

## MALİ ANAYASANIN TEMEL KONULARI

Prof. Dr. Vural Fuat SAVAŞ\*

### I. Temel Kavramlar

#### Giriş

Çağdaş demokrasilerde, devletin varlığını doğrudan ve en güçlü biçimde ortaya koyduğu alan “**Vergileme**” ve “**harcama**”, teknik deyişle “**Maliye alanı**”dır. Devlet bu alanda kendisine bir monopol yetkisi şeklinde tanınmış olan “**yasa çıkarma ve zora başvurma gücü**”nü kullanır. Bu gücün siyasi iktidar tarafından nasıl kullanılacağı; vatandaşın hak ve özgürlükleri yönünden olduğu kadar, halk egemenliği ilkesi (yani halkın kendi kendini yönetim ilkesi) yönünden de büyük önem taşır. Bu nedenle inceleme konumuz, devlete verilmiş bulunan “vergileme ve harcama gücü” olup, bu gücün siyasi iktidar tarafından **nasıl kullanılabilceği** ve **ne şekilde sınırlanabileceği** incelenecektir.

Bu konular geleneksel maliye teorisinin incelemediği konulardır. Çünkü geleneksel maliye teorisi, siyasi iktidarların “etkinlik” ve “eşitlik” gibi kriterler yönünden **nasıl** vergilemeleri gerektiğini, bir başka deyişle, vergileme gücünü **nasıl** kullanmaları gerektiğini inceler. Bu nedenle geleneksel maliye teorisinin temel amacı vergi yükünün **pozitif analizi** ile, **normatif vergileme ilkelerinin** belirlenmesinden ibarettir.

“**Mali Anayasa**” da yapılmak istenen ise herşeyden önce, siyasi iktidarın, vergileme gücünü **nasıl** kullanacağını tahmine çalışmaktır. Daha sonra da tahmin edilen bu kullanma biçimine göre, ferdi devlete karşı korumak amacıyla, vergileme gücünün ne gibi anayasal sınırlarla sınırlanması gerektiği araştırılır.

(\*) M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

Geleneksel maliye teorisinin pozitif ve normatif analizleri için devletin varlığı **gerekli** ve **yeterli** olduğu halde, "**Mâli Anayasa**" adını vereceğimiz bu yeni araştırma modelinde devletin varlığı yanında, devletin, sahip olduğu bütün yetkileri, vatandaşların özgür iradelerinden kaynaklanan bir "**uzlaşma**" sonucu elde ettiği varsayımı esastır. Bir başka deyişle, devletin varlığı "**toplumsal sözleşme**"den kaynaklanır. Toplumsal sözleşme yaklaşımına göre, devletin varlığı vatandaşlar arası bir uzlaşma ile belirlenmiş "sun'i bir yapı" olarak kabul edilir. Bunun doğal bir sonucu olarak, devlete verilmiş bütün yetkiler (ve görevler) bu arada vergileme yetkisi de, vatandaşlar tarafından **her zaman** ve her ölçüde sınırlanabilir. Temel konumuzun terimleriyle söylersek, vatandaşlar toplumsal sözleşme belgesi olan anayasalar ile, siyasi iktidarın yetki ve görevlerini **belirleme** ve **sınırlama** gücüne sahiptir. (veya sahip olmalıdır.)

Siyasi iktidar, vatandaş ve anayasa arasındaki ilişki bu şekilde belirlenince, ortaya, geleneksel maliye teorisinde sözkonusu edilmeyen bazı "anayasa politikası" sorunları çıkar. Siyasi iktidar vergileme ve harcama gücünü kullanırken ne gibi sınırlamalara tabi tutulmalıdır? Anayasanın yürürlükte olduğu süre içinde ne tür ekonomik koşullar içinde olacağını önceden kestirmesi mümkün olmayan fert, hem vergi mükellefi ve hem de devlet harcamalarından yararlanacak bir kişi olarak anayasaya ne gibi vergileme ve harcama kural ve kurulları koymalıdır?

İncelememizin temel konusu, bu tür sorulara cevap aramaktır. İncelememizde öne sürülen görüşler, 1986 yılı "İktisat Nobel Ödülü"nü kazanan Prof. James M. Buchanan ile, aynı konuda işbirliği yaptığı diğer bilim adamlarının 30 yılı aşkın bir sürede oluşturdukları önerilerden oluşmaktadır. Önerilerin incelenmesinde bu aşamada, önemli olan, önerilere katılıp katılmamak değil, fakat tartışılan konuların neler olduğunu eksiksiz bir biçimde görebilmektir. Mevcut koşullara uygun toplumsal öneriler, ikinci aşamada oluşturulabilir.

### "Anayasa" kavramı

Yukarıdaki açıklamalarımızdan ve kullandığımız "Mali Anayasa" deyiminden de anlaşılacağı üzere, vergileme ve harcama konusuna bakışımız "anayasa" açısı ile sınırlıdır. Bu nedenle "anayasa" dan ne anlaşılması gerektiğini belirlemek gerekmektedir. **Anayasa fertlerin içinde yaşadıkları ve birbirlerini etkiledikleri ku-**

**rallar ve sosyal kurumlar ortamıdır.** Bir benzetme yaparsak, anayasa herhangi bir “oyunun kuralları”na benzetilebilir. Bir oyunun kuralları oyunun nasıl oynanacağını, ne tip davranışlarda bulunulabileceğini, amacın ne olduğunu ve oyunun ne zaman kazanılıp kaybedileceğini belirler. Bir oyuncunun bu kurallar içinde nasıl bir oyun taktiği izleyeceğine karar vermesi ile, bu kuralları **başka kurallarla değiştirmek** istemesi birbirinden çok farklı iki davranış biçimidir.

Bu benzetmenin açıkça ortaya koyduğu gibi, mevcut anayasa kuralları içinde kalmak koşuluyla, değişik davranış biçimlerinin neler olabileceğini araştırmak başka şey, mevcut anayasa kurallarını yeni kurallarla değiştirmeye kalkmak tamamen başka bir şeydir. Anayasa kurallarının seçimi sözkonusu olduğu zaman, fertler seçimlerini alternatif kuralların, sayısız ve önceden kestirilmesi mümkün olmayan davranış biçimleri yönünden gösterecekleri özelliklere göre yaparlar. Böyle bir tercih belirsiz bir zaman boyutu için yapılır. Daha açık bir deyişle, bir anayasal kuralı tercih ederken, fert; bu kuralın hem yürürlükte kalacağı süreyi ve hem de yürürlükte kalacağı sürede kendi durumunun ne olacağı ve nasıl değişeceği konusunda belirsizlik içinde dir. Yani; anayasal tercih; kişisel durumun bilinmesi ve belirlenmesi yönünden bir “bilinmezlik perdesi” arkasında yapılır. (BUCHANAN-TULLOCK, 1967). Anayasanın belirlenmesi sırasındaki tercihin böyle bir bilinmezlik ortamında yapılmasına karşılık, belli bir anayasal kural karşısında seçilecek davranış biçimi ise, doğrudan doğruya ferdin kendi statüsü ile ilgili bilgi ve tahmininden, kaynaklanacak, anayasa sonrası davranış tercihinde, bilinmezlik önemli ölçüde ortadan kalkacaktır.

### **Anayasanın Gerekliliği**

Anayasanın tanımını ve anayasal tercih ile anayasa sonrası tercih arasındaki temel farkı belirledikten sonra, şimdi de neden bir anayasa gereklidir? Sorusu üzerinde kısaca duralım.

Toplumsal yaşam için anayasanın gerekli olduğu yolundaki düşüncenin çıkış noktasını Thomas Hobbes’in önerisinde buluyoruz. Hobbes’a göre, temel mülkiyet haklarının (yaşama hakkı dahil) ve bu hakların mübadele edilmesini sağlayan kuralların bir toplumsal yaptırım olmadığı sürece insan yaşamı “tıksındırıcı, kaba ve kısa” olacaktır. (HOBBS, 1651) Hobbes, anarşik bir kaosun alternatifini

olarak, siyasi gücün hükümete veya bir başka otorite kurumuna teslimini önermiştir. Buna göre toplumsal düzeni tesisetmenin temel yöntemi”, “zor kullanma gücünün tekelleştirilmesi” olacaktır. İktisatçıların diliyle tekrarlırsak, Hobbes’a göre “**anarşi**”; zorlama gücünün kullanılmasında tam bir “**giriş serbestisi**” ve çok sayıda “uygulayıcı” olması halini ifade ederken, “**düzen**”, bu gücün tekelleştirilmesi halidir.

“Virginia Okulu” diye adlandırılan bir düşünce sistemi, Hobbes’in bu görüşü ile J.J. Rousseau’dan kaynaklanan “**sosyal sözleşme**” geleneğini telif etmiştir. Bu görüşe göre , vatandaşların, düzeni anarşiye tercih etmeleri halinde, devletin ortaya çıkışını; vatandaşların gönüllü rızalarının bir sonucu olarak düşünmek lazımdır. Devletin ortaya çıkışı bu şekilde vatandaşların gönüllü rızalarına dayandırılınca, vatandaşların tâbi olmakta anlaştıkları devletin niteliğini sorgulamak mümkün olur. Özellikle, vatandaşlar devletin, zorlama gücünü hiçbir sınırlama olmaksızın kullanmasına müsaade edecekler midir? veya aksine, devletin davranışlarına sınırlamalar koymayı mı isteyeceklerdir? soruları gündeme gelir.

Geleneksel iktisat politikası ve özellikle vergi teorisi, “**hayırhah devlet**” (**baba devlet**) varsayımına bağlılığını sürdürmektedir. Buna göre, devlet toplumsal tercihlere uygun davrandığı sürece, siyasi iktidarın kullanılmasına anayasal sınırlamalar getirilmesine gerek yoktur. Çünkü bu tür sınırlar devletin “arzu edilen” faaliyetlerini engelleyecektir. Anayasal sınırlamaları gerekli sayan görüş, devlete verilen herhangi bir yetkinin, bazı alanlarda ve bazan; vatandaşlarca belirlenen anayasal tercihlere uygun olarak kullanılmayacağı tahminine dayanır. Modern Toplumsal Tercih Teorisi’nde vurgulandığı gibi, “yönetenler” olarak görev yapan temsilcilerin, vatandaşlardan farklı bir yanları yoktur. Vatandaşlar, hangi etkenlerden etkileniyor ve davranışlarını neye göre belirliyorlarsa, “yönetenler” de aynı etkenlerden etkilenecekler, davranışlarını bu etkenlere göre belirleyeceklerdir. Metodolojik ferdiyetçilik ilkesine göre, fertler toplumsal mevki ve görevleri ne olursa olsun, “**kişisel çıkarını gözeten**”, “**hesaplayan**” ve “**seçen**” varlıklardır. Dolayısıyla tercihleri “kişisel tercihler” “toplumsal tercihler” diye ayırdetmek doğru olmayıp, sadece “kişisel tercihler”den söz etmek gerekir. Kuşkusuz, bu yaklaşım, devlet adına karar veren kişilerin, “ahlaki” veya daha yeriinde bir deyimle “diğergam” (altruistic) davranışlarda bulunabilecekleri olasılığını gözardı etmemizi gerektirmez. Bizim açımızdan, böyle bir davranışı

normatif analizin temeli olarak kabul etmemek yeterlidir. Böyle yapmakla, "hayırhah devlet" yaklaşımından ayrılmak ve devlet üzerinde anayasal sınırlamaların gerekli olduğu görüşünü benimsemek mümkün olur.

Kuşkusuz siyasi iktidarın anayasa ile sınırlanması sadece metodolojik ferdiyetçilik ilkesinin geliştirilmesi ile ulaşılmış, metodolojik bir sonuç değildir. Aksine, bu metodolojik geliştirme, çağdaş demokrasilerde belirgin bir şekilde ortaya çıkan "**yozaşma**", nedeniyle yapılmaktadır. Çağdaş demokrasilerdeki yozaşmanın siyasi, ekonomik ve ahlaki nedenleri olup, seçmenle siyasi partiler arasındaki "**oy alışverişi**"nde belirginleşmiştir. Seçimleri kazanıp siyasi iktidarı ele geçirmek isteyen siyasi partiler, seçmen grupları ile gizli-açık pazarlıklar yapmakta ve ekonomik yaşam tümüyle politize edilmektedir. "**vergilemeden harcamak**" siyasi iktidarlar için çekici bir politika halini almıştır. Bu tür bir politika sonucu, demokrasiler "**açık bütçeli demokrasiler**" ve "**çıkart grupları demokrasileri**" adları ile anılan, değişik bir nitelik kazanmıştır. Demokrasileri, gerçekten "halk egemenliği" ilkesinin ve fert özgürlüğünün korunduğu sistemlere dönüştürülen yollarından biri, statüko ile en kolay bağdaşanı, siyasal iktidarı ve dolayısıyla seçmen isteklerini, anayasal sınırlarla sınırlamaktır. (Savaş, 1989).

### **Anayasal Sınırlama Araçları**

Anayasal sınırlamaların gereği kabul edilince, tartışılması gereken konu, bu sınırlamaların ne tür sınırlamalar veya ne gibi anayasal kurallar olacağı sorusudur: Vatandaş ne tür araçlarla, siyasi iktidarın kullanılmasını, arzu ettiği alanlarda ve arzu ettiği ölçüde sınırlayabilir?

Çağdaş iktisatçıların çok büyük bir kısmı, yaşadığımız yüzyılın yaygın bir inancını benimseyerek, **demokratik seçim yöntemlerinin**, devlet faaliyetini kabul edilebilir sınırlar içinde tutmaya yeterli olacağını öne sürmüşlerdir. Böyle düşünenlere göre alternatif seçim sistemleri arasında tercih yapmak, vatandaşların anayasa ile ilgili en önemli araştırma konusunu oluşturur. Bu görüşün eleştirisini yapmadan şunu belirtmek gerekir ki seçim sistemleri dışında başka kurallarda anayasalarda yer almakta ve siyasi iktidarı sınırlamakta etkin bir rol oynamaktadırlar. Mesela, pek çok anayasada devletin faaliyet alanını sınırlayan hükümler vardır. Bu tür kuralları devletin neleri

yapıp neleri yapamayacağını gösterir. Bu tür kuralların bir kısmı devlet gelirlerinin, resmi devlet görevlileri tarafından kötüye kullanılmasını, hatta çalınmasını önleyecek sınırlamaları içerir. Politikacıların vergi gelirlerini kendi ceplerine aktarma olasılığı, ayrıntılı muhasebe sistemlerinin ve açık seçik harcama ilkelerinin tesbitini öngören kuralların anayasalarda yer almasını gerektirmiştir. Bundan daha önemlisi devletin meşru faaliyeti ile ilgili sınırlamalar da getirilmiştir. Örneğin devlet tarafından temin edilecek hizmetlerin hangileri olacağı ve kanunla düzenlenecek alanların belirlenmesi gibi sınırlamalar bu türdür. Bazı hallerde, devletin yapısı ile ilgili sınırlamalar da getirilmiştir. “Merkezi idare– yerel yönetim” ayrımı, belli kuruluşların “hiyerarşik yapısı” gibi konularda bu tür sınırlamalar görülebilir. Bu örneklerin de gösterdiği gibi anayasalarda seçim sistemleri ile ilgili kurallar yanında, seçim sistemi dışındaki alanları düzenleyen anayasal kurallar da vardır ve bu iki gruptan birini diğerine üstün saymanın belli bir dayanağı da yoktur. Bu nedenle mali anayasa ile ilgili hükümleri de seçim sistemi dışındaki kuralların bir başka örneği olarak düşünmekte bir sakınca olmamak gerekir.

### **Oybirliği ideali ve oyçokluğu gerçeği**

Seçim sistemleri ile ilgili düzenlemelerin, siyasi iktidarın işleyişini, vatandaşların istediği sınırlar içinde tutmaya yeterli olacağı çok özel bir durum vardır. Bu, bütün toplumsal kararların, daha doğru bir deyişle, siyasi iktidarın alacağı kararların, “oybirliği” ilkesine göre belirlendiği durumdur. Devlet kararları, vatandaşların tümünün oybirliği ile alırsa, siyasi iktidarın, vatandaş; kendi isteği dışında bir zorlamaya tabi tutması söz konusu olamaz.

Kararların oybirliği ile alınması ilkesi uygulandığı zaman her devlet faaliyeti tek başına ele alınır ve beraberinde de bu faaliyetin maliyetini vatandaşlar arasında bölüştüren bir anlaşma öngörülür. Bu durumda ne devletin ve ne de bazı vatandaşlar arasında oluşturulacak koalisyonların, fert üzerinde zor kullanması söz konusu olur. İsveçli ünlü iktisatçı Knut Wicksell tarafından ortaya atılan bu teori “gönüllü mübadele teorisi” diye adlandırılır. (Wicksell, 1836).

Ancak yaşadığımız çağda oybirliği kuralının uygulanmasının maliyeti o kadar yüksektir ki rasyonel bir vatandaş, seçim sistemleri ile ilgili anayasal kuralları belirlerken oybirliği ilkesinden sağlanması umulan etkinliği, siyasal yaşamın işlerliğini temin için feda eder. Böy-

le bir tercihin doğal sonucu olarak mutlaka **basit çoğunluk** kuralının ortaya çıkacağını iddia etmek güç ise de genellikle uygulamada bu kural benimsenmekte olup, modern toplumsal tercih teorisi de bu kuralı veri olarak kabul etmektedir. Ancak oybirliği ilkesinden basit çoğunluk ilkesine geçmekle, seçim sistemleri ile getirilmek istenen sınırlamaların önemli ölçüde zayıflatıldığı gözden kaçırılmamalıdır. Gerçekten de basit çoğunluk kuralı uygulandığı zaman, devlet gücünün kullanılmasında herhangi bir sınırlamanın sözkonusu olmayacağı kolaylıkla kanıtlanabilir. Oyçokluğu ilkesinin uygulandığı zaman devlet de, kişiler arası koalisyonlar da, azınlıkta kalan vatandaşlar üzerinde zorlayıcı baskı kullanma imkanına sahip olurlar.

Yukarıdaki açıklamaların ortaya koyduğu gerçeği şu şekilde özetleyebiliriz: Siyasi iktidar vatandaşlar üzerinde zor kullanma gücüne sahiptir ve bu gücü takdiri biçimde kullanır. Ekonomik açıdan bakıldığı zaman devletin bu zor kullanma gücünü özellikle "**Vergi almak**" ve "**para basmak**" yetkileri ile birlikte kullandığı görülür. Bu nedenle, siyasi iktidarın sahip olduğu zor kullanma gücünü, kendi amaçları için (bu amaçlar ne olursa olsun) kullanacağını düşünmek gerçek yaşama uygun olduğu gibi, teorik yönden de gereklidir.

Böyle bir anayasal ortam içinde mali konulara nasıl bakacağız? Vergileme gücünün içeriği nedir? ve ne tür araçlarla bu güç sınırlanabilir? Harcamaların miktarı ve çeşitleri nasıl belirlenecektir? para basma gücü sınırsız bir şekilde kullanılabilir mi? rasyonel vatandaş tabi olacağı anayasayı belirlerken ne tür vergi ve harcama kural ve kurumlarını ve para basım ilkelerini seçmelidir? Bu sorular bizi mali ve parasal anayasa konusunu daha yakından incelemeye yöneltir. Konumuzu "Mali Anayasa" ile sınırlı tutacağız. Ancak, bilindiği gibi para basımının devlet gelir-gider dengesi ile sıkı bir ilişkisi vardır. Bu nedenle çok kısa da olsa parasal anayasa ilkelerine değinmek zorunlu olacaktır. (Parasal Anayasa için: SAVAŞ, 1989).

## II. VERGİLEME GÜCÜ VE SINIRLANMASI: GENEL İLKELER

### Vergileme Gücü

Sıradan bir vatandaş için devletin sahip olduğu zor kullanma gücünün en belirgin örneği "**Vergileme gücü**"dür. Vergileme gücü; fertlere ve kurumlara sahip oldukları bazı kaynakların devlete transfer edilmesi yükümlülüğünü yüklemek ve zor kullanarak bu yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamak gücüdür. Hükümetlerin vergi

gelirlerini kamusal malların veya transfer ödemelerinin finansmanında kullanacaklarını düşünmek makul bir varsayımdır. Ancak bu noktada önemli olan konu siyasi iktidarın vergileme gücüne sahip olmasının **nedeni** ile bu gücün **niteliğinin** ve **içeriğinin** birbirinden ayırılmasıdır. Vergileme gücü bir siyasi güç olarak, toplanan vergi gelirlerinin belli bir şekilde kullanılması şartına bağlı değildir. Bir başka deyişle, vergileme gücü, harcamaların niteliği ile ilgili değildir.

Bu niteliği ile ele alındığı zaman “vergileme” gücü, sadece **“alma gücü”** demektir. Eğer devlet bir ferdin mal varlığının belli bir kısmını elde etmek istiyorsa, malı doğrudan kendine tahsis etmekle, o malın sahibini önce vergilendirip sonra bu vergiyle sözkonusu malı satın almak arasında herhangi bir fark olmayacaktır. Çünkü bu uygulamadan sonra devlet de vatandaş da yapılan işlem bu iki alternatiften hangisi olursa olsun, aynı durumda olacaktır. Eğer **“almakla”** **“vergilemek”** arasında bir ayırım yapılacaksa, **“vergileme” doğrudan tahsis işleminde olmayan** bazı ek niteliklere sahip olmalıdır. Mesela vergileme gücü, eğer, bazı (genellik– yeknesaklık gibi) niteliklerle sınırlanırsa ve benzer koşullardaki fertler aynı vergiyi öderse, almak ile vergilemek birbirinden ayırılabilir. (**Buchanan-Brennan**, s. 8–9.) Anayasa böyle bir alternatifte yer verebilir veya vermeyebilir. Yer verdiği takdirde, vergilemenin sahip olduğu nitelikler– mesela genellik ilkesi– doğrudan tahsis işleminin de sınırlandırılmasını sağlar. Bu nedenle, mali sınırlamaların seçim sistemleri ile ilgili sınırlamaları tamamladığımız söylemek mümkün olur.

Sonuç olarak, mali anayasayı oluşturan kuralların görevi, siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlamak ve azınlığın devlet gücüyle zorlanmasını ve istismarını önlemektir. (Bu konu ile ilgili metinlerde kullanılan “azınlık” kelimesi belli bir uygulama işlemünde azınlıkta kalan kişileri gösterir. Bu nedenle etnik veya sosyal bir içeriği olmadığı gibi, bir oylamada azınlık olan kişiler bir başka oylamada çoğunluk içinde yer alabilirler.)

### **Doğal Devlet Modeli**

Mali anayasanın kurallarını belirlerken; hem **“vergi mükellefi”**, hem **“seçmen”** ve hem de **“kamusal harcamalardan yararlanan kişi”** olarak vatandaş, herşeyden önce, anayasa yürürlüğe girdikten sonra devlet yönetiminin nasıl bir seyir takip edeceğine dair bir tahminde bulunabilme ihtiyacını duyar. Bu kurallar yürürlüğe konduktan sonra devlet mekanizması nasıl işleyecektir? kendilerinden



beklenen sonuçları verecek midir? Şimdiden öngörülme- yen gelişmeler karşısında yeterli olacaklar mıdır? Bu gibi sorulara cevap verebilmek için devletin zaman içinde işleyişini belirleyen bir modele ihtiyaç vardır.

Biz burada devlet işleyişini bir “**ekonomik model**” içinde ele alacağız. Modelimizin birinci özelliği yukarıda da belirtilmiş olduğu gibi, “hayırhah devlet” kavramını reddetmesidir. Hayırhah devlet modeli Samuelson-Bergson tipi bir “**sosyal refah fonksiyonu**”na dayanır (açıklama için **Bator**, 1957, s. 22-59) ve çağdaş iktisat politikasında devlete izafe edilen görev ve sorumluluklar bu faraziyeden kaynaklanır. Bu anlayışta devletin, daha doğru bir ifadeyle devlet adına görev yapan politikacıların ve bürokratların sadece siyasi kararlar verme gücüne sahip oldukları değil aynı zamanda bu kararları temel ahlaki normlara dayandırmaya özen gösterecekleri inancı da vardır. Bizim modelimizde ise, yukarıda değindiğimiz “metodolojik ferdiyetçilik” ilkesi gereği, siyasi iktidarı ellerine geçiren politikacılar ile bürokratların, yaşamlarının diğer yönlerinde olduğu gibi, siyasi iktidarı da kullanırken kişisel çıkarlarını önplanda tutacakları kabul edilir.

Modelimizin ikinci özelliği; ilk toplumsal tercih teorilerinde öne sürüldüğünün aksine; politikacının ve bürokratin **tümüyle** sınırlan- dırabileceği yolundaki inancı reddetmesidir. Wicksell tipi toplumsal tercih teorisinde, “**medyan seçmen**”in yani siyasi tercihler yelpazesinin ortasında yer alan seçmenin siyasi kararları yönlendireceği ve siyasi mekanizmanın, seçmenlerin istekleri doğrultusunda sonuçlar yaratmasını sağlayacağı düşünülür. (**SAVAŞ** 1986, s. 137-140). Çünkü bu yaklaşıma göre, politikacılar ve partiler arasındaki siyasi rekabet, belli dönemlerde tekrarlanan seçimler aracılığı ile, siyasi sonuçların belli bir marj içinde birbirlerine benzemesine neden olur. Bu tip modellerde devlet, ne despotik ve ne de hayırhahdır; çünkü “medyan seçmen” bütün siyasi kararları yönlendirdiği için devlete “yöneten bir varlık” olarak ayrı bir yerverilmez.

Bizim modelimizde, “devlet”, yöneten bir varlık olarak vardır. Ancak bu devletin “hayırhah” olacağı gibi bir ön-yargı yoktur. Aksine kişisel çıkarlarına öncelik veren rasyonel fertler söz konusudur. Bu nedenle de devletin anayasal sınırlamalara tabi tutulması gereği ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, devletin; Wicksellyen modelde ön- görülen seçimlerle ilgili sınırlamalarla sınırlamanın yeterli olmayacağı, ayrıca ilave sınırlamaların gerekli olduğu inancı mevcuttur.

Teknik deyimle söylersek kullanacağımız model “**tekelci devlet**” modelidir. Bu model, devletin zaman içinde hemen daima, veya sık, sık, nasıl işleyeceğini tahmin etmekle kalmaz, aynı zamanda, etkin sınırlamalar olmadığı takdirde, devletin bir “tekelci” (monopol) davranış kalıbını benimseme eğiliminde olduğunu gösterir. Kısaca söylersek, doğal devlet, “**tekel**” sözcüğünün içerdiği bütün anlamlarda “tekelci devlet”tir.

Konumuz yönünden üzerinde durulması gerekli bir diğer nokta da, batılı demokratik ülkelerin hemen hepsinde kamu sektörünün hızla büyümesidir. XX. yüzyılın başında kamu sektörü harcamalarının milli gelirdeki payı (GSMH anlamında) tek rakamlı iken yüz yılın sonunda % 30'lara ulaşmıştır. Devlet harcamalarındaki bu artışın çeşitli sebepleri olabilir. Hatta bu sebeplerden bazılarının seçmen tercihlerine uygun düştüğü de öne sürülebilir. Konumuz yönünden önemli olan sorular şunlardır: Bu büyüme trendi, eğer vatandaşlar isterse, geriye döndürülebilir mi? Eğer döndürülebilirse, bu ne tür araçlarla sağlanabilir?

Bu soruların ışığında, çağdaş yaşamın bir başka yönü dikkatleri çekmektedir. 1978 yılında kabul edilen ve “**California'nın 13. no.lu önerisi**” diye adlandırılan bir anayasa değişikliği, bazı iktisatçılara göre bir “**vergi isyanı**”nın habercisidir. Sözkonusu değişiklik, gayri menkul vergisinin, gayrimenkulün cari piyasa değerinin % 1'ni aşamayacağı bir anayasal kural haline getirilmiştir. Bu anayasa değişikliğinin üzerinde durulması gereken çeşitli yönleri vardır. Bir kere, sözkonusu “isyanı” normal parlamenter işlemlerden ve partiler arası rekabetten kaynaklanmamış, aksine, sistemin dışından gelmiştir. Bu durum, normal politik işlemlerin, toplumsal iradeyi ne ölçüde yansıttığı konusunda kuşkular uyandırmıştır. İkincisi, sözkonusu “isyan” bir defaya mahsus bir vergi ve harcama kısımtısı şeklinde yapılmamış, belirsiz bir süre yürürlükte kalacak bir anayasal sınırlama olarak düzenlenmiştir. Düzenlemenin açıkça amaçladığı şey, devletin büyüklüğünü normal seçim sınırlamalarının elverdiğinden daha da aşağılara çekmektir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz: **batılı demokrasilerde ve mevcut kurumsal yapı içinde, devlet hemen tümüyle seçmenlerin kontrolü dışına çıkmak üzeredir.** Hükümetler bu gün, geçmiş yıllara göre çok daha fazla gelir maksimizasyonunun sınırına yaklaşmıştır. Bu nedenle geçmiş yıllarda sözkonusu edilmeyen, sınırlayıcı bir mali anayasa bugün için acil bir ihtiyaçtır.

## Gelir maksimizasyonu yapan devlet modeli:

Seçime ilişkin düzenlemelerle yeteri kadar sınırlandırılmamış bir siyasi iktidar sözkonusu iken; iyi bir mali anayasayı oluşturacak kuralları nasıl belirleyebiliriz? Bu amaçla nasıl bir hükümet davranış modeli oluşturmak gerekir?

En basit bir model, hükümetlerin, kendilerine anayasal düzenlemeyle verilmiş vergileme kaynaklarından en yüksek vergi gelirini elde edeceklerini öngören bir model olabilir. Eğer vergi gelirlerinin kullanımı ile ilgili sınırlamalar yoksa, bu gelirler, devlet adına karar verme yetkisine sahip olanların “**özel gelirine**” eşit olur. Ayrıca harcamalar ile ilgili sınırlamalar olsa bile eğer bu sınırlamalar aşağıda inceleyeceğimiz şekilde vergileme kurallarından bağımsızsa, devleti yine vergi gelirini maksimize etmeye yönelik bir davranış sahibi olarak ele alabiliriz. Çünkü bu durumda da maksimize edilen gelir, karar verme yetkisine sahip olanların takdiri biçiminde kullanacağı bir “fazlalık”ın oluşmasına imkan verecektir. (Buchanan-Brennan, 1980, s. 26).

Mesela, gelirlerin kullanımı ile ilgili sınırlamalar, toplam gelirin belli bir kısmının, belli kamusal mal ve hizmetler için harcanmasını gerektiriyorsa; bu durumda devlete kalan fazlalık, S, yani devletin takdiri bir yetkiyle kullanacağı gelir kısmı, toplam vergi gelirleriyle, R, belli harcamalara tahsis edilen gelir, G, arasındaki farka eşit olacaktır:

$$S = R - G \quad (1)$$

ve,  $G = \alpha R$  olduğundan

$$S = (1 - \alpha) R \quad (2)$$

olur. Mantıksal bir yaklaşımla vergi mükellefinin  $\alpha$  nin değerini 1'e eşit kılmayı tercih edeceği söylenebilir. Çünkü böyle yapmakla toplanan vergi gelirinin tümünün, vergi mükellefinin yararlanacağı mal ve hizmetlere harcanması sağlanmış olur. Fakat  $\alpha$  nun bire eşit olması halinde de, vergi gelirlerinin tümünün vergi mükellefinin istediği mal ve hizmetlere harcanmaması ihtimali mevcut olabilir. Farzedelimki bir anayasa kuralı vergi gelirlerinin Samuelson tipi “pür” kamusal mallar için harcanmasını şart koşturmuştur. Yine farzedelim ki bu tür mal ve hizmetler gerçekten vardır ve vatandaşlar tarafından objektif bir biçimde belirlenebilirler. Bu durumda siyasi karar verme yetkisine sahip olanlar, eğer vergi sistemini **kendilerinin hiç vergi**

**vermeyeceği şekilde** düzenleyebilirlerse, kamusal mal ve hizmetlerin finansmanını, kendi tatmin düzeylerini maksimize edecek şekilde yapacaklardır. Bu ise  $\alpha$  nın 1'e eşit olarak belirlenmesi halinde de siyasi iktidarın hem vergi gelirleri maksimizasyonuna başvuracağını ve hem de vergi gelirlerinin bir kısmını takdiri yetkisine göre kullanacağını gösterir. (**Buchanan-Brennan**,a.e.).

Öte yandan gerçek dünyada devlet harcamaları kuşkusuz, pür kamusal hizmetlerle sınırlı değildir. Dolayısıyla devlete, vergi gelirlerini pür kamusal mal ve hizmetler dışında kalan mal ve hizmetlere harcama yetkisi de verilir. Böyle bir yetki ise, karar verme yetkisine sahip olanların tatmin alanlarını genişleteceği gibi tatmin düzeylerini de yükseltir. Dolayısıyla gelir maksimizasyonu kavramının devletin davranışını belirleme gücü artar.

Devletin hem kamusal ve hem de yarı-kamusal malları finanse ettiği ve böylelikle toplumun geniş bir kesimine yarar sağladığı, fakat aynı zamanda "**dolaysız parasal transferler**" de yaptığını dikkate almak suretiyle gerçek dünyadaki bütçe uygulamalarına daha çok yaklaşabiliriz. Farzedelimki, parasal transferlerin "**yönü**" ile ilgili anayasal sınırlamalar vardır ve bu gibi dolaysız ödemelerin, belli kriterlerle belirlenen düşük gelirli vatandaşlara yapılmasını şart koşmuştur. Bu sınırlama, siyasi karar mercilerinin vergi gelirlerini, hiç değilse bir kısmını, takdiri biçimde kullanmalarını önler. Bu koşullar altında siyasi karar mercilerinin fayda maksimizasyonu, düşük gelirliye yapılacak dolaysız ödemelerin minimizasyonunu gerektirecektir. Ayrıca düşük gelirliye yardım dış görüntüsü altında, siyasi karar mercileri, "refah bürokrasisi" yoluyla dolaylı transferleri (yüksek ücretler, ek ödenekler, konforlu çalışma ortamları gibi) sürdürebilirler. Bu olanakların sözkonusu olması halinde yine "**gelir maksimizasyonu**", kavramı devlet davranışını belirlemekte, kullanılacak temel bir kriter olma niteliğini korur.

Mali anayasa kurallarını belirlememize yardım edecek olan ve temel ilkeleri yukarıda açıklanan gelir maksimizasyonu modelinde, devlet "**tek bir varlıkmuş gibi**" ele alınır. Bunun nedeni analizimize netlik sağlamaktır. Çünkü devleti kendini oluşturan çeşitli kurumlar ve bu kurumlarda görev yapan kişiler halinde ele alırsak, toplumsal tercih teorisinde karşılaşılan, fertler arası amaç farkları, fayda mukayeseleri ve ferdi tercihlerden toplumsal tercihlere geçiş gibi pek çok sorunla karşı karşıya kalırız. Bu tür sorunlardan kurtulabilmek için devleti tek bir varlıkmuş gibi ele almak zorunludur. Ancak böyle bir

model modern toplumsal tercih teorisinde politikacı ve bürokrat için geliştirilen “fayda maksimizasyonu modelleri” ile tutarsız değildir. Tıpkı piyasadaki alıcı ve satıcıların kendi çıkarlarını gözetirken, toplumsal çıkarları korumaları gibi, bireysel karar vericilerin (politikacı ve bürokrat olarak) davranışları da dolaylı olarak gelir maksimizasyonunu amaçlayan devletin çıkarlarını korur.

Vergi gelirlerini maksimize etmeyi amaçlayan bu devlet modeli (literatürde Leviathan modeli diye de adlandırılır) çağdaş devletin karar mekanizmasını analiz etmemize ve bu yoldan da alternatif anayasa kurallarını tartışmamıza yardımcı olacak bir modeldir.

### III. GELİRLERİN VERGİLENDİRİLMESİ

Geleneksel normatif vergi teorisi alternatif vergileme düzenlerini değerlendirmekte “**ekonomik etkinlik**” ve “**eşitlik**” için egzojen kriterler kullanır. Alternatifler arasında yapılan standart mukayeselerde sorun “**eş-gelir**” kavramıyla ortaya konur. Devlet, her dönem için egzojen şekilde belirlenmiş belli bir gelire ihtiyacı olan bir unsur olarak ele alınır ve teoremin görevinin de bu gelirin seçilen kritere göre nasıl bir vergi düzenlemesi ile sağlanacağını araştırmak olduğu kabul edilir. Bu standart analiz, kurumsal yönden tümüyle boş ve anlamsızdır. Çünkü belli vergileme araçlarının; ne kadar vergi gelirini zorunlu kılacağı sorununu tümüyle gözardı eder. Anayasal analizde ise bunun aksine; vergi araçlarının niteliği ile devletin gelir talebi arasındaki karşılıklı ilişkiler temel sorunları oluşturur. (**Buchanan-Brennan, ac**).

Gelir maksimizasyonu yapan devlet modelinde anayasal düzenleme yapılırken, potansiyel vergi mükellefi; devletin vergileme iştahının ancak “**vergi kanunlarına ve “vergi oranlarına”** sınırlar koymakla azaltılabileceğini bilir.

“**yatay eşitlik ilkesi**” yani eşitlerin eşit şekilde muammele görmesi devletin cebri alışlarını sınırlayabilecek bir vergi yapısının özelliklerinden birini oluşturur. Eğer devlet vatandaşlarla olan mali ilişkilerinde anayasal kurallarla “**genellik ilkesine**” uymaya zorlanırsa, vergi mükellefleri arasında çeşitli kişi veya gruplara göre yapılacak ayrımlarla oluşturulabilecek gelir potansiyeli engellenmiş olur.

Öte yandan, “**azalan oranlı vergiler**” kullanılmasını engelleyen bir anayasal kural, devletin vergileme gücünü sınırlamaya yardımcı olur.

Vergi oranları ile ilgili anayasal sınırlardan başka ve onlara ek olarak vergi kanunları üzerinde de bazı sınırlamalar getirilebilir. Ortodoks normatif teoride, bir vergi konusunun “**tam kapsamlılığı**”, mali yapının üstün niteliklerinden biri olarak kabul edilir. Bunun nedeni de gayet açıktır. Fertilin potansiyel vergi mükellefi olarak vergilendirilebilir alanlardan vergilendirilmez alanlara geçmelerine izin verildiği ölçüde, toplumsal bir yük doğar. Ayrıca bazı potansiyel vergi mükellefleri vergilendirilmeyen alanlara kayabilirken bazılarının kayamaması eşitsizlik yaratır.

Buchanan-Brennan; vergi sisteminin gelir arttırıcı potansiyelini sınırlayacak iki kuramsal seçenek önermişlerdir. (**Buchanan-Brennan**, 1980, s. 34 ve devamı). Bunlardan birincisi “**vergi konusu**”-nun sınırlandırılmasıdır. Bu sınır, verginin kapsamını açık biçimde belirlemek suretiyle elde edilir. Bir örnekle açıklayalım: potansiyel vergi mükellefinin sahip olduğu tek üretim faktörünün emek olduğunu, mükellefin tüm gelirin emekten elde edildiğini farzedelim. Bir başka deyişle vergi konusu emek geliridir. Emek gelirini sınırlı kapsamda vergilendirmek istersek, vergi, konusu, “**ferdin emek piyasasında emeği karşılığı elde ettiği parasal gelir**” olacaktır. Emek gelini sınırsız kapsamda vergilendirmek düşünülürse vergi konusu sadece ferdin emek piyasasında elde ettiği parasal gelire sınırlı kalmayacak ayrıca ferdin emek piyasası dışında elde ettiği malların ve manevi tatminlerin (dinlenme ve eğlenme gibi) parasal değeri de vergi konusunu oluşturacaktır. Bu örneğin açıkça gösterdiği gibi **vergi kapsamını açıkça belirlemek**, siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlamak yönünden büyük önem taşır.

İkinci sınırlama aracı, belirli bir vergi konusuna uygulanacak “**Vergi oranları**”nın belirlenmesidir. Sabit oranlı, artan oranlı ve azalan oranlı vergi sistemlerinin hangilerinin hangi vergi konusuna uygulanması gerektiği; vergilerin kişisel davranışlarda yaratacağı etkilere ve bu etkilerin toplum tarafından nasıl değerlendirildiğine göre belirlenecektir.

Aynı bilim adamlarına göre toplumu oluşturan **bütün fertlerin aynı vergi oranına tabi tutulması**, bir başka deyişle vatandaşların vergileme yönünden yeknesak bir işleme tabi tutulması; siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlayacak kuramsal bir önlemdir. Bu yeknesaklık önerisi, hernekadar “yatay eşitlik” kavramı ile ilgiliyse de ondan ayrı bir kavramdır ve normatif vergi teorisinde yeterince incelenmemiştir.

Aynı öneriyi destekleyen bir başka yazar F. A. Hayek'tir. **The Constitution of Liberty** (1960) adlı kitabında Hayek gelir vergisinin artan oranlı olmasına şiddetle karşı çıkmıştır. Onun yerine önerdiği “**sabit oran**” ilkesi, benimsediği genel “**hukuk ilkesi**” kuralının doğal bir sonucudur. Sabit oranlı vergi, Hayek'in savunduğu, “**Bütün kurallar veya kanunlar genel olmalıdır ve bütün vatandaşlar onların etkisine aynı derecede maruz kalmalıdır**” görüşüne uygun düşmektedir. Artan oranlı bir vergi bu kuralı ihlal edecektir. Aşağıda “kurumsal sınırlamalar” incelenirken Hayek'in bu görüşünü daha ayrıntılı biçimde inceleyeceğiz.

Anayasal vergi sınırlarının zamanla, **aşırı ölçüde sınırlayıcı** hale dönüşebileceği olasılığını da dikkate almak gerekir. Bu gibi durumlarda, yine anayasal yöntemlerle vergi konularını genişletmek ve daha esnek vergi oranlarını kullanmak ve sınırlı kapsamdan genel kapsama geçmek yolunda baskılar ortaya çıkar. Gerçek dünyada bu gibi baskıların ne ölçüde seçmenlerden ve ne ölçüde vergilerini arttırmak isteyen politikacılardan ve bürokratlardan geldiğini belirlemek güçtür. “**Vergi reformu**” önerileri, hemen daima vergi konusunun aşındığı tezi etrafında yoğunlaşır.

Öncü sınırlanacak vergi konusu değişiklik önerileri, ortodoks normatif vergi teorisyenleri ile vergi mükellefleri arasında çok farklı görüşlerin doğmasına neden olacaktır. Vergi mükellefleri vergi konularının genişletilmesine karşı koyacaklardır. Mesela gelir kapsamının genişletilerek, mükellefin oturduğu kendisine ait daire için izafe edilecek kira gelirin de vergilendirilmesi önerisi, mükelleflerce hemen reddedilecek bir öneridir. Normatif vergi teorisyeni ise, eşit gelir mukayesesine dayanarak bu tür bir kapsam genişletilmesini savunacak ve vergi konusu genişlerse, vergi oranlarının düşeceğini öne sürecektir.

Canlı bir örnek herhangi bir ülkede katma değer vergisi uygulamasına geçiş döneminden verilebilir. Katma değer vergisi koymak veya kapsamını genişletmek suretiyle, ücretlerden alınan vergilerle, gelir ve kurumlar vergisi oranlarını düşürmenin mümkün olacağı yolundaki öneri yoğun tartışmalara neden olmuştur. Eğer böyle bir öneri kabul edilirse katma değer vergisinin, diğer vergilerdeki indirimi aşacak şekilde kullanılacağı tahmin edilebilir. Kuşkusuz herhangi bir vergi değişikliği, daha büyük bir “**etkinlik**” göstereceği veya daha “**adil**” olacağı gibi gerekçelerle savunulacaktır. Ancak mükellef, yukarıda açıklanan nedenlerle bu tür reformları reddedecektir.

#### IV. MALLARIN VERGİLENDİRİLMESİ

Yukarıdaki bölümde, vatandaşın vergi konusu ve vergi oranları arasında gelecekte kendi durumu hakkında yeterli bilgisi olmadan, nasıl bir seçim yapacağını inceledik. Şimdi de aynı analitik çerçeveyi “**malların vergilendirilmesi**”ni incelemek için kullanacağız. Yine yukarıda yapıldığı gibi burada da “zaman boyutu”nu dikkate almayacağız. Bütün vergilerin halen mevcut vergiler olduğunu ve vergi oranlarının önceden kesinlikle bilindiğini varsayacağız.

Malların vergilendirilmesi ile ilgili incelemeye geleneksel teorianın temel kavramlarını hatırlamakla başlamak yararlı olacaktır. Çünkü böylelikle geleneksel normatif teori ile anayasal perspektif arasındaki farkları açıkça görmek mümkün olabilecektir.

Malların vergilendirilmesi analizinde, geleneksel vergi literatürü, diğer konularda yaptığı gibi, devletin belli ve egzojen biçimde belirlediği bir vergi geliri sahibi olması gereğinden yola çıkar. Bu belli vergi geliri gereksinmesi karşısında sorulan soru şudur: Vergiler nasıl konulmalıdır ki refah kaybı minimum olsun? Daha önce de belirtildiği gibi, geleneksel teori bu soruya vergi gelirlerinin nasıl kullanılacağını dikkate almadan cevap vermeye çalışır. Bu analitik zayıflığa ek olarak, geleneksel teori dikkatini çeşitli mal vergilerinin etkinliği üzerinde yoğunlaştırır. Adalete ve /veya gelir dağılımına ilişkin etkiler, mal vergileri sözkonusu edildiğinde gelir vergisine oranla, üzerinde daha az durulan konulardır. Mal vergisinin normatif yönden istenebilir biçiminin ne olacağı konusu, büyük çapta aşırı yükün minimizasyonu sorunu olarak ele alınmış, bu arada yatay eşitliğe de kısmen değinilmiştir. Dikey eşitlik konusu ise önemli ölçüde gözardı edilmiştir. Yine geleneksel literatürde bütün mallar üzerindeki yeknesak bir verginin, tüketim harcamalarına konan sabit oranlı bir kişisel vergi ile eşit olacağı belirtilmiştir.

Esas itibariyle, aynı normatif çerçevenin mal ve gelir vergilerine uygulanması, benzer politika önerilerine neden olmuştur. Kişisel vergiler, fertler arasında gelirin nasıl kazanıldığına göre bir ayrıma yol açmaksızın konulmalıdır; aynı şekilde mal vergileri de fertler arasında gelirin nasıl harcandığına göre bir ayrıma yolaçmayacak şekilde belirlenmelidir. Öte yandan, bütün gelir kaynaklarının vergilendirilmemesi etkinlik kaybına yolaçacaktır. Çünkü fertler daha az vergilendirildiği için daha az verimli alanlara kayacaklardır. Aynı şekilde bü-



tün malların vergilendirilmemesi de benzer şekilde tüketim yönünden etkinlik kaybına yolaçacaktır.

Geleneksel Vergi analizi, her iki durumda da sabit miktarlı vergi (lump-sum tax) alınmasının ideal bir çıkış noktası olacağını öne sürer. Sabit miktarlı verginin makul olmaması veya imkansız olması halinde sorun ikinci en iyi olanağın seçilmesine dönüşür. Kişisel vergilerde “ikinci eniyi” düzenlemenin en geniş kapsamlı gelir vergisi (veya tüketim-harcama-vergisi) olacağı öne sürülürken dolaylı vergilerde mallara dinlenme-eğlenme ile bütünleşme derecelerine göre değişen oranlarda (eğer sözkonusu mal dinlenme ve eğlenme amacıyla tüketilen bir mal ise yüksek oranda, eğer yaşamın idamesi için gerekli bir malsa düşük oranda) vergi uygulanması kabul edilmiştir. “**Optimal-Vergilendirme**” adı verilen yaklaşıma göre ise değişik oranları içeren bir tüketim vergisi demeti kullanılması halinde ortaya çıkacak refah kaybı veya “fazla yük”; doğrudan vergilendirilebilen bütün malların üzerine eşit olarak konan bir vergiye oranla daha az olacaktır. Her mala uygulanan vergi oranının, o malın vergilendirilmemiş bir başka mala ve eğlenme-dinlenmeye ayrılan zamanla ikame edilebilme derecesi ile ilişkilendirilmesi halinde belli bir miktar vergi gelirini elde etmek; bütün mallara aynı oranın uygulandığı hale göre daha etkindir.

Yukarıda gelir vergisi ile ilgili bölümde de belirtildiği gibi, anayasal yaklaşımla geleneksel normatif vergi teorisi arasındaki temel tartışma konusu, geleneksel teorisinin **mantığı** ile ilgili değildir. Tartışma konusu olan, sorunların dile getirildiği “**ortam**”dır. Siyasi yaşamın (hayırhah devlet) kavramı reddedilince, normatif vergi analizinin esas görevi devlete verilecek alternatif mali gücü ve araçları anayasal düzeyde belirlemeye çalışan ferde, yani, potansiyel vergi mükellefine yardımcı olmaktır. Böyle bir yardım, ferde anayasal tercihlerinde nasıl davranması gerektiğini söyleyen ahlaki ilkeler şeklinde olmayacaktır. Büyük yoğunluğu itibarıyla anayasal vergi analizi teknik niteliktedir ve alternatif mali düzenlemelerin nasıl işleyeceğini tahmin etmeye yardımcı olacak temelleri temine yöneliktir.

Gelir maksimizasyonu ile ilgili devlet modeli, malların vergilendirilmesi sözkonusu olduğu zaman geleneksel normatif teoriyle taban tabana zıt sonuçlara ulaşır. Mesela sabit miktarlı vergi, ideal etkinlikte bir vergi olamaz. Böyle bir vergi altında fert sadece hazine tarafından maksimum ölçüde istismar edilmeyi ümit edebilir. Aynı şekilde, etkinlik üzerindeki olumsuz etkileri minimuma indirilmiş tüketim

vergileri (yani oranları eğlenme–dinlenme ile bütünleşebilme derecesine göre belirlenmiş tüketim vergileri) hemen daima vergi gelirini, tek oranlı bir mal vergisine göre istenen seviyenin üzerine çıkaracaktır. Bu düşünceyle hareket eden Buchanan–Brennan **vergilendirilebilir bütün mallara aynı oranda bir vergi uygulanmasını** önermekte ve siyasi iktidarın vergi iştahının ancak bu şekilde sınırlanabileceğini savunmaktadır. (**Buchanan-Brennan, a.e.**)

Fertlere değişik vergi oranları uygulandığı zaman, az bir refah kaybı karşılığında, maksimum vergi geliri elde edilebilir. Ancak maksimum vergi geliri elde edildikten sonra, fertler arası farklılık devam ettirilirse refah kaybı artar. Bu nedenle gelir vergisinde olduğu gibi fertler arasında ayırım yapılmasını engelleyen bir sınır, siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlamak için gerekli görülebilir. Çünkü fertler arasında ayırım yapılması, maksimum vergi gelirini arttırır, aşırı yükü çoğaltır ve devlet harcamalarının istenenden fazla olmasına yolaçar. Mallar arasında alım–satım miktarları yönünden bir uyum yapılması düşünülebilirse de malların fertler arasında dolaylı şekilde eldeğıştirmesinin mümkün olması ve öte yandan stoklama faaliyetinin mevcudiyeti nedeniyle böyle bir ayırım, gerçek dünyada uygulanamaz. Sonuç olarak en ideal anayasal sınırlama, bütün malları üzerine konacak yeknesak oranlı bir vergi olarak görünmektedir.

## **V. ZAMAN İÇİNDE VERGİLEME:**

### **Gelir vergisi, servet vergisi ve devlet borcu**

Yukarıdaki bölümde devletin davranışını ve bu davranış karşısında düşünülebilecek sınırlamaları statik bir çerçeve içinde ele aldık. Oysaki gelir ve servet kavramları dinamik kavramlardır. Öte yandan devletin niteliğinde ve tutumunda zaman içinde değişiklikler ortaya çıkabilir. Bu nedenle konunun belli bir zaman süreci içinde, teknik deyişle dinamik olarak ele alınması gerekir. Aşağıda önce geleneksel teorinin bu konudaki dinamik yaklaşımını özetleyecek, daha sonra da mali anayasa yaklaşımını ele alacağız.

Geleneksel maliye teorisinde uzun süre, bir aktifin gelirinden alınan verginin, aktifin sermaye değerinden alınan vergiye denk olacağı görüşü egemen olmuştur. Dolayısıyla bu iki tür vergiden birine veya diyerine kolaylıkla geçilebileceği düşünülmüştür. Yılda % 10 oranında gelir getiren bir aktifin sermaye değeri üzrerinde alınan % 1

oranında vergi, aktifin bugünkü gelirinden % 10 oranında alınacak bir vergiye eşittir. Aynı mantık Ricardo'nun ünlü "**denklik teoremi**" nde öne sürüldüğü gibi devlet borçlarına da uygulanabilir. (**Buchanan-Brennan**, 1987, s. 79-83) Buna göre devlet borcu ya gelecek yıllarda bu borcun ödenmesi için gerekli vergileri yansıtır ya da bugün gelir veya ücretten alınacak bir vergiyi gösterir. Bu iki tür vergi de birbirine denktir.

Böyle bir iddia vergi mükellefinin, aynı mükellefiyeti doğuran alternatifler arasında bir ayırım yapmayacağı varsayımına dayanır. Ancak belli bir zaman anında esit gelir sağlayan vergi mükellefiyeti alternatifleri arasında ayırım yapmamak, potansiyel vergi mükellefinin anayasal düzeyde çeşitli vergi düzenlemeleri arasında kayıtsız kalacağı anlamına gelmez. Anayasal perspektifte, çeşitli vergi araçlarının doğuracağı mükellefiyetin bugünkü değerleri belirlenmediği gibi, çeşitli vergi düzenlemelerinin gelir potansiyeli yönünden önemleri farklıdır. Ferdin anayasal seçimi yönünden önemli olan kendisinin denk yükümlülük araçları arasında tek bir dönem için nasıl bir tahminde bulunacağı değil, fakat devletin gelir getirici çeşitli araçlara özellikle **servet vergilerine** ve **borçlanmaya** göstereceği ilgidir. Geleneksel maliye teorisinin normatif etkileri ile anayasal yaklaşım arasındaki kritik fark bu noktadadır. Geleneksel maliye teorisi, rasyonel davranış modeli içinde, bir gelir akımı üzerine konan bir verginin, bu gelir akımını yaratan aktifin değeri üzerine konan vergiye eşit olduğunu ispatlar. Ayrıca, aynı mantığın bir uzantısı olarak, özellikle net yükümlülüklerin zaman içinde dağılımı tahmin edilebildiği zaman, gelir veya servet vergisinin devlet borcuna denk olacağı öne sürülür. Dolayısıyla, anayasa sonrası tek bir dönemde, mükellef; bu mali araçlar karşısında herbirinin yükleyeceği yükümlülük aynı olmak kaydıyla, hiçbir ayırım yapmayacaktır. Oysaki anayasal perspektiften önemli olan devletin vergi gelirleri içinde ne ölçüde servet vergilerine yer vereceği ve ne ölçüde borçlanmaya başvuracağını önceden tahmin edilebilmesi ve gerekli sınırlayıcı önlemlerin alınabilmesidir.

Vergi oranlarının ne zaman açıklanması gerektiği de önemli bir konudur. Tek dönemli statik modellerde "**vergi oranlarının açıklama etkileri**"nden söz edilmesi anlamlı olmaz. Bu gibi modellerde vergi oranları, dönemin başında açıklanır ve vergi mükellefleri bu oranları dikkate alarak, davranışlarında gerekli gördükleri düzenlemeleri yaparlar. Çok dönemli dinamik modelleri ele aldığımız zaman ise **açıklama etkileri** önem kazanır.

Servet ve gelir vergisi sözkonusu olduğu zaman, devletin **dönem başında** vergi oranlarını açıklaması, vergi gelirini arttırmak yönünden en uygun seçim olur. Çünkü bu oranlar açıklanmadığı sürece, potansiyel vergi mükellefi ile devlet arasında, "**mahkum dilemma**"-sına benzer bir strateji mücadelesi yaşanacaktır.

Gelir vergisi yönünden önem taşıyan başka bir nokta, devlete daha önceki bir dönemde c'de edilmiş gelirleri vergileme yetkisini verip vermemekle ilgilidir. Yukarıdaki açıklamanın ışığında, böyle bir vergileme yetkisinin hem potansiyel mükellef ve hem de devlet tarafından arzu edilemeyeceğini söyleyebiliriz. Benzer bir durum "**peşin vergileme**" diye adlandırılan ve henüz vergi konusunu oluşturan işlemin gerçekleşmemesi halinde, geçmiş dönem uygulamasının bugüne yaygınlaştırılması halinde ortaya çıkar. İlk durumda vaktiyle vergi konusu olmayan bir işlemin vergilendirilmesi sözkonusu iken burada, vergi konusu olan fakat henüz gerçekleşmemiş bir işlemin vergilendirilmesi sözkonusudur. Bu durumda "**belirsizlik**", önceki duruma göre kesin değilse de, yine vardır. Bu nedenle anayasal açıdan her iki uygulamayı da imkansız kılacak düzenlemeler gereklidir. Ancak bu konuda belli bir anayasal sınırlamaya gitmeden önce mükellefin kamusal mallarla ilgili zaman tercihini gözönünde tutmak gerekir. Kısaca bu konuya da değirelim.

Potansiyel mükellef, katlandığı vergi yükümlülüğü ile aynı dönemde daha çok kamusal mal tüketme imkanına kavuşacaksa, o dönem için devlete daha fazla vergileme gücü tanımayı isteyebilir. Böyle bir durumda "peşin vergileme" konusu; belli bir belirsizlik içermesine ve dolayısı ile iş yaşamında belli bir endişe yaratmasına rağmen, mükellef tarafından kabul edilebilir. Ancak burada önemli olan, vergi gelirinin belli bir kamusal mal üretimine tahsisinin sözkonusu olmasıdır. Vergi gelirinin bugünkü bütçeleme tekniğinin aksine, belli bir harcamaya tahsisi ilkesini aşağıda inceleyeceğiz. Bu konuyu incelemeye geçmeden önce "**zaman tercihi**" ile ilgili bir başka önemli konuya daha değinmek gereklidir.

Bilindiği gibi "yatırımlar", genellikle belli bir "olgunlaşma dönemi"ne sahiptir. Bir başka deyişle t döneminde başlayan bir yatırım ancak  $t+1$  veya  $t+2$ ,  $t+3$  gibi birkaç dönem geçtikten sonra üretimde bulunmaya başlar. Bunun kcnumuz yönünden önemi şudur; t döneminde devlet yatırımlarının finansmanı için gerekli vergiyi t nesli öderken, sözkonusu yatırımın üretiminden  $t+1$ ,  $t+2$  veya  $t+3$

dönemi ve daha sonraki dönem (t+n) nesilleri yararlanacaktır. Bu durumda sorulması gereken soru, bugünkü nesle ne ölçüde yatırım finansmanı için vergi yüklemek doğru olur? sorusudur. Vergi yükü ile üretim arasındaki dönem sayısı arttığı ölçüde bu soruya verilecek cevabın önemi artar. Toplumun bu soruya vereceği cevaba göre, devletin servet vergisine ve borçlanmaya yönelme eğilimi de sınırlanacaktır.

### **Borçlanma gücü**

Devletin borçlanma gücü, gelecekte elde edilecek vergi gelirleriyle ödenecek belli bir aktif değeri bugün yaratmak demektir. Devletin borçlanabileceği miktar üç şekilde sınırlanabilir: **Birincisi**, devletin "**borç ödeme gücü**"dür. Yani devlete anayasal olarak tanınan vergileme yetkisi ile gelecekte elde edebileceği vergi geliri, borcun sınırını belirler. **İkinci** sınırlama yöntemi, vatandaşların devlet tahvilleriyle diğer tahviller arasında yapacağı tercih olabilir. **Üçüncüsü** de fertlerin bugünkü tüketimlerini geleceğe erteleme eğiliminin değişmesidir.

Eğer vergileme gücü yoksa, devletin tahvil ihraç etme gücü olması hiçbirşey ifade etmez. Bir başka deyişle kendisine belli gelir kaynakları tahsis edilmemiş olduğu sürece, borçlanma gücü devlete herhangi bir güç sağlamaz. Borçlanma gücünün devlete sağladığı gerçek güç, gelecekte elde edeceği bazı gelirlerin bugünkü değerini şimdi elde edebilmesidir. Bu nedenle borçlanma, devlet harcamalarının "**toplam miktarı**"ndan çok "**dönemsel akışı**" üzerinde etkilidir.

Keynes öncesi Klasik maliye teorisinde sıkça tekrarlanan görüş "olağanüstü gelir araçları"nın, savaşlar gibi "olağanüstü harcamalar"ta tahsisinin uygun olacağıdır. Olağanüstü durumların tanımı zordur ve büyük ölçüde takdiridir. Bu nedenle de "olağanüstü harcama" adı altında böyle bir yola başvurulması son derece tehlikeli durumlar yaratabilir.

Devlet tahvillerinin özel tahvillerle rekabeti faiz oranlarının yükselmesine ve özel tahvillerin piyasadan çekilmesine neden olur. Bunun sonucunda iki önemli etki ortaya çıkar. Bunlardan birincisi tasarrufların özel sektör kullanımından kamu kullanımına kaymasıdır. Bir başka deyişle özel sektörün kullanacağı fonları devlet kullanmış olur. İkinci sonuç, bu birinci sonucun uzantısı olarak ortaya çıkar. Özel sektörün ihtiyaç duyduğu fonları devletin kullanması özel ya-

tırımların azalmasına neden olur. Yatırımlarını arttıramayan özel sektörün ise, gelecek dönemlerdeki vergi ödeme kapasitesi azalır. Dolayısıyla devlet tahvillerinin artması, gelecek dönemlerde bu borçların ödenmesi için ihtiyaç duyulan vergi gelirlerinin de azalmasına neden olur.

Fertlerin bugünkü tüketimlerini geleceğe erteleme eğilimi, teknik deyişle tasarruf eğiliminin azalma yönünde değışmesi devletin borçlanma imkanını sınırlar. Daha çok tüketen bir toplumda, devletin borçlanma imkanı doğal olarak azalır.

Devletin iç ve dış borçlarını da birbirinden ayırmak gerekir. Devletin yurtdışında tahvil satması halinde, vatandaşlar gelecekteki vergi mükellefiyetlerinin arttığını düşünseler dahi, iç borçlanmada olduğu gibi davranışlarında bu mükellefiyeti etkisiz kılacak belirgin bir değışiklik yapmazlar. Bu ise toplam devlet borcunun artmasına neden olur. Bu nedenle yurtdışı borçlanma ile ilgili anayasal sınırlamaların, iç borçlanma ile ilgili sınırlamalara oranla daha katı olması gerekir.

### **Para Basımı ve Vergileme**

Para basımı, hemen daima devlet tarafından bir gelir artırma aracı olarak kullanılmıştır. Devletin para basımı suretiyle gelirini arttırması, servet vergisinin atırılmasına benzer şekilde ele alınabilir. Çünkü devlete para basımında tekeli bir imtiyaz tanımakla, mevcut para miktarı üzerine vergi koyma hakkını tanımak aynı şeydir. Mevcut para miktarı, toplam servetin bir kısmını oluşturduğuna göre, para basımını, servet vergisini incelediğimiz biçimde ele alabiliriz.

Devletin para yaratma gücü sözkonusu olduğu zaman ilk akla gelen **enflasyon** olmakla beraber bu gücü önemli kılan tek neden bu değıldir. Devlete para basma tekelinin verilmesini önemli kılan bir başka neden (enflasyon oranı sıfır olarak kabul edilse bile) devletin bu yolla toplumun ekonomik değer atfettiğı bir aktifi **sıfır maliyetle** yaratabilmesidir.

Aşağıdaki analizlerimizi “kapalı ekonomi” varsayımı altında yapacağız. Bu modelde devlet yabancı paraların mevcut olmasından doğabilecek sınırlamalara da tabi değıldir. (**Hayek**, 1976).

Devlete para basma tekeli verilmesinin vatandaş ve devlet yönünden ne ifade ettiğini anlamak için iki dönemli basit bir model oluşturmak yararlı olacaktır. (**Buchanan-Brennan**, a.e.).

Dönem 1'de vatandaşlar arasında bir dizi işlem olmakta ve bir grup alıcı, bazı malları belli miktarda para ödeyerek bir grup satıcıdan almaktadırlar. Dönem 2 de, bu satıcılar, ellerindeki parayı mallarla değiştirmek isteyeceklerdir, çünkü paranın, mal olarak herhangi bir değeri yoktur. Eğer bu kimseler ellerindeki parayı mallarla değiştiremezlerse, Dönem 1 de para ile mallarını değiştirmek istemezlerdi. Bu nedenle ikinci dönemde para yaratan otoritenin, yarattığı parayı mallarla veya aynı değerde başka şeylerle değiştirmesi gerekir. Eğer parayı yaratan otorite devletse ne yapabilir? İki şey yapabilir:

1. Dönem 1 başında fertlerden aldığı malları, para karşılığı fertlere geri verebilir. Bu durumda fertler, paranın sağladığı mübadele işlemini kolaylaştırıcı hizmeti karşılığında ellerindeki para stokunun faizinden vazgeçerler. Devlet ise çıkardığı para miktarına eşit miktarda bir aktif faizsiz elde etmiş olur. Eğer para miktarı  $M$ , faiz oranı  $r$  ise; bu tür bir işlem sonucu devletin  $(r \cdot M)$  kadar bir kazancı olur.

2. Devlet, çıkardığı paranın vergilerin ödenmesinde kullanılmasına izin verir. Bu durumda devlet, dönem 2 de elde edebileceği bir takım mal ve hizmetten vazgeçmiş olur.

Her iki şıktan da açıkça görüleceği üzere para, bir tür "**borçlanma**"dır. Para basmak, devlete vergileme gücünden elde edeceği gelirleri çeşitli dönemlere yayma imkanı verir: Devlet para basma ve vergileme güçleri aracılığıyla Dönem 2 ye ait vergi gelirlerini dönem 1'e aktarır. Ayrıca, bu tür bir borca faiz ödemediği için devlet, bu gücünü kullanarak belli bir faiz gelirinə denk gelir elde etmiş olur  $(r \cdot M)$ .

Bu basit modelden elde edilen sonuçları, sonsuz sayıda dönem için genelleştirmek mümkündür. Sonsuz dönem durumunda, mevcut para stokunun devlet için kıymeti, vatandaşlara temin ettiği **sonsuz** sayıdaki işlem hizmetinin bugünkü değeridir. Bir başka deyişle, faizsiz devamlı bir borcun devlete kıymeti, mevcut para stokuna eşittir. Eğer devlet  $(r \cdot M)$ 'i sonsuza kadar her dönem elde ederse, bunun **halihazır kıymeti**  $(1/r \cdot r \cdot M)$  veya  $M$  dir. Bu sonucun da açıkça gösterdiği gibi, enflasyon sözkonusu olmasa bile, paranın gelir yaratma yararı vardır. Burada sorulacak soru, devletin sıfır enflasyon oranı ile yetinip yetinmeyeceğidir. Devlet ne tür bir enflasyon oranı seçecektir? ve bunun devlete sınırsız para yaratma gücü verilmesi yönünden önemi nedir?

Devletin para arzını devamlı olarak arttırması, enflasyon hızının da devamlı artmasına neden olur. Enflasyon hızının artması fertlerin ellerinde gittikçe daha az ve kısa süreli para tutmalarına yolaçar. Fertlerin bu konudaki kararları, devletin para arzını en azından geçen dönemdeki kadar arttıracağı yolundaki beklentilerine bağlıdır. Enflasyon oranı arttıkça, devletin yarattığı para stokunun reel değerini belli düzeyde tutabilmek için yeniden yaratmak zorunda kaldığı para miktarı artar. Bu ise toplumun enflasyon oranı ile ilgili tahminlerinin yükselmesine neden olur. Sonuçta, tıpkı servet vergisi olayında olduğu gibi devlet ve toplum, karşılıklı bir oyun stratejisi izlemeye başlar. Fertler paradan kaçtıkça, devlet daha yüksek enflasyon oranlarını tercihe yönelir.

Friedman tarafından savunulan standart modele göre (**Friedman**, 1969) “optimal” enflasyon oranı, pozitif bir faiz oranını etkisiz kılacak bir negatif orandır. Mesela, reel faiz oranı % 2 ise, “optimal” para kuralı % 2 oranında bir deflasyonu gerekli kılacaktır. Bu önerinin mantığı, para yaratmanın maliyetinin sıfır olmasından kaynaklanır. Fertlerin para kullanımında ekonomik olmayan bir davranışta bulunmalarını engellemek için, paranın gerçek marjinal maliyeti ile elde tutulması gerekir. Yani elde para tutmanın maliyeti aktiflerin risksiz getiri oranına eşit olmalıdır. Böyle bir parasal kuralı uygulamak için, devlet bütçesinin; para stokunda öngörülen azaltmayı yapabilecek kadar “fazla vermesi” gerekir. Daha açık bir deyişle para arzında meydana gelen herhangi bir artış, aynı dönemde meydana getirilecek aynı miktarda “bütçe fazlası” ile karşılanmalıdır.

Bu açmazdan kurtulmanın yolu, devletin para yaratma gücünün anayasal kurullarla sınırlanmasıdır. Mesela, para arzının her yıl yüzde kaç artacağını belirleyen bir anayasal sınır, bir taraftan siyasi iktidarı sınırlarken, diğer taraftan fertlerin beklentilerinde istikrarın egemen olmasına yolaçar. (**Friedman-Friedman**; 1981, s. 296 ve **Savaş**, 1989 s. 55-68).

Para yaratma ile ilgili anayasal kurallar, mali ve parasal anayasa içinde önemli bir yer tutarlar. Geleneksel vergi araçları, maksimum sınırlarına kadar kullanıldığı zaman, vatandaş para yaratmak suretiyle ek gelir yaratılmasına karşı korunmak ihtiyacı duyar. Buna karşılık toplum bazan devletin vergileme gücünü sınırlayıp enflasyonist finansmana yönelmesini isteyebilir. Parasal anayasa, vergilerin konusu ve oranları konusunda sınırlamalar içeren, mali anayasaya oranla daha etkin bir sınırlama getirir.



Bu şekilde anayasa ile belirlenen bir enflasyon oranı, para sto-  
kuna uygulanan basit bir servet vergisi olarak kabul edilebilir. Enf-  
lasyonun bu dolaysız gelir etkisi yanında bir de gelir vergisinden doğan  
gelir miktarı üzerinde ortaya çıkan dolaylı gelir etkisi vardır. Bu dolay-  
sız etkiler iki türdür. Birinci ve en aşikar olan etkisi, vergi mükellefi-  
ni daha üst gelir dilimlerine yükselterek verginin reel oranlarının art-  
masına neden olmasıdır.

Enflasyonla gelir vergisi arasındaki ikinci ilişkinin, verginin ar-  
tan oranlı olmasıyla bir ilişkisi olamayıp, gelir vergisinin hem emlak ve  
hem de emek gelirini vergilendirmesinden kaynaklanan bir servet  
vergisini ne ölçüde içerdiğine bağlıdır. Çünkü enflasyon oranını yük-  
seltmekle, emlak vergisinden, dolayısıyla servetten alınan vergi artar.

## VI. DEVLET GELİRLERİNİN KULLANILMASI

Yukarıda yapılan analizlerde devletin toplam faaliyetini ve do-  
layısıyla büyümesini sınırlamak amacıyla, vergi araçlarının anayasal  
seçimi üzerinde durduk. Bu konuyu gereği gibi inceleyebilmek için;  
devlet gelirlerinin nasıl kullanılacağıın egzojen olarak, yani vergi  
sisteminden bağımsız olarak belirlendiğini varsaydık. Vergi gelirleri-  
nin kullanılması”ndan kastettiğimiz, vergi mükellefi vatandaşlar  
tarafından istenen mal ve hizmetlerin üretimi için yapılan harcama-  
larla, politikacılara ve bürokratlara sağlanan parasal ve parasal ol-  
mayan birtakım çıkarlardır. Bu şekilde tanımlanan kullanım biçimi  
mali sistemin etkinliğini belirleyen önemli bir unsurdur. Öte yandan  
devlet harcamalarının etkinliğini belirleyen üçüncü bir unsur devlet  
harcamalarının bileşimidir. Bir başka deyişle devlete harcamalarının  
çeşitli kamusal mal ve hizmet üretimlerine nasıl dağıtıldığıdır. Bu bö-  
lümde gelirlerin kullanılması üzerinde duracağız.

Konu ile ilgili açıklamalarımıza geçmeden önce anayasa tekniği  
ile ilgili bir noktayı belirtmekte yarar vardır. Anayasalarda vergi  
gücü ile ilgili düzenlemeler yer aldığı, hatta bazı anayasalarda çok  
ayrıntılı düzenlemeler yapıldığı halde, devlet harcamaları ile ilgili  
düzenlemeler ya hiç yoktur veya çok genel hükümler halindedir. “**Ana-  
yasal Asimetri**” diye adlandırılan bu durumun, siyasi iktidarın sı-  
nırlanması yönünden ciddi bir eksiklik olduğu kabul edilmelidir.  
(**Büchanan**; 1977 , s. 243-254; **Tuerck**, 1966 s. 27-45). Bu nedenle  
hem “vergileme gücünün” ve hem de “harcama yetkisinin” birlikte  
sınırlanması gerekir.

Devlet harcamaları ile ilgili varsayımlarımız da, yukardaki bölümde kullanılan varsayımlar olacaktır. Bunları kısaca tekrar hatırlatmakta yarar vardır. Fertler, seçecekleri anayasal kuralların yürürlükte olacağı süre içinde, kendi ekonomik durumlarının ne olacağını tahmin etme imkanına sahip değildir. Gelirlerini maksimize etmeyi amaçlayan siyasi iktidar üzerinde, anayasal kurallar dışında herhangi bir kontrol imkanı yoktur. Seçmen-vergi mükellefleri anayasa sonrası dönemde devletin mali faaliyetini etkileyecek herhangi bir güce sahip değildir.

Yukarıdaki tartışmalar, potansiyel vergi mükellefinin, devletin gelir taleplerini bir vergi anayasası ile nasıl sınırlayabileceğini göstermiştir. Fakat, aynı zamanda, potansiyel vergi mükellefi; toplanan gelirlerin kendi istediği mal ve hizmetlerin finansmanında kullanılmasını güvence altına nasıl alabilir? Siyasi iktidara vergileme yetkisi verildikten sonra, bu gücün siyasi iktidarın kendi amaçları için kullanılmasına nasıl engel olunacaktır? Tarihin bir döneminde monarklar devlet gelirlerinin büyük bir kısmını gösterişli saraylar için harcamıştır. Çağımızda ise, aşırı personel, yüksek ücretler, sayısız yan ödemeler ve gösterişli çalışma ortamları devlet gelirlerinin önemli bir kısmını yutmaktadır. (Niskanen, 1971).

Gelirlerin, amaçları dışında kullanılmasını önleyecek değişik mekanizmalar düşünülebilir. Ancak biz burada, vergi sisteminin içine monte edilebilecek olan önlemlere ağırlık vereceğiz. Bu tür vergi sınırlamaları, diğer alternatiflere oranla, siyasi iktidarı sahip olduğu zor kullanma gücünü otomatik bir şekilde "toplum çıkarı"na kullanmaya zorlar: Motifler o şekilde ayarlanır ki, siyasi iktidarın vergi gelirlerine yönelik iştahı, vergi gelirlerini büyük ölçüde vergi mükelleflerinin istediği şekilde kullanılması şartına bağlanır. Bu anlamda, mali anayasa kendi kendini uygulatan bir nitelik kazanır. Bu tür bir anayasanın temel özelliğini, "**gelirlerin belli harcamalara ayrılmasını öngören sistem**"in özel bir şekli oluşturur. (Buchanan-Brennan, 1980, s. 135-151).

( $G = \alpha R$ ) ilişkisinde, vergi gelirlerini kendisi için kullanmayı amaçlayan bir siyasi iktidar  $\alpha$  nın değerini sifıra eşitleyecektir. Ancak bazı kamusal mal ve hizmetlerin temini, vergi gelirlerini artırıcı bir etki yaratırsa o zaman siyasi iktidar, kamusal mal ve hizmet arzına yönelir. Ne kadar kamusal mal arzedildiğini kestirebilmek için vergi geliri ile vergi konusu arasındaki ilişkiyi belirlemek gerekir.

Devletin, vergi gelirlerini vergi mükelleflerinin istediği şekilde harcamasını sağlayacak vergi konusunun seçiminde gözönünde bulundurulacak husus, vergi konusu ile arzedilecek kamusal mal veya hizmet arasında güçlü bir tamamlayıcılık etkisinin varlığıdır. Bir örnekle açıklarsak; kara yollarının finansmanı için gerekli vergi geliri karayolları taşıtlarından sağlanmalıdır. Çünkü karayolu ile taşıt aracı arasında güçlü bir tamamlayıcılık vardır. Karayolu, yapımı, taşıt araçları üretimini ve kullanımını arttıracak, bu da yol yapımının finansmanını mümkün kılacak vergi gelirini yaratacaktır. Gerçi her vergi, için mükellef tarafından talep edilen belli bir kamusal mal veya hizmetin mevcut olmayacağı öne sürülebilir. Ancak karayolu-taşıt aracı örneğinin, pekçok kamusal mal ve hizmet ile bunların finansmanında kullanılacak vergi türleri arasında benzer bir ilişki kurulabileceğini düşündürdüğü de kabul edilmelidir. Bu nedenle, belli kamusal mal ve hizmetlerin; aynı zamanda; bu mal ve hizmetlerin üretimi için gerekli vergi gelirini yaratacak vergi konuları olarak ele alınmasını öngören bir anayasa kuralı; siyasi iktidarın, hiç istemese de elde edeceği vergi gelirini, veya bir kısmını, mükelleflerin istediği kamusal mal ve hizmetlerin üretimine ayırmasını zorunlu kılacaktır.

Bazı iktisatçılar savunma hizmetlerinin finansmanı için servet vergilerinin kullanılmasını önermişlerdir. Bunun nedeni, kapital ve servet birikiminin dıştan gelecek saldırganlık eğilimlerini arttıracığıdır. Aynı gerekçe, ülke içi hukuk düzeninin korunması için de kullanılabilir. Gerek dışa karşı savunma ve gerekse yurtiçi düzeni sağlamada, kapital ve servet birikiminin mali derecesi, bu amaçla alınacak vergilerin mükellefiyet oranını belirleyecek bir kriter olarak düşünülebilir.

Normatif maliye teorisi belli vergi gelirlerinin belli kamusal mal ve hizmet üretimine tahsisini eleştirir. Çünkü vergi gelirlerinin çeşitli devlet faaliyeti arasında dağıtılmasının karar organlarının hareket serbestisini sınırlayacağı düşünülür. Buchanan-Brennan'a göre böyle bir değerlendirme, yukarıda incelediğimiz "hayırhah devlet" kavramına bağlı kalmanın bir sonucudur. Bu kavram ne demokratik karar verme modellerine ve ne de politikacı ve bürokratların da kişisel çıkar motifiyle davrandıklarını kabul eden modellere uygundur. (**BUCHANAN BRENNAN**, 1980, s. 135-151).

## VII. Kurumsal Sınırlamalar

Bu çalışmanın konusu mali anayasa olup, siyasi iktidarın vergileme ve harcama gücünün nasıl sınırlanacağını araştırmaya yönelmiştir. Ancak bu tür mali sınırlamalarla, konumuz dışında kalan ve mali olmayan sınırlamalar arasındaki ilgiyi belirtmezsek, çalışmamızda ciddi bir eksiklik ortaya çıkar. Mali ve mali olmayan sınırlamalar arasındaki mevcut ikame imkanı, "devleti sınırlamak için sadece mali sınırlamalar gereklidir." gibi bir iddiada bulunmamıza engel olur. Mali ve mali olmayan sınırlamaların birbirinin tamamlayıcısı olması, siyasi iktidarı sınırlamak için sadece mali araçların yeterli olacağı gibi bir iddiayı geçersiz kılar. Bu nedenle yukarıda mali anayasa ile ilgili olarak önerilen sınırlamalar; batılı demokrasilerde mevcut, geleneksel siyasi sınırlamaların bir tamamlayıcısı olarak ele alınmalıdır.

### Siyasi karar alınmasında yöntem sınırlaması

Politikacılar ve siyasi partiler arasındaki seçim rekabetinin, siyasi iktidarın vergileme-harcama gücünü sınırlamaya yeterli olamayacağını daha önce belirtmiştik. Bu sonuç, geçerli olarak kabul edildiği zaman reform için iki ayrı yol vardır. Birincisi, yukarıda ayrıntılı şekilde incelendiği gibi, devletin vergileme-harcama gücünün anayasal kurallarla sınırlanmasıdır. İkinci yöntem ise **siyasi kararların alınmasında izlenecek anayasal yöntemlerin veya kuralların değiştirilmesidir**. Bu tür bir reform yapıldığı zaman mali sınırlamalar hem gereksiz ve hem de istenmez hale gelir.

Bu konuda klasik yaklaşım, Knut Wicksell'in geliştirdiği tezdır. Wicksell bir mali anayasa geliştirmek yerine, Vergileme-harcama kararlarının alınmasında uyulacak kuralları değiştirmekle, siyasi iktidarın toplum tercihlerine daha duyarlı hale getirilmesine çalışmıştır. Wicksell ideal bir model olarak, yasama organında kararların **oybirliği** ile alınmasını önermiştir. Ancak oybirliği kuralının uygulanmasındaki güçlükleri dikkate alarak devlet harcamalarına ilişkin kararların 5/6 gibi **"kaliteli çoğunluk"** ile alınmasını kabul etmiştir.

Ayrıca, **vergileme ve harcama yasalarının aynı zamanda ve birlikte oylanmasını** teklif etmiştir. Wicksell'e göre yasama organı üyeleri her harcama programının finansmanını sağlama yükümlülüğü altında olduklarını bilerek görev yapmalıdırlar. Bu öneriyle Wicksell, yukarıda değindiğimiz belli vergi gelirlerinin belli harcamalara tahsisi yöntemine benzer bir yöntemi önermiş, ancak

bu önerisini değişik nedenlere dayandırmıştır. Çağdaş mali anayasa önerileri arasında yer alan “**devlet bütçesinin denk olması**” ilkesi, Wicksell’in karar alma yöntemi ile ilgili önerisine benzemektedir. Aşağıda denk bütçe koşulu üzerinde ayrıca duracağız.

Wicksell’in önerdiği yöntemsel reformun özelliği, siyasi kararların sonuçları üzerinde herhangi bir sınırlama getirmemiş olmasıdır. Ancak çok açıktır ki, kararların alınma yöntemlerinde yapılacak değişikliklerin, alınan kararların niteliği üzerinde bazı dolaylı etkileri olacaktır. Yine açıktır ki Wicksell’in önerdiği gibi siyasal kararların oybirliği ile veya buna çok yakın bir kaliteli çoğunlukla alınması halinde, siyasi iktidarın davranışında önemli nitelik değişiklikleri ortaya çıkar. Bu durumda da yukarıda vergi geliri maksimizasyonuna öncelik veren siyasi iktidar yönünden yapılan önerilerimizin geçerliliği kalmaz.

### **Hukukun Üstünlüğü İlkesi: (Hukuk Kuralı)**

Yöntemsel reform türünden bir başka yaklaşım “**Hukuk Kuralı**” olarak adlandırılabilir. Bu yaklaşım F.A. Hayek’in **Özgürlük Anayasası** adlı kitabıyla diğer yazılarında öne sürülmüştür. Bu yaklaşımın amacı, sonuçlara ulaşacak yöntemlerin veya sonuçların üzerinde bir sınırlama uygulamak değil, fakat ulaşılmasına izin verilen **sonuçların yapısını sınırlamaktır**. Bu amaç, mali işlemlerden doğacak sonuçların, eskiden beri bilinen “Hukuka Uygunluk” kuralına uyularak gerçekleştirilmesini öngörür. Bununla Hayek’in ifade etmek istediği şey, vergiler dahil bütün kuralların **genel** olmasıdır. Bir başka deyişle bu kurallar, siyasal toplumun bütün fertlerine uygulanacak şekilde genel olmalı, siyasi kararları alan fertler de bu kurallara tabi olmalıdır. Bu yaklaşım, geleneksel “**kanun önünde eşitlik**” kuralının özel bir alana uygulanmasını yansıtmaktadır.

Tarihsel açıdan bakılıncaya, vergilerin yeknesak (uniform) olmasını öngören anayasal koşul, bu hukuki normdan kaynaklanmış görünmektedir. Daha önceki incelememizin de gösterdiği gibi, vergi yeknesaklığı, devletin vergi toplama gücünü sınırlamanın bir aracı olarak düşünülebilir. Bizim analizimizde, bu tür bir yeknesaklık; vergi oranlarında; kişiler, gruplar veya vergi konuları yönünden bir farklılık yapmamak anlamına gelir. Bununla beraber, bu tür bir yeknesaklık modern mali sistemlerde bulunduğu zaman, bunu; siyasi iktidarı sınırlamak için kullanılan bir araç olarak değil, hukuki eşitlik ilkesinin bir uzantısı olarak düşünmek yerinde olur. Bugün vergi oranlarında yeknesaklık hemen hemen hiç görünmeyen bir durumdur. Aksine vergiler; kişiler

ve gruplar arasında farklılık gösterdiği gibi, farklı vergi konuları farklı oranlara tabidir. Bu nedenle verginin hukukiliği ilkesini, vergilemede siyasi iktidarın takdiri farklılıklar yapmasını engelleyen bir kural olarak değerlendirmek gerekir. Mesela, kadınları ayrı erkekleri ayrı, zencileri ayrı beyazları ayrı vergilendirmek söz konusu olamaz. Kısaca söylemek gerekirse, vergileme gücü sınırsız değildir.

Hayek'in Hukuk kuralı ilkesinin, genelleştirilmiş bir yeknesaklık şeklinde yorumlanması, beraberinde iki soru getirmiştir: Mevcut yasal sınırlar ne kadar etkindir? ve yeknesaklık normu, siyasal iktidarı sınırlamak için nasıl kullanılabilir?

Bu sorular ise, herşeyden önce bazı kavramların tanımlanmasını gerektirir. Yeknesaklık veya eşitlik vergi yönünden nasıl tanımlanacaktır? Vergilemede "Kanun önünde eşitlik" ilkesi, toplumdaki herkesin eşit ödemede bulunmasını mı gerektirecektir? Yoksa eşit oranda vergiye tabi olmaları anlamına mı gelecektir? Bu soruları herkesi tatmin edecek şekilde cevaplandırmanın zorluğu ortadadır.

### **Devlet Harcamalarının Alanı**

Hayek'in önerdiği "eşit muamele" veya "genellik" ilkesi, tarihsel gelişim içinde hiçbir zaman devlet harcamaları konusunda uygulanmamıştır.

Aksine, devlet harcamalarının kişiler ve gruplar arasında farklı dağıtım çağdaş maliyenin özelliğini oluşturur. Musgrave'nin ünlü deyişiyle bu durum, maliyenin "**gelir dağıtım fonksiyonu**"nu yansıtır. (MÜSGRAVE, 1959). Fakat böyle bir uygulamanın varlığı, harcamalar yönünden de genellik ilkesinin reddedilmesi için bir neden sayılmaz. Kaldı ki harcamalar ile ilgili daha pek çok sınırlama yöntemi mevcuttur. Bu bölümde bu gibi sınırlamalar ve genellik ilkesi ile ilişkileri üzerinde duracağız.

Eğer yukardaki örneği ele alır ve genellik ilkesinin harcamalara da uygulandığını düşünürsek, çoğunluğun lehine olması muhtemel bir yeniden dağıtım imkanı önlenebilir: gelirden herkesin aynı payı alması zarureti, herhangi bir ferdin vergi olarak ödediğinden daha fazlasını elde etme imkanını ortadan kaldırır. Böyle bir sonuç, vergi öncesi gelirlerin farklı olduğu ve genelliğin vergilemede ayrı harcamada ayrı oranda uygulandığı bir durumda büsbütün imkansızlaşır. Mesela vergileme tarafında sabit oranlı bir vergi uygulanır, fakat harcama yönünde kişi başına aynı miktar harcama istenirse yine yeniden dağıtım

söz konusu olacaktır. Fakat bu durumdaki yeniden dağıtım, harcama yönünde yeknesaklık sınırlamasının olmadığı bir duruma göre **daha az** olacaktır. Fakat genellik ilkesi, simetrik olarak yani hem gelir hem de harcama yönüne uygulanmış olursa, azınlığın karar verme yetkisine sahip çoğunluk tarafından istisması önlenmiş olur.

Gücünü kendi çıkarlarını arttırmak için kullanan bir çoğunluğu sınırlamakta kullanılabilir başka bir sınırlama, devlet harcamalarının sadece Samuelson'un "pür kamusal mallar" adını verdiği mal ve hizmetlere tahsisi zorunluğu olabilir. Bu mallar tanımları gereği, **bütün vatandaşlar** tarafından ve **eşit** miktarlarda kullanılacağı için, eğer vergileme yönünde yeknesaklık varsa, çoğunluğun kaynakları kendi çıkarına yönlendirmesinin önüne geçilebilir. Anayasaların birçoğunda mevcut olan ve devletin faaliyet alanını belirleyen hükümlerin bu amaçla konulduğunu düşünmek mümkündür ve bu kuralların yukarıda açıkladığımız ilke uyarınca rasyonelize edilmesi söz konusu olabilir.

Harcama yönü ile ilgili sınırlamaların, politik ve bürokratik çevrelerin ahlaki yozlaşması nedeniyle etkinliklerini kaybedeceğini gözden uzak tutmamak gerekir. Bir başka deyişle harcamalar ile ilgili çeşitli sınırlamalara rağmen politik ve bürokratik çevreler, kaynakları yine kendi çıkarları için kullanabilmenin bir çaresini bulabilirler. Bu açıdan ele alınca, vergileme yönü ile ilgili sınırlamaların, siyasi iktidarın sınırlanması açısından daha etkin olacağı iddia edilebilir.

### **Devletin zor kullanma gücü**

Yukarıdaki sınırlamalar, eğer siyasi iktidarın vergileme ve harcama gücünü gerçekten sınırlayabiliyorsa bir anlam taşır. Eğer siyasi iktidar vergileme gücü üzerine konan sınırlamalar nedeniyle, devlet gelirlerini **vergileme dışında kalan başka yöntemlerle** arttırabilme imkanına sahipse, vergileme gücünü sınırlandırmış olmanın bir anlamı kalmaz.

Devletin "alma gücü" üzerine yasal sınırlamalar koymak bu gücün genişlemesine engel olmaz. Hatta bu tür sınırlamalar nedeniyle siyasi iktidar fertlerden, mal ve hizmetleri almak için başka yollar kullanmaya yönelebilir. Bu nedenle eğer vergi sınırlarının etkin olması isteniyorsa devletin alma gücü üzerinde ayrıca başka yasal sınırlamalar bulundurmamak gerekir.

Daha ciddi bir sorun, siyasi iktidara ve organlarına, kolaylıkla “**toplumsal çıkar**” veya “**toplum refahı**” amaçlarına dönüştürerek meşrulaştırabilecekleri bazı amaçları gerçekleştirme görevi verildiğinde ortaya çıkar. Böyle bir ortamda, siyasi iktidarı sınırlamakta ve gi limitleri etkisiz kalır.

Konuyu güncel bir konudan bir örnek vererek açıklayalım. 1960’lı yıllara kadar fertler, çevredekileri rahatsız etmemek koşuluyla, gökyüzünü ve su yollarını diledikleri gibi kullanmakta serbestti. Ancak çevre kirliliği konusu gündeme gelince devlet “temiz hava” ve “temiz su” yu, kamusal mal olarak ilan etmek gerektiğini duymuştur. Bu yeni kamusal malların finansmanı için devlet yeni vergiler koyacak ve bu vergi gelirleriyle de fertlerin çevre kirliliğine neden olan faaliyetini azaltmak için onların onaylarını satın alacaktı. Fakat bilindiği gibi, uygulamada böyle bir yöntem kullanılmadı. Bunun yerine devlet, zor kullanma gücüne başvurarak bazı faaliyeti yasaklayan kanunlar çıkardı. Fertler vaktiyle serbestçe yapabildikleri bazı işleri yapamaz hale geldiler. Bir başka deyişle devlet zor kullanma gücünü kullandı ve fertlerin bazı haklarını ellerinden aldı. Bunu yaparken de yürürlükteki hukuk kurallarını ve “**tam bedelini ödeme**” ilkelerini dikkate almadı. Sonuçta “**kamusal mal**” olarak nitelenen bir sonuç, vergileme ve harcama gücü kullanılmaksızın elde edildi. (**BUCHANAN-BRENNAN**, a.e.).

Çevre kirliliği, taşıt araçlarının güvenli olması ve iş yerlerinde kazaya karşı önlem alınması gibi düzenlemeler, batılı toplumlarda hızla yaygınlaşmıştır. Bu tür uygulamalar yönünden vergi limitlerinin herhangi bir etkinliği olmamıştır. Bu duruma bakarak, bu tür düzenleyici yasal önlemlerle kişisel özgürlüklere, vergileme gücünün kullanılmasına oranla daha geniş çaplı müdahaleler yapıldığını öne sürmek mümkündür.

Kurumsal önlemler tartışılırken son yıllarda önem kazanan yeni bazı konulara kısaca değinmek gerekmektedir. Bu konulardan birincisi “**özelleştirme**” konusudur. Bir çok Batı Avrupa ülkesinde devlete ait olan bazı işletmeler kısmen veya tamamen özel sektöre devredilmeye başlanmıştır. Çağdaş anayasaların hemen hepsinde “**devletleştirme**” ve “**kamulaştırma**” işlemleri ile ilgili hükümler bulunduğu halde, “**özelleştirme**” konusunda herhangi bir düzenleme yoktur. Başta özelleştirmeye karar verecek organın “kimliği” konusu olmak üzere, özelleştirilecek devlet işletmelerinin hangi kriterlere göre seçileceği, özelleştirme bedelinin nasıl belirleneceği ve nasıl tahsil edi-



leceği, özelleştirmeden kimlerin yararlanabileceği vb. pekçok konuda anayasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Diğer bir güncel konu "**fon**" adı altında yaygınlaşan uygulamadır. Hernekadar fonlar, yukarıda savunulan "belli vergilerin belli harcamalara tahsisi" ilkesine uygun görünüyorsa da parlamentonun yönlendirmesi ve kontrolü dışında kalması nedeniyle "ulusal egemenlik" ilkesine ters düşmektedir. Fonların tesis amaçları, kullanılmaları ve kontrolleri konularında, "Parlamentonun üstünlüğü" ülkesine uygun anayasal düzenlemeler gereklidir.

Üzerinde durulması gereken bir başka konu "**kanun hükmünde kararnameler**" ile ilgilidir. Parlamentonun görev ve yetkileri sözkonusu olduğunda "**vekilin vekili olmaz**" kuralı geçerlidir. Parlamento vergi yasalarını çıkarma yetkisini halktan alır ve halk adına kullanır. Bu yetkinin başka organlara devri sözkonusu olmaz. Bu nedenle vergi alanında yapılacak bütün düzenlemelerin parlamento tarafından yapılması ve KHK ile hükümete bu alanda düzenleme yapma yetkisi verilmemesi doğru olur.

## **VIII. Açık Ekonomi, Federalizm ve Vergileme Gücü**

### **Açık Ekonomide Mali Anayasa**

Yabancı ekonomilerle sürdürülen ilişkiler sözkonusu olduğunda iktisatçıları ve maliyecileri ilgilendiren konuların başında "**optimal gümrük vergileri**" ve "**vergi ihracatı**" diye adlandırılan konular gelir. Hiç kuşkusuz, devletin vergi gelirleri, ne kadar büyük ölçüde, yabancı kişilerden sağlanırsa o devletin vatandaşları için, kamusal mallara ayrılacak vergi gelir oranı da o ölçüde artar. Bu konuda yapılacak anayasal tercihler; yurtiçi talep ve arzıyla, yabancı talep ve arzının ne ölçüde birbirinden ayrılabilceğine, arz-talep fonksiyonlarının nisbi esnekliklerine bağlıdır. Bu konularda ayrıntılı bilgilere sahip olmanın güçlüğü, alınacak anayasal kararlarda belirsizliğe sebep olacağı gibi, yabancı devletlerin de bu kararlara nasıl mukabele edeceği önceden kestirilemez. Bütün bu dinamik, değişken nitelikleri nedeniyle, açık ekonomide vergi konusu ve vergi oranı ile ilgili dışa dönük anayasal tercihleri belirlemek hemen hemen imkansızdır. Dolayısıyla bu konudaki kararları uluslararası ilişkilerin seyrine bırakmak, ancak yukarıda açıklanan yurtiçine dönük sınırlamalarla yetinmek uygun olacaktır.

Açık ekonomi, sadece malların ülkelerarası serbest dolaşımını değil, aynı zamanda kişilerin ve sahip oldukları taşınabilir aktif kıymetlerin, (sermaye ve bilgi birikimi gibi), de serbest dolaşımını içerir. Kısaca “**göç hareketleri**” diyebileceğimiz bu serbestiyi de dikkate alınca açık ekonomi modelinin, anayasal tercihler yönünden bazı önemli yönleri ortaya çıkar. Çünkü çeşitli devletlerarasında **ticaret ve göç serbestisinin** varlığı, mali sınırlamaların bir alternatifini oluşturur.

Bu halin en tipik örneği “**Tibeout Modeli**”nde ortaya konmuştur. (**TIBEOUT**, 1961, s. 79-96) Birbirleriyle rekabet eden, kendi vatandaşlarına belli kamusal mallar temin eden ve bu malların faydalarının kendi sınırları içinde kaldığı çok sayıda devletten oluşan bir dünya tasavvur edelim. Her devleti, gelirlerini maksimize etmeğe çalışan bir siyasi iktidar olarak düşünelim. Ayrıca devletler arası göçün de masrafsız olduğunu, ve fertlerin kendilerine sağlanan ekonomik imkanlarla ilgilendiğini farzedelim. Hiçbir fert, bulunduğu yerin yargı sistemine yönelik bir tercihe sahip olmadığı gibi, hiçbiri de bir mevki rantına sahip değildir. Böylesine olağanüstü bir durumda, hiçbir devletin normal vergi gelirlerinin ötesinde aşırı bir istismar geliri elde etmesi mümkün değildir. Her devlet, kendi gelirlerini maksimize etmekteki amacı ne olursa olsun, istenen düzeyde kamusal mal temin etmeye ve bunları etkin biçimde finanse etmeye çalışacaktır. Çünkü böyle bir durumun mevcut olmaması halinde ortaya çıkacak “göç hareketi” siyasi iktidarlara davranışlarını değiştirmeye zorlayacaktır. Bu olağanüstü durum, herhangi bir mali sınırlamayı gereksiz kılar.

Eğer bazı fertler mevki veya meslek rantı elde ediyorlarsa ve bazı yerler için yapılmış tercihler-sözcüksü ise, devletin aşırı gelir elde etme imkanı mevcut olur. Daha ilginç olanı şudur: bireyin üretim veya fayda hesaplamaları yönünden mevki rantları yaratacak şekilde belirlenmiş bir hukuki düzen devlete daha büyük mali sömürü imkanları yaratır.

### **Mali Anayasanın Bir Parçası Olarak Federalizm**

Bu bölümde, siyasi iktidarın mali istismar gücünü sınırlamak için siyasi yapının **federalleştirilmesinin** nasıl kullanılabileceği üzerinde duracağız. Siyasi otoritenin desantralize edilmesi ve böylelikle çeşitli ünitelere dağıtılması lehine yapılacak bir anayasal tercih, daha önce tartışılan mali sınırlamaların bir alternatifi olarak düşünülebilir.

Federalizmin “ekonomik teorisi”nde, devletin çeşitli görevleri, farklı kademelerdeki (Merkezi hükümet, eyalet, yerel yönetim vb. gibi) organlar eliyle yürütülür. Herhangi bir kamusal mal veya hizmet için; gerekli finansman gücüyle teçhiz edilmiş belli bir idari kademe görevlendirilir.

“**Koruyucu devlet görevleri**” adı verilen ve kişisel hakların ve sözleşmelerin korunmasını amaçlayan görevler, hemen daima, hem **toprak bütünlüğü** ve hem de **vatandaşlık** yönünden, bütünü kapsayan birime verilir. Eğer koruyucu devlet görevi merkezi hükümete verilirse ve vergileme gücü üzerinde herhangi bir sınır olmazsa, fert (yurtiçi güvenlik, hakların ve sözleşmelerin korunması ve yurtdışı savunma) gibi koruyucu görevlerin yerine getirileceğini ümit edecek, fakat vergiler bu tür hizmetlerin masrafını aşan bir gelir temin edecek şekilde yüksek olacaktır. Bu nedenle anayasal düzeyde fert, merkezi hükümetin vergileme gücünün, koruyucu devlet görevlerinin finansmanına yetecek ölçüde sınırlandırılmasını isteyecektir. Böyle bir amaç ulaşmak için merkezi hükümete, vergi potansiyelini, sağlanacak hizmetle ilişkilendirecek bir yöntemle; konusu ve oranı belirlenmiş dar bir vergileme yetkisi vermek gerekir.

Federal yapı içinde fertlerin bir ilden başka bir ile gidiş serbestisine sahip olmaları ve bu tür gidişlerin bir maliyeti olmaması; il (eyalet) düzeyinde, siyasi iktidarın aşırı mali istismara yönelmesini engelleyen bir sınırlama oluşturur. Çünkü bu durumda da tıpkı yukarıda uluslararası ilişkilerde açıklandığı gibi, göç hareketleri meydana çıkar. Literatürde “**yürüyerek yapılan oylama**” diye bilinen bu hareketlilik, illerin (eyaletlerin) birbirinden farklı vergileme yöntemlerine başvurmasını ve fertleri daha fazla zorlamasını önler.

Fertlerin belli bir bölgesel tercihleri olduğu zaman, bölgeden bölgeye göç belli bir maliyeti gerektiriyorsa ve fertlerin elde ettikleri bazı bölgesel rantlar sözkonusu ise, yukarıdaki çözümün gerçekleşmeyeceği ve fertlerin devletin mali istismarından korunamayacağı söylenebilir. Bunun sonucu ise, sadece merkezi yönetimin değil onun altında kalan yönetim birimlerinin de vergileme gücünün sınılanması gereğidir.

Federal yapının nasıl oluşturulması gerektiğine karar verebilmek için dört konunun incelenmesi gerekir. Bunlar, (1) yer değiştirmenin maliyeti, (2) siyasi iktidar tarafından istismar edilebilme olasılığı, (3) kamusal malların ne ölçüde “kamusa” olduğu ve nihayet (4) idari organizasyonda ölçüt ekonomisinin mevcut olup olmadığı konularındır. Bunları kısaca incelememiz yararlı olacaktır.

Yerdeğiştirmenin ekonomik ve psikolojik maliyeti, coğrafi uzaklığa bağlı olarak artar. Bölgeler birbirinden ne kadar uzak ve sayıca ne kadar azsa ferdin mali istismar olasılığı da o kadar fazla olur.

Bölge sayısı ile ters yönde değişen bir başka unsur da ferdin siyasi iktidar tarafından istismar edilebilme olasılığıdır. Tıpkı bir oligopol piyasasında olduğu gibi, federal yapı içinde de aynı düzeydeki idari ünitelerin sayısı azsa bunların fert aleyhine işbirliği yapma ve vergi güçlerini arttırma imkanları da o kadar artar.

Kamusal malların “kamusalılık” ölçüsü veya bir başka deyişle “tüketimde ölçek ekonomisi”, yukarıdaki iki olumsuz etkiyi bir ölçüde bertaraf eder. Siyasi yetki alanının genişliği ile kamusallığın genişliği arasında sağlanacak bir uyum yararlıdır. Burada belirtilmesi gereken bir başka nokta desantlizasyonun belirlenmesinde kamusal malların **temel niteliğini oluşturan** “hiçbir ferdin yararlanmaktan alıkona-maması”nın tüketimdeki ölçek ekonomisinden daha önemli bir kriter olduğudur.

Yönetim ve organizasyonun maliyeti ise daha az sayıda birimlerin oluşmasına ve benzer görevleri yapan kuruluşların tek bir üniteye toplanmasına neden olur. Açıktır ki böyle bir yöntemle sağlanacak yarar, ferdin siyasi iktidar tarafından istismarını kolaylaştıracaktır. Bu tür zıt etkileri uzlaştırmamanın kolay olmadığı açıktır.

### **Kaynak aktarımı**

Geleneksel mali federalizm teorisinin önemli konularından birisi de federal üniteler arası **gelir transferleri** veya **hibeler** konusudur. Bu tür transferlerin veya hibelerin varlığı başlıca üç nedene bağlanabilir.

Birinci neden şudur: belli ünitelere verilen görevler, diğer ünitelere de yansıyan sonuçlar meydana getirebilir. Bu gibi yansımalar için ya üniteler arasında veya mekezden sözkonusu üniteye gelir transferi yapılması gerekir. İkinci neden, merkezi ünitenin alt üniteler için gelir toplama ve fonları dağıtma görevini yüklenmesi halinde, bu işlerin daha ucuza maledilebilir olmasıdır. Üçüncü neden ise, üniteler arasında gelir (veya nüfus) farklılıkları olması halidir. bu gibi durumlarda üst birimlerden alt birimlere bir transfer yapmak gerekli olur.

Yine geleneksel teoriye göre federal sistemde bu transferleri belirleyecek bir merkezi otorite olmalıdır. Federal üniteler arasındaki rekabeti önlemek için bütün ünitelerde yeknesak bir vergi sistemi uy-

gulamak gerekir. Ünitelerarası aktarmalardan hangi ünitelerin yararlanacağına karar verilirken, her ünitenin gerekli "vergi gayreti"ni gösterip göstermediğini, yani gerek vergi konularının gerekse vergi oranlarının belirlenmesinde diğer ünitelerle uyum içinde olup olmadığının da merkezi yönetimce kontrol edilmesi gerekir.

Geleneksel teoriyi eleştiren bir başka teori: federal yapı içinde kaynak transferlerinin önemli ölçüde merkezi hükümete doğru kaydığını öne sürerek, üniteler arasında kaynak aktarılmasına, karşı çıkar. Böyle düşünönlere göre, üniteler arası transferler federalizmden beklenen temel amacı, yani **birimlerin arasında rekabet yaratmak amacını** ortadan kaldırır. Her ünite kendi gelirini oluşturmak sorumluluğunu taşımak ve diğer ünitelerle aynı oranları kullanmaktan kaçınmalıdır.

Federal bir devlette vergileme gücü, üniteler arasında nasıl dağıtılmalıdır? Aşağı düzeydeki ünitelerde fertlerin göç imkanına sahip olmasının bu ünitelerin vergileme gücünü, üst düzey ünitelere göre önemli ölçüde sınırlayacağını gözönünde tutarak, üst düzey ünitelerin vergileme gücü üzerine sınırlamalar getirilmesi düşünülecektir. Alt ünitelerde en az rahatsız edici vergi'ere (baş vergisi veya gayrimenkul vergisi gibi) başvurulması uygun olabilir. Çünkü fertlerin mobilitesi yönetimin bu araçları tümüyle kullanmasına engel olur. Merkezi düzeyde ise mobilite etkili olmayacağı için, daha önce sözünü ettiğimiz sınırlamalar önemini korur. Bunun için bu düzeyde mükellef-vatandaş ya sınırlı vergi potansiyeli olan araçları (belli mallar üzerindeki tüketim vergileri gibi) seçecek veya vergileme gücünün yukarıda incelenen yöntemlerle sınırlanması yoluna gidecektir.

### **Yararlanılan Kaynaklar**

- ARROW, K.**, *Social Choice and Individual values* (New York : John Wiley-sons 1951).
- BATOR- F.M.**, "The Simple Analytics of Welfare Maximization" *American Economic Review*, Vol XLVII (1957).
- BUCHANAN, J.M.-Gordon TULLOCK.** *The Calculus of Consent* (Ann Arbor, Mich: University of Michigan Press, 1962)
- BUCHANAN, J.M.**, *Public Finance in Democratic Process* (Chapel Hill, N.C. University of North Carolina Press, 1967).
- BUCHANAN- James M.**, *The Limits of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1975).

- BUCHANAN, J.M.** "Democratic Values in Taxation" in *Freedom in Constitutional Contract* (Texas A-M University Press, 1977, 243-254).
- BUCHANAN, J.M. - G. Brennan,** "Towards a Tax Constitution for Leviathan" *Journal of Public Economics*, 8 (December, 1977) 255-74.
- BUCHANAN, J.M.-G. Brennan,** *The Power to Tax; Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, (London: Cambridge University Press, 1980).
- BUCHANAN, J.M.-G. Brennan,** "The Logic of The Ricardian Equivalence Theorem" In. J. M. Buchanan et alia, *Deficits* (Oxford: Basil Blackwell, 1987), 79-83.
- DOWNS, Ab.,** *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper-Brothers 1957).
- FRIEDMAN, M,** "The Optimum Quantity of Money" in **The Optimum Quantity of Money and Other Essays** (Chicago: Aldine-Atherton, 1969). 1-50.
- FRIEDMAN; M. - R. Friedman;** *How To Choose*, (New York: Avon Publishers, 1981).
- HAYEK, F.A.,** *The Denationalization of Money* (London: Institute of Economic Affairs, 1976).
- HAYEK, F.A.,** *Law, Legislation, and Liberty* Vol. 3 (Chicago: University of Chicago Press. 1979).
- HOBBS, T.,** *Leviathan*, 1651 (New York: Everyman Edition, 1943).
- MUSGRAVE, R.** *The Theory of Public Finance*, (Tokyo: McGraw Hill, Kogakustka Ltd. 1959).
- NISKANEN, W.A.;** *Bureaucracy and Representative Government* (New York: Aldine Atherton, 1971).
- SAVAŞ, V.F.;** *Politik İktisat* (İstanbul: Beta Yayınevi, 1986).
- SAVAŞ, V.F.,** *Anayasal İktisat* (İstanbul: Beta Yayınevi, 1989)
- TIEBOUT, C.M.,** "An Economic Theory of Fiscal Decentralization" in *Public Finance: Needs, Sources and Utilization* (Princeton; N.J.: Princeton University Press, 1961)
- TUERCK, D.,** "Constitutional Asymmetry" in G. TULLOCK (Ed.) *Papers on Non-Market Decision Making II*, (Virginia, 1966).
- WICKSELL, K.** *Finanztheoretische Untersuchungen* (Jena: Gustov Fischer, 1986) Kısmi bir çevirisi: J. M. BUCHANAN "A New Principle of Just Taxation" in MUSGRAVE, R.A.-A.T. PEACOCK (Eds) *Classics in The Theory of Public Finance*, London: Macmillan,