

**TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLARI, VERGİ SİSTEMİ
VE KAMU HARCAMALARI 1980 -1993**

Doç. Dr. Cevat KARATAŞ

**Boğaziçi Üniversitesi
Ekonomi Bölümü**

1- GİRİŞ

Bu makalenin başlıca amacı, Türkiye'de 1980-1992 dönemindeki devlet borçlarını, değişen vergi sisteminin yapısını ve devlet harcamalarının gelişmesini incelemektir. Bilindiği gibi, Türkiye bu dönemde büyük ölçüde iç ve dış borçlarla karşı karşıya kalmış ve merkezi hükümetin ve kamu kuruluşlarının finansman açıklarından kaynaklanan ve sürekli artış kaydeden enflasyonu kontrol altına alma gayretine girmiştir. 1984 yılından itibaren devlet harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki açıklar çok ciddi boyutlara ulaşmıştır. He zaman ileri sürüldüğü gibi Türkiye'de gelir vergisinde ve diğer vergilerde yapılan bazı değişikliklere rağmen hızla değişen ekonomik koşullara uygun düşecek etkin bir vergi sistemi reformunu gerçekleştirilmemiştir.

Gelişen birçok ülkede görüldüğü gibi, Türkiye'de de üstün seviyede kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için, sürekli olarak bütçe kaynakları üzerinde baskı yaşanmaktadır. Kamu açıklarının finansmanında, iç borçlanmaların genişlediğini ve bu trendin süreklilik kazandığını gözliyoruz. Ayrıca, Türkiye'de vergi geliri ile vergidışı gelirlerde yeterli bir artışın sağlanamadığı gözlenmektedir.

Türkiye'deki vergi sistemi devletin açık finansman (deficit-financing) politikası ile desteklenen devlet harcamalarını karşılamaktan uzaktır. Türkiye'de vergi kaçırma olayının kontrol altına alınması ve halen vergi kapsamı dışında kalan bazı ekonomik faaliyetlerin vergi sisteminin içine alınması kaçınılmazdır. Önemli diğer bir gelişme de Türkiye'de devlet harcamalarının çok artması ve transfer harcamalarının bunda çok büyük rol oynamasıdır. Türkiye'de vergi kapasitesinin sınırına geldiği söylenemez, ancak devlet harcamalarının büyüklüğü ve kompozisyonu üzerinde de önemle durmak gerekiyor.

Son olarak, 1980-1992 döneminde kontrol altına alınamayan enflasyonun düşük gelirli kesim üzerindeki olumsuz etkilerini ve gelir dağılımında yarattığı bozulmayı göz ardı etmek mümkün değildir.

Bu makalede yukarıdaki konulara paralel olarak önce kamu sektörü borçları ve gelişmesi ve Türkiye ekonomisinin finansal performansı ele alınacak, ikinci bölümde Türkiye'de vergi gelirlerinin yapısı ve kaydettiği gelişme irdelenecektir. Üçüncü bölümde de devlet harcamalarının içeriği ve bu dönemde kaydettiği gelişme ayrıntılı olarak analiz edilecektir. Sonuç kısmında ise, Türkiye'de kamu borçları, vergi reformu ve devlet harcamaları konularında baz önerilere yer verilecektir.

2. KAMU BORÇLARI

1980'li dönemden önceki dönemde devletin ekonomik politikası imalat sanayiine çok önem vermiş ve büyük yatırımlar yapmayı öngörmüştü, ancak daha sonra (1980-1990) kamu sektörünün geniş ölçüde ekonomik altyapı yatırımlarına yöneldiğini gözliyoruz ve bu sektör yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payı 1980'de 42 % iken, bu oran 1984'de 48 % e ve 1988'de 54.8'e yükselmiştir. Öte taraftan, aynı dönem içinde (1980-1988) yetersiz ölçüde devlet kaynakları sağlık ve eğitim sektörüne tahsis edilmiştir; oysa bu sektörler ayrılan yatırımlar insan gücünün kalitesini artırmaya yardımcı olacağı açıktır.

Bilindiği gibi, KİK'nın problemleri 1970'li yıllarda kronik bir duruma gelmiştir. KİK'lerin işletme zararları önemli ölçüde artış kaydetmiş ve zararlarını kapatmak için merkezi hükümetin bütçe yardımlarına yönelmişler ve bu tutum enflasyonun hızlanmasına yol açmış ve 1970'li dönemin sonunda büyük bir finansal kriz yaratmışlardır. KİK'nın açıkları ile devlet bütçesi arasında çok yakın bir ilişki vardı : başka bir deyişle kamu kuruluşları yumuşak bütçe (soft-budget) sınırlaması ile çalıştıkları için KİK'lerin performanslarının zayıflamasına ve verimsiz çalışmalarına yol açmıştır. Ayrıca, KİK'lerin performansı tekel veya oligopol piyasada çalışan KİK'lerin rekabete karşı korunmaları ve genelde ithalatı ikame sanayi sektöründe ver almış olmalarının da etkisi vardır. Diğer taraftan, performanslarını olumsuz yönde etkileven diğer bir faktör de KİK'lerin çoğunun politik amaçlarla aşırı sayıda işçi istihdam etmeleridir.

1984-1990 döneminde fiyat deregülasyonu KİK'lerin kârlılığını arttırmıştır ve bu kuruluşların genel bütçeye yük olmaları bir ölçüde azaltılmıştı. Ancak, artan kârlılık bu kuruluşların verimlilik ve iç kârlılığının iyileşmesi anlamını taşımaz. Kuşkusuz KİK'lerin kârlılığında gözlenen artış, yüksek fiyatlardan kaynaklanmıştır; yoksa verimlilikteki olumlu iyileşmeden ileri gelmemiştir (Öniş ve Özmutur, 1991:74).

KİK'lerin Merkez Bankası kredileri içindeki payı 1979'da 32 % iken, bu oran 1986'dan 10% a düşmüştür. KİK'lerin finansmanında daha büyük bir pay dış borçlanmadan kaynaklanmıştır; örneğin 1985'de 52% olan dış borçlanma oranı 1986'da 56% ya yükselmiştir. Eldeki verilere göre, KİK'lerin finansman gereksinimleri ile dış borçların yoğunlaşması arasında çok yakın bir ilgi vardır. 1984 sonrasında dönemde, kamu açıklarının finansmanında kullanılan yeni bir araç da özel fonların veya ekstra-bütçe fonlarının yaratılmasıdır. Bu bütçe dışı fonların toplam kamu gelirleri içindeki payı 6.2% idi. Bu özel fonlar, hükümet

tarafından dolaysız olarak kullanılabilmekte ve kullanımını bütçe prosedürlerine de bağlı olmadığı gibi, parlamentonun onayına da tabi değildir.

Kamu sektörü açıklarının yıllar itibariyle dağılımı ve GSMH'ya oranları Tablo 1 de gösterilmiştir. Devlet açıkları ile KİK'lerin açıklarının toplamı

Tablo 1 : Kamu Sektörü Açıkları

Yıl	Merkezi Hükümetin Açıkları (c)	İktisadi Devlet Kuruluşları (KİK) açıkları	Kamu Sektörü (d) Açıkları (KİK dahil)	Kamu Açıkları/ GSMH oranı %
1980	-208	-257	-465	10.5
1981	-127	-192	-319	4.9
1982	-168	-206	-374	4.3
1983	-385	-302	-687	6.0
1984	-773	-421	-1.194	6.5
1985	-393	-870	-1.267	4.6
1986	-546	-1.320	-1.866	4.7
1987	-2.074	-2.470	-4.544	7.8
1988	-3.421	-2.805	-6.226	6.2
1989	-7.742	-4.420	-12.162	7.2
1990a	-15.123	-11.116	-26.239	10.5
1991b	-	-	-31.760	12.6

Kaynak : DPT (çeşitli programlar); OECD Economic Surveys, 1989/1990, s. 62).

(a) Ulagay (1992:1)

(b) Ulagay (1992: s. 3)

(c) Merkezi hükümet açıkları merkezi hükümet ve diğer devlet açıklarını kapsar.

(d) Kamu sektörü açıkları KİK, merkezi hükümet, mahalli idareler ve döner sermaye kuruluşlarını içerir.

1980'de 465 milyar TL. iken, bu rakam 1984'de 1.19 trilyon TL'ye ve 1990'da 26.2 trilyon TL'ye yükselmiştir. Öte taraftan kamu açıkları/GSMH oranı, 1980-1989 döneminde çok dramatik ölçülerde artış kaydetmiştir. Örneğin, 1981'de 4.9% iken, 1987'de 7.8% e ve 1991'de 12.6% oranına yükselmiştir. Bu arada, toplam borçların GSMH'ya oranı da artış kaydederek 1980'de 22.8% seviyesinden 1985'de 46.5 % e ve 1988'de 55.0% e yükselmiştir (Tablo 2).

Tablo 2 : Merkezi Hükümetin Kamu Borçları

Yıl	GSMH'ya oranı		Toplam
	İç borçlar	Dış borçlar	
1980	11.9	10.9	22.8
1981	11.6	12.1	23.7
1982	12.3	15.6	27.9
1983	27.5	16.3	43.8
1984	25.3	19.2	44.5
1985	25.6	20.7	46.5
1986	30.2	23.1	53.3
1987	30.1	25.4	55.5
1988	29.7	25.3	55.0

Kaynak : OECD, Economic Survey, Turkey, 1989/1990 (ve diğer sayılar); Devlet Planlama Teşkilatı (çeşitli sayılar).

Kamu açıkları finansmanında, özellikle 1984-1991 döneminde hükümet yatırılabılır kanakların kamu sektörüne kaymasını sağlamak için devlet tahvil ve bonolarına yüksek faiz oranı ödemesine başvurmuştur. Böyle bir politikanın kaçınılmaz sonucu ise özel yatırımlar üzerindeki "crowding-out" etkisi olmuştur. Hazine bonoları üzerindeki faiz hadleri, uzun süreli tasarruf hesapları üzerindeki faizlerden daha yüksektir. Kuşkusuz, ülkedeki iç borçların faiz yükü, kriz boyutlarına ulaşmak suretiyle patlayan bir yol izlemiştir.

Açıktır ki, kamu açıklarının kullanım tarzı sadece borç patlamasına yol açmamış, ayrıca enflasyonun hızlanmasına da, katkıda bulunmuştur. Bunun sonucu olarak Türk ihraç mallarının rekabet gücü de azalmıştır. 1980'de, 108% olan enflasyon oranı, 1986'da en düşük seviyesi olan 29.6% a düşmüş, ancak yükseliş trendi içinde, enflasyon oranı 1988'de 68.4% e ve 1991'de 60% seviyesinde seyretmiştir. Geçen 10 yıllık dönemde, enflasyonda gözlenen hızlanmanın başlıca nedenini, hızla büyüyen kamu sektörü açıklarını finanse etmek için para arzında gözlenen yüksek artışlar ve üretimde meydana gelen duraksamadır.

Para arzındaki gelişme ve kamu sektörü borçlanma gereksinimi (PSBR)-GSMH oranı ve gözlenen enflasyon oranları Tablo 3 de gösterilmiştir.

Tablo 3 : Türkiye'de Finansal Performans

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1990
Kamu harcam./ GSMH (%) (a)	33.1	27.1	24.1	22.0	23.0	23.0	22.9	23.3	23.9	29.5
Kalkınma hızı (%)	-1.1	3.3	5.9	5.1	8.1	7.4	4.1	1.8	9.2	2.2
Para Arzı (M2) (%) (artış hızı)	67.1	28.7	57.5	57.3	25.9	36.9	83.0	70.0	48.7	60.6
Enflasyon oranı (%)	108.6	30.5	50.3	43.2	29.6	32.0	68.4	69.6	49.2	59.2
PSBR/GSMH (%)	12.6	7.3	7.6	4.6	4.6	8.2	6.4	7.2	10.5	12.6
Ödemeler Dengesi (Cari işlemler) (\$mil.)	-2542	-387	161	740	606	1.525	1.596	961	-2.661	-

Kaynak : DPT , 1980'den 1990'a Makro-Ekonomik Politikalar, Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi (1990, 2 Temmuz, sayfa 52).

(a) 1988 fiyatları ile (ISO, 1992: 33).

(b) 1988 fiyatları ile (ISO, 1992: 33).

(c) Toptan eşya fiyatlarının artış hızı, a.g.e., sayfa 28. ISO, 1992 yılı Başında Türk Ekonomisi Mart 1992, sayfa 64, Tablo 45).

Kamu borçları üzerindeki faiz ödemelerinin transfer harcamaları içindeki pay 1981'de 12% iken, bu oran 1987'de 38.6% ya ve 1991'de 45% seviyesine yükselmiştir (Tablo 4). Eldeki verilere göre, iç borçlardaki faiz ödentileri, dış borç faiz ödentilerini aşmış durumdadır. Bu bir ölçüde, dış borçların geri ödenmesindeki mekanizmayı yansıtır. Dış borçların ödenen kısmı Türk Lirası cinsinden iç borçlara dönüştürülmektedir.

Toplam borçlara ödenen faizler 1984'de TL. 441 milyar iken, bu 1990'da 13.9 trilyon'a yükselmiştir (71% lik artış). Süratle gelişen borç ödeme süreci, PSBR/GSMH oranının otomatik olarak artmasına yol açmıştır. Hatta, kamu harcamaları belirli bir seviyede tutulsa dahi, bu hız azalmayacaktır.

Görüldüğü gibi, PSBR/GSMH oranı 1986'da 4.6% iken, bu hızla 1987'de 8.2% ye ve 1990'da 10.5% e ve 1991'de 12% seviyesine ulaşmıştır. Faiz ödemelerinin rolü çok büyük olmuştur. 1988'de PSBR'de gözlenen düşüş, KİK'nın açıklarında beliren azalmadan ve ayrıca merkezi hükümetin mali hesaplarında gözlenen iyileşmeden kaynaklanmıştır. Ayrıca, hükümetin sermaye transferleri ve kamu yatırımlarında kısıtlamaya gidilmiştir (OECD: 1990/1991:63).

Tablo 4 : Bazı Mali Performans Göstergeleri
(yüzde olarak)

	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Toplam Vergi/GSMH Oranı	18.8	15.3	18.6	19.1	18.5	20.0	21.4	24.0	-
Kamu Harcama/GSMH Oranı	27.9	22.0	23.0	23.0	22.9	23.3	23.9	29.5	-
Kamu Cari Harc./GSMH Oranı	10.7	8.4	8.9	9.1	8.7	11.4	14.0	16.2	-
Kamu Yatırım Harc./GSMH Oranı	13.2	11.0	13.4	13.3	10.9	9.9	10.7	10.2	-
Tranfser Harc./GSMH Oranı	3.4	6.2	9.8	11.4	12.3	11.6	10.9	10.4	-
Transfer Harc./Kamu Harc. Oranı	36.5	35.7	38.4	43.5	45.0	41.0	36.3	39.4	-
Faiz Harc./Transfer Harc. Oranı	12.2	30.8	38.1	38.6	47.7	50.3	55.8	45.5	-
Faiz Harc./Kamu Harc. Oranı	4.5	11.0	14.6	16.8	21.5	20.7	20.3	17.9	-
İç Faiz Harc./Trans. Harc. Oranı	6.0	11.3	18.6	21.5	-	-	-	-	-
PSBR/GNP Oranı	7.2	4.6	4.6	8.2	6.4	7.2	10.5	12.6	-

Kuşkusuz, kamu borçlarının büyüklüğü vergi gelirlerinin gelişmesi ile yakından ilintilidir. Vergi gelirleri/GSMH oranı 1987'de 19.0% iken, bu 1988'de 18.5% idi. Ancak bu oran, 1989'da 20% ye ve 1991'de 24% e yükselmiştir. Dış ticaret üzerinden alınan dolaylı vergilerin azalması, toplam dolaylı vergi gelirlerinin düşüşünde önemli bir etkidir. Kamu harcamaları, vergi gelirleri, transfer harcamaları ve faiz ödentilerinin GSMH'ya oranları ve diğer mali performans göstergeleri Tablo 4'de gösterilmiştir.

3. VERGİ GELİRLERİNİN YAPISI VE GELİŞİMİ

Mérkezi hükümetin vergi yapısını dört grupta toplamak mümkündür: a) gelir üzerinden alınan vergiler, b) servet vergileri, c) mal ve hizmet üzerinden alınan vergiler ve d) dış ticaretten toplanan vergiler (örneğin, gümrük vergileri, ithalattan alınan katma değer vergisi vs.). Yerel mal ve hizmetlerden alınan vergilerin kapsamına yurt içinde tahsil edilen katma değer vergisi, tekel mallarından toplanan KDV, petrol tüketim vergisi, araç satın-alım vergisi, banka ve sigorta vergisi, damga vergisi ve harçlar girmektedir.

1980'de, toplam vergiler GSMH'nın 17.4% nü oluştururken, bu oran 1984 ve 1985'de düşme kaydetmiştir; ancak bunu izleyen yıllarda artış kaydederek 1988'de 18.6% a ve 1991'de 24.0% e kadar yükselmiştir (Tablo 4). İlginç olan şuki, dolaysız vergiler/GSMH oranı 1980-1987 döneminde sürekli gerilemiştir (10.5% den, 7.4% e düşmüştür). Sonuçta, devlet daha ziyade dolaylı vergilerden sağlanan kaynaklara bağımlı kalmıştır. Bu vergilerin, GSMH'ya oranı 1980'deki 6.8% iken, 1987'de 11.3% e artmıştır.

Tablo 5'de görüldüğü gibi, toplam vergi gelirleri 1987-1991 döneminde önemli bir artış kaydetmiştir ve toplanan vergi kaynağı 1987'de TL. 9,0 trilyon'dan 1989'da TL. 25.5 trilyona ulaşmıştır. Bu rakam, 1991'de TL. 78.6 trilyon seviyesine yükselmiştir. Merkezi hükümetin bütçe gelirleri ve vergi gelirlerinin dağılımı Tablo 5 ve 6'da gösterilmiştir.

1985'de KDV'nin uygulanması ile birlikte KDV dolaylı vergilerin en önemli vergisi haline gelmiştir ve KDV 1985'de toplam vergilerin 24% nü teşkil etmiş ve bu oran 1991'de 29% a yükselmiştir. Hatta KDV, toplam vergiler içinde ikinci en büyük vergi haline gelmiştir.

Gelir Vergisi'nin toplam vergilerdeki payı 1984'de 45% iken, bu 1990'da 41% oranında kalmıştır; kurumlar vergisinin payı ise 1986'da 15.8% den 1988'de 14.9% a ve 1990'da da 10.2% ye düşmüştür. En çarpıcı düşüş, servet vergilerinde gözlenmiştir. Dolaysız vergilerin toplam vergiler içindeki payı 1984 ve 1989 döneminde önemli ölçüde düşmüştür.

3.1. GELİR VERGİLERİ

Gelir vergisi ve kurumlar vergisi birlikte 1984'de toplam vergi gelirlerinin 56.4% nü ve 1990'da 51.2% ni oluşturur. Böylece, genelde gelir vergisi Türkiye'de kamu gelirleri içinde temel bir vergidir.

3.1.1. Gelir Vergisi :

Türkiye'deki gelir vergisi sisteminde belirli gelir gruplarına değişik vergi oranları uygulanır. Bu sistemde, vergi ödeyen kişi beyannamede ücretler, maaşlar, temettüleri, kira, işten sağlanan kazançlar ve diğer kişisel gelirlerini gösterir ve kendisine, eşine ve çocuklarına ait muafiyetler indirilir. Bu arada, vergi sisteminde belirli gruplar ve özellikle sakat olanlar için de ek bazı indirimler tanınmıştır.

Tablo 5 : Merkezi Hükümetin Bütçe Gelirleri
(Milyar TL.)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Gelir Vergileri	1.341	1.722	3.053	4.425	6.919	13.240	23.245	40.418
- Gelir Vergisi	1.069	1.324	2.104	3.093	4.801	9.870	18.609	33.355
- Kurumlar Vergisi	272	448	949	1.322	2.118	3.597	4.636	7.063
Servet Vergileri	41	54	53	68	147	176	410	675
- Emlak Vergisi	26	30	-	-	-	-	-	-
- Motorlu Araçlar Vergisi	9	17	43	51	120	133	328	358
- Veraset ve Transfer Vergisi	6	7	10	17	26	42	82	136
Mal ve Hizmetler Vergisi	602	1.098	1.853	2.768	4.487	7.640	13.667	24.678
- Petrol Tüketim Vergisi	46	54	71	159	656	1.223	2.370	-
- Yurtiçi KDV	174	567	1.040	1.563	2.661	4.175	7.649	15.541
- Ek KDV (Tekel Malları)	172	124	178	264	288	461	372	604
- Motorlu Araç Alım Vergisi	13	31	43	74	127	214	384	986
- Diğerleri (Banka, sigorta vergisi, damga resmi)	242	340	538	796	1.252	2.132	3.836	6.174
Dış Ticaret Vergileri	370	736	993	1.777	2.672	4.246	8.057	12.864
- Gümrük Vergileri (petrol dahil)	162	223	292	431	600	724	1.063	
- İthalat KDV	143	384	528	1.004	1.517	2.284	4.271	8.290
- İthalat damga resmi	18	74	117	259	439	968	1.554	2.526
- Diğer vergiler	47	65	56	82	116	268	718	1.011
Tasfiye edilen vergiler	18	159	20	13	7	18	18	7
Toplam Vergi Gelirleri	2.372	3.829	5.972	9.051	14.232	25.550	45.399	78.642

Kaynak : Maliye ve Gümrük Bakanlığı, OECD, Economic Surveys, Turkey, 1989-1990,

Belirli gelir gruplarına uygulanan marjinal vergi oranları 25% ile 50% arasında değişmektedir. Bununla beraber, 1981 ile 1986 arasında 66% olan maksimum vergi oranı, 25 milyon TL.'ni aşan gelirlere uygulanmaktaydı. Ancak 1986'dan sonra, maksimum vergi oranı 50%'e indirilmiş ve 48 milyon TL.'dan yüksek olan gelirlere uygulanmıştır. 1991 yılından sonra ise gelir vergisi sisteminde marjinal vergi oranı 50% seviyesinde tutulmuş ve yılda 192 milyon TL.'den yüksek olan gelire uygulanmıştır.

Tablo 6 : Genel Bütçede Başlıca Vergilerin Payı : 1984-1991
(yüzde)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gelir Vergisi	45.0	34.5	35.2	34.2	33.7	38.6	41.0	42.4	-
Kurumlar Vergisi	11.4	11.7	15.8	14.7	14.9	14.1	10.2	9.0	-
Servet Vergileri	1.7	1.4	0.8	0.8	1.0	0.7	0.9	0.9	-
<u>Dolaysız Vergiler</u>	58.1	51.4	51.8	49.5	49.5	53.5	52.1	52.3	-
A. Mal ve Hizmetler Vergisi	25.3	28.6	31.0	30.6	31.5	30.0	30.1	31.4	-
- Yurtiçi KDV	7.3	14.8	17.4	17.3	18.7	16.4	16.8	18.5	-
B. Dış Ticaret Vergileri	15.5	19.4	16.6	19.6	18.8	16.6	17.7	16.3	-
- İthalat KDV	6.0	10.0	8.8	11.1	10.7	8.9	10.4	10.5	-
- Gümrük Vergileri	6.2	5.6	4.7	4.7	4.1	2.8	2.3	1.3	-
- İthalat Damga Resmi	0.7	1.9	1.9	2.8	3.1	3.8	3.4	3.1	-
- Petrol Tüketim Ver.	0.5	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
- Diğerleri (wharf)	1.9	1.7	0.9	0.9	0.8	0.8	1.0	1.5	-
C. Tasfiye Edilen Ver.	0.7	4.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	-
Dolaylı Vergiler	40.9	48.6	48.1	50.2	50.3	46.3	47.9	47.7	-

Kaynak : Maliye ve Gümrük Bakanlığı, OECD, Economic Surveys, Turkey, 1989-1990, p. 66.
- 1989, 1990 ve 1991 rakamları için Bkz. T.C. Maliye Bakanlığı, 1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi Ankara, Ekim 1992, s. 60-61.

Türkiye'de uygulanan gelir vergisinde, ücretliler ağır bir şekilde vergilendirilmiş; oysa serbest meslek erbabı ve çiftçiler hafif bir vergi yüküne tabi tutulmuşlardır.

Gelir Vergisinde, devlet tahvillerinden elde edilen faiz geliri vergiden muaftır. 1984'den sonra, döviz hesapları üzerinden alınan faiz geliri de, vergi dışı kalmıştır. 1988'de döviz üzerinden alınan faizler, 10% olarak uygulanan stopaj vergi oranına tabidir. Gelir Vergisine karşı yöneltilen ciddi ve önemli eleştiriler vardır; bunları şöyle sıralamak mümkündür :

1. Gelir vergisi, yüksek gelir grubuna etkili bir şekilde uygulanmamıştır. Az ve orta gelirli gelir grupları üzerindeki vergi yükü oldukça yüksektir. Ayrıca,

sanayi, ticari ve serbest meslek sahipleri gelirlerinde gözlenen vergi kaybının azalmasında sağlanan ilerlemeye rağmen faiz gelirleri, kazanılan gelire göre daha hafif bir vergiye tabi tutulmuştur. Türkiye'de vergi yükünün dağılımında dengesizlik mevcuttur. Gelir vergisi sermaye kazançları üzerinde ayrı bir vergi sistemi uygularken, temettü ve faiz geliri elde eden yüksek gelirli kişiler ya düşük sabit oranlı bir vergi öderler ya da hiç vergi ödemezler. Kaldı ki, tasarruf hesapları ve devlet bonoları üzerindeki faizlere uygulanan 10% luk vergi oranı gelire uygulanan orandan oldukça düşüktür. Böylece faize ve temüttiye uygulanan düşük vergiden dolayı vergi tabanında bir ölçüde erozyon gözlenmektedir.

İkinci olarak, hisse senetlerinden elde edilen sermaye kazançlarına tanınan vergi dışı kalma imtiyazları yüzünden eşitsizlik yaratılmış ve böylece bu tür sermaye kazançları sermaye piyasasının gelişmesini engellemiştir. Kuşkusuz, böyle tercihli bir davranış sermaye kazançları sağlayan yüksek gelirli vergi ödeyenlere en büyük avantajı sağlar.

Sermaye kazançları, maaş ve ücretlerin vergilenmesinde gözlenen açık farklılık, vergi yükündeki eşitsizliğin önemli bir kaynağıdır. Bu tutum ayrıca, gelir vergisi tabanında önemli bir aşınmaya yol açmaktadır.

Üçüncü olarak, 1984'den sonraki gelir vergilerinde gözlenen azalmalar kişisel muafiyetlerden ileri gelmektedir. 1985'deki gelir vergisi reformundan itibaren, özel muafiyetler politik baskılar ve populist politikalar sonunda birkaç kez ortaya çıkmıştır.

Son olarak, yatay eşitsizliği berteraf etmek amacıyla gelir vergisi tabanı (matrahı) geniş olarak tanımlanmalı ve daha yüksek gelir gruplarına daha yüksek marjinal vergi oranları uygulanmalıdır. Ancak bunun mükelleflerin çalışma isteğini kırmamalı ve tasarruf eğilimlerini düşürmemelidir. Bazen iddia edildiğine göre, yüksek marjinal vergi oranları, gelir vergisinde vergi kaçaklarına da yol açabilir.

3.1.2. Kurumlar Vergisi

Kurumlar vergisine tabi şirketler Kurumlar Vergisi Kanununda belirtilmiştir. Bunlar : (1) sermaye şirketleri, (2) kooperatifler, (3) iktisadi devlet kuruluşları ve (4) dernek ve vakıflar tarafında işletilen kâr amaçlı ticari şirketlerdir (Erginay, 1990; 223; Aksoy, 1982, 319).

Kamu kuruluşları ile özel sektör arasındaki rekabette eşitlik ilkesini sağlamak amacıyla, Kanun iktisadi devlet kuruluşlarını da, kurumlar vergisine tabi tutmuştur. Ticari, sını ve tarımsal aktivitelerde bulunan yabancı şirketler de, kurumlar vergisi ödemek zorundalar. Bu şirketlerin, kâr amaçlı olup olmamaları önemli değildir.

Kurumlar Vergisi, 1980-1986 döneminde iki ayrı oran olarak uygulanmıştır: Sermaye Şirketleri ve kooperatifler 50% oranında kurumlar vergisi ödeleken, iktisadi devlet kuruluşları ve diğer kurumlar 35% oranında kurumlar vergisi ödeme zorunluluğundaydı. Ancak 1986'da, kurumlar vergisi 40% oranında tüm özel ve kamu şirketlerine uygulanmıştır. 1989 yılından sonra, kurumlar vergisi tekrar 46% oranına yükseltilmiştir.

1980-1990 döneminde özel şirketlere, ithal ettikleri makine ve teçhizat ve diğer sermaye malları için önemli mali teşvikler sağlanmıştır. Ayrıca, özel şirketlere bölgesel ve yapılan yatırım cinsine uygun olarak hızlandırılan amortisman ve yatırım indirimi gibi mali teşvikler tanınmıştır. Ayrıca, özel yatırımları gelişmemiş bölgelere çekmek ve özendirme için, kurumlar vergisi bu bölgelerde 20% oranına indirilmiştir (TÜSİAD, 1991, 77).

Türkiye'de uygulanan kurumlar vergisinin önemli bazı eksiklikleri vardır: bunlar kısaca şöyle sıralanabilir : (a) kurumlar vergisi tabanının bazı muafiyet ve indirimlerle daraltılmış olmasıdır. Kurumlar vergisi yasasına göre bazı vergi muafiyetleri (yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman gibi...) özel şirketlere tanınmaktadır. Kuşkusuz, özel ve kamu kuruluşlarına tanınan bu imtiyaz ve indirimler kurumlar vergisinin kaynak yaratma kapasitesini sınırlı kılmaktadır.

Daha geniş tabanlı bir kurumlar vergisi, yatay vergi yükü eşitliğini sağlamanın dışında, daha düşük oranlı bir kurumlar vergisi, aynı seviyede bir vergi gelirini sağlayabilir. Başka bir ifadeyle, kurumlar vergisindeki muafiyet ve indirimlerin daraltılması, kurumlar vergisi oranının aşağıya doğru çekilmesine anlamlı bir olanak sağlayabilir. Bugün Türkiye'de en çok tartışılan konulardan biri de, budur. b) Türkiye'deki kurumlar vergisine yöneltilen bir diğer eleştiri de kurumlar vergisinin, öz sermaye artırımı yerine (exuity financing) borçla finansman (debtfinancing) uygulamasını teşvik etmesidir. Türkiye'deki uygulamada, büyük holding şirketleri ve iş grupları devlet kurtarma operasyonlarından yararlanmaktadırlar. Borçla finansman yöntemi sayesinde ekonomik güçlerin yoğunlaşmasına yol açılmaktadır. Sosyal adalet ilkesi açısından bunun desteklenmesi mümkün değildir. c) Diğer bir görüşe göre mevcut kurumlar vergisi, Türkiye'de-

ki şirketlerin zayıf ve sağlıksız finansal yapısının başlıca sebebidir. Bankalardaki mevduatın kazandırdığı faiz gelirinin oldukça düşük bir vergiye tabi olması ve borçlanmalarda ödenen faizlerin kârdan indirilmesi ve ödenen sermaye ve dağıtılmayan kâr üzerinden sağlanan faiz gelirinin düşülmemesi, daha yaygın bir borçla finansman yöntemini çekici hale getirmiştir. Şirketlerin 1980'li yıllardaki büyük ölçekteki borçlanmaları, öz sermaye artırımını yerine (hisse ihracı ile finansman) borçla finansmanı tercih etmelerinden kaynaklanmıştır. Kuşkusuz, böyle bir uygulama, sermaye piyasasının gelişmesini de olumsuz yönde etkilemiştir.

3.2. DOLAYLI VERGİLER

Merkezi devlet, başlıca iki dolaylı vergilerden elde ettiği gelirlere dayanır : Bunlar a) yurt içinde üretilen ve ithal edilen mallara uygulanan KDV ve b) İthalattan alınan gümrük vergileridir.

Mal ve hizmetlerden alınan vergiler kategorisi de şu tip vergileri kapsar :

- a) Yurt içinde alınan KDV
- b) Tekel mallarından alınan KDV
- c) Petrol Tüketim Vergisi
- d) Motorlu Taşıtların Alım Vergisi
- e) Banka ve Sigorta Vergisi
- f) Damga Resmi
- g) Harçlar (OECD: 1989/1990: 66).

Dış Ticarete konu olan mallardan alınan vergiler kapsamına giren vergiler de şunlardır :

- a) Gümrük Vergileri
- b) Petrol üzerinden alınan gümrük vergisi
- c) İthalattan alınan KDV
- d) İthalattan alınan damga resmi
- e) Liman vergisi ve diğerleri (OECD: 1989/1990:66).

Mal ve hizmetlerden alınan vergiler 1984'de 602 milyar TL. iken, 1988'de 4.4 trilyon TL. ve 1990'da 13.6 trilyon TL.'ya yükselmiştir. Aynı şekilde dış ticarettten alınan vergilerin (KDV dahil) tutarı 1984'de 370 milyar TL. iken, bu 1988'de 2.7 trilyon TL.'ye ve 1990'da 8.0 trilyon TL.'ye yükselmiştir.

3.2.1. KATMA DEĞER VERGİSİ

Türkiye'de vergi sistemindeki en önemli değişikliği, birçok dolaylı vergiyi ikame eden KDV'nin uygulamaya konulması teşkil eder. KDV ile birlikte vergi sisteminden çıkarılan vergilerin içinde, satış vergileri, telekomünikasyon ve reklam vergisi, petrolden ve tekel mallarından alınan üretim vergileridir (OECD, 1989/1990:66). KDV ödemeler dengesi üzerinde olumlu etkisi olan bir vergidir. Çünkü KDV üretim vergisinden çok daha kolay bir şekilde vergi iadesine tabi olabilmektedir; ancak bu vergi kapsamında ithalat KDV vergisine tabidir. Ayrıca, KDV tüm EC ülkelerinde ve muhtemel üyeler tarafından izlenmektedir. Böylece Türkiye'de 1985'de KDV'ni kabul ederek vergi sistemini EC ülkeler vergi sistemiyle harmonize etmeye çalışmıştır.

KDV, tüketim tipi bir katma değer vergisidir ve vergi oranı tüketilen mal cinsine göre değişmektedir. Başlangıçta bu vergi 12% dolayındaydı, daha sonraki yıllarda, gıda malları için 1989'da 3% iken, 1989'da 6% ya ve 1991'de 8% oranına yükseltilmiştir. Lüks tüketim mallarına uygulanan KDV oranı 1986'da 15% iken, bu oran 1990 ve 1991 yıllarında 20% seviyesine yükselmiştir.

1985 yılında, KDV, (yurtiçi ve ithalattan alınan KDV dahil) toplam vergi gelirlerinin 24.8% ni karşılarken, bu oran 1991'de hemen hemen 30% dolayına tırmanmıştır. Türkiye'de en çok gelir sağlayan ikinci vergi kaynağı olmuştur. KDV'nin toplam dolaylı vergiler içindeki oranı ise 1991'de 58% i bulmuştur.

KDV, tüketicilere yük getiren bir vergidir ve bu dolaylı vergi tüketim harcamalarından toplanan bir vergi niteliğindedir. Ancak, tüm vergi yükünün nihai tüketiciye yansıdığı şeklinde algılanmamalıdır. KDV'nin yansımaları oldukça karmaşık bir olgudur ve daha dinamik bir çerçevede ele alınması gerekir.

KDV, Türkiye'de hem kendi vatandaşlarına, hem de yabancı uyruklu kişilere uygulanan bir vergidir; keza kişilerden ve tüzel kişilerden alınan bir vergidir. KDV'ye tabi olan ticaret erbabı ve kuruluşlar yalnızca sundukları özel ve belirli mal ve hizmetler için bu vergiye tabidirler.

1985'den sonraki yıllarda küçük tüccarların (retailers), satışları üzerinden 10% oranında KDV toplanması beklenmiştir. Bu grup, vergi beyannamesinden

muaf tutulmuş, yerine toplam satışları üzerinden vergi dairelerine 12% oranında KDV ödemeye mecbur tutulmuştu. Açıkça bu uygulama küçük tüccarların toplanan KDV ile ödedikleri KDV arasındaki farkı ceplerinde tutmalarına yol açmıştır (OECD: 1991/1992: 75-77). Vergi kaçırma geniş ölçüde devam etmektedir.

Lüks mallardaki KDV, 15% ve tıbbi ilaçlar için de 5% oranındaydı. 1990 yılı sonunda, hükümet KDV'de bazı değişiklikler yaparak bütçe açıklarını kapatmayı amaçlamıştır. Aralık 1990'da, gıda maddelerine 6% oranında KDV uygulanırken, bu 1991'de 8% e yükseltildi. Lüks mallar üzerindeki KDV 20% oranında tutulmuştur. Türkiye'deki KDV ile ilgili şu eleştiriler yapılabilir :

KDV'nin vergi yükü ve eşitlik ilkesine olumsuz katkısı bakımından eleştirilmiştir. Tek düzeyli bir KDV'nin düşük gelirli için regresive olacağı vurgulanmıştır. Çünkü az gelirli yüksek gelirlilere göre gelirlerinin önemli bir bölümünü tüketimde kullanırlar. Dolayısıyla KDV regresivitesini bir ölçüde düzeltmek için belli başlı gereksinim mallarından gıda, tıbbi malzeme, ilaç, sağlık hizmetleri ve eğitim araçlarının KDV'den muaf tutulmaları gerekir.

1984 yılından itibaren, Kamu maliyesinin yerleşmesi süreci hızlandırılmış ve yerel otoritelerin toplam vergi gelirlerindeki payı artmıştır. OECD Raporuna göre (1989/1990: 90-98) Türkiye'de vergi yapısı OECD ülkelerinin yapısına daha da yaklaşmıştır. 1987'de diğer vergiler grubunda gözlenen büyük pay özel vergileri, böylece extra-bütçe dışı fonlar için tahsis edilen dolaylı vergileri yansıtır.

3.3. SERVET VERGİLERİ

Servet Vergileri kapsamına giren Emlak Vergisi, veraset ve intikal vergisi ve motorlu taşıt vergilerinin Türk vergi sistemindeki payları çok önemli değildir. 1984 ile 1990 arasında toplam servet vergileri tutarı 41 milyar TL.'den 675 milyar TL.'ye artmıştır (Tablo 5). 1986 yılından sonra, emlak vergisi yerel yönetimlere transfer edilmiş ve onlarca toplanmasına olanak sağlanmıştır.

Motorlu Taşıt Vergileri 1984 ile 1991 arasında 9 milyar TL.'den 538 milyar TL.'ye yükselmiştir; oysa veraset ve intikal vergilerinin artışı önemsiz kalmış ve sonuçta 6 milyar TL.'den (1984) 1986'da 10 milyar TL. ve 1990'da 82 milyar TL.'ye yükselmiştir.

1984'de toplam servet vergilerinden toplanan gelirin toplam vergi gelirindeki payı 1984'de 4.7% iken bu 1987'de 3.2% ye düşmüştür. Diğer ülkelerle kar-

şılaştırınca, Türkiye'deki bu oranın çok düşük olduğu gözlenir. Emlak vergileri bakımından, diğer ülkelerle karşılaştırma yapılırsa görülür ki, emlak vergilerinin toplam vergi geliri içindeki payı 1985'de 4.6% iken, bu Taiwan'da 12.9% ve Japonya'da 8.6% dır (Kim ve Yun 1988: 75). Türkiye'de servet vergileri önemli bir yer işgal etmez ve servet dağılımında gözlenen eşitsizlik ve adaletsizliği azaltmaya yardımcı olmamıştır.

Bina vergisi objektif bir vergidir. Çünkü vergi ödeyenin ödeme gücüne göre belirlenir. Emlak varlıklarının değerlendirilmesi 5 yılda bir yapılır. Ancak emlak değerlerinin düşük tutulması ve vergi dairelerinin zayıf ve yetersiz mali denetimi nedeniyle emlakten sağlanan vergi geliri azalmaya yüz tutmuştur.

1970 yılında, bina ve arazi vergileri kaldırılmış ve yerine daha kapsamlı olan Emlak Vergisi (1319 sayılı yasa, 2 Temmuz, 1970) kabul edilmiştir. Gerçek kişilere ve tüzel kişilere ait binalar, bina vergisine tabidir.

Eğer belirli bir kasaba, şehir veya bölgedeki emlak değerlerinde 25% oranında bir değer artışı veya düşüşü olursa, bu emlak sahiplerinin yeni bir vergi beyannamesini Maliye Bakanlığına vermeleri gerekir.

Bina vergilerinde devlete ve diğer kamu otoritelerine (il özel idare, belediye vs.) ait binalar ve mahalli idarelere ait su işleri, elektrik, tabii gaz, soğuk hava sistemleri ve kamu toplu taşımacılığına ait binalar sürekli olarak muafır. İkinci olarak, emlak ve bina vergilerinde geçici muafiyetler de tanınmıştır.

- a) Kendi evinde oturan için bina değerinin 1/4'i 5 yıl süreyle muafır.
- b) Turistik teşvik belgesi sahibi olan şirketlere ait binalar 5 yıl süreyle vergiden muafır.
- c) Tabii afetlerden (deprem, sel ve yangın felaketleri gibi) sonra inşa edilen binalar 10 yıl süreyle emlak vergisinden muafır ve
- d) Gelişmemiş bölgelerde tesis edilen sanayie ait binalar 5 yıl süreyle vergiden muafır (Erginay : 1996 : 43).

Vergi mükelleflerinin verdiği vergi beyannamesi, Vergi Dairelerince kontrol edilmekte ve Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından belirlenen bina değerleri, metre kare başına değer ve yapım masrafları esas alınarak saptanmaktadır.

1970 yılında geniş kapsamlı Emlak Vergisinin kabul edilmesi ile eski bina vergisi ve arazi vergisi iptal edilmiştir. Yeni yasaya göre bina ve arsalar, emlak

vergisine tabidir ve belediye hudutları içinde veya dışında olmasına göre vergi tarifesi değişir. Örneğin, belediye hudutları içindeki arazi, arsa statüsünde kabul edilerek daha yüksek bir vergi oranına tabidir.

Türkiye'deki emlak ve servet vergileri ile ilgili olarak bazı önemli eksiklikler vardır. İlk olarak servet vergilerinde yapılması gereken reform, yıllık kişisel arazi vergisini uygulamaktır. Örneğin, arazi ve arsaya uygulanan geniş kapsamlı ve artan oranlı (progressive tax) bir vergi o kişinin tüm emlak varlığına uygulanmalıdır. Bu reformun lehinde üç nokta ileri sürülebilir :

- a) artan oranlı yıllık bir arazi vergisinin uygulanması, hızlanan arazi ve emlak yoğunlaşmasını kırarak karşıt etkin bir vergi olabilir. (b) İkinci olarak, mevcut gelir vergisinin vergi yükünde eşitliği ve gelir artırıcı bir araç olarak etkin bir şekilde kullanılmaması nedeniyle geniş kapsamlı bir arazi vergisi gelir vergisinin noksanlarını tamamlayıcı bir nitelik taşıyabilir.

Üçüncü olarak, geniş kapsamlı bir emlak vergisi, emlak sektöründe spekülatif yatırımlar için caydırıcı bir rol oynayabilir ve kullanılmayan emlak sahipliğinin maliyetini arttırabilir. Ayrıca, geniş çaplı bir emlak vergisi emlak spekülasyonunu engelleyerek iç tasarrufları arttırabilir ve dolayısıyla sermaye birikimi için kaynakları mobilize edebilir.

Bütçe Dışı Fonlar

Bütçe dışı fonların, kamu maliyesi sistemi içindeki yeri ve konumu uzun süredir tartışma konusu yapılmıştır. Bu fonların nasıl kullanıldığı ve denetlendiği konusunda kesin bir tespit yapmak zordur. Parlatmentonun denetimi dışında kalan, çok sayıdaki bütçe dışı fonların kamu ekonomisi açısından doğurduğu sakıncalar çok kez dile getirilmiştir. Fonların kuruluş amaçlarının dışında başka gayeler için kullanılması da, ayrıca tartışma konusu olmuştur.

Fonlar, son yıllarda GSMH'nin 10%'na ulaşmıştır. Fonlardan toplanan gelirin üçte ikisi vergi niteliğindedir ve bu nedenle bu tür vergisel gelirlerin bütçeye dahil edilmesi çoğu kez ileri sürülmüştür. Bilindiği gibi, bu fonların bazılarından bütçeye sürekli aktarmalar yapılmaktadır. Örneğin 1988 ve 1989 yıllarında fon gelirlerinin 30%'u, 1990'da 50%'si ve 1991'de yine 50%'ne yaklaşan bölümlerinin konsolide bütçeye aktarılması sağlanmıştır (Önder, 1991: 97). Genelde, fon ekonomisinin boyutlarının daraltılması konusunda ve fonların harcama prosedürleri ve Parlamento ve Sayıştay denetiminin dışında kalmaması gibi hususlarda muhalefet partileri ve akademik çevrelerde açık ve kesin bir görüş birliği

mevcuttur. Önder, aşamalı olarak fonların tümünün Yüksek Denetleme Kurulu ve Sayıştay'ın denetimine tabi tutulmasını önermiş ve bu çifte denetimin dışında kalan fonların da Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulacak bir birimce denetlenmesinin yararına işaret etmiştir (Önder, 1991, 97).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu, Eğitim ve Sağlık Vergisi Fonu, Tanıtma Fonu gibi fonların bütçeye tekrar alınması ve Toplu Konut Fonu, Akaryakıt Fiyat istikrar Fonu, Dış Krediler Kur Farkı Fonu gibi fonların yeniden düzenlenecek fonlar grubu olarak ele alınması tartışma konusu olmuştur.

4. KAMU HARCAMALARININ GELİŞMESİ

Devlet harcamaları 1980-1990 döneminde nüfus artışı, hızlı şehirleşme hareketleri ve ekonomik kalkınma ve politikalarda gözlenen dalgalanmalar nedeniyle düzgün bir gelişme göstermemiştir. Toplam devlet harcamaları/GSMH oranı 1980'de 28.5% iken, bu oran 1987'de 30.7% e yükseldi. 1984'de iktidara gelen ANAP hükümetleri kamu sektörünün rolünü tekrar değerlendirerek kamu sektörünün kapsamı ve seviyesini düşürmeye öncelik vermiştir. Politikadaki bu değişiklik, kamu ve özel sektör arasındaki denge arayışlarının başlangıcını oluşturmuştur. 1984-1991 döneminde ANAP hükümetlerinin devlet harcamaları ve vergi sistemi yapısına ilişkin temel amacı "devletin faaliyet alanının sınırlanmasıdır".

ANAP hükümetlerinin inancına göre devlet harcamaları ve vergilerin aşağı düzeye çekilmesi gerekiyordu. Ancak genel vergi yükünün düşürülmesi, devlet harcamalarının seviyesine ve kamu açıkları ile ilgili devlet hedefine bağlıdır. 1984'den sonraki dönemde devlet borçlarının azaltılması ve kamu sektörü borçlanma gereksinimi oranının düşürülmesi amaçlanmıştır. Ancak, bu hedeflere rağmen 1986'da kamu harcamaları/millî gelir oranı önemli artışlar kaydetmiştir. 1983-1991 döneminde bu oran, ortalama olarak 24.3% seviyesinde gerçekleşmiştir, ancak yıldan yıla ekonomik koşullara bağlı olarak dalgalanma göstermiştir.

1984-1987 dönemindeki ANAP hükümetleri devlet harcamalarını kısma hedefine rağmen, kamu harcamaları 1985'de 4.4.trilyon TL.'den, 1987'de 12.7 trilyon TL. ve 1990'da 68.3 trilyon TL.'ye yükselmiştir. Kamu harcamaları 1991 ve 1992'de hızlı bir gelişme göstererek 132.4 trilyon TL. ve 207.8 trilyon TL. seviyelerine çıkmıştır (Tablo 7).

Kamu harcamalarının yapısına bakıldığında, transfer harcamalarının 1981 yılından itibaren büyük bir gelişme gösterdiğini ve 1985'de 2.1 trilyon TL. iken 1990'da 25.0 trilyon TL.'ye yükseldiğini gözliyoruz. Diğer taraftan transfer ödemelerinin toplam kamu harcamalarına oranı, aynı dönem içinde 33.0% den 39.5% e yükselmiştir. Daha ilginç, faiz ödemelerinin bütçe kamu harcamalarındaki oranı 1983'de 6.9% iken, bu oran 1990'da 20.1% seviyesine yükselmiştir (Tablo 7).

Toplam kamu harcamalarının büyük bir payı transfer ödemelerine tahsis edilmektedir; toplamdaki payı 1982'de 38% den 1987'de 46% ya yükselmiştir ve bu artışta faiz ödentileri, ücretlilere yapılan vergi iadesi ve ihracatçılara ödenen şbvansiyonların önemi vardır (OECD, Economic Surveys: 1989/1990: 100). Transfer ödemelerinin bir bölümü de iktisadi devlet kuruluşlarının, özellikle Devlet Demir Yolları, Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) ve Linyit ve Taşkömürü (TKİ) kuruluşlarının finansal açıklarını kapatmak için kullanılmıştır.

1980'li dönemin ortalarından itibaren iç borçların hızlı bir artış göstermesi sonucu faiz ödemeleri dramatik bir artış kaydetmiş ve bu gelişime paralel olarak faiz ödemelerinin transfer harcamaları içindeki payı 1983'de 20% iken 1985'de 30% ve 1990'da büyük bir artış kaydederek 55% seviyesine yükselmiştir. Kamu açıklarından kaynaklanan finansal yük daha ziyade iç borçlardan ileri gelmiştir. Oldukça yüksek olan faiz ve artan finansal maliyetler faiz ödentilerinin hızla artmasına yol açmıştır.

Diğer bir açıdan bakıldığı zaman, devlet harcamalarının dağılımında, cari harcamaların toplam kamu harcamalarındaki payı sürekli olarak artmıştır; oysa buna karşın yatırım harcamalarının payı özellikle 1987-1991 döneminde düşüş kaydetmiştir (Tablo 7). 1987-1991 döneminde düşüş kaydetmiştir (Tablo 7). 1982-1988'de gözlenen azalma eğiliminden sonra, cari harcamalar 1988'deki 35.4% seviyesinden 1990'da 49% a ve 1991'de 46% ya yükselmiştir. Bu son yıllardaki artış, ücretlilere ve kamu personeline yapılan zamlardan kaynaklanmıştır.

1980-1990 döneminde hızlanan enflasyon sonucunda kamu çalışanlarının reel ücretleri 50% oranında azalmıştır. Kuşkusuz kamu çalışanlarına sağlanan ücret artışı, gelir dağılımındaki çarpıklığı bir ölçüde düzeltmek açısından doğru yolda atılmış bir adım olarak nitelendirilebilir. Bununla beraber, ücret ve maaşların aşamalı artış yerine planlanmadan aniden artırılması enflasyonu dönem sonunda daha da hızlanmasına yol açmıştır. Kamu harcamalarının dağılımı Tablo 8'de gösterilmiştir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımına bakıldığı zaman, ilginç bazı sonuçlar çıkarmak mümkündür :

- a) NATO askeri ittifakın bir üyesi olmasına rağmen, Türkiye'de savunmaya ayrılan bütçe kaynaklarının 1980 ile 1990 arasında düşme eğilimi göstermiştir. Toplam giderlerdeki payı 1980'de 16.0% iken, bu oran 1985'de 12.2%'e ve dönemin sonunda da 12% dolayında kalmıştır.
- b) Bununla beraber, savunma harcamalarındaki düşüşle tasarruf edilen kaynakların, sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmet sektörüne kaymamış, aksine, artan iç borçların faiz ödemelerinde kullanılmıştır.
- c) 1980'de sağlık ve eğitimin birlikte toplam kamu harcamaların 16.5% nı teşkil ederken, 1985'de 12.3% e ve 1987'de 12.1% e düşmüştür. Daha açık olarak eğitimin payı 1980-1987 döneminde yıllık olarak 12% iken, 1990'da 20% seviyesine yükselmiştir. Bu iki sektöre ayrılan kaynakların artırılması gerekir, aksi halde insangücünün seviye ve kalitesini arttırmak mümkün olamaz.

Diğer taraftan, sosyal kalkınma alanında, sosyal güvenlik, konut, kentsel gecekondü ve kırsal kesimle ilgili kaynak tahsisinde önemli yetersizlikler mevcuttur. Sosyal güvenlik harcamalarının payı ise 1983 ile 1987 arasında azalma eğilim göstermiştir.

Tablo 7 : Devlet Harcamalarının Dağılımı : 1980-1990

Yıl	Cari harcamaları	Yatırım harcamaları	Transfer ödemeleri	Toplam Borç Faizleri	Toplam
1980	43.0	20.4	34.0	2.6	100
1981	39.8	23.7	32.1	4.4	100
1982	42.8	24.1	28.3	4.8	100
1983	40.6	18.3	34.1	6.9	100
1984	39.3	17.9	32.9	9.9	100
1985	39.4	19.4	28.5	12.7	100
1986	37.4	19.9	26.4	16.3	100
1987	35.7	18.1	28.3	17.8	100
1988	35.4	15.0	25.9	23.7	100
1989	43.6	13.3	21.3	21.7	100
1990	49.7	13.3	16.3	20.1	100

Kaynak : OECD Economic Surveys: Turkey, (1989)1990, 1991/1992 ve diğer sayılar)

Tablo 8 : Bütçe Harcamalarının Dağılımı : 1987-1992

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Cari Harcamalar	4.537	7.460	16.660	33.452	60.532	100.321
Yatırım Harcamaları	2.390	3.564	5.818	9.882	19.018	26.890
Transfer	5.864	10.424	16.393	25.020	52.827	80.656
TOPLAM	12.791	21.446	38.871	68.354	132.401	207.867

Kaynak : 1993 Bütçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ekim 1992, Ankara, s. 32-33.
(a) Geçici Tahmin

5. SONUÇ

Gelişen bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de üstün seviyede hizmetlerin gerçekleştirilmesi için, sürekli olarak bütçe kaynakları üzerinde baskı yaşanmaktadır. Kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmanın genişlediğini ve bu trendin süreklilik kazandığını gözlüyoruz. Bu arada, Türkiye'de vergi geliri ve vergi dışı gelirlere yeterli bir artışın sağlanamadığı bir gerçektir.

Türkiye'deki vergi sistemi ile ilgili bazı eksiklikleri şöyle sıralamak mümkündür.

(i) Türkiye'de etkin olmayan bir vergi sistemi vardır ve bu devletin açık-finansman politikası ile desteklenen devlet harcamalarını karşılamaktan uzaktır. Türkiye'de vergi kaçırma olayının kontrol altına alınması gerektiği gibi, halen vergi kapsamına alınmamış olan bazı ekonomik aktiviteleri vergi sisteminin içine almak en öncelikli konulardan biridir. (ii) Türkiye'de devlet harcamaları aşırı ölçüde artmıştır ve transfer harcamalarının rolü de çok büyük olmuştur. Türkiye'de vergi kapasitesinin sınırına gelindiği söylenemez; ancak devlet harcamalarının büyüklüğü ve içeriği üzerinde de önemle durmak gerekir. Vergi sistemi kapsamında, gelir vergisinin kapsam ve tabanının genişletilmesi ve serbest iş sahiplerinden alınan vergilerin daha etkin bir şekilde toplanması gerekir. Ayrıca; Türkiye'de vergi gelirlerini arttırmak için, kurumlar vergi oranlarının artırılması ya da kurumlar vergisi matrahından indirilen ve muaf tutulan giderlerin azaltılması öncelikli bir konudur. (iii) Türkiye'de servet vergilerinden elde edilen vergi gelirleri azalma eğilimi sergilemiştir. Oysa, bina, arazi ve arsadan alınan emlak vergilerinin artan oranlı vergi sistemine bağlanarak vergi gelirini artırıcı rol oynaması gerekir. Böyle bir yaklaşım vergi yükünü ve servet dağılımını bir ölçüde

iyileştirmiş olacaktır. (iv) Ayrıca, iktidara gelen hükümetler vergi dışı kaynakları inceleme konusu yapmalı ve özellikle hizmetler sektöründe "kullanıcı fiyatları" (user charges) uygulamasını ciddi olarak düşünmelidir. (v) 1980-1992 döneminde, aşağı seviyelere çekilemeyen ve tam aksine hızla artan enflasyonun düşük gelirli kesim üzerindeki olumsuz etkilerini ve gelir dağılımında az gelirli kesim aleyhine yarıttığı bozulmayı hükümetlerin göz ardı etmesi mümkün değildir.

KAYNAKLAR

- AKSOY, S. (1982), Türk Vergi Hukuku ve Vergi Sistemi, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- BARRO, R.J. (ed.) (1978), Public Debt and Taxes in Development in **An Inflationary World**. Rochester, New York.
- BLEJER, M.I. (1988), "High Inflation, Heterodox Stabilisation, and Fiscal Policy", *World Development*, 16/8.
- CENTRAL BANK OF TURKEY, Annual Reports (1987, 1988, 1990 sayıları).
- EKİNCİ, N.K. (1990), Macro-economic Developments in Turkey, 1980-1988, **METU-Studies in Development**, 17/1-2, 73-113.
- ERGİNAY, A. (1990), Türk Vergi Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara, 14. Baskı.
- HALE, W. (1981), The Political and Economic Development of Modern Turkey, Croom-Helm, London.
- ISO-İstanbul Sanayi Odası (1988), Türkiye Ekonomisi.
- 1991 Yılı'nın Başlangıcında Türkiye Ekonomisi, Araştırma Bölümü, Mart, 1991.
- 1992 Yılı'nın Başlangıcında Türkiye Ekonomisi, Araştırma Bölümü, İstanbul, Mart 1992.
- MUSGRAVE, R. ve MUSGRAVE, P. (1990), Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill.
- OECD, Country Surveys, (1987, 1989/1990 sayıları), Paris.
- ÖNDER, İ., TÜREL, O., EKİNCİ, N., SOMEL, C., (1993), Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı, Yurt Yayınları, Ekim 1993, İstanbul.
- ÖNDER, İ. (1991), "Konsolide Bütçe Kamu Harcamaları", Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, Cilt 1, **Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi**, TÜSEK Yayını, Aralık, 1991, İstanbul.
- ÖNİŞ, Z., (1989), "World Bank's Structural Adjustment Lending Programme in Retrospect, **Dış Ticaret Dengesi**, İstanbul.
- ÖZMUCUR, S. ve ÖNİŞ, Z. (1988), The Role of the Financial System in the Creation and Resolution of Macroeconomic Crises in Turkey", **Working paper**, Boğaziçi University.
- SPO (State Planning Organisation) (1989), Fifth Five-Year Development Plan, 1985-1989.

- SNYDER, A.F. (1990), "Overcoming the Turkish Debt Crisis", The January 1980 Budget and Its Consequences, A dissertation submitted to the Middle Eastern Studies, University of Manchester, May 1990.
- T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı (1992), Bütçe Kesin Hesapları, (1975-1991), Cilt V. Ağustos, Ankara.
- (1992), 1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, Ekim 1992.
- TANZI, V. (1989), "The Impact of Macro economic Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries, *IMF Staff papers*, Vol. 36/3.
- TÜSİAD, (1989), 1989 Yılına Girerken Türk Ekonomisi, 3 Ocak 1989.
- (1991), Türkiye Ekonomisi,
- ULAGAY, Osman (1992), Bütçe Seramonisi Başlarken, *Sabah*, 15 Kasım 1992.
- DPT (1990), Türkiye, Temel Ekonomik Göstergeler (Main Economics Indicators), *Devlet Planlama Teşkilatı*, Mart 1990.