

VERGİLENDİRME YETKİSİ VE KAMU KAYNAKLARININ ETKİN KULLANIMI

Ahmet Burçin Yereli - Metin Meriç (*)

I. GİRİŞ

Geleneksel maliye teorisinde devlet, toplumun talep ettiği kamusal malları en iyi bilen, özel ve kamusal kaynakları en etkin dağıtmayı ve ihtiyacı olan gelirleri en adil paylaştırmayı amaçlayan bireyler üstü bir kurum olarak modelleştirilmiştir. Devlet emretme ve zorlama gücü nedeniyle ülkesi içinde ikamet eden vatandaşlarına belirli yaptırımlar uygulayabilir. Vergilendirme yetkisi de devletin emretme ve zorlama gücünü ifade eden kavramlardan birini oluşturmaktadır. Vergilendirme yetkisi, "devletin ülkesi üzerindeki egemenlik gücüne dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu yasal ve fiili gücü" ifade etmektedir. Bu güç mali alanda devletin en önemli egemenliklerinden birini oluşturmaktadır. Devlet, kamu hizmetlerinin görülmesi için ihtiyaç duyduğu mali kaynakları, vergilendirme yetkisini kullanarak karşılamaktadır. Devlet bu yetkiyi yasalarla kullanmaktadır. Nitekim, Anayasamızın 73. maddesinin 3. fıkrasında "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır" hükmü yer almaktadır.

Devletin bir diğer amacı da, kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanmasıdır. Devlet, kamu kaynakları üzerindeki tasarruf hakkını, en genel anlamda halkın refahını, sosyal barışı ve sosyal güvenliği optimum düzeye çıkaracak şekilde kullanmalıdır. Genel bir ifade ile, en az sosyal maliyet ile en fazla sosyal faydanın elde edil-

(*) Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Araştırma Görevlileri

mesi, kamu kaynaklarının etkin kullanıldığının bir göstergesi olmaktadır. Anayasamızın 161. maddesi ile 165. maddesi arasında yer alan kamu harcamaları ile ilgili belirli kuralların kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamaya yönelik olduğu ifade edilebilir.

Kısaca, vergilendirme yetkisi, devletin gelir elde etmesi; kamu kaynaklarının etkin kullanımı ise, bu gelirlerin harcanması ile ilgilidir. Esasen, bu iki konu, birbiriyle sıkı bir ilişki ve karşılıklı etkileşim içinde bulunmaktadır.

Bilindiği üzere, mutlakiyet, meşrutiyet ve demokrasi rejimlerinde yönetenlerin amacının halkın çıkarlarına hizmet etmek olduğu varsayılmaktadır. Ancak, zaman içinde ortaya çıkan yozlaşmalar sonucunda halk üzerindeki mali sömürü, halka hizmet ile bir tutulmaya başlanmıştır. Devlet adına hareket eden iktidar, zaman zaman, kendi hesabına çalışır duruma gelebilmekte; halka hizmet etmesi gerekirken, adeta halkın kendisine hizmet etmesi yönünde faaliyetlerde bulunabilmektedir. Bu nedenle, devlet gücünün ve bu arada bu gücün önemli bir unsuru olan vergilendirme yetkisinin kötüye kullanılmasının engellenmesi ve kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması için, gerekli anayasal ve yasal düzenlemelerin ve sınırlamaların getirilmesi hayati bir önem taşımaktadır.

II. KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMI YETKİSİ

Devletin yüklendiği hizmetleri gerçekleştirebilmesi ancak belli bir harcama yapması ile mümkündür. Harcamanın yapılabilmesi için de gelir elde edilmesi gerekmektedir. Geleneksel maliye görüşüne göre devlet yalnızca güvenlik, adalet ve diplomasi gibi hizmetleri yerine getirmeli ve ekonomiye müdahale etmemelidir. Bu anlayış çerçevesinde, sınırlı bir alanda hizmet verecek olan devletin yapacağı harcamaları karşılayabilmek için fazla bir gelire de ihtiyacı olmayacaktır. Ancak 1929 Buhranı ve ardından J. M. Keynes ile başlayan müdahaleci "Ekonomik Devlet" anlayışının yaygınlaşmasına paralel olarak, devletin bir ekonomik birim olarak karar alma ve davranış süreci içinde yaptığı harcamalar da hızla artmış ve artan harcamaların finansmanı için yeni gelir kaynakları araştırılmaya başlanmıştır. Bu kaynaklardan biri de açığa dayalı harcama politikası ve telafi edici kamu harcamalarıdır. Bunların hepsi harcamaların sonuçta gelir yaratıcı bir özelliğe sahip olduğu görüşüne dayanmaktadır (NADAROĞLU; 1985, s.145). Zaman içinde bu görüş, kamu harcamalarının hızla artmasının nedenlerinden biri olacağı gibi emisyon ve borçlanma şeklindeki kaynaklardan da devletlerin büyük ölçüde faydalanmalarını gündeme getirmiştir. Çünkü borçlanma, yeni vergilerin salınması veya vergi oranlarının arttırılmasından daha kolay bir gelir elde etme şekli-

dir. Ancak, borçlanmanın her zaman mümkün olmamasının yanı sıra, borçlanma sonucunda ülkenin mali hatta siyasi bağımsızlığının tehlikeye düşmesi gibi olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Borçlanma yoluna gidildiğinde, borcun geri ödenmesi vergi gelirlerinin de artırılması zorunluluğunu ortaya çıkarmakta ve borcun faiz yükü gelecek nesillerin üzerinde kalmaktadır. Buchanan bu gerçeği, "bireyler devlet tahvillerini zorunlu olarak satın aldıklarından borç yükünü hissetmezler. Çünkü tahvil satın almakla elde edecekleri faiz gelirini gözönünde bulundururlar. Ancak şimdiki neslin isteyerek satın aldıkları devlet tahvillerinin faizlerini gelecek nesil istemeyerek ödeyeceği vergilerle finanse edecektir." şeklinde ifade etmektedir. Devletin sık sık başvurduğu bir diğer gelir elde etme şekli olan emisyon da olumsuz ekonomik ve sosyal sonuçları da beraberinde getirmektedir. Kuşkusuz bunlar arasında en önemli olumsuzluk, emisyonun belli şartlar altında enflasyona sebep olabilmesidir (AKDOĞAN, 1985; s.91).

Devletin en sağlam gelir kaynağı vergilerdir. Bu nedenle devlet vergi gelirlerini arttırarak kamu harcamalarını finanse etmek yolunu seçmek ister. Ancak, vergi gelirleri de çeşitli nedenlerle yeterince arttırılamaz. Gerçekten de, eğer iktidar güçlü değil ise oy endişesine düşerek vergi kanunlarında değişiklik yapmak istemez. Aksi durumda, yani iktidar, yeni vergiler koymak suretiyle veya mevcut vergilerin oranlarını arttırarak vergi gelirlerini arttıracak güce sahip olması durumunda da, halk vergi yükünün gelir grupları arasındaki dağılımının bozulduğunu iddia ederek yeni vergilerden sürekli olarak yakınmaktadır. Böylece vergiler halk üzerinde psikolojik olarak olumsuz etki meydana getirerek iktidardan hoşnutsuzluklara yol açmaktadır.

Buna göre "vergileyerek harcama" ile "vergilemeden harcama" faaliyetleri iktidarın gücüne ve politik tercihine göre değişme göstermektedir. Eğer iktidar vergileyerek harcamalarını finanse etmek isterse bunun sonucunda aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkabilecektir:

- Vergi sömürsü (Taxplotation).
- Ekonomik büyümede düşüş ve verimlilik krizi.
- Enflasyon ile beraber ortaya çıkan durgunluk ve işsizlik (stagflasyon).

Devletin vergilemeye ağırlık vermesi ile birlikte belli kesimlerin vergi yükünün artması ve böylelikle vergi sömürsünün oluşması kaçınılmaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, vergilendirme ile birlikte toplumun satın alma gücü kısıllacağı için toplam talep düşecek, yatırımlar azalacak ve işsizlik artacaktır ki, bunlar ekonomide stagflasyonist eğilimlerin oluşmasına yol açacaktır. Bunua koşut olarak, ekonomik büyüme yavaşlayacak ve verimlilik sorunu ortaya

çıkabilecektir. Buna karşın devlet, vergilemeden harcamaya yönelir, yani emisyon ve borçlanma yöntemine ağırlık verirse, bu kez de, kronik bütçe açıkları ve enflasyon ile karşı karşıya kalacaktır.

Vergilendirme yetkisinin devlete kim tarafından ve nasıl verildiğine bakıldığında, hizmet talep edenlerin bu hizmeti kendi adlarına gerçekleştirecek bir grubun varlığını benimsemeleri ve bu grubun, içinden çıktığı büyük gruba karşı belli başlı sorumluluklar üstlenerek bunların yerine getirilmesi amacıyla bazı yetkililerle donatılması gerçeği görülmektedir. Vergilendirme yetkisi de bu yetkilerin en önemlilerinden birini oluşturmaktadır. Bu yetki merkezi yönetim tarafından bizzat kullanılabileceği gibi yerel yönetimlere ve federal devletlerde federe devletlere, belli ölçüler içinde devredilebilmektedir.

Devletin vergi toplama, belli kesimlere muafiyet ve istisnalar tanıması ve yeni vergiler koyması ile ilgili tüm faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi vergilendirme yetkisi ile mümkün olabilmektedir. Bu yetki ise halktan alınmıştır. Ancak yetkiyi alan belli uygulamalar yoluyla belli kesimleri kayırabilir. Kamu kesimi bir piyasa üreticisi gibi davranırsa, kamu hizmetlerinin finansmanı için bütün gelir sahiplerinden eşit miktarda para alması gerekir; çünkü, toplum için yapılan bu hizmetlerden herkes aynı ölçüde yararlandığı gibi, özel hizmetler için özel harçlar ve şerefiyeler alınmaktadır. Eğer kamu kesimi böyle yapmayıp, aksine her gelir sahibini "ödeme gücüne" göre yükümlü kılarsa, kişilerin ihtiyaçlarının tatmin seviyelerini, piyasadaki gelir dağılımından doğan farklılıkları kuvvetlendirmeme çabası içinde olması gerekir (HALLER--TURHAN, 1985, s.283). Halkın kendinden daha üst gelir gruplarından daha az vergi ödemek, bazı muafiyet ve istisnalardan yararlanmak istemesi de en doğal hakkıdır. Çünkü devlete bu yetkiyi halk vermiştir. Ancak devletin kayırdığı kesimler dışındakilerin verdikleri bu yetkiyi kendi lehlerine çevirme şansları hiç yok gibidir. Çünkü, halk devlete yetki verirken sadece vergilendirme yetkisini değil, daha bir çok yetkiyi de birlikte vermiş olmaktadır.

III - KAMUSAL KARAR ALMA GÜCÜ

Devletin aşırı büyümesi ve her alana müdahale etmesi onda "güçlü olma", "en üstün olma" kompleksi oluştururken, içine düştüğü olumsuz durumlarda mutlaka gelir elde etme gayretine girmesi, bu gayretini halkın belli kesimlerinde yoğunlaştırmasına ve egemenliğini sürdürebilmek için çeşitli çıkar gruplarına karşı bir takım tavizlerde bulunmasına yol açmaktadır. Bu durumda, devletin yönetimi, büyük grubun kendi adına seçtiği küçük gruptan çok, baskı gruplarına geçmekte ve baskı grupları kendi çıkarları doğrultusunda bu küçük grubu yönlendirebilmektedir. Esasen burada bütün sorun, bireysel değerler i-

le sosyal değerler arasındaki geçişin sağlanması noktasında toplanmaktadır. Bu geçiş sırasında bireyin dışında ve bağımsız bir toplum dışıncesinin kabulü gerekmektedir. Çünkü devlet bireyler üstü (über individuell) bir varlıktır (BUCHANAN-TULLOCK, s.12). Ancak, devletin yüksek çıkarlarını belirleyenlerin, örgütler, gruplar veya sınıflar olduğu görölmektedir (AKALIN, 1981; s.85). Devletin gücü, çıkar peşinde koşan (rant kollayan) baskı gruplarının eline geçmekte ve devlet yöneticileri adı verilen kitle, halktan aldığı tüm yetkilerle birlikte baskı gruplarının çıkarlarına hizmet eder hale gelmektedir. Sonuçta sosyal faydayı sağlaması gereken ve bunu elde etmek için yapılacak giderlere karar vermeye tek yetkili oluşum olan devlet, çoğunluğu değil, sınırlı bir azınlığı temsil eder hale geldiğinde, kararlarını da belli bir sınıf veya zümre çıkarlarına göre verebilmektedir. Gerçekten de, en demokratik rejimlerle yönetilen devletlerde bile iktidar genellikle bir partinin elindedir ve maliye politikası dahil her türlü politikayı belirleme ve uygulama belli bazı kişilerin işi olmaktadır (YAşA, 1982; s.181). Günümüzde politik süreç içinde çok etkin bir baskı grubu olarak sermaye, A.B.D.'den, Büyük Britanya'ya, Japonya'dan Türkiye'ye ve hatta B.D.T.'den Çin'e kadar her ülkede ve üstelik içinde bulunduğu ülkenin dışındaki ülkelerde bile, devlet yönetiminde söz sahibi olur hale gelmiştir. Biraz daha ileri gidilerek sermayenin, zaman zaman "devletler-üstü oluşumların" da üstünde bir güç olarak ortaya çıktığı söylenebilecektir.

Bu tür gelişmeler, ya da yozlaşmalar, toplumu oluşturan halkın genel çıkarının yerine, baskı gruplarının özel çıkarlarının yerleşmesine yol açmaktadır. Oysa devlet kamu çıkarını korumak için vardır ve devlet karşısında herkesin eşit olması zorunludur. Anayasamızın 10. maddesinde de herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin yasalar önünde eşit olduğu belirtilmektedir. Ulusal egemenlik anlayışının bir gereği olarak halk, kendini yönetecek kişileri kendi seçmekte ve onları çeşitli yetkilerle donatmış olmaktadır. Halkın çoğunluğunun kabul ettiği bu yetki devrini kabul etmeyen muhalifler de çoğunluğun isteklerine uymak zorunda kalmaktadır. Çünkü çoğunluk sisteminin geçerli olduğu demokrasilerde kamu talebi çoğunluğun kabul ettiği hizmetlerdir. Azınlık istese de, istemese de bu hizmetlerden faydalanmak zorundadır. Çünkü kamu hizmetlerinden toplumun bütünü faydalanmaktadır. Kamu hizmetlerinde bölünememezlik ve tüketimden mahrum edilememe ilkeleri sebebiyle toplumun bütününe bu hizmetlerden faydalanması söz konusudur. Ancak azınlığın gücü iktidar üzerinde etkili olup çoğunluğun isteklerini bastırıyorsa bu durumda, tam tersine, çoğunluk azınlığın isteklerine uymak zorunda kalmış olacaktır. Bu ters oluşuma engel olmak için, devletin yönetimini düzenleyen yasaların çıkarılması ve yürütülmesinde çoğunluğun fikirleri ve çıkarları

gözönüne alınmalıdır. Ancak, bu yapılırken, azınlığın haklarının çiğnenmemesine de özen gösterilmelidir. Çoğunluk ilkesi gelirin yeniden dağılımı sorununu çözmeye en geçerli bir yöntem olarak kabul edilmekle birlikte, Buchanan, Tullock, Rawls ve Harsanyi gibi yazarlar, çoğunluk ve azınlığın çıkarlarını uzlaştırmayı esas alarak "oybirliği" kuralını savunmaktadırlar (SÖNMEZ, 1987; s.217).

Bu durumda kamusal kararları iki grupta toplamak gerekir. Birinci grup toplumun tüm bireylerine avantaj sağlayan kararlardır. İkinci grupta ise, bazı bireylere avantaj sağlarken diğerlerinin kayba uğramasına neden olan kararlar yer almaktadır. Asıl önem taşıyan ve alınması güç olan kararlar bu ikinci grup kararlardır. Bu kararlarda yasal ve politik çerçeve baskı gruplarının rolü ve politik tercihler gibi pek çok etmen birlikte rol oynayacaktır.

Kamusal karar alma teorileri birey ile devlet arasında tek yanlı bir ilişkiye dayanmaktadır. Devlet kaynakların en etkin kullanıldığı noktada toplumun refahını maksimum kılacak şekilde belirli mali kararları alır ve bireyler bu mali kararlar altında özel piyasalardaki davranışlarını belirleyebilirler. Örneğin vergileme olayında, gelir vergisi mükellefi bir kişi kaynakta tevkifat yoluyla yıllık kazancının % 25 veya % 30'nu gelir vergisi olarak öderken, kurumlar vergisi mükellefi olan bir kurum bu kişinin yıllık kazancının kat kat üstünde gelir elde edip bu gelirin çok düşük oranda bir kısmını kurumlar vergisi olarak öderse, burada belli bir dengesizliğin olduğu muhakkaktır. Yani zenginden alıp fakire veren "Robin Hood" gitmiş, yerine, fakirden alıp zengine yediren "Hobin Rood" devleti simgeler hale gelmiş demektir. Gelir dağılımının bozuk olduğu bu gibi durumlarda kamu kaynaklarının etkin kullanımı konusu karar alma sürecinde daha da önemli olmaktadır.

IV - KAMU KAYNAKLARININ ETKİN KULLANIMI

Devlet öncelikle hangi toplumsal ihtiyaçları karşılamak gerektiğini yani kamu hizmetlerinin kapsamını belirleyecek, gerektiğinde bunların hangilerinin diğerlerine tercih olunacağını tesbit edecektir. Bu ihtiyaçları hangi kaynaklardan karşılayacağını, hangi kesimlerden ne miktarlarda gelir elde edilmesi gerektiğini kararlaştıracaktır. Siyasi yapısı ister otokratik, ister demokratik olsun, ister merkezi, ister federal bir idare yapısı bulunsun, her devlet ortak ihtiyaçları karşılamak için kaynak bulmak, o ihtiyaçlarla bu kaynakları denkleştirmek, kısaca bir bütçe düzenlemek zorunluluğundadır (FEYZİOĞLU, 1986; s.4). Düzenlenen bütçelerin giderek büyümesi sonucunda gelir elde etme güçlüğü çeken devletin vergilendirme yetkisini sık sık kullandığı bir gerçektir. Çünkü devletin kendisinden beklenen kamusal hizmetleri yerine getirebilmesi için mali kaynaklara ihtiyacı vardır ve bu kaynak-

ları temelde, vergilendirme yetkisini kullanarak elde etmektedir (TO-SUNER, 1989; s.VII). Verginin tanımında her ne kadar verginin karşılıksız alınacağı ifade edilmekte ise de; vergi ödeyen her mükellef karşılığında devletten bir şeyler beklemektedir. Bu yaklaşım devletin sosyal devlet olma özelliğinin bir sonucudur. Kişi en azından, diğerleri ile ortak yararlanacağı yol, su, elektrik, sosyal güvenlik, savunma, barınma gibi temel ihtiyaçlarını devletten bekleyebilir. Devlet ise elde ettiği gelirleri halk arasında akılcı plan ve programlar yardımıyla adil bir şekilde dağıtmalıdır. Transfer harcamaları, cari harcamalar, yatırım harcamaları gibi değişik harcama kalemleri yardımıyla, örneğin işsize iş, çalışana hak ettiği maaş, evsizede konut gibi ihtiyaçlar devlet tarafından gerçekleştirilebilir. Vergilendirme yetkisinin kısmen de olsa yerel yönetimlere aktarıldığı durumlarda, vergilerin kişisel gelir üzerindeki etkisine ve kamu hizmetlerinin etkinlik derecesine göre, vatandaşların belli bir yerel yönetim sınırları içinden, diğer bir yerel yönetim sınırları içine göç ettikleri görülebilmektedir. Buchanan, bu olayı "ayaklarla oy kullanma (Voting with feet)" olarak adlandırmaktadır (BUCHANAN, 1979; s.349-359). Bu örnek vergilendirme olayının ve kamu kaynaklarının kullanımındaki etkinliğin insan hayatı ve davranışları üzerindeki etkisini göstermesi bakımından büyük bir önem taşımaktadır.

Ülkemiz gibi planlı ekonomilerde devlet, gelirlerini tahsis edeceği alanları planlarla ve yıllık programlarla belirleyerek, her yıl öncelik sıralamasına göre hizmetleri sınıflandırarak, bu hizmetlere belli ödenekler tahsis eder. Bu uygulamada özellikle kamu kesimi kaynak dağılımı değerlendirme yöntemi olarak fayda-maliyet analizi uygulanmalıdır. Bu uygulanmadığı takdirde, sosyal ve ekonomik kararlarda önemli yanlışlara düşülme tehlikesi vardır (OCAKÇIOĞLU, 1990; s.178). Bütçeleme sürecinde baskı grupları ve meclis üyelerinin ödenek tahsisatı üzerine baskı yapmalarının önüne geçilmesi güçtür. Hatta her kurum kendi ödeneğini belirlerken baskı grupları devreye girmektedir. Bürokratlar kendi kişisel tercihlerine göre baskı yaparlarken, milletvekilleri kendi oy bölgelerindeki hizmetlerin, yatırımların ağırlıklı olmasını isterler. Bu süreçte, sermayenin de katılımıyla birlikte baskı gruplarının etkisi daha da şiddetlenir. İşte bu tür müdahaleler sonucunda hizmetler gerçek önceliklere göre değil, baskı ve çıkar faaliyetlerine göre sıralanır. Örneğin, ülkemizde uzun yıllardan beri savunma giderleri için ayrılan ödenekler, sağlık ve eğitim hizmetleri için ayrılan ödeneklerin üzerinde gerçekleşmiştir. Böylelikle sağlık ve eğitim hizmetlerinde aksamalar ve gerilemeler görülürken askeri-idari personelin refah düzeyinde belirgin iyileşmeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca sağlanan vergisel teşvikler ile bazı girişimciler kârlarını, vergi ödemeksizin veya göstermelik ödemelerle katlamışlar, buna karşılık stopaj mahkûmları (bordro mahkûmları) üzerindeki vergi yükü % 30'lara kadar yükselmiştir.

Konuyu kısaca toplarsak; devlet halktan aldığı yetkiye dayanarak, gelir elde etmek amacıyla vergi toplar. Vergiler, bilindiği üzere, kamu gelirlerinin büyük bir kısmını meydana getirmektedir. Öte yandan devlet, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını kendine amaç edinmiştir. Çünkü, bu tür kaynakların etkin kullanılması sonucunda toplumun refah düzeyini arttırabilecek, sosyal barışı ve sosyal güvenliği sağlayabilecek ve ekonomik büyüme ile birlikte, ekonomik istikrar elde edilebilecektir. Bunun için, toplanan gelirler yıllık programlar çerçevesinde, bütçe uygulamaları ile belli hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kullanılır. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kurumlar kendi ödenek taleplerini belirlerler. Kurumlar içinde ödenek taleplerinin belirlenmesinde bakanların kişisel tercihleri ağırlıklı bir rol oynamaktadır. Ödeneklerin görüşülmesinde ise bürokratlarla beraber, politikacılar, siyasal partiler, askerler ve sermaye kesimi kendi çıkarlarının mücadelesini yapar ve bu çıkar mücadelesi yer yer baskıya dönüşür. Ardından bütçe kabul edilir ve "çıkart hizmetleri sınıflandırması"na göre giderler yapılır. Böylece kamu kaynaklarının halktan gelen talebe göre değil, baskı gruplarının çıkarlarına göre kullanılması ihtimali ve riski büyüktür. Eğer gelirler yetersiz kalıyorsa bütçe dışı fonlar oluşturularak halktan ek kaynak sağlama (ki bu fonlar, denetimden uzak kaldığı sürece, iktidar sultanının emrine amade kaynaklar olup, halkın cebinden gasp edilen ekonomik değerlerdir) yoluna gidilir. Vergilendirme yetkisi dahil olmak üzere halkın devlete vermiş olduğu tüm yetkiler, iktidarın devamını sağlayan çıkar gruplarının eline geçebilmektedir. Böyle bir ortamda çıkar grupları pek vergi ödemeye yanaşmazlar. Hepsi birer vergi mükellefi olmakla birlikte, bir çoğu vergisel teşviklerden de yararlanmaktadır. Öte yandan, kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağı konusunda söz sahibi olan da yine bu gruplardır. Sistemin işleyişi bu şekilde dönüştükten sonra, çoğunluktan azınlığa, çalışandan yönetene, yani toplumun her kesiminden baskı gruplarına doğru bir kaynak transferi başlamış olmaktadır.

V - ETKİNLİĞİN SAĞLANMASINDA KAMU KARARININ SINIRLANDIRILMASI

Bu işleyişin önüne geçmek ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlayabilmek için, ülkemizde 1973 yılında uygulamasına geçilen program bütçe, en etkin kararların alınıp, en etkin hizmetlerin yapılmasını amaçlayan bir araç olmasına rağmen (COŞKUN, 1985; S.127), yürütme ve yasama organı ile yöneticilerin bunu istememeleri nedeniyle pek başarılı olamamıştır. Bunun sonucunda da, kamu kaynaklarının bilimsel anlamda etkin kullanılmamasına, yani israf edilmesine göz yumulmuş olmaktadır.

Bu durumun önlenmesi için, "kamu tercihi ekolü" son yıllarda "Anayasal İktisat" adıyla bir yaklaşım geliştirip ısrarla savunmaktadırlar. Buna göre; karar birimlerinin tercihlerinin sistemi yozlaşmaya götürdüğü kararlar bir anayasa maddesi ile sınırlandırılabilir. Böylece devletin gücünün ve yetkilerinin nereye kadar olacağı, yani, bu güç ve yetkinin sınırlandırılması gereği ve bu sınırlandırmanın nasıl olacağı konuları ele alınmaktadır. Özellikle devletin ya da siyasi iktidarın ekonomik konulardaki düzenleme yetkisinin sınırlandırılması gereğine dikkat çekilmektedir. Bir başka deyişle; hangi oy çokluğu ile gelsin, siyasi iktidarın ekonomik alanda yapabilecekleri, ancak ekonomik anayasada sınırları belirlenmiş çerçeve içinde kalacaktır (SAVAŞ, 1989; s.54).

Anayasal İktisat çerçevesinde, siyasi iktidarın para arzını ne kadar arttırabileceği, hangi vergileri ne oranda alabileceği, kimlere ve ne ölçüde transfer ödemelerinde bulunacağı, dış ticareti hangi yöntemler ile ve hangi oranda düzenleyebileceği gibi, pek çok konuda anayasal kurallar belirlenecek ve siyasi iktidarın bu kurallara uygun davranması istenecektir.

Önceleri geleneksel maliye teorisi içinde devletin nasıl vergi alması ve bu vergi gelirlerini nasıl kullanması gerektiği konuları ele alınmıştır. Ancak, politik süreçteki yozlaşmaların etkisi altında, kamu tercihi ekonomistleri geleneksel maliye teorisinin karşısında yer almışlar ve devletin vergileme yetkisinin nasıl kullanılması gerektiği ve bu yetkinin nasıl sınırlandırılacağı konusunda görüşler geliştirmişlerdir. Anayasal Maliye Teorisinde; vergi ve mali kurumlara ilişkin yaklaşımlardaki farklılıklar, nihai oy verici, vergi ödeyici ve kamu harcamalarının sonuçlarından yararlanıcı olan vatandaşların davranışlarının çerçevesini oluşturması ve bu davranışları etkilemesi açısından da önemlidir (BUCHANAN, 1977; s.255).

Başta Amerikalı ekonomistler olmak üzere "Anayasal İktisat" konusunda çalışma yapanların ortaya koyduğu kuramsal çerçevede mali bir anayasa görüşü savunulmaktadır. Mali Anayasanın belirleyeceği temel konular şu şekilde belirtilebilir (AKTAN, 1991, s.22).

- Kamusal Mallar Anayasası,
- Kamusal Harcamalar Anayasası,
- Borçlanma Anayasası,
- Denk Bütçe Anayasası,
- Mali Federalizm Anayasası.

Mali Anayasa ile, devletin ekonomideki yerinin ne olacağı, hangi kamusal malları üreteceği, nereden ve nasıl gelir elde edip nerelere

harcayacağı konularına belli yasal sınırlamalar getirilmek istenmektedir. Buna göre; kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından kamu harcamalarının ne ölçüde olacağı anayasalarda belirlenmiş olmalıdır. Bir ülkede, belli bir dönemde kamu harcamalarındaki artış oranı, en çok, aynı dönemde milli gelirde görülen büyümeye eşit olmalıdır. Kamu harcamalarındaki artış, milli gelirdeki artıştan büyük olursa, kamu kaynaklarının israfı söz konusu olabilecektir. İsrafı önlemek ve kamu kaynaklarını daha etkin kullanmak için devletin sınırsız harcama isteğine engel olmak isteyen Anayasal İktisatçılar, Mali Anayasa içerisine kamu harcamaları konusunu dahil etmişlerdir. Böylelikle siyasi iktidarın, anayasal baskı altında kalarak, daha fazla harcama yapmasının önleneyeceği düşünülmektedir.

Aynı şekilde devletin vergileme yetkisinin kullanımı da belli anayasal normlara bağlanmak zorundadır. Böylece siyasi iktidarın vergilendirme yetkisini kötüye kullanması sınırlandırılabilir.

Genel olarak, vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması kaynak dağılımının amaçlarına ulaşmak açısından da önem taşımaktadır. Devletin vergilendirme yetkisine sık sık başvurmasının sakıncaları arasında en önemlisi kişilerin vergi kahunlarına olan güveninin sarsılması ve vergi idaresinin ciddiyetinin bozulmasıdır. Bu nedenle vergi kanunları çıkarılırken üzerinde titiz çalışmalar yapılmalı ve uzun süreli olacak şekilde nitelikli (ağırlıklı) oy çokluğu ile kabul edilmelidir. Vergi kanunlarının özü ile sürekli oynamak yerine, belli sınırlar dahilinde oransal düzenlemeler yapmak daha yerinde olacaktır.

VI - SONUÇ VE ÖNERİLER

Vergilendirme yetkisinin iyi kullanılması ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok güçtür. Devlet üzerinde etkili olan bazı çıkar grupları bu güçlüğün temelini oluşturmaktadır. Gerçekten de, vergilendirme yetkisi, büyük ölçüde bu gruplara hizmet edecek şekilde kullanıldığı gibi kamu kaynaklarının dağılımı da, etkinlik ilkelerinden daha çok bu grupların etkisi altında gerçekleştirilebilmektedir. Kaynak kullanımının yanlış biçimlendirilmesi, toplumsal refahın maksimize edilmesine imkân tanımadığı gibi, belirli alanlarda sosyal kötülüklerin ortaya çıkmasına, refah seviyesinin daha da düşmesine ve kaynakların kısır döngü içinde verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır.

Ülkemizde, bu sürecin önlenmesi amacıyla 1973 yılında uygulamasına geçilen program bütçe sistemi de, sistemin en can alıcı noktasını oluşturan fayda-maliyet analizi tekniklerinin uygulanmasının

gerçekleştirilememesi sebebiyle, büyük ölçüde baskı gruplarının etkisi altında kalmaya devam etmektedir. Bunun sonucunda da, eğitim, sağlık, adalet ve diplomasi gibi beşeri ve sosyal sermaye açısından önem taşıyan alanlar yetersiz kaynak dağılımı sonucu adeta dışlanırken; kaynakları toplumsal açıdan daha az önem taşıyan alanlara ve etkinlik ölçülemeye de yeterince dikkat edilmeksizin tahsis edilebilmektedir. Oysa beşeri ve sosyal sermayenin kalkınmaya katkısının çok büyük olduğu bütün dünya ülkelerince kabul edilmektedir.

Hem vergilendirme yetkisinin, hem de kaynak dağılımının ülkenin kalkınmasını ve halkın refah seviyesini yükseltecek bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için aşağıdaki hususlara dikkat edilmesinde yarar bulunmaktadır:

- Vergilendirme yetkisi yasama organına ait olmalı, yürütme organına devredilmemelidir. Anayasal olarak bu yetkinin kullanımı en geniş kapsamıyla belirlenmelidir.

- Kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından, kamu harcamalarının sınırı anayasal olarak belirlenmeli ve kamu harcamaları artışında milli gelirdeki artışın üzerine çıkılmamalıdır.

- Borçlanma konusu da kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından önem taşımaktadır. Bu konuya da anayasal kısıtlamalar getirilmelidir.

- Devletin bu faaliyetlerinin anayasal çerçevede sınırlandırılmasının yanı sıra, anayasa ihlallerine karşı, yargının tam bağımsız olarak çalışması sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- 1 - Akalın, Güneri (1981); Kamu Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- 2 - Akdoğan, Abdurrahman (1985); Kamu Maliyesi, Gazi Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- 3 - Aktan, Coşkun Can (1991); "Virginia Politik İktisat Okulunun Öğretisi, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:11, Yıl:28, Kasım.
- 4 - Buchanan, James M. (1977); "Democratic Values in Taxation", In: Freedom in Constitutional Contract, College Station, Texas A.M. University Press.
- 5 - Buchanan, James M. (1979); "Constitutional Constraints on Governmental Taxing Power", ORDO, Vol.30, Stuttgart, New York.
- 6 - Coşkun, Gülay (1989); Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara.
- 7 - Eker, A.-Tüğen, K. (1990); Kamu Maliyesine Giriş, Akliselim Matbaası, İzmir.
- 8 - Feyzioğlu, Bedii Necmeddin (1985); Bütçe, İstanbul.
- 9 - Haller, H.-Turhan, S. (1985); Maliye Politikası Teorik Esasları ve Temel Problemleri, Güray Matbaası, İstanbul
- 10 - Nadaroğlu, Halil (1985); Kamu Maliyesi Teorisi, Sermet Matbaası, İstanbul.
- 11 - Ocakcioğlu, Bora (1990); "Kamu Kesiminde Yetersiz Kaynak Dağılımının Sonuçları ve 1990 Bütçesi", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul.
- 12 - Sönmez, Sinan (1987); Kamu Ekonomisi Teorisi, Verso Matbaacılık, Ankara.
- 13 - Tosuner, Mehmet (1989); 1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi, Bayraklı Matbaacılık, İzmir.
- 14 - Yaşa, Memduh (1982); İktisat, Maliye, Politika, İstanbul.