

MAKROEKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA MALİYE POLİTİKASININ YERİ VE ÖNEMİ

Doç. Dr. Bedriye TUNÇSİPER*

I. Giriş

Türkiye Ekonomisi 1963-1970 döneminde istikrar içinde büyüme bakımından oldukça başarılı bir performans göstermiştir. Bu dönemde büyüme hızı ortalama % 6.5 civarında gerçekleşirken, enflasyon oranı yılda ortalama % 5.5 civarlarında seyretmiştir. 1970'den sonra ekonomide istikrar bozulmaya başlamıştır. Özellikle 1974'den sonra ciddi bunalım belirtileri ortaya çıkmaya başlamıştır. O günden bu yana fiyat istikrarı da bir türlü sağlanamamıştır.

Bu istikrarsızlığın nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz:¹

- Kamu harcamalarının artmasından kaynaklanan para arzı genişlemesi,
- Ağustos 1970'de yapılan devalüasyonun fiyatlar üzerine etkileri,
- İthal malları fiyatlarının (özellikle petrol fiyatlarının) yükselmesi,
- Tarım ürünleri taban fiyatlarının yükseltilmesi,
- Devlet personel kanununda yapılan değişiklik sonucu memur maaşlarının ve sendikali kesimde işçi ücretlerinin yükseltilmesi,
- Kıbrıs Barış Harekatının ekonomiye getirdiği dolaylı ve dolaysız maliyetler; silah ambargosu ve dış yardımların kısıntıya uğraması vb. sayılabilir.

Bu gelişmelerin ışığında özellikle son dönemlerde 1989'dan sonra Türkiye ekonomisinde gelir-gider dengesi ciddi biçimde bozulmuştur. Kamu kesimi açıkları konjonktürel değil, yapısal, kuramsal nedenlerden kaynaklanmıştır. Ekonomide vergilendirilemeyen alanları akılcı ve etkin biçimde vergilendirecek yeni vergi yasaları çıkarılmamış, mevcut vergilerde gerçek anlamda toparlanamamıştır.

Kamu kesimi giderleri normal gelirlerle karşılanamayınca Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmuş, yoğun biçimde iç ve dış borçlanmaya gidilmiştir. Devlet borçlanabilmek için faizleri yüksek tutmuş, yurt içi faizler yurt dışı faizlere oranlara yüksek tutularak kısa vadeli sermaye ülkeye çekilmek istenmiştir. Devletin iç borçlanma tahvil ve senetlerinin getirisi yükseltilmiş, bunlar vergi ve harçlardan muaf tutulmuştur. Bu gelişmeler devleti bir kısır döngüye sürüklemiştir.

Ekonomide kalıcı bir istikrarın sağlanmasında maliye politikasının yeri ve önemi büyüktür. Bu amaçla kamu kesimi gelirlerinin sağlam ve devamlı kaynaklarla beslenerek

* Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü.

¹ Hüseyin Şahin, Türkiye Ekonomisi, Bursa; Ezgi Kitabevi Yayınları, 1998, s.154

arttırılması ve harcamalardaki düzensizliğin bir defalık tedbirlerle değil devamlı biçimde sona erdirilmesi kaçınılmazdır.

Netice olarak maliye politikası alanında yapılacak değişiklikler, aynı zamanda enflasyon, istihdam, bölgesel dengesizlik ve gelir dağılımında iyileştirilmesine neden olacağı için Türkiye'de makro ekonomik istikrarın sağlanmasına da yardımcı olacaktır.

Bu çalışmada önce Türkiye ekonomisi temel göstergeler açısından değerlendirilecektir. Daha sonra Türkiye'de kamu maliyesi, vergi politikası ve kamu harcamalarının ekonomik dağılımı konuları üzerinde durulacaktır.

II. Türkiye Ekonomisine Genel Bakış

Ekonomide ileriye dönük tahminlerde bulunmak için mevcut durumu yeterince irdelemek ve ana eğilimleri belirlemek gerekir. Bu nedenle Türkiye'nin genel ekonomik göstergelerini özetledikten sonra maliye politikasının yeri ve önemi üzerinde durmak daha yararlı olacaktır.

Öncelikle Türkiye'nin Dünyadaki yerini ortaya koymaya çalışalım. Türkiye'deki gelişmelere paralel olarak dünyada da önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Türkiye'deki gelişme hızının gerçekçi bir değerlendirmesini yapmak için bazı önemli temel istatistik değerlerini, dünya ülkelerinin değerleri ile kıyaslayabiliriz. Bu nedenle 1970,1980,1990 ve 1996 yılları için yapılacak kıyaslama Türkiye ekonomisinin nereden nereye geldiğini de daha açık olarak ortaya koyabilecektir.

Tablo 1
Türkiye ve Dünyadaki Bazı Ekonomik Göstergeler

K o n u		1970	1980	1990	1996
Milli Gelir (GSYİH, Milyar 1996 Doları, Satın Alma Gücü Paritesi)	Türkiye	111	183	288	361
	Dünya	15.700	22.900	30.700	35.900
	Türkiye/Dünya (binde)	7.07	7.99	9.38	10.01
Nüfus (Milyon Kişi)	Türkiye	35.8	45.1	56.1	61.4
	Dünya	3.706	4.455.0	5.276.0	5.767.0
	Türkiye/Dünya (binde)	9.67	10.12	10.63	10.65
İhracat (Milyon Dolar)	Türkiye	588	2.910	12.959	23.224
	Dünya	298.300	1.920.800	3.379.100	5.250.300
	Türkiye/Dünya (binde)	1.97	1.51	3.84	4.42
Buğday Üretimi (Milyon Ton)	Türkiye	10.8	16.6	16.0	16.0
	Dünya	319.0	446.0	589.0	583
	Türkiye/Dünya (binde)	33.9	37.1	27.2	27.4
Otomobil Üretimi	Türkiye	-	29.114	166.222	196.176
	Dünya	22.500.00	28.997.00	35.700.000	36.050.000
	Türkiye/Dünya (binde)	-	1.00	4.66	6.10

Kaynak : Handbook of International Economic Statistics.

1970 yılında Türkiye'nin nüfusu, dünya nüfusunun binde 9.67'si kadardı. Bu oran sonraki yıllarda yükselmiştir. 1990 sonrasında ise bir duraklama görülmüştür. Nüfusumuz halen dünya nüfusunun binde 10.65'i (yüzde 1.07), diğer bir ifadeyle dünyadaki her yüz kişiden biri Türkiye'de yaşamaktadır. Nüfus artış hızımızda düşüş var ama diğer ülkelerdeki düşüş daha hızlı olduğu için, söz konusu oran gerilememiştir. Milli gelir karşılaştırması yapıldığında da benzer bir sonuca ulaşmak mümkündür. Türkiye'nin gayri safi yurtiçi hasılasının artış hızı, dünyadaki genel ve ortalama artıştan biraz daha yüksek bulunmaktadır. Bu nedenle dünyanın toplam gelirinden aldığımız pay artmaktadır. Ancak bu artış binde biri bile bulmamaktadır. Dünya nüfusunun yaklaşık yüzde 1'ine sahip Türkiye, gelirden de yine yüzde 1'lik pay almaktadır.

Nüfus ve gelirdeki yüzde 1'lik orana diğer göstergeler açısından ulaşıldığında Türkiye'nin yarışta yerini koruduğunu söyleyebiliriz. Yüzde 1'in altındaki oran olumsuz, üstündeki bir oran ise başarı olarak kabul edilebilir.

1970'den bu yana görülen gelişmeye rağmen ihracatımız hala dünya ihracatının yüzde 1'ine ulaşmamıştır. İhracattaki payımız binde 4.42'yi (yüzde 0.4) geçmemektedir.

Dünya buğday üretiminin yüzde 2.7'si Türkiye'de yapılmaktadır. Otomobil üretimindeki payımız da yüzde 1'lik orana ulaşamamıştır.

Son üç yılda ise ekonomi yüksek oranlarda büyüme göstermiştir. Öyle ki 1998'in ilk çeyreğinde yüzde 6.1'lik, ikinci çeyreğinde yüzde 7.1'lik üçüncü çeyreğinde ise ekonomi yüzde 5.6 oranında büyümüştür.

Diğer yandan üç yıllık yüksek büyümenin ardından açıklanan 1998 hedefleri de "küçülmeye" gidildiğini göstermektedir. Buna göre GSMH Büyüme Hızının yüzde 3'e, enflasyonun yüzde 50'ye, bütçe açığı/GSMH oranının da yüzde 8.2'ye indirilmesi hedeflenmiştir.

Üç Yıllık Program Hedefleri (%)

	1998	1999	2000
GSMH Büyüme Hızı	3	4.4	4.4
Ortalama Enflasyon	64	35	10
Yıl Sonu Enflasyon	50	20	3

Son üç yılın program hedeflerine bakıldığında geleceğe yönelik olumlu gelişmeler görülmektedir.

	En zengin %20'nin payı	En fakir %20'nin payı	Fark
Almanya	40.3	7	5.5
İtalya	41	6.8	6
İspanya	36.6	8.3	4.4
İngiltere	44.3	4.6	9.6
Türkiye	55.5	5	11.0
Polonya	36.1	9.2	3.9
Brezilya	67.5	2.1	32.1
Kolombiya	55.8	3.6	15.5
Meksika	55.9	4.1	36.6

1995'de 2780 dolar olan kişi başına gelir 1996'da 2888 dolara 1998'de 3000 doların üzerine çıkmaktadır. Ancak ne var ki Türkiye gelir dağılımı dengesizliği açısından dünyanın sayılı ülkelerinden birisidir. En zenginleri oluşturan nüfusun yüzde 20'si ile en fakirlerin toplandığı nüfusun yüzde 20'si arasındaki fark Türkiye'nin en son yaptığı 1994 yılı Gelir Dağılımı Araştırmasına göre 11 kattır. Aynı oranın üstünde 4 ülke bulunmaktadır. Bunlar Brezilya, Kolombiya, Meksika ve Şili'dir. Türkiye'nin dahil olmaya çalıştığı AB ülkelerinde ve diğer demokratik ülkelerde iki grubun gelirleri arasındaki fark 5-6 kattan fazla değildir. Örneğin;

Gelirin bölgeler arası paylaşımında da önemli farklılıklar görülmektedir. Marmara ve Ege'nin payı % 42.5, Akdeniz % 12.48, İç Anadolu % 17.91, Karadeniz %12.81, Doğu-Güneydoğu Anadolu'nun payı ise % 14.55'dir.

En son açıklanan kişi başına gelirden iller sıralamasına göre ilk üç sırada Kocaeli, Yalova ve İzmir bulunmaktadır. İstanbul ise dördüncü sırada yer almaktadır. Kocaeli'de kişi başına gelir 7086\$ iken, en son sıradaki Muş'ta ise 654 \$ dir. 1995 yılı için 2888 \$ olan Türkiye ortalamasını göz önüne aldığımızda bu ortalamanın üzerine çıkan il sayısı 22 iken, geri kalan 58 il bu ortalamanın altında bulunmaktadır. Kişi başına geliri 1000 doların altına düşen yedi ilimiz mevcuttur.

Türkiye genelinde istihdam yapısı incelendiğinde de gelişmiş ülkelerde toplam çalışan fertler içinde ücretli ve maaşlı çalışan fertlerin payı yüzde 70-80'ler düzeyinde iken Türkiye'de bu oran yüzde 33 civarındadır. Bu fertlerin dışında kalan kesim ise kendi hesabına (yüzde 25) ve ücretsiz aile işçisi (yüzde 28) olarak çalışmaktadır. Kendi hesabına çalışan fertler, teknolojiyen yoksun daha çok sıklıkla değişebilecek yapıda olan ticaret ve hizmet sektöründe faaliyet göstermektedirler.

Tablo 2
İşgücü Piyasası ve İstihdamın Sektörel Dağılımı

	1994 (1)	Nisan 1995 (1)	1996 (2)
Sivil İşgücü	24.401	21.738	22.365
Sivil İstihdam	19.664	20.170	20.704
Tarım	8.807	9.405	8.948
Sanayi	3.224	3.126	3.529
Hizmetler	7.633	7.639	8.227

Kaynak : Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)
1996 Yılı programı Destek Çalışması. s.178.
(1) DİE Hanehalkı, İşgücü Anketi
(2) DPT Tahmini

Sanayileşme süreci içinde istenilen düzeye ulaşamaması, tarım toplumu niteliğinin belirli ölçüler içinde ağırlığını sürdürmesi, hızla artan genç nüfusun istihdamını sağlayacak yatırımların yeterli düzeyde gerçekleştirilememesi sonucunda işsizlik sorunu yapısal bir özellik kazanmıştır. ²

Kırsal alanların ekonomik ve sosyal yapısına bağlı olarak kırsal işgücü piyasalarında ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilenler en büyük kesimi oluşturmaktadır. Ücretsiz aile işçileri içinde kadınların payı % 70-75 civarındadır. Genelde tarımsal alanda çalışanlar vasıfsız ya da düşük vasıflı işgücünü oluşturmaktadır. Kırdan kente yaşanan hızlı göç sonucunda da, kırsal işgücünün bu özellikleri kentsel işgücü piyasalarına belli ölçülerde yansımaktadır. ³

Fertlerin bilgi ve becerilerinin geliştirilerek, nitelikli hale getirilmesi gelir eşitsizliklerini azaltıcı yönde bir etki yapmaktadır. İşyerleri, kaliteli üretim yapabilmeleri ve rekabet ortamında mallarını satabilmeleri için, işini iyi bilen elemanlara istihdamda öncelik verir. Bu nedenle istihdamda yüksek nitelikli eğitimin önemi büyüktür. Sanayinin

² DPT, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, Ankara 1995, s.34

³ DPT, İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik, Ankara 1994, s.32

istediği ölçüde beceri kazandırmaya yönelik yaygın eğitimlerin düzenlenmesi, gelirin yükselmesi ve dolayısıyla gelirin daha adil dağıtılmasında rolü olan diğer bir faktör olarak ele alınmalıdır. Vergi sisteminin etkili bir şekilde uygulamaya dönük olmaması, vergiden kaçınma ve kaçma oranlarının yüksekliği, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, gelir bölüşümünün iyileştirmesini güçleştirmektedir. Bunun için verginin yaygınlaştırılması, vergisiz kazançların vergilendirilmesi gerekmektedir.

Gelir dağılımını düzeltici yönde Devlete düşen görevlerin önemli bir kısmı vergi politikaları alanında yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle vergilendirmenin tüm kesimleri kapsamaması, vergi sisteminin ve sosyal diğer yüklerin kayıt dışı işgücü kullanımını özendiren niteliği değiştirilmelidir.

Vergi politikaları yanında transfer politikaları da gelir dağılımında etkin olan bir unsurdur. Özellikle sosyal koruma oranının yüksek tutulması gelirin daha adil dağılımında rol oynar.

Sosyal fonlar olarak nitelenen ve sosyal korumanın özünü oluşturan emeklilik, işsizlik, sağlık sigortaları vb. araçlarla bireylere yapılan transferlerin yanında tarımsal fonların oluşturduğu destekler de bazen etkide bulunur. Böylece bazı ülkelerde ilk yüzde 20'lik dilimin payı yüzde 1-2'lik seviyesinde iken, artan oran vergi uygulaması ve etkin sosyal koruma politikası ile bu payın yüzde 7-8'ler seviyesine ulaşması mümkün olabilmektedir.

İstihdam sorununu çözmeye diğer önemli bir yaklaşım da nüfus artış hızının yüzde 1.25'lere inmesidir. DİE, geçici sonuçlarına göre 1990-1997 arasındaki yıllık ortalama nüfus artış hızını yüzde 1.47 olarak açıklamıştır. 1985-1990 döneminde bu oran yüzde 2.17 düzeyinde idi. 1997 yılındaki artışın hesaplanmadığı gözönüne alındığında bu oranın 1.25'e düşeceği beklenmektedir. Çünkü kentleşme, kadının çalışma hayatına girmesi gibi eğilimler sürdükçe, nüfus artış hızı da kaçınılmaz olarak gerileyecektir. Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfus artışının hedeflenmesi nedeniyle doğurganlık hızı önce yüzde 7'ye yükselmiş, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yüzde 6.5'e düşen bu oran, 1950 sonrası ekonomik dönemde yüzde 6.6'a çıkmıştır. Sonraki dönemlerde ise doğurganlık hızında istikrarlı bir düşüş eğilimi görülmüştür.⁴

Köyden kente göç ve eğitim düzeyinin yükselmesi, doğurganlık ve nüfus artış hızının düşmesinin en önemli nedenlerinden biridir. Diğer yandan ortalama evlenme yaşının yükselmesi, gelir dağılımındaki bozulma ve konut sıkıntısı da nüfus artışının gerilemesine neden olmuştur.

Nüfus artış hızının azalması ve 1-2 çocuklu ailelerin yaygınlaşması, ailelerin çocuklarına daha iyi bakmasını sağladığı gibi devletin de mevcut hizmetlerinin kalitesini yükseltecektir. Örneğin, devlet hızla artan nüfus için yeni ilköğretim okulları inşa etmeye harcayacağı parayı, mevcutların iyileştirmesinde kullanacaktır.

Diğer yandan nüfus artış hızının azalması Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyeliğine de daha sıcak bakılmasına neden olacaktır. Çünkü Avrupa Birliği'nin bu konudaki en büyük korkusunun, Türkiye'deki işsizliğin hızla büyümesi ve artan nüfus nedeniyle yapılacak yardımların çok yüksek değerlere ulaşması olduğu herkesçe bilinmektedir.

Enflasyon açısından olaya kısaca bakacak olursak; Türkiye iki haneli enflasyonu ilk defa 1971 yılında yaşamıştır. 1970 yılında yüzde 8.13 olan yıllık tüketici fiyat artışı oranı,

⁴ Capital, Aylık Ekonomi Dergisi, Mart 1998, Yıl 6 Sayı 3, s.44.

1971 yılında yüzde 16.5'e yükselmiştir. 1960-1970 arasındaki dönemde ortalama yüzde 5.6 düzeyinde gerçekleşen enflasyon oranı, 1970-78 arasında yüzde 21.5'lik orana yükselmiştir.

Türkiye'nin tek haneli enflasyona sahip olduğu dönemde, 1960'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerdeki ortalama yıllık enflasyon oranı 4.2 iken, Dünya Bankası'nın "Orta Gelir Grubu" diye nitelendirildiği gelişmekte olan ülkelerde yıllık ortalama enflasyon oranı yüzde 13.1 civarında idi. Düşük gelirli ülkelerdeki enflasyon oranı ise sadece yüzde 10.6 olarak gerçekleşmiştir.

1980'ler Türkiye'nin de dahil olduğu gelişmekte olan ülkelere enflasyonun tırmandığı dönem olmuştur. Latin Amerika ülkeleri başta olmak üzere bazı Afrika ülkelerinde enflasyon oranları yüzde 1000'leri geçip, "hiper" sınıfına dahil olmuşlardır. Türkiye'nin enflasyonu da 1980 yılında yüzde 115.6'lık seviyesine yükselmiştir.

Tablo 3
Hiperenflasyona Sahip Ülkelerin Son Durumu

Ülke	Enflasyonda Zirve Düzeyi	Zirve Yılı	Üç Yıllık İstikrar Programından Sonra Enflasyon (%)	Enflasyon 1996 (%)
Arjantin	4.923	1989	18	0.1
Bolivya	8.170	1985	22	11.1
Nikaragua	7.483	1990	20	6.8
Peru	7.650	1990	39	11.5
Türkiye	115.6	1980	37	82.3
İsrail	445	1984	16	11.2

Kaynak : Dünya Bankası – IMF.

1984-1994 yılları arasında Arjantin'deki enflasyon yıllık ortalama yüzde 317.2'ye, Brezilya'da yüzde 900.3'e, Peru'da yüzde 492.2 gibi oranlara ulaşmıştır. Türkiye'nin oranı da yüzde 65.8 seviyesinde kalmıştır. Bu dönemde dünyada "enflasyon rekorları" kırılmıştır. 1994 yılında yüzde 15 bin 606'lık orana sahip olan Kazakistan'ı, 1985 yılında 8 bin 170'lik oranla Bolivya, 1990'da yüzde 7 bin 483'lük oranla Nikaragua izlemiştir.

Son yıllarda Türkiye'de enflasyon açısından uzun dönemde kamu açıkları belirleyici bir faktör olurken, kısa dönemde fiyatlarla karşılıklı iletişim gösteren döviz kuru ve faiz oranları gibi maliyet unsurları önemli bir rol oynamaktadır.

Türkiye'de enflasyonu düşürmek amacıyla uygulanması düşünülen istikrar programının üç aşamalı olması hedeflenmektedir.

Birinci adım, mali ve parasal disiplin; ilk hedef olarak enflasyonun yüzde 50 civarına çekilmesi hedeflenmektedir. Bunun için bütçenin "fazla" vermesi uygulamasına devam edilerek, ödenecek kadar dış borç bulunacak ve iç borç ihtiyacı kademeli olarak azaltılacaktır. Ücret ve maaş artışları gerçekleşen enflasyona göre değil, beklenen enflasyona göre olacak, özelleştirme hızlandırılacak ve parasal-mali politikada disiplin sağlanacaktır.

İkinci aşamada reformlar yapılacaktır. Bu uygulamalarla faiz ve enflasyon oranı gerilemeye başladığında doğacak olumlu havadan yararlanılarak yapısal reformlar devreye

sokulacaktır. Vergi reformu ile kamu gelirleri arttırılacak ve sosyal güvenlik reformu sayesinde kamunun borçlanma ihtiyacı azaltılacaktır. Bankacılık alanında yapılacak reformlar ile de mali sistem güçlendirilecektir.

Son aşamada enflasyon düşmeye başlayınca para operasyonu devreye girecektir. Bu konuda 1 liranın 1 dolara eşit olduğu "Currency Board" sistemine geçiş kararı alınabilecek ya da sıfır silme operasyonu gündeme gelebilecektir.

III. Türkiye'de Kamu Maliyesi

Kamu kesimi, işleyişi ve sonuçları ile toplumun sosyo-ekonomik örgütlenmesinin ve güç dengelerinin bir görüntüsüdür. Bu görüntünün aynası ise kamu harcamaları ve gelirlerinin büyüklüğü ve birleşimidir. Kamu kesiminin ekonomideki işlevlerini yerine getirme aracı olan kamu harcamalarının ve bu harcamaların finansmanını sağlayan kamu gelirlerinin GSMH'ya oranları kamu kesiminin büyüklüğünü değerlendirmede başvurulan ölçütlerdir.

Türkiye'de kamu kesimi beş ana alt bölüme ayrılır. Bunlar genel ve katma bütçeden oluşan konsolide bütçe, yerel idareler, fonlar, döner sermayeli kuruluşlar ve kamu iktisadi teşebbüsleridir. Doğaldır ki, kamu iktisadi teşebbüsleri tümü ile kamu kesimi sayılmaz. Zira, kamu kesimi tanımlaması, üretim araçları mülkiyetine göre değil hizmetlerin topluma sunuluş biçimine göre yapılmaktadır. Bu tanımlamaya göre, topluma bedelsiz hizmet sunan ve üretim maliyetini vergi ve benzeri kamu gelir araçlarından karşılayabilen kesime kamu kesimi denir. Bu tanıma göre, KİT'ler tümü ile değil, fakat zararları itibarıyla kamu kesimi olarak kabul edilirler.⁵

Ülkemiz gibi borç stokunun ve faiz oranlarının yüksek olduğu ülkelerde, bütçe dengesi iki farklı şekilde hesaplanmaktadır. Birinci hesapta bütçenin tüm giderleri ile gelirleri arasındaki fark bulunmaktadır. Giderler gelirlerden fazla ise dengenin "açık", gelirler giderlerden fazla ise "fazla" vermesi söz konusudur.

İç borcun ana para ödemeleri bütçede yer almamaktadır. Borcun yüksek olduğu ülkelerde faiz ödemeleri hariç tutularak bir hesap daha yapılmaktadır. Cari harcamalar, yatırım harcamaları ve faiz dışındaki transfer ödemelerinden oluşan giderler ile gelirlerin karşılaştırılmasına "faiz dışı denge" denmektedir. Giderler gelirlerden fazla ise faiz dışı açık, aksi durumda ise faiz dışı fazla söz konusu olmaktadır.

Türkiye'de 1994 yılına kadar faiz dışı bütçe açık vermiştir. Kriz yılı olan 1994'de harcamalar kısılınca ve ek vergiler uygulanınca bu açık fazlaya dönüşmüştür. "Fazla" 1995 ve 1996'da devam etmiştir. 1997'de gerilemesine rağmen yine de fazlalık söz konusu olmuştur.

"Faiz dışı fazla/gayri safi milli hasıla" oranında 1998 yılı için yüzde 3.9'luk bir hedef belirlenmiştir. Yılın ilk beş ayında faiz dışı bütçe dengesinin 1.2 katrilyon lira fazla vermesi, bu hedefe ulaşmanın zor olmayacağını göstermektedir. Faiz dışı bütçe dengesinin fazla vermesi, iç borç sorununun kötüleşmesini önlemektedir. Bütçeden kaynaklanan

⁵ İzzettin Önder, BASİSEN, İstanbul. Banka-Sigorta İşçileri Sendikası Dergisi, Mart 1995, Sayı:54, s.19

borçlanma gereksinimindeki azalma enflasyonun azalmasına neden olmaktadır. Çünkü bu “fazla” Merkez Bankası kaynaklarına başvurma ve para basma ihtiyacını azaltmaktadır.

Tablo 4
Kamu Kesiminin Ekonomideki Nisbi Büyüklüğü (%)

Yıllar	Kamu Kesimi Harcamaları /GSMH	Kamu Kesimi Gelirleri/GSMH	Kamu Kesimi Vergi Gelirleri/ GSMH	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/ GSMH	GSMH (Trilyon TL.)
1981	23.8	19.8	15.1	4.0	8.0
1983	23.8	18.9	13.7	4.9	14.1
1985	22.7	19.1	11.9	3.6	36.0
1987	28.0	22.0	14.5	6.0	76.6
1988	26.0	21.4	13.9	4.7	134.1
1989	25.6	20.5	14.5	5.2	235.3
1990	27.6	20.1	15.5	7.4	400.0
1991	28.6	18.3	16.6	10.2	630.8
1992	28.1	19.1	17.8	10.6	1103.8
1993	27.7	21.3	19.1	12.0	1929.2
1994	28.8	21.9	18.4	7.9	3887.9
1995	26.2	20.4	17.0	5.2	7854.9
1996	31.6	22.2	17.5	9.0	14978.1

Kaynak : DPT. Temel Ekonomik Büyüklükler. Haziran 1993.. DTM: Başlıca Ekonomik Göstergeler. Ağustos-Eylül 1997. T.C. Maliye Bakanlığı: 1997 Yıllık Ekonomik Rapor.

Tabloda Türkiye’de kamu harcamalarının ve gelirlerinin GSMH’ya oranları yer almaktadır. Bu oranlar bize kamu kesiminin ekonomideki nispi büyüklüğünün 1981-1996 döneminde nasıl değiştiğini göstermektedir. Tablonun ilk iki sütunundaki oranlara mali yük olarak bakabiliriz. Üçüncü sütun kamu kesiminin halka yüklediği vergi yükünü temsil etmektedir. Tablo bize gerek vergi yükü, gerek mali yük göstergelerinin 1985’e kadar gerilediğini, bu tarihten sonra yükselmeye başladığını göstermektedir. Kamu kesiminin gelirlerinin GSMH’ya oranı en yüksek değerine 1987’de, kamu harcamalarının GSMH’ya oranı ise en yüksek değerine 1991’de ulaşmıştır.

Yukarıdaki tabloda bize Türkiye’de devletin yerini seçilmiş bazı ülkelerle ve AB ile karşılaştırma imkanı vermektedir. Türkiye’de vergi yükü ve mali yük, karşılaştırılan tüm ülkelere göre daha düşüktür. 1987-1989 döneminde vergi yükü %29 ve kamu harcamalarının GSMH’ya oranı %49 civarındadır. Türkiye için aynı dönemde bu oranlar %21 ve %27 civarında hesaplanmıştır. 1987 yılında Yunanistan’da kamu harcamalarının GSMH’ya oranı %44.6 ve vergi gelirlerinin GSMH’ya oranı ise %25.8 olarak tesbit edilmiştir.

Tablo 5
Seçilmiş Yıllarda ve Seçilmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları ve
Kamu Gelirlerinin GSMH'ya Oranı (%)

	Kamu Harcamalarının GSMH'ya Oranı %			Kamu Gelirlerinin GSMH'ya Oranı %		
	1980	1991	1994	1980	1991	1994
Türkiye	26.3	30.4	33.6	22.3	20.7	19.5
Almanya	30.0	32.5	33.6	24.0	32.0	31.6
ABD	20.7	-	23.0	19.9	-	19.9
Fransa	39.3	43.7	47.4	39.4	40.9	40.7
İspanya	26.6	34.0	36.5	24.0	32.0	32.6
İtalya	41.0	49.6	0.4	31.2	9.9	39.9
Japonya	18.4	15.8		11.6	4.5	21.1
Portekiz	34.0	43.3	2.8	26.8	6.6	33.7
Yunanistan	35.0	60.0	2.9	29.6	2.2	27.9

Kaynak : Dünya Bankası; World Development Report, 1987, 1996., 1997.

Kamu kesimi borçlanma gereksiniminin hızla artması, bir yandan genel fiyat düzeyi diğer yandan da faiz haddi üzerinde ciddi bir arttırıcı faktör rolü oynamaktadır. Kamu açıkları Merkez Bankası kaynaklarından karşılandığı durumda fiyatlar yükselmektedir. Buna karşılık, kamu açıkları para veya sermaye piyasasından borçlanarak karşılandığında faiz haddi yükselme eğilimine girmektedir.

Kamu kesimi açığının büyümesi, doğrudan ya da dolaylı yoldan dış borçların da artmasında önemli bir rol oynamaktadır. Aksi takdirde ya Hazine doğrudan dışarıdan borçlanmakta ya da iç de faiz haddi yükselişleri karşısında dışarıdan içeriye sıcak para girişi yaşanmaktadır. Dışarıdan giren sıcak para, içeride üretici faaliyette kullanılırsa olumlu bir gelişme söz konusu olur. Ancak, dışarıdan gelen sıcak para sadece finans alanında faiz geliri sağlayıp, dışarı çıkarsa ekonomide dış kanama büyür ve kısa vadeli sorunlar uzun vadeye taşınmış olur. Bunun anlamı, ekonomideki risk faktörünün yükselmesi ve buna bağlı olarak da reel yatırımların giderek zayıflamasıdır.

Bu durum karşısında kamu harcamalarının azaltılması veya vergi gelirlerinin artırılması gündeme getirilmektedir. Bir kısım iktisatçılar devletin küçülmesi anlamında kamu harcamalarının azaltılmasını savunmaktadırlar. Ancak ne varki daha önceki tablodan da görüldüğü gibi gerek ekonomileri Türkiye'ye benzeyen, gerekse OECD ülkelerine baktığımızda bu ülkelerin kamu harcamalarının GSMH'ya oranı Türkiye'ninkinden daha yüksektir. Bu nedenle kamu açıklarının küçültülmesinde, kamu kesiminin daraltılması fazla olası değildir. Zaten, tüm çabalara rağmen, 1980'ler boyunca da kamu kesimi küçültülemediği görülmüştür.

Tablo:6
Kamu Kesimi Toplam Gelir ve Harcamaları

	Cari Fiyatlarla, Milyar TL. At Current Prices, Billion TL.				GSMH'ya Oranlar (Yüzde) Percentage share in GNP			
	1995	1996	1997 (1)	1998 (1)	1995	1996	1997 (1)	1998 (1)
Vergiler	1.353.533	2.698.258	5.515.440	10.561.983	17,2	18,0	19,0	21,5
-Vastiasız	512.136	967.743	1.955.182	4.135.033	6,5	6,5	6,7	8,4
-Vastialı	825.247	1.702.700	3.512.456	6.315.102	10,5	11,4	12,1	12,9
-Servet	16.150	27.815	47.802	111.848	0,2	0,2	0,2	0,2
Vergi Dışı Normal Gelirler	130.436	155.880	162.969	441.093	1,7	1,0	0,6	0,9
Faktör Gelirleri	263.798	683.102	1.175.710	2.138.086	3,4	4,6	4,0	4,4
Sosyal Fonlar	-130.884	-299.792	-707.289	-1.317.234	-1,7	-2,0	-2,4	-2,7
TOPLAM	1.616.884	3.237.448	6.146.830	11.823.927	20,6	21,6	21,2	24,1
- Özel ve Gayri Men.Sat.Gel.	25.153	29.790	187.922	660.000	0,3	0,2	0,6	1,3
TOPLAM GELİR	1.642.036	3.267.238	6.334.752	12.483.927	20,9	21,8	21,8	25,4
Cari Harcamalar	747.574	1.470.908	3.248.768	5.540.326	9,5	9,8	11,2	11,3
Yatırım Harcamaları	300.202	794.614	1.738.939	2.850.388	3,8	5,3	6,0	5,8
Sabit Sermaye	330.142	762.067	1.671.929	2.850.000	4,2	5,0	5,8	5,8
Stok Değişmesi	-29.940	32.547	67.010	388	-0,4	0,2	0,2	0,0
Transfer Harcamaları	914.767	2.170.911	3.761.109	7.895.311	11,6	14,5	12,9	16,1
Stok Değişim Fonu	87.759	171.563	356.490	428.990	1,1	1,1	1,2	0,9
TOPLAM HARCAMA	2.050.302	4.607.996	9.105.306	16.715.016	26,1	30,8	31,3	34,1
BORÇLANMA GEREĞİ	408.265	1.340.760	2.770.553	4.231.085	5,2	9,0	9,5	8,6
Konsoli Bütçe	316.623	1.238.128	2.625.000	3.993.000	4,0	8,3	9,0	8,1
KİT	-15.251	-77.442	-165.353	152.737	-0,2	-0,2	-0,6	0,3
İşletmeciler	-48.162	-62.112	172.246	217.705	-0,6	-0,4	0,6	0,4
Tasarıfı	32.911	-15.330	-337.599	-64.968	0,4	-0,1	-1,2	-0,1
Mahalli İdareler	16.711	52.984	127.965	38.193	0,2	0,4	0,4	0,1
Döner Sermaye	3.119	-1.632	-2.235	-5.400	0,0	0,0	0,0	0,0
Sos. Güm.Kur.	49.577	36.957	-3.373	63.347	0,6	0,2	0,0	0,1
Fonlar	47.740	17.524	56.117	-100.119	0,6	0,1	0,2	-0,2
Özel Kap.Kur.	-10.314	74.241	132.432	89.327	-0,1	0,5	0,5	0,2
GSMH (Milyar TL.)(1)	7.854.887	14.978.067	29.054.455	49.078.785				

Kaynak : DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Ağustos 1998, s:86.

(1) Kısım 1997 tarihinde yayınlanan 1998 yılı Programı'nda yer alan tahmin ve hedeflerdir.

Kamu kesiminde verimliliği arttırmak temel ilke olarak ele alındığında, kamu harcamalarının azaltılması bir yana, artırılması gereklidir. Bir üretim faaliyetine yapılan kaynak tahsisi, sadece gereğinden fazla yapıldığında değil, gereğinden az yapıldığında da israf oluşturur. Türkiye’de bazı hizmet kalemlerine gereğinden fazla pay ayrıldığı için ciddi israf yaşanmaktadır. Örneğin eğitime gereği biçimde kaynak ayrıldığı için, aşırı kalabalık sınıflarda, yetersiz öğretmenlerle yürütülen eğitim bir israftır. Bu nedenle daha fazla kaynak aktarılmalıdır.

Şu halde işin asıl can alıcı yönünün vergi gelirlerini arttırmak olduğu ortaya çıkmaktadır.

IV. Vergi Politikası

Ekonomik istikrar konusunda hemen herkesin üzerinde durduğu temel konuları: enflasyonu aşağıya çekmek, yatırımları canlandırıp işsizliği azaltmak ve gelir dağılımını iyileştirmek olarak belirleyebiliriz.

Bunun için de ilk hedef, uzun zamandır enflasyona kaynaklık eden kamu maliyesini içinde bulunduğu çıkmazdan çıkaracak önlemler konusunda işbirliği yapmak olabilir. Bugün Türkiye’de vergi yükünün düşük olduğu herkesçe söylenmektedir. Milli gelirden alınması gerekenden daha azı vergiye dönüşmektedir. Vergi yükü 1986-1995 arasında yüzde 15-18 arasında değişmiştir. Oysa, üyesi bulunduğumuz OECD ülkelerinde bu oran ortalama yüzde 30’dur. Bu, neredeyse yarı yarıya farktır. Yani, OECD ülkelerinde genelde devlet ülke gelirinin yüzde 30’una vergi olarak el koyup harcamalarını bu gelir ile yaparken, TC Devleti, bunun yarısı ile yani yüzde 15 dolayındaki bir vergi yükü ile yetinmektedir.

Tablo 6’dan da görüldüğü gibi 1995 yılında elde edilen vergi geliri, aynı yılın milli gelirinin yüzde 17.2’si demektir. Bu oran OECD ortalaması olan yüzde 30’a yaklaşıyorsa, vergi geliri 2 katrilyon TL’yi aşacaktı.

Vergi gelirlerinin bu denli düşük kalmasının altında, ekonominin önemli bir kısmının kayıt dışında bulunması, kayıt içi olanların bile kayıt dışına kayması yatmaktadır. Kayıt dışı kesim bazı tahminlere göre ülkemizdeki nihai mal ve hizmet üretiminin, hemen hemen yarısına yakındır.

Bu sorunları çözmek için öncelikle kayıtdışı ekonomiye özel önem verilmeli, vergi oranını düşürüp yaymalıdır. Milli gelirin paylaşımında da sermayedarlar % 73.4, ücretliler % 26.6 pay alırken, gelir vergi konusunda sermayedarlar ve diğerleri % 40, ücretliler % 60 yüke sahip olmaktadır. Bu gibi çarpıklıkların giderilmesi durumunda Türkiye GSMH’nin % 30’u oranında vergi geliri toplayabilir.

Bugünkü şekli ile Türk Vergi Sistemi normal ekonomik gelişmeyi izlemekte yetersiz bir görünüm arz etmektedir. Vergileme İlke ve prensipleri terkedilmiş günübürlük düzenlemelere gidilmiştir.

Vergi sistemimiz kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getiremez olmuş, fiskal yönden kamu harcamalarını karşılamada her geçen yıl yetersiz kalmıştır. Dolaysız vergilerden dolayı vergilemeye kayan ağırlık, sisteme anti sosyal bir görünüm vermektedir.

Öyle ki; gelir düzeyi ayrımı yapmadan herkesten aynı oranda tahsil edilen adaletsiz vergi türü “dolaylı vergiler”, toplam vergiler içinde 1996 yılında yüzde 60’a kadar yükselmiştir.

Türkiye’deki dolaylı vergi yükü son 12 yıldır sürekli artış göstermektedir. Türkiye 1970’lerin başında vergi gelirlerinin yüzde 62’sine yakını dolaylı vergilerden, yüzde 38’ini de dolaysız vergilerden sağlıyordu. Dolaylı vergilerin ağırlığı yıllar itibariyle azalmış ve 1984 yılında yüzde 44’de kadar gerilemiştir. Ancak, 1985 yılında Katma Değer Vergisi’nin uygulamaya konulması ve çok sayıdaki dolaylı verginin KDV kapsamına alınmasıyla birlikte bir anda dolaylı vergi yükünde bir sıçrama yaşanmış ve vergi gelirlerinin yüzde 52.3’ünü dolaylı vergiler oluşturmuştur. Ayrıca bu dönemde kamu kesimi borçlanma gereği yeniden artmaya başlamıştır. Kamunun borçlanma ihtiyacı 1991 yılında milli gelirin yüzde 10.5’i kadar bir büyüklüğe ulaşmıştır. 1992 yılında 15.1’le rekor kırılmıştır. Bu yıllar, kamunun iç piyasalardan ve dış piyasalardan rahatlıkla borç bulabileceği yıllardır. Bir vergi reformu ihtiyacı da Türkiye’nin gündemine bu yıllarda girmiştir. 1980’li yılların bir başka önemli özelliği de, gelirleri dolaylı vergi niteliğindeki kalemlerden kaynaklanan bütçe dışı bir çok kamu fonunun oluşturulmasıdır.

Milli gelirin yüzde 1.5’ine kadar varan kamu açıklarının, borçlanma ile sonsuza kadar finanse edilemeyeceğinin anlaşılmasıyla 1994 yılındaki kriz beklenmiştir. Sık sık yapılan seçimler yüzünden gittikçe büyüyen kamu harcamalarının borçlanma ile finanse etmenin bir sonu olmalıydı. Bu son 1993 yılında yaşandı ve 1994 krizi ortaya çıktı. 1994 krizinden sonra, sorunu kökünden çözecek bir vergi reformu yaparak krizden çıkmak yerine, enerjisini, ekonomik denge ve net aktif vergisi gibi bir defaya özgü vergiler almak yoluna gidilmiştir Doğrudan vergi olarak isimlendirilen bu vergilerin yanı sıra dolaylı vergilerde de çok önemli artışlar yapılmıştır.

Bunun en önemli nedeni de, dolaylı vergi oranlarındaki artışların çok kısa bir süre sonra gelir artışı olarak yansımalarıyla açıklanmaktadır. Örneğin KDV oranlarını bugün arttırdığımızda, izleyen ayın 20’sinde artırdığımız KDV’nin getireceği fazla vergi Hazine’ye gelir olarak girebiliyor. Ancak, gelir, kurumlar ve servet üzerinden alınan ve dolaysız vergi olarak isimlendirilen vergilerde yapılacak düzenlemeler sonucunu en erken bir yıl sonra almak mümkün olabiliyor.

Dolaylı vergilerin, adil bir vergi olmadığı genel olarak kabul edilir. Gelir ve servete bakılmadan herkesten aynı oranda alındığı için gelir dağılımını bozduğuna inanılır. Ancak, bu tür vergilerin, ekonominin bütün alanlarına kolayca yaygınlaştırılabilmesi, kolay tahsil edilmesi ve verimi yüksek bir vergi olması hükümetler tarafından tercih edilmesine neden olmaktadır.

Genel bütçe içerisinde gözüken bu dolaylı vergilerin dışında bir de fonlar ve mahalli idarelerin aldığı dolaylı vergiler bulunmaktadır.

Türkiye’de 1980’den sonra fon uygulaması çok yaygınlaşmıştır. 1980 öncesinde 33 adet fon mevcut iken, 1990’da 104’e çıkmıştır. Fon uygulaması ile gelirleri belirli harcamalara tahsis etme, bu kanaldan bütçe usulleri ve denetimi dışında harcama yapma düzeni yerleştirilmiştir. Artan sayıları ve kendilerine tahsis edilen kaynakları ile fonlar genel bütçe yanında sayısız ikinci, üçüncü bütçe görünümü kazanmışlardır.

Ülkemizde her şeyden önce vergi dairelerinin kendi sınırları içerisindeki tüm işlemleri kavrayabilecek hale gelmesi gerekir. Bunun için eğitilmiş eleman, yeterince teknolojik gelişmelerden yararlanmak bir anlamda zorunlu olmaktadır. Ancak bu bağlamda

vergi dairelerinin bir bölümünde var olan bilgisayarların daktilo makinası görevi dışında herhangi bir amaca yönelik kullanılmadığı görülmektedir. Örneğin halen vergi daireleri arasında "On-line" bağlantı yoktur.

V. Kamu Harcamalarının Ekonomik Dağılımı

Kamu harcamaları fonksiyonel olarak dört ana grup altında sınıflandırılmaktadır:

- Genel idare hizmetleri harcamaları.
- Ekonomik hizmetler harcamaları.
- Sosyal hizmetler harcamaları.
- Borç faizi ödemeleri.

Genel idare hizmetleri harcamaları konsolide bütçe harcamaları içinde en büyük paya sahip kategoriye oluşturmaktadır. 1981-1991 döneminde konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık yarısı genel idare hizmetlerine tahsis edilmiştir. Genel idare hizmetleri kategorisi içinde, genel hizmet, savunma ve adalet-emniyet hizmetleri yer almaktadır.

1981-1991 döneminde konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık beşte biri ekonomik hizmet üretimine ayrılmıştır. Konsolide bütçeden finanse edilen başlıca ekonomik hizmetler şunlardır: Tarım-orman ve köy işleri, su işleri, karayolları, ulaştırma ve madencilik faaliyetleri.

Sosyal hizmet harcamaları 1980'li yıllarda konsolide bütçe harcamalarında altıda biri oranında bir paya sahip olmuştur. Eğitim, sağlık, kültür ve turizm hizmetleri konsolide bütçeden tahsisat ayrılan başlıca sosyal hizmet kategorileridir.

Sosyal hizmet harcamaları ile gelir dağılımı arasında çok sıkı ve iki yönlü bir ilişkinin olduğu saptanmıştır. Sosyal hizmet harcamaları gelir dağılımını düzeltir, fırsat eşitliğini geliştirir.

Borç faizi ödemeleri konsolide bütçe harcamalarının 1989-1993 döneminde %20'sini, 1994-1995 döneminde %33'ü aşmıştır. Faiz ödemeleri transfer niteliğinde olduğundan ekonomide gelir ve kaynak dağılımını bozmakta, enflasyonist baskıları arttırmaktadır.

Kamu harcamaları ekonomik olarak üç kategoride sınıflandırılabilir: Bunlar cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarıdır. Türkiye'de kamu harcamaları içinde en yüksek oransal pay cari harcamalara ayrılmaktadır. 1989-1993 döneminde konsolide bütçe harcamalarının %45'den fazlası personel giderlerine ve öteki cari harcamalara tahsis edilmiştir. Bu dönemde, devleti küçültme gayretlerine rağmen cari harcamalar artmaya devam etmiştir.

1989-1995 döneminde konsolide bütçe cari harcamalarının %78'i personel ödemelerine, %22'si öteki cari harcamalara tahsis edilmiştir.

Tablo 7
Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Dağılımı (%)

	1981-1983	1984-1988	1989-1993	1994-1996
1. Cari Harcamalar	42.7	37.5	46.8	36.2
Personel	26.5	23.8	37.4	28.0
Diğer cari	16.2	13.7	9.4	8.1
2. Yatırım Harcamaları	19.7	18.1	12.9	7.0
3. Transfer Harcamaları	37.6	44.4	40.3	56.8
Faiz Ödemeleri	6.2	16.4	20.0	35.0
Transfer Harcamaları/GSMH	3.9	7.6	8.0	13.6

Kaynak : DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992), Mayıs 1993; DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler.

1980-1984 döneminde yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı %19 civarında idi. 1994-1996 döneminde % 7'ye düşmüştür.

Bu dönemde kamu kesimi gelir-gider dengesi ciddi biçimde bozulmuştur. Devlet harcamaları artarken normal gelirler aynı ölçüde arttırılamamıştır. Devlet harcamalarındaki artış, yüksek faizle borçlanma, borcu ve faizini ödemek için tekrar borçlanma gibi bir kısır döngü yaratmıştır.

Konsolide bütçe yatırım harcamalarının oran olarak küçülmesinin bir nedeni de devleti ekonomik olarak küçültme tercihi ve bu doğrultudaki politika uygulamalarıdır. Ayrıca konsolide bütçe harcamalarında yatırım harcamalarının payının azalmasında fon sisteminin gelişmesi de etkili olmuştur. Diğer yandan bu dönemde belediyelere daha fazla kaynak transfer edilmiştir. Konsolide bütçe harcamaları içinde son on yılda nispi payı sürekli artan ve reel olarak büyüyen kalem, transfer harcamalarıdır. Transfer harcamaları doğrudan bir mal ve hizmet alımı karşılığı olmayan, bir kısım ekonomik faaliyetleri özendirmek, toplumun düşük gelirli kesimlerinin refah seviyesini yükseltmeye katkıda bulunmak amacıyla yapılan harcamalardır.

Diğer yandan, yerel yönetim hizmetlerine talep, nüfus artışına ve kentleşmeye paralel olarak artmaktadır. Türkiye'de kentleşme hızı ve büyük şehirlerde nüfus artış hızı, ülkedeki nüfus artış hızının çok üstünde seyretmektedir. Bu gelişmeler yerel yönetim hizmetlerine olan talebi her geçen gün arttırmaktadır. Yerel yönetimlere ayrılan kaynaklar artan hizmet talebi ve harcama ihtiyacı karşısında yetersiz kalmaktadır.

Türkiye'de 1980'li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin güçlendirilmesi stratejisi doğrultusunda bu kuruluşlara daha çok kaynak kullanma imkanı sağlanmıştır. Bazı vergiler belediyelere bırakılmış ve belediyelere genel bütçeden daha çok kaynak transfer edilmeye başlanmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda yerel yönetimlerin gelirleri reel olarak yükselmiştir. 1980'li yılların başında yerel yönetim gelirlerinin GSMH'ya oranı %1,5-2 civarında idi. Bu oran 1990'lı yıllarda %3'ü aşmıştır.

VI. Sonuç

Türkiye’de kamu maliyesinin birinci sorunu devlet bütçesinin küçüklüğüdür. Ulusal gelirin yüzde 23’ü civarındaki bir konsolide bütçe büyüklüğü ile Türkiye’nin bugünkü ekonomik sorunlarına ve toplumsal taleplerine cevap verilmesi mümkün değildir. Bu bütçe büyüklüğü, AB ülkeleri ortalamasının yaklaşık yarısı boyutundadır.

İkinci önemli sorun, devlet bütçesinin giderek daha çarpık bir birleşime sahip olmasıdır. Konsolide bütçenin 1996’da yüzde 37.9’u faiz harcamalarına ayrılmaktadır. Bu, dünya ülkeleri arasında benzersiz bir durumdur. Toplanan vergilerin daha da büyük bir bölümü faiz harcamalarına ayrılmakta, bütçe gerçek işlevinden uzaklaştırılmaktadır. 1996’da toplanan vergilerin yüzde 66.6’sı faiz ödemelerine ayrılmıştır. Ücretlilerin toplam vergi gelirlerinin yüzde 50’sini karşıladığı düşünülürse, ücret üzerinden alınan tüm dolaysız ve dolaylı vergiler toplamının faiz ödemelerini karşılamaya yetmediği görülmektedir. Kısacası, devlet rantiyeye kesimine yönelik bir aktarma organına dönüştürülmüş bulunmaktadır. Devlet vergi alması gereken kesimlerden borçlanmakta; buna karşılık vergi alabileceği kesimlerden elde ettiği gelirleri borçlandığı kesimlere transfer etmektedir.

Öte yandan, faiz hariç bütçe büyüklüğü Türkiye’de yüzde 14-15 gibi bir düzeye indirilmiş olduğu için, devletin hizmet üretme kapasitesi iyiden iyiye düşürülmüştür.

Kamu açıklarının giderilmesi ve bu arada büyüyen faiz ödemelerine daha fazla yer ayrılabilmesi için şimdiye kadar harcamalarda gerekli-gereksiz kısıntılar yapmaktan başka ciddi bir önlem alınmamıştır. Oysa harcamaların kısılması imkanlarının sonuna gelinmiş, hatta birçok hizmet alanında ciddi yetersizlikler baş göstermeye başlamıştır. Kaldı ki, Türkiye’de kamu açıklarının nedeni, gider aşırılığından ziyade gelir yetersizliğinden kaynaklandığı için neşterin doğru yere vurulması gerekmektedir. Vergi ödevlerini yerine getirmeyerek, vergi bağışıklıkları şemsiyesini sürekli genişlemeye zorlayarak kendi sıkıntılarını kamunun üzerine atmayı beceren ve böylece kamu maliyesi krizinin büyümesine katkıda bulunan kesimlerin vergilendirilmesinden başka kalıcı ve adil bir çözümün olmadığı noktasında bugün bilim çevrelerinin büyük bir çoğunluğu birleşmektedir.

Vergi gelirlerini köklü bir biçimde arttırma olanakları Türkiye koşullarında mevcuttur. Çünkü Türkiye’deki fiili vergi yükü, ülkenin gelişmişlik düzeyine ve varolan vergi kapasitesine kıyasla oldukça düşüktür. Merkezi ve yerel vergiler yanında sosyal güvenlik vergilerini de içeren toplam vergi gelirlerinin ulusal gelire oranı Türkiye’de 1996’da yüzde 21.6 iken, AB ülkeleri ortalaması yüzde 41.4’tür.

İstanbul Sanayi Odası’nın açıklamasına göre; bugün yüzde 55 kadarı kayıt altında olan ekonominin yüzde yetmiş kayıt altına alınırsa vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak kamu maliyesindeki açık da daralır ve bundan kaynaklanan enflasyon da düşecektir.

İSO’nun hesaplamalarına göre kayıt dışı ekonomi yüzde 30’a kadar geriletebilse, yüzde 85 olarak gerçekleşen 1996 enflasyonu yüzde 30’u aşmayabilirdi. Kayıt dışı ekonomi yüzde 20’ye geriletilse, vergi gelirleri 2 katrilyona yaklaşacak ve 1996 enflasyonu yüzde 7.5’a kadar inebilecektir.⁶

İşte bu, AB normlarına yakın bir vergi düzeni ve enflasyon oranına yaklaşmak demektir. Hedeflenenler gerçekleşirse, orta vergi gelirleri, devletin borçlanma talebini azaltacağı için fon talebi özel kesimin ihtiyacı ile sınırlı kalır ve hızla düşer. Aşağıya düşen

⁶ Forum, TOBB Aylık Dergisi, 15 Ağustos 1997, Yıl:4, Sayı:8,s.11

faizler, kaynak kullanmanın maliyetini düşüreceği için yatırımları canlandırır, istihdamı artırarak işsizliği azaltır, bir yandan da bütçeyi rahatlatır.

Artan vergi gelirleri ile birlikte azalan bütçe açıkları, cari işlemler dengesi açıklarını, kapatmaya da yardımcı olur. Bu durumda kur artışlar yavaşlar, dış borç ödemeleri yükselen kur külfetinden kurtulur. Kamu kesiminin rahatlaması ile birlikte kaynaklar yatırımlara, özellikle enerji, ulaştırma, haberleşme gibi acil altyapı yatırımlarına harcanır. İstikrarlı kur ve faizler özel kesiminde uzun vadeli yatırımlara yönelmesine de neden olurlar.

Kamu açıklarının milli gelir içindeki payı ile enflasyon arasındaki ilişkiler sadece regresyon analizinin sonuçları ile sınırlı değildir. Kamu açıklarının önlenmesi halinde, makro dengeler üzerinde etkili olacak çeşitli süreçlerin devreye girmesi beklenmektedir. Her şeyden önce kamu açıklarının giderilmesi ile birlikte makro dengeler üzerinde son derece etkili olduğu bilinen enflasyon beklentileri kırılma sürecine girecektir. Azalan kamu açıkları ile birlikte fiyat hareketlerinin yön değiştireceği piyasalarca hemen algılanacak, karar alıcılar, geçmişe göre çok farklı tepkiler vermeye başlayacaktır. Piyasalarda farklı tepkilerin ortaya çıkması her şeyden önce finansal piyasalarda etkisini gösterecek, enflasyonun gerileyeceği beklentisi ile birlikte faizler düşmeye başlayacaktır. Bu gelişmeler de bütçeyi rahatlatacak önemli kazanımlar ortaya çıkaracaktır. İhmal edilen altyapı yatırımlarının finansmanı için gerekli kaynak bulunacaktır. Altyapı yatırımlarının ekonomiyi uyarıcı etkileri günümüzde çok önemsenmektedir.

Kamu açıklarının kapatılması, özel sektör açısından da önemli kazanımları beraberinde getirecektir. Her şeyden önce istikrarlı kur ve faizler, özel kesimin önünü görebilmesini sağlayacak ve uzun vadeli yatırımlar için de gerekli zemin hazırlanmış olacaktır. Devlet fon piyasalarından çekilmeye başlayacak, böylece toplam fon talebi, özel kesimin fon ihtiyacı ile sınırlı kalacak ve faiz oranları düşmeye başlayacaktır.

Yapılan hesaplar, ekonominin büyük bölümünün kayıt altına alınması durumunda, mevcut vergi gelirlerinin çok daha düşük vergi oranları ile elde edilmesinin olası olduğunu göstermektedir. Vergi oranlarının düşürülmesinin kayıt dışı işlemleri de kayıt altına almayı kolaylaştıracağı açıktır. Vergi oranlarındaki düşüş nedeni ile ekonomide işletmelerin büyük kısmı yeni kaynağa kavuşacaklar ve üretimlerini arttıracaklardır. Sonuçta vergiye matrah olan büyüklükler artacak ve ekonomide büyüme nedeniyle vergi gelirlerinde oranlar değiştirilmeden reel artış elde edilecektir.

KAYNAKLAR

- Capital. Aylık Ekonomi Dergisi, Mart 1998, Yıl 6, Sayı 3.
- DPT. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, Ankara 1995.
- DPT. İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik, Ankara 1994.
- DPT. Temel Ekonomik Göstergeler, Ağustos 1998.
- DPT. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). 1996 Yılı Çalışma Programı Destek Çalışması.
- DPT. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1996.
- DPT. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1997 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ankara 1997.
- Forum. TOBB Aylık Dergisi, 15 Ağustos 1997, Yıl 4, Sayı 8.
- Önder, İzettin. BASİSEN, İstanbul, Banka-Sigorta İşçileri Sendikası Dergisi, Mart 1995, Sayı 54.
- Şahin, Hüseyin. Türkiye Ekonomisi, Bursa; Ezgi Kitabevi Yayınları, 1998.
- T.C. Maliye Bakanlığı: 1997 Yıllık Ekonomik Rapor.