

## MALİYE ÖĞRETİSİNDE HANGİ YÖNTEM !

**İzzettin ÖNDER**

Istanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

### ÖZET

Makalede, bir yandan genel olarak öğretim faaliyetinin bireyler arasındaki psikolojik işlevi, diğer yandan da iktisatın bir güçler ilişkisi alanı olduğu görüşüne dayanarak, özel olarak kamu maliyesi öğretisinin nasıl bir sistemik ideoloji unsuru olarak karşımıza çıktığı konusu üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Maliye öğretisinin böylesi bir işlevle yükümlü olmaktan kurtarılabilmesi için, öğretimin aktif ve pasif süjelerinin bilinçli olmasının gereği vurgulanmıştır.

*Abstract:* The view that, due to the fact that psychological factors prevalent in teaching activities in dissipating views in societies generally on the one hand, and that the domain of economics is occupied by unbalanced factor relations on the other, the teaching of Public Finance may be put to the service of the system as a very effective ideological element is brought to the forefront in the article. It is also emphasised in the paper that in order to avoid such inclinations both groups taking place in such activities must be conscious.

\* \* \*

Otuz küsur yıldır maliye öğretimi içinde yürürken, iki farklı rayda yüründüğünü farkettim. Bunlardan birincisi, yoğun tek yanlı okuma ve anlatım sürecinin beynimizi ve bilincimizi teslim alarak, bir noktadan sonra sadece anlatıklarımıza değil, aynı zamanda okuduklarımıza ve algılamamıza da hakim olmasıdır. Böylesi bir “kalıplanmış olgunluk aşaması”nda herşey kafada oluşmuş çer-

çeve içinde şekillenir ve bireye hiçbir düşünme külfeti yüklediği için de bireyi psikolojik olarak derin bir hazza ulaştırır. Buna ilaveten, söz konusu kalıplanma sonucunda ileri sürülen fikirlerin, daha doğrusu şablonların, çok rahat kabul görmesi ve fazla itiraz çekmemesi de bireyi rahatlatır ve ona toplumda önemli bir yer sağlar.

Örneğin, devletin görevini, kaynak dağılımı, gelir dağılımı ve istikrar diye üçlü tasnife tabi tutarken, bunun ileri ve geri ekonomilerde değişebileceğinin hiç akla getirilmemesi; gelir dağılımı işlevi ile nasıl bir amaç güdüldüğünün hiç irdelenmemesi; istikrar işlevine geldiğimizde ise, nasıl oluyor da tüm ekonomilerde devletlerin bulunmasına rağmen istikrarsızlıkların yaşandığının tartışma konusu dahi yapılmaması ilginç değil mi!

Benzer örnekleri daha da çoğaltabilir olmakla beraber, bunları şimdilik burada kesip, örneklemede daha üst düzeylere çıktığımızda bence daha vahimleri ile de karşılaşmaktayız. Bizzat iktisat biliminin de irdelenmesi gerektiği halde, o derece yükselmeden, biraz daha ara kademede kalarak, önce makroekonominin ortaya çıkışını ve özünde Keynesgil bir politika olan bu öğretinin teorik makroekonomi olarak okutulmasından sonra, günümüzde de nerede ise Keynes'i tümü ile gömdükten sonra, başka bir düşünce ve yorum ekolünü, arz-yanlı makroekonomiyi, yeni bilimsel gelişme adına algılamayı ve okutmayı irdelememek ve sorgulamamak bilimsel olmaktan çok politik bir davranış olsa gerek, diye düşünüyorum.

Yıllarca süren eğitim faaliyetinin bireyi sürüklediği ve içine aldığı bu kalıplanmış olgunluk aşaması da kendi içinde iki farklı biçimde sürdürülmektedir. Bunlardan birincisinde görüntüsel ve içsel mutlak teslimiyet, ikincisinde ise içsel mutlak teslimiyet yanında görüntüsel bağımsızlık söz konusu olmaktadır. İçsel teslimiyet yanında görüntüsel bağımsızlığın en etkili aracı, sosyal olayların ve olguların açıklanmasında çok sayıda ögeyi, önem ve etki derecesini dikkate almadan, aynı ağırlıkta imiş gibi ele alıp dikkate sunulmasıdır. Çok farklı yönlerde ve farklı derecelerde etkili olan çok sayıdaki ögenin öne sürülmesi, başat ögeyi perdelediği için, analizlerde ciddi olarak saptırıcı rol oynayabilmektedir.

Bilimsel araştırma ve analizlerde “denetimli deney” (controlled experiment) olarak bilinen ve diğer tüm etkenleri etkisiz kılarak sadece öne çıkarılan ögenin sonuç üzerindeki etkisinin incelenmesi etkin bilimsel yöntem olarak anılırken, sosyal bilimlerde daima çok sayıda ögeyi öne sürmenin fazlaca kabul edilebilir bir yanı olmasa gerek. Gerçi, sosyal bilimlerde daima “diğer ögeler sabit” (ceteris paribus) varsayımı yapılmakla beraber, bilimsel bir görüntü altında, daima çok sayıda veri ile açıklamayı zenginleştirme çabaları fazla bilimsel görülemez.

Belirli bir alanda uzun süre eğitim faaliyetinin sürdürülmesi, kaçınılmaz olarak, ileri düzeyde bir öğrenme veya algılama biçiminin ortaya çıkmasına neden olabilmekte ve tüm çevreyi böyle bir şablonla algılamaya yol açabilmektedir. “Mesleksi deformasyon” olarak anılan böylesi gelişim, sadece meslek alanı ile ilgili değil, düşünce sistematığı ve algılama biçimi ile de ilgili görülmelidir. Zira, toplumsal üst-yapı kurumu niteliğindeki algılama ve öğrenme süreçlerimiz çoğu halde organik olarak sistem bağlamında ortaya çıkmaktadır. Böylesi bir öğrenme ve üst yapı oluşturma süreci ile ilgili olarak iktisat psikolojisi bize geniş ufuklar açmaktadır (Waerneryd, 1988).

Uzun süren eğitim ve araştırma faaliyetleri, kalıplanmış olgunluk aşamasına karşın, ikinci halde de, bireyi bilimsel anlamda eleştirel tepkici bir konuma çekebilir. Yukarıda kısaca ve öz olarak açıklamaya çalıştığım paketlenmiş olgunluk aşamasında sergilenen görüntüsel bilimsellik olgusundan farklı olan eleştirel ve tepkici yaklaşımda, bilimsel alandaki ortodoksiye karşı çıkılır. Hatta bu yönü ve burada ele alınmış biçimiyle böylesi karşı çıkışın, bilimsel bir araştırma tekniği olan yanlışlama (falsification) yönteminden de farklı olduğunu düşünüyorum. Zira, karşı çıkmada, yanlışlamadan farklı olarak, paradigmaları değiştirme, yöntemle birlikte tüm içeriğe başkaldırma söz konusu olmaktadır.

Böyle bir ray değişikliği sosyal alanda diğer alanlardaki kadar rahat yapılamaz, ya da buna izin verilmez. Örneğin, dünyanın güneşin çevresinde döndüğü savına karşın, bu savı yanlışlama amacı ile yola çıkılarak, dünyanın düz bir yüz üzerinde ve doğrusal hareket halinde olduğunu savlamak, hatta bunu kanıtlamaya çalışmak yasaklanmayan, hatta desteklenebilen bir bilimsel faaliyettir. Benzer biçimde, ışığın ufak parçacıklarla açıklandığı “corpuscular theory” ile yetinmeyip, hatta ona karşı çıkılarak, bugünkü dalga teorisine ulaşmak da engellenmemiş, hatta desteklenmiştir. Daha bir dizi örnekle zenginleştirilebileceği gibi, doğa bilimlerinde yanlışlama yöntemi engellenmek bir yana, desteklenir ve hatta teşvik edilir. Böylece ilgili alanda daha yetkin ve gerçeğe daha yakın bilgi ve bulgulara ulaşılır, hiç değilse ulaşma yolu açılır.

Sosyal bilimler alanına geldiğimizde durum oldukça farklıdır. Sosyal bilimler alanında denetimli deney yapmanın olanaksızlığı yanında, diğer tüm koşulların veri ve sabit olduğu varsayımı da sözde kalmaktadır. Ancak, bunlardan da önemli olarak, sosyal bilimler alanındaki ilişkiler ağı ve kuralı sistemin temel çatısını ve dokusunu oluşturduğu için, doğa bilimlerinden farklı olarak, burada kümeleri oluşturan süjeler arasında farklı bir ilişkiler düzeni vardır, bu düzen önceden kodlanmış ve bir ahenk ve bütünlük oluşturacak biçimde kodlanmış davranış kalıpları ile değil, sistemin güçlü belirleyicileri tarafından ve onların yönünde belirlenir. Böylece ortaya çıkan sistem paradigmasını sorgulamak, yani “sert-çekir-

dek” (hard-core) dokuya girmek söz konusu olamaz. “Efradını cami, ağyarını mani” bir bütün olan sistem buna izin vermez, fakat sözde araştırmacıyı yumuşak halka (soft-belt) üzerinde dolaşmaya yönlendirir ve teşvik eder. İşte, bir sosyal bilimcinin uzun yıllar yürüttüğü öğrenme ve öğretme faaliyetinden, yani eğitim faaliyetinden bilinçli ya da bilinçsiz, çıkardığı çok önemli bir sonuç budur: İzole olmamak için sistem paradigmasının içinde kalmak! Bu olgu, sistemin çok temel ve güçlü ideolojik korunma mekanizmasını oluşturmaktadır.

\* \* \*

Kamu maliyesi alanına yöneldiğimizde, bilimsel davranış kalıbını tehdit eden iki ciddi sorunla karşılaştığımızı düşünüyorum. İçişleri geçmiş olan ve birbirinden ayrılması olanaklı bulunmayan bu sorunlardan biri, politikanın üstünlüğü ve belirleyiciliği koşuluyla ekonomi ile politikanın yanyana geldiği bir alanda bilim adına, yüzeyde ve görüntüsel olarak, politikanın dışlanması; ikincisi ise, bilimsel, objektiflik ve yansızlık yaklaşımı görüntüsü altında, çok yoğun politik belirlenmelerin, belki de farkında olunmadan, öğretim ağına taşıyor olmasıdır. Yazının bundan sonraki bölümünde, özellikle tüm öğrencilerin kapsandığı lisans eğitim düzeyinde fevkalade önemli gördüğüm bu iki noktayı, gerektiği yerlerde örneklerle açıklayarak, irdelemeye çalışacağım.

Önce, maliye öğretisinde bilimsellik, objektiflik ve yansızlık adına politikanın dışlanmasını ele alalım. Sistem ve sistemin bir aracı olarak kullanılan öğretimi, olası eleştirileri bertaraf edebilmek için, hemen tüm maliye araçları ve teorilerin varsayımlarını ve işleyişini denetleyen politikayı ayrı bir doku gibi ele alarak, “maliye teorisi”nin saf bir teori gibi ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Oysa, politika aslında tüm ekonominin ve özellikle de maliyenin tam da merkezinde bulunmakta ve bu alanlardaki paradigmaların belirlenmesinde hakim rol oynamaktadır. Maliyenin tam ortasında bulunan politika “kamusal seçimler” veya “politik tercihler” ya da “bürokrasi” gibi alt-başlıklar altında verilmektedir. Oysa, salt teorik alet gibi algılanan bir dizi konu tümü ile politika yolu ile oluşturulmakta, varsayımları politik ve güç ilişkilerine göre belirlenmekte ve varılan sonuçlar hakim grupların çıkarlarına hizmet ederken, aynı anda bu gerçeği de perdelemektedir. Bu durumu, aşağıda, örneklerle irdelemeye çalışacağım.

Bilindiği gibi, maliye öğretisinde tüketicinin dışlanmadığı ve tüketimde rekabetin bulunmaması nedenlerine bağlı olarak kamu kesiminde üretilmesi gerekli olan kamu mallarında optimum üretim koşulu tüketicilerin yarar fonksiyonlarının dikey toplamı ile bulunan toplam talebin marjinal maliyet fonksiyonu ile kesiştiği nokta olarak belirlenir. Yararlanma ilkesi olarak bilinen bu açıklama, ideolojik espiriden yoksun salt bir alet olarak ele alınmakta ve yansızlık görün-

tüsü altında işlenmektedir. Yararlanma ilkesinde, tercihlerin açıklanması ve gelir dağılımı sorunları tartışılmakla beraber, piyasa ilişkisinin kamu kesimine uygulanışının tipik bir örneği gözlenmektedir.

Yararlanma ilkesi bireysel vergi yüklerini de, her bireyin toplam yarar içindeki oranına bağlı olarak kamusal finansmana katılacağı biçiminde formüle etmiştir. Kamu malları ile ilgili mikro çözümlenme, vergi yükünün piyasa kuralı çerçevesinde hangi kesimler üzerinde yoğunlaşacağını belirlemiş olduğu halde, vergi teorisi ile ilgili bahislerde, tasarruf kaygıları öne çıkarılarak, yararlanma ilkesi gözardı edilmektedir. Kaldı ki, ödeme gücü ilkesine göre de, farklı kesimlerin vergi yükleri ile ilgili önemli bir yaklaşım getirilmiştir. Bireylerin kamu mallarına olan talep fonksiyonları ile ilgili makul varsayımlar altında, iki teorinin çakışması da söz konusu olabilir.

Hem yararlanma hem de ödeme gücü ilkeleri doğrultusunda vergi yükünün belirlenmesine gidildiğinde benzer yük dağılımına ulaşılabileceği halde, piyasa düzeni içinde, gerçek hayatta vergileme uygulamasında farklı yöne yönelinmesi, politik güç ilişkisi ile anlatılabileceği halde, bu yol izlenmemekte, bilimsellik görüntüsü altında, yararlanma ve ödeme gücü ilkeleri, mutlak uygulanabilirliği olan aletler olarak sunulmaktadır. Bu noktada tam bir dilemma ile karşı karşıyayız. Zira, ya yararlanma ve ödeme gücü ilkelerini esas alıp, vergi teorisi sonuçlarını bu ilkelerden bir sapma olarak kabul etmeliyiz, ya da söz konusu ilkeleri de piyasa kuralları içinde ele alıp, piyasayı güçler ilişkisi (daha doğru ifade ile, güçlüler ve güçsüzler arasındaki ilişki) olarak öğretim alanında sunmalıyız. İkinci yola girdiğimizde, bilim denen alanların da güç tarafından nasıl denetlendiğini irdelemeliyiz. Zira, objektiflik ve yansızlık tüm bilgi ve bulguları arkaplanları ile birlikte vermek demektir. Bu ilkeye uyulmadığı yerde, teorik alet gibi görülen ve yansıtılan bilgilerin arkasında gizlenmiş düşünce dokuları perdelenmiş bir vaziyette öğretim süreci içinde aktarılmış olur.

Maliye öğretisinde gizlenmiş olan başka bir ideolojik doku da, devlete gelirin yeniden dağıtılması işlevinin yüklenmesidir. Musgrave geleneği uyarınca devletin kamusal görevleri arasında gelirin yeniden dağılımı da bulunmaktadır. Buna göre, birincil gelir dağılımı ortaya çıktıktan sonra, bunun toplumsal beklentilere uygun olmadığı durumda devlet, harcama ve gelir politikaları vasıtasıyla gelirin yeniden ve birincil dağılıma göre daha adil dağılımını gerçekleştirir. Wagner'in vergilemede sosyal adaletin sağlanması ilkesi, vergilere, Smith'in verginin adalete uygun olması ilkesinden bir adım daha ileri bir işlev yüklemiş olmakla beraber, burada da bir ikileme karşı karşıya bulunmaktayız. Eğer birincil gelir dağılımı istisnai olarak ve seyrek aralıklarla karşılaşılan bir durum ise, devlete böyle bir işlevin yüklenmesi abartılı görülebilir. Buna karşın, eğer gelir dağılımı-

nın düzeltilmesi gereği sıklıkla ve muntazaman ortaya çıkıyorsa, bu durumda da bozukluğun oluşmasına izin verdikten sonra onu düzeltmeye kalkmak yerine, böyle bir bozukluğun oluşmaması için gerekli önlemlerin alınması politikalarının geliştirilmesi yoluna gidilmesi daha akılcı olurdu.

Açıktır ki, gelir dağılımı ve yeniden gelir dağılımı konusunda ikinci yola girmek “yumuşak kemer”dan çıkıp, “sert çekirdek”e girmek anlamına gelirdi, ki politik olarak buna izin verilmez. Ancak, bunun tersi de doğrudur; gelirin yeniden dağıtımı konusunda “yumuşak kemer”de dönüp dolaşmak ve bunu ciddi ve uygulanabilir bir araçmış gibi maliye öğretisinin içine yerleştirmek de birinci yol kadar aynı derecede, aynı zamanda etik kurallarına da tamamiyle aykırı, başka bir politik tavidir. Ne var ki, sistemik çıkar ilişkileri birinci politik tavra izin vermediği halde, ikinci politik tavrı benimser ve öne çıkarır. Eğitim, böylece, sistemi meşrulaştıran bir üst-yapı kurumu haline dönüştürülmüş olur.

Öte yandan, gerek Musgrave gerek Samuelson ya da diğerlerinin yazılarını Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilere uyguladığımızda daha da büyük çarpıklıkların ortaya çıktığı açıkça görülmektedir. Bu görüş çerçevesinde gelir dağılımı ve yeniden gelir dağılımı konularını irdelediğimizde, bir kısmı kalkınmakta olan ekonomilerin sorunlarından kaynaklanan, önemli bölümü ise kapitalist üretim ilişkileri bağlamında devletin işlevleri bağlamında ortaya çıkan nedenlere bağlı olarak, devletin yeniden gelir dağılımı işlevini yerine getirmesi bir yana, devlet daha birincil gelir dağılımı aşamasında gelir dağılımını bozucu ajan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir yandan bütçe kısıtı diğer yandan da vergi toplamadaki güçlükler kamu çalışanlarının gelir düzeyinin baskılanmasına neden olmaktadır. Şöyle ki, yeterli kaynakla beslenemeyen gelişmekte olan ekonomiler bütçeleri hem kamu hizmetlerini yerine getirmede yetersiz kalmakta, hem de kamu personelinin özlük hakları üzerinde baskıcı bir politika uygulamaktadır. Böylece, kamu personeli, görece düşük maaş alarak, doğrudan, kamu hizmetlerinden yararlanan kesimler ise, kalitesiz kamu hizmetleri nedeni ile, dolaylı olarak mağdur olmaktadır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilerde kamu kesiminin gelir dağılımını bozucu etkisi açıkça ortaya çıkmakla beraber, bu etki, farklı derecelerde olarak, tüm ekonomilerde ve bu arada gelişmiş ekonomilerde de ortaya çıkmaktadır. Kamu kesimi toplumun temel alt-yapısını oluşturarak, tüm topluma ve özel sermayeye temel girdi sağlar. Özel sermaye kendi dışındaki özel ajanlardan aldığı girdiler için piyasa fiyatını ödediği halde, kamu kesiminden sağladığı girdiler için doğrudan hiçbir bedel ödememektedir. Özel kesimin yararlandığı kamu hizmetleri karşılığında ödediği bedel, kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerine bağlı olarak, kamu kesiminde istihdam edilen üretim faktörlerinin fiyatları piya-

sa fiyatlarının altında tutulabildiği sürece, gerçek ya da piyasa maliyetlerinin altında gerçekleşmektedir. Bunun en tipik örneğini, eğitim hizmetleri oluşturmaktadır. Eğitilmiş emek, eğitim hizmetlerinin finansmanı sosyalize edildiği derecede sermayeye piyasa fiyatının altında yük bindirmektedir.

Maliye öğretilinde zihinleri bulandıran bir başka örnek de bütçe konusudur. Siyasal erk, kapitalist sistemin işleyişi çerçevesinde mülkten arındırılmış olduğundan, siyasal erke sahip olduğu halde, alınan siyasal kararların icra edilebilmesi mali olanaklara gereksinme gösterdiğinden, bu erkini icra erkine sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle, kamu bütçesinde kamusal taleplerin dikkate alınarak önce kamu harcamalarının saptanması teoriye uygun olmakla beraber, uygulamaya ve bu uygulamayı dayatan politikalara uygun düşmemektedir. Sonuçta, teoriye uyuluyor görüntüsü altında, aslında toplumsal güç dengelerinin kaynak dağılımı üzerindeki mücadeleleri sonucunda varılan tablo, bütçe görüntüsünde bir kanun niteliğine bürünerek, devletin korumasına alınmaktadır.

Bütçe olarak karşımıza çıkan ve pozitif hukuk sistemi içinde korunan güç dengesizliği o boyutlara varabilmektedir ki, son dönemlerin Türkiye bütçesinde olduğu gibi, vergi verme potansiyeline sahip olanlar, devlet bütçesinde, kamu personelinin yanında faiz ödemesi adı altında pay alıcı grup olarak yer alabilmektedir. Açıktır ki, bu konu teorik bağlamda hem bütçe öğretiline hem de devletin gelir dağılımı işlevine ters olduğu halde, sistemin işleyişi doğrultusunda ve politik koşulların dayatması ile hayata geçirilmiş bulunmaktadır.

Bir dizi başka örneklerle de devletin temel işlevi ve maliye öğretilinde savlanan işlevleri arasındaki derin uçurum daha geniş boyutta irdelenebilir olmakla beraber, konuyu burada keserken şu iki noktanın öne çıkarılmasını anlamlı görmekteyim. Birincisi, kapitalist üretim ilişkilerinde ve gerçek hayatta ortaya çıkan kamu kesiminin rolü ile maliye öğretisi çerçevesinde soyut olarak ortaya koyulan kamu kesiminin rolü arasında önemli ve sistematik farklılıklar bulunmaktadır. Soyutun somutla çakışmadığı ve hiçbir zaman da çakışmayacağı açık olduğu bu farklılıklar geçici nitelikli olmadığı gibi, tesadüfi de değildir. Bu gerekçeye dayanarak, maliye öğretisi alanında çalışanların Musgrave-Samuelson yaklaşımı karşısında O'Connor ya da Goldscheid yaklaşımını da gözden geçirmelerinin ve aktarılan öğretinin etiketinin ona göre verilmesinin anlamlı olduğunu düşünmekteyim.

Konuyu bitirirken belirtmede yarar gördüğüm ikinci nokta ise, Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilerde ileri merkez kapitalist ekonomilerde üretilen bilgilerin kullanılması halinde, bu bilgilerde bazı değişikliklerin yapılması gerekliliğidir. Örneğin, ekonomik istikrar yerine istikrar içinde kalkınma, söz konusu adaptasyonda yapılması gereken önemli bir değişiklik gibi geliyor bana. Benzer

şekilde, gelişmekte olan ekonomilerde gelir dağılımının düşük düzeyi ve dağılım bozuklukları nedenleri ile tüketimin marjinal maliyetinin yüksekliğine bağlı olarak ortaya çıkan faiz haddinin yüksekliği meselesidir. Böyle yüksek faiz haddinde yatırımların istenen düzeyde gerçekleşmesi beklenemez. Devletin bu durumu da bir tür piyasa sapması olarak algılaması ve ona göre politikalar belirlemesi gerekir. Bunun gibi daha bir dizi örnekle açılabilir olan bu alanla ilgili olarak, Batı'dan aktarılan maliye öğretisinde ciddi değişiklikler ve/veya ilaveler yapılmasını kaçınılmaz görmekteyim.

Tüm iktisat alanı için de benzer düşüncelerin ileri sürülmesinin söz konusu olabileceğini düşünmekle beraber, sanki ekonomiyi düzeltiyormuş gibi bir fonksiyonla yüklenen maliye alanı için böylesi bir çabanın çok daha acil ve gerekli olduğuna inanıyorum. Maliye alanında sarfedilecek böyle bir çaba ile ancak, maliyenin ekonomide bazı bozuklukları düzeltebilecek güç ve kapasiteye ulaşabileceğini düşünüyorum. Aksi halde, maliye öğretisi, etik sorunlarla mahmul bir alan olarak görülebilir.

#### KAYNAKLAR

Waerneryd, Karl-Erik: "Social Influence on Economic Behavior", Handbook of Economic Psychology (W.F.Raaij, G.M.van Veldhoven, K.E. Waerneryd, eds.), Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1988.