödünçlerle, sağlık ve eğitim amaçları ödünçleri sınırlayarak bu konuda kısıtlama getirmeye çalışmışsa da, bu düzenlemenin ne kadar etkili olacağı tartışmalıdır. Faiz indirimi konusundaki kısıtlamalar,özellikle, bütün borçlanmalarını işletme amaçlı olarak yaptıklarını niteleyen küçük işletme sahipleri için etkisiz olacaktır.

Konu- genişletme önerilerinin en tartışmalı olanlarından biri, eyalet ve yerel yönetim vergilerinin düşülebilmesi imkânının kaldırılması olmuştur. Eyaletlerle yerel yönetimler böylece bir tür saldırıya maruz kalmışlardır. Özellikle yüksek vergi oranlı eyaletlerdeki politikacılar, eyalet ve yerel vergilerini ve harcamalarını azaltma baskısıyla karşı karşıya

olacaklarını düşünmüşlerdir. (Hemen hemen her eyalette medyan seçmenin(14), indirimlerini belgeleyip listelemediği ve dolayısıyle bu hükümden etkilenmeyeceğini dikkat edin. Eğer medyan seçmen modeli geçerliyse, bu indirimin kaldırılması eyalet ve yerel yönetim harcamalarını önemli ölçüde etkilemeyecektir. Bu konuya muhalefetin boyutları, politikacıların medyan seçmen modeline en azından inanmadıklarını göstermektedir.) Bu politikacılar, nisbeten önemsiz olan satış vergileri hariç bütün eyalet vergilerinin düşülebilmesi imkânını korumayı başarmıştır (Bkz. Tablo 25.3) Satış vergisi uygulayan eyalet ve yerel yönetimlere halâ indirilebilir gelir olan ve emlâk vergisi olmaları için politik baskı olacaktır. Dolayısiyle eyalet satış vergileri indiriminin kaldırılması ile toplanması gereken toplam hasılat, önemli olmayabilir.

Hernekadar 1986 yasasında gelirin sadece yüzde 7.5'ini aşan sağlık giderleri indirilebiliyorsa da, işverenin finanse ettiği sağlık sigortası indirimi gibi bundan çok daha önemli bir indirim korunmuştur. Tablo 25.3 vergi yasası ile kaldırılan vergi harcamaları ile, sistemde korunan vergi harcamalarını karşılaştırmaktadır.

Sermaye vergilemesindeki en tartışmalı değişiklik Bireysel Emeklilik Hesaplarının (IRA'lar) esaslı bir biçimde kısıtlanmasıdır. Hernekadar kısıtlanan para miktarı oldukça küçük idiyse de, bu hesaplar orta gelirli bireylerin istifadesine sunulan az sayıda vergi sığınağından (konut dışında) biri olarak görülmüştür.

TABLO 25.3. 1986 VERGİ REFORM YASASI İLE KORUNAN VE KALDIRILAN VERGİ HARCAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Eyalet ve yerel vergi indirimleri	
Satış vergisi (kalktı)	5.5 milyar dolar
Gelir ve emlâk vergileri (korundu)	27.8
Faiz İndirimi	
Tüketici kredisi için (kalktı)	17.6 milyar dolar
Sahibinin oturduğu evlerin konut faizi (korundu)	26.9
Sağlık hizmeti indirimi	
Sağlık giderleri indirimi (değişti)	3.8 milyar dolar
İşverenin sağlık sigorta primlerine ve sağlık hizmetine katılımının vergi dışı kalması (korundu)	23.5

(14) Bkz. 6.Bölüm

DİĞER BAŞARISIZLIKLAR

Vergi reformunun daha sıkı savunucularına göre, 1986 Vergi yasası başka iki yönden başarısızdır. Birincisi, kurumlar ve gelir vergisinin *bütünleşme* problemine çözüm getirmeye bile muvaffak olamamıştır. Hernekadar ilk Maliye Bakanlığı önerilerinde, kısmi entegrasyon konusunda bazı çabalar varsa da (vergi sonrası kurum kazancından dağıtılan temettülerin bir bölümü için indirim tanımak suretiyle) bu düzenlemenin çok pahalı olacağı düşünülmüştür.

1986 Vergi Reform Yasası, vergilerin dayandığı *temeli* değiştirmek istememiştir. Vergi sistemimiz gelir vergisi ile (faiz geliri ile diğer sermaye gelirlerinin tümüyle vergiye tabi olduğu), bir tüketim vergisi (sermaye gelirinin vergi dışı bırakıldığı) arasında bir yerde kalan kırma bir sistem olarak kalmıştır. Sermaye kazançlarının tam oranlarla vergilenmesi, bizim biraz gelir vergisine yaklaşmamızı sağlamış olmakla birlikte, sermaye gelirinin büyük bir yüzdesi hâle tercihli muamele görmektedir.

Son olarak çoğu iktisatçı, gelir vergisinin aleyhine kurumlar vergisinde görülen artış, bir dolandırıcılık olarak görülebilir. Gelir vergisi ile toplanan paranın azaltılması ile bireyler kendilerini, vergi reformu sonucu kaybeden değil kazananlar olarak görebilirler. Aslında, vergi değişmelerinin, gelir getirme amacından tarafsız olarak planladığı gerçeği, *ortalama olarak* ne kazananın ne de kaybedenin olduğu anlamına gelir (sapmalardaki değişmelerden kaynaklanan önemli dolaylı etkiler aracılığı ile olanlar hariç).

VERGİ YASASININ DEĞİŞTİRİLMESİNDEKİ SORUNLAR

Başkan Reagan; vergi reformu konusundaki orijinal teklifini Kongre'ye gönderdiğinde, amacının vergileme düzeyini değil gelir vergisinin *yapısını* değiştirmek olduğunu açıkça ifade etmişti. Dolayısiyle bu reformun, **hasılat-nötr** (bir başka ifadeyle, mevcut yasalarla toplanan gelirle aynı miktar gelir getirmesi) olmasında ısrarlı olmuştur. Gerçekten de genel artan oranlılık derecesinin (farklı gelir kategorilerinde bulunanlarca ödenen vergi yüzdesi) esaslı biçimde değişmemesini de istemiştir. Başkana göre başı sonu belli olmayan ve bütün yapısal meselelerin tartışma konusu yapıldığı tartışmalardan bir yere varılamayacaktı. Kendisi, tartışmaların, bizatihi vergi mevzuatının belli etkinsizlikleri ve yetersizlikleri üzerinde yoğunlaşmasını istemişti.

Ne varki gelir tarafsızlığı kavramı da pek belirgin bir kavram değildir. Vergi harcamaları (meselâ, eyalet ve yerel yönetimler için) kaldırıldığında, eyalet ve yerel yönetimlere telâfi edici mahiyette dolaysız federal yatırımların artacağını varsaymalı mıyız? Kongredeki tartışmalarda bu tür telâfi artışların olabileceği ihtimali öngörülmemişti. Eğer böyle artışlar varsa, vergi değişmesinin gelir-nötr *olmayacağı* söylenebilir.

Vergi yasasındaki değişmelere karşı ekonominin nasıl tepki vereceğini hesaplamak da güçtür. Bazı iktisatçılar, devletin, düşük marjinal oranların kazandıracağı ivmeyi küçümsediğine inanırken, başka iktisatçılar ekonominin bir vergi sığınağı ile diğerini ikame yeteneğinin küçümsendiği düşüncesindedir. Devlet, sözgelimi, bireylerin evlerini karşılık göstererek borç alabilme yeteneklerini yeterince tahmin edememiş ve böyleće tüketici kredileri üzerinden ödenen faizin gelirden düşülebilmesi imkânının kaldırılmasının getireceği gelir artışını büyük ölçüde abartılı tahmin etmiştir.

Son olarak, vergi yasası, muhasebe uygulamalarıyla ilgili çok sayıda değişikliği öngörmektedir. Gerçekten de, kurumlar vergisi hasılatındaki artışların yaklaşık yarısı, muhasebe kurallarındaki değişmelerin sonucu idi. Bu değişmelerin çoğu, vergi düzeyinin ilk beş yılda artabileceği, ama sonraki yıllarda azalabileceği gibi zamanlamadaki değişmelerle ilgiliydi.

Bütçe Sınırlamaları ve Siyasal Değişim Oranları

Vergi sistemiyle bağlantılı sapmalardaki azalmanın, ekonomiyi daha etkin işlemesine imkân vereceğinden, çoğu iktisatçı vergi reformunun arzulanır olduğuna inanırlar. Ancak çoğu vergi reformu da Pareto iyileştirmesi niteliğinde değildir. Kaybedenlerden çok daha fazla kazanan olsa ve kazananlar, kaybedenlerin kaybettiğinden daha fazla kazansa bile, bazı bireylerin vergi değişmesi sonrası daha kötü duruma düşeceği kaçınılmazdır. İşte bu vergi reformunu çok güç hale getirmektedir. Özel çıkar grupları, kendilerinin tabi olduğu özel rejimi korumak için büyük ölçekte zaman ve para harcarlar. Kongre, bu baskıyla başa çıkabilmek için, vergi avantajı bahşeden bir öneride bulunan her kongre üyesinin bu önerisi karşılığında, bunu karşılayacak ekstra geliri nasıl toplanacağını, bir başka deyimle hangi vergilerin artırılacağını ya da hangi boşlukların kapatılacağını açıkça göstermek zorunda bırakarak

çözmeye çalışmıştır. Bu usul oldukça kritik bir niteliktedir. Gelecekteki vergi (ve bütçe) reformu için bir model teşkil edip etmeyeceği henüz kesin değildir.

Geçişler

Vergi yasalarındaki değişmeler beraberinde daima problemler getirir (Gerçekten de, "eski vergiler iyi vergilerdir" diye ünlü bir vecize vardır). Sermaye varlıkları üzerinden alınan vergilerdeki değişmelerin, çoğunlukla bu varlıkların değerinde önemli değişmelere yol açtığını daha önce belirtmiştik. Bazı iktisatçılar 1986 sonu ve 1987 başındaki borsa patlamasını kısmen 1986 Vergi Reform Yasasına bağlamaktadır.

Yeni vergi yasasının gayrimenkulu nasıl etkileyeceği konusunda özel bir ilgi vardır. Bir vergi yasasına göre başlamış ve varlığın onsekiz ya da ondokuz yılda amorte edilmesi kabul edilmiş olan gayrimenkul projelerinin amortismanlarının yeni yasaya göre tamamlatılması, bu varlıkları, yatırımcıların tahmin ettiğinden çok daha vergileyeceğinden, hakça görülmeyebilir.

Aynı zamanda eski yasaya göre yatırım yapacak kadar kısmetli (akıllı) olanların yeni yasa dahi düşük vergi oranlarından istifade etmesi de adil görülmeyebilir. Böylece eski sermaye, havadan bir kazanç sağlamaktadır. Ekonomideki yatırımların canlandırılması ile ilgili olan iktisatçılar, yeni yatırımın aleyhine eski sermayeyi ödüllendiren bu düzenlemelerin özellikle aleyhinedir.

Yeni vergi yasası ile zarar görenler, fayda sağlayanlardan çok daha fazla adaletsizliklerle ilgilidir. Bu geçişten yarar sağlayanlar, özel geçici hükümler için Kongrede kulis yaparlar. 1986 Vergi Reform Yasasının Kongrede kabulünün son günlerinde özellikle tasarının kongreden geçmesine yardımcı olan, seçim bölgesindeki özel şirketlere yarar sağlayan milyarlarca dolar değerinde özel hükümler kabul edilmiştir.

Bazılarına göre bu tam vergide politikanın yansımasıdır. Bazılarına göre ise vergi reformu ilkelerinin mağlubiyetini simgelemektedir.

VERGİ REFORMUNUN GELECEĞİ

ABD vergi yapısının muhtemel geleceği konusunda süregelen bir tartışma vardır. Bazıları 1986 yasasının tam bir reform hareketinin baş-

langıcı olduğuna ve bu mevzuatın vergi sistemini iktisatçının idealine daha yakın hale getireceğine inanırlar. Başkaları ise 1986 yasasındaki ilke yokluğunun özel çıkar gruplarının gelecek yıllarda kendileri için gene özel rejimleri yeniden sisteme sokmaya muvaffak olacakları anlamına geleceği kanaatindedir.

Nobel-ödülü kazanan iktisatçı James Buchanan, çoğuna göre özellikle ters bir görüş olarak görünen bir iddia ileri sürmektedir. Kendisine göre vergi reformunun ortaya çıkışına yol açan görüşlerin, daha önce ele aldığımız, vergi reformuna ivme kazandırmayla ilgili olarak yapacağı fazla birşey yoktu. Aksine bu gerekçede yer alan vergi sistemi etkinsizliği gelir toplamının marjinal maliyetinin politikacıların, artan harcamalara, artan bir direnmeyi oluşturacak ölçüde büyük olduğu anlamına gelmektedir. Kaldı ki, devlet vergi ve harcama programlarında tanınan ayrıcalıkların, politikacıların, vergi avantajı bahşetmede pek az gücü olduğu anlamına gelmektedir. Buchanan, ileriki yıllarda, hem dolaysız harcamalarda (vergi oranlarında da paralel artış görülerek) hem de özel çıkar gruplarına tanınan özel teşviklerde bir artış olacağını tahmin etmektedir.

Bununla birlikte daha az kötümser iktisatçılar bile kamu açığının büyüklüğü ve kalıcılığı ile ilgilidir. Bu açık, onlara göre, kaçınılmaz biçimde Kongre'ye vergi oranlarını artırma konusunda baskı yapılmasına yol açacaktır. Böyle olduğunda, o zaman 1986 Vergi Reform Yasasının belki de önde gelen başarısı olan marjinal vergi oranları indirimi, kaldırılacaktır.

Vergi reformu, ister geçici olarak uykuda ister olmasın, reform konuları önünde sonunda gene ortaya çıkacaktır. Ortaya çıktığında da, tartışmada, muhtemelen dört öneriden biri üzerinde yoğunlaşacaktır. Düz oranlı vergi, tüketim vergisi, katma değer vergisi ve kapsamlı gelir vergisi. Yürürlükteki yasanın kapsamlı bir gelir vergisi uygulamada başarısızlığa düştüğü yönlerini zaten ele almıştık. Şimdi diğer üç alternatife dönüyoruz.

Düz Oranlı Vergi

Düz oranlı vergi belli bir eşiğin üzerindeki bütün gelirlere aynı marjinal vergi oranının uygulandığı bir vergidir. Bir kişinin geliri ile belli bir istisna düzeyi arasındaki fark, düz vergi oranına tabi olacaktır.

Düz oranlı vergiyi savunanlar zengin üzerindeki nominal olarak yüksek olan vergi oranlarının kaldırılmasını, zenginlerin her vergi sisteminin dibini oyan kaçınılmaz boşluklardan yararlanma özençlerini yok edeceği kanaatindedir. Vergi oranının *yeknesaklığı* çok sayıda vergiden kaçınma planını da ortadan kaldıracaktır. Meselâ, vergi aktarımı ve vergi arbitrajı artık söz konusu olmayacaktır(15).

Yürürlükteki yasaya göre, yüksek marjinal vergi oranında olan bir bireyin düşük marjinal vergi oranında olan bireyden borç alması avantajlıdır. Zira, birincinin faiz indirimi dolayısiyle sağlayacağı vergi tasarrufu, ikincisinin vergi yükümlülüğünü aşar. Bu iktisat dışı borçlanma güdülerinin, eğer herkes aynı marjinal vergi oranı ile vergilenmesi halinde kalkacağı söylenebilir.

DÜZ ORANLI VERGİNİN YÖNETSEL AVANTAJLARI

Marjinal vergi oranlarının yeknesaklığı -kişinin belli bir geliri olmasının hiçbir fark meydana getirmediği bir sonuç doğurarak- bazı yönetsel avantajları da vardır. Bir başka deyimle gelir kaynakta vergilenebilir. Verginin kaynakta vergilenmesi uyum maliyetlerini azaltacak, vergiye uyum derecesini ise artıracaktır. Aynî menfaatler (hastane sigortası gibi) üzerinden vergi almak da kolay olacaktır. Çünki, menfatı kim elde ederse etsin ödenen vergi oranı aynı olacaktır. Devlet belli bir aynî hizmet programından kimin yararlandığını belirlemesine ihtiyaç duymayacaktır.

Aslında, bütün ücretler aynı oranda vergileneceğinden devlet, firmanın net hasılatı üzerinden bir vergi (katma değer) alabilecektir. Vergi sistemini gelir bölüşümünü düzeltici hale getirmek için, devlet her bireye sabit götürü bir yardım yapacaktır. Sonuç, düz oranlı bir gelir vergisi ile eşdeğer olacaktır. Düz oranlı vergiyi savunanlar, aynı zamanda kurumlar vergisi ile düz oranlı gelir vergisinin bütünleşmesinden doğacak idari avantajlara da işaret etmektedir.

---

(15) Ayrıca, marjinal vergi oranlarının gelirle birlikte artması gerçeği karşısında eyalet ve yerel yönetim tahvil faizlerinin vergi dışı bırakılmasıyla bağlantılı adaletsizlik ve etkinsizliklerden de söz edilmelidir. Eğer bütün bireyler aynı marjinal vergi oranında ise muhtemeldir ki, bu tahvillerin geliri öyle ayarlanacaktır ki, tahvil ister vergiye tabi, ister vergiden muaf olsun bütün bireyler aynı vergi sonrası geliri elde edeceklerdir. Ancak, yerel kamu malları konusundaki (özellikle yerel yatırımlar) aşırı harcamalarının doğurduğu sapmalar ise tabii, devam edecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Düz oranlı bir vergiyle yeniden dağılım amaçlarına da hizmet edebilecektir. Vergiden istisna edilen gelir düzeyi büyüdükçe, vergi yükünün daha büyük bir bölümü, yüksek gelirli bireyler tarafından taşınacaktır. M.I.T'den Jerry Hausman bir düz oranlı vergi olarak, hemen hemen bütün gelir gruplarının muhatap olduğu vergi yükünü azaltmak mümkün olabilir. Çünki, sapmaların azalması, emek arzında böyle bir büyük artış doğurabilecektir(16).

Ne varki bu sonuçlar da tartışmalıdır. Emek arzının nisbeten esneksiz olduğuna inananlar, istisna düzeyinin üzerinde geliri olanlara yüksek bir marjinal vergi oranı koymayı gerektirecek makul bir istisna düzeyinin belirlenmesini düşünmektedir.

1986 Vergi Reform Yasası, biraz değişikliğe uğramış bir düz oranlı vergi olarak görülebilir. Ancak, düz oranlı vergilerin çoğu avantajı ancak saf bir düz oranlı ile elde edilmektedir. Değişik şeklinden beklenmemelidir. Bu yüzden de Standford Üniversitesi iktisatçılarından Robert Hall ve Alvin Rabushka, saf bir düz oranlı gelir vergisinin benimsenmesini savunmaya devam etmektedir.

Tüketim Vergisi

Vergi reformu yapılmasını savunanların çoğu, reformun, vergilemenin en uygun temelinin ne olması gerektiği gibi bir temel soruyu cevaplandırmamasından ötürü hayal kırıklığına uğramıştır. Reform sonrası da sermaye gelirinin hepsi değil de çoğunun vergiden kaçabildiği bir kırma sistemi korumuş bulunuyoruz. *Kapsamlı gelir vergisini* savunan ve bütün gelirlerinin vergiye tabi olmasını isteyenler, sermaye kazançlarının tercihli vergilenmesinin ortadan kaldırılmasından memmun ise de, çok sayıda başka vergi tercihlerinin korunmasından ötürü hayal kırıklığına uğramışlardır.

Ancak çok sayıda iktisatçı da, sermayeden elde edilen *bütün* gelirin vergi dışı olması gerektiğini ya da eşdeğer biçimde vergilemenin uygun temelinin tüketim olduğunu ileri sürmektedir. Altmış yıl önce Yale üniversitesinden Irving Fisher, bireyleri topluma yaptıkları katkı (gelirleri ile ölçülen) yerine toplumdan aldıklarına (tüketimleri) göre vergilendirmenin daha uygun olduğunu ileri sürmüştür.

(16) J.Hausman; "Labor Supply," in *How Taxes Affect Economic Behaviour* H.J.Aaron ve J.Pechman, eds (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981) pp.27-72.

Tüketimi vergilemek için, bir bireyin bütün mal ve hizmet alımlarını izlemeye ihtiyaç yoktur. Bunun yerine bütün izlemesi gereken, bireyin nakit akışıdır.

Gelir = Tüketim + Tasarruf olduğundan gelir ile (toplam hasılat) tasarruf ölçülebildiğinde, tüketim düzeyinin ne olduğu kolayca bulunabilir. Gelir ölçümü; gelir vergisi analizinde karşılaştırdığımız türde sorunları ortaya çıkarmaktadır (meşru işle ilgili giderlerle özel tüketim giderleri arasındaki fark). Tüketim vergisi bu sorunları çözmemekle birlikte daha kötü hale de getirmez. Bir kişinin tasarrufunun ölçülmesi problemi de özellikle güç değildir. Basit bir yöntem olarak, bir yıl boyunca toplam hisse senedi ve tahvil satış gelirinden aynı dönemdeki alışlarının toplam değeri düşülebilir. Farka bireyin ücret geliri eklendiğinde kendisinin o dönemdeki nakit akışı bulunur ve bu da tüketimine eşittir.

ÜCRET VERGİSİ İLE TÜKETİM VERGİSİ ARASINDAKİ EŞDEĞERLİLİK

17. Bölümde, sabit oranlı bir tüketim vergisinin sabit oranlı bir ücret vergisine eş değer olduğunu göstermiştik (şimdilik vasiyet ve miras bırakılan malları ihmal ederek). Yalnızca tüketimi vergilemek, sermaye gelirine vergi istisnası tanımakla eşdeğerdir. Mevcut vergi sistemimizde başlıca problemlerin, sermaye gelirlerinin vergilenmesinden doğduğu kanaatinde olanlar, bu yüzden bir tüketim vergisinin cari vergi problemlerimizin çoğunu ortadan kaldıracağına inanmaktadır. Faiz gelirini vergi dışı bırakmanın adaletsiz olduğuna inananlar, bir tüketim vergisinin de adaletsiz olduğu kanaatindedir. (Ücretler üzerinden alınan bir vergi, politik olarak tüketim üzerinden alınan bir vergiden çok daha az popüler olacaktır. Ne varki, vasiyet ve miras (sermaye aktarımı) olmaması halinde her ikisi de eşdeğerdir)

Ücret vergisi ile tüketim vergisinin eşdeğer olduğu gerçeği verginin salınmasında iki alternatif yol kullanılmasını sağlar. Bunlardan birini nakit akışı yaklaşımını açıklamıştık. Alternatif yol, tam ücret gelirini vergilemektir. Nakit akışı yaklaşımında, konut gibi dayanıklı tüketim mallarının tabi olacağı uygulamayla ilgili önemli bir problem vardır. Birey, belli bir zamanda büyük miktarda bir harcama yapabilir ve böylece büyük bir vergi yükümlülüğüne maruz kalabilir. Bunun ortaya çıkaracağı problemleri önlemek için Maliye Bakanlığı 1977'de aşağıda açıklanan iki yaklaşımın karışımı bir yol önermiştir.

Hernekadar bir ücret vergisiyle bir tüketim vergisi, kişinin yaşamı boyunca aynı vergi yüküne yol açıyarsa da (halihazır değer cinsinden) devlete giden nakit akışı bileşimi ve halihazır gelir vergi sistemimizden yeni vergi temeline gidiş sürecinde ortaya çıkan problemler açısından farklıdırlar. Eğer bireyler ortalama olarak aynı tasarrufu yapıyorsa, ortalama olarak ücret geliri tüketimi aşar. Dolayısiyle, hernekadar bir ücret vergisinden ya da tüketim vergisinden elde edilen vergi gelirlerinin halihazır iskontolu değeri aynı olsa bile tüketim vergisine geçiş halinde, vergi gelirlerinin toplanmasında bir gecikme olacaktır. Devlet, müdahale yaptığı dönemdeki harcamalarını borç artışı ile finanse etmek zorunda kalacaktır.

Vasiyetler dahil edildiğinde tüketim ile gelir eşdeğer olduğundan (halihazır değer cinsinden), bir tüketim vergisi, yaşamboyu bir gelir vergisi olarak görülebilir. Çoğu iktisatçı, vergi alınmasında yaşamboyu gelirin, yıllık gelirden daha iyi bir temel oluşturduğunu iddia edecektir. O zaman bu görüşe göre, bir tüketim vergisini savunanlarla, bir gelir vergisini savunanlar arasında küçük bir görüş ayrılığı kalacaktır.

TÜKETİM VERGİSİ LEHİNDEKİ İDDİALAR

Tüketim vergisi lehinde son yıllarda ortaya atılan görüşler, bu verginin yönetsel basitlik açısından avantajlarına dayandırılmaktadır. Bu iddialar, tüketim vergisi lehine daha önce ileri sürülen geleneksel iddialara ciddi biçimde zıt görülmektedir. En önemli geleneksel iddialar şunlardır (a) tüketim daha adil bir vergileme konusudur. Bireyleri topluma kattıklarından (gelir) çok, toplumdan aldıklarına göre vergilemek daha hakça görünmektedir. (b) Tüketim daha az kaynak dağılımını bozucu bir vergileme konusudur.

Etkinlik iddiasının geleneksel şekli, bir görünümden ibaretti. Bir tüketim vergisiyle, gelir vergisinden daha az sapmanın olduğu görüşünün doğru olmadığı gösterilmişti. 20. Bölümdeki tartışmamızda, kaynak dağılımı sapmalarını vergileri karşılaştıramayacağımızı gösterdik. Orada, bireylerin gelirleri arasındaki tek fark, bireylerin yeteneklerinden doğuyorsa, nisbi ücretler sabitse ve eğer bireylerin yaşamlarının başındaki tüketimleri ile sonraki dönemde yaptıkları tüketim arasındaki marjinal ikame hadleri, ne kadar çalıştıklarına dayalı değilse, bir tüketim vergisi optimal bir gelir vergisi şekli olacaktır. Faiz geliri üzerinden hiçbir vergi alınmamalıdır. Bu varsayımlar tahmin edilmemişse, bazı hallerde, bir

faiz geliri vergisi alacak yerde bir faiz gelir *sübvansiyonu* vermek dahi arzulanırdı. Bir faiz gelir vergisi (bir tüketim vergisine ek olarak) için gerekçe oluşturabilecek iki koşul vardır: Birincisi, böyle bir vergi *vergi-öncesi* dağılımı, arzulanan şekilde değiştiriyorsa, bir faiz gelir vergisi alınabilir. Bir başka deyimle eğer sermayenin vergi-sonrası gelirini azaltmak, tasarrufu olumsuz etkilerse ve eğer vasıfsız işçi ve sermaye ikame niteliğindeyse düşük sermaye arzı, vasıfsız işçilerin nisbi ücretini artıracaktır. Gelirin yeniden dağılımında bir etkinlik kaybı olduğundan, vergi öncesi gelir dağılımını değiştirmek için bir etkinlik kaybına katlanmak arzulanır. İkinci olarak eğer bireyler yatırım yetenekleri itibariyle farklı ise ve bazı bireyler diğerlerinden çok daha yüksek gelir elde ediyorsa, o zaman bir ücret vergisi (ya da eşdeğer biçimde bir tüketim vergisi), geliri etkin biçimde yeniden dağıtmaya muvaffak olamayacaktır.

Tüketim vergisinin son yıllarda artan ilgi odağı oluşunun geleneksel adalet görüşü ile (bir başka ifadeyle, çifte vergileme, tüketimin ödeme gücünün ölçülmesinde gelir vb. ölçülerden daha adil olup olmadığı) yada biraz önce ele aldığımız etkinlik gerekçesiyle (faizi vergilemek saptırıcı mı değil mi) motive edilmiş olduğu söylenemez. Aksine iki yönden bu mesele tekrar alevlenmiştir. Birincisi, 22. Bölümde ifade etmiş olduğumuz gibi vergi sistemimizdeki sapmaların çoğu sermayenin vergilenmesine ilişkin bir sürü özel teşvikten kaynaklanmaktadır. Yürürlükteki vergi sistemimize göre, sermaye gelirinin önemli bir bölümü vergiden mustesnadır. (Sahibinin oturduğu konutlar, emekli fonları, kişisel Emeklilik Hesapları gibi) ya da, tercihli oranlarla vergilenmektedir. Dolayısiyle kısmen bir tüketim, kısmen de bir gelir vergisi özelliği taşıyan bir sisteme sahip bulunmaktayız. Bu kırma sistem, gerçek bir gelir vergisi ya da gerçek bir tüketim vergisinden daha az adil, daha saptırıcı ve daha idari bakımdan karmaşık olabilmektedir.

Vergi yasalarımızın yönetsel karmaşıklığı konusundaki kanaat ve bu karmaşıklığın çoğunun sermayenin vergilenmesinden kaynaklandığı inancı, bir tüketim vergisine duyulan ilginin ikinci temel saikini oluşturmaktadır. Önceki bölümde vergiden kaçınma planlarının çoğunun sermayenin vergilenmesine ilişkin olduğunu da ifade etmiştik. Söz gelimi gelir aktarımı, bir varlığın (ya da kredinin) aktarımını gerektirir. Vergi ertelemesinin çeşitli şekilleri faizin vergilenmesini önleme girişimleridir.

Gelir vergimizle kurumlar vergisi sistemlerimizin karşılıklı etkileşiminden kaynaklanan karmaşıklık ve sapmalar, özellikle nakit akışı

esasına dayalı bir tüketim vergisine geçiş yoluyla da azaltılabilir. Bu yaklaşımda, kurum kesiminde sağlanan hasılat, nakit akışına eklenecek, buna mukabil, kurum kesiminden yapılan ödemeler çıkarılacaktır. Böylece amortisman indirimlerinin saptırıcı hükümleri de dahil olmak üzere kurumlar vergisinin bütün karmaşıklığı kurumların bir vergiden kaçınma aracı olarak kullanılması korkusu olmaksızın ortadan kaldırılabilecektir.

Tüketim vergisi, bütün yönetsel problemleri ortadan kaldırmayacaktır. Daha önce de ifade etmiş olduğumuz gibi, meşru olan işle ilgili giderleri belirleme problemi durmaktadır. Ancak bu problem, gelir vergisinde olduğundan ne çok daha ciddi ne de daha az ciddidir.

Tüketim vergisini eleştirenler verginin yönetsel avantajlarına da yalı iddialara pek kani olmuş değillerdir. Onlara göre birinci olarak, her hangi bir vergi ile ilgili idari problemlerden ancak vergiyi tam kaldırarak kurtulunabilir. Sermaye geliri üzerinden alınan bir verginin yönetsel sorunları olmasının onun ilgası lehinde bir sav oluşturduğu gerçeği ancak "makul bir biçimde" saptırıcı olmayan ve makul bir biçimde adil olan bir verginin planlanmasının mümkün olmaması halinde geçerlidir. Geniş tabanlı bir *gelir* vergisini savunanlar, böyle bir verginin planlanabileceğine inanmaktadır. Hernekadar konutların emsal kirası vergi dışı kalabilmekte, emeklilik programları, fiilen ele geçinceye kadar emeklilik tasarrufları üzerinden faizin vergilenmesini erteliyorsa da, (onlar inanmaktadır ki) sermaye gelirinin önemli bir bölümünü vergilemek gene de mümkündür ve sermaye gelirinin bazılarını vergilemek, bazılarını vergilememekten doğan sapmaların, bu vergiden elde edilen hasılat kazançları ve adalet açısından değerdir.

Üstelik, tüketim vergisini eleştirenler mevcut sistemimizle ilgili problemleri bilmemize karşılık, tüketim vergisi yönetimi ile ilgili olanları ancak daha sonra uyguladıkça öğreneceğimizden korkmaktadırlar. Bu problem, onların kuşkulanmasına göre, yürürlükteki sistemden daha az ciddi olmayacaktır.

BİR TÜKETİM VERGİSİNİN TASARIMI

Başkan Ford döneminde, Maliye Bakanlığının Princeton üniversi tesinden David Bradford'un başkanlığındaki Vergi Analizi Dairesi bir tüketim vergisinin tasarımının uygulamada nasıl yapılacağı hususunda dikkatli bir değerlendirme yapmıştır. Bu iktisatçılar bir tüketim vergisi-

nin idari problemlerinin genelde mevcut sistemden çok daha az ciddi olduğu konusunda ikna olmuşlardır. Aşağıdaki paragraflarda, karşılaşılan güçlüklerden üçünü ele alıyoruz.

1. Tüketim Vergilemesinde Konut. Konut, tıpkı gelir vergisinde olduğu gibi tüketim vergisi için de bir problem teşkil etmektedir. Gelir vergisini incelerken, konut konusunu çözmenin teorik olarak uygun yolunun, konutun hizmetlerine paralel bir miktarı, *emsal* gelir olarak hesaplamaktır -bir başka deyimle gayrimenkul kira değerini hesabî olarak bulmaktır. Benzer biçimde; tüketim vergisinde nakit akışı yaklaşımı benimsendiğinde, bir ev alımı, bir yatırımı ifade eder ve bir ev alımı ile ilgili harcamalar, vergi matrahının hesabında gelirden düşülmelidir. Ancak daha sonra, konutun sunduğu hizmetlerin değeri tüketim olarak nitelenmeli ve vergi matrahına ilâve edilmelidir. Ancak konutun sunduğu hizmetlerin emsal değerini hesaplamadaki güçlükler düşünülürse alternatif bir usulün (ev alımı ile ilgili harcamaların gelirden düşülmediği ve varlıkların getirdiği gelirlerin, tekrar gelire eklenmediği bir usulün) belli avantajları vardır.

Verginin başlıca dezavantajı, tüketim üzerindeki vergi oranlarının artan oranlı olması halinde ortaya çıkmaktadır. O zaman, bir ev almak için borsa kâğıtlarını satan bir birey, negatif tasarruf yapıyor görünecek (sahip olduğu kağıtlardaki azalma bir negatif tasarruf olarak görülebilir) ve bu eksi tasarrufun değeri, tüketiminin bir tahminini oluşturmak için gelirine eklenecektir. Tabii aslında birey, varlık tutuş *şeklini* değiştirmektedir. Bir başka deyimle bir varlık kümesi (konut) bir başka varlık kümesi (borsa kağıtları) yerine ikame etmektedir(17). Dolayısiyle her tür tüketim vergisi sistemi, konut için özel hükümler getirmelidir.

2. Miras Kalan Mallar. Vergiyle ilgili ikinci problem, vasiyet edilen ve miras bırakılan mallarla ilgili olarak çözülmesi gerekir. Bu servet aktarımları, bağışlayan tarafından tüketim olarak, alan tarafından gelir olarak işlem görmeli midir? Bir görüşe göre birey fûruu, zaman içinde

(17) Düz oranlı tüketim vergisi ile bu fark etmez. Mükellefi vergi yükümlülüğü bir tarihte artacak olursa bir başka tarihte azalacaktır. Aşağıda açıklanan yaşamboyu efektif ortalama sistemi ile, bu dönemde artan vergi (gelecek bir tarihte azalan vergi yükümlülüğü ile), bireyin vergi ödemek için gerekli parasının olması şartıyla hiçbir sorun doğurmayacaktır. Çağdaş bilgisayar teknolojisi, yaşamboyu tüketime dayalı vergi almayı mümkün kılmaktadır. Her bireyin tüketimi (zaman içinde uygun şekilde iskonto edilerek) ve vergi ödemeleri için bir cari hesap tutulabilecektir. Bireylere öngörülen koşullarda, vergilerini önceden ödeme ya da erteleme imkânı tanınacaktır.

kök salmış tek kâr aile olarak kabul edilir. Bu görüşe göre, ebeveyn ve çocuğu arasındaki servet aktarımları vergilenmemelidir. Her tüketim birimi sadece bir defa vergilenmelidir. Eğer ana, baba çocuğa bir varlığı verir,çocuk da bu varlığı tüketim malı satın almak için satarsa, çocuk üzerine bir vergi salınacaktır. Bir başka görüşe göre ise, çocuğa para vermek, parayı bir başka şekilde harcamaktan farksızdır. Ama baba bunu muhtemelen zevk duyduğu için yapar. Bu açıdan da, servet aktarımı, bir "tüketim" harcamasıdır. Dolayısiyle bu aktarımlar tüketim harcamasıymışçasına vergilenmelidir. Aynı zamanda miras mallar çocuğun bir geliri olarak da işlem görmelidir. Eğer çocuk tüketim malı satın almak için varlığı satacak olursa, tüketim vergisi ödemekle yükümlü olacaktır.

Farklı yaklaşımların, miras kalan mallarla ilgili farklı etkileri olabileceği muhakkaktır. Tüketim vergisini eleştirenlerden bazıları, miras malların tümüyle vergi dışı bırakılmasının, servetin aşırı biçimde belli ellerde toplanmasına yol açacağını düşünmektedir. Tüketim vergisini savunanlar, eğer, servet temerküzü düşünülüyorsa, probleme doğrudan müdahale etmek gerektiğini ileri sürmektedir. Meselâ bu durumda artan oranlı bir servet vergisi getirilebilir. Tüketim vergisini eleştirenler, zengin bireylerin böyle bir vergiden kaçınma yollarını bulacağını ve kendilerine düşen adil yükü ödeme ihtimalini artırmanın yolunun, hem sermaye gelirini, hem de mirası vergilemekten geçtiğini ileri sürmektedir.

3. Geçiş Problemleri. Bazı iktisatçılar gelir vergisinden tüketim vergisine geçişle ilgilenmişlerdir. Tartışmış olduğumuz bir problem şudur: Devlete giden nakit akımı geçici olarak azalabilir, bu da daha fazla borçlanmayı gerektirir(18).

İkinci bir problem, daha önce birikmiş sermayenin tabi olacağı uygulama ile ilgilidir. Bireyler, tüketim malı satın almak için önceden satın aldıkları varlıkları satınca vergilenmeli midir? Bireyin ücret gelirinden tasarruf yapmış olduğunu farzedin. Bunun üzerinden zaten bir gelir vergisini ödemiştir. Kendisini tüketirken gene vergilemek, adaletsiz görünmektedir. Herhangi bir kişi üzerinden adaletsiz bir vergi olarak görünmektedir.

---

(18) Ne varki, bu artan açık, ekonomi üzerinde önemli bir zararlı etki yapmamalıdır. Bireylerin gelecekteki vergi yükümlülüklerini tahmin etmeleri gerektiğinden, bu onların tasarruflarının ilgili miktar kadar artmalarına yol açacaktır.

(Burada konuştuğumuz şeyin sadece faiz gelirinden değil, sattığı zaman bütün varlık değeri üzerinden alınan bir vergi olduğuna dikkat edin). Böyle bir vergiye **sermaye vergisi** denilir. Eğer beklenmiyorsa ve eğer bireyler bu verginin yeniden alınacağına inanmıyorlarsa, saptırıcı değildir. Ama bireyler verginin yeniden alınabileceğine inanırlarsa, tasarruflar üzerinde çok olumsuz etki yapabilir.

Öte yandan, cari tasarrufların çoğu, vergiden kaçan gelirle yapılmaktadır. Bir birey çocuğuna değeri artan bir mal bırakırsa, sermaye kazancı, fiilen vergi dışı olmaktadır. Bu tasarrufu vergilememek haksız görünmektedir. Problem, iki tür tasarruf arasında ayırım yapamamızdan kaynaklanmaktadır. Bir gelir vergisinden tüketim vergisine, uygun olarak düşünülen geçiş kuralları, önceden birikmiş tasarruflara nasıl çözüm getirileceğine göre belirlenir.

Eğer önceki tasarruflar vergilenmemesi gerekir diye düşünülürse, sorun yoktur. Bireyler, herhangi bir vergi ödemeksizin halen ellerinde bulunan varlıkları satarak tüketim yapmalarına izin verilecektir. Tersine eğer tasarrufların vergilenmesi gerektiği düşünülürse, bütün bireylerin cari varlıklarını tescil ettirmesi gerekecektir. Bu varlıklar satıldığı zaman, nakit akışı kaydedilecek ve bir vergi alınacaktır. Bireylerin mevcut varlıklarını, eksik bildirecekleri ve gerçek tüketimlerinin, beyan ettikleri tüketimi böylece aşacakları konusunda bir düşünce vardır. ABD'nde bu problemin ne kadar ciddi olduğu pek açık değildir. En azından hisse senedi ve tahviller için bir problem olmayacaktır.

TÜKETİM VERGİSİ GAYRİ ADİL MİDİR?

Fakire, zengine göre daha fazla zarar vereceğinden tüketim vergisinin gelir vergisinden daha az eşitlikçi olacağı konusunda yaygın bir kanaat vardır. Bu görüş, çeşitli yanlış kanılara dayalıdır. Birincisi, bir satış vergisi ile bir tüketim vergisi arasında bir fikrî karışıklık vardır. İkisinin birbirine benzer olduğu muhakkaktır. Ancak çoğu eyaletin uyguladığı gibi, satış vergileri yalnızca belli mallar üzerinden alınır. Eyalet dışında yapılan tatiller, oturulan lüks evler ve satın alınan elmaslar, bu tür vergilerden kurtulur, zengin bir kişinin gelirinden satış vergisi ödemek zorunda olduğu mallara harcadığı bölüm, fakir kişinin gelirinden ayırdığı yüzdeden daha küçüktür. Dolayısiyle, satış vergileri genellikle regresif olarak görülür. Aksine, bir tüketim vergisi, bütün tüketim üzerinden alınır. Üstelik, satış vergileri genellikle, harcanan miktarın sabit bir yüzde-

si olarak alınır. Ancak, bir tüketim vergisi, oldukça progresif olabilir. Bir başka deyimle tüketimin ilk 4000 dolarının vergi dışı,sonra gelen 10000 doların yüzde 30 ve 24000 doların üzerindeki tüketimin yüzde 40 oranında vergilendiği bir tüketim vergisi planlanabilir.

Bir tüketim vergisi gelirini nasıl toplayacağımız, verginin artan oranlı ya da sabit oranlı oluşuna dayalıdır. Eğer sabit oranlı ise bir satış vergisi gibi tahsil edebilir. Eğer artan oranlı bir tüketim vergisi almak istiyorsa, bireyin toplam tüketimini bilmek zorundayız. Bunu yapmak için, kişinin yıl boyunca ne kadar geliri olduğunu ve ne kadar tasarruf yaptığını (ya da eksi tasarruf yaptığını) belirleyerek, tüketimini bulmalıyız. Bunu yapmak bir kişinin sadece gelirinin ne olduğunu belirlemekten biraz daha fazla güçtür (ya da tüketim vergisinin savunanların savunduğu).

Son olarak, vergi sisteminin artan oranlılık derecesini ölçmenin uygun yolu hakkında bir zihni karmaşa vardır. Eğer, tüketimin gelirden daha adil bir vergi matrahı olduğuna inanılırsa, artan oranlılığı ölçmenin doğru yolu, vergi ödemelerini tüketimle ilişkilendirmektedir. Bu yargı tüketimin gelire olan oranı gelirle düşse bile doğrudur. Şöyle ki, vergi ödemelerinin gelire oranı, vergi ödemelerinin tüketime rasyosu kadar hızlı artmaz.

Düz Oranlı Bir Tüketim Vergisi

Hernekadar, tüketim vergisi de, tüketim düzeyi ile birlikte artan marjinal vergi oranlarıyla oldukça müterakki hale getirilebilirse de,bazı iktisatçılar, düz oranlı bir tüketim vergisini savunmuşlardır. Bütün tüketim üzerindeki marjinal oran aynı olacaktır. Vergi bir istisna düzeyi olacağından gene de artan oranlı olacaktır (yalnızca istisna düzeyinin üzerindeki tüketim vergilenecektir).

Daha önceleri bir düz oranlı gelir vergisinin önemli avantajları olduğunu ifade etmiştik. Düz oranlı bir tüketim vergisinin avantajları da benzerdir. Vergiler tam olarak kaynakta alınabilir: personel konusundaki bütün harcamalar (ücretler ve aynî menfaatler) üzerinden düz oranlı bir kesinti yapılacaktır. Bireyin bütün vergi formu bir posta kartı üzerine yazılabilecektir. Sabit oranlı tüketim vergisi Stanford'lu siyasal iktisatçılar Robert Hall ve Alvin Rabushka tarafından önerilmiştir. Bu bilim adamlarına göre çocuğu olmayan bir evli çifte tanınacak 6800 dolarlık istisna düzeyi ile, yüzde 19 oranlı bir tüketim vergisi, cari gelir vergi sis-

temimizle aynı miktarda gelir getirecektir. (Kendilerinin vergi önerisi içine, bir defalık bir yüzde 19 sermaye vergisi de dahildir -bir başka deyimle bütün önceki tasarruflar da yüzde 19 oranında vergilenecektir).

Vergi eleştirenler ise kuşkuludur. Tüketim vergi matrahı, düz oranlı gelir vergi matrahından daha küçük olduğundan vergi oranı, düz oranlı gelir vergisininkinden daha yüksek olacaktır. Gerekli vergi oranının büyüklüğü, emek ve sermayenin tepkilerinin büyüklük derecesine bağlıdır. Eğer marjinal vergi oranındaki azalmaya karşı emek arzı önemli biçimde artıyorsa ve eğer yatırımcıları ekonominin büyümesi önemli olarak etkilenecek şekilde özendiriyorsa, yüzde 19 oranındaki bir düz oranlı tüketim vergisi gerekli geliri toplayacaktır. Eğer emek arzı ve tasarruf esneklikleri düşük ise, gerekli geliri toplamak da pek olası değildir.

Katma Değer Vergisi

Katma değer vergisi (KDV) her üretim aşamasında bir firmanın, satışları ile, başka firmalardan alışları arasındaki fark üzerinden alınan bir vergidir. Bir başka deyimle firmanın katma değeri üzerinden alınır. Hernekadar, KDV tipik olarak gelir vergisini ikame etmemişse de, Avrupa ülkelerinde, yüzde 20'ye varan oranlarıyla önemli bir gelir kaynağı olmuştur.

Bu vergi, ulusal bir satış vergisi ile eşdeğerdir. Bu verginin bir satış vergisine göre başlıca avantajı, tahsil edilme usulüdür. Çok sayıda perakendeci firma varken, üretici firma sayısı oldukça küçüktür. Dolayısiyle, gelirlerin büyük bir bölümü, oldukça az sayıda kaynaktan toplanmaktadır ve bunlar da, bir sürü küçük perakendeciye nazaran daha kolayca izlenebilir. Vergi uyum düzeyinin oldukça yüksek olduğu ABD'nde bunun önemli bir avantaj olup olmadığı tartışılabilir bir sorundur.

Verginin aslında bir satış vergisi olduğu bilinince böyle bir verginin avantaj ve dezavantajlarını görmekte kolaylaşmaktadır. Çıktı, girdiye eşit olduğundan, çıktı üzerinden alınacak yeknesak bir vergi, girdi üzerinden alınacak yeknesak bir vergiye eşdeğerdir(17.Bölümde tartışmamazı hatırlayınız). Dolayısiyle, bir katma değer vergisi, istisna tanımayan bir kapsamlı gelir vergisine eşdeğerdir. Bu yüzden de katma değer vergisi ne progresif ne de regresiftir. Geliri yeniden dağıtmaz. Bu ise sadece, devletin geliri yeniden dağıtmaması gerektiğini düşünenlerce bir avantaj olarak nitelenir. Çoğu kişi bunu bir dezavantaj olarak görür.

Öte yandan, gelir vergisinin çok sayıda özel istisna ve muafiyetlerinden doğan kaynak ciddi eşitsizlik ve etkinsizlikleri ifade etmiştir. KDV'ne vergi uyumunun daha yeknesak olacağı ve bu anlamda da verginin gelir vergisinden daha adil ve daha az saptırıcı olacağı kanaati vardır.

Vergiye, bazı sanayi kollarına istisna tanıyarak bir artan oranlılık derecesi eklenebilir. Eğer gıda vergiden muaf olursa (ya da düşük vergi lenirse) fakir gıdaya zenginden daha fazla gelir ayıracağından, verginin efektif oranı zenginden daha düşük olabilir. Aynı şekilde büyük arabalar gibi lüks mallar bir ek vergi getirerek (normal vergiye ek olarak), yüksek gelirliler gelirlerinin ortalamanın üzerindeki bir bölümünü vergi olarak ödeyeceklerdir. Ancak verginin gelir bölüşümünü düzeltme derecesini artırmanın bir maliyeti vardır. Katma değer vergisinin erdemlerinden biri de, verginin yeknesaklığı ve basitliğidir. Farklı sanayiler üzerine farklı oranlar getirilirse, sınırların çizilmesi konusunda güç sorunlar çıkabilmektedir. Bir otomobil ne zaman lüks araba sayılmalıdır. Alıcının ailevi koşulları, arabanın lüks olduğuna karar verirken dikkate alınmalı mıdır? (Çok çocuklu bir ailede büyük bir araba, lüks olmaktan çok ihtiyaçtır) Ve her biri, sattıkları malın düşük vergi kategorisinde sınıflanmasını isteyen özel çıkar grupları baskıları da oldukça büyük olacaktır(19).

Katma değer vergisinde bir başka müştereken önerilen değişiklik, yatırımı vergi dışı bırakmaktır.

Yatırım + Tüketim = Ulusal Hasıla

olduğundan (devlet harcamalarını hesaba katmazsak) yatırım mallarını istisna eden bir katma değer vergisi, sabit oranlı bir tüketim vergisine eşdeğerdir. Tüketim vergisi bağlamında daha önce ele aldığımız meseleler, bu sefer burada katma değer vergisi için acaba, toplam ulusal gelir mi yoksa tüketim mi daha iyi bir konu oluşturur diye karar verilmesi sırasında önemli olmaktadır.

---

(19) 20. Bölümde, farklı mallar, farklı oranda vergilenmeli mi diye tartışmıştık. Sonuçlar, neticeye götürücü değildi. Eğer optimal bir tüketim vergisi olsaydı, eğer eşitsizliğin kaynağı bireylerin verimliliğindeki farklar olsaydı ve eğer bireylerin farklı mallar arasındaki marjinal ikame hadleri, çalışma sürelerine dayalı olmasaydı bütün malların aynı oranda vergilenmesi gerekirdi. Tüketim vergisinin olmaması halinde, gelir dağılımı mülâhazaları lüks mallar için yüksek oran uygulanmasını öngörürken, etkinlik kaybına ilişkin düşünceler, düşük oranları gerektirir.

Katma değer vergisini savunanların çoğu gelir vergisini ikame etmesi gerektiğini savunmamaktadır. Aksine bu verginin gelir vergisinden elde edilmesi gereken hasılatı ve dolayısiyle yüksek marjinal oranları önemli ölçüde azaltacak şekilde kullanabileceğine inanmaktadırlar. Vergiden kaçınma faaliyetlerinin çoğu marjinal oran düzeyi ile ilgili olduğundan, bu vergiyi savunanlar, vergi sisteminin sapmalarını azaltacağına ve adaletini artıracağına inanmaktadır. Bu öneriyi eleştirenler ise vergi sisteminin toplam sapmasının gelir üzerinden alınan vergi (marjinal) ile katma değer üzerinden alınan verginin toplam ile ilişki olup ve bu azalmadıkça, vergiyle bağlantılı etkinlik kaybı azalmayacaktır. Kaldı ki, marjinal vergi oranındaki azalmadan doğan vergi uyum kazançları, katma değer vergisini tahsil ile ilgili ek idari maliyetleri telâfi edecek düzeyden daha fazla olacaktır. Son olarak, katma değer vergisi parça parça tahsil edildiğinden, bireylerin ödedikleri vergilerin tam ölçeği konusunda bilinçli olamadıklarına ve bunun da politikacıları daha fazla kamu kesimi görmek isteyenler için toplam vergi yükünü artırmaya yönelteceğinden bunun bir avantaj olduğunu düşünenler de vardır. Ancak daha küçük bir kamu kesimine sahip olmak isteyenler için bu bir dezavantajdır.

ÖZET

1. Yüksek uyum maliyetleri ve düşük uyum düzeyleri, vergi mevzuatının karmaşıklığı, vergi yapısının adaletsiz yapısı ve yüksek marjinal vergi oranlarıyla bağlantılı büyük sapmaların hepsi, 1986 Vergi Reform Yasasının çıkışı için katkıda bulunmuştur.

2. Gelir vergisi sisteminin problemlerinden çoğu, sistemden çok şey istenmesinden doğmuştur. Verginin hem ekonomik teşvikleri (yatırım, tasarruf yapmak, sağlık sigortası satın almak, eyalet ve yerel yönetimleri desteklemek gibi) sağlayacağı, hem de geliri yeniden dağıtacağı varsayılmıştır.

3. 1986 Vergi Reform Yasası en üst marjinal vergi oranını azaltmış, yoksulluk içinde bulunanları vergi mükellefiyetinden çıkarmış ve vergiden kaçınmayı daha güçleştirmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte, çoğu Amerikalı, büyük ölçüde indirilmiş marjinal vergi oranı ile yüzyüze gelmiş ve çoğu için bu indirimler 1970'lerin enflâsyon etkisini tersine çevirmekten başka birşey yapmamıştır.

4. Vergi yasası, vergi mevzuatını kolaylaştırmamıştır. Bazı önemli boşluklar bırakmıştır. Vergi konusunu esaslı biçimde genişletmemiştir.

5. Müstakbel vergi reformları, muhtemelen şu dört öneri üzerinde yoğunlaşacaktır: kapsamlı bir gelir vergisi, bir tüketim vergisi, düz oranlı bir vergi ya da katma değer vergisi. Farklı reformların biri yapıldığında diğerinin yapılmaması gerekecek değildir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Uyum maliyetleri

Kapsamlı gelir vergisi

Düz-oranlı vergi

Tüketim vergisi

Katma değer vergisi

Gelir-nötr

Sermaye vergisi

Konu-genişletme

SORULAR VE PROBLEMLER

1. 1986 Vergi Reform Yasasından sonra da sistemde kalan ve kapsamlı bir gelir vergisi ile kalkacak olan vergi mevzuatı özel hükümlerinden bazılarını sıralayınız. Bunlardan hangisinin adalet ya da etkinlik gerekçesi ile temellendirildiğini düşünüyorsunuz?

2. Tüketim vergisinin fakire zarar vereceği konusunda yaygın bir görüş vardır. Bu mutlaka olması gereken bir durum mudur?

3. **Kapsamlı bir gelir vergisi**nin kabulünün, belli varlıkların piyasa değeri üzerinde önemli bir etkisi olabilir. Hangi varlıkların değerinin azalması olasıdır? Hangi varlıkların değerinin artması olasıdır? Devlet kaybedenlerin zararını tazmin etmek ya da kazananları vergilemek için birşey yapmalı mıdır? **Tüketim vergisinin** kabulünün de belli varlıkların piyasa değeri üzerinde önemli bir etkisi olmuş olabilir. Hangi varlıkların değerinin azalması olasıdır? Hangi varlıkların da değerinin artması olasıdır?

4. Birey'in yaşamboyu tüketimin (ya da yaşamboyu gelirin) vergileme için uygun bir temel oluştuğu konusunda yaygın bir kanaat vardır. Yüksek tüketimli yıllarla, düşük tüketimli yılları ortalayan hükümler olmaksızın marjinal vergi oranlarını artıran bir tüketim vergisinden doğan adaletsizlik ve etkinsizlikleri tartışınız. Düz oranlı bir tüketim vergisi ile de bu problemler doğacakmı dır?

5. 21. Bölümde, uygun vergileme biriminin (aile ya da birey) seçimi ile bağlantılı problemleri tartıştık. Bu problemler bir tüketim vergisinin kabulünden nasıl etkilenecektir? Ya da düz oranlı tüketim vergisinde bu problemler nasıl etkilenecektir?

6. 11000 dolar istisna düzeyi olan (dört kişilik aile için yoksulluk düzeyi) ve yüzde 20 oranlı bir düz gelir vergisini düşünün. 15000 dolar geliri olan dört kişilik bir ailenin ortalama vergi oranı nedir? 30000 dolarlı gelirli ailede nedir? 100.000 dolar geliri olan aile için ne olur? Bu verginin artan oranlı olduğu iddia edilebilir mi?

7. Çoğu iktisatçı ve politkacı bir gelir vergisinden bir tüketim vergisine geçişin aynı zamanda bir servet vergisi ya da veraset vergisinin kabul edilmedikçe hakça olamayacağını iddia etmiştir. Bu meselenin her iki tarafı konusundaki görüşleri açıklayınız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ALTINCI KISIM

DİĞER MESELELER

ABD, federal yönetim sistemi uygulamaktadır. Bu sistemde bazı faaliyetler eyalet ve yerel yönetim düzeyinde üstleniliyorken, bazıları da ulusal düzeyde gerçekleştirilmektedir. 26. Bölümde federal sistemin mantığını ve federal devletle, eyalet ve yerel yönetimler arasındaki önemli karşılıklı ilişkileri açıklamaktadır. Bu bölümde ayrıca, üretilen kamu mallarının türleri ve doğru üretim düzeylerinin sağlanmasında bu malların etkin üretiminde yerel yönetimlerarası rekabet koşullarını da araştıracağız.

27. Bölümde eyalet düzeyinde ve yerel düzeyde harcamaları ve gelirleri kısaca açıklıyoruz. Bu açıklamalarımızda özellikle sermaye ve emeğin büyük ölçüde hareketli olduğu durumlarda vergi ve harcama programlarının yansıması üzerinde duracağız.

28. Bölümde, son on yılda kamunun dikkatinin yöneldiği iki önemli meseleye yöneleceğiz. Bu iki mesele, Amerika'nın artan bütçe açıkları ve dünya pazarlarındaki azalan rekabetçi konumudur. İkisi de büyük ticaret açıklarına yansımaktadır. Vergilemenin, devlet harcamalarının ve bütçe açıklarının iktisadi büyüme ve istikrar üzerindeki etkilerini analiz ediyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

26

İdarelerarası Mali İlişkiler

Ocak 1982'de yaptığı meclis konuşmasında Başkan Reagan eyaletlerle federal devlet arasındaki ilişkileri önemli bir şekilde değiştirmeyi önermiştir. Federal devletin son on, yirmi yılda giderek artan rol aldığı eğitim ve sosyal yardım dahil belli alanlarda gene, daha sağlam bir biçimde eyaletlerin yetki alanı içine alınacağını ifade etmiştir. Aynı zamanda, federal devlet Yoksullara Sağlık (Medicaid, muhtaçlara sağlık yardımı sağlayan) sorumluluğunu üstlenecektir(1). Önerileri "Yeni Federalizm" olarak adlandırılmıştır.

Reagan'ın önerilerinin çoğu benimsenmemiş olsa bile dikkatleri yeniden eyaletlerle federal devlet arasındaki uygun sorumluluk ve yetki dağılımı üzerinde yoğunlaştırmış bulunmaktadır. Anayasa eyaletlere verilen bu yetkilerin -milli savunma, para basımı ve posta idaresi hizmetini

(1) Halen eyaletler Yoksullara Sağlık programlarını yönetmekte ve federal devletçe belirlenen ilkeler çerçevesinde hak kazanma standartlarını belirlemektedir. Yoksullara sağlık programının finansmanı, federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılmaktadır.

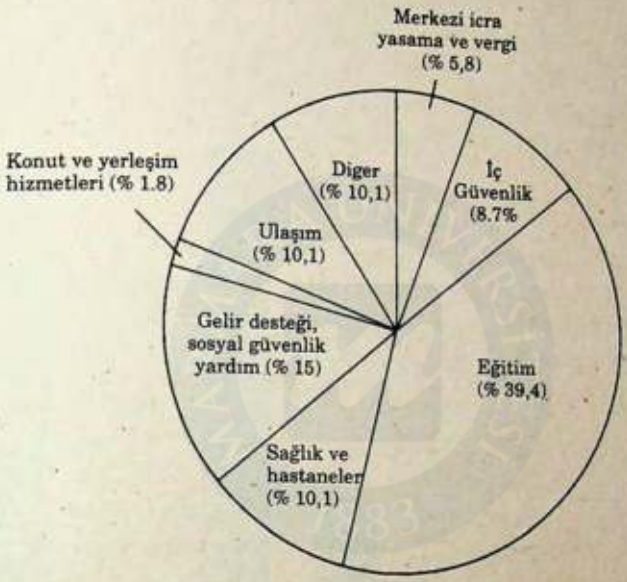
sunma gibi- federal devlete açıkça devredilmesini öngörmüştür. Anayasada, çoğu kamu hizmetinin (eğitim, iç güvenlik, itfaiye, karayolları gibi) sorumluluğunun eyaletlere vermiş gibi göründüğünü ve bu uzun süredir geçerli olan bir görüş olmuştur. Ancak anayasa, esnek bir belgedir ve anayasaya ilişkin mahkeme içtihatları, esas itibariyle federal devletin çoğu başka hizmeti sunmaktan kurtarmış bulunmaktadır.

SORUMLULUKLARIN BÖLÜŞÜMÜ

Eyalet ve yerel yönetim idarelerinin, eğitim (bu konudaki fonların yüzde 92'sini sağlamaktadırlar) otoyol ve karayolları (eyaletlerarası oto yol sistemi hariç), polis ve itfaiye ve kanalizasyon ve diğer çevre sağlığı hizmetlerinde birincil sorumlulukları vardır. Federal devlet başlıca sosyal yardım programlarından sorumlu olmuşken, kamu yardım programları, eyalet ve yerel yönetim harcamaları içinde ikinci büyük kategoriyi oluşturacaktır. Bu harcama kalemi, toplam kamu harcamalarının sekizde birini teşkil etmektedir. Eyalet ve yerel bütçelerin diğer önemli bölümleri, iç güvenlik ve sağlık ve hastaneler konusundadır. Şekil 26.1 eyalet ve yerel yönetim harcamalarının dağılımını vermektedir. Şekil 26.2 ise altı önemli alanda federal devletin finanse ettiği kamu kesimi harcama yüzdelerini vermektedir.

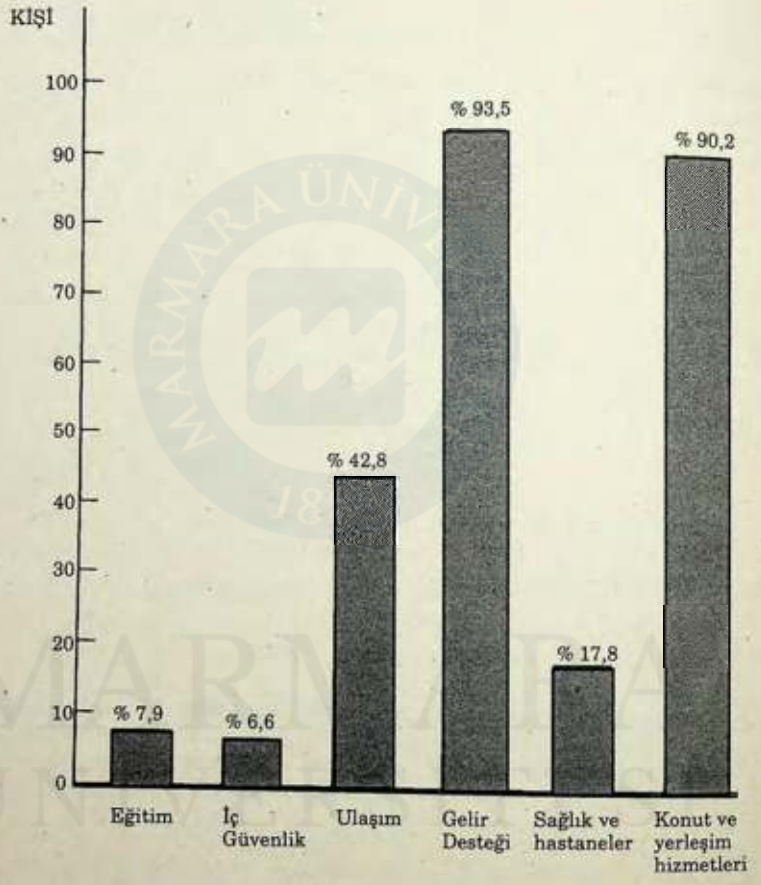
Tıpkı, bir taraftan federal devlet diğer taraftan eyalet ve yerel yönetimleri arasındaki bir sorumluluk bölüşümü gibi, eyalet yönetimleri ile yerel yönetimler arasında da bir sorumluluk bölüşümü vardır. Bu bölüşüm, finansman, düzenleme ve yönetim işlevlerini içeren karmaşık bir hizmet bölüşümüdür. Dolayısiyle, ilk ve orta öğretim kurumlarının hemen hemen tamamı yerel yönetimlerce işletilirken, bu okulların finans manının yarısı, eyaletlerden gelmektedir. Eyalet aynı zamanda çeşitli düzenlemeler de yapmaktadır. Otoyol harcamalarının yüzde 60'ı eyalet düzeyinde yapılırken, kanalizasyon ve itfaiye harcamalarının hemen hemen tamamı yerel düzeylerde yapılmaktadır. Polis idaresine ilişkin harcamaların da yüzde 90'ı yerel düzeyde gerçekleşmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



26.1. 1985 YILI İTİBARİYLE EYALET VE YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ DAĞILIMI. (Toplam harcama 517 milyar dolar) Eğitim, eyalet ve yerel yönetim harcamalarının en büyüğüdür. Bunu sosyal yardım ve sağlık ve hastane harcamaları izlemektedir. *KAYNAK: Survey of Current Business*, July 1987, Tablo 3.16

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



26.2. SEÇİLMİŞ HARCAMA KATEGORİLERİNİN FEDERAL DÜZEYDE FİNANSMAN YÜZDESİ, 1985. Federal devlet, sosyal güvenlik gelir desteği ve konut gibi harcamalar çoğunu finanse etmektedir. Buna mukabil, eğitim, iç güvenlik ve hastanelerin çoğu, eyalet ve yerel yönetimlerce finanse edilmektedir. Ulaşım finansmanının sorumluluğu federal devletle eyalet ve yerel yönetimler arasında eşit biçimde paylaşılmıştır. KAYNAK: Survey of Current Business, July 1987, Tablo 3.14 ve 3.16

Federal Devlet, Eyaletler ve Yerel Yönetimlerarası Karşılıklı İlişkiler

Önceki bölümlerde, federal devletle bireyler ve firmalar arasındaki karşılıklı etkileşiminin karmaşıklığını görmüştük. Devlet, sübvansiyon vermektedir, vergi almaktadır, mal ve hizmet sunmaktadır ve geliri yeniden dağıtmaktadır. Federal devletle, eyalet ve yerel yönetimlerarası ilişkiler; eyalet ve yerel yönetimlerin federal denetimi, federal teşvikler federal programların eyaletlerce ve yerel yönetimlerce yürütülmesi ve federal gelirlerin eyalet ve yerel yönetimlerce paylaşılması da dahil olmak üzere eşdeğer derecede karmaşıktır.

1. Düzenleme. Anayasa herhangi bir eyaletin kabul edeceği yasaları sınırlamaktadır. Eyaletler, işledikleri suç ne derece şenî olursa olsun, bireyleri yargı önüne çıkmaktan mahrum edemezler, ne de ırkî ya da dini temelli olarak, bireyin iş sahibi olmasını engelleyebilirler. Son yıllardaki çoğu yüksek mahkeme kararları Anayasayı ihlâl eden eyalet kararlarına karşı çıkmıştır.

Eyalet daireleri de, özel firma ve bireylere uygulanan aynı çevre kirlenmesi ve çevre etkileri düzenlemelerine tabi bulunmaktadır. Bazı hallerde federal devlet eyaletlerin ve yerel yönetimlerin, kendilerine gerekli kaynakları sağlamadan belli hizmetleri (söz gelimi, sakatlar için tesisler) sunmasını öngörebilir. Eyalet ve yerel yönetimlerde, hiç şaşırtıcı olmayan biçimde federal devlete bu hizmetlerle ilgili olarak böyle bir önem atfediyorsa, bunu da finanse etmek zorunda olduğunu iddia etmektedir.

2. Teşvikler: Kategorik Bağışlar ve *Genel Katkılı Bağışlar* Dolaysız kontrollardan belki de çok daha önemlisi, federal devletin finansal teşvikler aracılığı ile eyaletleri ve yerel yönetimlerin eylemlerini değiştirme çabalarıdır. Bu konuda devlet vesayet politikası izler. Eğer eyaletler federal olarak koyulan ilkelerle tutarlı programlar geliştirirlerse, federal fonlardan yararlanmaya hak kazanırlar. Eyaletler, belli kriterlere uymayı reddederlerse, federal fonlardan mahrum kalırlar. Böylece üniversite, kadın işgücü ve azınlıkların istihdamda tatminkâr bir eylem programı geliştirmede başarısız olursa ya da programlarından herhangi birinde ayırımcı olursa, eyalet üniversitelerine (ve özel üniversitelerde dahil) yapılan federal yardım kesintiye uğrayabilir(2). Eyaletler uygun program geliştirmeleri

(2) Bir hizmet programı ile ilgili kriterlerin yerine getirilmemesinin, diğer programlara verilen fonların kesilmesini gerektirmeli mi değil mi, konusunda büyük tartışma var idi. Yeni yasa 1988 de bu ihtilâfı çözmüştür. Yeni yasaya göre, federal anti-ayırımcı kurallar para alan *bütün* kuruma uygulanmaktadır.

halinde yoksullar için sağlık ve işsizlik yardımı içinde federal fonlardan almaya hak kazanabilirler. Eyaletlere ve yerel yönetimlere, özel amaçlı federal bağışlara **kategorik bağışlar** adı verilir. En önemli kategorik bağış programları (sosyal refah programları dışında) eğitim ve kent imarı için yapılanlarıdır. Bağışların büyüklüğü eyalet ve yerel yönetim harcamaları ile de artabilir. Bir başka deyimle devlet eyalet harcamalarını karşılayabilir (bir maksimum tutara kadar). Bunlara, **genel katkılı bağışlar** adı verilir.

Federal devlet, federal bağış kesintisini, eyaletlerin isteklerine uygun hareket etmesini sağlamak için bir tehdit aracı olarak kullanır. Dolayısiyle oto yollardaki hız limitlerini eyaletler koyar ancak federal devlet saatte maksimum ellibeş mil olan hız limitini uygulamada başarısız olan herhangi bir eyalete federal oto yol fonunu keserim tehdidinde bulunur.

3. Federal Fonların Yönetimi. Bununla birlikte, bazı hallerde fiilen bir programla ilgili fonların tamamı, federal devletten gelmektedir. Programın yönetiminde bir eyalet ya da yerel yönetim dairesi kullanılır. Mesela, Bakmakla yükümlü olduğu çocukları olan Ailelere Yardım Programı bir federal programdır. Ama eyalet ve yerel yönetimlerce yönetilir. Bir federal programın yönetiminde eyaletin, bir eyalet programının desteklenmesinde federal devletin esas mı olduğu pek açık bir ayırım değildir. Fark, eyalete verilen yetkinin derecesine dayalıdır. Yoksullara Sağlık programında hak kazanma standartları ve kapsam derecesinin ikisi de eyalet tarafından belirlenmektedir ve eyaletler arasında büyük çapta değişiklik vardır. Gıda pulu programları da eyaletler tarafından yönetilir. Ancak bu programda eyaletlerin daha az yetkisi vardır.

4. Genel Gelir Paylaşımı : Blok Bağışlar. Federal devlet, eyalet ve yerel yönetimlere geriye tekrar **blok bağışlar** halinde transfer eder. Bu bağışlar, eyalet ve yerel yönetimlerin dilediği her amaçla kullana bileceği bağışlardır. Bağışların spesif amaçla planlandığı spesifik (kategorik) gelir bölümüşümünün aksine bu programlara **genel gelir bölüşümü** denilmektedir. Genel gelir bölüşümü son yıllarda düşmüştür. 1986'da eyalet ve yerel yönetimle yapılan federal kategorik bağışlar 103 milyar dolar iken bu bağışların tutarı 4 milyar dolardır(3).

---

(3) *Survey of Current Business* , July 1987 Table 3.15

Genel gelir paylaşımı için iki sebep vardır. Birisi, federal devletin eyalet ve yerel yönetimlerinden daha etkin bir vergi tahsilâtçısı olmasıdır. Eyalet ve yerel faaliyetlerini finanse etmek için federal vergi oranında yapılan küçük bir artışla bağlantılı ekstra yönetim maliyetleri, ihmal edilebilir ölçüdedir. İkincisi, farklı eyaletlerin serveti, potansiyel vergi matrahları önemli ölçüde farklıdır ve böylece federal devlet, fakir eyaletlere nisbi olarak daha fazla para ödeyerek federal vergilerin bölgesel dağılımını gerçekleştirir.

Son yıllarda, en fakir eyaletlerin, en zengin eyaletlerin yüzde 20'den yüzde 30 daha az fert başına gelirleri olmuştur. Eyalet ve yerel yönetim vergilerinin fert başına gelire oranı Missouri'deki yüzde 8'in biraz üzerindeki rasyodan, New York'un yüzde 14'üne kadar değişmektedir(4).

5. Vergi Harcamaları. Federal devletin eyalet ve yerel yönetimleri etkileme mekanizmalarının listesi, tam bunlar değildir. Federal devletin eyalet ve yerel yönetim harcamalarını etkilemenin önemli yollarından biri, gelir ve kurumlar vergisi ile bağlantılı vergi harcamalarıdır. Bu harcamaların 1987'de 39 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir(5).

Parasal Transferlerin Hacmi

2. Bölümde, devlet harcamalarının büyüklüğünün, devletin ekonomideki rolünün tam bir resmini vermediğini vurgulamıştık. Benzer biçimde eyalet ve yerel yönetimlere yapılan federal transferlerinde, eyalet ve yerel devlet harcamalarının federal faaliyetlerden etkilenme derecesi hakkında birşey söyleyemiyeceği ifade edilebilir. Gene de bu transferlerin çeşitli yönlerini ortaya koymaya değer (a) Bu transferler son altmış yılda büyük ölçüde artmış ve eyalet ve yerel yönetim gelirlerinin yüzde 1.6'sı iken, 1986'da yüzde 17'sine çıkmıştır. Bu ise 1977'deki yüzde 21.9'luk zirveden aşağı doğru inişi temsil etmektedir(6) (b) Federal yardımlar, eyalet düzeyinde yerel düzeyden çok daha önemli görünmektedir. Eyalet gelirlerinin dörtte birinden biraz fazlasını ve yerel gelirlerin yüzde 10'undanbiraz azını temsil etmektedir.

---

(4) Alaska'da vergi gelirleri, kişisel gelirin yüzde 43'üne ulaşmıştır. Ancak bu büyük ölçüde petrol üzerindeki vergilerden kaynaklanmıştır.

(5) *Special Analyses; Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 1988* ,

(6) Kaynak: *Report of the Council of Economic Advisors* , 1984, *Survey of Current Business* July 1987 Tables 3.3. ve 3.15

Ancak bu rakamlar, biraz aldatıcıdır. Eyalet ve yerel yönetimlere giden paranın çoğu, bireylerden geçerek onlara gitmektedir. Dolayısiyle 1986'da yapılan yardımın yüzde 47'si Çocuklu Aileler (AFDC) ve Yoksullara Sağlık programlarına gitmişti. Bu oran artmış bulunmaktadır. Meselâ, 1978'de eyalet yardımının sadece yüzde 34'ü idi. Benzer biçimde, eyaletlerce alınan federal yardım dörtte biri ve üçte biri daha sonra onlar tarafından yerel yönetimlere dağıtılmaktadır.

İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLERİN İLKELERİ

3. Bölümde devlet faaliyetlerinin mantığını tartıştık. Refah ekonomisinin temel teoremi -Adam Smith'in görünmez eli- kamu malları türünden bir piyasa aksaklığının olmaması halinde, ekonominin Pareto etkin olacağını öngörür. Herbiri kendi çıkarı için hareket eden bireyler, Pareto etkinliğini götürecek kararlar alacaktır. Üreticiler arasındaki rekabet, bireylerin istediği malları mümkün olan en düşük maliyetle onlara sunmaya yöneltecektir.

Benzer bir tartışma federal devlet dışında eyalet ve yerel yönetimlerce sunulan kamu mal ve hizmetleri içinde yapılabilir. Yerel yönetimler arası rekabet, iddia edildiğine göre bu idarelerin bireylerin istediği malları etkin biçimde üretmeye sevkeder. Buna, Washington Üniversitesinden Charles Tiebout'nın bu görüşleri 1956'da teorik biçimde formüle etmesi sonrası **Tiebout hipotezi** adı verilmektedir.

Tibeout, ilk olarak 6. Bölümde ele alınan *tercih açıklanması* problemi üzerinde durmuştur. Bireyler özel mallar konusundaki tercihlerini, malları satın alarak açıklarken kamu malları için olan tercihlerini nasıl açıklayacaklardır? Bireyler oy verdiklerinde, kendilerinin genel değerlerini yansıtan adayları seçerler. Ancak belli harcama kategorileri konusundaki görüşlerini ayrıntılı olarak ifade edemezler. Çoğu eyaletlerde yalnızca sınırlı çapta referandumlar yapılır. Ve bireylerin belli prog ramlar konusundaki harcamaları doğrudan oylamaları istenirse sonuçtaki denge genelde Pareto etkin olmayacaktır.

Tiebout bireylerin ayaklarıyla gidip oy verebileceklerini ileri sürmüştür. Bir başka ifadeyle bireylerin yerel yönetimler konusundaki seçimleri, tıpkı, bireylerin özel mal tercihlerini açıkladığı biçimde, yerel biçimde arzedilen kamu mallarına yönelik tercihlerinde açıklanacağını ileri sürmüştür. Üstelik, tıpkı firmaların bireylerin hangi malları tercih edeceğini araştırma ve bunları etkin biçimde üretme konusunda özenç

duymaları gibi, yerel yönetimlerde bireylerin hangi tür yerel hizmetleri tercih edeceğini araştırma ve bunları etkin biçimde sunma özençleri vardır. Bu en güçlü bir biçimde, kent ve bölge plancılarında görülmektedir. Son yıllarda bu kişiler, çoğu kişinin tipik bir kentin sunduğundan daha fazla güvenlik ve daha çok mahalli hizmetlerden (yüzme havuzu ve tenis kortları) istediğini farketmiş bulunmaktadır. Dolayısiyle bu hizmetleri sunmak için büyük gelişme planları yapmış bulunmaktadırlar. Bu yerel yönetimler mevcut alternatiflerden daha iyi biçimde bireylerin ihtiyaçlarını tahmin etme durumunda olduklarından bireyler daha fazla kira ödemeye (ya da bu yerleşimlerde satın alacakları evler için daha fazla para ödemeye) istekli bulunacaklardır. İşte bu durum kent plancılarına, bireylerin neyi istediği ve arzuladığı şeyleri tatmin konusundaki gayretlerinin karşılığını vermektedir.

Daha genel bir ifadeyle, bireylerin arzuladıkları hizmetleri sunan, bunları da etkin biçimde arzeden yönetimler, bir insan gücüyle karşı karşıya kalacaktır. Bunu başaramayan idareler ise bir insan kaçışı ile yüzyüze geleceklerdir. Bu göç (emlâk değerleri üzerinde de bir etkisi görülecektir) tıpkı piyasanın firma yöneticisine verdiği işaretin (bireylerin istediği bir malı üretemeyen bir firma satışlarının düştüğünü, bunu başaran firma satışlarının arttığını görecektir) esas itibariyle aynısını kent yöneticisine vermektedir. Politikacılar (baten seçmenlerin baskısı altında kalarak) bu göstergelere bir firma yöneticisinin piyasa göstergelerine verdiğinin az çok aynı şekilde tepki vermektedir.

Bu benzerlik öğretici niteliktedir. Belli varsayımlarla, hangi kamu mallarının üretileceği ve nasıl finanse edilerek arzedileceğine ilişkin olarak her yerel yönetimin almış olduğu ayrı kararlar, tıpkı, özel firma ve bireylerin, özel mallara ilişkin kararları gibi Pareto etkinliğine götürür.

Ancak bu varsayımlar genellikle geçerli olmaz. Ve eğer geçerli olsalar dahi refah dağılımında idarelerarası dağılımdaki eşitsizlik, kabul edilemiyecek ölçüde büyük olabilir.

(7) Bkz. C.Tiebout; A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy* 64 (1956):416-24

Tibeout hipotezine ilişkin özellikler 3. Bölümde tartıştığımız piyasadaki dağılımların Pareto etkin olmayabileceği ya da olsa bile arzulanır olmayabileceğine sıkı sıkıya paraleldir(8). Bu özellikler üç yönlüdür. Bir piyasa aksaklığının varlığı gelir dağılımı ile ilgili tatminsizlik ve tüketicilerin kendi çıkarlarına olan eylemleri yapamayacakları inancı (erdemli mallar)

Ulusal Kamu Mallarına Karşı Yerel Mallar

Bir kamu mallarının faydaları belli bir bölgede yaşayanlara yansır. Bu meselâ, itfaiye hizmetlerinde oldukça belirgindir. Başka kamu mallarının faydaları ise herhangi bir yerde yaşayana yansır. Milli savunma bu konuda bir örnektir.

Etkin bir kamu malı arzının olması halinde, malın kamusal olarak arzedilmesi etkin bir ulusal kamu malı arzının olması halinde bu malın ulusal düzeyde arzını öngörür.

Faydaları belli bir bölgeyle sınırlı olan saf kamu mallarına (bir başka deyimle, tüketimden mahrum etmenin mümkün olmadığı ve arzulanmadığı mallar) **yerel saf kamu malları** denilmektedir. Bu konuda trafik ışıkları bir örnektir. Tıpkı, ulusal düzeyde kamusal olarak arzedilen çoğu malda yerel saf kamu malı değildir. Halk kütüphaneleri gibi bazı yerel mallar için, ek bir bireyin hizmetten yararlanma maliyeti hemen hemen sıfır olduğundan, mahrum bırakma kolay fakat arzulanır değildir. Yerel yönetimlerin sunduğu bazı hizmetler -söz gelimi eğitim ve devlet hastaneleri- esas itibariyle özel maldır. Tüketimden mahrum bırakmak kolay fakat, ek bireylere hizmet sunmanın maliyetleri önemlidir (Bkz. 5. Bölüm)

---

(8) Tiebout'dan bu yana bu sonuçların geçerli olduğu koşulların değerlendirilmesinde yaygın bir literatür oluşmuştur. J.E.Stiglitz; Public Goods in Open Economies With Heterogeneous Individuals, in *Locational Analysis of Public Facilities* , J.F. Thisse ve H.G.Zoller, eds (New York: Elsevier-North Holland, 1983) J.E.Stiglitz, "Theory of Local Public Goods" *The Economics of Public Services* , M. Feldstein ve R.Inman, eds (New York Macmillan 1977) ss. 274-333. T.bewley, "A Critique of Tiebouts Theory of Local Public Expenditures *Econometrica* 49 (1981): 713-40 ve G.R. Zodrow ve P. Mierzkowski, "Pigou, Tiebout, Property laxation and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19(1986) 356-70.

7. Bölümde, kamu malı olmayan eğitim gibi hizmetlerin kamuya karşın özel finansman ve arzının avantaj ve dezavantajlarını tartışmıştık. Bu mallar kamusal olarak arzedilirse, ulusal olarak (Fransa'daki eğitim gibi) ya da yerel olarak sunulabilir. Hizmetin yerel sunumunun avantajı, yerel ihtiyaçlara ve tercihlere daha büyük bir uyum yeteneğidir. Dezavantajı ise muhtemelen daha yüksek işlem maliyetleridir(her yerel yönetimin meselâ kendi eğitim müfredatını seçim için kaynak harcaması gerekeceğinden). Buna ek olarak, kararlar yerel olarak alınınca farklı yönetimlerin sunduğu hizmetlerin kalitesindeki kaçınılmaz eşitsizlik, özellikle eğitim konusunda bir dezavantaj olarak görülebilir.

Dışsallıklar

Bir yerel yönetim eylemlerinin, diğer idareler üzerinde önemli etkileri olmuş olabilir. Eğer bir idare, koku yayan bir arıtma tesisi yapmışsa ya da sınırlarında bir sanayi tesisinin kurulmasına izin vermişse, komşu bölgeler bu kötü kokuların rüzgârla etkilediği yakın çevrede önemli bir dışsallık vardır. Bazen bu dışsallıklara, **taşma etkiler** adı da veriyoruz. Ancak bütün dışsallıkların olumsuz etkileri yoktur. Bazı iktisatçılar, eğitilmiş bir yurttaş kitlesine sahip olunmasının önemli kamusal faydaları olduğuna ve bunun da devletin eğitime olan desteğinin gerekçesini oluşturduğuna inanırlar. Bunun doğru olması ölçüsünde bireylerin kendilerine bedava eğitim sağlayan yerel idare dışına çıkması ölçüsünde, bir yerel yönetimin eğitim sisteminin dışsallıkları vardır.

Göç ve yerleşim etkinsizlikleri özellikle önemli bir dışsallık kategorisi olarak düşünülebilir. Bir topluma girme kararı verirken bireyler hem faydaları hem de maliyetleri beraberinde getirirler. Vergi tabanını genişletirler, fakat aynı zamanda kamu hizmeti talebinin de ve kalabalıkta artışa yol açabilirler(meselâ, yol ve parklardaki kalabalık gibi). Çoğu hallerde ne bu maliyetleri ödediklerinden ne de başkalarına bahşettikleri faydalar için tazmin edildiklerinden, yerleşim kararlarında etkinsizlikler olması muhtemeldir. Çoğu ülkeler, büyük kentlerde (Londra, Paris, Mexico City) aşırı nüfus yoğunlaşması olarak gördükleri sorun üzerinde artan biçimde yoğunlaşmışlar ve daha etkin bir yerleşim bileşimi olarak gördüğü düzeye ulaşmak için yerinden yönetim politikaları geliştirmişlerdir.

Rekabet ve Kâr Maksimizasyonu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Piyasa ekonomisinin etkinliğine ilişkin sonuçların temelini oluşturan esas varsayım, çoksayıda kâr maksimize eden firmaların mevcudiyetidir. Aynı şekilde, Tiebout hipotezi çok sayıda rakip yerel yönetimlerin olmasını gerektirir(9). Çoğu bölgelerde, sadece sınırlı sayıda rakip yerel yönetim bulunmaktadır. Aslında, yalnızca sınırlı bir rekabet vardır. Üstelik, yerel yönetimler, sunacakları mal ve hizmetlere ilişkin kararlarını herhangi bir basit kâr maksimizasyonu ya da arazi değeri maksimizasyonu kriterine göre değil, 6. Bölümde tartışılmış olan ilkeler doğrultusunda siyasal süreç aracılığı ile alırlar. Bunun sebep olduğu etkinsizlik türleri bir sonraki bölümde açıklanacaktır. Burada sadece sınırlı bir rekabetin Tiebout hipotezi konusunda neden şüpheci olmamız gerektiğine yol açtığı konusunda bir açıklama getirilmektedir.

GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Yeniden dağılım federal devletin rolünün açıklanmasında biraz önce açıkladığımız piyasa aksaklıklarından daha önemli bir açıklama olabilir. Hem bireyler hem de idareler arasında gelir dağılımı konusunda bir düşünce vardır.

Bireyler Arasındaki Eşitsizlik

Gelirin yeniden dağılım derecesi -sosyal yardım ödemelerinin düzeyi- yerel bir karar mı yoksa ulusal bir karar mı olmalıdır? "Yeniden dağılım" bir yerel kamu malı mıdır? Bir yerel yönetimdeki bireylerin, hiçbir kişinin gecekonduda yaşamaması gerektiğine ve başka yerleşim yerlerinde farklı ırk ayırımları geçerli iken kendilerinin iyi bir sosyal konut programı sunduklarını varsayın. Birinci bölgedeki bireylerin, bu meseleyi yerel bir olmaktan çıkarıp, asgari konut standartları tesbitine çalışarak bir ulusal mesele haline getirmeleri için bir sebep var mıdır?

---

(9) Gerçektende, içinde her sakini kamu malları konusunda aynı becerileri, aynı zevkleri olan yerel yönetimlerin sayısının da çok olması gerekir. Bu konuda bir başka sonuç (seçmenlerin rasyonel olması şartıyla),oylamada tam bir oybirliği olacaktır. Bu şartların her ikisi de açıkça tahmin edilmemektedir. Bkz. R.W. Eberts ve T.J. Gronberg; "Jurisdictional Homogeneity and Tiebout hypothesis" *Journal of Urban Economics* 10 (1981): 227-39 ve H.Pack ve J.Pack; "Metropolitan Fragmentation and Local Public Expenditure, *National Tax Journal 31* (1978: 349-62

Cevap evettir. Ve sebepte şudur. Oldukça serbest bir göç olgusu karşısında, yerel düzeyde mümkün olan yeniden dağılım derecesi çok sınırlıdır. Yoksullar için daha iyi konut, ya da daha iyi sağlık hizmeti sunmaya karar veren herhangi bir yerel yönetim bölgesine doğru büyük bir yoksul göçüyle yüzyüze gelecektir. Yönetimler kendi bölgelerini yoksullar için çekici olmaktan çıkarıp onları komşu bölgeye yerleşmeye yöneltmek isterler. Meselâ, bazı idareler bunu, büyük arazi parçasına sahip olunmasını öngören, mıntıka yasaları çıkararak yaparlar(10). Başka idareler ise, özellikle yoksullar tarafından değerli olan ve zenginlerin ikame yolunu bulabildiği, otobüsle ulaşım gibi kamu hizmet arzını sınırlayarak yaparlar.

Aslında, eğer yerel yönetimler arasında tam bir rekabet olsaydı, yerel hizmetleri, mükelleflere en az maliyetle sunma çabaları, mükelleflerin yalnızca kendilerinin eline geçen faydaların karşılığı vergileri ödemeleri sonucunu doğuracaktı. Hiçbir sosyal yardım programı olmayan ve çoğu yoksula hizmet götürmekten kendini kurtaran bir yerel yönetim, çok istekli bir sosyal yardım programı (sosyal konut, iyi sağlık hizmeti vb) ve imkânı olmayan çocuklara yönelik eğitim programları olan bir yönetime nazaran, kamu hizmetlerini (eğitim, kanalizasyon, kütüphane vb) daha düşük vergi oranlarıyla sunmaya muvaffak olacaktır. Rekabetin çoğunlukla sınırlı olduğu ve kamu hizmetlerine ilişkin kararların siyasal olarak alınması, sıkça, yerel (ve eyalet düzeyinde) gelirin yeniden dağılımı programlarının var olduğu anlamına gelir. Ama bunlar sınırlı çapta kalmaktadır.

Yerel Yönetimler Arasındaki Eşitsizlik

Eyaletler arasındaki fert başına gelir ve vergi oranları açısından büyük farklara daha önce işaret etmiştik. Fakir bir yerel yönetimde, zengin bir idarenin sunduğunun aynısı olan hizmetleri sunmak çok daha yüksek vergi oranlarını gerektirir.

Peki acaba neden biz, genel olarak eşitsizlikle uğraşacak yerde yerel olarak sunulan kamu malları (ve vergi oranları) ile bağlantılı eşitsizlikle daha fazla ilgilenmeliyiz? Acaba, bu özel tür eşitsizliğe yönelen özel federal programlar olmasının herhangi bir nedeni var mı-dır?

---

(10) Mahkemeler son zamanlarda bir dışlayıcı çare olarak mıntıka uygulamasını sınırlamış bulunmaktadır.

Eğer daha fazla yeniden dağılım istiyorsak, daha artan oranlı bir vergi uygulamayıp, daha sonra bireylerin parasını nasıl harcaması için tercih yapmayla başbaşa bırakmıyoruz? Eğer bireyler yerel kamu mallarına daha fazla ya da daha az harcayan yerleşimlerde yaşamayı istiyorlarsa, neden onları bu konuda serbest bırakmıyoruz? Bu meseleler daha önceki bölümlerde devletin ilâç, gıda ve konut gibi belli mallardan yararlanma eşitsizliğini azaltmaya yönelik özel politikalar uygulamalı mı şeklinde ortaya çıkan sorunlara benzemektedir. Bu konuda *özel eşitlikçilik* denilen ve belli malların tüketiminin bir kişinin (ya da kişinin ebeveynlerinin) gelirine ya da servetine bağlı olmaması görüşünü ortaya attık. Yerel olarak ve kamusal olarak sunulan en önemli mal olan eğitim, işte bu faydalanma eşitliği iddiasının en güçlü biçimde savunulabileceği bir hizmettir.

Bununla beraber, yerel kamu hizmetleri sunumunda eşitsizliği azaltmayı amaçlayan hizmet programlarına karşı çeşitli iddialar vardır.

TÜKETİCİ EGEMENLİĞİ

Birinci, standart "tüketici egemenliği" savıdır. Bireylerin tercih ettiği malları seçmelerine izin verilmelidir. Federal devlet, bireylerin -gıda, konut ya da eğitim konularında- yerel yönetimler hakkındaki tercihlerini zorlamamalıdır. Yerel kamu mallarının sunumundaki eşitsizliği azaltmayı amaçlayan programlar (etkili oldukları ölçüde) tüketim kalıplarını saptırır. Bireylere para yardımı yapan yeniden dağılım programlarına nazaran daha büyük "yerel kamu malı" tüketimi ve daha az özel mal tüketimini sonuçlandırabilir. Kategorik bağışlar (gene tabii, etkili oldukları ölçüde) yerel olarak arzedilen mallar karmasında bir sapmaya yol açar. Söz gelimi, daha fazla eğitim ve kent imarı ve daha az kanalizasyon hizmeti ile sonuçlanabilir. Bu sapmalar olur olmaz, bir etkinlik kaybı var demektir.

Hernekadar ilgili ise de, tüketici egemenliği görüşü; bazı yerel olarak arzedilen mallarda, diğerlerinde olduğuna nazaran biraz daha az güçlü fonksiyon ifa eder. Meselâ, ilk ve orta öğretim konusundaki kararları bireyin kendisi değil ana babası alır. Yerel kamu malları konusundaki kararlar da 6. Bölümde de gördüğümüz gibi etkin sonuçlar vermesi gerekmeyen siyasal süreç tarafından alınır(11).

(11) Tiebout hipotezinin geçerli olması halindeki sınırlı koşullar varsa, yerel olarak sunulan kamu malları arzı etkin olacaktır. Bundan başka bu koşullar yerine getirildiğinde siyasal süreç tarafından belirlenme özelliği olan kamu mallarının yerel sunumuna federal devlet müdahalesinin, etkinliği kucaklamasına gerek yoktur.

YENİDEN DAĞILIM İÇİN YEREL YÖNETİMLERİN HEDEFLENMESİ GÜÇLÜĞÜ

Yerel yönetimler arasında (belediye ve eyaletler) geliri yeniden dağıtmayı amaçlayan programlara karşı ileri sürülen ikinci görüş, bu programların iyi hedeflenmediği şeklindedir. Bir başka ifadeyle, çoğu yerel yönetimlerde zengin ve fakir birey karması vardır. Ortalama geliri düşük bir verel yönetime kaynakları yeniden dağıtmayı amaçlayan bir program, vergi oranının düşürülmesiyle sonuçlanabilir. Bu yüzden de programdan başlıca istifade edenler, fakir beldelerde yaşayan zengin bireyler olacaktır. Öte yandan, öğrenci yemek programı gibi belli özel programlar gelirin *çocuklara* yeniden dağıtımında, gelirin aileler arası yeniden dağıtımını amaçlayan programlardan çok daha etkili olabilir.

YERLEŞİM ETKİNSİZLİKLERİ

Üçüncü görüş beldeler arası geliri yeniden dağıtım programlarının yerleşim etkinsizliğine yol açmasıdır. Bireylerin nerede yaşayacağı ve işletmelerin nerede çalışacağına ilişkin kararlarını saptırır.

ABD çok hareketli bir toplumdur. Çoğunlukla yer değiştiririz ve sıkça da çok uzaklara taşınırız. Kırsal Güney'den Kentsel Kuzeye doğru büyük göçler olmuşken, son yıllarda bu göç Kar Kuşağından, Güneş Kuşağına doğru gerçekleşmiştir. Bireyler yer değiştirmeye çok çeşitli nedenler yönlendirirse de, aralarında ekonomik temelli olanları daha önemlidir. Bunlar arasında, sadece bireyin istihdam olanakları ve aldığı ücretler değil, yerel yönetimlerin aldıkları vergiler ve sundukları kamusal mallar da vardır. Talepler ve teknolojiler değiştikçe, iktisadi etkinlik bireylerin daha üretken olabilecekleri yerlere gitmelerini gerektirir. Bu da, bazı beldelerin; hatta bazı bölgelerin azalan nüfusla, bazılarının da hızla artan nüfusla karşı karşıya kalmalarını sonuçlandıracaktır. Bir beldeden diğerine doğru geliri yeniden dağıtmayı hedefleyen bir federal yardım, emek ve sermayenin etkin dağılımına müdahale edebilir. Bir beldenin sunduğu kamu hizmetleriyle aldığı vergi düzeyi bu yerleşimin ekonomik potansiyelini doğru biçimde yansıtmaz. Bunun yol açtığı etkinsizlikler, kısa dönemde küçük, fakat uzun dönemde büyük olabilir. Bireyler daha üretken olacakları beldelere gidecek yerde bulundukları yerde kalmaya yöneleceklerdir. Gerçekten de, aynı fonları, üretken olmayan bölgelerden göçü sübvansiyone etmede kullanmak daha iyi olabilir.

Benzer biçimde, yeni otoyol sistemleriyle kent içinde büyük nüfus yığılmalarına sahip olmak artık etkin olmayabilir. Dolayısiyle, metropollere yardım bu etkin olmayan yerleşim kalıplarının sürmesine hizmet edebilir(12).

Bu etkinsizliklerin geliri, yerel yönetimler arasında yeniden dağıtma girişimlerinden kaynaklandığına dikkat edin. Eğer temel düşüncemiz, bireyler arasındaki eşitsizlik ise yeniden dağılım, bölge veya beldeleri değil bireyleri hedef almalıdır.

Buna ek olarak eğer iyi planlanmamışsa, özel yeniden dağılım prog-ramları büyük sapmalara yol açabilir. Federal sübvansiyonlar vererek, çok yoksullar arasında ölçülmüş konut açığını gidermeye çalışan bir program yerel yönetimleri bu konut açığını şiddetlendiren kararlar almaya (kira kontrolu gibi) sevkedebilir. Aşırı biçimde borçlanmış ve borçlarından dolayı acze düşme tehlikesiyle karşı karşıya olan kentlerin borç-larına teminat vermeyi hedefleyen bir program, zor duruma düştüklerinde, kendilerini federal hükümetin kurtaracağını bildiklerinden, kent leri, almaları gerekenden daha fazla borca girmeye özendirebilir.

ÜRETİME KARŞI FİNANSMAN

Daha önceki açıklamalarımızda bir malın kamusal üretimi ile bu malın arzının kamusal finansmanı arasındaki önemli ayırımı ifade etmiştik. Benzer bir ayırımın burada da yapılması gerekir. Federal devlet hizmetleri doğrudan sunabilir ya da yerel yönetim kurumlarını bu hizmetlerin sunumunda kullanabilir (Tıpkı, ilke olarak hizmetlerin sunumunda özel müteahhitleri kullanabilmesi gibi). Daha önce federal devletin gıdı pulu, iş eğitimi, yoksullara sağlık vb. gibi hizmet programlarının yönetiminde sık sık eyaletleri ve yerel yönetimleri kullandığını belirtmiştik.

Federal üretim yerine, yerel üretim diyeceğimiz sunum şekli lehindeki görüşler, 7.Bölümde tartıştığımız hususlara paralel mahiyettedir (a) **Yerel tercih ve ihtiyaçlara duyarlılık** yerel yönetimler, bölge sakinlerince arzulanan malları sunma konusunda daha iyi bilgi ve teşviklerle donanmıştır. Beldeler arasında önemli değişmelerin (eğitim değerlerinde) bu önemli bu avantaj olabilir(b) **Etkinlik Lehine Teşvikler**. Tıpkı, firmalar arası rekabetin, malları etkin ve tüketicinin istediği şekilde üretmeyi özendirmesi gibi, yerel yönetimler arasındaki rekabette de, kamusal olarak arzedilen malların etkin ve tüketicilerin arzuladığı biçimde üretilmesini sonuçlandırmaktadır.

(12) Öte yandan yardım kent içinde üretilen pozitif dışsallıkları tazmin edebilir.

Bu görüşün bir sınırlaması olduğunu zaten ifade etmiştik. Sınırlı sayıda yerel yönetim, sınırlı bir rekabetle sonuçlanabilir. Buna ilâveten, özel olarak sunulan mallarla, kamusal olarak sunulan mallar arasında önemli bir fark vardır. Eğer bir firma daha iyi fare kapanı ya da fare kapanını daha az maliyetle yapmaya muvaffak olursa, bunun faydaları doğrudan alıcıya yansıyacaktır. Her kişi için daha iyi ve daha ucuz fare kapanı almaya değecektir. Öte yandan eğer seçmenler daha iyi bir kent yöneticisinin kim olduğunu bulmak için para harcarlarsa, bundan doğan fayda bütün mükelleflere ve vatandaşlara yansıyacaktır(13). 6. Bölümde de ifade etmiş olduğumuz gibi kamu yönetimi bir kamusal maldır. Bu problemlerin yerel ya da ulusal düzeyde daha ciddi olup olmadığı bir tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

YEREL YÖNETİMLERE YAPILAN FEDERAL KATEGORİK YARDIMIN ETKİLİLİĞİ

Yerel yönetimlere federal kategorik yardımın maksadı, belli kamu hizmetleri konusundaki yerel harcamaları özendirmektir. İki dilli eğitime yardım, mesleki eğitime yardım ve okul kütüphanelerine yardım ise, bu kategorilerin her birindeki harcamalarda bir artış olmasına matuftur. Bu yardım ne derece etkendir? Federal fonlar yerel fonların tam bir ikamesi midir yoksa, tasarlanan maksatla fiilen daha fazla harcama yapmakla mı sonuçlanmaktadır?

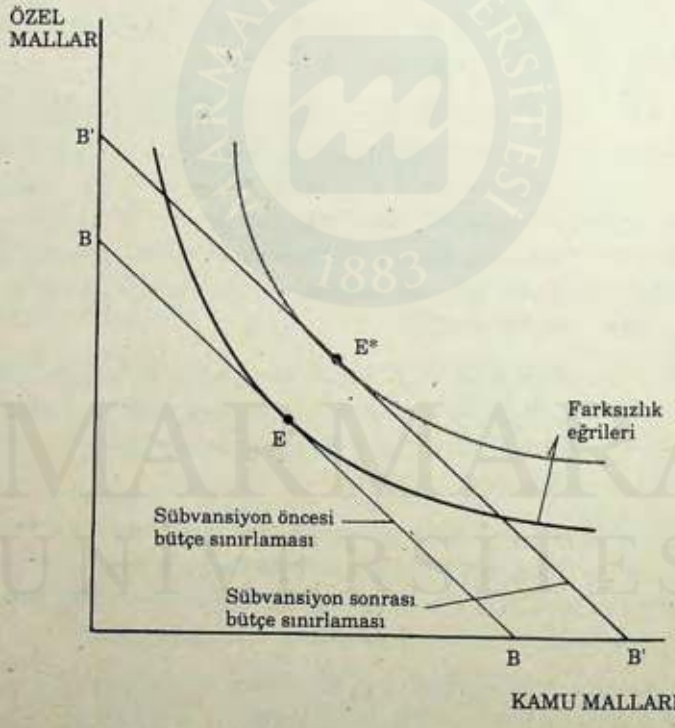
Teorik açıdan, mesele tam 9. Bölümde tartıştığımızla aynıdır. Gıda ve konut gibi diyelim, belli harcamaları özendirmede bireylere yapılan kategorik yardım ne derece etkilidir? Cevap, bir ikame etkisi mi yoksa sadece bir gelir etkisi mi var ona bağlıdır.

Yerel yönetimlere yapılan üç tür federal yardımı karşılaştırmak istiyoruz. Blok yardım (belli bir maksatla kullanıma bağlı değil), yerel yönetimce katılma payı öngörülmemiş kategorik yardımlar ve belli bir tutarının yerel yönetimce karşılanması öngörülen kategorik yardım.

Şekil 26.3'de yerel yönetimin bütçe sınırlamasını çizmiş bulunuyoruz (beldede yaşayan bütün bireylerin birbiriyle aynı olduğunu ve böylece zevklerdeki farklara ilişkin sorunları gözardı edeceğimizi varsayarak olayı basitleştiriyoruz). Bu durumda yönetim, E noktasını seçecektir.

(13) Bazıları politikacıların kamu hizmetlerini daha etkin sunma ve seçmenleri yetenekleri konusunda bilgilendirme konusunda özençleri olduğunu ileri sürmüştür.

Bu nokta, bütçe doğrusu ile temsili bireyin farksızlık eğrisinin teğet noktasıdır. Şimdi federal devletin blok bir yardım yaptığını varsayın. Bu yardım bütçe doğrusunun dışa doğru B'B' halini almasına sebep olur. Şimdi ise yeni bir denge E*, vardır. Bu denge, kamusal arzedilen yerel malla ilgili daha yüksek düzeyde bir harcama yapılmasını ve özel malların fert başına tüketim düzeyinin yükselmesini sonuçlandırır. Bir başka deyimle, federal yardım aslında, bireylerden alınan vergi oranının düşüşüne sebep olmuştur. Federal kaynaklar, *kısmen* yerel yönetim parasının yerine ikame olmuştur. Daha iyi duruma geldiğinden toplum, özel olarak sunulan mallara olduğu kadar kamusal olarak arzedilen mallara da daha fazla harcayabilmektedir.

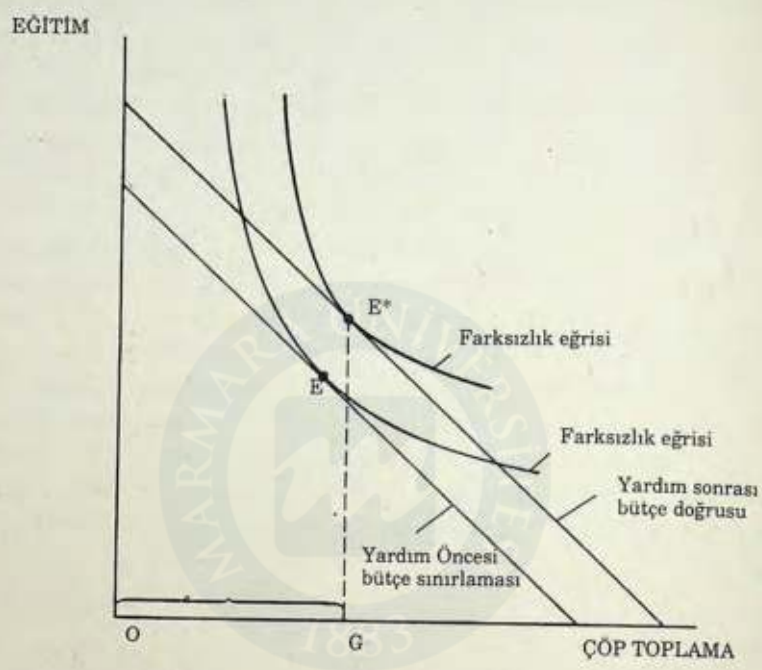


26.3. BLOK BAĞIŞLARIN ETKİSİ. Bir yerel yönetime yapılan götürü bir transfer kamu harcamalarında transferden daha az miktarda bir artışla sonuçlanacaktır. Yerel vergiler ise azalacaktır.

Bununla birlikte, toplumun fonlarını harcayabileceği iki tür, kamusal olarak arzedilen mal olduğunu bunun da çöp toplama ve eğitim olduğunu varsayın. Yerel yönetimin bu iki mal arasındaki kaynak dağılımını özel ve kamusal mallar arasındaki dağılımı temsil etmekte kullanmış olduğumuz aynı tür diyagram araçlarını kullanarak gösteriyoruz(14). Yönetimin bir bütçe sınırlaması vardı. Yönetim bütçesini, Şekil 26.4'de görüldüğü gibi iki mal arasında bölüştürmek zorundadır. Şekil 26.4'de ilk denge, E noktası ile temsil edilmektedir. Şimdi federal yardımla bütçe sınırlaması, Yeni E* dengesine doğru değişecektir. Devletin fonları şu ya da bu kamu hizmetine tahsis etmesinin herhangi bir farkı var mıdır? Genelde yoktur. Bir hizmete bağlı olarak verilen federal yardım miktarı, yerel yönetimin bu konuda harcamak istediği miktardan az oldukça, federal yardım bu belirli malın yerel desteğini hemen hemen dolara dolar esasına göre ikame edecektir. bir başka deyimle, eğer yerel yönetim eğitimi konusunda, kaynaklarındaki artışın yüzde 5'ini eğitime yüzde 5'ini de çöp toplamaya harcarsa, 1 milyon dolarlık bir federal yardım sonucu 50000 dolar ek harcama eğitime, 50000 dolar da çöp toplamaya ayrılacaktır. Geri kalan 900000 dolar vergi oranının azaltılmasında kullanılacaktır.

(14) Bu tür bir analiz, kamusal olarak arzedilen mallar arasındaki kaynak dağılım kararlarını özel ve kamusal mallar arasındaki dağılım kararından ayırabileceğimizi varsayar. Bu tür ayırım, sadece, kamu malı 1 ve 2 arasındaki marjinal ikame haddinin başka malların tüketim düzeyine dayalı olmadığını varsaydığımız ve ayrılabilirlik olarak bilinen ve tercihler konusunda oldukça sıkı matematik koşullar altında mümkündür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



26.4. YEREL YÖNETİMCE BİR BÖLÜMÜ KARŞILANMAYAN KATEGORİK YARDIMIN ETKİLERİ. Federal devletin yaptığı yardımın hacmi, toplam arzulanan harcamadan az oldukça federal devletin yaptığı yardımın çöp toplama ya da eğitimde kullanılmasını öngörmesinin farkı yoktur. (federal devlet, fonların, çöp toplama kullanılmasını öngörmesi halinde, federal devlet OG miktarından az yardım yaptıkça, bu öngörünün hiçbir etkisi olmaz)

Ancak, yerel yönetimce daha önce eğitim konusunda 1 milyon dolardan daha fazla harcadığı sürece devletin verdiği paranın eğitim için kullanılmasının ya da kullanılmamasının önemi olmayacaktır. Yerel yönetim bu parayı zaten sarfetmiyorsa, o zaman tabii, eğitim bütçesi harcaması üzerinde biraz daha büyük bir etki olacaktır. Yerel yönetim eğitim harcamaları, federal yardımın daha önce bu konuda harcanan miktarı aşan kısmı kadar artacaktır(15).

(15) Bu problemin tüm bir analizi, üç eksende eğitim, çöp toplama ve özel malların olduğu üç boyutlu bir diyagramı gerektirmektedir.

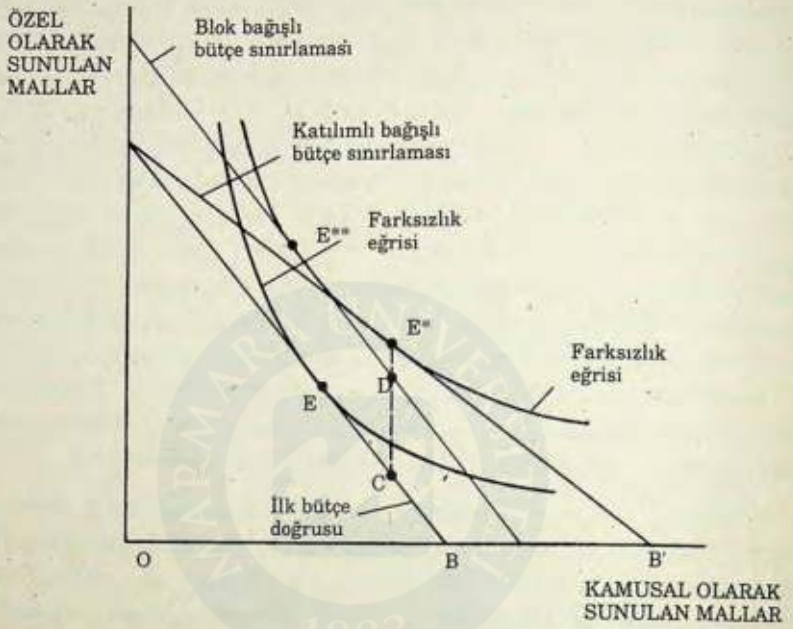
Bu sonuçların yerel harcamaların (meselâ halk kütüphaneleri konusunda) bir bölümünü *karşılayan* bir federal devlet programı ile karşılaştırılması gerekir. Federal devletin yerel harcamaları dolarına dolar esasına göre karşılaştığını varsayın. Eğer yerel idare 10 dolar maliyetindeki bir kitabı almak isterse, federal devletin sağladığı 5 dolarlık katılımlı bağışla, kitap yerel yönetime 5 dolara malolacaktır. Bu ise, şekil 26.5'de de görüldüğü gibi, bu hizmetlere daha fazla harcama fonu için verdiği sübvansiyonla yeni bütçe doğrusu B noktası etrafında dönecektir. Eğer yerel yönetim hiçbirşey harcamamaya karar verseydi, o zaman federal yardım olamayacaktı. Yerel yönetimin vazgeçtiği özel olarak sunulan malların her doları için daha önce kamusal olarak arzedilen malların iki katını elde edebilir. Dolayısiyle bütçe doğrusu daha yatıktır. Bütçe doğrusundaki dışarı doğru kaymanın daha önce olduğu gibi gelir etkisi vardır. Fakat şimdi buna ek olarak bir ikame etkisi de görülür. Kamusal olarak arzedilen mallar daha az pahalı olduğundan, yerel yönetim daha fazla harcamak isteyecektir. Dengede E'den E*'ne değişecektir.

Şekil 26.5'de yerel yönetimin, katılımlı bağışla aynı refah düzeyine getiren bir blok bağışla bütçe doğrusunun alacağı şekli gösterdik. (Bu bütçe doğrusu, sübvansiyon öncesi bütçe doğrusuna açıkça paralel olup, E** noktasındaki yeni denge, E* gibi aynı farksızlık eğrisi üzerindedir). İki hususu ifade etmek gerekir. birincisi kamu malı konusundaki kamu harcamasının denge düzeyi federal devletin katılımlı bağışının olması halinden düşüktür. Blok bağışla, federal devletin maliyeti daha düşüktür. Katılımlı bağışla bağlantılı bir etkinlik kaybı vardır (özel olarak arzedilen mallar cinsinden DE* kadar)

Eğer federal devletin katılımlı fonu belli bir mal için verilmişse federal yardımın yerel yönetimin bütçesi üzerinde önemli bir etkisi olacaktır. Fiyatları düşürülmüş olan bu malları özendirecektir (belki de nisbi fiatları şimdi daha yüksek görülebilen diğer kamusal olarak arzedilen malların aleyhine)

Bunun dışında, herhangi bir federal yardım düzeyi için, federal devletin amacı, belli hizmetlerin sunumunu özendirmek ise, katılımlı bağış sistemi, blok bağışlardan - bir başka ifadeyle götürü sübvansiyondan- ya da katılımlı olmayan kategorik bağışlardan çok daha etkilidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



26.5. KATILIMLI BAĞIŞLARIN ETKİSİ. Katılımlı bağışlar, yerel kamu mallarının fiyatlarını etkili biçimde düşünür ve yerel kamu mallarının tüketiminde bir artışa yol açar. 50 sentlik bir yardımla, 1 dolarlık kamu malı almak için yerel yönetim sakinleri yalnızca 50 sent değerinde özel maldan vazgeçmek zorundadır. CD kadar bir blok bağış, CE* kadar bir katılımlı bağışla aynı düzeyde bir fayda verir.

Teori ve Uygulama

Fiili yerel yönetim davranışı konusundaki kanıtlar, katılımlı bağışların, blok bağışlara nazaran yerel yönetim harcamaları konusunda daha canlandırıcı mahiyette olduğu konusundaki öngörümüzü desteklemektedir. Ancak aynı bulgular, katılımlı olmayan kategorik bağışların özel gelirdeki götürü bir artışla aynı etkileri olacağı konusundaki tahminlerimizle bağdaşmamaktadır. Kanıtlar göstermektedir ki, kategorik yardımların, yerel yönetim bütçeleri üzerinde etkisi vardır(16).

(16) Bkz. E.M. Gramlich; "Intergovernmental Grants: A Review of Empirical Literature", *The Political Economy of Fiscal Federalism* , ed. J.Oates (Lexington, M.A.X Lexington Books 1977) içinde

Bu etkiye **sinek kağıdı etkisi** adı verilmektedir. "Ateş düştüğü yeri yakar"(17). Bu konuda çeşitli açıklamalar önerilmiştir. Bir iddiaya göre, katılımlı olmayan bağışların varlığı halinde seçmenler, kamu harcamalarının gerçek marjinal fiyatını algılayamazlar. Marjinal maliyetler, ortalama maliyetleri aşar ve seçmenler ortalama maliyeti, birinciye göre daha fazla farkederler. İkinci açıklama ise, en azından kısa dönemde, kamu bürokratlarının bütçeleri üzerinde önemli yetkileri vardır(18). Eğer ek fonları olurlarsa seçmenler bunu hemen öğrenemezler ve öğrenmiş olsalar dahi bürokratları bu parayı tekrar kendilerine aktarmaya zorlayacak araçları yoktur. Üçüncü bir iddia, federal yöneticilerin paranın ek artış tarzında harcanmasını temin edebilmeleridir. Bu yöneticiler de eğer federal fonların eyalet fonlarını ikame etmede kullanıldığına inanırlarsa, fonları geri çekebilmeleri konusunda yeterli yetkileri vardır.

FEDERAL VERGİ SİSTEMİ VE YEREL HARCAMALAR

Federal devlet, yerel harcamaları, yardım programlarıyla yalnızca dolaysız olarak etkilemekle kalmaz, federal vergi sistemiyle dolaylı da etkiler. Gelir vergisi yasasındaki iki hükmün, yerel yönetimler üzerinde önemli bir etkisi vardır. Bunlardan birincisi, eyalet ve yerel yönetim bonoları üzerinden ödenen faiz, federal devlet tarafından tamamiyle vergi dışı bırakılmaktadır. Bunun anlamı şudur. Eğer bir birey yüzde 33'lük bir marjinal vergi oranına tabi ise, yüzde 6.7 gelir getiren vergiden muaf bir yerel yönetim tahvili, yüzde 10 getiren bir başka tahville eşdeğerdir. Zira, vergi sonrası yüzde 10 gelir % 10 (1-0.33) = % 6.7 getirecektir. Eyalet ve yerel yönetim tahvillerine tanınan bu vergi istisnası, eyalet ve yerel yönetimlerin, fon borçlanma maliyetlerini düşürmektedir.

---

(17) P.N. Courant, E.M. Granlich ve D.L. Rubinfeld, "The Stimulative Effect of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Jhere it Hits" *Fiscal Federalism and Grants-in-*Ard., P.Mieszkowski ve W.Oakland, eds (Washington, D.C., Urban Institute, 1979) ss. 5-21.

(18) Bu görüşün tartışılması için söz gelimi Bkz. J.Hannaway, Administrative Structures Why Do They Grow? *Teachers College Record* 79(1978): 413-36. Vergi mükelleflerinin Anayasal ek düzenlemeler aracılığı ile vergi ve harcama düzeylerini sınırlama konusundaki müteaddit girişimleri, mükelleflerin bürokratlar üzerinde sınırlı bir denetimleri olduğunu göstermektedir. Bkz. A.Rabushka ve P.Ryan; *The Tax Revolt* Stanfort, C.A: Hoover Institution Press, 1982.

İkinci hüküm, eyalet ve yerel yönetim gelir ve emlâk vergilerinin federal gelir vergi matrahından düşülebilmesi ile ilgilidir. Bir başka deyimle, eğer bir bireyin 40000 dolar geliri varsa ve 1000 dolar emlâk vergisi ödemişse, bu miktarı gelirinden düşebilir ve yalnızca 39000 dolar üzerinden vergi ödeyebilir. Bu ise eğer birey yüzde 33 vergi diliminde ise net geliri (otomobil ve diğer tüketim mallarına harcayabileceği) yalnızca 670 dolar kadar azalmaktadır. 1000 dolarlık emlâk vergisinin, federal devlet aslında üçte birini ödemektedir.

Bu vergi avantajları, yerel kamu hizmetleri konusundaki harcama düzeyini artırmakta, yatırım projeleri konusundaki harcamaları özendirmekte ve bazı yerel yönetimleri yatırımlarını borçla finanse etmeye yöneltmektedir.

Bütün bireylerin yüzde 33 vergi diliminde olduğu ideal bir beldeyi düşünün. Yerel yönetim aile başına eğitim konusundaki harcamaları artırırsa ve artan harcamaları finanse etmek için vergileri yükseltirse, federal gelir vergisinin bireye maliyeti yalnızca 670 dolar olacaktır. Bu tıpkı, yerel kamu mallarına verilen federal katılımlı bir bağış gibidir. Bireyin karşı karşıya olduğu bütçe sınırlaması, tam şekil 26.5'de gösterilenle aynıdır.

Çoğu eyaletlerde yerel yönetimler yalnızca, yatırım projelerinin finansmanı için borç alabilirler. Eğer bu sınırlama bağlayıcı ise (ki çoğunlukla böyledir) yerel yönetim tahvilleri faizlerine tanınan vergi istisnası, sermayenin fiili maliyetinin, cari giderlerin (işçilik ve malzeme) maliyetine nazaran azaltıldığını tazammun eder. Bu ise yatırım projelerine yönelik bir taraflılığa yol açar.

Yerel Yönetimlere Sağlanan Vergi Avantajlarının Etkinsizliği

Federal gelir vergisi sistemiyle yerel yönetimlere yardım sağlamanın neden etkin olamayacağının dört sebebi vardır. Birincisini biraz önce tartıştık: bu yardım yerel yönetimlerin kamusal olarak arzedilen mal ve hizmetleri, sunabilme etkinliğinden bağımsız olarak, malların kamusal arzı konusunda büyük bir teşvik sağlar. Yerel yönetimlerin dikkatlerini, yoğunlaştırmaları gereken alanlara, yoğunlaştırmamaları sonucunu doğurur.

İkincisi, faiz istisnasının avantajlarının önemli bir bölümü, yerel

yönetimlere değil, zengin mükelleflere yansımaktadır. Son birkaç yılda, vergiden müstesna tahviller, marjinal vergi oranları yüzde 30'un üzerinde olan bireylere, emsal riske sahip başka bonolara göre daha yüksek vergi sonrası gelir temin etmiş bulunmaktadır. 1988 başında yürürlüğe giren daha düşük marjinal vergi oranlarıyla, zenginlerin vergiden müstesna tahvillerin avantajlarından çok daha küçük bir kısmını almaları olasıdır. Daha düşük gelirler, bu vergiden muaf olma avantajını tam karşılamaktadır.

Vergi istisnasının yerel yönetimlerin sübvansiyonunda etkin bir yol olmayışının üçüncü sebebi, yerel yönetimler arası rekabet dolayısiyle faydaların bir bölümünün ilgili bizatihi yönetimin kendisine değil, o bölgede yerleşik sanayilere yansımasıdır. Yerel yönetimler, kendi beldelerine firmaları çeken altyapıyı kurmak için gerekli sermaye maliyetlerinin bir bölümünü finanse etmek için vergiden muaf bonolar çıkarabilir. Ancak bir belde bunu yaparsa diğerleri ya firmalar kendi bölgelerine davet ederek ya da firmaların yönetim bölgesinden çıkmalarını önlemeye çalışarak izlerler. Net etki ise, işletmelere sunulan kamu malları düzeyinin, olması gerekenden yüksek hale gelebilmesidir. Eğer sadece bir yerel yönetim daha yüksek düzeyde bir kamu hizmeti sunduysa bu, bölgede faaliyet gösteren firmaların bu bölgedeki arazi için daha yüksek fiyat vermelerine yansıyacaktır. Ancak eğer bütün bölge idareleri sundukları kamu malı düzeyini artırırlarsa, toplam arazi talebi ve dolayısiyle kira düzeyleri nisbeten etkilenmeden kalabilecektir.

Vergi ve faiz indirimleri ile ilgili federal düzenlemelerin irdelenmesinde dördüncü husus, farklı zevk ve gelirleri olan bireyler için ortaya çıkardıkları eşitsizliklerdir. Bu düzenlemelerin hizmetlerin kamusal arzı için önemli bir sübvansiyonu temsil ettiğini belirtmiştir. Yerel düzeyde kamusal olarak arzedilme durumunda olan mallar konusunda oldukça güçlü tercihleri bulunan bireylerin, bu mallar konusunda oldukça güçlü tercihleri bulunan bireylerin, bu mallar konusunda zayıf tercihleri bulunanlar aleyhine, bu önlemlerden avantaj sağlayacakları söylenebilir.

Kamusal olarak arzedilen malların fiilî maliyetlerindeki indirimin bir yüklüğü, bireylerin marjinal vergi oranlarına dayalıdır. Daha yüksek vergi oranlarına muhatap olanlar -genelde daha zengin bireyler- daha büyük bir sübvansiyon alır ve kamusal olarak arzedilen malların efektif fiyatlarında daha büyük bir indirim elde ederler. Bu ölçüde bu "zevk" etkisi ve saf gelir etkisi birini götürür. Zengin kişilerin çocuklarını özel

okula göndermeleri daha olasıdır ve böylece hernekadar bu kişiler, yerel yönetimlerince harcanan her dolar başına daha büyük bir sübvansiyon alabilirlerse de, zengin bireyli yerel yönetimler fiilen en azından belli mal kategorileri için daha az harcayabilir.

Başkan Reagan, kısmen, vergi sistemini yerel yönetimlere yardım için kullanmak onları sübvansiyone etmenin etkin ve eşitlikçi olmayan bir yolu olduğundan, vergi reformuna ilişkin önerisinde eyalet ve yerel vergilerinin vergiden düşülme imkânının kaldırılmasını ileri sürmüştür. Bu öneri hiç de şaşırtıcı olmayan bir biçimde, yüksek vergi oranlı eyalet ve yerel yönetimlerin müthiş bir muhalefeti ile karşılaşmıştır. Federal devletin aynı zamanda, dolaysız yardımları da kısması sebebiyle özel bir ilgi mevcuttur. Yerel yönetim yetkilileri, mükelleflerin daha önce olduğu kadarıyla büyük harcamalar için oy vermeye istekli olmayacakları ve böylece yerel hizmetlerde büyük kesintiler olacağından korkuyordu. Başkanın önerisini destekleyenler, ise daha az ilgiliydi. Birkaç eyalet hariç bütün eyaletlerde; medyan seçmen, harcamalarını listeleyerek gelirinden indirme yolunu seçmediğinden bu vergi indirimi imkânının kaldırılması, yerel yönetimlerce onaylanan harcama düzeyi üzerinde önemli bir etki yapmayacaktır (en azından 6. Bölemde ele aldığımız çoğunluk oylama modeli, yaklaşık olarak doğru ise) Üstelik, Başkanı destekleyenlere göre eğer büyük harcama kısıntıları olursa, bu ancak seçmenlerin önceki harcama düzeylerinde, marjinal faydaların marjinal maliyetlerden daha düşük olduğuna karar verdikleri için gerçekleşecekti ve bu durumda da kısıntı olmalıydı.

Sonunda, eyalet ve yerel yönetim gelir ve emlâk vergilerine karşı muhalefet devam etmişti. 1986 Vergi Reform Yasasında; indirim kuralları konusunda küçük bir değişiklik yapılmıştı. O da satış vergilerinin artık vergiden düşülemez hale gelmesidir. Bunun yanısıra kamu yatırımlarının finansmanında kullanılan vergiden muaf tahvillerin çıkarılması konusunda yeni kısıtlamalar getirilmiştir. Bununla birlikte marjinal vergi oranlarının azaltımı, bu indirim ve istisnaların sağladığı etkili sübvansiyon miktarını azaltmıştır.

ÖZET

1. Federal devlet, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini düzenler ve mali destek sağlar. Dolaysız sübvansiyonlar, hem kategorik bağışları (belli amaçlı yardımları) hem de blok bağışları kapsar. Katılımlı bağışlarda, eyalet ve yerel yönetimlerin eline geçen miktar, harcadıkları miktara bağlıdır. Dolaylı yardım ise, eyalet ve yerel yönetim tahvil-

leri üzerinden ödenen faiz vergisinden istisna edilmesi ve eyalet ve yerel yönetim gelir ve emlâk vergilerinin vergiden düşülmesi yöntemi ile sağlanır.

2. Tiebout hipotezi, yerel yönetimler arası rekabetin, yerel kamu mallarının etkin arzını sonuçlandıracağını öngörmektedir. Federal müdahaleyi gerektiren sebepler, piyasa aksaklarını (ulusal kamu malları, özellikle, yerleşim tercihi ile bağlantılı olan dışsallıklar ve sınırlı rekabet) ve yeniden dağılım (geliri mahalli düzeyde yeniden dağıtma konusunda sınırlı yetenek)

3. Eyalet ve yerel yönetimler arasında yerel kamu hizmetlerinin sunumu ve fert başına gelir konusunda büyük eşitsizlikler vardır. Federal devlet politikasının yerel yönetimler arasındaki eşitsizliklere yöneltilmesi gerekip gerekmediği (bireyler arasındaki eşitsizlikler yerine), tartışmalıdır.

4. Kamu mallarının federal üretim yerine yerel olarak sunumu lehine ileri sürülen görüşler, yerel yönetimlerin ihtiyaç ve tercihlere karşı daha duyarlı olacağı ve bu idarelerin hizmetleri daha etkin sunmak için daha büyük teşviklere sahip olacağı hususlarına dayalıdır.

5. Katılımlı bağışlar, harcamaların arzulanan yönde yapılmasını özendirmede daha etkilidir. Ancak eğer yardımın maksadı geliri yeniden dağıtmaksa, bu yardımların kullanımı ile bağlantılı bir etkinlik kaybı olabilir. Hernekadar geleneksel teorik görüşler; katılımsız kategorik bağışların sadece gelir etkileri olması gerektiğini ve böylece de bir blok yardıma ya da, belde sakinlerine eşit bir dolaysız yardıma eşdeğer olduğunu öngörüyorsa da, ampirik kanıtlar, sinek koğucu yapışkan kâğıt etkisi yaptığını göstermektedir.

6. Vergi sübvansiyonları eyalet ve yerel yönetimlerin kamusal olarak sunulan mallar ve yatırımlar konusunda aşırı harcama yapılmasına yol açar.

7. Vergi sübvansiyonları, eyalet ve yerel yönetimlere sübvansiyon yapmanın etkin olmayan bir yoludur. Bazı faydalar, yerel yönetimler yerine zengin yatırımcılara yansır. Bazı faydalar ise işletmelere aktarılır (yerel yönetimlerin sakinlerine değil) ve vergi sübvansiyonları yüksek gelirli olan ve kamusal olarak arzedilen mallar lehine güçlü bir tercihi olan bireyler lehine ayırım yaparlar.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Katılımlı bağışlar
Kategorik bağışlar
Blok bağışlar
Yerel Kamu malları
Dışsallıklar
Özel eşitlikçilik
Sinek kâğıdı etkisi

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Gıda pulu Yoskullara Sağlık, Bakmakla Yükümlü olduğu çocuğu olan ailelere (AFDC) ve Yaşlılık ve Düşkünlük Sigortası programlar sağladığı menfaatler ve bu programa hak kazanma koşullarının eyaletçe ya da ulusal çapta belirlenmesinin avantaj ve dezavantajlarını tartışınız.

2. Başkan Reagan, 1982'deki parlamento mesajında, eyaletlerle bir değişim önermiştir. Ey-

aletlerin gıda pulu ve AFDC programının tüm maliyetini almalarına karşılık, federal devlette, Yoksullara Sağlık programını üstlenecektir. Başkan buna ek olarak çoğu kategorik bağışların kaldırılmasını önermiştir (muhtemelen, blok bağışlardaki artışları ikame ederek). Bu bölümdeki analizi kullanarak bu önerileri değerlendiriniz.

3. Eğer eğitimin gelir esnekliği (1) ise ve eğer yerel yönetim halen toplam kaynaklarının yüzde 5'ini eğitime harcıyorsa 100.000 dolarlık küçük bir blok bağışın eğitim konusundaki harcamalar üzerindeki etkisi ne olacaktır?

4. Çoğu katılımlı bağış programları, federal devletin, dolarına dolar esasına göre, temel yerel harcamalara belli bir maksimuma kadar katıldığını göstermektedir. Böyle bir katılımlı programın, maksimuma kadar gitmeyen yerel yönetimler üzerindeki etkisini tartışınız. Maksimum ötesine giden yerel yönetimler üzerindeki etkiyi de açıklayınız.

5. Federal gelir vergisinden eyalet ve yerel vergi indiriminin kaldırılması halinde eğitim konusundaki harcamalar üzerinde ne gibi etkiler olacağını sanırsınız? Böyle bir değişikliğin, özel eğitimin nisbi önemini artıracağını neden ummadığınızı diyagramla gösteriniz.

6. Herkesin yüzde 33 marjinal vergi oranında olduğu bir yerel yönetim olduğunu düşünün. Eğer eğitim talebinin fiyat esnekliği (1) ise eyalet ve yerel vergilerin, federal vergi indiriminin kaldırılması ile ne kadar eğitim harcaması azalacaktır?

7. 7, 8, ve 9. Bölümlerdeki tartışmalara dayanarak, eyalet ve yerel yönetimler yönünden arzulanan davranışlara götüren araçlar arasında yar alan düzenlemeye karşı, katılımlı bağışların nisbî erdemlerini tartışınız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

27

Eyalet ve Yerel Yönetim Vergileri ve Harcamaları

2. Bölümde, eyalet ve yerel yönetim düzeyindeki vergilemenin değişen yapısını tartışmıştık. Buna göre emlâk vergilerinin önemi azalmakta ve satış ve gelir vergilerinin önemi artmakta idi. Acaba bu değişen finansman yapısı eyalet ve yerel vergileri yüklenen kişilerde bir değişmeyle mi, yoksa sadece, tahsil edilme tarzındaki bir değişmeyle mi sonuçlanmaktadır? Bu bölümün birinci kısmı, sorunun cevaplanması ile ilgilidir: Eyalet ve yerel vergilerin yansıması nedir? Aynı paralel bir soruyu da cevaplamak istiyoruz. Yerel yönetimlerin sunduğu mal ve hizmetlerden kim yararlanmaktadır? Bir başka deyimle bu harcamaların yansıması nedir? Bu soruların cevaplanması, son sorumuzu cevaplamak için zorunludur. Son soru da şudur. Kamu harcamalarının düzey ve bileşiminin yerel olarak nasıl belirlendiği konusunda ne diyebiliriz?

YEREL KAMU MALİYESİNE UYGULANAN YANSIMA ANALİZİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

17. Bölümde, yansıma analizinin temel ilkelerini geliştirdik. Orada bir mal ya da faktör üzerindeki bir verginin yansımasının, bu mal ya da faktörün talep ve arz esnekliğine dayandığını gösterdik.

Bir faktörün denge geliri talep ve arz eğrilerinin kesişimi ile belirlenir. Şimdi, bir faktörün kullanımından bir vergi alındığını farzedin. Bu verginin etkisi ya arz eğrisinin yukarı kayışı (belli bir arz düzeyini elde etmek için alıcı, vergi miktarına eşit miktarda fazla para ödemelidir) ya da talep eğrisinde aşağı doğru kayış (satıcının her satış miktarında eline geçen miktar, daha küçüktür) olarak diyagramla temsil edilebilir. Bu konuda sınırlayıcı durum, arz eğrisinin sonsuz esnek olduğu durumdur. Bir başka deyimle bu durum arz eğrisi, tam olarak yatay olduğu hali açıklamaktadır. O zaman verginin yansıması tamamiyle alıcı üzerinedir. Alıcının ödediği fiyat vergi miktarı kadar artar. Satıcının eline geçen miktar ise etkilenmez.

Bu analizin yerel vergiler açısından sonuçları kolayca çıkarılabilir. Uzun dönemde çoğu faktörler seyyaldir. Bir başka deyimle faktörler, bir beldeden, bir başka beldeye kolayca gidebilir. Bu özellikle sermaye faktörü için doğrudur. Yatırımcılar ancak, başka yerde elde edebileceği nemanın aynısını elde edebilirse bir beldeye yatırım yapacaktır.

Yerel Sermaye Vergileri

Sermaye üzerinden aldığı vergileri artıran bir yerel yönetim kendi beldesine daha az yatırım yapacaklarını görecektir. Hernekadar, sabit sermaye donanımı olan -çelik hadde hanesi gibi- işletmeler için bu hareketlilik mümkün olamayabilirse de yeni yatırımlar, sermayenin vergi öncesi geliri, yukarı çekilinceye kadar azalacaktır. Vergi sonrası gelir, başka yerlerdekine eşit oluncaya kadar süreç devam edecektir.

Dolayısiyle, sermaye sahiplerince, sermaye karşı ayarlama yapabildiğinden sermayeden alınan verginin yükü hissedilmez. Arazi ve emek üzerinden alınan vergi ise hissedilir. Daha az sermaye olduğundan, arazi ve emeğin verimliliği (ve dolayısiyle geliri) azalacaktır.

Eğer, sermaye üzerinden alınan bir vergi sonucu, "işçi verimliliği azalırsa" ücretler düşürülecektir. Ancak, o zaman, uzun dönemde işçiler göç edecektir. Eğer emek tam olarak seyyal ise, işçiler, (vergi sonrası) ge-

lirleri, başka yerlerde de aynı oluncaya kadar göç etmeye devam edecektir. Bu ise, emeği, göç edemeyen tek faktör olarak bırakmaktadır. Daha az sermaye ve daha az emek ile, toprağın geliri azdır. Verginin bütün yükünü, uzun dönemde arazi sahipleri yüklenecektir.

Bu analiz emeğin tam olarak seyyal olduğunu varsayar. Kısa dönemde, tabii, işçiler ücret haddindeki küçük bir değişme karşısında hemen anında, göç edemeyeceklerdir. Aslında çoğu bireyin doğup büyüdüğü yerlerde yaşama konusunda güçlü tercihleri vardır. Bu tür emekçi kişiler, ancak kısmen hareketlidir. Bu kişiler, sermaye üzerinden alınan vergilerin yükünün bir bölümünü taşıyacaktır. Sermayenin belde dışına çıkışı sonucu olarak ücretleri azalacaktır.

Bu değerlemeleri gözönüne almamanın dramatik sonuçları olabilir. Eyaletler arada sırada, belli sanayiler üzerinden özel vergiler almaya çalışmıştır. Bazı sanayiiler, özellikle "kendi başına buyruk"tur. Bu sanayiler, eğer kendilerinden yüksek vergiler alınacak olursa, bölge dışına çıkacaktır. Kendilerine en iyi teklifi yapacak eyalet ve yerel yönetimlerden alışveriş yapacaklardır.

Gelir, Ücret ve Satış Vergileri

Benzer ilkeler, emek vergilemesine de uygulanır. Eğer bireylerin yaşadıkları beldeye özel bir bağlantıları yoksa, küçük bir belde yönetimi tam esnek bir uzun dönem emek arzı eğrisi ile yüzyüze kalacaktı. Emek üzerinden alınan bir vergi, emeğin vergi öncesi gelirini artıracak ve vergi sonrası geliri değişmeden bırakacaktır. Gene, bir ücret vergisinin yansıması işçilerce değil, arazi sahipleri üzerinedir. Bu tam arazi üzerinden alınan dolaylı -fakat etkin olmayan- bir vergidir.

17. Bölümde de ifade etmiş olduğumuz gibi tüketim ve yatırım malları, üzerinden alınan yeknesak satış vergileri, tam olarak sabit oranlı gelir vergilerine eşdeğerdir. Bunların ücret vergilerine benzer etkileri vardır(1) Bu vergiler arazi (ve sınırlı emek seyyaliyetine sahip işçiler) üzerinde kalır.

---

(1) Gelir vergileri, ücretler artı sermaye gelirinden alınan vergilerdir. Bu vergilerin zengin bireylerin yerleşim kararları üzerinde özellikle saptırıcı bir etkisi vardır. Bu kişiler net gelir (sermaye gelirleri üzerinden ödemeleri gereken ek vergileri hesaba katarak) düşük olduğundan verimliliklerinin en yüksek olduğu bir bölgede yaşamayı ve çalışmayı tercih etmeyebilir.

Sapmalar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bütün yerel vergilerin aynı, seyyal olmayan faktörlerce yüklenildiği gerçeği, vergilerin hepsinin aynı etkilere sahip olduğu anlamına gelmez. Arazi üzerinden alınan bir dolaysız vergi, saptırıcı değilken, bütün diğer gelir toplama yolları sapmalara yol açar. Emlâk vergisi (kısmen arazi üzerinden, kısmen sermaye üzerinden alınan bir vergi olan), yerel yönetim bölgesinde sermaye maliyetini artırır ve sermaye aleyhine bir taraflılığa sebep olur. Buna ek olarak, bireyleri eyalet sınırlarını geçerek alışveriş yapmaya zorlar. Söz gelimi, New York City eyaletindeki, yüksek satış vergileri çoğu kişiyi alışverisini New Jersey'den yapmaya yöneltir. Washington D.C. eyaleti komşu Virginia ve Maryland eyaletlerine göre daha yüksek benzin vergisi aldığı zaman, sürücüler, kent dışından benzin almaya yönelmişti. Yüksek eyalet gelir vergileri bireyleri bir eyalette yaşamaya ve gelirleri üzerinden alınacak olan vergilerden kaçınmak için bir başka eyalete işe gidip gelmeye yöneltebilir(2). New Hampshire eyaleti hiçbir gelir vergisi almamaktadır. Çoğu kişi bu eyalette yaşayıp, gelir vergisi olan Massachusetts'e işe gidip gelmeyi avantajlı bulabilir. Vergi, hem Massachusetts'de emek kullanımı maliyetini artırdığı, hem de işe gidiş geliş maliyetleri konusunda gereksiz harcamalarına yol açtığı için etkin bir vergi değildir.

Geliri Yeniden Dağıtmanın Yeteneği Konusundaki Sınırlamalar

Vergilerin seyyal olmayan faktörlerce yüklenildiği gerçeği yerel düzeyde mümkün olan yeniden dağılım derecesinin çok sınırlı olduğu anlamına gelir. Söz gelimi bir beldenin doktorların çok zengin olduğuna karar verdiğini farzedin. Buna göre yerel yönetim, zengin birey sınıfından diğerlerine doğru geliri yeniden dağıtmak için bir girişim mahiyetinde olarak doktorlara bir ruhsat vergisi getirmektedir. Doktorlar, nerede meslek icra edeceklerine karar verirken farklı beldelerdeki meslekî geleceklerinin olup olmadıklarına bakacaktır. Bu yönetim bölgesindeki vergi sonrası gelirlerinin başka yerden daha düşük olduğunu anlayınca, bu beldede icra-i faaliyet etmekten alıkonulacaktır. Eğer vergi çok yüksek değilse, orada zaten iş kurmuş olan doktorlar, bölgeden ayrılmayacaktır. Zira taşınma maliyetleri, vergiden doğan zararları aşacaktır.

(2) Böyle durumlarda, sadece yerleştikleri eyalette tipik olarak elde ettikleri ücretler üzerinden vergi ödemeleri gerekir.

Doktorlarının kendi bölgelerini terketmediği gerçeği, yerel yönetimin doktorlardan ek bir vergi almada başarılı olmuş olduğu hissine kapılmasına yol açabilir. Kısa dönemde bu doğru olabilir. Ancak giderek daha az doktor bölgeye geleceğinden, doktor kıtlığı hissedilecek ve ücretleri artacaktır. Ücretler, doktorun vergi sonrası ücreti, başka yerde kazanmış olacağı düzeye ulaşıncaya kadar yukarı çekilecektir. Uzun dönemde, belde bir bütün olarak daha az tıbbi hizmet ve daha yüksek doktor ücreti şeklinde, bu vergi yükünü taşıyacaktır.

Aynı ilke, uzun dönemde hareketli olan herhangi bir faktör içinde geçerlidir. Çok sayıda eyalet, daha iyi kamu hizmeti sunmaksızın, eyaletlerinde sermayeyi başka yerlerde vergilendiğinden daha yüksek oranda vergilemeyi başardığı şeklinde yanlış bir izlenime kapıldığından ya da sermaye geliri vergisi alınan vergi konusunun aşındığını görmekten ötürü zarar görmüştür. Bazı eyaletler, üzerinden kurum kazancı vergisi aldıkları, vergi konusu içine eyalet (ya da ülke) dışında çalışan uluslararası işletmelerin kazançlarını dahil etmeye çalışmıştır. Eğer yukarıdaki analiz doğru ise, bu tür girişimler uzun dönemde başarılı olamaz. Bu yerel yönetimler çoğunlukla, sermayenin eşanlı olarak bölge dışına göç etmediğinden, bunu yapabilecekleri zehabına kapılırlar(3).

Kira Kontrolu

Çok sayıda yerel yönetim benzer biçimde, fakir kiracıları sömürüyor görülen mal sahiplerinin gelirlerini azaltabilecekleri izlenimine kapılmışlardır. Etkileri kiracılar tarafından ödenecek kiraların düzeyini düşürmek olan kira kontrol yasaları çıkarmışlardır. Gene kısa dönemde, bu tür önlemler, gerçekten başarılı olabilir. Bununla birlikte, uzun dönemde mülk sahipleri, ek bina yapımı ve mevcut yapıların yenilenmesi ve bakımı kararlarını verecektir. Eğer elde edilen gelir, sermayenin başka kesimlere yatırılması ile elde edilebilen gelirin altına düşecek olursa, konut konusunda yatırım yapmaya devam etmeleri için hiçbir sebep yoktur. Sonuç, kiralık konut piyasasının "kurumasıdır." Uzun dönemde, kiracılar devletin kira kontrolu getirmemesi halinde olacaklarından daha

(3) Denge seviyesinde vergi sonrası gelirin bütün bölgelerde aynı olacağı, rastlanan bir durum değildir. Sadakat kavramları, bireyleri, başka yerde daha fazla gelir elde etseler dahi, kendi ülke ya da beldesinde yatırım yapmaya yöneltebilir.

Bilgi farkları, bireylerin kendi ülkesinde yatırım yapmayı tercih etmeye sürükleyebilir ve bu da sermayenin hareketliliğini azaltır.

kötü duruma gireceklerdir. Bazı kiracılar herhangi bir fiyatla, kiralık daire bulamazlar. (Hiç de şaşırtıcı olmayan bir biçimde bu kiralık konut piyasalarına bağımlı olan kamusal konut arzı talebinin, bölge idaresinin, kiralık konut sahiplerinin yükü tek başlarına taşımaları yerine, genel bütçe gelirlerinden kiracılara sübvansiyon ödemeleri gereğini ortaya çıkarır)

KAPİTALİZASYON

Vergilerin birinde diğerine göre yüksek olması dışında (kamu hizmetlerinin sunumunda daha etkin olma sebebiyle diyelim) her yönüyle aynı olan iki belde düşünelim. Açıktır ki, eğer iki beldede konut fiyatı aynı ise, herkes düşük vergi oranlı beldede yaşamayı tercih edecektir. Bu tabiidir ki, bir denge olamaz. Bireyler sadece bir beldede yaşamanın toplam maliyetini düşünmezler. Ödedikleri paranın devlet ya da birey tarafından mı alındığını önemsemez. Bu ise yüksek vergi alan yerel yönetimlerin konut (arazi) fiyatlarının bununla orantılı olarak düştüğünü görecekleri anlamına gelir (vergilerle hiçbir ekstra hizmet sunulmadığı konusundaki varsayımımızı hatırlayınız). Vergiler, konut fiyatlarında **kapitalize edilmiştir** deriz.

Kapitalize olma terimi, burada fiyatları sadece cari vergileri değil, fakat bütün vergileri yansıtacağı gereğine atıf yapmak için kullanılır. Yılda 1000 dolarlık maktu bir verginin, konut fiyatı üzerindeki etkisini hesaplamak için, gelecek yıldaki bir doların, bu yılki bir dolardan daha az değerli olduğunu hatırlayınız. Eğer bu yıl bir dolarımız olsaydı, bu doları bir para piyasası fonuna ya da bankaya yatırmış olabilir ve yüzde 10 bir nema elde edebilir ve böylece yıl sonunda, 1.10 dolar elde etmiş olabiliriz. Dolayısiyle, *bugün* ele geçen bir dolar, yarının 1.10 doları değerindedir (ya da eşdeğerdir) Daha genel bir ifadeyle, *bugünün* bir doları, gelecek yılın 1+r değerinde olacaktır. (r) 1/1+r değerindedir(4). Dolayısiyle, bu yılki T vergilerinin değeri, gelecek yıl, bir sonraki yıl ve sonrası şöyle olur.

$$T + \frac{T}{1+r} + \frac{T}{(1+r)2} + \frac{T}{(1+r)3}$$

(4) Aynı muhakemeyle, bir sonraki yıldaki bir dolar 1 dolar/1+r = gelecek yıl 1 dolar/1.10'a eşdeğerdir. Ancak gelecek yıldaki bir dolar bugünkü 1 dolar/1+r = 1 dolar/1.10 olduğundan, bir sonraki yıldaki değeri ise bu yıl için dolar/(1.10x1.10) dır. Bir başka deyimle 1 dolar/(1+r) dir. Halihazır iskontolu değerin daha etraflı tartışmak için 10. Bölüme bakınız.

Bu, vergi yükümlülüklerinin halihazır iskontolu değeridir. Eğer, bir konutun fiyatının azalma miktarı, bu vergi yükümlülüklerinin halihazır iskontolu değerine eşitse, vergi yükümlülüklerinin, evin değerinde tam olarak kapitalize edildiğini söyleyebiliriz. Eğer iki ev, vergi yükümlülükleri hariç birbirinin aynı ise, ve eğer ev fiyatları birbirinden bu miktardan daha az farklı ise, vergiler, daha az pahalı evde **kısmen kapitalize** olmuştur deriz.

Emeklilik Planları Konusundaki Teşvikler

Belli mali değişkenlerin tam olarak kapitalize edilemediği gerçeğinin, bizatihi bazı önemli sonuçları vardır. Bundan avantaj sağlayan yerel yönetimler için teşvikler vardır. On yıl içinde yaşadığı yeri terketmek için makul bir şansı olduğunu düşünen biri, kamu çalışanları için yeterli fonu olmayan bir emeklilik planına bir başka deyimle ileride vadedilen emekli aylıklarını ödemek için bir kenara para koyma ve bunun yerine gelecekte alınacak vergilere güvenen bir plana oy verebilirler. Cömert bir emeklilik plânı, yerel yönetimin, düşük cari ücret öderken işçileri bölgeye çekmesine imkân verir. Aslında, beldedeki müstakbel ev sahipleri, cari hizmetler için bedel ödemeye zorlanacaktır. Bir evin müstakbel alıcısı tıpkı, sattığı malın bütün önemli özelliklerini açıklamayarak alıcıyı kandırmaya çalışan bir satıcının yaptığı gibi aldatılmaktadır. Bir evin (ya da bir mülk parçasının) en önemli özelliği, onunla bağlantılı müstakbel vergi yükümlülükleridir ve bunu bilmek için de, yerel yönetim borç ve fonu sağlanamamış emeklilik yükümlülüklerini bilmek zorundadır. Bununla uğraşmanın en uygun yolunun kamu oyuna açıklanan yapma yasaları (her yerel yönetimi, bir satışın tamamlanmasından önce, bir evin bütün potansiyel alıcılarına borç yükümlülüklerini duyurmak zorunda bırakabilen düzenlemeler) olup olmadığı hususu tartışmalıdır.

Vergiyle Finansmana Karşı Borçlanma Tercihi

Kapitalizasyonun derecesi, daha genel olarak yerel kamu harcamalarının, borçla ya da vergilerle finansman kararı üzerinde etki yapar. Tam bir kapitalizasyon ile yerel borçlardaki bir dolarlık artış yerel yönetimin net piyasa değerini bir dolar azaltır. Ev alıcıları bu ya da şu beldede yaşamayı tercih edebildiğinden, yerel yönetimin borcu varsayımı, gönüllü bir eylemdir. Bu yüzden de kişiler bunun karşılığında,konut fiyatındaki paralel bir azalmayla telâfi edilmeleri gerekecektir. Bu borcun geri ödenmesi ne kadar uzak bir vadede olsa bile, doğru bir analiz-

dir. Borcun gelecekteki sahibinin konutu aldığı dönemde geri ödemesi gerekmeyebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Söz gelimi, borcun kırk yıl içinde geri ödenmesi gerektiğini ve her bireyin de beldede sadece on yıl yaşadığını farzedin. Borcun geri ödenmesi gereken dönemde evi satın alan bir kişi, borcun geri ödenmesi ile bağlantılı artan vergi yükünü dikkate aldığında, konut için daha az fiyat verecekti. Ancak daha önceki alıcı, konutu satacağı kişinin kendisine daha düşük fiyat vermeye istekli olacağını bildiğinden, kendisi de ev için daha az fiyat vermeye istekli olacaktır (vergi yükü miktarınca daha az). Aynı şekilde, önceki satıcı evi satabileceği fiyatın artan borç kadar az olacağını bildiğinden, o da eve daha az para ödemeye istekli olacak ve bu böylece sürüp gidecektir.

Tam bir kapitalizasyonda, konutların şimdiki sahipleri ister vergiler yoluyla doğrudan, ister kamu hizmetlerinin finansmanı için kullanılan daha yüksek borçtan kaynaklanan, düşük konut fiyatları beklentisi yoluyla cari kamu hizmetlerinin bedellerini öderler. Bu yöntemlerden hanginin tercih edilebilir olduğu yerel vergilerin ve borç faizlerinin federal devlet tarafından tabi olduğu rejime bağlıdır ki bu meseleyi önceki bölümde ele almıştık(5).

Kısa ve Uzun Dönemli Kapitalizasyon

Apartman daireleri üzerindeki vergilerin artırıldığını farzedin. Yerel yönetimin sunduğu imkânlar değişmiyorsa, bireylerin ödemeye istekli olacakları kira miktarı, bu hizmetlerin mal sahibine olan maliyetinden çok, yerel yönetim ve mal sahibi tarafından sunulan hizmetlere dayalı olacaktır. Dolayısiyle kısa dönemde katların piyasa değeri artacaktır. Ancak bu artış, bölgedeki dairelere yatırım yapmayı daha az çekici hale getirecek, apartman dairesi arzı azalacak (eski apartmanlar harap oldukça) ya da her halikârda bu artış, nüfus artış hızına ayak uyduramayacaktır. Bu da kiraların artmasına yol açacaktır. Sonunda kiralar, yatırımcıların bir başka bölgede yaptıkları yatırımdan elde edebilecekleri vergi sonrası gelir düzeyi ile aynı noktaya gelinceye kadar artacaktır. Dolayısiyle, hernekadar, vergi aslında yasal olarak binalar

(5) Kredi kontenjanı olması halinde (ipotek kredilerinin sınırlı sunumu hali) bir konutun düşük fiyatı, satış imkânını artırabilir. Yerel yönetimlerin bireylerden daha kolay borçlanabildiği gerçeği, bu yönetimlerin borçlanabildikleri kadar borçlanmaları için bir sav oluşturur.

üzerinden alınıyorsa da, uzun dönemde vergi yükünü yüklenen arazi ve oturduğu yeri değiştiremeyen bireyler (daha yüksek kiraları ödemesi gereken) olmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yerel Kamu Mallarından Kim Yararlanır? Kapitalizasyon Hipotezi

Herhangi bir verginin arazi sahipleri (ya da diğer kısmen hareketli faktörler) üzerine yansıdığı sonucuna varmamıza yol açan aynı muhakeme tarzı, kamu mallarından doğan faydalarından arazi sahipleri (ya da diğer kısmen hareketli faktörler) üzerine yansıdığı sonucuna varmamızı sağlar. Bir yerel yönetim bölgesinde yaşamayı çekici kılan herhangi bir kamu malı, kiraları ve dolayısiyle bölgedeki mülk değerlerini yukarı çeker. Kısa dönemde, hizmet faydalarının bir kısmı bina sahiplerince elde edilir. Ancak binalarından elde ettikleri rantın artışı konutlara yatırımı yeni apartman yapımına, eski ve küçük apartmanlar yerine yenilerini inşa etme vb. özendirir ve bu da konut yatırım gelirlerini artırır(6). Sonunda kamu hizmetinin değeri, arazinin fiyatına yansır.

Benzer biçimde bazı kamu malları, belli bir beldede çalışmayı daha çekici hale getirir. Bu da, bir işçi almak için firmanın ödemesi gereken ücreti artırır. Ancak gene nihai menfaatçiler, arazi sahipleridir.

Bireylerin eline geçen ücretlerle sunulan kamu hizmet düzeyi arasındaki ilişkiyi görmek için, bir kent yönetiminin yazları parklarda bedava konser veren senfoni orkestrası için daha fazla harcama yapmaya karar vermesi halinde neler olacağını düşünün. Bu kenti yaşanan ve çalışılan bir yer olarak daha çekici hale getirir. Senfoniden hoşlanan bir işçi bu kentte önerilen bir işi arzulayarak, bir başka yerde önerilen ve senfoni orkestrası konusundaki harcama düzeyi hariç her yönüyle aynı olan bir başka işe göre daha düşük ücretle çalışmayı kabul edecektir. Dolayısiyle, kentteki işçilerin, kendilerine sunulan imkânlara (yaşamak isteyecekleri yerden bağımsız olarak) biçtikleri değer ölçüsünde kentteki ücretler düşük olacaktır. Firmalarda burada iş kurmayı cazip göreceklerdir. Kente gelip yatırım yaptıkça da, arazi fiyatı yukarı çekilecektir.

---

(6) Binaların şimdiki sahipleri, başka yatırımları, imar planları aracılığı ile sınırlayarak daha fazla gelir elde etme isteğinde olabilirler. Elde ettikleri bu yüksek gelir bir sermaye geliri olarak değil, imar planının verdiği hakkın ortaya çıkardığı mülkiyet hakkının neması olarak görülmelidir.

Denge; arazinin fiyatı düşük ücretleri tam karşılayacak düzeye geldiğinde sağlanmış olacaktır. Şöyleki, yatırımcılar, sermayelerini başka yerde yatırdıklarında elde ettikleri gelir kadar gelir elde edeceklerdir. Daha iyi kamu hizmetinin nihaî menfaatçileri, kent sakinleri değil, arazi sahipleridir.

Bu analiz tabii, emeğin oldukça seyyal olduğunu varsaymaktadır. Şöyle ki kent yönetimi daha çekici bir kamu hizmeti sunduğunda, ücretleri azaltan ve kiraları artıran yeterli bir göç olmaktadır. Eğer emek faktörü çok seyyal değilse (kısa dönemde de olmayabilir) ücretler, bu kent imkânlarını tam olarak yansıtacak biçimde düşmeyebilecek ve yerel kamu mallarının artan arzından doğan faydalar, halen bölgede yaşayanlara yansıyacaktır. Halen kentte yaşayan bazı sakinlerin senfoni orkestrasının hizmet sunumundan zarar göreceğine de dikkat edin. Bununla beraber müzikten hoşlanmayanlar, rantlarının artışı ve ücretlerinin düşüşü ile karşılaşabilir.

Senfoni orkestrasının konser vermesi, başka bölge yönetimleri için önemli dışsallıklar oluşturmaz. Özellikle banliyölerde iş kuran firmalar, daha öncesine göre daha düşük ücretle işçi istihdam edebileceklerini bile anlayabilirler. Bu ise arazilerinin değerini de artırabilir. Yalnızca ikamet için kullanılan banliyö semtlerinde de kişiler konut taleplerinin arttığını görecektir.

Mutlak ve Nisbî Kapitalizasyon

Bir yerel yönetimin, bir kamu malı konusundaki harcama düzeyini arttırdığında diferansiyel harcamanın, bölgedeki arazi fiyatlarına nasıl yansıyacağını tartışmıştık. Bununla birlikte, tek bir yerel yönetimin, bir kamu hizmeti konusunda harcamasını artırmasının etkileriyle, bütün yerel yönetimlerin bu kamu malı konusundaki harcamalarını artırmalarının etkileri arasında önemli bir fark vardır. Eğer bütün yerel yönetimler bir kamu malı konusundaki harcamalarını artıracak olurlarsa, bir bölge yerine bir başka bölgede yaşamanın nismî çekiciliği, tabii ki değişmez. Dolayısiyle genelde kiralık yerler değişmeyecektir(7).

(7) İstisnalar vardır. Eğer yerel yönetimler, bölgeyi daha çekici hale getiren bir kamu malı sunarsa, bütün bireyler daha fazla toprak satın almak ya da kiralamak isteyecektir. bu da arazinin değerini artıracaktır. Yerel yönetimlerin, arazi edinmeyi daha az çekici hale getiren bir kamu hizmetini sunmaları halinde ise, tersi olacaktır. Dolayısiyle, halka açık parklar, evlerin arka bahçelerinin en azından kısmen bir ikamesi ise bütün bölge idarelerinin halka açık parklar için daha fazla para harcamaları halinde rantların ve arızî fiyatlarının fiilen azaldığı anlaşılabilir.

Bu daha önce ifade ettiğimiz bir olgu örneğidir. Bir yerel yönetimdeki değişmenin etkileri (bir mal üzerindeki vergideki bir değişme) bütün beldelerdeki bir değişmenin etkilerinden (bütün mallar üzerindeki vergi oranındaki bir değişme) çok farklı olabilir.

Arazi Rantlarındaki Değişmelerin Kamu Faydalarının Ölçülmesinde Kullanımı

Rantlardaki değişme, çoğunlukla belli kamu hizmetlerinin değerinin ölçülmesinde kullanılmıştır. Ondokuzuncu yüzyılda Amerikan demiryollarının ekonomik etkileri ile ilgili çalışmalarda, faydaların ölçümünde kullanılan ortak yöntemlerden biri, demiryolunun inşaı sonrası arazi rantlarındaki değişmeyi ölçmek olmuştur. Gene burada da kısmî ve genel denge etkilerinin ayrımında dikkatli olunmalıdır. Belli bir toprak parçasını daha kolay ulaşılabilir hale getirmek, bu toprak parçasına olan talebi artıracak ve ranttaki değişme, bu arazi parçasına ulaşmak için kullanılan maliyetlerdeki bir azalmanın doğru bir tahminini verecektir. Bununla birlikte, bütün bir toprak kütlesine ulaşabilme imkânındaki değişmenin -aslında demiryollarının yaptığı budur- genel denge etkileri vardır. Arazi rantlarındaki değişme, böyle bir değişmenin değerini doğru bir şekilde biçemiyecektir(8).

Arazi değerleri, bu arazinin bulunduğu bölgede ya da bir başka yerde yaşama konusundaki tercihlerinde kayıtsız olan marjinal bireylerin değerlemesini yansıtır. Yeterince büyük sayıda yerel yönetim olduğunda, bu marjinal bireylerin değerlemesi bütün bölgenin iyi bir değerleme ölçüsünü verir. Aksi halde vermez(9).

Kapitalizasyon Hipotezinin Sınanması

Kamu mallarının verdiği faydalarla vergilerin, emlâk değerlerine yansıma derecesi, yaygın ve yoğun bir biçimde incelenmiştir.

---

(8) Arazi rantlarının, bu tür değişmelerin ölçümünde kullanılmasının ikinci bir sınırlaması vardır. Bu rantlar ancak marjinal altı bireylerin olmaması, bölgede yaşamaktan dolayı tüketici rantı sağlamayan hiçbir bireyin olmaması halinde iyi bir ölçüdür.

(9) R.Arnott ve J.E. Stiglitz; "Aggregate, Land Rents on Public Goods and Optimal City Size" *Quarterly Journal of Economics* 93(1979): 472-500 R.Arnott ve J.E.Stiglitz "Aggregate Land Rents and Aggregate Transport Costs Economic Journal 91 (1981): 331-47. D.Startett, Principles of Optimal Location in a Large Homogeneous Area, *Journal of Economic Theory* 9 (1974): 418-48.

Eğer bazı yerel yönetimler, kamu mallarının sunumunda diğerlerinden daha etkin iseler, yani, aynı düzeydeki kamu malını daha düşük düzeyde sunabiliyorlarsa, düşük vergili idarelerdeki mülk değerleri, daha yüksek olmalıdır. Eğer bütün yerel yönetimler eşit olarak etkin ise ve mülk değerlerini en çoğa çıkartmışsa vergilerdeki farklar faydalardaki farklarla dengelenecektir. Bu durumda mülk değerleri ile harcamalar arasında sistematik bir ilişki olmayacaktır. Bu, ellibeş Massachusetts yerel yönetimi üzerinde yaptığı çalışmasında İllinois Üniversitesinden Jan Brueckner tarafından elde edilmiş bir sonuçtur(10).

Öte yandan, yerel yönetimin sunduğu ve paralelinde vergi olmayan hizmetlerin değeri (temiz hava gibi) mülk değerlerinde kapitalize olur.

YEREL DÜZEYDE KAMUSAL TERCİH

6. Bölümde kamusal tercihlerin nasıl yapıldığını açıkladık. Çoğunluk oylaması ile kamu mallarına kaynak aktarımının, medyan seçmenin tercihlerini yansıttığını gösterdik(11). Bu seçmen kamu malları konusundaki ekstra bir dolar harcamanın kendisine yansıyan fayda ve maliyetlerini tartmaktadır. Daha sonra, çoğunluk oylaması dengesinin etkinliğini değerlendirdik.

Yerel düzeydeki meseleler de aynıdır. Her iki durumda da dikkatlerimizi harcama ve vergilerdeki herhangi bir artışla bağlantılı maliyet ve faydaların *yansıması* üzerinde yoğunlaştırmamız gerekir. Tam aksak seyyalet varsayımlarıyla (büyük ya da küçük sayıda birbirine rakip yerel yönetimlerin varlığı varsayımı ile) kiracı ve mal sahipleri üzerindeki etkileri ayırmaya ihtiyacımız vardır.

Tam bir seyyalet ve çok sayıda rakip yerel yönetimlerin varlığı varsayımları ile bir yerel yönetimin sunduğu hizmetlerdeki iyileştirmeler, tümüyle kiralara yansıyacaktır. Dolayısiyle marjinal kiracılar sunulan kamu hizmetleri açısından kayıtsız olacaktır. Üstelik, kiraları vergi oranlarından değil sadece sunulan hizmetlerden etkilendiğinden, kiracılar, kamu hizmetlerinin sunum etkinliği ile bir başka deyimle, maliyeti ile tamamen ilgisiz olacaklardır.

---

(10) J.K. Brueckner, "A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector" *Journal of Public Economics* 19(1981) ss.311-31.

(11) Tabii çoğunluk oylaması dengesinin varolduğunu varsayarak

Bu varsayımlar aynen kabul edilirse, arazi sahipleri bir grup olarak, kamu hizmetlerinin artırılmasını isteyecektir. Şöyle ki bu hizmetler, rantlardaki artışların vergilerdeki artışı aşmasına yol açtıkça bunun gerçekleşmesi beklenir. Dolayısıyla, mülk sahiplerinin kontrol ettiği bir yerel yönetimde, denge seviyesinde kamu malları konusunda harcanan ekstra 1000 dolar, toplam rantları tam 1000 dolar artırmalıdır. Ancak artan rantlar mülksahiplerinin yerel yönetimce sunulan hizmetleri marjinal değerlemesini temsil etmektedir. Sonuç olarak mülk sahiplerinin denetiminde olan bir yerel yönetim, etkin düzeyde kamu hizmeti sunacaktır. Üstelik, yerel yönetimin aynı hizmetleri sunması halinde, arazi sahiplerinin vergi sonrası geliri artacağından, arazi sahibinin denetlediği yerel yönetimler kamu hizmetlerinin etkin tarzda sunumu için her türlü teşvike sahip olacaktır. Dolayısıyla eğer kamu harcamaları düzeyi mülk değerlerini maksimize edecek düzeyde seçilirse ve eğer yerel yönetimler arasında etkin bir rekabet varsa, sonuçta ortaya çıkan kaynak dağılımı Pareto etkin olacaktır.

Eğer birbirine karşı rekabet eden oldukça az yerel yönetim varsa, bütün bu sonuçlar değişmektedir. İçinde A ve B diye iki belediyenin bulunduğu bir metropol bölge olduğunu düşünün. B düşük vergili ve düşük düzeyde kamu hizmetli bir yerel yönetimdir. Buna mukabil kamu malları konusunda güçlü tercihi olanlar (özel mallara nazaran) B yerleşiminde yaşamak isteyecektir. İki yerel yönetim bölgesinde de yaşamak konusunda kayıtsız olan bireye *marjinal* birey adını veriyoruz. Bu kişiye A bölgesinde sunulan ekstra kamu hizmetleri, ödemesi gereken vergileri tam telâfi etmektedir. Bu bireyin dışındaki bütün diğer bireylere *marjinal altı* denilmektedir. Söz gelimi A'da yaşayanlar için ekstra faydalar, ödemek zorunda oldukları ekstra vergileri telâfi edecek düzeyin çok üzerindedir. A yönetimi faydaları değiştirmeksizin vergilerini hafifçe artıracak olsaydı bu marjinal altı kişiler gene de B'ye taşınmak istemiyecektir.

Hem A bölgesindeki nüfusun hem de B bölgesindeki nüfusun yarısının evi olduğunu farzedin. Eğer B daha az kamu malı arzetmeye karar verirse, B'deki kiraların, *marjinal* bireyin A'da ya da B'de yaşama konusunda gene de kayıtsız kalacak şekilde ayarlanması gerekecektir. Eğer kiralar marjinal bireyin kayıtsız kalmasını sağlayacak ölçüde düşerse, B bölgesinde yaşayanlar fiilen daha iyi duruma gelecektir. Özellikle, B bölgesindeki medyan kiracı, Pareto etkinliğinden daha düşük olan ve düşük bir kamu harcamaları düzeyi için oy vermeye meyilli olacaktır. Aynı mu-

hakeme; A beldesinde yaşayan medyan kiracının da, Pareto-etkin düzeyinde yüksek birçok yüksek kamu malı harcaması için oy verme eğiliminde olacağını göstermektedir.

Arazi sahipleri ise tam zıt görüşte olacaklardır. Bu kişiler sadece artan kamu harcamalarının arsa ve arazi değerleri (ve rantları) üzerindeki etkileri ile ilgilidirler. Eğer artan rantlar, artan harcamaları aşıyorsa bu konuda yatırım yapmaya değerdir. A yerel yönetiminde, artan kamu harcamasından doğan artan rantın, *marjinal* bireyin değerlemesine yansıtır. Bu marjinal birey, kamu malları konusunda en zayıf tercihi olan bireydir. Dolayısiyle, diğerlerinin (marjinal altı kiracılar) kazancı, marjinal kiracının kazancını aşar. Ama arazi sahipleri bu konuya önem vermeyecektir. Aynı muhakeme ile, B beldesinde, arazi sahipleri kamu malları konusunda daha yüksek düzeyde harcama yapılması için oy verecektir.

Dolayısiyle, tıpkı 6. Bölümde gördüğümüz gibi, çoğunluk oylaması dengesi, kamu malları konusunda Pareto-etkin harcama düzeyine ulaştıramamıştır. Çok sayıda yerel yönetim olsa bile bu durum geçerlidir. Sınırlı bir rekabet olması halinde, kaynak dağılım kalıplarında sistematik bir taraflılık ve kiracıların egemen olduğu (yerel yönetimler arasında yetersiz bir çeşitlenme olduğu durumlarda) yerel yönetimler arasında çarpıcı bir farklılık olabilir. Bununla birlikte eğer çok büyük sayıda yerel yönetim varsa ve bütün bu yönetimler, emek ve sermaye (farklı becerileri olan), tam seyyal ise, her bir yönetim birbiriyle etkili şekilde rekabet edecek ve bu rekabet de, farklı beldelerdeki farklı bireylerin tercihlerine paralel olarak etkin bir kamu malı arzının temine ve bu kamu hizmetlerini etkin tarzda sunumuna imkân verecektir. Bu koşullar altında, kiracılar devletin ne yaptığı konusunda kayıtsız kalırken, mal sahipleri bu konuda ilgili olacaktır(12).

---

(12) Çoğu metropollerde çok sayıda yerel yönetim vardır. Ancak acaba bu sayı, sonuçtaki dengenin Pareto-etkin olmaya yakın olmasını temin etmek için yeterli midir? İktisatçılar arasında bu sorunun cevaplanması konusunda görüş birliği yoktur.

Etkinliğin temini için yeterince çok sayıda yerel yönetimin olduğu durumların başka özel sonuçları vardır: Yerel yönetimin ne yapması gerektiği konusunda seçmenler arasında görüş birliği olacaktır. Bölgede herhangi bir beceriye sahip bütün bireyler aynı olacaktır. Bu sonuçlar, çoğu iktisatçının sınırlı bir rekabetin, hedefe daha yakın olduğunu varsayan modelleri önerdiği çoğu durumlarda gözlenenlerle yeterince zıt olaylardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÖZET

1. Eğer emek ve sermaye seyyal ise, herhangi bir verginin yansıması, seyyal olmayan faktör olan arazi üzerinedir. Eğer emek kısmî hareketli ise, yükün bir bölümü üzerinde kalabilir.
2. Seyyal faktörler üzerinden alınan yerel vergiler -satış vergileri (gelir vergisine eşdeğer olan), ücret vergileri, kurumlar vergileri, emlâk vergileri- sapmalara yol açarlar.
3. Devletçe sunulan iyileşmiş kamu hizmetleri, ödenen kiralara yansır. Mükemmel biçimde bir rekabet ortamında(benzer bireyli çok sayıda yerel yönetim ile) iyileşmiş kamu hizmetlerinin faydaları sadece mal sahiplerine yansır.
4. Gelecekteki hizmet faydaları ve vergiler, carî arazi değerlerinde **kapitalize** edilebilir.
5. Kamu hizmet faydalarının arazi rantları (değerleri) üzerindeki etkisi, tek bir yerel yönetimin mi, yoksa bütün yerel yönetimlerin mi sundukları hizmet faydalarını artıracaklarına bağlıdır.
6. Eğer, kamu harcama düzeyi, mülk değerlerini en çoğa çıkartacak şekilde seçilir ve yerel yönetimler arasında da rekabet olursa, sonuçta varılan kaynak dağılımı Pareto etkin dağılım olacaktır.
7. Bununla birlikte, eğer sınırlı bir rekabet ise, sonuçtaki denge Pareto etin olmayacaktır. Farklı mülk sahibi kontrolundaki yerel yönetimlerde sunulan hizmetlerin çok az çeşitlenmesi yönünde bir eğilim vardır.
8. Aksine, kiracılar, yerel yönetimi ellerine geçirirlerse, (aynı koşullarda) aşırı hizmet çeşitlenmesi konusunda bir eğilim olacaktır. Kamu malları konusunda çok para harcayanların harcama düzeyi yüksek, az harcayan yönetimlerin de az harcama düzeyi olacaktır.
9. Bunun yanısıra, kiracıların devletin sunduğu hizmetlerin etkinliği ile ilgilenme konusunda özençleri olmayacaktır.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Kira kontorolü
Kapitalizasyon
Kısmî kapitalizasyon
Mutlak ve nisbî kapitalizasyon
Marjinal altı birey

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Emlâk vergisinin neden, arazi birimi başına sermaye (bina) konusundaki harcamaların azaltılmasına yol açabildiğini açıklayınız.
2. Çoğu firmanın, birden fazla eyalette çalışanı, tesisi ve satış faaliyeti vardır. Eyalet kurumlar vergilerini alırken, eyaletler firmaların toplam kârlarının bir yüzdesini eyalete aktarımı için bir kural kullanır. Hangi kuralın kullanımı bir fark doğurur mu? Alternatif kuralların etkilerini tartışınız.
3. Eyalet ve yerel vergileme meselelerin çoğu, uluslararası bağlamda doğan meselelere benzerdir. Söz gelimi çoğu ülke, yabancılarca sahip olunan sermaye üzerinden vergi almış bulunmaktadır. Bu tür vergilerin yansımasını tartışınız. Yabancıların sahip olduğu sermayeye sübvansiyon etmeye değer mi?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. Bir kent ücret vergisinin yansımasını tartışınız.

5. Çoğu kentler kira kontrol mevzuatı kabul etmiştir. Kısa ve uzun dönemde bu tür mevzuatdan kimin yararlanacağı ya da zarar göreceğini dikkatlice tartışınız. Bu tür mevzuatın siyasal ekonomisini tartışınız. Başkan Reagan kira kontrol mevzuatı olan yerel yönetimlere hiçbir konut yardımı yapılmamasını önermiştir.

6. Ondokuzuncu yüzyılın ünlü Amerikan iktisatçı olan Henry George, yalnızca arazinin (binaların değil) vergilenmesini önermiştir. Bu vergileme arazi sahipleri için adaletsizlik olmayacak mıdır? Bu vergi araziyi binalara göre daha pahalı hale getirerek, kaynak dağılım kararlarını saptıracak mıdır?

7. Vergiden muaf sanayi gelişim bonolarından (yerel yönetimlerin, kentte yeni tesis inşa eden firmalara yeniden borç vermek için, fon borçlanmasına imkân veren) başlıca menfaat sağlayanlar şunlardan hangisidir (a) Beldedeki işçiler (b) Beldedeki arazi sahipleri ya da (c) Beldeye taşınan sanayiler? Varsayımlarınızı veriniz. Bu bonoları tek bir yerel yönetimin çıkarmasıyla, bütün yerel yönetimlerin hepsinin çıkarması arasında bir fark var mıdır?

8. Washington'daki metro sisteminin inşaından kim fayda sağlamıştır.

   a) Metronun geçeceği güzergah ilân edildiğinde, metro hattının yakınındaki arazi sahipleri

   b) Metronun tamamlandığı zamanda metro hattının yakınındaki toprak sahipleri

   c) Metronun geçeceği güzergâhın ilân edildiği sırada, metro hattı yakınındaki daire kiracıları

   d) Metronun tamamlanması sonrası, metro hattı yakınındaki daire kiracıları ya da

   e) Metro hattının yakınında olmayan daire sahipleri? Her durumda varsayımlarınızı veriniz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

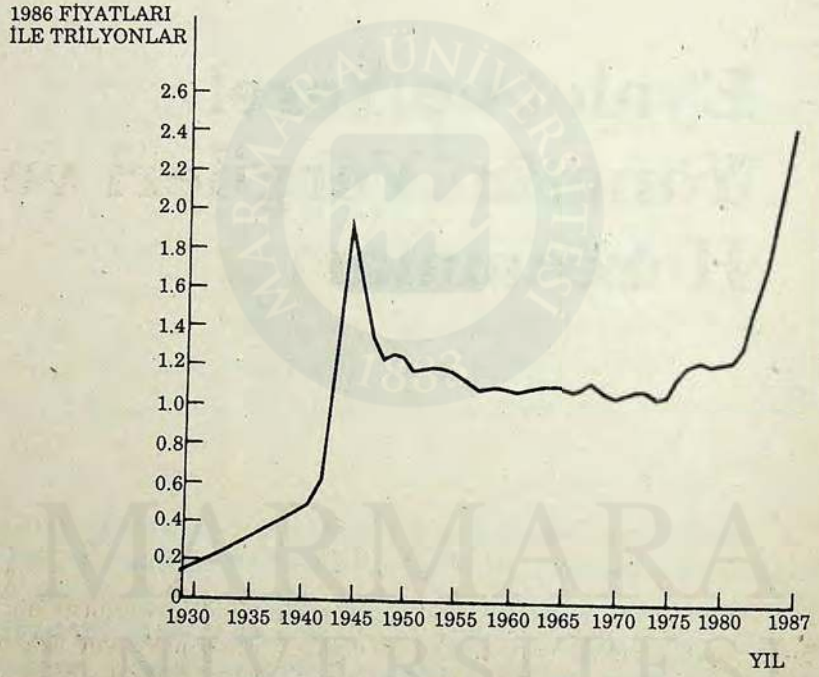
28

Bütçe Açıkları İktisadi İstikrar ve Büyüme

Son yıllarda, Amerikalılar için büyük ilgi odaklarından biri dev bütçe açıkları olmuştur. 1987 Federal Devlet Bütçe açığının 186 milyar dolar olacağı tahmin edilmişti. O zamana kadar, uzun yıllar biriken bütçe açığını temsil eden ulusal borç 2.4 trilyon dolara çıkmıştı. Bu sayılar o derece büyüktür ki, üzerinde bir tahminde bulunmak oldukça güç olmaktadır. Reagan döneminin ilk altı yılında biriken açık, her iki dünya savaşının finansmanı için gereken para da dahil, ülkemizin kuruluşu sonrasındaki 200 yılda biriken toplam ulusal borçtan daha büyük idi. 1987'deki açık federal devlet harcamalarının yüzde 18'ine varmıştır. Tabiidir ki, açıktaki artışın bir kısmı, aldatıcıdır. Enflâsyonun sonucudur. Ancak şekil 28.1'de sabit fiyatlarla ölçülen gerçek ulusal borcun, 1980'den beri fırlayıp çıktığını gösteriyoruz.

Son on yılın ikinci önemli ilgi odağı, Amerikan sanayilerinin reka

bet gücündeki azalma olmuştur. **Emek verimliliği**(1) -çalışanın çalıştığı saat başına reel hasıla- da hemen hemen durgundur. Çoğu önemli Amerikan sanayii, pazarın çoğunu Japonlara ve başka ülkelere kaptırmıştır. İhracatımız ithalatımız kadar hızlı artmamaktadır. Artık 1985'e gelindiğinde dışarıdan çok fazla borçlanmış ve ilk defa bir *borçlu ülke* haline gelmiş bulunuyoruz. Yabancılara borçlandığımız miktarın toplam değeri, onların bize borçlandığı tutarı aşmıştır.



28.1. REEL FEDERAL BORÇ. (1986 Fiyatlarıyla) Reel federal borç 1980'den beri II. Dünya Savaşı yıllarında ulaşılan düzepleri de aşarak, büyük ölçüde artmıştır. KAYNAK: *Economic Report of the President*, 1987 Tables: B-3, B-74.

(1) Emek verimliliğine, sadece *verimlilik* de denilir. Bu ölçü, sabit fiyatlarla giderildiği GSMH'nın toplam tutarının, ülkede çalışan işçilerin çalıştığı toplam çalışma saatine bölünmesi ile bulunur.

Çoğu iktisatçı bu meselelerin birbiriyle bağlantılı olduğuna inanmaktadır. Dev bütçe açıkları da dahil, devlet politikaları, verimlilik düşüşüne ya doğrudan katkıda bulunmuş ya da en azından önlenmesinde yeterince aktif olamamıştır. Aslında, çeşitli, vergi , harcama ve açık politikaları üzerindeki tartışmaların çoğu, ekonominin istikrarı ve büyümesi konusundaki etkilerinde yoğunlaşmaktadır. Söz gelimi, 1980'li yılların başlarında, vergilerdeki indirimin ekonomiyi büyük ölçüde canlandıracağı düşüncesi geniş taraftar bulmuştu. Bireyler bu indirim sonucu, daha uzun ve daha sıkı çalışacak ve daha fazla yatırım yapacaklardı. 1981 vergi indirimleri, hasılat ihtiyacının azalmasından değil, büyük ölçüde bu düşüncelerden hareketle yapılmıştı. Ancak bunu izleyen yıllardaki büyük bütçe açıkları ilgi odağı haline geldi. Bu açıkların yüksek faiz oranlarına ve böylece de daha düşük üretim, yatırım ve büyüme düzeylerine sebep olacağı düşüncesi ortaya çıktı. Sonuç olarak vergilerin tekrar artırılmak zorunda kalındı (1982 ve 1984'de yasalaşan ve biraz da ifadeyi yumuşatan biçimde gelir-kucaklayan önlemler olarak adlandırılan düzenlemelerle)

Bu saydıklarımız ekonominin son yıllarda karşılaşmış olduğu önemli sorunların tamamı değildi. En azından 1987 yılı itibariyle işsizlik oranları ısrarlı biçimde yüksek kalmıştır. 1974-1986 dönemindeki ortalama işsizlik oranı, 1962-1973 dönemindeki ortalama tam yüzde 4.7'nin çok üstünde olarak yüzde 7.4'e ulaşmıştır. Princeton Üniversitesinden Profesör Alan Blinder 1974'ü takibeden oniki yılda işsizlik artışı sebebiyle üretim kaybının 2 trilyon dolara yakın olduğunu tahmin etmiştir. Bu ürkütücü rakam işsizliğin, hepsi için en büyük etkinsizlik kaynağı, olduğunu göstermektedir(2).

BÜTÇE AÇIKLARI VE İKTİSADİ İSTİKRAR

John Maynard Keynes'ten önce, çoğu iktisatçı, işsizliğin büyük ölçüde fiyatlara nisbetle çok yüksek ücret ödenmesinden kaynaklandığını düşünmüştür. Bu yüksek ücret ödemesi, firmaların istihdam etmek istedikleri emek miktarını azaltmıştı. Ücretlerin fiyatlara olan oranını, *reel ücret* denilir. Reel ücretin düşürülmesinin, istihdam düzeyini artıracağı

(2) A.S. Blinder *Hard Heads, Soft Hearts: Tough-Minded Economics for a Just Society* (Reading, M.A.; Addison-Wesley, 1987) pp. 33-35. 2 trilyonluk rakam, işsizliğin taban düzeyi olan yüzde 5.8'in üzerinde artmasına dayalıdır.

düşünülmüştür. Keynes ise bu görüşün aksine istihdam konusundaki sınırlamanın talep düzeyi olduğunu ileri sürülmüştür. Firmalar ek işçi istihdam etmeye ancak bu işçilerin ürettikleri malları satabilirlerse istekli olacaklardır.

Keynes probleme sadece yeni bir teşhis koymakla kalmamış, aynı zamanda tedavi de önermiştir. Eğer toplam talep - ya tüketim, yatırım ya da devlet harcamaları- artarsa işsizlik azalacaktır. Keynes ağır depresyonlarda yatırımları canlandırmanın güç olduğunu düşünmüştür. Şöyle ki, ona göre toplam talebi artırmanın en etkili yolu ya devlet harcamalarını artırmak ya da özel tüketimi canlandıracak olan vergileri azaltmaktır.

Keynesçi iktisadı eleştirenler üç tür konumda bulunmaktadır (a) Keynesin problemi teşhisi yanlıştı. En azından bazı önemli hallerde işsizliğin sebebi, yetersiz toplam talep değil, çok yüksek ücretlerdir (b) Devlet politikası toplam talebin artırılmasında etkili değildir. Meselâ kamu harcamaları özel harcamaları boğar. Kamu harcamaları arttıkça dolar başına dolar esasına göre özel harcamalar azalır. Özellikle tüketimi ya da devlet harcamalarını artırmayı amaçlayan kamu politikaları yatırımları azaltır ve buna bağlı olarak da ekonominin büyümesini yavaşlatır (c) Devlet politikası etkili olsa bile, devlet için müdahalelerin zamanını iyi ayarlamak güçtür. Böylece, tam harcamalarını kısması gereken zamanda harcamayı artırması ya da tersinin olması muhtemeldir.

Günümüzde çoğu iktisatçı işsizliğin yetersiz toplam talepten kaynaklandığı bazı önemli örnekler olduğu kanaatindedir. Ancak etkili devlet politikaların, işsizlikle mücadelede ne kadar etkili olmuş olduğu ve olabileceği hakkında daha fazla görüş ayrılığı vardır.

Bu bölümde, toplam talebin canlandırılmasında vergi, harcama ve bütçe açığı politikalarının rolü üzerinde duracağız. Ancak ele almayacamız bir başka önemli devlet politikası aracı daha vardır - para politikası. Yapılan tartışmada vergiler, harcamalar ve açıklar arasındaki ilişkinin akılda tutulmasına ihtiyaç vardır. Eğer devlet, 1981'de yaptığı gibi harcamaları sabit tutarak, vergileri azaltırsa, bütçe açığı artar(3).

---

(3) Aslında, devlet vergi **oranlarındaki** azalmanın canlandırıcı etkisi vergi gelirlerini fiilen artıracak kadar büyük olacak ve böylece bütçe açığı azalacaktır. Bu durumun gerçekleştiği görülmemiştir.

Politikadaki değişmenin etkilerinin bir bölümü, vergi oranlarındaki değişmelere, bir bölümü de artan açığa atfedilebilir. Hangisinin olduğunu bulup çıkarmak güç olabilir. Aynı şekilde, eğer devlet harcamaları artırır, vergileri artırmazsa, gene açığın artması gerekir. Harcamada, vergilerdeki paralel artışla bağlantılı bir yükselmeye harcamalardaki *denk bütçe* artışı denilir. Tüketim ve yatırım harcamaları belirleyicilerini sırasıyla ele alacağız.

Tüketimin Körüklenmesi

İlk teoriler, tüketimin **kullanılabilir gelire** dayalı olduğunu farzetmiştir. Kullanılabilir gelir kişinin vergileri ödedikten sonra kalan geliridir. Bu görüşe göre bir bireyin vergi yükümlülüklerinin azaltılması, onun kullanılabilir gelirini ve dolayısiyle toplam talebi artırır.

Son otuz yılda bu görüş çeşitli yönlerden değişikliğe uğramıştır. Nobel ödülü kazanmış Milton Friedman ve Franco Modigliani'nin ikisi de bir bireyin cari tüketiminin, cari kullanılabilir gelirden daha fazlasına dayalı olduğunu iddia etmiştir. Friedman bir bireyin gelirinde yıldan yıla büyük dalgalanmalar olduğunu ifade etmiştir. Kendisi tüketimin, "**sürekli gelir**" dediği ve çalıştığı yılların gelirinin ortalama değerine dayalı olduğunu söylemiştir. İyi yıllarda, birey tasarruf etmiş. Çok kötü yıllarda ise tasarruflarından kullanmıştır. Dolayısiyle tüketim gelirden daha az değişken olmuştur.

Modigliani, tipik bir kişinin yaşamının başlangıcı ve sonunda düşük, orta yaşlarında nisbeten yüksek bir gelir akımı olduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte, bir bireyin tüketimi, yaşamı boyunca az çok sabit ya da artma eğilimindedir. Dolayısiyle, bireyler tüketim kararlarını, tükettikleri dönemdeki gelirleri yerine yaşam boyu gelirlerine dayandırırlar. Modigliani'nin teorisine **tüketimin yaşam boyu teorisi** denilmektedir.

O zaman her iki teoriye göre de, vergilerin düzeyindeki *geçici* bir değişme, tüketim düzeyi üzerinde küçük bir etki yapacaktır. Çünki, vergilerin düzeyindeki geçici bir değişmenin yaşamboyu ya da sürekli gelir üzerinde küçük bir etkisi olacaktır. Birey, bu ekstra serveti alacak ve vergi indiriminin gerçekleştiği yıldaki tüketiminde artış yapacak yerde, yaşamına yayacaktır. Bir başka deyimle, birey gelirindeki herhangi bir

geçici artışın büyük bir kısmını tasarruf edecektir(4). Bir gelir vergisindeki geçici bir kısıntının etkileri, bir dayanıklı tüketim malı alışı üzerinden alınan bir özel tüketim vergisindeki geçici indirimin etkileriyle karşılaştırılabilir. Böyle bir vergi, bireyler mal geçici olarak daha az pahalı iken satın almayı tercih edeceklerinden bu mala talebin artmasına yol açacaktır(5).

Bir gelir vergisindeki geçici kısıntının etkileriyle, bir özel tüketim vergisindeki geçici kısıntı arasındaki ayırım, 18. Bölümde gördüğümüz, bir fiyat değişmesinin gelir ve ikame etkileri arasındaki ayırıma paraleldir. Gelir vergisindeki geçici kısıntının başlıca şekil 28.2A'da görüldüğü gibi bütçe doğrusunu yukarı kaydırarak bir gelir etkisi vardır. Buna mukabil, bir özel tüketim vergisindeki geçici kısıntının, ikame etkisi vardır. Bu durumda bütçe doğrusu, şekil 28 2 B'de olduğu gibi paralel kaymaz sağa döner. Birey sadece bugün daha fazla satın alarak vergi indiriminin avantajından yararlanır.

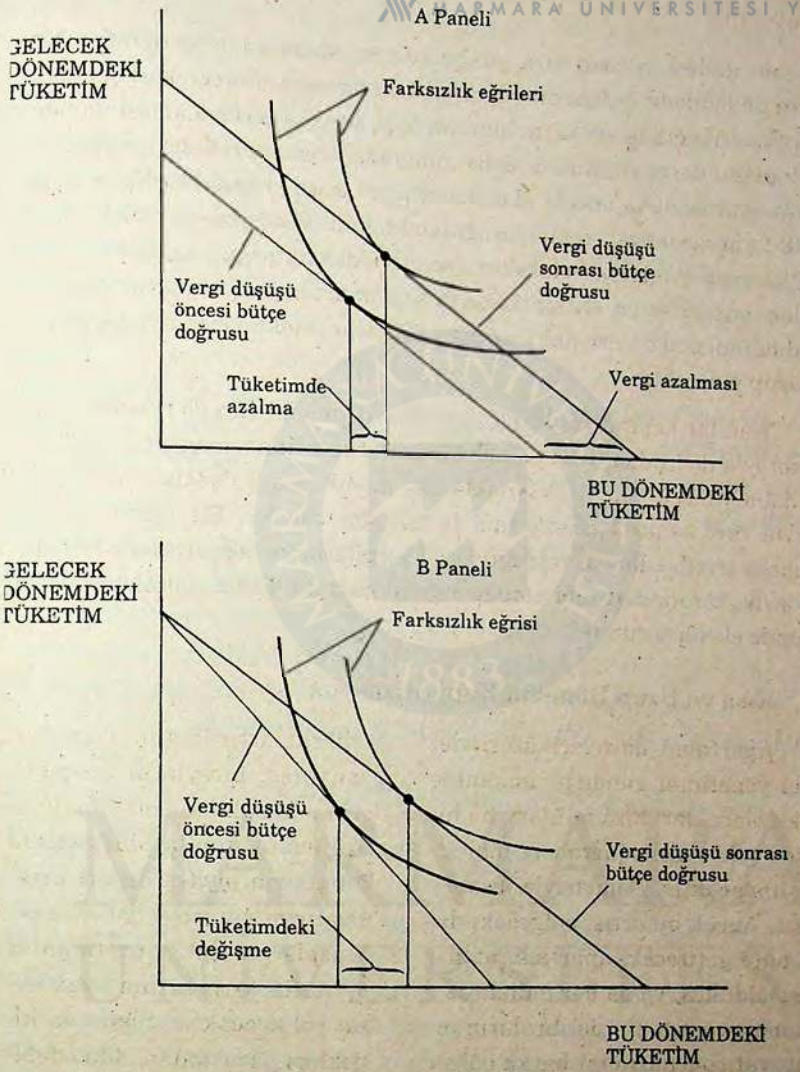
Özel tüketim vergilerindeki geçici değişmelerle ilgili bir güçlük, bunlar gerileme dönemlerinde tüketim malları talebini artırmada etkili olmakla birlikte, vergi oranının değişmeden önceki ve sonraki dönemlerinde de etkileri vardır. Vergi oranında değişme beklenirse, verginin azaltılmasından önceki dönemlerde, vergileri azaltılmak üzere olan malların talebi önemli ölçüde kısılabilir. Verginin normal seviyesine dönmesinden hemen önce, malın talebi yükselebilir ve normal seviyesine dönmesinden hemen önce talebi önemli ölçüde azalabilir. Alımların zamanlamasındaki bu kaymalar, vergi oranındaki geçici değişmelerin, verginin tasarlanan etkilerinin gerçekleşeceği sanılan dönemler dışında önemli etkileri olmuş olabileceği anlamına gelmektedir.

---

(4) Gelir vergisi, tasarrufların nemasını da vergilendirir. Geleneksel Keynesçi analiz, cari tüketimin faiz esnekliğinin küçük olduğunu varsaymıştır ve böylece, bu etki ihmal edilebilmiştir. Gelir etkileri herhangi bir ikame etkisine egemen olmuştur.

(5) Bir gelir vergisindeki geçici bir azalmanın emek arzı üzerinde kısa dönemli bir etkisi olması gerekir. Çalışmanın neması, gelir vergi oranı düşükken, daha yüksek olacağından bireyler gelecekteki boş zamanı bugünkü boş zamanla ikame ederek daha fazla çalışmayı tercih edeceklerdir. Ne varki bu etki, bireylerin satabilecekleri emek hizmeti miktarında sınırlamayla karşılaştıkları gerileme dönemlerinde önemli olması beklenir. Kaldı ki, en iyi zamanlarda bile çoğu kişinin çalışma saati konusunda pek az gücü vardır. Bu sebeplerle, çoğu iktisatçı geçici bir gelir vergisi değişmesinin emek arzı üzerindeki etkisinin küçük olduğuna inanırlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



28.2. GELİR VERGİSİ VE TÜKETİM (ÖZEL) VERGİSİNDEKİ GEÇİCİ DÜŞÜŞLERİN ETKİLERİ. (A) Gelir vergisindeki geçici bir düşüşün sürekli gelir üzerinde küçük bir etkisi vardır. Bütçe doğrusu yukarı doğru hafifçe kayar ve böylece cari tüketimde hafifçe artar. (B) Özel tüketim vergisindeki geçici bir düşüş ise cari tüketimin nisbî maliyetini azaltır ve böylece cari tüketim üzerinde güçlü bir canlandırıcı etki yapar.

LİKİDİTE ETKİLERİ

Bununla birlikte bazı iktisatçılar, gelir vergisindeki geçici etkilerin bile, *cari* tüketimde önemli değişmelere yol açabileceği bir mekanizmanın olduğu fikrini korurlar. Yale Üniversitesinden Nobel ödüllü James Tobin, bireylerin **likidite sınırlamasına** bağlı olduğunu ve bugün için daha fazla tüketmek istediklerini ancak bunu borçlanmaları konusundaki sınırlamalar sebebiyle yapamadıkları vurgulanmıştır. Bir başka şekilde ifade edersek, bireylerin yaşamboyu gelirinin, cari tüketim düzeyinden daha yüksek bir tüketim düzeyini haklı kıldığını ancak borç aldıkları bankerlerinin kendilerinin bu görüşünü paylaşmadığını ve böylece kendilerine borç vermeye istekli olmadığına inanırlar. Bankerler bu işe evet demedikçe muhtemel yüksek harcama düzeyli bireyler, tüketimlerini cari gelirleri ile sınırlamaları gerekir. Ancak, cari kullanılabilir gelirleri arttığında -gelir vergi oranındaki bir azalma ile olacağı gibi- fırsat çıkmış olur. Bireyler o zaman tüketim malları konusundaki harcamalarını arttırırlar.

Likidite eksikliği, bireylerin TV gibi faydaları uzun yıllar boyunca alınan dayanıklı tüketim malları alımının sınırlaması açısından özellikle önemlidir. Bireyler kullanılabilir gelirlerinin azaldığını ve borçlanamadıklarını gördüklerinde yapacakları ilk iş dayanıklı tüketim malı alışlarını azaltmak olacaktır. Bu da bu mallarda gıda gibi dayanıklı olmayan mallardan daha fazla dönemsel değişikliği sergileyecektir.

UZUN-DÖNEM BORÇLANMA ETKİLERİ

Yukarıda açıklanan bütün görüşlerin, vergi oranındaki bir azalmadan kaynaklanan tüketim malı talebini muhtemel artışını oldukça abarttığına inanan ve aralarında en önde geleni Harvard Üniversitesinden Robert Barro olan başka iktisatçılar da vardır. Eğer devlet harcamaları değişmemişse, vergi oranındaki bir azalma, devlet borcunun artıracaktır. Devlet borcundaki böyle bir artış gelecekteki bir tarihte vergilerin artırılması gerekeceğini tazammun eder. Eğer bireyler gelecekteki vergi artışlarını hesaba katarsa cari vergilerdeki azalma kendilerini daha iyi durumda hissetmelerini sağlamayacaktır. Vergilerin sadece ertelenmiş olduklarını bileceklerdir(6). Buna göre cari vergi oranının düşürülmesi

(6) Söz gelimi bu görüş R.Barro tarafından ortaya atılmıştır. "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 82 (1974): 1095-1117

hiçbir gelir etkisine ve tüketim düzeyinde hiçbir artışa yol açmayacaktır (7).

Jüri gene de Barro'nun görüşlerinden yana değildir. Küçük bir ampirik bulgunun olduğu bir rasyonellik derecesi olduğunu varsaymaktadır. Üstelik bireyler yalnızca bugünkü vergi kısıntısının ileriki bir tarihteki vergileri artıracağını bilmek zorunda kalmakla kalmamalı, vergi ödemek zorunda kalacaklarına da inanmalıdırlar. Ertelenen bir vergi ödenmeyen bir vergidir. Gelecek kuşaklar, aksine vergiyi ödemek zorunda kalabilirler. Bu durumda bugünün vergi indirimi gerçekte bugünkü kuşakları daha iyi duruma getirecek ve böylece tüketim düzeyini artıracaktır(8).

KURUMLAR VERGİSİNDEKİ İNDİRİMLERİN TÜKETİM ETKİLERİ

Tüketicilerin rasyonellik derecesine ilişkin benzer görüşler, bir kurumlar vergisi indiriminin etkisi tartışmalarında da ortaya çıkmaktadır. Temettülerde ve dolayısiyle kullanılabilir gelirde bir artışa yol açtığı ölçüde tüketimde de muhtemelen bir artış olacaktır. Ancak bir kurumlar vergisi indiriminin temettü yerine dağıtılmayan kârları artırması ölçüsünde, firmanın hissedarları kurum örtüsü arasından kurumu görmesi halinde tüketimde bir artış olacaktır. Ortaklar, kurumun durumunu görecek olurlarsa, artan dağıtılmayan kazançlar sonucu kendilerinin daha zengin olduklarını farkedecekler ve kendilerini daha zengin hissettiklerinden daha fazla tüketeceklerdir. Tüketiciler ne ölçüde kurum örtüsü arasından kurumu görebilirler? Çoğu iktisatçı tüketicilerin kurum örtüsü arasından ancak *kısmen* gördüklerini ve firmanın artan varlıklarını ancak kısmen kendi servetlerinin artması *gibi görebildikleri* ve buna göre de tüketimlerini artırdıkları kanaatindedir(9).

---

(7) Gene, küçük bir ikame etkisi olabilir - bireyler gelir vergisi oranının düşük olduğu dönemlerde çalışmayı tercih edecektir.

(8) Barro, gelecek kuşaklar vergiyi ödese bile, kendi refahı ile ilgilenen şimdiki kuşak miras bıraktığı malları aynı miktarda artıracaktır.

(9) 23. Bölümdeki tartışmalardan kurumun şeffaflığı kamuya açıklığın tasarruflar üzerindeki etkisini hatırlayınız.

Yatırımın Körüklenmesi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devlet politikasının yatırımları etkilemesinin üç mekanizması vardır. (1) Firmaların her faiz düzeyinde yapmayı arzuladıkları yatırım düzeyini, yatırım fonksiyonu etkiler (2) Bireylerin her faiz düzeyinde tasarruf yapmayı arzuladıkları miktarı, tasarruf fonksiyonu etkiler ve (3) Emre hazır tasarruflar kullanımı etkiler.

TÜKETİM YATIRIMI DARALTABİLİR

Önceki paragrafta, devlet politikalarının tüketimi nasıl etkilediğini gördük. Eğer üretimi sınırlayan toplam talep düzeyi ise o zaman toplam talepteki bir artış hasılada ve istihdamda bir artışa yol açacaktır.

Peki ama acaba firmalar, ücretlerin fiyatlara nisbetle daha yüksek olması dolayısiyle, üretimlerini artırmaya isteksiz olurlarlarsa ne olur? O zaman, üretimi artıracak yerde tüketimdeki artış tasarruf aleyhine olacak ülke dışarıdan borçlanmadıkça yatırım için elde mevcut fonların yetersizliği faiz haddinin yükselmesine yol açacaktır. Tüketim, yatırımı daraltacaktır. Toplam talep artmayacak, işsizlikte azalmayacaktır.

YATIRIM TALEBİ

Devletin yatırıma geçici bir ivme kazandırmak için kullandığı başlıca araç, yatırım indirimidir(10). Eğer yüzde 10 bir yatırım indirimi varsa, 100 dolarlık bir makina firmaya 90 dolara malolacaktır. Devlet fiilen maliyetin yüzde 10'unu ödemektedir. Dolayısiyle geçici bir yatırım indiriminin (ya da yatırım indirimindeki geçici bir artışın) etkisi yatırım malının geçici satışı ile aynıdır. Firmalar, yatırım malını satış tamamlanıncaya kadar bekleyerek makinayı satın alacak yerde satış devam ederken almaya eğimli olacaktır.

Tıpkı dayanaklı bir tüketim malı üzerinden alınan bir özel tüketim vergisindeki indirim gibi, geçici bir yatırım indiriminin hem ilk hem de sonraki dönemlerde etkileri görülebilir. Eğer artış beklenirse, yatırım yapmayı düşünenler, bu yatırımlarını yatırım indirimi uygulanıncaya kadar erteleyeceklerdir. Ve dönemin sonunda, biraz daha sonra

(10) Yatırım indirimi Kennedy yönetiminin yatırımları canlandırma programının bir bölümü olarak ilk defa 1962'de yürürlüğe girmiştir. 1962 sonrası, indirim, birbirini izleyen biçimde, askıya alınmış, kaldırılmış, tekrar yasalaşmış ve (1986'da) yeniden kaldırılmıştır.

yatırım yapmış olacak olanlar yatırımlarını daha öne alacaklardır. Hem yatırım indiriminin uygulandığı hem de kaldırılması sonrası yatırım azalmasının ekonomi üzerinde olumsuz etkisi olmuş olabilir.

Kurum kazançlarından alınan vergi oranındaki geçici bir azalma,yatırımı canlandırma hususunda çok az etkili olabilir. Belli bir yatırımı yapıp yapmamaya karar verirken, firmalar; yatırımdan elde edilen vergi sonrası gelirin halihazır iskontolu değerini hesaplarlar ve bunu maliyetlerle karşılaştırırlar. Kurum kazancı üzerindeki vergi oranındaki geçici bir indirim, uzun dönemli bir yatırım gelirinin halihazır iskontolu değeri üzerinde küçük bir etki yapar (Eğer firmalar vergi oranındaki indirimin aslında sürekli olmadığına inanırlarsa, açıklanmış sürekli bir kurumlar vergisi oranı indirimi bile etkin olmayabilir)

Eğer firmalar marjinal yatırımlarını borçlanmayla finanse ederlerse, kurumlar vergisi oranındaki bir değişmenin, sermayenin marjinal maliyeti üzerinde etkisi yoktur. Bunun sebebi, faiz ödemelerinin vergiden indirilebilmesidir. Dolayısiyle (r) faiz haddiyle borçlanan bir firma r (1-t) kadar efektif bir sermaye maliyeti ile karşı karşıya kalır. Öte yandan, kurumlar vergisi yatırım gelirini gene (1-t) kadar azaltır. Marjinal maliyet ve marjinal gelirin ikisi de sabit oranlı olarak azaldığından, kurumlar vergi oranının, marjinalde yatırım düzeyi üzerinde hiçbir etkisi yoktur. Bu koşullar altında kurumlar vergi oranını azaltmanın yatırım düzeyi üzerinde dolaysız bir etkisi olmayacaktır(11).

Eğer firmalar borçlanabilecekleri miktar ya da hisse senedi piyasasından ek sermaye temini konusunda bir sınırlama ile karşı karşıya ise kurumlar vergisindeki bir indirimin yatırım düzeyini artırmasının bir başka mekanizması daha vardır. Bu mekanizma Tobin'in tüketiciler üzerindeki likidite etkisi teorisine benzerdir. Çoğu firma, daha fazla yatırım yapmak isteyecek ancak, fonlar kendi emirlerine hazır olmadığından bu yapma konusunda sınırlama ile yüzyüze olacaklardır. Daha fazla borçlanamazlar (ya da resesyon dönemlerinde doğrudan sağlanması güç olan ek hisse senedi ihraç edebilirlerse, daha fazla borçlanmaları mümkün olabilir). Kurumlar vergisinin düşürülmesi firmaya yatırım yapabileceği ve öz sermayesini temin olarak kullanabilerek borçlanmayla toplayabileceği fonları sağlar.

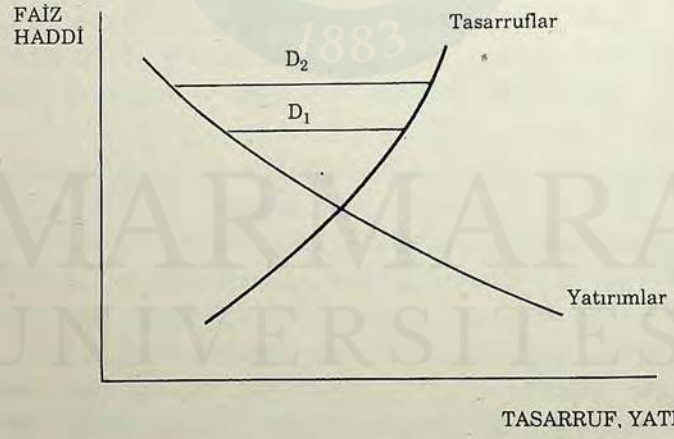
---

(11) Faiz haddindeki bir değişme aracılığı dolaylı bir etki olabilir. Gene bu iddia amortisman indirimlerinin iktisadi amortismana eşit olduğunu varsayar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devlet harcamaları ve bütçe açıklarının, özel yatırımı azalttığı ya da daralttığı konusunda ciddi bir görüş gelişmiştir.

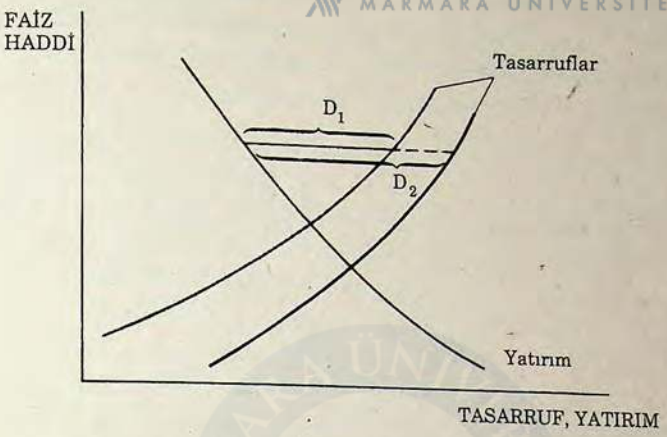
Tasarruflar iki maksatla kullanılabilir. Yatırımı finanse etmek ve kamu açıklarını finanse etmek Şekil 28.3'de özel tasarruf ve yatırımı, faiz haddinin bir fonksiyonu olarak göstermiştik. Özel tasarruf ile yatırım arasındaki fark, denge seviyesinde bütçe açığına eşittir. Eğer bütçe açığı artarsa, devlet ve özel yatırımcılar, emre hazır fonların arzı için rekabet edecek ve faiz hadlerinin artması gerekecektir(12). Yüksek faiz hadlerinde yatırım olumsuz etkilenecektir. Ancak artan bütçe açığının tasarrufları da aynı miktarda artırması halinde, faiz hadleri artmayacaktır (Bkz. Şekil 28.4). Büyük bütçe açıklarının tasarrufları artırdığına inanılırsa (bireyler artan bütçe açığını karşılamak için vergilerde beklenen artışlar için bir kenara para koydukça) tasarrufların, bütçe açığındaki her dolar artış için bir dolar artması mümkündür.



28.3. FAİZ HADDİNİN BİR FONKSİYONU OLARAK ÖZEL TASARRUF VE YATIRIM. Artan bir bütçe açığının bir sonucu olarak tasarruf fonksiyonu kaymıyorsa açıkta D1'den D2'ye doğru bir artış azalan bir yatırımla sonuçlanır.

(12) Bu sonuç, yurtiçi açıkların *dış* tasarruflarla finanse edilme imkânını hesaba katar katma değiştirilecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



28.4. BÜTÇE AÇIKLARININ YATIRIMLARI DEĞİŞTİRMEDİĞİ ÖZEL DURUM. Eğer bütçe açığında D1'den D2'ye doğru bir artış tasarruf fonksiyonunu açıktaki artış miktarınca artırırsa, faiz hadleri değişmeyecek ve yatırım aynı kalacaktır.

Borç Yükü

Şimdi tartışmış olduğumuz mesele, **borç yükü** üzerinde uzun süredir yapılan tartışmada temel sorunu oluşturmuştur. Eğer bir birey çocuğuna bir borç bırakmışsa (ve eğer mahkemeler, bazı ülkelerde olduğu gibi, çocuğun bu borcu kabul etmesi için zorlamış ise) o zaman çocuğunun daha kötü duruma geleceği açıktır. Borç büyüdükçe, daha da kötü duruma gelecektir. Özel borç yüküne benzer bir muhakeme ile çoğu kişi ABD'ndeki dev bütçe açığı, gelecek kuşaklar üzerine bir yük yükler. Borcu artırmak, gelecek kuşaklara yüklediğimiz borcu artırmaktadır.

II. Dünya Savaşı döneminde, ulusal borcun bir yük olmadığı görüşü moda olmuştur. Ulusal borç kendimize borçlandığımız paradan başka birşey olmadığından bunun bir borç olduğunu nasıl söyleyebiliriz? Bu görüşe göre özel borç ile kamu borcu arasında benzerlik kurmak uygun değildir. Özel bir kişi bir başkasına borçlanır. Ancak bu görüşte savaşın borcu, savaşın yapıldığı zamanda taşınır. Toplam talebin askeri harcamaların finansmanı döneminde kısılmıştır ve işte bu savaşın gerçek yüküdür.

Hernekadar, kendimize borçlu olduğumuz görüşünde bir anlam varsa da, farlı politikaların, farklı kuşakların refahı üzerinde farklı sonuçları vardır. Önemli değişim oranları vardır. Bazı politikalar, gelecek kuşaklar aleyhine şimdiki kuşaklara yarar sağlar.

Dolayısiyle II. Dünya Savaşı sırasında hayatta olan kuşak savaşın maliyetini yüklenen tek kuşak olmayabilir. Devlet harcamalarını, vergi yerine borçlanmayla finanse ettiğinde vergilerin alınsaydı yükleneceği kuşakların yaşamboyu tüketimi artmıştır. Devlet tahvilleri, sermayenin yerine geçmiş, daha az yatırım yapılmış ve gelecekteki sermaye stoku azaltılmıştır. Dolayısiyle, gelecek kuşakların ücretleri aşılmıştır. Savaşan kuşak, gelecek kuşağa ödenmesi gereken büyük emekli asker aylıkları için kendileri oy verebilirler. Her iki durumda da şimdiki kuşak maliyetlerinin bir bölümünü gelecek kuşaklara yüklemeyi başarmıştır.

Açık Ekonomilerde Bütçe Açıkları

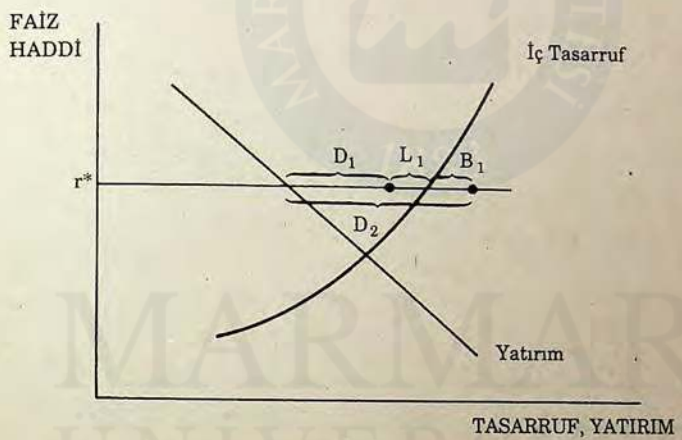
Şimdiye kadar yaptığımız analiz, bütçe açığının iç tasarruflarla yapılması gerektiğini varsaymıştır. Ne varki, açık dışarıdan borç alarak da finanse edilebilir. Gerçekten de küçük bir açık ekonomideki(13) bütçe açığının dünya faiz hadleri üzerinde önemli bir etkisi yoktur. Faiz hadlerinin değişmediği varsayımı ile tasarrufların değişmediği gibi (gelecekte beklenen vergi yükümlülüklerinden kaynaklanan uyarılmış tasarruf artışı dışında) yatırım düzeyi de aynı kalır. Bütçe açığının tek etkisi, dışarıdan yapılan borçlanmayı artırmaktır. Doğaldır ki, bu açıdan devletin dışarıdan mı borçlanmış ya da devletin borçlanması özel firmaları dışarıdan borçlanmaya mı yöneltmiş, pek fark etmez. Devlet açıklarının yatırım üzerinde hiçbir dolaysız etkisi olmadığından (şekil 28.5) ülkenin gayrisafi milli hasılasının büyümesi üzerinde hiçbir etkisi yoktur. Ancak, ülkenin hasılasının daha çoğunun fiilen, daha önce yapılmış borçları geri ödemek için, dışarı gönderilmesi gerekir. Bir bakış açısı ile devlet borcu ile özel borç arasındaki standart benzerlik, daha makul görünmektedir. Bugünün artan bütçe açığı gelecek kuşakların tüketebileceklerini azaltır. Bu değerlendirme, mevcut devlet borcunun çoğunlukla ülkedeki bireylerin elinde bulunması halinde bile doğrudur(14).

---

(13) Başka ekonomilerle hiçbir ekonomik ilişkisi bulunmayan ekonomiye **kapalı** ekonomi denilir. Başka ülkelerle ticaret yapan ya da başka ekonomilerden borçlanabilen ya da başka ülkelerden emek temin eden bir ülkeye **açık** ekonomi denilir.

(14) Yatırım üzerinde dolaylı bir etki olabilir. Sonunda ülkenin sakinlerinin düşük gelir düzeyinden kaynaklanan düşük iç tüketim düzeyinin gene sonunda ülkenin yatırım düzeyi üzerinde olumsuz bir etkisi olmuş olabilir.

ABD küçük bir ülke değildir. ABD hükümetinin politikaları uluslararası sermaye piyasaları üzerinde bir etki yapar. Bununla beraber, ülkemizin kapalı bir ekonomi olmadığını da hatırlamak önemlidir ve 1986 yılındaki dev bütçe açığı, ABD'deki tasarrufların dörtte birinden daha fazla bir miktarı temsil eden bir tutara ulaşmıştır(15). Ancak, dünya tasarruflarının çok daha küçük bir yüzdesini oluşturmuştur. Dolayısiyle bütçe açığı, belli ölçüde yüksek faiz hadlerine yol açmışken aynı zamanda yurt dışından sermaye akımında bir artışla da sonuçlanmıştır (dışardan bu açık olmaması halinde gelmiş olacak olanın üzerinde) 1980'li yılların başlarında artan bütçe açıklarının dışarıdan borçlanmayla sıkı sıkıya paralel olması, bu açıdan tesadüf değildi(16). Bu açıklardan dolaylı olarak gelecek kuşaklar üzerinde bir yük vardır. Bunun arzulanır olup olmadığı ise ister gelir şimdiki kuşaktan geleceğe ister şimdiki kuşağa doğru dağıtılmak istensin, bu bir dönemler arası gelir dağılımı sorunudur.



28.5. AÇIK EKONOMİLERDE BÜTÇE AÇIKLARI. Küçük bir açık ekonomi için, bütçe açığındaki bir değişme, piyasa faiz haddinin (r*) ve yatırım düzeyinin aynı kalmasına sebep olur. D_1 düzeyindeki açıkla, ülke dışarıya L_1 kadar borç verir. Halbuki D2 kadar bütçe açığı ile ülkenin dışarıdan B_1 kadar borçlanması gerekir.

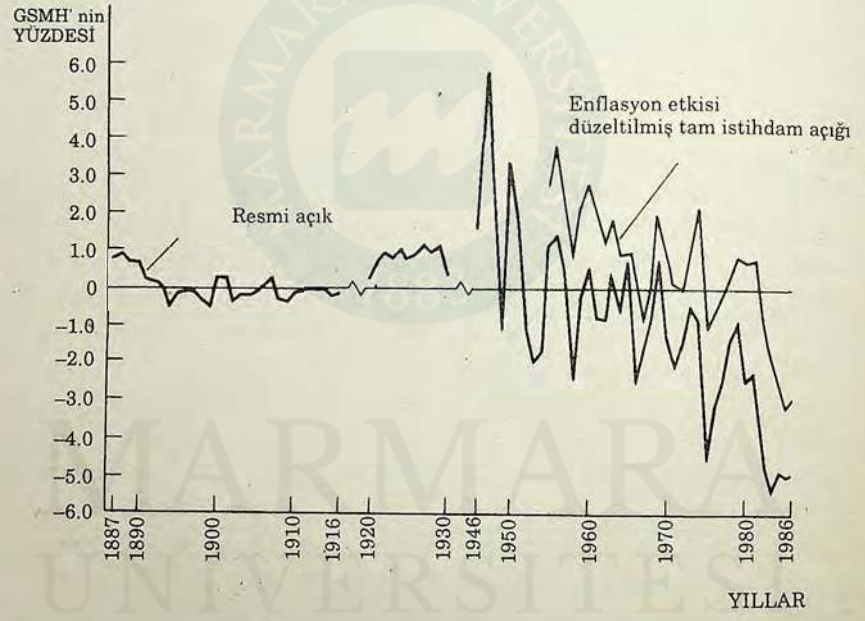
(15) 1986 takvim yılında, ABD işletmeleri, bireyleri ve eyalet ve yerel yönetimlerinin yaptığı toplam tasarruflar 741 milyar dolara ulaşmıştır. Kaynak: *Economic Report of the President* , 1987, Table B-27 ve B,78

(16) Aslında bu görüş, bütçe açıkları ithalatın neden ihracatı aştığının açıklamasının temel öğesidir. Açığı finanse etmek için dış borç artmıştır. ABD'ye borç vermek isteyen yabancılar doların değerini yükseltmişler bu da ihracatı daha az çekici, ithalatı da daha çekici hale getirmiştir. O zaman bu görüşe göre ticaret açığı dış borçlanmanın bir sonucu idi o da kamu açığından kaynaklanmıştı.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Federal Bütçe Açıklarının Tarihçesi

1930 öncesinde, devletin bütçe açığı vermemesi konusunda bir fikri uzlaşma vardı. Büyük Buhran sonrası, keynesçi görüş popüler olmuş ve bu görüşe göre, devletin normal yıllarda bütçe açığı vermemesi gerekir. Bütçe açığı ancak resesyon ya da depresyondan çıkmada ekonomiyi canlandırmak için arzu edilebilir. Dolayısiyle iktisatçılar, tam istihdamın olması halinde her yıl açığın ne olmuş olacağı şeklinde ifade edilen **tam istihdam açığını** hesaplarlar. Keynesçiler yalnızca tam istihdam açığının büyük olması ile ilgilenirler. Şekil 28.6'da 1981'e kadar önemli bir tam istihdam federal bütçe açıklarının olmadığını gösteriyoruz.



28.6. SON YÜZYILDA ABD FEDERAL BÜTÇE AÇIĞI. Resmi mali açık siyah renkle gösterilmiştir. Enflâsyon etkisi düzeltilmiş tahmini tam istihdam bütçe açığı ise renklidir. Açıklar Dünya Savaşları ve Büyük Depresyon dönemleri için gösterilmemiştir. KAYNAK: A.Modigliani ve F.Modigliani, "The Growth of the Federal Deficit and the Role of Public Attitudes" *Public Opinion Quarterly* 51 (1987) pp.459-80

1980'lerin büyük açıkları Başkan Reagan'ın sadece denk bütçeyi savunmakla kalmayıp, denk bir bütçe için anayasaya eklentiyi önerecek derecede ileri gitmiştir. 1981'de vergi oranları ciddi biçimde azaltılırken

askeri harcamalar da önemli ölçüde artırılmıştır. Başkan Reagan diğer devlet programlarında indirimler yapılmasını istemiş ancak sosyal güvenliği bu kısıntıların dışında tutmuştur. Başkanın vergiler, askeri harcamalar ve sosyal güvenlik konusundaki tutumu dikkate alındığında denk bütçeye ulaşmak fiilen imkânsızdır. Gerçekten de en kötüsünden, açığın büyüklüğü, bütün federal, askeri olmayan ve sosyal güvenlik dışı harcamaların **toplamına** eşittir.

DEVLET POLİTİKASININ ETKENLİĞİ KONUSUNDAKİ DİĞER GÖRÜŞLER

Son yirmi yılda makroekonomide ciddi bir tartışma olmuştur. Standart Keynesçi görüşlere çeşitli açılardan saldırıda bulunulmuştur. Bu kitapta bütün birbiriyle rakip teorileri kapsamlı şekilde gözden geçirmemiz mümkün değildir. burada, 1970'li yılların sonları ve 1980'li yılların başlarından beri büyük ilgi odağı olmuş üç düşünce okulunun etkilerinden kısaca söz edeceğiz.

Arz-Yanlı İktisatçılar

Keynesçi iktisatçılar toplam talebin rolünü vurgularken Güney Kaliforniya Üniversitesi Profesörlerinden Arthur Laffer gibi **arz yanlı iktisatçılar**, toplam arzın rolünü vurgulamaktadır. Bu görüş Reagan yönetiminin ilk günlerinde özellikle popülerdi. Arz yanlı iktisatçılar, eğer vergi oranları kısılacak olursa, üretime yönelik dürtü(muhtemelen artan yatırım ve işçi ve yöneticilerin gayret ve emek arzı vasıtasıyla), vergi hasılatını artıracak ölçüde büyük olacaktır. Üstelik, mal arzındaki artışın enflâsyonu durduracağına da inanmışlardır.

Mesele, vergi oranlarının, vergilerdeki azalmanın, devlet gelirlerini artıracak ölçüde fiilen üretimi artırmasını sağlayacak kadar *teorik olarak* yüksek olmasının mümkün olup olmaması meselesi değildir. Aksine, o zamanki mesele cari vergi oranlarının, vergi oranlarındaki indirimlerin devlet gelirlerini fiilen ölçüde çok yüksek olmasıdır. halbuki, hem ekonometrik bulgular(17) hem de 1981 sonrası deneyimler, bunun böyle olmadığını güçlü bir biçimde ortaya koymaktadır(18).

---

(17) Bkz. Don Fullerton; "On the Possibility of an Inverse Relationship between tax Rates and Government Revenues" *Journal of Public Economics* 19, No.1 (October 1982) 3-22

(18) Arz yanlılar, arz yanlı tepkilerin önemini ve vergi indirimlerinin arzulanırlığını vurgularken haklı olabilirler. Burada sorgulanan, bu kişilerin arz tepkisinin bir vergi indiriminin vergi hasılatında bir artışa yol açacak ölçüde büyük olacağı konusundaki inançlarıdır.

Arz yanlı iktisatçılar iki hata yapmış gibi görünmektedir. Birincisi emek arzı esnekliğinin ve yatırım vergi oranlarındaki değişmelere karşı duyarlılığını aşırı büyütmüşlerdir. İkincisi, ekonominin bu değişmelere karşı adapte olma zamanını küçümsemişlerdir. Uzun dönem emek arzı çok esnek olsa bile, kurumların değişen çevreye ayak uydurması için yılların geçmesi gerekecektir. Uzun dönemde, yatırım, teşviklere karşı çok duyarlı olsa bile firmaların yatırım stratejilerini yeniden ele almaları, uzun yıllar alacaktır.

Arz yanlı iktisat 1980'lerin başlarındaki büyük açıklarda başlıca rolü oynamış olabilir. Reagan'ın büyük vergi indirimlerini yapma dileği belki de, olduğu gibi dev açıklar ortaya çıkarmayacağı inancına dayalıydı ve gerçekte arz yanlı teoriler doğru olmuş olsaydı 1981 vergi indirimleri dev bütçe açıklarına sebep olmuş olmayacaktı.

Yeni Klâsik İktisatçılar

Arz yanlı iktisatçılar ve Keynesçi iktisatçılar devlet politikalarının ekonomi üzerinde önemli bir etkisi olduğu konusunda görüş birliği halindedirler. Günümüzün bir başka düşünce okulu olan Stanford'dan Tom Sargent ve Şikago Üniversitesinden Robert Lucas devlet politikalarının etkinliğini sorgulamışlardır. Bu iktisatçılar, özel piyasaların, devlet faaliyetlerine bu eylemlerin etkilerini telâfi edecek şekilde karşılık vereceğine inanırlar. Bu bakış açısının bazı örneklerini zaten tartışmıştık: devlet harcamalarındaki bir artışın özel tüketimde telâfi edici bir azalışa yol açtığı koşulları inceledik. Doğaldır ki, özel bireylerin devlet eylemlerini telâfi etmesi için, bu faaliyetleri gözlemek ve etkilerini anlamak zorundadır. Yeni klâsik iktisatçılar, bireylerin bunu yapabileceğine inanmaktadır. Kararlarını alırken bireylerin ellerinde olan bilgiyi, söz gelimi her devlet faaliyetinin etkilerini, tahminlerde tam olarak kullandıklarına inanırlar. Bireyler beklentilerini bu karmaşık biçimde aldıklarında, *rasyonel beklentilere* sahip oldukları söylenir. Yeni klâsik iktisatçılar bireylerin devletçe aldatılamıyacağı kanaatindedirler.

Ancak devlet politikasının sınırlı bir etkili olma gücüne ilişkin sonuçları rasyonel beklentiler varsayımından daha fazlasına dayalıdır. Söz gelimi, daha önce gördüğümüz gibi azalan devlet vergileri, dolarına dolar esasına göre artan özel tasarruflarla şu koşullar altında telâfi edilmeyebilir (a) Bireyler likidite sınırlaması ile karşı karşıya

ise ya da (b) devlet politikasının kuşaklararası etkileri varsa(19).

Yeni klâsik iktisatçılar aynı zamanda eski klâsik iktisatçıların bir varsayımını paylaşırlar. Eski klâsik iktisatçılar piyasaların iyi işlediğini ücretlerin ve fiyatların esnek olduğunu ve devlet müdahalesinin ya da muhtemelen tekelci sendikaların olmaması halinde piyasaların, talep ve arzın, emek piyasası da dahil bütün piyasalarda eşit olmasını temin edecek biçimde hemen adapte olacağı kanaatindedirler. Bu görüşe göre işsizlik, ya kısa dönem geçici bir olgu ya da sendikaların (ya da devletin) ücretleri çok yüksek tutmasının bir sonucudur. Keynesçi teori, bu varsayımları açık biçimde reddetmiştir.

Bununla beraber, yeni klâsik iktisatçılar, esnek ücret ve fiyatlar varsayımını (çoğunlukla saklı bir biçimde) yeniden hayata geçirmişlerdir. Tam esnek ücret ve fiyatlarla, talebin arz ile eşitlenmesini sağlayacak şekilde bütün piyasaların (emeğinki dahil) dengede olduğu durumlarda, devlete iktisadi faaliyet düzeyinin belirlenmesinde gerçekten pek az iş düşmektedir. Yeni klâsik iktisatçıların devlet politikasının uygulama etkililiği olmaması sonucuna götüren rasyonel beklentilerin ötesinde ücret ve fiyat esnekliği konusundaki varsayımlarıdır. Gerçekten de eğer ücret ve fiyat esneksizliği varsa, devlet harcamalarında bir birim artış sonucu milli gelirdeki artış miktarını ifade eden "çarpan", bireyin gelirinin sadece kullanılabilir gelirine bağlı olduğu daha standart Keynesçi yaklaşıma nazaran rasyonel beklentiler hipotezine göre *daha büyük* değerdedir(20).

---

(19) Bir başka deyimle, şimdiki kuşaktaki bazı bireylerin, gelecek kuşaklar içinde varisleri olmayabilir ya da bireyler gelecekteki vergi yükümlülükleri sebebiyle, bıraktıkları malları dolarına dolar esasına göre artıracak kadar, furûlarını düşünmeyeceklerdir.

(20) Bunun sebebi basittir. Bireyler büyük ölçüde gelecekteki tüketim için tasarruf ederler. Gelir bugün artınca, artan gelirin bir kısmı tasarruflara gider. Bugün artan tasarruf ileriki bir tarihte artan tüketim olur. bu artan tüketim ileriki bir tarihle toplam talebi ve hasılayı artıracaktır. Bunu bekleyen bireyler, gelecekteki gelirlerinin aksi halde olacak olan gelirlerinden daha yüksek olacağını anlayacaklardır. Ve bu yüksek müstakbel gelir, toplam talebi bugün artıracak şekilde, bugün daha fazla tüketmeye istekli hale getirecektir. Bkz. P.Neary ve J.E.Stiglitz; "Towards a Reconstruction of Keynesian Economics; Constraints and Expectations", *Quarterly Journal of Economics* , 1983 Supplement ss. 199-228.

Paracılar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Nobel ödüllü Milton Friedman gibi **paracılar** ise devlet politikasının, özel kesimi, başlıca devletin elinde bulunan para arzı ile etkilediğine inanırlar. Çoğu paracılar, devletin uzun dönemde iktisadi faaliyet düzeyi üzerinde küçük bir etki yapabildiği konusunda yeni klâsik iktisatçılarla birleşirler. Ne varki, kısa dönemde, paracılar önemli bir etki yapabileceğini iddia ederler. Çoğu paracılar devletin yapacağı en iyi şeyin fiyat düzeyini istikrara kavuşturmak olduğunu ve bunu da para arzını kontrol ederek yapabileceği kanaatindedirler. Şöyleki devlet bu kontrolu para arzını kabaca reel milli gelir artışı ile orantılı olarak artıracaktır.

Paracılık, bütün dünyadaki devletlerin enflâsyon problemi ile uğraştığı 1970'in son yılları ve 1980'in ilk yıllarında, en yüksek seviyesine ulaşmıştı. O zamanların başlıca probleminin çözümünde basit bir politika aracı olarak hizmet eder görünmüştü. Ama sonradan kısmen teorik temellerinin yetersizliği kısmen de bu politikanın ilkelerini titizlikle uygulayan İngiltere gibi ülkelerde enflâsyonun kontrol altına alınmasında sınırlı bir başarıya ulaşılması buna mukabil yüksek işsizlik oranları ile karşılaşılması yüzünden, biraz gözden düşmüştür. Kısmen de para ile hasıla değeri arasındaki ilişkinin paracı doktrinin temel taşı olması sebebiyle, son birkaç yılda istikrarlı olmamıştır.

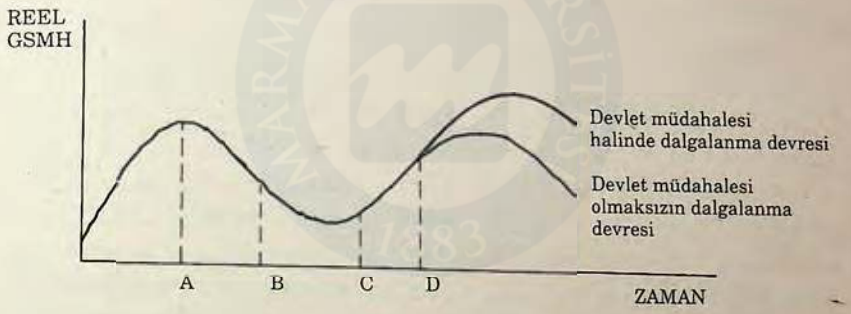
POLİTİKA DEĞİŞMELERİNİN ZAMANLAMASI İRADİ POLİTİKAYA KARŞIN KURALLAR

Devletin vergi değişmeleriyle ekonomiyi etkili biçimde istikrara kavuşturabilmesi devletin eylemlerinin yalnızca tüketiciler ve üreticiler cephesinden karşı eylemlerle telâfi edilmemesini değil, aynı zamanda bu politikalarını zamanında uygulamaya koymasını da gerektirir.

Eğer devlet enlâsyonu düşürmek için talep düzeyini azaltmaya çalışır ancak bunu yavaş yaparsa talepte azalma gerçekleşinceye kadar, ekonomi zaten başaşağı gitmiş olabilir. Toplam talepteki azalma, o zaman, zaten gerçekleşmiş olan gerilemeyi daha da azdıracaktır. Aynı şekilde eğer devletin talebi artırma girişimi, ekonomi zaten resesyondan çıkmış ve yükselmeye doğru geçmiş ise bu sefer de enflâsyonu körükleyecektir.

Vergi değişikliğinin zamanlaması ile bağlantılı problemler üç kategoride toplanabilir: Bir politika değişikliği ihtiyacının *farkedilmesindeki*

gecikme politikanın *gerçekleştirilmesindeki gecikme* ve uygulanan politikaların *etkililiğindeki gecikme* Şekil 28.7 konjonktür hareketlerini göstermektedir. Ekonomi A noktasında aşağı dönmeye başlamakta, ancak gerileme B'ye gelinceye kadar farkedilmemektedir. Ekonominin bir gerileme içinde olduğu anlaşılır anlaşılmaz da, neyin yapılacağı konusunda bir siyasal uzlaşmaya varılması gerekmektedir. Bu uzlaşma, kişisel vergiler mi azaltılmalıdır, devlet harcmaları mı artırılmalıdır ya da vergi indirimleri ya da para politikasını (faiz hadlerini düşürme) kullanarak yatırımları artırmaya mı girişilmelidir. Önerilen değişikliklerin siyasal süreç aracılığı ile yapılması gerekir. Bu da aylar alabilir. Bu yüzden de gecikme şekil 28.7'de BC ile gösterilmiştir.



28.7. RESESYONLA MÜCADELE POLİTİKALARINDAKİ GECİKMELER. Farketme uygulama ve etkilemedeki gecikmeler sonucu, devlet politikaları devrevi dalgalanmaları hafifletecek yerde şiddetlendirebilir. Ekonomi, B'ye doğru aşağı döner. Devlet bu aşağı inişi farkeder: AB olayı farketmedeki gecikmeyi, C-devletin resesyonla mücadele politikasının başarıya ulaştığı noktayı, BC uygulama gecikmesini D, devlet politikasının etkili olduğu zamanı, CD'de etkili olmadaki gecikmeyi göstermektedir.

Yasal değişiklikler yapıldıktan sonra bile, değişmelerin uygulamaya intikalinden önce başka gecikmeler de vardır. Çoğu kısmıyla vergiler takvim yılı esasına göre tahsil edilir. Dolayısiyle Ekim ayında Kongre'den çıkan bir vergi kısıntısı, şekilde CD olarak gösterilen bir başka gecikmeyle en erken, bir sonraki Ocak ayında yürürlüğe girecektir.

Bu değişikler yasalaşsa bile, vergi değişikliklerin bütün etkileri hissedilmeden önce uzun gecikmeler olabilir. Eğer, bir yatırım indirimi yapılması tahmin edilemiyorsa, firmalar yatırımların zamanlamasına ilişkin yeni kararlar almak zorunda kalacaklar ve bu kararlar da aylar

alacaktır. Yeni yatırım projelerinin hazırlanması (daha önce planlanmış projelerin ileri uzatılması alternatifine zıt olarak) yıllar gerektirebilir.

Bu gecikmelerin; devlet resesyonu tahmin edebilmesi ve ekonominin iyileşme yoluna girmiş olması hali müstesna, yeterince uzun olduğu söylenebilir (savaş sonrası dönem zarfındaki resesyonlar arasındaki ortalama süre yaklaşık olarak beş yıl olmuştur).

Eğer devlet, konjonktürün çıkış ve inişleri önceden iyi bir şekilde tahmin edebilirse ancak o zaman, politika değişmelerini etkili olabilecekleri zamanda yürürlüğe koymaya çaba gösterebilecektir. Devlet bu değişmeleri tahmin etmede etkili olamamıştır(ya da en azından iktisadi faaliyetin düzeyindeki müstakbel değişmelere ilişkin kanıtlar; gerileme fiilen geldikten sonra ne yapılması gerektiğine ilişkin hiçbir politik uzlaşmaya varılamamış olduğu şeklinde yeterince belirsiz olmuştur).

Sonuç olarak, çoğu iktisatçılar (Milton Friedman gibi) devletin ekonomiyi istikrara kavuşturma konusundaki girişimlerinin dalgalanmaları fiilen artırmış olduğuna inanmaktadır. Devlet politikaları, fiilen konjonktür dalgalanmalarını artırmamış olduğu zamanlarda ise, işletme ve tüketicilerin karşı karşıya olduğu belirsizliğe katkıda bulunmuştur. Bu iktisatçılar devletin *iradi* araçlar kullanmaması gerektiğini ileri sürerler. Bunun yerine ekonominin performansı üzerine tasarlanmış, vergi oranı, kamu harcaması ve başka mali değişkenler için bir kurallar kümesi önermesi gerekir. bu kuralların benimsenmesi, siyasal süreçle bağlantılı gecikmelerin önlenmesinde bir başka avantajı daha olacaktır. "Kurallar" halen sistemimiz içinde mevcut *otomatik esnekliğin* doğal bir uzantısını temsil edecektir. Halihazır malî sistemimize göre, ekonomi resesyona girince, vergi sistemimizin artan oranlılığından kaynaklanan bir ortalama oran azalması ve daha yüksek işsizlik yardımı, sosyal yardımlar ve bireylerin erken emekliliği sebebiyle artan sosyal güvenlik ödemeleri ile bağlantılı olarak devlet harcamalarında bir artış olacaktır.

Bu konuda basit bir kural örneği olarak şu verilebilir. İşsizlik yüzde 10 düzeyini geçtiğinde gelir vergisi oranlarında yüzde 5 indirim olacak ve işsizlik düzeyi yüzde 12'yi geçtiğinde vergi oranlarında bir başka indirim daha yapılacaktır.

İradi politika yerine kuralları savunanlar, bireylerin ve firmaların devletin ne yapacağını doğru şekilde tahmin edebilmeleri halinde çok daha iyi plan yapabileceklerini ileri sürmektedir. İşletmelerin karşı kar-

şıya olduğu başlıca belirsizliklerden biri "politika belirsizliği" devletin girişeceği eylemlerin ne olduğunun bilinmesiyle bağlantılı belirsizliklerdir.

Buna mukabil istikrar için iradi politikayı savunanlar kurallara güvenmenin kişinin "elini kolunu bağlamak" demek olacağını: iktisadi koşulların bir konjonktür döneminden diğerine tek bir kuralı yetersiz hale getirecek ölçüde değiştiğini ileri sürmektedir. Aksine kural taraftarı olanlar "eli kolu bağlamanın" açık avantajları olduğunu: politika belirsizliğini azaltmanın kendi açısından değeri olduğunu iddia ederler(21).

BÜYÜME

Son on yıl zarfında Amerikan ekonomisinin büyüme hızı konusunda giderek artan bir ilgi yoğunlaşması olmuştur. Genel büyüme hızımız (üretimimizdeki ortalama yüzde artış) ve işçi başına hasılamızdaki artış hızı Japonların ile Almanlarınkinden geri kalmış ve otomotiv gibi belli sanayilerde dünya piyasasındaki payımız büyük ölçüde düşmüştür. ABD'nin verimlilik artış hızında da 1962 - 1973 teki yüzde 2.6'lık orandan 1973-1986'daki yüzde 0.9'luk orana doğru ciddi bir düşüş yaşanmıştır(22).

Bunun açıklanmasında bir uzlaşma yoktur. Her iktisatçının gözde bir teorisi vardır. Çoğu iktisatçının üzerinde hem fikir olduğu husus, devlet politikalarının, ekonomimizin büyüme hızı üzerinde önemli bir etkisinin olmuş ve olmaya devam edeceğidir.

Ekonominin büyümesi, üç kritik faktöre dayalıdır: sermaye stokundaki (yatırım) artış, teknik ilerleme (araştırma ve geliştirme) ve doğal kaynaklarımızın gelişimi ve kullanımı(23). Büyüme konusundaki tartışma, aşağıda da göreceğimiz gibi kaçınılmaz bir biçimde adalet sorunlarını da beraberinde getirmektedir.

---

(21) "Birinin elini kolunu bağlamak" bazen *ön-bağıntı* olarak anılır. Bu tür bağıtların değer taşıdığı çok çeşitli koşullar vardır.

(22) A.S.Blinder; *Hard Heads, Soft Hearts* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1987) s.40

(23) Dördüncü önemli faktör, nüfus artışı ve işgücünün (sermaye) kalitesindeki iyileşmelerdir.

Yatırım ve Büyüme

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Genel büyüme üzerinde yatırımın kesin önemi hakkında bazı görüş ayrılıkları olmakla birlikte -Harvard Üniversitesi'nden Dale Jorgenson gibi bazı iktisatçılar, son yüzyıl boyunca işçi başına artan hasılanın tamamının sermaye stokumuzdaki artışlar sebebiyle olduğunu iddia ederken, M.I.T.'den Robert Solow gibi diğer bazı iktisatçılar teknik gelişmeye çok daha büyük bir rol atfetmiştir- bir ekonomide yatırımın geri kalması halinde, büyüme hızlarının hemen zarar göreceği konusunda hiç kuşku yoktur.

Bir zamanlar, geçerli olan görüş; devletin yatırımların teşvikinde aktif bir rol alması gerektiği şeklinde olmuştur. Önceki bölümlerde devlet politikalarının bunu yapabilme yollarının bazılarını açıklamıştık. Günümüzde ise geçerli olan görüş devletin yatırımları yavaşlatmamak için dikkatli olması ama, yatırıma doğrudan müdahale etmemesi gerektiği, çünkü böyle yaparsa aynı zamanda yatırım kalıplarını saptırmasının muhtemel olduğu bunun da yatırım kaynaklarının yanlış dağılımına yol açacağı şeklindedir. Devlet vergi oranlarını ve açıkları düşük düzeyde tutmalı (açıklar yatırımları daraltabilir) ancak bir uygulanan bir kaldırılan yatırım indirimi ve hızlandırılmış amortisman politikası yatırım düzeyini canlandırdığı kadar yatırımın dağılımını da saptırır.

AR-GE ve Büyüme

Devlet, araştırma ve geliştirme (Ar-ge) konusunda önemli bir rol oynar. 5. Bölümde yaptığımız tartışma bu rolün bir açıklamasını vermektedir. Bu tartışmadan, kamu mallarının iki kritik özelliği olduğunu hatırlayalım: Bunlar; mahrum bırakmanın istenmemesi (ek bir kişiye malı sunmanın marjinal maliyetinin sıfır olması) ve mahrum bırakmanın imkânsızlığı. AR-GE (ya da daha doğrusu bilgi, araştırmanın ürünü) birinci özelliğe sahiptir. Çoğunlukla ikinci özelliği de taşır. Ek bireylere bir bilgi parçası verme, onu daha önce bilenlerden alınan bilgi değildir(24). Ancak eğer bilgi bedava verilirse bilgi üretmek hiç kimseye birşey kazandırmaz. Dolayısiyle, ya devlet, AR-GE'ye doğrudan destek sağlayarak bilgi üretimi sunmalı ya da bilgiyi üretenlerin bir başka şekilde bunu yapmaktan ötürü bedelini almalıdır.

---

(24) Solow, 1909-1949 döneminde fert başına gelirdeki artışın yüzde 87'sinin teknolojik değişmeden kaynaklandığını tahmin etmiştir. Robert Solow; "Technical Change and the Aggregate Production Function", *Review of Economics and Statistics* 39, (1957) ss.312-20

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

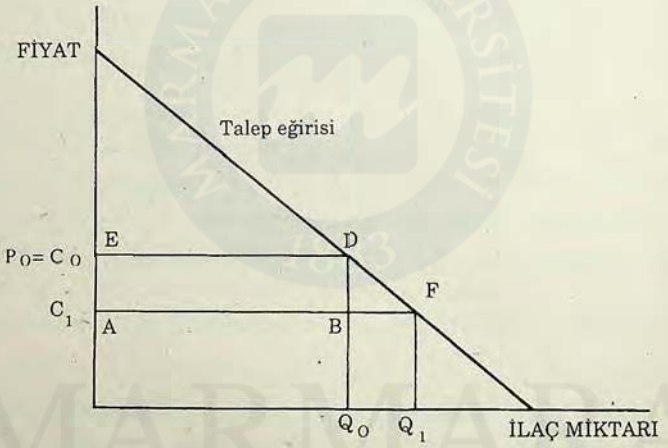
Devlet, bilgi konusunda "mülkiyet hakları" tesis ederek, bireylerin haklarının tazminini temin eder. Bir başka ifadeyle, bir bilgiyi yalnızca onun kullanma hakkını veren bilgiyi başkalarına kullandırma konusunda ruhsat verme hakkı da dahil), bir **patent** verebilir. Bütün fikirlere ve buluşlara patent verilebilir olduğu söylenemez ve belli bir buluş patente bağlanabilir olsa bile, patent konusuna yakın olanlarda icatlarda bulunmak mümkündür. Dolayısiyle, bir ilâca patent vermek mümkün olmakla birlikte, aynı tıbbi özellikleri taşıyan bu ilacını küçük değişiklerle, bir başka isimle tavsiye edilmesi de kolaydır. Bu nedenle ve bir patent alabilmek için firmanın oldukça büyük mikyasta bir bilgi sunması gerekmektedir. Bu yüzden de çoğu firmalar buluşlarına patent almamayı tercih ederler. Bunun yerine piyasa avantajlarını korumak için gizliliğe itibar ederler. Meselâ, Coca-Cola'nın formülü, patent almamıştır. Bunu bulanlar, patent alacak yerde formülü banka kasasında saklamayı tercih etmişlerdir.

Araştırma ürünlerinin patent alabildiği alanlarda, AR-GE'nin bir kamu malının iki özelliğinden yalnızca birini taşıdığına dikkat ediniz (patentin, başkalarını AR-GE'nin kullanımından başkalarını mahrum edebilmeyi sağlamasından ötürü). Araştırma ürünlerinin ya gizleme ya da patent yoluyla korunamadığı ve başkalarının buluşu kolayca taklit edebildiği alanlarda, AR-GE'nin bir saf kamu malının her iki özelliğini de tahmin ettiği söylenebilir.

Bir patentin süresini tayin ederken devlet bir ikilem ve değişim oranı ile yüzyüze kalır. Patentin süresini uzattığında,özel firmalara AR-GE ile ilgili olarak daha fazla harcama yapma konusunda teşvik vermiş olacak ancak öte yandan, üretilen bilgi daha uzun bir zaman süresi etkin bir biçimde kullanılmayacaktır. Meselâ, bir firmanın bir ürünü imal etmenin yeni ve daha az pahalı bir yolunu bulduğunu farzedin. Artık firma için bütün rakiplerinden düşük fiyatla satış yapmak daha az pahalı hale gelecektir. Buluşa patent olarak, firma tekelci bir durumda olacaktır. Bilginin bedava olarak sunumu halinde ürünün daha azı üretilecektir.

Patentten kaynaklanan kayıp, ilâcın piyasa talep eğrisini çizmiş olduğumuz, Şekil 28.8'de görülebilir. Buluştan öncesi üretim maliyeti Co idi ve dolayısiyle rekabetçi denge, D noktasında (Po,Qo) kurulmuştu. Küçük bir buluş yapan firmanın C_1 gibi daha düşük bir üretim maliyeti

vardı. Büyük piyasayı ele geçirmek için fiyatı Po'ın biraz altında tesbit edecektir. Böylece kârları ABDE, satışları da Qo olacaktır(25). Eğer yeni buluşla ilgili bilgi bedava olarak sunulacak olursa, fiyat C_1'e düşecek miktarda Q_1'e çıkacaktır. Firmaya bulduğu bilgi tekeli ile ilgili patent verilmesi, üretimin olması gerekenden daha az olmasına yol açacak ve etkinlik kaybı BDF kadar olacaktır. Patent süresi geçtiğinde firmaya, fiyat C_1'e inecek ancak buluşcunun getirisi sıfıra düşecektir. Dolayısiyle, patentin süresi uzadıkça bir firmaya bilgi kullanım tekeli verilmesiyle ilgili etkinsizlikte büyüyecektir. Ancak buluşçuların elde ettiği gelir çoğalacak ve dolayısiyle buluş konusunda daha büyük bir teşvik sağlanmış olacaktır.



28.8. PATENTLERİN ETKİLERİ. Patent sistemi, bilginin serbest sunumundan daha az bir üretim yapılması sonucunu verir. Etkinlik kaybı BDF üçgeni ile bulunur.

Patent sistemiyle bağlantılı etkinsizlik veri olmak kaydıyla, devlet neden araştırmaları sadece dolaysız parasal yardımlarla desteklemek istememektedir? Patent sisteminin, dolaysız yardım sistemine iki bariz üstünlüğü vardır.

(25) Co düzeyinde ya da yukarısında herhangi bir fiyatta firma tekelci durumunu kaybetmekte olduğundan firma, tabiidir ki herhangi bir fiyat ve miktarda satış yapma durumunda değildir. Bir başka deyimle firma kârlarını $P_1 < Co$ sınırlamasına tabi olarak en çoğa çıkartır.

Birincisi, dolaysız yardım sistemi, araştırıcılar arasından bir seçim yapma, böylece hangilerinin iyi araştırıcı olmasının muhtemel olduğu ve hangi projelerin en yüksek geri ödeme imkânına sahip olanını seçme konusunda bir yol bulunmasını gerektirir. Patent sistemi, performans esasına göre, bireylerin araştırma çabalarını ödüllendirmenin bir yoludur. Başkalarının değer biçtiği birşeyi bulanlar karşılığında ödüllendirilir. Ve kendisinin iyi bir araştırma projesine sahip olduğuna inananlar, yeterli sermayeleri varsa yarışa girebilir ya da yeterli sermayesi olan başka birini kendilerine kefil olmaya ikna edebilir. İkincisi, patent sistemi, buluştan faydalananların bunun bedelini ödemesini sağlar. Bir fayda vergilemesi şeklidir. Daha iyi bir ürün icadedilince, kâr mucitin olur. Bu kâr, kendisine, başarılı AR-GE programı dolayısiyle tüketici tarafından fiilen ödenen bir tazminatdır.

Aynı zamanda, patent sisteminin araştırmayı ödüllendirmede gene de aksak bir yol olduğunu anlamak da önemlidir. Mucitin eline geçen para kendisinin fiilî marjinal katkısına pek tekabül etmeyebilir. Eğer bir buluş herhangi bir şekilde yapılmış olsaydı, bunu birgün önce bulan bir kişinin marjinal katkısı, yalnızca bu buluşu bir gün önce yapmaktan ötürü doğan ekstra değerdir. Ancak patent yardımları bu kişiye bunun çok ötesinde avantaj sağlar. Üstelik bir buluşu yaparken mucit, büyük bir bilgi havuzundan faydalanır ve patent verilebilecek buluşun değerinin bir bölümü de mucitin doğrudan katkısından çok bu ortak bilgi havuzuna atfedilebilir.

Öte yandan, herhangi bir buluşun genelde değerinin yalnızca bir bölümü, mucitin olur. Dupont, rayonu ürettiğinde bu buluşuna patent alabilmişti. Ancak, araştırmasının bir başka ürünü, sentetik elyafın üretilebilmesi ile ilgili ek bilgiydi. Buna ek olarak, rayon'un nasıl yapıldığının bilgisinden büyük faydalar doğmuş olabilir ve bu faydalar da tam olarak patente tahsis edilmiş olmayabilir.

Bu tahsisi mümkün olmayan araştırma yararları, özellikle temel bilim araştırmaları için önemli olup, etkin bir kaynak dağılımının olması isteniyorsa temel bilim araştırmalarına bir tür doğrudan destek verilmesi gerektiğinin sebebi de budur. Son yıllarda çoğu alanlarda esaslı etkisi olan iki temel araştırma buluşu, transistör ve lazerlerdir.

EK AR-GE VERGİ İNDİRİMİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devlet, araştırma-geliştirmeyi **ek bir AR-GE vergi indirimi** sağlayarak özendirmek istemiştir. Bir başka ifadeyle, firmalara, AR-GE harcamalarındaki artışlar için yüzde 20 bir vergi indirimi tanınmıştır. Vergi mevzuatındaki bu hüküm, neyin araştırma gideri olup, neyin olmadığını belirlemenin güç olması yüzünden eleştirilmiştir. Çoğunlukla genel giderler ve pazarlama araştırmaları AR-GE gideri gibi gösterilmektedir.

Doğal Kaynaklar ve İktisadi Büyüme

Son yirmi yılda, sınırlı doğal kaynak arzımızın -toprak, petrol, kömür, temiz hava ve su ve çeşitli madenler- iktisadi büyümemize bir sınır getirmektedir(26). Petrol fiyatlarında 1973-1974 ve 1979-1980 de görülen sıçramalar, dikkatlerimizi bir tükenebilir doğal kaynak bağımlılığımız üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bu kaynaklarımızla çok mu profligate ediyoruz çok hızlı mı tüketiyoruz konusunda büyük tartışmalar olmuştur. yaygın ve popüler kanaat o dur ki -bütün iktisatçılar tarafından paylaşıldığı da söylenemez- piyasalar, gelecek kuşakları için yeterli kaynak arzı olmasını sağlamak için yeterince görev yapamamakta ve bir tür devlet müdahalesi gerekmektedir.

Bu bölümde iki soru soruyoruz. Doğal kaynaklarla ilgili devlet müdahalesini gerektiren piyasa aksaklıkları var mıdır? Doğal kaynaklarımızın kullanılış etkinliğini iyileştirmeyi amaçlayan ne tür devlet politikaları izlenmiştir ve bunlar bu piyasa aksaklıklarını azaltmış mıdır?

PİYASA AKSAKLIKLARI VE DOĞAL KAYNAKLAR

3. Bölümde piyasanın etkin bir kaynak dağılımını sağlamasını temin etmek için gerekli koşullardan birinin, tam bir risk ve gelecek piyasa kümesi olduğunu ifade etmiştik. Yani bir başka deyimle, firmalar, 2000'li yıllarda teslim edilecek petrol satabilmeliler ve bunu en nükleer füzyonun mümkün alternatif enerji kaynağı olma ihtimali gibi en istenmeyen tehlikelere karşı dahi sigorda edebilmelidir. Gelecek piyasa kümesinin tam olarak varlığı halinde, petrol sahipleri petrolü bugün mü gelecek yıl mı ya da bir sonraki yıl mı satacaklarına karar verebilirler. Herhangi bir tarihteki petrol fiyatları, bu tarihlerdeki petrolün kıtlık değerini yansıtır. yoksa Fiyatlar petrolün her tarihteki (her kullanımdaki)

(26) Bunu savunan en ünlü çalışma 1972'de bir M.I.T. proje ekibince yayınlanmıştır. Bkz. D. Meadows et.al., *The Limits to Growth* (New York: Universe Books), 1972

marjinal değerinin aynı olmasını sağlayacaktır zaman içinde, kaynakların dağılımına fiyatların rehberlik etmesini sağlayıcı ilkeler, herhangi bir zamanda kaynakların rakip kullanımlar arasında dağılımına rehberlik eden ilkelerle aynıdır.

Ancak, tam bir gelecek piyasalar kümesinin olmaması halinde, kaynak sahiplerinin, gelecek fiyatların ne olacağı konusunda bir *tahmin* yapmaları gerekmektedir. Eğer tahminleri doğru çıkarsa, o zaman kaynak dağılımı bireylerin müstakbel teslimler için alım satım yapabildikleri gelecek piyasalarının fiilen olması halinde gerçekleşecek olan kaynak dağılımı ile aynı olacaktır. Piyasanın aşırı biçimde profligate mi olduğu sorusunun cevabı, piyasanın müstakbel petrol fiyatları konusunda aşırı biçimde kötümser mi olmuş olduğuna dayalıdır(27).

Piyasa için sadece yetmiş, seksen yıl yaşayan bencil bireyler için henüz doğmamış kuşaklar için bugünden yüz, ikiyüz yıl sonrasına önlem almak nasıl mümkün olabilir? Bunu yapmak için belli bir devlet müdahalesi mi gerekecektir? Piyasa yatırım kararları alanların yaşam süreleri ötesindeki etkileri de hesaba katabilir ve dikkate alabilir. Bu çok açık biçimde ormanların durumunda görülür. İnsanlar, otuz ya da kırk yıl gibi pekalâ ağaçları kesip değerlemek istedikleri tarihte büyüyen ormanlar yapabilirler. Bunu yirmi yıl diyelim içinde yarı büyümüş ağaçların yüksek ölçüde değerleneceğini bilerek yaparlar. Bu varlıkları satacak bazı daha genç bireyler bulabilirler. Eğer ağaçların büyümesi bir yüzyıl alırsa, orman kârlı bir yatırım olabilir: yatırımcı, bunu daha genç birine o da kendinden genç birine ve ilâh satabileceğini bilir.

Aynı ilke petrol ya da diğer doğal kaynaklar için de geçerlidir. Eğer ben petrol talebinin, kırk yıl içinde yükseleceğini bilirsem, rezerv satın alıp, rezervler konusundaki gelecek ihtiyaçların açıkça anlaşıldığı yirmi yıl diyelim içinde satmam kârlı olacaktır. Ne varki, bu örnek, piyasanın gelecekle ilgili gerekli önlemleri alabileceği iddiasıyla bağlantılı bir güçlüğü de sergilemektedir. Eğer girişimciler rezerv ihtiyacını otuzbeş yılda tanımayacağına inanırlar ve bu varlıkları yirmi yıl içinde satma ihtiyacında olurlarsa, petrol kötü bir yatırım olabilir.

(27) Petrol durumunda, başka piyasa aksaklıkları da olabilir. 8. Bölümde ortak havuz problemini tartışmıştık. Sadece aşırı sayıda petrol kuyusu açılmakla kalmayacak fakat aynı zamanda her kişinin, başkaları bulmadan petrolü çıkarma girişimi sonucu çıkarılabilecek toplam petrol miktarı azalabilecektir(aşırı sondajın, basınç üzerindeki etkisi sebebiyle. Yabancı petrol şirketlerini millileştirme konusunda kaygılarının olduğu ülkelerde petrol çok hızlı çıkarılabilir. Petrol şirketleri millileştirme olmadan önce mümkün olduğunca çok petrol çıkarmaya çalışırlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devletin müdahale etmesi gerekir mi meselesi ise çok daha karmaşıktır. Devlet adına tahminde bulunanların, özel girişimcilerden daha iyi iş yapacağına inanmak için bir sebep varmı dır? Gelecekteki ihtiyaçlar konusundaki bilgi geniş ölçüde anlaşılınca, piyasa fiyatı bu bilgiyi yansıtacaktır. Özel firmaların uzun dönem enerji ihtiyacı tahminleri yapma konusunda teşvikleri de vardır.

DOĞAL KAYNAKLARA YÖNELİK DEVLET POLİTİKALARI

Devlet politikaları sınırlı enerji kaynaklarımız üzerinde yoğunlaşmıştır (hernekadar bazı iktisatçılar uzun dönemde başka minerallerin sınırlı arzının daha ciddi sonuçlar doğuracağı kanaatinde olsalar bile). Böylece devletin sınırlı enerji kaynakları üzerindeki ilgisi ve yabancılara olan bağımlılığımız, 1977 yılında ayrı bir bakanlık düzeyinde Enerji dairesinin kurulmasına yol açmıştır.

Federal devlet enerji arz ve talebini etkileme konusunda çok çeşitli araçlar kullanmıştır. 24. Bölümde petrol ve gaz sanayiini etkileyen vergisel teşviklerin bazılarını açıklamıştık (tükenme payları ve belli sondaj giderlerinin hemen masraf yazılması)(28) 1959-1973 arasında devlet petrol ithalatına kota koymuştur. Bu hükümler, muhtemelen yerli petrol ve sanayilerimizin gelişimini canlandırmıştır. Ancak bu teşviklerin, dışarıdan çok daha ucuz petrol alabileceğimiz zaman iç kaynakların daha yüksek düzeyde tüketimine yol açtığını ve böylece bizi olmuş olacak olandan yabancı petrole daha fazla bağımlı hale gelmemize sebep olduğu eleştiriler arasında yer almaktadır.

Devlet, petrol ve doğal gaz sanayilerini de düzenlemiş bulunmaktadır. Doğal gaz fiyatları, uzun bir süredir piyasa düzeylerinin altında tutulmuş, bu da gene gazın etkin olmayan kullanımına sebep olmuştur. Bu düzenlemeler ancak son yıllarda kaldırılmıştır.

---

(28) Bunlar yalnız petrol sanayiine özgü özel vergi teşvikleri değildir. Petrol fiyatlarında 1973 ve 1979'da görülen büyük artışlar petrol şirketlerinin büyük spekülasyon kazançları sağlamalarına yol açmış olup bu kazançların, ulusun geri kalan kısmı ile paylaşılması gerekmiştir. Bunun sonucu da bir spekülasyon kazancı vergisi koyulmuştur. Bununla beraber, vergi gerçekte petrol kullanımı üzerinden alınan bir verginin etkisinin tam bir tartışması için Bkz. P.Dasgupta, G.Heal ve J.E.Stiglitz; "The Taxation of Exhaustible Resources" *Public Policy and the Tax System* , G.A.Hughes ve G.M.Heal, eds (London: George Allen and Unwin, 1980) p.p. 150-72

1979 petrol krizi sonucu, devlet petrol dağılımını düzenlemeye çalışmıştır. Çoğu gözlemci, benzin istasyonlarında 1979'daki uzun kuyrukların, doğal piyasa kıtlıklarından çok beceriksiz düzenleyici politikalardan kaynaklandığı kanaatindedir. Dış kaynaklardaki kesintinin zararlı etkilerini önlemek için, devlet büyük petrol rezervuarları tesis etmiştir. Son olarak, devlet petrolün sentetik ikamelerini geliştirmek için büyük bir araştırma ve geliştirme programı başlatmıştır. Program geniş ölçüde etkin olmadığı ve maliyet etken olmadığı temelleri eleştirilmiş ve Reagan yönetiminde fiilen uygulamadan kaldırılmıştır(29).

Büyüme ve Adalet

Kamu politikasının çok sayıda amacı vardır. Bu amaçlardan biri kaynaklarımızın etkin kullanımını özendirmektedir. Bir diğeri ise ekonominin büyümesini teşviktir. Gene bir başka amaç, hem kuşaklararası hem de aynı kuşak içi refahın hakça dağılımını temin etmektir (ya da en azından yoksul bireylerin altına düşmemesi için bir güvenlik ağı tesis etmektir) Bu politikalar arasında çoğunlukla değişim oranları vardır.

Meselâ petrol gibi tükenebilen doğal kaynaklar için kuşaklararası önemli bir değişim oranı olduğu muhakkaktır. Bugün tüketilen petrol, gelecek tüketim için kullanılamaz. Ancak iktisatçılar, kuşaklararası genel refah ilişkisinde olduğu gibi, şimdiki kuşağın petrol tüketimi ile gelecek kuşakların petrol tüketimi arasındaki ilişkiyle pek ilgilenmezler. Gelecek kuşakların daha az petrolü olacağı olgusu, onların mutlaka refah bakımından daha kötü hale geleceği anlamına gelmez. Petrolün ikamesi mallar vardır (kömür gibi). Şimdiki kuşaklar daha fazla tasarruf ederek, gelecek kuşakların elindeki sermaye stokunu artırır ve Amerikan otomobillerinin yakıt etkinliğindeki çarpıcı artışlar, bu imkânın açık kanıtlarıdır.

Önceki bölümde, kısa dönem etkinlik ve büyüme arasındaki değişim oranını ifade etmiştik. Güçlü (uzun ömürlü) patent politikaları AR-GE konusunda daha büyük teşvikler getirmekte(30) ancak tekelci güç konusundaki geçici bağışlar statik etkinsizliklere yol açmaktaydı.

---

(29) ABD enerji politikalarının tarihi ve analizi için Bkz. Richard Victor, Energy Policy in America. A Study of Business - Government Relations (New York: Cambridge University Press, 1984)

(30) Bazı hallerde çok güçlü patent politikaları AR-GE üzerinde negatif bir etki yapabilir. Bazı alanlarda merkezi patent verilmesi bazılarını bu alanda AR-GE faaliyetlerine girişmekten alıkoyabilir.

Benzer biçimde, büyüme ile gelir dağılımı arasında değişim oranları olabilir. Serveti yeniden dağıtan bazı politikalar, büyüme hızını düşürebilir. Emek verimliliğini artırarak, büyüme hızını yükselten politikalar, özellikle gelecekte işçiler üzerinde dolaylı olarak önemli bir faydalı etki yapabilir.

Tasarrufları özendirmeyen herhangi bir politika (veraset vergilerinin yapabileceği gibi) ya da yatırım sermaye birikiminin düzeyini düşürebilir. Sermayedeki azalma ücretleri düşürecek ve işçileri daha kötü hale getirecektir. Devlet, eşdeğer bir karşı önlem almadıkça, eşitsizlik fiilen artabilir. Geliri yeniden dağıtmayı hedefleyen vergi önlemleri daima, bölüşülen pastanın hacmini azaltan sapmalara yol açar. Böylece, daha küçükbir pasta dilimi alan yoksula, bu yeniden dağıtıcı politikalarlapek fazla yardım edilmeyebilir. Öte yandan büyümeyi artırmayı hedefleyen devlet politikaları, fakire pastadan daha küçük pay verebilir. Ancak pasta hacim itibariyle yeterince büyütülürse, fakirlerin daha iyi duruma geleceği kuşkusuzdur(31). Büyümeyi savunanlar, iki kuşak itibariyle (yetmiş yıl diyelim) büyüme hızını yılda yüzde 1 1/2 artıran bir politika, milli geliri, 2 katsayısı artırır. Halbuki, en hırslı yeniden dağılım politikaları dahi, nüfusun en fakir çeyreğinin gelirini aynı faktör kadar artıramaz. Bununla birlikte bugünün yoksulu, kendi çocuklarının ileride daha iyi duruma geleceğinin bilgisi ile hoşnut olamaz. Yoksulların savunucuları da büyümenin faydalarının eşit biçimde bölüşülmediğine işaret etmektedir. Uzun dönemli işsizler, ve bir eğitimi olmayan kişiler bu konuda muhtemelen kazançlı çıkacakların arasında yer alır.

ÖZET

1. Devletin vergi ve harcama politikaları, işsizlik ve büyüme düzeylerini etkiler. Devletin ekonominin istikrara kavuşmasında - enflâsyonist dönemlerde toplam talebin azaltılması ve gerileme dönemlerinde artırılması - aktif bir rol alması konusunda yaygın bir kanaat vardır. Tarihsel standartlara göre 1980'lerin federal açıkları, dev boyutlara ulaşmıştır. Çoğu iktisatçı bütçe açıklarının faiz hadlerini yüksek tuttuğu ve bunun sonucu da ABD yatırım ve verimliliğine zarar verdiği görüşündedir.
2. Esas itibariyle gelir etkisi olan politikalar, gerileme döneminde harcamanın, likidite imkânları ile sınırlanması hali hariç, tüketimi canlandırma konusunda sınırlı bir gücü olabilir. Özel tüketim vergilerinin geçici olarak kaldırılması gibi, güçlü ikame etkileri olan politikaları gerileme dönemlerinde yatırım ve tüketimi canlandırma konusunda daha etkili olabilir. Ancak, vergilerin azaltıldığı dönemler dışında bu politikalar olumsuz etkiler yapacaktır.

(31) Bu yargı tabii, kendi refah anlayışlarının **nisbî** tüketim düzeylerine değil maddi tüketim düzeylerine bağlı olduğunu varsayar.

3. Bazı iktisatçılar, konjonktür dalgalanmalarının yumuşatılmasında, devlet eylemleri için sınırlı bir manevra alanı olduğu kanaatindedir. Birincisi, özel kesimde, kamu kesiminin aldığı önlemleri telâfi edici bir eğilim vardır. Söz gelimi, kamu açığı, özel yatırımları daraltabilir. İkincisi, etkili olabilmek için, devletin harcama ve vergilerindeki değişmelerin zamanlamasını iyi yapmalıdır. Meselenin teşhisi, politikanın uygulanması ve etkili olması konusunda önemli gecikmeler vardır ve bu gecikmeler devletin gelir ve istihdam düzeyi dalgalanmalarını azaltacak yerde şiddetlenmesini sonuçlandırabilir.

4. Bazı iktisatçılar devletin ekonomideki dalgalanmaların başka dalgalanma kaynağı olmuş olduğuna inanırlar. Bu görüşe sahip olanlar devletin maliye ve para politikalarının belli kuralları izlemesi gerektiğine inanırlar.

5. Devlet harcamalarının vergi yerine borçla finanse edilmesi kararının gelecek kuşaklar aleyhine şimdiki kuşakların refahını artırması muhtemeldir. Artan borç sermaye birikimini azaltır ve böylece gelecekteki verimliliği düşürür.

6. Çoğu tükenebilir kaynaklar durumunda, piyasanın gelecek için yeterli önlem alacağına inanmak için ikna edici bir sebep yoktur.

7. AR-GE konusundaki devlet politikaları ekonominin uzun dönem geleceğinin belirlenmesinde önemlidir. Devletin rolü, AR-GE'nin kamu malı özellikleri ile güdülenir. Patent sistemi, bir mucitin bulduğu bilgi konusunda geçici bir tekel kurulmasına imkân verir. Kaynak dağılım etkinsizliğine yol açar (herhangi bir tekelin yaptığı gibi)

8. Devlet politikaları arasındaki seçim; bugünkü kuşağın refahı ile gelecek kuşakların refahı statik etkinsizlik ile büyüme ve büyüme ile eşitsizlik arasında bir değişim oranı tuttturulması ile ilgilidir.

ANAHTAR KAVRAMLAR

Kullanılabilir gelir
Sürekli gelir
Yaşamboyu tüketim teorisi
Likidite sınırlaması
Daraltma patentler
Borç yükü
Tam istihdam açığı
Arz yanlı iktisatçılar
Yeni klâsik iktisatçılar
Paracılar

SORULAR VE PROBLEMLER

1. Kamu açığının yatırım üzerindeki etkisini, dışarıdan sabit faizle istediği kadar borç alabilen küçük bir ülke ile yurt dışından herhangi bir miktar borç alamayan ve borç veremeyen ülkelerin durumlarına göre karşılaştırınız.

2. "II.Dünya Savaşındaki savaş dolayısiyle harcanan kaynaklar, 1940-45 döneminde harcanmıştır. Dolayısiyle, bu dönemde yaşayan ve vergi ödeyen kuşaklar, savaş nasıl finanse edilirse edilsin, savaşın maliyetini yüklenen kuşaklardır" Tartışınız.

3. Sosyal güvenlik tasarrufları neden etkileyebilir? Yurt dışından sabit bir faizle dilediği kadar borç alabilen küçük bir ülke ile dışarıdan hiçbirşey borçlanamayan ve borç veremeyen bir ülkede, önemli bir rezerv fonu bulunmayan bir sosyal güvenlik programı başlatmanın etkilerini karşılaştırınız(13.Bölümden, bizimki gibi rezervi bulunmayan gel-

dikçe öde sistemine dayanan bir sosyal güvenlik programının tanımını hatırlayınız)

4. 26.Bölümde, yerel ve ulusal kamu malları arasında ayırım yapmıştık. AR-GE ne ölçüde bir **uluslararası** kamu malıdır? Bunun ABD'ndeki devlet politikası üzerinde ne gibi etkileri vardır? Küçük bir ülkedeki devlet politikası açısından bunun ne yönde sonuçları vardır?

5. **Kuşaklararası** değişim oranının bulunduğu bir başka deyimle devletin bugün girişebildiği eylemlerin, bugünkü kuşakların aleyhine gelecek kuşakların refahını iyileştirebildiği devlet politikalarının bazı örneklerini sıralayınız.

6. Metinde, devlet harcamalarının düzeyinin ya tüketim ya da yatırımı nasıl etkilediğini açıkladık. **Belli** harcamaların(yeni bir kaynak merkezi ya da yeni bir yolun) tüketim ya da yatırımı nasıl etkilediğini tartışınız. Özel yatırımı özendirebilen bazı devlet harcama türlerini sıralayınız. Hangi türleri özel yatırımları daraltabilir? Hangi türleri özel tüketimi özendirebilir? Hangi türleri özel tüketimi daraltabilir?

7. Devletin kredi düzenlemelerini özel tüketimi kısıtlamak için nasıl kullanabildiğini tartışınız. Devletin gerileme dönemlerinde kredi piyasalarını, tüketimi özendirmek için nasıl kullanabileceğini düşünürsünüz? Cevabınızın, toplam tüketimin belirleyecilerine ilişkin olarak inandığınız teoriye ne ölçüde dayandığı konusunda açık olunuz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Seçilmiş Okuma Parçaları

1. BÖLÜM BİR KARMA EKONOMİK SİSTEMDE KAMU KESİMİ

A.O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982).

A.B. Atkinson and J.E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (New York: McGraw-Hill, 1980), Chapters 1 ve 8.

C. Wolf, Jr., *Markets o Governments: Choosing between Imperfect Alternatives* (Cambridge, MA: MIT Press, 1988).

2. BÖLÜM AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE KAMU KESİMİ

Kamu kesimindeki büyümenin kaynakları ve açıklaması sorunu, sürekli bir tartışma konusu olmuştur. Sözgelimi Bkz. D.C. North, *"The Growth of Goverment in the United States: An Economic Historian's Perspective," Journal of Public Economics* 28 (1985): 383-99; W.G. Nutter, Growth of Government in the West (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1987) ve İngiltere bağlamında Bkz. R.W. Bacon ve W.A. Eltis, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers* (London: Macmillan, 1987).

Bu yüzyılda A.B.D. kamu kesiminin analizi ve değerlendirilmesi için Bkz. G.F. Break, G.P. Shultz, ve P.A. Smuelson, *"The Role of Government: Taxes, Transfers, and Spending,"* in M.S. Feldstein, ed., The American Economy in Transition (Chicago: University of Chicago Press, 1980), ss. 617-74.

Federal, eyaletsel ve yerel düzeyde kamu harcamaları konusundaki resmi veriler (takvim yılı esasına göre) *National Income and Product Accounts* (U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis). Daha yeni yılların verileri için Bkz. *Survey of Current Business* (U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis). Temmuz sayısı.

Günümüz veriler için diğer iyi kaynaklar arasında Annual Report of the Council of Economic Advisors (Economic Report of the President olarak yayınlanmaktadır) ve Budget of the United States Government, özellikle "Special Analyses." Maalesef, devletin fonlarını nasıl harcamayı plânladığı (ya da istediği) konusunda bütçe, fonların fiilen nasıl harcandığına ilişkin geçmiş verilerden daha iyi bir veri kaynağı sağlamaktadır.

Ödenecek süreciyle uygulan*mayan* çok kolay okunabilir kamu kesimi harcama hesapları için Bkz. H.B. Leonard, *Checks Unbalanced: The Quiet Side of Public Spending* (New York: Basic Books, 1986).

Devletin bir düzenleyici olarak işlevi konusunda yoğun bir literatür bulunmaktadır. Devletin düzenlemeleri ve düzenleyici politikanın belirleyicileri konusunda Bkz. R.A. Leone, Who Profits? Winners, Losers, and Government Regulations (New York: Basic Books, 1986). Düzenleme yapılmamasının sonuçlarının kısa bir gözlemi için Bkz. E.E. Bailey, "Deregulation: Causes and Consequences," Science, Dec. 5, 1986, ss. 1211-16.

3. BÖLÜM DEVLETİN EKONOMİK GEREKÇESİ

Devletin piyasa aksaklığına dayalı gerekçelerinin klâsik gösterimleri için Bkz. F. Bator's "The Anotomy of Market Failure," *Quarterly Journal of Economics* 72 (1958), ve aynı yazarın "The Simple Analytics of Welfare Maximization," *American Economic Review* 47 (1957).

Devletin teknik olmayan gelir dağılımı gerekçesi için Bkz. P.A. Samuelson, "Aspects of Public Expenditure Theories," *Review of Economics and Statistics* 40 (1958): 332-38.

4. BÖLÜM REFAH EKONOMİSİ: ETKİNLİK VE ADALET

Refah ekonomisinin temel tartışması E.J. Mishan, Introdution to Normative Economics (New York: Oxford University Press, 1981)' da bulunabilir.

Sosyal farksızlık eğrileri kavramı ilk defa A. Bergson "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics," *Quarterly Journal of Economics* 52 (1938) adlı makalesinde geliştirilmiştir.

Refah ekonomisi meselelerinin genel tartışması W.J. Baumol, *Welfare Economics and the Theory of the State* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2nd ed., 1965); I. Little, *A Critique of Welfare Economics* (Oxford: Clarendon Press, 2nd ed., 1957); ve J.deV. Graaff, *Theoretical Welfare Economics* (London: Cambridge University Press, 1957) eserlerde bulunabilir.

W.A. Baumol'un Superfairness: Applications and Theory (Cambridge, MA: MIT Press, 1986) adlı çalışması belli konulurda etkinlik ve adalet arasındaki değişim oranlarını aramaktadır. Sosyal yardım programları, vergileme, toplu sözleşme görüşmeleri, boşanma davalarının karara bağlanması, hakemlik, tayınlama ve çapraz sübvansiyon fiyatlaması.

Telâfi kriterinin kullanımı konusundaki görüş ayrılıkları için Bkz. N. Kaldor, "Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility," Economic Journal 9 (1941): 549-52 ve T. Scitovsky, "A Note on Welfare Propositions in Economics.," Review of Economic Studies, November 1941.

İktisatçılar arasında görüşleri en ziyade revaç bulan iki filozof John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971) ve Robert Nozick, Anarchy, State and Utopia (New York: Basic Books, 1974). Rawls'un yaklaşımının anahatları için Bkz. J. Rawls, "Concepts of Distributional Equity: Some Reasons for the Maximin Criterion," *American Economic Review* 64 (1974): 141-46.

Kişilerarası karşılaştırmaların sosyal tercihlere sokulması problemleri için Bkz. A.K. Sen, *On Economc Inequality* (Oxford: Clarendon Press, 1973).

5. BÖLÜM KAMU MALLARI VE KAMUSAL OLARAK ARZEDİLEN ÖZEL MALLAR

Saf kamu malları teorisi için klâsik referanslar şunlardır. A.A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 36 (1954): 387-89 ve "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," Review of Economics ve Statistics 37 (1955): 350-56.

Aynı zamanda Bkz. J Buchanan, *The Demand ve Supply of Public Goods* (Chicago: Rand McNally, 1968).

Kamusal olarak sunulan özel mallar kavramı için J.E. Stiglitz, "The Demand for Education in Public ve Private School Systems," *Journal of Public Economics* 3 (1974): 349-85.

Bu bölümdeki bahislerin daha etraflı incelemesi için Bkz. A. Atkinson ve J.E. Stiglitz, *Lecture in Public Economics* (New York: Mc Graw-Hill, 1980). ss. 482-505.

6. BÖLÜM KAMUSAL TERCİH

Bu bölümde ele alınan konuların çoğunun mükemmel açıklaması için Bkz. D.C. Mueller, *Public Choice* (New York: Cambridge University Press, 1979). Daha ileri bir analiz için Bkz. G. Kramer, "Theories of Political Processes," in Frontiers of Quantitative Economics III, ed. M.D. Intrilligator (Amsterdam: North Holland, 1977).

Oylama paradoksu konusundaki klâsik referans K. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York: Wiley, 2nd ed., 1963). Daha ileri düzeyde bir kitap incelemesi için Bkz. A. Sen, *Collective Choice and Social Welfare* (Oakland, CA: Holden Day, 1970).

İktisadi prensiplerin siyasal davranışlara uygulanmasını araştıran iki önemli kitap Bkz. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper veRow, 1957) ve W Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine, 1971).

Tercihlerin açıklanma meselesi Bkz. J.Green ve J.J. Laffont, Indivudual *Incentives in Public Decision-Making* (Amsterdam: North Holland, 1979)'da ele alınmıştır.

Kamusal temelli güdülerin siyasal davranışların analizinde önemli olduğu görüşü S. Kelman, "Public Choice and the Public Spirit," *The Public Interest* (Spring 1987): 80-94'de işlenmiştir.

7. BÖLÜM KAMUSAL ÜRETİM VE BÜROKRASİ

İngiltere'de özelleştirme için Bkz. J. Vickers ve G. Yarrow, *Privatization* (Cambridge, MA: MIT Press, 1988).

Devlet üretimi konusundaki iki karşıt fikir için Bkz. E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1982) ve C.T. Goodsel, *The Case for Bureaucracy* (Chatham, NJ: Chatham house Publishers, 1983).

Aynı zamanda Bkz. W.A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine, 1971).

Bürokrasi artışı konusundaki ilk açıklamalar C. Parkinson, *"Parkinson's Law,"* Economist, November 1955, reprinted in E. Mansfield, ed., Managerial Economics ve Operations Research (New York: W.W. Norton, 4 th ed., 1980) içinde yeniden basılmıştır.

Tercihin olmayışının önemli sonuçlarının bazıları A. Hirschman, *Exit, Voice ve Loyalty* (Cambridge, MA: Harvard university Press, 1970)'de tartışılmıştır.

Grace Komisyonu raporunun bilinen bir özeti için Bkz. W.R. Kennedy, Jr. ve R.W. Lee, *A Taxpayer Survey of the Grace Commission report* (Ottawa, IL: Jameson Books, 1984).

8. BÖLÜM DIŞSALLIKLAR

Dışsallıkların iyi bir genel açıklaması için Bkz. E.J. Mishan, *Introduction to Normatie Economics* (New York: Oxford University Press, 1981).

Kirlenme kontrolunun teknik olmayan mükemmel bir analizi için Bkz. R.M. Solow, "The Economist's Approach to Pollution ve Its Control," Science, Aug. 6, 1971, ss. 498-503. Daha teknik bir açıklama için Bkz. W.J. Baumol ve W.E. Oates, The Theory of Environmental Policy (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1975) ya da P. Dasgupta, The Control of Resources (Oxford: Basil Blackwell, 1982). Özel kirlenme kontrol programlarının daha ayrıntılı bir tartışması A. L. Nichols, Targeting Economic Incentives for Environmental Protection (Cambridge, MA: MIT Press, 1984)'de bulunabilir.

Coase teoremi, R.Coacse, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 3 (1960): 1-44'de yer almıştır. Daha yeni eklentileri ile birlikte R.H. Coase, *The Firm, the Market and the Law* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988) adlı yayında yeniden basılmıştır.

Optimal-düzeltici (Pigocu) vergilerin plânlaması konusundaki daha ayrıntılı bir tartışma için Bkz. A. Sandmo, "Optimal Taxation in the Presence of Externalities," *Swedish Journal of Economics* 77 (1975): 86-98 ve "Direct versus Indirect Pigovian Taxation," *European Economic Review* 7 (1976): 337-49.

9. BÖLÜM HARCAMA POLİTİKASI ANALİZİ

Kamusal programların plânlanması ve değerlendirilmesinin faydalı bir derlemesi *Public Expenditure and Policy Analysis,* R.H. Haveman ve J. Margolis, eds. (Boston, MA: Houghton Mifflin, 3rd ed., 1983)'de yapılmıştır.

Kamu hizmetlernin sunumundaki alternatif yolların ve her birinin arzulanır olabileceği şartların tartışılması için Bkz. *Alternatives for Delivering Public Services,* ed.E.S. Savas (Boulder, CO: Westview Press, 1977).

10. BÖLÜM FAYDA , MALİYET ANALİZİ

Fayda maliyet analizinin ilkeleri ve uygulamaları konusunda yaygın bir literatür bulunmaktadır. İyi bir başlangıç R. Layard, ed. *Cost-Benefit Analysis* Harmondsworth, England: Penguin Books, 1972), ss. 9-71 ile yapılabilir. Fayda maliyet analizini yararları konusunda kuşkulu olanlar için ikna edici ve teknik olmayan bir çalışma E.M. Gramlih, *Benefit Cost Analysis of Government Programs* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1981). Fayda maliyet analizi, az gelişmiş ülkelerde yoğun biçimde kullanılmıştır. Kısa bir genel bakış için Bkz. T.N. Srinivasan, "General equilibrium Theory, Project Evaluation, ve Economic Development," in M. Gersovitz et al., eds., *The Theory and Experience of Economic Development* (London: Allen ve unwin, 1982). Bu konudaki klâsikler I.M.D. Little ve J.A. Mirrlees, *Project Appraisal and Planning for Developing Countries* (London: Heinemann, 1974) ve P. Dasgupta, S. Marglin ve A. Sen, Guidelines for Project Evaluation (New York: United Nations, 1972)'dır.

Yaşamın değerlenme problemlerne ilişkin son tartışmalar için Bkz. W.K. Viscusi, "The Valuation of Risks to Life and Health: Guidelines for Policy Analysis," in J. Bentkover it al., eds., *Benefit Assessment: The State of the Art* (Boston, MA: D. Reidel, 1986) ve J. Broome, "Trying to Value a Life", *Journal of Public Economics,* February 1978, ss. 91-200. Fayda maliyet analizinin diğer uygulamaları için Bkz. R.C. Lind, "A Primer on the Major Issues Relating to the Discount Rate for Evaluating National Energy Options," in R.C. Lind et al., *Discounting for Time and Risk, in Energy Policy,* (Washington D.C.: Resources for the Future, 1982). *Measuring Benefits of Government Investments,* R. Dorfman, ed. (Washington, D.C.: Brokings Institution, 1965); J. Hirschleifer, J.C. deHaven, ve j.W. Milliman, Water Supply: Economics, Technology ve Policy (Chicago: University of Chicago Press, 1969); L.G. Hines, *Environment Issues* (New York: W.W. Norton, 1973) ve L. J. White, *Reforming Regulation,* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981).

11. BÖLÜM SAĞLIK HİZMETLERİ

Bu bölüm de tartışılan sorunlar iktisadın sağlık ekonomisi denilen önemli ve gelişen bir konusunun bir bölümüdür. Sözgelimi Bkz. P. Feldstein, *Health Care Economics* (New York: Wiley, 2 nd. ed., 1983). Meselelerin mükemmel izahı V. Fuchs, *Who Shall Live? Health, Economy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986) ve *A New Approach to the Economics of Health Care,*Mancur Olson, ed. (Washngton, D.C.: American Enterprise Institute, 1981).

Sigortanın ve A.B.D. vergi kurallarının sağlık hizmeti piyasası üzerindeki etkisi için Bkz. M. Pauly, *"Taxation, Health Insurance and Market Failure in the Medical Economy," Journal of Economic literature,* June 1986, ss. 629-75.

İktisadi prensiplerin tıbbi hatalara uygulanmasına ilişkin başlıca bilimsel çalışma P.M. Danzon, *Medical Malpractice: Theory, Evidence and Public Policy* (Cambridge, MA: Harvard university Press, 1985).

Sigortalı olmayanların sorunlarının istatitiksel izâhı ve analizi *"Americans at Risk: The Case of the Medically Uninsured," Hearing Before the Special Committee on Aging,* U.S. Senate, 99th Congress, Ist Session, June 27, 1985'de yer almıştır.

Günümüz sağlık meseleleri genelde yıllık Brooking Institution yayını olan Setting National Priorities' da tartışılmaktadır. Meselâ Bkz. Louise B. Russell, "Medical Care," in *Setting National Priorities:* The 1984 Budget, ed. J. Pechman (Washington, D.c.: Brookings Institution, 1983).

12. BÖLÜM SAVUNMA

L.D. Olvey, J.R. Golden ve R.C. Kell, *The Economics of National Security,* (Wayne, NJ: Avery Publishing Group, 1984) belki de, West Point akademi üyeleri tarafından yazılmış en çağdaş savunma ekonomisi kitabıdır. İktisadi meseleler de dahil savunma sorunlarının daha geniş bir açıklaması için Bkz. James Fallows, *National Defense* (New York: Random House, 1981).

Savunma ekonomisi 1960'ların başlarında büyük ilgi görmüştür. Bu dönemde yazılan önemli kitaplar arasında şunlar sayılabilir C.J. Hitch ve R.N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, MA: Harvard university Press, 1965) ve E.S. Quade, ed., *Analysis for Military Decisions* (Chicago: Rand Mc Nally, 1964). Bkz. A.c. Enthoven ve K.W. Smith, *How Much Is Enough: Shaping the Defense Program,* 1961-1969 (New York: Harper ve Row, 1971).

Savunma organizasyonu konusunda Georgetown Üniversitesi Stratejik ve Uluslararası İlişkiler Merkezi'nce yappılan son çalışma *Toward a More Effective Defense* (Washington, D.C.: Georgetown University, 1985) yayında özetlenmiştir.

Grace komisyonu (7. Bölüm'deki referansa bkz.) etkinsizlik kaynakları konusundaki çok sayıda sistematik kaynağı ortaya çıkarmakla kalmamış bazı çareler de önermiştir.

Tam-gönüllü bir ordu konusundaki sorunlar (ekonomik olsun olmasın) *The All-Volunteer Force After a Decade,* W.R. Bowman, R.D. Little ve G.t. Sicilia, eds. (New York: Pergamon-Brassey, 1986) tartışılmıştır. Askere almanın ekonomik analizinin örneği J.R. Hosek vec.e. Peterson, *"Enlistment Decisions of Young Men"* (Santa Monica: Rand Corp) July 1986'da bulunabilir.

Askeri-sanayi komplekslerin rolü M. Halperin, J. Stockfisch ve M. Weidenbaum, *The Political Economy of the Military-Industrial Complex* (Berkeley-University of California Press, 1973) ele alınmıştır.

Amerikan Teşebbüs Kurumu ile Brookings Institution sık sık günümüzün savunma meseleleri konusunda yayınlar yapmaktadır. Sözgelimi Bkz. W.W. Kaufmann, *Defense in the 1980's* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981) ve J.M. Epstein, *The 1987 Defense Budget* (Washington, D.: Brookings Institution, 1986).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Savunma harcamalarının, yatırım ya da tüketim olarak kabul edilenlerini ayırmaksızın genel bir açıklaması için Bkz. P.N. Courant ve E.M. Gramlich, *Federal budget deficits: America's Great Consumption Binge* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986).

13. BÖLÜM SOSYAL SİGORTA

Sosyal sigortanın ortaya çıkardığı meselelerin giriş mahiyetindeki bir gözlem araştırması için M. Feldstein's "Socal Insurance," *Public Policy* 25, Winter 1977.

Sosyal güvenliğin etkileri konusundaki son araştırmaların faydalı bir tartışması *Handbook of Public Economics,* A. Auerbach ve M. Feldstein, eds. (Amsterdam: North Holland, 1985), ss. 230-31, 258-86'da bulunabilir. Sosyal Güvenlik Sisteminin daha etraflı tartışması için Bkz. H.J. Aaron ve G. Burtless, eds., *Retirement and Economic Behavior* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1984); Congressional Budget Office, Financial Social Security: Issues ve Options in the Long Run (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982); L.H. Thompson, "The Social Security Reform Debate," *Journal of Economic Literature,* December 1983, ss. 1425-67.

Sosyal güvenlikle ortaya çıkan gelirin yeniden dağılımına ilişkin son çalışmalar şunlardır: M..J. Boskin ve D.J. Puffert, "The Financial Impact of Social Security by Cohort Under Alternative Financing Assumptions," *NBER Working Paper* No.2225, April 1987; ve M.D. Hurd ve J.B. Shoven, "The Distributional Impact of Social Security," in *Pensions, Labor and Individual choice,* D.A. Wise, ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1985), ss. 193-215.

İşsizlik sigortası ile ilgili meseleler D. Hamermesh, *Jobless Pay and the Economy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1977); Martin S. Feldstein, "Unemployment Insurance: Time for Reform," *Harvard Business Review,* March/April 1975; Martin S. Feldstein, "Unemployment Compensation: Adverse Incentives ve Distributional Anomalies," *National Tax Journal* 27 (1974): 231-44 yayınlarda incelenmiştir.

14. BÖLÜM SOSYAL YARDIM PROGRAMLARI VE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Yürürlükteki A.B.D. sosyal yardım programları konusunda faydalı bir referans kitabı S.A. Levitan, *Programs in Aid of the Poor* (Baltimore, MD: Johns Hopkins university Press, 5th ed., 1985).A.B.D. sosyal yardım programlarının kısa ve genel bir değerlemesi için Bkz. D. Ellwood ve L. Summers, "Is Welfare Really the Problem?" *The Public Interest,* Spring 1986, ss. 57-78.

A.B.D. kamusal yardımlarının özel yönlerinin mükemmel biçimdeki açıklamaları Fighting Poverty: *What Works ve What Doesn't,* S.Danziger ve D. Weinberg, eds. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986) bulunabilir. A.B.D. kamusal yardım programlarının tarihçesi için Bkz. J. Patterson, *America's Struggle Against Poverty: 1900-1980* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

Yoksulluk ve gelir eşitsizliği konusundaki savaş sonrası eğilimler A.S. Blinder, *"The Level and Distribution of Economic Well-Being,"* in The American Economy in Transition, M. Feldstein, ed. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980), ss. 415-79; M.A. King, "How Effective Have Fiscal Policies Been in Changing the Distribution of Income ve We-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

alth?" *American Economic Review*,Papers ve Proceedings 70 (1980): 72-76 ve L.C. Thurow, "A Surge in Inequality," *Scientific American*, May 1987: ss. 30-37 adlı yayınlarda görülebilir.

Sosyal yardım programlarının plânlanmasına ilişkin meselelerin genel açıklaması için Bkz. A. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off* (Washington, D.c.: Brookings Institution, 1975); ve H. Aoron, *Why Is Welfare So Hard to Reform* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975).

15. BÖLÜM EĞİTİM

Eğitimin neden kamusal olarak arzedldiği konusundaki son literatür araştırması için Bkz. John R. Lott, Jr., *"Why Is Education Publicly Provided,"* Working-paper, Hoover Institution, Domestic Studies Program, July 1987.

Okul kuponları konusundaki tartışma için Bkz. Henry M. Levin, "Educational Vouchers and Social Policy," in James Guthrie, ed., *School Finance policies and Practices:* The 1980's (Cambridge, MA: Ballinger, 1980).

Eğitimle ilgili iktisadi meselelerin boyutu konusundaki iki gözlem araştırma için Bkz. E. Cohn, *The Economics of Education* (Cambridge, MA: Ballinger, 1979) ve Economic Dimensions of Education, A Report of a Committee of the National Academy of Education (Washington, D.c.: The Academy, 1979).

Devletin yükseköğretimi desteklemedeki rolünün iki eleştirisi için Bkz. M. Friedman, "The Higher Schooling in America," *Public Interest*, April 1968 ve D.M. Windham, "Social Benefits and the Subsidization of Higher Education: A Critique," *Higher education* 5 (1976): 237-52.

Kamu okullarının mali yapısının reforme edilmesi konusundaki görüşler 1970'lerin başlarında zirveye çıkmıştır. O sırada tartışmaya yapılan başlıca katkı J.E. Coons, W.H. Clune, ve S.D. Sugarman, *Private Wealth and Public Education* (Cambridge, MA: Harvard university Press, 1970) olmuştur. Meselelerin sonraki araştırmaları Law and Contemporary Problems dergisinin "Future Directions for School Finance Reform" adlı 1974 Winter-Spring sayısında bulunabilir.

Fırsat eşitliği konusunda Coleman raporunun ortaya çıkardığı tartışmaların bir örneği için Bkz. S. Bowles ve H.M. Levin, "The Determinants of Scholastic achievement: An appraisal of Some Recent Findings," *Journal of Human Resources* 3 (1968): 3-24.

Eğitimle eşitsizlik arasındaki ilişkinin genel bir analizi için Bkz. J.E. Stiglitz, "Education and Inequality," *Annals of the Americn Academy of Political ve Social Sciences* 409 (1973): 135-45.

Eğitim harcamalarında tarama hipotezinin sonuçlarının tartışılası için Bkz. J.E. Stiglitz, "The Theory of Screening, Education and the Distribution of Income," *American Economic Review* 65 (1975): 283-300.

Bu bölümde ele almadığımız konu, çoğunluk oylama modelinden kaynaklanan eğitim konusundaki harcama düzeyidir (6. Bölümde açıklandığı üzere). Bu konu, J.E. Stiglitz, "Demand for Education in Public ve Private School Systems" *Journal of Public Economics* 3 (1974): 349-86 yayında ele alınmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

16. BÖLÜM VERGİLEME: GİRİŞ

Bazı adalet meselelerine genel bir bakış için Bkz. W.J. Blum ve H. Kalven, Jr., *The Uneasy Case For Progressive Taxation* (Chicago: University of Chicago Press, 1953).

A.B.D. vergi sisteminin genel bir değerlemesi için Bkz. J.A. Pechman, *Federal Tax Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 5th ed. 1987).

17. BÖLÜM VERGİYİ GERÇEKTE KİM ÖDER: VERGİ YANSIMASI

A.B.D.'nde vergi yansımasının yoğun bir incelemesi için Bkz. J.a. Pechman, *Who Paid the Taxes,* 1966-1985 (Washington, D.c.: Brookings Institution, 1985). Biraz daha değişik sayılar şu eserlerde bulunabilir. E.K. Browning ve W.R. Johnson,*The Distribution of the Tax Burden* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1979 ve D.F. Bradford ve the U.S. Treasury Tax Policy Staff, *Blueprints for Basic Tax Reform* (Washington, D.c.: Tax Analysts, 2nd. ed., 1984). Hem a.B.D., hem de yabancı vergi sistemlerinin analizi ise şu yapıtta yer almıştır. J.A. Pechman, *The Rich, the poor and Taxes They Pay* (Boulder, CO: Westview Press, 1986).

Rekabetçi sanayilerde vergilemenin etkilerinin faydalı bir incelemesi için Bkz. E. Mansfield, *Microeconomics* (New York: W.W. Norton, 6th ed., 1988); saf tekeldeki fiyat ve hasıla için Bkz. 9. Bölüm.

18. BÖLÜM VERGİLEME VE İKTİSADİ ETKİNLİK: TÜKETİM

Bu konudaki klâsik makaleler A.C. Harberger, "Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretative Essay," *Journal of Economic Literature* 9 (1971): 785-97 ve "Taxation, Resource allocation ve Welfare," in Taxation ve Welfare, Harberger, ed. (boston, MA: Little, Brown, 1974). Bu konuda faydalı bilgiler E. Mansfield, *Microeconomics* (New York: W.W. Norton, 6th ed., 1988), 4. Bölüm'de bulunabilir.

19. BÖLÜM VERGİLEME VE İKTİSADİ ETKİNLİK: EMEK ARZI

Meselelerin anahatları H.S. Rosen, "What Is Labor Supply and Do Taxes Affect It?" *American Economic Review,* Papers ve Proceedings, May 1980, ss. 171-76'da bulunabilir. A.B.D. vergi-transfer politikalarının, emek piyasamızda küçük sapmalara yolaçtığını ileri süren son bir çalışma için Bkz. G.T. Burtless ve R.H. Haveman, "Taxes and Transfers: How Much Economic Loss?" *Challenge,* March/Apr. 1987, ss. 45-51.

Sosyal yardım programlarında saklı vergi oranlarındaki bir indirimin çalışma şevkini artıramayacağını gösteren ünlü bir çalışma F. Levy, "The Labor Supply of Female Household Heads, ya da AFDC Work Incentives Don't Work Too Well," *Journal of Human Resources* 14 (1979): 76-97. Ayn zamanda Bkz. P.K. Robbins, "The Labor Supply Results from the Negative Income Tax Experiments," *Journal of Human Resources* 20 (1985): 567-82.

Emek arzının belirleyicileri konusundaki ileri çalışmalar aşağıdaki eserlerde yer almıştır:

O. Ashenfelter ve R. Layard, eds., *Handbook of Labor Economics* (Amsterdam: North Holland, 1985)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

J. Hausman, "Labor Supply," in H.J. Aaron ve J.A. Pechman, eds., *How Taxes Affect Economic Behavior* (Washington, D.C.: Brookings Institution, (1981).

M.R. Killingsworth, *Labor Supply* (New York: Cambridge University Press, 1983).

J.A. Hausman, "Taxes and Labor Supply," in *Handbook of Public Economics,* ed. A.J. Auerbach ve M. Feldstein (Amsterdam: North Holland, 1985).

20. BÖLÜM OPTİMAL VERGİLEME

Bu teknik alana yumuşak bir giriş için Bkz. A. Sandmo, "Optimal Taxation-An Introduction to the Literature," *Journal of Public Economcs* 6 (1976): 37-54.

Bu konuların daha ileri düzeyde ele alınması için Bkz. A.B. Atkinson ve J.E. Stiglitz, *Lectures in Public Economics* (New York: McGraw-Hill, 1980), Chapters 12, 13, 14. Pareto-etkin vergileme kavramının tartışılması için J.E Stiglitz, "Self-Selection ve Pareto Efficient Taxation," *Journal of Public Economics* 17 (1982): 213-40.

Geniş bir literatürün daha yeni gözlem araştırmaları için J.E. Stiglitz'in şu makalesine bakılabilir. "Pareto Efficient ve Optimal Taxation and the New New Welfare Economics," in *Handbook of Public Economics,* Vol. II, A. Auerbach ve M. Feldstein, eds. (Amsterdam: North Holland, 1988).

Aynı zamanda şu yapıtlara da bakılabilir. J.Slemrod, "Do We Know How Progressive the Income Tax System Should Be? *National Tax Journal* 36 (1983): 361-70 ve E.K. Browning ve W.R. Johnson, "The Trade-off between Equality ve Efficiency," *Journal of Political Economy,* 92 (1984): 175-203.

Optimal gelir vergilemesi konusundaki klâsik makale J. Mirrlees, "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies* 38 (1971): 175-208.

Optimal mal vergilemesi konusundaki klâsik makaleler ise şunlardır: F. Ramsey, "A Contribution to the Theory of Taxation," *Economic Journal* 37 (1927): 47-61 ve P. Diamond ve J. Mirrlees, "Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency and II: Tax Rules," *American Economic Review* 61 (1971): 8-27 ve 261-78.

Optimal gelir vergilemesi teorisi ile optimal yeniden dağıtıcı mal vergilemesinin bileşimi için Bkz. A.B. Atkinson ve J.E. Stiglitz, "The Design of Tax Structures: Direct versus Indirect Taxation," *Journal of Publeç Açdndmeçs* 6 (1976): 55-75.

21. BÖLÜM GELİR VERGİSİ

A.B.D. gelir vergi sisteminin en iyi kapsamlı elemanter incelemesi J.A. Pechman, *Federal Tax Policy* (Washington, D.C.: Brookngs Institution, 5th ed., 1987)'de bulunabilir.

Gelirin ölçülmesindeki güçlüklere işaret eden vergi davaları konusunda zengin bir kaynak için Bkz. M.J. Graetz, *Federal Income taxation: Principles and Policies* (New York: The Foundation Press, 1985).

The Economics of Taxation, H.J. Aaron ve M.J. Boskin, eds. (Washington, D.C.: Brookings Insttution, 1980) adlı yayın, adalet konusundaki çalışmaların, ailenin tabi olduğu vergi rejiminin ve günümüzdeki kalan diğer meselelerin ele alındığı bir derlemedir.

Gelir vergisinin yoğun biçimde incelenen yönlerinden biri de, hayrî amaçlı bağışların indiriminin doğurduğu etkilerdir. Bu konudaki gözlem araştırma için Bkz. C.T. Clotfelter ve C.E. Steuerle, "Charitable Contributions," in *How Taxes Affect Economic Behavior*, H.J. Aaron ve J.a. Pechman, eds. (Washington,D.C.: Brookings Institution, 1981) ya da C.T. Clotfelter, *Federal Tax Policy and Charitable Giving* (Chicago: University of Chicago Press, 1985).

22. BÖLÜM SERMAYENİN VERGİLENDİRİLMESİ

Son yıllara kadar, çoğu çalışmada sermaye üzerinden alınan bir vergi, değerlerinden soyutlanarak analiz edilmiştir. Bu konudaki önemli bir istisna C.E. Steuerle, *Taxes, Loans and Inflation* (Washington, D.c.: Brookings Insttution, 1985)'dir.

Sermaye kazançları vergisinin incelemesi için Bkz. M. David; *Alternative Approaches to Capital Gains Taxation* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968).

Daha teknik bir inceleme için Bkz. j.e. Stiglitz, "Some Aspects of the Taxation on Capital Gains," *Journal of Public Economics* 21 (1983): 257-94.

Bu verginin etkileri konusundaki daha yeni görüş ayrılıkları örnekleri için Bkz. J.A. Minarik, "Capital Gains," in How Taxes Affect Economic Behavior, H.J. Aaron ve j.a. Pechman, eds (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981); M.S. Feldstein ve S. Yitzhaki, "The effects of the Capital Gains Tax on the Selling and Switching of Common Stock," *Journal of Public Economics* 9 (1978): 17-36; ve M.S. Feldstein, J. Slemrod ve S. Yitzhaki, "The Effects of Taxation on the Selling of Corporate Stock and the Realization of Capital Gains," *Quarterly Journal of Economics* 94 (1980): 777-91.

Vergi politikasının tasarrufları etkileme şeklinin yoğun bir gözlemi için Bkz. L.J. Kotlikoff, "Taxation and Savings-A Neoclassical Perspective," *Journal of Economic Literature*, December 1984, ss. 1576-1629.

Aynı zamanda Bkz. E.P. Howley ve S.H. Hymans, *"The Measurement and Determination of Loanable-Funds Savings,"* in What Should Be Taxed: Income or Expenditure, J. Pechman, ed. (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980).

A.B.D. veraset ve intikal vergisi tartışması için Bkz. G. Cooper, A. Voluntary Tax? New Perspectives on Sophisticated Estate Tax Avoidance, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1979) ve B.D. Bernheim, "Does the estate Tax Raise Revenue?" in *Tax Policy and the Economy*, L.H. Summers, ed., (Cambridge, MA: NBER ve M.I.T. Press, 1987) ss. 87-111.

Enflâsyonun etkilerinin tartışılması için Bkz. H.J. aaron, ed., *Inflation and the income Tax* (Washington, D.c.: Brookings Institution, 1976). Daha yeni çalışmalar için Bkz. M.S. Feldstein, *Inflation, Tax Rules and Capital Formation* (Chicago: University of Chicago Press, 1983) ya da A. Auerbach, "Inflation and the Choice of Asset Life," *Journal of Political Economy* 87 (1979): 621-38.

Vergilemenin risk alma üzerindeki etkileri için Bkz. E.D. Domar ve R.A. Musgrave, "Proportional Income Taxation and Risk-Taking," *Quarterly Journal of Economics* 58 (1944): 388-422 ve J.E. Stiglitz, "The Effect s of Income, Wealth and Capital Gains Taxation on Risk-taking," Quarterly Journal of Economics 83 (1969): 262-83.

Bu bölümde ele alınan konuların bazılarının daha etraflı incelemesi için Bkz. A.B. atkinson ve J.E. Stiglitz, *Lectures in Public Economics* (New York: McGraw-Hill, 1980), Lecture 5 ve A. Sandmo, "The Effects of Taxation on Savings and Risk Taking" in A.J. Auerbach ve M. Feldstein, eds., *Handbook of Public Economics* (Amsterdam: North Holland, 1985).

Sermaye vergilemesinin ülkelerarası karşılaştırması için Bkz. M. King ve D. Fullerton, *The Taxation of Income from Capital* (Chicago: University of Chicago Press, 1984).**23.**

23. BÖLÜM KURUMLAR VERGİSİ

Kurumlar vergisinin mükemmel bir genel tartışması için Bkz. J.A. Pechman, *Federal Tax Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 5th ed., 1987). Kurumlar vergisinin eleştirisel bir değerlemesi için Bkz. Congressional Budget Office, Revising the Corporate Income Tax (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985); ve G.J. Ballentine, Equity, Efficiency and the U.S. Corporation Income Tax (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980).

1981'de kabul edilen amortisman sistemi büyük (hemen hemen evrensel açıdan eleştirisel) bir literatürün doğmasına yolaçmıştır. Sözgelimi Bkz. A. Auerbach, "The New Economics of Accelerated Depreciation," *Boston College Law Review*, September 1982, ss. 1327-55. Kurumlar için yeni vergi kuralları A. Auerbach, "The Tax Reform act of 1986 and the Cost of Capital," *Journal of Economic Perspectives* 1, Summer 1987, ss. 73-86 analiz edilmiştir.

Leasing meseleleri Joint Committee on Taxation, *Analysis of Safe Harbor Leasing*, (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1982) adlı eserde işlenmiştir.

Bu bölümde ele alınan meselelerin biraz daha ileri incelemeleri için Bkz. alan J. Auerbach, "The Economic Effects of the Corporate Income Tax: *Changing Revenues and Changing Views*" in Financing Corporate Capital Formation, B.M. Friedman, ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1986), ss. 107-21, A.B. Atkinson ve J.E. Stiglitz, *Lectures in Public Economics* (New York: McGraw-Hill, 1980) Lectures 5-7.

Gelir ve kurumlar vergisinin bütünleşmesi problemlerinin tartışılması için Bkz. C.E. McLure, *Must Corporate Income Be Taxed Twice?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1979).

C.E. McLure ve W.R. Thirsk provide "A Simplified Exposition of the Harberger Model I: Tax Incidence," *National Tax Journal 28* (1975): 1-27.

24. BÖLÜM VERGİDEN KAÇINMA KONUSUNDA BİR ÖĞRENCİ REHBERİ

Vergiden kaçınma ilkeleri J.E. Stiglitz, "The General Theory of Tax Avoidance," *National Tax Journal* 38, Sept. 1985, ss. 325-38'de ayrıntılı biçimde işlenmiş bulunmaktadır.

Vergiden kaçınmanın incelikleri konusunda çok sayıda yayın bulunmaktadır. Gelir vergi beyannamenizi nasıl dolduracağınıza (ve bazı gereksiz vergilerden kaçınmanıza) ilişkin iyi bir standart popüler kitap J.K. Lasser, *Your Income Tax* (New York: Simon and Schuster, annual edition)'dır. Aynı zamanda Bkz. A. Bernstein, Tax Guide for College Teac-

hers (College Park, MD: Academic Information Service, annual edition) ve R.A. Stanger, Tax Shelters: The Bottom Line (Fair Haven, NJ: Robert A. Stanger and Co., 1982). Vergilerinizi sıfıra kadar indirmenin 150'den fazla yolunu gösteren bir yayın J.A. Schnepper, *How to Pay Zero Taxes* (Reading, Ma: Addison-Wesley, 1986)'dır.

25. BÖLÜM VERGİ SİSTEMİ REFORMU

1986 Vergi Reform Yasasının yasalaşmasına ilişkin canlı bir tarihçe *A.S. Blinder, Hard Heads, Soft Hearts* (Reading, Ma: Addison-Wesley, 1987), ss. 160-90'da bulunabilir.

Vergi Reformu Yasasının sonuçları H.J. Aaron et al., "Symposium on Tax Reform," *Journal of Economic Perspectives* 1, Summer 1987, ss. 7-119; ve *Tax Reform and the u.S. Economy*, J.A. Pechman, ed. (Washington, D.c.: Brookings Institution, 1987)'de ele alınmıştır.

D. Bradford, *Untangling the Income Tax* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986) gelir vergimizin karmaşıklığının çoğunun saf bir harcama vergisi ile saf gelir vergisi kırması olmasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. kendisi bu yayınında harcama vergisinin mükemmel bir açıklamasını ve nasıl uygulanabileceğini anlatmaktadır.

Nobel ödüllü James Meade'nin başkanlığını yaptığı özel bir komisyonun çalışması olan *The Structure and Reform of Direct Taxation* (London: Allen and Unwin, 1978) yayında da harcama vergisi lehine görüş ileri sürmektedir. Harcama vergisinin avantajlarının analizi ile birlikte İngiliz Vergi Sisteminin mükemmel bir gösterimi için Bkz. J.A. Kay ve M.A. King, *The British Tax* System (London: Oxford University Press, 1978).

Düz oranlı tüketim vergisi önerisinin mükemmel bir açıklaması için Bkz. R.E. Hall ve A. Rabushka, *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax* (New York: McGraw-Hill, 1983).

Katma değer vergisi H. Aaron'un *The Value-added Tax: Lessons from Europe* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981) adlı eserinde ele alınmıştır.

Kapsamlı gelir vergisi için Bkz. Joint Committee on Taxation, "Broadening the Tax Base," in *A Citizen's Cuide to the Tax Reforms*, J.A. Pechman, ed. (Totowa, NJ: Rowman and Allanheld, 1985), 21-57.

Kurumlar vergisi ile ilgili problemler R.S. Mcintyre ve R. Folen, Corporate Income Taxes in the Reagen Years: A Study of Three Years of Legalized Corporate Tax Avoidance (Washington, D.C.: Citizens for Tax Justice, 1984) ve *Revising the Corporate Income Tax* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 1985) adlı yayınlarda yer almıştır.

Herhangi bir vergi değişikliğinin ortaya çıkardığı güçlükler M.S. Feldstein, "On the Theory of Tax Reform," *Journal of Public Economics*, 1976, ss. 77-104'de açıklanmıştır.

Vergi kaçakçılığı problemi J. Skinner ve J. Slemrod, "An Economic Perspective on Tax Evasion," *National Tax Journal* 38 (1985): ss. 345-53'de analiz edilmiştir.

26. BÖLÜM İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLER

İdarelerarası mali ilişkiler meselelerinin genel bir tartışması W. Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972)'de yer almıştır.

Geçmişte ve günümüzde eyalet ve yerel yönetimlere yapılan federal yardımın ayrıntılı bir incelemesi için Bkz. Special Analyses: Budget of the U.S. Goverment, 1988 (Washington, D.C.: U.S. Goverment Pringting Office, 1987), ss. H-1 -H-40 ve Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Significant Features of Fiscal Federalism (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, periodic issues). Son ampirik araştırmalar *Fiscal Federalism: Quantitative Studies* H.S. Rosen, ed. (Chicago, IL: NBER Project Series, University of Chicago Press, 1988) adlı yayında yer almıştır.

Yerel kamu malları teorisi konusundaki klâsik makale C. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64 (1956): 416-24

Süregelen literatürün gözlem araştırması Local Provision of Public Services: The Tiebout Model After Twenty-five Years, G.R. Zodrow, ed. (New York: Academic Press, 1983); ve W. Oates, "On Local Finance and the Tiebout Model, *American Economic Review*, Paprs and Proceedings, 71:2 (May. 1981), ss. 93-98.

Çoğu koşullarda, J.E. Stiglitz, "Public Goods in Open Economies with Heterogeneous Individuals," in *Locational Analysis of Public Facilities*, J.F. Thisse ve H.G. Zoller, eds. (New York: Elsevier-North Holland, 1983); ve G.R. Zodrow ve P. Mieszkowski, "Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods," Journal of Urban Economics 19 (1986): 356-70 adlı çalışmalarda gösterildiği gibi Tiebout modeli işlemiyecektir.

Mahkemelerin yerel olarak sunulan malların daha eşit dağıtımı konusundaki çabaları R.P. Inman ve D.L. Rubingeld, "The Judicial Pursuit of Local Fiscal Equity," *Harvard Law Review* 92 (1979): 1662-750 adlı eserinde tartışılmıştır. Eyaletlerde daha büyük bir adalete ulaşmak için yapılan öneri K.L. Bradbury et al., "State Aid to Offset Fiscal Disparities Across Communities," *Notional Tax Journal* 37 (1984): 151-70 adlı yayında yer almıştır.

27. BÖLÜM EYALET VE YEREL YÖNETİM VERGİLERİ VE HARCAMALARI

Başlıca meseleler hakkındaki faydalı ve teknik olmayan makaleler kümesi, *State ve Local Finance: The Pressures of the 1980's*, G.F. Break, ed. (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1983) adlı yayında yer almıştır.

Elli eyalet arasındaki vergi yapıları çeşitliliği D.R. Feenberg ve H.S. Rosen, "*State Personal Income and Sales Taxes, 1977-1983*," in Studies in State and Local Public Finance, H.S. Rosen, ed. (NBER Project Report Series: Chicago, IL: University of Chicago Press, 1986) adlı yayında belgelenmiştir

Eyaletlerce salınan kurumlar vergisinin analizi ve eleştirisi için Bkz. C.E. Mclure, "The State Corporate Income Tax: Lams in Wolves Clothing," *The Economics of Taxation*, H.J. Aaron ve M.J. Boskin, eds. (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980, içinde ss. 327-46.

Emlâk vergisinin yansıması P. Mieszkowski, "The Property Tax: An Excise or a Profits Tax," *Journal of Public Economics* 1 (1972): 73-96; C.E. McLure, Jr., "The New Viev of the Property Tax: A Caveat, "*National Tax Journal*, 30 (1977): 69-75 ve H.J. Aaron, Who

Pays the Property Tax? (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975) çalışmalarda ele alınmıştır.

Firmaların yerleşim yerlerinde emlâk vergilerinin rolü M.J. White, "Property Taxes and Firm Location: Evidence from Proposition 13," *Studies in State and Local Public Finance*, H.S. Rosen, ed., ele alınmıştır.

1980'lerde çoğu eyalet ve yerel yönetim vergi mükellefi direnci ile karşılaşmıştır. Sözgelimi Bkz. D.O. Sears ve J. Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982),

Çoğu eyalet ve yerel yönetim, gelir sağlamak için piyangoları kullanmıştır ve bu konular C.T. Clotfelter ve P.J. Cook, "Implicit Taxation in Lottery Finance," *NBER Working Paper* No. 2246, April 1987'de işlenmiştir.

28. BÖLÜM AÇIKLAR, İKTİSADİ İSTİKRAR VE BÜYÜME

1970'li yılların başlarından beri A.B.D. verimlilik artışındaki düşüşün açaklaması M.N. Baily, "What Has Happened to Produçtivity Growth?" *Science*, Oct. 24, 1986, ss. 443-51'de açıklanmıştır. Bu düşüşün sonuçları F. Levy'nin *Dollars and Dreams, The Changing American Income Distribution* (New York: Russell Sage Foundation/Basic Books, 1988 adlı yayınında incelenmiştir.

A.S. Blinder'in Hard Heads, Soft Hearts (25. Bölüm kitabının 2. ve 3. bölümleri istikrar politikasının başlıca meselelerini açıklamakta ve paracılığın yeni klâsik iktisadın ve arz yönlü iktisadın yanlı bir eleştirisini yapmaktadır.

İstikrar ve büyüme problemlerinin iki çok değişik yaklaşımı, Kennedy ve Reagen yönetimlerince benimsenmiştir. Kennedy, geleneksel Keynes'çi teorilere güvenmişken, Reagen İktisadi problemlerin hallinde düşük vergilere ve daha az düzenlemeye dayanmıştır. Başkanların bu iki yaklaşımı *Two Revolutions in Economic Policy*: The First Economic Reports of Presidents Kennedy and Reagen, J. Tobin ve M. Weidenbaum, eds. (Cambridge, MA: MIT Press, 1988 adlı yayında ele alınmış ve incelenmiştir.

Vergi politikasının yatırım üzerindeki arz yanlı etkileri konusundaki literatüre genel bir bakış için Bkz. B.P. Bosworth, *Tax Incentives and Economic Growth*, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1984).

A.B.D. tasarruf oranı neden bu kadar düşüktür? sorusu ve bunun A.B.D.'nin rekabetçi konumu üzerindeki etkileri L. Summers ve C. Carroll in Brookings Papers on Economic Activity 1987, Volume 2 (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987), as 607-35'de tartışılmıştır.

AR-GE konusundaki devlet desteği konusundaki vak'a çalışması G. Eads ve R.R. Nelson, "Government Support of Advanced Civillian Technology: Power Reactors and the Supersonic Transport," *Public Policy*, Summer 1971, ss. 405-27 adlı yayında yer almıştır. AR-GE vergi indiriminin analizi için Bkz. R. Eisner, S. Albert ve M. Sullivan, "The New Incremental Tax Credit for RD: Incentive or Disincentive," *National Tax Journal 37* (1984): 717-83.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İNDEKS

Ad valorem vergi, 523
Ahlaki tehlike, 364, 406
Amortisman, 656
Amortisman indirimi, 656
Amtrak, 5
Annüite, 403
Arrow'un imkansızlık teoremi, 199
Artan oranlı, 507
Arz esnekliği, 515
Arz eğrisi, 82
Arz yanlı iktisatçılar, 843
Arz yanlı iktisat, 174
Asgari vergi, 625
Ayarlanmış gayrisafi gelir, 620
Ayni ödemeler, 624
Ayni yardımlar (in-kind benefits), 424
Azalan marjinal fayda, 119
Bağımsız emeklilik hesapları (IRA), 666
Bakmakla yükümlü olan çocukları olan ailelere yardım, 424
Batık maliyetler, 229
Bedava yolcu problemi, 150
Belirlilik eşdeğerleri, 330
Beşeri sermaye, 462
Bırakınız yapsınlar, 11
Bilgisizlik perdesi, 137
Birleştirmek, 266
Blok bağışlar, 788
Borç yükü, 839
Bütçe sınırlaması, 166
Bütçe sınırlaması, 84
Bütünleştirilmesi, 725

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Cehalet perdesi, 137
Coase teoremi, 267

Çalıştıkça öde esası (pay-as-you-go basis), 399
Çapraz sübvansiyon, 230

Değişim etkinliği, 105
Değişim etkinsizliği, 664
Değişim oranı, 111
Değişim oranları, 110
Dengeli büyüme yansıma analizi, 530
Denk bütçe vergi yansıması, 529
Devletin sözleşme teorisi, 136
Devletleştirme, 34
Diferansiyel vergi yansıması analizi, 529
Dikey adalet, 492
Doğal tekeller, 227
Doğal tekel, 89
Doğrusal olmayan ceza tarifesi, 278
Düz oranlı vergi tarifesi, 649
Düz (normal) amortisman, 657
Düzeltici vergiler, 482

EA hastaneleri, 346
Efektif vergi oranı, 625
Efektif vergi yükü, 507
Eğim, 84
Eğitim kurumuna karşı brown, 451
Ek bir AR-GE vergi indirimi, 854
Ekonomik dönüşüm haddi, 172
Eksik piyasalar, 94
Emek verimliliği, 828
Erdemli mallar, 99
Etkinlik kaybı, 139
Etkinlik lehine teşvikler, 798
Eş miktar eğrileri, 107

Fakirlere sağlık hizmeti (medicaid), 342, 346, 424
Fakirlere sağlık yardımı, 7
Fakirlik çizgisi, 440
Fakirlik endeksi, 113
Farksızlık eğrileri, 84
Faydacılık, 130
Fayda, 119
Fırsat kümesi, 117-127
Fırsat maliyeti görüşü, 326
Fizibilite eğrisi, 172
Fiziksel dönüşüm haddi, 172

Gelir etkileri, 298
Gelir etkisi, 559
Geliri kendisine tahsisli, 396
Gelir-sınamalı (means-tested), 427
Genel denge analizi, 528
Genel denge etkileri, 483
Genel gelir bölüşümü, 788
Genel katkılı bağışlar, 788
Gerçek amortisman indirimi, 657
Gerçekleşmemiş sermaye kazançları, 624
Geriye yansıma, 507
Gölge fiyat, 324
Görünmez el, 11
Götürü vergi, 139, 842
Güvenli liman kiralamaları, 715
Güvenlik ağı, 7

Haigh-Simons kavramı, 623
Halihazır iskontolu değeri, 635
Harberger üçgeni, 140
Hasılat-nötr, 762
Hawthorne etkisi, 575
Hızlandırılmış amortisman, 658

İçselleştirme, 266
İkame etkileri, 298
İkame etkisi, 539, 559
İkame hadleri, 401
İkamesi, 458
İkinci-vuruş yeteneği, 387
İleriye doğru yansıma, 507
İskonto faktörü, 315
İşgücü katılımında, 566
İşlem maliyetleri, 158
İşveren finansmanlı sağlık sigortası, 347

Kamusal olarak arz edilen özel mallar, 160
Kamusal yardım, 423
Kapitalize edilme, 284, 816
Kapitalize olma, 684
Karma ekonomi, 5
Kategorik Bağışlar, 788
Kategorik yardım, 427
Katma değer, 35
Keogh planları, 666
Kısmen kapitalize olma, 817
Kısmi denge analizi, 528
Kilitlenme etkisi (locked-in effect), 662
Konut kredileri, 760
Kullanılabilir gelir, 831
Kullanım bedelleri, 157
Kupon, 238
Kurum örtüsü (corporate veil), 675, 709
Kuşaklar arası yeniden dağılım, 414

Laffer eğrisi, 594
Leasing, 714
Likidite sınırlaması, 834
Lorenz eğrileri, 336

Maliyet aşımları, 382
Maliyet paylaşımı sözleşmesi, 382
Maliyet-etkenlik analizi, 322
Marjinal analiz, 119
Marjinal dönüşüm haddi, 86
Marjinal fayda, 81, 117
Marjinal gelir, 90, 520
Marjinal ikame haddi, 85, 326
Marjinal maliyet, 81, 520
Marjinal teşvik, 673
Marjinal ürün, 86
Marjinal vergi oranı, 622
Medyan seçmen, 191
Merkezi dağılım mekanizması, 80
Milletlerin zenginliği, 11
Modeller, 25
Mülkiyet hakları, 266

Negatif dışsallıklar, 93, 262
Negatif gelir vergisi, 438
Net gelir, 657
Nominal sermaye kazançları, 667
Normatif iktisat, 19

Okul kuponu, 463
Olumsuz seçim, 406
Optimal vergileme, 583
Ortak kaynak sorunları, 263
Ortak-sigorta, 366
Oylama paradoksu, 194

Ölçeğe göre artan randıman, 89
Özel eşitlikçilik, 351
Özelleştirme, 34

Para ile ölçülemeyen (nonpecuniary), 577
Paracılar, 846
Parasal temelli (Cash-basis), 624
Pareto etkin, 79
Pareto ilkesi, 114
Pareto iyileştirmesi, 101
Pareto-etkin vergi yapısı, 592
Patent, 851
Paternalizm, 99
Piyasa aksaklıkları, 88
Pozitif dışsallıklar, 93, 262
Pozitif iktisat, 19
Progresif, 304
Projenin iskontolu halihazır değeri, 315

Ramsey vergileri, 602
Rawlsizm, 133
Reel sermaye kazancı, 668
Refah ekonomisinin temel teoremleri, 78
Refah ekonomisi, 110
Refah programları, 423
Regresif, 304, 507
Risk iskonto faktörü, 330
Risk primi, 330
Riskten kaçınma, 256

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sabit fiyat sözleşmesi, 384
Sabit oranlı, 507
Saf kamu malları, 150
Saptırıcı olmayan, 482
Sağlık giderleri için vergi indirimi, 347
Serbestleştirme, 40
Sermaye vergisi, 774
Sermayenin kullanıcı maliyeti, 721
Sermayenin vergi sonrası efektif maliyeti, 722
Sinek kağıdı etkisi (fly-paper effect), 805
Sosyal farksızlık eğrileri, 126, 127
Sosyal iskonto oranı, 325
Sosyal risk, 404
Sosyal sigorta, 43
Spesifik vergi, 523
Standart indirim, 620
Sürekli gelir, 831

Taksitle satışlar, 733
Talep esnekliği, 514
Talep eğrisi, 82
Tam istihdam açığı, 842
Tam ödemeli sistem, 399
Tamamlayıcı sigorta geliri, 424
Tamamlayıcısı, 458
Tarama aracı (screening device), 462
Tayınlama sistemi, 160
Taşma etkileri (spillovers), 793
Tek zirvelilik, 195
Telafi edici eğitim, 457
Telafi edilmiş talep eğrisi, 139, 317, 545
Telafi ilkesi, 123
Temettü Paradoksu, 717
Tıbbi araştırma ve öğretim, 346
Tiebout hipotezi, 790
Trampa anlaşmaları, 624
Transfer ödemeleri, 31, 423
Transfer, 423
Tükenme payı indirimi, 737
Tüketici egemenliği, 115
Tüketici rantı, 319
Tüketimin yaşam boyu teorisi, 831

Üretici rantı, 549
Üretim etkinliği, 105
Üretim fonksiyonu, 86
Üretim imkanları eğrisi, 15
Ürün-karması etkinliği, 105

Vergi arbitrajı, 734
Vergi fiyatı, 165, 187
Vergi harcaması, 347
Vergi ile uyarılmış birleşmeler (tax-induced mergers), 714
Vergi indirimleri, 695
Vergi kaçakçılığı, 731
Vergi matrahına esas teşkil eden değer (step-up in basis), 687
Vergi matrahı, 694
Vergi sığınakları (Tax shelters), 478, 736
Vergi yansıması, 506
Vergi yükü, 506
Vergiden kaçınma, 731
Vergiler, 271
Verginin gelir etkisi, 539
Vergiye tabi gelir, 620

Yasal boşluk (loophole), 731
Yatay olarak eşit, 491
Yaşlılara sağlık hizmeti programı, 4-7
Yaşlılara sağlık hizmeti (medicare), 342, 344
Yeni akım, 6
Yeraltı ekonomisi, 747
Yerel saf kamu malları, 792
Yerel tercih ve ihtiyaçlara duyarlılık, 798
Yerinden yönetilen piyasa mekanizması, 80
Yeşilposta, 709

Zamanlararası dağılım etkileri, 304

ISBN 975 - 400 - 106 - 5

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
TEKNİK EĞİTİM FAKÜLTESİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
MATBAA BİRİMİNDE BASILMIŞTIR.