

# TÜRKİYE’DE İKTİSADİ KRİZİN TEMEL NEDENLERİ ve BİR MALİ SİSTEM REFORM ÖNERİSİ\_II

**Doç. Dr. Şevki ÖZBİLEN<sup>1</sup>**

*Bu çalışma Yeni Türkiye Dergisi, Kriz Özel Sayısı I, Eylül-Ekim 2001 de yayınlanmıştır.*

## **Giriş**

Günümüz koşullarında bir yandan, devlet sistemi içerisinde ülkenin ekonomik ve mali verilerini toplayarak analizler yapan ve bunlara dayanarak geleceğe yönelik stratejiler ve tahminler geliştiren DİE ve DPT’ ye ek olarak Maliye Bakanlığı, TOBB ve diğer Ticaret ve Sanayi Odaları tarafından yayınlanan gösterge ve raporlardan, diğer taraftan da mali ve ekonomik sorunların gündelik hayatta ağır bir şekilde hissediliyor olmasından açıkça anlaşılmalıdır ki, Türkiye’ de devlet giderek kronikleşen ve acil önlemler alınmadığı takdirde sosyal bir patlamaya kadar gidebilecek olan bir mali kriz içerisindeyiz. İtiraf etmek gerekir ki, (bizzat devlet kurumlarınca yayınlanan raporlarda bunu göstermektedir) devletin ekonomik yapısı tüm kurum ve kuruluşları ile bu krizin içerisindeyiz. İç borç miktarı, 1999’da 22 katrilyon, 2000’de 36 katrilyon ve nihayetinde 2001 Eylül ayı itibari ile 101 katrilyondur. Finans kesimine başından beri Bankacılık Sektörü hakim olmuş durumdadır. Sağlam temellere dayandırılmış bir menkul kıymetler borsası henüz mevcut değildir. Mevcut olanlar da henüz yeterince güçlü değildir. Devletin borç aldığı kaynaklara bakıldığı zaman Bankacılık Sektörünün hakim durumu daha rahat görülmektedir. Devlet borçlanmanın %86’sını bankalardan geri kalan %14’ü ise halkın fonları ile sosyal güvenlik kuruluşlarının fonlarından yapmaktadır. İç borçlanma araçlarından hazine bonosunun yıllık basit faiz ortalaması 1998’de %102, 1999’da %94, 2000’de %36, 2001’de ise ilk altı ay için %116’dır. Devletin yeni kaynaklar yaratması ve bu yüksek faizli iç ve dış borç olgusundan kendisini kurtarması gerekir. Ekonomi kesin bir anlatımla tam bir borç kısır döngüsüne girmiştir, hatta borcun borçla bile ödenemediği bir döneme girilmiştir. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri ekonominin nasıl bir çöküşe doğru gittiğinin en önemli göstergesidir. Ülkede 24 Ocak 1980 kararları ile oluşturulan yeni ekonomik sistem sayesinde üreten toplum yerini giderek rant ekonomisine ve üretmeden tüketen bir topluma bırakmıştır. Yatırımcı artık reel sektöre yatırım yapmak yerine mevcut fonlarını yüksek faizler karşılığı hazine bonusu ya da repoya yatırmayı tercih etmektedir. Riskin sıfır olmadığı, sendikayla, işçi sorunlarıyla, sigortayla, yüksek faizli banka kredileriyle ve bunların geri ödemeleriyle, vergi iadesi ile uğraşmak yerine; paranın durduğu yerde para kazanmasının en kolay yolu olan, sıfır riskli devlet borçlanma senetlerine para yatırmak artık kaçınılmaz bir alışkanlık haline gelmiştir. Kısacası toplum büyük bir rantıye grubu haline dönüşmüştür. Üretmeden tüketmek alışkanlığı toplumun tembelliğinin olduğu kadar, geleceği görememesinin de bir sonucudur. Tüm dengelerin bozulduğu bir siyasi ve ekonomik ortamda, geleceğe yönelik kararlar almak oldukça zor olmaktadır. Umutsuzluk gibi bir illet toplumun yakasına yapışmış, ardından güvensizliği getirmiştir. Kısa yoldan rüşvet ile veya diğer benzeri illegal yollarla zengin olmak takdir edilir bir meziyet haline gelmiştir. Devlet içindeki tüm kurum ve kuruluşlarda “Nepotizm (Akraba Kayırma)”, “Kronizm (Eş-Dost Kayırma)” ve “Partizanlık (İktidara yakın siyasi çevreleri kayırma)” birer hastalık haline gelmiş

<sup>1</sup> Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi.

ve Türk insanının deyimi ile devlet kurumları iktidarların arpalıkları haline gelmiştir. İzlenen bu yanlış personel politikası haliyle verimi düşürmekte ayrıca halkında devlete olan güvenini sarsmaktadır. Tüm bunlar toplum ahlakının giderek çürümesine neden olmakta dürüstlük, çalışkanlık gibi erdemler hor görülür olmuştur.

Devlet izlediği yanlış borçlanma politikası nedeniyle özel sektörde yatırıma akması gereken fonları yüksek faizlerle çekerek özel sektörün fon bulmasına sekte vurmakta (Crowding Out Effect), özel sektör yatırımlarının gelişmesine ve dolayısıyla rekabet gücünün gelişimine engel olmaktadır.

Borç batağına saplanmış, adaletsiz dağılan ve ağır olan vergi yükü nedeni ile vergilerini tahsil edemeyen paralel ekonominin sürekli genişlemesine neden olan, yolsuzluk, nepotizm, kronizm ve partizanlık gibi doğru ve etik olmayan politikalar sahne olan ve tüm toplumun yozlaşmasında en önemli rolü oynayan bir maliye ile nereye kadar gidilebilir ki? Sorun sadece kamu açıklarını kapatmak veya ek vergiler koymaktan çoktan çıkmış, başka ve çok daha önemli boyutlar kazanmıştır. Bugün kamu açıkları olarak değerlendirilen (Kamu Kesimi Borçlanma Gereği-KKBG) açıkların aslında topyekün bir ekonominin açıkları olduğunu itiraf etmek gerektiği gözden kaçmaması gereken bir gerçektir. KKBG. 1989 yılında GSMH'ya oranı %5.3 iken, 1999 yılında bu oran %14.8'e yükselmiştir. Bu dönemin ilk yarısında Kamu Kesimi Borçlanma Gereği oranının %10 düzeylerine ulaştığı, ikinci yarısında ise 5 Nisan Kararlarının etkisiyle 1999'a kadar %5 ile %9 arasında seyrettiği gözlenmiştir. İlk dönem rakamları incelendiğinde, bazı dönemlerde gözlenen iyileşmeler (KKBG'ndeki düşüş) geçici olmuştur. Çünkü, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları, özelleştirme gelirlerinin beklenenin altında olması ve KİT'lerin ekonomiye getirdiği yükün devam etmesi gibi nedenlerle kamu harcamaları ve gelirleri arasındaki uyumsuzluk devam etmiştir. 1996-1999 döneminde faiz dışı açık, kamu kesimi açığının yükselmesinin temel belirleyicisi olmuştur. Faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesi bütçe açıklarının da artmasına neden olmuştur. 1989 yılında 7.6 katrilyon olan konsolide bütçe açıkları 1999 yılında 9 katrilyon Liraya yükselmiştir. Bu durumda, kamunun mali baskınlık ölçüte giderek artmış, 1996-1998 döneminde ortalama %7.6 iken, 1999 yılında %11.6 olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de mali piyasaların derinleştirilememesi borçlanmayı zorlaştırmış ve faiz oranları üzerinde bir baskı oluşturarak faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Dolayısıyla, bütçe açıklarının iç borçlanma yöntemiyle kapatılmasının maliyeti giderek artmış, bu da faiz oranlarını yükseltmiş ve toplam faiz ödemelerinin artmasına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak, faiz ödemelerinin toplam harcama kalemleri içerisindeki oranı hızla artmış ve faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı 1998'de %11.7, 1999 yılında da %13.7 olmuştur. 1999 yılında ise bütçe gelirlerinin %45.2'si faiz ödemelerine gitmiştir. Kamu ve bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki baskısı sistemik riskleri, sürekliliğinde ise, sistemik kriz kanallarının reel boyutunu ortaya çıkarmıştır.

Sistemik kriz kanallarının parasal ve dışsal boyutu ise, para ve kredi taleplerindeki ani dalgalanmalar ve ödemeler bilançosu açığının süreklilik arz etmesidir. Bununla birlikte, döviz kurlarında sürekli dalgalanmalar ve milli paranın piyasa şartlarını yansıtmayan bir kur ile dövize bağlanması sistemik krizlerin nedenlerindedir. Türkiye'de 1996-2000 döneminde, dış ticaretin gelişimine batığımızda, ihracatın yıllık ortalama artış hızı %5.3 seviyesinde iken, aynı dönemde ithalatın artış hızı ortalama %16.6 oranında gerçekleşmiştir. Dış ticaret bilançosunun sürekli açık vermesinin en temel nedenlerinden biri ise, Türkiye'nin ihracat Pazar büyüme oranının giderek düşmesidir.

Göstergeler Cumhuriyet tarihinde hiçbir dönemde kamu açıklarının bu noktaya ulaştığını göstermemektedir. Bunun en güzel ve en çarpıcı örneği ise vergi gelirlerinin faiz giderlerine oranıdır ki, bu orana göre vatandaşın alınan her 10 liranın 6' sının (2000 yılı itibari ile) faize harcadığı gerçeğini gösterir bize. Devletin yatırım gücünün giderek azaldığı düşüncesi toplumu rahatsız etmektedir. Şüphesiz ki, gelişimin mali, iktisadi ve sosyo-politik kökenleri mevcuttur. Kriz, birden bire ortaya çıkmış bir olgu değildir ve gelecekte de ortadan kaldırılacak gibi görülmektedir. Göstergeler, siyasi otorite boşluğunun etkisiyle, mali krizin (daha çok siyasi krizin) daha uzun yıllar devam edeceğine işaret etmektedir. Bu toplum bunu hak etmemiştir. Bu her kesim için, bir cezalandırma etkisi yapmaya başlamıştır. Bu nedenle, bu çalışmamızda krizin temellerine inmeye ve gelişmeler doğrultusunda bir ekonomide yeniden yapılanma ve mali sistem reformunun gerekleri ve yapılabilirlikleri üzerinde durmaya çalışacağız.

Tablo 1-Yıllar İtibariyle Konsolide Bütçenin Temel Büyüklükleri

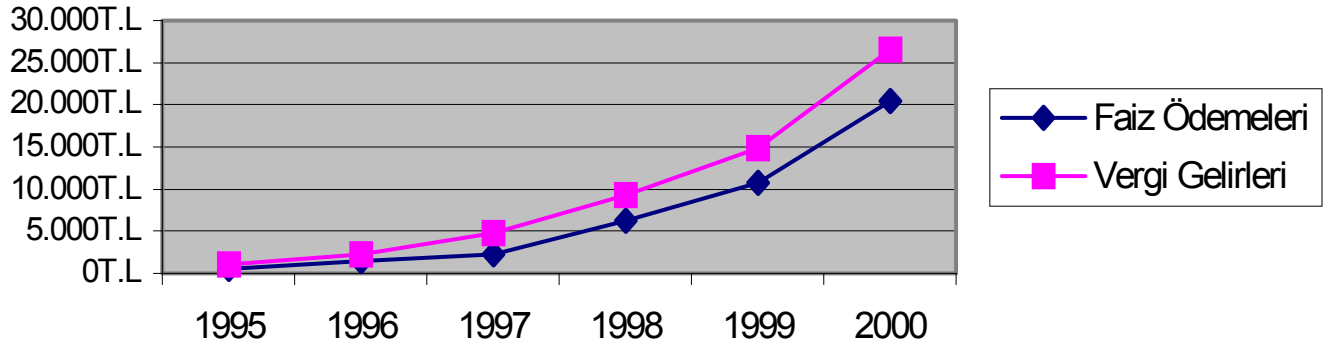
	1996	1997	1998	1999	2000	2001(*)
İç Borç Stoğu (Milyar TL)	5,345,792	6,370,002	14,254,324	28,886,405	32,468,545	133,982,701
Faiz Harcaması / Vergi Gelirleri	0.66	0.48	0.66	0.72	0.71	(**)
Borçlanma Maliyeti ***			102	94	36	116

Kaynak: Hazine Müsteşarlığının verilerine dayanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

\* 2001 Ağustos itibari ile geçerlidir.

\*\* Vergi Gelirleri Kesinleşmemiştir. \*\*\*Yıllık Ortalama Basit Bono Faizi

### 1995-2000 Vergi Gelirleri ve Faiz Harcamaları (Milyar TL)

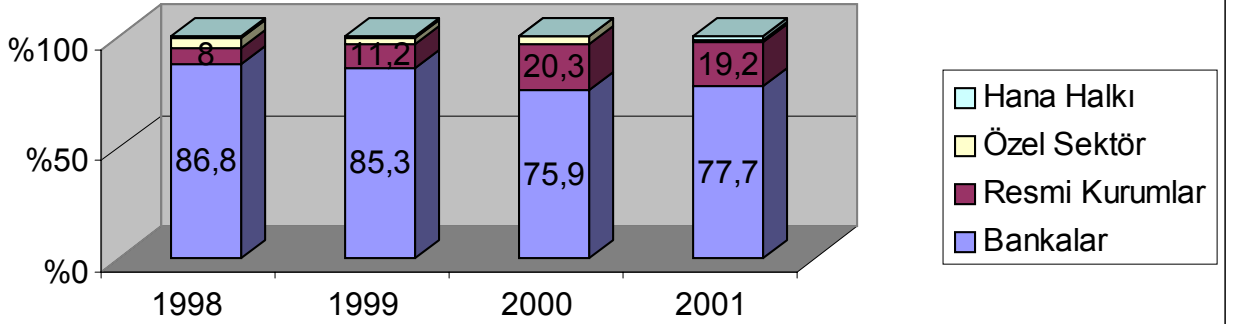


Kaynak: Hazine Müsteşarlığının verilerine dayanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

\* 2001 Ağustos itibari ile geçerlidir.

\*\* Vergi Gelirleri Kesinleşmemiştir

## İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı



Kaynak: Hazine Müsteşarlığının verilerine dayanılarak yazar tarafından derlenmiştir.  
\*2001 Ağustos itibari ile geçerlidir.

### 1. BÖLÜM

#### MALİ KRİZİN NEDENLERİ ÜZERİNE BAZI TESBİTLER

##### 1-1 Krizin Mali Nedenleri

Gelişim süreci incelendiğinde görülecektir ki Türkiye’de 1978’den itibaren iyice su yüzüne çıkan, devletin tüm asli fonksiyonlarının yerine getirilmesinde görülen tıkanmanın yani, “devletin yetmezliği”nin temelinde, ekonomik ve mali sektörlerde yaşanan mali krizin mevcudiyeti yatmaktadır. Bir başka deyişle, kamu hizmetlerindeki tıkanıklığın temelinde, çözüme kavuşturulmamış bir finansman problemi vardır. Bu tıkanma sürecinde, genel bir sosyo-ekonomik kriz yaşanırken, devlet maliyesi de zaafa uğramaktadır. Krizin tek başına bir mali kriz olarak algılanması da ayrıca bizi yanılgıya götürecek temel faktörlerden biridir. Şöyle ki; mali kriz, ekonomik ve siyasal konjonktürdeki ve yapılarıdaki olumsuzlukların yansımalarının bir bileşkesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye gibi karma ekonomik sistem uyguladığını söyleyen ve 1980’li yıllardan itibaren denetimsiz bir liberalleşme süreci yaşamakta olan bir ülkede, ekonomide devletin varlığının giderek artmasına engel olunamamış bir ekonomik ve siyasal yapılanma ve konjonktür, mali yapıyı ve sorunlarını belirleyici olarak kendini

göstermektedir. Nitekim, genel iktisat politikası literatüründe devlet maliyesinde kriz, piyasa mekanizmasında görülen aksaklıklar sonucu ortaya çıkar ve piyasa mekanizması yerine sosyal seçim mekanizmasını ikame ederek bu yetersizlikleri çözmeye çalışır (Rosen, 1988; s. 26-39). Bu nedenle kamu maliyesi tahsis, istikrar ve bölüşüm işlevlerini üstlenmektedir (Akdoğan; 1993; s. 20-26). Bu üç fonksiyona karşılık, kamu maliyesinin asıl fonksiyonu, sosyal malların (kamu hizmetlerinin) sağlanması ve bunların finansmanıdır (vergi ve vergi benzeri gelirleri toplama). İstikrar ve bölüşüm fonksiyonları ise, Keynes sonrası iktisadi düşüncenin ürünüdürler. Buradan hareketle, bir ekonomik yapı içerisinde muhafazakarların tahsis fonksiyonuna, liberallerin istikrara ve sosyal demokratların da bölüşüme ağırlık verdiklerini söylememiz mümkündür (Akalin; 2000; 72-102).

İşte Türkiye’de uzun yıllardan beri yaşanan ve bu gidişle daha uzun süre yaşanması kaçınılmaz olan mali kriz bu noktada başlamaktadır. Yani, Cumhuriyetimizin 1923’te kuruluşundan bu yana uygulama sahası bulan devletçiliğin 1963’ten itibaren de planlı döneme geçiş ile daha ciddi bir şekilde desteklenmesi ile devlet kalkınmanın finansmanından bir hale getirirken- ki bu en azından Türkiye açısından 1980’li yıllara kadar böyle olmuştur, daha sonra bu işlev kamu açıklarının haline dönüşmüştür- demokrasi ve sosyal refah devleti, oy mekanizması aracılığıyla, yeniden bölüşüm işlevini en geniş anlamda kamu maliyesine yüklemiş bulunmaktadır (Şener; 1996; s. 133-141).

Bu gelişmeler gösteriyor ki; Türkiye’de kamu maliyesi içinde bulunduğu bunalımın birbirine bağlı bir çok nedeni mevcuttur. Bu nedenleri şu şekilde sıralamamız mümkündür;

**a)** Maliyenin sorumluluk alanının haddinden fazla genişlemesi. Bu da kamu kesimi açıklarının finansmanından, sosyal refah harcamalarına ve nihayet kamu hizmetlerinin sağlanmasına kadar, aslında büyük bir kısmının piyasa mekanizması tarafından yapılması gereken fonksiyonları devletin üstlenmesi nedeniyle, hem etkinlik alanının haddinden fazla genişletilmesi, hem de devletin yükünün gereğinden fazla artmasıdır.

**b)** Kamu fonksiyonlarının öncelikle süreci aracılığıyla değişmesi ve bölüşüm istikrar-kalkınma, tahsis haline dönüşmesidir. Türkiye’de, 1945’te çok partili sisteme geçtiği zamandan günümüze kadar geçen 56 yıllık sürece baktığımız zaman tam 58 hükümetin iktidara geldiği görülecektir. Bu bize ortalama olarak her 10 ayda bir hükümetin değiştiğini gösterir. Belki biraz abartılı olacak ama, Türkiye’nin sürekli bir seçim ekonomisinde olduğunu söylemek yanlış olmaz. Diğer bir deyişle kamu bütçesi asıl fonksiyonu olan kamu hizmetlerinden bölüşüm ve kalkınmaya yönelik görevlerini yerine getiremez olmuştur. Bu görevine acilen döndürülmesi gerekmektedir. Önceleri bu durum, kamu hizmetlerinin kısılarak yatırımlara ve devlet destekleme alımlarına kaynak aktarılmasının demokrasinin kalkınmaya katkısı olarak değerlendirilmiştir. Ancak, gelişmeler bunun böyle olmadığı yönündedir. Uygulama sonuçları analiz edildiği zaman görülecektir ki, savunma, adalet, eğitim ve iç güvenliğin kalitesi giderek düşmüş, devletin fonksiyonlarının artması ve genişlemesi önceleri bütçe açıkları şeklinde kendini göstermiş, bu da enflasyonu beslemiş arkasından terörü davet etmiştir. Bunun anlamı, devletin ekonomik başarısızlığının sosyal maliyeti olarak ortaya çıkmasıdır. Bu doğrultuda, sosyal olaylar, konjonktürel istikrarsızlık şeklinde belirmeye başladığı zaman acil önlem alınmaz ise, peşinden giderek büyüyen daha tehlikeli boyutlarda toplumsal olayları davet etmektedir. Türkiye’de de böyle olmuştur.

c) Konsolide bütçenin finansmanında ve kullanımında uygulanan yöntemler de mali yapılanmadan kaynaklanan krizin nedenlerinden birini teşkil etmektedir. Yani, kamu mal ve hizmetlerinin (sosyal malların) sıfır fiyatla arzı ve gücü ile finansmandır (Akalin; 19936; s. 16-17). Yani, kamu hizmetleri herkese ücretsiz sunulmakta, fakat ödeme gücü ilkesi gereğince, ödeme gücü olanlara finanse ettirilmektedir. Burada ödeme gücü ilkesinin gerçekten uygulanıp uygulanmadığı ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Uygulama da, ekonomik gerçeklerin itişiyile, yani vergilerin yansması yoluyla vergiler, gerçekte ücretli kesimin, yani vergisi kaynakta kesilenlerin üstünde kalmaktadır. Bunun en güzel örneği gelir vergisinin %55'lik kısmını sadece ücretli kesimden kesilen (bordro mahkumu) vergilerden oluştuğudur. Kamu hizmetlerinin sıfır fiyatla arzı, bu hizmetlere aşırı bir talebin yaratılmasına sebep olmakta, bu da bütçe açığı olgusunu gündeme getirmektedir. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin finanse edenler ile, bu hizmetlerden yararlananlar bir açıdan farklı kişiler olmaları nedeni ile, bu tür sosyal mallara olan talepte şişkinlikler meydana getirmektedir. Açık bütçe olgusunu altında iki temel yapısal sorun yatmaktadır. Bunlardan biri, sosyal malların (kamu hizmetlerinin) sıfır fiyatla arz edilmesi, diğeri de ödeme gücü ile finansmanın sağlanmasıdır.

d) Mali sistemimizin modern maliye anlayışı yerine hazineci ve yaptırımcı bir düşünce ile hazırlanmış olması da mali krizin nedenlerin birini oluşturmaktadır. Bunun anlamı, çalışan kesimlere söz hakkının verilmemiş olması demektir. Bireyin anayasal haklarından olan sağlık, eğitim, konut edinme v.b. haklarının vergi kanunlarına bir yansması mevcut değildir. Oysa, beyanname vermek bir hak olduğu kadar, vergi kanunlarının bir yaptırımıdır da. Vergi kaçakçılığının ve paralel ekonominin boyutlarının alabildiğine büyüdüğü bir ekonomik yapıda, katılımı kaybedilmiş bir mükellef kitlesiyle, idarenin tek başına, zor kullanarak mali sistemi işletebilmesi mümkün değildir. Oysa, bir mali sistem, ekonomi içerisinde mükelleflerin evrensel haklarına saygıyı temel alarak geliştirilmeli ve işlemesi bu temel üzerinde sağlanmalıdır. Mevcut sistem içerisinde mali yapı, mükelleflere zulüm eder hale gelmiştir. Bu da vergi kaçakçılığını ve vergiye karşı direnişi teşvik ederek, mali sapmaların büyümesine imkan vermektedir.

e) Mevcut gelir vergisi uygulamalarına baktığımız zaman, mali haklara itibar edilmesi yüzünden, dürüstçe vergisini vermek isteyen mükellefin cezalandırıldığını görürüz. Ek gelir elde etmek sanki bir suç teşkil etmektedir. Mali sistemdeki aksaklıklar ya da sistemin modernleştirilememesi yüzünden, piyasa mekanizmasının işleyişi engellenmekte ve belge düzeni bozulmaktadır.

f) Mali yapılanma , kamu harcamalarının artmasına ve kaynak israfına neden olmaktadır. Siyasi yapının yozlaşması nedeni ile denetimsiz transferler ve rant kollama sistemin sonucu, cezalandırıldığını fark eden mükelleflerin, giderek artan ölçülerde vergi vermekten kaçınmasının yoğunlaşması ve gönülsüz katılımcılığın artması, önlenemez bir hal almıştır. Devlet bütçesinin kamu hizmeti yerine, bölüşüm bütçesi haline gelmesi, buna bağlı olarak yolsuzluk ve suiistimallerin yaygınlaşması ve harcamaların kamu yararı doğurmayan tamamiyle nepotizm güdüsü ile oluşan transferlere dönüşmesi v.b. nedenler, gelir bütçesi üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Bu psikolojik etkiler mükelleflerin vergiden kaçınma sonucunu yaratmaktadır.

g) Vergi sistemimiz içerisinde gelir vergilerinin global olması, bir başka deyişle, her gelir unsurunu ayrı bir gelir vergisine tabii olması, daha başka problemlerin ortaya çıkmasına neden

olmaktadır. Bu oluşumlar da , vergi ödemek yerine vergiden kaçınma yolları üzerine dikkatleri toplamaktadır.

**h)** Türkiye’de 1980’li yılların başlarında uygulanmaya başlayan yüksek faiz politikası ile ülkeye sıcak para çakma uğraşı günümüze kadar gelmiş önu kesilemeyen ve mali piyasaları da asli işlevlerinden uzaklaştıran bir hal almıştır. Bankalar yurt dışından elde ettikleri “Sendikasyon” kredilerini ülkeye sokup sağladıkları bu fonları yüksek faizlerle hazineye borç olarak aktarmaktadır. Sonuç olarak diğer adına tatlı para denilen ve bu sistem sayesinde kazanılan kar nedeni ile mali piyasalar asli işlevlerini terk etmişlerdir. Mali piyasalar bir ülkenin büyüme ve kalkınma yolunda gerekli fonları yatırımcıya sağlaması gereken kreditor kurumlardan oluşması gerekirken devletin iç borçlanma gereğini finanse eden ve özel sektörü devlet ile el ele vererek dışlayan (Crowding Out) bir hal almıştır. Türkiye’deki mali piyasalar zaten yetersiz ve tam oluşturulamamışken bir üstüne mali piyasaların asli fonksiyonlarından uzaklaştırılması ülkenin kalkınma yolunda alabileceği en ağır darbedir. Çünkü kalkınmanın finansmanını sağlayan ana kaynak mali piyasalardır. Bu sistemin oluşumun ana sebebi de tabi ki devlet ve devletçe izlenen sıcak para politikalarıdır.

**I-** Türkiye’de henüz sağlam bir bankacılık sisteminin kurulamamış olması da krizin bir diğer nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Programla birlikte, para politikalarının etkinliği tamamen veya kısmen devre dışı bırakılması ve nihai kreditorlüğün kaldırılması ile Merkez Bankası’nın mali piyasalara müdahalesi sınırlandırıldığından, sağlam bir alt yapısı olmayan mali sistemimizin krize girmesine neden olmuştur. Mali sistemde yaşanan likidite sıkıntısının Merkez Bankası tarafından finanse edilememesi ve interbank piyasalarının genişlememesi nedeniyle de bankaların piyasadan yüksek faizle borçlanması bir bankacılık krizini doğurmuştur. Bankacılık krizi bir mali paniğe neden olmuş, bu da tasarruf sahiplerinin finansal aracılarn işlemleri hacmindeki asimetrik bilgileri ile birleşince, ticari bankaların işlemleri bilançolarına zarar vermiştir. Yaşanan mali panik, tüm piyasalara yayılarak bir finansal krize ve reel sektörün zarar görmesine neden olmuştur.

## **1-2 Mali Krizin Ekonomik Nedenleri**

Mali krizin, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik sistemin yapısından ve konjonktürden kaynaklandığını daha öncede belirtmiştik. Şimdi araştırmamızı biraz daha derinleştirerek, krizin ekonomik nedenlerini analiz etmeye çalışalım. Bu nedenleri şu şekilde sıralayabiliriz.

**a)** Türkiye de hızlı nüfus artışı nedeni ile kamu harcamalarında meydana gelen büyüme, bütçede meydana gelen açıklar ve bu açıkların normal vergi gelirleri ile finansmanının mümkün olamaması, mali açıkların ekonomik nedenlerinin başında gelmektedir. Türkiye’ de kalkınma hızının nüfus artışı hızını itişiyile yıllık ortalama olarak %5’in üzerinde planlanması iç tasarruf oranının %30’lara çıkması gerekliliğini doğurmaktadır ki bu finans yükünün ağırlaşması sonucunu doğurmaktadır. Ancak Türkiye’ deki iç tasarruf oranı yıllık ortalama %21-22 arasında sınırlı kalmaktadır. Planlanan aşırı büyüme hızına bağlı olarak, kamu yatırımlarının yüksek seviyelerde seyretmesi de bu krizin büyümesinin temel nedenlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha önemlisi, kamu maliyesinin kalkınma fonksiyonunu da yüklenmesiyle birlikte, enflasyon vergisi ve mali sürüklenme gibi, halkın gücünü azaltan bir olumsuzluk yaratmaktadır. Yazılı vergi kanunları yanında mevzuatta yer almayan enflasyon vergisinin uygulanması, görüldüğü gibi, iktisadi yapılanmanın mali bir sonucunu teşkil etmektedir.

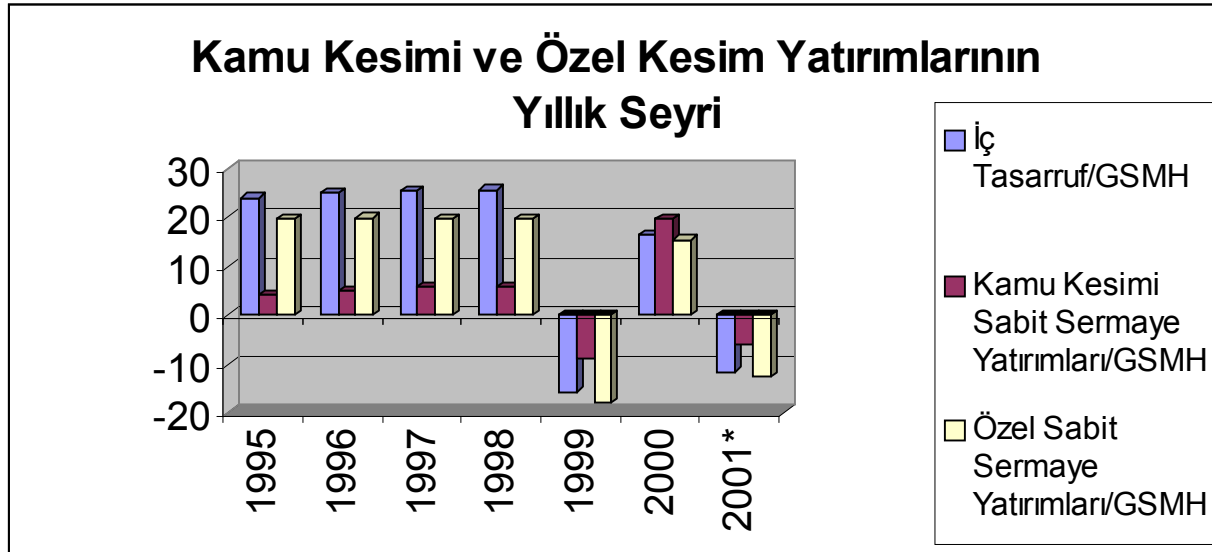
Verilere bakacak olursak, 1980-1989 arası büyüme yıllık ortalama %4,8, 1990-2000 arası ortalama yıllık %4 olarak gerçekleşmiştir. Ancak büyümenin yüksek enflasyonla birlikte yürüdüğüne ve gerçekçi olmadığına önemle değinmek gerekir. 1980-1989 yılları arası ortalama yıllık enflasyon oranı %46, 1990-2000 yılları arası ortalama yıllık enflasyon oranı yıllık %58 gerçekleşmiştir. Türkiye gerçekte hızlı büyümesini enflasyona borçludur. Ancak enflasyonla gelen büyüme ekonomik ve sosyal anlamda büyüme gerçeğini tersine çeviren ve Türkiye'yi günden güne geriye götüren bir olgu haline gelmiştir.

Tablo 2- Kamu Kesimi ve Özel Kesim Yatırımlarının Yıllık Seyri

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<b>İç Tasarruf/GSMH</b>	24	25	25,3	25,6	-15,7	16,5	-11,6
<b>Kamu Kesimi Sabit Sermaye Yatırımları/GSMH</b>	4,2	5,1	5,8	5,8	-8,7	19,7	-5,8
<b>Özel Sabit Sermaye Yatırımları/GSMH</b>	19,8	19,9	19,6	19,8	-17,8	15,4	-12,6
<b>Reel Büyüme</b>	8	7,1	8,3	3,9	-6,1	6,1	-4,2

Kaynak: Hazine ve DPT verilerine dayandırılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

\*2001'in ilk çeyreği itibari ile geçerli veriler



Kaynak: Hazine ve DPT verilerine dayandırılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

\*2001'in ilk çeyreği itibari ile geçerli veriler

**b)** Toplumı meydana getiren unsurların fayda maksimizasyonuna yönelik rasyonel davranışı, bireyleri sosyal mallar alanında bedavacı (vergi kaçakçısı), durumuna düşürmektedir. Yani, kamu hizmetlerinin özelliklerinden bir kaçını olan fiyatlandırılmaz, faydası bölünemez ve tüketimde rakip olunamaz, oluşu rasyonel davranan mükellefin kamu hizmetlerine olan talep eğrisini açıklayamama, hatta açıklasa bile bunların değerini olduğundan küçük göstermeye

yönelmektedir. Kamu hizmetlerinin tüketiminde rakip olunamaması özelliği, marjinal tüketicinin faaliyetinin maliyetinin sıfır olması demektir (Sönmez; 1987; s. 47-62). Böylece rasyonel bir vergi mükellefi, kendisini sosyal malların marjinal tüketicisi sayarak, teorik açıdan kendini haklı görecektir ve bedavacılığı, yani vergi kaçakçılığını seçebilecektir (Rosen; 1988; s. 70). İşte burada karşımıza vergi denetiminin gereği çıkmaktadır. Etkin bir vergi denetimi ve belge düzeninin kontrolü bu durumun önüne geçecek en iyi yollardan biridir. Ancak Türkiye’de üretim sektörü yapısının orta ve küçük ölçekli bir özellik taşıması, vergi denetimini olumsuz yönde etkilemektedir. Denetimin tam ve etkin bir şekilde yapılamaması ise paralel ekonominin büyümesine sebep olmaktadır.

c) Türkiye gibi karma ekonomik sistemi benimsemiş ülkelerde, kamu maliyesi alanında kaynak tahsis mekanizması sosyal seçime dayanır. Sosyal seçim, seçim sandığından parlamentoya oradan a kamu bütçesi yolu ile de piyasaya yansıtılmaktadır. Her toplum, oy hakkını yani seçim hakkını kullanarak tercihini belirler. Dolayısıyla da bu siyasi seçim ile, her kademedeki yönetimin sağlayacağı sosyal mal (kamu hizmeti) miktarını belirler. Ancak, sosyal mal seçiminde, piyasa mekanizmasının aksine, seçmenler her zaman doğru olana yönelmek zorunda kalmayabilirler. Doğru seçime yönelmek seçmen çıkarı ile ters düşebilir (Stiglitz; 1994; s. 205). Buna karşılık, ortanca seçmenin vergi dışı kalıp, kendi sosyal mal tercihini ön plana çıkararak hazineden net gelir transferine çalışması sonucu devlet bütçesinin giderek bir transfer bütçesine dönüşmesi kaçınılmaz olacaktır. İncelemelerimiz, günümüz Türkiye’ sinin bu doğrultuda geliştiğini göstermektedir.

d) Türkiye’ de sanayileşmenin ve kalkınmanın devletin öncülüğünde gelişme göstermesi, giderek devletin daha çok sanayiye ve ticarete müdahale eder hale gelmesine neden olmuştur. Yani, devlet her sektörde faaliyet göstermeye başlamıştır. Siyasi ve politik yozlaşmanın bir sonucu olarak siyasilerin arpalığı haline getirilen KİT’lerin finansman açıklarını karşılamak zorunda olan bir mekanizma haline gelmiştir. Sürekli transferlerle beslenmeye alıştırılmış olan bu kuruluşların borçlanma gereksiniminin mevcudiyeti, sermayenin bu sektörde negatif getiri ile kullanılmasını ve hazine lehine gelir transferi yapılmasına neden olmuştur. 1985’li yıllardan itibaren, devletin üzerine yük olan bu mallardan kurtulma isteği doğrultusunda özelleştirme girişimleri öncelik kazanmış, ancak günümüzde bu konuda da başarısız kaldığı gözlenmiştir. Özelleştirmenin de bir şekilde “nepotizm” çerçevesinde yapılamaması devletin kaynaklarının etkin olmayan bir biçimde dağılmasına sebep olmaktadır. Zarar eden KİT’lerin özelleştirilmesi ve bu yükten kurtulmak yerine, halihazırda kar eden kuruluşların satılmasına öncelik verilmesi, devleti bu yükten kurtaramamıştır. KİT’ler yük olmaya ve transferlerle beslenmeye devam etmektedir. Öte yandan, özelleştirmesinin gecikmesinin nedenin gerçekte hazinenin payı olan sermaye getirisini zimmetine geçiren platformun direnişinden kaynaklandığı gözden kaçmamalıdır.

Politik yozlaşmanın doğal bir sonucu olarak, ortalama her 10 ayda bir değişen iktidar da özelleştirmeyi bir fırsat bilerek kendi yandaşlarını beslemektedir. Özelleştirme asıl amacından sapmıştır. Ayrıca özelleştirme gelirlerinin borç yönetimi içine sokulması ve borç ödemelerinde finansman aracı haline gelmesi de bir diğer çarpıklıktır.

Enflasyonla mücadele programı öncesinde, öncelikli olarak sağlam bir mali yapının kurulması, yani mali disiplinin sağlanması gerekirdi. Program süresince yaşanabilecek mali krizler karşısında kısmi olarak para politikası uygulanarak bankaların likidite sıkıntısı giderilmiş olsaydı, yine hükümet mali kriz anında, dolara endeksli tahvillerin toplam rezervler içerisindeki

payını yükselterek ve bu tahvilleri bankaların likidite gereksiniminde kullanarak bankalar arası para piyasasını rahatlatmış olsaydı, yaşanan krizin finansal krize dönüşmesi önlenecek ve yaşanan parasal kriz mali krize dönüşmeyecekti(Güloğlu, 2001, s.5).

Krizlerin bir diğer nedeni de, ekonomik reformların zamanında yapılmayarak, sürekli olarak ertelenmesidir. Oysa, program öncesinde yapısal reformlar ve kamu disiplini sağlanabilseydi, özellikle özelleştirmeler vakit kaybedilmeden yapılabilseydi, uygulamaya konulan program başarılı olacak ve ekonomik istikrar sağlanabilecekti.

Ekonomide giderilemeyen bu aksaklıklar, Kasım 2000 krizine neden olmuş ve kriz sonucu oluşturulan yeni programla sabit kur uygulamasından vazgeçilerek dalgalı kur sistemine geçilmiş ve merkez Bankasının bağımsızlığına yönelik çalışmalar ön plana çıkarılmıştır. Bu duruma paralel olarak, para politikalarının uygulanmasına yönelik olarak para kurulu kurulmuştur. Böylelikle, para politikalarının ilke ve stratejisi, fiyat istikrarının sağlanması ve milli paranın itibarlı bir duruma getirilmesi şeklinde belirlenmiştir. Ayrıca, Merkez Bankası, para politikası stratejisi yönünde hükümetle birlikte enflasyon hedefini belirleme kararı almıştır. Bu gelişmeler, bağımsız bir Merkez Bankası bankacılığı hedeflenmiş ve enflasyonla mücadele döviz çıpasından vazgeçilerek, enflasyon hedeflemesine yönelik bir program hazırlanmıştır.

### **1-3 Mali Krizin Sosyo-Politik Nedenleri**

a) Sosyo-politik yapımız, bir kısım özellikleri de beraberinde getiren özellikler taşımaktadır. Ülkemizde yaşanan ekonomik krizlerin önemli nedenlerinden biri de nüfusun üretimden fazla artması ve hatta eksi büyüme yaşanan dönemlerde dahi nüfusun artmaya devam etmesi, artan nüfusun iş ve ekmek kavgasıyla ve toprağın fazlaca bölünmesi sonucu verimsizleşmesi neticesi, büyük şehirlere göçün hızlanması ve şehirlerin büyümesiyle birlikte artan kamu harcamalarıdır. Hızlı nüfus artışı, gelişmenin her safhasında güncelliğini korumaktadır. Şöyle ki nüfusun yıllık ortalama %2,5 oranında artması, şehirleşme hızının %6'lara çıkması sonucu, alt yapı yatırımlarının, sağlık, eğitim ve hatta asayiş hizmetinin sağlanmasını daha pahalı hale getirmektedir. Öte yandan, hızlı bir işsizlik olgusunun yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Bu da devletin vergi gelirlerini etkileyen en önemli faktörlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. hızlı nüfus artışının yaşandığı ülkelerde, faal nüfus oranı azalacağından, işsizliğin azalması ile birlikte kamu harcamalarının artmasına neden olacak, bu da bütçe açığını getirecek, bütçe açığı da enflasyonu hızlandıran bir etki yaratacaktır. Öyleyse, yapılması gereken şey, nüfus artışı ile birlikte gelişen iç göçe etkili çareler bulmaktır.

b) Ülkenin sosyo-politik ve ekonomik yapısına uymayan, ithal modellerle ülke gerçeklerine paradoks teşkil eden uygulamalar neticesinde sistemin yozlaştığı, ideolojilerin çöktüğü, inancın sarsıldığı ve çıkarıcılığın her türlü manevi değer önüne geçtiği bir sosyal yapıda, piyasa mekanizmasının işlemesi, yalnızca devletin yaptırım gücü ile sağlanabilecektir ki, bu da süreklilik arz etmeyecektir. Toplumun sosyal yapısının temelini teşkil eden dürüstlük ve erdemlilik, yani ahlak bir sosyal mal olarak belirmektedir. Ahlakın çöküntüye uğraması ile, en ileri sosyal örgüt olan devlet rant kollama siyasetinin etkisine terk edilmekte, bu da hukukun yozlaşmasını getirmekte ve mafyacılık, yer altı ekonomisi gibi illegal çalışan ve toplumun değer yargılarının çürütmesinde en büyük etkenlerden olan olguların gelişip güçlenmesine ve önüne geçilemez bir hal almasına neden olmaktadır. Elbette burada ilahi bir formüle dayanmayan inanç sistemlerinin etkisi vardır. Eski SSCB'de 1992 yılında yaşanan dağılmanın temelinde, bu ahlaki

temellere dayanmayan ve tüketici kitlesi haline gelen toplumun büyük etkisi vardır. Sosyal yozlaşma, ardından ekonomik ve mali yozlaşmayı getirmekte ve bir yerde sistemi tıkamaktadır.

Mali, sosyal ve ekonomik denetimsizlik ve ahlak normlarının yozlaşması, rasyonel tüketici davranışları ile birleşince, kamu kesiminde üretimden tüketime, vermeden almaya dayalı bedavacılık yaygın bir hal almaktadır. Varılan noktada, ekonominin en ilkel birikim aşamalarında olması ve bu aşamanın tamamlanması halinde, erdeminde toplum hayatında yerine oturmasıyla, mali sistemdeki tıkanıklıklar giderilebilecektir. Manevi destek, yani inanç olmaksızın, yalnızca maddi imkanların, topluları başarıya götürdüğü söylenemez.

c) Türkiye’de kamu maliyesi çok geç gelişmiş bir bilim dalı olarak bilinmektedir. Dünyadaki gelişim sürecinin izlenememesi, kamu maliyesinde yapılan reformların tam olarak algılanıp ülkemizde etkin bir şekilde kullanılmaması gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye’de devleti de henüz gelişmekte olan bir konuma taşımaktadır. Buna en güzel örnek 1960’larda gelişmiş ülkelerde 1970’lerde de tüm dünya ülkelerinde uygulanmaya başlayan “Performans Bütçe” uygulamasının Türkiye’de 1973 Bütçesi ile uygulanmaya başlanması ancak gerçek anlamı ile 2002 bütçesinde pilot olarak uygulamaya konmasını verebiliriz. Günümüzde mali sistem içerisinde hukuk kuralları maliyenin önüne geçmiş bulunmaktadır. Özellikle mali, idari ve iktisadi sorunlara hala bu devlet de hukuki açıdan yaklaşmakta ve mevzuatlarla çözüm yolları aranmaktadır. Kendi ülke gerçeklerinden hareketle mali ve idari modeller geliştirme yerine, her konuda olduğu gibi, ithal modellere bağlanıp kalınmakta ve bünyesel uyumsuzluklar nedeni ile yeni sorunların kaynağı haline gelmektedir. Her ülkenin kendi özellikleri ve kendine has gelişimi olduğu gerçeği gerek bilim camiasında ve özellikle de politik ve ekonomik sahada bir türlü kabul görmemektedir. Uluslar arası düzeyde gelişmeler izlenmesin demiyoruz, ancak ülke gerçekleri göz ardı edilmesin diyoruz. Şüphesiz ki, Türkiye bir kara Afrika Ülkesi değildir. Kendi ekonomik gereklerine ve sosyal şartlarına uygun, kendi bilim adamları tarafından üretilip geliştirilmiş ekonomik, sosyal ve mali modellerin ortaya konulabilmesi ile, yaşanan ve yaşanacak olan pek çok soruna daha kolaylıkla çözüm üretilebilecektir. Kolaycılığa, dolayısıyla kopyacılığa kaçmanın, ülkenin yararına olmaktan çok zararına olduğu artık kabul edilmelidir. Gelişmiş ülkelerin kendi bünyelerine uygun olarak ürettiği modelleri ithal etme yerine, bu ülkedeki iktisat fakültelerine bilim adamı araştırmacı gönderip, maliye örgütlerinde görev almaları sağlanmalı ve sonra bu insanlardan, Türkiye gerçeğine uygun modeller üretmesi ve uygulaması istenmelidir. Siyasi organizasyonlarla üniversiteler arasındaki kopuk ilişkiler bir an önce ortadan kaldırılmalı ve devlet, üniversitelerle sıkı bir işbirliği içine girmelidir. Üniversitelerin dışlanması ile siyasetin ve ekonominin bir yere varamayacağı artık bilinmelidir. Üniversitelerin araştırmaya yönelik kaynakları güçlendirilmelidir. Politikacılarımızın her konuda en yakın yardımcılarının üniversiteler olduğu kabul edilmelidir.

Sorunlara bu şekilde üç ana başlık altında teşhis koyduktan sonra, çalışmamızın ikinci kısmını oluşturan “Bir mali sistem reformu önerisi” kısmına geçebilir ve önerilerimizi oluşturan düşünceler demetini şu başlıklar altında sıralayabiliriz.

## **II. BÖLÜM**

### **REFORM ÖNERİLERİ**

Krizle ilgili sorunların mali yapıya ait reform konusu, sosyo-politik yapıya ait olanları mali yapının dışında tutarak incelemelerimizi sürdüreceğiz. Anlaşıyor ki, mali yapıdaki sorunları denetim altına almak ve değişik metodlar kullanarak çözümler üretebilmek mümkündür. İktisadi yapıya ait olanları maliye politikası ve sosyo-politik yapıya ait olanları ise maliye politikasına ek olarak “toplumsal aydınlanma” konusu içerisinde incelemek mümkün olacaktır.

Türkiye’de genellikle bir mali reformdan söz edildiğinde, ilk akla gelen vergiler konusu olmaktadır. Oysa, bu düşünce biçimi çok dar ve maksadı sınırlayan özellikler taşımaktadır. Bir mali reformdan anlaşılması gereken şey, çok daha geniş, tüm ekonomik ve mali yapıyı kapsayan komple bir düşünce biçimidir.

## **1- Mali Reform ve Çözüm Önerileri**

Çalışmamızın bu kısmında sadece mali yapıdan kaynaklanan sorunların çözümlenebilmesi için çözüm önerileri yer almaktadır. Bu önerilerimizi şu şekilde sıralamamız mümkündür;

a) Devletin ekonomiye müdahalesi, diğer bir deyişle kamu maliyesinin 1950’li yıllardan itibaren sürekli bir genişleme eğilimi gösteren yetki alanı ve fonksiyonları daraltılmalıdır. Yani, güncel itibari ile söylemek gerekirse, devletin küçültülmesi sağlanmalıdır. Devlet yalnızca tahsisi fonksiyonu ile ilgilenmeli, diğer fonksiyonlarını ağırlıklı olarak azaltılmalıdır. Bu bağlamda konsolide bütçenin GSMH’nın %25’ine geri çekilmesi sağlanmalı, mahalli idareler bütçeleri ile birlikte %30’u aşmamasına özen gösterilmelidir. Bütçe dengesini temin edebilmek için vergi yükünün arttırılması yerine asıl israfın kaynağı olan kamu harcamalarının azaltılması ve denetimi etkili bir şekilde sağlanmaya çalışılmalıdır. Özellikle son dönemde saygınlığını iyiden iyiye yitiren devletin, saygınlığı yeniden kazandırılmalıdır.

Dünya genelinde, özellikle gelişmiş ekonomilere bakıldığı zaman Türkiye’de vergi yükünün düşük olduğu söylenebilir. Oysa, gelir seviyesine göre ülkemizde vergi yükü oldukça yüksek bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerin kalkınma düzeyleri bu günkü Türkiye’nin seviyesinde olduğu yıllarda, vergi yükü düzeylerine bakılacak olursa Türkiye’nin bu günkü vergi yükü seviyesinin yarısına yakın bir seviyede bulunuyordu. Fazla verginin, halkın yatırım ve tasarruf şevkini kırdığı bilinmektedir.

b) Devletin asli fonksiyonlarına dönmesi, yani daha küçük konsolide bütçe-daha küçük devlet ilkesine ek olarak, devletin asli fonksiyonları yeniden düzenlenmeli ve ağırlıklı olarak bu yönde hareket edilmelidir. Bunu yapabilmek için de;

-Öncelikle devletin tahsis işlevi, yani kamusal hizmetlerin miktarı arttırılmalı ve kalite olarak düzelmesi sağlanmalıdır, diğer bir ifade ile kamu hizmetlerinin hem yaygınlaştırılması hem de yoğunlaştırılması sağlanmalıdır. Devlet, bölüşüm ve kalkınma gibi fonksiyonları yerine getirmek için kaynak aktarımından vazgeçmelidir. Türkiye’de enflasyonun kaynaklarının başında kamu açıkları, daha geniş ve daha doğru bir deyimle ekonominin açıkları geliyorsa, sosyal istikrarsızlık (mesela terör gibi) nedenlerinin de başında, kamu hizmetlerindeki yetersizlik gelmektedir.

-Devletin, asli fonksiyonlarının dışında kalan diğer asli fonksiyonları, istikrar yani makro hedeflerle, konsolide bütçe politikasının uyumlaştırılması meselesi ile sınırlı kalmalıdır.

Kalkınma ile ilgili işlevleri piyasa mekanizmasına terk edilmelidir. Ekonomide uyumsuzluğun temel nedenlerinden biri olarak karşımıza çıkan planlamadan ve KİT'lerden vazgeçilmeli ve yalnızca fiyat istikrarı-tam istihdam ile ilgilenilmelidir. Liberal devlet anlayışı bunu gerektirir. Paradokslardan bir an önce vazgeçilmelidir.

-Devlet, bölüşüm fonksiyonunu bizzat yüklenmek yerine, fırsat eşitliği sağlamaya çalışmalı ve bu fonksiyonu bu görevle sınırlı kalmalıdır. Zira, GSMH'nin büyüklüğü, dağılımın bir fonksiyonudur. Kalkınmanın bu aşamasında görülen o ki tasarruf ve yatırım yeterli seviyede değildir. Bu durumda gelir dağılımının bozulması kaçınılmaz olacaktır. Ancak, tam istihdam sağlandıktan sonra gelir dağılımında eşitlik meselesine gelinmelidir. Aksi halde, eşitliğin fırsat maliyeti, kalkınmadan vazgeçmek olacaktır.

-Genel olarak ekonomide uygulanan iktisadi ve para politikaları tutarlı ve mali kurumlar şeffaflık çerçevesinde anlaşılır olmalıdır.

c) Günümüzde konsolide bütçe sıfır fiyatla arz ve ödeme gücü ile finanse edilmeye çalışılmaktadır. Bu tutumdan acilen vazgeçilmelidir. Bilinmelidir ki bu yöntemin kendisi sosyal mallara talep yaratmakta ve dolayısıyla kamu açıklarının nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyleyse, kamu açıklarının finansmanında ödeme gücü ilkesi yerine, yarar ilkesi finansmanına yönelinmelidir. Savunma, adalet, emniyet gibi salt sosyal malların arzı, tüketim vergileri ile finanse edilmeli, kamu mallarının dışsallık yaratan kısımları (eğitim, sağlık vs.) sübvansiyonlarla desteklenmelidir. Salt sosyal malların finansmanında iktidar ilkesinde vazgeçilmeli, çok kazanandan çok, az kazanandan az vergi alınması sağlanmalıdır. (Shoven; 1986; s. 177-189). Zira, mevcut finansman yöntemi sosyal mallara olan talebi arttırmaktadır. Bu da vergi yükünün arttırılmasını gerektirmektedir ki bununda GSMH'nin büyümesini engellediği kesindir.

d) Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve hatta Katma Değer Vergilerinin üniter yapıya kavuşturulmaları gerekir. Özellikle gelir vergisinde, beş ayrı gelir unsuruna beş farklı efektif tarifinin uygulanmasının yanında, gerçek ve götürü, beyannameli ve beyannamesiz ayırımına yer verilmesi vergide eşitlik ilkesini bozduğu ve paralel ekonomiyi büyüttüğü bilinmelidir. Gelir vergisi tarifesinin %5 ile %25 arasında değişen oranlarda olması ve sadece asgari ücretin %5 oranında vergilendirilmesi, bunun yanında vergi tabanının genişletilerek, daha büyük kitlelerden daha büyük miktarlara varan vergi geliri elde edilmesi sağlanmalıdır. Kurumlar Vergisi tarifesi %25 ile sınırlandırılarak Gelir Vergisi ile birleştirilmelidir. Böylece gelirin çifte vergilendirilmesi önlenmiş olacaktır. Katma Değer Vergisi tüm istisnalardan arındırılarak, gayrimenkul sermaye iradını da kapsayacak şekilde genel ve tek oran, mesela %5 gibi, bir tarife uygulanmalıdır. Çünkü, yüksek tarifeler Katma Değer Vergisinde etkinlik kayıpları yaratmakta ve alıcı ile satıcı arasında pazarlık konusu olabilmektedir. Farklı tarifeler uygulayan dolaylı bir vergi optimal vergi olamaz (Akalin; 1993; s.23). gelir vergisinin dikey tarifeye sahip olması, çalışmayı, risk almayı ve piyasayı teşvik eden moral güçleri sindirmektedir.

e) Gelişen iletişim ağı sayesinde günümüz toplum kesimleri devlet mekanizması içerisinde olup bitenleri daha rahat ve etkin bir şekilde gözlemleyebilmektedir. Bu imkan ile kamu harcamalarının ve transferlerin nerelere ve ne miktarlarda yapıldığı izlenebilmekte, yanlışlar anında topluma iletilebilmektedir. Bu bağlamda yapılan yolsuzluklar ve suiistimallerin halkı tedirgin ettiği gerçeği kabul edilmelidir. Bu nedenle, bir çok kez tekrar ettiğimiz gibi, devlet kalkınma ve bölüşüm fonksiyonlarından uzaklaşmalı ve asli fonksiyonlarına dönmelidir. Bu

şekilde devlet, asli fonksiyonlarına yeterince kaynak ayırmaya başlayınca, bu israf ve yolsuzluklarında boyutları da daralacaktır. Denetim mekanizmaları, Sayıştay ve Maliye yeniden örgütlenmeli ve etkin bir denetim sağlanmalıdır. Bu denetimin, şehirlerin giriş ve çıkışlarına konuşlandırılan mali denetim ekipleri ile olamayacağı gerçeği kabul edilmeli ve kaynaktan denetim gerçekleştirilmeli, en önemlisi de topluma dürüst politikacı ve dürüst siyaset imajı yerleştirilerek, vergi katılımlarının artırılmasına çalışılmalıdır. Devletin harcama usulleri, ihale ve istihkak yöntemleri yeniden yapılandırılmalı, rüşvet ve yolsuzluklar ortadan kaldırılmalıdır. Aksi taktirde vergi gayretini arttırmak mümkün olmayacaktır.

## **2- Maliye Politikası Alanında Reform Önerileri**

Şüphesiz ki Türkiye gibi gelişmenin neresinde olduğu tam tespit edilememiş, ancak geri kalmış bir ülke görünümünden çoktan arınmış ve gelişmesine devam eden bir ülke ekonomisi özellikleri arz eden bir ekonomide bir takım temel sorunlarda yaşamak durumundadır. Bu bağlamda özellikle ekonominin yapısından kaynaklanan sorunlarla ilgili olarak maliye politikasında yapılabilecek değişiklikler ve reform önerilerini bu kısımda ele alacağız. Şimdi bu konuları maddeler halinde inceleyelim.

a) Devlet asli fonksiyonlarına dönmeli, kalkınmanın yürütülmesinde doğrudan sorumluluk almamalı, liberal ekonomik politikalar uygulanan bir ekonomide, devlet planlama olgusundan ve KİT'lerden biran önce kurtulmalıdır. Bu nedenle, kamu yatırımlarının oluşturduğu kamu açıklarından kaçınılmalıdır. Devlet, hem sosyal refah devleti yükümlülüklerini, hem de yüksek tutulan kalkınma hızının getirdiği sorumlulukları birlikte kaldıramamaktadır. Öte yandan, hem vergi yükünün hem de toplam tasarrufun artırılmasına çalışılmaktadır ki bunu da gerçekleştirmesi mümkün görünmemektedir. Nitekim, vergi yükünün artması, ancak tasarrufların aleyhine bir sonuç doğurabilmektedir. Bu sorunun çözümü, devletin küçülmesinde ve kalkınmayı piyasa mekanizmasına bırakmasında yatmaktadır. Şu da bir gerçektir ki, hem vergi yükünün artırılması hem de kalkınmanın hızlandırılması aynı anda mümkün değildir.

b) Sosyal mallarda rasyonel tüketici davranışının doğurduğu bir bedavacılık söz konusudur (Bulutoğlu, 1977; s.17-22). Bu olgunun mali denetimi olanaksız kılan küçük tüketici olgusu ile birleşmesi, paralel ekonomiyi yaratmaktadır. Paralel ekonomi ise devleti gelirden yoksun bırakan, denetimsizliğin bir sonucudur (Özsoylu; 1996; s.38-42). Bunu önlemek için yapılması gereken şey Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Katma Değer Vergisi oranlarının düşürülmesi ile beyanname verilmesine ve gider yazılmasına izin verilmelidir. Bir diğer konuda, 1996 yılı başından itibaren yürürlüğe girebilen ; tüm toplum fertlerini gelir vergisi mükellefi yapan ve vergi numarasına bağlayan olaydır ki, gecikmeyle de olsa gerçekleşebilmiştir. Vergi cezalarının artması ile belki de vergi veren kesim yönlendirilmiş olacaktır. Cezanın meslekten men, ya da hapis cezası gibi onur kırıcı cezalar olmayıp, ekonomik bir suçta, ekonomik cezalar verilmesi şeklinde gerçekleştirilmesi gerekir. Yatay ve dikey eşitliği sağlayamamış bir vergi sisteminin hapis cezası ile desteklenmesi adil bir olay olamayacaktır.

Bunun dışında yine vergi adaletini şiddetle bozan bir unsur olan vergi afları sıklıkla yapılmamalı yapılan vergi afları da sınırlı tutularak vergisini ödeyen dürüst mükellef bu şekilde mükafatlandırılarak vergi bilincinin gelişimine katkıda bulunulmalıdır.

Avrupa Birliğine Üye Ülkeler ve Bazı Gelişmiş Ülkelerin  
GSYİH'ya Göre Vergi Yüğü Oranları(%) (1999)

<b>Ülkeler</b>	<b>Top. Vergi/GSYİH</b>
İsveç	39,0
Danimarka	48,3
Finlandiya	34,4
Belçika	31,2
Fransa	29,3
Hollanda	25,3
Lüksemburg	31,0
Avusturya	28,9
İtalya	30,9
Almanya	22,9
Portekiz	25,6
İspanya	22,9
İngiltere	30,1
İrlanda	28,1
Yunanistan	25,6
ABD	22,0
Japonya	16,4
Kanada	33,0
Avrupa Bir.	30,2
Türkiye	18,9

Kaynak: "Tax Policy in the Europe Union", Belgium-2000

c) Sosyal seçim mekanizması, nüfus artışının önlenmesi ve ahlak konusu, reformlardan bahsedilirken en çok güçlük yaratan unsurlardır. Çünkü, Türkiye'de sosyal seçim (oy sandığı mekanizması, ortanca seçmeni oluşturan esnaf ve köylü tarafından, bedavacılık ve gelir transferi için kullanılmaktadır. Elbette ki burada, yoksulluk düzeyi, küçük üreticilerin çoğunlukta olması, ahlaki yapıda oluşan yozlaşma ve vergi tarifelerinin aşırı müterakkiliği büyük önem taşımaktadır. Öyleyse bu konuda neler yapılabilir? Aşağıda açıklamaya çalışalım.

-Herkesin bir vergi cüzdanı bulunmalıdır. Oy vermede seçmen kartı yerine vergi cüzdanının kullanılması, soruna temelden bir çözüm getirebilir (Şu an uygulamada olan herkese bir vergi kimlik numarası verilmesi uygulaması daha etkin bir hale getirilmeli ve bu proje daha etkin bir alt yapı ve otomasyonla desteklenmelidir. VEDOP bu projenin kilit uygulaması olacağından VEDOP'a hız kazandırmak ve öncelik tanımak daha rasyonel olacaktır).

-Devletin her türlü hizmet bekleyenler arasında, vergi cüzdanına öncelik tanınması gibi bir ayrıcalık getirilmelidir.

-Para ve maliye politikaları kurumsal çerçevede anlaşılır olmalıdır. Bu tutarlılık, otomatik olarak sistemik krizleri önleyecektir. Ekonomi politikaların bir özel uygulaması nihai kreditorlük ve mevduat garantisidir. Şüphesiz ki, Merkez Bankası nihai kreditorlük işlemini gerçekleştiriyor ise, sistemik krizleri de yükseltmektedir. Yani, nihai kreditorlük sistemi krizlere yol açabilmekte; fakat, kısa dönemde, krizlerin son bulmasında etkili olabilmektedir. Ayrıca, mevduat sigorta sisteminde mevduatların belirli bir oranı kadar sigorta primi ödenmekte, bu da sigorta hilekarlıklarına (moral hazard) neden olmaktadır ve sistemik risk giderek artmaktadır. Bu soruna çözüm olarak, ticari bankaların mevduatlarının sadece belirli bir kısmının sigortalanması veya bankanın fon kullanımının denetlenmesi gerekmektedir (Grossman, 1992, s.807).

-Devlet üzerindeki Kurumların finans yükünden acilen kurtarılması gerekmektedir. Siyasal yozlaşma sonucu siyasilerin arpalığı haline gelen KİT'ler, biran önce özelleştirilmelidir. Devlet böylece hem verimsiz transferlerden kurtulacak, hem de geçici olarak dahi olsa, belli bir gelir elde edecektir. Kısacası, KİT stok'u acilen eritilmelidir. KİT satışlarından elde edilecek gelirlerde alt yapı yatırımlarının finansmanında kullanıldığı taktide doğacak yeni yatırım ve üretim kapasiteleri ile kalkınma sağlanırken beraberinde yeni iş alanları yaratılarak işsizlik probleminde de çare bulunmuş olacaktır. Öte yandan KİT'lerin satışından elde edilen gelirin bir kısmının da özel sektör yatırımlarının finansmanında krelendirilerek ve istihdam artışı göz önünde tutularak kullanılması da hem kalkınma hem de işsizlik olgularına bir çözüm önerisidir. 1986 yılından bu yana toplam özelleştirme geliri 7,4 Milyar \$ olup bunun sadece 6,9 Milyar \$'ı net giriş sağlamıştır. Bu rakam çok yetersiz olup aynı zamanda KİT'lerin gerçek değerlerinin altında satıldığına da bir göstergesidir.

Tablo 4- KİT'lerin GSMH'ya Katkısı

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>KİT'in GSMH İçindeki Katkısı</b>	11,8	10,8	12,0	10,4	11,0		
<b>Bütçe Trans. Hariç KİT Borçlanma Gereği/GSMH</b>	%0,05	%0,49	%1,23	%1,82	%3,11	%3,29	%2,14*
<b>Özelleştirme Gel. (Milyon \$)</b>	573	292	466	1020	38	2713	59**

Kaynak; Yazar tarafından Maliye Bakanlığı, DPT ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Raporlarına dayandırılarak hazırlanmıştır.

\*Türk Telekom dahildir.

\*\*14 Eylül 2001 itibarıyla

### 3- Sosyo-Politik Yapıda Yapılması Gereken Reformlar

Çalışmamızın son kısmını teşkil eden sosyo-politik alanda yapılabilecek reformlara gelince, şüphesiz ki daha geniş bir sahayı incelemek gerekecektir. Bu nedenle, ülkenin nüfus meselesinden işsizliğe, kalkınma hızından, tasarruf yatırım politikalarına, iç göç, dış göç sorunlarına, şehirleşme ve bölgesel sorunlara kadar her konuda detaylı analize gitmeye ihtiyaç vardır. Biz bu çalışmamızın bu kısmında çok geniş çok geniş bir alanı kapsamına rağmen, sorunun temelini teşkil eden konulara kısaca değinmekle yetinmek zorunda kalacağız. Bu bağlamda, yapılabilecek reform hareketlerini, şu şekilde sıralamamız mümkün olacaktır.

-Yapılacak reformlar genelde kalkınmaya yönelik olacağından, kalkınmanın ilk maddesi de nüfus artışı, iç göç ve şehirleşme olduğundan, reformlar, bu konularda önlem getirecek tarzda

yapılmalıdır. Bunun dışında ne yapılırsa yapılsın, reform hareketi özeliğini taşımayacaktır. Bu amaca yönelik olarak, köylerden belediyelere ve metropol şehirlere kadar,her birime uygulanacak bir müterakki vergi yani nüfus-çevre vergisi uygulamasına geçilmelidir (yerel vergiler). Amaç mali federalizmin sağlanarak merkezden hizmet yerine yerinden hizmet ilkesi ile hizmet kalitesini arttırmaktır. Bu sayede bölgeler arası farklılaşma giderilebilir. Baş vergisi mahiyetindeki bu vergi gelirleri ile alt yapı yatırımları, çevre koruma, eğitim ve sağlık gibi nüfusa bağlı kamu harcamaları finanse edilebilir. Bu şekilde bir uygulama ile müterakki bir baş vergisinin regresif niteliği önlenebilir.

-Çalışmamızda da daha önce de belirttiğimiz gibi, moral değerlerimizin, kalkınma çabalarımızla uyumlu hale getirilmesi gerekir. Kalkınmayı teşvik edici maddi unsurların, günümüzde iyice dejenere edilmiş olan ahlak normlarıyla desteklenmesi gerekir. Bu şekilde bir kalkınmaya yönelik reform hareketi ancak başarılı olabilecektir. Ahlakın sosyal bir mal olduğunu daha öncede belirtmiştik. Ekonominin, ahlaki değerler sistemi olmaksızın işletilebilmesi mümkün değildir.

-Türkiye'ye maliye ilminin gelişmesi, çağdaş normlara oturması, daha da önemlisi, gelişme yolunda ilerlerken kişiliğimizi kaybetmeden, ekonominin bünyesine uygun modeller ve alınacak önlemlerle, modern tekniklerin uygulanmasına elverişli bir yapısal değişiklik yapılabilir. Maliye ilmi Türkiye'de genellikle ihmal edilmiştir. Araştırma-geliştirme sistemleri kurulmalı ve bilimsel çalışmalar, eğitimler düzenlenerek, üniversitelerin katkılarından istifade edilmelidir. Devletleri yöneten yegane faktörün maliye olduğu unutulmamalıdır. Sadece üniversitelerin katkıları da yetmeyebilir. Üniversite-idare-iş çevreleri arasında işbirliği sağlanarak yeni yapılanmalara süratle gidilmelidir. Bir mali reform ya da vergi reformu sadece bürokratlara bırakılmayacak kadar önemli bir konudur. Toplumsal uzlaşma sağlanarak bir çok kapı açılabilir ve krizden çıkışın ana unsurlarından biri budur.

## SONUÇ

Seksen yıla yaklaşan cumhuriyet yönetimi,henüz sağlıklı bir mali reformu gerçekleştirebilmiş değildir. Vergi kaçakçılığı, paralel ekonomi, resmi ekonominin boyutlarına varmış bulunmaktadır. Bunda, siyasi otoriteye, iş çevrelerinin büyük baskısının ve işadamlarının siyasetin içine fazla girmiş olmasının önemli rolü vardır. Türkiye'de ki mali kriz olmaktan çıkmış, top yekün bir ekonomik krize dönüşmüş bulunmaktadır. Giderek büyüyen bütçe açıkları, bütçe açığı özelliğini aşmış, ekonominin açıkları haline dönüşmüştür. Köklü, etkili, kalıcı bir reformun yapılmasına şiddetle ihtiyaç vardır. Vergilendirilemeyen kesimler süratle vergi denetimi altına alınmalıdır.

Ekonomik ve sosyal entegrasyonlarla dışa açılan Türkiye ekonomisi sadece sanayii ve tarım ile değil, vergi sistemiyle ve mali yapısıyla da , rakipleriyle özellikle gümrük birliğinden sonra Avrupa Birliği ülkeleri ekonomileri ile rekabet etmek zorunda olduğunu unutmamalıdır. Vergi yükünün üretim faktörleri üzerinde yanlış tahsis edilmesi, sermaye ihracına yol açar. Bu olgu üretimi de baltalar. Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi, çifte vergiyi önlemek ve sermaye birikiminin aşınmasına yol açmamak için birleştirilmelidir.

Yapılması gereken reform hareketinin sadece mali reform olarak algılanmayıp, bu reformun mali, ekonomik ve sosyo-politik alanda yapılması ve uygulama alanına böylece



- ÖZBİLEN, Şevki “1994 Ekonomik Krizi ve Kamu Açıklarının Genel Bir Değerlendirmesi”; KTO Dergisi; Nisan-1996
- ÖZSOYLU, A.F. Kayıtdışı Ekonomi; Ankara; 1996
- ROSEN, H. Public Finance; İrwin; İllinois; 1988
- SHOVEN, D. “The U.S. Tax Reform of 1986”
- SÖNMEZ, Sinan Kamu Ekonomisi Teorisi; Teori Yayınları; Ankara; 1986
- STİGLİTZ, J. Kamu Kesimi Ekonomisi (BATIREL, Ö.F.); Marmara Üni. Yayınları No: 549; İktidasi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları; No: 396; İstanbul; 1994
- ŞENER, Orhan Kamu Ekonomisi; Beta Basım Dağıtım; 5. Baskı; İstanbul; 1996
- Tax Policy in the Eruope Union; Belgium; 2000
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi; Ankara; Ekim-2000
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI 2001 Yılı Ekonomik Rapor; Ankara; 2001
- T.C. BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU Genel Rapor 1999 (Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kur., Fonlar, Diğer Kur.);Ankara; 2001