

Topluma Sunulan Hizmetlerin Kapsamı ve Nitelikleri İle Finansman Yöntemlerindeki Değişim ve Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi

Abdurrahman AKDOĞAN*

All of public goods and services are provided by government, change as quantitatively and qualitatively. This happens because of the duties related with government and public expectations. Also it happens same descriptions and approaches that accepted by their constitutions. At same time, it changes because of the public needs and its nature or approach of administrators and administrative units and their solutions for problems. There are different approaches and suggestions that which to product goods and services by public or private sector. These are depending on reasons of necessity of government and approaches that what sort of duties belongs to be government.

There are three kind of public of public services and goods, which those are public goods, semi-public goods and some private goods. Principally, government produces all of public goods and services as defending services and justice services. Government and private sectors, produce semi-public goods as education and health services. Private goods are produced the mostly by private sectors but also produced public sector in some circumstance, as providing income and other reasons. Financing of costs of these goods and services needs collecting income from people as taxes, and other sorts of compulsory or voluntary payments. It includes income providing from selling some goods and services, which financed by government budgets. These mean that there are many kind of income for using financing of government expenditures like taxes, social security contributions, local taxes, fees, duties and we can call special financing some expenditures by foundations and charities. Because of these financing system it is better to use financial burden instead of tax burden. Success of administrators are depend on using these income with high efficiency and effectively. If they do not do that some financial, social and economic problem arises.

I. Giriş

Topluma sunulan kamusal nitelikli hizmetlerin kapsamında ve niteliğinde sürekli değişiklik olmaktadır. Bu değişiklik; devlete yüklenilmiş olan görevler ve devletten beklentiler konusunda ülkeler anayasaları ile getirilmiş olan tanım ve yaklaşımlardan kaynaklandığı gibi, insan ve toplum ihtiyaçlarındaki değişime bağlı olarak konunun doğasından kaynaklanabilmekte ya da yönetenlerin yaklaşımlarından ve bazen de kurum veya kişi bazında yaratılan çözümlerden kaynaklanabilmektedir.

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

Devletin hangi görevleri ve bu görevlerin gerekleri olan hangi hizmetleri yerine getirmesi gerektiği konusunda farklı yaklaşım ve tanımlamaların mevcut olduğu görülmektedir. Bunların kapsamı ve niteliğinin belirlenmesi bakımından, devletin varlık nedeni ve yüklediği hizmetlerin ne olması gerektiği konusundaki yaklaşımlar etkili olmaktadır. Devletin mali ve mali olmayan yani sosyo-ekonomik fonksiyonlarının hangi düzeyde ve kapsamda olması gerektiği konusunda çeşitli yaklaşımlarda bulunulmuş ve ona göre beklentiler oluşturulmuştur. Günümüzün devletin, bir demokratik sosyal hukuk devleti olarak ve özgürlükçü çağdaş bir yaklaşım içerisinde yapılandırılması ve uygulamanın da bu doğrultuda gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan, karşılanması gerekli ihtiyaçların boyutları ve gerçekleştirilmesi söz konusu hizmetler ile bunların kimler tarafından ve nasıl bir süreç içerisinde gerçekleştirileceği önem kazanmaktadır. Tam kamusal mal ve hizmetler dışındaki mal ve hizmetlerin; iktisadi, sosyal ve mali nedenlerle devlet tarafından ve piyasa koşulları çerçevesinde, bazen birlikte bazen de yalnızca yerine getirilebildiği görülmektedir. Bu hizmetlerin kapsam ve boyutlarının, niteliklerinin belirlenmesinde, hangi boyutta siyasi otoritenin hangi boyutta da piyasanın rol üstleneceği ülkelerin benimsemiş olduğu yönetim tarzına, anayasalar ile devlete yüklenmiş olan fonksiyonlara bağlı olarak değişim göstermektedir.

Günümüzde, bazı yarı toplumsal nitelikli hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlananlara kamu tarafından sunulması aşamasında ayrıca bedellendirilmesi ve bu suretle fon yaratılması tekniklerinin kullanılması, yaratılmış olan kamusal finansman imkanlarının yetersizliğini telafi etme çabalarının bir yansıması niteliğindedir. Bu bedellendirme siyasi otorite tarafından kullanılan yetki sonucu ortaya çıkabildiği gibi, zaman zaman yürütme aşamasında yönetenlerin fon arayışlarının bir sonucu olarak da gerçekleşebilmektedir. Bu durum, geçmişte kamusal nitelikli olduğu düşünülen bir kısım mal ve hizmetin, makro veya mikro düzeyde fon yaratılması amacıyla, bedel karşılığı sunulması sonucunu yaratabilmektedir. Kamu bütçe sistemi içinde ve bütçe sistemi dışında mevcut veya oluşturulan finansman çabalarının yarattığı yük, geniş anlamda bile olsa "vergi yükü" kavramını da aşan bir anlamda "mali yük" ün ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

II - Kamu Hizmetlerinin Kapsamı ve Niteliklerinin Değişimi İle

Finansman Politikası

Ülkelerin içinde buldukları iktisadi, mali ve siyasi koşullar, kamusal boyutta ele alınması söz konusu olan hizmetlerin kapsamı ve nitelikleri konusundaki yaklaşımlarda değişim olmasına yol açmaktadır. Özellikle, ülke ekonomilerinin yapısı ve koşullardaki değişimlere dayanıklılığı, bu açıdan ortaya çıkabilecek etkileşim ve hassasiyet düzeyi üzerinde etkili olmaktadır. Küreselleşme eğilim ve

çabalarının bir yansıması olarak, söz konusu etkileşim ve hassasiyet, her ülke için geçerli olmak üzere, farklı boyutlarda sonuçlar yaratmaktadır. Bir taraftan ülkenin iktisadi, mali ve siyasi yapısının sağlamlığı ve dayanıklılığı, öteki taraftan ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm arama ve bulma kapasitesi ve yetenekleri, bu bakımdan büyük önem ve değer taşımaktadır. Devletin yüklendiği kamusal hizmetlerin boyutlarındaki ve niteliklerindeki değişim de bu faktörlerden etkilenmekte, ayrıca bu yöndeki tercihler ve politikaların da büyük önemi bulunmaktadır.

209

Tüm ülkeler açısından aşama aşama ve değişen boyutlarda etkili olan söz konusu faktörler, aynı doğrultuda olmak üzere Ülkemiz açısından da etkili bulunmaktadır. Özellikle 1970'li yıllardan sonar karşılaşılan ve giderek artan bir önem kazanan enflasyonist koşullar ile 1980 sonrası izlenen iktisadi ve mali politikalar, bu bakımdan belirleyici olmuştur. Ayrıca, Devlet tarafından gerçekleştirilmekte olan hizmetlerin kapsamı ile bunların nitelikleri konusundaki alışkanlıklar, Devlettén beklentiler ile bunların finansmanı bakımından yönlendirici etkiler yaratmış ve yaratmaktadır. Özellikle, piyasa ekonomisinin etkinlik ve işlerliğinin artırılmasına yönelik olarak serbest koşulların oluşturulmasını amaçlayan iktisadi ve siyasi tercihlerin bir yansıması olarak; Devletin ekonomiye müdahale araçlarından olan kamu gelir ve giderlerine yönelik olarak getirilmesi hedeflenen azaltıcı ve daraltıcı önlemlerin uygulamaya dönüştürülmesindeki tikanlıklar, bu açıdan sorunlar yaşanmasında etkili olmuştur. İzlenen tercihler ile politikalar ve bu politikaların kendi içinde uyumunun sağlanmasında ve uygulamaya bu doğrultuda dönüştürülmesinde karşılaşılan sorunlar; yıllar itibariyle gayrisafi milli hasılanın, toplam vergi gelirlerinin ve vergi yükünün gelişimini gösteren TABLO: I'deki veriler ile kamu giderlerinin gelişimini gösteren TABLO: II ve TABLO: III'deki verilerden görüleceği gibi, söz konusu kalemlerle ilgili rakamların seyrinde de önemli yansımalar yaratmıştır.

Yalnızca genel bütçe vergi gelirlerinin dikkate alınmış olduğu, yerel yönetim kuruluşlarının gelirleri ile fonları, parafiskal gelirleri ve diğer zorunlu nitelikli finansman sağlayan uygulamaları yansıtmayan TABLO: I'den; 1979, 1980, 1981 ve 1982 yıllarında % 14 civarında olan toplam vergi yükünün, 1983'den itibaren azalma seyrine girdiği görülmektedir. Nitekim, 1983 yılında % 13,9 olarak gerçekleşen oran, 1984 yılında % 10,7'ye gerilemiştir. 1985, 1986 ve 1987 yıllarında 10,6; 11,7 ve 12,1 olmuş, 1988'de tekrar % 11 civarına inmiş, üç yıl bu düzeyde kaldıktan sonra, 1991 yılından itibaren artma trendine girmiştir. 1991 yılında % 12,4; 1992 yılında % 12,8 olarak gerçekleşen vergi yükü, 1993 yılında % 13'ün üzerine çıkmıştır. Toplam vergi yükü; izleyen yıllarda sürekli artarak 1994'de % 15,1; 1995'de % 13,8; 1996'da % 15,0; 1997'de % 16,1; 1998'de % 17,2; 1999'da % 18,9 olmuş ve 2000 yılında % 21 olarak gerçekleşmiştir.

Gayrisafimillihasilaya kıyasla, konsolide bütçe vergi gelirleri + yerel yönetim vergi gelirleri + fonlar ile ilgili vergiler + sosyal güvenlik primlerinden oluşan

gelirlere göre vergi yükü; 1988'de % 18,1; 1990'da % 20,5; 1992'de 22,8; 1994 ve 1996'da 22,3; 1998 yılında da % 25,7 civarındadır(TÜRK-İŞ YILLIĞI /99: 103). Gayrisafiyurtiçihasilaya kıyasla, konsolide bütçe gelirleri + yerel yönetim payları + fonların vergiye bağlı gelirleri + sosyal güvenlik primlerinden oluşan gelirlere göre vergi yükü de aynı paralelde olup, 1993'de % 23,5; 1995'de % 22,5; 1996'da % 25,4 ve 1997'de % 27,9 olarak gerçekleştiği görülmektedir(Vergi İstatistikleri, (1996-1999): 79). Avrupa Birliği ortalaması % 41,5 - % 42,5 civarında olup, sosyal güvenlik primleri dahil toplam vergi gelirlerinin gayrisafiyurtiçihasilası içindeki payları, 1997 yılı itibariyle; Danimarka'da % 42,5; İsveç'de % 51,9; Finlandiya'da % 46,5 iken, Fransa'da % 45,1; Almanya'da % 37,2; İngiltere'de % 35,4; İspanya'da % 33,7; Japonya'da % 28,8; ABD'de % 29,7; Kore'de % 21,4; Meksika'da % 16,9 olarak gerçekleşmiştir(Vergi İstatistikleri, (1996-1999): 79). Söz konusu verilere göre Türkiye'nin vergi yükü rakamları sıralamada gerilere doğru düşmekte ise de, söz konusu ülkelerde sürdürülen yaşam düzeyi ve standardı ve gelir ilişkisi ile ödenen vergilerin yol açtığı fayda kayıplarının birbirinden farklı boyutlarda olduğunun göz önünde tutulması gerekmektedir. Vergi yükü hesaplamaları bakımından, sunulan kamu hizmetlerinin nitelikleri, bunların gerçekleştirilme yöntemleri ve bunların finansman biçimleri, Devletin ekonomik etkinliği, senyoraj gelirleri gibi çeşitli faktörler göz önünde tutulabilir.

Vergi yükünü doğrudan etkileyen uygulamalar olduğu gibi örtülü sayılabilecek uygulamalar da vardır. Buna bağlı olarak, vergi yükü hesaplamalarına; örtülü nitelikteki gelirlerin de alınması yönünde yaklaşımlar mevcuttur. Buna göre; zorunlu askerlik hizmetinin alternatif maliyeti, KİT faktör gelirleri, kamu bütçe açıkları/emisyon, örtülü vergi gelirleri gibi kalemler altında ortaya çıkabilecek kamusal nitelikli yüklenimlerin de hesaplamaya dahil edilmesi söz konusu olabilmektedir(AKALIN, 1990: 176, 177). Bir kısım faaliyetlerin gerçekleştirilmesi bakımından çeşitli ülkelerde görülen farklı yaklaşım ve uygulamalar ile bunların finansmanında kullanılan farklı yöntemler, vergi yükü rakamlarının kıyaslanabilirliği bakımından sorun yaratmaktadır. Bir kısım hizmet ve faaliyetlerin, bütçe sistemi içerisinde parasal olarak ifade edilmemesi durumunda, bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerin alternatif maliyetlerinin dikkate alınması sonucu, daha yüksek düzeyde bir mali yük oluşumu söz konusu olabilecektir.

Tablo 1: GSMH, Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Yükü (Milyar TL. Olarak)

Yıllar	GSMH (*) (1)	Artış (%)	Vergi Gelirleri (**) (2)	Artış (%)	Vergi Yükü (%) (2/1)	Elastikiyet
1968	163,9		16,2		9,9	
1969	183,4	11,9	19,1	17,9	10,4	1,5
1970	207,8	13,3	23,0	20,4	11,1	1,5
1971	261,1	25,6	31,4	36,5	12,0	1,4
1972	314,1	20,3	39,0	24,2	12,4	1,2
1973	399,1	27,1	51,9	33,1	13,0	1,2
1974	537,7	34,7	65,1	25,4	12,1	0,7
1975	690,9	28,5	95,0	45,9	13,8	1,6
1976	868,1	25,6	127,0	33,7	14,6	1,3
1977	1.108,3	27,7	168,2	32,4	15,2	1,2
1978	1.646,0	48,5	246,4	46,5	15,0	1,0
1979	2.876,5	74,8	405,5	64,6	14,1	0,9
1980	5.303,0	84,4	749,8	84,9	14,1	1,0
1981	8.022,7	51,3	1.190,2	58,7	14,8	1,1
1982	10.611,9	32,3	1.522,3	27,9	14,3	0,9
1983	13.933,0	31,3	1.934,5	27,1	13,9	0,9
1984	22.167,7	59,1	2.372,2	22,6	10,7	0,4
1985	35.350,3	59,5	3.829,1	61,4	10,8	1,0
1986	51.184,8	44,8	5.972,0	56,0	11,7	1,2
1987	75.019,4	46,6	9.051,0	51,6	12,1	1,1
1988	129.175,1	72,2	14.231,8	57,2	11,0	0,8
1989	230.369,9	78,3	25.550,3	79,5	11,1	1,0
1990	397.177,5	72,4	45.399,5	77,7	11,4	1,1
1991	634.392,8	59,7	78.642,8	73,2	12,4	1,2
1992	1.103.604,9	74,0	141.602,1	80,1	12,8	1,1
1993	1.997.322,6	81,0	264.272,9	86,6	13,2	1,1
1994	3.887.902,9	94,7	587.760,2	122,4	15,1	1,3
1995	7.854.887,2	102,0	1.084.350,5	84,5	13,8	0,8
1996	14.978.067,3	90,7	2.244.093,8	107,0	15,0	1,2
1997	29.393.262,1	96,2	4.745.484,0	111,5	16,1	1,2
1998	53.518.331,6	82,1	9.228.596,2	94,5	17,2	1,2
1999	78.282.966,8	46,3	14.802.279,9	60,4	18,9	1,3
2000	125.970.544,5	60,9	26.503.698,4	79,1	21,0	1,3

(*) Alıcı fiyatlarıyla (yeni seri)

(**) Vergi Gelirleri, Genel Bütçeye gelen miktarlar olup, Mahalli idarelere ve Fonlara ayrılan payları kapsamamaktadır

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, 2002 yılı Bütçe Gerekçesi, s. 73.

Gerek söz konusu dönemde ve gerekse izleyen dönemlerde, kamu gelirleri ile ilgili olarak izlenen politikalara uyumlu bir gider politikasının gerçekleştirilemediği dikkati çekmektedir. Kamu gelirleri açısından 1980'li yıllardan sonra uygulanan siyasi ve iktisadi tercihler, kamu giderleri açısından aynı politikalar doğrultusunda

212

uygulanamamıştır. Söz konusu tercih ve politikalar, kamu hizmetlerinin kapsamı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kamu giderlerinin boyutları bakımından başarılı bir şekilde gerçekleştirilememiştir. Bütçe giderlerinin başlangıç ödenekleri itibariyle gelişimini ve GSMH'ya oranını gösteren TABLO: II'den görüleceği üzere kamu giderleri sürekli yükselme göstermiştir. 1980 öncesinde % 13 civarında olan, bütçe giderleri-gayrisafi milli hasıla oranı; 1981'de % 18,0; 1982'de % 16,0; 1983'de % 18,0 olmuş, 1984-1987 yılları arasında % 14'ler civarına gerilemiştir. 1990'da % 16,2 ve 1991'de % 16 olarak gerçekleşen oran, izleyen yıllarda sürekli artış göstererek 1992'de % 18,6; 1993'de % 19,9; 1994'de %21,1 olmuş, kriz döneminin yansımaları çerçevesinde 1995'de % 16,9 düzeyinde gerçekleşmiş olan bütçe giderleri-gayrisafimillihasilâ oranı 1996'da% 23,4; 1997'de % 21,3; 1998'de % 27,0; 1999'da 34,7; 2000 yılında da % 37,1 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Yıllara Göre ve GSMH'ya Kıyasla Gelişimi (Başlangıç Ödenekleri İtibariyle)

YILLAR	BÜTÇE GİDERLERİ(*) (Milyar TL.)	GSMH(**) (Milyar TL.)	ORAN
1978	261,3	1.646,0	15,0
1979	400,4	2.876,5	13,0
1980	732,0	5.303,0	13,0
1981	1.502,8	8.022,7	18,0
1982	1.750,8	10.611,9	16,0
1983	2.528,3	13.933,0	18,0
1984	3.231,8	22.167,7	14,0
1985	4.999,5	35.350,3	14,1
1986	7.254,1	51.184,8	14,0
1987	10.885,7	75.019,4	14,5
1988	20.881,9	129.175,1	16,2
1989	32.933,4	230.369,9	14,3
1990	64.400,4	397.177,5	16,2
1991	101.265,2	634.392,8	16,0
1992	207.866,9	1.103.604,9	18,8
1993	397.170,5	1.997.322,6	19,9
1994	818.839,8	3.887.902,9	21,1
1995	1.330.919,7	7.854.887,2	16,9
1996	3.510.988,9	14.978.067,3	23,4
1997	6.254.920,9	29.393.262,1	21,3
1998	14.789.474,0	53.518.331,6	27,0
1999	27.143.467,0	78.282.966,8	34,7
2000	46.713.341,0	125.970.544,5	37,1

(*) Konsolide bütçe rakamlarıdır.

(**) Alıcı fiyatlarıyla (yeni seri)

Kaynak: Devlet İstatistik Yıllığı, Bütçe Gelirleri Yıllığı ve Bütçe Gerekçelerinden yararlanmak suretiyle düzenlenmiştir.

Bütçe giderlerinin yıl sonu ödenekleri itibariyle gelişimini ve GSMH'ya oranını gösteren TABLO: III'den de görüleceği üzere kamu giderleri, giderek artan bir seyir izlemiştir. Fiili durumu yansıtan bu tablodaki veriler de başlangıç ödeneklerinin gelişimine benzer bir gelişim göstermektedir. Nitekim; 1979-1980 yıllarında % 25 civarında olan oran, 1980'den itibaren azalma eğilimine girmiştir. 1981'de % 22,4; 1982'de % 18,7 olmuş, 1983'de % 22,5; 1984'de % 20,0 olarak gerçekleşmiş, 1985-1990 yılları arasında ise % 17 civarında oluşmuştur. 1990'lı yıllarda sürekli artış görülmektedir. 1991-2000 arasındaki dönemde söz konusu oranlar, sırasıyla; % 21,1; % 20,1; % 25,4; % 24,1; % 23,0; % 27,5; % 28,5; % 30,3; % 36,6; % 39,9 olarak gerçekleşmiştir.

Her iki tablodan da özellikle 1983 sonrasında ödeneklerde gerçekleştirilen azalmanın 1989 sonrasında hızlı bir şekilde artış gösterdiği ve giderek GSMH'nın üçtebiri civarına yükseldiği görülmektedir. Nitekim, yukarıda da belirtildiği üzere, başlangıç ödeneklerine göre 2000 yılında % 37,1 olan bu oran, yıl sonu ödeneklerine göre % 39,3 olarak gerçekleşmiştir ve artış trendi devam eden bir seyir göstermektedir.

TABLO: II ile TABLO: III'de görülen diğer bir durum ise, yıl sonu ödeneklerinin her zaman ve büyük farklılıklar ile başlangıç ödeneklerinin çok üzerinde gerçekleşmiş olduğudur. Harcama ve gelir planlaması bakımından önem taşıyan bu durum, Devletin yüklenmiş olduğu fiskal ve ektrafiskal görevlerin gerçekleştirilmesi bakımından da değerlendirilmesi gereken bir nitelik taşımaktadır. Bu durum; siyasi alışkanlıklar ve siyasi beklentilerin yönetime geldiği zaman tatmin çabaları ile sosyal ihtiyaçlar dolayısıyla bir kısım kamusal giderlerden kısıntı yapılamaması ve karşı karşıya kalınan borç yükünün yarattığı yük ve olumsuzluklardan kaynaklanmaktadır.

Özellikle bu açıdan kronikleşmiş ve hatta bazen donuklaşmış yaklaşım ve tanımlamalar, söz konusu sonuçlarla karşılaşılmasına yol açmıştır. Serbest piyasa koşullarına dayalı iktisadi politikalar doğrultusunda olmak üzere Devletin fonksiyonlarının azaltılması; yalnızca vergi ve benzeri mali yüklerin azaltılmasını değil, aynı zamanda Devletin üstlendiği hizmetlerin kapsamı ve nitelikleri bakımından da aynı doğrultuda davranılmasını zorunlu kılar. Oysa ortaya çıkan uygulama; vergilerin azaltılması, hizmet ve harcamaların sürdürülmesi ve ortaya çıkan finansman yetersizliklerinin de borç kaynakları ile giderilmesi şeklinde olmuştur. Bu durum, giderek büyüyen kamu finansman açıkları ile iç ve dış borç yüküne yol açmıştır. Vergilerin azaltılması yönündeki çabalar ile girişimlerin, piyasalar ve kamu sektörü açısından fonksiyonunu gerçekleştirebilmesi, yukarıda da belirtildiği üzere hizmetler açısından da kamunun fonksiyonlarının küçülmesini gerekli kılmaktadır. Bir taraftan kamu hizmetlerinin kapsamında önemli bir değişiklik olmazken, hatta kamu giderlerinin artışı kanununu(AKDOĞAN, 1999: 67-80) doğrular bir şekilde giderek artarken, bunların finansmanını sağlayan vergi

214 hasılatındaki azalma, sağlam finansman kaynaklarının değerlendirilmesi yerine iç ve dış borç kaynaklarına başvurulması sonucunu yaratmıştır. Ülkemizde kamu borçlarına mali amaçlarla başvurulmakta olup, verginin bir alternatifi olarak kullanılmakta, bütçe açıklarının kapatılması için bir çeşit finansman aracı olmaktadır (İNCE, 2001: 226). Ortaya çıkan borç yükü nedeniyle ana para ve faiz ödemelerinden kaynaklanan yüklerin finansmanındaki sıkışıklıklar, kronikleşen bir borç sorunun doğmasına ve giderek de artmasına yol açmıştır.

Tablo 3: Bütçe Giderlerinin Yıllara Göre ve GSMH'ya Kıyasla Gelişimi (Yıl Sonu Ödenekleri İtibariyle)

YILLAR	BÜTÇE GİDERLERİ(*) (Milyar TL.)	GSMH(**) (Milyar TL.)	ORAN
1978	450,3	1.646,0	27,4
1979	741,1	2.876,5	25,8
1980	1.297,8	5.303,0	24,5
1981	1.798,3	8.022,7	22,4
1982	1.986,4	10.611,9	18,7
1983	3.135,2	13.933,0	22,5
1984	4.434,1	22.167,7	20,0
1985	6.124,9	35.350,3	17,3
1986	9.082,5	51.184,8	17,7
1987	13.480,6	75.019,4	17,9
1988	23.133,3	129.175,1	17,9
1989	39.860,0	230.369,9	17,3
1990	68.781,2	397.177,5	17,3
1991	133.950,4	634.392,8	21,1
1992	221.795,9	1.103.604,9	20,1
1993	507.887,5	1.997.322,6	25,4
1994	937.573,1	3.887.902,9	24,1
1995	1.808.464,8	7.854.887,2	23,0
1996	4.114.147,0	14.978.067,3	27,5
1997	8.364.230,0	29.393.262,1	28,5
1998	16.193.667,0	53.518.331,6	30,3
1999	28.667.598,0	78.282.966,8	36,6
2000	49.531.993,0	125.970.544,5	39,3

(*) Konsolide bütçe rakamlarıdır.

(**) Alıcı fiyatlarıyla (yeni seri)

Kaynak: Bütçe Gelirleri Yıllığı (1979-1983) ve Bütçe Gerekçelerinden yararlanmak suretiyle düzenlenmiştir.

TABLO: IV, vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılama oranını, bütçe başlangıç ödenekleri itibariyle göstermektedir. TABLO. V ise, vergi gelirlerinin

kamu giderlerini karşılama oranını, yıl sonu ödenekleri itibariyle ifade etmektedir. Kamu giderlerinin finansman biçimi bakımından kanaat oluşumuna imkan sağlayan bu tablolardan görüleceği üzere; vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı, başlangıç ödenekleri açısından da yıl sonu ödenekleri açısından da aynı gelişimi göstermiştir.

215

Tablo 4: Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerini Karşılama Oranları (Başlangıç Ödenekleri İtibariyle)

YILLAR	VERGİ GİDERLERİ(*) (Milyar TL.)	BÜTÇE GİDERLERİ(**) (Milyar TL.)	ORAN
1978	246,4	261,3	0,94
1979	405,5	400,4	1,01
1980	749,8	732,0	1,02
1981	1.190,2	1.502,8	0,79
1982	1.522,3	1.750,8	0,97
1983	1.934,5	2.528,3	0,77
1984	2.372,2	3.231,8	0,73
1985	3.829,1	4.999,5	0,77
1986	5.972,0	7.254,1	0,82
1987	9.051,0	10.885,7	0,83
1988	14.231,8	20.881,9	0,68
1989	25.550,3	32.933,4	0,78
1990	45.399,5	64.400,4	0,70
1991	78.642,8	101.265,2	0,78
1992	141.602,1	207.866,9	0,68
1993	264.272,9	397.170,5	0,67
1994	587.760,2	818.839,8	0,72
1995	1.084.350,5	1.330.919,7	0,81
1996	2.244.093,8	3.510.988,9	0,64
1997	4.745.484,0	6.254.920,9	0,76
1998	9.228.596,2	14.789.474,0	0,62
1999	14.802.279,9	27.143.467,0	0,54
2000	26.503.698,4	46.713.341,0	0,57

(*) Genel bütçe vergi gelirleridir.

(**) Konsolide bütçe rakamlarıdır.

Kaynak: Tablo I ve II'den yararlanmak suretiyle düzenlenmiştir

Başlangıç ödenekleri itibariyle, vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılama oranı; 1979'da 1,01; 1980'de 1,02 iken bu oran sürekli düşüş göstermiş, 1980'li yıllarda genel olarak % 70-% 80 civarlarında oluşmuş, 1992'den sonra ise % 70'in altına inmiştir. 1992'de % 68; 1993'de % 67 olmuş, 1994 ve 1995 yıllarında % 72; % 81'e yükselmiş, 1996'da % 64; 1997'de % 76; 1998'de % 62; 1999 yılında % 54 ve 2000 yılında da % 57 olarak gerçekleşmiştir.

Aynı gelişim, daha dengeli bir seyir göstermekle birlikte yıl sonu ödenekleri itibariyle de mevcuttur. Başlangıç ödeneklerinin sahip olunan imkanlar ve güdülen amaçlar bakımından önem taşımasına karşın, yıl sonu ödenekleri bu açılardan karşılaşılan fiili sonuçlar bakımından anlamlıdır. Başlangıç ödenekleri açısından **216** bazı yıllarda görülen oran yükselmeleri, yıl sonu ödenekleri açısından kendisini fazla hissettirmemektedir. TABLO: V'den görüleceği üzere, vergi yasalarında yapılmış olan değişiklikler ve uygulanan politikaların etkisiyle; 1978 ve 1979 yıllarında % 55 olan karşılama oranı, 1980'de % 59; 1981'de % 66 ve 1982'de de % 77 olarak gerçekleşmiştir. Ekonomik ve mali yaklaşımlara bağlı olarak, 1983'de % 62 düzeyinde gerçekleşen karşılama oranı, 1984 yılında % 53 olmuş ve 1985-1990 döneminde % 63 - %67 arasında değişim göstermiştir. 1991 yılında % 59; 1992 yılında % 64; 1993'de % 52; 1994'de % 63 ve 1995'de de % 60 olarak gerçekleşmiş, 1996'dan itibaren % 50'li rakamlara düşmüştür. Söz konusu karşılama oranı; 1997 ve 1998'de % 57 olarak gerçekleşmiş, 1999 yılında % 52 ve 2000 yılında da % 54 düzeyinde oluşmuştur. TABLO: I'den görüleceği üzere özellikle, 1996 yılından itibaren vergi yükü rakamlarında önemli artışlar söz konusudur. Vergi gelirlerinin, bütçe giderlerini karşılama oranı önemli ölçüde düşme göstermiştir. 1995'de % 13,8 olan vergi yükü, 1996 yılında % 15; 1997'de % 16,1; 2000 yılında ise % 21 düzeyine yükselmiştir. TABLO: II ile TABLO: III'den ise; bütçe giderlerinin gayrisafi milli hasıla içerisindeki payının özellikle 1990 ve izleyen yıllarda sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Vergi yükünde ve bütçe giderlerinin gayrisafimillihasıla içindeki paylarının bu gelişimine karşın, vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı 1995'de % 60 iken, 1996 yılında % 55 düzeyine gerilemiş ve bu oran giderek 1999'da % 52, 2000 yılında da % 45 düzeyine inmiştir. Bu durum, özellikle borçlanmanın yaratmış olduğu yükler dolayısıyla büyüyen bütçenin finansmanı bakımından, artan vergi yükü ve sağlanan vergi hasılatının yetersiz kalması ve yeni borçlanma gereğinin ortaya çıkmasına neden olan kamu finansman açıklarıdır.

Tablo 5: Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerini Karşılama Oranları (Yıl Sonu Ödenekleri İtibariyle)

YILLAR	VERGİ GİDERLERİ(*) (Milyar TL.)	BÜTÇE GİDERLERİ(**) (Milyar TL.)	ORAN
1978	246,4	450,3	0,55
1979	405,5	741,1	0,55
1980	749,8	1.297,8	0,58
1981	1.190,2	1.798,3	0,66
1982	1.522,3	1.986,4	0,77
1983	1.934,5	3.135,2	0,62
1984	2.372,2	4.434,1	0,53
1985	3.829,1	6.124,9	0,63
1986	5.972,0	9.082,5	0,66
1987	9.051,0	13.480,6	0,67
1988	14.231,8	23.133,3	0,62
1989	25.550,3	39.860,0	0,64
1990	45.399,5	68.781,2	0,66
1991	78.642,8	133.950,4	0,59
1992	141.602,1	221.795,9	0,64
1993	264.272,9	507.887,5	0,52
1994	587.760,2	937.573,1	0,63
1995	1.084.350,5	1.808.464,8	0,60
1996	2.244.093,8	4.114.147,0	0,55
1997	4.745.484,0	8.364.230,0	0,57
1998	9.228.596,2	16.193.667,0	0,57
1999	14.802.279,9	28.667.598,0	0,52
2000	26.503.698,4	49.531.993,0	0,54

(*) Genel bütçe vergi gelirleridir.

(**) Konsolide bütçe rakamlarıdır.

Kaynak: - Tablo I ve III

- M.B. Gelirler Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1979-1983.
- M.B. Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri Yıllığı, 1992-1996.
- Çeşitli yıllara ait bütçe gerekçeleri.

Vergi gelirlerinin GSMH karşısındaki gelişimini yani vergi yükünü gösteren TABLO. I ile vergi gelirlerinin genel bütçe ve konsolide bütçe gelirleri içerisindeki gelişimini gösteren aşağıda yer alan TABLO: VI incelendiğinde ise, gerek bütçe gelirleri ve gerekse konsolide bütçe gelirlerinin önemli bir bölümünü vergi gelirleri sağlamış görülmektedir. Vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı, yeni vergi yasalarının sonuçlarının etkili olduğu 1981 yılında % 83,8 olmuş, İzleyen yıllarda ise; birkaç yıl % 88-91 civarında gerçekleşmiştir. 1988 yılından itibaren azalma seyri gösteren bu oran, 1980'ler civarına düşmüş, hatta 1993, 1994 ve 1995 yıllarında sırasıyla % 75,3 : % 79,2 ve % 78,1 olarak gerçekleşmiştir. Benzeri durum konsolide bütçe gelirleri açısından da mevcuttur. Yukarıda belirtildiği üzere önemli vergi değişikliklerinin uygulanmaya başlandığı 1981 yılında % 81,1 olan oran, birkaç

yıl % 83-%84 civarında kalmış, 1987'de % 86,7 düzeyine çıkmıştır. İzleyen birkaç yıl % 80 civarında oluşan karşılama oranı, 1991'den itibaren bu oranın altına inmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi gerek toplam vergi gelirlerinin ve gerekse bütçe giderlerinin gayrisafimillihasilaya kıyasla gelişiminin 1990'lı yıllarda sürekli artış şeklinde olmasına karşın, vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranının düşmesi; borçlanmanın yaratmış olduğu yükün bir yansıması niteliğindedir. Benzeri tespit, TABLO: VI'daki verilerden de yapılabilir. Söz konusu yıllarda vergi yükündeki önemli artışlara rağmen, vergi gelirlerinin; gerek genel bütçe gelirleri ve gerekse konsolide bütçe gelirleri içerisindeki payı % 74,0 - % 82,3 aralığında değişmektedir. Bu değişim, esas itibariyle; kriz dönemleri ile ek ve geçici vergi uygulamalarının gerçekleştirildiği dönemlere denk gelmektedir. Kamu harcamalarındaki büyüme, vergi gelirlerindeki artışa rağmen sağlıklı gelir kaynaklarıyla finanse edilememiş ve ortaya çıkan finansman boşluğu ek ve geçici vergi uygulamaları ile borç kaynaklarının değerlendirilmesi suretiyle telafisi yoluna gidilmiştir.

Tablo 6: Vergi Gelirlerinin Bütçe Gelirlerine Kıyasla Gelişimi (Milyar TL Olarak)

YILLAR	VERGİ GELİRLERİ (*)	GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	ORAN	KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ	ORAN
1978	246,4	306,7	80,3	328,7	75,0
1979	405,5	515,5	78,7	556,4	72,9
1980	749,8	925,2	91,0	955,4	78,4
1981	1.190,2	1.420,8	83,8	1.468,4	81,1
1982	1.522,3	1.720,8	88,5	1.820,0	83,6
1983	1.934,5	2.269,2	85,3	2.315,3	83,5
1984	2.372,2	2.742,9	86,5	2.805,4	84,6
1985	3.829,1	4.410,5	86,8	4.607,7	83,1
1986	5.972,0	6.629,7	90,1	7.153,6	83,5
1987	9.051,0	9.894,3	91,5	10.444,6	86,7
1988	14.231,8	16.813,3	84,6	17.587,3	80,9
1989	25.550,3	30.209,7	84,6	31.368,6	81,4
1990	45.399,5	55.066,9	82,4	56.572,6	80,2
1991	78.642,8	96.372,5	81,6	99.084,3	79,4
1992	141.602,1	174.150,1	81,3	178.070,2	79,5
1993	264.272,9	350.845,4	75,3	357.333,0	74,0
1994	587.760,2	742.499,1	79,2	751.614,8	78,2
1995	1.084.350,5	1.387.760,0	78,1	1.409.250,5	76,9
1996	2.244.093,8	2.684.968,3	83,6	2.727.958,7	82,3
1997	4.745.484,0	5.726.931,7	82,9	5.815.098,9	81,6
1998	9.228.596,2	11.635.610,9	79,3	11.811.064,3	78,1
1999	14.802.279,9	18.657.677,1	79,3	18.933.065,1	78,2
2000	26.503.698,4	33.040.902,8	80,2	33.440.143,1	79,3

(*) Genel bütçe vergi gelirleridir.

Kaynak: Tablo: I ile çeşitli yılların bütçe gerekçelerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen gelişime uyumlu bir şekilde olmak üzere; toplam vergi yükü ise; uzun yıllar % 12 - % 15 aralığında seyretmiş, 1996'dan itibaren sürekli artış göstererek % 21 civarına yükselmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere bu vergi yükü rakamları, yalnızca genel bütçeye gelen rakamlardır ve yerel yönetim kuruluşlarının tahsilatlarını, fonları, parafiskal kurumların tahsilatlarını ve kamusal hizmet fonksiyonu içerisinde toplanan fonları kapsamamaktadır. Bunların da hesaplama dahil edilmesi durumunda Ülkemizde vergi yükünün % 26 civarında gerçekleştiği, mali yük olarak ifade edilebilecek uygulamanın ise bunun daha üzerinde bir rakama ulaşacağı bir gerçektir.

219

Ülkemizde vergi gelirlerinde önemli artışlar olmasına karşın, bu artışlara kıyasla kamu giderlerinde daha yüksek düzeyde artış söz konusu olduğundan, vergilerin giderleri karşılama oranı giderek azalma göstermektedir. Bu durum, Devletin üstlenmiş olduğu hizmetlerin miktar veya kalitesinde artış olması yerine, özellikle borçlanma suretiyle finansman sağlanması sonucu oluşan borç yükünden kaynaklanan faiz ödemelerinin yarattığı yükten kaynaklanmaktadır.

III- Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerindeki Değişim

Devletin yüklenmiş olduğu görevlerin gerçekleştirilmesi bakımından, ortaya çıkan giderlerin finansmanı amacıyla başvurduğu çeşitli kaynaklar mevcut olmakla birlikte, bunlardan en önemlisi vergilerdir. Ekonomik, mali ve siyasi tercihler doğrultusunda izlenen politikalara bağlı olarak, kamu hizmetlerinin kapsam ve niteliklerinde düzenlemelere gidilebildiği gibi, bunların finansmanı açısından kullanılacak kaynaklar konusunda da farklı yaklaşımlarda bulunulabilmektedir.

Ülkemizde bu açıdan vergi ağırlıklı ya da borçlanmaya yönelik politikaların uygulandığı görülmektedir. 1980 sonrası uygulanan tercihler ve politikalar doğrultusunda, gerekli finansmanın sağlanması bakımından vergiler yetersiz kaldığından; kamu harcamalarının finansmanı amacıyla iç ve dış borçlara başvurulmuş olup, borçlanma daha önceki dönemlerin aksine 1980 sonrası süreklilik kazanmış bulunmaktadır(KARAKAŞ, 1998: 21). Kamu harcamaları, kamu gelirlerinden daha hızlı arttığı takdirde, kamu açıkları ve bu açıkların finansmanı sorunu ortaya çıkmakta olup, Ülkemizde 1990'lı yıllarda kamu kesimi borçlanma gereği /gayrisafimillihasıla oranı % 7 - 12 arasında değişim göstermektedir(DEMİR, 1997: 195). Bu durum, kısa dönemde hem borç stoklarının hem de faiz ödemelerinin hızlı bir şekilde büyümesine neden olmuştur(KARAKAŞ, 1998: 21). Borç faizlerinin bütçe içindeki payının büyümesi, bütçenin yalnızca transfer bütçesi haline gelmesine yol açmıştır(KARAKAŞ, 1998: 21). Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama konusunda yetersiz kalmasının temel nedeni; Anayasanın öngördüğü vergi ödevinin, yasalarla farklı uygulanır hale getirilmiş olmasıdır(SEVİĞ, 1997: 61). Özellikle bazı gelir kaynaklarının vergi dışı bırakılması söz konusu Anayasal buyruğu işlemez hale getirmiş, vergi idaresinin

vergisel olayları yeterince kavrayamaması ise durumu daha da ağırlaştırmıştır(SEVİĞ, 1997: 61).

220

Mali politikalar ile ilgili tercihler, son yıllarda daha farklı bir görünüm kazanmıştır. Bu; yukarıda belirtildiği üzere küçülmesi sağlanamayan Devlet ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kamusal nitelikli harcamalar nedeniyle, ihtiyaç duyulan finansmanı sağlama çabaları ve süregen nitelik kazanmış olan kamu finansman açıkları nedeniyle, vergi kaynaklarına ve vergi nitelikli kaynaklara tekrar yönelme şeklindeki bir görünümdür. Ortaya çıkan borç yükünün eritilmesi yönündeki çabalar ve azaltılması güçlük arz eden kamu harcamaları, tekrar vergi gelirlerine yönelme zorunluluğu yaratmış, sürekli ve geçici vergi uygulamaları ve düzenlemeleriyle(AKDOĞAN, 2000: 27-32), vergi hasılatını artırıcı uygulamalar benimsenmiştir. Bu yönde alınan önlemlerin tamamlayıcısı, belirli düzeyde gerçekleştirilmesi gerekli ve kamu finansmanına ihtiyaç yaratan harcama alanlarının gözden geçirilmesidir. Özellikle, kamunun küçülmesi, israfın önlenmesi yönündeki önlemlerin alınmasının büyük önemi vardır. Siyasi tercihlerin, klasikleşmiş ve alışkanlık kazanılmış olan harcama yerleri ve harcama kalıplarının gözden geçirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Devlet bütçe sisteminde; kamu giderlerinin belirlenmesi ve daha sonra bunlarla ilgili finansmanı sağlayacak gelir kaynaklarının bulunması sıralaması mevcuttur. Bu durum, kamu hizmetlerinin vazgeçilmezliğinden, Devletin fonksiyonlarının öneminden ve aynı zamanda yeteri ölçüde rasyonel davranıldığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Ancak, burada; finansman ihtiyacının büyüklüğünü belirleyici unsurun, kamu giderleri olduğunun göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu doğrultuda olmak üzere, kamu sektörünün fonksiyon ve kurumları itibariyle, çalışma koşulları ve kullanılan üretim faktörlerinin kapsamı ve nitelikleri itibariyle yeniden ve rasyonel bir anlayışla yeniden yapılandırılması önemli bir zorunluluk olarak görülmelidir. Kamu sektörünün, geniş kapsamlı olarak ele alınması gerekmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri ve parafiskal kurumlar bu bütünün en önemli unsurlarıdır. Ayrıca, doğrudan veya dolaylı olarak kamusal hizmet gerçekleştirme fonksiyonunu üstlenmiş olan diğer kurum ve kuruluşların da bu açıdan ele alınması, söz konusu sektör ve kuruluşların finansman açısından yöneldiği kitlelerin genellikle aynı olması nedeniyle, önemli ve çözümlenmesi gereken bir sorun olarak ele alınmalıdır.

IV - Değerlendirmeler ve Öneriler

Yukarıda belirtilen kamu maliyesi ile ilgili sorunlar, bir taraftan ekonomik ve sosyal olumsuzluklara katkıda bulunmuş, diğer taraftan da bu olumsuzluklardan etkilenmiştir. Sözü edilen süreç içerisinde, izlenen politikalara bağlı olarak; Şubat 2001 öncesi dönemde, Türk Lirasının yabancı paralar karşısında aşırı değerlenmesi nedeniyle ihracatta ortaya çıkan tikanlıklar, enflasyonist koşullar ve artan

maliyetler, dış ve iç piyasalardaki daralmalar, bazı uzak doğu ve Latin Amerika ülkeleri ile Rusya'da yaşanan mali krizlerin dalga etkisi, ekonominin fon giriş ve çıkışlarına olan hassasiyeti ve bu bakımdan yabancı yatırımcıların kriz korkusu konusundaki ürkeklikleri ve hassasiyetleri, piyasalar ve firmaların finansal yapıları üzerinde olumsuzluklara yol açmıştır. Bu durum, kredi dönüşleri yarattığı sorunlar nedeniyle, mali sektörü olumsuz şekilde etkilemiştir. Mali sektörün kredi yapısından, işlerliğinden ve gözetim, kontrol ve denetiminden kaynaklanan sorunlar, bu sektörde önemli olumsuzluklar yaşanmasının bir gerekçesi olmuştur. Gerek yukarıda belirtilmiş olan faktörler ve gerekse bu faktörlerin etkisiyle mali sektörde karşılaşılan dar boğazlar, reel sektörü de büyük ölçüde etkilemiş, izlenen daraltıcı politikaların katkısıyla da sorunlar, aciliyet noktasına gelmiştir. Burada, kamu maliyesi ile ilgili önlemler çerçevesinde olmak üzere, alınabilecek önlemler aşağıda belirtildiği üzere ifade edilebilir:

221

A- Kamu Harcamalarının Azaltılması Bakımından:

Kamu harcamalarının azaltılması bakımından üzerinde durulabilecek yaklaşımlar aşağıda belirtilmiştir:

- i) Söz konusu harcamaların azaltılması bakımından, uygulanacak yöntemin ve uygulamaya dönüştürülmesinde kullanılacak tekniklerin planlanması, programlanması, yasal dayanaklarının oluşturulması,
- ii) İlk aşamada tasarruf yapılabilecek harcama yerlerinin ve kalemlerinin belirlenmesi,
- iii) Harcama yerlerini yönetenlerin, gerek kamunun küçülmesi gereğine ve gerekse tasarrufun kaçınılmazlığına inandırılması ve bu yaratılan inancın uygulamaya dönüştürülmesinin önlemlerinin alınması,
- iv) Kontrol dışı gelir ve harcama uygulamalarının, kontrol ve denetim altına alınması,
- v) Vazgeçilmez sanılan hizmet ve harcama alışkanlıklarının araştırılması, gerekli eğitim, planlama ve uygulamaların gerçekleştirilmesi,
- vi) Klasik ödenek-harcama kalıplarının uygulanması yerine; harcamaya esas hizmetin vazgeçilmezliğini göz önünde tutan ve ita amirlerinin doğrudan sorumluluğunu esas alan kontrol ve denetimin gerçekleşmesinin sağlanması,
- vii) Kamu sektörünün küçülmesi konusunda hizmetlerin etkinliğinden vazgeçilmeksizin; yasama, yürütme ve yargı aşamalarının tümünü kapsayan politikaların benimsenmesi,
- viii) Devlete yüklenen mali, sosyal ve ekonomik fonksiyonların, çağdaş gelişmelerin aşığında yeniden oluşturulması,
- ix) Kamuya ait bazı hizmetlerin, pek çok kurum veya kuruluş bazında keyfi olarak ayrıca bedellendirilmesi ve serbest nitelikte fon sağlanması şeklinde

- uygulama alışkanlığı edinilmiş harç benzeri uygulamaların, ya gerçekten harçlar kapsamına alınması veya uygulamaların terkinin sağlanması,
- x) Kamu kurum ve kuruluşlarının yapılarının, yükledikleri fonksiyonları gerçekleştirebilecekleri boyutta, kapasitede ve yapıda donatılmaları veya hizmet ve yetki devir ya da birleştirmeleri yoluna gidilmesi,
- xi) İta amirlerine yaptıkları harcamaların gerekliliğinden ve etkinliğinden doğrudan sorumlu tutulmalarına imkan veren, belirli tutar ve kalemlerle sınırlı olarak serbest ödenek kullanma yetkilerinin verilmesi ve bu yetkinin etkin bir şekilde denetlenmesi, gerekli ve yararlı görülmektedir.

B- Vergi Uygulaması Bakımından:

Vergi uygulaması bakımından, makro düzeyde alınabilecek önlemler aşağıda belirtildiği üzere ifade edilebilir:

- i) Vergi hasılatı ve vergi oranlarının düzeyi arasındaki ilişkinin tespiti ve buna göre uygulamaya yön verilmesi,
- ii) Vergiler ile ilgili, makro vergi planlamasının yapılması (bkz., AKDOĞAN, 1996: 357-362), günlük ihtiyaçlara göre oluşturulan ek-geçici vb., uygulamaların sistemi bozduğunun ve vergiye tepki oluşturduğunun göz önünde tutulması,
- iii) Vergi mevzuatının karmaşık yapısının giderilmesi ve ana ilkeler ile ayrıntılar bakımından verilecek kararlarda; fayda-maliyet ilişkisinin hem vergi alacaklısı, hem vergi borçlusu ve hem de uygulayıcılar ile denetleyiciler bakımından göz önünde bulundurulması,
- iv) Toplumsal özelliklerimizin ve mükelleflerimizin özelliklerinin, davranış biçimlerinin ve yaklaşımlarının analiz edilmesi (bkz., AKDOĞAN, 1998: 176-183).
- v) Kaynakta vergilendirmenin avantajlarından daha çok yararlanılması (bkz., AKDOĞAN, 1992: 113-119),
- vi) Beyan sistemi ile özel gider indirimi sisteminin birleştirilmesi (bkz., AKDOĞAN, 1994: 26-34),
- vii) Harca tabi hizmetlerde, harcın önceden ödenmiş olma zorunluluğunun yol açabileceği maliyetin telafisi imkanının olmadığı hallerde; daha sonra ödemenin yapılması imkanının yaratılması, ancak faydanın sağlanmasının, harcın ödendiğine ilişkin belgenin ibrazı koşuluna bağlanması (bkz., AKDOĞAN, 1989: 179-184),
- viii) Vergi politikası ile vergilendirme politikasının ve harcama politikasının aynı amaçlar doğrultusunda uygulanması,
- ix) Vergi gelirlerinin, daha geniş anlamda kamu gelirlerinin kullanım alanları ve bu bakımdan gerekli etkinliğin sağlanması ve bunun sağlandığı konusunda, tüm toplumun inancının yaratılması,

- x) İşlemlerin kayıt altına alınmasını sağlamak bakımından; kayıt dışı unsurların, belirli tarihler arasında kayıt içine alınması durumunda; vergi veya benzeri bir yükümlülük uygulanmaması ya da gelir sağlama amacı gütmeyen bir oranda vergi uygulamasıyla bunun gerçekleştirilmesi,
- xi) Yurt dışında tutulan fonların, Ülkemize getirilmesi ve kayıtlara girmesini sağlamak bakımından, caydırıcı önlemler yerine, bu fonları çekici önlemlere yer verilmesi,
- xii) Vergi Usul Kanununda yer alan, vergi uygulamasının yürütülmesindeki darboğazlardan kaynaklanan yetersizliklerin yükünü mükellefe hürriyeti bağlayıcı ceza uygulanması şeklinde yansıtır nitelikteki düzenlemelerin gözden geçirilmesi (bkz., AKDOĞAN, 2001: 53-54), vergi kesenlerin sorumluluğunun gözden geçirilmesi, uzlaşma müessesesinin yaygınlaşması ve etkinliği amacıyla özellikle uygulama açısından uzlaşıcı yaklaşıldığı kanaatinin mükelleflerde uyandırılması, vergi mevzuatı içinde uygulama imkanı kalmamış olan düzenlemelerin ayıklanması yararlı olabilecektir.

223

C- İdari İşlemler Bakımından:

Tüm ekonomik ve sosyal yaşamın; çağdaş gelişmelerin ışığı altında sürdürülmesinin gereklerine uygun bir şekilde kamu gider ve gelir politikalarına yön verilmesi, geleneksel kalıpların ve kemikleşmiş alışkanlıkların terkinin sağlayacak dinamizmin yaratılması bakımından gerekli önlemlerin alınması büyük önem taşımaktadır. Tüm kamusal fonksiyonlar açısından aşama aşama görülen formalite yüklü işlemlerin kaldırılması konusunda, özellikle uygulayıcıların veya bu işlemlere muhatap olanların görüşlerinin göz önünde tutulması gerekmektedir. Zaman zaman; geciktirilen işlemin daha çok düşünüldüğü ve analize tabi tutulduğu, iş akışındaki gecikmelerin iş çokluğundan kaynaklandığı mesajını vermeye yönelik suni ve klasikleşmiş davranışların, girişim ve uygulamaların önünün alınması gerekmektedir. Bu hangi aşamada olursa olsun, özellikle bir kısım bürokratik hizmetlerde görülen ve aşılması gerçekten güç, insan eğitimi ve davranışıyla ilgili bir sorun olup, gerçekte olduğundan daha yorgun, daha çalışkan ve daha başarılı gözükme arzusunun bir yansıması niteliğindedir. Oysa, bu kanaatin yaratılmak istenildiği kişilerin bir bölümü de aynı doğrultuda davrandığı ya da gerçek durum muhataplarca çoğunlukla bilindiği ya da tahmin edildiği için, çark aynı şekilde dönmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve dolayısıyla bu hizmetlerin finansmanında kullanılan imkanların etkin kullanımı için, sorunun çözümüyle ilgili gerekli yaklaşım ve değerlendirmelerin, kumları yönetenlerce göz önünde tutulmasının sağlanması büyük önem taşımaktadır. Bu bir eğitim ve yaklaşım sorunu olup, her türlü mal veya hizmet üretiminde başarı; pek çok faktöre bağlı olduğu kadar, günümüzde zaman kullanımı ve zaman yönetimine de bağlı bulunmaktadır.

D- Bilgide Geri Besleme Bakımından:

Kamu hizmetlerinden yararlanan kişilere, özellikle mümkün olan alanlarda; hizmetten yararlanan kişinin ve hatta belki de hizmeti sunan kişinin kimliğini ortaya çıkartmayacak şekilde, anket uygulanması ve bu anket sorularının; hizmeti gerçekleştiren kişileri analizden daha çok kumumun çalışmasını ve kurumu yönetenlerin etkinliğini analize yönelik sorular olması, kurumsal düzeyde başarı sağlanması bakımından yararlı görülmektedir.

Ayrıca; toplum kesimlerinin eğitim ve bilgi yetersizlikleri nedeniyle uğradıkları fayda kayıplarının önüne geçilebilmesi bakımından, onlar adına fonksiyon görebilecek kuruluşların geliştirilmesinin teşvik edilmesi ve diğer bazı ülkelerde görülen bilgilendirme ve koruma kuruluşlarının oluşturulmasına öncülük edilmesi, benimsenmiş olan ekonomik yapının özünü etkin iletişim ve sağlıklı bilgi akımı oluşturduğundan önemlidir.

E- Kaynakların Kullanımı Bakımından:

Bazı kuruluşlar, ortaya çıkabilecek sıkıntıları giderebilmek amacıyla stoklu veya yedekli çalışma çabası içerisine girebilmektedir.. Bu çaba; ileride bulamama, temin edememe ve yüklenilmiş olan görevleri gereği gibi yerine getirememe endişesinin bir yansıması niteliğindedir. Kurumlar arası yardımlaşma, kurumlar arası eleman, hizmet ve demirbaş kaydırmaları bakımından; yöneticilerin ihtiyaçların önemine ve sınırlarına inandırılmaları, elimdekini verirsem bir daha yerine koyamam veya yenisini bir daha bulamam mantığının geçerliliğinin ortadan kaldırılması, bu şekilde yaklaşımı haklı kılabilecek sınırlamaların ve güçlüklerin giderilmesi büyük önem taşımaktadır.

F- Benimsenmiş Olan Hizmet Felsefesi Bakımından:

Her hizmet aşamasında ve her düzeyde görev yapanların, bulunduğu pozisyondaki varlık nedeninin ne olduğunun bilinci içerisinde olması büyük önem taşımaktadır. Kurumun ve meydana getiren unsurların, kendisinin o pozisyondaki varlık nedeni olduğunun bilinci içerisinde düşünmesi, davranması ve üretimde bulunması bir öz denetim sorunudur. Bunun kişinin yapısal özellikleri ile olan ilgisi yanında, eğitimin tüm aşamalarıyla ilgili bir sorun olarak ele alınması ve kısa, orta ve uzun vadeli yaklaşımlar çerçevesinde çözümlenmesi gerekmektedir. Ayrıca; hangi düzeyde olursa olsun çalıştıran veya çalışanlara yani tüm hizmet sunanlara, mensubu bulunduğu kuruma ve pozisyona olan sevgi ve saygılarının uyarılması ve kurumla bütünleşme sağlanması konusunda mesleğe ilk giriş anından itibaren açık veya örtülü bir şekilde eğitim uygulanması, kazı karar mekanizmalarının içine çekilmeleri bu bakımdan büyük yarar sağlayabilecektir.

Çağdaş yönetim tarzı içerisinde, toplum düzeninin sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi görevi devlet tarafından sürdürülmesi ve bunun için gerekli önlemlerin; yasama, yürütme ve yargı sistemi içerisinde uygulamaya

dönüştürülmesi esası benimsenmiştir. Gerekli gözetim, kontrol ve denetim hak ve yetkisinin esas itibariyle, geniş anlamda devletin elinde bulunduğu, önlemleri alma görevinin bu anlamda devlete düştüğü dikkate alınarak; özellikle devlet yönetiminden kaynaklanan sorunlar nedeniyle ortaya çıkan kayıpların telafisinin de devlete düştüğünün göz ardı edilmemesi gereği vardır.

G - Ödüllendirme Sistemi Bakımından:

Kurumun başarısı açısından, olumlu ve olumsuz ödüllendirme sisteminin mümkün olduğunca sağlıklı kurulması ve işletilmesi büyük önem taşımaktadır.

V- Sonuç

Mali, ekonomik ve sosyal sorunların ortaya çıkmasından önce, henüz başlangıç belirtilerinin ortaya çıktığı aşamada, gerekli önlemlerin alınması ve sorun şekline dönüşmeden önüne geçilmesi gerekmektedir. Yukarıda belirtilmiş olan faktörler, bu bakımdan etkili ve belirleyici nitelik taşımaktadır. Konuya yaklaşım biçimine göre, söz konusu faktörlerin sayıları daha da artırılabilir. Burada önem taşıyan husus, yüklenilmiş olan fonksiyonlar doğrultusunda, güdülecek amaçlar yanında, bunların gerçekleştirilmesi için benimsenmiş politika ve yöntemlerin sağlıklı bir şekilde oluşturulması ve uygulamaya dönüştürülmesi konusundaki içtenlik ve gerçekleştirme isteğidir. Gerekli imkanların varlığı veya yeterliliği ise diğer bir unsur durumundadır. Söz konusu içtenlik ve gerçekleştirme isteği ve bilinci, sahip olunan imkanların en üst etkinlik düzeyinde kullanımına imkan sağlayacak önemli faktörler konumundadır. Birbirlerini tamamlayıcı olan ve herhangi birinin eksikliği, amaçlardan fedakarlık edilmesi sonucunu yaratan bu faktörler, her düzeydeki kıt kaynakların ihtiyaçlar doğrultusunda en etkin bir şekilde kullanımı bakımından belirleyici ve yönlendirici nitelik taşımaktadır.

Sorunlarla karşılaşılması veya ortaya çıkan sorunların giderilebilmesi bakımından, gerekli önlemlerin alınması kadar, bu önlemlerin zamanında alınmasının büyük önemi vardır. Kamu maliyesi içerisinde gereken önlemlerin yalnızca gelir boyutlu değil, harcama boyutlu olarak da düşünülmesi ve maliye ilminin bilimsel öngörülerine uygun politikalar oluşturulması ve uygulanması yoluna gidilmeli, Devletin sahip bulunduğu imkanların durağanlığı veya üretkenliği ya da üretken hale getirilme yöntemleri üzerinde durulmalıdır. Günümüzün mekanizmaları, dinamizm ve zaman faktörleri üzerine kuruludur. Dinamizm, özünde zaman faktörünün önemini de taşımaktadır. Ekonomik, sosyal ve mali politikaların oluşturulmasından, uygulamaya dönüştürülmesine ve gelişmeler izlenerek gerekli düzeltmeler çerçevesinde hedeflere ulaşıncaya kadar geçirilecek aşamalarda yer alan tüm mekanizmaların, etkinlik ve başarılı sonuç amaçlarına odaklı bir şekilde uyumlu olarak gerçekleştirilmesi zorunluluğu vardır. Bu bakımdan; orkestrada görev alan elemanlar ve sahip buldukları araçların oluşumu

ile bunların en iyi şekilde yönetilmesi kadar, orkestra elemanlarının araçlarına hakimiyetleri, kendilerini yetiştiren ve yönetenlerin amaç ve hedefleri ile başarabileceklerine olan inançları ve gereğini yerine getirme çabaları, ortam ve koşullar ile tüm katılımcıların başarıda rol alma ve başarıyı paylaşma isteği ve çabaları büyük önem taşımaktadır. Bu ise, sahip olunan imkanlar ve kullanılan yöntemler yanında, önemli ölçüde sorumluluk duygusuna ve bu duygunun çalışma ve başarıma arzusunu teşvik edecek şekilde değerlendirilmesine büyük ölçüde bağlı bulunmaktadır. Çeşitli kurum ve kuruluşlarda görev yapan karar alma ve uygulama birimlerindeki her kesimin bu doğrultuda etkilenmesi ve yönlendirilmesi ise, aşama aşama görev kademelerinde fonksiyon görenlerin fiili sonuç yaratan çabalarını gerektirmektedir.

Kaynakça

- AKALIN, Güneri: (1990), "Türkiye'de Gelir ve Vergi Yükü Dağılımı", **Çeşitli Açılardan Vergileme ve Sorunları**, VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, H.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990 Antalya.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (2000), "Ek veya Geçici Nitelikteki Vergi Uygulamalarından Sürekliliği Olan Vergi Düzenlemelerine", **Yaklaşım Dergisi**, S. 96, Aralık, Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (1989), "Harçların Nitelikleri ve Fonksiyonları Açısından Değerlendirilmesi", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 5, S.1-2, Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (1999), **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Yedinci Baskı, Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti., Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (1994), "Vergi İadesi Uygulamasının Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi ile İlişkilendirilmesi ve Vergilendirmenin Etkinliği", **Mali, Ekonomik, Sosyal Yaklaşım Dergisi**, S. 15, Yıl 2, Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (1992), "Vergide Tahsil Yönteminin, Vergilendirmenin Etkinliği Açısından Önemi ve Fonksiyonu", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 8, S. 1. Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (1998), "Verginin Amaç ve Fonksiyonlarının Güncelleştirilmesi, Yaklaşım ve Tanımlamalarda Değişim Sorunu", **Ekonomide Durum Dergisi**, Türk-İş Araştırma Merkezi, Bahar, Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (1996), "Vergilendirme Bilinci ve Vergi Planlaması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 1-2, Cilt 12 Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: (2001), **Türk Vergi Sistemi ve Uygulaması**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti., Ankara.
- DEMİR, Osman: (1997), **Ekonomide Devlet**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, No. 71, Ankara.
- İNCE, Macit: (2001), **Devlet Borçlanması ve Türkiye**, Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti., Ankara.

KARAKAŞ, Eser: (1998), "Mali Kriz Göstergeleri (Uluslar arası Bir Karşılaştırma)", **Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz**, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No. 83, İstanbul.

SEVİĞ, Veysi: (1997), "Mali Kriz Ortamında Uygulanan Ekonomi Politikalarının Hukuksal Boyutları ve Yeterliliği", **Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz**, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No. 83, İstanbul.

227

TÜRK-İŞ Konfederasyonu: (1999), **TÜRK-İŞ YILLIĞI/99 – 1997'den 1999'a Değişimin Dinamikleri**, Türk-İş Araştırma Merkezi, C, 1, Aydoğdu Ofset, Ankara.

M.B. Gelirler Genel Müdürlüğü, **Bütçe Gelirleri Yılığ**, 1977-1978, Ankara.

M.B. Gelirler Genel Müdürlüğü, **Bütçe Gelirleri Yılığ**, 1979-1983, Ankara.

M.B. Gelirler Genel Müdürlüğü, **Vergi İstatistikleri, 1996-1999; 1923-1999 Bütçe Vergi Gelirleri İstatistikleri**, Ankara.

M.B. Gelirler Genel Müdürlüğü, **Vergi İstatistikleri Yılığ**, 1992-1996, Ankara

T.C. Maliye Bakanlığı, **1988, 1990, 1998, 2002 yılı Bütçe Gereççeleri**.