

## KAMU HARCAMALARININ EKONOMİ ÜZERİNDEKİ TESİRLERİNİN İKTİSADİ ANALİZİ

Prof. Tadao YAMAGUCHI  
Chûo Üniversitesi (JAPONYA)

— 1 —

Konuya, biraz sofistike olmakla beraber, millî ekonomiye ait kendi fikirlerimi izahla başlamak arzusundaım.

Bir bütün olarak iktisadî cemiyet kavramının geliştirilmesinde muhtelif görüşler vardır. Bir görüşe göre, kamu ekonomisi, kapitalist piyasa ekonomisi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Diğerine göre ise, kamu ekonomisi, kapitalist piyasa ekonomisinin içinde yer alır; diğer bir ifade ile, birincisi ikincinin içinde yer almış olup, ayrı iktisadî prensiplerle idare edilmez. Kamu ekonomisi ile piyasa ekonomisi arasında bazı ayrılıkların olduğunu kabul eden düşünürlerle göre de, bunlar tamamiyle satıhta kalmaktadır ve her iki ekonomi de aynı gayeye muhtelif vasıtalarla ulaşmaya çalışmaktadır ve aralarında işbirliği münâsebeti mevcuttur.

Hans Ritschl, G. Colm ve Herbert Sultan'ın teorilerini inceleyerek meydana getirdiğim, Japonya'da İktisadî Topluluğun Mantıkî Yapısı ve Vergileme ile İlgili Prensipler başlıklı çalışmamda yukarıdaki fikirlerin münâkaşasını yaptım<sup>1</sup>. Bu itibarla, oradaki münâkaşaların detayını kısaltarak, vardığım neticelere atıf yapacağım.

1) Bu makalede şu kaynaklara atıf yapılmıştır: H. Ritschl, *Gemain Wirtschaft und Kapitalistische Marktwirtschaft*, Tübingen 1931. H. Ritschl, *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, Bonn-Leipzig 1925. Ritschl, *Der Staatschaushalt in der Depression*, *Archiv f. Sozialwiss und Socialpol.*, Bd. 69. 1933. W. Gerloff, *Steuerwirtschaft und Sozialismus*, *Archiv f. die Geschichte des Socialismus*, 1922. Herbert Sultan, *Die Staatseinnahmen*, Tübingen 1932. Sultan, *Über das Verhältniss Von Steurstaat und Unternehmerstaat*, Festgabe f.G.V. Schanz, *Beiträge zur Finanzwiss.*, Bd. 1. Tübingen 1928. Sultan, *Die reine "Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung"* und die *Einanzsociologie*, *Archiv f. Socialwiss. u. Socialpo.*, Bd. 59. 1928. Horst Jecht, *Wesen und Formen der Finanzwirtschaft*, Jean 1928. Gerhard Colm, *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*, Tübingen

H. Ritschl'in fikrine göre, millî ekonomimiz çiftli bir manzara arz etmektedir; bir yanda devlet ekonomisi (Saatswirtschaft), diğer yanda ise kapitalist piyasa ekonomisi (kapitalistische Marktwirtschaft) mevcut olup, bunlar birbirlerine karşı zıt durumda olmakla beraber, esasında birbirini tamamlayıcı mahiyettedir. H. Sultan'ın iktisadî yapı hakkındaki fikri Ritschl'kinden farklıdır. Sultan, sosyolojik görüşü geliştirmektedir. Buna göre, içinde yaşadığımız ekonomi çiftli bir ekonomi olmayıp, tek ve konsolide bir bütün olarak mütalâa edilmelidir. C. Brinkmann ile beraber<sup>2</sup> Sultan da modern devletlerin ve modern kapitalizmin aynı menşeden ortaya çıktıklarını iddia etmektedir; bu temel, sosyolojik ve kültürel çevredir. Sultan esas itibariyle bu faktöre dayanmaktadır.

Kendi fikrine gelince, ben de Sultan gibi millî ekonomimizin tek bir ünite olarak mütalâa edilmesi gerektiğini ileri sürmekteyim, ancak bununla beraber Ritschl'in piyasa ekonomisi ile devlet ekonomisi arasındaki karşılıklı münâsebeti inkâr edemem.

Kapitalist olarak vasıflandırılan bazı ülkelerin iktisadî ve sosyal gelişmeleri üzerinde yapılan tarihî çalışmalarda şartlara ve zamanın ihtiyaçlarına göre, yukarıda bahsedilen ziddiyet bazan açıkça ortaya konmuştur, bazan ise bu iki ekonomi arasındaki işbirliği veçhesi, olduğu gibi bize aktirilmiştir.

Ayrıca, tam formüle edilmiş olmamakla beraber, kendimin ne düşündüğümü belirtmeliyim. Kamu ve özel sektör ekonomilerinin zıt durumda veya birbirini tamamlayıcı durumda olmaları şu şartlara bağlıdır. Eğer, malî yasitalarla, devlet özel sektörde sermaye birikimini tahvil edip, arttırırsa, her iki ekonomi arasında telâfi edici mahiyette bir işbirliğinden bahsedilebilir. Buna mukabil eğer devlet, maliye kanalı ile, özel sektördeki sermaye birikimini engellerse, bu takdirde her iki ekonomi arasındaki münâsebetin zıt bir mahiyet arzettiği ileri sürülür<sup>3</sup>.

1927 F. Tönnies, *Gemeinwirtschaft. und Gemeinschaft*, Schmöllders Jahrb. 58. Jahrbang 1934, halbb.

2) Carl Brinkmann, *Die moderne Staatsordnung und der Kapitalismus*, G.O.S.L. V. Abt., 1 Teil, Tübingen 1925.

3) Bu noktada, sosyal hizmetler için yapılan kamu harcamaları üzerinde durmak gerekir. Her ne kadar muayyen bir hudut koymak zor ise de, eğer hükümet muayyen hudutlar dahilinde sosyal hizmetler için harcama yapıyorsa, bu harcamalar, devletin telâfi edici işbirliği fonksiyonu ile tezat teşki etmez. Fakat eğer devlet, sosyal hizmet gayesi ile aşırı harcamada bulunursa, bu durumda özel sektörde kapital birikimi engellenmiş olur. Sosyal hizmetler üzerine aşırı kamu harcaması yapıldığı için özel sektördeki ser-

**Kaynakların Dağılımı ve Millî Ekonomide Sermaye Teşkili :**

Gerçek hayatta iktisadî kaynaklar her zaman tam olarak kullanılmamaktadır. Diğer bir ifade ile tam istihdam mevcut değildir. Muhtelif zamanlarda eksik istihdam olmuştur. Eksik istihdam denince akla ilk gelen emeğin eksik istihdamıdır. Fakat eksik istihdam sadece emeğe mahsus değildir; emeğin yanında arazinin eksik kullanımı ve sermayenin eksik kullanımı da söz konusu olmaktadır. Kısaca, herhangi bir istihsal faktörünün eksik istihdamı söz konusu olunca, ekonomide mevcut âtil kaynak olduğu anlaşılır.

Gerçek hayatta mevcut olan bu duruma mukabil, İktisat teorisinde tam istihdam faraziyesi yapılabilir. Bu varsayım ile, bütün kaynakların kullanıldığı varsayılmaktadır. Böyle bir varsayım, millî ekonomide iktisadî kaynakların nasıl istihdam edildiğinin anlaşılabilmesi için başvurulan makûl ve geleneksel bir yoldur. Bu varsayımdan hareket etmeyen, Keynes, Hayek<sup>4</sup>, Schumpeter<sup>5</sup> ve diğer bazı teorik iktisatçılar, ekonomide tam istihdamın olmadığı faraziyesinden hareket ederek kendi teorilerini geliştirmişlerdir.

İlk olarak, iktisadî kaynakların dağılımını ele alalım. Kaynakların dağılımında muhtelif metotlar vardır. İstihallerini arttırmak gayesi güdererek, kaynakları tekstil fabrikalarına tahsis edebiliriz. Veya bu kaynakları yine istihallerini arttırmak gayesi ile demir ve çelik fabrikalarına tahsis edebiliriz. Aynı şekilde, iktisadî kaynakları muayyen hizmet endüstrilerine tahsis edebiliriz, böylece bunların genişlemelerini sağlayabiliriz. İktisadî kaynakların dağılımında buna benzer muhtelif metotlar bulunabilir. Ancak teorik açıdan şu sorunun cevaplandırılması önem arz etmektedir: Millî ekonomide sermaye teşkili açısından nasıl bir kaynak tahsisi uygundur?

Meseleye bu açıdan bakınca, sermaye teşkili problemini izah etmekle işe başlamalıyız. Tam istihdam faraziyesine dayandığımız müddetçe,

maye birikiminin ve dolayısıyla iktisadî büyümenin engellendiği İngilterenin bu hususta tipik bir ülke olarak mütalâa edilmesi hatalı olur. Kısaca ifade etmek gerekirse, halkın refahı arttırılmak ve aynı zamanda özel sektördeki sermaye birikimini hızlandırmak için devlet müessir varidat bulmalıdır. Bu gayelerin gerçekleştirilmesinde en müessir aletin maliye politikası olduğu mütalâa edilebilir.

4) Friedrich von Hayek, Preise und Produktion, Wien 1931. S. 33 ff. (Hayek : Prices and Production, London 1932).

5) J. Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Weite Aufl., 1962, s. 102 ff.

sermaye teşkili vetiresini şu şekilde açıklayabiliriz. Eğer gıda maddeleri, tekstil ve hizmetler gibi istihlâk mallarına kıyasla, demir, çelik, makinalar, gemiler, yollar, münâkale vasıtaları, köprüler, demiryolları, kamyonlar, elektrik gücü sağlayan teçhizat, bazı aletler gibi müstahsil kapital malları istihsal ediliyorsa, bu takdirde sermaye teşkili meydana geliyor demektir. Bu münâsebetin ifade ettiği manâ şudur ki, ekonomide kapital mallarının istihsaline daha fazla kaynak tahsis edilmelidir. Ekonomide mevcut âtil kaynak varsa bunlar da kapital malı istihsaline yöneltilmelidir. Fakat tam—istihdam faraziyesine bağlı kaldığımız müddetçe buna imkân yoktur. Binaenaleyh, eğer kapitalmalları endüstrisi sahasına daha fazla kaynak tahsis etmek gerekirse, bunları istihlâk malları endüstrisi sahasından aktarmamız şarttır. Neticede, sermaye teşkili meselesi, kaynakların istihlâk malları endüstrisi sahasından istihsal malları endüstrisi sahasına aktarmak anlamını ifade eder. Dolayısıyla, bir yandan sermaye teşkili meydana gelirken, diğer yandan kaynaklar istihlâk-malları endüstrisi sahasından istihsal malları endüstrisi sahasına kaydırılmış olmaktadır. Şu halde, istihlâk mallarının ileride istihsalinin artacağı beklenmekle beraber, sermaye teşkili anında bu mal ve hizmetlerin arttırılması fikrinden vazgeçmeliyiz.

— 3 —

Burada devlet harcamalarının tesirlerinden, bilhassa bu harcamaların millî ekonomi üzerindeki tesirlerden bahsedebiliriz.

Meseleye şöyle bir sualle girebiliriz: Devlet harcamaları ile ekonomide kaynakların dağılımı arasında nasıl bir münâsebet mevcuttur? Ancak devlet harcamaları çok çeşitlidir. Ve herbirinin fonksiyonu başkadır. Binaenaleyh, ilk sorduğumuz sual şu şekilde bir değişikliğe tâbi tutulmalıdır: Her bir münferit devlet harcamasının ekonomideki kaynak dağılımı ile nasıl bir münâsebeti vardır?

Şunu hatırlatmak gerekir ki, her bir harcama, para tediyesini ifade eder ve bundan dolayı muayyen bir şeye olan talep anlamını taşır. Bu talep, ya istihsal malına veya istihlâk malına olmak üzere nihaî olarak iktisadî kaynaklardan bir kısmına olan talebi aksettirir.

Meseleye bu açıdan bakınca, devlet harcamalarının tasnifi ile karşı karşıya gelmiş oluruz. Kanaatimce<sup>6</sup> devlet harcamalarını her bir harca-

6) Kamu harcamalarının tasnifi hakkındaki görüşlerim ve bu konuda muhtelif müelliflerin teorileri için kendi kitabıma bakınız: Maliye ve Mil-

manın aşağıda zikredilen iktisadî fonksiyonlarına göre tasnif etmek makûldür. Bu fonksiyonlar şöyle sıralanabilir:

- (1) Münferit harcama kalemi ile, iktisadî kaynaklara doğrudan talebin yaratıldığı hal.
- (2) Münferit harcama kalemi ile, iktisadî kaynaklara dolaylı talebin yaratıldığı hal.

Birinci durumda devlet, iktisadî kaynaklardan bir kısmını doğrudan alır ve kullanır. İkinci halde ise bunun aksine devlet ya istihlâk mal ve hizmeti satın alarak veya yaptığı transfer harcamalarını alanlar kanalı ile iktisadî kaynakların bir kısmını dolaylı olarak kullanır.

Binaenaleyh, ikinci durumda devlet harcamaları ikiye ayrılabilir; bunlardan biri bir çeşit reel harcama (iktisadî kaynaklara olan münâsebeti dolaylı olmakla beraber), diğeri ise transfer harcamasıdır. İkinci halin reel harcaması ile birinci reel harcama arasında ayırım yapabilmek için, birinciye, birinci reel harcama ( $1-R-H$ ); ikinciye ise, ikinci reel harcama ( $2-R-H$ ) diyeceğiz.

Devlet harcamaları teorisine Pigou'nun katgısı olmuştur. Pigou, A Study in Public Finance adlı eserinin ilk baskısında (1928), nihai harcama ve transfer harcamaları arasında ayırım yapar, fakat eserinin ikinci baskısında (1929) reel harcamaları transfer harcamalarından ayırır. Nihayet eserinin üçüncü baskısında (1947) Pigou, transfer mahiyetinde olmayan ve transfer mahiyetinde olan harcamalar ayırımını benimser. Pigou, transfer mahiyetinde olmayan harcamaları ikiye ayırmak ıremayülü göstermemektedir, fakat ben ayırmaktayım. Kamu harcamalarının iktisadî kaynakların dağılımına tesirini tam olarak inceleyebilmek için,  $1-R-H$  ve  $2-R-H$  olmak üzere reel harcamaları ikiye ayırmak zaturredir, kanaatindeyim.

Burada, her bir devlet harcaması kategorisine giren harcamalar hakkında müşahhas misaller vermeliyiz.

Bir defa,  $1-R-H$  kategorisine dahil harcamalar arasında, ham madde, yarı-mamûl maddeler yakıt ve enerji maddeleri ile inşa maddeleri gibi kapital mallarına (veya yatırım mallarına) talep yaratan harcamalar vardır. Bu mallar, esas itibarıyla demiryolu ve telgraf telefon gibi devlet işletmeleri ile, sel kontrolü, yol inşası, liman, dalyan ve hava meydan-

İi Ekonomi-Millî Ekonomi Açısından Kamu Harcamalarının fonksiyonları Üzerinde Teorik ve İstatistikî Bir Araştırma, Tokyo 1941 (Japonca).

ları inşası, iskân işleri, sağlık işleri, ziraatin geliştirilmesi, orman yolu ve su yollarının sınıflı gaye ile kullanılması gibi kamu işlerinde doğrudan kullanılır. Ayrıca arazi ve emeği de bu kategoride saymamız gereklidir.

Saniyen, ikinci reel harcamalar arasında, ziraat mahsulleri, gıda maddeleri, tekstil maddeleri, ev eşyaları akaryakıt ve elektrik enerjisi, kâğıt ve baskı makineleri v.s. ... gibi istihlak mallarına doğrudan talep yaratan harcamalar vardır.

Üçüncü olarak, transfer harcamaları arasında şu kalemleri sayabiliriz: Her türlü sosyal ödenekler (memurlara ve harp malûllerine yapılan ödenekler), malî yardımlar, sanayi, ticaretin, eğitim ve ilmi araştırmayı teşvik gayesi ile devletin tek taraflı yaptığı yardımlar, mahallî idarelere yapılan nakdî yardımlar (Japonya'da merkezî devletin vergi varidatının % 30 u mahallî idarelere devredilir) dahilî kalkınma harcamaları v.s.... Bu harcamaların bâriz vasfı, devletin bu harcamalar karşılığında bir şey almamasıdır. Bunlara ilâveten, millî borç ve taksitlerin ödenmesi de (dış borç ve bunun faizi de dahil olmak üzere) zikredilmelidir.

Bütün bu masraflar, tek taraflı para tediyeleri olduğundan, transfer harcamaları olarak bilinir. Halbuki, yukarıda behsedilen iki reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet gibi reel faktörler alınır.

— 4 —

Yukarıdaki izahların ışığı altında, üç tip harcamanın iktisadî kaynakların dağılımı üzerinde tesirleri bakımından şu sonuçlara varılabilir.

1. I—R—H, millî ekonomideki mevcut kaynak dağılımını doğrudan etkileyerek, bunların fiatları üzerinde müessir olur.

a) Bu tip harcamaların artması, kamu sektöründe istihdam edilen kaynakları attırıp, özel sektördeki mevcut kaynakları azaltır. Tam istihdam halinde, kamu sektörü ile özel sektör, kaynak dağılımı bakımından birbiri ile rekâbet halindedir. İşte bu rekabetin sonucunda, fiatlar yükselecektir.

b) Artan devlet talebi, iktisadî kaynakların sermaye malları endüstrisinden kamu sektörüne aktarılarak karşılanması ile, I—R—H. istihsal mallarının istihsalini kısım, sermaye teşkilini engellemiş olur. Ancak, eğer bu harcamalar diğer bir yoldan (meselâ devlet işletmelerinde sermaye

teşkili gibi) kamu sektöründe sermaye teşkiline yol açarsa o takdirde global olarak sermaye birikimi engellenmiş olmaz.

c) Artan devlet talebi, iktisadî kaynakların istihlâk malları endüstrisinden kamu sektörüne aktarılması ile karşılanıyorsa, bu takdirde iki ayrı durum ortaya çıkabilir:

(i) Kamu sektörüne aktarılan iktisadî kaynaklar, devlet işletmelerinde sermaye teşkili gayesi ile kullanılabilir.

(ii) Kamu sektörüne aktarılan iktisadî kaynaklar bu sektördeki istihlâk mallarının arttırılmasına tahsis edilebilir.

Eğer (i) hali mevcutsa, toplam sermaye teşkili artmış olur, fakat kamu sektörünün nisbî hissesi yükselir. Eğer (ii) hali mevcutsa, ekonomideki sermaye teşkili değişmemiş olur.

2. 2—R—H, Ekonomideki iktisadî kaynakların dağılımını dolaylı olarak etkiler. Fakat bu hususta kat'î bir şey söylenemez. Bu tip harcamaların sermaye teşkiline dolaylı olarak yardım edip etmemesi bizzat harcamanın karakterine dayanır.

3. Transfer harcamalarının, kaynakların dağılımı üzerindeki tesiri dolaylıdır. Bu harcamaların millî ekonomide sermaye-teşkili üzerindeki, transfer harcamalarını alanların bu paraları kullanma şekline bağlıdır. Kapital malı imalâtçılara verilen malî yardımlar, mevcut sermayenin ikamesinde veya yeni sermaye —teçhizatının kurulmasında kullanılıyor demektir<sup>7</sup>. Halbuki, yaşlılık veya işsizlik ödemeleri gibi fertlerin yaşama standartlarının yükseltilmesi gayesi ile verilen yardımlar, istihlâk mallarına olan talebi arttırarak, ekonomideki kaynak dağılımını değiştirecektir. Bu değişiklik, sermaye teşkili aleyhine cereyan edecektir.

— 5 —

#### Ferdî Harcamalar Üzerine Bazı Mütalâalar :

Ferdî harcamalar da reel harcamalardandır. Bu harcamalar, memurların entellektüel kapasitesini ve fizikî güçlerini arttırmak için yapılır. Devlet, ancak memurların emekleri vasıtasıyla idarî fonksiyonunu icra edebilir. Memurlara aylık veya sair adlar altında verilen bu tip harcamaların ikti-

7) Freudenberg, Die Subventionen, 1934. ss. 21-24.

sadı açıdan en önemli özelliği, bunların istihlâk malına olan talebi arttırmasıdır. Aylığı nisbeten yüksek olan memurlardan bir kısmının tasarruf edeceği inkâr edilemez. Fakat bu zümrenin tasarruf gücü istihsal mallarına olan dolaylı taleplerini, istihlâk mallarına olan doğrudan taleplerinden daha üstün seviyede tutacak kadar yüksek değildir.

Tercüme Eden : **Asis. Dr. İzzettin ÖNDER**

---