

Bölgesel İdareler Maliyesi

Nazari Bir Deneme

Doç. Dr. Kenan Bulutoğlu

İstifade nazariyesi ve *iktidar nazariyesi* vergilemenin esasının dayandırıldığı iki ana nazariyedir. Devletin egemenliğinin sınırlandırılması kaygısını önde tutan ilk siyaset yazarları (17 ve 18 inci asırlarda), verginin esasını daha çok istifadeye dayandırıyorlardı. Burada açık amaç, hükümdarın egemenlik haklarını sınırlamaktır. Vergileme yetkisi de, vatandaşların devlet hizmetlerinden istifadesi ile sınırlandırılmak isteniyordu. Toplumsal sözleşme nazariyesini savunan siyaset ilmi yazarlarının hemen hepsi, vergilemeyi, vatandaşların devlet hizmetlerinden istifadesine bağlamışlardır.

Devletin ödevleri ve görevleri artınca, özellikle radikal ve sosyalist düşünce akımları, bir yandan devletin iktisadî hayata karışmasını arttırır, diğer yandan da gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi gerektiğini savunurken; iktidar esaslı, nazariye ve uygulamada ön plâna geçmiştir.

Fakat istifade nazariyesi, devlet hizmetlerine harcanan paralar vasıtasıyla faydanın maksimumlaştırılması amacına bağlanan, on dokuzuncu asır sonunun bazı marjinalistleri tarafından da savunulmuştur. Yakın tarihlerde de, Bowen, Musgrave ve Samuelson, merkezî idarenin harcamalarında faydanın maksimuma ulaştırılması için, istifade esasına uygun vergilemenin şartlarını araştırmışlardır [1].

Ortada inkâr edilemeyecek bir gerçek var: istifade nazariyesi, itibardan en çok düştüğü devirlerde bile, pek çok yazarlar tarafından, bölge idareleri maliyesi için uygun bir finansman esası olarak savunulmuştur. Tatbikatta da, bütün memleketlerin bölge idare-

[1] Bu konuda toplu bilgi için bakınız: R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, (Mc Graw-Hill Book Co. New-York, 1959), s. 61 - 89.

leri maliyelerinde, istifade nazariyesini az çok doğrulayacak hü-kümlere rastlamaktayız. Acaba istifade nazariyesi, niçin bölgeler maliyesi işleyişi için daha uygun bir izah şeklidir. Bölge idareleri maliyesinde, kamusal harcamaların seviyesini, bunların türlerini, karşılanma yollarını tesbit ederken, faydanın azamîleştirilmesini sağlamamıza imkân verecek şartlar nelerdir? Bölge idareleri maliyesi için tutarlı bir istifade nazariyesi kurulabilir mi? Bu makalede, bölge kamu idareleri maliyesinin genel bir nazarı çerçevesinin kurulması denenmektedir.

Bölgesel kamu idaresi deyince ne anlıyoruz? Bunlar merkezî idarenin devrettiği ve bir takım belirli işleri görmek için kurulmuş, gene merkezî idare tarafından devredilmiş vergileme yetkisine sahip kamu tüzel kişileridir. Yetki ve görevleri, bölgeler itibariyle ve konular gösterilerek belirlenmiştir.

Aşağıdaki izahlarımızda, gelir dağılımına tesir etmek yolu ile toplumun refahını yükseltici tedbirleri bir tarafa bırakıyoruz. Yani, devlet maliyesinin, gelir dağıtıcı görevi aracıyla toplumun refahını yükseltme imkânlarını konumuz dışında bırakıyoruz. Esasen bu görev sayesinde, toplumun refahının, ne şartlar altında ne dereceye kadar yükseleceğini bilmek için, topluluğun refah fonksiyonunu, yani kişiler-arası fayda ilişkilerinin bilinmesi gerekir. Biz bu incelememizde *gelir bölünüşünün* sosyal bakımdan arzu edilen seviyeye getirilmesi işinin, *merkezî hükümet* tarafından yapıldığını farzediyoruz.

Bölgesel idarelerde, kamu harcamalarının seviyesinin tesbitinin ve maliyetlerinin fertler arasında dağıtımının, en yüksek tatmini sağlayacak şekilde yapılabilmesi imkânı, merkezî idareye kıyasla, çok daha yüksektir. Bunun da başlıca üç sebebi vardır.

1 — Bölgesel idareler tarafından arzedilen kamu hizmetlerinde, kişilerin belirli bir şekilde yararlandıkları hizmetler geniş bir yer tutar. Öyle ki, bunlarda, fiatlamamın esası olan bedel ödenmedikçe hizmetten istifade edilmemesini sağlamak (exclusion principle), daha geniş ölçüde mümkündür. Vatandaşların, ayırma yapılmaksızın, tümünün istihlâkine arzedilen hizmetler daha çok merkezî idare tarafından görülmektedir.

2 — Bölünmez hizmetlerin tercih sırasının tesbitinde, fertlerin tercih hadlerinin kamu idaresi tarafından *sadakatle yansıtıl-*

ması ihtimali daha yüksektir. Bu etken yani tercihlerin siyasî karar mekanizması ile yansıtılması, merkezi idarede de mümkündür; ancak mekanizma burada çok daha iyi işleyebilir. Öte yandan, bölgesel kamu idarelerinin hizmet alanlarının iyice sınırlanmış oluşu, o bölgede yerleşmiş olan ya da menfaate ve emlak sahibi olan kimselerin, bu hizmetlerle bağıntılarının daha kolaylıkla ortaya çıkabilmesine imkân verir.

3 — Bölge idarelerinde, kamu harcamalarının optimum seviye ve maliyet dağılımına ulaşmasını sağlayan üçüncü bir sebep de, *fertlerin bir bölgeden diğerine taşınması imkânlarının çok daha yüksek oluşudur.*

Şimdi bu üç etkenin birlikte, bölge idareleri maliyesi seviyesinde kamu harcamalarını, fertler için en yüksek tatmini sağlayacak seviyeye ve dağılım şekline getirip getiremeyeceğini inceleyelim.

1) Bölge idarelerinin arz ettikleri kamu mallarında bölünebilme.

Fiatlar ve harçlar : Kamu idarelerinin üzerlerine aldıkları hizmetler arasında, bölünmez vasıfta olanlar pek geniş yer tutmaz. Su, elektrik, kanalizasyon, taşıma (tramvay, otobüs v.b.), sağlık kurumları gibi hizmetlerde, belli bir bedeli ödemiyeni hizmet dışı bırakma imkânları (exclusion principle) vardır. Ancak bu hizmetlerin bile görülmesinden husule gelecek faydada, ya da görülmemesinden doğacak zararda, bölünmez bir yan vardır. Kanalizasyon, sağlık ve hijyen tesisleri gibi hizmetler, o bölgede oturanların hepsine isteseler de istemeseler de elde edecekleri bir takım faydalar sağlarlar. Burada hizmetten doğrudan doğruya faydalanma ile, dolaylı bir şekilde faydalanma halleri ayrılabilirse de, hizmete karşılık bir harç ya da bedel koymanın sınırının nerede bittiğini kesinlikle belirtmek imkânsızdır.

Bazı mahallelerde, kanalizasyon şebekesi kurulmadığını düşünelim. Şehrin diğer bölgelerinde oturan kimselerin, bu hizmetin bazı yerlerde görülmemesinden ötürü, bulaşıcı hastalıkların yayılma tehlikesi altında kaldıkları açıktır.

Aynı şekilde ehliyet imtihanını ve trafik kontrolünü düşünelim. Burada da hizmetten doğrudan faydalananlar, dolayısıyla faydalananlar vardır. Bu hizmetten birinci derecede faydalananlar, otomobil kullananlardır. İkinci derecede faydalananlar yayalar, vasıtalarda seyahat edenler, eğer kontrolden sonra kazalardaki azalma olasılığını hesaplıyarak primlerine yansıtılmamışlarsa, sigorta şir-

ketleridir. Eğer trafik kontrolünün mükemmelleştirilmesinin bir sonucu olarak primlerde bir indirme olmuşsa, bu sigorta sözleşmelerini yapanlar da birinci derecede istifade edenler arasındadır. Otomobil kullanma ehliyeti alanlardan, yahut sigorta şirketlerinden harç alınması, kişisel yararlanma esasının bir uygulaması olabilir.

Yangına karşı itfaiye teşkilâtı kurulması, olanın mükemmelleştirilmesi için girişilen harcamalar da, gene birinci derecede, o şehirde gayrimenkule sahip olanların ve yangına karşı sigorta yapan şirketlerin yararınadır. Bu yararlanma koruyucu tedbirlerden elde edilmektedir. Bir de başlamış yangının söndürülmesi halinde sağlanmış fayda vardır ki, bunu elde eden, ya gayrimenkul sahibi yahut binayı sigorta etmiş olan şirkettir. Tabii bütün vatandaşların yangına karşı can güvenliğinin artmış oluşu da bölünmez bir faydadır. Burada da sadece birinci derecede istifade sağlıyanlardan, hizmet karşılığı *harç* alınması mümkündür.

Şerefiyeler; yapılan bir bayındırlık faaliyeti sebebiyle değeri artan binaların sahiplerinin, bu değer artışı ile orantılı olarak işin maliyetine katılmalarıdır. Burada birinci mesele bayındırlık işi ile ilgili olarak istifadenin, yani değer artışının tesbit edilmesidir. İkinci mesele şudur: acaba işin maliyetinin tamamı mı, yoksa sadece bir kısmı mı, bu tesbit edilen bina ve gayrimenkul sahiplerine, istifadeleri nisbetinde dağıtılacaktır? Eğer maliyetin tamamı dağıtılırsa, işten sadece bu bina sahiplerinin yararlandığı faraziyesinden hareket edilmiş olur ki, bu, gerçekten uzak bir varsayımdır. Bir kısım istifadenin de gayet genel bir şekilde olduğu, yani bina sahiplerini de aşan bir bölünmezlikte olduğu düşünülürse, istifade esasının mantığı içinde kalınarak, maliyetin sadece bir kısmının, doğrudan doğruya istifade ettikleri tesbit edilen bina sahipleri arasında paylaşılması yönüne gidilebilir. Bu maliyet bölüştürmesinden sonra, eğer bazı binaların değerlenmelerinin tamamı vergi olarak hazineye intikal etmemiş ise, bu, mülk sahibi için bir artık-değer vasfındadır. Maliyetin tamamı değerlenen bina sahipleri arasında dağıtıldıktan sonra, gene de vergilendirilmemiş bir değer fazlası var ise, bu bir artık-değerdir, (surplus)dür. Bu halde kanunlaştırma ve bayındırlık işi, bir değer fazlası yaratmış olmaktadır.

Bir de yeni mahallelerin kurulması meselesi vardır. Bu gibi hallerde yapı şirketleri veya kooperatifleri, belediyelerle anlaşma yaparlar; belediye hizmetlerinin getirilme maliyetinin tamamını

karşılamaı kabul ederler. Bu halde de, istifade nazariyesinin, piyasa mekanizmasına uygun bir tatbikatı karşısında demektir.

Görülüyor ki belediye hizmetlerinde, maliyetin istifade esasına göre karşılanması imkânları, merkezi idareye kıyasla daha yüksektir. Belli bir bölgede oturanlar, yahut bu bölgede menfaate sahip olanlar (gayrimenkul sahibi olanlar) ile hizmet arasında bir istifade bağı kurmak, çok daha kolaylıkla mümkün olmaktadır. Gerçi, bir şehirde veya bölgede hizmetlerin mükemmelleştirilmesinden, oraya geçici olarak uğramış kimseler de istifade etmektedir. Fakat bu pek ârızî kalır. Kaldı ki, belediyenin, otellerde uygulanan oda fiyatlarına vergi koyarak, gelip geçici kimselere de, hizmetleri için bir bedel ödetmesi mümkündür. Bu son halde, hizmetlerle istifade arasında herhangi bir özel bağ olmayıp, hizmetlerin tümüne bir katılma söz konusudur. Şimdi belediye hizmetlerinin bölünmez vasıfta olanlarının finansmanına geçelim.

2 — Bölge idarelerinin arzettikleri bölünmez kamu hizmetlerinde istifade esasına uygun maliyet dağıtımı

Bölge idarelerinde saydığımız hizmetlerdeki gibi, ya maliyet ile ilgili bir fiyat şeklinde, yahut da maliyet ile ilgisi pek zayıf bir harç şeklinde, faydalananlardan bir bedel alınması imkânlarının daha geniş olmakla beraber; bu idarelerin bölünmez bir nitelik gösteren, bu yüzden doğrudan doğruya bütün varidattan yapılacak ödemelerle karşılanması gereken hizmetleri de vardır. Kaldı ki, yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, pek çok belediye hizmetleri karşılığında, maliyet ile ilgisi pek zayıf olan bir takım harçlar alınması, bunlarda bölünmez nitelikte, başka bir deyişle genel menfaat sağlayan bir yanın varlığının kabul edildiğini gösterir. İşte bütün bu bölünmez hizmetlerin ve kısmen bölünür vasıfta olan, fakat kısmen de genel gelirlerle karşılanması gerektiği kabul edilen hizmetlerin, gerek seviyelerinin belirlenmesi, gerek dağılışının tesbit edilmesi, bizi gene yukarıda tartışmasını yaptığımız, *sosyal mallar talebi* tahlillerine götürmektedir.

Burada istifade prensibinin, hizmet dışı bırakma imkânı sayesinde, hizmetin piyasadakine benzer bir mekanizma ile arzedilebilmesi imkânlarının bittiği yerden itibaren; ya da bu çeşit ödetme yolu yerine bu hizmetlerin maliyetlerinin genel bir bütçeden doğrudan doğruya karşılanmasının daha uygun olacağının, siyasî karar sahipleri tarafından kabul edildiği noktadan itibaren, artık gene sos-

yal malların talebi ve fiyat belirlenmesi meselesi ile karşı karşıya kalıyoruz demektir.

Bölünmez mallara olan talebin, optimum arz miktarının belirlenmesi meselesi, bölgesel idareler maliyesi bakımından, merkezî idareye kıyasla büyük bir ayrılık göstermez. Bowen, Samuelson, Musgrave gibi yazarların yapmış oldukları, merkezî hükümetin bölünmez mallarının arzında, piyasa mekanizması mantığına uygun tahlil burada da muteberdir [2].

Ancak bu tahlilde, bölge idareleri bakımından daha farklı bir şekilde ortaya çıkabilecek noktalara da işaret etmek gerek.

a. Seçim mekanizması :

Musgrave fertlerin devlet hizmetlerine olan taleplerinin siyasî partiler kanalı ile yansıtılabileceğini kabul ediyor [3].

Bölge kamu idareleri maliyesinde, bölünmez mallara karşı halk tercihlerinin açıklanması, merkezî idarelerdekinden daha kolay olabilecektir. Çünkü geçen asırda bazı Alman yazarlarının da üzerinde durdukları gibi [4], bu idareler iktisadî bir bütündür. Bunlarda halk tercihlerinin, idare edenlere aksettirilmesi olanağı daha yüksektir. Gruplar birbirine daha yakındır; gruplar arası olduğu kadar (yani yatay olarak), halktan idareye doğru (dikey olarak) tercihlerin iletilmesi mekanizması daha kolaylıkla kurulabilir, işleyebilir. Hattâ belediyenin yeteri kadar küçük olduğu farzedilirse, mesele artık birden fazla sayıda kişiden kurulmuş bir istihlâk biriminin davranışlarının tahlili meselesi halini alır. Kümeleşmiş müstehlikler; bilindiği gibi, hastahaneler, yatılı okullar, kırsallar ve hattâ bir dereceye kadar aile gibi, bazı ihtiyaçlarını toplu halde yani tek bir karar mekanizması ile karşılayan müstehlik birimleridir. Şüphesiz kümeleşmiş müstehliklerden mahallî idareler maliyesine

[2] H. R. Bowen, *Toward Social Economy* (Rinehart and Co. New-York, 1948), çapı 18; P. A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics*, c. 36, 4, ss. 387-80, — Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, aynı dergi c. 32, Nov. 1955, ss. 350-56; R. A. Musgrave, *loc. cit.*

[3] *op. cit.* s. 87.

[4] Bu düşünce şeklinin dikkati çeken temsilcisi Julius Faucher'dir. Bakınız: Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, c. I, 6. édition, ch. XV, appendice.

kadar olan mesafe oldukça uzundur; fakat burada da, toplulukta demokratik bir ruh yaygın olsa bile, istihlâk tercihlerinde azınlıkta kalanların, serbest olsalardı elde edecek oldukları tatminden daha az tatmin duydukları muhakkaktır. Her şeye rağmen müstehlik kümeleri için de, belli kurallara uymak şartıyla, en yüksek tatmini sağlıyan bir tercihler silsilesi bulmak mümkündür. Bunun en basit yolu çoğunlukla oylamadır. Eğer grup az çok yalınkat (mütecanis), ise azınlıkta kalanların tatmin kaybı çok büyük olmayacaktır.

Bölgesel idarelerde, bölünmez mallara olan talebin belirlenmesi meselesinde, merkezî idarelerden farklı olan diğer bir nokta da, karar kurullarının seçiminde, seçmenleri etkileyen saiklerdir. Denmiştir ki, merkezi hükümeti ortaya çıkaracak genel seçimlerde, yurttaşlar oylamaya katılırken çeşitli kamusal mallardan ne kadar bedel karşılığı ne miktar istediklerini belirterek değil; iyi bir hükümetin nasıl olması gerektiğini düşünerek rey vermektedirler. Bu bakımdan isteyerek mübadele (voluntary exchange) yaklaşımı mantığı içinde, kamu malları talebini ortaya çıkaracak tatminkâr bir siyasî mekanizmanın varlığından bahsedilemez [5].

Acaba merkezî hükümeti kurmak için yapılan seçimlere karşı ileri sürülen bu itiraz, bölge idareleri seçim mekanizması bakımından ne dereceye kadar doğrudur? Öyle sanıyoruz ki, merkezî seçimler için pek büyük bir gerçek payı taşıyan bu itiraz, bölge idarelerinin seçiminde biraz zayıflamaktadır.

Seçim kampanyası sırasında, vatandaşlar soyut ve toptan bir politika kadar, hattâ belki de ondan daha çok, belli bir takım işlerin görülmesi için oy, vermektedirler. Bu yüzden bölgesel idarelerde, oylama (seçim ve referandum) ve vatandaşla diğer temas yollarının, tercihleri, tesbit etmekte daha elverişli olduğunu söyleyebiliriz. Bununla beraber, mahallî idare seviyesinde seçimler, belli hizmetlerin tercihi için değil de, sağ, sol veya orta bir siyasî grubun iş başına getirilmesi üzerinde yapılıyorsa Colm'ün itirazının burada da bir gerçek payı vardır.

b. Bölünmez kamu hizmetlerinden istifadenin seçim dışı göstergeleri :

[5] G. Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy* (Oxford University Press, New York, 1955), ss. 32 - 33.

Johann von Miquel'in nazariyesi : Geçen asrın sonlarına doğru, bir bölge idareleri maliyesi kurmak yolundaki teŖebbslerden en dikkate değer olanı, 1891 - 1893 Prusya malı reformunun yapıcısı olan Alman devlet adamı Johann von Miquel'in dŖnceleridir. Bu maliyeciye göre, devlet hizmetlerinin baŖlıca vasfı, bunlardan her kiŖinin hangi ölçüde istifade ettiği anlaŖılmaksızın dağıtılmasıdır. Bu yüzden devlet, her vatandaŖın vergisini, devletten sağladığı hizmetle orantılı bir hâle sokamaz.

Halbuki belediye (commune), her kiŖinin hizmetlerden ne kadar istifade ettiğini aŖađı yukarı tahmin edebilir. Böylece, belediye sınırları içinde sahip olunan Ŗeylerden alınan nesnel vergiler (impts rels), matrahın mahallı olması yüzünden, belediye örgütünün her vatandaŖa sağladığı istifade ile orantılıdır [6].

Bu nazariyeye dayanarak, J. von Miquel mahallı idarelerin hizmet karŖılıđı olarak vergi toplamalarını, yani harçları tavsiye etmektedir [7].

J. Von Miquel'in tavsiyeleri esasen uygulamada da yaygındır. Gerçekten pek çok memleketin bölge idarelerinin gelirlerinde, harçlar, Ŗerefiyeler, diğer nesnel vergiler geniŖ bir yer tutmaktadır. Bununla beraber, bu kaynakların yetersizliği de az çok genel bir durumdur. Özellikle merkezizetçi ülkelerde, devlet bölgesel idarelere yardımlar yapmaktadır. Bu yardımlar ise, merkezı bütçenin maliyet dağıtıcı kolunun görevi değil, gelir dağıtıcı kolunun görevidir [8].

Esas konumuz olan, mahallı idareler seviyesinde kamu harmaları yolu ile, vatandaŖlara en yüksek faydanın sağlanması meselesi bakımından, J. von Miquel'in grŖleri bize pek kesin bir for-

[6] Yazar bir de Ŗu sebebi ileri srtyor. Devlet hizmetlerinde vergi adaletinin sağlanması, Ŗahsı vergilerin uygulanması ile mümkün olur. Halbuki aynı vergilerin de alınmasını devlete bırakırsak, eŖitli bölgelerde farklı değerlemeler yapılmasının önüne geçilemez. Halbuki bu vergilerin alınması mahallı idarelere bırakılırsa, değerleme farklarının büyük olmasının önemi kalmaz, nk toplanan vergiler gene aynı mahalde haranmakta ve oradaki taŖınmazlar için faydalı olmaktadır.

[7] E. Allix, *Trait Elementaire de Science et de Lgislation financire française*, 4. baskı, (Rousseau diteurs, Paris, 1921), ss. 816 - 19.

[8] Bütçenin bu iki ayrı kolunun görevleri hakkında bakınız, Musgrave, *The Theory of Public Finance*, (Mc Graw Hill, Book Co. New York, 1959).

mül vermemektedir. Harçların geniş ölçüde uygulanması, esasen bölünerek arzedilen hizmetler bakımından söylenegelmiş bir formüldür. Fakat bölünmez sayılan, yahut bedava arzı uygun bulunan malların arz seviyesi hakkında, J. von Miquel sadece nesnel vergiler iradının bölgesel idarelere bırakılmasını öneriyor. Bunu tavsiye ederken dayandığı bir temel varsayım da şudur : bölünmez maliyetteki belediye ve mahallî idare hizmetleri, yapıldıkları ölçüde, bölgedeki taşınmazların değerini yükseltir. Hollândalı yazar F. S. van Nierop'a göre, belediye hizmetleri şehir içindeki gayrimenkullerin iradlarını ve dolayısıyla değerlerini etkilemektedir. Bir bölgede belediye hizmetleri ne kadar mükemmelleştirilirse, o bölgede oturmak o kadar çekici hâle gelir; giderek mesken kiralaları ve bina değerleri o kadar yükselir. Bu sebeple, belediyenin genel hizmetler için yaptığı harcamaların tümünün, gayrimenkul, hiç değilse inşa edilmiş gayrimenkul sahiplerine ödetilmesi gerektiğini savunmaktadır. Böyle bir verginin belediye tarafından bağımsız bir şekilde alınmasını tercih etmektedir [9].

Bununla beraber, belediye hizmetlerinin gayrimenkullerin değerlerini aynı oranda arttırdığını iddia etmek imkânsızdır. Belediye hizmetleri içinde bölünmez nitelikte olanları bile, bazı gayrimenkullerin değerlerini daha çok, bazılarınınkini ise daha az arttırabilir. Bazı hizmetlerin yaratılma ya da geliştirilmesi sonunda, değerinde herhangi bir yükselme olmıyan gayrimenkuller de vardır. Belediye hizmetleri içinde, tam bir bölünmezlik ve eşit bir şekilde o yerde oturan kimselerin istifadesine arzedilenler çok azdır. Bazı bölgelerde gayrimenkullerin değerini arttıran hizmetler, başka böl-

[9] Bakınız: N. G. Pierson, *Les revenus de l'Etat* (Trad. Fr. par L. Suret, Giard et Brière Paris, 1913), ss. 224 - 25.

Acaba gayrimenkullerden alınacak vergiler kiralara yansıtılabilir mi? Pierson kamu idaresinin, vergisi gayrimenkulün kira değeri üzerinden almakla yetinebileceğini, yansumanın mümkün olup olmadığı meselesi ile uğraşmasına lüzum olmadığını söylüyor. s. 226 - 27.

Kiralardan alınan vergilerin, gayrimenkul sahibi üzerinde mi kaldığı, yoksa kiracılara mı intikal ettirildiği meselesi çok tartışılmış bir konudur. İngiltere'de *Royal - Commission on Local Taxation*'de mesele etraflı bir şekilde tartışıldı. Bu komisyonda bir azınlık, yansıtılmaması için verginin, binanın kira değeri üzerine değil de arsa değeri üzerine konmasını önerdi.

Bu konudaki düşünceler hakkında bakınız: F. Y. Edgeworth, *Papers Relating to Political Economy*, (Macmillan and Co. Ltd. Londra, 1925). Cilt II, ss. 150 - 224.

gelerdeki gayrimenkullerin değerlerine hiç tesir etmiyebilir, hattâ bunda bir düşmeye bile sebep olabilir. Bu sonuncu ihtimalin çok zayıf olduğunu da belirtmek gerekir.

3 — *Fertlerin taşınma imkânı ve bunun kamu harcamalarının optimum seviye ve maliyet dağılışına ulaşmasındaki rolü.*

Merkezî hükümet seviyesinde, kamu malları talebi bakımından seçmen-fertilere gerçek tercihlerini açıklatan, onları özel piyasadaki gibi tatmin eden, ona göre de vergilendiren, böylece devletin gelir-harcama plânında optimumu gerçekleştiren bir siyasî mekanizmanın mümkün olup olmadığı konusundaki araştırmalara yukarıda temas etmiştik. C. H. M. Tiebout, böyle bir dengeleyici mekanizmayı, bölgesel idareler için, yalnızca fertlerin yer değiştirme imkânlarına dayanarak göstermeğe çalışmıştır [10].

Bir seçmen-müstehlik, oluracağı yeri seçerken, meselâ şehir içinden banliyölerden birine giderken, acaba ne gibi etkenler altındadır? Bu karar verilirken, o banliyö belediyesinin sağladığı hizmetlerin de fert tercihleri üzerinde bir tesiri olacaktır (eğitim hizmetleri, su, elektrik, havagazı, parklar, plâjlar, yollar, temizlik vb.).

Şimdi şu varsayımları yapalım. 1) Müstehlik-seçmen kolayca taşınabilmektedir, şu anlamda ki, kendi tercihlerine en uygun olan topluluğa kayabilmektedir. 2) Bölge idaresi, gelir-harcama plânı konusunda belli bir tercihe sahiptir ve müstehlik-seçmen bu tercihteki değişmelere karşı duyarlıdır. 3) Müstehlik-seçmenin, yerleşmek için aralarında tercih yapabileceği çok sayıda topluluk vardır. 4) İş bulma meselesi, belli bir bölgenin seçilişinde sınırlayıcı bir etken olmamaktadır. 5) Kamu hizmetleri, bölgesel idareler arasında dış kazançlar ve zararlar (external economies, external diseconomies) yaratmamaktadır.

Keza düşünelim ki, her topluluk için, hizmetlerin arzı bakımından, yerleşmiş kişilerin tercihlerine göre, optimum bir büyüklük vardır. Bu büyüklük ise, hizmetler grubunun en aşağı maliyete arz edilebileceği hemşehri sayısıdır. Bu, şüphesiz bir firmanın maliyet eğrisinin en aşağı noktasına benzer. Böyle bir maliyet fonksiyonu, bazı kaynak ya da etkenlerin sabit tutulduğunu farzettirir. Eğer

[10] Charles M. Tiebout, «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, c. 64, n. 5, ss. 416-424.

böyle değilse, belli tercihlere göre, bölgesel idarenin büyüklüğünü sınırlamakta mâna yoktur. Bu değişmez etken; sınırlı olan saha, inşaatı kayıtlayan kanunlar, tabii etkenler olabilir. (Meselâ bir plâj şehrinde sahilde fert başına belli bir açıklık kabul ediliyorsa; burada plâj, şehrin büyümesi konusunda, gerçek bir sınırlayan durumundadır).

Son olarak, şu iki husus da farzedilmektedir. Nüfusu henüz optimuma ulaşmamış olan belediyeler kendilerine hemşehri çekmek, bunu aşmış olanlar da nüfus atmamak isterler; optimuma ulaşmış belediyeler ise durumlarını korumak isterler. Nüfus çekmek isteyen belediyeler, yerleşecek olanlara çeşitli kolaylıklar gösterirler (çeşitli sanayi ve ticaret için bir takım kolaylıklar). Fazla kalabalık şehirden, kendi tercihlerine uygun belediye hizmetlerine sahip şehir ve banliyölere geçmek isteyenlere de misaller vardır. İstikrar halinde kalmak isteyen şehirler için de, inşaat ruhsatları tüzüklerindeki zihniyet bir misal teşkil eder.

Bölgesel idarelerin gelir-gider plânlarının, yani bütçelerinin, toplu kamu harcamalarının dağılışına olan tesirini ortaya çıkarmak meselesine gelelim. Her şehrin idarecileri, çeşitli kamu mallarından (devlet hizmetleri arzını sağlayan etkenler) belli miktarda talep etmektedirler. Bütün şehirlerin, çeşitli kamu mallarına olan taleplerinin toplamı, kamu malları piyasasında, topluluğun talebini ortaya çıkarır. Burada artık, Musgrave-Samuelson modelinde söz konusu edildiği gibi, hükümetin gelir harcama plânında, kendi tercihlerini fert tercihlerine «uydurması» meselesi söz konusu değil. Bölgesel idareler, optimum nüfusu kendilerine çekmekle bu uyumu yapmış olmaktadırlar. Başka bir deyimle, vatandaşlar, kendi tercihlerine uygun seviyede ve nitelikte hizmet arzeden topluluklara katılmakta, böylece bölgesel idare hizmeti talebi tatmininde optimuma ulaşmaktadırlar.

Yer değiştirmenin maliyeti olmadığı faraziyesi yanı sıra, topluluğu kuran bireylerin de aynı gelire sahip olduklarını kabul edersek; toplumsal mallar talebinde, aynı zevklere sahip kimseler, aynı toplulukta birleşmeyi istifadeli bulurlar.

Fertlerin tercihinin az çok benzer, fakat gelirlerinin farklı olduğunu farzederseniz, bu sefer, zengin kişiler, fakirleri bertaraf ederek, zenginlerle aynı toplulukta birleşmeyi istifadeli bulurlar. Öte-

yandan, fakir kişiler de ortalama geliri en yüksek olan topluluklara kavuşmağa meylederler [11].

Yer değiştirmenin maliyeti kaygısının işin içine girişi, talebin ortaya çıkıp kendini göstermesine bir bedel koyar. Bu engel serbest piyasada da var. Her retim tekniği ya da doğal kaynak değişiminde, firma için yeni bir yerleşme bölgesi optimal oluyor. Satın alan için de, piyasada dolaşma zorunluğu, talebini göstermesi için bir maliyettir.

Yukarıda sayılan varsayımların ilk ikisi (seçmen-mstehlikin kolayca taşınma eyilimine sahip olduğu, kamu malları gelir - harcamaya plânında kendi tercih sırasını bildiği, bundaki değişmelere karşı duyarlı olduğu varsayımları) gerçeğe uymamaktadır. Kişilerin yaşıyacakları toplulukları seerlerken, gerçekte nasıl davrandıkları bir mesele olarak ortadadır. Bunu ancak soruşturma yollu araştırmalar ortaya kor.

Yazarın da itiraf ettiği gibi, ilk iki varsayımın gerçekle ilgisi çok zayıftır. Oturma yerinin seçiminde, iş bulma meselesinin kararı etkilemediği varsayımı da gerçekten iyice uzaktır. Denebilir ki, yerleşmede diğerlerine baskın çıkan ana etken iş bulmadır. Bu sebeple, yaklaşımın bir uygulama değer olduğu şüphelidir. Bununla beraber Tiebout, fert tercihlerinin bölgesel idarelerin kamu malları arzına uyumunu sağlayan esaslı bir noktaya temas etmiştir. Salt hali ile kabul imknsız olan bu nazariyenin dengeye getirici fonksiyonu (yukarıda zikrettiğimiz ilk iki etkenin de dikkate alınması ile) daha gerçekçi olan bir modelin kurulmasına imkân verir.

Bölgesel idareler maliyesinde, kamu harcamaları ile kişi tercihleri arasında uyumu sağlamak bakımından, böylece  etken tesbit etmiş bulunuyoruz: 1) Bölgesel kamu malları arzında, bölünebilme derecesi, 2) Bir istihlâk birimi olarak, bölgesel idarenin seçmen tercihlerini yansıtabilme imkânları, 3) Fertlerin kendi tercihlerine uyan kamu hizmetleri arzını yapan bölgede yerleşmek için kolayca taşınma eğilimleri.

Bu  etken derece derece, bölge idarelerinde kamu harcamalarının fert tercihlerine uyan bir şekilde yapılmasını, böylece toplu-

[11] Musgrave, *The Theory of Public Finance*, op. cit. ss. 132 - 33.

luğun ihtiyaçlarının, kamu harcamaları yolu ile tatmininden hâsıl olacak faydanın en yükseğe ulaştırılmasını sağlayabilir.

4. Merkezî idarenin yardımları.

Başlangıçtanberi, bir varsayım olarak topluluk içinde gelir dağılışının bir veri olarak alındığını, bütün meselenin, kamu harcamalarının, 1) seviyelerinin, 2) çeşitlerinin belirlenmesinden, 3) maliyetlerinin paylaşılmasından ibaret olduğunu düşündük. Halbuki toplum içinde gelir dağılışı siyasî bakımdan düzeltilmeye muhtaç sayılabilir. Bu takdirde yeni bir mesele ile karşılaşılıyor demektir. Siyasî bakımdan arzu edilen gelir dağılışı ve buna ulaşılmasını sağlayacak kamu yardımları (para yardımı veya bazı malların yardımlı fiatla arzı), bunların miktarı ve dağıtılması yoluyla harcamalardan elde edilecek faydanın en yükseğe çıkarılması, çözümü çok daha karışık bir meseledir. Elimizde topluluğun *refah fonksiyonu* olmadıkça, bu yollardan faydanın maksimumlaştırılması konusunda belli bir iktisadî program yapılamaz. Topluluğun refah fonksiyonu ise, fertlerarası fayda mukayesesinin mümkün olduğu varsayımına dayandırılabilir.

Merkezî idarenin bölgesel idarelere yardımı, bir de *bölgelerarası dengeli kalkınma* amacını güdebilir. Bu takdirde merkezî idare, bir bölgede tabîî kaynakların değerlendirilmesi üretim gücünün artırılması amacını güden harcamaları, kendi teşkilâtına yaptırmak yerine, yardım şeklinde vereceği paralarla bölge idarelerine yaptırabilir. Hattâ bu amaçla, birden fazla bölge idarelerini içine alan bölgesel kalkınma örgütleri kurabilir.

Biliyoruz ki merkezî idare, bölge idaresine yardımı iki türlü yapabilir. Ya doğrudan doğruya, sorumlu idareciler tarafından harcanmak üzere, bazı kıstaslara göre hesaplanıp ayrılabilir meblâğları bölgesel idarelere gönderir, buna *dotation* deniyor. Yahut da belli bir takım kamu harcamaları için (meselâ okul inşası) yardım yapar, buna da *subvention* denir. Bu yardımların birincisinde, bölgesel idare, yardım tutarını, en yüksek faydayı sağlayacak şekilde (nesiller arasında fayda dağılışını da kendisi tayin etmek suretiyle) çeşitli harcamaları arasında dağıtır. Halbuki ikinci yardımda, merkezî idare, kendi anlayışına göre mahallî harcamalar içinde faydasını daha yüksek gördüğü bir işe yardım yapmaktadır. bu ikinci durumda, bölgesel idarelerin gördükleri işler arasında bazı-

ları bakımından merkezî idarece desteklemeğe değer (*merit want*) sayılmıştır. Merkezi idarenin mahallî idarelere, bir bölge kalkınma plânı içinde yaptığı yardımlar, bu ikinci çeşit yardımlardandır. Ancak merkezî idare ile, bölge idaresi arasında birbirleri için fayda ve zarar yaratma hususu (external economies, diseconomies) hesaba katıldığı takdirde, mesele büsbütün karışık bir Őekle girer. Bu durumda yapılacak yardımlarda, Őöz konusu hizmetlerin bölgeyi aşan fayda ve zararları dikkate alınmak gerekir. Bu ise, oldukça karışık bir bölgeler arası sosyal muhasebe tablosu kurulmasını gerektirir.

İstifade esası, yardım Őeklindeki harcamalar için ve merkezi idarenin kamu harcamalarının bölünemez vasıfta olanları için, uygulama kabiliyeti olan esaslar koymamaktadır. Bu esasın bölgeler idaresinde tatbik kabiliyeti ise yukarıda işaret ettiğimiz değişkenlerin rolüne, tesir derecesine bağlı kalmaktadır.