

FONKSİYONEL MALİYE POLİTİKASI

Prof. Dr. Orhan ŞENER
Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi
sener@khas.edu.tr

Abstract: This article comprises Functional Finance, which established the economic and social infrastructures (or the foundations of the social state) of the European countries. Opposing to the traditional fiscal policies, this model as formulated by Richard Musgrave, promotes governmental intervention to market economy, based on the principles of modern public finance. According to this model priority should be given to efficiency in resource allocation, fairness in income distribution and stabilization goal of the public economy. Unless, these priorities are given in sequence of this main goals; macroeconomic problems such as unemployment, instable prices, unsustainable growth rate and imbalance in international balances couldn't be solved. For this reason, we have analyzed the cases in which government is supposed to intervene with the economy in fulfilling the first goal of efficiency in resource allocation. These are the monopoly, natural monopoly or decreasing cost and marginal cost is zero conditions which call for governmental intervention. Article also includes some empirical studies related to the efficiency in public services with special reference to railroad transportation, that I have conducted in Swiss in 1980s.

Keywords: functional finance, efficient allocation of resources, income distribution, natural monopolies, government intervention

Özet: 1929 yılında piyasa ekonomisi teorisinin çökmesinden sonra, enflasyon sorununun çözülmesi için Batı ekonomilerinde Keynesyen maliye politikası uygulandı. Bununla birlikte, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan çok önemli sosyo ekonomik problemleri çözmeye Keynesyen politikalar başarılı olamadı. Böylece, Küreselleşme Akımına kadar devam eden, Fonksiyonel Maliye denilen yeni bir maliye politikası geliştirildi. Bu makale, Avrupa ülkelerinin ekonomik ve sosyal altyapılarını (ya da sosyal devletin temellerini) oluşturan, Fonksiyonel Maliyeyi kapsamaktadır. Richard Musgrave tarafından formüle edildiği biçimde, geleneksel maliye politikalarına aykırı bu model, modern kamu maliyesi ilkelerine dayanan biçimde devletin ekonomiye karışması gerektiğini savunmaktadır. Bu modele göre, devletin kaynak ayırımında etkinlik, gelir dağılımında adalet ve istikrar amaçlarına öncelik verilmelidir. Bu ana amaçlarının sırasına göre öncelikler verilmezse; işsizlik, istikrarsız fiyatlar, sürdürülemeyen büyüme oranı ve uluslararası ödemeler dengesizliği gibi sorunları çözüme kavuşturma olanağı yoktur. Bu nedenle, bu çalışmada devletin ilk amacı olan kaynak ayırımında etkinliğin sağlanabilmesi için ekonomiye karışmasını gerektiren durumları analiz edilmektedir. Devletin ekonomiye karışmasını gerektiren bu durumlar monopol, doğal tekel ya da azalan maliyetler ile marjinal maliyetin sıfır olduğu koşullardır. Makale ayrıca, 1980 li yıllarda İsviçre’de yürüttüğüm, kaynak ayırımında etkinlik ile ilgili olarak, özellikle demiryolu taşımacılığında etkinlik örneklerini içermektedir.

Anahtar Kelimeler: fonksiyonel maliye politikası, kaynak ayırımında etkinlik, gelir dağılımı, doğal tekel, devlet müdahalesi

1. GİRİŞ

Keynesyen maliye politikasının 1929 Büyük Bunalımın sosyo-ekonomik sorunları, kamu harcamalarının arttırılmasıyla bir dereceye kadar çözüme kavuşturuldu. Ne var ki, savaş sonrası ortaya çıkan işsizlik, enflasyon, gelir dağılımı adaletsizliği gibi sorunların Keynesyen maliye politikalarıyla çözüme kavuşturulmasının oldukça güç olduğu anlaşıldı. II. Dünya Savaşının yol açtığı ekonomik ve sosyal çöküntünün yol açtığı sorunlara çözüm getirmek amacıyla, maliye politikasının amaçları yeniden formüle edildi. Bu nedenle, makroekonomik sorunları ve gelir dağılımı adaletsizliğini gidermeye yönelik olarak fonksiyonel maliye politikası anlayışı geliştirildi. Buna göre, devlet bütçesi kaynak ayırımında etkinliği, gelir dağılımında adaleti ve makro ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik fonksiyonlara ayrıldı. Bu yeni maliye politikasını uygulayan Avrupa ülkeleri, kısa bir sürede sosyal devletin ekonomik ve sosyal alt yapısını oluşturdular. Bu anlayışa göre, maliye politikasının birinci önceliği kaynak ayırımında etkinliğin sağlanmasına verilmelidir. Şöyle ki, fonksiyonel maliye politikası anlayışına göre kaynak ayırımı etkinliği sağlanmadan gelir dağılımını iyileştirme ve makro ekonomik sorunları çözüme olanağı bulunmamaktadır. Aşağıdaki açıklamalar kaynak ayırımında etkinliğin, kamu sektöründe etkinliğin sağlanmasında, devletin ekonomiye

karişmasını gerektiren özel durumlar ve taşımacılık sektörüne ilişkin Avrupa Birliği ülkelerindeki gözlemlere dayanan uygulamaları ele almaktadır.

Fonksiyonel maliye politikası anlayışı, Keynes'den sonra Abba Lerner gibi ekonomistler tarafından geliştirildi (Şener, 2003:101). Ancak, sistemli bir biçimde Richard Musgrave'in 1958 yılında yazdığı "The Theory of Public Finance" adlı klasikleşen yapıtında formüle edildi. Bu ünlü yapıt ertesini yıl bütün Avrupa ülkelerinde özellikle doktora düzeyinde standart bir ders kitabı olarak okutulmaya başlandı.¹

2. REFAH DEVLETİ MODELİNİN TEORİK TEMELLERİ

Savaş sonrası Avrupa ülkelerinde sosyo ekonomik politikaların yeniden tasarlanmasında Musgrave'in görüşlerinin önemli etkisi oldu. Böylece, Avrupa'nın altın çağında ya da refah devleti anlayışının geçerli olduğu yıllarda, Musgrave'in görüşleri uygulanan maliye politikasını biçimlendirdi. Şöyle ki, 1929 Bunalımının ortaya çıkardığı çok önemli sorunlara Keynes'in talep yönlü ve kamu harcamalarının artırılmasını öngören görüşleri bir dereceye kadar çözüm getirdi. Çünkü savaş sonrası sorunları daha da ciddi olduğundan, Keynesyen yaklaşımlar pek yeterli olamadı. Bu nedenle, Fonksiyonel Maliye Politikası önem kazandı. Çünkü bu politika sadece fiyat istikrarsızlığına değil, ayrıca kaynakların etkin kullanımı ve gelir dağılımı sorunlarına da köklü çözümler getirdi.

Fonksiyonel Maliye Politikasının en önemli özelliği devletin çok sayıdaki ekonomik fonksiyonları arasında bir öncelikler sistemini öngörmesidir. Buna göre, devletin ekonomik fonksiyonları temel ve alt fonksiyonlar olarak ikiye ayrılmıştır. Önceliklerine göre temel fonksiyonlar;

- Kaynak ayırımında etkinliğin
- Gelir dağılımında adaletin ve
- Ekonomik İstikrarın sağlanmasıdır

Alt fonksiyonlar ise,

- Tam istihdamın
- Fiyat istikrarının
- Sürdürülebilir büyüme oranının ve
- Dış ödemeler bilançosunda dengenin sağlanmasıdır.

Bu sıralanan fonksiyonlar çoğu ekonomi politikası kitaplarında da yer almaktadır. Ancak, bu kitaplarda fonksiyonel maliye politikası anlayışının öngördüğü gibi öncelikler ele alınmamaktadır. Öte yandan, klasik iktisat öğretilerinde alt ve temel fonksiyonlar arasındaki çatışma ve birbirini destekleme durumları da yeterli biçimde

¹ *Adı geçen yapıt 3 kitaptan oluşmakta olup (1. Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi ve Siyasal Karar Almada Etkinlik, 2. Vergilemenin Ekonomik Analizi, 3. Maliye Politikası), 3.nc baskısı Asil Yayın, Ankara, 2004 tarihinde basılmıştır.*

ele alınmamaktadır. Örneğin, fonksiyonlar arasında tam istihdamın ve fiyat istikrarının sağlanması en önemli amaçlar olarak gösterilmektedir. Bu amaçlara ulaşılması amacı ile Türkiye’de de şimdiye kadar uygulanan çok sayıda maliye politikalarında da temel alınmıştır. Ne var ki, Türkiye uygulaması yukarıda sıralanan temel ve alt fonksiyonların hiç birisini yerine getirmede başarılı olamamıştır. Örneğin, Özal döneminde ihracatın artırılması için önemli teşvikler verildiği halde, işsizlik ve enflasyon sorunları çözülememiştir. Bu dönemde ayrıca fiyat istikrarını sağlamaya ya da enflasyonu önlemeye öncelik verilmiştir. Sonraki hükümetler ve en son hükümet de aynı sorunların çözülmesine öncelik verdikleri halde hiç birisi bu alanlarda başarılı olamamıştır. Buna karşın, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde fonksiyonel maliye politikasına benzer bir maliye politikası uygulandığından, çok kısa sürede makroekonomik ve gelir dağılımı konularında önemli başarılar elde edilmiştir. Örneğin, demiryolu ağının 2 katına çıkarılması, çok sayıda iktisadi devlet teşekkülünün kurulması, köy enstitülerinin açılması gibi önemli sosyo ekonomik reformlar kaynak ayırımı etkinliğini sağlamada önemli rol oynamışlardır. Avrupa ülkeleri ise, fonksiyonel maliye politikasını 2. Dünya Savaşında uygulamaya koyarak, küreselleşme sürecinin başladığı yıllara kadar başarıyla devam ettirdiler. Ancak, fonksiyonel maliye politikasına ters düşen, küreselleşme uygulamalarıyla bu ülkeler son yıllarda ciddi finansal krizlerle karşılaşmaya başladılar.

Aşağıdaki açıklamalar, fonksiyonel maliyenin birinci önceliği olan kaynak ayırımında (tahsisinde) etkinliğin sağlanmasına ilişkin teorik ve uygulamaya yönelik önemli konuları içermektedir. Bilindiği gibi kaynak ayırımında etkinlik (efficiency in resource allocation) terimi, özel ve kolektif ihtiyaçların etkin bir biçimde giderilmesi amacıyla ulusal gelirin kamu ve özel sektör arasında paylaşılması anlamında kullanılmaktadır. Fonksiyonel maliye politikası sadece kamu ve piyasa sektörlerini ekonomik etkinlik yönünden değil, ayrıca bu etkinlikleri bozucu nitelikteki politikacı, bürokrat, büyük işletmeler ve seçmen davranışlarıyla ilgili çok sayıda konuyu da ele almaktadır. Bu nedenle, Batı üniversitelerinde siyasal karar alma mekanizmasının ekonomik yorumunu konu alan (public choice) adlı dersler de okutulmaktadır. Aşağıdaki açıklamalar ise, fonksiyonel maliye anlayışına uygun olarak devletin niçin piyasa türü özel mal üretmesi gerektiğini açıklamaktadır.

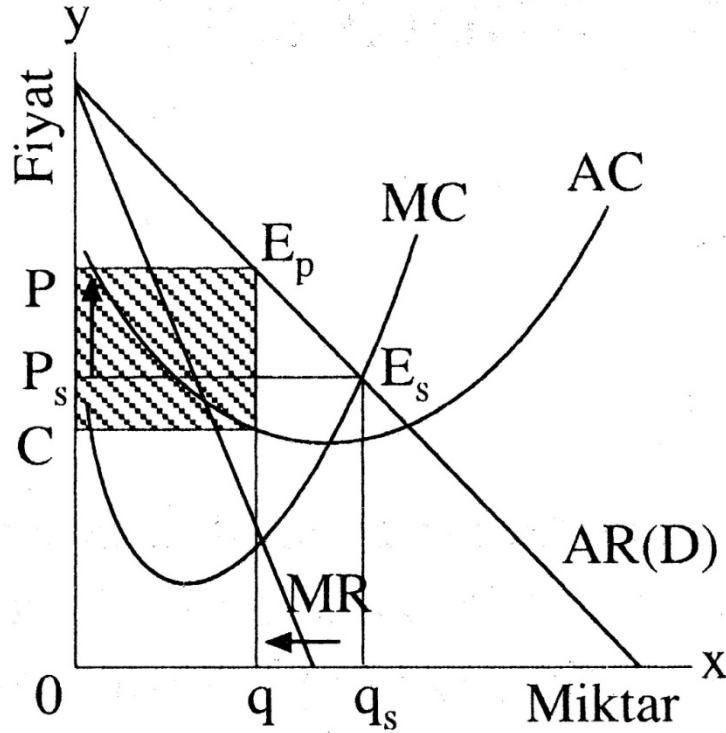
3. DEVLETİN ÖZEL MAL ÜRETMESİNİN NEDENLERİ

Fonksiyonel maliye anlayışının başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için, aşağıda açıklanan durumlarda olduğu gibi, devletin piyasa ekonomisinin işleyişine karışarak özel mal ve hizmet üretmesi gerekmektedir. Gerçekten, üretimin ve tüketiminin bazı teknik özellikleri nedeniyle, piyasa ekonomisinde özellikle monopol, azalan maliyet koşulları, sıfır marjinal maliyetle üretim, doğal tekel, dışsallıkların varlığı ve kolektif tüketim durumlarında etkinlikten önemli ölçüde sapmaktadır. Bu koşullar altında devletin özel mal üretmesiyle hem piyasa ekonomisinde etkinlik sağlanırken, ayrıca toplum refahı da maksimize edilebilmektedir. Bu nedenle, sorunu aşağıdaki özel üretim koşulları yönünden açıklamakta yarar vardır (Herber, 1970:27-29). Aşağıda ele alınan özel üretim koşullarına ilişkin açıklamaların piyasadaki etkileri geleneksel iktisat kitaplarında da ele alınır. Toplumsal etkileri ise, benzer şekillerle kamu

ekonomisi ve modern kamu maliyesi adlı kitaplarda daha ayrıntılı bir biçimde yorumlanır.

3.1. Piyasa Tekelleri

Monopoller az üreterek ve yüksek fiyattan satarak bir yandan kaynak ayırımındaki etkinliği ve gelir dağılımı adaletini ortadan kaldırırken, öte yandan ekonomik istikrarı da bozarlar. Fonksiyonel maliye politikası ilkelerine aykırı olarak ortaya çıkan bu olumsuzluklar, aşağıdaki biçimde açıklanabilir.



Şekil 1: Kaynak ayırımı fonksiyonunda etkinlikten sapmalar

Kaynak ayırımı fonksiyonunda etkinlikten sapmalar; Monopoller piyasa koşulları altında çalıştıklarından, kar maksimizasyonunu sağlamak amacıyla az üretilen yüksek fiyattan mal ve hizmet satarlar.

Monopolcü firmanın denge durumuna ulaşması ise, şöyle açıklanabilir. Marjinal Maliyet (MC) eğrisiyle Marjinal Gelir (MR) eğrisinin kesim noktasından indirilen dikmenin talep eğrisini kestiği nokta (E_p) piyasa denge noktasını verirken, buradan satış fiyatı (P) ve üretim miktarı (q) olarak elde edilir. Ancak, toplum kaynaklarının en etkin biçimde kullanıldığı durumda ise, sosyal denge (E_s) ortalama gelir (AR) ile marjinal maliyet eğrilerinin kesim noktası olarak bulunur. (E_s)'nin toplum açısından denge noktası olması ise, bu nokta üretimin marjinal maliyeti ile tüketim nedeniyle elde edilen marjinal faydanın birbirine eşit olmasıyla açıklanabilir. Çünkü bu eşitliğin sağlandığı noktada malın maliyeti ile faydası birbirine eşit olduğundan kıt kaynaklarda savurganlığa yol açılmaz. Kaynak ayırımında etkinlik böylece, (P_s) fiyatıyla ve (q_s) üretim miktarıyla sağlanır. Şekilde yer alan taralı alan, monopolcü

firmanın kar maksimizasyonunu sağlaması karşılığında, nasıl (PP_s) kadar yüksek bir fiyat uygulayarak ve (qq_s) yetersiz miktarda mal üreterek, kaynak ayırımında etkinliği bozduğunu göstermektedir.

Bu durumda monopol firmalar ürettikleri mallara yüksek fiyat ödemeye razı olan az sayıda tüketici için mal ürettiklerinden, toplumun büyük bir bölümü ise, yeterli gelire sahip olmadıklarından aynı malı tüketemezler. Eğer, monopol firmanın ürettiği mal ve hizmetin tüketimi yöneticiler tarafından topluma faydalı ya da zorunlu sayılıyor ise, bu durumda monopolün yerini devlet monopolü ya da doğal tekel almalıdır. Şöyle ki, bunun tersi de doğrudur. Eğer, bir monopolün ürettiği malı ve hizmetin toplum tarafından tüketimi zararlı (demerit) sayılırsa, bu durumda da monopolün yerini devlet tekeli almalıdır. Alkol ve tütünde bu durum açıkça görülmektedir. Bu nedenlerle tüketimi toplum için zararlı olan mal ve hizmetlerin üretimi özelleştirme konusu olamaz. Ne var ki, bu tür mal ve hizmetlerin üretimi devlet tekelleri tarafından sağlandığı durumlarda bile, bütçe açıklarını kapatabilmek amacıyla üretim miktarı artırılırken, tekel ürünlerine devamlı olarak zam yapılmaktadır. Kuşkusuz ki, bu tür bir uygulama fonksiyonel maliye anlayışı ile tamamen çatışmaktadır. Tekel ürünleri üretiminin serbestleştirildiği ABD’nde ise, sakıncası nedeniyle ülke içi tüketim kısıtlandığı halde, reklamlar aracılığıyla geri kalmış ülkelerde bu malların tüketimi teşvik edilmektedir. Geri kalmış ülke vatandaşlarının gösteriş amacıyla tüketimde bulunma özellikleri nedeniyle, böylece birçok kalitesiz sigara türü kolayca pazarlanabilmektedir.

Gelir Dağılımını bozucu etkiler; sigara tekelinde olduğu gibi, keyif verici mal ve hizmetlere olan kişisel talebin gelir elastikiyeti oldukça serttir. Yani keyif verici mal ve hizmetlerin fiyatı ne kadar artarsa artsın, yoksul kişiler bile bu tür mal ve hizmetler için kısıtlı bütçelerinden önemli bir pay ayırırlar. Böylece bozuk olan gelir dağılımı daha da bozulur. Böylece, zorunlu tüketim mallarına harcama yapamayan tüketicilerin refah düzeyi de kendiliğinden düşer.

Tekellerin gelir dağılımında adaleti bozucu etkileri, bir yandan şekildeki taralı alana eşit aşırı kar elde etmeleri ve öte yandan, kaynak ayrımı etkinliği üzerindeki olumsuz etkilerinin sonucu olarak ortaya çıkar. Şöyle ki, tekeller yüksek fiyat uygulayarak haksız bir gelir transferine yol açarlar. Böylece gelir dağılımı adaletinden önemli sapmalar ortaya çıkar. Gerçekten, monopolün ürettiği ürünü input ya da girdi olarak kullanacak piyasa firmalarının maliyetleri de kendiliğinden artacağından, yükselen ürün fiyatları tüketicilere yansıtılarak gelir dağılımı ülke düzeyinde bozulacaktır. Bu sorunu çözmek için monopollerin aşırı sayılan kazancının tamamen vergi olarak alınması görüşü de savunulmasına karşın, monopollerin etkin birer baskı grubu oluşturabilmeleri nedeniyle, bu görüşün uygulama olanağı oldukça azdır. Açıklanan bu nedenlerle, monopollerin devletleştirilerek doğal tekel konumuna getirilmeleriyle fonksiyonel maliye anlayışı uygulamaya konulabilir. Kamu tekellerinin özelleştirilmeleri ise, kaynak ayırımında etkinliği bozmasına ek olarak gelir dağılımını daha da bozarken, ekonomik istikrardan da önemli sapmalara yol açacaktır.

Ekonomik istikrarı bozucu etkileri; Monopollerin ekonomik istikrarı bozucu etkileri yukarıda açıklandığı gibi kaynak ayırımında etkinliği ve gelir dağılımını bozmasının doğal sonucu olarak ortaya çıkar. Şöyle ki,

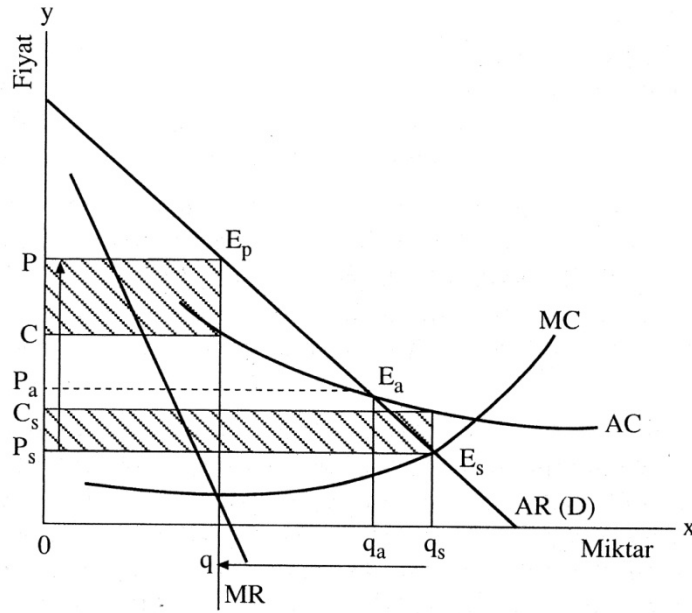
- Monopoller az miktarda üretim miktarını yeğlemeleri nedeniyle, ölçek büyüklüğünü küçülterek daha az istihdam olanağı yaratırlar.
- Monopol ürünlerini girdi olarak kullanan piyasa firmalarının üretim maliyeti yükseleceğinden, artan ürün fiyatları tüketicilere yansıtılarak fiyat istikrarı bozulur.
- Monopolün az üretim miktarını yeğlemesi ise, yine yansıma mekanizmasının etkisiyle ülke düzeyinde üretilen mal ve hizmet düzeyini azaltarak, sürdürülebilir büyüme oranını düşürecektir.
- Monopolün yüksek fiyat politikası uygulaması ise, ülke düzeyinde üretilen diğer mal ve hizmetlerin fiyatını da yükselterek, uluslararası ticarete rekabeti zayıflatıcı bir etki yaratacaktır. Bu durum ise, dış ticaret bilançosunu olumsuz yönde etkileyecektir.

3.2. Doğal Monopoller

Dünyada refah devleti uygulamalarının yoğun olarak yaşandığı dönemlerde devlet ya da doğal tekeller, bir yandan toplum refahının yükselmesinde önemli katkıda bulunurken, öte yandan piyasa mekanizmasının daha iyi işlemesine yardımcı olmuşlardır. Aşağıda özlü olarak anlatmaya çalışacağımız doğal tekeller, Fonksiyonel Maliye Politikasının en etkin araçları olarak, ülkemizde de özellikle Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ekonominin alt yapısını oluşturmuşlardır. Aşağıdaki model eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, toplu taşımacılık ve sosyal konut gibi temel sosyal hizmetler için uygulanmalıdır.

Kamu ekonomisi ilkelerine uygun olarak, eşit tüketim ve birlikte tüketim özellikleri nedeniyle, bazı mal ve hizmetlerin üretilen miktarı artarken, birim başına maliyetin de hızla düşmekte olduğu görülür. Eğitim, sağlık, toplu taşımacılık, sosyal konut ve sosyal güvenlik gibi temel sosyal hizmetlerin hepsinde de bu ilişki geçerli olduğundan, Avrupa'nın gelişmiş ülkeleri bu hizmetleri genellikle kamu aracılığıyla sunmuşlardır. Üretim arttıkça birim maliyetin ya da marjinal maliyetin (MC) hızla düşmesi olgusu bu sayılan bu temel sosyal hizmetlerin hepsi için de geçerli bulunmaktadır. Üretim artarken marjinal maliyetin hızla düşmesi ortalama maliyeti (AC) de de giderek düşürmektedir. Çünkü, ortalama maliyet eğrisinin biçimini onu en düşük olduğu noktada kesen marjinal maliyet eğrisi belirlemektedir. Bu ilişki nedeniyle, piyasa analiz tekniklerini doğal tekel (natural monopoly) durumu için uygulama olanağı yoktur.

Aşağıdaki model, doğal tekel konumundaki bir kamu firmasının denge koşullarını ortaya koymaktadır (Şener, 2010:79).



Şekil 2: Doğal Tekel dengesi

Şeklin yatay ekseninde üretilen mal ve hizmetin miktarı, dikey ekseninde ise fiyatı ve maliyeti gösterirken: MC, marjinal maliyeti; MR marjinal geliri; AR (ya da D) talep eğrisini; AC ise, ortalama maliyeti göstermektedir. Bu şeklin piyasa modellerinden farkı talep eğrilerinin konumundan kaynaklanır. Şöyle ki, marjinal maliyetin üretim arttıkça hızla düşmesi azalan maliyet (decreasing cost) koşullarının varlığından kaynaklanır. Piyasa modellerinde marjinal maliyet ile ortalama maliyet eğrileri talep eğrisinin altında kesişirken, doğal tekel durumunda ise, talep eğrisinin üst kısmında kesişmektedirler. Bu özellik nedeniyle, piyasa çözümleri kamu sektörüne uygulanamaz. Çünkü kamuda içsel ve dışsal ekonomilerin yoğunluğu ölçek ekonomilerinden yararlanma olanağını yaratmaktadır. Şöyle ki, firma büyüdükçe çalışanların eğitilmeleriyle produktivitesinin artması biçiminde içsel ekonomilerden ve sıfır marjinal maliyetle başka bir mal ve hizmeti bedava üretebilme olanağı sağlandığından, önemli dışsal ekonomilerden yararlanma olanağı ortaya çıkmaktadır.

Buraya kadar ki açıklamalarımızdan yararlanarak, doğal tekel konumundaki bir sosyal hizmet için (E_s) dengesini şöyle yorumlayabiliriz. Denge noktasına göre mal ya da hizmetin satış fiyatı (P_s) olurken, maliyeti (C_s) olmaktadır. Böylece, sosyal dengenin sağlandığı noktada birim başına ($C_s - P_s$) kadar zarar edilmektedir. Ancak, bu zararı kötü yönetim ve yolsuzlukların yol açtığı zararlarla karıştırılmamalıdır. Türk mali literatüründe görev zararı da denilen bu kayıp aynı zamanda kamu yararının başka bir biçimidir. Kamu kuruluşunun toplam zararı ise, şeklin alt kısmındaki taralı dikdörtgenin alanı kadardır. Aşağıdaki sıfır marjinal maliyetle ilgili açıklamalarımız sırasında söz konusu zararın nasıl giderileceği interrail uygulamasıyla anlatılmıştır. Buna karşın eğer, söz konusu sosyal hizmet örneğin sağlık, piyasa tarafından üretilseydi, monopolleşme nedeniyle özel hastanenin denge konumuna (E_p) göre, satış fiyatı (P_p) ve maliyeti (C_p) olacaktı. Bu durumda özel hastane şeklin üst kısmındaki taralı dikdörtgenle gösterilen biçimde kar maksimizasyonunu sağlayacaktı. Bu açıklamalarımızdan yararlanarak, durumu

fonksiyonel maliye politikası ilkeleri yönünden değerlendirerek aşağıdaki sonuçlara ulaşabiliriz.

Kaynak ayırımında etkinlik; (E_s) noktasında malın marjinal maliyeti ile marjinal faydası (MB) birbirine eşit olup, kıt kaynakların maliyeti ile ürünün faydası birbirine eşit olduğundan, toplum kaynakları savurganca harcanmamaktadır. Buna karşın, piyasa çözümünü gösteren (E_p) denge noktasında malın marjinal faydası marjinal maliyetinden o kadar yüksektir ki, az sayıda kişi önemli bir rant elde etmektedirler. Marjinal faydanın marjinal maliyetten olan yüksekliği ise, üretimin artırılmasıyla söz konusu ranttan yararlanacak kişilerin sayısının da artacağını göstermektedir. Bu nedenle, monopol dengesi kıt kaynakların sadece gelir düzeyi yeterli olan kişiler için toplum kaynaklarının kullanıldığını göstermektedir. Örneğimize göre, sağlık hizmetleri piyasa tarafından yerine getirildiğinde fiyat oldukça yüksek (p) ve üretim oldukça düşük olacağından (q), hizmetten sadece geliri yeterli olanlar yararlanacaklardır. Bu nedenle, piyasa çözümü kaynak ayırımında etkisizliğe yol açmaktadır.

Gelir dağılımında iyileşme Devletin (E_s) denge noktasına uygun olarak zararına sosyal hizmet satması gelir dağılımını reel anlamda iyileştirmektedir. Örneğin, öğrencilerin, işçilerin ve memurların trenle zararına taşınması nedeniyle, elde edilen dışsal fayda ya da kamu yararı o kadar büyüktür ki, söz konusu zararın birkaç katını geçmektedir. Benzer durum özel hastane yerine devlet hastanesi. Özel okul yerine devlet okulu, özel konut yerine sosyal konut, özel sigorta yerine genel sigorta ve özel taşımacılık yerine toplu taşımacılık yapıldığı durumlarda da piyasa fiyatları kamusal fiyata göre son derece yüksektir. Yukarıdaki şekilde bu fark açıkça görülmektedir. Bu nedenle, sosyal hizmetlerin piyasa tarafından sunumu durumunda, düşük ve orta gelir grubundakiler hızla yoksullaşmaktadırlar. Buna karşın, sosyal hizmetlerin kamuca sunulması durumunda dışsallıklar o kadar yoğundur ki, doğal tekel zararı sembolik düzeyde kalmaktadır. Örneğin, zararına satılan biletle tren ve metrodan yararlanan bir kimse; zaman tasarrufu, özel taşımacılık harcamalarından yapılan tasarruf, çevre kirliliğindeki azalış ve iş verimindeki artış gibi yoğun dışsallıklardan yararlanabilmektedir. Bu açıklanan nedenlerle sosyal hizmetlerin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesinin alternatif sosyal maliyeti o kadar yüksektir ki, yoksulluk için en uygun ortam hazırlanmaktadır.

Ekonomik İstikrar Sağlayıcılığı; Yukarıda özetlendiği gibi doğal tekel konumundaki sosyal hizmet üreten kamu kuruluşları, kaynak ayırımındaki etkinliği ve gelir dağılımındaki iyileşmeyi gerçekleştirdiğinden, ekonomik istikrarı kendiliğinden sağlamaktadır. Şöyle ki, doğal tekel konumu ölçek ekonomilerinden yararlanma olanağını sağladığından çalışanların sayısı artacağından işsizlik azalacaktır.

Zararına satış nedeniyle, fiyatlar genel seviyesi düşeceğinden özellikle maliyet enflasyonu kendiliğinden önlenecektir. Şöyle ki, temel sosyal malların fiyatının düşmesi, bu hizmetlerden yarar sağlayan özel firmaların da satış fiyatına olumlu biçimde yansıtılacaktır. Örneğin, özelleştirme öncesi Sümerbank'ın Türkiye'deki bütün tekstil firmaları için ara ve temel girdileri üretmesi durumunda, bu sektördeki maliyet enflasyonu daha kolayca çözüme kavuşturulmaktaydı. Buna karşın, Sümerbank'ın özelleştirilmesinden sonra çok sayıda ve küçük ölçekli firmaların ara

ve temel mal üretememeleri nedeniyle bu sektör ancak devlet desteğiyle yaşayabilmekte ve krizlere açık olmaktadır.

Doğal tekellerin sundukları hizmetlerin bir kısmının yoğun biçimde serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi sonunda, uluslararası ticari ilişkilerde rekabet koşulları Türkiye'nin aleyhine işlediğinden dış alım ve dışsattım farkı giderek artmaktadır. Bunun en önemli nedeni yukarıda anlatılan maliyet enflasyonundaki artıştan kaynaklanmaktadır.

Uygulama Örnekleri

Interrail tren pasosu: Uzun yıllardan beri Avrupa ülkelerinin tamamı için geçerli 20 ve 30 gün geçerli olan ve bilet sahibine bütün ülkelerin trenlerinden sınırsız biçimde yararlanma olanağı veren tren pasoları uygulamaya konulmuştur. Uygulamada yer almasına karşın, demiryolu taşımacılığının gelişmemişliği nedeniyle, bu proje Türkiye'de başarılı biçimde uygulanamamaktadır. Bu projenin ekonomik dayanağını kısaca şöyle özetleyebiliriz:

Genellikle trenlerde özellikle ölü saatlerde çoğu zaman boş koltuklar bulunmaktadır. Boş koltukların tren hareket ettiği sürede ki marjinal maliyetleri sıfır olduğundan, yolcuları bedava taşıma olanağı bile ortaya çıkmaktadır. Ancak, ancak bu olanak potansiyel yolculara ve turistlere ucuz bedelle interrail tren pasosu satma olanağı da verdiği için, yönetim böylece ek gelir kazanarak, doğal tekel durumu nedeniyle yukarıdaki şekilde gösterilen zararı giderebilmektedir. Uygulama nedeniyle taşımacılık giderlerinin ucuzlaması nedeniyle, turizm en etkin bir biçimde teşvik edilmektedir. Taşımacılık giderlerinin son derece ucuza geldiğini düşünen turist kaldığı süre boyunca otel, lokanta, yeme-içme, hediyelik eşya ve müze gezi harcamalarıyla bulunduğu ülkenin ekonomisine katkıda da bulunmaktadır. Bütün bu katkılar nedeniyle doğal tekelin zararı fazlasıyla karşılanmaktadır.

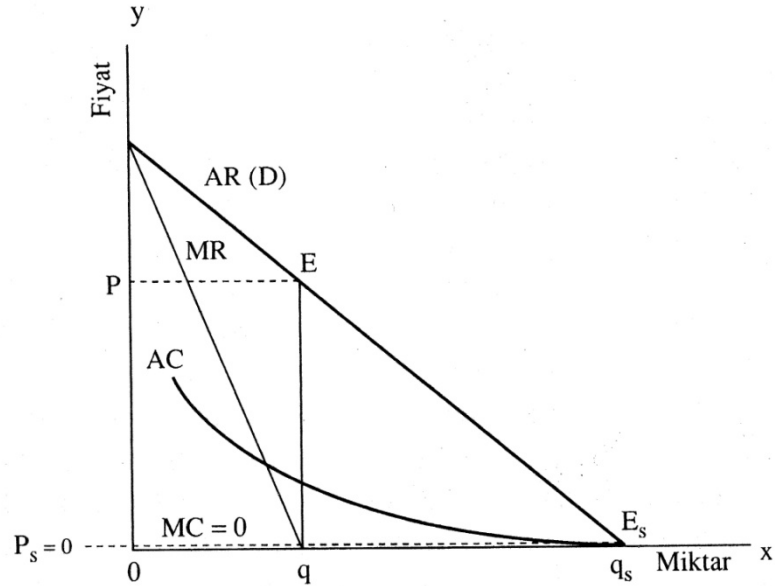
İktisadi devlet teşekkülleri: Tekel konumundaki çimento, şeker ve benzeri özel mal üreten kamu işletmeleri için kaynak ayırımında etkinlik koşulu, ortalama maliyet fiyatlamasının uygulandığı fiyat ve üretim bileşiminde sağlanır. Buna göre (E_a) denge noktasına göre, malın fiyatı (P_a), üretim miktarı (q_a) olduğunda kaynak ayırımında etkinlik sağlanmaktadır. Bu durumda bile, kamu tekelleri piyasa tekellerine göre çok daha ucuza mal sattıklarından ve üretimleri de daha fazla olduğundan, kaynak ayırımında etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunmaktadırlar. İktisadi kamu kuruluşlarının ürettikleri mallar temel ve ara malı niteliğinde olduğundan, bu malları satın alan özel firmaların üretim maliyeti de kendiliğinden düşerek, fonksiyonel maliye politikasının üç temel amacı da birlikte gerçekleşmiş olur. Bu açıklanan nedenlerle, iktisadi devlet teşekküllerinin özelleştirilmesi durumunda toplum refahı kendiliğinden düşer.

3.3. Sıfır Marjinal Maliyetle Üretim Durumu

Sosyal hizmetler genellikle sıfır marjinal maliyetle bir ya da birden fazla mal ve hizmetin sıfır marjinal maliyetle sunumuna olanak vermektedir. Bu durum sosyal hizmetlerin yoğun dışsal ekonomi yayıcı özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Örnekleri şöyle sıralayabiliriz. Sosyal konut sayısı arttıkça, mahalledeki suçlu sayısı da azalır. Böylece, devletin güvenlik hizmetleri için bütçeden daha az ödenek ayrılır. Toplu taşımacılık yaygınlaştıkça çevre kirliliği azalır. Böylece, çevre kirliliğini

azaltmak için belediyenin yapacağı harcamalardan tasarruflar sağlanır. İkinci ve üçüncü eğitim nedeniyle, çok sayıda öğrenciye verilen eğitimin maliyeti sıfıra kadar düşürülebilir. Böylece, devletin aynı mahallede ayrıca okul açmasına gerek kalmaz.

Aşağıdaki şekil marjinal maliyetin sıfır olduğu durumda özel ve kamu sektörünün denge koşullarını açıkça göstermektedir. Marjinal maliyet eğrisi ortalama maliyetin giderek azalması nedeniyle, yüksekliği sıfır olan ve yatay eksene bitişik noktali bir doğruyla gösterilmektedir. Kamu hizmeti sunan firmanın dengesi, marjinal maliyet (MC) ile ortalama gelir (AR) eğrisinin kesim noktası olan (Es) de oluşur. Buna göre marjinal maliyeti sıfır olan bir hizmetin bedeli de sıfır ya da bedava olmalıdır. Konuya ilişkin olarak aşağıdaki İsviçre’de uygulanan trenle yapılan taşımali eğitim, sıfır marjinal maliyet durumunda toplum refahının nasıl yükseltileceğini göstermektedir. örneğimizde olduğu gibi öğrenciler herhangi bir bedel ödememelidirler. Çünkü kaynak ayırımındaki etkinlik hizmetin ancak bedava sunulmasıyla sağlanmaktadır. Buna karşın, aynı koşullar altında hizmet üreten bir özel firmanın dengesi ise, piyasa ekonomisi koşullarına uygun olarak, marjinal gelir (MR) in marjinal maliyeti kestiği (q) noktasından indirilen dikmenin talep eğrisini kestiği (E) noktasıdır. Buna göre, sıfır marjinal maliyetle üretilen bir mal ve hizmet nedeniyle özel firma yine aşırı kar elde edebilmektedir. Örneğin, özel okullar ikinci ya da gece eğitimleri nedeniyle öğrencilerden aynı ücreti alırlarken, devlet okullarında ikinci eğitim nedeniyle ayrıca ücret alınması söz konusu olamaz. Buna karşın, piyasa ekonomisinde sıfır marjinal maliyetle üretilen bir hizmet için sadece otostop uygulamasında ücret alınmamaktadır.



Şekil 3: Sıfır Marjinal Maliyetle Üretim Durumu

Bu tür örnekler daha da çoğaltılabilir. Gelişmiş ülkeler sıfır marjinal maliyetle mal ve hizmet üretecek biçimde kamusal mal ve hizmet sunarlarken, Türkiye’de bu

olanaklardan yararlanılmamaktadır. Konuya ilişkin olarak İsviçre’de yaptığımız bir araştırmanın sonuçlarını aşağıda biçimde özetlenmiştir.

Ek vagon uygulaması: Bindığımız tren Cenevre ten istasyonuna geldiğinde inenlerden daha çok yolcunun istasyonda aynı treni beklediklerini gözlemlemiştik. Trende yer olmadığından biletli yolcular için bir vagon ekleneceğini ve trenin tarifede belirtilen saatte hareket edeceğine ilişkin bir anons duymuştum. Gerçekten, tren tam saatinde hareket ettiğinde bekleyen hiçbir yolcunun olmadığını gözlemlemiştik. İşte, sıfır marjinal maliyetle hizmet üretmenin en güzel örneklerinden birisiyle karşılaşmaktayım diye düşünmüştüm. Gerçekten, vagon eklemenin marjinal maliyeti sıfıra yakındır. Zaten vagon bu tür durumlarda istasyonda hazır tutuluyordu. Eğer, vagon ekleme yerine ek tren seferi düzenlenseydi, sıfır marjinal maliyetle üretim olanağı yaratılamayacağı gibi ayrıca sinyalizasyon sorunları da yaratılacaktı.

Taşımali eğitim örneği: Aşağıdaki açıklamalarımız ise, marjinal maliyeti sıfır olan tren taşımacılığının İsviçre köyleri ile kentleri arasında yapılan taşımali eğitim amacıyla nasıl kullanıldığını ele almaktadır.

Bilindiği gibi, taşımacılık sektöründe zirve talep saatleri dışında araçlar sıfır marjinal maliyetle taşımacılığa olanak verirler. Bu özelliğinden yararlanılarak, İsviçre’de bazı yolcu trenleri ölü saatlerde atıl kapasiteyle çalıştıklarından, köylerdeki öğrencileri kentlerdeki okullara taşımada kullanılır. Şöyle ki, atıl kapasite nedeniyle boş kalan her koltuğun marjinal maliyeti sıfır olduğundan, öğrencileri bedava taşımakla tren işletmesinin maliyetinde herhangi bir artış olmaz. Bu nedenle, öğrenciler köyle kentler arasında bedava seyahat ederler. Sonuçta ise, öğrenciler taşımacılık ücreti ödemediklerinden direk faydaları artar. Öte yandan, devlet köylere okul yapmadığından, eğitim bakanlığının bütçesinde önemli tasarruflar sağlanır. Ayrıca, öğretmen ve personel maaşlarından da önemli tasarruflar elde edilir.

Kent ve çocukları arasında eğitimin kalitesi yönünden fark ortaya çıkmadığından, eğitimin fırsat eşitliği yaratması sağlanır. Öte yandan, köy çocuklarının kentlerdeki sosyal etkinliklere katılmaları da sağlanacağından, sosyalleşmeleri sağlanabilmektedir. Böylece, tren taşımacılığının ahenk içinde yaşayan bir toplum oluşturmada önemli katkılarının olabileceğini İsviçre örneğindeki uygulamalarla da kanıtlayabiliriz.

4. SONUÇ

Türkiye’de ise, sıfır marjinal maliyetle hizmet üretme durumları genellikle pek göz önünde tutulmaz. Örneğin, her bayram sonrası Yalova’da yüzlerce yolcu ve taşıt gereksiz yere tıkanıklık ve bekleme biçiminde önemli zaman kaybı yaşamaktadır. Taşıtlar Topçularda yolcu beklerken, yolcular Yalova’da deniz otobüsü beklerler. Yöneticiler ise, seferden kaldırdıkları Yalova- Adalar- Sirkeci vapurunu sefere koymayı bir türlü düşünemezler. Kaldı ki, vapurlar ve deniz otobüsleri aynı yönetimce işletilmektedir. İsviçre örneğiyle karşılaştırdığımızda, Türkiye’de sıfır marjinal maliyetle üretimin göz önünde tutulmadığını ve bu nedenle kamu hizmetlerinin kişisel gelire göre son derece pahalı olduğu sonucuna ulaşırız.

KAYNAKÇA

Herber, B. (1970) *Public Finance*, Richard D. Irwin INC.

Lerner, Abba P. (1951), *Economics of Employment*, McGraw Hill

Musgrave, R. A. (2004), “Kamu Maliyesi Teorisi – Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme”, Çev. Yaşar Metihbay, Orhan Şener, 1. Kitap: *Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi ve Siyasal Karar Almada Etkinlik*; 2. Kitap: *Vergilemenin Ekonomik Analizi*; 3. Kitap: *Maliye Politikası*, 3. Basım, Asil Yayıncılık, Ankara.

Şener, O. (2003), *Ünlü Ekonomistler*, Beta Yayınları, İstanbul.

Şener, O. (2010), *Kamu Ekonomisi*, 11. Basım, Beta Yayınevi, İstanbul.

Ankara Üniversitesi SBF'nin (Mülkiye) Maliye ve İktisat Bölümünü bitiren Şener, New York Syracuse Üniversitesi Maxwell School'dan Kamu Yönetimi master derecesini aldı. Harvard Üniversitesinde Vergi Ekonomisi alanında araştırmalar yaptı. Sırasıyla, Bursa Uludağ (İTİA), Marmara, DAÜ, ve Kadir Has Üniversitelerinde kamu ekonomisi, Sanat Ekonomisi, maliye politikası ve hukukçular için ekonomi derslerini verdi. Halen, Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesinde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Richard A. Musgrave'in klasik Maliye Teorisi (The Theory of Public Finance) adlı yapıtını Türkçe'ye çeviren Şener'in Kamu Ekonomisi, (İng-Türkçe, Türkçe-İng) Ekonomi, Kamu Maliyesi, Finansman, Muhasebe, Turizm sözlükleri ile Ünlü Ekonomistler adlı kitapları yayınlanmıştır. Yazarın Kamu Ekonomisi alanında çok sayıda makalesi yayınlanmış olup; Uluslararası Maliye Enstitüsünün Innsbruck, Buenos Aires, İstanbul ve Kyoto konferanslarında tebliğler vermiştir.