

**DEVLET-EKONOMİ İLİŞKİLERİ ÜZERİNE
BAZI DÜŞÜNCELER**

Doç. Dr. Eser KARAKAŞ

**İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü**

Devletin ekonomideki büyüklüğünün doğru bir yöntemle ölçülmesi, kamu kesimine ilişkin sorunların çözümlenme sürecine girmesi için, örneğin daha küçük ama daha etkin bir devlet yapısına kavuşabilmek için atılması gereken adımların hiç şüphesiz birincisidir.

Geleneksel olarak kamu kesiminin ekonomideki payının ölçümüne harcamalar açısından yaklaşılmaktadır. Kamu kesimini oluşturan altı öğenin (konsolide bütçe, KİT'ler, fonlar, yerel yönetimler, sosyal güvenlik sistemi, döner sermaye) harcamalarının toplamı devletin ekonomideki büyüklüğünü vermektedir. Aynı tutara söz konusu altı öğenin gelirlerini demestirerek de ulaşmak kuramsal olarak mümkündür; eğer toplam kamu harcamaları, toplam kamu gelirlerini aşıyorsa, bir kamu kesimi finansman açığı (PSBR) söz konusudur. 1993 yılı sonu itibariyle, toplam kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı % 42'ye ulaşırken, toplam kamu gelirlerinin payı % 26'da kalmış, ortaya GSYİH'ya oranı % 16'yı bulan devasa boyutlarda bir kamu kesimi finansman açığı çıkmıştır. Bu aşamada çok sık yapılan bir yanlış, bu verilerden kalkarak, Türkiye'de vergi ya da benzeri yükümlülükler yükünün düşük olduğu sonucuna varılmasıdır; dönemlerarası bir analizde kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında muhasebe anlamında bir denklik söz konusudur ve her dönem ortaya çıkan açık, kamu harcamaları yapılabildiğine göre, ya bir sonraki nesile finanse ettirilmekte (yük kaydırılması) ya da çok çetrefil mekanizmalarla (örneğin enflasyon vergisi) o dönemde karşılanmaktadır.

Yukarıda belirtilen geleneksel yönetime göre saptanan kamu kesimi ekonomik büyüklüğü Türkiye gibi gelişmekte olan bir ekonomi için çok yüksektir ve kaynakların optimal kullanımında önemli sakıncalar taşımaktadır.

Kamu kesiminin büyüklüğünü saptamaya yönelik söz konusu geleneksel yöntem de, birçok konuda yetersiz kalmaktadır. Türkiye gibi iktisat ideolojisi çok az gelişmiş bir ülkede, kamu kesiminin gerçek boyutlarının saptanabilmesi için, yukarıdaki geleneksel yönetime ilâveten bürokratik karar mekanizmaları sonucunda ortaya çıkan fiyat çarpılmalarının da (price distortions) göz önüne alınması zorunluluğu mevcuttur. Bu fiyat çarpılmalarının en önemlileri şunlardır :

a) gümrük vergileri, eş etkili tedbirler ya da miktar kısıtlamaları sonucu ortaya çıkan korumacılık rantları

b) us dışı bir komplikasyon düzeyinde oluşturulan teşvik sistemi, teşvik uygulaması öncesi ve sonrası kâr hadlerini büyük ölçülerde farklılaştırarak, ser-

yamenin kesimler arası dağılımında çok büyük etkinlik kayıpları ve rantlar oluşturmaktadır.

c) kamu bankaları aracılığı ile piyasa faiz haddinin çok altında bazı kesimlere tanınan kredi kolaylığı, sermaye piyasasında büyük ölçüde idari rantlar oluşturmaktadır.

Tüm bu rantlar, nihai bir analizde, kamu harcamaları niteliğinde olduğundan, devletin ekonomideki boyatlarının saptanmasında mutlaka dikkate alınması gerekirken, geleneksel devlet muhasebe sisteminin doğallıkla dışında kalmaktadır. İdari rant yaratan bu mekanizmaların sayısını daha da arttırmak olanak dahilindedir. Sorun çok yalın bir matematik formülle ifade edilebilir :

$$\text{Kamu kesimi büyüklüğü} = \sum (P_i - P^*)^2$$

P_i = n adet malın idari kararlardan etkilenen fiyatları

P^* = bürokratik önlemler olmasa idi oluşabilecek hipotetik genel denge fiyatları

Formülden de anlaşılabilceği gibi, idari fiyatlar, genel denge fiyatlarına yaklaştıkça, ekonomide devletin müdahale büyüklüğü azalmaktadır. Buradan da anlaşıldığı gibi, eğer devletin ekonomi içindeki varlığı rekabetçi fiyatları etkilemiyorsa, devletin bu alandaki varlığı, ekonomi içindeki devletin boyutlarının hesaplanması işlemlerine dahil edilmemektedir. Diğer bir ifadeyle, örneğin hisse senetlerinin mülkiyeti kamuya ait bir firma, rekabetçi fiyatlarla, kamu yardımları olmaksızın piyasadaki varlığını sürdürebiliyorsa, bu firma kamu sektörü büyüklüğünün hesaplanması işlemlerine dahil edilmeyecektir.

İKTİSAT SİYASETLERİ VE RANT EKONOMİSİ

Geleneksel iktisat siyasetleri ancak kapalı ekonomilerde etkinliklerini sağlayabilmektedirler; halbuki günümüz dünyasında önemli küreselleşme eğilimleri gözlenirken Avrupa Birliği bünyesinde ekonomilerin ulusal tahditleri aşma süreci çok somut bir çerçeveye oturmuştur. Bu ulusal tahditlerin aşılması sürecine kaynaklık eden iki temel faktörden söz edebiliriz.

a) Sermayenin sınırsız serbest dolaşımı : Bu olgu, kimi karmaşık mekanizmalar aracılığı ile, ulusal iktisat siyaseti otoritelerinin para (emisyon ve faiz) ve maliye (harcamalar, vergiler) politikası uygulama özerkliklerini yaklaşık tümü ile sıfırlamaktadır. Bu çerçevede ortaya çıkan somut kurumlar (örneğin Avrupa

Merkez Bankası, sabit kur esaslı Avrupa Para Sistemi), iktisat siyasetlerinin etkisizleşme sürecine müessesesevi boyutlar eklemiştir. Vergi ahenkleştirmesi çalışmalarını çerçevesinde ulusal parlamentoların vergi yasası çıkartma, mevcut vergilerin matrah ve oranlarını değiştirme olanakları tümü ile kısıtlanırken, Avrupa Para Sisteminin getirdiği tahditler, kur politikalarını imkansızlaştırmıştır. 2000'li yılların başında, bugüne dek öğrendiğimiz iktisat politikaları ve ulusal merkez bankacılığı, iktisadi düşünce tarihi çerçevesinde ancak ele alınabilecektir.

b) Mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı : Bu olgu entegrasyon bölgesi içinde tüm mal ve hizmet fiatlarını zorunlu olarak eşitleyeceğinden, kapalı ekonomilerin geleneksel enflasyonist ve deflasyonist politikaları, sermayenin serbest dolaşımı ve sabit kur sistemi ile birlikte ele alındığında, tümü ile analiz dışında kalacaktır.

1980'lerin ve 1990'ların Avrupa'sında entegrasyon çabaları ve uluslararası iktisat dinamikleri ile ortaya çıkan iktisat politikalarının etkinliğini "de facto" yitirme süreci, çok daha önceleri Atlantik ötesinde hukuksal bir çerçeve içinde ele alınmaya çalışılmıştır. Entelleküel orijini James Buchanan'a borçlu olduğumuz "Anayasal İktisat" ekolü 90'lı yılların Avrupa'sında "de facto" kazanılan bu hakları "de jure" elde etme girişimi olarak da nitelendirilebilir.

Buchanan ve arkadaşları, özellikle üç konu üstünde ısrarla durmaktadırlar:

a) Para arzının artış oranının reel kesimde yaşanan ekonomik büyümeye endekslenmesi (enflasyonist baskının sonu).

b) Kamu kesimi finansman açıklarının GSYİH'nın belirli bir oranını aşmaması.

c) Kamu borç yükünün GSMH'ya oranına bir tavan saptanması.

Bu üç konuda yapılacak anayasal düzenlemeler ekonomideki muhtemel istikrarsızlıklara son verecektir.

Buchanan'ın anayasal düzende iktisat politikaları uygulayabilme özerkliğine son verme arayışları, Atlantik'in bu yakasında 1 Kasım 1993'de yürürlüğü giren Maastricht anlaşması çerçevesinde "de facto" ve "de jure" yaşama geçirilmiştir.

Bu sürecin en somut sonucu Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde ulusal iktisat siyasetlerinin artık yaklaşık tümü ile olanaksızlaşmasıdır.

Bu çok önemli sonuç, sadece iktisat siyasetleri konusunu değil, en geniş anlamında siyaset olgusunu radikal bir biçimde etkileyecektir.

İktisadi yaşamda ağırlıklı bir haksız bölüşüm ögesi (hakedilmemiş kazanç) olarak karşımıza çıkan bürokratik rantlar en geniş anlamıyla iktisat siyasetlerinin ürünüdür. İktisat siyasetlerinin yarattığı bu rantlar, siyasal iktidarların belki de iktidarı ele geçirme temel motivasyonudur. Kapalı ekonomilerde (rant yaratan iktisat siyasetleri dünyası) yarışmacı siyaset sürecinin altın madalyası, rant ekonomisinin direksiyonudur. Anayasal iktisat ya da Avrupa Birliği türü bir entegrasyonda sıfırlanma eğilimine giren rantlar, bu ülkelerde siyaset kurumu ve siyasetçi için yeni bir tanım gerektirmektedir. Siyaset, rant üretmediği sürece rant kollamayan, profesyonel nitelikte yeni bir politikacı türü ülkelerin gündemine gelecektir.

Ülkemiz de, özellikle 1980'li yılların başına kadar dünyanın en kapalı ekonomilerinin başında gelmektedir. 1970'li yıllarda rant ekonomisinin boyutlarının GSMH'nın yarısına ulaştığı görülmektedir. 24 Ocak kararları sonrasında, rant ekonomisinin boyutları belirgin bir biçimde azalmaya başlamakla birlikte, özellikle korumacılık ve teşvik rantları vahametini sürdürmektedir. 1 Ocak 1996'da Avrupa Birliği ile gerçekleştirilmesi için çaba gösterilen Gümrük Birliği olgusu, korumacılık rantlarına en büyük darbeyi vuracak, Türkiye ekonomisinin özellikle sanayi kesiminin nisbi fiyatlarını Avrupa Birliği ile eşitleyerek, çok önemli etkinlik kazançları sağlayacaktır. Bu çok olumlu rant kaybettiren olgu, sermaye transferlerini liberalize eden 32 sayılı karar ile birlikte ele alındığında, Türkiye'de de rant ekonomisi yandaşlarının saflarında gevşeme olacağı gerçeği (temennisi) ortaya çıkmaktadır. Rant kollama mekanizmalarının asgariye indirilmesi için nihai hedef hiç kuşkusuz Avrupa Birliği'ne tam üyeliktir. Bu hedefin içinde bulunduğumuz konjonktürde uzak gözükmesi, rant ekonomisine karşı yürütülecek mücadelede, Gümrük Birliği'ne dahil olma, DPT Teşvik Dairesinin kapatılması gibi tekil ama çok etkili önlemlerden vazgeçmemizi asla gerektirmemektedir.

Anayasal iktisat çalışmaları ve Avrupa Birliği çerçevesinde gündeme gelen Maastricht antlaşmasının kamu kesimine ilişkin tahditleri demokrasi kavramı çevresinde ilginç tartışmalara neden olmaktadır. Geleneksel görüş, iktisat politikaları alanında, demokrasinin temel hak ve özgürlüklere ilişkin "azınlık hakları" kavramına pek rağbet etmemektedir; şöyle ki yarışmacı bir siyaset platformunda salt çoğunluğu elde eden siyasi görüş, yetki aldığı dönem boyunca iktisat siyasetlerini tümü ile uygulayabilmekte, örneğin siyasal sorumluluğunu üstlenip,

enflasyonist bir politika izleyebilmektedir. Bu tür bir iktisadi ortamda bireylerin enflasyona maruz kalmama hakkının bir temel hak ve özgürlük olup olmadığı tartışılmamaktadır. Bu satırların yazarı, temel hak ve özgürlüklere ilişkin azınlık hakları konusunun, enflasyon örneğinde olduğu gibi, iktisadi alana da yaygınlaştırılmasından yanadır. Kamu açıkları nedeniyle enflasyon vergisi salmanın ya da iç borçlanma yolu ile nesillerarası yük transferleri yapma girişimlerinin, siyasal iktidarlarının manevra alanının dışında kalması gerektiği tartışması çağdaş iktisadın önemli bir konusu haline gelmiştir. Keza, vergileme yetkisine de bir üst sınır konulması aynı bağlamda ele alınmak zorundadır. Anayasal iktisatçılar sorununa ulusal anayasalar ya da Maastricht türü bir uluslararası antlaşma ile çözüm getirip, enflasyon ve iç borçlanmanın kişisel iktisadi temel hakları ihlal eden yönlerinden korunmak yollarını yaşama geçirmektedirler. Demokratik yöntemlerle iktidara gelmiş siyasi kadroların, demokratik karar mekanizmaları ile yatak odalarımıza kamera yerleştirme hakkı ne ölçüde saçma duruyorsa, aynı siyasi iktidarın çoğunluk kararı doğrultusunda enflasyon yaratma hakkı da o ölçüde saçmadır.

Anayasal iktisat sorunsalı, kamu kesimine ilişkin genel çözümler ve öneriler getirmekle birlikte, beraberinde getirdiği metodoloji ile tekil sorunlara yaklaşımda da önemli ipuçları taşımaktadır.

Bu doğrultuda devletin harcamalar yönüne yaklaşıldığında, gündemin birinci maddesine hiç şüphesiz KİT sorunu gelmektedir. KİT'lerin görev zararları bir yana bırakıldığında, işletme zararları konusu firma teorisi ve icra-iflas kanunu kapsamında incelenmelidir. Neoklasik iktisadi düşünce, firmaların hisse senetlerinin mülkiyet dağılımı konusunu analiz dışında tutma eğilimindedir; KİT'lerde bu kapsamda ele alınmalıdır. Avrupa Birliği'ne tam üyelik dorultusunda siyasi irade beyanında bulunan Türkiye, Roma Antlaşması'nın rekabeti düzenleyen 85 ve 86. maddeleri ve devlet yardımlarını düzenleyen 92. madde çerçevesinde KİT sorununu çözümlmeli ve KİT'leri iflas kanunu kapsamına almalıdır. Bir özel firma gibi, iflas kanununa tabi bir KİT, Roma Antlaşması'nın 85, 86 ve 92. maddelerine uygun bir yönetim anlayışı çerçevesinde, hisse senetlerinin mülkiyetinden bağımsız olarak etkin çalışabilir. Bu bağlamda mutlaka ilave edilmesi gerekli husus, iflas kanunu hükümlerinin ve Roma Antlaşması'nın söz konusu maddelerinin özel firmalara da aynen uygulanması, diğer bir ifadeyle özel sektörün de özelleştirilmesi gereğidir. Kapitalizm çok dinamik bir üretim tarzıdır ve firmaların, boyutları ne olursa olsun, iflas etmeleri sistemin en doğal parçasıdır. Amaç olarak saptanan rekabetçi kapitalizm ne ölçüde sisteme giriş

özgürlüğünü gerektiriyor ise, o ölçüde de sistemden çıkış özgürlüğünü de gerektirmelidir. Etkin bir çağdaş kapitalist yapılanma, her yıl binlerce firmanın iflas ettiği, ama binlerce firmanın da sisteme girdiği bir yapılanmadır. Vergi mükelleflerinin kaynaklarının KİT'lerin idamesi ya da özel firmaların kurtarılması için kullanıldığı bir sisteme kapitalizm demek oldukça güçleşmektedir. Çoğunluk oyunları, tüm vergi mükelleflerinin kaynaklarının etkin olmayan yerlerde harcanmasını meşru kılmamalıdır.

Devletin ekonomik faaliyetlerinin harcamalar bölümünde üzerinde hassasiyetle durulması gereken diğer bir önemli nokta da tarım destekleme alımları konusudur. 1990'lı yılların başlarında, tarım destekleme alımları için KİT'ler aracılığı ile yapılan ve KİT'lerin görev zararları içinde gözüken miktarlar, toplam KİT zararlarının yarısı dolayındadır. 1994 yılında ise, tarım destekleme alımları için yapılan harcamalar konsolide bütçe içinde ele alınmaktadır.

Tüm bu yıllarda tarım destekleme alımlarından kaynaklanan kamu finansman açıkları, toplam açıkların % 25'i dolayındadır. Bu açıklar sürdüğü sürece, kamu kesimine ilişkin sorunların çözümü zor görülmektedir; ama Türkiye'de toplam aktif nüfusun yaklaşık yarısının (diğer bir ifadeyle toplam seçmenlerin yarısını) kırsal alanda yaşadığı düşünülürse, çözümün siyaseten güçlüğü de kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Farklı bir anlatımla, tarım dışı kesimlerden toplanan vergiler, 1950'den bu yana, destekleme alımları aracılığıyla kırsal alana aktarılmakta, karşılığında da bu kesimler siyasal iktidara oy desteği vermektedirler; özellikle çok partili siyasal yaşama geçildiğinden bu yana Türkiye'nin ekonomi politişin temel denklemi de belki tarım sübvansiyonları-oy alışverişidir. Demografik nedenlerden bir kısır döngü gibi duran bu olgudan sıyrılmanın yegane yolu, kentlerden oy alan bir siyasal hareketin, bu oylara dayanarak siyasi iktidarı ele geçirmesidir.

Türkiye'de kamu sektörünün içinde bulunduğu ağır bunalıma çözüm arama çabaları zorunlu olarak kamu gelirlerini de gündeme getirmektedir; ama bu konuda yapılan çok önemli bir yanlış kamu harcamalarının genel seviyesini veri olarak alıp, kamu gelirlerini toplam kamu harcamaları düzeyine çekme eğilimidir. Türkiye gibi gelişmekte olan bir ekonomi için % 50'ler düzeyine ulaşmış bir harcamalar ya da vergi oranı ekonomiyi resesyona sürükleyecek bir orandır. Dolayısıyla, vergi gelirlerini artırma çabaları mutlaka kamu harcamalarını kısacak bir programla birlikte ele alınmalıdır.

Ülkemizde kamu gelirlerine ilişkin sorunlar tartışılırken, meselenin çok önemli teknik özelliklerini bir yana bırakırsak, ele alınması mutlaka gerekli iki konu bu satırların yazarının gündeminde ön plana çıkmaktadır; bunlardan birincisi Anayasa'da yer alan mali güce göre vergi ödeme ilkesinin yeniden yorumlanmasıdır. Mali güce göre vergi alınması ilkesi, nedense maliyeciler tarafından yorumlanırken gelir vergisi ile özdeşleştirilerek yorumlanmaktadır. Mali gücün temel göstergesinin gelir olduğu sanısı Türk Vergi sistemi'nde büyük çarpıklıklara neden olabilmektedir. Bugün için zor dahi görünse, yurttaşların kamu harcamalarının finansmanına katılma paylarının tüketimlerine oranla saptanması, Türk mali ve ekonomik sisteminde mevcut bazı açmazları çözümlenmede (örneğin iç tasarruf haddinin artırılması sorunu) büyük yarar sağlayacaktır.

Türk Vergi Sistemi'ne ilişkin diğer çok önemli bir konu da (gelir mali gücün göstergesi olduğu sürece), toplam gelir vergisi mükelleflerinin toplam seçmen sayısı içindeki oranının düşüklüğüdür. Ülkemizde yaklaşık 40 milyon seçmen (kamu malı talep eden kişiler), buna mukabil yine yaklaşık 6 milyon beyannameli mükellef bulunmaktadır. Bu oran A.B.D.'de % 90'a yakındır. Türkiye'de yukarıdaki verilen ışığında düşündüğümüzde, yaklaşık 30 milyon seçmen politikacılar ile oy kamu harcaması değişimini gerçekleştirirken, bu değişimin zorunlu bölümünü oluşturan vergi ödeme yükümlülüğünden uzak durmayı başarabilmektedirler; ve bu seçmenler mali yüküne katlanmadıkları kamu harcamalarını sonsuz bir esneklikle talep etme özgürlüğüne sahiptirler. Bu oldukça garip görünüm değiştirilmediği, yani toplam gelir vergisi mükellef sayısı seçmen sayısının % 70'lerine ulaşmadığı sürece, mali sistemin krizden kurtulması adeta olanaksız görülmektedir.