

KAMU HARCAMALARI KURAMI ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER

Walter W. HALLER*

Çeviren :
**Ass. Beyhan ATAÇ/
Ass. Engin ATAÇ**

Ekonomistlerin, halka ve onların siyasal temsilcilerine bütçe-yi etkileyen devlet fonksiyonları kuramı konusundaki önerileri neler olmalıdır? Buna yanıtı, «fazla değil» olan olumsuz bir kişi ile, devlet harcamalarının düzeyi ve devlet fonksiyonlarının kesin amaçlarının tanımında başparmak kuramı ile hareket eden bir kişinin ereklerinde yakınlaşma olabilecektir. Fakat, bu tür düşünce yerine, ekonomik kurallara dayanma, bütçe ile ilgili karar vericilere:

1) Devletin hizmet, kararlılık ve gelir-transfer fonksiyonlarını akılcı bir biçimde birleştirmede,

2) -Devletin bütçesel işlevlerine gereksinme duyan piyasa mekanizmasındaki eksiklikleri tanımlamada veya daha geniş olarak,

(*) Walter W. Haller, Minnesota Üniversitesinde ekonomi profesörüdür. Bu eser, Karma Ekonomi Komisyonunun kamu harcamaları ile ilgili oturumunda sunulmuştur. Yazar, 1961-1964 arası, A.B.D. Başkanlık Ekonomik Danışmanlar Kuruluna başkanlık yapmıştır.

Bu makale, Edmund S. Phelps, Private Wants and Public Needs W. W. Norton and Company Inc, New York, 1965, s. 154-166, de yayınlanmıştır.

«kaynakların devletçe» kullanımı veya denetiminde özel kullanım veya denetiminden daha fazla kârlılık sağlamada,

3) Devlet fonksiyonları veya işlevlerini (devlet üretimi, özel üreticilerle yapılan anlaşmalar, transfer harcamaları, borç verme, garantiler, vergi imtiyazı ve diğerleri) yürütmeye ve etkin araçları seçmeye yardımcı eder. Kişinin düşünce yapısı böyle olduğu sürece ekonomist, önerilerde bulunmaya hazırlıktır ve gelecekte de daha büyük katkılarda bulunmak için çalışılır.

Bu makale, bir anlamda ekonomistlerin, yapılan çalışmaların güvenilir olduğunu göstermek amacıyla bazı yararlı önerilerde bulduklarını ve kaynakların kamu ve özel sektör arası dağılımında uygulanması zorunlu olan ekonomik ölçülerdeki belirli kısıtlama ve zorunlulukları ortaya koyan gelişmiş bir rapordur.

ANA ÇERÇEVE

Ekonomik göstergeleri araştırmada ilk adım olarak biz, bütçesel kararları biçimlendiren devlet fonksiyonlarını ve ana ereklere tanımlamaya, sınıflandırmaya ve karmaşıklıktan kurtarmaya gereksinme duymaktayız. Prof. Richard A. Musgrave'in «A Multiple Theory of Budget Determination» (1) isimli kitabında bu konu kapsamlı bir biçimde geliştirilmiştir.

Prof. Richard A. Musgrave'in ortaya koyduğu gibi bütçenin fonksiyonları: (1) Hizmet veya istekleri karşılama fonksiyonu: Piyasa mekanizması tarafından etkili bir biçimde karşılanmayan (örneğin, eğitim) veya karşılanma olanağı olmayan (örneğin, savunma ve adalet) kişisel istekleri karşılamak; (2) Gelir transferi veya dağıtım fonksiyonu; toplumsal istekler yönünde, mevcut gelir dağılımında (mesleki gruplar, coğrafi bölgeler arası, gibi) düzeltmeler yapmak; ve (3) Kararlılık fonksiyonu: Para politikası ve diğer önlemleri birleştirerek, enflasyonu önlemek ve tam istihdamı sağlamak için toplam istem (talep) düzeyini azaltmak veya çoğaltmak. Burada esas olarak birinci fonksiyon ele alınarak makalenin diğer bölümlerinde yine ona değinilecektir. Ancak, özel konular ele alın-

(1) Bkz.: örneğin, «A Multiple Theory of Budget Determination» Finanzarchiv 1957, cilt 13, No. 3, s. 333-343 ve bu konu ile ilgili diğer bölümler, The Theory of Public Finance (New York: Mc Graw-Hill, 1959).

madan önce, genel görünümü ile Musgrave sistemini tüm olarak ele almada yarar vardır.

Musgrave'in formülü, bütçe kararının öğeleri üzerindeki düşüncelerimizi düzenli hale getirmede yardımcı olur. O, toplam istem düzeyi veya mevcut gelir dağıtım modelinin her ikisini de düzenlemek için, bütçedeki istemlerimizle bağlı olmayan ve devlet bütçesi tarafından sağlanan hizmetlerin ne tür ve ne kadar olması konusundaki kararları belirli bir noktaya götürür. Eğer istersek, hizmetler (yarar kuralına göre toplanan vergilerle finanse edilen) için küçük bir bütçe ile gelir transferlerinin yeniden dağıtımını (iktidar kuralına göre toplanan vergilerle finanse edilen) için büyük bir bütçeyi birleştirebiliriz veya bunun tersini yapabiliriz. İstem ve istihdamı arttırmak için bir açığın veya enflasyonu ve istemi azaltmak için bir fazlanın, yukarıdaki her iki bütçe birleşimi ile bağlantısı sağlanabilir. Bu nedenle, «Bir toplum tam istihdama ve istediği oranda sermaye birikimine aynı zamanda sahip olabilir ve bunları ahlaki istekler uyarınca gelirin yeniden dağıtımını sağlayan vergileme oranı ile oluşturabilir.» esasını getiren ve mali para politikası olan Samuelson'un «doring doktrinini» anımsadık (2). Musgrave ise, devlet hizmetlerinde herhangi bir birleşime erişebilmede bizimde dikkatlerimizi üzerine topladığımız, gelirin yeniden dağılımı, ekonomik yeniden dağılım ve ekonomik kararlılığa dikkatini yöneltmiştir.

Buraya kadar güzel. Sular her ne kadar derin isede, berrak ve göreceli olarak durgun. İstek karşılayan programlardan (yarar kuralının konusu) ve dağıtım programlarından (iktidar kuralının konusu), çift amaçlı programlara, transferlerle konut, sağlık, mesleki eğitim ve diğerlerine sağlanan yardımlara geçildiğinde konu bulanıklaşacak ve güçleşecektir. Çoğunluk oy vererek kendi gereksinmelerinin (savunma, emniyet ve dış yardım) devletçe karşılanmasını sağlar, fakat bu etkiyle azınlıkta ödeme gücüne eşit veya eşit olmayan hizmetlerden yararlanır. Belki bunlar paralarını şaraba, kadına ve eğlenceye yatırmayı yeğleyebilirler. Fakat çoğunluk «Hayır, biz sizin için neyin en iyi olduğunu biliriz» derler. Bu kanıtlanabilir mi?

(2) Paul A. Samuelson, «The New Look in Tax and Fiscal Policy» Federal Tax Policy for Economic Growth and Stability içinde, Ekonomik Rapor üzerinde Karma Komite, Washington, Kasım, a, 1955, s. 234.

Belki konu dışı olacak ama burada mesleki eğitimi bir örnek olay olarak ele alalım. Mesleki eğitim görenlerin kazanma gücünün arttığı (işverenler ona daha fazla ödemede bulduklarından), bu nedenle de bu eğitimin özel sektörde karşılanması veya eğer kamu hizmeti haline getirilecekse, bütçe kuralı yerine (parasız olan ve genel vergilerle finanse edilen) piyasa kuralınca finanse edilmesi tartışılabilir (3). Sadece hizmet bütçesi açısından yukarıda çıkarılan sonuç doğru olabilir. Fakat yeniden dağılım işlemiyle mesleki eğitime yardım yapılması konuya yeni bir buluş getirmektedir. Oy veren çoğunluk bu biçimde oluşan gelir transferlerini doğrudan doğruya yapılan para transferlerinden daha etkili ve arzulanan bir transfer türü olarak kabul edilebilir. Bu, transfer edilen ekonomik güçlerin israfını ve suistimal yollarını önler ve daha büyük eşitlik fırsatı ile ekonomik eşitsizliğin azalmasını sağlar. Bu yöntemle ekonominin üretim kapasitesi güçlendirilir.

Yeni refah ekonomisi, her kişi kendi refahını en iyi değerlendirir derken, çoğunluğun azınlık üzerindeki egemenliğine karşı çıkar. Eşit ödeme gücü değişik biçimde harcanabildiğinden, bu tüketicinin egemenliğinin bozulması olarak nitelendirilebilir. Fakat transferlerden yararlananlar, doğrudan doğruya para transferi yerine hizmet transferinden yararlanmak için çoğunlukla birlikte oy kullanabilirler. Kişiler böyle bir düzenleme ile kendi iradelerini aşan bazı disiplinleri kabul edebilirler. Kendi halimize bırakıldığımızda kaçımızı her zamankinden farkı değerlendirmeyi yeğler ve ancak arzulanan bir işe katılmanın koşulu olarak bir ölçüye kadar baskıyı kabul edebiliriz. Bu açıklamanın ışığında hizmet transferleri, ruhsatlara, özgür tüketici seçimlerinden daha çok müdahale edebilirler. «Baskı» tartışmasını ortadan kaldırmak niyetinde değilim. Fakat, sınanan düşüncelerle onun etkisinin yumuşatıldığı görülmüştür. Eğitimin, kişilerin tercihlerini daha yapıcı olduğu sanılan toplumsal düşünceler doğrultusunda yönlendirmek için biçimlendirildiğini ve seçmen temsilcilerinin sorumluluklarının kişilerin tercihlerini iyi bir biçimde yansıtabilmek olduğunu kabul edersek bu baskı daha da yumuşayacaktır.

(3) Bkz.: Bu kuralların tartışılması için Gerhard Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York 1955, s. 8-11.

Bununda ötesinde, hizmet transferleri gerçekte geniş hizmet öğelerine sahip olabilirler. Hizmetten doğrudan doğruya yararlananlardan diğerlerine geçen ikincil yararlar gibi. (4)

Örneğin, düşük gelirliler, çevrelerinde yaşayan yüksek gelirli-lerin büyük paralar ödemeye istekli oldukları hizmetler için dolaylı yollardan onlara yarar sağlayabilirler. Konut projelerine yardım; gecekonduların, daha iyi yerleşme bölgelerine tecavüz eden kentleşme sorunlarının yerini alabilecek ve polis, yangın gibi koruma masraflarını azaltacaktır. Düşük maliyetli konutlara yardım için yüksek gelirli kişilerden alınan vergiler, onların sağladıkları dolaylı yararlar için yapılan ödemelerin büyük bir kısmını oluşturacaktır. Yeniden dağıtım öğelerinden açıkça ayrılan ve tanımlanan hizmet öğeleri; bu anlamda, eğitim, sağlık ve konut yardımlarından doğrudan doğruya yararlananların bu hizmetleri kullanmalarından, üçüncü parti yarar sağlayanlarında isteklerinin karşılandığını ileri sürer. Bu formül, aynı zamanda, artan oranlı vergileme kuramına yeni bir ışık tutabilir. Musgrave, herkesçe eşit miktarlarda tüketilmesi gereken bir yapıya sahip olan adalet ve savunma gibi devlet hizmetlerinde olduğu gibi, yüksek gelirli kişilerin, (örneğin, hizmet istemlerinin gelir elastikiyeti birden büyüktür) belirli devlet hizmetlerine, az gelirli kişilerden daha fazla oranda ödemeye istekli olacaklarını belirtir. Buna ek olarak, düşük gelirli gruplar için olan yardım programlarından (örneğin, programlar herkesçe eşit miktarda tüketilmez) yüksek gelirli gruplarda dolaylı yollardan önemli yararlar sağlarlar. Doğrudan doğruya yararlanan kimseler hizmete düşük değer ve paraya yüksek değer biçebilirler. Halbuki dolaylı olarak yararlanan kimseler (salgın hastalıklardan korunma-

- (4) Belli bir ölçüye kadar gelir transfer dürtüsü belirli hizmetleri kamu bütçesinde tutmada temel dürtüdür (veya en azından onları piyasa kuralları yerine bütçe kuralları uyarınca sağlamamızın nedeni olmalıdır). Ortalama aile gelirinde bir yükselme ve eşitsizlikte bir azalma, mesleki eğitim, düşük maliyetli konutlaşma gibi programlar bizi, bunların devlet bütçesinden çıkarılarak piyasa ekonomisi içine götüreceği bir noktaya ulaştıracaktır. Bu nokta bazı programlar için diğerlerinden daha fazla geçerlidir. Aynı zamanda ben, ekonomik büyüme ve gelişmenin ana vurgusunun devlet harcamalarını azalttığı kanısında değilim. Kamu ara mallarına olan (yollar gibi) istem özel mallara olan istem gibi olduğunda ve (end item) hizmetlerine (daha iyi eğitim gibi) olan istem daha yüksek hayat standardı, ekonomik büyüme ve gelişme ile arttığında, bu durum, devlet hizmetlerine olan istemin artması demektir. (Bkz. Gerhard Colm, «Comments on Samuelson's Theory of Public Finance», The Review of Economics and Statistics, Kasım 1956, cilt 38. s. 410).

dan, kentleşmenin doğurduğu sorunlardan, daha kararlı politik yapı ve emek gücünden ikincil yarar sağlayanlar) göreceli olarak hizmetlere yüksek değer, paraya ise düşük değer biçebilirler. Vergileme politikasının sonucu: Yarar kuralına göre artan oranlı vergilemedir.

DEVLET İŞLEMLERİNİN GERÇEK ALANININ EKONOMİK GÖSTERGELERİ

Bütçe fonksiyonları hakkında sistemli bir düşünce için verilen bir modelde, ekonomistler, devlet işlemlerinin gerçek alanının ana sorununa yaklaşımda iki soru ile karşı karşıya gelirler. Birincisi, piyasa mekanizması yolu ile rekabetin uygulanmadığı yerde, devlet hizmetleri için seçmenlerin tercihleri nasıl ortaya konur, ölçülebilir ve uygun biçimde finanse edilebilir? İkincisi, tercihlerin ölçümü sorunundan vazgeçsek bile, eğer ekonomik etkinlik tek ölçek ise kaynaklar üzerindeki kamu ve özel sektör denetimi arasındaki hat nereden çizilecektir?

Birinci soruda, kamu malları ile kişisel tercihler arasında ilişki kurulurken, ekonomistler, sorunun zorluğu ve yapısı üzerinde fikir birliğine varmışlar, ayrıca çözüm yolları için bazı ilginç fikirler ortaya atmalarına karşın bu çözüm yollarının hemen hemen olanaksız olduğu sonucuna varmışlardır. Fiyatlama sürecine benzemeyen oylama sürecindeki ana güçlük, kamu malları tüketicilerinin niyetlerini açığa vurmaya zorlanamamasıdır. Tercihlerin ölçümündeki esas, tüketicilerin, diğerlerinin fiyatlarına göre mal veya hizmetlerden ne miktar vazgeçmeye istekli olduklarıdır. Fakat, kamu mal veya hizmetlerinin (savunma, emniyet, eğitim gibi) seçmenlerce kullanılabilir miktarı, ödedikleri vergi miktarı veya bu mal ve hizmetlere olan istemlerinin yoğunluğundan bağımsızdır (5). Özel seçmen tercihlerinin bazı ayrıntılarını ortaya çıkaracak güvenilir ve makul gerçek yöntemleri oluşturuncaya dek veya oluşturmadıkça, devlet işlemlerinin gerçek kapsamının tanımı, ya-

- (5) Devlet hizmetleri için olan seçmen tercihlerinin daha geçerli ve açık bir biçimde açıklaması için Bkz. Howard R. Bowen, *Toward Social Economy*, New York, 1948, özellikle eh. 18, «Collective Choice». Bu bölümde Bowen, piyasa mekanizmasıyla ölçülemeyen veya açıklanamayan kişisel zevk ve tercihlerin araştırılması için oylama ve oy tekniklerini açıklar.

sama ve yürütme organlarına seçtiğimiz kişilerin muhakeme ve anlayışlarına dayanacaktır (6)

Böyle durumda, ekonomistin görevi bu muhakeme ve anlayışa katkıda bulunmak olmaktadır. Gerçekte ekonomistlerin görevlerinden biri seçmenlere ve temsilcilerine, eğer onlar ekonomik etkinlik ilkelerince yönlendiriliyorsa, devlet-işlemlerine olan tercihlerinin ne olacağını açıklamaktır. Bunu yapmakla ekonomist, yalnızca ekonomik alanda yapılması gereken işlemlerin hangilerinin devletçe - hangi istekler karşılanmalıdır ve hangi kaynaklar devlet işlemleri aracılığıyla yeniden yönlendirilmelidir-yapılacağı kararını vermez. O, bu kararlarda politik ve ekonomik özgürlük gibi değerlerin hayati önem taşıdığına tamamen farkındadır. Fakat o, piyasa mekanizmasındaki eksiklikleri ve bazı hizmetlerin özel girişim yerine devlet tarafından yapılmasını avantajlı kılan devletin ekonomik yapısının özelliklerini tanımlayarak değerli bir hizmet yapabilir. Diğer bir deyişle o, kaynak dağılımında devletin müdahalesinin nerede olacağını ve girdi başına, engellenmeyen özel sektör kullanımından daha fazla kâr sağlanabileceğini gösterebilecektir.

Ekonomist, bazı alanlarda susulması gerektiğini veya hiç değilse konuşan olmadan konuşulmaması gerektiğini bilir. Ekonomi ilmi ile çıktılarının ve harcamalarının düzeyi saptanamayan ve açıkça bölünemez ve pazarlanamaz yararları olan kamu malları bu alanı oluşturur (7). Savunma alanında, örneğin, başarılı bir Rus uydusunun veya kıtalararası balastik füze harcamalarının düzeyini saptayabilmek için 10.000 ekonomist çalışmak zorundadır. Genellikle ekonomistler, ilerde, önemli sivil programların ve üretici özendirilmelerinin azalmasına neden olan veya sivil programların azalması ve ciddi vergileme işlemlerinin yokluğunda önemli bir enflasyon tehdidine yol açan savunma harcamalarının kritik düzeyleri gibi konularda karar verip, analiz yapabilirler.

- (6) Kamu kesiminde, seçmenin istekleri kişisel tercihlerden öteye, genel refah tercihlerine yönelirken (Colm, makalesinde Samuelson'un kuramı üzerinde yorumda bulunurken, sadece yapmak değil, mutlaka yapılması gerektiğini tartışır) sorun biçim değiştirir, fakat seçmenlerin tercihleri için belirgin tanımlama istekleri azalmadan kalır.
- (7) Burada kamu mallarının tanımı için bir girişimde bulunmadık. Samuelson, («The Pure Theory of Public Expenditures», The Review of Economics and Statistics, Kasım 1954, cilt 36, s. 387) burada, «kollektif tüketim mallarını»

Ekonomistlerin daha verimli çalışmaları, kısmen bölünebilir ve pazarlanabilir yarar sağlayan ana hizmet alanlarında, devlet müdahalesi (bütçe gibi) ile önerilen ekonomik avantajları göstermektedir. Birçok ekonomist bu konuda yararlı katkılarda bulunmuşlardır (8). Hangi hallerde ekonomik mantık, daha etkin kullanım amacı ile, piyasa mekanizmasındaki kaynak dağılımının düzeltilmesi için devlet müdahelerine değerir?

1— Eğitim, hastalıklardan korunma, emniyet ve yangından korunma gibi hizmetlerden doğrudan doğruya yararlananlardan diğerleri için gerçekleşen önemli üçüncü parti yararların (genellikle yakın yerleşme etkileri, dışsal etkiler veya dışsallık olarak bilinir) olduğu yerde, piyasa fiyatı ve istem çizelgeleri, sorudaki hizmetler tarafından sağlanan marjinal ve toplam sosyal yararları daha düşük değerlendirir. Devlet işlemleri olmadıkça, özel piyasaya alıcı olarak giren doğrudan doğruya yarar sağlayanların hizmetleri sonuç olarak daha düşük değerlendirilecek, fiatlandırılacak ve üretilecektir. Devlet üçüncü parti yarar sağlayanları temsil eden ve piyasa aksaklıklarını düzenleyen bir araçtır (bu, dini ve insancıl örgütleri inkar etmek demek değildir, bunlarda, üçüncü-parti yarar-sağlayanları temsil eder ve piyasa kuralları yerine bütçe kuralları uyarınca işler).

2— Piyasa isteminde, yansımayan dolaylı yararlar, özel üretici maliyetlerine girmeyen ve dolayısıyla piyasa arzını etkilemeyen topluma yüklenen dolaylı maliyetler bulunabilir. Bunun klasik örnekleri, hava ve su kirlenmesinin, ormanların tahrip edilmesinin ve benzerlerinin maliyetleridir. Bu alanlarda devlet, kurallarla veya harcamalarla ve ilgili özel üreticilerden karşılığını alarak durumu düzeltmedikçe özel çıktılar optimum düzeyi aşacaktır.

tanımlarken bir malın kişisel tüketiminin aynı malı kullanan diğer bir kişinin tüketiminde azalma yapmayacağını söyler. Mc Kenna (yayınlanmamış makalesinde) kamu malların tanımını genişleterek kamu mallarının kapsamını «toplumun birden fazla kişisine otomatikman ve birlikte yarar sağlar» biçiminde belirlemiştir. Önceki tanım bütçe prensibi ile sağlanan kamu mallarını tanım dışında bırakmış, Mc Kenna ise tanımının içine piyasa mekanizması ile sağlanan bazı malları da almıştır.

- (8) Bkz.: örneğin, O.H. Brownlee and E.D. Allen, *Economics of Public Finance*, ikinci baskı, New York, 1954, Bölüm 10, «The Role of Government Expenditure». Bkz. Max F. Millikan, «Objectives for Economic Policy in a Democracy», (özellikle s. 62-68), ve Robert Dahl and Charles E. Lindblom, «Variation in Public Expenditure», ve *Income Stabilization for a Developing*, Max F. Millikan, New Haven, 1953.

3— Tekelde olduğu gibi (Örneğin, posta hizmetleri, elektrik, demiryolları) teknik nedenler yüzünden hizmetlerin en iyi sağlandığı yerde devletin, hizmetlerin niteliğinin geliştirilmesi ve geçişmelerin maliyetini önlemek için kurallarla veya işlemlerle müdahale etmesi beklenir. İdeal de, devletin fonksiyonu, optimum çıktılarla tutarlı bir biçimde fiyatlara öncülük etmek olacaktır. Burada ki sorun, ortalama maliyetler azalırken çıktılarının arttığı, etkin fabrika büyüklüğünün toplam isteme göre çok büyük olduğu sanayilerde maliyetin azalmasıdır. Üretken varlıkların en etkin kullanımında, çıktılarının pazarlama çözümleri ve fiat sorunu sonuç vermeyecektir. Kaynakların ideal kullanımını gerektirecek belli bir noktaya kadar üretim, eğer devlet etkisi yoksa, vergi gelirleri dışında finanse edilen bir yardımı gerekli kılar.

4— Devlet, doğal olarak, onu bazı hizmetlerde daha etkili bir üretici yapan dağıtım veya üretimin bazı avantajlarından hoşlanabilir. Bunun klasik örnekleri kara yolları, caddeler ve kaldırımlardır. Hizmeti ölçmesine ve her özel kullanım için ücret almasına gerek olmadığından devlet, bunları herkesin bedava kullanımına sunmakla maliyet dağılımında önemli tasarruf sağlar. Bu bölümde projelerin uygunluğuda gözönünde bulundurulmalıdır. Zira, atom enerjisi geliştirilmesi gibi projeler büyük riskler ve çok büyük sermaye birikimini gerektirir ki özel piyasanın böyle projelerle uğraşabileceği mali araçları yoktur.

DEVLET FONKSİYONLARINI YÜRÜTMEDE SEÇENEK ARAÇLAR

Devlet işlemlerinin uygun alanı ile ilgili olarak verilen kararlar (sadece ekonomik kazanç değil aynı zamanda tercih değerlerine dayanan düşünceler), ki bu kararların yerine getirilmesinde seçenek yöntemler arası seçim yapmak sorunu bulunmaktadır, kamu isteklerinin karşılanması ve belirlenen ereklerle ulaşılmasıdır. Bu seçim bütçeyi türlü yollarla etkileyecektir. Devlet harcamaları artırabilir, gelirleri azaltabilir, koşula bağlı borçlar doğurabilir veya bütçe üzerinde hiç bir etkisi olmaz (yönetim ve denetim işlemlerini kapsayan yönetsel harcamalara ayrılan ufak bir miktar dışında). Sorun, sadece devletin yürütmek zorunda olduğu işlemler ve fonksiyonların neler olduğu değil, fakat bütçe kurallarının ve harcama-

ların nereye gittiği olursa, bunun çözümü, uygulamalı kamu harcamaları kuramı içinde yer almalıdır.

Burada ekonomistin görevi, hizmeti sağlamak için en etkin yöntemleri bulmak veya tersine, kaynak dağılımını etkilemektir. O, maliyetlerin minimize edilmesiyle yani belirlenen ereklere ulaşmada kaynakların minimum kullanımı ile ilgilenir. Diğer düşüncelerde, seçenek araçlar arasındaki seçimi etkileyecek ve yöntemin yerine getirilmesine açıklık kazandıracaktır.

Bu seçimler nelerdir? İlk olarak kişilerin toplum isteklerinden doğrudan doğruya yararlanma durumu ele alalım. Devlet, istenen kamu mallarını üretmeli midir veya onları özel sektörden satın alarak mı sağlamalıdır? Yeniden dağıtım amaçlarını gerçekleştirebilmek için devlet, transferleri para olarak mı yoksa hizmet olarak mı sağlamalıdır? (9) Devlet eğitim hizmetlerinin kamusal üretimi ne güvenmeli midir, yoksa ailelere transferle sağlanan satınalma gücü ile özel üretimi birleştirmeyi mi düşünmelidir? Buraya kadar, seçimlerin hepsi doğrudan doğruya bütçe harcamaları ile ilişkilidir. Harcamaların düzeyi seçilen yöntemin göreceli etkinliğine bağlı olarak değişir. Fakat bu seçimini yaparken politikacılar sadece sağlanan hizmetin doğrudan doğruya maliyetlerini değil, aynı zamanda bir modelin, az veya çok özel piyasa özendirmelemlerinin karışıklığını ve diğerlerinden farklı üretim modellerini, kişisel özgürlüklere yapılacak müdahaleleri (bunlar geniş olarak devlet harcamalarının ve müdahalesinin, aynı zamanda kısmen bu müdahale biçiminin bir fonksiyonudur) ve diğerlerini kapsayacağını düşünmelidir.

Diğer bir grup seçme, bütçenin harcama kısmını tamamen kaldırabilir veya yalnızca koşula bağlı olarak bırakabilir. Petrol araştırmalarını arttırmak için yapılan yardımlar, yabancı yatırımlar, ticaret filosunu geliştirme, düşük maliyetli konutların değerini arttırma ve stratejik madenlerin akışını yükseltme, 1) Sınırsız yardımlar veya piyasa fiyatları üstünde alım programları, 2) Devlet ödünç verme programları, 3) Devlet garantileri, veya 4) Vergi imti-

(9) Birincisi kaynak kullanan devlet harcamaları, (mal ve hizmet karşılığında yapılan ödemeler gibi) olup, kamu elindeki kaynakların doğrudan doğruya denetimi ile ilgilidir. İkincisi transfer ödemeleri (mal ve hizmet karşılığında yapılmayan ödemeler gibi) olup kaynakların (bu ayrıcalık makalenin giriş bölümünde tartışılmıştır) doğrudan denetiminin özel kesime geçmesi ile ilgilidir.

yazları olarak mı biçimlenecektir? Seçme, açık olarak devlet harcamaları üzerindeki değişik vurguları tamamen kapsayacaktır.

Bu durumların çoğunda ekonomist etkin kriterleri ile yardımcı olabilir. Fakat bir kimsenin sadece etkinliğin tercihleri zorlayacağını düşünmesi bilgisizliktir. Ekonomist, vergi ayrıcalıklarına oranla bütçeye daha az külfet yükleyen doğrudan doğruya yardımların, dış ülkelerdeki özel yatırımları veya petrol araştırmalarını uyarabileceğini gösterebilir. Henüz pahalı olan vergi ayrıcalığı yönütemi iki basit nedenden dolayı tercih edilir: 1) O, bağımsız özel kararlarda kendi otoritesinin yerine geçecek yönetsel hiyerarşiyi kabul etmeyen bir kendi kendini yönetmedir ve 2) Bütçenin harcama kısmında bir artışa neden olmayan, yürütme ve yasama organlarına çekici gelen bir olgundur.

Henüz kamu harcamaları kuramı alanındaki sınırları saptamak için, türlü devlet müdahale biçimleri arasında belirli bir çizgi çizilmemiştir. Fakat, bu türlü tercihler konusunda tanımlanan görüşler, harcamalara hiçbir biçimde yansımayan (vergi ayrıcalığı) veya yalnızca, harcama kuramının ayrılmaz bir parçası olan koşula bağlı (garantiler) biçimdeki devlet işlemlerini açıklar. Gerçekte bunların, iktisadi kamu kuruluşları gibi fiat kuralları uyarınca bütçeden harcamaları yapılan devlet işlemlerine göre, harcamalar kuramca benimsenmesi daha geçerli bir durumdur. Ekonomistler, bugüne dek yanıtları verilmiş olarak kabul edilen alanlarda, devlet programlarının seçenek yöntemleri konusunda bazı etkileyici sorular yöneltebilirler. Örneğin, özel kesime eğitim için yapılan transferler, Profesör Milton Friedman tarafından ileri sürülen devlet transfer ödemelerinin esası (10), arzulanan hizmetleri karşılamada daha etkili araçlar gibi. Profesör O.H. Brownlee, kamuca üretilen diğer hizmetlerin, özel üretim alanına transfer olanaklarıyla birlikte, bu sorunda daha derinlemesine incelemiştir (11). Oldukça kesin bulgular maliyetleri minimize etmek için en uygun yöntemleri

(10) Bkz.: Milton Friedman, «The Role of Government in Education» Economics and The Public Interest, içinde Robert A. Sola editor, New Brunswick, 1955 s. 123-144. Bu açıklamasında Friedman belli bir yere kadar devletin, özel okulların olanak ve programlarında kesin minimum standardı düzenlemesini ister.

(11) Bkz. O.H. Brownlee, «Price vs. Taxes» Private Wants and Public Weeds içinde, E.S. Phelps 1965 s. 134.

planlar. Ancak geriye, kamudan Özel üretime transfer yöntemlerinde kazanılacak veya kaybedilecek parasal olmayan değerler ile, bu bulguları birleştirmek gibi önemli bir görev kalmaktadır.

ÖZEL EKONOMİK KRİTERLERİN UYGULANMASI ÜZERİNDE BAZI SINIRLAMALAR

Bu tartışmada, devlet işlemlerinin düzeyini saptarken politikacıların, sadece ekonomi kurallarına dayanamayacaklarını bir çok kez yinededik. Özellikle, sadece kesin ekonomik analiz ve tanımlamalara uygun olan bu tür düşüncelere bağlı olarak göstergeleri hazırlarken önlemlerini önceden almalıyız. Diğer bir deyişle, ekonomik ve ekonomik olmayan sınırlamaların her ikisinde de gereken ağırlık vermeliyiz.

Daha önce yapılan açıklama özel girişim karşısında devletin ekonomik dürtüsü ile ilgili birçok düşünceyi kapsar. Örneğin, devlet dağıtımın etkinliğinde belirli bir sınıra veya değişik alanlarda sosyal maliyet ve sosyal yararları daha iyi bir dengeye ulaştırmayı amaçlayabilir. Bu ekonomik avantajlar karşısında denge şu yollarla kurulabilir: 1) Bürokrasi, 2) Devlet işlemlerinin sonuçlarının ölçülebilmesi için kâr ölçütünün olmaması ve 3) Vergilemenin ekonomik etkilerinin belirlenememesi (12)

Sonraki etmen, özellikle kamu hizmetlerinin vergilerle finanse edilmesi, kişinin sağladığı hizmet maliyeti ile yarar arasındaki bağı koparır, devlet harcamaları dışında ekonomik avantajların değişik dengelerini ilgilendirebilir. Şimdiye dek, vergilerde özendirme ögesinin bulunmamasının etkileri kanıtlanamamıştır. Fakat, vergilerin minimize edilmesi için özel ekonomik işlemlerdeki biçim değişiklikleri, kesinlikle maliyettir. Bu maliyetin, devlet karşısında özel hizmetlerin sağlanmasındaki ekonomik avantajlar dengesinin net tutarının bulunmasında ağırlığı gözönünde bulundurulmalıdır.

Ekonomik etmenlerin ötesinde, kişinin seçme özgürlüğü adı altında, çok daha önemli ve yönetmesi güç bir sınırlama ile karşı

(12) Kesin olarak tamamlanamayan bu ekonomik etkiler piyasa mekanizmanın özellikleri ile dengelenmelidir. Özel ve kamu kesiminin bu unsurları için, bkz. Robert A. Dahl and Charles Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, New York 1953, özellikle V. kısım. Bkz. C. Lowell Harriss, «Government Spending: Issues of Theory and Practices», *Public Finance*, vol. 12, 1957, s. 7-19.

karşıya gelinir. Bu makalede daha önce ele aldığımız ekonomik kriterler, bizi devlet harcamaları ve kaynak dağılımındaki denetim konularının ekonomik ve politik özgürlüklerin' zayıflaması açısından ele almak istediğimiz noktadan daha ileri götürdü. Bu düşünceler, sadece devlet işlemlerinin uygun sınırlanması kararlarında değil, fakat aynı zamanda devlet hizmetlerini sağlayan seçenek yöntemler arasında seçim yapma kararlarında da önem taşımaktadır.

Bu, bütün değer yargılarının ekonomimizde devletin genişlemesine ters düştüğü anlamına gelmemelidir. Genişleme daha anlamlı fırsat, gelir eşitliği ve daha iyi bir sosyal ortamın sağlanması gibi toplumsal değerlere hizmet edebilir (13).

Belirli hizmetlerde devlet karşısında özel girişim veya hizmeti yürütmek için seçenek yöntemler arası seçimlerin yer alacağı bir karar verme denklemi, ekonominin de çok ilerisinde olan bilgeliği gerektirir. Belki, bu da, neden çok az ekonomistin politikaya atıldığını açıklar.

(13) Bu tür düşünceler William Vickrey, «An Exchange of Questions Between Economics and Philosophy», in Goals of Economic Life, der. A. Dudley Ward, New York, 1953, s. 148-177 tarafından derlenmiştir. Aynı zamanda Bkz. Max F. Millikan, a.g.e.