

MALİYE POLİTİKAMIZIN DEĞERLENDİRİLMESİ VE YENİDEN DÜZENLENMESİ

Prof. Dr. Güneri AKALIN

1. BÜTÇE (MALİYE) POLİTİKASININ AMAÇLARI

Teorik olarak Bütçe Politikasının hedeflerinin üç noktada özetlenebilmesi mümkündür: (i) Kamu harcamalarında etkin kaynak tahsisi (ii) Ekonomik istikrar (=fiyat istikrarı+ödemeler bütçesi dengesi+uygun büyüme hızı) (iii) Adil gelir bölüşümü.

Daha dar anlamdaki Maliye Politikasının konusunu teşkil eden ikinci hedef; "ekonomik istikrar" hem ekonominin genel dengesini amaçlaması dolayısıyla önemi ve hem de kolayca sayısallaştırılabilmesi sebebiyle iyi bir başlangıç noktası oluşturabilir. Bu nedenle son üç yılın ekonomik istikrar konusundaki sonuçları ile 1987 yılı tahminlerini bir çizelge ile hatırlatmakta yarar vardır :

ÇİZELGE I

TÜRKİYE'DE BÜTÇE (MALİYE) POLİTİKASININ İSTİKRAR AMACI GÖSTERGELERİ

Yıllar	GSMH Büyüme Hızı %	Enflasyon Haddi** %	Dış Ticaret Dengesi (Milyon Dolar)
1984	5,9	45,6	-3.623
1985	5,7	45,0	-3.385
1986	7,9	34,8	-3.732***
1987*	5,0	20,0	-3.125

* Planlanan;

** DİE İstanbul Geçinme Endeksi;

*** Eylül 1986 itibariyle.

Çizelge 1'deki veriler açısından bakıldığında :

(i) Büyüme hızı bakımından 1984 yılından itibaren ekonominin performansı yükselmektedir. 1987'deki % 5'lik büyüme hızının düşük bir tah-

min olduğu ve bunun aşılabacağı uygulamalardan anlaşılmaktadır. Ekonomimizde OECD ülkelerinin iki katı bir büyüme hızını sürdürebilme potansiyeli olduğu görülmektedir.

(ii) Enflasyon açısından bakıldığında bir düşme tespit edilmekle birlikte, geçinme endekslerinin tespit ettiği enflasyonun, resmi açıklamalara kaynak teşkil eden toptan eşya endekslerindeki artışı, çok aştığı ortadadır. Bir başka deyişle, Türkiye OECD ülkelerinin iki katı bir büyüme hızını, on misli bir fiyat artışı ile gerçekleştirebilmiştir. Kaldı ki, 1987 yılı içerisinde enflasyon tekrar yükselme eğilimi göstermektedir.

Bütçe politikasının ikinci amacı olan hakkaniyete veya adil bölüşüm hedefine geri dönersek: Türkiye'de sağlıklı ve yeni yapılmış resmi bir gelir dağılımı araştırması olmadığı gibi, yapılanların Türkiye'deki gelir dağılımının Hindistan'dan daha eşitsiz olduğuna ilişkin tespiti¹ de inandırıcı olmalarını zedelemektedir. Ancak bu konuda DİE ve DPT gibi ilgili kurumların yetkililerce uyarılarak, eskilerin hatalarını göz önünde bulundurarak yapılacak yeni bir gelir dağılımı araştırmasına ihtiyaç vardır. Ancak bu arada, yukarıda Çizelge 1'den türetilmiş verilerden hareketle şu gözlemi ifade etmek mümkündür: Büyüme hızı dolayısıyla reel gelir artarken, istihdam hacminin de yükselmesi sebebiyle gelir dağılımı düzelirken, büyümenin finansman kaynağı olan tasarrufların artırılması için kullanılan enflasyon gelir dağılımını bozmakta, zira reel ücretler düşmektedir. Bu mukayeseyi sayısallaştırarak göstermek istersek:

ÇİZELGE II

TÜRKİYE'DE 1984-1987 DÖNEMİNDE BÜYÜME HIZI VE ENFLASYON İLİŞKİSİ

1984	1985	1986	1987*
$5.9/45.6 = 0,129$	$5.7/45.0 = 0,126$	$8.0/34.8 = 0,229$	$5.0/20 = 0,25$

* Planlanan

Burada ifade edilmesi gereken husus büyüme hızı/enflasyon haddi oranının söz konusu dönem için birden küçük çıktığıdır. Böylece büyüme hızının gelir dağılımını düzeltici etkisi, enflasyonun bozucu etkisi karşısında çok yetersiz kalmaktadır. Eğer bu oranlar bir veya birden daha büyük çıksa idi, gelir dağılımının düzeldiği yönünde bir iddia daha kabul edilir olabilirdi.

c) kamu harcamalarında etkin kaynak tahsisine ilişkin sayısallaştırılmış istatistikler sunmak çok güçtür.

¹ World Bank, World Development Report 1983, Oxford, Oxford U.P., s. 200.

Ancak finansman yönünden baktığımızda sivil istihdam hacmi 1986 yılı itibarıyla 16 milyon² olduğu halde, gelir vergisi mükellefleri sayısı 5 milyondan azdır. Dolayısıyla faal nüfusun % 70'inin gelir vergisi ödemedikleri için kısmen* de olsa bedavacı oldukları ortadadır. Bir başka deyişle, gelir vergisi mükellefi olmayan fakat dolaylı vergileri ödeyen bu 12 milyon, seçmen çoğunluğunu oluşturmakla birlikte, kamu harcamalarına kendileri açısından karşılıksız bir transfer gözü ile bakmaktadırlar. Seçmenler içinde bedavacıların çoğunluğu oluşturması, kamu harcamalarının şişmesine ve netice olarak enflasyona sebep olmaktadır.

Sosyal malların arzı açısından bakıldığında, finansman yönünden gelen kısıtlama dolayısıyla miktar ve kalite yetersizliği olduğu görüldüğü gibi, aşırı maliyetin varlığı da gözlenmektedir. Eğitim, sağlık ve adalet kuruluşları kapılarında oluşan kuyruklar, hizmetlerdeki kalite düşüklüğü ve şikâyetler bunun bir göstergesidir.

2. BÜTÇE GELİRLERİNİN ARTIŞINA YOL AÇAN GÖRÜNMEYEN FAKTÖRLER

Mali ilkeler açısından 1987 bütçesinin gelir bölümüne bakıldığında devlet gelirlerini besleyen şu dört görünmeyen ek kaynağın olduğunu ve bunlara bu mali yıl içerisinde beşincisinin eklenebileceğini söyleyebiliriz. Bunlar :

- (i) Milli gelirdeki reel artış (iktisadi büyüme)
- (ii) Enflasyon (parasal milli gelirin şişmesi)
- (iii) KİT zamları dolayısıyla KİT kârlarının büyümesi (KİT kârları vasıtalı vergi niteliğindedir)
- (iv) KDV ve vergi denetiminin sıkılaştırılması dolayısıyla vergi hasılatındaki artış (yazar kasa ve bilgisayar ile denetim uygulamaları gibi.)

Bunlara beşinci bir kalem olarak KİT'lerin özelleştirilmesi hasılatının, bu mali yıl içinde katılacağı, yetkililerin beyanlarından anlaşılmaktadır.

Bu beşinci kalem bir yana bırakılırsa, vergi hasılatını artıran bu görünmeyen faktörlerden bazıları vergi yükünü artırıcı, bazıları da vergi yükünün dağılımını bozucu niteliktedir. İşte bu amaçla, mali sürüklenme olayını önlemek üzere :

(fertbaşına gelirin büyüme hızı + enflasyon haddi) =

² Maliye Bakanlığı, 1986 Yıllık Ekonomik Rapor, 1986, s. 45.

* Her tüketici gelir vergisi mükellefi olmasa dahi, en azından vasıtalı vergileri öder.

toplamını esas alarak hesaplanacak bir endeks ile gelir vergisinin dilimlerinin çarpılarak düzeltilmesi ve enflasyon ile büyümenin vergiden sonraki gelir dağılımını bozucu etkisinin nötrale edilmesi gerekir.

Aslında bütçe gelirlerini besleyen görünmeyen kalemlere KİT'lerin özelleştirilme gelirlerinin eklenmesi, önümüzdeki beş-on yıllık bir dönem için potansiyel bir varidat kaynağı yaratacaktır.

Konu ile doğrudan ilişkili olmamakla birlikte, kamu sektörünün finansmanı için özel sektör tasarruflarının iç borçlanma aracılığı ile ele geçirilmesi, giderek mutlak değri artan bir kaynak oluşturmaktadır. Kamu sektörü borçlanmalarına bir sınır getirilmemiş olması, kalkınan bir ülkedeki özel sektörün ve piyasa ekonomisinin gelişebilmesi için önündeki en önemli bir engel ve bir haksız rekabet uygulamasıdır.

3. DEVLET GELİRLERİ POLİTİKASININ İRDELENMESİ

Devlet gelirleri politikasını (i) Vergi politikası (ii) KİT kârları (iii) Enflasyon/Bütçe açığı (iv) İç borçlanma, olarak dört aşamada değerlendirmek ve nihayet vergi yükünü ele alarak bir genel sonuca varmak doğru olacaktır.

(1) Vergi Politikası :

Vergi politikamız Gelir ve Kurumlar Vergisi ile KDV üzerine oturtulmuş iki ayaklı bir sistem olmakla birlikte, KİT kârları ve enflasyon (bütçe açığı) gibi görünmeyen kalemlerle desteklenmektedir.

Ancak, görüleceği üzere, 1980 öncesinde Gelir ve Kurumlar Vergilerine kayan ağırlık, vasıtalı vergilere doğru kaydırılmak istenmiştir. Vergi hasılatı içerisinde ağırlığın vasıtalı vergilere kaydırılmak istenmesine paralel olarak, vergi yükü ve bütçe giderlerini vergilerle karşılama oranı, özellikle 1983'den itibaren tedricen artırılmak istenmektedir. Bu iki eğilimden birincisi yani vasıtasız vergilere nispetle vasıtalı vergilerin ağırlık kaazınması, 1980 sonrası amaçlanan piyasa ekonomisine uygun olduğu gibi, yürürlüğe konulan KDV ikame ettiği alternatiflerine bakışla ideal vasıtalı vergiye çok daha yakındır. Bir başka deyişle vergi hasılatının vasıtalı vergilere kaydırılması, bunun KDV'nin sisteme sokulması ile başarılması, ekonomide kaynak tahsislerinde etkinliği artırmıştır. Dolayısıyla vergi sistemimiz iktidar ilkesinden yarar ilkesine doğru kaydırılmak istenmektedir.

Ancak bütçe harcamalarının vergi gelirleri ile karşılanmak istenmesi; bu artışlar vasıtalı vergilerle karşılanırsa dahi, piyasa mekanizmasının mü-

şevviklerini kıracaktır. Zira vergilerin toplanması sırasında, iktisadi müşevvikler zedelendiği gibi, kamu hizmetlerinden karma ve erdemli mal niteliğinde olanların vergilerle finanse edilerek sıfır fiyatla arzı, etkinliği düşüren bir başka nedendir. Elbet ki borçlanma alternatifine bakışla vergi gelirlerinin artırılması bir "ikinci en iyi" politikasıdır. Zira borçlanma, geciktirilmiş bir devlet geliridir.

Aslında Türk mali sisteminin en büyük eksiği ya da sorunu, yarar ilkesinin uygulama alanının çok sınırlı tutulmuş olması ve vergilerle finansman dolayısıyla sıfır fiyatla arzıdır. Sıfır fiyatla arz, talebi sonsuz

ÇİZELGE III

1980 SONRASINDA VASITALI VE VASITASIZ VERGİ PAYLARI,
VERGİ GELİRLERİNİN BÜTÇE GİDERLERİNİ KARŞILAMA ORANI

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Vasitalı Vergiler/Vergiler	35,5	36,6	40,6	41,7	52,3	48,9	52,5
Vasitasız Vergiler/Vergiler	64,5	63,4	59,4	58,3	47,7	51,1	47,5
Vergiler/Bütçe Giderleri	76,3	86,0	74,4	42,8	62,5	72,4	81,8

Kaynak: |Bütçe Gereçekleri|

* Tahmin

kılmakta, bir başka deyişle, üretici fiyatı pozitif iken tüketici fiyatının sıfır tutulması, hem arzı kısıtlamakta ve hem de talebi artırdığından, mali sistemin etkinliğini düşürmektedir. Ekonomideki genel piyasa ekonomisi yaklaşımı, Konsolide Bütçeye ya da kamu sektörüne yansımamaktadır. Yapılması gereken, kullanım harçları aracılığıyla fiyatlandırılmaları mümkün kamu hizmetlerinin, piyasa-benzeri bir mekanizma aracılığıyla sağlanmasıdır. Bu husus kamu sektörüne, hem finansman yani arz yönünde bir iyileşme getireceği gibi, talebin de sınırlanmasına yol açarak, net sosyal faydayı artıracaktır. Sağlık, eğitim, karayolu ulaşımı, köprüler, sulama, ilaçlama vs. hizmetlerde kullanım harçlarından yararlanmak yerinde olacaktır.

Vergi politikamızın önemli sorunlarından biri, mükellef tabanının çok dar tutulmuş olmasıdır. Gelir vergisi mükelleflerinin 5 milyon civarında olması, çalışan nüfusun 3/4'ünün gelir vergisi tatbikatı dışında kalmasına yol açmaktadır. Diğer taraftan gelir vergisi tahsilatı 1986 yılı itibariyle 2.100,2 milyar TL. olup, GSMH'nın %5,3'ünü sağlamaktadır. %25'den başlayıp %50'ye varan müterakki tarifinin, milli geliri kavrayabildiği pek söylenemez. Bunun nedeni, özellikle gelir vergimizin başlangıç hadlerinin çok yüksek olmasıdır. Bu hususu uluslararası bir karşılaştırma aracılığıyla irdelemekte yarar vardır (Çizelge IV).

İktisadi rasyonel açısından yani kalkınma düzeyi bakımından düşünüldüğünde, Türkiye ile Fransa'nın yer değiştirmesi arzulanır. Ancak bu %25'lik oran bile son yıllarda %40'dan kademeli olarak indirilerek elde edilmiş bir haddedir. Gelir vergisinde bu %25'lik başlangıç oranının getirdiği şu sorunlar mevcuttur: (i) Alt gelir dilimlerinde biriken emek gelirleri çok sert kavrandığından gelir vergisi, gelir dağılımını bozmaktadır. (ii) İktisadi müşevvikleri; risk almayı, tasarruf ve yatırım arzusunu, çalışmayı, teşebbüsü cezalandırmakta ve ataleti ödüllendirmektedir. (iii) Vergiden kaçınmayı ve kaçakçılığı özendirilmektedir. (iv) Gelir artışları yerine sosyal yardımlara yol açmaktadır.

ÇİZELGE IV

OECD ÜLKELERİNDE GELİR VERGİSİNİN 1986
YILINDA BAŞLANGIÇ HADLERİ

Ülke	Gelir Vergisi Başlangıç Oranları
1. İngiltere	% 29*
2. Türkiye	% 25
3. F. Almanya	% 22
4. İtalya	% 22
5. Japonya	% 15
6. A.B.D.	% 11
7. Fransa	% 7

Kaynak: [Economist]

(*1987 yılı itibariyle % 27'ye düşürüldü.)

Dolayısıyla etkinlik ve adalet açısından sakıncalı olan bu yüksek başlangıç haddi, aynı zamanda gelir vergisinin randımanını da düşürmektedir.

Bir diğer sorun, Türk vergi sistemi özel tasarrufu himaye etmemektedir. Oysa ekonomimiz planlı dönemin başından beri tasarruf yetersizliği çekmektedir. 1986 yılı itibariyle toplam tasarruf açığı 877,5 milyar TL olup, bu miktar yaklaşık olarak GSMH'nin %2,2'sidir. Yapılması gereken şey; yatırım indiriminde olduğu gibi, tasarrufçuya da tasarruflarının gelir vergisi matrahından indirilmesine izin verilmesi ve tasarrufların gelirlerinin düşük düzeyde vergilendirilmesidir. J.S. Mill'in³ "tasarrufları vergilendiren hiç bir vergi sistemi adil sayılamaz" sözü, özellikle kalkınan bir ülke olan Türkiye için geçerlidir. Zira tasarruf yetersizliği sadece yatırımlar, dolayısıyla büyüme hızının artmasına yol açmaz; alt gelir gruplarında toplanan işsizlerin iş bulmasına yol açarak gelir dağılımının dü-

³ J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, London, Longman, 1950, s. 404.

zelmesini sağlar. Tasarruflar, ayrıca gelecek nesillerin refahını da belirlediğinden, pozitif dışsallık yaratmaktadırlar ve bu nedenle himayeleri gerekir.

Başka bir mesele ise, gelir vergisi tarifesinin dilimlerinin endekslenmemiş olmasının yarattığı mali sürüklenmedir. Enflasyon vergi hasılatını, sadece bütçe açığı kadar değil, yarattığı mali sürüklenme dolayısıyla da artırmaktadır. Kişilerin parasal gelirlerinin artması, (reel gelirleri düşse dahi) daha yüksek marjinal hadlerle karşılaşmalarına yol açarak, ödedikleri vergiyi artırmaktadır. Bu sebeple, 1986 yılı için bir endeks⁴ geliştirecek olsak :

$$\begin{aligned} \text{adam başına gelirin büyüme hızı} + \text{enflasyon haddi} &= \\ (8,0 - 2,16) &= 5,84 + 34,8 &= \% 40,64 \end{aligned}$$

Mali sürüklenmeye engel olmak için örneğin 3.000.000 TL.lık gelir diliminin 1987 yılı için $(3.000.000 \times 1.4064) = 4.219.200$ TL.ye yükseltilmesi gerekirdi. Diğer gelir vergisi dilimleri için de aynı işlemin yapılması gerektiği açıktır.

Sorunları saydıktan sonra alınması icap eden önlemleri de sıralarsak: (i) Gelir vergisi tarifesinin basitleştirilerek % 10'dan başlayarak ve % 10 olarak artan dört hadde toplanması (ii) Enflasyonun % 10'un altına düşmediği her yıl için endekslemeye başvurulması : Asgari ücret için % 5'lik özel bir had uygulanması. (iii) Gelir vergisi matrahının yayılması, mükellef sayısının artırılması ve böylece tarifedeki düşüşün telafi edilmesi. Ancak, her reşit yurttaşın ve özellikle her seçmenin gelir vergisi mükellefi olmasının sağlanması. (iv) Enflasyonun (geçinme endekslerinin) % 10'u aştığı yıllarda gelir vergisi dilimlerinin endekslenmesi. (v.) Kurumlar vergisinin mevcut oranının % 25'e düşürülmesi fakat gelir vergisi ile bağlantısının kurulması. (vi) KDV'nin % 10'luk tek oranlı fakat tüm tüketim mallarını kapsayan genel bir vergi haline dönüştürülmesi. Bu husus ideal bir vasıtalı vergi için geçerli olduğu gibi, randımanı artırılması için de gereklidir. (vii) Kamu hizmetlerinden fiyatlandırılabilenlerin eğitim, sağlık, otoyolları, köprüler, sular vs. kullanım harçları ile finanse edilmelidir. Mali sistemimizin en önemli eksiği budur. (viii) Bütçe açığı ve enflasyon vergisinden vazgeçilmesi ve bunun yerine özelleştirme gelirlerinin ikamesi (ix) Nihayet tasarrufların gelir vergisi matrahından düşülmesi ve getirilerininin vergiden muaf tutulması.

Bu dokuz önlemleri vergi hasılatına etkileri bakımından sınıflarsak şöyle bir gösterge elde ederiz :

⁴ CFA, The Adjustment of Income Tax Systems in Inflation, Paris, OECD, 1976, s. 57.

Vergi gelirlerini artıranlar	(iii), (vi), (vii), (viii)
Vergi gelirlerini azaltanlar	(i), (iv), (ix)
Vergi hasılatına etkisi nötr olanlar	(v)

Bu önlemlerin çoğunluğunun vergi gelirlerini artırıcı yönde olduğunu söyleyebiliriz. Bundan da öteye, kısa dönemde vergi hasılatını azaltan bazı önlemler: tasarrufların istisnası, marjinal hadlerin düşürülmesi, uzun dönemde milli geliri artırıcı önlemler olduğundan, vergi hasılatını artıracaktır. Bir başka deyişle bu önlemler vergi sistemi ile büyüme yani milli gelir artışı arasında pozitif bir korelasyon doğmasına yol açabilir.

(2) KİT Kârları :

KİT kârları iktisadi etkileri bakımından vasıtalı vergilere benzerler. Bir başka deyişle vasıtalı vergi sayılabilirler. Örneğin KİT ürünü üzerindeki KDV ve kârın her ikisi de hazineye giden bütçe gelirleridir. Özellikle 1980 sonrasında artan KİT kârlarının önemli bir devlet geliri oluşturduğu açıktır. Burada KİT kârlılığından kastedilenin gayrisafi ticaret fazlası yani faktör gelirleri olduğunu ifade etmekte yarar vardır. Bu açıdan bakıldığında (1984-1987) döneminde KİT (işletmeci + tasarrufcu) faktör gelirleri şöyle seyretmiştir :

ÇİZELGE V

KİT (İŞLETMESCİ + TASARRUFÇU) FAKTÖR GELİRLERİ (1984-1987 DÖNEMİNDE)

	(Cari fiyatlarla Milyar TL.)			
	1984	1985	1986	1987
İşletmeci KİT'ler	746.0	1108.8	1706.0	2566.1
Tasarrufcu KİT'ler	67.3	76.0	59.1	97.4
Toplam KİT'ler	813.3	1184.8	1765.1	2661.5

1987 yılı için öngörülen 2.6 trilyon TL.lık faktör gelirinin aynı yılın 2.8 trilyon TL.lık gelir vergisi hasılat tahmininden sonra en büyük hasılat kalemi olduğunu ve hatta dahilde ve ithalde alınan 2.4 trilyonluk toplam KDV tahminini aştığını zikretmekte yarar vardır. Bir başka deyişle GSMH'nın % 10'u civarında üretimde bulunan KİT sisteminin 1987 yılı için üretim değerinin cari fiyatlarla asgari 5 trilyonu aşacağı ve bunun % 50'sinden fazlasının faktör gelirlerini oluşturacağını tahmin edebiliriz. Ayrıca ortalama % 10 KDV'ni de hesaba katarsak, KİT sistemi 1 TL.lık üretimde bulunduğu 60 krş. devlet gelir elde edecektir. Buna Kurum-

lar Vergisi, fonlar ve diğer vergiler de katıldığında bu miktarın yükseleceğini söylemek yanlış olmaz.

Bu yüksek kârlılık politikasına, KİT'lerin, özel sektör tasarruflarından hazine garantisi ile borçlanmaları da eklenince, rekabetçi bir piyasa ekonomisinin şartlarının zedelenmesi bir yana, kamu sektörüne kaynak transferine yol açtığı da açıktır.

Özelleştirme, bu konuda hem yeni bir ekonomik yapılanma, hem de hazine için bir gelir kaynağı oluşturacaktır. Ancak kaba bir tahminle konuya eğilirsek: Tüm KİT sisteminin GSMH'nın % 10'unu ürettiğini⁵ ve sermaye/hasıla katsayısının bu sektör için 5 olduğunu varsayarsak, KİT sisteminin toplam sermaye değeri (5x10 =) GSMH'nın % 50'si civarındadır. Dolayısıyla 1987 fiyatları ile KİT'lerin 25 trilyon civarında bir asgari sermaye değeri olduğunu ifade edebiliriz. Bunu aynı yıla ait 2.6 trilyonluk faktör geliri ile karşılaştırırsak, KİT sisteminin gayri safi kârlılığının yaklaşık % 10 dolaylarında olduğunu öne sürmek mümkündür. Bu sonuç iki bakımdan önemlidir:

Birincisi, KİT sistemi monopol fiyatlama uygulamalarına rağmen, sanıldığı kadar kârlı bir sektör değildir. Ve eğer kârlılığı etkin kaynak tahsisi için bir ölçüt olarak alırsak, hâlâ etkin kaynak tahsisinin başarılabildiğini söylemek güçtür. İç ve dış rakiplerinin daha yüksek bir kârlılığa sahip oldukları tahmin edilebilir. İkincisi, KİT'lerin özelleştirilmelerinin bu düşük kârlılık durumu düzeltilmedikçe güçlüklerle karşılaşacağı veya özelleştirmenin kısmen olabileceğini söylemek doğru olur.

Mali gaye açısından bakıldığında özelleştirme gelirleri, 25 trilyonluk asgari tahmini değerleri esas alınrsa, 10 yıllık bir dönem içinde programın tamamlanacağı varsayılırsa, sabit fiyatlar önümüzdeki on yılda K. Bütçenin % 25'ini finanse edecek bir güçte görünmektedir. Bu açıdan özelleştirme desteklenmesi uygun bir davranıştır.

(3) Bütçe Açığı ve Enflasyon Vergisi :

Bilindiği üzere, açık bütçe politikası eğer fiyatlar genel düzeyinin artışına sebep olmazsa, karşılıksız (geri ödemesiz) ve faizsiz bir devlet borcu, eğer fiyatlar genel düzeyinin artışına sebep olursa, nakit değerler (balanslar) üzerinden alınan bir vergiye dönüşür.

Ancak 1960'larda yaygın olarak kabul edilen bu "enflasyon vergisi"⁶ görüşünün eksik olduğu, 1973 buhranından sonraki gelişmelerin sağladığı tecrübe ile buna "mali sürüklenme"⁷ olgusunun da katılması gerektiği or-

⁵ TUSİAD, Özelleştirme, İstanbul, 1986 s. 3.

⁶ M. Friedman, *Inflation, Causes and Consequences*, London, Asia Publishing House, 1963, s. 14.

⁷ D. Morgan, *Over Taxation by Inflation*, IEA, 1977.

taya çıktı. Bir başka deyişle, eğer K. Bütçe açığı 1986 yılında GSMH'nın % 2.8'i oranında ise, "enflasyon vergisi" bu bütçe açığından daha büyüktür. Enflasyonun mali sürüklenme aracılığı ile vergi hasılatını ne kadar artırdığını hesaplamak için şöyle bir yöntem izlenebilir :

Büyüme hızı x vergi sisteminin elastikiyeti = Büyümenin katkısı

Vergi hasılatı artış %'si — Büyümenin katkı %'si = Enflasyonun katkısı

Enflasyonun katkısı — bütçe açığı/GSMH = mali sürüklenmenin katkısı

Böyle bir hesaplama girişmeden önce gerekli bilgileri bir çizelge halinde sunalım : (Çizelge VI)

Şimdi bu veriler ile yapılan hesaplamalarla bulunan vergi hasılatında büyümenin katkısı, enflasyonun katkısı, bütçe açığı ve mali sürüklenmenin katkısını Çizelge VII aracılığıyla gözden geçirelim.

ÇİZELGE VI

VERGİ HASILATI ARTIŞ ORANI, BÜYÜME HIZI, ENFLASYON HADDİ
VERGİ SİSTEMİNİN ESNEKLİĞİ, BÜTÇE AÇIĞI/GSMH ORANI

	1983	1984	1985	1986*
Vergi Hasılatı Artış Oranı	27.1	22.6	61.4	56.0
Büyüme Hızı	3.3	5.9	5.1	7.9
Enflasyon Haddi	28.8	45.6	45.0	34.8
Bütçe Açığı/GSMH	2.6	5.1	2.8	2.8
Vergi Sisteminin Gelir Esnekliği	0.8	0.4	1.2	1.3

* Tahmin.

Kaynak : 1987 Bütçe Gerekçesi

ÇİZELGE VII

VERGİ SİSTEMİNE : BÜYÜMENİN, ENFLASYONUN, BÜTÇE AÇIĞI VE
MALİ SÜRÜKLENMENİN KATKILARI

	1983 (%)	1984 (%)	1985 (%)	1986 (%)
Vergi Hasılatının Artış % si	27.1	22.6	61.4	56.0
Büyümenin Katkısı	2.64	2.36	6.12	10.27
Enflasyonun Katkısı	24.46	20.24	55.28	45.73
Bütçe Açığı/GSMH	2.6	5.1	2.8	2.8
Mali Sürüklenmenin Katkısı	21.86	15.14	52.48	42.93

Tek başına bütçe açığının oranının enflasyonu açıklamakta yetersiz kaldığı, uluslararası mukayeselerden ortaya çıkmaktadır. Nitekim 1985 yılında Almanya ve ABD'de bütçe açığının GSMH oranı sırasıyla 1.1 ve 3.6 olduğu halde, aynı yıla ait enflasyon haddi sırasıyla 2.6 ve 3.3 bulunmuştur.

(4) İç Borçlanma

İç borçlanmayı dış borçlanmadan ayrı düşünmekte ve ele almakta yarar vardır. İç borçlanma geciktirilmiş bir vergi geliri olmakla birlikte, dış borçlanma için aynı şeyi söylemek imkânı yoktur. Dış borçlar, dış açığın finansmanı için alınmakla birlikte, dış ve iç açıkların birbirlerine eşit olması nedeniyle ekonominin tasarruf açığının finansmanında kullanılırlar; ancak, döviz darboğazının aşılması hedefi bundan önce gelir. Yine dış borçların net geri ödenmesi döviz fazlası elde etmeye bağlıdır.

Bu nedenle, dış borçların 30.6.1986 itibariyle miktarının yaklaşık 20 milyar dolar ve GSMH'nin % 35'ine eşit olduğunu söyleyerek yetinelim.

Ancak iç borçlanmalara geri dönersek, mali gayenin çok açık olduğu bir K. Bütçe geliri olup, 31.8.1986 itibariyle 4.4 trilyon anaparaya ilaveten 1.5 trilyon faiz ödemesi yani toplam 5.9 trilyonluk iç borç mevcuttu. Dış ve iç borçların toplam tutarı GSMH'nin % 50'sine ulaşmaktadır. GSMH'nin % 10'unu aşan bu borç yüküne ilaveten 1987 yılında Hazinesinin nakit açığına 930 milyara ek olarak borç anapara ödemelerinin finansmanı için 2.9 trilyonluk⁸ iç borçlanmaya gidileceği tahmin edilmektedir. Bunun oldukça gerçekçi bir tahmin olduğu borç ödeme planlarından anlaşılmaktadır. Netice itibariyle en yüksek devlet geliri 1) İç istikraz 2) Gelir vergisi 3) KİT faktör gelirleri 4) KDV olmaktadır.

İç borçlanma ile ilgili olarak dikkat edilmesi gereken husus, devlet kefaletindeki bir borcun risksiz olmasına karşılık, faizinin çok yüksek % 50 civarında bulunmasıdır. Burada hem faiz hem de borçlanma açısından bir sınır konulması gereği ortaya çıkmaktadır ki, bu bütçe teklifi ile birlikte ilan edilmelidir. Tıpkı İngiltere'de PSBR'de olduğu gibi.

5) Vergi Yüğü

Şimdi vergi yükü kavramına geçmeden önce K. Bütçe gelirlerini yeniden düzenleyelim.

⁸ TÜSİAD, 1987 Yılına Girerken Türk Ekonomisi, İstanbul, 1987, s. 34.

ÇİZELGE VIII
1986 YILINDA DEVLET GELİRLERİ

1) Vergi gelirleri	5.750
2) Vergi dışı normal gelirler	554
3) Özel gelirler ve fonlar*	168
4) KİT kârları (faktör gelirleri)	1.765
5) İç istikraz (bütçe açığı)	1.516
6) Sosyal güvenlik kesenekleri	872
7) Mahalli idareler gelirleri	841
8) Fonlar	491
TOPLAM	11.957 milyar TL.

Kaynak: İKamu Harcamaları Bülteni ve TÜSİAD 1987 Raporul Raporu.

* KİT Kârlarını içermiyor.

Yıl sonu ödeneği itibariyle 7.115 milyar olduğu ifade edilen Konsolide Bütçe gelirlerine bakışla, 11.957 milyarlık devlet gelirleri oldukça yüksek bir hasılat hedefidir. Bir başka deyişle, 1986 yılı itibariyle Konsolide Bütçe gelirleri toplam devlet gelirlerinin % 59,5'ini oluşturmuştur.

Ancak buradan vergi yükü tahminine geçmeden önce, 1986'da devlet gelirlerinin yükünün $11.957/39.678 = \% 30.1$ olduğunu ifade etmekte yarar vardır. Yalnız Türkiye'de askerlik hizmetinin, aynı vergi olarak yüklenmesi özellikle Anglo-Amerikan ülkeleri ile karşılaştırmada, vergi yükünü düşük gösterecektir. Örneğin kaba bir hesapla 600.000 kişilik erta asgari ücret ödenecek olsa, yılda 300 milyar TL.sı ödenmesi gerekirdi. Bir başka deyişle, askerlik hizmeti dolayısıyla minimum 300 milyar TL. lik gizli bir verginin (aynî verginin) varolduğunu söyleyebiliriz.

Bu arada OECD tasnifi ile bir paralellik kurmak istersek (Çizelge IX) $(1 + 6 + 7 + 8)$ deki terimler gireceğinden vergi yükü : $7.954/39.678 = 20,0$ bulunmaktadır.

Ancak Maliye Bakanlığımızın itibar ettiği resmi vergi yükü yani vergi gelirleri/GSMH ise 1986 itibarı ile $5.750/39.678 = \% 14.5$ 'dir. Bu söylenenleri bir çizelge yardımı ile sunarsak :

ÇİZELGE IX
TÜRKİYE'DE VERGİ YÜKLERİ (1986 YILI)

Resmi Vergi Yükü	% 14.5
OECD Tasnifine Göre Vergi Yükü	% 20.0
Devlet Gelirleri Vergi Yükü	% 30.1

Görüldüğü üzere devlet gelirleri vergi yükü, resmi vergi yükünün iki katını aşmaktadır. Bir başka deyişle, Maliye İdaresi tıpkı mükellefler gibi gelirlerini saklamakta ve vergi yükünü düşük göstermeye çalışmaktadır ki, demokratik bir ülkede yadırganacak bir tutumdur.

4) KAMU HARCAMALARI POLİTİKASI

Kamu harcamaları ya da bütçe giderleri açısından üç önemli özellik göze çarpmaktadır : (i) 1983 yılından itibaren K. Bütçenin yaklaşık % 20'si yatırımlara ayrılmaktadır. Bu, oldukça yüksek bir oran olmakla birlikte, 1980 öncesine bakışla düşüktü : Örneğin 1979 % 30 idi. Ancak bütçe açıklarını kısmak için, yıl sonu ödenekleri oranının, başlangıç ödenekleri oranına göre düşük olduğu gözlenmektedir. Ancak özellikle demokratik döneme geçildikten sonra yatırımlar, siyasi bir ağırlık taşımakta ve azaltılmadığı gibi tersine artırılmaya çalışılmaktadır. (ii) İkinci olarak devletin borç geri ödemelerindeki artış dolayısıyla K. Bütçeler giderek transfer bütçesi haline gelmektedir. Nitekim 1987 K. Bütçesi itibariyle ödeneklerin % 44,7'si transferlere ayrılmıştır. Bunun yarısına yakını ise faiz ödemeleridir. Bu durum gerçekçi değildir. Bu durumdan kurtulmak için, uygun ya da uygulanabilir bir büyüme hızı seçilerek iç ve dış borç ihtiyacının düşürülmesi ve borçlanma gibi geciktirilmiş vergilere itibar edilmemesi doğru olacaktır. Zira borçlanma kolay bir gelir elde etme yolu olup vergi mükelleflerinin tepkisi dışında kaldığından, kötüye kullanılması/israfı mümkündür. Dolayısıyla borçlanmaları yatırımlarla sınırlı tutmak ve kendikendini finanse etme niteliğini gözetmek üzere ayrı bir yatırım bütçesi içerisinde düşünmek, hem borçlara bir sınır getirdiği gibi, hem de fon uygulamalarını denetim altına alacaktır.

(iii) Üçüncü özellik, kamu sektöründe özel sektörün yüksek faiz politikası dolayısıyla düşen yatırımlarını telafi için sürdürülen yüksek yatırım hacminin finansman kaynağının, K. Bütçe carilerinde, özellikle personel carilerinde kısıntılardan sağlanmasıdır. Eğitim, sağlık, adalet, genel idare hizmetlerinde görülen yetersizlik ve kalitesizlik, ödeneklerdeki nispi azalma ile birlikte personel carilerindeki azalmadan kaynaklanmaktadır. Piyasa ekonomisi mantığı ile mal ve hizmetlere gerçek değerleri verilmesi istenirken, işgücünün fiyatının devlet sektöründe düşük tutulması, verimliliği olumsuz yönde etkilediği gibi, hizmetleri durma noktasına getirmektedir. Özellikle yüksek öğretimdeki durum bundan kaynaklanmaktadır. Çıkış yolu; fiyatlandırılabilen kamu hizmetlerinin gerçekçi fiyatlandırılmasından geçmektedir.

Bir başka deyişle düşük ödenek ve maaşlar tasarruf sağlanmaktan ziyade verimin azalması nedeniyle israfa yol açmaktadır.

SONUÇ :

Bir ekonomide son on yıl içerisinde enflasyon % 30'un altına düşürülemezse, maliye politikasında mutlaka bir yanlış var demektir. 1987 başından itibaren enflasyonun kabarması vaad ya da temennilerin bu kez de gerçekleşmeyeceğini göstermektedir.

Türk maliye politikasının sorunu, finansman yönünde toplanmaktadır. Finansman sorunu çözülmeden, etkin kaynak tahsisi gerçekleştirilemeyecektir.

Maliye politikasının göstergeleri enflasyon ve dış ticaret dengesi bozulmakta, sisteme etkinsizlikle birlikte adaletsizlik de daha büyük ölçüde girmektedir. Olumlu yanı ise, yüksek büyüme hızıdır. Sistemin böylesine işletilmeye devam ediyor olması, seçmenin değerlendirmesine göre henüz faydaların maliyetleri aştığına inancı varsayılabilir. Ancak bu konuda 1988 yılı, bir karar yılı olacaktır.