

## KAMU GELİRİ VE FİATLAR

Doç. Dr. Selâhattin TUNCER

### GİRİŞ

Paranın hâkim olduğu ekonomilerde, mübadeleye konu olan mal ve hizmetlerin satın alınması karşılığında ödenen bedele fiat denilmektedir. Diğer bir deyimle fiat, para birimleri ile ifade edilmiş değerdir.

Tarihî bir kategori olan fiat, iktisadî olayların mihrak noktasıdır. Öyle ki, bugün üretim, dağılım, tüketim oluşumu tamamen fiat mekanizmasına göre cereyan eder. Hernekadar fiat teşekkülü ve fiat dalgalanmaları, belirli iktisadî ortamda ve belirli temayül kanunlarına göre cereyan etmekte ise de, devletin zaman zaman tek taraflı müdahaleleri (fiat narhları, tekeller ve fiat kontrolleri gibi) ile fiatlar üzerinde müessir olduğu bir gerçektir.

Unutmamak lâzımdır ki, devletin fiat mekanizması ile olan ilişkileri sadece bunlardan ibaret değildir. Devlet tıpkı özel müteşebbisler gibi mal ve hizmet üreterek bunları bir bedel karşılığında piyasaya arzeder. Basit gibi görünen bu işlem, aslında oldukça karışık bir mekanizmadır ve ortaya halli gereken bir sıra problem koymaktadır. Zira kamu idareleri tarafından üretilip satılan mal ve hizmetler genellikle kamu gelirlerine ait önemli kaynaklardan biri olmaktadır. Böylece, kamu gelirleri ile fiatlar arasındaki yakın ilişkiyi de kısaca göstermiş olduk.

Bugün kamu hizmetlerinin finansmanında, devletin uyguladığı veya uygulaması gereken fiat politikasının özel bir yeri ve önemi mevcuttur. Şöyle ki, devlet tıpkı fertler veya şirketler gibi ürettiği mal ve hizmetleri piyasaya arz ederek satar ve karşılığında bir bedel alır. Bu satış işleminden duruma göre kâr veya zarar doğar. İşte, Devlet uygulayacağı fiat politikası ile, mal ve hizmet arzı ve

talebi üzerinde, belirli yönlerde tesir edebilir. Ancak sırf bu noktadan, devletin uyguladığı fiat politikası, aşağıda ayrıntılı şekilde göreceğimiz gibi, özel sektörün fiatlarından bazı temel farklılıklar göstermektedir. Bu farkları birkaç nokta etrafında toplayabiliriz :

Önce, özel sektörün fiatları piyasada serbest şekilde yâni arz ve talebe, rekabet şartlarına göre teşekkül ettiği halde, kamu sektörünün mal ve hizmetlerinin fiatı, genel olarak bu kaidenin dışında kalmakta ve çoğu zaman tek taraflı olarak devletçe tesbit edilmektedir. Bu tesbitte çoğu zaman iktisat dışı faktörler rol oynamakta ve ağır basmaktadır.

Sonra, Devletin bizzat ürettiği mal ve hizmetleri bir fiat karşılığında piyasaya arz etmesi, çoğu zaman bir kâr ve kazanç gayesi ile değil, kamu hizmetlerinin karşılanması yâni finansmanı gayesine yönelmektedir. Gaye üretilen mal ve hizmetlerin finansmanı olduğuna göre, kamu fiatları ile kamu gelirleri arasındaki ilişki kuvvetlenmektedir.

Sonuncu olarak, devletin fertlere özel fayda sağlayan mal ve hizmetleri bir bedel karşılığında arz etmesi, bunların fiatlarının maliyetin altında veya üstünde oluşuna göre, vatandaşların **refahı** üzerinde şiddetle müessir olmaktadır.

İşte yukarıda kısaca takdime ve özetlemeye çalıştığımız kamu gelirleri ve fiat ilişkileri ve bununla alâkalı mes'eleler son zamanlarda iktisat ve maliye literatüründe hararetli tartışma konusu olmuştur. Bazan klâsik maliye ders kitaplarına kadar geçen bu konu ve tartışmalara, Türk malî literatürü oldukça yabancı kalmıştır.

## I — KONUNUN TARİHÎ GELİŞMESİ

İşaret ettiğimiz bazı özellikleri dolayısıyla bugün iktisat ve maliye teorisinde, tarihi pek eski olmamakla beraber, kamu sektöründe fiat teşekkülü ve fiat politikası ayrı bir konu olarak ele alınmış *incelenmektedir*. Bu konu ve uygulanacak politikanın devlete gelir sağlaması ve bilhassa kamu hizmetlerinin finansmanı açısından bazı önemli mes'eleler ortaya koymaktadır.

Kamu gelirleri ile fiatlar arasındaki ilişkiye ilk olarak İtalyan maliyecisi U. Mazzola 1890 yılında yayımladığı bir eserde işaret etmiş bulunmaktadır. Bu yazar genel fiat teşekkülü oluşumu içinde

kamu mal ve fiatlarının taşıdığı özelliği nazara alarak bazı genel temayül ve prensipleri ustalıkla ortaya koymuştur (1).

Müteakiben büyük Amerikalı maliyeci Seligman'da ihtiva ettiği cebir unsuruna göre kamu gelirlerini sistematik bir sıralamaya tâbi tutmuş bu ara piyasa fiyatından vergiye kadar uzanan bir dizi elde etmek suretiyle mes'eleyi şekli yönü ile ele almıştır (2).

Devlet teşebbüslerinin fiyat politikaları hakkındaki malî ve iktisadî literatür, geniş ölçüde marjinal maliyet esasına göre fiyatlandırmanın arzu edilebilir olup olmaması mes'elesi etrafında toplanmaktadır. Nitekim marjinal maliyet esasına göre fiyatlandırma hakkında tartışmalara konu teşkil eden ilk modern makale H. Hotelling tarafından 1938 yılında yayımlanmış ve büyük ilgi toplamıştır (3).

Bu konuda J. E. Meade'in 1944 yılında neşrettiği devlet teşebbüslerinde fiyat ve üretim politikası ile ilgili makalesi de önemli sayılabilir (4). Yine aynı yıllarda İngiliz İktisatçısı A. C. Pigou'nun neşrettiği bir maliye kitabında marjinal fayda prensibini devlet faaliyetleri açısından açıklaması, teorik bazı noktaların aydınlanmasına geniş ölçüde yardım etmiştir (5).

1954 ve 1955 yıllarında R. W. Harbeson, J. Backman, E. Kurnow ve B. Thomson adlı yazarların yayımladıkları etüd ve makaleler konuya ışık tutmuş ve tartışmalar büsbütün alevlenmiştir. Bu ara sonuncu yazarın kamu kaynaklarının dağılımında vergiye kar-

- 
- (1) Bu eserin orijinali **I Dati Scientifici della Finanza Pubblica** (Rome, 1890) olup bunun IX. bölümü R. A. Musgrave ve A. T. Peacock tarafından ortaklaşa düzenlenip yayımlanan **Classics in the Theory of Public Finance** (Mac Millan and Co. Ltd., London, 1958, pp. 37-47) adlı kolektif derleme içinde «**Kamu Mallarında Fiyat Teşekkülü**» (The Formation of the Prices of Public Goods) başlığı altında E. Henderson tarafından tercüme edilerek yayımlanmış bulunmaktadır.
  - (2) A. Seligman: **Essays in Taxation**, 10. baskı, (Mac Millan, New York, 1925, pp. 399 ve m.)
  - (3) H. Hotelling: **The General Welfare in Relation to the Problems of Taxation and Railway and Utility Rates**, *Econometrica* vol. VI, July/1938, pp. 242-269.
  - (4) J. E. Meade: **Price and Output Policy of State Enterprises**, *Economic Journal*, Vol. LIV, December/1944, pp. 321-328.
  - (5) A. C. Pigou: **A Study in Public Finance**, Macmillan and Co. Ltd., London, 1947, genellikle I. kısım.

sı fiatlandırma başlıklı yazısı teorik açıdan büyük bir yenilik ve ilerleme sayılabilir (6).

N. Ruggles marjinal maliyet tartışmalarının tam bir özetini vermiş; İngiliz İktisatçısı Prof. I. M. D. Little ise marjinal maliyete göre fiatlama hakkında görüşleri tekrarlamış ve kamu iktisadî teşebbüslerindeki fiatlamanın diğer yönleri üzerinde durmuştur (7).

Bu konuda Bownlee'nin vergiye karşı istimal fiatları başlıklı makalesi de önemli bir ilerleme olarak kaydedilebilir (8).

Bu ara konunun klâsikleşmiş maliye ders kitaplarına kadar girdiğini ve incelendiğini kaydetmek yerinde olacaktır. Bilhassa bu konuda Dalton ve Due'nin eserlerini zikretmek isteriz (9).

Türk malî literatürü için konunun pek yeni olduğuna ve işlenmediğine yukarıda işaret etmiştik. Bu arada rastlayabildiğimiz neşriyatın fazla bir hacim tutmadığı açıktır. Ancak memleketimizde kamu iktisadî teşebbüsleri, toplam ekonomi içinde oldukça ağır bastığına göre, kamu sektöründe fiat mes'elelerinin önemle ele alınıp tartışılması ve bu konuda batı literatüründe beliren belli başlı fikirlerin ortaya serilmesinde ve uygulanacak fiat politikasında ışık tutmasında büyük fayda sağlayacağına inanıyoruz (10).

- 
- (6) R. W. Harbeson : **A Critique of Marginal Cost Pricing**, Land Economics, Vol XXXI, February/1955, pp. 54-47, J. Backman and E. Kornow: **Pricing of Governmental Services**, National Tax Journal, Vol. VII, June/1954 pp. 121-140.
- (7) I. M. D. Little : **A Critique of Welfare Economics**, Oxford University Press, Oxford, 1957, genellikle XI. bölüm.
- (8) O. H. Bownlee : **User Prices Versus Taxes**, Public Finances - Needs, Sources and Utilization, Princeton University Press, Princeton, 1961, pp. 421-438.
- (9) H. Dalton : **Principles of Public Finance**, Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1964, 24. baskı, pp. 17 ve m. J. F. Due : **Government Finance** adlı eseri Türkçeye **Maliye - Bir İktisadî Analiz**, başlığı altında tercüme edilmiştir (İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü No. 27, İstanbul, 1967) Çevirenler : Doç. Dr. Sevim Görgün - Dr. İzzettin Önder, s. 19 ve m. 425 ve m. Bu etüdümüzde her iki kaynaktan ziyadesiyle yararlanmışır.
- (10) Prof. Fadıl Hakkı Sur : **Maliye Dersleri**, C. I, Ankara, 1943, s. 84 ve m. Doç. Dr. Kenan Bulutoğlu : **Vergi Politikası**, İstanbul, 1962, s. 22 ve m. Doç. Dr. Haydar Kazgan : **Devlet Hizmetlerinin Finansmanı ve Devlet Sektöründe Fiat Politikası**, Maliye Enstitüsü Konferansları, C. VII, İstanbul, 1963, s. 1 ve m. Doç. Dr. Selâhattin Tuncer : **Kamu Maliyesi**

## II — MARJİNAL FAYDA PRENSİBİNİN DEVLET FAALİYETLERİNE UYGULANMASI

Kamu maliyesinin temellerinde yatan prensiplerden birisi de **azamî sosyal fayda prensibi** (The principle of maximum social advantage) dir. Devlet faaliyetinin optimum seviyeye ulaşabilmesi için kaynakların en rasyonel şekilde kullanılması; yâni sosyal faydanın azamileştirilmesi gerekmektedir. Acaba devlet faaliyetlerini optimum seviyeye nasıl çıkarabiliriz? Bu mes'elenin çözümlenmesi kaynakların dağılımı ile ilgili faaliyetlerin optimum seviyesi ile ilgilidir.

Ekonominin özel kesiminde uygulanan optimum kaynak dağılımının marjinal sosyal maliyet-marjinal sosyal fayda eşitliği, teorik açıdan kamu sektörü için de uygulanabilir. Gelir bölüşümü veri olarak kabul edilecek olursa, buna göre optimum üretim seviyesi, ancak her alanda üretilen malların miktarı, **marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete** eşit olduğu noktada tesbit edilince gerçekleşmiş sayılır. Bütün mallar için bu durum mevcutsa, marjinal sosyal fayda bütün üretim alanlarında eşittir ve her faktörün üretime marjinal katkısı bütün mallarda aynıdır. Faktörlerin değişik istihsal kolları arasında herhangi bir şekilde yeniden dağılımı, gelir bölüşümü veri olarak kabul edilirse, iktisadî refahı arttırmaz.

Acaba marjinal eşitlik prensibini devlete de uygulayabilir miyiz? Bu prensip devlete de uygulanırsa, devletin her faaliyetini, bu faaliyetin sağladığı marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşit olduğu noktaya kadar arttırması gerekir. **Marjinal sosyal fayda**, toplumun bir bütün olarak devlet faaliyetlerinden elde ettiği faydayı gösterir. **Marjinal sosyal maliyet**, devletin faaliyetlerini devam ettirebilmek için faktör talep ettiği zaman özel sektörde üretiminden vazgeçilen malların sağlayacağı faydayı aksettirir. Şayet her faaliyet kolu için bu dengeye ulaşılsa, bir faaliyetin sağladığı marjinal sosyal fayda, diğerininkine eşittir. Meselâ, eğitim için harcanan son liranın topluma sağladığı fayda, karayolları, tabii kaynakların muhafazası, millî savunma, yangın korunması

---

**Ders Notları**, İstanbul, 1967, s. 110 ve m. Bu neşriyat dikkatle incelenecek olursa yazarlar konunun sadece çeşitli yönlerine değinmişler ve fakat konu bir bütün olarak incelenmiş değildir.

için harcanan liranın sağladığı faydanın aynı olacaktır. Fazla teknik olmayan bu açıklama tarzı, bu prensibe göre, devlet faaliyetinin belirli bir seviyesinde, eğer bu faaliyet -meselâ eğitim- için harcanan marjinal liradan daha az fayda sağlıyorsa, halen eğitime harcanan paranın (bundan elde edilen fayda daha azdır) bir kısmı parklara aktarılırsa (bundan elde edilen fayda daha çok olacaktır) toplum refahı artacaktır. Değişik devlet faaliyetinden sağlanan marjinal sosyal fayda birbirine eşit olsa dahi bu fertlerin aynı miktar parayı özel sektörde üretilen mallara serbestçe harcayarak elde edecekleri faydadan daha azsa, bütün devlet faaliyetleri kısılarak özel sektör üretiminin artmasına müsaade edilmesi toplumun yararına olacaktır.

Bu ara fiat mekanizmasının devlet tarafından ne şekilde kullanılabileceğine de kısaca dokunmak yerinde olacaktır. Eğer devlet faaliyetleri fertlere ayrı ayrı doğrudan doğruya fayda sağlıyorsa, ve adalet prensibi de aksini gerektirmiyorsa, devlet, ürettiği mal ve hizmetleri marjinal maliyete eşit fiatla satarak faaliyet hacminin ayarlanmasında fiat sistemini pek alâ kullanabilir. Böylece faydanın doğrudan doğruya ölçülmesi problemi olmaksızın marjinal sosyal fayda-marjinal sosyal maliyet hedefini gerçekleştirir. Eğer fiatlar marjinal maliyete (buna mal ve hizmetlerin üretimi için gerekli faktör birimlerinin sağlanmasını gerektiren maliyetle birlikte toplumun dolaylı olarak katlandığı külfetler de dahildir) eşitse, fertler hizmet alımlarını, devlet ve özel sektör tarafından üretilen mallardan eşit fayda elde edecek seviyede ayarlayacaklardır. Eğer özel sektörde fiatlar marjinal maliyete eşitse, böylece devlet hizmetleri ile özel sektör tarafından üretilen malların optimum nisbî miktarları tâyin edilmiş olacaktır; eğer eşit değilse, kaynak dağılımında bazı aksaklıklar olacaktır ve bu durumda optimumun temini ancak özel sektör üretiminde yapılacak ayarlamalarla mümkün olacaktır.

Bu şartın üzerinde önemle durmak gerekir : Devlet hizmetleri ancak, fertlerin ayrı ayrı temin ettikleri faydanın dışında, topluma bir bütün olarak dolaylı fayda sağlamıyorsa, fiatlarının marjinal maliyete eşit tesbit edilmesi, hizmet üretiminin optimum seviyesini temin edecektir. Dolaylı faydanın mevcut olduğu durumlarda, fiatlar marjinal maliyet esasına göre tesbit edilirse, üretim çok az olacaktır. Bu durumda sosyal faydayı ölçmeye çalışmak ve fiatın

tesbitinde hesaba katmak gerekir. Ölçmede meydana gelen problemler, faydalarını toplumun bütününe arzeden devlet hizmetlerininle aynıdır.

Marjinal maliyete eşit tesbit edilen fiatın, ortalama maliyetin altına düştüğü şartlarda yapılan üretim, özel bir problem ortaya koymaktadır. Bu durumda, meselâ şehir metro sisteminde, atıl kapasite mevcutsa. İlâve yolcu taşımının maliyeti yolcu başına düşen ortalama maliyetten daha az olacaktır. Marjinal maliyete eşit tesbit edilen fiat, bu şartlarda hizmetin üretiminin gerektirdiği bütün masrafları karşılayamaz <sup>(11)</sup>.

### III — FİNANSMAN AÇISINDAN KAMU HİZMETLERİ

Kamu hizmetlerinin mahiyeti ve bunların finansmanı, kamu maliyesi araştırmalarında hararetli tartışmalara yol açan konulardan birisi olmuştur. Kamu hizmetlerinin, sağladıkları faydanın karakterine göre gruplandırılması ilk def'a Alman maliyecisi Cohn'un **Finanzwissenschaft** adlı eserinde ele alınmış sonradan Plehn tarafından geliştirilmiştir. Daha ziyade kamu hizmetlerini finansman açısından değerlendirmeye çalışan bu tasnif tarzı inceleme konumuzu aydınlatması bakımından ilgi çekicidir.

1. **Bölünmez hizmetler** : Bunlar toplumun bütün fertlerine fayda sağlayan ve **bölünmez** (indivisible) nitelikte hizmetlerdir. Devletin yasama ve uygulama organlarının faaliyetleri, iç ve dış güvenlik, diplomasi teşkilâtı, eğitim hizmetleri bunun tipik örnekleri olarak sayılabilir. Bu gibi hizmetler topluma bir bütün olarak arz edilir. Bir vatandaşın bu hizmetlerden yararlanması diğerlerinin yararlanma oranını azaltmaz. Bu sebeple bölünmez hizmetlerin finansmanında genellikle vergi aracı kullanılmaktadır.

2. **Bölünebilir hizmetler** : Sadece belirli kimselere fayda sağlayan hizmetlerdir. Bunların ayırıcı niteliği, bu faaliyetler sonun-

---

(11) Bu açıklamalar şu eserden alınmıştır : J. F. Due : **Maliye - Bir İktisadi Analiz**, (Çevirenler : Doç. Dr. Sevim Görgün - Dr. İzzettin Önder), İstanbul, 1967, s. 18-20. Marjinal maliyet tartışmalarının tam bir özeti için şu makaleye de bakılmalıdır : N. Ruggles : **The Welfare Basis of the Marginal Cost Pricing Principles ve Recent Developments in the Theory of Marginal Cost Pricing**, *Rewiew of Economic Studies*, Vol. XVII, 1949-1950, pp. 29-46 ve 107-126.

da üretilen mal ve hizmetlerin, bunları kullanan kimselere inhisar etmesidir. **Bölünebilir** (divisible) hizmetler yukarıda açıklanan hizmetlerin diğer ucunu teşkil etmekte olup, devletçe işletilen endüstri işletmeleri, hazineye gelir sağlayan mali inhisarlar bu niteliktedir. Bu gibi hallerde, yâni devletçe üretilen mal ve hizmetlerden fertlerin faydalanma dereceleri birbirinden tamamen bağımsızdır. Bir kimsenin bu mal ve hizmetlerden yararlanması, diğerlerinin yararlanmasına tesir etmez. Sabit veya marjinal maliyetlerle kamuya arzedilen bu gibi mal ve hizmetler tamamen bölünebilir nitelikte olmalıdır. Yâni bu gibi mal ve hizmetler üretiminin **dış ekonomiler** (external economies) veya **zarar** (diseconomy) yaratmaması gerekir. İşte bu şartlar içinde, bölünebilir mal ve hizmetlerin bunlardan **faydalanana ödettilmesi** esası kabul edilebilir.

3. **Yarı bölünebilir hizmetler** : Yukarıda sıraladığımız iki kategori dışında öyle mal ve hizmetler vardır ki, bunlar **kısmen bölünebilir** niteliktedir. Bunlar çok çeşitli olabilmektedir. Bazan öyle hizmetler vardır ki, bütün topluma faydalı olmakla beraber, bazı vatandaşların bundan istifade ve fayda derecesi daha yüksek olmaktadır. Meselâ adalet hizmeti aslında bütün vatandaşların istifadesine arzedilmekle beraber, adalet mekanizmasına başvuran kimse bundan daha fazla istifade sağlamış olur. Diğer taraftan sadece bazı fert gruplarına özel menfaat ve fayda sağlamasına rağmen, toplumca faydalı sayılan hizmetlerin bulunduğunu unutmamak gerekir. Meselâ fakir ve malûllerin bakımı için kurulan tesisler, bütün sosyal yardımlar, parasız tedavi ve iş öğretme hizmetleri bu grupta yer alır.

Yarı bölünebilir nitelikteki hizmetlerde, belirli bedel ödemek suretiyle kullanana nakledilen fayda yanında, bir kısım fayda da bir bedel ödemeyen kimselere, fiat ödetilmesine imkân bırakmaksızın geçmektedir. İşte fiat mekanizmasına girmeyen fayda, hizmetin bölünemez niteliğinden doğmaktadır. Meselâ ilk ve orta öğretim, bu hizmetten faydalananların yanı sıra, o topluluğa bağlı diğer şahıslara da (daha bilgili yurtdaşların daha ileri bir toplum kurmaları gibi) faydalar sağlamaktır. İşte bu ikinci grup faydaların bir bedel karşılığı arzedilmeleri imkânsızdır. Çünkü bunların bölünerek arzedilmesine imkân yoktur.



#### IV — KAMU HİZMETİNİN FİNANSMANINDA DEĞİŞİK ALTERNATİFLER

Yukarıda sayılan üç kategori hizmetin finansman usulü hakkında bazı genel kaidelerin konulması mümkündür : Birinci grupta yer alan **bölünmez hizmetler** veya **kamusal mallar** (public goods) için en iyi finansman usulü, hizmetlerin arzına bağlı kalmıyarak **vergileme** ile maliyetin karşılanmasıdır. Bu halde vergi, toplumun bütün fertlerine yaygın bir finansman aracı olmaktadır. Bölünebilir hizmetlerde, idarenin maliyeti **fiatlarla** karşılaması mümkündür. Bazı devlet hizmetlerinin fertlere özel fayda sağlaması halinde, devletin mal ve hizmeti, belirli bir bedelle ve talebe göre arzemesi mümkün olduğu gibi, bunun daha âdil olduğuna şüphe yoktur. İşte bu bedel, kamu sektöründe de fiat esprisi ve anlayışının benimsenmesi bakımından önemlidir. Bu konuda en önemli mesele yarı bölünebilir mal ve hizmetlerde, maliyetlerin karşılanması için hangi usulün daha elverişli olduğunu tesbit edebilmektir. Bu konudaki uzun tartışmaları bir yana bırakacak olursak, üçüncü grupta yer alan hizmetleri kısmen **vergi** ile kısmen de **harçlarla** karşılamak gerekmektedir. Harçlar, kamu hizmetlerinden yararlanan kimselerden, bu faydalanma mukabili, kendilerinden vergi gibi tahsil edilen cebri meblâğlardır. Harçlarda hizmetin maliyetini kısmen karşılamak için gelir toplama gayesi yanında, bir de hizmet arzının toplumsal faydası, zayıf talepler sebebiyle genişlemesine, masrafların kabarmasına engel olmak kaygısı vardır (12).

Bugün beliren temayüle göre, devlet faaliyetleri ikinci gruptan birinci gruba doğru kaymakta yâni yalnız belirli kimselere hususî fayda sağladığı kabul edilen bir kısım hizmetlerin zamanla bütün vatandaşlara faydalı sayıldığı inancı yayılmağa başlamıştır. Örnek olarak karayolları, bayındırlık hizmetleri, kültür ve sağlık hizmetleri gösterilebilir. Eskiden bu gibi hizmetler devlet tarafından para mukabili satılırken zamanımızda bütün vatandaşların istifadesine parasız olarak arz edilmektedir. Demek oluyor ki, kamu hizmeti anlayışı eskiye nazaran ziyadesiyle değişmiş bulunmaktadır.

(12) Burada kısaca açıklanan konunun daha teferruatı için Bak. Doç. Dr. Kenan Bulutoğlu : **Vergi Politikası**, İstanbul, 1962, s. 22 ve m. Doç. Dr. Selâhattin Tuncer : **Kamu Maliyesi Ders Notları**, İstanbul, 1967, s.110-116.

Devletçe, kamu geliri sağlamak maksadiyle uygulanacak en elverişli **fiat politikası**, içinde bulunan ortamın şartlarına göre değişmektedir. Kamu idareleri tarafından sağlanan hizmetlerin finansmanında İngiliz maliyecisi H. Dalton üç değişik alternatif prensip veya bunların kombinozonu şeklinde bir karışım uygulanabileceğini söylemektedir (13).

### 1) Genel Vergileme Prensibi :

(The General taxation principle)

Buna, yapılan harcamaların vergi ile karşılanması prensibi de diyebiliriz. İlk plânda akla gelen en normal çözüm yolu, kamu hizmetlerinin genel vergileme ile karşılanmasıdır. Bu halde, vergiler, bunları ödeyen fertlerin kamu hizmetlerinden sağladıkları istifade derecesine bakılmaksızın, ödettilir. Millî savunma, iç güvenlik, eğitim, millî yardımlar gibi hizmetlerin karşılanmasında bu prensip uygulanmaktadır.

### 2) Hizmetin Mecburî Maliyet Prensibi :

(The compulsory cost of service principle)

Kamu hizmetlerinin maliyeti, bu hizmetlerden direkt fayda sağlayan fertlere bu fayda ile orantılı olarak ve mecburî bir mükellefiyet şeklinde ödettilir. Bu prensip mutaden mahallî idareler ve belediyelerce sağlanan su, gaz, elektrik, yol tamirleri, temizlik ve aydınlatma gibi hizmetlerin finansmanında kullanılmaktadır. Bu takdirde, ödetme için çeşitli, ölçüler bulunabilir. Su ve gaz için maliyet bedeli; yol tamir ve bakımı için, kullanılan motorlu taşıtın ağırlığı veya motör gücü; temizlik; aydınlatma işleri için mahallî rayiçler uygulanabilir.

### 3) Serbest (İradî) Fiat Prensibi :

(The voluntary price principle)

Bu takdirde, kamu teşebbüsleri tarafından üretilen mal ve hizmetler, yine kamu otoriteleri tarafından tesbit edilen fiatlara göre, fertler tarafından serbest (iradî) şekilde satın alınır. Bunun örnek-

(13) H. Dalton : Adı geçen eser, s. 129.

leri zamanımız devletlerinde pek çok olup; devletin işlettiği çeşitli ticarî, sınaî teşebbüslerin mamûlleri ile bazı tip hizmetlerde (özellikle PTT hizmetleri, bazı demir ve deniz yolları hizmetleri) serbest (iradî) fiat rejimi uygulanmaktadır.

Konumuz bakımından, serbest (iradî) fiat prensibi büyük önem taşımaktadır. Çünkü serbest (iradî) fiat prensibi uygulandığı takdirde fiatın tesbit şekline göre kâr veya zarar doğması ve her iki halde de bunun miktarının ne olacağı ve nasıl karşılanacağı hakkında bir sıra soru akla gelmektedir. Bir fiat tesbiti halinde, zarar meydana geliyorsa bu takdirde serbest (iradî) fiat prensibi ile genel vergileme prensibinin birlikte uygulanması gerekmektedir.

Kamu idareleri tarafından serbest (iradî) fiatla piyasaya arz edilen mal ve hizmetlerin uygun düşecek fiatları bakımından üç hali birbirinden ayırmak lâzımdır.

a) Bahis konusu mal ve hizmetler için **sosyal fayda zarurî değilse**, bu takdirde fiatın monopol kudretine sahip olmıyan, benzer özel teşebbüs firmaları tarafından tesbit edilen fiata eşit olması gerekir. Devlet ormanlarından elde edilen kereste ile sürplü maddelerin açık piyasada rekabet fiatlarıyla satılmalıdır. Ancak fiat dalgalanmalarını önlemek maksadıyla, gerekli koruyucu tedbirlerin alınması da şarttır. İşletme sevk ve idaresi kifayetsiz, veya fiatlar sür'atle düştüğü takdirde, bu mal ve hizmetler için piyasa fiatı, maliyeti koruyabilmelidir. Keza piyasada tekel kurmuş olan özel teşebbüs firmalarına karşı, böyle bir davranış, fiatları aşırı şekilde yükseltmeye mâni bir tedbir niteliğindedir.

Bahis konusu mal ve hizmetler için, sosyal fayda zarurî kılıyorsa, -alkollü içkilerde olduğu gibi- yüksek fiat konulması mümkündür. Bu takdirde, fiat bir miktar vergi unsurunu da ihtiva etmektedir.

b) **Talebi daha az elâstik mal ve hizmetler için**, kamu idaresinin fiatı yükseltmek suretiyle daha fazla gelir sağlaması mümkündür. Şayet bazı mal ve hizmetler üzerinden yüksek gelir sağlanması arzu ediliyorsa, bu takdirde bu gibi mal ve hizmetler için, bazı Avrupa memleketlerinde görüldüğü üzere, tütün, sigara, çakmak üzcrinde devletçe işletilen tekeller kurulması tercihe şayandır. Aksi takdirde, eşit şartlar altında satış ve rekabet, bir kısım gelirlerin özel teşebbüs ve ticaret erbabına kaymasına yol açar.

Meselâ Fransız hükûmeti sadece kibrit imâl ve satışını tekele bağlamakla kalmamış, çakmak ve kibrit yerine ikame diğer mekanik aksamın satışını da kanunî şekilde yasaklamıştır.

c) Diğer taraftan, sosyal fayda mülâhazaları ile, bazı tip mal ve hizmetlerin, **daha düşük bir fiatla satışı veya fiatsız** (no price) arzı da, büyük zarar ve kayıplar bahasına, bahis konusu olabilir. Bu politika daha ziyade kamu giderleri politikasını ilgilendirir ve böylece mal ve hizmetlerin bedava arzı, ancak talebin elâstik olmadığı yahut vesika usulünün kolayca uygulanabildiği ve büyük israfı yol açmayan sahalara kolaylıkla uygulanabilir. Bazı ahvalde bedava hizmet arzı büyük kolaylık arzeder; zira en uygun çözüm yoludur. Meselâ karayollarının kullanılmasının, giriş kapularının uygunsuzluğu yüzünden serbest olması; İngiliz ordusunda harp zamanında posta pulu satışındaki zorluklar sebebiyle mektupların bedava gönderilmesi bunun örnekleridir. Bütün bu hallerde mal ve hizmetin bedava arzında serbest (iradî) fiat prensibi ortadan kalkmakta ve bunun yerini genel vergilik me prensibi almaktadır.

Bu alternatifleri, zaman ve şartlara göre seçip ve uygulamak pek kolay bir iş değildir. Hele aynı mal ve hizmet için, fertlerin zenginliğine göre, fiat farklılaştırmasının gerçekleştirilmesi, uygulamada pek mümkün olamamaktadır.

## V — KAMU GELİRLERİNİN FİATDAN VERGİYE DOĞRU SIRALANMASI

İhtiva ettiği cebir unsuruna göre, kamu gelirleri piyasa fiatından başlayarak vergiye doğru sıralanmaktadır. Böyle bir sıralama kamu gelirlerinin tasnifi bakımından önemli ise de, fiatla kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi gösterme bakımından ziyadesiyle ilgi çekici olmaktadır. Amerikalı maliyeci A. Seligman'ın yapmış olduğu böyle bir sıralamanın esasları aşağıda özetlenmiştir :

### Amerikalı Maliyeci A. Seligman'ın Kamu Yararı Düşüncesi İle Yaptığı Gelir Tasnifi

- 1) Fiatlar
- 2) Kamu fiatları
- 3) Harçlar

- 4) Şerefiyeler
- 5) Vergiler

**Kaynak :** A. Seligman, **Essays in Taxation**, 10. baskı, Macmillan New York, 1925 s. 399 - 432.

Bu tasnif bilhassa kamu yararı düşüncesine göre yapılmış bir ayırım olması bakımından büyük önem taşımaktadır. Burada kamu gelirleri kendi içinde derecelenmekte ve kamu yararı düşüncesi ve cebir unsuru gittikçe artmaktadır. Birinci sırada hafif veya mevcut olmayan kamu yararı düşüncesi ve cebir unsuru; beşinci sırada en yüksek derecesine ulaşmaktadır. Şimdi bu beş kategori kamu gelirini daha yakından görelim :

1 — **Fiatlar** : Devletin tıpkı özel teşebbüs firmaları gibi piyasaya arzettiği mal ve hizmetlerin karşılığı olarak aldığı bedellerdir. Bu fiatların tâyin ve tesbitinde asıl gâye kâr olup, kamu yararı düşüncesi ikinci plânda yer almaktadır. Bunlara **piyasa fiatı** da denebilir.

2 — **Kamu fiatları** : Devletin kamu yararı düşüncesini ön plâna alarak işlettiği teşebbüslerin piyasaya sürdüğü mal ve hizmetlerin fiatıdır ki, bunlarda kâr gayesi ikinci plânda kalmaktadır.

3 — **Harçlar** : Devletin kamu yararı düşüncesi ile yaptığı ve fakat hususî şahıslara belirli bir fayda sağlayan hizmetleri karşılığında aldığı bedellerdir. Harçlarda kamu yararı düşüncesi ağır basmaktadır. Buna rağmen de, maliyet bedelinin belirli bir kısmı, mal veya hizmetten yararlanan kimseden karşılık olarak alınmaktadır.

4 — **Şerefiyeler** : Kamu yararı için yapılan bir onarım ve imar faaliyetinden dolayı mülklerinin değerinde bir artış husule gelen kimselerden, bu faydalanmanın bir kısmı veya tamamının mecburî bir iştirak hissesi olarak alınan bedelidir. Burada kamu yararı görüşü önemli bir rol oynamaktadır. Devlet veya mahallî idare, gördüğü hizmetin giderlerini bu şekilde karşılamak ister.

5 — **Vergiler** : Yukarıda sayılan dört nevi gelir kategorisinden farklı olarak, muayyen bir mal ve hizmet bedeli değildir. Vergilerde kamu yararı düşüncesi tek başına hâkim durumdadır. Kamu hizmetlerini toptan karşılamak için, vergiler, devletin hâkimiyet hakkına dayanılarak alınmaktadır. Verginin ölçüsü elde edilen fayda değil mükelleflerin iktidarı olmaktadır.

Vergiler ile fiatlar arasındaki ilişki ve farkları göstermek kımından İngiliz maliyecisi H. Dalton'un yapmış olduğu bir tasnif şeması bu konuda ilgi çekicidir.

**Kaynak :** Hugh Dalton, **Principles of Public Finance**, Lond 1964, 24. baskı, s. 18 den alınan bilgiye göre ta mızdan düzenlenmiştir.

**İngiliz Maliyecisi H. Dalton'un  
Vergiler İle Fiatlar Arasındaki  
Farkı Gösterir Şeması**

**I — Cebri mükellefiyetler :**

1. Genel olarak **vergiler**
2. Harp ve diğer vesilelerle alınan **haraç** (tribute) **tazminatlar** (indemnities)
3. Cebri istikrazlar
4. Yasaklara karşı **para cezaları** (pecuniary penalti

**II — Fiatlar :**

5. **Kamu emlákinin hasılatı** (receipts from public perty)
6. Kamu otoriteleri tarafından monopol şeklinde mamak üzere «rekabet şartları altında» işletilen şebbüslerden elde edilen **hasılat**,
7. Bir işletme hizmeti niteliğinde olmayıp daha z de resmî bir hizmet niteliğindeki (tapu ve nüfus tükleri gibi) işler için ödenen **harçlar** (fees) ve **datlar** (payments)
8. Cebre dayanmayan (iradî) **istikrazlar**.

**III — Çeşitli :**

9. Kamu otoritelerinin **tekele** dayanarak ve rekâ şartları dışında yürüttükleri teşebbüslerden ettikleri hasılat
10. **Serefiyeler** (special assessment)
11. Devletin kamu giderlerini karşılamak için **kâğıt ra basımından** elde ettiği varıdat
12. **İradî bağışlar** (voluntary gifts)

Kamu tüzeli kişilerine ait kamu gelirlerini biri **geniş** diğeri **dar** olmak üzere iki tarzda ele alıp incelemek kabildir. Geniş anlamdaki kamu gelirlerine bütün **girdiler** (incomings) veya **hasılat** (receipts) dahil olup H. Dalton bunlara **kamu hasılatı** (public receipts) demektedir. Dar anlamdaki kamu gelirlerine sadece alêde (normal) gelirler girmekte olup H. Dalton bunlara **kamu gelirleri** (public revenues) adını vermektedir. Böyle ikili bir ayırım bazı anlaşmazlıkları ortadan kaldırdığı gibi, kamu gelirleri arasında vergi ile fiat ilişkisine de ışık tutmaktadır. Şöyle ki, vergi, dar ve gerçek anlamda kamu geliri olduğu halde, kamu fiatları veya **fiatlandırma** (pricing) geniş anlamda kamu geliri veya daha teknik deyimle **kamu hasılatı** olmaktadır.

Burada pratik açıdan önemli olan husus, vergi ile kamu fiatları arasındaki farka işaret etmektir. H. Dalton'unda belirttiği gibi, vergi kamu otoriteleri tarafından konulan mecburî bir mükellefiyet olup verginin esası ve bunu diğeri kamu mükellefiyetlerinden ayırt eden özellik, vergi mükellefi ile kamu idaresi tarafından sağlanan hizmetler arasında doğrudan doğruya bir **karşılığın**, lâ-tince deyimle «**Quid pro quo**» nun bulunmamasıdır.

Halbuki vergiden sonra gelen ve kamu gelirlerinin önemli bir kaynağı olan, kamu idareleri tarafından sağlanan belirli mal ve hizmetler üzerine vaz edilen **kamu fiatını** vergiden ayırd eden en belirli özellik, vergilerin mecburî olmalarına karşılık, kamu fiatlarının fertlerle kamu idareleri arasında açık veya kapalı bir anlaşmaya göre tamamen iradî (arzuya göre) oluşudur.

## VI — KAMU EMLÂKİNİN VE KAMU TEŞEBBÜSLERİNİN GELİRİ VE FİATLAR

Devletin kamu emlakından ve kamu teşebbüslerinden sağladığı gelirler, diğeri bir deyişle **kamu emlak ve teşebbüs gelirleri** (income from public property and public enterprises), eskiden olduğu gibi günümüzde de kamu maliyesi incelemelerinde önemli bir yer tutmaktadır.

Devletin kamu mallarından sağladığı gelirler, eski devirlerde kamu gelirleri arasında geniş ve önemli bir yer işgal ediyordu. Bugün ise bu kategori gelirin yeri gerek mutlak tutar ve gerekse nisbî olarak ziyadesiyle azalmış bulunmaktadır. Bu sebeple emlak gelir-

leri, modern gelir tasniflerinde ihmal edildiği gibi, maliye öğretiminde de ancak kısaca açıklanması ile yetinilmektedir. **Kamu malları** genellikle devlet arazisi, binalar, ormanlar ve madenler gibi devletin sahip bulunduğu gayrimenkul kıymetlerden teşekkül etmektedir. İşte kamu mallarından doğan gelirlere «devletin emlak gelirleri» denilmektedir ki, bugün modern devlet bütçelerinde işgal ettiği yer ihmâl edilebilecek bir seviyededir.

Devletin ticarî ve sınaî teşebbüs gelirleri, devletçiliğin ve müdahaleciliğin bir sonucu olarak zamanımızda azçok artmış bulunmaktadır. Bu tip kamu iktisadî teşebbüslerinin örnekleri devletin sahip olduğu veya iştiraki bulunduğu ticarî ve sınaî işletmeler, demiryolları, denizyolları, havayolları, banka ve sigorta şirketleridir.

Çeşitli derece ve sıradaki kamu tüzel kişileri, çeşitli emlak sahibi oldukları gibi, çok çeşitli iktisadî teşebbüsleri (zamanımızda elektrik, havagazı, su ve kömür işletmeleri v.s. gibi) de sevk ve idare etmektedirler. Bu teşebbüslerden bir kısmı zamanımızda kamu hizmeti niteliği taşımakla beraber, bunların iktisadî birer işletme olduklarına şüphe yoktur. İşte kamu tüzel kişilerinin çeşitli sebepler ve saikler altında sahip oldukları kamu emlakinden, sevk ve idare ettikleri iktisadî teşebbüslerden elde ettikleri **safi nakdi geliri** kamu gelirlerinin bir kısmı sayılmaktadır. Şayet devletin kamu emlak ve teşebbüsleri bütçe çevresi içinde idare edilecek olursa, böyle bir tutumun vergilemeyi azaltıcı ve kamu giderlerini arttırıcı bir eğilim yaratacağına şüphe yoktur. Böylece devlet, vergilemeyi azaltmak ve harcamaları daha çok arttırmak için çoğu zaman bu yola baş vurmaktadır.

Kamu emlak ve teşebbüslerinin gelirleri genel olarak iki şekilde karşılanmaktadır.

1) **Monopol fiatlarıyla** : Bu tarz bir gelir temini kısmen vergilemeye tekabül etmektedir. Kamu idareleri belirli mal ve hizmetler için monopoller tesis ederek hasılatı bu yolla elde ederler. Mali monopol, ihtiva ettiği cebir unsuru itibariyle vergiye benzemektedir.

2) **Piyasa fiatlarıyla** : Bu tarz gelir sağlama, diğer özel teşebbüs firmalarının fiatlarına tekabül etmektedir. Öyle ki, kamu idareleri ürettikleri mal ve hizmetleri, açık rekabet şartları altında piyasaya arzederler. Bu takdirde kamu emlak ve teşebbüs gelirleri bir nevi **fiattır**.



İkinci yol, iyi işletme prensipleri uygulandığı takdirde, büyük kayıp ve zararlara yol açmadan, bol ve kolay varidat sağlayabilmektedir. Tabii kaynakların işletilmesi, bina ve arazinin uzun süre ile kiralanması bunun örnekleri olarak sayılabilir. Vergilemenin ağır yükleri ve zorlukları nazara alınacak olursa, bu gibi kamu gelirleri, devlete kolaylıklar sağlamaktadır. Bu itibarla kamu mallarının ve kamu teşebbüslerinin gelirleri, vergiden çok fiata benzemekte ve her iki kategori arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.

## VII — KAMU GELİRLERİ VE FİAT POLİTİKASI

Bilindiği üzere kamu gelirleri, özellikle vergiler, kamu hizmetlerinin maliyetini karşılamak üzere toplanmaktadır. Devlet piyasaya arzettiği mal ve hizmetlerin maliyetini karşılamak üzere, bazan piyasa mekanizmasından istifade etmekte, bazan da bu mekanizmanın tamamen dışında usul ve kaideler kabul etmektedir. Bu bakımdan yukarıda gördüğümüz gibi, kamu gelirleri ile fiat politikası arasında yakın bir ilişki bulunduğuna şüphe yoktur.

Devlet günümüzde toplum refahını âzamiye çıkarmak gayesiy-le bilhassa az gelişmiş ekonomilerde, sadece klâsik anlamda kamu hizmetlerinin görülmesi ile yetinmeyip, buna paralel olarak özel sektöre has ve hattâ özel sektörle birlikte, rekabet şartları altında bazı mal ve hizmetlerin üretimine girişmek zorunda kalmaktadır. Ayrıca bazı mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesi devlete gelir sağlamanın bir yolu olarak da kabul edilmektedir. Devlet bazı tip mal ve hizmetlerin üretiminde monopol fiatları uygulamak suretiyle ve özellikle malî tekellerle munzam gelir sağlamak yoluna da gitmektedir. Gerek devlet işletmeciliğinin ve gerekse monopol fiatlarının devletin, bilhassa vergileme yoluyla tahakkuk ettirmek istediği daha âdil bir gelir dağılım politikasına uygun olduğu gibi, git-tikçe artan kamu giderlerinin kaynağını rantlara dayandırması bakımından da önem taşımaktadır.

Burada çeşitli ihtimaller akla gelebilir. Bunlar üzerinde kısaca durulalım :

1) Eğer bir mal veya hizmet **bölünerek** kamuya arzedilebili-yorsa ve hizmetin marjinal maliyeti sıfır veya sıfıra pek yakın ise, artık kullananlara değil, topluma ödetme yoluna gidilmesi daha uygundur. Meselâ bir köprüden daha fazla sayıda kimsenin geçmesi,

köprü hizmetinin arzedilmesine yeni bir maliyet eklemes. Bu sebeple köprü için yapılmış yatırımdan toplum için en büyük fayda sağlanması, fiatın marjinal maliyete göre ayarlanması ile, yâni köprüden geçişin serbest olması ile mümkündür.

2) Yukarıdaki örnekte bahsi geçen köprü, turistik güzellikleri ziyarete imkân veren bir bölgede ise ve trafik akımı memleket ekonomisine kayda değer bir fayda sağlamıyacaksa bu takdirde devletin fiat politikası, tekeli bir davranışta olmalıdır. Yâni köprüden geçiş fiatı, talep elastikliğinin birime eşit olduğu noktada fiat tesbit edilir ve böylece hasılatı azamiye çıkarmak gâyesi gerçekleştirilmiş olur.

3) Bazı mal ve hizmetlerin arzedilmesinde **dış kazançlar** çok olduğu gibi, genel olarak da hizmetin talep elastikliği çok zayıftır. Meselâ itfaiye çağırma, cenaze kaldırma ve sıhhi imdat hizmetlerinde durum böyledir. Bu takdirde hizmetin bedava olması ve sadece ödeme gücü olanlardan bir bedel alınması yoluna gidilebilir.

4) Bazı mal veya hizmetlerin arzı, **topluma büyük faydalar** sağladığı için toplumca desteklenebilir. Bunun sebebi bu mal ve hizmetin sağladığı toplam kamusal faydadır. Meselâ bir şehirde evlerde daha fazla su kullanılmasının teşvik edilmesi veya çocukların süt içmesinin sağlanması arzu olunabilir. Şayet bu gibi mal veya hizmetleri devlet veya belediye arzılamakta ise, maliyetten daha düşük bir bedelle satılabilir. Hattâ tüketimi toplumca arzu edilen bir miktara kadar, söz konusu mal veya hizmet, bedava da verebilir. Yâni bu miktara kadar maliyet, vergi gelirleri ile karşılanabilir.

5) Bir de **azalan maliyetle** çalışan sanayiler arasında, geniş kitlelerin tüketimine mal arzediciler vardır. Fiatı marjinal maliyete göre ayarlamak suretiyle, toplum bakımından kaynakların daha iyi kullanılması için bu sanayilerde maliyetin altında satış yapılması da mümkündür (14).

Kamu mal ve hizmetlerinin herbirine tek bir fiat konulacak olursa, vatandaşların ödeme gücü çeşitli olduğu için, bu fiat bazılarına düşük (ucuz), bazılarına ise yüksek (pahalı) gelecektir.

(14) Bu açıklamalar ana hatları ile şu eserden alınmıştır. Doç. Dr. Kenan Bulutoğlu : **Vergi Politikası**, İstanbul, 1962, s. 24 ve m.

Diğer bir deyimle, mal ve hizmetin fiyatını, marjinal faaliyete göre tesbit edecek olursak, satınalma gücü yüksek vatandaşlar için **tüketici rantı** (consumer surplus) doğmaktadır ki, bunun kamu mal ve hizmetlerinin dereceli şekilde fiyatlanması suretiyle ortadan kaldırılması gerekmektedir. Ancak uygulamada tüketici rantlarının vergilenmesi, fiyat ve kalite farklılaştırılmasına rağmen, pek kolay olmamaktadır.

Devletin kamu fiyatları politikasında uygulayacağı temel prensip **kaynakların en iyi şekilde kullanılması** (the best use of resources) şeklinde özetlenebilir. Bu prensip son yıllarda iktisatçılar arasında büyük bir tartışma konusu olmuş ve özellikle kamu teşekküllerinin fiyat politikası ile bağlanmıştır. Bu konuda yukarıda zaman zaman açıkladığımız bazı ilgi çekici fikir ve esaslar ortaya atılmakla beraber, konunun gerek dünyada ve gerekse memleketimizde halâ tartışıldığı ve bunun devam ettiği bir gerçektir.