

olanaksızlaştırmaktadır. Bedavacı davranış gösteren bireyler, kamu mallarına olan gerçek tercihlerini açıklamayacaklarından, hem bedelin paylaşımında avantajlı konuma geçmiş, hem de kamu hizmetlerine olan talebin potansiyel düzeyin altında belirlenmesine yol açmış olurlar. Bunun da ötesinde, rasyonel davranış içinde olacağından dolayı, sonuçta piyasa talebi oluşmayacaktır. İşte bu temel neden, kamu kesiminin varlık gerekçesini oluşturmaktadır.

Bunun dışında, vergilemede yararlanma ilkesi gelir dağılımını veri aldığından dolayı, yeniden gelir dağılımını kamusal işlev olarak görmemektedir. kamu hizmetlerinin türü ve düzeyi, piyasada açıklanan talebe göre belirleneceğinden dolayı, satınalma gücüne sahip olmayanlar bu kararda söz sahibi olmazlar.

KAMUSAL FİNANSMANDA ALTERNATİF YÖNTEM

İzzettin ÖNDER*

1-Giriş

Kamu hizmetlerinin finansmanında yararlanma ilkesinin uygulanması, gelir dağılımının veri alınması koşulu ile, optimal kaynak dağılımını sağlar. Bireysel yararların toplanması ile bulunan toplam talep ile arzın birbirine eşit olduğu noktada bulunan optimal üretim miktarında elde edilen toplam yararın, grup içinde dağılımına uygun olarak belirlenen vergi payları, optimal olarak kabul edilir. Böylece, hem bireyler sağladıkları yarar oranında vergi ödemiş, hem de kamu mallarının üretimi, potansiyel tüketicilerin tercihleri doğrultusunda gerçekleştirilmiş olur. Bu yaklaşımda vergi, fiyat-benzeri bir finansman aracı olarak görülür. Burada vergi de, fiyat gibi, hem kaynak dağılımını gerçekleştirmekte, hem de hizmetin finansmanını sağlamaktadır.

Ancak, kamu mallarının çoğunluğunun hakim özelliği olan, bedel ödemeyenin dışlanamaması niteliği sonucunda ortaya çıkan "bedavacı" davranış, vergilemede yararlanma ilkesinin uygulanmasını

Vergilemede yararlanma ilkesi, bir yandan gelir dağılımını veri aldığından, diğer yandan da bedavacı davranışlar nedeni ile, çağdaş ekonomilerde yerini ödeme gücü ilkesine bırakmıştır. Günümüzde hemen tüm ülkelerde kamu gelirlerinin çok büyük bir bölümü, ödeme gücü ilkesine bağlı olarak salınan vergilerle karşılanmaktadır.

Vergi, kamu harcamalarının finansman aracı olarak, toplam harcamaların yükünü topluma yayan bir araçtır. Bu yönü ile vergiler, toplum tarafından mutlak yük olarak algılanmaktadır. Bu nedenle, vergileme ilkelerinin zaman içindeki değişim ve gelişimi hakim grupların çıkarları doğrultusunda gerçekleşmektedir.¹

Vergi sisteminde yararlanma ilkesinden ödeme gücü ilkesine geçiş, kamusal hizmet düzeyi ve maliyetlerin paylaşımında karar sürecinin, ödeme gücü olan gruptan bu güce sahip olmayanlara doğru kaymasına neden olmuştur. Maliye teorisinde de görülen bu radikal dönüşüme göre önce kamusal işlevler ve buna bağlı olarak kamu harcaması belirlenir. Ancak bu aşamalardan sonra, vergi gelirleri saptanarak, gerekli gelirler toplanır. Kamu harcamalarının saptanması esnasında vergi yükümlülere kadar vergi vermeyenlerin de söz ve hatta oy hakkına sahip olması, kamu kesimi kanalı ile gelirin yeniden dağılımına neden oluyordu. Pratik olarak hesaplanması kolay olmamakla beraber, kamu hizmetlerinden sağladıkları yararın, ödedikleri vergi maliyetini aşan grup mali rant, buna karşılık, kamu hizmetlerinden sağladıkları yararın, ödedikleri

* I.Ü. İktisat Fakültesi

¹ Myrdal (1965), Fasıl 7.

vergi maliyetinin altında kalan grup ise mali sömürü ile karşı karşıya gelmiş oluyordu.²

Kamu harcamalarının finansman yöntemi olarak günümüzde vergiye alternatif yöntemler tartiılmaya balanmıtır. Vergiye alternatif yöntemlerin gerekçelerinin daha iyi anlaşılabilmesi için yapılan bu girişten sonra, önce ufak bir tarihçe ve bunu izleyerek önerilen yeni yöntemleri kısaca ele alacağız, daha sonraki bölümde ise, yeni yaklaşıma yöneltebilecek eleştirileri tartacağız.

2. Vergiye Alternatif Finansman

Kamu harcamalarının arazi rantı ile karşılanabileceği tartimaları; 17. yüzyıla kadar uzanır, 1623-1687 tarihleri arasında yaamı olan William Petty, kamu hizmetlerinin bedelinin arazi rantları ile ödenebileceğini ileri srmtir.³

Arazi rantı, Quesnay tarafından net hasıla olarak ortaya atılmış ve tüm fizyokratlarca benimsenmiştir. Net hasıla, hem kamu hizmetlerinin maliyetinin karşılanması, hem de sermaye birikimi için tek kaynak olarak grlmtir. Net hasıla tutarı, kamu harcamalarından fazla olmalı ki, sermaye birikimi için de kaynak ayrılabilsin.

İktisat yazımına fizyokratlarla iyice yerleşen arazi rantı kavramı, daha sonraları Henry George tarafından da ele alınıp, ilenmitir. Henry George, kamu harcamalarının arazi rantları ile karşılanması gerektiğini ve tüm vergilerin kaldırılarak, sadece arazi vergisi üzerine vergi salınması yönündeki "tek vergi" grn, 1879 yılında yayınlamış olduğu, "Progress and Poverty" adlı eseri ile ortaya atmıştır. Buna göre, arazi rantı tümü ile vergilendirilmeli ve tüm diğer vergiler kaldırılmalıdır. O dönemlerde çok farklı biçimlerde ileri sürülmüş olan çok çeşitli tek vergi görüşleri arasında, Henry George nerisi, sermaye üzerine oturtulan tek vergi yaklaşımını ifade ediyordu.

Henry George'un tek vergi nerisi de, fizyokratların nerisi gibi hiçbir dönemde uygulanmadı ve teorik olarak da önemli

eleştirilere sahne oldu.⁴ Bu tür bir verginin ekonomik olduğu kadar, adalet açısından da etiksel sorunlar taşıdığı ileri srlmtir. Fizyokratların tek vergi-arazi vergisi-grne eleştirel bir yazı yazan, Voltaire'in nl "L'homme a'acquarante ecus" adlı eserinde, fakir ifti ile zengin mirasyedinin karılamasını tarif ederek, verginin ahlaki zaafını ortaya koyduğu belirtilmektedir.⁵

Leon Walras da 1896'da arazi rantı üzerinde durarak, kamu harcamalarının böylece sağlanacak gelirle karşılanması gerektiğini savunmuştur.

Kamu harcamalarının arazi rantı ile karşılanması gerektiği gr, 1970 yılında Gaffney ile tekrar sahnelenmitir. Bunu izleyen yıllarda, 1977 yılında Stiglitz, 1977 yılında Vickrey ve 1985 yılında da Tideman kamu harcamalarının arazi rantları ile karşılanabileceği grn savunmuşlardır.

Aralarında farklar olmakla beraber, ađda yazarların açıklamaları Ŗu esaslara dayanmaktadır.

-Bölgesel kamu hizmetleri, o bölgede rant artışına neden olur. Toprak fiyatına yansayan değer artıı, kamu hizmetinin o yöre halkına sağladığı yararı yansıtır.

-Bölgede sağlanan yararın arazi rantına yansması halinde, bu rantın toplanabilmesi için, arazinin üzerinde mülkiyet tesis edilmelidir. Böylece arazinin sahibi, oluşan rantın toplanmasında titizlik gösterecektir.

-Rantı ödemek istemeyen kişi ya da gruplar sistem dışında tutulabilecektir. Arazi sahibinin kendi rızası ile, bu rantlardan, bedel ödemeyenin yararlanması söz konusu olabilir, fakat bu sorun, arazi sahibi tarafından çözümlenmesi gereken bir konudur.

Stiglitz, toplumsal rantı en üst düzeye çıkaran kamu hizmeti düzeyini araştırmak amacı ile bir model geliştirmiştir.⁶ Bu model çerçevesinde bölgesel arazi rantları eoklatırılırken, kamu hizmetlerinde de optimum düzeye ulaılmı olur.

Rant ile kamu harcamalarının finanse edilmesi gr, Hotelling tarafından ulaştırma hizmetleri bağlamında ele alınmıştır. Hotelling, azalan maliyetlerle çalışan ulaştırma sisteminin zararlarının arazi rantları ile karşılanması grn savunmuştur. 1938 yılında yayınlamış

² Bulutoğlu (1977), s.59.

³ Nakleden, Foldvary (1994), s.35.

⁴ Seligman (1931), s.75-96.

⁵ Seligman (1931), s.79-80.

⁶ Stiglitz (1983).

olduğu ünlü makelesinde, ulaştırma şebekesinin yöresel rantları yükselteceğini, bu nedenle söz konusu işletmelerin zararlarının, bu rantlardan elde edilecek gelirle karşılanması gerektiğini savunmuştur.⁷

17. yüzyılda William Petty ile başlayan, fizyokratlar, Walras, Henry George serüveni ile günümüze kadar ulaşan ve çağdaş iktisatçılar arasında da Gaffney, Siglitz, Vickrey ve Tideman gibi taraftar bulan bu görüş, temel olarak, ödeme gücü ilkesinden ayrılmakta ve yararlanma ilkesini esas almaktadır. Fizyokratlardan günümüze dek giderek rafine bir görüntü kazanan tek verginin mantığı, kamu hizmetlerinin bölgesel arazi rantında artışa neden olacağıdır. Böylece toplumun hizmetten sağladığı yarar ölçülebilmiş ve yarar sağlayanların finansmana katkısı gerçekleştirilmiş olmaktadır.

Arazi rantına dayandırılan böyle bir sistemin işleyebilmesi, arazi üzerindeki mülkiyetin belirlenmesi ve arazide oluşacak değer artışlarının iyi bir şekilde saptanmasını gerektirmektedir.

Ancak toplumsal rantların kaynağını saptamanın zor olduğu durumlarda bazı mukayeseli sistemler kullanılarak, rant artışının kamu hizmetlerine isabet eden bölümünün saptanması önerilmektedir.⁸ Bu yöntemde kamu hizmetlerinin olduğu ve olmadığı durumlar hipotetik olarak karşılaştırılır ve aradaki fark ayrıştırılmaya çalışılır. Hiç kuşkusuz, kamu hizmetlerinin toplumsal rant düzeyinde yapmış olduğu değişikliği tam olarak saptamak olası değildir. Ancak, bu konuda yaklaşık değerlerin saptanması olasıdır.

III. Sistemin Eleştirisi

Bir ekonomide uygulanan vergi sistemi bir yandan hakim grupların, diğer yandan toplumda geçerli akımların bir bileşkesidir.⁹ Bu amaçla vergi sistemine, fiskal işlev yanında, sosyal ve ekonomik işlevler de izafe edilmiştir. Kamu hizmetlerinin maliyetini karşılamak üzere kullanılan vergi sistemi, aynı anda gelir dağılımını değiştirmek ve ekonomik kararları etkilemek amacı ile de devreye sokulurlar. Vergilere sosyal ve ekonomik işlev yüklemesi yapıldıkça, vergilemede yararlanma ilkesinden uzaklaşılır.

Vergi sisteminin sosyal işlevi arttırıldıkça ödeme gücü ilkesine geçilir. Zira, vergide sosyal amaç, birincil gelir dağılımına müdabeleyi gerekli kılar. Bunun için de, ödeme gücü ilkesinin uygulanması ve görece zengin gruplar üzerinde mali sömürü oluşturulması kaçınılmazdır. Mali sömürü, rant sahiplerinin yüksek düzeyde vergilendirilmesini gerektirir.

Vergilerde sosyal işlev söz konusu olduğunda, toplumsal rantlar yolu ile kamu hizmetlerinin sağladığı toplumsal yarar tam olarak ölçülemez. Zira, yöresel rantların oluşabilmesi için, toplumda gelir dağılımının dengeli olması gerekir. Örneğin, fakir bir bölgeye götürülen kamu hizmeti, yöre halkına yarar sağladığı halde, yöresel rantları aynı şiddette arttıramaz. Çünkü yöre halkı fakir olduğundan, satınalma güçleri yolu ile yarar fonksiyonlarındaki artışları piyasa talebine dönüştüremez.

Rantlar, hızlı kentleşmeye sahne olan yörelerde, kamu hizmetlerinden farklı bir nedene bağlı olabilir. Bu tür yörelerde, kamu hizmeti alamayan, hatta kamuşal ulaştırma araçlarından dahi yararlanamayan banliyolarda rant artışı çok yüksek olabilmektedir. Buna karşılık, kamu hizmetlerinden çok daha fazla yararlanan şehir merkezleri ise rant kaybına uğramaktadır.¹⁰ Bu koşullarda, kamu hizmetlerinden yararlanan şehir merkezleri rant kaybına uğrarken, kamu hizmetlerinden yararlanamayan banliyo bölgeleri rant sağlamaktadır.

Vergilere yüklenen ekonomik işlevlere göre, toplumsal rantlar üzerindeki yükler de farklılaştırılabilir. Örneğin, monopoller ortadan kaldırmanın en etkili yollarından biri, monopolist alana yeni işletme sokmak olduğuna göre, bu işletmeler için gerekli kaynağın monopol karlarından devlet tarafından alınması gerekmektedir. Böylece devlet, toplumsal rantların bir bölümüne el koyarak, bunları yeni kurulacak firmalara transfer eder.

Görüldüğü gibi, devletin gördüğü tüm hizmetler rant biçiminde yansımayaacağı gibi, tekellerin önlenmesi durumunda olduğu gibi, bir yandan toplumsal refah sağlanırken, diğer yandan yüksek oranda törpülenmesi gerekebilir. Böyle bir durumda kar biçimindeki rant tüketici rantına dönüşerek, toplumsal yansımaları monopolist rantlardan daha farklı bir görüntü kazanır.

⁷ Hotelling (1938).

⁸ Foldvary (1994), s. 30-31.

⁹ Myrdal (1965), Fasalı 7.

¹⁰ Davis-Whiston (1965).

IV. Sonuç

Kamu harcamaları, çok çeşitli amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak, çok çeşitli görüntülerle ortaya çıkar ve toplumda farklı etkiler yaratır. Kamu harcamalarının bu çok değişik etkisi nedeni ile, kamusal maliyetlerin sadece rantlarla karşılanması, bazı özel alanlar dışında, fazla olası görülmemektedir.

Ancak, kar-alanlı bazı yerel hizmetlerin yerel rantlar yaratabileceği koşulu altında ve vergi sistemine sosyal ve ekonomik bir işlev yüklemeyen, salt fiskal işlev çerçevesinde, rantların vergilendirilmesi yolu ile kamu hizmetleri finanse edilebilir.

Hizmet alanının genişletilmesi koşulu altında, rantlar kamu hizmetlerinin yararını tam olarak göstermeyeceği gibi, rantlara dayalı finansman yöntemi bölgesel dengesizliği de artırır. Zira, yöresel hizmet yöresel rantları arttırdıkça, hizmet-rant hizmet sarmalı, o yöreyi çekim merkezi konumuna sokar. Böylece çekim merkezi konumuna giren yöredeki rant artışı, kamu hizmetlerinin sağladığı yararı aşar. Böyle bir süreç başladıktan sonra, görece geri bölgeler ileri bölgelerde sunulacak kamu hizmetlerini finanse edici bir işlev yüklenmiş olur ki, açıkça böyle bir süreç hem bölgesel dengesizlikleri artırır hem de sosyal adalete ters düşer.

KAYNAKLAR

BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş, 2. Basılış, Temat Yayınları, İstanbul, 1977.

DAVIS, Otto A.-WHINSTON, Andrew B.: "Economic Problems in Urban Renewal", Private Wants and Public Needs; (ed.Edmund S. Phelps), W.W.Norton, New-york, 1965, 140-154.

FOLDVARY, Frennd: Public Goods and Private Communities, Edward Elgar, Hunst, 1994.

HOTTELING, H.: "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and Railway and Utility Rates", Econometrica, 6, 242-269.

MYRDAL, Gunnar: The Political Element in the Development of Economic Theory, (çev.:P.Streeten), Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1965.

SELIGMAN, Edwin R.A.: Essays in Taxation, (1931) Augustus M.Kelley, New-York-1969.

STIGLITZ, Joseph E.: "The Theory of Local Public Goods, Twenty-Five Years After Tiebout: A Prespective" Local Provision of Public Services: The Tiebout Model After Twenty-Five Years (ed. G.R.Zodrow), Academic Press, New York, 1983.