



Araştırma Makalesi
Research Article

Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Yıl: 2020 Cilt-Sayı: 13(4) ss: 709-723

Academic Review of Economics and Administrative Sciences
Year: 2020 Vol-Issue: 13(4) pp: 709-723

<http://dergipark.org.tr/tr/pub/ohuiibf/>

ISSN: 2564-6931

DOI: 10.25287/ohuiibf.706721

Geliş Tarihi / Received: 20.03.2020

Kabul Tarihi / Accepted: 24.07.2020

VERGİ HARCAMASI KAVRAMININ KÖKENİ ÜZERİNE*

Zeynep AĞDEMİR¹
Deniz ABUKAN²

Öz

Vergi harcaması, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) kökenli bir kavramdır. Vergi harcamasının tanımına, ölçülmesine, raporlanmasına dair pek çok çalışma olmasına rağmen, kuramsal/teorik yerine dair boşluk dikkat çekmektedir. Bu çalışma, Foucault'nun 'Biyopolitikanın Doğuşu: College de France Dersleri 1978-1979' eserinden hareketle, vergi harcaması kavramının neden ABD kökenli olduğu sorusunu farklı neoliberal yönetimsellik biçimlerini ele alarak incelemiştir. Bu bağlamda ilk bölümde Foucault'nun farklı neoliberal yönetimsellikler olarak adlandırdığı ABD anarko-liberalizmi, Alman ordoliberalizmi ve Fransa liberalizmi arasındaki farklılıklar ele alınarak anlaşılmasına çalışılmıştır. Anarko-liberalizmi diğer neoliberal yönetimselliklerden ayıran en önemli özelliğin toplumsal hayatın piyasalaştırılmaya çalışılması olduğu ortaya konarak, bu yaklaşımın kamu maliyesine yansımalarının kamusal faaliyetlerin arz ve talep kanunlarına göre fayda-maliyet çerçevesinde belirlenmesi olduğu belirtilmiştir. Çalışmanın vurgu yapmaya çalıştığı önemli bir nokta neoliberal yönetimsellik biçimlerinin Keynesyen dönemde kök salmış olmasıdır. Bu çerçeveden hareketle çalışma vergi harcamalarının da 1960'lıların sonu ile 1970'lilerin başında bütçe açıklarını azaltmak, kamu maliyesini fayda-maliyet analizine göre yönetmenin bir aracı olduğu tezini işlemek için ikinci bölümde vergi harcamasının tarihsel gelişmesini günümüze kadar anlatmaya çalışmıştır. Sonuç bölümünde ise neoliberal yönetimsellik biçimlerinde farklılıkların ülkelerdeki kamu maliyesi uygulamalarına nasıl yansıdığı, vergi harcaması kavramının kökeninin ABD kaynaklı olmasının anarko-liberalizminin devlet anlayışındaki farklılık olduğu ve kavramının anarko-liberalizm ile ilişkileri ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler : Vergi harcaması, ABD, Anarko-liberalizm.

Jel Sınıflandırılması : B5, H2, H20.

* Bu çalışma, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019 Bahar Dönemi, Maliye Doktora Programında Doç. Dr. Ceyhan Gürkan tarafından verilen Maliyenin Sosyal Teorisi dersinden ilham alınarak geliştirilmiştir. Tüm hatalar ve eksikler bize ait olmak üzere çalışmaya ilham veren Ceyhan Gürkan'a teşekkürü borç biliriz. Foucault'dan hareketle kamu maliyesine dair çalışmalar için bkz. Gürkan (2016, 2018).

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, zeynepagdemir@ahievran.edu.tr, ORCID: 0000-0001-2345-6789

² Dr. Öğr. Üyesi, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, denizabukan@ahievran.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9387-1873

ON THE ORIGIN OF THE CONCEPT OF TAX EXPENDITURE

Abstract

Tax expenditure is a concept originating in the United States (USA). Although there are many studies on the definition, measurement, and reporting of tax expenditures, the gap regarding the theoretical place draws attention. This study examines the question of why the concept of tax expenditure originated in the United States, based on Foucault's 'Birth of Biopolitics: College de France Lessons 1978-1979', taking into account different forms of the neoliberal governmentality. In this context, in the first chapter, it is tried to be understood the differences between neoliberal governmentalities. It has been stated that the most important feature that distinguishes anarcho-liberalism from other neoliberal governmentalities is the marketization of the social life, and anarcho-liberal public finance perspective is determined within the scope of benefit-cost according to the laws of supply and demand. An important point that the study tries to emphasize is that neoliberal forms of governance take root in the Keynesian period. In the second chapter, the historical development of tax expenditures until today is explained to emphasize that the concept of tax expenditure originated in the 1960s and 1970s and it is a tool of managing public finance according to the cost-benefit analysis. In the conclusion, how the differences in the forms of neoliberal governance are reflected in the public finance practices in the countries, the origin of the concept of tax expenditure is the origin of the USA and the relation between the concept of anarcho-liberalism, and anarcho-liberalism.

Keywords : Tax expenditure, USA, Anarcho-liberalism.

Jel Classification : B5, H2, H20.

GİRİŞ

Vergi harcaması kavramı ilk olarak 1960'lı yılların sonu ile 1970'lerin başında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) kullanılmaya başlanmıştır. Vergi harcamalarının, bütçe içerisinde zorunlu olarak yer alması ise 1974 yılı Bütçe Kanunu ile gerçekleşmiştir. Kanun, vergi harcamasını vergi kanunlarınca uygulamaya konulan muafiyet (*exemption*), istisna (*exclusion*), brüt gelirden yapılan indirimler (*deduction from gross income*), özel vergi mahsubu (*special credit*), vergi oranı indirimleri (*preferential rate of tax*), yükümlülüklerin ertelenmesinden (*deferral of liability*)³ kaynaklanan gelir kaybı olarak tanımlanmıştır. 1959 yılında Federal Almanya bütçesinde, geniş kapsamlı vergi harcamasına benzer bir liste zorunluluk olmaksızın yayımlansa da vergi harcaması kavramının kendisi ABD kökenlidir. Vergi harcamaları ABD'den sonra 1980'li yıllarda pek çok ülkede bütçe kanununun bir parçası olurken, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) 1984 ve 1996 yılında vergi harcamasına dair raporlar yayımlamış, Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) da OECD gibi bu raporlar serisine katılmış, kavram küresel kamu mali sisteme yerleşmiştir.

Vergi harcamalarının tanımı, raporlanması, ölçülmesi konuları oldukça tartışılan başlıklar olmasına rağmen vergi harcaması kavramının kuramsal/teorik çerçevesine ilişkin çalışmalar yaygın değildir. Vergi harcaması neden ABD kökenli bir kavramdır? Vergi harcaması kamu mali yapısı içinde nasıl bir değişime işaret etmektedir? Bu ve buna benzer sorular yanıtız kalmaktadır. Çalışma bu sorulara cevap oluşturmak üzere vergi harcaması kavramının kuramsal/teorik temellerine dair bir denemeyi, Foucault'nun '*Biyopolitikanın Doğuşu: College de France Dersleri 1978-1979'dan hareketle* yapmaya çalışacaktır.

Foucault bu eserinde ABD liberalizminin (anarko-liberalizm) Kıta Avrupası liberalizminden (Alman ordoliberalizmi ve Fransa liberalizmi) farklılaştığını anlatır. Bu farklılıkları anlatırken yer yer kamu maliyesine dair örnekler de verir. Çalışma, vergi harcaması kavramının kökenlerini Foucault'dan hareketle ABD liberalizminin (anarko-liberalizmin) özellikleri üzerinden anlamaya

³ Vergilemeye tabi olan konunun vergileme kapsamından çıkarılması, vergi istisnası; gerçek veya tüzel kişinin vergileme kapsamından çıkarılması, vergi muafiyeti; vergiye tabi matrahın hesaplanmasında gayri safi gelirden yapılan indirimler, vergi indirimleri; vergi oranının farklılaşmasını sağlayan indirimler, oran indirimleri; tahsil edilmiş vergilerin geri ödenmesi, vergi iadesi; bazı vergilerin tahsilatının geciktirilmesi ise vergi ertelenmesi olarak tanımlanabilir (Saraç, 2010: 265).

çalışmıştır. Dolayısıyla ilk olarak Foucault'nun iki neoliberal yönetim sanatını nasıl ayrıştırdığı anlatılmaya çalışılacaktır. Ardından, 1960'ların sonları ile 1970'lerin başlarında vergi harcaması kavramını doğuran dönemde kamu mali sistemine dair tartışmalar, kavramın hangi saikler gözetilerek ve hangi kamu mali sorunlarına yanıt olarak ortaya atıldığı ele alınacaktır. Son olarak vergi harcaması kavramının ABD sonrasındaki serüveni IMF, OECD, WB'nin çeşitli çalışmaları ele alınarak incelenecek, bu çalışmalarda vergi harcaması kavramına kamu mali sistemi bağlamında nasıl anlamlar yüklendiği anlaşılacaktır. Sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılacaktır.

I. FOUCAULT YÖNETİM SANATI VE ANARKO-LİBERALİZM

Foucault (2015), *Biyopolitikanın Doğuşu: College de France Dersleri 1978-1979*'da farklı neoliberalizm biçimlerinden; Almanya için ordoliberalizmden, Fransa için Fransa liberalizminden, ABD için anarko-liberalizmden bahsetmektedir. Alman ordoliberalizmi, Fransa liberalizmi ve ABD anarko-liberalizmi içine sızmıştır, ancak her biçim birbirinden farklılaşan özelliklere sahiptir. Öncelikle neoliberalizm Foucault için bir “yönetimsellik” biçimidir. Foucault'da neoliberalizmin farklılaşması ise “yönetimsellik” “yönetim sanatı” kavramlarının ontolojisiyle ilgilidir. Farklı neoliberal biçimlerin ne anlama geldiğini kavramak için Foucault'daki “yönetim sanatı” “yönetimsellik” kavramlarına daha yakından bakmak gerekmektedir.

Foucault (2015: 4), yönetim sanatı veya yönetim pratiğini “politik hükümlerliğin icrası” olarak ele alır ve bu kavram “yöneticilerin fiili yönetme biçimleri değil [...] yönetimdeki en iyi düşünümüdür”. Diğer bir ifadeyle “insan davranışlarının yönetiliş şeklidir” (Foucault, 2015: 156). Foucault'nun (2015: 156) anlamak istediği “[...] yönetimselliğin söz gelimi ekonomik politikada veya tüm bir sosyal grubun idare edilmesinde nasıl işlediğidir”. Foucault (2015: 5), yönetim pratiğini sosyoloji, tarih ve siyaset felsefesini kullanarak anlamaya çalışmadığını, daha çok yönetim pratiğinden yola çıktığını belirtir. Buradaki tarih anlatısı evrensel olanın olmadığından hareketle yola çıkar. Başka bir deyişle tarih “evrimsel olmayan ve bağlantısız bilgilerin bölük pörçük alanıdır” (Foucault, 2015: 5). Her ne kadar bu tarihsel metodoloji eksiklikler içerse de pek çok farklı düzlemde yeniliklere olanak sunar. Garrett (2019), Foucault'nun neoliberalizm analizinin günümüz sosyal politikasının gidişatına dair fikir vermesi açısından önemli olduğunu vurgular.

Yönetim pratiği “belirli bir akılsallık türünün ortaya çıkması [...] adına devlet denen bir şeye göre ayarlanan akılsallıktır” (Foucault, 2015: 6). Burada önemli olan devlet ile yönetim pratiği arasındaki ilişkidir. Devlet akli “tam olarak var olduğu varsayılan bir devletle inşa edilebilecek bir devlet arasında bulunan bir pratik ya da daha doğrusu pratiğin akılsallaştırılmasıdır” (Foucault, 2015: 6). Başka bir deyişle, “devlet akli ilkesine göre yönetmek, devletin sağlam ve kalıcı kılınması, zenginleştirilmesi ve onu yok edebilecek her şeyin karşısında güçlendirilmesi anlamına gelir” (Foucault, 2015: 6). Devlet akli denen şey 16. yüzyıl kökenlidir, bu akılsallığın önemli özelliği “özgüllüğü ve çoğulluğudur” (Foucault, 2015: 7). Foucault, “söylemlerin özgüllüğünü ve kesintiliğini kavramaya girilerek” iktidarı yeniden düşünür (Kellener ve Best, 2016: 68). Böylelikle Foucault'da neoliberalizmin neden farklı biçimlere büründüğünü daha iyi anlamak mümkündür. Neoliberal iktidarın farklı biçimleri devlet aklının çoğulluğundan gelmektedir.

Devlet akli iktisadi bir doktrinden fazladır. Örneğin merkantilizm sadece iktisadi bir olgu değildir. İktisadi olarak “üretim ve ticaret yollarının bazı ilkelere dayanarak belli şekillerde örgütlenmesi” stratejisidir, ancak aynı zamanda nüfusun kuvvetlendirilmesidir ve dış güçlerle rekabet gereği ordu ve diplomasi ile işlemesi gerekir (Foucault, 2015:7). Bu da Foucault'nun biyopolitika kavramına bir girişi olarak görülebilir. Her ne kadar *Biyopolitikanın Doğuşu College de France Dersleri 1978-1979*'da biyopolitika kavramı çok açık biçimde kendini su yüzüne çıkarmasa da, Kellner ve Best'in (2016: 81) belirttiği gibi, biyoiktidar “iktidarın yalnızca fiziksel güç ya da yasal temsil yoluyla değil, beden ile ruhun şekillendirilmesi yoluyla” işlemesidir.

Bu bağlamda neoliberal yönetim sanatı, liberal yönetim sanatından farklılaşmış⁴, 1925-1930 dönemi yönetimselliğinin yeni genel krizinden doğmuştur. Bu krizin belirtisi devlet fobisidir ve ordoliberal, anarko-liberal yönetim sanatları buradan türemiştir (Foucault, 2015). Devlet fobisi izleğinde iki unsur karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki “devletin kendi içinde barındırdığı, kendi dinamiğine özgü genişleme yetisi [...] emperyalizm fikridir”, başka bir deyişle “devletin sivil toplum karşısında sınırsız genişleme gücüdür”, ikincisi ise devlet biçimleri arasındaki bağdır; “idari devlet, refah devleti, bürokrasi devleti, faşist devletler, totaliter devlet” gibi (Foucault, 2015, 156). Bunların hepsi birbirini izler ve devlet ağacının çeşitli dallarıdır. Yani “devlet şekillerinin, devlete özgü bir dinamizmden doğarak birbirini doğurmasıdır” (Foucault, 2015: 156).

Devlet mekanizmasının eleştirisi bu iki düzlemde enflasyonist biçimde ilerlemiş ve daha 1930-1945 arasında açık ve net biçimde kendini göstermiştir (Foucault, 2015: 158). Foucault (2015), neoliberal yönetimselliklerin, Keynesyen olarak adlandırılan dönemdeki varlığından bahsetmektedir ve bu durum neoliberal yönetimselliğin Keynesyen döneme sızmış olduğunu ortaya koymaktadır. Farklı neoliberal gelenekler devlet fobisine karşı farklı bir duruş sergilemeye çalışmışlardır. Örneğin Alman ordoliberalerler, “*New Deal ve Front populaire tarzı güdümcü ve müdahaleci politikalara, nasyonal-sosyalist ekonomi ve politikaya, Sovyetler Birliği’nin politik ve ekonomik kararlarına ve genel olarak sosyalizme karşı*” olduklarını dile getirmişlerdir. Alman neoliberal ekolün ne kadar erken ortaya çıktığını Röpke’nin 1943 yılında İsviçre dergisinde yayımlanan Beveridge Planı eleştirisinde görmek mümkündür. Röpke’ye göre, bu planda “devlet [...] her şeyi kapsıyor, düzenliyor, topluyor ve denetliyor; bunun tek kesin sonucuysa topluma uygulanan eylemlerin giderek merkezileşmesi orta sınıf üzerindeki yıkıcı etkilerin, proleterleşmenin ve devletleşmenin artışıdır” (Foucault, 2015: 158).

Foucault için, ordoliberalizm ile anarko-liberalizm arasındaki geçişi sağlayan düşünür olan Hayek 1943 yılında İngiltere’nin Alman tehlikesi ile karşı karşıya olduğunu söylüyordu. Bu tehlike Almanya’nın İngiltere’yi istila etmesi değil, İngiltere’nin Beveridge sistemine geçiydi. Hayek’e göre Beveridge Planı, “*sosyalleştirmeci ve güdümlü ekonomiye sahip, planlamacı, sosyal güvenlikçi bir sisteme geçiştir*” ve bu “*İngiltere’nin Nazileşmesi modeli olacak*”tı.. Foucault bu ve benzeri ifadelerin 1933’te, hatta daha uzak tarihlerde bile bulunduğunu belirtmektedir (Foucault, 2015: 159). Nazizm devlet aklının yüceltilmesi değildir, devlet yönetimselliği yerine parti yönetimselliğinin koyulmasıdır. Dolayısıyla Foucault (2015), Nazizme devlet yönetimselliği biçimi atfetmemiştir. Bu yüzden de devlet akılsallığının ortaya çıkış biçimi olarak Alman neoliberal modelini incelemiş, bu modelin “*neoliberal yönetimselliğin imkânı*” olduğunu yazmıştır. Ordoliberal yönetimselliğin, Fransa liberalizmi ve ABD liberalizmi içindeki izini sürmüş, farklılıklarını ortaya koymuştur.

Alman modeli Fransa’daki gibi kriz içinde gelişmiştir. Bu modeli uygulayanlar ise devleti kriz döneminde yönetmek durumunda olanlardı. ABD modeli, Alman modelinin uygulanmasından başka bir görünüme sahiptir. ABD’de liberal gelenek süregiden bir biçime bürünmüştür. *New Deal*’a eleştiri olarak ortaya çıkan şey Alman modelinin ABD’de uygulanması değildi, “*bunu tamamen ABD’nin içinden gelen bir fenomen olarak görmek mümkündür*”. (Foucault, 2015: 161-162). ABD modeli, *New Deal*’ın sorgulanmaya başladığı Johnson, Nixon ve Carter döneminde siyasi bir krizin içerisinde gelişmiştir. ABD modeli, Fransa modeli gibi yalnızca “*yönetim takımı ve danışmanlarla*” sınırlı değil, “*belirli bir dönemde tüm politik muhalefeti kapsayan, kitlesel olmasa da Amerikan toplumunun içinde geniş yankı bulan temel bir ekonomik alternatif şeklini almıştı*”. Dolayısıyla Alman modelinin Fransa’ya yayılmasıyla, ABD’ye yayılmasının, arasında bazı bağlantılar olmasına karşın, paralel olduğunu iddia etmek güçtür (Foucault, 2015: 162). Kısaca söylenecek olursa, ordoliberalizm Fransa ve ABD’ye yayılsa da bu iki ülke için bu yayılma biçimi farklılık göstermiştir. Bu farklılıkları anlamak için öncelikle Foucault’nun ordoliberalizmi nasıl ele aldığını, ardından Fransa modeline ordoliberal geleneğin nasıl sirayet ettiğini ve son olarak ABD neoliberalizmini ele alacağız. Buraya kadar ortaya koyduğumuz çerçevede içinde altı çizilmesi gerekli nokta neoliberal yönetimselliğin oldukça erken tarihlerde su yüzüne çıkmış olmasıdır.

Ordoliberalerler, Nazizmden hareketle mili ekonomiye karşı çıkıyor, İngiliz Beveridge Planı’nı eleştiriyor, liberalizm, Keynesçi müdahalecilik ve Alman ekonomik müdahalecilik dışında başka bir seçenekten bahsediyorlardı. Diğer bir ifadeyle başka bir akılsallıktan bahsediyorlardı (Foucault,

⁴ Bu farklılaşma yazının kapsamını aşmaktadır. Bu farklılaşma için bkz. Foucault (2015: 103-105).

2015: 92-98). “Devlet tarafından belirlenen ve denetlenen bir serbest piyasa yerine bu dengeyi tamamen tersine çevirip serbest piyasanın devletin baştan sona düzenleyicisi olacağı bir düzen [...] yani devlet denetiminde bir piyasa yerine piyasa denetiminde bir devlet” önermekteydiler (Foucault, 2015: 102). Ordoliberaller 18. yüzyılda “devlete şu sınırdan itibaren şu konulara dair, bu alanın şu sınırları dışında hiçbir müdahalede bulunmayacaksınız” demenin yeterli olmadığını düşünmekteydiler (Foucault, 2015: 102).

Ordoliberalere göre yönetimin “en temel ve kalıcı” amacı “piyasanın varoluş koşullarını sağlamaktır”, bu da çerçeve koşullar olarak adlandırılmaktaydı. Eucken’in 1952 yılında Almanya tarım politikasına dair yazdıkları, çerçeve politikanın ne olduğuna dair çıkarımlar içermektedir. Eucken, Almanya’nın tarım sektörünün piyasaya entegre olmadığını vurgulamış, bunun temel sebebinin ise teknik ilerlemeyi engelleyen aşırı nüfus olduğu sonucuna varmıştır. Bu soruna müdahale biçimi fiyat mekanizması yoluyla veya sektör destekleri biçiminde olmamalıydı. Göç politikaları, tarıma dair hukuki düzenlemeler (miras, kiralama vb.), tarım tekniğine müdahaleler şeklinde olmalıydı. Başka bir deyişle piyasanın varoluş koşullarını sağlamak için “nüfus, teknikler, formasyon, eğitim, hukuki rejim, toprakların kullanılabilirliği, iklim” gibi alanlara müdahale etmek gerekliydi. Halihazırda bu metin kendisinden on yıl sonra kurulacak olan Ortak Tarım Pazarı’nın temelini oluştuyordu (Foucault, 2015: 121-122).

Ordoliberalere göre toplumsal politika ekonominin işlediği biçimde işlemeliydi. Sosyal politika ekonominin telafi edicisi, herkesin tüketime erişimini sağlayan biçimde olmamalıydı. Eşitsizliğin varlığı gerekliydi. Gelir grupları arasındaki aktarım oldukça kısıtlı olmalıydı. Sosyal politikanın tek yapacağı asgari geçimi sağlamaktı. Toplumun hastalık, yaşlılık, kaza gibi risklere karşı kendisini koruması için gerekli gelire sahip olmasını sağlamaktı. Tam anlamıyla bu model Alman modelinde uygulanmasa da ortaklaştırılmış şey her üç model için “özelleştirilmiş sosyal politikaydı” (Foucault, 2015: 123-126).

Neoliberalerin tahayyül ettiği toplum mekanizması liberallerin ticaret toplumu değil, rekabet dinamiğine dayalı toplumdur. Toplum rekabet piyasasına göre düzenlenmeliydi. Engellenmesi gereken şey piyasanın toplumda yarattığı yıkıcı mekanizmalar değil, “toplumda oluşabilecek rekabet karşıtı mekanizmalardır”. Diğer taraftan toplumun rekabet kuralları ile düzenlenmesi fikri hukuk meselesini öne çıkarmaktaydı. Foucault, hukuk konusunu anlatmak için bu üç neoliberal modelin temelleri için önemli olan Walter Lippmann Kolokiyumu’na dönüyor, burada liberallerin eksik bıraktığı piyasanın işlemesi için gerekli olan yasal çerçeveye vurgu yapan önerileri dile getiriyordu. Bir Fransız düşünürü atıfla “[...] liberal rejim kendiliğinde doğal bir düzenin sonucundan ibaret değil [...] aynı zamanda devletlerin hukuki müdahaleciliğini öngören bir yasal düzenin sonudur” diyordu. Ordoliberaler, piyasa kurumlarına müdahale etmeyelim ancak kanunları o kadar iyi düzenleyelim ki ekonomiyi düzenleyen onlar olsun, “kanunların egemenliğinde işleyen bir hukuk devleti” (*Rechtsstaat*) ekonomik düzeni sağlasın görüşünü savunmaktaydılar (Foucault, 2015: 132-140).

Foucault’ya göre kanunların egemenliğini en iyi tanımlayan Hayek’ti ve ondan aşağıdaki gibi bir serbest alıntı yaparak piyasa-hukuk ilişkisini anlatmaya çalışmıştır:⁵

“Hukuk devleti biçimsel kalmak zorundadır, asla bir amaca sahip olamaz. Devlet şöyle diyemez: gelirler arasındaki fark azalmalı. Devlet şöyle diyemez: şu tüketim artırılmalı. Ekonomik düzen kapsamındaki bir yasa tamamen biçimsel olmak zorundadır. Kişilere ne yapmaları ne de yapmamaları gerekenleri söylemeli; global bir ekonomik tercih içine girmemelidir. İkinci olarak eğer bir yasa ekonomik düzen içinde hukuk devletine uyacaksa, sabit kurallar şeklinde belirlenmeli, elde edilen sonuçlara göre değişebilir, düzeltilebilir olmamalıdır. Üçüncü olarak yasama, tüm ekonomik aktörlerin söz konusu yasal çerçevenin değişmeyeceğini bildikleri için kararlarını özgürce alabileceği bir çerçeve tanımlamak zorundadır. Dördüncü olarak, yasa herkesi olduğu gibi devleti de bağlamak zorundadır, öyle ki herkes kamusal gücün nasıl hareket edeceğini bilebilsin. Son olarak da, gördüğümüz gibi ekonomik düzende hukuk devleti anlayışı, tüm işlemleri yukarıdan domine edecek, hedefleri belirleyecek ve kimi aktörlerin yerini alıp, onların yerine karar verecek evrensel bir ekonomik özne olma ihtimalini ortadan kaldırıyor [...] Kısacası ekonomi, devlet için bu oyun⁶ olmalı: kurullarla düzenlenmiş bir faaliyetler bütünü

⁵ Bu aynı zamanda bizim için ordoliberal ve anarko-liberal yaklaşımların geçişkenliğini de anlatmaktadır.

⁶ Burada piyasanın varoluş koşullarının sağlanması için gerekli kurulların konduğu sistem oyun olarak adlandırılmaktadır.

fakat bu faaliyetlerin kuralları bir başkasının sizin için aldığı kararlarla belirlenemez [...] Bu oyunun tek hakiki aktörleri bireyler ya da şirketler olmalıdır. Devletin temin ettiği hukuksal-kurumsal çerçevenin içinde kuralları belirlenmiş bir şirketler oyunu” (Foucault, 2015: 146-147).

Kanun ve düzenin Amerikan sağcı ideoloji için önemi şöyle açıklanabilir: “*kamusal güç ekonomik düzene ancak kanunlar çerçevesinde müdahale edebilir ve kamusal güç bu tipte yasal müdahalelerle yetindiği takdirde ekonomik düzen bu kanunun içerisinde şekillenecek, kendi düzenlenmesinin hem sonucu hem de ilkesi olacaktır” (Foucault, 2015: 148).* Her ne kadar ordoliberalizm ve anarko-liberalizm piyasanın işleme için gerekli koşulların oluşturulması bağlamında benzer bir çerçeveye sahip olsa da devletin müdahale mantığı her iki yönetimsellik biçiminde farklılaşmaktaydı. “*Ordoliberallerin hayalini kurduğu şirket toplumu, piyasa için ve piyasaya karşı bir toplum. Piyasaya yönelik ve piyasanın ortaya çıkardığı değerlerin varoluşsal etkilerin dengelendiği, telafi edildiği bir toplumdur” (Foucault, 2015: 199).* Ancak “*Amerikan neoliberalizmde esas olan piyasanın ekonomik biçimini yaygınlaştırmaktır. Bunu sosyal alanın tamamına ve alışılmış olarak para mübadelelerinin yaşanmadığı sosyal sistemi kapsayacak şekilde yaygınlaştırmaktır” (Foucault, 2015: 200).*

Alman ordoliberal yönetimselliğin genel hatlarını çizdikten sonra Alman neoliberal geleneğin Fransa modelinde kendini nasıl barındırdığını ele almak önemli olacaktır. Alman modeli, ekonomide tam istihdam, fiyat istikrarı, ekonomik büyüme, ödemeler dengesi denkliliği, gelir ve servetin yeniden bölüşülmesi, sosyal hizmet sunumu⁷ hedefleri içinde fiyat istikrarı ve ödemeler dengesi denkliliğini birincil hedefler olarak belirlemektedir. İngiliz ve Fransa uygulaması ise Beveridge Planı ve *Front populaire*⁸ dönemlerinde ordoliberal modelin hedeflerinin tersini içermektedir. Fransa’da bu önceliklerin yerini tam istihdam ve sosyal hizmet sunumu almıştır. 1969 yılından itibaren işsizlik, enflasyon ve ödemeler dengesi açığının kendini belli etmesi, bu önceliklerin 1970’li yıllarda terk edilmesine neden olmuştur. Genel itibarıyla 1920’li yıllardan sonra müdahaleci politikayla, daha az güdümlü daha fazla liberal politika arasında gelgitli hareketler yaşanmıştır (Foucault, 2015: 164-166).

Ordoliberal mantığın Fransa’ya sirayet etmesi konusunda, Giscard’ın iktidara gelmesiyle yürütülen sosyal politikalar Foucault açısından önemlidir. Fransa’da gelirin yeniden bölüşümüne dayalı, tüketimi artıran bir politika hakimdir. Ancak bu politika ekonomi üzerinde istenmeyen bir etki yaratabilir miydi? Bu soruyu olumlu ve olumsuz cevaplayanlar mevcutken, Fransa’da sosyal güvenliğin kurucusu olan Laroque, 1948’de yazdığı metinde bu konuda endişeye gerek olmadığını, sosyal güvenlik sisteminin amacının ekonomi üzerinde etkiler yaratmak olmadığını, maaş kazananlar için bunun bir dayanışma biçimi olduğunu, maaşlıların maaş kazanamayanları finanse ettiği bir sistem olmadığını, bu sistemin maaşların yükseltilmesine neden olmayacağını ve böylelikle de ekonomiyi hantallaştırmayacağını dile getiriyordu (Foucault, 2015:168-169).

Bu söylemler Foucault’ya göre ordoliberal modeli hatırlatıyordu. 1972 yılında Fransa’da neoliberal yönetimselliğin gelişmeye başladığı dönemde, Maliye Bakanı Giscard d’Estaing, sosyal güvenlik sisteminin ekonomi üzerinde etkisiz hale getirilmesi gerektiğini söylemişti. Giscard metninde, Alman ordoliberalizmi, Fransız liberalizmi ve Amerikan anarko-liberalizmde ortak olan bir özelliği dile getiriyordu: “*Ekonomi esasen tüm toplumu kapsamaması gereken ve devletin kuralları belirleyip bu kurallara uyulmasını sağladığı bir oyundur”.* Devletin belirlediği kurallar çerçevesinde oyunun hareketli olmasını ve oyuna çok kişinin katılmasını sağlamak önemlidir. Ayrıca bu kurullarla herhangi bir oyuncunun oyuna katılmama durumu engellenmeli ve oyuncuların oyundan ihraç edilmemesi sağlanmalıdır (Foucault, 2015: 171-172).

Giscard, 1972 yılındaki metninde negatif gelir vergisinden bahsetmekteydi. Negatif gelir vergisi, ekonomiye olumsuz müdahalesi olmayan büyük çaplı sosyal finansman biçimleri yerine, sadece belli bir sınırın altında kalanlara yardım sistemi oluşturma fikriydi. Bu sosyal politika biçimi yaşlılar, engelliler, işsizler gibi asgari geçimin altında kalan grupları oyuna yeniden dahil etmek istemekteydi. Sistemin, çalışmayı yardıma tercih etmeyi gerektiren bir yapısı olması gerekmektedir.

⁷ Türkçe çevirisinde sosyal kaynaklar temini olarak geçen kavram, İngilizce “provision of social services” olarak belirtildiği için bu şekilde kullanıyoruz. Bknz. Foucault, (2015: 165) ve Foucault (2008: 195).

⁸ Burada Fransa’nın müdahaleci döneminden bahsediliyor.

Negatif gelir vergisi yoksulluğun nedeni ile değil sonuçları ile ilgilenmekteydi. Önemli olan belirli bir seviyenin altına düşmüş olanlara yönelik bir korumaydı. Negatif gelir vergisi gelirin yeniden bölüşümü ile tezattı ve en zenginler ile en fakirler arasındaki yeniden bölüşüme gönderme yapmamaktaydı. Yoksullar diğerlerinden belirli bir sınırdan ayırılacak, bu sınırın üzerinde olanlar için ekonomik oyunun mekanizmaları işlemeye devam edecekti. Nüfus, burada istendiğinde yardıma muhtaç konumuna dahil edilip ekonominin dışında tutulabilecek, istendiğinde ise ekonominin içine alınabilecek ucuz işgücü deposu olarak kullanılıyordu. Bu sistem çeşitli sebeplerle uygulanmamıştı. Foucault bu sistemin ordoliberalizmin “*radikal bir aşamaya çekilmesi*” olduğunu belirtmiştir (Foucault, 2015: 173-177).

Peki ABD’deki anarko-liberal model, Alman ordoliberalizmi ve Fransa liberalizminden hangi noktalarda farklılaşıyordu? Anarko-liberalizm, *New Deal* ve Roosevelt tarafından geliştirilen Keynesçi *New Deal* politikalarının eleştirisi üzerinde gelişmişti. Henry Calvert Simons’ın 1934 yılında yayımladığı *A Positive Program for Laissez Faire* adlı kitap, anarko liberalizmin temel kaynaklarından biri olmuştur. Beveridge Planı, savaş sonrası müdahaleci eylemler, ABD’nin savaş döneminde topluma istihdam garantisi vaat etmesi, Truman ile başlayıp Johnson dönemiyle devam eden devlet faaliyetlerinin genişleme süreci gibi gelişmeler anarko liberalizmi doğuran temel nedenlerdi (Foucault, 2015: 180).

Amerikan liberalizmi ile Kıta Avrupası modeli arasındaki temel fark ABD’de devletin oluşum sürecinin liberal talepler üzerine kurulu olmasıydı (Foucault, 2015: 181).⁹ Liberalizm ABD için kurucu bir ilke olarak karşımıza çıkmakta, ABD için “*yaşam ve düşünce*” biçimini ifade etmektedir. İki yüzyıl boyunca müdahalecilikten, çift maden sistemine ve eyaletler arası ilişkiye kadar tüm tartışmaların temelinde her zaman liberalizm vardı. Avrupa’da ise bu tartışmaların yerini daha çok “*milletin birliği, bağımsızlığı ve hukuk devleti*” gibi konular almaktaydı. ABD’de liberalizm, “*yönetenlerin yönetilenler üzerinde uyguladığı bir teknik olmanın çok ötesinde bizatihi aralarındaki ilişkinin biçimidir*”. Diğer taraftan müdahaleci devlet anlayışı, ABD’de sağ görüşlü kesim tarafından sosyalizme yakınsama olarak algılanırken, sol görüşlü kesim tarafından da askeri emperyalizmin temellerinin atılması olarak görülmesi ortak bir muhalefet cephesi oluşturmuştur (Foucault, 2015: 181-182).

Foucault, ABD anarko-liberalizminin Alman ve Fransa modelinin farklarını daha açık bir biçimde beşeri sermaye kavramını inceleyerek ortaya koymuştur. Klasik ekonomi politikçiler emeği zaman üzerinden ele almışlardı, emek zamansal bir değışkendi. Üretimi, tüketimi, bölüşümü ve bu mekanizmalar arasındaki ilişkileri incelemişlerdi. Neoklasik yaklaşımın amacı ise emeği ekonomik analizin içine almaktı. Bunu diğerlerine göre daha somut şekilde yapanlar Chicago Üniversitesi’nden Theodor Schultz, Gary Becker ve Columbia Üniversitesi’nden Jacob Mincer’di. Üretim, tüketim ve bölüşüm arasındaki ilişkiyi incelemek yerine kıt kaynakların çeşitli amaçlar çerçevesinde nasıl dağıtılacağına bakıyorlardı. Emek analizi, neoklasik iktisatta sermaye, emek, yatırım gibi mekanizmaların işleyişini anlamak üzerine değil, bir “*ekonomik davranış biçimi*” olarak yer almaktaydı. İşçi, arz ve talep ilişkisinin bir nesnesi değil, bir öznesiydi. Emek insan davranışları üzerinden anlaşılmalı ve insanlar maaş almak için çalışmaktadır. Dolayısıyla emek, çalışma süresinin karşılığından ziyade işçinin sermayesidir. İşçi makinedir. İşçi şirkettir. İşçi beşeri sermayedir. Neoklasik iktisatta işçi, klasik iktisatta mübadele yapan *homo economicus* değil, kendi tatminini üreten bir şirket olarak *homo economicus*’dur. Burada emeğin ekonomik alana girişi, eskiden ekonomik olmayan unsurların emek faktörü içine alınmasıdır. Genetik yapı, anne ve babanın sosyo-ekonomik durumu, anne-babanın çocuklara ayırdığı zaman, emzirme süresi ve çocuğa verilen sevgi beşeri emeğin parçalarıdır. Bu haliyle anarko-liberalizm, Alman ve Fransız neoliberal yönetimselliklerinin bir uç noktaya taşınmış örneğidir (Foucault, 2015: 183-193).

ABD anarko liberalizmi, önceden ekonomik olmayanın ekonomikleştiği, “*piyasanın ekonomik biçimin yaygınlaştırıldığı*” bir modeldir. Bunun sonucu olarak sosyal alanlar hızla ekonomik alana başka bir deyişle piyasa alanına girmiştir. Sosyolojik ve psikolojik ilişkiler piyasa ilişkileri çerçevesinde değerlendirilmeye başlanmıştır (Foucault, 2015: 199-203).

⁹ Bu liberal talepler, ticarete korumacılık ve vergi karşıtlıkları üzerinde yoğunlaşmıştı. Bilindiği gibi 1764-1775 *Amerikan Kolonileri İsyanı*, Amerikan Devrimine yol açan isyanlar dizisidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ağdemir, (2017: 343-345).

Foucault (2015: 203-204) bu piyasalaşma sürecini şöyle anlatıyor:

“Ekonomik şablon, yönetim faaliyetini teste tâbi tutmaya ve geçerliliğini ölçmeye, kamusal gücün istismarına, aşırılıklarına, anlamsız ve gereksiz harcamalarına karşı çıkmaya yarıyor. Bu defa söz konusu olan ekonomik şablonun uygulanmasıyla sosyal davranışları açıklamak, anlaşılır kılmak değil, politik faaliyetin, yönetim faaliyetinin politik eleştirisini daimi bir temele dayandırmak. Kamusal gücün tüm faaliyetini, arz ve talep düzeni, bu düzenin unsurlarının etkinliği, kamusal gücün piyasa alanına müdahalesinin doğurduğu maliyet açısından ele alınması, süzgeçten geçirilmesi söz konusu [...] Bu öylesine bir proje değil, yalnızca bir teoriden ibaret değil. ABD’de bu tip eleştirinin özellikle geliştirildiği, esasında bunun için kurulmamış, zira neoliberal akımın ortaya çıkışından eski, Chicago ekolünün de öncesinden kalma bir kurum mevcut. Söz konusu kurumun adı American Enterprise Institute. Günümüzde esas işlevi tüm kamusal aktiviteleri maliyet ve kazanç temeline dayanarak ölçmek. Gerek sağlık, eğitim, gerekse ırkçılıkla mücadele gibi alanlarda Kennedy ve Johnson yönetimlerinin 1960-70 yıllarında oluşturduğu devasa sosyal projeler buna bir örnek. Bu tip eleştirilerin odakları arasında New Deal’den itibaren, özellikle de İkinci Dünya Savaşı’nın ardından kurulan, mesela gıda ve sağlık idaresinden sorumlu Federal Trade Commission gibi federal organların faaliyetleri de var. Bu eleştiri tarzına, yönetim politikasının daimi eleştirisine ‘ekonomik pozitivizm’ diyebiliriz”.

Ordoliberalizm ve anarko-liberalizm kavramsallaştırmalarından hareketle, bu iki geleneğin nasıl bir kamu maliyesi anlayışı olduğunu ortaya koymak önemlidir. Ordoliberalizm, piyasanın varoluş koşullarını sağlayan bir devletten bahsettiğinden, devletin ekonomide yerinin anarko-liberalizme göre daha geniş olacağını söylemek hatalı olmaz. Ancak burada kamu maliyesi Keynesyen devletten hareketle türemez. Kamu maliyesinin yeri, bir oyun olarak görülen piyasanın varoluş koşullarının sağlanmasına ve şirketleşen bir toplumun yaratılmasına olanak sağlayan bir çerçevede belirlenecektir. Kamu maliyesinin araçları, piyasanın işlemesi için gerekli olan yani oyuncuların oyuna girmesi ve oyunda kalması için gerekli olan koşullar bağlamında şekillenecektir. Bu alanlar yukarıda ifade edildiği gibi *“nüfus, teknikler, formasyon, eğitim, hukuki rejim, toprakların kullanılabilirliği, iklim”* olabilir. Örneğin, tarımda piyasalaşma sorunu var ise devlet bizzat bunun için eğitim hizmetini kamusal verebilecek, çiftçileri çeşitli sübvansiyonlarla destekleyebilecektir. Anarko-liberal çerçeveden türeyen kamu maliyesi ise ordoliberalizmin tersidir. Burada devletin kendisi de piyasalaşmaktadır. Devlet piyasa ölçütlerine göre davranacaktır. Kamu maliyesi de piyasa kriterlerine göre kendini var edecektir. Yukarıda da bahsedildiği üzere kamu maliyesi *“kamusal gücün istismarına, aşırılıklarına, anlamsız ve gereksiz harcamalarına”* odaklanacak kamusal olanı arz ve talep koşulları çerçevesinde piyasa ölçütleriyle değerlendirilecek, kamu maliyesi politikaları maliyet-fayda hesaplamalarına göre oluşturulacaktır. Ordoliberalizmde ise kamu maliyesinin esas amacı devletin piyasalaşması değil, devletin piyasanın varoluş koşullarını sağlamak için önceden belirlenen kuralları uygulamasıdır. Örneğin, eğitim anarko-liberalizm için piyasalaşması gereken bir konu olarak görülürken, ordoliberal bir bakış, eğitimi piyasanın varoluşu için kamu maliyesinin müdahale edeceği bir alan olarak görebilir. Bütçe anarko-liberal bir çerçevede fayda-maliyet analizlerine göre değerlendirilirken, ordoliberal bir yaklaşım bütçeyi piyasanın varoluş koşullarına katkısı çerçevesinde değerlendirebilecektir.

Tam da bu noktada Amerikan anarko-liberalizmin yukarıda anlatılan akılsallığı, vergi harcaması kavramının neden ABD kökenli olduğunu açıklayan bir kuramsal temel sunmaktadır. Vergi harcaması kavramının hedefi anarko-liberal devlet anlayışına hizmet etmek, kamusal gücün aşırılıklarını ortadan kaldırmaktır. Vergi harcaması kavramının kökeninin Johnson dönemi bütçe açığının azaltılması tartışılmasına dayanması bunun en önemli göstergesidir. Bu çerçevede, izleyen bölüm, tarihsel bir bağlamda vergi harcaması kavramının ortaya atıldığı dönemi, kavramının neden ortaya atıldığı, ne tür bir amaca sahip olduğu soruları çerçevesinde, kavramı ortaya ilk defa ortaya koyan Stanley S. Surrey’in çeşitli yazılarından hareketle ele alıp, vergi harcaması ile anarko-liberalizm arasındaki bağlantıları ortaya koymaya çalışacaktır.

II. VERGİ HARCAMASI KAVRAMINDA ANARKO-LİBERAL İZLER

Stanley S. Surrey, *Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditure* kitabında Eylül 1967-1971 dönemini anlatmış ve ABD Hazinesi’nin *“Vergi Harcaması Bütçesini”* geliştirmesinden bu

dönemin sorumlu olduğunu belirtmiştir. 1960'lı yılların sonu ile 1970'lerin ilk yılları, Johnson'un *Great Society Programı*¹⁰ ile Vietnam Savaşı'nın yarattığı maliyetlerden dolayı bütçe açığının arttığı bir dönem olmuştur. 1967-1970 döneminde kongre, bütçe açıklarını düşürmek için dört kez federal harcama limiti getirmiş, ancak hiçbirini uygulamaya koyulamamıştır (Congressional Quarterly, 2008: 189). Eylül 1967'de başkan Johnson bütçe açığının yaratacağı enflasyonist dalgadan çekinerek, bütçe açığını kontrol etmek amacıyla gelir vergisi ve kurumlar vergisine yüzde 10 artış yapmayı önermiştir. Ancak Vergi Komitesi¹¹ (*Ways and Means Committee*), vergi artışına olumlu yaklaşmamıştır. Komite üyelerinin çoğu enflasyonist bir baskının ancak kamu harcamaları kesintisiyle veya bu kesintiye denk bir vergi artışıyla daha iyi kontrol edilebileceğini belirtmişlerdir. Komite ya tüm harcamalarda düz oranlı bir kesintiye gidilmesini ya da belirli öncelikler çerçevesinde bir kesinti yapılmasını önermiştir. Ardından Vergi Komitesi ve Bütçe Yöneticisi (*Budget Director*), federal bütçeyi detaylı bir biçimde incelemişler, eğer bir vergi artışı yapılacaksa ve onaylanacaksa harcamaların kontrol edildiğini görmek istediklerini söyleyerek Ödenek Komitesi'ni (*Appropriations Committee*) oluşturmuşlardır (Surrey, 1973: 1).

Vergi Komitesi, petrol, mineral ve kereste endüstrisine vergi muafiyeti sağlandığını; yaşlı, hasta, görme engelli kimselere vergi avantajları verildiğinin farkındadır ve dahası Komitenin bizzat kendisi bu konuları tartışmıştır. Ancak Komite bütçe incelemesinde vergi ayrıcalıkları yoluyla sağlanan faydaların, bütçe dışında kaldığını ve bütçede görülmediğini tespit etmiş, kanuni olarak bu özel düzenlemelerin vergi reformu olarak adlandırıldığını ancak bütçe içerisinde yer almadığından incelemeye tabi tutulmadığını dile getirmiştir. Bu konuda danışmanlık almak isteseler bile ne kendi kurumlarında ne de Hazine'de vergi harcamalarını içeren bir liste bulunmamaktadır. Dolayısıyla Komite bu harcama kalemlerini detaylı inceleme konusundaki zorluğu görmüş, ancak vergi artışının harcama kesintisiyle birlikte uygulanması fikrinden de vazgeçmemiştir. Kongre, Komitenin tavsiyesi doğrultusunda hareket etmek isterken, başkan vergi artışının harcama kesintisi olmadan uygulanması konusunda ısrar etmiştir (Surrey, 1973: 1-2).

Kongre bu tartışmayı kazanmış ve Haziran 1968 tarihinde Gelir ve Harcama Kontrol Yasası (*Revenue and Expenditure Control Act*) ile yüzde 10 vergi artışını, 1969 yılı için 6 milyon dolar harcama kesintisini ve 10 milyon dolar yeni harcamayı bazı spesifik bütçe sınırlarıyla yasallaştırmıştır. Başkan, bütçe kesintilerinin belli sınırlar çerçevesinde yapılmasını sağladığı için suçlanmıştır. Bütçe kesintileri bütçe ile ilgili kategorileri ilgilendirdiğinden özel vergi düzenlemelerini kapsamamıştır, yani vergi harcamalarına dokunulmamıştır. Kongrenin vergi ayrıcalıklarını bütçe içerisinde görme isteği, ancak 1969 Vergi Reform Yasası (*The Tax Reform Act of 1969*) ile gerçekleşmiştir (Surrey, 1973: 2-3).

Bu sürecin ardından, Vergi Komitesi'nin aklında çeşitli sorular oluşmuştur: Özel vergi düzenlemeleri listesi, harcama programı ile karşılaştırılabilir olacak mıdır? Hangi kategorileri ve fayda sağlayan grupları içerecektir? Miktarı ne kadar olacak ve bu miktar harcama miktarı ile karşılaştırılabilir olacak mıdır? Sonuçların karşılaştırılması ne anlama gelecektir? Devletin finansal yardım sağladığı kesimler bir kere belirlendiğinde, devlet bunu vergi ya da bütçe politikalarından hangisi yoluyla gerçekleştireceğine nasıl karar verecektir? Surrey bu soruları, 1967 yılında Hazine Vergi Politikası Asistan Sekreteri olduğunda kendisinin teşvik ettiğini dile getirmiştir. Surrey, ayrıca net gelirden her türlü ayrılmanın (vergi indirimi, vergi muafiyeti vb. düzenlemelerin) harcama politikaları gibi özel sektörü etkilediğini, Kongrenin harcama kesintilerini konuşurken vergi harcamalarını hiç konuşmadığını, bu harcamaların bütçeye tek tek yazıldığında Kongre ve Bütçe Ofisi (*Budget Bureau*) tarafından otomatik olarak izlenebileceğini söylemiştir (Surrey, 1973: 3).

Vergi harcaması vergi literatürüne dahil olursa ve ABD İç Gelir Kanunu (*Internal Revenue Code*) içinde yer alırsa, vergi ayrıcalıkları ile ilgili her inceleme yapıldığında görülebilecektir.

¹⁰ 1963-1969 döneminde ABD'de başkanlığı yapmış Lyndon B. Johnson'ın politik söylemidir. Bu söylem büyük sosyal refah reform yasalarını, federal destekli eğitim, yaşlılar için sağlık destekleri ve genişletilmiş Sosyal Güvenlik programlarını içermektedir (Britannica, 2020).

¹¹ Bu komite (*The Committee on Ways and Means*) Kongre'nin en eski komitesi olduğu gibi Temsilciler Meclisinin temel vergi (*tax-writing*) komitesidir. Komite, 1789 yılında kurulmuştur ve ABD Anayasasının "gelir artıcı tüm düzenlemeler Temsilciler Meclisi kaynaklı olmalıdır" düzenlemesinden dolayı geniş yetkiye sahiptir. 1865 yılına kadar komite gelir, bütçe ödeneği ve bankacılık ile ilgili yetkilere sahipti. 1865 sonrasında ise komite gelirlerle ilgili olarak tarife, çift taraflı ticari anlaşmalar ve tahvil borçları gibi konularda yetki sahibi haline gelmiştir. Sosyal güvenlik gelirleri bu komitenin yetki alanındadır (*The Ways and Means Committee*, 2020).

Surrey, vergi ayrıcalıklarının vergi sistemine etkisini ölçmenin gerekli olduğunu, bu yaklaşımın federal harcamalara benzer şekilde vergi harcamalarını ortaya çıkarmaya olanak sunacağını dile getirmiştir. Bu doğrultuda Hazine personeli ve Maryland Üniversitesi'nde Profesör olan Henry Aaron böyle bir bütçe hazırlamaya girişmişler ve 1968 yılı Yıllık Hazine Raporunda “*Vergi Harcaması Bütçesini*” yayımlamışlardır. Bu bütçe, 1969 yılında Hazine Sekreterliği tarafından Karma Ekonomi Komitesi'ne¹² (*Joint Economic Committee*) sunulmuştur. Hazine 1970'te, 1969 mali yılına ait benzer bir raporu vergi harcaması kavramını kullanmadan vergi desteği (*tax aid*) kavramıyla yayımlamıştır. 1971 Gelir Yasası Konferans Komitesi¹³ (*Conference Committee on the Revenue Act of 1971*) bu verilerin her yıl Kongrenin Vergi Komitesine gönderilmesi gerektiği konusunda hemfikir olduğunu dile getirmiştir. Karma Ekonomik Komite'nin de (*Joint Economic Committee*) bu sürecin bir parçası olması onaylanmıştır. Bu Komite, alt komiteleri aracılığıyla vergi harcaması analizine uyum gösterilmesi konusunda çağrı yapmıştır. 4 Ekim 1972 yılında Konferans Komitesi (*Conference Committee*) kararı çerçevesinde Vergi Komitesi (*Ways and Means Committee*) “*1967-1971 Vergi Harcaması Hesaplarını*” yayımlamıştır. 1 Haziran 1973 yılında 1967-1972 yılları için aynı hesaplamalar yeniden yapılmıştır (Surrey, 1973: 4-5).

Vergi harcamalarına ilişkin diğer bir gelişme, 1975 yılı bütçesinde, *Budget Reform Act of 1974*'e dayanılarak ilk defa özel bir analiz içeren vergi harcamaları listesi hazırlanmasıdır (Surrey, 1976: 53). *Budget Reform Act of 1974*, Johnson ile Kongre arasında geçen tartışmaya benzer şekilde, Nixon ile Kongre arasındaki çatışmanın sonucunda doğmuştur. Kongre ve Başkan arasında kamu harcamalarının miktarı konusundaki bu tartışmalar, 1972-1973 yıllarında sertleşmiştir (Surrey ve McDaniel, 1976: 681). *Budget Reform Act of 1974*, Nixon'ın Kongreden harcama sınırı istemesiyle başlayan bir sürecin ürünü olmuştur. Nixon, Temmuz 1972 yılında kongreden 250 milyon dolarlık harcama sınırına uymak için federal harcamaları kısma yetkisi istemiştir. Eğer bu isteği reddedilirse 1973'te vergi artışının sorumlusunun kongre olacağı konusunda kongreyi uyarmıştır. Kongre ise Başkanın harcama kesintisi yetkisinin sınırsız olmadığı konusunda ısrar etmiştir. 1973-1974 yıllarında herhangi bir harcama sınırı yürürlüğe girmemiştir. Başkanın bu isteği, Kongre ve Başkan arasında kamu harcamaları üzerinde kimin egemen olacağına ilişkin bir tartışma halini almıştır (Congressional Quarterly, 2008: 189-190).

Başkanların, itiraz etseler bile, kongrenin sağladığı ödeneği kullanmaları süregelen bir gelenektir. Nixon da 1970'lerin başında böyle yapmıştı. Fakat 1972-1973 yıllarındaki tartışmalar, hükümetin harcamayı nasıl yapacağı konusunda yasamanın mı yürütmenin mi son sözü söyleyeceğine dair hukuksal-politik bir tartışma başlatmış oldu. Nixon harcamaları kısmak isterken, demokratlar sağlık, refah, çevre, kamu işleri ve diğer programlardaki harcamaların sürmesini istiyordu. Nixon, ödenekleri kısmasının sadece teknik bir mesele olduğunu ve enflasyon karşıtı bir program izlediğini söylerken, Temsilciler Meclisi ve Senato'nun demokrat liderleri Nixon'ın fonları kongrenin yasallaştırmadığı bir biçimde kendi önceliklerine göre kullandığını iddia etmekteydi. Bu konudaki uzlaşmazlığı çözmek amacıyla yeni bütçe yasasının hazırlanması için Senato ve Temsilciler Meclisi hukukçularından, vergi kanunu uzmanlarından (*tax-writing*) ve Ödenek Komitesi üyelerinden oluşan bir komite oluşturuldu (Congressional Quarterly, 2008: 190-191).

Yasanın son versiyonu 12 Temmuz 1974'de kabul edilmiştir. *The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*'ye göre, Kongre her yıl harcamaları, vergileri ve bütçe açığı limitlerini onaylamak zorundaydı. Bu bütçe düzenlemesinin önemi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ilk defa maliye politikasında kongreye harcama ve vergileme kararlarında bir terzi görevi verilmiş olmasıydı. Başka bir deyişle, Kongre bütçe hedeflerini belirleyecekti. Temsilciler Meclisi ve Senato her yıl hükümetin ne kadar harcama yapması gerektiğine ne kadar gelir alabileceğine ve ne kadar bütçe açığı verebileceğine karar verecekti. Bütçe Komitesi (*Budget Committee*) ve Senato, her yıl için harcama üst limitleri koyacak ve beklenmedik bütçe ihtiyaçları için bu ihtiyaçlara adapte edilmiş limitler geliştirecekti. Yani bütçe politikaları Kongre'deki karşıt politik atmosfer tarafından dikkatlice belirlenecekti. Bu yasada, 1985 *Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget Act* ve *Budget Enforcement Act of 1990*'da olduğu gibi bütçe denkliliği şartı yoktur. 1974 Yasası Başkana

¹² ABD Karma Ekonomik Komitesi, ABD Kongresi tarafından 1946 yılında kurulmuştur. Görevi, ekonomik konularla ilgili değerlendirmeler yapmak ve ekonomik iyileşme önerilerinde bulunmaktadır. Bu komitenin üyeleri Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinden oluşmaktadır. Komite başkanı her Kongre'de Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri arasında değiştirilmektedir (United States Congress, 2020).

¹³ Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından yasa tasarısı uyumsuzluklarının çözülmesi için kurulan komitedir.

ödeneği geciktirme veya iptal etme hakkı da tanıyordu. Ancak bu iki duruma ilişkin itirazlar olursa, itirazların Kongre tarafından yeniden incelenmesi gerekiyordu. Sadece iptal Anayasal denetime tabiydi. Başkan ödeneği iptal ederse, Temsilciler Meclisi ve Senato bu itiraza 45 gün içinde cevap verecekti. Eğer Kongre'nin her iki kanadı da bu itirazı onaylamazsa, Başkan ödeneği serbest bırakacaktı. Başkanın Temsilciler Meclisi ve Senato'nun onayı olmadan sadece harcama geciktirme hakkı vardı (Congressional Quarterly, 2008: 190-191).

Diğer önemli husus, bu tartışmalar sonucunda, Kongrenin kamu harcamalarını görebileceği ve harcamalara şekil vereceği bir mekanizmadan yoksun olduğunun, bunun yerine spesifik bir amaç olmadan çeşitli departmanların parça parça bütçeleri onayladığının açık biçimde ortaya konması olmuştur. Harcamalar, gelir verileri ile koordineli gitmemektedir, bunun sebebi de bu verilerin çeşitli komiteler tarafından kullanılması ve komiteler arasında bir koordinasyon olmamasıdır. 1974 yılındaki bütçe düzenlemesiyle bütçeye ilişkin tüm talimatların gelir kararları ile doğrudan ilişkili olmasına dair bir prosedür getirilmiştir. Bu süreci organize ederken kanun koyucu, kamu harcamaları ile vergi harcamaları arasındaki ilişkiyi kavramıştır. Örneğin, eğer genel olarak konut ve eğitim ile ilgili doğrudan programlar kabul edilmişse, daha fazla hükümet yardımı engellenecek, vergi komitesine dönülerek bu tutardaki yardımın eğitim ve konut alanında özel indirimler yoluyla yapılması önerilecekti. Eğer vergi komiteleri bu vergi harcamalarını kabul ederse, doğrudan harcamalar kısılabilecekti (Surrey & McDaniel, 1976: 681-682).

Kongre halihazırda iki biçimde harcama yapmaktaydı, birincisi Yasama Komiteleri ve Ödenek Komiteleri (*Appropriations Committees*) yoluyla geleneksel biçimde, diğeri ise vergi komiteleri tarafından vergi sistemi ve vergi yükümlülüklerinde kesintileri kullanarak. Kongre, *Budget Reform Act of 1974* ile yürürlükte olan ve yeni uygulanacak vergi harcamalarını tanımlayıp, vergi harcamalarının izlediği hattı koordine edecek birkaç düzenleme yapmıştır. Tüm bu düzenlemelerle Kongre esasında bütçeye ilişkin tüm yönergeleri ve gelirlerle ilgili her kararı izleyebileceği bir prosedür yaratmıştır (Surrey & McDaniel, 1976: 682). *Budget Reform Act of 1974*'un vergi harcaması konusunda yeniliği, yeni bir odak ortaya koyması ve Senato ile Temsilciler Meclisinin Bütçe Komitelerini vergi harcamaları ile doğrudan harcamalar (kamu harcamaları) arasında bağ kurmak konusunda yükümlü kılmasıydı. Her komitenin vergi harcaması ile ilgili bir alt komitesi bulunmalıydı. Kongre Bütçe Ofisi (*The Congressional Budget Office*) vergi harcamaları konusunda gerekli bilgileri sunmalıydı ve Kongre vergi harcamaları için gerekli koordineyi sağlamalıydı (Surrey, 1976: 54).

Bu düzenlemeler çerçevesinde, 1970'lerde vergi harcaması kavramının kamu harcamalarının denetlenmesinin bir aracı olarak ortaya çıktığını görüyoruz. Vergi harcaması kavramı Kongre'nin bütçe açığını azaltma isteğinin bir aracı olarak geliştirilmiştir. Kongre, geleneksel kamu harcamalarını bütçede görebildiğini ancak vergi ayrıcalıkları dolayısıyla gerçekleşenleri göremediğini dile getirmiş ve bu soruna cevap olarak vergi harcaması kavramı ortaya atılmıştır. 1980'li yıllardan sonra ise bu rolün gittikçe belirginleşmeye başladığını, Reagan dönemi 1985 *Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget Act* düzenlemesiyle ve *Budget Enforcement Act of 1990* ile ivme kazandığını söylemek yanlış olmaz. Ancak Reagan döneminin tohumlarının Foucault'nun anarko-liberalizm anlatısında belirttiği gibi Johnson döneminde atıldığı söylenebilir.

Piyasanın ekonomik biçiminin yaygınlaştığı Amerikan neoliberalizmde, Foucault'nun söylediği gibi (2015: 203-304), kamusal güç arz ve talep kanunlarına bağlı kılınıyor, böylece "kamusal gücün istismarına, aşırılıklarına, anlamsız ve gereksiz harcamalarına karşı çıkılıyor" ve kamusal faaliyetler maliyet-fayda çerçevesinde ölçüyordu. Vergi Komitesi adına Hazine ve ABD Vergi Karma Komisyonu'nun¹⁴ (*Joint Committee on Internal Revenue Taxation*) 1972'de hazırladıkları raporda, fayda maliyet analizinin vergi harcaması kavramına içkin kılındığını görmemiz mümkündür. Raporda, vergi harcamaları verilerinin temel amacının vergi ayrıcalıklarının ekonominin hangi sektörlerine katkıda bulunduğuna dair bilgi sunmak ve aynı fonksiyona sahip

¹⁴ Vergi Karma Komisyonu, *Revenue Act of 1926* ile kurulmuş, ABD Kongresinin bir parçasıdır. Kongrenin her iki kanadına vergilere dair profesyonel destek sunmaktadır. Komiteye yetki *Chairman of the Senate Finance Committee* ve *Chairman of the House Ways and Means Committee* tarafından sırayla verilmektedir. Komite vergiler üzerine odaklanmış; çeşitli vergi yasaları, vergilerle ilgili değerlendirmeler, federal vergi miktarlarına ilişkin tahminler gibi konularda Kongre'ye bilgi vermektedir (The Joint Committee on Taxation, 2020).

faaliyetler arasında fayda-maliyet analizi yapmayı kolaylaştırmak olduğu belirtilmektedir (The Joint Committee of Taxation, 1972: 2). *Budget Reform Act of 1974* ile vergi harcaması-kamu harcaması arasındaki ilişkinin neden koordine edilmesi gerektiği fikri böylelikle daha da netlik kazanmış olmaktadır. Daha da önemlisi vergi harcamasına dair raporların 1980 sonrasında oldukça hacimli ve detaylı bir biçime büründüğünü görmekteyiz (US Joint Committee of Taxation, 1980; 1987; 2010).

1983 yılında Avusturya, Avustralya, Kanada, Fransa ve İspanya gibi ülkeler düzenli olarak vergi harcaması raporları düzenlemeye başlamıştır. OECD, 1984 yılında *Tax Expenditures: A Review of the Issues and Country Practices* ve 1996 yılında *Tax Expenditures: Recent Experiences* çalışmalarını hazırlamıştır (Kraan, 2004: 130). Ancak vergi harcamalara dair IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kurumların raporlarının 2000'lerde yaygınlaştığını ve vergi harcamalarının mali saydamlık kavramı ile ele alındığını görüyoruz (OECD, 2002, *Best Practices for Budget Transparency*; IMF, 2004, *Manual On Fiscal Transparency*). Dünya Bankası (2004) tarafından yayımlanan ve 2002'de Çin'de yapılmış *International Forum On Tax*'de sunulan tebliğlerin derlemesi olan *Shedding Light on Government Spending through the Tax System* kitabında vergi harcamalarının sosyal gelişme ve ekonomik bir büyüme için bir araç olarak kullanıldığı ama bu harcamaların raporlanmamasının saydamlığı ihlal ettiği belirtilmiştir.

Swift, Hana & Valenduc (2004) vergi harcamalarının olumlu ve olumsuz yönlerini şöyle sıralamaktadır: Vergi harcamalarının olumlu yönleri, devletin temel rol oynadığı alanlarda özel sektörün ekonomik ve toplumsal programlara katılımını teşvik etmesi; kamusal karar alma mekanizması yerine özel karar alma mekanizmasını teşvik etmesi; devletin gözetim gerektiren harcamalarını azaltması biçiminde sıralanmaktadır. Aynı yazı ABD'nin vergi harcaması konusunda hem raporlama hem de hedeflerin gerçekleştirilmesi bakımında iyi bir örnek olduğunu dile getirmektedir. Örneğin ABD sosyal koruma alanlarında vergi ayrıcalıkları ile özel sektörü teşvik etmekte ve sağlık alanında kamu payını azaltmaktadır. ABD, OECD rakamlarına göre sosyal harcamaları en az olan 10 ülke içerisinde yer almaktadır. 1997 yılı itibariyle sosyal koruma harcamaları GSYH'nin yüzde 15,8'idir. Toplam sosyal harcamalar ise GSYH'nin yüzde 23,4'üne denk gelmektedir. Bu oranlar ABD'de sosyal programlarda özel sektörün teşvik edildiğini göstermektedir.

Swift, Hana & Valenduc (2004), vergi harcamalarının olumsuz taraflarını ise aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Verimsizlik: Bazı vergi harcamaları ekonomiyi yönlendirme konusunda başarısız olup, ulusal ve uluslararası vergi düzenlemeleri tarafından engellenmektedir.

- Etkinsizlik: Bazı vergi harcamaları gerçek ihtiyaçlar yerine belirli çıkar gruplarının ihtiyaçlarına yöneliktir. Bu tip vergi harcamaları bazı sektörlerin çıkarına çalışarak kârlılığını değiştirir ve yatırımları zayıflatır.

- Eşitsizlik: Vergi harcamaları regresif bir yapı yaratarak yatay ve dikey vergi eşitliğine zarar verir. Örneğin, aşağıda Tablo 1'de Polonya örneğinde görüldüğü gibi, yüksek gelir grupları düşük gelir gruplarına göre daha düşük efektif vergi oranına¹⁵ sahip olabilmektedirler. Dolayısıyla bu durum dikey eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

- Vergi tabanını erozyona uğratar, vergi oran indirimi alanını sınırlar.

- Vergi gelirlerine göre tahmin edilmesi zor, açık uçlu kamu harcamalarına zemin hazırlar.

- Kamu harcama boyutunu anlaşılması zor bir hale getirebilir.

¹⁵ Vergi harcamalarını anlayabilmek için faydalı bir kavram ise efektif vergi oranlarıdır. Efektif vergi oranı (effective tax rate), vergi indirimleri, istisna ve muafiyetleri, vergi oran indirimleri sonrası ödenen vergi oranını anlatırken; yasal vergi oranları (statutory tax rate) vergi harcamaları dikkate alınmadan yasalarla belirlenen oranları anlatmaktadır.

Tablo 1 - Polonya’da 1997 yılı gelir vergisinde efektif vergi oranları (milyon zloti)*

Gelir Grupları	Vergilendirilebilir Gelir**	İstisna	İndirim	Gelir	Ödenen Vergi	Efektif Oran %	Efektif / Yasal Oran %
% 20	171.722	3.136	2.485	177.344	25.168	14	71
% 33	27.741	1.189	896	29.828	4.733	16	50
% 40	24.553	2.089	1.027	27.670	6.875	25	56

*zloti, Polonya para birimi

**Vergilendirilebilir gelir, gelir dilimindeki tüm gelirlerin toplamını göstermektedir.

Kaynak: Dünya Bankası, 2003: 2.

Dünya Bankası da “Why worry about tax expenditure?” yazısında vergi harcamalarının yaratacağı benzer olumsuz sonuçlardan bahsetmiştir. Bu yazıya göre vergi harcamaları “*bedava öğlen yemeği değildir*”, etkinsizlik, eşitsizlik yaratabilir ve azalan oranlı bir vergi yapısına neden olabilir. Örneğin, vergi indirimi olduğunda işveren indirimden yararlanmak için daha az yetenekli birini işe alabilir. Diğer yandan vergi harcamaları bütçe sürecini de etkilemektedir. Doğrudan harcamalara zıt olarak vergi harcamalarının yapıldıktan sonra araştırılması ve geri alınması pek mümkün değildir (Dünya Bankası, 2003: 1). Vergi harcamalarının bu olumsuz özelliklerinden dolayı raporlanması gereklidir. IMF ise çoğu ülkede vergi harcamalarının bütçe kanununun zorunlu bir eki olmadığını ve vergi harcamalarının raporlanmamasının mali saydamlığı zedeleyici bir unsur olduğunu belirtmektedir (IMF, 2007: 76; 2019). Genel itibarıyla IMF ve Dünya Bankası raporlarında vergi harcamaları; özel sektörü teşvik eden, kamusal karar alma mekanizması yerine özel karar alma mekanizmasını koyan, gözetim gerektiren harcamaların kısılmasını sağlayan bir mekanizma olarak görülmektedir. Bu bakış açısının anarko-liberal yönetimselliğin kamusal alanın piyasalaşması fikrini geliştirdiğini söylemek mümkündür.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Hem Johnson hem de Nixon dönemlerinde vergi harcaması kavramına ilişkin düzenlemeler Vietnam Savaşı ile önem kazanan bütçe açığı sorununa nasıl çözüm bulunacağı tartışmalarından doğmuştur. Vergi harcaması kavramını ortaya çıkaran güdü, bütçe açığını azaltmak için kamu harcamalarının tamamını görünür hale getirmek olmuştur. Vergi teşvikleri dolayısıyla yaratılan ayrıcalıklar da kamu harcamalarına benzer bir etki yaratmaktadır. Ancak ABD Kongresi’nin tartıştığı gibi bu ayrıcalıkları bütçede görmek mümkün değildir. Bütçede bu harcamalar görünmediği için aynı bütçe kalemi için hem kamu harcaması hem de vergi harcaması yapılabilmektedir. Dolayısıyla buradaki çifte harcama önlenmeli, kamu harcamalarının tamamı görülebilir olmalıdır. Vergi harcamaları bu çerçevede Foucault’nun piyasanın toplumsallaştığı anarko-liberalizm modelinin kamusal gücün istismarı, aşırılıkları ve gereksizliklerini ölçmeye çalışan ekonomik şablonuna benzer görünmektedir.

Anarko-liberal mantıkta kamusal alanın arz ve talep kanunlarına göre yönetilmesi, kamu faaliyetlerinin fayda-maliyet temeline dayanılarak ölçülmesi gerektiği dile getirilmektedir. *Budget Reform Act of 1975* ile ortaya konulan, vergi harcamaları ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi sıkılaştırmak fikri, kamusal faaliyetlerin fayda-maliyet analizine göre yapılmasını pekiştiren bir uygulama olmuştur. Kavramın 1980 ve 1990’lı yıllarda uluslararası mali kuruluşlar tarafından “mali saydamlık” çerçevesinde ele alınması, 1990’lı yıllarda yaşadıkları kamu mali krizlerinin sonrasında 2000’lerde gelişmekte olan ülkelerde çeşitli kılavuzlar ve araştırma yayınlarına konu olması, hem anarko-liberal mantığın küreselleştiğini hem de bu kavramın mali disiplinin bir aracı olarak yaygın bir şekilde kullanıldığını göstermektedir.

Vergi harcaması ordoliberal yaklaşımın ortaya koyduğu gibi piyasanın varoluş koşullarının sağlanmasının bir aracı olarak değil, daha çok kamusal alanın piyasalaşmasının bir aracı olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Foucault’dan hareketle bu kavramın neden ABD kaynaklı olduğu, anarko-liberalizmin piyasanın toplumsallaştırılması yaklaşımıyla oldukça açıklanabilir bir hal almaktadır.

Foucault'nun Fransa liberalizminin ordoliberalizmle ilişkisini anlatırken kullandığı negatif gelir vergisi örneği, ordoliberalizmin devleti piyasa oyunun düzenleyicisi, oyuncuların oyunda kalmasının bir aracı olarak gören yaklaşımının bir sonucu iken, vergi harcaması kavramı da anarko-liberalizminin piyasanın toplumsallaştırılması yaklaşımının bir sonucu olarak görülebilir.

Daha da önemlisi, Foucault'nun anarko-liberal yönetim sanatının köklerinin Keynesyen dönem olarak adlandırılan Johnson ve Nixon döneminde filizlenmeye başladığı tezinin, vergi harcamasının köklerinin neden 1960'larının sonu ile 1970'lerinin başlarına dayandığını ortaya koymasındır. Başka bir deyişle, Kıta Avrupası modeli ile ABD arasında "devlet akıllarının" farklılaşan biçimleri, bu ülke gruplarındaki kamu mali sistemlerinin farklılaşmasının nedenlerini anlamamıza uygun bir zemin sunmaktadır.

Etik Beyanı : Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar olarak beyan ederiz. Aksi bir durumun tespiti halinde ÖHÜİBF Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmadığını ve tüm sorumluluğun çalışmanın yazarlarına ait olduğunu bildiririz.

Yazar Katkıları : Zeynep AĞDEMİR çalışmanın I. bölümüne katkı sağlamıştır. Deniz ABUKAN çalışmanın II. bölümüne katkı sağlamıştır. 1. yazarın katkı oranı: %50, 2. yazarın katkı oranı: %50.

Çıkar Beyanı : Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement : The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, ÖHÜİBF Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the authors of the study.

Author Contributions : Zeynep AGDEMİR contributed to the 1st section of the study. Deniz ABUKAN contributed to the 2nd section of the study. Contribution rate of the 1st author: 50%, Contribution rate of the 2nd author: 50%.

Conflict of Interest : There is no conflict of interest among the authors.

KAYNAKÇA

- Ağdemir, Z. (2017). *Vergi, sınıf ve ssyan: 16.-18.yüzyıllarda İngiltere, Fransa ve Osmanlı İmparatorluğu'nda vergi ssyanları*. (Doktora tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Britannica (2020). Great society. Retrieved from <https://www.britannica.com/event/Great-Society>
- Congressional Quarterly (2008). *Guide to congress*. Washington: CQ Press.
- Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics lectures at the Collège de France, 1978-1979*, (Çev: Graham Burchell). Chippenham and Eastbourne: Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (2015). *Biyopolitikanın doğuşu College de France Dersleri 1978-1979*. (Çev: Alican Tayla). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Garrett, P.M. (2019). Revisiting the birth of biopolitics: Foucault's account of neoliberalism and the remarking of social policy. *Journal of Social Policy*, 48(3), 469-487.
- Gürkan, C. (2016). Foucault'da neoliberal yönetimselliğin tarihsel boşlukları: erken neoklasik iktisat ve kamusal seçim teorisi. *Felsefelogos*, 63, 87-106.
- Gürkan, C. (2018). Foucault, public finance, and neoliberal governmentality: a critical sociological analysis. *Yönetim ve Ekonomi*, 25(3), 677-694.
- IMF (2004). *Manual on fiscal transparency*. Washington: IMF Press.
- IMF (2007). *Manual on fiscal transparency*. Washington: IMF Press.
- IMF (2019). *Tax expenditure reporting and its use in fiscal management a guide for developing economies*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2019/03/27/Tax-Expenditure-Reporting-and-Its-Use-in-Fiscal-Management-A-Guide-for-Developing-Economies-46676>.
- Kellner, D. & Best S. (2016). *Postmodern teori*. (Çev: Mehmet Küçük). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

- Kraan, Dirk-Jan (2004). *Off-budget and tax expenditures*. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/39515114.pdf>
- OECD (2002), *OECD Best practices for budget transparency*, Retrieved from <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>
- Özkara, M. (2004). *Türk vergi sisteminde istisna ve muafiyetler*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Saraç, Ö. (2010). Vergi harcamaları ve iktisadi etkileri. *Maliye Dergisi*, 159, 262-267.
- Surrey, S. (1973). *Pathways to tax reform, the concept of tax expenditures*. Cambridge: Harvard University Press.
- Surrey, S. & Daniel M. (1976). The tax expenditure concept and the budget Reform Act of 1974. *Boston College Law Review*, 17(5), 679-737.
- Swift, L.Z., Hana, P. B. & Valenduc C. (2004). Tax expenditures: general concept, measurement and overview of country practices. (eds., H.P. Brixi, Valenduc CMA & Swift, L.Z), *Shedding Light on Government* içinde(1-17) World Bank Press.
- The Joint Committee of Taxation (1972). *Estimates of federal tax expenditure*. Retrieved from <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4457>
- The Joint Committee of Taxation (1979). *Estimates of federal tax expenditure*. Retrieved from <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4442>
- The Joint Committee of Taxation (1980). *Estimates of federal tax expenditure*. Retrieved <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4445>
- The Joint Committee of Taxation (1987). *Estimates of federal tax expenditure for 1988-1992*. Retrieved from <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4456>
- The Joint Committee on Taxation (2020). *Overwiev*. Retrieved from <https://www.jct.gov/about-us/overview.html>
- United States Congress (2020). *Joint economic committee*. Retrieved from <https://www.jec.senate.gov/public/index.cfm/about>
- Ways and Means Committee (2020). *Committee history*. Retrieved from <https://waysandmeans.house.gov/about/committee-history>
- World Bank (2003). *Why worry about tax expenditures?* Retrieved from <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote77.pdf>