

HÜKÜMET BÜTÇESİNİN DAĞILIM ÜZERİNDEKİ TESİRLERİNİN ÖLÇÜLMESİNDE KARŞILAŞABİLECEĞİMİZ MUHTELİF MESELELER*

Prof. Alan PEACOCK
York Üniversitesi

I. Giriş :

1.1 Son zamanlarda, bütçenin gelir dağılımı üzerindeki tesirlerinin ölçülmesi hususunun doğurduğu meselelere karşı gittikçe artan bir ilgi belirmiştir. Pek çok memleketlerin hükümetleri bütçeyi, tekrar gelir dağılımının en mühim vasıtalarından biri olarak kabul etmektedirler. Türkiye'de de bu gaye ile, mali tedbirlerin kullanılmasını imkân dahiline sokmak hususunda büyük bir temayülün mevcut olduğunu biliyoruz. Millî gelir muhasebesi ve kamu maliyesi teorisi, bilhassa (incidence theory) yaka teorisi'ndeki son incelikler bu gayeye matuf malî tedbirlerin tesirlerinin incelenmesindeki güçlükleri su yüzüne çıkarma yönünden kendilerine düşeni yapmışlardır. Hükümetler bütçenin sadece bu gaye için kullanılması zarureti fark etmemiş dahi olsalarda pek çok ülkelerde bütçenin, ekonominin geri kalan kısımlarına nisbetle kapladığı saha'nın geliri vergilemeden evvel veya sonraki dağılımları üzerinde en etkili faktör olmasını sağlayacaktır. Daha isabetli bir deyimle, hükümet gelir ve giderlerinin tesiri üzerindeki ölçü etüdlerine başlanmasına ve böylece bizlerin yalnız vergilerin tesiri üzerinde değil fakat bütçenin tüm olarak gelir dağılımına tesiri üzerinde konuşmasına yol açan bilhassa bu cesamet meselesidir. Daha sonra göreceğimiz gibi bu husus, halen bilinen metodolojik meselelerin yanısıra daha birçoklarını karşımıza çıkaracaktır.

1.2 Bu etüdümdede vaka çalışmalarının ayrıntılı bir şekilde incelenmesine girmeyeceğim gibi gelir dağılımı ile ilgili ölçünün seçilmesi hususunda böyle muğlak çözümleri dikkate almayacağım. Daha ziyade incele-

*) Maliye Enstitüsünde Mart 1967 tarihinde verilen konferansın kısaltılmış metnidir.

melerinin dayandığı hesaplamaların ardındaki mantık ve bunun doğru-
duğu metodolojik meseleler üzerinde duracağım.

1.3 İlk olarak, genellikle tekrar dağılımın mevcudiyeti ile tanımla-
nan durumu gösteren teorik plânı çizmeyi teklif ediyorum. Bu plânı üç
dizi meseleyi tartışmaya başlama noktası olarak kullanacağım. Bu me-
seleler:

- Gelirin ve gelir sahibi olanların tanımı,
- Vergilerin ve menfaatlerin tanımı,
- Vergilerin ve hükümet masraflarının tahsisinin tanımı.

Bu meseleleri incelenen neticesinde ümid ederim ki daha başka tah-
lillere hizmet edecek belirli tavsiyelerde bulunabileceğim.

II. Ölçme Problemi Hakkında Resmî Bir Açıklama :

2.1. Bütçenin “tekrar dağıtım” tesirini ölçerken, harcama yapan
ünitelerin hiç vergi ödemediği veya hiçbir menfaat sağlamadığı varsayı-
lan bir durumu ile, gelir seviyelerine göre sınıflandırılmış harcama ya-
pan ünitelere vergiler, korlar ve hükümet mal ve hizmetlerinin atfedilen
nominal değerlerini koyduğumuz hakiki vaziyeti mukayese ederiz. Gelirin
yeniden dağılımı, herhangi bir gelir seviyesinde devlet mal ve hizmet-
lerine atfedilen değeri ve paranın el değiştirmesinin o gelir seviyesine uy-
gun görülen vergilere eşit olduğu hâl olarak tanımlanmaktadır. Belirli bir
yıl veya yıllar serisi içinde sonuçlara ait son tabloyu —marjinal değişme-
leri gösterebilmek için— aşağıdaki şekliyle vermek istiyoruz:

Gelir Seviyesi	Vergileme Öncesi Gelir	İndirilen Ödemeler	İlk Gelir Dağılımı	İndirilen Vergiler	Tekrar (geri) Eklenen Ödemeler	Eklenen Menfaatler	Son Gelir Dağılım Durumu
1	y^1	r^1	y^1b	t^1	r^1	v^1	y^1c
2	y^2a	r^2	y^2b	t^2	r^2	v^2	y^2c
.
.
n	y^na	r^n	y^nb	t^n	r^n	v^n	y^nc

2.2 Bu tablo hakkında bazı noktaların işaret edilmesi gereklidir:

(a) j gibi herhangi bir gelir seviyesinde, $[(y^j - r^j) = y^j b]$ ve $[(y^j a - t^j + v^j) = (y^j b + r^j + v^j - t^j)]$ arasında bir mukayese yapıyoruz.

(b) Dengeli bir bütçenin varolup olmadığı —
Şöyle ki,

$$\sum_{i=1}^n r^i + \sum_{i=1}^n v^i - \sum_{i=1}^n t^i \quad (i = 1, 2 \dots n \text{ — belirli bir kapasite- nin gelir seviyeleridir —})$$

o halde :

$$\sum_{i=1}^n y^i b \quad \sum_{i=1}^n y^i c \quad (i = 1, 2, \dots n \text{ — belirli bir kapasite- sinin gelir seviyeleri içindeki elde edilen gelirdir—})$$

(c) $\sum_{i=1}^n y^i b$ ve $\sum_{i=1}^n y^i c$ dağılımlarının mukayesesi

normal olarak Lorenz eğrisi ve Gini katsayıları ile yapılabilir.

2.3 Ölçmenin iktisadî problemleri üzerinde durabilmek için, tabloyu doldurma esnasında karşılaşılan istatistikî güçlüklerin tartışmasına girmeyeceğim. Ayrıca bütçenin yalnızca merkezî hükümetle mi, yoksa milletler-üstü kuruluşlar dahil olmak üzere devletin bütün kademeleriyle mi ilgili olduğu gibi hususların ayrıntılı olarak tamamını da tartışmayacağım.

III. Gelir ve Gelir Sahipleri Tanımı :

3.1 Evvelâ, kişisel gelire mi, yoksa millî gelire mi veya başka çeşit bir gelire mi ilgileneceğimiz konusunda bir karara varmamız gereklidir. Bu noktadaki ana problem, faktör gelirlerinin bir kısmının dağıtılmamasıdır. Bu dağıtılmayan kısım İngilterede % 15-16'ya kadar yükselmektedir. Eğer dağıtılmayan geliri hariç tutarsak, o zaman kârların ve vergilerin hangi kısımlarını dağıtılmayan kârlardan doğan olarak nazarı itibara alıyorsak, bu kısımları da işin dışında bırakmamız gerekir. Yani, bütçe gelirlerinin o kısmının kimseye kişisel bir yük olmadığını kabul ediyoruz. Dağıtılmamış kârları dahil edersek, o zaman dağıtılmamış gelirden seçilmiş gelir gruplarına bazı tahsisler yapmağa çalışmamız gerekecektir ve bu da kaçınılmaz olduğundan hem mecburî, hem'de istatistikî olarak güç olacaktır. Meselâ, bu geliri gelir gruplarının paylarının

dağılımına göre tahsise tâbi tutabiliriz. Bu işe, dividendlardan sağlanan gelir yalnızca bir çeşit faktör geliri olduğu için tartışılabilir bir husustur.

Gelirin, kişinin toplam faktör gelirleri ve sermaye kazançları, diğer bir deyişle belirli bir devrede kişinin yoğaltımının değeri ve kendi net değeri olarak tanımlanması sık sık münakaşa edilmektedir. Burada sermaye tanımından, (meselâ, bizler insan sermayesi ihtiva ediyor muyuz? gibi) ve gerçekleştirilmemiş olan kazançların herhangi bir şekilde değerlendirilmesinin, zorlayıcı karakterde olmasından ortaya bir takım fikrî problemler çıkmaktadır. Bu çeşit problem de yine sermaye kazançlarının vergiye tabi tutulması ile yakında nilgilidir.

Fikrî karakterde olan daha birçok güçlükler vardır. Genellikle bunlar, geliri tanımlama genel probleminin bir parçasıdır. Bu noktadaki önemli soru, farklı tanımların gelirlerin toplamından ayrı olarak dağılıma tesir edip edemeyeceği hususudur.

3.2 Buraya kadarki analizimizde zımnen mevcut olan fikir, yaptığımız mukayesenin bütçenin mevcut olduğu ve olmadığı hallerde dağılımların nasıl tezahür ettiği hususudur. Bu gerçek ve varsayılan durumların mukayesesine karşı yapılan iki kuvvetli itiraz vardır. Birinci itirazı hiç olmazsa bazı devlet müdahalesi ve dolayısıyla bütçeyi postulate etmeyen, gelirin dağılımı ile ilgili herhangi bir varsayımın inanmanın zor olduğu konusunda yapılan itirazdır. İkinci itiraz ise birincisinin geliştirilmiş halidir. Herhangi bir siyasî sistemde bütçenin mevcut olmadığı bir hâl feasible bir alternatif değildir. Bu itirazlara yalnızca bazı varsayılan alternatifler postulat halinde ortaya konularak karşı koyulabilir. Ekseriyetle kullanılan alternatif, her gelir grubunun sağladığı menfaatlerin değeri ile ödenen vergilerin değerinin eşit olduğu "neutral bütçe" hâlidir.

Fakat "tarafsızlık" hâlinin herhangi bir varsayılan dağıtımında ne kötü, ne de iyi olduğu söylenemez. Bir zamanlar belirtildiği gibi, bu hâl aşağı yukarı "gönüllü tercihler sistemi'ne" eşit bir durumu temsil etmektedir. Hiç bir devlet zor kullanmadan yapamaz, ve neticede, vergiler fiyatlar demek değildir. Bazı devlet sistemlerinin, bireysel tercihleri diğer sistemlerden daha kati olarak yansıttığını postulat olarak ortaya koysak dahi, böyle bir durumda toplumun otomatik olarak her grubun kâr ve vergilerinin yekdiğerlerinininkini ortadan kaldıracak şekilde bir hâli tercih edeceğini zannetmek için sebep yoktur.

Gerek gerçek; gerek varsayılan dağılım hâlinin her ikisinde de aynı kabul edilmiştir. Bu işe, bütçe — öncesi gelir dağılımının bütçedeki

değişmelerin tesirinde kalmadığı varsayımına dayanmaktadır. Ferdî gelir sahipleri tipleri için durumun böyle olmadığı örnekleri düşünmek oldukça kolaydır. Meselâ, farklı vergi şekilleri geliri elde etme inisiyatifine tesir edebilir ve hatta dengeli bir bütçe olduğu varsayılırsa, farklı vergi şekilleri ve kârlar çarpan tesirleri yoluyla, hem toplam gelire, hem de vergilendirilmeden önceki gelirin dağılımına tesir edecektir. İmkânsız değilse bile güç olan taraf, tesirlerin tümünü tâyin etmektir. *Faute de mieux*, varsayımı kabul edilmelidir.

3.3 Son nokta gelir sahibi tanımı ile ilgilidir. Bu konudaki seçim araştırmanın gayesine göre yapılmalıdır. Şayet dağılımın harcama miktar ve bünyesi üzerindeki tesiri ile ilgileniyorsak, o zaman gelir sahiplerini seçebiliriz. Fakat gelirin tekrar dağılımının nisbî hayat standartları üzerindeki tesirleri ile ilgileniyorsak, o zaman birden fazla gelir sahibinin mevcut olabileceği ve muhtelif büyüklüklerde bulunabilecek aileleri tercih edebiliriz. Bu ise, aile büyüklüğüne göre gelir dağılımı hakkındaki ek veriler ile tablomuzun tamamlanmasını tavsiye eden bir husustur.

IV. Vergiler ve Menfaatlerin Tanılanması :

4.1 Buraya kadar “bütçe” denilen işlemlerin ekonomik modellerde nazarı itibara alınabilecek millî gelir çeşitleri içine girdiğini varsaymış bulunmuyoruz. Ekserî olduğu gibi herhangi bir gerçek hâl oldukça karışıktır.

Bir kere, yeniden dağıtıcı vasfı haiz bütçenin kapsamını tanımlamamız gerekir. Bunu olduğu gibi izah edersek, “dikey olarak” devlet, mahallî hükümetler ve sosyal güvenlik sistemlerini bu tanıma sokup sokmayacağıma karar vermemiz gerekmektedir. Bu ise, araştırmanın gayesine bağlıdır.

İkinci olarak, tanımın kapsamını “yatay” olarak izah etmemiz gerekmektedir. Yani, hangi işlemleri araştırmaya dahil edeceğimizi, hangilerini etmeyeceğimizi kararlaştıracağız. Genel olarak belirtilirse, ekserî kullanılan kural; fiatlara eşit olan vergileri (ister pozitif ister negatif olsun) ve onlara eş “malları” ve sermaye hesabıyla ilgili vergileri veya menfaatleri hariç tutma şeklindedir. Bazı önemli marjinal vakalar vardır. Meselâ, kamu teşebbüslerinin maliyetin üzerinde tahsil ettiği miktarları dolaylı bir vergiye eşit saymak ve bu fazlalığı da dahil etmek normal sayılmaktadır. Bu fazlalığı tahsise tabi tutma probleminden başka; bu fazlalığı vergi olarak kabul ediyoruz da neden kârları veya özel teşebbüsünkini

kabul etmiyoruz? Mukabil menfaatler olarak akseden sosyal güvenlik vergileri ise daha önemlidir. Bu husus, yalnız vergileri değil fakat bütçenin her iki tarafını gözönüne alan gelirin yeniden dağılımı hakkındaki çalışmalarda belki de daha az güçlük yaratacaktır, çünkü bazı kalemleri dahil etme veya etmeme hesabın her iki tarafına da tesir edecektir.

4.4 Gelir ve sermaye hesabı arasındaki farka gelince, sermaye vergilerinin sermaye gelirleri gibi ve yalnız oldukça zor altında tanımlandığı üzere, fizikî sermaye birikimin sermaye ödemeleri şeklinde görünebileceği sosyal muhasebenin pek fazla tesisinde kalmamız gerekir. Vergi kalemleri tarafında sormamız gereken soru: Sermaye vergiye temel teşkil eder mi? şeklindedir. Acaba vergi gelirden mi, yoksa sermayeden mi ödenir? Nazarî olarak, verginin gelirden ödenen kısmını dahil etmemiz gerekir. Menfaat kalemlerinin bulunduğu tarafta ise, daha sonra kısaca ele alınacak olan değerlemenin genel probleminden başka, hangi masrafların ilk hamlede tahsis edilebilir olduğu hakkındaki seçimle ilgili genel mesele ile karşılaşmaktayız. Zira bazı hâllerde hizmetler için yapılan toplam masraf, meselâ savunmada olduğu gibi ferdî kullanmanın bir fonksiyonu değildir. Bu konudaki ana güçlük eğitim ve sağlık gibi önemli sosyal hizmetlerin ferdî menfaatler yönünden bir "yatırım" muhteviyatına sahip olup, olmadığı hakkında karar verme esnasında ortaya çıkmaktadır.

Üçüncü olarak araştırmamızda, yalnızca "nüfuz" a doğrudan doğruya tesir eden menfaat ve vergilere yer verdiğimizden emin olmalıyız. Bu gibi vergilerin tahakkuk ettiği hâli bir tarafa bıraksak dahi, bu saha dışındaki kimselerin ortaya çıkardığı varsayılabilecek ihracat ve ithalat rüsumları önemli bir güçlük olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.6 Tanımların yukarıda yaptığımız tahlili, eğer işi tahsislerin yapılabileceği dengeli bir bütçe ile sona erdirebilirsek, bunun tamamen fortuitous menfaatler ve vergileri işe dahil edip etmeme hakkında karar vermenin güçlüğü yanında bazan varsayımların tahakkuk etmesine bağlı olarak kısmî dahil etmeler veya hariç tutmalar gerekli olabilir. Bu arada, "tarafsızlık" tanımının izahında dikkatli olmamız gerekmektedir. Tavsiyeye göre, eğer tahsislerle ilgili dengesiz bir bütçe varsa, bunun da "tarafsızlık" hâlinde aksettirilmesi gereklidir.

V. Vergiler ve Menfaatlerin Tahsisi :

- Çoğunlukla kullanılan işleme göre vergileri, doğrudan doğruya kişilerin gelirlerinden veya dolaylı olarak masraflarından ödenen vergiler olarak sınıflandırabiliriz. Kişilere konan vergilerin kendilerinin yaptık-

ları gerçek ödemelere göre; masraflar üzerinden tahakkuk ettirilen vergilerin ise farklı gelir gruplarının masraf şekillerine göre (meselâ, tamamının yoğaltıcıları tarafından ödenmesi gibi) tahsis edildiği varsayılmıştır.

5.2 Masraf kalemleri tarafında temel problem, gözönüne almadığımız *değerleme* hakkındadır. Bu değerlemede inputların nominal değeri, output'un değeri olarak kabul edilmiştir. Cesametleri eğitim gibi kişisel yoğaltımın bir fonksiyonu olan savunma masrafları gibi bazı hizmetlerin tahsisi diğerlerinden daha makûldür.

5.3 Bu noktada bir güçlük ortaya çıkmaktadır. Bununla ilgili olarak, aşağıdaki basitleştirilmiş örneği göz önüne alalım. Belirli bir ekonomide menfaatlerin yalnızca aşağı gelir grupları tarafından sağlanan ödemelerden meydana geldiğini ve mevcut verginin nisbi gelir vergisi olduğunu varsayalım. "Yeniden dağıtıcılık" tesirini ölçmek için, bu durumun aşağı gelir gruplarının yalnız kârlar için ödemede buldukları hal ile (Meselâ, satın aldıkları eşyalar için ödedikleri satış vergileri gibi) mukayese edelim. Yukarıda tavsiye edilen tahsis metodları, fiatların tam olarak vergi miktarına eşit seviyeye yükselmesi neticesini doğuracaktır. Bu konuyla ilgili iki itiraz vardır. Birincisi, talep eğrilerini kaydıracak dağılım değişmesi ile gelir tesiri yaratılabilir, fakat bunun hangi yoldan alacağını söylemek güçtür. İkincisi daha temel bir itirazdır. Eğer bütçe - öncesi gelir dağılımının her seferinde aynı olduğunu varsayarsak, o zaman faktör arz eğrilerinde değişme olmayacağını kabul ediyoruz demektir. Yani, kısa dönemde arz eğrileri gayri elastiktir. Hâl böyle olunca, ve gelir tesirini gözönüne almadığımızı göre fiatlar yükselmemiştir, zira böyle bir hâlin gerçekleşmesi arz eğrilerinin tamamen elastik olduğu anlamına gelecektir. Buna ben "Prest paradox" u adını vereceğim*.

5.4 Bu güçlükten kurtulmanın tek yolu, masraflardan tahakkuk ettirilen vergileri tüm olarak hesaplamanın dışında bırakmak ve değişiklikleri bir fiat düşürücüsü (deflator) vasıtasıyla izah etmektir. Profesör Leif ohanson'un yakın zamanda yapmış olduğu tavsiyeyi izlersek, gerçek vergi sistemi 1 içersinde her gelir grubunun fiyat seviyesine P diyebiliriz; o zaman 5.3 sayılı paragraflar belirtilen, tarafsızlığa doğru yapılan aksiyondan doğan bütün tesirleri ihtiva eden fiyatlardaki varsayılan bir değişmeyi ($p \neq 1$ hâlini) hesaplayabiliriz. Fakat yine de, bizim belirttiği-

*) cf A. R. Prest, "The Statistical Calculation on Tax Burdens", *Economics*, August 1955.

miz tarafsızlık tanımını tadil veya hiç olmazsa tekrar gözönüne almak gerekecektir. Şöyle ki, acaba vergiler ve kârlar çıktıktan sonraki icaba göre kullanılan nominal geliri mi yoksa reel geliri mi mukayeseye tabi tutuyoruz?

VI. Sonuçlar :

Açıkça belirtmek gerekirse, bu hesaplama metodları, farklı ülkelerde "yeniden dağıtım" dereceleri arasında mukayese yapılmasına ait millî ve mukayeseli incelemelerde bazı esaslı güçlükler çıkarmaktadır. Bu tablile gösterilecek tabii tepki ümidi kaybetmek olurdu. Halbuki siyasetimiz, bu ölçme işiyle ilgili hususlar ne kadar güç veya kolay olursa olsun bu konuda bazı teşebbüslerde bulunmamızı gerektirmektedir. Bunun yaparken zannımızca üç noktaya dikkat edilmelidir. Sonuncu hariç diğerleri evvelce belirtilen bu hususları tekrarlamak yerinde olacaktır.

6.2 Birinci tavsiye: Gerek vergiler, gerek doğmalar yönünden arızî varsayımlar hakkında çok doğmatik olmamalıyız. İsbet hâli zaman ve yere göre değişebilir. Buna uygun olarak, bilhassa şüpheli durumlarda son hesaplama üzerinde ne gibi bir fark yaratacaklarını anlamak için *alternatif* varsayımları gözönüne almak faydalı olabilir.

İkinci tavsiye : Gerçek durumları, varsayılan durumlarla değil de gerçek durumlarla mukayese etme daha çok kabul edilebilir gözükmektedir. Bu husus, eğer bizler yalnız gerçek ve varsayılan durumların mukayesesini gerektiren bütçenin ortaya çıkardığı mutlak veya - toplam değişimleri incelemekle yetinecek değilsek ve *marjinal* değişimleri de gözönüne almaya niyetliyse imkân dahiline girecektir. Bunu yapmanın bir yolu; gelir gruplarına ait direkt vergiler ve masraflardaki değişimleri tahsis etmek ve her belirlenen gelir grubu için bir fiyat endeksi tesbit ederek dolaylı vergileri gözönüne almaktır.

6.4 Üçüncü tavsiyem farklı bir düzeydedir. Hükümetlerin, kişi ve ailenin hayat konjonktüründe çeşitli safhalara göre ayarlanmış sosyal politikalara bağlı oldukları zamanlarda gelir dağılımının "enstantane" görünüşü üzerinde şüpheli olmalıyız. Meselâ geleneksel hakkaniyet fikirleri ve — bütçe — sonrası sağlanan gelir dağılımı arasındaki bariz farkların görüldüğü sonuçlardan, izlenecek politikayla ilgili neticeler çıkarmadan evvel, belirli bir andaki ve zaman içindeki gönüllü olarak yeniden gelir dağılımı hakkında sarîh bir fikre sahip olmamız gerekir. Meselâ, gelir sahibi olan tarafından gelirin tanımlanması, faraza, düşük gelir

grubu üyelerinin fakir ailelerin ekmek kazanmak için çalışan fertleri olduğu hususunu veya hayatını yeni kazanmaya başlayan yaygın gelir grupları içinde bulunan ailelerden işgücüne yeni katılan katılanları veya nisbeten yüksek derecede birikmiş tasarrufları fakat düşük gelirleri olan emekdileri gözönüne almamaktadır. Bu grupların gelir beklentileri (expectation) çok farklı olabilir; bundan dolayı, gelir dağılımındaki pozitif politika içinde onların ele alınışı farklı olmalıdır. Bununla ilgili olarak halihazır gelir sahiplerinin, gelecekteki çeşitli gelir 20 bekleme sınıflarını ortaya çıkaracak bir hesaplamayı yapmak ve bunu yaparken belirli bir devrede sağlanan gerçek gelirden ziyade indirimli bir gelir beklentisi (expectation) değerini ele almak çok ilgi çekici olurdu. Bu hesaplama, gelir sahipleri içinde belirli sınıflara yardımı gaye edinen alternatif sosyal politikaları aksettiren alternatif bütçe şekillerinin gelirlerin halihazır değerleri üzerindeki tesiri konusunda bir kolaylığı da ihtiva edebilir. Bu son tavsiyenin belki günlük iş adamını meslekî kabiliyetin hakkında şüpheye düşürecek fantezi bir havası vardır. Bundan dolayı daha derin sulara gömülmeden, bu noktada durmanın yerinde olacaktır.

Tercüme Eden : Asis. Dr. Önder ARI