

## Ünite 5 - Maliye Politikası ve Gelir Dağılımı

### Gelir Kavramı: Önemi, Türleri ve Kaynakları

Gelir, modern ekonomilerde parasal olarak ifade edilir.

**Nominal (parasal) gelir bir bireyin belirli bir sürede akım hâlinde sahip olduğu parasal değer toplamıdır.** Enflasyonist dönemlerde nominal gelirin gerçek satın alma gücünü bulabilmek için fiyat değişimleri karşısında düzeltme yapılır.

**Reel gelir nominal gelirin enflasyona göre düzeltilmiş hâlidir.**

Üçüncü bir gelir türü ise **tatmindir**. Tatmin ya da psikolojik gelir veya haz duygusu bireyin çeşitli şekillerde ve ortamlarda yaşadığı, parasal değerle ifade edilmeyen haz duygusudur. Doğal olarak, maliye politikası açısından, ilk iki gelir tanımı alanımıza girdiği hâlde, üçüncüsü, bireye tatmin sağlıyor olmakla beraber, alanımıza girmemektedir.

**Akım gelir, bir dönem içinde bireyin elde ettiği ekonomik değerlerin toplamıdır.**

Bireyin akım olarak gelir elde etme kaynakları iki grupta toplanabilir. Birinci grupta birey akım olarak faktör geliri elde eder. En genel gelir sağlama kanalı faktör piyasalarında **ücret, kâr, faiz ve rant** şeklinde elde edilen faktör getirisi faktör getirisi elde edebilmek için faktör sahibi olmak gerekir. Emek, maddi ve parasal sermaye ve doğa unsurları faktör piyasasında arz ve talep koşullarına göre faktör sahiplerine akım olarak ücret, kâr, faiz ve rant geliri sağlar. Faktör piyasasında arz edilen faktörleri kamu hizmetlerinin sunumunda istihdam edilmek üzere kamu kesimi de talep edebilir. Kamu ve özel kesim tarafından talep edilerek istihdam edilen faktörlerin sağladığı faktör paylarının dağılımı birincil gelir dağılımını oluşturur. Şu hâlde, **birincil gelir dağılımı kamu ve özel kesimde üretime giren üretim faktörlerinin dönemsel akım olarak elde ettikleri faktör paylarının dağılımından oluşur.**

**Bireyin ikinci grup gelir sağlama kanalı ise faktör geliri dışı gelir sağlama kaynaklarıdır.** Bu gelir sağlama kaynağının birisi aile çevresidir. Doğal olarak birey aile çevresinden faktör payı anlamında parasal gelir elde etmez. Ancak, aile işletmesi tipi organizasyonlarda ya da işsizlik durumunda ailesinin yanında kalan birey, yaşamını sürdürebilmek için ailesinden aynî destek sağlıyor olabilir. Bu tür aile destekleri gelir dağılımı hesaplamalarına dâhil edilmezler. Bireyin faktör dışı gelir elde etmesinin diğer kanalı ise devletin sağladığı çeşitli sosyal desteklerdir. Yeniden gelir dağılımı politikası çerçevesinde yer alan çeşitli sosyal destekler, toplumsal gelir dağılımında sosyal tercihe uygun adaleti sağlamaya ya da birincil gelir dağılımını sosyal tercihe uygun hâlde getirmeye yöneliktir.

Birey, faktör gelirlerinin tüketim dışı tasarruflarını birikim olarak toplayarak stok birikimine dönüştürür. Stok birikimi aile fertlerinden devreden miras veya üçüncü bireylerden gelen bağışlarla da oluşturulabilir.

**Stok birikimi, akım gelirden ayrılan tasarruflar yanında, bağış ve yardımların oluşturduğu birikim toplamıdır.** Stok birikimi bir tür sermayedir. Stok birikimine sahip birey, sermaye sahibi olarak faktör piyasasında kâr veya faiz adı altında akım faktör geliri elde edebilir. Kamu kesiminin birincil gelir dağılımını toplumsal adalete uygun olacak şekilde değiştirmeye yönelik politikaları söz konusudur.

Kamu cari harcamaları ve bazı transfer harcamaları birincil gelir dağılımı üzerinde bozucu etki oluştururken maliye politikası araçları ile toplumsal adalet duygusuna nispi olarak daha uygun ikincil gelir dağılımı oluşturulmaya çalışılır.

- **İkincil Gelir Dağılımı: Birincil gelir dağılımının kamusal araçlarla kamu tercihlerine uygun olabilecek şekilde yeniden dağılımıdır.**

## Gelir Dağılımı

### Tarihsel Gelişim

Klasik ve neo-klasik teoriye göre, üretim faktörleri piyasalarda yarattıkları marjinal yararın karşılığını ücret, kâr, faiz ve rant şeklinde faktör payları olarak alırlar. Klasik dönemde esnek emek ve rekabetçi piyasa koşulları altında, tam istihdam varsayımına da dayalı olarak gelir adaletsizliğinin olmadığı görüşü yaygındı. Bu nedenle, geçmiş dönemlerde gelir dağılımı ciddi bir sorun olarak görülmediği gibi, doğal olarak, yeniden dağılım da maliye konuları arasında yer almıyordu. Ancak, zaman içinde yaşamın gerçek koşulları neo-klasik varsayımları zorlamaya başladı ve 1850'lerde kapitalizmin birinci büyük krizi sonucu sistem işsizlik ve gelir dağılımı bozukluğu ile karşı karşıya kaldı. Diğer taraftan, kamu bütçelerinin hacmi büyümeye, devletler daha çok vergi alma ve harcama yapma imkânına kavuştu. Gelir dağılımının giderek bozulması toplumsal huzursuzluklara neden olduğu gibi, daha da önemlisi, piyasaların genişlemesi önünde de önemli engel oluşturmaya başladı. Böylece, gerek sosyal gerekçelerle gerek ekonomik zorunluluklarla kamu kesimine ve vergi fonksiyonuna mali amaç yanında sosyal amaç olarak gelirin yeniden dağılımının sağlanması amacı eklendi.

**Gelir dağılımı hem sosyal adalet hem de ekonomik etkinlik açılarından önemlidir.**

Bir defa, gerek bireysel gerek ailesel gelir dağılımı bir ekonomideki fakirlik ya da yoksulluğun yaygınlığını ifade eder. En yüksek ve en düşük gelir dilimleri arasındaki fark sosyal dengesizliği ve ona bağlı olarak da adaletsizliği gösterir. Gelir dağılımı dengesizliği ve aşırı adaletsizlik sosyal huzursuzluk ve çalkantılara neden olarak, sistemi tehlikeye de sokabilir. Diğer taraftan, piyasada açıklanan tercihler gelirlere bağlı olduğundan, tüketim piyasalarında açıklanan talep fonksiyonları gelir dağılımının etkisi altında şekillenir.

**Yeniden gelir dağıtım politikası, genel olarak, toplumun bir kesiminden alınan değerlerin, başka bir kesimine aktarılması olarak tanımlanabilir.** Bu süreçte, doğal olarak, yüksek gelirli kesimler varlık kaybına, düşük gelirli kesimler varlık kazancına uğramaktadır. Yeniden gelir dağıtım politikası iki farklı teoriye dayanır:

- a) **Pareto Kuralı**
- b) **Hicks-Kaldor Telâfi Kuralı**

**Pareto kuralı bir alandaki refah yükselişinin diğer alandaki refah kaybı pahasına yapılmasına izin vermez.** Bu durumda ikincil gelir dağılımı nasıl meşrulaştırılabilir? Çözüm şöyle verilmektedir. Bireylerarası refah etkileşimi varsayımı altında, yeniden dağılım politikası ile refahı yükselmiş olan bireyin refah fonksiyonu, kaynak kaybına uğramış bireyin refah fonksiyonunda yer alır. Böyle olunca, kaynak kaybına uğrayan bireyde refah değişimi olmadan, kaynak kazancı sağlayan bireyde refah yükselişi meydana gelmektedir. Bireylerin refah fonksiyonlarının birbiri ile bağlantılı olduğu durumda bu süreç şöyle gösterilebilir:

$$W_A = f(Q_A, X_A, \dots, Z_A, W_B)$$

$$W_B = f(Q_B, X_B, \dots, Z_B)$$

Eğer  $Z_A$  kaynağını, A'dan B'ye aktarırsak, B'nin refah fonksiyonunda meydana gelecek yükseliş A'nın refah fonksiyonuna da yansıtacağından, A refah kaybına uğramadan, B'nin refahı yükseltilmiş olur. Bu durum Pareto kuralına uygundur. Bu yaklaşım çerçevesinde yeniden gelir dağılımı bazı yorumlara göre kamu malı özelliğinde, diğerlerine göre ise dışsallık oluşturan hizmet niteliğinde görülmektedir. Bireylerin refah fonksiyonları arasında karşılıklı ilişki yoksa Pareto kuralı uygulanamaz. Bu durumda Hicks-Kaldor telafi kuralı devreye girer.

Hicks-Kaldor telafi kuralına göre, bir kesimin refahı kısıılırken diğerinin yükselmesi, ancak, uygulama sonucunda sağlanan refah yükselişinin, oluşturulan refah kısıntısından yüksek, hiç değilse eşit olması koşuluyla meşrulaştırılabilir. Hicks-Kaldor telafi kuralı şöyle gösterilebilir:

$$D W_B \geq - D W_A$$

Bu farklı teorik yaklaşımların, gerçek yaşamda nasıl bir karşılık bulunduğu incelendiğinde, vergi teorisindeki yararlanma ilkesi açıklayıcı olarak kullanılabilir. Vergilemede yararlanma ilkesi, vergi ödeyenin, katlandığı fedakârlık karşılığında kamu harcamalarından yarar beklediği görüşüne dayanmaktadır. Bu görüş çerçevesinde, yeniden gelir dağıtım politikası uygulamasında yüksek gelirli kesimin vergi vermeye razı olması, düşük gelirli durumunun düzelmesinden yarar sağlayacağı şeklindeki algılama ile açıklanır. Bu teori çerçevesinde gelir dağılımı politikasından destek alanlar ve bu politikayı destekleyenler açısından birey-bütçe ilişkisi, birincilerde **mali rant**, ikincilerde ise **mali sömürü** olarak nitelenmektedir. Bu durumda, gelir dağılımı politikaları açısından mali rant, bireyin ya da grubun kamusal politikalardan net yarar sağlamasını, mali sömürü ise bireyin ya da grubun kamusal politikalara net katkı yapmasını ifade etmektedir.

- **Mali Rant:** Bireyin ya da grubun kamusal politikalardan net yarar sağlamasıdır.
- **Mali Sömürü:** Bireyin ya da grubun kamusal politikalara net katkı yapmasıdır.

**Gelir dağılımı, genelde aşağıda kısaca belirtildiği gibi dört grupta ele alınabilir.**

- Yaygın olarak kullanılan gelir dağılımı ölçütü, bireylerin ya da ailelerin gelirlerinden oluşan bireysel gelir dağılımıdır.
- Bireyler farklı statülerde üretim elemanı olarak üretime katılıp gelir elde ederler. Farklı gelir statüleri itibarıyla yapılan bu dağılım modeline fonksiyonel gelir dağılımı adı verilir.
- Ekonomik faaliyetler tarım, sanayi ya da hizmetler olarak farklı sektörlerde yürütülür. Farklı sektörlerde yaratılan gelirler itibarıyla yapılan gelir dağılımı modeline sektörel gelir dağılımı adı verilir.
- Bir ülkede farklı bölgelerde yaşayan birey ve aileler farklı gelir düzeyinde bulunabilir. Bölgeler itibarıyla yapılan gelir dağılımı modeline ise bölgesel gelir dağılımı adı verilir.

**Farklı ekonomik ve siyasi amaçlarla farklı gelir dağılımı ölçütleri kullanılabilir. En yaygın kullanılan ölçüt, bireysel gelir dağılımı ölçütüdür.** Bu ölçütte sektör ya da bölge farkı gözetilmeden bireysel gelir dağılımı ölçümleri yapılır ve gelir dağılımını düzeltme çabaları bireysel ya da ailesel temelde yürütülür.

**Diğer bir etkili ölçüt ise bölgesel gelir dağılımıdır.** Özellikle geri kalmış bölgelerin gelişmelerini sağlamak amacıyla, bölgesel kalkınma projeleri uygulanır ve bölgesel destekler sağlanabilir. Bireysel ve bölgesel gelir dağılımı politikalarına göre daha düşük düzeyde olmakla beraber, sektörel gelir dağılımı veya fonksiyonel gelir dağılımı ölçütleri de dikkate alınır ve buna göre kamu politikaları geliştirilip, uygulanabilir.

## Gelir Dağılımının Ölçüm Yöntemleri

Gelir dağılımı ölçüm yöntemleri olarak çeşitli dönemlerde çok çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Lisans düzeyinde ve halkı bilgilendirmek amacıyla kullanılan nispi olarak basit yöntemler yanında, ileri akademik düzeydeki tartışmalarda dikkate alınan daha karmaşık yöntemler de vardır. Yöntemler arasında düzey farkı olmakla beraber, tüm yöntemler neo-klasik ekonomi anlayışına dayanmaktadır. Ufak istisnalarla, hemen tüm ölçüm yöntemlerinin ortak noktası, gelir dağılımını toplumun sınıfsal yapısı temelinde değil, bireylerin ya da grupların gelirleri düzeyinde ele al- yor olmasıdır. Diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Devlet Planlama Teşkilatının (DPT)'nin yayınlarında kullanılan ölçütte, nüfusun yüzdelere bölünmüş dilimlerine isabet eden gelirin yüzde dilimleri gösterilmektedir.

Yüzde 20'lik gruplar	Türkiye		Kent		Kır	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Birinci yüzde 20 <sup>(1)</sup>	6.0	6.1	6.4	6.4	6.3	6.1
İkinci yüzde 20	10.7	11.1	10.8	11.5	11.2	11.3
Üçüncü yüzde 20	15.2	15.8	15.2	16.0	15.8	15.9
Dördüncü yüzde 20	21.9	22.6	21.4	22.6	22.7	22.6
Beşinci yüzde 20 <sup>(2)</sup>	46.2	44.4	46.1	43.5	43.9	44.2
Gini Katsayısı	0.40	0.38	0.39	0.37	0.37	0.38

Tablo 7.1  
Yüzde 20'lik grupların gelirden aldığı paylar, 2004-2005

Kırsal ve kentsel alanlardaki gelir değişim hareketleri farklı seyretmiş olmakla beraber, ana çatıda fazla bir değişim görülmemektedir. Her koşulda, gelirin en üst düzeyindeki nüfusun % 20'si

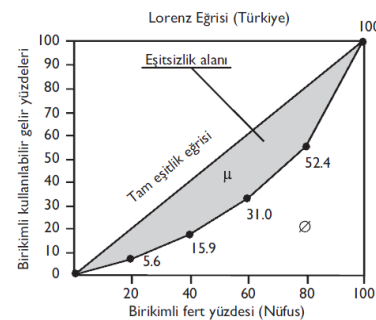
toplam gelirin yaklaşık yarısını almakta, nüfusun % 80'i ise gelirin geri kalan bölümünü paylaşmaktadır.

Nüfus bölümlerine denk düşen gelir dilimleri, diyagram olarak, Lorez eğrisi ile de gösterilebilir. Lorez eğrisi ile elde edilen görüntü matematiksel oran olarak da ifade edilebilir.

Tam eşitlik doğrusu ile gerçek dağılım hattı arasında kalan alan eşitsizlik alanını verir. Gelir dağılımı düzeldikçe eşitsizlik alanı küçülür, gelir dağılımı bozuldukça alan büyür.

**Gini katsayısı**, fiili eşitsizlik alanının tam eşitsizlik alanına oranı ile elde edilir. Gelir dağılımının mutlak bozuk olduğu durumda oluşan alan, tam eşitlik doğrusunun sağ tarafındaki (ø) simgesi ile gösterebileceğimiz üçgen alandır. Tam eşitlik eğrisi ile fiili gelir dağılımını gösteren hat arasındaki fiili eşitsizlik alanını da (µ) simgesi ile gösterirsek, gelir dağılımının mutlak eşitsizlik ile tam eşitlik arasındaki durumunu 1 ile 0 değerleri arasında ifade edebiliriz.

Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Gelirlerin Lorez Eğrisi



## Maliye Politikası ve Yeniden Gelir Dağılımı

Birincil gelir dağılımının toplumsal tercihlere uymaması durumunda maliye politikası araçları olan kamu harcama ve gelir sistemi aracılığıyla ikincil gelir dağılımına geçilmesi sağlanabilir. Birincil gelir dağılımından ikincil gelir dağılımına geçiş, diğer bir deyişle, gelirin yeniden dağılımının sağlanması, toplumda bir kesimden (nispi olarak zengin kesimden) diğer kesime (nispi olarak yoksul kesime) aktarım yapmayı gerektirir. Refah ekonomisi çerçevesinde bu tür aktarımın meşrulaştırılabilmesi, Pareto hipotezi bağlamında bireylerarası refah bağlantısı olması, Hicks-Kaldor hipotezi bağlamında ise gelir aktarımı ile sağlanan toplumsal yararın toplumsal fedakârlığa eşit, tercihen ondan yüksek olması koşuluna bağlıdır.

Gerçek yaşamda bu konudaki siyasi karar toplumsal dengeler gözetilerek verilmektedir. Burada kamu harcamalarının yeniden gelir dağılımı etkisi incelenirken kamu gelir sistemi, kamu gelir sisteminin yeniden gelir dağılımı üzerindeki etkisi incelenirken ise kamu harcama sistemi sabit tutulmaktadır. **Farklılık analizi** (diferansiyel analiz) adı verilen bu yöntem, inceleme altına alınan aracın net etkisini ortaya koymaya yararmaktadır.

### Kamu Harcama Sistemi

**Kamu harcamaları, cari harcamalar ile birincil gelir dağılımı, transfer harcamaları ile de ikincil gelir dağılımı üzerinde etkili olmaktadır.** Cari harcamalar bölümünde birincil gelir dağılımı konusu ağırlıklı olarak kamu personeli özlük hakları açısından gündeme gelmektedir.

Maaş ödemelerinin belirlenmesi ve yıllar itibarıyla yükseltilmesi piyasa kurallarına değil, **barem** adı verilen özel statüye tabidir. Bütçe dengesinin sağlanması amacıyla, memur maaşları genellikle piyasa rayicinin altında belirlendiği gibi, üst düzey hizmetlere doğru çıkıldıkça barem ölçütü ile alternatif piyasa rayici arasındaki fark giderek açılır. Her ne kadar kamu personelinin iş güvencesinin olması gelirin devamlılığı açısından önemli ise de kamu kesiminden sağlanan özlük hakkı ile piyasa rayici arasındaki farkın açılması sadece gelir dağılımının bozulmasına neden olmamakta, aynı zamanda personelin niteliğini ve iş performansını da olumsuz etkileyerek, kamu hizmetlerinde verimsizliğe yol açabilmektedir. Ancak bu durum, sadece kamu personelinin refahını geriletmeyle kalmamakta aynı zamanda, söz konusu hizmetlerden yararlanma durumunda olan düşük ve orta gelirli vatandaşların da refah düzeyi üzerinde olumsuz etki yapmaktadır.

**Kamu harcamaları yoluyla ikincil gelir dağılımının gerçekleştirilmesine yönelik sosyal yardımlar, sosyal destek ve sosyal politika uygulamaları olarak sürdürülmektedir.**

Sosyal destek, yaşlılık, çeşitli akli veya fiziksel sakatlık vb. nedenlerle fiilen çalışamayacak durumda olanlara sağlanan destek hizmetlerdir.

Sosyal politika ise çalışma özürlü ve engeli olmadığı hâlde, ekonomik koşullardan dolayı çalışma imkânı bulamayan işsizlere ve çalıştığı hâlde yeterli gelir elde edemeyenlere sağlanan ekonomik destektir.

Yeniden gelir dağılımını sağlamak amacıyla yapılan kamu harcamaları parasal destek veya aynî (mal ve hizmet şeklinde) destek olarak tasnif edilmektedir.

Kamu harcamaları desteğinin parasal şekli kamu transfer harcamaları olarak yapılmaktadır. Emekli, dul, yetim, harp malulü, çeşitli sakatlık yardımları vb. sosyal destek harcamaları parasal olarak gerçekleştirilir. İşsizlik ödemeleri, evlenme ya da cenaze yardımları gibi çeşitli parasal destekler de sosyal politika çerçevesinde gerçekleştirilir. Sosyal destekler genellikle devamlı yardım şeklinde uygulandığı hâlde, belirli koşullara dayanılarak yapılan sosyal yardımlar belli bir süre ile de sınırlı tutulabilir.

**Sosyal amaçlı harcamalarda ikinci ekonomik destek aynî (mal veya hizmet olarak) yardım şeklinde yapılır.** Bu sistemde bazı mal veya hizmetleri belirli birey ya da ailelerin bedava veya piyasadan daha ucuz fiyatla temin etmesi sağlanmaktadır. Yoksullara ucuz gıda maddesi temini, bazı malların tenzilatlı fiyatla ya da bedava alınmasını sağlayan kupon sistemi vb. gibi yardımlarla yoksul kesime destek sağlanabilir. Kamusal eğitim ve sağlık hizmetlerinin bedelsiz sunulması da genellikle bu kurumlardan hizmet alanlara ciddi destek sağlamaktadır. Günümüzde uygulaması ortadan kalkmış olmakla beraber, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla da genellikle halka ucuz ürün satılarak, ikincil gelir dağılımına katkıda bulunulabilir. Örneğin, geçmişte Sümerbank mağazalarında halka sunulan ucuz giysi, ayakkabı ya da diğer çeşitli ürünler gibi. Gerek sosyal destek gerek sosyal politika ya da yardım şeklinde olsun transferlerin parasal ya da mal veya hizmet şeklinde yapılması yardım alanın refahını farklı şekilde ve farklı düzeyde etkiler.

## **Kamu Gelir Sistemi**

Kamu gelir sistemi içinde gelirin yeniden dağılımına katkı yapabilecek mekanizma vergilerdir. Gelir üzerinden alınan doğrudan bir vergi olan gelir vergisi, yükümlünün bireysel ve ailesel durumu yanında gelir kaynağını da dikkate aldığından, vergi ödeme gücüne en fazla yaklaşılan subjektif vergilerdendir.

**Vergi;** yükümlünün bireysel ve ailesel durumu itibarıyla indirimler, gelirin türüne göre farklı oran yapısı ve gelirin büyüklüğüne göre de artan oranlı tarife uygulanarak subjektifleştirildiğinden vergi adaletine en yakın olduğu gibi, vergi yapısı ve oranlarda gerekli değişiklikler yapılarak gelir dağılımı üzerinde de etkili olabilir. Söz konusu subjektifleştirme araçlarının gelir dağılımı konusunda etkili olabilmesi, bunların gücüne ve etki derecesine bağlıdır.

**Gelirin sermaye geliri ya da emek geliri olmasına göre farklı tarifelerle vergilendirilmesi önemli olmakla beraber, önlemin etki derecesinin ne olduğu burada da söz konusudur.** Gelir arttıkça oranın yükseldiği artan oranlı tarifenin refah ekonomisi açısından asıl amacı, gelir dağılımını düzeltmek olmayıp, gelirin azalan marjinal yararı varsayımı altında, veri kamu gelirin sağlanmasında toplumsal fedakârlığı en düşük düzeyde tutmaktır. Refah teorisi bağlamında açıklama böyle olmakla beraber, artan oranlı tarifenin, tarife yüksekliğine bağlı olarak, gelir dağılımını bir miktar düzeltebileceği söylenebilir. Buna karşın, sistemde sağlanan bazı indirim ve muafıklar artan oranlı tarifenin etki gücünü zayıflatabilir.

**Stopaj yolu ile vergiye tabi olanlar beyannameli yükümlülere oranla dezavantajlı durumdadırlar.** Bunların dışında vergi kayıp ve kaçacağı da verginin gelir dağılımını düzeltici etkisi üzerinde hafifletici ya da bozucu etki yapmaktadır.

**Gelir türü vergilerde** geliri yeniden ve olumlu yönde değiştirebilen en etkili sistem **negatif gelir vergisi** uygulamasıdır. Negatif gelir vergisi uygulamasında tüm bireyler teorik olarak vergi yükümlüsüdür ve vergi artan oranlıdır. Yükümlüler, gelirlerini beyan ettiklerinde, gelirin belirli miktarın üzerinde olması durumunda artan oranlı yükümlülüğe tabi olur, belirli miktarın altında kalması durumunda ise mali destek alır. Böylece **tüm bireylere belirli asgari bir gelir düzeyi sağlanmış ve herkesin bu düzeyin üzerinde kalması garanti altına alınmış olur.** Tüzel kişi olan kurumlar üzerine salınan **kurumlar vergisi** ise gelir üzerine salınan doğrudan bir vergi olmakla birlikte, kişisel gelir vergisi gibi subjektif nitelikte olmayıp düz oranlı uygulanan bir yükümlülüktür. Kurum hissedarlarının genelde yüksek gelirli kişiler olduğu varsayımı altında, temettü üzerine ek yük yıkarak gelir dağılımında adalete yakınlaştırıcı etki yarattığı düşünülen kurumlar vergisi, kârın kurumda bırakılması durumunda vergisiz faiz geliri sağlaması nedeniyle, olumlu etkisini kısmen yitirmektedir. Ayrıca, gelir vergisinde olduğu gibi, kurumlar vergisinde de geçerli olan çok yaygın istisna ve muafiyetler de verginin zaten zayıf olan gelir dağılımı etkisini daha da güçsüz kılmaktadır.

**Servet üzerinden alınan doğrudan vergilerin gelir ve servetin olumlu yönde yeniden dağılımı üzerindeki etkisi, durağan servetlerde zayıf, servet aktarımlarında ise güçlü olabilir.** Emlak vergisi gibi bina, arsa ya da arazi üzerinden alınan servet vergileri genellikle binde oranı ile uygulanır. Bunun nedeni, bu tür gayrimenkullerin üzerinden tahakkuk eden verginin servetin getirisi ile ya da diğer bireysel gelirle ödeneceği görüşüdür. Emlağın kira getirisinin olması durumunda, servet vergisine ek olarak, getiri üzerine gayrimenkul sermaye iradı vergisinin salınmasının, çifte vergilendirme sonucunu doğurduğu ileri sürülmektedir. Durağan servetlerin yüksek oranda servet vergileriyle yükümlü kılınması bazı durumlarda servet dağılımını olumsuz yönde etkileyebilir. Yeniden gelir dağılımı politikalarında vergilerin kullanılmasında yüksek gelirli kesimin ne derecede vergi yüküne katlanacağı sosyopolitik bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun, yeniden gelir dağılımı politikalarının dayandırıldığı teorik çerçeveye göre çözülmeye çalışılır.

Bu konuda, **bireysel refah toplamının en üst düzeye çıkarılması ilkesini savunan Bentham görüşüne** karşın, **en düşük gelirlinin refah düzeyinin en üst düzeye çıkarılması gerektiğini (maxi-min) savunan Rawls görüşü** tartışılmaktadır. Rawls görüşü, maxi-min ilkesinin gerçekleştirilmesi için gelir vergilerinde artan oranlılığı sınırsızlığa taşıyabilmesi açısından önemlidir.

Harcama vergileri, genel niteliği itibarıyla, harcamalar üzerine oturması ve harcamanın gelire göre azalan oranda seyretmesi nedeniyle, gelir artışı karşısında gerileyen oranlı yüke dönüşmektedir. Ancak, harcamalar üzerine salınan vergilerde farklı mallara ve harcamalara farklı oranlar uygulanarak veya zaruri mallar vergi dışına alınarak verginin adaletsiz yapısı kısmen önlenebilir. Özel tüketim vergisi ise genellikle lüks mallar üzerine salınıyor olma özelliği ile gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir. Örneğin, Türkiye'de lüks binek arabalar üzerine salınan yüksek oranda özel tüketim vergisinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi olumlu görülmelidir. Dışsalılık gibi çevre kirlenmesi durumunda **Pigou-tipi vergi** uygulamasına gidilmektedir. Bu vergi bir tür harcama vergisidir ancak çok haklı ve gelir dağılımını düzeltici bir vergidir. Üretim faaliyetinde çevreye verilen zarar optimal boyuta çekebilmek ve zarar görenlerin zararını telafi edebilecek şekilde salınan

Pigou-tipi vergi, çevreye zarar verenlerden harcamaları yoluyla alınan vergi gelirlerinin, zarara uğrayanlara parasal ya da hizmet olarak aktarılmasını sağlamaktadır.

### **Yeniden Gelir Dağılımı Politikalarının Sınırları**

**Maliye politikasının amaç fonksiyonu içinde yer alan yeniden gelir dağılımı politikası siyasi, sosyal ve ekonomik olmak üzere bir arada çalışan ve birbirini etkileyen üçlü bir işleve sahiptir.**

- ✎ **Yeniden gelir dağılımı politikası, siyasetin tabanını tutabilmek ve sistemin aksaklık ve bozukluklarını bir dereceye kadar gidererek sistemi meşrulaştırabilmek için siyasi bir amaç taşımaktadır.** Yüksek gelirli kesimin, verdikleri vergilerin bir bölümü ile gelirin yeniden dağıtılması politikalarının sürdürülmesine fazlaca itiraz etmemelerinin bir nedeni sistemin yumuşatılıp meşrulaştırılmasıdır.
- ✎ **Yeniden gelir dağılımının sistemi meşrulaştırması, yoksul ve düşük gelirli kesimlere ekonomik aktarım yapılmasını içeren sosyal amacın gerçekleştirilmesi ile sağlanabilir.**
- ✎ **Yeniden gelir dağılımının üçüncü amacı ise toplumda gelir dağılımının bir dereceye kadar da olsa düzeltilerek ortalama tüketim eğiliminin yükseltilmesi ve böylece piyasaların genişletilmesidir.**

Bu durumda, üçlü işlev çerçevesinde yeniden gelir dağılımı politikaları toplumun hemen her kesimi tarafından desteklenir politikalar olarak görülmektedir. Ancak, yeniden dağılım politikaları vergi geliri ile gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, toplumun hemen tüm kesimleri tarafından desteklenen söz konusu politikaların sınırının belirlenmesi vergi verenlerin programı destekleme arzu ve gücü ile sınırlıdır. Yeniden gelir dağılımı politikalarına atfedilen bu üçlü işlevin sağlanmasında toplumsal yapının kırsal ve kentsel bölünümü, eğitim ve bilinç düzeyi gibi sosyolojik yapılanmalar çok önemlidir. Sistemin meşrulaştırılması ve siyasete taban oluşturulması ekonomik araçlar dışında toplumsal bilinci yanıltma gibi farklı sosyal araçlarla da yerine getirildiği durumlarda, yüksek gelirli hükümetlerin gelir dağılımında ekonomik araçların, özellikle de verginin aşırı kullanımına engel olabilirler. Nitekim giderek eğitimin, sağlığın piyasalaştırılması bunun tipik örneğidir. Tüm sosyal politikaların, bu arada gelirin yeniden dağılımını sağlayan politikaların toplumsal yararları yanında belirli kesimlere maliyeti olduğundan, belirli sınırlar içinde yürütülmektedir. Bir defa, sosyal destek programları yaşam boyu iş alanına giremeyecek durumda olan veya iş yaşamını kapatmış olan bireylere ödendiğinden yaşam boyu süren ödemelerdir. Ancak, işsizlik sigortası gibi destekler, geçici durumlarda bireyi iş aramaya teşvik amacıyla geçici süre için uygulanmaktadır. Sosyal politikaların bireyin iş şevkini kısma etkisi söz konusu politika uygulamalarına sınır koyar. Kaldı ki bazı sosyal desteklerden yararlanma koşulları da sisteme girilmesi neredeyse engellenecek kadar zorlaştırılabilmektedir. Özellikle fonksiyonel gelir dağılımı açısından yaklaşıldığında, birincil gelir dağılımının faktör piyasasında üretim faktörlerinin değişim değeri ile gerçekleştirildiği görülür. Ne kadar etkili olursa olsun, maliye politikası araçları ile



oluşturulan ikincil gelir dağılımları bir d6nem sonra fakt6r piyasasında oluşan koşullarla eski d6zeyine d6ner. Bu nedenle, maliye politikası araçları ile oluşturulan ikincil gelir dağılımlarını geçiçi aşama olarak g6rmek gerekmektedir.

# Ünite 6 - Maliye Politikası ve Çevre Sorunları

## Çevre ve Ekonomi

Bütün canlıların üzerinde yaşamlarını sürdürdükleri dış ortama **çevre** denilmektedir. Canlı ve cansızların kendiliğinden oluşan iş birliği ile yaşamları çevre denen doğal dış ortamda gerçekleşmektedir. Çevre doğallığını koruduğu sürece canlılarla olan iş birliği yürümektedir. Genel olarak, toprak, hava ve sudan oluşan çevre canlıların yaşamlarını sağlayan faktörlerin bileşiminden oluşmaktadır. İnsanlar, üretim ve tüketim faaliyetlerini çevreyi kullanarak yerine getirirler. Bu nedenle, ekonomik faaliyetlerin yoğunluğuna bağlı olarak çevrenin doğal hâlinin etkilenmesi ile çevre sorunları ortaya çıkmaktadır. Çevrenin doğal durumunun korunması, havanın kirlenmemesini, suların ve su kaynaklarının temiz olmasını ve kirlenmemesini, toprağın, tarım alanlarının temiz tutulmasını ve atıkların usulüne uygun yok edilmelerini gerekli kılmaktadır. Çevrenin belli bir **taşıma kapasitesi** bulunmaktadır.

- **Taşıma kapasitesi: Çevrenin insan faaliyetlerine bağlı olarak doğallığını koruyabilme durumudur.**

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleşmesi için yapılan yatırım harcamaları, üretimde artışlar, yeni tüketim türleri ve nüfus artışı daha yüksek düzeylerde mal ve hizmet üretim talebini oluşturmaktadır. Bunlara bağlı olarak da çevreyi oluşturan hava, su, toprak ve bunların bileşimleri etkilenmekte ve çevre kirliliği sonucunu doğurmaktadır. Tarihsel açıdan bakıldığında, Sanayi Devrimi öncesinde doğal koşullara bağlı üretim teknikleri geçerliydi ve çevrenin değerlerinde büyük değişim yaşanmamıştı. Ancak, Sanayi Devrimi ile birlikte üretim artışları, teknolojik ilerlemeler, iletişim teknolojileri hız kesmemekte ve bu faaliyetler çevreyi etkilemenin ötesinde kirlenmekte, niteliğini değiştirmektedir. Bu nedenle yaşama kalitesini düşürmeye başlayan ekonomik faaliyetlerin sınırlandırılması, kullanılan üretim teknolojilerinin değiştirilmesi, çevreye verilen olumsuz etkilerin dikkate alınması gerekli hâle gelmiş, buna bağlı olarak da piyasa ekonomisi oluşan sorunları çözmede başarısızlığa uğradığından, kamu ekonominin sunduğu kimi araçlar kullanılarak politika geliştirip uygulamaya başlanmıştır.

## Çevre Sorunlarının Nedenleri

**Çevre Kirliliği: Çeşitli faaliyetlere bağlı olarak oluşan katı, sıvı, gaz, ses, görüntü ile hava, su ve toprağın kirlenmesi ya da insanların yaşam kalitesinin olumsuz etkilenmesidir.**

Çevre sorunlarını oluşturan önemli faktörler arasında:

- ▽ **Endüstrileşme**
- ▽ **Kentleşme**
- ▽ **Nüfus artışı ve hareketleri**
- ▽ **Doğanın yanlış ve aşırı kullanımı**

**Endüstrileşme** ya da sanayileşme 18 ve 19. yüzyıllarda önce İngiltere'de ve sonra da Avrupa'da ortaya çıkmış en önemli ekonomik gelişmelerden biridir. 1763'te buharla çalışan makinenin icadı Sanayi Devrimi'ni başlatmış ve makine gücü ile üretim başlamıştır. Sanayileşme ile birlikte kitlesel üretimin yaygınlaşması, ticaret hacminin artması, tarıma dayalı üretim tarzının giderek terk edilmesi, tarım kesiminde çalışanların sanayi sektöründe istihdam edilebilmesi amacıyla şehirlere göçün yaygınlaşmasını beraberinde getirmiştir. Şehirlere gelen nüfusun beslenmesi, barınması için de kentleşme sorunları ortaya çıkmıştır. Sanayileşme ile birlikte yeni üretim teknikleri, yeni ürünler, yeni tüketici davranışları oluşmuştur. Tarım sektöründe istihdam azalmış, sanayi tesislerinin yaygınlığına bağlı olarak istihdam yaygınlaşmıştır. **Sanayi sektöründe üretime bağlı olarak ortaya çıkan atıklar serbestçe doğal alanlara bırakılmış, onların insanlara, diğer canlılara ve çevreye etkileri düşünülmemiştir.** Açılan her yeni fabrika dumanı çevreye kirlenmekte, ulaşım için taşıtların kullanılması çevreyi etkilemektedir. Bu nedenle **kentleşme ve sanayileşme süreci ile paralel olmak üzere çevre sorunları da hızla artmıştır.** Sanayileşme gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere de yayılmakta ve bu tür ülkeleri de çevre sorunları etkilemeye

başlamış bulunmaktadır. Ortaya çıkan çevre sorunlarının insanların sağlığını etkilediği anlaşıldığında ise ülkeler çeşitli önlemleri alma yoluna gitmişlerdir.

**Kentleşme**, çevre sorunlarına neden olan ikinci bir faktör olarak görülmektedir. Tarıma dayalı üretim tarzından Sanayi Devrimi ile birlikte göçlerin etkisi ile sanayi merkezlerine gelen nüfusun yerleşim ihtiyacı ortaya çıkmış ve kentlerin inşası sürecinde çevreye verilen zararlar göz ardı edilmiştir. Çünkü öncelik, konutların yapılarak işçi sınıfının barınma ihtiyacının karşılanması ve onların fabrikalarda uzun saatler çalışmalarını temin etmektir. Bu süreçte gecekondu, plansız yapılar, altyapı sorunları ortaya çıkmıştır.

**Ancak kırsal kesimden kentlere doğru yoğunlaşan göçlere bağlı olarak planlı, altyapısı tamamlanmış şehirleşmenin gerçekleştirilememesi çevre sorunlarının oluşumunu hızlandırmıştır. Hızlı nüfus artışı ve nüfus hareketleri ya da göçler de çevre sorunlarının artması na neden olan faktörlerden birisidir. Artan nüfus mal ve hizmetlere olan talebi artırmaktadır. Artan talebi karşılamak daha fazla üretmekle mümkün olmakta, ancak, artan üretim çevreye daha fazla kirlilik olarak dönmektedir. Göçler de göç alan bölgelerin yoğunluğuna bağlı olarak çevre sorunlarını etkileyen unsurlardan birini oluşturmaktadır. Göç veren bölgelerde talep azalırken göç alan bölgelerde talep artmaktadır. Böylece, artan nüfusu beslemek üzere daha fazla tarımsal ürünlere ihtiyaç duyulmakta, yeni tarım alanları oluşturulmakta buna bağlı olarak ise orman alanları azalmaktadır. Ayrıca, göç ile birlikte kentlerde sağlıksız, plansız konutların sayısı artmakta, gecekondulaşma önemli bir sorun oluşturmaktadır.**

**Doğal kaynakların değerlendirilmesi** sürecinde de çevre sorunları ortaya çıkmaktadır. Bilim ve teknolojinin ilerlemesi, artan mal ve hizmet talebi, yeni icatlar ile birlikte yeryüzündeki kaynakların yanında yer altı kaynaklara da yönelim başlamıştır. Yer altındaki kıymetli madenlerin, rezervlerin araştırılması, bulunması, bunların çıkarılması, üretim süreçlerinden geçirilerek insanların hizmetine sunulması aşamalarında ortaya çıkan atıklar, gazlar ise çevre kirliliğinin önemli kaynaklarını oluşturmaktadır.

## Çeşitli Çevre Sorunları

### Hava Kirliliği

**Hava Kirliliği:** Atmosferde oluşan toz, gaz, duman, su buharı, koku gibi kirleticilerin insanlara ve diğer canlılara zarar verici hâle gelmesidir. Hava kirliliğinin nedenleri arasında kentleşme ve sanayileşmenin önemli bir yeri vardır. Kentleşme ile birlikte nüfus yoğunluğu artmakta, gecekondulaşma yaygınlaşmakta, kalitesiz yakıt türleri kullanılarak ısıtma sistemleri oluşturulmakta, bunlarda hava kirliliğini artırmaktadır. Kentleşme ile birlikte ulaşım biçimleri değişmekte, taşıt sayısı artmakta ve taşıtların egzozlarından çıkan gazlar hava kirliliğini arttırmaktadır. Örneğin, 1952 yılında Londra'da hava kirliliği 4000 kişinin ölümüne yol açmıştır. Sanayinin gelişimi ile beraber çevreye salınan atıklar, yüksek ısı nedeniyle atmosfere salınan gazlar, doğanın kullanımına bağlı olarak hava kirliliğine yol açmaktadır. Sanayi tesislerinin yanlış yer seçimi, atıklarının teknik önlemler alınmadan salınması, bu tesislerde kullanılan yakıtlar önemli kirlilik kaynağını oluşturmaktadır. Ayrıca, hava kirliliği, insan sağlığını etkilemekte, çeşitli solunum yolu hastalıklarına, akciğer kanserine ve psikolojik sorunlara yol açmaktadır. Hava kirliliği, bitkileri, orman varlıklarını ve özellikle doğada yaşayan hayvan varlığını da olumsuz etkilemektedir. Havayı kirleten zehirli gazlar asit yağmuruna dönüşerek bitkileri, hayvanları, yaban yaşama alanlarını, sulak alanları ve biyolojik çeşitliliği giderek daha fazla etkilemektedir. Kirli hava, iklimleri etkilemekte, atmosferde biriken gazlar sonucunda sera etkisi oluşturarak küresel ısınma sorununu oluşturmaktadır. Sera gazı etkisi ile ozon tabakasının zarar görmesi de başka bir küresel sorun olarak bilinmektedir. Dünya Sağlık Örgütü, küresel düzeydeki hastalıkların % 23'nün çevre sorunlarından kaynaklandığını, yılda 2 milyon insanın hava kirliliği nedeniyle öldüğünü bildirmektedir.

2004 yılı verilerine göre, Türkiye'deki ölümlerin % 21'inin çevre sorunlarına bağlı olarak gerçekleştiği ileri sürülmektedir. Günümüzde hava kirliliği sorunu sadece ulusal değil, küresel bir sorun olarak görülmekte ve her ülkenin çözüme katkı yapması hayati önem arz etmektedir. Hava kirliliğinin sera gazlarının yoğunluğuna bağlı olarak küresel iklim değişimine yol açması nedeni ile 1997 yılında Japonya'nın

Kyoto kentinde Birleşmiş Milletler gözetiminde imzalanan ve 2005 yılında yürürlüğe giren Kyoto Protokolü ile gelişmiş ülkelerin sera gazı salınımlarının 1990 düzeyine indirilmesi amaçlanmıştır.

## Su Kirliliği

**Su Kirliliği:** Suyun kalitesini düşürecek biçimde içinde organik, inorganik, radyoaktif veya biyolojik herhangi bir maddenin bulunmasıdır. Su kirliliği genel olarak:

- ⇒ **Tarımsal faaliyetler**
- ⇒ **Sanayileşme**
- ⇒ **Yerleşim yerlerindeki atıklarla meydana gelmektedir.**

**Tarımsal faaliyetlerden** kaynaklanan su kirliliği arasında, verimliliği artırma için gübreleme, zararlı böcek ve otlarla mücadele için kullanılan tarımsal ilaçlar, tarımsal faaliyetlerin gerçekleşmesi aşamasında ortaya çıkan toz-toprak, hayvan ve bitki atıklarının suya karışması gösterilebilir.

**Sanayileşme sürecinde** suyun kirlenmesine etki yapan kaynaklar arasında kimyasal, fiziksel, biyolojik ve radyoaktif kirlilikler yer almaktadır. Sulara karışan organik ve inorganik maddeler suyu kirletmektedir. Hayvan kaynaklı fabrika atıkları bu tür kirlilik oluşturmaktadır.

**Fiziksel kirlenme,** suyun görüntü, koku gibi özelliklerine göre oluşan kirliliktir.

**Biyolojik kirlenme,** özellikle kanalizasyon sularının arıtılmaksızın göllere, nehir ya da denizlere dökülmesi ile oluşan kirlilik olup, bakteri üreterek insan ve diğer canlıları etkileyen kirlilik olarak bilinmektedir.

Nükleer araştırma reaktörlerinin, nükleer tıp ve laboratuvarların, endüstriyel izotop kullananların çevreye saldıkları atıkları, yağmur yolu ile suya karışmakta ve besin zinciri sonucunda insana ulaşmakta ve etkilemektedir. **Yerleşim yerlerindeki su kirliliğinin ana kaynağı evsel atıklar ve kanalizasyondur.** Bir ülkenin gelişmişlik göstergelerinden biri de kanalizasyon sisteminin kurulması, arıtma sisteminin işlemesi, çöplerin usulüne uygun olarak bertaraf edilmesinin sağlanmasıdır. Kanalizasyon sistemi olmayan yerleşim yerleri ciddi su kirliliği sorunu ile karşı karşıyadır. Su kirliliği hem insanlara hem de doğal yaşama zarar vermektedir. Kullanılmış suların arıtılmadan gerek yer yüzeyindeki su kaynaklarına ve gerekse yer altı su kaynaklarına karışması topluca insanları ve doğal yaşamı olumsuz etkilemektedir. Özellikle biyolojik kirliliğe bağlı olarak **tifo, kolera** gibi salgın hastalıklar ortaya çıkmaktadır. Su kirliliği, okyanus, deniz, göl ve nehirlerde yaşayan türlü balık ve diğer canlıların yaşamlarını da doğrudan etkilemektedir. Su kirliliğinin, ayrıca su ürünlerinin kirlenmesine yol açarak ikinci derecede etkisi de ortaya çıkmaktadır. İçme suyu kaynakları giderek kıt hâle gelmektedir. Bu nedenle **su, gelecekte ulusların üzerinde anlaşmazlığa düşecekleri stratejik öneme sahip önemli bir kaynaktır.** Bu nedenle, su politikasının doğru yönetilmesi her ülke için önem arz etmektedir.

**Dünya Su Konseyi** küresel düzeyde artan su sorunlarının tartışılması, deneyimlerin paylaşılması, su sorunlarının gündemde kalması ve su bilincinin oluşumu için **1996** yılında kurulmuştur. Konsey **üç yılda bir** gerçekleştirmek üzere **Dünya Su Forumu'nu** da oluşturmuştur.

## Toprak Kirliliği

**Toprak Kirliliği:** İnsanların faaliyetlerine bağlı olarak toprağın fiziksel, kimyasal ve jeolojik yapısının bozulmasıdır. Toprak, **yanlış tarımsal teknikler, usulüne uygun olmayan gübre ve ilaçlamalar, sanayi atıkları, evsel atıklar, zehirli ve tıbbi atıklar yolu ile kirlenmektedir.** Erozyon ile de toprak kirliliği oluşmaktadır. Toprağın kirlenmesi ile tarımsal faaliyetler için gerekli alanlar azalmaktadır. Azalan alanlar da kirliliğe maruz kalmaya devam etmektedir. Toprağın kirliliği ile üretilen tarım ürünlerinin niteliği de değişmektedir. Özellikle tarım ilaçlarının toprağa karışarak gıdalar, su ve besin zinciri sonucu insanların sağlıklarını etkilemesi, üzerinde düşünülmesi gereken en önemli faktörlerdendir.

## Diğer Kirlilikler

- ✧ Görüntü ve gürültü kirliliği
- ✧ Katı atıklardan kaynaklanan kirlilikler

- ✧ Tehlikeli ve zehirli atıklar
- ✧ Radyoaktif kirlilik
- ✧ Biyolojik çeşitliliğin azalması da vardır.

Bu tür kirlilikler sosyal hayatın kalitesini etkilemektedir. **Gürültü kirliliği**, çalışma ortamında süreklilik oluşturduğunda işitme kayıplarına yol açmaktadır. Yoğun trafik, gürültünün en önemli kaynağını teşkil etmektedir. Ekonomik gelişmeye koşut olarak bir yönü ile planlı, düzenli yapılaşma ile görüntü iyileşirken, diğer taraftan plansız, düzensiz yapılaşma sonucunda gözü rahatsız eden bir görüntü kirliliği oluşmaktadır. Ayrıca, sanayileşme ile beraber, sanayi tesisleri, konut alanları aynı bölgede yer almakta, dar sokaklar, yetersiz otopark alanları, düzensiz alışveriş merkezleri, reklam panoları, bakımsız yeşil alanlar ve parklar, evsel atıklar, belediyelerin ve diğer ilgili kurumların bitmeyen bakım, onarım, yenileme ve altyapı çalışmalarının oluşturduğu görüntüler, görüntü kirliliğinin kaynaklarını oluşturmaktadır.

Katı, tehlikeli ve zehirli atıklar ile radyoaktif kirliliğe neden olan faktörler insan sağlığını ilgilendiren kirlilik türleri olup bunların kontrollerinin usulüne uygun ve ivedilikle yapılması önem arz etmektedir. Biyolojik çeşitliliğin azalması ile ise doğal dengenin ya da ekolojik sistemin bozulması ortaya çıkmaktadır. İnsanlar öncelikle bunun ciddi sorun olduğunu algılamalı ve alınan önlemlere uygun hareket etmelidirler.

### **Çevre Sorunları İle Mücadelenin Önemi**

Çevre sorunları insanları, canlıları, doğal çevreyi, cansız varlıkları, kültürel çevreyi değişik düzeylerde etkilemekte, yaşam kalitesini bozmakta ve her geçen gün bu durum artarak devam etmektedir. Çevrenin tahribata uğramaması, kirliliğin önlenmesine bağlıdır. **Bu nedenle, çevreyi kirleten faaliyetlerin kontrolü, düzenlenmesi, denetlenmesi ile sürdürülebilir bir çevre politikası gerekli görülmektedir.** Ekonomik büyüme ve kalkınma politikaları sürdürülebilir bir çevre politikası ile ancak anlamlı ve olumlu sonuç doğurur. Üretim, tüketim, sanayileşme, tarımsal faaliyetler ve diğer pek çok faaliyet gerçekleştirilirken çevreyi tahrip etmeyecek standartlar geliştirerek bunlara uymak ya da mümkün olan en düşük düzeyde çevre sorunlarına yol açacak politikalar geliştirmek gerekmektedir. İnsanların çevre ile ilişkilerine bağlı olarak ortaya çıkan çevre sorunlarının ekonomik yönleri vardır. Çevre sorunları aslında dışsallık kavramına bağlı olarak bir ekonomik sorun olarak kabul edilmektedir. Çevrenin insanlara ve diğer canlılara sağladığı değerler sınırlı ya da kıtlık özelliğine sahiptir. Bir bireyin faaliyeti çevreyi etkilemekte ve çevreden yarar elde eden potansiyel aktörlere daha farklı ve muhtemelen, eylemden önceki çevrenin durumuna kıyasla, kötü bir çevre bırakmaktadır.

Çevre eskiden algılandığı şekli ile artık bir serbest mal niteliği taşımamaktadır. Ekonomi biliminin **negatif dışsallık** olarak nitelediği bu durum nedeniyle bazı çözüm yolları geliştirilmiştir.

- **Negatif Dışsallık: Bir ekonomik birimin faaliyetinin başka ekonomik birimleri fiyat sistemi dışında olumsuz etkilemesidir.**

Bu açıdan bakıldığında, çevre sorunlarını oluşturan faaliyetler birer negatif dışsallık sorunudur. Yoğun trafik nedeni ile ortaya çıkan gürültü, görüntü ve zaman israfı yan ürün olarak ortaya çıkmaktadır. Bir fabrikanın atıklarını doğaya serbestçe salması bir dışsallık sorunu oluşturmaktadır. Bu nedenle çevre sorunlarının özü negatif dışsallıkların ortaya çıkması ile oluşmaktadır. Negatif dışsallıkların varlığı ile piyasa mekanizması etkin işlememekte, başarılı kaynak tahsisi yapamamaktadır. Ekonomik birimler, tüketim ya da üretim faaliyetlerinin ortaya çıkardığı sonuçların bir kısmını (maliyetleri) topluma yüklemektedir. Diğer bir deyişle negatif dışsallık, bir üreticinin üretim maliyetinin bir kısmını topluma yaymaktadır. Kimyasal bir ürün üreten bir üretici ya da firma, üretim atıklarını serbestçe doğaya ya da yakındaki bir nehre boşalttığında atıkların miktarına, yoğunluğuna, türüne bağlı olarak o bölgedeki diğer insanlar ve canlılar olumsuz etkilenir.

### **Çevre Sorunlarının Çözümünde Kullanılan Araçlar ve Politikalar**

Çevre sorunlarının yaygınlaşması nedeniyle **1972 yılında Stockholm'de ilk uluslararası çevre toplantısı** gerçekleştirilmiş ve toplantıda alınan kararlar **Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP)** oluşturulmuştur. Konunun önemi üzerine **1983 yılında Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma**

**Komisyonu** kurulmuş ve ülkelerin ekonomik kalkınma politikalarının oluşumunda çevre hedeflerinin dikkate alınması ve sürdürülebilir kalkınmanın sürdürülebilir çevre politikaları ile mümkün olacağı ileri sürülmüştür.

Çevre sorunlarına konu olan ortak mülkiyet konusu nedeni ile sorunu oluşturan (kirleticiler) taraf ile sorundan etkilenen taraflar arasındaki uyuşmazlığın piyasa mekanizması tarafından çözüme kavuşturulması Coase teorisinin öngörüsü dışında mümkün görünmemektedir. Bu nedenle sorunun çözümü devlet müdahalesini gerekli kılmaktadır. Devletin çevre sorunlarını önlemede uygulayacağı temel iki politika aracı mevcuttur.

Bunlardan birisi piyasa mekanizmasının ikamesini sağlayan, onun yerine yeni bazı önlemleri uygulamaya koyan yasaklayıcı, miktar belirleyici yasal düzenlemelerdir. İkincisi ise piyasa mekanizması içinde ekonomik davranışları düzenleyen ve maliye politikasının sağladığı vergi ve kamu harcama araçlarının kullanılmasıdır.

## Piyasa Çözümleri

Piyasa çözümleri olarak çevre sorunları ile başlıca mücadele araçları **Coase teorisi** ve **sosyal kurumlardır**.

### Coase Teorisi

Coase teorisi çevre sorunlarının piyasa mekanizması içinde çözüme kavuşabileceğini ileri süren bir görüş olarak ifade edilebilir. Coase teorisine göre, bir faaliyeti yapan (üreten ve dolayısıyla çevreye zarar veren) ve bu faaliyetten olumsuz etkilenen tarafların sayılarının az olması ve pazarlık yapabilme maliyetlerinin ihmal edilebilir düzeyde olması hâlinde tarafların bir araya gelerek kamu müdahalesine gerek olmaksızın, etkin bir çözüm oluşturabileceğini öngörmektedir. Örneğin, küçükbaş hayvanların yer aldığı bir çiftlik ile çiftliğin çevresinde yer alan ve buğday üretimi yapan komşu işletmelerin ilişkisini ele alalım. Çiftlikteki hayvanların ara sıra çiftliğe ait olmayan komşu buğday tarlalarında otlaması mümkündür.

Hayvanların komşu arazilere yönelerek zarar vermeleri yolu ile dışsallık oluşmaktadır. Bu nedenle tarımsal işletme sahipleri ile çiftlik sahibi arasında zararın tazmini pazarlığa konu olarak çözüme kavuşturulabilir. Böyle bir durumda tarafların sayısı az, mülkiyet hakları tam tanımlı ve tarafların bir araya gelerek ortak bir çözüm bulmaları (işlem maliyeti ihmal edilebilir düzeyde) mümkündür.

### Sosyal Kurumlar

Çevre sorunlarının oluşumunu engelleyen ya da sınırlandıran piyasa çözümlerinden biri de sosyal kurumlar olarak tanımlanan toplumun değer yargılarının kullanılmasıdır. Ayıplama, hoş karşılamama, toplumsal ya da mesleki veya sektörel baskılar sınırlı da olsa sonuç verebilir. Örneğin, bir firmanın atıklarını serbestçe yakında geçen dereye boşaltması bölgede yaşayan insanların tepkisine bağlı olarak işletme sahibi tarafından sınırlandırılabilir. Toplumsal değer yargıları gerek üreticilerin ve gerekse tüketicilerin davranışlarında daha dikkatli davranmalarına yol açabilir. Mesleki değer yargıları, iş ahlakı, sosyal sorumluluk, iyi vatandaş olma insanların davranışlarını etkileyen sosyal kurumlardır. Bu değerlerin yaygınlığına bağlı olarak insanlar çevre sorunlarına karşı daha duyarlı olup başkalarına karşı eylemlerinin sonuçlarını tartarak hareket edebilirler. **Ancak, sosyal kurumların çevre sorunlarını etkileme, sınırlandırma gücü oldukça sınırlıdır.** Tek başına sorunları çözüme potansiyeli taşımamaktadır. İrادی bir politika olup, zorlayıcı ya da yaptırım olmadığından sınırlı düzeyde bir araç olarak görülmektedir.

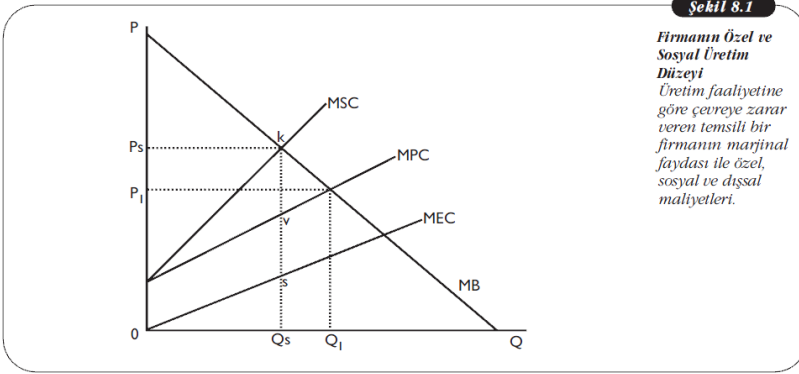
## Kamu Sektörü Çözümleri

Çevre sorunları ile mücadelede kamu sektörünce gerçekleştirilen düzenlemeler bağlamında:

- 1) Vergileme
- 2) Sübvansiyon
- 3) Pazarlanabilir kirletme hakları
- 4) Mülkiyet haklarının tesisi
- 5) Yasal düzenlemeler yer almaktadır.

### Vergileme

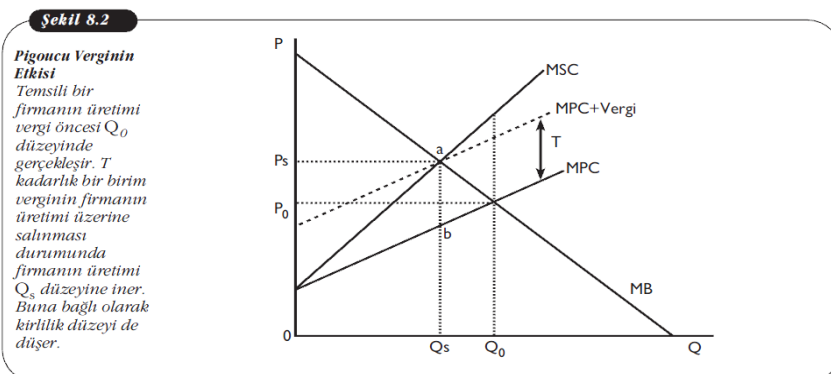
Vergi, kamu sektörünün kullandığı en güçlü politika araçlarından biridir. Vergi, çevre sorunlarını oluşturan firmaların üretim faaliyetlerini sınırlandırmak üzere Pigou tarafından 1920'de önerilmiştir ve bir firmanın optimum ya da etkin üretim düzeyinde üretim yapmasını sağlamaktadır. Bu verginin etkinliği Şekil 8.1 yardımı ile incelenebilir.



Şekil 8.1'de örneğin, faaliyeti nedeniyle havayı ve toprağı kirleten bir çimento fabrikasının özel maliyeti MPC, marjinal faydası MB ve çevreye verdiği zararların marjinal dışsal maliyeti MEC olarak gösterilmektedir. Devletin bu firmaya herhangi bir uyarıda bulunmaması hâlinde, firma kârını maksimize edecek üretim düzeyinde üretim yapacaktır. Diğer bir deyişle, topluma yaydığı maliyeti değil,

sadece kendi fiili maliyetini dikkate alarak üretim düzeyini belirleyecektir. Bu durumda MPC'nin MB'ye eşit olduğu üretim düzeyi firmanın kârını maksimum kılmaktadır. Firmanın kârını maksimize eden üretim düzeyi Şekil'de Q1 üretim düzeyinde gerçekleşmektedir. Bu üretim düzeyinde firmanın talebi ya da marjinal faydası marjinal özel maliyetine (MPC) eşittir ve firma topluma yaydığı zararını (MPC) dikkate almamaktadır. Bu nedenle de aşırı üretim sonucunda çevreye yaydığı zarar artmaktadır. Eğer firma topluma yaydığı maliyeti de dikkate almak durumunda olsa idi bu durumda marjinal özel maliyet (MPC) ile marjinal dışsal maliyetin (MEC) toplamından oluşan marjinal sosyal maliyetin (MSC) marjinal faydaya (MB) eşit olduğu üretim düzeyi sosyal açıdan arzulanan ve kaynakların etkin kullanıldığı üretim düzeyi olan Qs'da oluşacaktı. Burada bir hususun dikkate alınması gerekmektedir. O da sıfır kirlenmenin toplum tarafından arzu edilmediğinin anlaşılması gerektiğidir. Diğer bir deyişle, yapılan her üretim az ya da çok çevreyi etkilemektedir. Belli bir kirlilik düzeyi tolere edilebilir. Bu kirlilik düzeyi canlılara etki etmeyen düzeydir.

**Taşıma kapasitesi** olarak da ifadesini bulan bu üretim düzeyinde doğanın niteliği bozulmamaktadır. Toplum için etkin üretim düzeyini sağlayan Qs düzeyinde üretim yapılabilmesi için devletin bu işletme üzerine her üretim düzeyinde birim başına  $sQ_s = kv$  kadar vergi salması gerekmektedir. Şekil 8.2'de Pigoucu vergi,  $kv=ab$  olarak yer almaktadır. Bu vergi, firmanın marjinal özel maliyetinin (MPC)  $ab$  kadar yükselmesine neden olmuş ve firmanın yeni marjinal maliyeti  $MPC+ab$  olmuştur. Verginin salınmasından sonra firma üretim kararında yeni maliyet düzeyini dikkate almak zorundadır.



Qs üretim düzeyinin sağında firmanın marjinal maliyeti, marjinal faydasından fazla olduğundan firma üretimini daraltarak sola doğru hareket eder. Qs üretim düzeyinin solunda ise marjinal fayda marjinal maliyetten fazla olduğundan dolayı üretimi artırmak firmanın kârını artırır. Sonuçta firma





## Pazarlanabilir Kirletme Hakları

Pazarlanabilir kirletme haklarının satılması çevre sorunlarını sınırlandırmayı amaçlayan politika alternatiflerinden birini oluşturmaktadır. Örneğin, bir gölün çevresinde çeşitli firmaların üretim yaptıklarını ve atıklarını göle serbestçe boşalttıklarını varsayalım. Göl, ortak mülkiyet konusu olup bir sosyal çevresel mal olarak ifade edilebilir. Gölün kirlenmesi çevredeki firmalarla birlikte bölgedeki insanları ve göldeki canlı varlıkları da etkilemektedir. Yukarıda gösterilen Şekil 8.1 yardımıyla konu daha iyi anlaşılabilir. Şekil 8.1'de örneğin, Q1 üretim düzeyinde firma atıklarının gölün aşırı kirlenmesine ve çevre sorunlarına neden olduğunu varsayalım. Daha önce belirtildiği gibi, sosyal olarak arzulanan üretim düzeyi ise Qs üretim düzeyidir. Bu durumda Şekil 8.1'deki Qs üretim düzeyini sağlayan atık miktarı kabul edilebilir atık miktarının üst sınırını vermektedir. **Devlet bu atık miktarını tespit ederek açık artırma yolu ile firmalara kirletme hakkını satabilir.** Örneğin, Qs üretim düzeyine karşılık gelen atık miktarı günlük 50 ton olsun. Diğer bir deyişle, gölün çevresindeki tüm firmaların atıklarının toplamı günlük olarak 50 tonu geçmediği sürece göl doğal hâlini sürdürebilmektedir. Devlet bu atıkları beşer (birer) tondan oluşan on (elli) adet kirletme hakkı sertifikasına dönüştürebilir. Firmalar satın aldıkları sertifikayı başkalarına devredebilecekleri gibi kendileri de kullanabilirler. Bu yol ile gölün tolere edeceği 50 ton atıktan fazlasının göle atılması önlenmiş olur. Firmalar da kendi kârlarını maksimize etme amaçları doğrultusunda kararlarını verebilirler. Ayrıca firmalar göle sertifikasız olarak atık atanları da rekabeti bozacağı düşüncesi ile kontrol görevini de doğal olarak üstlenmiş olurlar. Böylece, sertifika almayanların bedavacı davranışları önlenerek etkin kaynak kullanımı sağlanabilir. Devlet, kirletme haklarına bağlı olarak tahsil edeceği gelirleri kamu hizmetlerinin finansmanında kullanabileceği gibi, çevre politikalarının uygulanması ya da çevre temizliği ile doğrudan ilgili olan hizmetlerin finansmanında da kullanabilir.

## Mülkiyet Haklarının Tesisi

Çevre sorunlarının bazıları yerel nitelikteki faaliyetlerden oluşan negatif dışsallıklardır. Bunların etkileri de yerel düzeyde gerçekleşmektedir. Bilindiği gibi, yukarıda örnek olarak verilen göl, ortak mülkiyeti olan bir çevre malıdır. Gölün sağladığı pek çok çevresel mal söz konusudur. Güzel bir manzara oluşturması, çeşitli türde canlıların yaşam alanı olması, suyundan yararlanılması, balık tutma, turizme hizmet etmesi gibi. Gölün çevresindeki işletmelerin atıkları ve gölü besleyen derelerin taşıdığı kirliliklere bağlı olarak gölün kirlenmesi mümkündür. Eğer göl üzerinde özel mülkiyet hakkı oluşturulursa, mülkiyet hakkını elinde bulunduran kişi ya da firma gölün kirlenmesine yol açan dışsal faktörleri dikkate alacaktır. Örneğin, **gölün mülkiyeti gölün yakınındaki bir işletmeye tahsis edilirse, firma gölden sağlanan faydalar ile gölü kirletme faaliyetleri arasında denge sağlamayı kendi çıkarı açısından dikkate alarak, diğer kirleticilerden tazminat talep edebilir ya da hukuk düzeni içerisinde hakkının korunmasını isteyebilir.** Görülmektedir ki mülkiyet haklarının tesisi ile de çevreye verilen zararlı faaliyetlerin sınırlandırılması mümkün olabilir. Diğer bir deyişle, ortak mal algısı ile serbestçe atıklarını göle boşaltanların, özel mülkiyet tesisine bağlı olarak atık miktarına göre belli bir bedel ödemek durumunda kalmaları hâlinde, sosyal olarak arzu edilen üretim ve atık miktarında azalma ortaya çıkabilir. Dolayısıyla, mülkiyet haklarının tesisi ile çevre sorunları ile mücadele etmek söz konusu olabilmektedir. Ancak, **bu çözüm yolunun amaca hizmet edebilmesi için ilgili üretim faaliyetleri ile kirletme düzeyinin ilişkisinin tespiti ve hukuk düzeni tarafından mülkiyet haklarının tanınması gerekmektedir.**

## Yasal Düzenlemeler

Çevre sorunları ile mücadelede piyasa mekanizmasının başarısızlığa uğramasına bağlı olarak öncelikle ekonomik etkinlik açısından piyasa başarısızlığını giderici ve piyasa mekanizmasının işleyişine imkân veren politika araçlarının kullanılması önde gelmektedir.

Çevre kirletici faaliyetler üzerine salınan vergiler, çevreyi kirleteni doğrudan vergileme ve pazarlanabilir kirletme haklarının tesisi piyasa mekanizması ile yürütülebilmektedir. **Yasal düzenlemeler ise genel olarak piyasa mekanizmasını ikame etmektedir. Yasal düzenlemeler, çevre sorunlarına yol**

açan faaliyetlerin standartlarını belirleyen, bu standartlara uymayanları cezalandıran, çeşitli kirletme yasakları koyan emir, yasak, sınırlama, izin, onay ve ruhsatlar, onay ve yol gösterici kurallardan oluşmaktadır. Ülkemizde çevre ile ilgili yasal gelişmelere bakıldığında 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde "herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların asli görevi" olduğu belirtilmiştir. 1983 yılında çıkarılan 2872 sayılı Çevre Kanunu ile çevre politikasına ilişkin belirli ilkeler oluşturulmuştur. Anılan Kanun'un 3. maddesinde çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve kirliliğinin önlenmesine ilişkin genel ilkeler belirlenmiştir. Bunlar arasında, sürdürülebilir kalkınma ve **kirleten öder ilkesi** belirtilmiştir.

- **Kirleten Öder İlkesi:** Çevreye verilen zararların giderilmesi ya da azaltılması için gerekli karşılığın kirletenden alınmasıdır.

Ayrıca, çevre politikasının uygulanmasında uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirletme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşviklerin kullanılacağı belirtilmiştir. Çevresel etki değerlemesi ile de yeni yatırım projelerinin çevresel boyutu proje aşamasında denetime tabi tutularak kirliliğin oluşmadan önlenmesi amaçlanmıştır. Çevre ve çevre ile ilgili konuların önemi nedeniyle ilk defa 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuştur. Bu bakanlık 4 Temmuz 2011 tarihinde çıkarılan 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adını almıştır.

## Ünite-7 - Maliye Politikalarının Sektörel ve Bölgesel Etkileri

### Sektörel Yapının Şekillendirilmesinde Maliye Politikasının Rolü

Ekonomik kalkınma, gelişmekte olan ülkelerde güncelliğini korumakta ve piyasa ekonomisi, kalkınma sürecinin ekonomik ve toplumsal ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle de kalkınmanın hızlandırılmasında kamu gelirleri ve kamu harcamalarının miktar ve bileşimi ile şekillenen maliye politikaları önemli işlevler üstlenmektedir. Kamu kesimi, söz konusu yetersizlikleri gidererek piyasa ekonomisini de sürece dahil etmenin yollarını ararken sektörel teşvik politikalarından yararlanmaktadır.

Sektörel maliye politikalarında önemli bir yere sahip olan **teşvik politikaları**, devlet tarafından desteklenmesi öngörülen faaliyetlerin kısmen ya da tamamen kamu kaynaklarıyla finanse edilmesi biçiminde tanımlanabilir. Ekonomik kalkınma sürecinde desteklenecek sektörlerin doğru belirlenmesi ve öncelikli olarak teşvik edilmesi önem taşımaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kıt kaynakların ekonomik gelişmeyi teşvik edecek öncelikli sektörlerle yönlendirilebilmesi, etkin kaynak kullanımı ve dağılımının sağlanabilmesi bakımından da gereklidir.

Sektörel teşvik politikalarının uygulanmasında temel araçlar, **kamu gelirleri ve harcamalarıdır**. Kalkınma sürecinde teşviklerin doğru araçlarla çalıştırılabilmesi ve teşvik kapsamına alınacak sektörlerin belirlenmesi üzerinde önemle durulması gereken konulardır.

### Sektörel Teşviklerin Amaçları

Teşvik politikaları, ekonomik faaliyetler ve sektörel farklılıklara göre değişik amaç ve hedefler doğrultusunda uygulanmaktadır. Teşviklerin öncelikli amacı, kamu kesiminin, belirli ekonomik faaliyetleri diğer faaliyetlere göre daha çok destekleyerek bunların daha kısa sürede, daha hızlı gelişmelerini sağlayabilmektir. Aşağıda söz konusu amaç ve hedefler, iç kaynaklar ve dış kaynaklar açısından incelenmektedir.

### Sektörel Teşviklerin Amaçları ve İç Kaynaklar

Kalkınma sürecinde, gelişmekte olan ülkelerin temel sorunlarından birisi tasarruf yetersizliğidir. Yurt içi tasarrufları artırmada bir alternatif, özel tüketim harcamalarının kısılmasıdır. Gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında, harcama bileşiminde özel tüketim önemli bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda özel tüketimin kısılmasıyla yaratılacak tasarrufların yatırımlar üzerindeki etkisinin dikkate değer miktarda olacağı söylenebilir.

Bilindiği gibi, gelişmekte olan ülkelerde ortalama gelir düzeyinin düşük olması, tüketim düzeyinin kısılarak tasarruf düzeyinin arttırılmasını güçleştirmektedir. Özel tüketim, tayinlama (miktar kısıtlamaları) ve doğrudan fiyat kontrolleri ile de kısılabılır. Ancak bu tür doğrudan bir müdahale, piyasadaki işleyişi bozarak yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir. Kalkınma sürecinde tasarruf açığına bağlı olarak gelişen finansman sorunlarının ortaya çıkardığı en önemli maliyet, kuşkusuz **yüksek reel faizlerdir**.

Yatırım düzeyinin arttırılmasında tüketim (tasarruf) oranının değiştirilmesinin yanı sıra, tasarrufların selektif politikalar doğrultusunda kullanılması suretiyle de kalkınma sürecine müdahale söz konusu olabilir. Buradaki amaç, sınırlı kaynakların kalkınmaya yön verecek biçimde verimliliği yüksek düzeydeki sektörlerle kullanılabilmesi ve dolayısıyla optimum üretim düzeyinin gerçekleştirilebilmesidir. Bu kapsamda devlet, selektif politikaları kullanırken sosyal verimliliğin üst düzeyde olduğu alanların üzerinde önemle durmalıdır. Bu bir bakıma yatırımların verimliliğinin piyasa ölçütleri yanında, toplumsal yararlar temelinde de sorgulanması anlamına gelmektedir. Buna göre, selektif politikalar doğrultusunda üretici firmalara destekler verilirken üretimin ortaya çıkardığı toplumsal yararlar da dikkate alınmalıdır. Dışsal faydaların yoğun olduğu sektörlerin göz ardı edilmesi durumunda, devletin uyguladığı teşvik politikalarıyla sosyal sorunları derinleştiren bir büyüme süreci ortaya çıkabilir.

Selektif politikalar, yatırımlarda faktör girdileri açısından emek/sermaye oranını da etkilemeye yönelik olabilir. Emek yoğun bir tercihte bulunulduğunda, iş gücünün daha fazla istihdam edileceği açıktır. Elbette bu durum, işsizliğin yoğun yaşandığı gelişmekte olan ülkeler bakımından son derece önemlidir. Diğer taraftan, emeğin yoğun olarak kullanılması, üretim sürecinde sermaye mali gereksinimini ve ithalatını da azaltarak dış ticaret dengesi üzerinde olumlu etkiler yaratacaktır.

Emek veya sermaye yoğun selektif politikalar, farklı amaçlar doğrultusunda şekillenmektedir. Amaçlardan birisi, emek yoğun üretim biçiminin tercih edilmesi ile gelirin daha geniş bir nüfus tabanına yayılması diğeri ise sermaye yoğun üretim yapısı tercih edilerek, öncelikle gelir artışını sağlamaktır. Bu amaçların nasıl belirleneceği, yurt içi tasarruf oranına, işsizlik oranına, döviz rezervlerinin durumuna ve nihayet üretimin ihracata veya iç pazara yönelik olup olmadığına bağlıdır. Bu değişkenler dikkate alınarak, ne oranda emek ve ne oranda sermaye kullanılacağı belirlenecek ve teşvik politikaları da bu doğrultuda şekillenecektir.

Gelişmekte olan ülkelerde görülen başka bir sorun, tasarrufların genellikle kısa vadeli yatırım araçlarında değerlendirilmesidir. Selektif önlemler aracılığıyla tasarrufların altyapı gibi uzun dönemli yatırımların finansmanında kullanımını sağlayacak politikaların uygulanması gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde informel yapıların ağırlıkta olmasıdır. Devletten teşvik almak için, firmaların belirli koşulları sağlaması gerekmektedir. Bu yüzden de teşvik politikaları, sadece üretici sektörlerle bir sermaye katkısı yapmasının ötesinde, firmaların formelleşmelerine de katkı sağlamaktadır.

### **Sektörel Teşviklerin Amaçları ve Dış Kaynaklar**

Kalkınma sürecinde yurt içi tasarrufları yeterli olmayan gelişmekte olan ülkelerde dış kaynaklar (yabancı tasarruflar) önem kazanmaktadır. Dış kaynaklar, iç kaynaklar gibi kalkınma sürecinde sermaye birikiminin önemli bir kaynağıdır. Gelişmekte olan ülkeler, dış kaynak ihtiyacının giderilmesinde ihracat gelirlerinin arttırılması, ithalatın kısılması, dış ticaret hadlerinin ülke lehine çevrilmesi gibi bir takım alternatiflere sahip olsalar da yapısal sorunları nedeniyle bu alternatiflerden çoğu zaman yeteri kadar yararlanamamaktadırlar. Bu nedenle dış tasarruflardan yararlanmak ve ülkeye sermaye girişini arttıracak teşvik politikalarını uygulamaya geçirmek söz konusu ülkeler için bir zorunluluğa dönüşmektedir.

Dış kaynakları kalkınma sürecine dahil edecek teşvik politikaları ile sermaye birikimine katkı sağlanacak, yüksek katma değerli üretimi gerçekleştirecek teknolojik kapasite geliştirilmiş olacak ve verimlilik artacaktır. Bunun yanında, yabancı sermaye, gelişmekte olan ülkelerde piyasa ekonomisi koşullarının geliştirilmesi, rekabet yapısının ve sürecinin iyileştirilmesi, işletme yapılarının modernizasyonu, girişimcilerin dış piyasalara daha kolay açılabilmelerinin sağlanması, istihdam olanaklarının genişlemesi ve iş yönetiminin gelişmesi gibi konularda yararlı olabilmektedir.

Teşvik politikaları kapsamında, dış kaynaklar bu beklentilerle kalkınma sürecine dahil edilmesine karşın, beklenen sonuçlar elde edilemeyebilir. Teşvik politikaları kurgulanırken ilgili süreci disipline ederek dış kaynakların, ülke içinde net yarar sağlayacak şekilde teşvikini ve kullanımını sağlayacak ve bu süreci bir bütün olarak takip edecek kurumsal çerçevenin oluşturulmasının son derece önemli olduğu dikkate alınmalıdır.

### **Uluslararası Ticaretteki Dönüşüm ve Sektörel Teşvik Politikaları**

1980'lerde ortaya çıkan küreselleşme kavramı, 1990'lı yıllara gelindiğinde hemen her alanda kullanılan bir kavram olmuştur. Ekonomik temelde küreselleşme olgusu, genel olarak, ülkeler arasında mal ve hizmet ile sermaye hareketliliğindeki artış olarak tanımlanabilir. Küreselleşme sürecinde ülkeler arasında emek, mal, hizmet ve sermayenin yoğun ve hızlı dolaşımı söz konusu olurken uluslararası ticaret hacminde ve doğrudan yabancı sermaye hareketlerinde önemli artışlar yaşanmıştır. Gelişmekte olan ülkeler, küreselleşmenin ortaya çıkardığı fırsatları değerlendirebilmek için, arz yönlü ekonomi politikalarıyla önemli ölçüde vergi indirimlerine gitmişlerdir. Aynı zamanda bu süreç,

küresel sermayenin beklentileri doğrultusunda ticari ve mali liberalizasyon politikalarının çeşitlenerek etkinliğinin arttığı bir süreç olmuştur.

Kuşkusuz böyle bir süreçte ulusal ekonomi politikalarının önemi azalmış, korumacı politikalar neredeyse tümüyle etkinliğini yitirmiş, dış ticaret önündeki engeller kaldırılmıştır. Küreselleşmenin kendi dinamikleri, Dünya Ticaret Örgütü'nce alınmış olan bir dizi karar ve yabancı sermayeyi çekebilmek için gelişmekte olan ülkeler arasındaki yoğun rekabet, gelişmekte olan ülkeler için teşvik politikalarının kapsama alanını olabildiğince daraltarak uygulanabilirliğini tartışmalı hale getirmiştir.

Ekonomi politikalarının nihai hedefi toplumsal refahın artırılması olarak tanımlanırsa yeni dönemde öncelikli hedefin bir bütün olarak küresel refahın artırılması olarak tanımlanması gerekir. Bu durumda, iç pazarda daha yüksek maliyetle mal üretiminin terk edilerek, bunun yerine daha düşük maliyetle üretim yapan ülkelere ithalat yapılmasını öngören ticaret yaratılması kavramı yeni dönemin hedeflerine uygun bir araçtır. Uluslararası ticaretin gerçekten küresel refahı arttıracak yönde olması ve yönlendirilmesi gereğidir.

## **BÖLGESEL DENGESİZLİK VE NEDENLERİ**

Bir ülkede bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farkları, bölgesel dengesizlik olarak tanımlanabilir. Bu dengesizliklerin ortaya çıkışında bölgeler arasındaki coğrafi, tarihsel, kültürel, ekonomik ve sosyal farklılıklar belirleyici olmaktadır.

Bölgelerarası iklim koşullarının farklı oluşu, yeraltı ve yerüstü zenginliklerinin bölgeler itibarıyla farklılıklar göstermesi, söz konusu bölgenin ulaşım ağındaki yeri ve önemi gibi nedenler bölgesel dengesizlikleri ortaya çıkaran coğrafi nedenler olarak belirtilebilir. Geçmişten gelen tarihi, ekonomik ve kültürel miras ve altyapı, bölgelerin sonraki gelişme dönemlerinde son derece belirleyici olabilmektedir.

Bölgesel dengesizlikleri ortaya çıkaran sosyal nedenlere bakıldığında ise eğitim, sağlık gibi sosyal içerikli harcamaların genelde gelişmiş bölgelere yapılmasına bağlı olarak bir takım sorunların ortaya çıktığını gözlemlemek mümkündür. Bilindiği gibi, sanayi altyapısı ve istihdam imkânlarının çeşitliliği nedeniyle bir cazibe merkezi olan gelişmiş bölgeler gelişmekte olan bölgelerden yoğun göç almaktadır ve kuşkusuz bu göçler mevcut dengesizlik sorunlarını daha da derinleştiren bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan gelişmekte olan bölgelerde ekonominin tarıma dayalı olması ve nüfusun önemli bir kesiminin tarım sektöründe istihdam ediliyor olması da önemli bir sorundur. Tarımın geleneksel yöntemlerle yapılıyor olması, verimliliğinin düşük olması, üretime katkısı olmayan ya da çok az olan işgücünün tarım sektöründe barınıyor olması, ilgili bölgelerde ortalama gelir düzeyinin düşük düzeyde kalmasına yol açmaktadır.

Bölgesel dengesizlikleri ortaya çıkaran ekonomik nedenler ise üzerinde yoğun tartışmaların yapıldığı alanların başında gelmektedir. Bölgesel dengesizliklerle mücadelede ekonomik nitelikli sorunların çözümü, çok daha kısa sürede arzulanan sonuçların elde edilmesini sağlamaktadır. Bölgesel dengesizlikleri ortaya çıkaran ekonomik farklılıklar öncelikle işletmelerin belirli bölgelerde yoğunlaşmasına bağlı olarak ortaya çıkan bir gelişmedir.

Sermayenin, yatırımların, teknolojinin ve nitelikli iş gücünün belirli bölgelerde toplanması bu bölgeleri kısa sürede merkez hâline getirmektedir. Diğer bir deyişle sanayileşme sürecinde merkeze doğru bir toplanma eğilimi söz konusudur. Taşıma maliyetlerini azaltan ölçek ekonomilerinden yararlanma amacı, finansal ve diğer hizmetlerin merkezlerde toplanması, ulaşım ve haberleşme imkânlarının da yine bu bölgelerde daha çok gelişme eğilimi göstermesi, sanayi merkezlerini daha çekici hâle getirmektedir. Ancak söz konusu merkezler yeni yatırımlar için en rasyonel tercihler olarak ortaya çıkarken çevre bölgelerden merkeze doğru hızlı bir nüfus akışı, merkez olarak tanımlanan bölgeler içinde yeni dengesizliklerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. ilgili merkezlerdeki yoğun nüfus artışı, aynı zamanda bu bölgeleri büyük bir pazar hâline de dönüştürmektedir. Bir bakıma kırsal kesim- den kentsel kesime doğru gerçekleşen bu hızlı dönüşüm kırsal yaşam alanlarındaki sorunların, kentsel yaşam alanlarına kaymasına yol açmaktadır. Büyük merkezlerde görülen altyapı ve konut sorunları, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam sorunları, ortaya çıkan ve gelişen sorunlardan bazılarıdır.

Bölgesel dengesizliklerle mücadelede kamu müdahaleleri zorunlu olmaktadır. Hiç kuşkusuz piyasa, kamusal niteliği üst düzeyde olan bu tür sorunlarla mücadelede yetersiz kalmaktadır. Kamu kesimi bölgesel dengesizliklerle mücadelede özellikle maliye politikası araçlarıyla etkili olmaya çalışmaktadır. Bölgesel dengesizliklerle mücadelede üzerinde önemle durulması gereken konu, bölgesel dengesizlikleri ortaya çıkaran dinamikleri doğru teşhis edebilmek ve doğru araçlarla müdahale edebilmektir.

### **Bölgesel Dengesizliğin Giderilmesinde Karar Birimleri**

Piyasa ekonomisinin işleyişi ve kâr amaçlı doğası, sosyal yönleri de bulunan bölge- sel dengesizlik sorununu çözmek bir yana daha da kötüleştiren bir etkiye sahip bulunmaktadır. Bu nedenle bölgesel dengesizliklerle mücadelede kamu müdahalelerinin gerekliliği konusunda genel bir kabul olduğu hâlde, esas tartışma kamu müdahalelerinin ne kadarının merkezî yönetim üzerinden, ne kadarının yerel yönetimler üzerinden gerçekleştirileceği üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Günümüzde bölgesel dengesizliklerle mücadelede merkezî yönetim tarafından yürütülen kalkınma programlarının etkinliği temelden sorgulanmaktadır. Bölgesel sorunların çözümünde bölgesel girişimleri çok daha etkin bir biçimde organize edebilecek

güce sahip olan yerel yönetimler, bölgesel kaynakların belirlenip kalkınma sürecine dahil edilmesinde de merkezî yönetimi yönlendirebilecek etkiye sahiptirler.

Bölgeler itibarıyla ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarının saptanması, bunlarla mücadelede kaynak, yetki ve sorumluluk dağılımının idareler arasında bölüşümü, kalkınma programlarının makroekonomik çerçevesinin belirlenmesi gibi konular da yine merkezî yönetimin öncülüğünde kurgusu yapılan ve uygulamaya konulan hususlardır.

Bölgeler arasındaki farkların giderilmesi sürecinde esas sorunun kaynak dağılımında yaşandığı söylenebilir. Kaynakların etkin dağılımını sağlama görevi merkezî yönetimindir. Yerel yönetimlerin böyle bir dağılımı gerçekleştirmeleri son derece güçtür. Söz gelimi bölgelerin vergi potansiyelleri birbirinden çok farklı iken ihtiyaçları birbirine yakındır. Merkezî yönetim, yerel yönetimlerden gelen talepler doğrultusunda bölgelerin nüfus yoğunluğu, gelişmişlik düzeyleri gibi birtakım değişkenleri dikkate alarak kaynak transferini gerçekleştirmektedir.

## **MALİYE POLİTİKASI KAPSAMINDA SEKTÖREL VE BÖLGESEL TEŞVİK ARAÇLARI**

Vergiler ve kamu harcamaları, maliye politikası kapsamında kullanılmakta olan temel teşvik araçlarıdır. Vergisel teşviklerin öncelikli amacı, geri kalmış bölgelerde üretim maliyetlerini düşürmek ve yatırımların kârlılığını artırmak suretiyle kaynakları bu bölgelere çekerek üretim kapasitelerini arttırabilmektir. Vergisel teşviklerle bölgesel farkların azaltılmasının yanı sıra belirli sektörlerin geliştirilmesi, kalkınmanın hızlandırılması, istihdamın artırılması ve yabancı sermaye girişlerinin teşvik edilmesi gibi kalkınma sürecine yön verecek dinamikler yönlendirilmeye çalışılmaktadır.

Vergisel teşvikler **vergi harcaması** başlığı altında da ele alınmaktadır. Bu bağlamda **vergi harcaması**, vergi indirimleri ve vergi imtiyazları gibi nedenlerle toplanamayan vergi gelirlerini ifade etmektedir. Vergisel teşvikler, teşvik sistemi içinde önemli bir yere sahiptir. Vergisel teşvikler çoğu zaman gelir vergisi yasaları kapsamında uygulanmaktadır. Ancak bölgesel dengesizliklerin yoğun yaşandığı ülkelerde söz konusu teşvikler, gelir vergisi yasalarının yanı sıra özel karar ve yönetmeliklerle de uygulanabilmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında sanayileşmiş ülkelerin vergi politikaları ile özel yatırımları desteklemeleri yaygın bir biçimde uygulamaya konulmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde ise sermaye gelirleri üzerindeki vergiler, amortisman ve vergi istisnaları gibi araçlarla yürütülen vergisel teşvik politikaları, yatırımları özendirme açısından önemli bir ağırlığa sahip olamamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde bölgesel dengesizliklerle mücadelede vergisel teşviklerin etkili bir biçimde kullanılmamasının iki temel nedeni vardır. Bunlardan birisi, ilgili ülkelerde yüksek enflasyon dolayısıyla nominal ve reel gelir



arasındaki ayırımın dikkate alınmamasıdır. Diğeri ise bu ülkelerde sermaye piyasalarının yetersiz oluşudur.

Teşvik araçları olarak kamu harcamalarında ise genel olarak ilgili faaliyet alanlarının düşük faizlerle kredilendirilmesi, üretim sürecinde gereksinim duyulan birtakım girdilerin kamu kesimi tarafından çok daha uygun koşullarda sağlanması gibi amaçlar güdülmektedir. Böylece yatırım maliyetlerinin bir kısmını üstlenmiş olan devlet, kalkınmaya yön verecek faaliyet alanlarını doğrudan desteklemiş olmaktadır.

## Vergisel Teşvikler

Vergisel teşvikler kapsamında kullanılan başlıca teşvik araçları; yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman, vergi indirimi ve muafiyeti, vergi tatili, indirilmiş gelir ve kurumlar vergisi alt başlıklarıyla ele alınabilir.

## Yatırım İndirimi

Genel bir tanımla yatırım indirimi, yapılan yatırımın, yatırımın ve bölgenin niteliğine göre tamamının ya da belirli bir kısmının vergilendirilebilir gelirden indirilmesidir. Yatırım indirimi, yatırımın maliyetine doğrudan etki ederek kârlılığını artıran önemli bir vergisel teşviktir. Devlet, yatırım indirimi ile vergi alacağından kısmen veya tamamen vazgeçerek özel kesim yatırımlarına destek vermekte, büyüme ve kalkınma sürecine katkıda bulunmaktadır.

Uluslararası rekabet gücü sağlayan yatırımların desteklenmesi, ihracat potansiyeli yüksek sektörlerin geliştirilmesi, yatırım indirimleri ile yakından izlenmesi gereken diğer öncelikli amaçlar olmalıdır. Yatırım indirimleri ile kalkınma planı ve yıllık programlar arasındaki koordinasyon da önemlidir. Yatırım indirimleri, kalkınma planı ve yıllık programlara uygun bir biçimde hazırlandığında, toplumsal beklenti ve taleplerin karşılanma şansı çok daha yüksek düzeyde olacaktır.

Diğer taraftan, büyüme ve kalkınma sürecine katkısı olmayan sektörlerin yatırım indirimlerinden yararlanmaları güçleştirilerek söz konusu alanlardaki kaynakların yatırım indirimi kapsamında desteklenen katma değeri yüksek sektörlerle doğru yönlendirilmesi sağlanabilir. Bu bir bakıma yatırım indiriminin, sektörler itibarıyla selektif olarak uygulanması anlamına gelmektedir. Yatırım indirimi uygulamasında çoğunlukla yatırımların ilk yıldaki ya da yıllardaki getirileri vergi dışı tutulmaktadır. Kuşkusuz bu durum getirisi kısa sürede gerçekleştirilen yatırımların, getirisi uzun dönemde ortaya çıkan yatırımlara göre daha fazla tercih edilmesine yol açacak niteliktedir.

## Hızlandırılmış Amortisman

Duran varlıkların aşınma, yıpranma ve eskime payını ifade eden amortisman uygulamaları ile üretim sürecinde kullanılan ilgili makine ve cihazların, demirbaşların, taşıtların ve diğer sermaye mallarının değerlerinde meydana gelen azalma, işletmenin muhasebe kayıtlarında gider olarak yazılabilmektedir. Bu durumda, amortisman miktarı arttıkça, işletmenin hesaplanan karı azalacağından vergi matrahı düşecek ve vergi yükü azalacaktır.

Yatırımların teşvik edilmesi sürecinde amortisman rejiminin niteliği, diğer bir deyişle amortisman tutarının nasıl bir yöntemle düşüleceği ve ne kadarlık bir süre içerisinde eritileceği önem arz etmektedir.

Yatırımların teşvikinde, **hızlandırılmış amortisman** yönteminin ayrı bir yeri vardır. **Hızlandırılmış amortisman yönteminde, işletmelerin amortisman tabi mallara yapmış oldukları harcamalar çok daha kısa sürede amorti edilerek işletme kârından düşülmektedir.** Amortisman ayırma süresi genellikle ilgili sermaye malının fiziksel ömründen kısa olmakla birlikte bir yıldan daha uzundur.

Amortisman yöntemlerinin genel bir teşvik politikası aracı olmaktan çok bir kalkınma programı dahilinde belirli sektörler ve bölgeler için kullanılan teşvik araçları olması önem taşımaktadır. Teşviklerin sonuç vermesi hâlinde, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve daha hızlı gelişmesi sağlanmış olacaktır.

## Vergi İstisna ve Muafiyetleri

**Vergi istisna ve muafiyeti** ile sektörel yapının gereklerine ve bölgesel dengesizliklerin niteliğine göre, bazı vergi mükellefleri ile bazı vergi konularına vergisel ayrıcalıklar sağlanmaktadır. Vergi istisnasında, vergi yasalarına göre vergilendirilmesi gereken vergi konuları, aynı veya diğer vergi yasalarıyla kısmen ya da tamamen vergi dışı bırakılmaktadır. Vergi muafiyetinde ise vergi yasalarına göre vergilendirilmesi gereken birey veya gruplar, aynı veya diğer vergi yasalarıyla kısmen ya da tamamen vergi dışı bırakılmaktadır. Vergi istisna ve muafiyetlerinin ortaya çıkışı ve gelişiminde sosyal, ekonomik, mali, idari ve kültürel nitelikli bir takım ihtiyaçlar etkili olmuştur.

Gümrük vergisi muafiyeti ve KDV istisnası gibi uygulamalar yatırımların desteklenmesinde sık kullanılan vergi istisna ve muafiyetleridir. Gelişmekte olan ülkelerde üretim hacminin önemli bir kısmının ithal girdilere bağlı olarak gerçekleşmesi, bu tür teşvik araçlarını çok daha önemli hâle getirmektedir. Mallar aynı zamanda dışsal tasarruf sağlayan niteliklere de sahip olduklarından, bunlar üzerinden gerçekleştirilecek muafiyet ve istisnalar yatırım maliyetlerini çok daha etkin bir biçimde düşürerek ilgili sektörlerin teşvikini kolaylaştıracaktır.

**Vergi İstisna ve Muafiyeti:** Vergi istisnası bazı vergi konularına vergisel ayrıcalık tanınması, vergi muafiyeti ise bazı vergi mükelleflerine vergisel ayrıcalık tanınmasıdır.

**Dışsal Tasarruf:** Bir üreticinin kendi faaliyetleri dışında herhangi bir maliyete katlanmadan, başka ekonomik faaliyetler sonucu birtakım yararlar sağlaması durumudur.

## **Vergi Tatili**

**Vergi tatili,** belirli bir dönem boyunca gelir ve kurumlar vergisinin kısmen veya tamamen kaldırılmasıdır. Vergi tatili uygulaması belirli bir süreyi kapsadığından, bölgesel dengesizlikleri gidermede etkinliği tartışmalıdır. İlgili süre boyunca gelir ve kurumlar vergisinden muaf olan işletme, sürenin dolumu ile bölgeden ayrılabilir. Bu noktada vergi tatili uygulamasının daha çok kısa dönemli yatırımlar için uygun bir teşvik aracı olduğu savunulmaktadır. Büyüme ve kalkınmanın finansmanında sorun yaşayan gelişmekte olan ülkeler, özellikle yabancı sermayeyi bu tür teşvik araçlarıyla daha kolay çekebilmektedirler.

**İndirilmiş Gelir ve Kurumlar Vergisi:** Farklı bölge veya sektörlerdeki belirli yatırımlara, indirilmiş gelir ve kurumlar vergisi oranlarının uygulanmasıdır.

## **Teşvik Aracı Olarak Kamu Harcamaları**

Belirli faaliyet alanlarının teşvik edilmesinde ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kullanılan bir diğer teşvik aracı kamu harcamalarıdır. Bir teşvik aracı olarak kamu harcama bileşimi, bölgesel farkları azaltacak yatırımlara ve büyümesi öngörülen sektörlerle kaynak aktaracak biçimde tasarlanmaktadır.

Sektörel gelişimi ön planda tutan kamu harcamalarında temel amaç, kamu tarafından desteklenmesi öngörülen ekonomik faaliyetlerin yatırım maliyetlerinin düşürülmesi ve kârlılıklarının arttırılmasıdır. Özellikle ekonomik nedenlerle yapılan transfer harcamaları bu açıdan önemli bir araçtır. Kamu harcamalarının rasyonel önceliklerle tasarlanarak, yatırımların uzun vade ve düşük maliyetle kredilendirilebilmesinin sağlanması ve özellikle enerji başta olmak üzere girdi niteliğindeki malların belirli sektör ve bölgeler için uygun koşullarda kullanımını sağlayacak yapının oluşturulması son derece önemlidir.

Geri kalmış bölgelere yapılacak özellikle kamu altyapı yatırımları ile devlet, ilgili bölgelerde üretim maliyetlerini düşürmeye ve bu konuda özel sektöre öncülük etmeye çalışabilir. Kamu altyapı yatırımları başlığı altında değerlendirilen yatırım türleri genel olarak ulaşım yatırımları, su ve kanalizasyon yatırımları ve enerji yatırımları şeklindedir. Devlet söz konusu alanlarda yapacağı kamu harcamaları ile geri kalmış bölgelerin altyapılarını geliştirerek bu bölgelerin üretim kapasitelerini arttıracaktır.

Yatırımcılar için geri kalmış bölgeleri çekici hâle getirmenin bir diğer yolu, sos- yal altyapı harcamalarını arttırmaktır. Eğitim ve sağlık hizmetleri ile beşerî sermaye donanımını geliştirecek sektörlere yapılan harcamalar, genel olarak sosyal alt yapı harcamaları olarak değerlendirilmektedir. Kalkınma sürecinde sağlıklı, eğitilmiş ve donanımlı iş gücü büyük önem taşımaktadır. İlgili harcamaların temel niteliği de emeğin verimliliğini arttırmasıdır.

Devlet bazen de kamu iktisadi kuruluşlarıyla geri kalmış bölgelere doğrudan müdahale etmektedir. Bu tür yatırımlar, özellikle ilgili bölgelerdeki istihdam sorunlarının aşılmasında etkili olabilmektedir. kamu iktisadi kuruluşlarının piyasa işleyişi içinde ekonomik rasyonaliteye uygun hareket etmelerini beklemek doğru değildir. Çünkü bölgesel dengesizliklerle mücadelede ölçüt, işletme kârından daha çok **sosyal faydadır**. Kamu iktisadi kuruluşlarının bir işletmeden çok kamu ekonomi politikalarının bir aracı olarak örgütlenmeleri de bu doğrultuda gerçekleşmiştir. Burada toplumsal beklentiler doğrultusunda, sosyal fayda arttığı ölçüde bölgesel farklılıkların azalacağı beklenmektedir.

**Sosyal Fayda:** Toplumsal bakımdan ihtiyaç duyulan fakat kâr getirmeyen bazı sektörlerde devlet tarafından yapılan yatırımlarla ortaya çıkan ve tüm topluma yayılan faydadır.

## **SEKTÖREL VE BÖLGESEL TEŞVİK UYGULAMALARINDA MALİYE POLİTİKASININ SINIRI**

Maliye yazınında piyasanın belirli koşullarda beklenen işlevi görmemesine piyasa başarısızlığı denirken, devletin uyguladığı politikaların beklenen başarıyı sağlayamamasını ifade etmek üzere devlet başarısızlığı kavramı kullanılmaktadır.

Bölgesel farklılıkları azaltmaya yönelik maliye politikalarının önündeki önemli engellerden birisi, söz konusu politikaların belirlenmesi sürecinde ekonomik rasyonalitesi tartışmalı siyasal tercihlerin belirleyici olmasıdır.

Teşviklerin daha kapsamlı olması ve tüm bölgeleri kavraması konusunda siyasal iktidarlar üzerinde baskı kurulabilmektedir. Bu durumda bölgesel farklılıkları azaltacak teşvik politikalarının, geri kalmış bölgelerin ihtiyaçlarından çok, sermayenin talep ve tercihleri doğrultusunda belirlenme riski ortaya çıkabilir.

Bölgesel dengesizlikleri ortaya çıkartan ve derinleştiren birçok faktör bulunmaktadır. Bu nedenle bölgesel dengesizliklere yol açan sosyal ve ekonomik sorunların neler olduğunun doğru saptanabilmesi ve bunlarla mücadelede doğru araçların kullanılabilmesi, maliye politikalarının başarısını etkileyen önemli faktörlerdir. Kalkınma sürecine doğrudan katkı sağlayacak şekilde, işsizlik ve bölgesel dengesizlikler gibi

sorunlarla m¼cadelede etkinliği artıracak sekt¼rlerin doğru bir biçimde saptanması ¼nem arz etmektedir.

## Ünite-8 - Maliye Politikası ve Mali Tevzin

### DEVLET YAPISI VE MALİ TEVZİN KAVRAMI

Siyasal bir organizasyon olarak devlet, bazı ülkelerde üniter sistem biçiminde yapılırken diğer bazı ülkelerde federal sistem biçiminde yapılmıştır. Her iki sistemde de devletin temel amacı ulusal sınırlar içinde yaşayan insanların iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, eğitim, sağlık ve sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. Üniter sistem adı verilen devlet yönetim biçiminde ülke yönetimi tek bir anayasa ile sağlanırken yasama organınca yapılan yasalar bütün ülkede uygulanmaktadır. Üniter sistemde idari yapı, merkezî yönetim ve onun altında yerel yönetim olmak üzere iki birimden oluşmaktadır. Bu sistemde hakim güç merkezî yönetimdedir. Yasama, yürütme ve yargı güçleri merkezî yönetime bağlıdır. Merkezî yönetim, sınırlarını **idari vesayet kuralları** kapsamında belirlemiş olduğu birtakım yetki ve sorumlulukları yerel yönetimlere devretmektedir. Türkiye üniter devlet sistemine bir örnektir. Türkiye'de merkezî yönetimin yanında il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köy idarelerinden oluşan yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin görevleri ve gelir kaynakları merkezî yönetim tarafından belirlenmektedir.

**Üniter Sistem:** Hakim gücün merkezî yönetimde olduğu, ülke yönetiminin tek bir anayasa ile sağlandığı ve yasama organınca yapılan yasaların bütün ülkede uygulandığı siyasi sistemdir.

**Merkezî Yönetim:** Üniter sistemde devlete hakim olan ve yasama gücünü elinde bulunduran merkezdir.

**Yerel Yönetim:** Üniter ve federal devlet idarelerinde farklı biçimlerde yapılabilen alt yönetim kademeleridir.

**Federal Sistem:** Federal devletler veya eyaletlerden oluşan devlet yönetim biçimidir.

Federal sistemlerde de tek bir merkezî yönetim biriminin yanında yerel yönetim birimleri bulunmakla birlikte bir de bunların arasında federe devletler yer almaktadır. Federe devletler ABD ve Almanya gibi kimi ülkelerde eyalet adını alırken kimi ülkelerde de kanton, cumhuriyet ve devletçik gibi adlarla anılmaktadır.

Hem federal sistemlerde hem de üniter sistemlerde merkezî ve yerel yönetimler mevcuttur. İki sistemi birbirinden ayıran unsur, merkezî ve yerel yönetimler arasındaki **yetki bölüşümüdür**. Özellikle **yasama yetkisi** bu ayırımı belirleyici rol oynamaktadır.

Üniter sistemde de federal sistemde de idareler arası yoğun mali ilişkiler söz konusu olmaktadır. İdareler arası yetki ve sorumluluk bölüşümü ile kaynak bölüşümünün

toplumsal gereksinimleri karşılayacak bir ekonomik temelde gerçekleştirilebilmesidir. İşte tam da bu noktada ortaya çıkan **mali tevzin** konusu söz konusu bölüşüm sorunlarına yoğunlaşan bir çalışma alanını kapsamaktadır. **Mali tevzin ; hizmet ve gelirin, merkezî yönetim ile diğer idari kademeler (yerel yönetimler) arasındaki bölüşümü olarak tanımlanabilir.** Daha sınırlı kimi tanımlamalarda ise **mali tevzin** sadece kamu gelirlerinin idareler arası bölüşümü olarak ele alınmaktadır.

## **KAMUSAL FONKSİYONLARINA GÖRE HİZMET BİRİMLERİ**

Temel kamusal fonksiyonlar; kaynak dağılımında ve kullanımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve ekonomik istikrarın sağlanması biçiminde özetlenebilir.

### **Kaynak Dağılımı Fonksiyonu Açısından Hizmet Birimleri**

Toplumun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere devletin üretmek zorunda olduğu hizmetlere kamu hizmeti denilmektedir. Tam kamusal mal ve hizmetler ortak tüketime konu olan, kimsenin tüketimden dışlanamadığı (non-excludable) ve bir kişinin tüketiminin başkasının faydasını azaltmadığı (non-rival) mal ve hizmetlerdir.

Millî güvenlik, adalet, diplomasi gibi birtakım hizmetler merkezî yönetim dışında yerel yönetimler tarafından görülmesi ekonomik ve sosyal rasyonelitesi olmayan bir sonuç ortaya çıkaracaktır. Tüm topluma ve ülkeye yönelik faydalar dağıtan söz konusu hizmetlerin yerel yönetim tarafından görülmesi durumunda, ilgili hizmetin ortaya çıkaracağı fayda yerel yönetimin kapsadığı alanın dışına taşacak ve bir etkinsizlik söz konusu olacaktır. Ulusal düzeydeki tam kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesi mümkün değildir.

Bir takım kamusal mal ve hizmetlerin faydaları da bölgesel düzeyde bölünmezdir. Hizmetin fayda alanının çok daha dar olduğu itfaiye, çöp ve atık toplama, park ve eğlence hizmetleri, aydınlatma gibi diğer bazı mal ve hizmetler de örnek verilebilir. Bu hizmetlerin de kamusal niteliği üst düzeydedir.

Hizmetin fayda alanının belirli bir bölge ile sınırlı olduğu yerel nitelikli kamusal hizmetlerin merkezî yönetim tarafından üretilmesi etkinsizliğe yol açacaktır. Yerel nitelikli ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanmasında yerel yönetim birimleri merkezî yönetime göre birçok bakımdan daha avantajlı durumdadır.

Hizmetin fayda alanı daraldıkça hizmetin üretiminin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği, hizmetin fayda alanının tüm ülkeyi kapsadığı durumlarda ise hizmetin üretiminin merkezî yönetim tarafından yapılması gerektiği belirtilebilir.

## Gelir Dağılımı Fonksiyonu Açısından Hizmet Birimleri

Devletin temel görevlerinden bir diğeri, adil bir gelir dağılımının sağlanmasıdır. Piyasa ekonomisinin işleyişi kendi başına gelir dağılımı sorunlarını çözemediği gibi gelir dağılımındaki çarpıklıkların önemli bir nedeni olarak da ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda devletin sürece doğrudan müdahale ederek disipline etmesi bir zorunluluk olarak değerlendirilebilir. Gelir dağılımı sorunlarıyla mücadelede en etkili araçlar kamu gelirleri ve kamu harcama programlarıdır.

Kamu harcamalarıyla gelir dağılımındaki çarpıklıklar giderilmeye çalışılırken öncelikli amaç düşük gelirli kesimlerin sosyal içerikli kamu harcamalarından ve kamu hizmetlerinden olabildiğince yararlanmalarını sağlayabilmektir.

GELİR DAĞILIMI İLE MÜCADELE	
Kamu Harcamaları	Kamu Gelirleri
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ İşsizlik sigortası ödemeleri</li><li>➤ Konut, eğitim, sağlık gibi temel ihtiyaçların devlet tarafından karşılanması sosyal harcamalardır.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Ayırma ilkesi ile vergilendirme</li><li>➤ Artan oranlı tarife uygulaması</li><li>➤ En az geçim indirimi</li></ul>

Bölgelerarası veya bölge içinde gelir dağılımını düzeltme arayışlarında yetki ve sorumluluk kimde olmalıdır? Vergi ve kamu harcamaları üzerinden yürütülecek politikalarda merkezî yönetimin daha ağırlıklı bir rol üstlenmesi doğru olacaktır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki gelir dağılımı sorunları ele alındığında bunların bir kısmının yapısal sorunlardan kaynaklandığını söylemek mümkündür. Büyük sanayi merkezlerinin belirli bölgelerde toplanması, eğitim kademeleri itibarıyla okullaşma oranlarında bölgeler arasında büyük farkların olması, kırsal nüfusun önemli bir kısmının gizli işsizliğin de söz konusu olduğu tarım kesiminde bulunuyor olması, vergi gelirlerinin önemli bir kısmının harcamalar üzerinden alınıyor olması, kamu harcamalarının önemli bir kısmının personel giderleri ve faiz ödemelerinden oluşması gelir dağılımı sorunlarının ancak merkezî yönetim tarafından alınacak ve yürütülecek politikalarla çözülebileceğini göstermektedir.

Gelir dağılımını düzeltme fonksiyonu temelde merkezî yönetim tarafından yürütülmesi gereken bir politikadır. Yerel yönetimler kullandıkları kaynak ve hizmet alanları genişlediği ölçüde sürece dahil olarak merkezî yönetimin yükünü hafifleteceklerdir.



## İstikrar Fonksiyonu Açısından Hizmet Birimleri

Devlet istikrar sağlama fonksiyonu ile ekonomik dengeyi bozucu nitelikteki sorunlarla mücadele ederek ekonomik istikrarı sağlamaya çalışmaktadır.

Ekonomik istikrarın sağlanması;

- ⌘ Fiyatların istikrarının sağlanması
- ⌘ İstihdam düzeyinin yükseltilmesi
- ⌘ Konjonktürel dalgalanmaların hafifletilmesi ile yapılır.

Söz konusu sorunlarla mücadelede bütçe önemli bir araçtır. Toplam talep genişlemesi veya daralması ile ekonomik yapıda veya fiyatlar genel düzeyinde görülen dalgalanmalar, oluşturulacak bütçe fazlaları veya açıkları ile kontrol altına alınmaya çalışılabilir.

BÜTÇE	
Bütçe Açığı	Bütçe Fazlası
➤ Toplam talebi arttırır.	➤ Toplam talebi azaltır.

Kaynakların tam kullanımı ve istihdam düzeyinin olabildiğince yükseltilmesi ekonomik istikrarın sağlanmasında bir diğer öncelikli amaçtır. Burada yine temel araçlar, kamu harcamaları ve kamu gelirleridir.

Ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik çalışmalarda genel bütçe önemli bir politika aracıdır. Kamu harcamalarının dağılımının yapılmasında ve kamu gelir kaynaklarının belirlenmesinde merkezî yönetim önemli bir ağırlığa sahiptir. Ekonomik istikrar için bütçe bileşenlerinin nasıl kullanılması gerektiği konusunda da esas yetki merkezî yönetimdedir.

Ekonomik istikrarın sağlanması konusunda yerel yönetimlerin söz konusu yetkileri kullanabilmesi son derece güçtür. Ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik bölgesel düzeyde alınmış olan kararlar ilgili kararları almayan diğer bir bölgeden gelecek olumsuz etkilerle anlamını yitirecektir. Geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimler, ulaşım, temizlik, altyapı ve çevre gibi önemli kentsel sorunlara, ciddi bütçe kısıtları ile çözümler ararken ekonomik istikrar gibi makroekonomik niteliği ön planda olan sorunların çözümünde yetersiz kalacaklardır.

Ekonomik istikrarın sağlanması konusunun ulusal ekonominin tümünü ilgilendiren makro ölçekli bir konu olduğu, çözüme dönük alternatiflerin merkezî yönetim tarafından üretilmesi ve uygulamaya konulması gerektiği söylenebilir.

## İDARELERARASI KAYNAK TAHSİSİ

Merkezî yönetimle birlikte yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken önemli ölçüde kaynağa ihtiyaç duymaktadırlar. Buna göre idareler arası gelir bölüşümünün yapılması ve bu bölüşümün ekonomik rasyonalitesinin olması, ilgili birimlerin üstlenmiş oldukları sorumlulukları gereği gibi yerine getirebilmeleri bakımından önemlidir.

Yerel yönetimlere gelir aktarımı yapılırken;

- \* Yerel yönetimin görmek zorunda olduğu hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak düzeyde,
- \* Gelir farklılıklarının dikkate alınarak,
- \* Yerel yönetimlerden komşu bölgelere taşan dış fayda ve zararlar da göz önüne alınmalı,
- \* Bunların olumlu ve olumsuz etkilerini dengeleyecek bir gelir bölüşümü politikası izlenmelidir.

Üniter sistemlerde gelir kaynaklarının idareler arası bölüşümü merkezî yönetimce belirlenirken bu süreçte genel eğilim, temel gelir kaynaklarının merkezî yönetime ait olması biçimindedir. Yerel yönetimlere ise genellikle, vergi konusunun yerel yönetim sınırları içinde olduğu vergiler bırakılmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetimlere merkezî yönetim gelirlerinden de pay aktarılırken, resim, harç, ceza gibi diğer gelir kaynakları ile borçlanmadan elde edilen kaynaklar yerel yönetimlerin öncelikli kaynaklarıdır.

### Yerel Yönetimlerin Kendi Vergi Kaynakları

Yerel yönetimler de birtakım vergi kaynaklarına sahip bulunmaktadır. Yerel yönetim vergilerinin en tipik örneği emlak vergileridir. Ayrıca, ticari ve sanayi faaliyetlerde bulunanlardan faaliyetin gerçekleştirildiği bölgedeki kira değerlerine göre alınan türlü meslek vergileri bir diğer yerel yönetim vergisidir. Bunun yanı sıra ikamet vergisi ve işletme kurmak için alınan izinler karşılığı yapılan ödemeler de yerel yönetim gelirleri arasında sayılabilir.

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri, merkezî yönetim bütçesinin genel durumu, yerel yönetim bütçesinin genel durumu, yerel yönetimlerin ihtiyaçları, bölgelerarası farklılıkların büyüklüğü ve nitelikleri gibi bazı faktörlere göre daha da çeşitlenmektedir.

Türkiye'de başlıca yerel yönetim vergileri;

- Emlak Vergisi
- Çevre Temizlik Vergisi
- İlan ve Reklam Vergisi
- Eğlence Vergisi

- Haberleşme Vergisi
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
- Yangın Sigorta Vergisi

Bunun yanı sıra yerel yönetim tarafından verilen izinler karşılığı alınan harçlar ve yerel yönetimce yapılan harcamalar için harcamalara katılma payları da yine zorunlu olarak yerel yönetim sınırları içinde tahsil edilen gelir türleridir.

Bu tür vergilerin yerel yönetimlere bırakılmış olmasının bazı nedenleri;

- ✘ Vergilerin konuları yerel yönetim sınırları içindedir.
- ✘ Yerel yönetimce sunulan hizmetler ilgili varlığın , söz gelimi emlakın değeri üzerinde doğrudan belirleyici olmaktadır.
- ✘ Yerel Yönetimce sunulan bir takım hizmetlerden doğrudan yararlandıklarından ilgili yerel yönetim vergilerine muhatap olmaktadır.

Üniter sistemlerde emlak vergisi gibi vergilerin oranları genellikle merkezî yönetim tarafından belirlenirken yerel yönetimlerin bunda bir değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır. Federal sistemlerde ise ilgili vergilerin belirlenmesi ve vergi oranlarının saptanması gibi konularda yerel yönetimler de birtakım yetkilere sahip bulunmaktadır.

### **Yerel Yönetimlerin Merkezî Yönetim Gelirlerinden Pay Alma Sistemi**

Yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından biri de merkezî yönetim gelirlerinden aldıkları paydır. Burada, merkezî yönetim toplam vergi tahsilatından bir bölümünün, yerel yönetimlere belli kriterlere göre dağıtılması söz konusudur.

Hemen birçok ülkede merkezî yönetimden yerel yönetimlere pay aktarımında kullanılan temel yöntem, yerel yönetimlerin nüfusları veya merkezî yönetimlere sağladıkları gelir düzeylerine göre pay aktarma yöntemidir.

Yerel yönetimlerin nüfus büyüklüklerine göre pay aldıkları yöntemde, ilgili yerel yönetimin **optimum hizmet alanına** ve **optimum nüfus miktarına** sahip olması etkinliğin sağlanabilmesi bakımından son derece önemlidir. Optimum hizmet alanı, belirli kamu hizmetlerinin en etkin olarak sunulabileceği alanı ifade ederken, optimum nüfus miktarı belirli bir hizmet düzeyinde hizmetin asgari maliyetle arz edilebileceği nüfus sayısını ifade etmektedir.

Pay verme yöntemlerinin hemen tümünde pay alan yönetimin pay veren yöne- time mali yönden bağımlı olması gibi bir risk bulunmaktadır. Verilecek payın miktarının tek başına merkezî yönetimce belirlendiği durumlarda süreç, genellikle yerel yönetimlerin aleyhine

işlemektedir. Kuşkusuz böyle bir işleyişte, yerel yönetimlerin daha özerk bir mali yapıya geçmeleri güçleşmektedir.

### **Borçlanma ve Yerel Yönetimlerin Diğer Gelir Kaynakları**

Yerel yönetimler de görev ve sorumluklarının gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanabilmektedirler. Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin giderek artması ve çeşitlenmesi, kimi hizmetlerin büyük harcamalar gerektirmesi yerel yönetimler için borçlanmayı önemli bir alternatif finansman kaynağı hâline getirmiştir. Yerel yönetimlerin borçlanma konusunda yetkileri ve sınırları merkezî yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel idareler özellikle hazine kefaletiyle gerçekleştirdikleri borçlanmaların geri ödemelerinde sorun yaşadığında ilgili borçlar hazine borcuna dönüşebilmekte, yerel yönetimler hazineye borçlanmış olmaktadır.

Yerel yönetimler merkezî yönetimden borçlanacakları gibi bankalardan, halktan veya dış kaynaklardan da borçlanabilirler. Yerel yönetimlerin diğer gelir kaynakları ise resim, harç, harcamalara katılma payı ve ceza gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelir türlerinin yerel yönetim toplam gelirleri içindeki payının olabildiğince düşük olduğunu söylemek mümkündür.