

1 - Ulke devleti korumak

2 - Grup tüketimi.

3 - Gelim yer

İ.Ü. İktisat Fakültesi

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları

40. Seri / Yıl 2001

KAMU MALI VE HİZMETİ TANIMI

Yrd. Doç. Dr. Pinar AKKOYUNLU

İstanbul Üniversitesi

İktisat Fakültesi

Maliye Bölümü

ABSTRACT

This article is about the definition of public goods and services. Here, it is questioned which elements should be included in the definition. A short list of different definitions of public goods and services is followed by an example which shows the difference of public and private goods. It is suggested that only the properties which give rise to different behaviour in the individual choice should be included in the definition of public goods and services. Therefore, the financing through the government budget should be excluded from the definition, as this is the natural outcome of the properties of the public goods. The properties which should be included in the definition are the non-rivalry and non-exclusion in the consumption.

ÖZET

Bu makale kamu malı ve hizmetinin tanımı ile ilgilidir. Tanımın hangi unsurları içermesi sorusuna cevap aranmaktadır. Değişik kaynaklardan alınan tanımlar gözden geçirildikten sonra, özel mal ile kamu malı arasındaki farkları öne çıkaran bir örneğe yer verilmiştir. Kanımızca, kamu malı ve hizmeti tanımında, sadece kişisel seçim biçimlerini etkileyen unsurlara yer verilmelidir. Bu nedenle kamu malı ve hizmetinin devlet bütçesinden finansmanı tanıma dahil edilmemelidir; çünkü devlet tarafından finanse edilmesi kamu malı ve hizmeti özelliklerinin doğal bir sonucudur. Kamu malı ve hizmeti tanımına dahil edilmesi gereken özellikler, tüketimde rekabet ve dışlamanın mümkün olmamasıdır.

GİRİŞ

Bu incelemenin konusu kamu malı ve hizmetinin tanımıdır. Tanım yaparken ortaya konulan unsurlar konuyu bağlayıcı niteliktedir. Bu nedenle tanım kapsamı oldukça önem taşır. Böyle bir konunun incelenmesinin nedeni, bazı kaynaklarda kamu malı ve hizmeti tanımına dahil edilmemesi gerektiğine inandığımız birtakım unsurların tanım içine alınmasıdır. Sözü edilen unsurlar özellikle üretimin mülkiyeti ve finansmanıdır. Kamu malı ve hizmeti tanımı yapılırken, tanım icabı ortaya çıkan sonuçlar tanıma dahil edilince, kamu malı ve hizmetinin teknik özelliklerinden uzaklaşılır, finansman ve mülkiyet konuları ile tanım kısıtlanır.

Devlet bütçesinden finanse edilen ve tüketicilere bedel karşılığı olmadan sunulan mal ve hizmetler kapsamı oldukça geniştir. Bu tür mal ve hizmetlerin içinde tanımının doğal sonucu olarak kamu malı ve hizmeti de vardır. Ancak, devletin finansmanını üstlendiği mal ve hizmetler, sadece teknik açıdan kamu malı ve hizmeti olarak kabul edilen tür mal ve hizmetler değildir. Devletin neden bazı mal ve hizmetlerin dağıtımını yüklediğinin en net açıklamasını Shoup'ın sınıflandırmasında bulabiliriz.

Shoup'a göre devletin mal ve hizmetlerin finansmanında bulunmasının dört ayrı nedeni vardır (Shoup, 1969: 65) :

- 1- Ulus devleti korumak,
- 2 – Grup tüketimi,
- 3 – Gelirin yeniden bölüşümü,
- 4 – Çeşitli nedenler:
 - 4.1 – Çıktının ölçülmesinde karşılaşılan zorluk,
 - 4.2 – Riskli maliyetler,
 - 4.3 – Grup kimliği,
 - 4.4 – Sömürüyü önleme.

Yukarıda sadece satır başlığı olarak verilen nedenlerle devlet bazı mal ve hizmetlerin finansmanını bütçeden karşılar ve tüketiciye bedel ödetmeden sunar. Bu yazıda incelenen konu sıralanan nedenlerden ikinci gruba dahil olan mal ve hizmetler ile ilgilidir. Diğerleri, devletin varlığı ve üstlenmesi gereken görevlerle ilgili felsefi tartışmaya girmektedir.

Shoup'a göre grup tüketimi yapılan mal genellikle somut bir mal olmaktan çok kişilere sunulan bir hizmettir. Grubun tüm elemanlarına aynı anda, hiçbirini dışlamadan hizmeti vermek mümkündür. Bu şekilde sunuş, piyasa mekanizmasının işlemeden daha verimli olmaktadır. Shoup, grup tüketimi yapılan mal yerine kamu malı teriminin de kullanılabileceğini belirtir. Ancak, kamu malı teriminin kolektif tüketimi olan tüm mallar için kullanılmamak gerektiğini vurgular, örnek olarak tiyatro oyununu verir (Shoup, 1969: 66-73). Herhangi bir piyesi kolektif izlemek mümkün olmakla beraber, tiyatro oyunları pazarlanabilir, hatta genellikle bir bedel karşılığı izlenir. Burada belirtmek istenen, kamu malı ve hizmetini pazarlama imkanının olmaması ve tüketicinin dışlanmasıdır. Head'in "dışsal ekonomi" olarak kullandığı terim burada geçerlidir (Head, 1962: 197-210). Bazen grup tüketimi yapılan mal olarak adlandırılan mal ve hizmetler, pazarlanabilen mal ve hizmetlerin dışsalıkları olarak ortaya çıkar. Burada verilebilecek örnek kültür seviyesi yüksek ortamda yaşayan kişilerin elde ettikleri faydadır. Söz konusu fayda pazarlanabilen eğitim hizmetinin bir yan ürünüdür ve kim ne kadar yüksek bedel ödemeye istekli olursa olsun, tek başına pazarlanamayacağı gibi, tüketiciler de birbirine rakip olamaz ve hiç kimse dışlanamaz.

Buchanan'ın kamu malının arz ve talebini incelediği en basit modeli ele alırsak, tercihleri ve üretim kapasiteleri birbirine eşit iki kişinin ıssız bir adada, hem karınlarını doyurup hem de sivrisinekle mücadele ederek yaşamlarını sürdürebilme çabalarını gözlemlemiş olacağız (Buchanan, 1968: 11). Burada sivrisinekle mücadele kamu malını temsil etmektedir. Söz konusu mücadelede öldürülen her sivrisinek iki kişi için de aynı derecede önemlidir ve azalan sivrisinek sayısından her ikisi de eşit yararlanırlar. Oysa, yemek elde etmek için gösterdikleri çaba tamamen bireysel fayda sağlar, tek ürün olarak kabul edilen hindistan cevizini kim elde ederse sadece o kişi açlığını gidermiş olur. Bu örnekte önemli olan ıssız bir adada, faydalarının bölünmezliğine ve kişilerin birbirine rakip olup olmadığına bağlı olarak mal ve hizmetlerin kamu ve özel olarak adlandırılma-

sıdır. Bu örnekte devlet veya herhangi bir organizasyonun varlığı söz konusu değildir; ancak, yine de kamu malı mevcuttur.

Kamu malı ve hizmetinin bütçeden finansmanının kamu malı ve hizmeti özelliklerinin doğal sonucu olduğunu göz ardı eder ve tanımda yer verirse; ortaya günümüz kanunları ve teknolojisi ile de sınıflandıramayacağımız bir takım mal ve hizmetler çıkar. İşte, bu nedenle bu yazıda kamu malı ve hizmeti tanımları ele alınmış, bu tip mal ve hizmet ile ilgili önemli noktaların altı çizilmiştir. Kamu malı ve hizmetinin teknik özellikler olarak adlandırabileceğimiz niteliklerini açıklayan bir örneğe ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Bu örnek, kamu malı talebi ile özel mal talebini de karşılaştırdığından, kamu malı ve hizmeti tanımına hangi unsurların girmesi gerektiği konusuna da açıklık getirecektir.

1. KAMU MALI VE HİZMETİ TANIMLARI

Kamu malı ve hizmeti ile ilgili bazı tanımları ve bir takım özellikleri aşağıda verilmiştir :

- 1.1. Kamu malı ile ilgili önemli nokta faydalarının bölünmezliğidir. Bunun sonucu bir takım kişilerin dışlanarak diğerlerine hizmetin sunulması mümkün değildir (Johansen,1965: 18-21).
- 1.2. Kamu malı teriminin kamu tarafından sunulmuş bir malı belirtmesi gerekli değildir. Burada önemli olan nokta, mal veya hizmetin kamu tarafından sunulup sunulmadığı değil, tüketimde rekabetin olmaması ve faydaların dağıldığı alanlardaki tüketicilerin dışlanamamasıdır (Browning, 1983:23-25).
- 1.3. Bazı mal ve hizmetlerin iki önemli özelliği vardır. Bunlardan ilki; mal ve hizmetin faydalarından yararlanmak isteyen ilave bir tüketicinin hiçbir ek maliyet yaratmamasıdır. (MC=0) İkincisi de, kişileri bu mal ve hizmetin tüketiminden mahrum etmek genelde güç ya da imkansızlığıdır. Bu mal ve hizmetlere kamu malı ve hizmeti denir. Bu özelliklerinden dolayı bu tip mal ve hizmetler piyasa tarafından ya arz edilemezler ya da arzı yetersiz kalır. (Stiglitz, 1988: 74-75).
- 1.4. Bir malın kamu malı olarak kabul edilebilmesi için, o malın birden çok kişi veya firmanın ilgi alanında olması gerekir. (Oakland, 1987: 486).
- 1.5. Kamu malının bir kişi tarafından tüketilmesi başka bir kişinin tüketimini azaltmaz (Samuelson, 1954: 387-89).
- 1.6. Kamu malı başka bir üretim sürecinde girdi olarak kullanılamaz (Oakland, 1987:486).
- 1.7. Kamu malının sunumunda piyasa mekanizmasının yetersiz kalmasının nedeni, kamu malına olan ihtiyacın kolektif, özel mala olan ihtiyacın bireysel olarak hissedilmesinin sonucu değildir. Son kertede kamu malı da bireysel bir ihti-

yaca cevap verir; ancak söz konusu ihtiyaç içsel (bireysel) olarak tatmin edilirken toplumda üçüncü şahıslar da bu süreçten etkilenirler (Musgrave, 1989: 7).

1.8. Kamu malı veya hizmeti, arzı devlet bütçesi tarafından finanse edilen herhangi bir maldır (Steiner, 1974 : 245 aktaran Akalın, 1981: 44).

1.9. Kamu malları dışsallığın en uç biçimine örnektir. Tüketimde rekabet olamaz (Jha, 1998: 89).

1.10. Bir mal ne kadar dışsal ekonomi yaratırsa yaratsın, ne kadar sosyal mal özellikleri taşırsa taşıсын; mahalli veya milli yasama meclislerinin bu malın sağlanmasının veya sübvansiyonunun bütçeden finanse edilmesi yönünde bir kararı bulunmadıkça, sosyal mal sayılmaz. . . . sosyal mallar bütçeden finanse edilen dışsal ekonomilerdir (Akalın, 1981: 45).

Yukarıdaki alıntılardan ikisi (Steiner) ve (Akalın) kamu malı ve hizmetinin finansman şeklini tanım içine alarak konuya büyük bir kısıtlama getirmektedirler. Uygulamada kamu mal ve hizmetlerinin sunumunun büyük bir kısmı kamu kesimine bırakılmıştır; ancak bu durumun nedenlerini araştırıp, bu sonuca yol açan özellikleri taşıyan mal ve hizmetleri kamu malı ve hizmeti olarak sınıflandırmak ve tanımlamak bu şekilde yapmak kanımızca çok daha uygundur. Kamu malı ve hizmeti üretiminin mülkiyeti veya finansmanı söz konusu mal ve hizmetlerin tanımının dışında tutulmalıdır. Bir başka deyişle; merkezi veya yerel idarenin bütçesinden finanse edilmese de, üretimi özel sektör tarafından yapılsa da, bir takım mal ve hizmetler özellikleri itibarıyla kamu malı ve hizmeti kapsamına girerler. Bunlara en uygun örnek özel mülkiyetli, devlet bütçesinden finanse edilmeyen televizyon yayınlardır. Bu tür yayınların devlet bütçesi tarafından finanse edilen yayınlardan teknik olarak hiçbir farkı yoktur. Televizyon alıcısı olan kişileri özel ya da devlet televizyonundan dışlamak mümkün değildir ve ilave bir kişinin yayını izlemesi, yayınları izleyen diğer kişilere herhangi bir şekilde rekabet yaratmaz. Eğer kamu malı ve hizmetinin özellikleri "tüketicilerin birbirlerine rakip olmama" ve "dışlama özelliğinin bulunmaması" ise devlet bütçesi tarafından finanse edilmeyen, özel mülkiyetli kuruluşların yayınları da kamu malı ve hizmeti kapsamına girer. Takip eden bölümlerde bu konuya açıklık getirmeye çalışacağız.

2. KAMU MALI VE HİZMETİ ÖZELLİKLERİ

Kıt kaynakların belli mal ve hizmet üretimleri arasında nasıl kullanılacağı bir tercih sorunudur (Smith, 1986: 13). Tercih hangi mal ve hizmet üretiminden yana yapılmalıdır? Bu karar nasıl verilmelidir? Benzer sorulara cevap ararken piyasa mekanizmasının özel mal ve hizmetler için yeterli ancak, kamu malı ve hizmetleri için yetersiz kaldığını görmekteyiz. Üretimin finansmanı ve mülkiyeti ile ilgili karar alma aşamasında, mal ve hizmetlerin teknik özellikleri de belirleyici rol oynar.

Kamu malı ve hizmeti için temel iki özellikten söz etmek mümkündür (Musgrave, 1989: 43-48, 68-72; Stiglitz, 1988: 7-8; Cornes ve Sanders, 1996: 537-542). Bu özel-

likler kamu malını özel maldan ayıran rekabetteki farklı durum ile dışlanmanın mümkün olmaması özellikleridir. Özel mal ile kamu malı arasında temel fark, refah ekonomisi teorisinde optimalite koşullarında görülür. Özel malların üretim ve tüketiminde etkin kaynak dağılımı için gerekli olan koşul ($MRS = MRT$) marjinal ikame haddinin marjinal değişim haddine eşitliği yerine kamu mallarında ($\sum MRS = MRT$) marjinal ikame hadlerinin toplamının marjinal değişim haddine eşit olmasıdır. Piyasa mekanizması ile sorunu çözmek sadece özel mallar için mümkündür. Etkin kaynak dağılımı, tercihlerini açıklayan tüketiciler ile bu tercihleri karşılamaya çalışan üreticiler arasında, rekabetçi piyasa koşulları içinde sağlanabilir. Kamu malının iki özelliği, bu tür mal ve hizmetlerin piyasa mekanizması ile sunumunu ya imkansız kılar, ya da yetersiz bırakır. Birinci özellik, *ilave bir tüketicinin varlığının yeni maliyet yüklememesi, yani marjinal maliyetin sıfır olması nedeniyle tüketiciler arasında rekabetin söz konusu olmamasıdır*. Bu özelliğin en net anlaşılabilceği örnek, savunma hizmetleridir. Ülke sınırları içinde yeni bir bebeğin varlığı savunma hizmetlerinin maliyetini hiç bir şekilde değiştiremez. İkinci özellik ise, *fayda bölünmezliği nedeniyle tüketimden dışlanmanın mümkün olmamasıdır*. İşte bu özellikler kamu malı ve hizmetinin tanımını oluşturur. Bu tanım nedeniyle sunumları piyasa mekanizmasına bırakılamaz. Doğal olarak bu sonuç, devlet bütçesinden finansmanı gerektirir. Ancak, yukarıdaki bölümde değindiğimiz gibi, bu finansmana alternatif finansman şekli bulmak mümkün ise (özel televizyon yayınında olduğu gibi), devlet bütçesinden finanse edilmeyen kamu mal ve hizmetleri var olabilir.

3. KAMU MALI VE HİZMETİNİN KİŞİSEL TERCİHLERDE YER ALIŞ ŞEKLİ

Aşağıda verilen örnekte kişiler bütçelerini kamu malı ve özel mal arasında paylaşırken, kendilerine en yüksek refah düzeyini sağlamaya çalışırlar. Örnek Varian'ın Mikroekonomi kitabından alınmıştır, benzer örnekler bulmak mümkündür (Varian, 1996: 605-615). Varian'ın örneğinde aynı daireyi paylaşan iki kişinin televizyon satın alma kararı ele alınmaktadır. Yaşadıkları yerin boyutları gereği alınacak televizyon ikisinin birlikte kullandıkları oturma odasına yerleştirilecektir. İkisinin de aynı zamanda televizyon seyredilmeleri mümkündür. Birinin seyretmesi diğerinin seyretmesine engel oluşturmaz. Televizyon yayınından sağlanan fayda bölünmez olduğundan, birinin bu maldan yararlanması diğerinin yararlanamamasına yol açmaz. Kişiler birbirlerine rakip değildir. Bu nedenle televizyon alıcısı ile elde edilen hizmet, kişilere aynı anda tatmin sağladığı için kamu mal ve hizmeti niteliği taşır.

Her iki bireyin başlangıçtaki servetlerini w_1 ve w_2 ; televizyon alımına katkılarını g_1 ve g_2 ; özel mallar satın almak için kalan paralarını da x_1 ve x_2 olarak tanımlarsak

$$x_1 + g_1 = w_1 \quad (1)$$

$$x_2 + g_2 = w_2 \quad (2)$$

Televizyonun satış fiyatının da c olduğunu varsayarsak, her iki kişinin katılımları toplamının en azından c olması gerekmektedir :

$$g_1 + g_2 \geq c \quad (3)$$

Burada daireyi paylaşan kişilerin toplam katkıları, televizyonun satış fiyatını (c)'yi karşıladığında, bir televizyona sahip olabilirler ve bu cihazdan her ikisi de yararlanır. Kişilerin fayda fonksiyonları, tükettikleri özel mallara ve televizyona sahip olup olmadıklarına bağlıdır. Birinci kişinin fayda fonksiyonu $u_1(x_1, G)$ olarak tanımlanabilir. Burada G 'nin sıfıra eşitliği ($G = 0$) televizyonun olmadığı durumu gösterir; bire eşitliği ise ($G = 1$) televizyonun varlığını belirtir. İkinci kişi için de fayda fonksiyonu $u_2(x_2, G)$ olarak verilebilir. Fayda fonksiyonlarında özel ve kamu malları arasında açıkça görülen bir fark vardır. Her bir bireyin özel mal tüketimi x_1 ve x_2 olarak ayrı ayrı belirtilmişken, kamu malı tüketimi her ikisi içinde G olarak verilmektedir. Bunun tek nedeni, kamu malı ve hizmetinden elde edilen faydaların bölünmez oluşundan, her iki tüketici tarafından aynı anda televizyon yayınının "tüketildiği" varsayımıdır. Durumun Pareto Optimal olabilmesi için, toplam marjinal faydalar (veya marjinal değerlendirmeler) yani ($\sum MRS$), malın temini için söz konusu olan marjinal maliyeti (MRT) karşılamalıdır [Ng Y-K, 1983: 189-191].

SONUÇ

Bu yazıda kamu malı ve hizmeti tanımı yapılırken kullanılması gereken özelliklere işaret etmek istedik. Bu özellikler kamu malı ve hizmetini özel mal ve hizmetten ayıran farklardır. Temel olarak iki özellikten söz etmek mümkündür; bu özellikler kamu malı ve hizmetinin tüketiminde kişilerin birbirleriyle rekabet etmemeleri ve faydaların bölünmezliğinden dolayı dışlanmanın mümkün olmamasıdır. Kamu malı ve hizmetinin bu özelliklerinden dolayı, kişiler tercihlerini olduğu gibi açıklar ve birlikte hareket ederlerse, dışa taşan faydalardan yararlanarak, kamu malı ve özel mal bileşimlerini kendilerine en yüksek refah düzeyini sağlayacak şekilde düzenleyebilirler.

Verilen örnekte, mal ve hizmetleri özel ve kamu diye sınıflandırırken ele alınan özelliklerin kişilerin davranış biçimlerini nasıl etkilediğini göstermeye çalıştık. Tüketimde rekabetin olmaması ve faydaların bölünmezliği sonucu, kişi kendi refah düzeyini maksimum kılmak için, samimi tercih açıklamamaya ve bir bedel ödemediği kamu malı ve hizmetinden yararlanmaya çalışabilir. Bu *bedavacılık* girişimi nedeniyle bu tür mal ve hizmetlerin piyasada sunumu ya tamamen imkansız olur, ya da yetersiz kalır. Piyasa mekanizması yetersiz kaldığı için, kamu malı ve hizmeti üretimini genellikle devlet tarafından üstlenilir ve finanse edilir. Ancak bu durum kamu malı ve hizmetinin özelliklerinden ortaya çıkan bir sonuçtur. Bir bedel ödemediği hizmetten yararlanan durumlarda devlet finansmanı her zaman zorunlu değildir. Bazı konularda-örneğin televizyon yayınlarında olduğu gibi- hem tüketici bir bedel ödemez, hem de üretimin finansmanı devlet bütçesinden yapılmayabilir. Günümüz kanunları televizyon ve radyo yayınlarını sadece devlet tekelinde bırakmadığı için tüketicilerin gözünde devlet gelirleri ile finan-

se edilen bir televizyon yayını ile reklam gelirleri ile finanse edilen özel kesime ait televizyon yayınları arasında hiçbir fark yoktur. Tüketici için televizyon yayını her iki durumda da kamu malı ve hizmeti niteliğindedir.

KAYNAKÇA

- AKALIN Güneri (1981): **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- BROWNING Edgar K. ve Jacqueline M. Browning, (1983): **Public Finance and The Price System**, Macmillan, New York.
- BUCHANAN James M., (1968): **The Demand and Supply of Public Goods**, Rand McNally, Chicago.
- CORNES Richard ve Todd SANDLER (1996): **The Theory of Externalities, Public Goods**, Cambridge University Press, Cambridge.
- HEAD John. G., (1962): "Public Goods and Public Policy", **Public Finance**, 17(3):197-210.
- JOHANSEN Leif, (1965): **Public Economics**, North – Holland , Amsterdam
- JHA Raghendra (1998): **Modern Public Economics**, Routledge, London.
- MUSGRAVE Richard A. ve Peggy B. MUSGRAVE (1989): **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw - Hill, New York.
- SHOUP Carl S.,(1969): **Public Finance**, AldinePub. Co.,Chicago.
- OAKLAND William H. (1987): Theory of Public Goods, **Handbook of Public Economics**, cilt 2, A:J:Auerbach ve M:Feldstein (Edr.), Elsevier Science Publishers B.V. (North – Holland), 485-583.
- SAMUELSON Paul A. (1954): The Pure Theory Of Public Expenditure, **Review of Economics and Statistics**, cilt 36,387-389.
- SAMUELSON Paul A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, **Review of Economics and Statistics**, cilt 37,350-356.
- SMITH Allen W. (1986): **Understanding Economics**, Random House, New York.
- STEINER Peter O. (1974): "Public Expenditure Budgeting", **The Economics of Public Finance**, A. Blinder et al. (Edr.) Brookings, Washington.
- STIGLITZ Joseph E.(1988): **Economics of the Public Sector**, W.W.Norton & Company, New York.
- VARIAN Hal. R. (1996): **Intermediate Microeconomics – A Modern Approach - 4th ed.**, W.W. Norton & Co.
- NG Yew Kwang (1983): **Welfare Economics**, Macmillan, Basingstoke