

# KAMU HARCAMALARI VE GELİR DAĞILIMI

Doç. Dr. Salih TURHAN

## I. GİRİŞ

Bugünkü modern iktisadî anlayışa göre, devlet bütçesinin iki amacının gerçekleşmesine yardımcı olması gerekmektedir. Bunlardan biri, tüm ekonominin etkinliğini arttırmak, yani konjonktürel istikrar ile birlikte dengeli ve hızlı bir büyümeyi sağlamak; diğeri ise, zenginler ve fakirler arasındaki refah farkını azaltmaktır. Bu amaçlara verilen ağırlık, zamanın seyri içinde devamlı olarak değişmektedir. İktisatçıların (Keynes, Alvin Hansen, Abba Lerner) 1930 - 1950 yılları arasında özellikle istikrar politikasına ilişkin görüşlere ağırlık vermelerine karşılık, 1950 - 1960 yıllarında büyüme politikasına, 1970 yıllarında gelir dağılımına ilişkin sorunlar birinci plâna geçmeğe başlamıştır.

Bir ekonomideki bütün kişiler hayatları boyunca üretim sürecine emekleri veya servetleri ile katılarak yaşamak için yeterli bir gelir sağlayabilecek durumda değillerdir. Aksine, gerçek hayatta, sayısız kişiler hastalık, sakatlık, yaşlılık ya da işsizlik dolayısıyla yeterli bir gelir elde etmeğe muktedir olmadıkları gibi, gelir getiren servet stoklarına da sahip değillerdir. Bu nedenle, devlet, kendi kusurları olmaksızın geçimlerini tamamen veya kısmen sağlayamayanların yeterli bir gelire kavuşmalarını mümkün kılacak yeniden dağıtım tedbirlerini almak zorundadır<sup>1</sup>. Prensip itibariy-

1) H. Haller'e göre, gelirin yeniden dağıtımı pasif ve aktif olmak üzere iki şekilde olabilir. Pasif yeniden dağıtımda, ihtiyaçları tatmin seviyelerinin birbirlerine olan oranı değişmemektedir. Buna karşılık, aktif veya gerçek yeniden dağıtımda ihtiyaçları tatmin seviyeleri arasındaki oran değişmektedir. (Bkz. Haller, H.: Maliye Politikası - Teorik Esasları ve Temel Problemleri, 1974 İstanbul, s. 288 ve 299).

le, böyle bir yeniden dağıtım için kamu gelirleri ve kamu harcamaları düşünülebilir. Maliye ilminde kamu harcamalarının gelir dağılımına ilişkin etkileri söz konusu olunca, ilk akla gelen vergiler ile finanse edilen transfer harcamalarıdır. Bunların gayesi, piyasa ekonomisinin yarattığı gelir dağılımındaki eşitsizlikleri alt gelir gruplarının lehine düzeltmektir. Transfer harcamaları yoluyla gelir dağılımının en tipik örneğini, devletin *sosyal güvenliğinin* finansmanına katılması teşkil etmektedir. 19. asrın sonundan itibaren sosyal politikanın temel sorunu olan ve bugün maliye politikasının önemli bir görev sahası haline gelen sosyal güvenlik sisteminde yukarı gelir gruplarından alt gelir gruplarına gelirin dağıtılması ön plânda yer almaktadır<sup>2</sup>. Gelirin yeniden dağıtımı iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunlardan biri, refahî ekonomisi ile ilgilidir. Buna göre, bir kişinin geliri ne kadar artarsa, gelirin son birimine atfettiği değer de o nisbette azalır (Azalan marjinal fayda teorisi). Bu nedenle, yüksek gelir gruplarından düşük gelir grupları lehine yapılan gelir transferleri ekonominin toplam refahını artırır<sup>3</sup>. Çünkü, bu şekilde gerçekleştirilen her transferin sosyal maliyeti düşük olduğu halde, oluşturduğu sosyal fayda yüksektir<sup>4</sup>.

Yeniden gelir dağıtımının iktisadî faydasına ilişkin ikinci teorik gerekçelendirme, "mature economics" kavramını ortaya atan *John Maynard Keynes*'in tezine dayanmaktadır. Buna göre, tasarruf eğilimi gelirdeki artışa paralel olarak artar. Böyle bir gelişmenin seyri içinde özel tüketim azalır ve ekonomideki efektif talep tam istihdamı gerçekleştirmeğe yeterli olmaz. İşte, kalkınmış ekonomilerde tasarruf - yatırım dengesinin tasarruf lehine bozulması sonucunda zaman zaman ortaya çıkan ekonomiyi istikrardan uzaklaştırıcı durgunluk durumlarına engel olmak için, piyasa ekono-

- 2) Bkz. **Hansmeyer, K. H.**: Effekte der Einkommensumverteilung in der sozialen Krankenversicherung, in: Schreiber, N. (Hrsg.): Gesetzliche Krankenversicherungen in einer freiheitlichen Gesellschaft, Berlin 1963, s. 105 vd.
- 3) Bkz. **Wessels, Th.**: Wohlfahrtsökonomik, in: Staatslexikon, Bd. 8, Freiburg 1963, s. 886 vd.
- 4) Bkz. **Türk, İ.**: Maliye Politikası ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Ankara 1969, s. 284.

misinde oluşan kişisel gelir dağılımının tüketim eğilimi düşük gelir gruplarından tüketim eğilimi yüksek gelir gruplarına yeniden dağıtılması gerekir. Böylece, tasarruf eğilimi düşer, fiyat istikrarı korunur ve tam istihdam gerçekleşir<sup>5</sup>.

Bu teorik gelişmelerin yanısıra ve bir bakıma bunlardan bağımsız olarak siyasi sahada da piyasada oluşan veri gelir dağılımını zayıf gelir sınıflarının lehine değiştirme talebi benimsendi<sup>6</sup>.

Aşağıda, önce transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyeceğiz. Ancak, bu tür harcamaların *yeniden dağıtım* etkileri, geniş ölçüde finansman şekline ve kamu gelirlerinin gelir gruplarına dağılım tarzına bağlı olduğu için, zaman zaman meselenin gelir yönüne de değineceğiz. Bunu takiben, maliye teorisinin en fazla ihmal edilen sahalarından birine ait olan *reel harcamaların* gelir dağılımı üzerindeki etkilerini ele alacağız<sup>7</sup>. Burada özellikle üzerinde duracağımız sorun, reel harcamaların özel yatırımların gelirleri farklılaştırıcı etkisini hangi ölçüde değiştirdiği olacaktır. Ayrıca, reel harcamaların aileler ile özel teşebbüslerin arasında nasıl dağıtılabileceği hususu açıklığa kavuşturulacaktır.

## II. TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR DAĞILIMI

### A. Devlet Harcamaları ve Gelir Dağılımı

Verginin aksine şekil itibariyle kesin bir finansman metodu olmayan borçlanma ilk etkisi itibariyle gelir ve servet dağılımını

- 5) Ancak bazı iktisatçılar, kişisel gelirlerin uzun vâdeli dengeleştirilmesinin iktisadi etkilerini tam olarak araştırmadan önce, yeniden dağıtımı Keynes'in kendine özgü teorisi ile gerekçelendirilmesinin doğru olmadığı görüşündedir. Bunun için bkz. **Johnson, H. G:** The Macro - Economics of Income Redistribution, in: Income Redistribution and Social Policy, hrsg. von **A. T. Peacock**, London 1954, s. 38 vd.
- 6) Bkz. **Schmölders, G.:** Finanzpolitik, zweite Auflage, Berlin 1965, s. 244.
- 7) **H. Haller**, herkesin ifadesine parasız olarak sunulan kamu hizmetlerinin yeniden dağıtım etkilerini dikkate almamaktadır. Halbuki, bu tür hizmetlerinde kısmen dağıtıcı etkileri vardır (Bkz. Maliye Politikası, a.g.e., s. 306 vd.).

değiştirmemekle beraber, transfer harcamaları grubuna dahil olan *faiz ödemeleri* kişiler arasındaki gelir dağılımını değiştirir<sup>8</sup>. Çünkü, devlet tahvillerini satın alan kişiler — bankaların aracılık yapmaları halinde onların alacaklıları — daha ziyade yüksek gelir grubuna mensup kimselerdir. Buna karşılık, alt gelir grubuna dahil fertlerin faizlerin finansmanına katılma payı oldukça fazla olduğu halde, ellerinde bulundurdukları devlet tahvilâtı fevkalâde sınırlıdır. Bu nedenle, devlet borçlanmasına ilişkin faizlerin vergi ile finanse edilmesi halinde normal durum, gelirin yeniden dağıtımının fakirlerden zenginlere doğru olmasıdır<sup>9</sup>. Bu şartlar altında kişiler arasındaki gelir dağılımı, eşitsizlenme yönünde bozulur. Ayrıca, sosyo - ekonomik gelir dağılımı, sermaye geliri grubu lehine etkilenir

Hiç şüphesiz, bu tür transfer harcamalarının *yeniden dağıtım* etkileri, bir yandan vergi sisteminin yapısına, diğer yandan ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel duruma göre birbirinden farklı olur. Gerileyici (ric'î) etkiye sahip bir vergi sisteminin kişisel gelir eşitsizliğini kuvvetlendirmesine karşılık, yeter derecede müterakki olan bir vergi sistemi — vasıtasız vergilerin yansıtılmadığı varsayımı altında — faiz ödemelerinden doğan gelir farklılaşmasını azaltır<sup>10</sup>.

Devlet, konjonktür politikasına ilişkin nedenlerden dolayı borçlanmaya karar verir ve borç miktarı önemli sayılabilecek bir seviyeye ulaşırsa, faiz ödemelerinin kişisel gelir dağılımı üzerindeki etkileri, konjonktürel vaziyete göre değişir. Örneğin, devlet depresyon ile mücadele için giderlerini arttırır ve (veya) gelirlerini azaltır, ve böylece ortaya çıkan bütçe açığını borçlanma yardımı

- 
- 8) Bkz. Neumark, Fritz: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1952, s. 652; ayrıca bkz. Hansmeyer, K. H.: Der öffentliche Kredit, 2. Aufl. 1970, s. 107 vd.; Musgrave, R. A.: Theorie der öffentlichen Schuld, Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. Bd. 2, 72 vd.
- 9) Bkz. Yaşa, M.: Devlet Borçları, ikinci baskı, İstanbul 1971, s. 253.
- 10) Bkz. Miller, Donald C.: Taxes, The Public Debt and Transfers of Income Urbana, 1950, s. 133.

ile finanse ederse, devletin kredi talebi dolayısıyla harcamaların azalmaması gerekir. Bu sebeple, devletçe aktedilen borçlanmanın, beslenme kaynağının tasarruf olmayan ilâve bir kredi olması zorunludur. Borç senetlerinin halka satılması, prensip itibariyle, talebi arttırıcı bir ilâve kredi oluşturmadığı için, devlet, bu nitelikle bir krediyi en iyi şekilde Merkez Bankasından temin edebilir. Bu vaziyette, faiz ödemeleri özel bir ekonomi birimine değil, kamusal bir kuruma yapılmış olur ve Merkez Bankasına ait kârların devlet kasasına girmesi halinde yeniden gelir dağılımı değil, devlete yapılan gerçek bir vergi ödemesi ortaya çıkar. Şu halde, devletin etkin bir genişleme politikası uygulamak amacıyla borçlanmaya karar vermesi halinde, borcun sebebiyet verdiği faiz ödemeleri dolayısıyla gelirin dengeleştirilmesine zıt anlamda bir yeniden gelir dağılımı ortaya çıkmaz<sup>11</sup>.

Buna karşılık, devlet, ekonominin amaçlanan istihdam seviyesinden uzaklaşmağa doğru sabit bir eğilim göstermesi nedeniyle sürekli olarak "yukarıya yönelen bir istikrar" politikası uygulamak gereğini duyarsa, sadece yatırım ve tasarruf arasındaki kısa süreli menfi sapmaları denkleştirmenin söz konusu olduğu böyle bir durumda, devletin tahvillerinin özel kişilere satılması icabeder. Çünkü, böyle bir durumda "ilâve" bir krediye değil, aksine talepteki azalma sonucunda ortaya çıkan tasarruf fazlasının özel kesimin borçlanması ve buna bağlı olan yatırım harcamaları vasıtasıyla telâfi edilemeyen kısmını denkleştirici bir krediye ihtiyaç vardır. Görülüyor ki, bu tür bir konjonktürel vaziyette faiz ödemeleri özel ekonomi birimlerine yapıldığı için kişiler arasındaki gelirin dengeleştirilmesine zıt anlamda bir yeniden gelir dağılımı meydana gelir<sup>12</sup>. Bu olayın doğal bir sonucu olarak da, tüm ekonomiyi ait tüketim fonksiyonu değişir; daha açık ifadeyle, özellikle tüketim kesiminde talep azalır ve neticede aksi yönde etkin olan tedbirleri almak zorunluluğu ile karşı karşıya gelinir. Ancak, alt gelir grupları, hiç ya da çok düşük olarak vergilendirilir, buna karşılık vergi tarifelerinin müterakkiliği çok kuvvetli arttırılırsa, transfer harcamaları olarak faiz ödemelerinden yararlanan kişiler bun-

11) Bkz. **Haller, H.** : Maliye Politikası, a.g.e., s. 262.

12) Bkz. **Haller, H.** : Maliye Politikası, a.g.e., s. 263.

ların finansmanı için gerekli vergileri ödemek mecburiyetinde kalacakları için yeniden gelir dağılımı sadece mütevazî hacimde ortaya çıkar<sup>13</sup>.

*Harbin* borçlanma ile finanse edilmesi halinde faiz ödemelerinin yeniden dağıtım etkilerinin önemi maksimum seviyeye ulaşır. Başlangıç yılları hariç, harp döneminde ekonomi tam istihdam halindedir. Bu nedenle, borçlanmanın enflasyonist etki yapması için, borç senetlerinin ya doğrudan doğruya halka veya — özel talebin daralması sonucunda oluşan tasarruf hesapları hacminde — bankalara satılması gerekir. Böylece, borçlanma harp yıllarında önemli meblâğlara ulaşınca, bütün gelir gruplarınca karşılanan vergilerle zenginlere yapılan faiz ödemeleri finanse edilmekte ve dolayısıyla dağıtım adaleti açısından arzu edilmeyen bir yeniden gelir dağılımı ortaya çıkmaktadır<sup>14</sup>.

#### B. Sosyal Harcamalar (Yardım Hizmetleri) :

Modern toplumlarda devletin en önemli görevlerinden biri, sosyal güvenliği sağlamaktır. “Sosyal güvenlik toplum üyelerinin çalışmak isteyenlerine iş bulmak, çalışmayanlarına bakmak, sağlık ve bakım hizmetlerinin belli bir en az seviyesini herkese bedelsiz olarak sunmaktır”<sup>15</sup>. Gerçekten, işsizlik, yaşlılık, sakatlık, hastalık dolayısıyla geçimleri için yeterli bir gelire sahip olmayanlara yardım elini uzatarak piyasada oluşan gelir dağılımına doğrudan doğruya müdahale etmesi çağdaş devletin sosyal karakterinin bir gereğidir.

Sosyal güvenliğin sağlanması ile ilgili aktif yeniden dağıtım tedbirleri için iki metod söz konusu olabilir<sup>16</sup>. Bunlardan biri, devletin kendi kusurları olmadan çeşitli nedenlerle hiç ya da yeterli derecede gelir elde edemeyen toplum üyelerine devamlı olarak vergi gelirleri ile finanse edilen yardımlarda bulunmasıdır<sup>17</sup>. Bu

13) Bkz. **Haller, H.** : Maliye Politikası, a.g.e., s. 264.

14) Bu husus için bkz. **Haller, H.** : Maliye Politikası, a.g.e., s. 265 vd.

15) **Bulutoğlu, K.** : Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul 1971, s. 202.

16) Bu konu için bkz. **Haller, H.** : Maliye Politikası, a.g.e., s. 299 vd.

17) Amerika’da bu yardımların bir negatif vergiye dönüştürülmesi önerilmiştir. Bu konu için bkz. **Rolph, E. R.** : The Theory of

metodun en önemli faydası, kendi kusurları olmaksızın gelirsiz kalanların geçimlerinin finansmanına sadece tehlikelere bizzat mâruz kalan alt gelir gruplarının değil, bütün gelir sahiplerinin iştirak etmeleridir. Bu metodun böyle bir avantaj taşımaya rağmen, iki önemli sakıncası vardır. Bir kere, yardım talebinde bulunmak yetkisine sahip kişiler, her fırsatta bundan yararlanmak isterler. Devletin yardımına güvenildiği için, servet yapmak suretiyle geleceği garanti altına almak eğilimi kuvvetlenir. Bu şekilde oluşan “rantiye zihniyeti”, sermaye birikimini ve dolayısıyla iktisadî verimliliği olumsuz yönde etkiler. Ve çahşkanlıkları, tutumlulukları sayesinde servet teşkil etmiş toplum üyeleri “dolaylı” olarak cezalandırılır. Diğer yandan, iktisadî zaruretin ne nisbetle kişisel kusur sonucunda ortaya çıktığı kontrol edilemediği için, yardım talep etmeğe hakkı olan kişilerin sınırlandırılması güçlükler yol açar<sup>18</sup>.

Sosyal adaleti gerçekleştirmek amacı ile gelir dağılımının değiştirilmesine ilişkin ikinci metod, yukarıda ifade edilen tehlikelere mâruz kalan kişiler için zorunlu bir sosyal sigortalar sistemi (işsizlik sigortası, yaşlılık sigortası, sağlık sigortası v.s.) kurmak suretiyle, “içsel” bir yeniden dağıtım sürecini harekete geçirmektedir<sup>19</sup>. Böyle bir sistem içinde sigortalılar, riziko durumunda kendilerine ödenecek olan ve geçimlerini garanti altına alan primleri ödemek zorundadırlar. İşçi aidatları dahilî bir yeniden dağıtım etkisine sahip oldukları halde, işverenlerin aidatı fiyatlar yolu ile yansıtılan vasıtalı bir vergi gibi etki yaptığı için, tüm ekonomiye şâmil bir yeniden dağıtım sürecini oluşturur. Şu var ki, karşılıklı dayanışma ilkesine dayanan bir yardım şekli, depresyon zamanla-

Fiscal Economics, Berkeley, 1954, s. 67 ve s. 142 vd.; ayrıca bkz. **Rolph, E. R.** : Umstrittene negative Ein kommensteuer, in: Finanzpolitik, hrsg. v. H. K. Recktenwald, Köln - Berlin 1969, s. 335 vd.

18) Bkz. **Haller, H.** : Maliye Politikası, a.g.e., s. 301 vd.

19) Bu konuda etraflı bilgi için bkz. **Schmölders, G.** : Finanzpolitik, a.g.e., s. 251 vd.; ayrıca bkz. **Bulutoglu, K.** : a.g.e., s. 204 vd.; **Kelms, H.** : Finanzwissenschaft, Bd. 1, Berlin 1966, s. 124; **Jecht, H.** : Staatliche Wirtschaftspolitik und Einkommensverteilung Schriften des Vereins für Socialpolitik NF; Bd .13, Berlin 1957.

rında yeterli olmaz<sup>20</sup>. Bu nedenle, ekonomik durumun elverişli olmadığı devrelerde aidat artışları yerine, bizzat devlet sosyal güvenliğinin finansmanına ilâve yardımlarda bulunmak zorunda kalır. Bu tür devlet yardımlarının yeniden dağıtım etkisi, kamu gelirleri ile finanse edilen transfer harcamalarının etkisine benzer.

Toplu olarak ifade edilecek olursa, devlet tahvillerine ödenen faizlerin aksine, sosyal transferlerde yukarı gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru bir yeniden dağılım oluşmaktadır. Böyle bir yeniden dağılımın gelirleri denkleştirici etkisi, burada da yansıma sürecine ve vergi sistemine bağlıdır. Çünkü, "negatif vergilerde" tıpkı vergiler gibi fiyat mekanizması yoluyla kişilere yansıtılabilirler. Sosyal transferlerin talep artışları ve bunun sonucunda fiyat artışlarına sebebiyet vermeleri halinde, transfer ödemelerinden yararlanan kişiler üreticiler veya tüccarlardır. Diğer yandan, vergi sisteminin daha ziyade vasıtalı vergilere dayanması, genellikle geçimlerini sosyal transferlerle sağlayan gelir gruplarının da önemli ölçüde bunların finansmanına katılmalarına yol açar.

### C. Sübvansiyonlar<sup>21</sup> :

Aktif ve genel yeniden dağıtım araçlarından bir diğeri de, transfer harcamaları grubuna giren sübvansiyonlardır. Devlet, gelirleri

- 20) K. E. Galbraith, işsizlik yardımlarının yeniden dağıtım etkilerini arttırabilmek için bunların oranlarını konjonktürel vaziyete göre farklılaştırmayı önermektedir. Bkz. Galbraith, K. E. : Gesellschaft im Überfluss, München - Zürich 1959, s. 315 vd.
- 21) Bu konuda etraflı bilgi edinmek için bkz. Meinhold, W. : Subventionen, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, 1959; Zeitel, G. : Über einige Kriterien zur Beurteilung Staatlicher Subventionen, in : Finanzpolitik, hrsg. Recktenwald, a.g.e., s. 322; Schmölders, G. : Finanzpolitik, a.g.e. s. 214 vd., 249 vd.; Hansmeyer, K. H. : Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, 1963; Haller, H. : Maliye Politikası, a.g.e., s. 304 vd.; Bulutoğlu, K. : a.g.e., s. 208; Hansmeyer, H. K. : Subventionen als wirtschafts politische, Instrument, in : Finanzpolitik, hrsg. Recktenwald, a.g.e., s. 319; Wessels, Th. : Art. Subventionen, in : Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl. Bd. 3, Stuttgart 1960, s. 321; Boehme, H. : Preissubventionen, Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F.H. 20, Berlin 1959.



yaşamak için gerekli en az gelirin altında olan ailelerin bazı piyasalardan daha fazla tüketimlerini sağlamak için, bu malların fiyatlarını — piyasada teşekkül ettiklerine kıyasla — sübvansiyonlar yardımı ile ucuzlatabilir. Hiç şüphesiz, sübvansiyon genel bir fiyat indirimi şeklinde uygulanırsa, fiyatları ucuzlatılan malları bütün halk tabakaları (orta ve yüksek gelir grupları dahil) satın alabilirler. Böylece, sübvansiyonların yeniden dağıtıcı etkisi zayıflar<sup>22</sup>. Eğer sübvansiyonlar ile sadece düşük gelir sahiplerinin reel gelirlerinin artırılması isteniyorsa, ilgili malların satın alınmasında geçerli karnelerin yardımı muhtaç çevrelere dağıtılması gerekir<sup>23</sup>. Ancak, burada da, müteşebbislerin sübvansiyonların finansmanında kullanılan vergilerin ne derece yansıttıkları ve böylece sübvansiyonlardan hangi ölçüde bizzat kendilerinin, hangi ölçüde tüketicilerin yararlandıkları sorunu önem arz etmektedir.

Sübvansiyonlar, iktisadî bakımdan geri kalmış olan ve kârları yaşamaları için yeterli olmayan özel teşebbüslere ve (veya) ekonominin münferit sektörlerine (meselâ, ziraat, madencilik v.s.) ödenbilir<sup>23a</sup>. Bu çeşit sübvansiyonlar verimli olmayan üretim birim-

22) Almanya'da 1950 yılları başında ihdas edilen "ekmek sübvansiyonu" nun (Konsumbrotsubvantion), tam olarak düşük gelirli ailelere yarar sağlamak yerine, kısmen münferit üretim ve ticaret kademelerinde massedildiği kısmen de — işçi ve memurların kendine özgü ihtiyaç strüktürü dolayısıyla — ucuzlatılmış ekmeğe talebi artan orta ve yüksek gelirli ailelerin yararına olduğu görülmüştür. Bu nedenle, sözü edilen sübvansiyon 1953 yılında kaldırılmıştır. Bu husus için bkz. **Pechtold, L.** : Zum Wohle der Verbraucher, Die Konsumbrotsubventionierung, in : Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland.

23) Bkz. **Schmölders, G.** : a.g.e., s. 250; **Bulutoglu, K.** : a.g.e., s. 208:

23a) Özellikle harbi takip eden yıllarda devletin kamusal malî yardımlar ile yatırımları etkilemesi, büyük önem kazanmağa başladı. Hemen bütün sanayi ülkeleri, münferit ekonomi sektörlerinin (bilhassa konut sektörü, ziraat sektörü küçük ve orta işletmeleri kapsayan sanayi sektörü) yatırım faaliyetini teşvik etmek, harbin zararlarını telâfi etmek için ve buna benzer diğer nedenlerle bu araçtan büyük ölçüde yararlandı. Bu husus için bkz. **Wysocki, K. V.** : Öffentliche Finanzierungshilfen, Forschungsberichte des Landes- Nordrhein Westfalen, Nr. 1946, Köln - Opladen 1961; **Oberhauser, Alois V.** : Finanzpolitik und Privat Vermögenbildung, Köln 1963, s. 131 vd.

lerinin çekilmesini şart kılan piyasa ekonomisinin temel prensibi- ne ters düşmekle beraber, sermaye kaybına sebebiyet vermeyen hızlı bir üretim değişikliğini veya rasyonelleşmeği mümkün kıldıkları takdirde bir dereceye kadar gayeye uygun düşerler<sup>24</sup>. Üreticilere yapılan böyle bir yardım şeklinde sosyo - ekonomik gelir dağılımı, yukarıdan aşağıya doğru oluşur. Çünkü, iktisadî durumu iyi olan üreticiler, iktisadî durumu iyi olmayanların mevcudiyetinin devamı için gerekli olan yardımın finansmanına vergi ödemeleri ile katılırlar. Ancak, bu vergiler müteşebbisler tarafından in'ikas ettirilebildiği nisbette, malî yük, özellikle tüketim meyli yüksek olan alt gelir grubuna mensup kişiler tarafından taşınır.

## II. REEL HARCAMALAR VE GELİR DAĞILIMI

Bilindiği üzere, devlet yaptığı reel harcamalar karşılığında istihsal faktörü satın alır. Bu faktörlere devlet tarafından yapılan ödemeler millî gelirin bir kısmını oluşturur<sup>25</sup>. Bu tür harcamaların gelir dağılımı üzerindeki muhtemel etkisini bir dereceye kadar ifade edebilmek için iki sorunun cevaplandırılması gerekir. Bunlardan biri, devletin karşılığında mal ve hizmet satın aldığı ödemelerin kimlere yapıldığı, diğeri ise satın alınan mal ve hizmetler ile yapılan kamu hizmetlerinden kimlerin yararlandığı ile ilgilidir<sup>26</sup>.

Kamu harcamalarının konjonktür politikasına yönelik bir araç olarak kullanılmak istenmesi halinde *birinci soru* büyük önem kazanmaktadır. Ekonomide bir durgunluğun veya bir depresyonun hüküm sürdüğü devrelerde reel harcamaların ilk etkileri hakkında yapılabilecek en genel açıklama, devletce yapılan ödemelerin prensip itibariyle önce teşebbüs sahasına, yâni gelir dağıtımını açısından birinci plânda teşvik edilmemesi gereken gelir gruplarına aktığı şeklinde olabilir. Devletin mal ve hizmet satın almak için yaptığı harcamalar, özellikle müteşebbis bekleyişlerinin iyimser olmadığı zamanlarda sadece teşebbüslerin likiditesinin kuvvetlen-

24) Haller, H. : a.g.e., s. 305.

25) Bkz. Yaşa, M. : Kamu Maliyesine Giriş, a.g.e., s. 5.

26) Bkz. Schmölders, G. : Finanzpolitik, a.g.e., s. 247.

mesine yol açar; likiditedeki artış ise, işgücünden ziyade borçların geri ödenmesi için kullanılır. Bu nedenle, böyle bir durumda reel harcamalarının dağılım etkisi gerileyici (ric'î) yönde oluşur<sup>26a</sup>.

Konjonktürün *normal* olduğu zamanlarda mal ve hizmet satın alınması için yapılan reel harcamaların etkileri ise, bambaşkadır. Bu durumda sadece kâr kısmının teşebbüsde kalmasına karşılık, hasılanın diğer kısmı ücretler ve satın alınan mallar şeklinde hiç değilse, ikinci safhada efektif talebi etkileyici bir unsur olarak iktisadî dolaşıma dahil olur. Ne var ki, devlet hazinesinden yapılan bu ödemelerin bu ikinci safhada belirli gelir gruplarına dağıtımı mümkün değildir. Eğer kamu harcamalarının devlete mal satan müşteriler bakımından söz konusu olan az da olsa görülebilir etkisi ile yetinilirse, mal satın alınması sırasında yapılan kamusal ödemelerin gelirin yeniden dağıtılması hususunda bir dereceye kadar *nötr* olduğu söylenebilir<sup>27</sup>. Ekonominin istikrar içinde bulunduğu dönemlerde yapılan personel giderleri, yani devletin ödediği maaş ve ücretler için de aynı şey geçerlidir. Gerçi, teorik olarak devletin işgücü istihdamında sosyal bakımdan muhtaç namzetleri tercih etmesi düşünülebilir. Ancak, böyle bir uygulama kalifiye işgücü kullanılmasını gerektiren iş türleri bakımından olumsuz sonuçlara yol açar<sup>28</sup>.

Reel harcamaların *kişisel gelir dağılımı* üzerindeki etkilerinin açıklanması bakımından cevaplandırılması gereken *ikinci soru*, münferit gelir gruplarının kamu hizmetlerinden yararlanma derecesi (*Nutzen diffusion*) ile ilgilidir<sup>29</sup>. Bütün toplum üyelerinin kamu hizmetlerinden (örneğin, iç güvenlik ve adalet hizmetleri, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri v.s.)<sup>30</sup> eşit olarak yararlandıkları ve

26a) Bkz. **Schmölders, G.**: Finanzpolitik, a.g.e., s. 248; **Siebert - Horst**: Zur Frage der Distributions - wirkung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik", Berlin 1970.

27) Bkz. **Schmölders, G.**: Finanzpolitik, a.g.e., s. 248.

28) Bkz. **Schmölders, G.**: Finanzpolitik, a.g.e., s. 249.

29) Bkz. **Türk İ.**: Maliye Politikası, a.g.e., s. 308 vd.

30) Bu hizmetler hakkında etraflı bilgi için bkz. **Bulutoglu, K.**: Kamu Ekonomisine Giriş, a.g.e., s. 142 vd.

söz konusu kamu hizmetlerinin daha ziyade vasıtasız ve artan oranlı vergilerle finanse edildiği varsayımından hareket edilirse<sup>31</sup>, reel harcamaların *gelir dağılımının eşitlenmesi* yönünde etki yaptığı, bir başka deyişle, alt gelir grupları lehine pozitif bir yeniden dağıtım etkisine sahip oldukları söylenebilir. Söz konusu bu etki, aşağıdaki şartların gerçekleşmesi halinde kuvvetlenir<sup>32</sup>. Bunlardan biri, alt gelir gruplarının üst gelir gruplarına kıyasla daha yüksek bir fayda frekansı ve daha büyük bir marjinal fayda elde etmeleridir. İkincisi, etkileri itibariyle, daha ziyade düşük gelirli lehinne yatar sağlayan harcama türleri yönünde bilinçli bir siyasî müdahalenin yapılmasıdır. Üçüncüsü, bütün toplum üyelerinin kamu hizmetlerinden yararlanması, engelsizce ve ön şarta bağlı olmadan gerçekleşebilmelidir. Faydalandırmama prensibinin (Musgrave'in exclusion principle, Ausschlussprinzip) işlememesi icabeder. Ve nihayet, kâr geliri sahipleri lehine özel hiç bir dağılım etkisinin oluşmaması gerekir<sup>33</sup>.

Acaba, bu şartların gerçek hayatta gerçekleşme şansı hangi ölçüde mevcuttur? Genellikle, kamu hizmetlerinden yararlanmanın gelir grupları ile birlikte değiştiğinden şüphe edilmemekle beraber, şimdiye kadar alt gelir gruplarının faydalanma frekansının yukarı gelir gruplarınınkinden daha büyük olduğu hususunda hiç bir kesin delil ortaya konamamıştır. Buna karşılık, *marjinal fayda*nın alt gelir gruplarında daha yüksek olması mümkündür; çünkü, devlet, önemli ölçüde karşılıksız hizmet sunmaktadır. Gerçi, bu sahada yapılan araştırmaların bugünkü durumu muvacehesinde bu-

31) Aslında kamu hizmetlerinden yararlanma derecesi kamu hizmetlerinin türüne (tam toplumsal kamu hizmetleri, yarı toplumsal hizmetler v.s.) ve bunların piyasadan satın alınan özel mal ve hizmetler ile ikame ya da tamamlayıcı nitelikte olup olmadıklarına göre değişebileceği için, her kamusal hizmetin ayrı ayrı incelenmesi gerekir. Bunun için bkz. **Siebert, H.**: a.g.a.; **Weiher, John C.**: The Allocation of Police Protection by Income Class, "Urban Studies", Vol. 8, 1971.

32) Bu husus için bkz. **Jürgensen, H.**: Bemerkungen zu Wochstums - und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen, in: Wirtschaftskreislauf and Wirtschaftswachstum, Hrsg. E. Schneider, Tübingen 1966, s. 96.

33) Bkz. **Jürgensen, H.**: a.g.e., s. 96.

rada da bir genelleme yapmak doğru değildir. Örneğin, tüketime yönelik alt yapı ile ilgili *ulaşım yatırımları*, dayanıklı tüketim mallarının (otomobil) kullanılmasına bağlıdır. Bu sebeple, orta ve yukarı gelir grupları daha avantajlı durumdadırlar. Keza, *savunma harcamalarının* faydası ile gelir ve servet seviyesi arasında pozitif bir korelasyonun mevcut olduğu düşünülebilir. Görülüyor ki, her iki saba da reel harcamaların yeniden dağıtım etkisi *yukarı gelir gruplarının lehine* oluşmaktadır.

Gelir dağılımının yukarıya doğru olmasının bir başka nedeni, gelişmiş sanayi ekonomilerinde öncelikle *özel sektöre* yakın olan siyasî baskı gruplarının kamu harcamalarının seviye ve bileşiminin belirlenmesinde oldukça kuvvetli bir ağırlığa sahip olmalarıdır<sup>33</sup>. Gerçi, *Downs*<sup>34</sup> ve *Harding*<sup>35</sup>'in pragmatik teoriler çerçevesinde yer alan "oy maksimizasyonu" hipotezine göre, modern demokrasilerde siyasî amaçları ve dolayısıyla kamu harcamalarının seviye ve bileşimini belirleyen doğrudan doğruya seçmenler değil, *siyasî partilerdir*. Siyasî partiler için *temel amaç*, iktidarı almak için her şeyden önce çoğunluk oyuna sahip olmak, yâni "oyları maksimize" etmektir. Bu sebepten, partiler, mümkün olduğu kadar geniş kütlelerin tasavvurlarına uygun programlar ile seçime girmek zorundadırlar. Eğer yukarıda sözü edilen iki müellif tarafından tasvir edilen bu mekanizma işleseydi, kamu harcamalarının siyasî ve sosyolojik dağılımının<sup>36</sup> esas itibarıyla düşük gelirli sınıfların lehine olduğunu söylemek anlamlı olabilirdi. Ancak, daha önce de ifade edildiği üzere, kamu giderleri hakkındaki kararlarda iktidarda kendini fiilen en iyi temsil ettiren çıkar gruplarının refah fonksiyonu dikkate alındığı için, özel sektörü teşvik edici kamu hizmetleri birinci plânda yer alırlar. Böylece, kâr gelirleri lehine pozitif bir yeniden dağıtım ortaya çıkar. *K. Schmidt*, kamu harca-

34) **Downs, A.** : An Economic Theory of Democracy. New York 1957.

35) **Harding, F. O.** : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Freiburg, Br. 1959.

36) "Oy maksimizasyonu hipotezi" nin en fazla eleştirilen yönü, kamu harcamalarının belirlenmesinde sadece *siyasî* ve *sosyolojik* faktörlerin, dikkate alınması, buna karşılık iktisadî büyüme ve ekonomideki yapısal değişiklikler gibi *iktisadî* unsurların ihmal edilmesidir.

malarının bileşim ve seviyesinin gelecekteki gelişme eğilimini çıkar grupları, partiler ve seçmenler arasındaki ilişkilere dayanarak açıklama yönünde yaptığı bir araştırmada, *çıkâr gruplarının refah fonksiyonunu* gözeten kamu giderlerinin bunların dilek ve tercihlerine bağlı olmayan kamu giderlerinin aleyhine artmakta olduğu görüşünü savunmuştur<sup>37</sup>.

Karşılıksız olarak sunulan kamu hizmetlerinin kişiler arasındaki refah farkını azaltabilmesi için *Jürgensen* tarafından ileri sürülen üçüncü şarta, yâni hiçbir engelle karşılaşmadan herkesin kamu hizmetlerinden yararlanabilme şartına gelince; devlet hizmetlerinden yararlanmada siyasî engellerden ziyade *sosyal - psikolojik* nitelikte olanların yenilmesi gerekir. Alt gelir grupları, özellikle eğitim ve bir dereceye kadar sağlık hizmetlerinden yararlanmada çekimser davranmaktadırlar. Çünkü, bu gibi hizmetlerden yararlanma kaçınılması imkânsız bazı özel tamamlayıcı harcamaların yapılmasına ve (veya) ücret kayıplarna ("kişilerin eğitim görürken çalışma ve gelir elde etme imkânından vazgeçmek zorundadırlar")<sup>38</sup> yol açarlar. Kaldı ki, yüksek gelir grubuna mensup kişiler kamu hizmetlerinin yararları hakkında daha iyi bilgiye sahip olduklarından fakirlere kıyasla daha fazla fayda sağlayabilirler<sup>39</sup>. Bu sebeple, kamu hizmetlerinin eşit olarak (siyasî bakımdan) sunulması mutlaka eşit ölçüde yararlanma için yeterli olmamakta, aksine bazı bakımlardan yüksek gelir gruplarının avantajlı durumunda olmasına yol açmaktadır.

Nihayet, gerçekçi bir yaklaşımla reel harcamalarda *kâr gelirleri lehine özel bir dağılım etkisinin* olduğu söylenebilir. Ulaşım hizmetlerine ilişkin yatırımların büyük kısmı, doğrudan doğruya özel müteşebbislere yarar sağlar. Bunun için, mal naklinde verimliliği teşvik eden alt yapı yatırımlarını düşünmek yeterli-

37) Bunun için bkz. **Schmidt, K.**: Öffentliche Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat. Finanzarchiv, Bd. 25 (1966), s. 238.

38) **Bulutoglu, K.**: Kamu Ekonomisine Giriş, a.g.e., s. 184.

39) Bazı kamu hizmetleri, meselâ değerlendirilmiş hizmetler — Merit Goods — grubuna dahil olan tiyatro fakirin kişilerin ihtiyaç strüktürüne yabancı olduğu için, bu tür hizmetlerden zenginler nisbeten daha fazla fayda elde ederler.

dir. Keza, eğitim, sağlık ve araştırma hizmetlerinde de *dış kazançlar* meydana gelmektedir. Eğer devlet bu hizmetleri yapmamış olsaydı, bizzat özel teşebbüsün devletin yerine geçmesi, zorunlu olacaktı. Ancak, bu şekilde gerçekleştirilen verimlilik artışlarının ücret artışları ve (veya) fiyat indirimleri şeklinde tüketicilerin de yararına olabileceğini düşünmek gerekir.