KAMU KESİMİ FİNANSMAN AÇIKLARI

X. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU
14 - 18 MAYIS 1994
CLUB SALİMA - KEMER / ANTALYA

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSAT FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ

İSTANBUL 1996

İKTİSAT FAKÜLTESİ YAYIN No: 554
MALİYE ARAŞTIRMA MERKEZİ YAYIN No: 80

KAMU KESİMİ FİNANSMAN AÇIKLARI

X. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU
14 - 18 MAYIS 1994
CLUB SALİMA - KEMER / ANTALYA

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSAT FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ

İSTANBUL 1996

I. Ü. Basımevi ye Film Merkezi
İSTANBUL-1996
Tel: 631 35 04 - 631 35 05

ÖNSÖZ

15-18 Mayıs 1994 tarihinde Antalya Kemer Club Salima tesislerinde yapılan Kamu Kesimi Finansman Açıkları başlıklı X. Türkiye Maliye Sempozyumu'nu, o tarihte Bölüm Başkanı olan Prof. Dr. Salih Turhan başkanlığında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümümüz örgütlemişti. Sempozyum kitabı maalesef ancak birbuçuk yılı aşkın bir gecikme ile yayınlanabildi. Gecikme hepimizin iyi bildiği bütçe sorunlarından kaynaklandı. Bu gecikmeden dolayı Maliye Camiası'nın bizi bağışlamasını dileriz.

Sempozyum metinleri açılış konuşmaları, tebliğler, tebliğler üzerine yorumlar, her oturumda yapılan tartışmalar, sempozyum genel kurulu ve kapanış paneli konuşmaları ve tartışmalannı içermektedir.

Maliye sempozyumlarını izleyen ilgililerin yakından bildikleri gibi, sempozyum metinlerinin baskıya hazırlanmasında karşılaşılan en büyük zorluk tartışmalar kısmı ile ilgilidir. Tartışmaları içeren bantların çözülmesi ve ham metnin elde edilmesi kendi başına sorunlar taşımaktadır; çünkü bazen bant kayıtları anlaşılamamaktadır, konuşmacılann isimleri bazen belirtilmemekte, veya bantları çözenler bazı sözcüklere aşina olmadıkları için yanlışlıklar yapabilmektedirler. Biz kayıtlardaki eksiklikleri ve yanlışlan çok taraflı kontrollerle (bir tek konuşmacının adı dışında) tamamlamaya ve düzeltmeye çalıştık.

Fakat bant kayıtlan metinleriyle ilgili asıl büyük emek ve zamanı konuşma metinlerinin yazı diline dönüştürülmesi işi aldı. Bütün tartışmalar konuşmaların özüne sadık kalınarak tümüyle redakte edildi; ifade bozuklukları, cümle yapıları ve cümle eksiklikleri mümkün olduğunca düzeltildi. Bu redaksiyonun amacı tartışmaları kolay okunabilen metinlere dönüştürmekti. Redaksiyon işini Prof. Dr. Tülay Arın üstlendi. Araştırma Görevlisi Kaan Tunceli ve yüksek lisans öğrencimiz Ayşegül Doğruol düzeltmelerde Tülay Arın'a yardımcı oldular. Ayrıca, tebliğlerin tashihinde bölüm mensuplannın hemen hepsi görev aldılar.

Sempozyuma tebliğleriyle, yorumlarıyla ve ilgileriyle katılanlara, sempozyum metninin basılmasında emeği geçenlere ve kitabı basan İ.Ü. Film Merkezine Bölümümüz adına teşekkürlerimizi sunarız.

Prof. Dr. İzzettin Önder

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü Başkanı

SUNUŞ

Türkiye Maliye Camiası'nın değerli üyelerinin kaynaşmalarına imkan verecek sosyal bir ortam oluşturmak düşüncesinden hareketle, eksiksiz bir şekilde düzenlemeye çalıştığımız "Kamu Kesimi Finansman Açıklan" konulu X. Türkiye Maliye Sempozyumu, özellikle 5 Nisan kararlanndan kaynaklanan güçlüklere rağmen, 15-18 Mayıs 1994 tarihleri arasında Antalya-Kemer Club Salima tesislerinde gerçekleştirilmiştir.

Sempozyum tebliğlerinin yaklaşık iki yıllık bir gecikmeyle basılabilmesinin temel nedeni, istikrar pareketinin getirdiği kısıtlamaların süreli yayınlann basım ve yayımını da kapsaması olmuştur. Bu gecikmeden dolayı özrümüzün kabulünü dileriz.

X. Türkiye Maliye Sempozyumuna katılan Türkiye Maliye Camiası'nın değerli üyelerine, sempozyumun hazırlık süreci boyunca büyük bir özveriyle çalışan bölümümüzün değerli mensuplanna teşekkürlerimi sunanm.

Türkiye'de iktisadi istikrar sorununun odak noktasını oluşturan "Kamu Kesimi Açıklan" konusunun böyle bir sempozyumda çok boyutlu olarak incelenmesinin, Ülkemiz için gerek kuramsal gerekse uygulama açısından yararlı olacağını ümit ediyor ve diliyorum.

Prof. Dr. Salih TURAN

İÇİNDEKİLER

14 Mayıs 1994 Cumartesi: Otele Giriş

15 Mayıs 1994 Pazar

Sabah

Sunuş Konuşmaları:
Prof. Dr. Salih Turhan (İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı)
Prof. Dr. Esfender Korkmaz (İ.Ü. İktisat Fakültesi Dekanı)..... 1

Açılış Konuşması: Prof. Dr. Bülent Berkarda
(İstanbul Üniversitesi Rektörü)..... 12

Ara

Oturum : Kamu Kesimi Finansman Açıkları (KKFA) ve Ekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri
Oturum Başkanı : *Prof. Dr. BedîN. Feyzioğlu* (İstanbul Üniversitesi)..... 13

1. Tebliğ : *Prof. Dr. Güneri Akalın* (Hacettepe Üniversitesi)
"Kamu Kesimi Finansmanı Açıklan ve Ekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri"..... 17

2. **Tebliğ :** *Prof. Dr. izzettin Önder ve Yard. Doç. Dr. Hülya Kirmanoğlu*
(İstanbul Üniversitesi)
"Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçülmesi ve Etkileri"..... 33

Yorumcu : *Yard. Doç. Dr. Ömer Araşıl* (Dokuz Eylül Üniversitesi)..... 60

Tartışmalar..... 66

Öğle Yemeği

Öğleden Sonra

Oturum : OECD Ülkelerinde Kamu Kesimi Finansman Açıkları Sorunu
Oturum Başkanı: *Prof. Dr. Yılmaz Büyükerşen* (Anadolu Üniversitesi)..... 87

1. Tebliğ : *Doç. Dr. Eser Karakaş* (İstanbul Üniversitesi)
"AB Üyesi Ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıkları" 91

2. **Tebliğ :** *Dr. Veysi Seviğ* (Marmara Üniversitesi)
"Kayıt Dışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Oluşumu ve
Maliye Politikaları Üzerindeki Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma" 105

3. **Tebliğ :** *Doç. Dr. Arslan Sonat* (Bolu İzzet Baysal Üniversitesi)
"Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge" 115

Tartışmalar 127

Akşam : Kokteyl

16 Mayıs 1994 Pazartesi

Sabah

**1. Oturum : Türkiye'de Konsolide Bütçe, KİT, Yerel Yönetimler ve
Döner Sermaye Açıkları ya da Fazlaları**
Oturum Başkanı: *Yılmaz Alicfcndioğlu* (Anayasa Mahkemesi Üyesi) 151

1. Tebliğ : *Erdoğan Öner* (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü)
"Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme:
(1975-1993)" 155

2. Tebliğ : *Doç. Dr. Figen Altuğ* (Uludağ Üniversitesi)
"Konsolide Bütçe Açıkları" 193

3. Tebliğ : *Prof. Dr. Nihat Falay* (İstanbul Üniversitesi)
"Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları" 205

4. Tebliğ : *Prof. Dr. Turgay Berksoy* (Marmara Üniversitesi)

"Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıklan ve Bu Açıkların Finansmanı" 229

Tartışmalar 253

Ara
2. **Oturum : Sosyal Güvenlik Sistemi Açık ya da Fazlası ve Fon Dengeleri**
Oturum Başkanı: *Prof. Dr. Nezihe Sönmez* (Dokuz Eylül Üniversitesi) 273

1. Tebliğ : *Prof. Dr. Tülay Arın* (İstanbul Üniversitesi)
"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları:
Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası" 277

2. Tebliğ : *Doç. Dr. Kamil Tüğen* (Dokuz Eylül Üniversitesi)
"Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısı ve Gelişmesi"..... 295

Yorumcu : *Doç. Dr. İsmail Aktiirk* (Dokuz Eylül Üniversitesi)
"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Sorunları ve
Çözüm Önerileri: Yorum"..... 331

Tartışmalar..... 339

Öğle Yemeği

Öğleden Sonra : Serbest

17 Mayıs 1994 Salı

Sabah

**1. Oturum : Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve
Devletin Kkonomik Boyutlarının Küçültülmesi**
Oturum Başkanı: *Prof. Dr. Selahattin Tuncer*..... 341

1. Tebliğ : *Doç. Dr. Cevat Karataş* (Boğaziçi Üniversitesi)
"Güneydoğu Asya'da Özelleştirme Deneyimleri ve Türkiye İçin Bazı Dersler"..... 345

2. Tebliğ : *Prof. Dr. Orhan Şener* (Marmara Üniversitesi)

"Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü"..... 379

Tartışmalar..... 411

Ara

2. **Oturum : Kamu Kesimi Açıkları** ve **Optimal Finansmanı**
Oturum Başkanı: *Prof. Dr. Esfender Korkmaz* (İstanbul Üniversitesi)..... 431
1. Tebliğ : *Doç. Dr. Mahmut Duran* (Marmara Üniversitesi)
"Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı"..... 435

2. **Tebliğ :** *Yard. Doç. Dr. Metin Tas* (Uludağ Üniversitesi)

"Türkiye'de Vergi Gelirlerinin Artırılmasına Yönelik Önlemler"..... 455

Tartışmalar..... 472

Öğle Yemeği

Öğleden Sonra: Serbest

18 Mayıs 1994 Çarşamba

Sabah

Genel Kurul 483

Panel: Kamu Kesimi Açıkları ve İstikrar Paketi 491

Başkan : *Prof. Dr. Salih Turhan* (İstanbul Üniversitesi)

Panelistler: *Prof. Dr. Nami Çağan* (SHP Milletvekili)
Dr. Işın Çelebi (ANAP Milletvekili)
Sümer Oral (DYP Milletvekili)
Prof. Dr. Halil Nadaroğlu (Marmara Üniversitesi)
Prof. Dr. Sevim Görgün (İstanbul Üniversitesi)

Tartışmalar 522

Öğle Yemeği

SUNUŞ VE AÇILIŞ KONUŞMALARI

15 MAYIS 1994 PAZAR

SUNUŞ KONUŞMALARI	Prof. Dr. Salih TURHAN İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü Başkanı
	Prof. Dr. Esfender KORKMAZ İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekanı
AÇILIŞ KONUŞMASI	Prof. Dr. Bülent BERKARDA İstanbul Üniversitesi Rektörü

ARA

15.5.1994

Sabah

Sunuş Konuşmaları

Sunucu

Bir telgrafımız var: "10. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda aranızda bulunamadığım için üzgünüm. Nazik davetinize teşekkür eder, başarılı geçmesi dileklerimle size ve şahsınızda katılan tüm konuklara sevgilerimizi sunarım". Prof. Dr. Tansu Çiller, Başbakan.

Şimdi sunuş konuşmalanndan ilkini yapmak üzere İstanbul üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü Başkanı Sayın Prof. Dr. Salih Turhan'ı kürsüye davet ediyorum. Buyurun Hocam.

Salih Turhan

Sayın Rektörlerim, Sayın Vali Yardımcım, Sayın bekanlarım, Sayın Konuklar, TRT'nin değerli mensupları ve saygıdeğer meslektaşlarım; bu yıl İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü tarafından düzenlenen 10. Türkiye Sempozyumu'na hepiniz hoşgeldiniz. Her yıl bir üniversitemizin maliye bölümünce düzenlenen ve artık gelenek haline gelen bu tür sempozyumlarda şimdiye kadar Türkiye'nin en ciddi, en önemli sorunları incelenmiş ve tartışılmıştır. Bu yıl da yine bu geleneğe bağlı kalarak Türkiye'nin içinde bulunduğu krizin odak noktasını oluşturan ve bu nedenle bize göre ekonomik gündemin en önemli ve en ciddi sorununu oluşturan kamu kesimi finansman açıklannı gerek teorik, gerekse uygulamaya yönelik boyutları itibariyle tartışacağız. Bu yıl sempozyumun süresini 3 gün yerine 4 gün olarak belirlemeyi uygun bulduk. Böylece zaman sınırlamasının olumsuz psikolojik ve fiziksel etkilerini hiç değilse bir dereceye kadar hafifletmek suretiyle sempozyumun hem bilimsel açıdan hem de sosyal açıdan daha verimli, daha doyurucu olmasını temin etmeye gayret sarfettik. Hepinizin rahatlıkla tahmin edebileceğiniz üzere, Türkiye'nin içinde bulunduğu bu koşullar nedeniyle böyle bir sempozyumun gerçekleştirilebilmesi pek çok kişinin değerli katkıları sayesinde mümkün olmuştur. Başta Sayın Rektörümüz Prof. Dr. Bülent Berkarda'ya ve Sayın Dekanımız Prof. Dr. Esfender Korkmaz'a yakın yardımlan ve büyük desteklerinden dolayı şükranlarımı arz ediyorum. Ayrıca, Maliye Bakanlığı'nın değerli mensuplanna ve özellikle

özel bir mazereti nedeniyle yurt dışında bulunması gerektiği için maalesef şu anda aramızda bulunamayan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü Sayın Erdoğan Öner'e unutulmaz cömert yardımları için arkadaşlarım ve şahsım adına yürekten şükranlarımı arz ediyorum. Maliye Bakanlığı'nın değerli mensuplarına, siyasi parti temsilcilerine, sempozyuma tebliğ sunmak ya da yorum yapmak ya da başkan olmak ve panelist olmak suretiyle katkıda bulunan meslektaşlarımın tümüne teşekkürlerimi arz ediyorum. Sayın Konuklar, eğer elimizde olmayan nedenlerle sempozyum sırasında bazı aksaklıklar olursa, bazı kusurlarımız gündeme gelirse, şimdiden hoşgörünüze sığınıyor ve bizi bağışlamanızı diliyorum. Değerli Konuklar, huzurunuzdan ayrılmadan önce, maliye bilimini ve maliye eğitiminin gelişmesine büyük yardımları olmuş olan, fakat maalesef şu anda aramızda bulunmayan tüm Hocalarımızı rahmetle ve şükranla anarken, onlann aziz hatıraları önünde sizleri 1 dakikalık saygı duruşuna davet ediyorum. (Saygı duruşu yapıldı.) Teşekkür ediyorum. Sayın Konuklar, sempozyumumuzu onurlandırdığınız için tekrar hepinize teşekkür ediyor ve bu sempozyumun her yönüyle başarılı bir şekilde sonuçlanmasını dilerken, saygılarımı sunuyorum.

Sunucu

Şimdi de ikinci sunuş konuşmasını yapmak üzere İktisat Fakültemiz Dekanı Sayın Prof. Dr. Esfender Korkmaz'ı kürsüye davet ediyorum.

Esfender Korkmaz

Efendim, teşekkür eder saygılar sunarım, ben de hepinize hoşgeldiniz derim. Türkiye'de maliye bölümlerinin yapmakta olduğu maliye sempozyumunun her sene önemli, elle tutulur, gözle görülür katkılar yaptığını görmekteyiz. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nün bu sempozyumu da bir sene önce değerli maliyeci öğretim üyeleri arkadaşlar tarafından kararlaştırılmıştı ve bu konu bir sene önce seçilmişti. Türkiye'nin şu anda yaşamakta olduğu finansman krizi ve dolayısıyla iktisadi daralma, bu konunun bir yıl önce nasıl isabetle tahmin edildiğini ve kamu kesimi finansman açıklarının Türkiye'de etkin bir iktisat ve maliye politikası uygulamasında ne kadar önemli bir engel teşkil ettiğini maliyeci arkadaşlarımın bir yıl önceden görmüş olması gerçekten çok büyük isabettir. Hepimiz bununla övünüyoruz. Kamu kesimi finansman açıkları konusundaki tartışmaların da bu sene çok yararlı olacağını, bu konjonktürde çok etkin bir fonksiyona sahip olacağına inanıyorum. Onun için tekrar bu arkadaşlarımızı tebrik ediyorum. Konuyu tartışmak gerekli, çünkü bütün sorun kamu kesimi finansman açıklarından kaynaklanıyor. Her ne kadar

kamu kesimi finansman açıklan bir sonuç ise de, asıl sorun ekonomide tasarruf yaratamamanın sıkıntısı ise de, bu konudaki çözüm önerileri tabii ki bu finansman krizi açısından da yol gösterici olacak.

Türkiye 10 yılda 50 milyar dolar dış borç alarak gerçekten suni bir refah yaşamıştır. Belki bu hak etmediğimiz bir refahtır. Belki bu 50 milyar tasarrufu içerde yaratabilseydik Türkiye hem bu krize gelmezdi hem de gerçekten hak ettiği bir refah düzeyini yaşamış olurdu. Tabii bu kriz sadece finansman açıklarına dayanan bir kriz değil, kısmen yapısal nedenlere de bağlıdır. Özellikle 1980'den beri piyasa ekonomisi içerisinde üretim yerine hizmet sektörüne ağırlık verilmesi de yine bu sonuçları yaratan bir faktördür. Tabii hizmet sektörünün ağırlıklı olması, özellikle alınan dış kaynaklanıl kullanımında hizmet sektörünün fazla ağırlık sahibi olması olgusu ile birleşince, ekonomide bir de spekülatif faaliyetleri artırmıştır ve soruna önemli ölçüde tasarruf eksikliği de eklenince bu sonuca gelmiştir Türkiye. Benim burada kısaca söylemek istediğim Türkiye'nin bu sonuca nasıl geldiği değil, bu sonuçtan nasıl kurtulabileceğidir. Burada 4 gün boyunca bu krize geliş nedenleri kamu kesimi finansman açıklanyla bağlantılı olarak tartışılacaktır. Ama önemli olan buradan Türkiye'nin nasıl çıkacağıdır. Bir defa, şu anda bir finansman açığı krizinin olduğunu ve dolayısıyla bu finansman krizinin de bir ekonomik daralmaya uzandığını ve bunun da bir depresyona gitmekte olduğunu öncelikle kabul etmemiz lazım. Ondan sonra da bunun çözümlerini geliştinnemiz lazım.

Maalesef çözüm geliştirme bakımından da Türkiye bir kısır döneme girmiştir. Bu kısır dönem bütün iktidar, muhalefet, ve bütün kesimlerde görülmektedir. Gerçekten, iktidar seçimler nedeniyle ekonomik önlemleri geç almıştır ve dolayısıyla bir panik havası içerisinde almıştır. Bu açıdan, biraz sonra kısmen değineceğim gibi, sadece kısa vadeli önlemleri alabilmiştir ve kısa vadeli önlemleri de eksik almıştır. Orta ve uzun vadeli bir programı yoktur. Bir ekonomik önlemler uygulama programı vardır, fakat burada orta ve uzun vadeli önlemler sadece birtakım tavsiyelerden, temennilerden ibarettir. Muhalefete gelince, maalesef muhalefet de, özellikle ANAP, şu güne kadar alternatif bir proje üretmemiştir. Ürettiği alternatif bir proje vardır. Ben size oradan bir satır okumak istiyorum: Başka bir ifadeyle, para programının ve kamunun hareket noktasını teşkil edecek döviz kuru ve faiz oranı ilişkisini kuracak bir denge sağlanmalı. Şimdi böyle bir denge tabii ki sağlanmalıdır. Biz de bunu istiyoruz. İktidar da istiyor, bütün kesimler istiyor. Zaten krizin esası budur. Ama bu denge nasıl sağlanmalıdır? Hangi modelle, hangi kaynakla sağlanmalıdır ve ortada

hangi alternatifler vardır ? Şimdi bir programı vardır. Muhalefetin de, iktidann da bir ekonomik önlemleri uygulama planı vardır, ama her ikisinde de bu konular muğlaktır. Muhalefetin görevi sadece tenkit etmek değildir; muhalefet yapıcı olmalıdır. Türkiye bugün bir yangın yaşamaktadır. Bu yangın içerisinde Türkiye batsın ben sonra kurtarayım demeye kimsenin hakkı yoktur ve bir iktidarın da eğer bu gemiyi batırmışsa, ben bu gemiyi kurtarıp daha iyi yüzdüreceğim demeye de hakkı yoktur. Dolayısıyla, burada iktidar ve muhalefet bir kısır bir dönem yaşamaktadır.

Türkiye'de bütün sektörlerde bu kısırlık vardır, baştan söylediğim gibi. Üniversite kendine düşen görevi yapmaya çalışmaktadır. Ama, samimi olarak söyleyeyim, üniversitenin üzerine bugün gölge düşmüştür; çeşitli şekillerde gölgeler düşmüştür. Benim kanaatime göre, üniversite Hocası, üniversite profesörü üniversite içinde kalıp çözüm üretebilmelidir. Bizler siyasete girdiğimiz takdirde başarısız oluyoruz, onun için hiç olmazsa üniversitemizi koruyalım; yani üniversite içerisinde kalıp, üniversitenin hiç olmazsa şanını, şöhretini kurtaralım. Doğrusu biz üniversite içinde bazı çözümler üretmeye çalışıyoruz. Burada değerli arkadaşlarımızın çok büyük fonksiyonu oluyor, hatta birkaç avan-proje verdik; bize projeye ihtiyacımız yok, onun yerine gelin siz şu işi yapın, bu işi yapın dediler. Bizim üniversite profesörü olarak görevimiz proje üretmektedir. Samimi olarak söylüyorum, bunu da yapıyoruz, yapmaya çalışıyoruz. Yani biz avan-proje veriyoruz, bunu uygulamaya geçirelim diyoruz. Hiçbir ses yok, hiçbir kurumda hiçbir ses yok. Esasında üniversitenin imkanları olsa üniversite bu çözümleri üretmeye hazırdır, daima amadedir, bunu özellikle de belirtmek istiyorum.

Şimdi müsaade ederseniz önlemler konusuna da kısaca değinmek istiyorum. Kabul edilen ekonomik önlemler uygulama planında bir kısa vadeli önlemler var, bir de orta ve uzun vadeli önlemler var. Söylediğim gibi, orta ve uzun vadeli önlemler hiçbir şekilde bir model içerisinde değil, hiçbir tutarlığı yok, sadece temenniden ibaret. Kısa vadeli çözümler de zam, ek vergiler, geçici vergiler ve sadece konsolide bütçeye münhasır tasarruf önlemleridir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırlamış olduğu bir ekonomik model var. Bunu bize izah ettiler, bu da tamamen kamu kesimi konsolide açıklarına yöneliktir. Fakat kısa vadeli önlemlerde de eksikler vardır. Bu eksiklerden birisi, kamu kesimi finansman açıklarını en aza indirmeye yönelik olarak geliştirilen model içerisindeki verilerin çok yanlış olmasıdır. Bu verilerden birisi olan dolar fiyatı 1994 yılı için ortalama 17 bin lira olarak modele girmiştir. Halbuki ortalama 40 bin

lira olursa bütçedeki 100 milyar açık olacaktır. Yaklaşık olarak 100 milyar dolayında bir dış borç karşılığından açık doğmaktadır. Başka bir açık meselesi de şu: Hepimizin bildiği gibi, 1994 bütçesi 200 milyar açık vemıeyecektir, daha büyük gizli açıklar vardır. Ayrıca mesele bütün kamu kesiminin finansman açıklarıdır. Yani sadece konsolide bütçe açığını 100 trilyon indirmek yeterli değil. Hiç yoktan iyidir denirse o ayn mesele; ama, bu veriler kullanılarak bu model içerisinde enflasyon oranı % 90'la %115 arasında bulunmuştur ki bugün Mayıs sonu itibariyle bir yıllık enflasyon oranı toptan eşya fiyatlarında % 125'dir. Şimdi dolar 17 bin lira olarak modelde kullandığına göre ve sonuçta da % 125 enflasyon oranı olduğuna göre, dolar şimdi 40 bin lira olursa, sonucu hesaplamak lazım. Demek ki Türkiye şiddetli bir hiperenflasyon eşiğinde bulunmaktadır. Bu daralma ve depresyona gidiş içerisinde bir de bu sorun vardır.

İkinci mesele de finansman sektörüyle ilgili kısa vadeli önlemlerin alınmamış olmasıdır. Finansman sektörüyle ilgili alınması gereken ilk önlem bankaların istismarının önlenmesiydi. Çünkü maalesef piyasa ekonomisi herkesin istediğini götürüp, istediğini saklaması veya istediğini istismarı, istediği spekülasyonu yapması demek değildir. Finansman sektöründe bankacılıkla ilgili 69. madde vardır; bu maddeyi okursak bir banka sahibinin hiçbir zaman mal varlığıyla sorumlu olmadığını görürüz. Çünkü bir banka sahibinin veya bir banka yetkilisinin 69. maddeye göre sorumlu olabilmesi için, önce ilgili bakanın mahkemeye müracaatta bulunması lazım, mahkemenin de bu iflasın bu kişinin sorumluluğundan kaynaklandığına karar vermesi lazım. Yani minareyi çalan kılıfını da hazırlıyor. Yani hiçbir zaman adam kanunsuz iş yapmıyorum demiyor ki.. Eğer kendi holdingindeki bir banka kendi holdingine kaynak aktarıyorsa, bu uygulama piyasa ekonomisiyle nasıl uyuşur, yani rekabeti nasıl sağlarsınız? Hem kendi bankasıyla kendi şirketlerine imkan tanıyorsa, hangi rekabeti sağlarsınız ve hangi mahkeme böyle bir delili bulabilir? Onun için, Türkiye'de banka kurmak, banka sahibi olmak, banka yönetmek fiilen hiç sorumluluğu olmayan bir iştir. Elinde bu kadar imtiyazı bulunduran, bu kadar tekel gücü sahibi bankalar, yani yaptıklan işlemlerde monopol niteliğinde olan bankalar, bu kadar sorumsuzca teslim edilemez. Eğer teslim ederseniz, 100 kişinin içinde iki kişi de istismar eder, işte böylece bu krize katkıda bulunur. Dolayısıyla, önce bu konu çözümlenmeliydi. Şimdi görüyoruz ki bir tasan var, ama bu tasarı da eksik. Bankayla ilgili herkesin bankacılıkla ilgili faaliyetlerinden kayıtsız şartsız ve bütün mal varlığıyla sorumlu tutulması gerekir. Şahsi sorumluluk getirilmesi gerekir. Bunda da gecikilmiştir.

Orta ve uzun vadeli tedbirler hiç yok; ama ben aklıma gelenleri müsaadenizle söyleyeyim. Bir defa, finansman piyasasında orta ve uzun vadede mutlaka bir reform yapmak lazım. Asıl sorun da kamu kesiminde bir reform gereği. Şimdi kamu kesiminde nasıl bir reform yapılabilir konusuna kısaca değinmek istiyorum. Kamu kesimindeki reform kamu kesimini bir bütün olarak ele almak suretiyle yapılabilir ve bunu önce idari organizasyon, sonra hukuki organizasyon, sonra iktisadi organizasyon şeklinde yapmalısınız. İdari reorganizasyonun mutlaka yapılması lazım, çünkü kamu sektöründe yetki ve sorumluluk sorunu var. Yani kimin hangi konuda yetkili olduğu, hangi konuda sorumlu olduğu belli değil. Bu çok iyi tarif edilmeli, yetki ve sorumluluklar yeniden dağıtılmalıdır. Bu arada bürokrasi de bu sistem içerisinde yetki ve sorumluluğunu bilmelidir. Aksi takdirde, siyasi partilerin değiştiği dönemlerde veya bakanların değiştiği dönemlerde veya seçimlerde, altı ay, bir s*ene hiç kimse imza atmıyor, hiçbir bürokrat imza atmıyor; imza atmamakta da haklı. Çünkü arkasından gelip neler sorulacağı belli değil. Dolayısıyla, biz eğer yetki ve sorumluluğu yeniden tarif edersek, o zaman bu siyasi bağdan kopanlır, siyasi etkilerden arındırılır ve dolayısıyla bürokrasi çalışır. Ayrıca, bu idari organizasyon içerisinde devlete mutlaka şeffaflık getirmek lazım. Yani, siyasi kararlar, bürokratik kararlar mutlaka kamu oyu önünde tartışılmalıdır. En azından kamu oyunun bilgisi olmalıdır. Çünkü şeffaflık olduğu sürece demokrasiler içerisinde kararlarda da isabet, etkinlik söz konusu olacaktır. Hukuki organizasyon da lazım. Bakın özelleştirme yapılamıyor. Neden yapılamıyor? Tabii özelleştirmenin tartışılması ayrı bir konu, ama fiilen özelleştirme yapılamıyor, aslında özelleştirilmesi gereken KİT'ler var, yapılamıyor, çünkü hukuki alt yapısı yok, dolayısıyla kamu kesiminde bu hukuki altyapı mutlaka yeniden kurulmalıdır. Anti kartel yasalan mutlaka çıkarılmalıdır. Aksi takdirde, isteyen banka, söylediğim gibi, istediğini yapar. Dolayısıyla, hukuki altyapıya da ihtiyaç vardır ve ikinci reorganizasyon bu konuda yapılmalıdır. Nihayet üçüncü organizasyon da iktisadi reform olarak yapılmalıdır. Kamu kesiminde iktisadi etkinliği sağlamak için sadece KİT'leri özelleştirmek veya özelleştirmemek yetmiyor; sadece kamu kesimi açıklarını kapamak da yetmiyor, çünkü kamu sektöründe bir de verimlilik sorunu var .Tabii herşey birbirine bağlı, yani sadece vergi reformu yapmak da yetmiyor. Ama öbür taraftan harcamada da reform yapmanız lazım. Harcamalann iktisadi açıdan yeniden tarif edilmesi lazım. Bütçe reformu yapmak lazım. Kısacası, kamu kesimi mutlaka bir bütün olarak ele alınmalıdır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri konusunda öncelikle yapılması gereken işler var. Birinci olarak, özelleştirilecek kamu iktisadi teşebbüsü de var, özelleştiril-

meyecek kamu iktisadi teşebbüsü de var. Ama hangi kamu iktisadi teşebbüsü olursa olsun, eğer piyasa ekonomisini kabul ediyorsa, bunun tartışması ayrı bir olay ama kabul ediyorsa, mutlaka devletin patronluğunu kaldırmamız lazım. Kamu iktisadi teşebbüslerinin patronluğundan devleti çıkarmamız lazım. Ve bu kanalla kamu iktisadi teşebbüslerinin bugünkü duruma düşmesine önemli ölçüde sebep olan siyasi tasallutu, siyasi istismarı mutlaka bu suretle kaldırmamız lazım. Ondan sonra özerkleştirirsiniz veya özelleştirirsiniz. Bir işletmeyi veya bir ülkeyi yürüten insanlar herhalde devlet iktisadi teşebbüslerini de yürütür.

Bir de belediyeler meselesi var Türkiyede. Şimdilerde kamu iktisadi teşebbüslerinin bazılarının belediyelere devredileceği söyleniyor. Ben size bir örnek vereyim, ilgim olduğu için; Göcek Belediyesi'nde 900 seçmen var, bunların 450'si hanım, 450'si erkek. Hanımlar orada evden çıkmaz, ev işlerini yaparlar, 450 tane erkek kalıyor. Bu 450 erkeğin 200'ü Etibank ve SEKA'da çalışıyor, yani iki tane devlet kuruluşunda. Samimi olarak söylüyorum, bunu araştırabilirsiniz. Kalıyor 250 kişi, 250 seçmen, 250'si de belediyede çalışıyor. Belediyenin 155 milyon aylık geliri var, 550 milyon aylık maaş ödüyor. Yeni belediye başkanı bunu açıkladı, geldi bize dert yandı: "Ben 12 milyar borç aldım, benim 155 milyon gelirim var. Siz maliyecisiniz, bunu ben nasıl öderim, bana akıl verin. İkincisi, 155 milyon gelirle, 250 kişinin maaşını nasıl öderim?" dedi. "Ben zaten bunun çözümünü bulsaydım. şimdi burada olmazdım" dedim. Dolayısıyla, Türkiye'de belediye sorunu var, belediye biraz lüks gelmeye başladı bize. Ben mahalli idarelere özerklik vermeyelim veya mahalli idareleri yaygınlaştırmayalım demiyorum ama, bir belde belediyesi başkanı en az 100 milyon maaş alıyor. Türkiye'de bir profesör, bırakın profesörü, bir general 30 milyon alıyorsa, bir belediye başkanı da 100 milyon alıyorsa, herhalde burada bir adaletsizlik, bir problem var.

Aslında belediye iktisadi teşebbüslerinin sayısı KİT'lerinden fazla. Yine Göcek'de belediyenin iki anonim şirketi var. İki tane anonim şirket hiç kimseye çivi çaktırmıyor, hep biz yapacağız diyorlar. Orada 100 senedir insanlar yaşıyor, 150 senedir yaşıyor, şimdiye kadar değerlerinin farkına vannamışlar, iki tane müteşebbis gitmiş, hayır efendim biz kendimiz yaparız, size ne lüzum var diyorlar. Yani demek istediğim şudur: Orada iki tane anonim şirket kurduğuna göre, Türkiye'deki belediyelerin tümünün kurduğu belediye iktisadi teşebbüslerinin sayısını varın siz düşünün. Bunun için çözüm belediye iktisadi teşebbüslerim kooperatifler kurarak o yöre halkına devretmektir. Kooperatifler iyi veya kötü yönetir ama herhalde belediyeden iyi yönetecektir. Kısacası, belediye iktisadi

teşebbüsleri sorununu çözmek de bence kamu iktisadi teşebbüsleri kadar önemlidir. Özel idareler de aynı sorun, yani mutlaka bunları mahallinde kooperatifler kurarak, mahallinde organizasyon yaparak, o mahalli halka devretmek lazımdır. Madem bunun sana faydası var, o zaman kendi yağınla kavrul, kendi faydanı al demek lazım halka.

Bütçe meselesine gelince; bütçede bir etkinlik, bir verimlilik sorunu var. Bütçede harcamalar arasında bir optimal bileşim olması lazım. Biz bunu söyledik. Sayın Demirel dedi ki: "Hoca sen ne bütçesinden bahsediyorsun? Bütçe sadece iç borç faizleriyle personele yetiyor". Bunu bir sene önce söyledi. Bütçede para olmadığını, kaynak olmadığını söylemekle çözüm olmaz tabii. Kaynak yaratmak iktidarın görevidir, ülkedeki yöneticilerin görevidir. Borç idaresi konusunda belki yapılabilecekler var: Borç idaresini mutlaka hazineden ayırmak lazım. Çünkü hazine nasıl merkez bankası kaynaklarına saldırıyorsa, borçlara da aynı şekilde saldırıyor. Neden saldırıyor? Çünkü alternatifi vergi almaktır; vergi almak da bir iktidar için sevimsizdir. Hiçbir zaman iktidar orada puan kaybetmek istemez. Ya borca saldırıyor, ya merkez bankasına saldırıyor. O zaman demek ki borç idaresini de hazineden ayırmak lazım. Türkiye'de uygulaması vardır, amortisman sandığı gibi bir kuruma devretmek lazım. Bunun yönetimi de gayet basittir. Yönetimini çeşitli kurumlardan seçtiğiniz insanlardan olusiurusunuz, üst kurum oluşturursunuz, yaparsınız. Bizim senelerdir iddia ettiğimiz bu borç idaresini ayırma meselesi şimdiye kadar tahakkuk etmemiştir.

Vergi reformu yapılıyor deniyor, yatı olandan, düğün yapandan vergi alacağız eleniyor. Yatı olandan, düğün yapandan vergi almak zaten senin görevin değil miydi şimdiye kadar?. Bu mesele böyle revize edile edile bu hale geldi. Yani vergi meselesinde eğer bir refonn yapmak lazımsa, bunu böyle revizyondan çıkarmak lazım. Çünkü vergi sorununa çok yanlış yaklaştığımız noktalar var. Bunlardan birisi kara ekonomi, yeraltı ekonomisi. Yeraltı ekonomisi var, evet. Bütün dünyada var. Ama devletin görevi yeraltı ekonomisini vergilemek mi, yoksa mafyayı kapatmak mı, yani spekülasyonu önlemek mi? Yeraltı ekonomisini vergilemek istiyorsanız bunların yaptığı faaliyetler bellidir. Madem düğünleri dert ediyorsunuz, lüks tüketim vergisini artırırsınız. Bunu ancak öyle yakalayabilirsiniz. Yani mafyayı vergilemek diye bir şey var mı? Yeraltı ekonomisinin ne Olduğu başka bir olay. Efendim kayıtsız ekonomidir deniyor. Türkiye'de mafyanın dışında kayıtsız ekonomi yoktur. Neden yoktur? Çünkü tarım sektörü gayri safi milli hasıla içinde, ve bunu gayet iyi hesaplayabiliyorsunuz. Tarım sektörünü vergilendirmiyorsunuz, yani vergi dışı sektör var, fakat kayıt-

dışı sektör yok. Neden vergi dışıdır? Çünkü **ya** -işportacılar **için** olduğu gibi- vergilendirmenin faydası maliyetini kurtarmıyor, veya tarım gibi özellikle politik amaçlarla veya iktisat ve maliye politikasının amaçlan doğrultusunda vergilenmeyen sektörler var. Bunlar vergi dışı sektörlerdir. Bunlar kara ekonomi değildir, vergi dışı ekonomidir. Şimdi bu iddialar slogandır. Biz eğer bu sloganlara devam edersek doğru dürüst bir reform yapamayız. Yani dolayısıyla mutlaka bir vergi reformu yapılmalı ve bunu bugün, bugünkü piyasa ekonomisi içerisinde yeni şartlar dahilinde yapmamız gerekiyor.

Bir de teşvikler konusu var. Tabii teşvikleri yatırım öncesi verirseniz, çarçur olur, adam gider villa alır, yat alır. **Ama** yatınm sonrası daha büyük teşvik verirseniz istismar da önlenir. Şimdi kaynak meselesi var diyeceksiniz. Kaynak meselesi var, fakat bu takdirde kaynaklar daha çok çarçur oluyor, yani önceden kaynak sağlarsanız, daha çok çarçur oluyor.

Sosyal güvenlik meselesinde ise. doğrusunu söylemek gerekirse, ben kendi açımdan çok fazla bir çözüm üretemiyorum. İnşallah arkadaşlar burada sosyal güvenlik konusunda da bir çözüm getirirler ve dolayısıyla dilerim bu sempozyumumuz Türkiye'ye yararlı olur. Hepinize saygılar sunarım.

Sunucu

Açılış konuşmasını yapmak için Sayın Rektörümüz Bülent Berkarda'yı davet etmeden önce kısa bir hatırlatma yapmak istiyorum. Sayın Prof. Berkarda'mn bu akşam vereceği kokteyl Saat 18.30'dan 18.00'e alındı. Bir de bir konuşma yapmak için tekrar Sayın Prof. Dr. Salih Turhan söz istiyor. Kendisini tekrar davet ediyorum.

Salih Turhan

Emlak Bankası Genel Müdürü Prof. Dr. Aydın Ayaydın, eksik olmasın, bu sempozyumun gerçekleşmesi için bize büyük katkı verdiler. Aynı şekilde. Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Salima tesislerinin yöneticileri bize büyük kolaylık gösterdiler. Huzurunuzda kendilerine teşekkür ediyor ve saygılanmı sunuyorum.

Sunucu

Şimdi sempozyumumuzun açılış konuşmasını yapmak üzere Sayın Rektörümüz Prof. Dr. Bülent Berkarda'yı kürsüye davet ediyorum.

Açılış Konuşması

Bülent Berkarda

Sayın Hocalarım, Sayın milletvekilleri, Sayın Vali Vekili, değerli öğretim üyeleri, değerli maliyeciler, konuklar, 10. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun açılışında hepinizi saygıyla selamlıyorum. Bir gelenek halini aldığı görülen bu toplantıların bu yıl 10'uncusu olduğuna göre, düzenleyicilerini kutluyor ve kendilerine teşekkür ediyorum. Üniversitemiz İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nün ekonomide kriz olan bir devrede yaptığı bü toplantının ülkemiz ekonomisine ve maliyesine yararlı olacağından şüphemiz yoktur. Ülkemizin değerli milletvekilleri, maliyecileri, öğretim üyeleri, kamu kesiminin finansman açıklan, KİT'ler, konsolide bütçe, döner sermayeler, sosyal güvenlik sistemleri, devletin ekonomik boyutları gibi güncel konulan bu sempozyumda tartışacak ve ortaya değerli öneriler çıkacaktır. Ekonomiyi bir dikdörtgene benzetirsek -ekonomi dışı bir kişi olarak bazen böyle hayal hanemde benzetmeler yapıyorum- bunun köşelerinde, üretim, ihracat, vergi ve doğru harcama Öğeleri bulunur. Bu dört öğenin gerçekleşmesi nisbetinde ülke ekonomisinin iyileşeceği açıktır. Bu konularda yıllar boyu yapılan bazı yanlışların bizi şu sıralarda ciddi sıkıntılara soktuğunu biliyoruz. Devlet kesiminin, daha doğrusu kamu kesiminin ekonomisi, maliyesi, sıkıntıya girmiştir. Ürettiğimizden fazlasını harcamamız sonucunda bu durum oluşmuştur.

Bununla beraber, bu durumdan çıkmanın yollarını bilen siz maliyecilerin çalışmalarıyla, bu darboğazdan çıkacağımıza inanıyorum. Kötümser olmamamın bir diğer sebebi de, kamu kesiminin fakirliğine karşılık, halkımızın o derecede fakir olmadığı gerçeğidir. Halka güven verip, yastık altı parasını ekonomiye yatınma çekebildiğimiz takdirde en büyük finansman kaynağını bulmuş oluruz. Ülkemizin her çeşit sorunlarıyla ilgilenme durumunda olan üniversitelerimize bu konularda da büyük görevler düşmektedir. Bu sempozyumu bu görevi üstlendiğimizin bir kanıtı, bir tezahürü olarak kabul etmenizi isterim. Üniversitelerimiz yüklendikleri öğretim, eğitim, araştırma ve hizmet alanlannda ulusal ve evrensel boyutlarda gayretlerini daha artırmalıdırlar. Klasik üniversite anlayışından dinamik üniversite anlayışına ve uygulayışına geçerek, toplumumuza bugüne kadar olduğundan daha fazla yol göstermeli, sahip çıkmalı, yararlı olmalıyız ve de olacağız. Üniversitelerimiz üretimde, ekonomide, politikada daha aktif görev almalı, bu konuyla ilgili görevlilere yardımcı olmalı, yol gösterici olmalıdır. Atatürk'ün özlediği ve bizlere layık gördüğü çağdaş Türkiye'ye bu şekilde ulaşacağız. Bu düşüncelerle sizleri selamlar, saygılar sunarım.

15 MAYIS 1994 PAZAR

SABAH

I. OTURUM

"Kamu Kesimi Finansman Açıkları
ve
Ekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri

OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Bedî N. FEYZİOĞLU
İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. Güneri AKALIN

Hacettepe Üniversitesi

"Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve
Ekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri"

Prof. Dr. İzzettin ÖNDER

Yrd. Doç. Dr. Hülya KİRMANOĞLU

İstanbul Üniversitesi

"Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçülmesi ve
Ekonomi Üzerindeki Etkileri"

Yrd. Doç. Dr. Ömer ARAŞIL

Dokuz Eylül Üniversitesi
"Yorum"

15 Mayıs 1994

Sabah

1. Oturum

Kamu Kesimi Finansman Açıklan (KKFA) ve Ekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri

Sunucu

Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı, Sayın Prof. Dr. Berkarda'ya bir telgraf gönderdi: "Sayın Prof. Dr. Bülent Berkarda, nazik davetinize teşekkür eder, işlerimin yoğunluğu nedeniyle katılamayacağımı belirtir, sempozyumun başarılı geçmesi dileğiyle saygılar sunarım". Hasan Subaşı, Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı. "Sayın Prof. Dr. Salih Turhan, Nazik davetinize teşekkür eder. sempozyumun başanlı geçmesini dilerim. Sevgi ve selamlar". İsmet Atilla. Maliye Bakanı. Şu anda birinci oturumu başlatmak üzere, Sayın Hocam Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu'nu davet ediyorum.

Bedî N. Feyzioğlu (Oturum Başkanı)

Sayın Rektör, Sayın Dekan, Sayın Vali Vekili, muhterem hazîrun; efendim. Sayın Dekanımız problemlerin çoğunu ortaya koydu, pek çoğuna da hal tarzlan önerdi. Onun için iş epey kolaylaştı denebilir. Fakat, söyledikleri çok hakikat arasında ben, "A'dan Z'ye kadar bütün meseleleri halletmemiz, hepsim değiştirmemiz gerekir" diyen rahmetli eski başbakan Refik Saydam'ı hatırladım. Hakikaten bu ülkede meseleler bir türlü bitmiyor; biri halledilirken diğeri çıkıyor. Bunu biraz da ülkenin dinamizmine vermek lazım. Öyle bir ülkedeyiz ki, büyük bir gelişme potansiyeli var ve büyük atılımlar yapmak istiyor; tarihinde büyük devletler kurmuş; son imparatorluğu dağılırken yeni bir Türkiye Cumhuriyeti'ni tam bir egemenlik içinde ortaya koymuş ve bugün bunun 70. yılında dahi yeni gelişmelere amade, hazır büyük bir güç gösteriyor. Bu bakımdan, değişiklik devamlı yapılmak gerekiyor. Bu yalnız ekonomik, mali bakımdan değil, sosyal açıdan da öyledir ve arada tabii tehlikeler beliriyor. Bu sosyal gelişmeler işi karanlığa mı götürür, yoksa sadece aydınlık istikametine mi gider, onu bilebilmek gerekiyor. Herhalde ülkenin aydınlığa doğru gidişinde bir tereddüt olmamak gerekir ve bu açıdan bugün başlayacağımız çalışmalar son günlerde, son aylarda, memleketin içinde bulunduğu büyük ekonomik ve mali krize

önemli öneriler getirecek ve büyük katkılarda bulunacaktır. Sözü çok daha uzatmak mümkün, fakat başkanlık yapacağım bir toplantıda meseleleri biraz da süratli ve vakte uyarak götürmek durumunda olduğumuz için, şimdi konuşmacıları kürsüye davet ediyor ve onlara sözü vermek istiyorum. Buyurun. İlk sözü Hacettepe Üniversitesi Profesörlerinden Prof. Dr. Güneri Akalın'a veriyorum.

KAMU KESİMİ FİNANSMAN AÇIKLARI VE EKONOMİK DENGELER ÜZERİNE ETKİLERİ

Prof. Dr. Güneri AKALIN
Hacettepe Üniversitesi
I.İ.B.F. Maliye Bölümü

GİRİŞ

Son ekonomik buhran ve istikrar paketi, bu seminerin konusu olan KKFA (veya KKBG) ve ekonomik etkilerini; sadece uzmanları ilgilendiren bir teorik tartışmanın ötesinde; bir anda toplumun ilgi odağı haline getirmiştir.

Bu tebliğ çerçevesinde, özellikle toplumun KKBG konusunda cevap aradığı şu dört sorunun ele alınması gerektiği kanaatinteyim. (1) KKFA'yı doğuran sebepler nelerdir ve neden dolayı her on yılda bir denetimden çıkacak düzeyde gelmektedir? (2) KKFA'nın varlığı ve hızla artışı; ekonomik dengeleri nasıl etkilemekte ve ekonomik buhrana yol açmaktadır? (3) Mevcut ekonomik önlemleri uygulama planının KKFA sorununa çare bulma şansı nedir? (4) KKFA sorununa kesim çözüm var mıdır?

Herhalde ekonomi ile ilgili herkesin akademisyen veya uygulayıcı üzerinde uzlaştıkları nokta KKFA'nın son ekonomik buhran ya da çöküntünün fitili olduğu hususudur. Aslında; ekonomimizde KKFA'nın varlığı; iki kaynak tahsis mekanizması olan sosyal seçim (K. Bütçe) ve planların, üçüncüye, piyasaya mekanizmasına müdahale ettiğini ortaya koyan bir göstergeden ibarettir

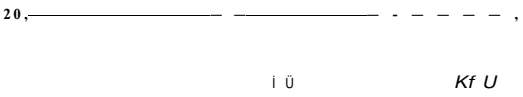
I. KKFA (KKGB)'NİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ:

Ülkemizde KKFA'nı iktisatçılar genellikle yüksek büyüme hızına ve/veya vergi sistemimizin yetersizliğine bağlamaktadırlar. Kanaatimce bu Keynesyen görüş tabiatı itiban ile hatalı ve nedenleri* itibariyle de eksiktir. Aslında Türkiye'de KKFA'yı doğuran nedenler olarak; (1) ortanca seçmenin bedavacılığım (2) hızlı nüfus artışını (3) tasarruflann yüksek tutulan büyüme hızını finansmandan yetersiz kalışını (4) mali disiplinin bulunmayışını (5) kamu kesiminin büyüklüğünü, aşın istihdam ve sübvansiyonları (6) KİT'lerin varlığım (7) toplumsal bir

ahlak kodunun bulunmayışını (8) devletin piyasaya müdahalesini savunan iktisat okullarının (Keynesyen+Radikal Sol) yurdumuzda egemen olmasını sayabiliriz.

Ancak, bütün bu sebeplerin varlığı; iradi bir maliye politikası sonucu olan KKFA'nın; bir sosyal tercih sonucu ortaya çıktığını unutturmamalı: Yani bütün bu sebeplere rağmen, ortanca seçmenin tercihi, KKFA yerine denk bütçe olsa idi; KKBG ortaya çıkmazdı. Daha doğrusu KKFA tesadüfi değil, ortanca seçmen tarafından tasarlanmış bir politika olup; kontrolden çıkarak her on yılda bir ekonomik dengeleri bozacak büyüklüğe ulaşmaktadır. (1)

Nitekim 24 Ocak 1980 kararlarından sonra da; KKFA terör gibi bir gecede yok edilememiş ve azalmakla birlikte, devam edegelmiştir. Her ne kadar KKBG 1988 yılına kadar azalan bir seyir göstermiş ise de; 1989 yılında olmuş ve kontrolden çıkması ise, 1993 yılına raslamıştır (Şekil 1). Nitekim 1993 için DPT'nin Ekim ayındaki geçici tahminine göre, KKBG % 16,3'tür. Ancak, seçim harcamalannın son üç ayda toplanması nedeniyle bu oranın % 20'ye tırmandığını da idda edenler mevcuttur.



KONSOLİDE BOTÇaS	4.5	4 j	4,5	4.2	7,4	8,1	9.2	9
İŞLETMECİ Kils	4.4	2,7 i	2,8	5,5	4.7	5,3	4	3,2
DİĞER KAMU.;.	-1.1	-0,5 |	0	0,5	2,4	3,5	3.1	2
JTOPLAM	7,1	6.2	7,2	10.2	14,5	14.9	16,3	14,£]
	1967	1968	1969	1990	1991	1992	1993	1994

Yukarıda KKBG'nin ivme kazandığı yılların 1989 mahalli idareler, 1991 genel, 1994 mahalli idareler seçimleri yıllarına rastlaması ve istikrar paketinin 1994 mahalli idareler seçimlerinden hemen sonra açılması, KKFA ile siyaset ya da seçimler arasında bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Netice olarak, KKFA'nın sosyal tercihlerle ilgili bir sorun olduğu, ortaya çıkmaktadır.

a) Ortanca Seçmenin Bedavacı (Free Rider) Olması:

Aslında herhangi bir ülkede ortanca seçmenin bedavacı olması; yani talep ettiği sosyal maların vergi fiyatlarım ödemeye yanaşmaması, kronik olarak kamu açıklannı doğurur. Zira ortanca seçmenler, demokrasilerin diktatörüdürler. Sos-

yal tercihler ve bunun sonucunda ortaya çıkan K. Bütçe ortanca seçmenin tercihlerini yansıtır.

Burada ortanca seçmenin bedavacılığını tespit için kullanacağımız bir oranı vurgulayarak devam edelim:

$$a = \frac{\text{Gelir Vergisi Mükellefi Sayısı}}{\text{Seçmen Sayısı}}$$

a > 1/2 ise ortanca seçmen bedavacıdır
a < 1/2 ise ortanca seçmen bedavacı değildir.

Nitekim Türkiye'de a=8/32 = % 75'tir. Bu, kesin olarak ortanca seçmenin, bedavacı olduğu bir ülkede yaşıyoruz demektir. Ortanca seçmeni vergi mükellefi olan ülkelerde de (ABD) KKFA ortaya çıkmaktadır. Ancak, b,u ülkeler denk bütçe geleneğine sahip olup; Keynesyen iktisat politikasının yani enflasyonun işsizliği tedavi edeceği inancı nedeniyle, bu ülkelerde açık bütçe politikası mazur görülmektedir. (2) Bir başka deyişle, konjonktürel bir açık mevcut olup, eğilim denk bütçe yönündedir. Türkiye'de geleneği mevcuttur. Bunun nedeni, Bizans'tan devir aldığımız şark despotizmi geleneği içerisinde, devletin hacminin ekonominin taşıyabileceğinden daha büyük tutulmasıdır: Yani, yapısal bir açık mevcuttur.

Bedavacılık yöntemi ile ortanca seçmenin ulaşmaya çalıştığı husus; sıfır tüketici fiyatıyla arz edilen sosyal malların, vergi-fiyatını ödemeyerek, kişisel mal tüketiminin miktarını artırarak, daha yüksek bir refah düzeyini yakalamaktır.

b) Ortanca Seçmenin Yoksulluktan Kurtulma İsteği:

Aslında ülkemizde ortanca seçmeni bedavacılığa iten makul gerçekler de mevcuttur: Öncelikle, nüfus artışı ve geri kalmışlığın doğurduğu yoksulluk nedeniyle, halkın vergi ödeme gücü bulunmamakta, bu fasit dairenin kırılabilmesi için ise, büyümenin hızlandırılması gerekmektedir. Oysa, büyümenin ihtiyaç gösterdiği tasarruf hacmine de açık bütçe ve enflasyon vergisi ile ulaşılabileceği düşünülmektedir.

Nitekim, 1983'te iktidara geldiğinde, 24 Ocak İstikrar programının hazırlayıcı T. Özal'ın şu iki seçenek arasında, bir seçim yapmak zorunda kaldığı; Güneş Taner tarafından belirtilmektedir. Bunlar:

(1) Enflasyonun düşürülmesi için ekonominin küçültülmesi ve büyümenin zaman içerisinde tedricen hızlandınlması

(2) Nüfus baskısının doğurduğu yoksulluğu kırabilmek için, kamu açıkları ve enflasyon yolu ile finanse ederek büyüme hızının yükseltilmesi.

Özal hükümeti seçmenin eğilimine de uyarak, bu ikinci yolu seçmiş; enflasyonu ve dolayısıyla büyümeyi hızlandırmıştır. Aslında bu iki seçenek Cumhuriyet tarihimizde seçmen çoğunluğunu elinde tutan (köylü+esnaf kesiminin) demokrasiden talebi olarak ortaya çıkmış olup; DP + AP + ANAP + DYP ve SHP hükümetlerinin izlemek durumunda kaldıkları, ortak iktisat politikası olmuştur. T. Özal da tüm IMF tecrübesine rağmen, açık bütçe ve dolayısıyla enflasyona ilave bir tasarruf kaynağı bulduğu ve enflasyonu denetim altında tutabileceği inancı ile kullanmıştır. Ancak, hesaba katmadığı husus; % 25lik enflasyonunun bile, ileriki yıllarda kümülatif etkisi Ue kaçınılmaz olarak, bizi bir istikrar paketine götüreceği idi.

Yalnız, planlanan büyüme haddinin, piyasa büyüme haddini aşması halinde, enflasyonun ek tasarruf kaynağı yaratabilmesi; genelde reel ücretlerin düşürülmesine bağlıydı. Fakat 1989'da mahalli idareler seçimleri sonuçlan, bu politikanın da sonu oldu. Bu sırada konvertibiliteye geçilmesi, yeni bir kaynak yarattı. Zamanla iç tasarrufların yerini, düşük kur, yüksek faiz politikası ile çekilen sıcak para yani dış kaynak aldı. Ancak bunun yapılabilmesi içi, başvurulan düşük kur; dış ticaret açığını 1994'te 15 milyar $ taşıdı ve yüksek faiz özel yatınmlan olumsuz etkiledi. Reel ücretlerin katlanarak artması ile de, iç tasarruf hacmi 1993'te 1988"e bakışla (15.2 / 26.47 - 1/2) yaklaşık yan yarıya düştü. Oysa dış kaynak bulunduğu için (sıcak para + dış kamu borçlanması) ile büyüme haddinin sürdürülebilmesi mümkün olmuştur. Bu söylediklerimizi bir çizelge ile ortaya koymaya çalışalım (Çizelge 2).

Öncelikle 1987-1993 döneminde yıllık enflasyonun 2,5 katına (60,6 / **23,8 ~ 2,5) çıkartılmasına rağmen; yıllık büyüme hızı ortalaması % 5,12 gibi genel kalkınma trendini izlemiştir. Dolayısıyle başarılı sayılamaz. Bu çizelgeden çıkan sonuç; yedi yıl içerisinde dış ticaret açığının yaklaşık 3,75 arttığı, dış borcun hızla tırmandığıdır. İç borçlar ise en hızlı artan unsur olmuştur. Yalnız 1993 yılında KKBG ve dış ticaret açığı denetim altına alınmış olsaydı, kredi notunun düşürülmesine yol açacak bir duruma sebebiyet verilmezdi.**

Bütün bunlar bir yana, bir ekonomik buhran yılını nasıl tanımlayabileceğimiz konusunda bu veriler yol gösterici olmaktadır. Ancak, bu bilgilerin K. Bütçe dengeleri ile de birleştirilerek yorumlanmasında yarar vardır. Ekonomik buhranın başladığı 1993 senesinin de birinci özelliği, yüksek bir büyüme hızına rağ-

Türkiye'de 1987 - 1993 Arasında Başlıca Ekonomik Göstergeler

Yıllar	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Büyüme Hm %	7.5	3.6	1.9	9.2	0.5	5.9	7.3
Y. İçi Tasarruf %	23.9	24.9	26.0	23.7	22.9	20.1	15.2
Tefe	23.8	40.5	44.7	52.3	55.3	62.1	60.6
K.K.G.B.	7.8	6.2	7.2	10.2	14.5	14.9	16.3
Iç Borç (Milyar)	17.218	28.458	41.934	57.180	93.462	181.952	327.665
Dış Borç (Milyon $)	32.494	40.722	41.751	40.035	50.489	55.592	59.381
Dış Tic. Açığı $	-3.967	-2.677	-4.167	-9.342	-7.453	-8.156	-14.900
İç Borç Yıllık % Faiz Oranı	43.42	53.62	67.48	57.29	71.94	71.94	78.09
ABD $	855.7	1420.8	2120.8	2607.6	4169.9	9887.5	10585.6

(Çizelge 2)

men, yurt içi tasarruf hacminin yatırımların çok gerisinde ve hatta KKBG'den küçük çıkmasıdır. KKBG = % 16,3 > Yurtiçi tasarruf = %15.2'dir. Geçici verilere göre, yurtiçi tasarruflar yatırımların ancak 2/3'si kadar kalmaktadır. İkinci temel özellik, dış ticaret açığının ihracatı yakalaması ve hatta geçme işaretleri göstermesidir. Üçüncü temel Özellik ise, 1993 yılı itibariyle vergi gelirlerinin % 104'ünün anapara ve faiz ödemelerine gitmesidir. Bütçemiz aslında Osmanlı hastalığına tutulmuş bulunmaktadır. Dördüncü bir özellik, devletin yıllık iç borç faizlerinin TEFE (toptan eşya fiyatlan endeksinin % 18-20 kadar üstünde çıkmasıdır. Yani dışından yurdumuza sokulan her ABD $'nın Türk hazinesine borç verilmesi halinde sağlayacağı getiri % 18,58 iken, ABD hazinesine borç verilmesi halinde ise % 4 civarında idi: Yaklaşık 4 kat bir reel kazanç sağlayabiliyordu. Son olarak da, toptan eşya endeksinin ve özellikle tüketici fiyatlan endeksinin kur artışı hızım aştığı görülmektedir.

Bu iktisat politikasını değerlendirmeye aldığımızda, tıkanıklığın dış ticareten başladığı yani ithalatın ihracatın iki misline ulaşması noktasında olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, bunun arkasında yatanın da, ekonomiyi zorunlu olarak iç tasarruf yerine, dış tasarruflarla finanse etmek endişesinin bulunduğu anlaşılmak-

tadır. Eğer iç tasarruflar yatırımlar artı KKBG'yi finanse edebilecek düzeyde olsaydı ve dış kaynağa muhtaç bulunulmasaydı, bu noktaya gelinmezdi.

Bütün bunlara rağmen, eğer turizme dönük terör olayları ve Anayasa Mahkemesinin PTT'nin T'sinin satışını iptal etmesi söz konusu olmasaydı, özellikle döviz krizi gecikebilir, istikrar paketi de seçim sonrasında ağır bir iktisadi buhranın yarattığı panik havası içerisinde açılmayabilirdi. Bu güvensizlik ortamı; paketin başarısını ciddi bir biçimde etkilemiş; hükümet, katlanarak fırlayan kur ve faizler karşısında IMF ve Dünya Bankası'ndan dış destek aramak zorunda kalmıştır. Ancak, hükümetin döviz krizi ile başlamış bir iktisadi buhranı elinde yeterince döviz rezervi ve kredi olmaksızın, sadece iç istikrar önlemleri paketi ve devalüasyon ile atlatabilmeyi ummuş olması; yığınakta hata yaptığını göstermektedir.

II. KKBG'NİN VARLIĞI EKONOMİK DENGELERİ HANGİ YOLDAN ETKİLEMEKTEDİR?

Yukardaki Çizelge 2 KKBG'nin etkilerini ortaya koymakla birlikte, hangi yoldan etkilediğini açıklamamaktadır. Aslında gelip geçen ANAP ve DYP+SHP hükümetleri nüfus baskısı altındaki bir ekonomide, bedavacı ve yoksul bir ortanca seçmeni, büyüyen bir ekonomide tatmin etmenin mümkün olabileceği inancı ile, KKBG'ne yani açık bütçe politikasına başvurmuşlardır. Bir başka deyişle, hükümetler, piyasa ekonomisine müdahale etmişlerdir. Ancak, hükümetler piyasa ekonomisinin de kendiliğinden sağlayabileceği % 5'lik hızı aşamadıkları gibi, Türk ekonomisini de maruz kaldığı en ciddi ekonomik buhranla karşı karşıya bırakmışlardır.

Aslında bu felaketli sonucu hazırlayan; büyümenin hızlanması için başvurulan, KKBG artışının enflasyona yol açması ile birlikte, aynı zamanda devletin, fiyatlara bedavacı ortanca seçmene gelir transferi yapacak şekilde müdahale etmesidir. (3) Buna göre:

1. Taban fiyatları yüksek
2. Ücretler yüksek
3. Faiz yüksek
4. Döviz kuru düşük

5. KİT fiyatları düşük, tutuldu.

Belki bunlara bir altıncı fiyat çarpıklığı olarak, sosyal mallann sıfır fiyatla arz, ödeme gücü ilkesi ile finansmanım da katabiliriz. Bir başka deyişle, yukarda sayılan çarpıtılmış fiyatlar, pazarlanabilen kişisel mallara ait olup, piyasa-dışı sosyal mallarda finansman sorunu mevcuttur.

Ancak devletin müdahalesi ile ekonominin genel fiyat matrisinin çarpıtılması (büyüme+bedavacılığın finansmanı) yani ortanca seçmene gelir transferi için yapılmış olup, keyfi olmakla birlikte, tesadüfi değildir. Taban fiyatlarının yüksek, KİT fiyatlarının düşük tutulması; ortanca seçmenimiz, esnaf+köylüye gelir transferi yapmaktadır. İşçi ücretlerinin yüksek tutulması, grev hakkı+toplu direnişler nedeniyledir. Faizin yüksek, kurun düşük tutulması, reel ücretlerin artışı nedeniyle azalan iç tasarrufları dış kaynakla telafiye dönüktü. Ancak, 1989'daki reel ücretler üzerindeki baskı kalkınca, enflasyon hızlanması ile varolan şu üç açığın denetimden çıktığı görüldü:

(KKBG=) KKFA = Kamu Gelirleri - Kamu Kesimi Giderleri

İç Açık = I - S
Dış Açık = X - M

KKFA'mn varlığı ve yol açtığı enflasyon, iç ve dış açığı büyütmektedir. Nitekim 1993 yılı sonu itibariyle, KKFA (=KKBG) GSMH'mn % 16.3'üne, iç açık % 9.1, dış açık ise % 9.8'ine ulaşmış bulunmaktadır.

Oysa Hayek'in de ifade ettiği üzere; işsizlik ve yoksullukla mücadele için büyüme ve kamu açıklarına yani enflasyona başvurduğumuzda fiyattan çarpıtarak bir canlanma yaratabilirsiniz. Ancak, bunun önemli bir maliyeti mevcuttur. Çarpıtılmış fiyatlar matrisi, ekonominin makro etkinliğini düşürür. Neticede uzun vadede daha büyük işsizlik ve negatif büyüme (çöküntü) elde edersiniz. Bir başka deyişle, büyüme için yola çıkıldığı halde, ulaşılan sonuç daralma olduğu gibi, bir çöküntüye (depresyon) de yol açabilir. (4)

Nitekim, büyüme demek, ekonomik üretim olanakları eğrisinin hızla dışarıya itilmesi; yani üretim hacminin artırılması demektir. Oysa, üretim olanaklan eğrisine bağlı olarak ortaya çıkan sosyal refah sının eğrisi, fiyat matrisinin çarpıtılmasının sebep olduğu etkinsizlik dolayısıyla, dışa kayarak bir Pareto-iyileştirmeye sebep olma yerine, ikinci en iyi durumuna yol açılmaktadır. Dolayısıyla, elde edilen büyüme ve bunun yarattığı kapasite artışının, etkinsizlik nedeniyle atıl kalması mukadderdir. Katlanılan tüm fedakarlıklar; reel ücretlerdeki düşüş,

tasarruf artışı ve tüketimden vazgeçiş; yani büyümenin maliyeti boşa gitmiş bir gayret demektir. Bir başka deyişle; büyüme, counter productive, ters tepen bir silah* olmuştur.

Bundan da öteye, büyümeye sürecinin finansmanının dış kaynaklarla sürdürülmeye çalışılması belki mazur görülebilir; ancak bu arada ortanca seçmene gelir transferi yapılması yani dış açığa ek olarak kamu kesiminin de açık vermesi, uzun dönemde aynı anda gerçekleşmesi mümkün olaylar değildir. 1980'deki bunalım ithal ikameciliğine dayalı planlama modelinin dış dengeyi kuramamasından kaynaklandı: İhraç etmeyen ihtal de edemez. 1994 krizi de döviz kurunu düşük tutarak ithalatın özendirilip; ihracatın cezalandırılması ile hemen hemen aynı noktada, dış açıkla başladı. Zira, her ikisi de piyasa mekanizmasına ve onun arkasındaki ülkenin mukayeseli avantajlanna hir müdahaleyi içeriyordu.

Buradan çıkanlacak sonuçlar şunlardn.

(1) Bir demokraside ister büyüyen, ister durağan bir ekonomik konjonktürde, KKFA (KKBG)'nın varlığı; ortanca seçmenin iradesiyle olur ve ortanca seçmene gelir transferine yöneliktir. Ancak ortanca seçmeni bedavacı olan bir ülkede, KKFA yapısaldır. Yani ekonominin refah dönemlerinde; büyüme hızlandığında küçüleceğine artar ve denetimden çıkar. Ancak ekonomik krizler dolayısıyla özellikle dış alemle ilişkilerin tıkanması gündeme gelince denetim altına alınmaya çalışılır. Eğer ortanca seçmen vergi mükelefi ise, mali disiplin onu bütçe açıklarını denetim altına almaya zorlar. Konjonktürel bir açık mevcuttur.

(2) Yine ortanca seçmenin bedavacı olması halinde ortaya çıkan yapısal açık; büyümenin durdurulması ile küçültülebilmesi bile yok edilemez. Bir başka deyişle, KKBG ekonomi ile birlikte büyür ve birlikte küçülür. KKBG büyüdüğünde, enflasyona sebep olarak tasarruflan ve ihracatı azalttığından, özellikle dış dengede tıkanıklık yaratarak ekonominin küçülmesine yol açar. Dolayısıyla gerçek tedavi ortanca seçmenin vergi mükellefi kılınmasında ve denk bütçede yatmaktadır.

(3) Üçüncü olarak; KKFA veya KKBG'nin varlığı, planlanan büyüme hızının gerçekleştirilmesi için tasarruf açığını kapatma gibi masum bir gerekçe ile de takdim edilse, sebep olacağı enflasyonun kümülatif etkisini, nisbi fiyatlan çarpıtması nedeniyle, etkinsizliğe yol açacağı muhakkaktır. Bir başka deyişle, fiyatlar sistemi artık işletmeler ve hane halkı açısından tayınlama, finansman ve etkinlik işlevlerim yitirecek ve kıtlık fiyatlannın yerini idari fiyatlar alacaktır.

(4) Dördüncü olarak, ortanca seçmenin bedavacı olduğu bir ekonomide, KKBG'nin ortaya çıkması, doğal bir sonuç olduğu gibi; konsolide bütçenin ve dolayısıyla kamu sektörünün hızla büyümesi beklenilmelidir. Nitekim 1984'te K. Bütçe başlangıç ödeneklerinin GSMH oranı % 17.6 iken 1994'te bu oran % 38.3'e ulaşmıştır (5). Neredeyse, bu iki misline varan artış bedavacı bir otanca seçmenin -ve KKBG'nin, mali disiplinin bulunmayışı halinde nasıl davranacağı konusunda bir fikir vermektedir. Nitekim, 1983 yılında 2,6 olan K. Bütçe açığı, demokratik dönemde 1993'de 9.2'ye varmış ve yaklaşık 3,5 misli artmıştır. Bu da gösteriyor ki K. Bütçe'nin hükümetçe bedava sunulan kısmı yani bütçe açığı; K. Bütçe'den daha hızlı artmaktadır. Bundan sonraki ekonomik krizde bu genel eğilimin tekrarlanacağını, K. Bütçe açığının, K. Bütçe ödeneklerinden daha hızlı artacağını, şimdiden söyleyebiliriz.

(5) Adam başına gelirin 2000$'ı bulmadığı bir ekonomide, kamu sektörünün (% 38,3 K. Bütçe + % 5,5 KİT + % 4.9 Mah. İd. + % 11,8 Fonlar + % 2,3 Sosyal Güv. Kurumları=) % 63'ü aştığı anlaşılmaktadır. Zira buna diğer kamu sektörü kurumlarının; Kamu vakıflan + Döner sermayeli kuruluşlarının + Kamu demeklerinin de katılması gerekir. Ancak bu oran Macaristan gibi eski sosyalist ülkelerde de hemen hemen aynı çıkmaktadır. Zaten bu büyük sektörünün finansmanı için başvurulan vergiler ve sübvansiyonlarının yarattığı aşırı yük, yani etkinsizlikler; KKBG olmasa dahi, bu geri kalmış ekonominin kaldıramayacağı bir etkinsizlik maliyeti doğurmaktadır. Oysa bu vergi + sübvansiyonlara + KKBG'de eklenince aşın yük daha da büyümektedir. Zira, KKBG'nin sebep olduğu enflasyon da nisbi fiyatlan çarpıtmaktadır.

Dolayısıyla, bu kadar büyük bir kamu sektörünü ekonominin taşıyamadığı, KKBG, enflasyon, iç açık ve dış açık vb. tüm ekonomik göstergelerce ortaya konulmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de büyümenin başlatılabilmesi için ; KKBG aracılığıyla tasarrufların değil, ekonominin etkinliğinin artınlması gerekir.

(6) Son olarak Ricardo'cu denklik teoreminin; Türkiye'deki gelişmeler açısından geçerliliği test edildiğinde, sonuç olumsuzdur. Ricardo'cu denklik teoremine göre; KKBG'nin stoğu zaman boyutu içerisinde değerlendirildiğinde, sonucun değişmediği görülür (6). Zira, hazinenin borçlanması geciken bir vergi olduğundan, bireyler bu geciken vergilerini ödemek üzere tasarruflannı artınrlar. Dolayısıyla ilerde biriken tasarruflarla borçlar yer değiştirecektir. Oysa Türkiye'de 1988'de GSMH'nın % 26'sına ulaşan yurtiçi tasarruflar, 1993'te % 15,2'ye düş-

muştur. Bu teorem en azından vergi mükellefi olan bir seçmen çoğunluğunu davet eder. Ancak Buchanan bu teoremin batıda da işlemediği görüşündedir.

III. KKBG'NE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ:

a. Öneriler:

Öncelikle Özal Reformları diye adlandırabileceğimiz; 24 Ocak Kararlan + Konvertibilite + KDV gibi girişimlerin, ekonomimizi dışa açık bir piyasa ekonomisi yapısına ulaştırmaya yetmediğim anlamış bulunmaktayız. Hatta bu reformlann ekonomik yapıyı krizlere karşı daha güçsüz kıldığını, üç aylık dönemde kurun 3 misli artması ve faizlerin % 1000'lere varmasıyla öğrenmiş bulunmaktayız.

Aslıda Özal reformları, ortanca seçmenin muhalefet etmediği; kambiyo rejimi, maliye politikası ve para politikası gibi ekonomik parametrelerin piyasa sinyallerine göre ayarlanmasını başarmıştır. Ancak mali disiplinin sağlanması, özelleştirme, denk bütçe hazırlanması gibi yapısal konulara; ortanca seçmenin tepkisinden çekinildiği için hiç el atılmamıştır. Nitekim, ekonomik dengelerin bozulması ile de; ANAP iktidan, terk etmek mecrubiyetinde kalmıştır.

Böylece 1946, 1958,1970, 1980, 1994'lerde tekrarlanan, belki de bu defa bir çöküntü yani depresyonla sonuçlanabilecek krizlere son verebilmek için; doğru kur, para, maliye, gelir ve fiyatlar politikalannın ötesinde, yapısal reformlara ihtiyaç vardır.

Dolayısıyla ülkemizde demokratikleşmeye paralel olarak, bir başka program da piyasalaşma olmalıdır. Zira bizzat KKFA'nın varlığı, piyasa ekonomisine bir müdahaleyi temsil eder. Eğer KKFA'nın tasfiyesi ve piyasalaşmanın gerçekleştirilmesi isteniyorsa, şu reformlann yapılması gerekir.

1. Nüfus artışı; mali, ekonomik, sosyal önlemlere başvurularak denetim altına alınmalı ve % 1 civanna düşürülmelidir. Eğer nüfus artışı ve iç göç denetim altına alınamaz, ise, hiç bir yapısal reform veya ekonomi politikası başanlı olamaz. Her yıl yaklaşık 1.3 milyon artan bir nüfus stoğunun varlığı, kamu harcamalarının en büyük artış kaynağı olup, kamu kesiminin küçültülmesini olanaksız kılmaktadır. Dolayısıyla kamu harcamalannı artırması nedeniyle, KKBG ve nüfus hızı arasında bir ilişki vardır.

Eğer önlem alınmazsa; 2000'li yıllarda ekonomik sistemimizin asli işlevi, kalkınma değil, gıdanın tayınlanması olacaktır. Zira nüfus baskısı artık KKBG yaratma aşamasını tamamlamış, terör aşamasına gelmiştir. Önlem alınmazsa, 2000'li yıllarda nüfus baskısı yaygın kitlesel şiddete dönüşme potansiyeli taşımaktadır. Türkiye'deki yoksulluğun asıl nedeni eşitsizlik değil, nüfus artışıdır.

2. İkinci olarak devletin ekonomik ve siyasal iktidarı elinde tutması şeklinde tammlayabileceğimiz şark despotizminin, devletçilik adıyla dirilişini temsil eden; DPT ve KİT'ler tasfiye edilmelidir.

Artık ulusumuz da risk almayı, tasarruf etmeyi, çalışmayı, toprağın ıslahını ödüllendiren kar, faiz, ücret ve rant gibi piyasa müşevviklerine göre kaynak tahsisini esas almalıdır. Faktör piyasasında oluşan gelir dağılımına devletin; taban fiyatlan, imha edilecek stoklar, aşın istihdam ve yüksek ücret, kredilerin veya faizlerinin silinmesi şeklindeki sübvansiyonlarla (7) müdahalesi önlenmelidir. Piyasa disiplini benimsenmelidir.

Devletin bundan böyle ekonomiye müdahalesini belirleyen, fiyat ve gelir, kar, kalkınma, para politikalan olmamalıdır. Devlet fırsat eşitliğini ve sosyal mallan sağlamanın ötesinde bir ekonomik işlev üstlenmemelidir.

Çağdaş sivil toplum kişisel mallarda piyasa mekanizmasıyla ve sosyal mallarda ise sosyal seçimle kaynak tahsislerini yapan toplum demektir. Devletin, pazara müdahalesi kamu düzeni bozulmadıkça, despotik bir davranıştır.

3. Mali disiplinin tesisi sağlanmalıdır. Cumhuriyet te Osmanlıdan gelen bütçe açığı ve borcu borçlanarak ödemek gibi bir ince mali hastalığa tutulmuştur. Bu hastalıktan kurtulmanın yolu; öncelikle kamu sektörünü küçültmek ve bedavacılığa son vererek seçmeni vergi mükellefi kılmaktır. Aynca GV + KV'mizin oranlannı ve vergi sistemi içerisindeki ağırlığını azaltmak; kayıt dşı ekonomiyi kavramak kadar, vergi sistemimizin yarattığı etkinsizliğin getirdiği milli gelir kayıplannı küçültmek açısından da yararlı olacaktır.

Artık yapılması gereken şey; her yurttaşın bir vergi numarası ve vergi karnesinin olmasıdır. Yurttaşlık haklannı kullanırken; seçimlerde oy verirken, pasaport çıkartırken veya hastaneye, okula başvurduğunda vergi numarasını ibraz etmelidir. Aynca, vatandaşın mali haklan yani beyanname verme, sağlık, eğitim, bannma ve beslenme, mesleki giderlerin matrahtan indirilebilmesine izin verilmelidir.

Vergi sistemimizi piyasa ekonomisi ile bağdaşmayan iktidar (ödeme gücü) ilkesi üzerine temellendireceğimize; yarar ilkesine geçilmesi ve kamu hizmetlerinin maliyetinin yararlananların ödeyeceği vergi fiyatları yani harçlarla finanse edilmesi, yerinde olur. İktidar ilkesine dayanan ve ağırlığı azaltılmış gelir ve servet vergileri, sadece fırsat eşitliğini sağlayan eğitim+sağlık+konut gibi hizmetlerin finansmanı ile sınırlı tutulmalıdır. Kaldı ki, ülkemizde iktidar ilkesi göstermelik bir şeklide uygulanmakta olup; örneğin GV'miz aslında bir ücret vergisine dönüşmüştür. Bu haliyle GV, emek üzerinden alınan, istihdamı kısıcı ve işsizlik yaratıcı bir vergidir (8).

4. Piyasa mekanizmasının işletilmesi sadece piyasa müşevvikleri ve piyasa güçleri ile sağlanamaz. Hukuki açıdan bir kontratlar zinciri olan; piyasa mekanizmasının işletilebilmesi; önce ahlak normlanna, bunlar da yeterli olmazsa yasal yaptırımlara ihtiyaç gösterir. Bu amaçla baktığımızda, dürüstlük, fazilet yani ahlak, bir sosyal maldır (9). Eğer bir toplumda ahlak normlarına uyulmaktaysa, piyasa işlem maliyeti düşer. Protestan ve musevi topluluklarının piyasa mekanizmasını işletmede daha başarılı olmaları, sahip oldukları ahlak normlarının, ekonomik faaliyetleri desteklemesinde yatmaktadır.

Ülkemizde ise, bazen adil düzen diye formüle edilen, "şer'i" görüşlerin demokrasi ve piyasa ekonomisi ile ihtilaflı olduğu gözlenmektedir. Bu durumda din ve devlet işlerinin ayrılması şeklinde özetlenen siyasal laiklik; ekonomik alanda bir çözüm getirmemektedir. Bilindiği üzere bir ülkedeki ahlak normlarının netice itibariyle kaynaklan, din, milli kültür ve ideolojidir. Semavi bir dinin denetimini dışlayan hiç bir ahlak sisteminin, sosyal yarar sağlayacak şekilde formüle edilebilmesine ve toplum tarafından kabul görmesine tanık olunmamıştır. Nitekim ateist devlet olan SSCB'nin 70 yılda ömrünü tamamlamasının başlıca nedeni, bir ahlak kodunun olmaması ya da ideolojinin ahlak normlan açısından, dinin yerini dolduramamasıdır.

Özellikle, Türkiye'de özelleştirmeye duyulan tepkilerin bir kısmı; ahlak normlan açısından, özel sektöre duyulan güvensizliğin, KİT'lerin üretim, kalite ve fiyat garantisi ile telafi ediliyor olmasından kaynaklanmaktadır. Tüketici, KİT'lerin verdiği bu güvenceyi kaybetmek istememektedir.

Oysa kamu sektörünün de, özel sektörden ahlaki zaaflar açısından pek üstün olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Şöyle ki, "devletin malı deniz, yemeyen domuz" görüşünün geçerli olduğu bir toplumda, mali disiplin sağlanamaz. Şer'i görüşler ile piyasa ekonomisi ve demokrasi arasındaki ihtilaf bir yorumla giderilmeye çalışılmalıdır.

b) Yapılması Gereken Yasal Düzenlemeler:

KKFA'nın denetim altına sokulması veya son verilmesi konusunda gerekli önlemleri; Anayasal İktisat görüşünü esas olarak şu noktalar etrafından toplayabiriz (10):

a) Tek ve denk bütçe ilkesinin kabul edilmesi

b) Yıl içerisinde ve yıl sonunda bütçe denkliğine sadık kalınması

c) Merkez Bankasının özerk kılınması

d) Para arzı GSMH'nın artış hızına endekslenmesi

e) Kamu borçlanmasına bir sınır geterilmesi ve örneğin GSMH'nın % 50'si şeklindeki bir tavan konulması.

f) Borçlanmanın sadece yatırımlar için mümkün olması, bu yatırımlara getiri haddi borçlanma faiz haddinden yüksekse ve dış borçla finanse edilen yatınmlarda geri ödeme için ihracat kapasitesi yeterince artırılıyorsa izin verilmesi.

g) Merkez Bankasının hazine avansına % 5'lik bir sınır getirilmesi ve yıl sonunda mutlaka tasfiyesi yasallaşmalıdır. Sanınm bunlardan Merkez Bankası ile ilgili olanlar son günlerde yasallaşmıştır. Ancak bunlara bağlı kalınıp kalınmadığının gözlenmesi gerekir.

IV. EKONOMİK ÖNLEMLER PAKETİ KKFA (KKBG) SORUNUNU ÇÖZEBİLİR Mİ?

Son olarak, kısaca KKBG açısından ekonomik önlemler paketinin getirdiği çözümleri değerlendirmeye alalım:

Öncelikle 1946, 1958, 1970, 1980, 1994'te tekrarlanan ekonomik buhranların veya istikrar paketlerinin varlığından anlaşılmaktadır ki; KKBG, yapısal bir sorun olup, sadece yanlış para ve maliye politikalarının güdülmesi ile açıklanamaz.

Pakette özelleştirme ve kamu sektörünün küçültülmesi gibi cesur girişimlere ilişkin niyet mevcutsa da; bunların gerçekleşmesi, ayrı bir konu olmakla bir-

likte, eksik kalmış atılımlardır. Bunlara ek olarak nüfus, mali disiplin, ahlak, yetenekli kadroların temini gibi konularda da yapısal reformlara gidilmesi gerekir.

İktisat politikalanndaki değişmeleri değerlendirecek olursak; başarı şansı konusunda kuşkularımın bulunduğunu belirtmek isterim.

Öncelikle paketin ilk 20 günlük uygulamasında, olumlu işareler alınamamıştır. Hala yüksek kur ve yüksek faizin devamı söz konusudur.

Bu düşürülemeyen yüksek faiz (% 400-1000) ve yüksek kurun (ABD $ 30000-40000) varlığı, ekonominin sağlığa kavuşturulamadığına ve devamları ise çöküntüye işaret eder, Dolayısıyla 70 trilyonluk bir ek vergi paketinin ekonomi üzerine salınması halinde bunun tahsili kuşkulu olmakla birlikte, başarılabilse bile ekonominin çökmesine sebep olabilir. İşletmelerin kur ve faiz yükleri yanında vergi yüklerinin de artması takatlerini zorlayacaktır. Bir başka deyişle, 330 trilyon TL'lik bir zam + vergi paketinin, kur ve faiz maliyetlerinin 3-4 misli yükseldiği bir ortamda uygulanması yararlı olmayacaktır. Yeni vergiler piyasaya, reel ücretlerdeki düşüşü maruz göstermek için yapılan siyasi bir müdahale niteliğindedir. Kaldı ki, bu ortamda K. Bütçe vergi gelirlerinin tahsili bile kuşkulu bir duruma girmiştir.

Sözlerime son verirken KKBG ve KKFA'nın yapısal bir sorun olup, bu uygulama planı ile ortadan kaldırılamayacağını, ilerde yeni iktisadi buhranlarda, bu konulan tekrar tartışacağımızı belirtmek isterim.

KAYNAKÇA

1. BUCHANAN James, Constitutional Economics, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
2. HAYEK Friedrick A, Economie Freedom, Basil Blackwell, 1991, ss. 267-299.
3. BUCHANAN James, Liberty, Market and State, NewYork, U.P., 1985, ss. 108-120.
4. HAYEK Friedrick A, a.g.e., ss. 245-261.
5. T. C. Maliye Bakanlığı, 1994 K. Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1993, s. 27.

6. R. Musgrave-P.Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill, 1984, s. 631.

7. BUCHANAN James, The Political Economy of the Welfare State, Stockholm. Almqvist and Wicksell, 1988.

8. AKALIN, Güner, "Türkiye'de Mali Buhran ve Mali Sistemin Reformu ", Vergi Dünyası, Kasım 1993, ss. 13-31.

9. ROSEN, Harvey, Public Finance, Irwin, Homewood, 1988, ss. 264-291.

10. BUCHANAN James, Constitutional Economics, Oxford, Basil Blackwe-el, 1991.

Bedî N. Feyzioğlu

Sayın Güneri Akalın'ın bu güzel tebliğini çok faydalanarak dinledik, sanıyorum dinleyiciler de istifade etmişlerdir. Fakat ne yazık ki başlangıçtaki konuşmalanmız biraz uzun sürdüğü için asıl tebliğlere biraz daha vakit az kaldı. Onun için benim arada değerlendirme yapma adetim var ama,, şimdi o adetten kısmen vazgeçeceğim. Yalnız iki üç cümle söylemeden edemeyeceğim. Akalın'ın tahlilleri gayet doğru. Genel olarak bu son hükümetin, son iktidann adeta bütün bu krizin günahını taşıması gerektiği görüşü yerine, bu hatalann ve günahların daha önceden başlayıp, bugüne kadar sirayet ettiğini söylüyor Sayın konuşmacı. Neticede, alınan tedbirler de tam yeterli değil, hatta belki son vergi tedbirlerinin bu sefer de üretimi ve çalışma hayatını fazlaca tersine etkileyeceği için ondan da büyük bir fayda olmayacak gibi görünüyor. Tabii asıl tenkitleri sizler yapacaksınız. İkinci konuşmacı, Sayın Prof. Dr. İzzettin Önder.

İzzettin Önder

Teşekkür ederim. Sayın Başkan, Sayın Rektörümüz, çok değerli konuklar, çok değerli meslektaşlarım ve basının -galiba yok ama- çok değerli mensupları, hepinizi saygıyla selamlıyorum. Ben maliyeci olmaktan bazen mutluluk duyuyorum, ama bazen de üzülüyorum. Mutluluk duyuyorum, çünkü meselelerin kaynak yeri biz imişiz gibi görülüyoruz, çözüm yeri de bazen biz görülüyoruz, hatta tenakuzlu bir biçimde biz görülüyoruz. Fakat bazen üzülüyorum, galiba bir meslek hastalığına düşüyoruz. Ben inanıyorum ki ne meselelerin çıkış yeri çok fazla biziz, ne de çözümü aslında çok fazla bizde. Maliye aynen, bir uzviyet içinde alırsak meseleyi, toplum denen veya ekonomi denen bir uzviyetin bir parçası gibi geliyor bana. Ve onun içindeki bütün oluşumlar maliyeye yansıyor. Yalnız maliye ya da kamu kesimi bu işin sıcak karnını veya yumuşak kamı dediğimiz bir dokuyu oluşturuyor. Sorunlar o üste birikiyor ve biz de sorunların orada olduğu zehabına kapılıyoruz gibi düşünüyorum.

KAMU AÇIKLARININ TANIMLANMASI, ÖLÇÜMÜ VE ETKİLERİ

Prof. Dr. İzzettin ÖNDER
Yard. Doç. Dr. Hülya KİRMANOĞLU
İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

GİRİŞ

Çağımız maliye literatürünün ana konularından bir tanesi, hiç kuşkusuz kamu açıklan ya da teknik ifadesi ile kamu kesimi finansman gereğidir. Maliye yazınında bu konu bir yandan ortaya çıkış nedenleri, diğer yandan da ekonomik sonuçlan açılanndan ele alınıp incelenmektedir. Çok farklı nedenlere bağlı olarak oluşan ve farklı ekonomilerde farklı sonuçlar doğuran kamu kesimi borçlanma gereği, bu niteliklerinden dolayı tek bir görüş ve yaklaşımla ele alınamaz. Bu nedenle, tebliğin birinci bölümünde kamu açıklannı açıklamaya yönelik bazı temel görüşlere yer verilecektir. Tebliğin ikinci bölümünde, kamu açıklarının farklı tanımlamalan açıklanacak ve Türkiye için bazı ölçümler sunulacaktır. Tebliğin son bölümünde ise, gerek kamu açıklannın oluşumunda etkili olan gerekse bu açıklann neden olduğu bazı temel ekonomik neden ve sonuçlar tartışılacaktır.

KAMU AÇIKLARINI AÇIKLAMAYA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

Maliye literatüründeki hakim görüş kamu açıklannı klasik maliye yaklaşımına dayalı "basiretli maliye ya. da bütçe" anlayışından tesadüfi sapmalar sonucu oluşan ve akılcı bir bütçe politikası ile önlenebilecek konjonktürel bir gelişme olarak algılamayıp, ekonominin ve toplumun dinamiklerinden kaynaklanan nedenlerle ortaya çıkan, kronik bir olgu olarak görmektedir. Politik iktisat, sosyal seçiş ve sosyolojiyi kapsayan geniş bir yelpaze üzerine oturan görüşler, kabaca radikal ve Ortodoks başlıklar altında ele alınabilir.

Radikal görüşü savunanlara göre[1], kapitalist bir toplumda kamu kesiminin görevi bir yandan özel kesimde sermaye birikimi oluşumuna katkıda bulunmak, diğer yandan da sistemi meşrulaşürmak ve yumuşatmaktır. Buna göre şekillenen kamu harcamaları da sosyal sermaye harcamalan ve sosyal masraflar olarak ikiye ayrılır. Sosyal sermaye harcamalan, bir yandan emek gücünün verimliliğim

[1] Başlıca temsilcileri arasında James O'Connor, Allan Wolfe, lan Gough gibi yazarlar sayılabilir.

yükselterek, diğer yandan emeğin yeniden üretim maliyetini toplumsallaştırarak sermayenin verimliliğini ve getirişini artırmayı hedefler. Sosyal masraflar ise, sistemi yumuşatıp meşrulaştırarak sosyal düzeni korur. Bu süreç ile kamu harcamaları sermayenin getirişine katkıda bulunarak harcamalannı artımken tekelleşmeye neden olarak vergi gelirlerinin gerilemesine yol açar. Böylece oluşan kronik açık, kendini besleyen bir sürece dönüşür.

Picciotto ve Holloway gibi diğer bazı yazarlar da kamunun farklı dönemlerde farklı işlevler yükleneceğini-örneğin, sermaye birikimi döneminde farklı sermayenin tıkandığı dönemde farklı-fakat her durumda kronik bir açıkla karşı karşıya geleceğini ileri sürmektedir.

Ortodoks yazarlar ise, kamu açıklannı farklı nedenlere bağlamaktadırlar. Wagner'den beri bilinen kamu harcamalanmn artışı hipotezine geçerli nedenler bulmaya çalışan yazarlar çok çeşitli gerekçeler ileri sürmüşlerdir. Bunlar arasında Peacock-Wiseman, harcamalann artışı nedenlerinden çok, sıçrama etkisi ve harcamaların vergi baskısı ile dengede tutulması görüşlerini savunup, bu hipotezlerini İngiltere modelinde test etmişlerdir.

Sosyal refah harcamaları üzerinde ağırlıklı duran Wilensky'ye göre, devletin dengeli sosyal harcama geliştirmesi ekonomik güç koşuluna bağlı bulunmaktadır. Zengin ve fakir 64 ülke üzerinde araştırma yapmış olan Wilensky'ye göre, refah devleti ideolojik temellerden çok, ekonomik güç temeü üzerinde yükselir. Kamu harcamalanmn ekonomideki payı görece küçük iken, oldukça yüksek refah harcaması düşük düzeyde milli gelir artışı tarafından taşınabilir. Ancak harcama hızı değişmeden kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü arttıkça aynı gelir artış düzeyi yeterli olmaz.

Çağdaş demokrasilerde politik örgütlenme mekanizmasını ekonomik krizlerin temel nedenlerinden biri olarak gören Olson'a göre de, bireylerin bedel ödemeden sahip olabilecekleri mallara olan eğilimi kamu kesiminin büyümesine neden olmaktadır. Politik sürecin işleyiş biçimi sonucunda yükselen kamu harcamalan, kaçınılmaz olarak kamu açıklanna neden olmaktadır.

Kamu kesiminin büyümesi ve açık vermesi konusunda ilginç bir açıklama da Peltzman'dan gelmektedir. Peltzman'a göre, toplumda gelir dağılımının düzelmesi, kamu harcamalanmn artmasına neden olmaktadır. Gelir dağılımının bozulması ise, gelir dağılımını düzeltmeye yönelik harcama miktannı artırma eğilimi yaratacağı halde, bunun finansmanını zorlaştıracağından dolayı ciddi sorunlarla karşılaşılacaktır.

Kamu harcamaları ve dolayısıyla kamu açıklarına neden olan bir diğer unsur da kamu finansman araçlandır. Birincil bütçe açığının oluştuğu koşulda, olağan kamu gelirlerinin artış hızı kaynak kullanıcı kamu harcamaları artış hızım aşmadığı sürece, kamu açıklan büyüyerek artar. Borç mürettebatının denetim altına alınabilmesi için de borç faiz haddinin olağan bütçe gelirleri artış hızının altında olması gerekmektedir.

TANIMLAR VE ÖLÇÜMLER

I. KAMU AÇIKLARININ FARI TANIMLARI VE TÜRKİYE İÇİN ÖLÇÜMLER:

Kamu açıklannın etkilerini tartışmadan önce, "kamu açığı" kavramının tammlanmasmda kullanılan çeşitli yöntemleri ve bu yöntemlere göre Türkiye için yapılmış ölçümleri inceleyeceğiz.

a. Geleneksel Açık Tanımı

Bir kamu açığı tanımını eng enel olark şu şekilde gösterebiliriz:

Harcamalar
<u>- Gelirler</u>
Finansman

Burada çizginin üstü ile altım ayıran iki kriter vardır[2]: 1. Devlet borcu kriteri: Bu kritere göre, bütçe açığını etkileyen ve yülcümlülüklerde herhangi bir değişme meydana getirmeyen harcamalar çizginin üstüne, yükümlülükleri değiştiren (pozitif veya negatif finansman) harcamalar çizginin altına yazılır. Buna örnek olarak borç faiz ödemelerinin üst kısma, anapara ödemelerinin ise finansman kısmına yazılmasını gösterebiliriz.[3] Bunun iktisadi bakımdan anlamı talebin uyanlmasındaki farklılıktır. Faiz gelirlerindeki artış toplam talebi etkilediği halde[4], anapara ödemeleri yeni bir gelir yaratmadığı için toplam talep üzerinde etkili olmamaktadır. 2. Maliye politikası kriteri: Bu kritere göre hükümet sadece finansman amacıyla değil, maliye politikası amaçlı olarak da borçlanabilir. Bunlann geri Ödenmesi sözkonusu olmayacaksa bu kalemler üst kısma yazılmalıdır, çünkü geri ödenmeyen kamu borçlan Merkez Bankasından kaynaklanan gelirdir (enflasyon vergisi).

[2] Blejer-Cheasty, 1991, s. 1646.

[3] Türkiye'de de borç kalemleri 1986 yılından itibaren bu şekilde gösterilmektedir.

[4] Barro'nun "Denklik Teoremi" nin varsayımları geçerli olmadığı sürece.

Tabi ki hükümetler bu kalemleri yukarıya ya da aşağıya yazarak görünürdeki bütçe dengesini değiştirebilir. Bu nedenle kamu açıklarının ülkeler arasında karşılaştırılabilir olmasını sağlamak için klasik bir kamu açığı tanımı kullanılmaktadır. Bu tanım "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği" olarak adlandırılan tanımdır. Bu tanım borç ödemelerini hariç tuttuğu için devletin taze mali kaynak kullanımını gösterir.

Bu kamu açığı tanımı (PSBR-KKBG) klasik bir tanımdır ve kamu açıklarının karşılaştırılabilir olması amacıyla birçok ülkede kullanılır. Kamu kesimi mali fazla verdiği yıllarda bu tanım "Kamu Sektörü Borç Geri Ödemesi" (PSDR) biçimini alır.[5] Özelleştirme gelirleri de (sermaye trasferleri adı altında) Kamu Borçlanma Gereği'ni azaltıcı bir unsur olarak hesaba katılır. Oysa özelleştirme ile devlet net bir gelir elde etmez (piyasa değerinin üzerinde satılmadığı sürece), yalnızca özel kesim ile kamu kesimi arasında 'asset' transferi yapılır.

Türkiye'de kamu kesimi açıklan, diğer bir deyişle kamu kesimi borçlanma gereği başlıca altı kamu biriminin açık ya da fazlalanmn toplamından oluşmaktadır: Merkezi Hükümet, KİTler, Yerel Yönetimler, Döner Sermayeli Kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kuruluşlan ve Fonlar. Bu birimlerin konsolide edilmiş çeşitli gelir ve harcamalan aşağıdaki şekilde bir tasnife tabi tutularak genel denge pozisyonları bulunmaktadır[6]:

Vergiler + Vergidışı gelirler + Faktör gelirleri + Sosyal Fonlar - Cari Transferler = Kamu Tasarruftan

Kamu Tasarruftan - Yatınmlar = Tasarruf yatınm farkı

Tas. yatınm farkı + (-) sermaye transferleri[7] = Kasa Banka/Borçlanma

K-B/Borç. + (-) stok değişimi fonu[8] = Kamu Borçlanma Gereği

Tablo Tde görüldüğü gibi, Türkiye'de kamunun tasarruf açtığı ile borçlanma gereği arasında önemli oranda farklılık vardır. Bu fark sermaye transferleri ve stok değişim fonundan kaynaklanmaktadır. Sermaye transferleri 1993 yılı hariç bütün yıllar negatif değerli olmuştur. Bunun nedeni ise servet vergilerinin çok düşük olması nedeniyle sermaye çıkışlannı karşılayamıyor olmasıdır.

D. Leslie (1993), s. 1.
HDTM-Aylık Ekonomik Göstergeler
Servet gelirleri + (-) diğer transferler-Kamulaştırma ve değer artışları
KİTler, Yerel Yönetimler ve Fonlar'da envanter değerleme fonu

Tablo 1: KKBG ve tas - Yat Farkı

(trilyon TL)

	KKBG	Tas-Yat Farkı	Sermaye Trans	St. Değr. Fonu
1988	6.2	-2.1	-1.3	-2.8
1989	12.3	-6.1	-1.7	-4.5
1990	29.3	-20.5	-2.5	-6.3
1991	65.6	-44.9	-7.4	-13.3
1992	116.5	-83.5	-10.8	-22.2
1993	215.9	-186.6	0.6	-29.9

KAYNAK: HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler Ocak-94

b. Cari Açık - Sermaye Açığı Ayırımı

Cari Bütçe tanımında yatırım harcamaları ile sermaye gelirleri hesaba katılmaz. 1960larda maliye politikalarında çok geçerli olan bir görüş vardı: Devletin sosyal olarak karlı yatınmlannı borçlanma ile finanse etmesi mubahtır ve devlet maliyesinin gerçek durumunu cari bütçenin denkliği gösterir. Gönümüzde de birçok gelişmekte olan ülkede uygulanmakta olan yapısal istikrar programı içersinde bir taraftan hükümetlere verilen ucuz yatırım kredileri ile finanse edilen yatırım harcamaları, diğer taraftan bir defaya mahsus olan özelleştirme gelirleri geleneksel bütçe dengesini bozmaktadır.[9]

Yatırım harcamaları gelecekte reel getirilen olan harcamalardır (ya da böyle olması gerekir), dolayısıyla borçlanma ile finanse edilmeleri durumunda, reel borç faizleri reel getiriden düşük ya da eşit olduğu koşulda, bu tür harcamaların kendi kendilerini finanse etmesi beklenir. Ancak, cari bütçenin de açık vermesi kamu maliyesi için ciddi bir sorun olarak görülmelidir.

Yatınmlardan ayn olarak yapılacak bir cari bütçe tanımlaması Türkiye için dikkat çekici sonuçlar vermektedir. Bu tanımlamada cari gelirler vergiler + vergidışı gelirler + sosyal fonlar (artı veya eksi değerli olmasına göre gelir veya gider sayılabilir) olarak, cari harcamalar ise cari giderler + cari transferler olarak gösterilmiştir.

Tablo 'de görüldüğü gibi, Türkiye'de son altı yıl içinde, 1988 ve 1990 yılları hariç, diğer bütün yularda cari bütçe de açık vermiştir. Özellikle 1993 yılındaki ani artış dikkat çekicidir.

[9] Blejer-Cheasty, 1991, s. 1651.

Tablo 2 : Cari Açık Pozisyonu

(trilyon TL)

	Kamu Gel.	C. Giderler	Denge
1988	20.1	-19.5	0.6
1989	36.6	-37.2	-0.6
1990	66.8	-65.9	0.8
1991	109.9	-110.8	-0.9
1992	199.2	-208.7	-9.5
1993	349.8	-418.6	-68.8

KAYNAK : HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler Ocak-94

c. Birincil Açık (Primary Deficit)

Bütçe harcamaları içine faiz ödemeleri de dahil edildiği zaman ortaya çıkan bütçe açıklan kamu otoritesinin takdirine bağlı olan açıklar değil, daha önceki bütçe açıklan tarafından belirlenen açıklardır. Bu nedenle, bütçe açıklanndan faiz ödemeleri çıkartılüktan sonra kalan "birincil açık", hükümetin bütçenin kontrol edebileceği kısmını gösterir.[10] Aynca, birincil açık kamu açıklannın sürdürülebilirliğini göstermesi bakımından önemlidir. Bir ülkede kamu bütçesi uzun süre birincil açık vermeye devam edemez, faiz ödemelerini karşılamak için eninde sonunda fazlaya dönüşmek zorundadır.[11]

Para politikalanndaki değişmeler sonucu değişen faiz hadleri faiz ödemelerini etkileyecektir. Eğer bu etkiden anndınlmış bir bütçe açığı elde etmek amaçlanırsa, birincil bütçe açığına bakmak daha doğru olur. Böylece salt maliye poütikalanmn sonuçlan görülmüş olur.

Türkiye'de birincil kamu dengesinin gelişimi Tablo 3'de gösterilmiştir. Birinci bütçe dengesinin dahi giderek artan bir şekilde açık vermesi Türkiy'de kamu açıklan sorununun ciddiyetim göstermektedir.

d. İşiemsel Açık (Operational Deficit)

İşlemsel açık, bütçe açığından, birincil açıkta olduğu gibi faiz ödemelerinin çıkartılması ile değil, sadece enflasyon etkisi ile aşınmaya uğrayan kısmının

age, s. 1655

World Development Report, 1988, s. 298'dan aktaran: Blejer-Cheasty, 1991, s. 1657

Tablo 3 : Birincil Bütçe Açığı

(trilyon TL)

	KKBG	İç Borç Faiz Öd.	Dış B.Faiz Öd.*	(b)+(c)=	BKBG	BKBG/ GSMH
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)-(d)	(%)
1988	6.2	2.5	2.5	5	1.2	1.2
1989	12.3	4.8	4.6	9.4	2.9	1.7
1990	29.3	10	6.1	16.1	13.2	4.6
1991	65.6	16.9	10.2	27.1	38.5	8.5
1992	116.5	34	19.2	53.2	63.3	8.2

* Dış borç faiz ödemeleri ($) ortalama döviz kuru ile çarpılmıştır.

KAYNAK: HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler Ocak-94

çıkartılması ile bulunur. Diğer bir deyişle, işlemsel açık, birincil açık ile faiz ödemelerinin reel toplamı olarak tanımlanabilir.[12] Enflasyon karşısında, nominal faiz oranlarında enflasyon oranı kadar meydana gelen artış enflasyonunun anapara üzerinde meydana getirdiği aşınmayı telafi eder. Ancak nominal faiz oranları enflasyondan daha fazla artıyorsa, devletin borç senetlerini sahip olanlara doğru reel bir kaynak transferi var demektir. Sadece enflasyondan aşınmayı karşılayan kısma "borcun amortizasyonu" denilmektedir.[13]

İşlemsel açık, bu amortizasyon ödemesini hesaba katmamakla faiz ödemelerini sadece bir gelir aktarımı olarak yani yeni talep yaratıcı bir unsur olarak ele almaktadır.[14] Eisner'ın öncülüğünü yaptığı bu görüşe göre amortizasyon ödemeleri bütçe açıklarına dahil edilmemekte ve işlemsel açık bütçe açıklarının daha doğru bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir.

Bu yaklaşım, enflasyonist bir ortamda nominal faiz haddinin (dönem sonunda) iki bileşkesini göstennektedir:

$$i = r\,(1 + K) + n$$

Birincisi sermayenin (iç borç senetlerinin) getirişi [r (1 + jr,)], ikincisi ise, anaparanın enflasyona karşı aşınmasını telafi eden kısımdır (7t).[15]

Tablo 4'de görüldüğü gibi, Türkiye'de 1985 yılından 1993 yılına kadar (1989 yılı hariç) faiz oranlarındaki artış sadece enflasyonu karşılamakla kalma-

[12] Blejer-Cheasty, 1991, s. 1656

[13] Tanziet. al. 1987, s. 713

[14] Blejer-Cheasty, 1991, s. 1657

[15] r=((l+i)/(l+p))-l ilişkisinden bulunmuştur. Gil Diaz (1986), s. 125.

Tablo 4: tşlemsel Açık

(trilyon TL)

	1		r	r(l+n)
1985	**0.503**	**0.439**	**0.044**	**0.064**
1986	**0.464**	**0.31**	**0.118**	**0.154**
1987	**0.496**	**0.384**	**0.081**	**0.112**
1988	**0.677**	**0.657**	**0.012**	**0.02**
1989	**0.508**	**0.663**	**-0.093**	**-0.155**
1990	**0.589**	**0.544**	**0.029**	**0.045**
1991	**0.7277**	**0.567**	**0.103**	**0.1607**
1992	**0.7783**	**0.626**	**0.094**	**0.1523**
1993	**0.8426**	**0.51**	**0.22Ó**	**0.3326**

i: bir yıl vd. devlet tahvillerinin nom. faiz or.

Jl: enf. oranı (GSMH def. % değişme)

r=((l+iy(l+p))-l

KAYNAK: HDTM Başlıca Ekonomik Göatergeler Ocak-94 ve DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1993)

raamış aynı zamanda faiz geliri elde eden kesime doğru reel bir gelir aktanmı sağlamıştır. Bu durumda "birincil açık" yerine "işlemsel açık" ölçümü kullanılırsa kamu açıklarının oram daha yüksek olarak bulunacaktır.

X *11.* KAMU BORÇLARININ TANIMI:

Kamu borçlarının ekonomi üzerindeki etkileri incelenirken bunların nasıl sınıflandınldığı ve nasıl tanımlandığına dikkat etmek gerekir. Literatürde başlıca iki tür ayırım dikkati çekmektedir/Birincisi, kamu borcunun piyasa değeri ve itibari değer (par value) tammlanna göre ayırımı, ikincisi ise, gayrisafi borç ve net borç tammlanna göre ayıranıdır.

a. Piyasa Değeri ve İtibari Değer Ayırımı

Devletin borçlanma rakamları çoğu zaman borç senetlerinin üzerinde yazılı olan değeri gösterir. Eğer borçlanma çok kısa dönemliyse veya faiz hadlerin-

de bir değişme yoksa itibari değer (par value) ile piyasa değeri birbirine eşit olur.[16] Ancak faiz hadleri yükseldiği durumda, borç senetlerinin piyasa değeri düşer. Bu ilişkiyi bulmak için itibari değer- piyasa fiyatı endeksi düzenlenmesi gerekmektedir.[17]

Türkiye'de böyle bir endeks hesaplanmamıştır. Ancak son aylarda faiz hadlerinin yükselmesi dolayısıyla mevcut kamu borçlanma senetlerinin piyasa değerlerinde önemli oranda düşmeler olduğunu söyleyebiliriz. Devlet borçlanmasının giderek daha kısa vadeü olmaya başlaması da bunun bir sonucudur. Aksi halde borç senetlerinin üst değeri ile piyasa değeri arasında önemli farklar doğmaktadır.

b. Gayrısafı Borç-Net Borç Ayırımı

Devletin gerçek borç yükümlülüğünü görebilmek için devletin net değer ve net borç hesaplarım ele almamız gerekmektedir.[18] Net değer, devletin toplam varlıkları ile toplam yükümlülükleri arasındaki farktır.

Toplam Varlıklar: 1. Fiziki (bina+niİkîha+tec.+envanter+arazi)

2. Mali varlıklar (Hazine+Kamu Ban. ve MB varlıklan

Toplam Yük.: 1. Gayrisafi kamu borcu (GSKB)

2. Kamu Ban. yük.

3. MB yükümlülükleri

Toplam varlıklar - Toplam yükümlülükler = Net Değer

Toplam yükümlülükler - Mali varlıklar = Net Borç

Diğer bir-ifadeyle:

GSKB + diğer yükümlülükler - top. mali varlıklar = Net Borç

Yukarıdaki tanımlardan görüldüğü gibi devletin en geniş kapsamlı bilançosu "net değer tanımı ile ortaya konulabilir. Net değer tanımına sabit sermaye stoku, kamu teşebbüsleri ve doğal kaynaklar gibi devletin tüm fiziki varlıklannın ve özel kesime verilen borçlar gibi tüm mali varlıklannın girmesi kamu kesiminin büyüklüğünün daha doğru ölçülmesini sağlar. Hatta, bu tanım, bazı iktisatçılar tarafından, varlıklar arasına gelecekteki vergi gelirlerinin ve sosyal sigorta

[16] R. Eisner-P.Pieper, "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits", AER, March 1984, s. 12.

[17] ABD'de böyle bir endeks düzenlenmiş ve 1970'lerin başında 100 iken 1980de 92.86 bulunmuştur: J. Seater (1981) ve Cox-Hirschhom (1983).

[18] R. Eisner-P.Pieper, "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits", AER, March 1984, s. 11 -29.

primlerinin net halihazır değeri ve toplam yükümlülükler arasına gelecekteki harcamalann net halihazır değeri de ilave edilerek daha da genişletilmiştir.[19] Ancak bu şekliyle pratikte kullanılamaz.

"Net değer" kavramının Türkiye için oldukça önem taşıdığı düşüncesindeyiz. İki nedenden dolayı: Birincisi KİT'lerin satışı üe bu tanıma göre, elde edilen gelir karşılığında varlıklarda azalma olacağı için net bir değer kazanılmaz. İkincisi ise, devlet borçlanmasının daha sağlıklı olarak ölçülmesini sağlayacağı için kullanılmalıdır. Devlet bir yandan özel kesimden borç alırken, diğer yandan bu kesime cidi miktarda borç (Merkez Bankası kredileri ile) vermektedir. Bu nedenle, devletin net borçluluk durumunun görülmesi için bu tanım (veya benzeri başka tanımlar) yol gösterici olabilir."

4. Kamu Açıklarını ve Kamu Borçlarını Etkileyen İktisadi Faktörler

a. Enflasyon Etkisi:

Enflasyon ve kamu açıklan karşılıklı olarak birbirlerini etkilerler. Kamu açıklannın enflasyon üzerindeki etkileri birçok araştırmacı tarafından ele alındığı halde, enflasyonun kamu açıklannı nasıl etkilediği konusu üzerinde çok fala durulmamıştır.

Aghevli-Khan hipotezinde[20], enflasyonun nominal kamu harcamalannı artına etkisinin vergi hasılatını artına etkisine göre daha çabuk ortaya çıktığı ve bu durumun bütçe açıklannı artırdığı öne sürülmektedir. Enflasyonist bir ortamda devletin satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatlan aynı dönem içinde artarken, vergi gelirleri verginin türüne göre az ya da çok gecikmeli olarak tahsil edilir. Vergi gelirleri enflasyona daha yavaş ve daha az intibak eder.[21]

Biriler, W. H., "A Guide to Public SectorDebt and Deficts", Economic Policy, November, 1985.

B. B.Aghevli-M.S.Khan, "Government Deficits and the Inflationary Process in Developing Countries" IMF Staff Papers, v. 25., September-1978 s. 383-416.

Enflasyonun vergi hasılatı üzerindeki etkisi: 1. verginin gelir esnekliğine 2. verginin tahakkuku ile tahsili arasında geçen zaman bağlı olarak değişir. Tanzi, buna göre şöyle bir sınıflandırma yapmıştır.

	Çok gecikmeli	Az gecikmeli
esneklik<l \	A	B
esneklik =1	C	D
esneklilol	E	F

A durumu, enflasyondan en çok etkilenen, F ise, en az etkilenen vergileri gösterir. Tanzi, azgelişmiş ülkelerde A ve C durumlarının daha çok geçerli olduğunu ifade eder. Tanzi (1978)'den aktaran Goode (1984), s.222).

Tablo 5 : Kamu Gelir ve Harcamalarının Esnekliği

	kh	kg
1976	272012089	2.0157961
1977	1.6007164	1.39335893
1978	0.90731554	168489057
1979	0.94331118	0.5027938
1980	1.12720581	1.04934409
1981	0.71163982	1.38386694
1982	0.38953363	0.34746185
1983	2.22141182	2.00814007
1984	1.18289453	1.1045584
1985	1.02904247	1.29277163
1986	1.89044461	1.98-513697
1987	1.695340086	1.29984065
1988	086846712	0.96655336
1989	0.98696607	0.92080965
1990	1.51023738	1.21516142
1991	1.11247866	0.76222071
1992	1.09206818	1.26334161

Bunun sonucu olarak, enflasyon herhangi bir nedenle mevcutsa, kamu açıklan enflasyon tarafından sürekli beslenir ve bu durum, açıkların merkez bankası kaynaklanndan karşılanması halinde, bir enflasyon-kamu açığı döngüsü yaratır.

Aghevli-Khan Modelinin[22] çözümü bu çalışmanın boyutlannı çok aşacağı için biz burada sadece kamu gelir ve harcamalannın fiyat artışlanna karşı esnekliğini tesbit etmeye çalıştık. Tablo 5'de birinci sütun kamu harcamalanndaki yüzde artışın GSMH deflatöründeki yüzde artışa oranını ve ikinci sütun kamu gelirlerindeki yüzde artışın GSMH deflatöründeki yüzde artışa oranını göstermektedir.

Çok denklemli ve üç aşamalı en küçük kareler yöntemiyle çözülen bu modelin Türkiye'ye uygulanması için Ertuğrul (1982) ye bakılabilir.

Tabloda görüldüğü gibi, 17 yılda 5 yıl hariç diğer bütün yıllarda kamu harcamalarının fiyat esnekliği kamu gelirlerininkinden daha yüksektir. 1981 ve 1985 yıllarında vergi yasalarında değişiklik yapıldığı gözönüne alınırsa bu yükselme anlaşılabilir. Bu artış 1986 ve 1987 yıllannda da sürmüş ancak daha sonra düşme tredine girmiştir. Özellikle 1988 yılından sonra vergi gelirlerinin reel olarak gerilediği görülmektedir. Böylece Aghevli-Shan hipotezini destekleyici bir kanıt elde etmekteyiz. Eğer bu kanıt yeterli görülürse, kamu açıklan enflasyona neden olsa da aynı zamanda enflasyondan etkilenmektedir.

Enflasyonun kamu açıklan üzerindeki bir diğer etkisi, nominal faiz oranlarını yükselterek bütçedeki faiz ödemeleri yükünü artırmasıdır. Nominal faiz oranının reel faiz oranı ile beklenen enflasyon oranı toplamına eşitlenme eğiliminde olduğunu ifade eden "Fisher etkisi" nin geçerli olduğu ekonomilerde enflasyon arttıkça bütçedeki faiz yükü de artacaktır. Özellikle iç borç/GSYİH oranı yüksek ise bu etki daha da güçlenecektir. Daha önce belirttiğimiz gibi bu faiz ödemelerinin bir kısmı gelir transferi değil anaparanın amortizasyonudur. Ancak bütçe açıklannı tanımlarken "birincil açık" veya "işlemsel açık" yöntemleri kullanılmadığı sürece bütün faiz ödemeleri bütçe açıklanna neden olacaktır.

Türkiye'de, enflasyonun nominal faiz oranlarını nasıl etkilediğini görmek için, 1976-92 yıllan için basit bir regresyon denklemi kurduk. Ancak, faizlerin daha düşük düzeyde tutulduğu 1980 öncesi dönemi ayırdetmek için bir kukla değişken (D) kullandık.

$$i = -2.27 + 0.38\ p + 41.6\ D$$
$$(-0.42)\ (4.22)\ (10.18)$$
$$R^2 = 0.94$$
$$DW = 1.42$$

i: nominal 1 yıl vd. faiz oranlan[23] (%)

p: GSMH deflatöründeki % değişme

D: 1975-80 arası = 0

1981-92" = 1

(parantez içindeki değerler t değerlerini göstermektedir)

Bu denklemden çıkartılabilecek sonuç Fisher etkisinin Türkiye'de zayıf olduğudur (beklenen ve gerçekleşen enflasyon oranlarının aynı olduğu varsıyımı altında). Fiyat artışlan nominal faiz oranlan üzerindeki istatistiki olarak anlamlı

[23] Devlet borç senetlerinin faiz oranlarına ilişkin yeterli bir seri elde edemediğimiz için aynı trendi izleyen 1 yıl vadeli mevduat faizlerini gösterge olarak aldık.

ancak oldukça düşük bir etkide bulunmaktadır. Şöyle ki fiyatlardaki % 1 oranındaki bir artış faiz oranlarını % 0.38 oranında artırmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye'de, 1976-92 döneminde enflasyonun faiz oranlarını yükselterek faiz ödemelerini artırma yönünde bir etkisi olduğu söylenemez.

Enflasyonun kamu borçlan üzerindeki etkisine gelince, enflasyonun kamu borçlannın reel değerini azalttığını ve yukanda sözünü ettiğimiz amortizasyon bu azalmayı karşılamadığı sürece devletin borç yükünü hafiflettiğini söyleyebiliriz. Şekilde iç borç stokunun 1968 fiyatlan ile 1975-1992 yılları arasındaki gelişimi gösterilmiştir. Beklenildiği gibi, yüksek enflasyon dönemlerinde iç borçlann reel değerinde düşme olmaktadır. Bu yıllarda borç servis oranında (anapara + faiz ödemeleri / borç stoku) yükselme gözlenmektedir. Burada dikkati çeken husus, 1985 yılından sonra reel borç stokunda artma olan dönemlerde de borç servis oranının artmasıdır. Bunun nedenlerinden bir tanesi de Tablo 4'de gösterildiği gibi, devletin alacaklarına doğru reel bir gelir aktanmı yapmasıdır.

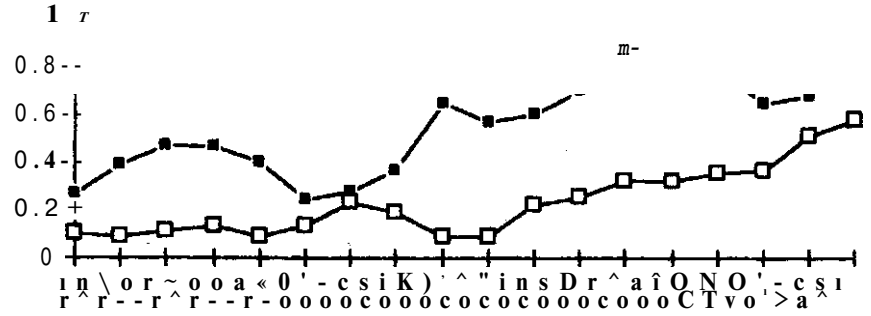
b. Devalüasyon Etkisi

Enflasyonun iç borçlar üzerindeki bir diğer etkisi ise devalüasyon aracılığıyla görülebilir. İktisat politikalanna bağlı olarak döviz kurlan enflasyonun altında ya da üstünde seyredebilse de uzun dönemde aynı trendi izlemektedir. Türkiye'de ihracatı teşvik politikalarının izlendiği 1980-87 dönemi hariç enflasyonun devalüasyonun üzerinde seyrettiğini yani reel döviz kurlarının düştüğünü görüyoruz.

Devalüasyon dış borçların ülke parası cinsinden değerini artınr. Dış borçlann büyük bir kısmı kamu kesiminin borcu olduğu için devalüasyon karşısında kamunun borç yükümlülüğü önemli oranda artar. Hazinenin Merkez Bankasında tuttuğu dış borçlann, devalüasyon sonucu TL. olarak değerinde meydana gelen artışlar Hazinenin iç borç yükümlülüğünün konsolide' borçlar kısmında yeralmaktadır. Bu şekilde meydana gelen artışlar konsolide borç kaleminin çok büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Özellikle, yukanda belirttiğimiz gibi seksenli yılların büyük bölümünde reel döviz kurlarının artırılması politikası sonucu iç borçlar içinde en büyük payı konsolide borçlar almıştır. Şekil 2'de görüldüğü gibi, 1987 yılından sonra döviz kum politikasının değişmesi ile bu pay hızlı bir şekilde azalmaya başlamıştır.

c. Geliş Bölüşümünün Kamu Açıkları Üzerine Etkisi

Vergi yükünün daha çok ücretli kesimler üzerinde yoğunlaştığı bir vergi



Şekil 1 :
Kaynak : Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, DPT, Mayıs 1993

sisteminde ve uygulamasında, ücretli kesimin milli gelirden aldığı pay azaldıkça vergi gelirlerinin payının da azalması beklenilen bir durumdur. Bunun sonucunda, kamu harcamalarının payı sabit kalsa bile, kamu açığı artar. Bu durumu Türkiye'de de, basit bir regresyon denklemi kullanarak görebiliriz.

Gelir bölüşümü göstergesi olarak ücret/milli gelir payım (wsh) aldık. Kamu açıklan için ise (d), uzun bir seri elde edebilmek için konsolide bütçe açığını kullandık 1963-90 dönemi için bu iki değişkene basit regresyon analizi uyguladığımız zaman aşağıdaki sonucu elde etmekteyiz.

d = 4.42 -O.lOvvsh

(3.92) (-2.39)

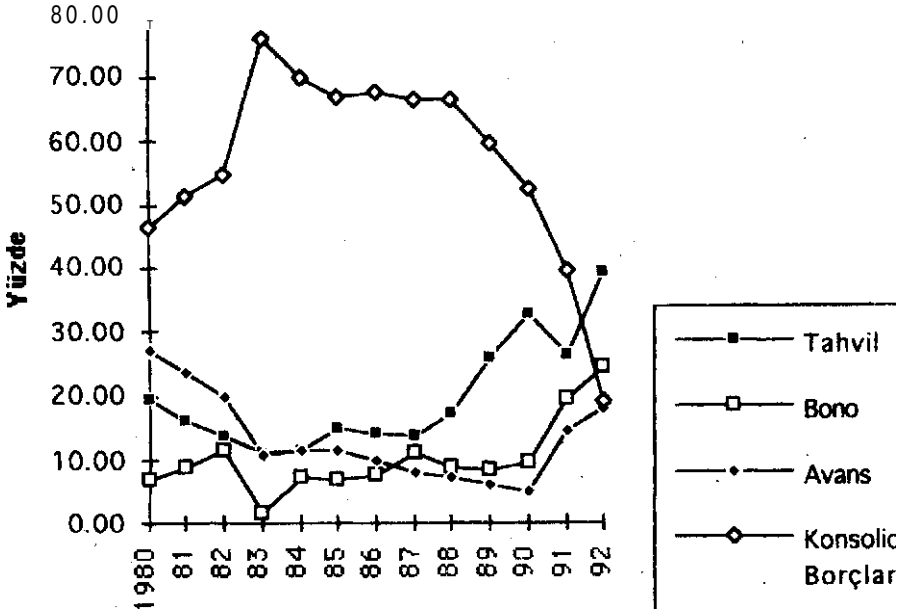
R^2 = 0.42

DW= 1.44

(parantez içinde t değerleri gösterilmektedir)

İlişki katsayısı çok zayıf olmakla birlikte, beklenildiği gibi negatif çıkmakta, yani ücretlilerin gelirden aldıklan pay arttıkça bütçe açığı azalmaktadır. Bu durum vergi sistemimizin yapısındaki çarpıklığı göstermektedir. Tabii, 1989 yılından sonra ücretlerin gelirden aldıklan pay arttığı halde bütçe açıklannın da

İç Borç Stokunun Bileşimi



Şekil 2:
Kaynak : Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, DPT, Mayıs 1993

arttığı gerçeği gözardı edilemez. Bu durum diğer etkilerin daha güçlü olduğunu göstermektedir.

Aynca, gelir bölüşümü göstergesi olarak tarım kesiminin gelirden aldığı payı kullanırsak yukandakinin tam tersi bir sonuca da ulaşabiliriz. Çünkü Türkiye'de tarım kesimine aktarılan sübvansiyonlar kamu harcamalarını ve kamu açıklannl önemli derecede artırmaktadır.

5. Kamu Açıklarının Ekonomik Etkileri:

Kamu açıklan özellikle büyük boyutlara ulaştığı zaman fiyatlar, faiz haddi, ödemeler dengesi üzerinde ciddi etkiler oluşturabilmektedir. Bu bölümde kamu açıklanmn bazı ekonomik değişkenler üzerindeki etkisi incelenecektir.

A. Kamu Açıklarının Yansızlığı

Barro hipotezi ya da Ricordo denkliği olarak bilinen anlatıma göre, kamu açıklanmn borçlanma ile finanse edilmesi ekonominin tasarruf tüketim dengesi-

ni etkilemez. Zamanlararasi kaynak denkliği görüşüne dayanan bu hipotez bireylerin ilerideki vergi borcunu düşünerek tasarruflarını azaltmayacağı sonucuna ulaşmaktadır.

Ancak Barro hipotezi ciddi eleştiriler almıştır. Bunun karşısındaki hipoteze göre kamu borçlanması kovma etkisi yaratarak yatırımlar üzerinde olumsuz etki oluşturur ve bu yolla da nesillererası kaynak dağılımını gelecek nesiller aleyhine bozar. Modigliano-Brumberg (1954) ve Modigliano-Ando (1957) çalışmaları Barro tezinin ortaya atılmasından önce bu olguyu tartışmışlardır.

Bu iki zıt uç arasında kalan görüşler de vardır. Buna göre, kamu borçlanması faiz hadlerini yükselterek özel kesimde tasarruf artışına neden olacağından özel sektör tasarruf kısılması kamu sektörüne aktanlan tutann alında kalacaktır. Kaldı ki, borçlanmaya başvurulması idi, vergi alınacağından dolayı özel kesim tasarruftan yine de kısılmış olacak idi.

Vergi karşısında borçlanmanın tüketim-tasarruf üzerindeki etkisi, bir yandan borçlanmanın cebir ya da ihtiyari olmasına diğer yandan da verginin türüne bağlı olarak, tasarruf ve tüketimi kısma katsayılanna göre tasarruf ve sermaye birikimini etkiler. Bu etkilere bakarak, vergilerin tasarruflar yanında tüketimi de kısacağı koşulu altında, bir ünite kamu harcamasının ihtiyari borçlanma yerine vergi ile finanse edilmesi halinde toplam tasarruflar artabilir. Bu sonuç da kesin değildir, zira analize aşın yük ve verginin ikame etkisini de koymamız gerekmektedir. Vergi oranlarının düşük olduğu koşulda bu etki önemini yitirmekte fakat vergi oranlan arttıkça etkinin boyutu da artmaktadır.

Kamu açıklan nedeni ile oluşan yüksek faiz ve/veya enflasyon ödemeler dengesi üzerinde de olumsuz etki yapar. Enflasyon ve yüksek faiz bir maliyet unsuru olarak, ihraç edilebilir ürünlerin fiyatlarını yükselterek ihracatı tıkayabilir.

B. Enflasyon Etkisi

Enflasyonun kamu açıklannı nasıl etkilediğini incelerken kullanılan yöntemlerden bir tanesi de "kamu maliyesi görüşü" adı verilen yaklaşımdır. Buna göre kamu açıklannın tümünün parasallaştınldığı, diğer bir deyişle para bazının artınlması yoluyla finanse edildiği varsayılmaktadır. Bu yaklaşım enflasyon ile kamu açıklan arasındaki ilişkiyi şu şekilde kurmaktadır:[24]

[24] D. Rodrik, "Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: The Özal Decade in Tuıkey", NBER, Working Paper, No. 3300, s. 12.

d=m (AMB/MB)

d: Kamu açığı/GSMH oranı

m: bazı para/GSMH oranı

MB: baz para

k=l/v: parayı elde tutma oranı

Para talebi denklemi M=kPY|i şeklinde yazılır ve logaritmik türevi alınırsa:

$d=m\ (MB_t - M\ B_{t_1}/MB)$ (1)

$dlog\ M/dt=MB_t - MB_{t.,}/MBt\text{-}1 = k+7t+ un$ (2)

elde edilir.

k=o alınır ve (2) no'lu denklem (1) no'lu denklemde yerine konulursa: d = m (rc+|xn) bulunur (TC: enflasyon oranı, u.: para talebinin gelir esnekliği, n:reel büyüme oranı). Buradan:

TC = (d/m)-u.n

olarak ifade edilir.

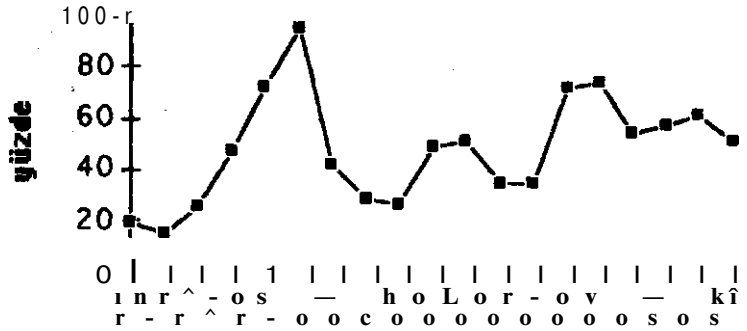
Bu ilişkiyi ekonometrik olarak test etmek için kullanılan modeller şu şekildedir:[25] $TC = ao + a_t\ (d/m\text{-}|im)$ veya $TC = a_0 + aıd/m - \& n$

Buna göre, enflasyon kamu açıkları / baz para oranı ile artan ve reel büyüme oranı ile azalan bir ilişki içindedir. Mali liberalizasyon dönemlerinde ekonominin "dolarizasyonu", m oranını azaltır ve enflasyonu olumsuz yönde etkiler. Çünkü devlet belirli bir açık düzeyini finanse etmek için daha fazla para basmak zorunda kalır. Bu ise enflasyon vergisi demektir. Tablo 6'da görüldüğü gibi, Türkiye'de 1980'ler boyunca, GSMH'nın % 3-4'ü civarında bir enflasyon vergisi uygulanmıştır.

Yukarıdaki iki şekilde görüldüğü gibi, kamu açıklannın GSMH'ya oranı 1980-1987 yıllan arasında aynı trendi izlemekte, fakat 1987 yılından sonra farklılaşmaya başlamaktadır. 1987 yılından sonra kamu borçlanma gereği sürekli bir artış trendinde olduğu halde enflasyon oranı, daha üst bir trende sıçramasına kar-

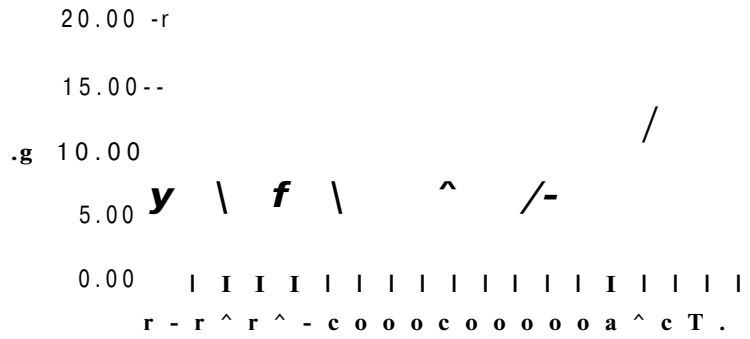
[25] Türkiye'de kamu açıklan ile enflasyon arasındaki ilişkiyi araştırmak için son yıllarda yapılmış olan birçok çalışmada bu yöntem kullanılmıştır. Dani Rodrik (1990), 1980-88 dönemi için (u=l için) a! katsayısını 0.65 bulmuştur, fi arttıkça bu katsayı da artmaktadır. Ertel-Insel (1993) ise 1980-91 dönemi için d/m ile enflasyon arasındaki katsayıyı 0.39 ve istatistki olarak anlamlı, reel büyüme ile enflasyon arasındaki katsayıyı ise istatistiki olarak anlamsız bulmuşlardır. DPT (1993)" temel ekonomik büyüklükler" adlı yayında yapılmış bir çalışmada ise a \ katsayısı, (1980-88 dönemi için) eski milli gelir serisine göre 0.93 ve yeni milli gelir serisine göre ise 0.8 olarak bulunmuştur.

enflasyon trendi



Şekil 3:
Kaynak : Temel Ekonomik Büyüklükler, DPT

KKBG/GSMH



Şekil 4:
Kaynak: Temel Ekonomik Büyüklükler, DPT

şın daha istikrarlı bir seyir izlemektedir. Bunun nedenlerinden bir tanesi bu yıldan sonra izlenen kur politikalarında aranabilir. Özellikle 1989 yılından sonra TL.'nin reel olarak değer kazanması enflasyonu frenleyen faktörlerden bir tanesi olmuştur.

Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin finansmanı için kullanılan araçlardan bir tanesi de dış borçlanmadır. Kamunun dış borçlanma imkanlarının olması enflasyonist baskıları azaltan bir unsur olarak kabul edilir. Çünkü, aksi halde, 1980'li yıllann başlannda Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi, Merkez Bankası kaynaklanna başvurarak enflasyonist finansmana gidilmesi tehlikesi vardır.

Tablo 6

	KKBG (a)	dış borç fin. (b)**	(a) (b) =(c)*	Kamu dış borç faiz Öd. (d)*	Net dışkay. kul. (c) - (d)
1980	10.4843074	0.28	2.93560606	0.85	2.08560606
1981	4.86755371	0.62	3.0178833	1.76	1.25778833
1982	4.28272143	0.56	2.398324	2.42	-0.021676
1983	5.96092418	0.17	1.01335711	2.59	-1.57664289
1984	6.5002068	0.54	3.51011167	2.78	0.73011167
1985	4.55627986	0.02	0.0911256	2.81	-2.7188744
1986	4.7480918	0.58	2.75389324	3.08	-0.32610676
1987	7.79154031	0.44	3.42827774	3.12	0.30827774
1988	6.19920821	0.43	2.66565953	3.31	-0.64434047
1989	7.1495971	0.15	1.07243956	2.75	-1.67756044
1990	10.473302	0.12	1.25679625	2.13	-0.87320375
1991	14.4242194	0.04	0.57696878	2.24	-1.66303122
1992	12.583877	0.02	0.251167754		

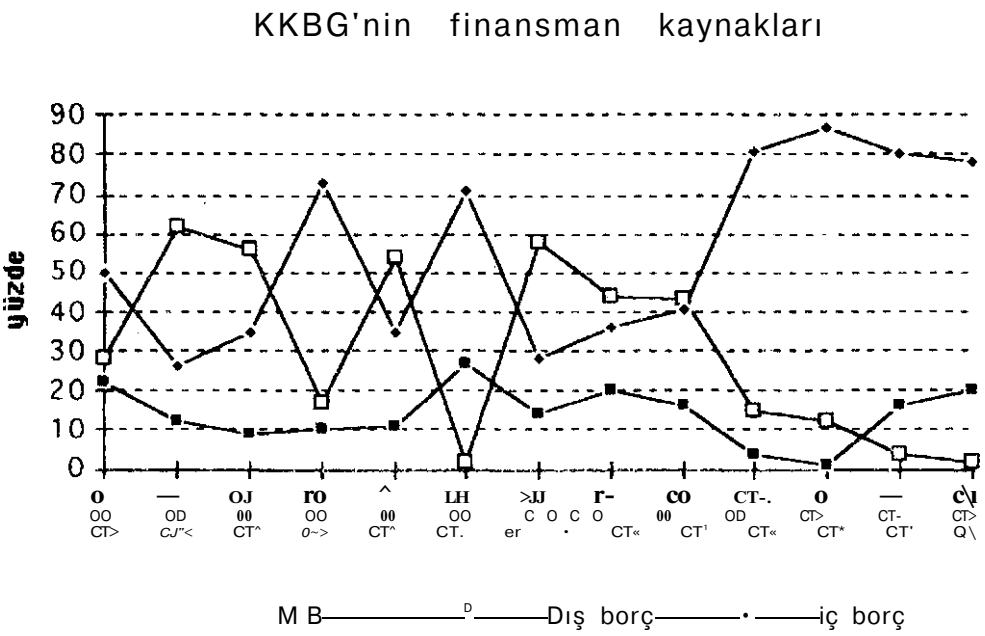
KAYNAK : HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler ve Rodrik (1990)
* GSMH'ya oran olarak
** KKBG'nın dış borçlanma ile karşılanan kısmı

Türkiye'de kamu kesimi 1987 yılına kadar (1985 yılı hariç) büyük ölçüde net dış kaynak girişi sağlamıştır (Tablo: 5). 1987 yılından sonra bütün yıllarda net dış kaynak kullanımının negatif olduğunu görüyoruz. 1987 yılı bir yandan enflasyonun daha üst bir trend değerine sıçradığı (Şekil 3), diğer yandan KKBG finansmanında dış borç kullanımının azalmaya ve iç borç finansmanının artmaya başladığı yıldır (Şekil 5). Özellikle 1988 yılından sonra bu gelişim çok dikkat çekicidir.

C. Kamu Açıkları-Kamu Borçlan İlişkisi ve Kamu Borçlarının Sürdürülebilirliği

Kamu Açıklannın (iç veya dış) borçlanma ile finansmanı durumunda, diğer birçok ülkede olduğu gibi, açık —> borç —> açık döngüsü yarattığı söylenebilir. Bunda en büyük etken uygulanmakta olan iktisat politikaları çerçevesinde faiz oranlannın yükseltilmesi ve bunun bütçeye büyük bir faiz ödemesi yükü getirerek yeni açıklara yolaçmasıdır.

Açık-borç döngüsü aşağıdaki iki denklem ile ifade edilebilir[26].



Şekil 5:
kaynak: Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, O. Türel (ed.), İstanbul-1993, s. 158.

BT = Dt + Bt-1

Dt = Xt + itBt-l

Bt : nominal borç stoku

Dt : kamu açığı

Xt : birincil açık (toplam açık-faiz ödemeleri)

it : devletin borç senetlerine ödenen nominal faiz oranı

M. Dietsch, La Dette en France (1990) içinde, s. 456

Buradan borç stoku/GSMH (nom.) oranının şu şekilde yazabiliriz:

Bt-l/Yt-1 = Xt/Yt + (1+it) Bt-l/Yt-1 * Yt/Yt-1

Bt/YT = bt, Xt/Yt=xt

ve

AYt/Yt = nt ise:

bt - bt-1 = xt + {(it-nt)/(l+nt)} bt-1

Bu aritmetik ilişki, borç stokundaki artışın, birincil açık değerine ve bir önceki dönemin borç stokunun maliyetine bağlı olduğunu gösterir. Diğer bir ifade ile, borç/GSMH oranındaki değişme, birincil bütçe açığı ile bir önceki dönemin borç/GSMH oranının ekonomiye olan maliyetine (nominal faiz oranı ile nominal büyüme oranı arasındaki fark) bağlıdır.

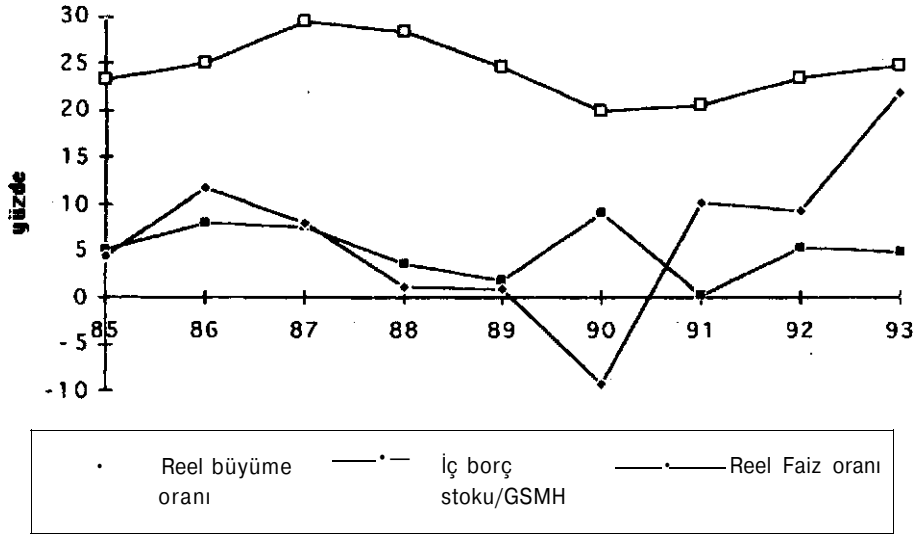
Kamunun birincil açık ya da fazla verdiği durumlarda, nominal büyüme oranı (enflasyon+reel büyüme oranı) ve nominal faiz oranının borç/GSMH oranını nasıl etkileyeceğini, yukarıdaki formülü kullanarak inceleyebiliriz. Bu amaçla Tablo 7'de gösterilen bazı varsayımsal durumlarda borç stokundaki artışın nasıl gelişeceği izlenebilir. Burada, birincil kamu dengesi (BKA) düzeyi ve kamu borç stoku (iç ve dış)/GSMH oranı (B/Y) birinci yılda veri iken çeşitli enflasyon (p), reel büyüme (g) ve nominal faiz oranlanna (i) bağlı olarak ikinci yılda nasıl B/Y oranlan bulunacağı gösterilmiştir.[27]

Birincil dengenin fazla verdiği ve nominal büyüme oranının nominal faiz oranına eşit (ya da büyük) olduğu ve bu eşitliğin sürekli olarak korunduğu durumda, başlangıçta borç stoku/GSMH oranı % 100 bile olsa bu oran zaman içinde giderek azalacaktır. Aksi durumda ise (üçüncü senaryo) borç stokunun patlamaya doğru gitmesi kaçınılmaz olur. Tablo 8'de, Türkiye'de 1980'li yıllarda bu gelişimin yönü gösterilmiştir.

Sonuç:

"Keynesyen devrim" ile birlikte hükümetlerin konjontürel istikrarsızlık durumlannda kamu açıklannı bir politika aracı olarak kullanarak dengeyi "yeniden" sağlamaları teorik temellerine de kavuşmuş oldu. Ancak, bu araç genellikle tek yönlü olarak kullanılmıştır. Kamu açıklan vermek çok kolay olduğu halde bunlan kapatmak hatta olduğu düzeyde kontrol etmek, özellikle azgelişmiş ülke-

[27] Metinde açıklanan B/Y = BKA+[i-(p+g)/l+(p+g))]B/Y-l formülü kuUandarak



Şekil 6:
Kaynak: HDTM ve DPT

terde oldukça maliyetli bir hale gelmiştir. Artık, günümüzde özellikle bazı azgelişmiş ülke hükümetlerinin böyle bir aracı kullanma haklan kalmamıştır. Gerek politik gerekse ekonomik nedenlerle kamu gelirlerinin artınlması ve kamu giderlerinin kısılmasına ilişkin sınırlar son derece daralmıştır. Bunun sonucunda açıklann finansman kaynaklanılın bileşimi önem kazanmıştır. Hükümetler kamu açıklanmn ne oranda iç ve dış borçlanma ile ve ne oranda Merkez Bankası kaynaklannndan karşılanacağı sorunu karşısında adeta bir bıçak sırtı denge karşısında bulunmaktadır. Borçlanmaya gidildikçe artan faiz ödemeleri nedeniyle borçlann patlama düzeyine gelmesi, parasallaştırma sonucunda ise enflasyon ve dövize kaçış tehlikesi ortaya çıkmaktadır. Her ikisine birden başvurulduğu zaman bu etkiler birbirlerine iyice besleyerek bütün ekonomiye yayılmaktadır. Türkiye 1990'h yıllann başlanndan itibaren bu ikilem ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Dış borçlanma imkanlan dünya konjonktürü ve IMF koşullan ile, iç borçlanma imkanlan ise özel kesimin tasarruflan ile sınırlıdır. Aynca borçlanma geciktirilmiş vergileme olduğu için devletin gelecekte vergileme yetkisini kullanabileceğine ilişkin beklentiler de önemlidir. Azgelişmiş ülkelerde politik ve ekonomik nedenlerle bu beklenti genellikle olumsuzdur. Merkez Bankası kaynaklanna başvurmanın ise, teorik olarak bir sınırı olmamakla birlikte, devletin seyoraj hakkını kullanmasının reel üretim ile bağının kopması durumunda bundan herkesin zarar göreceği birçok ülke pratiğinde yaşanmış bir olgudur.

Tablo 7

	Par. Taban (M) (milyar TL) (a)	Senyoraj (%)(AM/GSMH) (b)	AM (c)	MT-1/GSMH (d)
1980	506.2			
1981	787.4	12.0147705	281.2	7.72399902
1982	1206.9	13.8166707	419.5	9.01420705
1983	1525	13.2012916	318.1	10.447632
1984	2203	11.9892461	678	8.29941006
1985	2999.3	10.7900909	796.3	7.9253727
1986	4037.3	10.2548927	1038	7.61833399
1987	5993.2	10.2334508	1955.9	6.89373139
1988	11349.4	11.2837063	5356.2	5.9585096
1989	16920.4	9.92908967	5571	6.65996136
1990	22026.4	7.66791225	5106	5.89039255
1991	42878	9.46102935	20851.6	4.86012447
1992	82974	10.7157441	400%	5.537511389
1993	111211	9.05861468	28237	6.75858948

	Enflasyon (f)	Enf.Vergisi/GSMH (d)*(f)
1981	0.424	3.27497559
1982	0.288	2.59609163
1983	0.261	2.72683195
1984	0.494	4.09990857
1985	0.516	4.08949232
1986	0.346	2.63594356
1987	0.347	2.39212479
1988	0.724	4.31396092
1989	0.739	4.92171145
1990	0.549	3.23382551
1991	0.573	2.78485132
1992	0.621	3.43879612
1993	0.51	3.4468063

KAYNAK : MB 3 Aylık Raporları ve DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler ve Rodrik (1990)

Tablo 8

Birinci Senaryo

	BKA*	p	g	i	B/Y-l	B/Y
i. yü	3	25	5	30	100	97
2. Yıl	3	25	5	30	97	94
3. Yıl	3	25	5	30	94	91
4. Yü	3	25	5	30	91	88
5. Yıl	3	25	5	30	88	85

İkinci Senaryo

	BKA	p	g	.	B/Y-l	B/Y
ı. yü	* 0	25	5	30	100	100
2. Yıl	0	25	5	30	100	100
3. Yıl	0	25	5	30	100	100
4. Yıl	0	25	5	30	100	100
5. Yıl	0	25	5	30	100	100

İkinci Senaryo

	BKA	P	g	i	B/Y-l	B/Y
i. yıl	-3	50	3	63	100	115.518519
2. Yıl[1]	-3	50	3	63	115.51	133.900741
3. Yıl	-3	50	3	63	133.9	155.696296
4. Yıl	-3	50	3	63	155.69	181.521481
5. Yıl	-3	50	3	63	181.52	212.134815

*(+) değerler fazla (-) değerler açık gösterir

BKA: Birinci Kamu Açığı

p : enflasyon oranı

g : reel büyüme oranı

i : nominal faiz oranı

B/Y : borç stoku/GSMH

Tablo 9

	Reel K. Gelir % Artış	Reel Fak Öd. % Artış
1981	0.1184758	0.31364083
1982	-0.1370733	-0.34949741
1983	0.19066495	1.66531277
1984	0.02947026	-0.10427729
1985	0.15824678	0.149059
1986	0.28753681	1.12119568
1987	0.04845989	0.68797762
198»,	0.02567141	-0.10406743
1989	0.0139915	0.16578646
1990	0.002488	0.25609334
1991	-0.06946365	0.09142474
1992	0.13870684	0.28596539

O halde çözüm nedir? Çözüm vergi veya harcama yoluyla kamu açıklanna katkıda bulunan kesimlerin, bundan kendilerinin sağladığı net faydanın toplu-ma ödettikleri net zarar ile karşılaştınlıp, toplumsal uzlaşma içinde optimal bir noktanın bulunması olabilir. Bu belki ekonominin kaldırabileceği bir açık düzeyine tekabül edebilir. Özellikle kamu açıklarının kapatılamamasında ençok üzerinde durulan politik tahditler bu uzlaşma çerçevesinde düşünülmelidir. Politik tahditlerin başında seçmenlerin büyük bir çoğunluğunun vergi mükellefi olması ve siyasi iktidarların oy kaygısıyla bu kesimleri vergilendirmeye ve/veya harcamalarım kısmaya yanaşmaması gelmektedir. Oysa bu kesimlerin vergi vermemeleri sonucunda, farkında olarak veya olmadan ödedikleri iki çok ciddi bedel vardın bir tanesi enflasyon vergisi, diğeri ise kalitesiz kamu hizmeti kullanımı. Bunların sonucu sosyal refahın düşmesi .olmaktadır. Diğer bir deyişle "tutuklunun ikilemi" durumunda olduğu gibi, herkes kendi çıkarım maksimum kılmaya çalışırken sonuçta pareto anlamında daha da kötü bir duruma düşmektedir (ta-

bi düşmeyenler de vardır). İşte toplumda bu durumu kavrayacak bir ortalama "bilinç" düzeyi ki bu bir anlamda da kişilerin çıkannı kavramasıdır, yaratılabilirse kamu açıkları sorunu toplumsal uzlaşma ile çözümlenebilir.

KAYNAKÇA

1. B.B.Aghevli-M. S. Khan, "Government Deficits and the Inflationary Process in Developing Countries", IMF Staff Papers, v. 25., September-1978.
2. Blejer-Cheasty, "The Measurement of Fiscal Deficits: Analitical and Methodological Issues", JEL, Dec, 1991.
3. Buiter, W. H., "A Guide to. Public Sector Debt and Deficits", Economic Policy, November, 1985.
4. M. Cox-E.Hirschhorn, "The Market Value of US Government Debt" J. of Monetary Economics, March, 1983.
5. M. Dietsch-O. Gamier, "Les problèmes de definition et de mesures économiques des déficits et da la dette publique", La Dette en France, L. Philip (ed), Economica (1990) içinde s. 439-471.
6. Gil Diaz, "Government Budget Measurement under Inflation in LDCs." Proc. of 40 th Congress of IIPF, 1984 içinde s. 123-138.
7. Eisner-Pieper, "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits" AER, March, 1984.
8. N.Ertel, A. İnsel, "Türkiye'de Kronik Enflasyon Süreci ve Antienflasyonist Politikaların Etkinliği", ODTÜ Gelişme Dergisi, 3, 1993.
9. A. Ertuğrul, "Kamu Açıkları, Para Stoku ve Enflasyon", YKB Yayını, Ankara, 1982.
10. R. Goode, Goverment Finance in Developing Countries, The Brookings Institution, 1984.
11. D. Leslie, Advance Macroeconomics, McGrow Hill, 1993.
12. D. Rodrik, "Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: The Özal Decade in Turkey", NBER, Working Paper, No. 3300.

13. J. Seater, "The Market Value of Outstanding Government Debt", J. of Monetary Economics, July 1981.

14. V. Tanzi, M. Blejer,M.Teijeiro, "Inflation and the Measurement of Fiscal Deficts'MMF Staff Papers, December 1987.

15. V. Tanzi, "Inflation, Real Tax Revenue and Inflationary Finance", IMF Staff Papers, September, 1978.

16. DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992). Mayıs, 1993.

17. HDTM, Aylık Ekonomik Göstergeler ; T.C Merkez Bankası 3 Aylık Bülten muhtelif sayılar.

15 Mayıs 1994, Sabah 1, Oturum

Bedî N. Feyzioğlu

Sayın Prof. Dr. İzzettin Önder her zamanki gibi gayet içten, doğrucu, fakat anlaşılması ve nüfuzu biraz güç olan bir performans içinde fikirlerini ileri sürdü. Ona bilhassa teşekkür ederiz. Şimdi fasıla vermeden, yorumcu arkadaşımız Ömer Arasıl'a söz veriyorum. Buyurun.

Ömer Araşıl (Yorumcu)

Sayın Rektörüm, Sayın Dekanım, Sayın Hocalanm, değerli meslektaşlarım, öncelikle bu kadar güzel iki tebliğden sonra, bunlan yorumlamak, Başkanımız'ın ifadesiyle tefsir etmek çok güç. Çok renksiz bir yorum olabilir bu, başlangıçta özür diliyorum. Ancak, gerek tebliğleri okurken, gerekse değerli Hocalarımın buradaki anlatımlanndan, iki ayn ders niteliğinde çok büyük katkılar aldığımı belirtmek istiyorum. Zaten bizim bu oturumumuz, herhalde üç gün sürecek sempozyumumuzun bir makro oturumu niteliğinde. Bundan sonraki tüm oturumlar ve verilecek tebliğler böyle genelden özele doğru inen ve tekrar tekrar ele alınıp, rakamlarla daha doyurucu bilgilerin verileceği tebliğler niteliğinde olacağı için, ben yorum niteliğindeki bu kısa tebliğimde, kamu kesimi borçlanma gereği ve ülkemiz açısından önemli görülen bazı makro ekonomik etkileri, esas itibariyle teorik bir çerçevede ele alıp değerlendirmeye çalıştım. Bu değerlendirmelerde de şüphesiz Sayın Hocalanm'ın tebliğlerine önemli ölçüde atıflarda bulundum.

Sayın Önder Hocam'ın özellikle kamu kesimi borçlanma gereği açısından bize sunduğu çok farklı bilgilerden faydalandık. Tebliğini okuyamayanlar için burada belirtiyorum, okuyunca görülecek, iki temel unsur arasında bir ayırım yapmanın önemli bir fayda sağlayacağını belirtiyor. Bu açıdan toplam kamu kesimi borçlanma gereği, faiz dışı açık, yani birincil açık ve kamu borcu faiz ödemeleri olmak üzere iki grupta toplanabiliyor. Tabii bu ayınmın önemi kamu kesimi açıklarıyla kamu kesimi borçlanması arasındaki potansiyel kısır döngüye ışık tutmasıyla ilgili. Nitekim Sayın Önder'in tebliğinde detaylı olarak ele aldığı gibi, borç büyürken borç faiz ödemeleri yükselebilecek ve açık daha da artabilecektir. Yani, birincil açık veri iken, özellikle reel faiz oranının reel milli gelir büyüme hızından büyük olması halinde, borç/milli gelir oram çok büyük bir hızla artacak ve bir noktada politika değişikliği kaçınılmaz hale gelecektir. Sayın Önder'in "kartopu etkisi" dediği, ya da "sürdürülemez açıklar" olarak nitelendirilen açık kavramı bu açıdan Türkiye bakımından çok önemli. Nitekim,

toplam kamu kesimi borçlanma gereği/GSMH 1992 yılında %14,9,1993 yılında %16.3 iken, faiz ödemeleri hariç kamu kesimi borçlanma gereği/ GSMH oram aynı yıllar itibariyle %9.8 ve %7.5 olarak ortaya çıkmaktadır. Benzer bir nedenle, konsolide bütçe açığının GSMH oram da 1992 ve 1993 yıllarında %6.1 ve %9 iken, faiz dışı konsolide bütçe açığı /GSMH sırasıyla binde 9 ve binde 3 olmuştur. Kısacası, Türkiye'de dış borç faiz ödemeleri, konsolide bütçe açığı ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereği açısından temel bir belirleyici konumuna ulaşmıştır.

Ancak, Sayın Önder ve Kirmanoğlu'nun tebliğlerinde vurgulandığı üzere, Türkiye'de birincil kamu borçlanma gereğinin dahi özellikle 1990'lı yıllarda giderek artan bir şekilde büyümesi sorunun ciddiyetini göstermektedir. Tabii diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kamu kesimi borçlanma gereği ve bununla ilgili kamu borç stoğundaki artış, bir yandan politik tercihlerin ve izlenen ekonomi politikalarının da etkisiyle kamu harcamalarındaki hızlı artışlara, ve vergi gelirlerinin yeterince artınlamamasına bağlı olarak birincil açığın artmasına, diğer yandan da açık-borç spirali içinde yüksek faiz oranlarının da etkisiyle kamu borcu faiz giderlerinin büyük boyuüara ulaşmasına bağlanabilir.

Sayın Akalın tebliğinde Türkiye'de kamu kesimi finansman açığının temelde sosyal tercihlerle ilgili bir sorun olduğunu vurgulamakta ve kamu kesimi finansman açığım doğuran iki temel nedenin, ortanca seçmenin bedavacı olması ve ortanca seçmenin yoksulluktan kurtulma isteği olduğunu ileri sürmektedir. Bu nedenlerden birincisi ile, yani ortanca seçmenin bedavacı olması ile, Türkiye'de seçmenlerin sadece % 25'inin vergi mükellefi olması hususu; ikincisi, yani ortanca seçmenin yoksulluktan kurtarma amacıyla da büyümenin hızlandırılması ve ortanca seçmene gelir transferi yapacak müdahalelerde bulunulması kastedilmektedir. Böylece kamu kesimi borçlanma gereğinin temel nedeni olarak politik faktörler ön plana alınmaktadır. Bu arada Sayın Akalın, kamu kesimi finansman açığının ivme kazandığı yıllann 1989 mahalli idareler, 1991 genel ve 1994 mahalli idareler seçim yıllarına rastlanamasını ve istikrar paketinin 1994 mahalli idareler seçimlerinin hemen sonra açıklanmasını, bu tezi kuvvetlendiren göstergeler olarak kabul etmektedir. Kuşkusuz politik faktörlerle iktisadi gelişmeler arasında sıkı bir ilişki bulunduğu bir gerçektir. Buna paralel olarak günümüzde politik konjonktür teorileri ve demokrasinin ekonomik analizi gibi yaklaşımlar son zamanlarda önem kazanmaya başlamıştır. Ancak, bu yaklaşımlar amprik olarak tam destek bulmadığı gibi, böyle bir analizde sadece seçmen tercihlerinin değil, çıkar ve baskı grupları ve bürokrasinin işleyişi gibi diğer hususların da dikkate alınması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında,

Türkiye ile ilgili yapılacak bir analizde seçmenlerin tercihlerini etkileyen çeşidi faktörleri etkilemeye yönelik araştırmaların yanı sıra, mali politikaların oluşturulmasında ve özellikle bütçe yapımında baskı gruplarının yasama ve yürütme organlarının ve bürokrasinin güç dengelerini nasıl etkilediğini de dikkate almak gerekmektedir. Örneğin, %75'i vergi mükellefi olmayan seçmen grubunun hangi sosyal ve ekonomik kategorilere dahil bulunduğu ve politik tercihlerinin ne yönde olduğu bu tür araştırmalar yapılmadıkça a priori olarak kestirilemez. Öte yandan, iktidardaki partilerin politika tercihlerinde ekonomik ve sosyal programların formülasyonu ve uygulanmasında bu grubun, yani ortanca seçmenin, ne ölçüde etkili olduğu da belirsizdir.

Sayın Akalın son derece farklı bir yaklaşımla, yani kamu tercihi yaklaşımıyla, kaynakçadan bakınca ve özellikle anayasal iktisat önermeleri, yasal düzenlemeler kısmında tetkik edilince, James Buchanan, Mancur Olson, Robert Gordon gibi hocaların ağırlıkla temsil ettiği politik kamu tercihi yaklaşımını Türkiye'ye monte etmeye ya da en azından önerme seviyesinde bunu bizlere anlatmaya çalışıyor. Ancak, ben tabii hasbelkader yurt dışında James Buchanan'nın yanında çalıştım ve Milton Friedman, Paul Samuelson ve James Buchanan'nın üçünün katıldıkları bir kongrede bizdekme benzer bir oturumu izleme şansına eriştim. Burada Milton Friedman, tabii son derece güçlü bir teorisyen olarak, James Buchanan'ın özellikle mikro ve makro iktisadi analize oturtulmayan bir yaklaşımla politik iktisat diye nitelendirilen bir görüşle iktisatçılara farkında olmadan -Sayın Önder'in söylediği gibi- biraz zarar verdiği noktasını vurguladı ve politikacılara yol gösterelim derken, asli görevimiz olan iktisat, mikro ve makro seviyedeki teorilerin oluşup, bunların hayatiyete geçirilmesinde politikaların dolaylı veya dolaysız bir şekilde biz bilim adamlarının üzerinde daha ağırlıkla egemen olmaya başladığım gündeme getirdi ve sonuç olarak moneterist yaklaşımın her ne kadar eleştirilse de neticede mikro ve makro esaslara otartulmuş olduğunu, ve kendi varsayımları doğrultusunda, önermeleri doğrultusunda, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi ülkelerde başarılı sayılabilecek sonuçlar da verdiğini söyledi. Bu açıdan, özetle ben özellikle kamu tercihi yaklaşımının son derece özgün ve gelişmiş ülkelere has bir yaklaşım olarak -ki orada da daha uygulamaya geçmedi- uygulanabilirliği olduğunu söyleyebilirim. Ülkemiz açısından şu anda buna geçişi sağlayabilecek çok uzun yapısal düzenlemeler olmadan bu tür bir yaklaşımı kabul etmenin ve anayasal iktisat şeklindeki onun alt bir önermesiyle düzenlemelerin yapılmasının pek gerçekçi olmadığı fikrini savunuyorum.

Sayın Önder'in kamu açıklarının makro ekonomik etkileriyle ilgili çok güzel ve derli toplu sunduğu tebliğinde aynntılanyla yer alan bilgilere ben ilave olarak, özellikle açık-enflasyon ilişkileri üzerinde durmak istiyorum. Gerçi Sayın Hocam açıklann enflasyona etkisinden ziyade enflasyonun açıklar üzerindeki etkilerini çok güzel toparladı. Burada önemli olan, açığın makro ekonomik etkileri de çok iyi bildiğiniz gibi finansman yöntemlerine bağlı etkilerdir. Bu açıklar parasal genişleme ve borçlanma olmak üzere başlıca iki şekilde finanse edilebiliyor. Açığın borçlanma yoluyla finansmanında, enflasyon ilişkileri konusunda, toplam talep artı borçla finansmanın parasal finansmandan daha enflasyonist olabileceğine dikkatleri çekmektedir. Çünkü sürekli açıklar durumunda, borç yükü ve faiz ödemeleri, vergiler veya yeni borçlanmalarla finanse edilemeyecek düzeylere ulaşacak, sonuçta para basımı ve enflasyon kaçınılmaz olabilecektir. Bu sonuç enflasyonu parasal bir olgu olarak kabul eden moneterist yaklaşımı sarsıcı niteliktedir. Zira burada gelecekteki enflasyon cari para arzı büyüme hızından daha çok kamu açıklarıyla bağlantılı görülmektedir.

Kamu açıklarıyla ilgili olarak enflasyonun ortaya çıkmasının farklı etkilere yol açabildiğim Sayın Önder çok güzel izah etti. Bunlardan bir tanesi, enflasyon vergisi adıyla bilinen bir etki. Buna göre, enflasyon oranının artışı, belli bir noktaya kadar, reel para bazı talebine bağlı olarak açığın finansmanına adeta bir vergi gibi katkıda bulunabiliyor. Ancak, enflasyon vergisinin birçok ülkede pek önemli olmadığı görülüyor. Ortalama olarak, sanayileşmiş ülkelerde gayri safi milli hasılanın % l'i, gelişmekte olan ülkelerde ise gayri safi milli hasılanın % 2,5'u dolayında enflasyon vergisi geliri elde edildiği görülmektedir. Sayın Önder ve Kirmanoğlu'nun tebliğlerinde Türkiye için bu rakamın 1980'ler boyunca %3-4 civannda seyrettiği belirtilmektedir. Aslında bu yolla gelir artışının da belli bir sımn bulunmaktadır. Çünkü enflasyon hızlandıkça para tutmanın maliyeti arttığı için reel para bazı talebi, Sayın Önder'in izah ettiği gibi, azalmakta ve sonuçta Laffer Eğrisi'ndekine benzer bir geüşimle bu gelir giderek düşmektedir. Nitekim Sayın Önder'in tebliğinde de 1975-1992 yıllan arasında Türkiye'de yüksek enflasyon dönemlerinde iç borçlann reel değerinde düşme olduğu ve bu yollarda borç servis oranında da yükselme gözlendiği vurgulanmaktadır. Bu etkinin yanı sıra, hızlı enflasyon kamu açıklannı aröncı etkiler de doğurabiliyor. Bu etkilerden biri de enflasyonun vergi gelirlerinin reel değerini azaltması, 'Tanzi etkisi"nin ortaya çıkması. Bu durum verginin hesaplanması ve ödenmesi sırasındaki gecikmeler nedeniyle özellikle hızlı enflasyon durumunda kaçınılmaz bir hal alıyor. Bu etkiden kurtulmak için vergi sisteminin enflasyona endekslenmesi mümkün olmakla birlikte, bu yöntemin uygulamada bir çok

güçlükleri bulunmakta. Nitekim yine Sayın Önder'in belirttiği gibi, Türkiye'de kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin fiyat esnekliği tebliğlerinde hesaplanmış ve genelde harcamaların esnekliğinin daha yüksek olduğu sonucu elde edilmiştir. Öte yandan, özellikle 1988 yılından sonra vergi gelirlerinin reel olarak gerilediği ve kamu açıklarının enflasyondan önemli ölçüde beslendiği ileri sürülmektedir. Gene Sayın Önder ve Kirmanoğlu'nun tebliğlerinde, Türkiye'de 1985-93 döneminde, 1989 yılı hariç, kamu borçlarına ödenen nominal faiz oranlannın enflasyonu karşılamakla kalmayıp, faiz geliri elde eden kesime doğru reel bir gelir transferi sağlayacak düzeylerde oluştuğunu belirtilmektedir. Ancak aynı tebliğde 1976-92 dönemi için yapılan basit regresyon analizinde nominal faiz oranlan üzerindeki fiyat artışlanmn etkisi, yani "Fisher etkisi" oldukça düşük bulunmuş ve enflasyonun faiz oranlannı yükselterek faiz ödemelerini arttırma yönüyle önemli bir etkisi bulunmadığı sonucuna vanlmıştır. Bu halde bu iki sonucun uzlaştınlabümesi için Türkiye'de kamu borcu ve nominal faiz oranlannın enflasyonun dışında hangi nedenlerle bu denli yüksek olduğunun amprik olarak sanınm ortaya konması gerekmektedir.

Son olarak, açığın özellikle yatınm ve tasarruf ilişkileri yönüyle ilgili olarak çok özet olarak söylemek istediğim birkaç husus var. Özellikle açıklar borçlanma yoluyla finanse edildiğinde faiz oranlarını yükseltici bir etki yapıyorlar.- Ve faiz oranlarının yükselmesi, yatınm talebinin yaörım elastikiyetine bağlı olarak özel kesim yatınmlannın azalmasına ve açığın toplam talebi artıncı etkisinin yani çoğaltan etkisinin küçülmesine ve hatta bazı özel koşullarda monaterist yaklaşımda, çoğaltan etkisinin sıfır olmasına yol açabilmektedir; yani "crowding out" ya da dışlanma etkisi dediğimiz o etki. Özellikle kamu açıklarının bu olumsuz etkisini gidermek amacıyla, merkez bankasının parasal finansmana ağırlık vermesi durumunda faiz oranlannın yükselmesi önlenebilecek ve ekonomide arz ükanıklıklan yoksa, çoğaltan etkisinin reel olarak işlemesi sağlanmış olabilecektir. Ancak, biraz önce değinildiği üzere, parasal finansmanın enflasyona yol açması sonucunda dışlama etkisinin ortaya çıkması kaçınılmaz olabilecektir. Standart makro ekonomik analizde kamu kesimi borçlanma gereğinin borçlanma yoluyla finansmanında dışlanma etkisi sonucunda özel yatınmlar azalırken, özel tasarruflann sabit kalacağı varsayılmaktadır. Bu konuda "Ricardian denklik" ya da Ricardo-Barro hipotezi, Sayın Hocamız'ın belirttiği hipotez, tabii uzak görüşlü hareket eden, hayat boyu ya da sürekli gelir hipotezine göre hareket eden uzak görüşlü tüketici varsayımı üzerine oturtulmuştur. Bu hipotezin geçerliliği son derece tartışmalıdır. Ancak hemen bir saptama olarak 1993 yılında William Easterly ve Klaus Schmidt-Hebbel'in 10

gelişmekte olan ülke üzerinde yapmış oldukları ortak araştırmalar 7 ülkede Ricardian denklik hipotezini ya da Ricardo-Barro hipotezini destekleyen kanıtlar bulunmuştur. Tabii, Sayın Akalın'ın da belirttiği gibi, gelişmiş, sanayileşmiş ülkelerde bu hipotez tamamen geçersizdir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde, Türkiye açısından geçersiz olduğu ileri sürülen Akalın Hocam'ın tebliğinde, bunun daha amprik olarak analiz edilmesi gerektiği kanaatindeyim. Tabii her iki Hocam'ın sonuçlarına katılmamak mümkün değil, yani vergilerin artırılması, özellikle Akalın Hocam'ın söylediği gibi, bir defaya mahsus vergi artırımı yerine sürekli vergi kaynaklarını devam ettiren bir vergi düzenlemesinin yapılması, ama Önder Hocam'ın da belirttiği gibi, bunun kısa dönemde olsa bile uzun dönemde sadece vergi artırıp, harcama kısıcı bir politikayla açıklanıp, önüne geçilebileceği, ve illa ki bu açıkların tam bir denk bütçe anlayışı içinde ortadan kalkmaması gerektiği görüşünü -sorular geldikçe tabii açıklamasına girmeye çalışırım- savunuyorum.

Ek olarak, sanırım ülkemiz açısından bu tespitlere ilave edilecek bir önemli husus var. Sayın Önder'in çok iyi izah ettiği gibi, piyasa ekonomisi ve demokrasinin piyasa ekonomisinin öncelikle kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin yanı sıra ekonomik hak ve özgürlüklerinin de sağlandığı, güvence altına alındığı bir hukuk bütünü içinde düşünülmesi lazım. Ek olarak, bu piyasa ekonomisi görüşü de demir kanunlar niteliğinde olmamalı. Büyük Atatürk'ün karma ekonomi sistemi doğrultusunda 1930'larda devletçilik anlayışı adı altında lanse edilen bir sistemin ben hep kendimize has, yegane iktisadi bir görüş olarak acizane şu eksik bilgilerimle kabul ediyorum. Sayın Önder Hocam'ın belirttiği gibi, dönüşen ve değişecek olan ülkemizin iyileşecek şartlarında bu piyasa ekonomisi sistemine uygun bir karma ekonomi modeli çerçevesinde planlamanın ön planda düşünülerek, özellikle Sayın Akalın Hocam'ın büyüme ve açıklar arasındaki paradoksun büyümenin olmazsa olmaz bir kalkınma koşulu olduğunu kabul ederek, maliye politikasının gelir ve servetin ikincil dağıtımında etkin rol aldığı bir makro ekonomik düzenleme çerçevesinde kullanılmasını öneriyorum. Çünkü, özellikle eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye yatırımları, sanırım ülkemiz açısından orta ve uzun vadeli en büyük problem, tamamen yüksek gelir dilimini oluşturan fertlerin kontrolüne geçmekte ve bu bizi ister istemez siyasi, ideolojik ya da ne olursa olsun maliye politikasının, özellikle vergi politikasıyla orta ve uzun vadede eğitim ve sağlık konusunda fırsat eşitliği yaratacak düzenlemelerle desteklenmesi gereğine inanıyorum. Beni dinleme sabır ve nezaketine katlandığınız için çok teşekkür ediyorum, saygılarımla.

TARTIŞMALAR

Bedî N. Feyzioğlu

Bu oturumda söz almak isteyen arkadaşlara söz vermeden önce, bu toplantıların ve bu sempozyumun ilk öncüsü olan arkadaşlarımız Anadolu Üniversitesi'nin Sayın eski rektörü ve Sayın eski dekanının bir önerilerinden bahsetmek istiyoruz, bunu biz de çok faydalı gördük. Her toplantı sonunda o toplantıda sunulan tebliğlerin ve yapılan tartışmaların bir özetini konularla ilgili bir arkadaşımız lütfedip yazacaklar. Onları bir araya toplayacağız ve bütün bu çalışmaların sonucunu bir basın bildirisi şeklinde basına ve kamuoyuna sunacağız. Ana fikir, sadece hadiselerin arkasından gelme şeklinde değil, üniversite çalışmalarının öncülük de yaptığını, henüz hadiseler oluşmadan veya büsbütün dert haline dönüşmeden bazı önerilerle bunların hal tarzının da bulunabileceği fikri ortaya atıldı. Aslında ben bunu rahmetli Hocamız Prof. Emin Erişirgil'in bir sözünü hatırlayarak bilhassa benimsedim, "Bizde" demiştir rahmetli, "hep siyaset adamlan önde gider, fikir adamlan ondan sonra, o siyaseti bir bakıma tefsir ve tahlil için arkadan gelir, halbuki diğer ülkelerde fikir adamlan fikirlerini, teorilerim belirtirler, onlan ileri sürerler ve bu teorileri benimseyen bazı siyasetçiler de onu uygulamak için faaliyete geçerler". Bu fikir tabii ki bundan 50 küsur sene evvel söylenmiştir. Biz Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden mezun olalı, bu sene 52. senemiz olacak, o zaman söylenen bir fikirdi. Ondan bu tarafa hadiseler epey değişmiştir ve hakikaten fikir adamlanmız siyasetçilerin önüne geçmektedirler. Bunu işte bilhassa böyle bütün maliyecilerin ve ekonomistlerin bir araya geldiği bir toplantıda sonuçlann derli toplu belirtilmesi yararlı olacakür. Vakıa sempozyum kitap halinde yayınlanıyor, o da büyük bir mazhariyettir, yine Anadolu Üniversitesi mensuplannın öncülüğüyle Sayın Herekman ve Sayın Büyükerşen'in gayretleriyle başladı. Bizler de bunu yürütmeye çalıştık. Bundan sonra daha toplantının harareti sönmeden bunu basına yayınlamak elbette faydalı olacaktır. İlk olarak da tebliğlerin yorumcusu olan Sayın Arasıl'dan bu toplantinın ilk özetim yapmasını rica edeceğim, lütfen kabul eder tahmin ediyorum. Diğer toplantılarda da birer arkadaşı, aynı konularla ilgili tebliğ veya yorumcu olarak veya toplantı sırasında yorum yapacak kimseleri bu işle görevlendirelim ve neticede de bunu toplayıp yayına ve basma vermeye çalışalım.

Böylece ikinci toplantının açılışını yapmış olduk. Şimdi ilk sözü Sayın Prof. Dr. Burhan Şenatalar'a veriyorum. Buyurun efendim.

Burhan Şenatalar

Teşekkür ederim Sayın Başkan, değerli meslektaşlarım; Sayın Başkan'ın ifadesine göre sorular 2'şer dakika, yorumlar 5 dakika; ben bir yorumluk ve iki soruluk süre kullanacağım; bu süremi katiyen aşmayacağım. Şimdi çok değerli iki tebliğ ve çok değerli bir yorum dinledik. Bunlarla ilgili tabii aklımıza gelen bir sürü soru var, hepsini sorma imkânına sahip değiliz, bir iki tanesine ben değinmek istiyorum ve onlarla ilgili olarak belki meslektaşlarımın ilave yorumlar yapmalannı rica edeceğim. Birinci olarak, Sayın Kirmanoğlu ve Önder'in yaptıkları amprik çalışma çok önemli bir çalışma diye düşünüyorum. Çünkü bu tür kantitatif çalışmalar esas olarak teorik genellemeleri hem test ediyorlar, hem de ne dereceye kadar geçerli olduklarını ortaya koyuyorlar. Sevgili Ömer Araşıl arkadaşımız bir yayından söz etti, bu, Dünya Bankası'mn çıkardığı World Bank Resource Observer'de 1993 Temmuz sayısında yapılan bir yayın. 10 tane azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkeyle ilgili olarak çok ayrıntılı bir alanın taranmasıyla bir survey ile ortaya konmuş olan birtakım bulgular. Şimdi bizim burada sürekli olarak konuştuğumuz meselelerin ülkeden ülkeye ne kadar farklı olabileceğini, tabii ülkelerin ekonomik ve sosyal koşullannın farklılıklan dolayısıyla ne kadar farklı olabileceğini ortaya koyan çok güzel bir araştırma. Mesela orada çok net olarak ortaya konuyor, gayri safi milli hasılaya oranla açığınızı %1 artırdığınız zaman, borçlanmayla artırmanın sonucunda reel faizlerin yüzde kaç artabileceği. Bazı ülkelerde, bu araştırmalann gösterdiğine göre, %1'in'bile çok altında olabiliyor. Bazılannda %3'e kadar çıkıyor reel faizdeki puan yükselmesi. Veya aynı şekilde bu gayrisafi milli hasılaya oranla açığınızın finansmanını eğer tamamen para basarak yaparsanız, %1 'lik böyle bir açık kapatma olayı enflasyonu ne kadar hızlandırıyor?. Bazı ülkelerde %18-20 'ye çıkabiliyor; bazı ülkelerde etki %,10'da kalabiliyor. Üçüncü bir mesele, bizim tartışmalanmız açısından çok önemli, dış ilişkilerde açıklık nasıl etki yapıyor? Yani örneğin çok açık bir ekonomide, içeride kamu kesiminde sağlıklı bir yapıya dönüşmek, sağlıklı bir maliye politikası izlemek ne kadar zorlaşıyor?Çok önemli bir som ve tersinden bakarsak, maliye politikasıyla ilgili olarak attığınız sağlıklılaştırma adımları, önlemleri, dışa çok açık bir ekonomide ne kadar kolay yıpranabiliyor, tıkanabiliyor? Türkiye ile ilgili olarak bence bu ampirik çalışmalar çerçevesinde benzerleriyle test edilmesi gereken meselelerden bir tanesi bu.

Buradaki sorum Sayın Akalın'a olacak. Kendilerinin tebliğinde sürekli olarak bir normatif ve ideolojik yaklaşım egemen. Şimdi eğri oturup doğru konuşalım. Hangimizin yaklaşımında normatif bir şeyler yok ki veya ideolojik bir şeyler yok ki? İktisatçı olarak hepimizde var. Onu açıklıkla teslim etmek

lazım ama, bir doz meselesi de şüphesiz var. Bir ayırım yapmak da bir yerlerde gerekiyor. Ben Sayın Akalın'ın tebliğinde çok ağır bir ideolojik ve normatif yük olduğu kanısındayım. Ve burada şu sorunun ampirik olarak teste muhtaç olduğuna inanıyorum. Türkiye ekonomisinde bugün yaşadığımız krizde acaba devlet çok müdahale etti, ondan oluyor bu kriz demekle biraz fazla basite indirgeyici olmuyor muyuz? Tam tersinden giderek, test edilmesi gereken bir hipotez de şu olamaz mı? Devletin aşın müdahalesinin bir etkisi mutlaka var, ona ben de katılıyorum ama Türkiye'de 1989'dan itibaren bu derecede dışa açılmış olmasaydı bu kriz bu kadar ağır olacak mıydı? Şimdi biraz atıfta bulunduğum surveyde bu konuda ciddi uyanlar var. Ekonominin erken dışa açılması sonucunda bir ekonominin içerde kamu maliyesi alanında sağlıklı bir yapı kurması giderek güçleşiyor. Dolayısıyla, bir tarafından sıksanız öbür tarafından kaçıyor, öbür tarafından sıksanız buradan kaçıyor. Dışa bu kadar açılmamış olsaydık, İzzettin Önder'in katıldığım tespitiyle bu kadar fazla finans ekonomisine dönüşmüş olmasaydık, bu kadar şiddetli bir dolarizasyon olmasaydı, ne dolar iki ayda üç katına çıkardı, ne de dolan frenlemek için öbür tarafta faiz %1000'e çıkardı. Dolayısıyla, burada bence olayın sadece kamu kesimi müdahalesine ve devlet müdahalesine, hatta giderek Bizans'dan kalma despotizmlere ve sairelere bağlanmadan önce, daha güncel, kantitatif tekniklerle başka açılardan da ele alınması yararlı olur diye düşünüyorum.

İkinci olarak sormak istediğim şey, gerek Sayın Önder'in tebüğinde, gerek Saym Akalın'ın tebliğinde, sonunda aslında benzer bir noktaya geliniyor olması. O benzer nokta da şu: Bir organik problem var, salt ekonomik olmayan bir problem var, bir anlamda sosyolojik ve politik olan bir problem var. Buraya kadar ben de katılıyorum, sanıyorum çoğu meslektaşım da katılıyordur. Yalnız ondan sonra enteresan bir şekilde yollar aynlıyor, aynlmaması mümkün değil. Tebliğlerden biri biraz yoruma muhtaç, Sayın Önder'in orada açıklık getirmesini rica edeceğim. Kendisinin son cümlesi şöyle: "Toplumda bu durumu kavrayacak bir ortalama bilinç düzeyi -ki bu bir anlamda da kişilerin çıkannı kavramasıdır- yaratüabilirse kamu açıklan sorunu toplumsal uzlaşmayla çözülebilir". Yani, bir toplumsal uzlaşma lazım, aynı zamanda yurttaşlann bilincinin yükselmesi lazım. Sayın Önder'in zihninde bunu daha da genişletecek görüşler olduğunu biliyorum ve burada bu temayı biraz daha işlemesini rica ediyorum. Aynı paralelde Sayın Akalın'dan şu ifadelerin biraz daha işlenmesini rica ediyorum. Sayın Akalın şunu ileri sürüyor: "Din ve devlet işlerinin aynlması şeklinde özetlenen siyasal laiklik ekonomik alanda bir çözüm getirmemektedir". Devam ediyor: "Semavi bir dinin denetimim dışlayan hiç bir ahlâk sisteminin sosyal hiyerarşi sağlayacak

şekilde formüle edilebilmesine tanık olunmamıştır". Şimdi burada merak ettiğim hadise şu: Biraz sonra kendisi zaten aşağıda, bir sentez lazım, şeri görüşler ile piyasa ekonomisi ve demokrasi arasındaki ihtilaf bir yorumla giderilmeye çalışılmalıdır diyor. Şimdi doğrusu ben katı bir yorum mu yapıyomm bilmiyorum ama, şöyle bir tepki geçti zihnimden, bugüne kadar birçok kesimden laiklik dinsizliktir diye bir iddia duymuştum; buna çok şükür alıştık, ama şimdi burada, laiklik ahlak kodunu ortadan kaldırmıştır demek, bunu tercüme edersek basit Türkçeye, laiklik ahlaksızlıktır demek oluyor. Bunun kastedildiğini sanmıyorum ama Türkçesi de bu oluyor açıkçası. Laik toplumlarda ahlak kodu ortadan niye kalksın ki? Laik toplumda ahlak kodu ortadan kalkmaz, tam tersine laik toplumlarda pekala bir ahlak kodu vardır. Pekala bir ahlak kodu vardır. Kaldı ki Batı ülkeleri laik değil mi, o mu denmiş oluyor, veya laik Türkiye'de laiklik var ama biraz daha fazla dini görüşler güç kazanmalıdır, o mu deniyor, bunlar çok iyi anlaşılamıyor. Dolayısıyla eğer ben aşın yanlış yönlerde mesaj almışsam benim kabahatim olabilir ama, Sayın tebliğ sahibinden açıklık getirmesini de rica edeceğim. Aynı konularda Sayın Önder'in de birkaç görüş ileri sürmesini rica edeceğim. Teşekkür ederim efendim.

Bedî Feyzioğlu

Turgay Bey buyursunlar.

Turgay Berksoy

Sayın Başkan, değerli konuşmacılara çok teşekkür ediyorum. Gerçekten çok yararlı bir oturumdu, çok öğretici, kişisel olarak çok yararlandığım bir oturum. Bir konuda soru-yorum kanşımı bir şeyler söylemek istiyorum. Kamu kesimi finansman gereği, kamu kesimi borçlanma gereği kavramları arasındaki netleştirmeyi yapabilmek için. Sayın Önder kamu kesimi finansman gereği şeklinde anılmasına pek olumlu yaklaşmadığını söyledi, kamu kesimi borçlanma gereği olarak bunun tanımlanması gerekir dedi. Ben bu konuda biraz farklı düşünüyorum. Hatta kamu kesimi finansman gereği değil de, kamu kesimi ilave finansman gereği şeklinde bunu yeni baştan düşünürsek, daha anlamlı sonuçlara vannz. Çünkü bilindiği gibi, kamu kesiminin normal finansmanı bildiğimiz genel bütçe ve yerel yönetim bütçelerindeki öngörülen vergi ve benzeri gelirlerden beklenen KİT hasılatına, fiyat gelirlerinden sosyal güvenlik sisteminin gelirlerinden, prim, vs. gibi, ve bütçe dışı fon gelirlerinden sağlanıyor. Bu normal finansman, bunun dışındaki her türlü finansman ilave finansman gereğini ortaya çıkanyor ki, bunun içinde yeralan yıl içinde gerçekleştirilen yeni vergi düzenlemelerinin öngörülen getirişi, KİT fiyatlannda

yeni düzenlemeler ve bundan beklenen hasılat, iç borçlanma, dış borçlanma için ne düşünülebilecek? Ya da ayrı düşünülmesi gereken artık günümüzde çok önem kazanmış hazineye verilen merkez bankası avansları , özelleştirme gelirleri Türkiye'de artık çok güncel, günümüzün bir gerçeği ve kamu taşınır ve taşınmaz mallarının, araçlarının satışıyla elde edilen gelirler?. Görüldüğü gibi, bunların pek çoğu ilave borçlanmanın dışında bir finansman aracı olarak ortaya çıkıyor. Dolayısıyla bunlann ilave finansman gereği olarak düşünülmesi ve tartışılması gerektiğini düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Bedî Feyzioğlu

Teşekkürler Sayın Berksoy. Buyursunlar Sayın Mahmut Duran.

Mahmut Duran

Ben de İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'ne bu toplantıyı düzenlediği için teşekkür ederim. Konuşmacılara da tefekkürlerimi belirteyim. Vakit uzadı, o yüzden hemen sorulanmı sorayım. Birincisi, kamu kesimi finansman açıklan sorunlarına genel bakış konusu çok önemli. Aslında bizim temel aldığımız teorik çerçeve genellikle gelişmiş ülkelerin yapısına uygun. Özellikle bazı tebliğ sunucular bu farklılıkla ilgili değişik gelişimlere, değişik noktalara değindiler. Batı'daki sorunla bizdeki aynı değil. Bundan hareketle şunu belirleyeyim, kamu kesimi finansman açıklan sorununa bir pozitivist yaklaşımla, bu açığı nasıl kapatacağımız sorusunu soruyoruz. İşte emisyon yaparız, iç borçlanmaya gideriz, KİT'leri özelleştiririz. Bir de soruna belki nomıatif görünümlü fakat bir ülkenin koşullanna, yani ekonomik, sosyal yapısına, ekonomi ve sosyal yapıdaki amaçlarına, yani sermaye birikimi, kalkınma, büyüme, gelir dağılımı gibi bütün bu sorunlar çerçevesinde optimal kamu kesimi finansman açığı nedir diye bakıp sorunu ele almak vardır. Mesela buradan hareketle vergi sorunu da ortaya çıkmaktadır. Eğer sonuç olarak bakarsanız, elde toplanan vergi gelirleri belirlidir, o zaman diğer açığı kapatacak kaynaklar nedir diye bakarsınız. Ama ikinci şekildeki bakış açısıyla bir ülkenin koşullarına uygun kamu kesimi finansman açığına ulaşmak için vergi gelirleri nasıl artınlmalıdır diye bakarsınız, örneğin başlangıçtaki girişte söylediğimle, Batı ülkelerinde vergi gelirlerinde belirli bir sınırlara gelinmiştir. Onlar soruna başka bakmaktadır, bizim gibi ülkeler de tartışmalıdır ama, vergi sınırına geldiği konusu şüphelidir, yani kullanılmayan büyük bir atıl vergi kapasitesi vardır. Ve mevcut ekonomik sistem içerisinde, belirli bir ideolojik mantıkla, özel sektöre vergi dolayısıyla bırakılan kaynaklar yeterli ölçüde yatırımlara, sermaye birikimine gitmemektedir. O yüzden konuya bakış açısını bu çerçevede oluşturmak gerekir.

Ben özellikle vergi konusunda -daha sonra işlenecek ama- ana hatlarıyla Güneri Akalın'dan ve İzzettin Önder'den kısaca görüşlerini öğrenmek istiyorum.

Güneri Akalın'a birkaç soru soracağım. Akalın sosyal seçim **ve** planlama mekanizması piyasa tahsis mekanizmasına müdahale ediyorsa kamu kesimi finansman açıkları ortaya çıkar dediler. Eğer bu mekanizmalar, bu görüşün aksinden yorum yaparsak, kaldırılırsa, kamu kesimi finansman açıklan ortadan kalkar. Acaba, sosyal seçim ve planlama mekanizması tümüyle kaldınlabilir mi? Kaldınlamazsa olaya nasıl bakmak gerekir? İkincisi, Burhan Şenatalar değindiler laiklik ve ahlak konusuna. Tabii bunun doğrudan doğruya burada ilgisi yok ama, kamu kesimi finansman açıklarının açıklanmasında bir unsur olarak sayıldığından, aslında ben Güneri Akalın'ın ahlak konusundaki hassasiyetine katılıyorum. Gerçekten toplumumuz bir ahlak çöküntüsü yaşıyor, fakat bu ahlak çöküntüsünün çözümü konusunda tam mutabık değilim, ama gerçekten kabul etmek gerek, toplumumuzdaki bu ahlaki, değerler sistemindeki çöküntü halledilmezse Türkiye'de hiçbir sorunun çözümlenmeyeceği kanaatindeyim. Diğer bir konu da, ortanca seçmen diktatördür, gizli diktatördür dediler. Suç yine ortanca seçmene, halka kesildi. Şimdi bir ortanca seçmenin, halkın kendine özeleştiri yapması doğru bir şey; fakat genellikle halk kitlesine baktığımızda bunların olanakları belli, yetkileri belli, sorumluluklan belli. Yetkileri, sorumlulukları bu kadar az olan insanları bu kadar suçlayıp, asıl suçlanması gerekenleri neden suçlamıyoruz şeklinde bir soru yöneltmek istiyorum. Teşekkür ederim.

Bedî Feyzioğlu

Sayın Kudret Çelebi buyurun efendim.

Kudret Çelebi

Konuşmacılara ve tebliğ hazırlayanlara bu perspektif açıcı argümanlanndan dolayı teşekkür ediyorum. Öncelikle Sayın Güneri Akalın'a bir sorum var. Bu tebliğinizde ortanca seçmenin bedavacılığı bir temaydı. Teknik bir soru sormak istiyorum. Bunun hesabında bir fomıül var makalenizde. O bir yanından, %50'den büyük olduğu ölçüde ortanca seçmen bedavacı diyorsunuz, bunun altında yatan varsayım şu mu? Bu böyle olduğu takdirde, yani %50'den büyük olduğu takdirde, oluşturulacak hükümet gelir vergisi mükelleflerinin görüşleri doğrultusunda kararlar alacak ve bedavacılığa doğru bir gidiş olacaktır, yani bu kısıt değil midir? Şöyle: Kamu seçim teorisinde tartışılan bir görüş var, partiler ortanca seçmene yaklaşmalıdır deniyor. Size göre de ortanca seçmen diktatördür, dolayısıyla bu argüman seçmen tercihini veri almıyor mu? Bu bir kısıt değil mi? Özellikle haberleşme teknolojisinin ve lobiciliğin arttığı günümüzde bu ileri

sürülebilir mi? Seçmen tercihi etkilenemez mi? Bu varsayımı tartışmak istiyorum ben. İkinci olarak Sayın İzzettin Önder'e iki som sormak istiyorum. Bir tanesi, devlet borçlanmadan çekilse dahi, dışanda bırakma, İngilizce deyimle crowding out gerçekleşmeyecek, büyük ölçüde gerçekleşmeyecek dediniz, çünkü vergilere ağırlık verilecek dediniz. Peki burada başlangıç koşullan önemli değil mi? Yani bir yüksek faiz döneminde, faiz düşürme manevra alanı daha geniş değil mi düşük faiz dönemindeki manevra alanına göre? İkincisi de, teknik bir soru, kısaca bir soru, bu PSBR veya kamu kesimi finansman açığı hesabında konsolide bütçedeki emanet-avans farkını gözönüne almak gerekiyor mu? Bu hesaplarda sanıyorum biraz değişiklik yaratıyor. Bu ne ölçüde doğru olur teorik olarak kavramsal olarak? Görüşlerinizi rica ediyorum, çok teşekkürler.

Bedî Feyzioğlu

Evet, son olarak Mustafa Sakal Bey. Buyursunlar.

Mustafa Sakal

Araştırma görevlisi Mustafa Sakal, 9 Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü. İzzettin Önder ve Güneri Akalın Hocam'ın tebliğlerini çok ciddi bir şekilde dinledim. Fakat benim sorum, Güneri Akalın Hocam'a olacak. Şimdi her ne kadar konulanmız kamu kesimi finansman açıklan olsa bile, özellikle kamu kesiminin büyümesi ve kamu harcamalarının büyümesi üzerinde bürokratların davranışlarının etkileri her ne kadar çok açık bir şekilde test edilemese bile, bu büyüme üzerindeki etkilerinin ne şekilde olduğu, buna bağlı olarak yine politik karar alma sürecinde yer alan aktörlerden birisi olan baskı gruplarının bütçe büyüklükleri veyahut da kamu kesimi finansman açıklanna etkileri nasıl ve ne şekilde olabilir, bunu sormak istiyorum. 1989 veyahut da 1990 yılında yapılmış bir çalışmaya göre, 20 ülkeye ilişkin bütçe tahsislerine ilişkin olarak rant kollamaya yönelik bir araştırmada, Türkiye'de bütçe tahsislerinin %7 ile %20'si arasında bir nisbi payın bu rant kollama şeklinde belli kesimlere transfer edildiğine yönelik çeşitli argümanlar var. Bu konuda ne dersiniz? Teşekkür ederim.

Bedî Feyzioğlu

Efendim, böylece soru soracak arkadaşların, mütalâada bulunacak arkadaşlanmızın konuşmalan tamamlandı. Şimdi sırasıyla tebliğ sahiplerine söz vereceğim. Ondan sonra da toplantıyı fazla uzatmadan kapatabiliriz. Evet buyurun, ilk söz Sayın Güneri Akalın'ın.

Güneri Akalın

Efendim, Sayın Şenatalar'la başlayayım, ilk konuşmacı oydu. Çok ağır bir

şekilde normatif ve ideolojik bir görüş egemen dediler. Bir bakıma doğru, yani kılıfa sokmaya hiç lüzum yok. Çok açık bir şekilde tercihim demokrasi ve serbest piyasa mekanizmasından ya da düzeninden yana ve çağdaş sivil toplumun yalnız bunlardan birinin dışlanarak kurulabileceğine inanmadığım için Burhanla ihtilaflı durumdayım. Burhan'ın sorusundan anladığım kadarıyla, ki Türkiyede de anlaşılan o, anayasa konusundaki tartışmada da ortaya çıkan odur. demokratikleşme paketi diye bir paket yapalım, siyasi hak ve özgürlükleri verelim, ama piyasa ekonomisiyle ilgili o değişikliği yapmayalım. Devlet olsun, devletin o benim kullandığım terimi beğenmiyor, burjuva daha doğrusu şark despotizmi, işte Rusya'da da aynı Bizans geleneğinden geldi, iki toplumuz, Rusya'da da planlama ve devletçilik ortaya çıktı, bizde de aynı şey çıktı ortaya. Bu tesadüfi değil. Devlet dediğimiz Bizans geleneğinden gelen ve toplumun taşıyamayacağı bir yük var sırtımızda. Ve ferde, bireye, özgürlük tanımıyoruz ve dediğim gibi, bu bağlamda ihtilafımız her zaman sürer. Peki bunun bir çözümü yok mudur? Vardır tabii ki, yani dünyaya baktığımızda, artık Batı'daki sivil toplumlar içerisinde piyasa ekonomisini ihmal ederek bir çağdaş sivil topluluk kurup işletmek isteyen kaç akım var ve bunlar ne kadar ciddiye alınıyorlar? Önemli olan görüşlerimizin zaman içinde test edilmesidir. Ben her zaman için kendi görüşlerimi zamanın ve tarihin testine açık tutuyorum, Burhan'dan da istediğim odur. Zannederim ki görüşü büyük ölçüde erozyona uğramıştır. Dolayısıyla şu anda Anayasamıza dahi hakim olan görüş, devletçilik, planlama, KİT'ler vs. bu anavatanında yaşayamadı, Türkiye'de başarılı olamaz. Bu bizi götürse götürse bir Latin Amerika modeline götürür. Ve topal bir demokrasiye götürür ve gelişmemizi tıkamış vaziyettedir. Bakın 1980'e 1000 dolarla girdik, 1980'lere, bugün yine gelelim, doların bugünkü kum itibariyle 1000 dolardayız. 10 senelik fedakarlığımız ne oldu? Kim aldı, kim nereye götürdü, yani sakallı, cemel.(?).. in söylediği gibi, bu kadar cehalet ancak tedrisatla mümkündür; bu kadar felaket, ekonomik çöküntü, ancak planlamayla mümkün olabilirdi. Ve bugünkü bütün alınan kararları da görüyorsunuz. Perde arkasında planlama müsteşarı çıkıyor ve bu %32'lik büyüme, fiyat artışlan gayet normaldir diyor. Dolayısıyla zannediyorum ki, toplumumuzda bu görüşlerin, yani benim savun-duğum görüşlerin belki daha da egemen olması gerekiyor. Bu fikir çatışmasında, bana göre başka şeyler de var; bir iki şey daha söyleyeyim. Bir kere, bu böyle başıboş tartışma şeklinde değil, yani Burhan'ın söylediği mi doğru, benim söylediğim mi doğru? Bu aslında bazı yerlerde de test ediliyor. Bakın Nobel 1974'ten itibaren dağıtılıyor. Son 10 yılda Nobel alanlar arasında, bir tane Burhan'la aynı görüşü paylaşan var mı? Var mı yani efendim? Sevim Hanım'la

paylaşan var mı? Onunla da yok. O zaman şunu diyebilirsiniz, onlar taraflı; onlar taraflı, doğru; ben de onlar kadar taraflıyım. Efendim bilim konusunda tarafsız değilim, yani oradaki gelişmeleri ihmal ederek, bir bilim takdim etmeyi, onun sorumluluğunu almayı ben hiçbir zaman kendime bir bilim adamı olarak kabul edemem. O yüzden Ömer'le de ayrı gidiyorum. Ömer diyor ki, efendim mikro bazı var mı, makro. O mikro bazla makro bazın gözlemcisi sadece Friedman değildir, bir bütün olarak Nobel camiasıdır ki, bütün olarak iktisatçılar camiasıdır. Bu kanallar onu verdikten sonra, Friedman'ın eleştirisi çok şeydir, doğrudur veya yanlıştır ama, ondan sonrası o kadar da doğru değildir. Friedman'ınki şahsi bir görüştür.

Bir başka meseleye geleyim, gene bu normatif meselede şunu söyleyeyim. Türkiye maalesef bu siyasi teşkilatlanma, yani Cumhuriyet'in ilanıyla başlayan bu siyasi teşkilatlanma dolayısıyla çağdaş bir devlet ve sanayileşmiş bir devlet olma şansını kaçırmıştır. Burjuvazisi olmayan, sadece memurlarla, askerler ve köylülerden ibaret bir toplum yaratılmak istenmiştir. İmtiyazsız, sınıfsız, kaynaşmış bir kitle. Ama burjuvazisi olmayınca ne piyasa ekonomisine geçebilmiştir, ne de kalkınma sürdürülebilmiştir. Benim gördüğüm en önemli mesele buradadır. Yani bu mesele çözülmedikçe, Türkiye'de gelişme uzun vadede rayına oturtulamayacaktır. Bu paket, bundan sonraki paket, ANAP'ın icraatı, gelecek koalisyonlar bunu çözmedikçe burjuvazi yaratılıp ve egemenlik noktasına, kaynak tahsislerinde egemenlik noktasına götürülmedikçe bu iş çözülemez. Türkiye'ye televizyon, planlamadaki üç tane bürokratın yüzünden kaçak girdi. Türkiye'ye otomotiv endüstrisi kaçak girdi. Kimdi bu adamlar? Köprü kaçak yapıldı. Bu görüşleri savunabiliyorlar mı? Hayır. Toplumda birer suçlu gibi saklanıyorlar. Ondan sonra bu görüşler ideolojik olarak yanlış, ya da bu görüşler ideolojik olarak ağır bir doz taşıyor deniyor. Doğrusu bu görüşlerin ideolojik olarak doğruluğu keşke bundan kırk yıl önce kabul edilseydi, yani devletçilik yerine, daha doğrusu İş Bankası gibi dört tane daha banka kurulsaydı, ve bu özel teşebbüşçü hamle, ki zannederim Atatürk bu yöne dönüyordu İnönü'yü tasfiyesiyle, 1937'de. Bu yöne dönüyordu Türkiye; başka bir soluk alır, başka bir noktaya gelirdi. Bugünkü fakirliğimiz dünkü alınan kararlarla ilgili. Bugün İsrar edersek devletçilik, KİT'çilik, planlama meselesinde, Türkiye yine 1000 dolarlık bir ülke olarak 2000'li yıllara girebilir. Bu tehlikeyi görüyorum.

Efendim, bir başka mesele ise, Burhan'ın söyledikleri doğm; yani çok can alıcı canlarını yakaladı, doğrusu kendisini de bu konuda kutlamak isterim. Diyor ki, laiklik bir noktada dinsizlik demekti, şimdi Güneri gelirdi ahlaksızlık demek meselesine. Efendim, bir kere Mahmud'un tespiti gibi ben de bunu görüyorum.

Kapahçarşı'da iki Türk birbirleriyle karşı komşu oldukları halde ticaret yapamıyorlar. Fakat birisi Brezilya'da ya da Amerika'da ya da birisi Türkiye'de iki musevi birbirleriyle ticaret yapabiliyorlar. Ne aralarında bu farkı doğuruyor?. Ahlak kodunun, toplumun ahlak koduna göre denetiminin var olması, diğerinde de olmaması. Şimdi ne yapmamız lazım? Ahlak kodumuz, maalesef bizim bir serbest piyasa ekonomisini kurmamıza, maalesef, bir demokrasi kurmamıza yardımcı olacak durumda değil. Bunu kabul ediyorum, hiçbir zaman da böyle bir şeyi iddia etmiyorum. Fakat buradan yola çıktığımızda bir Batılı toplumu, Amerika'daki, İngiltere'deki gibi bir toplumu gözönüne aldığımda, kilisenin değerlerin, ahlakın denetimini bir noktada üstlenmesinin boşluğuna da Türkiye'de rastlıyorum. O zaman ne yapmamız lazım? Bir yorumla biz bu ihtilafları ya çözeriz ya da iktidarları ahlak kodunu elinde sallayarak gelen insanlara teslim ederiz. Benim çözüm noktam, o adamları taşlamak değil, fakat onlann elindeki kitabı alıp, daha çağdaş, demokrasi ve piyasa ekonomisine göre yorumlamaktır. Aksi halde Türkiye bir çatışmaya ve maalesef iktidarı orta çağ zihniyetine teslime doğru gidebilir. Bu iki mesele doğrusu can alıcı noktalardı; tespit ettiği için de Burhana teşekkür ederim, açıklama imkanı verdiği için de. Türkiye, yine söyleyeyim, bir burjuva egemenliğini kuramadığı için, ya da burjuvaziyi geliştiremediği için hâlâ Fransız devriminin belki gerisinde yaşayan bir toplum halinde devam etmektedir.

Kudret Bey'in görüşüne gelirsek, partiler ortanca seçmene yaklaşmalıdır, deniyor. Doğru, benim görüşüm de bu. Seçmen tercihi etkilenmez mi? Bizim ortanca seçmenimiz kimdir? Bizim ortanca seçmenimiz seçmen çoğunluğunu elinde tutan insandır. Ömer'le ayrıldığımız nokta yine bu. Birtakım istatistikler yapalım, gidelim adama soralım. Acaba nedir? Makro olarak biz bunu bulup çıkarabiliriz. Bu seçmen çoğunluğunu elinde tutan insanlar, esnaf ve köylüdür, özellikle köylüdür, ve bunlar midesiyle düşünen gerçekçi insanlardır. Mesela bizim yazılı basım dikkate almıyorlar. Öyle bir basından veya medyadan etkilenme olanağı da yoktur. Taban fiyatlarına göre ya da esnaflara açılan kredilere göre düşünen insanlar, ve bunlar maalesef devamlı olarak bedavacılık geleneği içinde gelmişler. Örneğin, Cumhuriyetin kuruluşunda aşarın kaldırılmasıyla. Mesela İsmet paşa bir gün televizyonda şunu söyledi: "Biz aşan kaldırdığımızda köy ihtiyar heyetleri kendi aralannda düşünmüşler, devlet Osmanlı'dan beri vergisiz olamadı, yine gelip bizden vergisini isteyecektir; biz buğdayı saklayalım, gün gelir, gelip adamlar isteyecekler diye düşünmüşler. Hatta buğdayları bile saklamışlar" diye olayı gülerek anlattı. Fakat bir noktada buraya geldiğimizde, köylü yığınlannın mali disiplin dışına atıldığım görüyoruz ve

bunlar bir daha bir mali disiplin altına alınamıyorlar. Bazen köy ihtiyar heyetlerinin devlet adamlarından daha basiretli olduğu görüşünü taşıyorum. Dolayısıyla, bu ortanca seçmenin bedavacı esnaf ve köylü olduğunu ve 1950'den beri yapılan 15 kadar seçimde, her defasında bunlann desteklediği partilerin iktidara egemen olduklanm, bu şekilde de bu teorinin test edilebileceğini söyleyebilirim. Hangi parti köylü ve esnaf oylarına sahipse o iktidar olabilmektedir. Temsili bir demokraside bakanlar yahut da milletvekilleri seçmenin aynasıdırlar. Onlara tercih empoze edemezler, edilgendirler. Eğer iktidarda oturmak istiyorsanız seçmen çoğunluğunun desteğini sağlamak lazım. Dolayısıyla, ezilmişlik meselesinin ötesinde, ezenlerin kim olduğunun da farkında olmamız gerekir.

Mustafa Sakal Bey'in bir sorusu vardı. Kamu kesiminin büyümesinin bürokrat davramşım nasıl etkilediği meselesine gelelim. Kamu kesiminin büyümesi bürokrat davranışını etkiler, bürokrat davranışı kamu kesimini etkiler. Türkiye'de aslında tabii ki bürokratlar çok güçlü bir kesim. Türkiye'de bir seçilmişlerden ibaret hükümet, bir de örtülü hükümet var. O örtülü hükümetin varlığım, işte içinde bulunduğumuz YÖK vakıasıyla birlikte kabul ediyorum. YÖK ve başka kurumlar birbirlerine eklenerek bir örtülü hükümet oluşturuyorlar ve bunun belli bir yerde de emir-kumandası var. Dolayısıyla onların bütçeye hakimiyeti tabii ki mevcut ve bunlann taleplerinin aşılmaması halinde doğrusu bütçenin küçültülmesi de mümkün değil. Birtakım hesaplarla mesela eğitim bütçeden en yüksek pay alıyor; şimdi yer değiştirdi, milli savunma harcamalanyla eğitimin yeri değişti deniyor. Aslında bu tabii ki göstermelik bir şey. Bütçeyi nasıl hesapladığınıza bağlı. Dış yardımlan, jandarma vs. koyarsanız, milli savunma çıkar, öbür türlü hesaplarsanız başka şey çıkar. Bir başka mesele ise, 20 ülkede bütçe tahsislerinde rant kollama şeklinde belli kesimlere rantlann aktanldığı, Türkiye'de de böyle şeylerin olduğu görüşü. Rant aktarımı olmuş olabilir, olmamış olabilir. Eğer gerçekten bir büyük rant aktanmı olsaydı, tasarruflann bu dönemde büyük ölçüde artması lazımdı. Halbuki %26'dan %15'e düşmüş. Böyle ciddi bir rant aktanmının olduğuna da pek fazla ihtimal vermiyorum; yani elimizdeki veriler teoriyi test etmiyor. Sağolun.

Bedî Feyzioğlu

Teşekkürler. Efendim öyle anlaşılıyor ki herkesin fazla ehemmiyet vermediği tartışma faslı en az tebliğler kadar canlı olabiliyor. Şu anda böyle karşılıklı isabetli teşhis ve ona verilen cevaplar dolayısıyla, tabu herkesin siyasi veya ideolojik temayülleri mahfuz olmak üzere, arkadaşlar mütalaalanm beyan ettiler. Şimdi, Sayın İzzettin Önder'de söz. Buyurun.

İzzettin Önder

Sayın Başkan, çok teşekkür ediyorum. Ben, bütün konuşmamızı dikkatle dinleyenlere, soru soranlara ve eleştiri yapanlara, başta değerli meslektaşım Sayın Araslı olmak üzere teşekkür ediyorum. Doğrusu sorular ve cevaplar biraz kanştı. Sayın Başkan zaten birinci anlatımda da fazla bir şey ifade edemediğim söylediler. Bunda da fazla bir ifade edebilir miyim onu da bilmiyorum. Sanıyorum bu değerli meslektaşım Güneri Akalm'ın ve etrafındaki çevrelenen soranlarla ilgili olabilir.

Siyaset alanında ya da sosyal alanlarda kavramların içi bazen boş olabiliyor. Bugün öğrenci arkadaşlanmıza piyasayı okuturken, hepimizin kafasının arkasında varsayım olarak söylediğimiz 50 milyon tane varsayım var. Böyle bir piyasanın olmadığım hepimiz biliyoruz. Eğer öyle bir piyasa olmuş olsaydı, biraz Oskar Lange vari düşünürsek, belki mülkiyet ilişkisi dışında kimsenin buna pek fazla itirazı olmayabilirdi. Bugün neoklasik teorinin sırçalı köşküne baktığımızda, neoklasik teoride böyle aşın rant yok. Aşınsım bırakın, rant yok. Rantın oluştuğu yerde, bunun %50-601a değil, %100'le vergilenmesi gerektiğini Ricardovari vergilemeyle biliyoruz. Ricardo böyle bir vergi önerir; aynı şeyi Marshall da savunmuştur. Fakat bunlar zaman içinde değişmiştir tabiatıyla. Hatta neoklasik teorinin varsayımlanna baktığımızda, insanlık tarihinde ahlaksızlık diye anılan şey hem de neoklasik teorinin sırçalı köşkünün içinde teorileştirilmiştir. Burada hepimiz meslektaşız, bir şey sorayım: Neoklasik teoride ücretlerin elastik olduğu herhangi bir şeyle kanıtlanabilir mi, yani ücret elastik olabilir mi? Nüfusu öyle hemen anında arttırıp azaltabilir misiniz? Ama sosyoloji bilgisinin gösterdiği gibi, o dönemlerde İngiltere'de ücretler biraz yükseldiğinde, birtakım firmalar, korporasyonlar Afrika'ya gidiyorlar, birçok siyah deriliyi topluyorlar, getiriyorlar. Ücretler düşme eğilimine girdiği zaman da, hadi sen halam, teyzem özlemişsindir diye geri gönderiyorlar. Gidemeyenler de orada kaldılar. Şimdi bunu hangi ahlak kuralıyla açıklayabiliriz? Yoktur bunun bir ahlak kuralı. Bu teorinin bile bir ahlak kuralı yoktur. Dine gelince, kiliseler keşke kiliseliklerini bilmiş olsalardı da, eğer millete ahlak empoze edecek idiyseler, Svveezy ve başkalannın çok iyi anlattığı bütün emperyalist ilişkilere engel olsalardı. Ama böyle bir şey olmadı. Geçen haftalarda bizim İktisat Fakültesi Mezunlar Demeği çok hayırlı bir iş yaptı ve Sweezy'yi Türkiye'ye çağırdı. Svveezy çok yaşlanmıştı, anlattıklanndan fazla bir şey anladık veya anlamadık ama bir abideydi doğrusu. Ama biz bugün emperyalizmi bilebiliyorsak bu tür insanlar sayesinde biliyoruz. Nobel tabii bu tür insanlara yaklaşmıyor. Bugün kapitalist sistem bir dünya sistemidir, bu doğrudur. Ama

kapitalist sistemin içinde geri kalmış boig^ıc. .<uuır. Bugün bu geri kalmış bölgeler varolduğu için gelişmiş bölgeler vardır. Biz bu ilişkileri bildikten sonra, gördükten sonra hâlâ daha bunu nasıl savunuruz? Neoklasik teoriden sonraki aşamalarında The Theory of Competition başlığıyla monopolle ilgili ilk kitabı yazan Robinson Türkiye'ye gelmişti. Robinson, biliyorsunuz, çok sonra ortaya çıkan Cambridge ekolündendir. Ve ondan daha sonra uluslararası tekelci kapitali yazanlar da bugün hâlâ aramızda. 80 küsur yaşlarında ama aramızda bugün bunlar. Dolayısıyla galiba bir miktar yenilenmemiz lazım. Bunlara bakmamız lazım. Eğer piyasanın koşullarını hakikaten sağlayabiliyorsak, hepimiz elele verelim. Daha önce söylediğim gibi, Oskar Langevari bir çerçevede bununla bir ihtilafım olamaz. Ama, gerçekte böyle bir şeyin bugün söz konusu olmadığım da bilelim. Eğer böyle bir şey olsaydı, Amerika bu üstünlüğüne rağmen, niye Japonya üe boğuşuyor, niye NAFTA'yı kuruyor, niye bütün üretim araçlannı Meksika'yı kana boğarak taşımaya çalışıyor? Bunlann hepsinin verilerini biliyoruz, sonuçlanm biliyoruz. Dolayısıyla ben bu olaylara, kendi adıma biraz böyle bakmak istiyorum.

Şimdi ikinci olarak şunu söylemek istiyorum: Bana doğrudan doğruya soru gelmedi ama, ben bu planlama kelimesine biraz takılıyorum doğrusu. Planlama aşağı yukarı bütün kapitalist ekonomilerde açık veya gizli yapılmıştir. Açık yapıldığı yerler Fransa'dır, Japonya'dır. Japonya'nın ünlü bir MİTİ'si vardır -ben her yerde söylüyorum, ben orada iki sefer bulundum-, bizim Genel Kurmay'dan daha güçlüdür. Fransa'da bu iş yapılmıştır ve bugün, işte bakın, 7 Büyükler arasında, önce 4'ler sonra 7'ler arasında yer alabilmiştir. Aslında bu iş İngiltere'de bile, illa yazılı plan şeklinde değil ama, yapılmaktadır. İngiltere anayasası yok diye anayasal devlet değildir diyebiliyor muyuz? Aynı şekilde burada planlama da söz konusudur. Nedir? Bütün teorilerim, varsayımlarını bu bağlamda koymuşlardır, ama onlar piyasa dediklerinde, varsayımlardaki, teorideki piyasayı anlamadılar herhalde gibi geliyor bana.

Tabii özel sektör gelişsin, buna sanıyorum kimsenin itirazı olamaz. Bu aşamada ama, Türkiye'nin bugün içine düştüğü sıkışıklık esnasında, geçen gün bir televizyon programında Tahir Köse Bey çıktılar -galiba Ticaret Bakanı'ydı-. O esnada Yunanistan'daydı, onunla bağlantı kurdular. Mesela Tahir Köse Bey o esnada KİT'i falan suçlamadı, en fazla zarar görecek kesimlerden bir tanesinin otomotiv sanayii olacağını söyledi. Çünkü maalesef otomotiv sanayimiz dışarıya açılmamıştır. Siz şimdi bir sanayi düşünebiliyor musunuz ki 30 senedir durmadan bir şey üretiyor, dışarıya bir tane bir şey satmıyor? Renault'un Mısır'a birkaç parça mal satışını bir kenara bırakıyorum. Bunları da bizim irdelememiz

lazım. Bunlar kötü diye, aynen Mİ olayında olduğu gibi, hemen kapatalım anlamında değil, ama bütün bunlara bakarken bunlann sorununun ne olduğu sorusuna biraz girmemiz gerekiyor gibi geliyor bana.

Şimdi ahlak kodu meselesine biraz da ben değineyim müsaadenizle. İnsanların duygularıyla ilgili değil tabiatıyla. Dinsel olaylan, bireysel yaşam tarzı olarak kimin nasıl değerlendireceğini bilemem doğrusu. Dolayısıyla mesela bugün din kuramının veyahut da uygulamasının psikolojik alanda incelemesi vardır. Fromm'un çok ünlü bir kitabı vardır, biliyorsunuz, Religion Sociology başlığını taşıyan; orada dini anlatıyor. Din dediği şey bir cümlede, esas itibariyle, sizin yaptığınız X dindir, ve buna da kimse karışamaz doğrusu. Fakat bunu sosyal düzeye çıkarttığınız, sosyal bir uygulama alanına getirdiğiniz zaman, bunu hakikaten çağdaşlaştınr mısınız, çağdaşlaştırmaz mısınız? Bu benim sorunum değil. Ben bir din adamı değilim tabiatıyla. Ama oradaki kurumları alıyorsunuz sonuçta. O kadar alıyorsunuz ki, bakın izninizle bunu tersinden açıklayayım. Faizin haram olması meselesinde, o esnada kuramsal olarak olmadığı kavramına dayanmaktadır ve aynı mantıkla hristayınlıkta da haramdır, aynı mantıkla neoklasik iktisatta da yoktur bu bağlamda. Niye? Çünkü sermaye bu şekilde gelişmemiştir. Şimdi düşünebiliyor musunuz? Sermaye geliştikten sonra, insanlara özel mülkiyeti verdikten sonra faizi yasaklayacaksınız. Ha bunu revize edersiniz, bu benim konum olmadığı için girmek istemiyorum, ben bunda örnek vererek şunu söylemeye çalıştım. Geldiği toplumlarda birtakım kurallar getirmiş olabilirler ama, toplumsal olarak olaya baktığımızda alttaki temel dinamikler ekonomik ilişkiler olmaya başlıyor. Nitekim ekonomik ilişkiler böyle gelişmeye başladıktan sonra faizin de hüllesi bulunmuştur, diğer ilişkilerin de hüllesi bulunmuştur. Dolayısıyla ahlak kodunu bir objektif kural olarak algılamaya başladığımızda, bunu belirli normlar içinde hakikaten alttaki ekonomik ilişkiler belirliyor. Yani bugün mesela bizde memura rüşvet dolayısıyla ahlaksız diyebilir miyiz? Diyemeyiz. Diyemeyiz, çünkü bir memurun rüşvet almasını bütün memurlara teşmil edemezsiniz. Çünkü bir adama bu kadar para verince, adam alacaktır tabiatıyla. Çok da yanlış gelmiyor bana doğrusu. Şimdi beni ahlak kodum zayıf olarak algılıyorsanız, tamam zayıf bir ahlak kodundayım ben, anlatabiliyor muyum? Niye? Size ben bir örnek vereyim. Bu ülkenin hazine müsteşarı, isim önemli değil benim için, kim olursa olsun, Osman Beydi, yarın İzzettin Bey olabilir, hiç önemli değil. Ama bu makama bakın. Bu makamdaki insana kaç para veriyorsunuz ki? Öyle bir makam ki adam belki 24 saat uyku uyumuyor, uyumayabilir. Ben bir ara Vergi Konseyi'nde çalışıyordum, Petrol İşleri Genel Müdürü Mustafa Özyürek Bey bir gün bana dedi ki: "İzzet Bey bu

öyle zor mevkidir ki, 1979 krizi esnasında, bir gün bana Türkiye'nin 16 saatlik petrolü kaldığını söylediler. O esnada yer açılsa, kalbim dursa, ölsem diye düşündüm". Çünkü Ordu telefon açıyor, bütün ülkede 16 saatlik petrol var diyor. Bunlar bu mevkideki insanlar. Bu sistem bu mevkideki insana kaç para veriyor, herhangi bir bankayı alın, müdürüne de değil, müdür muavinine kaç para veriyor? Ondan sonra insanlar ahlaklı olsun diyorsunuz. Yani bu kodla filan olacak iş değil, kodları bu ekonomik ilişkiler belirtiyor demek istiyorum ben. Sayın Güneri Bey, örtülü hükümet derken, keşke bunu bürokratlar için söylemeseydi. Bürokratlar kendi işlerini, rahmetli Özal'ın dediği gibi, doğrultmaya bakıyorlar gibi geliyor bana. Örtülü hükümet İstanbul'da gibi geliyor bana. İstanbul'u gözardı etmeyin, Türkiye'nin başkenti hâlâ İstanbul'dur aslında. O kadar ki, böyle ortanca seçmen falan da değil bunlar. Geçen gün birisi bir toplanüda -kendisi de galiba TÜSİAD üyesi- "Bunlar TÜSİAD üyesi üçyüz kişidir" dedi. Orada hocalar falan da vardı TÜSİAD üyesi, yani net esas kor üye sanınm 200'ü filan geçmez gibi geliyor bana. Ama hükümeti yönetiyor işte görüyorsunuz. Şimdi dolayısıyla bu çok ciddi bir olaydır doğrusu.

Şimdi ben Sayın Şenatalar'ın yorumuna geleyim. Bizim son cümlemize takılmış, orada bir kelime var. Biz o kelimeyi bilinçli kullanmadık ama, bilinçaltı kullanmışız gibi geliyor bana, siz söyleyince farkettim, bakın en sonunda "bu bilinç yaratılabilirse" demişiz. Aslında burada bir demokrasi kavramı var. Bilinç tabii böyle gökten düşmez. Bilinç, hatta ideoloji, çok açık söyleyeyim, bir maddi temel üzerinde yaratılıyor. Mesela Refah Partisi'nin ideolojisine baktığımızda maddi temel üzerinde yaratılmış bir ideoloji olduğu karşımıza çıktı. Neydi o maddi temel? Öteki tarafın vermediği fakirlik, şehirlere gelme ve şehirleşmenin o itme mekanizmalan ve bunlann da bir miktar tencere ya da dörtte bir altın, birtakım mekanizmaları verme ve vaad etme mekanizmalan. Yani böyle bir maddi temel oluşmuştur, bilinç bunun üzerinde yükseldi. Çünkü bir menfaat öngörüyordu. Bu çok açık bir olay.

Şimdi buradaki olayı ben size açıklayayım. Benim vergilemede inancıma - bunu bir inanç olarak algılayabilirsiniz- göre, bizim burada söylemek istediğimiz, kamu açıklannı mutlak olarak önlemenin tartışmasını anlamsız da bulmamız. Çünkü bu bir devletin mali krizi meselesidir. Bu olay bir bilinçsizlik, kötü yönetim meselesi değildir. Ama meseleler de iç içedir, yani bir boyutu böyle. Aynı enflasyon gibi, maliyet enflasyonu, üstüne talep enflasyonu. Bir boyutu budur. Üstündeki boyutu da başka sebepler olabilir. Bu sebeplerin bir tanesi hakikaten bugün vergi toplayamıyoruz olmamızdır. Gerçekten, aşağı yukarı Myrdal'dan beri bilebiliyoruz ki vergi baskı gruplannm yansımasıdır. Türk vergi

sistemine baktığımızda 1925'de aşar kaldırılmıştır, hem de 1923'de karar alındığı halde, iki sene iktidar direndiği halde, yani o Kurtuluş iktidan direndiği halde, kaldırtmışlardır bu aşan kendi üzerlerinden ve Türkiye için büyük bir felaket olmuştur benim kanaatime göre. Çok ciddi sebepler burada yatmaktadır doğrusu. Sonra bakıyorsunuz, ekonomi değiştikçe, tarım bu sefer yükün altına girmeye başlamıştır, tam tersi olmuştur, hâlâ da tarım bence öyle çok rahat durumda değildir şu anda. Kendi kendini belki vergilendiriyor bir anlamda. Sonra ne yaptık biz, ihracata yönelmeye başladık. Sonra öyle bir kurumlar vergisi çıkarttık ki, bir 8. madde koyduk ki- Sayın Saygılıoğlu burada, onun doçentlik tezine göre- bizim topladığımız kadar toplamadığımız kurumlar vergisi ortaya çıkmaya başladı. İstisna, muafiyet nedeniyle. İşe de yaradı mı? Bilmiyorum, ne kadar yaradıysa, ben yaramadığı kanaatini taşıyorum doğrusu. Peki bugün kimi vergileridiremiyoruz, öyle halkı falan vergilendiremiyoruz değil. Bugün finans kesimini vergilendiremiyoruz. Çünkü hakim kesim finans kesimidir bugün. Onlan gerçekten ciddi olarak vergilendiremiyoruz.

Şimdi buradan Sayın meslektaşım Berksoy'un yorumuna geçeyim. Ben meselelere akademik olarak bakmaya başladığımda bir tarihsel perspektif almamız gerekiyor. Bugün devletin vergi gelirleri nedir? Bütçede bir vergi sürü vardır, vergi benzeri vs. vardır, özelleştirmeyi falan da bugünlerde Sayın Başbakanımız'ın öncülüğünde koyduk. Yanlış bir şey tabii. Özelleştirme devletin geliri filan değildir, olmaz. Böyle bir şeyi yazan öğrenciyi biz sınıfta bırakırız tabiatıyla. Ama şuna dikkakinizi çekerim: Devletin niteliği, tarihsel perspektif içinde, devletin gelirlerini belirlemeye başlıyor. Ta başlangıçtan başlarsak, buna kamaralist bir devlet görüşünden başlarsak, maliye sosyolojisine girmemiz lazım. Devlet mülk sahibi, yani burada devlet mülk devletidir ki Osmanlı bunu biraz yansıtıyordu, içte. Bu mülk devlette herşey devletindir tabiatıyla, ve bu devlet zengindir. Kapitalist devlete geçtiğinizde devlet fakirleşmeye başladı, fakirdir devlet. Devleti zengin olanın halkının da zengin olduğu iddiasına katılmıyorum. Devlet kapitalist toplumda fakirdir. Bu mülk devletten bugün kapitalist devlete indirgediğimizde, bu devletin temel gelir aracı vergidir. Onun dışındaki tarihsel aşamalarda, bir dönemde devlet varlıklarını özel sektöre aktanyor olabilirsiniz. İşte o aktarım süreci hâlâ sürüyor demektir. Yani Türkiye tam kapitalist devlet olmamış demek ki. Bu bunu gösteriyor gerçekten. Hâlâ arsalarınız var, satmak istersiniz, istemezsiniz, ben istemiyorum bu ayn bir olay ama, ben tercihimi koymak istemiyorum. Bunlar o anda bir varidat oluşturabilir ama, tarihsel aşamadan nihai aşama itibariyle baktığımızda bunlar kapitalist bir devletin devlet varidatı değildir. Kapitalist bir devletin varidatı vergi ve bir

miktar veıgiye benzer gelirlerdir. Onun dışında ise, devlet harcamaları artacaksa, ikinci temel aracı borçlanmadır. Bu özelleştirme vs. arızi şeylerdir. Bu nedenle, bugün ileri ülkelere baktığımızda -sanırım Mahmut Duran galiba biraz buna değinmek istedi- hakikaten onlar bu kapitalistleşme sürecini aşağı yukarı tamamlamış olduklarından dolayı, artık bugün bu aşamaya gelmişler.. Biz hâlâ bu süreci tamamlamamışız. Thatcher arsalanm var, İngilterenin şu bölgesinde bir yeşil çimenlik beldeyi satayım filan diye bir şey söylemiyor bugün. Niye? Tamamlamış o süreçlerini aşağı yukarı, biz ise henüz tamamlamamışız. Dolayısıyla, meseleye teorik olarak baktığımızda, bu aşamada bunlar olabilir ki bunu kabul edebilirim. Veyahut da biz kapitalist devletiz, süreci tamamlamak üzereyiz, ister beş sene, ister 25 sene, bu önemli değil, bu zaman süresi ama, tamamladıktan sonra, kaynaklanınız vergi ve borçlanma olacaktır; artık o zaman başka bir kaynağımız olmayacaktır. Dolayısıyla, eğer bu tasnife uyabilirsek, fazla bir itirazım yok tabiatıyla.

Kudret Bey'in sorusuna geleyim, ikinci sorudan başlayayım isterseniz, Kamu kesimi borçlanma gereklerine emanet ve avanslan almamız lazım mı diye sormuş. Bütün bunlar tanım meselesidir, teorik yanı yoktur. Katarsanız belirtirsiniz, koymazsanız da belirtirsiniz. Sonuca böyle vanrsımz, yani bunlann teorik bir yanı yoktur. Bunlar çok büyük olsa farkeder. Bence bunlan koymamak gerekir, çünkü bence anzi şeylerdir ama bunu da belirtmek lazım. Birinci sorusu bence önemli. Birinci sorusunda crowding out olayına değindi. Ben sunuşta pek açıklayamadım, çok genel hatlan vermeye çalıştım. İki türlü crowding out olduğu ileri sürülmekte biliyorsunuz. Klasik iddiaya göre, devlet borçlandığı zaman faizleri yükseltir, faizler elastiktir ve bağlı olarak özel kesim de yatınmları kısar Bir kere burada çok kesin şunu söylemek istiyorum: Ben Türkiye'de devletin reel anlamda -nominal anlamda, bilmiyorum- crowding out yarattığına inanmıyorum. Nedeni de şu: Piyasa dediğimiz zaman arkasındaki varsayımlara bakmamız lazım. Burada kastedilen, eğer hakikaten devletin ekzostif denen yani gerçekten kaynak kullanıcı harcamalar için kaynak alması, ve bundan dolayı kaynaklar üzerine bir anlamda abanması ise, ve bundan dolayı faizler yükseliyor ise, elastikliği bir tarafa bırakın, crowding out en azından potansiyel olarak vardır, hatta elastikse, fiilen de olduğunu söyleyebilirsiniz. Ama bir devlet düşünün ki, kaynakları alıyor, %70'lerdeki enflasyonda, götürüyor bir kesime %25-30'dan kredi olarak veriyor. Şimdi burada kaynaklar tabii aynı şekilde dağılmıyor. Eğer piyasaya bıraksak belki farklı kesimler gelişirdi. Devlet tercihini şu veya bu sebeple başka bir sektöre koymuş olabilir, buna girmiyorum ben, ama genelde baktığımızda, tabii piyasa belirlemiyor bunu.

Lütfen burada yanlış anlaşılmak istemiyorum. Ama ciddi anlamda bir crowding out yok. Ama bu Türkiye'de başka bir şeye yol açmıştır. Gerçekten Kudret Bey meslektaşıma teşekkür ediyorum, bunu söyleme şansı verdiği için. Türkiye 1980'de bunu çok ciddi yaşadı, ve Türkiye 1980'deki işte bu mekanizmasıyla, bir anlamda yüksek faizle, Hazine Müsteşarlığı kanalıyla özellikle moneter kaynak aktanm süreçlerini işleterek, ciddi monopolleşme yaratmıştır. Bu Japonya kalkınma modelinin tersine bir modeldir. Japonya bunu objektif yapmıştır. Hep o örneği veriyorum, Sony gidip kredi istediğinde vermiştir ama Hithachi'ye de kredi vermiştir. Nedeni de aralannda rekabete girmelerini sağlamaktı. Bugün benim aklıma esiyor, ENKA bugün bana göre iyi, ENKA'yubesleyeyim, yarın onu ben şileyim, ESKA'yı besleyeyim olayı yoktur, olmamıştır Japonyada. Bunu Korkut Boratav Hocamız çok güzel anlatıyor eserleriyle biliyorsunuz: Sektör bazında teşvik verebilirsiniz, ama insan bazında, firma bazında vermeniz yanlıştır. Siyasal olarak yanlıştır, ekonomik olarak yanlıştır ve bugünkü monopolleşmeyi de doğurur işte. İkinci bir husus var yine Sayın Çelebi'nin sorusunda, onu da izninizle açayım izninizle. Tebliğde de biraz yarım kaldı. Crowding out olayı sadece iç yatırımlarda değildir, bir anlamda dış ilişkilerde de gündeme gelir, yani ithalat, ihracat bağlamında da gündeme gelir. Eğer devlet ciddi açıklar verir de bu faiz haddinin yükselmesine yol açarsa, bu takdirde faiz yükselmesi sonucunda maliyetler yükseleceğinden dolayı, hakikaten ihracatınız tıkanıyor olabilir. Keşke aramızda bulunsaydı, Prof. Dr. Ziya Öniş'in bu konuda güzel bir çalışması vardır. 1980 politikaları bağlamında ilk başlarda ihracat artsın diye gerçekten reel devalüasyon yapıldı, ihracat gerçekten arttı da. Fakat o reel devalüasyon ihracat içindeki girdilerin fiyatlarını da artırdı. Bu sefer mallar tekrar pahalılanmaya başladı, ihracat avantajımız, fiyat avantajımız kaybolmaya başladı. Çok kısaca özetliyorum tabii. Bu sefer tekrar devalüasyon yapmak sorunuyla karşı karşıya kalıyorsunuz, böylece bir kısır döngü oluşuyor. Böyle bir kısır döngünün oluştuğunu ileri sürmektedir bu çalışma.

Sayın Sakal'ın sorusuyla ilgili olarak ben sadece dikkatinize iki şey sunmak istiyorum. Bürokrasi tabii çok önemli ama, 1980 operasyonlarında bürokrasinin azaltılması gündeme getirildi ama, merkezileştirildi. Bürokrasinin azaltılması demek için merkezileşmenin olmaması gerekir. O zamanki karar mekanizmalanna baktığımızda hatta belki -Sayın Akalın meslektaşım planlamaya karşılar, saygı duyuyorum, bu kendi fikirleri tabiatıyla- o planlamadaydı, çok enteresan kötü bir şekilde bir merkezden yönetimdi. O zaman ekonomik karar mekanizmalanna baktığınızda epey ciddi bir biçimde o zamanki Başbakan'ın çevresi ve aynı örgütler böyle merkezileşmişti. Bu tabii bürokrasinin başka bir

boyutu. Belki buna siyasi bürokrasi filan diyebiliriz. Arkadaşım bürokrasinin derinliğiyle ilgili çok güzel bir şeyler sordu. Akerman'ın çok güzel bir çalışması vardır. Rose Akerman'ın kitabının adı da Corruption. Orada çok net olarak görebiliyorsunuz, gerçekten bürokrasinin derinleşmesiyle ortaya çıkacak yozlaşma, bazı olaylarda ise bürokrasinin hakikaten sathileşmesiyle ortaya çıkacak olan yozlaşmayı net olarak görebiliyorsunuz. Ben o kitabı okurken, ciddi olarak acaba Türkiye'yi mi anlatıyor Rose Akerman diye de bir şüpheye düşmüştüm. Çok teşekkür ediyorum dinlediğiniz için efendim.

Bedî Feyzioğlu

Efendim Sayın Güneri Akalın tekrar söz hakkı istiyor. Ona birkaç dakika vereceğim ama ben arkadaşların bu tartışmalarında uygulamaya müteveccih doğrudan doğruya bugünkü durumla ilgili bazı daha net, objektif önerilerde bulunmalannı da beklerdim. Güneri madem illa cevap verecek, en basitinden bir iki tanesini de ben sorayım bari. Efendim, 3946 sayılı bir kanun çıktı, burada menkul değer kazançları üzerine bir ufak vergi kondu. Bugün mevduat üzerinde o vergi var, daha evvel de vardı. Mevduatla beraber, hazine bono ve faizleriyle repo muamelelerine de bunu koyacak oldular. Evvela %10'u %5'e indirdiler. Sonra büsbütün kaldırdılar. Son zamanlarda bilhassa kayıt dışı ekonominin ve şu son 4, 5 ayda repo muameleleriyle sağlanan kazancın hesabını kimse yaptırmadı. Öyle zannediyorum ki, bu repo muameleleri, bir kısım kayıt dışı ekonomi, karaborsa deyin, kara para deyin, ne derseniz deyin, önemli bir kısmını bankacılık muamelesi şeklinde getirdi ve götürdü. Ben bunu bir yazıda da belirttim. Rivayet edilir ki, tam net hesabını yapanları bilmiyorum ama, ben de yapamadım, şu net aktif vergisinden elde edilecek hasılat kadar bir hasılat bu repo üzerinden alınsaydı o *%5* veya %10 üzerine vergi, ilaveten bu repo muamelelerinin kimler tarafından ne kadar yapıldığı meydana çıkarsa, kayıt dışı ekonomi veya kara paranın önemli bir kısmı da -çünkü bundan daha kolay para kazanır duruma gelmemişti- o kayıt dışı iş yapanlar, repoda kazandıkları kadar kolay bir parayı şimdiye kadar kazanmış olduklannı sanmıyorum. Bu durum faizler hala düşürülemediği için kısmen devam etmektedir. Repo muameleleri belki azalmıştır ama, yine haftalık faizle de haftalık mevduatla da birlikte bu iş yürüyüp gitmektedir. Kısacası, biz vergi tabanını genişletmedikçe, -son defa çok şükür senelerdir söylediğimiz ve yazdığımız bir şey, kanunlaşıyor diyorlar-, herkesin bir vergi sicili ve vergi numarası olmadıkça, yıllık beyanname vermedikçe, arkadaşların bedavacılar dedikleri, orta seçmen dedikleri herkes, memur dahil, işçi ve memurun %80'i ne vergi verdiğinin farkında değil. Bunlann az çok bir kayda zaptedil-

mesi mümkün olmadıkça, bu işin sonunun geleceğim zannetmiyomm. Vergi için Sayın Önder belirtti, vergi devletin ana kaynağıdır ve kapitalizmde de ana birinci kaynağıdır, ikincisi borçlanmadır dedi. Fakat KİT'lerin satışının ikinci sağlam kaynak diye ifade edilmesi en büyük hatalardan biri, bunu birkaç defa yetkili kimseler söylemiştir. KİT satışından elde edilen hasılatın devlet için sağlam bir kaynak olduğunu düşünmek dahi ne derece hata içinde olduğunu göstermektedir. Bu sözlerle bağlamak için şunu da ifade edeyim ki, din, laiklik ve ahlak, üçü birbirini tamamlayan unsurlardır belki ama, din hiçbir zaman ahlakı kesin olarak oluşturmaz ve hiçbir zaman ahlak da laiklikten aynlmaz. Laik olan insanlar ve düşünceler dinine istediği kadar bağlı olabilir. Fakat en azından öbürleri kadar ahlaklı da olacaktır. Bunu ifade ettikten sonra, şimdi Sayın Güneri Akalın'a üç dakikalık süre veriyoruz. Bu sefer İzzettin Önder de bir cevap hakkı isterse, bu işin sonunu getiremeyiz.

Güneri Akalın

İzzettin Bey piyasa ekonomisiyle ilgili olarak bazı görüşler ileri sürdü, geri kalmış bölgeler olmalı ki gelişmiş bölgeler de olsun görüşü, Svveezy'nin görüşleri vs gibi. Benim gördüğüm kadarıyla, Türkiye'de piyasa ekonomisinin kurulamamasının nedenlerinden en önemlilerinden birisi, üniversitelerimizde ve onların yetiştirdiği bürokrasimizde çok fazla Keynesyen ve radikal öğretim üyesi ve bürokratın olması. Biz bu hamurla helva yapamayız ve yiyemeyiz de ve Türkiye hep geri kalır. Dolayısıyla, ben Türkiye'nin geri kalmışlığını tesadüfi bulmuyorum. Önce ideolojide geri kalıyoruz, sonra uygulamada. O bakımdan, ben ahlak kodunun bulunması meselesinde İzzettin'den pek fazla aynlmıyorum. Bu tabii ki çok hassas bir konu. Aslında belki gündeme getirmek de bir medeni cesaret işi. O bakımdan Hocam'ın dediklerine tabii ki Cumhuriyet'in kuşağına ben katılıyorum. Öyle olsa çok iyi olurdu ama, şu anda çözüm bulunması gereken, Türkiye'nin gündeminde mesele var. Refah'ın önlenemez yükselişi. Biz alkışlayarak veya yuhalayarak bu işi durdurabilir miyiz? Olmaz. Dolayısıyla din kurumunu da eğer ahlak meselesinden ayırdığımızda din de lüzumsuz bir müessese ise ne ala, ama lüzumluysa, o zaman bunun fonksiyonlannı topluma yararlı bir şekle dökmek ve bundan bir netice almak zorundayız. Ben kendi servis arabamda hademelerimizle görüşürüm ve hepsi şu anda Refahçı. Aç kaldıkları için doğru, ekonomik ilişkiler bakımından bunlar doğru. Fakat ne olacak netice itibariyle? Bunlara inkilap tarihi dersi mi koyacağız? Ve bununla sonuç alabilecek miyiz? O bakımdan çok kuşkuluyum. Kilise meselesine filan girmeyeceğim.

İkincisi, özelleştirmeye evet, fakat planlamaya hayır. Özelleştirmeye evet,

fakat planlamanın kalkmasına hayır deniyor. Doğru değil. Eğer planlama devam edecekse, örtülü bir şekilde KİTçilik, devletçilik devam edecek demektir. Balığın suya ihtiyacı gibi, planlamanın da devletçiliğe, devlet kurumlanna ihtiyacı vardır ve bunları yaratır. Ve mesela benim bu liberal ekonomiyi savunan partilerimizi ciddiye almamamın nedenlerinden bir tanesi planlamayı hiçbir zaman gündeme getirmiyorlar olmalarıdır. Yani ANAP'da ya da DYP'de böyle bir tez yok. Biz gelirsek iyisini yapanz diyorlar. Kim iktidara gelirse gelsin, devlet olarak müdahale ettiğinde, sonuçlar pek farklı olmayacak. Bir başka meseleyi de söyleyeyim. Svveezy gibi yazarlar tabii ki çok muhterem insanlar ama, insanlar bilim adamı olarak, fikir adamı olarak sorumluluk alırlar. Fikirlerini serdederler, test edilir, yanlışsa, 70 yaşındaki Svveezy'ye ben saygı göstermek zorunda değilim. Yani eğer her ihtiyar saygıya değer olsaydı, sokaklarda el öpmeden dolaşamamız lazımdı. İkinci bir mesele var. Ben Türkiye'de önemli bir mesele görüyorum. Şu anda tıpkı Sovyetler Birliği'nde olduğu gibi bir durum mevcut. 1970-80 arasında Sovyetler Birliği'nde milli gelir artmadı ve bu planlamacı -ki oradan kopya ettik- devlet görüşü tıkandı kaldı. Milli gelir artmadığı için, sosyal ve siyasal huzursuzluklar geldi ve rejim değişmek zorunda kaldı. Türkiye'de de 1980-1990 arasında milü gelirin arttığı konusunda kuşkulanm var. Şu anda başa dönmüş vaziyetteyiz ve bu anayasal düzen içerisinde tıkanmış vaziyetteyiz diye düşünüyorum ve bunun aşılması lazım ve bunun gündeme getirilmesi lazım. Eğer bununla ilgili tedbirler alınmazsa, biz yemden bir 10 sene sonra bu konulan tekrardan konuşacağız, ama kimin haklı çıkacağı çok kuşkulu olacaktır. Çünkü değişen bir şey olmayacaktır. Sağolun efendim.

Bedî Feyzioğlu

Bugün sabahki toplantılar uzadığı cihetle öğleden sonraki toplantı Saat 15'te başlayacak. Hepinize dikkatiniz ve alakanız için teşekkür ederek toplantıyı kapatıyorum.

15 MAYIS 1994 PAZAR

Öğleden Sonra

II. OTURUM

"OECD Ülkelerinde Kamu Kesimi Finansman Açıkları Sorunu"

OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Yılmaz BÜYÜKERŞEN

Anadolu Üniversitesi

Doç. Dr. Eser KARAKAŞ
İstanbul Üniversitesi

"AB Üyesi Ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıklan"

Dr. Veysi SEVİG
Marmara Üniversitesi

"Kayıt Dışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının
Oluşumu ve Maliye Politikaları
Üzerindeki Etkileri: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma"

Doç. Dr. Arslan SONAT
Bolu İzzet Baysal Üniversitesi

"Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge"

15 Mayıs 1994 Pazar

Öğleden Sonra

Yılmaz Büyükerşen (Oturum Başkanı)

Değerli Bölüm Başkanı'nın şahsında bu seminerin tertiplenmesinde emeği geçenlere ve katılımcılara teşekkürlerimi sunuyorum. Böylece maliye sempozyumları 10 yaşına bastı Nevzat diyemeyiz ama, maliyecilerin sempozyumları koşabilecek, daha güçlü, daha kuvvetli, daha dinç, daha sağlıklı bir hale geldi. Yalnız tabii belki de mesleğin karakterine uygun bir şekilde, büyük bir bölümümüz bürokrat giyimli; kravatıyla, yakasıyla bu sahil kentinde seminere katılıyoruz. Alışkanlıkları terketmek kolay olmuyor. Ama ben bazı arkadaşlardan gelen teklifleri de dikkate alarak, bundan sonra, gerek konuşmacılar, gerekse katılımcı ve izleyici arkadaşların daha spor kıyafetle toplantılara gelebileceklerini ve şimdi katılanların da dilerlerse ceketlerini, kıravatlarını rahatlıkla çıkarabileceklerini başkanlık yetkime sığınarak burada öneriyorum. Çünkü Eser o ince bedeniyle burada sizin sorularınıza muhatap olur, tebliği verirse Eseri Cedid'e dönecek. Bu teklif bilhassa ondan da geldi. Ve örnek olsun diye de, izninizle ben ceketimi çıkanyorum. Tabii içimizde bürokrat arkadaşlar var, tabii hoş biz hocalar da bürokrat sayılırız. Belki ikinci tür bürokrat arkadaşları çağırmadan evvel söyleyeyim. Bir X ülkesinde bir yabancı devlet başkanı o ülkenin işte kuruluş yıldönümü, cumhuriyetinin kuruluş dönemine katılır. Bölükler, kıtalar halinde askerler geçer, müsellah vaziyette, arkadan zırhlı araçlar, arkadan toplar, en arkadan füzeler, onların da arkasında, lacivert giysili, beyaz yakalı, kıravatlannı sıkmış, iyi traş olmuş, bir bölümü gözlüklü adamlar geçerler. Konuk devlet başkanı, misafiri olduğu ülkenin devlet başkanına sorar, askerleri anladık, zırhlı araçlan, top, tüfek, tank, füzeleri de anladık, ya bunlar ne oluyor, en son geçenler. Onlar bizim ülkenin en kuvvetli ve tesirli tahrip araçlandır diye cevap verir. Onun için bu görüntü hakikaten sıkıcı oluyor. Şimdi ben bu arada sizlere bir şey daha duyurmak istiyorum. Sayın Rektör'ün Saat 18.00'de kokteyli var, arkadaşlarımız herhalde yarım saat önceden bu kokteyle hazırlanmak, giyinmek isterler, o sebeple oturumu Saat 17.30 da bitirmeye çalışacağız, tabii bu arada en büyük fedakarlık tebliğci

arkadaşlarımıza düşecek. Veysi Seviğ'e birkaç dakika daha fazla söz hakkı vereceğiz, çünkü bu konuda çok meydan savaşı, büyük meydan savaşı veren bir arkadaşımız. Ben sayın Veysi Seviğ'i, Eser Karakaş'ı, Arslan Sonat'ı yerlerini almaya davet ediyorum. Bir de hoşuma gitti,-ben 8 senedir bu toplantılara katılamadığım için acaba meslektaşlar daha evvel kuüanmışlarmıydı bilmiyorum, bu KKFÂ, galiba güzel bir kısaltma oluyor. Biliyorsunuz, fakir fukara fonuna da bizim arkadaşlar fakfuk fonu demişlerdi. Bundan sonra KKFA'yı kamuoyu bu şekilde anlayabilir, eğer duyurabilirsek bu semineri, ayrıca böyle kamu finansman açıkları veren politikaları uygulayan partilerin o politikalarına da kakafoni diyebilme imkanına da sahip oluruz. Bu kısaltmayı kim bulduysa kutianm. Efendim ilk tebliğ sayın Eser Karakaş'ın.

Eser Karakaş

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Ben herşeyden önce üç hususa işaret etmek istiyorum. Birincisi, OECD ülkelerinde kamu kesimi finansman açığı sorunu başlığım Avrupa Birliği üyesi ülkelere daralttım. Bundaki temel neden, Avrupa Birliği üyesi ülkelerle ilgili yeknesak veri bulmanın diğer 24 ülkeye oranla çok daha kolay ve sağlıklı olmasıdır, Çünkü diğer 24 ülkeyle ilgili başta Türkiye olmak üzere düzgün seriler bulmak adeta imkansız. Keza Yeni Zelanda için de öyle. Dolayısıyla, tebliğin başlığıyla içeriği çok fazla çakışmadı. İnceleme bir alt küme ile sınırlı kalıyor, beni bağışlayın. İkincisi, sabah çok hareketli bir oturum vardı, çünkü ağırlık daha çok ülkemizle ilgiliydi. Benim şimdi size çok kısa olarak sunmak istediğim tebliğde Türkiye'nin adı pek geçmeyecek. Belirttiğim gibi, Avrupa Birliği üyesi ülkelerle sınırlı kalacağım. Belki en sonunda bu varmış olduğum sonuçlarla ilgili Türkiye'ye yönelik bir çıkarsama yapmaya çalışıp çalışmayacağımı bilmiyorum ama, zaten amacım o değil. Üçüncüsü, sunuşu çok kısa tutacağım.

AB ÜYESİ ÜLKELERDE KAMU KESİMİ FİNANSMAN AÇIKLARI

Doç. Dr. Eser KARAKAŞ
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

Çalışmanın temel amacı Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde kamu kesimi finansman açıklarının (KKFA) yapışım incelemektir. Söz konusu ülkelerde ortaya çıkan kamu açıklarım izah etme amacını taşıyan basit bir model denemesinden sonra, mevcut kamu açıklarının iktisadi değişkenler üzerinde yapabileceği muhtemel etkiler ünlü Ricardocu denklik kuramı tartışmalan çerçevesinde ele alınacaktır. Çalışmanın son bölümünde, AB üyesi ülkelerin 1990'lı yıllarına damgasını vuran Maastricht antlaşması çerçevesinde KKFA sorunsalının aldığı görünüm ve geleceği tartışdacaktır.

1,2 ve 3 no'lu tablolar AB ülkelerinde son otuzdört yılın kamu kesimi profili konusunda bilgi vermektedir. Bu tablolann ilk incelenmesinden ortaya çıkan sonuç, yaklaşık tüm ülkelerde, 1960-1993 yıllan arasında hem kamu giderlerinde, hem de kamu gelirlerinde önemli sıçramalar olduğudur. Bu artış AB genelinde, kamu giderleri için % 59.4, kamu gelirleri için de % 40.5 düzeyinde olmuştur. KKFA ise, yaklaşık sıfır düzeyinden % 5.7'e sıçramıştır.

4 nolu tablo ise, ABD ve Japonya'yı kapsamak üzere 1994 yılı kamu kesimi açıklannın GSYİH'ya oranlannın gerçekleşme tahminlerini vermektedir. Tablolardan da anlaşılacağı gibi, AB üyesi ülkelerde uygulanan bütçe politikalan arzulanan düzeyde olmaktan çok uzaktır (Comminission of the E. C. s. 29) Bu olgu beraberinde zorunlu olarak para politikalanndaki zorlanmalan da getirmektedir. 1993 ve 1994 yıllan kamu açıklan rekor düzeylerde seyretmektedir. Buna bağlı olarak da, faiz oranlan aşağı çekilememekde, işsizlik sürekli bir artış göstermektedir (Tablo 5). Daha da önemlisi, yüksek kamu açıklan Birlik üyesi ülkelerde Maastricht antlaşmasının gerektirdiği yakınsamaya (convergence) yönelik kamu ekonomisi manevra alanlanm kısıtlamaktadır. Kısa ve orta dönemde Birlik ülkelerinin kamu maliyesine yönelik temel amaçlan, söz konusu açıklan en kısa süre içinde Maastricht antlaşması ile değiştirilen Roma Antlaşmasının 104C maddesine uyarlamak olacaktır (Trake- sur....Art 104-C s.27). Süreklilik kazan-

maya başlayan KKFA olgusu, döviz piyasalarını ve böylece Avrupa Para Sistemini de alt-üst etmektedir. KKFA'nın yükselmesi uzun dönem faiz oranlarını yukarıya çekerken, özel yatırımlar üzerinde kovma etkisi yaratmakta ve enflasyon beklentilerini körüklemektedir. Bu sonuçlara ulaşılması Barro'nun (Barro s. 1099 varsayımlannın kabul görmediği bir oramda söz konusudur.

Üye ülkelerde uygulanan maliye politikalannın farklılığı ve bu ülkelerin yapısal farklılıklan, KKFA olgusunun sonuç ve çözüm önerilerini de farklılaştırmakta ve güçleştirmektedir. Örneğin İtalya ve Yunanistan'da genişlemeci maliye politikalan çok kısa dönemde faiz oranlannı ve buna bağlı olarak da borç-faiz yükünü yükseltmektedir. Kuzey ülkelerinde ise, otomatik istikrar arayışlarının daha kısa dönemde devreye girdiği bilinmektedir. Bu farklılıklar doğrultusunda, Maastricht'in getirdiği yakınsama önlemlerinin daha da ciddiye alınması bir zorunluk olarak ortaya çıkmaktadır.

1-KKFA'na alternatif bir yaklaşım

KKFA'nı açıklamaya yönelik modellerden en yaygın kullanım alanı bulanlardan biri de ortanca seçmen analizidir (Cullis ve Jones s. 107). Bu kavramsal çerçevenin işleyişi doğrultusunda, veri bir ülkede, aktif nüfus içerisinde mali sisteme yabancılaşmamış beyannameli gelir vergisi mükelefi sayısı yükselikçe, ortanca seçmenin bedavacılık arayışlarının etkisi azalmakda (Akalın s. 17), mali rant elde edebilmenin ümit değeri düşmektedir. Bu analiz çerçevesinde ikinci çok önemli bir nokta da, mali rantların ümit değerlerinin artışına paralel olarak, kamu harcamalannın finansmanının müterakkiyeti yüksek tarifelere yüklenmesinin yurttaşların vergi gayreti ile ters yönde bir etkileşim yaratmasıdır. Tablo 6'daki değerler birlik üyesi ülkelerde, 1986, 1990 ve 1993 yıllan itibariyle gelir vergisi tarife yapılan içinde oran yükseklik farklanm, en üst gelir dilimine uygulanan vergi oranlannı ve bu ülkelerde KKFA'nı vermektedir.

Denenen regresyon modeli gelir vergisi tarifelerinin yüksektik farklannın ve marjinal vergi oranlannın kamu açıklanmn artışında etkisini araştırmaktadır.

$$Y = 11.45 + (-0.07)\,X + (-0.08)\,Z + e$$
$$(618) \quad (0.10) \quad (0.14)$$
$$t=1.85 \quad t=-0.67 \quad t=-0.54$$

$$R^2 = 0.5$$

F 0.82
DW 2.86

InY 5.92 + (-0.91) InX + (-0.32) Z +e
(5.24) (0.82) (1.62)
t=1.13 t-1.10 t=-0.20

R2 = 0.10
F = 1.13
DW= 3.05

Y = KKFA
X = Yükseklik farkı
Z = Marjinal vergi oranı

Denenen her iki regresyon modeli de, hipotezde belirtilen öngörülere uymamaktadır. X ve Z değişkenlerinin katsayılarının pozitif çıkması öngörülmüş iken, söz konusu kasayılar negatif işaret vermektedirler. Bu sonuç, tarife yükseklik farkları ve marjinal vergi oranlan yükseldikçe, kamu açıklanmn da yükseleceği hipotezi ile çelişir gibi durmaktadır. Hipotezin doğruluğu konusunda İsrar edilirse (hipotez de reddedilebilir) bu sonuç nasıl yorumlanmalıdır. Hipotezin test edildiği AB ülkelerinde ortanca seçmenin konumu, toplam seçmen sayısı içinde gelir vergisi mükellefiyet oranının yüksekliği sonuçlan doğru yorumlamada anahtar rol oynayabilir. Ortanca seçmenin bedavacılık olasılığının düşüklüğü, tarife yükseklik farklarının büyüklüğünün ve marjinal vergi oranlannın yüksekliğinin, KKFA'nı arttırmayı engellemektedir. Yükseklik farklannın artmasının ve marjinal vergi oranlannın yüksekliğinin vergi gelirlerini olumsuz yönde etkilememesinin temel koşulunun, ortanca seçmenin gelir vergisi mükellefi olması zorunluluğu olduğu, bu sonuçlardan çıkartılabilecek ve hipotezle çelişmeyen en sağlıklı yorumdur.

2- AB ülkelerinde KKFA - tüketim ilişkisi

Sanayileşmiş batı ülkelerinin son yirmi yıldır karşılaştıktan temel makroekonomik sorunların başında hiç kuşkusuz KKFA sorunu gelmektedir. Bu bağlamda, kamu kesimi açıklanmn, toplam talep, enflasyon oram, ödemeler dengesi, istihdam, faizler ve belki de en önemlisi, bireylerin tüketim -tasarruf, diğer bir ifade ile, dönemlerarası kaynak kullanım tercihlerini nasıl etkilediği son yıllarda iktisat teorisi ve politikası tartışmalarının odağım oluşturmaktadır (Leiderman ve

Blejer s.2). Kamu kesimi açıklarını kapatılması amacı ile, devletin özel kesimin kullanabileceği kaynaklan emmeğe başlaması, özel kesimin tüketim tercihlerini nasıl etkileyebileceği sorusu gündemin birinci maddesini oluşturmaya başlamıştır. Özellikle sanayileşmiş batı ülkelerinde, kamu açıklarının kapatılmasında borçlanmanın temel yöntem olarak benimsenmesi, bir finansman biçimi olarak emisyon getirlerini analiz dışında tutmamıza neden olmaktadır; zaten AB ülkelerinin çoğunun içinde bulunduğu sabit kur esasına dayalı Avrupa Para Sistemi emisyon alternatifini adeta imkansızlaştırmakta, Maastricht antlaşması da aynı konuda ek kısıtlar getirmektedir.

Bu çerçeve içinde, konuya kuramsal olarak bakıldığında (Ricardo s. 143), sorun, ek finansman gereksiniminin vergi yükünde bir artış ya da borçlanma yönetimlerinden birine başvurularak çözülmesinin alternatif etkilerinin araştınlmasına dönüşmektedir. Gelinen bu nokta ise, ünlü Ricardocu denklik kuramından başka bir şey değildir (Seater s. 144). Geleneksel kuram kamu açıklanndaki bir sıçramanın kısa dönem etkisinin faiz oranlanndaki bir artış ve özel yatınmlann kovulma etkisi (crowding out effect) olduğunu öne sürerken, rasyonel beklentiler kuramının kamu borçlanma sürecine bir yansıması olan Ricardocu denklik kuramı, kamu açıklarının finansmanına ilişkin alternatifin (vergi/borçlanma) bireylerin tüketim-tasarruf tercihlerinin zamansal dağılımını etkilemeyeceğini öne sürmektedir (Leiderman ve Blejer s.3). Bu kurama göre, borçlanma, bugünkü değeri borçlanma miktanna eşit bir "gelecek vergiden (future taxes)" başka bir şey değildir. Bu yaklaşımın tutarlılığını sağlayan iki temel varsayım mevcuttur:

1- Bireylerin hiç bir koşulda mali yanılsaması (fiscal illusion) yoktur.

2- Nesillerarası mali bağlar (intergenerational fiscal links) mevcuttur.

Bu iki varsayımın kabulü halinde, kamu açıklannın borçlanma ile finansmanı, bireyler tarafından, devletin vergileme gücünün bir dönem ileriye kaydınlmasından başka bir şey değildir. Bir dönem sonrasına ilişkin beklentileri rasyonel olan vergi mükellefleri tasarruf arzını kısmayacaktan için, "t" dönemine ilişkin kamu açıklannın ekonomide reel etkilerinin olması, bireylerin tüketim-tasarruf tercihlerini değiştirmeleri ve buna bağlı olarak da faiz oranlannın yükselmesi ve "crowding-out" etkisinin görülmesi için bir neden kalmamaktadır.

Leiderman ve Blejer'in kullandıktan ampirik yöntem biraz basitleştirilip, Ricardocu kuramı AB ülkelerinde 1960-1993 verilerini kullanarak test edildiğinde aşağıdaki sonuçlar elde edilmektedir (Tablo 7):

$$C = -77.27 + 60.73\ Y + (-0.19)\ D + e$$
$$(286.9)\quad (0.35)\quad (0.07)$$
$$t=0.27\quad t=174.44\quad t=-2.92$$

$R^2 = 0.12$
$F = 2.20$
$DW = 0.38$

C = özel tüketim
Y = GSYİH
D = kamu açıklan

Denklemin sonuçlarından da anlaşıldığı gibi, 34 senelik bir zaman dilimi ele alınıp incelendiğinde, AB genelinde kamu kesimi açıklarının değişimi, söz konusu ülkelerde bireylerin tüketim-tasarruf tercihlerini anlamlı bir biçimde değiştirmemiştir. Bu sonuç farklı biçimlerde yorumlanmaya açıktır; AB ülkelerinde vergi mükelleflerinin beklentilerinin rasyonel olduğu öne sürülebileceği gibi, 1960-1993 döneminin özellikle ilk yansında çok düşük düzeylerde seyreden kamu kesimi açıklannın da "crowding-out" etkisi yaratmayacak ölçüde olduğu öne sürülebilir.

Yukanda elde edilen sonucu bir kez daha test etmek için yine aynı dönemin verileri kullanılarak, kamu kesimi açıklannın reel ve nominal faiz oranlanın nasıl etkilediği araştınlacaktır (Zahid s. 727).

$$Nİ = 676 + (-0.96)\ D + e$$
$$(0.43)\quad (0.13)$$
$$t=15.771=-7.39$$

$R^2 = 0.80$
$F = 54.64$
$DW = 0.81$

$$Rİ = 1.44 + (-0.26)\ D + e$$
$$(0.73)\quad (0.22)$$
$$t=1.97\quad t=-1.16$$

$R^2 = 0.21$

F = 1.35
DW= 0.32

Nİ = uzun dönem nominal faiz oram

Rİ = uzun dönem reel faiz oranı

D = kamu açıklan

Denklemlerden de anlaşılacağı gibi, AB ülkelerinin 1961-1992 verileri kullanılarak (Tablo 8) yapılan çalışmada, söz konusu dönemde kamu kesimi açıklannın nominal ve reel faiz oranlannı yukarıya çektiği konusunda istatistiki olarak bir kanıt mevcut değildir. Elde edilen bu sonuç, kamu açıklannın tüketim tercihlerini etkilemediği sonucunu çıkardığımız regresyon denklemi ile de tutarlıdır. Diğer bir ifade ile, AB ülkelerinde, Ricardocu denklik kuramının öngörülerinin yanlışlanmadığını söylemek mümkündür.

3- KKFA ve AB'da parasal ve ekonomik birlik

Maastricht Antlaşması, "de jure" bir arayış olan anayasal iktisat arayışlannı AB ülkelerinde de "de jure" ve via sermaye hareketleri, "de facto" yaşama geçirmiştir (Tablo 9). Söz konusu antlaşma uyannca, üye devletlerin yıllık KKFA/GSYİH oranlan yüzde üçü aşamayacaktır. AB ülkelerinin borç stoklan da GSYİH'lannın yüzde 60'ını aşamayacaktır. "De jure" saptanan bu limitler, sermaye hareketlerinin liberalize edilmesi ile birlikte "de facto" da güvence altına alınmış olmaktadır. Maastricht'in kamu kesimine ilişkin getirdiği bu birbirine bağlı iki kısıtlama, bir anlamda denk bütçe ilkesi dışında bütçe politikalarını Birlik gündeminden çıkarmaktadır. Yine aynı antlaşmanın enflasyon ve faiz oranlan konusunda getirdiği tahditler emisyon ve faiz politikalannı da adeta olanaksız kılmaktadır; zaten 1998 yılı için öngörülmüş olan Avrupa Merkez Bankası ve tek para hedefleri bu tarihden itibaren para politikalannı fiilen gündem dışına taşıyacaktır. Ulusal parlamentolann zaten uzun süredir Brüksel'e devretmiş olduklan (büyük ölçüde) vergi salma yetkileri, vergi politikalannın uygulanabilirliğine önemli sınırlamalar getirmiştir. Vergi yükü ve-KKFA konusunda kısıtlanmış bir hükümetin, kamu harcamalan konusunda da fazla bir manevra marjının kalmadığını söylemek yanlış olmaz. Bu verilerden kalkarak vanlabilecek sonuç, Dünya'nın bu 400 milyon insanının yaşadığı, toplam zenginliğin % 18.6'sının yaratıldığı bölgede geleneksel politikalan uygulama alanlanmn kalmadığıdır.

Sonuç

AB ülkelerinde KKFA'nın etkilerinin araştırıldığı bu çalışmada, yükseklik farkı ve marjinal vergi oranlarının artışının KKFA'yı artırmasının koşulunun ortanca seçmenin vergi mükellfi olmaması olduğu savı ortaya çıkmıştır. Söz konusu KKFA'lann GSYİH'lar içindeki paylarının düşüklüğü ve Birlik üyesi ülke mükelleflerinin beklentilerinin nisbi rasyonelliği kamu açıklarının kovma etkisini en aza indirdiği gözlemlenmiştir. AB'nin içinde bulunduğu parasal ve ekonomik birlik süreci hem maliye hem de para politikalarını üye ülkelerin gündemlerinin dışına taşımaktadır. İktisat politikalarının geldiği etkinsizlik aşaması Birlik üyesi ülkelerde KKFA'lan önümüzdeki yıllarda muhtemelen daha da aşağı çekecektir.

Tablo 1
AB'de Toplam Kamu Gelirleri

Piyasa fiyatlarında GSYİH'nın yüzdesi olarak

AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması		AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması		AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması	
1960	32.3	1971	37.8	1982	43.5
1961	33.3	1972	37.6	1983	44.0
1962	34.0	1973	38.5	1984	44.1
1963	34.1	1974	38.1	1985	44.4
1964	34.4	1975	38.9	1986	44.3
1965	34.7	1976	40.2	1987	44.3
1966	35.4	1977	40.6	1988	43.8
1967 ,	36.2	1978	40.6	1989	44.0
1968	37.2	1979	40.9	1990	43.7
1969	38.1	1980	42.0	1991	44.4
1970	37.9	1981	42.7	1992	44.9
				1993	45.4

KAYNAK : European Economy, Annual Economic Report 1993, No. 54, s. 233; Commission of the EC

Tablo 2
AB'de Toplam Kamu Harcamaları
Piyasa fiyatlarında GSYIH'nın yüzdesi olarak

AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması		AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması		AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması	
1960	32.3	1971	38.3	1982	48.7
1961	33.2	1972	39.1	1983	49.1
1962	34.4	1973	39.4	1984	49.2
1963	35.3	1974	41.6	1985	49.3
1964	35.0	1975	45.5	1986	48.8
1965	36.3	1976	45.2	1987	48.3
1966	36.4	1977	44.9	1988	47.3
1967	37.8	1978	45.6	1989	46.7
1968	38.8	1979	45.6	1990	47.8
1969	38.8	1980	46.8	1991	49.0
1970	38.2	1981	47.7	1992	50.3
				1993	51.0

KAYNAK : European Economy, Annual Economic Report 1993, No. 54, s. 233; Commission of the EC

Tablo 3
AB'de KKFA
Piyasa fiyatlarında CSYtH'nın yüzdesi olarak

AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması		AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması		AB Ülkelerinin Ağırlıklı Ortalaması	
1960	0.6	1971	-0.6	1982	-5.2
1961	0.6	1972	-1.5	1983	-5.1
1962'	0.1	1973	-0.9	1984	-5.1
1963	-0.7	1974	-2.0	1985	-4.9
1964	-0.1	1975	-5.1	1986	-4.5
1965	-1.1	1976	-3.7	1987	-4.0
1966	-0.5	1977	-3.7	1988	-3.4
1967	-1.1	1978	-3.0	1989	-2.7
1968	-1.1	1979	-3.5	1990	-4.0
1969	-0.2	1980	-3.6	1991	-4.6
1970	0.1	1981	-5.0	1992	-5.3
				1993	-5.6

KAYNAK: European Economy, Annual Economic Report 1993, No. 54, s. 233; Commission of the EC

Tablo 4
KKFA (1994 Tahmini)
(GSYİH'nın yüzdesi olarak)

Belçika	-5.25
Danimarka	-1.75
Almanya	-3.75
Yunanistan	-7.75
İspanya	-3.75
Fransa	-3.50
İrlanda	-3.75
İtalya	-0.925
Lüksemburg	-0.75
Hollanda	-3.25
Portekiz	-3.75
İngiltere	-8.00
AB	-5.25
ABD	-4.25
Japonya	0.50

KAYNAK : European Ecor.omy, Annual Economic Report 1993, No. 54, s:. 29; Commission of the EC

Tablo 5
İşsizlik Oranlan

	1990	1991	1992	1993	1994*
Belçika	7.6	7.5	8.2	9.2	9.7
Danimarka	8.1	8.9	9.5	9.5	9.2
Almanya	4.8	4.2	7.5	8.5	8.7
Yunanistan	7.2	7.7	7.7	8.5	9.0
İspanya	16.1	16.3	18.0	19.5	20.0
Fransa	9.0	9.5	10.1	10.7	11.2
İrlanda	14.5	16.2	17.8	19.2	20.5
İtalya	9.9	10.2	10.2	10.5	10.7
Lüksemburg	1.7	1.6	1.9	2.0	2.0
Hollanda	7.5	7.0	6.7	7.5	8.0
Portekiz	4.6	4.1	4.8	5.5	5.7
İngiltere	7.0	9.1	10.8	12.2	12.7
AB	8.3	8.8	10.1	11.0	11.5
ABD	5.5	6.7	7.3	7.2	7.0
Japonya	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2

* Tahmin
KAYNAK : European Economy, Annual Economic Report 1993, No. 54, s. 29; Commission of the EC

Tablo 6
AB Ülkelerinde Gelir Vergisi Tarifelerinin En Düşük ve En Yüksek Oranlan ve KKFA-1993

	Minimum	Maksimum	KKFA (GSYİH'nın %)
Belçika	25	55	-6.2
Danimarka	22	68	-2.7
Almanya	19	53	-3.6
Yunanistan	18	50	-9.8
İspanya	20	53	-4.2
Fransa	0	56.8	-3.2
İrlanda	29	52	-3.0
İtalya	10	50	-10.2
Lüksemburg	0	50	-1.0
Hollanda	10	45	-3.5
Portekiz	16	40	-4.8
İngiltere	25	40	-8.3

KAYNAKLAR : 1. European Economy, Annual Economie Report 1993, No 54, s. 235; Commission of the EC (KKFA Verisi tçin) 2. Inventory of Taxes, 15th Edition, Luxembougr, 1993, Commission of the EC

Tablo 7
AB Ülkelerinde Özel Tüketim ve GSYİH (Ağırlıklı Ortalamalar)

	Özel Tüketim*	GSYİH**
1960	62.3	278.5
1961	61.9	303.2
1962	62.0	331.1
1963	62.4	361.7
1964	61.2	400.0
1965	61.1	435.6
1966	61.2	469.7
1967	61.5	499.6
1968	61.0	541.9
1969	60.3	640.2
1970	59.6	678.1
1971	59.8	752.2
1972	59.9	838.8
1973	59.5	970.1
1974	60.2	1112.3

1975	61.5	1248.6
1976	61.1	1431.5
1977	61.0	1594.3
1978	60.6	1768.4
1979	60.7	2004.5
1980	61.3	2250.0
1981	62.1	2472.2
1982	62.2	2698.7
1983	62.1	2883.9
1984	61.8	3116.6
1985	61.9	3346.4
1986	61.6	3554.0
1987	61.9	3744.7
1988	61.6	4064.9
1989	61.5	4420.4
1990	61.2	4751.5
1991	61.5	5164.0
1992	61.5	5422.4
1993	61.7	5587.0

*** (Cari Piyasa Fiyaüanyla GSYtH'nın %)**

****(Cari Piyasa Fiyatlarıyla, Milyar ECU)**

KAYNAK : 1. European Economy, Annual Economic Report 1993, No 54, s. 195 ve 186; Commission of the EC

Tablo 8
AB Ülkelerinde GSYİH Deflatörü ve Nominal Faiz Oranları
(Ağırlıklı 12 Ülke ortalaması)

	Deflatör	Nom. Faiz Oranı
1961	3.2	5.7
1962	4.5	5.7
1963	4.9	5.6
1964	4.5	6.1
1965	4.6	6.6
1966	4.0	7.1
1967	3.1	6.8
1968	3.3	6.9
1969	5.1	7.6
1970	6.8	8.7
1971	7.5	8.3
1972	7.1	8.0
1973	9.0	9.1
1974	13.3	11.3
1975	14.7	10.5
1976	11.8	10.6
1977	11.7	10.1
1978	10.4	9.7
1979	10.7	10.8
1980	12.8	12.6
1981	10.9	14.8
1982	10.5	13.9
1983	8.5	12.3
1984	6.8	11.5
1985	6.0	10.6
1986	5.6	8.7
1987	4.1	9.0
1988	4.5	9.1
1989	5.0	9.6
1990	5.3	10.9
1991	5.4	10.2
1992	4.6	9.8
1993	3.8	-

KAYNAK : 1. European Economy, Annual Economic Report 1993, No 54, s. 204 ve 228; Commission of theEC

Tablo»
AB Yakınsama Göstergeleri (%)

	1992GSYİHAğır»klan		Tüketici Fiyat Artışları		KKFA %		Kamu Borçları/GSYİH	Uzun Dömın Faiz Oranlan
	AB	Dünya	1993	1994	1993	1994	1992	Ağustos 1993
AB Ülkeleri	**19.2**	**3.6**	**2.2**	**2.2**	**-6.0**	**-5.9**	**52.6**	**6.4**
Fransa	**23.2**	**4.3**	**4.6**	**2.9**	**-4.8**	**-3.5**	**42.5**	**6.4**
Almanya	**18.4**	**3.4**	**4.5**	**4.6**	**-10.3**	**-9.2**	**115.1**	**10.3**
ttalya	**17.7**	**3.3**	**3.2**	**3.8**	**-8.6**	**-7.4**	**35.1**	**7.0**
İngiltere	**3.1**	**0.6**	**2.8**	**2.9**	**-6.7**	**-5.6**	**121.0**	**7.1**
Belçika	**1.7**	**0.3**	**1.1**	**1.8**	**-3.5**	**-4.2**	**71.3**	**6.7**
Danimarka	**1.7**	**0.3**	**14.3**	**9.5**	**-12.9**	**-13.3**	**108.6**	**20.3**
Yunanistan	**0.1**	**0.1**	**2.0**	**3.0**	**-3.4**	**-3.8**	**95.9**	**7.6**
İrlanda	**4.7**	**-**	**4.0**	**3.3**	**0.1**	**0.0**	**5.8**	**6.8**
Lüksemburg	**1.5**	**0.9**	**2.0**	**2.8**	**-3.9**	**-3.9**	**79.0**	**6.2**
Hollanda	**8.1**	**0.3**	**6.3**	**5.6**	**-6.4**	**-5.4**	**63.7**	**10.5**
Portekiz	**100.0**	**1.5**	**4.7**	**4.1**	**-6.3**	**-7.1**	**47.9**	**9.2**
İspanya		**18.6**	**3.8**	**3.5**	**-7.0**	**-6.3**	**63.4**	**7.8**
Tüm AB Maastricht Yakınsama Göstergeleri			**3.2**	**3.8**	**-3.0**	**-3.0**	**60.0**	**8.8**
AB Dışı Ülkeler								
Avusturya		**0.4**	**3.7**	**2.5**	**-3.4**	**-3.0**	**49.4**	**6.5**
Finlandiya		**0.3**	**2.8**	**4.İ**	**-12.2**	**-9.5**	**39.5**	**7.7**
Norveç		**0.3**	**2.5**	**2.3**	**-3.6**	**-3.4**	**43.5**	**6.2**
İsveç		**0.5**	**5.0**	**3.7**	**-13.5**	**-11.5**	**55.0**	**7.7**
İsviçre		**0.7**	**3.6**	**2.3**	**-2.4**	**-2.5**	**34.3**	**4.6**

KAYNAK : **IMF, World Economie Outlook, Ekim 1993, s. 40**

KAYNAKÇA

1. AKALIN, Güneri, "Türkiye'de Mali Buhran ve Mali Sistemin Reformu", Vergi Dünyası, Kasım 1993, ss. 13-29.
2. Barro, Robert J., "Are Governments Net Weaalth?", J. of Political Economy, Nov. -Dec. 1974, ss. 1095-1117.
3. Commission of the EC, European Economy, No. 54.
4. Commission Des CE, Traite" Sur L'Union Europpeenne, Liiksemburg, 1992.
5. Commision of the EC, Inventory of Taxes, 15 th Edition, Lüksemburg, 1993.
6. Cullis, John G. ve Jones, Philip R., Public Finance and Public Choice, McGrow Hill International, İngiltere, 1992.
7. IMF. World Economic Outlook. Ekim 1993.
8. Leiderman, Leonardo ve Blejer, Mario, "Modelling and Testing Ricardian Equivalence: A Survey". IMF Staff Papers, Vol. 35, No. 1, Mart 1988, ss. 1-35.
9. Ricardo, David, "Funding System", Sraffa Pierro, The Works and Correspondences of David Ricardo. Cilt 4, Cambridge University Press, 1966 içinde.
10. Seater, John J., "Ricardian Equivalence", J. of Economic Literature, Vol. 31, Mart 1993, ss. 142-190.
11. Zahid, Khan H., "Government Budget Deficts and Interest Rates: The Evidence Since 1971, Using Alternative Defict Measures", Southern Economic Journal. Ocak 1988, ss. 725-731.

Yılmaz Büyükerşen

Teşekkür ediyorum Sayın Karakaş. Efendim soru sormak isteyen arkadaşlar isimlerini yazar da tebliğlerin sonunda buraya getirirlerse, bize zaman kazandıncı bir unsur olacak. Şimdi sözü Sayın Veysi Seviğ'e veriyorum.

Veysi Seviğ

Teşekkür ederim sayın hocam, değerli hocalarım, değerli meslektaşlarım, ben özet olarak 10 sayfalık, matematiksel bazı hesaplamalann dışında kalan bir memi son dakikada takdim etme imkanı bulduğum ve zamanında veremediğim için özür dilerim. Konuya hemen bir iki terimle netlik kazandırmak için bir tarih getirmekle başlıyorum.

KAYITDIŞI EKONOMİNİN KAMU KESİMİ FİNANSMAN AÇIKLARININ OLUŞUMU VE MALİYE POLİTİKALARI ÜZERİNE ETKİSİ: TÜRKİYE MODELİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

Dr. Veysi SEVİĞ
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

GİRİŞ

Kayıtdışı ekonomi son yıllarda üzerinde çok durulan ve tartışması yapılan konulardan biridir. Uluslararası bir problemdir.[1] Hukuk kurallarına duyarlı toplum yapısına sahip bulunan gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonomi daha çok yasalarla yasaklanmış bulunan eylemler nedeniyle güç kazanmaktadır. Uyuşturucu madde ticareti, para karşılığı adam öldürme, rüşvet ve benzeri menfaatlenmeler kayıtdışı ekonominin kaynağını oluşturmaktadır. Bu nedenle, bu tür eylemlerden oluşan ekonomik güce kara ekonomi, yeraltı ekonomisi, gizli ekonomi, gayriresmi ekonomi gibi isimler verilmektedir.

Kayıtdışı ekonomi üzerine verilen bilgilerde ve yapılan çalışmalarda, bu tür ekonomik faaliyetlerin oluşumunda muhaceret olaylarının da etkili olduğu ifade edilmektedir.[2]

Akpara veya ak ekonomi (White money - economy) ekonomistler açısından çeşitli yönleriyle değerlendirilir. Milli gelir hesaplan ve gelir dağılımı incelemeleri bu veriler dikkate alınarak yapılır.[3]

Kayıtdışı ekonominin en safiyane türü vergilendirilmemiş olan ve kaynağında vergi kaçırmaya yönelik eylem dışında yasal engeller veya hukuki kısıtlamalar bulunmayan, yasal defterlerde ve kayıtlarda vergi matrahlarını gizliyebilmek için eksik yer alan veya hiç yer almayan işlemlerden oluşur. Vergi kaçırmaya yönelik eylem olarak kabul edilen kayıtdışı (unrecorder) ekonomi en iyimser tanımlama ile bir ülkede ekonomik faaliyet göstermenin vergi maliyetinden kur-

Heertje, Arnold-Allen, Margeret-Cohen, Harray, The Black Economy, **Pan Books, London 1981, Sf: 7.**
Dornbush, Rudiger-Fisher, Stanley, Macro Economics, **McGraw Hill 1994,6. Baski Sf: 34.**
Heertje, Allen, Cohen age sf: 9.

tulmak amacıyla ekonomik yaşama, yapılan faaliyet dalında, belgesiz ve kayıtsız katılma anlamına gelmektedir.

Kayıtlara giren ve fakat çeşitli nedenlerle vergi matrahlarına dahil edilmeyen gelir ve kazançlarla, kayıtlara hiç intikal ettirilmeyen ekonomik işlemleri birbirinden ayırmak gerekir. Çünkü birincisinde kayıtlarda olup matrahlara dahil edilmeyen gelir ve kazançlar hervakit izlenebilir bir özelliğe sahiptir.

Tarihsel gelişim içinde gelir ve iratlar ile ekonomik işlemler üzerine konulan vergilerin, kazancın veya gelirin bir bölümünü devlet kasasma aktarılmasına neden olması, işlemler üzerine konulan vergilerin ise, söz konusu hizmetten yararlananların veya mal satın alanların daha fazla para ödemelerine yol açması, vergiden kaçınmaya neden olmuştur.

Zaman içersinde, ekonomik güçlerim siyasal güçleri ile birleştiren yasalarla, kendi ekonomik faaliyetlerim vergilendirme dışında bırakmayı başarmışlardır. Bazı vergi yükümlülerinin, görünümde haklı nedenlerle vergiden korunmalan, diğer yükümlüleri vergiden korunma arayışma itmiştir.

Mevcut yasal düzenlemelerin gereklerini yerine getirmemek özellikle vergiyi doğuran işlem olarak kabul edilen olaylan gizlemek, yani kayda almamak ve belgelendirmemek suretiyle, sağlanan ekonomik üstünlüğün ilk bakışta ödenmeyen vergi miktarı kadar olduğu düşünülebilir. Oysa vergiyi doğuran olayın gizlenmesi suretiyle, kayba uğratılan vergi miktannın ekonomik etkisi ve analizi oldukça yönlüdür.[4]

Ancak, gizlenen gelir veya işlem nedeniyle, devlet kasasına girmesi gereken bir bedel, işlemi gizleyen kişi veya kurum nezdinde kalmakta, eksik ödeyen veya hiç ödemeyen kişinin bu geliri ülkenin GSMH hesaplarına dahil edilmemektedir.

Vergi kaçırmak, yasal açıdan kriminal bir olay olarak kabul edilmektedir. Bazı ülkeler bu tür eylemleri "ekonomik suç" olarak müeyyidelendirmektedirler. Oysa vergi kaçırma eylemi "kamusal" nitelikte bir suçtur. Bu nedenle vergi kaçırmaya yönelik ekonomik işlemler "illegal" olarak kabul edilmektedir.

Vergilendirme olgusunun amacına yönelik tartışmalar çok yönlüdür. Türk Anayasa'sında "Siyasi Haklar ve Ödevler" bölümünde tanımı yapılan vergi ödevi, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre ödemede bulunmasıdır.

[4] Tanzi, Vitto "The Underground Economy in United States: Annual Estimates, 1930-1980", IMF Staff Papers, June 1983, Cullis John, 1992; Jones, Philip "Public Finance and Public Choice" Mc Graw Hill sf: 210-231, Batırel, Ö. F.. "Vergi Politikası, Genel Denge Analizi-Optimal Vergileme Son Gelişmeler" MÜHBF Sayı 1 -2 Sf 31 -32 de özellikle PYLE'e atfen.

Kayıtdışı ekonominin belirgin etkilerinden birisi de kamu bütçesi üzerinde olmaktadır. Çünkü bir ülke içersindeki ekonomik işlemlerin izlenememesi veya kayıt içersine alınamaması halinde mali güç usbiti sağlıklı bir biçimde yapılamamaktadır. Gizlenen ve/veya kayıt dışı kalan işlemler nedeniyle alınamıyan vergiler, bütçenin v,ergi gelirleri hesaplamalarını etkileyecektir. Kayıtdışı ekonominin yoğunlaştığı toplumlarda, bütçe büyüklükleride tartışma konusu yapılmakta, bu ülkelerde Devletin küçülmesinden bahis edilmekte ve hatta bu görüş bir çıkış yolu olarak gösterilmektedir.[5].

Çağdaş veryiendirme düşüncesinin gelişmesi ile birlikte muhasebe, işletmecilik, vergi yönetimi, işletme vergiciliği gibi düşüncelerde gelişmiş, kayıt işlemleri, ilkeler, kayıtlar üzerinden düzenlenen mali raporlar ve raporların düzenlenmesi fiilleri, yan kamusal nitelikte yeni bir hukuk dalının oluşmasını sağlamıştır.

Kayıtdışı ekonominin boyutlarını daraltabilmek için geliştirilen "Muhasebe Hukuku" özellikle Avrupa Topluluğu ülkeleri ile ABD'de ve Japonya'da ayrı bir olgudur.

II-KAYITDIŞININ ETKİLEŞİM ALANLARI VE ÖLÇÜLEBİLİRLİLİĞİ

Kayıtdışılık hukuki bir olaydır. Sonuçlan ise ekonomiktir. Toplumun bütün bireylerini etkiler. Kayıtdışılıkta bireylerin ekonomik olarak yakalanma ve cezalandırmalannı veri olarak kabul ederek, be • tn edecekleri geliri mümkün olduğunca azaltmaları sözkonusudur.

Basit bir formül yardımı ile yükümlülerin net gelir hesaplaması NET GELİR = BRÜT GELİR-VERGİ ORANI X BEYAN EDİLEN GELİR şeklinde hesaplanır.

BRÜT GELİR ile BEYAN EDİLEN GELİR arasındaki farkı vergi idaresinin bilgisi dışında bıraktığını kabul etmek gerekir. Beyan dışı bırakılan bu miktarın boyutlarını kesin olarak belirliyebilme olanağı yoktur. Yapılan tüm çalışmalar varsayımlara dayalıdır.

Vergi idaresinin vergiyi doğuran olayları izleme olanağı kayıtdışılığı etkilemektedir. Ülke'de temel ekonomik işlemler olarak kabul edilen olayların "sicil" veya "kurumsal güvenirlilik" açısından izlenebilir olup olmaması kayıtdışılığı etkilemektedir. Şöyle ki:

Kayıtdışdığın hakim olduğu ülkelerde ortaya çıkan ekonomik sorunlarda çıkı; yolu olarak devletin küçülmesi gösterilmektedir, örneğin Peru, Arjantin, Bolivya gibi.

- Gayri menkul işlemlerinin, kişisel bazda izlenebilir olması,
- Motorlu taşıtların kişisel bazda izlenebilir şekilde tescil edilmesi,
- Yurt dışına seyahatlerin kişisel bazda izlenmesi,
- Banka hesaplarının sorgulanabilir bir sistem içersine alınması,
- Menkul kıymet işlemlerinin izlenebilir hale getirilmesi,
- Nakdi işlemlerin izlenmesi ve azaltılması,
- Ekonomik uyuşmazlıklarda kanıt olarak belgeye ağırlık verilmesi,
- Gümrük işlemlerinin ciddiliği, kaydi ve yönetsel niteliği,
- Vergi yasalannda yer alan bağışıklık, götürülük uygulamalarının daraltılması,

Kayıtdışılığı olumsuz yönde etkileyen, kurumsal kayıtlandırma olarak önem arzetmektedir.

Örneğin bankalarda belli büyüklükten sonra ki çekişlerin bilinmesi ve izlenmesi, banka'da hesap açma işlemlerine ciddiyet ve sorgulama getirilmesi, belli büyüklükten sonra nakit ödemelerin yerine banka hesaplan ile hukuki ödeme araçlannın kullandınlması gibi zorlamalar kayıtdışılığın alanlannı daraltmaktadır.

Kişi üzerindeki ekonomik değerlerin birikimini izliyebilen bir sistemin varlığı, kayıtdışılığın alanlannı daraltmaktadır. Gelişmiş ülkeler bu konuda hergeçen gün yeni bir düzenlemeye başvurmak suretiyle kayıtdışılığın önüne geçmeye çalışmaktadırlar. Muhaceret işlemlerinde izlenen yöntemler, girişlerin kontrol altına alınması bu nedenledir.

Ancak tüm bunlara rağmen yasalarla, vergilendirilmemiş (Untaxed) işlemler sıkışünlmadıkça, genişleyen kayıtdışılık sonuçta ülke bütçesinin daraltılmasına yönelik girişimlerin yoğunlaştınlmasına neden olur.

Ödeyeceği vergiyi düşünerek bireysel veya örgütsel olarak işlemlerim gizleme düşüncesinde olanlar, vergi idaresinin yapısına ve olaylan kavrama gücüne, değerlendirme çabukluğuna göre faaliyetlerini arttırmaktadırlar.

Yükümlülerin kayıtdışı işlem yapma isteği ve bundan sağlıyacağı fayda ile yakalanma olasılığı arasında doğrudan bir ilişki vardır. Son yıllarda bu konuda bilimsel değerlendirmeler yapılmak suretiyle olayın ekonomik sonuçlan analiz edilmeye başlanmıştır.[6]

Kayıtdışı ekonominin ekonomik yaşama olan etkisi ile bütçe gelirleri üzerindeki etkisinin ayn ayrı incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Bazı görüşlere göre kayıtdışı ekonomi, ülkede, özelliğine göre denge sağlayan yararlı yönleriylede değerlendirilmelidir.

Ülkemiz de bu yönde bazı ipuçlarından hareketle değerlendirmeler yapılmaktadır.

Vergi kaçırma eyleminin temel nedeni ekonomik güç ve üstünlük sağlama dürtüşüdür. Bir başka açıdan, eğer vergi kaçırmak, kaçırana bir yarar sağlıyorsa, vergi kaçırma eylemi artar. Bunu Türkiye için ömekliyecek olursak, bazı ilginç sonuçlara ulaşmamız mümkün olacaktır.

Bir kurumun, 1989 yılında bazı işlemlerini kayıt dışı yaparak bu işlemlerinden 10 milyon lira gelir sağladığım varsayalım. Beyan dış bırakılmış bu kazanç dolayısıyla ödenmeyen kurumlar vergisi miktarı 4.600.000 TL'dır. 1989 yılı sonundaki resmi USD kuru dikkate alındığında, söz konusu kurumun o yıl için 1987 USD tutarında olan vergiyi ödemediği anlaşılır. Bu kurum borcunu, yapılan vergi incelemesi sonucunda üç kat kaçakçılık cezalı olarak 44.200.000 TL. olarak ödediğini varsayacak olursak ödenen miktar Mayıs 1994 başındaki USD kuru ile 1.3000'dur. Görüleceği üzere örnek olarak vermiş bulunduğumuz bu olayda bu kurum ödemediği vergi ve yaptığı kaçakçılık belirlenmiş olsa bile kazançlıdır. (Hesaplamaya gecikme faizi dahil edilmiştir).

Vergi incelemelerinin gecikmeli olarak yapılması, yapılan incelemenin ödenebilir hale getirilmesi için ayrıca bir süreye gereksinim bulunması, ülkedeki enflasyon oram, vergi kaçakçılığı olayım yönlendirmektedir. Bu yönlenme, daha çok işlemlerin kayıt dışı yapılması veya işlemlerin vergi idaresinden gizlenmesi için bazı teknik ve yöntemlerin geliştirilmesi suretiyle yapılmaktadır.

in-EKONOMİYİ KAYITDIŞILIĞA İTEN YASAL NEDENLER:

(Vergi sisteminin yarattığı kayıtdışılık)

Ekonomik değerlerin kayıtlarda izlenebilmesi için ülkede geçerli bulunan vergi sisteminin, kayıtlara dayanan gerçek değer, gelir, kazanç teshirine ağırlık vermesi gerekmektedir. Ekonomik değerlerin kayıtlarda izlenemediği ülkelerde, vergi gelirlerinin önceden hesaplanmasında ve toplanmasında bazı sıkıntılar ortaya çıkartmaktadır.

Vergi sisteminde yer alan ve işlemleri kayıtdışılığa iten işlemleri şöylece sıralıyabiliriz:

- Götürü değer tesbitleri,
- Götürü gider uygulamasına yer verilmesi,
- Kazanç tesbitinde götürü gider usulüne yer verilmesi,
- Götürü matrah tesbiti,
- Bazı gelir ve kazançların vergi dışı bırakılması,
- Bazı gelir ve kazançların beyan dışı bırakılması,

Bu uygulamalar kayıtdışılığın boyutlanm genişletmektedir.

Türkiye'de özellikle gelir vergisi uygulaması açısından götürü gider indirimi, götürü matrah tesbiti ile götürü değer tesbiti yaygın bir biçimde geçerlidir.

Yasal düzenleme gereği olarak zirai kazançların vergilendirilmesinde götürü gider usulü geçerlidir. Zirai üretimin değer olarak gayrisaü milli hasıla içindeki paylan ile toplam vergi gelirleri içersindeki zirai kazanç sahiplerinin paylan aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Yular	Taran/ GSMH	Zirai kazanaç üzerinden alman vergiler/Toplam vergi gelirleri
1989	17.2	0.02.8
1990	18.8	0.03.3
1991	17.4	0.03.3
1992	17.0	0.03.3

Tanm kesiminde belge düzenleme yükümlülüğü, söz konusu tanmsal ürünü satın alana aittir. Tarımsal ürün satın alan kendi kayıtlanna girecek olan belgesini kesmekten yani düzenlemekten kaçınmaktadır.

Zirai kazançlar üzerinden alınamıyan verginin satış bedeli üzerinden stopaj yoluyla alınması tercih edilmiştir. Bu uygulama zirai alımlann kayıt dışı kalmasına neden olmuştur.

Götürü matrah tesbiti ile ilgili uygulama alanının daraltılması yönünden yapılan girişim başansız olmuştur. Özellikle şehir içi taşımacılıkla ilgili olarak alınan gerçek usulde vergilendirme karan bilahere, yapılan siyasi baskılar sonucunda iptal edilmiştir.

Görütü usulde vergilendirmeden gerçek usulde vergi yükümlülüğüne geçiş koşullarından biriside yasa ile tesbit edilen matrahlar üzerinden vergilendirilen yükümlüler, genellikle belge almaktan kaçınmaktadırlar. Diğer yönden götürü usulde veıgHendirilenlere iş yaptıranlarda yapurdıklan işleri "Gider Pusulası" ile belgelendirmekle yükümlüdürler. Götürü usulde vergilendirilenler, gerçek usulde vergi yükümlüsü olma korkusu nedeniyle adlanna gider pusulası düzenlenmesine karşı çıkmakta, kendilerine gider pusulası düzenletmek isti yenlere iş yaptıranlarda yaptırdıklan işleri "Gider Pusulası" ile belgelendirmekle yükümlüdürler. Götürü usulde vergilendirilenler, gerçek usulde vergi yükümlüsü olma korkusu nedeniyle adlanna gider pusulası düzenlenmesine karşı çıkmakta, kendilerine gider pusulası düzenletmek istiyenlere iş yapmamak suretiyle tavır koyabilmektedirler.

Ülkemizde, götürü değer tesbiti ile ilgili bir uygulama "Emlak Vergisi" açısından söz konusudur. Ancak gerek emlak vergisi uygulaması ve gerekse tapu işlemleri arasında geçerli olan "Asgari Değer Esası" bu değer üzerinde yapılan kayıtlar gerçeği yansıtmadığı için kayıt dışı ekonominin de yönlendiricisi olmaktadır.

Gayrimenkul tescilleri sırasında ödenen bedelle, tapu işlemleri sırasında beyan edilen değerleri arasında kalan farkın ödenmesi kayıt dışı olmakta, gerçek gayrimenkul edinim değerleri mali tablolara yansıtılmamaktadır. Vergi kaybı baskısının arttığı ekonomilerde, gayrimenkul tescil işlemlerinin önemli kaynak oluşturduğunu görmek mümkündür.

Diğer yönden yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin izlenmesi vergi kayıplarının boyutlarını etkileyen ve kayıtdışılığı önleyen bir etkendir.

Vergisel açıdan, nakit karşılığı yapılan satış ve hizmetler için belge düzenlenmesi suretiyle yapılan vergi kaçakçılığına "tezgah altı işlemler" denilmektedir. Özellikle katma değer vergisi uygulamasında tezgah altından nakit karşılığı yapılan satışlar başlıca kaçakçılık şekli olarak kabul edilmektedir.[7]

IV-MAKRO ERONOMİK BÜYÜKLÜKLERİN HESAPLANMASI:

Kayıtdışı ekonomi makro büyüklüklerin hesaplanmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle kayıtdışı ekonominin etkin olduğu toplumlarda GSMH hesaplamaları doğru değildir. Başka bir anlatımla gerçeği yansıtmaz. Ancak bu gibi toplamlarda, devlet yönetiminden istenen hizmet kayıtlı ekonominin boyutlarına uygun olmak yerine gerçek ekonomik büyüklüğe uygun boyutta olur. Örneğin kara yolu yapımı, sağlık ve eğitim harcamaları gibi.

Bütçe büyüklükleri kayıtlı GSMH'ya göre belirlenirken, hizmet talebi, gerçek ekonomik büyüklüğe göre olunca, ister istemez bu durum kamu finansman açıklarının ortaya çıkmasına neden olur. Gerçekte kamu finansman açığının oluşumunda ve büyümesinde birbirinden farklı birden çok neden vardır.

Kamu finansman açığı, kamu kesimi borçlanma, gereği, bütçe açığı kavramlanda birbirinden farklı anlamlara gelmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereği (Puplic sector borrowing requirement) belli bir dönem de bir bütçe yılı içinde kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmak suretiyle yapabilecekleri harcamaları gösterir. Ülkelerin yapısına ve yönetim biçimlerine göre PSBR'ın büyüklüğü değişmektedir. Türkiye'de yıllar itibariyle konsolide bütçe büyüklükleri ve açık miktarları ve PSBR rakkamlan aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Türkiye'de kamu kesimi finansman gereğinin büyüklüğünü belirleyen yetmezliklerin kaynağı şunlardır:

[7] Batırel, Ö. F. agm sf: 34, James F. Gordon: Evading Taxes by Selling For Cash, OEP, No: 42, 1990 Sf: 244-255.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
- Gelirler	17.587	31.369	56.573	99.085	178.070	359.850	
-Giderler	21.447	38.871	68.356	132.401	225.398	489.255	
-Bütçe Açığı	3.860	7.502	11.782	33.316	47.328	129.405	512.
-KKBG	6.235	12.322	30.085	65.371	101.161	215.948	

- Konsolide bütçe açığı,

- İşletmeci KİT açığı,

- Mahalli İdareler bütçe açığı (bütçeye yöneltilen taleple sınırlı)

- Fon açıkları,

- Özelleştirilen KİT açıkları,

- SSK ve Döner Sermaye açıkları,

Bir ülkede vergi kaybı, vazgeçilen vergi ile yasal kayıtlar dışında bırakılan işlemler dolayısıyla devletin izleyemediği ve alamadığı vergi toplamından oluşur. Devletin çeşitli nedenlerle vergi dişi bıraktığı ekonomik işlemler her vakit miktar olarak izlenebilir ve bu işlemler sonucunda vazgeçilen vergi miktan hesaplanabilir.[8]

Kayıtdışı bırakılmak suretiyle kaçırılan verginin boyutlarını belirliyebilmek için uygulanan yöntemler de belli bir farklılık gözlenmektedir. Bu yöntemleri 7 grupta toplayabiliriz. Şöyle ki:

Parasal yöntem: Piyasa ekonomisinin gereksinim duyduğu para miktan ile piyasada bulunan para miktan esas alınarak yapılan hesaplamalarla kayıtdışı ekonominin boyutlan hesaplanabilir. Bu hesaplamada faiz oranlanndan da yararlanılır.

- Girdi veya randıman hesaplamalan,

- Emek gücü dikate alınarak yapılan hesaplama,

- Karşılaştırmalı istatistiki bilgilerdeki farklılıklara göre yapılan hesaplamalar,

- Mevcut istatistiki bilgilerden geür kaynaklanna göre yapılan hesaplamalar,

- Yoklama ve inceleme yaklaşımı ile belirleme,

- Af yasalannın sonuçlanna göre hesaplama,

Burada hemen belirtelim ki vergi kaçakçılığının boyutlannı belirlemek oldukça zordur. Bu hem vergi kaçakçılığı boyutlannın konunun illegal olması nedeniyle tam belirlenememesinden, hem de kavramsal problemlerin tammlanma-

^ Daha fazla bilgi için SAYGILIOGLU, Nevzat "Türk Kurumlar Vergisindeki İstisnalara İlişkin Genel Değerlendirme", Nisan 1989, Ankara.

sındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Bazı izlerden ve verilerden yararlanılarak vergi kaçakçılığının boyutlannın hesaplanmasına yönelik çalışmaların varlığından bahis edilebilir.[9] Türkiye'de yapılan vergi incelemelerinden hareketle vergi kayıp ve kaçağının hesaplanmasında, bu tür inceleme sonucunda yapılan cezalı tarhiyatlann yargılama sonuçlannında dikkate alınması gerekli olmaktadır.

Ülkede vergi yükü hesaplamaları kayıtdışı ekonomiye göre belirlenen büyüklükler üzerinden yapılmaktadır. Kayıtdışı ekonomiden kayıt içine alınanlar bu büyüklükleri, kayda alındığı miktarla sınırlı olarak arttıncaktır. Dolayısıyla bu büyüklükler konularına göre, mevcut sistem içersinde vergi hesaplamalarında bir değişiklik olmayacak buna karşılık bütçe gelirlerim artıracaktır. Aym özelliği mahalli idareler, özellikle belediyeler içinde söyliyebiliriz. Belediyeler'de kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde toplama hakkına sahip bulundukları gelirleri kayıtdışılık nedeniyle belirliyememekte ye toplayamamadadırlar.

Kayıtdışılığın giderebildiği ölçüde, konsolide bütçe içersinde vergi gelirlerinde sağlanacak artış, konsolide bütçe açığını ufaltacaktır. Borçlanma gereğinin düşmesi ile birlikte, borçlanmanın faiz yükü de giderek azalacaktır.

Bütçe açığının azalması veya makul seviyeye düşürülmesi sonucunda, borçlanma nedeniyle, devletin gereksiz yere para piyasasında talepkar olmasına son verilecek, normal ekonomik koşullarda, para daha düşük faiz oranı ile mevduat olarak, mevduat kabul eden kuruluşlara yönelecektir.

Türkiye'nin 1993 sonbaharında yaşadığı olaylarda, devletin borçlanma zorunluluğunun para piyasasının dengesini oluşturmada ve faiz oranlarının belirlenmesinde lokomotif görevi üstlendiğini göstermiştir.

İç borçlanmada faiz oranlannı düşürebilmek için hazine ihalelerinin iptal edilerek, kamu kesimi finansman gereksiniminin dış piyasalardan karşılanma girişimi, dövize talebi arttırmıştır.

Kayıtdışılığın giderilmesi işi, belli bir maliyeti olan kamusal nitelikte bir sorundur. Bir ülkede gelir bölüşümünün oluşumunu etkileyen bu olgunun, uluslararası sermaye ve gelir transferinde de önemli bir kaynak rolünü üstlendiği dikkate alındığında, bu olgunun denetim altına alınarak azaltılması kaçınılmaz bir zorunluluk olmaktadır.

Türkiye'de KKFA ile ilgili tartışmaların yapılışı ve çözüm arayışı sırasında mevcut vergi sistemi ile hukuk düzeninin yarattığı ortamın özellikleri dikkate alınmamakta, hatta son zamanlarda ortaya çıkan çözüm arayışlan arasına, mevcut durumu daha da bozucu önerilerin ön plana çıkartılmasına çalışmaktadır.

[9] SAYGILIOĞLU, **Nevzat,** "Ülkemizde Vergi Kayıplarının Boyutları ve Ölçülebilirliği" **Vergi Dünyası,** Temmuz 1990, Sayı: 107 **sf:** 17.

Yılmaz Büyükerşen: Teşekkürler Sayın Seviğ. Bu oturumun 3. tebliği Sayın Arslan Sonat'ın.

Arslan Sonat: Teşekkür ederim Sayın Başkan, sayın hocalarım, değerli arkadaşlarım, meslektaşlarım, benim konum, kamu kesimi finansman açıklarının yalnızca dış denge bağlamında, dış denge çerçevesi içinde incelenmesidir.

KAMU KESİMİ FİNANSMAN AÇIKLARI VE DIŞ DENGE

Doç. Dr. Arslan SONAT
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
İktisat Bölümü

1. KAPSAM

KKFA, ya Merkez Bankasının ya da özel kesimin kaynaklarına dayanılarak kapatılır. Merkez Bankası kaynaklarının yapısal ve sürekli açıkların kapatılmasında kullanılmasının ilk ve kaçınılmaz sonucu enflasyondur. Enflasyon bütün makro ekonomik dengelerle birlikte dış denge üzerinde de bozucu etkilerini gösterecektir. İktisat Literatüründe önemli bir yer tutan, enflasyonun genel olarak makro dengeler, özel olarak da dış denge üzerindeki etkileri bu tebliğin kapsamı dışındadır.

Bu tebliğde yalnızca KKFA'nın iç ve dış borç yolu ile finansmanının dış denge üzerindeki etkileri incelenecektir. Ancak konuya girmeden önce iç borç kavramına açıklık getirmek gerekir. İç borçlanma devletin özel kesim ve bankalar sisteminin kaynaklarını kullanmasını ifade eder. Bunun dışında, kullanılan araçlar devlet tahvili ve hazine bonosu da olsa, doğrudan ya da dolaylı biçimde Merkez Bankası kaynaklarının kullanılması borçlanma kapsamına girmez. Örneğin Merkez Bankası Açık Piyasa İşlemleri ile bankalar sistemi ve özel kesimin kamu borç senetleri stokunu azaltıp, likiditesini arttırarak yeni borçlanma olanakları yaratabilir. Ancak açık piyasa işlemlerinin tem amacı, 1211 sayılı Merkez Bankası kanununu'nun 52. maddesinde de belirtildiği gibi, ekonominin likiditesini ayarlamaktır. Para arzının her zamankinden daha fazla denetim altında tutulması gereken, dolayısı ile de açık piyasa işlemlerinin satış yönünde gelişmesi beklenen bir dönemde yukarıda sözü edilen durumun ortaya çıkması borçlanma değil Merkez Bankası kaynaklarının kullanılmasıdır. Böyle bir durum, yalnızca para arzında genişleme değil, "dolaylı avans" anlamına da gelecektir.

KKFA'nın borçlanma yolu ile finansmanının dış denge üzerindeki etkisi başlıca iki grupta toplanabilir. İlk etki kamu kaynaklarının yetersizliğinden doğan dış borçlanmanın ödemeler dengesi üzerindeki doğrudan etkisidir. Tebliğin ikinci bölümünde bu etki ele alınacak, borç stoğunun vade yapısı ve ödeme ko-

şullannda meydana çıkan değişmeler ve bunların sonuçlan incelenecektir. İkinci sıra etki ise KKFA'na bağlı borçlanmanın yol açtığı faiz ve döviz kum değişikliklerinden geçen dolaylı etkidir. Bu değişikliklere yol açan KKFA açıklan yalnızca kamu kesimi dengesini değil ekonomideki bütün makro dengelerle birlikte dış dengeyi de etkilemektedir. Üçüncü bölümde de bu etkiler incelenmektedir. Buraya kadar sözü edilen konular yalnızca KKFA'nm dış denge üzerindeki etkileridir. Ancak sorunun öteki yüzünü yani ekonominin dış alem ile ilişkilerinin, bu ilişkilerde meydana gelen yapısal değişikliklerin KKFA'nın oluşumundaki rolünü incelemeden varılacak sonuçlar eksik olacaktır. Bu konu da sonuç bölümünde ele alınacaktır.

KKFA'da bugün gözlenen eğilimler ve mali yapıdaki bozulma göstergeleri, 1983 yılında konvertibiliteye geçiş hazırlıklan ve uluslararası mali sistemle bütünleşme çabalannın başlaması ile birlikte ortaya çıkmaktadır. A-ncak ilk birkaç yıl, özellikle 32 sayılı kararda yapılan değişikliklere kadar önceki dönemin etkilerim de taşıyan bir geçiş dönemidir. Bu nedenle inceleme dönemi 1986 yılından başlatılmıştır. Kamu kesimindeki bütün açıklar (KİT, Belediye, Tanm Birlikleri, güvenlik kuruluşlan vd) nihai olarak konsolide bütçeye yansımaktadır. Çeşitli kamu idarelerinin özel mali sorunlan ise bu tebliğin konusu dışındadır. Bu nedenle tabliğde genellikle KKFA açıklan konsolide bütçe göstergeleri ile incelenmiştir.

2. KKFA ve DIŞ BORÇ SORUNU

2.1. Sorun

Kamu kesiminin olağan dönemlerde dahi, gelir ve giderleri arasında zaman itibari ile uyum sağlamak için kısa vadeli, yatınm bütçelerini finanse edebilmek için de uzun vadeli iç borçlanma yoluna gitmesi yaygın ve olağan bir uygulamadır. Gelirlerini kendi ulusal parası ile sağlayan devletin kısa vadeli dış borçlanmaya gitmesi ise kamu maliyesinin genel kurallarına uygun değildir. Devlet için dış borç yalnızca yatınmlarının dış para gereği için kullanılacak bir araç olmalıdır. Bu amaca yönelik dış borçlar uzun vadeli, göreli olarak düşük faizli, devletten yada uluslararası kuruluşlardan alınan program ve proje kredileridir. Yatınmlann amacına ulaştığı, programlann gerçekleştirildiği durumlarda dış borç kullanımı ile dış borç servisi arasındaki denge ve borçlanmadan beklenen amaç gerçekleştirilmiş olacaktır. Bu durumda sorun bir dış borç sorunu değil finansman planlaması ile ilgili bir sorundur. Projelerin gerçekleştirilemediği,

program hedeflerine ulaşılamadığı durumlarda ise dış borçların anapara ve faiz ödemelerindeki güçlükler yolu ile yeni borçlanmalara gidilmesi ve dış borç stokunun büyümesi ile başlayan bir dış borç sorunu ortaya çıkar. Ancak burada sorunun nedeni projelerin ve kalkınma programlarının yürütülmesindeki başansızlık, finansman planlamasındaki hatalardır.

Böyle bir olumsuz gelişme gerek dış borç servislerinin yarattığı güçlük gerekse başansız yatırım bütçelerinin iç para cinsinden getirdiği yükler dolayısı ile kamu kesiminde finansman sorunlarına yol açacaktır. Bu bir başlarfgıç olabilir. Ancak KKFA ile dış borç arasındaki asıl ve en tehlikeli ilişki kamu kesiminin özellikle genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile yerel yönetimlerin diş borç ile cari harcamalannı finanse etmeye başlamaları ile ortaya çıkar. Japon Samurai piyasasına tahvil ihraç edilip memur maaşlarının ödendiği koşullarda, artık KKFA bir dış borç sorununa dönüşür, dış borç sorunu KKFA'dan bağımsız olarak düşünülemez hale gelir. Birçok Güney Amerika ülkesinin yakın geçmişte yaşadığı bu koşullarda ne yatırımları iptal ederek, ne de büyüme hızını düşürerek borç stokundaki büyümenin önüne geçilemez. Bu noktada KKFA dış borçların kaynağında, borçlanma biçiminde, vade yapısında ve maliyetinde yol açtığı değişmelerle dış borç krizini daha da şiddetlendirir. Dış borç krizleri ise - nasıl aşılırsa aşılsın uzun yıllar sürecek bir dönem için ödemeler dengesi sorununun ağırlaşması demektir. Aşağıda bu değişiklikler incelenecektir.

2.2 Borçlanma Biçimi ve Vade Yapısında Değişiklik

Borç ile ilgili rasyolar ticari hesaplar kadar ulusal hesaplarda da mali yapının sağlamlığı ile ilgili önemli göstergelerdir. Genel olarak varlıklara oranla borçlann artması kadar, borçların vade yapısında kısa vadeli borçlar yönünde bir değişme de sağlıksız bir gelişmeyi gösterir. Kamu açıklarının dış borç ile finansmanı eğiliminin gelişmesi, büyük bir bölümünü kamu kesiminin taşıdığı dış borç yükünü de ağırlaştıracaktır. Nedenlerine son bölümde değineceğimiz bu yöndeki gelişmenin sonucu olarak, 1983 yılında % 35 civarında olan dış borç/GSMH oranı bu tarihten sonra hızla artarak % 50'lere ulaşmıştır. (Tablo l)[1]

Mali yapıdaki bozulma toplam borç yükünün artması kadar, vade yapısındaki bozulma ile de kendini göstermektedir. 1986 yılında % 20'nin altında olan

1990 yılından itibaren bu oranda görülen gerileme büyük ölçüde TL.nın-3. bölümde nedenleri açıklanacak olan- aşın değerlenmesinden doğmaktadır. İçinde bulunduğumuz yıl TL.nın denge kuruna ulaşması durumunda bu oranın tekrar yükseleceği görülecektir

kısa vadeli borçların toplam borçlara oram yaklaşık olarak dörtte birden üçte bire yükselmiştir. Kısa vadeli borçlanma ancak gelirler ve giderler arasında zaman uyumsuzluğunun çözümünde kullanıldığında olağan sayılacak bir araçtır. Karşılığı olmayan giderlerin bu yolla finansmanı ise yalnızca bugünkü finansman açığının, çok daha ağır bir kriz biçiminde ortaya çıkışına kadar, birkaç yıl ertelenmesi anlamına gelir.

Tablo 1
Dış Borçların Vade Yapısı

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
1. Toplam Dış Borç/GSMH (%)	54,6	59,1	57,5	52	44,5	46,5	48,4	40,0
2.Toplam Borç Stoku	32.010	40.228	40.722	41.751	49.035	50.489	55.592	59.381
3. Orta ve Uzun Vadeli	25.752	32.605	34.305	36.006	39.535	41.372	42.932	44.896
4. Kısa Vadeli	6.349	7.623	6.417	5.745	9.500	9.117	12.660	14.485
5. KV Borç/Top. Borç (%)	19,8	18,9	15,8	13,8	19,4	18,1	22,8	24,4
6. KV/OUV (%)	24,7	23,4	18,7	16,0	24,0	22,0	29,5	32,3

KAYNAK: HTDM »Geçici Veriler

KKFA'nı borç bağlamında ele alırken dış borç istatistikleri ile ilgili iki noktaya dikkat etmekte yarar olacaktır.

Bunlardan birincisi; kısa vadeli dış borçlann, borçlularına ilişkin verilerdir. Borç stokunun borçlulara göre dağılımını gösteren tablolarda kısa vadeli borçlar özel kesimin borçlan olarak görülmektedir. Ancak bu borçlann önemli bir bölümü Ticari bankalann üzerindedir (Tablo 2). Ticari bankalann kısa vadeli dış borçlan için en büyük plasman aracı ise blindiği gibi devlet borç senetleridir. 1993 Eylül ayı itibarı ile ticari bankalann elinde bulunan kamu borç senetleri tutan 131 trilyon TL civanndadır. Aynı tarihte bankalann kısa vadeli borçlannın cari kurdan TL karşılığı ise 100 trilyon TL civanndadır.[2] Bu değerlendirmeler dış borç stokunda kamu kesiminin sommluluğunun resmi istatistiklerde görülenden daha büyük olduğunu ortaya koymaktadır.

Üzerinde dumlması gereken ikinci nokta, borçlanmanın biçimi ve kaynağındaki değişikliktir. Yukanda belirtilen vade yapısındaki olumsuz gelişmeye karşın hala dış borçlann 3/4'ü "orta ve uzun vadeli" borçlardır. Ancak bu terim,

[2] 8.097 milyon $ x 11.800S/TL = 95.6 trilyon TL

Tablo 2
Kısa Vadeli Borçların Borçlulara Göre Dağılımı (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
Toplam K.V. Borç	100	100	100	100	100	100	100	100
Merkez Bankası	28	33	28	14	9	6	5	4
Ticari Bankalar	30	38	43	54	57	57	57	56
Diğer Sektörler	42	29	28	32	34	37	39	40

KAYNAK: MBveHDTM;

* 1993 Verileri Eylül sonu borç stokuna göre hesaplanmıştır.

vade, maliyet ve işlev açısından homojen olmayan bir borç grubunu göstermektedir. Bu grubun içinde yer alan borçların bir bölümü, uluslararası kuruluşlardan ve ikili anlaşmalar yolu ile ülkeden ülkeye alınan; genellikle uzun vadeli, ödemesiz göreli olarak düşük faizli, "bağış faktörü"[3] içeren kredilerden doğan borçlardır. Daha da önemlisi bu krediler genellikle program ve proje kredisi olup yatınmlann finansmanında kullanmak üzere verilirler. Bunlardan gelecekte bir verim beklenmektedir. Oysa para piyasalarından alınan krediler, son yıllarda sıkça görüldüğü gibi cari harcamaların yada transfer harcamalarının finansmanında kullanılan verimsiz borçlardır. Tablo 3'de görüldüğü gibi ticari piyasalardan alınan borçların toplam orta ve uzun vadeli borçlar içindeki payının artması, dış finansmanın kalkınma planlarına bağlı olmaktan çıkıp, cari açıklar ve acil finansman gereksinmesince yönlendirilmesi anlamına gelir. Bu durum, bir başka anlatımla, dış borç sorununun kamu finansman açığı sorunu haline gelmesi demektir.[4]

2.2. Borç Maliyetinde Değişme

Borçlanmanın genel kuralına uygun olarak devletin mali yapısındaki bozulma, riski arttırmakta dolayısı ile de kredi maliyetlerini de olumsuz yönde etkilemektedir. 1980 öncesi % 3'lerde seyreden ortalama kredi maliyeti 1983 sonrası dönemde iki katma çıkmıştır. Borçlanmanın nitelik değiştirmeye başlamasıyla birlikte 20 yıl civarında olan ortalama vade 1 Olara düşmüş, marjinal (cari) faiz oranı sürekli artmıştır (Tablo 4).

[3] Bağış Faktörü = (Kullanılan kredi) - (Anapara ve faiz ödemelerinin para piyasalarında geçerli faiz oranı ile iskonto edilmesi ile bulunan bugünkü değer)

[4] Dış borçların artmasını yalnızca kaynakların ötesinde büyüme çabalarına bağlayan görüşleri bu verilere göre bir kere daha değerlendirmek yararlı olacaktır.

Tablo 3
Orta ve Uzun Vadeli Dış Borç Kullanımı (milyor $)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Resmi Krediler (UV)	2.701	3.818	3.518	2.398	3.532	4.462	3.597	2.665
a. Uluslararası kuruluşlar	938	1.089	1.197	703	1.060	1.107	831	
b. ikili Anlaşmalar	1.763	2.729	2.321	1.695	2.472	3.355	2.766	
2. Ticari Piyasalar (OV)	1.365	2.010	4.540	2.192	1.315	1.161	3.526	6.160
a. Euromarket	1.346	1.665	3.060	742	555	266	278	2.192
b. Tahvil ihraçları	19	345	1.480	1.450	760	895	3.248	3.968
3.0V/UV(%)	50,5	52,6	129,1	91,4	37,2	26,0	98,0	231,1

KAYNAK: HDTM

Tablo 4
Dış Borçların Faiz Yapısı

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Toplam Borç Stoku	32.010	40.228	40.722	41.751	49.035	50.489	55.592	59.381
2. Faiz Ödemeleri	2.134	2.387	2.799	2.907	3.264	3.430	3.217	3.461
3. Ortalama Faiz Oranı **(2/1-%)***	6,7	5,9	6,9	7,0	6,7	6,8	5,8	5,8
4. Cari Faiz Oranı (%)**			7,0	7,9	8,9	7,9	5,7	5,6
5. Cari borçlanmada vade**			12	13	10	13		

KAYNAK: HDTM ve MB *** Faiz Ödemeleri/Borç Stoku** ****World Development Report 88-93**

Son iki yılda cari faiz oranının ortalamanın altına düşmesi ise iki nedenden doğmaktadır. Bir: bu dönemde dünya para piyasalarında faiz oranlan düşmüştür (Tablo 5). İki: Türkiye'nin kredi kaynaklan içinde -faiz oranı diğer OECD ülkelerinden daha düşük olan Japonya'nın payı giderek artmaktadır (Tablo 5 ve Tablo 6).

Burada vurgulanması gereken en önemli nokta şudur: Yukanda sayılan iki gelişme dolayısı ile ortalama ve marjinal kredi maliyeti azalırken, Türkiye'ye verilen kredilere uygulanan faiz oranlan ile aym piyasalarda aynı vade ve nitelikteki kredilere uygulanan ortalama faiz arasındaki fark giderek büyümektedir. Örneğin A. B. D. para piyasalarında benzer borçlanmalara uygulanan faiz % 6 ci-

varında iken, 1994 Mart'ında ihraç edilmek istenen global tahvilleri için Türkiye'den % 8 civarında bir faiz (libor+3,75) istermiştir. Yine 1994 başında Japonya'da satılan Samurai tahvilleri için % 5,25 faiz ödenecektir. Bu oran Türkiye'nin ortalama kamu borcu faizinin altındadır ve ortalamayı düşürecektir. Ancak aynı tarihte benzer tahviller Tokyo piyasasında % 3,5 faizle satılmaktadır. Kamu kesiminin mali yapısındaki bozulma sürdükçe bu farkın daha da artması kaçınılmaz olacaktır. Dünya piyasalarında faiz oranlarının yükselmesi ise cari işlemler açığında beklenmedik artışlara yol açacaktır.[5] Sonuç olarak kamu kesiminin mali yapısı düzelmedikçe, dünya piyasalarındaki faiz düşüşlerinden doğan geçici iyileşmeler gerek kamu bütçeleri gerekse ödemeler dengesi üzerinde faiz baskısını kaldırmaya yetmemektedir.

Tablo S
Borç Veren Ülkelerde Faiz Oranlan (%)*

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
A. B. D.	7.7	8.4	8.9	8.5	8.6	7.9	7	6
ALMANYA	5.9	5.8	6.1	7.1	8.9	8.6	7.9	6.6
JAPONYA	4.9	4.2	4.3	5.1	7.4	6.5	5.1	4
DİĞER	8.4	8.5	8.7	10.7	11.4	10.5	10	8.9

KAYNAK : IMF: International Financial Statistics and World Economic Outlook May'93. OECD: Economic Outlook.
* UV. devlet tahvili faizleri esas alınmıştır

2.3. Borç Kaynağında Değişme ve Kur Riski

Borçlanma iki risk taşır. Birincisi ödeme için gerekli likit kaynakların akışı ile ödeme süresi arasındaki farktan ya da bu kaynakların yetersizliğinden doğan likidite riskidir. İkinci risk ise ödeme ile bu ödemede kullanılacak kaynakların farklı paralar cinsinden olmasından kaynaklanan kur riskidir. Finansman gereksinimi arttıkça göze alınan risk de büyür. Türkiye'de de KKFA büyüdükçe borçlanmada bu riskler daha fazla gözardı edilir hale gelmektedir. Vade yapısındaki değişme, likidite riskini arttıran bir unsur olarak 2.1. numaralı kısımda ele alınmıştır. Kur riski ise dış borçlar ile döviz gelirlerinin farklı paralar cinsinden olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Turizm gelirleri de dahil olmak üzere Türkiye'nin döviz gelirlerinin çok büyük bir bölümü dolar ve mark cinsindendir.

[5] Anapara ödemeleri ve yeni kredi kullanımlarının hızla arttığı bu koşullarda cari faizde ortalama iki puanlık artış üç yıl sonra 1 milyar dolara yalan bir ek yük getirmektedir.

Bu durumda dış kredilerde de bu dağılımı korumak çapraz kurlarda olası değişmelerin olumsuz sonuçlarından korunmak bakımından önemlidir Oysa kamu açıklarının baskısı biran önce ve olabildiğince büyük miktarlarda dış kaynak sağlanmasını gerektirmektedir. Bu koşullarda en kolay ve diğer paralara göre biraz daha ucuz olan, Japon Yeni cinsinden borçlann toplam borçlara oranı yaklaşık iki kat artarak % 20'lere ulaşmıştır (Tablo 6).

Tablo 6
Dış Borçların Döviz İtibarı ile Dağılımı (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
USD	36.1	31.2	34.4	35.2	37.5	36.0	37.8	38.3
DEM	28.1	32.2	31.1	•	34.0	34.7	31.3	29.9
JPY	10.6	13.4	15.5	34.0 13.9	13.6	15.6	17.2	19.8
DİG	25.2	23.2	19.0	16.9	14.9	14.7	13.7	12.0

KAYNAK:HDTM
* Eylül sonu itibarı ile geçici veriler

Faktör hareketlerinin serbest olduğu koşullarda faktör fiyatlan eşitlenir. Dünya mali sistemi ile bütünleşmiş olan Japonya'da faiz oranlarının düşüklüğü nedenleri üzerinde durmak gerekir. Bilindiği gibi yen dolar karşısında, zaman zaman dalgalanmalar gösterse de, genel olarak yükselme eğilimindedir. Faiz oranlanndaki düşüklüğe karşı, Japon ekonomisinin bugün içinde bulunduğu bunalımın nedenleri arasında birinci sırada bu parite gösterilmektedir. Yen'in önümüzdeki dönemde yine değer kazanmaya devam etmesi de uzak olmayan bir olasılıktır. Bu olasılık karşısında, dış borçlanma küçümsenmeyecek bir kur riskine girilmektedir. Örneğin Türkiye'nin dolar ya da mark yerine yen ile borçlanmaktan doğan faiz kazancı yılda yüzbin doların altındadır. Buna karşılık yen'in dolar karşısındaki parkesinde 10 puanlık bir değişme dış borç stokunda 1,2 milyar dolarlık bir artış yaratacaktır. Böyle bir durumda kamu kesiminin borç yükündeki artış 1994 bütçesi vergi gelirlerinin dörtte üçünden fazladır.

3. KKFA, FAİZ ORANI VE DÖVİZ KURU

3.1. Sorun

Dış borçla finanse edilen kamu açıklannın dış ödemeler üzerindeki etkisi, bu borçlann anapara ve faizlerinin ödemeler dengesi üzerindeki baskısı yolu ile

doğrudan ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık iç borçla finanse edilen açıkların etkisi faiz oranlan ve döviz kurlanndan geçer ve dolaylı olarak bütün makro dengelerle birlikte dış dengeyi de değiştirir. İç borçlanma ile finanse edilen kamu açıklannın ilk makroekonomik etkisi faiz oranlannda artıştır. Atıl fonların bulunmadığı, tasarruflann yatınmlardan küçük olduğu koşullarda yeni borç bulmanın tek yolu faizi arttırmak olacaktır. Nitekim Türkiye'de kamu açıklannın büyümesine bağlı olarak faizler hızla tırmanmıştır (Tablo 7). Faizlerdeki artış ise kısa vadeli sermaye girişleri yolu ile döviz kurlannı etkilemekte, TL'nın aşın değerlendirmesine yol açarak dış ticaret ve diğer otonom kalemlerde bozulmaya yol açmaktadır. Aşağıda faiz artışlannın ve döviz kurunda değişmelerin dış denge üzerindeki etkileri ayn ayn ele alınacaktır.

Tablo 7
Spekülatif Para Hareketleri ile İlgili Göstergeler

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
İç Borç Ort. Faizi (%)*	47.12	50.28	65.54	59.84	59.90	88.03	697.98	85.54
USD Yıllık ort. Artış Oranı (%)**	28.8	27.8	66.6	48.9	22.9	59.9	64.7	59.7
Açık Pozisyon Kazancı (%)***	14.2	17.6	0.0	7.3	30.1	17.6	20.2	16.2
USD yıllık faiz oranı *»*»	7.7	8.4	8.9	8.5	8.6	7.9	7.0	6.0

KAYNAK : * HDTM. 3 aylık hazine bonosu yıllık bileşik faizi
** Merkez Bankası
*** (1+İç Borç Faiz Oranı) (1+USD Yıllık Artış Oranı)
****Bkz:(Tablo4).

3.2. Faiz Oranında Artış

KKFA'nın yol açtığı iç borç artışları ve buna bağlı olarak faiz oranlanndaki yükselme dış denge açısından iki önemli sonuç doğurmaktadır.

3.2.1. Türkiye ile dünya para piyasalan arasında ortaya çıkan büyük getiri farkı Türkiye'ye önemli miktarda spekülatif para akışına yol açmıştır. Tablo 7'den açıkça görüleceği gibi, incelenen dönemde dolarla borçlanıp, TL'smı iç piyasada yüksek faizle kullanmanın getirişi dünya para piyasalanndaki getirinin iki ile üç katı arasında değişmektedir. Riski sıfır getiri ise hızla artan kamu borç senetleri ise bu spekülatif çevrimin sürdürülmesi için uygun araçlar haline gelmektedir.

Bu hareketler cari ödemeler bilançosunda kısa vadeli sermaye girişi artışlan olarak görülmekte (Tablo 1) ancak uzun dönemde dış borç servisi hızla artmaktadır. Kısa vadeli sermaye girişleri, spekülatif ve verimsiz alanlarda kullanılması nedeni ile ekonomiye katkıda bulunmamakta, borç servis/GSMH oranlan

yükselmektedir. Kamu açıklarının büyümesine paralel olarak artan iç borçlanma gereği bu spekülatif eğilimi beslemekte ve bankalar sistemini kısa vadeli dış borçlan iç borçlanmaya dönüştüren bir mekanizma haline getirmektedir.

3.2.2. KKFA'na bağlı faiz yükselişleri ikinci etkisini doğrudan dış ticaret üzerinde göstermektedir. Yüksek faizler Türkiye'de yerleşik kişiler için dövizle borçlanmayı özendirdiği kadar, dış para piyasalannda da -risk sının asılana kadar- borç vermeyi özendirmektedir. İncelenen dönemde, dövizle borçlanmaya olanak sağlayan çeşitli finansman biçimleri hızla gelişmiştir. Örneğin geçtiğimiz yıl leasing yolu ile yapılan ithalat 4 kat artmıştır. Bu nedenle toplam sabit sermaye yatınmlarında önemli bir değişiklik görülmezken yatınm mallan ithalatı hızla artmaktadır (Tablo 8)[6]. Bu durum 1993 yılında yaşanan "ithalat patlaması "mn en önemli nedenlerinden biridir.

Tablo 8
Sabit Sermaye Yatırımları İçinde İthalatın Oranı

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
1. S. Sermaye yatırımları (mil.TL)*			12.702	10.783	11.448	11.969	12.184	11.847
2. Artı; hızı (%)				-15,1	6,2	4,6	1,8	-2,8
3. Yatırım Mallan İthalatı (mil.$)	3.474	3.816	3.989	3.845	5.790	6.053	6.772	
4. Artış hızı (%)		9,8	4,5	-3,6	50.6	4.5	11.9	

KAYNAK : Yatırımlar: DPT. İthalat DİE
* 1988 fiyatlarıyla

3.3. Reel Kur Etkisi

KKFA'dan dış ticaret açığına giden sürecin en önemli ikinci değişkem de TL'nın reel kurudur. Kamu açıklarının yol açtığı faiz artışlan, yukanda belirtilen mekanizma içinde "sıcak para" olarak adlandınlan spekülatif para girişlerini hızlandırdıkça, ticari banka rezervleri ve özel kesimin elinde bulunan döviz miktan da artmaktadır (Tablo 9). Türkiye'de son yıllarda görülen cari işlemler açığı büyürken gerek tiraci gerekse resmi rezervlerin artışının arkasında bu "sıcak para" hareketleri vardır. Döviz arzındaki bu artış, enflasyondaki hızlanmaya karşın döviz fiyatlannın aynı oranda artmasını engellemiş ve TL'nin reel olarak değer kazanmasına yol açmıştır (Tablo 9).

Reel kurdaki gelişmeler ithalat ve ihracat üzerinde farklı etki göstermektedir. Türkiye'nin ihraç mallannın dış piyasalardaki fiyat esneklikleri oldukça dü-

^ Dolar cinsinden yatırımlardaki dalgalanmalar TL'nın reel kurundaki değişmelerden kanaklanmaktadır.

Tablo 9
Reel Kur Dış Ticaret İlişkisi

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
Toptan Eşya Fiyat Artışı (%)•	30.7	32.8	• 70.5	63.9	52.3	55.4	62.1	58.4
USD Yıllık Ort. Artış Oranı (%)*	28.8	27.8	66.6	48.9	22.9	59.9	64.7	59.7
Tartılı Efektif Reel Kur**			60.6	75.4	78.5	73.5	73.7	74.3
İthalat Artış Hızı (%)*	-5.0	27.1	1.1	16.7	41.1	-7.0	9.9	28.9
İhracat Artış Hızı (%)*	-8.1	36.1	15.6	-1.2	10.6	4.9	9.0	4.8
Ticari Rezerv Artış Hızı (%)**	14.0	23.2	30.3	7.1	27.0	47.1	30.8	39.2

KAYNAK: * DİE
** Merkez Bankası

şüktür.[7] Bu nedenle reel kurun ihracatı çok fazla etkilediği söylenemez. Geçmişteki başarının ve son yıllardaki mütevazi artışların nedenlerini başka değişkenlerde aramak gerekir. Ancak ithalat, özellikle de tüketim mallan ithalatı reel kurdan doğrudan etkilenmektedir. Bu etki, yukanda sözü edilen döviz üzerinden borçlanma ile finanse edilen ithalat artışlan ile birleştiğinde 1993 yılının 30 milyar dolarlık ithalat hacmine ulaşılmaktadır.

Kamusal ithalatın reel olarak ucuzlaması ise yukanda açıklanan olumsuzluklar arasında, kamu açıklan üzerindeki tek olumlu unsun olarak görülmektedir.

4. GENEL DEĞERLENDİRME

Buraya kadar 30 milyar dolarlık dış borç stokunun ikiye katlanarak 60 milyar dolara çıktığı, 3 milyar dolarlık dış ticaret açığının yaklaşık 5 kat arttığı, yıllar içinde dalgalanmakla beraber, ortalama olarak 1 milyar dolar civannda seyreden cari işlemler açığının 6 milyar dolann üzerine çıktığı "kısa" bir süreç incelenmiş ve Kamu açıklannın bu süreçteki rolü değerlendirilmeye çalışılmıştır. Açıktır yukandaki sonuçlann ortaya çıkmasında bu açıklann rolü çok büyüktür, hatta zaman zaman dış dengedeki olumsuz süreci belirleyici olmaktadır. Ancak etki tek yönlü değildir. Dış dengedeki olumsuz gelişmeler, özellikle de sermaye hareketlerinin birkaç yıl sonraki kamu bütçeleri üzerinde yarattığı baskının da dikkate alınması gerekir. Örneğin 1994 yılında yalnızca konsolide bütçeden ödenecek olan ana para ve faiz ödemelerinin 1994 yılı ortalama dolar kuru üze-

[7] **Bu konudaki ampirik bulgular için; ERSEL, H-TEMEL,** A., **"Türkiye'nin 1980 Sonrası Dışsatım Başanmımn Değerlendirilmesi Üzerine Bir Deneme", Toplum ve Bilim, sayı: 27, güz 1984, sh. 107-130.**

rinden hesaplanan Tl karşılıktan 200 trilyon TL'lık bütçe açığından daha büyüktür. Bu durumda şu iki sorunun da yanıtlanması gerekir. Bir; dış açık-kamu açığı sarmalının başlangıç noktası neresidir? Bu sürecin sonumlusu kimdir? İki; herhangi bir biçimde kamu bütçelerinin denkleştirilmesi, finansman açığının ortadan kaldınlması sorununu tümüyle çözebilecekmidir?

Birinci sorunun yanıtını 1983 yılında başlayan 'dışa açılma', 'uluslararası mali sistemle bütünleşme' hedeflerinde ve bu hedeflerle bütünleşen gösterişçi-populist politikalarda aramak gerekir. Bu politikalarla ekonominin reel sektörünün hazır olmadığı bir mali yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bugün reel göstergelerde bir bozulma olmaksızın ortaya çıkan kriz, on yıl önce başlayan bu reel sektör-mali sektör uyumsuzluğunun bir sonucudur. Ekonominin reel gelişme hızım çok aşan bir hız ve acelecilikle konvertibiliteye geçilmiş, bunun için ne pahasına olursa olsun rezervleri arttırma politikası izlenmiştir. Cari işlemler açığı gözardı edilerek artan "brüt" rezervlerle öğünülmüş, 'sıcak para' girişi bir ekonomik basan ve uluslararası itibar göstergesi sayılarak teşvik edilmiştir. Bu yaklaşımla, başta telekomünikasyon olmak üzere, hedeflenen mali yapı için kaçınılmaz sayılan yatınmlar hızlandırılmış, bu yatınmlann finansman kaynaklan ve finansman maliyeti üzerinde durulmamış, bu amaçla dış borçlann hızla artmasından çekinilmemiştir. Daha sonraki yıllarda ise, bu kolay ve cesur borçlanma alışkanlığı, popülist politikaların dış kaynaklarla finansmanına dönüşmüştür. Ancak burada gelişmenin simetrik olmadığını da belirtmek gerekir. Bugün mali ve reel sektörler arasındaki uyumsuzluğun yarattığı kriz on yıl öncesine dönülerek geçiştirilemez, hatta bu konuda geri dönüş olanağı yoktur. 32 sayılı karar üzerindeki tartışmalar da bu açıdan değerlendirilmelidir. Bugün vanlan noktada kısa dönemde konvertibiliteyi kısıtlayacak her girişim kilizin daha da ağırlaşmasındanbaşka sonuç vermeyecektir.

Sürecin geriye işlemeyişi ikinci sorunun yanıtını da vermektedir. Kamu açıklannı kapatıp borçlanma gereklerini azaltarak faizleri düşürmenin ilk etkisi spekülatif paranın ülke dışına çıkışı, dviz kurunda yükselme ve buna bağlı maliyet enflasyonudur. Açığın kapanması ancak reel sektörün cari işlemlerde fazla yaratacak biçimde yapılandınlması ile eşanlı olduğu takdirde etkin sonuç verecektir. Kısaca sorun yalnızca bütçe politikalan yada yalnızca mali piyasalarda çözülemez. KKFA ekonominin diğer kesimlerinden bağımsız bir bütçe sorunu değildir. Yanlış makroekonomik politikalara ortaya çıkardığı bu sonuç bütün makro dengelerin eşanlı olarak yeniden kurulmasına bağlıdır. Bunun adı da -artık .unutulan ve modası geçmiş sayılan- iktisadi planlamadır.

TARTIŞMALAR

Yılmaz Büyükerşen

Efendim Sayın Sonat'a da teşekkür ediyoruz. Şimdi sorularla ve yorumlarla tartışmayı açıyorum

İzzettin Önder

Değerli konuşmacılara çok teşekkür ederim, çok aydınlatıcı konuşmalar oldu doğrusu. Ben müsaadenizle tekrar mutluluğumu ifade edeyim, çünkü ben hep şunu söylemek istiyordum ve galiba insanlar egoist oluyor, doğruluğunu görünce inanmaya başlıyor. Bugün içinde yaşadığımız krizi de bir kamu kesimi finansman açığı, ya da borçlanma açığı, ya da krizi olarak görmüyorum. Bu, büyük bir ekonomik krizin yansımasıdır, çünkü kamu kesimi sistemin sıcak karnıdır ve orada yansır bu işler; en kolayı olduğu içindir de orada yansır, ve orada yansıdı. İkinci boyutunu Sayın Sonat meslektaşım çok güzel koydular. 1980 büyük bir sorumluluk taşıyor bu konuda gerçekten. O kararları alan o dönemin yöneticileri bir koşulla aklanıyorlar gibi geliyor bana. Bundan sonraki kararlarımız için de bunu çok iyi bilmemiz lazım. Türkiye'ye dayatılmış kararlardı onlar aslında. Son derece önemli, çünkü Türkiye bir finans periferisine itilecekti. Şimdi ben bir soru sorayım müsaadenizle Sayın Sonat'a, bunu ben anlamıyorum ve kafamda bir yere oturtamıyorum. Sabah bir Domar hipotezinden bahsettik, o hipotez şunu söylüyordu: Eğer bir ülke reel kalkınmasının üzerinde faizle bir borç alırsa, bu sürdürelemez bir koşula iter o ülkeyi, yani kendi dinamiğinde açılmaya başlar. Şimdi Türkiye'yedeki risk giderek yükseldiğinden dolayı, giderek yüksek faizlerle borç verilecektir. Ve bu 1980 ortalanndan itibaren başlamıştır. Anladığım kadarıyla, Türkiye gerçekten sanırım 1986'den, 1987'den itibaren kesinlikle reel kalkınma hızının üzerinde reel olarak borçlanmaya başlanmıştır. Bu kamunun hatası değildir, bu özel sektörün olayıdır. Kamuya yansımış özel sektör, hatta doğrudan doğruya özel sektörün kendi hatasıdır. Bugün Türkiye'nin borcu 70 milyar dolar değildir, toplamı sadece bendeki rakamlarla 110 milyar dolardır. Bu da bizim bildiğimiz miktardır. 70 milyar dolar hazinenin borcudur sadece. Şimdi ben şunu sorayım müsaadenizle ve bunun cevabını lütfen rica edeyim: Türkiye'de risk payı arttıkça giderek yüksek faizle borçlanmaya başlayacaktır. Bugün % 16 dediniz, öyle değil mi efendim? %15 diyelim buna, ortalama %10 diyelim istiyorsanız. Türkiye ortalama % 10 kalkınma hızını tutturmadığı sürece biz Domar hipotezinin koşullanna çoktan beri girmiş vaziyetteyiz. Nedir buradan çıkış yolumuz? Ben bunu anlamı-

yorum ve dehşete kapılıyorum. Şöyle bakıyorum: Bir Almanya borç alabilir. Amerika borç aldı mesela. Laffer eğrisi Amerika'da çalışmadı. Ve Amerika'da dolara hücum etti insanlar. Fakat Amerika bunu çok güçlü kullandı, çok akılcı kullandı ve gerçekten bugün Japonya'nın önüne geçmiş vaziyette olduğunu öğreniyoruz. Teknolojisini yeniledi. Biz bu paralan aldık, gerçekten Sayın Sonat'm belirlediği gibi, tükettik diyelim çok amiyane ifadesiyle. Ve şimdi de şiddeüi bir şekilde almaya mecburuz bunu. Fakat bize artık yüksek faizden borç veriyorlar. Zaten bizim kredi notunu düşürmelerinin anlamı da budur. Biz böyle bir talepte bulunmadık. Onlar durdurdular, aslında gayet güzel giden bir atlı kanncayı durdurdular, frene bastılar. Bunun anlamı şudur: Onlar diyorlar ki, siz bizden mal alıyorsunuz, bizden para da alıyorsunuz, buna güzel güzel faiz ödüyorsunuz, ama şimdi biraz daha yüksek faiz lütfen. Bütün hadise bu gibi geliyor bana. Nitekim Japonya bizim notumuzu düşürmedi o esnada. Şimdi biz bu borcu nasıl ödeyeceğiz? Ekonomik kalkınmamızı nasıl yapacağız? Çünkü bizim aldığımız borcun reel faizi reel kalkınma hızımızın sanıyorum belki 4-5 misli. Domar hipotezinden biz nasd kurtulacağız? Teşekkür ediyorum efendim.

Yılmaz Büyükerşen

Sayın Önder, cevaplanmasını istediğiniz spesifik bir konuşmacı var mı?

Arslan Sonat

Peki efendim, özür dilerim. Sayın Önder'in sorusuna yanıt vermek çok zor, teorik olarak çok iyimser bir yanıt verebilirim. Denir ki, bunun belli bir kuralı vardır, aldığınız parayı sermayenin marjinal verimliliğinin faiz oranından yüksek olduğu yatırımda kullanırsanız, hem parayı geri ödersiniz, hem de faizim, olur tabii. Ama marjinalsa ve marjinal kelimesiyle. 65 milyarlık borç, her sene 11 milyar, 1995 yılında benim hesabıma göre 10 milyar diyelim, 10 milyar borcun, Sayın Hocam'ın söylediği gibi, %3'lerde olduğunu söyleyelim reel büyüme hızının, %3'lerin altında faizle alması mümkün değil. 10 milyar çok büyük para. Türkiye'nin milli geliriyle oranladığınız zaman, bundan nasıl çıkar? Teorik olarak çıkar da, siyasi olarak fizibl değil, yani herkesin kemerlerim, boynunu, kıravatını sıkarsanız, insanlann beş ekmeğini bire indirirseniz çıkar. Bunun dünyada örnekleri de var. Ama bu bugünkü politik yapı içinde fizibl değildir, olmaz. Yapılabilir değildir. Yapılamaz. Bunu kimse uygulayamaz. Bunu uygulayacak belli yapı vardır. Kriz derinleştikçe, krize girildikçe, bu borç da ödenecek. Hem alacaklılar gırtlağınıza yapışıyor, hem bunu ödeyeceksin diye, hem yeniden borç almak için bunu ödemek zorundasın diye. Hem de kibar deyimiyle dış ödemeler

bilançolanndaki net hata ve noksan yavaş yavaş yükseldikçe, büyük paralar İsviçre bankalarına, orta paralar banka kasalarına, küçükler de yastık altına girdikçe, bu borçların ödenmesi gerekiyor. O zaman başka bir siyasal yapı tercihi ortaya çıkıyor. Bu bizim konumuz olmadığı için söylemedim bunu, ama bu bir şeyle mümkün. Bunun çözümü bir tek şekilde, yani demokratik yapı içinde vardır. Bundan zarar gören bütün insanlar, bu orta seçmen grubu dahil olmak üzere akıllarını başlarına toplayıp -öyle kolay kurtuluşu yok da-, çok uzun, çok sıkıntılı bir süreci göze alıp, ama bir daha tekrar etmeyecek bir şekilde çözerler. Onun yolu var. Onun yolu vardır, ama onun dışında demokratik yol içinde bugünkü popülist politikalarla kolay çözümü olduğunu ben zannetmiyorum.

Yılmaz Büyükerşen

Sayın Tezel..

Adnan Tezel

Teşekkür ederim Sayın Başkan, tertipleyenlere de ayrıca teşekkür ve takdirlerimi arz ediyorum. Gelecek yılki ev sahiplerine de şimdiden kuvvet ve cesaret temenni ediyorum. Şimdi Veysi Bey'in görüşmesiyle bağlantılı ufak görüşme olacaktır, bunu bir soruya bağlayacağım, o da şu: Kayıt dışı ekonomi üzerinde bugünlerde pek fazla konuşuluyor ve bu toplantının ana teması olan KKFA ile de bir bağlantı kuruluyor. Bu kayıt dışı ekonomi meselesi bugünün yarattığı bir mesele olmasa gerek. Bu evvelden beri olagelen bir hadise. Burada ikinci bir hadiseyi vurgulamak lazım. Kayıt dışı ekonomi ile yeraltı ekonomisi, illegal ekonomi arasında bir fark olması lazım. Bu ikisini biraz karıştırıyoruz gibi geliyor bana. Şu anda bu yeraltı ekonomisi meselesi gerçekten gündemde. Bizim de gündemimizde, uluslararası maliye çevrelerinin de gündeminde. Hatta Uluslararası Maliye Enstitüsü'nün geçen yılki toplantısını özellikle bu konuya hasretti ve bu konuda çok geniş görüşmeler yapıldı , çok değerli tebliğler sunuldu. Bunu bir kaynak olarak arkadaşlarımın dikkatine sunmak istiyorum. O vakit iki şeyi elde etmek gerekiyor gibi geliyor bana: Biri kayıt dışı ekonomi, biri de illegal ekonomi. Bu anda Veysi Bey bunu ortaya koydular. Vergi dışı olmak, bazı hallerde öyle olsun istendiği içindir. Götürülükte vs.de olduğu gibi, bu bir potansiyel ve gerçekten kayıt dışı, ama bu illegal değil.

Meseleyi illegal olarak aldığımız vakit, burada da karşımıza iki problem çıkıyor: Biri, sabahleyin de telaffuz edildi, mafyayla uğraşmak, mafya. Silah kaçakçılığı, uyuşturucu. Burada da mesela bir vergi potansiyeli vardır diye mi

bakıyoruz, yoksa bunu ortadan mı kaldırmak istiyoruz? Buradaki mücadelemizin alanı çok tehlikeli yerlere gidiyor. Öbür tarafta vergi kaçağı daima var, ve bunun üzerine şöyle veya böyle gidilir. İllegal ekonomiyle uğraşmak zaten vergi hukukunun uğraşı alanı içinde. Bizim temel ilkemiz var, vergi ehliyeti kavramımız var. Paranın pisliği, temizliği onun üzerinden vergi alınmasını etkilemiyor. Kötü yerden aldınan para bütçe harcamalan içinde örneğin cami inşaatına sarfedebiliyor. Ama illegal ekonominin üzerine, bir organize suç meselesinin üzerine gittiğimiz takdirde, maliyecilikle başka şeyler birbirine kanşır gibi geliyor bana. Böyle bir endişem var. O zaman zannederim bizim bakış açımız içinde sorun, bir kere kayıtlı ekonomiyi şu anda zaten mevcut kayıtlı ekonomiyi ne ölçüde kavrayabildiğimiz; bırakın kayıt dışı ekonomiyi, şu anda kayıtlı ekonomiyi vergi meselesi içine ne şekilde çekebiliyor olmamız. Tekrar ediyorum, bunun dışında alanımızı genişlettiğimiz takdirde o vakit de illegal, organize suç örgütleriyle karşı karşıya gelmek gibi bir mesele var. Bu zannederim maliyenin boyutlannı aşar. Ve burada bir endişe gündeme geliyor, o konuda ben tebliğ sahibinin görüşünü almak isterim. İfrat-tefrit meselesi var. Kayıt dışı ekonomiyi kayıt içine almak için şu anda birtakım kanunların hazırlanmakta olduğu gibi bazı söylentiler dolaşıyor. Kayıt dışı ekonomiyi kayıt içine alayım derken, meseleyi öbür tarafa çok aşın götürüp bu sefer de tekrar bir tür maliye engizisyonu yaratabilir miyiz, yahut da böyle bir tehlike olabilir mi? Yani meselenin bir de öbür tarafı var. Biz daima bir taraftan kalkarken, öbür tarafa da konarken, bu aradaki uçlan yakalamakta bazen zaafa düşebiliyoruz. Teşekkür ederim.

Yılmaz Büyükerşen

Teşekkürler Sayın Tezel. Buyurun.

Veysi Seviğ

Gerçekten Hocamız son derece doğru ve hassas bir noktaya değindi. İllegal ekonomiyle maliyecinin uğraşması söz konusu değil, çünkü o kriminal bir olay. Kriminal olay üzerinde kamu düzeninin son derece önemli bir ağırlık hissetmesi lazım. O konu ayrı bir konu ve kamu hukukunun ilgili dallarında, bununla ilgili tedbirler devletin emniyeti, gümrüğü, çalışma sistemi ayn bir olay. Kayıt dışı ekonominin vergiye yönelik olarak kayıt içine alınması konusunda da, birincisi, kayıt dışı ekonominin önlenmesiyle ilgili böyle bir tek kanun çıkıp, böyle bir maddeyle filan kayıt dışı ekonomi yasaktır, kayıt dışı ekonomi şu kadar cezalandınlır filan demesi ile bu olayın halledileceğinin düşünülmesi son derece yanlış. İkincisi, benim tebliğimi sunarken bir konuyu bilerek atladığım

bir nokta kayıt dışı ekonominin hesaplanabilirliği olup olmadığı. Burada çeşitli yöntemler uygulanıyor ve Devlet İstatistik Enstitüsü'nün Sayın Başkanı'yla Başkan Yardımcısı fevkalade ilginç bir noktadan hareketle karşılıklı sorgulama yönteminden yararlanarak hesaplama yapma çalışması içindeler. Kayıt dışı ekonominin önlenebilmesi için böyle tek bir kanun çıkmaz, esasında bir ayrı hukuk dalı veya hukuk dallan kayıt dışı ekonominin kayda alınması konusunda hükümlerle donatılabilir. Şöyle ki, Türk Ticaret Kanunu'nda, Borçlar Kanunu'nda, Sermaye Piyasası Kanunu'nda değişiklikler yapılabilir. Basit bir örnek vermek istiyorum: Sayın Ticaret Bakanı'nın bana lütfedip yazdığı 26 Haziran 1992 tarihli bir mektupta şu sözcükler var: Ölmüş insanlar üzerine şirketler kuruluyor, bu şirketler hayali ihracat yapıyor, sonra bu şirketlere bir de bakıyorsunuz ki yöneticileri yok, kuruculan ölmüş insanlar, şirket açıkta bir hayali ihracatın kahramanı olarak kalıyor. Bunu Sayın Ticaret Bakanı'nın bana yazmış olduğu bir mektuptan öğreniyorum. Bu olaylar mahkemelerimizde var ve bu ayn bir hukuk dalının konusu. Muhasebe kurallan, ciddi hesaplann tutulması ayrı bir hukuk dalının konusu. 1993 yılının başından itibaren Avrupa Topluluğu'nda ayn bir dal olarak bir muhasebe hukuku oluştu. Vergi ayn bir olay. Vergi normal özel hukuk ve kamu hukuku kurallanna göre tutulmuş, belirlenmiş gelir ve kazançlar üzerinden devlete bir pay aktarma. Onun kurallarını da Anayasa tanımlamış. Kayıt dışı ekonomiyi önlüyoruz diye beş maddelik yasa tasansı hazırlarsak, o da askıda kalan bir kanun olacaktır ve hiçbir etkinliği olmayacaktır. Zaten böyle bir şey olması da söz konusu değil. Ama bizim gibi ekonomilerde bu tür olayları yaratanlar ve kahraman olanlar da var, bunu da kabul etmemiz lazım. Örneğin Pakistan'da, en önemli genel müdürlük rüşveti önleme genel müdürlüğüdür ve son derece görkemli bir binada, en fazla rüşvet yenen yerdir. Ve bunu kanunla kurmuşlar. Birisi filanca rüşvet yedi derse, mahkeme bir tek o delille kılıca vuruyor adamı. Ama hiç kimse de rüşvetten kılıca vurulmuyor. Şimdi maalesef hastalığa doğru teşhis koymak gerekiyor. Son derece geniş bir çalışma platformu var, çok yönlü bir çalışmayı gerektiren bir olaydır, kayıt dışı ekonomi bugünden yarma düzeltilemez. Geçmişte de var ve olacaktır, ama hukuk bütün hukuk paketi içerisinde kayıt dışının düzeltilebilmesi için çalışmalar ve düzenlemeler yapılabilir. Kayıt dışının giderilebilmesi için de alt yapı hazırlanır, ondan sonra zaman içerisinde oransal olarak bu düşülebilir. Biz bunun tam tersini yaptığımız için kayba uğruyoruz. Zaten kayıt dişilik bir hukuki işlemdir. Bazı ülkelerde vergi kaçırma kriminal ceza hukuku bünyesindedir. Siz zatı âliniz çok iyi biliyorsunuz, bazı ülkelerde ekonomik suça ceza verilmemesi ve özel hukukta da bu olanağın kayıt dışılığa sağlanabilmesi için

her türlü kolaylığın getirilmesi düşüncesi var. Hemen şunu söyleyeyim, siz de biliyorsunuz, Ticaret Kanunu'nda değişiklik yapılmasını öngören tasarıda şirketlerin 1/4 sermaye blokajının gereksiz olduğu konusunda da bir hüküm var. İşte sizi kayıt dışılığa iten bir başka olay! Adam sermayesiz "paper company" kuracak, bunu hazırlıyorsunuz, bu dalga dalga gidecektir. Hocam, tamamen haklısınız, son derece doğrusunuz, ben de sizin gibi karşısındayım. Olmaz. Hayale kapılmayalım. Teşekkür ederim.

Yılmaz Büyükerşen

Sayın Nevzat Saygılı.

Nevzat Saygılı

Bir sorum Sayın Karakaş'a. Belki dinlerken tam kavrayamadım, o açıdan bir lütfeder açıklarsa yararlı olur. Avrupa Birliği'nde topluluk üyesi ülkelerde kamu kesimi finansman açığının reel ekonomi üzerine çok fazla etkili olmadığını herhalde biraz da rölatif olarak söylediniz. Etkili olmadığını ifade ettiniz ama bunun nedeni üzerinde durmadınız, veya ben tam algılayamadım. Kamu kesimi finansman açığı reel ekonomi üzerinde niçin o kadar etkili değil? Kanımca bütçe açığının büyüklüğü nedeniyle. Nitekim Maastricht'le bunun %3'le sınırlandırılması da bunu ifade ediyor gibime geliyor. O konudaki değerlendirmenizi almak isterim. Sayın Seviğ üstadıma hem sorum, hem de bazı ilave açıklamalarım olacak. Lütfettiler, benim o konudaki çalışmalarımdan da bahsettiler. Kendi çalışmasında da kullanmışlar. Kayıt dışı ekonomi -tabii kavram olarak sizlerin yanında onu söylemek gereksiz-kavramı biraz karıştınlıyor. Kayıt dışı ekonomi, vazgeçilen vergi, kaçırılan vergi, illegal sektör gibi konular. Ancak olaya vergi boyutu açısından baktığımız zaman biraz farklı bir değerlendirme yapmak gerekir gibime geliyor. Siz özet çalışmanızın 6. sayfasında bunun nedenlerini sıralamışsınız; özellikle böyle bir vergi kayıplarının, kaçaklarının nedenlerini ben iki grupta toparlıyorum (siz orada yedi, sekiz başlık sıralamışsınız). Bunlardan birisi götürü sistem, öbürü de vergi istisna ve muafiyetleri veya indirimler dediğimiz olay. Ben meseleyi biraz tersinden algılıyorum. Kayıt dışı ekonominin mevcut vergi sisteminin bir sonucu olup olmadığı sorusunu sormak gerekir. Şu andaki vergi manzarası, şu andaki vergi yapısı, kayıt dışı ekonomiyi kendiliğinden yaratmıyor mu, yani birisi nedeni, birisi öbürünün sonucu değil mi? İzninizle sizi rakama boğmadan bir iki örnek vermek istiyorum. 1993 Mart'ı itibariyle alınan gelir vergisi beyanname özetlerine bakıyoruz, 5.420.000 ücretlinin ödediği toplam vergi 45.6 trilyon. 1993 Mart ayı itibariyle, daha 92 dönemi-

ne ait olup, 93 Mart'ı baz olarak alırsak, bir ücretlinin ortalama ödediği vergi 8.425.000 lira oluyor. Aşağı yukarı ayda 700 bin Ura bir vergiye tekabül ediyor. Milli gelir açısından konuya baktığımızda, ücretli kesim milli gelirin % 35-36'sını elde ediyor. Ama aynı ücretli kesim gelir vergisinin %56'sını ödüyor. Diğer yüklendiği vergileri saymıyoruz, sadece ödediği gelir vergisi olarak %56'sını ödüyor. Bu bir kayıt dışı ekonomiye kaçışın nedeni değil mi? Bir başka örnek vermek istiyorum. Sayın Seviğ ziraatten örnek vermiş. Tarım kesimi milli gelirin %15-16'sını teşkil ediyor. Stopaj dahil toplam gelir vergisinin %3-4'ünü ödüyor. Bu kayıt dışı ekonominin bir sonucu. Kayıt dışı ekonomi böyle bir vergi sisteminin, böyle bir vergi manzarasının sonucu. Götürüler için bir yıllık vergi 598 bin lira. Tabii ben total ortalama alıyorum; bu, kalkınmada öncelikli yöreler, büyük şehirler itibariyle farklılıklar arz ediyor. Faiz açısından bakarsak, rant ekonomisi diye son yıllarda ve son günlerde özellikle tartışma konusu olan rant ekonomisine baktığımızda, faiz milli gelirin yaklaşık %9-10'unu teşkil ediyor. Faizden aldığımız vergi sadece %5. Bu da gelirle vergi bağlantısında bir farklılığı veya kayıt dışına gitme zorunluluğunu ortaya koymuyor mu? Manzarayı şöyle noktalayacağım: Bir ücretli yaklaşık 18 beyannamelinin vergisini ödüyor. Bir de beyannameliyle ilgili örnek vermek istiyorum. Toplam 2 milyona yakın beyannameli mükellef 1993 Mart ayında sadece 9 trilyon lira vergi ödemiş. Bir beyannameli mükellef başına düşen vergi yılda 4.600.000 lira. Bu vergide de ticari kazanç çok önemli bir yer teşkil ediyor. Rakamlan yuvarlayarak söylüyorum, gelirlerin %90'ı hayat standardında beyan edilmiş. Böyle bir olgu kayıt dışına kaçışı tahrik eden faktör değil mi? Dolayısıyla, bu manzara bizi şöyle bir farklı nedenlere bizi götürmez mi diye kendi kendime soruyorum. Acaba gelir vergisi açısından özellikle, Türkiye'de vergi oranlan yüksek değil mi? Bu konuda özellikle OECD üyesi ülkelere baktığımız zaman -ki oralarda vergi indirimi şeklinde farklı sıfır taban uygulaması var- vergi indirimi olduğunu görüyoruz. Değişik enstrümanlar kullanılıyor. 2 veya 3 ülke var ki vergi tabanı, vergi eşiği, gelir vergisinde %25'den başlıyor. Bunlar da İspanya, Belçika gibi ülkeler. Ama, Amerika, Kanada, İngiltere, Fransa vs. tüm gelişmiş ülkelere baktığımızda, Kıta Avrupası'na baktığımızda, özellikle gelir vergisi ilk diliminin daha düşük noktadan başladığını görüyoruz. Yani çok yüksek bir vergi eşiği % 25'den başlayan bir vergi eşiği. Altı tane götürüye eşit vergi ödeyen bir asgari ücretli açısından bakarsak, %25'den başlayan bir vergi eşiği böyle bir kayıt dışına kaçmayı tahrik etmiyor mu? Dolayısıyla, bizim vergi sistemi maksimum oranlar, minimum oranlar ve vergi dilim sayısı itibariyle yeniden gözden geçirilmelidir. Vergi dilim sayısı için bir şey söylemiyorum. 6 dilim, 7 dilim

oldu bu sene, o açıdan değerlendirme yapıyorum. Uygun bir sayıdır, kişisel olarak ifade ediyorum. Ama özellikle maksimum ve de özellikle minimum oran vergi eşiği açısından Türkiye'de gelir vergisinin başlangıç dilimi gerçekten kayıt dışına kaçışı tahrik eden çok önemli bir enstrüman gibime geliyor. Sosyal güvenlik paylan, işçinin vergi, sigorta şeklindeki tasarrufu teşvik, vs. gibi adlarla yapılan kesintilerle işverenden yüz çıkıyor, işçinin cebine 50 giriyor, Burada da acaba bir kayıt dişiliği tahrik eden unsur yok mu? Ve bunu şöyle noktalamak istiyorum: Türkiye'de son zamanlarda özellikle sorgulanan bir husus olarak vergi ahlakının yetersizliği bir realite. Bu bir toplumsal olgu, belki o gelişimi bütün kurumlarla ortaya koymamız lazım. Ancak daha da önemlisi, verginin harcandığı yer artık sorgulanıyor. Bu da gerçekten -şu anda başka kelime bulamıyorum- bir bahane arama ya da kayıt dışına kaçma şeklinde bir unsur olmuyor mu diye kendi kendime soruyorum. Bu açıdan bakarsak, Türkiye'de vergi yükü özellikle çok tartışılan bir konu; azdı, çokdu, ama ben kişisel değerlendirmemi yapıyorum, vergi yükünün azlığından, çokluğundan ziyade -ki kişisel olarak ben çok az olduğunu zannetmiyorum- vergi yükünün dengesiz dağılımı çok önem taşıyor. Gene 1991 rakamlarına göre, sosyal güvenlik primleri hariç, OECD üyesi ülkelerden İsviçre, İspanya, Japonya, ve Amerika gibi ülkelerin üstünde bir vergi yüküyle karşılaşıyoruz. Bunları eski seri milli gelir rakamlarına göre ifade ediyorum. Avrupa Topluluğu ortalaması %29.3, OECD ortalaması %29.2, Türkiye ortalaması %23.6. Dolayısıyla, vergi yükünün düşük olmasından çok, herhalde vergi yükünün dengesiz olduğu söylenmeli. Ve ben bu dengesiz yükün kayıt dışına kaçmayı tahrik ettiği gibi bir kanaat taşıyorum. Sayın Seviğ'in görüşü ne olur? Teşekkür ediyorum.

Yılmaz Büyükerşen

Teşekkürler Sayın Nevzat Saygılı. Evet. Önce siz.

Veysi Seviğ

Değerli meslektaşım, sevgili arkadaşım Saygılıoğlu'na teşekkür ederim. Ben bir kere şu konulara açıklık getirmek istiyorum: Kayıt dışı ekonomi kayıt içine alınırsa vergi yükünde değişiklik olmaz. Muhtemel hesaplamalarda bir farklılık çıkabilir, fakat vergi yükünde değişiklik olmaz. Çünkü kayda girecek ekonomi rakamlaşacaktır, rakamın üzerinden de bu vergi yükü hesaplanıp kendisinden talep edilecektir. Bir de Saygılıoğlu'nun yapmış olduğu açıklamada son derece yararlı ve yine teşekkür ediyorum. Fakat ben şuradan yola çıkmıştım: Kayıt dişiliği kanunlarla özendiren birtakım tedbirler var. Bunlar itiyor. Yine

kendisi ücretlilerin üzerindeki ortalama vergi yükünü söyledi ve miktarını söyledi, son derece faydalı oldu. Fakat şu anda Türkiye'de ücrette de kayıt dişilik var. Çünkü bu ücret ortalamasını aldığınız vakit, kamu kesiminin resmi rakamlarını alıyorsunuz. Yani kamu kesiminde çalışanlar da buna dahil oluyor. Halbuki bendeniz Ankara'da çalışma yaparken, özel sektör ortalama ücretiyle kamu kesimi ortalama ücretini almıştım. Özel sektör ortalama ücreti asgari ücret civarında dolaşır, kamu kesimi ortalama ücreti ise aylık 7.2 civarında dolaşıyordu. Şimdi sosyal sigortaların verilerine baktığımız vakit, ücrette büyük kayıt dişilik var, ve bundan sosyal güvenlik haklan da yaralanıyor ve zedeleniyor. Bir kere onu da saptamamız lazım. Bir başka olay da, ekonomide hiç izlenemeyen faaliyetler olması. Bunlar legal faaliyetler ve bu son derece safiyane yapılmış faaliyetlerdir. Sabah diğer arkadaşımız söylüyordu, mesela Türkiye'de öyle olaylar var ki, adam her gün milyarları kazanıyor, hiçbir vergi kaydı filan yok. Bu biliniyor ve görülüyor, hatta gazete ilanı veriyor adam, daha açıkça size söyleyeyim, gazete ilanıyla bu işi böyle yaptığını söylüyor. Hatta bir gazetemiz ilan verdi, vergisi bana ait filan diye. Şimdi bu olayları kavradığımız vakit, bizim gayri safi milli hasılamızın rakamları büyüyecek, devlet bütçesine de pay... Ama şu anda katılıyorum. Diyor ki, harcamalar son derece anormal şekilde olduğu için halk bunu görüyor ve vergi ödemekten de kaçıyor. O ayrı bir olay. Onu sorgulamak ayn bir olay; hatta biraz daha cesur konuşacağım, ayn bir hukuk dalı, öbürü ayn bir hukuk dalı. Bir kere, Türkiye'de vergi potansiyelimizin hesaplamasına giderken, en azından gayri safi milli hasılamızın büyüklüğünü yeniden hesaplamamız lazım. Bunun da kolay olmadığını ben kabul ediyorum. Onun için de sıkıntılanmızın olduğunu biliyorum. Yine değerli arkadaşımın bu katkılarına teşekkür ediyorum, ama şu var, vergi yükünün adil dağıtılmasına inanıyorum, doğrudur. Ücretliler için verdiği örnek doğru da eksiktir. Çünkü özel sektör ücretlisinin ortalama gelirini aldığımızda orada da mutlaka bir kayıt dişilik olduğunu görüyoruz. Sosyal Sigortalar verilerine bakarsak, vergi oranlarının yüksek olduğu saptamasına katılıyorum. Ama oranın yüksek olması bir ülkede ekonomik olaylann kayda girmemesine neden olmamalı. Oranı tabana yaymak, daha makul hale getirmek gereklidir. Bir şeyi daha vurgulamak istiyorum. Bugün bu üzerinde tartışılması gereken bir konu. Bankalar sanayi kesimiyle bütünleşerek sanayi kesiminin vergi yükünü sıfırladılar. Bende bunun teknik çalışması var. Yani Türkiye'de bankalann oluşmasının temel nedeni sanayi kesiminde kurumlar vergisi oranının %46 olmasıydı. Ve bunu sıfırladılar, faiz yükünü yükselttiler ve kârı faiz yoluyla bankalara vergilendirilmeyen kazanca doğru çektiler. Bunu hepimiz biliyoruz. Bu oyunlar oynanırken tabii bir olay

karşımıza çıktı; yükün büyüğü belli kesimde kaldı. Bunu da kabul ediyorum. Teşekkür ederim efendim.

Eser Karakaş

Efendim, Sayın Saygılıoğlu'nun bana yönelttiği soru, Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerde kamu kesimi finansman açıklan ile reel ekonomi ilişkileri üzerine. Bu yazılı çalışmada sunmaya çalıştığım ama galiba iyi beceremediğim, buradaki bu sözlü sunuşta da hiç dokunmadığım bir nokta var. Şimdi 12. sayfayı açarsanız rakamlar var. Fazla bir açıklama yok ama, 1993 yılı itibariyle Avrupa Birliği üyesi ülkelerde, Lüksemburg'da kamu kesimi finansman açığı %0'a yakın. Bunun rekor düzeyi Yunanistan'da %2.9, yeni üye olacak ülkelerden İsveç'de %13.5, bizde %16.3 resmi rakamlara göre. Kısacası, Lüksemburg'da %0'dan Türkiye'de % 16.3'e kadar giden bir yelpaze içinde kamu kesimi finansman açıkları var. Tabii ki sıfır düzeyinde bir kamu kesimi finansman açığının ideal olduğunu söyleyebiliriz, ama ben çalışmamda şöyle bir şey denemeye çalıştım: Kamu kesimi finansman açığına hangi orana kadar müsamaha gösterilebileğini araştırmaya çalıştım. Bunun kriteri ise bence reel ekonomik büyüklükleri etkilememesi. Yani, benim burada denemeye çalıştığım gibi, bireylerin tüketim, tasarruf tercihlerim değiştirtmeyecek kamu kesimi finansman açıklan müsamaha gösterilebilecek açıklardır. Yani eğer kamu kesimi finansman açıkları, burada denediğim gibi, milli gelir içinde toplam tüketimin oranını değiştirmiyorsa -bu iyi bir şeydir anlamında söylemiyorum ama- müsamaha gösterilebilir bir orandır. Kamu kesimi finansman açıklannın belli bir sınırdan sonra artması toplam tüketimin milli gelir içindeki payım artırmaya başlıyor. Bu kritik bir oran bence. Bu orandan itibaren kamu kesimi finansman açıklannın reel ekonomik değişkenlere etki ettiğini söyleyebiliyoruz. Dolayısıyla belki böyle bir kriter geliştirebiliriz. Yani % x oranında bir kamu kesimi finansman açığı toplam tüketim-tasarruf oranını değiştirmediği sürece müsamaha gösterilecek bir orandır, çünkü reel ekonomik büyüklüğü etkilememektedir. Nitekim çalışmada 5. sayfada denemeye çalıştığım bir şey, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kamu kesimi finansman açıklan faiz oranlannı etkilememiştir. Kurduğum model eğer doğruysa, bir ekonometrik hata yoksa, açıklar faiz oranlannı etkilememiştir. Türkiye'de ise % 6.3 veya %20'lere varan bir kamu kesimi finansman açığı, çok açıktır ki, faiz oranlarım yukan çekmektedir. İşte bu, açık oranının müsamaha limitini aşması demektir.

Hepinizin müsaadenize sığınarak, bana yönelik olmamakla birlikte, çok önemsediğim için, Sayın Saygılıoğlu'nun belirtmiş olduğu iki nokta üzerinde çok

küçük bir şey söyleyeceğim. Sayın Saygılıoğlu bir örnek verdi. Milli gelir içinde faizin payı ve toplam vergi gelirleri içinde faizlerden alınan vergiler arasında bir orantısızlık olduğunu belirtti galiba, değil mi? Rakamlan şimdi tam haürlayamayacağım. Zaten sabahleyin de bu mevzu açıldı, basında, akademik gündemde, siyasi gündemde bu hep var: Haksız kazanç denen, rant geliri diye adlandınlan bu paranın vergilendirilmesi sorunu. İktisatçı gözüyle bakarsanız, bu tasarrufun vergilendirilmesi demektir Özünde. Türkiye'de tasarruf oranlan, nasıl becerildiyse bilmiyorum, 4 yıl içinde %27'den %15'e düşürülmüştür. Böyle bir şey dünyada başka hiçbir ülkede yoktur, %15'lik bir tasarruf Türkiye ekonomisinin en önemli unsurudur. Bu tasarrufun şu veya bu şekilde vergilendirilmeye kalkılması Türkiye ekonomisi için felaket olacaktır. Bu iki açıdan arzulanan bir şey değildir. Birincisi, tasarrufun vergilendirilmesi tasarruf arzusunu daha da kısacaktır, bunun Türkiye ekonomisi için herhangi bir şekilde bağışlanabilir yanı yoktur. İkincisi, bu zaten mümkün değildir. Şu anda nüfus Türkiye'de %3, kentlerde %5,5 artıyor. Büyüme ihtiyacı olan bir ekonomide kim tasarrufu elinde tutuyorsa en güçlü kesim odur. O kesim üzerine vergi salamazsınız zaten. Salmaya kalktığınız zaman da mutlaka yansıtacaktır. Biz burada vurguyu tasarruftan şu ya da bu şekilde vergilendirme gibi garip bir şeye yapacacağımıza, tasarruf oranlanm %26'lara, %301ara çekmeye çalışalım. Nitekim bu yapıldı, yani Türkiye ekonomisinde tasarruf oranı 1987 yılı içinde, %16'dan yine %27'ye çıkartıldı. Dolayısıyla, o zaman, rant gelirleri denen şey, bu herkesi rahatsız eden gelir kategorisi, kendiliğinden ortadan kalkacaktır. Bu tasarruf gelirlerini vergilediğiniz zaman toplumsal olarak bir rahatlamaya gireceğimizi hiç zannetmiyorum. Çünkü o zaman tasarruf arzı daha da azalacaktır. Daha da azaldığı için bunlann gelirleri ne yapsanız daha da artacaktır. Türkiye gibi bir ekonomide bunu önlemenin imkanı yoktur.

Yine Saygılıoğlu'nun söylediği bir nokta daha var. Vergi yükünün çok önemli olmadığını, ama bunun dağılımının dengesiz olduğunu söyledi. Siz "denge" deyimim kullandınız, bir başka arkadaşımız "adil" dediler. Buna bir kriter getirmek lazım. Nedir vergi yükünün "adil" ya da "dengeli" dağılımı? Bunu çok açık söyleyebilecek birimiz var mı aramızda, Türkiye'deki bütün maliyecilerin bulunduğu bir yerde? Vergi yükünün adil dağılımının bir somut kriteri var mı? Mali güce göre? Nedir mali güç? Gelir mi? Tüketim mi? Ve tanım üzerinde toplumsal bir mutabakat nasıl sağlanacak? Mali güce göre vergi alınabilirse, bunun adil ya da dengeli bir vergi yükü dağılımı olduğu söyleniyor. Mesela şahsen bu bana çok fazla adil veya dengeli gelmiyor. Daha çok kaza-

nandan daha çok vergi almanın ben iktisaden bir mantığım bulamıyorum. Siyaseten var bunun mantığı, doğru, ama iktisaden hiç bir mantığı yok. İktisat teorisinde bunun bir mantığı yoktur. Daha çok kazananın kamu kesimi finansmanına daha çok katılmasının iktisaden bir anlamı yoktur. Politik olarak vardır, gerçektir, çok doğrudur. Ben de politikacı olursam ilerde ben de bunu savunabilirim. Ama iktisatçı olarak, maliyeci olarak bunu söylemek mümkün değildir. Tüketim midir bunun göstergesi, o da çok şüpheli. Ben vergi yükünün adil dağılımının tüketime göre vergilendirilmesiyle sağlanacağı tezine daha çok sempatik bakan birisiyim, ama onda da bir sürü sorunlar vardır. Ödeme gücünün yine bir göstergesini bulmak zorundayız. Ya gelir ya tüketim olacak bunun göstergesi. Üçüncü bir gösterge bilemiyorum. Ama her ikisinin adaleti ya da dengesi konusunda bir mutabakat oluşturmak mümkün değil galiba.

Yılmaz Büyükerşen Sıra Sayın Işın Çelebi'de. Buyurun

Işın Çelebi

Buradaki tartışmada kamu kesimi finansman açıklarının nedenlerini tartışırken, temelde dönüyoruz, 32 sayılı karan tartışıyoruz. 32 sayılı karan alan hükümetin bir üyesiyim ben. Ve 32 sayılı karan arzu ederdim ki Çarşamba günkü açık oturum yerine, Sayın Önderle beraber burada teknik rakamlanyla tartışalım. Burada zaman yetmediği için bunu tartışmıyoruz. Dilerdim ki sermaye hareketlerine serbesti getirme ve reel ekonomiye geçiş sürecinde alınan kararların Türkiye'yi 1994'teki krize getirip getirmediğinin tartışmasını rakamlarla yapalım. 1989 yılında Türkiye'nin kamu kesimi finansman açığı hatırlayabildiğim kadanyla %7 civanndadır. 1990'da %10'dur, 1991'de bu %14'e çıkar ve sonra % 14.9 olur. 1992 rakamı %14.9'dur. 1993 rakamı %17.7'dir. Ve 1994 rakamının da %20 düzeyinde olması söz konusudur. 1989'daki 32 sayılı karar, mal piyasalannda, para piyasalannda, döviz piyasasında ve emek piyasasında özellikle faiz, kur ve fiyatlar açısından bir serbesti getirmiştir. Şimdi burada Arslan Bey dedi ki, 5,5 milyar dolarlık açık piyasa işlemi yapılmıştır 4 yılda ve yatınm yapılmamıştır, 1983'den sonra 135 milyar dolarlık yatınm yapılmıştır. Ve o 50 milyar dolan bulan, 20 milyar dolardan 50 milyar dolan bulan dış kaynak kullanımının %80'i proje ve program kredisidir ve yatıranlarda kullanılmıştır. Açık piyasa işlemleri döviz rezervlerini incelediğimiz zaman, 1990, 1991'de 5-6 milyar dolar düzeyindedir ve bankalann açık pozisyonu hemen hemen yoktur. Sermaye hareketleri 32 sayılı karara geçince piyasalar açısından reel faiz oranlan otomatik olarak kendi kendine çalışan bir mekanizma yaratmaktadır ve bu mekanizmanın çalışması da normaldir. Şimdi reel faiz oranlanna

göre piyasaların serbest işleyişinde, sermaye girişi ve çıkışı ekonomide belli bir "distortion"a yol açmış mıdır, açmamış mıdır? Bu açıdan sorunu tartışmak lazım; biraz sonra sorularımı yönlendireceğim size. Biz bu kararı almasaydık, KİT bilanço yapılarının hepsi fiktifti. 1980 öncesinde Merkez Bankası'ndan finanse edilen bir ekonomik yapı vardı. Bu karar sadece 32 sayılı karar değildir. Merkez Bankası'nın para programı dahil, uygulamasıyla beraber bir bütünlük arz eder. O zaman Merkez Bankası'nın para programı uygulaması, kamuya açtığı kredileri belli limitler içinde net iç varlıkları ve dış varlıklarını bir programa bağlamasıdır. Ve hazinenin nakit akımıyla birlikte yönetmesidir. Ek olarak, teşvikleri sıfırlamaya doğru adım atmasıdır. Yani reel ekonomiye geçiş sürecini hızlandırmaktır. Şimdi bunu yapmasaydık, biz fiyatları, kum ve faizleri masa başında tespit etmeye devam etseydik ekonomide daha iyi bir kaynak dağılımına neden olabilir miydik? Birinci sorum bu. Size soruyorum Arslan Bey, yani kapalı ekonomi mantığıyla Türkiye uluslararası piyasalarda rekabet edebilir miydi? İkinci sorum merkez bankasının -Veysi Bey sordu- bugün gecelik piyasalardan 20 trilyon borçlanıyor, gecede ikiyüz milyar faiz ödüyor olmasıyla ilgili. Ydda ödediği para 70 trilyon. Ve bu miktar ödeme, faiz ve kur dengesinin bozulması acaba 32 sayılı karann sonucunda mıdır? Siz bu rakamları elde etmek istediğinizi söylediğiniz için belirtiyorum. Fonlar ve SSK'nm bugün kamu kesimi finansman açığına yol açtığını belirtiyorsunuz tebliğinizde. Doğru, çok katılıyorum buna. Fonlar acaba bütçeleştirildikten sonra mı açık verdi?. Burada Oğuz Bey de olduğu için özellikle o tartışmayı da yapmak istiyorum. Fonlar bütçeleştirildikten sonra mı açık verdi ve SSK da erken emeklilik ve vergi atlarından sonra mı açık verdi? Fon yönetimi daha önce açık veriyordu ama, fon yönetimi burada tartışılacak yine, fon yönetimi konusunda bir mekanizma oluşturulmadığı için mi açık verdi? Burada söylemek istediğim nokta şu: Bir ekonomi deve kuşu gibi yönetilemez. Hem kamu olacak, hem özel olacak, hem ben kapalı ekonomi alışkanlıklanyla devletçi birtakım tutumla yöneteyim, hem de piyasa ekonomisi kurallarıyla yöneteyim, bu olmuyor. Şimdi benim ricam, Merkez Bankası'nın bu 70 trilyon ödemesi ve son vergi kanunu da 70 trilyon getirecek. Merkez Bankası'nın bugün kamuya yükü, bu gecelik faiz borçlanmalanndan dolayı 70 trilyon. Bu konuda sizin çok büyük katkılannız var. Ben onu rica edeceğim.

Eser Bey'e de tebliğinden dolayı teşekkür ederim. Özellikle Yunanistan ve İtalya hep % 10 - %12 düzeyinde bir kamu kesimi finansman açığına sahiptir. Peki biz %10' larda, ll'de, 13'de giderken neden birden %18-19'a fırladı bu? Sadece 32 sayılı karar mıdır bunun nedeni? Yoksa Türkiye'de 32 sayılı karar

değil de 1980 öncesi alışkanlıktan yeniden ekonomiye enjekte etmeye çalışan bir mantık mı hakim? Ekonominin pervaneli bir uçağı kullanan pilotlanna "airbus"ı teslim ediyorsunuz, biri manuel sistemle çalışıyor, biri de bilgisayarlı ve elektronik sistemle çalışıyor. Adam bilgisayarlı ve elektronik sistemi bilmediği için uçağı kullanamadığından, sistem iyi çalışmıyor diyor. Açık söyleyeyim, burada Çarşamba günü keşke politikacılarla tarnşmasak da şöyle İzzettin Bey'le, Aslan Bey'le filan tartışsaydık, bir panel yapsaydık, daha çok memnun olurdum. Çünkü Türkiye'de önümüzdeki günlerde tartışılacak temel mesele 32 sayılı kararın içeriğidir. Bu anlamda bize Avrupa Birliği'nden de örnekler vererek, Türkiye 32 sayılı karardan vazgeçerse bugünkü krizi atlatabilir mi konusundaki düşüncelerinizi almak istiyorum. Arslan Bey'e bir sorum var. Altyapı yatmmlan sektörlerarası ilişkiler açısından, input/outputa göre, ileriye, geriye ilişki katsayısı en yüksek sektörlerdir. Eğer haberleşme, enerji gibi altyapı alanlanna yatınm yapmazsanız, ekonomiye bir ivme kazandırmanız mümkün değildir. Sizin haberleşmeye yapılan yatırımı çok yanlış bir yatınm olarak değerlendirdiğiniz gibi bir kanaat edindim, öyle anladım, yanlış anlamış olabilirim. İleriye ve geriye bağlantı katsayısı çok yüksek olan bu sektörlere yatırım yapmak acaba ekonomide yanlış bir kaynak tahsisi midir? Bu konuda da görüşünüzü rica ediyorum.

Yılmaz Büyükerşen

Teşekkürler Sayın Çelebi. Şimdi arkadaşlara cevap için sırayla söz vereceğim. Yalnız mümkün mertebe kısıtlı olsun. Saate de bakıyorum. Daha Sayın Akalın var, Sayın Yay var. Sataşma nedeniyle söz alıyorsunuz. Önce siz. buyurun.

Eser Karakaş

Herhalde ben kendimi yanlış ifade ettim. Ben Türkiye'de kamu kesimi finansman açığının yükselmesini asla ama asla konvertibiliteye bağlamadım. Tam tersi. Ama gerçektir ki Türkiye'de bu kadar yüksek kamu kesimi finansman açıklan varken, bir de konvertibilite Türkiye'ye çok büyük mutluluklar getirmemiştir. Ama bunun çaresi asla ve asla konvertibiliteden vazgeçmek olmamalıdır. Türkiye'nin felaketi olur konvertibiliteden vazgeçmek, bu benim kendi şahsi inancımdır. Bundan asla vazgeçmemek gerekiyor. Konuşmamın sonunda söylediğimi bir kez daha ifade edeyim: Konvertibilite Türkiye'de siyasi iktidarlann özellikle popülist politikalan üzerinde bir demokles kılıcı gibi duracaktır. Konvertibilite olduğu sürece kamu kesimi finansman açığı yapmanın maliyeti

politik olarak da iktisadi olarak da çok büyük olacaktır. Dolayısıyla, 32 sayılı kararın varlığı Türkiye'de siyasi iktidarların kamu kesimi finansman açıklarım azaltmaya yöneltecektir. Bugüne kadar bu yapılmamıştır, çünkü öğrenme sürecinde olunmuştur. Artık gelinmiş, duvara çarpılmıştır, ama bundan sonra yapılması gereken şey, asla ve asla konvertibiliteden, 32 sayılı karardan vazgeçmek, geri adım atmak olmamalıdır diye düşünüyorum. Ama tabii ki konverubiliteyle birlikte kamu kesimi finansman açıklarını mutlaka makul seviyelere çekmek zorundayız. Çok teşekkür ederim.

Yılmaz Büyükerşen

Sıra sizde.

Arslan Sonat

Benim not edebildiğim dört tane soru var. Sayın Çelebi bir tane dedi ama, bir kere yanlış anlamayı düzeltelim. Galiba kavram hatası oldu. 5.5 milyar dolar açık piyasa işlemi değil, bankaların açık pozisyonlan. Yani dolan Türk Lirasına çevirip karşılıksız dolarlan kullanmışlardı, açık pozisyonlannın limitlerini de aşmışlardı. O zamanki likit limitlerini aşmışlardı. Yoksa açık piyasa işlemleri için, biliyorsunuz, o zaman, zannediyorum öz varlıklannm % 5'i kadardı, Merkez Bankası'nda öyle bir sınırlama vardı. Zaten açık piyasa işlemleri dolar üzerinden ifade edilmez, onu düzelteyim. Açık pozisyon dedim orada, tebliğde de rakamlar var.

Hemen şu son soruyla ilgili bir şey söyleyeyim. Bu 32 sayılı karan ben bu krizin sorumlusu olarak görüyorum, ama tebliğde de yer aldığı gibi, 32 sayılı karann kaldınlmasını falan savunmuyorum. Bu kriz koşullannda konvertibiliteden vazgeçilemez diyorum daha doğrusu. Bisiklete hepimiz bindik gençliğimizde, çocukluğumuzda, bunu biliriz, bisiklette iken kötü bir yolda, yanlış bir yolda aşırı hız yaparsanız düşersiniz. Ama yalpalamaya başladığınız zaman onun çaresi fren yapmak değildir. Çok kötü düşersiniz o zaman. Düşmemek için pedallan daha fazla çevirmek zorundasınız. Yani bugün konvertibiliteden vazgeçemezsiniz. Onun yerine ne yapmak lazım, o ayn düşünülür. Burada zamanımız çok sınırlı. Faizleri düşüremezsiniz. Bir arkadaşım sabahki oturumda sordu. Sayın Karakaş zannediyorum bir şekilde değindi. Bugün faizleri düşürmek için uygun bir ortam var mı? Hiç yok. Hiç yok. Bugün faizleri yükseltmekten başka hiç çareniz yok. Faizleri yükseltmek bir felakettir, fakat başka çareniz de yok, yükseltmek zorundasınız. Ona benzer şekilde, tebliğimde yazılı olarak da var, 32

sayılı karan geri almak diye bir şey, konvertibiliteden vazgeçmek diye bir şey önermiyorum. Yani, 32 sayılı karann bugünkü krizin sorumlusu olduğunu söylemek başka bir şeydir, bugün konvertibiliteyi kaldıralım demek başka şeydir. Bugün Türkiye konvertibiliteyi kaldınrsa 1994'ün Moskova'sı gibi olur Türkiye sokaklan. Onun hiç çaresi yok. Böyle bir çıkmaz içindeyiz. Bunu ben çıkmaz olarak görüyorum.

İkincisi, şu masa başı meselesi. "Masa başında fiyat döviz kuru mu saptayalım, onu mu istiyorsun?" dendi . Masa başının tanımı değişik olabilir. Masa başından planlamayı kastediyorsanız, evet, planlama, olmalıdır. Benim kasdettiğim budur. Sorunlar yalnız mali sektörde çözülemez. 1983 sonrası uygulamalannı bunun sorumlusu olarak görüyorum. Ve burada söylemek istediğim şey buydu. Hepimiz iktisatçıyız. Büyüme modellerinin incelemesine ta Rostow kalkınma modelinden başlarız, dengeli büyüme, dengesiz büyüme modellerini öğreniriz. Hatta doktora derslerinde, ben iyi hatırlıyorum, Işın Çelebi'yle beraber okuduk. Modellerde büyümenin altın kurallan vardır, niçin dengeli bir kalkınma gerektiği, niçin belli sektörler arasında denge kurulması gerektiği açıklanır. Sektörel denge olmazsa yalnız mali sektörü geliştirici politikalar iki şeye yol açar: Ya çöküşe yol açar, böyle krize yol açar; ya da o gelişen mali sektör başka bir reel sektörün yan sektörü olur. Uluslararası ekonomik işbirliği içinde, uluslararası ekonomik sistem içinde daha büyük bir sektörün küçük "off shore"u (kıyı bankası) olur mesela. Masa başında döviz kuru saptanır mı? Saptanır. İktisadi planlama öyle çok modası geçmiş bir şey değil. Aynca bu ideoloji ya da ithal ikamecilikle de ilgili değil. Yine biliyoruz ki Pearce'ler var, Dasguta'lar var. Kitaplar yazıyorlar, gölge fiyatlar uyguluyorlar, gölge faizler uyguluyorlar. Ülkelerin faktör varlıklarına göre çeşitli faktör fıyatlandırmalanna gidiyorlar. Niçin olmasın? Hele Türkiye gibi bir ülkede niçin olmasın? Elbette o zaman bunun yapılması lazımdı. Bugünkü krizden nasıl çıkacağız? Bugünkü krizden yalnızca mali politikalarla mı çıkacağız? Yalnız döviz kuru ve faiz politikalanyla mı çıkacaksınız? Çıkamazsınız. Kamu kesimi finansman açıklannı kapatmak için, diyelim ki net aktif vergisini 3 katına çıkardınız, ve açığı kapattımz. Bütün sorunlan çözecek misiniz? Birden bire bütçe açığı kapansa, bugün faizleri de birden bire düşürseniz, biraz önce söylediğim gibi, ne olur? Yani bu dönem içinde sadece faiz motivasyonuyla gelmiş spekülatif sermaye, bu kadar para birden bire dışan giderse ne olur? Yapamazsınız. Yapılacak şey şu: Reel sektör gelişecek, ihracata belirli bir zemin kazandınlacak, ondan sonra bunlan indirmeye başlayacaksınız. Onun için, sadece mali sektör değil, bütün sektörler eşanlı

olarak dengeye getirilmelidir. Bunun adı da iktisadi planlamadır. Eğer masa başından bunu yapmayı kastediyorsanız, evet böyledir diyorum. Döviz kurları da, faizler de, bütün makro ekonomik göstergeler de ve diğer bütün sektörler de eşanlı olarak çözülmelidir ve iktisadi planlama içinde çözülmelidir.

Son olarak da şunu söyleyeyim: İleri ve geri bağlantı etkileri ile ilgili olarak söylediğinizin doğru olduğunu ben zannetmiyorum. Simde elimde rakamlar yok. Böyle çalışmaları Kepenek gibi iktisatçılar yapmıştı zamanında. İleri ve geri bağlantıları en yüksek olan sektörler onlar değil. Ulaştırma sektörü değil, telekomünikasyon değil, satılmak istenen PTT'nin T'si değil. Ayrıca da onun amacının o olduğunu da sanmıyorum. Yani ileri ve geri bağlantı etkisi en yüksek olduğu için o sektöre yatırım yapılmış değil. Bugün Türkiyenin gündeminde gereksinmeleri çok başka şeylerdir. Teşekkür ederim.

Yılmaz Büyükerşen

Biz teşekkür ederiz. Efendim, Sayın Seviğ size kısa bir süre vereceğim.

Veysi Seviğ

Sayın Çelebi son derece önemli noktalan vurguladı. Çok teşekkür ederim. Yalnız Türkiye'de bir dönüm tarihi vardır, 1986-87'de KİT'ler zarar etmeye başlamıştır, nedeni vardır. Fonların oluşum biçimi, sayısı ve işleyişi mevcut düzen içerisinde sıkıntı yaratmaya başlamıştır. En önemli sıkıntıyı ben şöyle buluyorum: Örneğin, zorunlu tasarrufu karayolu finansmanına tahsis eden düşünce, bu zorunlu tasarruflan karayolundan nasıl ödeyeceğini düşünememiştir. Bu büyük bir olaydır Türkiye'de. Fonlann bu kontrolsuz işleyiş biçimi hukuk düzenimize de ters düşmüştür. Öyle hale gelmiştir ki artık, her sıkıntılı iş için fon kuralım denmiştir. Burada büyük bir olay vardır ama, Sayın Oğuz Oyan arkadaşımız bu konuyu daha net cevaplandıracaktır.

Bir konuya daha gelmek istiyorum. Ben yanlış anladım belki, Merkez Bankası açığının oluşmasına benim katkım yok, bilakis eleştiriyorum. Aslında, Türkiye'nin bu sıkıntılı güne gelmesi, yine bir başka seneye rastlıyor. Ben sırf politik bir insan değilim ama belirtmeliyim ki şu 1990'lı yılda kamu finansman açıklan birden bire yüksek seviyeye çıkmıştır. Şöyle söyleyeyim, kamu harcamalannın bütçede yer alan kısmının %47'sine ulaşmıştır. Ve kamu finansman açığında bütçe açığının payı çok düşüktür. Buraya dikkatinizi çekiyorum, 1990'lı yıl ve Türkiye'de seçim karannın alındığı yıl. Teşekkür ederim.

Yılmaz Büyükerşen

Ben teşekkür ediyorum Sayın Seviğ. Sevgili Akalın buyurun. Kısa değil mi Günericiğim?

Güneri Akalın

Efendim^Arslan Sonat Bey eğer değinmeseydi söz almak gereğini hissetmiyordum aslında. Şimdi bir kere üretim penceresinden mali pencereye geçtik deniyor, sabahleyin İzzettin de söyledi. Yani ekonominin tabii gelişme seyrini bu şekilde adlandırdıktan sonra da niçin aym zamanda mali piyasaların derinliği olsaydı kamu kesimi borçlanma gerekleri bu türlü bir enflasyon doğurmazdı diye de hayıflanıyoruz? Mali sistemin gelişmesini ben doğrusu iyi bir gelişme olarak selamlıyorum. Sizden çok daha farklı düşünüyorum. Birçok konuda. Bunlardan bir tanesi ahlak kodunun olmayışı meselesi. Azgelişmiş bir piyasa ekonomisine ve onun getirdiği tahribata bağlıyorsunuz yanılmıyorsam ahlaki durumu en azından, yoksa laiklerin baskısına değil. Diyelim ki Türkiye'den ayn bir topluma bakalım, mesela Sovyetler Birliği'ne: Planlı ekonomi ve ateist bir toplum. Aynı ahlaki sorunlar var mıydı, yok muydu? Ve üretim durdu mu, durmadı mı? Ve bizim gibi aynı durumda bir krizle karşılaştı mı, karşılaşmadı mı? Yani kod yoksa, laik olsanız ya da ateist olsanız çok farketmez. Kaldı ki laiklerin baskısıyla filan deyip de bu işi maskelemenin hiçbir nedeni yok. İşte İSKİ'cilerin hepsi laik ve arkalannda da bir laik parti var. Bu işi çok da güzel götürdüler. Ama en en zayıf yanlan, o partide, o grubun bir ahlak kodunun olmasında direnmeleridir bana göre. Bir başka mesele ise, planlı bir ekonomide bu meseleler olmazdı diyorsunuz. Ben şunu söyleyeyim, yani kamu kesiminde böyle borçlanma gerekleri ya da enflasyon vs. olmazdı. Bir hatıramı hemen anlatıp geçeceğim. 1978-79 yılıydı, 5. Beş Yıllık Plan hazırlanıyordu, Aykut Ekzem diye bir KİT Komisyonu Başkanı vardı, planlamacı. Tanırsınız belki. Orada KİT'ler kâr etmelidir dediğimde, "Yahu bırak bunlan, bu bir finansman meselesidir" demişti. Asıl önemli olan, planın makro etkinliğidir, yani üretim ve yatınm hedeflerine vanlmasıdır. Ben şimdi içeri odaya geçer, oradan telefon ederim, merkez bankasından gelin, iki bavul parayı istediğim KİT'e götürün derim, finansman meselesi ortadan kalkar. Aykut Bey tabii ki yetkiliydi, haklı çıktı. Fakat o yıl sonuç %110 enflasyon, %2 de negatif büyüme hızı idi. Dolayısıyla, piyasa ekonomisini esas almayan, talebi ve tüketici egemenliğini ihmal ederek yapılan her türlü eylemin netice itibariyle reel ekonomiyi büyüttüğü değil, fakat anlamsız bir kapasite artışından başka bir şey olmadığı ortaya

çıkar. Ben aynı zamanda şunu da sormak istiyorum. Yanınızda bir arkadaşımız oturuyor, Eser Karakaş da diyor ki, iktisat politikalannda artık globalleşme çağındayız, biz özel olarak birtakım politikalar üretemeyiz. Şimdi ya sizin deyişiniz doğru, planlamaya gidebiliriz -Dasgupta'lara ki bunlar '60'ların adamları- çağımızın gerisine dönüp, 1960'a, '68'e doğru gitmemiz lazım; ya da Eser'in dediği doğrudur. Ne diyeceksiniz bu konuda? Sizin böyle özel bir tercihinizi gündeme geçirebilmemiz mümkün mü acaba? Doğru ama, '68'de kalmamak lazım. Yoksa zamana karşı bir görevimiz ortaya çıkar. Şöyle bir benzetme yapayım: Eğer bir doktor bir yanlış yapsa, '68 yılındaki bir tedavi yöntemini bugün uygulasa ve hasta ölse bunun bir mesleki cezai sorumluluğu ortaya çıkacak. Şimdi sizin çağın gerisinde kalan bir görüşte direnmeniz doğru olur mu? Yani hepimiz ölümlüyüz ve bir gün öleceğiz. Yanlışlarımızla ölebilir miyiz?

Arslan Sonat

Zaman sınırının farkındayım, bunlan tartışmak zaman alıyor, çok geniş konular. Sayın Akalın'ın söylediği gibi ben şunu söylemiyorum. Sovyetler Birliği örneğini verdi, ben Sovyet planlamasından filan söz etmiyorum. Ama tüketici tercihlerine göre planlama diye bir şey var. Tüketicinin egemenliğinin büyük bir aldatmaca olduğunu, rasyonel tüketici ekonomisinin filan olmadığım biliyoruz; hepsi şartlandırılmış ve belli tüketim kalıpları empoze edilmiş insanlar. Tüketici rasyonalitesi diye bir şey yok da, tüketici tercihlerinin planlamaya yansıması bunlar. Ta Hayek ve Taylor-Lange tartışmalarından beri var. Şimdi onları burada tartışamayız, zamanımız yok. Ama başka bir tartışma belki yaparız. Öyle bir sınır içine çekmek değil, elbet tüketicilerin isteklerini aktaracak mekanizmalar vardır. İktisadi planlama deyince hep bir tane model, uç model, 1980'lerin Brejnev planlamasının modelini anlamayalım. Bu değil iktisadi planlama. Dasgupta çok saygın bir iktisatçı, Pearce de öyle. Hâlâ eserleri okunuyor. Bunlar sosyalist bir planlamayı savunmuyorlar, Sovyet modelini savunmuyorlar. Hatta devletçi bir planlamayı da savunmuyorlar. Bunlar sizin kitabınızın içinde; iki tane değerli kitabınız var, diğer kitaplannızda da çok yer verdiğiniz fayda-maliyet analizini kurmuş, geliştirmiş insanlar. Bunlar mevcut piyasa mekanizmasının işlediği sistem içinde bir planlamayı savunuyorlar. Onların söyledikleri şey başka. Gölge fiyat dediğiniz şey nedir? Yani dövizin gölge fiyatını, gölge faizi hesaplaşanız, bu piyasa mekanizmasını ortadan kaldırmak demek mi olacak? Ya da tüketicilerin egemenliğini ortadan kaldırmak demek mi olacak? Yani bunlar başka şeyler, fakat dediğim gibi başka konulara giriyoruz ve

çok daha ayrıntılı konulara giriyoruz ama, zamanımız yok. Onun için daha fazla yanıt veremeyeceğim. Sadece kastettiğim şey Brejnev'in merkezi planlaması değil, öyle anlamayalım. Bizim söylediğimiz iktisadi planlama. Teşekkürler.

Yılmaz Büyükerşen

Evet, teşekkürler, efendim Sayın Turhan Yay. Süremiz de beş dakika geçiyor.

Turan Yay

Efendim, öncelikle saygılar sunuyorum. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'ne çok teşekkür ediyorum. Kendim ve eşim adına özellikle. Benim söyleyeceğim, Eser arkadaşın tebliğine ilave. Eser arkadaşım OECD ülkeleri için Ricardocu denklik teoremini test etmiş. Ben bu Ricardocu denklik teoremini 1991'de Türkiye için, doçentlik tezimin bir bölümü olarak sundum. Orada statik analizde, bütçe açıklarının tüketim üzerindeki etkisine baktığımızda, pek etkilemediği ortaya çıkıyor. Ama modeli biraz dinamik hale getirdiğimizde, bütçe açıklanndaki artışın tüketim üzerindeki etkilerine baktığımızda sonuç olumlu çıkıyor. Yani Ricardocu denklik teoremi biraz dinamik hale getirildiğinde, birinci dereceden farkını aldığımızda, anlamlı çıkıyor. Ama teorik tartışmalara baktığımızda, en son özetleyenin sabah da adı geçti, John Streeten'in 1993'de çıkan makalesinde dünya çapında yapılan çalışmalann teoremi doğruladığı gösteriliyor. Yani ilginç olan şudur: Ricardocu denklik teoriminde teorem kurulurken, varsayımlan çok uç varsayımlar gibi. İnsanlar sonsuz ömürlü olacaklar, ya da öldükleri anda çocuklan doğacak, bu şekilde iki yaşamlı model olacaktır, vergiler götürü vergiler olacaktır gibi vs. çok uç varsayımlar. Mantıksal olarak düşündüğümüzde gerçekleşmeyecek bir şey, ama amprik çalışmalara baktığımızda doğrulalan bir şey. Bir paradoks belki bu.

Bunun dışında, özellikle maliye teşkilatındaki arkadaşlarımıza söylemek istediğim bir şey var: Kamu kesimi finansman açıklarının amprik analizinde kamu kesimi finansman açıklan yerine konsolide bütçe açıklanna odaklı araştırma yapıyoruz.. Araştırmaya çalıştığımda bir yerlerden verileri toplamaya başlıyorum, canım sıkılıyor, bırakıyorum, çünkü bulamıyorum. Kamu kesimi finansman açıklan verilerini 1950'lere doğru uzatamaz mıyız? Sayın Nevzat Saygılı Bey de burada. Bu veriler var mı, yoksa ben mi bilmiyorum? Bunun dışında, asıl Türkiye'ye gelmek istiyorum. Burası biraz kanşık. Şimdi ben şunu gördüm, Türkiye'de, Eser arkadaşım da söyledi, Tansu Hanım da söylüyor, otomobil,

affedersiniz tosladı, duvara çarptık. Yapılması gereken şeye bakacağız. Türkiye döviz kuruyla faiz hadleri arasında bir yerde kilitlendi. Döviz kurunu ya da faiz haddini arttırıyoruz, ikisinin arasında bir trade-off oluştu. Bunu bir türlü kıramıyoruz. Şimdi Eser arkadaşım konvertibiliteden vazgeçmeyelim, dövize dokunmayalım, tasarrufu vergilendirmeyelim diyor. Vergiyi de almayacağız ama sonuçta çözüm ne olacak, yani Türkiye'nin geldiği bu %20'lere varan kamu kesimi açıklarını biz nasıl çözeceğiz? Günlük geçiştirmelerle buraya geldik. Sayın Işın Çelebi de burada, ben de tezimde not almıştım, 4 Temmuz 1991'de Cumhuriyet gazetesinde Güneş Taner'le birlikte tartışmaları var. Işın Çelebi bütçe açıklarının arttığını, buna karşı tedbir alınması gerektiğini söylüyordu; Güneş Taner ise bütçe açıklarının o anda önemsiz olduğu görüşünü savunuyordu. Yani, aslında politikacılanmız 1991 de Ricardocu denklik teoremini tartıştılar. Benim söylediğim şey şu: Biz gayri safi milli hasılanın %20'lerine varan bu açığı nasıl kapayacağız? Bir de şunu söylüyorum: Liberal ekonomi konvertibilite ile özdeş midir? Liberalizmin iki babası vardır, biri Friedman, biri Hayek. Hayek sabit döviz kurunu savunur. Bunu İsrail de yapmışür, bir iki tane Latin Amerika ülkesi de yapmıştır. Kısa dönemde radikal tedbirler almak için döviz kurunu donduramaz mıyız? Yani bir dönem, bir yıllık bir dönem gibi, örneğin bugün dolar 34-35 bin lira, biz bunu. 40 bin lira yapalım ve bir sene sabit olsun. Bu acaba girişimciler için, yatınmcılar için gelecek bekleyişleri hakkında onlara bir istikrar sağlamaz mı? Söylemek istediğim, konvertibilite liberalizmle uyuşur mu, uyuşmaz mı? Buna dikkat çekmek istiyorum. Eğer konvertibiliteden vazgeçmezsek, konvertibiliteyi sürdürürsek, bunu nasıl devam ettireceğiz? Karşımıza belki borç konsolidasyonu geliyor. Ben konuşmacı arkadaşlardan da rica ediyorum, saygıdeğer Hocam Bedii Feyzioğlu da bahsetti; kamu kesimi finansman açıklarının nedenleri konusunda herkes bir şey söylüyor. Ama bu sempozyumundan bir sonuç çıkarmak istiyorsak bir öneri getirelim. Türkiye acaba bu konsolide bütçe açıklannı, bu borçları nasıl kapayacak? Benim bildiğime göre, bunun üç yol var: Radikal tedbir enflasyonun patlaması, %1000'lere çıkmasına izin verilmesi ve borçlarımız sıfıra inmesi. İkincisi, döviz kurunun artışının durdurulması, belirli bir dönem için sabit döviz kuruna geçilmesi. Ya da üçüncüsü, daha önce belirttiğim gibi, borç konsolidasyonu yapılması. Bu konudaki görüşlerini rica edeceğim. Teşekkür ediyorum.

Yılmaz Büyükerşen

Teşekkürler Sayın Yay. Bir cümleyle.

Turan Yay

Liberalizm kesinlikle eşittir konvertibilite demek değildir ama, konvertibilite liberalizmin gerekli koşuludur, yeterli koşulu tabii ki değildir, ama mutlaka gerekli koşuludur. Yani para konvertibl değilse liberalizmden bahsetmek mümkün değildir. İkincisi, önemli bir olguyu bütün Avrupa Birliği üyesi ülkelerde görüyoruz, konvertibilite asla sabit kur rejimiyle çelişir bir şey değildir. Bütün Avrupa paralan konvertibldir ve hepsi sabit kura bağlıdırlar. Konvertibiliteden bir sürü maraz doğdu, ama biz bunun çözümünü konvertibiliteyi kaldırmakta bulmuyoruz. Çünkü konvertibiliteden doğan marazlar aslında konvertibiliteden kaynaklanmadı, başka bir yerdeki sorunlann yansıması oldu. Konvertibiliteyle açığa çıktı bütün bunlar.

Oğuz Oyan

Teşekkür ederim, ben aslında söz almayacaktım ama, Sayın Çelebi beni göstererek fonları kastedince ve bunu da kendi konuşmasına bir dayanak olarak gösterince bir şeyler söylemem gerekti. Şimdi galiba ilk önce bir şeyi şu finansman açıklan konusunda söylemem gerekecek. Finansman açıklan deyince, veya konsolide bütçe açığı veya borçlanma gereksinimi, ikisini aynı kabul etmesek de burada bunun bizatihi kendiliğinden bir olumsuz yargı getirdiğini görüyorum. Aslında finansman açığının mutlaka kötü bir şey olduğu bugünkü Türkiye'de herkes tarafından hissediliyor ama, bunun her zaman öyle olmadığım söyleyelim. Bir kere, finansman açığı vermek mutlaka verimsiz veya bir işletme için mutlaka kârsız olmak anlamına gelmez. Finansman açığı pekala kârlı bir işletme açısından da söz konusu olabilir. Bu, ekonomiler açısından da söz konusu olabilir. Yani şunu söyleyeyim, Türkiye'de 1980 ile 1990 arasında KİT sektörü esas itibariyle kârlıdır. Buna rağmen sürekli finansman açığı verir. Bu ikisi birbirinden ayırdedilmek durumundadır. Finansman açığının bizatihi kötü bir şey olduğunu, dolayısıyla mutlaka denk bütçe gerektiği gibi, mutlaka Buchanan türü bir anayasal iktisat müessesesine götüren yargılara katılmadığımı öncelikle belirtmek isterim.

İkinci olarak, Türkiye ile ilgili bir şey söyleyeyim. Türkiye'de haberleşme, ulaştırma sektörüne yatınm yapan KİT'ler, 1980'lerde sürekli olarak finansman açığı vermişlerdir. PTT vermiştir, TEK vermiştir, en çok da bunlar vermiştir. Çünkü bunlara yatınm görevi verilmiştir. Bunlar kârsız olduğu için değil, bunlara yatınm görevi verildiği için çok fazla finansman açığı vermişlerdir. Ve bugün çok güzel belirtildi, biz bu kadar yatınm yaptığımız haberleşme sektörünü, 1980'lerde bütün diğer sektörleri gölgeleyen bir sektör olan haberleşmeyi şimdi elden nasıl çıkaracağız telaşındayız. Bunu anlamak mümkün değil.

Fonların açıklan meselesine kısaca şunu söyleyeyim: Fonlar 1986'dan itibaren açık vermektedir. Yeni bir olay değildir, bizzat fonu yaratan iktidann elinde açık vermeye başlamışlardır ve çok erkenden açık vermeye başlamışlardır. Açık vermelerinin çok önemli birkaç nedeni var, ben bir tanesini söyleyeyim. Fonlann en önemli açık vereni Kamu Ortaklığı Fonu idi. Kamu Ortaklığı İdaresi'nin bir kamu ortaklığı fonu idi. Şimdi artık sonuna geldiğimiz bu kamu ortaklığı fonu niye açık veriyordu? Bu aslında bütçe açıklannı perdelemek için bütçe dışına çıkanlmış bir fondu. Kamu Ortaklığı Fonu aracılığıyla ulaştırmaya, enerjiye, haberleşmeye vs. kaynak aktanlıyordu. Neyle aktanlıyordu? Borçlanmayla aktanlıyordu. Bu fonu bütçe dışına çıkarmak veya bütçe dışında böyle bir olay oluşturmakla, Devlet Su İşleri'nin, Bayındırlığın vs. bir yığın kamu kuruluşunun aslında yatırımlannı da bütçe dışına çıkarmış oluyordunuz. Bunların normal koşullarda bütçe içinde görünecek borçlan bütçe dışında görülmeye başlamıştır ve aslında uzun süre konsolide bütçe açıklan küçük gözükerek gerçek kamu açıklannın boyutu Türkiye'de insanlann gözünden saklanmıştır. Nasıl saklanmışür? Fonlarla ilgili açıklann Türkiye'de programlara girmesi çok yemdir, 1986'dan itibaren fonlar açık vermeye başlamıştır. Fonlann programlarda yer alıp, açıklannın gösterimi 1989'dan sonradır. Yani, sürekli olarak kamu kesiminin gerçek boyutlarının görünmesini, şeffaflığını engelleyen, bir kamu maliyesini bozma olayını ANAVATAN iktidan bilinçli olarak yaratmıştır. Bunun bugün tartışmasını yapmak bile gereksiz ve bugün bütçeye alındığı söylenen fonlann da aslında tasfiye edilmediğini de tekrar belirtmek isterim. Dolayısıyla SSK vs. gibi, erken emeklilik gibi meselelerle ilgili değildir Türkiye'deki bu tür sorunlar.

Ben dört tane kritik hata görüyorum. Bunlardan bir tanesi 1980'lerde Türkiye'nin sanayileşmeyi bir kenara bırakmasıdır. Türkiye'deki yatınm profiline bakarsanız 1980'ler boyunca bunu görürsünüz, Türkiye'de imalat sanayii özel sektörde bile birinci sektör olmaktan çıkmıştır. Ben çok iyi hatırlıyorum, Sayın Çelebi o sırada, 1989 yılında bakandı bildiğim kadanyla. 1989 yılında çok gecikmiş olarak, Türkiye'de artık şimdiye kadar biz üretim kapasitelerini artırarak ihracat yaptık ama bunun sonuna geldik, sınınna geldik. Bundan sonra yaünm kapasitelerini artırmayız, yani kapasite kullanım oranlannı artırarak ihracat yaptık, bundan sonra artık kapasiteleri artırmalıyız dediği zaman, bu aslında Türkiyedeki iktisatçılann 5-6 yıldır söyledikleri, hatta 1980 başlanndan itibaren söylemeye başladıklan, iktidan uyardıklan bir noktaydı. DPT'nin hazırladığı bir rapor üzerine -o sırada galiba kendi tez çalışmalan da vardı Sayın Çelebi'nin- 1989'dan itibaren böyle bir şey söylemeye başladı. Yani bundan 5 yıl önce. Ama

bu çok gecikmiş bir itiraftı. Türkiye gerçekten 1980'lerde bu yatırım kapasitesini, özellikle imalat sanayiinde artırmamanın sıkıntılannı yaşamaktadır ve ihracatın buralarda tıkanması da bunu göstermektedir. Ben çok iyi hatırlıyorum, 1984'de yine bir ANAVATAN iktidarı 1987 için hedef verirken, 25 milyar dolarlık ihracat diyordu, bu tam bir desteksiz atıştı. Bakın biz 1994'de hâlâ 15 milyardayız. Birincisi, sanayinin bir kenara bırakılmasıdır. İkincisi, aşın finansal liberalizasyondur, Türkiye'deki reel ekonominin koşullanyla uyumlu olmayan bir aşın finansal liberalizasyon ve bununla ilgili aşın finansal enstrüman boşluğu olmasıdır. Nihayet üçüncüsü, Türkiye'de planlama fikrinden uzaklaşılmasıdır. Burada inanamıyorum, gerçekten Türkiye'nin, 2000'li yıllara hazırlanan bir ülkenin iktisatçılan olarak tartışırken inanamıyorum. Türkiye gelişmiş kapitalist ülkeler ve kendi kategorisindeki gelişmekte olan ülkeler camiasında uzun vadeli stratejik planlaması olmayan tek ülke ise, eğer bugün tek ülke ise, bunu ortaya çıkaran, 1980'lerde planlamayı bir kenara atan zihniyetin hâlâ bugün burada savunulabiliyor olmasını büyük bir hayretle karşılıyorum. Türkiye gerçekten önünü göremeyen kendi kategorisindeki ender dünya ülkelerinden biridir. Gelişmiş kapitalist ülkeler içinde de uzun vadeyi planlamayan hiçbir ülke yoktur. Doğrusu bunun tartışma konusu yapılabilmesini ve 1980'lerin bütün bu marazlarından sonra yapılabilmesini anlamam mümkün değil. Son olarak şunu tekrar söyleyeyim: Türkiye'nin kamu maliyesi disiplinini 1980'lerde terk etmesi dördüncü kritik hatadır ve bugün biz bütün bu hatalann sonucunu yaşıyoruz. Bu hatalar sonuçta mutlaka birisinin elinde patlayacak bir kurulmuş saatli bombaydı, bu saatli bomba bu iktidann elinde patlamıştır. Buna onun da katkılan vardır, o ayrı mesele ama, şunu söyleyeyim, esas itibariyle bu birikim 1980'lerden gelen bir birikimdir ve bugün ne yazık ki biz hâlâ bu birikimi oluşturanları yargılama noktasına gelmedik.

Yılmaz Büyükerşen

Efendim gerek tebliğ sahibi meslektaşlanmıza, gerek yorum yaparak ve soru sorarak katkıda bulunan meslektaşlanmıza teşekkür ediyor, oturumu kapatıyor ve Sayın Rektör'ün kokteylinde buluşmak üzere bugünlük paydos diyorum.

16 MAYIS 1994 P * £ # $ | I

SABAH V

I. OTURUM

"Türkiye'de Konsolide Bütçe, KÎT, Y«r»t yönelimler ve
Döner Sermaye Açıktan yo d*$9Jjjoİ0n\

OTURUM BAŞKANI: Yılmaz AÜEFfr^iOĞIU
Anayasa Mahkemeü Üyesf'

Erdoğan ÖNEtf
Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol £en©î Müdürü

"Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve BorçfeMrVTia Oere^:
Genel Bir Değerlendirme: <19J$M99$)"

Doç. Dr. Figen ALT'UĞ ••
Uludağ Üniversitesi
"Konsolide Bütçe Açıklan*

Porf. Dr. Nihat FALAY
istanbul Üniversitesi
"Yerel Yönetimlerin Finansman Açıktan"

Porf. Dr. Turgay BERKSOY
Marmara Üniversitesi
Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıktan ve
Bu Açıkların Finansman*

16.5.1994

Sabah

1. Oturum: Türkiye'de Konsolide Bütçe, KİT, Yerel Yönetimler ve Döner Sermaye Açıkları ya da Fazlaları

Salih Turhan: Dilerim ikinci gün de birinci gün kadar verimli ve doyurucu olur. Gerçekten birinci gün son derece renkliydi, hepimiz yararlandık. Bugün öğleye kadar iki oturumumuz var. İki oturum içerisinde tam 7 tebliğ. Birinci oturum için sayın Maliye Bakanlığı Müsteşarı Kemal Kabataş beyefendi öngörülmüştü. Kendileri de kabul etmişlerdi. Fakat son anda mazereti nedeniyle gelemeyeceğini bildirdi. Aramızda önemli bir onur konuğu var: Anayasa Mahkemesi Üyesi sayın Yılmaz Aliefendioğlu ve eşi sayın Öznur Aliefendioğlu. Öznur Hanım Danıştay 7. Dairesi üyesidir. Ben kendilerinden rica ettim, birinci oturuma başkanlık eder mi, bize yardımcı olur mu diye sordum. Memnuniyetle kabul ettiler. Huzurunuzda kendilerine teşekkür ediyorum. İkinci oturum için hocamız sayın Prof. Dr. Halil Nadaloğlu öngörülmüştü. Fakat hocamız yine elde olmayan nedenlerle İstanbul'da bulunması gerektiğini ifade ettiler. Onun için hocamız Prof. Dr. Nezihe Sönmez'den ikinci oturumu yönetmeleri için rica ettim, eksik olmasınlar, bizi kırmadılar, lütfedecekler. Onun için kendilerine saygılarımı arz ediyorum. Şimdi birinci oturumu yönetmek üzere Sayın Yılmaz Aliefendioğlu'nu kürsüye davet ediyorum, saygılar sunuyor ve başanlı geçmesini diliyorum.

Yılmaz Aliefendioğlu: Efendim hepinizi saygıyla selamlarım. Sayın Salih Bey lütfettiler, hakkımda nazik sözler söylediler. Ben ve eşim burada sizlerin arasında bulunmaktan ve zamanımızı değerlendirmek suretiyle geçirmekten hem onur hem de zevk duyuyoruz. Onu öncelikle belirtmek isterim. Bugün bir de program dışı ve son dakika başkanı olmanın verdiği zorluklar da lütfen dikkate alınırsa, bu konuda eminim bana yardımcı olmak suretiyle bu işi uygun bir şekilde götürebiliriz. İlk oturumun konusu Türkiyede Konsolide Bütçe, KİT, Yerel Yönetimler ve Döner Sermaye Açıklan ya da Fazlalan. Lütfen konuşmacılan davet ediyorum efendim. Sayın Erdoğan öner bey, lütfederseniz buyurun.

Haldun Danca Bey, Doç. Dr. Figen Altuğ, ikinci konuşmacı. Üçüncü konuşmacı Prof. Dr. Nihat Falay, dördüncü konuşmacı Prof. Dr. Turgay Berksoy. Efendim ilk konuşmamızın konusu "Türkiye'de Konsolide Bütçe, KİT, Yerel Yönetimler ve Döner Sermaye Açıklan ve Fazlalan". Sayın Haldun Danca Bey, lütfen buyurun efendim. Efendim bu arada şunu da arz edeyim. Sabah sanıyorum 7 konuşmacı var ve dolayısıyla öğlene kadar olan zamanı 7 konuşmacıyla tamamlamak durumundayız ve kıt zamanı uygun şekilde kullanmak ya da iyi şekilde kullanmak mucizesini de göstermek durumundayız, böyle bir güçlük de var, bunu anımsatarak sanıyorum normal konuşma süresi 20'şer dakika olarak belirlemek suretiyle, bu güçlüğü, eğer buna bağlı kalabilirsek, yenebileceğiz görüşündeyim. Lütfen beyefendi.

Haldun Darıca: Teşekkür ederim efendim. Efendim hepinize saygılar sunarak sözlerime başlamak istiyorum. Öncelikle bir hususu aynca belirtmek gereğini duyuyorum. Sayın Genel Müdürümüz Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü Erdoğan Öner Bey burada sizlerle birlikte bulunmayı çok arzu ediyordu. Ancak zorunlu bazı nedenlerle yurt dışında şu anda, kendilerinin sizlere saygılan, selamlan var. Öncelikle onu iletmek istiyorum. Bu nedenle bu tebliği sayın Genel Müdürümüz adına ben sizlere sunmaya çalışacağım. Dün Sayın Hocalarımızın tebliğlerini büyük bir zevkle dinledik. Çok büyük ölçüde istifade ettik. Dün de ifade edildiği gibi, bugün biraz rakamsal ağırlıklı olacak konular var. Bir anlamda da buna mecburuz, çünkü sorunun çözümü için, yani sorun nereden kaynaklandığnın tespiti büyük önem taşıyor. Bu nedenle konuşmam biraz rakamsal ağırlıklı olacak, onun için de aynca özür dilerim.

KAMU KESİMİ GELİR - HARCAMA VE BORÇLANMA GEREĞİ: GENEL BİR DEĞERLENDİRME (1975 -1993)

Erdoğan ÖNER
Maliye Bakanlığı
Bütçe ve Mali Kontrol
Genel Müdürü

GİRİŞ

Türk ekonomisinde son dönemde yaşanan gelişmeler, ülkemiz ekonomisinin en önemli sorunlarını başında kamu kesimi açıklarının geldiğini göstermektedir.

Son dönemlerde giderek büyüyen kamu açıklan, ekonomide iç dengelerin bozulmasına neden olmuştur, kamu kesiminde elde edilen gelirin üzerinde harcama yapılması, bir yandan iç borçlan süratle artmış, diğer yandan enflasyonun kronik hale gelmesine neden olmuştur.

Bu gelişmeler, dış dengelerin de bozulmasına yol açmıştır. Türk lirasının reel olarak değer kazanması ve iç talepteki büyüme sonucunda, 1993 yılında dış ticaret dengesi önemli ölçüde bozulmuş ve 6 milyar dolan aşan cari işlemler açığı ortaya çıkmıştır.

Ekonominin iç ve dış dengelerindeki bu bozulma, ekonomide çok önemli kararlann alınmasını gerektirmiş ve alınan önlemler 5 Nisan 1994 tarihinden itibaren Ekonomik Önlemler Uygulama Planı adı altında yürürlüğe konulmuştur. Uygulamaya konulan planın temel amacı, bozulan iç ve dış dengeleri yeniden tesis etmektir. Bu çerçevede; enflasyonu hızla düşürmek, ihracat artışını hızlandırmak, Türk lirasını istikrar kazandırmak, planın temel amaçlan olarak belirtilmiş ve istikran sağlamanın temeli çok yüksek düzeylere çıkmış kamu kesimi açıklanmn hızla aşağıya çekilmesi olarak öngörülmüştür.

İstikrar Programının temelini, kamu maliyesi alanında yapılan düzenlemeler teşkil etmektedir. Bir taraftan kamu gelirlerini arttıncı önlemler alınırken, diğer yandan harcamalann kısıüanması hedef alınmıştır. Temel amaç, kamu kesimi açıklannı hızla aşağıya çekmek ve borç-faiz kısır döngüsüne son vermektir.

Programın ilk üç ayında özellikle bütçe uygulamaları çok büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla, bir yandan bütçe gelirlerini artırıcı tedbirler alınırken, diğer yandan da harcamaları kısıcı tedbirler alınmaktadır. Alınan bu tedbirlerle, kamu açıklanmn süratle aşağıya çekileceği tahmin edilmektedir.

Görüleceği üzere, istikrar programının temeli Kamu Kesimi açıklarının azaltılması teşkil etmektedir. Programda kamu maliyesi ile ilgili bu hedeflerin dışında, döviz kuru, ücret ve fiyat politikaları, Merkez Bankası ve Bankacılık, Sermaye Piyasası, ihracat gibi çok çeşitli konularda düzenlenmeler yapılması ve Yapısal Reformlar da öngörülmektedir. Ancak en önemli ve öncelikli hedef, kamu kesimi açıklanmn süratle aşağıya çekilmesidir.

Planda da belirtildiği üzere, Türk ekonomisinin en önemli sorunu haline gelen kamu açıklan niçin giderek büyümektedir. Bu konuda sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek için öncelikle kamu harcamalarının ve gelirlerinin gelişiminin incelenmesi ve kamu açıklanna katkıda bulunan Konsolide Bütçe, KİT, Yerel Yönetim, Fonlar ve Sosyal Güvenlik Kurumlannın gelir-gider dengelerinin ayn ayn ele alınması gerekmektedir.

I- KAMU KESİMİ HARCAMA-GELİR ve BORÇLANMA GEREĞİNİN GELİŞİMİ

Kamu maliyesinin en önemli göstergelerinden biri de, kamu gelirleri ve kamu harcamalanndaki gelişmelerdir. Bu göstergeler, hem kamu maliyesinin, hem ekonominin genel gidişini göstermesi bakımından çok önemlidir.

Ülkemizde, kamu harcamalan genellikle kamu gelirlerinin üzerinde gerçekleşmiş ve sürekli kamu açıklanyla karşılaşılmıştır.

Kamu açıklannda en önemli paya sahip olan konsolide bütçe açısından konu incelendiğinde, bazı istisnai yıllar hariç bütçelerin sürekli açık verdiği görülmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllannda uygulanan denk bütçe politikalan sonucunda, önemli miktarlara ulaşan bütçe açıklan görülmemektedir. Ancak daha sonraki dönemlerde, kamu harcamalannın artmasıyla birlikte bütçe açıklan da süreklilik kazanmıştır. Bütçe açıklanndaki büyümeler de, kamu açıklanndaki artışın en önemli nedeni olmuştur.

Kamu maliyesinin son yirmi yıllık dönemi incelendiğinde kamu harcamalannın sürekli olarak kamu gelirlerinin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

1975 yılında;

Kamu Harcamaları 149 milyar TL,

Kamu Gelirleri 116.3 milyar TL,

Kamu Açığı 32.7 milyar TL,

olarak gerçekleşmiştir.

Kamu açığı/GSMH oram % 6.1'dir.

1993 yılında ise;

Kamu Harcamaları 575 trilyon 933 milyar TL,

Kamu Gelirleri 359 trilyon 985 milyar TL,

Kamu Açıklan 215 trilyon 948 milyar TL,

olarak tahmin edilmektedir.

Kamu açığı/GSMH oram % 16.3'tür.

Bu dönem içerisinde, kamu hareamalan, kamu gelirlerinden daha yüksek nispetlerde artmış ve kamu açıklan da giderek büyümüştür.

Kamu Harcamaları

Kamu harcamalannın GSMH içerisindeki payımn gelişimi incelendiğinde, bazı dönemler hariç, genelde sürekli bir artış görülmektedir. 1975 yılında % 27.8 olan bu oran, 1980 yılında % 33.1 seviyesine ulaşmıştır. Bu dönemi takip eden beş yılda ise kamu harcamalannın azaltılarak % 29 seviyesinde muhafaza edildiği görülmektedir. Ancak 1986 yılından itibaren tekrar yükselmeye başlayan kamu hareamalan, 1991 yılında % 40 seviyesine ulaşmış olup, 1993 yılında da % 43.6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Böylece 1975-1993 döneminde kamu harcamalan/GSMH oranında 15.8 puanlık bir artış gerçekleşmiş olmaktadır.

Kamu Gelirleri

Aym dönemde Kamu Gelirlerindeki gelişim incelendiğinde, kamu gelirlerinin artış hızının kamu harcamalanna yetişemediği görülmektedir. Bu dönemde, sadece beş yılda (1978-1981-1985-1986-1988 yıllan) kamu gelirlerinin artış hızı kamu harcamalannın üzerinde olmuş, diğer yıllarda kamu hareamalan sürekli

olarak kaimi geltrfen^nltferind* artmıştır. Kamu gelirlerindeki amş hızının daha yüksek oldugıı sdzkoftuiu yıllarda, kamu açıklarında da belirgin iyileşmeler olduğu dikkat ç&anktedif,

D01Wm j^^ffifejfl^yü^ kamu gelirlerinin OSMH'ya oram % 21.7'dir. fctâjİçlİİ^^ Huşlar gerçekleşiniş ve 1986 yılında % 29.5 *&tay&^0vt^ tAtifoyat.* 1993 yılında ise bu oranın % 27.2 olarak g e r ^ ^ c ^ . ^ bu dönemde kamu *gehûe-*riA3SMr*<^5.?r^irti|4^tenni$tir.

T ü f l r t u K e * l W 6 o t ^ m * G t t * t i

Kamdk e s ^ M ^ ^ n & $ M İ £ y a oranı 1975 yılında % 6.1'dir. Bu oran, 1977 ve t980 fülâttıdı *£'m&* ftşftüg. müteakip yularda ise azalarak, ortalama % 61ar dvafmdQuı ^ jjtğfL Artgjtti; 19901ı ıllarda tekrar hızlı bir artış trendine giren kafiyi a ^ a r â % *V&M* yılında GSMH'nın % 16.3'üne ulaşacağı tahmin *eomSfUOtt.* '*>" t, %

Beşer yüWt döm^ter rrft^le gerçekleşen kamu açığı/GSMH oranlan (ortalamtfşö^tıto^ İ^*. • >

1 9 8 0 ^ İ ^ : ^ > ; . ' « ^ ' ^ ^ C . ;

1 9 8 5 - 1 9 # î *f ö t y* * ' : ^ .

1990^19*3$_7$*t*JT * >' -

Böylece r^l^^3^ö^»^|Sde kamu açıklannda 10.2 puanlık bir artış gerçekleşmiş-*<fa&m&^:f,f-* ;

II- KÂftÜöİ^mJ AÇIKLARINDAKİ BÜYÜMENİN NEDENLERİ

Kamu açrifttâAdaöi«41ikk 1986 yılından sonra sürekli bir artış eğilimi görülmektedir. %* arösAÜd «0*1 netteti bulunmaktadır.

1- Konu rıafcttfiâacftin İMHtu gaifteriflden daha yüksek nispette arması,

2- Bütç* 1»^^|^j^^>4âha|Ii İdareler, Sosyal Güvenlik Kuruluşlari ve *F<xâ*h&af&)*^^*

Kamu açıklarındaki büyümenin temel nedeni, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha yüksek nispette artmasıdır. 1975-1993 dönemindeki gerçekleşmeler şöyledir.

(Milyar TL)

	1975	1993	ARTIŞ (KAT)
Kamu Harcamaları	149	575.933	3.864
Kamu Gelirleri	116	359.985	3.094
Kamu Açıklan	33	215.948	6.603

Bu dönemde kamu gelirleri 3.094 kat artarken, kamu harcamalan 3.864 kat artış göstermiştir. Kamu açıklan da aynı dönemde 6.603 kat artmıştır.

Kamu gelirlerinin kamu harcamalannın artış hızına yetişememesi kamu açıklarının büyümesine neden olmuştur. Kamu harcamalanndaki büyümenin önemli nedenleri ise ücret ve maaş ödemelerindeki hızlı artışlar ile iç ve dış borç faizi ödemeleridir.

- Kamu açıklarındaki büyümenin diğer nedeni ise, bütçe ve KİT'ler dışındaki diğer birimlerin de açık vermeye başlamalarıdır.

Mahalli İdarelerin 1986 yılına kadar kamu açıklanna katkılan olmamış, hatta gelir fazlaları gerçekleşmiştir. Ancak bu yıldan itibaren mahalli idareler sürekli olarak açık vermeye başlamışlardır.

Sosyal Güvenlik Kuruluşlan bütçeleri 1984-1990 döneminde fazla verirken 1991 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır.

1984 yılında kamu dengesine dahil edilen fonlar da, 1989 yılından itibaren açık veren hizmet birimleri arasına dahil olmuşlardır.

1986-1993 döneminde Konsolide Bütçe-KİT ve diğer birimlerin açık veya fazlalannın GSMH'ya oranı aşağıda gösterilmiştir.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bütçe+KİT/G SMH	-7.0	-8.7	-6.8	-7.1	-9.5	-11.8	-10.8	-12.8
Diğer/GSMH	2.3	0.9	0.6	-0.1	-0.7	-2.7	-4.1	-3.5
Toplam/GSMH	-4.7	-7.8	-6.2	-7.2	-10.2	-14.5	-14.9	-16.3

Mahalli idareler, fonlar ve sosyal güvenlik kuruluşlarının açık veya fazlalanndan oluşan "diğer" kaleminin 1989 yılından itibaren açık vermeye başladığı dikkat çekmektedir.

Özetlenecek olursa, Konsolide bütçe ve KİT açıklarındaki büyümenin yanı sıra diğer kuruluşların da açık veren hizmet birimleri arasına dahil olması son dönemlerde kamu açıklannın hızla artmasına neden olmuştur.

III-KAMU KESİMİ AÇIKLARININ DAĞILIMI

Kamu açıklarının oransal olarak dağılımı incelendiğinde, 1975-1982 döneminde önceliğin KİT açıklarında olduğu, 1983 yılından itibaren ise bütçe açıklannın ön plana çıktığı görülmektedir. Bu dönem içerisinde, konsolide bütçe açıklannın kamu açıklan içerisindeki payı % 16 ile % 82; KİT açıklannın payı ise % 22 ile % 85 arasında değişmiştir.

1986 yılından itibaren açık vermeye başlayan mahalli idarelerin kamu açıklanna katkısı ortalama % 5'ler düzeyindedir. Sosyal güvenlik kuruluşlannın gelir-gider dengelerinin de 1991 yılından itibaren bozulduğu ve açıklannın hızla büyüdüğü dikkati çekmektedir. Bu kuruluşlann kamu açıkları içerisindeki payının 1993 yılında % 7.6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. 1984 yılından itibaren kamu kesimi dengesine dahil edilen fonlann, 1988 yılına kadar gelir fazlalarının oluştuğu, ancak 1989 yılından itibaren fonlann da sürekli açık veren hizmet birimleri arasına girdiği görülmektedir. Fon açıklannın kamu açıklan içerisindeki payı % 5 ile % 18 arasında değişmektedir.

1993 yılı kamu açığının;

Yüzde 56.5'inin konsolide bütçe,

Yüzde 21.9'unun KİT'ler,

Yüzde 5.5'inin mahalli idareler,

Yüzde 7.6'sının sosyal güvenlik kuruluşlan,

Yüzde 8.5'inin fonlara,

ait olacağı tahmin edilmektedir.

Özetlenecek olursa, kamu açıklannın önceleri konsolide bütçe ve KİT açıklanndan oluştuğu görülmektedir. Diğer birimlerin kamu açıklanna katkısı

bulunmamaktadır, hatta bu hizmet birimlerinin gelir fazlaları gerçekleşmektedir. Ancak son dönemlerde, önce mahalli idarelerin daha sonra da fonlar ve sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengeleri bozulmuş ve böylece giderek büyüyen kamu açıklarıyla karşılaşılmıştır.

IV-KONSOLİDE BÜTÇE

Kamu kesimi açıklannda en büyük pay KİT'lerle birlikte Konsolide Bütçeye ait bulunmaktadır. Bu nedenle, bütçe harcamaları ve gelirlerindeki gelişmelerin ayrıntılı olarak incelenmesi yararlı olacaktır.

A-BÜTÇE GİDERLERİ

Bütçe harcamalarının gelişimi incelendiğinde, bu harcamaların GSMH içerisindeki payının ortalama % 22-23 seviyelerinde gerçekleştiği görülmektedir. Ancak son üç yılda bütçe harcamalarında çok önemli artışlar gerçekleşmiştir. 1990 yılında bütçe harcamalarının GSMH içerisindeki payı % 23.8 iken, 1991 yılında *% 29.2* ve 1993 yılında % 37.0 olmuştur. Son üç yüda bütçe harcamalarının payında 13.2 puanlık artış gerçekleşmiştir.*

Bütçe harcamalanndaki bu aşın büyümenin nedeni nedir ve harcamalardaki artış hangi kalemlerden kaynaklanmaktadır?

Ekonomik aynm itibariyle bütçe harcamalanndaki gelişmeler, bu sorunun cevabını vermektedir. Ancak öncelikle konsolide bütçe harcamalannı büyüten bazı genel nedenleri belirtmek yararlı olacaktır.

1. Genel ve Katma Bütçeli İdare Sayısındaki Artış: Konsolide bütçe kapsamında yer alan daire ve idarelerin sayısı devamlı olarak artmaktadır. Örneğin, 1975 yılında konsolide bütçe kapsamında yer alan daire sayısı 56 iken, 1994 yılında bu sayı 102'ye ulaşmıştır. Yeni kurulan her birim, öncelikle personel gideri olmak üzere tüm harcamalarda artışlara neden olmaktadır.

2. Konut Edindirme Yardımı ve Tasarrufu Teşvik uygulamalan personel harcamalarının büyümesine neden olmuştur. (Tasarruf Teşvik Kesintileri 93/4876 sayılı Kararname ile % 50 oranında azaltılıştır.)

* GSMH 1993 yılı için 1.321.9 trilyon ve bütçe açığı 129.4 trilyon olarak alınmıştır. GSMH miktarı ve kesin hesap sonuçlarına göre oranlarda değişiklik olabilecektir.

3. Ücretlilere Vergi İadesi Uygulaması: Katma Değer Vergisinin yürürlüğe girmesiyle 1984 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Vergi ladesi uygulaması da bütçe harcamalarındaki büyümenin bir nedeni olmuştur. Vergi iadesi harcaması, 1993 yılında 13.5 trilyon liralık bir büyüklüğe erişmiş olup, GSMH içerisinde % l'lik bir payı bulunmaktadır. (94/5371-5372 sayılı Kararnamelerle vergi iadesi uygulaması yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, emeklilerde vergi iadesi uygulamasına devam edilecek olup, ücretlilerde yıllık usule geçilmiştir.)

4. Fonların Bütçe Kapsamına Alınması: 1993 yılında fonların önemli bir kısmı bütçe kapsamına alınmış ve harcamaları da bütçe giderleri içerisinde görülmeye başlanmıştır. 1993 yılında bütçe kapsamında gerçekleşen fon harcamaları 30.3 trilyon liradır. Bu husus 1993 yılında, bütçe harcamalarının GSMH içersindeki payının 2.2 puan daha yükselmesine neden olmuştur.

5. Personel ve Borç Faizi Giderlerindeki Büyüme: Bütçe harcamalarını artıran en önemli neden, son dönemlerde personel giderleri ile borç faizi ödemelerindeki büyük artışlardır. (Ekonomik aynm itibarıyla harcamaların gelişimi açıklanırken, bu husus üzerinde aynca durulacaktır.)

6. Öte yandan bütçe kapsamına alman hususlar da sürekli olarak artmaktadır. Bunun en son örneği "Zirai Ürünlerin Desteklenmesi için Yapılacak Ödemelerin" bütçe kapsamına alınmasıdır. 1994 yılı bütçesinde bu amaçla 12 trilyon TL. ödenek aynlmıştır.

Sayılan bu genel nedenlerin dışında bütçe harcamalarını artıran çok çeşitli sebepler bulunmaktadır. Yeni iller-ilçeler kurulması, kurumların daha çok hizmet vermek amacıyla sürekli olarak büyüme eğiliminde olmaları, bütçeden yardım olarak verilen harcamalann artması (Dış ülkelere, Vakıflarca Kurulan Yüksek Öğretim Kurumlarına, Mahalli İdarelere, Siyasi Partilere yapılan yardımlar vs.) gibi nedenler bütçe harcamalarının giderek büyümesine neden olmaktadır.

B-BÜTÇE HARCAMALARININ EKONOMİK AYRIM İTİBARİYLE GELİŞİMİ

1975 yılında % 21 olan bütçe gideri/GSMH oranının, 1993 yılında % 37lere kadar yükseldiği görülmektedir. Bütçe giderlerindeki 16 puanlık bu büyümenin hangi kalemlerden geldiğini belirlenebilmesi için harcamalann ekonomik aynm itibanyla incelenmesi gerekmektedir.

PERSONEL GİDERLERİ

1975 yılında personel giderlerinin GSMH içerisindeki payı % 8'dir. Bu oran, 1980'li yıllara kadar aynı seviyesini muhafaza etmiş, ancak 1980 yılından sonra % 5'lere kadar düşmüştür. Personel giderlerindeki büyüme 1989 yılında başlamaktadır. 1988 yılında % 5 olan Personel Gideri/GSMH oranı, 1989 yılında % 7.44e yükselmiş ve müteakip yıllarda da sürekli olarak arjtmıştır. 1993 yılında da bu oran % 12.8'dir. Böylece 1975 yılı baz alındığında 1993 yılı itibariyle personel giderlerinde 4.8 puanlık bir artış gerçekleşmiş olmaktadır. (Bu miktar, 1988-1993 döneminde 7.8 puana ulaşmaktadır.

DİĞER CARİLER

Bütçe harcamalarının en istikrarlı kalemlerinden biri de "Diğer Cariler" olarak adlandırılan harcamalardır. Bu harcamalann GSMH içerisindeki payı % 2.5 ile % 3.5 arasında değişmiştir. 1975 yılında % 3 olarak gerçekleşen bu oran, son yıllarda cüz'i miktarlarda azalmış ve 1993 yılında % 2.7 olarak gerçekleşmiştir.

YATIRIMLAR

Konsolide bütçe yatırım harcamalarının da istikrarlı bir seyir takip ettiği görülmektedir. Bu dönemde yatırım harcamalarının payı, genellikle % 4 ile % 5 arasında değişmiştir. 1975 yılında % 4.1 olarak gerçekleşen yatınm harcamalarının GSMH içerisindeki payı 1993 yılında % 4.3'dür.

TRANSFERLER

Bu dönemde, gerek bütçe içindeki payı, gerekse GSMH'ya oranı en fazla artan harcamalar, transfer harcamaları olmuştur. Dönem başında % 6 olan transfer harcamalannın payı, genellikle sürekli artan bir trend takip etmiş ve 1993 yılında % 17.2'ye ulaşmıştır.

-1975-1993 döneminde bütçe harcamalannın GSMH içindeki paylan ekonomik ayrım itibanyla şöyledir.

	1975	1993	(YÜZDE) ARTIŞ
Personel	8.0	12.8	4.8
Diğer Cari	3.0	2.7	-0.3
Yatınm	4.1	4.3	0.2
Transfer	6.0	17.2	11.2
Toplam Gider	21.1	37.0	15.9

Görüldüğü üzere bütçe harcamalarındaki yaklaşık 16 puanlık büyümenin 11.2'si transfer harcamalarına, 4.8'i personel harcamalarına ait bulunmaktadır. Diğer cari ve yatınm harcamalannda ise önemli bir değişiklik görülmemektedir.

- Transfer giderlerindeki büyüme ise, büyük ölçüde borç faizi ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Borç faizi ödemeleri özellikle 1986 yılında itibaren artmaya başlamış ve bütçenin personel giderlerinden sonra en büyük harcama kalemi haline gelmiştir. 1975 yılında % 0.6 olan faiz ödemelerinin GSMH içerisindeki payı, 1993 yılında % 8.8 gibi çok yüksek bir seviyeye ulaşmıştır.

Özetlenecek olursa, borç faizi ödemeleri, personel giderleriyle birlikte konsolide büçte harcamalanndaki büyümenin başlıca nedenini teşkil etmiştir. Bu harcamalarla ilgili olarak aşağıda belirtilen tablo, bu gelişimi açık bir şekilde göstermektedir.

	1975	1980	1985	1988	1993
Personel Gid./GSMH	8.0	7.9	4.6	5.0	12.8
Faiz Gid./GSMH	0.6	0.7	2.4	4.9	8.8
Diğer Gid./GSMH	12.5	15.7	12.4	11.4	15.4
Toplam Gider/GSMH	21.1	24.3	19.4	21.3	37.0

Tablodan da görüleceği üzere, Personel ve Faiz harcamalan toplamı bu dönemde 13 puanlık artış gösterirken, bütçenin diğer tüm harcamalannda sadece 2.9 puanlık bir artış gerçekleşmiştir.

C-BÜTÇE GELİRLERİ

Konsolide bütçe gelirlerindeki gelişmeleri "Vergi Gelirleri" ve "Diğer Gelirler" olarak incelemek yararlı olacaktır.

Vergi Gelirleri

Bütçe gelirlerinin en önemli kaynağım vergi gelirleri teşkil etmektedir. Vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payı % 80 ila % 90 arasında değişmektedir.

Bu dönemde, vergi gelirlerinde çok önemli değişiklikler görülmemektedir. 1975 yılında vergi gelirlerinin GSMH içerisindeki payı % 17.7 olup, vergi gelirleri genellikle bu oran civarında seyretmiştir. 19801i yıllarda, mahalli idarelere vergi gelirlerinden ayrılan paylann artması sonucunda bu oranda bir gerileme görülmüş ancak KDV'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte yine bu seviyelere yaklaşılmıştır. 1993 yılında ise bu oran % 20 olmuştur.

Bu oranlar, vergi gelirlerinde önemli değişiklikler olmadığını ve vergi gelirlerinin GSMH içerisindeki payının ortalama % 17 civarında gerçekleştiğini göstermektedir.

Diğer Gelirler

Konsolide bütçenin diğer gelirleri; devlet patrimuvanının gelirleri, özelleştirme gelirleri, hibe ve yardımlar, fon gelirleri gibi çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirlerin GSMH içerisindeki paylan % 2.5 ila % 4 arasıda değişmektedir Ancak 1993 yılında fonlann bütçe kapsamına alınması dolayısıyla bu gelirlerde önemli bir artış olmuş ve diğer gelirlerin GSMH içerisindeki payı % 7.2'ye yükselmiştir.

- Vergi gelirleri ile diğer gelirlerin GSMH içerisindeki paylan dönem başı ve dönem sonu itibanyla aşağıda gösterilmiştir.

	1975	1993	Artış (%)
Vergi Gelirleri/GSMH	17.7	20.0	2.3
Diğer Gelirler/GSMH	2.5	7.2	4.7
Toplam Gelirler/GSMH	20.2	27.2	7.0

D-BÜTÇE DENGESİ

Bütçe giderlerinin, bütçe gelirlerinden daha yüksek nispetlerde artması bütçe açıklannın giderek büyümesine neden olmuştur.

1975 yılında bütçe açığı/GSMH oranı %0.9 gibi çok düşük bir seviyede bulunmaktadır. Bu oran, takip eden yıllarda giderek yükselmiş ve 1980'de % 3.7 olarak gerçekleşmiştir. 1980'li yıllarda da bütçe açıklan bu seyri takip etmiş ve 1980-1990 döneminde bütçe açıklan ortalama % 3.4 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe açıkları 19901ı yıllarda giderek artmıştır. Bütçe açığı/GSMH oranı 1991 ydında % 7.4 ve 1993 yılında % 9.8'e yükselmiştir.

E-BORÇ FAİZLERİ HARİÇ BÜTÇE DENGESİ

Son dönemlerde iç ve dış borçlann giderek büyümesi, konsolide bütçe içerisinde yer alan Borç Faizi ödemelerini de artırmıştır. Bu gelişme/konsolide bütçe gelirlerinin büyük bir kısmının faiz ödemelerine aynlmasına neden olmuştur. Örneğin, 1980 yılında vergi gelirlerinin südece % 4'ü borç faizi ödemelerine aynlırken, 1993 yılında bu oran % 44lere kadar yükselmiş bulunmaktadır.

Borç faizlerinin bütçe üzerindeki yükünü belirleyebilmek için, borç faizleri hariç bütçe dengesindeki gelişmelerin incelenmesi yararlı olacaktır.

1975-1993 döneminde bütçe açıklan giderek büyümüş ve % 0.9'dan, % 9.8lere kadar yükselmiştir. Aynı yıllarda, borç faizleri çıkanldığında bütçe açıklannın GSMH'ya oranlan % 0.4 ve % 1 olmaktadır. Görüldüğü üzere, borç faizleri hariç bırakıldığında bu dönemdeki bütçe dengelerinde önemli bir değişiklik olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Bütçe açıklarının büyük bir hızla arttığı son yıllarda da gelişmeler aynı yöndedir. 1990 yılında % 4.1 olan Bütçe açığı/GSMH oranı, 1993 yılında (5.7 puanlık artışla) % 9.8'e kadar yükselmiştir. Borç faizleri çıkarıldığında bu oranlann 1990 yılında % 0.8 ve 1993 yılında (0.2 puan artışla) % 1 olduğu ortaya çıkmaktadır.

- 1975-1993 döneminde bütçe dengeleri borç faizleri hariç olmak üzere genel olarak incelendiğinde bütçe açığı/GSMH oranının;
- 8 yılda % l'in altında gerçekleştiği,
- 6 yılda % 2 ve 3 oranında değiştiği,
- Bu dönemde en yüksek bütçe açığının 1977 yılında % 4.7 olduğu,
- 4 yılda ise gelir fazlalanmn gerçekleştiği (1986-1988-1989-1990 yıllan) görülmektedir.

Belirtilen bu göstergeler, borç faizleri hariç bırakıldığında genelde bir bütçe dengesinin sağlanmış olduğunu göstermektedir. Borç faizi ödemelerinin giderek yükselmesi bütçe açıklarını büyütmüştür. Faiz hariç açık miktarı, ya çok cüzi seviyelere inmekte veya gelir fazlaları görülmektedir. (1993 yılında oldukça yüksek bir miktarda gerçekleşen bütçe açığında da, borç faizlerin payı % 90'dır.) Bu nedenle, bütçe dengelerindeki bozulmanın başlıca nedeninin Borç Faizleri olduğunu belirtmek mümkündür.

F- BÜTÇEDEN KİT'LERE YAPILAN TRANSFERLER

Konsolide bütçe açıklarını artıran nedenlerden biri de, bütçeden KİT'lere yapılan transferlerdir. Bütçeden bu kuruluşlara sermayelerine katılım payı, görev zararları veya yardım gibi çeşitli adlar altında transferler yapılmakta ve bu husus da bütçe harcamalarım büyüten nedenlerden biri olmaktadır.

Bütçeden KİT'lere yapılan transferler incelendiğinde; 1975-1983 döneminde bütçe harcamalarının % 16'sına kadar oluşan oranlarda transfer yapıldığı ancak bu oranın 1984 yılından itibaren azalarak ortalama % 5'ler seviyesinde gerekleşüği görülmektedir. Örneğin 1993 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transfer miktarı 25.9 trilyon olup, bu miktar bütçe harcamalarının % 5'ine tekabül etmektedir.

Bütçeden KİT'lere yapılan bu transferlerin önemi, kamu kesimi genel dengesinde bütçe harcamalannı ve dolayısıyla bütçe açıklarını büyütmesi, buna mukabil KİT açıklarının küçülmesine neden olmasıdır. Örneğin 1993 yılında KİT'lere aktarılan 25.9 trilyon liralık transfer harcaması olmasaydı, bütçe açığı 1.9 puan daha düşük olarak gerçekleşecek, buna mukabil KİT açıklan aynı oranda yükselecekti. Dolayısıyla kamu kesimi genel dengesinde bütçe açıkları azalacak ve KİT açıklan büyüyecekti.

Bu dönemde, faiz harcamalan ile birlikte KİT'lere yapılan transferler de bütçe açıklanndan düşüldüğünde ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır.

(Milyar TL.)

	1975	1980	1985	1990	1993
Bütçe Dengesi	-5	-164	-783	-11.782	-129.405

Borç Faizleri	3	32	675	13.966	116.470
Faiz Hariç Büt. Den	-2-•132	-108	2.184	-12.935	
KİTTransf.	11	177	181	1.265	25.899
Faiz ve KİT. Har.BütDen.	9	45	73	3.449	12.694
-Bütçe Dengesi/GSMH	-0.9	-3.7	-2.8	-4.1	-9.8
-FaizHar.Büt.D./GSMH	-0.4	-3.0	-0.4	0.8	-1.0
-Faiz ve KİT.Har.Büt Den./GSMH	1.7	1.0	0.3	1.2	1.0

-Bu göstergeler, bütçe açıklarından faiz harcamaları düşüldüğünde açıkların oldukça cüzi seviyelere düştüğünü; faiz ve KİT'lere yapılan transferler birlikte düşüldüğünde ise bütçe dengelerinin sürekli pozitif olarak gerçekleştiğin göstermektedir. Dolayısıyla KİTlere yapılan transferler de bütçe açıklarını büyüten kalemlerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

V- KAMU AÇIKLARININ FİNANSMANI

Kamu kesimi açıklannın büyüklüğü kadar önemli olan diğer bir husus da, bu açıkların finansman şeklidir. Bilindiği üzere kamu açıklan iç veya dış borçlanma ile finanse edilmekte; iç borçlanmada da tahvil veya bono satışı yapılarak borçlanılmakta veya Merkez Bankası kaynaklarına müraccat edilmektedir.

Bu kaynakların, kamu açıklarının finansmanındaki paylarının gelişimi şöyledir.

DIŞ BORÇLANMA: Kamu açıklannın finansmanında dış borçlanmadan ziyade iç borçlanmaya ağırlık verilmiş olup, toplam finansman içerisinde dış borçlanmanın payı giderek azalmaktadır. Bu dönemde toplam finansman içerisinde dış borçların payı 1981 yılında % 62 ile en yüksek seviyede gerçekleşmiştir. Ancak bu pay müteakip yıllarda sürekli olarak azalmış olup, 1993 yümda % 5.4 olarak gerçekleşeceği talimin edilmektedir.

İÇ BORÇLANMA: Kamu açıklannın finansmanında dış borçlann payı azalırken iç borçlanmanın payı yükselmiştir, tç borçlanmada önceleri tahvil yoluyla borçlanmaya önem verilirken özellikle son dönemlerde bonoya ağırlık verilmiş ve Merkez Bankası kaynaklan da ön plana geçmiştir.

Tahvil: İç borçlanmada, son dönemlere kadar, en önemli pay tahvil yoluyla yapılan borçlanmalara ait bulunmaktadır. Tahvil yoluyla yapılan borçlanmanın, kamu açıklarının finansmanındaki payı 1985 yılında % 39, 1990 yılında % 27 olup, 1993 yılında bu oranın % 9'lara kadar düşmesi beklenmektedir.

Bono: iç borçlanmada bononun payının son dönemlerde arttığı görülmektedir. 1993 yılına bono yoluyla yapılan finansmanın, toplam finansman içerisindeki payımn % 251er civarında olacağı tahmin etilmektedir.

Kısa Vadeli Avans: Hazinenin Merkez Bankasından aldığı Kısa Vadeli Avansların GSMH içerisindeki oranı 19801i yıllarda % l'in altında gerçekleşmiştir. Ancak 19901ı yıllarda bu oranın % 3 lere kadar yükseldiği görülmektedir. Kısa Vadeli Avansın, toplam kamu aşıklarının finansmanındaki payının 1993 yılında % 18 civarında olması beklenmektedir.

- Özetlenecek olursa, kamu açıklannın finansmanında İç Borçlanma ağırlık taşımıştır. İç borçlanmada da, tahvil yoluyla borçlanma ön plandayken, son dönemlerde bono vasıtasıyla borçlanmaya ağırlık verilmiş ve kısa vadeli avans kaynaklanna da daha fazla müracaat edilmiştir.

VI-GENEL DEĞERLENDİRME

1975-1993 döneminde kamu açıklan/GSMH oranı % 6lardan, % 16lara kadar yükselmiştir. Bu dönem içerisinde, kamu açıklan 1977 ve 1980 yıllannda % 101ar seviyesine kadar yükselmiş ancak müteakip yıllarda % 5-61ar seviyesine çekilmiştir. 1987-1993 döneminde ise kamu açıklannın tekrar bir yükselme trendine girdiği ve 1993 yılında % 161an aştığı görülmektedir.

Kamu kesimi genel dengesinde yer alan Konsolide Bütçe, KİT'ler, Mahalli İdareler, Sosyal Güvenlik Kuruluşlan ve Fon açıklan son dönemlerde giderek artan bir seyir takip etmiştir. Daha önceki dönemlerde açık vermeyen Mahalli İdareler, Fonlar ve Sosyal Güvenlik Kurumlannın da gider-gelir dengelerinin bozularak açık vermeye başlamalan, kamu kesimi borçlanma gereğinin yükselmesine neden olmuştur. Bu olumsuz gelişmeye, Konsolide bütçe ve KİT açıklanndaki büyümeler de eklenince giderek yükselen kamu açıklan ortaya çıkmıştır.

Kamu açıklanndaki büyüme, kamu harcamalannın artmasına rağmen kamu gelirlerinin arünlamamasından kaynaklanmıştır.

Kamu harcamalannın artmasının en önemli iki nedeni, borç faizi ödemeleri ile maaş ve ücretlerde sağlanan önemli artışlardır. İç ve dış borçlann giderek

büyümesi, borç faizi Memelerinin artmasına neden olmuş ve borç-faiz kısırdöngüsü ortaya çıkmıştır, öte yandan maaş ve ücretlerde de 1989 yılından itibaren hızlı ve yüksek artışlar sağlanmıştır.

Bu gelişmeler sonucunda 1988-1993 döneminde Kamu harcamalarının GSMH'ya oram % 34'den, % 44'lere yükselerek, yaklaşık 10 puan artmıştır. Aynı dönemde kamu gelirleri ise % 28'den, % 27'ye düşmüştür. Böylece kamu gelirlerinde bir artış sağlanmadan, kamu harcamalannın artırılması sonucunda, kamu açıklan % 16'lara kadar yükselmiştir.

Kamu açıklarının giderek büyümesi ekonomide iç ve dış dengelerin de bozulmasına neden olmuştur.

Dış dengelerin bozulmasının en önemli nedeni dış ticaret açığındaki büyümedir. Bu husus, özellikle aşın değerlenmiş kur ile giderek büyüyen iç talepten kaynaklanmıştır. Bu gelişmeler sonucunda ihracat artış hızı yavaşlarken, ithalat büyük bir hızla artmış ve 1993 yılında 14.2 milyar dolara ulaşan dış ticaret açıklan ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, kamu açıklanmn borçlanma yoluyla finansmanı faiz oranlanmn giderek yükselmesine ve vade oranlanmn kısalmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda bütçede yer alan faiz ödemelerinin yükü de artmış ve bütçeye her yıl aşınması güç ağır faiz yükleri gelmiştir. Faiz giderleri ve personel giderlerindeki bu artışlar bütçelerin yapısının da değişmesine neden olmuştur. Bütçe harcamalannın önemli bir bölümünün, zorunlu olarak bu kalemlere ayrılması nedeniyle bütçeler esnekliğini kaybetmiş ve adeta donmuş bir hale gelmiştir.

Aynca enflasyonun kronik bir hale gelmesinin en önemli nedenlerinden biri de şüphesiz kamu kesimi açıklandır.

Kamu açıklanmn ülkemiz ekonomisi üzerindeki bu olumsuz etkileri, kamu harcamalannın azaltılması, kamu gelirlerinin arunlması ve böylece kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasını zorunlu kılmıştır. Nitekim 5.4.1994 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanan Ekonomik Önlemler Uygulama Planında Kamu maliyesi ile ilgili tedbirlere ağırlık verilmiştir. Planın en önemli hedeflerinden biri, kamu kesimi açıklanmn hızla aşağıya çekilmesidir. Bu amaca ulaşmak için üçer aylık bütçe hedefleri belirlenmiş ve bir yandan harcamalan kısıcı önlemler alınırken diğer yandan da gelirleri artıncı önlemler alınmıştır. Böylece bütçe açıklan ve kamu açıklanmn azaltılması öngörülmektedir.

VII-SONUÇ

Kamu açıklan ve bu açıklann gelişimiyle ilgili olarak aşağıda belirtilen tespit ve sonuçlara ulaşmak mümkün bulunmaktadır.

1. Uzun yıllardan beri devam eden kamu açıklan, son dönemlerde hızla yükselme eğilimine girmiştir. Ekonominin iç ve dış dengelerinin bozulmasına neden olan ve hayli yüksek düzeylere ulaşan kamu açıklanmn azaltılması gerekmektedir.

2. Kamu açıklannda en önemli pay, konsolide bütçe ve KİT'lere ait bulunmaktadır. Ancak son dönemlerde kamu kesimi genel dengesinde yer alan Sosyal Güvenlik Kurumlan, Fonlar ve Mahalli İdarelerin gelir-gider dengeleri de bozulmuş ve kamu açıklan içindeki paylan artmaya başlamıştır. Kamu açıklanmn küçültülebilmesi için, bütçe ve KİT'lerle birlikte, sayılan bu kurumlann geür-gider dengelerinin de düzeltilmesi gerekli bulunmaktadır.

3. Kamu harcamalarındaki artışın en önemli nedenleri, borç faizi ödemeleri ile personel giderlerindeki büyüme olup, bunlann dışında kalan diğer harcamalarda önemli bir değişiklik görülmemektedir. Ancak kamu açıklanmn küçültülebilmesi için bu harcamalarda da tasarruf edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

4. Kamu harcamalantun büyümesine rağmen, kamu gelirlerinin arttınlamaması kamu açıklanndaki büyümenin temel nedenidir. Kamu açıklanmn küçültülebilmesi için, kamu gelirlerinde ciddi artışlar sağlanması gerekmektedir.

Özetlenecek olursa, ekonomik dengelerin tesisi için kamu açıklanmn azaltılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Açıklann azaltılması ise, harcamalann kısılması ve kamu gelirlerinde ciddi artışlar sağlanmasına bağlıdır. Nitekim Ekonomik Önlemler Uygulama Planıyla, harcamalan azaltıcı ve gelirleri artıcı tedbirler alınmaktadır. Planın başansı ve ekonomik dengelerin yeniden tesisi büyük ölçüde bu önlemlerin başarısına bağlı bulunmaktadır.

Tablo 1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve GSMH (1975-1994)

Yıü	Kamu Harcama-ları (D	Kamu Geliri	Kamu Açığı	GSMH		KAMU HARCVGSMH (%)		KAMU GELİRLERİ/ GSMH(%)		KAMU AÇIĞL/GSMH (%)	
				Eski Seri (4)	Yeni Seri (5)	Eski Seri 1/4	Yeni Seri 1/5	Eski Seri 2/4	Yeni Seri 2/5	Eski Seri 3/4	Yeni Seri 3/5
1975	149.0	116.3	32.7	535.8	679.0	27İ8	21.9	21.7	17.1	6.1	4.8
1976	210.2	151.6	58.6	675.0	854.1	31.1	24.6	22.5	17.7	8.7	6.9
1978	296.0	205.5	90.4	872.9	1.104.6	33.9	26.8	23.5	18.6	10.4	8.2
1979	423.3	369.7	53.6	1.290.7	1.651.2	32.8	25.6	28.6	22.4	4.2	3.2
1980	710.0	503.1	206.9	2.199.5	2.816.1	32.3	25.2	22.9	17.9	9.4	7.3
1981	1.469.5	1.004.5	465.0	4.435.2	5.362.0	33.1	27.4	22.6	18.7	10.5	8.7
1982	1.912.9	1.593.8	319.1	6.553.6	8.040.1	29.2	23.8	24.3	19.8	4.9	4.0
1983	2.127.5	1.753.4	374.1	8.735.0	10.699.4	24.4	19.9	20.1	16.4	4.3	3.5
1984	3.361.0	2.672.5	688.5	11.551.9	14.111.0	29.1	23.8	23.1	18.9	6.0	4.9
1985	5.325.8	4.130.9	1.194.6	18.374.4	22.716.1	29.0	23.4	22.5	18.2	6.5	5.3
1986	8.152.5	6.886.1	1.266.4	27.796.8	35.974.7	29.3	22.7	24.8	19.1	4.6	3.5
1987	13.485.1	11.615.8	1.869.3	39.369.5	52.063.5	34.3	25.9	29.5	22.3	4.7	3.6
1988	21.418.0	16.854.9	4.563.1	58.564.8	76.033.7	36.6	28.2	28.8	22.2	7.8	6.0
1989	34.885.4	28.650.1	6.235.3	100.582.2	130.861.0	34.7	26.7	28.5	21.9	6.2	4.8
1990	60.652.6	48.369.6	12.283.0	170.412.4	233.069.6	35.6	26.0	28.4	20.8	7.2	5.3
1991	109.628.3	80.304.6	29.323.7	287.254.2	395.334.9	38.2	27.7	28.0	20.3	10.2	7.4
1991	181.002.6	115.385.9	65.616.7	452.667.0	622.563.0	40.0	29.1	25.5	18.5	14.5	10.5
1992	318.544.6	202.052.6	116.492.0	779.462.0	1.072.113.8	40.9	29.7	25.9	18.8	14.9	10.9
(*)1993	575.932.8	359.985.2	215.947.6	1.321.955.0	1.818.300.0	43.6	31.7	27.2	19.8	16.3	11.9
(**) 1994	966.681.9	663.016.0	303.665.9	2.135.712.0	2.937.600.0	45.3	32.9	31.0	22.6	14.2	10.3

(*) Tahmin
(**) Program

Tablo 2
Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği

(Milyar TL)

	1*75	1*7*	ı r n	197«	1979	Om	m ı	19«	19*3	1984	1985	08«	1987	19«*	1989	1998	1991	1992	1993C)	1**4<«»)
Toplam Kama Öcüden	1163	151.6	305.5	369.7	503.1	10043	1593.8	17534	26723	4130.9	6886.1	11615.8	16854.9	28650.1	483694	80304.6	115385.9	2020524	359985.2	663016.9
Toplara Kama Harcamalan	149ü	2102	296.0	4233	710ü	14693	1912.9	21273	3361ü	53253	81523	13485.1	21418Ü	348854	606524	1096283	1810024	318544.6	5759328	966681.9
Borçlumu Oereği	32.7	584	90.5	534	206.9	465ü	319.1	374.1	6883	11944	12664	1869.3	4563.1	62353	12283ü	29323.7	6516.7	116492ü	215947.6	303665.9
1. Konsolide Betçe	54	104	47.5	25.2	603	1662	123.6	1573	3124	978.7	7983	14113	16074	39902	76723	11954.7	33513.8	47434ü	122000.0	192000ü
İKtT	27.9	482	43.8	25.7	113.7	2573	1924	2062	303.6	4212	869.5	1319.9	2470.1	28053	4419.7	151165	199432	36312.9	47359.5	59212.9
-tIIUIMIİ	26.7	414	55.8	47.9	115.9	2694	3161	2613	3884	501.1	8583	1345.5	2538.9	27114	4505.1	15800.8	212014	41541.1	53319.3	686112
- Taaarmfpa	12	64	-12.0	-222	-22	-11.9	-123.7	-553	-85.0	-79.9	11.0	-25.6	-113.8	933	-854	-684.3	,12582	-52282	-59594	-93983
3. Maham İdareler	-03	-0.1	-0.9	24	-12	16Ü	-0.2	-3Ü	4.1	-202	-38.7	135.7	344ü	4673	4753	553	2878.8	8487.9	11825.7	5215.7
4. Donar Sermaye					3.7	2S4	3.3	134	683	-76.6	-1492	-1474	-426.9	-331.1	-8733	-1153.9	951ü	26804	16425.6	272163
5. Fonlar										-108.4	-2133	-850.4	,8504	-6964	588.9	3351.1	8328Ü	215764	18336.9	200204
Kana KeslmlHarcama ve Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oram																				
	1*75	197*	1977	1971	1979	19M	19»	1982	1983	1984	19(5	19M	1987	198«	19*9	199*	1991	1992	1993C)	1994<»)
Toplara Kamn Getideri	21.7	223	23.5	284	22.9	224	243	20.1	23.1	223	24.8	29.5	28.8	283	284	28.0	253	25.9	272	31ü
Toplara Kama Harcamalan	274	31.1	33.9	324	323	33.1	29.2	244	29.1	29Ü	293	34.3	364	34.7	354	382	40Ü	40.9	434	453
Borçlanma Gereği	6.1	8.7	10.4	4.2	42	103	4.9	43	6Ü	63	44	4.7	7*	62	72	10.2	143	14.9	16.3	142
1. Konsolide Bltoa	uJO	tS	54	za	2J0	3.7	1.9	14	2.7	53	2.9	3.6	43	4Ü	43	4.2	74	61	9.2	9.0
İKİT	S2	7.1	5.0	2.0	2J0	5.8	2.9	24	24	23	3.1	3.4	42	24	24	53	44	4.7	3.6	24
-İsletmeci	5ü	6.1	64	3.7	3.7	6.1	4.8	3.0	34	2.7	3.1	34	44	2.7	24	5.5	4.7	53	4.0	32
-Tasarrufçu	02	İÜ	-1.4	-1.7	-1.7	-03	-1.9	-04	-0.7	-04	0.0	-0.1	-02	0.1	-0.1	-0.2	-03	-0.7	-03	-04
3. Mahalli İdareler	-0.1		-0.1	02	02	04			0.0	-0.1	-0.1	03	04	03	03	0.0	04	1.1	0.9	02
4a DfiDBf Scı ıutyc						04	0.1	02	04	-04	-03	-04	-0.7	-03	-03	-0.4	02	03	1.2	13
5. FonUr										-04	-0.8	-22	-0.7	-0.7	03	1.2	14	2%	1.4	0.9

(•) Tahmin
(**) Proaram
KAYNAK: DPT

Tablo 3

Kamu Kesimi Gelir-Harcama-Borçlanma Gereği ve Finansmanı

(Milyar TL)

	1975	197«	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	198«	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(»)	1994(»»)
Toplam Kamu Gelirleri	116.3	151.6	205.5	369.7	503.1	1004.5	1593.8	1753.4	2672.5	4130.9	6886.1	11615.8	16854.9	28650.1	48369.6	80304.6	115385.9	202052.6	359985.2	663016.0
Toplam Kamu Harcamaları	149.0	210.2	296.0	423.3	710.0	1469.5	1912.9	2127.5	3361.0	5325.5	8152.5	13485.1	21418.0	34885.4	60652.6	109628.3	181002.6	318544.6	575932.8	966681.9
Borçlanma Gereği	3X7	58.6	90.5	53.6	206.9	465.0	319.1	374.1	688.5	1194.6	1266.4	1869.3	4563.1	6235.3	12283.0	29323.7	6516.7	116492.0	215947.6	303665.9
DıŞ Borçlanma (Net)	-1.0	3.9	-1.1	11.1	72.2	128.4	197.0	209.8	114.3	648.7	193.7	1083.4	2014.9	2694.9	1884.7	3595.1	2769.2	16308.0	11683.4	13809.6
tç Borçlanma (Net)	33.7	54.7	91.6	42.5	134.7	336.6	122.1	164.3	574.2	545.2	1072.7	785.9	2548.2	3540.4	10398.3	25728.6	62847.5	100184.0	204264.2	2898563
1. Tahvil (Net)	5.4	7.7	9.0	4.8	18.8	-12.6	-4.3	19.9	168.5	137.0	497.4	476.4	895.7	2433.0	59810	7942.0	2279.0	15408.0	20507.0	26512.0
2. Bono (Net)	-0.4	0A	6.3	-3.1	3.9	39.6	39.3	64.5	-96.3	283.7	231.3	668.2	913.3	389.0	995.0	1932.0	12789.0	23978.0	54434.0	100789.0
3. HazineK. V.A.	4.7	6.7	23.4	15.6	29.5	103.2	38.6	32.4	724	189.7	266.2	257.0	266.2	675.0	457.0	331.0	331.0	17394.0	38958.0	63699.0
4. Diğer	24.0	39.9	52.9	25.3	82.5	206.4	48.5	47.5	429.6	-64.5	77.8	-615.7	77.8	43.4	2964.3	15523.6	15523.6	43404.0	90365.2	98856.3

(*) Tahmin

(**) Program

Tablo 4
Kamu Kesimi Gelir-Harcama-Borçlanma Gereği ve Finansmanı (%)

	1975	197«	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993C)	1994(«)
Borçlanma Gereği	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.O	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Dış Borçlanma (Net)	-3.1	6.7	296.0	423.3	710.0	1469.5	1912.9	2127.5	3361.0	5325.5	8152.5	13485.1	21418.0	34885.4	60652.6	109628.3	181002.6	318544.6	575932.8	966681.9
İç Borçlanma (Net)	103.1	93.3	-1.1	11.1	72.2	128.4	197.0	209.8	114.3	648.7	193.7	1083.4	2014.9	2694.9	1884.7	3595.1	2769.2	16308.0	11683.4	13809.6
																		-		
1. Tahvil (Net)	16.5	13.1	9.9	8.8	9.1	-2.7	-1.3	5.3	24.5	11.5	39.3	25.5	19.6	39.0	48.7	27.1	3.5	13.2	9.5	8.7
2. Bono (Net)	-1.2	0.7	7.0	-5.8	1.9	8.5	12.3	17.2	-14.0	23.7	18.3	35.7	20.0	6.1	8.1	6.6	19.5	20.6	25.2	33.2
3. Hazme K.V.A.	144	7.7	25.9	29.1	14.3	22.2	12.1	8.7	10.5	15.9	21.0	13.7	7.8	10.8	3.7	1.1	163	14.9	18.0	21.0
4. Diğer	734	04	58.5	47.2	39.9	444	15.2	12.7	624	-5.4	6.1	-32.9	84	0.7	24.1	52.9	56.5	373	41.8	32.6

(') Tahmin
(**) frogram

Tablo 5
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

(Milyar TL)

Yıllar	Konsolide Bütçe	Kitler	Mahalli idareler	Döner Ser. ve Sosyal Gttv.	Fonlar	Toplam
1975	5.4	27.9	-0.5			32.8
1976	10.4	48.2	-0.1			58.5
1977	47.5	43.8	-0.69			90.4
1978	25.2	25.7	2.6			53.5
1979	90.5	113.7	-1.2	3.7		206.7
1980	166.2	257.5	16.0	25.4		465.1
1981	123.6	192.4	-0.2	3.3		319.1
1982	157.3	206.2	-3.0	13.6		374.1
1983	312.6	303.6	4.1	68.3		688.6
1984	978.7	421.2	-20.2	-76.6	-108.6	1.194.5
1985	798.3	869.5	-38.7	-149.2	-213.3	1.266.6
1986	1.411.5	1.319.9	135.7	-147.4	-850.4	1.869.3
1987	2.607.4	2.470.1	344.0	-426.9	-431.4	4.563.2
1988	3.990.2	2.805.3	467.3	-331.1	-696.4	6.235.3
1989	7.672.5	4.419.7	475.3	-873.5	588.9	12.282.9
1990	11.954.7	15.116.5	55.3	-1.153.9	3.351.1	29.323.7
1991	33.515.8	19.943.2	2.878.9	951.0	8.328.0	65.616.8
1992	47.434.0	36315.9	8.487.9	2.860.6	21.573.8	116.492.2
(») 1993	122.000.0	47.359.5	11.825.7	16.425.6	18.336.9	215.947.7
(••) 1994	192.000.0	59.212.9	5.215.7	27.216.3	20.020.8	303.665.7

(*) Tahmin
(**) Program

Tablo €
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH

(Yüzde)

Yıllar	Konsolide Bütçe	Killer	Mahalli İdareler	Döner Ser. ve Sosyal Güv.	Fonlar	Toplam
1975	1.	5.2	-0.1			6.1
1976	1.5	7.1				8.7
1977	5.4	5.0	-0.1			10.4
1978	2.0	2.0	0.2			4.1
1979	4.1	5.2	-0.1	0.2		9.4
1980	3.7	5.8	0.4	0.6		10.5
1981	1.9	2.9		0.1		4.9
1982	1.8	2.4		0.2		4.3
1983	2.7	2.6	0.0	0.6		6.0
1984	5.3	2.3	-0.1	•0.4	-0.6	6.5
1985	2.9	3.1	-0.1	-0.5	-0.8	4.6
1986	3.6	3.4	0.3	-0.4	-2.2	4.7
1987	4.5	4.2	b.6	-0.7	-0.7	7.8
1988	4.0	2.8	0.5	-0.3	-0.7	6.2
1989	4.5	2.6	0.3	-0.5	0.3	7.2
1990	4.2	5.3	0.0	-0.4	1.2	10.2
1991	7.4	4.4	0.6	0.2	1.8	14.5
1992	6.1	4.7	1.1	0.3	2.8	14.9
(*)1993	9.2	3.6	0.9	1.2	1.4	16.3
(**) 1994	9.0	2.8	0.2	1.3	0.9	14.2

(*) Tahmin
(*•) Program

Tablo 7
Kamu Açıklarının Dağılımı

(Yüzde)

Yıllar	Konsolide Bütçe	KUler	Mahalli İdareler	Döner Ser. ve Sosyal Güv.	Fonlar	Toplam
1975	16.5	85.1	-1.5			100.0
1976	17.8	82.4	-0.2			100.0
1977	52.5	48.5	-1.0			100.0
1978	47.1	48.0	4.9			100.0
1979	43.8	55.0	-0.6	1.8		100.0
1980	35.7	55.4	3.4	5.5		100.0
1981	38.7	60.3	-0.1	1.0		100.0
1982	42.0	55.1	-0.8	3.6		100.0
1983	45.4	44.1	0.6	9.9		100.0
1984	81.9	35.3	-1.7	-6.4	-9.1	100.0
1985	63.0	68.6	-3.1	-11.8	-16.8	100.0
1986	75.5	70.6	7.3	-7.9	-45.5	100.0
1987	57.1	54.1	7.5	-9.4	-9.5	100.0
1988	64.0	45.0	7.5	-5.3	-11.2	100.0
1989	62.5	36.0	3.9	-7.1	-4.8	100.0
1990	40.8	51.6	0.2	-3.9	11.4	100.0
1991	51.1	30.4	4.4	1.4	12.7	100.0
1992	40.7	31.2	7.3	2.3	18.5	100.0
(*) 1993	56.5	21.9	5.5	7.6	8.5	100.0
(**)• 1994	63.2	19.5	1.7	9.0	6.6	100.0

(*) Tahmin
(**) Program

Tablo 8
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Dönemi	Payı(%) (Ortalama)
1975	6.1
1975-1979	7.8
1980-1984	6.4
1985-1989	6.1
1990-1993	14.0
1975-1993	7.9
1993	16.3

Tablo 9
Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereğinin
Artış Oranları (1975-1994)

YıUar	Kamu Harcamaları d)	Artış Oranı (»)	Kamu Geliri (2)	Artış Oranı (%)	Kamu Açığı (3)	Artış Oranı (%)
1975	149.0		116.3		32.7	
1976	210.2	41.1	151.6	30.4	58.6	79.2
1977	296.0	40.8	205.5	35.6	90.4	54.3
1978	423.3	43.0	369.7	79.9	53.6	-40.7
1979	710.0	67.7	503.1	36.1	206.9	286.0
1980	1.469.5	107.0	1.004.5	99.7	465.0	124.7
1981	1.912.9	30.2	1.593.8	58.7	319.1	-31.4
1982	2.127.5	11.2	1.753.4	10.0	374.1	17.2
1983	3.361.0	58.0	2.672.5	52.4	688.5	84.0
1984	5.325.8	58.5	4.130.9	54.6	1.194.6	73.5
1985	8.152.5	53.1	6.886.1	66.7	1.266.4	6.0
1986	13.485.1	65.4	11.615.8	68.7	1.869.3	47.6
1987	21.418.0	58.8	16.854.9	45.1	4.563.1	144.1
1988	34.885.4	62.9	28.650.1	70.0	6.235.3	36.6
1989	60.652.6	73.9	43.369.6	68.8	12.283.0	97.0
1990	109.628.3	80.7	80.304.6	66.0	29.323.7	138.7
1991	181.002.6	65.1	115.385.9	43.7	65.616.7	123.8
1992	318.544.6	76.0	202.052.6	75.1	116.492.0	77.5
(*) 1993	575.932.8	80.8	359.985.2	78.2	215.947.6	85.4
(**) 1994	966.681.9	67.8	663.016.0	84.2	303.665.9	40.6

(*) Tahmin
(**) Program

Tablo 10
Kamu Kesimi Harcama, Gelir ve Borçlanma Gereği
(1975-1993)

	1975 (D	1979 (2)	Artış Kat
Kamu Harcamaları	149.0	710.0	3.8
Kamu Gelirleri	116.3	503.1	3.3
Kamu Açığı	32.7	206.9	5.3
	1980	1984	Artış (%)
Kamu Harcamaları	1469.5	5325.8	2.6
Kamu Gelirleri	1004.5	4130.9	3.1
Kamu Açığı	465.0	1194.6	1.6
	1985	1989	Artış (%)
Kamu Harcamaları	8152.5	60652.6	6.4
Kamu Gelirleri	6886.1	48369.6	6.0
Kamu Açığı	1266.4	12283.0	8.7
	1990	1993	Artış (%)
Kamu Harcamaları	109628.3	575932.8	4.3
Kamu Gelirleri	80304.6	359985.2	3.5
Kamu Açığı	29323.7	215947.6	6.4
	1975	1993	Artış (%)
Kamu Harcamaları	149.0	575932.8	3864.3
Kamu Gelirleri	116.3	359985.2	3094.3
Kamu Açığı	32.7	215947.6	6602.9

Tablo 11
Ekonomik Ayrım İtibarıyla Bütçe Harcamalar inin
GSMH İçersindeki Payları

	1975	1980	1985	1988	1990	1993 (*)
Personel	8.0	7.9	4.6	5.0	9.2	12.8
Diğer Cari	3.0	3.2	2.9	2.4	2.4	2.7
Yatırım	4.1	4.2	4.0	3.5	3.4	4.3
Transfer	6.0	9.0	7.9	10.4	8.7	17.2
Toplam Gider	21.1	24.3	19.4	21.3	23.7	37.0

(*) Geçici

Tablo 12
Bütçe Giderlerinin GSMH İçersindeki Payları

(Yüzde)

	1975	1980	1985	1988	1993 (*)
Personel Giderleri/GSMH	8.0	7.9	4.6	5.0	12.8
Faiz Giderleri/GSMH	0.6	0.7	2.4	4.9	8.8
Diğer Giderler/GSMH	12.5	15.7	12.4	11.4	15.4
Toplam Giderler/GSMH	21.1	24.3	19.4	21.3	37.0

(*) Geçici

Tablo 13
Konsolide Bütçe Gelirlerinin GSMH İçersindeki Payları

(Yüzde)

	1975	1980	1985	1988	1993 (*)
Vergi Gelirleri	17.7	16.9	13.8	15.8	20.0
Diğer Gelirler	2.5	3.7	2.8	3.9	7.2
Toplam Gelir	20.2	20.6	16.6	19.7	27.2

(*) Geçici

Tablo 14
Konsolide Bütçe Dengesi, Borç Faizleri ve KİT Transferleri (1975-1994)

	1975	197«	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	198«	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993<»)	1994C»)
Bütçe Dengesi	-5	-10	-47	-27	-88	-164	-118	-151	-297	-979	-783	-1.157	-2.346	-3.859	-7.502	-11.782	-33.317	-47.328-	129.405-	191.840
Borç Faizleri	3	4	6	8	18	32	75	211	211	441	675	1.331	2.266	4.978	8.259	13.966	24.073	40.298	116.470	217.500
KİT Transferleri	11	14	21	26	107	177	192	302	302	275	181	138	446	1.025	1.223	1.265	11.199	8.170	25.898	36.552
Borç Faiz Hariç Bütçe Dengesi	-2	-6	41	-19	-70	-132	43	-86	-86	-538	-108	174	-80	1.119	757	2.184	-9.244	-7.030	-12.935	25.660
Borç+Faiz+KtTTransf. Hariç Büt-den.	9	8	-20	7	37	45	149	216	216	-263	73	312	366	2.144	1.980	3449	1.955	1.140	12.963	61212

(*) Program

Konsolide Bütçe Dengesi, Borç Faizleri, KİT Transferleri ve GSMH'ya Oranı (1975-1994)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	198«	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1»93<«)	1994(»«)
Batçe DengBSİ/GSMH	-0.9	-1.5	-5.4	-2.1	-4.0	-3.7	-1.8	-1.7	-2.6	-2.6	-2.8	-2.9	-4.0	-3.8	4.4	-4.1	-7.4	-6.1	-9.8	-9.0
Borç. Fai. Hariç But.Den/GSMB	-0.4	-0.9	-4.7	-1.5	-3.2	-3.0	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-04	0.4	-0.1	1.1	0.4	0.8	-%0	-0.9	-1.0	1.2
Borç. Faiz+KIT Trans. Hariç Büt.deii/GSMH	1.7	1.2	-2.3	0.5	1.7	1.0	2.3	1.8	1.8	1.9	0.8	0.8	0.6	2.1	1.2	1.2	0.4	0.1	1.0	2.9

Tablo 15
Borç Faizleri ve Bütçe Açıklan

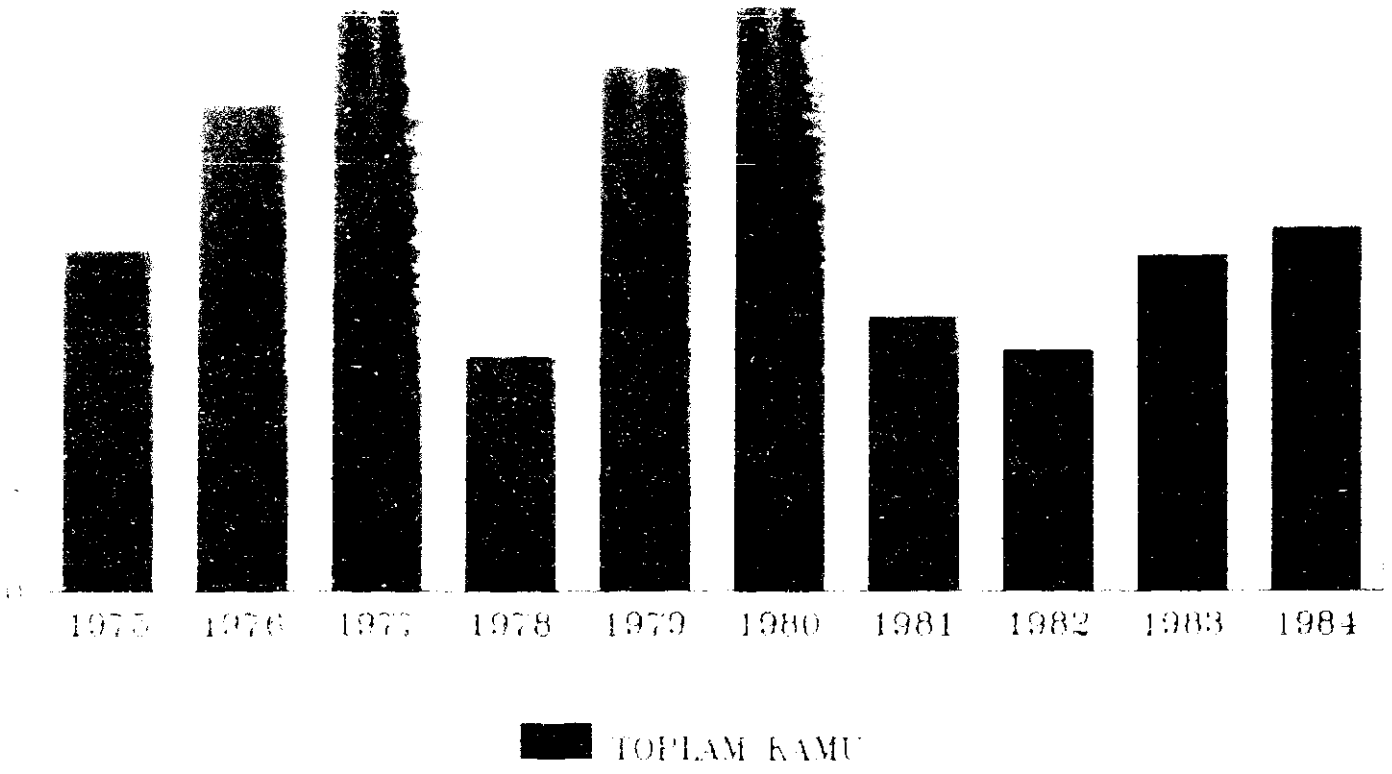
(Milyar TL)

Yıllar	Bütçe Açıklan (D	Borç Faizi Ödemeleri (2)	Faiz Hariç Açık (2-1)	Borç Faizi/ Bütçe Açığı (%) (2/1)
1975	5	3	-2	60
1976	10	4	-6	40
1977	47	6	-41	12.8
1978	27	8	-19	29.6
1979	88	18	-70	20.5
1980	164	32	-132	19.5
1981	118	75	-43	63.6
1982	151	87	-64	57.6
1983	297	211	-86	71.0
1984	979	441	-538	45.0
1985	783	675	-108	86.2
1986	1.157	1.331	174	115.0
1987	2.346	2.266	-80	96.6
1988	3.859	4978	1.119	129.0
1989	7.502	8.259	757	110.1
1990	11.782	13.966	2.184	118.5
1991	33.317	24.073	-9.244	72.3
1992	47.328	40.298	-7.030	85.1
<(*) 1993	129.405	116.470	-12.935	90.0
(**) 1994	191.840	217.500	25.660	113.4

Tablo 16
Kamu Açıklan, Fiyat Hareketleri
ve Büyüme Hızlan

Yular	Kamu Kes. Bor. GerJGSMH	Fiyatlar (*)	Büyüme Hızı (**)
1975	6.1	10.4	8.0
1976	8.7	19.1	7.9
1977	10.4	36.1	3.9
1978	4.2	48.8	2.9
1979	9.4	81.4	-0.4
1980	10.5	94.7	-1.1
1981	4.9	25.6	4.2
1982	4.3	36.2	4.5
1983	6.0	40.1	3.3
1984	6.5	53.5	5.9
1985	4.6	38.2	5.1
1986	4.7	24.6	8.1
1987	7.8	48.9	7.5
1988	6.2	69.2	3.6
1989	7.2	62.3	1.9
1990	10.2	48.6	9.2
1991	14.5	59.2	0.5
1992	14.9	61.4	5.9
1993	(Tah.) 16.3	60.3	7.3
(**) 1994	14.2	48.2	4.5

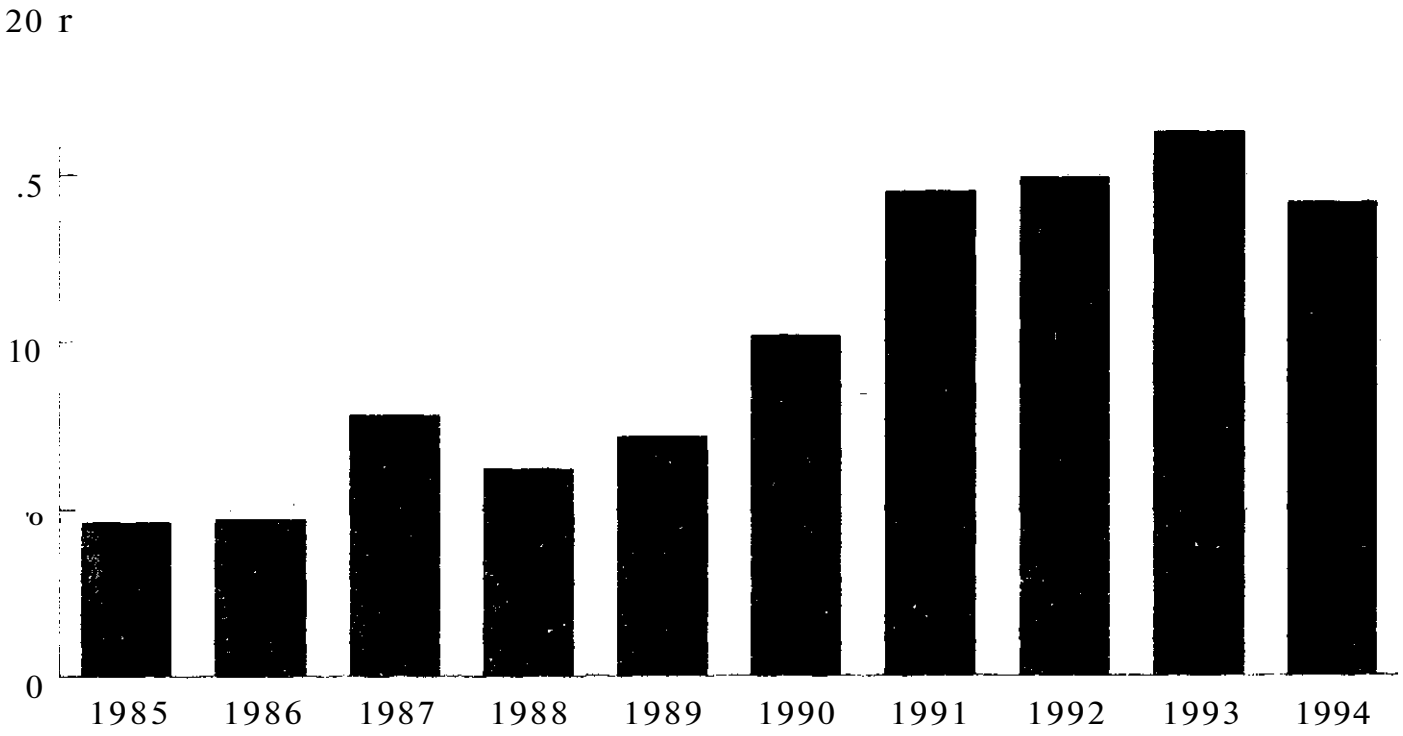
(*) 1975-1981 (1963 = 100)HDTM, 1982 - 1987 (1981=100)
1988-1994 (1987 = 100) DİE rakamlandır.
(**) 1968 = 100 sabit üretici fiyatlan alınmıştır.
(***) Program


1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
TOPLAM KAMU

Grafik 2

KamuBorçlanma Gereği/GSMI I

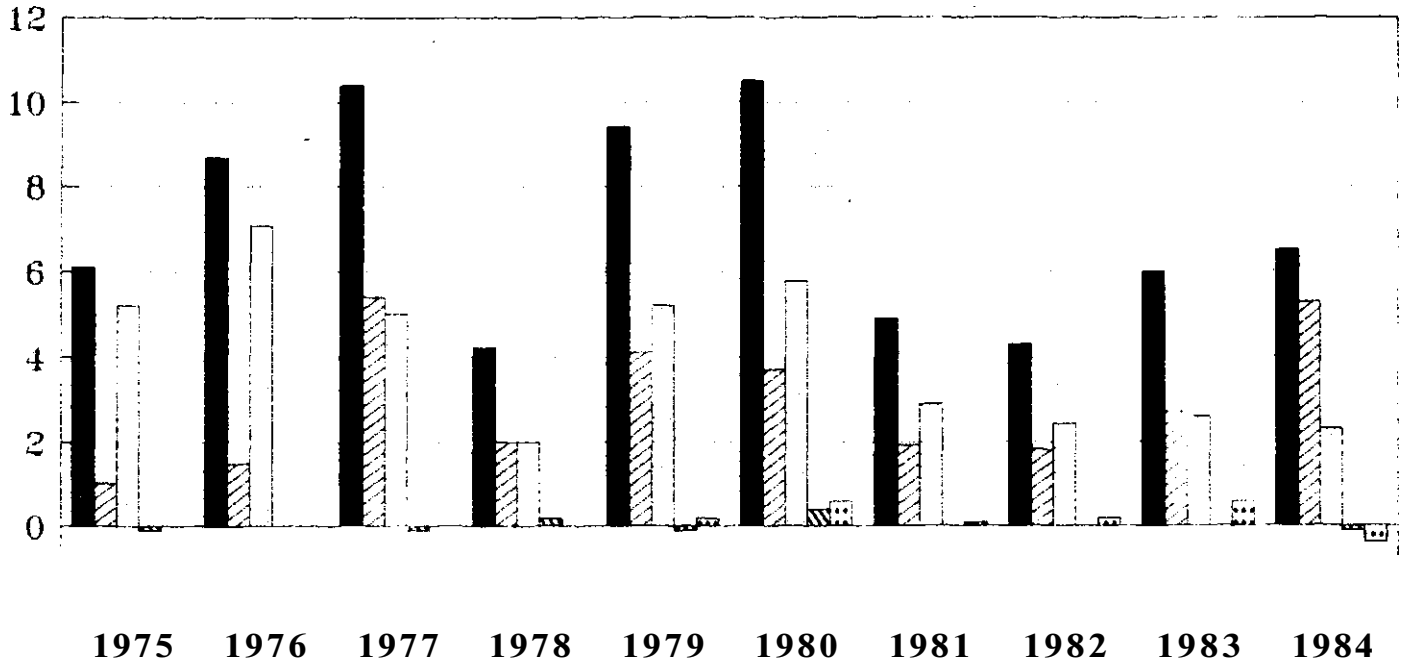
(1985-1994)



TOPLAM KAMU

Grafik 3
KamuBorçlanma Gereği/GSMH
(1975-1984)

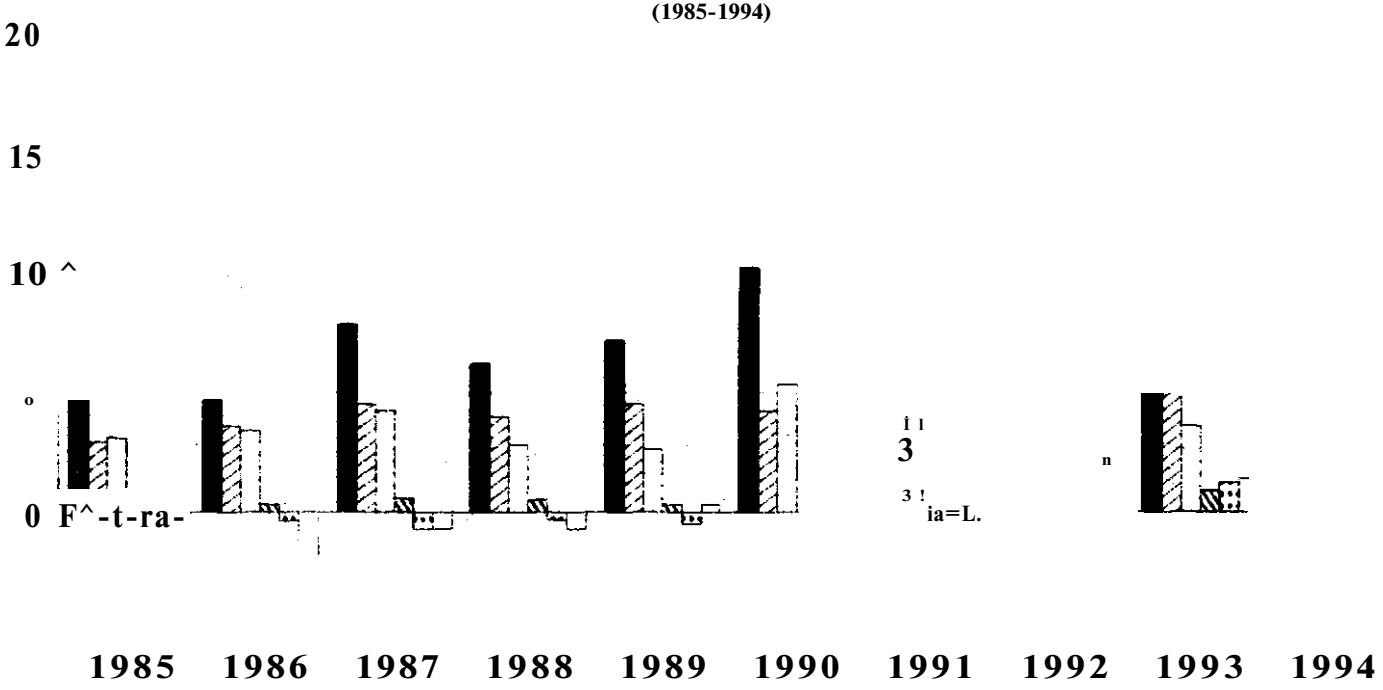
oo
00



TOPLAM KAMU £23 KONSOLİDE BUTCE CD KIT

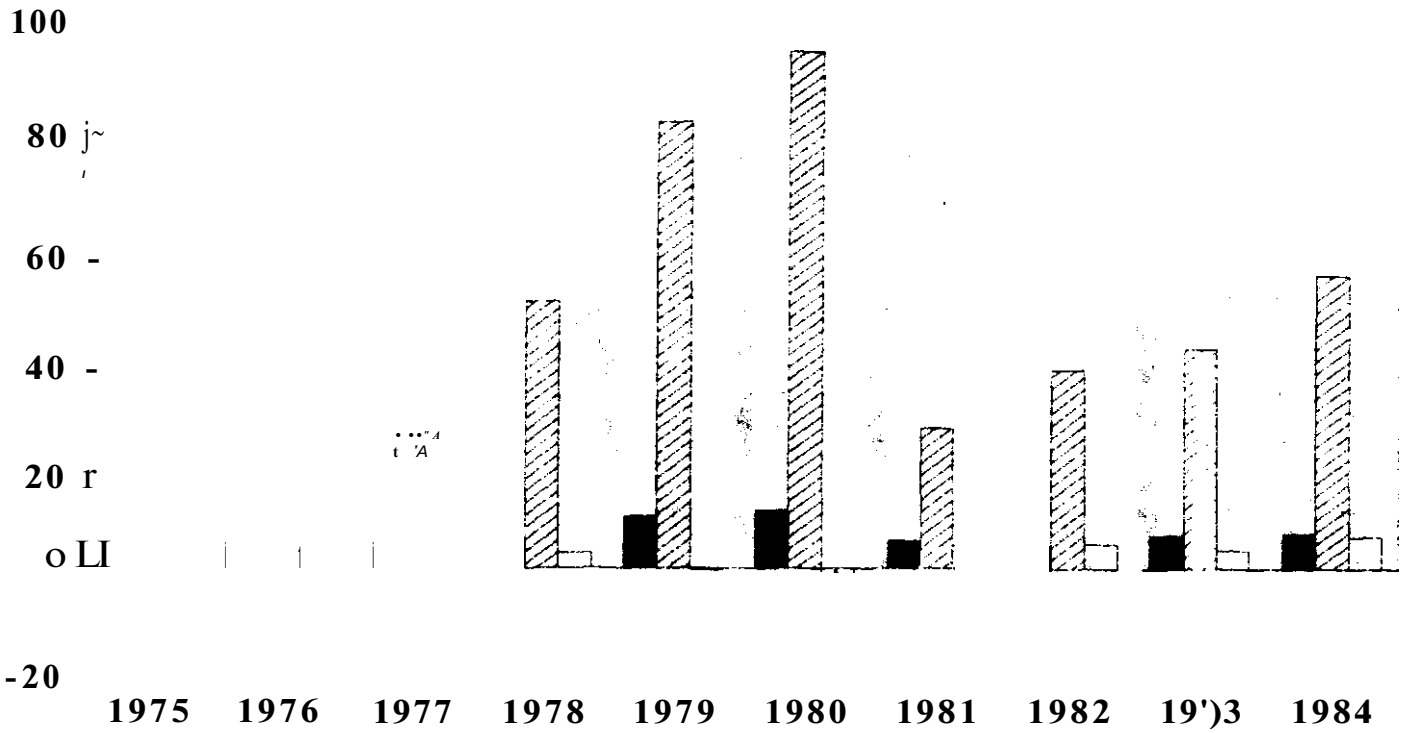
MAHALLİ İDARELER SOS.GUV.VE DON.SERM.

Grafik 4
KamuBorçlanma Gereği/GSMH
(1985-1994)



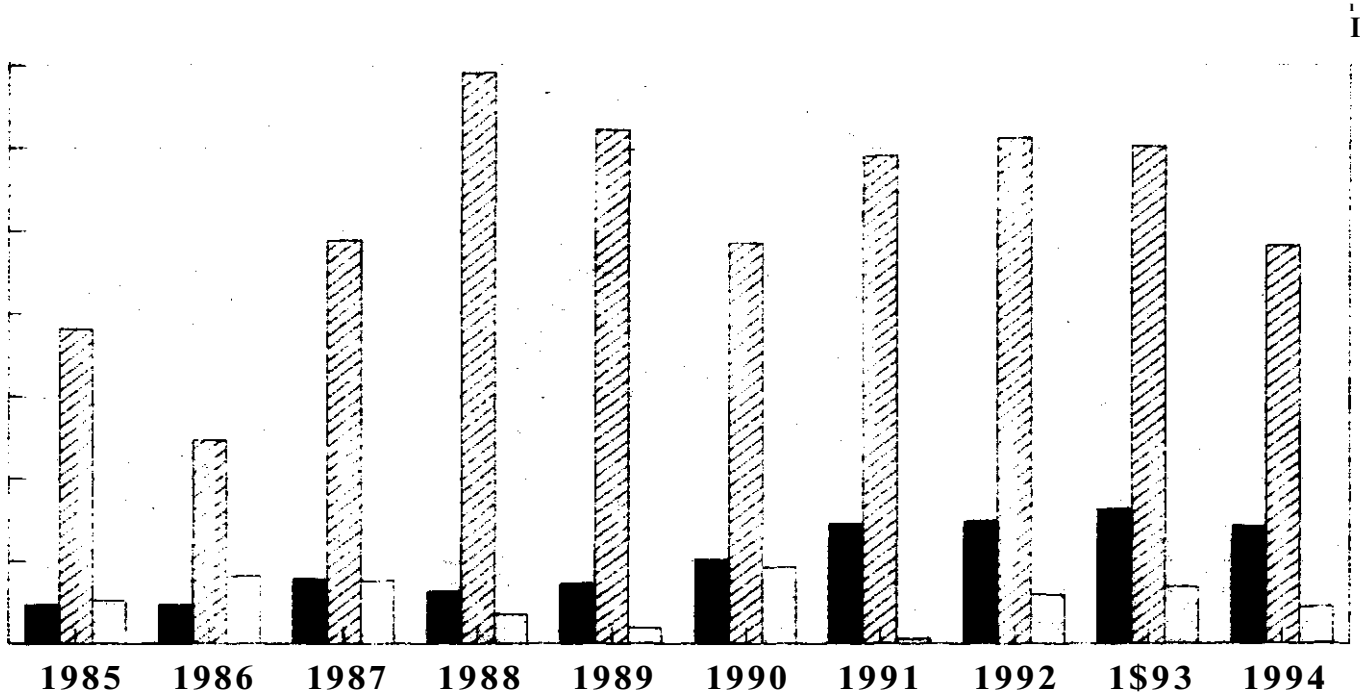
oo
v©

Grafik 5
KamuAçıklan, Fiyat Hareketleri ve Büyüme Hızlan
(1975-1984)



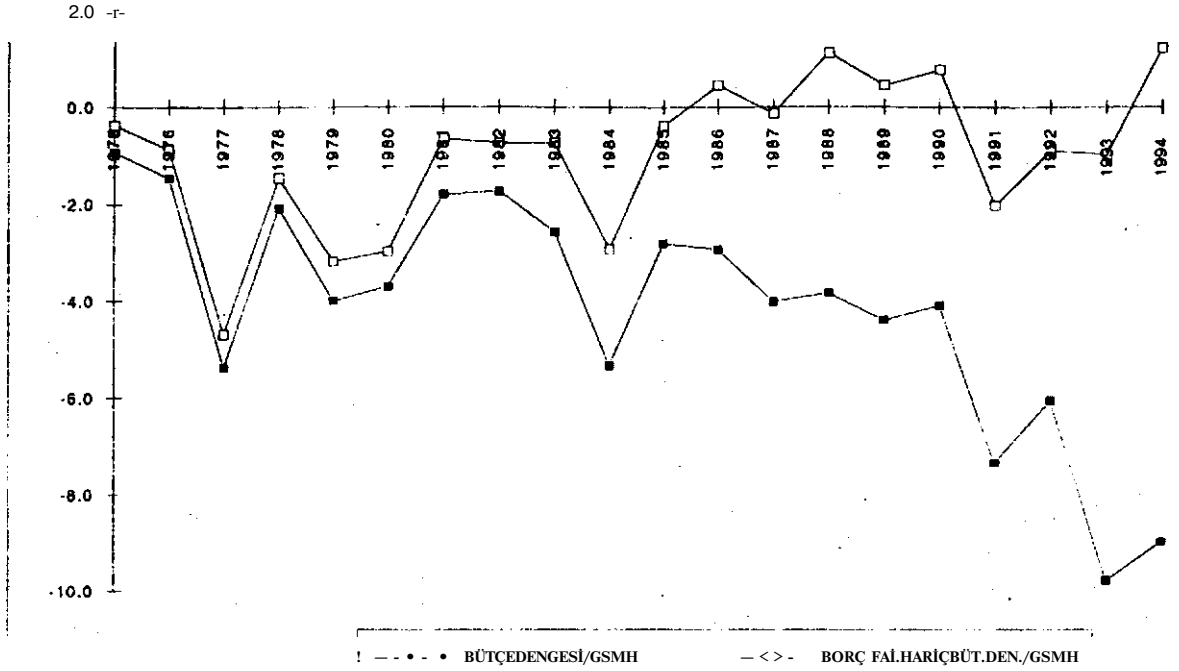
Grafikti

Kamu Açıklan, Fiyat Hareketleri ve Büyüme Hızlan
(1985-1994)



KAM.K.BOR.GER./GSMH **FİYATLAR** **J BUYUME HIZI**

Grafik 7
Bütçe Dengesi/GSMH ve Borç Faizleri Hariç Bütçe Dengesi/GSMH
(1975-1994)



	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
BÜTÇE DENGESİ/GSMH	**-0.9**	-1.5	**-5**.4	**-2.1**	-4.**0**	**-3.7**	-1.8	-1.7	**-2.6**	**-5.3**	**-2.8**	**-2.9**	-4.**0**	**-3.8**	-4.4	-4.**1**	**-7**.4	**-6**.1	**-9.8**	**-9.0**
BORÇ FAİ. HA-RİC BÜT. DEN./GSMH	**-0**.4	**-0.9**	-4.**7**	**-1.5**	**-3.2**	**-3.0**	**-0.7**	**-0.7**	**-0.7**	**-2.9**	**-0**.4	**0**.4	**-0.1**	1.1	**0**.4	**0.8**	**-2.0**	**-0.9**	-1.**0**	1.**2**

KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARI

Doç. Dr. Figen ALTUĞ
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

Bu çalışma, 1990-1994 dönemi boyunca Türkiye'de Konsolide bütçe açıklarının nedenleri ve alınmaya çalışılan önlemleri, değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bunun için, özellikle 1994 Mali Yılı Bütçe gerekçesindeki verilerden yararlanılarak hazırlanan tablolardaki bulgular konsolide bütçe açıklan-gelir-giderleri itibariyle özetlenmiş; içinde bulunduğumuz mali yıl itibariyle gelişmelere ayrıca değinilmiştir.

I- KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARI, NEDENLERİ, ÖNLEMLERİ

A. KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARI

Mali yıl başında, genel bütçe tahmini gelirleri ile katma bütçe tahmini gelirleri toplamının, ilgili idarelerin yıl boyunca üstlenecekleri tahmini giderleri etmemesi ile oluşmuş Konsolide bütçe açığı ile mali yıl sonunda karşılaşılan Konsolide bütçe nakit açığı, farklı kavramlardır Hazine aracılığıyla yıl boyu nakil ihtiyacı denkleştirilse bile, dönem sonu itibariyle vergi gelirleriyle kapatılamayan borçlanma, gerçek açık olarak karşımıza çıkar. Bu doğrultuda, mevcut yapı ve bulgular şöyledir:

1. Konsolide bütçe toplam nakit finansman ihtiyacının GSMH içindeki payı devamlı yükselmektedir.

	1990	1991	1992	1993
Konsolide Bütçe				
Nakit İhtiyacı / GSMH (%)	**3.1**	**5.4**	**5.5**	**6.7**

Kaynak: T. C. Merkez Bankası. 1993 Yıllık Ekonomik Rapor, S. 21, Tablo: 11.2.2

2. Mali yıl başında öngörülen tahmini gelir-ödenek farkı, mali yıl içindeki ödenek arttıncı taleplerle artmaktadır. Maliye Bakanlığınca yıl içinde yayımla-

nan "Uygulama Talimatlan" ile bu fark azaltılmaya çalışılmakta ise de bütçe cacığı, dolayısıyla açıktan finanse edilen harcama oram yükselmektedir[1].

	1990	1991	1992
Bütçe Açığı /Bütçe Gideri (%)	17.2	25.2	20.9
Bütçe Açığı / Bütçe Ödenek Teklifleri (%)	14.9	23.2	15.4

Kaynak: 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

Tahmini bütçe açığı, mali yıl sonunda azalmayıp artmakta ve nakit açığına dönüşerek bir sonraki yıl bütçesini de etkilemektedir. Bu nedenle gelir tahminleri ile ödenek teklifleri arasındaki farkı, "bütçe açığı" kavramında temel olarak almak gerekir.

B. KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ

1. Konsolide Bütçe Gelirleri içinda Katma Bütçe gelirleri ile Vergi Dışı Normal Gelirlerin payı azalmakta; Özel Gelirler ve Fonların payı artarken Vergi Gelirleri nisbi önemini korumaktadır (Tablo 1).

Tablo 1

	1990	1991	1992	1993	1994
Konsolide Bütçe Gelirleri	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Genel Bütçe Gelirleri	99.1	99.1	99.4	99.4	99.5
Vergi Gelirleri	81.1	83.1	79.5	70.7	75.4
Vergi Dışı Normal Geliri.	13.2	8.7	9.2	7.6	9.2
Özel Gelirler ve Fonlar	4.9	7.3	10.8	21.1	14.9
Katma Bütçe Gelirleri	0.9	0.9	0.6	0.6	0.5

2. Dolaylı vergilerin payı artmaktadır (Tablo 2).

[1] Örneğin, 1993 yılında 53.2 trilyon TL. olacağı tahmin edilen Konsolide Bütçe Açığı (dolayısıyle nakit finansman ihtiyacı), 129,4 trilyon Tl. olarak gerçekleşmiştir. Bkz. TC. Merkez Bankası 1993 Yıllık Ekonomik Rapor. s.22.

Tablo 2

	1990	1991	1992	1993	1994
Dolaysız Vergiler	52.1	52.3	50.4	48.1	45.7
Dolaylı Vergiler	47.8	47.7	49.6	51.6	54.2

3. Gelir ve tüketimin vergilenmesinde üç temel vergi olarak Gelir Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Kurumlar Vergisinden KDV'nin payı artarken GV ve KV'nin paylan azalmaktadır (Tablo 3).

Tablo 3

Toplam Vergi Gelirleri İçinde

GV. / KV / KDV Payları

	1990	1991	1992	1993	1994
G.V.	41.0	42.4	42.4	40.6	39.1
K. V.	10.2	9.0	7.1	6.6	5.8
KDV.	27.2	29.0	29.7	30.8	32.6

4. Konsolide Bütçe Gelirlerinin Gerçekleşme Oranlan yüksektir (Tablo 4).

Tablo 4

Konsolide Bütçe Gelir Tahsilatlarının

Tahmine Göre Gerçekleşme Oranları (%)

	1990	1991	1992
Vergi Gelirleri	104.0	100.9	101.3
Vergi Dışı Normal Gelirler	60.1	39.7	47.2
Özel Gelir ve Fonlar	174.0	77.2	120.6
Katma Bütçe Gelirleri	317.0	352.2	392.0

Konsolide Bütçe Gelirleri/GSMH oranında önemli bir artış kaydedilmekle beraber, Konsolide Bütçe Gideri/GSMH oranındaki artış daha fazladır.

	1990	1991	1992
5. Konsolide Bütçe Geliri/GSMH	19.7	21.9	22.8
Konsolide Bütçe Gideri/GSMH	23.8	29.2	28.9

Kaynak: 1994 Bütçe Gerekçesi

C. KONSOLİDE BÜTÇE ÖDENEKLERİ

1. Konsolide Bütçe Ödeneklerinden yatarım ödeneklerinde devamlı, cari ödeneklerde ise 1993 yılından itibaren azalma, transfer ödeneklerinde ise 1992'den bu yana tırmanma söz konusudur. 1994 Mali Yılı Bütçe teklifinin yansı, transfer ödeneklerinden oluşmaktadır (Tablo 5).

Tablo 5

	1990	1991	1992	1993	1994
Konsolide Bütçe Gelirleri	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Cari	43.1	46.6	48.3	48.1	39.5
Personel	31.6	34.3	38.5	38.6	31.1
Diğer	11.5	12.3	9.8	9.5	8.4
Yatırım	14.4	14.0	13.0	12.8	10.5
Transfer	42.5	39.4	38.7	39.1	50.0

2. 1990-1994 yılları arasında konsolide bütçe ödenekleri ekonomik ayınma göre ele alındığında, ödeneklerde farklı hızda artışlar olmasına rağmen özellikle 1992'den bu yana transfer harcamalannda yüzde yüzü geçen artışlar görülmektedir (Tablo 6).

Tablo 6
Konsolide Bütçe Ödeneklerinin Bir Önceki
Yıla Göre Artış Oranları (%)

Yıllar	Cari Hizmet Ödenekleri	Yatırım Ödenekleri	Transfer Ödenekleri
1990	144.2	85.6	65.4
1991	64.9	37.1	56.8
1992	121.6	99.8	89.6
1993	76.2	71.9	160.1
1994	83.0	86.0	135.0

3. Aynı dönemde konsolide bütçe ödenekleri, fonksiyonel dağıım itibariyle dalgalanmalar göstermekle beraber konsolide borç faizi ödemeleri dışındakilerin 1994'de toplam içindeki paylan azalmaktadır (Tablo 7).

Tablo 7

Konsolide Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı (%)

Fonksiyonlar	1990	1991	1992	1993	1994
Genel Hizmetler	22.5	25.9	21.6	26.8	25.8
Sosyal Hizmetler	0.8	0.8	0.8	0.8	0.6
Ekonomik Hizmeüer	36.3	36.6	56.9	37.5	31.6
Savunma- Adalet-Emniyet Hizmetleri	17.7	18.7	18.3	16.6	15.4
Konsolide Borç Faizi Ödenekleri	22.7	18.1	20.2	18.4	26.6
Toplam	100.0	100.	100.0	100.0	100.0

D. 1994 KONSOLİDE BÜTÇESİNDEKİ DURUM

1. Konsolide Bütçeye dahil kamu kurumlannın ilgili yıl bütçe hazırlanmalarına yardımcı olmak amacıyla uyulması gereken genel ilkeleri ve bütçe hazırlama esaslannı içeren Bütçe Çağnsı, Maliye Bakanlığınca her yıl kamu kurumlarına gönderilmektedir.

1994 Mali Yılı Bütçe Çağnsı da benzerleri gibi,

- **Gelir ve giderlerin tam, doğru ve samimi olarak gösterilmesi;**
- **Kamu açıklannı azaltmak için kamu gelirlerinden daha hızla artan kamu harcamalannda artış hızının yavaşlatılması;**
- **Kuruluşlann bütçe tekliflerini hazırlarken önceki yıl ödeneklerinin belirli oranlarda arttmlması yoluna gidilmemesi;**
- **Tüm programlann gözden geçirilerek önemini kaybetmiş program-alt program-faaliyet/projelerin tasfiye edilmesi;**
- **Ödenek ihtiyaçlannın gerçekçi bir şekilde belirlenmesi; kaynak yaratmak kadar kaynaklann ölçülü kullanılmasından sözetmektedir.**

2. Bu esaslar doğrultusunda 1994 Bütçesi 1993 Konsolide Bütçesine oranla yüzde 106.2'lik bir artışla hazırlanmıştır[2].

	1993 Ödeneği (milyar Tl.)	1994 Bütçe Teklifi (milyar Tl.)	Artış Oranı (%)
Genel Bütçe	395 614.6	816 000.0	106.3
Katma Bütçe	58 335.7	107 581.0	84.4
Toplam	453 950.3	932 581.9	103.5
Hazine Yardımı	56 770.8	104 581.9	84.2
Konsolide Bütçe	397 179.5	819 000.0	106.2

Kaynak: 1994 Bütçe Gerekçesi

3. Genel Bütçedeki Ortalama artış oram yüzde 106.3'ün üzerinde ödenek artışı teklif edilen kurumlar şunlardır:

Kurumlar	1993 ödeneğine oranla 1994 teklifindeki artış oranı (%)
Cumhurbaşkanlığı	425.5
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı	166.3
Diyanet İşleri Başkanlığı	126.0
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	117.6
Denizcilik Müsteşarlığı	251 (yeni kurum)
Gümrük Müsteşarlığı	

4. 1993 yılı itibariyle belirtilmiş 12 aylık ortalama yüzde 66.1'lik fiyat artışının altında ödenek teklifi ile gelen genel bütçeli daireler vardır.

5. Diğer genel bütçeye dahil dairelerin ödenek artış teklifleri yüzde 67.9 ile yüzde 99.2 arasında değişmektedir.

6. Katma Bütçeli kuruluşlardan, ortalama artış oram yüzde 84.4'ün üzerinde gelişme gösterenler şunlardır:

1994 Bütçe Yasası ile Kabul edilen tutarlarda, Bütçe Teklifine oranla yüzde 0.9'luk bir artış söz konusudur.

Kurumlar	1993 ödeneğine oranla 1994 teklifindeki artış oranı (%)
T. B. M. M.	65.6
Sayıştay	61.0
Danıştay	49.1
Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü	52.9
Devlet Meteoroloji İşleri Gen. Md.lüğü	59.9
Milli Eğitim Bakanlığı	63.4
Ulaştırma Bakanlığı	63.7
Orman Bakanlığı	59.4
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	41.5
Çevre Bakanlığı	35.9

7. Petrol İşleri Genel Müdürlüğü 1994 bütçesi 1993 ödeneğine oranla yüzde 66.6 oranında daralmaktadır.

Kurumlar	1993 ödeneğine oranla 1994 teklifindeki artış oranı (%)
Tarım Reformu Genel Müdürlüğü	116.7
Vakıflar Genel Müdürlüğü	101.0
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	99.9
Karayolları Genel Müdürlüğü	91.2
Orman Genel Müdürlüğü	95.0
Ankara Üniversitesi	93.3
Karadeniz Teknik Üniversitesi	93.5
Yüzüncü Yıl Üniversitesi	87.9

8. Katma Bütçeli İdarelerden onikisinin 1994 ödenek teklifleri, 1993 yılı fiyat artış ortalamasının altında kalmıştır.

9. Diğer katma bütçeli idareler yüzde 67.7 ile yüzde 81.8 oranında artış talep etmektedir.

Kurumlar	1993 ödeneğine oranla 1994 teklifindeki artış oranı (%)
Hudut ve Sahiller Sağlık Gnl. Md.	43.4
Yüksek Öğretim Kurulu	25.5
Hacettepe Üniversitesi	57.8
Gazi Üniversitesi	65.2
Mimar Sinan Üniversitesi	61.6
Trakya Üniversitesi	64.8
Uludağ Üniversitesi	61.8
Anadolu Üniversitesi	46.5
Selçuk Üniversitesi	66.5
Akdeniz Üniversitesi	66.2
Ondokuz Mayıs Üniversitesi	66.5
İnönü Üniversitesi	46.1

10. Yüksek Öğrenim Kuramları tüm katma bütçeli idarelere ayrılan ödeneklerin yüzde 27.1'ine sahiptir.

11. Katma Bütçeli İdareler olarak Yüksek Öğrenim Kurumlanna yapılan (1991 yılından itibaren cari hizmet maliyetlerine devlet katkısı dahil) toplam Hazine Yardımı, ilgili kurumların ödenekler toplamına oranla ortalama yüzde 99.4'dür. Hazine tarafından karşılanan ödenekleri, ortalamanın altında kalanlar ise Cumhuriyet Üniversitesi (yüzde 98.9), İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü (yüzde 98.6), Galatasaray Eğitim-Öğretim Kurumudur (yüzde 97.4).

» **12. 1993 mali yılındaki YÖK 28 üniversite ve 11 diğer katma bütçeli kuruluşa 1994 mali yılında 2 Yüksek Teknoloji Enstitüsü 24 yeni üniversite ve Galatasaray Eğitim-Öğretim Kurumu dahil edilmiştir. Katma bütçeli idareler toplam ödeneklerinin, yüzde 3.5'u ilave olursa 31 yem kuruma tahsis edilmiştir ki ilave olunan ödenek, 1993 yılında mevcut yüksek öğrenim kurumlanna aynlan ödeneklerin 1994'de yüzde 14.6'sını teşkil etmektedir.**

13. Yüksek Öğrenim Kurumlan dışındaki Katma Bütçeli İdarelerden Hudut ve Sahiller Sağlık Gnl. Md. ile Telsiz Gnl. Md. kendi öz gelirleri ile yetinmekte; Vakıflar Gnl. Md. ödeneklerinin yüzde 79.0'unu Orman Gnl. Md. yüzde 28.2'sini öz gelirleri ile karşılamakta; diğerleri de ortalama yüzde 98 oranında Hazine Yardımı almaktadır.

E. 5 NİSAN KARARLARI

Geçtiğimiz onbeş yıllık sürenin 1979-1983, 1984-1989, 1990-1993 olarak üç ayrı dönem olarak incelendiği bir çalışmada, altı grup içinde toplanan bütçe harcama kalemlerinin toplam içindeki oranları hesaplanmıştır[3].

Buna göre, üç dönem boyunca personel harcamaları birinci diğer cari harcamalar ise beşinci kalem olma niteliklerini korumuşlar; yatırım harcamaları ilk dönemde ikinci kalemken giderek üçüncü ve dördüncü sıraya inmiş: transfer harcamaları içinde KİT'lere yapılan transferler dördüncü kalemden son iki dönemde altıncı kalem niteliği kazanmış; buna karşılık faiz ödemeleri ilk dönemde altıncı kalemken son dönemde ikinci sıraya yerleşmiş; diğer transferler üçüncü sıradan başlayıp ikinci sıraya çıkmış; son dönemde tekrar üçüncü sıraya inmiştir. Bu şekliyle 1990 yılından bu yana. Konsolide bütçe "maaş ve faiz ödeme" bütçesi niteliğindedir.

Konsolide Bütçenin gerek mali yılbaşında görünürde, gerekse mali yıl sonunda gerçek anlamda oluşan ve birbirini izleyen açıklarının finansman için borçlanma gereğindeki artış, ödenme aşamasında sorun yaratmakta giderek vergi gelirleri, iç borç ana para ve faiz ödemesine yetmemektedir.

Açıklan kapamak için borçlamp daha sonra alınan borcun faiz ve anaparası için tekrar borçlanma kısır döngüsüne son verme amacıyla, bir yandan kamu gelirlerini arttıncı diğer yandan kamu harcamalannı kısıtlayıcı önlemleri içeren İstikrar Programı (5 Nisan 1994 Kararlan) yürürlüğe girmiştir. Bu program sonucu 1994 Mali yılı ikinci üç aylık dönemi olarak, Nisan-Mayıs-Haziran aylarında 16.3 trilyon TL. ilave gelir sağlanması[4]; bütçe harcamalarında da 22 trilyon TL. tutannda kısıntı yapılması[5] beklenmektedir.

[1] Turgay Berksoy, "Türkiye'de Bütçe Açıklan ve Bu Açıkların Finansmanı" K. Maliye Sempozyumu, Mersin, s. 7-8.

[2] Petrol Ürünleri Fiyat Artışı ve Akaryakıt Tüketim Vergisinden Bütçeye Aktarılan payın yükseltilmesinden.....5.5 trilyon TL.
Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu kesintisinin artırılmasından.....4.3 trilyon TL.
Tekel ürünleri fiyatlarının artması ve bu kuruluşun Hazineye olan vergi borçlarının tahsilinden.....3 trilyon TL.
Diğer gelir arttırıcı tedbirlerden.....3.5 trilyon TL

[3] Diğer cari harcamalardan (kırtasiye, yakıt, malzeme alımları).....3 trilyon TL.
Yatınm harcamalarından.....3 trilyon TL.
Faiz hariç diğer transferlerden KİTlere yapılan transferler dahil).....16 trilyon TL.

Harcamalarda saptanan kısıntı miktarlarına ulaşabilmek için Maliye Bakanlığınca hazırlanan Bütçe Uygulama Talimatında yılın ikinci üç aylık dönemide ödeneklerin bloke ve serbest bırakılma ilke ve oranlan belirtilmektedir.[6]

II. DEĞERLENDİRME

1. 1990'dan itibaren Konsolide Bütçe Kanalıyla giderek yatınmlardan vazgeçilmekte esneklikten uzaklaşılmakta, özellikle faiz ve maaş ödemekle yetinilmiktedir. Hatta alınan borçların tekrar borçla kapatılması sonucu oluşan kısır döngü kınlamadığında, vergi gelirleri borç anapara ve faizin dahi ödemeye yetmeyeceği düşüncesiyle, nakit açığını kısmak amacıyla mali yıl içinde harcamalarda kısıtlayıcı-gelirlerde arttıncı önlemlere başvurulmaktadır. Bu önlemlerin mevcut dengesizliği belli bir dönem sonunda gidereceği varsayılsa bile, sorun kökten çözülmüş sayılmaz.

2. Konsolide bütçe gelirleri içinde halen nisbi önemini koruyan vergi gelirlerinden, gelir üzerinden alınanların paylan azalmaktadır. Alınacak ek önlemler mevcut vergi matrahlarını kapsamakta; kayıt dışı kalmış gelirler vergilenememektedir. Mevcut gelir yetersizliğine karşı "şimdilik" alınan önlemlerde ağırlık noktası, fonlardan sağlanacak tutarlardır. Kuşkusuz, Gelir İdaresinin gerek mevzuat gerekse uygulama itibariyle ele alması zorunlu yapısal düzenlemeler, bu tebliğin kapsamı dışında kalmaktadır.

3. Mevcut gelir yapısı içinde tahmin edilen gelirlerin tahsilatları yüksek dahi olsa, kaynak kullanımında en akılcı, en ekonomik kararlar alınamadığından harcamalardaki artış kapatılamamaktadır; herşeyden önce, konsolide bütçeye dahil kurumlanıl faaliyetleri ile hedefleri arasında karşılaştırana imkanlan yoktur. Bütçe hazırlıklarında "Çağdaş Bütçe Teknikleri" kullanılmamaktadır.[7] Bu teknikler kullanılmadığı, dolayısıyla faaliyetlerde en yüksek verimi elde etmek için Hizmet-Maliyet, Maliyet-Fayda analizleri yapılarak seçenekler belirlenmediğinden, kurumlara tahsis edilmiş ödeneklerden belirli harcama kalemlerine kısıntılar getirilmekte, bu şekliyle "tasarruf sağlanmaktadır. Vazgeçilen, ertenen, geciktirilen faaliyetlerin yolaçacağı kayıplar gözardı edilmekte; Ülkenin ekonomik çıkarları yerine sosyal ve siyasal baskılarla kamusal faaliyetler yürütülmekte[8], ya

[6] 9 Sayılı 1994 Mali Yılı Bülçe Uygulama Talimatı, s. 2.

[7] 1968 Mali Yılında Program Bütçe Sisteminin Uygulanmasını öngören çalışmalar başlatılmışsa da bütçe sistemimizdeki değişiklikler görünürdedir; sistemin özü değişmemiştir.

[8] 1994 Mali Yılı itibariyla Kurulan 31 yeni Üniversitenin bir kısmı, zaman içinde oluşmuş bir yapılanmanın "iki ayn çekirdeğe" bölünmesi gibi ele alınsa da (örneğin Balıkesir Üniversitesi), büyük bir çoğunluk alt yapılanmanın ekonomik boyutları tartışılmalıdır.

da yürütülür gözükmektedir. Çünkü, değil bir faalieyiten planlanıp-programlanıp-bütçelenmesi, yapılmakta olanlara ilişkin düzenli bir yürütme planı ve kurumlar arası yeterli iletişim olduğu bile kuşkuludur[9].

4. Harcama kararlan alınırken, uygulanırken sonımluluklann açık olması; maliyet azaltıcı ve ekonomik faydayı arttıncı kararlar alma yerine, yasal kurallara biçimsel uygunluğa bakılmasından kaynaklanan savurganlıktan önlemek ve benzeri "gereksiz" harcamalan kısmak, kuşkusuz zorunludur[10]. Kalıplaşmış bir bütçenin yolaçtığı açıklar, geçici önlemlerle azaltılsa bile temel yapısal, sosyal ve siyasal bozukluklar giderilmediği sürece "yorganı çekiştirme" yeterli olmaz.

5. Bu nedenle, ilgili faaliyetlerin "kamusal" niteliğinden başlayarak kurumlaşma, kaynak talep etme, hizmet üretip sunma, etkinliği ölçme ve hizmete devam etme kararlarının ve özellikle de "önceliklerin" yeniden irdelenmeleri gereklidir. Bunun için, yirmi yıla aşkın bir süre, önce başlatılmış Bütçe Reformu çalışmaları genelde kamuoyu, özelde baskı gruplan, siyasetçi ve bürokratlarca gerekliliğine gerçekten inanılıyor ve işin takipçisi olunacaksa, yeniden gündeme getirilmelidir. Aksi takdirde soruna yönelik yapılan araştırmalar, yeni bütçe teknikleri, kendiliğinden çözüm üretemez.

Örneğin 1992-1993 öğretim döneminden itibaren Yükseköğretim Kurumlarında yürütülen ikinci Öğretim'de görev alacaklara ödenecek fazla çalışma ücretlerinin düzenlenme yetkisi Bakanlar Kurulundadır. 4 Mayıs 1993 21571 Sayılı Resmi Gazete ile ilan edilen Bakanlar Kurulu Kararıyla konuya ilişkin bir yıllık düzenleme yapılması ve 1993-1994 öğretim döneminin Ocak 1994 sonlarına ilişkin yeni bir düzenleme olmamasından ötürü, ikinci öğretimde görev alanlara ödeme yapılamamaktadır. Bu ve benzeri konularda, Bütçe Dairelerinin farklı yorumlan, farklı Üniversitelerde değişik uygulamalar yapılmasına dolayısıyla huzursuzluklara neden olmaktadır.

Özellikle Türkiye'de yıllardır tekrarlananların özeti niteliğindeki çalışmalardan, bkz. Mustafa Yuluğ, Türkiye'de Kamu Savurganlığı ve Bütçe Yönetimi Mabye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Yayım No: 1981/230, Ankara: Erciş Kurtuluş, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Devlet Bütçeleri", Maliye Yazıları 30, Mayıs-Haziran 1991, s. 7-20.

YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN AÇIKLARI

Prof. Dr. Nihat FALAY
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

GİRİŞ

Tüm ekonomik süreçlerde olduğu üzere, merkezi ve yerel yönetimlerin ekonomik yapısında da karşılıklı bir bağımlılık vardır. Bu açıdan bakılınca, devlet ve ekonomi arasında karmaşık bir ilişkiler ağı bulunduğu görülür. Bu ilişkiler ağına, doğaldır ki, bir yandan devlet ve kamu görevlileri, bir yandan iktisadi odaklar, öte yandan da toplumu oluşturan tüm bireyler ve özelde yerel yönetimlerde yaşayan bireyler dahildir. Bu haliyle etkileşim, ilişki ve çıkarlardan oluşan çok sayıda ve karmaşık bir bütün sözkonusudur. (Falay 1982 s. 439-41). Bu bütünde genel ve özel nitelikte kendine has çıkarlar ve bunun uzantısı olan özel politikalar vardır.

Yerel yönetimler, genelde, merkezi yönetimin egemenliği altında veya onunla bağımlılık ilişkisi içindedirler. Bu nedenle de yerel düzeydeki ekonomik ilişkiler ve çıkarlar, merkezi yönetimin siyasal bakış açılan ile düzenlenirler.

Öte yandan, hem merkezi hem de yerel yönetimler işgücü, sermaye ve kamu görevlileri ile ilişkilerini bu bakış açılan dahilinde yürütmeye, her biri kendi düzeyine uygun makro ve mikro ekonomik amaçlan gerçekleştirmeye çalışırlar. Merkezi yönetimin kaynak dağılımı, ekonomik istikrar, kalkınma ve gelir bölüşümü gibi temel makro politikalarda etkili olması sözkonusu iken, yerel yönetimlerin bu politikalardaki yetkinliği ve bunlan gerçekleştirme misyonu bazen hiç yoktur bazen de çok dar alanlarda sözkonusu olmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlannda bu açıdan sınırlı şekilde fonksiyonel olmalan mümkündür (Peacock. 1969-1973. s. 144-49; King. 1988. s. 10-13). Ama bu haliyle dahi önemli iktisadi etkiler ve sonuçlar yaratmaktadırlar.

Özel iktisadi çıkarlann yerel düzeyde daha güçlü olduğu ve yerel yönetimlerin, bölgesel ve ulusal düzeydeki tekelci firmalann, yerel düzeyde ihtiyaç duyduklan hizmetlerin üretilmesi talebine doğrudan muhatap olduklan açıktır. Zaten bu nedenledir ki, Japonya'da yerel yönetimler, tekelci sanayilerin "ka-

tip/tezgahtar-clerk"i olarak nitelendirilmiş ve yerel halkın değil tekelci kurumların çıkarları yönünde çalıştığı yorumu yapılmıştır (Nishikawa. 1963. s. 116-17). Bu tür bir ilişki, özel ve kamu çıkarlarının pek net olmaması, yerel yöneticilerin ve kurul üyelerinin egemen olan ulusal ve yerel sanayilerin istekleri konusunda hassas ve onlarla bağımlılık ilişkisi içinde bulunması demektir.

Aynca, yerel ve merkezi yönetimlerin ekonomik açıdan giderek daha entegre olması ve ekonomik merkezileşme nedeniyle de, ülkedeki tekelci sermaye, giderek daha fazla oranda yukandan-aşağıya doğru bir yönetim ve planlanmayı ve yerel ihtiyaçların da bu çerçevede ele alınmasını ister. Çünkü merkezi yönetim düzeyinde yapılan bir düzenleme ile, yerel düzeydeki mal ve hizmet üretimlerini sermayenin ihtiyaçlarıyla uyarlı hale getirmek daha kolaydır ve ucuzdur.

Sermaye gruplan bir yandan merkezi yönetim düzeyinde kararların verilmesini, öte yandan da yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin sürmesini ve yerel mal ve hizmetlerin kendi istekleri doğrultusunda aksatılmadan üretilmesini ister. Bunu pratikteki sonucu, merkezi yönetimin karar ve üretim düzeyinde daha güçlü olmasıdır. Bu güçlülük de giderek, merkezi yönetimin bağış ve yardımları aracılığıyla, sermaye gruplarının istediği zorunlu mal ve hizmetlerin yerel yönetimlerce üretilmesinin güdümlenmesi sonucunu vermektedir. Sözkonusu olan, bir yandan sermaye kesiminin istediği yerel mal ve hizmetlerin planlanması ve yönetimi, öte yandan merkezi yönetimin harcama ve gelir programlarının elele gelişmesidir (O'Connor. 1973. s. 83-90).

Piyasa Süreci Altında Kentler ve Arazi Kullanımı

Hemen tüm dünyada ve bizde yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, yetki alanına giren kentsel arazinin, giderek, yerel yönetimlerin iktisadi ve mali yapısını belirleyen ve en önemli faktörlerden biri olduğu görülmektedir. Kentsel arazinin bizzat kendisi çok önemli bir ekonomik kıymet ve araç haline dönüşmüştür.

Kentsel arazinin, iç göç ve sanayileşme sonucu bir anlamda sermaye sahibi ile çalışan kesimler arasındaki ayırımı belirleyen bir faktör olduğu görülür. Önceleri kentin içinde ve merkezinde yaşayan yüksek gelirli sınıflar, sonraları kentin çevresindeki alanlara kaymışlar, daha önceleri kentin yakın çevresini saran düşük gelirli sınıfın, bir anlamda, üzerinden atlayarak yakın tarımsal bölgelere göç etmişlerdir. Bunun yanında, geldikleri bölgelerdeki topraklarda ve çevre arazilerde yaşayanları da kentin çevresinden bir anlamda kovmuşlardır.

Bu nedenlerle sermaye ve emek faktörlerinin ilişkileri, "kent-çevre ilişkileri" şeklinde yeni bir biçim kazanmıştır. Kentli halkın orta sınıf ve gelirlileri için kent, artık bir kayıp ve metruk alan ve toprak haline dönüşmüş ve yerel halk kenti kontrol edemez ve ondan zevk alamaz hale gelmiştir. Çünkü kendileri artık birer taşralı bütünü haline dönüşmüşlerdir. Çünkü kente yakın ve kent dışı topraklar yüksek gelirliler tarafından kullanılmakta ve kent merkezi bir anlamda kuşatılmış bölge haline gelmektedir.

Buna karşılık merkezi kent, sermaye kesimi için gerekli banka, büro vb. hizmetler açısından yeniden şekillenmektedir. Bu haliyle kent, ucuz emek deposu ve onun yaşaması için zorunlu hizmetlerin asgari düzeyde üretildiği bir mekan haline dönmektedir. Çünkü kent merkezindeki ekonomik faaliyetler yine çevredeki sennaye gruplan tarafından yürütülmekte ve bu faaliyetler sonucu ortaya çıkan ücret payı düşük kalmaktadır. Yani, merkezdeki gelir-istihdam çarpanı çevredekine kıyasla düşük olmakta ve bir anlamda, merkezi kentte üretilen gelir, kent çevresine ihraç edilmektedir (Bahl. 1969). Böylece, sistem kısmen kendi-finansmanını sağlamaktadır. Sanayinin kentten kaçışı, mevcut vergi tabanının değerini kemirmekte ve kent arazisinin vergi tabanından bir anlamda uzaklaşması sonucu vergi matrahı da azalmaktadır. Zira, yüksek gelirlilerin ve bazı sanayilerin kent-dışına kaçışı, kent merkezinin malî kapasitesinin azalması demektir. Ayni zamanda, kent-dışında yerleşenlerin, kent merkezi ile karşılıklı ilişkileri sonucunda trafik sıkışıklığına ve hava kirliliğine ilişkin yerel kamu hizmetlerini de kendilerine çekmeleri ve arttırmalan sözkonusudur (Bahl. 1973. s. 19).

Çevre yerleşim birimlerinin hizmetler ve mali etki açısından bu niteliği pekçok araştırmaya konu olmuş ve kent merkezinin hem kırsal kesimden gelen kişiler hem de kent dışına çıkan yüksek gelirliler tarafından sömürüldüğü vurgulanmıştır (Brazer. 1958; Kee. 1965; Margolis. 1961; Falay. 1983. s. 124).

Daha önemli husus; piyasa ve sermaye kesiminin, sosyal mal ve hizmetlerin (yol, park, liman vb.) üretimine ilişkin gereksiniminin yerel yönetimler tarafından karşılanmasını giderek daha fazla talep etmesidir. Elbette ki bu, yerel yönetimlerin daha fazla harcama yapmasını gerektirmekte, bu da daha büyük bir mali baskının oluşmasına yol açmaktadır (Musgrave. 1969. s. 79). Buna karşılık emek kesiminin gereksinimlerinin bu kadar doğrudan yansıtıldığı ve hemen cevaplandığı söylenemez.

Kent çevresinin bu yeni yapılanması sonucunda, kent merkezinde ortaya çıkan iktisadi faaliyet ve karlılık açısından durgunluk, özellikle iş bulma alanla-

nnda ortaya çıkmaktadır. Öte yandan sermaye kesiminin de, orta ve düşük gelirlilerin konut sorununa kentin gerek ekonomik gerekse arazi kullanımı açısından yeniden planlanmasını istemesine yol açmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Malî Sorunu

Günümüzde yerel yönetimlerde özerklik, etkinlik ve eşitliğin sağlanması genel kabul görmüş bir yaklaşımdır (King. 1988. s. 7). Bu kavramlar da farklı yorumlara neden olmuş ve yerel yönetimlerin ekonomik sorunu da zaman içinde farklı boyutlar kazanmıştır. Zira, 1970 ve 1980'lerde hem ulusal hem de yerel düzeyde "mali zorluk" ve "mali kriz" en belirgin kavramlar haline gelmiştir.

1930'lardan sonra devlet faaliyetlerinin genişleyen çapı, sosyal ve ekonomik sorunlann bir sonucudur. Bu yolla devlet, daha önceki dönemlere kıyasla daha fazla hizmeti yüklenmiş ve bir görüşe göre de, devlet "yönetilemez" hale gelmiştir. Çünkü genişleyen mal ve hizmet talebi ve üretimi, bu talep ve üretimin gerektirdiği mali kaynakların arttınlamaması veya sınmna gelinmesi sorunu ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bu da mali krizin yapısında bir dönüşümü gündeme getirmiştir.

1970'lerin sosyal refah devleti, ekonomik büyüme gereğinin ve ekonomik durgunluğun birarada bulunması şeklinde bir çıkmazı ortaya koymuştur. 1980'lerde refah devleti kavramı sorgulanır olmuş ve mali sorun, ideoloji ve rasyonalite krizi haline dönüşmüştür.

Bu noktadan hareketle, makro ekonomik düzeyde; marksist ve liberal yaklaşımlar, Keynezyen devletin yani karma ekonominin önüne geçilemeyecek derecede çatlak ve sakatlıktan içerdiğini belirtmiştir. Mikro teoriler düzeyinde; liberal politik iktisatçılar ise, temel mali sorunlan politikacılann, bürokratlann ve devlet görevlilerinin yarattığını ileri sürmüştür. Yani, marksistler devletin krizinin sosyal ve ekonomik krizin sonucu olduğunu, liberaller ise bu krizi devlet faaliyetlerinin yarattığını belirtmektedirler (Walsh. 1988. s. 31-32; O'Connor. 1973).

Konu yerel yönetimler düzeyinde ve tarihsel olarak ele alındığında, sınıflararası çıkar çatışmasının merkezi ve yerel düzeyde mali krizin ortaya çıkmasına yol açtığı da ileri sürülmektedir (Hill. 1977). Burada yerel yönetim hizmetlerine talep yaratan gruplann gözönüne alınması ve bu bağlamda yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ve dönüşümü önemli bir açılımdır. Burada, merkezi ve

yerel yönetimler şeklindeki ikili bir ayırımın mali sorun açısından gösterdiği özellikler önem kazanmakta ve temelde, yerel yönetimlerin tüketim, merkezi yönetimin ise üretim esaslı olduğu vurgulanmıştır. Buna göre, merkezi düzeyde üretim politikası mülkiyet hakkına, yerel düzeyde ise tüketim politikası yerel vatandaşlık hakkına dayanmaktadır (Walsh. 1988. s. 42-43).

Buna göre, merkezi yönetimlerin faaliyetlerinin radikal şekilde azaltılması gereği ileri sürülmektedir. Bu da çıkarların ve kurumların yapısının dönüşüme tabi tutulması ve devletin mali krizinin, yerel yönetimlerin mali krizi haline dönüşmesi şeklinde somutlaşmaktadır (Hirsch. 1984. s. 242-45). Çünkü, yerel gelirler ve harcamalar arasında dengesizlik doğmakta, cari harcamalar cari gelirlerden daha hızlı artmakta, yani harcama elastikiyeti gelir elastikiyeti ile uyumlu olmamakta, yerel gelirlerin artışıyla beraber, eğitim gibi bazı değerlendirilmiş mallara olan talep daha hızlı artmaktadır (Baumol. 1967. s. 415-26). Buna, özellikle kent merkezi ve yerel yönetim merkezinin hemen dışında yaşayan üst gelir grubundakilerin ve sermaye kesiminin beklediği mal ve hizmetler eklenince ve bunların çalışma, alış-veriş, eğlence vb. hizmetlerden yararlanmanın sonucu ortaya çıkan dışsal zararları paylaşmama/ödememeleri hususu da gözönünde tutulursa mali krizin boyutlan daha da belirginleşir (Hirsch. 1984. s. 244).

Öyleyse, yerel yönetimlerin bilinenin dışında yeni fonksiyonları görmesi ve bu yönetimlerin önemli şekilde zayıflatılması ve yerel fonksiyonların yeni bir dağılıma tabi tutulması amaçlanmaktadır (Falay. 1983 s. 127-31). Somut uygulamada bu durum, yerel hizmetlerin merkezi yönetimin elinin altında tutulması, gönüllü kuruluşlara verilmesi, ara ve atanmış kurumlara terki ve özel sektöre bırakılması (özelleştirme) şekillerinde karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda, yerel yönetimlerin mevcut sorunlarının yemden değerlemeye tabi tutulması gibi, günümüz liberal yaklaşımının uzantısı olan bir "yeni" bakış açısı ve modası sözkonusudur. Bu da yeni yerel vatandaşlık/hemşerilik tanımı ve yapısı ve yerel demokrasi kavramları ile gündeme getirilmektedir (Walsh. 1988. s. 46,49).

1980'den Günümüze Yerel Yönetimlerin Ana Gelişimi

1980lerde ülkemizdeki toplam nüfusun % 38-44'ü kentlerde, bu nüfusun % 57.1'i de belediyelerde yaşıyor idi. Yine 1980-1985 arasında hiç yeni belediye kurulmamıştır. 1980'de belediye sayısı 1725 iken bu sayı 1993'te 2636 ve 1994'te 2710'a yükselmiş ve belediyeleşme oram % 74.5 olmuştur (DPT. 1991; DPT. 1993. s. 93). Yine ilk defa 25.3.1984 tarihinde Ankara'da, İstanbul ve İz-

mir'e büyükşehir statüsü verilmiş, daha sonra 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988'de Kayseri ve 1993'te Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun merkez belediyeleri bu statüye kavuşturulmuştur (DPT. 1993. s. 20/A). Böylece toplam büyükşehir belediyesi sayısı 15'e yükselmiştir.

1980 sonrasındaki bu gelişim, nüfus ve sermaye birikim odaklannın kentler olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Özellikle büyük sermaye yanında küçük üreticilerin ve sermaye sahiplerinin 1980 sonrasında kentlerde egemen unsur oldukları ve bunlann gerek kırsal kesimden gerekse ülkenin diğer kentlerinden sağladıkları birikimleri ve randan büyük kentlere taşıdıktan anlaşılmaktadır. Büyükkentler ve çevresinde tekelci sermaye ve küçük üreticiler birarada ve karşılıklı iktisadi ilişki içinde faaliyetlerini sürdürmektedirler.

12 Eylül 1980 sonrasında izlenen ekonomik politika da, daha önceki dönemlere kıyasla yine önemli bir farklılık ve gelişme göstermektedir. Şöyle ki, bu dönemde uygulanan ekonomik modelde, ülke içindeki sermaye ve rant birikim sürecinin yanında, dış ekonomik ilişkilerden elde edilecek birikim önemli bir faktör olarak kabul edilmiştir. Bu amaçla da, ihracatın attınlması için fiyatlar yüksek tutulurken, emek faktörü sahiplerine ödenen ücretler adeta dondurulmuş ve reel olarak geriletilmiş, kamu mülkiyetinde bulunan değerlerin ve birikimlerin özel kesime devri süreci başlatılmıştır (Kuruç. 1985. s. 7-35).

1980 sonrasında izlenen bu ekonomik politikanın yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere ilişkin boyutu da iki yönde ortaya çıkmıştır (Güler. 1992. s. 191-98):

a) Bir yandan, özellikle tekelci sermaye lehine olmak üzere, belediyelerin yerel halkın ve işgücünün eğitim, konut, beslenme ve ısınma vb. ihtiyaçlannı içeren fonksiyonlan gözardı edilmiş ve işgücüne yönelik sosyal hizmetler kısılmıştır. Bu hizmetlerin belediyelerce değil, sermaye kesimlerince üretilmesi öngörülmüş ve bu hizmetlere ilişkin fiyat ve ücret tarifelerinin belediyeler tarafından belirlenmesi yerine, 1991'den itibaren bu yetkinin ilgili meslek kuruluşuna devredilmesi yoluna gidilmiştir. Bunun sonucu, sosyal niteliğinden bir anlamda anndmlmış olan belediyeler sadece temizlik hizmetleri yapar hale dönüştürülmüş ve temizlik-yatınmcılık alanına sıkıştınlmıştır. Yani, 1980 sonrasında belediyelere, bir yönüyle sadece temizlik öte yönüyle de ulaştırma ve fiziksel altyapı yatınmlan yapma gibi bir fonksiyon biçilmiştir.

1980'de belediye harcamaları GSMH'nın % 0.96'sını oluştururken, bu oran 1987'de % 2.42'ye çıkmıştır ve 1990'da % 3.23 olarak gerçekleşmiştir. 1993'de de % 3.11 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir (DİE. 1991; DPT. 1994. s. 81/2). Toplam belediye harcamaları içinde yatırım harcamalanmn payı, cari ve transfer harcamalarına kıyasla daha hızlı artmıştır: 1981-1989 döneminde cari harcamalar 45.5, transfer harcamalan 75.3 misli artmış iken yatırım harcamalan 113.0 misli artmıştır (DİE. 1981-1983 Türkiye İstatistik Yıllıklan). Yerel yönetimlerin tümü açısından gelişmeye bakılırsa; yerel yatınmlann kamu yatınmlan içindeki payı 1980'de % 2.47 iken 1987'de % 12.77 olmuş ve 1993'de % 9.55 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Yerel yatırım harcamalanmn GSMH içindeki oransal gelişimi ise şöyledir: 1980 - % 0.27, 1987 - % 1.63, 1991 - % 0.93, 1993 - % 0.88 (Öner. 1993. Tablo 11). Buradan çıkanlan sonuç, yerel yatınmlann genel bir artış göstermesi yanında, bu yatınmlann özel sermayenin katıldığı ihalelerle yapılmasıdır. Yani, belediye harcamaları içinde çoğunlukla belediye çalışanlarının ücretlerinin oluşturduğu cari harcamalann göreli olarak daha az artması, çalışanlann daha az gelir elde etmesi ve çalışanlann gelirlerine el konulmasıyla yaratılan fonlann yatırım harcamalanna gitmesidir.

b) Öte yandan, 1980 sonrasında kamu mülkiyetinde bulunan varlıklar ve değerler, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler aracılığıyla azaltılmış ve bunların özel kesime devrini öngören model ve uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Bunlar, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ve yerel hizmetlerin özel kesime ihale edilmesi, kamu mülkiyetindeki kentiçi ve kentdışı topraklann özel mülkiyet haline dönüştürülmesi, kamunun elinde bulunan ve oluşan rantlann özel kesime devrinin uzantısı olarak gayrımenkullerin gerçek olarak vergilendirilmemesi, belediyelerin yatırımlarının kamudan çok özel kesim bankalarından finanse edilmesidir.

Bu model ve uygulamalann dolaylı bir göstergesi, toplam sabit sermaye yatırımları içinde kamu kesimi payının azalması, özel kesim yatınmlarının artmasıdır. Şöyle ki, 1988'de toplam sabit sermaye yatınmlan içinde kamu kesiminin payı % 47.5 ve özel kesimin payı % 52.5 iken, bu paylann 1993'de ayni sırayla % 40.4 ve % 59.6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiş ve 1994 için de % 39 ve % 61 olarak programlanmıştır. Yani kamu yatınmlan azalırken, özel yatırımlar artmaktadır (BMKGM. 1990 ve 1991 s. 12). Yerel yönetimlere toplam kamu hizmetleri içinde verilen yeni görevi belirten ve özellikle belediyelerin temizlikçi ve yatınmcı birimler olduğunu vurgulayan göstergelerden birisi de, yerel yönetimlerin kamu yatınmlan içindeki payıdır. Bu pay 1983'te % 5.5 iken,

ara yıllarda % 12.8'e (1987 ve 1988) yükselmiş ve 1993 ve 1994 için % 10.5 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmiştir (BMKGM. 1993. s. 21, Tablo 8/2).

Belediyelerin yatınmlanna gelince; kendilerine verilen görev sonucu olarak, bu yatınmlann büyük çoğunluğu yapı-tesis ve büyük onanma aynlmaktadır. 1987-1993 yıllan arasında bu oran % 75-90 arasındadır. İkinci sıra % 7-22 ile makina-teçhizatyatınmlanndadır(DPT. 1991 ve 1992. s. 171).

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi sınırlı düzeyde kalmış, ama yerel hizmetlerin belediyeler tarafından özel kesime ihalesi yoluyla kaynak transferi yapılmıştır. Bu yönüyle belediyeler, yerel çıkarlar ve mali sermaye ile yakın temas ve ilişki içinde olmuştur. 1980'e kadar yerel yönetimler, kamu kesimi içinde önemli bir yer tutmamakla beraber, 1980 sonrasında kesim içinde önemli bir kurum ve iktisadi aktör haline dönüşmüştür. Çünkü, 1985'ten sonra, daha önce merkezi yönetimce yerel yönetimlere belirli paylar dahilinde dağıtılan emlak vergisi, bu yılda yerel yönetimlere terkedilmiştir. Yani, yerel ve sivil kuruluşların yerel vergilerde belirgin üstünlüğü sözkonusudur, ki bu da toplanan yerel kaynaklann yine yerel yönetimlerce, ihale edilen hizmetler aracılığıyla özel kesime aktanlması sürecini daha belirgin hale getirmiş ve hızlandırmıştır. Çünkü yerel vergi ve benzeri yükümlülük oranlannın ve hadlerinin her belediyede ayn ayrı oluşturulan yerel takdir komisyonlarınca belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Böylece yerel sermaye ve çıkar gruplarının görünürde "sivil toplum" niteliğindeki yapılan ile iktisadi-mali çıkarları çakışmıştır. Bu da, giderek daha fazla oranda özel kesimde toplanan kamusal varlıklann ve değerlerin tekrar kamuya dönmesinin söz konusu olmamasıyla pekişmiş durumdadır. Belediyeler, bir yandan rant yaratma ve ihale sistemiyle dolaysız, öte yandan da bizzat giriştiği altyapı yatırımlarıyla dolaylı olarak sermaye kesimine katkıda bulunmaktadır.

Belediyelerin özel kesim ile oluşan ilişkileri temelde üç gruba yöneliktir: yatınmlann projelendirilmesinde mimar, mühendis gibi serbest meslek sahipleri; yatınmlann ihalesini alan müteahhitler; ve nihayet yatınmlar için gerekli araç ve makine parkı alımında sanayi ve ticaret sermayesi sahipleri (Güler. 1992. s. 202). Yani, "...devletin eline geçen toplumsal artık bir kez daha yeniden bölüşülmekte, özel birikim süreci hızlandınlmaktadır. Kaynak aktarımında yerelleşme, sanıldığı gibi artığın yeniden paylaşımında büyük sermaye aleyhine bir bölüşüm sistemi getirmemektedir. Tersine beli sermaye gruplan her büyüklükteki üyesiyle bu sistemde yer bulabilmektedir" (Güler. 1992. s. 203).

Yerel Yönetimler ve İller Bankası

Belediyeler Bankası olarak kurulduğu 1933 yılından bu yana yerel yönetimlerin gelişmesine katkıda bulunmuş olan İller Bankası 1945 yılından itibaren bu birimlerin imar ve altyapı işleri konusunda yoğunlaşmıştır.

1963 yılından itibaren yerel yönetimlerin yatırımlarının ön incelemesini yapmış ve bunların ihalesini ve yürütmesini üstlenmiştir. Günümüzde İller Bankası'mn belediyeler için bir "kalkınma bankası" şekline dönüştürülmesi amacıyla girişilen reorganizasyon çalışmaları da halen sonuçlandırılamamıştır (DPT. 1990. s. 393).

Banka, yerel yönetim birimleri için aracılık, yatırım ve kredi fonksiyonlarını yerine getirmiştir. Bu fonksiyonlar itibariyle, İller Bankası yatınmlannda reel fiyatlarla önemli azalmalar olmuştur. Şöyle ki, bankanın yatınm harcamalan toplamı, cari fiyatlarla 1987'de 283.7 milyar iken 1992'de 2.373.0 milyar TL olmuştur. Buna karşın bu yatırımlar 1992 fiyatlarıyla 1987'de 2.918.7 milyar iken 1992'de 2.373.0 milyar TL. dır. Bu gelişim, kamu yatırımlarının bütçe türlerine göre dağılımında İller Bankası'nın aldığı payda da gözlenmektedir: Bu pay 1980-1994 (program hedefi) arasında % 3.3 civannda iken, GSMH'daki oran ise % 0.36'dan % 0.28'e inmiştir (Öner. 1993. Tablo 11). Banka yatınmlannın reel fiyatlarla azalmasında rol oynayan en büyük etken, belediye yatırımlarına ayrılan % 3'lük payın % 2.30'a düşürülmesi ve payın da % 35-60 oranlarında kesintilere uğramasıdır. Bankanın, belediyelerin yatırım harcamalarını karşılayan kredi oranı 1987'de % 16.6 iken giderek azalmış ve 1992'de % 11.0 olmuştur. Yani, Banka yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı işler için yeterli düzeyde finansman sağlayamamıştır. Yerel yönetimlere bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların artmaması, belediyelerde yerel mal ve hizmet ihtiyacının artmış olması ve İller Bankası'nın öz kaynaklarından program dışı işlere uzun ve kısa vadeli kredi aynlamaması, belediyeleri diğer bankalardan ticari faizle kısa vadeli borç almaya itmiştir (DPT. 1993. s. 55-57). Bu da, yerel mal ve hizmet üretiminin, mali sermayenin yönlendirici etkisiyle, özel kesimle bağlantısının kurulması ve bu kesime aktarılması amacının bir uygulama şeklidir. Bu uygulama belediyelerde hem mali hem de hizmet açılarından daha belirgin hale gelmiştir.

1980'li yıllara kadar yerel yönetim harcamalan temelde il özel idareleri ve İller Bankası tarafından gerçekleştirilmiş iken, 1980 sonrasında belediyeler hem il özel idarelerinden hem de İller Bankası'ndan daha önde bir harcama düzeyine

yükselmiştir. Bunun uzantısı olarak, başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin toplam sabit sermaye yatınm harcamaları içinde önemli bir paya sahip olduğu aşağıdaki tabloda izlenmektedir:

Tablo 1
Yerel Sabit Sermaye Yatırımlarının Dağılımı (%)

Yıllar	İller Bankası	Yerel Yönetimler
1981	70.2	29.8
1983	72.8	27.2
1985	31.9	68.1
1990	18.9	81.1
1991	17.3	82.7
1992	21.0	79.0
1993(1)	17.2	82.8
1994 (2)	18.1	81.9

(1) tahmin (2) program

KAYNAK : Maliye ve Gümrük Bakanlığı: Yıllık Ekonomik Raporlar 1983-1993; HDTM: Temel Ekonomik Göstergeler 1993.

Görüleceği üzere 1980 başlarında İller Bankası'nın toplam sabit sermaye yatırımlarındaki payı % 70 civarında iken, yerel yönetimlerin payı % 30 civarındadır. Günümüzde bu paylar tersine bir gelişme göstermiş ve yerel yönetimlerin payı % 80'lere yükselmiştir.

Bu durumda yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin tahvil ihracında aracılık yoluyla finansman gereğini sağlayacak, yatırım bankacılığı hizmetleri verecek, yatınmlann realize edilmesi amacıyla yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan fon sağlayacak, yerel müşterilerine uzun vadeli yatınm finansmanına ilave olarak kısa vadeli fon sağlayacak ve yönetim ve organizasyon konularında danışmanlık hizmetleri verecek yeni bir "Kent Bank"ın kurulması gündeme gelmiştir (Danışman. 1994 s. 5-6).

Yerel Yönetimlerin Borçlanması

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimlerin borçlanması bazı farklı nitelikler taşır. Şöyle ki, merkezi yönetimin borçlanması, daha çok genel bütçenin açıklarının karşılanmasıyla ilişkilidir. Yerel yönetimlerin borçlanması da yine bütçe açığının kapatılmasına yöneliktir, fakat merkezi ve yerel yönetimlerin mali sermaye ile ilişkisini daha çok yansıtır. Çünkü, yerel yönetim düzeyinde bankalar ve yerel mali kurumlar, sağlanacak fonların nerede ve nasü kullanılacağını kontrolleri altında tutmayı ve belli şartlar altında borç vermeyi gözetirler:

Önce; sağlayacaktan fonlann özel sermaye ile rekabeti doğuracak alanlarda kullanılmasını istemezler. Bunun bir nedeni, bu kredi kurumlanmn sahiplerinin ayni zamanda o bölgede mal ve hizmet üreten özel kuruluşlan da ellerinde bulundurmalandır. Bir diğer neden, bunlann yerel yönetim birimlerinin daha önce çıkardıklan hisse senetlerim ve borç senetlerini ellerinde tutuyor olmalarıdır.

Sonra; özel yerel sermaye sahipleri, verecekleri borçlann, özel yatınmlann ve iktisadi faaliyetlerin teşvikine ve genişlemesine yönelik olarak kullanılmasını isterler.

Elbette ki, yerel yönetimler üzerindeki bu mali kontrol süreci şekil ve miktar olarak farklı ve değişik olabilir. Unutulmaması gerekir ki, çok sayıda yerel birimin borç senedi çıkanyor olmasına karşın, gerek yerel gerekse ülke düzeyinde bu senetleri alabilecek, yani borç verebilecek az sayıda kurum ve alıcılar vardır, bu da borç verenlerin monopsonik bir güce sahip olduklannı gösterir. Bu özellikler merkezi yönetimde olduğu gibi, yerel yönetimler düzeyinde de bir başka paradoksu ortaya çıkarmaktadır: Yerel yönetimler düzeyinde harcamalann artışı, daha fazla vergi hasılatını gerektirir, bu da borç olarak verilebilecek gelir kalemlerini ve potansiyelini daraltacak ve yerel birimlerin giderek daha çok borç almasını uyaracaktır ve bu açıdan yerel yönetimler arasında farklılıklar doğacaktır (Rabinowitz. 1965. s. 43,).

Tüm bu hususlann geçerli olması yamnda, yerel borç finansmanının ve servisinin süreceği ve artacağı, çünkü sosyal-fiziksel sermaye harcamalanna gereksinim duyulacağı açıktır. Dahası, yerel yönetim harcamalannın artması sonucunda yerel bütçe açığı ortaya çıkacaktır. Bu da yerel birimlerin ya merkezi yönetimin öngöreceği mevzuat düzenlemesine ve mali yardımına bağlı olması, ya da bütçe açığım borçlanma ile karşılaması demektir. Yerel borçlanma, yerel

mal ve hizmet talep ve ihtiyacının artması yanında enflasyon, faiz haddinin yükselmesi ve borçların anapara ve faiz ödemelerinin yapılması nedenlerine bağlı olarak sürecektir.

Açıktır ki, yerel yönetim borçlannın merkezi yönetimce finanse edilmesi, yerel birimlerin ve yerel projelerin giderek merkezi yönetimin kontrolü altına daha çok girmesi sonucunu yaratacaktır (O'Connor. 1973. s. 196; Williams. 1965. s. 288). Diğer deyimle, yerel vergi gehrlerinin ve vergi gayretinin azalması, merkezi yönetimin yardımlannın artışı ile ters bir ilişki halindedir (Michas. 1969).

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanması

Yerel yönetimlerin mali yapısı, borçlanmayı ve bu kanalla kamu kaynaklarının mali sermaye kurumlarıyla yakın ilişkisini gündeme getirmiştir. Çünkü yerel yönetimler giderek daha fazla iç ve dış özel ve ticari sermaye kurumlarından borçlanır hale gelmektedir.

1980 sonrasında ve özellikle ikinci yansında yerel yönetimlerin finansmanında borçlanma yeni ve önemli bir finansman unsuru olarak göze çarpmaktadır. Bu da gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan bir uygulamanın uzantısıdır. Çünkü uluslararası mali sermaye, 1980'lerin ikinci yansında ve 1990'larda azgelişmiş ülkelerin merkezi ve yerel yönetimlerinin mali sorunlannı çözmeye yönelik genel programını belirlemiştir ve bu yöndeki uygulamaları destekler görüşler yaymaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin altyapı yatınmlannın finansmanında ulusal ve uluslararası mali sermayeyle daha yakın bir ilişki kurmaları sözkonusudur. Belediyelerin artan harcama gereksinimi ve kapasitesi, merkezi yönetim yerine özel ulusal ve uluslararası mali sermaye kaynaklanna başvurmayı gerektirmektedir (Güler. 1992. s. 198). Böylece, özel kaynaklı ihale ve kredi uygulaması yaygınlaşmaktadır.

Belediyelerin kaynak ihtiyacını karşılamanın, daha önce değinilen İller Bankası yerine, özel ticari kurumlardan sağlanan kredilerle ancak mümkün olduğunu'aşağıdaki veriler de göstermektedir:

Tablodan anlaşılan; belediyelerin yıllık kredi taleplerini artık çoğunlukla, İller Bankası yerine, özel mali sermaye kurumlanndan karşılamak durumunda kalması, hatta tercih etmesidir. Gerçi İller Bankası'nca sağlanan krediler bu

dönemde yıldan yıla artışlar göstermiş ise de (özellikle 1991 yılında), sağladığı krediler toplam krediler içinde ortalama % 25'in alünda kalmıştır.

Tablo 2
Belediyelerin Kredilerinin Kaynaklan (milyar TL)

Yıllar	İller Bankası	Ulusal Bankalar	Uluslararası Bankalar	Toplam
1986	30.7	40.7	44.8	116.2
1987	78.9	119.6	84.8	283.3
1988	93.4	103.6	100.8	297.8
1990	52.4	193.3	54.5	300.2
1991	147.5	501.4	68.5	717.4

KAYNAK : Üler Bankası: 1991 Yılı Faaliyet Raporu, s, 32, 35, Tablo 12-13-14.

Belediyelerin ve il özel idarelerinin yerel yatırımlarının tamamlanması için, İller Bankası'nca dağıtılan paylar karşılığında, kısa vadeli kredi taleplerinin son yıllarda büyük boyutlara ulaşması ve bu taleplerin tümüyle karşılanması halinde Banka'nın yatırımlarına ayrılan kaynağın azalmasına ve yatınmlarının gerçekleşmemesine neden olacağı gerekçesi ileri sürülerek, İller Bankası'nca diğer özel finans kuruluşlarından sağlanan ve belediyelere ve il özel idarelerine açılan kredilerin dökümü ve maliyeti aşağıda görülmektedir:

Tablo 3
Ticari Kredilerin Maliyeti

Yıllar	(D açılan kredi	(2) faiz	(2)/(l) %	(3) ödenen kredi	(3)/(l) %	ertesi yıla devreden
1986	40.6	7.5	19	11.5	28	36.9
1987	119.2	40.8	34	65.5	55	133.0
1988	103.6	105.2	102	188.9	182	155.8
1989	41.3	95.2	231	187.9	455	106.9
1990	193.3	79.5	41	194.1	100.3	187.0
1991	501.4	159.6	32	474.3	95	379.1
Toplam	999.5	487.8	(ort. 48)	1.122.2	148	

KAYNAK : İller Bankası: 1991 Yılı Faaliyet Raporu, s. 34, Tablol3'den.

Tablo'dan, özel ticari bankalardan alınan kısa vadeli kredilerin, gerek faiz gerekse ödeme yükü açısından bir sonraki yılda oluşturduğu yükün ağır olduğu görülür. Çünkü, sağlanan kredi karşılığında ödenen faize ve ödenen kredinin alman krediye kıyaslaması yapılırsa, belediyelerin ticari kredi maliyeti yüksektir. 1986-1991 arasında 1 trilyon TL.'lık kredi alınmış, 1.1 trilyon TL. ödeme yapılmış ve 1992 yılına devreden daha 379 milyar TL.lık borç yükü mevcuttur. Özellikle 1987 yılından itibaren yerel yönetimlerin ticari bankalardan kredi almasında görülen sıçrama, Merkez Bankası'nın kredi verme politikasını değiştirdiği ve daralttığı ayni dönemle çakışmaktadır.

Kamu kurumlarının özel kesimden borçlanması, gelecek yıllarda toplanacak vergilerin zamanından önce toplanması anlamına gelir. Çünkü yerel yönetimlerce alman bu borçlar, gelecek yıllarda toplanacak ve yerel yönetimlerin pay alacağı vergilerden, özellikle belediyelere aynlacak olan paylardan kesinti yapılarak ödenmektedir. Bu da belediyelerin daha az vergi payı alması demektir.

Gerek belediyelerin özkaynaklannın gerekse diğer paylannın kullanımının ve 1980 ortalarından itibaren önem kazanan borçlanmanın ortaya koyduğu sonuç; belediyeler eliyle özel sermayenin birikim sürecine katkıda bulunulduğu ve gelecek yıl vergi gelirlerine, borçlanma yoluyla ve önceden el konulmasıyla da bu sürecin hızlandırdığıdır (Güler. 1992. s. 208-9).

Yerel Yönetmlerin Borçlanma (Finansman) Gereksinimi

Yerel yönetimlerin borçlanma gereğini ve açıklarını yakından incelemek için, önce son yıllatın temel verilerine bakmak gerekir:

Tablo 4
Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamaları (1) (cari fiyat-trilyon TL)

						GSMH içindeki payı		
	1990	1991	1992	1993(2)	1994(3)	1992	1993	1994
Gelirler	8.9	15.6	27.2	51.1	99.9	3.5	3.9	4.7
Harcamalar	9.8	18.5	35.7	63.0	105.1	4.6	4.8	4.9
Borçlanma gereği	0.9	2.9	8.5	11.9	5.2	1.1	0.9	0.2

(1) belediye-il özel idaresi-fller Bankası-su ve kanalizasyon idareleri (2) gerçekleşme tahmini (3) program
KAYNAK : HDTM: Başlıca Ekonomik Göstergeler (1993); R. G.: 1994 Yılı Yatırım Programı (13.1.1994).

Bu veriler yerel bütçe açıklarının, yani borçlanma gereğinin son yıllarda arttığını, 1994 yılı için 5.2 trilyon TL olarak tahmin edilen yerel borçlanma gereğinin, ayni zamanda GSMH'daki payımn da düştüğünü göstermektedir. Bu düşüş temelde iyimser beklentilere dayanmaktadır. Bu iyimserlik, vergi gelirlerinde beklenen artışlara, 1994'te uygulamaya konulan Çevre-Temizlik vergisi hasılatına ve emlak vergi beyanlarının yenilenmesine, 7 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasına dayandırılmaktadır (HDTM. 1994. s. 86).

Yerel yönetimlerin toplam kamu kesimi borçlanma gereği içindeki payı bu birimlerin ekonomideki yerini göreli olarak daha belirgin hale getirir:

Tablo 5
Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Dağılımı (milyar TL-%)

Yıllar	konsolide bütçe	KİT	yerel yönetim	döner sermaye	sosyal güvenlik	fonlar
1985	63.0	68.7	-3.1	-4.4	-7.4	-16.8
1986	75.6	70.7	7.1	-0.9	-7.0	-45.6
1987	57.2	54.1	7.5	-0.02	-9.3	-9.5
1988	64.0	45.0	7.5	2.8	-8.2	-11.2
1989	62.3	35.9	4.2	-0.3	-6.8	4.8
1990	39.5	50.0	3.2	-0.2	-3.6	11.1
1991	51.3	30.5	3.9	0.1	1.4	12.7
1992(1)	51.4	27.7	3.2	0.2	-2.3	15.2
1993 (2)	48.4	29.4	3.2	0.4	1.1	17.7

(1) gerçekleşme tahmini (2) program

KAYNAK : Emin Dedeoğlu: "Hazine ve kamu harcamaları" Türkiye'de Bütçe Harcamaları (K. Türkiye Maliye Sempozyumu-Silifke. 6-8 Mayıs 1993-teksir) Tablo 3, s. 11.

1986 yılına kadar kamu kesimi açıklarının oluşmasında payı olmayan yerel yönetimler gelir fazlası gerçekleştirmiş, ancak 1986'dan sonra da devamlı açık vermeye başlamışlardır. Yerel yönetimlerin kamu açıklarına katkısı ortalama % 5 civanndadır.

Belediyelerin Borçlanma (Finansman) Gereksinimi

Belediyelerin gerek yerel gerekse ülke düzeyinde önemli boyutlarının ortaya çıktığı 1989'dan günümüze kadarki mali yapılan aşağıdaki gibidir:

t-o
O

Tablo 6
Belediyelerin Gelirleri ve harcamaları (trilyon TL - %)

Harcamalar ve Kaynaklar							GSMH içindeki payı					
	1989	1990	1991	1992 (1)	1993 (2)	1994 (3)	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Harcamalar	4.4	7.9	15.3	29.2	52.0	86.7	2.6	2.7	3.4	3.7	3.9	4.1
cari	2.2	4.6	9.3	16.8	32.1	53.8	1.3	1.6	2.0	2.2	2.4	2.5
yatırım	0.8	1.2	2.6	5.5	9.1	14.1	0.5	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7
transfer	1.4	2.1	3.4	6.8	10.8	18.9	0.8	0.7	0.7	0.9	0.8	0.9
Kaynaklar	4.1	7.3	12.9	24.2	46.3	86.7	2.4	2.6	2.9	3.1	3.5	4.1
vergi	2.8	5.1	8.8	15.1	29.5	62.7	1.7	1.8	2.0	2.0	2.2	2.9
vergi dışı	0.6	1.4	2.5	4.7	7.6	12.8	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
borçlanma	0.6	0.8	1.7	4.4	9.1	11.3	0.4	0 3	0.4	0.6	0.7	0.5
İÇ	0.3	0.5	0.9	1.7	4.5	3.9	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
dış	0.3	0.2	0.8	2.7	4.6	7.4	0.2	0.1	0.2	0.4	0.4	0.3
Fark	0.3	0.6	2.4	4.9	5.7	0.0	0.2	0.1	0.5	0.6	0.4	0.0

(1) geçici (2) tahmin (3) program (4) rakkamlar yuvarlaştırılmıştır.

KAYNAK : DPT İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü uzmanı Erhan Usta'dan sağlanan veriler

Belediyelerin harcamaları ve kaynaklan arasında gittikçe artan bir açık sözkonusudur. Harcamalan karşılayamayan belediye kaynaklan içinde iç ve dış borçlanma kalemlerinin bulunmasına rağmen kasa-banka değişiminin giderek olumsuz bir seyir izlediği, yani belediyelerin harcama-kaynak dengesizliğinin olumsuz yönde yapılaştığı açıktır.

Yerel yönetimlerinin bütçesel sorunlannın en somut örneklerini büyükşehir belediyelerinin bütçelerindeki borçlanma gelirlerinin artışında görmek mümkündür. Bu amaçla İstanbul, Bursa ve Ankara belediyelerinin bütçelerinden örnekler verilmektedir:

Tablo 7
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirleri (kesinhesap-%)

Gelirler	1984	198S	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1994 (tahmin)
G. bütçe vergi payı	68.0	69.0	50.5	53.4	36.8	75.7	83.7	85.0	60.9
Diğer gelirler	32.0	31.0	49.5	46.6	63.2	24.3	16.3	15.0	39.1

KAYNAK : İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Kesin Hesaplar (1984-1991) ve 1994 Mali Yılı Bütçesi

Gelirler içinde en büyük kalemi genel bütçe gelirlerinden belediyeye aktarılan paylar oluşturmaktadır. Sadece 1986-1987-1988 yıllarında görülen diğer gelirler kalemindeki önemli oransal artışlar, bu yıllarda alınan önemli miktardaki dış borçlardan kaynaklanmaktadır. 1994 yılı bütçesinde de 300 milyar TL.'lık iç ve 2.163 milyar TL.'lık dış borç alınması öngörülmektedir. Bu yıl bütçe gelirleri içinde iç borçlar % 2'lik bir pay almakla birlikte, dış borçlar % 13'lük bir paya, yani toplam gelirler içinde borçlanma gelirleri % 15'lik bir paya sahip olacaktır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 1994. s. 40).

Öte yandan İstanbul Belediyesi'nin giderlerinin gelişimi, özellikle transfer harcamalan açısından önemli özellikler gösterir:

Tablo 8
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Giderleri (kesinhesap-%)

Giderler	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1994 (tahmin)
cari	55	235	20	20	18	44	43	31	23
yatırım	5	55	50	55	59	23	9	17	33
transfer	51	20	30	25	23	33	49	52	44

KAYNAK : İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Kesin Hesaplar (1984-1991) ve 1994 Mali Yılı Bütçesi

Son yıllarda sermaye teşkili ve transfer harcamalannın artışı yanında dikkati çeken husus, yatırım harcamalannın azalışıdır. İstanbul Belediyesi 1989'dan beri önemli miktarlarda borç ödemektedir. Borç ödemelerinin harcamalar içindeki payı şöyledir:

Tablo 9
Borç Ödemelerinin Payı (kesinhesap-%)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1994 (tahmin)
Borç payı %	0.4	1.2	4.6	6.0	8.2	23.8	35.2	38.0	15.7

KAYNAK : İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Kesin Hesaplar (1984-1991) ve 1994 Mali Yılı Bütçesi

Borç ödemelerinin, 1994 yılı toplam gelirleri içindeki % 13lük dış borç gelirlerinden 2.7 puan daha yüksek olduğu görülmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin son yıl bütçeleri de şu verilerle izlenebilir:

Tablo 10
Bursa Büyükşehir Belediyesi Bütçesi (milyon TL)

	1993	1994
Gider toplamı	465.00	1.064.000
Borç ödemeleri	5.670	8.471
geçmiş yıl cari	500	1.500
geçmiş yıl yatırım	1.00	2.000
ilama bağlı	100	200
İller Bankası	4.000	3.650
geri verilecek para	70	121
dış borç fonu	-	1.000

KAYNAK : Bursa Büyükşehir Belediyesi: Bütçe ve Mali İşler Komisyon Raporları 1993 ve 1994. s. 6 ve s. 10.

1993 ve 1994 bütçe tahminlerinin her ikisinde de 1.000'er TL. lık iç ve dış borç geliri düşünülmüştür. Borç ödemelerinin 1993 giderleri içindeki payı % 1.2 iken 1994'te % 0.7 olmuştur. Özellikle "dış borç fonu" başlığı altında görülen 1 milyar TL. lık ödeme, dış borç anapara ödemesi olmayıp faiz ödemesidir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi son yıllarda Dünya Bankası'ndan katı atık ve antma tesisleri ve çöp değerlendirme tesislerinin inşası için proje kredisi almış ve ilk etapta 350.000 dolarlık bir proje geliştirme ve araştırma kredisi verilmiştir. Bu kredi daha sonra Japonya tarafından karşılanarak hibe şeklinde verilmiştir. Belediye daha sonra Dünya Bankası'ndan yatırım maliyet bedeli olan 12.500.000 dolarlık kredi sağlamıştır. Bu kredi direkt olarak verilmeyip, her yıl projede öngörülen yatırımların sağlanması ile bedeller yıllık veya aylık olarak ödenmektedir. Bu yatınmın 1997 yılında biteceği ve 1998 yılında da geri ödenmesinin başlaması kararlaştırılmıştır*.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin son iki yıl bütçeleri de şöyledir:

Tablo 11
Ankara Büyükşehir Belediyesi Bütçesi (milyar TL)

	1993	1994
Gider toplamı	9.216	11.152
Borç ödemeleri	833	1.283
geçmiş yıl (cari ve yatırım)	71	87
ilama bağlı	70	154
istikraz	74	160
geri verilecek para	1	2
tahvil ve bono itfası	617	880

KAYNAK : Ankara Büyükşehir Belediyesi: 1993 ve 1994 Mali Yılı Bütçeleri

1993 ve 1994 bütçe tahminlerinde belirtilen borçlanma gelirleri de şöyledir (milyar TL):

	1993	1994
iç borç	832	686
dış borç	3.150	2.700
toplam	3.982	3.386

Ankara'ya ilişkin bu veriler daha ilginçtir. Çünkü toplam giderler içinde borç ödemelerinin payı 1993 ve 1994 yıllarında sırasıyla % 9 ile % ll'dir. Daha-

* Bu konuda Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü araştırma görevlisi Özhan Çetinkaya kanalıyla edinilen bilgidir.

sı, bütçe gelirleri içinde öngörülen iç ve dış borçlann payı hayli yüksektir: 1993-%43.2, 1994-%30.4.

Hem kamu kesiminin tümünde hem de yerel yönetimlerde ortaya çıkan gelir-gider dengesizliği, borçlanma gereksinimlerini arttırmıştır. Hazine garantisini haiz borçlanmanın yanında, yerel yönetimler özellikle bu garantiyi içermeyen dış borçlanma yollarını da aramıştır. Bu konuda ilk ve büyük adımı Ankara belediyesi atmış ve yurtdışına hazine garantisi olmayan 5 yıl vadeli tahviller ihraç etmiştir:

Tablo 12
Ankara Büyükşehir Belediyesi Tahvil Borçlanması

Tahvilin Cinsi	İhraç tarihi	milyon doları	faizi (%)
Franfurt Alman tahvili	15.10.1990	95.4	10.25
Tokyo Private Placemet-1	5.6.1991	61.7	8.40
" -2	19.3.1992	34.6	7.60
Tokyo Samurai	10.11.1992	400.0	6.80
		591.7	

KAYNAK : Ankara Büyükşehir Belediyesi: Belediyelerin Finansmanında Yeni Yaklaşımlar (Ankara. 1994) s. 16. Tablo 7.

Ankara Belediyesi'nin yurtdışına tahvil ihraç ederek borçlanmaya gitmesinin ardındaki nedenler; merkezi yönetimin kendisinin kaynak darboğazıyla karşı karşıya olması, proje kredilerinin ancak yurtdışından makina ve ekipman ithalini gerektiren yatırımlar için kullanılabilmesi ve yaörımlann finansmanının çok kolay olmaması, İller Bankası'nın yurtiçi bankalardan alınacak kredilerin ilgili belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldığı paylarla orantılı kefalet verebilmesi, yurtiçi piyasalardan borçlanabilme miktarının uluslararası piyasalara kıyasla düşük ve yetersiz kalması ve nihayet yurtiçi bankalardan alınacak kredilerin faizlerinin yüksek olmasıdır (Ankara Büyükşehir Belediyesi. 1994. s. 5).

SONUÇ:

Yerel yönetimlerin finansman açıklarını belirleyen ve bu açıklann yapısına ilişkin faktörlerin ışığı altında şu genel sonuçlar vurgulanabilir:

- Genel olarak, yerel yönetimler bölgesel ve ulusal düzeydeki tekelci sermaye kuruluşlarının ihtiyaç duydukları hizmetlerin yerine getirilmesi talebine doğrudan veya dolaylı olarak muhatap olmaktadırlar.

- Kentsel arazi, yerel yönetimlerin iktisadi ve mali yapısını belirleyen en önemli faktörlerden biridir.

- 1980'lerde merkezi yönetimlerin faaliyetlerinin azaltılması gereği ileri sürülmektedir. Böylece merkezi yönetimin mali krizinin, yerel yönetimlerin mali krizi haline dönüşmesi durumu ile karşı karşıya gelinmektedir. Bu mantıkla, yerel fonksiyonların yeni bir dağılıma tabi tutulması; bu genel mantığın ışığında yerel hizmetlerin merkezi yönetimin egemenliğine terkedilmesi, ara ve atanmış kurumlara devredilmesi ve özelleştirme yolu ile özel sektöre bırakılması şekillerinde karşımıza çıkmaktadır.

- Büyük ve tekelci sermayenin yanında, küçük üreticiler ve sermaye sahipleri 1980 sonrasında kentlerde egemen urtsur olmuşlar ve bunlar gerek kırsal kesimden gerekse ülkenin diğer kentlerinden elde edilen birikimleri ve rantları büyük kentlere taşımışlardır. Ülke içindeki sermaye ve rant birikim sürecinin yanında, dış ekonomik ilişkilerden elde edilen birikimler önemli bir faktördür.

- Kamu mülkiyetindeki değerlerin ve birikimlerin özel kesime devri süreci başlatılmıştır. İzlenen bu politika ve süreç şu şekilde somutlaşmıştır: Önce, yerel halkın ihtiyaçlarını içeren sosyal hizmetler kısılmış, bu hizmetlerin sermaye kesimince üretilmesi öngörülmüş, belediyelere temizlik ve altyapı yatınmları yapma fonksiyonları bırakılmış, sözkonusu bu yatınmlar da özel sermayenin katıldığı ihalelerle yapılmıştır. Sonra, kamu mülkiyetindeki topraklann özel mülkiyete dönüştürülmesi ve oluşan rafların özel kesime devrinin uzantısı olarak, belediye yatmmlannın kamudan çok özel kesim bankalannca finansmanı öngörülmüştür.

- Yerel sermaye ve çıkar gruplannın görünürde sivil toplum niteliğindeki yapıları ile iktisadi-mali çıkartan arasında doğrudan ilişkiler kurulmuştur.

- İller Bankası'nın aracılık, yatınm ve kredi fonksiyonlan itibariyle yatınmlannda reel azalmalar olmuş, banka yerel yönetimlere yeterli düzeyde finansman sağlayamamış, bunun sonucu belediyeler diğer bankalardan kredi almak yönüne gitmiş ve yeni bir "Kent-Bank" kurulması gündeme gelmiştir.

- 1980 sonrasında yerel yönetimlerin finansmanında borçlanma yeni ve önemli bir finansman unsurudur. Özel ulusal ve uluslararası bankalardan alınan kredilerin maliyetleri yüksektir.

- Belediyelerin harcamalan ve kaynaklan arasında gittikçe artan bir açık sözkonusudur. Hazine garantisi olanlar yanında, bu garantiyi içermeyen dış borçlanmalar yapılmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi bu amaçla uluslararası piyasaya tahviller ihraç etmiştir.

- Yerel birimlerde, özellikle orta ve büyük kentlerde oluşan rantlann sadece o kentte kalmasını sağlayacak bir mali ve idari yapı savunulamaz. Çünkü bu rantlar büyük kentlerde kaldığı taktirde, kentleşme ve rantlann birikimi ve kullanımı daha hızlı ve denetimsiz olur. Bunu önlemek için, kentlere aktanlan ve orada oluşan rantlann kısmen tersine çevrilmesi ve kaynaklann merkezi yönetimce tüm ülkeye yeniden dağıtılması gerekir. Bu yapıldıktan sonra, yerel yönetimlerin, ülkedeki toplam kaynaklardan kendi hisselerine düşen kısım üzerindeki tasarruf hakkının ve özerkliklerinin olması daha demokratik ve gerçekçi nitelikler taşır.

KAYNAKÇA

1. Ankara Büyükşehir Belediyesi: Belediyelerin Finansmanında Yeni Yaklaşımlar (Ankara. 1994).
2. Bahl, Roy.: Metropolitan City Expenditures (Lexington. 1969).
3. Bahl, Roy: "Public policy and the urban fiscal problem: piecemal vs. aggregate solutions" Land Economics. Vol. XLVI, 1970, No. 1
4. Baumol, William: "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis" American Economic Review. Vol. 57, 1967.
5. BMKGM: Ekonomik Rapor (1990 ve 1991 Yılı).
6. BMKGM: Yatırım Hizmetleri (1980-1993) Gelir-Gider-Kadro (Ankara, 1993).
7. Danışman, M. Cihat: Belediye Finansmanında Yapısal Değişim (Ankara. 24-25. Şubat. 1994. Yerel Yönetimler Sempozyumu, teksir).
8. Brazer, E. Harvey: "The role of major metropolitan centers in state and local finance "American Economic Review, Papers and Proceedings. 47. May 1958.
9. Dedeoğlu, Emin: "Hazine ve kamu harcamalan" Türkiye'de Bütçe Harcamaları (IX. Türkiye Maliye Sempozyumu-Silifke. 6-8. Mayıs. 1993, teksir).
10. DİE: 1968-1990 GSMH Değerleri (1991).
11. DİE: Türkiye İstatistik Yıllıktan (1980-1993).

12. DPT: 1990,1991 ve 1992 Yılı Programlan.

13. DPT: 7. B. Y. K. P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö. İ. K. Çalışma Gruplan Birleştirilmiş Raporu (1993).

14. Falay, Nihat: "Yerel yönetim giderlerine ilişkin determinantlar" Prof. Dr. Cavit Orhan Tiitengil'e Armağan (İstanbul. 1982. İ. Ü. İktisat Fakültesi).

15. Falay, Nihat: "Yerel yönetim birimleri arası farklılıklar" Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Amsına Armağan (Ankara, 1983. Ankara Üniversitesi S. B. F.).

16. Güler, Birgül Ayman: Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım (Ankara. 1992. TODAİE).

17. HDTM (Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı): Başlıca Ekonomik Göstergeler-1993 ve 1994.

18. Hill, R. C: "State capitalism and the urban crisis in the United States" International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 1, No. 1.

19. İller Bankası: 1991 Yılı Faaliyet Raporu.

20. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kesin Hesaplan (1984-1991).

21. İstanbul Büyükşehir Belediyesi: 1994 Mali Yılı Bütçesi.

22. Kee, Woo Sik: "Central city expenditures and metropolitan areas" National Tax Journal. 18, December 1965.

23. King, David N.: "Fiscal federalism" Local Government Finance-International Perspectives (Ed.: R. Paddison-S. Bailey) (London. 1988. Routledge).

24. Kuruç, Bilsay: Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler (İstanbul. 1985. Bilgi Yay.)

25. Margolis, Julius: "Metropolitan finance problems" Public Finance: Needs, Sources, and Utilization (Ed.: J. Buchanan) (Princeton, N. J. 1961).

26. Michas, N. A.: "Variations in the level of provincial-municipal expenditures in Canada: an econometric analysis" Public Finance, 24/4. 1969.

27. Musgrave, Richard: Fiscal Systems (New Haven, Conn. 1969).

28. Nishikawa, Kiyoharu: "Local governments and their financial administration in post-war Japan" Public Finance 18/2. 1963.

29. O'Connor, James: The Fiscal Crisis of the State (New York. 1973. St. Martin's Press).

30. Öner, Erdoğan: "Türkiye'de bütçe harcamalannın genel bir değerlendirilmesi" IX. Türkiye Maliye Sempozyumu (Mayıs. 1993. Silifke, teksir).

31. Peacock, Alan: "Economic policy and the finance of intermediate level governments" Royal Commission on the Constitution 1969-1973, Vol. LI-University of York. Reprint series: Economics, No. 16.

32. Rabinowitz, Alan: Municipal Bond Finance and Administration (NewYork. 1965).

33. Walsh, Kieron: "Fiscal crisis and stress; origins and implications" Local Government Finance-International Perspectives (Ed.: R. Paddison-S. Bailey) (London. 1988. Routledge)

34. Williams, Alan: "Centralization and decentralization in public finance with special reference to central and local government in England and Wales" Centralization and Decentralization in Public Finance (1965.1.1. P. F. 18th Congress).

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN AÇIKLARI VE BU AÇIKLARIN FİNANSMANI

Prof. Dr. Turgay BERKSOY
Marmara Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de Kamu Ekonomisi kesiminin üretici birimlerinden biri olan KİT'lerin finansman gereksinimlerinin belirlenmesi, bu gereksinimlerin hangi nedenlerden ortaya çıktığının vurgulanması ve bu finansman gereksinimlerinin ne tür kaynaklarla giderilmeye çalışıldığının açıklanmasıdır.

Çalışmaya giriş niteliğinde olan birinci bölümde bütünlüğü sağlayabilmek amacıyla Türkiye'de KİT'lere yönelik bazı kısa ön açıklamalar yapmak gerekecektir. Bunlar içinde KİT'lerin kuruluş nedenleri ve KİT tanımı, KİT'lerin hukuki yapılan ve ortak özellikleri yer alacaktır. Daha sonra Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu iktisadi Kuruluşu (KİK) şeklinde iki ana başlık altında incelenen KİT'ler sıralanacaktır.

İkinci bölümde KİT'lerin finansman gereksinimleri ve bu gereksinimlerin nedenleri ele alınacak ve arkasından finansman gereksinimlerinin karşılandığı kaynaklar belirtilecektir.

Çalışma genel değerlendirme niteliğindeki bir sonuçla nihayetlenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KİT'LERE GENEL BİR BAKIŞ

Genel kabul gören tanıma göre sermayenin yansından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklanna KİT denilir.

Halen KİT'leri düzenleyen çeşitli yasa ve kararnamelerden sonuncusu olan 1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname'de KİT, İktisadi Dev-

let Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK)'nun ortak adı olarak kullanılmıştır. Bunlardan İDT sermayesinin tamamı devlete ait olan ve İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'lerdir. KİK ise yine sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT'lerdir.

Bu tanımlara göre örneğin Et ve Balık Kurumu, Süt Endüstrisi Kurumu, Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikalan (SEKA) İDT şeklinde bir KİT, buna karşın PTT, Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), TCDD, THY ise KİK şeklinde bir KİT olmaktadır.

Gerek İDT ve gerekse KİK'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme şeklinde kuruluşları ile iştirakleri olduğunu da unutmamak gerekir. Bu belirtilenler içinden müessese; sermayesinin tamamı bir İDT veya KİK'e ait olup ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. *Bağlı Ortaklık;* sermayesinin yüzde 50 sinden fazlası İDT veya KİK'e ait olan işletme veya işlemler topluluğundan oluşan anonim şirkettir. *İşletmeler* ise müessese veya bağlı ortaklıklann mal ve hizmet üreten fabrika veya diğer birimleridir. Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) dediğimiz şey de tüm bu belirtilen İDT, KİK, Bağlı Ortaklık, Müessese ve İşletmelerin ortak adıdır. Burada farklı olarak zikredilmesi gereken şey *iştirak* kavramıdır. İştirak bir KİT değildir. 233 sayılı KHK iştiraki şöyle tanımlamıştır; İştirakler İDT'lerin ve KİK'lerin veya bunların Bağlı Ortaklıklarının sermayelerinin en az yüzde 15'ine en çok yüzde 50'sine sahip oldukları anonim şirketlerdir. Görüldüğü gibi iştiraklerde kamu payı yüzde 50'nin üstünde olmadığı için bunlar KİT değil özel sektör kuruluşlarıdır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki l'den fazla KİT'in iştiraki ile kamu payı yüzde 50'nin üzerine çıkan iştirakler de vardır.

233 saydı KHK ile gerçekleştirilen KİT reformunun önemli düzenlemesi yukarda da vurgulandığı gibi İDT-KİK ayınmını getirmiş olmasıdır. Bu kuruluşların tanımlarından da anlaşılacağı gibi İDT'ler piyasa talebine yönelik mal ve hizmet üretecek ve satacaklar ve temel amaçlan kârlılık olacaktır. Buna karşın KİK'ler kamu hizmeti niteliği ağır basan kuruluşlar olduğundan, tekel niteliğinde ve temel mal ve hizmet üretip satacak olduklannndan bu özellikleri nedeniyle amaçlan kârlılık değil verimlilik olacaktır.

Bunun çalışma konumuz bakımından önemi KİK'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlanna sosyal amaçlı müdahale olanağı tanınmış olmasıdır. İDT'ler için böyle bir müdahale en azından teorik olarak mümkün değildir.

Bu durumun sonucu olarak KİK'lerin yatırım ve finansman açıklarının Hazinece karşılanmasına karşılık İDT'lerin sadece kendi olanaklannın üzerinde yatırım görevleri verilmesi halinde bu miktarların Hazine'ce karşılanması yine en azından zımnen ilke olarak kabul edilmiş olmaktadır.

Sözü edilen bu müdahaleler dışında KİT'ler ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlannı belirtmekte serbesttirler. Ancak bu serbestinin 1984 yılına kadar uygulaması pek olmamış ancak 1984 ve 1985'de geniş uygulama olanağı bulmuş daha sonraki yıllarda yine bir gerileme kaydedilmiştir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar KİT'leri tanımlamaya yöneliktir. KİT'lerin kuruluş gerekçeleri nelerdir? Bu sorunun her dönemdeki klâsik cevabı; "Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni kurulduğu yıllarda özel kesimde yetersiz olan sermaye birikiminin ivedi olarak gereksinim duyulan ekonomik kalkınmayı sağlayamayacağı gerekçesiyle devlet eliyle kurulan KİT'ler yardımıyla ülke ekonomisinin yeniden yapılanması ve sanayileşme sürecinde sermaye birikimi yaratılmasına öncülük etme" şeklinde olacaktır.

KİT'lerin hukuki yapılan ve ortak özelliklerine gelince; Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinden başlayan KİT olayı Cumhuriyet dönemiyle beraber gene Türkiye Cumhuriyeti tarafından devralınmıştır. O zamandan bu yana da KİT'lere yönelik çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yukarda da belirtildiği gibi bu konudaki son temel düzenleme 1984 tarihli ve 233 sayılı KHK'dir.

İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşu ile bunlara bağlı ortaklık, müessese, işletme ve iştirak şeklinde oluşan bir yapıya sahip olan KİT'lerden herbiri bir bakanlığın (ya da doğrudan Başbakanlığın) ilgi alanı içindedir. İlgili bakanlık kendisine bağlı KİT'in kanun, tüzük ve yönetmelikler çerçevesinde faaliyetlerini gözetmekle görevlidir.

KİT'lerin genel ortak özelliklerini sıralamak gerekirse :

- Bakanlar Kurulu kararıyla kurulurlar.

- Tüzel kişiliğe sahiptirler.

- Genel Muhasebe ve Devlet İhale Kanunu'na ve Sayıştay'ın denetimine tabi değildirler.

- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun ve TBMM'nin denetimine tabidirler.

- Sonımlıluklan sermayeleriyle sınırlıdır.

- Organları Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüktür.

Belirtilen bu ortak genel özelliklerin ardından Türkiye'de faaliyet gösteren KİT'leri sıralayabiliriz. İsimleri zikredilen KİT'lerin bağlı ortaklık, müessese, işletme ve iştirakleri olduğunu ancak bunların isimlerinin burada yer almadığım tekrar vurgulamak gerekir. İsimleri belirtilen KİT'ler 1993 tarihli Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun KİT Genel Raporunda yer alan 1991 yılı sonuçlarından çıkartılmıştır. Buna göre:

Türkiye'deki Kamu İktisadi Teşebbüsleri

T.C. Ziraat Bankası

Türkiye Halk Bankası

Türkiye Emlak Bankası

Etibank

Makina Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE)

Et ve Balık Kurumu

Orman Ürünleri Sanayii Kurumu (ORÜS)

Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)

Yem Sanayii TAŞ

Türkiye Demir Çelik İşletmeleri (TDÇİ)

Türkiye Denizcilik İşletmeleri (TDİ)

Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ)

Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları (SEKA)

Türkiye Taş Kömürü Kurumu (TTK)

Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK)

[1] Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii TAŞ

Türkiye Gemi Sanayi A.Ş.

Türkiye Gübre Sanayii A.Ş.

Türkiye Petrolleri A.O. (TPAO)

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.

Abant ve Bolu Çevresi Turizm A.Ş.

Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAY-KUR)

Tarım İşletmeleri

Tekel

T.C. Devlet Demir Yollan İşletmesi (TCDD)

T.C. Posta Telgraf ve Telefon İşletmesi (PTT)

Türkiye Elektrik Kurum (TEK)

Devlet Hava Taşımacılığı A.Ş.

Yurt Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.

ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDA

Denizcilik Bankası (şu anda Emlak Bankası bünyesinde)

Turban Turizm A.Ş.

Sümerbank Holding A.Ş.

Petkim Petrokimya Holding A.Ş.

Türk Hava Yollan A.O (THY)

Yukarda sayılan KİT'lerin daha önce açıklandığı şekilde bağlı ortaklık, müessese ve işletme şeklinde kuruluşlan ile iştirakleri olduğunu da unutmamak gerekir. Sayılan bu KİT'ler içinde TEK, TCDD, PTT- THY ve TEKEL'in Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) ve diğerlerinin de İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) niteliğinde KİT'ler olduğunu yine vurgulamak gerekir.

İKİNCİ BÖLÜM

KİT AÇIKLARI VE BU AÇIKLARIN FİNANSMANI

I- KİT AÇIKLARI

Burada KİT Açıkları kavramı ile ifade edilmek istenen şey KİT'lerin her yıl gereksinim duyduklan finansman ihtiyaçlarıdır. Ancak dikkatli ve meraklı bir araştırmacı bu finansman ihtiyacını belirlemek için KİT'lere yönelik rakamları incelerken şaşkınlığa düşebilir. Çünkü karşısına birbirinden farklı temini gere-

ken finansman tanımlan ve rakamlan çıkacaktır. Acaba bunlardan hangisi gerçek finansman gereğidir?

Şimdi bunlan sırayla inceleyelim :

A- KİT'lerin Yatırımlar İçin Gereken Finansman İhtiyacı (Temini Gereken Finansman)

Genellikle ders kitaplanmızda ve derslerde KİT'lerin finansman gereklerinden söz ederkin-ki bu durum HDTM'nin aylık Başlıca Ekonomik Göstergeler isimli yayınlannda da böyle sunulur -bu gereksinimin KİT'lerin kaynaklan ve ödemelerinin karşılaştınlması suretiyle onlann yatınm ve finansman kaynaklannın belirlenebileceği şeklinde olacağını anlatırız. Yani, KİT'lerin finansman gereksinimi bu Kaynak-Ödeme dengesi sonucu çıkan açığa veya fazlaya toplam yatınm tutarının ilave edilmesi veya çıkanlmasından sonra bulunur. KİT kaynaklar-ödemeler dengesi aşağıdaki gibidir.

KİT KAYNAK - ÖDEME DENGESİ

ÖDEMELER	KAYNAKLAR
Kanuni Ödemeler	Kâr ve Zarar (Kâr + Zarar-)
Aktif Artışları	Amortisman ve Karşılıklar
- Kasa Banka Artışı	Aktif Azalışları
- Avans Akreditif ve Hisse Senedi	- Kasa Banka Azalışı
- Alacaklar Artışı	- Avans Akreditif Hisse Senedi
- İştiraklerdeki Sermaye	- Stoklarda Azalma
- Sabit Kıymet	- Alacaklarda Azalış
- Diğer Aktif Artışları	Pasif Artışları
Pasif Azalışlar	- Maliye ve Gümrük Bakanlığı
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Vergi Borçları	- KİT
- Diğer Kamu Kurumları	- Diğer Kamu Kuruluşları
- Özel Kişi ve Kuruluşlar	- Merkez Bankası
- Dış Borç	- Özel Kişi ve Kuruluşlar
- Diğer Pasif Azalışları	- Diğer Pasif Artışları
Diğer Ödemeler	Diğer Kaynaklar
Ödemeler Toplamı	Kaynaklar Toplamı

İşte yukardaki tablo ışığında oluşan yatınm finansman dengesi şöyle meydana gelir.

KİT GENEL YATIRIM-FİNANSMAN DENGESİ

Finansman gereksinimi	Finansman Kaynakları
Toplam Yatınm Tutarı	Kaynak-Ödeme Fazla veya Açığı
	Genel Bütçe Transferleri
	- Sermaye
	- Görev zararı
	- Yardım
	Dış Proje Kredisi
	Erimbank*
	Fonlar*

Yukardaki dengede dikkat edilmesi gereken şey, kaynak ödeme fazlası yerine açığı söz konusu olduğunda finansman gereksiniminin daha da artacağıdır. Aşağıda bu açıklamalar ışığında ortaya çıkan finansman ihtiyacının 1986 yılından bu yana gelişimi görülmektedir.

Tablo 1: İşletmeci KİT'lerin Kaynak-Ödeme, Yatırım ve Finansman Rakamları, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Kaynaklar	7765	13446	24740	42704	63143	76516	146408	122687	190931
Ödemeler (Kullanımlar)	6506	11575	22240	38574	56874	77259	137403	125242	195673
Kaynak-Ödeme Farkı	1259	1871	2500	4130	6268	-743	9005	-2555	-4742
KİT Yatırımları	2872	3316	5130	6929	9861	13144	20341	30247	46055
Temini Gereken Finansman	1147	1445	2630	2799	3592	13887	11335	32802	50797
KİT Konsolide Kar/Zararı	1124	1209	1157	1103	-920	-17625	-24896	-35462	-36177

* Tahmin ** Program

KAYNAK: HDTM

(*) Erimbank ve Fon desteği ihmal edilir düzeylerdedir.

Yukardaki tablo'nonu dikkat çeken gerçekleri şunlardır:

- Kaynak-ödeme dengesi son yıllarda ödemeler lehine negatif bakiye vermeye başlamıştır.

- Kaynak-ödeme dengesindeki bu gelişme hiç kuşkusuz KİT'lerin 1990 yılından itibaren konsolide olarak zarar etmelerinden ve bu zarar rakamının özellikle 1990'dan sonra dramatik şekilde -19 - kat artışından ve bu artışın sürmesinden kaynaklanmıştır.

Görüldüğü gibi burada sözü edilen finansman ihtiyacı KİT'lerin yeni yatırımları için gereken finansman ihtiyacıdır. Ancak aşağıda görüleceği gibi bu, KİT'lerin gerçek finansman ihtiyaçlarının sadece bir kısmıdır.

B- KİT'lerin Toplam Finansman İhtiyacı

KİT'lerin toplam finansman ihtiyacı, onların yeni yatınmlar için gereksinim duyduklan kaynağın yanında, stok ve sabit kıymet değişmelerini, iştiraklerine ilişkin sermaye yükümlülüklerini ve fon ödemelerini de kapsamaktadır

Aşağıdaki tabloyu inceleyelim.

Tablo 2 : İşletmeci KİT'lerin Toplam Finansman İhtiyacı, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Sabit Sermaye Yatırımları	-2406	-3316	-5130	-6929	-9861	-13144	-20341	-30247	-46055
Stoklardaki Değişim	-580	-1351	-2074	-3730	-12159	-13552	-12972	-25536	-41885
Sabit Kıymetler Değişimi	-29	-315	-482	-410	-3	39	-539	-1448	-1567
iştirakler Sermaye Artışı	-20	-10	2	-53	-68	-21	-145	-265	-213
Fonlara ilişkin Kanuni Ödemeler	-70	-65	-74	-122	-165	-207	-246	-464	-543
Toplam Finansman İhtiyacı	-3104	-5058	-7758	-11244	-22256	-26885	-34243	-57960	-90263
Toplam Finansman İçinde Yatırımların Payı	0.77	0.66	0.66	0.62	0.44	0.49	0.59	0.52	0.51

* Tahmin ** Program
KAYNAK: HDTM

Tablo 2'de vurgulanması gereken şey KİT'lerin toplam inansman ihtiyacının ortalama % 50'sini yeni yatırımlar için gerek duyulan finansman ihtiyacının, oluşturmasıdır.

Ancak KİT'lere ilişkin rakamlar incelendiğinde bu toplam finansman ihtiyacını gösteren rakamların da onların gerçek finansman ihtiyacını yansıtmadığı anlaşılmaktadır.

C- KİT'lerin Kurum Dışı Finansman İhtiyacı

KİT'ler yukarda sözü edilen toplam finansman ihtiyaçlarının bir kısmını doğal olarak kendi bünyeleri içinden karşılamaktadırlar. Geri kalan kısmı için ise kurum dışı kaynaklar devreye girmektedir. Aşağıdaki tabloyu inceleyelim.

Tablo'nun temel gerçeği şudur : KİT'lerin toplam finansman ihtiyacının

Tablo 3 : KİT'lerin Toplam Finansman İhtiyaçlarının Karşılanması, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Toplam Finansman İhtiyacı	-3104	-5058	-7758	-11244	-22256	-26885	-34243	-57960	-90263
Toplam Finansman İhtiyacının Bünye İçinden Karşılanan Kısmı	1444	2004	3993	5099	4495	-6624	-16767	-22856	-16623
- Yedekler	268	360	147	-508	-3464	-24714	-42581	-51720	-59446
- Cari Yıl Amortismanı	778	1284	2316	3960	5341	7210	10927	18027	26669
- Karşılıklar	47	87	137	243	648	841	1684	746	2285
- Kur Farkları	349	254	1393	1221	1613	10039	13204	9841	13869
- Hazine Dışı Ortaklar Sermaye Payı	1	20	0	183	357	0	0	250	0
Kurum Dışı Finansman İhtiyacı	-1661	-3053	-3765	-6145	-17760	-33510	-51011	-80815	-106886

* Tahmin ** Program

KAYNAK: HDTM

bir kısmı bünye içi fonlardan diğer kısmı ise kurum dışından sağlanmaktadır. Ancak burada çarpıcı olan şey kurum dışı finansman ihtiyacının 1991 yılında sonra toplam finansman ihtiyacını aşmasıdır. Bunun nedeni ise toplam finansman ihtiyacının bünye içinden karşılanan kısmının 1991 yılından itibaren negatif bakiye vermesidir. Tablo incelenirse bunun da nedeninin KİT'lerin 1990'dan sonra konsolide olarak oluşan zararları nedeniyle yedek akçelerinin negatif bakiye vermesi olduğu anlaşılır.

Tablo 4 : KİT'lerin Toplam Finansman İhtiyacının Bünye İçinden ve Kurum Dışından Karşılanma Oranı ve KİT Konsolide Zararları, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL. ve % olarak)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Toplam Finansman İhtiyacı	-3104	-5058	-7758	-11244	-22256	-26885	-34243	-57960	-90263
Kurum Dışı Finansman İhtiyacı	-1661	-3053	-3765	-6145	-17760	-33510	-51011	-80815	-106886
Toplam Finansman İhtiyacının Bünye İçinden Karşılanan Kısmı	1444	2004	3993	5099	4495	-6624	-16767	-22856	-16623
Toplam Finansman İhtiyacının Bünye İçinden Karşılanma Oranı	0.46	0.40	0.51	0.45	0.20	-0.25	-0.49	-0.39	-0.18
Toplam Finansman İhtiyacının Kurum Dışından Karşılanma Oranı	0.54	0.60	0.49	0.55	0.80	1.25	1.49	1.39	1.18
Görev Zararı Sonrası Konsolide KİT Kar/Zararı	1124	1209	1157	1103	-920	-17625	-24896	-35462	-38399

* Tahmin ** Program
KAYNAK: HDTM

Tablo 4'den anlaşılacağı gibi KİT'ler 1990 yılına kadar toplam finansman ihtiyaçlarının yüzde 50'ye yakın bir kısmım bünye için fonlanndan diğer yansım ise kurum dışından (bütçe, iç ve dış borç vs.) karşılayabilirken bu yıldan sonra konsolide olarak zarar etmeleri nedeniyle ve bu zarar miktannın olağanüstü miktarda (19 kat) artışıyla, bünye içi fonlar negatif bakiye vererek artık tersine KİT'lerin finansman ihtiyacını azaltıcı değil artıncı bir işlev görmeye başlamıştır. Böylece 1991'de toplam finansman ihtiyacında ilave yüzde 25, 1992'de ise yine ilave yüzde 50 civarında bir artış daha olmuştur. Bu artış kuram dışı finansman rakamlanna yansıyarak 1991'de 33.5 trilyon olan ihtiyacı 1992'de 51 trilyona ulaşmıştır. Bu finansman ihtiyacı 1994 programında 106.8 trilyon olarak öngörülmüştür. Türkiye'de son yıllardaki program rakamlannın gerçekleşme rakamlanndan sapmalannı dikkate aldığımızda 200 trilyonluk bir açığın gerçekleşebileceğini rahatlıkla bekleyebiliriz. İşte KİT'lerin gerçek finansman ihtiyacını gösteren rakam da kanımızca budur.

Bundan sonraki aşama KİT'lerin finansman açıklarını karşıladıklan kaynaklann belirtilmesidir.

II- KİT AÇIKLARININ FİNANSMANI

Yukarda belirtilen farklı "açık" rakamlannın finansmanının da farklılıklar gösterecekleri muhakkaktır. Bu nedenle açıklann finansmanı da yukardaki sıra ile incelemek gerekir.

A- KİT'lerin Yatırım İhtiyaçların Finansmanını Sağlayan Kaynaklar

Yukarda vurgulandığı gibi KİT'lerin toplam finansman ihtiyacının bir kısmını oluşturan yatırım finansmanı ihtiyacı, onlann kaynaklar-ödemeler farkı aracılığıyla hesaplanmaktadır. Şayet Kaynaklar-ödemeler farkı kaynaklar lehine pozitif bakiye vermişse yatınmlar için gereken finansman ihtiyacı azalacak hatta sıfırlanabilecektir. Tersi durumda, negatif bakiye halinde temini gereken finansman ihtiyacı artacaktır. Nitekim bu durum Tablo l'de görülmektedir. 1986-1990 arasında pozitif bakiye veren Kaynaklar-ödemeler dengesi aynı dönemler yatınmlannın finansmanına katkıda bulunarak temini gereken finansman ihtiyacım azaltmış ancak 1991'den sonra (1992 hariç) kaynaklar-ödemeler dengesinin negatif bakiye vermeye başlamasıyla, yatınm ihtiyacıyla beraber, temini gereken finansman ihtiyacı da artmaya başlamıştır.

Bu finansman ihtiyacının karşılanmasında kullanılan kaynaklar bütçe transferleri ve dış proje kredileridir. Aşağıdaki Tablo 5'i inceleyelim.

Tablo 5 : KİT Yatırımlarının Finansman Araçları, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Kaynaklar-Ödemeler Farkı	1259	1871	2500	4130	6268	-743	9005	-2555	-4742
KİT Yatırımları	2872	3316	5130	6929	9861	13144	20341	30247	46055
Temini Gereken Finansman	1147	1445	2630	2799	3592	13887	11335	32802	50797
Finansman Kaynakları	1147	1445	2630	2799	3592	13887	11335	32802	50797
Bütçe Transferleri	138	446	1025	1223	1265	12200	8170	27339	38000
- Sermaye			664	1024	874	10248	7650	21970	28000
-Görev Zararı			350	190	378	1943	495	5320	10000
- Yardım			11	9	13	9	25	49	0
Dış Proje Kredisi		977	1605	1576	2327	1688	3165	5463	12797
Diğer ***	758								

* Tahmin
** Program
*** Finansman kaynaklan arasında eski Devlet Yatırım Bankası (şimdi Esimbank) ve bazı fonlardan sağlanan katkılar da yer almaktadır. Ancak 1987'den bu yana bu kaynakların genel toplam içindeki paylan ihmal edilebilecek düzeylere indiğinden tabloya konulmamıştır.
KAYNAK: HDTM

Tablo 5'de görüleceği gibi:

- KİT Yatınmlan için gereken finansman ihtiyacının gelişiminde dramatik yıllar 990'dan sonraki yıllardır. Temini gereken finansman ihtiyacı 1991'de bir önceki yıla kıyasla yaklaşık yüzde 400'e varan bir artış göstermiştir.

- Finansman ihtiyacının teminindeki kaynaklardan Bütçe transferleri ve dış proje kredilerinden dış proje kredileri 1991'e kadar asıl ağırlığa sahipten 1991'den itibaren bu ağırlık dramatik şekilde bütçe transferlerine dönmüştür.

Bütçe transferlerindeki artış oranı söz konusu yıl için yüzde 960'tır. Artış sürmektedir.

- Bütçe transferleri içinde de ağırlık, KİT'lere sermaye teşkili için yapılan aktarmalardan meydana gelmektedir. Görev zaran tazminlerinin payı ise daha düşüktür.

Tablo 5'de finansmanı yapılan açık rakamanın KİT'lerin toplam finansman ihtiyacının yalnızca bir kısmını oluşturduğunu hatırlayarak şimdi bu toplam finansman ihtiyacının hangi kaynaklardan karşılandığını görelim.

B- KİT'lerin Toplam Finansman İhtiyacını Karışlayan Kaynaklar

KİT'lerin toplam finansman ihtiyacı, yeni yatırımlar yanında stok ve sabit kıymet değişmeleri, iştirakler sermaye artışları ve fonlara ilişkin yasal ödemeleri de kapsayan daha geniş hacimli bir kavramdır. Toplam finansman ihtiyacı daha önce de belirtildiği gibi bünye içi kaynaklar ve kurum dışı finansman araçlarıyla karşılanmaktadır. Yukarda Tablo 3 ve Tablo 4'de görüldüğü gibi bünye içi kaynaklann 1991'den sonra KİT zararları nedeniyle negatife dönüşmesi tüm finansman ihtiyacının kurum dışı kaynaklar aracılığıyla karşılanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle KİT'lerin 1991'den itibaren gerçek finansman ihtiyacım oluşturan bu kurum dışı finansmanı sağlayan kaynaklan ayn bir başlık altında incelemek gerekir.

C- KİT'lerin Kurum Dışı Finansman Kaynakları

KİT'lerin kurum dışı finansman ihtiyaçlannı giderme konusunda oldukça ilginç yöntemler izledikleri anlaşılmaktadır. Durumu Tablo 6 yardımıyla izleyelim.

Tablo 6 şunu söylemektedir.

Tablo 6 : KİT'lerin Toplam Finansman ve Kurum Dışı Finansman İhtiyaçları ve Bunları Sağladıkları Kaynaklar, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Toplam Finansman ihtiyacı	-3104	-5058	-7758	-11244	-22256	-26885	-34243	-57960	-90263
Kanun Dışı Finansman ihtiyacı	-1661	-3053	-3765	-6145	-17760	-33510	-51011	-80815	-106886
Kurum Dışı Finansman İhtiyacının Giderildiği Kaynaklar: - Bütçe Transferleri	156	470	1053	1259	1394	11359	8418	27675	38550
-Bazı Fonlar	159	-	20	381	565	949	• -	-	-
- KİT Borçlanma Gereği	-1345	-2584	-2691	-4505	-15801	-21201	-42593	-53140	-68336

* Tahmin ** Program
KAYNAK : HDTM

- KİT'lerin kurum dışı finansman ihtiyaçlarının bütçe transferleriyle karşılanamayan kısmı KİT Borçlanma Gereği'ni oluşturmaktadır.

- KİT Borçlanma Gereğinin kurum dışı finansman içindeki payı 1986-1992 ortalaması olarak yüzde 78'dir. Bir başka deyişle KİT'lerin finansman ihtiyaçlarının aynı yıllar için ortalama yüzde 22'si bütçe transflerlerinden sağlanmıştır.

- Bütçe transferleri içinde yer alan ve KİT fiyatlarına hükümetin sosyal amaçlı müdahalesiyle ortaya çıkan görev zararlannın payının anılan yıllar için yüzde 27 olduğunu (Bkz. Tablo 5) dikkate alırsak finansman ihtiyacını yaratan nedenler içinde görev zararlarının payının yüzde 10'lann altına düşeceğini anlarız.

Bundan sonraki aşama KİT Borçlanma Gereğinin hangi kaynaklar yardımıyla karşılandığını belirlemektir.

KİT'lerin borçlanma gereklerinin finansmanında pek çok kamu kuruluşunun izlediği fiktif hesaplama yönteminden yararlanmaktadırlar. Bu yöntem öde-

me yükümlülüğünü "erteleme" bir başka deyişle ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme yöntemidir.

Buna göre KİT'ler borçlanma gereğinin finansmanı aşamasında nakit ihtiyaçlannı belirlerken ödemelerini, "peşin" olarak gerçekleştirilmesi gerekenler ve "ödenmeyebilecek olanlar" şeklinde ikiye ayırmaktadırlar. Böylece KİT borçlanma gereğini oluşturan rakamdan "ödenmeyebilecek olanlar" ı düşüp "peşin" ödenmesi gerekenleri ise ilave ederek KİT'lerin nakit ihtiyacına ulaşılmış olunmaktadır. Ortaya çıkan bu nakit ihtiyacı ise Merkez Bankası kaynaklan ve ticari bankalardan iç borçlanma şeklinde ve dış borç olarak giderilmektedir.

Dummu tablo 7 yardımıyla inceleyelim.

Tablo 7 şunlan söylemektedir.

Tablo 7 : KİT Borçlanma Gereği ve Bu Gereğin Yerine Getirilmesi, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
KİT Borçlanma-Gereği	-1345	-2584	-2691	-4505	-15801	-21201	-42593	-53140	-68336
KİT Borçlanma Gereğinin Finansmanı: Ertelenen Ödemeler	961	2111	2678	5547	13153	24659	42946	51055	91262
Peşin Ödemeler	-585	-2093	-1948	-3099	-4779	-10407	-10559	-12283	-23836
Nakit İhtiyacı	-969	-2566	-1962	-2057	-7426	-6949	10205	-14369	-910
Finansman	969	2566	1962	2057	7426	6969	10205	14369	910
Kasa-Banka Değişimi	-502	268	-492	-1178	-500	-931	9833	4596	266
iç Borçlanma	583	1452	666	2231	5298	9450	-1290	11728	5001
Merkez Bankası	6	576	308	0	0	3829	-714	10825	8605
Ticari Banka	612	754	305	2474	5225	5606	-276	1076	-3512
Eximbank	-35	121	52	-243	73	16	-301	-174	-92
Dış Borçlanma (Net)	887	1282	1699	964	2537	-1570	1662	-1955	-4357

* Tahmin ** Program
KAYNAK: HDTM

- KİT'lerin finansman ihtiyacının bütçeden yapılan transferlerle karşılanamayan kısmı KİT Borçlanma Gereği'ni oluşturmaktadır.

- Ancak finansmanı yapılan şey KİT Nakit ihtiyacı'dır.

- KİT Nakit İhtiyacı KİT Borçlanma Gereğinin 1986-1990 arasında ortalama yüzde 67'si civarlannda iken bu oran 1991-1994 arasında yüzde 21lere ulaşmıştır. Yani anılan yıllarda borçlanma gereğinin hızlı artışına karşın (Bu artış 1990'dan 1991'e yüzde 350'dir) nakit ihtiyacı aynı oranda artmamıştır. Bunun nedeni KİT'lerin ödeme yükümlülüklerini yerine getirmeme eğilimlerinin artışıdır. Nitekim 1994 program rakamlanna bakılırsa 68 trilyonluk borçlanma gereğine karşın finansmanı yapılacak nakit ihtiyacı yalnızca 910 milyar olarak öngörülmüştür. 1994'te ertelenen ödemeler rakamı ise 91 trilyon olarak öngörülmektedir. Bu rakamlar Türkiye'de program hedefleriyle gerçekleşmeler arasında son yıllarda gözlenen yüzde 100'leri aşan sapmalara bir örnektir.

- Nakit ihtiyacının finansmanında ise 1986-1988 yıllan arasında dış borçlanmanın, 1989-1991 arasında ise iç borçlanmanın ağırlık kazandığı anlaşılmaktadır.

- İç borçlanmada 1991'e kadar ticari bankalardan alınan kredilerin önemli yer tuttuğu daha sonra ise Merkez Bankası kaynaklanna başvurulduğu görülmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalan kısaca özetleyerek hatırlayalım :

a) KİT'lerin finansman açıklan yalnızca onların yeni yatınmlan için gereken finansman ihtiyacından ibaret değildir. Daha geniş bir kavramdır. Bu kavrama "Toplam Finansman İhtiyacı" diyebiliriz.

b) Toplam finansman ihtiyacının yansına yakın bir kısmı 1990lara gelene kadar bünye içi fonlardan sağlanırken 1990'dan sonra KİT zararlannın artışı bu olanağı ortadan kaldırmış ve tüm finansman arayışının kurum dışı kaynaklara yönelmesi sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle bundan sonraki aşama KİT zararlannın nedenlerini ortaya koymaktır.

Bunun için KİT kâr/zarar tablosuna bir göz atarak buradaki gelişmeleri inceleyelim.

III- KİT'LERİN KAR/ZARAR DURUMU

KİT'lerin 1990'lı yıllardan sonra bozulan finansman yaplannın temel sorumlusu olarak konsolide KİT zararları görülmektedir. KİT'lerin yeni yatınmlan ve diğer unsurlar nedeniyle de finansman ihtiyacı duydukları muhakkaktır. Ancak yine de kâr/zarar tablosunuh olumsuzlaşması sorunu daha da şiddetlendirmiştir. Durumu Tablo 8 yardımıyla inceleyelim.

Tablo 8 : KİT'lerin Toplam Hasılat/Toplam Gider ve Kâr/Zarar Durumları, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
KİT Toplam Hasılatı	12863	18339	29250	50313	80934	85234	153149	244287	391419
KİT Toplam Gideri	-12068	-17330	-28361	-49840	-83027	-108581	-193877	-293293	446339
İşletme Kâr/Zarar	794	1009	889	473	-2093	-23348	-40728	-49007	-54920
Vergi Sonrası Kâr/Zarar	268	360	217	-336	-3102	-24714	-42459	-51421	-58876
Tahakkuk Eden Görev Zararı Sonrası Kâr/Zararı	1124	1209	1157	1103	-920	-17625	-24896	-35462	-36177

* Tahmin ** Program
KAYNAK: HDTM

Tablo 8'den görüldüğü gibi:

- KİT'lerin toplam giderleri 1990'dan sonra onlann toplam hasılatını aşmış ve bu nedenle işletme zaran oluşmaya başlamıştır.

- 1989-1992 arasındaki 4 yıllık sürede toplam hasılattaki artış oranı ortalaması yüzde 54 olmasına karşın toplam giderlerdeki artış oram yüzde 63'tür.

- Oluşan işletme zararından, tahakkuk eden görev zaran ve yapılan sübvansiyonlar birer düzeltici unsur olarak indirildiğinde görev zaran sonrası kâr/zarar rakamına ulaşılmaktadır. Ancak bu son rakama vergi yükümlülüklerinin dahil olmadığım unutmamak gerekir.

Bundan sonraki aşama toplam hasılat ve toplam giderleri oluşturan unsurlara bakarak giderlerdeki artışın nedenlerini belirlemektir.

Tablo 9'u inceleyelim:

Tablo 9: KİT'lerin Toplam Hasılat/Toplam Gider Unsurları, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Mal ve Hizmet Satış Hasılatı	12122	16893	27408	47212	76931	79315	142122	233167	378498
Diğer Hasılat	77	458	546	787	549	1260	1481	2677	4054
Faaliyet Dışı Hasılat ve Kârlar	663	988	1296	2313	3455	4658	9546	8442	8868
Toplam Hasılat	12863	18339	29250	50313	80934	85234	153149	244287	391419
Mal ve Hizmet Satış Maliyeti	-7823	-11435	-16763	-30949	-50827	-53227	-101390	-156558	-258503
(Ücret ve Maaş Ödemeleri)	(-1283)	(-2031)	(-3075)	(-7445)	(-15030)	(-28895)	(-49937)	(-83190)	(-134365)
Cari Yıl Amortismanı	-778	-1284	-2316	-3960	-5341	-7210	-10927	-18027	-26669
Faiz ve Komisyon Giderleri	-527	-1103	-1579	-2071	-3730	-8427	-15576	-26559	-39823
Karşılıklar	-47	-87	-137	-243	-648	-841	-1684	-746	-2285
Kur Farkları	-349	-254	-1393	-1221	-1613	-10039	-13204	-9841	-13869
Diğer Giderler	-2544	-3168	-6174	-11395	-20868	-28787	-51097	-81562	-125189
Toplam Giderler	-12068	-17330	-28361	-49840	-83027	-108581	-193877	-293293	-446339

* Tahmin ** Program

KAYNAK : HDTM

Tablo 9'u yorumlayabilmek için toplam giderler içinde bu giderleri yaratan unsurların paylarını ve bu unsurlardaki yıllık değişmeleri görmek gerekir. Tablo 10, 11 ve 12'de bunlan izleyebiliriz.

Tablo 10'da görüldüğü gibi KİT'lerin toplam giderleri içinde ağırlıklı unsur "mal ve hizmet satş maliyetleri"dir. Bunu "diğer giderler" takip etmektedir. "Faiz ve komisyon giderleri" özellikle 1991 yılından sonra sıçrama yaparak üçüncü sırayı almıştır. "Kur farklan"nda yine 1991 ve 1992 yıllannda çok önemli artışlar meydana gelmiştir.

Tablo 10 : KİT'lerin Toplam Gider Unsurlarının Paylan, 1986-1994 (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Mal ve Hizmet Satış Maliyeti	0.65	0.66	0.59	0.62	0.61	0.49	0.52	0.53	0.58
Cari Yıl Amortismanı	0.06	0.08	0.08	0.08	0.06	0.07	0.06	0.06	0.06
Faiz ve Komisyon Giderleri	0.04	0.06	0.06	0.04	0.05	0.08	0.08	0.09	0.09
Karşılıklar	0.004	0.005	0.005	0.005	0.008	0.008	0.009	0.002	0.005
Kur Farkları	0.03	0.01	0.05	0.02	0.02	0.09	0.07	0.03	0.03
Diğer Giderler	0.21	0.18	0.22	0.23	0.25	0.26	0.26	0.28	0.28
Toplam Giderler	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

* Tahmin ** Program

KAYNAK : HDTM verileriyle yazarın hesaplaması

KİT'lerin ana gider unsuru olan Mal ve Hizmet Satış Maliyetleri" içinde de en önemli kalem hiç kuşkusuz "ücret ve maaş ödemeleri"dir. Aşağıda Tablo 11 yardımıyla "Ücret ve Maaş Ödemeleri"nin hem Mal ve Hizmet Satış Maliyetleri ve hem de Toplam Giderler içindeki ağırlığını yıllar itibariyle izleyelim.

Tablo 11 bilinen bir gerçeği tüm çarpıcılığıyla bir kez daha gözler önüne sermektedir : KİT'lerin Toplam Gider usurlan içinde ortalama yüzde 60 ile ana kalemi oluşturan mal ve hizmet satış maliyetlerinin 1986-1988 arasında yüzde 17'siıii oluşturan ücret ve maaş ödemeleri I990'lı yıllara gelindiğinde yüzde 50'sini aşar duruma gelmiştir.

Gider unsurlanndaki yıllar içinde meydana gelen yüzdesel değişmeleri de Tablo 12 yardımıyla izleyelim.

Tablo 12'nin sağlıklı yorumunu yapabilmek için KİT'lerde aynı yıllar içinte istihdam edilen kadrolu, sözleşmeli, kapsam içi, kapsam dışı ve geçici işçi statüsünde bulunan tüm personel sayısını ve her bir personel başına ortalama ödemeyi ve bu ödemelerde yıllara göre değişmeleri Tablo 13 yardımıyla izleyelim^

Yukardaki Tablo 9, 10, 11, 12 ve 13 beraberce değerlendirildiği zaman toplam gider unsurları içinde yıllık artış yüzdeleri itibarıyla ana unsurun ücret ve maaş ödemeleri olduğu anlaşılmaktadır. Ücret ve maaş ödemelerinde 1989 yılındaki artış yüzde 142.1, 1990'da yüzde 101.8, 1991'de yüzde 92.2 olmuştur. Bu

Tablo 11: Ücret ve Maaş Ödemelerinin Mal ve Hizmet Satış Maliyeti ve Toplam Giderler İçindeki Payı, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyar TL.) ve (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Mal ve Hizmet Satış Maliyeti	-7823	-11435	-16763	-30949	-50827	-53277	-101390	-156558	-258503
(Ücret ve Maaş Ödemeleri)	(-1283)	(-2031)	(-3075)	(-7445)	;-15030)	¡-28895)	;-49937)	;-83190)	;-134365)
Toplam Giderler	-12068	-17330	-28361	-49840	-83027	-108581	-193877	-293293	-446339
Ücret ve Maaşların Mal ve Hizmet Satış Maliyeti İçindeki Payı	16.4	17.8	18.3	24.1	30.0	54.2	49.2	53.1	52.0
Ücret ve Maaşların Toplam Giderler İçindeki Payı	10.6	11.7	10.8	14.9	18.1	26.2	26.6	28.4	30.1

* Tahmin ** Program

KAYNAK: HDTM verileriyle yazarın hesaplaması

Tablo 12 : KİT'lerin Toplam Gider Unsurlarındaki Yıllık Değişmeler, 1987-1994 (%)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
Mal ve Hizmet Satış Maliyeti	46.2	46.6	84.6	64.2	4.8	90.3	54.4	65.1
(Ücret ve Maaş Ödemeleri)	(58.3)	(51.4)	(142İ1)	(101.8)	(92.2)	(72.8)	(66.6)	(61.5)
Cari Yıl Amortismanı	65.0	80.4	71.0	34.9	35.0	51.5	65.0	47.9
Faiz ve Komisyon Giderleri	109.3	43.1	31.2	80.1	125.9	84.8	70.5	49.9
Karşılıklar	85.1	57.5	77.4	166.7	29.8	100.2	-125.7	206.3
Kur Farkları	-37.4	448.4	-14.1	32.1	522.4	31.5	-34.2	41.0
Diğer Giderler	43.6	63.6	75.7	66.6	30.8	78.5	51.3	52.2
TEFE***	32.0	68.3	64.0	52.0	55.0	62.0	60.3	-

* Tahmin

** Program *** Toptan Eşya Fiyat Endeksi (DİE) KAYNAK HDTM verileriyle yazarın hesaplaması

Tablo 13 : KİT'lerde İstihdam Edilen Toplam Personel Sayısı, Personel Başına Ortalama Ödeme, Ödemelerdeki Yıllık Değişim, 1986-1994 Cari Fiyatlarla (Milyon TL.)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994**
KİT'lerde İstihdam Edilen Toplam Personel	665851	660831	612994	602571	595794	561589	546084	514926	504520
Personel Başına Ortalama Ödeme	1.926	3.073	5.016	12.355	25.227	51.452	91.446	161.557	266.322
Ortalama Ödemede Yıllık Değişim		59.5	63.2	146.3	104.2	104.0	77.7	76.7	64.8
TEFE		32.0	68.3	64.0	52.0	55.0	62.0	60.3	-

* Tahmin ** Program
KAYNAK : HDTM verileriyle yazarın hesaplaması

oranlar aynı yıllar enflasyon oranlarının ortalama olarak yüzde 100 üzerindedir. Bir başka deyişle anılan üç yılın ortalama enflasyon oranı yüzde 57 buna karşın ücret ve maaş ödemelerindeki artış ortalama yüzde 112'dir. İşin ilginci toplam personel sayısında yıllar içinde sürekli bir azalma olmasına karşın personel başına ödemelerdeki artışın yukardaki oranların da üzerinde olmasıdır.

Toplam giderlerin artışında ikinci önemli unsurun 1990-1992 yıllan arasında ani sıçrama yapan faiz ve komisyon giderlerindeki değişmeler olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle 1989 dan başlayan iç borç ile açık finansmanı bu gelişmeyi açıklamaktadır. Gerçekten KİT'ler özellikle 1989-1991 arası ticari bankalardan yoğun şekilde borçlanarak finansman açıklarını gidermişlerdir. 1992'den sonra görülen rahatlama bir taraftan tahkim yasası'nın getirdiği diğer tarafdan da Bütçe Kanunu'nun 43. maddesiyle KİT'lere verilen düşük faizli tahvillerin meydana getirdiği rahatlamadır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışma temel olarak KİT'lerin finansman ihtiyaçlannı, bu ihtiyacı yaratan nedenleri ve bu ihtiyacın hangi kaynaklardan karşılandığını araştırmıştır.

Araştırmanın ilk aşamasını oluşturan KİT finansman açıklan kısmında 5 ayrı finansman gereği kavramı ortaya çıkmıştır. Bunlar;

- Yatırım Finansmanı Gereği
- Toplam Finansman Gereği
- Kurum Dışı Finansman Gereği
- KİT Borçlanma Gereği ve
- KİT Nakit İhtiyacı kavramlandır.

Bu kavramlardan "Yatmm Finansmam Gereği" KİT'lerin yeni yatınmlan için ihtiyaç duyduklan finansmandır.

"Toplam Finansan Gereği" KİT'lerin yeni yatınmlanna ek olarak onlann stok ve sabit kıymet değişimleri, iştirakler sermaye artışlan ve fonlara ilişkin kanuni ödemelerini de kapsayan daha geniş kapsamlı bir finansman ihtiyacıdır.

"Kurum Dışı Finansman Gereği" KİT'lerin yukarda belirtilen toplam finansman ihtiyacının yedek akçeleri gibi bünye içi fonlarından karşılanabilen kısmı düşüldükten sonra kalan finansman ihtiyacıdır.

"KİT Borçlanma Gereği" KİT'lerin yukarda belirtilen kurum dışı finansman ihtiyaçlannm bütçeden yapılan transferlerle karşılanabilen kısmı düşüldükten sonra geriye kalan finansman ihtiyacıdır.

"KİT Nakit İhtiyacı" ise KİT'lerin kurum dışı finansman ihtiyacından bütçe transferleri düşüldükten sonra kalan kısmının "çeşitli manipulasyonlar"la "kuş" a çevrilen kısmı için gereken finansman ihtiyacıdır.

Yukardaki farklı "açık" kavramlarından acaba hangisine itibar edilmelidir?

Kanımızca bu kavramlar içinde 1990 yılına kadar "toplam finansman ihtiyacı", 1991 yılından itibaren ise toplam finansman ihtiyacının bünye içinden karşılanan kısmının negatif bakiye vermesi nedeniyle toplam finansman ihtiyacını da aşan "kurum dışı finansman" ihtiyacı gerkçek KİT açığını temsil etmektedir. 1994 yılı programında 107 trilyon olarak öngörülen bu açığın, bu rakamın çok daha üstünde gerçekleşeceğini geçmiş ydlar deneyleri göstermektedir.

KİT'ler niçin açık vermektedir?

Çünkü toplam hasüatlan toplam giderlerini karşılayamaktadır. Bu nedenle işletme zaran vermektedirler. Sözü edilen bu toplam hasılat toplam gider dengesinin bozulduğu yıl 1990 yılıdır.

KİT'lerin zarar rakamlan konusunda da bir kavram karmaşası vardır. Çünkü 5 ayn kâr/zarar kavramı verilmektedir. Bunlara benim de eklediğimle 6 ol-

maktadır. Bunlar; "İşletme" Kâr/Zarar", "Vergi Sonrası Kâr/Zarar", "Görev Zararı", "Tahakkuk Eden Görev Zaran Sonrası Kâr/Zararı" ve kanımızca "Gerçek KİT Kâr/Zaran".

Bu kavramlar şöyle tanımlanabilir:

İşletme Kâr/Zaran	=	Toplam Hasılat - Toplam Gider
Vergi Sonrası Kâr/Zarar	=	İşletme Kâr/Zaran - Vergi
Görev Zaran ve Tahakkuk Eden Görev Zaran	=	KİT ürünleri fiyatlannı hükümetin ekonomik ve/veya sosyal politikalan nedeniyle düşük tutulması sonucu KİT'lerin katlandığı zararlar (Hükümet bu zararlan hazineden karşılar)
Tahakkuk Eden Görev Kâr/Zarar	=	İşletme Kâr/Zaran + Görev Zararı (Burada KİT'e yapılan görev zararı tazmini şayet KİT kâr etmişse bunu artıncı zarar etmişse bunu azaltıcı bir işlev görecektir)
Gerçek KİT Kâr/Zararı	=	Tahakkuk Eden Görev Zaran Sonrası Kâr/Zarar - Vergi

Bu son Kâr/Zarar rakamı KİT'lere ilişkin HDTM verilerinde gösterilmez. Bunun nedenini bilmiyorum. Ancak Tablo 8'de* yer alan veriler yardımıyla bir hesaplama yapıldığında 1994 yılı program rakamlanyla gerçek KİT zarannın belirtildiği gibi 35.5 trilyon değil 40.1 trilyon olduğu anlaşılır.

KİT zararlannın oluşum nedenleri nelerdir?

Yukardaki tanım doğrultusunda madem ki KİT toplam hasılatı toplam gideri karşılamaya yetmiyor ve bu nedenle zarar oluşuyor. O zaman toplam hasılatı düşüren ve toplam gideri ise artıran nedenlerin incelenmesi gerekir.

Toplam hasılatı düşüren temel neden hiç kuşkusuz hükümetin çeşitli nedenlerle KİT ürünlerinin fiyatlannı düşük tutmasıdır. Ancak bu sebeple oluşacak görev zararlan yine hükümet tarafından bütçeden yapılacak transferlerle tazmin edildiğinden meydana gelen olumsuz etki giderilmiş olmaktadır. Kaldıki bütçeden yapılan görev zararları transferlerinin KİT'lerin toplam finansman açıkları içindeki payı yüzde 10'lann çok altındadır.

Toplam giderleri artıran nedenleri anlamak için ise; gider unsurlannı incelediğimizde ortaya çıkan temel unsurun ücret ve maaş ödemeleri olduğu anlaşılmaktadır. Ücret ve maaş ödemeleri, KİT'lerin toplam giderleri içinde ortalama

yüzde 60'larla en büyük paya sahip olan Mal ve Hizmet Satış Maliyetleri'nin ana unsurudur. 1986-1988 yıllan arasında yüzde 17lerde olan ücret ve maaş paylan daha sonra da yüzde 50'nin üstüne çıkarak mal ve hizmet satış maliyetleri içindeki ağırlığını artırmıştır.

Toplam gider unsurlanndaki yıllık değişmeler ücret ve maaş ödemelerinde gözlenmektedir. Toptan eşya fiyat endeksleriyle yapılan bir karşılaştırmada, örneğin, 1987 yılında yüzde 32'lik enflasyon oranına karşüık yüzde 58.3lük ücret artışı, 1989'da yüzde 64 enflasyona yüzde 142.1lik bir ücret artışı, 1990'da yüzde 82lik enflasyon'yüzde 101.8'lik bir ücret artışı görülmektedir. Bu tablo günümüze kadar benzeri şekilde gelmektedir. Asıl ilginç olanı ise 1986'dan 1994'e KİTlerdeki toplam personel sayısında sürekli bir azalma olmasına karşın ücret artışlannda bu boyutlann oluşmasıdır. Nitekim personel başına ortalama ödeme rakamlannın aynı yıllar için yukarda belirtilen artış oranlannın da üzerinde bir artış göstermesi dikkat çekicidir.

Toplam giderler içinde yıllık değişim oranlan bakımından ücretler kadar olmasa da belirtilmesi gereken ikinci unsur faiz ve komisyon giderleridir. Bunun nedeni de KİT'lerin finansman açıklan için ticari bankalardan sağladıklan kredilerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

KİT'lerin açıklannı karşıladıkları finansman kaynakanna gelince; KİT'lerin gerçek finansman ihtiyacını gösteren "Toplam Finansman İhtiyacı"nın karşılanmasında ana kaynak, ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi, ertelenmesidir. 1994 yılı programında "ertelenen ödelemeler" 91 trilyon olarak öngörülmüştür. Bu rakam dahi KİT'lerin finansman sıkıntılannın bir göstergesidir.

Finansman kaynaklan içinde ikinci kalem Bütçe Transferleridir. Bütçe transferleri de yoğunlaşan finansman ihtiyacı nedeniyle 1991'de 1990'a kıyasla yüzde 800 artış göstermiştir. Artış 1993 ve 1994'te de devam etmektedir.

Bütçe transferlerinin 1990'da finansman açığının yüzde 6'sını karşılarken 1991'de yüzde 34'ünü, 1992'de ise yüzde 16'sını karşılamış olduklannı belirtmek gerekir.

Diğer finansman araçlan olan iç borçlanma ve dış borçlanma'nın KİT'lerin nakit ihtiyaçlannı gideren unsur olarak başvurulan kaynaklar olduğunu ve nakit ihtiyacının gerçek KİT açığını temsil etmediğinden hareketle bu kaynaklarla ilgili yorum yapmanın pek sağlıklı olamayacağım belirtelim.

TARTIŞMALAR

Yılmaz Aliefendioğlu

Sayın Prof. Dr. Turgay Berksoy'a teşekkür ederiz. Şimdi tartışmalar kısmına geçiyoruz. Bunun için de zamanın kısıtlı olması nedeniyle uygun görürseniz 25 dakikalık bir süreyi öngörüyoruz. Buyurun efendim. Bu arada, isteyen eğer sözlü, yazılı olarak da sorulan ve kime sorulan yönelttiğini belirterek gönderirse, ona da müteşekkir kalınm. Buyurun efendim lütfen kendinizi taratarak.

İsmail Aktürk

9 Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim üyesi. Sorumu sormadan önce, Sayın Figen Altuğ'un tebliğine yapmak istediğim bazı katkılar var, ondan sonra hemen arkasından soruyu soracağım. Doç. Altuğ ağırlıkla katma bütçe idarelerindeki kamu açıklanndan biraz bahsetmeye çalıştılar. Benim ona ilave edeceğim bazı hususlar var. 52 tane üniversitenin ödeneklerinden bahsettiler. Bunun dışında yeralan birtakım katma bütçeli idareler daha var ki onlara pek değinilmedi. Ben onlar hakkında bir iki şey söylemek istiyorum. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Karayollan Genel Müdürlüğü, Devlet Su işleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar, 63 tane civannda katma bütçeli kuruluş; bunlardan üç veya dört tanesinin toplamının 1993 yılı itibariyle bütçeden aldıklan pay 58,5, bu 4-5 kuruluşun toplam ödeneği yaklaşık 38 trilyon civannda. Geriye 52 üniversiteyle beraber 18 trilyon civarında bir ödenek kalıyor. Geçenlerde Başbakan'ın "Ulus'a Sesleniş" konuşması vardı. Orada köy hizmetlerinin, burada rakam var, 13 trilyon civannda bir bütçesinin 9 trilyon küsurunun personel giderlerine aynldığı söylendi. Bu demek ki %70 civannda bir rakam, korkunç bir rakam; geriye kalan 3 trilyonluk bir bütçeyle köy hizmetlerinde yol gidecek, su gidecek, elektrik gidecek, makina, araç, gereç alınacak vs. ve 41 bin kişi çalışıyor. Böldüğünüz zaman, yaklaşık brüt 230 milyon civannda maaş olarak da vergisini, sigortasını düşdüğümüz zaman, 12 ile 18 milyon civannda bir rakam tutuyor. Üniversitelerin bütçesi burada yok denecek kadar az sayılabilir. Bu durumda bu katma bütçeli idarelerin durumuna da değinmek gerekiyor, bunu ilave etmemiz gerekiyor açıkçası. Konuşmacılann ortak bir noktaya ulaştıklanra görüyorum. 1989 yılından itibaren bu açıklar korkunç düzeyde artmaya başlamış. Turgay Bey'in son bahsettiği %142'lik personel harcamaları veya Haldun Beyi'n bahsettiği veya Figen Hanım'ın bahsettiği KİT'ler, mahalli idareler, katma bütçeli idareleri de görüyoruz. 1989

yılından itibaren, biraz sonra tartışacağımız sosyal güvenlik kurumlarında da biz bunu görüyoruz. Prof. Ann'ın tebliğinde de görüyoruz, sosyal güvenlik gelir-gider dengesi 1989-90 yılından itibaren gider fazlası olarak değişmeye başlamış. Demek ki burada 1989 yılında -Sayın Işın Çelebi'yi burada göremi yorum - imzalanmış olan toplu sözleşmelerin çok büyük bir etkisi olduğu kanısını taşıyorum. Siz de bu konulara katılıyor musunuz Doç. Figen Altuğ Hanım? Bir-iki ilave siz de yapabilirseniz sevinirim. Çok teşekkür ederim.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederiz. Efendim Figen Hanım lütfen. Cevaptan önce, müsaade ederseniz soru sormak için işaret edenleri okuyayım. Zamanımız çok kıt, ve bir yerde de sınırlamamız gerekiyor. Yenal Öncel, Burhan Şenatalar, Oğuz Oyan, Veysi Seviğ, Nezihi Varcan. Sayın Dekan Bey, bu arada sınırlamış bulunuyoruz. Lütfen Yenal Öncel Bey, buyurun efendim. Sorulan ve yorumlan lütfen çok kısa tutalım. Sorular için 1 dakika, yorumlar için 2 veya 3 dakikayı geçirmeyelim.

Yenal Öncel

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Bizler kısa konuşacağız deyip sizi ikna ettikten sonra biraz uzun konuşuyoruz galiba, çok teşekkür ederim efendim, sağolun. Ben Sayın Nihat Falay Bey'in yerel yönetimlerle ilgili açıklamalanyla ilgili bir som soracaktım. Yerel yönetimler daha çok kamu ekonomisi alanında bulunmakla birlikte, seçmen talebi bakımından piyasa ekonomisi göstergelerini daha ağırlıkla gösteren yerlerdir. Son 5 Nisan kararlanyla yerel yönetimlerin gelir kaynaklannda önemli ölçüde bir azalma oldu. Özellikle merkezi idareye dayanan gelirlerinde 7.55'e, hatta 7.25'e kadar inen bir durum ortaya çıktı. Bu durum karşısında, acaba yerel yönetimlerin özellikle yararlanma vergilerine dayanan kaynaklannın sağlanmasında, Anayasa'nın 73. maddesinin de sınırlannı pek zorlamadan, bir kısım vergilerin yerel yönetim meclislerince alınması mümkün mü? Bir de ileriye dönük olarak, belki Sayın Başkan'ın mensubu bulunduğu yüce mahkeme hemen iptal eder, birgün öyle bir karar çıkar ama, yerel yönetimlerin meclislerinin bir kısım yararlanma vergilerim koyabilme yetkisini hiç olmazsa Anayasa'nın 73. maddesinde bir değişiklik yaparak onlara aktarmak mümkün mü? Çok teşekkür ediyorum efendim.

Yılmaz Aliefendioğlu

Buyurun Burhan Şenatalar.

Burhan Şenatalar

Teşekkür ederim Sayın Başkan, dört meslektaşıma da ilginç tebliğleri için teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Önce bir saptama yapmak istiyorum, sonra da Sayın Haldun Danca'ya bir som yöneltmek istiyorum. Saptama şu: Dün sabah birinci tebliğden itibaren şu ana kadar kamu kesimi finansman açıklanyla ilgili olarak 3 tane aritmetik değişkenden söz ediyoruz. Bir değişken kamu kesimi finansman açıklarının mutlak tutarı, ikinci değişken bunlann bütçeye veya toplam giderlere veya toplam harcamalara oranlanması, üçüncüsü gayri safı milli hasılaya oranlanması. Türkiye'de içinde yaşadığımız dönemde kullanılan bu üçüncüsü -ki en anlamlısı bu üçüncüsüdür- ile ilgili bir sorunumuz var. Bu sorunu şu ana kadar hiç dikkate almadık, o sorun şu: Acaba bunun pay ve paydası aynı derecede sağlıklı tespit edilen iki değişken midir? Payı hakkında fazla bir sorunumuz yok, çünkü bütçelerle ilgili büyüklükler oldukça iyi takip ediliyor ve saptanıyor. Payda ile ilgili tersine çok ciddi bir sorunumuz var. Gayri safi milli hasılayla ilgili Türkiye'de şu anda iki tane seri var. Bu iki seri arasında, yeni seri ve eski seri arasında, aşağı yukan son.8-10 yıla baktığınız zaman %35 fark var. %35 fark demek şu demek: 100'e oranlayıp ifade ettiğimiz bir oran 135'e oranlandığı zaman haliyle çok daha küçük çıkıyor. Şimdi iki tane milli gelir serimiz var. Ve devamlı olarak da eskisine oranlayarak konuşuyoruz; yenisi sistematik olarak % 135 civannda daha büyük çıkıyor. Örneğin, Türkiye'nin 1993 gayri safi milli hasılası eski seriye göre 1.3 katrilyondur, yeni seriye göre 1.8 katrilyondur. Eski seriye oranladığınız zaman, kamu kesimi borçlanma gereği %16.3'dür, yeni seriye oranladığınız zaman %11.9'dur. Kamu harcamalarını eski seriye oranladığınız zaman %43-44 civannda çıkar, yeni seriye oranladığınız zaman %32 civannda çıkar.

Şimdi bu kadar büyük farklar varken, bizim bu iki seri arasında tarafsız kalmamız veya kayıtsız kalmamız mümkün olamaz. Bu durum tarafsızlık veya kayıtsızlığın söz konusu olamayacağı bir şeydir. Nesnel olarak, bilimsel olarak, akademik olarak, teknik olarak bunun bir tanesi doğrudur, bir tanesi yanlıştır. Aşağı yukarı 15 gün kadar evvel Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı Sayın Orhan Güvenen'e DİE'nce bunlardan hangisi doğru olduğunu sordum, kesinlikle yeni serinin doğru olduğunu söyledi. Kesinlikle yeni seri doğrudur, ama DPT hâlâ eskisini kullanmakta ısrar etmektedir. DPT eskisini kullandığı gibi, Maliye Bakanlığı'yla ilgili yayınlann çoğunluğunda da eskisi kullanılmaktadır. O zaman acaba biz abesle mi iştigal ediyoruz? Devlet İstatistik Enstitüsü bu konularda Türkiye'nin en güvenilir teşkilatıdır. Başında da çok güvenilir, ulusla-

rarası düzeyde bir başkan vardır çok şükür. Ve onun da kesin kanaati, kesin görüşü, kesin verdiği bilgi, bu hesapların yeni seriyle yapılması gerektiği yolundadır. Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, gerek Sayın Erdoğan Öner, gerek teşkilat kadrosu olarak çok saygı duyduğumuz, güvendiğimiz ve destekleriyle, yayın destekleriyle de kendimiz de yarar sağladığımız bir teşkilatımız. Şimdi Sayın Danca'ya sormak istediğim şu: Acaba Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde ve daha genel olarak Maliye Bakanlığı'nda bu konuya nasıl bakılmaktadır? Yeni seri yanlış mı bulunmaktadır, yoksa yeni serinin doğru olduğu kabul edildiği halde birtakım başka gerekçelerle mi eski serilerin kullanımında ısrar edilmektedir? Buna açıklık getirirseniz müteşekkir olurum, sağolun.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederim. Efendim Oğuz Oyan Bey.

Oğuz Oyan

Teşekkür ederim, Gazi Üniversitesi Maliye Bölümü. Sayın Şenatalar benden önce söz almakla benim soracağım soruyu da elimden almış oldu. Ama ben buna o kadar önem veriyorum ki bir iki noktada ilave bir şey söylemek istiyorum. Bir başka soru da soracağım. 1985'den itibaren ben kendi yayınlarımda şuna dikkat etmeye çalışmıştım ve dikkati çekmeye çalışmıştım: Türkiye'de kamu kesimi olduğundan küçük gösteriliyor demiştim. Gerçekten, Türkiye'de kamu kesimi bütçe dışında büyümeye başladı ve bununla ilgili yayınları gerek resmi makamlann, gerekse akademisyenlerin kendi yayınlanna almaları çok gecikmeli olarak gerçekleşti. Ve Türkiye'de kamu kesimi hep olduğundan küçük gösterildi. Büyümesi de anlaşılamadı. Şimdi tam tersi bir süreç yaşıyoruz ve bu giderek istatistiğin insanları kuyruklu yalan meselesine götürmeye başlayacak bir noktaya getirdi. Dünkü bir tebliğde de vardı, dikkatimi çekti, ama bugün nasılsa konuşulur diye söylemedim, ama Türkiye'de %63'e varan bir kamu kesimi büyüklüğünden bahsedildi. Dehşete düşmemek imkansız. Öyle bir şey hem mükerrerlikten, hem de bu olayın paydasının doğru dürüst tanımlanmamasından ileri geliyor. Şimdi ben aynı soruyu daha net şöyle sorayım: Niçin Maliye Bakanlığı'nın Bütçe Gerekçesi'nde eski milli gelir serisi kullanılıyor, ama buna karşılık Yıllık Ekonomik Rapor'da yeni milli gelir serisi kullanılıyor? Bunun arkasında şu var mıdır, yani çok açıkça söylüyorum, Bütçeden ziyade Gelirler Genel Müdürlüğü'nün kendi faaliyetlerini çok daha etkili, yani şu kadar çok vergi yüküne ulaştık demek için mi bu yapılıyor?. Bunu

doğrusu ben tahmin edemiyorum. Ama şunu biliyorum, DPT de İstatistik Enstitüsü'nün yeni milli gelir serisine önümüzdeki yıldan itibaren geçecektir. Ama bütün bu gelişmeler karşısında hiç olmazsa ikisi bir arada verilemez mi, yani eski milli gelir serisi veya mevcuda göre budur, yeniye göre budur diye hiç olmazsa bize bir daha objektif değerlendirme imkanı verilemez mi? Bu çok önemli.

İkinci bir sorum Sayın Danca'ya olacak yine. Kendi tebliğinde bütün kamu kesimi açıklan üzerine eğiliyor olmakla birlikte -çünkü konusunun başlığı öyle-, birincil bütçe açıkları meselesini sadece konsolide bütçe açısından değerlendirmiş ve 1986, 1988 ve 1989'da fazla verildiğini, yani birincil bütçe fazlalan olduğunu söylemiş. Oysa dün biz burada İzzettin Hoca'nın ve Hülya Hanım'ın tebliğlerinden öğrendik ki, aslında bütün kamu kesimi açısından bakıldığında 1988 sonrasında kamu kesimi birincil açıklar veriyor. Dolayısıyla, eğer tebliğin başlığı bu ise, o başlığa uygun bir tanım verilmesi gerekir ve sadece konsolide bütçe açık ve fazlalarıyla birincil açık, ikincil açık üzerinde durulamaz diye düşünüyorum.

Üçüncü ve son olarak, reel harcamalar düzleminden bakıldığında, Türkiye'de kamu kesiminin -gerçekte 1980-90 dönemi için söylüyorum, ben o dönemi incelemiştim- reel harcamalar, yani transfer harcamalannı bir kenara bıraktığımızda, Türkiye'de kamu kesimi reel harcamalan itibariyle büyümüyor, yani reel kamu kesimi aynı kalıyor, transferler büyüyor. Bunun aslında kamu kesimi büyüklüklerini tartışırken de bizim dikkate almamız gereken bir başka konu olduğunu düşünüyorum. Nihat Falay'ın buradaki tebliğinde, özellikle sonuçta, bizi yerel yönetimlerin demokrasi, kanlım ve merkezi yönetim ilişkileri bakımından yeniden ele alınması gerektiği ve bunun üzerinde tartışmamız gerektiği ve burada yerel yönetim fetişizmine düşmememiz gerektiği yönündeki çağrısını çok olumlu bulduğumu belirtmek istiyorum. Gerçekten bunu tartışmalıyız. Belki bu gündem ayn bir oturum konusu olabilir başka bir yılda.

Sayın Berksoy'a bir sorum olacak. Kendisini çok ilgiyle izledim, gerçekten önemli noktalara işaret ediyor. Yalnız benim burada bir tek sorum var. KİT'lerin mevcut sorunlannın gerçek nedenlerim anlayabilmiş değilim tebliğden, çünkü orada sadece görünürdeki sorunlanna değinildi, hasılatlarının giderlerinden daha düşük kalması gibi. Ama peki neden öyle? Niçin örneğin Türkiye'de 1984'den itibaren KİT'lere bütçe transferlerinde son verildi, Merkez Bankası'ndan dolaysız kredilere son verildi? Sadece Toprak Mahsulleri Ofisi hariç,

bütün bunların yerine de borç faizlerinin ikame edilmesi, sonuçta yeniden 1990 sonrasında olayı çığ gibi büyüten bir transfer mekanizmasını başlatmışsa, acaba o 1980'lerdeki olaylar olmasaydı, yani biraz geriye dönersek, 1980'de Türkiye'de bir KİT reformu yapılabilseydi, bütçe ve Merkez Bankası transferleri bıçak gibi kesilmeyip, bunların piyasalardan çok yüksek faizlerle iç ve dış piyasaya borçlanmaya itilmeselerdi acaba durum farklı olur muydu? Acaba nedenler arasında bunu irdelemek mümkün mü? Teşekkür ederim.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederim. Veysi Bey. Sorular arttıkça birkaç tebliğlik daha zaman gereksinimi ortaya çıktı.

Veysi Seviğ

Benimki sadece soru. Şu anda belediyelerin BİT olarak kurmuş olduğu kuruluşların sayısı 16 bin civarında. Bunların çoğunluğu borçlu ve çoğunluğunun bütçesi açık. Bunlar hakkında bugüne kadar sağlıklı bir değerlendirme yok. Ben bu konuda Sayın Nihat Falay Hocam'a şu soruyu soruyorum: Acaba BİT'lerin değerlendirilmesi için ayn bir sempozyum veyahut da böyle bir toplantı düzenlenmesi gerekli mi? Çünkü şöyle bir kuşkum da var: Son çıkan özelleştirme yasasında mahalli idarelere, belediyelere ait olan bu tür kuruluşlann özelleştirilmesi engellendi. Yani, siyasi nedenle bunlann sayısı daha da çoğalacak ve açıklan daha da büyüyecek, çünkü belediyelerin tek geçim kaynağı bu. Esfender Hocam söylediği için, örnek vermek istiyorum: Bir belde belediyesi Petrol Ofisi'ne borçlanmak suretiyle geçen sene yaklaşık 350 milyar liralık bir fon oluşturup bunu ücret olarak dağıttı. Halbuki belediyenin nüfusunun sayısı 1600. Şimdi Haldun arkadaşıma yöneltilen soruya, kendisinden çok özür dileyerek, belki Hocam'ı aydınlatırım düşüncesiyle, bir katkıda bulunmak istiyorum. Geçen sene alternatif bütçe tasanlan üzerinde çalışılırken, Devlet Planlama Teşkilatı'nın yeni serileriyle ilgili rakamlar çok tartışıldı. Bu konuda, tamamen Burhan Hocam'ın kuşkusu paralelinde, Ekonomik Kurul'da eski serilerin Maliye Bakanlığı tarafından dikkate alınması emredildi. Altını çizmiş oluyorum. İkinci bir olay, IMF heyetinin geçen hafta bana yönelttiği sorudur: "Bu farklılık nedendir? Devlet İstatistik Enstitüsü'nün rakamlan ve değerlendirmeleri doğrudur, onu dikkate aldığınız vakit Türkiye'de çok büyük bir yanlış değerlendirme yapılmaktadır; bu sorun nasıl giderilecektir, sizin bu konuda bizim deklarasyonumuzda danışman olarak görev aldığınız dönemdeki düşünceleriniz nelerdir?" diye sordular. Belki, bir katkım olur diye söyledim, teşekkür ederim.

Yılmaz Aliefendioğlu Teşekkür ederiz. Nezih Varcan Bey.

Nezih Varcan

Anadolu Üniversitesi. Ben izninizle Nihat Hocamız'ın bazı konularda görüşlerini almak istiyorum. Dün sabahki ve öğleden sonraki oturumlarda yerel ve genel seçimlerin KKFA sorununu daha da artırdığım konuşmacılarımız saptamıştı. Öneri olarak Nihat Hocamız bu iki seçimin bir arada yapılması konusunda ne düşünür? Son günlerde siyasi mekanizmada da işlendiğini sanıyorum, ama biz burada bu konulan tartışan heyet olarak Feyzioğlu Hocamız'ın da dünkü önerisine binaen bir öneri yaparken, birleştirme konusunu önerebilir miyiz? Tabii sandık artacak, üç sandık dörde çıkacak, sandık emniyeti problemi daha da artabilecek. Bunu sağlayabilirsek, ben de birlikte yapılmasında fayda var gibi görüyorum. Ama bazı mahalli idare kitaplarımızda, şimdi Halil Nadaroğlu Hocamız da yok, diğer Hocalarımız da bilirler, farklı olmasına dair birtakım hususlar da var. Ne dersiniz? Bir de dün Veysi Bey de gayrimenkul işlemlerinin izlenmesi konusunu önlemler açısından söylemişti. Biliyorsunuz, gayrimenkuller vergi konusu itibariyle yerel idarelerin yetkisi içindedirler. Dolayısıyla, burada yerel idarelere bir şufa hakkı verilmesi, başka ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de söz konusu olabilir mi? Çünkü emlak vergisi beyanı ya da gayrimenkullerin alım satımı sırasındaki o söz konusu beyanı doğruya götürücü bir önlem olabilir mi? Ne dersiniz? Veya emlak vergisi konusunda da uygulamadan asgari beyan esası diye belirtilen hususun kalkması, direkt rayiç değerin bildirilmesi acaba daha sağlıklı sonuçlara bizi getirir mi? Tabii bunu söylerken aramızda olmayan Memduh Yaşa Hocamız'ın da basında birkaç kez çıkan emlak vergilerinin peşini bırakalım, emlak vergisini kaldıralım dediğim ben okumuştum Vergi Konseyi Başkanı olarak. Tabii Vergi Konseyi şu anda ne yapıyor onu da bilmiyorum da. O konuda ne dersiniz?

Bir de ödeme gücü ve yarar ilkeleri konusunda dünkü oturumlarda konuşuldu. Güneri Hocamız yarar ilkesini benimseyelim, örneğin gelir vergisinde ödeme gücü zaten lafta kaldı diye vurguladı. Ama Veysi Hoca adalet ilkesi, iktidar ilkesini özellikle vurguladı. Şimdi belediye daha çok yararlanma ilkesiyle birtakım hizmetler yapıyor. Bunu Yenal Hocamız da vurguladı yanılmıyorsam bir soruda. Yararlanma vergileri değil de yararlanma karşısında kamu finansman türlerinden harçları yerel organda saptayabilme, bunlarla oynayabilme yetkisini verdirebilir miyiz? Daha doğrusu, yerel idarelere yarar karşılığında harçlar, fiyatlar mekanizmasıyla gelir sağlamak herhalde daha anlamlı olacak. Çünkü vergiler daha çok genel fayda, genel yarar karşılığında alınırlar. Özellikle son

çıkanları çöp vergisi diye anılan çevre temizlik vergisine baktığımız zaman, teorik olarak da üzerinde epeyce konuşulacak şeyler olduğu kanısındayım.

Bir de izninizle son olarak söylemek istiyorum, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının borç yönetimi konusunda herhalde yetkin olması gerekir. Türkiye'nin toplam borçlannın gerek kaynak, gerek vade, gerek faiz koşullannın hepsi, kamu borcu olduğu için bilinmesi gekekir. Ama siz öyle bir saptama yaptımz ki, Ankara'nın başı çektiği, Hazine'nin bilgisi dışında olmayan borçlanma yapıldığını belirttiniz. Bu borç yönetimi açısından ne gibi gelişmeler doğurur ve bunu önlemek mümkün değil midir?. En azından bazılan mali vesayeti ağırlaştırmayın diye karşı çıkacaktır. Ama bana göre de genel idareden kaynak aktarımı söz konusu ise, borçlanma konusunda da eğer onlar kamu borcunu yapıyorlarsa, en azından bir izin müessesesinin olması lazım. Yanılmıyorsam, Ankara'nın bu işleminden sonra, Ocak ayında Hazine'nin bu konuda mahalli idareleri uyarıcı bir genelgesi de çıkmıştı. Ama yaptınmı da yok gibi geliyor bana. Teşekkür ederim, saygılar.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederim. Saym Dekan...

Esfender Korkmaz

Efendim, saygılar sunanm. Saygılar sunanm derken, Hocalanmız'ın bazılan bakıyor, dünkü gibi yanm saat konuşacağımı zannediyor. Ama hayır. Efendim, politikacılann tabii bizden hiçbir şey beklediği yok, ama biz üniversite görevimizi yerine getirelim. Gerçekten bu seminerlerde bazı vurucu sonuçlar, bazı somut sonuçlar çıkanp bunu belki kamuoyuna açıklanz, basına açıklanz veya aynı zamanda hükümete de göndeririz. Şimdi bu bağlamda ben Sayın Nihat Falay'a sormak istiyorum. Bu demokratikleşme süreci içerisinde yerel yönetimlere olan ihtiyacın arttığına şüphe yok. Yalnız bunlann mevcut statüleri ve uygulamalan da galiba kendi sonlannı da, kendi geleceklerini de çok olumsuz etkiliyor. Her belediye, her mahalli idare bir siyasi parti şubesi haline geldi. Siyasi parti şubesi olmak bakımından sadece belediyeler yetmiyor, bunlara bağlı BİT'ler de, şirketler de kurulmaya başladı. Şimdi benim sorum şu: Bu handikaptan kurtulmak için, bir yandan da belediyeler finansman sıkıntısı içinde borçlanıyor. Şunu çok açık bir şekilde ortaya koyabilir miyiz? Bu borçlann zaman içerisinde ödenmesi çok şüpheli, Sonunda bu borçlan yine Hazine yüklenecek. Korkuyorum ki Ankara Belediyesi metro yapacak veya yaya kaldınmı

yapacak, sonunda karşısındaki adamlar bunu maliyetine katlanacak. Ben de hemşehrilerimi savunmak zorundayım tabii. Bu durum karşısında biz acaba bu metropol şehirlerde rant vergisi koyarak -çünkü Türkiye şerefiyeyi de yaşamış ve alışmıştır-, bu rant vergisinin öncelikle mahalli idarelerin borçlarına tahsisini sağlayabilir miyiz? İkinci sorunu da dün kısmen söylemiştim: Uzun dönemde belediye iktisadi teşebbüsleri KİT'lerden çok daha büyük sorunlar yaratacaktır. Çünkü KÎT'ler malum ekonomik amaçlarla kurulmuştur. BİT'ler doğrudan doğruya siyasi amaçlarla kurulmaktadır. Bu ekonomik önlemler uygulama planı içerisinde yok, tersi var. Şöyle var: Bazı KİT'ler de mahalli idarelere devredilecek, yani katmerli BİT'ler oluşacak. Bu durum karşısında acaba biz belediye iktisadi teşebbüslerim mahalli yörelerde, idarelerde, halkın katılacağı kooperatifler kurarak, bunları bu kooperatiflere devredebilir miyiz? Bunun faydası, sakıncası olur mu? Sorum Sayın Nihat Falay'adır. Teşekkür ederim, saygılar sunarım.

İzzettin Önder

İzninizle önce iki ufak açıklama yapayım. Bir tanesi, ben Vergi Konseyi üyesiydim. Sayın Nezih Bey'e bilgi.. İkincisi, Sayın Başkan ben sizden, eğer uygun görürseniz, bir açıklama rica edeyim. Yine Sayın Nezih Varcan'dan esinlenerek, acaba emlak vergisinde düşük beyanlar, buradaki emlaklar satıldığında ya da istimlak edildiğinde kamu yönetiminin öncelikle alma haklan olsa, bir şekilde engellenir mi? Biliyorsunuz, sanıyorum 1971 yılıydı, bir finansman yasası çıkmıştı. Bu finansman yasasında enteresan hükümler vardı. Onlardan bir tanesinde gayrimenkul değer artışı vergisi konusunda şunu diyordu, - eğer yanlış yapıyorsam maliyedeki arkadaşlarım, Hoca meslektaşlanm beni düzeltsinler lütfen, sonradan tabii kaldırıldı bu- siz beyan edin, istediğiniz beyanda bulunun, ama eğer bir gün buraya istimlak gelirse, biz idare olarak sizin beyan ettiğiniz fiyatı ödeyeceğiz. Yanılmıyorsam, Trakya yöresinde bir vatandaş arsasım beyan etmiş, sonra bir gün istimlak gelmiş, idare demiş ki, siz bunu beyan ettiniz, alın siz bu paralan. Vatandaş benim arsamın değeri bu değil diye itiraz etmiş, ve siz bunu beyan ettiniz, kanun da böyle diyor demişler. Böylece mahkemeye düşmüşler, yanılmıyorsam mahkeme kanalıyla Anayasa Mahkemesi'ne gidilmiş, Anayasa Mahkemesi bu hükmü iptal etti. Ben bilemiyorum, bu sizin döneminizde olabilir, ya da bilginiz olur, bizi aydınlatır mısınız? Bana da biraz ters düşen olay bu. Eğer demokraside yaşıyor isek, eğer vatandaşlara karşı devletin görevi var ise, vatandaş da müsaadenizle görevini yapsın. Eğer devlete makul, yani, kollektif olarak karar verdiğiniz kriterlere göre vergisini

vermeyen bir insanın mülkiyet hakkının korunması taraftan değilim ben. Çünkü onun koşullannı o devlet koruyacaktır ve o devlet o vergiyle yaşayacaktır. Ki onu da biz kollektif olarak karar altına almışız demektir. Eğer uygun görüyorsanız, isterseniz iptal edebilirsiniz bunu, yani usulden de değil bu. Fakat müsamahanıza sığınarak, belki bizim aydınlanmamıza yön gösterebilirsiniz, mutlu olurum ben.

Şimdi müsaadenizle panelle ilgili bir iki noktaya geleyim. Ben Figen'e teşekkürlerimi sunacağım huzurunuzda. Çünkü doğrusu Figen burada çok enteresan ve güzel bir şeyden bahsetti. Belki de atlamayalım diye vurgulamak istiyorum. Dedi ki, hep böyle açıklar artıyor, tasarruf edelim kavramı, hemen kısalım kavramı gündeme gelmeye başlıyor. Figen Hanım, rasyonel olarak böyle bir ihtiyaç olup olmadığıda bir bakalım dedi. Hatta ben izinleriyle ilave edeyim, kamu kesiminde de verimlilik söz konusudur ve bir ihtiyacın görülmesinde gerekli idarenin verimli olarak ama kurulması koşulunu araştıralım, ona göre kaynak ayıralım. Şimdi bu kaynaktan fazla ayırmak da teorik düzeyde israftır, az ayırmak da israftır. Ben inanıyorum ki Türkiye şu anda ikinci kulvarda koşuyor. Yani, eğer siz belirli bir ihtiyacı görmek istiyorsanız, ona 100 ünite kaynak lazımsa, bunu finansal bir mali porteye döktünüzde 100 ünite kaynak lazım diyorsanız, ama eğer ona 110 ünite ayınrsanız, 10 ünite israftır. Eğer ona 80 ünite ayınrsanız, 80 ünitenin hepsi israftır. Çünkü 100 ünitelik işi göremezsiniz, o zaman niye bu kaynağı ayırdınız zaten işi görmeyecekseniz? Basit bir örnek vereyim, çok özür dilerim Sayın Başkan, müsamahanıza sığınarak, diyelim ki biz bir muhtemel düşman için ordu kuracağız, yani bize saldın olursa bizi koruyacak bu ordu, fakat onun için mesela 100 ünite para ayıracağız, biz bunu ayırmadık, 60 ünitelik ordu kurduk biz ve saldırı oldu, 60 ünitelik ordu da bizi koruyamadı. O zaman 60 üniteyi vermeseydik zaten aynı durumla karşı karşıya kalacaktık. Dolayısıyla, bu bir israftır ve Türkiye bence bu ikinci kulvarda bazı alanlarda koşuyor. Bunun için Figen'i hakikaten kutluyorum, bence bizim böyle düşünmemiz lazım.

Bu bağlamda şimdi öteki soruları geliştirmek istiyorum. Bir doktor hastaya gittiğinde ateşini alır, şuna bakar, ama bunlar sonuçtur. Bir koskaca sektör çalışıyor altta, kamu sektörünün verimliliği meselesi vardır. Hele KİTlere gittiğimizde, bakın KİT teriminde "K" kamu mülkiyeti gösterir, "İ" iktisadi olması gerektiğim gösterir, dolayısıyla verimlilik ölçümü orada çok daha net de yapılabilir. Ben Sayın Berksoy'un hakikaten çok titiz araştırmasından, tekniğinden gerçekten çok da yararlandım; ama bugün verimlilikle ilgili hiçbir kritere

girmedi, sanki biz burada finans dersi görür gibi okluk. Finansal uçlarda seyrettik. Ama bugün Milli Prodüktivite Merkezi'mizin verimlilikle ilgili araştırmaları var, üniversitelerimizce yapılmış, Boğaziçi Üniversitesi'nde yine Ziya Öniş'in sanırım Süleyman Özmucur ile beraber yaptıkları araştırma var, ODTÜ'de yapılmış araştırma var. Sonuçlan ben söylemiyorum, çünkü bir yargı koymak istemiyorum. Ama bunlar bize bir şey gösteriyor. Bir, kamu sektörü ve özel sektör nerede verimli çalışıyor; iki, özel sektörde hangi sektörün en verimsiz çalıştığım gösteriyor. Hiç tanımadığı, son derece büyük kârlı çalışan bir sektörün son derece verimsiz çalıştığını gösteriyor. Şimdi dolayısıyla bütün bunlara bizim bakmamız gerekiyor gibi geliyor bana. Ama, eğer konum bu değil derse, bu tabii olabilir. Şimdi bir de balon, mesela TİSK'in yayınladığı broşürler var. Bendenize de geliyor ve çok da yararlanıyorum. İşte ücret artışlan çok şiddetli filan diyorlar. Fakat çok enteresan, istatistiğin kötü kullanımını yapıyor orada. Nedir o? 1986 ya da 1987'den sonra ücretleri almışlar, hakikaten böyle roket gibi çıkıyor ücretler. Ama ondan önceyi almamışlar. Niye almamışlar? Çünkü 1980'den beri aşağıya iniyordu ücretler. Yani birlikte aldığımızda şöyle bir U çiziyor ücretler ve bu bilgi arada kaybolmuş gitmiştir. Hakikaten ücretlere baktığımızda 90 civannda. Kamuda da böyledir gerçekten, gerçekten yükseldi. Bir kısmında aştı bile gerçekten, bu doğrudur, ama bu tabii önceki yanlış politikaların bir sonucudur. 1980'de ücretler eğriltildi, ve burada bu nokta da 1985'dedir. Devletin çökertildiği noktadır burası işte. Hatta bütün sendikaların, vs.lerin çökertildiği noktadır burası. Şimdi buradan sonra bu insanlar bir şey öğrendiler. Bu bir öğrenme sürecini de beraberinde getiriyor, yani bütün ideolojilerin bilinçlerin üzerine oturtulduğu gibi, pazarlık yaptılar ondan sonra. Onun için 1990'dan sonra ücretlerin çok hızlı arttığını görüyoruz. Ben bile şaşırdım, mesela %80 zam alırdık, %90 zam alırdık. Yani belki bundan sonra çocuklanmıza, yeni nesillere bir tarih diye anlatacağız bütün bunlan, ama o işte o büyük erozyonun bir sonucudur gibi geliyor bana. Bir kaynak daha söyleyeyim yine KİT'lerle ilgili, OECD'nin biliyorsunuz "country survey"leri vardır. Türkiye ile ilgili son sayısına eğer bakarsak, KİT "chapter"ında rakamlar da veriyor. Şu anda hazırlıklı gelmedim ama, belirli oranlar aklımda. Söylenen şey genelde şu, bir cümlede özetleyeyim: 1980'den sonra 10 yıl boyunca devlet KİT'lere hiçbir şekilde kaynak ayırmamıştır. Ve madencilik sektörünü, bütün sektörleri ayn ayn veriyor, ortalama %60-70 oranında bunlann değerleri, yani yatınmlan eritilmiştir diyor. Dolayısıyla, bugün KİT'ler içi boşaltılmış, boş bir hazine haline gelmiştir ve bunu söyleyen OECD. Bizim bütün bunlara, sistemin işleyişine bakmamız lazım kanaatini taşıyorum. Dolayısıyla, Sayın Başkanımız Hocamız

Prof. Feyzioğlu'nun dünkü önerisine uyarak eğer biz öneri çıkartacak isek, ya da öneriye mehaz teşkil edecek zemin hazırlayacak isek, bu finansal tabloları tabiatıyla kullanacağız; ama bununla yetinmeyip, onun altına inmek mecburiyetindeyiz. Hangi politikalar vardı burada, hangi felsefeler vardı burada, kimler etkili oldu burada, yani devlet nereye yakalatıldı önce? finans çev-relerinde, nereden nereye tekrar kaynak transferi olmaya başladı, öbür tarafta neler yapıldı, bütün bunları araştırmamız gerektiği kanaatini taşıyorum. Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederiz. Efendim teşekkür ederiz. Saat 12'yi 12 geçiyor. Önümüzde cevaplandırılması gereken 16 tane soru var. Bunların büyük bir kesimi de Falay Bey'e. Buna ara vermeden devam edeceğiz herhalde. O açıdan sizin de sabrınız için öncelikle teşekkür ederiz. Efendim lütfen sıradan baş-layalım, Figen Hanım'dan başlayalım. Benim tespitime göre bir soru var sanıyorum.

Figen Altuğ

Somut olarak bir soru geldi, İsmail Aktürk'ten. Bir katkı niteliğinde. Yazılı olarak verdiğim tebliğin 7. sayfası 13. paragrafında söz ettiğim şekliyle, Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri ve benzeri fiilen burada adlarını geçirmediğim katma bütçen' kuruluşlar, üniversitenin dışındakiler, daha önce de vurguladığım gibi, toplam ödeneğin %73'ünü alıyorlardı. Bunu vurgulamıştim ve sizin belirgin olarak sözünü ettiğiniz iki kurum da, benim saptamama göre, ortalama %98 oranında hazine yardımı alan kurumlardır. Dolayısıyla, özellikle belirtmek gereğini duymadım, sadece kendi gelirleriyle yetinenleri özellikle vurgulamıştım. Personel sorunları ve benzeri olaylar hepsi için söz konusu, sadece sözünü ettiğiniz bu iki kurum için değil kuşkusuz. Ama olayın herhalde odak noktasının çok fazla veya az personel çalıştınp çalıştırmadıklanndan ziyade, ne üretiyorlar, ne girdi, ne çıktı, olması gerekir. İşte verimlilik etkinlik ve benzeri meydana getirmek gerekiyor. Belki yeterince vurgulayamadım, tebliğin özeti buydu, gözönüne alınması gereken buydu, harcama derken de kısmak değil, neyi yaptığımızı, ne pahasına yaptığımızı gündeme getirmekti. Teşekkür ederim.

Nihat Falay

Teşekkürler efendim. Çok kısa olacağı uyarıldı. Yenal Bey'e teşekkür ederim. Yenal Bey'in yararlanma vergileri önerisine katılıyorum, Nezih Bey de ona bağladı. Yerel yönetimlerin yaptıkları hizmetten yararlanma ilkesine tü-

müyle değilse bile kısmen bağlanması gerekiyor, yani çöpünüz, temizliğiniz gibi şeylerin. Ama tabii genel ödeme gücü merkezi yönetimin ilkesidir ve yarar ilkesi de yerel yönetimlerde geçerlidir doğrultusunda kesin bir ayırım yapmak çok zor. Ama yarar ilkesinin yerel yönetimin finansmanında daha fazla kullanması gerektiği kanaati son çöp vergisiyle de biraz belirlenmiş oldu.

İkinci olarak, Burhan Bey bana doğrudan bir şey sormadı ama, orada çok ufak bir ilave yapmak istiyorum. Gayri safi milli hasılanın hesaplanmasında gerçekten şöyle bir problem var. Bir mal ve hizmetin üretilmesine üretim maliyeti ve onun doğurduğu fayda ve bu üretimin yarattığı dışsal maliyetlerin ortadan kaldırılmasına ilişkin maliyet. İkisi de gayri safi milli hasılanın hesaplanmasına giriyor, yani üretim maliyeti artı dışsallığın giderilmesi maliyeti. Bunları gözönüne alırsak, yerel yönetimlerin ürettikleri, yani yerel gayri safi milli hasılanın bir anlamda yeniden hesaplanması ve yeniden gözden geçirilmesi gerekiyor.Oğuz Bey'e teşekkür ederim, soru yoktu.

Veysi Bey'in BİT'ler için ayrı bir sempozyum önerisi bence çok önemli, çünkü özelleştirmeyle bağlantılı olarak ele alınacak bir olay. Özelleştirmenin de yerel yönetimlere getireceği ön etkiler dışında fiyatlama, istihdam ve mal ve hizmetin türleri açısından önemli, beklenmeyen olumsuz faydalan da olacağı açık. Ama tabii bunu BİT'leri mazur göstermek anlamında söylemiyorum. Benim elimdeki bir kaynağa göre, Ankara'da 12, İzmir'de 11, Kayseri'de 10 şirket var. 330 gözüküyor. Bunların hepsi makul mu, yani kurulması gereken şirketler mi? Tabii orada işin içine başka bir soru giriyor. Bu şirketleşmeyle, belediye şirketiyle, özel kurum statüsüne yakın bir hale getiriliyor. Belediyeler, bir özel kesim firması gibi bir duruma getirilecektir. Bunun hukuksal ve yaratacağı iktisadi sonuçları çok iyi değerlemek için öyle bir sempozyuma belki gerek olacaktır. Onu bilim komitemiz gözönüne alacaktır. Nezih Bey'in genel seçimlerin yerel seçimlerle beraber yapılması konusundaki sorusuna gelince: Nezih arkadaşın önerisine, bence engel bir şey yok. Hem maliyet açısından, hem siyasal ortamın geriliminin yumuşaması açısından ikisinin birleşmesinin bir faydası var.

Gayrimenkullerin vergilendirilmesinde beyana doğru götürücü bir olay, benim de çok desteklediğim bir şey. Emlak vergisi özellikle hem matrah olarak küçük kalmaktadır, hem de gerçek değerler, belediyelerin saptadığı veya belli komisyonlann veya bakanlıklann saptadığı değerler arasında hiçbir bağ yoktur. Yani Başbakan'ın şu andaki bir villasının değeri ile vergi dairesinde değeri ve ödediği emlak vergisi değeri ne kadardır bilmiyorum ama herhalde arada büyük bir fark vardır. Hepimizin gayrimenkulünde bu vardır. Dolayısıyla, asgari

beyanın gerçeğe yakın bir noktada olmasının yerel yönetimlerin finansmanı açısından önemli bir fayda yaratacağı görüşüne katılıyorum.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'mn bu borçlanmaya müdahalesi meselesi var. Bunlar yanılmıyorsam Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nm bilgisi dışında değil, ama kontrolü içinde değil, garantiye almadan borçlanıyor ve bu borcu da biliyor. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bu borcu ona sağlaması gerek. Veya kendisinin devreye girerek o piyasalardan belki o finansman kaynağını bulması lazım. Tabii mutlaka o piyasalara girmesi gerekir anlamında söylemiyorum. Yani merkezi yönetimin elbette ki bu işlemlerden haberdar olması ve etkili olması gerekiyor. Merkezi yönetimin ciddi ve ağır bir vesayet uygulaması istenen şey değil, ama ipin ucunu tam da bırakması pek istenen bir olay değil. Yani iki ekstrem arasındayız; bir, idari ve hukuki vesayet yanında mali vesayetin çok ağır olması, öbür taraftan bunun delinmesi meselesi var. Dün de tartışıldı, biraz hukuk normlarına bakış tarzı, kamu hizmetlerini ve kamusal düşünme tarzındaki değişiklikler devletin içinin farklı kavramlarla doldurulması, yani ilgili değil belki ama ben hemen şunu söyleyeyim. Bana göre devlet özelleştiriliyor, yani sadece yerel yönetim birimleri, sadece belirli hizmetler, sadece belli kurumlar değil. Devletin içinde özelleştirme söz konusu, çünkü yöneticilerin çoğu özel sektörden gelmiş insanlar. Diyeceksiniz ki ne zararı var, yok. Ama bürokrasiden, alışa ahşa, kuralları bilerek gelmek başka şey, ama özel sektörün, devletin ihtiyacı var, dolayısıyla devletin içinde olması lazım. Devlet özelleştiriliyor, bunun da alt organlarında özelleştirme var. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı buna ne kadar izin veriyor, ne kadar farkında, ne kadar değil, ne kadar müdahale etti, onu bilemiyorum doğrusu, ama olay budur. Ama istenen tabii bu başıboşluğun giderilmesidir. Benim, bu soruyla bağlantılı söyleyeyim, hemen vurgulamak istediğim şu: Yerel yönetimlere kanuni veya iktisadi gerekler icabı yani iktisadi gerekler sonucu ayrılmış olan kaynakların kullanımında mutlak bir mali özerklik gerekiyor. Yani ona hangi kaynağı ayırdıysanız, onun kullanımında iç özerklik lazım. Ama bunun dışında bir de yerel ve merkezi yönetimlerin kullandığı kaynakların da genel bir planlamasının yapılması lazım. Yani ona ağır bir mali vesayet uygulamak anlamında değil ama, ona ayrılmış olan kaynakların kendi iç kullanımında bir demokratik ve mali özerkliğin sağlanması mutlaka gerekiyor. Aksi halde biraz evvel belirttiğim sakıncalar daha da büyüyecektir.

Esfender Bey, tabii dekanım olarak bana çok uzun sorular sordu. Sorulardan biri, büyük şehirlerde rant vergisi alarak yerel yönetimlerin finans-

maninin mümkün olup olmadığı, yani borçların ödemesine tahsisinin mümkün olup olmadığı. Ben aslında rant vergisi konulursa bu verginin hası-latının kullanımının da yine büyük şehir belediyelerinin bizzat kendilerine bırakılmasına karşıyım. Bu rant vergisi konulabilir. Yani adı rant vergisidir, başka bir vergidir, veya yerel bir vergidir, ama bu rantların merkezi yönetimce ülkenin dengesizlikleri ve yerel yönetimler arasındaki farklılıkları giderici şekilde kullanılması lazım. Sadece borca tahsis etmemek lazım. İkincisi, BİT'lerin siyasi amaçlı oldukları ve bazı KİT'lerin de yerel yönetimlere devredildiği. Bu gidişat böyle olacak yanılmıyorsam. Yani bu böyle. BİT ile KİT arasında yapı olarak çok fazla bir fark yok. Sadece merkezi ve yerel yönetim bağlantısı söz konusu. BİT'lerin tabii bir disiplin altında tutulması gerekiyor. Veya anlaşılan her büyük şehir belediyesi ve her yerel yönetim birimi kendisine has, bu saydığım iller dışında, birtakım BİT 1er kuracaktır. Bunlann kurulmasının rasyonelitesi vardır ama bunlann bir denetim altında tutulmasının mutlaka gereği de söz konusudur. Kooperatiflere devri konusunda evet veya hayır diyemeyeceğim maalesef. Bilemiyorum. Yani buna karar veren yine ilgili yerel yönetim yöneticileri midir? Yerel yönetim birimleri yöneticileri midir? Bunda endişelerim var. Çünkü yerel yönetimleri oluşturan kurumların üyelerinin yapısı 1950'den 1990'a çok farketmiştir. Önce çok küçük esnaf girerdi, sonra küçük girişimciler var; bugün büyük şehir belediyelerinin meclislerinin sosyolojik araşörmalan göstermiştir ki, büyükşehir belediye meclisini oluşturan kişiler ve encümen üyeleri büyük iş sahiplerinin uzantısı olan kurumlann üyeleridir, ve dolayısıyla giderek büyük şehirlerde tekelci sermayenin, büyük sermaye gruplannın üyeleri veya desteklediği insanlann bu meclisleri oluşturuyor. Dolayısıyla, BİT'lerin kooperatiflere devri kararlan sadece o yerel yönetim yöneticilerine bırakılırsa, onlar tercihlerini bu yönde kullanacaklardır. Tabii bu kullanımın toplumda nasıl ekonomik ve toplumsal veya siyasal yansımalar yapacağını kestirmek biraz zor ama, kooperatiflere doğrudan devri çözüm değil; sadece kısa vadede bir çözüm diye bakıyorum. Daha global bir çözüme gitmek gerekiyor. Galiba bu kadar söyleyebileceğim, zaman çok daraldı, teşekkür ederim.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederiz. Efendim, bu arada ben de çok kısa bir açıklama yapmak isterim. Sanıyorum iki konuda bana da soru yöneltildi. Birincisi rant vergileriyle ilgili. Biraz önce Falay Bey açıklama yaptılar, ben yalnız anayasal açıdan çok

kısa bir açıklama yapmak istiyorum. Doğaldır ki özellikle büyük şehir belediye meclislerine de vergi yasalarını kabul etme yetkisinin verilmesi yerinde olabilir. Ama bunun bir önemli sakıncası olur. Bu denetimsiz olursa şehirler arasında farklılaşma yaratabilir. Ama büyük şehirlere belirli sınırlar içinde verilebilir. Ancak şu andaki Anayasa'nın 73. maddesi karşısında bunun olanağı yok. Çünkü, bildiğiniz gibi, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla konulur. Anayasal değişiklik yapılmadan böyle bir rant vergisi konulması mümkün değil. Bununla bağlantılı ikinci soru, gayrimenkul sermaye iratlarının artışıyla ilgili vergiden Sayın Önder Bey söz ettiler. Gerçekten bu vergi kalktı, ama onun yerine şimdi tapu harcı alınmaktadır. Değer olarak da aşağı yukarı aynı miktarda alınmaktadır. Onlar eşdeğer durumdadır. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nin kamulaştırmadaki vergi değeri sözcüğünün iptaliyle ortaya çıkan durumdan söz ettiler. Çok haklıdırlar. Ancak konuyu ben çok kısaca açıklayayım. 1971 senesinde Anayasa'da yapılan değişiklikle, Anayasa'nın kamulaştırmayla ilgili maddesine vergi değeri esas alınarak kamulaştırma yapılabileceği hükmü getirilmişti. Ancak Anayasa Mahkemesi yine 1970'li yıllarda, 1975 veya 76'da bunu mülkiyet hakkına aykırı gördü. Yalnız burada şunu da arz edeyim kısaca: Bir anayasa değişikliğiyle bu hüküm getirildiği için Anayasa Mahkemesi sadece anayasa değişikliklerini biçim açısından incelemekle yetkiliydi. Ancak. Anayasa Mahkemesi o tarihte bu konunun Anayasa'nın hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu, hukuk devleti ilkesinin de Anayasa'nın o zamanki 9. maddesinde değişmezlik kuralı getirmiş olması nedeniyle, dolayısıyla Anayasa'da bir ihlal, Anayasa'nın bu temel hükmünü ihlal olduğu görüşünü savunarak ve bunun da biçim meselesi olduğu görüşüyle bu konuyu mülkiyet hakkına da aykırı görerek iptal etmişti. İyi mi olmuştur, kötü mü olmuştur? Ben tabii o zaman Anayasa Mahkemesi'nde değildim. Benim kişisel kanımı sorarsanız, bir kamulaştırma nedeniyle elde edilecek bedelde mutlaka kişinin devlete ödediğinin karşılığı olması gerekir. Bir devlet vergisini bir kişi çok düşük beyan ederek vergisini çok düşük oranda verdiği bir yer için yüksek değerlerde kamulaştırma bedeli istemesi bana göre de pek uygun gelmiyor. O anlamda Önder Bey'e tamamen katılırım. Ama bu olguyu ben sadece nakletmek istiyorum. Şu anda Anayasa'da, karşılığı ödenmek suretiyle - bu karşılık da rayiç bedel anlayışıyla gidiyor-, dolayısıyla gerçek değeri ne ise onun üzerinden vergilendiriliyor. Bu gerçekten büyük soranlar yaratmıştır, ben de size tamamen katılırım. Teşekkür ederim. Efendim, tespit edebildiğir kadarıyla size bir soru var sanıyorum, öyle mi? İki mi efendim?

Turgay Berksoy

Sayın Oğuz Oyan ve İzzettin Önder'den iki eleştiri aldım; bir de doğrudan bana soru yöneltmeseler de Sayın Şenatalar'ın açıklamasıyla ilgili küçük bir şey söyleyeceğim izninizle. Konuşmamın başında bir açıklama yapacaktım, onu yapmadım, unuttum. Bu çalışmaya ve konuma bir sınırlama getirecektim. Buradaki amacım KİT'lerin bir resmim çekmekti, bu tabloyu vermekti, yani KİT'lere yönelik finansman rakamlarını sunmaktı. Hep o kanıda oldum ki, biz bir yanlış yapıyoruz, gerçekleri tespit etmek yerine, çok sofistike birtakım sözcüklerle başka şeyleri tercih ediyoruz gibi bir izlenim uyanıyor bende. Şimdi varolan bir tablo var. Bu tablonun bu şekle gelmesinin temelinde yatan birtakım nedenler var tabii. Şimdi bunların başında, bunu hiç söylemedim, siyasi neden, defalarca söylenen siyasi neden. Yani, KİT'lere yönelik her dönem hükü-metlerinin gerçekleştirmiş olduğu siyasi baskı, bunun gerçekleştirmiş olduğu teknolojik gerilik, aşırı istihdam, yeteneksiz idareci vs. vs., yani bütün o ders kitaplarında defalarca, yüzlerce defa söylediğimiz şeyler. Bunun temelinde yatan şey budur. Bir kurumu siyasi baskıya açık hale getirdiğiniz zaman, iflas müessesesinden arındırdığınız zaman, ister istemez bu kurumda sağlıklı birtakım sonuçlar üretebilmenize olanak yok.

Sayın Oyan, bütçe transferlerinden iç borçlanmaya ağırlık var dedi. Benim tablolarımda bu yöndeki bir değişikliği sadece 1989 ve 1990 yıllarında görüyorum. O yıllardaki bütçe açığı rakamlarının özellikle düşük tutulması amacıyla, ticari bankalardan borçlanıldı. İç borçlanmanın ticari banka borçlanması olarak ayınım, çünkü Merkez Bankası, Eximbank vs. ayn. Bütçe açıklarının özellikle düşük tutulması amacıyla o iki yılda ticari bankalardan iç borçlanmaya ağırlık verildi. Fakat bunların getirmiş olduğu ağır faiz yükü nedeniyle ondan sonraki yılda yeniden bütçe transferlerine dönüldü. O bakımdan, arada çok önemli bir fark göremiyorum. Sayın Önder verimlilik araştırması dedi. Sayın Önder lütfen beni bağışlasın. Biraz önce sunduğum tablolarda gösterdiğim gibi, kaynaklan, ödemeler dengesi bu şekilde bozulan, toplam hasılat- toplam gider dengesi bu şekilde bozulan bir KİT'de artık hangi verimlilikten söz edebiliriz? Zararlann 19 kat artışından bahsederken, hâlâ verimlilikten söz edilebileceğine doğrusu ben pek inanmak istemiyorum. Son olarak da, Sayın Şenatalar çok önemli bir gerçeği ifade etti. Kamu kesimi borçlanma gereği derken, payda kamu kesimi açıklan var, bunda mutabıkız, bunda hemfikiriz, ama payda ne olacak dedi. Ben o konuda emin değilim. Acaba payda da mutabık mıyız? Ben hâlâ 1994 yılına ilişkin gerçek bir kamu kesimi

finansman açığı tahmini yapılamadığını düşünüyorum. Biraz önce size arz etmeye çalıştım. Sadece KİT'lerden kaynaklanabilecek 200 trilyonluk bir açıktan bahsediyoruz. 1994 yılı için öngörülen genel bütçe açığı 192 trilyon. Bu 192 trilyonluk bütçe açığının gelişimini incelediğimizde, 1994 yılında birden bire patlayan iç borçlanma faizlerindeki gelişimi incelediğinizde, deflatör rakamını incelediğinizde, bu sene enflasyonda %125-130'lan, belki %150'leri yakalayacağız. Güneydoğu'daki sıcak savaşı izlediğinizde, 1994 genel bütçe açığının en iyimser tahminlerle 500 trilyonun altında gerçekleşebileceğini söyleyebilir misiniz? Bakın, sadece KİT ve genel bütçeden 700 trilyon geliyor. Buna sosyal güvenlik sistemini katmadım, iç ve dış borç ana para ödemelerini katmadım. Bunların hepsi finansman gereği doğuruyor. Böylece bir katrilyon rakamını geçiyoruz. Ve artık bu rakama ulaştıktan sonra siz bunun altına hangi paydayı yazarsanız yazın. İster yeni seriyi, ister eski seriyi yazın. Soruyu anlıyorum, onunla ilgili olarak söylemiyorum doğrudan doğruya. Yani eski seriyi alırsanız, tabii eski seriye göre 1994 için beklenen 2.1 katrilyonluk milli gelir rakamı da 1994 yılında değişecektir bu enflasyon oranıyla, en iyimser hesaplarla %40'lık bir finansman. Dün izah etmeye, daha doğrusu belirtmeye çalıştığım ilave finansman gereğiyle bunu kastediyorum. Kamu kesimi 1994 yılında bir katrilyona yakın ilave bir para bulmak zorundadır. Bu sadece Türk Lirası cinsinden ilave finansman gereğidir. Ek olarak bir de dış yükümlülüklerimiz nedeniyle dış ödemeler dengesindeki dış ticaret açığından kaynaklanan nedenlerle, artı dış borç faiz ödemeleri, ana para ödemeleri nedeniyle ilave edilecek kaynakla beraber, 1994 yılı çok önemli bir finansman sıkıntısının, -hani felaket tellallığı ya da şehamet tellallığı yapmak istemiyorum ama- çok önemli bir ekonomik krizin yaşanacağı ve henüz daha hiçbir şeyi görmediğimiz bir yıl olmuştur. O bakımdan, ben kamu kesimi finansman açıklarının konuşulduğu bu toplantıda bu rakamların açık açık konuşulması gerektiğini düşündüm. Ama biz hâlâ açığın %16 mı %20 mi olacağını tartışıyoruz. 1994 yılının gerçekleşmesinin bu rakamların çok çok üzerinde olacağını tahmin ediyorum. Çok teşekkür ederim.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederim. Buyurun.

Haldun Darıca

Eski ve yeni seri konusunda Sayın Veysi Seviğ Hocamız açıklamalarda bulundu, ben kendilerine teşekkür ederim. Benim ilave edeceğim sadece şu:

Bilindiği üzere, eski seri DPT'nca, yeni seri ise DİE'nce üretilen ve kullanılan rakamlardır. Biz Maliye olarak şimdiye kadar eski seriyi kullandık. Yeni seriyi ne zaman kullanacaksınız deniyor. Yeni seri konusunda DPT ve DİE arasında bir mutabakat sağlandıktan sonra -ki bu çalışmalar devam ediyor- yakın bir zamanda yeni serinin kullanılmaya başlanacağını tahmin ediyorum. Benim şahsi kanaatim de yeni serinin gerçeklere daha yakın olduğu, daha doğru olduğu şeklinde.

Bütçe açıklan konusunda, açık rakamlannın faiz hariç olarak beürttiğimiz, tablolara koyduğumuz belirtildi Sayın Oğuz Oyan Hocamız tarafından. Haklılar. Biz çalışmamızda kamu kesimiyle ilgili genel bir değerlendirme yaptık. Ama faiz hariç kamu kesimi açığı diye bir çalışmamız bunlann içerisinde yok. Orası eksik yönü. Bütçe açığını, faiz hariç açık olarak o nedenle tablolarda kullandık. O konuda elimizde daha çok sağlıklı veriler var, daha fazla rakaml var, o nedenle o yönde bir çalışmamız oldu. Tablolan o yönde düzenledik. O açıdan Hocamız'ın bizi mazur görmesini isterim.

Son olarak, verimlilik konusuna ben de kısaca temas etmek istiyorum. Gerçi bu konuda bana doğrudan bir soru yöneltilmedi ama, bütçe ödeneklerinin de verimlilik yönünde veya etkinlik yönetiminde tahsisi konulan tartışılıyor, bütün konularda olduğu gibi, buna ben de katılıyorum. Muhakkak ödeneklerin tahsisi yapılırken bir etkinlik denetimi, verimlilik denetimi yapılmasında fayda var, hatta zorunluluk var. Ancak bunu yaparken şunu belirtmek istiyorum. Bugün bütçenin yapısını incelersek, ödeneklerin büyük bir kısmının zorunlu kaynaklara tahsis edilmiş olduğunu görüyoruz. İşte personel ve faiz giderlerimiz, örneğin 1994 bütçesi içinde belirteyim, %60-65'ine karşılık geliyor. Buna diğer cari dediğimiz, örneğin askerin yiyeceği, içeceği, veya tüm kuruluşların kullanacağı elektrik, su parası vs., ek olarak yatırım harcamalarımızı ilave edersek, %20'lik bir kaynak ki bunlar son derece sınırlıdır, % 80'lere ulaşıyoruz. Bunun dışında ne kalıyor geriye? İşte vergi iadesi rakamlan var, ücretlilere vergi iadesi ödenecek. İhracatta KDV iadesi var. Emekli Sandığı'na yapılacak ödemeler var, örneğin 1994 bütçesinde 20 trilyon civannda, emekli ikramiyeleri ve diğer harcamalar için öngörülen rakamlar. Yani dolayısıyla bütçe harcamalarının çok büyük bir kısmı zorunlu harcamalar için tahsis edilmiş bulunuyor. Yani %90'lar, belki daha üzerinde bir rakam. Kısacası, bütçenin özellikle son yıllarda elastikiyetini-kaybetmiş olduğunu görüyoruz. Buradan kaynaklanıyor bu husus. Ama muhakkak etkinlik, verimlilik denetimi de

yapılması lazım. Ona da katılıyorum, sadece bütçenin yapışım belirtmek için bu bilgileri vermek gereğini duydum. Teşekkür ederim.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederiz Haldun Bey. Efendim, çok soru olması nedeniyle, bildirilerin gerçekten çekici ve ilgi çekici olduğunu gözledik. Bildiri sunan arkadaşlara teşekkür ederim. Soru soranlara ve burada bulunup dinlemek lütfunda bulunan sizlere katkılarınız için ayrıca teşekkür ederiz. 10 dakika aradan sonra ikinci oturum başlayacaktır. Teşekkür ederiz sabrınız için.

16 MAYIS 1994 PAZARTESİ

SABAH

II. OTURUM

"Sosyal Güvenlik Sistemi Açık ya da Fazlası ve Fon Dengeleri"

OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Nezihe SÖNMEZ
Dokuz Eylül Üniversitesi

Prof. Dr. Tülay ARIN
istanbul Üniversitesi

"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları:
Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası"

Doç. Dr. Kamil TÜĞEN
Dokuz Eylül Üniversitesi

"Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının
Yapısı ve Gelişimi"

Doç. Dr. İsmail AKTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi

"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Sorunları ve
Çözüm önerileri: Yorum"

16 Mayıs 1994 Pazartesi
Sabah
2. Oturum : Sosyal Güvenlik Sistemi Açık ya da Fazlası ve Fon Dengeleri
Nezihe Sönmez

Efendim, günün bu saatinde, herkesin acıktığı sırada ve sabah oturumunun bu güzel havasından sonra bir oturum yönetmenin güçlüğünü herhalde anlarsınız. Ama bununla beraber ben önce pek muhterem hanımefendi ve beyefendileri saygılarımla selamlıyorum. Şimdi bu oturumda yer alan Sayın öğretim üyelerini lütfen davet ediyorum efendim. Dünden beri kamu açıklarıyla ilgili olmak üzere fevkalade güzel bir program çizgisi içinde konuyu her yönüyle yavaş yavaş ele alarak, açıkların nedenlerini ortaya koyarak, çözüm yollarını belirterek konuyu irdeliyor ve üniversitelerden beklenen ve onlara yakışır şekilde görevimizi yapmaya çalışıyoruz. Ancak, ben burada bir noktayı açıklamadan geçemeyeceğim. Şimdi bakınız hepiniz bana hak vereceksiniz. Belki daha çok eskilerden beri ama, daha yakın tarihe gelirsek, en az 20 yıldan, 15 yıldan bu tarafa hepimiz... -Mikrofon kesildi. Belki benim sesim yeter ama, evet, tamam açıldı. Efendim, benim sesim yeter bu işlere. Çünkü ben 35 senelik hoca olduğum için, böyle 200-300 kişiye, 500 kişiye ders verdiğimizden, böyle bağırıp çağırmaya, sınıfta kalabalıklara hitap etmeye alışkınız. Bizim sesler idmanlı, jimnastikli-. Biz en az 15 yıldan bu yana, yani Türkiye'nin bu iktisadi, sosyal hatta siyasal krizleri artık su yüzüne çıkmaya başladığından bu tarafa, bütün üniversitelerde, bazen tek tek, bazen komisyonlar halinde, bazen fakülteler veya üniversiteler halinde, konuları açıklıkla ortaya koyuyoruz, gelecekte neler olacağını işaretliyoruz, ve alınacak tedbirleri söylemeye çalışıyoruz. Bunlara ek olarak, birçoğumuz hem geçmişte hem hâlâ bugün çeşitli bakanlıklarda müşaviriz ve görüşlerimizi ortaya koyuyoruz. Bunları söylüyoruz. Ama şimdi ben de dahil hepinize soruyorum, kendime de soruyorum. Gerek hükümet yöneticileri, gerekse KİT'lerde, mahalli idarelerde ve çeşitli müesseselerde yönetici durumda olanlar, her türlü sebeple, politik, sosyal, kişisel her türlü sebeple, bu önerilerimize ve gelecekte olanlara kulaklarını tıkayarak, o günkü kendi yönetim dönemleri içinde her türlü menfaatlere uygun olarak bizi dinlemezlerken, bıraktım suistimalleri, onları bir tarafa koyuyorum, ama savurganlık, yanlış karar, günlük politika ve çeşitli nedenlerle bizi dinlemezlerken, şimdi gene çözüm yolunu bulmak ve o savurganıkların, o ihmallerin, o basiretsizliklerin yükünü kamuoyuna yüklemek gibi tedbirleri almak gene mi üniver-

siteye düşüyor? Yapmayalım bunu. Tabii ki çözüm noktalan ortaya konacak, tabii ki yanlışlan tekrar söylenecek, bizden beklenenler bunlardır. Ama, artık kamuoyunu, vatandaşı -ben de bir vatandaşım-, kendimizi de yeni savurganlıklara, yeni ihmallere, yeni basiretsizliklere heveslendirecek veya yol açacak şekilde bazı yüklerin altına sokmayalım. Yapacağımız bütün tavsiyeler, yapacağımız öneriler, bizleri bu şekilde, vatandaşı bu şekilde yük altına koyacak şekilde değil, ama kökten tedbirleri getirecek şekilde olmalıdır diye düşünüyorum. Haksız mıyım?

İşte bu çok başanlı sempozyumda, yine biz üniversiteye düşen görevi yerine getirmek için konulanınıza devam ediyoruz, ve son derece önemli olan sosyal güvenlik sistemine geldik. Sosyal güvenlik sistemi de bugün Türkiye için başlı başına bir olay. İşte bunun içindir ki, sosyal güvenlik sistemi açık ya da fazlası ve fon dengeleri konusunda söylenebilecek olanlan, şimdi çok değerli bilim adamlan en kısa şekilde ortaya koyacaklardır. Tabii saatimiz ilerlemiştir, Saat 13.00; çok kısa sürede bu işi yapmaya çalışacağız. Şimdi ben arkadaşlanmdan rica ediyorum, tebliği olanlar, zaten siz tebliğleri göreceğiniz için, sadece can alıcı noktalannı, ana noktalannı vurgulayarak 15 dakika içinde özetlesinler. Yorum yapacak arkadaşım için yine 15 dakika diyelim de, belki ona bir 5 dakika daha tanıyabiliriz ki yorumunu güzel yapsın. Sözü önce Sayın Ann'a veriyorum ve başlatıyorum. Buyurunuz efendim.

Eser Karakaş

Efendim, çok sevgili arkadaşım Tülay Arın kayınvalidesinin bir rahatsızlığı nedeniyle sempozyuma katılamadı. Onun tebliğim sunma görevini ben üstlendim.

Nezihe Sönmez

Şimdi bakın ne güzel oluyor değil mi? Ben Ann diyorum, onun yerine arkadaşım konuşuyor. Gene de ben Ann diyeyim de siz onun yerine konuşun. Teşekkür ederim.

Eser Karakaş

Tabii Tülay'ın "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlannın Açıklan: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası" başlıklı tebliğini sunulmasını benden rica etmesini Tülay'ın bir muzipliği olarak ele alıyorum. Bunu sunarken bende belirli şizofrenik belirtiler olabilir, çünkü ikimizin görüşleri hep birbirinden çok farklı olmuştur. Şimdi isterseniz çok kısa olarak, sonuç olarak benim yazmadığım bir tebliği size sunmaya çalışacağım. Ne kadar becerebilirsem..

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK FONLARININ AÇIKLARI: LİBERAL SOSYAL GÜVENLİK REJİMİNİN ÇELİŞKİLERİ VE İFLASI

Prof. Dr. Tülay ARIN
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

SUNUŞ

Bu incelemede, Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin esas olarak **liberal sosyal refah rejimi** felsefesine yakın bir anlayışla kurulduğu, fakat bu rejimin gerektirdiği önkoşullara sahip olmadığı; bu eksikliklerine ek olarak, hiçbir gereği yerine getirilmeden sınırlı da olmasa sosyal-demokratik rejimin bazı öğelerinin uygulamaya çalışıldığı; bütünlükten ve tutarlılıktan yoksun bir rejim olduğu; sosyal güvenlik fonlannın açıklarının da esas olarak bu yapısal sorundan kaynaklandığı; bunun dışında kalan sorunlann ise açıkları büyütme yönünde işlediği görüşü tartışmaya çalışılacaktır.

Çalışmada önce farklı sosyal refah rejimleri çerçeveleri içinde gelişmiş sosyal güvenlik rejimlerinin özellikleri kısaca açıklanmakta, daha sonra liberal rejim ve liberal rejimin Türkiye'de aldığı biçimin ana özellikleri ve çelişkileri araştırılmaktadır. Sosyal güvenlik fonlarının açıkları da bu çelişkiler bağlamında incelenmektedir. İnceleme kısa bir sonuç bölümüyle bitirilmektedir.

I- SOSYAL GÜVENLİK REJİMLERİ

Bütün dünyada, bireyleri gelir kaybından ve yetersiz gelirden korumaya yönelik olan ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmalarını içeren refah sistemleri, devlet, aile, gönüllü örgütlenmeler ve piyasa öğelerinin bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Bu dört öğenin farklı bileşimler içinde kurulması ve biçimlenmesi sonucunda farklı felsefelere sahip sosyal refah ve sosyal güvenlik rejimleri ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede, yazında üç tür refah sistemi rejimi ve bunlarla bütünleşmiş üç tür sosyal güvenlik sisteminin varolduğu ortaya konulmaktadır[1]. Bu rejimler şu şekilde sınıflandırılmaktadır:

(1) Muhafazakâr korporatist refah rejiminde piyasa ve gönüllü örgütlenmeler yerine devlet ve aileye ağırlık verilir, geleneksel ailenin çözemediği sorunlarda develet müdahele eder; fakat devlet müdahalesi mevcut toplumsal eşitsizlikleri azaltmaya veya belli bir düzeyde eşitlik sağlamaya yönelik değildir, tersine, mevcut sınıf ve statü farklarını korumayı ve farklılıkları koruyarak istikran sağlamayı amaçlayan otoriter bir sosyal politika uygulaması hakimdir.

(2) Liberal refah rejiminde piyasa mantığına dayanan sosyal güvenlik ve yoksunluğun kanıtlanması temelinde devlet tarafından sağlanan sosyal yardımlar öğeleri hakimdir; sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yararlar ilke olarak belli bir asgariyi aşmaz. Bu asgari düzeyin üzerine çıkmak için bireylerin özel örgütlenme sistemlerine gönüllü katılımı öngörülmekte, hatta bunlar devlet desteğine konu olmaktadır. Sosyal yardımlar da en çok ihtiyacı olana kanıtlandığı durumda asgari ölçüde sağlanmaktadır. Böylece, minimal düzeyde eşitlik, gelir olanaklanna göre eşitsizlik bu rejimin temel ilkesidir.

(3) Sosyal-demokratik rejimin dayandığı temel ilke evrensellik, eşitlik ve toplumun orta sınıfları için de yeterli olacak yüksek düzeyde sosyal koruma ve gelir desteği sağlanmasıdır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmalan piyasa mantığına dayanmak yerine kamusal mantığa dayanır. Özel sigortanın varlığına rağmen, sosyal koruma esas olarak devlet harcamalan yoluyla sağlanır. Ailenin pekçok işlevi kamusallaştınlmıştır.

II- LİBERAL SOSYAL GÜVENLİK REJİMİ VE TÜRKİYE'DEKİ SİSTEM

A- Liberal Sosyal Güvenlik Rejimi

Liberal sosyal güvenlik sisteminin esas olarak İngiltere'de 1930'larda ve 1940'larda formüle edilen ve 1945'den sonra büyük etkililik kazanan Keynes-

[1] Gosta Esping-Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism,** Polity Press, Cambridge, 1990, s. 26-32: Allan Cochrane, "Comparative Approaches and Social Policy", A. Cochrane and J. Clarke (ed.), **Comparing Welfare States : Britain in International Context,** The Open University, Sage Publications, London 1993, s. 1-17.

Beveridge "liberal kollektivizm" felsefesini temel andığı söylenebilir[2]. Geliştirildiği biçimiyle, liberal sosyal güvenlik sistemlerinin asgari gerekleri ve koşullan şöyle özetlenebilir:

(1) Sosyal güvenliğin bütün nüfusu kapsaması, ücretlileri ve kendi işinde çalışanları ve bunlara bağımlı nüfusu da çerçevesine alması;
(2) Sosyal güvenlik sistemine katılımın zorunlu olması;
(3) Gelir kaybına yol açan bütün temel riskleri kapsaması;
(4) Sosyal güvenlik sisteminin katılanlann ödediği primlerle finanse edilmesi; katkılann ve prim ödemesinin yararlanmanın otomatik olmasını sağlaması;
(5) Sosyal güvenliğin sınırlı bir asgari bir geçim düzeyi sağlaması;
(6) Katkıların, yani prim ödemelerinin tek oranlı olması.

Bütün bu ilkeler birbiriyle tutarlıdır ve belli bir sistem felsefesinin ayrılmaz parçasıdır. Liberal sosyal güvenlik sistemi sosyal sigorta aracılığıyla bir asgari geçim düzeyi sağlamayı garanti eder, gönüllü sigorta yoluyla bireyciliğin koşullannı da yaratma felsefesini temel almaktadır. Zorunlu ve herkesi kapsayan tek oranlı primli bir sistemin amacı, herkese asgari bir varolma standardında yarar sağlamak ve daha fazlasını hiçbir şekilde ödememektir. Ödemelerin otomatik olması, bireyin böyle bir ödemeye layık olup olmadığını saptamak üzere koşulların oluşup oluşmadığını arama gereğini de ortadan kaldırmakta, böylece sosyal yardım için idari kararlara gerek kalmamaktadır. Devlet bu otomatik asgari düzeyin üzerinde yarar sağlayacak bir sosyal güvenlik sistemi örgütlememelidir. Uygulanması gereken sistem, bu asgari düzeyin üzerinde yarar sağlamak isteyenlerin kendisinin tasarruf etmesini ve/veya gönüllü sigorta yaptınnasını teşvik eden ve olanaklı kılan bir sistem olmalıdır. Aksi takdirde, bu asgari düzeyden fazla yarar ancak daha çok prim katkısı ve daha çok vergi alınmasını gerektirecektir. İlke, zorunlu sigortanın gönüllü sigorta ile desteklenmesidir.

Bu ilkenin tamamlayıcısı tek oranlı bir sigorta primi ilkesidir. Tek oranlı prim sistemi sigorta yararlannın kapsamının ve düzeyinin büyük ölçüde sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Düz oranlı sistem regressiftir ve düz oranın arttınlarak yararların kapsamının genişletilmesi ve düzeyinin yükseltilmesi bakımından ciddi sınırlar vardır. Devletin bu fonlara katkısının olmayacağı kabul edildiğine göre, düz oranın varlığı yarar düzeylerinin asgari sınırlarda kalmasının önemli

- T. Cutler. K. Williams and J. Williams, **Keynes, Beveridge and Bevond,** Routledge & Kegan Paul. London, 1986, s. 1-36.

bir garantisi olacaktır. Gelire göre kademelendirilmiş sigorta primleri ve sigorta yararlan böyle bir zorunlu sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmalı ve gönüllü sigorta sistemleri içinde mümkün olmalıdır. Zorunlu sigorta sistemi çalışanlann ve işverenlerin katkılanyla ödenen ve temel olarak yaşlılık, hastalık işsizlik nedeniyle ortaya çıkan gelir kayıplanna karşı sigorta sağlayan bir sistem olacaktır.

Yukanda açıklanmaya çalışılan liberal sosyal güvenlik sistemi aslında daha genel bir iktisadi ortamın parçası olacağı varsayımı altında geliştirilmiştir[3]. Sistemin kilit önemde üç varsayımı vardır:

(1) Esas gelir kaynağının ücretli iş olması ve bireylerin kendilerini yol açmadığı gelir kayıplannın onlan çalışmaktan caydırmayacak veya başka güvence kaynaklan aramasını engellemeyecek düzeyde telafi edilmesi varsayımı, prim ödemelerinin çalışanlar ve işverenler arasında paylaşılmasını ve ödenebilir düzeylerde kalmasını sağlayacaktır.

(2) Tam istihdamı sağlama görevi devletin siyasal yükümlülüğünde olacaktır. Böylece bir yandan düzenli prim ödeyenlerin sayısı yüksek kalacak, bir yandan da sigorta ödemelerine talep sınırlanacaktır.

(3) Tam istihdamın erkek istihdamı için sözkonusu olması, eş ve çocuklann bağımlı konumunda bulunması ve çalışan erkekler dolayımıyla sigorta kapsamında olmalan varsayımı, çalışanların ana ve babalannı bağımlılan statüsünden çıkarmakta, bağımlı sayısı bu sayede azalmaktadır.

Bu tür bir sosyal güvenlik sisteminin uygulandığı ülkelerin hepsinde, sosyal refahın kapsamı ve düzeyi ile ilgili varsayımlar gerçekleştirilemediği ölçüde, sosyal güvenlik fonları sosyal hizmetleri finanse etmekte yetersiz kalmıştır. Sosyal refah hizmetlerinin sağladığı gelir desteği arttıkça, bir prim karşılığı olmadan devlet bütçesinden sağlanan sosyal yardımlar sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yararlardan çok daha hızlı büyümeye başlamıştır. Sosyal sigorta katkılan yanında, ulusal ve yerel devlet gelirleri ve devlet borçlanması harcamalannın finansmanında geniş ölçüde kullanılmaya başlanmıştır. Yani kısacası, gelir desteği büyük kısmıyla sosyal güvenlik fonlannın dışında, merkezi ve yerel devlet bütçeleri tarafından yüklenilmiştir.

J. Clark and M. Langan, "The British Welfare State : Foundation and Modernization", A. Cochrane and J. Clarke (ed.), Comparing Welfare States : Britain in International Context, The Open University, Sage Publications, London 1993, s. 19-48, s. 26-27.

B- Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Rejimi

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi eksik kapsamına rağmen, özünde liberal sosyal güvenlik rejiminin felsefesine uygun olarak kurulmuş ve işletilmiştir. Sistemin aşağıda belirtilen özellikleri bu durumu göstermektedir.

İ. Türkiye'de dolaysız sosyal koruma ve gelir desteği hemen tümüyle sosyal güvenlik sistemi tarafından sağlanmaktadır. Sosyal hizmetlerin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1983'de binde 5, 1992'de binde 8'dir. Bu oranlar GSMH'nın bu yıllarda binde l'i ve binde 2'sine tekabül etmektedir[4]. Sağlık harcamalarını da sosyal hizmetler harcamalarına kattığımızda, harcamaların bütçe içindeki payı % 3.2 ve % 5.5'e, GSMH içindeki payı da % 0.7 ve % 1.5'a çıkmaktadır. Bu rakamlara sosyal güvenlik fonlanna bütçeden yapılan transferler de dahildir. Bu oranlar dünya ortalamalarının çok altındadır ve Türkiye dünyanın en zayıf sosyal refah devletlerinden biridir[5].

Sosyal harcamalann düşüklüğüne karşılık, çok büyük kısmıyla prim gelirlerinden oluşan sosyal güvenlik kurumlannın (SGK) gelirlerini vergi gelirleriyle karşılaştırdığımızda, birincinin nisbi öneminin yıllar içinde nasıl arttığım görebiliriz. Tablo (l)'deki verilere göre, SGK gelirleri 1986'da vergi gelirlerini yedide birinden, 1993'de dörtte birine çıkmıştır.

Tablo 1 : Toplam Vergi Yüküne Göre Sosyal Güvenlik Kurumları (SGK) Gelirlerinin Önemi (Cari fiyatlar, milyar TL)

Yıllar	Vergi Geliri	SGK Geliri	SGK/Vergi-%
1985	4.654	747	16.05
1986	8.056	1.080	13.41
1987	12.042	2.022	16.79
1988	19.662	3.255	16.55
1989	35.049	7.257	20.71
1990	63.441	15.544	24.50
1991 (1)	106.653	26.123	24.49
1992(1)	194.209	51.654	26.60
1993 (2)	331.981	85.252	25.68

KAYNAK : Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992). Mayıs 1993, s. 39.
(1) Gerçekleşme tahmini (2) Program

E. Öner, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi (1924-1993)", Türkiye'de Bütçe Harcamaları IX. Türkiye Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ. Silifke, 6-8 Mayıs 1993. Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Tablo 15/1, 15/2, s. 274, 275.

Bkz. 1. Ann. "Refah Devleti : Bir Analiz Çerçevesi", Türkiye'de Bütçe Harcamaları- IX. Türkiye Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ. Silifke, 6-8 Mayıs 1993. Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını. Ek Tablo, s. 70-72.

2. Sosyal Güvenlik sisteminin kapsadığı nüfus hızla genişlemektedir. Mevcut en son verilere göre, 1992 yılında sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun toplam nüfusa oram % 75.5'e ulaşmıştır (Bkz. Tablo 2). Bu genişleme elbette bütün nüfusu kapsamaya yetmemektedir. Fakat genişleme bu kadarıyla bile kendi mantığı içinde "aşın" olmaktadır, çünkü tam istihdamın varlığım ve her çalışanın ve iş sahibinin zorunlu sigortaya dahil olacağım varsayan bu sigorta rejiminin en önemli varsayımı Türkiye'de geçerli değildir. Ek olarak, demografik nedenlerden dolayı kendisi sigortalı olamayacak bağımlıların sayısı prim ödeyen aktif sigortalıların sayısına kıyasla sistemin kaldıramayacağı kadar yüksektir.

Tablo 2 : Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus (Milyon)

NÜFUS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Genel Toplam	29.8	32.8	34.6	37.2	39.7	41.2	42.6	44.5
Zorunlu aktif sigortalılar	5.7	6.1	6.3	6.6	6.8	7.1	7.3	7.5
İsteğe bağlı aktif sigortalılar				0.20	0.40	0.40	0.40	0.46
Tarımdaki aktif sigortalılar	0.3	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9
Aylık alanlar*	2.1	2.3	2.4	2.7	2.9	3.1	3.3	3.6
Bağımlılar	21.8	24.1	25.3	27.1	28.9	29.8	30.8	32.1
Sigortalı nüfus oranı-%	58.9	63.4	65.3	68.8	71.9	73.0	73.8	75.5
Aktif sigortalı nüfus oranı %	11.8	12.6	12.9	16.5	14.5	14.7	14.7	15.0
Aktif sig/sivil işgücü oranı %	32.1	34.3	34.8	33.4	40.1	41.0	43.0	43.5
Aktif sigor./Aylık alan-kişi	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.7	2.6	2.5
Bağımlılık katsayısı-kişi	5.0	5.0	5.0	4.2	5.0	5.0	5.0	3.7

Emekli, malûl, dul, yetim.

KAYNAK : Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992), Mayıs 1993, s. 90; DPT, 1994 Yılı Programı, Resmi Gazete, 30 Ekim 1993, Sayı 21743 Mükerrer, s. 179; Petrol-Iş, '92 Petrol-İş, Aralık 1993, s. 154.

Sigortadan yararlanan nüfus sözkonusu dönemde 14.7 milyon kişi artarken, aktif sigortalı sayısı sadece 2.9 milyon kişi artmıştır. Türkiye'nin en çarpıcı demografik özelliklerinden birisi sivil işgücünün toplam nüfusa oranının düşüklüğüdür. Örneğin 1992'de bu oran sadece % 3.4'dür. Buna ek olarak, sivil işgücü içinde aktif sigortalı olanların oranı da düşüktür. Ayrıca işsizlik oranı yüksektir. Bu durum aktif sigortalıların nüfusa oranının düşük olmasına neden olmaktadır. Tablo (2)'den görülebileceği gibi, yıllar içinde artış eğilimi göstermesine rağmen, sivil işgücünün ancak % 43.5'u aktif sigortalıdır. Nüfusun büyük kısmını kapsaması hedeflenen sigorta sistemi de nüfusun sadece % 15'ini oluşturan aktif sigortalılarca desteklenmek zorundadır. •

Buna karşılık, sistem içinde desteklenmesi gerekenlerin sayısı daha hızlı artmaktadır. Yıllar içinde aktif sigortalılar sayısı ile aylık alanların sayısı arasındaki oranda bir düşme olmuştur. Her aktif sigortalı sadece 2.9 ile 2.5 kişi arasında değişen sayıda aylıklıyı desteklemektedir, yani her aylık alana karşılık sadece 2.9-2.5 aktif sigortalı bulunmaktadır.

Bundan daha da ciddi bir sorun, Türkiye'nin bağımlı nüfus oranının çok yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Toplam sigortalı nüfus oranının ülke koşullarına göre çok yüksek çıkmasının en önemli nedeni, her aktif sigortalının ortalama olarak bağımlı 5 kişiyi beraberinde getiriyor olmasıdır. 1992'deki düşmenin sürekli olup olmadığı belli değildir. Kısacası, bir tek aktif sigortalı prim ödemeyip hizmetlerden yararlanan yaklaşık beş kişinin de masraflannı karşılamak durumundadır. Bu yapısal bir sorundur ve bağımlılan sigorta kapsamından dışlamak gibi bir politika izlenmesi mümkün olmayacağına göre, verili olarak kabul edilmesi gereken bir olgudur. Yüksek bağımlılık katsayısının en önemli sonucu, çalışırken veya emekli olduktan sonra ölenlerin dul ve yetimlerine ödenen aylıklan alanların sayısındaki yükselkliktir. Sadece son iki yılın verileri bu durumu göstermeye yeterlidir (Bkz. Tablo 3).

Dul ve yetim aylığı ödemeleri emekli aylığı ödemelerinin dörtte biri ile üçte biri arasında değişmektedir. Bu oran özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'nu ilgilendirenler için bir yılda % 25 büyümüştür.

Aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı ve bağımlı sayısındaki artışın bir nedeni, 20 Şubat 1992 tarihli ve 3774 sayılı kanunla yaş sınınna bakılmaksı-

Tablo 3 : Emekli Aylığı ve Dul ve Yetim Aylığı Ödemeleri (Milyon TL)

	1991	1992
Emekli Sandığı		
Emekli Aylığı	5.471	10.245
Dul ve yetim aylığı	1.849	3.224
Oran	% 33.8	% 31.5
Sosyal Sigortalar Kurumu		
Emekli aylığı	1.001	2.495
Dul ve yetim aylığı	258	811
Oran	% 25.8	% 32.1
Bağ-Kur		
Emekli aylığı	975	2.380
Dul ve yetim aylığı	254	654
Oran	%26.1	% 27.5

KAYNAK : DİE, **Türkiye İstatistik Yıllığı 1993,** s. 210,214; **Bağ**-Kur, **İstatistik Yıllığı 1992,** s. 161.

zın kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılım tamamladıktan sonra istekleri halinde emekli olmalan olanağının getirilmesidir. Aslında bu yasanın çıkarılmasının temel amacı devlet kesiminde çalışanların sayısının azaltılması, özelleştirmelerin yaratacağı işsizlik sorununun bu yolla hafifletilmesi idi. Fakat, sistem içinde örneğin işsizlik sigortası ve/veya geliri düşenlere gelir desteği sağlamaya yönelik sosyal yardım programlan olmadığı için, bunun yükü de sosyal güvenlik fonlanna yüklenmiştir.

3. Sosyal güvenlik primlerinin ve kesintilerinin oranları "aşırı" yüksektir. Böyle bir sorun liberal sosyal güvenlik sistemi için en büyük tehdittir. Primlerin "aşın" yüksek olmasının sosyal güvenlik rejiminin genel felsefesi açısından üç anlamı vardır. Birincisi, prim oranlannın çalışanlan ve iş sahiplerini sigortasız olmaya ve/veya primleri ödememeye teşvik edecek kadar caydıncı olması; ikincisi, yüksek katkı paylanna rağmen sigortanın sağladığı yararlann kapsamının ve düzeyinin sosyal korumaya uygun bir asgarinin de gerisine düşecek kadar sınırlı kalması; üçüncüsü, düşük kapsamlı ve düzeyli yararlara rağmen primlerin daha çok arttınlamamasından dolayı sosyal güvenlik fonlannın açık vermesidir. Bütün bu öğeler bir araya geldiğinde liberal sosyal güvenlik sisteminin kendini yeniden üretemez duruma gelmesi ve açık vermesi kaçınılmazdır. Türkiye'deki sistemde yukanda belirtilen sorunlann somut göstergeleri oldukça çarpıcı biçimde ortaya çıkmaktadır.

a) Prim Oranları

Sosyal güvenlik kurumlanna ödenmesi gereken prim oranlannın sistemin felsefesine uyup uymadığını görebilmek amacıyla daha uzun bir dönem için Tablo (4)'de sunulmuştur. Görüldüğü gibi, dönem sonu itibariyle ücret ve maaşlar üzerinde çalışan ve işverenden alınan toplam kesinti olarak % 32, % 35 ve % 40 civannda yükler bulunmaktadır.

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi esas olarak liberal rejimin özelliğine uygun şekilde tek oranlı prim keseneğine dayanmaktadır. Oranlar sadece çalışanlar ve işverenler için farklılaştınlmıştır. SSK'mn işverenler için getirdiği farklılaştınlmış oranlar ise hemen tümüyle meslek hastalığı ve sakatlık sigortası primlerinin farklılaştınlmasından kaynaklanmaktadır[6]. Elbette her güvenlik kuruluşu için farklı gelir dilimleri, dolayısıyla gelir basamaklan bulunmaktadır.

Bkz. DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, **Kasım 1992, s. 225.**

Tablo 4 : Prim Keseneği Oranlan-%

	Emekli Sandığı		Sosyal Sigortalar		Bae-Kur
Yıllar	Memur	Kurum	İşgi	Kurum	
1970	8	14	9	12-17	
1971	8	14	9	12-17	
1972	8	14	9	12-17	
1973	8	14	10	13-18	
1974	8	14	10	13-18	
1975	8	14	12	16-21	
1976	8	14	12	16-21	
1977	8	14	12	16-21	
1978	8	14	12	16-21	
1979	8	14	12	16-21	
1980	8	14	12	16-21	
1981	10	18	14	19.5-25	
1982	10	18	14	19.5-25	
1983	10	18	14	19.5-25	
1984	10	18	14	19.5-25	
1985	10	18	14	19.5-25	
1986	10	18	14	19.5-25	
1987	11	19	14	19.5-25	
1988	11	19	14	19.5-25	
1989	12	20	14	19.5-27	
1990	13	20	14	19.5-27	
1991	14	20	14	19.5-27	
1992	15	20	14	19.5-27	
1993	15	20	14	19.5-27	

KAYNAK : T C. Maliye Bakanlığı, **1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi,** Ekim 1993, s. 76-78.

Tablo (4)'den izlenebileceği gibi, tek oranlı prim oranlan daha başlangıçta çok yüksektir ve 1970 yılından 1980'lerin ikinci yarısına kadar prim oranlannda önemli değişiklikler olmamıştır. Halbuki bu dönemde sigortanın kapsadığı nüfus 1970'de % 26.9'dan 1985'de % 58.8'e çıkmış, yani % 219 artmıştır. Sistemin görece yeni olması ve prim oranlannın toplam % 28 gibi çok yüksek bir oranda olması sistemin kendi içinde yönetimini mümkün kılmıştır. Prim oranlan T.C. Emekli Sandığı için 1980, 1987, 1989, 1990, 1991 ve 1992'de, SSK için 1973, 1975, 1981 ve 1989 yıllannda arttınlmıştır. Oran artışlan çeşitli gruplar için bütün bu dönem sonunda % 43 ile % 87.5 arasında değişmiştir ve sigortalı nüfusun artış hızının çok gerisinde kalmıştır. Fakat buna karşılık üst sının toplam % 32,35,41 gibi çok yüksek düzeylere çıkmış olması oranlann daha hızlı artmasını

engellemektedir. Burada belirtilmelidir ki, Türkiye'de toplam ortalama kamu gelirleri yükü 1993'de GSMH'nın % 27.2'sidir[7] ve prim oranlarından çok daha düşüktür. Hemen hatırlatalım, bu oranlar sosyal güvenliğin temel öğelerinden biri olan işsizlik sigortasının mevcut olmamasına rağmen bu denli yüksektir.

Primlerin daha hızlı arttınlamamasına karşılık, 1988'den itibaren "sosyal amaçlı fon kesintileri" adı altında, altı sosyal fon (savunma sanayiini destekleme, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik, konut edindirme yardımı, çıraklık ve meslek eğitimi, sosyal tesisler yapma yükümlülüğü fonları) için çalışanlardan ve işverenlerden gene düz oranlı olan, fakat çalışan ve işveren için farklılaştınlmış kesintiler yapılmaktadır. Yapılan bir araştırmaya göre, işçi başına fon yükü 1987'ye göre 1992'de 58 kat artmıştır. Ayrıca, brüt giydirilmiş ücretten yapılan işveren kesintileri 1985'de ortalama % 31 iken, prim ve fon kesintilerinin artması sonucunda 1992 'de ortalama % 38'e çıkmıştır. Bu oran OECD ülkelerinde 1990'da ortalama brüt ücretin % 15'i iken Türkiye'de % 31'dir[8]. Bu kesintiler işçi, işveren ve bürokrasi kesimleri tarafından yaygın olarak istihdam vergisi olarak nitelendirilmektedir ve istihdamı caydırdığı düşünülmektedir. Bu kesintiler, sosyal güvenlik, sosyal yardım, prim, kesinti, vergi gibi kategorilerin sistem içinde nasıl temel anlamlarını yitirdikleri ve temel amaçları ile ilgili ilkelerden nasıl saptıkları konusunda önemli göstergeler olmaktadır.

Yüklerin aşırı olduğunun önemli bir göstergesi zorunlu sigorta primlerinin tahsilatında karşılaşılan büyük güçlüklerdir. Bu sorun özel kesimde olduğu kadar, KİT'ler ve belediyeler gibi kamu kuruluşları bakımından da ortaya çıkmaktadır. Toplam prim alacaklarının büyüklüğü konusunda belirli bir istatistik yoktur. Örneğin SSK'nın 1993'de 12 trilyon TL., Bağ-Kur'un 4.5 TL alacağı vardır[9]. Sadece bu miktar. 1993 için bütün sosyal güvenlik fonları için gerçekleştiği tahmin edilen 16 trilyon TL.lık açığın tamamından fazladır.

Primlerin tahsil edilememesinin en önemli nedenlerinden birisi, prim oranlarının yüksekliğidir. Fakat işverenler çalışanlardan kaynakta kestikleri primleri de ödememektedirler. Bu davranış çıkarılan birtakım yasalarla da özendirilmiştir ve böyle bir politika uygulaması ilerisi için de beklenti yaratarak prim

[7] **1994 Yılı Programı, Resmi Gazete,** 30 Ekim 1993, Sayı 21743 Mükerrer, **s.** 63.

[8] TİSK, "1992 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti", **İşveren Dergisi,** Cilt 32, Sayı 1, Ekim 1993, s. 8-12.

[9] İşveren **Dergisi,** Cilt 32, Sayı 1, Ekim 1993, **s.** 14.

ödemelerinin yapılmaması ve beklenmesi tavnm beslemektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler dışında kalan işverenler ile topluluk sigortası ve isteğe bağlı sigortaya devam edenlerden, 31 Aralık 1991 itibariyle prim, gecikme zammı ve faiz borcu bulunanların, prim borçlarını belli dönemlerde ödemeleri halinde gecikme zammı ve faiz borçlarının terkin edilmesini, yani silinmesini öngören 5 Mart 1992 tarihli ve 3786 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Aym şekilde, 31 Aralık 1991 tarihi itibariyle Bağ-Kur'a prim borcu ile gecikme zammı ve faiz borcu bulunanlann prim borçlannı belli dönemlerde ödemeleri halinde gecikme zammı ve faiz borçlarının kısmen veya tamamen affını öngören 6 Mart 1992 tarihli ve 3780 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir[10].

b) Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Sağladığı Yararların Kapsamı ve Düzeyi ödenen primlere göre "aşırı" düşüktür. Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi esas olarak, maluliyet, hastalık ve yaşlılığa ve bağımlılığa karşı koruma sağlamaktadır. Sistemin temel eksikliği işsizliği karşı bir koruma sağlamamasıdır. Bu bakımdan sosyal güvenliğin önemli bir ilkesini çiğnemektedir. Aynca Bağ-Kur'un sağlık sigortası kapsamı ancak son birkaç yıldır tüm ülkede yaygınlaşmıştır.

Sosyal güvenliğin sağladığı yararlann çok büyük bir kısmı emeklilik aylığı ödemelerinden oluşmaktadır. Emeklilik ödemeleri Emekli Sandığı'nın sosyal sigorta giderlerinin % 90'ını, Bağ-Kur'unkinin % 97'sini, SSK'nınkinin % 83.4'ünü alıp götürmektedir[11]. Bu nedenle, emeklilik aylıklannın durumu sağlanan yararlann düzeyi bakımından en önemli göstergedir ve yakın yıllara ait ilgili veriler Tablo (5)'deki gibidir.

1991 ve 1992 yıllan, gelir ve aylıklann hesaplanmasına temel olan gösterge, üst gösterge ve basamak göstergelerinde yapılan iyileştirmelerle aylıklarda artışların gerçekleştirildiği yıllardır. Bu iyileştirmeler çok yüksek olan primler ve aktif aylıklanna göre çok düşük olan aylıklar karşısında kaçınılmazdı. Buna rağmen iyileştirmeler insanca yaşam için gerekli miktarlara göre çok düşüktür.

Nitekim, bu iyileştinnelerin yapıldığı yıllarda çalışanlarla emekli olanlar arasındaki gelir farkları çok yüksektir ve bu durum tablodan izlenebilmektedir. Emekli maaşlarının genel eğilimi enflasyon oranından daha az artmasıdır. Özellikle SSK çalışanlan emekli olduğunda ücretleri beşte bire düşmekte, memurlar

DPT. **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-19941,1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler,** Kasım 1992, s. 223.

DİE. **Türkiye İstatistik Yıllığı 1993,** s. 211, 214,215.

Tablo S : Çalışanların ve Emeklilerin Ücretleri ve Aylıkları (TL/Ay)

	1991	1992	Reel Artış (1)
1. işçi Ücreti			
- Asgari Ücret (2)	**575.250**	**1.071.000**	**%9.2**
- Kamu Kesimi (3)	**2.918.000**	**5.428.119**	**9.1**
- Özel Kesim (3)	**3.893.164**	**6.767.435**	**2.0**
2. Memur Maaşı (4)	**1.248.816**	**2.453.305**	**15.2**
3. Emekli Maaşı			
- Emekli Sandığı (5)	**1.027.272**	**1.776.000**	**1.4**
- SSK (6)	**778.812**	**1.326.887**	**-1.3**
- Bağ-Kur (7)	**222.888**	**550.771**	**44.9**
4. 2022 Sayılı Kanuna göre ödenen maaş (8)	**41.100**		**114.0**
5. Kişi Başına Milli Gelir	**905.000**	**1.517.000**	**-2.9**

KAYNAK : DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler,** Kasım 1992, s. 212; T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Başlıca Ekonomik Göstergeler,** Mayıs-Haziran 1993.

(1) 1992 yılı Kentsel Alanlar Tüketici Fiyatları Endeksinde Eylül ayı itibariyle 12 aylık ortalamalara göre değişim oranı olan % 70.5 esas alınmıştır.
(2) 16 yaşından büyükler için belirlenen asgari ücretin yıllık ortalamasıdır.
(3) Nominal ücret
(4) Net ortalama maaş
(5) 3. derece 1. kademedeki memur emeklisi maaşı
(6) 1696 göstergeden alınan aylık
(7) 6. basamak 1130 göstergeden ödenen maaş
(8) Yıllık ortalama

ise görev tazminatlarını vd. yan ödemelerini kaybettikleri için, aylık düşüşleri tabloda göründüğünden çok daha yüksek olmaktadır.

Bu aylıklar ödenen primlere göre aşın düşüktür. Liberal sosyal güvenlik sisteminin temel ilkesi elbette asgari düzeyde yararlar sağlamaktır. Asgari düzeyin hangi kıstasa göre tanımlanacağı belli olmakla birlikte, bunun fiili bir ödeme düzeyi olarak tanımlanmasında sistemin uygulanması açısından pek açıklık yoktur. Bir kıstas asgari ücret olabilir. Aslında sözkonusu aylıklar Emekli Sandığı ve SSK emeklileri için asgari ücretin üzerindedir. Bağ-Kur emeklileri ise asgari ücretin 1991'de % 39'una, 1992'de % 51'ine denk düşen aylıklar almışlardır. Benzer bir karşılaştırma kişi başına düşen milli gelir düzeyi kıstasına göre yapılabilir. Emekli Sandığı emeklileri kişi başına düşen aylık milli gelirin % 12 ve % 17'si üzerinde aylık alırken, SSK emeklileri ortalamanın % 86 ve % 87'si, Bağ-Kur emeklileri ise % 25 ve % 36'sı kadar aylık almaktadır. Bu rakamlar aynı za-

manda neden SSK ve Bağ-Kur primlerinin neden ödenmediğini ve/veya sigortalılık oranının düşük olduğunu da kısmen açıklamaktadır.

4. Liberal sosyal güvenlik sistemine sosyal demokratik rejimin parçası olması ve bütçeden karşılanması gereken sosyal yardım öğeleri eklenerek "aşırı" yükler getirilmiştir. Liberal sosyal güvenlik rejimi temel sigorta öğelerinin dışındaki sosyal yardımların ya hiç yapılmamasını, ya da sosyal güvenlik fonlan dışındaki gelir kaynaklarından finanse edilmesini öngörür. Özellikle Türkiye'deki sistemin, ülkenin iktisadi ve demografik özelliklerimn getirdiği eksiklikler dikkate alınarak zaten aşın yüklenmiş olduğu düşünüldüğünde, ek yardım öğelerini finanse etme kapasitesi olmadığı açıktır.

Bu bağlamda, özel kanunlarla getirilen sosyal yardım yükümlülüklerin Emekli Sandığı tarafından ödenip sonradan Hazine ve ilgili kurumlardan tahsil edileceği, dolayısıyla Sandığın sadece aracı olacağı öngörülmüştür. Örneğin emeklilik ikramiyeleri, ölüm yardımlan, yönetim giderleri, sosyal yardım zamlan, konut edindirme yardımı ilgili kurumlara fatura edilmektedir. Özel kanunlarla getirilmiş çok sayıda tazminat da Hazine'ye fatura edilmektedir[12]. Halbuki SSK ve Bağ-Kur sosyal yardım zamlannı kendi fonlanndan ödemek zorundadır. Ayrıca SSK'dan aylık alanlara çok uzun vadeli konut kredisi, Bağ-Kur üyelerine işletme ve tesis kredisi verilmektedir[13].

Özellikle sosyal yardım zamlanmn emekli maaşlannı yükseltmek için kullanılan bir araç olmasıyla beraber SSK bütçesine yüklenen yük muazzamdır. Sosyal yardım zammı 1990'larda emeklilere yapılan ödemelerin yansı dolayında ek ödeme gerektirmektedir. 1987'den itibaren bu yüklerin kamu kuruluşlanndan emekli olanlarla ilgili kısmının o kurumlarca ödenmesi gerekmektedir. Fakat alacaklar büyük kısmıyla tahsil edilemediği için yük fiilen SSK üzerinde kalmaktadır.

Bu giderler bütçeden sosyal transfer olarak ödenmektedir. Bütçeden transferler, 950 kod numaralı "sosyal transferler" altında yapılmakta ve 401-500 kodlu faaliyetleri içermektedir. Bunlar, T.C. Emeldi Sandığı Kanunu'nun 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı Kanunun 2 inci maddesi ile eklenen ek 20 inci maddesine göre ödenecek emekli ikramiyeleri, yönetim giderlerine katılma payı, 926 saydı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 49 uncu maddesinin (0 bendine göre yapılacak ödemeler, 1425 sayılı Kanunun 7 inci maddesi ile 5434 sayılı Kanuna eklenen geçici 141 ve 146 ıncı maddelere göre yapılacak ödemeler, 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı Kanuna göre yapılacak ödemeler, T.C. Emekli Sandığı'na ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararname hükümlerine göre yapılacak diğer ödemeler (yukarıda belirtilen ödemelerle ilgili olarak 5434 sayılı Kanun hükümleri gereğince takside bağlanmış ödemelerle gecikme faizleri gecikmenin vukubulduğu ödemeye ilişkin fıkradan karşılanmaktadır) olmaktadır. 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu, Kanun No. 3859, Kabul tarihi: 25.12.1992. Resmi Gazete, 29 Aralık 1992, Sayı : 21450 Mükerrer, s. 264.

T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler Kılavuzu 1-Kamu Maliyesi, Aralık 1993, s. 106-112.

Emekli Sandığı'nın finansman açığı, Sandığın açıklarının devlet tarafından kapatılmasını öngören 1971 tarihli 1425 sayılı Kanun'un yürürlükteki hükümleri gereğince, Sandığın talebi üzerine Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçenin sosyal transferler kısmına konan ödenekle karşılanmaktadır. 1976-1989 döneminde Emekli Sandığı'na yapılan yardımlar konsolide bütçenin ortalama % 3.6'sı kadar olmuş ve yıldan yıla önemli değişiklikler göstermemiştir. Ancak, 1989 yılında kesenek oranlarının yükseltilmesi ve keseneğe tabi ödemelerin arttırılması sonucunda bu oran % 1.8'e inmiştir[14].

III- SOSYAL GÜVENLİK FONLARI AÇIKLARI

1990'larda konsolide bütçe ve KİT açıklarına yeni açıklar eklenmiş, mahalli idareler ve döner sermaye fonları yanında sosyal güvenlik fonları da açık vermeye başlamıştır (Bkz. Tablo (6) ve Tablo (7)). 1991'e gelinceye kadar, yıldan yıla oranı azalma eğilimi gösterse bile, sosyal güvenlik fonları fazla vermekteydi. Örneğin, bu fonlar 1987'de kamu borçlanma gereğinin % 9'u civarında, 1990'da ise % 3.6'sı kadar fazla verirken; 1991'de toplam 65.371 trilyon TL. büyüklüğündeki kamu kesimi borçlanma gereğinin 934 milyar TL.'lik kısmı, yani % 1.2'si, 1992'de % 2.0'si sosyal fonların açıklarından kaynaklanmıştır. 1993'de ise sosyal güvenlik fonlan açıkları toplam bütçe açığının % 7.4'üne yükselmiştir. 1994 yılı programına göre de 25 trilyon tutarında ve kamu kesimi borçlanma gereğinin % 8.5'una varan bir borçlanma gereği beklenmektedir. Açıkların büyük kısmı SSK'ya ait olacaktır.

Sosyal güvenlik fonlarının açık verdiği 1991 yılından beri, toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranının seyri ile sosyal güvenlik fonlarını borçlanma gereğinin seyri Tablo (8)'de gösterilmiştir.

Tablodan izlenebileceği gibi, sosyal güvenlik fonlarının açık verdiği yıllar için, bu açıkların tümünün bütçe yardımlarından karşılandığı varsayıldığında, bu açıklar toplam kamu kesimi harcamalarını 1991'de binde beş, 1992'de binde 7.5, 1993'de % 2.75, 1994'de % 2.65 kadar arttırmış olacaktır.

Bu rakamların, yukarıca açıklamaya çalıştığımız gibi, devletin sosyal harcamalarının GSMH'nın içindeki paylarının düşüklüğü gerçeği dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. 1992'de sosyal harcamaların bütçe içindeki pa-

E. Öner, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi (1924-1993)", Türkiye'de Bütçe Harcamaları- IX. Türkiye Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ. Silifke, 6-8 Mayıs 1993. Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, s. 250

Tablo 6: Kamu Kesimi Genel Dengesi (Cari Fiyatlarla-MilyarTL.)

Yıllar	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	Sosyal Fonlar Dengesi	Sosyal Fon. Borçlanma Gereği
1980	465	8	
1985	1.267	-39	
1988	6.235	-323	
1989	12.283	-273	
1990	29.323	396	-1.086
1991	65.617	-1.805	+895
1992	116.492	-4.913	+2.603
1993*	215.947	-15.484	+16.034
1994**	303.666	-25.099	+26.279

KAYNAK : T.C. Merkez Bankası, **1991 Yıllık Rapor,** Ankara 1992, **s.** 16; T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Başlıca Ekonomik Göstergeler,** Ocak 1994, s. 69-73; Nisan 1994, s. 69.

* Gerçekleşme tahmini

* Program

Tablo 7 : Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı

Yıllar	Toplam Kamu Kesimi (1)	Sosyal Güvenlik Fonları (1)	SGF/KKBG Oran (1)	SGF/KKBG Oran (2)
1987	7.9	-0.7	-8.9	
1988	6.2	-0.5	-7.9	
1989	7.2	-0.5	-7.0	
1990	10,2	-0.4	-3.9	-4.1
1991	14.5	0.2	+1.4	+1.0
1992	14.9	0.3	+2.0	+1.9
1993*	16.3	1.2	+7.4	+7.6
1994**	14.2	1.2	+8.5	+8.6

KAYNAK : T.C. Merkez Bankası, **1991 Yıllık Rapor,** Ankara 1992, s. 16; T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Başlıca Ekonomik Göstergeler,** Ocak 1994, s. 69-73; Nisan 1994, s. 69.

(1) Eski GSMH Serisi

(2) Yeni GSMH Serisi

* Tahmin

** Program

Tablo 8 : Kamu Kesimi Harcamalarının ve Sosyal Güvenlik Fonlarının Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%)

Yıllar	Kamu Kesimi Harcaması	Sosyal FonlarBorçlanma Gereği	KKH/SGFBG Oranı
1991	40.0	0.2	0.50
1992	40.9	0.3	0.75
1993	43.6	1.2	2.75
1994	45.2	1.2	2.65

KAYNAK: DPT, 1994 Yılı Programı, s. 63.

yının binde 8, konsolide bütçe harcamaları içindeki payının da binde 2 olduğu hatırlanırsa, sosyal güvenlik fonlannın açıklarının yaratacağı ek harcama gereğinin ne kadar önemsiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu oran 1993 ve 1994 için daha yüksektir ve önümüzdeki yıllarda artmasını beklemek yanlış olmayacaktır. Özellikle işsizlik sigortası programının başlatılması için ülke içinden ve uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan baskılar artacaktır. Fakat Türkiye'nin yapısal özellikleri düşünüldüğünde, sadece liberal bir sosyal güvenlik sisteminin sosyal koruma ihtiyaçlarına artık yetmediği gerçeğinin kabul edilmek zorunda kalınacağı bir aşamaya gelinmiştir.

SONUÇ

Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi, prim gelirlerinin sosyal korumayı sağlayacağı varsayımına dayanan liberal sosyal refah rejimi felsefesi ile kurulmuştur. Fakat ülkenin yapısal özellikleri, bu rejimin kendi içinde tutarlı olmasını sağlayan temel varsayımların, önkoşulların ve ilkelerin gerçekleştirilmesini engellemiştir. Bu nedenle, sistem kendi içinde tutarsızlıklar ve çelişkiler taşımaktadır. Bu tutarsızlıklar ve çelişkiler sistemin henüz genç olmasından dolayı son birkaç yıla kadar sosyal güvenlik fonlarında ciddi açıklar yaratmadan başa çıkılabilir düzeylerde kalmıştır. Fakat 1990'larda giderek artan açıklar oluşmaya başlaması artık bu sistemin kendini yeniden üretemeyecek aşamaya geldiğini göstermektedir. Sistem zaten nüfus ve yarar kapsamı ve yarar düzeyleri bakımından eksik kurulmuştur. Fakat artık sağladığı yetersiz yarar düzeylerini bile sağlamayacak, eksik hizmetleri sunmak üzere genişlemeyi ise hiç kaldıramayacak bir aşamaya gelmiştir. Kısacası, liberal sosyal güvenlik sistemi hem genel felsefesi, hem de Türkiye'deki uygulama biçimiyle iflas etmiştir.

Aynca bu durum Türkiye'ye özgü bir sorun da değildir. Dünyada bu felsefeyi saf haliyle uygulayabilen ülke hemen hemen yoktur. Bütün gelişmiş ülkelerin ve beş-on devlet dışında bütün azgelişmiş ülkelerin devletleri sosyal korumaya ve sosyal yardıma devlet bütçesinden önemli paylar ayırmak zorunda kalmışlardır.

Kısa vadede düşünüldüğünde, Türkiye'de karşı karşıya kalınan sosyal güvenlik fonlan açıklarının boyutları bugün henüz çok küçüktür ve tümünün devlet yardımıyla karşılanması durumunda bile, devlet harcamalarının artmasında getireceği ek yük zaten çok düşük olan sosyal harcamalan küçük bir ölçüde telafi etmeye yardım edecektir. Fakat orta vadede sosyal güvenlik ve sosyal yardım rejiminin kendisinin değişmesi, fesefesinin, ilkelerinin, finansmanının ve işleyişinin yeniden yapılanması gereği, devlet harcamalarının yeniden dağılımı bakımından gündemin başlarına yerleşecektir. Sosyal sigorta primlerini ve çalışanlar ve işverenlerden kesilen payları arttırmanın sınırına çoktan gelinmiştir. Ödenmeyen primleri toplamak, fonların işletilmesinde verimliliği arttırmak, emeklilik yaş sınırını yükseltmek gibi yöntemler başarılı olursa, sistemin kısa vadeli çelişkileri bir ölçüde hafifleyebilir. Fakat bu durum orta vadede yeniden yapılanma gereğini ortadan kaldırmayacaktır. Bu yeniden yapılanmanın fonların kendine yeterliliğini arttırma yönünde değil, devletin sosyal yardım harcamalarını arttırma yönünde olması çok daha yüksek bir olasılıktır.

Nezihe Sönmez

Efendim teşekkür ederiz. Tabii tebliğ elinizde olduğu için daha fazla yararlanma imkânı var. Arkadaşımız da elinden geldiği kadar bize konuyu gayet basiretli bir şekilde anlatmış oldular. Şimdi ben ayrıca yoruma geçmek istemiyorum, zamanımızın darlığı dolayısıyla, yalnız bir konuda tamamlama yapmak istiyorum. O da burada; İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nün Sayın Başkanı Prof. Aytaç Eker ile Doç. Dr. Coşkun Aktan'ın, dünyadaki çeşitli selahiyetli kalemlerin yazmış olduğu birtakım çok çeşitli makaleleri Politik Yozlaşma ve Rant Kollama adı altında derlemişlerdir. Ayrıca, yine özelleştirmeyle ilgili kamu ekonomisinin genişlemesi ve özelleştirmeyle ilgili çeşitli çevirileri içeren bu kitaplar vardır. Arzu eden, elde etmek isteyenlere maliye bölümü elemanları yardımcı olacaklardır. Şu açıdan söylüyorum, sakın ola ki propaganda filan yapıyor demeyin. Böyle hir şey söylemiyorum. Yalnız çok selahiyetli kalemler olduğu için bilginiz dışında olanlar varsa, bunlardan yararlanırız ve bu suretle bizim bilgilerimiz de tamamlanmış olur veya belki bazı şeylerde katkıları bulunur diye duyuruyorum efendim. Şimdi zamanı daha fazla harcamadan sözü Kamil Tüğen'e veriyorum, buyurunuz efendim.

Kamil Tüğen

Teşekkür ederim Hocam; sayın Hocam, değerli Hocalarım, meslektaşlarım, saygıdeğer konuklar, ben de sizlere ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumunun 1980 sonrası mali yapılarını, gelişimini, mevcut sorunlarını ve bazı çözüm önerilerini sunmaya çalışacağım.

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARIN MALİ YAPISI VE GELİŞİMİ

Doç. Dr. Kâmil TÜĞEN
Dokuz Eylül Üniversitesi
İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

I- GİRİŞ

Ülkemiz için 1980'li yıllar ekonomik ve mali alanda olduğu gibi diğer sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda da önemli gelişmelerin ve değişimlerin ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Bu gelişme ve değişmeler 1990'h yıllara da sarkarak devam etmektedir. Bu çerçevede söz konusu yıllarda sosyal güvenlik hizmetleri açısından da bazı gelişmeler yaşanmıştır.

Sosyal güvenlik hizmetleri ile ilgili olarak 1982 Anayasasının 60. maddesinde, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir" denildikten sonra, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alma ve teşkilatı kurma görevi devlete verilmiştir. Sosyal güvenliğin amacı, kısaca kişileri sosyal risklere karşı korumaktır. Söz konusu riskler sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve hizmetlerle karşılanmaya çalışılmaktadır. Esasen ülkemizde Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından itibaren devlet, yan kamusal mal olarak da nitelendirilen sosyal güvenlik hizmetlerini hızla geliştirmeye ve gerekli teşkilatı kurmaya yönelmiştir. Zaman içinde ekonomimizin gelişmesine, istihdam edilen nüfusun artmasına, devlet anlayışındaki değişmelere vb. bağlı olarak sosyal güvenlik hizmetleri toplumun daha büyük kesimine yayılırken, sosyal güvenlik kurumlan da büyük organizasyonlar haline gelmişlerdir. Ne var ki, söz konusu hizmetlere ilişkin sağlıklı bir finansman yapısının oluşturulamamış olması 1980'li yıllarda ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumundan özellikle ikisini mali bir çıkmazla karşı karşıya getirmiştir.

Bu konulan değerlendiren tebliğimizde önce ülkemizdeki sosyal güvenlik hizmetlerinin genel durumu üzerinde durulacak, sonra üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun T.C. Emekli Sandrğı, Sosyal Sigortalar Kurumu (S.S.JC.) ve Bağ-Kur'un 1980 sonrası mali yapılan ve gelişimi ele alınacaktır. Bundan sonra da, bu üç kurumun ortak mali sorunlan dikkate alınarak, kurumlann mali yapılannın güçlendirilmesine yönelik öneriler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

II- ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN GENEL DURUMU

Sosyal güvenlik, hiçbir ayırım gözetmeksizin herkesin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını da kapsayacak biçimde hâl ve geleceklerinin güvence altına alınması olarak tammlanabilir[1].

Sosyal güvenliğin amacı, çalışma gücünü korumak için, gelir kaynaklarını geçici ya da sürekli kaybedenlere toplum olarak yardımcı olmak şeklinde özetlenebilir. Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Çağdaş anlamda sosyal güvenlik XX. yüzyılın bir olgusu durumundadır.

Sosyal güvenlik sistemi; aynı zamanda, kamu kesimi tasarruflarına eklenti yapma konusunda önemli araçlardan biri olmaktadır. Sosyal güvenlik primlerinin çoğunlukla ücret bordrolarına dayandığı ve işveren paylarının genellikle işçi payından yüksek olduğu gözlenmektedir. Devlet tarafından sosyal güvenlik sistemine yapılan yardımlar çeşitli şekillerde olmakta, bu yardımların merkezi devlet harcamaları içindeki payı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde sosyal güvenlik fonları devlet borçlanmasının en önemli kaynağı olmakta, toplam iç devlet borçlarının yandan fazlası bu fonlar tarafından karşılanabilmektedir. Bir başka deyimle, sosyal güvenlik sistemleri vergi kapasitesine bir eklenti görünümündedir[2].

Günümüzde hemen her ülkede sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında ve finansman yapısının oluşturulmasında devlete önemli görevler düşmektedir. Özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde bütçeden bu alana belirli bir kaynak aynlmaya çalışılmaktadır. Çeşitli ülkelerde devletin sosyal sigortalar sisteminin finansmanına farklı katılım biçimleri vardır. Ülkemizde ise devlet, sigortanın kuruluş giderlerini karşılamakta, sistemin finansmanına direkt katılmamaktadır.

Diğer yandan, ülkemizde sosyal güvenlik hizmetleri için anayasal bir çerçeve ortaya konulmuştur. Şu anda yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığı altında 60, 61 ve 65. maddelerinde yer alan hükümler şöyledir: 60. madde; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar". 61.

Sosyal Güvenlik, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No : D.P.T.: 1556-ÖfK : 245, Ankara, Mart 1977, s. 11.

A.A. Prest; Public Finance in Underdeveloped Countries, s. 113-132'den çeviren : Ömer Faruk Batırel, Az Gelişmiş Ülkeler Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar. t.t.TİA. Yayını, No : 505, istanbul 1978, s. 24-27.

madde; "Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet sakatlann korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirler alır. Yaşlılar devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar ve kurdurur". 65. madde; "Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrann korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir".

Ülkemizde devlet bu anayasa hükümleri doğrultusunda sosyal güvenlik hizmetleri konusundaki sorumluluklannı, primli sosyal güvenlik sistemi ile sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz sosyal güvenlik sistemiyle yerine getirmeye çalışmaktadır. Prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerini T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, OY AK, Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları, Munzam Sigorta Sandıklan ve Amele Birliği sunarken, primsiz sosyal güvenlik hizmetleri. 2022 Sayılı 65 Yaş Kanunu, Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu, Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakıflan, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile 1992 yılından başlayarak Yeşil Kart uygulaması kapsamında devlet tarafından yerine getirilmektedir.

1993 yılının ilk yedi ayında (T.C. Emekli Sandığı için ilk altı ayında) üç büyük sosyal güvenlik kurumumuz itibariyle sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusa baktığımızda 8.422.588 kişinin aktif sigortalı olduğu, 3.630.507 kişinin de üç büyük sosyal güvenlik kurumundan aylık aldığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda aktif sigortalıların ve aylık alanlann kurumlar itibariyle dağılımı yer almaktadır.

Tablodan görüldüğü gibi 1993 yılında ülkemizde aktif sigortalılar içinde T.C. Emekli Sandığı'nın payı % 18.9, S.S.K.'nın % 46.9, Bağ-Kur'un % 34.0'dür. Aylık alanlar yönünden ise T.C. Emekli Sandığı'nın payı % 26.1, Sosyal Sigortalar Kurumunun % 53.2, Bağ-Kur'un da % 20.4'tür.

Bu verilere göre aktif iştirakçilerle aylık alanlar ve bağımlılan dikkate alındığında, ülke nüfusunun % 75'den fazlasının söz konusu kurumlann hizmetlerinden faydalandığı ve böylece VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında 1993 yılı için belirlenen hedefle (% 72.28), 1994 yılı hedefinin (% 75)[3] aşıldığı söylenebilir.

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Kapsamında Çalışanlar ve Aylık Alanlar

Sosyal Güvenlik Kurumları	1991	1992	1993*
1. T.C. Emekli Sandığı			
Aktif İştirakçiler	1.600.000	1.601.000	1.601.000
Aylık Alanlar	878.758	940.227	951.346
2. Sosyal Sigortalar Kurumu			
Aktif iştirakçiler	3.598.315	3.796.702	3.950.000
Aylık Alanlar	1.717.095	1.856.522	1.934.764
3. Bağ-Kur			
Aktif İştirakçiler	2.825.542	2.890.471	2.871.588
Aylık Alanlar	655.646	711.994	744.397
GENEL TOPLAM			
Aktif İştirakçiler	8.023.857	8.288.173	8.422.588
Aylık Alanlar	3.251.499	3.508.793	3.630.507

Not: 1 - Emekli Sandığı rakamlarına, Hazine'den ödenen aylıklar dahil değildir.
2- S.S.K. rakamlarına tş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortasından para ödenenler dahil değildir.
3- Bağ-Kur rakamlarına 2926 sayılı yasaya tabi sigortalılar dahildir.
(*) Emeldi Sandığı verileri Haziran sonu, S.S.K. ve Bağ-Kur verileri Temmuz sonu itibariyledir.

KAYNAK : 1993 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 1993, s. 49.

Bu açıklamalardan sonra üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun 1980 sonrası mali yapılarını ve gelişimini inceleyebiliriz.

III. ÜLKEMİZDEKİ BAŞLICA SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI: 1980 SONRASI MALİ YAPILARI VE GELİŞİMİ

Bu kısımda T.C. Emekli Sandığı'ndan başlayarak S.S.K. ve Bağ-Kur'un faaliyetleri ve 1980 sonrası mali yapılan üzerinde durulacaktır.

A- T.C. Emekli Sandığı'nın Mali Yapısı ve Gelişimi

T.C. Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği olan bir kuruluştur. Genel ve katma bütçeli dairelere, özel idarelere, belediyelere ve bunlara

[3] VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, Yayın No : D.P.T.: 2174, Ankara 1989, s. 305.

bağlı idare ve kurumlara, bunların döner sermayeli kumluşlanna, özel kanunla kurulmuş ve kurulacak devlet kurumlan ve bankalara, iktisadi devlet teşekkülleri ve benzeri kuruluşlara, Ereğli Kömür Bölge Amele Birliğine, Ticaret ve Sanayi Odalan ile Ticaret ve Zahire Borsalanna mensup olarak çalışanlann emeklilik işlerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllanndan itibaren ülkemizde bazı bakanlıklann ve devletçe ekonomik ve ticari amaçlarla kurulan kamu kuruluşlannın memur ve hizmetlileri için ayn ayn emekli sandıklan kurulmuş ve bir kısım memurlann emekli aylıklan da devlet bütçesinden karşılanmaya çalışılmıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının bu dağımk durumuna son verilmesini ve "sosyal güvenlikte birlik" ilkesinin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla 1.1.1950 tarihinde bütün emekli kanunlannı ve sandıklannı birleştiren 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu yürürlüğe konmuştur.

1.1.1950 tarihinde faaliyete geçen Emekli Sandığı, devlet personelinin emekliliği ile ilgili karmaşıklığa son vermiş ve hepsini çatısı alünda tek statüye bağlamıştır. Fiilen emekli dul ve yetim aylığı almakta olanlara yapılması gereken ödemeler ise, Maliye Bakanlığı bütçesinde konan bir fasıldan yapılmaya başlanmıştır. 1.3.1969'da bunlar da T.C. Emekli Sandığı'na bağlanmıştır. T.C. Emekli Sandığı aynca vatani hizmet aylığı alanlarla İstiklal Madalyası sahiplerine de aylıklarını ödemektedir. Bu iki gruba yapılan ödemeler aslında bir sosyal sigorta ödemesi değil, kamu sosyal güvenlik harcaması mahiyetindedir. Çünkü prim karşılığı değillerdir[4].

T.C. Emekli Sandığı memurlann malûllük, emeklilik ve ölüm gibi uzun vadeli risklerini karşılamaktadır. Ayrıca, memurların emekliliklerinde gerek kendilerinin, gerekse aile fertlerinin sağlık sigortası T.C. Emekli Sandığı'nca yerine getirilmektedir.

Sandığın aktif iştirakçi (sigortalı) sayısı 1950 yılında 199.825 iken, 1980'de 1.250.000'e ulaşmış, 1992 yılı itibariyle de 1.601.000 olmuştur[5]. Dolayısıyla, son oniki yılda kamu kesiminde daimi kadrolardan aylık ya da ücret almak suretiyle sandığın yasal olarak üyesi olan aktif iştirakçi sayısında % 28.0'lik bir artış ortaya çıkmıştır.

[4] Mehmet Tosuner-Zeynep Ankan; Parafiskal Gelirler-Parafiskal Kuramlar, Aklıselim Matbaası Ofset Tesisleri, İzmir 1989, s. 67.

[^] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınlan No : Genel : 264 BÖM : 17, Ankara 1993, s. 114.

T.C. Emekli Sandığı'ndan emekli, adi malûllük, vazife malûllüğü ve dul yetim aylığı alanların sayısı da (Maliyeye fatura edilen Kore, Kıbrıs, vatani hizmet tertibi ve madalya aylığı alanlar hariç) 1950 yılında toplam 9.302, 1980'de 495.669 iken[6], 1992 yılında 940.277'ye yükselmesi söz konusudur[7]. Buna göre 1980-1992 arasında bu tür aylık alanların sayısında % 89.6'lık bir artış vardır. Görüldüğü gibi, 1980-1992 döneminde aktif iştirakçi (sigortalı) sayısına göre kurumdan aylık alanlar (pasif iştirakçiler-sigortalılar) yönünden daha hızlı bir artış göze çarpmaktadır.

Tablo 2'de 1980'den itibaren T.C. Emekli Sandığı'nın gelir ve giderleri gösterilmektedir. Tablodan görüldüğü gibi, giderlerin en büyük bölümünü kanuni giderler oluşturmaktadır. Kanuni giderler (Bkz. Tablo 3) üyelere yapılan ödemelerle yardımlardan meydana gelmektedir. Plasman gideri içinde de yönetim ve işletme giderleri v.d. yer almaktadır.

Tabloda 1989 yılında kanuni giderlerdeki bir önceki yıla göre % 200'ün üzerindeki artış dikkati çekmektedir. Bunda 1989 yılı temmuz ayında emekli maaşlanna yapılan yüksek oranlı zammın etkisi bulunmaktadır. Kanuni giderlerin toplam giderler içindeki payı 1980-1992 döneminde % 97-98 dolayında iken, plasman giderlerinin payı da 1987-1991 yıllan dışında genellikle % 2.5'un altında bir değere sahiptir.

Sandığın toplam gelirleri içinde ise kanuni gelirler 1980-1992 döneminde % 90'nın üzerinde pay almakta, bu oran keseneklerdeki artışlann da etkisiyle son yıllarda % 97'ye yükselmektedir. Aynı dönemde plasman gelirlerinin payı belirli bir dalgalanma göstermekte, 1980 yılında sözkonusu pay % 8.5 iken 1992 yılında % 3.0'e gerilemektedir.

Tablo 3'den izlenebileceği gibi, kanuni giderler içinde önem sırasıyla emekli aylığı ödemeleri ilk sırayı almakta, emekli aylığı ödemelerini emekli dul ve yetim aylıklan, görev malûlü dul ve yetim aylıklan, sağlık yardımlan v.d. izlemektedir. 1983 yılında emekli aylığı ödemelerinin kanuni giderler içindeki payı % 68.1 iken bu oran 1992 yılında % 63.7 olmaktadır. Emekli dul ve yetim ayhklannın oranı da 1983'de % 20.1,1992'de % 20.0'dır. Görev malûlü dul ve yetim aylıklannın oranı da 1983'de % 3.9,1992'de % 3.0'dır. Sağlık yardımlannın oranı ise 1983 yılında % 3.5, 1992 yılında da % 9.4'tür. Sağlık yardımlan 1984 yılından itibaren üçüncü sırada yer alan bir kanuni gider türünü oluşturmaktadır.

^ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 115.

[7] 1993 Yıllık Ekonomik Rapor, a.g.r., s. 49.

Tablo 2 : T.C. Emekli Sandığı'nın Gelir ve Giderleri

(Bin TL.)

Gelirler				Giderler			
Yıllar	Toplam	Kanuni Gelir	Plasman Geliri	Toplam	Kanuni Gider	Plasman Gideri	Kaynak Artışı
1980	•51.971.667	47.548.170	4.423.497	45.984.832	44.632.354	1.352.478	5.986.835
1981	68.312.213	62.345.837	5.966.376	64.297.289	62.631.946	1.665.343	4.014.924
1982	96.904.835	89.531.901	7.372.934	95.982.726	93.832.934	2.149.792	922.109
1983	132.212.859	117.806.404	14.406.455	125.937.254	123.029.547	2.907.707	6.275.605
1984	179.701.387	156.695.707	23.005.680	172.444.632	168.194.455	4.250.177	7.256.755
1985	260.551.673	232.194.471	28.357.202	257.251.537	250.949.974	6.301.563	3.300.135
1986	365.660.670	323.610.603	42.050.067	355.541.517	345.666.241	9.875.276	10.119.153
1987	512.026.084	419.444.839	92.581.245	512.026.084	476.671.284	35.354.800	-
1988	809.739.290	739.280.121	70.459.169	809.739.290	763.680.307	46.058.983	-
1989	2.429.969.989	2.311.761.618	118.208.371	2.429.969.989	2.389.925.863	40.044.126	-
1990	5.437.515.842	5.254.653.697	182.862.145	5.183.925.539	5.084.297.207	99.628.332	253.590.303
1991	9.562.572.000	9.315.283.000	277.289.000	8.723.671.000	8.584.865.000	138.807.000	868.901.000
1992	17.791.655.000	17.245.899.000	545.756.000	16.428.101.000	16.062.187.000	365.914.000	1.363.554.000

KAYNAK : İstatistik Göstergeler 1923-1990, D.İ.E. Yayını, Yayın No : 1472, s. 112; D.İ.E., Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, D.t.E. Yayını, Yayın No : 1510, s. 157; Türkiye İstatistik Yıllığı 1993, D.İ.E. Yayını, Yayın No : 1620, s. 211.

Tablo 3 : T.C. Emekli Sandığı'nın Giderleri

(Bin TL.)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Giderler	125.937.254	172.444.632	257.251.537	355.541.517	512.026.084	809.739.290	2.429.969.989	5.183.925.539	8.723.671.000	16.428.101.000
Kanuni Gider	123.029.547	168.194.455	250.949.974	345.666.241	476.671.184	763.680.307	389.925.863	5.084.297.207	8.584.865.000	16.062.187.000
Emekli Aylığı	83.716.369	113.336.026	167.796.601	230.632.97İ	314.437.620	498.343.313	1.588.113.152	3.287.388.532	5.470.995.000	10.244.966.000
Görev Malûlü Aylığı	916.431	1.124.401	1.370.416	1.844.4%	2.413.540	3.580.320	11.663.314	29.534.937	51.129.000	84.353.000
Adi Malûl Aylığı	2.427.210	3.314.015	4.530.517	6.058.628	7.902.028	11.840.413	36.770.166	96.610.257	176.186.000	300.333.000
Emekli Dul ve Yetim Aylığı	24.721.884	34.429.031	52.408.143	67.272.999	88.169.854	134.671.313	418.444.749	1.120.710.036	1.849436.000	3.224.011.000
Görev Malûlü Dul ve Yetim Ay.	4.937.066	6.012.723	7.527.532	10.622.818	13.588.577	21.126.783	79.949.406	159.917.654	273.871.000	484.289.000
Adi Malûl, Dul ve Yetim Aylığı	1.330.855	1.804.747	1479.178	3.216.846	4.089.323	6.133.335	20.162.691	55.244.524	94.315.000	167.317.000
Evlenme İkramiyesi	414.003 '	554.777	752.000	968.735	1.400.684	1.959.976	5.153.479	14.096.854	26.154.000	39.303.000
Toptan ödeme	68.290	128.210	104498	145.301	293.959	283.009	704.651	2.217.553	2.014.000	2.017.000
Kesenek ladesi	18.271	21.361	24.627	28.808	20.510	15.733	16.989	25.260	77.000	92.000
Sağlık Yardımı	4.346.477	7.231.988	13.435.258	24.351.005	44.323.262	85.353.369	200.979.936	312.783.041	634.637.000	1.510.610.000
Diğer ödeme	132.691	237.176	521.204	523.634	331.927	369.043	27.767.360	5.768.559	5.691.000	4.896.000
Plasman Gideri	2.907.707	4.250.177	6.301.563	9.875.276	35.354.800	46.058.983	40.044.326	99.628.332	138.807.000	365.914.000
Yönetim Gideri	2.706.620	3.906.872	5.407.512	7.635.069	11.465.475	17.594.370	37.610.875	91.081.998	106.672.000	315.376.000
İşletme Gideri	195.190	335.337	423.603	. 1.184.793	1.252.731	1.679.783	2433.251	8.546.334	17.250.000	27.786.000
Kayıttan Düşen Alacaklar	5.370	7.460	14.716	20.137	-	-	-	-	-	-
Diğer	527	508	455.732	1.035.277	22.636.594	26.784.830	-	.	14.795.000	22752.000
Kaynak Artışı	6.275.605	7.256.755	3.300.135	10.119.153	-	-		253.590.303	868.901.000	1.363.554.000

KAYNAK : D.İ.E. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, DİE Yayını, Yayın No : 1510, s. 157; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1993, D.t.E. Yayını, Yayın No : 1620, s. 211.

1983-1992 dönemindeki artış eğilimi dikkate alındığında, T.C. Emekli Sandığı'nın önemli gider kalemlerinden birini emekli, dul ve yetimlerle emeklilerin bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerine yapılan sağlık yardımlarının oluşturduğu görülmektedir. Sağlık yardımları esasen emekli, dul ve yetimlere yönelik iken yapılan yasal değişiklikle 11.7.1971 tarihinden itibaren emekli, dul ve yetimlerle emeklilerin bakmakla yükümlü olduklen aile fertlerinin de sağlık yardımlarından faydalanması sağlanmıştır. Genel Sağlık Sigortası Kanunu çıkanlıncaya kadar sandık bu yardımları yapacaktır. Bu yardımlar için iştirakçilerden ek bir prim alınmamaktadır. 1980-1992 döneminde emekli, dul ve yetim vb. sayısında (Maliye Bakanlığı'na fatura edilen Kore, Kıbns, Vatani hizmet tertibi aylık ^ madalya aylığı alanlar hariç) % 89.6'lık bir artış söz konusu iken sağlık yardımları aynı dönemde yaklaşık 1915 kat artmıştır.

Plasman giderlerinin ise büyük bölümünü yönetim giderleri temsü etmektedir. Yönetim giderlerinin toplam giderler içindeki payı 1983 yılında % 2.1 iken 1992 yılında % 1.9'dur. Söz konusu giderlerin toplam gelirlere oranı ise 1983 yılında % 2.0 1992 yılında da % 1.7'dir.

Tablo 4'de de T.C. Emekli Sandığı'nın gelirlerine yer verilmektedir. Tablodan görüldüğü gibi, T.C. Emekli Sandığı'nın gelirleri kanuni ve plasman gelirlerinden oluşmaktadır. Kanuni gelirlerin büyük bölümünü emekli, giriş, artış keseneği ve kurum karşılıklan gibi prim gelirleri meydana getirmektedir. Üyelerin her ay maaşlan ve ücretleri üzerinden kesilen primler sandığın faaliyetleri için önemli bir malî imkân sağlamaktadır. Prim tahsilatında önemli bir sorun bulunmamaktadır. T.C. Emekli Sandığı'na zorunlu üye olan devlet memurları brüt maaşlan üzerinden % 15, devlet de işveren olarak çalıştırdığı memur için sandığa maaşı üzerinden % 20 prim ödemektedir. Aynca maaş artışları ve sandığa ilk defa üye olunması dolayısıyla çeşitli adlarla yapılan prim ödemeleri vardır. 1950 yılında devlet memurlannın prim oranı (ya da diğer bir ifadeyle aktif iştirakçilerden alınan kesenekler) % 5, işveren payı (kurum karşılıktan) % 5 iken, bu oranlar 1.3.1981'de memurlar için % 10, işveren için % 18 olmuş, 1.1.1991'den itibaren memurlar için % 15'e yükseltilmiş, işveren için de zaman içinde kademeli artırılarak 1.1.1989'da % 20'ye çıkartılmıştır. 1981-1992 döneminde primler memurlar yönünden % 50, işveren yönünden de % 11.1 artmıştır. Dolayısıyla işverene göre memurlann prim yükünde önemli bir artış gözlenmektedir.

Toplam gelirlerin en büyük kısmı tablo 4'den izleneceği üzere, prim gelirlerine (özellikle her ay düzenli kesilen memurlann ve devletin keseneklerine)

Tablo 4 : T.C. Emekli Sandığı'nın Gelirleri

(Bin TL.)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gelirler	132.212.859	179.701.387	260.551.673	365.660.670	512.026.084	809.739.290	2.429.969.989	5.437.515.842	9.592.572.000	17.791.655.000
Kanuni Gelir	117.806.404	156.695.707	232.294.471	323.610.603	419.444.839	739.280.121	2.311.761.618	5.254.653.697	9.315.283.000	17.245.899.000
% 10 Emekli Keseneği	34.323.649	44.768.797	57.237.159	76.403.038	117.125.793	156.923.226	712.130.045	1.803.791.211	3385446.000	6.287.743.000
% 25 Giriş Keseneği	350.755	710.444	716.796	1.155.678	1.711505	2.618.944	. 11.808.174	21.112.937	22.318.000	36.757.000
% 100 Artış Keseneği	1.043.700	3.208.227	2.450.483	3.233.566	5.769.468	7.340.047	17.913.237	34.703443	76.682.000	112414X00
% 18 E. Keseneği Karşılığı	60.976.539	77.763.268	100.332.711	133.542.851	194.072.391	257.906.013	1.045.096.102	2485.694.252	4413.105.000	8.126.121.000
% 25 Giriş Keseneği Karşılığı	350.773	710.476	715.676	1.156.421	1.712.577	2.624.722	11.808.107	21.109.480	19.707.000	36.757.000
% 100 Artış Keseneği Karşılığı	. 1.044.225	3.208.227	2.450.421	3.232.863	5.769.345	7.339.555	17.912400	34.622.063	76.129.000	112414.000
% 2 Ek Karşılık	6.493.709	10.951.733	13.561.323	15.383.227	26.568.266	52.796.876	164.518.324	646.777.363	969.436.000	1.181.90S.000
Diğer Sermaye Tahsilatı	13.223.054	15.374.535	54.729.902	89.502.959	66.714.494	251.730.738	330.575.234	206.842.948	352460.000	1.351.788.000
Plasman Geliri	14.406455	23.005.680	28.357.202	42.050.067	92.581.245	70459.169	118.208.371	182.862.145	277.289.000	545.756.000
Tahvil Faizi	3.091.298	3.572.552	3.374.369	1.808.446	1.583.085	1.386.743	1.174.423	1.006.718	817.000	U20.000
Hisse Senedi Temettüü	540.436	398*17	176.177	543.986	866.565	-	1.837.886	.	569.000	3.775.000
Mevduat Faizi	2.609.730	751.675	43.062	529.763	1.721.895	823.387	7.158.796	3.850.624	8S.909.000	6408X100
Borç Verme Faizi	1.047.421	1.499.713	5.582.122	9.265.847	13442830	12.632329	13.535.204	8.290.672	6.503.000	108.98S.000
İşletme Geliri	2.783.430	6.411902	12.998.630	21.013.836	30.522964	36.175.536	50.279438	59.790.985	54.709X100	101X116.000
Yönetim Gideri Karşılığı	2.706.620	3.906.872	5407.512	7.635.069	11.465.475	15.594.370	37.610.875	91.081.998	106.762X100	31S376XX»
Diğer	1.627.570	6.463.119	775.330	1.253.120	32.978.431	1.846.804	6.611.749	18.841.148	22.020.000	8.676.000

KAYNAK: D.l.E. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, DİE Yayını, Yayın No : 1510, s. 157; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1993, D.Î.E. Yayını, Yayın No : 1620, s. 211.

aittir. Örneğin prim gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 1983'de % 79, 1985 ve 1987'de % 68,1989'da % 81,1990 yılında % 92 ve 1992 yılındada % 89'dur.

Bu arada sandığın kanuni gelirlerinin belli ölçülerde azalmasına yol açan bir uygulamaya da işaret etmek gerekir. Görev malûllüğü aylıklan ile, görev nedeniyle ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl kamu kuruluşlarının bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin % 4'ü ek karşılık olarak sandığa verildiği halde 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile ek karşılıklar % 3'e, 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile % O'a düşürülmüş, 1994 mali Yılı Bütçe Kanunu ile de % 0 oranının devam etmesi kararlaştırılmıştır[8].

Öte yandan, kurumda toplanan prim gelirlerinin verimli alanlarda kullanılması en az toplanmalan kadar önemlidir. Özellikle bu konu, kronik bir enflasyonist süreç içinde bulunan ülkemizde önem kazanmaktadır. Fonların prodüktif kullanılmaları yanında risk unsurunun da asgariye indirilmesi gerekmektedir. Fonlar hem değerlerini korumalı hem de nemalandınlmalıdır.

T.C. Emekli Sandığı'nın kuruluş kanununa göre fonlann kullanıldığı alanlarla ilgili olarak plasman gelirlerini; tahvil faizi, hisse senedi temettü, mevduat faizi, borç verme faizi, işletme geliri ve benzeri gelirler oluşturmaktadır (Bkz. Tablo : 4). Plasman gelirleri içinde devlet tahvili faiz gelirlerinin payı 1983 yılında % 21, 1985 yılında % 12 iken, 1990 yılında % 0.5'e, 1992 yılında da % 0.2'ye gerilemiştir. Bu gerilemede devlet tahvillerine ayrılan plasmanın azalmasının ve tahvil getirilerinin düşük kalmasının etkili olduğu söylenebilir. Hisse senedi temettüüleri ve mevduat faiz gelirleri 1983-1992 döneminde istikrarlı bir gelişme göstermemektedir. Sandık beş yıl hizmeti bulunan iştirakçilerine faizle borç para vermektedir. 1983 yılında borç verme faizlerinin plasman gelirleri içindeki payı % 7.2, 1985'de % 19.6, 1990'da % 4.5, 1992'de de % 20'dir. Ayrıca, Emekli Sandığı'nın bazı ekonomik işletmeleri ve buralardan elde ettiği gelirleri bulunmaktadır. İşletme gelirlerinin plasman gelirleri içindeki payı 1983 yılında % 19.3, 1985'de % 45.8,1990'da % 32.6,1992'de de % 18.5'dir."

Kurumlar her yıl T.C. Emekli Sandığı'nın yönetim giderlerine ödedikleri kurum karşılıkları oranında katılmaktadırlar. Bu yolla sağlanan gelirlerdeki hızlı artış dikkati çekmektedir.

T.C. Emekli Sandığı'nın gelirleri ile giderleri arasında ele alınan dönemde (1987, 1988 ve 1989 yılları dışında) belli bir kaynak artışı (gelir fazlalığı) ol-

29.12.1993 Tarih ve 21803 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete, s. 22.

muştur. Ancak sandığın aktif iştirakçi sayısına ve gelirlere göre üyelere yapılan çeşitli ödemelerdeki önemli artışlar, değişik tarihlerde yürürlüğe giren kanunlarla emekliliğe esas hizmet süresinin kısaltılması sonucunda emekli sayısının artması, emekli dul ve yetim aylıklarındaki yükselmelerin eski emekli dul ve yetimlere de aynen uygulanması, katsayı artışlanndan kaynaklanan emeklilik keseneğine esas tutarlardaki yükselmelerden % 100 artış farkı alınmaması ve fonların etkin bir şekilde değerlendirilememesi mali yapının bozulmasında rol oynamaktadır. Gelirlerin giderleri karşılayamaması durumunda ise Hazine yardımı yapılması söz konusudur.

Esasen, 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı kanunla, 5434 sayılı kanuna eklenen geçici maddeyle kurumun nakit açığının Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümüne konulacak ödenekle karşılanması öngörülmüştür[9]. 1990, 1991 ve 1992 yıllannda ise kurum yönünden gelir fazlalığım doğuran başlıca nedenler, sosyal yardım zammı ödemelerinin kaldırılması, iştirakçilerin kesenek oranlarının % 15'e yükseltilmesi, özel hizmet tazminatlannın % 4'ü üzerinden kesenek alınmaya başlanması olarak gösterilebilir.

T.C. Emekli Sandığı 1990 yılında 253.6 milyar T.L., 1991 yılında 869 milyar TL., 1992 yılında 1.363 trilyon TL. bütçe fazlası vermişken, 1993 yılında ilk altı ay itibariyle 2.7 trilyon TL. açık vermiştir. 1994 yılında ise 4.0 trilyon TL. dolayında bir açık beklenmektedir[10].

B- Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Mali Yapısı ve Gelişimi

Ülkemizde memurlar dışında işçilerin de sosyal güvenlik kapsamına alınması uzun bir süreci gerektirmiştir. 1.7.1946 tarihinde 4772 sayılı "İş Kazalan ile Meslek Hastalıklan, Hastalık ve Analık Sigortalan Kanunu" uygulamaya konulmuştur. 4792 sayılı kanunla da İşçi Sigortalan Kurumu kurulmuştur. Nihayet, çeşitli kanunlarla dağınık bir biçimde yürütülmekte olan sosyal sigortalar uygulaması 1.3.1965 tarihinde 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" ile yeni bir düzenlemeye tabi mtulmuştur. Böylece ilgili kurum da "Sosyal Sigortalar Kurumu" şeklinde son durumunu almışür.

Bahattin Tavlan; "Türkiye'de Genel Sağlık Sigortası Uygulaması ve Bir Değerlendirme", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1993, Sayı : 82, s. 55.

10 1994 Yılı Programı; 30.10.1993 tarih ve 21743 mükerrer sayılı Resmi Gazete, s. 178 ve 31.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.

Kurumun görevi, iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak suretiyle hizmet akdi ile çalışanların sosyal güvenliğini sağlamaktır. Sosyal Sigortalar Kqrumu; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu hükümleri ile özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk, tüzel kişiliği olan bir devlet kurumudur. Kurumun kuruluş kanununda; Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Devlet İhale Kanununa ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi olmadığı belirtilmiştir. Aynı kanunda, kanunun devlet kurumu olduğu, iflas hükümlerine tabi olmadığı, mallarının devlet malı sayılacağı, alacaklarının devlet alacağı hükmünde olduğu, personelin Türk Ceza Kanunu uygulamasında memur sayılacağı hakkında özel hükümler de yer almıştır. Bu hükümler birlikte incelendiğinde kurumun bir devlet kurumu olduğu ve kamu tüzel kişiliği vasfının ağır bastığı sonucuna varılmaktadır[11].

1.4.1971 tarihinde bütün ülke çapında tek işçi çalıştıran işyerlerinin tamamı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınmıştır. Bugün söz konusu kurum tarafından bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanlara, üyelik durumunda, iş kazalan, meslek hastalıkları, analık, hastalık, maluliyet, yaşlılık ve ölüm hallerinde sigorta yardımlan sağlanmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nda prim ödeme yükümlülüğü işçi için % 14, işveren için % 19.5 ile % 25 arasında değişmektedir. Primlerin sigorta kollarına dağılımı ise şöyledir : İş kazalan ve meslek hastalıklan primi en düşük % 1.5, en yüksek % 7'dir ve tamamı işveren tarafından karşılanmaktadır. Hastalık sigortası primi % ll'dir; % 5'i işçi, % 6'sı da işverence ödenmektedir. Analık sigortası primi işverence ödenir; oranı % l'dir. Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası prim oranı % 20 olup, % 9'u işçi, % 11'i işverene aittir. Maden işyerlerinin yeraltı işlerinde, ağır ve yıpratıcı işlerde çalışanların ise prim oranı % 22'dir; % 9'u işçi, % 13'ü işverence ödenmektedir.

506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesine göre; üyelerine en az Sosyal Sigortalar Kanununda belirtilen hak ve çıkarları sağlayan bankaların, sigorta ve reasürans şirketlerinin, Sanayi Odalarının, Ticaret Odalarının, Borsaların veya bunların teşkil ettikleri birliklerin bünyelerinde kurulan vakıf tarzındaki emekli sandıkları da kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşları gibi faaliyetlerine devam edebilmektedirler.

A. Nuri Ernam; Açıklamalı ve Uygulamalı Sosyal Sigortalar Mevzuatı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1990, s. 11-12.

Yurdumuzda çalışan kitlenin en büyük sosyal güvenlik kuruluşu özelliğini taşıyan Sosyal Sigortalar Kurumu, sigorta yardımlarından başka modern sosyal güvenlik anlayışına uygun olarak emekli işçiler için huzurevleri ve yardım hastaneleri, rehabilitasyon merkezleri, çalışanların çocukları için çocuk bakımevleri oluşturmak, sigortalıların konut edinmelerinde kolaylıklar sağlamak görevini de üstlenmiş bulunmaktadır.

Ülkemizde sosyal sigorta uygulaması kapsamına giren işyeri ve sigortalı sayısında zaman içinde belirli bir artış ortaya çıkmıştır. 1980 yılında sosyal sigorta uygulaması kapsamına giren işyeri sayısı 241.580, sigortalı sayısı 2.204.807 iken 1992 yılında bu rakamlar işyeri için 559.184, sigortalı için de 3.796.702 olmuştur[12]. Dolayısıyla, 1980-1992 döneminde sosyal sigorta uygulaması kapsamına giren işyerlerinde % 131, sigortalı sayısında da % 72.2 artış görülmektedir.

Tablo 5'de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir, gider ve plasmanlarına ilişkin bilgiler mevcuttur. Tablodan görüldüğü gibi, kurum giderleri içinde önemli bir bölümü sigorta aylık ve ödemeleri temsil etmektedir. Tabloda direkt sigorta başlığı altında yer alan bu tür giderlerin gider kalemleri içindeki payı 1983 yılında % 14.6, 1985'de % 20.2, 1990'da % 30 iken 1992 yılında % 25.5 olmuştur. Diğer yandan, kurumun faaliyet raporlarındaki gider yapısı dikkate alındığında daha farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Kurumun faaliyet raporlarında "Sosyal Sigorta Giderleri" başlığı altında toplanan ve aylık toptan ödeme, iş göremezlik ödeneği, sağlık yardımları vb. yardımlann genel toplamını ifade eden giderler, örneğin 1992 yılında kurumun toplam giderlerinin % 73.4'ünü oluşturmaktadır. Aynı şekilde sosyal sigorta giderlerinin % 83.4'ü malûllük ve ölüm sigortaları 28.722.8 Milyar TL. gider fazlası vermiş, prime esas kazancın % 20'si üzerinden alınan primler 1992 yılı fiili giderlerini karşılayamamıştır. Fiili giderlerin nisbi maliyeti diğer bir deyişle prim oranı karşılığı yaklaşık % 24.7 seviyesinde gerçekleşmiştir[13]. Dolayısıyla emeklilik şartlarını belirleyen düzenlemeler kurumun mali yapısı için önemli olmaktadır.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre; kurumca sigortalılar, sürekli iş görmezlik geliri, malûlük veya yaşlılık aylığı alanlar ile bunlann eş, çocuk,

D.İ.E.; istatistik Göstergeler 1923-1990. D.Î.E. Yayın No : 1472, s. 113; D.t.E. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, D.İ.E. Yayını Yayın No : 1510, s. 158; Sosyal Sigortalar Kurumu 1991 Faaliyet Rapora, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No ; 544, Ankara, s. 13; Sosyal Sigortalar Kurumu 1992 Faaliyet Raporu, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No : 550, Ankara, s. 13.

Sosyal Sigortalar Kurumu Faaliyet Rapora; a.g.r., s. 41-42-138-139.

Tablo 5 : Sosyal Sigortalar Kurumu Gelir, Gider ve Plasmanlan

(Bin TL.)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gelir										
Prim	273.407	403.286	572.346	812.593	1.693.858	2.886.052	5.406.218	10.346.081	19.820.848	31.658.047
Faiz	15.442	40.596	33.216	77.152	146.440	385.405	528.199	742.806	417.637	636.679
Tahvil ve Bono	21.597	28.456	26.184	61.001	69.435	52.032	251.787	240.793	319.830	66.866
Kira	3.000	4.062	5.429	5.997	7.795	10.490	14.795	31.430	53.193	243.882
Çeşitli	16.364	34.853	35.745	62.478	111.393	179.804	783.483	603.057	2.823.333	2.738.441
Gider										
Yönetim	10.477	13.584	17.646	22.297	41.317	65.698	140.860	288.690	511.922	991 .841
Direkt Sigorta	48.185	74.536	136.195	233.866	423.478	923.459	1.711.094	3.582.557	4.736.534	9.023.298
Emlak ve Bakım	1.044	1.555	2.134	3.282	-	-	-	-	-	.
İşçi Meskenleri	231	361	448	502	-	-	-	-	-	-
Müşterek Sigorta	41.531	62.051	90.717	131.244	-	.	-	-	-	-
Ayrılan Karşılık	228.340	359.166	425.781	626.704	1.333.907	2.124.125	4.230.152	6.300.433	14.668.672	18.756.080
Diğer	-	-			230.219	400.501	902.374	1.792.487	3.517.713	6.572.696
Plasmanlar										
Bankalardaki Mevduat	78.557	100.185	147.223	219.942	669.257	948.186	1.492.777	2.923.856	3.059.194	4.053.207
Tahvil	88.848	86.893	144.722	154.766	161.715	145.759	451.537	596.462	589.378	50.365
Hazine Bonoları	-	-	-	10.237	33.740	-	-	-	-	-
Gayrimenkul	14.720	17.468	21.847	31.595	48.882	78.741	128.217	231.354	421.818	741.764
İşçi Mesken Kredileri ve Temlik Edilen Meskenler	51.476	59.377	64.768	66.652	65.301	63.171	56.409	48.385	39.758	24.968
Diğer	9.796	14.798	24.478	39.963	67.377	147.122	295.880	488.591	939.238	1.289.018

KAYNAK : D.l.E. Türkiye istatistik Yıllığı 1990, DİE Yayını, Yayın No : 1510, s. 160; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1993, D.t.E. Yayını, Yayın No : 1620, s. 214. O

anne ve babalanna, dul ve yetimlerine sağlık hizmeti verilmektedir. Kurum sağlık hizmetlerinde genel olarak kendi tesislerini kullanmakta ve bu hizmetlerden ülke nüfusunun 1/3'ü faydalanmaktadır. Gerek hastalık sigortası ve diğer sigorta kolları kapsamındaki sağlık yardımlan gerekse sağlık tesisleri giderleri bir bütün olarak ele alındığında, bu giderler önemli bir büyüklüğe ulaşmaktadır. Örneğin 1992 yılında sağlık tesisleri giderleri 5.596.837.160.037.-TL. ile kurumun toplam giderleri içinde % 19.15'lik payla sosyal sigorta giderlerinden sonra ikinci sırayı alırken[14], bu rakama sosyal sigorta giderleri bünyesindeki sağlık yardımlan eklendiğinde söz konusu oran % 30'un üzerine çıkabilmektedir.

Kuruma, prime dayanmayan ve 1977 yılından itibaren devam eden sosyal yardım zammı uygulaması da önemli bir mali yük getirmektedir. Sosyal yardım zamlarının toplam emekli ödemeleri içindeki payı 1978 yılında % 23 iken, 1986'dan itibaren % 30'lara, 1990'dan itibaren % 40'lara ve 1993'ü.ı ilk altı ayı itibariyle de % 54'e yükselmiştir. 1987 yılında çıkanlan 3395 Sayılı Kanunla sosyal yardım zamlannın kamu kurum ve kuruluşlarından emekli olan sigortalılar için ilgili kuruluşlarca ödenmesi hükmü getirilmiş, ancak Ağustos 1987-Nisan 1992 döneminde ilgili kuruluşlar adına tahakkuk ettirilen 5.5 trilyon TL.'nin ancak 600 milyar TL.'si tahsil edilebilmiştir. Nihayet kurum alacakları 31.12.1991 tarihi itibariyle 3836 Sayılı Tahkim Kanunu kapsamında Hazinece üstlenilmiştir[15].

Yönetim, emlâk ve bakım, işçi meskenleri, müşterek sigorta giderleri, ayrılan karşılıklar v.d. tablo 5'deki gider kalemleri arasında yer almaktadır. Yönetim giderlerinin yıllık toplam gelirlerin % 10'unu geçmemesi zorunluluğu vardır. Yönetim giderlerinin yıllık toplam gelirlere oranı 1983 yılında % 3.1, 1985 yılında % 2.6, 1990 yılında % 2.4, 1992 yılında da % 2.8'dir. Buna göre yönetim giderleri bu giderler için belirlenen sınırlann çok altında bir gelişme göstermektedir.

Kurum, diğer sosyal güvenlik kurumlan gibi yıl içinde elde ettiği primlerin ve diğer gelirlerin bir kısmını karşılık olarak ayırmak durumundadır. Bu karşılıkların en çok % 40'ı devlet tahvillerine yatınlabilmektedir. Tablo 5'de gider kalemleri arasındaki karşılıkların giderler içindeki payı 1983 yılında % 69.2, 1990 yılında % 52.6 iken 1992 yılında % 53.9'dür. Ayrılan karşılıklarda nisbi bir

[14] 1992 yılında sağlık tesisleri giderleri 1991 yılına oranla % 96.9, ilaç sarfiyatı da % 90.4 oranında artmıştır. Oysa malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası giderlerinde 1991 yılına göre % 86.4'lük bir artış söz konusudur. Kurum gelirleri ise 1991'e aöre % 50.8 oranında artmıştır. Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu Faaliyet Raporu, a.g.r., s. 131-138-140.

[15] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 88.

gerileme söz konusudur. Bu durum fon birikimindeki yavaşlamaya da işaret edebilmektedir. Ayrıca, bir yıllık gelirin % 0.5'i İş ve İşçi Bulma Kurumu'na tahsis edilmektedir.

Öte yandan, kurumun plasmanlarında bankalardaki mevduat önemli bir büyüklüğe sahiptir. Toplam plasmanlar içinde bankalardaki mevduatın oranı 1983 yılında % 32.2 iken, 1990 yılında **% 68.1'e** yükselmiştir. 1992 yılı sonunda ise plasmanlann toplamının % 65.8'ini bankalardaki mevduat, % 0.8'ini tahviller, % 12.0'sini gayrimenkuller, % 0.4'ünü konut kredileri yine % 0.4'ünü toplu konut fonu, % 20.9'unu da diğer plasmanlar oluşturmaktadır[16]. Oysa, toplam plasmanlar içinde tahvillerin payı 1983 yılında % 36.5, 1985'de % 36, 1990'da % 13.9'dur. Görüldüğü gibi, plasmanlann içinde tahvillerin payı hızlı bir gerileme içindedir.

Esas itibariyle, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun giderleri; primler, menkul ve gayrimenkul gelirleri, İş Kanununa göre işçi ve işverenler hakkında hükmedilecek para cezaları v.b. ile genel bütçeden yapılacak yardımlarla karşılanmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelirleri içinde T.C. Emekli Sandığı'nda olduğu gibi yine prim gelirleri en büyük kısmı oluşturmaktadır. Prim gelirlerinin kurumun toplam gelirleri içindeki payı 1983 yılında % 83, 1985'de % 85, 1987'de % 83, 1989'da % 77, 1990'da % 86, 1992'de % 89 iken. 1993 yılında % 98'e ulaşması beklenmektedir[17]. Kurumun prim gelirleri yanında faiz, tahvil, bono ve kira v.b. gelirleri vardır. Plasmanlardan elde edilen faiz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 1983'de % 4.6, 1990'da % 6.2, 1992'de de % 1.8'dir. Kira gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı ise 1983'de % 0.9. 1990'da % 0.2, 1992'de de % 0.6'dır.

Ancak prim tahsilatı ile ilgili sorunlar ve ödemelerdeki hızlı artışlar karşısında Sosyal Sigortalar Kurumu önemli mali güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır. Gerçi, 1983 yılından 1992 yılına kadar gelir tahsilat rakamları giderlerin üzerinde seyretmektedir. 1983 yılında giderlerin tahsilat içindeki oranı % 79.7 iken, 1985'de % 89.6, 1988'de % 88.1, 1990'da % 85.9 olmuş, 1991'de % 99.0'a yükselmiştir. Fakat, 1992 yılında kurumun giderleri tahsilatın üzerinde bir gelişme göstererek kurum 2.694.4 milyar TL. açık vermiştir[18]. Kurum, 1993 yılında da açık venneye devam etmiştir.

16 Sosyal Sigortalar Kurumu Faaliyet Raporu; a.g.r., s. 88.
17 1993 yılına ait veri Sosyal Güvenlik Ö.t.K. Raporu, a.g.r., s. 157'den alınmıştır.
18 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r.. s. 158.

C- Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)'nun Mali Yapısı ve Gelişimi

Ülkemizde bağımsız çalışan yüzbinlerce vatandaşı sosyal güvenlik kapsamına almak üzere 2.9.1971 tarihinde 1479 Sayılı Kanunla Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur. Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Devlet İhale Kanununa ve Sayıştay'ın vize denetimine tabi değildir.

Kurum çalışma hayatının sona erdiği tarihteki sosyal ve iktisadi tehlikelerin zararlarını karşılamayı hedef alan uzun vadeli sigorta kollarından malûllük, yaşılık ve ölüm sigortalannı kapsamaktadır. 1479 Sayılı Kanunda diğer sosyal güvenlik kuruluşlannda olduğu gibi iş kazası ve meslek hastalığı sigortası bağımsız bir bölüm halinde düzenlenmemiştir. Ancak, maluliyet sigortasını düzenleyen 1479 Sayılı Kanunun 29/11. maddesinde "Bir iş kazası veya meslek hastalığı sonucu çalışma gücünün en az üçte ikisini kaybedenlerde malûllük sigortasından faydalanmak için gerekli beş tam yıl sigorta primi ödemiş olması şartı aranmaz" denilerek dolaylı bir düzenleme ile Bağ-Kur'da iş kazası ve meslek hastalığı sigortası kabul edilmiştir[19]. Sağlık sigortası uygulamasına da 5.11.1985 tarih ve 3235 Sayılı Kanunla geçilmiştir. 1 Ocak 1986 tarihinden başlayarak kademeli olarak verilen sağlık sigortası hizmeti 1.1.1989 tarihinden başlayarak tüm ülkede yaygınlaştırılmıştır. 2.8 milyon aktif sigortalı üyeye sahip kurum, sigortalılan, bakmakla yükümlü olduklan anne, baba, eş ve çocuklan ile birlikte on milyonun üzerinde kişiye hizmet vermektedir.

Bağ-Kur Kanununda belirtilen kimseler, meslek kuruluşlarına yazılarak çalışmaya başladıkları tarihten itibaren kendiliğinden bu kanuna göre sigortalı sayılmaktadırlar. Meslek kuruluşları da üye olarak yazılanları en geç üç ay içinde kurumun ilgili şubesine bildirmek durumundadırlar.

Bağ-Kur'a üye sigortalılar, bulundukları gelir basamaklanna göre farklı prim oranları üzerinden ödeme yapmaktadırlar.

Aşağıdaki tabloda Bağ-Kur'un 1980-1992 dönemine ilişkin gelir ve gider rakamları verilmektedir.

Rebii Savaşır; Bağ-Kur'da Sigortalılık, Bayraklı Matbaacılık, İzmir 1991, s. 18.

Tablo 6 : Bağ-Kur'un Toplam Gelir ve Giderleri

Yıllar	Gelir (TL.)	Gider (TL.)	Fark (TL.)
1980	9.139.533.067	4.966.303.209	4.173.249.858
1981	15.515.725.183	8.577.053.821	6.938.671.362
1982	26.111.806.083	12.516.860.963	13.594.945.120
1983	36.932.030.217	22.567.027.898	14.375.002.319
1984	55.172.311.086	34.360.050.679	20.812.260.407
1985	105.837.148.257	53.103.317.846	52.733.830.411
1986	140.592.645.073	86.589.278.327	54.003.366.746
1987	185.325.512.443	135.891.144.795	49.434.367.648
1988	348.142.018.585	294.714.614.420	53.427.404.165
1989	582.096.616.407	656.887.730.278	-74.791.113.871
1990	1.034.671.879.996	1.194.496.773.102	-159.824.893.106
1991	1.639.178.394.099	2.081.239.169.288	-442.060.775.189
1992*	4.216.600.000.000	4.579.000.000.000	-362.400.000.000

* 1992 yılı rakamları Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınları No : Genel: 264. BÖM: 17, Ankara 1993, s. 171'den alınmıştır.

KAYNAK : Bağ-Kur K. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara 1992, s. 165.

Kurumun başlıca gider kalemlerini, yaşlılık, ölüm, sağlık sigortası giderleri ve yönetim giderleri oluşturmaktadır. 1988 yılında emekli aylığı giderleri toplam giderlerin % 38.8'ini, 1990'da % 70.0'ini oluştururken, 1992'de % 82.3'ünü oluşturması söz konusudur. Yine 1988 yılında sağlık sigortası giderleri ve diğer giderler toplam giderlerin % 16.1'ine, 1990'da % 29.9'una, 1992'de de % 17.6'sına karşılık gelmektedir[20]. Yönetim giderleri, genel yıllık gelirlerin % 10'u ile sınırlandırılmıştır. 1980 yılında genel yönetim giderlerinin toplam gelirlere oranı % 8.7 iken, 1985'de % 3.5, 1991'de de % 5.2 olmuştur. Dolayısıyla genel yönetim giderleri % 10'luk sınırın oldukça altında bir gelişme göstermiştir[21].

Bağ-Kur, 1.1.1986 tarihinden itibaren sigortalılar ile emeklilerin ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin de sağlık sigortası kapsamına alınması ve sigortanın gelirinin sigortalının basamak gösterge tutarının % 12'si tutarındaki sağlık sigortası primi ile sınırlı tutulmasının da etkisiyle 1987 yılından başlaya-

Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 171'deki tablodan hesaplanmıştır.

Bağ-Kur, EX. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1992, s. 165.

rak giderek artan sağlık sigortası harcamaları ile karşı karşıya kalmıştır. Gerek sağlık kuruluşlarına, eczanelere gerekse sigortalılara yapılması gereken ödemelerde özellikle 1992 yılında önemli güçlükler yaşanmış ve sağlık hizmetlerinde belirli bir yavaşlama gözlenmiştir.

Ayrıca, 1479 Sayılı Kanuna tabi sigortalı emeklilere aylıkları dışında prim karşılığı olmayan sosyal yardım zamlan ödenmekte ve bu ödemeler kuruma belli bir mali yük getirmektedir.

Kurum gelirleri ise, sigortalı sayılanların ödeyecekleri prim gelirleri yanında, taşımr ve taşınmaz mallardan sağlanan gelirlerden, iştirak ve kuruluşların gelirlerinden, gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler ile gerekli hallerde Genel Bütçeden yapılacak yardımlardan meydana gelmektedir. Sigortalıların ödeyecekleri primler ile bağlanmış ve bağlanacak aylıkların hesaplanmasında, basamak göstergesi ve katsayı esası dikkate alınmaktadır. Kurumdan aylık alanlar için sağlık sigortası primi oranı 1986-1991 yıllan arasında % 8, 1992'den itibaren de % 10 olarak uygulanmış ve 1994 yılında da % 10 olarak uygulanması Bakanlar Kurulunca kararlaştınlmiştır[22]. Bağ-Kur'da da T.C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nda olduğu gibi prim gelirleri en önemli gelir kaynağıdır. Nitekim, tablo 7'den hesaplandığında 1980 yılında prim gelirlerinin toplam gelirlere oram % 86, 1985 yılında % 65, 1987'de % 64, 1989'da % 83, 1990'da % 97 ve 1991'de de % 80'dir. 1992 yılında ise % 90'a ulaşması beklenmektedir. Bağ-Kur'da prim gelirleri ve fonlannı çeşitli şekillerde değişik alanlarda değerlendirmektedir. Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahviller, milli bankalar, gayrimenkuller, sigortalılara açılan konut, borçlanma ve sanayi kredileri fonların değerlendirildiği başlıca alanlardır. Kurumun prim gelirleri dışındaki faiz ve diğer gelirlerinin toplam gelirlere oranı 1980 yılında % 14, 1985'de % 34, 1990 yılında % 3'dür.

Bağ-Kur'un tablo 6'da görüldüğü gibi, son dört yılda giderlerinin gelirlerinden fazla olduğu, gelirler ile giderler arasındaki farkın açıldığı gözlenmektedir. Bunda, kurumun aktif sigortalı sayısının önemli bir artış içinde olmamasına karşılık pasif sigortalılann sayısının daha fazla artmaya devam etmesinin, prim tahsilatındaki sorunlann varlığını korumasının etkisi bulunmaktadır. Bağ-Kur, son yıllarda karşılaştığı finansman sıkıntısı nedeniyle 1991 ve 1992 yıllannda toplam 600 milyar TL. devlet yardımı almıştır. Açıklann kapatılmasında banka

[22] 93/5102 Sayılı Bakanlar Kumlu Karan, 31.12.1993 tarih ve 21805 Sayılı Resini Gazete, s. 2.

Tablo 7 : Bağ-Kuı'un Prim, Faiz ve Diğer Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Durumu

		Faiz ve Diğer Gelirler			
	Prim Gelirleri	Faiz	Diğer	Toplam (2+3)	Genel Toplam (1+4)
Yıllar	1	2	3	4	5
1980	7.853.078.594	1.254.726.172	31.748.301	1.286.474.473	9.139.553.067
1981	11.725.044.741	3.744.875.765	45.804.678	3.790.680.433	15.515.725.184
1982	18.278.567.388	7.755.480.286	77.758.409	7.833.238.695	26.111.806.083
1983	23.514.105.925	13.346.406.481	71.517.812	13.417.924.293	36.932.030.218
1984	34.496.610.079	20.574.405.975	101.295.087	20.675.701.012	55.172.311.086
1985	69.535.770.461	36.161.269.460	140.108.336	36.301.377.796	105.837.148.257
1986	82.777.933.534	57.432.916.030	381.795.509	57.814.711.539	140.592.645.073
1987	120.335.196.141	64.123.302.771	867.013.531	64.990.316.302	185.325.512.443
1988	263.778.039.231	82.460.199.866	1.903.779.489	84.363.979.355	348.142.018.586
1989	486.345.797.959	93.455.247.212	2.295.571.235	95.750.818.447	582.096.616.406
1990	1.000.046.372.434	31.797.996.900	2.827.510.662	34.625.507.562	1.034.671.879.99
1991	1.315.880.758.644	18.492.252.451	304.805.383.004	323.297.635.455	1.639.178.394.099
1992*	3.791.600.000.000	-	-	125.000.000.000	4.216.600.000.000

*** 1992 yılı rakamları Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınları No : Genel: 264. BÖM: 17, Ankara 1993, s. 171'den alınmıştır.**

KAYNAK : Bağ-Kur IX. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara 1992, s. 166.

Üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun 1980 sonrası mali yapısı ile ilgili olarak buraya kadar yapmış olduğumuz değerlendirmelerden sonra söz konusu kurumlar açısından mali sorunları doğuran nedenlerle çözüm önerileri üzerinde durabiliriz.

IV- ÜÇ BÜYÜK SOSYAL GÜVENLİK KURUMUMUZ YÖNÜNDEN MALİ SORUNLARI DOĞURAN BAŞLICA NEDENLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ülkemizde üç büyük sosyal güvenlik kurumumuz yönünden mali sorunlar özellikle 1990'lı yıllarda ağırlaşmaya başlamıştır. Nitekim, 1991 yılında sosyal güvenlik kurumlan borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı % 0.2, 1992'de % 0.3 iken 1993'de % 1.2 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. 1994 yılı prorgam hedefine göre de söz konusu oranı % 1.2'dii[23]. Buna göre 1993 yılında 1992'ye göre borçlanma gereğinde % 300'lük bir artış ortaya çıkmakta ve bu yıldan itibaren sosyal güvenlik kurumlan toplam kamu borçlanma gereği içinde konsolide bütçe ve KİT lerden sonra üçüncü sıraya yerleşmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un açıklanmn 1993 yılında 13.1 trilyon TL. olarak gerçekleşeceği tahmin edilirken, 1994 yılı programında 22.7 trilyon TL.'lik bir açık üzerinde durulmuştur[24]. Söz konusu açıkların büyük bir bölümü Sosyal Sigortalar Kurumu'na aittir.

Görüldüğü gibi, Sosyal Sigortalar Kutumu ile Bağ-Kur'un içice olduğu, T.C. Emekli Sandığı'nı da yakından ilgilendiren mali açıklarda belirli bir tırmanma gözlenmektedir. Kurumlan bu duruma getiren gelişmelerle sağlıklı bir mali yapımn kurulmasına yönelik bazı öneriler aşağdaki başlıklar altında ele alınmaktadır.

A- Sistemin Finansmanına Devlet Katkısının Bulunmaması-Devletin Finansal Katkısının Sağlanması

Ülkemizde devletin prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına direkt katkısı söz konusu değildir. Devlet ancak finansman krizi olduğunda sorunun çözümüne katkıda bulunmaktadır. Ülkemizde devlet sistemin finansma-

1994 Yılı Programı, a.g.e., s. 64.

Genel Ekonomik Hedefler, D.P.T. Yayını, Ankara 1993, s. 21.

mna katılmadığı gibi, söz konusu kurumlara prime dayanmayan yeni yükler getirebilmektedir. Nitekim, sosyal yardım zamları nedeniyle özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu son yıllarda ciddi bir finansman yükü altına girmiştir. Sigortalı veya hak sahiplerine yapılan sosyal yardım zammı, maktu ödeme biçiminde olup, sigortalılık ve prim gün sayılanyla bağlantılı değildir[25]. Prime dayalı sosyal güvenlik sistemimizde, prime dayanmayan bu zamların kurum bütçesinden ödenmesin osyal güvenlik sistemimize ters bir uygulama oluşturmaktadır. 1977 yılından beri devam eden bu ödemeler emekli aylıkları için aynlan fonlardan karşılanmakta ve ortalama emekli aylıklan seviyesini aşabilmektedir. Anayasa Mahkemesinin 1993 yılı Kasım ayı sonunda söz konusu uygulamanın iptali talebini reddetmesi, sosyal yardım zammından kaynaklanan mali yükten kurumun kurtulma beklentisini de ortadan kaldırmıştır.

Bu durumda, devletin, işçinin veya memurun, işverenin yanında belli ölçülerde sistemin finansmanına katkıda bulunması gerekli görülmektedir. Örneğin Batı Avrupa'da Danimarka dışında devletin % 20 dolayında finansman katkısı bulunmaktadır[26]. Ülkemiz için de bütçe imkânlarına göre uygun bir oran belirlenebilir.

B- Emeklilik Yaşının Düşürülmesi-Emekli Olma Yaşının Ülke ve Kurum Şartlarına Göre Yeniden Gözden Geçirilmesi

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının mali sorunlannı artıran önemli bir faktör, emeklilik yaşının düşük olması ile ilgilidir. Esasen, emekli aylığının varlık nedeni, kişinin belirli bir yaşa gelmesi olması nedeniyle mesleki faaliyetini sürdürememesidir[27]. Erken emeklilik, sosyal güvenlik kuruluşlarının giderlerini artırırken gelirlerini azaltmaktadır.

20 Şubat 1992 tarih ve 3774 sayılı kanunun getirdiği değişiklikle kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılım doldurmalan halinde yaşlılık aylığı bağlanması mümkündür[28].1986 yılı başında ülkemizde yapılan yasal düzenleme ile emekli olma yaşı erkekler için 60, kadınlar için de 55'e çıkartılmıştı. Gelişmiş Batı ül-

[2^] Ali Güzel-Şebnem Gökçeoğlu; "Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel İlkeleri Bağlammda Sosyal Yardım Zammı ve Anayasa Mahkemesi Karan", Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 7, sayı: 4, Temmuz 1993, s. 8.

[26] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 73.

[27] Ali Güzel; "Erken Emeklilik ve Düşündürdükleri", İşveren Dergisi, Cilt: XXX, Sayı : 3, Aralık 1991, s. 23.

[28] 27.2.1992 tarih ve 21155 sayılı Resmi Gazete, s. 1-2.

kelerinde ise emeklilik yaşı 60-67 yaş arasında değişmektedir. 3774 sayılı yasanın uygulamaya konulduğu 1992 yılı Mart ayından 1992 yılı Aralık ayı sonuna kadar T.C. Emekli Sandığı'ndan emekli olan toplam 53.678 emekliden 29.077'si erken emeklilik yasasından yararlanarak emekli olmuşlardır. Bu yasadan yararlanarak emekli olanların toplam emekliler içindeki payının % 54.2 olması, yasanın önemli ölçüde emekliliği teşvik ettiği sonucunu doğurmaktadır[29]. Bu gelişmeyle birlikte, 1991 ve 1992 yıllarında gelir fazlası veren kurum erken emeklilere yapılan ödemelerin 1993 yılı bilançosuna yansımasıyla birlikte açık vermeye başlamıştır.

Sonuçta, emeklilik yaşının düşürülmesinin de etkisiyle aktif/pasif sigortalı (iştirakçi) dengesi sigorta kurumlan aleyhine bozulmaktadır. 1970 yılında T.C. Emekli Sandığı için aktif/pasif sigortalı oranı 4.55 iken bu oranı 1991 yılında 1.82'ye kadar düşmüştür. 1992 yılında ise bu oran 1.75'tir. Oysa, Avrupa ülkelerinde bu oranın 6-7 civannda olduğu bilinmektedir[30]. T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne göre bu tablo karşısında yapılması gereken iki şey vardır : Boş duran kadroları doldurup memur sayısını artırmak ve erken emekliliğe son vermek[31].

Sosyal Sigortalar Kurumunda da aktif/ pasif sigortalı dengesi hızla bozulmaktadır. Kurumun sigortalı sayısı 1981-1991 döneminde % 61 artarken emeklilerin sayısr% 140 artmıştır[32]. 1975 yılında 6.3 olan aktif/pasif sigortalı oranı 1986'da 2.4 seviyesine, 1991 yılında 2.1, 1992'de de 2.0 düzeyine düşmüştür. 20-25 yıllık sigortalılık süresinde yaklaşık 14 yıl prim ödeyerek emekli olan bir sigortalıya 19 yıl aylık ödenmektedir[33]. Bu durum Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık giderlerinde de önemli bir yükselmeye yol açmıştır.

Bağ-Kur'da da giderek artan emekli sayısı nedeniyle 2.8 çalışan bir Bağ-Kur'luyu finanse eder hale gelmiştir[34].

"[9] Şerife Turcan Özsuca; "Sosyal Güvenlik ve Emek Arzı", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1992, Sayı: 82, s. 46.

[30] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r.,s . 201.

[31] 16.12.1992 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 14.

[3^] Ali Nazm Sözer; "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Uygulamaları", D.E.Ü. ile Konrad Adenauer Vakfı ve TOSYÖV tarafından düzenlenen "Serbest Piyasa Ekonomisinde Sosyal Boyut" konulu sempozyuma sunulan tebliğ, İzmir, 9.2.1993, s. 2

[33] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.gr., s. 224.

[3^] Sözer; a.g.t., s. 2.

Bu gelişmeler karşısında kurumlann sağlıklı bir mali yapıya kavuşmaları için, emekli olma yaşının ülkemiz ve kurum şartlarına göre yeniden gözden geçirilmesinde ve bu durumun politik değerlendirmelerin, beklentilerin dışında tutulmasında fayda vardır.

C- Prim Tahsilatında Etkinlik Sağlanamaması-Prim Tahsilatına Hız Kazandırılması

Prim tahsilatı açısından T.C. Emeki Sandığı'nın önemli bir sorunu söz konusu değilken, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un büyük miktarlara varan prim alacakları vardır. 1993 yılı sonuna doğru Sosyal Sigortalar Kurumu'na özel sektörün 6.4 trilyon T.L., belediyelerin 4.1 trilyon T.L.[35] prim borcu bulunmaktadır. Kurumun prim alacaklarının toplam tutarı 12 trilyon 173 milyar TL'yi bulmaktadır[36]. Kurumun 1991 yıl sonu itibariyle kamu kesiminden olan prim alacaklan ve gecikme zammı ile sosyal yardım zammı alacağından dolayı toplam 10.5 trilyon T.L. civarındaki alacağı 3836 Sayılı Tahkim Kanunu ile Hazinece üstlenilmiştir. Özel sektörden olan prim alacaklannın tahsilini kolaylaştırmak amacıyla 3786 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu kanundan yararlanarak borucunu ödeyen işverenlerden 15 Nisan-15 Ekim 1992 tarihleri arasındaki dört ödeme döneminde 1.2 trilyon TL. prim tahsilatı yapılmıştır[37].

Primlerle ilgili bir başka sorun, asgari ücret üzerinden prim ödenmesinin yaygın bir uygulama olmasıdır. Özellikle küçük işyerlerinde sigortalılann primleri gerçek ücretleri yüksek olsa da asgari ücrete göre hesaplanarak ödenmektedir. Aynca, ücret yapısındaki değişmelerle bağlı olarak ücretin bir bölümü sosyal sigorta primine esas matraha dahil edilmemektedir.

Bağ-Kur açısından da durum şöyledir : Bağ-Kur'da da sigortalılar tercih ettikleri basamaklar üzerinden prim ödemekte, prim tahakkuku sigortalının kazanandaki gelişmelere paralel olarak artmamaktadır. Sağlık sigortasının mali yükü de sigortalının basamağına göre değişmemektedir. 1479 Sayılı Kanuna göre Bağ-Kur sigortalıları her basamakta birer yıl beklemek koşuluyla altıncı basa-

Ülkemizde sayısı 20O0'i aşan belediye arasında kuruma borcu olmayan sadece 50 belediye bulunmaktadır. Bunların da büyük bir bölümü ilçe ve belde belediyeleridir. Halen aralarında büyükşehir konumunda da olan bini aşkın belediyeyi kurum prim borcu nedeniyle icraya vermiştir. Bkz. 30.10.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 5.

7.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 5.

Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 228.

mağa kadar otomatik olarak yükselebilmekte, ancak altıncı basamaktan daha üst basamaklara talepleri halinde çıkabilmektedirler. Bu durum ise, aktif sigortalıların yaklaşık % 60'ının altıncı basamakta yığılmaları sonucunu doğurmuştur. Altıncı basamaktaki yığılma, gerek prim tahsilatı sırasında kurumun, gerekse emekli aylığı ödemelerinde sigortalının aleyhine bir durum ortaya çıkarmaktadır[38].

Bağ-Kur'a kayıtlı aktif sigortalıların yaklaşık % l'ine yakın bir kısmı düzenli olarak prim ödemektedir. 31.016 kişiden düzenli olarak prim alabilen Bağ-Kur, 700.000'ni aşkın kişiye emekli maaşı ödemek durumundadır. Hiç prim ödemeyenlerin sayısı ise % 35 civarındadır. Af yasasıyla ödenmeyen prim borçlarının % 55'i tahsil edilebilmiş ve kurum bu yolla 1 trilyon TL'lık bir kaynak sağlamıştır[39]. Ekim 1993 tarihi itibariyle de kurumun 4.5 trilyon TL. dolayında prim alacağı söz konusudur[40].

Bağ-Kur prim tahsilatının hızlandırılması amacıyla tarımda kendi adına ve hesabına çalışan sigortalıların (kurumun aktif sigortalılarının yaklaşık % 35'i) ödeyecekleri primlerin ürün bedellerinden tevkif suretiyle tahsilini öngören bir kararname hazırlanmış ve 1 Temmuz 1993'den geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Ancak bu uygulama 1 Ocak 1994 tarihine kadar ertelenmiştir. Daha soma uygulamanın bir defa daha ertelenerek 1 Nisan 1994'ten itibaren ve satılan ürün bedelinin % Tinin prim borçlarına mahsuben tevkif edilmesi şeklinde başlatılması kararlaştırılmıştır.

Bu uygulama şüphesiz bu kesimden alınacak primlerin tahsilatını belli ölçüde kolaylaştırırken, diğer sigortalılar için de benzer uygulamaların getirilmesi ve prim alacaklarının 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri çerçevesinde takibi gereğini gündeme getirmektedir.

T.C. Emekli Sandığı yönünden de şöyle bir durum vardır : Memurların çok sayıda ücret unsurlan vardır. Bunların bir kısmından emekli keseneği alınmadığı gibi bunlar emekli aylıklarına da yansıtılmamaktadır. Bu nedenle memurlar emeklilerinde çalışırken aldıkları ücretin en az yansım alamama durumunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla Devlet Memurlan Kanununun yeniden göz-

M. Rıdvan Selçuk; "Bağ-Kur'la İlgili Kanun Hükmünde Kararname Tasarısında Yer Alan Düzenlemeler", Vergi Dünyası Dergisi, Ekim 1993, S. 146, s. 5.

Vitrin (Esnaf ve Sanatkârın Sesi), Yıl : 8, Sayı : 74, s. 10-11 (Bağ-Kur Genel Müdür Yardımcısı Hasan Eney'le yapılan mülakat).

2.10.1993 tarihli Türkiye Gazetesi.

den geçirilerek ücret unsurlannın azaltılması, ücret unsurlarının tamamı üzerinden kesenek alınarak bunlann belli ölçülerde emekli aylıklarına yansıtılması önem taşımaktadır.

Ülkemizde prim tahsilatı ile ilgili sorunlar bir yerde tahsilata etkinlik kazandıracak mekanizmaların yetersizliği ile ilgili olmaktadır. 1 Aralık 1993 tarihinde T.B.M.M.'de kabul edilen Sosyal Sigortalar Kanununun bazı maddelerini değiştiren kanunla prim ve diğer alacaklann tahsilinde Amme Alacaklan Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerinin uygulanması, bu kanuna göre prim alacaklarını izlemek için kurum bünyesindeki memurlann görev yapacağı icra birimlerinin kurulması, kurum müfettişlerinin özel ve kamu kuruluşlarına gidip prim borçlarını denetleme yetkisine sahip olmalan imkânı getirilmiştir. Ayrıca yeni değişiklikte işverenlerin kuruma fiilen ödenmeyen prim tutarlarını gelir ve kurumlar vergisi uygulamasında gider yazamayacakları hükmüne de yer verilmektedir[41]. Şüphesiz zaman içinde bu düzenlemelerin prim tahsilatı yönünden olumlu etkileri görülebilecektir.

Diğer yandan, örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu için prim oranlarının % 3 (% 2 işçiden, % 1 işverenden) artırılması halinde yılda sadece 2 trilyon TL. ek gelir sağlanması söz konusudur[42]. Dolayısıyla prim oranlannı artırarak prim gelirlerini büyük ölçüde artırmak pek mümkün değildir. O halde sorun büyük ölçüde, sigortalı sayısının hızla artırılması, prim oranlarının sigortasız çalışmayı-çalıştırmayı teşvik etmeyecek seviyelere çekilmesi ve denetimlerle ilgili görünmektedir. Türkiye'de halen kaçak olarak çalışan 4 milyon işçinin varlığından söz edilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu da 1994 yılında ilk plânda 1 milyon kaçak işçiyi sigortalı hale getirmeyi hedef olarak belirlemiştir[43].

Bağ-Kur ise kurumda sigortalı olabilecek 4 milyon vergi mükellefinin[44], sadece 2.8 milyonunun tescilini yapabilmiştir. Bağ-Kur'da da hizmet etkinliğini artırarak sigortalı olmayı cazip kılacak çalışmalara girişmek, böylece prim gelirlerini artırmak ve prim borçlan için af uygulamalannı sıklaştırmamak gerekmektedir.

8.12.1993 tarih ve 21782 sayılı Resmi Gazete, s. 1-5.

23.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 5.

15.2.1994 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 7.

Sözer; a.g.t., s. 2

D- Fonların Etkin Kullanılaınaması-Fonlann Verimliliğinin Arttırılması İçin Fon Yönetiminin Kurulması

Sosyal güvenlik kurumlarımızın önemli mali sorunlarından biri de, fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemine göre değerlendirilmeye çalışılan fonların etkin kullanılamamasıdır. Fonların kullanılmasında esasen, etkinlik, likidite, güvenilirlik, kararlılık gibi kriterlere uygun hareket etmek gerekmektedir. Böylece fonlar nemalandınlmakta ve artan ihtiyaçlar için. kullanılmaktadır. Ülkemizde bu fonların etkin kullanılamamasının bir nedeni, devletin bu fonlardan ucuz maliyetlerle borçlanmasıdır. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1982 yılında kurum portföyündeki tahvil miktarı 62.8 milyar TL., bu tahvillere uygulanan ortalama faiz oranlan % 15.4, yıllık enflasyon % 29 iken, 1985 yılında tahvil miktan 144.7 milyar TL'ye, faiz oranı % 30.0'a yükselmiş fakat enflasyon oranı % 45.0 olmuştur. 1989 yılında ise kum portföyündeki tahvil bir önceki yıla göre üç kattan fazla artarak 451.5 milyar TL'ye ulaşmış, faiz oranı % 50.2 olduğu halde bu yıla ait enflasyon oranı % 69.6 olarak gerçekleşmiştir. 1990 yılında kurumun 596.4 milyar TL'lık tahvili varken, faiz oranı % 50.5'e yükselmiş enflasyon oranı da % 63.6 olmuştur. 1992 yılında ise kurum 50.3 milyar TL'lık tahvile sahipken ortalama faiz oranı % 30, yıllık enflasyon oranı da % 66'dır[45]. 1980 sonrası kurum tahvillerine uygulanan faiz oranlan hem enflasyonun hem de ortalama banka faiz oranlannın oldukça altında kalmıştır. Aynı şekilde son beş yıl içinde yıllık ortalama enflasyon oranı % 62 olarak gerçekleşmiş iken aynı yıllarda kurum plasmanlarının ortalama getiri oranı % 28 seviyesinde kalmıştır[46].

Kurumlar fonlannın bir bölümünü devlet tahvillerine yatımken bir bölümünü de yatınmlarda değerlendirmektedirler. Örneğin T.C. Emekli Sandığı kuruluşundan itibaren yatınmlara önem vererek büyük şehirlerimizde turistik oteller, tatil köyleri, işhanlan, çarşılar, otogarlar kurmaya yönelmiştir. Ancak zamanla bu tür işletmecilikten kurum zarar etmeye başlamıştır. 1992 yılında Sandığın iştiraki bulunan Emek İnşaat ve İşletme A.Ş.'deki otelcilik faaliyetinde hissesine 5.5 milyar TL zarar düşmüştür[47]. Bu gelişmeler karşısında büyük şehirlerdeki bazı otellerin otuz yıl gibi uzun bir süre yenileme kaydıyla işletilmek üzere kiraya verilmesi gündeme gelmiş ve konuyla ilgili ilânlar gazetelere verilmiştir[48]. Oysa, O.E.C.D. ülkelerinde sosyal güvenlik kurumlannın toplam

[4^] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 226.

[46] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 227.

[47] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s. 221.

[48] 21.8.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 10.

gelirleri içinde yatırım gelirleri önemli bir pay almaktadır. Bu pay A.B.D.'de % 11.60, Hollanda'da % 12.56, İsveç'te % 10.51, Japonya'da % 11.52, Kanada'da % 10.36 ve Yunanistan'da % 5.03 iken ülkemizde T.C. Emekli Sandığı için % 1 civanndadır[49]. Sandığın iş hanlarından elde ettiği kira gelirleri de oldukça düşüktür.

Aynı durum Sosyal Sigortalar Kurumu için de geçerlidir. Sosyal Sigortalar Kurumunun kiradaki gayrimenkullerinin değeri yaklaşık 4.5 trilyon TL. iken bunlardan elde ettikleri yıllık kira geliri 33 milyar gibi düşük bir seviyededir[50].

Bağ-Kur yönünden ise 1479 sayılı kanunun 16. maddesi, kurum fonlannın devlet bankaları dışında daha iyi değerlendirilmesine imkân vermemektedir. Kurum yönetimi ilerki yıllarda kurumun emekli ödemelerinde güçlükler çıkacağını ileri sürerek 1982 yılında İkinci Boğaz Köprüsünün yapımına talip olur. 40 milyar TL'lik fonu köprü yapımına tahsis ederek düzenli bir gelir kaynağına kavuşmak ister ancak bu talep reddedilir. Benzer şekilde kurumun Halk Bankası'na ortak olma teklifi de reddedilir[51]. Bununla birlikte, devlet, kurum fonlarını yıllarca piyasa faizlerinin ve enflasyon oranının altında % 30-40 faizle kullanır[52].

Bu gelişmeler karşısında sosyal güvenlik kurumlan bünyesi içinde "fon yönetimi"nin kurulması gerekli görünmektedir. Bu yönetim belli bir mali özerklik içinde fonların verimli bir şekilde kullanılmasına çalışacaktır. Şüphesiz bu yönetimin etkin çalışabilmesi, kurumla ilgili kesimlerin burada temsiline ve uygun bir mevzuatla desteklenmesine bağlı olacaktır.

E- Sosyal Güvenlik Kurumlarının Farklı Finansman ve Hizmet Yapılarının Bulunması-Sosyal Güvenlik Kurumlarının Hizmetlerinde Standartlaşma Sağlanması

Sosyal güvenlik kurumlannın farklı finansman ve hizmet yapılan bulunmaktadır. Kurumlann prim veya diğer bir ifadeyle kesenek oranlan, T.C. Emekli Sandığı'nda (% 15-% 20) % 35, sosyal Sigortalar Kurumu'nda (% 14 işçi payı+% 19.5 işveren payı) % 33.5, Bağ-Kur'da da /% 20+% 12 (hastalık sigorta

Sosyal Güvenlik Özel ihtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 213.

[50] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 234.

Vitrin (Esnaf ve Sanatkârın Sesi), Yıl : 8. Sayı : 74, s. 11 (Bağ-Kur Genel Müdür Yardımcısı Hasan Eney ile yapılan görüşme).

[52] Vitrin; a.g.r., s. 1 i.

primi)] % 32 olarak uygulanmaktadır. Görüldüğü gibi toplam prim oranlan bakımından önemli bir farklılık söz konusu değildir. Ancak Bağ-Kur primleri bütünüyle sigortalı üzerinde kalmaktadır. T.C. Emekli Sandığı'nda en alt ve üst derecedeki aylıklar arasında (ek göstergeler hariç) 1/3 oranı varken, söz konusu açıklık, Sosyal Sigortalar Kurumunda 1/6, Bağ-Kur'da ise 1/3 düzeyindedir[53]. Aylık bağlama oranlan arasında da farklar vardır. T.C. Emekli Sandığı'nda her çeşit aylık için 25 yıla % 75 oranı uygulanmaktadır. Bu oran kesenek ödeme süresine bağlı olarak % 100'e ulaşabilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu'nda bu oran % 60 olup, prim ve yaş koşuluna bağlı olarak en çok % 85 olmaktadır. Bağ-Kur'da ise aylık oranı % 60'dan az ve % 90'dan fazla olamamaktadır[54].

T.C. Emekli Sandığı'nca tedavi yardımlan memurlardan gerek kendileri, gerekse bakmakla yükümlü oldukları kişiler için ek prim alınmadan ve hizmetin satın alınmasıyla yerine getirilirken, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda bu hizmetler sigortalılara kendi sağlık kurumlarınca ve prim karşılığı olarak verilmektedir. Bağ-Kur ise ʳedavi yardımlannı prim karşılığı olarak ve hizmeti satın alarak vermektedir. Kurumlann söz konusu yardımlannın kalitesi ve etkinliği paralellik arzetmemektedir. Buna rağmen her üç kurumun da sağlık yardımlannda emekli ve bağımlı sayısındaki, ortalama yaşama süresindeki ve ilaç fiyatlarındaki artışlara bağlı olarak hızlı bir yükseliş gözlenmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlannın hizmet farklılaşması karşısında bu kurumlann hükümetin tasarruflanndan belli ölçüde uzaklaştırılarak belirli bir özerklik içinde hizmetlerini yürütmeleri gerekli olmaktadır. Bu amaçla, sosyal güvenlikle ilgili mevzuatı birleştiren temel bir sosyal güvenlik kanununun çıkarılması, prime dayanan-dayanmayan tüm sosyal güvenlik hizmetlerinin işsizlik ve aile yardımlan risklerini de kapsayarak bu kanuna göre yürütülmesi üzerinde durulmalıdır. Böylece sosyal güvenlik sistemimizin Uluslararası Çalışma Teşkilatı ve Avrupa Birliği standartlanyla uyumu da sağlanmış olacaktır.

F- Sosyal Risklerin Sosyal Güvenlik Kurumlarınca Karşılanmaya Çahşılması-Tamamlayıcı ve Özel Sigorta Sistemlerinden Yeterince Faydalanılması

Ülkemizde üç büyük sosyal güvenlik kurumuna bağlı sigortalılann sosyal riskleri bu kuramlar tarafından karşılanmaya çalışılmakta ve prim oranlan buna

Sosyal Güvenlik Özel ihtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 209-210.

[54] Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu; a.g.r., s. 266.

göre belirlenmektedir. Sigortalılar genel olarak emekliliklerinde çalışırken aldıklan maaş ya da ücretlerin altında aylık almaktadırlar. Sigortalılar derecelerine, göstergelerine, basamaklarına göre emekli aylığına ve diğer haklara sahip olmaktadırlar. Esasen emekliliği özendirici olmayan ve prim oranlannın nisbeten yükselmesi üzerinde baskı oluşturan bu durum karşısında iki basamaklı bir sosyal güvenlik sistemi modeli düşünülebilir. Böylece sigortalılar emekliliklerinde hem üyesi olduklan sosyal güvenlik kurumundan hem de özerk bir hukuki yapıda oluşturulacak tamamlayıcı güvenlik kurumlarından aylık alma hakkına ve diğer haklara kavuşturulabilirler. Sonuçta, ücretinin ya da maaşının örneğin % 70-75'i üzerinden emekli olan sigortalı aylığını tamamlayıcı programlardan alacağı paylarla % 100'e çıkarabilecektir. Bu programlann geliştirilmesi için başlangıçta devlet katkıda bulunmakla birlikte sistemin finansmanına sigortalılar ve işverenler ödeyecekleri primlerle katılacaklardır.

Diğer yandan, üç büyük sosyal güvenlik kurumuna üye olan aktif ve pasif sigortalılar hastalık riskleri çerçevesinde 1981 yılından itibaren ayakta tedavi giderlerinin belirli bir bölümünü bizzat kendileri karşılamakta, özel sigorta kurumlanndan karşılanmayan kısımlann ve diğer hizmetlerin finansmanında faydanılmamaktadır. Oysa özellikle Avrupa ülkelerinde, sigortalılar, özel sigorta kurumlarına da prim ödeyerek hastalık risklerinin ve diğer risklerinin tamamını karşılamaya çalışabilmektedirler. Buradan hareketle, hem tamamlayıcı ve özel sigorta sistemlerini teşvik edici uygun bir hukuki alt yapı oluşturulmalı, hem de bu sistemlerin tüm sigortalılan kapsaması sağlanmalıdır.

G- Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamalarında Tam Bir Etkinlik Sağlayamamaları-Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bünyeleri İçinde Tasarruf Birimleri Kurulması

Ülkemizde kamu kuruluşlarının harcamalarında tasarrufa azami ölçülerde uygun hareket etmedikleri yaygın bir kanaattir. Aynı durum sosyal güvenlik kurumlannın harcamalan için de belli ölçülerde söz konusudur.

Kummlar genelde yönetim harcamaları için belirlenen sınırlan geçmezlerken özellikle sağlık hizmetleri için her yıl hızla artan ölçülerde harcama yapmak dummunda kalmaktadırlar. Sosyal güvenlik kurumlan adına bu kurumlara ait olmayan hastanelerde yapılan muayene ve tedavilerde hesaplar yükseltilebilmektedir. Esasen bu tür uygulamalar başka ülkelerde de olabilmektedir. Örneğin Almanya gibi ekonomik, sosyal ahlak ve sorumluluk duygusunun yüksek olduğu

bir ülkede, sosyal sigortalardan muyane başına ücret alan doktorların, iktisadi art düşüncelerle muayene sayısını artırdıkları, gereksiz ilaçlar ve istirahat raporlan verdikleri; öte yandan kamusal, yan kamusal hastanelerin bile, sosyal güvenlik kurumlan adına yaptıklan muayene ve tedavilerde hesap şişirdikleri bir gerçektir[55]. Sonuçta, sosyal güvenlik kurumlanmız için tedavi ve ilaç giderleri hızlı artış gösteren bir gider kalemi haline gelmektedir.

Diğer yandan, tabandan kopuk, aşın merkeziyetçi ve bürokratik bir yapı, kurumlann hizmetlerini yavaşlatıp harcamalarda etkinlik sağlanmasını güçleştirmektedir. Örneğin bir il müdürlüğü binasının kiralanmasında Bağ-Kur, hem Maliye Bakanlığından hem de Başbakanlıktan izin almak zorunda kalmakta, gerekli izin şahsi takiple ancak 1-1.5 ayda çıkartılabilmektedir. Söz konusu yapı, çok sayıda ve vasıfsız insanın kummlarda çalıştınlması sonucunu da doğurmaktadır. İstihdam yapısındaki bu durum yönetimle ilgili harcamalarda bazı düzenlemelerle belirli tasarruflann sağlanabileceğini düşündürmektedir. Aynca, sosyal güvenlik kurumlarında üst yönetim sıkça değiştirilebilmektedir. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu'nda 46 yılda 33 değişiklikle 27 genel müdür görev almış, görevde kalma süreleri de ortalama 1 yıl 7 ay olmuştur[56].

Bu nedenle üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun üst yönetim yapısında istikrar sağlanarak kurumların bünyesi içinde birer tasarruf birimi oluşturulması, bu birimlerde kurum hizmetleri ile ilgili kesimlerin (işçi/memur-işveren-kurum yönetimi) temsilinin sağlanması gerekli görünmektedir. Bu birimler her seviyedeki kurum harcamalarını inceleyip yapılabilecek tasarruftan kurum yönetimine bildirmeli, yönetim de bütçesini buna göre düzenleyebilmelidir. Şüphesiz bu çalışmaların açıklık içinde yürütülmesi basan sağlamanın temel ön koşulu olacaktır.

V- 5 Nisan 1994 Tarihli Ekonomik Önlemler Uygulama Plânı Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kuruluşları Reformunun Değerlendirilmesi

5 Nisan 1994 tarihinde hükümet tarafından açıklanan ekonomik önlemler uygulama plânı çerçevesinde, sosyal güvenlik kuruluşlan reformu başlığı altında, söz konusu kuruluşlara yönelik orta vadeli bazı düzenlemeler üzerinde du-

[55] Sait Dilik; "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İşveren Dergisi, Cilt: XXXI, Sayı : 6, Mart 1993, s. 10.

[54] 27.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi, s . 2

rulmuştur. Yapılması düşünülen düzenlemelerin hedefi, sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapılarını, tebliğimizde de işaret ettiğimiz bazı iyileştirmeleri yapmak suretiyle, güçlendirmektir. Bu çerçevede özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan ve Bağ-Kur'dan emekli olma süre ve yaşları yükseltilme yönünde yeniden belirlenecek, emekli aylıkları için yeni bir katsayı sistemine geçilecek, prim tahsilatına etkinlik ve hız kazandıracak mekanizmalar kurulacak, prim gelirleri gerek sigortalı sayısının gerekse prime esas matrahın yükseltilmesiyle arttırılacak, kurumların gayrimenkullerinden rayiç değere göre gelir sağlamalanna çalışılacak, gerekli görülen gayrimenkuller satılabilecektir. Ayrıca, özel sağlık ve özel emeklilik sigortası teşvik edilecektir.

Hükümetin ekonomik ve mali alanda gerçekleştirmeyi plânladığı orta vadeli tedbirler bütünü içinde ortaya konulan yukarıdaki düzenlemelerin yasama organını ilgilendiren yönleri de bulunmaktadır. Dolayısıyla yapılması düşünülen değişiklikler parlamentoda tartışılacak ve belirli bir uzlaşmaya varılabilecektir. Sosyal güvenlik refonnu kapsamında yapılması düşünülen değişikliklerin gerçekleşmesi durumunda şüphesiz ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumunun mali yapılannda belirgin bir düzelme görülebilecektir. Ancak, bu düzelmenin kalıcı ve istikrarlı olabilmesi için, hükümetin, yapmayı plânladığı değişiklikleri kamuoyunda tartışmaya açarak olgunlaştırması, kamuoyunun ve parlamentonun desteğini alması ve kararlı bir uygulama içinde olması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. DİLİK, Sait; "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İşveren Dergisi, Cilt: XXXI, Sayı: 6, Mart 1993.
2. ERNAM, A. Nuri; Açıklamalı ve Uygulamalı Sosyal Sigortalar Mevzuatı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1990.
3. GÜZEL, Ali, "Erken Emeklilik ve Düşündürdükleri" İşveren Dergisi, Cilt XXX, Sayı 3, Aralık 1991.
4. GÜZEL, Ali- GÖKÇEOĞLU, Şebnem; "Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel İlkeleri Bağlamında Sosyal Yardım Zammı ve Anayasa Mahkemesi Karan", Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 7, Sayı :4, Temmuz 1993.
5. ÖZSUCA, Şerife Türcan; "Sosyal Güvenlik ve Emek Arzı", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1992, Sayı : 82.

6. PREST, A.A.; Public Finance in Underdeveloped Countries, s. 113-132'den çeviren : Ömer Faruk Batırel, Az Gelişmiş Ülkeler Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar, İ.İ.T.İ.A. Yayını, No : 505, İstanbul 1978.

7. SAVAŞIR, Rebii; Bağ-Kur'da Sigortalılık, Bayraklı Matbaacılık, İzmir 1991.

8. SELÇUK, M. Rıdvan; "Bağ-Kur'la İlgili Kanun Hükmünde Kararname Tasarında Yer Alan Düzenlemeler", Vergi Dünyası Dergisi, Ekim 1993. S. 146.

9. SÖZER, Ali Nazım; "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Uygulamaları", D.E.Ü. ile Konrad Adenauer Vakfı ve TOSYÖV tarafından düzenlenen "Serbest Piyasa Ekonomisinde Sosyal Boyut" konulu sempozyuma sunulan tebliğ, İzmir, 9.12.1993.

10. TAYLAN, Bahattin; "Türkiye'de Genel Sağlık Sigortası Uygulaması ve Bir Değerlendirme", İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1993, Sayı: 82.

11. TOSUNER. Mehmet-ARIKAN, Zeynep; Parafiskal Gelirler-Parafiskal Kurumlar, Aklıselim Matbaası Ofset Tesisleri, İzmir 1989.

12. 1982 Anayasası, Kanun No : 2709

13. Türkiye İstatistik Yıllığı 1990, D.İ.E. Yayını Yayın No : 1510.

14. İstatistik Göstergeler 1923-1990, D.İ.E. Yayın No : 1472.

15. Türkiye İstatistik Yıllığı 1993, D.İ.E. Yayını Yayın No : 1620.

16. Genel Ekonomik Hedefler, D.P.T. Yayım, Ankara 1993.

17. Sosyal Güvenlik, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No : D.P.T.: 1556-ÖİK: 245. Ankara, Mart 1977. ,

18. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, Yayın No : D.P.T.: 2174, Ankara 1989.

19. 1994 Yılı Programı, 30.10.1993 tarih ve 21743 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

20. 1993 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 1993.

21. 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu, 29.12.1993 tarih ve 21803 sayılı Resmi Gazete.

22. Sosyal Sigortalar Kurumu 1991 Faaliyet Raporu, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No : 544, Ankara.

23. Sosyal Sigortalar Kurumu 1992 Faaliyet Raporu, S.S.K. Genel Müdürlüğü Yayın No : 550, Ankara.

24. Bağ-Kur, IX. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1992.

25. Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.O.B.B. Yayınlan No : Genel: 264 BÖM : 17, Ankara 1993.

26. Vitrin (Esnaf ve Sanatkânn Sesi), Yıl: 8, Sayı: 74.
27.2.1992 tarih ve 21155 sayılı Resmi Gazete.
8.12.1993 tarih ve 21782 sayılı Resmi Gazete.
31.12.1993 tarih ve 21805 sayılı Resmi Gazete.
2.10.1993 tarihli Türkiye Gazetesi.
16.12.1992 tarihli Milliyet Gazetesi.
23.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi
27.1.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
21.8.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
30.10.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
7.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
31.12.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.
15.2.1994 tarihli Milliyet Gazetesi.

Nezihe Sönmez

Sayın Tüğen'e teşekkür ediyoruz. Herhalde hayatımn en hızlı konuşmasını yaptı. Bu kadar geniş ve kapsamlı bir konuyu, bu kadar sorunlu müesseselerin sorunlarını ve çözüm yollarını ortaya koyabilmesi için işte günün bu saatine kalmış olmak süremizin kısıtlı olmasına yol açtı. Yine de epey bir uzun süre verdik, kullanmaya çalıştı. Fakat çok güzel bir şekilde ve en açık bir şekilde, olabileceğinin en güzel şekliyle ortaya koydu. Onun için kendisine teşekkür ederiz. Şimdi bu iki güzel tebliği yorumlamak üzere sözü Sayın İsmail Aktürk'e veriyorum. Buyurunuz Sayın Aktürk.

İsmail Aktürk

Teşekkür ederim Hocam. Kıymetli Hocalarım, değerli meslektaşlarım, değerli izleyenler, şimdi Prof. Arın'ın tebliğini Eser Bey sundular. Prof. Arının tebliği bana oldukça çok geç ulaştı. Onun için o konuda çok aynntılı bir yorum yapamayacağım. Ama, Sayın Tüğen'in tebliğiyle Arın'ın tebliği birçok noktalarda birleşiyor, o nedenle yapacağımız yorum aşağı yukarı birçok noktada benzeşmektedir. Onun için yapacağımız yorum ağırlıkla Doç. Tüğen'in tebliğine yönelik olacaktır.

.....: Yemek rezervasyonu yapıldı.

Nezihe Sönmez

Ne yapalım Sayın Başkan, keselim mi efendim?

İsmail Aktürk

Beş dakika izin verir misiniz efendim? Beş dakika.

Nezihe Sönmez

Yani ne yapalım, sonucu almadan keselim mi? Öğle değil mi? Lütfen 5 dakika rica edeyim. Sonuçlan söyleyecek ve bitecek. Aylardır çalışıyor çocuklar. Sabahki oturumlar uzadı, tartışmalar da uzadı. Ya öğleden sonraya kalacaktı bu iş, veya bunu iptal etseydik, söylemeselerdi. Öyleyse 5 dakika sabnnızı rica edebilir miyim? Çalışmalan yabana gitmesin. Evet rica ediyorum. Evet, sonucu söyle çocuğum.

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

-YORUM -

Doç. Dr. İsmail AKTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi

GİRİŞ

Genel tanımıyla kişilerin sosyal risklere karşı korunmasını ifade eden "sosyal güvenlik", bireylerin ve dolayısıyla toplumun hem bugünlerinin hem de yannlannın güvence altına alınması hedefine yöneliktir. Sosyal güvenlik alanındaki program ve uygulamalar, ekonomik ve sosyal gelişmelere ve "refah devleti" ya da "sosyal devlet" olarak adlandınlan devlet anlayışının ön plâna geçmesine paralel olarak, içinde bulunduğumuz yüzyıl içinde hızlı bir gelişme göstermiştir.

Sosyal güvenlik Türkiye'de de Cumhuriyetin ilk yıllanndan itibaren önemi kavranıp geliştirilmeye çalışılan bir alanı oluşturmuş ve "anayasal bir hak" olarak kabul görmüştür (Bkz. 1961) Anayasası, md. 48; 1982 Anayasası, md. 60). Bununla birlikte ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, kapsam ve hizmet düzeyi açısından arzulanan bir yapıya kavuşturulamamış ve özellikle son yıllarda ağırlaşan ciddi bir finansman sıkınüsı içine girmiştir.

Nitekim Türkiye'de, aktif sigortalılar ve aylık alanların (emekli, malul, dul ve yetimlerin yanısıra, bağımlılarda dikkate alındığında nüfusun ancak % 75 dolayında bir kısmının sosyal güvenlik kapsamı içinde bulunduğu görülmektedir. Oysa bu oran, gelişmiş ülkelerde 1960'h yıllann ortalarında % 100'lere ulaştırılmıştır. Öte yandan Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi prim, bağlanan aylık ve sunulan hizmetler gibi açılardan farklılıklar taşıyan dağınık bir yapı sergilemekte; sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus, farklı kurumlar (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur gibi kurumlar) itibariyle farklılaşan (homojen olmayan) sosyal güvenlik hizmeüerinden yararlanmaktadır.

Bu genel yetersizliklerine ilaveten Türk sosyal güvenlik sistemi, giderek ağırlaşan mali sıkını ve sorunlarla karşı karşıya gelmiştir. Nitekim 1990'lı yılların başlanna kadar giderek azalan ölçülerde de olsa fazlalık veren sosyal güvenlik kurumlan özellikle 1989 yılında yapılan toplu sözleşmelerin de etkisiyle

1991 yılından itibaren açık vermeye başlamış ve bu kurumların borçlanma gereği 1993 yılında GSMH'nın % 1.2'si gibi bir düzeye ulaşmıştır. Böylece sosyal güvenlik kurmlan, kamu kesimi borçlanma gereği içinde konsolide bütçe ve KİT'lerden sonra üçüncü sıraya yerleşmiştir.

Sosyal güvenlik sistemleriyle ilgili problemler ve mali sıkıntılar yalnızca Türkiye'de değil, başka birçok ülkede de 1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkmış ve sosyal sigorta programlarıyla ilgili çeşitli reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Benzer sıkıntıların ortaya çıktığı başka ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bu alanda temel hedef sosyal güvenlik sisteminin sosyal açıdan olduğu kadar mali açıdan da etkin bir yapıya kavuşturulmasıdır. Kuşkusuz bu açıdan bazı genel ve ortak noktaların tespiti mümkünse de, her ülkenin kendine özgü ekonomik ve sosyal koşullan belirgin bir rol oynamakta ve bu nedenle sosyal güvenlik sistemiyle ilgili reform önerilerinde ülkeye özgü koşullann dikkate alınması gerekli bulunmaktadır.

Yorum niteliğini taşıyan bu kısa tebliğde, Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının mali sorunlan ana hatlanyla ele alınarak çözüm önerileri üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Yapılacak değerlendirmelerde, sayın Doç. Dr. Kamil Tüğen'in "Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlannın Mali Yapısı ve Gelişimi" ve sayın Prof. Dr. Tülay Ann tarafından hazırlanan "Sosyal Güvenlik Sistemi Açıklan" konulu tebliğler esas alınacaktır. Yapılacak değerlendirmeler sosyal güvenlik sisteminin tüm boyutlanm kapsamak yerine, primli sosyal güvenlik sistemi ile sınırlandınlmış; bu çerçevede yalnızca primli sistemin asli kurumları niteliği taşıyan T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağ-Kur dikkate alınmıştır. Aynca, sözü edilen tebliğlerde bu üç kurumun mali yapıları aynntılı olarak değerlendirildiğinden, burada sözkonusu kurumlar ayrı ayn ele alınmak yerine, belli başlı sorunlar itibariyle topluca değerlendirilmeye çalışılmıştır.

A- Finansman Kaynakları ve Fonların Değerlendirilmesine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

1- Devlet Katkısı Sorunu

Bilindiği gibi sosyal güvenlik sisteminde temel finansman kaynaklannı, ülkeden ülkeye farklılaşan ağırlıklarda olmak üzere çalışan, işveren ve devlet katkıları oluştunnaktadır. Türkiye'de devlet Anayasaya göre sosyal güvenliği sağlamakla görevli olmakla birlikte, prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına doğrudan doğruya katılmamakta; kuruluş masraflannı karşılama,

işlemlerini vergi ve harçlardan muaf tutma gibi dolaylı yollardan katkıda bulunmaktadır. Böylece Türkiye'de sosyal sigorta kurumlannın temel gelir kaynağını işçi-memur ve işveren primleri oluşturmaktadır. Oysa sosyal güvenlik sisteminin finansmanına devlet katkısı Avrupa Topluluğu ülkelerinde % 15-25'lerden (Hollanda, Fransa, Portekiz, Almanya, İspanya ve İtalya) % 60-70'lere kadar (İrlanda ve Danimarka) uzanabilmektedir.

Kuşkusuz Türkiye'nin koşullan ve imkanlan bu ülkelerinkinden farklıdır. Bu nedenle Türkiye'de devletin esasen sınırlı olan gelir kaynaklanyla bu alana, bu denli katkılarda bulunmasını beklemek gerçekçi olmaz. Ancak ülkemizde devlet, hiç değilse söz konusu sosyal güvenlik kurumlanna sosyal yardım zammı gibi esasen prime dayalı sosyal güvenlik sisteminin dışında kalması gereken yeni yükler getirmemek ve sosyal güvenlik kurumu fonlarını ucuz kaynak olarak kullanmaktan vazgeçmek şeklinde sistemi rahatlatacak uygulamalarda bulunabilir.

Sayın Prof. Dr. Ann'ın tebliğinde vurgulandığı üzere, Türkiye'de özel kanunlarla getirilen sosyal yardım yükümlülüklerinin Emekli Sandığı tarafından ödenip sonradan Hazine ve ilgili kurumlardan tahsil edileceği, dolayısıyla sandığın sadece aracı olacağı öngörülmüştür. Örneğin sosyal yardım zamlan, ilgili kurumlara ve özel kanunlarla getirilmiş çok sayıda tazminatlarda hazineye fatura edilmektedir.

Buna karşılık SSK ve Bağ-Kur sosyal yardımlannı kendi fonlanndan ödemek zorundadırlar.

2- Prim Oranlarının Belirlenmesi ve Prim Tahsilatının Hızlandırılması Sorunu

Türkiye'de sosyal sigorta kurumlannın temel finansman kaynağını işçi-memur ve işveren primleri oluturduğuna göre, burada "prim oranlannın belirlenmesi" ve "prim tahsilatı" iki önemli konuyu oluşturmaktadır. Prim oranlannın yüksek belirlenmesinin sistemin finansman kaynaklannı artırması ve sunulacak hizmetleri nicelik ve nitelik açısından iyileştirmesi beklenebilirse de, bu durumun çalışan ve işverenler üzerine getireceği yüklerin yanısıra, beklentilerin aksine finansman kaynaklarını olumsuz yönde etkilemesi de mümkündür. Gerçekten prim oranlannın yüksek belirlenmesi kaçak (sigortasız) işçi çalıştırma veya prim matrahlannın düşük gösterilmesi gibi, esasen yaygın olan uygulamaların artmasına ve prim tahsilatının daha da güçleşmesine yol açabilir. Bu nedenle prim oranı-prim yükü-prim tahsilatı arasındaki dengenin gözetilmesinde ve kayıt dışı ekonominin sınırlandınlmasına ve tahsilatın hızlandırılmasına katkıda bulunacaksa özellikle SSK ile ilgili olarak, prim oranlannın düşürülmesinde yarar

olabilir. SSK ve Bağ-Kur'un çok büyük boyutlara ulaşan prim alacaklarının hızlandırılması için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler kararlılıkla yapılmalı ve diğer konularda olduğu gibi bu konularda da politik manevralardan kaçınılmalıdır. Prim tahsilatı açısından sorun bulunmayan Emekli Sandığı çerçevesinde ise, çalışanlara fazla yük getirmemek koşuluyla bazı ücret unsurlarından da kesintiler yapılarak emekli aylıklanyla çalışılan dönemdeki aylıklar arasındaki büyük farklılıklann giderilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılması uygun olabilir.

3- Fonların Etkin Değerlendirilmesi Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının prim toplaması kadar, bu fonlann etkin bir biçimde değerlendirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de bilindiği üzere, "dağıtım yöntemi" ve "fon biriktirme (kapatilizasyon) yöntemi" şeklinde iki temel aktuaryal tekniğinden ikincisi esas alınmış durumdadır. Fonlann etkin bir şekilde değerlendirilmesi, esas itibariyle bu ikinci yöntem açısından önemlidir. Çünkü dağıtım yönteminin aksine bu yöntemde, büyük meblağlara ulaşan fonlar birikmekte ve fon gelirleriyle giderleri arasında kısa vadeli değil uzun vadeli bir dengenin gözetilmesi gerekli bulunmaktadır. Fon biriktirme yönteminde fonlann etkin kullanımı, aktuaryal denge açısından önemli olmasının yanısıra, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kalkınmaya katkı açısından da önem taşımaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlannda biriken fonlann etkin bir şekilde değerlendirilmediği görülmektedir. Bu fonlar devlet tarafından ucuz ve güvenilir bir borç kaynağı olarak görülmekte, söz konusu kurumlar fonlarının önemli bir kısmını devlet tahvillerine plase etmek zorunda kalmaktadırlar. Böylece, sayın Tüğen'in de tebliğinde detaylı olarak açıkladığı gibi, bu plasmanlardan elde edilen getiriler gerek enflasyon oranının gerekse ortalama faiz oranının oldukça altında kalmaktadır. Başka bir deyişle enflasyon ortamında fonlar reel getirişi negatif olacak şekilde plase edilmiş olmaktadır. Emekli Sandığı ve SSK açısından önemli boyutlara ulaşan diğer bir plasman alanını da gayrimenkuller oluşturmaktadır. Böylece, yönetimi ve değerlendirilmesi güç ve getirişi (kira ve işletme gelirleri vb.) düşük gayrimenkul stokları ortaya çıkmıştır. Bağ-Kur yasası ise, kurum fonlarının devlet bankalan dışında Jaha iyi değerlendirilmesine zaten olanak vermemekte ve böylece bu fonların da piyasa faizlerinin ve enflasyon oranının altında getiri getirmesi adeta kaçınılmaz olmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşlannın uzmanlık gerektiren ve piyasadan daha kaliteli ve ucuza temini mümkün olan bir kısım hizmetleri kendilerinin sunmaya

çalışması ve bu alanlara kaynak yatırmalan da pek doğm bir seçim değildir. Bunun önemli bir örneği olarak SSK'nın hastane işletmeciliği gösterilebilir. Bu tür faaliyetler yerine fon yönetimine ağırlık verilmeli ve bu alandaki hizmetlerin uzman kuruluşlardan daha ucuz ve kaliteli olarak sağlanması yoluna gidilmelidir.

Sosyal güvenlik kurumlarının fonlannı etkin bir şekilde değerlendirilebilmeleri açısından gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılarak kurum yönetimlerine belli bir esneklik ve mali özerklik sağlanmalı, bu çerçevede kurumlann bünyesinde "fon yönetimi sistemi" ne geçilmelidir. Belirtilen düzenlemeler arasında, devletin sözkonusu fonlan aşın düzeylerde ve ucuz bir biçimde kullanmasını engelleyecek mekanizmalar da getirilmelidir. Bu arada gereksiz ve verimsiz gayrimenkul stoklanna sahip olma ve hastane işletmeciliği gibi uzmanlık isteyen faaliyetleri yürütme çabalarından vazgeçilmelidir.

B- Aktif Sigortalı Sayısındaki Nisbi Gerileme Sorunu ve Çözüm Önerileri

Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamı içindeki nüfusla ilgili dikkati çeken bir husus, aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı ve bağımlı sayısının yüksekliği ve zaman içinde giderek artışıdır. Bu durum, primlerin zamanında tahsil edilememesi ve fonlann verimli kullanılamaması gibi diğer faktörlerin yanısıra, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin arzulanan etkinlik ve düzeylerde hizmet üretmesini güçleştiren ve özellikle SSK ve Bağ-Kur'un son yıllarda ciddi boyutlara ulaşan mali sıkıntılar içine düşmesine yol açan önemli etmenlerden biri durumundadır. Pasif sigortalı/aktif sigortalı ve bağımlı nüfus/aktif sigortalı oranlarının yüksekliğinde ve giderek artmasında erken emeklilik, nüfus artış hızının yüksekliği, istihdam imkanlarının yeterince genişletilememesi ve kaçak işçi çalıştırma gibi olgulann rolü olduğu bilinmektedir. Kısacası sorun, demografik yapı ve işsizlik gibi dışsal ve uzun vadeli faktörlerin yamsıra, erken emeklilik ve kaçak işçi çalıştırma gibi, içsel faktörlerin ağırlıkı olduğu konulan da ilgilendirmektedir. Aşağıda sözü edilen son iki sorun kısaca tartışılmıştır.

1- Sigortasız (Kaçak) İşçi Çalıştırma Sorunu

Sayın Tüğen'in tebliğinden öğrendiğimize göre, Türkiye'de halen 4 milyon dolayında sigortasız işçi bulunmaktadır. Yukanda prim konusu ele alınırken vurgulandığı üzere, gerekirse prim oranlan düşülerek sigortasız çalışma ya da çalıştınlma cazip olmaktan çıkanlmalıdır. Aynca, bu konuda denetim mekanizmalan güçlendirilmeli ve daha etkin müeyyideler uygulanmalıdır. SSK'nın 1994 yılı için 1 milyon kaçak işçiyi sigortalı hale getirmeyi hedeflediği Sayın Tüğen'in

tebliğinde belirtilmektedir. Ancak, bu hedefe ulaşılması mevcut yapı içinde güç görünmektedir.

2- Emeklilik Yaşının Düşüklüğü Sorunu

Türkiye'de 20 Şubat 1992 tarih ve 3774 sayılı kanunun getirdiği değişiklikle kadınlann 20, erkeklerin 25 hizmet yılım doldurmalan halinde yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Gelişmiş batı ülkelerinde ise emekli olma yaşı 60-67 arasında değişmektedir. 3774 sayılı yasanın uygulamaya konulduğu 1992 Mart ayından Aralık sonuna kadar, T.C. Emekli Sandığından emekli olan toplam 53.678 emekliden 29.077'si erken Emeklilik yasasından yararlanmıştır. Bu oran toplam emekliler içinde % 54.2 oranında bir yer işgal etmektedir. Ülkemizde adeta bir genç emekliler ordusu oluşmuştur.

Erkek yaşta emeklilik çeşitli yönlerden değerlendirilebilir. Erken emekliliğin sosyal güvenlik kurumu açısından etkisi prim kesintilerinden yoksun kalmanın yanısıra daha uzun bir süre emekü aylığı, sağlık yardımı vb. ödemelerde bulunmaya yol açmasıdır. Konuyla ilgili ikinci önemli husus, emekli (özellikle erken emekli) olan kişilerin emekli maaşlanyla istedikleri düzeyde geçinemediklerinden, ikinci bir iş edinme yolunu tercih etmeleridir. Genç emekliliği tercih edenler çoğunlukla bu yola başvurmaktadırlar. Bu kişilerin bir çoğu özel bir işletme, kuruluş, firma veya fabrika da vergi, sigorta primi, vb. yükümlülüklerden kurtularak çalışmakta, bu ise hem çalışanın hem de çalıştıranın işine gelmektedir. Diğer bazı emekli kalifiye personel ise kendileri iş kurup ilgili sahaları işgal etmekte ve geriden gelen genç, dinamik nüfusun iş alanlarını tıkamaktadırlar. Halbuki erken emekliliğin teşvikiyle güdülen amaç genç ve dinamik nüfusa iş alanı oluşturma olarak gösterilmektedir. Böylece uygulamada güdülen amaca tam ters sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Emeklilik süresi biraz daha uzatılıp, daha iyi emekli aylığı bağlanarak ve emeklilikten sonra tekrar ikinci bir iş edinmeyecek şekilde düzünlemeler yapılarak bu alanda bir denge kurulmaya çalışılmalıdır. Sosyal güvenlik kurumları da böylece daha sağlıklı çalışmış olabilir. Özellikle sendikalı işçilerin ücret düzeylerinin yüksek seyretmesi, emekliliği daha cazip olmaktan çıkarmaktadır. Bir diğer tarafta ise, sendikasız, sosyal güvenceden yoksun yüzbinlerce işsizin bulunması bu dengelerin kurulmasını güçleştirmektedir.

5 Nisan Ekonomik Kararlan çerçevesinde bu konuda da bazı yeni düzenlemeler gündeme getirilmiştir. Bu düzenlemeler arasında emekliliğe yaş sının getirilmesi; SSK'ya tabi sigortalılann emekliliğe hak kazandıkları prim ödeme gün sayısının kadınlar için .7.200, erkekler için 9.000 güne çıkarılması; emekli

aylığı ödemeleri için asgari yaş sının getirilmesi; emekli sandığına tabi olarak çalışan kadınlarda 15 yıl, erkeklerde ise 20 yılım dolduranlann kurumlanndan aynlarak kalan sürenin primini ödemeleri halinde emekli olabilmeleri sayılabilir.

Erken emekliliği teşvike yönelik 1992 yılında getirilen uygulamadan geri adım atılması şeklinde de yorumlanabilecek olan bu yeni düzenlemeler, sosyal güverdik kurumlannın bu konunun da etkisiyle ağırlaşan mali sorunlannı hafifletici etkiler doğurabilecektir.

C- Sosyal Sigortalar Kurumlarının Sosyal Yönü İle Sigorta Yönü Arasında Denge Sağlanması Sorunu ve Öneriler

Bilindiği üzere sosyal güvenlik sistemi içinde "sosyal sigortalar" (primli sosyal güvenlik sistemi) ve "Sosyal Yardım ve Hizmetler" (primsiz sosyal güvenlik sistemi) olmak üzere iki temel alt unsur bulunmaktadır. Prensip olarak sosyal yardım ve hizmetlerin imkanlar ölçüsünde hazine tarafından finanse edilmesi gerekir) Temelde çalışanlann ve işverenlerin pirimleriyle finanse edilen sosyal sigortalarda ise, kuşkusuz "sosyal karakter" yine mevcut olmakla birlikte, "sigorta" özellikleri ve ilkeleri de gözardı edilmemek zorundadır.

Oysa Türkiye'de sosyal sigorta kurumlanna aşın yükler getiren "sosyal yardım zammı" uygulaması, özellikle maaş içinde ulaştığı % 50'leri aşan oranıyla, "sigorta" tekniğinin tamamen dışında ve "sosyal yardım" yönü çok belirgin olan bir uygulama niteliğini taşımaktadır. Bu nedenle, daha önce de değinildiği üzere zaten sisteme doğrudan katkıda bulunmayan devletin bir de bu tür tamamen kendine ait olması gereken görevleri sözkonusu sosyal sigorta kurumlannın üstüne yüklemeğe çalışması, doğru sayılmayacak bir davranışı oluşturmaktadır. Bu uygulamalann da etkisiyle sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılannın bozulması ve zaman zaman tahkim yoluna gidilerek borçlannın hazine tarafından üstenilmek zorunda kalınması ise bir paradoks olarak değerlendirilebilir. Bu tür olumsuzluklardan kurtulmak ve çelişkili durumlara düşmemek için, diğer tedbirlere başvurmanın yanısıra, özellikle sosyal yardım zammı gibi yüklerin sözkonusu kurumların üstünden alınması gerekmektedir.

D- Sosyal Güvenlik Sistemindeki Dağınıklığın Önlenmesi ve Özel Sigorta Programlarının Teşviki

Sözkonusu tebliğlerde de vurgulandığı üzere Türkiye'de üç temel sosyal güvenlik kurumu arasında finansman ve hizmet yapılan açısından önemli farklılı.klar bulunmaktadır. Bu kurumlarda prim oranlan birbirine yakın olmakla bir-

likte en alt ve en üst dereceler arasında önemli farklılıklar bulunmakta, bu dumm emekli olunduğunda farklı sonuçlar doğurmaktadır. Öte yandan önemli bir hizmet türü olan sağlık hizmetleri açısından, prim karşılığı olup olmaması ve hizmetin sağlanma şekli gibi açılardan farklılıklar olduğu gibi büyük boyutlu savurganlıklar da ortaya çıkabilmektedir.

Başlıca sosyal güvenlik kurumları arasında ortaya çıkan bu farklılıklar giderilerek sosyal güvenlik sisteminde norm birliği sağlanmalı; dağınık mevzuatı birleştiren temel bir sosyal güvenlik yasası çıkarılmalı ve gerekli kurumsal düzenlemeler de sağlanarak kaynak israfı, kordinasyonsuzluk ve hizmet kalitesindeki farklılıklar ve düşüklükler önlenmelidir.

Öte yandan, Sayın Tüğen'in tebliğinde de vurgulandığı üzere, sosyal risklerin karşılanmasında yalnızca sosyal güvenlik kurumlarının yetersiz kalabildiği gerçeği gözönünde tutularak, tamamlayıcı ve özel sigorta sistemlerinden daha fazla yararlanılmaya çalışılması gerekmektedir. Kuşkusuz, daha önce de değinildiği üzere sosyal sigortalar kurumlarının "sosyal" olma gereğinden kaynaklanan ve bu yüzden özel sigorta kurumlan tarafından tam olarak ikame edilmesi düşünülemeyecek olan özellikleri ve fonksiyonları bulunmaktadır. Bu nedenle özel sigorta programlan sosyal sigortalann alternatifi olarak değil, isteğe bağlı ve tamamlayıcı bir unsur olarak teşvik edilmelidirler. 5 Nisan 1994'te alınan ekonomik tedbirler çerçevesinde sigorta ve sağlık kuruluşlarının geliştirilmesi amacının da gündeme getirilmesi, bu açıdan olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlanyla ilgili olarak gündeme getirilebilecek başka sorunlar ve bu kurumlann mali sıkıntılardan kurtulmasına yönelik olarak önerilebilecek başka tedbirler de bulunmaktadır. Bu kısa yorumda, en önemli görülen sorunlann ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini ana başlıklar altında değerlendirilmesi yeterli görülmüştür. Esasen konu, burada ele alınan ve alınmayan yönleriyle değerli tebliğ sahipleri tarafından detaylı olarak incelenmiştir.

Son olarak şu hususun vurgulanmasında yarar bulunmaktadır : Türkiye'de sosyal güvenlik hizmetlerinin etkin bir şekilde sürdürüebilmesi ve mali yönden de sıkıntılann atlatılabilmesi için, bu kuramlarda biriken fonlann politik etkilerden uzak bir fon yönetimiyle etkin bir biçimde değerlendirilmesi ve uygulamanın sosyal sigortalann "sosyal" karakteri kadar "sigorta" karakteri de dikkate alınarak sürdürülmesi büyük önem taşımaktadır.

TARTIŞMALAR

Nezihe Sönmez

Efendim, yapılan yorum için teşekkür ediyoruz, Tabii çok güzel tespitler var daha ama, her zaman söylediğimiz gibi, sıkıldı arkadaşlar, çok işaretler geldi. Eşim bile bu işe kanştı. O bakımdan ben miyim yönetici, o mu, bunu ben de anlayamadım. Neyse efendim, bütün tebliğ sahiplerine ve yorumcu arkadaşıma ve sizler de dinlediğiniz için sabırlarınıza ve sizlere tekrar teşekkür ederim. Oturumu kapatıyorum efendim.

Fikret Sönmez

Efendim bir önerim olacak bu konuda. İzin verirseniz.

Nezihe Sönmez

Peki buyurun. Sayın Sönmez.

Fikret Sönmez

Efendim, bendenizin Sayın Ann'ın tebliğiyle ilgili bir iki noktam var, ama onları dile getirmeyeceğim, konuyu Eser Bey'e arz ederim, kendileri iletirler, teknik anlamda güçlük çektiğim, bir sosyal siyasetçi olarak düzeltilmesi gereken iki küçük nokta var. Efendim, ben Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi Bölümü'ndeyim. Bu konunun % 50'si bizim, % 50 siz maliyecilerin, konunun sahibi aynı zamanda yararlanan kitleler, muhatap alan kişiler, öğretim üyeleri olarak bizim de alanımız. Ben diyorum ki bu konunun çok değişik boyutları var. Aktüaryel yönü var, sosyal politika yönleri var. Bizlerden desteklerle ve sizlerin maliyeciler olarak katılımlarıyla, gelecek sempozyumun konusunun parafiskaiite yönü itibariyle sizlerin de pekala söz sahibi olabileceğiniz sosyal güvenlik kuruluşlarının bir bütün olarak ele alınması. Genel sağlık sigortası, kıdem tazminatı müessesesinin hâlâ canlandınlamaması, bir fon olarak bunun devreye sosyal güvenlik kurumu içinde, sosyal sigortalar kurumunda bir fasıl olarak işletilmesi, işsizlik sigortasının gündemde bulunması, arz ettim, genel sağlık sigortası bakımından konu çok değişik bir bütün. Aynca, gündemde olan üç sosyal güvenlik kurumunun tek çatı altında birleştirilmesi çalışmaları devam ediyor. Bunlar dikkate alındığında konunun canlılığı daha önümüzdeki yıl da ayakta kalacaktır. Bu bakımdan benim önerim, gelecek maliye sempozyumunun konusunun sosyal güvenlik kurumu olarak tescilini öneriyorum. Takdir sizlerin, teşekkür ediyorum efendim.

Nezihe Sönmez: Teşekkür ederiz Sayın Başkan. Efendim kapatıyorum. Afiyet olsun.

17 MAYIS .1994 SALI

SABAH

I. OTURUM

"Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve
Devletin Ekonomik Boyutlarının Küçültülmesi"

OTURUM BAŞKANI : Prof. Dr. Selahattin TUNCER

Doç. Dr. Cevat KARATAŞ
Boğaziçi Üniversitesi

"Güneydoğu Asya'da ve Özelleştirme
Deneyimleri ve* Türkiye İçin Bazı Dersler"'

Prof. Dr. Orhan ŞENER
Marmara Üniversitesi

"Türkiye'de Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü"

17 Mayıs 1994 Salı

Sabah

1. Oturum : Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Devletin Ekonomik Boyutlarının Küçültülmesi

Selahattin Tuncer (Oturum Başkanı)

Değerli meslektaşlarım, birinci oturumu açıyorum. Programlarda da görüleceği gibi, birinci oturumun konusu kamu kesiminin finansman açığı ve devletin ekonomik boyutlannın küçültülmesidir. Birbiri ile ilişkili olmak üzere bugün 2 tebliğ var. İlk tebliğ genellikle özelleştirmeye aynlmış bulunuyor. Özelleştirmeye ayrılmış bulunan bu tebliğlerden birincisi Doç. Dr. Cevat Karataş'ın. Doç. Dr. Cevat Karataş, Güneydoğu Asya ülkelerindeki özelleştinne deneyimleri ve bundan Türkiye'nin çıkaracağı dersler hakkında bilgi verecek, ikinci tebliğ ise Prof. Dr. Orhan Şener'in "Türkiyede Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğüdür. Sanıyorum en kıymetli ve kıt kaynak zamandır. Zamandan kazanmak için arkadaşlarıma derhal söz vereceğim. Kendilerine 25'şer dakikalık süre aynlmıştır. Şimdi ilk konuşmacı Doç. Dr. Cevat Karataş, lütfen buyurun.

Cevat Karataş

Teşekkürler Sayın Başkan. Efendim önce bir açıklama yapmak istiyorum. Meslektaşım Ziya Öniş maalesef mazereti nedeniyle gelemedi. Dünya Bankası için yaptığı bir proje nedeniyle bazı misafirleri İstanbul'da ağırlıyor. Fakat kendisinin de Latin Amerika'daki özelleştirme konusunda bir tebliğ vennesi söz konusuydu. Bu itibarla hem onun tebliğinin özetini, hem de kendi kısmım olan Malezya ve Singapur'la ilgili özelleştirmeyi birlikte ele almayı düşünüyorum. **25** dakikada bunu yapmaya çalışacağım, inşallah Başkan da bir beş dakika kadar ek bir süre için bana toleransı sağlar.

GÜNEYDOĞU ASYA'DA ÖZELLEŞTİRME DENEYİMLERİ VE TÜRKİYE İÇİN BAZI DERSLER

Doç. Dr. Cevat KARATAŞ
Boğaziçi Üniversitesi
İİBF Ekonomi Bölümü

1. MALEZYA

Malezya'da özelleştirme programının amaç ve kapsamını ve satış metodlannı incelemeden önce, ekonomisinin 1960 ve 1970'li yıllardaki durumuna göz atmak gerekir.

1960'lı yıllarda ekonomik kalkınma yılda ortalama % 6 dolayında ve kişi başına gelir de % 3 oranında artmıştır. Bu dönemde, kamu sektörü bütçesi fazla veriyordu ve ticaret ve cari ödemeler dengesi pozitif bir değer taşıyordu. Aynca enflasyonist baskılar da yok gibiydi. Öte taraftan Malezya açık bir ekonomi statüsü taşıyan ve siyasal istikrara ulaşan bir Asya ülkesiydi. Çok yönlü etnik bir yapıya sahip olmasından dolayı, her ne kadar etnik sorunlar yaşandıysa da, istikrarlı bir ülkeydi. Ülkedeki barış havası, üç etnik grubun vardıkları anlaşma ile kuvvetlenmiştir. Malezya'daki etnik yapı şöyleydi : 1- Bumiputeras (yerli Malay) nüfusun % 50'sini, 2- Straits Çinli nüfusun % 35'ini ve 3- Hint kökenliler de yaklaşık olarak nüfusun % 12'sini oluşturuyordu.

1969 yılında yaşanan etnik çatışmalar sonunda Bumiputera ağırlıklı hükümet, değişik bir politika izleyerek etnik gelir dengesizliğini gidermek için ekonomik hayata müdahale etme karan almıştı. Kuşkusuz bu değişme, devletin daha aktif olarak ekonomiye müdahale etmesine neden olmuştur ve bu yeni politika, Yeni Ekonomi Politikası (New Economic Policy - NEP) olarak tanımlanmıştır.

Devlet sektörünün milli gelire katkısı 1960-70 döneminde % 24 iken, bu oran 1971-75'de % 29'a, 1976-80 döneminde % 31'e ve 1981'de en yüksek oran olan % 48'e kadar yükselmiştir. (Hensley ve White : 1993).

Malezya'da devletçi ekonomik politikanın en çarpıcı göstergesi, kamu kuruluşlannın yaratılması ve yaygınlaştırılmasıdır. Yeni kumlan kamu kuruluşlan, yeni iş olanaklan ve eğitim hizmeti sağlayarak ve bazı mali politikalar izleyerek Bumiputera'yı güçlendirmeyi amaçlamıştır.

1957'de, Malezya'da sadece 23 kamu kuruluşu vardı, ancak daha sonra kamu kuruluşlarının sayısı arttıkça, kamu bütçesi de artış kaydetmiştir. Bu değişimin sonucu olarak, iç ve dış borçlanmalarda artmıştır. Açıklandığına göre, bu borçlanma kamu kuruluşlarının istihdam yaratması ve ekonomik olmayan mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımım kapsayan kamu yatırım programlarının yerine getirilmesinde kullanılmıştır. Böylece, 1982'de kamu kuruluşlarının sayısı mantar gibi çoğalarak 900'e yükselmiştir.

1969-1980 döneminde Malezya çok önemli bir ekonomik büyümeyi başarmıştır. Yıllık ortalama kalkınma hızı ve kişi başına gelir reel olarak artış kaydetmiştir. Ayrıca, genişleyen kamu kuruluşları sayesinde geniş çapta istihdam sağlanmış ve işsizlik oranı düşük seviyede kalmıştır. Bu dönemde (1970-80) Malezya'da gözlenen çarpıcı ekonomik kalkınmanın diğer bir etkeni de ülke kaynaklarına dayalı plastik, palmoil, teneke ve petrol içeren ihracat mallarının uluslararası piyasalarda karşılaştıkları yüksek fiyatlar olmuştur. Özellikle, 1974 ve 1979 yıllarında uluslararası petrol fiyatlarındaki yükseliş ve bunu izleyen petrol üretimindeki artış ihracatı kamçılamıştır. Böylece, ihracat sektörü Malezya'da en hızla gelişen sektör olmuştur.

1.1. ÖZELLEŞTİRME NEDENLERİ VE ÖZELLEŞTİRME PROGRAMININ AMAÇLARI

1980'li dönemin başlarında sanayileşmiş ülkelerde gözlenen resesyon uluslararıs piyasalarda mal satan ve ihracata dayalı ekonomileri dar boğaza itmiştir. Bu olumsuz gelişme, kuşkusuz Malezya ekonomisini de etkilemiştir. Sanayileşmiş büyük ülkelerde milli gelirde beliren ortalama % 3.5 oranındaki azalmalar, Malezya'nın başlıca gelir kaynağını teşkil eden mal fiyatlarında bozulmaya ve düşüşlere neden olmuştur. Bu arada, Malezya'nın ödemeler dengesi dramatik bir açık venrıiş ve borç yükü de iki katına çıkmıştır. 1980'de borç/milli gelir (GDP) oranı % 45 iken, 1982'de % 93 seviyesine yükselmiştir (Hensley ve White : 1993 :73).

Bu arada, kamu harcamalarına olan talep ve bu harcamaları karşılayamayan kamu gelirleri, Malezya'da kamu açıklarının şiddetlenmesine yol açmıştır. Bu olumsuz makro-ekonomik koşullara ek olarak, kamu kuruluşları sektörü kötü bir performans gösteriyordu.

NEP politikasının başlangıcından itibaren yılda % 13'lük bir hızla gelişen kamu sektörü enerji, komünikasyon, ve ulaşım, tarım ve imalat sanayii dalların-

da aktif bir rol oynamıştır. Kamu kuruluşları, kötü sonuçlar elde eden firmalar gibi baskı altında kalmışlardır. Global dünyadaki çetin rekabet realitesi karşısında Malezya'daki kamu kuruluşlarının zayıf performansı mevcut ekonomik statüsünün değişmesini zorunlu kılmıştır. Ekonomi alanındaki bu değişiklik, kendisini finansal liberalizasyon ve özelleştirme şeklinde göstermiştir. Bu konudaki girişimler ilk kez, 1981'de Başbakan seçilen Dr. Datuk Sevi Monatır Mohammed tarafında başlatılmıştır. Ancak Malezya'da özelleştirme fiili olarak 1983'de başlamıştır ve bu işlev için "Malaysia Incorporated" teşkilaö kurulmuştur. Yeni hükümet tarafından başlatılan bu girişim, kamu sektörü ile özel sektör arasında makro seviyede bir ortaklık ve işbirliği yaratmayı öngörmüştür.

Malezya'daki özelleştirme politikası kapsamlı yapısal değişimi içeren bir nitelik taşımaktadır. Filipinler, Bangladash, Türkiye ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Malezya programı "Grand Scheme" formunda bir özelleştirme organizasyonunu içermiştir.

Hükümetin özelleştirmeye ilişkin politikasının gerekçelerini sergilemek amacıyla "Özelleştirme Prensipleri" (Guidelines on Privatisation) hazırlanmıştır. Bu ilkeler dokümanının en yararlı yanı, özel sektöre açık bazı sinyaller vermesidir ve hükümetin özelleştirmeyi ciddi bir politika olarak başlatmasıdır. Kuşkusuz, bu girişimler ve bunu izleyen organizasyon hamleleri özel sektörün (yerli ve yabancı) çeşitli formlarda katılmasını özendirmiştir.

Malezya özelleştirme programının başlıca hedefleri şöyle özetlenebilir : (Hensley ve White : 1993 : 74; Leeds : 1993 : 744);

(a) Kamu kuruluşlarının hükümete yüklediği finansal ve idari sorunlan hafifletmek,

(b) Ekonomide rekabeti teşvik etmek, etkinliği ve kamu kuruluşlarının verimliliğini arttırmak,

(c) Ekonomideki kalkınma hızını arttırmak için özel girişimciliği ve yaünmlan teşvik etmek,

(d) Kamu sektörünün alanım ve ölçeğini daraltmak ve tekelci ve bürokratik eğilimleri kısıtlamak,

(e) Bumiputera girişimciliğinin rolünü göz önünde tutarak, NEP (Yeni Ekonomik Politika) programının hedeflerinin gerçekleşmesine yardımcı olmaktır.

Malezya'da hükümet, özelleştirme programım yürütmek amacıyla Özelleştirme Komitesi (Privatisation Committee) kurmuştur. İdari açıdan bu komite Özelleştirme Komitesini Bakanlı'ğa bağlı Ekonomik Planlama Başkanlığı (EPU) altında bakanlıklar arası bir görevle donanmıştır. Özelleştirme Komitesi, özelleştirme programının planlanması, koordinasyonu, uygulaması, değerlendirilmesi ve denetimi ile ilgili yetkilere sahiptir[1].

Malezya'da uygulamaya konan özelleştirme programının çok ilginç yönleri ve özellikleri vardır; bunların bir kısmı Yeni Ekonomik Politikanın (NEP) hedeflerinden, bir kısmı da ülkenin etnik yapısından kaynaklanmaktadır. Özelleştirilecek kamu kuruluşunun mülkiyet yapısına özel bir itina gösterilmiştir. Şöyle ki, 1990'da Bumiputera'nın (Malay) asgari % 30 hisseye sahip olması, diğer Malezyalıların % 40 ve yabancı hissedarların da % 30 hisseye sahip olması öngörülmüştür. Daha önceden belirlenen kota, Bumiputera olmayan özel sektör firmaların özelleştirmeye tam olarak katılmasına bir engel teşkil etmiştir.

Özelleştirmeden sorumlu devlet kurumu, özelleştirilecek aday kuruluşlan tespit etmiştir. Kamu kuruluşlarının siyasal ve ekonomik özelliklerine bağlı olarak ve mevcut piyasa koşullan göz önünde tutularak özelleştirme metodlan belirlenmiştir. Malezya'da yerel ve yabancı firmalar serbestçe özelleştirme projesine katılabilir. Malezya'da önerilen özelleştirme ilkeleri sadece devlet varlıklannın satışı ile sınırlı değildir; aynı zamanda yeni alt yapılar (infrastructure), köprüler, kara yollan, su dağıtım şebekesi, hava alanlan ve liman terminalleri gibi alt-yapı yatınmlannın tesisi için özel sektörden gelecek teklifleri de düzenler.

Malezya'da özelleştirme politikası yedi yıldır uygulanmaktadır. 1983 tarihinden itibaren 37 büyük kamu kuruluşunun satış işlemi tamamlanmıştır. Tablo 3.1.1.'de Malezya'da özelleştirilen kamu kuruluşlan gösterilmiştir. Bu tablo ancak gelecekte önerilecek kuruluşlan ihtiva etmez; keza devlet holding şirketlerine satılan 40 firmayı da kapsamaz. Bu güne kadar, devlete ait varlıklann satışından elde edilen gelir $ 6.3 milyara ulaşmıştır.

Satıştan sağlanan gelir kaynaklanna ek olarak özelleştirmeden temin edilen gelirin bir bölümü kiralama geliri (Lease) şeklinde de olmaktadır. Klang Container Terminal Şirketi, 1985 yılında kiralama yoluyla özelleştirilmiştir. En çok reklamı yapılan özelleştirmeler, Malaysian Shipping Corporation (MISC-de-

[1] Özelleştirme komitesini oluşturan üyeler, başlıca bakanlık ve devlet kuruluşlarından gelmektedir. Komite'de Adalet Bakanlığı, Hazine başkanı, enerji, kominikasyon ve posta, ulaştırma, çalışma, içişleri bakanlığı; kamu hizmetleri bakanlığı temsilcilerine ve Başbakanlığa bağlı Ekonomik Banlama temsilcisine yer verilmiştir (Hensley ve White : 1993 : 74).

niz nakliyat şirketi), Malaysian Airline system (MAS-hava yollan), ulusal telekomünikasyon servisi kuruluşu olan Telekom Malaysia, National Car Market Proton (ulusal otomotiv sanayi) ve ulusal elektrik hizmeti şirketi olan Tenaga Nasional (TEN)'ı kapsamıştır. (Hensley ve White : 1993 : 75).

Toplam varlıkları M $3.2 milyar olan MİSC'in (deniz nakliyat şirketi) özelleştirilmesi, Aralık 1986'da Kuala Lumpur (KLSE) borsasında yapılmıştır. Bu işlemin sonunda, bu şirketteki devletin hissesi, % 60.8'den % 48'e düşmüştür. Bu arada, MAS şirketi (hava yollan) ilk kez 1985 yılında halka satış yoluyla satılmıştı. Bu işlem sonunda devletin bu kuruluştaki hissesi % 90'dan % 62'e azalmıştır; ancak 1985'den sonraki satışlar neticesinde devlet hissesi % 42 dolayına inmiştir.

İlginç olan nokta şu ki Malezya'da kamu kuruluşlarının satışında, hisse senetlerinin yarattığı talep katsayısı hisse sayısını çok aşmıştır. Kuşkusuz, borsadaki bu satışlar Maleyza'daki sermaye piyasasının hızla gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Özelleştirme uygulaması daha sonraki yıllarda da sürmüştür. Mayıs 1992'de Tenaga Nasional'ın borsada satımından elde edilen saüş geliri $1.2 muyan bulmuştur. **Aynı şekilde Ekim 1990'da Malezya Telekom'un borsa'da halka satışında, hisse senedi sayısı 470 milyona ulaşmıştır ve sağlanan gelir $ 941 milyonu bulmuştur (Hensley ve White : 1993:75).**

Malezya'daki özelleştirmede çarpıcı bir diğer özellik de, İngiltere veya Meksika'da olduğu gibi kamu kuruluşlarındaki devlet hisselerinin tümü, özel sektöre transfer edilmemiştir. Malezya'da daha ziyade kısmi özelleştirme gerçekleşmiş ve devlet çoğunluk hisselerin sahibi olarak kontrolü elinde tutmuştur. Örneğin, Malezya hükümeti Proton şirketinin (ulusal otomotiv şirketi), % 70'ini Malezya Telekom'un % 75'ini ve Tenaga Nasional'ın (elektrik kurumu) % 76'sını halen elinde tutmaktadır (Hensley ve White : 1993:75).

Malezya'da özelleştirmede kullanılan metodlar şunlan içermiştir : özel satış, halka saüş, özel işletmelere devir, ortak işletmecilik, işletme sözleşmesi (management contract) veya kiralama, işçilere hisse sahipliliği planı; kuruluşların toptan kapatılması ve yap-işlet-devret (BOT) yöntemi.

1986'da başlatılan özelleştirme programına rağmen, özelleştirilen kuruluş sayısı fazla değildir. İzlenen özelleştirme metodu da, çok farklı olmuştur. Mevcut 37 özelleştirme projesinden en az 9'u mülkiyet devri suretiyle 2'si kiralama

Tablo 1.1: Malezya'da Özelleştirilen Başlıca Kuruluşlar : 1986-1990

Kuruluş	Tarih
I. SATIŞLAR	
- Klaıg Container Terminal (Konteniyer terminali)	1986
- Malaysian International Shipping Corpor, Bernard (MISC) (deniz nakliyat)	1986
- Saıikat Gula Padang Terap Sendirian Berhad	1989
- Cement Manufacturers Sarawak Berhad (çimento)	1989
- Edaran Otomobil Nasional Berhad (EON)	1990 .
- Telekom Malaysia Berhad (telekominikasyon)	1990
- Holiday Villages Sehdirlan Berhad (tatil köyleri)	1990
- Perhas International Hotels and Properties Berhad (Uluslararası otel ve binalar)	1990
- Peremba Berhad	1990
- Kumputan FIMA Berhad	1990
- Penanti Quarry, Pulau Pinang (taşocağı)	
- Kuala, Pinang Quarry, Perak (taşocağı)	1990
- Suıngai Long Quarry, Selangor (taşocağı)	1990
II. ŞİRKETLEŞME (CORPORATİZATİON)	
- Tenaga Nasional Berhad	1990
m. BOO/BOT (Yap-İşlet-Sahiplen/Yap-İşlet-Devret)	
- Labnan Water Supply Project (Su projesi)	1987
- Kuala Lumpur Interchange (demiryolu)	1987
- North-South Highway (karayolları)	1988
- Ipon Water Supply (Ipon Su Projesi)	1989
- Larut-Matang Water Supply (su projesi)	1989
IV. MANAGEMENT CONTRACT (Yöntetim sözleşmesi)	
- Semenyih Dam (Baraj)	1987
- Marketing of Airtime Radio Malaysia (Radyo istasyonu)	1987
- RISDA Marketing Activities	1987
- Maintenance of Tube Wells Labi a ı	1988
V. LEASE (Kiralama)	
- Klnng Container Terminal (Konteniver tenr.inali)	1986

KAYNAK : Hensley ve White (1993:75)

yoluyla, 4'ü işletme sözleşmesi ve biri de şirketleşme (corporatization) şeklinde olmuştur (Hensley ve White : 1993:76). Eldeki bilgilere göre, Port Klang'da KTC'nin özelleştirilmesinde çeşitli satış ve devir metodlan izlenmiştir (direkt satış, işçi ortaklığı ve işletme sözleşmesi gibi).

Bununla beraber, Malezya'dav özelleştirme aşamasında çeşitli politik, bürokratik ve sendikal güçlüklerle karşılaşılmıştır:

1. Kamu sektöründeki işçi kesiminin direnişi birçok özelleştirmenin yavaşlamasına neden olmuştur. 1991 Master Planına göre 100.000 kadar işçinin (toplam işgücünün % 13'ü) özel sektöre transfer edileceği tahmin edilmiştir. İşletmeler yem mülk sahiplerinin kontrolüne geçince, bazı işçilerin işten çıkanlacağı endişesi büyük bir direnişe sebep olmuştur.

2. Diğer bir rezistans, uzun süre (10 yıllarca) sübvansiyonlu malların arzına alışmış olan tüketicilerden gelmiştir. Genelde Malezya'daki tüketiciler müteşebbislerin fiyat arttınmına başvurarak kârlarını maksimize edeceklerinden rahatsızlık duymuşlardır. (Hensley ve White : 1993:76; Leeds : 1989 : 475). Rapor edildiğine göre, Malezya'da halk diğer ülkelerde olduğu gibi özelleştirmeden başlangıçta pek hoşnut olmamıştır; fakat zamanla ve aşamalı olarak yararlarını görmeye çalışmıştır. Hükümetin bu konuda, yaptığı telkin ve garantilerin rolü önemli olmuştur. Örneğin, Malezya'da hükümet işçilerin devredilen kuruluşlarda işe devam edecekleri garantisini vermiş, onlara yeniden eğitim sağlanmış ve yeni işlere kaydırmak için yerleştirme programlan vadetmiş ve hatta tazminat paketleri önermiş ve işçilerin hisse sahipliliğine kavuşacağı telkinleri yapılmıştır. Bu tutum, işçilerin direnişini azaltmışür.

3. Öte taraftan, özelleştirme aşamasında legal bazı kısıtlamalar ile karşı karşıya kalınmıştır. Özellikle kamu kuruluşlannda çalışan personelin korunması için kanunlar düzenlenmiş ve sosyal güvenlik sistemiyle ilintili yasal sorunlar ortaya çıkmıştır. Aynca, özel sektörün kanunlar çerçevesinde verimli bir şekilde çalışmasına olanak sağlamak için, mali yasaların değiştirilmesi ve düzenlenmesi sorun olmuştur.

4. Malezya'daki özelleştirme denemesinde kuşkuya neden olan diğer bir faktör de, finansal sistemin hisse senedi absorbe etme kapasitesinin sınırlı olmasıdır. Piyasa standartlarına göre, Malezya sermaye piyasası gelişmiş ülkelerde olduğu gibi derinliği yetersiz ve sınırlı bir likiditesi vardır. Aynca, aktif olarak sermaye piyasasında satılan hisse senetlerinde gözlenen konsantrasyon ve aşinalık yeni firmaların borsada listeye girmesini dalgalı kılmaktadır.

Malezya'da bugüne kadar işlem gören büyük ölçekteki kamu hisselerinin satışında, aşın taleble karşılaşılmıştır. Örneğin, Mart 1992'de Proton işletmesinin (kamu otomobil imalatı) 150 milyon hisse senedi satılmıştır ve bu kuruluşa olan taleb hisse senedi arzım 6 kez aşmıştır (Hensley ve White: 1993:77).

Rapor edildiğine göre, Mart 1992'de Proton şirketinin ve Mayıs 1992'de Tenaga şirketinin hisselerinin geniş çapta halka satışı Kuala Lumpur Menkul kıymetler borsasının likiditesini önemli ölçüde kurutmuştur ve sonuçta birleşik endeks % 3.3 oranında aşağıya doğru inmiştir. Çünkü, yatırımcılar diğer yatınmlanndan vazgeçerek Proton ve Tenaga şirketlerinin hisselerine yönelmişlerdir.

En son hazırlaan Malezya Planına göre (1991-95), Malezya'da % 32 milyarlık yeni yatınmlar öngörülmekte ve bunun $13 milyanmn yabancı kaynaklardan geleceği tahmin edilmektedir (Hensley ve White: 1993:78).

Yukanda verilen bilgilerin ışığında şunu söylemek mümkün; Malezya özelleştirme programı 1983'den itibaren önemli ve sürekli bir gelişme kaydetmiştir. Ancak buna rağmen, beklenen ölçüde olmamıştır. Kötü bir zamanlama yüzünden özelleştirme programı tam olarak uygulanamadı. Aslında, Malezya'da hükümet 1983-85 programım başlattığı zaman, ekonomi durgunluk içindeydi ve özel sektör de sıkıntılar yaşıyordu.

Bununla beraber, 1991 yılında hükümet sözcüleri, 1995 yılma kadar özelleştirilecek kamu işletmelerinden elde edilecek satış gelirinin $ 6.5 milyan bulacağım ifade etmişlerdir. Hatta, Başbakanlık makamının tahminlerine göre bu hedefin aşılabileceği sanılmaktadır.

Malezya'da özelleştirme kapsamına, her sektörden kamu kuruluşlan dahil edilmiştir. Ancak en uygun kuruluşlann tanm, ulaşım ve imalat sanayii sektörlerinden geldiği gözlenmiştir. Aynca, potansiyel olarak 246 kamu kuruluşu aday olarak belirlenmiş ve bunlardan 147'si 1991-95 döneminde özelleştirilecektir (Hensley ve White: 1993:78). Malezya'da Master özelleştirme planı kamu kuruluşlarını 2 yılda özelleştirilecek kuruluşlar ile 2-5- yıl içinde satışa çıkanlacak ve 5 yıldan fazla bir sürede transfer edilecek kuruluşlar arasında aynm yapmıştır. Diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, kuruluşlar reorganize ve yemden yapılandınlacak olanlar ve yapılanma gereksinimi olmayanlar şeklinde sınıflandınlmıştır. Açıklandığına göre, 147 kamu kuruluşunun özel sektöre transferinde önemli bazı indirimler sağlanacaktır. Malezya'da hükümet, açık olarak yerli ve yabancı firma katılımını teşvik etmeyi amaçlamıştır.

1.2. Malezya'da Özelleştirme Metodları: BOT ve BOO Sistemleri (Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet-Sahiplen)

Malezya'da göze çarpan ilginç bir özellik, özelleştirmenin uygulanmasında geniş ölçüde yap-işlet-devret (BOT) ve yap-işlet-sahiblen (BOO) yöntemlerine başvurulmuştur. Malezya hükümeti, BOT sistemim daha ziyade alt yapı alanındaki kuruluşlann özelleştirilmesinde kullanmıştır. Böylece, devlet alternatif bir finans mekanizmasından yararlanmıştır. BOT ve BOO yöntemlerinde, özel sektör firması (genelde uluslararası inşaat şirketleri, ağır makina ve ekipman ikmali, sistem operatörleri ve yerli ortakları olarak) bir proje firması oluşturur ve kullanım hakkını hükümetten temin ederek tavizli sözleşme uyannca, projeyi yürütür ve belirli bir süre işletmek suretiyle projenin borcunu geri öder. Bu yürütücü firma, öz sermaye üzerinden yeterli bir getiri sağlar ve belirli bir süre sonra o projenin varlıklarını hükümete transfer eder. BOT sisteminde, işletme tavizi belirti bir süre için tanınır; ancak projenin niteliğine bağlı olarak 15-25 yıllık süreler olabilir[2]. Konsontium üyeleri proje tutannın % 10 ile % 30'u arasında hisse katkısı temin ederek, projeye angaje olur ve bu alınan hisseler olası bir iflasa karşı bir önlem olarak kullanılır. Kuşkusuz, BOT sistemi karmaşık bir sistemdir ve projenin yapısı ve niteliğine göre değişmektedir.

Rapor edildiğine göre, Malezya'da $ 8.2 milyar tutarındaki projelerin tümü, Yap-İşlet-Devret sistemine göre özelleştirilmiştir. Ayrıca yerel siyasal ve ekonomik koşullar elverdiği takdirde, ek olarak $ 10-15 milyar dolayında satış gelirinin gelecekte birkaç yıl içinde sağlanabileceği tahmin edilmektedir.

Eldeki bilgilere göre, Malezya'da hükümet, özellikle hava alanlan, serbest ticaret bölgeleri, demir yollan, kara yolları, çok modlu taşıma programlan, kent ve kırsal su hizmetleri ve artıklann temizlenmesi ve antılması hizmetlerinde, BOT yöntemini özelleştirme aracı olarak kullanmayı tasarlamaktadır. Bu aşamada, hükümet çeşitli enerji projelerinin özelleştirilmesinde BOT sistemini izlememiştir. Ancak yakın gelecekte enerji projelerinin, yüksek ve çağdaş teknoloji ve sermaye -yoğun bir profil göstermeleri nedeniyle BOT sistemi kapsamına alınmaları olasıdır.

BOT sisteminin en yaygın ve başanlı olduğu sektör, ulaşıra, sektörüdür. Malezya'daki North-South Toll ekspres yolunun inşaatı ile New-Klang Valley

- BOT sisteminde önemli bir özellik, proje riskinin, ülke riskinden kesin olarak ayrılmasıdır. Bu konsortiuma borç veren finans kurumlan hükümetin garantisinden çok projenin gelecekte yaratacağı nakit akımına göre, kredi ve finans kaynaklan saâlarlar. Aynntılı bilgi için Bkz. (Hensley ve White 1993:79); keza Adam Cavendish ve Mistry (1992:237-35).

Toll (geçiş ücretli) ulaşım alt-yapı programlan, BOT ile özelleştirilen en büyük projelerdir ve az gelişmiş ülkelerde BOT ile yapılan en büyük projeler olma niteliğini taşıyorlar. Yukarıdaki projenin maliyetinin yaklaşık $ 3.5 milyar olacağı tahmin edilmekte ve bu ekspres ulaşım projesinin Malezya'daki ekonomik kalkınmayı hızlandıracağı ifade edilmektedir (Hensley ve White : 1993:81). Bu proje, hem ticari hem de yolcu ulaşımında seyahat zaman maliyetini azaltacak, ulaşım hızım arttıracak ve ülkenin bölgesel ve kentsel merkezlerini entegre etmeye yardımcı olacaktır.

Bununla beraber, Malezya'daki North-South toll ekspres projesinin yürütülmesinde bazı güçlüklerle karşılaşılmıştır. Hükümet tarafından yapılan ekspres ulaşım programı, önemli finansal zorluklarla karşılaştığı için, hedeflenen 1987 yılında tamamlanması mümkün değildi. Dolayısıyla, hükümet tarafından alınan bir kararla, ekspres karayolu projesinin geri kalan bölümünü tavizli BOT yöntemi ile tamamlanması kararlaştınldı. Böylece 1987 yılında Mazelya Birleşik Mühendisler firmasıyla (United Engineers Malaysia) Peninsula'nın 900 km lik uzunluğundaki karayolunun 504 km lik kısmının yap-işlet-devret anlaşması ile yapımını içeren tavizli bir sözleşme yapılmıştır.

Sözleşme uyarınca, ekspres kamu yolunu UEM forması 7 yıl içinde tamamlayacaktır. Ekspres karayolu projesinin mevcut kısımlannın bakımı ve işletmesi de bu firmaya devredilmiştir. Ancak buna karşılık, taviz kazanan firma ekspres karayolundan geçen araçlardan alınacak tüm geçiş ücretini (toll) toplama ve elde tutma yetkisini 30 yıllık bir süre için kazanmıştır.

BOT sisteminin bu uygulamasında Malezya'da hükümet, taviz verilen bu firmaya bazı kredileri vermeyi taahhüd etmiştir: 10 yıl süreyle M $ 1.65 milyar değerinde destekleme kredisi, 17 yıllık süre için trafik hacmindeki yetersizliği karşılamak için trafik hacmi destekleme kredisi; 17 yıllık süre için de döviz kuru ve dış borçlanmalardaki faiz haddinde meydana gelecek dalgalanmalan karşılamak için dış riskleri karşılama kredisi gibi (Hensley ve White 1993:82).

Yukanda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Malezya'da hükümet aktif bir politika izleyerek özelleştirmede BOT ve BOO yöntemlerinin yaygın bir şekilde uygulanmasını teşvik etmiştir. Bu ilgninç politikanın özelleştirmeyi hızlandıracağı ve yabancı yatınmcıları ve firmalan özendirerek geniş çapta eldeğmemiş piyasalara girmeleri için cazip fırsat ve olanaklar sağlayacağı görüşü hakim olmuştur.

Belki de, Malezya özelleştirme deneyimindeki **en** ilginç nokta **ve** yenilik, özel sektör kaynak **ve** fonlarının mobilize edilebilmesi amacıyla **BOT ve BOO** metodlannın çok başarılı bir şekilde uygulanması **ve** bu kaynakların ülkenin temel alt-yapı hizmetlerine yönelmesidir. Bugün, Güneydoğu Asya **ve** dışında **ye**ralan birçok gelişen ülke, Malezya'nın alt-yapı hizmetlerinin özelleştirilmesinde kazandığı tecrübeyi dikkatle incelemeye başlamıştır (Filipinler, Meksika, Endonezya, Şili ve Sir-Lanka gibi). Kuşkusuz, Malezya'nın bu temel sektörlerdeki öncü tecrübe ve deneyiminin dünya çapında izlenen özelleştirme trendi ortamında, bu ülkeyi önemli bir konuma getirmiştir.

1.3. Malezya'da Sermaye Piyasası

Malezya büyük ve çok gelişmiş bir menkul kıymetler piyasasına sahiptir. Sermaye piyasalarının en dinamiği olduğu da ileri sürülmüştür. Malezya'da oldukça gelişmiş iki semıaye piyasası mevcuttur. Biri, Kuala Lumpur (KLSE) borsası, diğeri de Bumiputra borsasıdır (BSE). Ancak ikinci borsa, biraz hareketsiz kalmıştır. Kuala Lumpur borsası, 1973 yılında Malezya ile Singapur borsasının birbirinden ayrılmasından sonra kurulmuştur.

1989 sonunda KLSE'de işlem gören hisselerin yıllık değeri M $ 18.5 milyarı bulmuştur. Öte taraftan, bu değer milli gelirin % 17'sini oluşturmuştur (Adam, Cavendish, Mistry; 1992-261). Tablo 1.2'de görüldüğü gibi, 1981-89 döneminde semıaye piyasasında, önemli ölçüde aktivite artışı olmuş ve çok sayıda yeni hisse satılmıştır. Sadece 1984 yılında 64 yeni hisse ihracı yapılmış ve toplam değer M $ 4.4 milyarı bulmuştur. Bu eğilimin başlıca nedeni, bu dönemde Malezya'da kredilerin sınırlanması ve şirketlerin hisse senedi ihracını tercih etmesidir.

İkincil piyasada, ticaret hacminde özellikle 1970'li yıllarda önemli gelişmeler olmuş ve 1981'de en yüksek değer olan M $ 8 milyarı bulmuştur (Adam, Cavendish, Mistry : 1992:261). 1985'den sonraki yıllarda ticaret hacmi ve piyasa değeri düşmüştür. Aralık 1985'te borsa üç gün kapalı kaldıktan sonra, piyasa 1987 yılında kendini tekrar toparlamış, ancak 1987 dünya borsa krizinden olumsuz etkilenmiştir. 1987 yılndan sonra, borsadaki ticaret hacmi tekrar gelişme kaydetmiştir.

Malezya'da KLSE borsasındaki hisse senetlerinin çoğunluğunu sanayi hisse senetleri (toplam hisselerin % 48'ni) oluştumıaktadır. Bunu, finans ve emlak sektörü hisse senetleri (% 15 herbiri) ve diğer mal hisseleri izlemektedir (Palmiye yağı, teneke, kauçuk). Borsadaki en önemli aktörler, anonim şirketler ve diğer tip şirketlerdir (PNB dahil). Bunlar, toplam hisselerin % 70'ine sahiptirler. Bu

arada, kişilerin hisse sahipliği oranı da, % 19'dur. (Adam, Cavendish, Mistry : 1992:262). •

Kuala Lumpur borsası oldukça gelişmiş ve karmaşık bir piyasadır. 1980'de 185 olan şirket sayısı 1985'de 222'ye ve 1990'da 282'ye yükselmiştir. Sermaye piyasası, aynı zamanda şirket bonoları ile iştigal eder ve ikincil piyasa da emlak bonoları ticaretini geliştirir. Konut ve emlak piyasasında en büyük rolü Cagamas (ulusal konut şirketi) oynamıştır. Borsa, kompütürize hisse fiyatlarını raporlama ve değerlendirme sistemlerini de kurmuştur. Kuala Lumpur borsasının son yıllarda görülen en önemli özelliği de, uluslararası portföy yatırımlarını çekmesidir. Malezya borsasında, halen 49 ülke fonları listeye girmiştir. Bunların arasında, New York borsasında listeye girmiş olan IFC'nin Malezya Fonu şirketi de vardır. Bugüne kadar, yatırım fonları özelleştirme programının katılımının dışında kalmıştır. STM'de satıla hisse senetlerinin % 2.5'lık bir dilimi, yabancı şirketlere tahsis edilmiştir.

1.4. Malezya'da Sermaye Piyasasının Regülasyonu

Malezya'da regülasyon çerçevesi, 1973 tarihli sanayi hisseleri kanununun çıkarılması ile şekillenmiştir. 1983 yılından sonra, tekrar düzenlenmiştir. Hazırlanan bu kanun, aşırı spekülasyonu kontrol etme, insider trading ve diğer hisse senedi hilelerini denetleme yetkisini düzenleyen çerçeveyi sağlar. Aynca lisanslama, dealers regülasyonu ve borsada listeleme hükümlerini ihtiva eder. Öte yandan, Kuala Lumpur borsasının düzenli olarak çalışmasını sağlayacak ilkeleri temin eder. 1973 yasası, Sermaye Hisseleri Komitesine (CIC) borsaya kayıtlanma ve diğer konularda geniş piyasa regülatörü görevini yürütmesini sağlamıştır. 1983'te yapılan revizyonla kanun, finansal sektörle ilgili teknik ortamda meydana gelen değişiklikleri yansıtan bazı teknik hükümleri değiştirmiş ve piyasayı düzenleme rolü de resmi hale gelmiştir.

Sermaye Hisseleri Komitesi'nin sekreteryası Maliye Bakanlığı bünyesindedir : borsada yeni hisse fiyatlarının belirlenmesinden, listeleme ve kote alma koşullarını saptamaktan sorumludur. Ancak Komite'nin değer belirleme politikasında, yeni hisselerde düşük belirleme eğilimi hakimdir. Komite, vergi-öncesi değer/getiri rasyosu ilkelernie göre hisse değerlerini belirlemektedir. Özellikle 1987 krizi sonrasında, Malezya'da özellikle yeni hisse ihraçlannda hisse fiyatlarında çok önemli ölçüde düşük değerlendirme yapma eğilimi sürmüştür (Adam, Cevendish ve Mistry : 1992:262).

Ancak özelleştirme uygulamalarında düşük hisse değerlendirmesi (underpicing) sadece, Malezya'da görülen bir olay değildir. Bilindiği gibi, İngiltere,

Fransa ve İtalya'da da gözlenmiştir. Hatta, İngiltere'de düşük değerlendirmeden dolayı büyük ölçülerde hazinenin ve vergi ödeyenlerin kayıblan olmuştur iddiası sürekli dile getirilmiştir (Ramanadham : 1988 : 97; Vickers ve Yarrow : 1988:178). Dolayısıyla, Malezya'da da sistematik düşük fiyatlamamn kamu sektörü net varlıklarının erozyonuna yol açacağı uyarısı yapılmıştır.

Malezya'da, kamu kuruluşlarına ait hisselerin satışı sermaye piyasasının gelişiminde önemli rol oynamıştır. Kamu kuruluşlarına ait varlıkların satışından elde edilen gelir M$ 216.4 milyonu bulmuştur. Toplam satış ise M $ 437.6 milondur (Adam, Cavendish ve Mistry : 1992 : 263) Borsadaki kamu hisselerinin satışında taleb arzı aşmıştır ve başlangıçtaki "premia" bir süre korunmuştur.

Malezya'daki özelleştirmede, özel sektöre hisse senedi tranfseri orta seviyede olmuştur. Aynca özelleştirme sonucunda, kamu sektörü kontrol gücünde önemli bir azalma meydana gelmemiştir. Diğer ilginç bir gelişme şu olmuştur; hisse senedi sahibliliği sayısında bir süre sonra dramatik bir düşme gözlenmiştir ve hisselerde yoğunlaşma daha ziyade Bumiputra (Malay'lı) elinde ve Bumiputra olmayan kuruluşlarda görülmüştür. Örneğin, MİSC'e (deniz-nakliyat şirketi) ait veriler incelendiğinde, hisse sahihlerinin sayısı başlangıçta 60.000 iken, üç ay sonra 5000'e düşmüştür (Adam, Cevendish ve Mistry : 1992: 264). Şüphesiz, hisse senetlerinin belirli ellerde toplanması olayı, İngiltere'de Londra borsasında yapılan hisse senetleri satışlarında da gözlenmiştir. Ancak, Malezya sermaye piyasasının en ilginç özelliği, hisse senedinde yoğunluğun tekrar geri dönmesi ve kamu veya yan kamu hissedarlara dönüşmesidir.

Malezya'da özelleştirilen bazı önemli kuruluşların satılan hisse hacmi ve hisse fiyatlarında gözlenen gelişme Tablo 1.2'de gösterilmiştir. Malezya'da özelleştirme Master planı nedeniyle, menkul kıymetler borsasının hissse senedi emebilme kapasitesi üzerinde bazı yorumlar yapılmıştır. Böyle bir araştırma için, tasarruf eğilimi üzerinde görülen yapısal sınırlamaları, ekonomideki kurumsal ve özellikle NEP (Yeni Ekonomi Politikası) tarafından desteklenen kurumların oynadığı rolün incelenmesi gerekir. Eldeki verilere göre, Malezya'da ulusal tasarruflar, gayri safı milli hasılanın (GDP), % 30'unu oluşturmaktadır. Ancak bunun büyük bir oranı, sözleşmeli tasarruflardan (ki bunlar devlet tahvillerine yönelir) kaynaklanır. Bu arada, İşçi Emekli Sandıklan (Employees Provident Fund) fonlan, yalnız başına, milli hasılanın % 25'ini teşkil etmektedir. Aynca, bunlara ek olarak, ASN Unit Trust programı Bumiputra halk kesiminin tasarruflannı halen geniş şekilde kullanmaktadır.

Son zamanlarda, bütçe açıklannda görülen azalma sonucunda, özel sektör tasarruflannın önemli bir kısmı özel sektör yatınmlanna yönelmektedir. Malez-

ya'da özelleştirmeyle yakından ilgilenen Arab-Malaysian Merchant Bank'ın (AMMB) yaptığı araştırmaya göre, sennaye piyasasının hisse emebilme kapasitesi 1989 fiyatları ile yılda M$ 4 milyar civarındadır.

Bu araştırmadan çıkan önemli bazı bulgular da şöyledir; borsada başlıca alım-satım yapanların kurumsal yatırımcılar olduğu ve özellikle EPM hisse se-

Tablo 1.2: Malezya'da Özelleştirilen Bazı Kuruluşlar

Kuruluş	Tanıtım	İhraç Edilen Miktar	Hisse Fiyatı	İşlem Gören 1. Gün	İşlem %	Fiyat 1. Gün	Prim %	Fiyat 1 Hafta	Fiyat 1 Ay
Malaysia Airline (Malezya Havayolları)	16.2.85	70.080	1.80	2.390	3.41	2.45	36.1	2.20	2.35
Malaysia Int. Shipping (Malezya Uluslararası Deniz Nakiyat)	23.2.87	84.985	2.40	15.809	18.60	5.00	100.33	5.05	5.25
Sports-Toto Malay Berhad	29J&7	5251	20Q	j833	3491	955	37750	995	1000
Traclewinds Malay Berhad	23388 15	QQQ	,10	2.600	17.33	1.83	66.36	1.65	1.83
System Iclevısyon Malaysia	25A8g	661g	2Q0	,228	1g56	6Q5	2Q250	50Q	510
Cement Manufacl Sarawak (Çimento sanayi)	2.2.89	5.000	1.30	1.001	20.08	2.17	66.92	2.25	2.12

KAYNAK : Kuala Lumpur Borsası (KLSE). Araştırma Dairesi (a) Ancak açılış fiyatları şöyledir :

MAS-	Malaysian Airline	MS	3.50
MISC -	Malaysian Int. Shipping Co	MS	5.00
	Sports - Toto	MS	7.15
	Tradewinds	MS	2.30
	TV 3	MS	6.10
	CMS	MS	2.48

nedi ticaretinde çok aktif bir rol oynadığı ve aynca özelleştirme hisselerinin küçük yatırımcılar tarafından satın alınabilir hale geldiği vurgulanmıştır. Bu amaçla, hisse değerleri düşük tutulmuş ve küçük kupürler halinde satışa çıkarılmıştır.

Tablo 1.3'de özelleştimıe sonrası hisse senedi dağılımı gösterilmektedir. Tablo'dan görüleceği üzere, özelleştirilen başlıca kuruluşların hisselerinin dağılımında, özellikle MAS (Malaysia Hava Yollan) ve MISC (Malaysia International Shipping Co) de alıcı kurumlanıl hissesi önemli bir yer işgal ediyor. Ayrıca,

özel kişilerin hisse payı en büyük orana, sports-Toto (% 61) ve MİSC'de (% 35) gözleniyor. Öte taraftan işçilere satılan hisselerin payı Malezya hava yollarında % 5 oranında ve Sports-Toto'da yine % 5 oranında gerçekleştiği halde, diğer satışlarda çok önemsiz bir oranda kalmıştır (örneğin çimento şirketi, uluslararası deniz nakliyat şirketinde olduğu gibi).

Tablo 1.3: Malezya'da Özelleştirme sonrası Hisselerin Dağılımı (Yüzde Olarak)

Kuruluş	Federal Hükümet	Federe Hükümet	Bumiputra Kurumlar	Diğer Kurumlar	İşçiler	Diğer Özel Kişiler	Toplam
MAS (Malezya Hava Yollan)	60.0	10.0	11.0	0.0	5.0	14.0	100
MISC (Malezya Ulus Deniz Nakliyat Şirketi)	29.4	16.0	14.8	4.2	0.6	35.0	100
Sports-Toto	30.0	0.0	3.8	0.0	5.0	61.3	100
Trade winds	59.1	0.0	4.2	27.0	0.7	9.0	100
Cement-Sarawak	30.0	54.4	4.3	0.0	1.4	9.9	100

KAYNAK : Kuala Lumpur Stock Exchange; ve Adam, Cevendish ve Mistry (1993 : 267)

Bazı finansal analistlere göre, Malezya'daki sermaye piyasasının hisse senetleri satışı için kapasitesinin yılda M $4 milyarı bulabilmesi iyimser bir tahmindir. Kaldı ki, bu rakam Özelleştirme Master Planında öngörülen hedeflerin altında bir seviyede kalmaktadır. Bununla beraber, özellikle kamu hizmeti gören kuruluşlardan STM (telecommunications-Syarikat Telecom). LLN (Lembaga electricity corporation) ve KTM gibi üç büyük hizmet sektörü kuruluşlarının satışında, toplam kamu hisse ihracının 2-3 yıllık bir süre içinde M $12 ile M $15 milyarlık bir değere ulaşabileceği tahmin edilmektedir (Adam Cavendish, Mistry : 1983 :267).

Malezya'daki sermaye piyasasında, özelleştirilen kuruluşlara ait hisselerin etkin bir şekilde satışı ve özel sektör senetlerine tercih edilmesi mümkündür; ancak bunun gerçekleşmesi yabancı sermaye portföy akışlarının sınırlı kalmasına bağlıdır. Öte taraftan, diğer sermaye piyasası enstrümanları sürekli olarak yüksek getiri sağlamaya devam ederse, o taktirde özelleştirmeye ait hisselerin pazar ve alıcı bulması kamu hisseleri değerinin yüksek seviyede tutulabilmesine veya çıkarılan hisse senetleri fiyatlarının düşük tutulmasına bağlı olacaktır. Bu arada,

hisse senetlerinin düşük değerlenmesine (underpricing) ilişkin sorunlar açıkça ortada iken kâr paylarının (dividend) korunması yoluna gidilmesinin özelleştirme programı üzerinde daha olumsuz etkileri olabileceği görüşü hakimdir.

1.5. Malezya'da Regülasyon ve Rekabet Politikası

Bu bölümde, özel sektör ticari faaliyetlerinin regülasyonu ile özelleştirilen tekellerin fiyat belirleme kararlan ele alınacaktır. Genel olarak, Malezya'da regülasyon konusu hükümet içinde "internalize" edilmiştir ve çıkanlan bir yasa ile kontrol ve regülasyon yetkisi özel bir devlet kurumuna verilmiştir.

Yeni Ekonomi Politakası (NEP- New Economic Policy) çerçevesinde, Malezya ekonomisi oldukça regüle edilen bir ekonomidir. Hükümetin, halen uygulanmakta olan regülasyon aktiviteleri mevcuttur. Sanayi sektörü alanında, piyasaya serbest girişlerin denetimi ile ortaya çıkmıştır ve sermaye piyasası örneğinde ise varlık sahibliği davranışlanna şekil vermek ve yönlendirmek şeklinde kendini göstermiştir. Özellikle, varlık edinme (acquisition), firma birleşmeleri (mergers), firma ele geçirme (take-over) gibi konularda gerekli hüküm ve regülasyonlar saptanmıştır. Bu kurallar, Malezya'da hisse sahipliliğini yemden düzenleme, şirketler sektörünü denetleme ve ülke ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunacak özel yatınmları teşvik etme amacına yöneliktir. İzlenen bu sistem, şirket performansından çok, şirketlerin mülkiyet yapısı üzerinde önemle durmuştur.

Bununla beraber, Yeni Ekonomi Politikası (NEP) programının ana hedeflerinin gerçekleşmesi yolunda, ekonominin aşın bir şekilde regülasyona tabi tutulmasının gelişmeyi kısıtladığı ve özel sektörün riskim arttırdığı vurgulanmıştır. Geçmişteki deneyimler, Malezya'daki regülasyon politikasının adil bir şekilde yürütüldüğünü göstermektedir. Örneğin, 1974 Petrol Yasası vasıtasıyla petrol sektöründe ve 1983 Tahvil Sektörü Yasası ile de finansal sektörde bu uygulamalar olumlu olmuştur. Özellikle Kuala Lumpur borsası ve sermaye piyasası kolayca girilebilen ve düzenli yönetilen bir piyasadır.

Eldeki bilgilere göre,hizmet sektörü ve hidro-karbon sektörü dışında, yerel ekonominin oldukça rekabetçi bir yapı ve nitelik taşıdığı gözlenmektedir. Böylece, diğer ülkelerde olduğu gibi (i.e. Şili, Arjantin, Türkiye gibi) özelleştirme programı ışığında mevcut olan rekabet politikasının yeniden düzenlenmesine gerek görülmemiştir.

Malezya'daki hizmet sektöründeki regülasyon'a gelince şunlan söylemek mümkündür : Özelleştirme sonrası ortaya çıkan regülasyon sorunu, Malezya'da ancak programın daha sonraki döneminde sınırlı bir şekilde ele alınmıştır. Ma-

lezya'da özelleştirme ilkeleri bir şekilde ele alınmıştır. Malezya'da özelleştirme ilkeleri dokümanı bu soruna değinmemiş ve Master Plan da tüm özelleştirilen kuruluşlar için tekil bir regülasyon yapısı taşımamaktadır. Halen, bu ülkede telekominikasyon ile ilgili 1989 yasasında, ayrı bir regülasyon yapısı mevcuttur. Aslında, bu İngiltere'de izlenen çeşitli regülasyon ve rekabet yapılarını anımsatmaktadır.

Daha spesifik olarak, Malezya'da uygulanan regülasyon politikası şöyle özetlenebilir:

STM (Syarikat Telecom) kumlusu, telekomünikasyon üretiminde ve hatların kiralanmasında "tekel" gücünü koruyacak, fakat kamu telefon kabinleri, facsmile ekipman tahsisi yapılan bilgisayar hatları, cellphones ve fiber-optik kabloların (fibre-optic cables) arzı ve tesisi hallerinde rekabete izin verilecektir. (Adam, Cavendish ve Mistry : 1992 : 269; Hensley ve White : 1993:83).

STM'nin kendisi için, fiyat regülaşyonu Telekonünikasyon Genel Direktörlüğü tarafından uygulanacak ve yasa British Telecom örneğinde olduğu gibi "RPI-X" formülünün fiyat belirlemesinde kullanılmasını emretmiştir.

Malezya'da telekomünikasyon sanayii'ne ilişkin bu regülasyon formundan kaynaklanan bazı önemli konular ortaya çıkmıştır. Birincisi, özel sektör tekelleri için regülasyon kurumuun yapısı ve kapasitesine ilişkin açık ilkelerin eksikliğidir.

Malezya'da, 1987 yılından beri JIM'nin regülasyon kurumu olarak mevcut olmasına rağmen, sanayi sektörü hiçbir resmi regülasyon olmadan 2 yıl faaliyet göstermiştir. Bugün, Malezya'da diğer gelişen ülkelerde olduğu gibi, regülasyonun yapısına ilişkin konularda kesin bir açıklık yoktur. Daha önce belirtildiği gibi, telekomünikasyon sanayiine ilişkin regülasyon yasasının (Regulatory Act) hazırlanması esnasında, birbiriyle ilintili ama bağımsız regülasyon organlarının (İngiltere örneği gibi) kuruluşu öngörülmüşken, özelleştirme Master planı, buna karşın, tüm hizmet sektörü için tek düzey (uniform) bir regülasyonun tesisini tercih etmiştir.

İkinci olarak, İngiltere'deki regülasyon modelini izlemek suretiyle, hükümet "fiyat regülasyonunun" yürütülmesiyle ilgili kaynak maliyetim düşük değerlendirmiştir tezi ileri sürülmüştür. Kuşkusuz regülasyonun uygulanması için etkin bir kurumun kurulması ve yönetiminin gerektireceği ek giderler için fon sağlanması kaçınılmazdır. Ayrıca Malezya örneğinde, STM kuruluşu ve onun regülatörü konumunda olan Telekonikasyon Genel Direktörlüğü arasındaki bilgi ve enformasyon farklılığı da önemle vurgulanmıştır.

. Son olarak, özel sektörün ekipman ve diğer hizmetler üretiminde olması gereken rekabet ölçüsü konusunda bazı tartışmalar süregelmiştir. Açıklandığına göre, telekominikasyon piyasasının bir bölümü doğal tekel niteliğinde değilse de, piyasaya serbestçe girmek isteyen firmalar için engelleme yapılmıştır. Dolayısıyla piyasanın bu bölümünün ele geçirilmesine engel olmak amacıyla JIM'nin (regülasyon teşkilatı) oynadığı rol tartışma konusu olmuştur.

Malezya'da, özelleştirme programının kamu ve özel sektör arasında kurulması gereken denge üzerinde çok önemli bir etkisi olmamıştır. Ancak bazı istisnai hallerde, kaynak kontrolünde gözle görülen değişmeler olmuştur. Bununla beraber, özelleştirme programı hükümetin politika ekseninde çok kesin ve önemli bir yer işgal etmiştir.

Malezya'daki özelleştirme programının birçok özelliği vardır ve bunlar bu ülkeyi diğer birçok ülkeden farklı bir konuma götürmektedir. Ülkede, özelleştirilen başlıca sanayi dallan telekomünikasyon, hava yollan, elektrik, uluslararası deniz nakliyat, çimento, konteniyer terminali, taşocaklan, uluslararası otel ve tatil köyleri olmuştur. Aynca, BOT/BOO (Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet-Sahiblen) yöntemleri yaygın bir uygulama alanı bulmuş ve Malezya'da su projeleri, demiryolları ve karayollan bu yolla özelleştirilmiştir.

Malezya'da özel sektör göreli olarak hem ülke içinde, hem de uluslararası piyasalarda rekabetçi bir yapıya sahiptir. Ülkedeki vasıflı işçi arzı yeterli bir seviyededir ve makro-ekonomik ortam ve göstergeler, yüksek bir ekonomik performans için çok elverişlidir. Aynca ülkede yüksek seviyede tasarruf vardır ve bu tasarruflann, riskli-sermaye yatınmlanna yönelmesini sağlayacak sofistike ve etkin bir finans sektörü mevcuttur. Öte yandan, Malezya'da özelleştirme programını profesyonel olarak yürütecek kapasite de vardır. Bu bağlamda, Malezya'da gözlenen yöneticilik tecrübesi ve bölgesel olarak uzmanlaşmış müşavirlik hizmetleri, özelleştirme deneyimini geliştirmeye hizmet edebilir. Malezya'da özelleştirmenin Yem Ekonomik Politikanın (NEP-New Economic Policy) ikinci aşamasında, daha etkin bir politika olarak uygulanması beklenmektedir.

2. SİNGAPUR'DA ÖZELLEŞTİRME

Bu bölümde Singapur'daki kamu sektörünün yapısını ve bu kuruluşların kârlılık ve verimlilik bakımından gösterdikleri yetersiz performansı inceledikten soma, özelleştirme politikasına değinilecektir.

Singapur'daki kamu kuruluşlannı doğal tekeller, işletmeler (subsidaries) ve üç Bakanlığa bağlı üç holding şirketinin yetki alanlannda kumlan kuruluşlar

teşkil etmektedir. Bu Bakanlıklar, Ulusal Kalkınma Bakanlığı - (MND Holding Ltd), Milli savunma Bakanlığı (Sheng-Li Holdings Co. Ltd) ve Maliye bakanlığı (Tamasek Holdings Co Ltd) dir. Ayrıca devlete ait Singapur Investment Co. adında, deniz aşın yatırımlardan sorumlu bir kuruluş daha vardır.

Bu holdingler tarafından yönetilen şirketler tamamen veya kısmen devlete aittir. Bu arada TAMASEK Holding bünyesindeki diğer iki şirket: Intra Co. (Uluslararası Ticaret Şti.) ve Singapur Kalkınma Bankası (D.B.S Development Bank of Singapore) ve bunlara bağlı şirketler vardır. Devletin dolaylı olarak bu kuruluşlarda iştiraki vardır.

Hükümetler, tekel kuruluşları tesis etmek suretiyle temel sosyal hizmetleri (sosyal güvenlik, konut, kalkınma, toplu yayıncılık) ve ekonomik sektörleri (hizmetler, ulaşım altyapıları, endüstri ve ticari kalkınma ve finans) yetki alanının içine almıştır. Kamu kuruluşlarının yalnız dördü daha önceki Koloni Hükümetlerinden miras kalmıştır.

1959 yılında Halk Hareket Partisi (People's Action Party)'nin yönetimi ele geçirmesinden soma doğal tekeller legal olarak teşkilatlandırılmıştır. Kamu kuruluşlarının yeniden yapılanması, ekonominin imalat sanayinde (gıda, tekstil, petrokimya, bio teknoloji, aerospace) ve hizmetler sektöründeki gelişmeler sürmüştür.

Devletin ekonomik hayata müdahalesi 1960 ve 1970'li yıllarda özel sektörün gelişmesini olumsuz yönde etkilemedi. Aslında, kamu kuruluşları ekonomik gelişme için gerekli ortamı yaratmıştır. 1985 yılının ekonomide resasyon yılı olmasına rağmen 1984 yılına göre, kamu kuruluşlarının performansı gelişmiştir. Kamu kuruluşlarının olumlu bazı finansal etkileri de olmuştur (Low : 1988:266).

Singapur'da serbest piyasa ekonomisi ortamında izlenen katı Devletçilik politikasının ekonomik başarısını incelemek gerekir. Ancak, burada sorulan diğer bir soru; piyasa ekonomisi ilkeleri ile çelişkili olmayan yüksek seviyedeki devlet regülasyon politikası olumlu etkiler sağlamış ise, niçin Singapur'da özelleştirmeye ilgi duyulmuştur?

Devletin ekonomik felsefesini 1965 yılında o zamanın Başbakanı olan Les Kuan Yew şöyle açıklamıştır:

"Karşılaştığımız sorun: ekonomik hayatımızı nasıl kazanabilir ve nasıl ayakta kalabilirdik? Bu iktisadi, kalkınma teorisi ile ilgili bir problem değildi. Gelişmenin, sosyalizm veya serbest piyasa ile gerçekleştirilmesi ise ikinci derecede önemli bir sorundu" (Low : 1988: 266).

Başbakan ve PAP partisinin gerçek amacı, istihdam olanakları yaratmak, refah ve kalkınmayı hızlandırmaktı. Bunlar sonuç hedefleyen yöntemlerdi. Singapur'daki ekonomik strateji, hedeflerin gerçekleşmesi için her türlü ekonomik ve ekonomi dışı araçlar kullanmayı içermekteydi.

1986 yılında Ticaret ve Sanayi Bakanı parlamentoda açıklama yaparak, özel sektörün ekonomik kalkınmanın motoru olmasını dile getirmiş ve özelleştirme için bir plan önerisi yapmıştır. Nisan 1985 yılında resasyonun olumsuz etkilerini önlemek ve ekonomiye yeni yön kazandırmak amacı ile Ekonomik Komite kurulmuş ve özelleştirme hareketi desteklenmiştir. Singapur'da politika alanındaki bu geri adım ekonomik felsefede radikal bir değişikliği simgelemez. Halk Hareket Partisi pragmatik ve eklektik bir yaklaşımı tercih etmiştir.

Yakından incelendiği zaman, devlete ait kuruluşların özel sektöre transfer edilmesi, 1970'li dönemin ilk yıllarında da görülmüştü. Bu dönemde karşılaşılan ekonomik kriz, özelleştirme programının üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Özellikle, gemi yapımı ve onanmı, petrokimya endüstrisi kuruluşlarının satışı güç olmuştur. Singapur'da, özelleştirme politikasına resasyondan önce başlanmıştı ve krize bir çare olarak da düşünülmemiştir. Tersine, özelleştirme yeni bir ekonomik düzenin kurulması için uzun dönemli bir politika olarak görülmüştür.

Uluslararası bölgesel ekonomik ortamdaki hızlanan gelişme, Singapur'un dış ticaretten kâr sağlamasını ve sermaye akışından yararlanmasını temin etmiştir. Bu süreçte, ekonomi yeniden yapılanmış ve modernize edilmiştir. Refah seviyesi yükselmiş ve devletin müdahalesi ve regülasyonu sayesinde hem işverenlere hem de işçilere önemli yararlar sağlanmıştır. İlginç olan diğer bir gelişme de, yabancı yatırımcılar ekonomik ortamdan yarar sağlamış ve kârlarını arttırmışlardır. Transfer yapmalarına da kolaylıklar temin edilmiştir. Özellikle 1960'larda yerel girişimciler hem kaynak ve hem tecrübe bakımından büyük çaptaki bir sanayileşme programını yürürlüğe koyacak kapasitede mevcut değildi; böylece hükümet 19601ı yıllarda fiilen girişimcilik rolü üstlenmişti.

1970 ve 1984 yılları arasında, yüksek kalkınma sağlanmış olmasına rağmen, yerel girişimcileri harekete geçirmek için tercihli bazı politikalarla atak yapmak mümkün olmamıştır. İlginç olun şu ki, işgücü-sanayi ilişkilerini, ücretler, insangücünün eğitimi ve sosyo-ekonomik alanları düzenleyen politikalar yabancı sermayenin Singapur'da kalabilmesini kolaylaştıracak olumlu ortamı sağlamaya yönelikti.

Singapur'daki özelleştirme programının hedefleri diğer gelişmekte olan ülkelerde gözlenen hedeflerden biraz daha farklıdır. Bu ülkelerin çoğunda özelleştirme, verimsiz çalışan ve kârlılık oranı düşük kamu kuruluşlarını kurtarmayı

amaçlamış ve finansal kaynak yaratmak gibi düşüncelerle yapılmıştır. Öte taraftan, ideolojik bazı görüşlerle devletin ekonomik sınırlarının daraltılması, önem kazanmaya başlamıştır. Ancak, Singapur'da bu tür görüşlerin pek geçerli olmadığını gözlüyoruz. Hükümet açıkça ifade etmiştir ki, özelleştirmeden sağlanacak kaynaklara ihtiyacı yoktur, ilginç olan şu ki özelleştirme devlet güdümlü ekonomik gelişme stratejisinin sınırlarına ulaşıldığından dolayı doğmuştur. 1960-70'li yıllarda devlet ve kamu kuruluşları işletmeci ve girişimci yaratma hedeflerine ulaştığı için artık bazı kamu kuruluşlarının özel sektöre transferinin zamanı geldiği teması güç kazanmıştır. Singapur'daki özelleştirme politikasına göre, kamu kuruluşlarının özel sektöre transferi sürekli olacaktır. Özelleştirme programının kapsamına, daha çok devletin teşvik edici katılımını yerine getirmiş kuruluşlar veya tamamen olgunlaşmış kamu kuruluşları dahil edilmiştir. Özelleştirme yolu ile elde edilen kaynaklar, yeni faaliyet alanlarına ve devletin kendi varlığının etkin olması gereken kuruluşlara tahsis edilmesi öngörülmüştür (Örneğin, Biyoteknoloji ve diğer yüksek teknoloji alanları gibi).

İkinci olarak, Singapur'da hükümet milli savunmaya ait devlet kuruluşlarını özelleştirme programının dışında tutmuştur. Singapur'da özelleştirilen kamu kuruluşlann bazıları Tablo 2.1 'de gösterilmiştir.

Tablo 2.1: Singapur'da Özelleştirilen Kuruluşlar

Kuruluş	Satılan Hisse	Gelişmeler
- Mass Rapid Transit Corporation (Toplu hızlı transit ulaşım şirketi)	% 100	Tamamen satıldı
- Singapore Broadcasting Services (Televizyon hizmeti)	Kısmen	Kısmen satıldı
- Telecom (telefon hizmeti)	Belli değil	Satış için önerildi
- The National University Hospital (Üniversite Hastanesi)	Kısmen	Kısmen satıldı
- Devlet Diş Klinikleri	Belli değil	Genç diş hekimlerine kiralanmıştır
- Singapore Airlines (SIA)	%37	Devlet hissesi % 63'e düşmüştür
- INTRACO Şirketi	% 13	Devletin toplam hissesi % 13'tür. Tümü satıldı.

Singapur'daki özeştirmelerde göze çarpan diğer bir gelişme de, sağlık ve eğitim hizmetlerinin özelleştirilmesi için yapılan önerilerdir. Ulusal Üniversite Hastanesinin (The National University Hospital-NUH). % 100 hisseleri devlete

aittir ve yönetiminde otonom bir yapı gelişmiştir. Ayrıca, Ekim 1984'den sonra başlatılan yeni Diş Kliniği programına göre devlet diş kliniklerini, özel kliniklerini açıncaya kadar genç dişçi personele kiralamayı amaçlamıştır. Buradaki başlıca gaye, güçlü bir özel dental klinik sektörünün gelişmesini özendirmek ve böylece devletin elinde kalan yeter sayıdaki kliniklerle de, öğrencilere, yaşlı kesime, düşük gelirli gruba ve daha ihtisaslaşmış diş tedavisi isteyen kişilere hizmet götürmektir (Low: 1988:271).

Ancak, Singapur'da hükümetin sağlık hizmetlerinde olduğu gibi, eğitimin özelleştirilmesi gerektiği şeklinde bir eğilimi yoktur. Sağlık sektöründe nüfusun yaşlanması, sağlık ve tedavi giderlerinin artması ve daha modem sağlık cihazlarının maliyetinin artmasının devlet kaynaklarını zorlaması olasıdır.

Mart 1985'de özelleştirme politikasının ilan edilmesinden ve "Özelleştirme Komitesinin" kuruluşundan sonra, bir süre formal bir program ortaya çıkmamıştır. Ancak, hükümet, Singapore Airlines (SIA) şirketindeki hisselerinin oranını azaltmıştır. (Devlet hissesi % 100'den % 63'e düşmüştür). 1985-86 yıllarında Singapur'da, biri konut diğeri gemi inşaatı sektöründen olmak üzere iki kuruluş daha özelleştirilmiştir. Ayrıca gıda sektöründen ve diğeri de havacılık sektöründen iki kuruluşun satılması da gerçekleşmiştir. Bununla beraber devletin INTRACO şirketindeki hisselerinin (% 13 hisse satılmıştır) çok düşük bir fiyatla başka bir firmaya satılması çok tartışmalı olmuştur.

Açıklandığına göre, hükümet özelleştirme programının 10 yılda tamamlanacağını ümid etmektedir. Dolayısıyla Singapur'da çok acil kaynak yaratma endişesi yoktur ve özel sektörün durumu ve gelişmesi göz önünde tutularak uygun bir zamanlama söz konusudur. Singapur'da özelleştirme programının gerçekleştirilmesinde yabancı ve yerel yatırımcıların kanlım istekleri ve ne ölçüde buna hazır olduklan önemlidir. 1987 tarihinde, ekonomide görülen "crowding-out" etkisinden dolayı yerel iş adamlarının şikayetleri olmuştur. Ancak, yabancı yatırımcılar ise, piyasa-mekanizmasını destekleyen çeşitli hükümetlerin yarattığı ortamdan memnun gözükmektedir. Çünkü, yabancı yatırımcılar kâr edebilmekte ve kârlarını rahatlıkla transfer edebilmektedir.

Singapur'da uluslararası firmalar (multi-nationals) ile kamu kuruluşları arasında bir işbirliği mevcuttur. Bir görüşe göre, eğer develet kamu kuruluşlarının işletme hakkını sözleşme ile transfer ederse, uluslararası firmaların yaratılan boşluğu tamamen doldurabileceği ifade edilmiştir. Bazı yorumculara göre (Low : 1988 : 274), eğer devlet teşvik edici tedbirlerle, yerel girişimcileri dinamik bir ulusal politika ile destekleme yoluna giderse, o zaman özel sektörün aşamalı olarak devlet sektörünün yerini alması mümkündür.

Singapur'daki özelleştirme yalnız ekonomiyi canlandırmak için kullanılan bir politika olmayıp, hükümetin siyasal ve ekonomik felsefesindeki temel bir değişikliği temsil etmektedir. Açık olarak, piyasa ekonomisinin etkinsizliği tartışma konusu edilmemektedir; göreli olarak kamu kuruluşları ve işletmeleri verimli ve sağlıklı bir performans göstermişlerdir. Singapur'daki kamu kuruluşlarının çok ayn ve özel bir konumu vardır; çünkü burada özelleştirme başarısızlığın değil, başarılı olmanın bir sonucu olarak uygulanmıştır. Yukarıda ifade edildiği gibi, Singapur'da çok canlı ve dinamik bir kalkınmaya paralel olarak, kamu kuruluşlan da çok önemli basanlar sağlamışlardır.

Dolayısıyla, haklı olarak akla gelen som şu olmaktadır; kamu kuruluşlannda gözlenen bu başarılı performansın, devletin bugünkü müteşebbislik gücüne son verilmesini gerektimıesi çok "paradoksal" bir olaydır.

Avrupa'da ve düya'da süregelen resasyon nedeniyle Singapur'da hükümetin hangi kuruluşlann satılması konusunda yeterli bir değerlendirme yapamadığı için, özelleştirmenin hızı yavaşlamıştır. Ayrıca kamu kuruluşlarının tranfseri mülkiyet ve kontrol hakkının tamamen kaybolması anlamını taşımıyor. Devlet, en büyük hissedar olarak kontrol yetkisini elinde tutmaya devam ediyor.

Özelleştirme sonrası, özel sektörün Singapur'da kalkınma ve gelişmenin motoru olup olamayacağı ciddi olarak sorulan bir sorudur. Öte taraftan, özelleştirmeden sonra, yüksek teknoloji ve yüksek kalkınma gösteren kilit alanlarda ve savunma sanayii alanındaki faaliyetlerde devlet sektörünün etkinliğini sürdüreceği rapor edilmektedir. Hükümetin, kamu kuruluşlannın özel sektöre transferinden sonra uluslararası (MNCS) ve yerel şirketleri başlıca aktör olarak kullanması ve hükümet desteğinin devam etmesi tahmin edilmektedir. Aslında yerel ve uluslararası finnalar, kamu kuruluştan için sözleşmeli (sub-contracting) işletmeler rolü oynamaktadır.

Singapur'da devletin kilit sanayilerdeki rolünü koruması beklenebilir, ancak devletin rolü önemli ölçüde azalmış olacaktır.

2.1. Singapur'da Son Gelişmeler

Singapur'da özellikle 1993 yılında özelleştirme alanında meydana gelen gelişmeleri gözden geçirmek gerekir. Özelleştirme sonrası çok iyi bir konuma gelen Singapur Telecom Şirketi Amerikan firması olan AT ve T ile ortaklık ya-
^-•parak, Macaristan'da telekomünikasyon alanında yatırım yapmayı düşünmektedir. Eylül 1993 yılında Singapur hükümeti, Telecom kuruluşunun bir kısmını satmıştır.

Singapur Telecomun 1/5 ile 1/4 oranında hisse senetlerinin satılması kararlaştırılmış ve hisse senedi fiyatlarının 18 ile 23 katı bir gelir sağlayacağı tahmin edilmektedir (The Economist: 1993:p. 79) Singapur Telecomun bu satışından elde edilecek kaynak S $ 3 milyar ile S $ 4.5 milyar ($2-3 milyar) dolayında olacaktır. Singapur'un en başarılı devlet kuruluşlarını satışa çıkarmaktaki amacı, dünyada fınansal merkez olması isteğidir. 1992'deki gözlemlere göre, menkul kıymetler Borsası satış hacminde dalgalanmalar görülmüş ve fiyat endeksi de aşağıya inmiştir. Bu dönem içinde, Tayland ve Malezya borsaları Singapur'daki borsadan daha da gelişmişti. Bu olumsuz gelişmeye rağmen, Singapur Telekomun hisselerinin borsada satışa çıkarılması etkili olmuş ve borsanın yavaşlamasını frenlemiştir (The Economist: 1993 : p. 80).

Singapur'da, son zamanlarda hisse senedi fiyatlarında bir yükselme gözlenmiştir, bunun da en önemli etkeni Amerikan ekonomisinde gözlenen canlılıktır. Bilindiği gibi, Amerika Singapur'un en büyük ticaret partneridir. Kuşkusuz, Asya'daki bazı ülkelerde kaydedilen gelişmenin de rolü olmuştur. Bunların sonucu olarak, hisse senedi fiyatları Kasım 1992'ye göre % 20 oranında artmıştır. Yeni ihraç edilen hisselerin akışı da piyasayı etkilemiştir. Eldeki verilere göre, 1992 yılı içinde Borsada $ 2.4 milyar dolayında yeni hisse senedi satılmıştır. 1993 yılında bu rakam aşılmıştır ve birçok yerel şirket yeni hisselerin satışım planlamıştır.

Bu meyanda bir devlet kuruluşu olan Singapore Technologies Industrial Corporation (STIC), yeni hisselerim 1993'te satışa çıkarmış, ancak Mayıs 1993'te bu satışı durdurmuştur. Hisselerinin çok pahalı olmasına rağmen, her 12 Singapurludan biri, bu hisseler için başvuru yapmıştır. Sermaye piyasasındaki bu şirketin başarısı, Telecom hisselerinin yüksek fiyatlanmasına yardımcı olmuştur.

Singapur Hükümeti, İngiliz Hükümetinin British Telecom şirketinin özelleştirilmesinde yaptığı gibi, yatırımcılara yüksek kâr temin ederek geniş bir tabana yayılması ilkesine ihtiyaç duymamıştır. Buna rağmen, hükümetin biraz olsun yardımcı olduğu söylenebilir.

Singapur'da kişiler zorunlu tasarruf sistemi olan Central Provident Fund (CPF)'ye bağlanmış olan nakitlerinin, önemli bir bölümünü kaybetmişlerdir. Geçmişte Hükümet kişilerin CPFdeki fonlarım kullanmalarında zorluk çıkarmıştı, ancak 1993 yılının son aylarında Hükümet kişilerin bu fonları kullanarak hisse senedi almalarına ilişkin kuralları yumşatmışür. Hatta devlet CPF fonlarını kullanmak sureti ile Singapur Telecom hisselerini satın alacak yatırımcılara özel teşvikler sağlamıştır.

Singapur Borsasında işlem gören Telcom hisselerinin, ileride belirli fiyatta iyi bir alım olacağını ifade eden fınansal analistler vardır. Singapur Telecomun, uluslararası iletişimde sürdürdüğü 15 yıllık tekel ve mobil telefon alanındaki 5 yıllık tekel gücü ile yerel pazara hakim olması tahmin edilmektedir. İş kesimindeki tüketiciler gelişmekte ve mobil telefonlar için iyi bir pazar teşkil etmektedir.

Bazı yorumculara göre, Singapur Telecom'un uluslararası iş hacmini genişleterek, Vietnam ve Filipinler gibi daha az gelişmiş komşu ülkelerde bu alanda yatırım yapması olasıdır. Bir görüşe göre, Profesyonel yatırımcılar dahi, hisselerin aşın fiyatlanmasına rağmen Singapur Telecom hisselerinden satın alma riskine girebilir. Bugün, Singapur borsasında işlem gören en büyük şirket Singapore Airlines'dir. Kuşkusuz hava yolları faaliyetleri uluslararası dalgalanma gösterdiği için, Singapur Telecom hisseleri göreli olarak daha az riskli görülmektedir.

3. ÇEŞİTLİ ÜLKE DENEYİMLERİ IŞIĞINDA TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Bu bölümde çeşitli ülkelerde izlenen özelleştimıe programlarının en önemli ve çarpıcı yönleri vurgulandıktan sonra, Türkiye için bazı öneriler yapılmıştır.

İngiltere özelleştimıe deneyiminin birçok boyutu yoğun eleştiri konusu olmuştur. Devlete ait kuruluşlann satış değerlerinin düşük tutulması oldukça aşırı olan reklam ve satış değerlerinin düşük tutulması oldukça aşırı olan reklam ve satış giderleri, mülkiyetin öngörüldüğü gibi geniş bir tabana yayılamaması ve özelleştirme sonrası uygulanan "regülasyon" tedbirlerinin yetersiz kalması bu eleştirilerden bazılarını oluşturmaktadır. Ayrıca piyasada rekabet koşullarının yaratılması sonucu, özelleştirilen kuruluşlann kârlılık ve verimliliğin önemli bir artış gösterip göstemıediğinin analiz edilmesi önem kazanmıştır.

İngiltere'de izlenen mali teşvikler, örneğin vergiden muafiyet, bedelsiz hisse senedi kazanma, taksitle hisse senedi satın alma, hisse senedi ikramiyesi hisse senetlerinin hızla el değiştirmesine ve alternatif yatınm alanlanna (emekli fonlan, sigorta tasarruf hesapları, konut tasarruf hesaplan) kaymasına engel olamamıştır.

Düşük değerli hisse senetleri (underpricing) açıkça hisse senedi sahipliliğini genişletmek için bir politika olarak vurgulanmıştır. Vickers ve Yarrow'un (1988:178) belirttiği gibi, eğer hükümet hisselerin çoğunu halka satış yoluyla

satmaya karar verirse, düşük değerlendirme kaçınılmazdır. Düşük değerleme halinde, kısmi satış yapılması önemlidir. Zira böyle bir uygulama sonucunda hazinenin kayıpları azalmış olacak ve Türkiye gibi gelişmiş sermaye piyasası olmayan bir ülkede böyle bir piyasayı geliştirmeye yardımcı olacaktır.

Bununla beraber, düşük değerlendirme hazinenin uzun dönem finansal durumunu kötüleştirebilir. İngiltere'de işçi sendikaları sözcülerine göre özelleştirme sonunda vergi mükelleflerinin £ 1.4 milyar dolayında bir kaybı olmuştur. Kuşkusuz, aşın düşük değerlendirme önlenmelidir.

Sermaye ve mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamak için İngiltere'de olduğu gibi bir dizi mali teşvik tedbirleri alınabilir (parasız hisse kazandırma, satışlarda işçilere tercihli tahsisler, küçük tasarrufçulara ikramiye hisseleri gibi). İngiltere'de küçük tasarrufçulara ikramiye hisseleri 3 yıl elde tutma sonunda % 10 oranında kabul edilmiştir (Swann : 1988:269). Aynca, kişilere yılda £ 2400'e kadar yaptıklan yatınmlarda kişisel hisse senedi havuzuna (pool of equities) giren hisseler için temin edilen temettü ve sermaye kazançlan üzerinde vergi muafiyeti tanınmıştır.

Bununla beraber, yukandaki teşvikler İngiltere'de kişilerin uzun süre hisse senedi sahipliliği sürdürmelerine yeterli olamamıştır. Dolayısıyla, diğer tasarruf türlerine tanınan özendirmelerin kaldırılması önerilmiştir.

İngiltere'de gözlendiği gibi, Türkiye'de özel sektöre transfer edilen kuruluşlarda tekelleşmelerin önlenmesi ve "regülasyon" politikasının izlenmesi zorunludur. Kuşkusuz, rekabetten korunan firmalar özelleştirmede en yüksek değeri sağlayacaktır. Ancak bu devlet kuruluşlannda görülen verimsizlik ve yetersiz performans, bu himayeci politikalann sonucu idi.

Türkiye gibi bir ülkede, PTT, Petkim, TEK, Erdemir ve THY'nın özelleştirilmesinde "regülasyon" politikasının izlenmesi gerekir. Dolayısıyla, Türkiye'de özelleştirme sonrası doğacak tekelleşmeleri önlemek için "regülasyon" kurumunun tesisi önem kazanmaktadır. Bu gibi kamu kuruluşlannın özel sektöre devri halinde rekabet ortamının gerçekleştirilmesi zaruridir. Etkinlik ve verimliliğin sağlanması rekabet koşullarına bağlıdır. Dolayısıyla, telekoniminasyon alanında, İngiltere ve Malezya'da başanlı olarak izlenen fiyat kontrol sisteminin (RPI-x) formülleri) Türkiye'de uygulanması gerekebilir. Bugün Türkiye'de toptan özel sektöre transfer edilen bir kamu kuruluşu yoktur. Ancak ileriki yıllarda bu politikanın kapsamı gündeme girebilir. Kuşkusuz, böyle bir regülasyon formülü, artan verimliliğin sağlanmasında içsel bir teşvik yaratabilir.

Aynı şekilde, THY'mn özelleştirilmesinde, hava hatlannın dağıtımı bir sorun olarak ortaya çıkabilir. Rekabet koşullarının tesisi için sivil havacılıkta hava

hatlarının dağıtımında özel hava yollan firmalan arasında yaratılacak rekabetin avantajlan önemlidir. Ancak, daha önceki hava hatlanndan yoksun bir THY, özelleştirmede daha az çekici olabilir. Dolayısıyla, bu çelişkinin göz ardı edilmesi kolay değildir.

Türkiye açısından Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından belirsiz bir şekilde yerine getirilen devlet "regülasyon" fonksiyonunun Kamu Ortaklığı İdaresi (KOI) bünyesinde bağımsız bir organa verilmesinin yaran açıktır. Tekellerin ve Oligopol firmalann fiyat, kâr marjları, mal veya hizmet kalitesi ve tüketici yarannı göz önünde tutan sürekli ve tutarlı bir regülasyon mekanizmasının işler hale getirilmesi gereklidir. İngiltere ve Malezya'da yürütülen "regülasyon" politikasının Türkiye açısından yol gösterici olabileceği ileri sürülebilir. Türkiye'de rekabet ve Antitrust yasasının hayata geçirilmesi ve bu yasanın bir gereği olarak Birleşme ve Tekeller Komisyonunun (Mergers and Monopoly Commission) kurulması kaçınılmaz bir adımdır. Bu meyanda, özelleştirme nedeniyle devredilen kamu kuruluşlarının kârlılık ve iç etkinliğini (intemal efficiency) ölçmek için KOI bünyesinde veya ondan bağımsız özerk bir devlet kurumunun kurulması önemli bir karar olacaktır.

Fransız özelleştinne örneğinde olduğu gibi hissedarların aşırı derecede dağılması, hissedarı firma yönetimi üzerinde yeterli denetim sağlama yeteneğinden yoksun bırakabilir. Böyle bir durum, etkinliği ve verimliliği olumsuz yönde etkileyebilir.

Sermaye piyasasının özelleştirmeye katkıda bulunabilmesi, yönetim üzerinde bir disiplin sağlanmasına bağlıdır. Dolayısıyla, "çekirdek hissedar" grubu (hard-core share holders) oluşturulmasını gerektinnektedir. (Fransa'da bu kor gruba yabancı firmalar da girmiştir). Bu kor grup, yöneticileri monitör edebilmekte ve arzu edilmeyen el değiştinneleri (takeover) engelleme yetkisine sahiptir. Bu grubun, teknoloji ve ticari çerçevedeki gelişmelerin ışığında yöneticilik yapmalan da şart koşulmuştur. Bu çekirdek grubun içinde kurumsal yatırımcıların görev alması da yararlı görülmüştür.

Fransa'da olduğu gibi. yabancı hissedar ile işçilere belirli kotalann konulması yararlıdır. Yabancı hissedarlara konan bu kısıtlama (Fransa'da % 20'dir) yabancı hissedarların firmayı ele geçirmelerine engel olmak içindir. Dolayısıyla, Türkiye'de, kamu kuruluşlannın özelleştirilmesinde uluslararası borsalara açılmalıdır, ancak devletin "altın hisse" sahibi olması da öngörülmelidir.

Bilindiği gibi "karma hissedarlar" gurubunun varlığı ve hisse fiyatlarının düşük tutulması, Fransız özelleştirme politikasının başansında önemli rol oynamıştır. Fransa'da tasarruflann hisse senetlerine dönüşmesi de diğer bir etken ol-

muştur. Fransa'daki özelleştirmede başlangıçta bankalar, sigorta şirketleri, cam ve elektronik sanayii, televizyon şirketi ve Renault Firmasının bazı hisseleri satılmıştır.

İtalya'da en etkin özelleştirmeyi 1983'de gerçekleştiren IRI holdingi çeşitli özelleştirme teknikleri izlemiş ve bu (a) az sayıda hisselerin satışı (b) işletme hakkının devri ve (c) büyük ölçüde hisse senedinin borsada satışı şeklinde olmuştur. İtalya'da satılan firmaların büyük bir kısmı, küçük kuruluşlardır. Anacak, önemli ve çekici bazı kuruluşlar da satılmıştır.Örneğin, İtalya'da Maccarese, SME de (gıda sanayii) satılan hisse oranı da, yıldan yıla değişmiştir. Artan bir oran, hızlanan bir özelleştirmenin ölçüsü olmuştur.

İtalya'da iki büyük holding olan IRI ve ENI'ye bağlı kuruluşların satışı çeşitli aşamalar göstenniştir. ENİ Holdingine bağlı kuruluşların özelleştirilmesinde hız, 1986'dan sonra azalmıştır. Hatta, sanayi şirketlerindeki devletin azınlık hisseleri artmıştır. Daha istikrarlı özelleştirme, hizmet sektöründe gözlenmiştir. Ancak, İngiltere'de olduğu gibi bu kuruluşların toptan satışı gözlenmemiştir. Stratejik nedenlerle devletçe kontrol edilen bazı kuruluşlarda, daha rijid bir direnme olmuştur. Bu esnek olmayan tutum ayrıca, kamu kuruluşlarının sosyal hedeflerinden de kaynaklanmıştır. İtalya'da, özelleştirme yoluyla, kaynak ve fon yaratma eğilimi siyasal gündemde önemli bir yer işgal etmiştir. Özelleştirme, kısmı hedeflerin gerçekleşmesine yardımcı olmuş, yoksa üretim kapasitesinde bir artış sağlamamıştır, salt mülkiyetin veya kontrolün el değiştirmesi yetersiz sayılmıştır.

İtalya'da büyük ölçekteki satışlar sorunlar yaratmıştır. IRI'nın bazı satışları (Roma'ya yakın çiftlik gibi) mahkeme kararı ile engellenmiştir. Keza, IRI'ya bağlı San Giorgio'nın (araç ve teçhizat imalatı) özelleştirmesi siyasi bir baskıya yol açmış ve sonuçta yeni devralan firma tüm personeli tutmaya mecbur kalmıştır. İtalya'da telefon hizmetinin (SIP) sadece % 30'unun satışı yapılmıştır ve devlet kontrolü yine elinde tutmuştur.

Devletin Alitalia'daki hissesi % 99.9'dan % 84.5'e düşmüştür, böylece kısmi bir satış gerçekleşmiştir. ENİ Holdinge bağlı petrol ve gas boru hattı işletmesinin (Saipem) bazı hisseleri de satılmıştır. İtalya da ilginçtir, devlet kontrolünün tamamen özel sektöre tranfseri yerine, kaynak yaratmak önem kazanmıştır. IRI'nın kaynaklarını sürekli israf eden ve kâr etmeyen işletmelerin satışı öncelik kazanmıştır. Ayrıca, çekici ve kârlı firmalardaki yönetimde kontrolünü sağlayacak asgari hisse payının üstündeki hisselerin satışı da gerçekleştirilmiştir. Açıktır ki, İtalya'da özelleştirilen kuruluşların çoğunluğu küçük ve büyük zararlar eden şirketlerdi. İtalya'da 1981-86 döneminde 22 sanayi kumlusu satılmıştır.

İtalya'da ve Meksika'da olduğu gibi, Türkiye'de de Hazine kaynaklarını israf eden ve kâr edemeyen kuruluşların elden çıkarılması uzun dönemde ülke ekonomisinin lehinedir. Çünkü sürekli olarak devlet kaynaklarını emen bu tür kuruluşların ekonomiye yüklediği maliyet yüksektir, kaldı ki, zarar eden kuruluşların borçlarının devletçe üstlenilmesi ve piyasada cazip kılınması gerekebilir. Bunun alternatifi ise, bu kuruluşların tamamen kapatılmasıdır. Meksika, Arjantin ve Malezya'da bu yönde geniş bir uygulama gözlenmiştir.

Türkiye'de sürekli zarar eden kuruluşların özelleştirme programı kapsamında, kapatılması gerekliliği ciddi olarak düşünülebilir. Bu yönde ciddi bir siyasal kararlılığın ve cesaretin gösterilmesi kaçınılmazdır. Meksika, Arjantin ve Malezya bu cesareti göstermiş ve kamu oyunu ikna etmekte zorlanmamıştır.

Malezya, özelleştinne politikasının uygulanmasında diğer ülkelerden farklı bir yöntem izleyerek BOT ve BOO (build-operate-transfer ve built-operate-own) sistemlerinin özellikle alt-yapı sektörü ile kamu hizmet sektöründe yaygın, bir şekilde kullanmıştır. Malezya'daki bu çarpıcı metod, bugün Güneydoğu Asya, Güney Asya, Doğu Avrupa ve Latin Amerika'da alt-yapı sektörlerinin özelleştirilmesinde örnek alınmıştır. Bu yöntem, özelleştirmenin yeni alanlara girmesini sağlamış ve ayrıca devlete alternatif finans kaynağı yaratmıştır.

Malezya'da özelleştirme sadece, mevcut devlet varlıklarının satışını içermiyor, aynı zamanda yeni alt yapılar (infrastructure), yani köprüler, kara yollan, su dağıtım şebekesi, hava alanlan ve liman terminalleri gibi alt-yapı yatınmlannı tesis etmek için özel sektör tekliflerini de ihtiva ediyor. Malezya'da 7 yıldır uygulanan özelleştirme esnasında 37 büyük kumlusun devri tamamlanmıştır. Bu arada, ek olarak diğer holding şirketlerine 40 kadar firma da satılmıştır. Malezya'da bugüne kadar devlete ait varlıkların satışından sağlanan gelir $ 6.3 milyan bulmuştur. Devletin özelleştirmeden sağladığı gelirin bir kısmı da, kiralama (leasing) geliri şeklinde olmaktadır. (Örneğin Klang Container Terminal Şirketinin 1985'de kiralanması gibi).

Malezya'da en önemli özelleştirmeyi, Malezya Deniz Nakiyat Şirketi (MISC), Malezya Hava Yollan (MAS), Telecom Malezya (telekominikasyon) Ulusal Otomobil Market Proton ve Ulusal Elektrik Kumlusu (Tenaga Nasional - TEN) teşkil etmiştir. Çoğunda devletin hissesi azalmışür, ancak toptan satış gerçekleşmemiştir (Malezya Hava Yollannda devlet hissesi 1985'te % 62'ye, dahasonra % 42'ye düşmüştür. Deniz Nakliyat Şirketinde ise % 60.8'den % 48'e kadar düşmüştür).

Malezya'da bu satışlar sermaye piyasasının gelişmesine katkıda bulunmuş ve Kuala Lumpur borsasının önemli bir rol oynadığı görülmüştür. Ancak, İtal-

ya'da olduğu gibi Malezya'da kamu kuruluşlarının kısmi özelleştirilmesi gerçekleşmiş ve böylece devlet çoğunluk hisselerin sahibi olarak kontrolü elinde tutmuştur (devlet hissesi proton şirketinde % 70, Malezya Telekom'da % 75 ve Tenaga Nasional'de % 76'dır).

Malezya'da göze çarpan bir özellik de, özelleştirmede konteniyer terminal, uluslararası deniz nakliyat, çimento imalat şirketi, otomobil şirketi, tatil köyleri, uluslararası oteller, taşocaklan satış yoluyla; su projeleri, istasyon projeleri, kara yollan BOT, BOO yöntemiyle ve hidro baraj, radyo istasyonları işletme sözleşmesi (management Contracts) ve konteniyer terminalleri kiralama (leasing) ile gerçekleşmiştir.

Yukanda incelenen ülkelerden İtalya ve Fransa'da olduğu gibi Malezya'da da kamu sektöründe çalışan işçi kesiminin direniş göstermesi birçok özelleştirmenin gecikmesine neden olmuştur. Kuşkusuz, işçilerin özelleştirme sonrası işten çıkanlacağı ihtimali, bazı direnişlere sebep olmuştur.Aynı şekilde, tüketiciler de, subvansiyonsuz mal fiyatlannın, özel sektöre tranfseri halinde daha yüksek olacağını tahmin etmişlerdir.

Türkiye'de, Malazya'da olduğu gibi, hükümetin işçilere, devredilecek kuruluşlarda çalışmalara devam edecekleri garantisini vermesi, işçilere yeniden eğitim sağlanması, yeni iş yerlerine yerleştirme programlannın vadedilmesi ve bazı hallerde tazminat paketleri önermesi ve işçilerin hisse senedi sahibi olacaklan telkinlerini yapmak suretiyle haklı olan endişe ve direnişlerini azaltmaya gayret etmesi gerekir.

Özelleştirmelerde karşılaşılan sorunlardan birisi de, yasal kısıtlamalar ve özellikle kamu kuruluşlarında çalışan personeli koruyan yasalar ve sosyal güvenlik sistemidir. Mali yasaların da, özel sektörün daha verimli çalışmasını temin edecek şekilde düzenlenmesi ve değiştirilmesi gerekir. Bunlar, en önemli sorunlar olarak Malezya'da ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de sermaye piyasası gelişme eğilimi göstermekle beraber, hala derinlikten yoksun ve sınırlı bir likiditesi vardır. Bu Malezya'da da böyledir; ancak orada kamu kuruluşlan satışlarında aşırı taleble karşılaşılmıştır. Örneğin Proton (devlet otomobil imalatı) işletmesine ait hisse senetleri 150 milyonu bulmuş ve borsada karşılaştığı talep, hisse senedi sayısını 6 kez aşmıştır (Hensley ve White : 1993 : 77). Sermaye piyasasının absorbe etme kapasitesinin gelişmekte olan ülkelerde sınırlı olduğu bir gerçektir; ancak yatınmcılann diğer yatınm alternatiflerinden- özellikle, emlak alım, döviz ve altın gibi- vazgeçerek hisse alımına yönelmelerini sağlayıcı özendirici tedbirler alması önem kazanmaktadır. Ekonomide gözlenen enflasyonist baskılar ve istikrarsız gelişmenin de rolü önemlidir.

Dolayısıyla, özelleştirme programının beklenen ölçüde başarılı olması için, zamanlama da göz ardı edilemez.

Malezya'da özelleştirmenin 1983'den itibaren sürekli gelişmeler göstermesine rağmen beklenen sonuçlar elde edilememiştir, çünkü hükümet kötü bir zamanlama yapmış ve programı başlattığı zaman ekonomide çarpıcı bir durgunluk yaşanıyordu. (Hensley ve White : 1993 : 78). Bütün bu koşullara rağmen, Malezya'da kamu kuruluşlarının transferi hızlanmış ve 1991-95 döneminde kamu işletmeleri satışından elde edilecek gelirin $ 6.5 milyarı bulması beklenmektedir. Yabancı şirketlerin katılımı teşvik edilmiştir.

Malezya'da 1991-95 döneminde 246 kamu kuruluşunun özelleştirileceği açıklanmıştır. Master plana göre, kuruluşlar 2 yılda, 2-5 yılda ve 5 yıldan fazla bir sürede özelleştirilecek kuruluşlar olarak ayrılmıştır. Yeniden reorganize edilecek olanlar ve buna gerek olmayan kuruluşlar diye de ayrım yapılmıştır.

Türkiye'de Malezya örneğinde olduğu gibi, özelleştirmede BOT/BOO yöntemlerini kullanarak, özelleştirmeyi yeni alanlara sokmak için bir araç olarak düşünmeli ve özellikle alt-yapı sektörlerinin özelleştirilmesinde yararlanmalıdır. Çünkü, yap-işlet-devret sistemi devlete aynı zamanda ek finans kaynaklan yaratmaktadır.

Malezya'da hemen hemen $ 8.2, milyar tutarındaki projelerin hepsi (alt-yapı, karayolları, su dağıtımı, ekspres yollar, demiryolları) BOT sistemi ile özelleştirilmiştir; Türkiye'de, bu sistemi başarılı bir şekilde uygulayabilir. Bu amaçla, bu yöntemin niteliği icabı gösterdiği finansal, teknik ve yönetimsel üstünlükler nedeniyle, geniş ölçüde yabancı firma ortaklığını gerekli kılacaktır.

Dolayısıyla, Türkiye'de hükümet halen uygulanmakta olan BOT sisteminin özellikle hava alanlan, serbest ticaret bölgeleri, demir yollan, kara yollan, su hizmetleri, çevre temizliği ve enerji projelerini de içermesi yararlı olabilir. Özellikle, çağdaş, projelerin yüksek teknoloji ve semıaye yoğun nitelikleri, bu yöntemi, ileride daha da geçerli kılacaktır. Malezya'da izlenen bu politikanın yakından incelenmesi yararlıdır.

Malezya'da oldukça gelişmiş bir sarmaye piyasası vardır ve Kuala Lumpur borsası dünyada gelişmekte olan sermaye piyasalarının en dinamiğidir. 1990 başında işlem gören hisselerin yıllık değeri M $ 18.5 milyarı bulmuştur. KLSE borsasında hisse senetlerinin çoğunu sanayi hisse senetleri (% 48) ve emlak ve finans sektörü hisseleri teşkil etmektedir. Borsada anonim şirketler ve diğer şirketler toplam hisselerin % 70'ine sahiptir; kişilerin hisse sahipliliği oranı ise % 19'dur (Adam, Cavendish, Mistry : 1992:262).

KLSE'nin son yıllarda göze çarpan bir özelliği de, uluslararası portföy yatıranlarını çekmesidir. Halen, Malezya borsasında 49 ülke fonları Üsteye girmiştir.

Malezya'da sermaye piyasasının regülasyonuna özel bir önem verilmiştir. 1983'te çıkan bir yasa ile aşın spekülasyon, insider trading ve diğer hisse senedi hilelerinin denetimi sağlanmıştır. Söz konusu yasa, lisanslama, dealers'lerin regülasyonunu ve listeleme kurallarını ve borsanının düzenli çalışmasını temin edecek ilkeleri gösterir. Sermaye Hisseleri Komitesi (CIC) listeleme ve piyasa regülatörü fonsksiyonunu yerine getirmektedir.

Özelleştirme nedeniyle kamu kuruluşlarının satışı, Malezya sermaye piyasasını olumlu yönde etkilemiştir. Kamu varlıklarının satışından sağlanan gelir M $ 216.4 milyonu bulmuştur. Toplam satış ise M $ 437.6 milyona yaklaşmıştır. Ancak bunlara rağmen, özelleştirme yolu ile kamu sektörü kontrolünde önemli bir azalma olmamıştır. "Altın hisse"nin payı göz önünde tutulursa, kamu hisseleri ihracı mülkiyet ve devlet kontrolünün özel sektöre transfer edilmesinde fazla etkili olmamıştır.

İngiltere'de özelleştirmede görüldüğü gibi Malezya'da da genelde düşük değerlendirme yapıldığı hallerde (MISC gibi) hisse sahipleri hisselerini, kısa sürede kârla satmışlar ve neticede hisse senedi yoğunluğu tekrar geri dönerek kamu veya yan kamu hissedarlara dönüşmüştür.

Türkiye'de de özelleştirme sonucunda hisselerin belirli kişi ve kurumlarda yoğunlaşmasını önlemek için, özendirici tedbirler alınması düşünülebilir.

Türkiye'de sermaye piyasası ve menkul kıymetler borsasının hızlı bir tempoyla gelişmesi için özel sektör firmalannın borçlanma yerine, öz sermaye arttırımına yönelmesi çok önemli bir gelişme olacaktır. Dolayısıyla, Türkiye'de herşeyden önce, özel sektörün özelleştirilmesine gerek vardır. Özel firmalann borsaya girerek halka açılması sermaye piyasasımn hızla gelişmesine katkıda bulunabilir.

1986-1992 döneminde, Türkiye'de sermaye piyasası önemli gelişmeler kaydetmiştir. Başlangıçta borsada 50 firma kote edilmişken, bu sayı 1991'de 110'a yükselmiş ve bu firmalann piyasa değeri 55 trilyon TL.'na ulaşmıştır (Yeni Ekonomi: 1991:3). Bu arada Ağustos 1989'da çıkan 32 sayılı kararname, yabancı şirketlerin İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'na girmelerinde etkin bir rol oynamıştır. 1990 yıllında borsada ticareti yapılan hisse senedi değeri 15 trilyon TL'ına ulaşmıştır (Yeni Ekonomi : 1991:3). Bununla beraber, Türkiye'de izlenen değişken faiz ve döviz politikalan ve kontrol altına alınamayan enflasyon

nedeniyle gözlenen olumsuz ekonomik performansın, sermaye piyasasımn hızla gelişmesine engel teşkil etmiştir.

Özel sektör firmalarının hisse senedi- ihracı yoluyla kaynak yaratmaları önemlidir, ancak ikincil piyasasının geliştirilmesi ve mutual funds, unit trusts ve diğer finansal kurumların geliştirilmesi de gerekir. Kaldı ki, bağımsız audit firmalarının işlevi arttırılmalı ve standart muhasebe ve şeffaf bilanço sisteminin yaygınlaştırılması, piyasa ve firmaların kârlılığı konusunda halkın bilinçlendirilmesi kaçınılmazdır. Sermaye piyasasımn gelişmesi, bir bütün olarak bu faktörlere yakından bağlıdır.

KAYNAKÇA

MALEZYA

1) ADAM, Christopher; Cavendish, William and Mistry, Percy S, (1992) Adjusting Privatisation- Case Studies from Developing Countries, Heinemann Educational Books Inc. pp. 211 -258.

2) HENSLEY, Mathew, L. and White, Edward P (1993); The Privatisation Experience in Malaysia-Integrating Build Operate-Own and Build- Operate-Transfer Techniques within the National Privatisation Strategy. The Columbia Journal of World Business, Spring 1993. pp. 70-82.

3) LEEDS, Roger (1989); Malaysia : Genesis of a Privatisation Transaction, World Development, Vol. 17, No. 5 pp. 741-756.

SINGAPORE

1) The Economist (1993); Singapore Telecom-Pick a Number, June 19 th-25 th, 1993, London, pp. 79-81.

2) LOW, L. (1988); Privatisation in Singapore, in, Cook, P and Kirkpatrick, C (eds) Privatisation in Less Developed Countries, Wheatsheaf Book, London, Sussex.

3) PIRIE, Madsen (1988); Privatisation, Wildwood House, London.

Selahattin Tuncer

Değerli konuklar, Doç. Dr. Cevat Karataş, hem kendisine ait Güneydoğu Asya, hem de Ziya Öniş'e ait Latin Amerika'daki özelleştirme deneyimleri ve bundan Türkiye'nin alacağı dersleri, 40 dakikalık bir süre içinde bize özetlediler. Kendisine teşekkür ederiz. Hem tebliği için hem de zamanı iyi kullandığı için. Şimdi oturumun ikinci tebliğine geçiyoruz. Prof. Dr. Orhan Şener arkadaşımız bize Türkiye'de kamu sektörünün optimal büyüklüğü hakkında bir tebliğ sunacak. Bildiğiniz gibi, Türkiye Cumhuriyeti 1923'de kurulmuş, yeni ve modern bir devlet, fakat 70 senelik bir süre içinde Türkiye Cumhuriyeti dünyanın en hantal, en bürokrat ve en yavaş işleyen devleti haline geldi. Bu müthiş bir çelişki. Şimdi Türkiye'de gerçekten kamu sektörünün optimal büyüklüğü ne olmalıdır, özellikle Türkiye Cumhuriyeti hakikaten ekonomik bakımdan ve kamu sektörü bakımından küçülmeli mi? Gayet enteresan bir konu bu. Orhan Şener arkadaşımız tahmin ediyorum çarpıcı bazı açıklamalarla bu konuya açıklık getirecek. Şimdi söz kendisinin. Buyurun.

Orhan Şener

Teşekkür ederim Sayın Başkanım ve değerli meslektaşlarım. Hepinizi saygıyla selamlarım. Konum gerçekten çarpıcı olacak. Şöyle ki gördüğüm kadarıyla son yıllarda çok az sayıda akademisyen dışında, politikacılar, medya ve hatta bilim adamları Türkiye'de devletin payının büyük olduğunu, derhal küçültülmesinin gerekli olduğu konusunda hemfikirler. Ben yaptığım bir bilimsel çalışmaya göre bunun tersinin doğru olduğunu gördüm. Tabii Türkiye'de yaşanmakta olan kavram kargaşası da kamuoyundaki bu yanılgının temeli olmakta. Acaba Türkiye'de devletin ekonomideki büyüklüğü ya da payı gelişmiş olan ülkelerle karşılaştırıldığında gerçekten büyük mü, küçük mü? Bu önemli bir soru. Bu konuya ilişkin olarak çalışmamı iki yönde düzenledim.

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN OPTİMAL BÜYÜKLÜĞÜ

Prof. Dr. Orhan ŞENER
Marmara Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü

GİRİŞ

Geçmiş yıllardan beri uygulamaya konulan ekonomik kalkınma politikalanna karşın, ülkemizin dünya gelişmişlik sıralamasındaki yeri değişmemiştir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen milli gelir 20 bin dolan geçerken, Türkiye'de 2.000 dolann altında seyretmektedir. Bu sıralamalara göre, ülkemiz orta-alt gelir grubu ülkeleri içinde yer almaktadır. Öte yandan yıllardan beri uygulanmakta olan kemer sıkma politikalannın ve aşın derece teşvik edilen özel sektörün de, toplum refahım artırma yönünden beklenen katkıyı yapamadığı görülmektedir. Son 40 yıldan beri, maliye politikalan yerine para politikalanna öncelik veren uygulamalar da, söz konusu olumsuz gelişmelerde önemli rol oynamıştır. 1994 yılında yaşanmakta olan ekonomik ve mali krizin de etkisiyle, Türkiye ekonomisinin verimsizliği tartışılmaya başlanmıştır.

Bizce, Türkiye'de kamu yönetiminin yanlış organizasyon biçimi, refah harcamalarının yetersizliği ve bütçesel savurganlıklar yaşanmakta olan sorunlann temel nedenini oluşturmaktadır. Öte yandan, Türkiye'de kamu sektörünün gelişmiş ülkelere göre nisbi küçüklüğü de, ekonominin genelde verimsiz olmasına yol açmaktadır. Gerçekten, ünlü ekonomist Tinbergen tarafından ileri sürüldüğü gibi, ekonomide devletin ağırlığı azaldıkça, istikrann sağlanması da o ölçüde güçleşir. Avrupa'daki devletlerin ABD'ye göre konjonktürel dalgalanmalara karşı daha güçlü olması, bu yaklaşımı doğrulamaktadır. Ancak, Türkiye ekonomisinin temel sorunu sadece ekonomik istikrarın sağlanması olmayıp, gelir dağılımı ve kaynak ayınmına ilişkin sorardan daha da fazla önem taşımaktadır.

Türkiye'de kamu sektörünün optimal büyüklüğünün saptanmasına ilişkin bu çalışmamızda ve uluslararası karşılaştırmalarda, kamu iktisadi teşebbüsleri analize sokulmamıştır. Bilindiği gibi, KİT'ler temelde özel mal ürettiklerinden, bunlann gelirleri konsolide bütçede yer almamaktadır. Öte yandan, kamu sektö-

rünün genel ekonominin içindeki yerinin saptanmasına ilişkin analizlerde, kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya (GSMH) olan oranı da temel alınmamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'deki kamu harcamalarının GSMH'ya olan oranı, devletin ekonomideki payım göstermede kullamlmamaktadır. Buna karşın, uluslararası karşılaştırmalarda, genel ve katma bütçeli yönetimlerin vergi gelirleri toplamının GSMH'ya olan oranı kullanılmaktadır. Bilindiği gibi, ancak toplam vergi gelirleri kamu harcamalarının reel karekterini yansıtır. Toplam harcamalar ise, devlet borçlarının faiz ödemelerini de içerdiğinden, hem nominal ve hem de enflosyonist büyüklükleri içermektedir. Kaldı ki, Türkiye'de bütün KİT 1er özelleştirilse bile, devletin ekonomideki payı değişmeden aynı kalacaktır.

Çalışmamızın birinci bölümünde dünya ve Türkiye'de kamu sektörünün büyüme trendi karşılaştırmalı bir biçimde ele alınarak, teorik ve uygulamaya yönelik açıklamalar verilmektedir. II. Bölümde ise, Türkiye'de kamu sektöründeki kaynakların yanlış kullanımı sorunu ele alınarak, teorik bir modelin yardımıyla bütçede yer almaması gereken harcama kalemleri saptanmaktadır. Bu bölümde ayrıca, savurganlığın önlenmesine ve kaynakların etkin kullanımına ilişkin olarak, genel idarenin ve bürokrasinin yeniden yapılanması ile ilgili konular ele alınmaktadır. Son bölümde ise, piyasada verimliliğin artmasına ve toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ilişkin olarak; eğitim, sağlık ve taşımacılık harcamalarıyla ilgili analizler yapılmaktadır. Bu çalışma boyunca, yapılan analizlerde ve karşılaştırmalarda kamu ekonomisinin ölçek büyüklüğü ve dışsallıklarla ilgili yöntemleri kullanılmaya çaba gösterilmiştir.

I- KAMU SEKTÖRÜNÜN ÖNLENEMEYEN GENİŞLEME TRENDİ

Türkiye'de politikacılar, bürokratlar ve hatta ekonomistler dünyada kamu sektörünün günümüzde giderek küçülmekte olduğu görüşünü savunmaktadırlar. Özellikle, dünyadaki ve ülkemizdeki özelleşme olgusunun devam etmesi, kamu oyunda böyle bir yanılgıya neden olmaktadır. Ancak, aşağıda inceleyeceğimiz gibi, kamu maliyesi alanındaki teorik gelişmeler ve dünya uygulaması, kema sektörünü gelişmiş ülkelerde giderek genişleme trendini devam ettirdiğini göstermektedir.

A. Teorik Açıklamalar

Kamu sektörünün giderek genişlemekte olduğu olgusu, çok sayıda bilim-

sel araştırmanın konusu olmuştur. Bunlardan ilki, geçen yüzyılda Engels tarafından, "milli gelirdeki artışa bağlı olarak, kamu sektörü de büyümektedir" biçiminde formüle edildi. Wagner ise, "kamu sektörünün endüstrileşmesinin doğal bir sonucu olarak büyümekte olduğunu" daha sistematik bir biçimde ortaya koydu. Wagner'e göre, endüstrileşme sürecinin devam ettirilebilmesi için, yoğun dışsallık yaratan kamusal alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gerekir. Bu tür altyapı yatınmlannı ise, özel sektörün yapması pek düşünülemez. Böylece, ülkeler endüstrileştikçe kamu harcamalanda giderek artma eğilimine girecektir. Wagner ayrıca, endüstrileşmenin son aşamasında, toplumun kamu harcamalarındaki aşın artış eğilimine reaksiyonu nedeniyle, kamu sektörünün büyüme eğiliminin düşeceğini de vurgulamıştır[1].

Kamu harcamalannın günümüzde giderek artmakta olduğu görüşünü, Wagner'in yukanda açıklanan yaklaşımını, İngiltere için test eden, Peacock ve Wiseman (PW) kanıtladılar. Bu iki maliyeci modele aynca savaş ve ekonomik kriz durumlannı da sokarak, daha da anlamlı bir yorum getirdiler.

PW modeli, kamu harcamalanndaki artış eğilimiyle vergi gelirlerindeki artış eğilimi arasında tam bir paralellik olduğunu kanıtlamaktadır. Böyle bir ampirik çalışma sonucuna göre, gelişmiş ülkelerde ekonomik kriz ve savaş ortamı sıralannda vergi gelirleri de artmaktadır. Ancak, ekonomik kriz ve savaş durumu ortadan kalksa bile, vergi gelirlerindeki artış eğilimi azalmaz. Kamu harcamalanndaki artışa paralel olarak, vergi gelirlerinin de artarak kriz durumu geçse bile azalmamasına, yerleşme ya da oturma etkisi (displacement effect) denir. Bu etki, özellikle yüksek gelir grubunu oluşturan vergi mükelleflerinin, ekonomik kriz dönemlerinde vergi artışlannı desteklemeleri nedeniyle işlemektedir. Bu etki nedeniyle, devlet daha önce gerçekleştiremediği altyapı projelerini uygulamaya koyabilmekte ve aynca refah harcamalannı yapabilme olanağına kavuşmaktadır. Toplumun ekonomik kriz sırasında artmakta olan vergilere karşı, direncinin azalması olgusu ise, eşiği geçme etkisi (threshold effects) olarak tanımlanmaktadır. Eşiği geçme ya da atlama etkisi ise, sonımlu tutma etkisinin bir s nucu olarar işlemeye başlar. Buna göre, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik bunalımdan ancak devletin alacağı önlemlerle çıkabilmesi olanaklıdır. Yani, toplum bilinci devleti istikrann sağlanması yönünden sorumlu tutmuştur.

Musgrave and Peacock : Classics in the Theory of Public Finance, New York, MacMilan, 1958, s. 1-16.

Peacock A.-Wiseman J.: The Grofth of Public expenditures in the UK, Princeton, N.Y., National Bureau of Economic Research, Princeton University, 1961.

Yukarıda kısaca özetlenen üç etki nedeniyle kamu sektörü hızla genişlemektedir. Öte yandan, ekonomik kalkınmanın hızlandınlması için, altyapı harcamalarının ve özellikle taşımacılık ve iletişim sektörlerinin büyümesi gerekmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak, yerel yönetimlere göre merkezi yönetim daha fazla büyüyecektir. Sosyal refah harcamaları ve altyapı projelerinin merkezi hükümeti ve dolayısıyla bürokrasiyi büyütücü bu etkisi ise, yoğunlaşma etkisi (concentration effect) olarak açıklanmaktadır.

B- Uygulamaya Yönelik Açıklamalarımız

Teorik açıklamalara göre, endüstrileşme olgusu, savaş ve ciddi ekonomik bunalım durumları devletin giderek genişlemesine neden olmaktadır. Ancak, özellikle gelişmiş ülkelerin kamu sektörünün II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızla büyümekte olduğu da bir gerçektir. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörünün fazla büyümediği açıkça görülmektedir. Durumu aşağıdaki tablolar yardımıyla daha yakından izleyebiliriz. Tablolar karşılaştırıldığında devletin ekonomide ki payının,

- gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ülkelere göre en az iki kat fazla olduğu ve

- gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün çok hızlı bir biçimde büyümesine karşın, gelişmekte olan ülkelerde pek fazla büyümediğini söyleyebiliriz.

a) Gelişmiş Ülkelerde Devletin Ekonomideki Payı

Aşağıdaki tabloda çeşitli yıllarda devletin ekonomideki payı ile II. Dünya Savaşı Sonrası ve 1990 yılı arasında kamu sektörünün gelişmesi % olarak verilmektedir[1].

Tablonun incelenmesinden,

1- 1955 yılında 5 ülkede devletin ekonomideki payı % 25'in ve sadece Japonya'da % 20'nin altındadır.

2- Sadece İngiltere'de devletin ekonomideki payı 1960 yılında % 5 gibi az bir gerileme kaydederken, bütün ülkelerde sonraki yıllar için hep artan bir eğilim göstermiştir.

[1] Richard Wagner : Public Economy, MarkJiam Publishing Company, Chicago, 1973, s. 2; OECD in Figures : Supplement to OECD Observer, No. 1964, June 1990, s. 43.

Ülke	1955	1960	1968	1990	% büyüme
Avusturya	21.9	22.9	24.4	47.7	117.8
Belçika	22.6	25.2	33.0	45.5	101
Kanada	23.7	25.2	31.2	39.5	66
Danimarka	24.0	25.3	34.7	59.3	147
Finlandiya	26.6	27.6	33.3	40.3	51
Fransa	32.1	33.8	37.0	49.4	53
Almanya	31.9	33.9	34.7	43.7	37
İtalya	24.3	27.9	30.5	39.9	65
Japonya	18.2	18.4	19.0	33.2	82
Hollanda	26.2	30.1	37.8	52.2	100
Norveç	29.2	32.4	42.2	53.7	84
İsveç	27.9	30.9	42.2	61.8	121
İngiltere	28.5	27.1	34.4	40.2	41
ABD	24.4	27.3	30	31.5	29

3- Bütün gelişmiş ülkelerde 1980'li ve 19901ı yıllarda kamu sektörü maksimum büyüklüğe erişmiştir.

4- 1955-1990 yılları arasında kamu sektörü 5 ülkede % 100 ün üstünde büyürken, Almanya ve İngiltere'de % 50'nin altında bir büyüme olduğu görülmektedir. Ancak, bu iki ülkede kamu sektörlerinin 1955 yılındaki nisbi büyüklükleri oldukça yüksektir.

5- 'Avusturya'nın daimi tarafsız devlet statüsünde bulunması ve Japonya'nın uzun süre demilitarize edilmesi nedenleriyle, bu iki ülkede devletin ekonomideki payı 1990 yılma kadar düşük düzeyde gerçekleşmiştir.

6- ABD'nin diğer ülkelere göre, daha çok piyasa ekonomisi ağırlıklı (market oriented) olması nedeniyle, kamu sektörünün payı nisbeten düşüktür. Ancak, bu ülkede 1994 yılına doğru devletin payının % 34lere yükseldiği görülmektedir.

b) Gelişmekte Olan Ülkelerde Devletin Ekonomideki Payı

Gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomide payı, gelişmiş ülkelerdeki

artış trendine uyarak artmamıştır. Aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi, bu ülkelerde kamu sektörü sadece Güney kore'de % 100'ün üzerinde bir artış göstermiştir[1].

Ülke	1955	1960	1968	% «büyüme
Şili	16.9	24.8	29.9	77
Çin (Tayvan)	15.9	14.7	16.7	11
Kolombiya	12.3	11.3	14.2	15
Jamayka	11.9	14.3	17.2	44
Güney Kore	6.1	10.2	12.2	103
Filipinler	9.5	9.7	11.1	17
Güney Afrika	14.9	15.4	18.1	21

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden, gelişmekte olan hiçbir ülkede devletin ekonomideki payı, gelişmiş ülkelerin 1955 yılındaki oranına ulaşamamıştır. Ancak, Şili örneği sosyalizm uygulamaları nedeniyle, az gelişmiş ülkeler için bir istisna olmaktadır. 1968 yılında ortalama % 15 dolaylarında olan, devletin ekonomideki payı 19901ı yıllarda yine gelişmiş ülkelerin 1955 deki düzeyine az gelişmiş ülkelerin tamamına yakın bir bölümü için ulaşılamadığını söyleyebiliriz. Bu açıklamalarımızdan, gelişmekte olan ülkelerin henüz sanayileşme sürecim tamamlayamadıklan, refah ve altyapı harcamalannı yeterli düzeyde yapamadıkları sonucunu çıkarabiliriz.

c) Türkiye'de Devletin Ekonomideki Payı

Türkiye'de devletin ekonomideki payım gelişmiş ülkelerle karşılaştırdığımızda, 19901ı yıllara kadar son derece küçük olduğunu görürüz. Ancak, 19901ı yıllardan sonra devletin giderek büyüyerek, gelişmiş ülkelerin 19601ı yıllardaki oranına erişildiği gözlemlenmektedir. Durumu, aşağıdaki tablo yardımıyla daha yakından izleyebiliriz.

Türkiye'de devletin ekonomideki payını gelişmiş ülkelerle karşılaştırdığımızda,

1- Devletin ekonomideki payı oldukça küçüktür.

[1] Wagner, age s. 2.

Yıllar	Genel bütçe gelirleri / GSMH	Toplam versi gelirleri/ GSMH	Yıllar	Genel bütçe Belirleri / GSMH	Toplam vergi gelirleri/ GSMH
1975	17.7	23.2	1985	13.8	19.4
1976	18.8	24.3	1986	15.2	23.2
1977	19.3	24.6	1987	15.5	24.4
1978	19.1	23.9	1988	14.1	23.9
1979	18.4	22.8	1989	15.0	26.6
1980	16.9	20.6	1990	15.8	29.9
1981	18.2	22.1	1991	17.4	31.8
1982	17.4	21.3	1992	18.2	33.8
1983	16.7	20.8	1993	20.1(2)	
1984	12.9	17.3			

(1) Maliye Bakanlığı verileri
(2) Tahsilat tahmini

2- Türkiye'de kamu sektörünün bugünkü büyüklüğü, gelişmiş ülkelerin ancak, 19601ı yıllardaki durumunu yansıtmaktadır.

3- Gelişmiş ülkelerde devletin ekonomideki payı, yıllara göre hep giderek arttığı halde, Türkiye'de ancak 1989 yılından sonra devletin payı artmaya başlamıştır.

4- 1983-86 yıllan arasında devletin ekonomideki payı oldukça azalmış olup, ancak daha sonraki yıllarda 1980 öncesi büyüklüğüne erişebilmiştir.

5- Türkiye'de kamu sektörünün büyüklüğünün, bilimsel açıklamalara ve dünya gerçeklerine ters biçimde değişmesi, bir yandan ülkemizin uluslararası ticari ilişkilerde rekabet gücünü düşürürken, öte yandan bugünkü yapısal sorunların da nedeni olmuştur.

d) Uygun Reşyonun Seçimi Sorunu

Ulusal ve uluslararası düzeydeki karşılaştırmalarda çok sayıda reşyo, kamu sektörünün büyüklüğünü ölçmede kullanılmaktadır. Bunlardan kamu harcamalarının karşılaştınlması görüşü, biçimsel olarak doğru gibi gözükse de, gerçek

durumu açıklama olanağı vermemektedir. Şöyle ki, kamu harcamalarının önemli bir bölümü, enflasyon vergisiyle ya da açıktan finanse edildiğinden, tutarlı bir sonuca ulaşılamamaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranının bir kriter olarak alınması da, pek tutarlı sonuçlar vermemektedir.Çünkü, gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik vergileri kamu gelirlerinin % 30 gibi önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu nedenlerle, bizce uluslararası karşılaştırmalarda toplam vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı daha anlamlı karşılaştırma yapma olanağı vermektedir. Toplam vergi gelirleri ise,

- Konsolide bütçe (genel ve katma idarelerin) vergileri,
- Mahalli idareler vergi ve paylannı,
- Fon gelirlerini,
- Parafiskal gelirleri,
- Sosyal güvenlik vergilerini ve
- Diğer vergi gelirlerini

içerecek biçimde saptanmalıdır.

II- TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN KAYNAK KULLANIMI SORUNU

Kamusal mal ve hizmetlerin dışsal fayda sağlayıcı özelliği nedeniyle, üretimlerinde etkinliğin sağlanması yönünden, oldukça önemli güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Çünkü, dışsallığın yaygın olduğu bir ortamda, tüketiciler kişisel tercihlerini açıklama yerine, bedava yararlanma (free rider) motivasyonuna bağlı olarak hareket ederler. Benzer davranış biçimini politikacılar da benimsedikle-rinden, genellikle bütçenin etkin bir biçimde saptanması olanağı da ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle, kamusal ihtiyaçların etkin bir biçimde giderilmesi, çoğu kez politikacılann ve bürokratların iyi niyetine, bilgi ve becerisine kalmıştır. Ülkemizde politikacıların ve bürokratların bu konuda iyi bir sınav vermedikleri, genellikle kamuoyunca kabul edilen bir gerçektir. Örneğin, bir devlet bakam "servetimi Ecevit döneminde kaçırdığım vergilerle yaptım" diyebilmektedir. Benzeri türdeki sayısız yolsuzluk örnekleri ise, yıllardır medya aracılığı ile ser-

gilenmektedir. Başbakanlar ise, "çağ atladık; Avrupa'yı geçtik sıra Amerika'da; 2000 yılında ilk 10'a gireceğiz" gibi pembe hayaller sunmaktadırlar. Yaşanmakta olan ekonomik krizin nedeninin kamu finansmanı açığı sorunundan kaynaklandığı ise, daha birkaç yıl önce anlaşılabilmiştir. Ancak, yine de KİT'ler arpalık olarak kullanılmakta, seçim ekonomisi ve yatırımları bütün hızıyla devam etmekte; başarısız şirketler devlet kaynaklarıyla kurtarılmakta; destekleme fiyat politikaları uygulanmakta ve kaynak kullanımında savurganlıklar, yolsuzluklar ve rüşvet olayları hiç azalmadan her yıl kamuoyunun gündeminde yer almaktadır.

Yolsuzluklar, rüşvet olayları ve kamu olanaklarının istismar edilmesi gibi somlar daha çok bir toplumun değer yargılan ve politik bilinç düzeyi ile ilgili bulunmaktadır. Örneğin, ufak bir yolsuzluk iddiası karşısında Japonya'da ve Avrupa'da bir başbakan derhal istifa edebilmektedir. Ya da rüşvet yiyen kamu görevlileri derhal cezalandırabilmektedir. Buna karşın, ülkemizdeki genel kanıya göre; "rüşvet ne kadar büyükse insaular o derece dokunulmazdır" görüşü geçerli olmaktadır. Örneğin, uluslararası Lockhead uçak alımı skandalına adı kanşanlardan, sadece ülkemizdekiler cezalandınlmamışlardır.

Yukanda açıklanan yolsuzluklarla mücadele biçiminin, toplumsal değer yargılarıyla ilgili olduğunu vurguladıktan sonra, kamu sektöründe kaynakların etkin kullanımına ilişkin bilimsel kriterler ve uygulama sorunları üzerinde durabiliriz.

A- Bütçenin Saptanmasına İlişkin Bilimsel İlkeler

Bilindiği gibi, bölünebilir nitelikli kamusal mal ve hizmetlere ilişkin projelerin seçiminde, fayda maliyet analizleri etkin birer araç olarak kullanılabilmektedir. Savurganlığın önlenmesinde ise, sıfır tabanlı bütçeleme (zero based budgeting) yöntemi oldukça etkindir. Bunlardan fayda-maliyet analizi ile ilgili olanı, geçmiş yıllarda ve oldukça sınırlı bir biçimde, ülkemizde uygulanmıştır. Ancak, idari ve politik nedenlerle pek başanlı olmamıştır.

Çeşitli kamu yönetimleri arasında kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla, kamu ekonomisinin denge analizlerinden yararlanma olanağı bulunmaktadır. Bizce, ölçek ekonomileri ve dışsallık kriterleri temel alınarak, Türkiye'de kamu sektörünün yeniden yapılanmasına ilişkin, bir model geliştirilebilir. Gerçekten, çeşitli mal ve hizmetlerin optimal üretimine ilişkin olarak, alternatif kaynak kullanımının etkinliğini gösteren, farklı transformasyon ilişkileri

vardır. Etkin kaynak kullanımındaki sözkonusu transformasyon ilişkileri temel alınarak, aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi, Türkiye'de çeşitli kamu kuruluşlan için aşağıdaki tablo ile gösterilen biçimde bir model önerebiliriz.

Kamusal mal türü	örneği	üretimde etkin kuruluş
Uluslararası tam kamusal mallar	AİDS le mücadele Kolera mücadelesi	Birleşmiş Milletlerin Dünya Sağlık Örgütü
Tam Kamusal Mallar	Adalet, savunma	ilgili bakanlık
Yarı Kamusal Mallar	Toplu taşımacılık	Katma Bütçeli İdareler
Yan Kamusal Mallar	Bazı KİT Ürünleri	Özel/Kamu doğal tekeli
Özel mallar	Giysi	Özel firmalar
Özel mallar	Din hizmetleri	Vakıflar
Merit mallar	Bebekler için süt	Sağlık Bakanlığı
Demerit mallar	Gürültü, kirlilik	Yerel yönetimler

Yukandaki örneklerimize göre, AİDS ve kolera gibi hastalıklarla mücadelede Dünya Sağlık Örgütü, Sağlık Bakanlığına göre daha etkin mücadele verebilmektedir. Çünkü, ölçek büyüklüğü ve yoğun dışsallıklar nedeniyle, Dünya Sağlık Örgütü daha etkindir. Bu nedenle, AİDS ve kolera ile savaşta başarıya ulaşabilmek için, Türkiye'nin bu örgütün finansmanına yeterli katkıda bulunması gerekmektedir. Kuşkusuz ki, sağlık bakanlığı da, ülke düzeyinde bu hastalıklarla etkin mücadele verecek biçimde ödenek kullanmalıdır.

Din hizmetlerinin özel ihtiyaçlan giderici özelliği nedeniyle, genel bütçe içinde yer alması, kaynakların etkin kullanımı ilkesiyle bağdaşmaz. Diyanet işleri başkanlığının konsolide bütçe içinde yer alması nedeniyle, kamu sektöründe önemli ölçüde kaynak kullanımında savurganlıklar olduğunu söyleyebiliriz. Bu durum, özel ihtiyaçların özel sektör; kamusal ihtiyaçların ise, kamu sektörü tarafından sunulmasını gerektiren, etkin kaynak kullanımı ilkesine aykırı bulunmaktadır.

Türkiye'de toplu taşımacılık hizmetlerinin % 95'inin özel sektörce sunumu; gürültü ve çevre kirliliği gibi sorunlarla çevre bakanlığının ilişkili olması gibi durumlar da, kaynakların etkin kullanımı ilkesine aykın düşmektedir. Bilindiği gibi, gelişmiş ülkelerde toplu taşımacılık kamuca ve kirlilik ve gürültü ile mücadele daha çok belediyeler ya da yerel yönetimlerce yürütülmektedir.

Bebekler için bedava dağıtılan süt, tüketimi toplum için yararlı (merit) mal sayılmaktadır. Batı'daki yaygın anlayışa göre, içerdiği kalsiyum maddesi nedeniyle bebeklere bedava olarak sağlanan süt, kemiklerin uygun gelişimini sağlayacağından, geleceğin toplum sağlığım olumlu yönde etkileyecektir.

Yukandaki teorik modelimizi Türk Harcama Sistemine uyguladığımızda; kaynak ayırımında etkinliği bozucu aşağıdaki çarpıklıkları görebiliriz.

a) Bakanlık Sayısının Fazlalığı

Bilindiği gibi, Türkiye'de 35 kadar bakanlık bulunmakta olup, bunun 15 kadarı devlet bakanlıklandır. Gelişmiş ülkelerde ise, bakanlık sayısı yaklaşık 15-20 arasında değişmektedir. Bu ülkelerde, genellikle en fazla 3 devlet bakanı olup, çoğu kez başbakan yardımcılığı görevi yapmaktadırlar. Ülke uygulamalarına göre, devlet bakanları ve başbakanlar aynca dışişleri, ekonomi ya da milli eğitim gibi önemli bakanlık görevini de yapmaktadırlar. Örneğin, Yunanistan'da başbakan aynı zamanda Ege Bakanıdır[1]. Böylece, diğer ülke uygulamalarında başbakan ve başbakan yardımcıları başka bakanlık görevlerini de yürüttüklerinden, bakanlık sayısı kendiliğinden azalmaktadır.

Ülkemizde bakanlık sayısının yapay bir biçimde artırılmasının sonucu olarak, etkin kaynak kullanımında önemli savurganlıklara neden olunmaktadır[2]. Şöyle ki, bakanlık sayısının fazlalığı, gerekli bilgi ve beceriye sahip olmayan çok sayıda milletvekilinin bakan olma arzusunu kamçılamaktadır. Böylece, birçok bakanlığın öngördüğü uzmanlığa sahip olmayan milletvekilleri tarafından yönetilmesi, oldukça yaygın bir uygulama biçimi olmuştur. Bakanlara bağlı müsteşarlık ve genel müdürlük kademelerinin de, siyasal tercihlere göre tayin edilmesi ise, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği önemli ölçüde azaltmaktadır.

Devlet bakanlıklanna KİT'lerin dağıtımı ise, yönetim kurulu üyelikleri, genel müdürlük ve danışmanlık kadrolarının yine siyasal tercihlere göre doldurulması nedeniyle, kamu sektörünün verimi önemli ölçüde düşmektedir. KİT terin bu anlatılan nedenle ortaya çıkan kötü yönetimi, kamuoyunda "arpalık" terimiyle yıllardır kritik edilmektedir.

Türkiye'de bakanlık sayısının aşırılığı, kamu harcamalarının gereğinden fazla artmasına da neden olmaktadır. Şöyle ki, bakanlık sayısının artmasına bağlı

1 European Yearbook, 1990.

2 Şener, Orhan : "Türkiye'de Bakanlık Sayısı Sorunu", Cumhuriyet, 3.8.1993.

olarak, genel müdürlük, bölge müdürlüğü ve il özel idaresi gibi bağlı kuruluşların ve bunlara bağlı müdürlük, şeflik, memurluk ve işçilik kadroları da geometrik diziye uygun bir biçimde artar.

Böylece, iktidar partisini destekleyen seçmenlere ve yandaşlara iş olanakları yaratılırken, kamu yönetimi kolayca partizanlaştırılır. Böyle bir durum ise, ülke çapında vatandaşlar üzerinde olumsuz etkiler yaratır. Kamu harcamaları ise, gereğinden fazla artar.

Bakanlıklara bağlı yönetimlerin sayısının artmasına bağlı olarak, aynı hizmetin birden fazla yönetim tarafından sunulması olarak da bilinen "hizmetlerin tekrarı" (duplication of services) olgusu yaşanmaya başlanmaktadır. Örneğin, Türkiye'de trafik işlerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Karayollan Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Valilik, Belediye ve daha birçok yönetim bakmaktadır. Böylece, çok sayıda idare arasında bir tür yetki ve sorumluluk kargaşası yaşandığından, hizmet sunumu etkin bir biçimde gerçekleşürilememektedir.

Bakanlık sayısının fazlalığının yarattığı en önemli sorunlardan birisi de, siyasal istikrarsızlığa neden olması ile ilgili bulunmaktadır. Bilindiği gibi, karar almaya katılanların sayısı arttıkça, kişiler bedava yararlanma motifi ile hareket edeceklerinden, siyasal karar alma mekanizmasının etkinliği azalacaktır. Öte yandan, ülkemizde olduğu gibi, bakanlıkların önemli bir bölümü özellikle güven oylaması sırasında, transfer edilecek olan milletvekilleri için, bir tür teşvik aracı olarak kullanılmaktadır. Bu durum, siyasal karar alma mekanizmasının etkinliğini daha da azaltarak, ayrıca iktidar partisindeki milletvekilleri arasında, bir tür hoşnutsuzluk nedeni olmaktadır.

Yukanda açıklanan ve kaynak kullanımında etkinliği bozan merkezi hükümetin yapılanma biçimi, bakanlık sayışım azaltacak biçimde yeniden organize edilmelidir.

b) Din Hizmetlerinin Bütçeden Finansmanı Sorunu

Din hizmetleri gelişmiş ve laik ülkelerde devlet bütçesinden finanse edilmediği halde, ülkemizde uzun bir süreden beri, konsolide bütçeden finanse edilmektedir. Bu durum son yıllarda kamuoyu tarafından kritik edilmeye başlanmıştır. Aşağıdaki açıklamalarımız ise, sorunu daha çok bilimsel yönleriyle ele almaktadır.

Bilindiği gibi, laiklik ilkesine göre din ve devlet işleri birbirinden ayn tutulmalıdır. Bu nedenle, din hizmetlerinin devlet bütçesinden karşılanması söz konusu olamaz. Dünyanın bütün laik ülkelerinde din hizmetleri devletçe sunulmayıp, genellikle gönüllü kuruluşlar ya da dinsel vakıflar tarafından sunulmaktadır. Finansmanda genellikle kişilerin gönüllü ödemelerine dayanmaktadır. Bazı ülkelerde ise, kişilerin kabul etmeleri koşuluyle, devlet çalışanların maaş ve ücretlerinden % 1 oranında, klişe vergisi kesmektedir. Böylece, gelişmiş ülkelerin uygulamalarında, kişilerin din hizmetlerinden yararlanmaları, gönüllü olarak ödedikleri ve fayda ilkesine uygun olarak yapılan katkılarla sağlanmaktadır. Bu tür finansman modeli, bir ülkede birden çok din ve mezhebin bulunması durumunda son derece demokratik bir çözüme olanak vermektedir. Ancak, benzer durumda olan ülkemizde din hizmetlerinin zorlamaya dayanan ve ödeme gücü ilkesine göre alınan vergilerle finansmanı, oldukça ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Din hizmetlerinin devlet bütçesinden finanse edilmesi, kamu ekonomisinin temel ilkelerine de aykırı bulunmaktadır. Din hizmetleri kamusal ihtiyaçları değil, fakat özel ihtiyaçlan giderdiği için kamuca finansmanı, kaynakların etkin ayınmı ilkesine ters düşmektedir. Bilindiği gibi, dinsel kurallar Tanrı ile kişi arasındaki ilişkileri düzenlediği için, tamamen özel ihtiyaçlan karşılamaktadır. Örneğin, gelişmiş laik ülkelerde aynı ailenin bireyleri farklı mezheplere yada dinlere inanabilmektedirler. Bu nedenle, belli bir dinin kurallannın ülke vatandaşlarının tümüne aynı biçimde uygulanması pek düşünülemez. Kaldı ki, din hizmetlerinin finansmanı ile kişilerin maddi anlamda ekonomik bir çıkar sağlamalan da söz konusu değildir.

Siyasal maliye disiplininin ilkeleri de, din hizmetlerinin devlet bütçesinden karşılanmasını öngörmemektedir. Ülkemizde olduğu gibi, din hizmetlerinin ödeme gücü ilkesine uygun olarak zorunlu finansmanı biçimi, yukarıda anlatılan biçimde demokratik sayılamaz. Çünkü, böyle bir durumda din hizmetlerinin finansmanına gönüllü olarak katılmak istemeyenler, tercihlerine aykın bir biçimde vergilendirilmektediler.

Ülkemizde son yıllarda siyasetin ve eğitimin hızla dinselleştirilmesinin bir sonucu olarak, Diyanet İşleri Başkanlığının konsolide bütçe içindeki payı oldukça artmıştır. 1994 yılı bütçesi içinde yer alan çeşitli bakanlıklann ödenekleriyle. Diyanet İşleri Bakanlığınınki karşılaştırıldığında, oldukça ilginç sonuçlar elde edilmektedir.

Yukandaki tablodan da açıkça görüleceği gibi, Diyanet İşleri Başkanlığının ödenekleri toplamı, 6 bakanlığın ödenekleri toplamına yaklaşmaktadır. Daha

Yönetimin adı	ödeneği (milvar TL)
Ulaştırma Bakanlığı	2.628
Orman Bakanlığı	1.371
Çalışma Bakanlığı	1.003
Sanayi Bakanlığı .	1.808
Turizm Bakanlığı	1.337
Çevre Bakanlığı	510
T o p l a m ı	8.657
Diyanet İşleri Başkanlığı	8.368

önce incelediğimiz transformasyon ilişkileri gözönünde bulundurulduğunda, din hizmetlerinin devlet tarafından finanse edilmemesinin altarnatif kaynak maliyeti sıfırdır. Çünkü, bu hizmetlerin kişilerin gönüllü ödemeleriyle finanse edilmesi olanağı bulunmaktadır. Öte yandan, din hizmetlerinin devlet yerine vakıflarla karşılanmasının daha demokratik olduğunu vurgulamış bulunuyoruz. Buna karşın, yukarıda sayılan 6 bakanlığın hizmetlerinin piyasa tarafından ya da fayda ilkesine uygun vergilerle finanse edilmesi olanağı yoktur. Buraya kadarki açıklamalarımız, din hizmetlerinin devlet tarafından finanse edilmesinin kaynakların önemli bir bölümünün savurganca tüketildiğini göstermektedir. Öte yandan, çeşitli bakanlıklann çeşitli yıllar arasındaki ödenek artışları karşılaştırıldığında, yine Diyanet İşleri Başkanlığı bütçesindeki artışın en fazla olduğu görülür. Örneğin, 1992-1994 yıllan arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi 7.035 milyar liradan 6.685 milyar liraya düşerek, % 4.9 oranında azalmıştır. Buna karşın, Diyanet Hizmetleri Bütçesi 2.377 milyar liradan 8.369 milyar liraya çıkarak, % 252 oranında artmış bulunmaktadır[1].

Yukarıdaki açıklamalarımıza göre, din hizmetlerinin bütçeden finanse edilmesi, bir yandan kaynak kullanımındaki etkinliği bozarak, kamu sektörünün verimini düşürürken; öte yandan vergilemede adaleti önemli ölçüde bozmaktadır. Ancak, sözkonusu olumsuzluklar, Diyanet İşlerinin 8 trilyonu aşan bütçe büyüklüğü ile sınırlı değildir. Şöyle ki, resmi kuran kurslan, imam hatip okullan ve ilahiyat fakültelerinin diğer kamu kuruluşlarının bütçeleri içinde yer alan ödenekleri de hesaba katılırsa, Diyanet ve din hizmetlerine ayrılan ödeneklerin toplamının neredeyse Milli Savunma Bakanlığı bütçesine yaklaştığı görülmektedir. İmam hatip liselerinden 450 bin kişinin mezun olduğu, mevcut öğrenci sayısının ise 350 bine eriştiği düşünülürse, 67 bin camiye karşılık 800.000 kişilik bir şeriat ordusunun oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bütün bu gelişmelerin sosyal maliyeti-

[1] 1994 yılı bütçe gerekçesi.

nin bütçesel maliyetini geçmekte olduğu, son günlerde kamuoyu tarafından açıkça tartışılmaktadır. Bütün bu sorunlardan, din hizmetlerinin konsolide bütçeden çıkanlarak çözüme kavuşturulması konusunda, gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması gerekmektedir.

c) Bürokrasi

Bilindiği gibi, bütçe politikaları devletin yönetim üniteleri ya da büroları (bureaus) aracılığıyla uygulamaya konulur. Ancak, bürokrasi terimi günümüzde iki ayn anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan birincisine göre, bürokrasi piyasadaki firmalann kamu sektöründeki karşılığı anlamında, kamusal mal ve hizmet üreten birimlerdir. Bu anlamda, bakanlıklar, katma bütçeli kuruluşlar ve kamu iktisadi teşekküllerinin yönetim birimleri bürokrasiyi oluşturmaktadır. Buna karşın, bürokrasi teriminin kırtasiyecilik, gereksiz gelenekçilik ve savurganlığı içeren ikinci anlamı ise, halk arasında daha yoğun bir biçimde kullanılır. Bu açıklanan nedenlerle, bürokrasinin her iki anlamı da, kıt kaynaklann daha verimli kullanımı yönünden, bir ekonomik analiz yapılmasını gerektirmektedir.

Günümüzde çoğunluk kuralına uygun olarak, toplumsal tercihlerin siyasal karar alma mekanizmasıyle yansıtılması yönünden ciddi sorunlarla karşılaşılmaktadır. Özellikle, temsili demokrasinin seçmenlerin bir bölümünün (% 50-1 gibi) tercihlerini açıklayabilmelerine olanak vermemesi durumu, iyi işleyen bir bürokrasi ile önemli ölçüde düzeltilebilir. Şöyle ki, bürokratlar kamusal mal ve hizmetlere olan toplumsal tercihleri ayrıntılarıyla belirleyebilirler. Bu özelliği nedeniyle, bürokrasi temsili demokrasinin sorunlarını çözmede yardımcı bir kurum olarak düşünülebilir.

Ancak, bürokrasinin doğasından kaynaklanan başka bir özelliği ise, kamu sektöründeki savurganlığın önemli boyutlara ulaşmasına neden olmaktadır. Şöyle ki, konuya ilişkin olarak yapılan birçok araştırmalara göre, bürokratların etkinlik çevrelerini maksimize etmeye yönelik güdüleri nedeniyle, kamu harcamalarında önemli savurganlıklara yol açmaktadırlar. Örneğin, ülkemizdeki lüks büro, araba saltanatı ve dış geziler gibi aşın harcamalar tipik birer savurganlık örnekleridir. Avusturya için yapılan bir araştırmaya göre, kamu bankalarının yöneticilerinin özel banka yöneticilerine göre, son derece sorumsuz davrandıkları ve risk almaktan kaçındıkları saptanmıştır[1].

Bürokratlann sorumsuzluğu, politikacılarla ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten, bürokratların sundukları mal ve hizmetlere iki türlü talep söz-

[1] Bos, Dieler : Public Enterprise Economics, North-Holland Amsterdam, 1986, s. 293-296.

konusudur. Bunlardan birincisi, piyasada olduğu gibi tüketicilerden kaynaklanırken, ikincisi politikacılardan gelmektedir. Ancak, politikacılar bürokratın ürettiği mal ve hizmeti talep ettikleri halde, bu talepleri karşılığında mal ve hizmet satın almazlar. Buna karşın, talep ettikleri hizmetlerin bedelinin bütçeden ödenmesi, politikacılar tarafından sağlanmaktadır. Genellikle, iktidar partisi politikacıları bürokrasiye sağladıklan bütçe olanaklan karşılığında, üretilen temel mal ve hizmetlerin fiyatının düşük saptanmasını isterler. İşte, bu nedenle, bürokratlar özel sektördeki benzeri fimalara ya da monopollere göre, sorumsuz davranırlar. Bürokrasinin kısaca özetlediğimiz bu ekonomik modeli, ülkemizde de başarısızlıkları ya da sorumsuzluklan nedeniyle devlete büyük zararlar veren çok sayıdaki bürokratın, niçin hesap vermediklerini açıklamaktadır. Öte yandan, politikacılar ise, bilgili ve kamuda deneyimi olan sorumluluk sahibi bürokratlar yerine, kolayca yönlendirebilecekleri kimseleri tercih ederler. Türk bürokrasi tarihi, bu tür sorumsuz davranışlarla doludur. Örneğin, 19801i yıllarda moda olan "yuppi" ya da "prens" türü bürokratlann hiçbirisi görevini basan ile tamamlayamamıştır.

Yukarıdaki modele göre, özellikle KİT yöneticileri üretim düzeylerim piyasa koşullanna göre değil, politikacıların oy maksimizasyonunu sağlayacak düzeyde üretimde bulunurlar. Böylece, devletin mal üretimi piyasa koşullannm öngördüğü düzeyin üzerine çıkmaktadır. Bu nedenle, kaynak ayınmında etkinhk sağlanamamaktadır. Öte yandan, bürokrat ise, şöhret, iktidar ve patronaj gücünü artıracak biçimde bürosunu ya da kamu yöretim birimini genişletme eğilimindedir. Bu eğilim ise, çoğu kez daha lüks büro ya da araba ve personel sayısının arttınlması biçiminde, kamu harcamalannda artışa yol açmaktadır.

Türkiye'de kamu yönetiminde merit sistem yerine spoil sistem uygulandığından, siyasal iktidann değişmesiyle bürokratlar da değişmektedir. Bu durum ise, kamu kesiminde verimsizliğe, istikrarsızlığa ve kamu iktisadi teşebbüslerinin bir tür'"arpalıklar" olarak kullanılmasına yol açmaktadır.

d) Deregülasyon (serbestleştirme)

Temel eğitim, sağlık ve toplu taşımacılık alanlannda yapılacak serbestleştirmelerin olumlu dışsal ekonomilerin içselleştirilmesini önlediği, ülke deneyimlerinden çıkarılacak önemli derslerden birisidir[1]. Türkiye'deki aşırıya kaçan eğitim, sağlık ve taşımacılık serbestleştirmelerinin toplum refahını önemli ölçüde düşürdüğünü, yukanda aynca açıklamış bulunmaktayız. Ancak, kamu hizmetle-

1 Whitfield, Dexter : Privatisation, Deregulation, Cemmercialisation of Public Services, 1992, London, s. 254-60.

rinin yaydıkları dışsallıklar azaldıkça, kaynak ayırımında etkinliğin sağlanması ve bürokrasiden kaynaklanan savurganlıkların azaltılması yönünden, serbestleştirmenin yararlı olabileceğini, aşağıdaki uygulama sonuçlarından açıkça çıkarabiliriz. Bilindiği gibi, üniversite öğreniminin yaydığı dışsal ekonomiler ya da sosyal fayda, orta öğretimin yaydığı dışsallığa göre oldukça sınırlı bulunmaktadır. Bu nedenle, örneğimizde birisi kamu kesimi ve diğeri özel sektör tarafından yönetilen, KKTC'deki iki üniversitenin durumu etkin kaynak ayırımı (resource allocation) yönünden karşılaştırılmaktadır.

Doğu Akdeniz Üniversitesinde 1 rektör, 4 yardımcısı, 1 genel sekreter, 8 kadar yüksek okul müdürü, 4 dekan, 8 yardımcısı ve 15 kadar bölüm başkanı görev yapmaktadır. Buna karşın, Yakın Doğu Üniversitesinde ise, 1 rektör (sahibi), az sayıda bölüm başkanı ve dekan aynı düzeyde eğitim hizmeti sağlamaktadır. DAÜ modelinde yönetici öğretim üyelerinin ders yükü muafiyetleri nedeniyle, YDÜ en az 10 tane full-time öğretim üyesinin maliyetinden tasarruf etmektedir. Öte yandan, yöneticilere bağlı sekreter bina, teçhizat ve diğer giderler de göz önünde bulundurulduğunda, YDÜ'nün kaynak tasarrufu daha da artmaktadır.

Bürokrasiden kaynaklanan savurganlıklar ise, yukarıdaki teoriyi doğrulamaktadır. Örneğin, DAÜ'deki rektörün biri mercedes, diğeri volvo olmak üzere iki adet makam arabası varken, YDÜ rektörü kendi özel arabasını makam arabası olarak kullanmaktadır.

DAÜ'nün yatırım harcamalannın tamamı TC ve KKTC tarafından karşılanırken, YDÜ'nün her türlü harcaması sahibi tarafından karşılanmaktadır.

DAÜ'de, öğretim üyesi ve yardımcılarının sayılan toplamının en az iki katı kadar personel istihdam edilirken, YDÜ'de yeterli sayıda memur ve işçi çalıştırılmaktadır.

DAÜ'de alınan yüksek harçlara karşın, YDÜ'ye daha uygun ya da pi> dsa koşullannı yansıtacak düzeyde düşük harç politikası uygulanmaktadır. Maddi olanaklan daha iyi olan DAÜ, son 5 Nisan kararlan nedeniyle, TL cinsinden bir önceki döneme göre yaklaşık 2.5 kat artan harçlan boykot eden öğrenci olaylan sonucu ders yapamamaktadır. Buna karşın, YDÜ'nün kumlusundan şimdiye kadar boykot olayı yaşanmamıştır.

DAÜ'de öğretim üyelerinin maaşı TL cinsinden ödenirken, YDÜ ise İngiliz paunduna endekslenmiştir. DAÜ, bu bakımdan da YDÜ'ne göre daha avantajlı durumdadır.

DAÜ'deki aşın savurganlıklar nedeniyle, elektrik kesintilerine karşı jeneratör alınmamaktadır. Bu nedenle, kayıtlar ve gece dersleri sırasında önemli sorunlarla karşılaşılmaktadır.

Yukarıdaki karşılaştırmalarımız deregülasyonun yüksek öğrenim hizmetlerinin sunumunda olumlu sonuçlar vereceğini göstermektedir. Ancak, etkin finansman yönünden mevcut uygulamanın son derece yanlış olduğunu söyleyebiliriz. Şöyle ki, farklı üniversitelerde öğrenim gören TC uyruklu öğrenciler, yaklaşık olarak aynı sosyal faydayı yayacaklarından, KKTC üniversitelerine yapılacak yardım yönünden, özel ya da kamu ayırımı sözkonusu olmamalıdır. Bu nedenle, bizce hangi üniversitede okursa okusun, öğrenci başına yapılacak yardım kriteri, kaynak ayırımında etkinliği sağlayacaktır.

IH-REFAH HARCAMALARININ YETERSİZLİĞİ SORUNU

Türkiye'nin refah düzeyi gelişmiş ülkelerinkiyle karşılaştırıldığında, ülkemizin arzu edilen seviyenin çok altında olduğu görülür. Bunun en önemli nedeni, devlet bütçesinden eğitim, sağlık, sosyal konut, toplu taşımacılık ve sosyal güvenlik gibi refah harcamalan için ayrılan payın yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde sunulmakta olan refah hizmetlerinin yetersiz kalitesi de, toplum refahım önemli ölçüde düşürmektedir. Bu kısa açıklamalarımız refah hizmetlerinin kalitesi kadar kantitesinin de, aynı derecede önemli olduğunu vurgulamaya yönelik bulunmaktadır. Gerçekten, kalitesiz olarak sunulan refah hizmetleri bir yandan, işgücünün verimsizliğine yol açarken, diğer taraftan, yaşamın kalitesini düşürmektedir. Böyle, bir durumda, daha fazla refah hizmeti sunmak amacıyla refah harcamalarının arttınlması, doğrudan doğruya bütçe ödeneklerinin savurganca harcanmasına neden olacaktır. Ülkemizde olduğu gibi, çağdaş eğitim yerine dinsel eğitime; kitlesel ya da toplu taşımacılık yerine bireysel taşımacılığa; toplum sağlığı yerine bireysel sağlığa ve sosyal konut yerine gecekonduyu teşvik edici refah politikaları, yaşamın kalitesini önemli ölçüde düşürmektedir. Bu nedenlerle, günümüzün çağdaş refah politikasının amacı, yaşamın kalitesini artırmak için, insana yatınm yapma biçiminde saptanmaktadır.

a) Eğitim Hizmetleri

Günümüzde Türk Eğitim Sisteminin, çağdaş bir anlayıştan hızla uzaklaş-

Dünyada Sosyal Harcamalar

Ülkeler	Sosyal Harcamalar: Eğitim	Sağlık	Diğerleri	Toplam ŞH	TKH / GSMH	TSH / GSMH
1) Düşük gelir grubundaki ülkeler						
Bangladeş	10.9	4.8	8.0	24.0	15.0	3.6
Hindistan	2.5	1.6	6.9	11.0	18.2	2.0
Kenya	19.8	5.4	3.6	28.8	31.4	9.0
Pakistan	2.0	0.7	3.1	5.8	23.6	1.7
Endonezya	8.4	2.0	1.5	11.9	20.4	2.4
2) Orta alt gelir grubundaki ülkeler						
Ürdün	14.2	5.8	11.7	31.7	39.4	12.5
İran	22.0	8.5	18.4	48.9	16.9	8.3
Bulgaristan	6.0	4.1	24.0	34.1	76.9	26.2
Arjantin	9.3	2.0	40.9	52.2	15.5	8:1
TÜRKİYE	19.2	3.6	3.6	26.4	24.6	6.5
3) Orta üst gelir grubundaki ülkeler						
Meksika	13.9	1.9	13.0	28.8	18.4	5.3
Brezilya	5.3	7.2	20.1	32.6	36.0	11.7
Macaristan	3.3	7.9	35.3	46.5	54.8	25.5
Güney Kore	19.6	2.2	12.2	34.0	15.7	5.3
Umman	10.7	4.6	9.0	24.3	48.6	11.3
4) Yüksek gelir grubundaki ülkeler						
İsrail	10.2	4.1	24.3	38.6	50.8	19.6
İspanya	5.6	12.8	37.7	56.1	33.5	18.8
İngiltere	3.2	14.6	34.8	52.6	34.8	25.7
İtalya	8.3	11.3	38.6	58.2	48.8	28.4
Hollanda	10.8	11.7	42.3	64.8	52.8	34.2
Avusturya	9.2	12.9	48.2	70.3	39.1	27.5
Fransa	6.8	15.2	46.4	68.4	43.0	29.4
BA Emirlikl.'	15.0	6.9	33.6	55.5	13.0	7.2
ABD	1.7	13.5	28.2	43.4	24.0	10.4
Danimarka	9.3	11.1	38.8	49.2	41.2	20.3
Almanya	0.6	19.3	48.2	68.1	29.4	20.1
Norveç	9.4	10.4	39.2	59.0	46.3	27.3
İsveç	8.7	0.9	55.9	65.5	42.3	27.7
Kuveyt	14.0	7.4	20.5	41.9	31.0	13.0

KAYNAK : Tülay Arın, "Refah Devleti, Bir Analiz Çerçevesi", DC. Maliye Sempozyumu, Mayıs 1993, Silifke.

SH : Sosyal harcamalar, TKH : Toplam Kamu Harcamaları, TSH : Toplam Sosyal Harcamalar, GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla-Rakamlar 1990 yılına aittir.

makta olduğu görülmektedir. Şöyle ki, Osmanlı eğitim yapısının üçlü özelliği, neredeyse günümüzde de devam etmektedir. Bilindiği gibi, Osmanlı Eğitim sistemini medrese mektepleri, sultanileri ve azınlık kolejleri oluşturmaktaydı. Günümüzde ise, medreselerin yerini imam hatip okulları ve kuran kursları; sultani ya da idadilerin yerini günümüzün ilk ve orta okulları; yabancı kolejlerin yerini ise, yabancı dilde eğitim yapan lise, kolej ve üniversiteler almış bulunmaktadır. Cumhuriyet döneminde, eğitim alanında yapılan reformlarla, Osmanlı'dan kalma üçlü eğitim sistemi kaldırılarak, "Eğitimin Birliği" ya da Tevhidi Tedrisat yasası uygulamaya konuldu. Ancak, sonraki dönemlerde verilen politik tavizler sonunda, Osmanlı eğitim sistemine benzer bir yapı oluşturulmaya başlanmıştır.

Ancak, eğitimin Birliği ilkesinden uzaklaştıkça, eğitimin fırsat eşitliği yaratıcı özelliği giderek kaybolmaktadır. Böylece, yoksul aile çocukları imam hatip okullarına ve genel öğrenim kurumlanna girerlerken, yüksek gelirli aile çocukları daha çok yabancı dilden eğitim yapan yerli ve yabancı eğitim kuruluşlarına girmektedirler. Temel eğitim .kuruluşlarının bir bölümünün paralı olması ise, eğitimin fırsat eşitliği yaratıcı etkisini daha da azaltmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde genellikle eğitim birliği ilkesine uyularak, toplumun ortak değerleri ve çağdaş eğitimin ilkeleri öğrencilere verilmektedir. Ancak, Osmanlı Eğitim Sisteminin "ümmetçi" anlayışı, günümüzde imam hatip okulları ve kuran kursları aracılığıyla devam ettirilmeye çalışılmaktadır. Normal eğitim kuruluşlanmn önemli bir bölümünde ise, günümüzün fırsatçı anlayışı empoze edilmektedir. Böylece, Türk eğitim sisteminin vatandaşları ortak bir paydada toplayacak, toplumsal değer yargılarını vermekten oldukça uzak olduğunu söyleyebiliriz.

Ülkemizde eğitim sisteminin yanlış yapılanması nedeniyle,

- Prodüktivite artışı sağlayıcı,

- Gelir dağılımım düzeltici,

- Suç işleme oranını düşürücü,

- Siyasal karar almada etkinliği artırıcı,

- Sanayileşmeyi teşvik edici ve

- Sağlıklı çocuk yetiştirme biçimlerindeki yoğun dışsallıklar içselleştirilememektedir. Yukarıda sayılan dışsallıklann sosyalize edilebilmesi için, eğitim

hizmetlerinin kalite ve kantkesinin uygun düzeyde olması gerekmektedir. Ancak, yapısal sorunlar nedeniyle Türk eğitim sisteminin hem kalite ve hem de kantite yönünden yeterli olmadığı görülmektedir. Bu olumsuz yapıya neden olan önemli faktörleri şöyle sıralayabiliriz.

1. Okullaşma oranının düşüklüğü : Dünya Bankası tarafından yapılan bilimsel araştırma sonuçlarına göre, bir ülkedeki orta öğretim düzeyindeki okullaşma oranı ile kişi başına düşen rüilli gelir arasında oldukça yakın bir ilişki bulunmaktadır[1]. Gerçekten, bilgi ve beceri kazandırarak işgücünün verimim artırmada önemli katkısı olan, mesleki ve teknik öğrenim kuruluşlarının yoğun dışsal ekonomi yayıcı özellikleri vardır.

Aynı araştırmaya göre, orta öğretim düzeyindeki okullaşma oram Türkiye için 1965 yılındaki % 9 dan 1980 yılındaki % 13'e çıkması sonucu, kişi başına milli gelir 800 dolardan 1000 dolara çıkmıştır. Yunanistan'da ise, aynı dönemde okullaşma oranı % 27'den % 48'e çıkarken, kişi başına milli gelir 2.000 dolardan 3.600 dolara yükselmiştir.

2. Ortalama öğretim süresi : Dünya Bankası çalışmaları, bir ülkedeki ortalama öğretim süresi ile işgücünün prodüktivitesi arasında, oldukça yakın bir ilişkinin varlığım ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki ortalama öğretim süresi, en az 8 yıl olduğundan, işgücünün prodüktivitesi oldukça yüksektir. Ülkemizde, ortalama öğretim süresinin 3.5 yıl olduğu düşünülürse, işgücünün verimliliğinin de, gelişmiş ülkelere göre daha az olacağı sonucuna kolayca vanlabilir.

3. Okuryazarlık oranı: Okuryazarlık oranının artmasına bağlı olarak, işgücünün verimliliğinin de arttınlabileceği düşünülebilir. Ülkemizde okuryazarlık oranının yoğun çabalar sonucu olarak, % 85 yükseltildiği görülmektedir. Ancak, ortalama öğrenim süresinin kısalığı nedeniyle, bu oranın yukarıda sıralanan potansiyel dışsallıklan içselleştirmeye yetmeyeceği açıkça görülmektedir.

4. Nüfus artışı: Türkiye'deki eğitim yaşındaki (6-23), gençlerin sayısının, toplam nüfusa oram, % 50 dolaylarında olup, bu oran gelişmiş ülkelerle karşılaştınldığında son derece yüksektir. Oranın yüksekliğine bağlı olarak, eğitim harcamalarının da arttırılması gerekmektedir. Öte yandan, son yıllarda yaşanmakta olan yoğun iç göç olgusu da, eğitim alanında darboğazlar yaratırken, göç veren yörelerdeki eğitim kuruluşlanmn atıl kapasite ile çalışmalarına neden olmaktadır.

[1] The World Bank ve Unesco, statistical Yearbook, 1990.

Türkiye'de sistemin yanlış yapılandırılması sonucu olarak, bütçe ödeneklerinin hızla artırılmasına karşın, eğitim hizmetlerinin potansiyel dışsallıklan realize edilememiştir. Gerçekten, bilinçli bir seçmen olabilmek, prodüktivite artışım sağlamak, suçluluk oranım düşürebilmek ve sanayileşmeyi teşvik edici olabilmesi için, eğitim süresinin orta öğrenimin tamamım içermesi gerekmektedir. Yam, günümüzde ilkokul öğrenimi ile kişilerin bilinçli bir seçmen olabilmeleri ya da prodüktif çalışmaları olanağı yok gibidir. Bu açıklanan nedenlerle, adı geçen dışsallıklann içseUeştirilebilmesi (internalization of externalities) için, Türkiye'de :

- Zorunlu öğrenim yaşının en az 14'e çıkarılması gerekir.

- Orta öğrenim düzeyinde öğrencilere gerekli bilgi ve becerinin verilebilmesi için* mesleki ve teknik öğrenimin yaygınlaştırılması gerekmektedir.

- Kaynak ayırımında etkinliği sağlamak için, imam hatip okullarının önemli bir bölümünün mesleki ve teknik öğrenime dönüştürülmesi sağlanmalıdır.

- Eğitimle kendine yeterli olma (self sufficiency), kendine güven (self reliance) gibi duygular güçlendirilerek, çağdaş insan olma felsefesi benimsetilmelidir.

- Ezberci eğitim anlayışı tamamen terkedilmelidir.

- Zorunlu öğrenimin son sınıflarında oriyantasyon sınıflan açılarak, öğrencilere yetenekleri doğrultusunda beceri kazandıracak, mesleki ve teknik öğrenime yöneltilmeleri sağlanmalıdır.

- Güzel sanatlar alanında beceri ve zevkler kazandırarak, kişinin yaşamının kalitesinin artması sağlanmalıdır.

b) Sağlık Hizmetleri

Çağdaş sağlık anlayışına göre, sağlıklı olmak insanlann en önemli haklannndan birisidir. "Sağlıklı olmak" ise, insanlann bedensel, ruhsal ve sosyal durumlannın iyiliğidir. Böylece, insanlann sağlıklı olmalan ancak, yaşadıklan ekonomik ortam ve çevre koşullanyla sosyal durumlannın iyileştirilmesiyle olanaklı bulunmaktadır. Bu ise, tam kamusal mal niteliğindeki halk sağlığı ya da koruyucu sağlık hizmetlerinin uygun düzeyde saptanmasıyla sağlanabilmektedir. Gerçekten, ekonomik ve sosyal koşullar düzeltilmeden, sadece' hastalıklann te-

davisi ile insanların sağlıklı olmaları olanağı bulunmamaktadır. Şöyle ki, oturulan konutun, hava ve suyun kirli; gürültünün yaygın; gelir dağılımının bozuk; ve yüksek enflasyon oranının geçerli olduğu bir ortamda insanların tamamı sağlıksız sayılmalıdır. Bu olumsuz durumlar (pubiic bads) iyileştirilmeden, ya da sağlıklı toplum için alt yapı oluşturulmadan, hastalıkların tedavi edilmesinin maliyetini düşürme olanağı bulunmamaktadır.

Ülkelerin sınırlı kaynaklarıyla maksimum düzeyde sağlık hizmeti sunabilmelerini sağlamak amacıyla, 1987 yılında Alma-Ata kentinde, Dünya Sağlık Örgütü "Sağlık İçin Temel İlkeler'l saptadı. Bu ilkeler kısaca aşağıdaki biçimde özetlenebilir[1]:

- Sağlıklı çocuk yetiştirilmesi annenin eğitilmiş olmasına bağlıdır.

- Temiz içme ve kullanma suyu sağlayacak biçimde hijyenik koşulların iyileştirilmesi gerekir.

- Dengeli beslenme için gerekli gelir düzeyi sağlanmalıdır.

- Ana ve çocuk bakımı, periyodik kontrollerle desteklenmelidir.

- Salgın ve bulaşıcı hastalıklara karşı, etkin savaş verilmelidir.

- Tıbbi yardım ve ilacın her yerde ve herkes için sağlanması gerekmektedir.

1988 yılında Riga toplantısıyla, Alma-Ata ilkelerinin ancak, devlet aracılığıyla gerçekleştirilebileceği vurgulanarak, sağlıkla ilgili kurallann dünya çapında uygulanmasını kolaylaştıracak kriterler ve önlemler saptandı. Riga Bildirgesinin "Herkese Sağlık" parolası gelişmiş ülkelerde başardı bir biçimde uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde önemli alt yapı sorunlarıyla karşılaşıldı. Gelişmekte olan.ülkelerin sorunları sadece bütçesel güçlüklerden değil, ayrıca sağlık alanındaki yanlış örgütlenme biçimlerinden de kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de sağlık alanındaki düzenlemelerin Alma Ata ve Riga Toplantılarından Önce, 19601ı yıllarda "Sağlık Hizmetlerimn Sosyalizasyonu" yasasıyla uygulamaya konulmuş olması, ülkemizde konuya verilen önemi açıkça göstermektedir. Ancak, bu yasa politik nedenlerle başanlı bir biçimde uygulanamadı. Bu nedenle, Türkiye'de verilmekte olan sağlık hizmetlerimn kalitesi ve kantitesi,

[1] DPT, Sağlık özel ihtisas Komisyonu Raporu, Eylül 1983.

gelişmiş ülkelerle karşılaştırılamayacak düzeyde düşmüş bulunmaktadır. Türkiye'nin sağlık politikasının başarısızlığının temel nedenleri arasında sınırlı bütçe olanakları, örgütlenmenin başarısızlığı, demografik yapı, gelir dağılımının bozukluğu ve eğitim düzeyinin düşüklüğü gibi faktörler sayılabilir. Bu nedenlere bağlı olarak, ortaya çıkan sağlıkla ilgin' sorunları şöyle sıralayabiliriz:

- Sağlık hizmetlerinin aşın deregülasyonu sonucu olarak, kamunun payı % 50'nin altına düşmüştür. Bu oran gelişmiş ülkelerde kamu için % 65-70 arasında değişmektedir. Pahalı ve daha kaliteli sağlık hizmetlerinden, sadece gelir düzeyleri yüksek olanlar yararlanabilmektedir.

- Genel sağlık hizmetlerinin yeterli ve kaliteli düzeyde sunulamadığı bir gerçektir. Su ve çevre kirliliği ile her türlü olumsuz ekonomik ve sosyal koşullar, sağlık hizmetlerinin kalitesini önemli ölçüde düşürmektedir.

- Gelişmiş ülkelerde 100 kişiye bir yatak düşerken, bu sayı Türkiye'de 400 dür. Buna karşın, ülke düzeyinde mevcut yatakların ancak % 57'sinden yararlanılmaktadır. Bu örnek bile, sağlık alanındaki yanlış yapılanmanın ne kadar yaygın olduğunu göstermektedir.

- Türkiye'de 1 hekime 1200, diş hekimine 5600, eczacıya 3700, hemşireye 1390 ve ebeye 2200 kişi düşmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise bu reşyolar oldukça küçüktür. Buna karşın, son yıllarda sağlık personeli sayısında önemli artışlar sağlanmıştır.

- Ancak, çok sayıda açılan tıp fakültelerinde yetişen sağlık personelinin verimliliği tartışma konusudur. Şöyle ki, çok sayıdaki taşra tıp fakültelerinde yeterli sayıda öğretim üyesinin bulunmaması önemli bir eksikliktir.

- Ülkemizde toplum sağlığı ile ilgili gerekli eğitimin ve bilginin verilmemesinin ise, hastalıkların tedavi giderlerim artırmakta olduğu açıkça görülmektedir. Örneğin, ishal olan bir çocuğun hayatının suya katılacak birer kaşık tuz ve şekerle kurtanlabileceği, birçok anne tarafından bilinmemektedir.

- Verem ve kanser gibi hastalıkların erken teşhisi ile hastalıkların ileride oldukça pahalıya mal olacak olan tedavi giderlerinden önemli bir tasarruf yapılacağı bir gerçektir. Ancak, ülkemizde nüfusun önemli bir bölümü erken teşhis konusunda son derece duyarsız olup, aynca herkesin bu olanaktan yararlanması da son derece güçtür. Buna karşın, Fransa ve Almanya'da bebeklerin. 4 yaşına

kadar 7 kez periyodik ve annenin birkaç kez çek-up dan geçmesi birer zorunluluktur.

- Ülkemizde, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi genel sağlık sigortasının yokluğu nedeniyle, nüfusun büyük bir bölümünün sağlık hizmetlerinden fiiLn yararlanma olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle, isteyen hastanın istediği doktoru seçmesi olanağı da.ortadan kalkmamaktadır.

- Çocuk felci, boğmaca, difteri, tetanoz ve bulaşıcı hastalıklara karşı aşı kampanyalan daha çok UNICEF'in desteğiyle sağlanmaktadır. Sözkonusu aşıların Türkiye'de üretilmemesi, özellikle acil durumlarda önemli bir risk unsum olmaktadır.

- Geçmiş yıllarda verem, sıtma, cüzzam ve zührevi hastalıklara karşı lodukça başarılı bir mücadele verilmiş olmasına karşın, 19801i yıllardan sonra özellikle ekonomik koşulların olumsuzluğu nedeniyle, bu hastalıklarda önemli artışların olduğu görülmektedir.

- Aşın nüfus artışı ve yaşanmakta olan yoğun göç olgusu sonucu olarak, sağlık hizmetlerinin arz ve talebi arasında önemli dengesizlikler olduğu görülmektedir. Büyük kentlerin sağlık kuruluşlannda, sağlık hizmetlerinde tıkanma (congestion) durumu ortaya çıkarken, göç veren yörelerde atıl kapasite ile hizmet verilmektedir.

- Kamu sağlık kumluşlannda önemli boyutlara ulaşan ilaç savurganlığının varlığı, tipik bir savurganlık örneğidir. Öte yandan, hekimlerin reçetelerine çok sayıda ilaç yazma (polifarmasi) yöntemini benimsemeleri ise, ilaç savurganlığını daha da artırmaktadır.

- Ecz"anelerin küçük işletmeler biçiminde kurulmalan sonucu olarak, sorumlu eczacının genellikle görevi başında bulunmadığı görülmektedir. Bu durumun hastalar yönünden önemli bir risk unsum oluşturduğunu söyleyebiliriz.

- Sağlık personeli arasında yeterli sayıda uzman hekim ve pratisyenin olmadığı görülmektedir. Ancak, başanlı bir sağlık politikasının uygulamaya konulmasında, birinci derecede uzman hekim ve pratisyenler rol oynamaktadırlar.

- Türkiye'de yeterli ölçüde karbonhidratlı besinler tüketilirken; protein yönünden yeterli besin alınamamaktadır. Bu tür bir beslenme rejimi dengesiz bes-

lenmeye yol açmakta olup, Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre, toplumun % 30-35' i, kronik açlık çekmektedir[1].

- Türkiye'de bebek ölümleri oranı binde 54 ve anne ölümleri oranı ise, binde 13 dolaylarındadır. Yine Dünya Sağlık Örgütüne göre, yüksek oranlı anne ve bebek ölümleri ülkemizin en önemli sağlık sorunlannın başında gelmektedir.

- Politik tercihlere bağlı olarak, kentlerdeki sağlıkla ilgili alt yapının yanlış yerlere kaydırılması, sağlık harcamaları yönünden önemli savurganlıklara neden olmaktadır.

c) Taşımacılık Hizmetleri

Ülkemizdeki taşımacılık sektörünün yanlış yapılanma biçimi de, elde edilmesi olası potansiyel dışsallıklardan yararlanma olanağını ortadan kaldırmaktadır. Şöyleki, çeşitli taşımacılık alt sektörlerinin alt yapılan oluşturulamadığı için, aşağıda sayılan dışsal ekonomilerden toplum vazgeçme durumunda bırakılmıştır. Bunlar,

- Üretilen ve tüketilen bütün mal ve hizmetlerin maliyetinin, gereğinden fazla yüksek olması,

- Yoğun çevre kirliliğinin yaratılması,

- Yılda 100.000 kadar trafik kazasına neden olunması sonucu, 7.000 insanın hayatını kaybetmesi,

- Trafik kazalarındaki mal kaybının oldukça büyük boyutlara ulaşması,

- Aşın akaryakıt tüketimi sonucu, dışarıya ödenilen dövizin giderek artması,

- Makina ve yedek parça nedeniyle dışanya bağımlılığın döviz gelirlerini azaltıcı etkisi,

- Taşımacılık sisteminin turizm gelirlerinde artışı teşvik etmemesi,

- Yol ve yük taşımacılığının maliyetinin gereğinden fazla yükselmesi biçimlerinde sıralanabilir[2].

[1] Akyol, Türkan : Sosyal Demokrasi Açısından Türkiye için Sağlık Politikaları, TÜSES, s. 6, İstanbul.

[2] Şener, Orhan : AT ve Türkiye'de Ulaştırma Sektörü, Uyumla İlgili Sorunlar, TÜSIAD. 1988.

Yukarıda kısaca sayılan bütün bu olumsuzluklar, daha ucuz ve etkin taşımacılığa olanak veren demiryolu ve denizyolu taşımacılığına karşı, karayolu taşımacılığına verilen yanlış politik tercihlerden kaynaklanmaktadır. Yıllardan beri uygulanmakta olan böyle bir yanlış taşımacılık politikası sonucu, yolcu taşımacılığının % 94'ü karayolu ile yapılırken, ancak % 4'ü demiryolu ile yapılmaktadır. Denizyolu taşımacılığının payı ise, % l'in de altında bulunmaktadır. Aynı çarpıklık, yük taşımacılığında da görülmekte olup, yük taşımacılığının % 90'nı karayollarında, gerisi demiryolu ve denizyolu ile gerçekleştirilmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise, yük taşımacılığının % 90'nına yakın bir bölümü, taşımacılık maliyetlerinin en düşük olduğu, denizyolu ile yapılmaktadır. Bu açıklanan nedenlerle, ülkemizde yük ve yolcu taşımacılığı maksimum maliyetlerle gerçekleştirilirken, gelişmiş ülkelerde minimum maliyetlerle yük ve yolcu taşınmaktadır. Gelişmiş ülkelerin taşımacılık sistemlerinin maliyetleri minimize étme yönünden daha avantajlı olmaları, aşağıdaki nedenlerle açıklanabilir.

- Bu ülkelerde ortalama demiryolunun uzunluğu, Türkiye'ye göre, yaklaşık 7 kat daha fazladır.

- Gelişmiş ülkelerde hızı saatte 100-350 km ye ulaşan, intercity, exprès ve hızlı trenlerle oldukça hızlı, konforlu ve güvenilir taşımacılık sistemi geliştirilmiştir.

- Demiryolu taşımacılığının yansından çoğu elektrikli trenlerle yapıldığından, çevre kirlenmesi ve gürültü giderek kontrol altına alınmaya başlanmıştır.

- Şehirlerarası taşımacılık sistemi aynen şehiriçi taşımacılığına da yansıtıldığından, ülke çapında taşımacılık maliyeti önemli ölçüde düşürülebilmektedir.

- Ölü saatlerde trenlerle öğrencilerin küçük yerleşim alanlanndan,kentlerdeki okullara öğrenim amacıyla taşınmalan gerçekleştirildiğinden, eğitim bakanlığının bütçesinde önemli tasarruflar yapılabilmektedir. Böylece, köylerde okul inşaası, gereksiz olarak öğretmen, yardımcı personel, doktor vs istihdamına gerek kalmamaktadır.

- Turistlerin yoğun olduklan kentlerde, lokomotifin arkasına takılacak vagonlarla, artan yolcu talebi anında karşılanmaktadır.

- Öte yandan, "turist kartı" uygulaması yaygınlaştınlarak turistlerin ülkedeki konaklama sayısı kolayca arunlabilmektedir. Bütün gelişmiş ülkelerdeki bu uygulamaya göre, sınırsız sayıda inme-binme olanağı veren bu kartlar, sembolik fiyatlarla turistlere satılmaktadır.

Son üç uygulama biçimi, kamu ekonomisinin marjinal maliyetin sur olduğu üretim modellerine uygun olup,hizmetin de bedavaya yakın bir maliyetle sunulma olanağının geçerli olduğu örneklerdir.Önceki, uygulama biçimleri ise, yine kamu ekonomisinin azalan maliyet koşullan altında üretimle ilgili Örnekleri olup, toplu taşımacılığın bir tür ekonomik açıklamasıdır.

Ülkemizdeki kentlerarasında uygulanmakta olan yanlış ve kaynak kullanımında savurganlığa yol açan taşımacılık sistemi, ne yazık ki aynen kentiçi taşımacılığına da yansıtılmış bulunmaktadır. Bu nedenle, İstanbul örneğinde olduğu gibi, kentte yaşayanlann 1 numaralı sorununu taşımacılık sisteminin olumsuz etkileri oluşturmaktadır. Sözkonusu olumsuz dışsallıklan ise, şöyle sıralayabiliriz:

- Çevre kirliliğinin aşın boyutlara ulaşmasında taşımacılık sektörünün payı en az % 40.olarak saptanmıştır.

- Orman alanlarının yağmalanmasında, su kaynaklannm kirletilmesinde ve spekülatif kazançlann elde edilmesinde mevcut taşımacılık sisteminin önemli rolü bulunmaktadır. Boğaz köprülerinin bağlantılı yollan orman alanlannndan ve su havzalannndan geçtiğinden, gecekondulaşmayı teşvik ederek, yukandaki sorardan yaratmaktadırlar.

- Taşıma giderlerinin maaş ve ücret gelirleri içindeki payı, çok sayıda çalışan için % 50 oranını geçmiş bulunmaktadır. Hatta son zamlardan sonra, İstanbul'un Anadolu yakasında oturup ta, karşı yakısında çalışan bazı memurların ödedikleri taşımacılık giderleri maaşını geçtiğinden, işinden aynlmak zorunda kalanlar da olmuştur.

- Kentin birçok yöresinde, gürültünün ulaştığı desibel derecesi, insan sağlığını tehdit edecek boyuttadır.

- Trafikteki tıkanmalar nedeniyle işe yetişememe endişesinin birçok çalışan kimsede, psikosomatik hastalıklara yol açması olasılığı oldukça fazladır.

- İşe gidip-gelme nedeniyle yolda kaybedilen zaman ortalama olarak, 4-5 saati bulmaktadır. Bu nedenle, işgücününün verimliliğinin önemli ölçüde düşmesi sözkonusu olmaktadır.

- Akaryakıt tüketimi, taşıt ve yedek parça bakımından dışanya olan bağımlılık ise, döviz gelirlerim önemli ölçüde azaltmaktadır.

Yukandaki karşılaştırmalardan çıkaracağımız sonuca göre, Türkiye'de önemli boyutlara ulaşan savurganlık nedeniyle, enflasyon oranının düşmesi beklenmemelidir. Öte yandan, yukanda sayılan dışsallıklann olumsuz karakteri ne-

deniyle, Türkiye'de üretilen mal ve hizmetlerin maliyeti gelişmiş ülkelere göre, daha yüksek olacağından, uluslararası rekabet gücümüz de, yanlış taşımacılık politikası sonucu azalmaktadır. Bütün bu sorunları, Batı'daki toplu taşımacılık sistemini uygulamakla çözme olanağı vardır.

SONUÇ

Devletin ekonomideki payı, teorik açıklamalarımızı tamamen doğrulayan bir biçimde, giderek artmakta olup, gelişmiş ülkelerde ortalama % 40-45 oranlarında dengelenmiştir. Artış eğilimi, düzenli ve kesintisiz bir biçimde devam ederek, II. Dünya Savaşı sonrasına göre yaklaşık iki kata yükselmiştir. Buna karşın, Türkiye'de devletin ekonomideki payı, gelişmiş ülkelerin II. Dünya Savaşı sonrası düzeyinde olup, sadece 1990'lı yıllarda hızlı bir artış trendine girmiş bulunmaktadır. Buna karşın, uzun bir süreden beri ülkemizdeki devletin büyüklüğü, değişmeden aynı kalmış olup, ayrıca 1980'li yıllarda olduğu gibi, düşme eğilimi göstermiştir. Türkiye'de kamu sektörünün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi optimal bir büyüklüğe erişememesi nedeniyle, bugün yaşanmakta olan ciddi ekonomik sorunlar ortaya çıkmış olup, aynca sosyal ve siyasal alanlarda da gerekli gelişmeler sağlanamamıştır.

Bizce, Türkiye'de devletin optimal büyüklüğe erişebilmesi için, ciddi bir vergi reformunu gerçekleştirerek toplam vergi gelirlerinin GSMH ya oranını % 40'ın üzerine çıkarması gerekir. Bu amaca ulaşabilmek için Batı'nın bütün gelişmiş ülkelerinde uygulanan "kişisel servet vergisi"ni derhal uygulamaya koyması gerekmektedir. Böylece, yeraltı ekonomisine ayrılan kaynaklar kolayca resmi ekonomiye kazandırılırken, aynca etkin bir otokontrol aracı sisteme sokulduğundan, diğer vergilerin hasılatı önemli ölçüde arttınlacaktır.

Kuşkusuz ki, sadece vergisel önlemlerle ekonominin optimal büyüklüğü sağlanamaz. Bilindiği gibi, kamu harcamalannın etkileri vergilerin etkisine göre daha reel olduğundan, bu çalışmamızda ele alındığı gibi, kamu harcamalarında da gerekli reformlann bir an önce gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Kamu sektöründe yapılacak refonnla ilgili olarak,, başlıca üç alanda yapısal önlemler alınmalıdır.

Bunlardan ilki, korkunç boyutlara ulaşmış olan ve kamudaki kötü yönetim (mismanagement) den kaynaklanan, savurganlıklann, rüşvet olaylarının ve yolsuzlukların ortadan kaldınlması gerekmektedir. Kamu lojmanlarının satılması, lüks araba ve gereksiz dış gezilerin azaltılması biçimindeki son günlerde hükü-

metin almak istediği önlemler oldukça yararlı olacaktır. Ancak, kamudaki savurganlığın temel kaynağı olan KİT lerin ve kamu bankalarının harcamalarının kontrolüne ilişkin gerekli önlemlerin alınmadığı da görülmektedir. Bilindiği gibi, hükümetler bu kuruluşların aracılığıyla seçim ekonomisini uygulamaya koyduklarından, bu alanlarda gerekli önlemlerin alınması oldukça güçtür. Bu nedenle, basının, medyanın ve kamuoyunun son günlerdeki duyarlılığının bu alanda da uygun reformların yapılması için gerekli ortamı sağladığını söyleyebiliriz.

Türk bütçeleme sisteminde etkinliğin sağlanması yönünden ise, bu çalışmamızda ele alınan biçimde Diyanet İşleri Başkanlığının devlet bütçesinden çıkanlması gerekmektedir. Böylece, refah hizmetleri için ayrılacak olan fonları artırma olanağı yaratılırken, ayrıca demokratikleşme sürecine önemli katkılarda bulunulacaktır. Kaldı ki, gelişmiş ülke deneyimleri din hizmetlerinin piyasa ekonomisinin gönüllü kuruluşları (vakıfları) aracılığıyla daha etkin ve demokratik bir biçimde finanse edildiğini göstermektedir. Türkiye'de bakanlık sayısının 35'lerden 20 lere indirilmesiyle, kamudaki aşın savurganlığı kontrol altına alabilmek oldukça kolaylaşacaktır. Böylece, bürokrasinin verimsiz işleyişi ve aşın savurganlığı da önemli düzeyde azaltılabilecektir.

Ekonominin genelinde verimliliğin arttırılması ve toplumun yaşam standardlannm gelişmiş ülkelerin düzeyine çıkartılabilmesi amacıyla; eğitim, sağlık, toplu taşımacılık, toplu konut ve sosyal güvenlik alanlannda gerekli bütçesel ve yönetsel reformlann da bir an önce gerçekleştirilmesi gerekmektedir.Ancak, son yıllarda gerçekleştirilen serbestleştirme olgusuyla, eğitim, sağlık ve taşımacılık hizmetlerinin kalitesi önemli ölçüde düşürülmüş bulunmaktadır. Bu nedenle, aşırı serbestleştirmenin yol açtığı sorunlar bir an önce çözüme kavuşturulmalıdır.

Türkiye'de kamu sektörünün optimal büyüklüğünün saptanmasına ilişkin olarak, bu çalışmamızda ortaya koyduğumuz modelin uygulanmasıyla, vergi gelirleri eri verimli bir biçimde kullanılırken; ekonominin genelinde verimi artıracak olan alt yapı oluşturulacak ve kamudaki savurganlıklar kontrol altına alınmış olacaktır.

EK

İNSANA YATIRIM

Günümüzde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, artık GSMH lardaki artış ile değil, insan sermayesinin niteliği ile ölçülmektedir. Şöyle ki, uzun yıllardan beri oldukça yüksek büyüme hızına ulaşan ya da sahip olduklan doğal kaynaklar yönünden oldukça zengin olan çok sayıda ülke, bu yeni yaklaşıma göre artık zen-

gin sayılmayabilmektedir. Gerçekten, kişi başına düşen milli gelir yönünden eskiden ön sıralarda bulunan bazı ülkeler, günümüzde "gelişmekte olan ülkeler" grubunda yer alabilmektedir.

Birleşmiş Milletlere bağlı Kalkınma Programı tarafından hazırlanan, insan yaşamının kalitesini belirleyen göstergelerin yer aldığı bir endeks, ülkelerin gelişmişlik düzeyini daha anlamlı bir biçimde belirleyebilme özelliğine sahiptir. Gerçekten, ülkelerin gelişmişlik düzeylerini belirlemede milli gelirin artış oranı ve büyüklüğü önemli faktörlerden birer tanesidir. Ancak, artan milli gelirin insanlann yaşam kalitesini iyileştirmediği sürece, hızlı ekonomik kalkınmanın bir anlamı kalmamaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP, insan sermayesinin gelişme endeksinde,

- Gelirin satınalma gücü,

- Ortalama yaşam süresi,

- Ortalama öğrenim süresi ve

- Okur-yazar oranı gibi faktörleri sokarak, çeşitli ülkelerde insana yapılan yatınım karşılaştım. Kalkınma Programının bu endeksi aynı zamanda ülkelerin vatandaşlanna sunduklan kamu hizmetlerinin kalitesini de göstermede kullanılabilmektedir. Yukarıda sayılan kriterlere göre, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının hazırladığı endeksler, ülkemizin yerini dünya sıralamasında 71 rakamı ile göstermektedir[x].

Yaşamın kalitesini ya da "yaşanılabilir" ülkeler sıralamasını gösteren ve yukarıdakilere ek olarak,

- suç işleme ve terör,

- çevre kirliliği,

- demokrasi ve oylama gücü,

- gelir dağılımı gibi faktörleri içeren endeksler ise birçok ülke için daha olumsuz bir değerlendirme biçimiyle sonuçlanır. Örneğin, 19901ı yıllardan önce, Economist dergisinin yaptığı bir "yaşanılabilir" ülkeler sıralamasında, ABD 33 ve Sovyetler Birliği 34'ncü sırada yer almıştır. Bu açıklamalanmızdan çıkaracağımız sonuca göne, hangi endeks kullanılırsa kullanılsın, ülkemizin sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmişlik göstergelerinin oldukça aşağılarda seyretmekte olduğunu söyleyebiliriz.

1990 yılı için hazırlanan beşeri gelişme endeksine göre;

1. Kanada (O. 982)	24. Hong Kong
2. Japonya	25. Güney Kıbrıs
3. Norveç	26. Yunanistan (O.901)
4. İsviçre	27. Çekoslovakya
5. İsveç	28. Macaristan
6. ABD (O. 976)	32. Polonya
7. Avusturalya	33. Sovyetler Birliği (O. 893)
8. Fransa	34. Güney Kore
9. Hollanda	35. Bulgaristan
10. İngiltere (O. 962)	37. Yugoslavya
11. İzlanda	39. Portekiz
12. Almanya	43. Arjantin
13. Danimarka	45. Kuveyt (O. 815)
14. Finlandiya	47. Katar
15. Avusturya	49. Arnavutluk (O. 791)
16. Belçika	51. Malezya
17. Yeni Zelanda	59. Brezilya
18. israil (O. 939)	60. Romanya
19. Lüksemburg	61. Küba
20. Barbados	67. Suudi Arabistan (O. 687)
21. İtalya	69. Tayland
22. İrlanda	70. Güney Afrika
23. İspanya (O. 913)	71. Türkiye (O. 671)

[x] Esmer, Yılmaz : "Ekonomik Büyüme ve Beşeri Gelişme", Görüş, TÜSİAD, Ocak 1993, Sayı 7, s. 58-63 Ayrıca bkz. Human Development Report, UNDP, 1992.

tnsan sermayesinin niteliğini gösteren endeksin düşüklüğü, işgücünün prodüktivitesinin de düşük olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, işgücünün sayıca çokluğu nedeniyle, gelişmiş ülkelere göre ucuz olması yabancı sermayeyi çekme yönünden olumlu bir rol oynamaz. Çünkü, işgücü ne kadar bol ya da ucuz olursa olsun, gerekli bilgi ve beceriden yoksun ise, ülkenin rekabet gücü kendiliğinden düşecektir. Bu açıklamalarımıza göre, GSMH daki artışın anlamlı ve sürekli olabilmesi için, işgücünün prodüktivitesini artırıcı ve yaşam düzeyim yükseltici eğitim, sağlık ve diğer sosyal ihtiyaçlan gideren kamu harcamalannın yeterli biçimde yapılması gerekmektedir.

TARTIŞMALAR

Selahattin Tuncer -

Değerli konuklar, Orhan Şener arkadaşımızın tebliğini zevkle dinledik. Kendisi yarım saat süre istemişti, 45 dakikalık sürede tamamladı. Ben kesmek istemedim bu güzel tebliği. Şimdi süremiz çok azaldı. O itibarla, ara vermeden hemen soru ve cevaplara geçmek istiyorum. Şimdi soru sormak ve yorum yapmak isteyenlere sırasıyla söz vereceğim. Söz alanların sayısına göre yapalım bunu. Yedi kişi. 5 kere 7 35 yapar değil mi? Yarım saatle bağlayalım. Buyurun İzzettin Bey.

İzzettin Önder

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Yorum yapmayacağım, müsaadenizle bir kaç tane soru soracağım. Ben önce Sayın Karataş'a birkaç soru soracağım. Lütfen açıklamalarını rica edeceğim. Biliyorsunuz; Latin Amerika ülkeleri 1980'lerin başında uluslararası borçlarını erteleme programı geliştirdiler. Bu bizim için filan gündeme gelmedi ama, bunlar için gündeme geldi. Amerika burada bayağı bir patronaj da yüklendi. Fakat ondan sonra yoğun bir özelleştirme faaliyetine girdiler. Acaba çalışmalarında ve Sayın Öniş'le beraber yürüttükleri çalışmada bununla ilgili politik bir ipucu ya da bir gösterge görebildiler mi? Bunun açıklanmasını rica ediyorum. İkincisi, Latin Amerika ve araştırma yaptıkları ülkelerde satışlar yapılırken, acaba bu satılan gayrimenkullerin nasıl değerlendirildiğini açıklayabilir mi? Çok genel bir açıklama çerçevesinde, acaba bunlar hakikaten piyasa değerlerini bularak mı satıldı, yoksa piyasa değerlerinden biraz düşük bir fiyatla satış gündeme geldi mi?

TÜSİAD Latin Amerika ülkeleriyle ilgili bazı kişileri buraya çağırdı biliyorsunuz ve bir açıklama yaptırdı ve bunu Görüş dergisinde yayınladı. Benim hatırımda kaldığı kadarıyla, Arjantin'le ilgili kişi -unuttum şimdi kimdi gelen- sonuçta şöyle bir şey söylüyordu: "Biz çok hızlı bir özelleştirme yaparak, hatta muhalefeti de bertaraf etmek için kararnamelerle bunu yaparak, bütün Arjantin ekonomisini dört tane holdinge teslim ettik" dedi. Gerçi Sayın Karataş bahsettiler, holdingleşme arttı; ama acaba monopolleşmenin derecesi bu dozda arttı mı? Müsaadenizle son bir şey söylemek istiyorum. Şimdi equity finansmana gidilmesi gerekli, yani bizde özel sektöre düşen görevleri belirttiler çok güzel olarak. Bunda ben ANAP iktidarı döneminde yapılan çok ciddi bir hatayı vurgulamak istiyorum ve burada kanaatlanmzı, yargılarını almak istiyorum.

Biliyorsunuz, 1986 yılıydı galiba, vergi yasalarında yapılan bir değişiklikle menkul sermaye iradı vergi dışı bırakıldı. Bunun sonucunda şiddetli bir kâr dağıtımı gündeme geldi ve firmalar aslında kendi öz kaynaklarım, equitiy olarak kullanacakları kaynaklarım finans çevrelerinden bu sefer borç olarak almaya başladılar. Bunun sonucunda biz finansman tablolarında kâr ve zarar hesaplannda bir finansman yükü gördük, yani faiz yükü gördük. Tabii bu kâr ve zarar tablolarında kârın azalması şeklinde karşımıza çıktı. Hatta bunun bazı meslektaşlarımız, burada isim vermeyeyim müsaadenizle, Türkiye'de monopolleşmenin azaldığı şeklinde belirtti, çünkü kâr oranının düştüğü şeklinde gösterdi. Oysa bizde kârların bir kısmı, ben yanılmıyorsam yahut yanlış düşünmüyorsam eğer, faiz şeklinde elde ediliyor. Tabii burada bir vergi avantajı var, hiçbir risk yok. Çünkü firma bu faizi nasıl olsa zarar da etse yazıyor ve zaran maliyet olarak gösteriyor. Kurumlar vergisinden düşüyor, ürettiği malın maliyeti içine yansıtarak, fiyatlara yansıtarak bizlere yansıtıyor, bu süreç cereyan ediyor. Acaba son vergi yasasında bu yönde bir değişiklik yapmak gerekiyor mu? Belki Seviğ Bey bizi aydınlatabilir. Bir değişiklik yapıldı. Biz vergi komisyonunda da bunun üzerinde çok durmuştuk. Son vergi tasarısında da yapıldı galiba. Acaba sonuçlar nedir? Belki bize bilgi verirseniz memnun olurum doğrusu.

Sayın Şener'e çok teşekkür ediyorum. Çok güzel, böyle sakin bir sandal gezintisi gibi, sakin edalarıyla bize güzel bir gezinti yaptırdı. Ben bir şey söylemek istiyorum. Şimdi sosyal hizmetler düşüyor tabii, ama acaba uygun görürler mi bunu sununla birleştirsek? Bizim vergi yükümüz gelişmiş ülkelerin vergi yükünden biraz düşüktür. Ve hatta iddia edilmektedir ki bu doğrudur. Çünkü neden? İnsanlar zenginleştikçe daha fazla finansal kapasiteye sahip olacağı için daha fazla yük kaldırabilirler. Bu doğrudur. Dolayısıyla, bizim kişi başına gelirimiz gelişmiş ülkelerdekinden düşük olduğuna göre, vergi yükümüzün daha düşük olması yanlış değildir. Ama aym mantıkla baktığımızda, bizim gibi ülkelerin en düşük gelir veya birinci gelir dilimine giren grupların gelirlerinin gelişmiş ülkelerin birinci gelir grubuna giren gelirlerinden çok düşüktür. Fakat, dün de bahsedildi burada, gerçekten ben de bizim dışımızda iki ülke biliyorum ki ilk gelir dilimi için gelir vergisi oranı %25'den başlıyor. Şimdi biz de çok düşük gruplar yani ilk gelir grubuna girenler %25 vergi ödüyor; tabii onda indirimler falan var ama, %17 civarına geliyor yanılmıyorsam. Ama bir de enflasyon vergisi ödüyoruz biz ki bu bizim tebliğimizde gösterilmiştir, %3 ila %4 arasında değişiyor. Yani nereden baksanız, %20 dolayında bir yüke giriyorlar bundan. Şimdi hiçbir sosyal hizmet yapılmıyor. Abartarak söylüyorum

tabii. Fakat bu gruplar %20 vergi ödüyorlar. Bu acaba Türkiye'de mali sömürü dediğimiz, .yani fiskal sömürü dediğimiz olayın çok fazla artmasını gündeme getirir mi? Bu konuda kanaatlerini almak istiyorum ben.

Yine 1980 yılında gruptaki hizmetlerle ilgili bir şey söyleyeyim, bir oran vereyim müsaadelerinizle, bilmiyorum Sayın Şener katılırlar mı, veya belki daha doğru bilgiler var mı? Nüfusun ortalama artış hızı %2.3 ya da %2 civarında. Orhan Bey geçen günlerde bir seminerde bizim nüfus artış hızımızın %1.9 olduğunu söyledi. İsterseniz buna ortalama %2 diyelim. Konsolide bütçe içindeki sağlık harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranı 1980'de %2.8'den 1985'de %2.5'a, 1988'de %2.3'e geriletilmiştir. Son anda, gerçekten 1990, 1991'den sonra %4'ü biraz aşan seviyeye yükseltilmiştir. Ama bir 10 sene boyunca, en fazla hizmete muhtaç olduğumuz alanda paylar geriletilmiştir.

Sonra müsaadenizle bir şey daha söylemek istiyorum. Taşımacılık çok önemli dediler, ben orada Orhan Bey'e katılıyorum gerçekten. Taşımacılıkta biz bir fayda maliyet analizi yapmış olsaydık, belki de aynı kaynakları demiryollarına tahsis etmiş olsaydık ne olurdu, karayollarına tahsis ettik ne oldu, bunun bir sonucunu, bilançosunu çıkartabilirdik gibi geliyor bana. Bugün korkunç bir akaryakıt masrafıyla karşı karşıyayız, kazaları ise hiç saymıyorum. O bizim belki nüfus artışı sorunumuza biraz katkıda bulunuyor olabilir. Hiçbir güvenlik önlemi alınmadan insanları taşıyoruz. Oysa bugün Japonya'ya, Fransa'ya baktığımızda, 250-300 kilometre hızla giden, İstanbul'dan Antalya'ya belki 2-2,5 saat içinde ulaşan, korkunç konforlu ve hiçbir riski olmayan bir taşıma aracıyla gelebilirdik 12 saatlik bir otobüs yolculuğu yerine. Çok teşekkür ediyorum efendim.

Selahattin Tuncer

Mehmet Bey buyurun. Zamanı iyi kullanalım lütfen.

Mehmet Palamut

Uludağ Üniversitesi. Efendim evvela her iki konuşmacıyı da yürekten tebrik ederim. Benim sorum kısa olacak. Sayın Karataş özellikle Latin Amerika'da ve Güneydoğu Asya ülkelerinde, tabii bu bağlamda Türkiye'de, özelleştirmeye gidilirken, evvelemirde -yanlış anlamadımsa, tabiatıyla tebliğlerini okuma olanağı bulamadım, geç dağıtıldı- özel sektörün özelleştirilmesi (tırnak içerisinde söylüyorum bunu) gündeme alınmasını ifade ettiler. Acaba özel sektörün özelleştirilmesinden, yanlış anlamıyorsam; evvelemirde bu ülkelerdeki gerek

ticari ve sınai sektörlerin kapalı birer aile şirketi konumunda bulunduğunu mu varsayıyorlar? Bundan, bir an önce bunların sınai mülkiyetinin tabana yayılarak piyasa ekonomisinin çarkları içerisinde menkul kıymetler borsasına kote olmalarını mı kastediyorlar? Veyahut da bu anılan ülkelerdeki söz konusu kurumların, ünitelerin normal olarak serbest piyasa ekonomisinin kuralları çerçevesinde işlerlik kazanması gerekirken, bu yapıda olmayıp, eksik rekabet veya tekelci bir niteliklerinin bulunduğunu mu kastederler? Açıklarlarsa memnun olurum. Teşekkür ederim.

İkinci sorum Sayın Şener'e olacak. Sayın Önder de bahsettiler, hakikaten tebliğleri oldukça güzel. Burada bütçe içerisindeki toplumsal niteliği bulunan ve dışsallığı olan sektörlerden söz ederken, sağlık ve eğitim üzerinde ağırlıklı olarak durmalarına karşın, taşımacılık veyahut ulaştırma sektörü konusunda herhangi bir açıklamada bulunmadılar. Acaba Türkiye'de her yıl 6-7 bin kişi -ki bunlar istatistiki rakamlara geçenler, yaklaşık bin, binbeşyüz ölümün de geçmediğini varsayarsak, 7-8 bin civarında kişi- ölürken, bu ölüm rakamının taşıma sektörünün bütçe içerisindeki payının düşmesinden veyahut yeterli boyuta ulaşmamasından mı kaynaklandığını varsayarlar? Bu vesileyle de taşıma sektörü üzerinde bir nebze açıklamada bulunurlarsa, müteşekkirim, sağolun.

Selahattin Tuncer

Teşekkür ederiz. Sayın Güneri Akalın, buyurun. Lütfen zamanı iyi kullanmanızı rica edeceğim.

Güneri Akalın

Efendim, Orhan Şener Bey'e bir görüş bildirerek başlayayım. Zannederim bu hesaplamada kendisiyle ihtilaflıyız. %63 olarak ben kendim hesaplamıştım. Bunun belki yanlış olabileceği konusu dün de ifade edildi ama, dünkü arkadaşımız 1990'a kadar yanılmıyorsam aynı görüşteydi. Fakat ne olduysa 1991'den itibaren görev almasıyla birlikte görüş değiştirdi. Şimdi KİT'lerin katılıp katılmayacağı meselesine gelince: Eğer KİT'ler kâr ediyorlarsa, bu hesaplara katılması gerekir. Kârları bir vasıtalı vergi niteliğindedir. Diğer vasıtalı vergilerin etkilerini aynen doğurur. Açık veriyorsa, yine hesaplara katılması gerektiği kanaatindeyim. Tabii bu benim kanaatim değil, teorinin kanaati. Dolayısıyla, bu teorik argümanları bir tarafa iterek hesaplamaları yapmak doğru değil. O bakımdan zannediyorum bir ihtilafımız var. Pay ve paydanın hesaplanmasında yine dün konuşan arkadaşlarla da bir farkım var.

Şöyle ki, vergiler kayıtlı ekonomi üzerinden alındığına göre, kayıtlı ekonominin milli gelir hesabı bu işin içine katılmalıdır. Kayıt dışı ekonominin milli gelir hesabı katılarak vergi yükünü düşürdüğümüz zaman yanıltıcı olabilir. Asıl kayıtlı ekonominin işletmeleri bu vergi yükünü taşıdığına göre, kayıtlı ekonomiyle kendimizi sınırlı tutmamız, aşın vergi yükünün hesabında ve diğer hesaplarda bize daha yol gösterici olacaktır. Kaldı ki burada bizim hesaba katmadığımız ya da diğer ülkelerle karşılaştınrken hesaba katmadığımız hususlar var. Bir tanesi ayni vergiler. Askerlik bir ayni vergidir. Yani bir ilçede iki tane vergi dairesi vardır, birisi askerlik şubesidir, diğeri vergi dairesidir. Öbür vergi dairesi olan askerlik şubesinde bu hesaplar yok ve bizim hesaplanınız içerisinde de yer almaz. Ama Amerika'da ya da bir başka AngloSakson ülkesindeki kamu harcamalan veya gelirleri içerisinde askerliğe verilen maaşlar da hesaba katılmak zorundadır. Dolayısıyla, yine KİT'lerle ilgili olarak, bir Amerikan ülkesiyle bizi karşılaştınrken lütfen ikisinin ayn yapıda olduğunu ve dolayısıyla bizim yapımızdan gelen yükleri de ihmal etmememiz gerektiğini hesaba katalım. Bir başka mesele de, vergilendirme kapasitesi ile ilgili, İzzettin ona değindi. Gelir düzeyi kişi başına 1000 dolar olan bir ülkeyle 1500 dolar gücü olan bir ülkeyi karşılaştınrken çok daha dikkatli olmamız lazım. Bir ikincisi de sanayileşmenin getirdiği bir farktır. Amerika ya da bir başka ülke gelişirken vergi yükü ne seviyedeydi? Amerika'da vergi yükü 1900'lerin başına kadar %10'u bulmamıştır, 1914'den sonra %10'u aşmaya eğilim göstermiştir . Dolayısıyla şunu söyleyeyim, Türkiye hem bir sosyal devlet olacak, hem sanayileşmenin yükünü kaldıracak, %30 tasarruf, % 35-40 da kamu sektörü toplam% 70 edecek,. Peki %30'luk tüketim payıyla bu millet nasıl geçinecek? Yani bu vergi yükü hesaplanmızda daha global olarak bakmamız ve ekonominin gerekleriyle ilgili olarak daha ince düşünmemiz gerekiyor kanaatindeyim.

Bir sorum da Sayın Karataş'a. Kendisini burada selâmlamaktan ve görmekten çok memnunum. Renk getirdiler ve bizim tartışmalanmıza da bir başka boyut getirdiler. Efendim, yalnız benim Karataş'a söylemek istediğim bir husus var. Son tahlili itibariyle, sonuçları itibariyle, özelleştirmeyi Türkiye açısından sadece bir maliye politikası aracı gibi görüyor gibime geliyor. Yani eğer kamu açıklan varsa, bunu kapatmanın yolu özelleştirme olmayabilir ya da vergi reformu yapmamız lazım, kamu harcamalarını disipline etmemiz lazım gibi bazı argümanlar geliştirdiler. Ben buradan çok pragmatik bir yaklaşım sezinliyor gibiyim. Kendisi özelleştirmeyle çok ciddi bir şekilde meşgul olduğu için o da biliyor, biz de farkındayız, özelleştirmenin temel amaçlan Türkiye'deki

bu maliye politikası tedbirlerinin dışındaki temel esaslardır. Yani mülkiyet sorunudur ki 1980'li yıllarda gündeme getirildi, Coase'un, Stigler'in regülasyon meseleleri ve etkinsizlik sorunlarıdır. Bizim maliye politikasıyla ilgili hiçbir problemimiz olmasa dahi özelleştirme Türkiye'de bir sorun olarak gündemimizi oluşturacaktır. Dolayısıyla, bunu kendi analizinde lütfen daha sonra basarken belirtmesinde yarar gördüğümü söylemek isterim. Bir maliyeci olarak tabii ki en azından kendisinden farklı alanlardayız. Bir ikinci nokta Ziya Bey'in tebliğinde gözüme çarptı. Tebliğ başlarken teorik referanslara hiç değinilmiyor, yani bir fotoğrafçı tekniğiyle fotoğraf çekiliyor. Dolayısıyla şimdi ben Ziya Bey'in ya da -tabii elimde tebliğ olmadığı için- Karataş'ın özelleştirme konusundaki temel yaklaşımını bilemiyorum. Ama sadece dipnotlarından şunu anlayabildim, ki dipnotların da hepsini bilemem ama benim eski arkadaşım Yılmaz'a atıf olduğu için, Ziya Bey özelleştirmeye çok sıcak bakmıyor ve hatta muhaliflerinin görüşlerine yer vererek bir şekilde eleştirmek istiyor. Burada haklı da olabilir. Fakat şunu da söyleyeyim, özelleştirmeye taraftar olanlar da şöyle bir eleştiri yapabilirler ve sonuçta da aynı sizin sonucunuza itiraz edebilirler. Bir kere, Arjantin'de üç sene içinde gelirin dağılımı, kötü dağılmış olması çok önemli bir mesele değil. Kuznets'in uzun dönemli sanayileşme politikası içerisinde gelirin nasıl dağılacağı, sonunda nasıl eşitlenmeye doğru eğilim göstereceği bulgusu onun Nobel'i almasına sebep olmuştur. Onlara göz atacak olursak, böyle anlık analizlerin bizi bir yere götüremeyeceğinin de farkına varabiliriz. Yani özelleştirme böyle iki senelik, üç senelik dönemler için düşünülecek şeyler değildir. Kaldı ki, bir başka itirazım da refahın azalabileceği iddiasıdır. Bu konuda temel teori, refah iktisadının temel teorisinin görüşü, bir memlekette rekabetçi piyasa mekanizması işliyorsa ve bunun üzerindeki kısıtlar kaldırılmışsa, ekonomiyi refah sınırına doğru bir başka müdahale olmaksızın götüreceğidir. Dolayısıyla özelleştirmeyi biraz daha teorik refaranslarına yaklaşarak ele almakta ve uzun dönemli düşünmekte zannederim yarar var. Sağolun.

Selahattin Tuncer

Teşekkür ederiz Sayın Güneli Akalın. Şimdi Ziyaeddin Bey buyurun.

Ziyaeddin Bildirici

Teşekkür ederim Sayın Başkan; ben öncelikle Sayın Karataş ve Şener'e doyurucu tebliğleri için teşekkür ediyorum. Ben bir konuda Sayın Orhan Hocamız'dan daha geniş açıklama isteyeceğim. Esasında kendileri kamu sektörünün oplimal durumuyla ilgili açıklama yaparken bir de eğitim konusuna

değindi ve ülkemizdeki eğitimin oranında %100 bile artış olsa yine de etkin olamayacağı konusunda açıklamalar yaptı. Ben esasında oradan hareket ederek, Türkiye'de kamu sektörünü belki harcamalar açısından da yeterince büyütsek dahi etkinlik elde edemeyeceğizi düşünüyorum. Buradan hareketle şunu söylemek istiyorum. Türkiye 1970'lerden sonra bu etkinlik sorunu nedeniyle bütçe sistemim değiştirmiştir, program bütçeye geçmiştir. Ama buna rağmen etkinliği sağlayamamıştır. Yani kamu harcamalarının her aşamada, tarımda, sanayide, eğitimde, sağlıkta etkinliğiyle ilgili gerekli denetimi yapamamıştır. Belki de örneğin bir ilkokul müdürüne dahi ödenek verdiğinizde hemen ilk işi kendi odasına bir televizyon almak oluyor ki, görüyoruz, çoğu ilkokul müdürünün odasında televizyonu var, videosu var. Eğitim açısından gerekli mi değil mi, tabii bunu tartışmak gerekir. Yani ben buradan şuna gelmek istiyorum. Türkiye'de kamu harcamalanmn yetersizliği elbette ki tartışılabilir ama, acaba denetimini değiştirmemiz gerekir mi? Yani Türkiye'de kamu harcamalan yapılıyor, sonradan bu şekli bir denetime, hukuki denetime tabi tutuluyor. Elbette ki hukuki denetim geçerli. Ama yıllar öncesinden Bedri Koraman'ın bir fıkrası veyahut da bir karikatürü aklıma geliyor: Türkiye'de örneğin son model bir arabanız var ama gerekli belgeleriniz yoksa trafiğe çıkamazsınız; fakat çok kötü bir arabada eğer belgeleriniz tamamsa rahatlıkla her yere gidebilirsiniz gibi bir şeydi. Ben buradan şunu demek istiyorum: Türkiye'de kamu harcamaları yapılıyor, ama bu harcamalar gerekli olmasa dahi gerekli belgelere bağlanıyorsa, yapılmış gözüküyor. Sonuçlarıyla ilgili hiçbir şey yapamıyoruz. Türkiye'de Meclis adına denetim yapan Sayıştay'ın etkinlik denetimi yapması konusunda yıllardır tartışmalar var ama hiçbir ilerleme sağlanmamıştır. Pakistan'da dai • bu yapılıyor, Türkiye'de yapılamamakta. Ben bu konuda kendilerinin görüşlerini rica edeyim. Teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Evet, buyurun.

Fevzi Engin

Karaelmas Üniversitesi. Ben de tebliğ sahiplerine çok teşekkür ediyorum. Çok yararlandığımı belirteyim. Sorumu Sayın Cevat Karataş'a soracağım. Yalnız soruya geçmeden önce, dünkü tebliğle ilgili kendimce önemli saydığım çok kısa bir açıklama yapmak istiyorum. Sayın Turgay Berksoy tebliğinde KİT açıklarını anlatırken, maliyet dağılımları içinde ücretlerinin payının ortalama olarak %65 dolayında olduğunu söylediler ve gerçekten doğru. Yalnız bizim Türkiye

Taşkömürü Kurumu için yaptığımız bir araştırmada, 1983-93 yıllan arasında ücretlerin payı %68 çıktı. Ancak, bu %68 paya göre ortalama ücretleri hesapladığımız zaman, 22 milyon liralık bir ortalama ücret ortaya çıkıyordu. Sonradan fiilen ödenen ücretlerden hareket ettiğimizde bu ortalama ücret 14 milyon lira çıktı ki, bu dönem içinde de emekli edilen işçilerin sayısı yaklaşık olarak 5 bin idi. Aradaki bu farkı araştırdığımız zaman, bu dönem içinde emekli edilen ücretlilerin kıdem tazminatlannın ücret maliyetleri üzerine eklendiğini gördük. Böyle araştırmalann sonucuna bakarak etkinlik veya verimlilikle ulaşacağımız sonuçlar çok yanıltıcı çıkabilir. Hatta Sayın İzzettin Önder burada sadece finans yönlerini değil, bunun etkinlik ve verimliliklerinin de araşürüması gerektiğini söyledi ve Türkiye'yle ilgili bazı çalışmalardan da örnekler verdi. Ben İzzettin Önderin alçak gönüllülüğüne bağlıyorum, kendisinin editörlüğünü yaptığı, Tarih Vakfı'nca yayınlanan KİT'ler üzerindeki bir çalışma bu etkinlik ve verimliliğin, özellikle bazı imalat sanayinin alt sektörlerinde kamu sektöründe daha yüksek çıktığı, hatta bu dönemde yatınmlann gerilediği halde böyle olduğunu ortaya koyuyor. Bu nedenle, gerek KİT'ler gerek özelleştirme konusunda çok aynntılı çalışma yapmadan bir politika önerisi olarak sunmamız sanıyorum gerçekçi olmayacak.

Sayın Cevat Karataş'a sorum şu: Latin Amerika ülkelerinde özelleştirmenin genelde, yanlış anlamadıysam, dış kaynaklı olduğu, yani Dünya Bankası'nın özelleştirmeyi bir önkoşul olarak önerdiğini söylediler. Hatta bildiğimiz kadanyla bunun ötesinde, özelleştirme kapsamı içinde olan kuruluşlarda bu dönemde yatınmlann yapılmaması da aynı şekilde öneriliyor. Hatta reel ücret artışlannın da yapılmaması öneriliyor. Bu bağlamda Türkiye'deki özelleştirmenin dış kaynaklı boyutları ne kadardır acaba? Bu konudaki görüşlerini öğrenmek istiyorum. Teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Başka söz almak isteyen? Evet. Daha evvel söz almış olanlar vardı, buyurun.

Cengiz Işık

Araştırma Görevlisi, Hacettepe Üniversitesi. Sayın Orhan Şener'e bir som yöneltmek istiyorum. Vergi yükü, yani kamu sektörünün hacminin belirlenmesinde vergi gelirlerinin gayri safi milli hasılaya oranının dikkate alınması gerektiği söylendi; yani kamu sektörünün hacminin vergi yüküne göre hesapla-

nümasının doğru olduğunu söylediler. Oturumlarda edindiğim izlenime göre, vergi yükü konusunda bir görüş birliği yok. Sayın Önder Hocam ve Sayın Akalın Hocam da değindiler, dünkü oturumda da Nevzat Saygılıoğlu vergi yükünün OECD ülkelerine göre ülkemizde yüksek olduğunu söyledi. Fakat siz kamu sektörü hacminin ülkemizde düşük olduğunu, aynı orana göre düşük olduğunu söylüyorsunuz. Bu bir çelişki değil mi, bunu açıklayabilir misiniz? Teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Evet buyurun, son konuşmacı. Bir dakika.

Kudret Çelebi

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü Araştırma Görevlisi. Sayın Orhan Şener'e bir soru sormak istiyorum. Daha doğrusu iki soru ama ikincisi biraz daha kısa ve birinciyle bağlantılı. Konunuzun başlığı "kamu sektörünün optimal büyüklüğü". Buradaki optimalite kavramı daha çok teorik çalışmalarda kullanılıyor. Bazı çalışmalarda Pareto optimalitesi kuralına dayanan analitik modeller aracılığıyla kamu sektörü veya devlet sektörünün bu ölçüte uyup uymadığı inceleniyor ve matematiksel birtakım çıkanmlar yapılıyor. Şimdi sizin buradaki optimaliteden kastınız ne? Ben kaçırmış olabilirim, bazı şeyleri kavrayamamış olabilirim, bu optimal büyüklük konusunda Türkiye için düşündüğünüz bir büyüklük var mı? OECD ülkelerini örnek verdiniz, biz acaba bu optimallik bağlamında bu ölçütlere yaklaşmalı mıyız, bu mu kastınız? Çünkü bu ülkelerde de bu büyüklükler tartışılıyor, optimalin tam ne olduğu orada da henüz ortaya konmuş değil. Dediğim gibi, optimallik biraz sorunlu bir kavram. Mesela sözünü ettiğiniz optimallik ayrıca konsolide bütçenin, toplam kamu sektörü içindeki konsolide bütçedeki vergi gelirlerinin toplam kamu sektörü içindeki payının artmasını da kapsıyor mu? Dolayısıyla, mesela buradaki vasıtalı vergi-vasıtasız vergi kompozisyonu ne yönde değişmeli? Çünkü ölçütünüz vergi gelirlerine dayanıyor, dolayısıyla böyle bir optimalliğe yaklaşmak için bunun kompozisyonu da önemli değil mi? Bu ne ölçüde gelişmeli? Ölçüt olarak vergi oranını aldınız, fakat daha sonra ne yapılmalı konusunda anlayabildiğim kadarıyla harcamalar üzerinde durdunuz. Vergi kompozisyonu bağlamında ve toplam kamu sektörü içindeki paylar konusunda, yani konsolide bütçenin payı konusunda biraz daha açıklama yaparsanız memnun olurum. Teşekkürler.

Selahattin Tuncer

Yarım saati geçti.

. . . . .

Efendim, benim bir sorum yok, sadece kısa bir açıklama yapma gereğini duydum. Konuşma sırasında Emniyet bütçesine değinildi. Galiba 1992, 1993, 1994 yıllarına ait rakamların tablodaki yerlerinde bir yanlışlık var. Eğer dönem 1992-94 ise, şu anda 1994 rakamı olarak benim elimde 22.8 trilyonluk bir rakam var. 1992 rakamım burada olduğu gibi 7 trilyon olarak alırsak, Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinde %200'leri aşan bir artış görülüyor. Emniyetçi arkadaşlarımıza bir haksızlık yapmış olmadığımızı belirtmek için, özellikle bunu belirtmek gereğini duydum. Bir de Diyanet bütçesiyle ilgili kısa bir açıklama yapayım. Diyanet bütçesi genellikle personel ağırlıklı bir bütçe. Şu anda elimdeki rakamlara göre 8.4 trilyonun 8.2 trilyonu personel harcaması. Geriye kalan diğer cari yatırım ve transfer. Sadece bunu açıklamak için söz aldım. Teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Buyurun Veysi Bey. Lütfen kısa.

Veysi Seviğ

Ben sadece benim bir yanlış anlatımım dolayısıyla söz aldım. Özür dilerim. 1993 yılında toplam vergi gelirlerinin üçte birini özel sektör, üçte ikisini devlet kendi kendine ödemiştir. Özel sektörün ödediği vergi toplamı 90 trilyon liradır. Vergi yükü hesaplamalarında devletin kendi kendine ödediği vergi dikkate alınmaktadır. Bu yanlıştır. İkicisini Güneri Hocam için söylüyorum, yine devlet kendi kendine ödediği birtakım paralan kamu harcaması olarak göstermektedir. Bunu analiz ettiğimiz vakit, devletin payımn %38 civannda kaldığım görüyoruz. Sayın İzzettin Hocam soru yönelttiği için söylüyorum, en iyimser ihtimalle, en hoşgörülü bakışla, son çıkan yasanın, gelir vergisi, katma değer vergisi, diğer vergilerle bütçeye getireceği para 28 trilyon liradır. Teşekkür ederim. Hayır. Efendim, kendi kendine ödüyor. Bakın, hesaplamaya bakın.

Selahattin Tuncer

Nihat Bey buyurun. Galiba son konuşmacı siz oluyorsunuz. Başka söz vermeyeceğim zaten, tamam.

Nihat Falay

Çok kısa olarak Sayın Karataş'a yönelik bir yorum ve soru. Bu uygulamalarda ve Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarında bir de iyileştirme maliyetleri vardır, yani makyaj maliyetleri, yani satmak için bilançosunda, mali yapısında birtakım güzelleştirmeler de sunuluyor piyasaya. Dünya uygulamasında, Türkiye'de bu maliyetler toplam gelirlerin ne kadarını tutuyor? Bir başka nokta için size özellikle teşekkür etmek istiyorum. Özel sektörün özelleştirilmesi kavramını bir sempozyumda açık olarak söylediniz, ve ilk defa galiba siz söylüyorsunuz, benim kafamda da vardı. Gerçekten özel sektörün de özelleştirilmesi gerekmez mi, bunlarda israf yok mu? Sermaye-hasıla katsayıları konusundaki araştırmalar bunu destekliyor. Burada tekeller var. Halka açılma konusunda fazla istek yok, sıkışınca açılıyor, aile şirketleri var. Bunların da özelleştirilmesi anlamlı değil mi? Siz tabii çok iyi vurguladınız, gerekir. Bir de bir kavram var, sıfır esaslı bütçe; bundan geçmiş bir TÜSİAD Başkanı bahsetti. Etkinlik kıstaslarının kamu sektöründe niye uygulanmıdığına yönelik bir deklarasyonu vardı. Sıfır esaslı bütçeyi acaba özel sektör uyguluyor mu? Dolayısıyla sermaye-hasıla oranı ve etkinlik açısından yeterli ve izah edilebilir bir noktada mı? Çok teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Değerli konuklar, 7 arkadaşımız söz istedi ama rakam 10'a çıktı. Şimdi çok az zamanımız kaldı. Evvela Orhan Şener arkadaşımızdan başlayarak 15 dakikalık bir süre ayırdım. 10 dakikası Orhan Şener arkadaşımızın, 5 dakikası da Karataş arkadaşımızın. Evet, Saat 12.00'de kürsüyü kapatalım diyoruz.

Orhan Şener

Bütün kabahat bende esasında, çünkü çok geniş kapsamlı bir konuyu ele aldım. Üstelik açıklayamadığım konular üzerinde de ayrıntılı çalışmalarım var. Demiryolu konusunda keşke vakit olsaydı, anlatırdım. Ama İzzettin arkadaşım ve Mehmet arkadaşım bu konuda açıklama istediler. Kısa bir açıklama yapıyorum izninizle. Demiryolu taşımacılığı da sanayileşmenin bir alt yapısıdır. Yani etkin bir demiryolu taşımacılığı olmadığı zaman bir ülkenin ekonomik kalkınması da söz konusu değildir. Bunu Avrupa kendiliğinden kanıtlamıştır. Uzunlukları vereyim isterseniz size. 100 kilometre kareye düşen demiryolu uzunluğu yönünden ülkeler sınırlandırıldığı zaman, Türkiye'deki demiryolu uzunluğu Avrupa ülkelerinin yedide biri kadardır. Bu birinci handikapımız.

İkincisi, bu ülkelerdeki taşımacılık sektörünün ekonomiye sağladığı dışsallıklar o kadar büyüktür ki birçok ekonomist taşımacılık sektörü etkin biçimde organize olmazsa o ülkenin kalkınmasının olanaksız olduğunu kanıtlar. Bir örnek vereyim: En basiti, hac mevsimi. Hacca 100 bin kişi gönderiyoruz. Yansı otobüsle, yansı uçakla. Bu akılcı mı sizce? Halbuki kamu ekonomisinin en temel ABC'si olan üç kuralımız var, etkinlik konusunda. Azalan maliyet koşullan, sıfır marjinal maliyetle üretim, birlikte tüketim. Bu üçü sosyal hizmetlerin hepsinde geçerli, eğitim, sağlık, demiryolunda geçerli. Onun için bütün dünyada devlet bunlan yönlendirir, bunlan işletir, bunlan idare eder. Şimdi biz bu kişileri, 100 bin kişiyi, adayı hacca otobüsle gönderiyoruz. Korkunç bir savurganlık. Niçin? Bunların sosyal maliyetini hesapladığımız zaman, anormal büyüklükler elde ediyoruz. Halbuki rasyonel bir yönetim bu hacıları birkaç gemiyle hacca götürdüğü zaman devletin tasarruf edeceği vergi geliri, alternatif vergi geliri o kadar büyük boyuttadır ki. Bunu isterseniz başka zaman hesaplayalım. Dolayısıyla, taşımacılıkta korkunç bir savurganlık var. Taşımacılık sektörü Avrupa'da niçin öncelikli sektördür? Çünkü üretilen, tüketilen her türlü mal ve hizmetin maliyetinin önemli bir kısmında taşımacılığın payı vardır. Eğer biz taşımacılığın maliyetini minimize edersek, özel sektörün verimli işlemesini sağlarız ve tüketicilerin refah düzeyini artınnz. Bu Türkiye'de maalesef yok. Hem toplu taşımacılık olarak şehir içinde, hem de şehirlerarası taşımacılıkta. Dolayısıyla enflasyon olgusuyla, yapısal enflasyon olgusuyla Türkiye'deki yanlış taşımacılık sistemi arasında büyük bir ilişki var bence. Yani enflasyonu aşağıya çekemememizin en büyük nedenlerinden birisi yanlış taşımacılık organizasyonudur. Demiryolunda yeterli başarıya erişemiyoruz. Peki, karayolunda alternatif taşımacılık yollannda başanlı mıyız? Tam tersine, orada da anormal savurganlıklar var. Atıl kapasiteler var, anormal teşvikler var. Bütün bu maliyetleri hesapladığınız zaman Türkiye'nin taşımacılık sektörünü geliştirmeden kalkınmasının olanaksız olduğunu söyleyebilirim. Dolayısıyla, taşımacılık sektörü ekonominin motorudur. Teorik açıklamalanmda vurguladım, endüstrileşmiş ülkelerin kamu sektörünün büyüme aşamalarında, öncelik verdikleri sektörlerin başında taşımacılık ve bunun yanında iletişim, telekomünikasyon gelmiştir. Bu iki sektör geliştirildiği ölçüde endüstrileşme gelişir. Türkiye niye Avrupa'dan geri kaldı? Zamanında bu tür önlemler alınmadığı için. Demiryollan tamamen eskimiştir, tamamen çağ dışı kalmıştır, ekonomik etkinliği azalmıştır. Taşımacılık sektörünü Avrupa'dakiyle karşılaştıralım: Türkiye'de demiryolunun yolcu taşımacılığındaki payı %4.2 gibi

îhmal edilebilir bir orandadır. Otobüs ile taşımacılık %9, denizyolu binde 8 dolayında. Havayolunu ihmal edelim, çünkü o normal vatandaş için taşımacılık yapmaz. Dolayısıyla, Türkiye'de taşımacılık sektörünün organizasyonu o kadar yanlış, o kadar çağ dışıdır ki, bu durumda bizim gelişmemiz mümkün değil. Başka bir örnek vereyim: Örnek aldığımız, almak istediğimiz Avrupa ülkelerinde demiryolu iyileştirme harcamaları o kadar artmıştır ki, Almanya'nın önümüzdeki yıllarda sadece demiryollarını iyileştirme masraflarının 90 milyar mark olduğu saptanmıştır. İspanya bütün taşımacılık alt yapısını, demiryolunu yap-işlet-devret modeliyle Fransa'ya yaptırmaktadır. O kadar önemli. Çünkü AB'nin ortak taşımacılık politikası var, standartlara uyulması için bunun yapılması zorunlu. Kısacası, taşımacılık sektörü Türkiye'de en çok ihmal edilen bir sektördür. Sosyal maliyetlerini, faydalarım hesaba kattığımız zaman, kent içinde de raylı taşımacılık, metro taşımacılığının maliyetinin özel taşımacılık maliyetinin çok altında kaldığını, faydasının ise çok üstünde olduğunu açıkça görüyoruz. Bunlar fayda-maliyet analizlerinin de temel konusudur, ders kitaplarında yer almaktadır. Şimdi tabii sualdi bu aynı zamanda.

Güneri arkadaşımızın başka bir yorumu, kamu sektörünün büyüklüğünün saptanmasına ilişkin değerlendirmelerin Amerika için farklı Türkiye için farklı oldukları, bunların hesaba katılmasının gerekli olduğu yolundaydı. Biz Güneri ile çok iyi dostuz, konferanslar dışında da tartışırız hep. Akşam tartıştık, Güneri Amerika'da devletin askere para ödediğini, Türkiye'de ödemediğini söyledi, bunun nasıl değerlendirileceğini sordu. Güzel bir soru. Ama Amerika'da negatif gelir vergisi adı altında sosyal yardım olarak aile birimine ödenen negatif gelir vergisinin 13.600 dolar olduğunu biliyor muyuz? Yani Amerika'da bir de bu vardır. Aslında amacımız ne? Sosyal faydayı, sosyal hizmetlerin faydasını maksimize etmek. Yani o yapılırken o da yapılıyor. Yani Amerika örneği kötü bir örnek değil. Keşke biz de yapabilsek ama yapamayız, olanaklarımız yok. Şimdi Güneri Bey'e cevap vermem lazım ki bundan sonra gereksiz konulan tartışmayalım. Örneğin bu toplantılarda yıllardır hep kamu ekonominin payının fazla, az, vd. olduğu tartışılır durur. Kanımca rakamsal olarak tartışılması gereksiz. Bizim ortaya koyduğumuz, sizin söylediğiniz rakamlar hep değişik. Bu konudaki anlayışımız değer yargılanmıza göre farklı olabiliyor. Ama bırakalım rakamlan. Ben size şunu öneriyorum: Sosyal harcamalar yönünden Bir Avrupa ülkesi ile Türkiye'yi karşılaştıralım. Bir Avrupa ülkesinde eğitim zorunludur, temel eğitim 5 yıl değil, 13, 14, 15 yaşında biter. Dolayısıyla, ortalama eğitim süresi en azından 8 yıldır. Bizde 3,5 yıl. Bu ne demektir? Eğitim için bu

ülkelerin harcaması yüksek. Kara Avrupası ülkelerinde üniversitelerin hepsi bedavadır. İkincisi, herhangi bir büyük kente gidin, yine taşımacılıkla ilgili, Münih, Paris herhangi bir kente, peron sayışım sayın. Ben sayıyorum. Merak ediyorum. Frankfurt 800 bin nüfuslu kent, 43 tane tren peronu var. Yani demiryolu taşımacılığı ağının önemini görüyoruz. İstanbul 10 milyon nüfuslu kent, 5 peronu var. Sâdece bir uluslararası peronu var. Bu da bir kriter. Bizdeki o korkunç savurganlığı gösteriyor. Ben TÜSİAD'a taşımacılık konusunda.bir rapor hazırladım. Ertesi gün gazetelerde "TÜSİAD demiryolu istiyor" başlığı çıktı. Bu Türkiye'de alışılmamış bir değerlendirme, yani TÜSİAD'ın şiddetle demiryolu istemesi. Çünkü oradaki fikir şuydu: Otobüs taşımacılığının topluma olan maliyeti o kadar yüksek ki, o kazaların, kazalarda kaybedilen insanların sosyal maliyeti hesaplanıyor, ortalama kişi başına 50 bin paund bulunuyor. Türkiye'de 100 bin yaralı, 7 bin ölü vardır her sene. Bunları hesapladığınız zaman demiryolunun maliyeti sıfıra geliyor. Onun dışında, bu gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemini düşünelim. Bizde devletin sosyal güvenlikteki payı ihmal edilebilir. Ama, bütün bu gelişmiş ülkelerde bütçe gelirleri içerisinde %15-20'yi, %30'u bulan bir pay vardır. Devlet sosyal güvenlik sisteminin ortağıdır. Dördüncüsü, sağlık hizmetlerine değinemedim. Bu konuda da 15 sayfalık raporum var burada, onu da tartışırız. Sağlık hizmetlerinde bu gelişmiş ülkelerin hepsinde genel sağlık sigortası vardır, herkesin sağlığı garantilenmiştir. Şimdi Güneri Bey'e sesleniyorum yine: Bu reel faktörleri hesaba kattığımız zaman, ve bunları bir de Türkiye'de düşündüğümüz zaman, acaba Türkiye'de mi kamu sektörü daha büyük, yoksa bu gelişmiş ülkelerde mi? Ben iki katı dedim, belki 2,5 katı daha büyük. Yani rakamlara inanmayalım, rakamlar aldatıcıdır. Yalan söylemenin teknik araçlarıdır. Herhalde inşallah tatmin olduk.

Ziyaeddin Bey'e teşekkür ederim beni destekleyen açıklamaları için. "Program bütçe uygulandı, niye düzeltemedik?" dedi. Denetim sistemi acaba yanlış mıydı diye sordu. Tabii haklı. Program bütçe sistemi PPBS'i uygulamaya çalıştık, ama başaramadık. Nedeni siyasal iktidarın isteksizliğinden ve kamu yönetiminin böyle bir projeyi uygulamadaki yetersizliğinden kaynaklandı. Amerika da biliyorsunuz uygulayamadı. Kolay değil. PPBS bir yöntem. Uygulanırsa başarılı olur ama onun yerine ben başkasım öneririm. "Zero Base Budgeting" dedikleri "Sıfır Tabanlı Bütçe" Türkiye'deki kamu yönetiminin demin vurguladığım yanlış yapılanmasına uygulanır, nerede hizmetler tekrarlanıyorsa bunlar hemen diskalifiye edilir bu sisteme göre. Dolayısıyla,

bunu bir an önce uygulamak kamu yönetimine büyük tasarruflar sağlar. Yani aynı işi yapan yönetimler diskalifiye edilir. Ziyaeddin'in başka bir sorusu, eğitime bütün bütçemizi aktarsak bile Avrupa ülkelerindeki kadar bir verimlilik sağlayamayacağımız görüşüme itiraz etti herhalde. Bu neden? Çünkü sistemimiz ezberlemeye dayanan bir sistem, bu en büyük bir handikap. Onun dışında anlattığım yapısal sorunları çözmeden kesinlikle eğitimde kaliteyi artıramayız.

Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden olan arkadaşımın sorusu bana çok ilginç geldi, kendisine teşekkür ediyorum. Optimaliteden ne anlıyoruz diye sordu. Haklı, çünkü ben Pareto optimalitesini anlattım. Benim amacım o değil yalnız, o tamamen teorik, ulaşılması tamamen bir hayal. Ama bunlar bilimsel araştırmalarda birer kriterdir. Ben Türkiye için uygun devlet büyüklüğünün saptanması yönünden Pareto optimalitesini temel almıyorum. Temel aldığım tek kriter, bugün AB ülkelerinin kamu sektörünün büyüklüğü ölçüsüdür. Yani biz de bu aşamaya gelelim ki bu ülkelerle rekabet edebilelim. Bu ülkelerin düzeyine gelmeden bunlarla rekabet etme olanağı yok. Çünkü kamu harcamalarının önemli bir kısmı prodüktiviteyi artıncı, sosyal faydayı artırıcı nitelikte olduğu için, özel sektörün verimli çalışması ancak buna bağlıdır. Dolayısıyla, Batıdaki gelişmiş ekonomiler kamu sektörünü keyfi olarak artırmamışlardır. Özel sektörün daha etkin çalışması için arttırmışlardır. Yine taşımacılıktan bir örnek vereyim. Ben Avrupa'da taşımacılık sektörü nasıl etkin diye Almanya, İsviçre gibi ülkelerde bir araştırma yaptım. Bu ülkelerde bu sektör öyle verimli kullanılıyor ki şaşarsınız. Bütçesel avantajlar onarmal. Örneğin İsviçre'de ölü saatlerde trenler ilkokul, orta okul çocuklarını köylerden kentlere taşıyor, böylece köylere okul yapılmıyor. Okulun yapılmaması demek eğitim bütçesinden büyük bir tasarruf yapılması demektir. Alın size büyük bir dışsallık. Onun dışında, örneğin bizim ülkeye çok turist geldi diyelim. Turistler bizim otobüslere isteyerek biniyor mu? Biliyor musunuz? İstemeyerek biniyor, mecbur olduğu için biniyor, binmek istemiyor. Otobüsle Ankara'dan, İstanbul'dan, Türkiye'den turist taşımak hayaldir. Avrupada ancak lüks otellerde organize turlara katılırsınız. Dolayısıyla ne yapıyor adamlar? Bir şehirde çok turist olduğu zaman birden, anında sorunu hallediyorlar. Lokomotifin arkasına iki, üç vagon daha fazla ekleyerek, turistlerin fazlalığını hemen eritiyorlar, hemen o turistleri o trenle taşımaya kanalize ediyorlar. Böylece marjinal maliyetin sıfır olduğu bir üretim durumunu gerçekleştiriyorlar. Yani sıfır marjinal maliyetle turistleri taşıyorlar. Bilet fiyatlarını ucuzlatarak, o ülkede kalmay?., konaklama sayısını artırmayı da yüksek düzeyde teşvik ediyorlar. Ben, inanın, Almanya'da üç gün

kalacaktım, 18 gün kaldım. Çünkü mavi kart gibi aldığınız birJcartla Almanya'yı ya da bütün AB ülkelerini üç hafta süreyle sayısız iniş binişlerle istediğiniz kadar gezebilirsiniz, hem de 250 marka. Ben bunun hesabım yaptım ayncaˆbu kartı almasam, ayn ayn bilet alsaydım ödemem gerekli olan bilet ücreti tam 6900 mark tutuyordu. Şimdi ben bir turist olarak, eğer rasyonel bir turistsem, hemen 250 marka turist kartı alırım ve 18 gün gezerim. Özel sektör buradan nasıl yararlanıyor? Sıfır marjinal maliyetle üretim, topluma sıfır maliyet yüklüyor. Ek vagon ekliyoruz ya, maliyeti sıfır onun. Otobüs kullansanız, akaryakıt gideri var. Onun dışında fiyat indirimi, kart uygulaması, ülkeyi gezmeyi o kadar çekici hale getiriyor ki, turist 3 gün yerine 18 gün kalıyor. O zaman otelde kalıyor, para harcıyor; lokantaya gidiyor para harcıyor; hediyelik eşya alıyor. Dolayısıyla, anormal bir bütçesel tasarruf söz konusu. Yani bunları realize etmeden mümkün değil.

SBF'den arkadaşım vergi yapısının da bu optimaliteye uyum sağlaması yönünden ne düşündüğümü sordu. Güzel bir soru. O benim çalışmamın içinde yer alması gerekli ama, çok yoğun olduğu için, başka arkadaşlar inceliyor diye almadım. Türkiye'de vergi yapısı da bir paradoksal olgudur AB ile karşılaştırdığımız zaman. Yüzeysel olarak bakarsanız, onlarda gelir vergisinin toplam gelir vergileri içindeki payı %30, eh bizde de %30; onlarda KDV'nin payı %35, bizde %35; kurumlar vergisi onlarda hatta bizden daha düşük/O zaman deriz ki, yapı yönünden tamamen AB'ne uymuşuz. Tamamen yanlış, çünkü unuttuğumuz bir nokta var. AB ülkeleri bir de servet vergisi uygular. Geliri azdır, % 2'dir, %3'dür ama bu vergi bütün vergilerin otomatik kontrolünü sağlayan bir vergidir. Bu servet vergisiyle emlak vergisini kastetmiyorum, kişisel servet vergisi dediğim bir vergidir. Bu vergiyi Avrupa'da 15 ülke uygular. Güney Amerika'da bazı ülkelerde ve Hindistan'da uygulanır. Dolayısıyla, servet vergisini uygulamadan Türkiye'nin vergi yapısını düzeltmesi olanaksızdır. Bu nedenle bu verginin derhal sisteme sokulması lazım. O net aktif vergisine ben tamamen karşıyım. Bu, uydurma, geçici ve aldatıcı bir vergidir. Ve hatta işletmeler için zararlıdır, çünkü sermayenin.erimesine de yol açar o vergi. Halbuki bir servet vergisi ekonomide kaynakların etkin kullanımını da teşvik eder. Dolayısıyla, AB ülkeleri kamu harcamalarını arttırmaya başlarken bu vergiyi koydular. Bu vergi aynı zamanda enflasyon zenginlerini cezalandırmak için konulan bir vergidir. Yani gelir dağılımım bozucu, enflasyonist gelir akımlarını ekonomiye kanalize eden, haksızlığı önleyen en adil bir vergidir. Dolayısıyla, arkadaşımızın sorusuna yanıt veriyorum yine, optimal yapı deyince,

AB'nin harcama ve gelir yapısını anlıyorum ben; teorik yapıyı değil, Pareto optimalitesini değil. Buna göre anlattığım biçimde vergi sisteminde böyle bir değişiklik yapmamızın gerekli olduğunu vurguluyorum. Ancak böylece AB'ne uyum sağlayabiliriz. Teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Biz de teşekkür ederiz. Şimdi söz sırası Sayın Cevat Karataş'da. Buyuran.

Cevat Karataş

Teşekkür ederim. Efendim, galiba 5 soru var. Birincisi, Sayın İzzettin Önder'in Latin Amerika'da borçların ertelenmesi sorunu. Bu konuda benim bildiğim kadarıyla Ziya Bey'in çalışmasında bir tablosu var, fakat maalesef yanıma almadım. Borçların ertelenmesi kesinlikle söz konusu. Fakat bu arada yalnız Arjantin için bir rakamım var, daha önce de bahsettim, dış borca karşılık satış yapılıyor ve birtakım borçlar da kesinlikle ertelenmiyor. Fakat şu anda rakam veremeyeceğim, elimde veri yok maalesef. Latin Amerika özelleştirmelerinde ve satışlarda değerlendirmelerde kesinlikle bütün ülkelerde olduğu gibi, İngilterede bile vardı, "underpricing" (düşük fiyatlandırma) kesinlikle kullanılan bir yöntemdi. Düşük fiyatlandırma bir noktada sermaye piyasasını geliştirmek için, biraz da sermayeyi tabana yaymak için, bir maliyet unsuru olarak özelleştirmede kendisini hissettirmiştir. Aynı şey Malezya'da, Singapur'da söz konusu. Belki de özelleştirmede Türkiye'yi en çok rahatsız eden konulardan bir tanesi de bu düşük fiyatlandırma konusu. Bunda çok titiz davranmak gerekiyor. Muhasebecilere, işletmecilere çok büyük görev düşüyor. Bir de bu arada tekelleşmeyle ilgili bir sora sordunuz. Ziya Bey'in çalışmasında, kesinlikle aklımda kaldığına göre, yabancı şirketlerin tekelleşmeleri ve daha sonra da hem Arjantin'de hem de Meksika'daki birtakım yerel şirketlerin monopol gücü kazanmaları tehlikesine karşı bir regülasyonun (<. alınmasının söz konusu olduğu, fakat aslında her iki Latin Amerika ülkesinin tekelleşmeyi önleyecek tedbirlerde biraz zayıf kaldığı vurgulanıyor. Bu konudaki en önemli, daha çok kalite açısından tekelleşmeyi önlemenin bir amacı, birtakım firmaların tekellerin bulunduğu alanlara serbestçe girmesini sağlamak. Tekelleşmenin de kaliteyi düşürmesi, fiyatları da çok yükseltmesi bir soran. Bu itibarla, hem kaliteyi yükseltmek hem de fiyatları tüketicileri tatmin edecek seviyede tutmak için tekellerle mücadele etmenin bir soran olduğu kesinlikle gündemde. Fakat bu konuda hem Latin Amerika hem de Arjantin ve İngiltere'de gördüğümüz tipte bir regülasyon politikası maalesef izlememiştir. Kısa geçmek zorundayım.

İkinci soru Mehmet Bey'den. Latin Amerika deneyimlerine bakarak, özelleştirmede özel sektör de özelleştirilmelidir diye bir ifade kullandım ben. Burada benim amacım şuydu: Biz özelleştirmeyi bir araç olarak görüyoruz. Tabii ben Sayın Akalın'a da katılıyorum, ben teorik kısmına girmedim, o noktaya da geleceğim. Şüphesiz özel sektörün özelleştirilmesinin arkasında yatan neden rekabeti artırmak, kaliteyi artırmak, fiyatların daha çok rekabetçi bir piyasada oluşmasını sağlamak, bir noktada devlet sektörünün alanını daraltmak ve bireysel girişimciliği de desteklemek. Diğer bir özellik, şüphesiz, sermaye piyasasının kalkınmasında bir araç olarak kullanılması. Bu itibarla, sorunuzda, aile şirketlerini mi, menkul kıymetler borsasında kote edilmelerini mi kastettiğimi sordunuz. Ben şunu söyleyeyim, aile şirketlerinin olması şüphesiz ki çok önemli bir konu, çünkü belki yasalar da 1960'lı, 1970'li yıllarda sermaye kurumunun kurulmasına müsaade etmiyordu. Galiba 1970'li yıllara rastlıyor, aklımda tam kalmadı ama, şirketler aile şirketleri olarak görev görüyor ve aynı zamanda kendi kontrollerini kaybetmemek için bayağı bir mücadele içine giriyorlardı. Yani sermayeyi tabana yayma olayı hiçbir zaman gerçek-leşmemiş-tir. Bu ilk defa özelleştirme politikası gündeme geldiği zaman önem kazandı. Mesela Sao Paulo borsasında, Brezilya'da, elimde var şu anda, aşağı yukarı 6400 firma kayıtlıdır, bunlardan bilfiil aktif olarak çalışanı 650 firmadır. Bizdeki zannediyorum 20'ye yakın bir rakam, Malezya'da 300'e yakın bir rakam. Ben bir defasında Bülent Gültekin'e sordum, sayının değil, hacimin önemli olduğunu söyledi. Bu da bir görüş tabii. Yani borsalarda kote edilmesini de kastediyorum bir noktada; aile şirketlerinin ortadan kalkmamasını, onların bir problem olarak devam etmesini kastediyorum. Ben sermaye piyasasının gelişmesinde özel sektörün kendisinden bekleneni yapmadığını işaret etmek istiyorum. Yani bunu sadece özelleştirmeye bağlamak hatalı bence.

Diğer bir soru Sayın Akalın'dan. Ben o konulara girmek istemedim. Elbette bu konuda teorik tartışmalar var. Ben ise, Latin Amerika'nın, Malez-ya'nın ve Singapur'un belirli bir resmini çekmek istedim. Onların yaşadığı bu deneyimlerden Türkiye için birtakım ipuçları elde etmenin mümkün olup olmadığını, nerede hatalar yaptıklarım, nerede başarılı olduklarım ortaya çıkar-maya çalıştım. Etkinlik kesinlikle çok önemli bir konu, kamu sektörünün küçültülmesi buradaki tartışmaların başında gelen bir konu. Kaynak yaratmak da konulardan bir tanesi. Aynı zamanda tekellerin kaldırılması, deregülation poli-tikası da sözkonusu burada. Deregülasyon uygulanması önemli. Fakat dediğim gibi, önce özelleştirme yapmak, arkasından da kamu tekellerini özel tekellere

dönüştürmek de hatalıdır. Bunun önlemini almak lazım. Mesela USAŞ'da böyle bir hata yapılmıştır. Fakat bir noktada devletin bu konuda müdahale etmesi ve bunu yapabilmek için de bir regülasyon organını çalıştırması lazım. İngiltere'de şu anda bir "Merger Monopoly Commission" var, 25 kişiden oluşuyor, içinde ticaret odalarından, sanayi odalarından, üniversitelerden, sendikalardan üyeler var. Bunlar devamlı üyedir, hükümetler değişir, bunlar değişmez ve tekelleşmeyi önlemek için tedbir alırlar. Amaçlan tüketiciyi korumak, birleşmeleri kontrol etmek, kaliteyi kontrol etmek, standartları kontrol etmek. Türkiye'de maalesef bunlar pek nazari dikkate alınmadı ve bu konuda herhangi bir çalışma olduğunu da görmüyorum.

Ziya Bey özelleştirmeye fazla sıcak bakmıyor. Ama bana sorarsanız, o bu konuya çok dengeli bakıyor aslında. Biraz istiyor, biraz da istemiyor. Bizim ikimizin anlaştığımız nokta, bunların kesin olarak tanımlanması gerektiği. Şu anda İngiltere'de Labor Party neleri özelleştireceğini, neleri tekrar devletleştireceğini, hangi özelleştirmeye karşı, hangi özelleştirmeye taraftar olduğunu açık açık belirtiyor ve kesin bir tavır alıyor. Bu durumda Türkiye'de ise böyle bir tanımlama yok, aslında hâlâ bir belirsizlik var ve belirsizlik yaratmanın da bir sakıncası var. Çünkü halen özelleştirmeye namzet olan kurumlar iyi çalışmıyor, çünkü geleceklerini göremiyorlar, ne olacaklarını bilmiyorlar ve böyle bir kargaşa içinde fonksiyonlarını ifa etmeye çalışıyorlar. Evet, özelleştirmeye teorik referans var. Ama bu referansları 40 dakika içinde aktaramazdım.

Diğer bir soru taşkömürü kurumuyla ilgili. Bunu kahve molasında da arkadaşla konuşmuştuk. Bazı kurumlar vardır ki bunları modernize ettiğiniz zaman belki çok etkin bir hale gelebilirler. Verimliliğini artırmak mümkün. Etkinlik aslında belki biraz da yanlış tanımlanabiliyor. Bu beni teorik bir tartışmaya da getiriyor. Patrick, Millvvard ve Thompson gibi birtakım iktisatçıların dile getirdiği bir nokta var: Bir kamu sektörü kuruluşuyla bir özel sektör kuruluşunu mukayese etmek fevkalade zor bir olay. Çünkü ölçek konusu var, bir de ürün bileşimi sorunu var. Yani, ürünler de farklı, ölçekler de farklı olunca etkinliği hesap etmek çok zor. Toplam faktör verimliliği çalışması yapıyorsunuz, işçi verimliliğini hesaplıyorsunuz, fakat yine ölçekleri ve ürün bileşimini ele almak çok zor Bir de etkin olmamakta, verimsiz olmakta mül-kiyetin, yani kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçişin etkisini ölçmek de çok zor. Yani bu itibarla bu sorun aslında Avrupa ülkelerinde de çözülmüş değil. Kısaca geçiyorum, bunları belki kahve molasında tartışabiliriz.

Diğer bir konu: Arkadaşımız, özelleştirmelerde, kuruluşlarda yatırım yapmaması telkin edildiğim söyledi. Evet, bu yapılıyor. Aslında bizim Ziya Öniş'le vardığımız sonuç şu: Bazı kamu kuruluşlanm modernize etmemiz lazım, rehabilite etmemiz lazım, onlan yediden yapılandırmamız lazım ve belki ondan sonra bunlan tekrar değerlendirmemiz lazım. Fakat dediğim gibi, Türkiye'de maalesef bu konular çok kesinlik kazanamıyor. Bazı hallerde o kurumu modernize edip kamu sektöründe tutmak, belki onu özelleştirmeden çok daha fazla yarar sağlayabilir. Böyle olaylar da olabilir. Olaya bir de o açıdan bakmakta yarar var, sanıyorum.

Diğer bir soru Sayın Hocam Nihat Falay'dan geldi, fakat beni bağışlasın, tam anlayamadım. Uygulamalarda iyileştirmelerden dolayı ortaya çıkan maliyetleri soruyorsunuz zannediyorum. Bu konuda fazla bir veri veremeyeceğim ama özelleştirmenin maliyeti ile ilgili bilgi vermem mümkün belki. Özelleştirmenin maliyeti İngiltere'de çok büyük tartışma konusu olmuştu'.'Mesela işçi sendikalarının kongresinde tartışıldı. 7-8 tane kamu kuruluşunun özelleştirilmesinde 1.4 milyar pound -dolar değil, pound- bir reklam masrafı, "rrrrderwriting" vs. gibi bir sürü masraflar bunun içine girmiş. Bunun çok yüksek olduğu, halbuki bu kaynakların modernizasyon için, iyileştirme için kulla-nılabileceği söylendi. Çünkü çok büyük reklam masrafı yapıldı. Bu konu aslında İngilizleri en çok rahatsız eden konuların başında geliyor. Hem maliyetlerin yüksek olması, hem de underpricing, ve aynı zamanda hiçbirimizin pek ele almadığı yoğunlaşma, hisse senetlerinin yoğunlaşması, belirli kurumlarda yahut kişilerin elinde toplanması olayı da çok önemli. İngiltere'de satışlardan sonra çok büyük düşmeler oluyor. Teşekkürler efendim.

Selahattin Tuncer

Biz de Sayın Cevat Karataş'a teşekkür ederiz. Birinci oturum Saat 10'a çeyrek kala başladı. Şimdi Saat 12.30'a geliyor. Bütün çabalarımıza rağmen oturumu iki saat 45 dakikada kapatabiliyoruz. Hepinize dikkatleriniz ve sabırlarınız için teşekkür ederim.

17 MAYIS 1994 SALI

SABAH

II. OTURUM

"Kamu Kesimi Açıklan ve Optimal Finansmanı"

OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Esfender KORKMAZ

istanbul Üniversitesi

DoçTDr. Mahmut DURAN
Marmara Üniversitesi

'Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı"

Yrd. Doç. Dr. Metin TAŞ
Uludağ Üniversitesi

"Türkiye'de Vergi Gelirlerinin Artırılmasına Yönelik Önlemler"

17 Mayıs 1994 Salı

Sabah

2. Oturum: Kamu Kesimi Açıkları ve Optimal Finansmanı

Esfender Korkmaz

Efendim, ikinci oturumun konusu Kamu Kesimi Açıklan ve Optimal Finansman. Tebliğci arkadaşlar, Doç. Dr. Mahmud Duran, Marmara Üniversitesi; Yard. Doç. Dr. Metin Taş, Uludağ Üniversitesi. Sabahki oturum iki saat 45 dakika sürdü. Bizimki de 3 saat sürse, Saat 16.00,16.30'da inşallah yemeğe gideriz. Fakat biz tabii sabahı da telafi etmek zorundayız. Onun için ben arkadaşlanma 20'şer dakika süre veriyorum. Her ne hal olursa olsun 20 dakika sonra mikrofonu kapatacağım. Onun için iki arkadaşıma 40 dakika vereceğiz, 20 dakika da tartışmacılara sadece soru sormak için ayırabileceğiz. Böylece 60 dakika oluyor. 5'er dakika da cevap verseler, 70 dakikada bu işi bitirmeye bakacağız. Buyurun.

Mahmut Duran

Ben sabrınıza sığınatak, tebliğimi anlatmaya değil de çok kısa özetlemeye gayret edeyim.

KAMU FİNANSMAN AÇIKLARININ OPTİMAL FİNANSMANI

Doç. Dr. Mahmut DURAN
Marmara Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü

GİRİŞ

Kamu kesimi finansman açıklan sorunu; 1970'lerin ortasından itibaren gelişmiş ülkelerde, 1980'lerin başından itibaren de ülkemizde yoğun olarak gündemde olan bir konudur. Bu durum; KKFA'nın enflasyonun en önemli nedenlerinden biri olmasından ve bu nedenin uzun yıllardan beri liberal çevrelerce ideolojik olarak sürekli olarak vurgulanmasından ileri gelmektedir. Bunda belirli bir doğruluk payı olmakla beraber tüm gerçek kapsanmamaktadır. Üstelik, bu vurgulama daha önemli gerçekleri perdelemeke üzere kullanılmaktadır.

KKFA enflasyonun önemli bir nedeni olmakla birlikte tek nedeni değildir. KKA'nın para yatınmı ile finansmanı enflasyonu etkilediği gbi, özel işletmelerin finansmanında özkaynaklarla yabancı kaynaklar arasında dengesizlik ve finansman açıklarının kredi mekanizmasıyla karşılanması da enflasyon arttıncı bir rol oynamaktadır. Para arzının artışı; sadece KKA'nın parasal finansmanından kaynaklanmamakta, özel kesimin finansman açıklarının kredi ve reeskont mekanizmasıyla karşılanması ve bu mekanizmanın para çoğaltanı aracılığıyla yarattığı ortak etkiden ileri gelmektedir. Eğer bir ulusal ekonomide reel katma değeri düşük olan faaliyetlerin payı önemliyse, bu faaliyetlerin kredi ile finansmanının enflasyonu artıncı etkisi daha kuvvetli olmaktadır. Bu oluşumda faiz mekanizmasının ve yüksek faiz oranlannın enflasyonist süreçte etkisini göz önünde bulundurmak gerekir.

Uzun bir tarihsel süreç içinde başta devlet olmak üzere tüm kamu kuruluşlarının ekonomi ve sosyal yaşama yaygın ve kapsamlı müdahalesi sonucunda artan kamu harcamalarının; kamunun sağladığı vergi ve fiyat gelirleriyle karşılanamaması; kamu finansman açıklannın temel nedenidir. Bir yandan vergilerin arttırılmasında karşılaşılan ekonomik ve politik sınırlamalardan dolayı kamu harcamalannın finansmanında daha fâzla borçlanmaya başvurulması; öte yandan gittikçe büyüyen borçlann anapara ve faiz ödemelerinin kamu harcamalannı ço-

ğaltılması; KKFA'nın çok önemb' boyutlara ulaşması sonucunu doğurmaktadır. Bir süreç içinde artan kamu borçlarının anapara ve faiz yükünün vergi gelirleriyle karşılanamaması, borç sarmalı denilen borcu borçla ödenmesi sürecinin oluşmasına yol açmaktadır. Kamu finansman açıklarının Merkez Bankası tarafından dolaylı olarak para yaratımı ile finansmanı ekonomik dengeleri bozarak enflasyonist süreci hızlandırmaktadır.

Kamu finansman açıklarının ve açıklann finansman yöntemleriyle ilgili gelişim ve bugünkü durumu; geçen yüzyıl yaşamış Cosciani, Barone ve Puviani gibi İtalyan Maliyecilerin devlet ve mali yanılsama üzerindeki görüşleriyle acıkmak belirli ölçüde günümüze ışık tutabilir. Söz konusu maliyecilere göre; Devlet, iktidarda olan kesimin amaçlarını, toplumun karşı çıkmasını asgariye indirerek maksimuma çıkarmak eğilimindedir. Bunun için devlet sistemli olarak mali yanılsama yaratır; yani kamu hizmetlerini ve harcamalarım gerçekte olduğundan daha çok gerekli ve yararlı, buna karşılık mükelleflerin taşıdığı vergi yükünü gerçekte olduğundan aha az göstermeye gayret eder[1].

Adı geçen yazarların bakış açısı çerçevesinde Devletin kamu harcamalarını karşılamak için olabildiğince az vergi alarak borçlanmaya veya para yaratımına başvurmasında devlete egemen kesimlerin yaran vardır. Bu bakımdan devlet, vergi alır; dolaylı vergiler yerine fiatlar içinde yansıtılabilen dolaylı vergileri tercih eder; oranı düşük çok sayıda vergiden oluşan karmaşık bir vergi sistemi oluşturur; beyanname üzerinden vergi almak yerine kaynaktan kesme yöntemine ağırlık verir. Bütün bu faktörler; günümüzdeki vergi sistemlerinin toplumsal yarara aykın, rasyonel olmayan, çok karmaşık hale gelmiş olan durumunu kısmen açıklamaktadır. Günümüzdeki vergi sistemleri, uzun bir tarihsel gelişim ve mali yansılma yaratmak için alınan önlemlerin sonucunda oluşmuştur.

Gelişmiş batı ülkelerinde 1973 yılında meydana gelen Petrol şokundan sonra yoğun biçimde hissedilen ve stagflasyon olarak adlandınlan ekonomik kriz sürecinde KKFA'nın büyüdüğü ve süreklilik kazandığı gözlemlenmektedir (Tablo : I).

Arz yanlı ve parasalcı iktisatçılar ekonomik krizin ve KKFA'nın temel nedeninin; toplam arzı olumsuz etkileyen toplam talebi genişleten, kamu sektörünü sürekli büyülten Keynezyen ekonomik ve maliye politikalan olduğunu ileri sürmüşlerdir. Söz konusu iktisatçıların görüşleri doğrultusunda, 1970'li yıllann so-

[1] J. Percebois, "Structure Fiscale Optimale et Incertitude, Annales Économiques" ; Fiscalité Perspectives Contemporaines, Éd. Cujas, No : 15,1980, s. 11.

Tablo I: Gelişmiş Ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıklan

(GSMH'nm yüzdesi olarak)

	1965	1970	1973	1975	1980	1985	1988*
ABD	0.3	-1.1	• 0.6	-4.2	-1.2	-3.4	-2.6
Japonya	0.1	1.9	0.5	-2.7	-4.5	-0.8	-0.2
Almanya	-0.6	0.2	1.2	-5.7	-3.1	-1.1	-2.0
Fransa	0.7	0.9	0.9	-2.2	0.2	-2.6	-2.5
İngiltere	-2.0	3.0	-2.6	-4.5	-3.8	-2.7	-2.7

* Tahmin
KAYNAK : OCDE cOmptes Nationause

nunda kamu harcamalarını özellikle sosyal harcamaları kısan, vergi yükünü azaltan ve kamu kesimini küçülten politikalar yürürlüğe konmuştur. Ancak, Tablo Fde görüleceği gibi kısa dönemli basanlar dışında sürekli olumlu bir gelişme olmamıştır.

Kriz haline gelmiş KKFA sorununa yalnızca kamu harcamalannın artışı, kamu kesiminin büyüklüğü açısından bakıldığı zaman; kamu kesimi gelirleri özellikle vergi sorunu ihmal edilmektedir. Bu bakış açısı gelişmiş ülkeler için gerekli olabilir; ancak bu bakış açısı vergileme potansiyeli tam olarak kullanılmayan ülkelerde geçerli değildir. Dolayısıyla kamu açıklan sorunu yalnızca kamu kesiminin büyüklüğü ve harcamalar yönünden değil, aynı zamanda vergiler yönünden de ele alınmalıdır.

KKFA'nın optimal finansmanının incelenmesinde iki yaklaşım söz konusu olabilir: .

Birinci yaklaşımda kamu harcamalannı, gelirlerini ve KKFA'yı veri olarak kabul edip; optimal finansman yöntemleri ve yapısı belirlenmeye çalışılır.

ikinci yaklaşımda ise optimal KKFA belirlendikten soma, bu açığın optimal finansman yöntemleri ve bileşimi belirlenir. Optimal KKFA'nın belirlenmesi sorunu; herşeyden önce optimal kamu kesimi büyüklüğünün ve bu çerçevede optimal kamu kesimi yapısının, optimal kamu harcama büyüklüğünün ve bileşiminin belirlenmesi konusunu gündeme getirecektir. Öte yandan optimal vergi gelirleri yapısının ve büyüklüğünün belirlenmesi gerekecektir. Son aşamada da

bu optimaller belirlendikten sonra KKFA'run optimal finansmanının incelenmesi söz konusu olacaktır.

Refah iktisatçıları, neo-klasikler ve bunlardan esinlenen iktisatçılar ikinci yaklaşım çerçevesinde araştırmalar yapmışlardır. Özellikle neo-klasikler kaynak dağılımında etkinlik çerçevesinde sözkonusu optimalleri belirlemeye çalışmışlardır. Ancak bu çerçeve yeterli değildir. Kamunun kaynak dağılımında etkinlik de dahil olmak üzere sermaye birikimi, iktisadi kalkınma, gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrar bakımından amaçlarını dikkate alarak optimallerin belirlenmesi gerekmektedir.

Bu tebliğde önce, ikinci yaklaşım çerçevesinde kamu kesiminin optimal büyüklüğünün vş kamu harcamalarının optimal finansman yöntemlerinin belirlenmesi sorununu inceledik. Daha sonra birinci yaklaşım doğrultusunda KKA'yı veri kabul ederek açığın finansmanın da kullanılan yöntemlerin etkilerini, yarattığı sorunları araştırmaya çalıştık.

I- KAMU KESİMİNİN OPTİMAL BÜYÜKLÜĞÜ

KKFA'nın optimal finansmanı sorununun incelenmesine kamu kesiminin optimal büyüklüğünün belirlenmesiyle başlamak gerekir. Çünkü kamu kesiminin finansman ihtiyacı asıl olarak kamu kesiminin büyüklüğü ile bağlantılıdır. Dolayısıyla optimal finansman tutan ve bu tutann çeşitli finansman yöntemleri arasında dağılımı; kamu kesiminin büyüklüğü, üstlendiği işlevler ve bu işlevleri yerine getirmek için yaptığı harcamalarla ilişki kurularak araşünlmalıdır.

Kamu kesiminin optimal büyüklüğünü belirlemede tüm ülkeler için genel geçer kesin ölçütler koymak büyük güçlükler taşır ve doğru bir yaklaşım da değildir. Çünkü ülkeler arasında iktisadi ve sosyal yapı; bölgelerin, sektörlerin ve ulusal ekonominin gelişmişlik düzeyi; gelir dağılımı bakımından önemli farklılıklar vardır. Kamu kesimi de her ülkenin kendine özgü koşullar çerçevesinde, uzun bir tarihsel gelişim süreci içerisinde işlevler üstlenerek belirli bir büyüklüğe kavuşmuştur. Bu büyüklüğün optimal olup olmadığı tartışılabilir; ancak her ülkeye uygun kamu kesimi büyüklük ölçütü belirlemek doğru ve gerçekçi olmaz. Dolayısıyla sanayileşmiş ülkelerde büyük boyutlara ulaşmış kamu kesjnini küçültme önerilerini, kendilerine özgü koşullan dikkate almadan aynen azgelişmiş ülkelere uygulamamak gerekir. Kaldı ki 1970'lerin ortalanndan itibaren gelişmiş ülkelerde yapılan tüm uygulamalara rağmen kamu kesiminin büyüklü-

günde önemli azalmalar olmamıştır. Uzun bir süreç içinde oluşmuş sosyo-politik gelenekler, refah devleti çerçevesinde toplumun kamudan sağladığı ekonomik ve sosyal kazanımlar kamunun payında önemli azalışları önlenmiştir. Geçmiş yıllarda yoğun biçimde gündeme gelen aşın devlet sorunsalı,- bugünkü tartışmalann temel konusu olmaktan uzaklaşmıştır[2].

. Kamu kesiminin optimum büyüklüğünün belirlenmesinde refah iktisatçılan teorik çerçevede görüşler ileri sürmüşlerdir. Pigou; kamu harcamalarının, kamu hizmetleri için vatandaştan alman sonuncu şilinin yarattığı faydanın, bu şilinin kamuya aktanlması dolayısıyla katlanılan fedakârlığa eşitleneceği noktaya kadar arttınlmasını belirtmiştir[3]. Due'ye göre devlet faaliyetlerinin optimum düzeyi belirlenirken, kaynak dağılımı ve gelir dağıtıcı faaliyetlerinin optimum düzeyi belirlenirken, kaynak dağılımı ve gelir dağıtıcı faaliyetler arasında ayrım yapılması gerekir[4].

Devlet faaliyetlerinin optimum düzeyi belirlenirken, özel kesimde kaynak - lann optimum dağılımını belirlemede temel kural olan marjinal sosyal maliyet (MSM) marjinal sosyal fayda (MSF) eşitliği kamu kesimine uygulanabilir. Bu durumda devlet her faaliyetin; faaliyetin sağladığı marjinal sosyal fayda, faaliyetin marjinal sosyalm aliyetine eşit olduğu noktaya kadar arttırmalıdır; bu noktadaki faaliyet düzeyi optimumu göstermektedir.

Teorik olarak ileri sürülen bu kuralı uygulama olanağı yoktur. Çünkü kamu kesiminde gerçekleştirilen faaliyetlerin büyük bölümü tam kamusal ve yarı kamusal mal niteliğinde olduğundan bunların piyasa fiyatı yoktur. Dışsallıklar nedeniyle marjinal sosyal fayda ve maliyetin saptanması büyük güçlükler taşır.

Devletin gelir dağılımı veya transfer faaliyetleri doğrudan kaynak kullanımını gerektinnediğinden, yalnızca satın alma gücünün aktarımına yol açtığında; bu faaliyetlerde kaynak dağıtımı ile ilgili olarak üretim düzeyini ayarlama problemleri söz konusu değildir. Gelir dağıtımı ile ilgili faaliyetlerin optimum düzeyi, esas olarak toplumun ortak görüşüne göre adil bulunan gelir dağılımına bağlıdır[5].

J.P. Galavielle, Inıpât ou Emprunt : Suggestion Pour Une Révision du Financement Public. Problèmes Economiques, No : 2327,26 Mai 1993, **s.** 17.

Arthur C. Pigou, A. Study in Public Finance, (3. Baskı), London, 1960.

John Due (Çev. S. Görgün ve **I.** Önder), Maliye. 3. Baskı, İstanbul, 1967, s. 18-19.

J.P.

A.g.e., s. 27.

İktisat literatüründe kamu kesiminin optimal büyüklüğünün belirlenmesi konusundan daha çok; kamu harcamaların artış nedenleri, kamusal malların arzını arttıran faktörler, kamu harcamalarında etkinlik azlığı, devletin bşansızlık nedenleri ve kamu harcamalarının finansman yöntemleri üzerinde durulmuştur.

Kamu kesiminin optimal büyüklüğünün belirlenmesi; asıl olarak kamunun hangi faaliyetleri yapacağı başka bir ifadeyle kamunun hangi mal ve hizmetleri üreteceği sorunuyla yakından ilişkilidir. Bu konuda kesin ölçütler belirlemek büyük güçlük taşıdığından mal ve hizmetlerin ekonomik ve teknik niteliklerinden hareket ederek kamu kesimini hangi mal ve hizmetleri üretmesi gerektiğini açıklamaka yetineceğiz.

Tam kamusal malların kamu kesimi tarafından üretilmesi gerektiği konusunda iktisatçılar arasında görüş birliği vardır. Görüş ayrılığı yan kamusal malların ve özel malların kamu veya piyasa taraından üretilmesi konusu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Azalan maliyet koşullarının yol açtığı doğal tekel durumunda yapılan üretim dışında salt özel malların piyasa tarafından sunulması konusunda da bir görüş birliği oluşmuştur.

Pazarlanabiîrr niteliğe sahip olmakla birlikte yarattıkları dışsallıklann önemli nedenleriyle topluma etkileri büyük plan yan kamusal mallann (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut, orman, su ve gaz dağıtımı) hangi kesim tarafından üretilmesi gerektiği konusunda ise görüşlerde bir uzlaşma yoktur. Yan kamusal ve özel mallann hangi kesim tarafından üretilmesi gerektiği konusunda neo-klasik iktisatçılar, bu mallann kamu tarafından üretilmesinde vergilerle finansmanının kaynak dağılımı üzerinde etkilerini de göz önünde bulundurarak verimlilik ve etkinlik ölçütlerine göre özel kesim tarafından üretilmesini savunmaktadırlar. Buna karşılık kamusal ihtiyaçlar teorisi çerçevesinde Musgrave, asıl olarak özel mal niteliğinde olan değerli mallann; yarattıktan toplumsal faydanın önemi ve kişisel tercihlerin yanlış açıklanması dolayısıyla piyasa kanalıyla yeterince üretilmemeleri nedeniyle kamu tarafından üretimesini savunmaktadır[6];

Mal ve hizmetler arasında özellikle yan kamusal ve özel mallar arasında aynm kesin değildir. Ülkelerin koşullanna göre eğer bir özel malın ulusal ekonomi ve toplumsal yarar bakımından büyük bir etkisi ve önemi varsa, bu özel mal kamusal mal olarak kabul edilip devlet tarafından üretilebilir. Bunun için

Richard A. Musgrave, Kamu Maliyesi Teorisi I (Çev. Doç. Dr. Orhan Şener), Marmara Üniversitesi Yay. No: 451, İstanbul, 1987, s. 11-12.

yaygın bir toplumsal ihtiyacın olması, bu ihtiyacın etkin bir sosyal taleple kendini hissettirmesi ve siyasal iktidann bu yönde karar alması gerekir.

II- KAMUNUN ÜRETTİĞİ MALLARIN ve KAMU HARCAMALARININ OPTİMAL FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

KKFA'nın boyum ve etkileri; kamunun ürettiği malların ve kamu harcamalarının niteliklerine uygun yöntemlerle karşılanması ile yakından ilişkilidir. Eğer bu mal ve harcamalar uygun ve etkin yöntemlerle finanse edilmezse kamu kesimi açıklan artacak, ekonomi üzerinde olumsuz etkileri olacaktır.

A- Malların Türlerine Göre Optimal Finansman Yöntemleri

Tam kamusal mallann üretimi; bu mallann temel nitelikleri nedeniyle fiyat yöntemiyle finanse edilemez, dolayısıyla bu mallann vergilerle finansmanı zorunludur. Vergileme tam kamusal malların üretiminde temel finansman yöntemi olmalıdır. Tam kamusal mallann özel kişilerin sağladığı faydayı belirlemek olanaksız olduğundan vergiler yararlanma ilkesine göre belirlenemez; dolayısıyla bu mallar ödeme gücü ilkesine göre alınan vergilerle finanse edilmelidir.

Kamunun ürettiği özel mallar doğrudan kişisel fayda yarattıklanndan, bu mallann üretimi fiyat yöntemiyle finansa edilmelidir.

Yarı kamusal mallar, pazarlanabilme özellikleri nedeniyle özel mallara benzerler; ancak yarattıklan pozitif ve negatif dışsallıkların önemi dolayısıyla toplumsal faydalan ve maliyetleri büyük olan mallardır. Bu dışsallıklann da piyasada pazarlanabilmesi veya bedelinin öderarilmesi olanaklı değildir. Yan kamusal mallar hem özel hem de tam kamusal malların özelliklerine sahip karma mallardır. Yarı kamusal mallann sahip oldukları özelliklerden hareket edilerek; yarattıklan özel faydanın karşılığı fiyatlarla, dışsallıklann karşılığını da vergilerle finanse edilmelidir. Ancak yan kamusal mallar genellikle piyasada pazarlanmadığından yarattıklan özel faydanın karşılığı olan gerçek fiyatı belirlemek çok güçtür. Bundan ötürü bu mallar fiyat yöntemiyle finanse edilemez; kaynak dağılımında ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması için bu mallar yararlanma ilkesine göre alınacak harçlarla finanse edilmelidir.

B- Kamu Harcamalarının Gelir Yaratma Niteliğine Göre Optimal Finansman Yöntemleri ve Borçlanmayla Finansman

Optimal finansman yöntemleri kamu harcamalarının gelir yaratma niteliği gözönüne alınarak belirlenebilir. Bu açıdan kamu tüketim tranfser ve yatırım harcamaları arasında ayrım yapmak gerekir[7].

Kamu tüketim ve transfer harcamaları doğrudan gelir dönüşü almayan harcamalardır. Bu harcamalar bütçede kısa dönemli yük oluştururlar, dolayısıyla kısa dönemli kaynakla finanse edilmeleri gerekir. Belirtilen nitelikleri nedeniyle tüketim ve transfer harcamaları vergi ve benzeri gelirlerle finanse edilmelidir.

Kamu yatırımları genellikle kamuya doğrudan bir gelir dönüşü sağlamazlar, daha çok vatandaşların gelir elde etme koşullannı iyileştirirler. Devlet, kamu yatınım için yaptığı harcamalan; doğrudan doğruya değil, uzun bir süre içinde, bu harcamalann yarattığı gelirlerden oluşturduğu vergi matrahlanndan geri alır.

Kamu yatmmlannın finansman türünü belirlerken; doğrudan, belirgin bir gelir sağlayan yatınmlarla; dolaylı, belirsiz bir gelir akımına yol açan yatırımlar arasında aynm yapılmalıdır.

Doğrudan gelir sağlayan kamu yatırım harcamalan borçlarla finanse edilebilir; yatınmlann sağladığı doğrudan gelirler bottun ana parasının ve faizlerinin ödenmesini sağlar. Borcun vadesi yatınmın geri dönüş süresine eşit olmalıdır. Böyle bir finansmanda en önemli unsur; reel faiz oranı ile yatınmın kârlılık oranı arasındaki farktır. Yatınmın kârlılık oranı reel faiz oranından yüksek veya reel faiz oranı negatifse yatınmlann borçlanma ile finansmanında avantaj vardır[8].

Uzun zamana yayılan, ölçülmesi olanaklı olmayan ve dolaylı gelir sağlayan kamu yatınmlannın finansmanında ise vergiler tercih edilmelidir.

Kamu tüketim harcamalan borçlarla, kamu yatırım harcamalan vergilerle finanse edilirse nasıl bir durum meydana gelir? N. Bonneau dengeli büyüme modeli çerçevesinde şu yanıtı verir : Tüketim harcamalannın borçlarla finansmanı gelecek nesiller aleyhine sermaye birikiminde azalmaya yol açar; buna karşılık kamu yatınmlannın vergilerle finansmanı bugünkü nesiller aleyhine aşın sermaye birikimine neden olur[9].

N. Bonneau, "Un Modèle d'Endettement Public Optimal", Monnaie et Financement, Université Paris X. Janvier 1989, Pobl'mes Economiques, NO : 2327,26 Mai 1993, s. 22 içinde.

[8] A.g.e., s. 22.

[9] A.g.e., s. 23.

III- KAMU KESİMİ AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİNİN ENFLASYONİST ETKİLERİ VE OPTİMAL FİNANSMANI

Tebliğin bu bölümünde kamu kesimi açıklarının finansman yöntemlerinin enflasyon üzerindeki etkilerini inceleyerek; optimal finansmanın nasıl olması gerektiği konusunda sonuçlar çıkarmaya çalışacağız. Kamu harcamaları ve vergi gelirleri veri kabul edilirse finansman açıklarının karşılanmasında başlıca şu yöntemler söz konusudur: Merkez Bankası finansman (E) iç borçlanma (İB), dış borçlanma (DB), döviz rezervlerin kullanımı (DR), kamu varlıklarının satışı (özelleştirme) (Ö). Böylece KKFA'nın finansmanı şu eşitlikle gösterilebilir:

KKFA'nın finansmanı = E + İB + DB + DR + Ö

Eşitlikteki Merkez Bankası finansmanı; kısa vadeli avans, hazine bonosu ve devlet tahvili yoluyla bankanın Hazineye verdiği kaynaklan kapsamaktadır. İç borçlanma; bankalann doğrudan kamu kesimine açtığı krediler, banka dışı özel kesimin (hane halkı, özel şirketler, banka dışı finansal aracı kuruluşlar) hazine bonosu ve tahvil karşılığında kamu kesimine verdiği borçlardan oluşmaktadır. Dış borçlar kamu kesiminin yurt dışından yaptığı borçlanmalan; döviz rezervleri kullanımı, Merkez Bankasındaki döviz rezervleri kullanımını; özelleştirme kamunun sahip olduğu teşebbüslerin, diğer varlıklann satış ve diğer yollarda özel kesime devrinden elde ettiği gelirleri ifade etmektedir.

A- Finansman Yöntemlerinin Eflasyonist Etkileri

KKA'nın finansmanı; genellikle ve zorunlu olarak parasal kanalların kullanılmasıyla gerçekleştirilmektedir. Açıklann finansmanıyla ilgili yöntemleri; özelleştirme, hane halkından ve işletmelerden belirli durumlarda borçlanma dışında açıklann parasal finansmanına yol açmaktadır. KKA'nm parasal finansmanı; Merkez Bankası parası ve para arzı üzerindeki etkileriyle sonuçlarını göstermektedir. Söz konusu finansman emisyonu ve bankalann likitidesini çoğaltarak para arzım arttırmaktadır [10].

1- İç Borçlanma

İç borçlanmanın, para arzı dolayısıyla enflasyon üzerindeki etkilerini; ulusal ekonomide yürürlükte olan finansal sistem çerçevesinde incelemek gere-

P. Uau- F. Renversez, Stratégies de Financement des Soldes Budgétaires, Economica, Paris, 1988, s. 245.

kir. Finansal sistemler açısından ekonomiler iki ana gruba ayrılmaktadır : Finansal Piyasalar Ekonomisi ve Borçlanma Ekonomisi[11].

i) Finansal Piyasalar Ekonomisi

Finansal piyasalar ekonomisinde iktisadi ajanlar, ihtiyaçları olan finansman kaynaklarını, sermaye piyasasına kıymetli kağıt ihraç ederek sağlarlar. İşletmelerin doğrudan finansmanı söz konusudur; çünkü sermaye talebi ve arzı, aracı finansal bir kurum olmadan doğrudan birbiriyle karşılaşır. Bankalar dahil aracı finansal kurumlar, hem piyasaya fon sunarlar hem de piyasadan fon talep ederler. Ancak fonların arzı ve talebi yeknesak kıymetli kağıtlarla yapılır; işletmelerin tek tek kredi kuruluşlarıyla karşılaşması ile yapılmaz. Banka kredisi; genellikle yeterli büyüklükte olmayan işletmelerin ve asıl olarak da hane halkının ve büyük işletmelerin kısa vadede finansman ihtiyaçlarını karşılamaya yönelmiştir. Uygulanan faiz oranı, sermaye piyasasında arz ve talep arasındaki dengeyi yansıtır. Bu faiz oranı Merkez Bankasının açık piyasa işlemleriyle yaptığı müdahalelerden etkilenebilir.

Finansal piyasalar ekonomisinde para sisteminin dengesinin sağlanmasında Merkez Bakasının emisyona gitmesi istisnadır. Merkez Bankaları, faiz oranlarını ve bankaların likidite hacmim düzenlemek için para piyasasına müdahale ederler; ancak bu uygulamayı hemen hemen otomatik olarak yapılan röfinansmanla karıştırmamak gerekir. Bu sistemde Merkez Bankasının müdahaleleri iradi niteliktedir.

ii) Borçlanma Ekonomisi

Borçlanma ekonomisinde iktisadi ajanlar finansal kaynaklarını asıl olarak dolaylı yoldan yani kredi ile sağlarlar. Bunun için finansal aracılık süreci oluşmalı ve bankalarla müşterileri arasında karşılıklı bireyselleşmiş ilişkiler kurulmalıdır. Bu sistemde kredi, üretim faaliyetlerinin temel finansman açacını oluşturur. İşletmeler büyüklükleri itibarıyla sermaye piyasasına başvurma olanağına sahip olsalar bile, otofinansman rasyolannın düşüklüğü nedeniyle kredi almak zorunda kalırlar.

Bankalar, sadece topladıktan tasarruflann yönetimi ve vadelerinin uyarlanmasıyla yetinmezler, kredi mekanizmasıyla finansman kaynağı yaratırlar. Zorunlu karşılıklann oluşturulması ve ödemelerin nakit olarak yapılması bankalan

[11] A.g_e., s. 246.

röfinansman yapmaya zorlar. Aynca ekonominin büyüme döneminde, para piyasasında bankalar arasında gerçekleştirilen kredilendirmeler de yetersiz kaldığı zaman bankalar sürekli biçimde Merkez Bankasının röfinansmanına başvururlar. Dolayısıyla bu sistemde röfinansman finansal sisteminin sigortası olmaktadır; röfinansman olmazsa finansman mekanizmasının işlemesi aksar, ekonominin genel dengeleri bozulur. Borçlanma ekonomisinde fininsal sistem Merkez Bankasının katkısı koşuluyla çalışır.

Borçlanma ekonomisinde para emisyonu, Merkez Bankasının iskontoya kabul ettiği borçlanma kağıtlannın hacmına göre yapılır. Finansal sistemin reel sektörün (özellikle de üretken sektörün) faaliyetlerine bu şekilde eklemleştiği bir ekonomide doğrudan emisyon dışında para arzını genişleten diğer kaynaklar da enflasyonist baksı yaratırlar. Çünkü bu kaynakların, üretim artışı içinde karşılıklan bulunmamaktadır. Bu genel çerçeve içinde borçlanma ekonomisinde tasarruflarla beslenmeyen, para yaratımına yol açan devlet borçlanmalan enflasyonist nitelik taşırlar.

Türkiye Ekonomisi, borçlanma ekonomisine benzer nitelikler taşıdığından; iç borçlann enflasyon üzerinde etkilerini borçlanma ekonomisi çerçevesinde inceleyeceğiz.

İç borçlann enflasyon üzerinde etkisi; büyük ölçüde borçlanmanın yapıldığı kaynakla, başka bir ifade ile borcu veren ekonomik ajalann niteliği ile yakından ilişkilidir. Bu etki kaynaklarım ürüne ve oransal önemlerine göre farklılık gösterir. Söz konusu etki, çeşitli kaynaklardan yapılan borçlanmanın para arzında genişleme yapıp yapmamasına bağlı olarak ortaya çıkar[12].

İç borçlanma hane halkından yapıldığı zaman; genellikle hane halkı tasarruflanyla develet kağıtlannı aldığı için, borç alınan fonlann harcanması genişletici etki doğurur. Öte yandan devlet kağıtlannın hane halkınca satın alınması; ekonomide özel sektörün kullanılabileceği ödünç verilebilir fonlan azaltır ve dolayısıyla faiz oranlannı yükselterek özel yatınmlan daraltır (dışlama etkisi). Özel şirketlerden yapılan borçlanmalar, çoğunlukla şirketlerin atıl duran fonlanndan karşılandığından ekonomide belirli bir genişletici etki yaratır. Hane halkından ve özel şirketlerden yapılan borçlanmalarla KKFA'nın karşılanması, ilke olarak para yaratımı ile bir finansman değildir, doğrudan parasal tabanı ve para arzını genişletmez; dolayısıyla enflasyonist etkisi önemli değildir. Ancak hazi-

OCDE, Financement des Déficit Budgétaire et Contrôle Monétaire, Paris, 1982, s. 33.

Tablo **II: Konsolide Bütçe Nakit Açığı Fiansmanının Dağılımı (Yüzde Olarak)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Dış Borçlanma	-0.4	-10.4	4.0	-5.0	0.3	5.7	6.8	16.4
İç Borçlanma	87.4	84.3	88.8	91.3	82.6	77.1	95.5	85.0
Uzun vadeli (tahvil)	29.6	34.9	61.7	73.5	64.3	6.8	25.9	24.3
Kısa vadeli	57.7	49.4	27.1	17.8	18.3	70.3	69.6	60.7
- Merkez Bankası	16.1	13.8	17.1	5.6	2.7	32.1	29.3	42.8
- Hazine Bonosu	41.6	35.6	10.0	12.2	15.6	38.2	40.3	17.9
Diğer	13.0	26.0	6.8	13.6	17.1	17.1	-2.3	-1.4

KAYNAK : HDTM Hazine Aylık Göstergeleri Mart 1994

Tablo İÜ : Hazine Bonoları ve Devlet Tahvillerinin Alıcılara Göre Dağılımı (Yüzde Olarak)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
HAZİNE BONOSU								
- Bankalar	52.2	76.3	91.6	88.8	93.3	91.6	86.3	72.2
- Kamu Sektörü	43.3	19.3	5.6	7.1	5.2	3.5	1.4	0.8
- Özel Sektör	3.5	4.4	2.7	4.1	1.5	4.9	6.6	3.0
- Tasarruf Sahibi	1.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	5.8	24.0
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	İ 00.0	100.0	100.0	100.0	100.0
DEVLET TAHVİLİ								
- Bankalar	94.7	80.4	89.0	91.4	81.0	89.7	68.6	85.0
- Kamu Sektörü	2.5	15.9	8.0	5.9	18.2	8.5	29.9	11.8
- Özel Sektör	1.5	3.4	2.9	2.7	0.9	1.7	1.4	1.3
- Tasarruf Sahibi	1.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.8
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

KAYNAK : HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler

Tablo IV : Hazine Bonoları ve Devlet Tahvili Stokunnu Alıcılara Göre Dağılımı (Yüzde Olarak)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
HAZÎNE BONOSU								
- Bankalar	60.8	85.1	93.5	89.2	94.4	91.2	84.6	64.9
- Kamu Sektörü	33.2	8.3	3.7	6.7	3.9	4.1	0.7	1.2
- Özel Sektör	4.5	6.4	2.9	4.1	1.7	4.7	6.6	2.5
- Tasarruf Sahibi	1.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	31.4
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
DEVLET TAHVİLİ								
- Bankalar	92.5	82.2	90.4	91.8	85.4	83.3	70.0	66.3
- Kamu Sektörü	2.1	13.5	6.7	5.6	13.8	15.5	28.8	31.2
- Özel Sektör	1.5	2.9	2.3	2.3	0.7	1.1	1.1	2.5
- Tasarruf Sahibi	3.8	1.3	0.6	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

KAYNAK: HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler

nenin çıkardığı kısa vadeli hazine bonolan likit nitelikleri dolayısıyla paranın gördüğ işlevi görürler. Kişiler ve şirketler çeşitli saiklerle ellerinde tuttukları paranın bir kısmını; likitide, yüksek faiz, vergi istisnası ve güvenceli olmaları nedeniyle hazine bonolarına yatırırlar. Bir yandan gelir beklentilerinin yüksek olması nedeniyle geri kalan para ile harcamalarını arttırırlar. Böylece paranın aylık tutulma oranı azalır, dolaşım hızı yükselir ve toplam talepte genişleme meydana gelir. Öte yandan da hazine bonolarının yüksek faiz gelirleri ellerine geçtiği zaman doğal olarak harcamalarını çoğaltırlar.

Hükümetlerin kamu açıklarını azaltmak istemelerine rağmen, hazinenin bütçe yılı içinde nakit gereksinimleri ve konjoktürel güçlükler dolayısıyla kısa vadeli borçlanmaya gidilmekte ve kısa vadeli borçlanma kağıtlarının büyük bir bölümü bankalara satılmaktadır. Kamu hazinesi bu yoldan bankalara ayrıcalıklı bir röfinansman aracı sağlamış olmaktadır.

Türkiye'de konsolide bütçe nakit açığının finansmanında hazine bonosunun payı 1986 yılında % 41.6, 1991'de % 38.2, 1991'de % 38.2, 1992'de % 40.3 düzeyindedir (Tablo : II). Öte yandan 1986'da ihraç edilen hazine bonolarının % 52.2'si bankalar tarafındans atın alınırken, 1930'da % 93.3 ü, 1992'de % 86.3'ü satm alınmıştır (Tablo : III). Hazine Bonosu Hazine bonosu stokunun 1990'da % 94.4'ü 1931'de % 84.6'sı bankaların elinde bulunmaktadır (Tablo : IV).

Kamu borçlanmasında kısa vadeli borçların payının büyük olması (1991'de 70.3,1992'de % 69.6) borçların parasal akım etkisinin kuvvetli olmasına yol açmaktadır. Hazine bonolarının Interbank'ta ve Merkez Bankasında röfinansman aracı olarak kullanılması bankalann likidite hacmim genişletmektedir. Kamu açıklannın yeni devlet kağıtlarının bankalara satılarak finanse edilmesiyle, bankalara para yaratımı için bir karşılık sunulmuş olmaktadır. Böylece bankalar satın aldıkları hazine bonolanyla interbarik piyasasında ve Merkez Bankasında röfinansman olanağı elde etmektedirler.

Makro-ekonomik olarak borçlanmayla finanse edilen kamu harcamaları artışı, banka mevduatlarını dolayısıyla para arzını çoğaltır. Bu durumda kamu finansman açıklannın bankalardan borçlanmayla karşılanması, hazinenin Merkez Bankasında borçlanmasına konulan sınırlamalardan kaçınma olanağı sağlanmaktadır.

Türkiye'de konsolide bütçe nakit açığı finansmanının gelişimine bakıldığı zaman; 1986-1992 yıllan arasında 1988 yılı dışında hazine bonosu payımn kısa vadeli avansın payından önemli ölçüde büyük olduğu görülür. Ancak 1993 yılında ters yönde gelişim olmuş, Merkez Bankasının payı % 42.8'e yükselmiş, hazine bonosunun payı % 19.9'a gerilemiştir (Tablo : III).

Türkiye'de kısa vadeli borçlann (hazine bonolannın) enflasyonist etki yaratmasının başlıca nedenleri şöylece sıralanabilir:

i) Bankalar tarafından satın alınan hazine bonolan bankalar için parasal aktif oluştururlar. Bu bonolann interbank piyasasında hem de Merkez Bankasında röfinansman aracı olarak kullanılması emisyona yol açmaktadır. Bu olanak, aynı zamanda bankalann likidite hacmim genişletmekte dolayısıyla kredi verme olanaklannı arttırmaktadır.

ii) Hazine bonolan, likiditelerinin yüksekliği nedeniyle kolayca paraya çevrilebilir, ayrıca para piyasasındaki işlemlerin gerçekleştirilmesinde güvenceli

olmaları nedeniyle yaygın şekilde kullanılırlar. Bu işlemler bankalanna kredi verme olanaklannı (likiditelerim) çoğaltmaktadır.

iii) Hazine bonoları kanalıyla devlete borç verilen fonlann kamu harcamalan yoluyla ekonomiye enjekte edilmesi; hem devletin bankalardaki mevduatlarını, hem de çoğaltan mekanizmasının yarattığı gelir akımı sonucu özel kesim mevduatlarını çoğaltır. Böylece bankaların kredi verme olanakları büyümektedir.

iv) Halkın tasarruf oranının düşüklüğü, sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olmasından ötürü yapılan tasarruflann yatırımcılara aktarılamaması, KFA'nın aşın büyüklüğünden dolayı kamunun büyük ölçüde fon talep etmesi ve enflasyon oranının yüksekliği nedeniyle kamu kesimi çok yüksek nominal faizlerle bankalardan borçlanma zorunda kalmaktadır.

Böylece yüksek faiz geliri elde eden bankalar, bu gelirin düşük oranlı vergilendirilmesi ya da hiç vergilendirilmemesi yüzünden kredi olarak plase edebilecekleri fonlara sahip olmaktadırlar.

Yukanda belirttiğimiz nedenlerle hazine bonolarının bankalar tarafından satın alınması kısa sürede para arzını arttırmaktadır. Ancak, bu artışın süreklilik kazanabilmesi ve devam etmesi için önemli bir koşul vardır : Bu koşul; hane halkının ve işletmelerin reel para talebinin, ekonomide para arzı artışım gerektirmesidir. Başka bir ifade ile hane halkının ve işletmeleri kredi talebinde artış olmalı ve bankalar, ihraç edilen hazine bonolannı atıl duran kaynaklanyla finanse etmelidir. Yani sahip oldukları aktifleri (örneğin devlet kağıtlan veya özel kesim kağıtlan) elde çıkanlarak yeni hazine bonosu satın almamalıdırlar; yeni hazine bonolan eski kağıtlan ikame etmemelidir. Bütün bu mekanizmanın işlemesinde ekonomik konjonktür belirleyici bir rol oynamaktadır.

Borç ekonomisi sisteminde krediler banka bilançolannm aktifinde önemli bir yer tutarlar. Büyüme veya genişleme dönemlerinde bankalar ellerindeki kredi aktiflerini değiştirerek, onlann yerine yeni devlet kağıdı almazlar; yeni kağıtlan bilançolanna ilave ederler. Böylece likidite ve kredi verme olanaklannın genişlemesi para bazını ve para arzını arttınr. Eğer Türkiye'de olduğu gibi, hazine bonolannın interbank piyasasında ve Merkez Bankasında röfinansman aracı olarak kullanılma olanağı varsa bu mekanizmanın işlemesi daha kolaylaşır.

Buna karşılık ekonomilerin daralma dönemlerinde bankalar sahip olduklan kredi aktiflerini elden çıkararak veya değiştirerek yeni hazine bonosu alırlar.

Bu dönemde halkın ve işletmelerin kredi talepleri daralır. Dolayısıyla bankaların aldıkları hazine bonoları para bazında ve para azında artışa yol açmaz.

2. Dış Borçlanma

KKA'nın finansmanında dış borçlanmaya gidilmesi, genellikle iç borçlanmada sıkışıklığa girildiği zaman söz konusu olmaktadır. Sermaye piyasaları zayıf ve iç borçlanma olanaklarının sınırlı olduğu az gelişmiş ülkelerde bütçe açığı ile dış borçlanma arasında ilişki kuvvetli olmaktadır[13]. Öte yandan dış borçların ödenmesi süreci iç borçların artmasına yol açmaktadır.

Genellikle KKA'nın dış borçlanmayla karşılanmasının enflasyonist etkisi kuvvetli olmaktadır. Dış borçlanmayla sağlanan dövizleri kamu harcamalarının finansmanında kullanılması emisyon artışına yol açmakta ve çoğaltan mekanizması kanalıyla toplam talebi genişletmektedir. Ancak dış borçlanmanın faiz oranlan artışım frenlemesi ve sağlanan dövizlerin bir bölümünün ithalatın finansmanında kullanılması; toplam arz üzerinde yarattığı olumlu etkisiyle enflasyonist baskıyı hafifletmektedir.

3. Döviz Rezervlerinin Kullanımı

KKFA'mn döviz rezervleriyle karşılanması, döviz karşılığnıda alınan ulusal paranın kamu gideri olarak harcanması ve emisyona yol açması nedeniyle enflasyonist etki yaratmaktadır. Öte yandan döviz rezervlerinin kamu finansman açıklarının karşılanmasında kullanılmasının ithalat olanaklarını daraltması; toplam arzı oluşuz etkileyeceğinden enflasyonist baskıyı arttıracaktır.

4. Merkez Bankası Finansmanı

Kısa vadeli avans, hazine bonosu ve devlet tahvil kanalıyla Merkez Bankasından kamu açıklannın finansmanı; emisyon artışı, parasal taban genişlemesi ve para arzı artışı yoluyla toplam talebi çoğaltarak fiyatlar genel düzeyini yükseltmektedir. Ulusal ekonomide atıl kapasitenin olmadığı, toplam arz esnekliğinin düşük olduğu durumlarda para yaratımı yoluyla bütçev açıklannın enflasyonist etkisi kuvvetli olmaktadır.

Türkiye'de parasal tabanın, para azındaki artışa katkısı çok önemlidir. 1970-1984 yıllan arasında parasal tabanın, dar kapsamlı para arzında (M 1) artışa nisbi katkısı % 65-% 185, geniş kapsamlı para arzında (M 2) artışa nisbi kat-

IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Washington D.C., 1988.

kısı % 74-% 138 arasında değişmektedir[14]. Merkez Bankasının kamu kesimine verdiği borçlann parasal taban içinde payının büyüklüğü göz önüne alınursa, para azındaki artışın büyük ölçüde kamu kesiminden kaynaklandığı söylenebilir.

Hükümetler genellikle oy kaybı nedeniyle vergi gelirlerini arttırmak istemediklerinden, normal vergi gelirlerinin arttırılmasına alternatif olarak enflasyon vergisinden yararlanma eğilimindedirler. Hükümetler enflasyonist baskı yaratmadan emisyon yoluyla gelir elde etme olanağına sahiptirler. Eğer reel para talebindeki artışa paralel olarak parasal taban genişletilirse hükümetler enflasyonist baskı yaratmadan emisyon yoluyla gelir elde edebilirler[15].

5. Kamu Varlıklarının Satışı (özelleştirme)

Kamu varlıklarının satışı, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve mülkiyeti kamuya ait olan taşınmazların özel kesime satışını kapsamaktadır. Bu yolla sağlanan gelir istisnai niteliktedir; dolayısıyla geçici bir süre KFA'nda daralma sağlayarak enflasyonunu azaltıcı bir etki sağlayabilir. Öte yandan özelleştirme uygulamalannda, satılma kolaylığı nedeniyle genellikle kârla çalışan KİT'ler özel kesime devredildiğinden; zararla çalışan KİT'lerin kamu finansmanı üzerinde yükü devam edecek, üstelik kamu kesimi kendisine sürekli gelir sağlayan bir kaynaktan mahrum olacaktır. Bu şekilde KİT'lerin satılmasında, özelleştirme gelirlerinin KFA'nın finansmanında dolayısıyla enflasyonu azaltmada etkisi önemli olmayacaktır.

SONUÇ

Kamu finansman açıklarının optimal finansmanı, öncelikle kamu kesiminin optimal büyüklüğüyle çok yakından ilişkilidir.Optimal büyüklük belirlenirken; tüm ülkeler için geçerli kesin ölçütler koymak, ülkelerin gelişmişlik düzeyinde, ekonomik ve sosyal yapılan arasındaki farklılık nedeniyle doğru bir yaklaşım değildir. Bu çerçevede gelişmiş ülkelerde büyük boyutlara ulaşmış kamu kesimini küçülüne önerilerini, kendilerine özgü koşullan dikkate almadan az gelişmiş ülkelere uygulamamak gerekir.

Kamu kesiminin optimal büyüklüğünün belirlenmesinde teorik olarak ileri sürülen görüşlerin, kamusal malların temel nitelikleri dolasıyıla fayda ve mali-

[14] Nur Keyder, Para Teorisi-Politika-Politika. III. Baskı. Bars Ltd. Şti. Ankara, ss. 232-243.

[15] Sinan Sönmez, Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon K. Türkiye Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs Mersin s. 2.

yetlerinin saptanmasında güçlükler nedeniyle uygulama olanağı yoktur. Optimal büyüklüğün belirlenmesi konusunda, kamunun hangi mal ve hizmetleri üretmesi gerektiği açısından yaklaşıldığı zaman; tam kamusal malların kamu, salt özel malların özel kesim tarafından üretilmesi konusunda görüş birliği oluşmuştur. Ancak yan kamusal mallann hangi kesim tarafından üretilmesi gerektiği konusunda görüş birliği yoktur, bununla birlikte ülkelerin koşullanna göre, eğer bir özel malın ulusal ekonomi ve toplumsal yarar açısından büyük bir önemi varsa, bu özel mal kamusal bir mal olarak kabul edilip kamu kesimi tarafından üretilebilir.

Kamu kesimi açıklannın finansmanında kullanılan yöntemlerden döviz rezervlerinin kullanımı ve özelleştirme gibi yöntemler bir yana bırakılırsa; geriye kalan ve yaygın olarak kullanılan Merkez Bankası finansmanı, iç borçlanma ve dış borçlanma yöntemleri içnide enflasyonist etkisi en kuvvetli olan yöntem Merkez Bankası kaynaklarından finansmandır. Yukanda yaptığımız açıklamalar; iç borçlanma yöntemi çerçevesinde banka sisteminden hazine bonolanyla yapılan kısa vadeli borçlanmalann da enlasyonist etkisinin kuvvetli olduğunu göstermektedir, dolayısıyla kamu kesimi açıklannın optimal finansman yapısı kurulurken, Merkez Bankası kaynaklarının ve bankalar sisteminden alınan kısa vadeli borçlann payı azaltılmalı, uzun vadeli borçlann payı yükseltilmelidir.

Kamunun ürettiği mallan ve kamu harcamalannın optimal finansman yöntemleri; kamunun ürettiği malların nitelikleri ve kamu harcamalannın gelir yaratma özelliğine göre saptanmalıdır. Kamunun ürettiği tam kamusal mallar ödeme gücü ilkesine göre alınan vergilerle; özel mallar fiyatlarla; yan kamusallar vergi ve harçlarla finanse edilmelidir. Kamu tüketim ve transfer harcamaları doğrudan kamuya gelir dönüşü sağlamadıklarnıdan, vergi ve benzeri gelirle karşılanmalıdır. Buna karşılık doğrudan belirgin bir gelir sağlayan kamu yatırım harcamaları borçlarla finanse edilebilir. Dolaylı ölçülmesi olanaklı olmayan ve uzun döneme yayılan gelir sağlayan kamu yatırımları ise vergilerle karşılanmalıdır.

KAYNAKÇA

1. BONNEAU N., "Un Modèle d'Endet tement Public Optimal" Monnaie et Financement, Université Paris X, Janvier 1989.

2. DUE JOHN F. (Çev. S. Görgün ve İ. Önder), Maliye; 3. Baskı, İstanbul 1967.

3. GALA VIELLE J.P.; Impât ou Emprunt : Suggestion Pour Révision du Financement Public. Problèmes Économiques, No : 2327, Mal 1993.

4. HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler ve Hazine Aylık Göstergeleri.

5. IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Washington D.C. 1988.

6. ULAU P., RENVERSEZ, F.; Stratégies de Financement des Soldes Budgétaires, Économica, Paris, 1988.

7. MUSGRAVE RICHARD A. (Çev. Doç. Dr. Orhan Şener), Kamu Maliyesi Teorisi I, Marmara Ün. Yay. No : 451, İstanbul 1987.

8. OCDE, Financement des Déficit Budgétaire et Contrôle Monétaire, Paris, 1982.

9. OCDE, Comptes Natianaux.

10. PERCEBOIS J.; "Structure Fiscale Optimale et Incertitude, Annales Écomiques" Fiscalité Perspertives Contemporaines, Ed. Cujas, No : 15, 1980.

11. PIGOU ARTHUR C; A. Study in Public Finance, (3. Baskı), London, 1960.

Esfender Korkmaz

Mahmut Duran'a teşekkür ederiz. Şimdi kuralın içinde borç yiyenin kesesinden yiyeceği kuralı da vardı. Kendisinin 20 dakika zamanı vardı, 25 dakika kullandı. 5 dakikayı kesesinden yedi, cevap hakkından keseceğim. Burada huzurunuzda bir anlaşma yapmış oluyoruz. İkinci tebliğ Sayın Metin Taş'ın, buyurun.

Metin Taş

Teşekkür ederim Sayın Başkan, burada üç günden beri konuşuyoruz. Artık toplumumuzun da varlığını kanıksadığı kamu kesimi finansman açığını kapatabilmek için başta, birbiriyle bağlantılı iki yol söz konusu: Kamu harcamalarının disipline edilmesi ve azaltılması, ve/veya vergi gelirlerinin, genelde kamu gelirlerinin özelde vergi gelirlerinin artırılması.

TÜRKİYE'DE VERGİ GELİRLERİNİN ARTIRILMASINA YÖNELİK ÖNLEMLER**

Yrd.Doç.Dr. Metin TAŞ
Uludağ Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü

I. GİRİŞ

Devletin temel finansman kaynağı durumundaki vergiler, yükümlüler açısından bir külfet olarak değerlendirilir. Verginin bu yönü, yükümlülerin vergiye karşı değişik tepkiler göstermelerine neden olur. Bu tepkilerden bazıları; yükümlülerin siyasi otoriteye baskı kurarak kendi gruplarının vergi yükünü düşürmeleri, vergi konusu olmayan uğraş alanlarına yönelmeleri, vergi kaçakçılığına başvurmalarıdır. Kuşkusuz, vergiye karşı gösterilen tepkiler bunlarla sınırlı değildir. Ancak yukarıdaki tepkiler devlet açısından, yarattığı gelir kaybı gözönüne alındığında, diğer tepki biçimlerine göre önem kazanmaktadır.

Harcamalar açısından bakıldığında, kamu harcamalarına yönelik toplumsal talebin sürekli olarak değişime uğradığı gözlenmektedir. Bu toplumsal talep sonucunda, kamu harcamaları "yaygınlaşmakta" ve "yoğunlaşmaktadır". Bu durum, devletin giderek fazla vergi gelirine ihtiyaç duyması sonucunu yaratır.

Kamu harcamalarının giderek artması olgusu, vergi gelirlerinin yetersizliği ile birlikte değerlendirildiğinde, kamu kesimi finansman açığı oluşması kaçınılmaz hale gelir. Bu da, ekonomide birbirine bağlı çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olur. Kamu kesimi finansman açığının kapatılabilmesi en basit şekliyle, kamu harcamalarının disipline edilmesiyle ve/veya başta vergiler olmak üzere kamu gelirlerinin artırılmasıyla mümkündür.

Bu genel görünüm içinde tebliğimizde, Türkiye'de vergi gelirlerinin artınlmasına yönelik önlemler üzerinde durulmaktadır.

Bu tebliğ metni hazırlandığında, kamuoyunda "İstikrar Paketi" olarak bilinen önlemlerden vergilemeye ilişkin olanlar, ilkesel olarak bebrlenip; uygulama aşamasına geçmediği için dikkate alınmamıştır.

II- VERGİ GELİRLERİNİN TÜRKİYE'DEKİ DURUMUNA İLİŞKİN BAZI SAPTAMALAR

Türkiye'de vergi gelirlerinin artınlmasının yollarını konu edinen bir çalışmada öncelikle, mevcut vergi gelirlerinin boyutlarının ve bunların artınlmasının gerekli olup olmadığının ortaya konulması gerekir. Bu amaçla aşağıda, mevcut vergi yapısına ilişkin bazı saptamalara yer verilmektedir.

A- Vergiler-Kamu Harcamaları İlişkisi

Vergileme ile başlıca üç temel amaç güdülür. Bunlar, verginin mali, ekonomik ve sosyal amaçlandır. Verginin mali amacı, kamu harcamalannı finanse etmektir.

Verginin temel amcı malidir. Çünkü, devlet sürekli artış gösteren kamu giderlerini karşılamak için diğer gelir kaynaklarını artırma yoluna gittiği gibi, vergisel açıdan da, ya yeni vergiler ihdas etmekte ya da uygulanmakta olan vergilerin daha fazla gelir getirmesini sağlayıcı düzenlemeler yapmaktadır. Bu bakımdan, verginin devlet giderlerinin karşılanması için başvurulan bir araç oluşu, onun ilk ve önemli amacının mali amaç olduğunu ortaya koyar[1].

Vergilemede mali amaca ulaşma derecesi, kamu harcamalannın vergilerle karşılanma oranı ile ölçülür. Başka bir anlatımla, vergilemede ana amaç kamu harcamalannın finansmanını sağlamak olduğundan, kamu harcamalannın vergilerle karşılanma oranı yükseldikçe, mali amaç gerçekleştirilmiş olur. Böylece, verginin mali amacı mutlak olmayıp, önceden belirlenmiş kamu harcaması hedefine göre belirlenecektir[2].

Aşağıdaki tabloda, ülkemizde vergi gelirlerinin kamu harcamalannı karşılama oranı yer almaktadır.

Tablo 1: Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (%) (Faiz Ödemeleri Dahil)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
63.9	71.8	70.8	66.4	65.7	66.4	60.2	62.8	61.3	58.0

* Bütçe tahmini

KAYNAK : Vergi İstatistikleri Yıllığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yay., Ankara, 1992, s. 18; 1994

iu-i; v,1. p.ıto» n.c»k.ci a»i~..-> cuí™ toen „ i/i „<./!<;

[1] Nihat Edizdoğan, Kamu MaIiyesi-2,2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 191, s. 60.

izzettin Önder, Oktar Türel vd., Türkiye'de Kamu Maliyesi Finansal ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 1993, s. 30-31.

Tablodan görüleceği üzere, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı % 60 civarındadır. Bu oran, düşük bir orandır. Kaldı ki, bu oranın yukarıda yer alan oranlardan daha da düşük olduğuna ilişkin veriler de bulunmaktadır[3].

Vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranının düşük olması, kamu harcamaları düzeyinin yüksek olması kadar -belki de daha fazla- vergi gelirlerinin düşük olmasına bağlanabilir. Vergi gelirlerinin düzeyine ilişkin sağlıklı bir yargıya ulaşılabilmesi ise, vergi yüküne ilişkin uluslararası karşılaştırma yapmakla mümkündür.

B- Uluslararası Vergi Yükü Hesaplamaları

Aşağıdaki tabloda, çeşitli ülkelerde vergi gelirlerinin GSMH içindeki payları yer almaktadır.

Tablo 2 : Çeşitli Ülkelerde Vergi Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı {%)' (Sosyal Güvenlik Primleri Hariç)

Ülkeler	1985	1987	1989
Belçika	31.8	31.3	29.1
Fransa	25.2	25.4	24.6
Almanya	24.1	23.7	24.3
Portekiz	23.4	22.6	25.9
İspanya	16.9	20.8	22.5
Yunanistan	22.6	25.8	22.8
OECD Ort.	28.1	29.1	29.3
ATOrt.	27.9	28.8	28.6

KAYNAK: Önder, Türel vd., s. 32.

Aşağıdaki tabloda ise Türkiye'de Vergi Gelirlerinin GSMH içindeki payı yer almaktadır.

Bkz. Aykon Doğan, "Türk Vergi Sistemi ve Ekonomi Üzerindeki Etküeri" konu sempozyumdaki bildirisi, İstanbul Mülkiyeliler Vakfı Yay., İstanbul, 1991, s. 18-21.

Tablo 3 : Türkiye'de Vergi Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı (%)

1975	**17.7**
1980	**16.7**
1985	**13.8**
1987	**15.5**
1989	**15.0**
1990	**15.8**
1991	**17.4**
1992	**18.2**
1993*	**19.8**
1994**	**22.1**

* Bütçe hedefini göstermektedir.

** Bütçe teklifini göstermektedir.

KAYNAK : 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 14 ve 59.

Tablolardan görüleceği üzere, ülkemizde vergi yükü bütün Batı ülkelerinden daha düşüktür. Ekonomik açıdan Türkiye'ye en çok benzeyen İspanya, Portekiz ve Yunanistan'daki vergi yükü de Türkiye'den daha yüksektir. Böyle bir karşılaştırma, Batı ülkelerinde kişi başına gelir düzeyinin Türkiye'den daha yüksek olduğu, vergi yönetiminin daha etkin çalıştığı gibi gerekçelerle eleştirilebilir. Ancak bu gerekçeler, fazla haklı görülmemektedir. Çünkü karşılaştırmada ele alınan ülkelerde ölçülen vergi yükü, gerçek ya da gerçeğe çok yakın değerleri yansıtmaktadır. Oysa, Türkiye'deki ekonomik verilerin güvenirlikleri tartışmalıdır. Nitekim, eski ve yeni milli gelir serilerine göre yapılan hesaplamaların farklı oluşu, bu durumu ortaya koymaktadır[4].

Verginin temel amacı mali olmakla birlikte, verginin sosyal amacı da önemlidir. Verginin başlıca sosyal amacı, gider politikası önlemleri ile yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyen, gelir ve servetin ekonomik yönden güçsüz olanlar yaranna politik olarak istenilen ölçüde dağıtılmasıdır[5]. Verginin sosyal amacına ulaşılması vergilerin "şahsileştirilmesine" bağlı olduğu kadar, vergi gelirlerinin kompozisyonuna da bağlıdır.

Önder, Türel, vd., a.g.e., s. 31-32.

Fritz Neumark, Vergi Politikası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1975, s. 21.

C- Vergi Gelirlerinin Kompozisyonu

Türk vergi sisteminde özellikle 80'li yıllardan bu yana, dolaylı vergilerin payında belirgin bir artış gözlenmektedir. Bu artış, vergi yükünün paylaşımım dar ve sabit gelirliler aleyhine değişmiştir. 'İL

Özellikle 1985 yılında KDV nin sisteme dahil edilmesi ve fon uygulamalannın yaygınlaşması, bu olgunun başlıca nedenlerini oluşturmaktadır. Sonların da katılmasıyla dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki payı % 60'lara'yaklaşmaktadır[6].

Dolaylı vergilerin vergi sistemi içindeki yeri, sadece şeklen dolaylı olarak salınan vergilerden oluşmamaktadır. Bunlara, emek üzerindeki gelir vergisinin özellikle ilk gelir diliminden sağlanan bölümü de eklenmeleridir. Çünkü bu yük, hemen tüm ile üretim maliyetleri içine katılarak, ürün fiyatı yolu ile tüketicilere yansıtılmaktadır. Vergi adaleti açısından dikkate alınması gereken bir diğer nokta da gelir ve kurumlar vergisi bünyesinde yer alan bağışıklık hükümleridir. Bunlar, hem mevcut yapıyı daha da adaletsizleştirmekte ve hem de kaçakçılığa uygun bir ortam hazırlayarak yönetsel etkinliği zayıflatmaktadır[7]:

III- VERGİ GELİRLERİNİN ARTIRILMASINDA SINIRLAYICILAR

Yukarıda yapılan saptamalar, bize şu ipuçlarını vermededir:

- Türkiye'de vergi gelirleri yetersiz düzeydedir. Bu durum ekonomideki mevcut dengesizliklerin nedenlerinden birisini oluştumıaktadır.

- Türkiye'de vergi yükü görece düşüktür ve bu yükün artınlması mümkün görünmektedir.

- Türkiye'de vergi yükünün dağılımı adaletsizdir.

Bu durumda, sosyal adalet önceliğini de gözönünde bulundurarak vergi gelirlerinin artırılması gerekmektedir. Ancak, bu konuda iki önemli sınırlayıcı söz konusudur. Bunlardan ilki, vergi potansiyelinin uygunluğu; ikincisi ise, politik etkenlerdir. Şimdi bunlara değinelim.

Oğuz Oyan. Ali Rıza Aydın, Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s. 46.

A- Vergi Kapasitesi

Vergi gelirlerinin artmlması konuşunda ilk sınırlayıcı, vergi kapasitesidir. Bu sınırlayıcı, vergilemenin kamu kesimine kaynak aktarırken, ekonomideki üretime ve dağılıma zarar verip vermemesi ile ilgilidir. Vergilenebilir kapasiteye bağlı olarak vergilemenin bazı sınırlan olduğu konusunda görüş birliğine varılmıştır. Vergileme aşın dozlarda uygulandığında, alındığı kaynağı kurutabilir ya da («etken kapasiteyi azaltabilir. Bu etkiler belirli vergilerin yüksek oranlarda alınmasıyla ortaya çıkmaktadır. Anılan olumsuz etkilerin, ülke açısından ciddi sonuçlar doğurup doğurmayacağı, bu şekilde toplanılan vergilerin kullanılıp kullanılmadıklanna da bağlıdır[8].

Vergilemenin sınırlannın olduğunun kabul edilmesine rağmen, bu konuda her ülke için geçerli olabilecek standartlar belirlemek son derece güçtür. Bu sınırlar ülkeden ülkeye değişebileceği gibi, aynı ülkede zaman içinde de değişime uğrayabilmektedir.

Türkiye açısından soruna bakıldığında, vergi yükünün yükseltilme kapasitesinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Özellikle spekülatif kazançlarda ve zirai faaliyetlerde vergi konusunun yeterinci kavranamadığı bir gerçektir. Diğer yandan, kayıt dışı ekonominin boyudan neredeyse resmi ekonominin boyutlanna yaklaşmıştır. Bunlar gözönüne alındığında, vergi kapasitesinin yeterince etkin kullanılmadığı ortaya çıkmaktadır.

B- Politik Etkenler

Toplumlar- kamu kesimi faaliyetlerini düzenleme konusunda farklı siyasal kurumlar kabul edebilirler. Bu kurumsal çerçevedeki farklılıklar, farklı sonuçlar ortaya çıkartır[9]. Sözgelimi diktatörlükle yönetilen bir ülkede, köktenci bazı değişiklikler yapılarak bunlann hayata geçirilmesi daha kolaydır.

Siyaset biliminde, demokrasinin vazgeçilmez kurumlan olan siyasi partilerin oy maksimizasyonunu amaçladıkları kabul edilir. Bu çerçevede, siyasi partilerin vergi sistemi ile ilgili değişikliklere bakış açışım, seçmen tabanından alı-

önder, Türel, vd., a.g.e., s. 23.

[8] Bkz. Richard Goode, "Vergilemenin Sınırlan" (Çev. Ömer Faruk Batırel), Çağdaş Vergilemedeki Son Gelişmeler, Nihad S. Sayar'a Armağan, İstanbul İTİA Yay., İstanbul, 1980, s. 250-272.

9 Fuat M. Andıç, Ramon J. Cao-Garcia, "Az Gelişmiş Ülkelerdeki Vergi Reformlarının Trend ve Fonksiyonları : Bazı Sınırlayıcı Faktörler" (Çev. Ömer Faruk Batırel), Çağdaş Vergilemedeki Son Gelişmeler, Nihad S. Sayar'a Armağan, İstanbul İTİA Yay., İstanbul, 1980, s. 309.

nacak tepkiler belirler. Bir siyasi parti, vergilerle ilgili bir değişikliği desteklediğinde, bunun siyasi maliyetini de üstlenmek durumundadır. Dolayısıyla, vergi konusunda gerçekleştirecek değişikliklerin başarısı, siyasal kurumların, siyasi maliyetleri üstlenip üstlenmemesi ile bağıntılıdır[10].

Ülkemiz açısından bakıldığında, özellikle vergi konusunda değişiklikler yapılmasının bazı zorluklar taşıdığı gözlenmektedir. Bu nedenlerden ilki, bütün toplum katmanlarını temsil eden baskı gruplarının bulunmayışıdır. İkinci neden ise, politikacıların siyasi risk alma konusundaki isteksizlikleridir. Bir üçüncü neden olarak, daha önce yapılan değişikliklerin, genellikle, toplum çoğunluğunun aleyhine sonuçlar doğurmuş olması ve bu nedenle, değişiklik fikrine kamuoyunun sıcak bakmaması gösterilebilir. Bu nedenler bir araya getirildiğinde vergi konusunda yapılacak düzenlemelerin rasyonel temellerden yoksun ve bir tür "makyaj" niteliğinde kalması kaçınılmaz olmaktadır.

IV- VERGİ GELİRLERİNİN ARTIRILMASI SEÇENEKLERİ

A. Başlıca Seçenek Türleri

Gelir bölüşümünün eşitsiz olduğu ülkemizde, bu eşitsizlik karşısında, özel tasarruf ve yatırımlara müdahale edilmeksizin vergileme yoluyla kamu tasarrufu sağlamak ve bir ölçüde bölüşüm eşitsizliğini gidermek için iki vergileme seçeneği bulunmaktadır. Bunlardan ilki, geniş tabanlı ve artanoranlı, tasarruf ve yatırım teşvikleri tanıyan bir gelir vergilemesi ile birlikte düz oranlı regresif bir harcama vergilemesidir. İkincisi ise, artanoranlı bir tüketim vergilemesi ile birlikte teşvike yer vermeyen düz oranlı ya da artanoranlılığı zayıf bir gelir vergilemesidir[11].

1- Artanoranlı Tüketim Vergilemesi Seçeneği

Bu seçenekte, bir gerçek kişinin belirli bir dönemde yapmış olduğu toplam tüketim üzerinden artanoranlı tarifeye göre kişisel vergi alınır. Bu vergide öztüketim de dahil olmak üzere, kişinin bütün tüketimi vergi matrahının içine girer. Bu matrahtan bazı kişisel indirimlerin düşülmesine olanak tanınır. Vergi yöneti-

Bkz. Vural F. Savaş, Anayasal İktisat, Beta Yay., istanbul, 1989, s. 4649; Güneri Akalın, "Türkiye'de Gelir ve Vergi Yükü Dağılımı", Çeşitli Açılardan Vergüeme ve Sorunları, Şafak Mat., Ankara, 1990, s. 173.

Ömer Faruk Batırel, Adnan Tezel, vd., Türk Vergi Gelirlerini Artırma Yollan, Alternatifler ve Beklentiler, İTO Yay., İstanbul, 1989, s. 55.

mi açısından, bir kişinin belli bir dönemde elde ettiği toplam gelirden, o kişinin net tasarruf artışı düşülerek, vergi matrahına ulaşılır[12].

İlk kez Nicholas Kaldor tarafında önerilen[13] harcama vergisi özellikle tasarruf ve yatınmlan özendirmek gibi çok önemli bir üstünlüğe sahip olması nedeniyle gelişmekte olan ülkeler için çok uygun bir seçenektir. Ancak, bu verginin gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasının son derece güç olduğuna da değinilmelidir.

2. Geniş Tabanlı Gelir Vergilemesi Seçeneği

Bu seçenekte, gelir ve kurumlar vergisi bütünleştirilmektedir. Kurumların kazançları dağıtılıp dağıtılmamasına bakılmaksızın, hisse sahiplerinin geliri kabul edilmektedir. Yine gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmaksızın, sermaye kazançları da vergi matrahına katılmaktadır. Devlet tahvilleri faizleri, yükümlülerin kendi kullandıkları mülklerin emsal gelirleri, sosyal güvenlik gelirleri vergi matrahına girmekte ve artanoranlı olarak vergilendirilmektedir. Bu vergileme seçeneği, gelirin tüketim ve tasarrufları ve ekonomik büyümeyi cezalandırıcı bir nitelik taşımaktadır[14].

Bu yönüyle, bu seçenek tasarrufların istenilen düzeyde olmadığı gelişmekte olan ülkelere uygun değildir. Ancak, bu seçenek bünyesinde sınırlı tasarruf ve yatırım teşvikleri tanınarak, bu sakıncanın giderilmesi mümkündür. Ancak, bu yapılırken, gelir vergisinin geniş tabanlı olması ve teşviklerin de sınırlı boyutlarda kalmasına dikkat edilmelidir.

B- Dünyadaki Yaklaşımlar

Batı Ülkelerinde, özellikle 80'li yıllarda ilgi, mevcut vergi yapılannın ekonomik kararlan çarpıtarak artırdığı büyük toplumsal maliyetler, sistemin adaletsizliği ve gereksiz karmaşıklığı ile vergi kayıp ve kaçaklığı üzerinde yoğunlaşmıştır. Batı ülkeleri, bu olumsuzluklan aşmak amacıyla, bir dizi vergi değişikliklerinin gerçekleştirilmesi yoluna gitmişlerdir. Sistemlerin yeniden şekillendirilmesi niteliğini kazanan bu vergi reformlan, şu temel ilkeler esas alınarak gerçekleştirilmiştir : Vergi uygulamalannda hemen hemen bütün vergi reformlannda olduğu gibi basitlik, etkinlik ve eşitlik gerçekleştirilmek istenmektedir. Kamu

[12] A.g.e., s. 55.

Bkz. Nicholas KAldor, An Expenditure Tax, Fifth Impression. Unwin University Books, London, 1969.

[14] Batirel. Tezel, vd. a.g.e., s. 56.

gelirleri açısından değişikliklerin etkisinin nötr olması benimsenerek, vergilerin daha geniş tabandan daha düşük oranlar halinde alınması amaçlanmıştır. Dolaysız vergilerden dolaylı vergilere; dolaysız vergiler alanında ise, gelir vergisinden kurumlar vergisine doğru bir kayma gerçekleştirilmiştir[15].

Batı Ülkelerinde 80'li yıllar ve sonrasında gerçekleştirilen vergi reformlan, aşağıda, dolaysız ve dolaylı vergiler açısından kısaca açıklanacaktır[16].

1. Dolaysız Vergilerde Reformlar

. Dolaysız vergiler alanında yapılan reformlar gelir vergisi açısından istisnaların azaltılması ve vergi indirimlerinin ayıklanması yönünde gerçekleştirilmiştir. Böylelikle vergi tabanının genişletilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Vergi sisteminin kapsamlı olması, yani özel ödün ve boşlukların en aza indirilmesi, onun eşitlik ve istikrar aracı olarak daha etkin bir duruma gelmesini sağlayabilir[17].

Batı ülkelerinde kurumlar vergisi alanında yapılan reformlar; belli faaliyetler, sektörler ve bölgelere tanınan teşvikler ile değişik amortisman uygulamalarından kaynaklanan farklılıkların giderilerek, vergi tabanının genişletilmesine yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda, birçok ülkede teşvikler kaldırılmış, amortisman cetvelleri değiştirilmiştir[18]. Dolaysız vergiler alanında vergi tabanının genişletimesi sağlandıktan sonra[19], vergi oranlannda indirimler yapıldı. Bu yolla vergi kaçaklarının azalacağı ve vergi hasılatının eski duruma göre daha fazla olacağı umulmaktadır[20].

Bazı ülkelerde gelir ve kurumlar vergilerinin birleştirilmesi, vergi reformunun önemli bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu ülkelerde, kurumlara ve çeşitli finansman yöntemlerine karşı eşit davranmak hedef alınmakta, bunun ise ancak vergilendirmenin kişisel düzeye indirilerek kurumlar vergisinin kaldınl-

" Mehmet Akbay, "Batı Ülkelerinde 80'li Yıllar Vergi REformlan" Hesap Uzmanları Kurulu Konferansları, HUK. Yay., Ankar, 1991, s. 29.

'6 Bu konuda ayrıca bkz. Batırel, Tezel, vd., a.g.e., s. 57-58.

^ John Kenneth Galbraith, Ekonomi Kimden Yana, (Çev. Belkıs Çorakçı, Nilgün Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yay.. İstanbul, 1990, s. 329.

Akbay, a.g.nı.. s. 34.

^ Bkz. Orhan Şener, "AET ve OECD Ülkelerindeki Reforma Eğilimleri Yönünden Türk Vergi Sisteminin Ekonomik Analizi", Çeşitli Açılardan Vergileme S oranlan, Şafak Matbaacılık, Ankara. 1990, s. 79-81.

20 Bkz. Bruce Bartlett, "The Case for Tax Cuts", Economic Impact, No : 57, 1987/1, s. 12-17; Robert E. Keleher, "Arz Yönlü Vergi Politikası : Kanıüann Gözden Geçirilmesi", (Çev. Coşkun Can Aktan), Vergi Sorunları, 1991/3, s. 27-37.

masıyla başarılabileceğine inanılmakmaktadır. Uygulamada, dağıtılmayan kazançlann vergilendirilmesinde bir gecikmeye neden olunarak gelir kayıplarına yol açabileceğinden hiçbir ülke bu yolu düşünmemektedir. Diğer bir seçenek ise, bütün gelirler üzerinden kurumlar vergisi oranlarına göre vergi ödenmesi, ancak bu vergilerin pay sahipleri tarafından vergilerinden indirilmesi olabilir. Bu yönteme göre, elde edilen bütün gelirlere ve gerçekleştirilen sermaye kazançlarına vergi uygulanması, karşılığında vergi alacağı tanınmak suretiyle dengelenebilir. Hatta, sözkonusu yöntem, hisse senetlerinin sermaye kazançlarından vergi alınmayarak daha da basitleştirilebilir. Bu yöntemden geniş ölçüde yararlanılarak, birçok ülkede gelir ve kurumlar vergilerinin birleştirilmesi yaygınlaştınlmaktadır[21].

2- Dolaylı Vergilerde Reformlar

Batı ülkelerinde dolaylı vergilerin geniş bir tüketim tabanına dayandırılan türü daha çok tercih edilmektedir. Kurumsal olarak, gelirlerin yeniden dağılım amacıyla malların farklı şekilde vergilendirilmesinden yararlanmak mümkün olmaklabirlikte, uygulamada dolaylı vergi oranlannın tek olmasının tercihi yönünde güçlü bir eğilim vardır. Ancak, dolaylı vergi sistemleri, tipik olarak birden çok oran ve geniş istisnaları içermektedir. Perakende satış vergisi uygulamakta olan ülkelerdeki daha düşük oranlara karşın, KDV'nin standart oranlan % 10 ile % 23.5 arasında değişmektedir. Ülkelerin çoğunluğunda % 30'un üzerinde bir lüks vergi oranı uygulanmaktadır. Bu oran farklılıklarında, dağılım ile ilgili değerlendirmeler en önemli yeri tutmakta, daha çok yoksullann tükettikleri kabul edilen kalemlere düşük oranlar uyglanmaktadır[22].

V- TÜRKİYE'DE VERGİ GELİRLERİNİN ARTIRILMASINI SAĞLAYICI ÖNERİLER

Türkiye'de dar tabanlı gelir vergilemesi ve geniş tabanlı bir tüketim vergilemesi sözkonusudur. Vergi gelirleri içindeki payına bakıldığında, servet vergilemesi etkin olarak uygulanmamaktadır. İhracat dışında fiilen bütün mal ve hizmet tüketimini kapsayan KDV uygulanmaktadır. Kişisel gelir vergisinin hem tabanı

Akbay. a.g.m., s. 35. Aynca bkz. Ömer Faruk Batırel, "Gelişmiş Ülkelerde Gelir ve Kurumlar Vergilemesinde Yeni Yaklaşımlar" Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 32. Seri, İstanbul Üniv. İ.F. MAM Yay.. İstanbul, 1990, s. 19-28; Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yay., Ankara, 1992, s. 47-48.

[22] Akbay, a.g.m., s. 39.

dardır, hem de artan oranlılığı zayıftır. Vergilendirilemeyen kazançlar, lüks tüketime yöneldiğinde ya da menkul veya gayrimenkul servete dönüştüğünde vergi alınacak "tutamaklar" bulunmamaktadır[23]. Özellikle, kurumlar vergisi bünyesinde yer alan vergi bağışıklığı hükümleri, efektif vergi oranını % 10'lara düşürmüştür. Son yapılan değişikliklerle bu bağışıklıkların bir kısmı yürürlükten kaldınlmış, bir kısmının çekiciliği azaltılmıştır.

Türk vergi sistemi bir yandan devlete yeterli gelir sağlayamazken, diğer yandan da vergileme de adaletsizlik yaratmaktadır. Bu durumun bertaraf edilebilmesi, bir yandan vergi gelirlerinin artırılması, diğer yandan da adaletin sağlanmasıyla mümkündür. Vergi gelirlerinin artırılması ve vergi adaletinin sağlanması, birbirleriyle çelişmez. Tersine, çoğu durumda vergi adaletinin sağlanması ile vergi gelirlerinin artırılması mümkündür.

Türkiye'de vergi gelirlerini artırabilmek amacıyla önerilen değişikliklere, aşağıda değişik açılardan ele alınarak yer verilmektedir.

A- Gelir Üzerinden Alınan Vergilere İlişkin Öneriler

1. Gelir Vergisi

Vergi sistemimizde, bir yandan vergi gelirlerini artırmak, diğer yandan adaletli vergileme sağlanmak isteniyorsa, sübjektif vergilemenin araçları ile donatılmış bulunan gelir vergisine ağırlık verilmesi gerekmektedir. Gelir vergisine ilişkin başlıca değişiklik önerileri aşağıda yer almaktadır.

- Gelir vergisi bünyesinde yer alan istisna ve muafiyetlerin tümü kaldırılmalıdır. Bunlardan ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla uygulanmalan gerekli görülenler, sübvansiyonlar biçimine dönüştürülmelidir. Vergi konusunun kavranma güçlüğü nedeniyle uygulanan bağışıklık hükümlerinin sürdürülmesi ise hiçbir biçimde düşünülmemelidir. Sosyal nedenlerle uygulanan bağışıklıklar (özellikle küçük çiftçi ve esnaf muafiyeti) önemli ölçüde vergi kaybına neden olmaktadır. Bunlann da kaldırılması gerekir.

- Belge düzeninin sağlanmasında en önemli engellerden birisini oluşturan, götürü usul uygulamasına büyük kentlerden başlayarak aşamalı olarak son verilmelidir. Bu konuda gereken, sadece, siyasi kararlılıktır.

[23] Batırel, Tezel, vd., a.ğ.e., s. 69.

- Özellikle hizmet sektöründe belge düzeni tam olarak oturmamıştır. Bu konuda kalıcı bir düzenlemeye geçilinceye kadar asgari gayrisafi hasılat esasmın etkinleştirilmesi önerilebilir.

- Vergi güvenliğini sağlamak üzere, gelir-servet karşılaştırmasına önem veren bir yöntem olan "servet beyanı" mutlaka yürürlüğe konulmalıdır. Günümüzün olanakları gözönünde bulundurulduğunda, servet beyanı esasını gelir vergisinde kullanılabilecek en etkin vergi güvenlik önlemi olduğu görülecektir.

- Kentlerde sağlanan gayrimenkul rantları ile menkul kıymetlerin spekülasyonundan sağlanan kazançlar vergi kapsamına alınmalıdır. Bu konuda en uygun yol, enflasyondan kaynaklanan matrah artışlarını giderici bir deflatör uygulandıktan sonra, ortaya çıkan tutann vergilendirilmesidir. Bu tür kazançların vergilendirilmesi, gelir vergisi bünyesinde olabileceği gibi, ayrı bij "sermaye kazançları vergisi"[24] uygulamak yoluyla da gerçekleştirilebilir.

- Vergi adaletini sağlamak üzere, "en az geçim indirimi" yürürlüğe konulmalıdır. Böyle bir uygulamanın başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için gelir vergisi üniter bir yapıda olmalıdır. Bu amaçla, bütün gelir unsurlarının beyan edilmesini sağlayıcı çalışmalar yapılmalı; yıllık beyannamede toplanmayan gelirlere uygulanan stopaj oranları yükseltilmelidir. Bu yapıldıktan sonra, nüfus politikası hedefleri de gözönüne alınarak, gerçek anlam ve işleviyle, en az geçim indirimi yürürlüğe konulmalıdır. Bu öneri, vergi gelirlerinin artınlması amacıyla çelişen bir görünüm sergilemesine rağmen, vergilemede adaletin sağlanması açısından kaçınılmazdır. Diğer bir açıdan, böyle bir müessesenin bulunduğu bir vergi yapısında, vergi adaletsizliğinden kaynaklanan yükümlü tepkileri azalacağı için, kaçakçılığın azalma olasılığı sözkonusu olmaktadır. Dolayısıyla en az geçim indirimi uygulaması ile ortaya çıkan kayıp telafi edilebilecektir.

- Vergi tarifesi gözden geçirilerek vergi oranları tedricen düşürülmeli; vergi tabanı genişletilmelidir. Böylece vergi oranlarının düşürülmesinden doğacak kayıp telafi edilebilecektir.

2- Kurumlar Vergisi

- Kurumlar vergisi konusunda en çok dikkati çeken konu, teşviklerdir. Bunların büyük bir kısmı kısa bir süre önce kaldırılmıştır. Yürürlükte kalanların ise, çekicilikleri azaltılmıştır. Halen yürürlükte bulunan teşviklerin vergi yasası

Bkz. Batırel. Tezel, vd. a.g.e., s. 65p Önder, Türel, vd., a.g.e., s. 34.

bünyesinden çıkartılarak sübvansiyonlar biçimine dönüştürülmesi daha yerinde olacaktır.

- Kurum kazancının belirlenmesinde "indirilecek giderler" konusunda uygulama ve norm farklılıkları önemli ölçüde vergi kaybına neden olmaktadır. Özellikle, büyük işletme ortaklarının belgeledikleri gerçekte "kişisel" nitelikteki harcamalar kazancın belirlenmesinde gider olarak düşürmektedir. Yasalarda yazılı olan "işin önem ve genişliğiyle orantılı" ifadesi gibi soyut bir ifade yerine; matrahın belli bir yüzdesi vb. biçiminde somut bir kritere yer verilmesi, daha yerinde olabilecektir.

- Bir diğer nokta, örtülü kazanç konusuna ilişkindir. Bu konuda da, "emsal işletmeler" kriteri yerine; hasılatın belli bir yüzdesi vb. bir kriterin getirilmesi kötüye kullanımları engelleyebilecektir.

B- Harcamalar Üzerinden Alınan Vergilere İlişkin Öneriler

1. Katma Değer Vergisi

Katma değer vergisinin yeterli vergi hasılatını sağlaması, belge düzeninin oturmasıyla yakından ilgilidir. Belge düzeninin oturmasının sağlamak amacıyla, götürü usul vb. uygulamalara son verilmesi gerekmektedir. Bunun dışında, nihai tüketicinin belge almasını özendirici çalışmalar yapılmalıdır. Yürürlükte bulunan "vergi iadesi" uygulaması, gerçekte bir "belge primi"dir. Alınacak "iade" ile ödenmiş olan katma değer vergisi arasında herhangi bir bağlantı yoktur. Üstelik, uygulamada, tüketiciyi belge almamaya yönelten ortalama % 10-15'lik bir "fişsizlik indirimi" Sözkonusudur. Bunun önüne geçilmelidir[25]. Belge düzeninin oturmasını sağlamak üzere yapılacak denetimlerde, ağırlık üretim aşamasına verilmelidir. İlk aşamada çıkışlar belgeli olduğunda, son aşamada da belgeli olmak durumundadır.

Katma değer vergisinde farklı vergi oranlannın uygulanması, bazı işletmelerin vergi kaybına neden olarak haksız kazançlar sağlamasına neden olmaktadır. Bunu önlemek amacıyla, denetimlere ağırlık verilmeli ve bu konuda tüketicilerin dikkati çekilmelidir.

Vergi iadesinin değerlendirilmesi için bkz. Abdurrahman Akdoğan, "Vergi İadesi Uygulamasının, Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi ile İlişkilendirilmesi ve Vergilendirmenin Etkinliği", Yaklaşım, Yıl: 2, Sayı: 15, Mart 1994, s. 26-34.58. .

Ülkemizde sınırlı sayıdaki mal kalemi dışında, lüks tüketim vergisi uygulanmamaktadır[26]. KDV bünyesinde farklı oranlar uygulanarak gerçekleştirilmeye çalışılan lüks tüketim vergilemesinde keyfi uygulamaya son verilerek günün gerekleri doğrultusunda, nesnel dayanaklarla lüks tüketim kalemleri belirlenip, bunların vergilendirilmesi sağlanmalıdır.

2- Taşıt Alım Vergisi

Taşıt alım vergisinin matrahı spesifik yapıdan kurtarılarak, değer esasına geçilmelidir. Bu konuda asgari bir bedel olmak üzere, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği tarafından, kasko sigortası için belirlenen değerlerin asgari değer olarak uygulanması yoluna başvurulabilir.

10 yaşından büyük araçların vergi dışı tutulması, hem vergi kaybına neden olmakta ve hem de ülkemizin "hurdalığa" dönüşmesine yol açmaktadır. Bu uygulamanın değiştirilmesi gerekmektedir.

Uygulamada, taşıt alım vergisinden kaçmak için çoğunlukla, "vekâletname yoluyla devir" gerçekleştirilektedir. Bu yolla, taşıt birkaç kez el değiştirmekte, ancak vergi bir kez ödenmektedir. Bu durum, hem araç komisyonuculannın gelirlerini gizlemekte hem de, taşıt alım vergisi kaybına yol açmaktadır. Bunu önlemek amacıyla, taşıtı sahibinden başka; sadece ruhsatta isimleri yer alan iki-üç kişinin kullanabileceğim öngören bir düzenleme yapılması önerilebilir.

C- Servet Üzerinden Alınan Vergilere İlişkin Öneriler

1. Emlak Vergisi

Mahalli idarelerin en önemli gelir kaynaklarından birisi olan emlâk vergisinde, vergi konusunun kavranma kolaylığına rağmen, yeterli vergi geliri sağlanamamaktadır. Bunun en önemli nedeni, matrahlann çok düşük bildirilmesidir. Matrahın düşük bildirilmesinin temel nedenleri ise, bir yandan vergi oranlarının yüksek olması, diğer yandan da denetimin yetersiz olmasıdır.

Vergi tarhına esas olacak değerin belirlenmesi amacıyla, kamu ve özel kesim uzmanlan ile emlâkçılardan oluşan komisyonlar oluşturulması ve bu komisyonların belirlediği tutarların dikkate alınması önerilebilir. Bu yapıldıktan sonra, vergi oranı bir miktar düşürülebilir.

Batırel, Tezel, vd., a.g.e., s. 62.

2- Veraset ve İntikal Vergisi

VİVK'nda yer alan bazı istisnaların üst sınırın belirlenmemesi, önemli ölçüde vergi kaybına neden olmaktadır. Bunların üst sınırının belirlenmesi gerekmektedir.

Diğer bir nokta, vergi oranlarının yüksek olmasıdır. Bu bağlamda, vergi oranlarının düşürülmesi yerinde olacaktır. Ancak, bu verginin ödeme süresi oldukça uzundur. Oranlarının düşürülmesi ile birlikte, verginin ödeme süresinin kısaltılması gerekmektedir.

Son zamanlarda giderek yaygınlık kazanan şans oyunları ile ilgili olarak bir sorun sözkonusudur. Bu oyunları düzenleyenlerin bir kısmı, talihlilerin ödemeleri gereken vergileri de üstlenmektedir. Bu durumda, talihliler lehine, vergi miktarı kadar ek bir ivazsız intikal gerçekleşmektedir. Bunun önü alınarak devletin vergi kaybına uğratılması önlenmelidir.

3- Motorlu Taşıtlar Vergisi

Motorlu taşıtlar vergisinde en önemli sorun, vergi miktarının belirlenmesidir. Bu verginin tarifesinin değer esasına göre düzenlenmesi yerinde olacaktır. Servet vergisi niteliğindeki bir vergide, vergi tarhına esas olacak miktann belirlenmesinde, servetin değerinin dikkate alınması daha doğru bir yaklaşımdır.

4- Tapu Harcı

Gayrimenkullerin tapuya tescil ettirilmesi karşılığında alınan bu gelir türüne ilişkin en önemli sorun, gayrimenkullerin düşük bedellerle alım-satıma konu edilmesidir. Uygulamada, bu harçtan kurtulmak için alıcı ve satıcı anlaşmakta ve satışa konu olan gayrimenkul rayiç bedelinin onda birine tescil ettirilmektedir. Bunda önemli etken, harcın yüksek oranda uygulanmasıdır.

Bu fiili durumun ilk sakıncası, düşük bedelli bildirim dolayısıyla alınacak hancın da düşük olmasıdır. İkinci sakınca ise, gayrimenkul inşaası ve alım-satımıyla uğraşanlarla ilgilidir. Bu işlerle uğraşanlar, satış işlemini düşük bedelle tescil ettirdikleri için, giderlerinin de düşük göstermek amacıyla, giderlerinin önemli bir kısmı için belge almamakta ve kaçak işçi çalıştırmaktadırlar. GSMH'mn % 6'sından fazlasını oluşturan bu sektörde[27], bu şekilde kaçınlan ge-

tstanbul Ticaret Odası, 1994 Yılı Başında Türkiye Ekonomisi, İstanbul, 1994, s. 12.

lir ya da kurumlar vergisi ile karma değer vergisi ve sigorta primleri önemli boyutlara ulaşmaktadır.

Bu sorunun çözümünün önkoşulu; gayrimenkullerin bedel takdirlerini yapmak üzere komisyonların oluşturulması ve bu'komisyonların belirleyeceği bedellerin asgari bedel olarak kabul edilmesi uygulamasına geçilmesidir.

5- Olağanüstü Servet Vergisi

Ülkemizde gerçek anlamda servet vergilemesi yapılmamaktadır. Ülkede yaşayan bireyler olarak, devletin içinde bulunduğu gelir yetersizliği sorunun çözümüne katkıda bulunmak üzere, bir kereye özgü olmak üzere, kamu kesimi finansman açığının kapatılmasının sağlayabilecek bir oranda genel servet vergisinin uygulanması önerilebilir. Böyle bir uygulama, özellikle son 15 yıldır gelir ve servet dağılımında oluşan dengesizliklerin giderilmesine de katkıda bulunacaktır.

D- Vergi Yönetimine İlişkin Öneriler

Etkin bir vergileme için yasal düzenlemeler yapılması tek başına yeterli değildir. Yasal düzenlemelerin başarılı bir biçimde uygulanabilmesi, vergi yönetiminin başarısına bağlıdır. Vergi yönetiminin mevcut bazı sorunları çözümlemeden, etkin bir vergilemenin sağlanması mümkün değildir. Vergi yönetimine ilişkin olarak yapılması gereken iyileştirmeler aşağıda sıralanmıştır.

- Vergi dairelerinin sayıları arttırılmalı, yetki bölgeleri daraltılmalı ve vergi daireleri uzmanlık alanlarına göre yeniden yapılandırılmalıdır,
- Vergi dairelerinde "iş değerlemesi" yapılarak gereksiz form er ayıklanmalı, vergileme ile ilgili işlemler sadeleştirilmelidir,
- Vergi daireleri bünyesinde, uzman kadroların istihdam edildiği "halkla ilişkiler" birimi kurulmalıdır,
- Personelin maddi sorunları çözülmelidir,
- Personelin bilgi düzeyinin artırılmasına yönelik "ciddi" çalışmalar yapılmalıdır. Ayrıca, personeli verimli çalışmaya yönlendirecek özence mekanizmaları devreye sokulmalıdır,

- **Otomasyonla ilgili sorunlar çözülerek, mevcut programlar geliştirilmelidir,**

- **İhtilaflı İşler Servisi vergi dairelerinin bünyesinden çıkartılmalıdır. Bunun yerine, bölgesel düzeyde uzmanlarda oluşan hukuk bürolan kurulmalıdır.**

E- Usul Yasaları ve Uygulamaya İlişkin Öneriler

Türkiye'de vergi gelirlerinin artırılabilmesi için usul yasalan ve uygulamaya ilişkin bazı düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir. Bu konuda önerilebilecek başlıca düzenlemeler aşağıda sıralanmıştır[28].

- **Yoklama etkin bir duruma getirilmelidir,**

- **Takdir komisyonlannın çalışma esasları belirlenmelidir,**

- **Vergi cezalan, yeni bir sistematiğe kavuşturulmalı ve caydıncı olmalan sağlanmalıdır,**

- **Uzlaşmanın uygulama esaslan belirlenmelidir,**

- **Belge düzenini yerleştirici çalışmalar yapılmalıdır,**

- **Gecikme faizi, konjonktürel gelişimi izlemeli; vergi ucuz bir kredi olmaktan çıkarılmalıdır. Aynca devletin red ve iade etmesi gereken değerlere de faiz uygulamasına geçilmelidir.**

- **Vergi bilincinin geliştirilmesine yönelik çalışmalara hız verilmelidir. Bu bağlamda, sorun "slogan" boyutundan çekilmelidir. Bu amaçla, kamu harcamalarının etkinleştirilmesine önem verilmelidir. Ödemiş olduğu verginin "iyi" harcandığını gören bir yükümlü bu durumdan, kuru slogandan daha çok etkilenir.**

- **Vergilerle ilgili düzenlemeler mutlaka ilgili çevrelerin görüşleri alınarak ve kamuoyunda tartışılarak gündeme getirildikten sonra, mecliste görüşülmeye başlanmalıdır.**

Ayrıntısı için bkz. Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.; Metin Taş, Türk Vergi Sistemi Üzerine Bir İnceleme, Ekin Kitabevi, Bursa, 1992.

TARTIŞMALAR

Esfender Korkmaz

Teşekkür ederiz, tabii vaktinden 5 dakika önce bitirince alkışlar daha yüksek oluyor. Ben de şimdi hem böyle bir manevi tehdit altındayım hem de fiilen bir tehdit altındayım, onun için bunu Saat 14.00e kadar bitirmek zorundayız. Şimdi söz almak isteyen arkadaşlar parmak kaldırsın, lütfen, sayalım. 8 oldu. 15 dakikayı sekize bölemeyiz, 16 dakika olsun. O zaman ikişer dakika da arkadaşlara soru sorma hakkı verelim. Onun için isterseniz sadece som soralım lütfen. Ve sırayla buyurun.

Salih Turhan

Sayın Başkan, her iki arkadaşı da güzel tebliğleri nedeniyle kutluyorum. Teşekkür ediyorum. Sayın Mahmut Duran Bey arkadaşımız, eğer yanlış anladıysam beni bağışlasınlar, yanımdaki İzzettin Bey arkadaşıma da sordum, o da kaçırmış, kamu harcamalarının finansmanı söz konusu olduğu zaman vergileme ile borçlanma arasında tercih yaparken -ben böyle ifade ediyorum böyle anladığım için-geri dönüşü olmayan harcamaların kesinkes vergileme ile finanse edilmesi gerektiğini düşünüyor. Şimdi benim aklıma şu geliyor: Bir kere, kamu harcamalarının finansmanı söz konusu olduğu zaman vergileme ile borçlanma arasında tercih yaparken dayanmamız gereken temel ilke, tabii diğerleri de var, ekonominin içinde bulunduğu makroekonomik koşullar. Temel ilke bu. Eğer bir ülkede, mesela Türkiye'de olduğu gibi, belirli dönemlerde dolaysız getirişi olmayan alt yapıya yönelik olağanüstü boyutlu harcamalar yapılırsa, bu harcamaların gelecek nesilleri de faydalan açısından ilgilendirmesi itibariyle borçlanma ile finanse edilmesine izin verecek miyiz vermeyecek miyiz? Bu bir. Verdiğimiz takdirde, borcun gerektirdiği faiz ve itfa bedellerinin bu tür harcamalann gelecek nesilleri de ilgilendirmesi nedeniyle, finansmanı söz konusu olduğu zaman, alacağımız vergileri bizim Güneri Bey arkadaşımızın sıkı sıkı bağlandığı yararlanma ilkesine göre mi alalım, yoksa vergilemede temel ilke olarak vergi yükü dağılımı açısından temel ilke olarak çoğunluğun kabul ettiği ödeme gücü ilkesine göre mi alalım?

Metin Bey arkadaşımızla ilgili olarak sadece bir saptama yapmak istiyorum: Optimal finansman söz konusu olduğu zaman en önemli finansman aracı vergi sistemi. Vergi sisteminin bileşimi söz konusu olduğu zaman, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından dediniz ki, bir derecede geniş tabanlı

gelir vergisi, ama eğer yine yanlış anlamadıysam, tersine artan oranlı etkisi ya da anti sosyal etkisi dolayısıyla tüketim vergilerine, genel tüketim vergilerine daha az önem verilmesi gerektiği yönünde ben bir sonuç çıkardım. Bence fevkalade yanlış. Beni bağışlayın, günümüzde de trend tamamen sizin söylediğimiz yönün tersinde gelişmekte, çünkü artık gelir üzerinden alınan vergilerin birtakım teorik faydalarına mukabil uygulama açısından aynen onların da tüketim vergileri gibi birtakım anti sosyal etkileri oluyor. Belki iki temel vergiden kesinkes vazgeçmemek lazım. Gelir üzerinden alınan vergiler ve KDV örneğinde olduğu gibi geniş tabanlı bir genel tüketim vergisi, fakat bunun etkisini elimine edecek, Orhan Şener Bey arkadaşımızın önerdiği ve çoğu Avrupa ülkesinde uygulanan kişisel servet vergisinin iki temel vergiyi bütünleyen bir yan vergi olarak Türkiyede de uygulamaya konması. Teşekkür ederim.

Esfender Korkmaz

Teşekkür ederiz. Güneri Bey buyurun. İki dakika, teşekkür ederiz.

Güneri Akalın

İki mesele var. Birincisi bir önceki oturumla ilgili. Veysi Bey arkadaşımız devletin vergi gelirlerinin üçte ikisini ödemekte olduğunu söyledi. Hiçbir hükmi şahsiyet gerçek vergi yüklenicisi değildir, vergi ödemez. Yani Koç Holding de vergi ödemez, devlet de ödemez. Gerçek kişilerin sırtındadır vergi yükü. Dolayısıyla bir teorik yanlış vardı, onu düzeltmek lazım. Çünkü aramızda genç arkadaşlarımız var, ben böyle bir yanlışın sürmesini sakıncalı görüyorum.

Ondan sonraki konu bu oturumla ilgili. Salt sosyal mallar söz konusu olduğunda iki türlü vergilendirmeye başvurabiliriz. İktidar ölçüsüne göre ya da ödeme gücü ölçüsüne göre, ve bir de götürü vergileme. Bu ikincisi tabii ki iktidarın dışındadır, ama yarar ilkesi içinde de değil. Baş vergisi tipindeki bir vergilendirmeye başvurabiliriz. Ben ayrımı şöyle yapıyorum: Fırsat eşitliğini ilgilendiren konularda müterakki gelir vergisi ya da gerçek anlamda servet vergileri söz konusu olabilir. Geri kalanı için, eğer kabilse, keşke kabil olsa, götürü vergilendirmeyle biz meseleyi çözsek. Yarar ilkesinin uygulanacağı vergiler erdemli mallar ve yan kamusal mallardır. Ben Salih Turhan'a katılmıyorum. Çünkü makroekonomik koşullara göre.vergi alınacağı tezi, Keynesyen anlamda telafi edici vergi tezidir. Ama vergi meseleleri Keynes öncesi dönemde de'vardı, sonrasında da olacaktır. Dolayısıyla yaklaşımı doğrudur, sosyal mallann nasıl fiyatlandınlacağı meselesini, vergi fiyatlannın nasıl saptanacığı

meselesini analitik olarak sınıflandırmamız lazım. Doğru yaklaşımdadır; yarar ilkesi erdemli mallar ve yan kamusal mallarda geçerli olmalıdır.

Bir üçüncü mesele: Sadece tasarruflar vergi dışı kalmalıdır. Tasarruflar eşitlik ve etkinlik bakımından vergi dışı kalmalıdır, çünkü işsizleri vergilendirmiş olursunuz. Tasarrufları vergilendiren bir sistem özellikle tam istihdam öncesi bir ekonomide ise zararlıdır. Müterakki verginin bana göre Türkiyedeki zaran şu ki, şu andaki uygulaması itibariyle azalan oranlıdır. Paylar itibariyle ücretliler ödemektedir. Bu vergiyi icat edenlerden herhangi birisi Türkiyede böyle uygulanacağını aklına getirseydi fikrinden vazgeçerdi. İkinci olarak, bu vergi tasarruflan vergilendirmektedir, çifte vergilendirmedir. Sağolun.

Esfender Korkmaz

Teşekkür ederiz. Buyurun Mehmet Bey. Otomatikman iki dakika.

Mehmet Palamut

Bildiğiniz gibi , Klüp Salima'nın mükellef sofrasından dağdaki çobanın bohçasındaki azığa kadar hep tarımın yansıması vardır. O bakımdan, Sayın Taş haklı olarak dediler ki tanm kesiminin etkin vergilendirilmesi kaçınılmazdır. Benim öğrencilik yıllarımdan, 19601ı yıllardan günümüze kadar, akademik çevrelerde üzerinde ısrarla durageldiğimiz ve tanmın etkin şekilde vergilendirilmediği tezi hâlâ savunulmakta ve güncelliğini muhafaza etmektedir. Oysa kanımca Türkiyede tanmın kendine münhasır birtakım özellikleri vardır. Herşeyden önce, tanm Türkiyede gayri safi milli hasılanın neredeyse %20sine yakın bir bölümünü oluşturmaktadır. İkinci olarak, yapılan dış ticaretin dörtte biri oranına sahiptir. Üçüncü olarak, kalkınma planlarının hedeflere uygun surette realize olup olmamasında en büyük etkendir. Ve bir başka bakımdan, istihdam bakımından, toplumun nüfusunun aşağı yukan beşte üçüne yakın bir kısmını masetmektedir. Gizli işsizlik konulan üzerinde durmayacağım, ama hele hele 20001i yıllara yaklaştığımız bir aşamada tarım bir başka bakımdan da önem kazanır ki, o da çevre bakımından, yani kokuşma yönünden önemlidir.

Bu saptamayı ortaya koyduktan sonra Sayın Taşa sorum şu: Tanmı etkin bir şekilde vergilendirmeye kalktığımızda, kırsal kesimden büyük kentlere doğru zaten mevcut olan akının daha da hızlanması mümkün olmayacak mıdır? Aslında bence tanm kesimi dolaylı olarak yeterince vergi vermektedir. Kaldı ki, az önce çok güzel bir öneride bulundular, ödeme gücü olan vergi ödemelidir.

Aslında ödeme gücü tarım kesiminde de vardır, diğer kesimlerde de vardır, bunu inkar edemeyiz. Az önce önerdikleri lüks tüketim harcamaları vergisi, istisnai olarak konulacak olan bu vergi, diğer taraftan da adı ne olursa olsun servet vergisi zaten ödeme gücü olan bu kesimi doğru bir şekilde vergilendirecektir. O bakımdan, ben şahsen böyle bir vergilendirmenin zaten mevcut olan çarpıklığı ve sosyal erozyonu daha da hızlandıracağı kanısındayım, ki buna tabii fiziksel erozyon da dahildir. Bu konudaki düşünceleri nelerdir? Teşekkür ederim.

Esfender Korkmaz

Teşekkür ederiz. Şimdi buyurun. Sonra siz..

Ziyaettin Bildirici

Efendim, ben güncel bir konu olan emlak vergisiyle ilgili birkaç şey söylemek istiyorum. Sayın Taş, emlak vergisindeki temel sorunun matrahların düşük beyanından doğduğunu, oranların da ondan sonra belki indirilebileceğinden söz etti, bu konu tebliğde de yer aldı. Şimdi iki tane olgu var. Bunlardan birincisi, bizim vergi kitaplarında, giriş kitaplarında yer alan, öğrencilere de öğrettiğimiz iki tane ilkenin, adalet ilkesi ve verimlilik ilkesinin varlığı. Özellikle de verimlilik ilkesini, yani verginin hasılatıyla maliyeti arasındaki ilişkiyi vurguluyorum.. İkincisi de bir olgu. Azgelişmiş piyasa mekanizmasınca yönlendirilen ülkelerde, ekonomileri içinden kemiren, çok önemli bir sorun olan kent rantları. Bu tip rantların özellikle gelir dağılımı açısından da vergilendirilmesi gerektiği burada söylendi. Bu koşullarda emlak vergisini bu iki olguya göre değerlendirirseniz memnun olurum. Ben buraya gelmeden bir gün önce televizyonda izledim. Emekliler, ev kadınları, çocuklar sokaklarda kuyruğa giriyorlar. Binlerce insan vergi beyannamesi ödemek için saatlerce bekliyorlar. Bu, binde dört oranında bir vergi ve senelik 175 bin lira, senelik 65 bin lira gibi tutarlar için. Soruyorlar: Bu işkence bu kadar vergi için mi?. Bu durum sözünü ettiğimiz ilkelerle nasıl bağdaşır.? Nasıl çözüm bulunur? Bir de bu oranları düşüreceksiniz. Bir de insanlardan -60 milyon insan var, binalar için özellikle bunların 30 milyonu kentte yaşıyor, demek ki 6 milyon konut var- 6 milyon beyanname alacaksınız. Çok kısaca benim aklıma gelen, Sayın Taş'ın önerisinin aksine, bina vergisine konu olan binaların %98'ini vergi dışında bırakıp, geri kalan %2'sini de öyle binde dört filan değil, çok yüksek oranlarda vergilendirmek. Bu sadece bina vergisi değil tabii. Bu vergi gelir dağılımındaki çarpıklığı

da önlemeye yöneliktir, kent rantlarını da düzenlemeye yöneliktir; belki gayrimenkul spekülasyonunu önlemeye de yöneliktir. Emlak vergisi konusunda çözüm çok boyutludur. Emlak vergisi bir araçtır. Bugün çok önemsiz bir vergi olarak görülüyor ama, önemli bir araçtır. Bir araç olarak kullanılır diye düşünüyorum. Bu bir soru değil, bağışlayın, sadece bir uyan.

Esfender Korkmaz

Teşekkür ederiz. Buyurun.

Turan Yay

İki konuşmacı arkadaşa da tebliğlerinden dolayı teşekkür ediyorum. Benimki aslında sorudan çok bir yorum olacak, ama kısa tutmaya çalışacağım. Benim yorumum Sayın Mahmut Duran'ın tebliği üzerine. Tebliğin adı kamu kesimi açıklan ve optimal finansmanı. Yalnız, ben bu tebliğin teorik mi ya da Türkiye ile ilgili mi olduğunu tam anlayamadım. Tebliğin teorik olduğunu varsayıyorum; teorik olduğunda da -tebliğ elimde olmadığından sunuma bakarak- anlatılan şeylerin çok eklektik olduğunu görüyorum. Yani, literatür taranıyor, aklımıza gelen bütün kamu maliyesi yazarlannın ismini duyuyoruz. Ama sonunda ortaya çıkan tablonun çok eklektik olduğunu düşünüyorum. Biz bu literatürü taradıktan sonra bir model çıkarmalıyız. Model üzerinde tartışmamız lazım. Eğer model kurmazsak söylediğimiz şeyler havada kalır. Model demek varsayımlardan hareket edeceğiz demektir. Örneğin Sayın Mahmut Duran sunuşunu bitirirken, bütçe açıklannın kapatılmasında borçlanma ile finansmanı merkez bankası kaynaklarına başvurarak borçlanmaya yeğlememiz gerektiğini söyledi. Ama bu da bir model, varsayım çerçevesinde iddia edilebilir. Eğer siz bunu denk bütçeden hareket ederek söylerseniz, kabul. Ama, Türkiye gibi borçlanmanın çığ gibi büyüdüğü bir ortamda borçlanmayı sürdürürseniz, bir süre sonra biriken borçlar için moneterist aritmetik ortaya çıkar, yani borçlanma borçlanmayı doğurur. Eğer borç stokunuz biterse merkez bankası kaynaklanna başvurmak zorundasınız. Aksi takdirde ekonomide yoğun bir resesyon, depresyon olacaktır. Dolayısıyla, benim birinci eleştirim bu.

Bir hususa daha dikkati çekmek istiyorum: Bilim-ahlak, bilirh-ideoloji ilişkisini tartıştık Ben ilerideki bir toplantımızda kamu maliyesiyle ideoloji, kamu maliyesiyle ahlâk ilişkisi konusunda herhalde tartışmamız gerekeceğini düşünüyorum. Sayın Mahmud Duran şunu iddia etti: Kamu kesiminin finansman açıklan aslında çok büyüktür, küçültülmesi gerekir ama, burada da bir ideoloji

kokuyor, ideolojik yaklaşım var dedi. Bizim artık bu ideoloji konusunu bir kenara bırakmamız lazım. Türkiye gibi enflasyon yaşanan bir ülkede, bütçe açığının çok büyüdüğü bir ortamda, ideolojisi ne olursa olsun buna bir çözüm üretmek zorundayız. Çözüm üretemediğimiz takdirde mesela şöyle tartışmalar yapılabiliyor: Kamu kesiminin bütçe açıklan verdiği, enflasyonun nedeninin de bu olduğu söylendiğinde, özel kesimin de açık verdiği, özel kesimin de bankacılık kesiminden borç aldığı, bunun da enflasyon yarattığı gibi bir itiraz öne sürülebiliyor. Bunun hiçbir ideolojik tarafı yok. Arkadaşım Metin Taş bana Her konuştuğunda Hayekden bahsediyorsun dedi. Herkes dağarcığında ne varsa onu satıyor. Aslında özel kesimin kredi kanalıyla merkez bankasından borçlanmasını Hayek de savunuyor, marksist iktisatçılar da savunuyor, post Keynesci iktisatçılar da savunuyor. Dolayısıyla, bu tartışmalarda topu ideolojiye aüp analitik incelemelerden kaçınmayalım diyorum. Teşekkür ediyorum.

Esfender Korkmaz

Teşekkürler. Şimdi Sayın Tezel. Az sonra Sayın Karakaş.

Adnan Tezel

Teşekkür ederim Sayın Başkan, şimdi herkesin mutabık olduğu bir gerçek var, o da verginin maliyenin asli bir enstrümanı, asli finansman kaynağı olduğu. Bunda zannederim tereddüt yok. Yalnız şimdi burada kendi içinde frenleme koyuyoruz. Bir tarafta azami vergi alacağız diyoruz. Kapasite çerçevesi içinde tabii. Belirli kapasite içinde. Ondan sonra da kendimiz buna hemen frenler getirmeye başlıyoruz. Ekonomik gerekçeleri öne sürüyoruz, sosyal gerekçeleri koyuyoruz; hatta birtakım siyasi endişeler işin içine giriyor. O vakit kendi içinde bir açmaz içindeyiz. Bir kere, burada temelde bir açmaz yahut da tenakuz olduğunu ortaya koymak istiyorum. Ve bu tenakuzu burada, bu çatı altında, Maliye Eğitimi Sempozyumu içinde, kendi aramızda ortaya koyuyoruz. Daha bu konuda mutabakatı sağlayamadık.

İkinci konu yine vergi meselesiyle bağlantılı. Bunu evvelden de defaatle dile getirmeye çalıştım: Meseleye hep makro açıdan bakıyoruz. Çok yukandan bakıyoruz ve bireyi ihmal eder duruma geliyoruz. Bireysel etkiler ne olacak? Yeni vergi paketi getiriyoruz. Bir hedef konuyor, işte 70 trilyon vs. Soma buradan yola* çıkıp, ondan sonra yok 70 olmaz, 60a da razıyıza geliyor. O vakit burada bireylerin vergiden nasıl etkilendiğini çok iyi düşünmek ve o makro hedefleri de belki buna göre koymak gerekiyor. Ve burada da, işin içine nereden

bakarsanız bakın, vergide adalet meselesi gündeme geliyor. Teşekkür ediyorum efendim.

Esfender Korkmaz

Teşekkürler. Sayın Karakaş, buyurun.

Eser Karakaş

Teşekkür ederim. Sayın Taş'm sunuşunda mutlaka değinmek istediğim iki nokta var. Birincisi vergileme ile gelir bölüşümü ilişkisi. Gelir bölüşümünün tamamen özgür örgütlenmeye dayanan emek piyasasına bırakılmasının ve devletin bu kesimden göreceli bir şekilde geri çekilmesinin çok daha demokratik olduğunu düşünüyorum. Hiçbir devlet teorisinde devletin gelir bölüşümünü adil kılmasını gerektiren bir şey yoktur. Ne marksist kuramda, ne neoliberal kuramda devletin gelir bölüşümüne bu denli müdahale etmesini gerektiren hiçbir gerekçe yoktur. İkincisi, üç tane öneri. Herşeyden önce şunu görmek lazım: Etkinlik kavramı ideolojik bir kavram değildir, teknik bir kavramdır. Geniş tabanlı, artan oranlı bir gelir vergisini savunmanın, menkul kıymetler üzerine salınan vergileri savunmanın, hatta lüks tüketim vergisini savunmanın, yani nisbi fiyatları çarpıtmayı savunmanın etkinlik kavramıyla bağdaşmayacağını düşünüyorum. Bütün bu önerilerin ve hatta taban fiyatının yüksek tutulmasının bir anlamını göremiyorum. Sayın Palamut beni bağışlasın. Nüfusun %50si bugün hâlâ tanm kesiminde yaşıyor. Siz %50ye yakın nüfusu tarımda yaşayan bir tane kalkınmış ülke görüyor musunuz?. Biz bunu mutlaka çok kısa süreler içinde %10-151ere çekmek zorundayız. Bunun maliyetleri bizler için, kentler için çok yüksek olsa dahi. Bunun şöyle maliyetleri olacaktır mesela: Özel kolej, Robert Kolej, Alman Lisesi, Saint Joseph Lisesi giriş sınavlarında bize daha fazla sayıda rakip çocuk gelecektir. Bana öyle geliyor ki, kentlilerin, özellikle tanma dokunulmamasını isteyen kentlilerin şöyle bir politikası var: Biz bunlardan vergi almayalım, dolayısıyla biz bir maliyet yüklenelim, hatta biraz taban fiyatlarını yüksek tutalım, vergilerimizden bunlara birazcık daha pay verelim; ama onlar orada kalsın. Ben bunu hiçbir köylülük dostluğuyla bağdaştıramıyorum. Köylü dostu olmanın bence en büyük koşulu, onların bir an önce kentlere gelmesini istemektir. Çok teşekkür ederim.

Esfender Korkmaz

Teşekkür ederiz, son söz sizin, buyurun.

Ziyaeddin Bildirici

Teşekkür ederim Sayın Başkan, ben de süreyi etkin bir şekilde kullanacağım. Benim Sayın Taş'a birkaç sorum olacak. Birinden şimdi Eser Bey de bahsetti, tüketim vergisi konusu. Türkiyede ayrı bir tüketim vergisine acaba ihtiyaç var mı? Yani KDVde zaten bir kısım lüks mallara yüksek oranda vergi uyguluyoruz. Eğer ilgili kişi, gelir üzerinden asgari bir vergi ödüyorsa %25, bir de lüks bir mal kullanıyorsa, %25 de oradan ödüyorsa, yüzde ellisini zaten elde ederken ve harcarken ödüyorsa, bunun dışında daha fazla bir vergi almak, lüks tüketim üzerinden ayrı bir vergi almak acaba nasıl sonuçlar doğurur? Bunu düşünmek lazım.

İkincisi, belge düzeniyle ilgili olarak bir şeyler söylemek istiyorum. Türkiyede hep aynı vergi kapasitesi ve belge konusu üzerinde duruluyor. Bundan 15 yıl önce bir başbakanın belki de düşmesine neden olan bir hareket vardı. Başbakan bir kısım sektöre bir defter, el defteri tutun dedi. Arkasından bir hareket başladı, o zaman bir iktidar devrildiydi. Ama 1980 sonrasında bütün bir işletmenin şubesinden şubesine dahi bir mal taşıması belgeye dayanmış bir vaziyette ve olayın üzerinden 10 yıl geçtiği halde Türkiye halen belge düzenini sağlayamamış durumda. Peki ne yapacağız? Artık daha fazla yasal kurallar mı getirmek lazım? Mevcut yasal zorunluluklar ve düzenlemeler yeterli değil mi? Bu konuyla ilgili görüşlerini istiyorum. Vergi kapasitesini artırmak için Türkiyede vergi yasaları veya vergiler yeterli değil mi? Acaba bunun dışında, istisnalarda bazı oynamalar yaparak kapasiteyi artırmanın ötesinde, uygulamayı da iyileştdrebilir miyiz? Yani vergi yasalannı uygulayamıyor muyuz? Kapasiteyi bu şekilde artırabilir miyiz? O konunun bir açıklamasını istiyorum.

Esfender Korkmaz

Şimdi 14 dakika kaldı. Zorunlu olarak arkadaşlara 7'şer dakika cevap hakkı verebileceğim. Buyurun.

Mahmut Duran

Vakit çok ilerledi. Ben konulara çok ana hatlarıyla değineceğim. Salih Hocam belirttiği eleştiride beni doğru şekilde anlamışlar. Burada eleştirilerine bir ölçüde katılıyorum. Aslında bu görüş bir işletmenin yatırımlann finansmanı çerçevesinde, yani mikro etkinlik çerçevesinde doğru. Yalnız, özellikle altyapısını oluşturamamış ülkelerde yatırımlara bu şekilde bakmanın önemli mahzurları olacağı kanaatindeyim. Bu tür yatırımlarda açıkçası ödeme gücü

ilkesine göre finansman ilkesi uygulanacak, çünkü bu tür yatırımların doğrudan faydasını tespit etmek, özel faydasını tesbit etmek çok güç. Güneri Hocam, bazı açıklamalar yaptı. Fazla detayına girmiyorum, kendisiyle özel olarak da konuşabiliriz. Fakat burada yalnız şunu belirteyim. Aslında bütün görüşlerin altında açık veyahut da gizli bir dünya görüşü vardır. Siz ona ideoloji deyin, inanç deyin. Demokratik bir ülkede de herkesin kendi dünya görüşü olacaktır.

Arkadaşımın analitik çerçeve konusunda getirdiği eleştiriyi ben de aynı çalışmamda hissettim. Fakat yani dünyadaki genel çerçeve nedir? Hangi ilkeler, hangi normlar ortaya çıkmıştır? Bir de kendi ülkemiz içinde yaşadığımız uygulamalar var. Fakat ben 20-25 sayfalık bir tebliğ yazdım. Aslında benim de kafamda dediğiniz şekilde rakamlı bir model vardı. Fakat işin çok kapsamı çok genişliyordu. Çok rakamsal, matematiksel modeller eğer gerçeği ya-kalayabiliyorsa, konuyu böyle ifade etmek çok güzel bir şey. Fakat o for-müllerin arkasında fazla kalıp bazen de gerçeği kaybetme riski var. Benim belirli bir dünya görüşüm var. Etkileri de tebliğde görülmüştür. Fakat şunu da söyleyeyim, burada belirttiğim bazı görüşleri mesela Eser de belirtti. Etkinlik sorunu gibi. Etkinlik sorununa mesela neoklasikler, marjinalistler hep, firma etkinliği, sonuçta bir kâr olayı olarak bakıyorlar. Onun altındaki sosyal boyutu, toplumsal etkileri de ihmal ediyorlar. Mesela sermaye birikimini bir yana bırakarak, büyümeyi bir yana bırakarak, işe hep işletme düzeyinde, yahut da yapılan harcamanın kârlılığı açısından bakıyorlar. Ben de etkinliğinin artırılmasından yanayım. Sosyal yapıdan da soyutlanacak bir konu değil ama, teknik yanının ağır bastığını kabul ediyorum. Cevabımı ana hatlarıyla vermeye çalıştım. Gerekirse sonra arkadaşlarla yüzyüze konuşabilirim.

Esfender Korkmaz

Teşekkür ederim. Buyurun Sayın Taş.

Metin Taş

Efendim, ben sorulan sorular ve yapılan katkılar için teşekkür ederek başlıyorum. Sayın Hocam Salih Tumanın ve yanlış anımsamıyorsam Eser Beyin sorulan birbirine koşut gibi geldi bana. Burada gelir vergilemesi veya tüketim vergilemesi tercihini yaparken, kuşkusuz her ikisinin birbirine birtakım üstünlükleri olduğunu kabul etmek gerekir. Özellikle tüketim vergilemesine ağırlık verdiğimizde tasarruftan teşvik ediyoruz ki Türkiye gibi bir ülke açısından bunun önemi son derece açık. Ancak, Türkiyenin özellikle gelir

dağılımı bakımından içinde bulunduğu durumu da dikkate almamız gerekiyor diye düşünüyorum. Yani gelir dağılımının adaletsiz olduğu bir ülkede en azından bu adaletsizlik giderilinceye kadar gelir vergilemesine ağırlık verilmesi gerektiğini düşünüyorum. Ancak bu konunun en azından bu oturumdaki zaman 'kısıtlamasını aşacak boyutta geniş bir konu olduğunu düşünüyorum. Sayın Hocam Mehmet Bey tarımın vergilenmesinin birtakım mahzurlan olabileceğinden bahsettiler. Kuşkusuz bu mahzurlan ben de inkar etmiyorum. Ancak bu vergiyi de biz birilerinden alacağız. Tanmdan almayalım, sanayiden alalım denebilir. O zaman da sanayi zarar görüyor. Vergiyi birilerinden alacağız, buna tarımın bir şekilde katkıda bulunması gerekiyor. Bu bağlamda bir soru soran Sayın konuşmacılardan biri beni destekleldiler. Bir de bir noktayı hatırlatmak istiyorum. Bu ülkede belli bir dönemde, Cumhuriyetin ilk yıllanna kadar, vergi gelirlerinin en önemli kısmını aşar oluşturuyordu. Yani tanm kesiminin vergileme iktidannın olduğunu görüyoruz. Kuşkusuz bunun birtakım mahzurları vardır, bunu inkar etmiyoruz, köyden kente göçü hızlandıracaktır vs. Ancak şu da var: Tanm kesiminin iyi vergilendirilmemesinin tanmdaki etkinsizliğin bir nedeni olduğunu düşünüyorum. Bilemiyorum.

Emlak vergisi konusunda Sayın konuşmacımn yaptığı katkıya teşekkür ediyorum. Zannediyorum orada bir yanlış anlaşılma var. Ben emlak vergisinin oranlarının düşürülmesini önerdim, ancak emlak vergisi tarhına esas olan değerlerin gerçek tutarlara yükseltilmesi koşuluyla düşürülmeli. Kendisinin sosyal amaçla, belli bağışıklıklar tanınması ilkesine katılıyorum. Tek evi olan, belli bir standartta tek evi olanlar için konutlann vergi dışı bırakılması gerektiğine ben de inanıyorum. Bu son ek gayrimenkul vergisi ile ilgili birtakım gariplikler var, bunlan da dikkatinize sunuyorum, zamanı iyi kullanmak bakımından.

Sayın Hocam Adnan Tezel bütün bu bahsettiklerimizin birtakım frenleri olduğundan bahsetti, çok teşekkür ediyorum kendisine. Bence konunun en can alıcı noktası bu. Çeşitli önerileri yapmak kolay, son derece kolay. Oturuyorsunuz yazıyorsunuz. Daha önce yazılmışlardan yararlanıyorsunuz. Ancak bunu. uygulayabilecek siyasi iradeyi maalesef göremiyorsunuz. Ben bunu bizim demokrasi kültürümüzün olmamasına bağlıyorum. Bizim demokrasiyi, şu an içinde bulunduğumuz rejimi elde ediş biçimimiz bana biraz tuhaf gibi geliyor. Bu ülke ulusal bağımsızlığını kazanmış, ulusal bağımsızlığı için savaş vermiş, ancak ulusal bağımsızlığın yanında ek olarak da bir demokrasi verilmiş. Mücadelesini

yapmadığımız için, bir başka deyişle demokrasi bize piyangodan çıktığı için, maalesef onun kıymetini bilemiyoruz. İşte görüyoruz, böylesine önemli bir konuda, yanlış görmüyorsam, salonda parlamenter olarakbir tek Sayın Nami Çağan var. Onun dışında hiçbir politikacı yok. Bir de Işın Bey geldi, gitti, yani kayboldu. Başka kimseyi göremiyoruz. Böylesi ciddi bir konuya politikacıların ilgisi yok. Bunu da artık takdirlerinize bırakıyorum.

Sayın Ziyaeddin Bildirici, birinci sorusunda, tüketim için ayn bir vergiye gerek olup olmadığını sordular. Ben zaten tüketimi ayrı vergilendirelim demedim. İki seçeneğimiz söz konusudur: Ya ayn bir tüketim vergilemesi, özel tüketim, lüks tüketim vergilemesi yaparız; veya bunu katma değer vergisi bünyesinde farklı oranlar uygulamak suretiyle de gerçekleştirebiliriz dedim. Ancak burada keyfilikten uzaklaşmamız gerekiyor. Şimdi artık bugün için buzdolabının, televizyonun, lüks tüketim mi ihtiyaç mı olduğu, günümüzün gerekleri doğrultusunda değerlendirilmesi gerekiyor.

Belge düzeni konusunda ne yapılabililecceğini sordular. Şimdi benim aklıma bir şey geldi. Dün burada Aytaç Hocam kitap sattı, belge düzenlemedi. Bence bu biraz benimsemekle ilgili. Şimdi maliye sempozyumunda bile belge düzenine uyulmuyor. Bu biraz tuhaf gibi geldi. Tabii kendisi beni bağışlasın, burada yoklar yanlış hatırlamıyorsam. Yani belge düzeninin oturması çok çok da önemli değil. Ama şu anda servet beyanı gibi ciddi bir güvenlik müessesesi, mekanizmasının olmadığı bir sistem içinde, belge düzenine ağırlık verilmesi gerektiğini düşünüyorum. Belge düzeni bence servet beyanının bir alternatifi olabilir. Bir diğer soru vergi kapasitesinin nasıl artırabileceği idi. Bunun için ek vergilere, yeni vergilere gerek olup olmadığını, halihazırdaki vergileri daha iyi uygulayarak vergi gelirlerinin arttırılıp arttınlamayacağını sordular. Aslında sorunun içinde cevabı var. Yani mevcut vergileri daha iyi uygulayarak vergi gelirleriniartırabileceğimizi düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Esfender Korkmaz

Efendim, çok teşekkür ederiz. İyi günler dileriz, hepinize teşekkür ederiz. Yarınla ilgili bir anons var. Yann bir panelimiz var. Yalnız panel öncesi bizim meşhur genel kurulumuzu Saat 9.00'da toplamamız gerekiyor. Hepinizin bilgisine arz ediyorum.

18 Mayıs 1994 Çarşamba

Sabah

GENEL KURUL

Selahattin Turtcer (Oturum Başkanı)

Öneride bulunmak açısından, gayet tabii geleceğe dönük bazı düşünceler burada dile getirilebilir. Buyumn Sayın Önder.

İzzettin Önder

Sayın Başkan, çok değerli arkadaşlarım, ben sadece iki konu hakkında bazı şeyler söylemek istiyorum. Birinci olarak, gerçekten burada bir mesele ortaya çıktı. İdeoloji-teori, ideoloji-ahlak, model ilişkilerinin kavramsal olarak bayağı sıkıntı yarattığını gördük. Bunları bir tarafa da atamayız. Ahlak meselesi iktisadı hep ilgilendirmiştir. Mesela Amatya Sen adlı bir iktisatçının çok ünlü bir iddiası var. İngiliz ekonomisinin 1960ların sonundaki bir türlü kalkınamayışının, çöküşünün birtakım kaynakları olduğu halde, iktisatçıların ahlak konusuna eğilmemesini eleştiriyor. Biz burada bunları bazen korkulu bir şeymiş gibi, bazen kesinlikle bizim dışımızda bir şeymiş gibi, bazen bir şekilde ele almıyoruz, es geçiyoruz. Uygun görürseniz, belki bütün bunlara değinen çok yeni bir gelişme de iktisat psikolojisi, hatta maliye psikolojisi. Bu konuda kitaplar var, Nordik ülkelerden yayılan bir sürü eser var. Fakat biz bunlarla hiç ilgilenmiyoruz. Halbuki vergi kaçağı ve başka birçok kavramın açıklama yönleri var. Ben bu bağlamda hiçbir öneride bulunmak istemiyorum, sadece şunu söylemek istiyorum: Acaba biraz bu tür yeni sahalara yönelsek, hiç korkmadan bu sahalara açılsak? Belki başlarda çok elemanter olacak, belki de hatta bu ilk toplantılarımıza beş on sene sonra baktığımızda daha genç meslektaşlarımız neleri ele almışlar diye bize gülecekler, ama ilk Ford da yapıldığında her halde sadece dört tekerlekten ibaretti.

Selahattin Tuncer

Çok teşekkür ederim. Buyumn Sayın Tezel.

Adnan Tezel

Şimdi burada tekrar büyük meseleleri görüşüyoruz. Çok iyi. Yalnız çıkış noktamızı ve oluş sebebimizi hatırlayalım, o da şu. Biz burada maliye eğitimi diye başladık. İzzettinin bıraktığı yerden başlıyorum. Uludağda yola çıktığımız vakit, işe mali hukuk mu yoksa iktisat mı diye bir tartışmayla başladık. Tekrar

bu ana konu, ana tema etrafında görüşürken, onu unutmayalım, biz burada mali eğitimi diye başladık. Bir aile diye başladık ve çocuklarımızla buraya geldik. Çeşmede toplantı yaparken, benim başımdan bir şey geçti. Çeşme toplantısında, biz sabahleyin toplantıya giriyoruz, işte lacivert elbiseler vs. Vasfi Rıza ile Bedia Muvahhit de orada, misafir olarak başka bir grupla birlikte bulunuyorlar. Vasfı Rıza Beyi uzaktan gördüm ve hürmeten selamladım. O beni tanımaz. O benim çocukluğumdan beri bildiğim, çok hürmet ettiğim bir aktördür. Baktı, Beyefendi nedir bu böyle? dedi. Efendim, maliye toplantısı dedim. Çok gayri ciddi dedi. Gayri ciddi! Ona orada izahat verecek durumda değildim. Çünkü bizim grubun yapısı başka. Çünkü çoluk çocuk orada, işte baba diyerek geliyor çocuk. Haklısınız efendim dedim. Biz toplantıya girdik, çıktık, öğlende tekrar hep birlikte yemek yeniyordu. Benim kızım da geldi. Baba diye ceketimin eteğini çekti. Vasfi Rıza da uzaktan böyle çaprazdan bakıyor. Hu dedi, sen adeta beni işletiyorsun, kandırdın gibisinden. Halbuki bizim bu grubun oluşumunda burada hocası, asistanı, büyük hoca, büyük hocalar, asistanlar, hep birlikte olacak. Ben hayatımda ilk defa Akif Beyi orada gördüm. 10 senelik hocaydım. Ve Akif Beyin, özür dilerim, tırnak yapısına baktım, bu hoca nasıl kitap yazıyor diye, hangi eliyle tutuyor diye. Bizim eğitim yönünden buradan bir şey alıp bizim de bir şeyler vermemiz lazım. O itibarla, bizim iki yönlü mesajımız var. İlk toplantıda söylendi, basın bülteni yayınlayalım, deklarasyon yayınlayalım dendi. Bir de bizim esas öğrencilerimize vereceğimiz birtakım şeylerimiz var. Buradan alıp, buradan öğrendiğimizi aktaracağız. Ben kendi adıma burada çok şey öğrendim. Toplantıların bu yönünü lütfen gözardı etmeyelim. Bu genel kurulda konuşulacak bir şey bu, bunu arz etmek istiyorum efendim. Teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Teşekkür ederiz. Buyurun Sayın Falay.

Nihat Falay

Teşekkürler Sayın Başkan. Bu konular hakkında İzzettin'in söylediği şeylere katılıyorum. Tartışmalardan o çıktı, bir de benim olduğum oturumda bir öneri gelmişti, BİT'ler ve özelleştirme konusu ortaya konmuştu. Gerçi ben o komitenin üyesiyim ama, tabii burada genel kurula da bunu arz etmek isterim. Bana göre de bilim, ahlak, ideloji konularının, maliye tarihi, mali sosyoloji, farklı sosyoekonomik yapılarda mali örgütler veya uygulamalar gibi konuların da ve özellikle tekrar maliye eğitiminin de ele alınması gerek. İkinci söylemek istediğim şey şu: Tamamen sempozyumun örgütlenmesiyle ilgili olarak, sayın

üyelere ve arkadaşlara maliye eğitimi anket formu' göndermiştik. Bazı gruplardan ve bazı hoca ve arkadaşlardan o anketin cevabı gelmedi. Burada bana iletmek isteyenler varsa, memnun olurum. Yoksa kendilerine boş formları burada tekrar verebilirim. Çok teşekkürler.

Selahattin Tuncer

Çok teşekkür ederiz efendim. Buyurun Sayın Şener.

Orhan Şener

Ben uzun süre, beş yıl kadar bu toplantılardan uzak kaldım, ama çok sevdiğim, katılmayı daima arzu ettiğim toplantılar oluyor bunlar. Bunların bundan sonra daha da etkin biçimde devam etmesi hepimizi mutlu edecektir. Toplantılara ilişkin olarak benim işaret etmek istediğim bir durum var, o da şu: Konuların geçmişte ele alınış biçimlerini bir incelediğimiz zaman, daha çok yüzeysel yaklaşımların etkin olduğunu görüyoruz, yani rakamsal karşılaştırmalar ve bunlar yıllarca devam ediyor, bir sonuç alamıyoruz. Kanımca bundan sonraki maliye sempozyumunu daha spesifik belli bir konuda, derinlemesine ve uzmanlarıyla, sadece bizden değil, ilgili bakanlıklardan, ilgili kamu kuruluşlarından, katma bütçeli kuruluşlardan, temsilcilerin de katılmasıyla yaparsak, daha güzel, daha ayrıntılı sonuçlar elde edebiliriz. Bilindiği gibi, parlamentomuz pek etkin değil, bir çok konuda, yasaların çıkarılması konusunda, mali politikaların saptanması konusunda, maalesef çok gecikmeli kararlar çıkarılıyor ve etkin de olmuyor, hatta bir çok yanlış kararlar da çıkabiliyor. Bu nedenle, bu toplantıların bir amacı da parlamentoya yardımcı olmaktır. Gelişmiş ülkelerin deneyimlerinden bunu görüyoruz. İtalyada maliyecilerin çoğunluğu, ünlü maliyeciler, hükümetlerin maliye politikasının saptanmasında son derece etkili olmuşlardır. İsveçde VVicksellin maliye politikasının saptanmasında, gelir dağılımına ilişkin hükümet politikalannın formüle edilmesinde son derece yararlı görüşleri olmuştur ve bunlar parlamentoyu etkilemiştir. Ancak, bizim buradaki toplantılarımızın bu tür bir etkisinin olduğunu zannetmiyorum. Konuşulanlar burada kalıyor. Bu nedenle deminki önerim, yani ilgili kamu kuruluşlarının temsilcilerinin de katılmasıyla oluşturulacak bir konferans, hem aktif olarak hükümetin ve ilgili bakanlıklann, yönetimlerin konumuza olan ilgilerini arttıracağına hem de buradan elde edilen sonuçlann hükümetlerin daha etkin, parlamentonun daha tutarlı yasa çıkarması yönünden yardımcı olacağına inanıyorum. Teşekkür ederim.

Selahattin Tuncer

Teşekkür ederim Sayın Şener. Buyurun Sayın Aytaç Eker.

Aytaç Eker

Teşekkür ederim, Sayın Başkan, sevgili arkadaşlar, 1995 yılındaki toplantının İzmirde örgütleyicisi olarak bizlere böyle bir görev verildiği için öncelikle genel kurula teşekkür ediyorum. Esasında bu toplantıların, bu aile içinde şeklinde belirtilen toplantılann, 1988 yılından itibaren böyle geniş ve de herkesi memnun edecek şekilde olmasımn başlangıcını da biz yapmıştık. Bu bakımdan, bu görevin devam etmesi açısından da bu görevin tarafımızdan kabul edilmesi zorunluluğuna inanarak bu görevi kabul ettik. Ancak, bu sene için değil de bundan daha sonraki seneler gözönüne alınarak günün ekonomik şartlan düşünülürse ve bu işin parasal, mali yönü de düşünülürse, ben kendi açımdan bu seneyi düşünerek değil de, özellikle 1996 yılından sonra bu görevi yüklenecek arkadaşlara tek başına bırakmak yerine, hep birlikte onlara yardım edecek birtakım formüllerin, birtakım modellerin geliştirilmesi gerektiğine inanıyorum. Sevgili öğretim üyesi arkadaşlanmla konuştuğumda, özellikle hepimizin her yıl ders kitabı olarak veya bilimsel birtakım çalışma yaptığımız ortada, biliniyor ve ortaya konuyor. Bunu kanalize etmek açısından ben bir iki arkadaşımla görüştüm, çok olumlu karşıladılar; mesela her sene bir üniversite bir veya iki kitabın gelirini bu işe tahsis edebilir. Aytaç Hoca çıktı, yaptıklarını anlatıyor şeklinde alınmasın ama, iki senelik bir süre içinde biz Maliye Bölümü olarak kendimiz 4 tane bilgisayar, masa üstü yayıncılığı, Macintosh sahibi olduk. Ve bütün kitaplarımız, bütün asistanımıza kadar varan bütün çalışmalar bu Macintosh bilgisayarlardan çıkarak kitap haline, yayın haline geliyor ve özellikle de bölüm olarak hiç fakülte, üniversite bütçesine yük olmadan bunlan gerçekleştiriyoruz. Dolayısıyla, düşünüyorum ve teklif ediyorum. Diyorum ki, hiç olmazsa 1996 yılından sonra bu çalışmalanmızın, bu toplantılanmızın devamını sağlayacak bu ve buna benzer faaliyetler yapalım. Ben sadece aklımdan geçeni sizlerin de görüşüne sunuyorum. Buna benzer bir başka teklif de olabilir. Ancak diğer üniversitelerin maliye bölümlerinin bu işi üstlenebilmeleri için, böyle bir desteğe, yardıma ihtiyaçları var. Bunu bu sene için düşünmeyelim, İzmir için düşünmeyelim, ama daha sonraki yıllar için düşünmenin zorunluluğunu şimdiden işaret etmek istiyorum. Teşekkür ediyorum efendim.

Selahattin Tuncer

Buyurun Sayın Büyükerşen.

Yılmaz Büyükerşen

Sayın Başkan, değerli arkadaşlar, benim önerim şu merkezde: Konuyu belirleyecek olan ortak kurum, bunu ders yılının başında veya ders yılından biraz

önce toplanır da konuyu tespit edip maliye bölümlerine bildirmeli. Maliye bölümlerindeki hocalar sosyal bilimler enstitülerinde o yıl başlatacaklan master ve doktora programlarında da o konuyla ilgili tezleri vermeliler. Genellikle bizde hep bu gibi toplantılarda mevcut yaşanmış veya yaşanmakta olan durumu eleştiriyoruz, yani bir nevi durum tespiti yapıyoruz. Durum tespitinden sonra söylenen çözüm önerileri de sadece temennilerden ibaret oluyor. Oysa konunun belirlenmesinden sonra o konunun muhtelif boyutları, muhtelif derecelerde, master ve doktora tezleri seviyesinde, ayn ayn konulardan, genele doğru giden bir bütünü teşkil edebilir. Olayın hukuki boyutları, psikolojik boyutlan, sosyolojik boyutları, hatta siyasi boyutları da düşünülerek çözüm önerileri getirmeliyiz. Yani bizim yapacağımız toplantıların önden gitmesi lazım ki yapılan o amprik çalışmalarlın verileri, sonuçları, mevcut siyasi iktidarlara veya parlamentoya yol gösterici nitelikli konular olmalı diye düşünüyorum. Benim önerim bundan ibaret.

Selahattin Tuncer

Çok teşekkür ederim Sayın Büyükerşen. Buyurun Sayın Turhan..

Salih Turhan

Sayın Başkan, değerli arkadaşlanm, genel kumlun bu resmi kısmı tamamlandıktan sonra ben bir konuda açıklama yapmak istiyorum. Gelenek haline gelen bu sempozyumu borçlu olduğumuz muhterem arkadaşlarımız var. Gerçekten kendilerine borçluyuz, bu güzel geleneği başlattılar ve bu güne kadar çok iyi bir şekilde devam etti. Bu nedenle bu arkadaşlarımıza İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü adına bir şükran borcunun küçük göstergesi olarak şilt armağan etmek istiyoruz. Ayrıca İktisat Fakültesi Maliye Bölümü olarak bu sempozyumlar için yeni bir geleneği başlatmayı düşündük, o da şu: Biraz önce bir arkadaşımızın ifade ettiği gibi, bu sempozyumlar başlangıçta Türkiye maliye eğitim sempozyumu olarak belirlenmişti. Maliye biliminin ve eğitiminin gelişmesine katkıda bulunan çok değerli ve kıdemli Hocalanmıza bir plaketle şükran borcumuzu küçük bir şekilde de olsa ödemeyi uygun bulduk. Onlan bu şekilde saygı ile anmayı uygun bulduk. Belki akla şu gelebilir. Maliye biliminin gelişmesine hiç kuşkusuz asistamndan profesörüne kadar herkesin katkısı var. Hal böyle olduğuna göre, herkesin bir plaket hakkı olduğu doğal olarak düşünülebilir. Biz bunu bundan sonraki yıllarda sırası geldiği zaman, maliye bilimine katkıda bulunan bütün arkadaşlarımızın bir plaket ile onurlandırılacağım düşünerek, böyle bir kısıtlama yapmayı sakıncasız bulduk. Onun için, bu konuda herkesin zaten anlayışlı olacağım şimdiden biliyorum. Bu sempozyumun oluşumuna, ge-

lişimine büyük katkıları olan Sayın Rektörümüz, Profesör Doktor Yılmaz Büytikerşen'e plaketini vermek üzere, ben Sayın Hocamız Prof. Bedii Feyzioğlırnu davet ediyorum.

Bedî Feyzioğlu

Bu sempozyumların öncüsü, isim babası, Anadolu Üniversitesi kurucusu, Sayın Rektörü...

Salih Turhan

Bu sempozyumu borçlu olduğumuz ikinci bir arkadaşımız var. Kendileri maalesef şu anda aramızda bulunmuyor, erken ayrıldılar, Prof. Dr. Aykut Herekmana plaketini vermek üzere Sayın Hocamız Prof. Dr. Selahattin Tuncer'i rica edeceğim. Plaketi bu durumda Sayın Herekmanın kızına verilmek üzere, evet. Şimdi efendim Hocaların Hocası, maliye biliminin büyük üstadı, Sayın Hocamız Prof. Dr. Bedî Feyzioğlu'na plaketini vermek üzere, Sayın Dekanımız Esfender Korkmaz'ı rica ediyorum. Sayın Hocamız, YÖK üyemiz, maliye biliminin çok büyük üstadlanndan Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na plaketini vermek üzere, Sayın Rektörümüz Yılmaz Büyükerşen'i rica ediyorum. Şimdi sırada yıllarca, hem uygulama açısından, hem de teorik açıdan maliye bilimine hizmet etmiş olan ağabeyimiz Sayın Prof. Dr. Selahattin Tuncer'e plaketini vermek üzere Sayın Rektör Yardımcımız Sacit Önen'i rica ediyorum. Yine Hocalarımızdan, maliye bilimine büyük emeği geçmiş olan Prof. Dr. Macit İnceye plaketini vermek üzere Engin Ataç Beyi davet ediyorum. Son olarak, şu anda maalesef aramızda bulunmayan, çok değerli Hocamız Sayın Prof. Dr. Nezihe Sönmez Hanımefendiye plaketim vermek ve teslim etmek üzere Sayın Prof. Dr. Aytaç Eker'i rica ediyorum. Bize, maliye bölümünde bulunan tüm arkadaşlarımıza, büyük yardımları, hizmetleri dokunan, emeği geçen Sayın Hocamız Prof. Dr. Sevim Görgün'e plaketini vermek üzere Sayın Hocamız Prof. Dr. Feyzioğlu'nu rica ediyorum. Teşekkürler.

Selahattin Tuncer

Sayın Salih Turhan'a ve onun şahsında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'ne bu son derece anlamlı ve vefalı davranışlarından dolayı hem tüm plaket alanlar adına hem de şahsım adına teşekkürlerimizi, şükranlarımızı sunuyorum. Değerli arkadaşlar, sevgili meslektaşlarım, genel kurulun sonuna geldik. Genel kurulun bir sekreteryası yok. Fakat konuşulanları bir karar şeklinde hafızalarımıza nakşediyoruz, ilgili arkadaşlar bunun gereklerini yerine getiriyorlar. Bunları satır başı itibariyle özetlersek, Sayın İzzettin Önder ve Sayın Nihat Falay, meselenin teorik alt yapısının ihmal edilmemesi ve özellikle ihmal edilmiş olan

mali sosyoloji, mali psikoloji, mali tarih gibi altyapı niteliği taşıyan konuların e.le alınıp tartışılmasının yararlı olacağını ifade ettiler. Bu kanıyı kendileriyle paylaşmamak kuşkusuz mümkün değil. Konuyu tespit etmekle görevli olan arkadaşlarımız bu dilekleri, bu temennileri, bu arzulan mutlaka gözönünde tutacaklardır. Maliye eğitimi olarak başlamış olan bu sempozyumlar yine Antalyada UFO'da yapılan genel kurul toplantısında enine boyuna tartışılmış ve bunun eğitimin sınırlayıcı çerçevesi içinde kalmayıp, eğitimi de içermek üzere tamamen genişletilmesi kabul edilmişti; o istikamette de genişliyor ve büyüyor. Sayın Büyükerşen'in konunun kabil olduğunca erken tespit edilmesi ve yüksek lisans ve doktora programlannda da yer almasının faydalı olacağı görüşü çok isabeüi. Dışandaki görüşmemizde Sayın İzzettin Önder bir adım daha da ileriye giderek, muhtemelen gelecekte bu işi yüklenecek üniversitelerimizin ve ayrıca onun tahtında konuların tespit edilmesinin yararlı olacağını ifade etmişti. Çok haklı ve isabetli bir görüş.

Son olarak, kendimin dile getirmek istediği bir husus var. Arkadaşlarımla ikili görüşmelerde ileri sürdüğüm zaman hemen hemen hepsi katıldılar, Sayın Büyükerşen, Sayın İzzettin Önder, diğer Sayın meslektaşlanmız, o da şu: Anadolu Üniversitesi'nden gerçekten çok değerli iki arkadaşımızın, Sayın Büyükerşen'in ve Herekman'ın öncülüğüyle başlayan bu sempozyum gelişti ve büyüdü, daha da gelişecek, nitelik itibariyle de nicelik itibariyle de kuşkusuz daha çok gelişecek. Başlangıçta eğitim dedik; birkaç sene sonra eğitim sınırlayıcı görüldü; eğitimi de içermek üzere sınırlamayı kaldırdık, sınırı genişlettik. Şimdi artık bu nevi şeylerde zannediyorum ki uluslararası boyutlara gitmekte de yarar var. Küreselleşme diyoruz, globalleşme diyomz, sınırların kalktığı sözünü ediyoruz. Bu, devletler açısından geçerli olduğu kadar, çok doğal olarak bilimsel açıdan daha öncelikli olarak geçerli. Bu itibarla, bu akademik kurulun ele aldığı konulan, tartışırken, o alanın dünyada ünlü otoriteleri var, her sene bunlann ikisini, en az birini, belki üçünü davet edip, onlarla birlikte belli meseleleri tartışmanın özellikle geriden gelen genç nesil açısından sayısız yararları var. Mesleğin senyörleri çok çeşitli sebeplerle bu imkâna her zaman zaten sahip olmuşlar, oluyorlar; fakat genç meslektaşlar, çok çeşitli sebeplerden dolayı, bu imkânları elde edemiyorlar. Kendi hocalannın, ancak kitaplarda gördükleri, ismim duyduklan kişilerle konulan tartıştıklanna, eşit düzeyde onlarla belli bir meselede görüş alış verişinde bulunduklarına şahit olurlarsa ve onlarla ikili ilişki kurmak fırsatını kendilerine verebilirsek, geleceğe dönük büyük bir hizmet etmiş oluruz diye düşünüyorum. Kuşkusuz bu her zaman olmayabilir. Gerçekleştirilmesi zor olabilir. Ama imkân nisbetinde bu amaca yönelmekte yarar var.

Tabii bu arada, Dokuz Eylül Üniversitemizin çok yetenekli Maliye Bölümü Başkam ve arkadaştan tek başlanna her türlü yükü taşıyabilecek güçteler. Ama üniversitemizin ileride görev alacak olardan bazı bakımlardan güçlüklerle karşı karşıyaysa, biz bir defa konuyu ihale ettikten sonra gündemden çekilmeyelim. Güçlü olanlar, hani bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek için alınan tedbirler gibi, güçsüz olanlara çok çeşitli şekillerde, tabii özellikle kaynak sağlama açısından yardımcı olurlarsa, zannediyorum, sempozyumumuzun gelecek dönemleri çok daha parlak olur.

Efendim, genel kurulun sonunda bütün arkadaşlann hissiyatına tercüman olacağıma emin olduğum bir iki hususu özellikle vurgulamak istiyorum. Bunlardan bir tanesi, her yönüyle son derece mükemmel olan bu sempozyumu gerçekleştiren İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü ve yine Maliye Bölümü içinde bulunan İktisat Fakültesi Sayın Dekanı'na teşekkürlerimizi ve şükranlanmızı sunmaktır. Bu işi yapmış olanlar bunu bilirler, yapmamış olanlar da ilerde öğreneceklerdir, basit gibi görünür, fakat inanılmaz derecede güçtür, ama başarıldığı zaman da son derece zevkli sonuçlan vardır. Bu arkadaşlanmız bu yıl çok ince, çok hassas, çok dikkatli bir organizasyonla, hepimizi önere ederek, en iyi şekilde istirahatimizi ve huzurumuzu sağlayarak, bu üstün nitelikli sempozyumu gerçekleştirdiler. Ben kendilerine teşekkürlerimizi alkışlanmızla dile getirmeyi teklif ediyorum. Son olarak Sayın Dekan Esfender Korkmaz konuşacaklar, buyurun Sayın Korkmaz.

Esfender Korkmaz

Efendim, teşekkür ederim. Ben de bu sempozyumun bu şekilde başanlı olarak geçmesine katkıda bulunan başta değerli Hocalanmıza, bu sempozyumu gelenek haline getiren çok değerli arkadaşlarımıza huzurlannızda teşekkür ediyorum. Aynca, bu konuda Maliye Bölümü adına çeşitli toplantılara katılan, burada bazı konularda da kayıtsız şartsız inadına giderek bu sempozyumun böyle t)aşanlı olmasına katkıda bulunan ve gerçekleştiren Maliye Bölümünün değerli Başkam Salih Turhan'a da huzurlannızda teşekkür etmek istiyorum. Nihayet, değerli genel kurul üyelerimize, burada 4 gün denizin kenannda olmalanna rağmen, çoğu zaman kıravatlı olarak bu genel kurula katıldıklanndan dolayı, çok büyük özveride bulunduklannndan dolayı, iyi bir maliye ve Türkiye'nin maliye geleneğine ve maliye geleceğine önemli bir örnek olduklan için sayın genel kurul üyelerinin hepsine teşekkür ediyorum, saygılar sunuyorum efendim.

Selahattin Tuncer

Sevgili arkadaşlar, önümüzdeki yıl Mayıs ayında Dokuz Eylül Üniversitemizin bilinen sıcak misafirperverliğinde ve Ege'nin ılık ikliminde buluşmak üzere genel kurul toplantısını kapatıyorum.

18 MAYIS 1994 ÇARŞAMBA

SABAH

PANEL

"Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve İstikrar Paketi"

OTURUM BAŞKANI: Prof. Dr. Salih TURHAN
İstanbul Üniversitesi

PANELİSTLER:

Prof. Dr. Nami ÇAĞAN
SHP Milletvekili

Dr. Işın ÇELEBİ
ANAP Milletvekili

Sümer ORAL
DYP Milletvekili

Prof. Dr. Halil NADAROĞLU
Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Sevim GÖRGÜN
İstanbul Üniversitesi

18 Mayıs 1994 Çarşamba

Sabah

Panel: "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve İstikrar Paketi"

Salih Turhan (Başkan)

Değerli konuklar, sevgili meslektaşlarım ve arkadaşlarım, üç gün süreyle devam eden sempozyumumuzun son bölümünü oluşturan panelimizi yapma' üzere burada toplanmış bulunuyoruz. Panelimize iktidar partilerinin değen, temsilcileri Sayın Eski Bakanımız ve İktisat Fakülten' olması nedeniyle arkadaşımız, meslektaşımız Sümer Oral Beyefendi ve yine değerli meslektaşımız SHP'nin değerli milletvekili arkadaşımız Prof. Dr. Nami Çağan Beyefendi ve ana muhalefet partisini temsilen de çok değerli Sayın Dr. Işın Çelebi Beyefendi katılacaklar. Programda ayrıca panelist olarak Sayın Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli görülmektedir. Eksik olmasınlar, biz kendilerini davet ettiğimiz zaman memnuniyetle geleceklerini bildirdiler; fakat daha sonra bana telgrafla ANAP'ın iki kişiyle temsil edilmesinin hakkaniyet ölçülerine aykırı olduğunu ifade ederek, Sayın Dr. Işın Çelebi'nin partisini ve kendilerini en iyi şekilde temsil edebileceklerini ve bunun yeterli olduğunu bildirdiler. Kendilerine teşekkür ediyoruz. Panelist olarak programda akademisyen sıfatıyla Sayın Hocamız Prof. Dr. Sevim Görgün görülmektedir. Fakat biz Sevim Hocamız'ı siyasilerin karşısında yalnız bırakmamak için bir destek aradık. En iyi desteğin de Sayın Hocamız Prof. Dr. Halil Nadaroğlu olduğunu belirledik. Kendileri önerimizi kabul ettiler. Eksik olmasınlar, huzurunuzda teşekkürlerimi ve saygılanmı arz ediyorum. Şimdi Sayın panelistleri buraya davet ediyorum.

İzin verirseniz şöyle bir yöntem uygulamayı uygun buluyorum: İki tur halinde paneli gerçekleştirmenin amaca uygun düşeceğini düşünüyorum. Birinci turda konuşmacılara 15'şer dakikalık bir süre verilecek. İkinci turda sorulan da dikkate almak suretiyle konuşmacılann 10'ar dakikalık süresi olacak ve böylece panelimizi yürütmeye çalışacağız. Arz etmek istediğim birinci konu bu. İkincisi sıralama konusunda hangi yöntemin daha uygun olacağı hususuyla ilgili. Ben şöyle düşündüm: Bu üç gün süre içerisinde ülkenin içinde bulunduğu krizin temel nedeninin kamu açıklan olduğu hemen herkes tarafından belirlendi. Bu krize çare olarak da iktidar partileri ya da yürütme organı olan hükümet ortaya bir paket getirdi. Dolayısıyla tercihini kullanmış oldu. Bu nedenle ben önce

Sayın muhalefet partisi üyesi Dr. Işın Çelebi'yi bu paketin yeterli bir araç olup olmaması açısından söz vermeyi, yani ilk sözü kendilerinin almasının hakkaniyete ve panelin amacına uygun olduğunu düşünüyorum. Eğer herhangi bir itiraz yoksa.. Peki, o zaman izin verirseniz, tamam, yani koalisyon demek epey yararlı bir olay, tek parti olsaydı herhalde çözümsüzlüğe gidecektik. Nami Bey arkadaşımız beni kurtardı, paketi anlatabileceğini belirtti. O zaman ilk sözü Nami Bey'e veriyorum. Torpil olarak da benden ek süre. Teşekkürler.

Nami Çağan

Sayın Başkan, üniversitelerimizin saygıdeğer maliye öğretim üyeleri ve yardımcılan, hepinize saygılar sunarak konuşmama başlamak istiyorum. Sayın Başkan krizin temel nedeninin kamu açıklan olduğunu belirtti. Bunda herhangi bir uyuşmazlık yok. Ancak, dış açığın kamu açıklanyla birleşmesinin krizin birdenbire ortaya çıkmasına neden olduğu kanısındayım. Böyle bir istikrar programına gerek olup olmadığı sorusuna verilecek yanıtın, herhalde yine üzerinde anlaşırız, "evet" olması gerekiyor. Aslında böyle bir istikrar paketi daha önce kabul edilmeliydi. Her geçen süre krizin topluma yükleyeceği maliyetin artmasına neden olmuştur. Lakin bir istikrar paketi derken, bir istikrar paketini kastediyorum, aynen bunun gibi bir paket olmasını kastetmiyorum. Bunun 1991 yılı sonunda kabul edilmesi gerekliydi ve hatta bir diğer fırsat 1993 yılı sonunda vergi yasalan ele alınırken kaçınlmıştır. Son 5 yıldır Türk Lirasının yapay olarak değerli tutulmasıyla, kamu kesimi açığının yanı sıra dış ticaret açığı ve 1993'de cari işlem açığı da öngörülenin üzerinde gerçekleşmiştir. Dış ticaret açığı öngörülenin %50 üzerinde, cari işlem açığı da 6 kat, yani %600'ün üstünde gerçekleşmiştir. Türk Lirasının yapay olarak değerli tutulmasıyla da sanayicinin, ithalatçının kân artmış, yine bu yoldan %7'yi aşan ölçüde yapay bir büyümeye ulaşılmıştır. Krizi getiren ana nedenleri ben bu gelişmeler olarak görüyorum. 1993 sonundan itibaren Türkiye'nin riskli ülke sayılması dolayısıyla Türkiye'nin uluslararası finans kurumlarınca kredi notu üç kez arka arkaya düşürülmüştür. Bu gelişme dış borçlann vadesinin kısalmasına ve faizlerin artmasına neden olmuştur. Son 4 ayda döviz rezervlerimizde ortalama ayda 1 milyar dolarlık bir erime meydana gelmiştir. Dövize yapılan müdahaleler sonucunda -ki bunun aylık ortalaması IMF ve Dünya Bankası'nın açacağı krediye denk düşüyor, yani IMF ve Dünya Bankası'ndan kredi aldığımız takdirde, bu ancak bir aylık dövize yapılan doğrudan müdahaleye karşılık olabiliyor- dolann değerinde %100'ün üzerinde bir artış ortaya çıkmıştır ve gecelik işlemlerde faiz ortalaması %300'e yaklaşmıştır. Bugüne kadar olan süre

içinde mali kesimde ortaya çıkan bunalım, bankaların üretim için kredi açmaması, sanayi kesimine kredi vermemesi dolayısıyla mal ve hizmet üretimine de bugün için yansımış durumdadır. Tüketici kredileri tamamen kalkmıştır. 5 Nisan noktasına gerinmesinin bir diğer nedeni de, yerel yönetim seçimleri dolayısıyla, KİT ürünlerine yapılması gereken zamların seçim sonrasına ertelenmiş olmasıdır.

5 Nisan kararlarının kanımca iki ana nedeni bulunuyor: Bunlardan birincisi geciken KİT zamlarını yapmak, ikincisi de artık İMF ile yapılması kaçınılmaz duruma gelen stand-by anlaşması yapılmadan önce İMF'nin alınmasını isteyeceği önlemleri onlar istemeden önce almak ve İMF ve Dünya Bankası'nın bir yandan destek kredilerinden yararlanmak, diğer yandan da uluslararası piyasalarda Türkiye'nin kredibilitesini artırmak. Ekonomik Önlemler ve Uygulama Planı'nın metnine baktığımız zaman, programın amacının değişik olduğu görülüyor. Bu program ile güdülen çok sayıda amaç var: Birincisi enflasyonu hızla düşürmek, ikincisi Türk Lirasına istikrar kazandırmak, üçüncüsü ihraca tartışını hızlandırmak, dördüncüsü ekonomik ve sosyal kalkınmayı sosyal dengeleri de gözeten sürdürülebilir bir temele oturtmak. Bu amaç doğrultusunda toplumun bütün kesimlerinden özveri ve destek isteniyor.

5 Nisan kararlanyla getirilen önermeleri şu ana başlıklar altında toplayabiliriz: Birincisi KİT ve tekel ürünlerine yapılan %100'e varan zamlar. Programda bu zamların 6 ay için geçerli olacağı, 6 ay süresince yeni zam yapılamayacağı, şeker ve çayda ise bu sürenin 9 ay olduğu belirtiliyor. Yani burada bir çeşit fiyat dondurma ile, yani ortodoks paketi -doğrudan doğmya kamu açıklarına yönelik bir paketi- aşan bir düzenleme ile karşı karşıyayız. Bütçe harcamalarında kısıtlama getiriliyor; diğer cariler kaleminde 3 trilyon lira, yatınm harcamaları kaleminde 3 trilyon liralık kısıtlamalar var. Gerçekten de eğer kamu harcamalarında bir sınırlandırmaya gidilecekse, sınırlandırma yapılabilecek kalemler bunlar, yani donmuş gider kalemleri değil. O bakımdan bunların seçilmesi yerinde. Fakat 1994 bütçesinde her iki kalem de rekor düzeyde düşük. Özellikle diğer cariler kaleminde, yakıt giderlerinde, kırtasiye giderlerinde sınırlama yapmak çok kolay görünmüyor. Örneğin, benim raportörlüğünü yaptığım Anayasa Mahkemesi 'nin bütçesinde bu kalem o kadar düşük tutulmuş ki, ancak bütün yıl boyunca iki aylık yakıt parası karşı-lanabiliyor. Bu da bu kısıtlamanın ne ölçüde geçerli olduğunu göstermekte. Üçüncü kalem transfer harcamaları kalemi. Faiz dışında, KİT'lere yapılan iktisadi transferler kısıtlanacak. Bu da

kolay değil, çünkü özelleştirmenin ve kapatmanın yapılmasına bağlı. Şu anda Türkiye'de özelleştirme için çok elverişli bir iklim bulunduğu kanısında değilim. Çünkü ülke içinde yeterli talep ve fon bu iş için bulunmamaktadır, yurt dışından gelebilecek fonlar ise Türkiye'nin kredibilitesinin düşmesine paralel olarak azalmıştır. Ancak çok likit olan belli KİT'lere talep vardır. Türkiye Elektrik Kurumu gibi, PTT'nin telekomünikasyon hizmeti gibi ki bunlara da biraz sonra itirazlarımı belirtmeye çalışacağım. Ancak, çokuluslu şirketlerin gözü olan bu çok likit sayılan KİT'ler dışındaki KİT'lerde bir talep bulunabileceği kanısını taşımıyorum. Dolayısıyla, 16 trilyonluk bu kısıtlamanın da gerçekleşebileceğini ben zannetmiyorum. Aynca, bu pakette hep nominal hedefler verilmiş. Nominal hedefler verilmesi de çok uygun görülmüyor bana, çünkü ne doların ortalama değerini bugünkü konjonktürde belirleyebiliyorsunuz, ne de bir ortalama enflasyon tahinini yapabiliyorsunuz. O zaman nominal hedefler belirlemenin belli sakıncaları var. Daha reel hedefler, oransal hedefler ortaya konmuş olsaydı daha makul olurdu gibi görünüyor.

Uygulama Planı'nda kamu açıklarının Merkez Bankl^'nın kısa vadeli avanslarıyla karşılanmasının azaltılması, ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'mn özerk yapıya kavuşturulması hedefleniyor. Özerkliğin ölçüsü Merkez Bankası'nın Hazine'ye açtığı kısa vadeli avansların sımrlandınlmasıdır. Buna ilişkin bir yasa geçmiştir. Gerçekten, 1998 yılı sonuna kadar, kısa vadeli avansların oransal olarak bütçe giderlerinin %15'inden %3'üne kadar indirilmesi aşamalı bir plana bağlanmış. Böyle bir önerme aslında monetarist liberal okulun bir önermesidir. Ve bunun sadece para politikası yoluyla ekonominin düzenlenmesi gerektiğini savunan bu önermesine, maliye politikasıyla birlikte uygulanması koşuluyla sosyal demokratlar da sıcak bakarlar. O nedenle, DYP ile SHP arasında bu konuda herhangi bir uyuşmazlık ortaya çıkmamıştır. Fakat getirilen düzenlemede öyle bir hüküm konmuştur ki, ani fon çekilişleri varsa, bankalar piyasasında belirsizlik bulunuyorsa, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Hazine'ye verdiği kısa vadeli avansın sınırını aşacaktır, ama, bununla bankalara öz kaynaklarının iki katına kadar kredi açabilecektir. Yani, Program Merkez Bankası'nın Hazine'yi kurtaramayacağını, fakat bankaları kurta-rabileceğini kabul ediyor. Bu kendi içinde bir çelişki, özerklik açısından bir çelişkidir. Nitekim, İMF ile görüşmelerde, İMF'nin bu noktaya çok takıldığım öğreniyoruz. Gerçekten böyle bir düzenlemeye çok ihtiyaç olduğu konusunda kuşkuluyum. Çünkü Bankalar Kanunu'nun 64. maddesi reeskont kredisi mekanizmasıyla zaten bankaları kurtarabiliyordu, ama siyasi sorumluluk altında bunu yapabi-

liyordu, yani politikacılar siyasi sorumluluğu üstlenerek bunu yapabiliyorlardı. Şimdi Merkez Bankası bürokratlarına siyasi sorumluluk devredilmiş oluyor. Ayrıca, işlem de saydam gerçekleşmeyecek, çünkü Merkez Bankası'nın gizliliği içinde bu işlemler yapılacak. Bu, Merkez Bankası bürokratlarına bir yandan töhmet getirecek, diğer yandan da böyle bir işlemin taşıması gereken saydamlık bu işlemde bulunmayacak. Bir ikinci nokta, bankalardaki mevduatlann tümünün devlet güvencesi kapsamına alınması. Böyle bir ortamda buna da ihtiyaç bulunduğu kanısındayım; fakat böyle bir düzenleme beraberinde faizlerin de eşitlenmesini getirmek durumundadır. Yani bu, paketin ortodoks bir paket olmaktan çıkıp, heterodoks bir pakete dönüşmesi zorunluluğunu beraberinde getirmekte, faizlerin dondurulması zorunluluğunu beraberinde getirmek durumunda. Çünkü bankaların her türlü riskini devlet güvence altına alamaz, yani işin mantığında bu vardır. Nitekim o yönde bir gelişme de olmuştur. Faizlerin hiç olmazsa belli bir band içinde saptanması gerektiğinin düşünülmeye başlandığını ve bu yönde çalışmalar yapıldığını biliyoruz.

Pakette bir yıllık programda bulunacak pek çok düzenleme var, yani bir istikrar paketinden çok bir yıllık programa yakışan pek çok önerme var. Örneğin, vergi denetimlerinin yaygınlaştınlması ve yoğunlaştırılması, kayıt dışı ekonomiye son verilmesi gibi, hazineye ait taşınmazların satışı, sosyal tesis, kamp ve lojmanların kira bedellerinin rayiç bedele yükseltilmesi ya da tasfiyesi, memur maaş artışlarının bütçe ödenekleriyle sınırlı tutulması gibi, ancak yıllık programlara yakışan önermejşr bulunuyor. Maliye'nin bir hesaplamasına göre, bütçedeki ödeneklerle sınırlı tutulduğu takdirde, ikinci yârı yılda memur maaşlarına ancak %6'lık bir artış yapılabilecektir. Bu tabii ki ilerdeki enflasyon beklentisine denk bir oran değil. O zaman burada reel bir gerileme söz konusu. Toplu sözleşmelere devlet müdahale edemeyeceğine göre, işçi ücretleriyle memur maaşları arasındaki uçurumun böylece daha da açılması söz konusu. Bu dondurma değil, dondurmadan da daha kötü bir durum, memur maaşlarını reel olarak ciddi şekilde düşürme. Bu da ortodoks bir paketten çok heterodoks bir pakete daha çok yakışan bir düzenleme. KİT'lerde sözleşmeli personel ücretlerinin zaman içinde indirilmesi, kamuda personel alımlarının dur-durulması, işçi istihdamının, geçici işçi istihdamının durdurulması, kamu kuru-luşlannın taşıt, lojman, sosyal tesis ve hizmet binası yaürımlannın durdurulması, kamu taşıtlarında sınırlama, döviz kurunun hedeflenen enflasyon oranı ile uyumlu bir şekilde gerçekleşmesini sağlayan bir kur politikası, özelleştirmenin hızlandınlması, hep yıllık programlarda ve hatta onu aşan 5 yıllık kalkınma

planlarında yer alabilecek düzenlemeler. Tarım ürünleri için yerinde bir düzenlemeye göre, destekleme alımlarının alam çok daraltılıyor, hububat, şeker pancarı ve tütünle sınırlandırılıyor ve buğday dışındaki destek kapsamındaki ürünlere prim sistemi, yani ekim yapmama karşılığı tazminat ödeyecek şekilde bir düzenleme öngörülüyor. Bu yerindedir. Ancak yerinde olmakla birlikte, tanm son 15 yılda milli gelirden aldığı payın yansım yitirdi, yansından çoğunu yitirmiştir, %70'ini yitirmiştir. Tanmın payı 1975 yılındaki %32'den, şimdi %14'e düşmüş durumdadır. Bu ölçüde bir gelir kaybına, tanm gelirleri etkili vergilendirilmiyor ama ona rağmen, bu şekildeki bir destekleme sınırlandırmasına, tarım açısından ne ölçüde tahammül edilebilir olduğunu test etmemiz gerekiyor. Önümüzdeki günlerde örgütlü olmayan bu kesimin, fakat örgütlü olmamasına rağmen baskı grubu özelliği taşıyan bu grubun tepkisini göreceğiz. Örgütlü değil ama, tanm kesimi bir baskı grubu, çünkü taşıdığı oy potansiyeli dolayısıyla bir baskı grubu özelliği taşıyor.

Ana çizgileriyle özetlediğim bu tedbirlerle, Mayıs ayından sonra enflasyonda hissedilebilir ölçüde bir azalma olacağı, Türk Lirasının istikrara kavuşacağı iyimser olarak belirtiliyor ve yapısal düzenlemeler başlığı altında da bir defaya özgü alınacak ek vergilerden söz ediliyor. Ana hatlannı açıklamaya çalışırken eleştiri de getirdim. Fakat diğer eleştirilerimi yapmak istiyorum şimdi. Programın amaçlan açısından, çok sayıda amaç ve birbirine ters önlemleri gerektiren amaç sayılmış programda. Bir yandan enflasyonu aşağı indirmekten, diğer yandan kalkınmadan, kalkınmanın istikrarlı bir temele oturtulmasından söz. ediliyor. Programın hedefi çok yüksek, % 85 enflasyon ile işe başlandı, yani hedef bir anlamda kronik enflasyonun sürdürülmesi, ben böyle anlıyorum. Eğer programın hedefi %85 enflasyonsa, bunu ben kronik enflasyon sürdürülmek isteniyor diye anlıyorum. Yani bir istikrar programı niteliğinden yoksun. Fakat aradan bir ay geçtikten sonra %130'dan söz edildi, Londra'da DPT Müsteşan tarafından. Sonra geldi, Türkiye'de %110'dan bahsetti. Bugünkü Sabah gazetesinde %90'dan söz ediliyor. Yani her durumda bir istikrar hedefi görünmüyor. Bu hedefler gerçekleşirse kronik enflasyon sürdürülecek. Bu aynı Anavatan Partisi hükümetlerinin ve DYP-SHP hükümetlerinin normal dönem politikalanna benziyor; herhangi bir şekilde istikrar politikası özelliği yok.

Kamu maliyesiyle ilgili önlemler bakımından, kamu harcamalannda belirtilen sınırlamalar çok kolay değil. Emekliliğe özendirme pek tasarruf sağlamaz, tersine emekli ikramiyesi ödenecektir, emekli maaşlan ödenecektir. KİT işçileri yönünden, kıdem tazminatı ve eğer yapılabilirse özelleştirme

tazminatı odecektir. Yani bu kalemlerden bir tasarruf bulunmamaktadır. Maaş zammını %6'larda tutmak çok kolay görünmüyor. Kamu gelirleriyle ilgili olarak çıkanlan vergi yasasına da vergi yasasının 3 bölümüne de belli itirazlarım var, bunlan özetlemek istiyorum

Ekonomik denge vergisi, bir kısmı 1993'de, bir kısmı 1994'de kazanılmış gelirleri vergilendiriyor. 1993'de elde edilmiş gelirler bakımından çok açık bir şekilde geriye yürürlük söz konusu, geçmişe yürüme söz konusu. Bizim Anayasa Mahkememiz'in önüne şimdiye kadar, kumlduğu günden bu güne kadar, henüz böyle bir dava gelmedi. Fakat Alman Anayasa Mahkemesi önüne gelen davalarda bunları hep iptal ediyor, hukuki güvenlik ilkesine, hukuk devleti kavramına dayanarak iptal ediyor. Yani bu yönüyle anayasaya ve hukuki belirliliğe, hukuki güvenlik prensibine, ekonomik denge vergisi 1993 gelirlerini vergilendirdiği ölçüde ters düşüyor. Net aktif vergisi ise, işletmelerin net aktifini vergilendirdiği ölçüde bir servet vergisi; fakat gayri safi hasılatı vergilendirdiği ölçüde ciro üzerinden alınan bir muamele vergisi. Bir servet-gider melezine şimdiye kadar hiç rastlanmamış, türünün ilk örneği bir vergi. Bu vergi, ayrıca, sektörler arasında ayırım yapıyor, ihracata, turizme kolaylık getirmezken, bankacılık ve inşaat sektörlerine kolaylık getirdiği için, sektörler arasında ayırım yaptığı için, rekabete ters düşen bir vergi özelliği taşıyor. Üçüncü grupta yer alan vergilerde ise aşırı vergilendirilmiş motorlu taşıtlar vergi kapsamına alınıyor. Ayrıca, temeli çok zayıf olan emlak vergisi üzerine bir ek gayrimenkul vergisi getiriliyor. Temeli zayıf diyorum, çünkü Türkiye'de emlak sağlıklı vergilendirilmiyor. Bunun pek çok nedeni var. Kadastro işlemleri, yapılmamıştır, haricen satışlar yapılıyor, gecekondulaşma var, değerlemede çok büyük güçlükler var. Böyle çok zayıf bir vergi üzerine bir ek vergi koymak ne kadar mantıklı? Zaten bu vergi Türkiye'de uygulanmayan bir vergi. Yani, belediyelerin idari yetersizliği dolayısıyla, ya da politik çıkar gözetmeleri nedeniyle, bu vergi işlemeyen bir vergi. İşlemeyen bir verginin üzerine bir ek vergi koymanın ne kadar doğru olduğu sorulması gereken som. Bu vergiler bütünüyle sağlam kaynak oluşturmuyor, çünkü sürekli değil. Eğer çok iyi bir vergiyse neden sürekli kılınmadı bu vergiler? Bu şekliyle program, özelleştirmeden beklenen gelirlerle birlikte, finansman açısından son derece zayıftır. Sağlam kaynağa dayanmadığından dolayı program zayıftır. Rant gelir-leri hâlâ vergi dışı bırakılmaktadır. Kayıt dışı ekonominin kayıt içine alınmasından söz ediliyor, fakat hâlâ servet beyanı kabul edilmiyor. Servet beyanının kabul edilmediği bir ortamda kayıt dışı ekonominin kayıt içine çekilmesi çok zordur, çünkü servet

beyanı, hepimiz biliyoruz, serveti vergilendirmek için değil, beyan dışı gelire ulaşmak için alınır. Bu alınmadığı sürece kayıt dışı ekonomide diğer herşey yapılsa bile, büyük bir açıkla karşı karşıya kalınır. Bütün siyasi partilerimiz vergi tabanının yaygmlaştınlmasından söz ediyor, hatta bazı partilerimizin programında yanlış tercüme ile verginin tabana yayılması deniyor, yani o aslında istenmeyen bir dumm galiba. Vergi tabanının yaygınlaştırılması değerlendirmesi yapılıyor, fakat bunun gereği olan götürü usulün kaldınlmasına hiçbir siyasi partimiz yanaşmıyor, çünkü Türkiye'de politikayı yapan önemli bir kesim götürü usulde vergiye tabi. Yani bunlar partilerin doğal tabanı, o bakımdan sorunla karşılaşılıyor. Bunlar dışında, servet beyanı, götürü usulün kaldınlması, rant gelirleri, 1993 sonunda hazırlanan taslaklarda önce üniter sistemin dışına çekildi, sonra da sıfır stopaja tabi tutuldu, yani vergi dışı bırakıldı. Rant gelirleri mutlaka vergi kapsamına alınmalı. Aksi takdirde sanayici rantiye olmaya özendiriliyor. Peşin vergi böyle bir ortamda artıtrılabilir. Enflasyonun yükseldiği bir ortamda peşin vergiyi %50-%70 bandında tutmak olağan değil; biraz yükselebilir. Özel tüketim vergisi, beyaz eşyayı vergilendirmemek koşuluyla, kanımca bugünün vergisi aslında. Hem talebi emici özelliğiyle, hem de kamu gelirim arttırıcı özelliğiyle, özel tüketim vergisi geçirilebilir. Meclistedir zaten. Döviz büfelerinin kambiyo işlemlerine aynı bankalann kambiyo işlemlerinde olduğu gibi banka ve sigorta muameleleri vergisi kabul edilebilir. Bunlar yapılmamıştır.

KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili olarak çok elverişli bir ortam yok. Önümüze gelse gelse yine PTT'yle Türkiye Elektrik Kurumu gelecek, çünkü onlar likit. Ben de bunların özelleştirilmesine karşı olanlardanım. Neden karşı olduğumu açıklamaya çalışayım. Bunlar devlet tekelidir. Avrupa Birliği, üye devletlere, Maastricht sonrasında 1999 sonuna kadar bu tür devlet tekellerinin özelleştirilmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Bunun nedeni gayet açıktır. Avrupa Birliği siyasal bütünleşme hedefine doğru gitmektedir. Bunun için de ulus devleterini tasfiye kararı almıştır. Roma Anlaşması devlet tekellerini yasaklamıyor, fakat devlet tekellerinin ayırımcı işlemlerini yasaklıyor, yani Roma Anlaşması bir engel oluşturmuyor. Ulus devletlerini tasfiye etmek isteyen devletler bu şekilde ekonominin ana sektörlerindeki devlet tekellerini tasfiye etme kararı alıyorlarsa bu gayet olağandır. Fakat spontané bir uyumlaştırma anlayışıyla Türkiye'nin üye devlet olması olasılığı bulunmayan Avrupa Birliği'nin yaptığı gibi yapması da bana çok makul görünmüyor. Türkiye sadece globalizasyona hizmet için de bunu yapmamalıdır; çünkü bir globalizasyonun ön

koşulu olan bölgesel entegrasyonun şu veya bu şekilde içinde değildir. Bu bakımdan, Türkiye Elektrik Kurumu ve PTT'nin T'sinin özelleştirilmesine ben de karşı çıkmaktayım. Bunun gerekçesini de bu şekilde açıklıyorum. İkinci turda sonuç olarak söyleyeceğim şey, bu hükümetin güvenilirliğim yitirmiş olmasıdır. Neden yitirdiğini de ikinci turda Sayın Başkan izin verirse açıklayacağım. Teşekkür ediyorum.

Salih Turhan

Sayın Çağan'a bu güzel ve eleştirel konuşması için teşekkür ediyorum. Gördüğüm kadarıyla Sayın muhalefet üyesi Dr. Işın Çelebi'nin işi oldukça kolaylaştı. Efendim buyurun.

Işın Çelebi

Aslında benim işim kolaylaşmadı, zorlaştı. Çünkü Türkiye öyle bir noktaya geldi ki, gördüğüm kadarıyla rakamların bir anlamı kalmadı. Ben burada dağıtılan tebliğleri okudum, inceledim, mümkün olduğu kadar da dinlemeye gayret ettim. Biz son birkaç yıldır o kadar çok istikrar programı açıkladık, Meclis'e o kadar çok vergi paketi sunduk, öyle çok vergi kararlan çıkardık, ama hâlâ hedefimize ulaşamadık. Geçen gün Mustafa Özyürekli Bey'e bir saptama yaptım: 100 liralık kazancın -Sayın Seviğ benden uzmandır, burada hepiniz bu işin uzmanısınız- 76 lirasının vergilendirildiği gibi bir durum ortaya çıkıyor. Çalışanların durumu ortada ve bu noktada İMF ile stand-by anlaşması yapılıyor, ama stand-by anlaşmasının sonuçları itibariyle bir stand-by'ı içerip içermediği kuşkusu yaratıyor. Bugün açıklanan rakamlar Türkiye'de döviz kurunun 38 bin lira, enflasyonun %85, bütçe açığının 103 trilyon olacağını söylüyor. Bizde bile bir kuşku var. Alınacak kararlan okuduğumuz zaman, son derece ilginç, bu rakamlarla bu söylenen sözler birbirini tam tutmuyor. Şimdi ortaya çıkan tablo şöyle: Türkiye çok ciddi bir karamsarlık içinde, bu karamsarlığı ve belirsizliği aşması gerektiğini galiba İMF'deki uzmanlar da düşündüler ve biz 2-3 ay resmi biraz boyayalım; bu resimle Eylül'e kadar idare edilsin, vaziyet Eylül'e kadar daha netleşsin, ondan sonra oturalım konuşalım diye düşündüler. Yani Türkiye'de çok ciddi bir kriz noktasına gelindiği görülmektedir.

Ben bu noktada daha yapıcı olmak ve kendimi de eleştirmek istiyorum. İzin verirseniz bir muhalefet partisi üyesi gibi konuşmak istemiyorum. Kendi özelleştirimi de yaparak, Türkiye'nin çıkış noktasım bulmaya çalışmamız gerektiğine inanıyorum. Çünkü öyle bir noktaya geldik ki, benim gördüğüm kadanyla.

siyasi partiler bugün devletin partileri oldu; devletin sözcülüğünü yapıyorlar, devlet politikasının sözcülüğünü yapıyorlar. Biz siyasi partiler aslında Meclis'de oyun oynuyoruz. Toplumsal gelişmelerin çok dışında kaldık. Ciddi siyaset üretmiyoruz. Bugün ne yazık ki Türkiye'de muhalefet olarak toplumun sözcülüğünü bizler yapamıyoruz. Nitekim merkez partileriyle mer-kezkaç partiler arasında bu anlamda çok ciddi kutuplaşmalar var. Gördüğüm kadarıyla, merkezkaç güçler veya siyasi partiler toplumsal muhalefetin sözcülüğünü zaman zaman üstlendikleri için ve toplumsal talepler köklü bir yeniden yapılanmayı bize kaçınılmaz hale getirdiği için, çünkü bunu ekonomik göstergelerde çok net görüyoruz. Bizim gibi siyasi partilerin de anlamı yavaş yavaş azalmaya başlıyor. Türkiye'de ne yazık ki -yanlış anlamayın- son birkaç gündür Demirel ekolü yeniden hakim olmaya başladı . Bence bu -çok özür dileyerek söylüyorum- yanlış. Yani "Ali'nin külahı Veli'ye, Veli'nin külahı Ali'ye" politikasıyla Türkiye hiçbir yere gitmez. Ben bu tür kapalı kapılar arkasındaki politikalarla, Meclis aritmeğinde, Ahmet'le Mehmet'in, Hasan'la Hüseyin'in anlaşmasının Türkiye'yi daha ciddi darboğaza götüreceği inancındayım. Bugün bunu kendimizin özeleştirisi kapsamında söylüyorum, hiç kimseye saygısızlık etmek anlamında söylemiyorum. Türkiye çok ciddi bir krize gidiyor. Bu kriz noktasında da biz yeni toplumsal ve siyasal atmosfere girmek üzere olduğumuzu farketmek zorundayız. Bunu özellikle bu kitap basılacağı için, kalıcılığı olacağını düşündüğüm için, kendimle de ilgili bu düşüncelerimi çok açık ifade ediyorum.

Türkiye'de siyaset tıkanmıştır. Hükümet şimdi 49 tane kanun konusunda yetki almak üzere Parlamento'ya bir yetki yasası sevkedilmiştir; çünkü Meclis'in işlerliği kalmamıştır. Hükümet 49 konuda yetki yasası alacaksa, o zaman oradaki milletvekillerinin toptan istifa etmesi lazım bence. Meclis yetki yasası ile .yetki vereceğine, yazın tatil yapmasın, Saat 24.00'e kadar bu 49 tane kanunu çalışsın. Meclis'in işlevi onları tartışmak, halk onları bunlan tartışsın diye seçti. Eğer onlan tartışmayacaksa, 5-6 tane bürokratın sözcüsü haline gelmişlerse, o zaman gitsinler. Biz de hep beraber maaşımızı alalım, bir daha Meclis'e uğramayalım. Şimdiden tatile çıksak olur. Burada bir espri yapıyorum, lütfen yanlış anlamayın. Buradaki siyasi partiler sözcüleri de emekli olmak üzere, yani bizi emekliye çıkarmaya karar vermiş de gözüküyorsunuz ayrıca.

Bunu da bir rastlantı sonucu olarak değerlendirmiyorum, çünkü toplumsal dokunun farklı biçimde yeniden şekillendiğini görüyorum. Talepler yeni bir biçimde dile getiriliyor. Benim gördüğüm kadarıyla, Türkiye'de temel çatışma

ekseni değişmektedir. Globalleşmeye dönük politikalar, yani demokratlık, dışa açılma gibi global sözcükler, önemini yitirmektedir; yerelleşme önem taşımaktadır. Gündemimizin konusu olmamakla beraber, Türkiye eğer siyasette piyasa ekonomisi kurallannı, demokratik işleyişi ve hukuk devleti ilkelerini aynı pota içinde sağduyulu işletemezse, kamu kesimi finansman açığı dahil, Türkiye'de hiçbir problemi çözemeyiz. Bunu çok açık belirtmek zorundayım. Türkiye somut taleplerin önem kazandığı bir döneme girmektedir. Benim şahsi kanaatime göre, bugün toplumu iyi anlamak ve topluma bir hedef göstermek, heyecan vermek zorundayız. Çünkü Türkiye'de ciddi bir kimlik bunalımıyla karşı karşıya kalabiliriz. Bu kimlik bunalımı, benim gördüğüm kadarıyla, bugünkü ekonomik krizden çok daha büyük bir kriz yaratabilir. Bu anlamda biz Türkiye'de geleceğe dönük programlanmızı anlatırken ekonomik çizgileri iyi çizmek zorundayız. Ekonomik kriz bu kimlik bunalımını daha da derinleştirip, daha da net olarak toplumun önüne gelmesine neden olacaktır. Öncelikle bunu belirtmeyi kendime karşı bir sorumluluk olarak görüyorum.Bu dönemin üzerinde düşünülmesi gereken bir dönem olduğu kanaatindeyim.

Eğer ücretliler açısından, tarım politikaları açısından belli kısıtlamalar gelecekse, Türkiye'de parlamenter sistem ve demokrasi içinde bu dönemi aşmak zorundayız. Bunu aşabilmemizin ön koşulu, hep beraber toplum olarak neyi göğüsleyeceğimizi ve neyi karşılayacağımızı çok net bilmemiz. Bize doğru bilgilerin verilmesi lazım. Aksi taktirde, dolar yıl sonunda 38 bin lira olacak diediklerinde, toplum buna güvenmeyecektir. 5 Nisan kararlarında önce dolar ortalama 24 bin lira olacak dendi, sonra 38 bin lira dendi. Herhalde İMF böyle söylüyor. 103 trilyon bütçe açığı olacak deniyor. İnşallah öyle olur. 22 milyar dolar ithalat olacak deniyor. Büyüme hızı negatif olursa, ithalat 22 milyar dolar rahatlıkla olur. Bu daralma ile 22 milyar dolar ithalat ve 22 milyar dolar da döviz gelirleri olacak, dış ticaret açığı hiç olmayacak, merkez bankasının kamuya açtığı kredilere, yani iç ve dış borçlanmaya limit konacak, merkez bankası para programı uygulayacak ve limitler olacak, destekleme politikaları izlenmeyecek, veya sınırlı olarak uygulanacak, petrole dünya fiyatlarında zam yapılacak, vs. vs.

Merkez Bankası'nın 1993 Yıllık Raporu'nda en son veriler var. Bu oldukça önemli bir kaynak. Burada zaten krizin nedeni, nasıl başladığı çok net gösteriliyor. Türkiye zaten çok büyük sorunlar yumağıydı ve birikim halindeydi. Sorunların nasıl kar topu haline geldiği burada gösrülüyor. Bu rapora göre, örneğin 1993 yılının ilk çeyreğinde 1.8 trilyon dış borç net olarak kullanmışken,

son çeyreğinde bu rakam 11.5 trilyona çıkmış,. Kamu kesimi finansman açığı %17'leri bulunca, bunu dış borçla finansa etmeye kalkan bir dönem yaşıyorsunuz. Kamu kesimi finansman açığını dış borçla finanse etmeye kalktığımız dönemde, 1993 yılında krizin ciddi olarak arttığını görülüyor. Kamu kesimi finansman açığının büyümesi ve bunun dış borçla karşılanıyor olması ödemeler dengesi problemiyle birleşince, Türkiye'de yeniden bir döviz problemim gündeme geldi ve bu kriz ağırlaştı.

Bizim burada tartıştığımız önemli bir konu, 32 sayılı karar idi. Buradaki tartışmada 32 sayılı kararın uygulanması gerektiği söylendi. Ben o günkü rakamlara yeniden baktım. Burada çok açıklıkla ifade edeyim, o uygulama sırasında bizim de hatalanmızın olduğunu gördüm. O kararlarımızı alırken ve uygulama sırasında bizim de yaptığımız hatalar var. Bu hataları yapmamamız gerekiyordu. Özellikle kamu kesimi finansman açığı artışına karşı çok kararlı , olmamız gerekiyordu. Fakat Körfez Krizi nedeniyle o uygulamayı yapamamış olmamız bizim açımızdan bir handikap olmuştur. Bunu burada bilimsel tutarlılık açısından söylemek zorundayım. Fakat Türkiye, gördüğüm kadarıyla, önümüzdeki dönemde kaçınılmaz olarak bir istikrar programı uygulayacaktır. Benim inancıma göre, böyle hedefler veriliyorsa, kur 38 bin lira olacak deniyorsa, iki ihtimal vardır: Ya kum donduracaksınız, ya da şakadan böyle bir kur önerisi vardır. Eğer kur donduruluyorsa bu bir tercihtir; bunu da toplumun bilmesi lazım. Eğer 103 trilyon bütçe açığı olacak deniyorsa, bu fiktif olarak yapılabilir. 103 trilyonluk bütçe açığı mümkün değil, çünkü sadece döviz kurunun farklarından dolayı bütçeye gelen yük son derece büyük. 103 trilyonluk bütçe açığının gerçekleşmesi pratik olarak mümkün değil. Bu durumda, gösterilen hedefler gerçekçi değil. O zaman şöyle bir şey akla geliyor: İMF'nin uyguladığı başka bir yöntem var. Şok tedbirler uygulanır ve şok tedbirlerde hiç hedef konmaz. Tedbirler uygulanır, sonuçlar alınır, o sonuç alınan nokta da baz alınır, yeni hedefler tespit edilebilir. Eğer böyle bir uygulama yapılacaksa, bunu da bilemiyorum.

Özet olarak şunu söylemek istiyorum: Türkiye kamu kesimi finansman açığı meselesini çözmelidir. Ama, demokrasi içinde, parlementer sistemde el ele vererek, omuz omuza vererek, ve bugünkü siyasi partilerin, özellikle merkezdeki partilerin, merkez sağdaki, merkez soldaki partilerin toplumda hiçbir ağırlığının kalmadığını, çözüm üretemediğini bilerek, herkesin kendini yenilemesi gerektiğini, bütün kurumların yenilenmesi gerektiğim bilerek sorunlara yaklaşılmalıdır. Türkiye önümüzdeki dönemde hukuk devleti ilkeleri, demokrat, ve biraz önce

belirttiğim gibi, piyasa ekonomisi kurallarının uygulanabileceği bir yapılanma içinde, hukuk devleti-demokrasi-piyasa ekonomisi üçgeni içinde çözümlerini geliştirmek zorundadır. Türkiye bu anlamda önündeki ufkunu açmak zorundadır. Türkiye, eski tür politikalarla, söylediğim gibi, "Ali'nin külahı Veli'ye, Veli'nin külahı Ah'ye" metodlanyla kurulacak hükümetlerle de hiçbir yere gidemez. Bu tür yöntemler yanlıştır ve Demirel ekolünün Türkiye'ye getireceği hiçbir şey kalmamıştır. Ve bunun da yanlış olduğunu şiddetle belirtmek istiyorum. Türkiye bugün geleceğe yeni ve genç insanlarıyla, vizyonuyla, heyecanıyla bakmak zorundadır. Bugün eskimiş kadrolanyla, statükocu mantığıyla Türkiye sorunlarına çözüm bulamaz. Kamu kesimi finansman açığı meselesi de bugün bu olayın örnek noktalarından biridir. Kamu kesimi finansman açığının çözümü ekonomik alanda ciddi reformları gerekli kılmaktadır. Türkiye harcamalarını sorgulayabildiği bir ekonomik yönetim anlayışı yaratamadığı, harcamalarını denetleyemediği ve bir gider reformu yapamadığı sürece kamu kesimi finansman açığı problemim de çözemeyecektir. Gider reformu ile, harcamaların kontrol edildiği, vergisini veren insanın parasının nereye harcandığını sorabileceği ve bunu denetleyebileceği mekanizmaları oluşturmak zorunludur. Bu özellikle Türkiye açısından hayati önem taşımaktadır. Benim çok somut önerim, Türkiye'de bir gider reformu anlayışını getirmek, harcamaları sorgulamak ve bu alandan hareketle Türkiye'ye yeni tür öneriler yeni bir heyecan ve yeni bir anlayış getirmek.

Türkiye ciddi bir krizden geçme noktasına gelmiştir ve çok bunalımlı ve zor bir dönem geçirecektir. Bu anlamda Türkiye, tekrar vurgulayarak belirtmek istiyorum, devletin partileriyle değil, toplumun özlemlerini dile getiren yeni bir siyaset anlayışıyla tanışma noktasına gelmiştir. Bu anlamda sizlere ve gençlere çok büyük görev düşmektedir. Yenilikçi insanlara gerek vardır. Bu anlamda, siyasi kadroların eskimişliğini toplum reddedecektir. Ve inanıyorum ki biz harcamalarımızı sorguladığımız zaman, gider reformunu gerçekleştirebildiğimiz zaman, Türkiye kamu kesimi finansman açığı meselesini daha rahat çözebilecek bir ortama kavuşacaktır. Hepinize teşekkür ederim.

Salih Turhan

Sayın Çelebi'ye bu güzel konuşmasından dolayı teşekkür ediyorum. Benim gördüğüm kadarıyla, şimdiye kadar ortaya çıkan tablo pek o kadar da iyi değil. Söz savunmanın efendim. Buyurun.

Sümer Oral

Sayın Başkan, değerli konuşmacı arkadaşlarım, kıymetli Hocalarım,

değerli bilim adamları, kıymetli arkadaşlarım ve değerli davetliler, sözlerimin başında hepinizi sevgiyle ve saygıyla selamlıyorum. Tabii basınımızın ve. televizyonun değerli temsilcilerini de aynı şekilde sevgiyle, saygıyla selamlıyorum. Önce İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nün böyle bir güzel toplantı tertip etmiş olmasından ve bizleri buraya bir araya getirmiş olmasından ve ülke gündemine çok uygun bir konuyu sempozyumun konusu olarak seçmiş olmasından dolayı kendilerine hem teşekkürlerimi, hem de takdirlerimi bildirmek istiyorum.

Üç gün süren bu toplantının son bölümüne katılabildim. Diğer bölümlerine katılamamış olmayı kendim için gerçek bir kayıp kabul ediyorum. Elde olmayan nedenlerle Ankara'da mutlaka bulunmam gereği buraya aranıza gelemedim. Ama programa şöyle baktığım zaman, bu toplantının ne kadar zengin bir gündemi olduğunu hemen açıkça görüyorum. Fevkalade değerli tebliğler sunulmuş, fevkalade yararlı tartışmalar yapılmış ve gerçekten bu seminer bittiğinde fevkalade başanlı bir toplantıyı gerisinde bırakmış olacak. Dün akşam Ankara'dan uçakla gelirken değerli arkadaşım Işın Çelebi ile birlikte seyahat ettik. Toplantının bir bölümüne kendileri katılmış, son derece ilginç bildirilerin ve tartışmaların olduğunu bana söylemişlerdi. Ben de burada birkaç saattir bunu yaşıyorum

Tabii müdafaa veya iktidar/muhalefet olarak savunmadan ziyade, Türkiye'nin ekonomik gündemindeki meselenin boyutlannı, derinliğini iyice tespit etmek ve bunun kaynaklannı gene sağlıklı bir şekilde teşhis koyabilmek ve ileriye doğru bu meseleleri çözmek, sanıyorum bu toplantının temel amacıdır.. Sorunlann kaynağını iyi tespit edeceksiniz, yani teşhisinizi isabetle yapacaksınız. Ondan sonra da tedavinin hangi reçeteyle olacağını tespit edeceksiniz. Ama reçeteyli tespit etmek de yeterli değil; önemli olan o reçeteyi de çok iyi uygulayarak, sonuca gitmektir. Öyle inanıyorum ki burada bulunan değerli bilim adamlarının, Hocalarımız ve uygulamacıların üzerinde durdukları konu bu. Hem teorisini, hem uygulamasını bir arada mütalaa ederek sonuca ulaşabilmek. Ben bir üniversite hocası değilim, ama maliyenin, bütçenin, kamu harcamasının içerisinde bürokrat olarak bulunmuş ve 1977'den bu yana da bir siyasetçi olarak meselenin içerisinde bulunan bir arkadaşınız olarak ve aym fakülteden yetişmiş bir arkadaşınız olarak görüşlerimi dile getirmeye çalışacağım.

Esasında bugün Türkiye'nin üzerinde durduğu en önemli mesele, kamu açıklan. Esasında kamu açıklan da problem değil, her ülkenin kamu açığı var.

Türkiye'de problem kamu açığının ekonominin taşıyabileceğinin üzerinde bir büyüklüğe sahip olmasıdır. Yoksa kamu açığı her ülkede olur. Açık %3, 4, 5 olursa taşınabilir. Bugün Türkiye'de problem açığın ekonominin taşıyamayacağı, kabul edilemeyecek büyüklüğe ulaşmış olmasıdır, Biraz evvel Nami Çağan Bey Maastricht Anlaşması'ndan bahsetti, orada da %3'lük bir kamu açığının taşınabileceğini, makul olabileceğini Avrupa Birliği için bir şablon olarak tesbit etmişler. Demek ki mesele normalin üzerinde bir kamu açığıyla Türkiye'nin karşı karşıya kalmış olmasıdır. Bunun önemini bu sempozyumu düzenleyen arkadaşlarımız da benimsemiş ve konu olarak tespit etmiş. Amacımız kamu açığını küçültmek. Kamu açığı küçülürse, ekonomik meseleler de hallolur. Bugün esasında vatandaşın şikayeti istikrarsızlıktan. Ekonomide bir istikrar yok. Niye istikrar yok? Enflasyon, 7 sene, 8 sene, hatta 10 sene kronik bir yapıya kavuşmuş. Bir enflasyon dönemi yaşamışız, sadece enflasyon değil, enflasyon beklentisi yaşamışız. Enflasyon beklentisi enflasyondan daha tehlikeli, daha ciddidir. Çünkü enflasyon beklentisi içinde olan bir toplum ve o toplumun bireyleri enflasyonun ve gelecek enflasyonun menfi etkilerinden kurtulabilmek için kendisine birtakım yollar arar. Bu davranış biçimleri ekonomiyi daha sıkıntılı hale getirir. Ekonomide kaynaklardan tam istifade edilemez. İşte Türkiye bu kronik enflasyon içerisinde bunu hissetmiştir. Çünkü kaynaklan tam kullanamıyorsunuz. Elde edebileceğiniz sonucu elde edemiyorsunuz. Yaratmanız gereken istihdamı yaratamıyorsunuz. Yapmanız gereken üretimi yapamıyorsunuz. En basit bir örnekte,, gelecek yıl çok yüksek bir enflasyon beklentisi içerisinde olan vatandaş tasarrufunu çok değişik bir şekilde kullanır, ekonomiye uygun olmayan başka şekilde. Demek ki enflasyon beklentisi fevkalade tehlikeli. Bunu biz 10 yıl yaşadık, kronikleşti.

Bu enflasyonun sebebi Sayın Işın Çelebi'nin görev aldığı hükümetler zamanında, da değerlendirildi. Bunun sebebi olarak yatırım görüldü. Fazla yatınm yapılıyor dendi. Üretime dönük olmayan yatınm yapılıyor dendi. Bazen sorun üretimsizlikten kaynaklanıyor dendi. Bunlar enflasyonun sebebi olarak hep söylendi. Afşin-Elbistan Santralı enflasyon sebebi olarak gösterildi. DÇM'1er enflasyon sebebi olarak gösterildi. Ama şimdi toplumun kabul ettiği enflasyon nedeni kamu açığının normalin üzerinde seyretmiş olması, gayri safi milli hasıla içerisinde kamu açığının normalin üzerinde seyretmiş olmasıdır. İşte toplum bu saptamada birleşti.

Şimdi kamu açığını aşağıya çekmeye çalışacağız. Kamu açığını aşağıya çekerken gayet gerçekçi olunmalı, bu açığın kaynaklan tekrar gözden geçirilip,

azaltılmalıdır. Yoksa, kamu açığının büyüklüğünü parlamentonun çalışmasıyla, siyasi partilerin konumuyla izah etmek mümkün değildir. Parlamentodan şikayetimiz olabilir. Ama bu sorunu büyütmemek lazım. Parlamento rejimin simgesidir. Kaldı ki parlamento başansız da değildir. İstenildiği gibi çalışmıyor olabilir. Onu parlamentoda otururuz, ne eksiği varsa gideririz. Parlamento aktif, verimli çalışabilecek bir iç tüzüğü yıllarca hazırlayamadı. Bugün ortaya çıkan sorun, bizim parlamentoya girmemizden önce başlamış olan bir sorundur. Parlamentomuz rejimimizin simgesidir. Fevkalade titiz olacağız. Siyasi partileri de devlet partisi olarak kabul etmemek lazım. Ben Doğruyol Partisi olarak niye devletin partisi olayım, Anavatan Partisi niye devletin partisi olacak, SHP niye devletin partisi olsun? Her parti misyonuna göre, çizgisine göre gidecektir. Parlamentomuz üzerinde ve onun unsurları siyasi partilerimiz üzerinde fevkalade titiz duracağız. Toplumun bütün müesseseleri bileşik kaplar gibidir; bir müessese üstte bir müessese altta olmaz. Yani Türkiye'nin bütün müesseseleri aynıdır. Ama parlamento üzerinde fevkalade hassas bir şekilde duracağız. Parlamentomuz'da dünya kadar da kanun çıkıyor, çıkmıyor değil. 1991'den sonra dünya kadar kanun çıkmıştır; vergi kanunları çıkmıştır, yetki kanunları çıkmıştır, daha birçok düzenlemeler çıkmıştır, Ama istenildiği kadar mı? Olmayabilir, ama biz parlamentodan şikayeti ve emekliliği kesinlikle düşünmeyiz. Nitekim sevgili arkadaşımız Işın Çelebi de milletvekilliğinden istifa etti, dilekçesini verdi, biz kabul etmedik. Biz kendisini yine parlamentonun değerli bir üyesi olarak aramızda görmeyi çok arzu ettik, onun hizmetlerine de fevkalade ihtiyacımız olduğu için, yine parlamentomuzun üyesi olarak kendilerini koruöuk ve devam ettirdik. İnşallah parlamentomuz çok daha iyi hizmetler verecektir.

Şimdi kamu açığının neden meydana geldiği sorusuna dönelim. Kamu açığının en büyük nedeni, kamu kesiminin finansman modelinden ortaya çıkmıştır. Bazı rakamlara baktığımız zaman bunu çok net bir şekilde hissederiz. Zaten kamu açığının kaynağı burada iki gün boyunca konuşulmuştur, bunlar fevkalade bilimsel bir şekilde de ele alınmıştır Kamu açıklan bütçe açıklanndan meydana gelir, KİT açıklanndan gelir, mahalli idarelerden gelir, fonlardan gelir. Kamu açığı bugün %14-15'lere gelmiş, ama 1980'lerin ilk yıllannda bu %6 idi. 1991 sonunda %14-15'ler düzeyine ulaşmıştır. Şunu da yine açıkça ifade edeyim: 1989'da kamu açığı bir yıl öncekine nazaran %16Tık bir büyüme göstermiştir. 1990'da kamu açığı bir yıl önceye nazaran ise %41 büyüme göstermiştir. 1991'de kamu kesimi borçlanma gereğinin, gayri safi milli hasıla içerisindeki

payı %42'lik bir artış göstermiştir. Ama 1992'de bu artış hızı sıfıra çekilmiştir. 1991'deki kamu açığı büyüklüğünde bir kamu açığı büyüklüğüyle kapanmıştır. Kamu açığındaki %16'lık, 41 ve 42'lik artış 1992'de sıfıra indirilmiştir, ama 1993 'de biraz daha yükselmiştir. Ama rakam zaten büyük, %14-15-16'larda. Bunu aşağıya çekmek için birtakım tedbirlerin alınması gerekir.

Bu düzeylere nasıl gelindiğini söylemiştim, kamu kesimi finansman modelinin yapısı değişti. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı düştü. Bunun yerine borçlanma geldi. Yani vergi gelirlerinin yerini borçlanma aldı. Borçlanmanın ekonomik mantığı var, ama aşın yaparsanız ondan sonra birtakım faturalarla karşılaşırsınız veya ekonomik sıkıntılarla karşılaşırsınız. Artık bunu yaşamaya başladık, işte bu uygun değil. Bugün baktığımız zaman, vergi gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranı 1970'li yıllarda %75, 1991'de %59, 1992'de %64. Bakınız, 1992'de vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı artmıştır, 1993'de yine %54'e düşmüştür, yani kamu kesiminin finansman modelinde vergi gelirlerinin payı düşmüştür. Buna mukabil borçlanma meydana gelmiş, o da yüksek faizle alındığı için bütçeler bu faizi karşılayamaz hale gelmiş ve personel giderini karşılayamaz hale gelmiştir. Bunu düzeltmek gerekecek. Bir tipik örnek, her 1000 kişiye düşen kadro sayısı: 1950'de 8.2, 1992'de 26.5'e çıkmış, yani personel giderleri ve faiz giderleri ekonomide, özellikle de bütçede büyük bir yük olarak kendini göstermiştir.

1988 ile 1992 arasındaki beş yıllık dönemde milli gelir reel bazda %4.1 büyümüş. Ama bütçe %11'e yakın bir büyüme göstermiş, vergi gelirleri de %9'da kalmış. Yani hem milli gelirin üzerinde bir bütçe uyguluyorsunuz hem de vergi gelirleri bu düzeyin altında kalmış. Yani gelirle gider arasında fark büyümüş. Bu büyüyen farkı da borçla karşılamaya kalktığımızda, bir süre sonra fazla borçlanmanın yarattığı sonuçlarla karşılaşır hale gelmişiz. Vergi daireleri hani harıl vergi topluyor, bu 100 lira verginin 47 lirasını faize veriyor, geriye 53 lira kalıyor. Ancak onu harcıyorsunuz. Sıkıntı burada. Faiz ve personel giderini bir arada mütalaa ettiğinizde, 1993 yılında bütün topladığınız vergiler faiz ve personel giderlerine dahi yetmiyor. Aynca borçlanıyorsunuz. Bu tablo bizim eserimiz mi? Hayır, ama onun üzerinde de durmuyorum. Kimin suçlu olduğu tartışmasını hiç yararlı görmüyorum. Onun üzerinde durmuyorum ama, olay bu. Şimdi bakınız: 1983'de vergi gelirlerinin %45'i ile faiz ve personel harcamalannı karşılıyormuşsunuz, 1991'e geldiğimizde % 93'ü ile karşılar hale gelmişsiniz. 1983'de vergi gelirlerinin %45'i ile faiz ve personel harcamalanm karşılıyorsunuzf Güzel bir tablo. 1991 'e geldiğinizde, 100 liranın 93 lirasım faiz ve personel

harcamalarına veriyorsunuz. Biraz evvel ifade ettiğim gibi, bu tutar yetmiyor. Aynca borçlanma gerekiyor. Şimdi bu durum düzeltilecek.

Ben değerli arkadaşım Işın Bey'i dinledim, buraya not da aldım. Çok güzel eleştirilerde bulundular. Ama bu sorunun nasıl düzeltileceği konusunda açıklamalar görmedim. Dendi ki, efendim gider reformu yapmak lazım. Tamam, ben de katılıyorum, Türkiye'de vergi tedbiri kadar bütçede de yeni düzenlemeler, bütçeye de yeni bir anlayış, yeni bir yaklaşım getirmek lazım. Bu şart. Bütçe Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı olarak çalıştığım dönemden arkadaşlarım var burada. Kendiliri de bilirler, klasik anlayış şudur: Buna "olsa olsa" metodu derdik biz. Yani bütçeyi ayırırken, Hocam da gayet iyi bilir, geçen sene ne vermişseniz A kuruluşuna, bu sene hadi % 20 fazla verilir, sığ bakalım bunun içine denir. Bu olmaz. Bir bütçe standardı olması gerekir. Buna katılıyorum. Ek olarak harcamalar tam disipline edilmeli dendi, Katılıyorum ama, Türkiye'de kamu açıklarının bu kadar büyümesinde, kamu kesimi finansman modeli kadar kaynaklann dağınık bir şekilde kullanılması da etkili olmuştur. Nitekim Sayın Çelebi'nin bulunduğu dönemde fon uygulamaları, hazine birliği ilkesi büyük ölçüde zedelenmiştir. Hazine Maliye'den alındı, başka bir yapı içerisinde oluşturuldu. Kamu açıklannın bu boyuta gelmesinde benim bir uygulayıcı olarak da kesin kanaatim hazinenin özellikle kamu kesimi finansman bölümünün maliyeden, bütçeden ve gelir idaresinden koparılıp başka yere götürülmesinin büyük katkısı olduğu yönündedir. Bizim niye 2,5 senede bunu değiştirmediğimiz sorulabilir. Doğrudur; yapmamış olmamız da hatadır. Ama dediğim gibi, bunların rolü fevkalade büyüktür.

1983 ile 1991 arasında harcamalar bu disiplinden uzaklaştı. 1983 ile 1991 arasında bu dağınıklık meydana geldi. 1983 ile 1991 arasında vergilerin 45 lirası personel ye faiz harcamalarına giderken, bu tutar 93 liraya çıktı. O dönemde de bir gider reformuna ihtiyaç vardı. Bütçe reformuna ihtiyaç vardı. Gelir reformuna ihtiyaç vardı. Bakınız, 1970'li yıllardaki vergi yüküyle 1980'li yıllardaki vergi yükü arasında çok büyük fark yoktur. Hemen hemen eşittir. Çok az bir büyüme vardır. Ama 1970'li yıllarla 1980'li yıllardan itibaren kamu harcamalarındaki artış çok yüksektir. Cumhuriyetin ilk 50 yılında kamu giderleri %17 ile %20 arasında değişmiştir. Gayri safi milli hasılanın %17'si ile % 20'si arasında bir trend çizmiştir. Ama bu oran bugün %35'lere çıkmıştır. Vergi gelirlerininki ise, 1970'li yıllarda %15-17'dir. 1980'li yıllarda ise bundan biraz daha farklıdır. Vergi gelirlerimizde de büyük bir artış yoktur.

Yine Sayın Çelebi her 100 liranın aşağı yukarı 76 lirası vergi olarak alınıyor dedi galiba, %76'sı vergi olarak alınırsa, vergi yükünün %20'lerde, %22'lerde olmaması lazım. Eğer her kazancın %76'smı vergi olarak alıyorsak, o zaman vergi yükü hesabımız yanlış demektir. Bu mümkün değil. Şimdi Demirel ekolünü "Ali'nin külahını Veli'ye giydirmek" diye vasıflandınrsanız çok büyük hata edersiniz. Bugün o tür bir yorumun bana göre ne bir haklılığı var ne de yeri var.

Esasında 1983 ile 1990 arasında fonlar yüzünden neyin nerede olduğunu bile bilmiyorduk. Bakınız ben size bir örnek vereyim: 1991 sonunda ben yeni kumlan hükümette maliye ve gümrük bakanı oldum. Fonlar o kadar dağınık ki, devletin yetkilileri (Sayın Çelebi de Hazine'den sorumlu bakanlık yaptı), kaç adet fon olduğunu ve fonlarda ne kadar para olduğunu bilmiyorlardı. Fonlarda ne kadar para olduğunu sordum . Yanıt yok. Maliye Bakanlığı'mn altında Ziraat Bankası şubesi vardır. Devletin Bütçe Genel Müdürü, Hazine Müsteşarı, Maliye Müsteşarı, bütün listeleri verdiler. Bir gün tesadüfen tütün meselelerine bakarken (bu tekel de bize bağlıydı), bizim Maliye Bakanlığı'mn altındaki Ziraat Bankası'nda tütün fonunda 400 milyon lirayı aşan bir kaynağımız olduğunu gördük. "Peki bu kaynak nerede?" dedik, "Vallahi biz bunu bilmiyoruz, hesaplarımızda falan yok" dediler. Sonraları çıkardık. Ancak 1-1,5 sene fonların gerçek sayısını ve fonlardaki rakamları tespit etmeye uğraştık. Bir harcama disiplini getirmek istedik.

Sekiz sene iktidarda olmak az bir süre değil. 1960'dan sonra hiçbir partiye nasip olmamış sekiz sene. İki defa plan yaptık. Bu süre sonunda bile böyle bir dağınıklık var. Şimdi deniyor ki bir gider disiplini yok. Tamam, ben de aynı kamdayım ama, keşke bunlar 1991 öncesi yapılmış olsaydı, 1992'den sonra daha iyi götürürdük, Siz şimdi bizin hükümetin 1992'nin başında niye bir istikrar programı uygulamadığını sorabilirsiniz. Biz böyle suallerle karşılaşıyoruz. Hükümet 1992'nin başında bunu düşündü. Aym neticeye bir istikrar programı uygulamadan da ulaşabileceğimizi düşündük. Ve 1992'nin sonuçlarını da biraz evvel ortaya koyduk. 1992 bütçe açığı bakımından son yılların en iyi performansını göstermiştir. Vergi gelirlerindeki tahsilat artışı 1992'de de 1993'de de %86'dır. Bunlar son 10 yılın en iyi rakamlarıdır. Kamu finansman ihtiyacındaki artış hızı durdurulmuştur ama yeterli mi? Değil. Ancak bazı gelişmeler sağlanmıştır. Bir istikrar programı uygulama ihtiyacını duymadık. Ekonominin bir çekidüzene sokulması lazım ve bunu bir program uygulamadan yapalım dedik.

Bakınız: 10 yılı geçmiş bir süreden sonra iktidara geliyorsunuz. Gayet tabii birtakım sorunlarımız var, bunlan ben de tasvip etmiyorum. Bunlardan biri emeklilik yaşının küçültülmesidir. Ama bu hükümet programımızda ve parti programımızda vartk. Fakat şunu söyleyeyim, o kanundan yararlanarak çok fazla emekli olan da olmamıştır. Şimdi sosyal güvenlik sistemlerinin çöküşünü bu kara bağlayanlar var. Veya popülist politikaların bir örneği olarak onu verenler var. O kanundan yararlanarak çok fazla emekli olan yoktur. Yani normal trendin çok üstünde değildir.

Şimdi asıl mesele şudur: 1994'ün başında bir program uygulama ihtiyacı doğmuştur. Şimdi o program uygulanıyor ve belli hedefler gösterilmiştir. Kamu açığını küçültmek, cari işlemler açığını küçültmek, ihracatı geliştirmek, özelleştirmeye daha fazla hız vermektir gibi. Gayet tabii özelleştirmede de birtakım sıkıntılarımız olacaktır. Çünkü sermaye piyasasının durumu belli, konjonktür belli ama, buna hız vermek mecburiyetindeyiz. Devleti küçültmek lazımdır. Hedef bellidir. Araç bellidir.

Muhalefetten de ilave olarak gerekli araçların hangileri olduğunu, veya bu araçlann nasıl gözden geçirilmesi gerektiğini tek tek söylemelerini beklerdim şahsen. Fakat bunlar söylenmedi. Elimde Anavatan Partisi'nin hazırladığı bir rapor var. Gerekirse onu da çıkarırız. Orada da pozitif bir değerlendirme göremedim. Şimdi bunlan tartışalım. Ama "Ali'nin külahım Veli'ye geçirme" tartışmasını yapmalıyım. Ali'nin külahı Veli'ye geçmiş olsa, millet böyle bir kişiyi bu noktalara kadar getirmez.

Bir hatıramı daha anlatayım. Sayın Ziya Müezzinoğlu 1972 yılında Maliye Bakanı, ben de Bütçe Genel Müdür Yardımcısıyım. Çok rijitti Ziya Müezzinoğlu, kulaklan çınlasın. Yanma girerken çok korkardım. Bir gün bütçe müzakereleri var. Çok da sinirli, yine bütçe rakamlanna filan uyulmuyor. Makro hedefler nasıl oluşturulacak diye tartışıyoruz. O zamanki Maliye Müsteşarı Kemal Cantürk'ün başkanlığında bütçe genel müdürü, gelirler genel müdürü ve hazine genel sekreteri de hazır bulunuyor. Konu daha çok bütçe. Bizim de bir bütçe genel müdür başyardımcımız vardı, Ziya Bey'in de akrabası olurdu . Dedik ki "Tali Bey, sana çok güveniyoruz aman bu akşam eğer bizi rahatlatırsan, çok rahat ederiz". Tali Bey de dahil hepimiz girdik. Maliye Bakanı'nın odasında oturuyoruz. Tabii personel giderlerinin çokluğundan bahsedildi. Neden bu kadrolan bu kadar verdiniz diye bağırmaya başlayınca, Tali Bey devreye girdi. Fakat ilk zılgıtı Tali Bey yedi ve Tali Bey devreden çıktı.

O arada Ziya Bey aynı şeyi, şimdi Işın Bey'in bize söylediği sözü söyledi. "Efendim" dedi Kemal Cantürk'e, "Ali'nin külahını Veli'ye, Veli'nin külahını Ali'ye yerleştirerek bu işleri yaparsanız böyle olur". Tabii Kemal Bey de çok tecrübeli bir bürokrat. Hiç bir şey söylemedi. Toplantının sonuna doğru aradan da 1,5-2 saat geçmişti ki işler daha da netleşince, "Hakikaten" dedi, "çok güzel yapmışsınız".. Kemal Bey döndü ve, "Evet Sayın Bakan, işte 'Ali'nin külahını Veli'ye, Veli'nin külahını Ali'ye' geçirirken, bu neticeyi sağladık" dedi. Şimdi o bakımdan Ali'nin külahı falan bir yana, keşke şu sekiz sene külahsız bir şekilde düzgün oturtulsaydı da, biz de bundan sonrasını götürebilseydik. Süremi biraz geçtiğimi sanıyorum. İkinci oturumda, veya ikinci turda yine görüşmeye devam edeceğim. Hepinize teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum.

Salih Turhan

Efendim, Sayın Oral'a ben de teşekkür ediyorum. Şimdi söz sırasını konuya akademisyen olarak, objektif ve tarafsız bir şekilde yaklaşacağını umduğumuz ve beklediğimiz Sayın Hocamız Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na veriyorum.

Halil Nadaroğlu

Sayın Başkan, teşekkür ediyorum. Türkiye'nin gündeminde çok önemli bir yer tutan kamu kesimi finansman açığı ve buna bağlı olarak bu finansman açığının nasıl giderileceği, bu amaca yönelik istikrar paketinin değerlendirilmesi, bu başanlı sempozyumun konusunu, ana temasını oluşturuyor. Şimdi çok değerli politikacıları, kendi temsil ettikleri partiler ve fikirler açısından dinledik. Sayın Başkan'ın da işaret ettiği gibi meseleyi bir ölçüde de kısmen teorik ve akademik zemine oturtmaya ben şahsen gayret edeceğim.

Bu konuda evvela konuya ilişkin bir iki tesbitimi dile getirmek istiyorum. Bizler burada çok dar bir kadro ile kamu kesimini tartışıyoruz. Fakat zannediyorum ki sizler de teslim edersiniz, Türkiye'de sınırlı bir kadronun dışındaki kesim, kamu kesimi denildiği zaman genel bütçeyi, belki konsolide bütçe bile değil, bunu anlıyor; yani kamu kesiminin nelerden oluştuğunu tam olarak bilmiyor ve kavramıyor. Kamu kesimi içinde çok önemli yer tutan genel bütçe şayet dengeye kavuşursa bu sorun çözülür diye yargılıyor.

Bir başka tesbitim; bu güne kadar yapılan bütün konuşmalarda, tartışmalarda bir husus üzerinde çok durulurdu. İlk kez bugün iki değerli bakanın yeni bir görüşü getirdiklerine şahit oldum, o da şu: Bugüne kadar hep bugünkü duruma gelmenin sorumlusunun kim olduğu tartışıldı. Geçmişe dönük, bunun

sorumlusu şudur, bunun sorumlusu budur, bunun bu hale gelmesine sebep şunun yaptıklarıdır veya bunun yaptıktandır gibi. Artık maziye dönük birtakım çalışmalarla, mazide bu işi kimin yaptığını tespit etmeyi amaçlayan birtakım gayretlerle sorunu çözmek hiçbir şekilde mümkün değil. Şunun veya bunun kusurundan, şu veya bu partinin tutumundan veya her ikisinin birden tutumundan kaynaklanan sebeplerden ötürü bu noktaya gelinmiş ve gelinen nokta çok önemli. Aşağı yukan bir çıkmaz noktasına gelinmiş. Dolayısıyla bu koşullardan nasıl çıkılıacağının araştınlması lazım. İlk kez iki Sayın Bakan bu konuda görüş ifade ettiler. Ben bunu duymaktan son derece mutluluk duydum. Yine üzerinde durulup tartışılması gereken hususlardan bir tanesi de şu kanımca: Bütün meselenin piyasa ekonomisi kuralları içinde çözümlenmesi ana hedef olarak alınıyor. Doğrudur, bu yaklaşım günümüzün vazgeçilmez ilkesi gibi görünmektedir, evrensel bir nitelik kazanmıştır. Ancak, 10 sene, 15 sene sonra bu cereyan da yerini bir başka cereyana bırakabilir. Ama bugün kesin olan husus şu ki, piyasa ekonomisi tartışmasız uygulanması gereken bir ekonomik model olarak görülüyor. Bunu eski Doğu Bloku ülkeleri dahi uygulama çabası içindeler. Ancak piyasa ekonomisinin neyi anlattığını, neyi kastettiğini yeteri kadar anlayabilmiş, kavrayabilmiş olduğumuzu pek sanmıyorum.

Piyasa ekonomisi deyince, genellikle belli çevreler dışında yaratılan imaj, 18. Yüzyıl'ın Manchester liberalizminin "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" formülüyle ifade edilen, devletin çok sınırlı birkaç görevi ifa ettiği, bunun dışında hiçbir şeye kanşmadığı, piyasa dengelerinin, piyasa kanunlannın, arz ve talebin, Adam Smith'in görünmeyen elinin bütün bu işleri düzenleyebileceğidir. Bu son derece yanlış.

Piyasa ekonomisi bir firma ekonomisidir. Temelde, üretim faaliyetlerinin kabil olduğu kadar bu firmalara bırakılmasını öngörür. Ama bütün bu faaliyeüer içinde tam rekabet koşullan vardır. Piyasa tam rekabet koşullan içinde dengeye gelir. Halbuki o tam rekabet koşullan yok. Hiçbir zaman da olmuyor. O olmadığı için de devletin bir müdahalesi söz konusudur. Dolayısıyla, günümüzün neoliberalizm anlayışı tarafsız devlet değil müdahaleci bir devleti öngörmektedir. Ancak, bu müdahaleci devletin sınırları ne olmalıdır? Devlet ekonomik faaliyetlere bizzat girişimci olarak mı katılmalıdır? Bugünkü anlayış bunu reddediyor. Ancak, devlet ekonomik faaliyetleri denetlemelidir, yönlendirmelidir, onlara istikamet vermelidir. Hatta gerekiyorsa, zorunlu ise, bazı konularda da öncülük görevini üstlenmelidir. Piyasa ekonomisini bu anlamda anlamak lazım. Yoksa çağdaş piyasa ekonomisini devletin hiç bir şeye kanşmadığı,

ekonomiyi piyasanın kurallarına tamamen terkettiği bir anlayış söz konusu değildir, tarihin hiç bir döneminde de olmamıştır.

Devlet hiçbir zaman ekonomik sahneden eksik olmamıştır. Ama bazen başrolü oynamış (eski Sovyetler rejiminde olduğu gibi), bazen figüran rolüne soyunmuş veya biraz daha önemli bir rol üstenlenmiş, ama her zaman ekonominin içinde olmuştur. Bugün en ileri piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkelerde dahi devlet müdahalecidir. Almanya'da, Amerika Birleşik Devletleri'nde faiz politikasıyla, reeskont politikasıyla, para politikasıyla, maliye politikasıyla her an müdahale etmiyor mu? Dolar yükseldiği zaman Amerikan Federal Bankası hemen harekete geçiyor. Örneğin geçenlerde bizde bankalarda bir hareket oldu, devlet belki piyasa ekonomisi kurallarına aykırı olarak ama devamlılık arz etmemesini temenni etmemiz kaydıyla haklı bir müdahalede bulundu. Aksi takdirde bankalar sistemi çökecekti. Dolayısıyla, piyasa ekonomisinin başıboş, tamamen kendi haline terkedilmiş piyasa kuralları içinde işleyen bir ekonomi olmadığını, böyle bir ekonomi anlayışım temsil etmediğini de önceden tespit etmekte yarar var. Şimdi bugün kamu kesiminin içinde bulunduğu finansman açığı konusuna dönelim. Bunun oranı nedir? Sayın Bakan biraz evvel ifade ettiler. Bunun dünyada tolere edilebilir oranı gayri safi milli hasıla içinde %3'dür, %4'dür. Bizde resmi rakamlar bunun %16 olduğunu telaffuz etmişlerdir son zamanlarda. Değerli arkadaşımız Turgay Berksoy, yaptığı ve sunduğu tebliğde de dile getirdiği açıklamalarında, bu rakamın aslında çok daha yukarda olduğunu, bilimsel yöntemlerle tespit etmeye çalışmış ve bunu da kendi tespit ettiği delilleriyle ortaya koymuştur. Biz bir an için bunun resmen ifade edilen, resmi dildeki ifadesiyle %16'lar mertebesinde olduğunu kabul etsek dahi, bu inanılmaz derecede yüksek bir rakamdır. O zaman ne yapmak lazım? O zaman yapılacak şey kamu kesimim oluşturan -ki genellikle altı kalemde ifade edilir- unsurların hangisi üzerinde, hangi yöntemlerle, hangi politikalarla etkili olunabileceği araştırmasıdır.

Genel bütçe, konsolide bütçeyi ele alalım. Şimdi konsolide bütçede cari harcamalarla ilgili olarak yapılabilecek tasarruflar bugün çok sınırlıdır. Çünkü **bunların hemen hemen tamamı belli kanunlarla bir uygulama zorunluluğuna zaten bağlanmıştır. Bazen kamu kesimini tamamen felçli hale getirecek, onu işlemez hale getirecek birtakım rasyonel olmayan tedbirler üzerinde de durulabilir. Biraz evvel sevgili Nami Çağan ifade etti. Raportörlüğünü yaptığı Anayasa Mahkemesi'nin bütçesi içinde akaryakıt, ısınma ödeneklerinin iki** ay **yeteceğim belirtti. Zannediyorum aramızda vergici yönüyle bulunan mes-**

lektaşımız Sayın Anayasa Mahkemesi üyesi Yılmaz Aliefendioğlu, eğer bütçe bu imkânlarla giderse önümüzdeki yıl "nasıl ısınacağız, ne yapacağız" diye düşünmüştür. Bu rasyonel bir tedbir değildir. Ama, gerçek bir gider reformunun, bir tasarruf politikasının yatırımları ciddi şekilde etkilemeyecek, kamu hizmetlerinin durmasına sebebiyet vermeyecek, ama kamu kesimindeki israfı önleyecek ölçüler içerisinde yapılması lazımdır. İsrafı önlemekle kamu hizmetlerini durduracak hale getirecek bir uygulama zannediyorum ki aynı şey değildir.

Tabii bütçe içinde bir başka şey, genel bütçe içinde, konsolide bütçe içinde vergi kanunlarıyla ilgili olarak yapılacak işlemlerdir. Bunun da kısa vadede üzerinde en çok durulan, benim de öteden beri çok taraftan olduğum, bir defaya mahsus alınacak olağanüstü bir servet vergisidir. Ama bu olağanüstü servet vergisinin dengeli ve adil olması lazım. Bunun örnekleri var mı? Tasan Bütçe Plan Komisyonu'na sevkedildiği günün akşamında, sabaha kadar yapılan çalışmada ben de ekip içinde bir başka vesileyle yer almıştım. Hükümet yetkilileri tarafından bir aralık soruldu: "Bunun başka ülkelerde örnekleri var mı?"diye. Var. Mesela İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1946'da Fransa'da ulusal dayanışma vergisi (l'impôt de solidarité national) adı altında uygulandı. Bir defaya mahsus olmak üzere, Belçika'da iki yıl sonra aynı isimde uygulandı. Fakat bizim tarihimizde aslında vergicilik açısından çok yürekler acısı bir varlık vergisi vardır. Onu unutmak lazım. Bu itibarla, genel, dengeli ve adil olması kaydiyle, bir defaya mahsus bir servet vergisi çok haklı bir gerekçeye dayanmaktadır.

Ancak günümüzde getirildiği haliyle servet vergisi genel, dengeli ve adil mi? Kayıt dışı ekonomi vergilendirilemediği için, genellik ilkesi ortadan kalkıyor. Dengeli mi? Doğrusu, net aktif vergisi bazı yönleri itibariyle çok ağır. Net aktif kavramı bilinen bir kavram. "Net" terimi garip. Bu aslında bir servet vergisi ise, bu servet pozitiftir. Mamelek negatif olabilir. Servet üzerinden alınabilecek bir verginin mutlaka pozitif bir şey üzerinden alınacağı açıkür.

Günümüzde belediye sayısı 2400 küsur mertebesine çıktı. Her belediye yeni bir harcama kaynağıdır. Tabii demokrasi, ademi merkeziyet ilkesini savunuyoruz ama burada da bir paradoks var. Dikkat ederseniz, her tarafta il olma sevdası var, mütemadiyen il olmak istiyoruz diyorlar. Şimdi il istemek demek, merkeziyetçiliği istemek demektir. İl istiyorsanız vali istiyorsunuz, emniyet müdürü istiyorsunuz, merkezi idareye tabi olmak istiyorsunuz. Belediye

ise ademi merkeziyet demektir. Dolayısıyla mesele bu şekilde sanırım ki merkeziyet-ademi merkeziyet sınırlannın da dışına çıkıyor.

Bütün bunlar acaba pek bilinmeyen şeyler mi? Sadece biz akademisyenler mi bunları konuşuyoruz? Sayın bakanlar da politikacılar da bunları çok iyi biliyorlar. Niye uygulanmıyor? Hep çok tekrar ettiğim iktisattaki temel ilke nedeniyle. Tüketici fayda maksimizasyonu, üretici kâr maksimizasyonu ve siyasi partiler de oy maksimizasyonu peşinde koşuyor. Bu da doğal. İşte o oy maksimizasyonu peşinde koşmak, bu bilinen tedbirleri de ciddi bir şekilde uygulayabilmekten çoğu kez alıkoyuyor. Sayın bakanlar lütfen bağışlasınlar.

Bugün içinde bulunulan durumda, arz etmeye çalıştığım kamu kesimini oluşturan her bir kalem üzerinde ayn ayrı, genel bütçe üzerinde, katma bütçeler üzerinde, belediyeler üzerinde, SSK üzerinde, hepsinin üzerinde teker teker durduk. Galiba bir tek döner sermayelerin pek bir problemi yok gibi gözüküyor. Her biriyle ilgili radikal tedbirleri almak lazım. Bugün öyle bir noktaya gelmişiz ki, tedbirlerin neler olabileceğini ciddi olarak ortaya sermek lazım.

Olağanüstü servet vergisi gündeme geldi. Harcamalarda kısıtlama, rasyonel olmak kaydıyla konsolidasyon, gerekirse moratoryum, konversiyon, bütün bunları yaymak lazım. Eğer uygulanabiliyorsa, bunlann hepsini birden yapmak lazım. 1958'de bunu yaşadık. 1958'de gelinilen noktada sorunun içinden çıkılmak için uygulanılan moratoryum çıkış için çok iyi bir alet hizmetini gördü. Tabii bu arada toplumdaki herkesin katkısı olmalı. Olağanüstü servet vergisiyle varlıklı kesim bu işe katkıda bulunurken, herkes kendi gücü oranında katkıda bulunacak, gerekirse ücretler ve fiyatlar da dondurulacak, bunun için de iki yıl süreyle sendikalarla anlaşmak lazım.

Hatırlarsınız, son birkaç ay içinde, değerli bir iktisatçı olan İsrail Merkez Bankası Başkanı'nın bizim basında epeyce yer aldığını gördünüz. İlk kez aşağı yukarı 2-3 ay evvel TÜSİAD'ın yemeğine geldi ve konuştu, ben de oradaydım. Sonra 1-2 ay evvel de galiba Sayın Başbakan tarafından davet edildi. TÜSİAD'ın yemeğinde söylediklerini buraya geldiği zaman tekrar söyledi. Söyledikleri bu söylediğim şeylerden başka bir şey değil. Ama arkadaşlarımız haklı olarak diyorlar ki, biraz evvel sevgili Nami Çağanla da konuşuyorduk, İsrail 3-4 milyonluk bir ülke. Orada bunları uygulamak kolay. Türkiye'de bu kolay mı? Kolay değil. Bir moratoryum, bir konversiyon, bir konsolidasyon, bir ücretlerin dondurulması, bunların hepsini mutlaka uygulamak gerekir demiyorum. Ama uygulanabilirliği üzerinde ciddi olarak durmak ve tartışmak lazım. Uygulanabi-

lirliği varsa, toplumsal uzlaşmayı ve konsensüsü sağlamak lazım. Özellikle sendikalarla birlikte. Eğer bunlar cesaretle yapılabilirse, tabii ki kamu kesiminin gayri safi milli hasıla içindeki açığı ve kamu kesimi finansma gereği çok daha aşağılara indirilebilir. Bütün sorunların birden halledilmesinin mümkün olmadığım da kamu oyuna anlatmak lazım. Enflasyon %90, mucizevi bir yolla bunun bir senede % O'a çekileceği iddia edilemez. Yoksa tüm ekonomi çöker. Böyle bir şey olmaz. Çekilebildiğini farzedelim. Bunu aşağıya çekmek demek ekonomiyi yıkmak demektir. 100 metre derinlikteki bir adamın sualtında birden yukarı çıkarılabilmesi gibi. Bu tedricen olacaktır. Bunu zaten aniden gerçekleştirmek, gerçekleştirebilme şansı olsa bile mümkün ve rasyonel değildir. Ben bütün bunları en az bizler kadar bildiğine emin olduğum çok değerli politikacıların ciddi olarak değerlendirebileceklerine ve politik bazı riskler, yani oy kaybı riski taşısa dahi bunları gerçekleştirmekten kaçınmayacaklanna inanıyorum. Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Salih Turhan

Sayın Hocamız'a bu güzel konuşmasından dolayı ben de teşekkür ediyorum. Şimdi Sayın Hocamız Görgün bu konudaki görüşlerini açıklayacaklar.

Sevim Görgün

Bu sempozyumda sunulan bazı tebliğlerde kamu kesimi açıklan kendi kendine oluşan ve bütün dengeleri bozan bir hastalık gibi sunuldu. Bence iktisadi dengeleri bozan en önemli etmen dış açıktır ve dış açık, kamu açıklan gibi, 1983'den bu yana uygulanan iktisat politikalannın bir sonucudur. Bu açıklar ve bunlardan kaynaklanıp son günlerde durgunlukla birleşen ve giderek yükselen enflasyon hızının sebebi liberal ekonomik düzene dönüşmek ve ithal ikamesinden vaz geçerek ihracata yönelik bir gelişme süreci sağlamak için iktisat politikasında yapılan kökten değişikliklerdir.

PoKtika değişikliği 1970'lerden sonra iktisat politikası teorisinde ağırlık kazanan Yeni Klasik yaklaşımdan ve gelişmiş Batı ülkeleri, özellikle İngiltere'deki uygulamalardan etkilenmişse de, en önemli neden Batı Avrupa ülkelerine benzeyerek, Avrupa Topluluğu 'na katılabilmekti. Politika değişikliğinin popülist yönleri de vardı. Halkın refahını zaman zaman olumsuz yönde etkileyen kıtlıklan, kuyruktan kambiyo rejiminden kaynaklanan döviz kısıtlamalannı kaldırmak ve yabancı mallara olan özlemi giderecek bir ithal malı bolluğu yaratmak gibi.

Bu amaçlan eleştirmek anlamsız, çünkü bunlar seçilmiş bir iktidarın siyasal tercihleriydi ve zamanında çeşitli kesimlerden büyük destek gördü.

Ancak bu denli radikal ve hızlı bir düzen değişikliğine Türkiye'nin iktisadi yapısının ve kurumsal alt yapısının ne denli elverişli olduğu tartışılabilir. Bence Türkiye bu tür bir değişikliğe hazır değildi. Oysa, düzen değişikliğine yönelik kararlar alınırken, ekonominin, kurumların ve dış ekonomik koşulların koyduğu sınırlar hesaba katılarak, bu sınırlardan kaynaklanacak olumsuz gelişmeleri önleyecek tedbirler alınmamış ve liberal ekonomik düzene geçiş uzun döneme yönelik planlı ve aşamalı bir iktisat politikası yerine tutarsız kısa dönem önlemler ve disiplinsiz bir uygulama ile sağlanmaya çalışılmıştır.

Kabul edilen liberal ekonomik düzenin temel öğesi özel girişimin öncülüğünde ihracata yönelik bir gelişme sürecindeydi. On yıllık uygulama sonuçlarını değerlendirdiğimizde bunun gerçekleşmediğini görürüz. Vergi indirimlerine, bütçeden ve fonlardan yapılan cömert kaynak aktarmalarına ve diğer özendirici önlemlere rağmen güvenilir veriler olmadığı için değerlendiremediğimiz kayıt dışı ekonomideki gelişmeler bir yana bırakılırsa, bu dönemde özel yatınmlar artmamış ve kamu yatırımları bilinçli olarak azaltıldığı için toplam yatırım hacmi düşmüştür. Yatırımların artmamasında faiz oranlarındaki artış ve talebin ithal mallarına kayması rol oynamışsa da, herhalde esas neden rizikosu düşük cazip plasman olanaklarının ortaya çıkmasıdır. Bazı konuşmacılar tasarruflann azaldığını ileri sürdüler. Bence tasarruflar azalmamıştır, artmıştır. Çünkü rant ve faiz gelirlerinde önemli bir artış oldğu gibi, gelir bölüşümündeki farklar da artmıştır. Milli gelir hesaplarında tasarruflann düşük gözükmesinin sebebi tasarrufların hesaplanmasında kullanılan yöntemden kaynaklanıyor. Türkiye'de tasarruflar yeni yatınm hacmine eşit olarak hesaplanır. Özel tasarruflar artmıştır, ancak yeni üretken yatınmlar yerine spekülatif plasmana, örneğin gayrimenkul, antika, kıymetli kağıtlar ve özellikle döviz alımına kaymıştır. İhracatta da önemli bir artış yoktur. Bunun bir sebebi Türkiye'nin ihraç ettiği ürünlerin benzer yapıya sahip ve yaklaşık aynı gelişme düzeyinde olan diğer ülkeler tarafından da ihraç edilmesidir. Diğer ülkeler ihracatta daha deneyimli oldukları ya da daha kaliteli mal ihraç ettikleri için dış pazar payımızda önemli bir artış olmamıştır. İhracatın artmamasının belki de daha önemli sebebi, biz ithalatı serbestleştirirken diğer ülkelerin gümrük birlikleri, bölgesel iktisadi bloklan oluşturarak, kotalar ve yeni korumacılık önlemleri ile ithal kısıtlamalarına gitmeleridir. Son yıllarda Türk parasının aşın değerlendirilmesi de ihracatın giderek azalmasına sebep olmuştur.

İçinde bulunduğumuz iktisadi bunalımın kaynağı olarak tanımlanan kamu kesimi açıklannın nedeni bu sempozyumda yeterince tartışıldı. Ben dış açık ve

iki açık arası etkileşim üzerinde durmak istiyorum. Dış açığın reel yönü, ülke içi yaratılan gelirlerden daha fazlasının harcanmasıdır; finansal yönü ise, döviz talebinin cari işlemlerden elde edilen döviz arzından daha yüksek olmasıdır. Bence, finansal açık bunalımın oluşmasında daha önemli rol oynamıştır. Döviz talebindeki artış yalnız dış ticaret açığından kaynaklanmamıştır. Sermaye çıkışları ve ekonominin dolarizasyonu, diğer bir deyişle, dövizin sadece bir değer ölçüsü olarak değil aynı zamanda spekülasyon, ihtiyat ve en olağan dışı olanı işlem için kullanılmaya başlaması döviz talebinin artmasında önemli rol oynamıştır. Yerli paranın süratle değer kaybettiği dönemlerde yabancı bir paranın değer ölçüsü olarak kullanılması doğal olabilir. Likiditesi daha yüksek olduğu için döviz ihtiyat akçesi olarak altının yerini kısmen almış ve değerindeki artışlardan dolayı rizikosu düşük bir plasman aracı niteliğini kazanmıştır. Ancak, yurt içi işlemlerin yabancı bir para ile yapıldığı ülke sayısı herhalde çok azdır. Yüksek döviz rezervlerine sahip ülkelerde, örneğin Japonya'daki lüks oteller ve mağazalarda bile yabancılar alışverişi yerli para ile yaparlar. Son yıllarda önemli boyutlara ulaştığı tahmin edilen sermaye çıkışları ve dövizin yerli halk tarafından Türk parası yerine kullanılması döviz talebindeki artışın başlıca sebebidir. Bu durum kambiyo rejiminin 1986'da gereksiz ve aşın serbestleştirilmesinin bir sonucudur.

Kamu kesiminin döviz talebi ise çok sınırlı kalmıştır. İthal girdisi gerektiren kamu yatınmlarında bir artış olmadığı, hatta bu tür yatınmlar azaldığı gibi, kamu kesimi dövizi spekülasyon ve ihtiyat için kullanmamış, ödemelerini her zaman olduğu gibi Türk parası ile yapmıştır. Son yıllarda koşullar daha elverişli olduğu için, özellikle yerel yönetimler dışandan borçlanmıştır; ancak harcamalannda dövizi değil bunun Türk parası karşılığını kullanmışlardır. Bu durumda eğer dövize başka kesimlerden talep olmasaydı likidite artar, ancak Merkez .Bankası döviz rezervleri de eşit oranda yükselirdi. Kamu açığı ile dış açık arası etkileşim reel faiz haddi aracılığı ile olmuştur. Reel faiz haddinin aşın yükselmesinin sebebi dış açıktır. Döviz talebi uluslararası kredi piyasasından sağlanan ödünçlerle karşılandığından faiz haddinin bu koşullara göre belirlenmesi gerekiyordu. Dış borç stokumuz büyüdükçe artan riziko primi faiz haddinin yükselmesine sebep oldu. Reel faiz haddinin yükseltilmesinin diğer bir sebebi alternatif plasman aracı olan döviz kuru değerini belirli bir düzeyde tutmaktı. Bu iki öge kısa vadeli dış borç arz akışım belirleyen önemli etmenler oldu. Kamu kesimi doğal olarak iç borçlarına, uluslararası para piyasası koşullanna göre belilrlenen faiz haddini uygulamak zorunda kaldı. Sonuç olarak faiz ödemeleri, kamu açıklan, borçlanma gereksinimi arttı ve kamu borç stoğu

büyüdü. Yüksek faiz özel yatırımları olumsuz yönde etkilediği gibi, üretim maliyetinin yükselmesine sebep olarak enflasyonist gelişmede önemli bir rol oynadı.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı gibi, bence özellikle 1986'dan sonra Türkiye'de ekonomik dengesizliklerin temel belirleyicileri döviz talebi ve faiz haddi olmuştur.

Son istikrar önlemleri geç alındığı gibi, 1983 politika değişikliğinin sakıncalarını taşımaktadır. Bunalımın nedenlerinin ve boyutunun doğru tanımlandığı kanısında değilim. Türkiye 1956'da ariyere borçlardan ve 1978'de geç yansıtılan petrol fiyatı artışlan ve zamanında ödenmeyen DÇM kredilerinden dolayı döviz dar boğazı ve ithal girdi kıtlığından kaynaklanan üretim düşüşleri ve fiyat artışlan yaşanmıştır. Bugün içinde bulunduğumuz bunalım bu krizlerden çok farklıdır. 1956 ve 1978'de temel girdiler ve tüketim mallan ithal edilemediği için üretim düşmüş ve halkın satın alma gücünde bir azalma olmadığı için fiyatlar artmıştır. Daha açık ifade edecek olursak, son yıllarda önemli bir polemik konusu yapılan kuyruklann sebebi talep kökenli bir enflasyondu. Dış kredi olanaklan artınca ithal mallan dar boğazı giderilmiş, üretim artmış ve fiyat artışı durmuştur. Bugünkü fiyat artışları üretim dar boğazından kaynaklanmıyor, sebep maliyet artışları. Fiyatlar artınca reel para hacmi daralıyor, reel gelirler düşüyor ve üretim azalıyor. Üretimi belli düzeyde tutmak için nominal para arzını artırmak lazım. Para arzı artınca fiyat ve maliyet artışlan hızlanıyor. Maliyet kökenli bir enflasyonist süreci kısa dönem önlemlerle gidermek mümkün değildir. Bu tür bir dengesizlik ancak geniş kapsamlı ve aşamalı rasyonel bir iktisat politikası ile önlenebilir.

Türkiye gibi gelişme sürecinde belli bir aşamaya varmış ülkelerin enflasyonist gelişmeye çok elverişli bir yapısı vardır. Bu aşamada yapısal işsizlik artar, ödemeler dengesi sorunları ciddi boyutlara varabilir ve gelir bölüşümü bozulur. Bu dengesizliklere yanlış iktisat politikası uygulamalarından kaynaklanan konjonktürel durgunluk ve enflasyon eklenince krizin çözümü daha güçleşir. Dip noktasına varmış bir ekonomide kısa dönem tutarsız önlemlerle desteklenmiş piyasa güçlerinin fiyat artışlarını ve durgunluğu frenleyeceğini düşünmek bence fazla iyimserlik olur. Özellikle ekonomik istikrarsızlığa siyasal istikrarsızlık da katılırsa meydana gelen siyasal otorite boşluğu ciddi sosyal patlamalara sebep olur. Kanımca yapılması gereken, yoğun, etkin, istikrarlı ve planlı devlet müdahalesidir. Eğer bu sağlanırsa belli bir zaman süreci içinde Türkiye'nin içinde bulunduğu krizden kurtulması mümkün olur.

TARTIŞMALAR

Salih Turhan

Ben de Sayın Hocamız'a teşekkür ediyorum. Şimdi panelimizin ikinci turundan önce bir konuya dikkatinizi çekmek istiyorum. Zamandan tasarruf etmek için lütfen soruları olan arkadaşlarımız sorularını yazılı olarak bize getirirlerse çok seviniriz. Som soracak arkadaşlarımız lütfen isimlerini versinler. Bir bilgiyi sunmak istiyorum. En geç Saat 14.30 ile 15.00 arasında otelle olan ilişkimizi kesmemiz gerekiyor. Önümde 10 tane som var. Zamanımızı dikkate aldığım zaman, her som soran arkadaşımıza izin verirseniz en fazla iki dakikalık bir süre tanımamız gerekiyor. Tabii Türkan Hamm'ı bunun dışında tutmamız gerekecek, galiba itiraz ediyorlar, çünkü soru dışında yorum yapmak istediğim bana belirttiler. Belki hanım olduğu için ona bir tolerans tanıyabiliriz. Yenal'ın hakkını da Sayın bakanımızın kullanması hakkaniyet ölçülerine uygundur dediler. Evet, herhalde siz de uygun görüyorsunuz. Şimdi sorular alındıktan sonra başlangıçta belirttiğim üzere, panelistler 10 dakikalık süre içerisinde hem soruyu yanıtlayacaklar, mümkünse tabii, bu süre içinde yanıtlamak hem de ilave görüşlerini açıklama fırsatını bulacaklar. İlk soru sahibi Sayın Hocamız Prof. Dr. Bedî Feyzioğlu, buyurun efendim.

Bedî Feyzioğlu

Efendim, Sayın Başkan'm ikazlarını dikkate almaya çalışacağız tabiatıyla da bizim bir de, Türkan Hanım'ın özel bir ilavesi gibi, kıdemden mütevellit bir ufak katkımız da olacak. Bakıyorum, burada benden kıdemli kimse kalmadı. Aslında daha kıdemlilerimiz var, inşallah bundan sonraki toplantılarda onları da görürüz. Efendim, ben yine kısa olmaya çalışacağım. Sayın konuşmacılar dediler ki, hedefler belli olmalı, araçlar ona göre aranmalı. Bunlann birkaç tanesini vaktiyle ikaz etmiştik. Şimdi tahakkuk edecek mi etmeyecek mi diye. Hazinesiz maliye, maliyesiz hazine olmaz diye birkaç defa da yazmıştım. Bunlar şimdi tekrar birleşiyor, Hazine Maliye'ye dönüyor dediler. Doğru mu?

İkincisi, bu vergi reformu veya vergi taşanları çok yerde geçti, fakat vergide genelleşme, umumiyet prensibi olmadıkça bir neticeye ulaşmak mümkün değil dedi gibi gelir bana. Bunu da defalarca yazdık, söyledik. Herkesin bir yıllık gelir beyannamesi vermesi ve aym zamanda bir servet beyannamesi vermesi lazım. Bu iki prensip realize edilmedikçe memlekette gerçek bir vergi reformu sağlanamaz. Bunu bir daha belirtmek istedim. Buna dair ne derler? Harcama açısından program bütçe zamanında, o.sisteme geçilirken, bütçede %40 israf

bulunduğunu o program bütçeyle ilgili Maliye Bakanlığı yayınlannda resmen belli edildi o tarihte. Ondan bu tarafa sanırım israf biraz daha artmıştır. Bu israfı önlemedikçe, yani giderler hususunda da gerekli reformu yapmadıkça, bu kamu kesimi açığının kapatılması zor zannediyorum.

Daha günlük iki ufak soruyla da bitireceğim. Çünkü konuşmaya başlarsak arkasını zor toparlarız diye düşünüyorum. Son zamanlarda düzeltmeye müteveccih iki hadise cereyan etti. Birisine "Kara Çarşamba" dendi, ötekine de "Kara Cuma". Birinde Türk parası %13-13,5 civarında devalüe edildi, öbüründe %40 civarında. Bu iki karar alınırken, birincisinde hemen arkasından mı evvelinde mi diye tereddüt ediyorum ama, galiba kararla birlikte, Merkez Bankası Başkam istifa etti. O gün yapılan %13 civarındaki devalüasyon yetersizdi. Herkes o kanaatteydi, daha münasip bir nispet uygulansa ondan sonraki Kara Cuma'ya o kadar hızlı gelinmezdi. Kara Cuma'da da alınan tedbirler (5 Nisan tedbirleri), o gün yine dolar kurunu kararlı olmaktan bütün bütüne çıkardı. Sebebi de o sırada, bu 1,5 ay zarfında uygulanan %400 üe %950 gecelik faizler, %90'a indirildi Merkez Bankası tarafından. Aym gün bu tedbir alınır mı? O tedbirin alınması sonucunda da tabii dolar birden bire 40 bin liraya fırladı. Bunlarda isabet var mı?

Ve nihayet bir ufak teknik soru: Bazı arkadaşlardan öğrendiğime göre, Maliye Teftiş Heyeti'nin yetkileri ve diğer bir kısım yetkileri, bu gider kontrolü ve genel olarak mali murakabede bir yetkisizlik haline dönüşmüş, yahut bazı noktalarda, bazı bakanlıklar veya harcamalar için bu yetkiler kullanılamaz duruma girmiş. Acaba bunda isabet var mı? Eğer böyle ise, devletin murakabesi ve harcamaların denetimi acaba nasıl yürütülecek? Bütün panelistlere basanlar temennisiyle teşekkür ederim.

Salih Turhan

Teşekkür ediyorum Hocam. İkinci soru sahibi, arkadaşım Prof. Dr. Türkan Öncel Hocam. Buyurun efendim.

Türkan Öncel

Sayın Başkan, sayın dinleyiciler, şimdi bana tanınan iki dakika daha fazla bir süre vardı, bunu da uzatmak istemiyorum. Kendi haklanmda kalacağım, soru sormak istemiyorum. Bir konuya açıklık getirmekte yarar olduğuna inandığım için söz aldım. Türkiye'nin bugün yaşamakta olduğu krizi, sadece Türkiye'nin iç koşullarına bağlamak elbette ki mümkün değil. Ancak burada sayın

konuşmacılar sırayla krizin nedeni olarak kamu kesimi açıklarını belirttiler. Sayın Hocam ise kamu kesimi açıklarından daha çok dış açıkların önemli olduğunu belirtti. Konu yavaş yavaş bir yere doğru geliyor. İşte bu geldiği yeri, asıl bu kaynağı bulmakta yarar var. Bu krizin kaynağım dünyanın yaşamakta olduğu 1970 yıllarındaki krize bağlamakta yarar var. Ben burada bu yorumu açıklamaya çalışıyorum. Bir de dış borçlarla ilgili bir yaklaşım vardır, bu yaklaşımı gündeme getirmenin yararlı olacağına inanıyorum. Bu da şudur: 1970'li yıllarda dünya ekonomik krize girmiştir ve bu ekonomik krize girdiği zaman, uzun dönem dalgalanmalar denen, aşağı yukarı 2000'li yıllara kadar sürecek bir dalgalanma olabileceği görüşü teorisyenler arasında vardır. Bunu uzun dönem dalgalanmalar teorisinin incelendiğinde görüyoruz. Şimdi burada dış borçlar açısından bu konuya bakıldığında, 1970'li yıllarda dünya ekonomisi krize girmiştir ve bu krize girdiği zaman sermaye büyük ölçüde değer kaybetmiştir. Uluslararası sermaye, odağından baktığımızda da dünyada merkez devletler vardır, yani Amerika Birleşik Devletleri ve diğer gelişmiş, sanayileşmiş Batı ülkeleri, bir de çevre devletler. 1970'li yıllarda dünya sermaye piyasasında ödünç verilebilir fonların arzının arttığını görüyoruz. Elimizde uluslararası istatistikler var. Ödünç verilebilir fonlar arttığı zaman faiz oranlan düşüyor. Oysa sermaye kârlılığını artırmak durumundadır. Ve bu kârlılığı üretim artışıyla gerçekleştiremiyor. 1973'e geldiğimizde petrol kriziyle petro- dolarlar, özellikle Batı Avrupa finans sektörüne kayıyor. Bu faiz oranlannın daha da düşmesine yol açmaktadır. Bu durumda sermaye kârlılığını artırabilmek için bunu ödünç vermek durumundadır ve bu ödünç verebileceği en iyi kaynak da azgelişmiş ülkelerdir. Azgelişmiş ülkelerin buna ihtiyacı var. Nitekim Türkiye de bu bağlamda ele alınır. Ama borcunu geri ödeyemeyecek olan o çok düşük en az gelişmiş ülkelere ödünç fonlar verilmemektedir. Ödeyebilecekse, kaynaklan varsa, bunlara bu ödünçler veriliyor. Türkiye de bu kapsam içinde uygulama içine girmiştir ve 1970'li yıllarda faiz oranlannın düştüğünü ve pekçok ülkenin ödünç aldığını görüyoruz. Bu bağlamda olaya baktığımızda, 1980'li yıllann sonuna doğru bazı ülkeler borcunu ödeyemez durumuna geldi ve birleştiler. Birleştikleri zaman borçlannı ödemeyeceklerini söylediler. Gelişmiş ülkelerle masaya oturalım dediler. İki defa toplantı oldu, biri Kioto'da, diğeri Kartegena'da. İkisinde de gelişmiş ülkeler bu toplantıya gelmediler. Çünkü karşılarında örgütlenmiş, bütünlenmiş, kurumlaşmış bir azgelişmiş ülkeler topluluğu çıkacaktı. Buna engel olmak için toplantılara katılmadılar. Fakat katılmadıklan gibi, tek tek bu ülkelerle, veya Meksika ile, daha sonra Arjantin ile ve benzeri ülkelerle teke tek uzlaşmaya girdiler. İşte yoğun özelleşmelerin

başladığı 1990'lı yıllara geldiğimizde, Arjantin'deki, Meksika'daki yoğun özelleştirmeler bunun sadece bir alt parçasıdır. Dolayısıyla, Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu durumu bu sözkonusu çerçeveye oturtmazsak, ben olayın teşhisi bakımından ciddi eksikliklerimizin olacağı kanısındayım. Türkiye bugün bu noktaya sermayenin kârlılık oranını artırma bağlamında uygulanan merkez devletlerinin politikası sonucunda gelmiştir. O günden bu yana bakacak olursak, ortaya çıkan durum şudur: Finans sektörünün büyüme hızı reel üretim sektörünün büyüme hızından daha yüksek bir konuma gelmiştir. Asıl neden veya olayın kökleri burada yatmaktadır. Buna itiraz edebilirsiniz. Benim sorum yok. Soru sormuyorum, bu açıklamanın doğru olduğuna inanıyorum. Çok teşekkür ederim.

Salih Turhan

İkinci som sahibi Sayın İzzettin Önder.

İzzettin Önder

Çok teşekkür ederim Sayın Başkan. Beni de bir hanım konuşmacı diye kabul edin isterseniz. Uzatmayacağım katiyen. Ben Sayın Işın Çelebi'ye gerçekten çok teşekkür ediyorum. Hatırlayacaksınız, ben bir düelloya davet edilmiştim, ama galiba aramızda çok zarif bir şekilde anlaştık. Hakikaten çok teşekkür ederim size. Sayın Çağan'a da bundan sonraki hayatında basanlar dileyeyim müsaadenizle. Sayın meslektaşım Hocam, Sevim Görgün'ün katkılanndan çok mutlu oldum, çünkü çok yararlandım.

Ben şimdi müsaadenizle Türkan Hanım'ın bıraktığı yerden başlamak istiyorum. Galiba tesadüf oldu bu, benim de birinci gün söylemek istediğim, Türkiye'nin dünyanın finansal periferisinde yer alması olayı buydu zaten. Tabii onu o kadar açmadım, hem benim Türkan Hanım kadar derin bilgim yok hem de o benim konum diye görmedim bu olayı. Fakat 1980'de yanlış teşhis koyduk. Bugün de yanlış teşhisleri koyuyoruz gibi geliyor bu programda. Bu nedenle 5 Nisan kararlan yanlış gibi geliyor, yani palyatif gibi geliyor bana. Hep kamu açığı diyoruz. Bir boyutu gerçekten kamu açığı, Sayın Hocam Görgün gerçekten bahsettiler. Ama öbür boyutu ekonominin açığıdır. Bunlar kamu açığı filan değildir, ekonominin açığıdır, kamuya deplase edilmiş açıklardır. Hatta KİT'ler kanalıyla da iki basamaklı kamu yedekleri, bunlan açmayalım tekrardan buraya.

O zaman şuna gelelim: Bugün Türkiye ekonomisi verimlilik düzeyi itibariyle bu yükü kaldıramıyor, kendisini kaldıramıyor. 1980'de verimlilikle ilgili bir önlem yoktu galiba. Hatta Sayın Çelebi'ye bunu sorayım, 1980'de Türkiye'ye* verilmiş olan Dünya Bankası ya da İMF, kredileri için Türkiye'nin

sanayileşmesi, teknoloji yoğun yatırımlara girmesi ve teknoloji çağına uyması koşulu var mıydı? Yani, Türkiye'de dış ticaretin serbestleştirilmesi, borsaların kurulması, KİT'lerinizin özelleştirmesi, devletini küçültülmesi diye beş ayrı kalemde saydığınız projenin içinde acaba bu var mıydı? Ben yok diye biliyorum. Aynı şey bugün de var şu anda. Türkiye'nin sanayileşmesi, Türkiye'nin gerçekten ciddi olarak bu hızlı teknolojiye ayak uydurup teknoloji değişimi yapması hâlâ gündemde yoktur. Hatta TÜSİAD tarafından dört ciltlik bir program hazırlandı. Cartagosh isimli Hint asıllı bir akademisyen geldi, onlarla beraber çalıştı, orada da yoktu, bir cümleyle geçer bu. Türkiye'nin hâlâ taş, toprak, Türkiye'de çıkan birtakım maddelerle bir yerlere gidileceği filan varsayılıyor. Bu ciddi bir hatadır. Çünkü bu açık ekonominin açığıdır ve ekonominin, benim, sizin açığınızdır. O zaman bu programa acaba ekonominin, üretimin yeniden yapılandırılmasının konması gerekiyor muydu, gerekmiyor muydu? Sayın Sümer Oral'a ben bunu sormak istiyorum müsaadenizle. Ben böyle bir şey görmüyorum. Yeniden yapılanma bağlamında alınan önlemler, birtakım sübvansiyonlar ve de KİT'lerin özelleştirilip kapatılması.

Kaldı ki orada Sayın Hocam'a katılıyorum. Müsaadenizle Sevim Hanım'ın söylediklerine bir hususu ilave edeyim. Yılmaz Akyüz'ün dün bahsedilen konferansını ben de dinledim. Güney Amerika'yı anlattı. Vardığı sonuç aşağı yukarı şuydu: Tasarruf oranı %11 olmuş ve "Güney Amerika bitmiştir" dedi. "Latin Amerika bitmiştir" dedi. "Tek kurtuluş yolu devlettir" dedi. Bu son cümle tabii olarak Boğaziçililerı çok kızdırdı. "Özel sektörleri bu kavramla kalkınamaz" dedi. Yılmaz Akyüz bunu söylüyor orada bize.

Yalnız, benim kafamı kurcalayan başka bir olay var. Siyasi partiler devlet partileri filan değil, baskı gruplarının partileri. Gerekli kararlan baskı gruplan aldırmıyor gibi geliyor bana. Şimdi acaba onları nasıl aşacağız? Son olarak şunlan söylemek istiyorum müsaadenizle: Antitröst yasasını niçin çıkarmıyorsunuz, neden iki sene Meclis'de kaldı antitröst yasası? Vergi önlemlerini almak için veyahut vergileri tabana yayabilmek için daha etkili komisyonlar kurulabilir. Sümer Oral zamanında yapılmıştı, belki o genişletilebilir. Niye toplumla ciddi bir ittifaka gimriyorsunuz? Toplumla ciddi ittifaka gitmek demek, vergi alınacak adamdan veya vergiyi vermeyenden vergiyi alabilmek için hükümetin bu gruplarla ilişki kurması gerekiyor. Böyle bir baskı oluşturması gerekiyor üzerlerinde. Çalışanlar ile, işçi sendikaları ile ilişki kuruyor musunuz? Yoksa bugün finans kesiminden, diğer kesimden vergi falan alınamaz katiyen. Çok teşekkür ediyorum efendim.

Salih Turhan

Sayın Önder'e teşekkür ediyorum. Üçüncü soru sahibi Anayasa Mahkemesi üyesi Sayın Yılmaz Aliefendioğlu. Buyurun efendim.

Yılmaz Aliefendioğlu

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Ben mümkün olduğu kadar kısa tutarak birkaç konuda görüşlerimi arz etmek istiyorum. Eğer yanlış algılamadıysam, Sayın Çelebi, Türkiye'de yeni bir heyecana, yeni bir siyaset anlayışına ihtiyaç vardır, siyasi kadro eskimişliği ve statükoculuğu ile bir çözüm getirilemez dedi. Bu nedir? Onun yerine önerdiğiniz nedir? Bu görüşe tamamen katılıyorum. Ancak bu sadece eskimişlerin gitmesi, yerine yenilerin gelmesi anlamına geliyor ise, bu bir çözüm değil benim kanımca. Bunu askeri ihtilaller zaman zaman bir dalga şeklinde gelip üsttekileri götürerek yapıyorlar. Ama yerine aynı sistem, aynı siyasi yapı içinde benzerleri geliyor veya eskiler yeniden yerlerine oturmak olanağına kavuşuyorlar. Kanımca, bana göre çözüm, ülke koşullarına uygun siyasette dinamizm kazandıran nitelikte bir yapılanmadadır. Demokratik yapılanma gereklidir. Ama bunun ayrıntılannı şu anda arz etmek istemiyomm.

Diğer bir konudan Sayın arkadaşım Çağan Bey de söz ettiler. Anayasa Mahkemesi'nin akaryakıt giderlerini ancak birkaç ay için karşılayabilecek miktarda ödenek olduğunu söylediler. Doğrudur. Yalnız ben şunu arz etmek istiyorum. Sanıyorum ki kamu harcamalarındaki açığın en büyük nedeni kesinlikle harcamalarda oluyor. Tabii gelirlerle ilgili eksikleri, özellikle Nami Bey'in belirttiği açıklamaları tamamen kabulediyorum. Fakat harcamalarda da kısıtlamalar yapılabileceğim düşünüyorum.

Harcamalarda bazı yollara gidilebilir. Buna örnek verdiniz, 2 ay yetecek ödenek tahsis edildiğini söylediniz. Neden? Çünkü hata evvela bütçenin düzenlenmesindeydi. Ödenekler ancak "olsa olsa" yöntemiyle öneriliyor. Bakanlıkta da "olsa olsa" yöntemiyle değerlendiriliyor, kesintiye uğruyor, ondan soma bu şekilde bütçe yasası çıkıyor. Bu yöntem gerçeklerle ne derece bağdaşır, ne derece yerindedir, sorulmuyor, üzerinde hiçbir şey yapılamıyor.

Ama yine de ben harcamalar kaleminde de bir hayli kesinti olabileceği kanısındayım. Önce arz etmek istediğim konu Anayasa'nın getirdiği disiplinin ne yönde uygulandığı. Esas konum da olduğu için müsaade ederseniz biraz oradan söz edeceğim, ama eğer zamanı fazla alıyorsam lütfen ikaz edin. Çok kısa başlıklarla birkaç konuya değinmek istiyorum. Biliyorsunuz, Anayasa'nın hükmüne göre, devlet harcamalarının -KİT'ler hariç, diğer kamu tüzel kişileri de dahil- hepsinin bütçeyle yapılması lazım. Bütçe gelirlerin toplanmasına olur

veren ve giderlerin yapılması için yetki veren bir yasa. Ama böyle denmesine karşılık, bütçe dışı harcamalar, özellikle fonlar yoluyla yapılan harcamalar, yıllardır bütçeyi kabartan, hatta bütçeyi aşan miktarda olmuştur. Bu bütçe disiplininin dışında kalmıştır. Peki bütçenin denetimi nasıl yapılacak? Bunun için Sayıştay gelir-gider denetimi yapıyor. Ama Sayıştay'ın bunun yanında yapması gereken ya da başka bir kurumun yapması gereken bir denetim var ki, bu denetim hemen hemen hiç yapılamıyor.

Yine Anayasa'nın 163. maddesinde ödeneklerin ancak kanunla konulabileceğini, bakanlar kumlunun bile ödenekleri arttırma yetkisinin olmadığını açıkça vurguluyor. Vurguluyor ama, bu fon konusuna geldiği zaman, yapılabilecek hiçbir şey yok. Çünkü hiçbirinin doğru dürüst denetimi de yok. Bir diğer madde Anayasa'nın 165. maddesi. Başlık "kamu iktisadi devlet teşekküllerinin denetimi"dir. Ama bu maddeye girenler sadece KİT'ler değildir. Maddede kamu kuruluş ve ortaklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi denetiminin yasayla yapılacağı belirtilmiştir. Ortaklıklarla ilgili böyle bir yasa çıktı. Ama çok palyatif, çok yetersiz bir yasaydı ve Anayasa Mahkemesi'nce iptal oldu. Belirli süre verildi, ama yanlış hatırlamıyorsam bunun yerine ikame edilecek bir yasa çıkmadı. Dolayısıyla, kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetleneceği esasları kanunla düzenlenir hükmüne hatırladığım kadanyla henüz uyulmuş değil.

Burada yine belirtmek istediğim bir husus gelir-gider denetiminin esas olmadığıdır. Harcamalardaki denetimin yalnız gelir-gider kalemlerine inhisar ettirilmesinin bile tam uygulanamağını biliyorsunuz. Askeri malların ve harcamaların denetimi gizlilik ölçüsüyle sınırlandırılmıştır ve bu denetim hemen hemen yapılamaz haldedir. Meclis'in, Cumhurbaşkanı'nın harcamaları sanıyorum onun dışında kalıyor. Ama gene de gelir-gider denetimi esas değil.

Bunun yanında, verimlilik, yerindelik, yapılabilirlik ve amaca uygunluk bakımından da harcamaların denetlenmesi gerekir. Birkaç örnek vereyim müsaade ederseniz. Bir süredir kamu kuruluşlarında bilgisayar alımları moda oldu. Her kuruluş bilgisayar alanında yarışıyor. Peki bu bilgisayarlar alınırken kapasite hesapları yapılıyor mu? Her kuruluş kentlisine göre en yüksek kapasiteyi belirtiyor ama, ihtiyacı nedir, ne almak istiyor, yani getirmek istediği hizmet nedir? Almak istediği araç buna uygun mudur? Böyle bir incelemeye hemen hemen hiçbir şekilde girilmiyor. Bu parayı verenler de buna girmiyorlar. Peki alındıktan sonra ne oluyor? Alındıktan sonra da gerçekten bu uygun kullanılıyor mu kullanılmıyor mu? Bu da tamamen kontrol dışı kalıyor. Dolayısıyla, amaca uygunluk denetimi hiçbir halde yapılmıyor. Tamamen

kurumlann insiyatifine kalıyor. Ben biliyorum ki bir çok kuruluşta milyarlar dökülmüş, bilgisayarlar alınmıştır, bir kenarda sadece süs vitrin süsü olmuştur, o vaziyette kalmaktadır. Bu satın alınan kapasiteyle birkaç kuruluşun aynı bilgisayar sistemiyle yararlandırılması mümkünken, her biri kendi bağımsız bir sistem alıyor. Sağlık hizmetlerinde de benzer bir durum var. Her kuruluş kendisine, neredeyse tam bir sağlık hizmetleri sistemi kurmaya çalışır, ama bunların kapasite hesaplarını hiç kimse yapmaz. Bunların çalışmaları süreleri genellikle yarım saat veya 15 dakikadır, onun dışında bütün bu personel boş otutur. Konutlarda da hiçbir denetim yoktur. Gerçek ihtiyaç nedir, mevcut personelin yüzde kaçının konutlandırılması gerekir? Bunlar için fonksiyonel hesaplar da yapılmadığından, sadece kim ağır bastmrsa ona konut tahsis ediliyor ve bunun da bir ölçüsü yok. Bu arada bir standardizasyon da sağlanmadığı için, kimisi 400 metrekarelik konut alıyor, kimisi 50-60 metrelik, yahut 100 metrelik konut alıyor, kimisi hiç alamıyor. Teşvik kredileri için de aynı şey söylenebilir. Bunlarda da nasıl kullanıldığı konusunda bir denetim yapılmaması harcamaları tamamen kontrol dışı kalıyor. Özellikle benzer harcamalarda standardizasyona gitmek gerekir. Araç alımında, konut yapımlannda vs. Bu standartlarla ihtiyaç tespit edilirse harcamalar daha iyi düzenlenmiş olur. Çok kısa başlıklarla geçtimse özür dilerim. Teşekkür ederim efendim.

Salih Turhan

Efendim, teşekkür ediyorum. Arkadaşımız Turgay Berksoy'u davet ediyorum.

Turgay Berksoy

Evet, dikkatlerinizin dağılmaya başladığını hissediyorum. Şimdi size bir korku filmi seyrettireceğim. Lütfen beni dikkatle izleyin. Sayın Çelebi, Sayın Oral ve Çağan sizler de lütfen. Çünkü sonuçta bunların cevabını bulma durumunda, olanlar parlamento temsilcileri olarak sizlersiniz. Şayet önümüzdeki sene Maliye Sempozyumu'nun ev sahibi Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü'nden bugünlerde bir mektup alsanız ve mektupta 1995 yılı maliye sempozyumunun katılma paylarının öğretim üyeleri için 12 milyon Ura, araştırma görevlileri için 8 milyon lira olarak tespit edildiği ve bu maliyetin toplam giderlerin ancak örneğin %20'sini, % 30'unu karşılayacağı ifade edilse, herhalde epeyce şaşkınlığa düşebilirsiniz. Ya da birisi size yıl sonundaki dolar hedefinin Türk Lirası-Dolar parkesinin 100 bin lira civarında olabileceğini söylese, herhalde şaşkınlığa düşersiniz.

Şimdi size iki tane açıktan bahsedeceğim. Nedeni ne olursa olsun, iki tane

açık var; döviz cinsinden açığımız, Türk Lirası cinsinden açığımız. Bunu defalarca, pek çok kez söyledim, ama bir kez daha söylüyorum. Türkiye'nin 1994 yılı dış ticaret açığı 15 milyar dolardır. Dış ticaret açığı artı 8 milyar dolar dış borç ana para ve faiz ödemesi vardır. Bu 23 milyar dolar eder. Bu 23 milyar doların en iyi tahminlerle 7-8 milyar dolarını turizm ve işçi dövizlerinden alırsınız. 15 milyar dolar açığınız kalır. 1994 yılında döviz cinsinden 15 milyar dolar bulmak zorundasınız. Şimdi sizlere soruyorum: Döviz cinsinden bu 15 milyar doları nasıl bulacaksınız? İMF 15 milyar dolarlık kredi açabilecek anlaşmaları size sağlayabilecek mi? İMF daha Türkiye'deki kredinin boyutlarını görmedi. Ya gördü gizliyor, ya da görüp dehşete kapıldığı zaman öylesine kabul edilmez teklifler öne sürecek ki, Türkiye'nin halihazırdaki işte şurada tablosunu gördüğünüz koalisyon hükümetiyle, bu teklifleri kabul edip bu çözümleri üretebilecek gücü yok. Ancak toplumsal bir mutabakatla bunu sağlayabilir.

Türk Lirası cinsinden açığa gelelim. Tebliğleri dikkatle dinlediniz. Türkiye'de bir kamu kesimi açığından söz ettik. Kamu kesimini de merkezi devlet, mahalli idareler, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar dolarak tanımladık. Devletin öngörülen bütçe açığı 192 trilyon. Türkiye'de son 10-15 yıldaki devlet bütçesi gerçekleşmelerine bakın, tahmin edilen ile gerçekleşen arasında, ortalama % 100 sapma olmuştur. Artı, bu sene patlayan iç borçlanma ve iç borçlanma faizlerinin bütçeye getireceği ilave yük. Artı, deflatörün düşük tutulması nedeniyle meydana gelen ilave yük. Artı, Güneydoğu'daki sıcak savaşın meydana getirdiği ilave yük. Bu olgular bu seneki genel bütçede açık gerçekleşmesinin, daha önceki bir konuşmamda da söyledim, en iyimser hesaplarla 500 trilyon olacağını göstermektedir. Lütfen Sayın Oral'dan, özellikle hükümetin ana partisinin temsilcisi olarak soralım: Bunun bugünkü gazetedeki - afedersiniz ama zırva- haberde olduğu gibi 103 trilyon olarak gerçekleşeceği tamamen hayal değil midir? Bu şekilde kamu oyunu yanıltıcı bilgiler verilmesi de büyük'bir sorumsuzluk örneğidir. Bunu da ayrıca belirteyim, bu 500 trilyon sadece genel bütçeden gelmektedir. Eğer benim tebliğimi dikkatle izlediyseniz farketmişsinizdir ki KİT'lerden 200 trilyon gelmektedir. 1994 yılında ilave açık, ilave finansman gereğidir. Toplam 700 trilyon eder. Sosyal güvenlik kuruluşlarını koyun, mahalli idareleri koyun ve en az 150 trilyon civarında olması beklenen iç borç ana para geri ödemelerini koyun. Bir katrilyonun üzerinde ilave bir finansman bulmak zorundasınız.

Bu finansmanı nereden bulursunuz? Ders kitaplarımızda ne diyoruz? Vergi alırız. 5 Nisan kararlarından sonra yeni düzenlemelerle gelecek vergilerden 70 trilyon bekliyoruz. Yanılıyorsam düzeltsin Sayın Oral. 70 trilyon

civarında net aktif vesaire. Artı, iç borçlanma yaparız diyoruz. Ama iç borçlanma yapamıyoruz, çünkü kimse devlete borç vermiyor. Ya da geleceğe yönelik beklentiler sarsıldığı için bu beklenen düzeyde borç alamıyorsunuz. Dış borç alamıyorsunuz. Özelleştirmeden bu boyutlarda gelir sağlamanıza imkân yok. Hazine arazisi, gayrimenkul satışı vs.nin bu işe çözüm bulamayacağı muhakkak. Bana 1 katrilyon civarındaki Türk Lirası cinsinden ilave finansman açığının nereden sağlanacağını ve 15 milyar liralık dövizin nasıl bulunacağını ve bunun için toplumun hangi maliyetlere katlanmak zorunda kalacağını lütfen açıklıkla, samimiyetle ve dürüstlükle anlatın. Bunu rica ediyorum, teşekkür ederim.

Salih Turhan

Ben de teşekkür ediyorum. Sayın Orhan Şener.

Orhan Şener

Sayın Başkan ve değerli arkadaşlarım, ben bir kamu ekonomistiyim ama esasında siyasal maliyeyle, yani parlamentoda alınan kararların ekonomik yorumuyla ilgileniyorum. Sayın Çelebi bu konuda bize olumsuz bir görüntü verdiler. Fakat gerçekçi göründüğü kadarıyla, bu üç parlamenterimizin konuşmalarını dikkatle izledim ve bilimsel açıdan yorumlamaya çalıştım. Yalnız şunu gördüm: Türkiye'nin içine girdiği mali krizden kurtulabilmesi için alınması gerekli olan önlemler konulsunda daha çok bütçesel kısıtlamalar gibi kanımca etkili olmayacak konularda bize bazı bilgiler verdiler. Ancak, Türkiye'nin sorunları yüzeysel çözümlerle hiçbir zaman önlenemez. Zaten şimdi incelediğimiz bütçe açığı sorunu ekonominin geçmişteki yanlış yapılanmasından kaynaklanmakta, yani 1950'lere kadar gerilere gitmektedir. Dün bunu tebliğimizde aynntılı olarak açıkladık. Ayrıca, biz dünyadaki gelişmelere uyamadık. AET ülkeleri farklı yönde gelişirken, biz devamlı olarak bütçe gelirlerini düşürdük. Dolayısıyla, alınması gerekli önlemlerin biçimsel önlemler olmaması gerekir.

Ben bu konudaki çözüm önerilerini iki başlıkta topladım. Bunlardan birincisi, devlet bütçesinde yer almaması gerekli olan harcama kalemleriydi. Bakanlık sayısının 35'ten 20'ye indirilmesi örneğin. Bütün AB ülkelerinde bu sayı 15-20 arasındadır. Büyük sayı bir savurganlığa yol açmaktatır, çünkü her bakanlığın genel müdürlüğü, bölge müdürlüğü, geometrik diziye benzer bir biçimde harcamalan arttırıyor. Ek olarak, koalisyon hükümetlerinin karar alma biçimlerinin bütçeyi genişletici etkisi. Biraz sonra Sayın Çağan'a o konuda bir soru yönelteceğim. Ayrıca, bütün arkadaşlarımızın da beni özellikle doğruladıkları gibi, din hizmetlerinin tamamen bütçeden çıkarılması gerekiyor. Çünkü Türkiye'deki mevcut uygulama, hem laikiik ilkesine aykırı, hem de dünya

uygulamasına aykırı. Hiçbir laik ülkede din hizmetleri bütçede yer almaz . Bunun miktarı da 8.3 trilyon Türk Lirası, artı gözükmeyen diğer kalemler. Bürokraside yanlış yapılanma vardır, "merit" sistemi, yani liyakat sistemi yerine, Türkiye'de "spoil" sistemin uygulanmasıdır. Bu da büyük bir yozlaşma ve savurganlık nedenidir. Etkin denetim de olmadığı için savurganlık giderek artmaktadır.

İkinci grup önlemlerimiz: Hem özel sektörün hem kamu sektörünün daha verimli çalışmasını sağlayacak sosyal alanda yapılması gerekli reformlar, sosyal hizmetler reformu, çağdaş bir eğitim yerine dinsel ve ezberciliğe dayanan bir eğitim sisteminin derhal kaldırılması gerekli. Dolayısıyla, bir eğitim reformu yapmamız lazım. Kitle taşımacılığı yerine özel taşımacılık öncelik kazanmıştır. Bu da ekonominin verimli çalışmasını büyük oranda azaltmaktadır. Yaptığımız bir incelemeye göre, Türkiye'nin döviz kaybı bu yanlış taşımacılık modeli yüzünden yılda en az 2 milyar dolar olmaktadır. Halk sağlığı yerine özel tedaviye ağırlık verilmesi de çok büyük bir hata. Sosyal konut yerine, gecekondulaşmanın teşvik edilmesi de büyük hata. Bütün bu alanlarda ciddi reformların yapılması gerekli. Bu reformlar yapılmadan ekonomide prodüktivite arttınlamayacağı gibi, aynı zamanda toplum refahı da arttmlamayacaktır.

Şimdi ben bu açıklamalanma ilişkin olarak, Sayın üç parlamenterimize bir soru soruyorum: Bilim adamları, herkes, din hizmetlerinin devlet bütçesinde yer almasının doğru olmadığını söylediler. Sizler ne düşünüyorsunuz? Diyanet işlerinin büyük bir bütçesi var. Savunmaya yaklaşıyor. Bu bütçenin genel ve katma bütçeler toplamından oluşan konsolide bütçeden çıkarılması demin saydığım sosyal hizmetlerin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlayacağından, bilim adamı olarak bunu öneriyoruz. Bunun dışında, belirttiğim gibi, demokratikleşme ve laiklik ilkesi yönünden de, dünyada hiçbir ülkede din işleri bütçe yer almaz. Bu konuda ne düşünüyorsunuz? Bu soruyu üç ayrı siyasal parti temsilcisi olarak parlamenterlerimize soruyorum.

Şimdi Sayın Çağan'a soruyorum ve ufak bir açıklama yapmak durumundayım. Koalisyon hükümetleri, biliyorsunuz, bütün dünyada artık kaçınılamaz yönetim biçimleridir. Bütün dünyada, koalisyon hükümetleri normal bir yönetim biçimidir. Çünkü demokratiktir, koalisyonlarla toplum tercihlerinin önemli bir kısmı yansıtılır. Tek parti ya da %50+1'in altında temsili olan partilerin toplumu temsil etmeleri söz konusu değil; ama koalisyonlarla bunu sağlıyoruz ve bu demokratikleşmeyi sağlıyor. Bu, koalisyonun olumlu yönü. Ama çok olumsuz bir yönü de var. Koalisyon hükümetlerinin aldıkları kararlar, ya da karar alma biçimi, bütçeyi doğrudan doğruya olduğundan daha fazla genişletiyor. O da nasıl

oluyor? Siyasal maliyede çok geçen şöyle bir söz var: "Sen benim sırtımı kaşı, ben de senin sırtını kaşıyayım." Yani, iki parti birbirinin sırtını kaşıdıkları zaman, ikisi de sorunlarını hallediyorlar. Çünkü bir partinin kendi sırtım kendi kendine kaşıması mümkün değil. Bu sözün anlamı şu, koalisyon biçiminde alınan kararlar siyasal karar almayı kolaylaştırıyor.

Salih Turhan

Sayın Şener, eğer yoruma devam edersek akşama kadar burada kalabiliriz.

Orhan Şener

Bitiyor. Bu nedenle bütçe anormal düzeyde artıyor, çünkü her iki parti politika değişimi yapıyorlar. Birbirlerini destekliyorlar. Bu destekleme karşılığında büyük bir bütçe savurganlığı ortaya çıkıyor. Fakat ülkemizde bu oyunun kurallanna aykın biçimde ortaya çıkıyor. Örneğin..

Salih Turhan

Sorunuzu lütfen sorar mısınız?

Orhan Şener

Ufak bir açıklama yapmadan soramam ki! Hayır, samimi söylüyorum, ufak bir açıklama yapmadan anlamı kalmaz. Benim saatime göre 3,5 dakika oldu. Vakit kaybetmemek için şunu vurgulamak istiyorum. Bütün Amerika'da, Kıta Avrupası'nda, iki siyasi parti koalisyondayken, politikalarını değiştirirler, desteklerler, sen benim şu politikamı destekle, ben de senin şu politikanı destekleyeyim derler ve böylece karar alınır. Ancak Türkiye uygulaması tersine gidiyor. Örneğin SHP'nin politikası şu: Benim demokratikleşme paketimi destekle, ben de senin özelleştirme paketini destekleyeyim. Fakat laiklik ve demokratikleşme konusu sadece SHP'nin sorunu değil, Türk toplumunun sorunu. Yani bunun parti politikaları arasında oy değişimine yol açmasına gerek yok.

Salih Turhan

İzin verirseniz ben yine sorunuzu rica edeyim.

Orhan Şener

Soruyorum: Sayın Çağan, bu konuda siz siyasi bir parti olarak, SHP olarak, oyunun kurallanna göre rekabette kaybediyorsunuz. Çünkü diğer parti bu oy değişimi politikası sonucunda daha kârlı çıkıyor. Ama siz bütün toplumun benimsemesi gerekli olduğu bir kuralı savunuyorsunuz. Bunun yerine, sizin de oy artışını sağlayıcı başka bir politikanın desteklenmesini önermeniz lazım. Ama bunu yapamıyorsunuz. Bu konuda yanılıyor muyum? Teşekkür ederim.

Salih Turhan

Teşekkürler. Bir diğer soru sahibi Prof. Dr. Sadık Kırbaş. Buyurun efendim.

Sadık Kırbaş

Sayın Başkan, kısa bir yorumdan sonra hemen soruma geçmek istiyorum. Sorum da siyasal partilerin değerli temsilcilerine olacak. Son 1-2 yıldır kayıt dışı ekonomi kavramı çok sık kullanılır hale geldi. Çeşitli amaçlarla kullanılıyor. Kamu açıkları bir canavar gibi görülüyor, kayıt dışı ekonominin önlenmesi de bir kurtarıcı melek gibi görülüyor. Kamuoyu da yanıltılıyor bir yerde. Acaba bu kayıt dışı ekonomiyi gerçekten kurtarıcı bir melek gibi görmek mümkün müdür? Kısa devrede bundan bir sonuç almak mümkün müdür? Bu konuya kısaca değindikten sonra sorumu sormak istiyorum: Kayıt dışı ekonominin bir kaynağı devletin kendisi; devletin kendisi yaratıyor bunu. Türk vergi sistemi içinde de bunu seziyoruz; istisnalar, muafiyetler, götürülük gibi yollarla. Bu konuda birtakım tedbirler alınabilir. Fakat alınan önlemler konusunda politik sınırlamalar var. Baskı gruplarının eylemleriyle bunu uygulayamaz durumdayız. Kayıt dışı ekonominin esas kaynağı devletin yapılanmasından ileri geliyor. Vergi yönetim ve denetimi bakımından önemli sorunlar var. Tapulama siste-minde önemli sorunlar var. Gayrimenkullerin %50'sinden fazlası ya tapulanmamıştır ya sağlıksız bir şekilde tapularımıştır. Borsa sisteminde, mal borsasında ve menkul kıymetler borsasında sorunlar var. Bankacılık sisteminde sorunlar var. Vergiyi doğuran olayların, yoğun bir şekilde cereyan ettiği kurumlarla vergi idaresi arasında iletişim kurulamıyor. Araç tescilleri yönünden sorunlar var. Veysi Bey'in verdiği rakam çok şaşırtıcı gerçekten: Aynı plaka numarasını taşıyan on binin üzerinde araç var. Bunu anlayabilmek mümkün değil. İmar sisteminde sorunlar var, gecekondulaşma sorunu var, çok büyük bir vergi kaçağı var. Büyük rakamlar dönüyor. Gümrükler ve sınırlar açısından sorunlar var. Sınırlar yol geçen hanına dönmüş durumda. Şimdi bunların diğerlerini de sıralamak mümkün.

Yapılması gereken şey devletin genel olarak yapılanmasında reforma gitmek. Bu reform kamu gelirleri açısından gerekli olduğu gibi, kamu harcamalan açısından da gerekli, savurganlık açısından gerekli, verimlilik ve tutumluluk açısından gerekli. Şu sıralar, gazetelerden öğreniyoruz, kayıt dışı ekonominin önlenmesiyle ilgili bir yasa tasarısının hazırlandığı söyleniyor. Ben şahsen bir yasa tasarısıyla bu kayıt dışı ekonominin, bu kadar geniş boyutları olan bir sorunun nasıl önlenebileceğini merak ediyorum. Siyasal partilerimizin değerli

temsiltilerinden şunu öğrenmek istiyorum: Siyasal partilerin, kayıt dışı ekonomi konusunda yaklaşımları nedir? Alınabilecek önlemler konusunda hazırlıkları varsa, bu hazırlıkların ana hatları konusunda bilgi verebilirlerse memnun kalırım. Teşekkür ederim.

Salih Turhan

Ben de teşekkür ediyorum. Sayın Prof. Dr. Adnan Tezel Bey'i rica ediyorum.

Adnan Tezel

Çok teşekkür ederim. Bu seneki maliye sempozyumu zirveye ulaştı. Şu bakımdan: Akademisyeniyle, bürokratıyla, yargı organıyla ve siyasisiyle birlikteyiz ve şu anda kare tamamlandı. Yalnız bir şey daha var. Her şeye rağmen akademik çerçeve içinde görüşüyoruz. O itibarla, siyasi panelistleri ben akademisyen olarak kabul ediyorum ve burada söylenenleri de aleyhlerinde delil olarak kullanmayacağız. Bu miranda kuralını işletmeyeceğiz. Bu samimiyet içinde arz etmek istiyorum: 1993 yılı sonunda bir vergi paketi hazırlandı. Bu paketten birtakım konular cımbızla çekildi ve öncelik verildi, kanunlaştı. Doğru yahut da yanlış.. Sonradan bir ekonomik kriz patladı, ve bunun için, ekstremler, olağanüstü vergiler getirildi. Ve çok kısa süre içinde bunlar oluştu. O kadar kısa süre içinde ki, ne olduğu belli değil. İşte net aktif vergisi. Bir yazıya dipnot diye koyacaktım, sonra utandım, ama burada samimiyet içinde söylüyorum: Kuş mudur, balık mıdır, tohuma kaçmış salatalık mıdır? Yahut ek emlak vergisini nasıl tatbik edeceğiz, ne olacak, hangi duaya amin diyoruz belli değil. Birtakım tehlikeleri görüyoruz, fakat günlük tedbirlerle bunu geçiştirmek istiyoruz.

Burada beni soru sormaya yönelten olay şu: Burada görüşüldü ama, ben bir daha bu ayırımı yapmak istiyorum. Şöyle bir ayınm olup olmadığını sınamak istiyorum: Hükümet politikası ile devlet politikası arasında bir fark var mı acaba? Bunu devamlılık meselesi bakımından alıyorum. Şimdi buradan bir ikinci alana hemen atlamak istiyorum, bu da para konusu. İktisat öğrencisi olarak bize parayı fonksiyonları itibariyle öğrettiler. Buna göre, para herkesin üzerinde mutabık olduğu müşterek bir değer ölçüsüdür; bu mutabakatı da devlet temin eder. Para devletin bir yerde itibarıdır gibi geliyor bana. Ondan sonra kalkıyorsunuz, burada ifade edildi, dolarla veya markla ödeme yapıyonz. Daha ötesi, döviz büfeleri önünde kuyruklar oluyor, kaportacı çırağı geliyor, 5 dolar bozduruyor. Tost büfesi gibi. Konvertibilite düzenlenirken meselenin buraya varacağı acaba öngörüldü mü? Döviz konvertibl olsun, güzel, yalnız bunu öngördük mü ve bugünkü sonuçtan memnun muyuz, yani böyle olması amaç-

lanarak mı böyle yaptık? Tekrar hadise bir uzun vadeli devlet politikası görüşü. Teşekkür ederim.

Salih Turhan

Ben de teşekkür ediyorum. Sayın Doç. Dr. Mahmut Duran.

Mahmut Duran

Sorma sırası en son bana geldi. Ben şimdi bütün hazırladığım sorulan sorar ve yorumlan yaparsam yarım saat alacak. Bu türden sempozyumlarda soru sorulması cevap verenlere zaman bırakmıyor. Ben o yüzden soru sormaktan vazgeçiyorum. Yalnız, politikacılann politik kimlerini ve kişisel ve partisel politik çıkarlarını bırakarak, samimiyetle yanıt vermelerinin beni mutlu edececeğini söyleyeyim.

Salih Turhan

Efendim, Dr. Veysi Seviğ son soru sahibi.

Veysi Seviğ

Efendim, ben soru sormayacağım. Sayın Çelebi bir konuda bir noktaya değinmişti, onunla ilgili bir açıklama yapacağım. Bir kere, hepinize müjde veriyorum. 1 Haziran maaşlannız daha eksik olacaktır. Çünkü bu toplumsal dayanışma vergisinde katma değer oranlan arttınlmıştır, onun için de eksik maaş alacaksınız. İkincisi, Türkiye'de 280 bin civanndaki kurum ve kuruluştan şu anda alınacak vergi miktan %84'le %72'si arasında oynamaktadır. Bu dört verginin konusudur: Kurumlar vergisi, peşin vergi, ekonomik denge vergisi, net aktif vergisi, Herkes biliyor, biz de farkında değiliz, onlar da gülüyor. Bakalım ne olacak? Üçüncü olarak, bir konuyu açıklayacağım. İsrail'i örnek alıyoruz; İsrail'in 1993 yılında Amerika Birleşik Devletleri dolan cinsinden aldığı yardım miktan 12,5 milyar dolardır. Bu Körfez tazminatıdır. Onun ekonomisi düzeltilir, yanlış yorumlamayalım. Teşekkür ederim.

Salih Turhan

Ben de teşekkür ediyorum. Sorulan tamamladık. Şimdi izin verirseniz, ikinci turumuzu tersine çevirmek suretiyle en son konuşma yapandan başlatmak istiyorum. Yalnız Hocamız Sevim Görgün hanımefendi kendisine som yöneltilmediğini belirterek söz almaktan sarfınazar ettiler. Sevim Hocamız söz almadığına göre herhalde söz hakkı ikinci Hocamız Halil Bey'e doğuyor, buyurun efendim.

Halil Nadaroğlu

Efendim, aynen Sayın Şenatalar ve Sayın Görgün gibi ben de söz hakkımdan feragat ediyorum.

Salih Turhan

Sırayı takip ettiğimize göre, söz hakkı Sayın Bakanımız Sümer Oral'da, buyurun efendim.

Sümer Oral

Efendim, teşekkür ederim, yalnız böyle söz alıp konuşmayan arkadaşlarımızın alkışını görünce, ben de şimdi bir tereddüde düştüm hangisini tercih edeyim diye. Fakat diğer arkadaşlardan farklı olarak, bize tevcih edilmiş sualler var. Ama yine de bu alkışların ifade ettiği anlamı da dikkate alarak, çok kısa kesmemde yarar var. Sanıyorum o zaman daha çok alkış alabileceğim.

Salih Turhan

Efendim söz almayan hocalarımızın hakkını da kullanabilirsiniz.

Sümer Oral

Sadece kendi hakkımı kullanmak niyetindeyim. Sayın Hocam, değerli Hocam Feyzioğlu, Hazine-Maliye ilişkileri acaba yine ayrılacak mı, o tür izlenimler var dedi. Ben tabii burada bir hükümet üyesi olarak değil, Doğruyol Partisi'ni temsilen bulunuyorum. Benim de kulağıma geliyor ama, açık söyleyeyim, çok kısa vadede bunun gerçekleşeceğini'pek sanmıyorum. Ama doğrusu mutlaka Hazine'nin, özellikle kamu kesimi finansman işleriyle meşgul olan bölümünün esas yerine dönmesi, bütçe ve gelir idaresiyle yan yana olması lazım. Ama mutlaka o oluşacaktır. Vade için bir şey diyemiyorum.

Program bütçe, israf meseleleri, evet ben de ona inanıyorum. Yani bütçede birtakım yeni rasyolar, uygulanabilir rasyolar, yeni bazı teknikler tatbik edildiği zaman, kamu harcamalarında önemli tasarruf olur, personel giderlerinde dahi hizmetleri aksatmadan çok ciddi tasarruf olabileceği kanaatindeyim. Türkiye'de yaşıyoruz, benim de çok başımdan geçmiştir. Bazı bakanlıkların, ideal kadroları vardır. Maliye Bakanlığı kendi içinde bunun bölgesel birtakım dağılımını da yapmıştır. Burada çok garip tablolarla karşılaşılıyor. Bunlar düzeltilmek suretiyle mutlaka israfın önüne geçilebilir. Gereksiz yere para harcamamak, herşeyin en iyi, en fazla randıman verecek şekilde hazırlanması gerekir. Bütçe teknikleriyle bunlar sağlanabilir.

Maliye Teftiş Kurulu'nun denetim yetkisinde bir kısıtlamaya gidildiğini sanmıyomm. Çünkü bu bir kanunla tanımlanmıştır. Yeni bir kanun geçmedi, ben öyle birşey de hissetmiyorum. Yani kanun olur da uygulamada birtakım idari kısıtlamaya gidilebilir. Ama öyle bir şey de duymadım. Bugün Türkiye'nin en önemli meselesi mali sorundur ve para tedbirleriyle de sonuca varmak mümkün değildir. Mali denetim, mali nosyon, mali disiplin en fazla bu dönemde lazım. Maliye'nin bu fonksiyonunu yapması engellenirse veya tam yapamazsa yararlı bir iş yapılmaz. Maliye sempatik değildir. Birçok ülkede maliye bakanına "yok bakanı", "hayır bakam" derler. Her yerde bu böyledir.

Gene zaman zaman bir anektod şeklinde anlattım. 1991 hükümetine girdikten sonra 1992 bütçesini yapıyoruz. Bakanlar Kumlu toplu halde. Ben de o bütçe müzakerelerinde birçok bakanın ödeneğini kesmişim galiba. Bana birçok bakandan eleştiri geldi. Başbakan'a bütçelerini kuşa çevirdiğim konusunda bir hayli şikayet oldu. Ben de kendi kendime "eyvah, bir hayli şikayet, altından nasıl kalkacağız?" diye endişelenirken, Sayın Başbakan, şimdiki Cumhurbaşkanımız döndü, dedi ki, "Beyler, ben bu tablodan çok memnun oldum. Çünkü herkesin memnun olduğu maliye bakanından ben memnun olmam". Bu, maliyenin bir yerde fonksiyonudur. Mutlaka bir disiplin getirmek lazım. 16 Ocak ve sonrası, bu önemli değil, bunu uzun konuşmamız lazım. Yani esasında 16 Ocak ve sonrası finans kesiminde görülen dalgalanma bizim ekonominin reel olgularından kaynaklanan bir olay değil, Bunu daha uzun tartışmamız lazım. Ama alkışlara da dikkat etmemiz gerekiyor. Onu burada keseyim.

Sayın Önder'in ekonominin açığı, yani kamu kesimi açığından çok ekonominin açığı yaklaşımı fevkalade isabetli bir yaklaşım. Gayet tabii esasında onun düşünülmesi lazım. Çünkü kamu kesimi açığı ekonominin açığının bir bölümüdür. Meseleyi daha geniş düşünmek lazım. Özelleştirme de ekonominin yeniden yapılanması da fevkalade önemli konular, zaten buralarda konuşulması gereken herhalde onlardır. İstikrar tedbirini tartışırken, hedeflerin tamam veya eksik olduğunun söylenmesi, eksik bırakılan hedeflerin sayılması elbette önemli. Fakat bir de bu hedeflere ulaşırken, konunun aynntısı tartışılabilir, araçlarda da yapılabilecek yanlışlıklar değerlendirilebilirdi. Ben Sayın Ho-cam'dan bu konuda bize daha geniş katkısı olacak tebliğim de alacağım. Gayet tabii Türkiye'de mutlaka ciddi bir vergi düzenlemesinin yapılması lazım. Ama yine eğer yanlış bilmiyor isem, bu yüksek enflasyon dönemlerinde ve hele enflasyonun uzun sürdüğü dönemlerde, vergi düzenlemeleri çok sıkıntılı oluyor ve netice almak da çok güç oluyor. Ama yine de yapılması gereken alanlar var ve mudaka da yapılması gerekir.

Sayın Efendioğlu bütçe sisteminde yapılacak yeni düzenlemelerle harcamalarda tasarruf yapılıp yapılamayacağını sordu. Bu sorunun biraz evvelki konuşmamla çok yakın ilişkisi var. Devlet harcamaları bütçeyle olur, fonlar ise bütçe disiplini dışında. Bu tabii çok uzun da konuşuldu ve gerçekte doğrudur, yerindedir ama artık yavaş yavaş fonlar önce bütçe disiplinine, sonra da bütçe içine alınma aşaması içerisindedir. Esas konuşmamda da söyledim, bana göre de fonlar kaynaklan dağılımının değişmesine neden oluyor. Bu amacım reddetmek mümkün değil. Daha hızlı hizmet yapmak gerekli; ama bunu belki devletin temel harcama kanunlannda birtakım değişikliklerle, nelerden şikayet ediliyorsa onlar giderilmek suretiyle sağlanabilir. Çünkü hazine birliği, bütçe birliği ve kaynaklann dağınıklığa sebebiyet vermeden harcanması bugün için fevkalade önemli.

Sayın Berksoy fevkalade hassas bir konuya değindi, konunun hassaslığı şuradan geliyor. Zaten devletin veya mali idarenin en önemli fonksiyonu Türkiye'nin bütçesini yapmak. Genel ve katma bütçeli kuruluşlan da kapsayan konsolide bütçeyi yapmak. Zaten bütçeler bir tahmindir. Gider hedefleri vardır, onlar daha kesin nitelik taşır. Gelirler ise tahmindir, gelirle gider arasında denge bulunamazsa, bu fark açık olarak ortaya çıkar. Açığı kapatmak için ya merkez bankası kaynaklanndan yararlanırsınız veya borçlanmaya gidersiniz. Şimdi burada bir bütçe yapılmış, bütçede 200 trilyon TL civannda açık görünüyor. "Efendim bu rakam 200 olmaz, hayaldir, açık aslında 500 trilyondur" denebilir. Saygı da duyulabilir. Projeksiyonlara göre değişebilir, olmayabilir de. Eğer hakikaten bugün öngörülen açığın üzerinde açık oluşursa, nereden kapatılacağı belli. Ya açık finansmana ya da borçlanmaya gidilecek. Ama önemli olan, bütçe idaresinin ve mali idarenin bunu sağlamaya çalışması, vergi tahsilatının nasıl hızlandırabilieceğini, veya devlet patrimuanından neler sağlanabileceğini araştırması, Türkiye'de maalesef bütçelerimiz ciddi açıklarla yürütülüyor. Bunun çaresi için uğraşılıyor. Gelirler artınlacak, harcamalar kısılacak. Ama ben açıkça söyleyeyim, açığın 500 trilyona ulaşacağım sanmıyorum; bu rakamın çok daha altında olacağını sanıyorum. Gayet tabii idare birtakım tedbirler alacak, giderler bakımından tedbirler alacak, gelirler bakımından tedbirler alınacak.

Ek olarak devletin dış ödemeleri var. Türkiye'nin ödemeler dengesi sorunu her zaman için var. Zaman zaman ödemeler dengesi sorununun halledildiği filan iddia edildi ama, esasında halledilmiş bir şey değildir. Dış ticaret dengesi açık verdiği sürece, Türkiye'nin veya herhangi bir ülkenin öde-meler dengesi problemi vardır. Yalnız, Sayın Hocamız'ın dış ticaret açığının 15 milyar dolar

olacağı gibi bir varsayımı var. Bu varsayım pek doğru değil. 1994 programında birtakım hedefler var. Şimdi ithalat kısılacak ve 3 aydır bir ölçüde kısılmaya da başladı. İhracat da biraz daha artacak. Arkadaşımız işçi gelirlerinden 3 milyar dolar, turizmden de 4 milyar dolar öngörüyor, 7 milyar dolar bir geliri olduğunu söylüyor. Bunun da devlet borçlarına, dış borçların ana para ve faizine gideceğini söylüyor, bu durumda aradaki farkın nasıl karşılanacağım soruyor. Ödemeler dengesinde dış ticaretin dışındaki cari harcamalann diğer kalemlerine baktığımızda, burada mesela bir navlun gelirleri var, oradan da sanıyorum ki 3 milyar dolar civannda bir beklenti var. Eğer neticede ithalatla ihracat arasındaki fark küçülürse sermaye hareketleri kanalıyla temin edeceğimiz dış para daha da küçülecek. 15 trilyonun nasıl karşılanacağı 1994 programında belirtilmiştir. Ama 1994 programındaki bu hedeflerin tutmayacağı iddia edilebilir. Tartışılabilir, o da doğrudur, tutabilir de tutmayabilir de. Bir fark meydana gelirse, aradaki farkı sermaye hareketleri kanalıyla toplamaya çalışacaksınız. Eğer bir belirsizlik varsa, kesin bir şey söylemek mümkün değil. Belki dış ticaret 15 değil de 10 milyar dolara inecek. Olmaz diye düşünmemiz mümkün değil. Açık 10 milyar dolar veya 11-12 milyar dolar olduğu zaman sermaye hareketleri kanalıyla bulacağımız miktar azalacak. Yalnız bunlar her zaman böyle olur, yani zaman zaman böyle hassas noktalara gelinebilir. Ama bu 15 milyar dolarlık dış ticaret hacminin mutlaka küçültülmesi lazımdır. Hükümetin üzerine düşen ciddi görevlerden birisi de budur.

Din hizmeti ödenekleri bütçeden çıkarılabilir mi? Diyanet İşleri bütçesinin bir önemli özelliği vardır. Bütçe içindeki sıralamada önemli bütçelerden birisidir. Ödeneklerinin hemen hemen %90'ı cari gider, personel gideridir, bu doğrudur. Ama bir hizmet yapılıyor. Bu hizmet devletin üzerinde kaldığı sürece, bu ödenekler de bütçede yer alacaktır. Yani bunun cevabı budur.

Sayın Kırbaş'ın değindiği kayıt dışı ekonomi Türkiye'de çok tartışılan konulardan birisidir. Bana göre de bir kanun çıkararak kayıt dişiliği önleyemezsiniz. Hiç mümkün değil bu. Vergi idaresi, vergi dairesi mümkün olduğu kadar bölgesine hakim olacak. Bütün işlemlere hakim olacak. Bunun için ciddi bir vergi idaresi oluşması lazım. Bunlar da çok kolay şeyler değil. Ben Maliye'ye 32 sene önce girdiğimde de bu kayıt dışı vardı, vergi reformu çabalan vardı, bugün yine var. Bizden çok eski ağabeylerimizle konuşuyoruz, onlann girdiği zamanda da aynı durum vardı. Ama bunun bizi tembelliğe itmemesi lazım. Nitekim, Maliye'de de bir çalışma var, ama bunu daha da hızlandırmak lazım. Birtakım kanunlarla bunu mümkün olduğu kadar azaltabilirsiniz. Mesela mevcut vergi

sistemimizde götürülükte birtakım değişiklik yapılabilir; haller kanununda, hallere giren çıkan mallar için birtakım kanuni düzenlemeler getirilebilir; borsa ve bankalar ticaret kanununda birtakım değişiklikler yapılabilir. Bunlar belli ölçüde bunu küçültür, ama tamamen kaldırabilir mi? Bir kuruşluk vergi için gecesine gündüzüne katan bir mali idarenin, ortada bir kayıt dışı işlem varsa, oradan da vergi alabilecekse, bunun üzerine gitmemesi düşünülemez. Ama bu tabii zamanla gerçekleşecek. Zamanla demekten kastım erteleme değil. Birtakım kanuni düzenlemelerle süratle azaltılmaya, sahası daraltılmaya çalışılacak.

Amerika'da, Almanya'da vergi tahsilatı çok iyi, başarılı, ama orada başanlı olan vergi idareleri; fevkalade vergi idareleri var. Bizde de zaman zaman bu sorun "yüzsüzler" diye tartışıldı. Almanya'da bugün vergi dairesine A mükellefi vergisini öderken nasıl bir aile indiriminden yararlandı diye sorsanız cevap vermez size. Ama o mükellefin bankasına normalin üzerinde bir miktar para akışı olmuşsa, o banka vergi idaresine hemen bilgi verir, o da o mükellefi çağırır, sorar. Bu kayıt dışı işlemlerin kapsamında, ve vergi tahsilatını artırmada en önemli husus, vergi idarelerini geliştirmektir.

Hükümetin hazırladığı tasanda Bütçe Komisyonu'nun hiç tercih yetkisi yok diyemeyiz ki, o da inceleyecek. Bütçe Komisyonu'ndan geçmiş, Genel Kurul'a gelmiş, onun da inceleme yetkisi var. Oralarda da müzakere yapılacak; Plan Bütçe Komisyonu Meclis'e ilaveten görev yapıyor; incelemeyi yapacak, Genel Kurul da bazı şeyleri çıkarabilir. Bunların altında mutlaka bir şey aranabilir ama, hiçbir şey de olmayabilir. Orada 1993 yılı sonundaki vergi yasası tarüşmalanyla ilgili olarak basında da çıktı, işte bazı iş çevreleri etki yaptı dendi; ama ben o zaman hükümet üyesi değildim. Ama her değişikliğe o açıdan bakmamak lazım. Bazen fevkalade isabetli değişiklikler de yapılabiliyor Bütçe Komisyonu'nda ve Genel Kurul'da.

Net aktif vergisi, ek vergiler, konvertibiliteye geçilirken bugünkü dolarizasyon düşünüldü mü şeklinde sualler var. Belki bu vergilere vergi tekniği yönünden çok düzgün vergiler diyemeyebiliriz; ama bir ihtiyaç gereği salındığını ve bir defaya mahsus olduğunu ve kaynak temini amacının, fıskal amacının önde olduğunu da unutmamak lazım. Fakat her vergide amaç fiskal de olsa, ekonomik ve sosyal boyutunun belli bir ölçüde ele alınması lazım. Alınmıştır, ama tam vergi hukukuna, vergi tekniğine uyuyor mu? O tartışılabilir. O konuda sanıyorum Sayın Çağan daha geniş bilgi verecek, çünkü çalışmalara katıldılar. Sayın Mahmut ve Sayın Seviğ konuşmamışlardı. Cevap verecek konu da yok. Ben zamanın elverdiği ölçüde konuşmaya çalıştım, belki bazı arkadaşla-

nmızın suallerine cevap verememiş olabilirim. Onun için de özür diliyorum. Bu şekilde algılamalarını da rica ediyorum. Hepinize saygılar, sevgiler sunuyorum.

Salih Turhan

Sayın Oral'a, ben de candan teşekkür ediyorum. Şimdi söz sırası Sayın Dr. Işm Çelebi'de.

Işın Çelebi

Teşekkür ederim. Ben fazla uzatmayacağım ama, önemli bir iki nokta var. Birincisi, Turgay Bey'in verdiği bilgi bence çok önemli. Şimdi bakın, bu 103 trilyonluk bütçe açığı hedefinin 5 Nisan'daki programa göre olması mümkün değil. 178 trilyonluk iç faiz ödemesi var. Bu 1994 bütçesinde ve %54 deflatöre göredir ve 39 trilyonluk da dış borç faiz ödemesi var. Bugünkü şartlarda iç faizler bildiğiniz gibi %100'lerin üzerine çıkmıştır. Bu faiz %75- 80'le hesap edilmiş. Bunun tutması mümkün değil. İkincisi, dış faizlerin kur ortalaması 24 bin lira alınmış, bunun olması mümkün değil.

Önemli bir başka nokta, fazla vakit alınmasın diye detayına girmek istemiyorum, Ocak-Mart bütçe açığı 51 trilyon gerçekleşmiş. Yani ilk 3 ayda 51 trilyon gerçekleşen bir bütçe açığıyla 103 trilyonu gerçekleştirmeniz mümkün değil. Bugünkü kur ve faiz oranlarıyla bu iç ve dış faiz ödemeleri tutmuyor. Yani bu programın dengelerinin dayandığı varsayımlar doğru değil ve İMF de sanıyorum rakamsal bir tedbir veya hedef koymuyor, çok ciddi bir şok tedbir uygulayacak. Onun için de dünyada bunu uyguladığı ülkelerde, böyle rakamsal hedefler, para programı falan yapılmadı.

Ödemeler dengesi açısından ithalatın 22 milyar dolara indirilmesi demek, bütün ekonominin dengelerinin değiştirilmesi demektir. Yani makro ekonomik dengeler bir bütünlük arz eder ve bir ilişki setidir. Şimdi siz ithalatı 22 milyar dolara indirdiniz mi büyüme hızı negatif demektir. Eğer enflasyon %200 ise, gayri safi milli hasılanız 3 katrilyon değil, 6 katrilyon veya 4 katrilyon, her ne ise hesaplanması lazım. O bile değişir, o değişince bütün bütçe büyüklükleri değişir. Yani»ben bu anlamda Turgay Bey'in uyansının doğru olduğu kanaatindeyim.

Ödemeler dengesi meselesine gelince: Devletin 8 milyar dolar ödemesi var, 10 milyar dolar da ticari bankaların kısa vadeli geri ödemesi var. Bunların 2 milyar dolannın yapıldığını düşünün ve roll-over bir kredi sisteminde dönmüyor. Yani işaret ettiği kritik noktalarda dikkatli olmamız gerektiği kanaatindeyim.

Ben 100 Uranın 76 lirası vergilendiriliyor dediğimde Sayın Oral karşı çıktı, "Hayır, olmaz, bilmiyorsunuz" dedi bana. Veysi Bey 84 lira hesap etti. Şimdi söyledi kürsüde, ben yine insaflı davranmışım. Bu enflasyonun, devalüasyonun olduğu ortamda insanlann kazandığı 100 liranın 70-80 lirasını vergilendirdiğiniz zaman, müthiş bir durgunluk ortamında alınan kararlarla işin bütünlüğü görünüyor mu diye kendi kendime soruyorum.

Fonlarla ilgili meselede, fonlar doğrudur, eğridir tartışırız ama, fonlar hep dramatik bir şekilde karikatürize ediliyor. Hatırlar mısınız, TÖBANK'da 50 trilyonu fareler yemişti. Şimdi TEKEL'in tütün fonundaki paralar bulunmamış. O tütün fonu TEKEL'in tütün ithalatından alınan fonlar ve bunun denetimi de TEKEL'e bağlı, TEKEL de Maliye Bakanlığı'na bağlı. Eğer bu bilinmiyorsa sorun var. Şimdi fonlarla ilgili olarak önümde 1988'den itibaren fonların gayri safi milli hasıla içindeki paylarını gösteren bir tablo var. Kamu kesimi borçlanma gereği içinde baktığımda fonlar bir açık vermiyor, %0.3 civarında. 1992'de % 1.8 açık vermiş. Yani benim iddiam, fonların bütçeleştikten sonra cari harcamalarda kullanıldığı ve yatırımlardan cari harcamalara kaydınldığı için gelişi güzel kullanıldığıdır. Ben bunu iddia ediyorum. Onlar doğru bir sistem demiyorum. Ama fonlann bütçeleştirilmesi, Türkiye'nin hem yatırımlarını ciddi sıkıntılara sokmuştur hem de açıklan doğurmuştur.

İşte buradakiler Hazine'nin tablolarıdır. Yeni yayınlandı, 6 Nisan 1994'de İMF gelmeden önce hazırlandı. Burada gösteriyorlar. %0.6 filan diyor, 1992'de 1.8 olmuş.

İzzettin Bey'in sorusuna ilişkin bir bilgi vereceğim. Yılmaz Aliefendioğlu "Nasıl yapacaksınız?" dedi. Elbet demokratik rejim içinde, elbet parlamenter sistem içinde bir değişim önerisinde bulunuyorum. Çünkü bu Anayasa'nın hukuka aykın olduğunu Sayın Anayasa Mahkemesi Başkanı belirtiyor. Türkiye'nin anayasa meselesini bir gözden geçirmesi lazım ve daha hızlı karar alması lazım. Siz de belirtiyorsunuz ki Meclis denetimini yeterince yapamıyor. Yani amaca uygunluk denetimini yeterince yapamıyor, askeri harcamaları denetlemiyor falan diyorsunuz. Bugün kamu kesimi finansman açığı meselesinde, Amerika'daki Senato her şeyi denetliyor. Niye Türkiye'de biz denetleyemiyoruz? Biz seçilen insanlar acaba çok yanlış insanlar mıyız? Devletin sırnnı, vatanı, milleti satacaklar mı? Amerika'dakiler satmıyor da biz niye satıyoruz? Ben bunu anlamadığım için sordum. Yani bildiğimden sormuyorum da bilmediğimden, öğrenmek için soruyorum..

Ben eski ve yeni tanımını yaşla, tecrübeyle ilgili söylemedim. Ben kendimi de eskimiş bir adam olarak görüyorum, o anlamda söylüyorum. Mutlka

Anayasa'da değişiklik yapıp memurlara ve üniversite hocalarına siyaset hakkı tanıyıp, siyasetçilerin değişmesi gerektiğine inanıyorum. Benim de değişmem gerektiğine inanıyorum. Benim yaşım 43-44 ama ben de değişmeliyim. 1950 doğumluyum, iki dönem milletvekilliği yaptım, artık kendimi bitmiş olarak kabul ediyorum. O anlamda söyledim, yani yenilenmemiz gerekir anlamında söyledim. Sizler daha çok yemsiniz. Sizlere söylemiyorum, kendime söylüyorum.

Sayın Önder'e teşekkür ederim. Hakikaten, 32 sayılı kararla ilgili rakamlara baktım, hatalarımız var. Kamu kesimi finansman açığı artarken, enflasyon artarken, gerekli tedbirleri almadığımız görülüyor. Bu teknoloji düzeyi meselesinde de öyle bir nokta belirtilmemiş olmasına rağmen, zımni olarak dışa açık büyüme sürecinde ihracatın geliştirilmesini 3 aşamada değerlendirmeliyiz. Birinci aşamada direkt teşvikler, ikinci aşamada döviz kuruyla ilgili teşvikler, üçüncü aşamada da teknoloji düzeyinin yükseltilmesi kesin gerekli; çünkü üretim eğrisini yukarı düzeye çekmek için teknoloji düzeyini yükseltme zorunluluğu var. Onu da yabancı sermaye girişiyle beraber Türkiye'nin yapması gerekir. Türkiye'nin onu yeterince yapmadığı kanaatindeyim, o görüşünüze de katılıyorum.

Hızlı konuşuyorum, özür dilerim, Türkan Hanım'ın uyarılan çok önemli. O noktadaki görüşlerini dikkate alacağım ve kendimi o noktada eğiteceğim.

Bu din hizmetleri meselesine gelince, benim anlayışım şu: Türkiye laikliği bu klasik anlayışın dışında yeniden tanımlamak zorundadır. Çok açık konuşayım, laikliği demokrasiden ayrı tanımlamamak lazım. Demokrat olarak bakmak lazım ve devletin dışına taşımak lazım bu kurumlan; o anlamda bütçenin dışına taşımak lazım. Düşünce özgürlüğü çerçevesinde meseleye bakmak lazım. O konudaki uyannız doğru. Sadık Kırkbaş Bey'in, özür dilerim Hocam, yanlış not almışım. Aceleden oluyor hep, Sayın Başkan sorumlu. Evet, o yüzden özür diliyorum.

Kayıt dışı ekonomi konusunda Veysi Bey'in tebliğinden bir şeyler öğrenebildik. Bu konuda fazla bir bilgim yok, onun için cevap veremeyeceğim. Ama bir şey söyleyeyim, net aktif vergisi gibi ek vergiler bence problem yaratacaktır, kayıt dışı ekonomiyi büyütecektir. Orada da öyle bir endişem var. Adnan Bey'in burada bize belirttiği paranın müşterek değişim aracıyla ilgili konuda benim bir önerim var Türk Lirasının üzerine bundan sonra faiz oranlan basılacak. Korkanm Haziran'dan sonra böyle de bir tehlikeyle karşı karşıyayız. Mahmut Bey'in herşeyden önce samimi olma dileğine katılıyorum.

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'ne bana burada sizlerle olma şansını bana taradığınız için, her birinizin görüşlerinden istifade etme imkânım sunduğunuz için çok teşekkür ederim. Öğrendiğim çok ciddi şeyler oldu. Hepinize saygılar sunanm.

Salih Turhan

Efendim, ben de Sayın Dr. Işın Çelebiye bu içten konuşması için candan teşekkürlerimi sunuyorum. Şimdi son olarak Sayın Nami Çağan, buyurun efendim.

Nami Çağan

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Ben de yöneltilen sorulan ve yapılan bazı yorumlan kısa kısa, tek tek cevaplamaya çalışacağım. Sayın Feyzioğlu Hocamız'ın, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Başkanı'nın istifası ve Kara Çarşamba'nın birlikte yaşanmasıyla ilgili olarak bazı tereddütleri oldu. Burada bir eşgüdüm eksikliği kesindi. Çünkü gün boyunca Merkez Bankası dövize müdahale etti, akşam olunca devalüasyon karan alındı. Merkez Bankası Başkanı da haklı olarak böyle bir duruma düşmek istemedi. Benim gözlemim bu yönde.

Sayın Prof. Türkan Öncel'in dünya ekonomisinin kriziyle Türkiye'deki krizin bağlantısıyla ilgili gözlemleri bana bir ölçüde doğru görünüyor. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'yle Japonya arasında yaşanan cep telefonu krizi, arkasından bizim telekomünikasyonun özelleştirilmesi uygulamalanna doğrusu ben de çok iyimser bakmıyorum. Sayın Prof. Öncel'e katıldığımı belirtmek istiyorum. Zaman darlığı dolayısıyla bu konuda daha uzun konuşamayacağım.

Sayın Yılmaz Aliefendioğlu'nun savurganlıkla ilgili değerlendirmelerine tamamen kanlıyorum. Zaten bu uygulama planında savurganlığı önlemeye yönelen taşıtlann, bunlann bakımlannın sınırlandınlmasıyla ilgili olumlu konular var. Bu konuda devletin de savurganlığa karşı mücadele etmesi gerekir. Nitekim Sayın Başbakan da son Amerika Birleşik Devletleri gezilerim özel uçakla yapmıyor, bu olumludur. Yani özel uçağım kullanmıyor, helikopterini daha seyrek kullanıyor, bunlan olumlu karşılıyorum. Çünkü devleti yöneten bireyler de örnek olmak durumunda. Sayın Prof. Turgay Berksoy'un kötü senaryosunun hangi varsayımlara dayalı olduğunu bilmiyorum. Yani enflasyon varsayımını söylemedi Sayın Berksoy, dolar değeriyle ilgili varsayımım da söylemedi, ama rakamlar Refah Partisi Genel Başkanı Sayın Erbakan'ın rakamlanna çok benziyor. Dış açığın 15 milyar dolan aşması ve iç açığın 1 katrilyonu aşması, belli varsayımlar altında gerçekleşebilir ama, dış açık bakımından ben o kadar

kötümser değilim. Eğer döviz kuru serbest bırakılırsa, kurdaki dalgalanmalar 15 milyar doların altına getirilebilir diye düşünmekteyim. Sayın Orhan Şener'in .doğrusu şimdiye kadar benim de yanıtlayamadığım bir sorusu oldu: Diyanet İşleri Bütçesi devlet bütçesi içinde mi olsun, dışında mı olsun? Şimdiye kadar ben de bu soruyu soruyorum ve kesin cevap bulamadım. Dışında olsun dediğim zaman, özellikle Almanya'daki Milli Görüş Teşkilatlarının oraya çok hakim olması, buna karşılık Diyanet temsilcilerinin orada olumlu bir görev yapmaları konusu var. Yani benim kafam bu konuda çok net değil. Dışında olsun, bu iş cemaaüere bırakılsın diye çok rahat söyleyemiyorum.

Koalisyonla ilgili soru, ekonomi paketindeki ödün karşılığında demokratikleşme ile ilgili. Buna hukukta "ivazlar arasında dengesizlik" derler, çünkü ekonomi daha önemlidir. Yani en azından içinde bulunduğumuz günlerde, yani "ekonomiyi dilediğiniz gibi buyurun yönetin, buna karşılık demokratikleşme ile ilgili bazı tedbirleri alalım" gibi kabaca bir ilişki var gibi görünüyor. Sayın Şener'in SHP'nin oyunun kurallanna göre zararlı çıktığı ve oy yitirdiği değerlendirmesine katılıyorum.

Sayın Prof. Sadık Kırbaş'ın kayıt dışı ekonominin kurtarıcı melek olup olmadığı sorusuna cevabım, evet, kurtarıcı melek. Ama kimi kurtanyor, vergi yükünü ciddi olarak artırmak istemeyen hükümetleri kurtanyor, yani o anlamda bir kurtancı melek. Çünkü vergi yükünü arttırmaya cesaret edemeyen hükümetler hep o kaynağı kullanıyor. Vergi yükünü hiç ek vergi koymadan artırmak isteyen, çok sihirli bir şeyler bulabilir miyiz, yapabilir miyiz düşüncesi içinde olan hükümetleri kurtarıcı oluyor ama tabii sonuç gerçekleşmiyor ve atılması zorunlu olan adımlar da atılmıyor. Biraz önce de belirtmeye çalıştığım gibi, servet beyanını kabul etmeden, ilk ciddi önemli adımı atmadan bu iş çözülmez. Bu iş zaten uzun vadede çözülebilecek, çözümü tamamen ahlakın gelişmesine bağlı bir olay galiba. Yani bizim de Osmanlı'dan tevarüs ettiğimiz mali ahlak çok güçlü değil. Çünkü tımar sistemi içinde kamu görevlilerine belli yörelerin vergileri tahsis edilmiş. Rüşvet de buradan kaynaklanıyor, rüşvet alışkanlığı da; o bakımdan çok köklü bir sorun galiba.

Sayın Prof. Adnan Tezel'in konvertibilitenin dolarizasyonu getirdiği değerlendirmesine büyük ölçüde katılıyorum. Fakat bu tabii beraberinde güvenilirlik sorununu da getiriyor. Yani dolarizasyona kayma hükümetin uyguladığı politikalann güveniliriiğiyle çok yakından bağlantılı. Koalisyon içinde DYP ve SHP kanatlannda bile şu uygulanan ekonomik programa destek çok güçlü değil. Bu önemli bir faktör. Aynca halkın güveninin de güçlü olmadığını gösteren bazı

belirtiler, göstergeler var. Örneğin hazine bonolarını halk satın almıyor. Bu nedir? Bu halkın izlenen politikaya güvensizliğinin açık bir göstergesidir. Aynı şekilde, dövizin dalgalanmasını da güvensizlik anlamında almak gereklidir. Faizler çok yüksektir. Bu da enflasyon beklentisinin çok yüksek olduğunu gösteriyor. Uluslararası finans kurumlarının verdiği notlann düşmeye devam etmesi ayn bir güvensizlik göstergesidir. Hükümet hemen hemen her konuda bir adım atıyor, sonra adımını geri çekiyor. Vergi yasalarında 1993 sonunda bunu yaşadık. Son vergi yasasında bile bir ölçüde yaşadık. Ben ona katılmadım; çünkü prensipte aykırı düşündüğüm için bir defalık vergi fikrine katılmadım.

KİT'lerin kapatılması konusunda aynı şey yaşandı. "Özelleştirilemeyecek olanlar kapatılacaktır" yönünde gayet katı bir ifade var bu 5 Nisan tarihli ekonomik önlemler uygulama planında. Fakat derhal Başbakan'ın bilgisi içinde ve Başbakan Yardımcısı'nın koordinasyonunda işte bu "kapatılacak işletmeleri kurtarabilir miyiz" komisyonları kuruldu. Ben de bir tanesinde, Karabük'de üyeyim ve ortaya çıkan manzara odur ki, kapatamayacağımız sonucu çıkıyor. Çünkü yarattığı katma değer ile kapatmanın yükleyeceği sosyal maliyetin karşılaştırılması gerekiyor. Herşeyden önce, bu zararlı işletmeler bir vadede kâr edebilir mi sorusu hakim oldu komisyonlara ve edebilir sonucu çıktı. Eğer katma değer de düşünülseydi zaten bu işe hiç kalkışılmazdı. Planda yer alan bu önerme, Türkiye'nin bugünkü koşullarında uygulanabilecek, gerçekleştirilebilecek bir önerme gibi görünmüyor. Hepinize saygılar sunuyorum. Teşekkür ediyorum.

Salih Turhan

Efendim, ben de Sayın Çağan'a teşekkür ediyorum. Her başlangıcın bir sonu var. Üç günden beri devam eden sempozyumumuz güzel bir panelle sonuçlandı. Ben esasen bu panelin bir özetlemesini yapmayı planlamıştım. Ama bu koşullarda böyle bir özetlemeye sizin sabrınızın yetmeyeceğini çok iyi biliyorum. Sadece bir iki cümleyle şuna değinmek istiyorum: Gerçekten hepimizin kabul ettiği bir olay var. Cumhuriyet tarihinden beri karşılaştığımız en büyük kriz önümüzde duruyor. Bu krizin ekonomik ve siyasi olmak üzere iki boyutu var. Siyasi boyutunun iki göstergesini ben ifade etmek istiyorum. Bunlardan birincisi, Cumhuriyet tarihimizde ilk kez konsolide bütçe gelirlerinin kamu kesimi finansman açıklarının altında olmasıdır. İkincisi, ihracat gelirlerinin dış ticaret açığının altında olmasıdır. Siyasi boyutu hepimizin bildiği Güneydoğu'daki olaylar ve bir de Refah Partisi olgusu; laiklik kavramının yeniden formüle edilmesiyle ilgili birtakım talepler, ihtiyaçlar.

Üç gün süreyle devam eden sempozyumun bana göre çok verimli olduğunu düşünüyorum. Sempozyumumuza tebliğ vermek, panelist olarak katılmak ya da yorum yapmak suretiyle katkıda bulunan tüm siyasi parti temsilcileine, meslektaşlarıma candan teşekkür ediyorum. Eğer böyle bir organizasyon çerçevesi içerisinde başlangıçta da belirttiğim gibi elimizde olmayan nedenlerle, ya da bilgimizden kaynaklanan eksikliklerle birtakım kusurlarımız olduysa, lütfen tekrar hoşgörünüze sığınıyor ve bizleri affetmenizi diliyorum. Hepinize saygüar sunuyorum.