

## KAMU MASRAFLARININ TAVANI

Prof. Dr. Maurice DUVERGER (\*)

(Çev. As. Mustafa KAMALAK (\*\*))

Kamu masraflarındaki artış sınırsız olabilir mi? Yahut kamu masraflarının aşamıyacağı (aksi taktirde devlet yapısı ile tüm millet hayatını tehdit edeceği) bir tavan var mıdır? Hemen belirtelim ki birçok hususta olduğu gibi bu konuda da klâsik maliye ile modern maliye arasında bir uyumsuzluk vardır. Fakat bu uyumsuzluk tıbbikî olmaktan ziyade teoriktir. Zira klâsik maliyeciler kamu masraflarına ait bir sınırın varlığını kabul etmekle beraber, hiç bir zaman söz konusu masrafların seviyesini belirtmemişlerdi.

Zaten temel bir karışıklık kamu masraflarına ait tavan konusunu bulandırıp karartarak anlaşılmaz bir duruma getirmektedir. Söz konusu karışıklık kamu masrafı ile kamu yükü arasındaki karışıklıktır. İlk önce bu karışıklılığın giderilmesi gerekir.

### A) Kamu masrafları ve kamu yükü :

Klâsik maliyeciler için kamu masrafı ile kamu yükü eş anlamlı kavramlar olup aralarında hiç bir fark yoktur. Bunlara göre kamu masrafları devletin vatandaşlara zorla taşıdığı yükleri (onların gelir ve servetleri üzerinden aldığı vergileri) ifade eder. Bu görüş asla kabul edilemez. Şüphesiz, buradaki «yük» kelimesi tamamen teknik anlamda kullanılmakta, fakat tabii olarak bir şelek, bir ağırlık fikrini de telkin etmektedir. Bu ise olayların esasına uygun düşmez. Çünkü kamu masraflarının tamamı «yük» değildir. Aslında «yük» kavramının açıklanması gerekir. Esasen bu konuda kişisel yük ile toplumsal yükü birbirinden ayırmak lâzım.

(\*) Prof. Dr. Maurice Duverger «Finances Publiques», 8 e. éd. p. 74.83, P. U. F. Paris — 1975

(\*\*) A. Ü. İşletme Fakültesi Üretim Yönetimi Bölümü Asistanı

### a) KAMU MASRAFLARI VE KİŞİSEL YÜK :

Bazı tutucu çevrelerin propagandası kişisel yükü renkli bir kavram haline getiriyor. Bu çevrelere göre kamu masrafları, millî gelirin üçte birini aşılırsa bundan şu sonuç çıkar: «Bütün vatandaşlar her üç günün birini hatta daha fazlasını devlet için çalışmaktadır». Bu formül saçmadır.

**1) Brüt yük ve net yük:** Her vatandaşı ayrı ayrı düşünelim: Bir vatandaş devlete vasıtalı ve vasıtasız vergi şeklinde, yahut kullandığı kamu hizmetlerinin bedeli olarak idarî ve parafiskal harç biçiminde bir miktar para öder. Bu para kamu masraflarının söz konusu vatandaşta yüklediği brüt yükü ifade eder. Fakat vatandaş, devlete ödediği paraya karşılık bazı faydalar da sağlar. Bu faydaların bir kısmı gayet açıktır. Meselâ Devlet Demir Yollarının yolcusu, biletine karşılık seyahat eder, sübvansiyon veya yemekten yararlanır. Diğer faydalar ise pek açık olmamakla beraber yine de gerçektir: Meselâ devlet, kamu düzenini sağlar, dış saldırıları önler, vatandaşların eğitim ve eğlencelerini kolaylaştırır. Şu halde devlet faaliyetinin sonucu olan bu avantajları, her şeyden önce «brüt» yükten çıkarmak lâzım.

Fakat «brüt yük» ile dolaylı ve dolaysız olarak sağlanan karşılıklar arasındaki fark, yine de «net yük» ü ifade etmez. Kamu masraflarının ağırlığı problemi, yani masrafların her vatandaş için doğurduğu «net yük» meselesi tam olarak şu terimlerle ortaya konur: Bir vatandaşın devletten sağladığı fayda, özel faaliyetten sağlayacağı eş faydaya göre ne ölçüde daha pahalı olmaktadır? (Çünkü devlet olmasaydı, onun yerine başka «bir şey» in geçmesi icap ederdi). Hemen fark edileceği gibi sorunun kesin bir cevabı yoktur. Çünkü evvelâ, sağlanan birçok fayda rakamla ifade edilemez, sonra birçok hizmet özel faaliyetlerce değil, ancak ve ancak devlet tarafından sunulabilir. (Meselâ ordu ve polis hizmetleri bu duruma birer örnektir.)

### 2) Kişisel yüklerin dağılımı :

Görüldüğü gibi her vatandaşta düşen kişisel yük kavramının açık bir anlamı yoktur. Çoğu zaman yapıldığı gibi brüt yükün dikkate alınması ise saçma bir şeydir. Çünkü böyle bir tutum fertlerin devletten sağladığı muazzam faydaları ve eğer devlet olmasaydı onun yerini alacak olan özel işletmelerin bu faydaları parayla sunacağı gerçeğini, bunun da mutlaka daha ucuza gelmeyeceği hakikatini bilmemek

olur. Diyebiliriz ki, kişisel kamu yükünü belirtmenin tek yolu, herkesin devletten ne alıp ne verdiğini tesbit ederek, vatandaşlar arasında karşılaştırma yapma usulüdür. Fakat bu usulle de kamu yüklerinin tavanı değil sadece dağılımları tesbit edilebilir. Ama bu alanda da, eğer brüt değil de net yükler dikkate alınırsa yine büyük güçlüklerle karşılaşılır. Görünüşe bakılırsa en fakir vatandaşlar, verdiklerinden daha fazlasını devletten (sübvansiyonlar, para yardımları, aile yardımları ve sosyal güvenlik yardımları şeklinde) almaktadırlar. Gerçekte ise durum çoğu zaman tam aksinedir: Çünkü en zengin vatandaşlar genellikle rakamlandırılmayan çok geniş dolaylı faydalar sağlamaktadırlar. (Meselâ sadece şervetlerinin korunması bile küçümsemez.)

Fakat her şeye rağmen, modern devletlerde bu açıdan, esaslı bir dönüşüm olduğu da bir gerçektir. Dikkati çeken şey vatandaşların yüklendiği kişisel yüklerin global artışı değil, fakat söz konusu yüklerin dağılımındaki gittikçe daha âdil (veya daha az adâletsiz) olan bir değişimdir.

## **b) KAMU MASRAFLARI VE TOPLUMSAL YÜK**

Toplumsal açıdan, kamu yükü yalnız makro ekonomide bir anlam taşır. Daha açık bir ifadeyle millî ekonomiden alınan sadece net vergi, yani devletin mutlak tüketimi toplum için bir yük teşkil eder.

**1) Servis masraflarının yükü :** Burada iki hali birbirinden ayırmak lâzım: Özel kişilere doğrudan doğruya veya dolaylı olarak menfaat yahut fayda sunan servisler hali ile, genel devlet yönetimini sağlayan servisler hali.

### **aa) Özel kişilere menfaat yahut fayda sağlayan servisler :**

Daha önce yaptığımız brüt yük ve net yük ayırımını burada tatbik etmek lâzım. Bu alanda an tipik hal, bir kamu servisine dönüşen özel işletme halidir. Bu işletmenin çalışma masrafları artık devlet bütçesine kaydedilir. (söz konusu işletme en azından bütçe özerkliğinden yararlanamaz): Bu sebeple kamu masrafları artar. Fakat eğer anılan işletme sağladığı fayda veya hizmetlerin bedelini, bu hizmetleri kullananlardan almaya devam ederse (yani bu hizmetlerden

istifade edenler, eskiden işletme yöneticilerine yaptıkları gibi yine ödemede bulunurlarsa) bu durumda, fertler üzerine konmuş gerçek bir yük artışından söz edilemez. Eskiden özel kişilere yapılan ödemeler, şimdi devlet kasasına ödenmektedir., hepsi o kadar. Hakiki bir yeni yükün ortaya çıkması için işletmeye ait kamu yönetiminin özel yönetime göre daha masraflı olması, bu yüzden de sunulan mal yahut hizmetlerin fiyatının artması (veya söz konusu işletmenin çalışmasından doğan açığın vergi ya da borçlanma yoluyla kapatılması) gerekir. Eğer (çoğu zaman olduğu gibi) kamu yönetimi özel yönetime göre daha masraflı değilse, yine hakiki anlamda hiç bir kamu yükünden bahsedilemez. Çünkü kamu masrafları münasebetiyle millî ekonomiden net hiç bir alıntı söz konusu değildir.

#### **bb) Tam anlamıyla idari servisler :**

Bu servislerin yaptığı harcamalar millî toplumun genel yönetim masraflarını teşkil eder. Söz konusu masraflar millî ekonomiden alınan net vergileri, dolayısıyla gerçek kamu yüklerini meydana getirirler. O halde bunları mümkün mertebe sınırlandırmak uygun bir davranış olur.

Klâsik maliyede kamu yüküyle ilgili her teori, terimin dar anlamındaki yönetim masrafları ile genel kamu masraflarını az çok bile bile karıştırma eğilimindedir. Bu durum, klâsik maliyenin doktrinal dayanağı olan liberal teorinin devleti, açıkca, yönetim alanına hapsedme arzusuyla açıklanır. Doğrudur. Ve bir de klâsik malî teorilerin hazırlandığı 19. y. yılda başlıca devlet faaliyetlerinin, uygulama bakımından, pür yönetim alanını hiç geçmeyişiyle izah edilir. Fakat bugün, pür yönetim faaliyeti, genel devlet faaliyetleri içinde çok zayıf bir yer tutar. Ayrıca pür yönetim masrafları için bile, sistematik bir sınırlama kabul etmek doğru değildir. Büyük işletmelerde yönetim sektörünün gelişmesi teknik tekâmülün bir sonucudur, söz konusu idarî gelişme, bazı durumlarda verim artışıyla ilgili temel faktörlerden birini teşkil eder. Hatta pür yönetim hizmetlerinin bile, millî ekonomide, bir itic güç yahut bir motor rolü oynaması da mümkün : Meselâ istatistik büroları ile iktisadî ve sosyal gözlem dairelerinin gelişmesi millî ekonomiye bir çok yönden katkıda bulunabilir. Dolayısıyla anılan büro ve dairelerin yaptığı harcamalar, tümüyle kamu yükü sayılamazlar. Hatta gerçek anlamda net bir yükün olmaması da mümkündür.

## 2) Yatırım ve transfer harcamaları :

Bu alanda, toplum için gerçek yük mevcut değil gibi gözüküyor: Zira millî ekonomideki net vergilerde hiç bir artış yoktur, sadece gelirlerin yer değiştirmesi söz konusudur.

Bu yer değiştirme, yeri değiştirilen gelirlerin verimini artırdığı ölçüde, kamu masrafı bir yük değil tam aksine bir hafifleme meydana getirir. İktisadî devlet müdahalesiyle ilgili her teori bu temel düşünceye dayanır. Amaç, daha faydalı bir sektöre kaydırmak için, düşük faydalı bir sektörden bir kısım gelir ve insan gücünü çekmektir. Bu davranış, klâsik malî düşünceye tamamen terstir. Oysa modern anlayışa göre, bu tür kamu harcaması, ekonomi üzerindeki net vergileri kısarak, toplumun taşıdığı yükleri hafifletir.

Fakat hemen ilk bakışta görüleceği gibi kamu yatırım ve transferi kötü yönetildiği oranda, başka bir deyimle, millî gelirin bir parçası olan bu harcamalar yüksek verimli alandan düşük verimli alanlara sevk edildiği ölçüde yatırım ve transfer harcamalarının da reel kamu yükü, yani net yük doğurması mümkündür. Ne yazık ki bu hususta bir çok misâl de var: Meselâ Fransa'da alkol işletmesinin yol açtığı harcamalar yahut gereksiz üretilere verilen sübvansiyonlar sadece bir misâl değil aynı zamanda en iğrenç örneklerdir.

## B) Kamu masraflarının sınırı meselesi :

Daha önce kamu masrafları ile kamu yükü arasında yapılan ayırım, kamu masraflarının sınırı meselesini ve bu konuda klâsik maliyecilerin yanlıgısını anlamaya imkân vermektedir. Modern maliyecilere göre kamu masraflarının tümü için genel bir sınır konamaz, ancak bu masrafların bazı kategorileri için bir sınır tesbit edilebilir.

## e) Kamu masraflarına dair genel bir sınırın yokluğu :

Klâsik maliyeciler için çok önemli olan kamu masraflarının toptan sınırlandırılması fikri, kamu masrafları ile kamu yükü arasındaki bir karışıklığa dayanır : Fakat biraz önce de görüldüğü gibi her kamu masrafı bir yük değildir. Modern maliyecilerin konuya bakış açıları tamamen farklı : Bunlara göre kamu masraflarının dağılımı genel toplamlarından daha önemlidir. Hem kamu masraflarının genel olarak sınırlandırılması, malî olmaktan ziyade siyasi bir meseledir.

### **1) Kamu masraflarının dağılımı, sınırlandırılmalarından daha önemli :**

Biri 500 milyarlık, diğeri 700 milyarlık olmak üzere iki masraf bütçesi düşünelim. Birinci bütçenin 100 milyarlık, ikinci bütçenin ise 400 milyarlık bir kısmı transfer harcaması olsun. Bir modern maliyecî için birinci bütçe ikinci bütçeye göre daha tehlikelidir. Çünkü birinci bütçede net yük doğurma şansı fazla olan masraf payı daha büyüktür. Ayrıca kamu masraflarını servis (hizmet) masrafları, transfer harcamaları ve yatırım harcamaları diye bloklar halinde incelemek, çok üstünkörü bir davranış olur. Her kategori içinde bir takım ayırımlar yapılmalı. Çünkü meselâ her ikisi de hizmet gideri olduğu halde, eğitim masraflarının artması, malî açıdan askeri harcamaların artması kadar tehlikeli değildir.

Konjonktür de hesaba katılarak bilhassa her masrafın ekonomiye yaptığı somut etki incelenmelidir. Ekonominin belli bir safhasında faydalı olan kamu masrafı diğer safhalarda zararlı olabilir. Bazan kamu harcamaları sayesinde ödeme araçlarını, dolayısıyla toplam talebi artırmak, bazan da tam aksine söz konusu harcamaları, faydalı olacağı noktaya kadar düşürerek toplam talebi kısmak gerekir. Nasıl ki kamu masraflarının dağılımı toplam kamu masraflarının sınırlandırılmalarına göre daha önemli ise iktisadî görüş de, her halükârda hesabî görüşe göre öylece üstündür: Daha açık bir ifadeyle, her masraf kategorisinin ekonomiye yaptığı etki, o masrafın miktarından daha önemlidir. Bununla beraber sadece iktisadî görüş söz konusu değil: Tüm sosyal hayatı ve bu açıdan devlet rolünü de dikkate almak gerekir.

### **2) Masrafların sınırlandırılması bir siyasi meseledir :**

Kamu masraflarının tavanı meselesi, iktisadî değil, siyasi bir meseledir. İktisadî açıdan, kamu masraflarının millî gelirin % 100'üne ulaşmasını engelleyen hiç bir şey yoktur: Fakat bu, sadece tüm iktisadî faaliyetleri kendi eline alan tam bir sosyalist devletteki durumu ifade eder. Ama bu durum sosyalist bir devletin kapitalist bir devlete göre daha az etkin olduğunu göstermez, nitekim göstermedi de : Yani kamu müdahalesine göre özel teşebbüsün üstünlüğünü savunan eski Liberal düşünce olaylarla doğrulanmadı. Meselâ çok etkin kamu işletmeleri olduğu gibi (Fransız D. D. Yılları, Metro ve Renault şirketi) pek yetersiz özel işletmeler de vardır. Uygulamada,

yönetim bakımından, büyük özel işletmelerle kamu işletmeleri birbirine çok benzemektedir.

Tüm iktisadî faaliyetlerin veya bunların önemli bir kısmının devletce üstlenilmesi kişi özgürlüğü için tehlikeli sayılabilir. Fakat bunun tam aksini düşünmek de mümkün : Meselâ marksistler kesinlikle ikinci durumu kabul eder. Onlara göre kişi özgürlüğünü yok eden şey, üretim araçlarının özel mülkiyetinden doğan iktisadî işletmelerdir. Bu iki durumdan birini seçmek, iktisadî veya malî değil, tamamiyle siyasî bir meseledir.

### **b) BAZI MASRAF KATEGORİLERİNİN SINIRLANDIRILMASI :**

Bununla beraber, kamu masraflarını sınırlandırma fikrinin modern maliyecilere tamamen ters geldiğini sanmak da yanlıştır. Çünkü sırf iktisadî ve malî açıdan bile, masrafların kısılması gerekir: Meselâ reel kamu yüküne tekâbül eden, yani millî üretimden net bir vergi alınmasını gerektiren harcamalar, kısılması gereken masraflara bir örnektir. Fakat bu konuda da yine ayırım yapmak lâzım :

#### **1) Sınırlandırılması gereken masraflar :**

Modern maliyecilere göre, uygulamada üç kategori masrafın sınırlandırılması gerekir :

**aa)** Pür yönetim masrafları (yani millet idaresiyle ilgili genel giderlere tekâbül eden harcamalar) : Yine de söz konusu masraflar, (kaynaklandıkları organizasyon ve atılımlar) verimliliği arttırmadığı ölçüde kısılmazdır.

**bb)** Verimsiz transferler, yani verimli bir sektörden verimsiz bir sektöre doğru yapılan aktarmalar: Meselâ işletmelerin tasarrufu üzerinden alınan, dolayısıyla bunların yatırımını kısıtlayıp iktisaden lüzumsuz hatta zararlı sübvansiyonları geliştiren vergi.

**cc)** Masraflı ikameler: Bu kavramla yönetimi, kendine eş bir özel faaliyete göre daha masraflı olan kamu faaliyetleri kastedilir. Böyle durumlarda söz konusu faaliyetin, iktisadî ve malî bir zorunluluk olarak tekrar özel sektöre bırakılması gerekir.

Masrafın sınırlandırılmasını haklı gösteren verimsiz özelliği, konjonktüre bağlı olarak, her zaman için esnek bir şekilde tesbit edil-

melidir. Bazı durumlarda, meselâ işsizlik yahut durgunluk devrelerinde olduğu gibi, ekonominin gelişimi bir tüketim artışını gerektirir. Bu durumda net bir vergiye dayanan ve tabii olarak verimsiz sayılan kamu masrafları gerçekte verimli olurlar. Bu nedenle kamu yükü doğuran masraflar için katı bir sınır çizilemez. Çünkü herşey ekonominin genel durumuna bağlı.

## 2) Sınırlamanın hududu :

Kamu masrafları için, ne pahasına olursa olsun, mutlak ve otomatik bir tavan kabul ettirmek söz konusu değildir. Zaten bunun nasıl mümkün olacağı da pek bilinmiyor. (Meselâ klâsik maliyeciler kamu masraflarına genel bir tavan koymayı amaçlamaktaydılar. Fakat hiç bir zaman söz konusu masraflar için bir seviye tesbit edemediler.) Kamu yüklerine tekâbül eden masrafların sınırlandırılması bile iki kayda bağlıdır :

### aa) Mutlak bir sınırlama söz konusu değildir :

Yük teşkil eden masrafların iktisadî ve malî açıdan sınırlandırılmaları gerekir. Fakat siyasî ve sosyal mülâhazalar bu kısıtlamayı hafifletir. Meselâ verimsiz sübvansiyonların filân kategorisi devam edebilir, çünkü sosyal düzen için gereklidir. Filân masrafların gelişiminden doğan iktisadî ve malî tehlike, faydalarıyla karşılaştırılır: Böylece nihai karar fayda ve sakınca dengesine dayanan bir yargıdan çıkar. Malî hedef için önemli olan siyasal veya sosyal bir çıkarın terk edilmesi, bir kısım siyasal yahut sosyal hedeflerce ekonomi ve maliyenin rahatsız edilmesi kadar demagojik olabilir.

### bb) Harcanan fonların kaynağını dikkâte almak lâzım :

Bir harcamanın ihtiva ettiği kamu yükünü (veya kamu yükünün olmadığını) tam olarak tesbit etmek için, bu harcamayı kendi kaynağı ile mukaye etmek lâzım. Bilindiği gibi kamu harcamaları, özel kişilerden alınan geliri, «süzek» şemasına göre yeniden dağıtılırlar. O halde, eğer gelirleri, bu kamu harcamasınınca budanmamış olsaydı özel kişilerin yapacakları kullanım ile devletin kamu masrafları şeklinde yaptığı kullanımı karşılaştırmak gerekir. Meselâ bir kamu yüküne, yani iktisadî dolaşım üzerinden alınmış gerçek bir vergiye tekâbül eden bir kamu masrafı düşünelim: Eğer masraf yapılmadığı için vergilendirilmemiş olan özel kişiler, ellerindeki fonu iktisaden, kamu masraf-



larının ulaşacağı sonuca göre daha kötü kullanacaklarsa, o zaman kamu masrafını tercih etmek daha uygun olur. (Örneğin işsizlik dönemiyle, alım gücünün yetersiz olduğu devrelerde, yüksek gelirli kimseler âtil para biriktiriyorlarsa, bunların elindeki fonları alarak devlet memurlarının sayısını, dolayısıyla toplam talebi artırmak mümkündür.) Uygulamada bu tür bir karşılaştırma yapmak çok zordur. Çünkü bir masrafın belirli bir gelirden alınan para ile yapıldığı nadiren bilinir. (Üstelik Fransız maliye hukukuna göre belirli kaynakların belirli yerlere tehsisi yasaktır.) Şu halde özel gelirler üzerinden alınan bir verginin hangi masraf kalemine gittiğini kesinlikle tesbit etmek kolay değildir, fakat tamamen imkânsız da değil.