

**DEVLET YÖNETİMİNDE
VERGİ VE BÜTÇE**

Prof. Dr. Bedî N. FEYZİOĞLU

**İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi**

Devlet Yönetiminde, Hükümetlerin elinde iki önemli araç vardır. Bunlardan biri Bütçe, diğeri Vergidir.

Tarihî oluşumu dikkate alındığında Vergi Bütçeden çok daha eskidir.

Gerçekten, ilk çağlarda olsun, orta çağlarda olsun, her Devlet hükûmdarlığını, ülkesindeki veya idaresindeki halktan vergi alarak kabul ettirmiştir.

Bütçe müessesesi ise, ancak 13 üncü asırdan sonra, halk mümessillerinin kendilerinden istenen vergilere karşı çıkmaları ve Devletin vergi koymak için halk temsilcilerinin rızasını alma usulünün belirlenmesi ile oluşmaya başlamıştır.

1215 tarihli Magna Carta ardından beş asır kadar süren ve bazen kanlı mücadelelerle geçen aşamalardan sonradır ki ancak 1689 da kabul edilen "Bill of Rights" Haklar kanunu ile bütçe müessesesi İngiltere'de yerleşebilmiştir.

Bütçe sisteminin Kontinantal Avrupa'da oluşup yerleşmesi ise 1789 Fransız Büyük İhtilâli ve onu takip eden Restorasyon devrinde tamamlanmış, oradan tüm dünyaya yayılmış ve memleketimize de girmiştir.

1839 da ilân olunan ve vergilerin ıslahı ile ilgili önemli hükümler ihtiva eden Tanzimat Fermanında her ne kadar "Bütçe" kelimesine yer verilmemiş ise de, o tarihten itibaren başlayan yenilikler meyanında bütçe ile ilgili iki-üç Ferman çıkarılmıştır. Fakat Türkiye'de Bütçenin asıl kanunî mesnedi ancak 1876 tarihli Anayasa ile ortaya konulmuştur.

Ne var ki, bu Anayasa ilân edildiği yıldan ancak 33 yıllık bir gecikme ile, 1908 yılında ikinci Meşrutiyetle uygulamaya girmiş ve ülkemiz bugünkü anlamda ilk bütçesine 1909 da kavuşmuştur.

Asıl Cumhuriyet İdaresi iledir ki, Bütçe müessesesi Türkiye'de Devlet Yönetimini en önemli aracı seviyesine yükselmiştir⁽¹⁾.

1920-1923 arasında ülkeyi yöneten Büyük Millet Meclisi Hükümetleri döneminde olsun, 1924 Anayasasından sonra kurulan Cumhuriyet Hükümetleri devrinde olsun, Bütçenin muvazenesi (denkliği) prensibine fevkalâde riayet edilmeğe çalışılmıştır. Diğeri bir ifade ile, İstiklâl Savaşı enflasyonsuz⁽²⁾ yürütüldüğü

(1) Fcyyioğlu B.N.: Nazarı, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 7. Baskı, İstanbul Filiz Kitabevi, 1984 S. 14-30.

(2) Ergün (Feridun): Para Politikası, İstanbul, Eroofset, 1979 S. 9-12.

gibi, İkinci Dünya Harbine kadar olan 1923-1938 dönemi bütçeleri ülkede önemli bir fiyat yükselmesine sebebiyet verilmeden uygulanabilmiştir.

1939-45 devresi bütçelerinde ödeneklerin "olağan-olağanüstü" giderler şeklinde ayrılması v.s. tertiplerle "istikraz-borçlanma" Türk Bütçelerinin devamlı kalemleri meyanına girmiş ve bütçelerde gittikçe artan açıklara maruz kalınmağa başlanmıştır. Cumhuriyet Hükûmetleri, bütçeyi Vergi gelirleri ile takviye için o sırada ana Vergi olan Kazanç vergisine, "buhran, muvazene, hava kuvvetlerine yardım" gibi değişik isimlerle zamlar getirmiş ayrıca vasıtalı vergilere de ekler yapmıştır.

Hattâ harp kazançlarını vergilendirmek maksadile "Varlık Vergisi" adı altına matrahı, nisbeti belirsiz bir keyfî vergiyi dahi uygulamaya koymuş olmasına rağmen bütçe denkliliğini sağlayamamıştır.

Harpten sonra, Hükûmet, önemli bir vergi reformu gerçekleştirme yönünde çok yoğun bir çalışmaya girmiştir.

Prof. Neumark ve Ali Alaybek yönetiminde kurulan değişik hazırlık komisyonlarının yardımı ile o günün C.H.P. hükûmeti 1949 yılında Türkiye'de yapılan en büyük Vergi reformu olarak "Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Vergi USul Kanunu" tasarılarının kanunlaştırılmasını sağlamıştır.

Bu reform paketinde yer alan ve değişik nedenlerle kanunlaşamayan "Ame Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki 6183 no.lu" kanun ile 6802 no.lu Gider Vergileri Kanunu" da kabul edilince Prof. Neumark'ın öngördüğü reformun, biraz gecikerek de olsa tamamlanmasına çalışılmıştır.

Bu devrede Bütçe konusunda da yenilikler yapılmış ve o zamana kadar, daha ziyade Maliye Bakanlarının Bütçe tasarısını B.M.M. ne takdim ederken yaptıkları "Bütçe Nutkunda" tafsil edilen "Bütçe Gereçeklerinin" asıl Kanun tasarısından ayrı olarak, Millî Gelir- Gider, ithalât-ihracat v.s. ek tablolarla donatılmış şekli ile ayrı bası halinde tanzim olunarak Meclise sunulması usulü uygulanmaya başlanmıştır.

1972-74 yılında Bütçenin tanzim şeklinde de bir değişiklik yapılarak klâsik-idarî tasnif yerine ödeneklerin fonksiyonel tasnifi sistemine geçilmiştir.

Nihayet, 1985 yılında, harcamalar üzerinden alınan yedi-sekiz çeşit vasıtalı Vergiler kaldırılıp, "Katma Değer Vergisi kabul olununca, Türk Vergi Sistemi önemli bir merhale daha kat'etmiştir.

Şu kadar ki, bütün bu değişiklikler ve gayretler Cumhuriyet Hükümetlerinin bütçelerini devamlı ve gittikçe artan açıkla karşılaşmaktan ve memleketi kronik ve yüksek bir enflasyona maruz kalmaktan kurtaramamıştır.

Ülkenin kronik bütçe açığı ve yüksek enflasyon girdabına düşmesinin nedenleri ile bunlardan kurtulma çarelerine kısaca değinelim.

Kronik bütçe açığının, şekle ve esasa taallük eden başlıca nedenleri şu noktalarda toplanabilir :

1983 yılında seçimle iktidara gelen hükümet, Devlet Nizamında Maliyenin sağladığı disiplini ve harcamalarda gözetdiği kanun ve nizamı riayet usulünü aşmak maksadı ile, ilk iş olarak Maliye Bakanlığında Hazine Genel Müdürlüğünü ayırmış ve Ticaret Bakanlığında da Dış Ticaret Müsteşarlığı" adı ile, Başbakanlığa bağlanmıştır. Bu suretle ortada Hazinesiz bir Maliye, Maliyesiz bir Hazine bırakılmıştır.

İkinci olarak, Bütçede umumiyet ve Birlik ilkeleri bozulmuştur. Bir kısım kamu gelirlerinin ayrı "Fonlar" adı ile toplanmasına ve her Fonda toplanan paranın ayrı ayrı yerlere harcanmasına sebebiyet verilmiştir. Bütçe dışı bu Fonların sayısı bir ara hadsiz hesapsız artmış, oralarda toplanan kamu paralarının nasıl harcandığını hiçbir denetim organı bilemez hale girmiştir.

Üçüncü olarak, Kamu İktisadî Teşebbüsleri, idaresi kendisine bağlanan Devlet Bakanları için, siyasî nüfuz mekanizması haline getirildiğinden, bu müesseseler optimal bir işletmenin gerektiğinden çok fazla partici işçilerle doldurularak zarar etmelerine sebebiyet verilmiştir. Bu durumdan kurtulma çaresi ise K.İ.T. lerin özelleştirilmesinde aranmak istenmiştir.

Dördüncü ve esasa taallük eden bir önemli sebep de, Kamu harcamalarının israf ve suistimalin gittikçe artmasını önleyici tedbirlerin alınmaması olmuştur. Devlet Dairelerinde, Şube Müdürlerine kadar ayrı araba, lüks makam odası v.s. şeklinde sayısız gereksiz harcamaların yapılması önlenemediği gibi, açılan ihalelerin asgarî bedel üzerinden yapılması yerine rayiç bedel veya kısıtlı katılma usulleri ile Devlete ağır maliyetler yüklemesine sebebiyet verilmiştir.

Nihayet, artan kamu harcamalarının sağlam vergi kaynaklarından karşılanması yerine ya yüksek faizle borçlanma veya Merkez Bankasınca emisyonu artırma yollarının tercih edilmesi sonucu Türk Ekonomisi enflasyon girdabında sürüklenmeye mahkûm edilmiştir.

O halde bir bakıma üzücü, bir bakıma acıklı olan bir durumdan kurtulmanın çareleri nelerdir :

Devlet-Yönetiminde başarı evvelâ Ülkenin terör, gerecilik, kökten dincilik gibi belâlardan kurtulması suretiyle Yurt içinde halkın refahının artırılmasına, Yurt dışında da Türkiye Cumhuriyetinin her türlü tehlikeden korunarak itibarının artırılmasına bağlıdır. Bütün bu başarılarla da ancak sağlam kaynaklara dayanan sağlam Bütçelerle ulaşılabilecektir.

Bütçelerin sağlam kaynağı ise vergiler olduğuna göre, hükûmetlerin başarısı ancak, herkesin ödeme gücüne göre vergilendirilmesini sağlayacak, ciddi ve gerçek bir vergi reformunun yapılmasına bağlıdır.

Şimdiye kadar, vergi reformu adı altında yapılan birçok deneme yetersiz kalmıştır.

Vergi reformunun başarısının birinci şartı, vergi tabanının tüm ülkeye, tüm vatandaşlara teşmil edilmesidir. İkinci şartı da ekonomide cereyan eden tüm işlemlerin mutlaka bir kayda, bir belgeye istinat ettirilmesidir.

Bunun için, evvelâ, bütün vatandaşlara adeta nüfus kaydı gibi, bir "Vergi Sicil Kaydı" tesis etmek gerekecektir. Vergi Sicili, her vatandaşın doğumundan ölümüne kadar, ister kendi iradesi ile yaptığı, ister onun iradesine bağımlı olmadan vukubulan her türlü vergi doğurucu olayın kaydını tutacaktır.

Ülkedeki, ticarî ve sınaî her tür işlem de belgeye dayandırılınca, geniş tabanlı bir vergi reformuna ulaşmak mümkün olacaktır.

Vergi Reformu, 1949-50 de olduğu gibi, esas itibarile vasıtasız vergilere dayanmalıdır. Herkesin bir Vergi Sicilinin olması, herkesin yıllık bir Gelir Vergisi ve bir Servet beyannamesi vermesini gerektirecektir.

Yıllık Gelir ve Servet beyannamelerinin herkese şamil olması, vatandaşlarda ödedikleri vergilerin nerelere harcandığını araştırıp, takip etme şuurunu da uyandıracaktır. Beyanname vermek sadece ticaret yapanlara, sanayici ve serbest meslek erbabı olanlara münhasır olmayıp kamu ve özel sektördeki tüm ücret erbabına da şamil olacağı için, işçi ve memur sırf eline geçen parayı bilmekle yetinmeyecek, fakat her ay ne miktar vergi, prim v.s. ödediğinin de bilincinde olacaktır. O zaman Halk, Devletin veya Mahallî idarelerin harcamalarına karşılık yaptıkları kamu hizmetlerinin miktarını ve kalitesini daha dikkatle ve isabetle takip edebilecektir.

Kısaca, vatandaşlar demokrasinin, Halkın, Halk tarafından ve Halk için yürütülen bir İdare olduğuna asıl o zaman inanacaktır.

Son defa, hükûmetçe yapılmışa çalışılan Vergi reformunun, genel vergilendirme prensiplerine ne derece uygun olduğuna bakalım.

Hükûmet, evvelâ işin en kolayından başlamış ve K.D.V. nin nisbetlerini artırmıştır. Vakıa, zarurî tüketim maddelerinden alınan K.D.V.deki artışı sadece % 2 gibi düşük bir nisbette tutmuş ve lüks tüketim için daha yüksek bir artış belirlemiş işe de bu tedbirin bir vergi reformu sayılmayacağını kendisi de kabul etmiş olacak ki, esas Vergi reformu tasarısının ilânını Parti Kongresinden sonra bırakmıştır.

Asıl, Gelir ve Kurumlar vergilerinde beklenen reform bu vergilerin ana vasıflarına uygun olmalıdır. Diğer bir ifade ile bu vergilerde öngörülen değişiklik ve şahsiliği sağlayan **ayırma, müterekkilik, asgari geçim indirimini** gibi prensiplere riayet edildiğine dair fazla bir gelişme görülememiştir. Yapılan bir yenilik % 25 vergiye tabi olan 32 milyon liralık ilk gelir diliminin 75 milyon liraya çıkarılması, aylık özel indirim miktarının 300-450 bin liraya yükseltilmesi şeklinde olmuştur.

Onun dışında, çeşitli kaynaklardan, özellikle Sermaye Şirketlerinden elde olunan kâr payı v.s. şeklindeki gelirlerin yıllık beyannamede toplanması yani Üniter sisteme geçilmesi hususunda da bazı gelişmeler görülmüştür.

Ne var ki, bütün bu sistemi tamamlayacak ve Anayasanın tabiri ile "herkesin ödeme gücüne göre" vergilendirilmesini sağlayacak olan "yıllık servet beyanı" usulüne hükûmet tasarısında yer verilmemiştir.

Servet beyanı sistemini uygulamadan, üniter bir gelir vergisinin tam anlamı ile başarıya ulaştırılması mümkün değildir; mükelleflerin yıllık gelirlerinin tamamının vergilendirilmesini, herhangi gizlenen veya kaçırılan bir kısmı gelir daha olup olmadığının anlaşılmasına imkân yoktur.

Türkiye'de 1972 de kabul edilip bir iki yıl denendikten sonra bırakılan ve 1983 de tamamen kaldırılan "servet beyanı" usulünün, "liberal-piyasa ekonomisi" uygulanması ile izah edilmesinde de isabet yoktur. Servet beyanı, aslında, güdümlü bir ekonomiden ziyade, piyasa ekonomisinin, liberal ekonominin uygulandığı ülkeler ve devreler için gereklidir. Servet beyanı, evvelâ her vergi mükellefinin, kendi durumunu, bir oto-kontrol şeklinde belirlemesi, yıllık gelir ve kazancı ile harcamalarını karşılaştırması ve o yıl sonundaki servetinde bir çoğalma

veya azalma olup olmadığını anlamasına imkân verecektir. Vergi Dairesi ve Vergi Denetim elemanları da bu mukayeseyi yaparak, mükellefin yıllık vergi beyannamesinin ne derecede gerçeğe uygun bulunduğunu anlayarak, mükellefi talif veya tecziye yoluna girebilecektir.

Ne var ki, mükelleflerin üstün bir vatanseverlik hissi ve kesin dürüstlük ile kanizim ve tevdi edecekleri yıllık gelir ve servet beyannemelerine istinaden ödeyecekleri vergiler, hazineye ne kadar fazla gelir sağlamış olursa olsun, devletin bütçesinin denklığı ancak giderlerin de gereken tasarruf zihniyeti ile yerinde ve isabetli şekilde harcanmasına bağlıdır.

Harcamaları zaptü-rapta alınamayan bir idarenin, sırf gelirlerini artırarak denk bir bütçeye ulaşması mümkün değildir. O halde devlet harcamalarının nasıl bir nizama tabi olarak yapılması icabettiğini araştırmak gerekir.

Kamu harcamaları, devletin deruhte ettiği kamu hizmetlerine bağımlıdır.

Devlet, sadece klâsik, yasama, yürütme ve yargı görevlerini yerine getirmekle yetiniyorsa başka, sağlık, eğitim v.s. sosyal faaliyetleri de yürütüyorsa başka, bayındırlık, sınaî, ziraî yatırımlar yapmağa tevessül ediyorsa daha başka harcamalar yapacak demektir.

Ülkemizde anayasaya göre Devlete, siyasal, sosyal ve her türlü faaliyetin yürütme görevleri verilmiş bulunduğu cihetle, bütçelerde bütün bu ihtiyaçları karşılayacak harcamalara da yer verilecektir.

Son yılların bütçelerine bir göz atıldığında, 1989 malî yılından bu yana, konsolide bütçelerde görülen ödeneklerin % 50-60'ndan fazlasının memur maaşları ile borç faizlerine ayrıldığı belirmektedir. Şöyle ki; bu harcamalar aşağıdaki tabloda yüzdeleri itibariyle gösterilmiştir.

<u>Malî Yıl</u>	<u>Ücretler Pers</u>	<u>Borç Faizleri</u>	<u>Sosyal Hizmetleri</u>	<u>Yatırımlar</u>
1989	21.24	28.2	0.6	16.05
1990	31.05	22.7	0.8	15.23
1991	33.24	18.1	0.7	13.28
1992	38.48	20.2	0.7	12.93
1993	35.75	18.4	0.9	11.63

(1994 Bütçe Gerekçesi Tablo 5 B-Tablo 8 A).

Son beş yılda bütçelerde ön görülen ve kesin hesaplarda beliren açıkların seyri ise şöyledir :

(Milyar TL olarak)

Malî Yıl	Gelirler		Giderler		Bütçe Açığı	
	Tahmin	Tahsilat	Bütçe öden.	Harcama	Öngörülen açık	Gerçek. açık
1989	30956	31369	32933	38871	1977	7502
1990	53860	56572	64400	68354	10540	11782
1991	105321	99084	101265	132401	-4056	33317
1992	175880	178070	207867	225398	31987	47328
1993	360200	-	397180	-	36980	-

Bu iki tablonun ortaya koyduğu gerçek, bütçelerin devamlı ve artan miktarlarda borçla bağlandığı için, konsolide bütçenin denksizliği, kamu finansman açığının en büyük sebebidir. Bu açığa bir de K.İ.T. lerden ve bütçe dışı fonlardan gelen açıklar eklenince, ülkede kronik hale bürünen enflasyonun ana nedeni belirlenmektedir.

O halde, Devlet Yönetiminde ve Vergi ve Bütçenin karşılıklı yeri ve önemi açıkça ortaya çıkmaktadır.

Bütçe açıklarını azaltarak, kamu finansman açığının enflasyona ebebiyet vermesini önlemek için istinat edilecek esas ve sağlam kaynak ancak vergilerdir.

Kitlerin özelleştirilmesi veya satılması yolu ile elde edilecek hasılat ancak geçici ve cüz'i bir faydadan fazlasını sağlayamaz. Bu hasılatı sağlam bir kaynak zannetmek, Devlet ve Bütçe İdaresinde düşülecek en büyük yanılgı olur.

Netice itibariyle sağlam vergi kaynağı tam olarak sağlanamayınca, borçlanma ve emisyonla kurutulmuş bir bütçeye ulaşmak ve ülkeyi enflasyon derdinden kurtarmak kolay olmayacaktır.