

VERGİLEMENİN SİYASAL İKTİSADI: LİTERATÜRE BİR BAKIŞ

Dr. Abuzer Pınar
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

• • •

Özet

Normatif kamu maliyesi yaklaşımında veri olarak alınan "devlet" in sosyal refahı veya kamu yararını maksimize etmeye çalıştığı ve optimal vergileme sürecinde seçmenin sadece edilgen bir karar alıcı olarak tercihlerini yürürlükte bulunan vergi sistemi ve kamu politikaları doğrultusunda değiştirdiği varsayılır. Son yıllarda yaygınlaşan ve kamusal tercihe dayanan siyasi iktisat yaklaşımlarında ise hükümet bütçesinin politikacı-bürokrat-seçmen üçlüsünün karşılıklı etkileşimi sonucunda şekillendiği ve sözü edilen karar alıcıların kendi yararlarını en çoklaştıracak stratejiler izledikleri öne sürülmüştür. Kamusal karar alma sürecinde ekonomik ve siyasi öğeleri beraber değerlendiren diğer yaklaşımlarda ise, politikacıların fayda maksimizasyonunun siyasi riskle beraber ele alınması gerektiği savunulmuştur. Siyasi iktisat literatüründeki bu katkılar, ülkelerin ekonomik yapıları ve siyasi gelenekleri ile beraber değerlendirildiklerinde kamu politikalarını ve vergileme sürecini daha gerçekçi değerlendirmek mümkün olabilecektir.

The Political Economy of Taxation: A Literature Review

Abstract

It is assumed in the normative theory of public finance that the state aims at maximising social welfare and the theory of optimal taxation assumes that citizens are in a passive position in terms of taxation and alter their economic behaviours according to the given tax structure. In the recently developed public choice theories, on the other hand, it is argued that the government budget is formed in a framework which takes place within the interaction of politicians, bureaucrats and voters, and each of those agents aims at maximising their own individual utility. Other approaches appeared in recent decades consider all aspects of public decision making process and inserts some complementary assumptions into the framework above such as the restrictions faced by politicians, i.e. political risks. This paper, summarising the existing literature on taxation, argues that countries' specific characteristics should be considered in establishing an appropriate tax system.

Vergilemenin Siyasal İktisadı: Literatüre Bir Bakış

1. GİRİŞ

Devlete yapılan zorunlu bir ödeme olarak vergi, örgütlenmiş bir devlet biçiminin bulunduğu bütün toplumlarda varolagelmış ve demokratikleşme sürecinde en çok vurgu yapılan konulardan birisi olmuştur. Mutlakiyet yönetimlerinin zayıflatılması büyük ölçüde vergilendirme yetkisinin sınırlanması ile başlamış ve tipik demokrasilerde vergileme harcamalara göre daha zor değişebilen anayasal düzenlemelere bağlanmıştır.¹ Bu tür bir yaklaşım vergi ve harcama kararları açısından bir asimetriye neden olmuş, harcama kararlarının daha kolay alınması ve vergi düzenlemelerinin daha sıkı kurallara bağlanmış olması kamu finansmanı açısından daha karmaşık durumlar ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bütçe açıklarına bir çözüm olarak önerilen denk bütçenin anayasal bir düzenlemeye bağlanması ise vergileme süreci doğru anlaşılmadıkça çok fazla bir öneme sahip olmayacaktır.

Genellikle vergi bilinci dendiği zaman vatandaşların vergi ödeme isteği akla geldiğinden, aynı zamanda bir seçmen olan vergi mükellefinin kamu kesimini algılaması ve siyasal otoriteden beklentisi göz ardı edilir. Çünkü normatif kamu maliyesi yaklaşımında veri alınan "devlet" in (organik devletin) sosyal refahı veya kamu yararını maksimize etmeye çalıştığı varsayılır. Hükümetin oluşum süreci tartışılmadığı için genellikle vergi ve harcamaların kurumsal yapısı gözardı edilmiştir. Sorulması gereken sorulardan birisi, kamu kurumlarının doğasının kaynak dağılımına başlı başına herhangi bir etkileri söz konusu olup olmadıklarıdır. Sosyal yapı, demografik özellikler ve hükümet

1 Vergilendirme yetkisi konusunda kapsamlı bir çalışma olarak ÇAĞAN (1982)'a bakılabilir.

ideolojileri genellikle belirleyici özelliklere sahip olarak algılanırken, zaman zaman vergi ve harcama kurumlarının doğası bizzat ilgili politikaların arkasındaki itici güç olabilir.²

Son yıllarda yaygınlaşan ve kamusal tercihe dayanan siyasal iktisat yaklaşımında kamu politikalarının siyasetçiler ve bürokratlar tarafından hazırlanıp uygulandığı göz önüne alınarak, sözü edilen karar alıcıların kamu yararına uygun davranmaları mümkün olmakla birlikte ilke olarak piyasada faaliyet gösteren diğer karar alıcılardan farklı olmaları için herhangi bir neden olmadığı öne sürülmüştür. Bu yüzden harcama ve vergi politikaları politikacı, bürokrat, seçmen (ve örgütlenmiş seçmen olarak çıkar gruplarının) taraf oldukları karmaşık bir oyun sürecinde belirlenir. Bu çerçevede politikacıların oy maksimizasyonunu hedefledikleri, bürokratların yetkilerinde bulunan bütçeyi ve seçmenlerin ise faydalarını maksimize ettikleri varsayılmıştır. Diğer yandan örgütlenmiş seçmenler olarak çıkar gruplarının da kamu politikalarından doğacak faydadan daha fazla pay almaya çalıştıkları bir başka varsayım olarak ortaya atılmıştır.³

Standard kamu maliyesi yaklaşımında kamu harcamaları ve gelirleri ayrı ayrı ele alınmakla beraber, tipik demokrasilerdeki siyasal karar alma sürecinin doğası bunun büyük ölçüde sorgulanmasına neden olmuştur. Hükümet bütçesinin politikacı-bürokrat-seçmen üçlüsünün karşılıklı etkileşimi sonucunda şekillendiğini göznüne aldığımızda, kamu harcamalarının sağladığı fayda ve bu faydanın değişik kesimlerce bölüşümü ile vergilerin neden olduğu yük ve bu yükün bölüşümü yeniden irdelenmek zorundadır. Sözü edilen mekanizmanın anlaşılabilmesi için karar alıcıların ne yapmaları gerektiğinden çok gerçekte ne yaptıkları dikkate alınmalıdır. Çoğu ülkelerde bütçe açıklarının sürekli büyümesi ve kamu kesiminin önemli finansman sorunlarıyla karşı karşıya kalması siyasal karar alma sürecini yeniden ele almanın nemini daha da ön plana çıkarmıştır. Buradan yola çıkarak bütçenin görünen tarafını değil arka planında yer alan karar sürecinin daha iyi anlaşılması, bugün karşı karşıya kalınan kamu finansman sorunlarıyla başa çıkmada önemli bir adım olabilir.

Bu çalışmada vergileme süreci son yıllarda gelişen siyasal iktisat teorileri de göz önüne alınarak hükümet ve vergi mükellefi-seçmen davranışı çerçevesinde incelenecektir. İkinci bölümde vergileme ilkeleri ve vergi-fiyat kavramları bu yaklaşım çerçevesinde yeniden gözden geçirilmekte, üçüncü bölümde kamu otoritesinin siyasal karar alma sürecindeki muhtemel davranışları ve dördüncü bölümde ise bu süreçte seçmenlerin sergileyebilecekleri davranışlar üzerinde durulmaktadır. Son olarak beşinci

2 Konu ile ilgili teorilerin bir özeti ve Türkiye'de kamu harcamalarının bu çerçevede analizi için bkz. PINAR (1998).

3 Geniş bir çalışma için bkz. McNUTT (1996).

bölümde çalışmada ele alınan çerçevede politikacı-seçmen davranışı ile beraber ele alındığında, "optimal" bir vergi yapısının ne anlama gelebileceği tartışılmaktadır.

2. VERGİLEME İLKELERİ VE VERGİ-FİYAT

Büyük ölçüde A. Smith'e atfedilen ancak bir çok ekonomistin çalışmalarında ortaya çıkan vergileme ilkelerine göre arzu edilir bir vergi sisteminin etkin kaynak dağılımına engel olmaması (ekonomik etkinlik), kolay ve düşük maliyetle uygulanabilir olması (basitlik), ekonomik değişimlere kolay yanıt verebilmesi (esnek), seçmen tercihlerine uygun olarak düzenlenmesi (siyasal sorumluluk) ve farklı durumlardaki bireylere göreli olarak adil düzenleme getirmesi (adalet) gerekir.

Devletin açıklık ve şeffaflığından daha çok söz edilen şu günlerde yukarıda sayılan ilkelerin daha dikkatli ele alınması gerekir. Piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde işlemesi için ön koşullardan birisi karar alıcıların yeterli bilgiye sahip olmasıdır. Ekonomik kararların isabetli olması için yeterli ve doğru bilgi şarttır. Kamusal karar alma sürecinde de benzeri bir gereklilikten bahsetmek gerekir. 'Bilinçli seçmen' kavramı sık gündeme geldiği halde bunu sağlayacak mekanizmalar yeteri kadar tartışılmamıştır. Seçmenin kararlarında rasyonel olabilmesi için kamu politikalarının sağladığı faydalar ve verginin maliyeti konusunda yeterli bilgiye sahip olması gerekir (BUCHANAN, 1960: 24). Aksi halde seçmen de politikacı da spekülasyon davranışları içinde olacak, kamusal kararlar gerçek bir zeminde alınmak yerine kısır tartışmalar sonucu ortaya çıkacaktır. Bu açıdan bakıldığında zaman siyasal sorumluluk ilkesi daha bir önem kazanmaktadır. Buna sonraki bölümlerde daha geniş değinilecektir. Burada özellikle vergilemede adalet ilkesi ve vergi-fiyat kavramı üzerinde durulacaktır.

Vergi-fiyat kısaca ek bir kamu harcamasının seçmen-vergi mükellefine getireceği ek maliyet olarak tanımlanabilir. Kavram olarak standard kamu maliyesi literatüründe fazla yer almamakla birlikte, özellikle Samuelson (1954)'un kamu malları analiziyle sık kullanılan araçlardan birisi olmuştur. Vergi-fiyat, vergileme ilkelerinden özellikle adalet ilkesiyle yakından ilişkilidir. 'Eğer bir ülkede ek bir kamu hizmeti verilecek veya mevcut hizmetlerden birisinin miktarı arttırılacaksa, bunun getireceği ek maliyeti hangi kesimler yüklenecektir' sorusu bizi vergi-fiyat kavramına götürür.

Bir ülkede yaşayan herkesten (N kişiden örneğin) iktisadi durumuna bakılmaksızın götürü olarak alınan bir baş vergisi durumunda vergi-fiyat $1/N$ olur. Herkesten gelirinin sabit bir oranı olarak alınan vergi durumunda ise vergi-fiyat

$$Y_i / Y_0 \cdot 1/N = Y_i / Y$$

olacaktır (Y_i i şahsının geliri, Y_0 ortalama gelir ve Y toplam gelirdir). Ülkedeki ortalama gelir düzeyindeki bir kişinin ödediği vergi-fiyat $1/N$ olacak, geliri olmayan bir kişi sıfır vergi-fiyat ödeyecek ve ortalamanın üzerinde gelir elde eden bir şahıs ise daha yüksek vergi-fiyat ödeyecektir. Artan ve azalan oranlı vergi tarifelerine göre vergilendirmenin yapıldığı durumlarda ise buna bağlı olarak kişisel vergi-fiyatlar değişecektir.

Yararlanma ölçütüne göre vergi alındığı zaman daha çok baş vergisine benzer vergi türlerine yönelişler gözlenmektedir. Bunun güncel örneklerinden birisi Britanya'daki Theatcher hükümetinin uygulaması olmuş, ancak otoriter yanı ile bilinen söz konusu başbakan bu uygulamaya karşı gösterilen tepkilere fazla dayanamamış ve hükümetin başından çekilmek zorunda kalmıştır. Bu örnekte özellikle vurgulanması gereken iki nokta var. Birisi, bu tür bir verginin gerçekten yararlanma esasına uygun olup olmadığıdır. Çünkü burada herkesin sunulan kamu mal ve hizmetlerinden eşit düzeyde yararlandığı varsayılmaktadır. Diğer bir nokta ise söz konusu vergiye tepki gösteren kesimler sadece düşük gelir grupları olmamış, aksine karşı çıkışlar değişik kesimleri içine alan geniş bir tabandan gelmiştir (GEMMELL vd., 1998). Ödeme gücü esasına göre vergilendirmede ise genellikle artan oranlı bir vergi yapısı gündeme gelmiştir. İlk bakışta hakkaniyete daha yakın görünse de bütün bir vergi yapısının ekonomik etkileri daha geniş bir çerçevede ele alınmak zorundadır.

Siyasal sorumluluk ilkesi açısından bakıldığında, vergi mükelleflerinin ancak vergi-fiyatı doğru algılaması halinde rasyonel karar verebileceğini düşünmek gerekir. Mükelleflerin doğru algılaması ise doğrudan vergi sisteminin yapısıyla ilgilidir. İtalyan kamu maliyesi yazınında içinde bulunduğumuz yüzyılın başında gündeme gelen ve yüzyılın ortalarından itibaren de diğer okulları etkileyen görüşe göre, vergi yapısının bazı özelliklerinden dolayı seçmen-vergi mükellefi vergi-fiyatı doğru algılayamaz ve bu yüzden gerçekte siyasal otoriteden talep edeceğinden daha farklı düzeylerde kamu mal ve hizmeti talep edebilir.⁴ Bunun nedenlerinden birisi, çok sayıda vergi bulunması ve karmaşık hesaplamalardan dolayı vergi yapısının basitlik ilkesinin aksine daha zor gözlemlenebilir olmasıdır. Bir tek vergiden oluşan bir vergi sisteminde mükelleflerin ödediği vergilerin farkında olması daha kolaydır. Ancak gelir vergisi ile beraber, katma değer vergisi, emlak vergisi, kurumlar vergisi ve diğer vergilerin ödendiği bir yapıda kişilerin ödedikleri toplam vergiyi doğru algılamaları daha zordur. Diğer yandan geleneksel yaklaşımda kamu harcamaları ve bunların finansmanı birbirinden ayrılmış olduğundan,

4 Bu konuda Puviani (1903) tarafından öne sürülen görüşlerin özet bir İngilizce çevirisi için bkz. BUCHANAN (1960: 59-64).

seçmen tercihte bulunurken aldığı hizmet ile dediği fiyat arasında doğrudan bir ilişki kuramaz (MARLOW/ORZECOWSKI, 1997).

Seçmenlerin vergi konusundaki algılarını etkileyen daha spesifik nedenler de vardır. Vergileme ilkelerinden birisi vergi sisteminin ekonomik değişmelere kolay yanıt verebilmesidir (esneklik). Böyle bir vergi yapısı bir yönüyle otomatik stabilizatör işlevi görürken, diğer yandan mevcut yapıyı enflasyon gibi ekonomik sorunların olumsuz etkilerinden korur. Ancak, bazen vergi sisteminin esnek olmaması, bazen da yüksek enflasyon nedeniyle değişik sorunlar ortaya çıkabilir. Vergi algısı açısından bakıldığı zaman, enflasyon ortamında vergi dilimlerinin, istisna ve muafiyetlerin sürekli aşınması gündeme gelecek ve mükelleflerin daha yüksek miktarda vergi vermesi gündeme gelecektir (OATES, 1991). Kronik enflasyon ortamında belki ekonomik karar alıcılar zamanla koşullara ayak uyduracaklardır, ancak böyle bir ortamda sistematik hata yapma riski de her zaman vardır. Mükelleflerin vergi algısını etkileyecek bir başka mekanizma da vergi yansımaları olabilir. Vergiyi biçimsel olarak ödeyen değil başka kesimler dolaylı olarak yükleniyorsa, bu da verginin doğru algılanmasını etkileyebilir. Ayrıca dolaylı vergilerin ve vergi stopajının ödeyen tarafından daha az görülür olduğu, emlak vergisini ev sahibi ödediği için kiracının bu vergiden daha az haberdar olacağı ve bütçe açıklarının bir maliyet olarak algılanmayacağı gibi tartışmalar da gündeme gelmiştir (GOETZ, 1977). Mali yanılısına dediğimiz bu durum sadece vergi yapısıyla ilgili değildir elbette. Bu yüzden politikacı ve seçmen davranışını daha geniş bir çerçeve içerisinde ele almak gerekir.⁵

3. KAMU OTORİTESİNİN DAVRANIŞI: SOSYAL FAYDA VE OY MAKSİMİZASYONU

Optimal vergileme teorisinde hükümetin sosyal faydayı maksimize etmeye çalıştığı varsayılır. Sosyal fayda ise veri bir gelir dağılımı ortamında bireylerin faydalarının toplamı olarak ifade edilir. Buradaki temel hedeflerden birisi vergilemenin etkinlik maliyetinin, diğer deyişle görelî fiyatlar üzerindeki etkisinin minimum olduğu bir vergi sistemi oluşturmaktır. Vergiler görelî fiyatları etkilediği zaman kişiler vergi ödemeden kaçınmak için arz ve talep kararlarını yeniden gözden geçireceğinden refah düzeyleri de bundan etkilenecektir.⁶ Vergileme sürecinde gelirin yeniden dağılımı da gündeme gelecek ve değişik gelir dağılımları farklı sosyal refah düzeyleri ortaya

5 Türkiye'de yerel yönetimlerde vergilendirme ve yerel siyasal sorumluluk üzerine yapılmış bir çalışma için bkz. PINAR (1999).

6 Bu alanda yapılan çalışmalar çok geriye gitmekle birlikte Slemrod (1990) örnek bir çalışma olarak incelenebilir.

çıkacaktır. Kişiler arası fayda karşılaştırmaları çok tartışmalı olduğundan, kamu politikalarında optimalite arayışları büyük ölçüde etkinlik-eşitlik arasında bir seçim yapma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır (ATKINSON/STIGLITZ, 1980:352). Ancak faydanın ölçülmesindeki zorluk bu alandaki ampirik çalışmaları önemli ölçüde kısıtlamıştır.

Etkinlik araştırmalarının çoğu işgücü arzına dayanmakta ve alınacak ek vergilerin milli gelirden meydana getireceği değişiklikler üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede sık anılan analiz araçlarından birisi Laffer eğrisi olmuştur. Buna göre belirli bir düzeyi aşan vergi oranının çalışma güdüsünü azaltacağı ve dolayısıyla vergi gelirlerinin de azalacağı öngörülmüştür. Ancak ekonomik kararlar sadece işgücü arzıyla sınırlı değildir. Tasarruf ve portföy yönetimi benzeri davranışların da göz önüne alınması gerekir. Ayrıca işgücü arzı da önerilen modellerden çok daha kapsamlı ele alınmak zorundadır. Bunun ötesinde, sözü edilen modeller tam rekabet varsayımına dayanmaktadırlar. Halbuki piyasanın sürekli dengede olması tartışmalı olduğu gibi, bilginin ekonomik karar alıcılar arasında mükemmel ve maliyetsiz dağılmış olması da gerçek dünyayı tanımlamaya yetmemektedir (JACKSON, 1993:19). Kaldı ki kamu kesiminin varlığının temel nedenlerinden birisi piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmak ve kaynak dağılımını daha etkin hale getirmektir.

Normatif kamu maliyesinde üzerinde sıkça durulan optimal vergileme, bir vergi yapısının gerçek dünyada nasıl oluştuğunu açıklamak yerine, veri bir siyasal yapıda etkin bir vergi yapısının nasıl oluşturulabileceğine yanıt arar. Brennan ve Buchanan'ın öncülüğünü yaptığı 'leviathan' modellerinde ise siyasal bazı öğeler de göz önüne alınmış ve hükümetin kamu gelirlerini maksimize etmeye çalıştığı varsayılmıştır. Buna göre bir hükümet belirli bir süre için işbaşına gelir ve seçimle ilgili kısıtlarla karşı karşıya değildir. Bu durumda hükümet davranışı nasıl modellenecektir sorusuna yanıt aranır (BRENNAN/BUCHANAN, 1980:26). En basit biçimiyle hükümetin anayasada verilen yetkiler çerçevesinde geliri maksimize etmeye çalıştığı varsayılır. Vergileme üzerinde anayasal kısıtlamalar yer almadığı varsayılırsa, teorik olarak hükümetin ülkede gerçekleşen bütün gelirleri kamu sektörüne aktaracağı düşünülür. Gelirlerin bir kısmı belirli kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasına harcanacak ve geriye kalanı ise kamu sektöründeki karar alıcıların fayda maksimizasyonunda bir araç olarak kullanılacaktır. Burada "gerçek" anlamda kamu mal ve hizmetlerinin finansmanı dışındaki "fazla" gelir ilke olarak bütçe içerisinde yer almaz. Ancak, Brennan ve Buchanan (1980:27)'in kendi ifadeleriyle, kamu mal ve hizmetlerinin Samuelsonyen bağlamda etkin üretilmemesi söz konusudur. Adı geçen çalışmada bu konu aşağıdaki basit bir model çerçevesinde göstermek gerekirse, α gelirlerin mal ve hizmetlere harcanacak

oranı olsun:

$$S = R G$$

$$\text{ve } G = \alpha R,$$

$$S = (1 - \alpha) R$$

R elde edilen toplam gelirler, G mal hizmetlere harcanacak gelirler ve S mal ve hizmetlere harcanan gelirlerden artakalan miktardır. Bu model çerçevesinde kamusal karar almada yetkili durumda bulunan birimler S'yi maksimize etmeye çalışırken, vergi ödeyici ise bütün vergilerin mal ve hizmet olarak dönmesini isteyecek ve $\alpha = 1$ olmasını tercih edecektir. Anayasal kısıtlamalarla gelirlerin sadece mal ve hizmetlere harcanması bir zorunluluk olarak getirilse bile, Samuelson (1954) modeli çerçevesinde düşünüldüğünde, kamusal karar alıcıların süreci kendi faydalarına yöneltmeleri yine mümkündür. Örneğin, kendilerinin vergi ödemediği bir mekanizma ile kamu mal ve hizmetlerini sağlama yoluna gidebilirler.

Yukarıda sözü edilen siyasal kısıtların modelde açıkça ifade edilmemesi, "leviathan" devletin tamamen kısıtsız bir ortamda hareket ettiği anlamına gelmez. Vergi mükelleflerinin vergiden kaçınma ve/veya vergi kaçırması söz konusu olabilmektedir. Optimal vergileme teorisinde öne sürülen vergi kayıp ve kaçaklarını en aza indirecek bir vergi yapısının oluşturulması yönünde yapılabilecek düzenlemeler bir yönüyle "gelir maksimizasyonu" hipotezi ile örtüşmektedir. Örneğin, geniş tabanlı bir vergi sisteminde vergiden kaçınma daha zor olabilmekte, bu ise devletin daha fazla vergi geliri elde etmesine olanak sağlamaktadır. Leviathan modellerinde bu devletin bir tek el gibi davrandığı ile açıklanmaktadır. Bu tek el davranışı elbette ki vergi mükelleflerinin davranışı ile kısıtlıdır. Ancak devlet, geniş tabanlı bir vergi yapısı ve talebi esnek olmayan mallar üzerinden alınan dolaylı vergi benzeri yöntemlerle kendisine kaynak yaratma yoluna gider.⁷

Kamu politikaları göz önüne alındığında, devletin bu "tek el" davranışında bürokrasinin de önemli bir fonksiyona sahip olduğu unutulmamalıdır. Politikaların hazırlanması ve uygulanmasında tartışmaya bile konu olamayacak bir güce sahip olan bürokrasi, diğer yönüyle politikacılar kadar kısıt altında da değildir. Politikacılar seçimi kaybetme gibi bir sorunla karşılaşabilecek durumda oldukları halde bürokrasi böyle bir denetim altında değildir ve bu yönüyle bir tek el özelliği taşıdıkları da söylenebilir. Politikacılara bilgi vermek ve danışmanlık yapmak olsun, ya da politikaların hazırlanmasında ve uygulanmasında doğrudan görev almak biçiminde olsun, bürokrasi diğer karar

7 "Monopoly theory of government" çerçevesinde getirilen bu açıklamalara yönelik daha geniş bilgi için bkz. BRENNAN/BUCHANAN (1980: 42).

birimlerine görece daha doğru bilgiye ve bu yönüyle da kamusal karar alma sürecini büyük ölçüde kontrol etme gücüne sahiptir (ROMER/ROSENTHAL, 1978). Bireysel faydaya sahip bu insanların kendi yararlarını ön planda tutmalarına herhangi bir engel de yoktur ve bu tür bir eğilim onları bütçelerini maksimize etme yoluna götürebilir. Ancak, kamu sektörü üretimini tümünden ellerinde bulundurmaları yeterli bir araç sunduğundan, bütçenin maksimizasyonu daha önemsiz kalmaktadır.

Bu vergileme sürecine yeni bir katkı olmakla birlikte, gerçekte karşı karşıya olduğumuz siyasal karar alma sürecinin tümünü açıklayamamaktadır. Çünkü, hükümet bu tür bir davranışta bulunurken diğer bazı ekonomik ve siyasal kısıtlarla karşı karşıyadır. Wagner (1883:7) kamu harcamalarında sürekli bir artış eğilimi olduğu halde kamu gelirlerinin bu eğilimi engelleyici bir etkiye sahip olacağını, ancak kamu hizmetlerinden daha çok yararlanmak isteyen vatandaşlar tarafından bunun zamanla kanuksanacağını öne sürmüştür. Peacock/Wiseman (1961:27) ise benzeri bir kısıtı vatandaşlar tarafından "tolere edilebilir vergi yükü" kavramı ile açıklamaya çalışmışlar, olağan dönemlerde vatandaşlar vergiye karşı daha dirençli olduğu halde, olağanüstü dönemlerde bu direncin azalacağını ve kamu otoritesinin bu durumdan yararlanarak vergileri artırma yoluna gideceğini savunmuşlardır.

Daha sonra geliştirilen modellerde ise ekonomik ve siyasal ögeler beraber alınmış ve devletin siyasal muhalefet kısıtı altında vergilemeye gittiği ve oy maksimizasyonunu hedeflediği varsayılmıştır (HETTICH/WINER, 1984). Hükümet uyguladığı politikalarda veya daha özeldede vergi yapısını oluştururken, muhalefetteki partilerin davranışı ile kısıtlı olmak yanında, örgütlenmemiş seçmenlerin de etkisi altındadır. Bu modelde hükümetin veri bir kamu geliri düzeyinde siyasal maliyeti minimize etmeye çalıştığı varsayılmakta ve siyasal maliyet ise bir sonraki seçimlerde kaybedilecek net oy miktarı olarak düşünülmektedir. Sözü edilen modeli daha sistematik bir biçimde göstermek için, herhangi bir seçmenin (*i*) hükümete desteği (*PS_i*) şöyle ifade edilebilir:

$$PS = b_i(G) c_i(V_i) \quad i=1,2,\dots,N$$

N vergi mükellefi sayısını, *b_i* *i* şahsının faydasını, *c_i* vergiye karşı gösterilen muhalefeti, *G* kamu harcamalarını ve *V_i* vergiden doğan gelir kaybını göstermektedir. Hükümet harcamaları arttıkça kişilerin faydası artacak, diğer yandan vergi sonucu kaybedilen gelir miktarı arttıkça vergiye karşı muhalefet artacaktır. Bu çerçevede düşünüldüğü zaman kamu harcamalarını arttıran hükümetler daha çok destek görürken, vergiyi arttıran hükümetler ise desteklerini kaybedeceklerdir. Eşanlı olarak bakıldığında hükümete verilen destek bunların net etkisi ile belirlenecektir. Bu model çerçevesinde hükümet beklenen siyasal desteği maksimize edecek bir harcama ve vergi düzeyini seçer. Bu davranışta hükümet tamamen özgür değildir. Teorik olarak harcamaların

gelire eşit olduğu ya da bütçe açıklarının olmadığı varsayılır. Bu tür bir model çerçevesinde ele alındığı zaman ortaya çıkabilecek vergi yapısı, optimal vergileme teorisinde öngörülen 'etkin' bir vergi yapısı olamayabilir. Bu, seçmen davranışı da incelendikten sonra sonraki bölümlerde tartışılacaktır.

4. VERGİ MÜKELLEFİ-SEÇMEN DAVRANIŞI

Geleneksel maliye yaklaşımında, verginin tüketim, tasarruf ve çalışma güdüsü üzerindeki etkileri kabul edilse bile vergi mükellefi analitik nedenlerle de olsa pasif bir konumda tanımlanır. Halbuki aynı zamanda bir seçmen olarak siyasal karar alma sürecinde etkili olabilen vergi mükellefi uzun dönemde vergileme sürecini değiştirebilecek bir konumdadır. Özellikle Breton (1974:75) tarafından sistematize edilen çerçevede kişiler seçmen olarak politikacıları ve kamusal karar alma sürecini etkileyebilirken, birer ekonomik karar alıcı olarak ekonomik faaliyetlerle ilgili davranışlarını değiştirebilir ve vergi mükellefi olarak vergiden kaçınma ve vergi kaçırma yoluna da gidebilirler. Bu açıdan bakıldığında kişiler sadece bütçe kısıtlarıyla hareket ederek alacakları mal miktarı ve bu malların fiyatını değil, aynı zamanda yaşadıkları ortamda uygulanan kamu politikaları ile de doğrudan ilgilidirler. Çünkü kamu politikalarının sağladığı faydalar vardır ve kişiler siyasal faaliyetler yoluyla bu faydadan daha çok pay almak isterler. Kamu politikalarında kullanılan iki temel araç ise harcama ve vergilerdir.

Fayda maksimizasyonunu hedefleyen kişiler piyasada ekonomik faaliyetlerde bulunmak yanında kamu harcamaları ve vergiler konusunda da bazı tercihlere sahip olduklarından, bazı mekanizmalar kullanarak hükümetin kararlarını etkilemeye çalışırlar. Bunlar lobi çalışmalarına ve baskı grubu faaliyetlerine katılmak, politikacıları doğrudan etkileyecek yollara başvurmak, sosyal hareketlere katılmak, ekonomik davranışlarını değiştirmek, kamusal özellik taşıyan bazı mal ve hizmetleri organize olarak özel yollardan sağlamak, bir yerel yönetimden diğerine taşınmak ve belirli bir parti adayı veya politikasının leh veya aleyhine faaliyette bulunmak biçiminde karşımıza çıkabilir. Yukarıdaki modelle bağlantılı olarak ifade edilirse, kişilerin faydası kamu malı ve özel maldan elde edilen faydanın toplamına eşittir ve bunlara yapılacak harcamalar kişisel bütçe kısıtı altındadır:

$$U_i = U_i(G_i, X), \quad \text{Kısıt: } Y_i = P_x X + P_{gi} G, \quad i=1,2,\dots,N$$

U_i i şahsının faydası, G_i i 'nin faydalandığı kamu malı, X i tarafından tüketilen özel mal toplamı, Y_i harcanabilir gelir, P_x X 'in fiyatı ve P_{gi} G 'nin fiyatı. Verginin artması kişilerin harcanabilir gelirlerinin azalması, dolayısıyla daha az özel mal tüketimi ve kişisel faydanın azalması anlamına gelir.

Dikkat edilmesi gereken bir konu kişiler tarafından ödenen fiyatlardır.

Genellikle P_x 'in piyasa sürecinde arz ve talebin karşı karşıya gelmesi ile belirlendiği varsayılır. Tam rekabet koşullarının tümüyle geçerli olmadığı düşünülse bile sözü edilen varsayım gerçek dünyadan çok da uzak değildir. Fiyatların oluşum sürecine arz ve talep karşılaşması dışında bazı faktörlerin etkide bulunduğu doğru olmakla birlikte, ekonomik karar alıcıların özgür seçimlerinin bu süreçte önemli payı vardır. P_{gi} ise vergi-fiyatı temsil etmektedir. İlk bakışta bunun seçmen-vergi mükellefi için veri olduğu düşünülebilir. Organik devlet yapısının temel alındığı optimal vergileme yaklaşımında benzeri bir sonuca varmamız söz konusu olabilir. Ancak kamu politikalarının belirlenme sürecini göz önüne aldığımızda, P_{gi} 'nin de veri olmak yerine siyasal süreç ya da diğer deyişle siyasal piyasada belirlendiği sonucuna varılabilir.⁸ Yürürlükte bulunan vergi sisteminin yapısına göre değişik ekonomik durumlarda bulunan seçmenler için vergi-fiyatın farklı düzeylerde olabileceğini daha önce tartışmıştık. Bu çerçevede bakıldığı zaman fayda maksimizasyonunu hedefleyen her seçmen kendi ödediği vergi-fiyatın daha düşük olması için siyasal süreçte faaliyette bulunacaktır.

Seçmenin bu süreci etkileyebilmek için kullanabileceği yollardan birisi seçimlerde sergileyebileceği oy verme davranışdır. Kendi faydasına en uygun düşen politikaları uygulayan veya uygulama vaadini veren partiye oy vermek en rasyonel davranış olacaktır. Hemen belirtmek gerekir ki seçime katılma süreci başlı başına bir maliyet unsurudur. En iyi seçimi yapmak için seçmenler belirli bir bilgi setine ihtiyaç duyacaklarından, bunu elde etmek için zamana ve parasal kaynağa ihtiyaç duyacaklardır. Bu maliyet bazen bireyleri tek başlarına bu süreci etkileyemeyecekleri düşüncesine sevk edebileceğinden, seçmen kendisine ek maliyet getirecek herhangi bir faaliyette bulunmaktan kaçınabilir.⁹ Ancak bu davranış tarzı seçimden çıkacak sonuca katlanmayı önceden kabullendikleri anlamına gelir. Bu teknik anlamda olmasa bile özü itibarıyla bireysel bir fayda-maliyet analizidir. Siyasal faaliyette bulunmanın getireceği faydayı bu faaliyetten doğacak (niteliği ne olursa olsun) maliyetten daha az gördüğü anlamına gelir.

Diğer yandan örgütlenmiş seçmen baskı grubu oluşturarak siyasal süreci etkileme yoluna gidebilir. Bireysel olarak büyük kazanımlar elde edemeyeceğini fark eden seçmen, kendisine yakın özelliklere sahip seçmenlerle bir araya gelerek değişik biçimlerde örgütlenebilir ve bu yolla sesini daha iyi duyurma yoluna gidebilir (HAMLIN, 1993:76-77). Bunun tipik bir örneğini bütçenin ilgili komisyonlarda görüşülürken yürütülen lobi faaliyetlerinde görmek mümkündür. İşçi sendikaları, işveren örgütleri, değişik çevrelerce kurulmuş

8 Kamusal tercih yaklaşımı ile ilgili bir özet için bkz. BOROOAH (1993).

9 Downs (1957: 11. Bölüm) bunu akılcı umursamazlık (rational ignorance) olarak değerlendirmektedir.

dernek ve vakıflar benzeri faaliyetlerde bulunabilirler. Bu faaliyetlerin siyasal süreçte belirlenen kamu politikalarının oluşumu üzerinde önemli etkisi vardır. Öncelikle bütçeden örgütsüz ancak büyük bir seçmen grubu aleyhine pay alabilme şansına sahiptirler. Diğer yandan politikacıların reddedemeyeceği türden bazı talepler toplum yararına olmadığı halde yerine getirilebilir. Diğer deyişle toplumsal refahın artırılmasına değil belirli grupların refah düzeyine katkıda bulunacak politikalar gündeme gelebilir. Ancak gözden kaçırılmaması gereken bir konu, sözü edilen politikaların maliyetinin bütün toplum tarafından ödeneceğidir.

Belirli kesimlerin kendi vergi yüklerini azaltacak yönde vergi düzenlemeleri istemeleri sık görülen taleplerden birisidir. Ancak bu yönde uygulanan herhangi bir politika, yeni vergi konması güç bir süreç olduğundan genellikle vergi kaybına neden olur. Bütçe açıklarının giderek büyüdüğü ve dönemler itibariyle de kapatılmasının çok güç hale geldiği bir gerçektir. Anayasal iktisat taraftarları buna çözüm olarak denk bütçenin anayasal bir zorunluluk olması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Ancak denk bile bağlansa, kamu kesiminin doğası gereği bütçenin geliri yeniden dağıtıcı özelliği göz önüne alınırsa, bunun bir çözüm olamayacağı açıktır. Denk bütçenin bir dizi ekonomik etkisi ortaya çıkacaktır. Ancak bunun hangi kesimleri nasıl etkileyeceğini saptamak bütçe politikasının daha etraflı bir analizini gerektirir. Bütçe açıkları bir yönüyle vergiyle finanse edilemeyen siyasal desteği temsil eder ve hükümetlerin başta kalabilmelerinin riski en düşük yoldur.

Vergi mükelleflerinin siyasal sürecin dışında da kullanabilecekleri yöntemler vardır. Bunlardan en önemlisi vergiden kaçınma davranışdır. Politikacıların gelir maksimizasyonunu hedefledikleri öne sürülürken seçmen-vegi mükellefinin de ödediği vergiyi minimize etmeye çalıştığı gözden kaçırılmamalıdır. Hatta mali müşavirlik ile ilgili yapılan düzenlemeler sonucunda bunun kurumsallaştığı da söylenebilir. Ancak bu tür bir gelişmenin kamu maliyesi açısından daha sağlıklı olduğunu da itiraf etmek gerekir. Vergi toplayan bir kurum olarak devlet daha doğru bilgiye sahip teknik elemanlar yoluyla bu faaliyetini sürdürürken, vergiyi ödeyen mükellef kitlesinin görece daha yetersiz bilgiye sahip olması vergileme sürecinin sağlıklı işlemesine bir engel teşkil eder. Vergi mükelleflerini temsil eden kurumların olması bu süreci daha sağlıklı hale getirecektir. Bu durumun kamu politikaları açısından da önemli bir yeri vardır. Herkesin aynı imkanlara sahip olduğu varsayılırsa, mükellefler açısından vergi adaleti, kamu otoritesi açısından ise vergi kaybının önlenmesi daha gerçekçi bir ortamda tartışma konusu olacaktır. Ayrıca herhangi bir vergi düzenlemesinin kendisine getireceği kaybın ve kazancın farkında olan seçmenin siyasal karar alma sürecinde daha bilinçli davranacağını düşünmek gerçeklerden çok da uzak sayılacak bir varsayım değildir.

5. SONUÇ

Bu çalışmada vergileme süreci ile ilgili değişik yaklaşımlar tartışıldı. Optimal vergileme yaklaşımında devletin sosyal faydayı maksimize etmeyi hedeflediği, seçmenin ise sadece edilgen bir karar alıcı olarak tercihlerini yürürlükte bulunan vergi sistemi ve kamu politikaları doğrultusunda değiştireceği varsayılmaktadır. Daha sonra ortaya atılan kamusal tercih modellerinin Brennan ve Buchanan kanadında devlet faaliyetlerinin politikacılar ve bürokratlar eliyle yürütüldüğü, bunların ise bireysel faydalarının diğer kişilerden daha az önemli olmadığı ve bunu maksimize etmenin bir aracı olarak kamu gelirlerini maksimize etmeye çalışacakları varsayılmaktadır. Kamusal karar alma sürecinde ekonomik ve siyasal öğeleri beraber değerlendiren yaklaşımlarda ise, politikacılar da bu tür eğilimler olsa bile bunun siyasal riskle beraber alınması gerektiği savunulmuş ve gerçekte gelir yerine oy maksimizasyonunun söz konusu olduğu öne sürülmüştür. Bu çerçevede kamusal kararlar seçmen-bürokrat-politikacı üçgeninde biçimlenir ve bunların her biri kendi yararını en çoklaştıracak stratejiler izlerler.

Yukarıda özetlenen değişik siyasal iktisat teorileri ülkelerin ekonomik yapıları ve siyasal gelenekleri açısından ayrıca değerlendirmek gerekir. Öncelikle belirtmek gerekir ki bir yandan seçmenlerin fayda maksimizasyonu politikacı ve bürokratların fayda maksimizasyonu ile kısıtlı iken, diğer yandan politikacı ve bürokratların fayda maksimizasyonu ise seçmenlerin fayda maksimizasyonu ile kısıtlıdır. Politikacılar almayı bekledikleri oyu, bürokratlar tasarrufta bulunacakları bütçeyi, seçmenler ise harcanabilir gelirlerini en çoklaştırmaya çalışacaklardır. Ancak kamu mal ve hizmetlerinden elde edilen faydadan her üç grubun da faydalandığını unutmamak gerekir. Bu yüzden kamu sektörünün sadece vergi tarafını değil kamu hizmetleri ve bunun faydasının bölüşümünü de analizlerde hesaba katmak gerekir. Kaldı ki fayda maksimizasyonu kavramı genellikle dar kapsamda ele alınmıştır. Sözü edilen karar alma birimlerinin fayda fonksiyonlarında doğrudan görülebilir olmayan veya çok daha öznel karaktere sahip öğeler de bulunabilir. Örneğin politikacılar da toplumsal sorumluluk olabileceği gibi, bürokratlar da işlerini iyi yapma güdüsü ile hareket edebilirler.

Tipik demokrasilerde kamusal karar alma sürecindeki seçmen-politikacı-bürokrat üçlüsünün etkinliği yadsınamaz bir gerçektir. Ancak modellerin varsayımları kaçınılmaz olarak tartışılacaktır. Ampirik uygulaması muhtemelen zor olmakla birlikte kamu politikalarının fayda ve maliyetini eşanlı olarak ele alan daha kapsamlı modellerin oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Eğer kamu sektöründe bir optimalite arayışı olacaksa ancak bu tür bir yaklaşımla mümkün olabilir. Bu çalışmada özetlenen teorilerin her biri sorunun farklı bir yönüne işaret etmektedir. Bunun bir nedeni modellemelerde kaçınılmaz olarak basitleştirmelere gidildiği ve bu yüzden gerçek dünyadan az veya çok

uzaklaşmıştır. Bir model daha gerçekçi oldukça daha karmaşık olacağı da gözden kaçırılmamalıdır. Ancak eksik tarafları olmakla birlikte bu değişik yaklaşımlar bize zengin bir analiz araçları setini sunmaktadır. Politika belirlemede bunların göz önünde bulundurulması daha sağlıklı ve geniş tabanlı uygulamaların yapılmasına büyük ölçüde katkıda bulunacaktır.

Kaynakça

- ATKINSON, A. B./STIGLITZ, J. E. (1980), *Lectures on Public Economics* (Maidenhead: McGraw-Hill).
- BOROOAH, V. K. (1993), "Public Choice: An Introductory Survey," JACKSON, P. M. (ed.), *Current Issues in Public Sector Economics* (London: MacMillan): 132-55.
- BRENNAN, G./BUCHANAN, J. M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- BRETON, A. (1974), *The Economic Theory of Representative Government* (London: MacMillan).
- BUCHANAN, J. M. (1960), *Fiscal Theory and Political Economy* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).
- ÇAĞAN, N. (1982), *Vergilendirme Yetkisi* (İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları).
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row).
- GEMMELL, N./MORRISSEY, O./PINAR, A. (1998), "Fiscal Illusion and the Demand for Local Government Expenditures in England and Wales," The University of Nottingham, *Discussion Papers in Economics*, No.98/19.
- GOETZ, C. J. (1977), "Fiscal Illusion in the State and Local Finance," BORCHERDING, T. E. (ed.), *Budget and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Durham: Duke University Press): 176-87.
- HAMLIN, A. (1993), "Public Expenditure and Political Process," GEMMELL, N. (ed.), *The Growth of the Public Sector* (UK: Edward Elgar): 72-85.
- HETTICH, W./WINER, S. (1984), "A Positive Model of Tax Structure," *Journal of Public Economics* (Vol. 24): 67-87.
- JACKSON, P. M. (1993) "Taxation, Public Choice and Public Spending," JACKSON, P. M. (ed.), *Current Issues in Public Sector Economics* (London: MacMillan): 6-30.
- MARLOW, M. L./ORZECZOWSKI, W. P. (1997), "The Separation of Spending from Taxation: Implications for Collective Choices," *Constitutional Political Economy* (Vol. 8, No. 2): 151-63.
- MCNUTT, P. A. (1996), *The Economics of Public Choice* (UK: Edward Elgar).
- SAMUELSON, P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36: 387-9.
- OATES, W. E. (1991), "Automatic" Increases in Tax Revenues-The Effect on the Size of the Public Budget," OATES, W. E. (ed.), *Studies in Fiscal Federalism* (UK: Edward Elgar): 379-99.
- PINAR, A. (1998), "A Model of Government Expenditures in Turkey," *Yapı Kredi Economic Review* (Vol. 9, No. 2): 55-71.
- PINAR, A. (1999), "Economic and Political Determinants of Local Public Spending in Turkey," A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri, No.18.
- PEACOCK, A. T./WISEMAN, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton: Princeton University Press).

- PUVIANI, A. (1903), *Teoria della Illusione Finanziaria* (Milan: Remo Sandan).
- ROMER, T./ROSENTHAL, H. (1978), "Political Resource Allocations, Controlled Agendas, and the Status Quo," *Public Choice*, Vol. 33: 27-43.
- SLEMROD, J. (1990), "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4: 157-78.
- WAGNER, A., "Finanzwissenschaft," MJSGRAVE, R. A./PEACOCK, A. T. (1958) (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance* (London: MacMillan): 2-15.

A CAUSAL ANALYSIS OF TURKISH DEFENCE-GROWTH RELATIONSHIPS

Dr. Selam Turgut

Ayaz Karagözü University

Faculty of Economics and Administrative Sciences

Türk Savunma-Güçlendirme İhtiyacının Nedenleri ve Etkileri

Özet

Bu çalışma, Türkiye'de savunma harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki nedensel ilişkiyi araştırmaktadır. Bu çalışma 1974-1994 yılları arasındaki Türkiye'de savunma harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki nedensel ilişkiyi araştırmaktadır. Bu çalışmada, savunma harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki nedensel ilişkiyi araştırmak için nedensel analiz kullanılmıştır.

Abstract

The purpose of this paper is to investigate the causal relationships between defence expenditures and economic growth in the case of Turkey. The study employs the Granger causality test using annual time series data for the period 1974-1994. The results indicate that the relationship between defence spending and economic growth does exist, and the direction of causality is running from defence spending to economic growth.