

## AB SÜRECİNDE KKTC'DEKİ BÜTÇE AÇIKLARININ OLUŞUM NEDENLERİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

Okan Veli ŞAFAKLI<sup>(\*)</sup>

**Özet:** Kıbrıs sorununa kapsamlı bir çözüm ve Avrupa Birliği (AB) üyeliğinin gündemde olduğu günümüzde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ndeki (KKTC) bütçe açıkları önemli sorun olmaya devam etmektedir. KKTC'nin AB üyesi olması halinde ise ekonomideki diğer sektörlerle beraber mali disiplin ile ilgili AB kriterlerine uyum gerekliliği ortaya çıkacaktır. Durum böyle olmasına karşın, ilgili AB kriterinin oldukça gerisinde KKTC'de adeta kronikleşen bütçe açıkları hüküm sürmektedir. Bu çerçevede çalışmanın amacı, AB sürecinde KKTC'de bütçe açıklarının oluşum nedenlerini ortaya çıkarmak ve bu yönde öneriler geliştirmektir. Çalışmada elde edilen bulgulara göre, KKTC'deki bütçe açıklarının temel nedenlerini ekonomik kalkınmışlık düzeyini yansıtan düşük kişi başına milli gelir, yüksek enflasyon, ticaret açığı, aşırı istihdam, aktüeral dengeye dayanmayan sosyal güvenlik sistemi, kamu harcamalarının artış hızı, kamu gelirlerinin artış hızı, kayıt dışı ekonomi, mali ve bütçe disiplininde etkisizlik ve özellikle AB ülkelerine göre düşük vergi yükü oranı şeklinde özetlemek mümkündür.

**Anahtar Kelimeler:** AB, KKTC, Bütçe Açıkları

**Abstract:** It is obvious that after a comprehensive settlement to Cyprus issue Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) will be the full member of European Union (EU). Consequently, all sectors of the TRNC economy including budgetary discipline of public sector will be reorganized, revised and directed according to acquis of EU. However, when compared specially with Pan-European countries, it is noticed that TRNC has experienced serious problem of chronic budget deficits that have to be solved. In this regard, the main aim of the study is to determine basic reasons behind the budget deficits in the TRNC in the light of forthcoming EU membership and make recommendations accordingly. As the basic finding of the study, basic reasons of budget deficits in the TRNC are low per capita income, high inflation rate, trade deficit, employment policy, social security system, change in public expenditures, change in government revenues, huge amount of unreported economy, inefficient budgetary discipline and very low tax burden when compared especially with European Countries

**Keywords:** EU, TRNC, Budget Deficits

### I.Giriş

Bütçe açıkları günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı boyutlarda olmak üzere makro ekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlara yol açan önemli bir ekonomik ve mali sorun durumundadır (Egeli, 2000:62; Özen, 2002:21). Özellikle düşük milli gelir, işsizlik, iç tasarrufların yetersizliği,

---

<sup>(\*)</sup>Yrd. Doç. Dr. Yakın Doğu Üniversitesi İİBF Bankacılık ve Finans Bölümü

kamu harcamalarının disipline edilememesi ve yüksek enflasyon gibi yapısal sorunların yoğun olarak yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde açıkların etkisi daha belirgin bir şekilde hissedilmektedir. Aynı zamanda kamu finansman açıklarının da büyük bir bölümünü oluşturan bütçe açıklarının temel nedeni, kamu gelirlerinin kamu harcamalarındaki hızlı artışlara paralel bir şekilde artırılamamasının yanında rasyonel ve etkin kullanılamamasıdır (Özkan, 1987:9). Bütçe açığı kısaca ; kamu harcamalarının , kamu gelirlerinden fazla olması durumudur. Bir ekonomide kamu kesimi çeşitli birimlerle temsil edilir. En geniş tanımı ile kamu kesimi : Konsolide bütçe , yerel yönetimler bütçeleri , KİT bütçeleri , sosyal sigortalar bütçeleri ve fonlardan oluşur. Devlet bu beş birimden gelir toplar ve harcama yapar. Bu beş birimde gelir-gider dengesi , kamu kesimi dengesini verir. Oluşan bu kamu kesimi dengesinin açık vermesi ‘‘Kamu Kesimi Finansman Gereği’’ ya da bütçe açığı olarak bilinir (Güneş, 2004). Bütçe açığı kavramı ise ‘‘Maliye Politikası’’ kapsamında ele alınmaktadır. Şöyle ki; maliye politikası özetle devlet gelirlerinin toplanması ve harcamaların etkin bir şekilde yerine getirilmesini içermektedir (Akdoğan 1999: 464-465) .Bu çerçevede, Maliye politikasının temel amaçları, ekonomide istikrarı sağlamak, deflasyonist ve enflasyonist eğilimlere karşı koymak, tam çalışmanın korunmasını sağlamak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek, servet dağılımı ve yaşama düzeylerini iyileştirmek olarak ifade edilmektedir (Türk, 1999: 17-19; Musgrave-Musgrave, 1989: 7-14). Maliye politikasının bu temel amaçlara varması kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin kontrolü ve etkinliğinin sağlanması ile mümkün olabilir.Kamu gelirlerinin odak noktasını ise vergiler oluşturmaktadır. Dünyanın en büyük ekonomik birliği halini alan Avrupa Birliği (AB) felsefesine göre; vergi politikası ulusal egemenliğin temeli olup, geliri olmayan hükümetlerin politika gütmesi mümkün görülmemektedir (European Commission, 2000:3).

Ekonomi bilimine göre ülkelerin makro düzeyde kamu kesimi gelirleri yerel gelirler ve kamu finansmanı gereği olarak iç ve/veya dış borçlanmalarla, yardımlardan oluşurken, giderler de genel başlıklarla cari giderler, yatırımlar ve transferlerden oluşmaktadır. KKTC dikkate alındığında 2002 Geçiş Yılı Programında Kamu Kesimi Gelirleri ve Giderlerinin gelirler bakımından yerel gelirler (vergi, vergi dışı gelirler, faktör ve fon gelirleri) ve kamu finansman gereğinden; giderlerin de cari giderler, yatırımlar ve transferlerden oluştuğu görülmektedir. Devlet bütçesinin gelirleri; yerel gelirler ve dış yardım ve borçlanmalardan oluşurken, giderler; cari giderler, transferler, savunma giderleri ve yatırımlardan oluşmaktadır. Yerel gelir; vergiler, diğer gelirler ve fon gelirlerinden oluşmaktadır (Resmi Gazete, 2001). Cari giderler de personel giderleri ve diğer cari giderler olarak iki ana gruba ayrılmıştır.

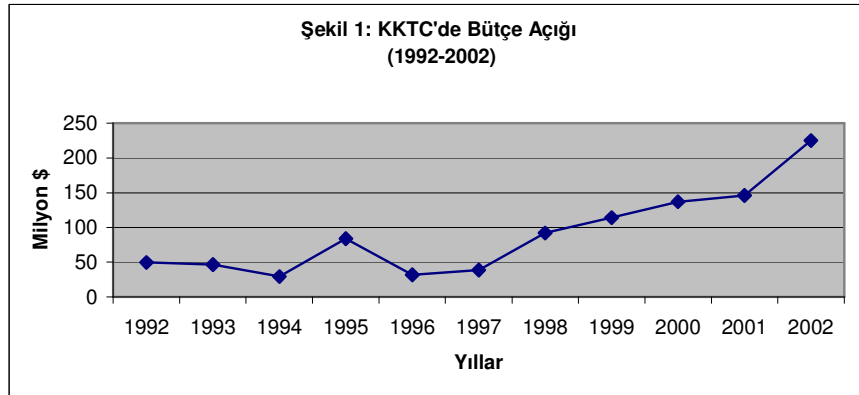
Bütçe açıklarını oluşturan nedenlerle kamu harcamalarını oluşturan nedenleri kuramsal olarak birbirinden soyutlamak mümkün değildir. Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyeti ve KKTC gibi gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının oluşumunu doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen unsurlar ortak

özellik taşımaktadır. Bunlar, yüksek enflasyon, dış ödemeler dengesinin açık vermesi, fert başına milli gelir seviyesinin düşüklüğü, kamu harcamalarındaki aşırı artışlara karşılık kamu gelirlerinin yeterli seviyeye ulaşamaması ( Egeli, 2004: 2), kamusal hizmetlere olan talep, mali disiplinin bulunmayışı, kamu kesiminin büyüklüğü, aşırı istihdam ve sübvansiyonlar, KİT'lerin politize oluşu (Güneş, 2004), hızlı nüfus artışı, devletleştirme (Türk, 1999:34-35), savaş ve savunma giderlerindeki artışlar ve teknolojik gelişmeler ( Nadaroğlu, 1998: 149-150) şeklinde ifade edilebilir.

Bütçe açıkları ile ilgili yukarıda belirtilen unsurlar ışığında çalışmanın amacı AB perspektifinde KKTC'de bütçe açıklarının oluşum nedenlerini ortaya koymak ve bu yönde öneriler geliştirmektir. Çalışmanın ilk kısmında, KKTC'de Bütçe dengesinin gelişimi AB mali disiplin kriteri çerçevesinde açıklanacaktır. AB ülkeleri ile karşılaştırmalı bir şekilde KKTC'de bütçe açıklarının oluşum nedenleri ise ikinci kısımda yer alacaktır. Çalışmanın son kısmı sonuç ve önerilere ayrılmıştır.

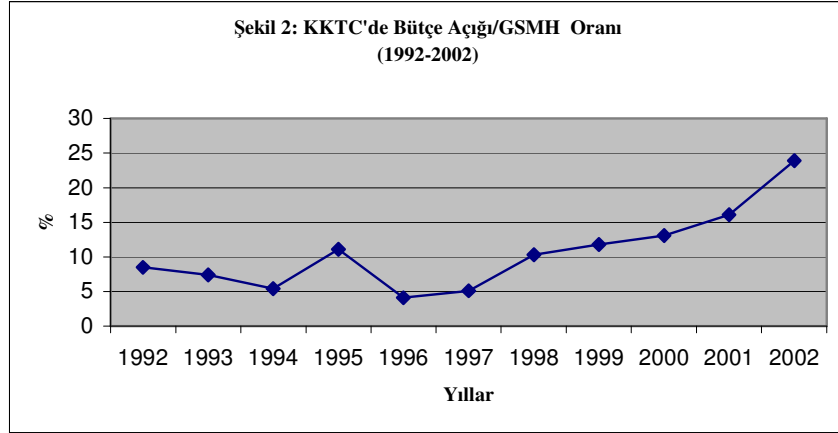
## II. KKTC'de Bütçe Dengesinin Gelişimi

Şekil 1'de 1992-2002 tarihleri arasında gerçekleşen ABD \$'ı bazındaki bütçe açıkları yer almaktadır. Şekilde de görüldüğü gibi 1991 yılında başlayan bütçe açığındaki düşüş 1994 yılına kadar devam etmiş, Türkiye'de meydana gelen ekonomik krizin yansıması olarak 1995'de yükselmiş, 1996 yılında yürürlüğe giren Katma Değer vergisi (KDV) uygulaması ile düşüşe geçmiş ve bu yıldan itibaren ise ülke çapındaki altyapı yatırımları, aşırı istihdam, aktüeral dengeye dayanmayan sosyal güvenlik sistemi, seçim ekonomisi uygulaması ve 1999 yılından itibaren başlayan ekonomik ve banka krizleri nedeniyle devamlı yükseliş trendi yaşamıştır.



Kaynak: DPÖ, 2003: 2-3

Bütçe açıklarının gelişimi Gayri Safi Milli Hasıla 'nın (GSMH) yüzdesi şeklinde ifade edildiği zaman aynı değerlendirmenin yapılabileceği Şekil 2'de görülmektedir. Şöyle ki, bütçe açıkları reel olarak artarken milli gelire oranının da yükselmesi ülke ekonomisi açısından bu sorunun daha vahim hale geldiğini göstermektedir.



Kaynak: DPÖ, 2003:41; DPÖ, 2003:2-3

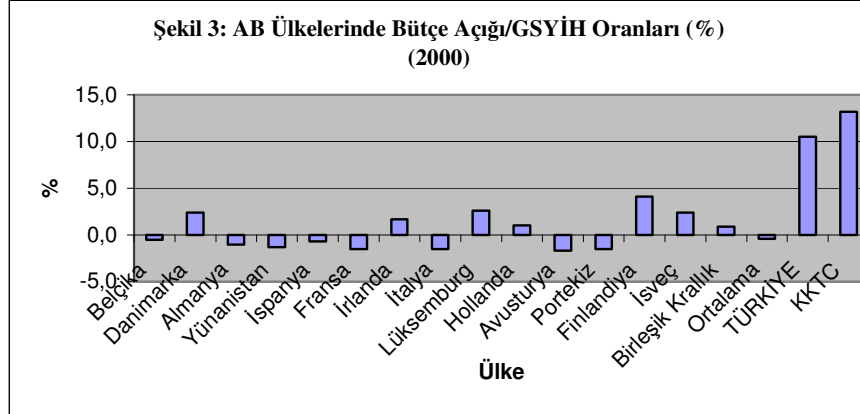
Kıbrıs sorununa kapsamlı bir çözüm bulunması halinde, KKTC federal bir yapıda AB üyesi olacaktır. Bu durumda, ekonominin diğer sektörlerinde olduğu gibi mali ve vergi politikaları açısından da AB'ye uyum gerekliliği ortaya çıkacaktır. Şöyle ki, Ekonomik bütünleşmenin hedeflendiği AB felsefesinde farklı mali yapı ve vergi yükleri AB ülkelerinde değişen ölçüde rekabet koşullarını etkileyecek ve nihai hedef olan ekonomik bütünleşmeye varmada engel teşkil edecektir ( Öncel, 1989:3-4). Dolayısıyla, başta bütçe açığı ve kısım 2.3'de üzerinde durulan vergi yükleri olmak üzere üye ülkelerin birbirine yakınlaştırılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır ( Güngör, 2001:58). Bütçe açıklarının Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) veya Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'ya (GSYİH) oranı ekonomi yönetiminin temel göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir (Özmucur, 1991:53). Şöyle ki, Maastricht kriterleri olarak bilinen Avrupa Parasal Birliği'ne (EMU) katılmanın temel şartları arasında yıllık bütçe açıklarının ve kamu borçlarının GSYİH'a olan oranlarının sırasıyla yüzde 3'ü, ve yüzde 60'ı geçmemesi bulunmaktadır (Pelkmans, 2001:358; Levich, 2001:42). Şekil 1 ve Şekil 2'den de anlaşılacağı gibi KKTC Bütçe açıkları açısından son yıllarda AB kriterinden oldukça uzaklaşmıştır. Tablo 1'de AB ülkesinin 2000 yılı bütçe açıkları ve diğer temel göstergeleri yer almaktadır.

Tablo 1: AB Ülkelerinde Bütçe Açıkları ve Diğer Temel Göstergeler (2000)

| Ülkeler          | Bütçe Açığı/GSYİH (%) | Enflasyon Oranı (%) | Fert Başına Milli Gelir (\$) |
|------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|
| Belçika          | -0,5                  | 2,7                 | 24630                        |
| Danimarka        | 2,4                   | 2,7                 | 32020                        |
| Almanya          | -1,0                  | 2,1                 | 25050                        |
| Yunanistan       | -1,3                  | 2,9                 | 11960                        |
| İspanya          | -0,7                  | 3,5                 | 14960                        |
| Fransa           | -1,5                  | 1,8                 | 23670                        |
| İrlanda          | 1,7                   | 5,3                 | 22960                        |
| İtalya           | -1,5                  | 2,6                 | 20010                        |
| Lüksemburg       | 2,6                   | 3,8                 | 44340                        |
| Hollanda         | 1,0                   | 2,3                 | 25140                        |
| Avusturya        | -1,7                  | 2,0                 | 25220                        |
| Portekiz         | -1,5                  | 2,8                 | 11060                        |
| Finlandiya       | 4,1                   | 3,0                 | 24900                        |
| İsveç            | 2,4                   | 1,3                 | 26780                        |
| Birleşik Krallık | 0,9                   | 0,8                 | 24500                        |
| Ortalama         | -0,4                  | 2,1                 | 23813                        |
| TÜRKİYE          | 10,5                  | 63,0                | 3090                         |
| KKTC             | 13,2                  | 53,2                | 4978                         |

Kaynak: Günay ve Özen, 2002:79; DPÖ, 2003:2-3; DPÖ, 2002: 266-268

Bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı kriteri açısından üye ülkeler incelendiğinde, Maastricht Hedefi olan % 3 oranı 2000 yılı itibariyle Finlandiya hariç diğer tüm ülkelerde gerçekleştirilmiştir. Tabloda eksi (-) olarak ifade edilen oranlar o ülkelerin bütçe fazlası verdiklerini göstermektedir. Buna göre, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Finlandiya, İsveç ve Birleşik Krallık dışındaki ülkelerin bütçeleri 2000 yılında fazla vermiştir (Günay ve Özen, 2002:79). AB ortalaması itibariyle bütçe fazlalığı (-0,4) ortaya çıkarken KKTC'de bütçe açığı Şekil 3'de de görüldüğü gibi % 3'lük kriteri yaklaşık 4 kat (13,2) aşmıştır.

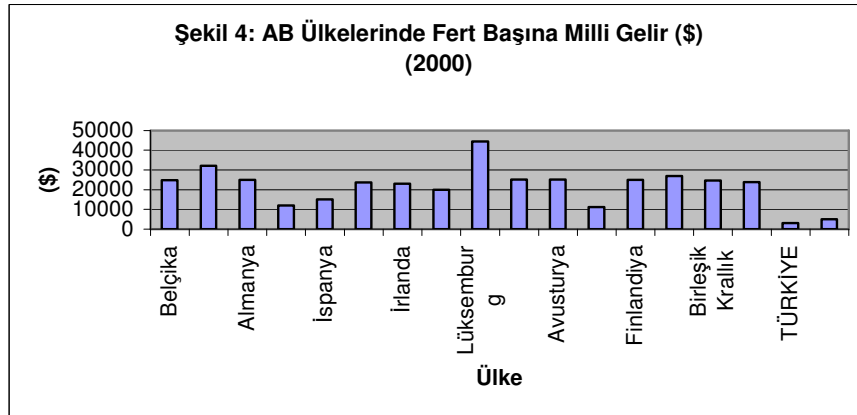


### III. KKTC'DE BÜTÇE AÇIKLARININ OLUŞUM NEDENLERİ

KKTC'de bütçe açıklarının oluşumunu dolaylı veya dolaysız yönde etkileyen en önemli faktörleri aşağıda gibi 5 başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar ekonomik, kamu harcamaları ve gelirlerinde artış hızı, düşük vergi yükü, mali disiplinde etkinlik ve diğer faktörlerdir

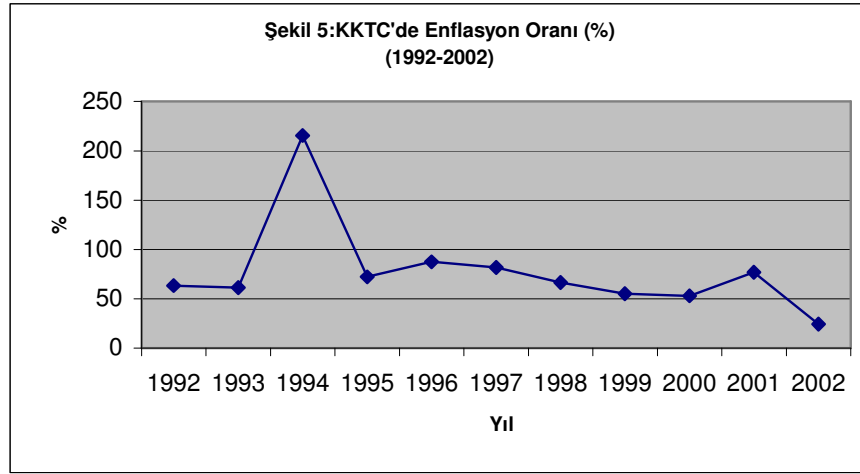
#### A. Ekonomik Faktörler

Gelişmekte olan bir ülke olarak KKTC'deki düşük fert başına milli gelir, yüksek enflasyon ve büyük ticaret açıkları bütçe açıklarını olumsuz etkilemektedir. Tablo 1 ve Şekil 4'den görüldüğü gibi Türkiye ve KKTC'de fert başına milli gelir AB ülkelerine göre oldukça düşüktür. Şöyle ki, AB ülkeleri arasında en yüksek fert başına geliri olan Lüksemburg ile



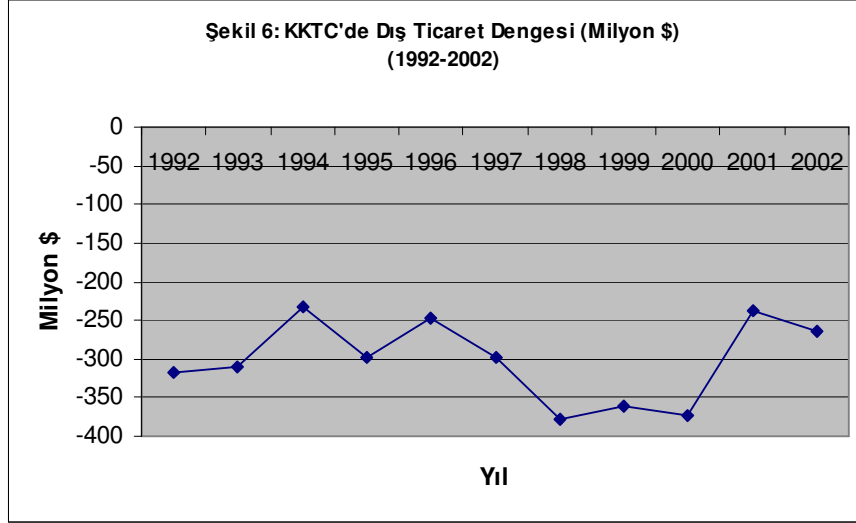
KKTC arasında fark yaklaşık 10 kat, en düşük fert başına milli geliri olan Portekiz ile yaklaşık 2 kat fark bulunmaktadır.

Türkiye ile aynı para biriminin kullanıldığı KKTC’de enflasyon oranları Türkiye ekonomisinin yansıması şeklinde gerçekleşmektedir. Şekil 5’de gösterildiği gibi Türkiye Cumhuriyeti tarafından alınan önlemler sayesinde son yıllarda enflasyon düşüşe geçmesine rağmen enflasyon oranı AB ortalamasına göre çok yüksektir. Şöyle ki, Tablo 1’ belirtildiği gibi 2000 yılında en yüksek enflasyon % 5,3 ile İrlanda’da gerçekleşirken AB ortalaması % 2,1 olmuştur. Öte yandan, aynı yılda Türkiye ve KKTC’de enflasyon oranı sırasıyla % 63 ve % 53,2 şeklinde gerçekleşmiştir.



Kaynak: DPÖ, 2003: 2-3

Gelişmekte olan ülkelerin kamu gelirlerinde dış ticarete dayalı vergiler önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla, dış ticaret dengesindeki olumsuzluk aynı yönde bütçe açığını etkilemektedir. Şekil 6’da yer alan 1992-2002 dönem boyunca KKTC’de 200-400 milyon \$ arasında ticaret açığı ortaya çıkmıştır.



Kaynak: DPÖ, 2003: 2-3

1992 yılı itibariyle ticaret açığı GSMH'nın % 54.10'unu teşkil ederken bu oran 2002 yılı için % 28 olmuştur.

#### B.Kamu Gelirleri ve Giderlerinde Artış Hızı

Kamu gelirlerindeki artış giderlerdeki artıştan az olduğu durumlarda bütçe açıkları olumsuz etkilenmektedir. KKTC'de ise genelde kamu harcamalarının artış hızı giderlerin artış hızından fazla olmuş ve bütçe açığı ekonomide önemli bir sorun haline gelmiştir.

KKTC 'de devlet bütçesi 1988'e kadar olan dönemde büyük açıklar vermiştir. 1988'den 1990 yılına kadar geçen dönemde, bir yandan gelirler yükseltilirken bir yandan harcamalar kısılmış, böylece kamu kesimi borçlanma gereği Gayri Safi Milli Hasıla'nın (GSMH) %3'ü civarında kalmıştır. 1990 yılındaki Körfez Krizi, 1991 yılındaki olumsuz ekonomik gelişmeler ve ekonomideki durgunluk, kamu gelirlerini azaltırken sosyal harcamaların artmasına yol açmış ve kamu finansman gereğini GSMH'nın %8'ine kadar yükseltmiştir. 1993 yılıyla birlikte kamu gelirleri yeniden GSMH'nın %24'lerdeki normal seviyesine dönerken, kamu harcamaları, sosyal transferlerdeki artışa bağlı olarak artmaya devam etmiştir. 1995-1996 döneminde kamunun cari giderlerindeki %100'lere varan artışlar, kamu finansman gereğinin GSMH'ya oranının %10'un üzerine çıkmasına neden olmuştur. Kamu finansman gereğinin neredeyse tamamı Türkiye'nin yardımları ile finanse edilmektedir (TUSİAD, 1998:30).

Devlet bütçesine 1998 yılı itibariyle bakıldığında, kamunun ekonomideki ağırlığı nedeniyle, harcamaların %32'sini personel giderlerinin



%26'sının ise sosyal transferlerin oluşturduğu görülmektedir. Bütçedeki sosyal yardım transferleri içinde yoksullara yardım, öğrencilere verilen burslar, sağlık yardımları yer almaktadır. Özellikle 1994 sonrasında emekli maaşları ve sosyal yardımların toplamı personel giderlerine yaklaşmaktadır. Personel giderlerindeki artışı frenlemek amacıyla özellikle 1994 yılı sonrası zaruri durumlar hariç kamuda istihdam yapılmamaya özen gösterilmiş ve kamuda çalışanların çalışan toplam nüfusa oranı yüzde 21.9'dan yüzde 20.2'ye gerilemiştir (DPO, 2001:71).

1998 yılı itibariyle devletten emekli maaşı alanlar 10393 kişi, Sosyal Hizmetler Dairesi'nden yardım alanlar 4976 kişi, kamu sektöründe çalışan personel sayısı ise 13873 kişi olarak gerçekleşmiştir (DPÖ, 1998:123,130,137). Kamu İktisadi Teşekkülleri ve Belediyeler dikkate alındığında kamu sektöründe çalışan kişi sayısı 17399'a ulaşmaktadır (DPO, 2001:71). Bu çerçevede, kamu giderlerine etki eden kişi sayısının 32768 olduğu görülmektedir. Transferler ve personel giderlerinin kamu giderlerindeki payı açısından bu sayı ülkede çalışan toplam nüfusun yüzde 37,5'i, toplam nüfusun ise yaklaşık yüzde 20'si civarındadır. Siyasi güç açısından son derece önem arzeden bu harcamaların kontrol altına alınması ve/veya düşürülmesi diğer ülkelerde olduğu gibi son derece güçtür.

Kamu kesimi genel dengesi incelendiğinde ;sadece 1993 ve 1994 yıllarında kamu gelirleri, transferler ve kamu cari giderlerini karşılayarak fazla vermiş, bunun dışındaki yıllarda ise kamu tasarrufu açıkla sonuçlanmıştır (DPÖ, 2003:34-35).

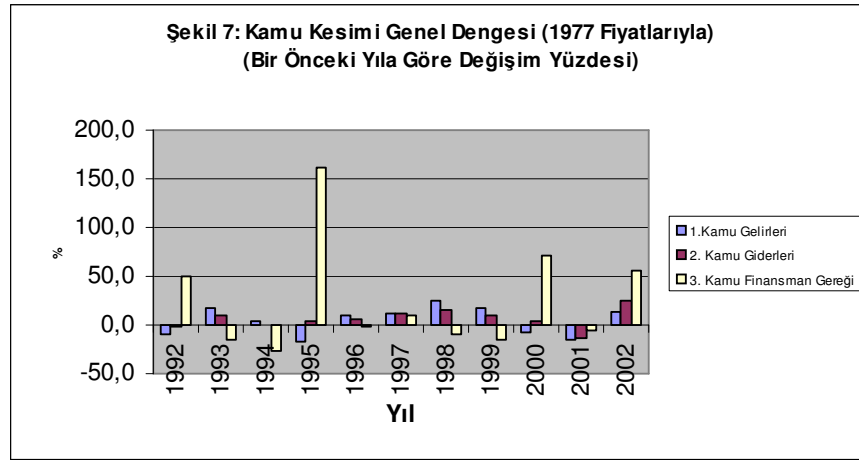
Kamu gelirlerinin artırılması ve harcamaların kontrolü açısından genel değerlendirme yapıldığı zaman harcamalardaki artışın durdurulamadığı, gelirlerin ise önemli ölçüde artırılamadığı ortaya çıkmaktadır. Bunun temel nedenleri arasında yukarıda belirtilen unsurlar yanında mali disiplinde etkinsizlik ve devamlılık arzeden KİT ve sosyal güvenlik açıklarına kaynak yaratmak da bulunmaktadır. Kamu gelirleri ve harcamalarındaki yüzde değişimi gösteren Tablo 2 ve Şekil 7 incelendiğinde ise yukarıdaki gibi benzer sonuca varmamız mümkündür. Körfez krizinin de etkisiyle durgunluk nedeniyle 1992 yılında hem kamu gelirlerinde hem de giderlerinde düşüş olmuş, ancak kamu gelirlerindeki düşüşün yüzdeler olarak fazlalığı nedeniyle kamu finansman gereği % 49,5 oranında artmıştır. 1993 ve 1994 yılında kamu gelirlerinde artış daha fazla olmuş ve kamu finansman gereğinde düşüş gözlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Tansu Çiler hükümeti tarafından alınan 5 Nisan 1994 tarihli kararların da etkisiyle 1995 yılı kamu gelirlerinde değişim eksi, harcamalarda ise artı olmuş, dolayısıyla kamu finansman gereğinde 1992-2002 döneminin en yüksek değişim yüzdesi yaşanmıştır. 1996 yılı itibariyle Katma Değer Vergisinin (KDV) uygulamaya konmasıyla 1996-1999 kamu gelirlerinde giderlerden fazla pozitif değişim gerçekleşmiştir. Ancak, 1999 yılı sonu itibariyle başlayan ekonomik, bankacılık ve döviz krizleri nedeniyle son 2000 ve 2001 yılında kamu gelirlerinde düşüş , kamu giderlerinde

ise artış yaşanmıştır. Son yılda ise kamu gelirlerindeki artış yüzdesi, giderlerdeki artış yüzdesinden az olmuştur. Sonuç olarak, yıllar itibariyle Kamu finansman gereği önemli bir ekonomik sorun haline almıştır.

Tablo 2: Kamu Kesimi Genel Dengesi (1977 Fiyatlarıyla Milyon TL)  
(Bir Önceki Yıla Göre Değişim Yüzdesi)

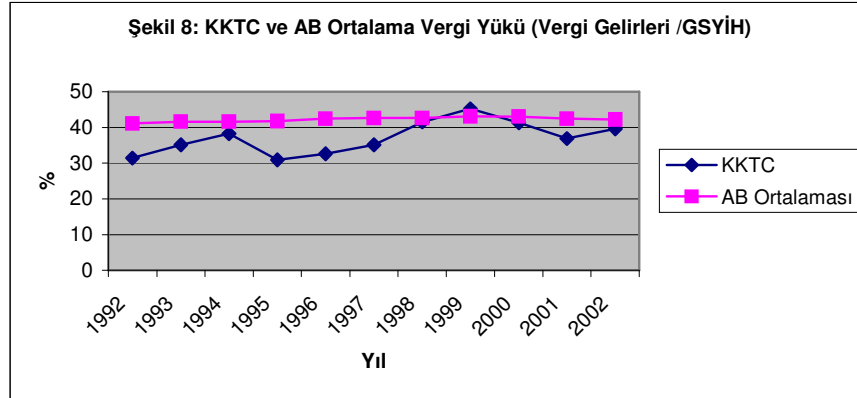
|                          | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996 | 1997 | 1998  | 1999  | 2000 | 2001  | 2002 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|------|-------|------|
| 1. Kamu Gelirleri        | -10,2 | 17,1  | 4,5   | -16,5 | 9,5  | 12,2 | 24,3  | 17,0  | -8,4 | -15,5 | 14,0 |
| 2. Kamu Giderleri        | -2,2  | 10,3  | -0,4  | 4,0   | 6,1  | 11,4 | 15,3  | 10,3  | 3,9  | -12,9 | 25,7 |
| 3. Kamu Finansman Gereği | 49,5  | -15,9 | -26,9 | 161,4 | -2,3 | 9,0  | -10,1 | -16,2 | 71,2 | -5,5  | 56,5 |

Kaynak: DPÖ, 2003: 34-35



### C. Düşük Vergi Yükü

Bütçe açıklarının giderilmesinde toplanan kamu gelirlerinin temel kaynağını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi toplamayla ilgili olarak vergi yükü ise ekonomi yönetiminin temel göstergelerinden biridir. Vergi yükü, vergi gelirlerinin GSMH ve/veya GSYİH içindeki payı olarak tanımlanmaktadır (Özmucur, 1991: 52; Nadaroğlu, 1998:263). Bu oranın düşük olması ise vergi otoritelerinin zayıf yönetimini veya büyük ölçekli vergi kaçırma gerçeğini gösterebilir (World Bank, 2000: 279). KKTC'deki vergi yükü oranının AB ülkelerine göre düşük olduğu Şekil 8 ve Tablo 3'de görülmektedir. Şekil 8'deki 1992-2002 yıllarını kapsayan dönem incelendiğinde AB'de vergi yükü istikrarlı bir seyir gösterirken, KKTC'de vergi yükünde büyük dalgalanmalar yaşanmış ve 1999 yılı dışında KKTC'deki vergi yükü AB ortalamasının altında gerçekleşmiştir.



Kaynak: European Commission, 2002: 338-339; DPÖ, 2003: 8-9,34-35

Tablo 3'de ise 2000 yılı itibariyle AB ülkelerindeki vergi yükü yer almaktadır.

Tablo 3: KKTC ve AB Ülkelerinde 2000 Yılı Vergi Yüğü

| Ülkeler          | Vergi Gelirleri/GSYİH |
|------------------|-----------------------|
| Belçika          | 46,9                  |
| Danimarka        | 49,0                  |
| Almanya          | 42,6                  |
| Yunanistan       | 39,1                  |
| İspanya          | 36,0                  |
| Fransa           | 46,1                  |
| İrlanda          | 31,8                  |
| İtalya           | 42,7                  |
| Lüksemburg       | 41,2                  |
| Hollanda         | 40,4                  |
| Avusturya        | 47,2                  |
| Portekiz         | 36,9                  |
| Finlandiya       | 45,1                  |
| İsveç            | 52,2                  |
| Birleşik Krallık | 38,6                  |
| Ortalama         | 42,2                  |
| KKTC             | 39,6                  |

Kaynak: European Commission, 2002: 338-339; DPÖ, 2003: 8-9,34-35

Tablodan da görüldüğü gibi KKTC'deki vergi yükü 2000 yılında AB ortalamasının altında gerçekleşmiştir. 2000 yılı itibariyle KKTC'deki vergi yükü 10 AB üyesi ülkenin altında, 5 AB üyesinin ise üstünde gerçekleşmiştir.

#### *D.Etkin Olmayan Mali Disiplin*

Bütçe açıklarının düşürülmesinde kamu gelirlerinin artırılması ve harcamaların düşürülmesi etkin mali disiplinle mümkün olabilir. Bu çerçevede, bütçe ile ilgili kurumlar arasında eşgüdüm ve her yıl tekrarlanan harcamaların verimlilik ve etkinliğe göre denetimi yanında etkin devlet kavramı kapsamında hesap verilebilir, şeffaf ve katılımcı bir yapının benimsenmesi gerekmektedir (Arslan, 2002:77-82; Odabaş, 1999:151-152). Etkin olmayan mali disiplin sonucu ortaya çıkan ve bütçe açıklarını olumsuz etkileyen unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- **Kayıt Dışı Ekonomi**

Vergisel anlamda kayıtdışı ekonomi, vergi kaçırma ve vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış faaliyetlerinin bütünüdür. Kayıt dışı ekonominin temel özellikleri arasında kayıtdışı istihdam ve esas işten başka bir işte çalışma: ikinci iş bulunmaktadır (Altuğ, 1999:3,9.15). Ayrıyeten, uygulanan ekonomi politikalarının kayıt dışı ekonomiye yol açtığı gözardı edilmemelidir ( Şengül, 1997:26-27). Yapılan araştırmaya göre, KKTC’de %70 oranında kayıtdışı ekonomi olduğu ortaya konulmaktadır (Besimler, 1995). KKTC Geçiş yılı programlarında kayıt dışı ekonominin unsurlarından olan kaçak işçi ve özel ders konularından söz edilmekte ve bu konuda alınması gerekli önlemler vurgulanmaktadır ( DPÖ, 2001: 280, 335). ). KKTC’de uygulanan ekonomi politikaları da kayıt dışılığı teşvik etmektedir.

Kayıt dışı ekonominin vergilendirilmesine yönelik olarak; vergilendirmede salt gelire dayalı değil tüm menkul ve gayri menkulün aynı anda dikkate alındığı “net varlık vergisi” uygulaması düşünülebilir ( Due, 1960: 134-135).

- **Kamu Harcamalarında Şeffaflık ve Aktif Katılımın Eksikliği**

Dünya Bankası’nın kamu harcamalarının yönetimine ilişkin hazırladığı el kitabında hükümetin mali aktiviteler ile ilgili tüm bilgilerin eksiksiz olarak kamunun bilgisine getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (World Bank, 1999:174). Buna ilaveten, aynı kurumun kamu kuruluşlarının yapılandırılması ve yönetimin güçlendirilmesi konulu çalışmasında kamu sektörünün yapılanmasına yönelik büyük bir şeffaflık içinde tasarım, uygulama yönetim ve denetiminde vatandaşların aktif katılımını içeren bir mekanizma öngörülmektedir (World Bank, 2000:23). Dünya Bankası’nın bu temel yaklaşımlarının aksine KKTC’de kamu harcamalarında şeffaflığın olmadığı ve denetimin etkin yapılmadığı ortaya çıkmaktadır. Şöyleki, KKTC’de Bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşlar bazında Cumhuriyet Meclisi’nde onaylanan Bütçe harcamalarıyla ilgili, yeterli bilgi bulunmamakta ve dolayısıyla bu harcamaların tek bir merkezden etkin denetimi mümkün olamamaktadır. Ayrıca, KKTC’de bütçe denetimine tabi

olmayıp ,büyük ölçüde şeffaflık ve etkin denetimden uzak olan bütçe dışı fonlar bulunmaktadır.

- KKTC Vergi Yapısı ve Yönetiminin Yapılandırılması

KKTC Bütçesinin en büyük gelir kaynaklarını oluşturan dolaylı ve dolaysız vergilerinin tarh ve tahakkuk işlemleri ile tahsilatını Gelir ve Vergi Dairesi Müdürlüğü ile Gümrük Dairesi Müdürlüğü yapmaktadır.

Her iki Dairenin halen araç-gereç bakımından yeterli donanıma sahip olmadıkları gözlemlenmektedir. Ayrıca, bilgisayar teknolojisi araçlarından yararlanmak suretiyle hizmet üretme yönünde ciddi ve kalıcı yatırımlar yapıldığını görmek de mümkün değildir.

Öteyandan, her iki dairenin üstlenmiş olduğu görevlerin önemi dikkate alındığında, bu dairelerde eğitilmiş, bilgili, nazik ve kendi kendini yenileyebilen ihtisas sahibi personele çok az rastlanmaktadır (Saydam 1998:1).

En azından ilgili Daire Müdürlükleri her kademedeki personelini çeşitli mesleki konularda sürekli hizmetiçi mesleki eğitime tabi tutmalı ve onları çağdaş meslek anlayışına kavuşturmak için etkinliklerde bulunmalıdırlar (Saydam, 1998:2). KKTC’de vergi yapısı ve yönetimiyle ilgili ilave olarak vergi sisteminin modernizasyonu ve basitleştirilmesinden ve vergi mükellefiyetlerinin internet üzerinden de yerine getirilmesinden sözedilebilir.

- Etkin Olmayan Denetimler ve Vergi İdaresine Karşı Olan Güvensizlik

Öncelikle KDV uygulaması itibariyle incelendiğinde KDV’nin henüz amaçlanan düzeyde olmadığı görülmektedir. Bunun başlıca nedenleri ise, halka ve uygulayıcılara gereken eğitimin verilememesi, denetimlerin bir program çerçevesinde yapılmaması, diğer vergi sistemlerindeki aksaklıkların giderilmemesi ve herşeyin ötesinde halkın ve yükümlülerin Vergi İdaresine karşı duyduğu güvensizliktir (Saydam, 1998). Şöyleki, 2001 Ocak ayı itibariyle KDV iade oranı %5’ ten %2.5’e düşerken bu karar öncesi KDV iadesi için Vergi Dairesi’ne başvuru sayısı 34,000 iken karar sonrası 18,000 civarında gerçekleşmiştir ( 9/8/2001 Tarihli Kıbrıs Gazetesi). Bu karar ise vergi bilincinin halen oluşmamış olduğunu ve kararın fiş toplamamak yoluyla kayıt dışılığı artırdığını göstermektedir.

- Bağımsız Muhasip-Murakıp Müessesesinin Yeniden Yapılandırılması

Vergi Dairesi ile yükümlülerin mali durumları ile ilgili bağımsız statüde görev yapması gereken Muhasip-Murakıp mesleğinin de çağdaş bir yapıya kavuşturulması ve ciddi bir kuruma bağlı olarak görev ifa etmesini sağlamak için gerekli olan meslek yasasının çıkarılması kaçınılmazdır. Bu düzenlemeler yapılırken dünyada uygulanan kuralların esas alınmasına özen gösterilmesi gerekmektedir (Saydam, 1998:5).

### E.Diğer Etmenler

Diğer etmenler olarak ekolojik vergi bilinci ve elektronik ticaretin vergilendirilmesinden sözedilebilir.

- Ekolojik Vergi Bilincinin Yerleşmemiş Olması

AB'de çevrenin korunması ve geliştirilmesine büyük önem verilmektedir. Çevrenin korunmasının en iyi şekilde sağlanabilmesi amacıyla bir çok yasal düzenlemeler hızla devam etmektedir. Özellikle AB üyesi ülkelerin sanayileşmiş ülkeler olmasından dolayı çevre temizliğine çok daha fazla önem gösterilmesine neden olmuştur. Bu nedenle vergi yapısında yapılacak düzenlemelerde çevrenin en iyi şekilde korunmasının sağlanmasına büyük önem gösterilmiş ve ekolojik vergi reformu fikri doğmuştur. Bu yöndeki çalışmalar 90'lı yılların başından itibaren hızla sürmektedir. Tüm bu gelişmelerin yanında insan sağlığı için son derece zararlı olan alkol ve sigara tüketiminin azaltılması amacıyla bu tip ürünlere uygulanmakta olan KDV yüksek tutulmuştur (Özdeşer ve Şafaklı, 2001: 64,65; Çalışkan 1999: 97-102). KKTC'de çevrenin korunmasını sağlayıcı ölçüde bir vergilendirme sözkonusu olmayıp, gelişmiş ülkelere kıyasla temel tüketim maddeleriyle alkol ve sigara gibi insan sağlığına zararlı maddeler arasında fiyatlandırma açısından göreceli olarak büyük farklar bulunmamaktadır.

- Elektronik Ticaretin Vergilendirilmesi

Avrupa Birliği (AB) vergi politikaları çerçevesinde konu incelendiğinde, elektronik ticaretin gelişmesinden dolayı bugün AB'nde birçok ürün satışları internet ile gerçekleşmektedir. İnternet ile yapılan ticarete uygulanması gereken vergi oranları diğer hizmet ticaretindeki gibi olmalıdır. Fakat burada üzerinde durulması gereken önemli nokta internet alanında uygulanacak verginin internet ticaretinin önünü tıkamıyacak şekilde olmasıdır (Özdeşer ve Şafaklı, 2001: 76). KKTC'de ise elektronik ticaretin vergilendirilmesi hususunda herhangi bir uygulama bulunmamaktadır.

### IV. Sonuç ve Öneriler

AB sürecinde KKTC'de gerçekleşen bütçe açığı çözümlenmesinde öncelik verilmesi gerekli önemli bir sorun haline almıştır. Şöyle ki, KKTC'deki bütçe açığı rakamları AB kriterlerini karşılamaktan oldukça uzaktır. KKTC'de bütçe açıklarının oluşum nedenleri temel başlıklarla ekonomik, etkin olmayan mali disiplin, düşük vergi yükü ve diğer etmenler şeklinde ortaya konabilir. AB üyeliği durumunda uyumlaştırma kriterlerini de dikkate almak suretiyle KKTC'deki bütçe açıkları sorununun çözümüne yönelik aşağıdaki öneriler getirilebilir:

- KKTC'de kamu maliyesinin vergi politikaları, vergi yükü, dolaylı ve dolaysız vergiler yönünden AB'ye uyumlu hale getirilmesi,
- Kamu harcamalarında kurumlar arasında eşgüdüm sağlanarak denetimin etkinlik ve verimliliğe göre gerçekleşmesi,

- Kamu harcamalarında şeffaf, hesap verebilir ve aktif katılımcı bir yapının benimsenmesi,
- Kayıt dışı ekonominin önlenmesinde net varlık vergisi uygulamasına geçilmesi,
- KKTC vergi yapısı ve yönetiminin yapılandırılmasında ihtiyaç duyulan araç-gereç, teknolojik donanım ve teknik personel eksiklerinin giderilmesi,
- İç ve dış denetçiler ile ilgili mevzuatın çağdaş yapıya kavuşturulması,
- Sosyal güvenlik sistemine aktüeral denge kazandırılması,
- Ekonomik gerekliliği ortadan kalkan KİT'lerin özelleştirilmesi,
- Seçim ekonomisi uygulanmaması yönünde bütçeye özerk bir yapı kazandırılması,
- Ekolojik vergi bilincinin yerleştirilmesi ve
- Elektronik ticaretin vergilendirilmesi için önlemler alınması gerekmektedir.

### **Kaynaklar**

- Akdoğan, Abdurrahman (1999), Kamu Maliyesi, 7. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Altuğ, Osman (1999), Kayıtdışı Ekonomi, Türkmen Kitabevi, İkinci Baskı, İstanbul.
- Arslan, Ahmet (2002), “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik Ve Denetim”, Maliye Dergisi Sayı:131 Mayıs- Ağustos 2002, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Besimler, M. (1995), Evolution Of Public Finance And The Black Economy İn The Turkish Republic Of Northern Cyprus, Unpublished Master's Thesis, Department Of Economics, Eastern Mediterranean University, Gazimağusa, North Cyprus.
- Çalışkan, Okan (1999), “Ekolojik Vergi Reformu”, Maliye Dergisi Sayı:132 Eylül-Aralık 1999, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- DPÖ (1998), İstatistik Yıllığı 1998, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, İstatistik ve Araştırma Dairesi, Lefkoşa.
- DPÖ (2001), 2002 Geçiş Yılı Programı, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, Lefkoşa.
- DPÖ (2001), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1999, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa.
- DPÖ (2002), İstatistik Yıllığı 2000, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, İstatistik ve Araştırma Dairesi, Lefkoşa.
- DPÖ (2003), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 2002, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa.

- DPÖ (2003), 2003 Geçiş Yılı Programı, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, Lefkoşa.
- Due, J.F (1960), The Taxation of Wealth, Public Finance edited by R.W. Houghton, Penguin Modern Economics Readings, Great Britain.
- Egeli, Haluk (2000), “Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı :4.
- Egeli, Haluk (2004), Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları, [Http://Www.Canaktan.Org/Ekonomi/Kamu\\_Maliyesi/Maliye-Genel/Diger-Yazilar/Egeli-Gelismekte-Olan-Butce.Pdf](http://www.Canaktan.Org/Ekonomi/Kamu_Maliyesi/Maliye-Genel/Diger-Yazilar/Egeli-Gelismekte-Olan-Butce.Pdf), (April 17, 2004)
- European Commission (2000), Tax Policy In The European Union, Belgium.
- European Commission (2002), European Economy, Directorate – General For Economic and Financial Affairs, Public Finances in EMU, No 3 /2002, Belgium.
- Günay, Ayşe Ve Özen, Ahmet (2002), “Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinde Değerlendirilmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 4, Sayı: 2.
- Güneş, İsmail (2004), Türkiye’de Bütçe Açıkları Ve Finansman Yöntemleri, [Http://Idari.Cu.Edu.Tr/Igunes/Butce/Yontem.Pdf](http://Idari.Cu.Edu.Tr/Igunes/Butce/Yontem.Pdf), (April 16, 2004)
- Güngör, Kamil (2001), “Avrupa Birliği’nde Vergi Uyumlaştırması Ve Vergi Uyumlaştırma Politikası “, Maliye Dergisi Sayı:136 Ocak- Nisan 2001, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Kıbrıs Gazetesi (2001) , Tarih:9/8/2001, Yıl:13, Sayı:4343, Lefkoşa.
- Levich, Richard (2001), International Financial Markets, 2nd. Edition, Mcgraw-Hill, Usa.
- Musgrave And Others (1989), Public Finance In Theory And Practice, Fifth Edition, Mcgraw Hill International Editions, Singapore.
- Nadaroğlu, Halil (1998), Kamu Maliyesi Teorisi, 10. Baskı, Beta Yay., İstanbul.
- Odabaş, Hakkı (1999), “Mali Disiplin Ve Bütçe Süreci”, Maliye Dergisi Sayı:131 Mayıs- Ağustos 1999, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Öncel, Mualla (1989), Avrupa Ekonomik Topluluğu’nda Vergi Uyumlaştırılması, Mayıs, Ankara.
- Özmucur, Süleyman (1991), İstikrar Politikaları, Avcıol Basım-Yayım, İstanbul.
- Özdeşer, Hüseyin Ve Şafaklı, Okan (2001), “Avrupa Birliği’nde Yeni Vergi Politikaları”, Maliye Dergisi Sayı:138 Eylül-Aralık 2001, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.



- Özen, Ahmet (2002), “Gelişmiş Ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”, Maliye Dergisi Sayı:141 Eylül-Aralık 2002, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Özkan, Nevin (1987), Planlı Dönemde Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesi Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından), Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Pelkmans, Jacques (2001), European Integration , 2nd. Edition, Financial Times-Prentice Hall, England.
- Resmi Gazete, (21.12.2001), 2002 Geçiş Yılı Programı, Resmi Gazete, Sayı 134, EK IV, Devlet Basımevi, Lefkoşa, sf.1262.
- Saydam, Göksel (1998), Kktc’de Uygulanan Vergi Politikaları, Maliye Politikaları Ve Kuzey Kıbrıs Ekonomisi Sempozyumu (7-8 Mayıs 1998), Daü Ekonomi Bölümü Başkanlığı, Gazimağusa.
- Şengül, Selami (1997), Kayıtdışı Ekonomi, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Tüsiad (1998), Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri, Temmuz 1998 (Yayın No. Tüsiad-T/98-7/232), İstanbul.
- Türk, İsmail (1999), Maliye Politikası, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Türk, İsmail (1999), Kamu Maliyesi, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.
- World Bank (1999), Public Expenditure Management Handbook, Usa.
- World Bank (2000), Reforming Public Institutions And Strengthening Governance, Usa.