

Malî Aldanım ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi

Filiz Giray*

Giriş

İtalyan Amilcare Puviani'nin geliştirdiği malî aldanım teorisi, 1960'larda James Buchanan'ın yeniden keşfetmesiyle uluslararası dikkatleri çekmiş ve bu konuda daha geniş çalışmalar yapılmıştır (Da Empoli, 2002: 377). Malî aldanım konusunda 1970'lerden itibaren ciddi ekonometrik araştırmalar yapılmaktadır (Marshall, 1991: 1336). Malî aldanım kamu maliyesi kapsamındaki birçok alanda görülebilir. Bu çalışmada vergiler çerçevesindeki malî aldanım irdelenecektir.

Malî aldanım kısaca, bireyin vergi yükünü gerçek düzeyinden daha az algılamasıdır. Malî aldanımda yükümlüler, kamusal malların finansmanında ödedikleri vergi payını gerçek miktarından daha düşük değerlendirirler. Bunun sonucunda kamusal mallar için kamu harcamalarında artış talep ederler. Bu hipotez, kamu harcaması düzeyinin, bireylerin kamusal mallara olan talebini yansıtmaya gerektiği görüşüne dayanmaktadır (Gembell, Morrissey ve Pınar, 1999: 702). Malî aldanımın çeşitli kaynakları bulunmaktadır. Bun-

lar; vergilerin hissedilebilirliği, vergi sisteminin karmaşık olması, gelir elâstikiyeti, vergilerin değerlendirilmesinde zamanlama farklılığı, vergi miktarının birkaç vergiye yayılması, daha büyük malî merkezileşmedir.

Bu çalışmada; a) Malî aldanım kavramının açıklanması ve malî literatürde yer alan malî sürüklenme kavramıyla karşılaştırması, b) Malî aldanımın kaynakları, c) Malî aldanımın kamu harcamaları üzerindeki etkileri, d) Bu bağlamda malî aldanımın önemli kaynaklarından olan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı ile kamu harcamaları arasındaki mevcut pozitif korelasyon, ülkemiz açısından 1990-2002 dönemi itibarıyla incelenmektedir.

I. Malî Aldanım

Yükümlülerin, vergi yüklerinin azaldığını düşünmelerine (Örneğin vergi miktarının farklı birkaç vergiye yayılması gibi) malî aldanım denilmektedir¹ (Simon, 1998: 59).

¹ Malî aldanım, aynı zamanda vergi yükünün aşırı yüksek miktarda anlaşılması sonucunu da doğurabilir. Buna pozitif malî aldanım denilmektedir. Ancak bu çalışmada sadece vergi yükünün düşük anlaşılması türündeki malî aldanım incelenmiştir. Çünkü kamu harcamalarının büyüme-

* Yrd. Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

Mali aldanım daha geniş kapsamlı olarak şöyle tanımlanmaktadır: Yükümlülerin vergi ve diğer kamu gelirleri kapsamındaki yükümlülükleri ve kamu harcamaları karşılığı sağlanan faydanın büyüklüğünü sistematik olarak yanlış anlamalarına mali aldanım denilmektedir (Pommerchne ve Schneider, 1978: 381).

Mali aldanım kamu maliyesi kapsamında yer alan birçok alanda söz konusu olabilmektedir. Yani kamu harcamaları, borçlanma gibi alanlarda mali aldanım söz konusu olabilir. Örneğin hükümetlerin kamu borçları veya bütçe açıklarını düşürmek istedikleri zaman, varlıkları toplamını azaltmaları veya eşit miktarda gizli borç toplamının arttırılması şeklindeki mali düzenlemeleri gerçekleştirmeleri hâlinde mali aldanımdan söz edilebilir (Easterly, 1998: 2). Ancak bu çalışmada sadece vergiler çerçevesindeki mali aldanım incelenecektir.

Mali aldanım, bireylerin vergi yükü konusunda sistematik olarak yanlış anlama eğiliminde olmaları hâlinde söz konusu olacaktır. Vergi yüküyle ilgili yapılan çalışmalardan elde edilen temel bulgular, vergi yükünde yanlış anlamının yaygın olduğudur. Bu yanlış anlama rastgele değil, sistematik olarak vergi yapısından kaynaklanan etkilenmedir (Tyran ve Sausgruber, 2000:1, 15-19).

Mali aldanım, yükümlülerin mali yükümlülüklerine karşı direnmelerini minimize etmenin en güçlü araçlarından birini oluşturmaktadır (Ashworth ve Heyndels, 1997: 486). Mali aldanım gerçekte, yükümlüler-seçmenler için önemli gelir kayıplarına sebep olabilmektedir (Tyran ve Sausgruber, 2000: 22).

Mali aldanım teorisinde, bireyler ve politikacılar arasında simetrik olmayan bilgilen-

dirme bulunmaktadır. Bu durum bireylerin kamu maliyesinde alınan kararların tam olarak etkilerini değerlendirme yeteneğini kaldırarak, mali gerçekleri yanlış anlamalarına sebep olur. Tersine politikacılar yönünden ise, vatandaşlara onlar için uygun olmayan seçimleri kabul ettirerek bu simetriğin avantajlarını almalarına izin veren bir araç olarak düşünülür (Da Empoli, 2002:378).

Puviani, mali aldanımı başlıca iki gruba ayırmaktadır (Da Empoli, 2002: 379-380, 383):

a) Bilgi yokluğundan kaynaklanan mali aldanım: Bu grup aldanımda mevcut kaynaklar yükümlülerden gizlenir. Bu mali aldanım iki alt türe ayrılabilir. Birinci türünde mali aldanım, hükümet veya diğer sorumlu birimler tarafından ilgili bilgilerin verilmemesinden doğar (bu, "*objektif bilgisizlik*" olarak adlandırılabilir). İkinci tür, bilginin mevcut olması fakat vatandaşların kamu kararlarını toplam olarak etkileyememesinden doğan mali aldanımdır (bu, "*subjektif bilgisizlik*" olarak adlandırılır).

b) Bu grup mali aldanım, bireylerin mali realitenin bilincinde olmalarına rağmen, içinde buldukları belirli ruhî durumdan dolayı geçerli vergiler ve/veya kamu harcamalarını kabul etmelerinden kaynaklanan aldanımdır.

Birinci grupta yer alan mali aldanımın, birinci türü mutlakiyet sistemlerinde oldukça kolay uygulama olanağı bulur iken, ikinci türü ve ikinci gruptaki mali aldanımlar, demokratik ülkelerde (ancak mali konular için referandumların yapılmadığı) daha yaygın olarak uygulanabilirler.

II. Mali Aldanım ve Mali Sürüklenme

Mali aldanım; mali literatürde "mali sürüklenme (Fiscal drag)" olarak adlandırılan kavramla bazı benzerlik ve farklılıklar gösterir.

Artan oranlı bir vergi sisteminde, enflasyondan dolayı yükümlülerin gelirlerindeki bir

siyle ilgili teori, yükümlüler tarafından vergi yükünün sistematik olarak düşük anlaşılmasına dayanmaktadır (Anderson ve Stratmann, 1993: 208).

artış, daha yüksek bir gelir dilimine atlamalarına ve daha yüksek bir vergi oranına tâbi olmalarına sebep olur. Sonuçta yükümlüler daha fazla vergi ödeyeceklerdir. Buna “malî sürüklenme” denir. Gerçek geliri değişmeyen hatta düşebilen yükümlülülerin vergi yükü artar (Trotman-Dickenson, 1996: 161). Malî sürüklenme enflasyondan kaynaklanır. Enflasyon vergi sisteminin yapısını değiştirebilir ve daha yüksek reel vergi yüküne yol açabilir (Immervol, 2000: 1).

Malî sürüklenme, artan fiyatlar ve gelirlerle millî gelirin artan bir oranını alarak artan oranlı bir vergi sistemi ile ekonomide harcama gücünü azaltır. Diğer bir ifadeyle daha fazla gelir daha yüksek oranda vergilendirilecek ve sonuçta harcamalar üzerinde bir düşme yaratacaktır. Bunu telâfi etmek için kişisel vergilerde endeksleme ve katma değer vergisinde olduğu gibi değere dayalı dolaylı vergiler kullanılır (James, 1998: 59).

Malî aldanım ile malî sürüklenme arasında benzerlik; her iki durumda da yükümlünün vergi yükünün artmasıdır. Ancak malî aldanmada yükümlü bunu hissetmez iken, malî sürüklenmede yükümlü vergi artışını bilebilmektedir.

III. Malî Aldanımın Kaynakları

Malî aldanımın çeşitli kaynakları bulunmaktadır. Bunlar şöyle gruplandırılabilir (Pommerchne ve Schneider, 1978: 384-385):

a) Vergi Gelirlerinin Yapısı: Vergi yapısının malî aldanıma yol açması başlıca iki unsura bağlı olmaktadır. Bunlar; vergilerin bireyler tarafından hissedilme derecesi ve elâstik gelir yapısına sahip olmadır. Doğrudan bireylerden alınan vergiler, piyasadaki işlemler üzerinden ödenen vergilere göre bireyler tarafından daha çok hissedileceklerdir. Dolayısıyla bireyler dolaysız vergilerde, vergi yükünün daha fazla bilincinde olacaklardır.

Vergi yapısı sistematik olarak vergi yükünün anlamını etkileyebilmektedir. Malî aldanım daha hissedilebilir dolaysız vergilere göre açıkça hissedilmeyen dolaylı vergilerde söz konusudur. Dolaylı vergiler, mal ve hizmetlerin fiyatları içinde gizlenmiş olduklarından yükümlülerin bunların farkına varması oldukça güçtür. Dolaylı vergilerin yükümlülerce farkında olmadan ödenmesine malî terminolojide “malî his iptali” veya “malî anestezi” denilmektedir (Şenyüz, 1995: 126).

Dolaylı vergilere yönelik bu hipotez uzun bir tarihî geçmişe sahiptir. 1848’de John Stuart Mill, vergi yükümlülerinin dolaysız vergilerle karşılaştırıldığında, dolaylı vergi yükünü sistematik olarak daha az hissettikleri şeklinde bir hipotez ileri sürmüştür.

Bireyler mal ve hizmetlerin fiyatları içinde yer alan genel satış, harcama vergileri ve kısmen de kurumlar vergisine² göre şahsî gelir vergisinin çok daha fazla bilincinde olacaklardır. Hatta büyük ölçüde “hissedilebilir” olarak değerlendirilen vergilerde (şahsî gelir vergisi gibi) bile bireyin gerçek vergi yükünün farkında olmaması söz konusu olabilir. Örneğin, yükümlülerin doğrudan vergi ödemeleriyle karşılaşmadığı stopaj vergilerinde vergi hissedilmez. Yine, kiraya verilen mülklerden alınan vergi açısından malî aldanım dolaysız servet vergisinde söz konusu olmaz. Mülk sahipleri büyük bir olasılıkla vergileri tam olarak bilirler. Ancak kiracılar vergilerle tam olarak yüzyüze gelmeyebilirler. Dolayısıyla kiracılar, kira ödemeleri içinde gizlenen vergiler hakkında daha az tam bilgiye sahip olabileceklerdir (Gemmell, Morrissey ve Pinar, 2002: 202). Malî aldanımın olduğu durumda kiracılar daha fazla kamu harcaması için oy kullanırlar. Bu gerçekler doğrultusunda, eğer kiracıların sayısı mülk sahipleri-

² Kurumlar vergisi doğrudan bireyler tarafından ödenmediği için bireyler tarafından hissedilmez.

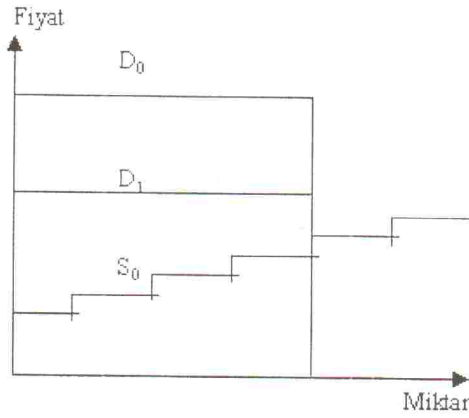
rinin sayısını aşarsa, hükümetlerin daha fazla kamu hizmeti sağlamak için mülk vergilerini arttırma önerisi seçimlerde kolay kabul görebilecektir (Tyran ve Sausgruber, 2000: 5).

Dolayısıyla, dolaysız vergilemede saydamlık, dolaylı vergilerde ise saydamsızlık durumu söz konusudur. Dolaylı ve dolaysız vergiler açısından malî aldanım şekil yardımıyla şöyle açıklanabilir (Tyran ve Sausgruber, 2000: 6-8):

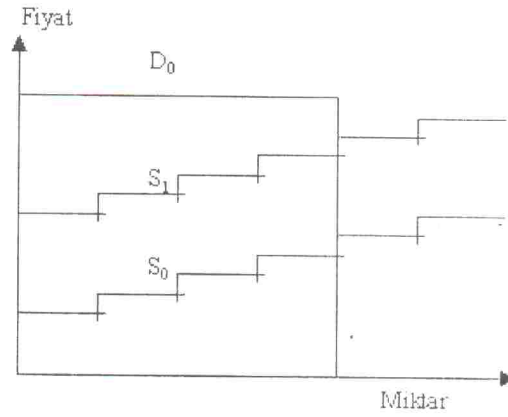
Eğer bir işlem vergisi satıcılar üzerine yüklenirse (Şekil 1'in sağ tarafı), arz eğrisi, S_1 şeklinde yukarıya kayacaktır. Verginin konması denge miktarını etkilemez. Fakat denge fiyatlarının vergi miktarıyla yükselmesine sebep olur. Yani dolaylı vergiler tamamıyla alıcılara aktarılır. Ve tüm vergi yükü, alıcılar tarafından yüklenir. Genel olarak vergi yükü her iki durumda da aynıdır. Yani iki işlem ekonomik anlamda tamamiyle eşittir.

Şekil: 1 Arz ve Talep Durumu

Saydam İşlemler



Saydam Olmayan İşlemler



Bireyler aynı piyasa koşullarında işlem yapmaktadırlar. Arz eğrisi S_0 ve talep eğrisi D_0 'dır. Eğer bir işlem vergisi alıcılar üzerine yüklenirse (Şekil 1'de sol taraf), talep eğrisi D_1 olarak aşağıya doğru kayacaktır. Talebin tamamiyle inelâstik olduğu bir durumda dolaysız vergi konması, ne denge fiyatını ne de denge miktarını etkileyecektir. Dolaysız vergi denge durumunu değiştirmeyeceği için, tüm vergi yükünü alıcılar taşıyacaktır.

Denge gelir bakımından işlemler aynı olmasına rağmen anlamları aynı olmayabilir. Dolayısıyla vergi yapısı (dolaylı ve dolaysız vergi gibi) sistematik olarak vergi yükünün anlamını etkiler. Daha spesifik olarak ileri sürülen hipoteze göre; dolaylı vergilerden doğan malî yük, tamamiyle eşit dolaysız vergilerle karşılaştırıldığında daha az hissedilir olacaktır. Bu az hissedilme yeterince belli ise, bazı satın alıcılar yeniden dağılımdan elde edecek kazanç konusunda aldatıcı düşün-

ceye yönelebilirler. Bu yanıltıcı düşünce seçmenleri, dolaysız vergiler yerine dolaylı vergilerle harcamaların finanse edilmesini sağlayan bir yeniden dağılımı yapmaya teşvik edebilir.

Dolayısıyla prensipte vergi yapısı, fiyat ve miktar beklentileriyle net vergi yükünün yanlış anlaşılmasını etkileyebilir. Modern demokrasilerde dolaylı vergiler, büyüyen öneme ve yayınlığa sahip oldukları için, bu durum dikkat çekmektedir (Tyran ve Sausgruber, 2000: 17, 23).

Elâstik bir gelir yapısına sahip vergi sistemi de malî aldanımın bir diğer kaynağını oluşturur. Gelir elâstikiyeti hipotezinde vergilerdeki otomatik artış, yönetimlere vergi oranlarını değiştirmeksizin daha fazla gelir artışı sağlamaya izin verir (Ashworth ve Heyndels, 1997: 486). Gelir elâstikiyeti sayesinde ek vergi geliri sağlanmaktadır. Bu ek vergi geliri, gelirdeki yükselişten daha yüksek bir yüzdeyle vergi gelirlerinde artışı sağlayan artan oranlı tarifeyle oluşturulmaktadır. Ek vergi artışı, yükümlülerin bilinçli olarak yaptıkları işlemler sonucu değil otomatikman gerçekleşir (Marshall, 1991: 1336). Çünkü yükümlüler, gelir arttığı zaman, artan oranlı bir vergi sisteminde oluşan efektif vergi oranlarındaki artışı tam olarak anlamazlar (Schultze, 1992: 26). Vergi sistemi ne kadar elâstik olursa, millî gelirdeki büyümelere vergi gelirlerinin vereceği karşılık o kadar büyük olur. Böylece gelir büyüdüğü zaman kamu harcamalarını yüksek hacimde tutmak kamuoyunun ters reaksiyonunu yaratmaksızın daha kolay olur (Buchanan, 1967: 64-65).

b) Vergilerin Değerlendirilmesindeki Zamanlama Farklılığı: Nispi olarak geniş aralıklarla (örneğin 1 yıl gibi) ve daha büyük miktarda bireyler tarafından ödenen vergi ve diğer kamu gelirleri; düzenli, genel olarak sürekli matraha dayanan, daha az tutarda ve düşük miktarlarla ödenen vergilerden daha

zor kabul edilebilecektir. İlk gelir türünün tersine, ikincisi mal ve hizmet edinimi sırasında alınmaktadır. Bu tür yükümlülükleri bireyler hissetmeyeceklerdir. Benzer bir etki kamu hizmetlerini sağlamak için alınan borçlanma durumunda da gözlenebilir: Birey bugün maruz kaldığı borçtan doğan gelecekteki vergi yükünü sermayeleştiremez ve iskonto edemez ve yüklenmek zorunda olduğu ilâve vergilerle bunları karşılayamaz. Seçmenler harcamaları finanse eden açık finansmanın gelecek vergi maliyetlerini dikkate almazlar (Schultze, 1992: 26).

c) Gelir Yapısının Karmaşık Olması: Vergi yapısındaki karışıklık iki ayrı etki yaratacaktır. Bunlar; toplam vergi gelirinin farklı vergi türlerine dağılımı, parçalanması ve vergilerin hissedilebilirliğidir (Dollery ve Worthington, 1996: 522). Vergi sistemi karmaşık olduğu zaman bireyin toplam vergi yükünün tam bir resmini çıkarması çok daha zor olacaktır. Reel vergi yükü vergi sistemlerinin karmaşık olmasıyla değişmeyecektir. Yani vergi yükü, bir veya birkaç basit, kolay anlaşılır vergilerin olduğu bir vergi sistemiyle, birçok ve karmaşık yapıya sahip vergilerin mevcut olduğu bir vergi sisteminde aynı olabilir. Ancak yükümlüler, birçok verginin olduğu karmaşık vergi sisteminde mevcut vergi kaynaklarını göremeyecekler ve gerçek malî yükü daha az hissedeceklerdir.

Daha karmaşık bir vergi yapısı vergilerin;

- Büyüklük unsuru,

- Geçicilik yönü,

- Açıklık derecesine (Daha az açık vergiler, ürünlerin fiyatlarından ayrılmaları zor olabilen dolaylı vergiler olabilir; Tersine dolaysız vergiler (stopajla alınmayanlar) daha açıktır),

bağlı olmaktadır. Vergi yapısı ne kadar karmaşık olursa; diğer koşullar aynı olduğu

zaman, bilgi maliyeti o kadar büyük ve alınan bilgi o kadar düşük miktarda olur (Cullis ve Jones, 1998: 404). Diğer bir ifadeyle yükümlü açısından gerçek malî yük hakkında bilgi edinmenin maliyeti, vergi sisteminin karışıklık derecesine bağlıdır. Ayrıca karmaşık bir vergi yapısı ve büyük ölçüde hissedilemez vergilerin olduğu (örneğin dolaylı vergiler) durumunda, bireyin gerçek toplam malî yük hakkında tam bilgi edinmesi anlamsız olur. Çünkü sağlanacak marjinal faydalar, çok hızlı olarak da sifıra yaklaşabilir. Sadece küçük ekonomik faydalar olabilir. Yine vergi yapısı ne kadar karmaşık olursa, kamusal malların finansmanındaki vergi payını belirlemek, yükümlü için o kadar zor olacak ve büyük bir olasılıkla kamusal programlardaki vergi yükü olduğundan az miktarda düşünülecektir (Dollery ve Worthington, 1996: 522).

Karmaşık bir vergi sisteminde yükümlüler vergi yükü hesaplarını, şahsî gelir vergisi ve servet vergisinden oluşan bir veya iki vergiye dayandırabilirler (Wagner, 1976: 49).

Çeşitli ampirik çalışmalar, hem vergi yapısının karmaşıklık derecesine hem de vergilerin hissedilip/hissedilmemesi derecesine bağlı malî aldanımların olduğunu göstermektedir (Pommerchne ve Schneider, 1978: 381).

d) Vergi Miktarının Farklı Birkaç Vergiye Yayılması: Çok sayıda küçük miktardaki malî yükümlülükler birkaç büyük malî yükümlülüklerden daha az külfetli olarak kabul edilir. Nitekim birçok küçük miktardaki malî yüklerle tâbi bireyler vergi yükünü daha düşük algılayıp daha büyük bir bütçe için tercihte bulunabilirler (Anderson ve Stratmann, 1993: 209).

e) Daha Büyük Malî Merkezileşme: Malî alanda merkezileşme malî aldanıma sebep olur (Hendrick, 2002: 54).

IV. Malî Aldanım ve Kamu Harcamaları

Bir ekonomide kamu harcamaları düzeyi, bireylerin kamusal mallara olan talebini yansıtabacaktır. Birçok ülkede kamu kesimi bir bütün olarak ekonomiden daha hızlı büyüme trendi göstermektedir. Arzedilen kamusal mal ve hizmetlerde kullanılan kaynakların toplam miktarı ile bu toplam içinde herhangi bir bireyin gerçek malî yükü, yükümlü tarafından bilinmemektedir. Yani kamu harcama maliyetlerinin finansmanında bireyin payı gizli kalabilir (Buchanan, 1967: 131). Vergi yapısının belirli niteliklerinden dolayı yükümlülerin gerçekte ödedikleri miktardan daha az vergi ödediklerini düşünmeleri halinde, yani malî aldanımın söz konusu olduğu durumda, kamusal mallar için "aşırı" bir talep artışı olacaktır. Diğer bir ifadeyle malî aldanımın olmadığı bir duruma göre daha fazla kamu harcaması talep edilecektir (Gem-mell, Morrissey ve Pınar, 1988: 4).

Ödediği verginin azaldığına inanan birey, fayda kaybının azaldığını düşünerek kamu hizmetlerinin artmasını talep edecektir. Böylece finansmanına daha az katkı sağladığı (bedavacılık) kamu hizmetlerinden daha fazla fayda elde etmek isteyecektir. Bu nedenle kamu hizmetlerini finanse edenlerle yararlananların farklı kişiler olduğu düşüncesinin yaygınlığı, kamu hizmetlerine olan talebi artırmaktadır (Karakas ve Akkoynlu, 1998: 19).

Malî aldanım, malî konularda alınacak demokratik kararlar üzerinde potansiyel bozucu olması yüzünden önemli sonuçlar yaratabilmektedir. Seçmenler tarafından, dolaysız vergiler hissedildiği için dolaysız vergiyi reddedip, dolaylı vergileri içeren öneriler kabul edebilecektir (Tyran ve Sausgruber, 2000: 1). Bu durum vergi yapısının bileşimini değiştirebilecektir. Vergi sistemi, dolaylı vergilerin daha fazla bir paya sahip olması şeklinde değiştiği zaman seçmenler-yü-

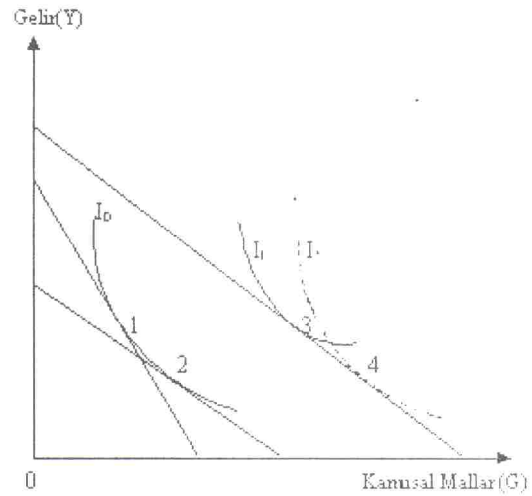
kümlüler, daha fazla kamu harcaması talebinde bulunacaklardır. Diğer bir ifadeyle vergi gelirleri içinde "daha az hissedilebilir" vergilerin payı ne kadar büyük olursa, büyük bir olasılıkla yükümlüler hükümetin sağladığı mal ve hizmetleri finanse edecek vergilerin payını daha az olarak düşünürler ve kamu harcamaları düzeyinin daha yüksek olması şeklinde tercihte bulunurlar. Dolayısıyla, dolaylı vergiler, kamu harcamaları üzerinde önemli bir pozitif etkiye sahiptirler. Bu pozitif etki kamu harcamalarının aşırı artması şeklinde görülmektedir (Gemmell, Morrissey ve Pinar, 1999: 689). Hatta kamu harcamalarındaki artışlar, kamu gelirlerini aşacak düzeye çıkabilmektedir. Bu konuda seçmen bedavacı oldukça, yani kamu harcamalarının finansmanında kendi katkısının azaldığını düşündükçe, hiçbir vergi artırımını denk bütçe için yeterli olmayacak ve bütçe daima açık verecektir (Akalin, 1997: 104).

Aynı durum (yani vergi sisteminde daha az hissedilebilir vergilerin önemli bir paya sahip olması hâlindeki etki) karmaşık bir vergi sisteminin varlığında da görülmektedir. Yani karmaşık bir vergi sistemi, yükümlülerin ilâve kamu harcama düzeyinde vergi maliyetini daha az düşünmelerine yol açar (Schultze, 1992: 26).

Malî aldanımın kamu harcamaları üzerindeki etkisi Şekil 2'de gösterilmektedir. Kamu kesiminin büyümesi için, malî aldanım sayesinde oluşacak üç geniş etkiyle seçmeni manipüle etmeye uğraşmak cazip olabilir: İlki; seçmenlerin-yükümlülerin kamusal malların (G) finansmanındaki vergi payı, gerçekte olduğundan daha düşük gösterilmeye uğraşılır. Böylece G'nin nispi fiyatı üzerinden aldanımla birey Şekil 2'de 1 noktasından 2 noktasına doğru hareket edecektir. Bu noktada bireyin daha yüksek miktarda kamusal mal tüketimi olacaktır. Ancak birey gerçekte daha fazla vergi ödediğinden

dolayı bir gelir kaybına uğramaktadır. İkincisi; vergi harcaması kararlarının bir sonucu olarak, seçmenin bir reel gelir artışının olacağı düşüncesini desteklemek şeklinde malî aldanım söz konusudur. Bu durumda seçmen I_1 üzerinde 3 noktasını elde edebilir. Üçüncüsü; gelir (Y) ve kamusal mallar (G) arasındaki marjinal ikame oranının (MRS_{GY}) mutlak değerini yükseltmek için seçmenin tercihlerinde değişim yapabilecek bir girişim sözkonusu olabilir. Böyle bir değişim bireyi I_1 üzerinde 3 noktadan I_1 üzerinde 4 noktasına doğru kaydırır. Özetle, daha düşük düzeydence daha büyük miktarda kamusal malları kendi çıkarı için uygun gören politikacılar, seçmen tarafından kabul edilen dengede kamusal malları (G'yi) yükseltmek için, ikame, gelir ve tercih etkilerini teşvik etmelidirler (Cullis ve Jones, 1998: 360-361).

Şekil 2: Malî Aldanım



Dolayısıyla malî aldanımda, hükümetler, vergi yükünü gizlemek ve kamu harcamalarının düzeyini arttırmak eğiliminde olacaklardır (Easterly, 1998: 30). Çünkü, kamu harcamalarının finansmanı dolaylı vergiler (veya bütçe açıkları) içinde gizlenebildiği

zaman, hükümetler harcamalarını artırmanın daha kolay olacağına bilincinde olacaklardır. Bir başka deyişle, dolaysız vergilerden dolayı vergilere daha fazla güvenen hükümetler, diğer unsurlar eşitken, daha yüksek miktarda kamu harcamalarını devam ettirebileceklerdir (Gemmell, Morrissey ve Pınar, 1999: 702).

J. S. Mill de malî aldanımın "aşırı" kamu harcamalarına yol açabileceği görüşünü ileri sürmüştür. Malî aldanım 20. yy. boyunca birçok ülkedeki kamu harcamalarındaki dramatik artışı açıklayan unsurlardan biri olmuştur. Örneğin ABD'de GSMH'nin bir yüzdesi olarak kamu harcamaları son 90 yıl yaklaşık % 500 oranında artmıştır. Tabii ki, kamu harcamalarındaki artış sadece malî aldanımdan kaynaklanmayıp başka sebeplere de bağlıdır. Ancak malî aldanım önemli sebeplerden birini oluşturmaktadır (Tyran ve Sausgruber, 2000: 1).

Geliri maksimize etmeye çalışan hükümetler, gelirin esnek olduğu vergi sistemini de teşvik edeceklerdir. Çünkü bu sistemde gelirdeki reel veya enflasyonist değişimler vergi gelirlerini arttıracaktır (Cullis ve Jones, 1998: 404). Nitekim malî aldanım sonucu oluşan gelir, kamu harcamaları üzerinde, normal gelir artışından daha büyük etkiye sahip olabilmektedir (Marshall, 1991: 1336). Wagner de, gelir yapısının basitliği ile toplam kamu harcamaları arasında negatif bir ilişki olduğunu belirtmektedir (Wagner, 1976).

Ampirik çalışmalar, kamu harcamaları üzerindeki malî aldanımın etkisinin sadece kamu maliyesi araçlarına bağlı olmadığını, yani salt gelir sisteminin karmaşıklığı, getirilen yükümlülüklerin zamanlaması, gelir elâstikiyeti de-ğil, aynı zamanda güçlü ve sistematik olarak uygulanan demokratik karar alma türleriyle de ilgili olduğunu göstermektedirler. Nitekim malî aldanım ile kamu harcamaları

arasındaki ilişki temsili demokrasiler arasında da değişebilmektedir. Şöyle ki; referandum-suz temsili demokrasilerde bu ilişki açıkça görülürken, referandumlu temsili demokrasilerde daha kısmî bir ilişki söz konusudur. Çünkü bunlarda seçmenin tek doğrudan etki fırsatını oluşturan genel seçimler, uzun aralıklarla (3-5 yıl gibi) yapılmaktadır. Bunun sonucu olarak seçimler öncesi olasılık dışında, bireylerin tam mali yüklerini bilmeleri pek olası değildir (Pommerehne ve Schneider, 1978: 394-395). Uzun dönemde malî aldanım ve etki alanı, iletişim ve yükümlülerin vergi yüklerini öğrenme fırsatlarına da bağlı olabilmektedir (Frey ve Botnet, 1994: 345).

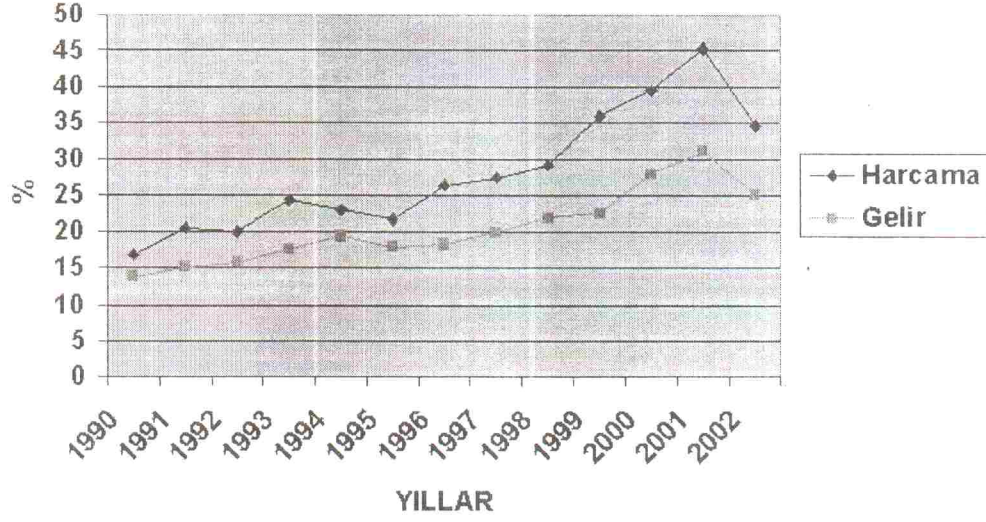
V. Türkiye'de Vergi Yapısı ve Kamu Harcamaları

Ülkemizde kamu gelir ve giderleri arasında dengesizlik bulunmaktadır (Şekil: 3). Bu dengesizlik bazı yıllarda artarken bazı yıllarda kısmen azalmaktadır. Toplam kamu giderlerinin GSMH içindeki payı % 20,1—% 45,3 arasında gerçekleşirken, toplam kamu gelirlerinin GSMH içindeki payı % 13,9—% 31,0 arasında gerçekleşmiştir.

1999'dan sonra kamu gelirleri ve giderleri arasındaki farkın daha fazla arttığı görülmektedir. Kamu harcamaları artar iken, kamu gelirlerinde reel olarak azalma görülmektedir. Kamu harcamalarındaki bu yükselişin başlıca sebepleri şöyle sıralanabilir: yüksek enflasyon, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları, yüksek faiz oranları, KİTlerin finansmanı ve açıkları.

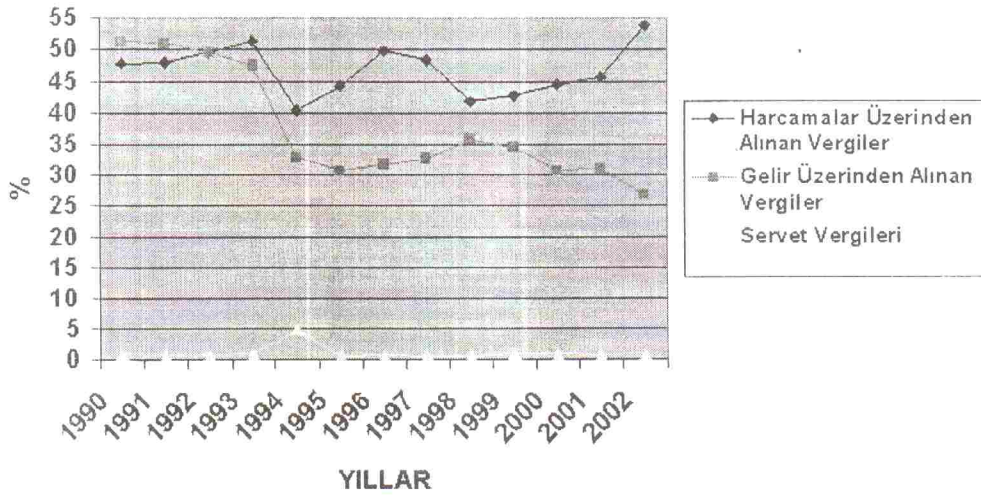
Şekil 4'te görüldüğü üzere, toplam kamu gelirleri içinde harcamalar üzerinden alınan vergiler, 1992 yılından itibaren en yüksek paya sahip olmuşlardır. Bu durum dolaylı-dolaysız vergi karşılaştırmasında da gözlenmektedir (Şekil 5). Dolaylı vergiler, dolaysız vergilerden oldukça fazla paya sahip olmuşlardır. Bu gelişim vergilemenin gelirden tü-

Şekil 3: GSMH'nın % Olarak Kamu Harcamaları



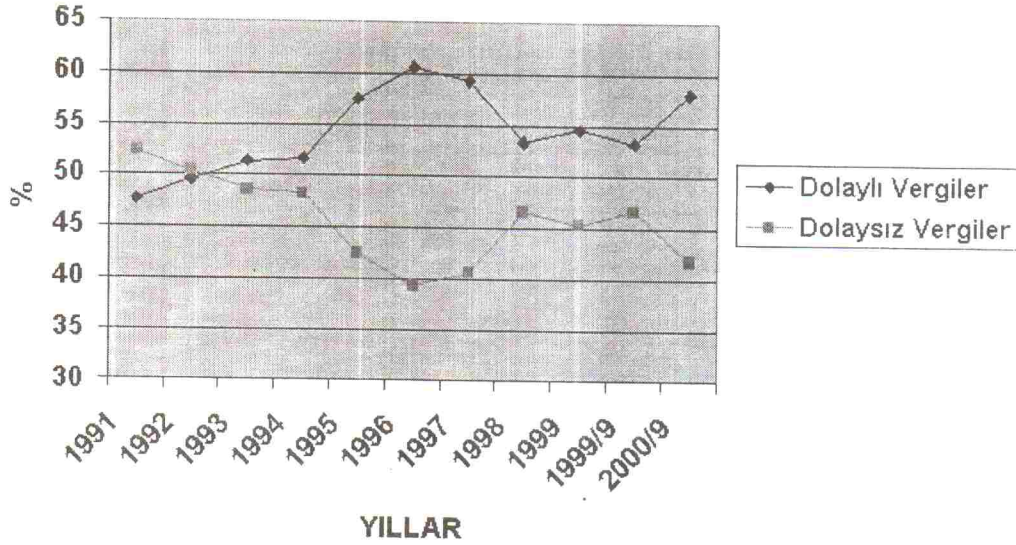
Kaynak: T.C. DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, 1999 ve 2002

Şekil 4: Toplam Vergi Gelirleri İçinde Vergilerin Payı



Kaynak: TOBB, 1991 Yılı Ekonomik Raporu, T. C. Maliye Bakanlığı 2000 Yılı ve 2001 Yılı Bütçe Gerekçeleri, 22 Aralık 2001 Tarihli Mükerrer Sayı 24618 Sayılı Resmî Gazete.

Şekil 5: Vergi Gelirlerinin Dağılımı



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2000 Yıllık Ekonomik Rapor.

ketime doğru kayması anlamına gelmektedir. Dolaylı—dolaysız vergiler arasındaki fark bazı yıllarda (özellikle 1995-1998 yılları arasında) önemli ölçüde açılmış bazı yıllarda ise daralmıştır.

1991 yılında erken seçime gitme kararının alınmasıyla genişletici maliye politikası izlenmeye başlamıştır. 1994 ve 1998 yılları arasında dolaylı ve dolaysız vergiler arasında fark daha belirginleşmiştir. Bu durumun meydana gelmesinde Türkiye ekonomisinin 1994'teki iç ve dış dengelerindeki birtakım bozulmaların önemli bir etkisi olmuştur. Döviz piyasalarından başlayan ve kamu kesimine de yayılan bu bunalımdan çıkış için "5 Nisan Kararları" adı altında ekonomik önlemler uygulama paketi yürürlüğe konmuştur (Yılmaz ve Susam, 2002).

1980 sonrasında izlenen iktisat ve maliye politikalarının gereği olarak, bir yandan ihracatta iç vergi maliyetlerini mahsup edilebilir hâle getirmek ve diğer taraftan vergi teş-

viklerinin yol açtığı gelir kaybını telâfi etmek üzere dolaylı vergilere ağırlık verilmiştir (Oyan, 1993). Yönetimde bulunan siyasal iktidarlar için dolaylı vergileri arttırmak, tahsilinin kolay, ekonomik olması ve malî aldanim oluşturulabilmesi sebepleriyle tercih edilmiş olabilir. Dolaylı vergilerdeki artışlara paralel olarak kamu harcamaları da artmıştır.

Sonuç

İtalyan maliyeci Puviani'nin geliştirdiği malî aldanim özellikle son yıllarda kamu maliyesinin çeşitli alanları açısından irdelenmeye başlanmıştır. Malî aldanim, yükümlülerin vergi ve diğer kamu gelirleri şeklindeki yükümlülüklerini, sistematik olarak gerçek düzeyinden daha az düşünmeleri sonucu oluşur. Malî aldanim, malî literatürde yer alan enflasyondan kaynaklanan "malî sürüklenme" den farklıdır. Sonuç olarak her iki durumda da yükümlülerin vergi yükü artmaktadır. Ancak malî aldanimda yükümlüler

vergi yükünün arttığına farkına varmazlar. Oysa malî sürüklenmede yükümlü bunun farkındadır.

Malî aldanımın kaynakları; vergi gelirlerinin yapısı, vergilerin değerlendirilmesindeki zamanlama farklılığı, vergi yapısının karmaşık olması, vergi miktarının farklı birkaç vergiye yayılması ve daha fazla malî merkezleşme eğilimi olarak sayılabilir.

Malî aldanım söz konusu olduğu zaman yükümlüler gerçekte ödedikleri miktardan daha az vergi ödediklerini düşünecekler (yani fayda kaybının az olduğunu düşünecekler) ve kamusal mallar için taleplerini arttıracaklardır (daha fazla fayda sağlamak üzere). Bu hipotez, daha az hissedilir olmaları sebebiyle malî aldanıma yol açan dolaylı vergilerin kamu harcamaları üzerindeki etkisi bağlamında ülkemiz açısından incelenmiştir. İncelenen dönem itibarıyla (1990-2002) ülkemizde dolaylı vergiler ile dolaysız vergiler arasında, dolaylı vergiler lehine önemli fark olduğu görülmektedir. Dolaylı vergilerin toplam kamu gelirleri içindeki payının (yaklaşık % 60'lara varan oranlarda), dolaysız vergilere oranla oldukça yüksek olduğu incelenen dönem itibarıyla gözlenmektedir. Dolaylı vergilerdeki bu artışın sebepleri arasında malî aldanımın da yer aldığı söylenebilir. Dolaylı vergilerin düzeyindeki yükselme, kamu harcamalarındaki "aşırı" artışın sebeplerinden birini oluşturmuştur. Nitekim kamu harcamaları kamu gelirlerinden hep fazla olmuştur. Dolayısıyla dolaylı vergilerin, vergide adaleti zedeleyici etkisi yanında malî aldanıma yol açması gibi olumsuz etkileri ülkemiz için de geçerli olmaktadır. Dolaylı vergilerin payının azaltılması kamu harcamalarında da azalma veya sınırlama yaratabilecektir.

Kaynaklar

Akalin, G. (1997), "7. Beş Yıllık Kalkınma Planında Vergi Politikası-Özel Kesim İlişkisi", *Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri*, XI. Türkiye Maliye Sempozyumu 4-8 Mayıs 1995, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, 93-104.

Anderson, T. L. ve Stratmann, T. (1993), "The Political Economy of Public Sector Growth in the United States", *The Growth of the Public Sector Theories and International Evidence*, (Ed: Norman Gemmill), Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited, 201-211.

Ashworth, J. ve Heyndels, B. (1997), "Politicians' Preferences on Local Tax Rates: An Empirical Analysis", *European Journal of Political Economy*, 13, 479-502.

Buchanan, J. M. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, The University of North Carolina Press, Chapel.

Cullis, J. ve Jones, P. (1998), *Public Finance and Public Choice*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.

Da Empoli, D. (September, 2002), "The Theory of Fiscal Illusion in a Constitutional Perspective", *Public Finance Review*, 30 (5), 377-384.

Dollery, B. E. ve Worthington, A. C. (1996), "Tax Complexity and Fiscal Illusion: An Empirical Evaluation of the Heyndels and Smolders Approach", *Public Finance*, 51 (4), 522-533.

Easterly, W. (1998), *When is Fiscal Adjustment on Illusion?* 27th Panel Meeting of Economic Policy, October 16-17, Vienna: World Bank.

Frey, B. S. ve Bohnet, I. (1994), "Direct Democratic Rules: The Role of Discussion", *Kyklos*, 47 (3), 341-354.

Gemmill, N. Morrissey, O. ve Pinar, A. (1998), *Taxation, Fiscal Illusion and the Demand for Government Expenditures in the UK: A Time-Series Analysis*, School of Economics Discussion Paper 98/10.

Gemmill, N. Morrissey, O. ve Pinar, A. (1999), "Fiscal Illusion and the Demand for Government

- Expenditures in the UK”, *European Journal of Political Economy*, 15, 687-704.
- Gemmell, N. Morrissey, O. ve Pinar, A. (2002), “Fiscal Illusion and Political Accountability: Theory and Evidence from Two Local Tax Regimes in Britain”, *Public Choice*, 110, 199-224.
- Hackl, F., Schneider, F. ve Withers, G. (1993), “The Public Sector in Australia: A Quantitative Analysis”, *The Growth of the Public Sector Theories and International Evidence*, (Ed: Norman Gemmell), Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited, 212-231.
- Hendrich, R. (Winter, 2002), “Revenue Diversification: Fiscal Illusion or Flexible Financial Management”, *Public Budgeting & Finance*, 4, 52-72.
- Karakaş, E. ve Akkoyunlu, P. (1998), “Mali Kriz Çözümleri ve Uluslararası Karşılaştırmalar”, *Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz*, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 1997, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 83, 17-34.
- Marshall, L. (December, 1991), “New Evidence on Fiscal Illusion: The 1986 Tax “Windfalls””, *The American Economic Review*, 81 (5), 1336-1344.
- Immervoil, H. (2000), *Fiscal Drag-An Automatic Stabiliser?*, Cambridge: Cambridge University.
- Oyan, O. (1993), “Türkiye’de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi ve Reform Gereksinimi”, 3. İzmir İktisat Kongresi (4-7 Haziran 1992), Ankara: DPT Yayınları, 152-167.
- Pommerchne, W. ve Schneider, F. (1978), “Fiscal Illusion, Political Institutions and Local Public Spending”, *Kyklos*, 31 (3), 381-408.
- Resmî Gazete*, 22 Aralık 2001 Tarihli Mükerrer Sayı:24618.
- Schultz, C. L. (Spring, 1992), “Is There a Bias Toward Excess in U.S. Government Budgets or Deficits?”, *Journal of Economic Perspectives*, 6 (2), 25-43.
- Simon, J. (1998), *A Dictionary of Taxation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Şenyüz, D. (1995), *Vergilendirmede Yükümlü Psikolojisi*, Bursa:
- T.C. DİE (1999), *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, Ankara: DİE Yayınları.
- T.C. DİE (2002), *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, Ankara: DİE Yayınları.
- T.C. Maliye Bakanlığı, *2000 Yılı ve 2001 Yılı Bütçe Gerekçeleri*.
- T.C. Maliye Bakanlığı, *2000 Yıllık Ekonomik Rapor*.
- TOBB, *1991 Yılı Ekonomik Raporu*, Ankara: TOBB Yayını.
- TOBB, *1992 Yılı Ekonomik Raporu*, Ankara: TOBB Yayını.
- Trotman-Dickenson, D.I. (1996), *Economics of the Public Sector*, London: Macmillan Press Ltd.
- Tyran, J. R. ve Sausgruber, R. (September, 2000), *On Fiscal Illusion*.
- Yılmaz, B. E. ve Susam, N. (2002), “Türkiye’de kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkelerarası Karşılaştırma”, *Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu (28-31 Mayıs 2001)*, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi, 410-441.
- Wagner, R. E. (1976), “Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice”, *Kyklos*, 25, 45-61.