

## DEVLET FAALİYETİNİN VE ÂMME MASRAFLARININ OPTİMAL SEVİYESİ<sup>1</sup>

Prof. Dr. *Memduh YAŞA*

Devlet faaliyeti ile âmme masrafları arasında zarurî bir paralellik mevcut değildir. Gerçi âmme masraflarının ve bu masraflardaki devamlı artışın belli başlı sebeplerinden birisi devletin belli faaliyetler icrası ve bunların gittikçe yayılmasıdır. Ancak, masraflardaki artışın daha başka sebepleri olduğu gibi, devlet faaliyetlerinde her genişleme âmme masraflarında mutlaka artış doğurmamaktadır. Devlet bir çok hallerde yeni masraflar yapmak ihtiyacını duymadan, yahut nisbeten çok küçük bir masraf mukabilinde faaliyetlerini önemli derecede genişletebileceği gibi, bu faaliyet sahasında herhangi bir değişme olmadığı halde masraflarının seviyesini artırmak mecburiyetinde kalabilir. Birinci hale misal olarak devletin geniş çapta bir kambiyo kontrolü sistemi ihdas etmesi hâdisesi alınabilir. Böyle bir sistem ihdas etmekle devlet şüphesiz faaliyetini genişletmiş, ekonomiyi kontrol hususunda çok müessir bir vasıta elde etmiş olur. Halbuki bu önemli işi, yeni hiç bir masraf yapmadan —meselâ kambiyo kontrolünde kullanacağı personel ve maddî vasıtaları diğer dairelerden alarak— yapabilir. Kaldı ki, bu işin icrası için bütçeye munzam bir tahsisat koyması icap etse bile, bu tahsisatın masraflarda yapılması muhtemel artış, kambiyo kontrolünün ehemmiyetine göre pek düşük olacaktır. İkinci hale misal olarak, eskidenberi mevcut bir hizmetin —Millî müdafaa hizmeti gibi— görülmesi için kullanılan vasıtalarda teknik ilerlemeler olmasının masraflar üzerindeki neticeleri hatırlatılabilir. Gerçekten teknik ilerleme, yeni silâhların icadı, millî müdafaa hizmetinin, devlet faaliyeti olarak mahiyeti aynı kaldığı halde, masrafını çok artırabilir.

Durum böyle olduğu halde, «hudut» veya «optimal seviyenin» araştırılmasında devletin «faaliyetleri» ile «masrafları» umumiyetle aynı mânada kullanılmıştır. Bu konferansta da, tahlil ettiğimiz

[1] Bu konferans, aynı mevzuda hazırlamakta olduğumuz geniş bir etüdüün kısmen hülâsa edilmesinden ibarettir.

teorilerde tutulan yola uyarak, aynı şekilde hareket olunmuştur. Bu hareket tarzı devletin muayyen bir masraf icap ettirmeyen, ekserisi tamamen «tanzim edici» faaliyetlerini ister istemez mevzuun dışında bırakmaktadır.

Bundan başka âmme masraflarının hangi seviyede durması, hududunun ne olması lâzım geldiği meselesi, zarurî olarak âmme masrafları artış problemine bağlı bulunmamaktadır. Her halde, âmme masraflarının zamanımızdaki trendinin bir tehlike işareti sayılarak bu gidişi değiştirmek, yâni masrafların artışına mâni olmak gayesine müteveccih cereyanların, buradaki mes'elemizle direkt bir ilgisi yoktur. Âmme masraflarının artıp artmadığına bakılmaksızın, optimal seviyesinin tesbitine hiç değilse teorik bakımdan zaruret vardır. Mes'ele kısa olarak şu şekilde vaz'edilebilir: yaptığı masraflarla devlet bir taraftan istihsal faktörlerinin âmme ekonomisile hususî ekonomi arasında, diğer taraftan millî gelirin cemiyet içinde çeşitli sınıflar arasında dağılımına tesir icra etmektedir. Bu iki başlı tesirin, gerçekleşmesine çalışılan ekonomik hedefler, umumiyetle ekonomik refah, bakımından en uygun olmasını sağlayacak âmme masrafları seviyesi ne olmalıdır ?

Bu suale muhtelif bakımlardan muhtelif cevaplar verilmiştir. Burada ortaya atılmış teorilerden üç tanesini kısaca izah etmekle iktifa edeceğiz.

### 1. *Asgarî Masraf Teorisi :*

Zamanımızda bile bir çok kimseler, devletin, masraflarını asgaride tutması lâzımgeldiğini müdafaa etmektedirler. Bu düşünüşün menşei, esas itibarile klâsik iktisat mektebine, başlıca, 19. asır İngiliz muharrirlerine dayanmaktadır. A. Smith ve muakipleri için devletin esas vazifesi, cemiyetin dış tehlikeye karşı savunulması ve dahilde hukuk nizamının korunmasından ibarettir. A. Smith devletin bazı nafia hizmetlerini yapmasını faydalı ve lüzumlu saydığı halde, tilmizleri bunu kabul etmemekte, «içeride nizamın muhafazası ve dışarıya karşı cemiyetin korunması için lâzım olandan fazlasını harcamanın bir kayıp olduğunu, halkın haksız bir şekilde vergilendirilmesine yol açtığını» iddia etmektedirler.

Bu görüşte umumiyetle, müşterek hareket noktası, devlet faaliyetlerinin önceden tayin ve tesbit olunması ve bunların da en zarurî, vazgeçilmez sayılabilecek mahiyette hizmetlere inhisar ettiril-

mesidir<sup>2</sup>. Devlet bu hizmetlerin dışında faaliyet görmeyecek, ayrıca, kendisine bırakılan işleri mümkün mertebe az masrafla yürütecektir.

Bu teori, zamanımızın âmme politikasına rehber olabilmekten çok uzak olduğu gibi, en çok müdafaa edildiği zamanda da, devrinin hâdiselerini izah edememiş, onlara ışık tutamamıştır.

Buna rağmen, âmme masraflarını asgarî seviyede tutmak ve artmalarına mâni olmak lâzım geldiği telâkkisi, halk efkârında ve bazı ortodoks maliyecilerin zihinlerinde bugün de kuvvetle yaşamaktadır. Gerçekten bizde olduğu gibi bir çok ileri garp memleketlerinde, halkın büyük ekseriyeti umumiyetle gazeteler, bazı fikir adamları ve ekseri politikacılar —umumiyetle sadece muhalefette buldukları zaman— devlet masraflarının artışı büyük bir tetkik olarak karşılamakta, bunların düşünülmesi lüzumunu şiddetle savunmaktadırlar.

Burada bir noktaya işaret etmek lâzımdır : Klâsik mektep ve o mektebe sadık kalmış iktisatçılar, âmme masraflarile birlikte devlet fonksiyonlarının da asgarî seviyede tutulmasını ve birincisini, ikincisine koydukları sert hudutlar dolayısıyla artmadan alkoyabileceklerine inandıkları halde, zamanımız halk efkârı ve politika çevrelerinde hücumu uğrayan, devlet fonksiyonlarının inkişafından ziyade, mücerret âmme masraflarının artışıdır. Diğer bir ifade ile, söz konusu kimseler, bu iki temayülü her zaman birbirine bağlamak istememekte, hükûmetten yapılmasını istedikleri munzam işlerin muayyen bir para harcamaya sebebiyet vereceğini bilir görünmemektedirler<sup>3</sup>.

[2] J. S. Mill, bu bakımdan farklı bir durumda bulunmaktadır. Mill, devlet fonksiyonlarının önceden tesbit ve tahdit edilemeyeceğini, mevcut temayüllere göre bunların zaman ve mekân itibarıyla değişebileceğini kabul etmektedir.

Bk: J. S. Mill, Principles of Political Economy, New York 1892, Book V. (Readings in Economics, Edited By: P. Samuelson, R. Bishop and J. Cokman, New York 1955, s. 85 - 88).

[3] Devletin tanzim edici faaliyetlerinden büyük bir kısmının, yaptıkları tesirle mütenasip bir masraf doğurmadıklarını hatırlatmak yerinde olur. Bu hususta geniş bilgi için bak: Memduh Yaşa, Âmme Masrafları Mikdar ve Strüktür Değişikliklerinin tahlili, İstanbul, 1959, s. 120 ve müteakip.

Halk kitleleri, matbuat ve bir çok politika adamlarının, âmme masraflarını, tıpkı klâsik mektebe mensup iktisatçılar gibi, istih-sale yaramaz (improductif) saymaktadırlar. Halbuki, bir masrafın iktisadî anlamda prodüktif olup olmaması, sarfedenin devlet veya fert olmasına değil, fakat kimin tarafından sarfolunursa olunsun, gözetilen umumî iktisadî gayelere uygun tesirler yaratıp yaratma-masına bağlı bulunmaktadır. Yapanın devlet olduğuna bakarak bir masrafı istihsale yaramaz telâkki etmeye sebep yoktur. Devletin bir bataklık kurutmasını herhangi bir şahsın mesken inşa etmesin-den ekonomik müstahsiliyete daha az yararlı saymak mümkün de-ğildir. Kaldı ki, devletin yaptığı her masraf, hususî şahısların har-cama imkânlarını daraltmamakta, aksine bazan, bu imkânın geniş-lemesine sebep olmaktadır. Gerçekten, bazı âmme masrafları —baş-lıca, maarif, sağlık, nafia işleri v.s. için yapılan harcamalarda ol-duğu gibi— istihsal faktörlerinin hususî şahıslar tarafından lâyıki veçhile kullanılabilmesinin esas şartını teşkil etmekte, bu masraf-lar olmadan hususî istihsal faaliyetini bugünkü seviyesine ulaştır-mak imkânı bulunmamaktadır.

Maamafih, şu ciheti de kaydetmek icap eder ki; âmme masraf-larının artması temayülüne cephe alınması bazan da hükümetlerin «israflarına» karşı doğan bir reaksiyon olarak mütalâa olunmalı-dır. Gerçekten hükümetlerin çok defa, sağladıkları neticelere göre icap edenin çok üstünde meblâğlar harcadıkları görülmektedir. Âmme masraflarının tesirlerine dair telâkki ne olursa olsun hükû-metlerin yapılan masrafın miktarı ile istihsal edilecek gaye ara-sında uygunluk göstermeden, paralarını «akıllıca - wisely» harca-maları icap eder<sup>4</sup>.

## 2. İhtiyarî Mübadele Teorisi :

İhtiyarî Mübadele Teorisi, ekonominin sübjektif kıymet teorisi-nin, kıymetin nihaî faydaya göre izahının, âmme ekonomisi saha-sına tatbik edilmesinden ibarettir.

Hususî ekonomi ile âmme ekonomisi arasında tam bir ayniye-tin mevcut olduğu, âmme ekonomisinin esas itibarile umumî ekono-minin bir parçasından ibaret bulunduğu, bu itibarla hususî ekono-mide mübadeleyi idare eden marjinal fayda nazariyesinin, devletin

[4] H. Dalton, Principles of Public Finance, London 1954, s. 5-6.

gelir - masraf münasebetlerini de idare ettiği; bu nazariyenin esasını teşkil eden fikridir. Bu fikir geçen asrın sonlarına doğru ortaya atılmış, sonradan muhtelif iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. Teorinin, çeşitli mdafilerine göre az çok farklı izah tarzları mevcuttur<sup>5</sup>. Burada, teorinin başlıca mmессillerinden A. De Viti De Marco'nun izah tarzı esas olarak alınacaktır.

İhtiyarî Mübadele Teorisine göre devletin vazifesi, «kollektif ihtiyaçları» tatmin, bu ihtiyaçların karşılanması için lüzumlu mal ve hizmetleri istihsal etmekten ibarettir. Bu ihtiyaçların karşılanmasına yarayan mal ve hizmetlerin istihsalinde hâkim olan prensipler, ferdi ihtiyaçların karşılanmasına yarayan mal ve hizmetlerin istihsalini idare eden prensiplerin aynidir. Çünkü «kollektif ihtiyaçlar» tbiri haddi zatında zihni bir tescilden ibarettir. Hakikatte ihtiyaç olan ve bunun tatminine are arıyan sadece ferdlerdir. Kollektif ihtiyaçlar, ferdlerin cemiyet halinde yaşamalarından doğmakta, fakat yine ferdlar tarafından duyulmaktadır.

A. De Viti De Marco, üç grup kollektif ihtiyaç tesbit etmektedir<sup>6</sup>. a) Birinci grupta halkın can ve mallarının içerden ve dışardan muhtemel tehlikelere karşı korunması ihtiyacı yer almaktadır. Bu ihtiyacı tatmin, her devirde devletin belli başlı vazifesi, devlet hayatının devamlı faaliyeti telâkki edilmiştir. b) Menşinde tamamen ferdi mahiyette olan bazı ihtiyaçlar, cemiyet halinde yaşamanın bir icabı olarak kollektif bir karakter kazanmışlardır. Bunların başında ferdlerin sağlık ihtiyaçları gelmektedir. Hastalığa karşı korunma aşında ferdi ihtiyaç olmakla beraber, cemiyet halinde yaşıyan ferdlerden birinin hastalığı diğerlerine de zarar verebilmesi dolayısıyla kollektif mahiyet almıştır. Devlet, hastaları sağlamlardan teerit etmek, ferdleri muayyen koruyucu kaidelere riayete mecbur etmek, bazı sağlık servisleri ihdas etmek v.s. suretile bu ihtiyacı kollektif şekilde karşılamaktadır. c) Bir kısım ihtiyaçlar, ferdi karakterlerini muhafaza etmekle beraber, cemiyet hayatında iş bölümünün artması dolayısıyla kollektif şekil almışlardır. Cemiyette iş bölümünün artması, bazı ihtiyaçlara müteallik mal ve hizmetlerin pek mahdut şahışlar tarafından istihsal ve istimal edilmesi netice-

[5] Teorinin diğer mmессilleri için bak: Classics in the theory of public finance, R. A. Musgrave ve A. T. Peacock (Edit.), London 1958.

[6] Antonio De Viti De Marco, First Principles of Public Finance (E. P. Manget tercümesi), London, 1936, s. 40 - 41.

lerini doğurmuştur. Bu suretle müstahsiller bir inhisar sağlamış olmaktadırlar. Meselâ şehir su ihtiyacının hususî firmalar tarafından karşılanması halinde durum budur. Bu gibi hallerde ihtiyaç kolektif bir sıfat kazanmakta ve devletin müdahalesini tahrik etmektedir. Devletin müdahalesi, De Viti'ye göre mal ve hizmet istihsal ve tanzimin bizzat devlet tarafından yapılması şeklinde değil, fakat inhisar dolayısıyla menfaatleri zedelenebilecek olan sınıfları himaye etmek tarzında tecelli etmektedir.

Kollektif ihtiyaçların bu şekildeki tasnifi, De Viti'ye göre, onların zarurîlik derecesine göre sıralanmasına da imkân vermektedir. Gerçekten kolektif ihtiyaçlar, hayatî mahiyet taşıyan iç ve dış müdafaadan başlayarak, hastalıklara karşı cemiyetin korunması zaruretinden geçmekte ve hususî inhisarlara karşı ferdlerin korunmasında son bulmaktadır<sup>7</sup>.

Devletin vazifesi, işte bu ihtiyaçları sağlayacak mal ve hizmetlerin istihsalidir. Bunu yaparken devletin, hususî ekonomiyi idare eden kanunlara göre hareket etmesi icap eder. Bunun için devlet faaliyetine hâkim olması gereken ilk prensip, istihsalin<sup>8</sup> en az masrafla (bast cost) yapılması, mümkün olduğu kadar ucuza çıkarılmasıdır. İstihsal maliyeti ne kadar düşük olursa vatandaşların ödeyecekleri vergi de o derece az olacaktır. Vergi yükünün mümkün mertebe düşük olmasını arzu eden ferd, devlet kanalından yapılan hizmetlerin ucuza çıkmasında menfaattardır. Ancak bu temin edildiği takdirde ki, serbest piyasadaki mübadelede olduğu gibi muayyen satın alma gücüyle istihlâkini âzamiye çıkarabilir.

Devlet çeşitli kolektif ihtiyaçlara cevap veren mal ve hizmetler istihsal ettiğine göre, bunların herbirinden yapacağı istihsalin miktarını neye göre tesbit edecektir? Bilfarz maarif hizmetini A miktarında, buna mukabil millî savunma hizmetini 2 A miktarında istihsal etmek hususundaki kararını hangi prensibe dayanarak verecektir? Bu prensip, sübjektif kıymet yahut fayda hesabıdır<sup>9</sup>. Buna göre âmme hizmetlerinin karşılıklı miktarları, fertlere âzamî fayda sağlayacak şekilde ayarlanmak icap eder. Meselâ 4. birim

[7] Ibid., s. 39.

[8] De Viti De Marco, devletin belirtilen kolektif ihtiyaçlarını karşılamak için giriştiği faaliyete «âmme hizmeti istihsalı» adını vermektedir. s. 40.

[9] Ibid., s. 36.

millî savunma hizmeti 5. birim maarif hizmetinden daha çok faydalı ise, bu takdirde 5. ci birim maarif hizmeti yerine 4 üncü birim millî savunma hizmetinin yapılması lâzımdır.

Görülüyor ki, C. Cosciani'nin de belirttiği<sup>10</sup> gibi, bu teorinin mümessillerince tasavvur olunan nizamda âmme ekonomisi ile hususî ekonomi birbirinden farklı değildir. Her iki ekonomiyi de yaratan, fertlerin ihtiyaçlarıdır. Bu ihtiyaçlara tekabül eden mal ve hizmetler kimin tarafından istihsal edilirse edilsin, istihsal faaliyetinin ferde âzamî fayda sağlayacak şekilde yapılması icap etmektedir. Ferde, âzamî fayda sağlanması ise, bütün ihtiyaçların —ferdî ve kollektif olanlar bir arada— tatmininde nihai faydaların eşitleştirilmesi de mümkün bulunmaktadır.

**İhtiyarî mübadele teorisi bir takım faaliyetlere dayanmaktadır:**

*Birinci faraziye*, verginin ihtiyarî bir ödeme olduğudur. Vergi devletçe temin edilen hizmetlerin karşılığıdır. Fert, vergi olarak ödediği paranın kendisinde doğurduğu mahrumiyetin, âmme hizmetlerinden elde ettiği fayda ile denkleşmediği yahut aynı para ile hususî ekonomi sahasından daha büyük bir fayda satın alacağına kanaat getirdiği takdirde, vergi ödemekten vaz geçebilir. Fakat bu kararını tek taraflı ve yalnız başına olarak değil, cemiyet halinde ve siyasî seçim yoluyla vermektedir<sup>11</sup>.

*İkinci faraziye*, ferdin bu seçme kararını mevcut siyasî rejim yoluyla ifade ve tatbika imkân bulduğudur. Diğer bir ifade ile fert, aldığı ve verdiği hesabını kendi faydası bakımından yapacak, vardığı neticeyi demokratik yollardan hükûmete duyuracaktır. Bu duyurma, devletin icraatını heyeti umumiyesile tasvip edip etmeme şeklinde olmaktadır. Bu itibarla devlet, daima halkın menfaatlerini gözönünde bulundurmak, onun kendisi bakımından âzamî faydayı gerçekleştirmesine imkân verecek şekilde hareket etmek mecburiyetindedir. Esasen bu nazariyenin mümessillerine göre idare eden-

[10] C. Cosciani, La Nature de l'activite Financière, R.S.F. 1953, sayı 3, s. 461.

[11] Bu suretle ihtiyarî mübadele nazariyesi, verginin ihtiyarîliğini daha mutlak mânada olan ve ferdin ödediği her para ile onun karşılığı farzettığı âmme hizmeti arasında aynılık arayan menfaat yahut kâr teorilerinden ayrılmaktadır. Bu son teorilerin mahiyeti hakkında bak: R. Buehler, «the cost and benefit theories» Tax Law Review, Vol. V, No: 1, November 1949.

lerle idare edilenlerin menfaati arasında herhangi bir aykırılık mevcut değildir. Aksine, devlet bir kooperatif gibidir. Müstahsillerle müstehlikler aynı şahıs içinde temsil olunmaktadır <sup>12</sup>.

Gerçi devlet her zaman demokratik prensiplere göre idare olunmamaktadır. Devlet, halkın menfaatleri yerine hükümdarın veya bir zümrenin menfaatlerini gözeten bir şahıs yahut grup tarafından idare olunabilir. Ancak bu hal bir istisna teşkil etmektedir.

Öte taraftan, temsilî hükümetlerde müteaddit partilerin mevcudiyeti teorinin mahiyetini bozmamaktadır. De Viti'ye göre siyasi partilerin rekabeti serbest piyasada müstahsillerin rekabetine benzemektedir. Nasıl piyasa rekabeti alıcıya faydasını âzamileştirmek imkânı veriyorsa, partiler arasındaki rekabet de, halkın istediğini iktidara getirmek imkânına sahip olması dolayısıyla, âmme ekonomisinin aynı prensibe göre işlenmesini sağlamaktadır. Fert veya sınıf diktatörlüğü, âmme ekonomisinde hususî ekonomidekine benzer bir «inhisar halini» ifade eder. Halk burada âmme hizmetleri karşılığında, temsilî hükümetlerde olduğu gibi «maliyet fiatına» değil fakat «inhisar fiatına» eşit bir bedel ödemektedir <sup>13</sup>.

İhtiyarî mübadele teorisi büyük tenkitlere uğramıştır <sup>14</sup>. Teoriye tevcih edilen en önemli tenkit, dayandığı faraziyelerin realitelere uymamasıdır. Teori ilk olarak vergiyi ihtiyarî bir ödeme olarak kabul etmektedir. Bu düşünce, kollektif ihtiyaçlarla münferit ihtiyaçların aynı mahiyette telâkki edilmesinden birbirlerinin yerine ikame edilebilir farzolanmasından doğmaktadır. Halbuki, devletçe karşılanan ihtiyaçların büyük bir kısmı hususî teşebbüs tarafından karşılanamayacak mahiyettedir. Bu itibarla ferdin âmme hizmetlerinden elde ettiği faydayı, aynı bedelle tedarik edeceği hususî mallardan sağlayacağı fayda ile mukayesesi bahis mevzuu değildir. Çünkü ne ihtiyaçlar ne onları karşılayan mallar homojendirler. Kaldı ki, vergiyi ihtiyarî bir tediye olarak ele almak, zamanımızın realitelerine hiç de uygun düşmemektedir. Vergi ihtiyarî olmadığı

[12] A. De Viti De Marco, Op. cit., s. 43.

[13] İbid., s. 41 - 43.

[14] C. Cosciani, op. cit., s. 260 - 261; G. Colm, The Theory of Public Expenditure, Essays in Public Finance, New York 1955, içinde, s. 27 - 32; R. A. Musgrave, The Voluntary Exchange Theory of Public Economy, Q.J.E. 1939, s. 213 - 237.



gibi tediye edilen vergi ile âmme hizmetlerinden sağlanan fayda arasında bir alâka da mevcut değildir.

Diğer taraftan, idare edenlerle idare edilenlerin menfaat ayniyeti de hakikate uymamaktadır. Sadece demokratik rejimler ele alınsa bile, devletin iktisadî hesaplarında esas olarak sadece ferdî menfaatlerin makzimasyonunu aldığı iddia olunamaz. Devletin, fertlerinkinden ayrı iktisadî menfaatleri olduğu gibi devlet faaliyetlerinin hepsi iktisadî karakter taşımamaktadır.

Her halde ihtiyarî mübadele teorisi, bugünün âmme ekonomisinin masraf - gelir münasebetlerini izah edememekte, realiteye uymayan faraziyelerinin üstüne, G. Colm'un belirttiği gibi, bir malî sistem inşa etmek ve bunun içinde devlet faaliyetlerinin hududunu çizmeğe imkân bulunmamaktadır.

### 3. *Âzamî Sosyal Fayda (Maximum Social Advantage) Teorisi:*

Bundan önce izah edilen iki nazariyede devlet ekonomisinin esas gayesi, fertlere âzamî fayda sağlamaktan ibarettir. Her ikisinde de devletin fertlerinkinden ayrı gayeleri olabileceği ve devlet faaliyetinin bu gayelere göre ayarlanabileceği düşünülmemektedir. Devlet fertlerin mecmuundan ibaret sayılmakta ve faaliyeti de bu fertlerin kollektif davranışları olarak tasavvur olunmaktadır<sup>15</sup>.

Âzamî sosyal fayda nazariyesi, devletle fert menfaatlerinin birbirine uygun olmadığı, hattâ zıt olduğu, bu itibarla gayelerinin de değişik olabileceği fikrinden hareket etmektedir. Böylece, devletin ne gibi faaliyetleri ne miktarda yapması lâzım geldiğine, münhasıran devlet karar verir. Devlete bu kararında rehberlik eden prensip, «âzamî sosyal fayda» prensibidir. Diğer bir ifade ile devlet, âmme masraflarını, sosyal faydayı âzamîye çıkarmak gayesine göre yürütür.

Bu teori zamanımızda birçok iktisatçılar tarafından temsil ve müdafaa edilmekle beraber burada esas itibarile İngiliz iktisatçısı H. Dalton'un görüşünü aksettireceğiz.

Dalton'un fikrine göre, «her sahadaki âmme masraflarının marjinal sosyal faydalarının birbirine eşit kılınması ve bu faydalar

[15] J. M. Buchanan, The Pure theory of Government Finance, J.P.E., 1949, sayı 6, s. 496.

mecmuunun devletin gelir toplamısından doğan marjinal sosyal zararlarla denkleştirilmesi» suretile sosyal fayda âzamiye çıkarılmış olur<sup>16</sup>. Demek oluyor ki, «âmmе masrafları o şekilde idare olunacak ki, bir taraftan devlet faaliyetinin her sahasında —maarif, sağlık, adalet, savunma v.s.— yapılan harcamaların marjinal sosyal faydaları birbirine eşit olacak; vergi, borçlanma v.s. yollarla ferdi gelirleri azaltmanın sebep olduğu marjinal sosyal zararlar toplamile denkleştirilecektir. Bu husus sağlandığı takdirde sosyal fayda âzamiye çıkarılmış ve âmmе masraflarının hududuna varılmış olmaktadır.

Burada mühim olan şey, sosyal faydanın mevcudiyetinin tayinidir. Hangi işlemin yapılması sosyal bakımdan faydalı sayılacaktır? Dalton'a göre bu hususta bazı kıstaslar vardır. Bir kere cemiyeti dış taarruzlara karşı koruyan, iç nizamı sağlayan masrafların sosyal bakımdan faydalı oldukları herkes tarafından kabul olunabilir. Bütün klâsik devlet hizmetleri, «mevcudiyeti kendiliğinden hissedilen» bir sosyal fayda yaratmaktadırlar.

Devlet için bundan sonra yapılması gereken iş, umumî refahı (welfare) artırmaktır<sup>17</sup>. Bu da iki şartın gerçekleşmesine bağlıdır: birincisi istihsalin artırılması, ikincisi istihsal edilen kıymetlerin fertler arasında dağılışında mevcut büyük farkların ortadan kaldırılması ve gelirlere zaman içinde istikrar sağlanmasıdır.

Görülüyor ki, masraflar sosyal bakımdan lüzumluluğu kabul edilen bu gayelere göre ayarlanacak, bu gayelerin âzamî derecede gerçekleşmesi, bir taraftan âmmе masraflarının umumî seviyesini yâni hududunu, diğer taraftan âmmе masraflarının terkiğini tayin edecektir.

Dikkat edilirse görülüyor ki, marjinal fayda teorisi burada da tahlilin mihverini teşkil etmektedir. Şu farkla ki, buradaki fayda fertlerin faydası değil, cemiyetin yahut onun yerine hareket eden devletin sosyal fayda mülâhazasıdır.

Devletçe istihsal edilen her mal ve hizmetin marjinal faydası değişecektir. Bunların istihsalleri arttıkça marjinal faydaları tabiatile azalır. Binaenaleyh her birinin istihsali o şekilde ayarlana-

[16] M. Dalton, Principles of Public Finance, London 1954, s. 142.

[17] İbid., s. 8.

cak ki, neticede hepsinin marjinal faydaları birbirine eşit olacaktır. Bu eşitliğin sağlandığı yerde, tıpkı marjinal fayda teorisinin fert için tasavvur ettiği gibi, sosyal fayda âzamiye çıkarılmış, yâni devletin gerçekleşmesini istediği gayelere en ziyade yaklaşmış olmaktadır.

Kısaca izah ettiğimiz bu teori de çeşitli tenkitlere maruz kalmıştır.

Bir kere, devletçe yapılmasında sosyal fayda mülâhaza edilen işler zaman ve mekân itibarile sabit bulunmamaktadırlar.

Diğer taraftan, bu işler muayyen bir zaman ve mekân için tesbit edilse bile, sosyal fayda derecelerini hesaplamak ve bunu takip etmek fevkalâde güç, hattâ imkânsızdır.

Ayrıca, âmme masraflarının sosyal faydaları mecmuu ile âmme varidatının sosyal zararları mecmuunun birbirini eşit kılması lüzumu, değişik gelir sistemleri için değişik masraf programları tatbikini tazammun etmektedir. Gerçekten, bilfarz gelir vergisile tedarik edilmiş âmme varidatının tesirleri, muamele vergisi yahut para ihracı ile elde edilmiş —ayni miktardaki— varidattan farklı olacağı için, her bir sisteme göre değişik miktar ve terkipte masraf programı hazırlamak icap edecektir. Kaldı ki, gelir sistemi içinde değişik tesirlere sahip müteaddit unsurlar bulunmaktadır. Çünkü hiç bir gelir sistemi farzettığımız gibi tek vasıtaya dayanmamaktadır. Buna göre, gelir sisteminde her değişme, hesap tarzının da değişmesi zarureti doğuracaktır. Fazla olarak, her masraf programına göre ayni varidat sisteminin tesirleri de değişik olmaktadır. Meselâ maarif ve sağlık hizmetlerinin halka parasız dağıtıldığı bir cemiyette vergilerin tesirleri, bu hizmetlerin para ile satıldığı bir memlekette olduğundan farklıdır<sup>18</sup>.

Nihayet sosyal faydayı temin eden ve bunu elde etmek için yapılacak masraflara karar vermeye yegâne salâhiyetli teşekkül olan devlet her zaman ekseriyeti değil, çok defa mahdut bir ekalliyeti temsil ettiğine göre, kararlarını da belli bir sınıf veya zümre menfaatine göre, vermesi mümkündür. En demokratik rejimlerle idare edilen devletlerde bile iktidar umumiyetle bir partinin elindedir ve

[18] Teorinin bu bakımdan tenkidi için bak: J. M. Buchanan, op. cit., s. 496.

—maliye politikası dahil— her türlü politikayı tesbit ve icra etmek, mahdut kimselerin elindedir.

Bütün bu tenkitlere rağmen, âzamî sosyal fayda nazariyesi, âmme ekonomisine hiç değilse umumî bir istikamet çizebilmektedir. Bu istikamet, hâkim sosyal ve ekonomik telâkkilere göre millî ekonominin kül halinde teveccüh etmesi lâzım geldiği gayedir. Bu gaye yahut gayeler ne kadar iyi tarif edilmiş, varılması istenilen neticeler belli, sarıh, ölçülebilir hale getirilmişse, nazariyenin tatbik kabiliyeti o derece artar. Gerçi devlet adamının, yahut hâkim sınıfın telâkki ve görüşleri gayelerin tayininde büyük rol oynamaktadır. Fakat bu mahzur, hangi prensibe dayandırılmak istenirse istensin, her maliye politikası için varittir. Dolayısıyla bununla ilgili bir tenkidi münhasıran âzamî sosyal fayda nazariyesine tevcih etmek mümkün değildir. Her türlü ekonomide maliye politikasının çerçevesini, yapılması lâzım gelen işlerin mahiyet ve miktarını daima devletin başındaki insanlar tayin eder. Bu hususta alternatif mevcut değildir. Verilen kararların umumî menfaate, sosyal faydanın âzamîye çıkarılması gayesine uygun olarak tecelli etmesi, bir taraftan siyasî rejimin hakikî halk idaresine yakınlık derecesine, diğer taraftan siyaset adamlarının yüksek ehliyet ve ahlâk sahibi olmalarına bağlıdır.