

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ

**TÜRKİYE'DE LIBERALİZASYON
SÜRECİNDE MALİYE POLİTİKALARI
AÇISINDAN KAMU
EKONOMİSİNİN ÖZEL EKONOMİ
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

XI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

4-8 MAYIS 1995
Sakimis Bay Oteli, Gazi Magosa
Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti

İZMİR - 1997

**DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ**

**TÜRKİYE'DE LİBERALİZASYON
SÜRECİNDE MALİYE POLİTİKALARI
AÇISINDAN KAMU
EKONOMİSİNİN ÖZEL EKONOMİ
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

XI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

4-8 MAYIS 1995
Salam is Bay Oteli, Gazi Magosa
Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti

İZMİR -1997

TÜRKİYE'DE LİBERALİZASYON SÜRECİNDE
MALİYE POLİTİKALARI AÇISINDAN
KAMU EKONOMİSİNİN ÖZEL EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ
XI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997.

© Copyright: Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

Dizgi:
Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık Birimi
İsteme Adresi:
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü 35160 Buca/İZMİR
Tel: 0 / 232 / 420 98 11
Fax: 0 / 232 / 440 26 26

ÖNSÖZ

4-8 Mayıs 1994 tarihleri arasında G.Magosa/Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Salamis Bay Oteli'nde yapılan "Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri" konulu XI. Türkiye Maliye Sempozyumu'nu daha önce kararlaştırıldığı gibi bölümümüz gerçekleştirmiştir. Sempozyumun üzerinden iki yıla yakın bir süre geçmiş olmasına rağmen sempozyumla ilgili bu kitap ancak yeni yayınlanabilmiştir.

Kitap sempozyumda yapılan konuşmaları ve sunulan tebliğleri kapsamaktadır. Sempozyum programı aslında tebliğler dışında panel ve tartışmaları da içermektedir. Ancak bu kısımlar teknik imkânsızlıklardan dolayı kayda alınamadığı için kitapta yer almamıştır. Bunun yanında sempozyuma katılan bazı değerli bilim adamları, sunmuş oldukları tebliğleri yazılı bir metin haline getirmedikleri için bu tebliğler kitapta bulunmamaktadır.

Doğal olarak, farklı bir mekan ve çevrede böyle bir etkinliğe girilmiş olması bir takım zorluklarla karşılaşılmasına neden olmuştur. Tebliğlerin derlenmesi ve yeniden dizgiye hazırlanması aşamasında Maliye Bölümü öğretim üye ve yardımcısı arkadaşlarımız büyük çaba harcamışlardır. Sunulan tebliğlerin yeniden yazılması ve düzeltmelerin yapılması aşamasında tüm bölüm elemanlarımıza katkılarından dolayı teşekkür ediyorum.

Sempozyuma tebliğleri, yorumları ve dinleyici olarak katılanlara şükranlarımızı sunarken, kitabın basılmasını gerçekleştiren Anadolu Matbaası sahibi ve çalışanlarına bölümümüz adına teşekkür ederiz.

Buca/İZMİR

Şubat 1997

Prof.Dr. Aytaç EKER

Maliye Bölümü Başkanı

İÇİNDEKİLER

4 Mayıs 1995 Perşembe Öğleden Sonra Otele Giriş	
5 Mayıs 1995 Cuma	
1. GÜN /SABAH	
AÇILIŞ KONUŞMALARİ.....K	
1. OTURUM	
<i>"Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikasının Kamu ve özel Ekonomi Üzerindeki Göreli Etkinliği"</i>.....DOC	
i Oturum Başkan :Prof. Dr. Nezihe SÖNMEZ	
t / 1. Tebliğ :Prof. Dr. Vural Fuat SAVAŞ "Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikalarının Özel Ekonomi Üzerindeki Göreli Etkinliği".....1	
^ 2. Tebliğ; Prof. Dr. Sacü ERTAŞ-Doç.Dr. Turan YAY "Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikalarının Roel Ekonomi Üzerindeki Etkileri"..... 15	
Ara Tartışma Öğle Yemeği	
ÖĞLEDEN SONRA	
1. OTURUM	
<i>"Maliye Politikası Araçlarının Özel Kesim Üzerindeki Etkisi"</i>.....43	
Oturum Başkanı: Prof. Dr. Sevim GÖRGÜN	
1. Tebliğ.Doç Dr. Ayşe gül MUTLU "Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde Özel Kesimin Vergi Yüğü".....45	
2. Tebliğ: Doç.Dr. Ziyennin BİLDİRİCİ Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde Kayıt Dışı Ekonominin Vergisel Boyutları".....67	
3. Tebliğ: Doç, Dr. Mehmet TOSUNER "Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Bazı Değerlendirmeler ve Öneriler".....83	
/ 4. Tebliğ: Prof.Dr. Güneri AKALIN "7 .Beş Yıllık kalkınma Planında Vergi Politikası-Özel Kesim İlişkisi"—93 Tartışma	

6 Mayıs 1995

İKİNCİ GÜN/SABAH

"Türkiye'nin Dışa Açılma Sürecinde Entegrasyon Hareketlerinin Kamuve Özel Ekonomi Açısından Değerlendirilmesi".....105

1. OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Mucit İNCE

1. Tebliğ: Yrd. Doç. Dr. Süreyya SAKINÇ %
"Gümrük Birliğine Geçiş Sürecinde Özel Kesimin Uyum Sorunu".....107
2. Tebliğ: Yrd. Doç. Dr. Nurettin BİLİCİ
"Gümrük Birliğine Geçiş Sonrası Mali Yardımların Ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkileri".....137

n. OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Fevzi DEVRİM

1. Tebliğ: Prof. Dr. Mehmet PALAMUT
- * 4- "Ekonomik Entegrasyon Antlaşmalarının Ülkeler İç Hukuku
" Yönünden İrdelenmesi ve Anayasal Değerlendirilmesi".....149
2. Tebliğ: Doç. Dr. İsmail AKTÜRK
"Türkiye-AB İlişkileri ve Yeni Bir Bölgesel İşbirliği Girişimi Olarak
Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ).....157
3. Tebliğ: Doç. Dr. Kamil TÜĞEN
"Ekonomik İşbirliği Örgütü (ECO) ve İslam Konferansı Örgütü (İKÖ)'nün
Türkiye Yönünden".....175
4. Tebliğ: Prof. Dr. Orhan MORGİL
- A "Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde Alternatif Entegrasyon
Hareketlerinin özel Kesim Üzerindeki Etkisi".....191

7 Mayıs 1995Pazar
ÜÇÜNCÜ GÜN/ SABAH

"Türkiye' de 1980 Sonrası Dönemde Uygulanan Maliye Politikası Yaklaşımları ve Geleceğe Dönük Beklentiler".....203

1. OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Memduh YAŞA

- /. Tebliğ: Araş. Gör. Ramazan GÖKBUNAR-Araş. Gör. Özcan ERDOĞAN
"Türkiye' de 1980 Sonrası Dönemde İktisat Politikaları İçerisinde
Maliye Politikalarının Nisbi Önemi ve Uyum Sorunu"..... 205

VI

2. Tebliğ: Araş. Gör. Gülay YILMAZ
"Türkiye' de 1980 Sonrası Dönemde İktisadi İstikrar ve Kalkınma
(veya büyüme) Amacına Yönelik Maliye Politikalarının Teorik Dayanakları" 237

Tartışma
Ara

n. OTURUM

Oturum Başkanı: Prof.Dr.Selahattin TUNCER

1. Tebliğ: Araş.Gör. Can. M. ERDEM-raş.Gör. Abdulkadir IŞIK
"Türkiye' de 1980 Sonrası Dönemde Refah İktisadi Amacına Yönelik
Maliye Politikalarının Teorik Dayanakları".....257

2. Tebliğ: Araş.Gör. Dr. Mustafa SAKAL-Araş.Gör. Asuman ALTAY
"Türkiye' de Maliye Politikası Uygulamalarında Kurumsal Sorunlar".....275

Tartışma

Öğle Yemeği

AÇILIŞ KONUŞMALARI

4 MAYIS 1995

Prof. Dr. Aytaç EKER

Dokuz Eylül Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Maliye Bölümü Başkanı

Prof. Dr. Hulusi DEMİR

Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dekani

Aydın YARDIMCI

TİDAF Yönetim Kurulu Başkanı

Hakkı ATUN

Başbakan

Prof.Dr. Aytaç EKER'in Açılış Konuşması

Sayın Başbakanım, Sayın bakanlarım, Sayın TİDAF Yönetim Kurulu Başkanı, Sayın Dekanım ve Değerli Öğretim Üyesi meslektaşlarım. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü olarak düzenlemiş olduğumuz "XI. Türkiye Maliye Sempozyumu'na öncelikle hoşgeldiniz diyorum.

Geçen yıl fikir birliği içerisinde bölümümüze tevdi edilmiş bu yılki Maliye Sempozyumunu düzenleme görevini şahsım ve bölümüm olarak en başarılı biçimde gerçekleştirmeye çalıştık. Geçmişte sempozyum yeri olarak ülkemizdeki bir yazlık tatil beldesi veya bölgesini seçme girişimleri gerçekten arkadaşlarımızın sempozyumla birlikte belli oranda dinlenmelerini sağlamaklardı. Bu yıl sempozyumu biraz daha radikal davranarak bu alışkanlıkların dışına çıkarak bizim için çok değerli olan ve sorunlarının aşılması hususunda belki de biraz katkımız olsun istediğimiz yavru vatan Kıbrıs'ta gerçekleştirmek istedik. Bu isteğimizin pek çok arkadaşımız tarafından olumlu görülmesi bizi cesaretlendirdi. Öte yandan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Sayın yetkililerinin müsbet yaklaşımları bizi oldukça memnun etmiştir. Bu çerçevede sempozyumumuzun bu güzel ortamda başarılı olacağı inancını taşıyordum.

Ülkemizin nadide fakülte ve bölümleri tarafından daha önce başarı ile gerçekleştirilen sempozyumlar gerçekten bir taraftan aynı bilim dalında çalışan değerli bilim adamlarının kaynaşmasını sağlarken, bir taraftan da yeni yetişen genç bilim adamlarının şimdiye kadar kitaplarından tanıdığı birçok hocasını görme fırsatını vermektedir. Sempozyumlarda esas itibarıyla ülkemizin ekonomik ve mali sorunlarına ilişkin konular tesbit edilip üzerinde tartışmalar yapılmaktadır. Bu arada sempozyumların belli bir camiaya mensup olma hissini tesis etmesi açısından da çok büyük öneme sahip olduğunu düşünüyorum.

Sempozyumlar üniversite dışında ülkemizin seçkin kuruluşlarında çalışan maliyecileri bir araya getirmesi açısından da önem taşımaktadır. Daha önce aramızda bulunup da malî kurumlarda çalışan arkadaşlarımızın sempozyuma katılımlarının sağlanmasıyla, bu sıcak ve samimi ortamda karşılıklı görüş alış-verişinde bulunulmasının meydana getireceği yararlar tartışmasızdır. Diğer taraftan gerek içinde bulunulan ortam ve gerekse süre açısından hiçbir sıkıntıya girmeden sempozyumun başarısı için oldukça özverili davranıldığını belirtmek isterim. Böylelikle rahat bir ortamda özellikle yeni bir konu üzerinde fikirlerin geliştirilmesi ve alternatif önerilerin sunulması ve

bunların gerekli yerlere iletilmesi hususunda yetkililerin yeterli ilgiyi göstereceği inancındayım.

Sempozyumun hazırlık çalışmalarında birçok kişi ve kurum desteklerini esirgememiştir. Bu vesile ile burada öncelikle onlara teşekkür etmek istiyorum. Başta TİDAF Yönetim Kurulu Basanına, Vakıflar Bankası yetkililerine, Ziraat Bankası yetkililerine ve Çukurova Kaplamın A.ř.'e teşekkür ediyorum. Sempozyuma tebliğ yorum, oturum başkanı, panelist olmak suretiyle katkıya bulunmak üzere katılan değerli öğretim üye ve yardımcılarına teşekkür ecjerim. Sempozyum esnasında ortaya çıkabilecek aksaklıklardan dolayı hepinizden şimdiden özür dilerken her konuda sizlere bölümümüz öğretim üye ve yardımcılarının yardımcı olacaklarını ifade etmek isterim.

Sayın konuklar huzurunuzdan ayrılmadan Önce maliye bilimi ve eğitime büyük katkıları olan değerli hocalarımızı rahmetle anıyor, sempozyumun her bakımdan başarılı olmasını diliyorum.

Hepinize saygılar sunuyorum.

Prof.Dr. Hulusi DEMİR'in Açılış Konuşması

* Sayın Başbakanın, Sayın Bakanların, TİDAF Yönetim Kurulu Başkanı, Üniversitelerimizin değerli öğretim üye ve yardımcıları, saygıdeğer konuklar, medyanın değerli temsilcileri.

Üniversitemiz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından bu yıl 11.si düzenlenen "Türkiye Maliye Sempozyumu"na üniversitemiz ve fakültemiz adına en içten duygularıyla hoş geldiniz der, sempozyuma oturma başkam, tartışmacı ve dinleyici olarak katılma zahmet ve nezaketini gösteren sizleri ayrı ayrı saygıyla selamlarım.

Bu yılki sempozyumun konusu gerçekten isabetli seçilmiş olduğunu ifade etmek isterim. Konu esas itibarıyla Türkiye'yi ilgilendirmekle beraber, şu anda güzel atmosferini teneffüs ettiğimiz Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti yönünden de belirli bir önem taşımaktadır.

Bilindiği gibi, ülkemizde özellikle 1980 yılı başından itibaren ekonomide liberalizasyona büyük önem verilmiştir. Piyasa ekonomisinin kurum ve kuralları işletilmeye çalışılmıştır. Onbeş yıldır bu yolda bazen yavaş bazen de hızlı sayılabilecek adımlar atılmış ve belirli bir deneyime sahip olunmuştur. Türkiye ekonomisi halen bu tem tercih doğrultusunda gelişme göstermektedir. Bununla beraber, liberalizasyon sürecinde hükümetler tarafından belirlenip uygulamaya konulan maliye politikaları gerek genel ekonomi gerekse özel ekonomi açısından çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Sözkonusu süreçte, devletin piyasaya müdahalesinin ve ekonomik işlevlerinin yeterince sınırlandırılmamış olması bilakis sağlıklı kaynaklarla finanse edilememesi, açık bütçe, aşırı iç ve dış borçlanma uygulamaları, liberalizasyon sürecinde daha hızlı ilerleme sağlanmasını güçleştirmiştir. Bu durum aynı zamanda ekonomik istikrarsızlığın, işsizliğin artması, yatırımların yavaşlaması, ihracatın yeterince harekete geçirilebilmesi gibi makro ekonomik sorunların büyümesine neden olmuştur. Sonuçta işaret etmeye çalıştığımız sorunlar Türkiye'yi 5 Nisan 1994 kararlarına getirmiştir. Hükümetimiz 5 Nisan kararlarıyla kamu ekonomisini ve genel ekonomik koşullarını yeniden düzenlemeye çalışılmıştır. Bu çabaların zaman içinde olumlu sonuçlar verdiğini söylemek olasıdır. Ancak sorunların köklü çözümlerinin kararlılıkta, özveride,

verimlilikte, kısaca gerçek bir piyasa ekonomisini oluşturmada yattığı unutulmamalıdır. 6 Mart 1995'te Avrupa Birliği ile başlatılan Gümrük Birliği sürecinde bu konu önemini daha da arttırmıştır.

Dört gün sürecek bu sempozyumumuzda kuşkusuz işaret etmeye çalıştığım konular değerli bilim adamlarımız ve konunun uzmanları tarafından çeşitli yönleriyle değerlendirilecek ve ortaya herkesin kabul edebileceği fikirler çıkacaktır. Sempozyumda ileri sürülecek görüş ve önerilerden öyle veya böyle yararlanacağına eminim. Özellikle hükümet çalışmalarına da önemli katkılar sağlayacağına inanıyorum. İşte böylesine önemli bir sempozyumun fakültemiz maliye bölümünün düzenlemesi, hem de İzmir dışında güzel Kıbrıs'ta gerçekleştirilmesi her türlü taktir ve övgünün üzerindedir. Bu nedenle Maliye Bölümü'müzün başta bölüm başkam sayın Prof.Dr. Aytaç EKER olmak üzere tüm öğretim üye ve yardımcılarının özverili, yorucu çalışmaları ve siz değerli konukların katılımı ile gerçekleşen sempozyumumuzun başarılı, verimli geçmesini temenni ediyor, hepinize ayrı ayrı tekrar saygılar ve şükranlar sunuyorum.

Aydın Yardımcınının Açılış Konuşması

Sayın Başbakanım,

* Sayın Dekanım,

Değerli Öğretim Üyeleri ve değerli konuklar,

Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nün düzenlemiş olduğu "**XI. Maliye Sempozyumu**"na katılan siz değerli misafirler arasında olmaktan çok mutluyum. Burada Türk-Alman İşadamları Dernekleri Almanya Federasyonu(TİDAF) adına bulunmaktayım.

116 ülkenin üye olduğu GATT Anlaşması'nın imzalandığı, Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği'ne doğru önemli bir aşamanın geride bırakıldığı, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'nın önündeki tüm engellerin kalktığı, Pasifik şeridinde NAFTA ve AT toplamından daha büyük bir ekonomik potansiyel oluşturulmasına yönelik Asya-Pasifik Ekonomik Forum'u "APEC" ile önemli gelişmelerin gözlemlendiği, Türkiye'nin AB'ne tam üye olmaya çalıştığı, bu amaçla 1995 yılından itibaren AB ile tam gümrük birliğine gitmeye hazırlandığı bir dönemde; ülkeler arasında mevcut sınırların büyük ölçüde yıkıldığı, bölgesel işbirliklerinin arttığı, toplumlararası ilişkilere her zamankinden daha çok önem verildiği, tabuların ve yerleşik kuralların yeniden sorgulandığı bir dünyada yeni kutuplar ortaya çıkmakta ve 2000'li yıllara damgasını vurmaya namzet yeni güç odakları oluşmaktadır.

Bu uluslararası ilişkilerde olduğu gibi, herhangi bir toplumda yaşayan değişik toplumsal katmanlar içinde geçerlidir. İşte bu bakımdan örgütlenmenin önemini kavrayan Almanya'nın çeşitli bölgelerinde faaliyet gösteren toplam 17 Türk İşadamı Derneği, 12.12.1993 tarihinde Köln'de bir araya gelerek "Türk-Alman İşadamları Dernekleri Almanya Federasyonu (TİDAF)"u kurmuşlardır.

Sektör ayrımı yapılmaksızın Almanya'da bulunan Türk işadamlarının önemli bir bölümü tek bir üst işveren kuruluşu çatısı altında toplanmıştır. Türk işadamlarının müşterek çıkarlarının daha etkin biçimde takip edilebilmesi, ortak sorunlara kalıcı çözümler bulunabilmesi, engellerin birlikte aşılabilmesi ve bu amaçla ortak konuların, ilgili mercilere gerekli temsil yetkiyiyle donatılmış daha gür bir sesle duyurabilmesi gibi amaçlara yönelik önemli bir adım atılmıştır.

Halen Almanya'da mevcut çok ciddi potansiyelin, yeterince değerlendirilerek Türk-Alman ilişkilerinin daha da geliştirilmesi için ihtiyaç duyulacak durumlarda devreye sokulabilmesini teminen faaliyet gösterebilecek bir

merkez oluşturulmuştur. Ayrıca halen Almanya'da yaşayan 1.8 milyon Türk vatandaşının hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi, Öz benliklerinin ve kültürel kimliklerinin muhafazası, birlik ve beraberliklerinin sağlanması ve Türkiye ile ilişkilerinin canlı tutulması gibi yüksek amaçların gerçekleştirilmesine katkıda bulunabilecek etken bir baskı grubu tesis edilmiştir.

Bu çerçevede Türkiye, Avrupa'da çalışan Türkler ile AB içine girmiş durumdadır. Dolayısıyla Türkiye'deki gerek orta büyüklükteki işletmelerin ve gerekse büyük işletmelerin ürünlerinin Avrupa'da pazarlanması açısından işadamlarımızın büyük katkısı olacağı kanaatindeyim. Dolayısıyla TİDAF olarak bu tarihi süreçte üstümüze düşen görevi özenle yerine getirmek, üyelerimizin ve Türk-Alman toplumlarının müşterek çıkarları doğrultusunda faaliyet göstermek ve herşeyden önce iki ülke arasında mevcut tarihi ve geleneksel dostluk ilişkisinin daha da geliştirilmesine katkıda bulunabilmek amacıyla çaba sarf etmek amacını taşımaktayız. Bu bağlamda aynı konularda araştırmalar yapan bilim çevrelerine destek olmaktan kıvanç duymaktayız. Özellikle sunulacak tebliğlerin ve tartışmaların gerekli köprülerin kurulmasında öncü olacağı kanaatindeyim.

Sempozyumun başarılı geçmesini diler, beni sabırla dinlediğiniz için hepinize teşekkür ederim.

Başbakan Hakkı ATUN'un Konuşması

9 Eylül Üniversitesi'nin organizasyonu ile II. Maliye Sempozyumu'nun KKTC'de düzenlenmiş olması bizler için son derece onur verici olduğu kadar anlamlıdır da.

Kıbrıs'ta tarihi ve coğrafi gerçekler bir Türk varlığının olduğunu göstermektedir. 1920'lerden sonra Atatürk sevgisiyle dolu, O'nun ilke ve devrimlerine sıkı sıkıya bağlanan halkımız, buradaki varlığını Türk Ulusunun bir parçası olduğuna inanarak ve Türkiye'nin güvencesiyle sağlayabilmiştir.

Anadolu'dan bir kolun uzantısı mesafesinde bulunan Kıbrıs'ta, halkımız, yıllarca vermiş olduğu şanlı ve onurlu bir direnişten sonra, bugün bağımsız ve özgür bir devletin sahibidir. Şimdi, tüm çabalar bu devleti daha güçlü yapmak ve halkımızı daha müreffeh kılmaktır.

İşte bu nedenle düzenlediğiniz sempozyumun büyük bir anlamı vardır. "İyi olacak doktor hastanın ayağına gelir" misali, sizler gibi değerli bilim adamlarının en önemli sorunları ve konuları burada tartışması bizler için her bakımdan büyük bir kazançtır.

Bu nedenle sizleri en derin sevgi ve saygıyla selamlarken, yürekten teşekkür etmeyi de bir görev biliyorum.

Çünkü inanıyorum ki çıkış yolu artık bilimdir.

Türkiye ve KKTC, bilime dayalı olarak ve uzmanlara kulak vererek yönetilmelidir.

Globalleşen yaşamımızda ve gittikçe daha sofistike olan dünyamızda rekabet gücümüzü arttırabilmek, kısacası çağa ayak uydurabilmek için bilgimizi arttırmak ve nitelikli insan yetiştirmek zorundayız.

KKTC'de yapılan bu tür toplantılara ek olarak ülkemizde süratle gelişen bilim yuvelan üniversitelerimiz vardır. Onlardan da bu yönde büyük beklentilerimiz bulunmaktadır.

Bütün Türk Ulusunun saygı duyduğu ve güvendiği toplum lideri Denktaş'ın yeniden Cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra, önümüzde aşılması gereken siyasi, idari ve ekonomik sorunlarımız vardır.

Kıbrıs'ın AB'a girmesi gündemdedir.

Gittikçe artan bir siyasi trafikle karşı karşıyayız. O nedenle Sn. Denktaş'a her zamankinden daha çok ihtiyaç vardır.

Halkımız büyük bir bilinç ve sağduyuyla iradesini ortaya koyarak liderimiz Denktaş'ı yeniden Cumhurbaşkanı seçmiş ve kendilerine yeniden yetki ve görev vermiştir.

Halkımız olduğu kadar, belki daha da fazla Türk Ulusunun Denktaş'a ihtiyacı olduğuna inanmaktayız. Görüşmeci olarak yine sırtında büyük sorumluluk gerektiren ağır bir yük vardır. Kıbrıs'ın AB'a.girişi konusunda, son derece dikkatli olmak zorunluluğu vardır. Bu konuda büyük endişeler taşımaktayız.

* Kıbrıs Rum tarafı, ayak oyunları ile AB'a tek başına girme yollarını deneyecektir. Buna fırsat vermemek kararlılığımızdır. AB'a ancak siyasi eşitliğimize dayalı çözümden sonra ve Anavatan Türkiye ile birlikte girilebileceğini savunmak ve bunu sağlamak durumundayız.

Rumların AB'a tek başlarına girmesine fırsat verilirse, 29 Ağustos 1994 tarihli Meclis kararı gereğince Türkiye ile zaten varolan entegrasyon gündeme gelecektir. Onun için Kıbrıs'taki haklarımızı dünyaya en gür sesle haykırmak gerekmektedir.

Bu sempozyumun, önümüzde başlayan yeni dönemde sorunlarımızı aşmaya ışık tutacak önemli ve yararlı katkıları olacaktır.

Büyüyen ve hantallaşan devletimizi küçültme, kamu yönetimini yeni baştan düzenleme tasarrufa gitme, harcamalarımızı dengeleme, üretimimizi artırma ve bu ürünleri Türkiye pazarına rahatlıkla satma yollarını bulmak zorundayız. Türkiye'nin mevcut sıkıntıları bizleri etkilememelidir. Çünkü Kıbrıs sorununun geldiği aşamayı ve Güneyin ekonomik gelişmesini dikkate aldığımızda, Kıbrıs'ta müstesna bir durum olduğu kabul edilmelidir.

Diğer toplumla yarışmak zorundayız. Ulusal Kıbrıs davamızı daha rahat savunabilmemiz, müzakere masasında daha güçlü bir ekonomik yapıya sahip olmakla mümkündür. O nedenle, Anavatan Türkiye'den her zaman olduğu gibi anlayış ve destek bekliyoruz. Bugüne kadar olduğu gibi, bundan sonra da bu çetin ve zor günleri birlikte aşacağız.

Sözlerime son verirken burada bir konuşunuzun bizlere moral ve güç verdiğini ve her zaman sizleri aramızda görmek istediğimizi belirtmek isterim.

Çalışmalarınızda başarılar diler, en derin sevgi, saygı ve şükranlarımı sunarım. .

5 MAYIS 1995
SABAH

1. OTURUM

*Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde
Maliye Politikasının Kamu ve özel Ekonomi Üzerindeki
Görelî Etkinliği"*

Oturum Başkanı
Prof. Dr. *Nezihe SÖNMEZ*

Prof. Dr. Vural Fuat SAVAŞ

**"Türkiye¹ de Liberalizasyon Sürecinde
Maliye Politikalarının
Özel Ekonomi Üzerindeki Görelî Etkinliği"**

Prof. Dr. Sacit ERTAŞ
Doç.Dr. Turan YAY

**"Türkiye¹ de liberalizasyon Sürecinde^Jlaliye
Politikalarının Reel Ekonomi Üzerindeki Etkileri"**

Doç.Dr. Nevzat SAYGIUOĞLU
Hazine Müsteşar Yardımcısı

**"Türkiye* de Liberalizasyon Sürecinde Maliye
Politikalarının FİNans Piyasaları Üzerindeki Etkileri"**

TARTIŞMA

TÜRKİYE'DE LİBERALİZASYON SÜRECİNDE MALİYE POLİTİKALARININ ÖZEL EKONOMİ ÜZERİNDEKİ GÖRELİ ETKİNLİĞİ

*Prof.Dr. Vural F. SAVAŞ**

I. GİRİŞ

Tebliğimize, tebliğ konusunu oluşturan bazı kavramların açıklanması ile başlamak yararlı olacaktır.

A. LİBERALİZASYON

Üzerinde durmak istediğimiz birinci konu bir döneme adını veren "liberalizasyon"un ne ölçüde ve kimler için gerçekleştiği konusudur, "liberalizasyon" kavramı, ulusal ekonomi ile ilgili olarak kullanıldığı zaman, ürün fiyatları ile faktör fiyatlarının piyasa koşulları tarafından belirlendiği, siyasi iktidarın ekonomiye müdahalesinin en aza indiği ve yabancı ülkelerle her türlü ekonomik ortamı ifade eder. Kısacası liberalizasyon piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının egemen kılınması, siyasi iktidarın ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi demektir.

Türkiye'de böyle bir ekonomik ortama 24 Ocak 1980 İstikrar Önlemleri ile geçildiği, genel kabul gören bir tezdır. Gerçekten de 24 Ocak Kararları ile başlayan bu yeni dönemde ürün ve faktör fiyatlarının başta faiz oranı ve döviz kuru olmak üzere piyasa koşulları tarafından belirlenmesi ilkesi kabul edilmiş, ithalat önemli ölçüde "libere" edilmiş döviz işlemleri ile ilgili sınırlamalar kaldırılmış, yabancı sermayenin giriş koşulları kolaylaştırılmış ve KİT'lerin özelleştirileceği açıklanmıştır.

Ancak benimsenen bu ilkelerin büyük bir kısmı uygulamaya tam olarak konulamamıştır. Döviz işlemleri serbest bırakıldığı halde; döviz kurları zaman zaman yapılan yüksek oranlı devalüasyonlara rağmen, Merkez Bankası'nın kontrolünde kalmış, incelenen dönemde (1980-1995) TL'nin reel değeri, piyasa değerine eşitlenmemiş, ayrıca katlı kur sistemi, sınırlı da olsa, varlığını sürdürmüştür.

Faiz oranları da 1 Temmuz 1980'den itibaren serbest bırakılmışsa da banker skandalı ve faiz oranlarında meydana gelen büyük artışlar nedeniyle, tekrar dolaylı bir kontrol mekanizmasına dönmüştür.

Emek piyasası da liberalleşme yönünden aksamalar göstermiştir. 1980-1984 döneminde fiidikal faaliyetler durdurulmuş, ücretlerin Yüksek Hakem Kurulu tarafından belirlenmesi Öngörülmüştür. 1984 yılından sonra serbest toplu sözleşme sistemi yeniden işlemeye başlamışsa da yapılan yasal düzenlemelerle yüksek ücret artışları engellenmiştir. Toplu sözleşme sistemi, her ne kadar bu sistemden işgücünün küçük bir kısmı yararlanıyorsa da; liberal bir ekonomi düzeninde olmaması gereken bir biçimde sınırlanmıştır.

Özetle belirtmek gerekirse 24 Ocak Kararları ile başlatılan liberalizasyon hareketi, tam bir Özgür piyasa ekonomisi yaratamamıştır.

Buna karşın bireyler açısından liberalizasyon sınırlı kalırken, siyasi iktidarın ekonomiye takdiri müdahale olanakları alabildiğine genişlemiştir. Bir başka deyişle liberalleşme, ekonomide değil, siyasi iktidarı ekonomiye müdahalesinde daha yoğun bir biçimde gerçekleşmiştir.

Ekonominin yönlendirilmesi amacıyla, liberal ekonomi kavramı ile ne ölçüde bağdaştığına bakılmaksızın, Yabancı Sermaye Dairesi, Teşvik ve Uygulama Dairesi'ne ek olarak Koordinasyon Kurulu ve Para ve Kredi Kurulu gibi kurullar oluşturulmuş ve bunlar doğrudan Başbakanlığa bağlanmıştır. Ayrıca Maliye Bakanlığı bir operasyona tabi tutularak Hazine bu bakanlıktan ayrılmış ve "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı" adı altında yine Başbakanlığa bağlanmıştır. Kararlar arasında koordinasyonu sağlamak ve uygulamaya hız kazandırmak amacı ile savunulan bu yeni düzenleme, siyasi iktidarı yürütme kanadının ekonomiye müdahale gücünü liberal bir ekonomik düzen ile bağdaştırmayacak ölçüde arttırmıştır.

Hükümetin güçlü bir konuma gelmesini sağlayan bir başka faktör, aşağıda tekrar değinilecek olan "fon sistemi"dir. Başbakanlık ve ona bağlı kurumların yönetimindeki fon gelirleri, 1989 yılında toplam fon sistemi kaynaklarının % 73'üne ulaşmıştır¹.

Başbakanlığın hızla gelişen bu özerkliğinin Anayasal dayanakları da 1982 Anayasası ile oluşturulmuştur. Anayasa'nın 48. maddesi "özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri" almak gibi

¹ Oğuz OYAN; "Türkiye'de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi ve Reform Gereksinimi", 3. İzmir İktisat Kongresi Cilt: 1, 1991.

son derece esnek ve belirsiz bir görevi devlete verdiği gibi, 87. maddesi ile T.B.M.M. nin hükümete Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler ile ilgili kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisi verilebileceğini belirtmiştir. Ayrıca 73. maddesi ile Bakanlar Kurulu'na "Vergi, resim, harç ve benzeri müli yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi" verilmiştir. "Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi" başlığını taşıyan 167. madde Bakanlar Kurulu" ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya" yetkili kılınmıştır. Anayasa'nın yürütmeye tanıdığı bu geniş hareket serbestisi, sayısız kanun hükmünde kararname çıkarılmasına ve çok sayıda fon oluşturulmasına neden olmuştur. Bu açıklamaların ışığında, Hberalizasyonun bireylerin ekonomik davranışları yönünden değil, siyasal iktidarın ekonomiye "takdiri" müdahaleleri yönünden gerçekleştiği söylenebilir.

B - MALİYE POLİTİKASI VE ETKİNLİĞİ

Üzerinde duracağımız ikinci konu, "maliye politikası" ve maliye politikasının "etkinliği" konusudur. Maliye politikası, siyasi iktidann belli toplumsal amaçlara ulaşmak için vergileme ve harcama kararlarını "anı" ve "kısa süreli" olarak değiştirmesi ile oluşur. Bu tür politikalar geçici uygulamalar olup, ekonominin devamlı özelliklerini oluşturmaz.

1980-1995 döneminde siyasi iktidar, devamlı bükçe açığı veren bir vergileme-harcama yöntemi izlemiştir. Bunun sonucunda para arzı ile iç ve dış borçlar artmış, enflasyon, faiz oranı ve döviz kuru yükselmiştir. Bütçe açığının kapatılması için yeni vergi konulan aranmış ve 1985 yılında Katma Değer Vergisi uygulamaya konulmuş, 5 Nisan 1994'de "ek vergi" salınmıştır. Bu uygulamaların yukarıda tanımladığımız "maliye politikası" anlamında olmadığını öne sürmek mümkündür. Çünkü devamlılık kazanan "açık bütçe" uygulaması ve sadece bu nedenle yeni vergi kaynaklarına yönelmesi, yaratacaktan önemli etkilere rağmen; belli amaçlara ulaşmak için kullanılan bir maliye politikası niteliğine sahip değildir. Bunlar, liberalizasyonu "siyasi iktidann her türlü yasal ve kurumsal sınırlamalardan muaf tutulması" olarak anlayıp, yorumlayan bir zihniyetin, devlet bütçesini Önce "iflas"a götüren, sonra da yeniden düzenlemeye çalışan çabalarının bir ürünüdür ve sistemin devamlı özellikleri haline gelmiştir. Bu nedenle 1980-1995 döneminde belli toplumsal amaçlara ulaşmayı hedefleyen, belli bir maliye politikasından söz etmek iki istisna dışında mümkün değildir.

Bu istisnalardan birincisi, "döviz kazandırıcı işlemleri" teşvik etmek amacıyla uygulanan maliye politikasıdır. Döviz kazandırıcı işlemleri teşvik etmek amacı, aslında Türkiye ekonomisinin kalkınma- stratejisinde önemli bir değişiklik yapmıştır. Bu teşvik sistemi ile Cumhuriyet'in kâruluşundan beri izlenen "ithal ikamesi" politikası bırakılmış ve "ihracatı teşvik" politikasına geçilmiştir. Bu politikanın, sanayileşmekten vaz geçmek anlamına gelmediği ve uluslararası rekabet ortamında yaşayabilecek sanayi dallarına yönelmeyi mümkün kılacağı öne sürülmüştür. Bu amaçla çeşitli mali ve parasal politikalar uygulamaya konulmuştur.

İkinci istisna, "anti enflasyonist" politikalar izleme zorunluluğunun doğması nedeniyle ortaya çıkmıştır. Devlet harcamalarındaki hızlı artış ve ihracatı teşvik amacıyla "vaz geçilen" veya "iade edilen" vergi gelirlerinin, başka vergi gelirleri ile karşılanmamış olması, siyasi iktidann emisyon artışına baş vurmasını zorunlu kılmış, bu da, diğer sebeplere ilaveten, enflasyon hızını arttırmıştır. Dolayısıyla incelenen dönemde siyasi iktidann bir no.lu amacı, kendisi tarafından yaratılan enflasyonun hızını azaltmak olmuştur. Bu amaçla, devletin harcamalarının' azaltılması, KİT ürünlerinin fiyatlarına zam yapılması ve vergilendirilmiş gelirlerin bir defa daha vergilendirilmesi gibi bazı mali araçlar; ihracatı geliştirme ve dış rakabete açık sanayileşme gibi temel amaçlarla ne ölçüde tutarlı olduğuna bakılmaksızın uygulamaya konulmuştur.

"if~>

Halbuki, ihracata dayalı bir kalkınma amacı "yapısal düzenlemeler" gerektirirken enflasyonu azaltmayı hedefleyen "istikrar politikası", yapısal değişimleri ya hiç gerçekleştiremez veya bu konudaki etkinliği sınırlı kalır. Türkiye ekonomisi, incelenen dönemde, bu iki zıt karakterli politikaların etkisinde kalmış ve sonuçta ne ciddi bir "yapısal düzenleme" gerçekleştirebilmiş ve ne de "istikrar" sağlanabilmiştir*.

C - KULLANILAN MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARI

Üzerinde duracağımız bir başka konu da, söz konusu dönemde hangi maliye politikası araçlarının kullanıldığıdır. 1980-1995 döneminde kullanılan maliye politikası araçları genel olarak vergileme, devlet harcamaları, bütçe açıkları ve KİT ürünleri fiyatları ile fonlardan oluşmuştur.

Vergileme aracı, hemen daima, vergi oranlarının indirilmesi ve vergi istisna ve muafiyeti tanınması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bunun istisnaları

* Bu değerlendirme, ele alınan dönemde bilinçli ve tutarlı bir politika izlenmediğine işaret eder. Yoksa, istikrar yapısal değişimler sağlanamayacağı anlamına gelmez.

1984 yılında İstihsal Vergisi'nin yerini alan Katma Değer Vergisi ile 1995 de salınan "Ek Vergi" olmuştur.

İhracatı teşvik politikası, yoğun biçimde vergi araçlarına dayandırılmıştır. İhracatta Vergi İadesi, ihracat kredilerinin Banka ve Sigorta Muamele Vergisi ile Damga Resmi'nden, ihracat gelirlerinin bir kısmının da KDV'den ve Kurumlar Vergisinden muaf tutulması gibi vergi araçları başlıca teşvik tedbirlerini oluşturulmuştur.

KİT ürünleri fiyatlarının yükseltilmesi her "istikrar peketi"nin ayrılmaz bir racı olmuştur. Siyasi iktidarın KİT ürünleri fiyatlarını yükseltmekten umduğu iki yarar vardır. Bunlardan birincisi bireylerin gelir düzeyini düşürerek toplam talebi kısmı, diğeri de **kamu** gelirlerini arttırmaktır.

Genel bütçe dışında yer alan "fon"lar 1980'li yıllarda ve özellikle 1984'ten sonra hızla artarak sayıca 104'ü bulmuştur. Bir hesaplama göre bu fonlardan toplanan kaynaklar, konsolide bütçe gelirlerinin % 60'ına ulaşmıştır¹.

Katma Değer Vergisi ve **Ek Vergi** dışında, siyasi iktidann yeni vergi konuları bulmak, mevcut vergileri yaygınlaştırmak ve/veya oranlarını yükseltmek gibi araçları kullanmaktan ısrarla kaçındığı görülmektedir. Oysa ki muafiyet, istisna ve iade gibi nedenlerle kaybedilen vergi gelirlerinin ya yeni vergilerle veya mevcut vergilerin kapsamını genişletmek ve/veya oranlarını yükseltmekle karşılanması, eğer bunlar yapılamıyorsa kamu harcamalarının azaltılması gerekir.

İncelen dönemde bu tür önlemlere, KDV ve Ek Vergi dışında baş vurulmadığı gibi, kamu harcamalarındaki artışa da engel olunamamıştır. Dolayısıyla bütçeler, TBMM'den "Açık Bütçe" olarak çıkmak gibi, "denklik" kavramıyla hiç bağdaşmayan bir özellik kazanmıştır. Prof.Buchanan'ın "vergilenmeden harcamak" diye nitelendirdiği ve çağdaş demokrasilerin bir Özelliği saydığı bu durum (Buchanan-VVagner, 1987, s.393). Türkiye'de mali sistemin devamlı özelliği haline gelmiştir.

Bütçe açığı, belli ekonomik konjonktürde ve belli amaçlara ulaşmak için, tıpkı "bütçe fazlası" gibi, bir mali araç olarak kullanılabilir. Örneğin istihdamı arttırmak, ihracatı teşvik etmek ve/veya turizm gelirlerini arttırmak gibi amaçlarla belli dönemlerde bütçe açığı, alternatif maliyetine rağmen, kullanılabilir. Ancak incelenen dönemde bütçe açığı, gittikçe arttığı gibi eko-

Aytaç EKER-Asuman ALTAY-Mustafa SAKAL; Maliye Politikası, (Teori, İlkeler ve Yöntemler), Doğuş Matbaacılık, Ankara 1994, s.309; OYAN; a.g.e. s.10.

nominin devamlı bir özelliği haline gelmiştir. 1980'li yıllarda % 4 dolayında olan bütçe açığı/GSMH oranı 1993'de % 9'u aşmış bulunmaktadır. Bu haliyle bütçe açıklarının yarattığı çok önemli olumsuzluklara rağmen, bir maliye politikası aracı olarak nitelendirmek söz konusu olamaz*.

D - TEORİK TARTIŞMALAR

Bu tebliğin konusunu oluşturan son çeyrek yüzyılda iktisat teorisinde önemli tartışmalara neden olan sorunlardır. Keynesyen Devrim'den günümüze kadar kronolojik bir sıra izleyecek olursak bu tartışmaların ilki, maliye politikasının gerekli olup olmadığı ile ilgili olmuş, daha sonra maliye politikasının etkinliği konusu gündeme gelmiştir¹.

Keynesyenlerin maliye araçlarının etkinliğinin tam olduğunu ve enflasyon ile işsizlik arasında alternatif değişim (trade-off) ilişkisi gözönüne alınmak koşulu ile siyasi iktidarın ekonomiyi istediği şekilde yönlendirebileceği görüşüne karşı Moneteristler; doğal işsizlik oram kavramına dayandırılan bir tezle ortaya çıkarak, maliye politikalarının uzun dönemli etkisinin sadece, daha yüksek bir enflasyon hızı yaratmak olacağını savunmuşlardır.

Rasyonel Beklentiler Teorisi veya Yeni Klasik Teori, hem maliye politikasının ve hem de para politikasının etkinliği olmadığını; bireylerin optimize etmek, piyasaların da dengeye gelmek yönünde mutlak başarılı olacağını savunmuştur. Özellikle periyodik olarak tekrarlanan politikaların, bireyler tarafından alınacak karşı önlemlerle etkisiz kılınacağı belirtilmiştir.

Arz iktisatı ise vergilerin önce nisbi fiyatları etkileyeceğini ve bu yoldan fertlerin çalışmak ile çalışmamak (leisure), tüketmek ile tasarruf etmek ve piyasa düzeni içinde kalmak ile yeraltına kaymak arasında yapacakları tercihi belirleyeceğini öne sürmüştür.

Post-Keynesyenler ise, maliye politikasının en önemli etkisinin harcanabilir gelir ve toplam talep seviyesi üzerinde yapacağı değişimler olacağı yolundaki orijinal Keynesyen görüşe sadık kalmış, ancak bu politikaların "gelirler politikası" ile de desteklenmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir.

İncelenen dönemde, bu teorik tartışmalardan hangisinin doğrulanmış olduğunun tesbiti, ayrı bir inceleme konusudur. Ancak şu genel gözlemleri yapmanın mümkün olduğunu düşünüyoruz. Herşeyden Önce, maliye politikalarının ekonomi üzerinde önemli etkileri olduğunu kabul etmek gerekir.

Konsolide bütçe açığının finansmanı için kullanılan kaynaklar ve nisbi önemleri şöyledir (Ocak-Ekim 1993): İç Borç % 26, Dış Borç % 5.3, Hazine Avansı % 32.4 ve Hazine Bonusu % 37.4.

Vural F. SAVAŞ; Keynesyen İktisat Yıkılırken, Beta Yayınevi, İstanbul 1984; Eker ve diğerleri, 1994.

İkincisi her ne kadar siyasi iktidar maliye politikasının sadece harcanabilir gelir ve toplam talep üzerindeki etkileri ile ilgilenmişse de, bu politikaların nisbi fiyat yapısında yarattığı önemli etkileri olduğu ve bireylerin üretimden spekülâtif nitelikli faaliyet alanlarına kaydırıldığını söylemek mümkündür. Nihayet, işsizliği azaltmak gibi yapısal değişikliklerin gerçekleştirilemediği dönemlerde, maliye politikasının sadece enflasyon hızını arttıracığı da anlaşılmıştır.

II - MALİYE POLİTİKASININ ÖZEL SEKTÖR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Yukarıda niteliğini belirlediğimiz ve bu nedenle de ihracatı arttırmak ve istikrarı sağlamak amaçları dışında "Maliye Politikası" olarak değil, "devlet bütçesi ile ilgili faaliyetler" olarak ele alınmasını savunduğumuz yönetimin özel sektör üzerinde ne gibi etkiler yaptığını, önce özel sektör gelir-tasarruf-yatırım ilişkisi yönünden, daha sonra istihdam ve dış ticaret yönünden inceleyecek ve bu incelemelerin ışığında da gelir dağılımındaki değişimler üzerinde duracağız.

A - GELİR-TASARRUF-YATIRIM İLİŞKİSİ

Bu konuda ilk dikkat edilmesi gereken husus özel sektör tasarruflarında hızlı bir artış olurken, yatırımlarda önemli bir gelişme görülmemesidir. Gerçekten de incelenen dönemde özel sektör harcanabilir gelirinin GSMH'ya oranı yıldan yıla değişimler göstermekle birlikte % 80'in üzerinde kalmış, buna karşın özel tasarrufların GSMH'ya oranı yaklaşık yüzde yüzlük bir artışla 1993'te % 24'e ulaşmıştır. Ancak özel tasarruflardaki bu artış aynı oranda sabit sermaye yatırımlarına dönüşmemiştir. Nitekim 1978 yılında % 51.8 olan özel sabit sermaye yatırımları/toplam sabit sermaye yatırımları oranı 80'li yılların ilk yarısında önemli düşmeler gösterdikten sonra tekrar eski seviyesine dönmüş ve 90'lı yılların başında artarak % 57.1'e ulaşmıştır. Bu artış, tasarruf oranındaki yüksek artışla karşılaştırıldığında son derece düşük bir artıştır. Tasarruf oranının artması, buna karşın yatırımcıların azalması, maliye politikasının nisbi fiyatları etkilediğini ve bireylerin çalışmaktan çalışmamaya, üretmekten üretmemeye ve piyasa işlemlerinden piyasa dışı (yer altı) işlemlere yöneldiğini düşündürmektedir*.

Nitekim, İSO'nun araştırmasına göre, 500 büyük sanayi kuruluşu arasında yer alan özel sektör firmalarının faaliyet dışı gelirleri 1987-1993 yılları arasında 86 kat artarak 17 trilyon 548 milyon liraya ulaşmış olup, faaliyet dışı gelirlerin net bilanço kârına oranı 1993 de % 40.7 olmuştur. İSO Dergisi, Eylül 1994, s.342.

Özel sektör yatırımlarının sektörel dağılımı bu tür bir değerlendirmeyi destekleyecek niteliktedir. Konut sektörü, özel sektör yatırımlarının en çekici alanını oluşturmaya devam ettiği gibi 90'lı yıllarda rakipsiz bir konuma gelmiştir. 1990'da % 38.4 olan payını devamlı arttırarak 1994'de % 52.9'a kadar çıkarmıştır. Buna karşın imalat sanayiinin toplam yatırımlardaki payı aynı dönemde, yaklaşık olarak, % 30'dan % 22'ye gerilemiştir. Aynı şekilde tarımın, madencilik ve enerji sektörünün paylarında da azalma olmuştur. Bu olumsuz gelişmenin, en ilginç olanı, büyük teşviklerle desteklenen turizm sektöründe görülmektedir. Turizm yabanılan 1990-1994 döneminde yan yana azalarak toplam yatırımlardaki payı % 6'dan % 2.5'a gerilemiştir.

İmalat sanayii yatırımlarında görülen azalma yanında aynı sektörün kapasite kullanım oranları da düşmüştür. 1987'de % 77.5 oranında olan kapasite kullanım oranı, dönem içinde % 69'a kadar geriledikten sonra 1990'lı yıllarda yeniden yükselmişse de 1994'de % 75 oranı ile 1987 seviyesinin altında kalmıştır. İmalat sanayiinin bu dönemde olumsuz bir gidiş içine düştüğünü gösteren başka istatistiksel veri de işyeri ve çalışan işçi sayısındaki azalma ve istihdam artış hızındaki düşümedir.

Bu olumsuz vejhlerle karşın ve şaşırtıcı biçimde imalat sanayii üretim endeksinin devamlı bir artış gösterdiğini kaydetmek gerekmektedir. Gerçekten de 1986=100 olarak belirlenen üretim indeksi 1993'de 148.7'e ulaşmıştır. Kapasite kullanım oranının düşüklüğüne ve yeni yatırımların azlığına rağmen üretim verimliliğinin artmış olması üzerinde durulmaya değer bir konudur. Geçici bir değerlendirme olarak, bu durumun imalat sanayiinde kapital yoğun teknolojiye geçme eğiliminin arttığı söylenebilir.

Bu verilerin ışığında, izlenen maliye politikasının; özel sektör üzerinde bir taraftan toplam talebi reel olarak azaltmak ve öte yandan faiz oranlarını yükseltmek suretiyle bir "çıkış" (Crowding out) etkisi yarattığı ve umulduğu gibi bir sanayileşme ve dolayısıyla kalkınmaya neden olmadığı, aksine; yatırımlarda ve işyeri sayısında azalmaya yol açtığını söyleyebiliriz.

B - İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Bu sonucun doğruluğunu, önemli bir başka gösterge ile kontrol etmek yararlı olacaktır. Bu gösterge de istihdam ve işsizlik ile ilgili göstergelerdir. 1980 yılında % 11.9 olarak belirlenen işsizlik oranı ele alınan dönemde % 7.3 ile % 8.3 arasında dalgalanma göstermiş olup, 1992'de % 7.8 iken

1993'de % 7.9'a yükselmiştir*. Mutlak rakam olarak 1992-1993 döneminde yaklaşık 200.000 kişi işini kaybetmiştir. 1993 Ocak ayından bu yana bu sayının 1.5 milyona ulaştığı yolunda sendika liderlerinin açıklamaları basına yansımıştır. İşsizlik ile ilgili istatistiklerini gerçek durumu ne ölçüde yansıttığı tartışmalı ise de, 90'lı yıllarda, yatırımların azalmasına paralel olarak işsizlik oranında bir artış olduğu kesindir.

1980 yılında uygulamaya konulan ihracatı teşvik Önlemlerinin başta tekstil, konfeksiyon, deri ürünleri ve turizm işletmeciliği olmak üzere emek yoğun sektörleri geliştirmesi ve bu yoldan istihdamı arttırması ümit edilebilirdi. Ancak ihraç ürünleri üretiminde meydana gelen artış, yeni yatırımları değil, aylak kapasitenin kullanılmasıyla sağlanmıştır. Ayrıca imalat sanayinde kamu yatırımlarının önemli ölçüde azaltılması beraberinde istihdam azalışını da getirmiştir. Öte yandan özelleştirme amacına hızla ulaşmak için KİT'lerin istihdam olanakları sınırlandırılmıştır. Bu amaçla 1980-81 yılında KİT'lerde bazı istihdam kadroları lağvedilmiş, emeklilik veya istifa nedenleriyle ayrılan personelin yerine, ancak belli oranda yeni personel alınması koşulu getirilmiştir. 1991'de % 70 olan bu oran 1992'de % 20'ye indirilmiştir'.

Sonuçta, izlenen maliye politikalarının, yatırımları arttıramadığı gibi, buna bağlı olarak istihdamı da arttıramadığı, aksine işsizlik oranını yükselttiği ortaya çıkmaktadır.

C - DIŞ TİCARET

İncelenen dönemde temel amaçlardan biri, daha Önce de belirtildiği gibi, ihracatın arttırılması ve dış ticaret açığının azaltılması idi. Bu amaçla kullanılan çeşitli araçlar içerisinde yer alan temel maliye politikası aracı "vergi iadesi" olmuş, KDV, ek Vergi ve KİT ürünleri fiyatlarının arttırılması gibi mali politika aracı sayılabilecek bazı araçların iç talebi kısıcı etkileri de bu amaca hizmet etmiştir.

İhracatı arttırmaya yönelik politikaların etkin olduğunu gösteren veriler vardır. 1980 yılında 2.9 milyar dolar olan ihracat hızlı bir artış göstererek 1985'te 7.9, 1990'da 12.9 ve nihayet 1993'te 15.3 milyar dolara ulaşmıştır.

Bu oranın Batı Ülkelerine ait oranlarla mukayesesinde dikkatli olmak gerekir. Çünkü ülkemizde toplam işgücünün yaklaşık yarısı tarım sektöründe bulunduğu gibi işgücünün sadece % 30.7'si ücret ve maaşla istihdam edilmektedir. Kendi işyerinde çalışanların oranı % 25.5 ve ücret ödemediği aile içinde çalıştırılanların oranı ise % 33.3'türFikret ŞENSES; "Labour Market Response to Structural Adjustment And Institutional Pressures: The Turkish Case", ODTÜ Gelişme Dergisi, Cilt: 21, S: 3, Yıl :1994.

ŞENSES, 1994.

Ancak aynı dönemde, uygulanan liberalizasyon politikası nedeniyle ithalatta da hızlı bir artış olmuştur. 1980 yılında 7.9 milyar dolar olan ithalat, 1985'te 11.3, 1990'da 22.3 ve 1993'te 29.4 milyar dolara çıkmıştır*. İthalatın da hızla artması, ihracattaki artışa rağmen, dış ticaret açığının büyüyerek devamına yol açmıştır. İhracat ve ithalattaki artış hızının yıldan yıla önemli değişimler göstermesi ihracatın ithalatı karşılama oranını etkilemiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı 1980'de % 37 iken 1985'de % 67'e çıkmış, 1990'da % 52'ye düşmüş ve 1991 ve 1992'de % 64'e çıktığı halde 1993 de tekrar % 52 ye inmiştir.

Bu verilerin, konumuz yönünden önem taşıyan sonuçları şunlardır. Birincisi, ihracat artışı, mevcut kapasitenin kullanım oranını arttırmak suretiyle karşılanmış, ekonomide ihracat artışını devamlı kılabilecek, yapısal bir değişim gerçekleşmemiştir. İkincisi, ihracat önemli ölçüde ithalata bağlıdır. Bir hesaplama göre ihracat artışının neden olduğu ithalat, toplam ithalatın (1979-1985 döneminde) % 75'ine yükselmiştir¹. Bu ithalatın büyük kısmı, hammadde ve ara malından oluşmuş, yatırım malları ithalatı, yatırımlardaki azalma nedeniyle, hızlı bir düşüş göstermiştir.

Bu durumda izlenen, maliye politikalarının ihracatı arttırmak yönünden başarılı olduğu, ancak ihracatın büyük ölçüde ithalata dayalı olması nedeniyle ihracattaki artışın ithalatın da artmasına yol açtığı ve bu nedenle dış ticaret açığının kapatılmasına olumlu bir katkıda bulunamadığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, özel sektör yatırımlarının azalmasına paralel olarak, toplam ithalat içinde yatırım malları ithalatının payı önemli bir azalış göstermiştir. Bütün bu olumlu ve olumsuz etkilerini dikkate aldığımızda, izlenen maliye politikasının, ihracat artışını devamlı kılabilecek ve ithalata bağımlılığını azaltacak bir "yapısal değişikliği" yaratamadığını söylemek gerekir.

D-GELİR DAĞILIMI

İncelenen dönemde maliye politikalarının gelir dağılımı üzerinde yaptığı etkileri dolaysız ve dolaylı etkiler olmak üzere iki grup halinde ele almak uygun olacaktır.

Maliye politikasının gelir dağılımı üzerindeki dolaysız etkisi, bir taraftan "vergi yükü"ne ve bu yükün, milli gelir grupları arasında nasıl dağıtıldığına, diğer taraftan da devlet harcamaları içinde yer alan transfer harcamaları

^{*}1994 Kasım ayı itibarıyla ihracat 15.8; ithalat ise 20.5 milyar dolar olarak gerçekleşmiş olup, ithalattaki büyük düşme dikkat çekicidir.

¹Nurhan YENİTÜRK; "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde ihracatın Yapısal Gelişimi", 3. İzmir İktisat Kongresi, Cilt:I, 1991.

larının bileşimindeki değişikliklere bağlıdır*. Bilindiği gibi transfer harcamaları içinde yer alan "sosyal transferler", gelirin yeniden dağılımını doğrudan doğruya etkiler. Aynı şekilde destekleme amaçlı yardımlardan oluşan "İktisadi Transferler" ile borç ödemeleri içinde yer alan "faiz ödemeleri" de gelirin yeniden dağılımını doğrudan etkiler**.

Uzmanların hesaplamalarından öğrendiğimize göre konsolide bütçe gelirleri/GSMH oranı olarak belirlenen vergi yükü 1984'de % 13.5 iken, 1991 de % 17.7 ye 1992'de % 18.3'e yükselmiş, 1993 yılında tekrar % 16.2'ye düşmüştür¹. Batı ülkeleri ile kıyaslandığında çok düşük olan bu oranın yükünü büyük ölçüde maaş ve ücret geliri elde edenler taşımaktadır. Zira, gelir ve kurumlar vergisinde uygulanan çok sayıda istisna ve muafiyet yüksek gelir gruplarının dolaysız vergi yükünü azaltmıştır. Öte yandan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerindeki payı önemli ölçüde artmış ve 1993'de % 50'yi aşmıştır. Ayrıca ücretlilerin gelir vergisi tahsilatındaki payı % 55'lere yükselmiştir². Buna karşılık rant, faiz ve sermaye gelirlerinin vergi yükü çok düşük tutulduğu gibi, sık sık çıkarılan mali aflar ve vergi kaçağı adeta korunmaktadır³. Bu veriler, maliye politikasının en etkin aracı olan "Vergileme"nin, gelir dağılımını bozucu yönde etkili olduğunu göstermektedir.

Maliye politikasının diğer etkili aracı olan "harcamalar" da gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumu tesbit etmek için yukarıda sözünü ettiğimiz "transfer hare ama lan "m biraz daha yakından incelemek gerekecektir.

İlk tesbit edilecek husus, transfer harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payının 1978-1994 döneminde hızla artmış olduğudur. Gerçekten de 1978 de transfer harcamalarının payı % 36 dolayında iken bu oran 1994'de % 49'a çıkmıştır. Bunun anlamı siyasi iktidann, gelirin yeniden dağılımını önemli ölçüde etkilemekte olduğudur.

Bu etkilemenin, gelir dağılımında mevcut eşitsizliği azaltmak veya çoğaltmak yönünde olup olmadığını anlamak için transfer harcamalarının bile-

* Kamu harcamalarının dağılımı şöyledir (1993): Transfer H. % 48 Yatırım H. % 11.2, Personel H. % 34.6, diğer cari H. % 7.8.

1983 yılından beri bütçede yer alan "borç Ödemeleri", sadece faiz ödemelerini kapsamakta ve ana para ödemesi bu kapsamın dışında bırakılmaktadır (Engin ATAÇ-Beyhan ATAÇ; "Türkiye'de 1964-1990 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İzmir İktisat Kongresi, Cilt: I, 1991.

¹ Mehmet YÜCE; "1980 Sonrası Vergi Politikasında Ana Yönelişler", Maliye Yazıları , No. 44, Temmuz-Eylül 1994, s.59.

² OYAN; a.g.m.

³ YÜCE; a.g.m.

simini "sosyal transferler" ve "faiz ödemelri" yönünden incelemek gerekir. Çünkü sosyal transferler gelir dağılımını "iyileştirici" yönde etkilerken faiz ödemeleri, büyük ölçüde "rantiye" kişilere yöneldiği için "kötüleştirci" yönde etkiler. Ş»£ konuda yapılan bir inceleme sosyal transfer harcamalarının nisbi payının devamlı bir azalma içinde, faiz ödemeleri payının ise devamlı bir artış içinde olduğunu göstermektedir. 1983' te %12 olan sosyal transfer payı 1989' da %9.8' e gerilerken, aynı yıllarda faiz ödemelerinin payı %19' dan %50'ye yükselmiştir.

Maliye politikalarının gelir dağılımı üzerindeki dolaysız.etkisi ise, bütçe açıkları ve bu açıkların finansmanı için kullanılan yöntemlerden kaynaklanır. Bu olumsuz etkilerin başında uzun süreli enflasyon döneminde maaş ve ücretle çalışanların reel gelir kayıpları gelir. Bu açıdan sadece özel sektör üzerinde durduğumuzda sendikalı ve sendikasız işçileri birbirinden ayırmak gerekir.

1994 yılı itibariyle 20.5 milyon toplam işgücü arzının 4 milyona yakın kısmı sigortalı işçi durumunda olup, bunun da yaklaşık 1.5 milyonu toplu iş sözleşmesinden yararlanılmaktadır. Bir başka deyişle toplam işgücünün sadece % 7.5'ı toplu iş sözleşmesi yapabilmektedir. Yukarıda değinildiği üzere 1980-1984 döneminde reel ücretlerde % 30-40 dolayında düşüşler olmuş, bu durum ancak 1990'lı yıllarda düzelmiş ve reel ücretler 1980 seviyesinin üstüne çıkmıştır. Toplu iş sözleşmesinden yararlanılamayan işçiler ile memurların reel gelirlerinde ise önemli düşmeler olmuştur.

1987 yılı için DİE tarafından yapılan gelir dağılımı araştırmasında toplam nüfusun % 80'inin (ilk dört % 20'lik gruplar) milli gelirin yarısına sahip olduğunu, en yüksek gelir grubunu oluşturan % 20'lik nüfusun da milli gelirin diğer yansını aldığını ortaya koymuştur. Bu sonuç, 1963 ve 1973 yılları için DPT tarafından yapılan gelir dağılımı araştırmasına göre daha iyi bir sonuç - çünkü enyüksek gelir grubunu oluşturan % 20'nin payı 1963'de % 57, 1973'de ise % 56.5 bulunmuştu - ise de gelir dağılımındaki büyük eşitsizliği yansıtmaktadır. Yukanda vergi ve harcama politikaları ile ilgili olarak yapılan açıklamalar dikkate alındığında, 1990'lı yıllarda bu tablonun daha da şiddetli bir eşitsizlik gösterecek şekilde değiştiğini söylemek mümkündür.

m. SONUÇ

Liberalizasyon dönemi diye adlandırılan ve 24 Ocak 1980 İstikrar Önlemleri ile başlayıp 5 Nisan 1994 önlemleri ile devam etmekte olan dönem esas itibariyle, siyasi iktidarı, ekonomiye yaptığı takdiri müdahalelerin arttığı bir dönem olmuştur.

Bu dönemde bütçe açıklarının, mali sistemin devamlı bir özelliği haline gelmesi, "belli amaçlara ulaşmak için belli araçların kullanılması" şeklinde tanımlanan, "geçici uygulamalara imkan vermemiştir. İhracatı teşvik amacıyla başlatılan "yapısal değişiklik" politikaları, kısa bir süre sonra, artan enflasyon nedeniyle, "istikrar" politikasına dönüşmüştür. Bu iki amacın, aynı politikaları gerektirmek], uygulanan politikaların zaman zaman çatışmasına ve etkinliklerini kaybetmesine neden olmuştur.

İhracatta önemli artışlar sağlanmışsa da, ihracatın ithalata bağımlı olması, ithalatın da artmasına ve dış ticaret açığının devam etmesine yol açmıştır. Aynı dönemde artmaya devam eden bütçe açıkları, özel sektörün küçülmesine neden olmuş, kapasite kullanım oranı düşmüş, yatırımlar azalmış ve işsizlik artmıştır. Ortaya çıkan sonuç, Friedman'ın deyişiyle "daha büyük devlet ve daha fakir bir toplum" olmuştur¹.

KAYNAKÇA

- ATAÇ, Engin-Beyhan ATAÇ; "Türkiye'de 1964-1990 Döneminde Ekonomik Açılardan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İzmir İktisat Kongresi, Cilt: 1,1991.
- BUCHANAN, J.M-R.E. WAGNER; "The Political Biases of Keynesian Economics", İç. Buchanan J.M.; Economic-Between Predictive Science and Moral Philosophy, Texas A. M. University Press, 1987.
- EKER, Aytaç-Asuman ALTAY-Mustafa SAKAL; Maliye Politikası, (Teori, İlkeler ve Yöntemler), Doğu Matbaacılık, Ankara 1994.
- FRIEDMAN, M.; "The Taxes Called Deficits" İç. Havrilesky, T.; Modern Concepts in Macroeconomics (Illinois : 1985).
- OYAN, Oğuz ; "Türkiye'de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi ve Reform Gereksinimi", 3. İzmir İktisat Kongresi Cilt: 1,1991.
- SAVAŞ, Vural F. ; Keynezyen İktisat Yıkılırken , Beta Yayınevi, İSO Dergisi, Eylül 1994.

M. FRIEDMAN; "The Taxes Called Deficits" İç. Havrilesky, T.; Modern Concepts in Macroeconomics (Illinois : 1985), s.239-242.

ŞENSES, Fikret; "Labour Market Response to Structural Adjustment And Institutional Pressures: The Turkish Case", ODTÜ Gelişme Dergisi, Cilt : 21, S: 3, Yıl : 1994.

YENİTÜRK, Nurhan; "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde İhracatın Yapısal Gelişimi", 3. İzmir İktisat Kongresi, Cilt:I, 1991.

YÜCE, Mehmet; "1980 Sonrası Vergi Politikasında Ana Yönelişler", Maliye Yazılan , No. 44, Temmuz-Eylül 1994.

*TÜRKİYE'DE LİBERALİZASYON DÖNEMİNDE MALİYE
POLİTİKASININ REEL KESİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ:*

Ekonometrik Bir Deneme

Prof.Dr.SACİTERTAŞ
Doç.Dr.TURAN YAĞIT**

I.GİRİŞ

Türkiye ekonomisinin en iyi ve en kötü yıllarını oluşturan 1970'li yılların sonunda içine düştüğü,, büyük borç, ödemeler bilançosu açığı, yüksek enflasyon ve negatif büyüme krizinden kurtarılması savıyla Öne sürülen 24 Ocak 1980 iktisadi İstikrar Paketi, yalnızca bir istikrar paketi olarak kalmamış, dışa açık-ihracata yönelik kalkınma strajesini benimseyen ve piyasa -yönelimli İktisat politikalarını önplana çıkararak bir yapısal değişim programı ile birlikte günümüze kadar uzanan liberalizasyon dönemini de başlatmıştır. (CELESUN ve RODRIK, 1989:198; BERKSOY;1991:19)

Bu tebliğde 1980'li ve 1990'lı yıllarda Türkiye'de uygulanan maliye politikalarının ekonominin reel kesimi üzerindeki etkilerinin saptanması amaçlanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak tebliğin birinci bölümü, iktisat teorisinde konuya ilişkin son yıllardaki tartışmalar ve gelişmelerin ele alınmasına ayrılmıştır. Bu bölüm bize tebliğimizde sorgulamaya çalışacağımız hipotezlerin tespitine de yardımcı olacaktır. Tebliğin ikinci bölümünde ise, kamu harcamalarının ve bütçe açıklannın, özel kesim harcamaları ve GSMH üzerindeki etkileri ampirik olarak sınanmaya çalışılacaktır.

I. MALİYE POLİTİKASINA İLİŞKİN TEORİK GELİŞME VE TARTIŞMALAR

1970'li yıllardan günümüze uzanan maliye politikasının etkinliği ya da etkileri konusundaki iktisat literatüründeki tartışmaları gözden geçirdiğimizde, belki iktisadın diğer konuları için de geçerli olabilecek şu ilginç diyalektik gelişmeyi tespit etmek mümkündür. Maliye politikasının etkinsizliğini ortaya

koymak için başlatılan tartışmalar, çok ikna edici teorik ya da ampirik kanıtlar öne süremese de, maliye politikasına ilişkin teorik bilgilerimizin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuşlardır.

1970'lerin başında Monetaristlerin, para politikasının ekonominin reel kesimini etkileme ve ekonominin yönetimini belirleme açısından daha etkin olduğunu kanıtlamak üzere dışlama etkisi (crowding-out) kavramı çerçevesinde başlattıkları tartışma, maliye politikasının bir yandan kısa dönem -uzun dönem etkilerinin farklılığını ortaya koyarken bir yandan da maliye politikasının finansman yönteminin farklı sonuçları olabileceğine dikkatleri çekmiştir. Yine başlangıcı 1970'lere dayanmakla beraber, asıl teorik ve ampirik düzeyde 1980'lerde ön plana çıkan ve monetaristlerden daha radikal bir şekilde iradi makro(para)politikaların (ın) (beklenmeyen, şok durumlar istisna olmak üzere) ekonominin reel kesimini etkilemeyeceğini savunan Yeni Klasik İktisat Okulu, bir süre sonra bireyin rasyonelliği ve piyasaların temizliği (clear) varsayımlarına dayalı genel denge yaklaşımlarını maliye politikaları alanına genişletmiş ve kamu harcamalarının, vergilerin ekonominin reel kesimini etkileyip etkilemediğini sorgulamıştır (BARRO,1992). Bu sorgulama bir yandan Ricardocu denklik teoremi kavramı çerçevesinde vergilerle borçlanmanın reel kesim üzerindeki etkisinin nötr olup olmadığı tartışmasını başlatırken, bir yandan da hoş olmayan monetarist aritmetik (unpleasant monetary arithmetic) kavramıyla para politikasının ekonominin yönetiminde ve enflasyonun kontrolünde tek basma yeterli olmayacağı ve para (borç monetizasyonu) ve maliye(borçlanma) politikalarının koordinasyonunun gerekliliği tartışmasına yol açmıştır. 1970'lerden günümüze uzanan zaman diliminde maliye politikası literatürüne bir diğer katkı da, genellikle maliye politikalarını (bütçe açıklarını) kalkınmanın bir aracı olarak kullanan gelişmekte olan ülkelerde; vergiler, kamu harcamaları, borçlanma enflasyon vergisi ve senyöras gibi araçların ekonomilerin reel ve parasal kesimini nasıl etkilediğini sorgulayan çalışmalardan geldiğini söyleyebiliriz.

Biz bu teorik tartışmalardan ilk üçünü ele almak istiyoruz

A. DIŞLAMA ETKİSİ TARTIŞMASI:PÜR MALİYE POLİTİKASININ ETKİLERİ

Gerek iktisat teorisinin gerekde iktisat politikasının en eski (iktisadın başlangıç yıllarına, klasik iktisatçılara kadar uzanan) tartışmalardan biri; para arzı sabit, devletin sermaye piyasalarından borçlanarak finanse edeceği kamu harcamalarının artışı şeklindeki bir maliye politikasının (pür maliye politikası),toplam harcama yada toplam talebi ve dolayısıyla toplam istihdamı artırıp artırmayacağı.artıracaksa ne ölçüde artıracası sorusudur.

Bilindiği gibi, Keynes öncesinde iktisadın bu soruya yanıtı, kamu harcamalarının (ya da vergilerin), ekonomide toplam talep ve istihdamı etkilemeyeceği; yalnızca kaynakları özel kesimden kamu kesimine kaydıracağı ((Keynes'in ifadesi ile "saptıracağı"(diversion)) (BUI TER, 1977:309) şeklindedir. Bir anlamda Say kanunu'nun da bir doğrulanmasını ifade eden bu görüşe göre, tam istihdam durumunda ilave her bir TL kamu harcaması, toplam gelir seviyesini değiştirmeyken, bir TL özel harcamaları dışlayacaktır (crowd out) (BLINDER ve SOLOW, 1991:283). Yine bilindiği gibi Keynes'le birlikte bu görüş yerini, esnek-olmayan ücretler ve sürekli işsizlik dünyasında, bir birim kamu harcamasının ulusal geliri bir birimden daha fazla (çarpan katsayısı) artıracığı, kamu harcamalarının reel kesim üzerinde etkili olacağı görüşüne bırakmıştır.

İşte Monetaristlerin, geleneksel keynesgil maliye politikasının temel varsayımlarını ve çıkarımlarını eleştirmek üzere sözkonusu eski görüşü (BLINDER ve SOLOW) den hareketle başlattıkları dışlama etkisi tartışması, kamu kesimi iktisadi faaliyetlerinin özel kesim iktisadi faaliyetlerinin yerini almasını ifade eder. Bir başka ifade ile, kamu iktisadi faaliyetlerinin ölçeğindeki bir değişmenin özel kesimin iktisadi faaliyet ölçeğinde yaratacağı değişim oranı şeklinde tanımlanabilecek dışlama etkisi, maliye politikası (çarpanları)mn reel kesimi etkileme yönünün ve derecesinin sorgulanmasından başka bir şey değildir. (BUI TER, 1977)

Monetaristleri ilkin keynesgil teorinin dayandığı tüketim ve para talebi fonksiyonlarına ilişkin varsayımlara teorik ve ampirik düzeyde karşı çıkmışlardır: Eğer tüketim cari gelirin değil sürekli gelirin fonksiyonu ise, para talebinin faiz elastikiyeti de çok yüksek değilse, keynesgil maliye politikasının etkinliği (çarpanın değeri) azalacaktır. Keynescilerle monetaristler arasında para talebi ve yatırımların faiz elastikiyeti konusundaki ampirik tartışma hala sürse bile (Bkz.FAZARI,1994-95) uç-ekstrem durumların geçerliliği konusunda pek kanıt yoktur.

Dışlama etkisi konusundaki asıl tartışma maliye politikasının (borçlanma ile finanse edilen kamu harcamalarındaki artışın) özel kesim harcamaları üzerindeki ilk (kısa dönem olumlu etkisinin nihai (uzun dönem) olarak da sürüp sürmeyeceğidir ki kavram bunun sürmeyeceğini ifade eder.

Dışlama etkisini; derecesine, niteliğine, ve ortaya çıkış etkisine göre şu sınıflamalara tabi tutabiliriz:

(i)Eğer kamu harcamalarındaki artış (nihai olarak) özel harcamaları (ve dolayısıyla ulusal geliri) aynı miktarda azaltıyorsa tam, daha az azaltıyorsa

kısmi, daha fazla azaltıyorsa aşın, hiç azaltmıyorsa sıfır dışlama etkisinden söz edebiliriz.

(ii) Dışlama etkisini niteliğine göre, reel ve nominal olarak ikiye ayırabiliriz. Eğer monetaristlerin varsaydığı gibi ekonomi tam istihdama yakın bir seviyede ise, reel kamu harcamalarındaki belirgin bir artış, ancak reel özel harcamaların kısılması pahasına gerçekleşebilir. Bu durumda reel dışlama etkisi sözkonusudur. Sabit-fiyat (fixed-price) varsayımında reel ve nominal dışlama etkisi aynı anlama gelir. Esnek-fiyat varsayımında ise nominal dışlama etkisi kısmi yada sıfır olsa bile reel dışlama etkisi gerçekleşebilir. Dışlama etkisi tartışmalarında kullanılan IS-LM analizi kavramları ile ifade edersek maliye politikasının ilk (pozitif) etkisi, IS eğrisini, tam istihdam seviyesini aşan bir noktada LM eğrisini kesene kadar sağa kaydırmak olacaktır. Bunu, fiyatların artması ve veri para arzı varsayımında reel balansların düşmesi izleyecektir. Sonuçta LM eğrisi sola kayacaktır. Düşük reel balanslar özel kesim servetinde düşme anlamına geleceğinden harcamaların kısılmasına yol açacaktır (Pigou etkisi) ve IS eğrisi de sola kayacaktır. Eğrilerin sola kayması, her ikisininde kesiştiği tam istihdamda noktasında son bulacaktır. Sabit-fiyat varsayımlarında işleyen her mekanizma esnek-fiyat varsayımlarında da işleyecektir; ilginç olan, kısmi yada sıfır nominal dışlama etkisi olsa bile, reel balanslardaki düşme tam yada tama yakın reel dışlama etkisine yol açabilir. Hatta reel dışlama etkisi olduğunda bile, nominal ulusal gelir artabilir ve tam istihdam reel gelir seviyesi daha yüksek fiyat seviyesinde yeniden oluşabilir. (VISSER, 1993:13-14)

(iii) Dışlama etkisi, ortaya çıkış nedenleri ya da mekanizmaları açısından çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflamalarda temel ayırıcı kıstas, dışlama etkisinin gerçekleşme mekanizmasında faiz haddinin devreye girip girmemesidir. Faiz haddinin herhangi bir rol oynamadığı dışlama etkiler, çeşidi iktisatçılarca doğrudan (direct), yapısal ya da ex ante dışlama etkileri şeklinde adlandırılmaktadır. Monetaristlerle Keynesçiler arasındaki asıl tartışma konusu ise, faiz haddi aracılığıyla gerçekleşen mekanizmaların neden olduğu dolaylı, indirgenmiş form ya da ex post olarak adlandırılan dışlama mekanizmalarıdır. (Bkz. BUITER, 1977; CEBULA, 1987; SOLW ve BLINDER, 1992; VISSER, 1992).

1. EX POST DIŞLAMA ETKİSİ

Bu gruptaki dışlama etkilerine ex post denmesinin nedeni, etkisinin sonradan ortaya çıkmasından, kamu harcamalarındaki bir artışın ulusal gelir üzerindeki olumlu etkisini bir süre sonra çeşitli mekanizmalarla tersine dönerek olumsuz etkiler yaratmasının görülmesinden kaynaklanır. Bu grup altında top-

lanan dışlama etkilerini, finansal ve servet etkisi mekanizmalarından kaynaklanan şekilde ikiye ayırabiliriz.

Finansal dışlama etkisi, bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi durumunda, devletin sermaye piyasalarında özel kesim borçlanma araçtan ile rekabeti sonucunda ortaya çıkar. Söz konusu rekabet faiz haddini artırarak özel kesim harcamaların kısacaktır. Dolayısıyla finansal dışlama, kamu harcamalarının ilk genişletici etkisini azaltacak ve çarpanın katsayısı daha küçük olacaktır. Ancak çarpanın ilk etkisinin ne kadar düşeceği ya da özel kesim harcamalarını (dolayısıyla ulusal gelir seviyesini) ne kadar kısacası ampirik bir sorundur. Finansal dışlama etkisi, ayrıca portfolya dışlama etkisi, muamele (transaction) dışlama etkisi gibi türevlere de ayrılmaktadır.

Asıl tartışma konusu oluşturan servet etkisi mekanizmasıyla ortaya çıkan dışlama etkisinin analizinde, keynesgil modele, önce devlet tahvillerinin de belirleyici etken olarak dahil edildiği bireylerin servet fonksiyonu katılır ve sonra bu servet değişkeni tüketim ve para talebi fonksiyonlarına dahil edilir. Bu durumda, borçlanma ile finanse edilen bir mali genişleme söz konusu olduğunda, bireyler kendilerini daha zengin hissederek (servet etkisi) bir yandan tüketimlerini artırken bir yandan da para taleplerini artıracaklardır. Bu maliye politikasının ilk etkisidir. Ancak ekonomi tam istihdam seviyesine vardıkdan sonra artan tüketim talebi varolan kaynaklarla karşılanamazsa süreç ters dönecek ve nihai etki ortaya çıkacaktır. Artan fiyatlar dolayısıyla reel balanslan azalan insanlar portföylerinde yeni düzenlemeye gidecekler ve bir miktar devlet tahvili satacaklardır. Bu tahvil fiyatların düşürürken faiz haddini artıracak, para talebinde artması nedeniyle özel kesim harcamaların kısacaktır. Dolayısıyla fiyatlar mali genişlemeye, özel harcamalar da faiz haddi ve fiyatlardaki değişimlere ne kadar duyarlı ise dışlama etkisi de o kadar güçlü olacaktır. Enflasyon beklentilerinin yüksek olduğu durumlarda servet etkisi mekanizmasıyla dışlama etkisinin gerçekleşme olasılığı artar.

- Bu monetarist analize karşı keynesciler, bu analizin karşılaştırmah-statik
- analize dayandığını ve sonuçta varılan durgun-duru m (steady state) dengesinin ancak sistem(model) dengede ise gerçekleşebilecek olasılıklardan yalnızca biri olduğunu öne sürerler. Aynı sistemde, borçla finanse edilen kamu harcamalarının genişletici etkisi para politikasından daha büyük de olabilir. Bunun iki nedeni vardır. İlkin, ilk etki sonrasında bütçe açığı ortaya çıkacağından bu açık, yeni aktiflerin yaratılmasını gerektirir. Bütçe açığı borçlanmayla kapatılmak istendiğinde gelir daha az artacak ve dolayısıyla vergi geliri daha düşük düzeyde kalacaktır. İkinci olarak artan borç stoku daha fazla borç yönetimi, faiz Ödemesi gerektireceğinden, servet etkisinin net sonucu genişletici olacaktır. Buradaki önemli nokta, veri bir bütçe açığının borçlanmayla kapatılmasının

(borçlanmadaki her artış borç servisine daha fazla harcama gerektireceğinden) daha zor olmasıdır. Çünkü bütçe açığını kapatmaya yetecek vergi gelirlerinin yaratılması için daha fazla gelir artışı olmalıdır. (SOLOW ve BLINDER,1989) Hangi nihai etkinin ortaya çıkacağı ise ekonominin durumuna bağlı olan ampirik bir karardır.

Dışlama etkisine ilişkin analiz açık-ekonomiye taşındığında devreye başka mekanizmalar girer . IS-LM modeli çerçevesinde ifade edersek, sabit-döviz kuru sisteminde ve sermaye hareketlerinin olmadığı durumda, borlanmayla finanse edilen genişletici bir maliye politikası, ilkin cari işlemler açığına ve para arzının kısılmasına yol açacaktır. Sonuçta, LM eğrisi sola kayacak, faiz haddi yükselecek ve tam dışlama etkisi gerçekleşecektir. Faize duyarlı sermaye hareketlerinin varlığı durumunda ise, artan faiz hadleri sermaye ithaline yol açarken bir yandan cari işlemler açığının ulusal gelir üzerindeki daraltıcı etkisini ortadan kaldırırken, bir yandan da para arzının artmasına yol açacaktır. Sonuçta, faiz haddi artışı ortadan kalkacak ya da eski seviyesine dönecek ve dışlama etkisi sözkonusu olmayacaktır.

Esnek-döviz kuru sisteminde ise, döviz kuru ya da ithal malları fiyatlarındaki değişimlerden kaynaklanan fiyat seviyesindeki değişimler soyutlandığında, uluslararası ödemeler para arzını etkilemeyecek ve LM eğrisinde bir değişim olmayacaktır. Döviz kuru hareketleri ise maliye politikasının etkilerini güçlendirir ya da azaltır. Bu süreçte, genişletici maliye politikasının ilk etkisi, cari ödemeler bilançosu açığına , döviz kurunun yükselmesine, ihracatın artmasına ve IS eğrisinin daha da sağa kaymasına yol açacaktır. Faiz haddinin yükselmesi ile süreç ters dönecek; net sermaye girişindeki artış döviz kurunu azaltacak ve IS eğrisini sola kaydıracaktır. Sermaye akımlarının elastikiyetinin sonsuz olduğu durumda faiz haddi dünya faiz haddine eşitlenecektir. Böyle bir durumda kamu harcamalarının ulusal geliri artırma etkisi tamamen ortadan kalkar ve tam dışlama etkisi gerçekleşir. (Mundell-Fleming sonucu) (VISSER, 1992:16-17)

2 . EX ANTE DIŞLAMA ETKİSİ

Bu çeşit dışlama etkilerinde, kamu harcamalarında bir artış sözkonusu olduğunda özel harcamalar hemen düşer ve faiz haddinde bir artışa gerek olmadan kamu borçlanması yükselir. Bu analizde artan özel fonların tamamen devlet tahvillerine yöneleceği gizli olarak varsayılır; Özel kesimin portfolyo bileşimindeki değişiklik faiz haddini etkileyerek portfolyo dışlama etkisi yaratır da burada pek dikkate alınmaz. Ex ante dışlama etkisi türleri ultrarasyonellik ve Ricardocu denklik teoremidir. Burada yalnızca ilkin ele alacak diğerini gelecek bölüme bırakacağız.

İktisatçı P.A. David ve J.L. Scadding 1974'de yayınladıkları makalelerinde ABD'deki tasarruf oranlarının gelişimini incelemişler ve yaklaşık 70 yıllık bir dönemde özel tasarrufların kişisel ve kurumsal bileşiminde ve kamu sektörünün ölçeğinde değişimler olmasına rağmen, gayri safi özel tasarrufların GSMH içindeki payın ölçüde istikrarlı kaldığını tespit etmişlerdir. Bu olguyu, ultrarasyonellik hipotezi ile açıklamışlardır. Özel tasarrufun açısından bu, kişilerin kendilerini ticari kurum ya da firmaların sahibi olarak görmelerini ve kişisel tasarruflarını firma-kurum tasarruflarına ayarlamalarını ifade eder. Kamu sektörü açısından ultrarasyonellik ise, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinin bireylerce, piyasadan aldıkları hizmetlerle tam ikame edilebilir olarak algılanmasını ifade eder. Bireyler vergi artış oranında harcamalarını kısarlar ve GSMH'nin bir oranı olarak özel tasarruflar değişmez. Sözkonusu iktisatçılar ayrıca kamu tüketim harcamalarının vergilerle, yatırım harcamalarının ise borçlanmayla finanse edildiğini varsayarlar. Böylece özel sektör kamu açıklarını kamu yatırımı olarak algılar ve Özel ve kamu yatırımlarının tam ikame edilebilir olduğunu düşünür. Bu durumda borçlanmayla finanse edilen kamu harcamaları, özel yatırımlar aynı miktarda kısar. Dışlama etkisinin ex ante olarak adlandırılmasının nedeni budur. Özel tasarruflar değişmezken yeni devlet tahvillerini emecek kadar ekstra fonlar varolur. Artan devlet tahvili arzı, artan fonlarla karşılanır ve başka kullanımlardan fonlar çekmek için faiz haddinin yükselmesine gerek kalmaz. (DAVID ve SCADDING,1974) Ancak burada vurgulanması gereken nokta, bu iktisatçıların uç varsayımlarını dikkate almadığımızda ex ante dışlama etkisi ortadan kalkar. Eger bireyler borçla finanse edilen kamu harcamalarının özel yatırımlarla tam ikame edilebilir olduğunu düşünmez ve özel tasarruf oranı sabit kalırsa, artan kamu harcamaları ile başlayan kıt fonlar için rekabet, faiz haddini yükseltecektir.

B. RICARDOCU DENKLİK TEOREMİ :FİNANSMAN BİÇİMİ PÜR MALİYE POLİTİKASININ SONUCUNU ETKİLER Mİ?

İktisatçı Robert J. Barro 1974'de yayınladığı Are Government Bonds Net Wealth adlı makalesiyle Monetaristlerle Keynesçiler arasındaki dışlama etkisi tartışmasını bir adım daha ileri götürmüştür. Bu makale ile birlikte tartışmanın odağı, devletin kamu harcamalarının vergiler yerine borçlanmayla finanse etmesi, bireylerin iktisadi kararlarını değiştirerek toplam talep ve üretim üzerinde farklı etkiler yaratır mı ya da maliye politikasının ekonominin reel kesimi üzerindeki etkileri farklı olur sorusuna kaymıştır. Tartışmanın teorik açıdan bir diğer yararı da maliye politikasının yalnızca dönemler (kısa uzun dönem)arası değil, nesiller arası etkilerinin de dikkate alınmasına yol açmasıdır.

Barro sözkonusu makalesiyle, 1950'li, 1960'lı yıllarda Buchanan, Meade, Modigliani Musgrave, Diamond gibi iktisatçıların geliştirmiş olduğu ve standart

görüş olarak bilinen neoklasik yaklaşımın pür maliye politikası görüşünü sorgularken, aslında Ricardo'ya kadar geri giden (BUCHANAN, 1974; OFDRISCOL, 1977) eski bir tartışmayı gündeme getirmiştir.

Neoklasik standart görüşü kısaca vergilerle borçlanmanın nesiller üzerindeki etkisinin farklı olacağı şeklinde ifade edebiliriz. Vergilerle finanse edilen maliye politikası durumunda vergileme cebri bir işlem olduğundan, cari dönemde doğar ve bu günkü nesil yüklenir. Oysa maliye politikası gönüllü bir sözleşme olan devlet tahvili ile finanse edildiğinde, harcamanın yapıldığı dönemde bir yük sözkonusu değildir. Yük, bu günkü borçların gelecekteki borç servisi nedeniyle vergileri artacak olan gelecek nesil üzerinde olacaktır. Bir başka ifade ile, vergiler yerine borçlanmayla finanse edilen maliye politikası, yukarıda ele aldığımız gibi bir yanda servet etkisi mekanizmasıyla cari tüketimi artırıp özel tasarruf ve yatırımları kısar ve dolayısıyla sermaye birikimini olumsuz etkilerken, diğer yandan da cari işlemler açığının ve dolayısıyla dış borçların artmasına neden olarak, yaratacağı dışlama etkisiyle gelecek nesillere daha düşük sermaye birikimi ve artan vergiler şeklinde yansıtacaktır. (MODIGLIANI, 1961; YAY, 1995; YELLEN, 1989)

Barro ise Ricardocu denklik teoremi olarak ifade edilen hipotezi ile, maliye politikasının işleme mekanizmasında önemli bir unsur olan "servet etkisi" nin geçerli olmadığını, dolayısıyla vergileme yerine borçlanmaya başvurulmasının toplam talebi arttırmayacağını, bir başka ifade ile maliye politikasının reel kesimi etkilemeyeceğini öne sürer.

Hipotezi hükümetin bütçe sınırlamasından hareketle ifade edebiliriz:

$$G_t + r_t - lB_{t-1} = T_t + (B_t - B_{t-1})$$

Görüldüğü gibi, hükümetin geçmiş dönemdeki faiz ödemelerini de içeren toplam kamu harcamaları, ya vergi gelirleri ya da borçlanma ile finanse edilecektir. Para arzının, fiyatlar genel düzeyinin, transfer harcamalarının ve faiz haddinin sabit olduğu varsayımı altında, dengede, toplam kamu harcamalarının bugünkü değeri vergilerin bugünkü değerine eşit olacaktır. İktisatda bedava geçinme (free lunch) yoktur: Hükümet, harcamalarını bugün yada gelecekte, harcamalarını bugünkü değerine eşit gelirleriyle ödemek zorundadır. Dolayısıyla, kamu harcamaları ve vergi-dışı gelir kaynakları değişmezken, bugünkü vergilerde bir kısılma, gelecekteki vergilerin bugünkü değerinde bir artışla karşılanacaktır. (BARRO, 1989:38-39)

Barro'nun hipotezi, (i) bireyler rasyonel, ileri görüşlü ve sonsuz ömürlüdür (ii) Sermaye piyasaları tam-mükemmeldir. (iii) Vergiler götürü vergilerdir varsayımları altında, devletin cari vergilerinin 1 birim kısıp 1 birim borçlanmaya gittiğinde, bireylerin iktisadi tepkilerini ifade eder: Bireyler, bugünkü

vergilerin kısılarak borçlanmaya başvurulmasını gelecekte vergi artışı anlamına geleceğini hemen algılayarak, tüketimlerini arttırmaktansa tasarrufa yönelirler. Böylece faiz haddinde ve özel tüketimde bir değişme olmayacak ve servet etkisi gerçekleşmeyecektir. Bu nedenlerdir ki Barro'nun hipotezi ex ante dışlama etkisi olarak adlandırılır; kamu tasarruflarındaki azalış özel tasarruflardaki artışla karşılır ve toplam tasarruflarda bir değişme olmaz.

Barro'nun hipotezi, özellikle varsayımları açısından eleştirilmiştir. (Bkz. BARRO,1989;1992;BUCHANAN, 1974;SEATER,1993)

C. HOŞ. OLMAYAN MONETARİST ARİTMETİK: MALİYE POLİTİKASI PARA POLİTİKASINI ETKİLER Mİ?

Yeni klasik iktisat okulu ihtiyaçları monetaristlerin para politikasına ilişkin görüşlerini daha radikal hale getirmişlerdir. Bilindiği gibi monetaristlerin para politikası konusundaki görüşü, para politikası uzun dönemde reel üretim ve istihdamı etkileyemese de enflasyonu kontrol edebilir. Kısa dönemde para politikasının reel kesim üzerindeki etkisi ise politikanın iyi idare edilmesine bağlıdır; kötü politika yönetimi reel kesimi olumsuz etkilerken, iyi yönetim bir süre de olsa reel kesimi olumlu etkileyebilir. Yeni klasik iktisatçılarından Lucas'ın geliştirmiş olduğu politika etkinsizliği modelinde ise, ekonominin reel kesimini etkileyen tek değişken teknoloji değişimi ve nüfus artışı gibi reel değişikliklerdir. Para politikası kısa dönemde bile sistematik olara reel kesimi (üretim ve istihdamı) etkilemez. (HOOVER, 1991: 65;YAY, 1994)

İktisatçı Sargent ve Wallace (1986), dahil oldukları okulun temel taşlarından biri olan politika etkinsizliği modelini, gerçek yaşamdaki politika yönetimine uymamakla eleştirirler. Gerçek yaşamda politika- karar -alıcılarının yalnızca para politikası ile oynanan lüksleri yoktur; maliye politikası bazen politikacıların seçeneklerini daraltabilir. Dolayısıyla daha doğru yaklaşım, tek tek politikaların etkisini ele almaktan s a koordineli politika stajerlerini dikkate almaktır. Geliştirdikleri hoş olmayan (unpleasant)monetarist aritmetik modellerinde ise, para ve maliye politikalarının ilişkisini ele alarak, para politikasının bazı durumlarda enflasyonu kontrol edemeyeceğini, sıkı para politikasının (Monetaristlerin görüşü hilafına) uzun ya da kısa dönemde enflasyonu artıracığı sonucuna varmışlardır.

Sargent ve Wallace modellerini; para politikasını, para stoku ve bekleyişlere ilişkin parametrelerin tespitine indirgeyen politika etkinsizliği modeline yöneltilen eleştirilere dayandırmışlardır: Politika etkinsizliği modelinde tek finansal aktif paradır; bu nedenle kamu harcamalarının finansmanı ve açık piyasa işlemlerine ilişkin soruları yanıtlayamaz. Modele devlet tahvilleri katıldığında para stokunun tespiti, bütçe açıkları ile borç stoku ile ilişkili bir değişkene dö-

nüşür. Para ve tahvil stokunun bütçe açıkları ile bağlantılı olduğu kabul edildiğinde ise, sorun para ve maliye politikalarının koordineli dinamik stratejisine dönüşür.

Modelin hareket noktası, bütçe açıklarının, parasal taban ya da borç stokuna yapılan ilaveler bileşimi ile finanse edilmesini gösteren bütçe sınırlamasıdır.

$$Dt + rt - 1 B = (Bt - Bt1) + (Mt - Mt - t1)$$

Bütçe sınırlaması, bütçe açıklarının finansmanı ve para ve maliye politikalarının nasıl koordine edileceği problemini doğurur. Bunun da iki yolu, ya para politikası maliye politikasını belirleyecek ya da maliye politikası para politikasını belirleyecektir. Sargent ve Wallace maliye politikasının belirleyici olmasının gerçeklere daha uygun olduğundan hareket ederler: (Bu konuda DORN-BUSH ve FISHER, 1981'de aynı fikirdedir.) Maliye politikasının belirleyici olduğu durumda para politikası konusunda iki seçenek vardır; sıkı ya da gevşek para politikası. Sıkı para politikası, borç stoku ulusal gelirden daha hızlı artarken, parasal taban ulusal gelirden daha yavaş artarsa sözkonusudur. Ancak sıkı ya da gevşek para politikası her zaman iyi bir gösterge değildir; bugünkü sıkı para politikası, yann zorunlu olarak gevşek para politikasına yol açabilir. Bunun arkasındaki varsayım ise, halkın devlet tahvili talebinin bir sınırı olduğu, bu sınır aşıldıktan sonra borç stoku ve faizlerini ödemek için para politikasının gevşetileceğini ve enflasyonun ortaya çıkacağıdır.

Modelin sonuçları şu şekilde ifade edilebilir: Ekonomide reel faiz oranı büyüme oranından yüksek olduğu sürece ve hükümet artan borç faizlerini nedeniyle kamu harcamaları ve gelirlerinde bir düzenlemeye gitmediği takdirde, devletin borç stoku, halkın devlet tahvili talebinin sınırına kadar artacaktır. Ancak devlet borçlanma kapasitesinin sınırına vardığında borçlar nedeniyle monetizasyona başurmak zorunda kalacaktır ki bu bugünkü sıkı para politikasını gelecekte enflasyona yol açacağını ifade eder. İkinci olarak toplum, artan bütçe açıklarının gelecekte enflasyonu arttıracığı beklentilerine sahip olursa para talebini azaltarak cari dönemde daha fazla, gelecek dönemde daha az tüketime yönelecektir ki, bu da sıkı para politikasının cari dönemde de enflasyona yol açması demektir. (SARGENT ve WALLACE, 1986)

D.MALİYE POLİTİKASININ REEL KESİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNE İLİŞKİN AMPİRİK ÇALIŞMALAR

FISHER(1993) istikrarlı bir makroekonomik çerçeveyi; düşük öngörülebilir enflasyonun, istikrarlı ve sürdürülebilir maliye politikasının, uygun düzeyde faiz hadlerinin, rekabetçi ve öngörülebilir döviz kurunun ve dengeli bir

ödemeler bilançosunun bulunduğu ortam şeklinde tanımlar ve ortamın iktisadi büyüme için de gerekli olduğunu öne sürer.

Bizim konumuz maliye politikasının reel kesim üzerindeki etkisinin tespiti olduğundan, sorun maliye politikasının göstergesinin ne olacağıdır. Genellikle ampirik çalışmalarda maliye politikasının göstergesi olarak (tanım konusunda çeşitli tartışmalar olsa da) (Bkz. MACKENZIE, 1989; EISNER, 1989; ÖNDER ve KIRMANOĞLU, 1984) bütçe açığı (ya da fazlası) alınır. Ancak maliye politikası araçlarının (kamu harcamalarının ya da vergilerin) tek başına uzun dönemli etkilerini ele alan çalışmalarda da bulunmaktadır. Biz bu alt bölümde yukarıdaki teorik tartışmalarla ilgili yapılan ampirik çalışmalarda maliye politikasının reel kesim üzerindeki etkileri konusundaki ampirik hipotezlere ve sonuçlarına kısaca bir göz atacağız.

Bu amaçla aşağıdaki tablo hazırlanmıştır.

HİPOTEZ NO	ÇALIŞMA	DÖNEM/ ÜLKE	BAĞIMLI DEĞİŞKEN	BAĞIMSIZ DEĞİŞKEN	SONUÇ
I(a)	DARRAT 1989	1946-86 ABD	R	BA	Red (D)
Ha)	LAUMAS 1989	1975:3-86:2 ABD	R	BA	Kabul (2)
I(a)	CEBULA/ BELTON 1993	1955:1-89:4 ABD	R r	BA BA	Kabul Red (3)
I(b)	EISNER/ PIEPER 1992	1961-1990 ABD	RY	RBA	RED (4)
I(b)	BURDEKIN/ 1990	1923-82 ABD	RY	RBA	RED (5)
	WOHAR 1990	ABD	P	RBA	KABUL (6)
I(c)	CRUSHORE 1989	1962-1984 ABD	C	BA	KABUL (7)
KC)	ARESTIS 1979	İNGİLTERE	OTH	KH	RED (8)
KC)	KOCHIN(*) 1974	1952-71 ABD	C	BA	RED (9)

2(C)	KORMENDI* 1992	1930-76 ABD	C	KH	RED	(10)
2(C)	ASCHAUER (*)1985	1948.1-81.4 ABD	C	KH	RED	(11)
2(C)	KARRAS (**)1994	CS:30 ÜLKE	C	KH	RED	(12)
2(D)	BLEJER 1984	CS:24 ÜLKE	OI	KI	RED	(13)
4	LIN 1994	CS:42 AGÜ	GRY	KH	KABUL	(14)
4	HSIEH/ LAI 1994	7G Ü	GRY	KH	RED	(15)
4 5	KORMENDI/ MEGUIRE 1985	CS:47 ülke	GRY	KH	RED	(16)
5	KOESTER/ KORMENDI 1989	CS:63 ÜLKE	GRY	V	KABUL	07)

Yukarıdaki tablonun ışığında maliye politikasının reel kesim üzerindeki etkileri konusundaki ampirik çalışmalarda en çok başvurulan hipotezlere şu şekilde sınıflayabiliriz:

Hipotez 1: Bütçe açıklarındaki (borçlanmadaki) artış,

(a) Faiz haddini yükseltir.

Hipotez 2: Kamu harcamalarındaki artış,

(b) İktisadi büyüme oranını kısar.

(c) Özel tüketim harcamaları azaltır,

(d) Özel yatırım harcamaları azaltır.

Hipotez 3: Bütçe açıklarındaki artış para arzını (enflasyonu) artırır.

Hipotez 4: Kamu harcamalarındaki artış, iktisadi büyümeyi artırır

Hipotez 5: Vergilerdeki artış, iktisadi büyüme oranını düşürür.

Görüldüğü gibi, ilk iki hipotezin (a,b,c,d) doğrulanması dışlama etkisinin varlığına işaret eder. Ancak burada belirtilmesi gereken ampirik düzeyde ex ante ve ex post dışlama etkileri kesin olarak ayrılammamaktadır. Bu nedenle özellikle 1 ve 2. hipotezlerin doğrulanması dışlama etkisinin varlığını gösterirken, yanışlanması Ricardocu denklik teoreminin geçerliliğini ifade edebildiği [ki(*) işaretli çalışmalar böyledir.] gibi, kamu harcamaları ile özel harcamaların birbirini tamamladığına da işaret edebilir. [(**) çalışma] Üçüncü hipotez hoş olmayan monetarist aritmetik hipotezini, beşinci hipotez ise arz yönlü iktisadın hipotezini ifade eder.

İLTÜRKİYE'DE MALİYE POLİTİKASININ REEL EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bu bölümde yukarıdaki teorik tartışmaların ışığında, Türkiye'de kamu harcamalarının (cari+yatırım) ve konsolide bütçe açıklarının, özel kesim harcamaları ve GSMH üzerindeki etkileri ekonometrik olarak saptanmaya çalışılacaktır.

Ancak gerek liberalizasyon döneminde maliye politikasının saptanması amacı, gerekse verilerle ilgili bazı sorunlar, çalışmamıza bazı kısıtlamalar getirmiştir: DİE'nün yeni GSMH serisi ile çalışmanın daha doğru olacağı düşüncesi, bizi, yıllık verilerle yalnızca 1968-1993 dönemini ele almak zorunda bırakmıştır. Ele aldığımız dönemde maliye politikasının etkisini saptamak üzere üçer-aylık verilere yöneldiğimizde ise, DİE'nün üçer aylık GSMH serisi ancak 1987:1'e kadar geri gitmektedir. Bilebildiğimiz kadarı ile, DİE dışında üçer aylık yegane GSMH serisi 1980:1-1990:4 dönemi için Prof .Dr. Süleyman ÖZMUCUR tarafından hesaplanmıştır. Yine üçer aylık özel tüketim ve özel yatırım harcamaları konusunda tek seri aynı iktisatçıya ve aynı döneme aittir. Bu kısıtlamalar nedeniyle, liberalizasyon döneminde uygulanan maliye politikasına da uygun düşeceği gerekçesiyle, dönem ikiye ayrılmış Süleyman ÖZMUCUR verileri ile 1980:1-1986:4 dönemi, DİE verileri ile de 1987:1-1994:2 dönemi test edilmiştir.

A.MODEL ve HİPOTEZLER

Modelimizde, maliye politikası değişkenleri olarak kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının, reel kesime karşılık gelmek üzere, özel kesim sabit sermaye yatırımlarını, özel kesim toplam harcamalarını (tüketim ve yatırım harcamaları), reel ve nominal GSMH'yı Granger anlamında olumsuz etkileyip etkilemediğini sınamak için aşağıdaki dört denklem kullanılmaktadır.

$$\begin{aligned}
GRPI_t &= \alpha_0 + \sum_{i=1}^3 \beta_i OBP_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i B_i GKTH_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i Y_i GMI_{t-i} + U_t \\
GRTH_t &= \alpha_0 + \sum_{i=1}^3 \beta_i GRTH_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i B_i GKTH_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i \cdot f_i GMI_{t-i} + v_t \\
GRY_t &= \alpha_0 + \sum_{i=1}^3 \beta_i GRY_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i B_i GKTH_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i Y_i GMI_{t-i} + w_t \\
GRNY_t &= \alpha_0 + \sum_{i=1}^3 \beta_i GRNY_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i B_i GKTH_{t-i} + \sum_{i=1}^3 \beta_i Y_i GMI_{t-i} + e_t
\end{aligned}$$

burada;

GRPI =Özel kesim reel yatırım harcamalan yüzde büyüme oranı,

GRTH =Özel kesim reel toplam! arcamalan yüzde büyüme oranı,

GRY =Reel GSMH yüzde büyüme oranı,

GRNY =Nominal GSMH yüzde büyüme oranı,

GKTH =Reel kamu harcamalan (cari+yatırım)yüzde büyüme oranı,

GRBA =Reel konsolide bütçe açığı yüzde büyüme oranı,

GMI =Para arzı yüzde büyüme oranı,

nı göstermektedir.

u_t, v_t, w_t, e_t müşterek birbiriyle korelasyonlu olmayan, yani tüm $t = s$ için

$$E(u_t u_t) = E(v_t v_t) = E(w_t w_t) = E(e_t e_t) = 0$$

olan beyaz gürültü bozukluk terimleridir¹. Kamu harcamalarına ilişkin bu denklemler bütçe açıkları içinde test edilecektir. Şimdi bu model çerçevesinde F-testi ile sınanabilecek iki hipotez geliştirebiliriz. Burada hipotezler önerme biçiminde ifade edilmiştir.

Önerme 1: Kamu harcamalarındaki (ya da bütçe açıklarındaki) büyüme, özel kesim harcamalan, reel GSMH ve nominal GSMH'daki büyümeleri öngörmeye yardımcı olmamaktadır. Başka bir

Değişkenlerin yüzde değişimi olarak ifadesi, bir taraftan serilerde durağanlığı sağlarken, diğer taraftan parametrelerin elastikiyet olarak tanımlanmasına imkan vermektedir.

ifade ile kamu harcamalarından özel harcamalar ve GSMH'ye Önelik bir Granger tipi nedensellik söz konusu değildir. Yani,

$$\beta_1 = 0$$

Önerme 2: Kamu harcamalarındaki büyüme, Özel kesim harcamaları, reel GSMH, nominal

GSMH üzerinde hiç bir uzun dönem etkiye sahip değildir. Yani,

$$\beta_1 = 0$$

B. ÇÖZÜM SONUÇLARI

1. Genel Analiz: 1968-1993 Dönemi

Tablo 1, 1968-1993 dönemi için kamu harcamalarına İlişkin çözüm sonuçları vermektedir. Tablonun birinci ve ikinci sütununda yer alan reel özel kesim sabit sermaye ve reel özel toplam harcamalar denklemlerinin her ikisinde de yalnızca kendi bir gecikmeli değerlerinin ve para arzının katsayıları anlamlıdır. (Tablolarda parantez içindeki değerler t testi değerlerini göstermektedir.) Tablonun üçüncü ve dördüncü sütunlarında yer alan reel ve nominal büyüme denklemlerinin çözüm sonuçlarında ise hiç bir anlamlı katsayı görülmemektedir. Bu sonuçlar, reel kesim değişkenlerinin kamu harcamalarından etkilendiğine işaret etmektedir. Tablo 1'deki sonuçları daha sağlıklı bir genel değerlendirmesini, temel iki hipotezimizin F-testi sonuçlarını gösteren

Tablo 3'ün ilk ve üçüncü satırından hareketle yapabiliriz: Buna göre, para arzı kontrol edildiğinde, kamu harcamalarının, reel kesim göstergesi olarak aldığı hiçbir değişkeni kısa dönemde de uzun dönemde de tahmin edemediği anlaşılmaktadır.

Tablo 2 yukarıdaki temel denklemlerimizin bütçe açık ile reel özel kesim ilişkisi çözüm sonuçlarını göstermektedir. Burada da bütçe açıklarının denklemlerindeki hiçbir katsayısı anlamlı değildir. Tablo 3'deki F-testi sonuçları da, tıpkı kamu harcamalarında olduğu gibi, bütçe açıklarının, reel kesim değişkenlerinin kısa dönemde de uzun dönemde de iyi bir tahmin edicisi olmadığına işaret etmektedir.

İlk üç tablodan hareketle, kamu harcamaları ve bütçe açıkları ile reel özel kesim harcamaları, reel ve nominal büyüme oranları arasında Granger anlamında bir nedensellik olmadığını, ve bu anlamda kamu harcamaları ve bütçe

açıklarından kaynaklanan bir dışlama etkisinden söz edilemeyeceğini söyleye biliriz. •>

2. Dönem Analizi:

Tablo 4 1980:1-1986:4 dönemi için reel kamu harcamalarına ilişkin çözüm sonuçlarını vermektedir. Tabloda reel özel toplam harcama ve reel büyüme denklemlerinin kendi gecikmeli değerlerinin anlamlı olduğu dikkati çekmekte, ve kamu harcamaları değişkeninin hiç bir denklemdeki katsayısı anlamlı görülmemektedir. Reel bütçe açıklanının etkilerini gösteren Tablo 5'deki sonuçlar da hemen hemen aynıdır.

Bu sonuçların daha sağlıklı değerlendirilebilmesi için Tablo 7'deki F-testi sonuçlarına baktığımızda şu tespitler yapılabilmektedir: Reel kamu harcamalarına ilişkin iki hipotezimiz de yanlışlanmamakta, bir başka ifade ile, reel kamu harcamalarındaki büyüme, reel özel harcama ve reel ve nominal GSMH'nin büyüme oranlarını öngörememektedir. Bütçe açıklan değişkeni için ise, yalnızca özel yatırım harcamaları ile uzun dönemli bir nedensellik ilişkisi olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 5'deki özel yatırım harcamaları denkleminde bütçe açıklan değişkeninin katsayısı hep pozitif olduğundan bu dönemde de bir dışlama etkisinden söz edilmeyeceği sonucuna varabiliriz.

Tablo 6'da 1987:1-1994:2 döneminde reel kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının reel ve nominal büyüme Üzerindeki etkileri görülmektedir. Buna göre reel bütçe açıklanının katsayısı anlamsızken, kamu harcamalarının üç gecikmeli değerinin reel büyümeyi tahmin edebildiği, ya da olumlu yönde etkilediği anlaşılmaktadır. Bu döneme ilişkin hipotezlerimizin sınanmasını ifade eden F-testi sonuçları ise bu tespiti güçlendirmektedir. Bütçe açıklan ile reel ve nominal büyüme oranları arasında kısa yada uzun dönemde bir Granger nedensellik yoktur. Kamu harcamalarının ise reel büyümeyi olumlu yönde etkilediği sonucu çıkmaktadır.

3. GENEL SONUÇ YERİNE

Türkiye'de maliye politikasının reel kesim üzerindeki etkilerini saptamaya amaçlayan bu tebliğde vardığımız ön sonuç, Türkiye'de dışlama etkisini gösteren bir kanıtın bulunamamış olmasıdır. Tebliğin hazırlanma süresi içinde, eşanlı denklemler sistemi geliştirme çabamızda, yetersiz veri sorunuyla birlikte, sağlıklı sonuçlara ulaşamamıştır. Bu süreçte, kamu harcamaları ile GSMH serileri üzerinde yapılan unit root testleri, her iki serinin de birinci dereceden integre olduğunu, bir başka ifade ile, kamu harcamaları ile GSMH arasında bir denge ilişkisinin varlığını göstermiştir. Bu nedenle zaman serilerinde ele aldığımız verileri sorgulayan modelimizi kullandık. Bu modelimizin kanıt

değerini sorgulamak için, aşağıdaki görülen indirgenmiş kalıp büyüme ve yapısal model çözümleri de bize aynı sonucu vermiştir. (Bkz.Tablo, 8 ve 9)

$$GRY_t = a_0 + a_1 GRKH_t + a_2 DGRKH_t + a_3 M1_t + a_4 \dot{I}T + a_5 TIME + e_t,$$

$$RY_t = a_0 + a_1 RKH_t + a_2 M1_t + a_3 \dot{I}T + a_4 TIME + e_t$$

TABLO 1
1968-1993
Kamu Harcamalarının, Özel Kesim Reel Yatırım, Özel Kesim Toplam
Harcamaları
Reel ve Nominal Büyüme Oranları Üzerindeki Etkisi

Bağımsız	Bağımlı Değişken			
	GRP t	GRT t	GRY t	GNY t
Sabit	0.194 (0.197)	0.105 (1.552)	4.833 (1.530)	7.716 (0.774)
BDGt-1	11.007* (2.564)	0.607* (2.383)	0.537 (1.684)	0.545 (1.834)
BDG t-2	-0.556 (-1.146)	-0.295 (-1.153)	-0.246 (-0.756)	-0.256 (-0.761)
BDG t-3	0.130 (-0.358)	-0.348 (-1.451)	-0.595 (-0.200)	-0.341 (-0.283)
GRKH t-1	0.717 (0.280)	-0.111 (-0.928)	10.235 (1.316)	-9.159 (0.283)
GRKH t-2	0.290 (1.053)	0.154 (1.278)	-3.265 (-0.437)	-21.083 (0.770)
GRKH t-3	-0.245 (-1.144)	* -0.237 (-2.246)	-0.0105 (-0.172)	22.928 (0.811)
GM11-1	0.330 (1.308)	0.187 (1.314)	0.876 (0.105)	21.025 (0.589)
GM11-2	-0.658* (-2.559)	-0.0339* (-2.925)	-15.336* (-2.056)	64.942 (1.813)
GM lt-3	0.274 (0.789)	0.108 (0.726)	2.438 (0.279)	38.337 (1.133)
R ²	0.6870	0.801	0.349	0.688
SEE	0.943	0.561	3.591	14.802
DW	1.997	2.241	2.010	1.95

TABLO2
**Bütçe Açıklanının; Özel Kesim Reel Yatırım, Özel Kesim Toplam Harca-
maları Reel ve Nominal Büyüme Oranlarına Etkisi**

Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişkenler			
	GRPIt	GRTIt	GRY t	GNYt
Sabit	0.522 (0.840)	0.803 (0.513)	4.053 (1.232)	14.165 (1.475)
BDGt-1	0.821 (3.305)*	0.648 (2.450)*	0.298 (1.041)	0.418 (1.483)
BDG t-2	-0.598* (-2.227)	-0.0467 (-1.623)	-0.198 (-0.660)	-0.350 (-1.257)
BDG t-3	0.123 (0.467)	-0.178 (0.644)	-0.780 (0.177)	-0.150 (-0.564)
GRBA t-1	0.241 (0.704)	0.201 (0.731)	-0.162 (-1.171)	0.596 (1.104)
GRBA t-2	0.104 (0.317)	0.279 (1.105)	0.359 (0.254)	0.301 (0.567)
GRBA t-3	0.104 (0.308)	0.111 (0.409)	-0.665 (-0.472)	0.390 (0.724)
GMI t-1	0.159 (1.152)	0.729 (0.715)	6.532 (1.114)	26.706 (1.091)
GMI t-2	-0.145* (-2.895)	-0.212 (-2.088)	-9.645 (-1.594)	42.003 (1.659)
GMI t-3	0.213 (1.498)	0.462 (0.444)	2.138 (0.388)	37.930 (1-431)
R ²	0.579	0.58	0.322	0700.
SEE	0.910	0.691	3.663	14.512
DW	1.881	2.026	1.934	1.984

TABLO 3
1968 -1993
F TESTİ SONUÇLARI

Ho:	Bağımsız Değişken	GRPt	GROTHt	GRYt	GNYt
1.Tüm B'ler=0 (3,8,0.05)	GRKH	0.734	2.292	0.698	0.415
	GRBA	0.204	0.561	0.501	0.607
2.(Bi =0 (1,8,0.05)	GRKH	0.226	0.280	0.912	0.259
	GRBA	0.505	1.249	0.584	1.710

TABLO 4
1980.1 -1986.4
Reel Kamu Harcamalarının, Özel Kesim Reel Yatırım Harcamaları, Özel Kesim Reel Toplam Harcamaları, Reel ve Nominal Büyüme Oranları Üzerindeki Etkisi

Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişkenler			
	GRPt	GROTHt	GRYt	GNYt
Sabit	0.978 (1.263)	0.243 (80.657)	0.666 (0.193)	0.211* (2.466)
BDGt-1	-0.288 (-0.865)	-0.642* (-4.339)	-0.562* (-3.717)	-0.416* (-2.058)
BDG t-2	0.581 (1.283)	-0.659* (-3.395)	-0.571* (-3.044)	-0.243 (-1.043)
BDG t-3	-0.308 (-0.851)	-0.613* (-3.517)	-0.582* (-3.319)	-0.217 (-1.049)
GRKH t-1	-0.159 (-0.876)	0.836 (1.303)	0.297 (0.525)	0.199 (0.242)
GRKH t-2	-0.258 (-1.347)	0.166 (0.275)	-0.709 (-0.123)	0.216 (0.153)
GRKH t-3	0.971 (0.575)	0.963 (1.835)	0.806 (1.683)	0.151 (2.215)
GMI t-1	-0.502 (-1.129)	-0.133 (-0.538)	-0.779 (-0.331)	-0.466 (-1.361)
GMI t-2	-0.544 (-1.070)	-0.866 (-0.340)	0.437 (0.179)	-0.351 (-0.951)
GMI t-3	-0.615 (1.147)	0.420 (1.673)	0.438 (1.856)	0.365 (0.989)
R ²	0.914	0.907	0.890	0.793
SEE	0.854	0.463	1.426	0.647
DW	1.627	1.569	1.757	1.834

TABLO 5
1980.1 - 1986.4

Reel Bütçe Açıklarının.özel Kesim Reel Yatırım harcamaları. Özel Kesim Reel Toplam Harcamaları, Reel ve Nominal Büyüme Oranları Üzerindeki Etkisi

Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişkenler			
	GRPt	GROTHt	GRYt	GNYt
Sabit	0.117 (1.562)	0.143 (0.328)	-0.192 (-0.414)	0.338* (-3.113)
BDG t-1	-0.663* (-3.263)	-0.789* (-5.924)	-0.713* (-5.333)	-0.682 (-3.292)
BDG t-2	-0.332 (1-.316)	-0.609* (-3.376)	-0.599* (-3.519)	-0.460 (-1.839)
BDG t-3	-0.641* (-3.864)	-0.753* (-5.398)	-0.753* (-5.113)	-0.418* (-2.149)
GRBA t-1	0.344 (1.302)	0.129 (0.785)	0.791 (0.508)	-0.303 (-1.216)
GRBA t-2	0.361 (1.374)	0.200 (1.257)	0.177 (1.172)	0.164 (0.639)
GRBA t-3	0.460 (1.885)	0.297 (0.206)	0.444 (0.327)	-0.826 (-0.390)
GMI t-1	-0.341 (-0.778)	-0.132 (-0.519)	-0.123 (-0.495)	-0.763* (-2.128)
GMI t-2	-0.478 (-0.916)	0.151 (0.522)	0.203 (-0.715)	-0.584 (-1.240)
GMI t-3	0.746 (1.449)	0.602 (2.132)	0.657* (2.412)	0.280 (0.560)
R ²	0.921	0.894	0.873	0.742
SEE	0.822	0.495	0.469	0.723
DW	1.650	1.944	2.308	0.546

TABLO 6.
1987,1 -1994.2
Reel Kamu Harcamalarıyla ye Reel Açıkların; Reel ve Nominal Büyüme
Üzerindeki Etkileri

Bağımsız		Bağımlı Değişken		Bağımsız		Bağımlı Değişken	
Değişken	RY t	NYt		RYt	NYt		
Sabit	0.136 (1.904)	0.645 (8.026)	Sabit	0.297 (0.1507)	0.522 (5.985)		
GRY T-1	-0.903 (0.104)	-0.917* (-7.466)	GRYt-1	-0.628 (-5.978)	-0.809* (-5.290)		
GRYt-2	-0.991 (-12.791)	-1.092 (-13.046)	GRYt-2	0.972* (-9.454)	-1.162* (-7.982)		
GRYt-3	-0.858* (-8.543)	-9.900* (-7.310)	GRYt-3	-0.613 (-53864)	-0.874* (-4.814)		
GRBA t-1	-0.109 (-0.705)	0.222 (0.141)	GRKH t-1	0.184 (1.071)	0.153 (1.2019)		
GRBA t-2	-0.161 (-1.739)	1.190 (1.208)	GRKHt-1	-0.783 (-0.749)	0.146 (1.006)		
GRBA t-3	0.179 (0.964)	0.259 (1.378)	GRKHt-3	0.260* (2.873)	0.161 (1.405)		
GMI t-1	0.723 (1.835)	0.447 (1.094)	GMI t-1	0.552* (0.295)	0.235 (0.607)		
GMI t-2	0.234 (0.595)	0.414 (1.019)	GMI t-2	0.914 (0.358)	0.574 (1.531)		
GMI t-3	-0.290 (-0.752)	-0.311 (-0.797)	GMI t-3	-0.188 (-0.777)	-0.860 (-0.249)		
R ²	0.953	03953		0.977	0.955		
SEE	0.841	0.844		0.586	0.828		
DW	1.349	1.121		1.965	1.554		

TABLO 7.
1980.1 -19864 ve 1994.2
F TESTİ SONUÇLARI
1980.1 -1986.4

Bağımsız					
Ho:	Değişken	GRPt	ROTHt	GRYt	GNYt
Ho:Tüm Bifler =0 (3,15,0.05)	RKH	1.626	1.530	1.432	1.918
	RBA	2.149	0.713	0.564	0.547
Ho: S(Bi=0 (1,15,0.05)	RKH	0.497	2.183	0.697	1.060
	RBA	6.046*	1.753	1.535	0.711

1987.1 - 1994.2

Bağımsız					
Ho:	Değişken	GRPIt	GROTHt	GRYt	GNYt
Ho:Tüm Bifler=0 (3,17,0.05)	RKH		8.682*		1.192
	RBA		1.287		0.937
Ho: WBi=0 (1,17,0.05)	RKH		3.964		2.465
	RBA		0.588		1.511

TABLO: 8
LS // Dependent Variable is GRY

SMPL	1971 -1993			
23	Observations			
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT	2-TAIL SIG.
C	5.3608310	1.9456301	2.7553187	0.014
GRKH	15.331051	8.5358887	1.7960697	0.090
DGRKH	-7.2993392	7.8011062	-0.9356800	0.363
GTT	3.9386144	4.3215811	0.9113827	0.375
GMI	-8.4489037	5.8180616	-1.4521853	0.165
TIME	0.1334487	0.1475364	0.9045135	0.378
R - squared	0.316556	Meanof dependent var		4.669565
Adjusted R-squared	0.115544	S.D of dependent var		3.419787
S.E. of regression	3.216157	Sum of squared resid		175.8423
Durbin-VVatson stat	1.860431	F-statistic		1.574807
Log likelihood	-56.02766			

LS// Dependent Variable is GRY

SMPL	1971-1993			
23	Observations			
VARIABLE	COEFFICIENT	STD.ERROR	T-STAT	2-TAIL SIG.
C	4.9642173	1.8180235	2.7305572	0.014
GRKH	14.751455	8.6266608	1.7099844	0.105
DGRKH	-12.967087	7.0299726	-18445431	0.083
GMB	-3.5920019	2.5337235	-1.4176771	0.174
GTT	5.4943218	4.3589262	1.2604760	0.225
TIME	0.0206097	0.1057569	0.1948783	0.848
R-squared	0.312996	Mean of dependent var		4.669565
Adjusted R-squared	0.110936	S.D. of dependent var		3.419787
S.E. of regression	3.224523	Sum of squared resid		176.7584
Durbin-VVatson stat	2.004629	F-Statistic		1.549025
Log likelihood	-56.08741			

LS // Dependent Variable is GRY

SMPL	1971 - 1993			
23	Observations			
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT	2-TAIL SIG.
C	3.8226607	1.6536539	2.3116449	0.032
GRKH	18.006416	8.6751775	2.0756251	0.052
DGRKH	-9.7762043	6.7903703	-1.4397159	0.166
TIME	-0.0203790	-0.1041925	-0.1955896	0.847
R-squared	0.186243	Mean of dependent var		4.669565
Adjusted R-squared	0.057755	S.D. of dependent var		3.419787
S.E. of regression	3.319562	Sum of squared resid		209.3704
Durbin-VVatson stat	1.754218	F-statistic		1.449501
Log likelihood	-58.03461			

TABLO :9
LS // Dependent Variableis RY

SMPL 1969-1993				
25 Observations				
VARIABLE	COEFFICIKNT	STD. ERROR	T-STAT.	2.TAIL SIG.
C	19024.899	654.5878	5.2057578	0.000
RKH	0.0004078	0.0005905	0.6904981	0.498
MI	0.0802892	0.0383274	2.0948238	0.049
TT	7559.3118	2334.1864	3.2385210	0.004
TIME	1829.8364	127.65269	14.334492	0.000
R-squared	0.985779	Mean of dependent var		59188.10
Adjusted R-squared	0.982935	S.D.of dependent var		18133.93
S.E.of rengressin	2368.892	Sum of squared resid		1.12D+08
Durbin-Watson stat	1.223894	F-statistic		346.5963
Log likelihood	-226.9386			

LS // Dependent Variabl

VARIABLE	COEFFICIENT	STD.STAT.	T-STAT	2-TAILSIG.
C	5110.6035	10628.489	-4808401	0.636
RKH	0.0055101	0.0015440	3.5686229	0.002
MI	-0.0663079	0.1210356	-0.5478380	0.590
TT	16988.219	7338.5500	2.3149286	0.031
R-squared	0.839676	Mean of dependent var		59188.10
Adjusted R-squared	0.816772	S.D. of dependent var		18133.93
S.B. of regressin	7762.247	Sum of squared resid		1.27D+09
Dubin-Watson stat	0.711234	F-statistic		36.66151
Log likelihood	-257.2197			

LS // Dependent Variable is RY

SMPL 1969-1993				
25 Obsevatons				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD.ERROR	T-STAT	2-TAIL SIG.
C	27337.539	3134.5156	8.7214557	0.000
RKH	0.0008060	0.0006960	1.1580703	0.260
MI	0.0912015	0.0460023	1.9825404	0.061
TIME	1946.3349	147.57661	13.188640	0.000
R-squared	0.978322	Mean of dependent var		88.10
Adjusted R-squared	0.975225	S.D. of dependent var		18133.93
S.E. of regression	2854.304	Sum of squared resid		1.71D+08
Durbin-Watson stst	0.523287	F-statistic		315.9037
Log likelihood	-232.2086			

KAYNAKÇA

- ARESTIS.P, (1979): The Crowding-Out of Private Expenditure by Fiscal Actions:An Empiriccal Investigation,Puplic Finance, 34(1),ss.36-49**
- ASCHAUER, D.A.(1985): "Fiscal Policy and Aggregate Demond", American Economic Review, March, ss. 117-127.**
- BARRO, R.J.(1989): The Ricardian Approach to Budget Deficits, Journal of Economic Perspectives; 3(2), ss.37-54**
- BARRO, R.J.(1992): The Neoclassiccal Approach to Fiscal Policy .L.C.KAOUNIDES ve G.E.WOOD Debt and Deficit, Cilt3; ss.337-393, Edward Elgar,GB**
- BERKSOY,T.(1991) :Makro Ekonomik Politikalar, Türk ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler: Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi, Cilt 1, TÜSES, ss.11-40**
- BLEJER, M.I.ve KHAN, M.S.(1984): Government Poblicy and Private Invesment in Developing Countries, IMF Staff Papers, 31(2), ss.379-403**
- BLINDER,A.S ve SOLOW,R.M.(1991): "Does Fiscal Policy matter?" A.B.ATKINSON, Modern Public Finance, Cilt 2, Edward Elgar, ss.283-298**
- BUCHANAN,J.M.(1976): "Barro on the Ricardian Equivalance Theorem", Journal of Political Economy,84(2), ss.337-342**
- BUITER,W.H.(1977): "Crowding Out and Effectiveness of Fiscal Policy", Journal of Economcs, 7, ss.309-328**
- BURDEKIN.R.C.K. ve WOHar,M.E.(1990):"Deficit Monetisation, Output and Inflation in the United States, 1923-1982",Journal of Economic Studies, 17(6), ss.50-63**
- CEBULA,R.J.(1987): Federal Budget Deficits: An economic Analysis, Lexington Books**
- CEBULA.RJ. ve BELTON,W.J.(1993): "Government Budget Deficits and interest Rates in the USA:Evidence for Closed and Open Systems Put into Perspective, 1955-1989", Puplic Finance,48(2),ssl88-209**
- CELASUN,M.ve RODRİK,D.(1989): "Turkish experince with Debt:Macroeconomic Policy and Performance"\Devoloping Country Debt and the World Economy,**
- CROUSHORE,D.D.,KOOT,R.S,ve WALKER,D.A.(1989): "Economic Stabiity and the Government Deficit", Journal of post Keynesian Economics ss.390-403**

- DARRAT, A.F.(1989):: "Fiscal Deficits and Long-Term Interest Rates:Further Evidence from Annual Data", Southern Economic Journal, October.ss.363-373
- DAVID,P.A. ve SCADDING,J.L(1974): "Private Saving:Ultrarationality,Aggregatian and Denisonfs Law", Journal of Political Economy, 82 225-24
- DORNBUSH,R. VE fisher,s.(1981): "Budget Deficits and Inflation", Developments in an Inflationary World, Academic Press, ss,319-343
- EASTERLY,W.ve REBOLO,S.(1993):: "Fiscal Policy and Economic Growth", Journal of Monetary Economics, 32, ss 417-457
- EISNER,R.(1989): "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", Journal of Economic Perspectives 3,ss.79-93
- EISNER, R.ve PIEPER,P.J.(1992): "Real Deficits and Real Growth:A Further View", Journal of ost Keynesian Economics, 15(1), ss.43-49
- PAZARI,S.M.(1994-95): "Why Dout the Effectiveness of Keynesian Fiscal Policy", Journal of Post Keynesian Economics, 17(2),ss.231-248
- FISHER.S. (1993): "The Role of Macroeconomic Factors in Growth",Journal of Monetary Economics 32,ss.485-512
- HOOVER,K.D.(1991): The Ne w Classical Macroeconomics, Basil Blackwell, Oxford.
- HSIEH.E.ve LAI,K.S.(1994): "Government Spending and Economic Growth:theG-7 Experince" Applied Economics, 26,ss.535-542
- KARRAS, G.(1994): "Government Spending and Private Consumption: Some International Evidence", Journal of Money Credit and Banking, 26(1), ss.9-22
- KOCHIN,L.A.(1974): "Are Future Taxes Anticipaced by Consumers", Journal of Money, Credit and Banking, 27,ss385-394
- KOESTER,R.B.ve KORMENDI, R.C.(1989): "Taxation,Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply Side Economics", Economic Inquiry, July, ss.367-386
- KORMENDI, R.C.(1992): "GovenmentDebt, Government Spending and Private Sector Behavior", BARRO(1992) ile aynı yeide, ss.127-143
- KORMENDI, R.C. ve MEGUIRE(1985): "Macroeconomic Determinants of Growth" Journal of Monetary Economics, 16,ss.141-163
- LAUMAS,G.L. (1989): "Anticipated Federal Budget Deficits, Monetary Policy and Rate of interest", Southern Economic Journal, Oct.,ss. 375-382

- LIN, S.A.Y. (1994); "Government Spending and Economic Growth", *Applied Economics*, 26,ss.83-94
- MACKENZIE, G.A. (1989): "Are Ali Summary indicators of the Stance of Fiscal Policy Misleading?", *IMF Staff Papers*, 36(4), ss.743-770
- MODIGLIANI,F.(1961): "Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt", *Economic Journal*, 61, ss.730-755
- DRISCOL,G.P(1961): "The Ricardian Nonequivalence Theorem", *Journal of Political Economy*, 85(1), ss. 207-210
- ÖNDER,İ.,TÜREL,0.ve EKİNCİ,N.(1993): *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.*
- ÖNDER.t.ve KİRMANOĞLU, H.(1994): "Kamu açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", *X.Maliye Sempozyumu, Antalya.*
- SARGENT,T.J. ve VVALLACE, N.(1986): "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", T.J.SARGENT, *Rational Expectations and inflation.Harper and Row*, ss 158-190
- SEATER, J.J.(1993): "Ricardian Equivalence", *Journal of Economic Literature*, 31(2), ss. 142-190
- VISSER,H.(1993): *Modern Monetary Theory: A Critical Survey of Recent Developments*, Edwar Elgar, GB.
- YAY, G.G.(1994): *Enflasyon Üzerine Denemeler, Doçentlik Çalışması.YTÜ*
- YAY,T.(1995): "Bütçe Açıkları Sorunu,Ricardocu Denklik Troremi ve Türkiye Üzerine Bir test", *Sosyal Bilimler Dergisi, (Çıkacak)*
- YELLEN, J.L.: "Symposium on the Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), ss.17-22

5 MAYIS 1995
ÖĞLEDEN SONRA

*"Maliye Politikası Araçlarının özel Kesim Üzerindeki
Etkisi"*

1. OTURUM

Oturum Başkan

Prof Dr. Sevim GÖRGÜN

Doç Dr. Ayşe gül MUTLU

**"Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde
Özel Kesimin Vergi Yükü"**

Doç.Dr. Ziyaettin BİLDİRİCİ

**"Türkiye* de Liberalizasyon Sürecinde Kayıt Dışı
Ekonominin Vergisel Boyutları"**

Doç. Dr. Mehmet TOSUNER

**"Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Bazı
Değerlendirmeler ve Öneriler"**

Prof Dr. Güneri AKALIN

**^M7.Beş Yıllık kalkınma Planında Vergi Politikası-Özel
Kesim İlişkisi"**

TARTIŞMA

TÜRKİYE'DE LIBERALİZASYON SÜRECİNDE ÖZEL KESİMİN VERGİ YÜKÜ

*Doç.Dr. Ayşegül MUTLU**

Maliye teorisinde vergi yükü ve vergi yükünün dağılımı konulan sık tartışılan konulardır. Vergiler ve vergi yükünün dağılımı ekonomide fertlerin iktisadi kararlarını ve iktisadi değişkenleri etkiler. Vergi yükü hesaplan, hem vergilerin ekonomiye etkileri açısından, hem de vergilemede adalet açısından önem taşımaktadır. Vergi yükünün dağılımı iktisadi etkiler yarattığı gibi, iktisadi etkiler de vergi yükünün dağılımını değiştirebilir. Diğer yandan, bir ekonomide vergi kanunlarının yapısını ve bu vergilerin hangi kesimler veya kişiler tarafından ödendiğini bilmek de yeterli değildir. Genel kanının, vergi ve benzeri mali yükümlülükler yalnızca ügüli vergi yasalarda mükellef olarak tanınan kişilerin muhatap oldukları şeklinde olmasına rağmen, yansıma analizi, bu mali yükümlülüklerin iktisadi mükelleflerinin farklı kişiler olduğunu ortaya koyabilir.

Vergilerin türlerine, piyasa koşullarına, arz ve talep elastikiyetine bağlı yansıma olanakları ile farklı nihai yük yaratması,, yansıma ile artan oranlı vergilerin azalan oranlı hale gelmesi veya tersi, vergi mükellefleri üzerindeki yükü değiştirebilmektedir. Ayrıca, vergiler, kanun koyucunun böyle bir amacı olsun olmasın, gelir dağılımını etkilerler. Bu açıdan gelir grupları itibarıyla vergi yükü çalışması vergilerin gelir dağılımına etkileri bakımından da önem taşımaktadır. Diğer yandan, tasarruf ve yatırımları teşvik edecek iktisadi kalkınma politikasının bir aracı olarak vergi politikasının tesbiti için de vergi yükü dağılımının bilinmesi önem taşımaktadır.

Bu çalışmada önce vergi yükü kavramları, hesaplama yöntemleri ve hesaplara dahil olan mali yükümlülükler kısaca ele alınacak daha sonra, 1980 yılından bu yana Türkiye'de önce toplam vergi yükünün ne şekilde geliştiği, bu çerçevede toplam vergi gelirleri ve kişi başına düşen vergi gelirleri incelenecek ve bu yükün vergiler bazındaki dağılımı değerlendirilmeye çalışılacaktır. Yansıma me*kanizması ile nakledilen yükler ise bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmaktadır.

1. VERGİ YÜKÜ

Vergi yükü kavramı kullanıldığı yerde verilen anlama göre değişebilen bir kavramdır. Ancak, teknik olarak ifade edilecek olursa, vergi yükü, ödenen vergi ve vergi Ödeme iktidannmm bir fonksiyonudur. Vergi yükü ödenen vergi ile doğru orantılı, vergi ödeme iktidarı ile ters orantılıdır. Vergi ödeme gücü, gelirin yamsıra servetin ve vergi mükellefinin şahsi ve ailevi durumunun bir fonksiyonudur.

Vergi yükü hesaplamalarında bu genel tanım, hem tüm ekonomi açısından makroekonomik, toplam vergi yükünün, hem de kişisel açıdan bireysel vergi yükünü kapsamaktadır. Toplam vergi yükü, bir ülkede toplanan tüm vergilerin (veya mali yükümlülüklerin) GSMH'ya oranıdır. Ancak, toplam vergi yükü hesaplarını anlamlı kılmak ve ülkeler arası karşılaştırmalarda kolaylık sağlamak amacıyla genellikle GSYİH ölçü olarak abnmaktadır. Böylece, dış kesimin GSMH içindeki payım hesaplama dışında tutmak ve toplumun öz gelirleri ile vergi yükü arasındaki ilişkiyi tesbit etmek kolaylaşmaktadır. Gelirin üretildiği kesimlerin ülke dışında olduğu durumda, bu gelirler üretildiği ülkede vergilendirildiği için, vergi yükü hesaplarında GSYİH'nın alınması daha anlamlı olmaktadır¹.

Çalışmanın bu bölümünde önce Türkiye'de 1980 yılından bu yana toplam vergi yükü ile kişi başına düşen vergi yükü incelenecek; daha sonra gelir vergileri ile mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin yükü araştırılacaktır.

1.1. Toplam Vergi Yükü

Toplam vergi yükü hesaplamalarında vergi yükü hesabına dahil edilebilecek mali yükümlülükler şunlardır:

1. Genel bütçe vergi gelirleri,
2. Konsolide bütçe vergi gelirleri
3. Mahalli idarelerin vergi, resim, harç gelirleri ile genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar,
4. Fonların vergiye bağlı gelirleri²,

Ömer Fank Batrel ve İlhan UÇKUN; Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Vergi Yükü, İTO Yayın, No.1991-10, İstanbul, 1991, s.23.

Bu gelirler, 1984 yılında Toplu Konut İle Geliştirme ve Destekleme Fonları, 1985 ve daha sonraki yıllarda ise Kamu Ortaklığı, Toplu Konut, Geliştirme ve Destekleme, Akaryakıt Tüketim, Savunma-Sanayiini Destekleme, Gelir İdaresini Geliştirme, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik, Destekleme ve Fiyat İstikrar, Kaynak Kullanımını Destekleme ve Akaryakıt Fiyat istikrar, Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu İle 1987 yılından bu yana Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonunun vergiye bağlı gelirleridir.

5. Sosyal güvenlik katılımları ve zorunlu tasarruf kesintileri.

Bazı yazarlar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin dolaylı vergi niteliğindeki ticaret fazlaları (KİT faktör gelirlerinin bu ticaret fazlalarını temsil ettiğini varsayarak) ile emisyonla finanse edildiği kabul edilen konsolide bütçe açığının (enflasyon vergisinin) da toplam vergi yükü unsurları içinde yer alması gerektiğini savunmaktadırlar¹.

Tablo 1, 2 ve 3 incelendiğinde 1980 yılı sonrasında GSMH ve GSYİH içinde konsolide bütçe vergi gelirleri payının azaldığı görülmektedir. 1990 sonrasında bir miktar yükselme vardır. 1980 sonrasındaki bu azalmanın nedenlerinden biri vergilerin GSYİH karşısındaki esnekliğinin düşmesinden kaynaklanmaktadır. Esneklik rakamları reel değerlerle hesaplandığında daha da düşük çıkmaktadır (bkz. Tablo 5). Toplam vergi gelirlerinin gelir esnekliği 1980-1992 döneminde ortalama 0.94 olmuştur. Birçok vergide de aynı eğilim gözlenmektedir. Yani, GSMH'daki yüzde değişmelerin sonucu vergi gelirlerindeki yüzde artışlar daha düşük olmaktadır.

Bu durum iki nedenden kaynaklanabilir: Birinci neden, vergi sisteminin etkinliğinin zayıflamış olması, ikinci neden ise, vergi sisteminin müterakkiliğinin azalmış olmasıdır.

Toplam vergi yükü içinde konsolide bütçe vergi gelirlerinin payının azalmasının bir başka nedeni 1984 sonrası mahalli idarelere verilen vergi paylarının artması ve diğer mali yükümlülüklerinin nisbi payının yükselmesidir.

Özellikle 1984 yılından başlayarak fonların vergiye bağlı gelirlerinin toplam vergi yükü içindeki payları artış göstermiştir. 1981'de fonların GSMH içindeki payı yüzde 1.3 iken, bu oran 1985 yılında yüzde 5.8, 1989'da yüzde 9.8 ve 1991'de yüzde 11.3'e ulaşmıştır. Fonların kaynakların kullanım alanlarını ve prosedürünü de etkilediği söylenebilir. Tasarrufu Teşvik Fonu uygulamasındaki gibi bazı fonlar ise, konsolide bütçeye piyasa faiz oranının altında borç sağlayan kaynak olarak değerlendirilmekte ve sahiplerinin reel olarak vergilendirilmesinde bir araç haline almaktadır².

Sosyal güvenlik katılımlarının payı ise 1980 sonrasında nisbi olarak düşmüş, 1988 yılından başlayarak alınan zorunlu tasarruf kesintileri, bu katılımların payını bir ölçüde artırmıştır.

Güneri AKALIN; "Türkiye'de Gelir ve Vergi Yükü Dağılımı", Çeşitli Açılardan Vergileme ve Sorunları İçinde", Hacettepe Üniversitesi, İİBF, VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, Antalya, 1990, ss.169-180.

İzzettin ÖNDER vd.; Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993.

Liberalizasyon süreci olarak adlandırılan 1980 sonrası dönemde toplam vergi yükünün yukarıda sözü edilen unsurlar da dahil edildiğinde ortalama (dönem ortalaması) yüzde 24.4 civarında olduğu görülmektedir. Bu rakam vergi ve benzeri mali yüklerin GSMH'ya oranıdır. Yeni seri ile hesaplanan GSMH rakamları veri alındığında ortalama yük oranı yüzde 19.3, GSYİH esas alındığında ise yüzde 19.3'lük ortalama yükten söz edilebilir. Bu rakamlara ortalama yıllık yüzde 3 civarında KİT faktör geliri de dahil edilecek olursa, 1980 sonrasında yüzde 27-30 civarında bir toplam ortalama yüke ulaşılmaktadır.

Sözü edilen dönemde dolaylı-dolaysız vergiler yapısı ise Tablo 6'da verilmiştir. Gelir ve servetten alınan vergiler gruplarını kapsayan dolaysız vergiler ile; mal ve hizmetlerden, dış ticaretten alınan vergiler grupları ile kaldırılan vergiler artıklarını kapsayan dolaylı vergilerin payı 1980 sonrasında önemli bir değişiklik göstermiştir. 1980 yılında yüzde 63 olan dolaysız vergiler payı giderek düşmüş, 1985 yılında 3065 sayılı Kanun'la Katma Değer Vergisi'nin uygulamaya konması ile dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı kalıcı olarak artmıştır. Böylece dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu vergi gelirleri kompozisyonu, dolaylı vergiler lehine değiştirilmiştir (bkz. Tabloö).

1.2.KİŞİ Başına Düşen Vergi Gelirleri

Vergi yükü değerlendirmelerinde esas alınan yük hesaplama yöntemlerinden biri de kişi başına vergi gelirleridir. Türkiye'de 1980 sonrası oldukça düzenli bir artış gözlenmektedir. Ancak OECD ülkeleriyle yapılan bir karşılaştırmada kişi başına düşen gelirin çok geride kaldığı gözlenmektedir. Ancak, GSMH veya GSYİH'dan fert başına düşen payın 10.000 Dolar olduğu bir ülke ile 2.000 Dolar olan bir ülkenin karşılaştırılması yanıltıcı sonuçlar verebilir. Özellikle fert başına vergiden sonra net hasıla rakamları düşünüldüğünde bu sonuçlar daha da yanıltıcı olabilir. Öte yandan fert başına vergi yükleri ortalama bir değeri gösterdiği için kişi, sektör ya da gelir gruplarının tümü için ortak bir sonuca varmaya da imkan vermez.

Sözünü ettiğimiz bu sakıncalar saklı kalmak kaydıyla bu durum Türkiye'nin fert başına milli geliri Türkiye'ye yakın olan ülkelerle karşılaştırıldığında dahi sözkonusudur. Kanımızca bunun en önemli nedenlerinden biri, vergi yüklerinin düşük olması kadar, Türkiye'nin nüfus yapısı ile ilgilidir. Ekonomik faaliyette bulunmayan genç nüfusun toplam nüfus içindeki payının yüksek olması, özellikle kırsal alanlardaki işsizliğin boyutlarının büyük olması gibi nedenlerle aslında katma değer yaratmayan önemli bir kesim, verginin bölündüğü nüfus sayısına dahil edilmektedir¹. Bu durumun bir başka sonucu, vergi

¹ Türkiye İstatistik Yıllığı, 1991, DİE, Ankara, 1992, ss.60-62.

yükü zaten ağır olan kesimlerin vergi yükünü daha da ağırlaştırmasıdır. Enflasyon dolayısıyla ödenen vergiyi (enflasyon vergisi) de bu çerçevede değerlendirmek gerekir. OECD ülkelerinde vergi yükü hesaplarında, olmadığı için yer almayan, buna karşılık Türkiye'deki vergi yükü hesaplarında, olduğu halde yer almayan enflasyon nedeniyle Dünya Bankası'nın yaptığı hesaplarla Türkiye'de bugün aşağı yukarı payı yüzde 3-5 arasında değişen GSMH'dan vergi vardır.

2. GELİR ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER

Türk Vergi Sistemi, üç ana vergiye dayanmaktadır. Bunlardan biri Gelir Vergisi, diğer Kurumlar Vergisi, üçüncüsü ise 1985'den itibaren vergi sistemimize girmiş olan Katma Değer Vergisi'dir. Bu üç ana vergi toplam vergilerimizin yüzde 80'ini oluş turu m ak tadır. Bu nedenle bu üç verginin yarattığı vergi yükünü inceleyeceğiz.

2.1. Gelir Vergisi

1980 yılından başlayarak gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı azaltılmış, gelir vergisi tahsilatında nisbi bir azalma görülmüştür. İlk başlarda ortalama gelir vergisi oranının marjinal vergi oranının altında kalmasını sağlayan muafiyet sınırı, enflasyona paralel olarak artınlamadığından, özellikle alt gelir dilimlerinde marjinal vergi oranları, ortalama vergi oranlarının gerisine düşmüştür.

Gelir vergisi üç temel yöntemle toplanmaktadır. Götürü usul, beyanname ve stopaj. Vergi yükümlülüklerinin yaklaşık üçte ikisi- ki bunlar ücretli ve maaşlıdır- vergilerini stopaj yöntemiyle ödemektedirler. Vergi yükümlülerinin yüzde 15-20'sini beyanname yoluyla vergi Ödeyenler, yüzde 30'unu ise götürü usulde vergi Ödeyenler oluşturmuştur. Gelir vergisi hasılatının büyük kısmı kaynağa kesilmek suretiyle alınmaktadır. Ücret ve maaşlara ek olarak kaynağa kesilen gelirler faiz gelirleri, kira gelirleri, tanmsal gelirler ve serbest meslek gelirleridir. Tevkifat yoluyla tahsil edilen gelir vergisinin toplam gelir vergisi tahsilatı içindeki payı 1988 yılında yüzde 73.5 iken, 1993 yılında yüzde 86'ya yükselmiştir. Buna karşılık beyana dayalı vergilerin payı düşmüştür.

Gelir vergisi tevkifatının alt ayınlarına bakılacak olursa, ücret ve ücret sayılan ödemeler üzerinden yapılan kesintilerin en önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Ücretlilerin ödediği gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1976'da yüzde 23.6, 1987'de yüzde 11.7 iken, 1990'da yüzde 20.3'e yükselmiştir. Ücretlilerin ödediği gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1976'da yüzde 64.4, 1987'de yüzde 35.0, 1990'da yüzde 55'dir. 1992 yılı sonu itibarıyla toplam gelir vergisi tevkifatının yüzde 66.1'inin ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapıldığı, bunu yüzde 6.2 pay ile mevduat faizleri üzerinden yapılan kesintilerin izlediği görülmektedir. Tarım ürünlerinden yapılan gelir

vergi stopajının payı ise yüzde 3.7'dir. 1987'de oranın düşmesinin nedeni, bu yıl özel indirim hadlerinin artması, kalkınmada öncelikli yörelerde çalışanlara vergi indirimleri sağlanmasıdır¹.

Gelir vergisi mükellefi olan kesimlerin faktör gelirlerinden aldığı pay ile vergi payını karşılayacak olursak, vergilerin başka boyutunu, yeniden dağılım etkisini görmek mümkün olacaktır. 1986-1990 yılları arasında, maaş ve ücretlerin faktör gelirlerinden aldıkları pay ortalama yüzde 26.3 olmasına karşılık, vergi gelirlerine katılan yüzde 43.1 olmuştur. Kısaca ücretliler faktör geliri paylarının yaklaşık 1.6 katı kadar bir gelir vergisi payı taşımaktadırlar. Tanım kesimi ile kira, faiz ve diğer faktör geliri elde edenlerin faktör gelirlerinden aldıktan paya göre vergi gelirlerine katılan ise daha düşüktür. Genelde kâr elde eden kurumlar ile kendi işinde çalışanların kapsandığı diğer faktör geliri elde eden kesimin vergi tahsilatına katkısı da gelirdeki paylarına göre daha yüksektir (bkz. Tablo 7). Beyan yoluyla tarh edilen gelir vergisi payının tamamen ticaret kesimine ait olduğu varsayılırsa ticaret kesiminin vergi yükünün de milli gelirden aldığı paya göre yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. 1987 yılı ticaret kesimi gelir payı yüzde 13.08, gelir vergisi payı ise 18.3'tür. Beyan edilen gelir vergisi tarhına, inşaat dolayısıyla yapılan istihkak kesintileri de eklenince yük daha da artmaktadır².

Gelir vergisinin GSMH esnekliği reel rakamlarla hesaplandığında 1981-1992 yılları ortalama 0.97'dir. Bu rakam yalnızca 5 yıl l'in üzerinde değer vermektedir. Gelir vergisinin GSMH artışlarını izlemekte zorlandığını söyleyebiliriz.

Sonuç olarak; 1980 sonrası dönemde gelir vergisinde beyan usulünden stopaj usulüne doğru gidildiği görülmektedir. Diğer bir deyişle üniter sistemden uzaklaşmıştır.

Gelir vergisinin GSYİH içindeki payı sözü edilen dönemde ortalama yüzde 6.33; konsolide bütçe gelirleri tahsilatı içindeki payı ise 31.9'dur. Bu paylar 1984'den itibaren düşme eğilimine girmiş, 1987'den itibaren artmıştır.

Gelir vergisi, ücret vergisi haline dönüşmüş ve ücret stopajları devlet tarafından ödendiği için en önemli mükellef bizzat devlet olmuştur. Aşağıda sunulan rakamlar bu olguyu desteklemektedir:

3239 sayılı Kanun.

Batirel ve Uçkan, a.g.e. s.75.

1994 yılı itibariyle 1.956.000 kişilik memur (konsolide bütçeye dahil kuruluşlarda) ve 610.000 kamu kesiminde çalışan işçi olmak üzere toplam 2.566.000 kişi kamu kesiminde maaş ve ücret karşılığı çalışmaktadır (sözleşmeli personel ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na tabi personel hariçtir). Buna karşılık toplam 3.742.380 sigortalı işçinin, 3.132.380 kişisi özel sektörde çalışmaktadır. Özel sektördeki işçilerin büyük ölçüde asgari ücretle çalışmalarına karşılık kamu sektöründe işçi ücretleri çalıştıkları iş kollarına göre değişmek kaydıyla özel sektöre oranla yaklaşık bir ila üç kat daha fazladır. Dolayısıyla ücretten alınan gelir vergisi yükü özel sektörden çok daha fazla kamu sektörü üzerindedir¹.

Tarım sektöründe dolaysız vergi yükü çok düşük düzeydedir.

Türkiye'de gelir vergisi oranları OECD ortalamasının üzerinde olmasına rağmen, gelir vergisi yükü OECD ortalamasının çok altındadır².

Bu dönemde götürü usulde vergilendirme yaygın olarak kullanılmıştır.

2.2. Kurumlar Vergisi

İstikrar programının başlangıcında yüzde 50 olarak uygulanan kurumlar vergisi oranı 1986'ya kadar tedricen azaltılarak yüzde 40'a indirilmiş, daha sonra tekrar yüzde 46'ya çıkarılmıştır. 1984'e doğru KİT'ler aşamalı olarak kurumlar vergisi kapsamına dahil edilmiştir.

Kurumlar vergisinin çok önemli bir bölümü özel kuruluşlar tarafından ödenmektedir. Kamu İktisadi Kuruluşları'nın ekonomide önemli bir yeri olmasına rağmen, bu kuruluşların tahakkuk ettirdiği kurumlar vergisinin toplam kurumlar vergisi tahakkuku içindeki payı yüzde 15'ler seviyesindedir. 1988 yılında yüzde 18.9 olan oranın, 1993 yılında yüzde 12.7'ye gerilediği görülmektedir (Tablo 8).

Vergi gelirleri içinde kurumlar vergisinin payı 1981'de yüzde 10.5 iken 1987 yılına kadar bir artış eğiliminde olmuş, 1987 yılından sonra 1986 yılına göre azalma eğilimine girerek 1990 yılında 1981 yılının gerisinde kalmıştır. Kurumlar vergisinin vergi gelirleri içinde en yüksek paya sahip olduğu yıl ise 1986'dır. Bunun nedeni bu yıl vergi alacağı (avoir fiscal) tekniğinin kaldırılarak kurumlar vergisi oranının yüzde 46'ya çıkarılması olarak görülmektedir (bkz. Tablo 9).

¹ Memur ve İşçi rakamları ile ücretler hakkındaki bilgi için bkz. Kamu ve Özel Kesimde İşçi Ücretleri, İşçi Emeklileri Ücretleri, Devlet Memurları Ücretleri, Kamu İşveren Sendikaları Eğitim Yayını, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995 ve DPT.

² OECD Statistical Yearbook, 1990.

Kurumlar vergisinin esneklik değerleri ise sözü edilen dönemde ortalama 1.45 olmuştur. Bu ortalama 1981 yılındaki yüksek değerden kaynaklanmaktadır. 1981 sonrası dönemde bu rakam 1.05 olmuştur. Bu rakamlar, daha sonra değineceğimiz istisna ve muafiyetlere rağmen kurumlar vergisinin GSYİH değişikliklerini izleyebildiğini göstermektedir. Bu sonuçta KİTlerin de payı vardır.

1980'li yılların başından bu yana kurumlar vergisi mali bir araç olma özelliği yanısıra, ekonomik bir araç olma özelliğini de taşımıştır. 1963 yılından beri uygulanmakta olan yatırım indirimi teşviğine ek olarak, 1980'li yılların başında, ihracat ve döviz kazandırıcı faaliyetlerin vergi yoluyla teşviki de sisteme dahil edilmiştir. Bunun yanısıra sermaye piyasasını geliştirme hedefi de kurumlar vergisinin ekstra fıs kal amacını belirgin leştirmiştir. Sonuçta, kurumlar vergisi matrahından indirim ve istisnaların boyutlan giderek büyümüştür.

1980'li yıllarda, dışa açılmayı gerçekleştirmek, gönüllü tasarruf politikası ve vergi yükü kaydırma amaçları için kullanılan ortak araç istisna ve muafiyetler olmuştur; gerek gönüllü tasarruf politikası ile amaçlanan kurum tasarruflarının ve dolayısıyla yatırımların artırılması, gerek dışa açılma politikası ile amaçlanan döviz girişini arttırmak için ihracatın teşvik edilmesinde ve gerekse vergi yükünün yüksek gelir sahibi kişi ve kurumların üzerinden alıp (bunların ellerindeki tasarruf edilebilir ve yatırıma yöneltilebilecek fonların artırılması amacıyla) diğer kesimlere kaydırılmasında istisna ve muafiyetler yaygın olarak kullanılmıştır. 1980 sonrasında 10 ayrı yasa ile istisnalara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır, istisnaların sayısı 20'ye, muafiyetlerin sayısı ise 22'ye ulaşmıştır¹. Doğaldır ki, istisnaların sayısındaki bu artış bir yandan kurumlar vergisi yükünde azaltıcı etki yaparken, diğer yandan kurumlar vergisi hasılatında azalmaya yol açmıştır. Yapılan bir araştırmaya göre, istisna ve muafiyetler nedeniyle kurumlar vergisi kayıplarının vergi tahakkukuna oranı, 1981 yılında yüzde 33.8 iken, 1983 yılında yüzde 25.6, 1984 yılında yüzde 44.3, 1985 yılında yüzde 45.5, 1986'da yüzde 63.0 ve 1987'de yüzde 96.0 olmuştur². Bu, 1987 yılında kurumlar vergisi tahakkuku kadar bir meblağdan vazgeçilmesi anlamına gelmektedir. Bu durumun temel nedeni, kurumlar vergisi kanununda yapılan değişiklikle KİT'lere yatırım indirimi istisnasından yararlanma imkanının tanınmasıdır.

2362, 2573, 2970, 3239, 3332, 3380, 3482, 3571 ve 3824 sayılı yasalar ile istisnalar üzerinde* 2362 ve 3239 sayılı yasalar ile muafiyetlerde düzenlemeler yapılmıştır.

Nevzat SAYGILIĞOLU; Türk Kurumlar Vergisindeki İstisnalara İlişkin Genel Değerlendirme, Ankara, 1989, s.39.

İstisna ve muafiyetler dışında, özel kesimde vergi yükü kaydırmaları amacıyla yapılmış olan diğer düzenlemeler arasında ise, gelir vergisi açısından gayrimenkul değer artışlarının vergi dışı bırakılması (özellikle kentlerdeki rant arayışları da dikkate alınmalı), menkul değerler üzerinden elde edilen gelirlerin vergi oranlarının yüzde 0 ile 10 arasında bırakılması sayılabilir. Sonuçta efektif vergi oranlarında gerilemeler ortaya çıkmaktadır. Efektif kurumlar vergisi oranları bankacılık sektöründe daha da gerilere düşmüştür. 1991 yılında yüzde 8 - 10 civarında olan efektif oran, 1992 yılında asgari kurumlar vergisi uygulaması ile yüzde 14 civarına yükselmiştir¹.

Yüksek gelire sahip kişi ve kurumların vergi yüklerini azaltmak suretiyle tasarruf ve yatırım imkanlarının artırılmasını amaçlayan politikaların ne ölçüde başarılı olduğunu araştırmak amacıyla özel bir kamu kesiminin tasarruf ve yatırımlarının gelişimi ile bir karşılaştırmasını yaparsak aşağıdaki sonuçlara ulaşmaktayız (Tablo 10):Özel tasarrufların GSMH içindeki payı 1980 yılında yüzde 10.6 iken 1990 yılında yüzde 19'a ulaşmış, buna karşılık özel yatırımların payı 10 yıllık süre içinde yüzde 10.7'den sadece yüzde 13.9'a çıkmıştır.

Aynı dönemde kamu tasarruflarının seyri ise 1980 yılında GSMH'nın yüzde 5.4'ü iken 1990 yılında yüzde 4.6'sı şeklinde gerçekleşmiştir. 1986'da en yüksek değere ulaşmış yüzde 10.6 olmuştur. Kamu yatırımları ise sözkonusu dönemde yüzde 9.5 ile yüzde 13 arasında değişmektedir. Tasarruf-yatırım farkı kamuda sürekli (-) değerlerde olup, 1980'de - 5.7 iken, 1990'da -7.7 olmuştur. Buna karşılık özel tasarruf-yatırım farkı 1986 yılına kadar -0.1 ile -1 arasında seyrederken 1986'dan başlayarak bu fark pozitif değerlerle yüzde 6.1'e kadar ulaşmıştır. Bu, özel tasarrufların tamamının yatırımlara kanalize edilmediğini göstermektedir. 1980 sonrası özel yatırımları artırmak amacıyla kurumlar vergisindeki istisnaların yoğunluğunun artırılmasına ve özellikle "Yatırımları Teşvik Kararı"na rağmen özel tasarrufların tümünü - zaten özel tasarruf düzeyi de yeterli düzeyde artmamıştır- kapsayacak boyutta yatırım yapılmamıştır.

Aslında işletmelerin yatırım kararlarında önemli olan faktörler içinde vergi teşviklerinin pek de ilk sıralarda olmadığı yapılan araştırmalarda bilinen bir sonuçtur. Yatırım kararlarında belirleyici faktör taleptir. Bunu kredi olanakları ve kaynaklar takip etmektedir. Müteşebbislerin yatırım kararları üzerinde teşvik tedbirlerinin ağırlığının yüzde 3-4 arasında bir orana sahip olduğu ileri sürülmektedir². Dolayısıyla teşvik uygulamalarının yatırımlar üzerinde başarılı olma şansı zaten düşüktür. Teşvik konusunda önemli örneklerden biri Japonya örneğidir. Japonya Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında tasarrufların, yatırım-

¹ Türkan, a.g.e.s.21.

² A. Kumrulu, VIII. Türkiye Maliye Sempozyumu kitabı içinde yorum, Bursa, 1992, s.55.

ların, ihracatın ve yaratıcılığın özendirilmesi için vergi teşviklerinden yararlanmışır. Ancak, Türkiye'nin aksine Japonya'da istisna ve muafiyetler dolayısıyla oluşan gelir kayıpları oldukça azdır (kurumlar vergisi istisnalarının kurumlar vergisine oranı yüzde 9 ile yüzde 2.5 arasında değişmiştir). İstisnaların büyük ölçüde kullanıldığı dönemde verginin gelir esnekliği yüksek düzeydedir.¹ Teşvikler sadece odaklaşılın sektörlere verilmiştir¹.

3. MAL VE HİZMETLERDEN ALINAN VERGİLER

Bu vergiler başlıca yurtiçi mal ve hizmetlerden alınmaktadır ve kendi içinde tüketim vergileri (genel veya özel) ile bütçe gelirleri içinde fazla bir yer tutmayan diğler mal ve hizmet vergileridir (ruhsat vergileri, motorlu taşıtlar vergisi v.b.).

1980 sonrası dönemde bu vergilerin GSMH içindeki payının düştüğü ve 1984 yılında en düşük düzeyine geldiği (yüzde 3.3), 1985 yılından sonra ise KDV'nin yürürlüğe girmesiyle artın bir eğilim içinde olduğu görülmektedir (1986'da yüzde 4.7,1990'da yüzde 4.8,1991'de yüzde 5.5,1992'de yüzde 6.3).

Toplam tüketim vergilerinin trendi, mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerle hemen hemen aynıdır.

Mal ve hizmetlerden alınan vergilerin esneklik değlerleri ise, 11, yıllık dönem için ortalama reel olarak 1.10 olarak bulunmaktadır. Aynı dönemde dahilde alınan KDV için esneklik değleri ortalaması ise 1.30'dur. KDV'nin 1985 yılı sonrası için ortalama esneklik değeri ise, 1.74'dür.

4. DIŞ TİCARETTEN ALINAN VERGİLER

Dış ticarettin alınan vergiler toplamının GSYİH içindeki payı sözü edilen dönemde yükselen bir grafik çizmiştir. Bu vergiler içinde en önemlisi ithalde alınan KDV olmuştur. Dış ticarettin alınan vergilerin GSYİH içindeki payı, 1982'de yüzde 1.9 iken bu rakam 1985 yılında yüzde 2.7'ye, 1987'de yüzde 3.1'e ulaşmıştır. Bunda en önemli etken İthalde Alınan KDV'nin 1985 sonrasında artın payıdır. Bu verginin GSYİH payı ise, 1982'de yüzde 0.7 iken, 1985'te yüzde 1.4'e, 1987'de yüzde 1.7'ye, 1992'de ise yüzde 2.0'a ulaşmıştır.

Dış ticarettin alınan vergiler toplamının esneklik rakamlarının da yüksek olduğu görülmektedir. Dönem ortalaması bu vergiler toplamı için yüzde 1.23 iken, bu değler ithalde alınan KDV için 1.45 olmuştur.

H. Ishi, The Japanese Tax System, 1989.

GENEL DEĞERLENDİRME

1980 yılına gelindiğinde Türkiye'nin temel ekonomik problemlerini;

- yatırımlardaki azalma,
- içinde bulunulan döviz darboğazı,
- sanayideki üretim sıkıntısı şeklinde sıralamak mümkündür.

Söz edilen problemleri çözmek amacıyla, 1980 sonrasında vergi politikalarının bir araç olarak kullanıldığını görüyoruz.

Döviz darboğazından kurtulmak amacıyla, ihracatı arttırıcı nitelikteki uygulamalara gidilmiş, bu arada ihracata yönelik faaliyette bulunan kurumların vergi yükünü düşürücü nitelikteki istisna ve teşvikler yoğun olarak uygulanmıştır. Bu dönemde ihracat reel olarak artış göstermiştir.

Yatırımları arttırmak ve üretim kapasitesinde artış sağlamak için, tasarruf kabiliyetinin yüksek olduğu varsayılan yüksek gelire sahip kişi ve kurumların vergi yükünü düşürecek nitelikteki uygulamalarla, istisna ve muafiyetler yaygın olarak kullanılmıştır.

Özel tasarruf ve yatırımları arttırmayı amaçlayan ve bu nedenle belli kesimlerin vergi yükünü düşüren politikanın başarısı konusunda ise alman sonuçlar olumlu değildir. Bu politika çerçevesinde yoğun bir şekilde uygulanan teşviklerin maliyetinin arttığı görülmektedir. Kanımızca buna kamu kesimince gerçekleşen negatif tasarruf-yatırım farkının artması da dahildir. Politikanın uygulandığı dönemde reel olarak artmış olan özel tasarruflar - ki bunların da tatmin edici düzeyde artmamış olduğu söylenebilir - yatırımlardan çok tüketime ve para piyasalarına kanalize olmuştur.

Uygulanan politikalar sonucu vergi kaybı artmış ve kurumlar vergisinin vergi gelirleri içindeki payı özellikle dönemin sonunda azalmış, vergi yükü kaydırmalan nedeniyle toplumda dengesiz ve adaletsiz bir vergi yükü dağılımı oluşmuştur. Dönem sonunda 3824 sayılı yasa ile yapılan düzenleme "Asgari Kurumlar Vergisi" müessesesini getirmiştir. Bu uygulama kurumların vergi yükünü belli bir seviyeye çekebilmiştir.

Vergi yükü kaydırmalan sonucunda ücretlilerin vergi yükü artmıştır. Bu artış, milli gelirden aldıkları payın çok üzerinde gerçekleşmektedir.

Türkiye'de dar tabanlı bir gelir vergisi ve geniş tabanlı bir tüketim vergilemesi oluşmuştur. Büyük bir kesim gelir vergilemesi dışında tutulmuş, buna karşılık ihracat dışında fiilen tüm mal ve hizmet tüketimi KDV tapsamı içine alınmıştır.

Kişisel gelir vergisinin dar tabanı nedeniyle vergilenemeyen kazançlar lüks tüketime ve özellikle menkul ya da gayrimenkul servete dönüştüğünden vergi alınacak tutanaklar (tax handles) bulunmamaktadır.

Enflasyonun oldukça yüksek olduğu 1980 sonrası dönemde vergi esnekliği de olumsuz etkilenmiş, doğrusal bir ilişkiye sahip olması'gereken vergi geliri artışı/GSMH oranındaki değişimler, enflasyon nedeniyle uyum sağlayamamıştır.

Toplam vergi yükü, vergi benzeri tüm yükler de ilave edildiğinde eski seri GSMH içindeki pay olarak yüzde 35'e; yeni seri GSMH içindeki pay olarak yüzde 24'e ve GSYİH içindeki payı olarak da yüzde 24'e ulaşmaktadır. Bu rakamlara KİT faktör gelirleri ve enflasyon vergisi de eklenirse, toplam vergi yükü 5-6 puan daha artmaktadır. Bu rakamların düşük olduğu tartışılabilir. Ancak, kanımızca asıl sorun, vergi yükü dağılımındaki adaletsizliktir. Bu sonuçta, uygulanmış olan istisna ve muafiyetler ile tarım sektörünün GSMH'dan aldığı pay yanında toplam gelir vergisi içinde ödediği stopaj vergisinin payının (yüzde 5) çok düşük olmasının rolü vardır (tarım sektörünün vergilendirilmemesinin nedenlerine burada girmiyoruz).

Diğer yandan, devletin bütçe açığını reel vergi gelirleriyle kapatması yerine, tahvil ihraç ederek borçlanması ve bazı vergi mükelleflerinin ödeyecekleri vergi alacağından vazgeçmesi enflasyon oranının artması ve gelir dağılımının bozulması şeklinde topluma yansımaktadır.

Gelir vergilemesinde taban genişletilerek vergi yükünün düşürülmesinin hem vergi gelirlerini artırıcı, hem de daha adil bir yük dağılımını sağlayıcı sonuçlar yaratacağı düşünülebilir.

TABLONO 1.

1980-1993 DÖNEMİ VERGİ YÜKÜ HESAPLAMALARI (MİLYAR TL)

YILLAR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1980	749.80	750.00	783.40	783.40	783.40	912.50	912.50	912.50	4435.20	5362.00	4328.00
1981	990.20	1190.50	1257.10	1257.10	1257.10	1449.90	1449.90	1449.90	6553.60	8040.10	6414.40
1982	1521.30	1523.30	1604.40	1604.40	1604.40	1863.00	1863.00	1863.00	8735.10	10699.50	8620.40
1985	1934.50	1938.20	2060.80	2060.80	2060.80	2408.10	2408.10	2408.10	11551.90	14111.00	11467.90
1984	2372.20	2375.80	2574.90	2650.10	2650.10	3178.60	3178.60	3178.60	18374.80	22716.10	18374.80
1985	8529.10	3843.10	4291.30	4653.20	4653.20	5400.60	5400.60	5400.60	27796.80	35974.70	27552.00
1986	5972.00	5990.50	6863.40	8056.80	8056.80	9136.60	9136.60	9136.60	39369.50	52063.50	39288.00
1987	9051.00	7072.40	10380.60	12056.80	12056.80	14078.70	14078.70	14264.30	58564.80	76613.00	76316.00
1988	14231.80	14249.90	16367.10	19684.70	19928.70	23183.20	23430.70	23992.50	100582.20	134060.10	134109.00
1989	25550.30	25572.10	29302.10	35117.30	35534.30	42790.80	44302.90	45328.90	170412.40	235350.50	232260.00
1990	45399.50	45431.10	52340.10	63538.70	64308.70	79852.70	83905.10	85803.90	287254.20	399839.80	395123.00
1991	78745.80	78849.80	90847.30	111105.90	112369.80	141106.90	147923.40	150958.40	453206.50	630785.30	626471.00
1992	139750.00	139889.00	160191.80	190917.00	192917.00	240672.70	251347.70	255147.70	729379.00	1072114.00	
1993									1227000.00	1850000.00	

1982 yılına ait veriler 10 aylıktır.

1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri

2. Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri

3. 2 + Mahalli İdare Vergi ve Paylan

4. 3 + Fonlann Vergiye Bağlı Gelirleri

5. 4 + E.G.S.S. Ver. + Taşıt alım Ver.

6. 5 + Parafiskal Gelirler

7. 6 + Çalış. Tas. Teş.

8. 7 + Konut Ed. Yard.

9. GSMH, Eski seri, Cari Fiyatlarla, Milyar TL

10. GSMH, Yeni Seri, Cari Fiyatlarla, Milyar TL

11. GSYİH, Cari Fiyatlarla, Milyar TL.

TABLO NO 2.
ESKİ SERİ GSMH'YE GÖRE 1980-1993 DÖNEMİ VERGİ YÜKÜ HESAPLAMALARI

YILLAR		(2/9)%	(3/9)%	(4/9)%	(5/9)%	(6/9)%	(7/9)%	(8/9)%
1980	17	17	18	18	18	21	21	21
1981	18	18	19	19	19	22	22	22
1982	17	17	18	18	18	21	21	21
1983	17	17	18	18	18	21	21	21
1984	13	13	14	14	14	17	17	17
1985	14	14	15	17	17	19	19	19
	15	15	17	17	20	23	23	23
1987	15	15	18	21	21	24	24	24
1988	14	14	16	20	20	23	23	24
1989	15	13	17	21	21	25	26	27
	16	16	18	22	22	28	29	30
1991	17	17	20	25	25	21	33	33
1992	19	19	22	26	26	33	34	35
1993			—	—	—	—		

Kaynak : Tablo 1'e göre hesaplanmıştır.

TABLO NO 3.
YENİ SERİ GSMH'YE GÖRE 1980-1993 DÖNEMİ VERGİ YÜKÜ HESAPLAMALARI

YILLAR	<i>anm</i>	(2/10)%	(3/10)%	(4/10)%	(5/10)%	(6/10)%	(7/10)%	(8/10)%
1980	14	14	15	15	15	17	17	17
1981	15	15	16	16	16	18	18	18
1982	14	14	15	15	15	17	17	17
1983	14	14	15	15	15	17	17	17
1984	İti	10	11	14	14	14	14	14
1985	11	11	14	13	13	15	15	15
1986	11	14	13	15	15	18	18	18
1987	12	14	14	16	16	18	18	19
1988	11	11	14	5	15	17	17	18
1989	11	11	12	15	15	18	19	19
1990	11	11	13	16	16	20	41	41
1991	14	13	14	18	18	22	43	44
1992	13"	13	15	18	18	22	43	24
1993								

Kaynak: Tablo 1'e göre hesaplanmıştır.

TABLO NO 4.
GSYİH' YE GÖRE 1980-1993 DÖNEMİ VERGİ YÜKÜ HESAPLAMALARI

YILLAR	(1/11)%	(2/11)%	(3/11)%	(4/11)%	(5/11)%	(6/11)%	(7/11)%	(8/11)%
1980	17	17	18	18	18	21	21	21
1981	19	19	20	20	20	23	23	23
1982	18	18	19	19	19	22	22	22
<i>im</i>	17	17	18	18	18	21	21	21
1984	13	13'	14	14	14	17	17	17
1985	14	14	16	17	17	20	20	20
1986	15	15	17	21	21	23	23	23
1987	12	12	14	16	16	18	18	10
1988	11	11	12	15	15	17	17	18
1989	11	11	13	15	15	18	19	20
1990	11	11	13	16	16'	20	21	22
1991	13	13	15	18	18	23	24	24
1992								
1993								

Kaynak: Tablo 1'e göre hesaplanmıştır.

TABLO NO 5. VERGİ GELİRLERİNİN GSMH ESNEKLİKLERİ (REEL OLARAK)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 GENEL BUT GEL TOP.(2+26+32+35)	1,14	0,70	0,92	0,35	1,19	1,22	1,01	0,97	1,15	1,23	1,*
-> VERGİ GEL TOP. {3+6+10+18+25}	1,26	0,95	0,74	0,38	1,20	1,36	1,06	0,80	1,14	1,15	1,2
3 GELİRDEN ALINAN VERGİLER (4-5)	1,39	0,95	0,60	0,38	0,62	1,78	0,92	0,78	1,36	1,07	1,2
4 Gelir Vergisi	1,00	0,73	0,73	0,36	0,45	1,44	0,96	0,77	1,52	1,34	1,3
5 Kurumlar Vergisi	5,47	1,98	0,16	0,45	1,27	2,79	0,82	0,82	1,01	0,33	0,9
6 SERVETTEN ALINAN VERGİLER (7-9)	4,87	0,56	-1,40	0,24	1,13	3,03	0,56	1,64	0,29	2,09	1,1
7 Emlak Vergisi	13,29	0,49	-2,92	0,85	0,85	0,73	0,78	0,92	0,95	0,96	0,9
8 Motorlu Taşıllar Vergisi	2,30	0,66	0,31	0,22	1,47	4,03	0,33	1,94	0,16	2,30	1,1
9 Veraset ve intikal Vergisi	1,33	0,61	0,70	0,24	0,57	0,77	1,56	0,77	0,87	1,40	1,1
10 MAL VE HİZ. ALINAN VER. (11-17)	1,10	0,92	1,10	0,27	1,62	1,69	1,01	0,86	1,01	1,17	1,4
11 Dahilde Alman KDV	0,08	0,58	1,19	0,25	4,51	2,06	1,03	0,98	0,82	1,25	1,5
12 Ek Vergi	3,78	1,68	0,08	0,69	-0,59	1,05	1,00	0,12	0,87	-0,48	1,0
13 Taşıt Alım Vergisi	3,27	0,33	0,61	0,83	0,92	2,71	1,51	0,99	0,99	2,76	1,1
14 Akaryakıt Tüketim Vergisi	0,86	0,82	0,87	0,85	0,85	0,39	0,63	1,76	4,45	1,30	1,6
15 B.S.M.V.	0,48	0,65	1,41	-0,65	-0,05	1,48	1,34	1,97	1,04	1,21	1,4
16 Damga Vergisi	1,62	0,76	0,96	0,55	1,39	0,90	1,06	0,57	0,92	1,04	1,1
17 Harçlar	3,15	0,81	6,51	0,43	0,60	2,30	0,71	0,44	1,12	1,39	0,6
18 DEŞ TİCARETTEN ALINAN VER.İ.(9-24)	1,24	1,56	1,41	0,93	2,01	0,78	1,63	0,70	0,85	1,36	1,0
19 Gümrük Vergisi	1,18	1,49	1,79	1,09	0,92	0,75	0,99	0,54	0,30	0,66	-0,0
20 Akaryakıt Gümrük Vergisi	0,19	1,47	0,60	1,31	-1,20	0,03	0,20	1,05	0,38	-0,85	-0,8
21 Tek ve Maktu Vergi	0,88	11,23	0,23	0,30	-0,98	-0,88	-0,42	0,32	9,65	1,65	1,6
22 ithalde Alman KDV	1,76	1,61	1,31	0,79	3,33	0,90	1,87	0,71	0,73	1,64	1,3
23 ithalat Damga Resmi	0,59	1,10	1,02	1,12	6,18	1,41	2,52	0,96	1,73	0,86	1,0
24 Ulaştırma Alt Yapıları Resmi	0,82	1,11	1,46	0,85	0,98	-0,40	1,04	0,56	1,73	2,74	0,6
25 KALDIRILAN VERGİLER ARTIKLARI	0,36	0,18	-0,13	-0,60	6,56	-2,34	-0,77	-0,67	2,44	-0,17	- U
26 VERGİ DIŞI NORMAL GEL. TOP. (27-31)	-0,17	-0,09	3,92	-0,15	1,15	0,57	0,74	0,87	1,41	1,11	-0,1
27 Kurumlar Hasılatı ve Dev.Pay.	1,76	2,52	0,57	0,30	0,42	0,41	0,77	0,53	1,10	1,29	0,9
28 Devlet Patrimuvan Gelirleri	0,38	-1,17	9,28	-0,77	1,24	3,01	1,22	1,71	1,22	4,96	-0,9
29 Faizler, Taviz ve ikraz Geri. Al.	-2,15	4,69	-0,12	0,99	2,67	1,42	0,99	0,32	3,15	-0,65	0,1
30 Cezalar	1,71	2,09	3,16	0,24	1,29	1,17	0,99	1,38	0,85	0,41	0,3
31 Çeşitli Gelirler	0,22	-0,64	4,80	-0,22	1,06	0,03	0,48	0,54	1,55	0,32	0,4
32 ÖZEL GELİRLER VE FON.TOP (33-34)	3,57	-1,57	-1,62	5,22	1,20	-0,91	-1,64	88,09	0,70	2,56	3,1
33 Özel Gelirler	6,30	-1,57	-1,68	3,67	1,45	-0,72	-1,69	2,40	2,60	22,26	7,2
34 Fonlar	-2,42	-3,05	0,87	40,70	0,48	-1,64	-1,32	445,13	0,63	1,18	0,8
35 DİĞER GELİRLER	6,91	3,08	-0,76	1,04	0,10	1,26	4,71	2,03	2,55	1,13	0,1

Kaynak : Taralımızdan hesaplanmıştır.

TABLO NO.6

1980-1994 YILLARI ARASINDA VERGİ GELİRLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI

YILLAR	DOLAYSIZ VERGİLER	DOLAYLI VERGİLER
1980	63	37
1981	60	40
1982	60	40
1983	57	43
1984	57	43
1985	47	53
1986	52	48
1987	50	50
1988	50	50
1989	53	47
1990	52	48
1991	52	48
1992	50	50
1993	50	50
1994		

Kaynak : Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1992, 1993 ve 1994 Yılları Yıllık Ekonomik Raporlar.

TABLO 7.
FAKTÖR GELİRLERİNİN GELİR VERGİSİ PAYLARI İLE MİLLİ GELİR İLİŞKİSİ

•YILLAR	TARIM			ÜCRET			KİRA			FAİZ			DİĞER		
	d)	(2)	(2/1)	d)	(2)	(2/1)	(D	(2)	(2/1)	(D	(2)	(2/1)	0)	(2)	(2/1)
1987	18.31	2.74	0.15	22.54	37.75	1.67	6.02	1.21	0.20	7.51	2.55	0.34	45.62	55.75	1.22
1988	17.30	2.46	0.14	21.76	42.01	1.93	4.49	1.53	0.34	9.06	2.38	0.26	47.39	51.63	1.09
1989	17.69	1.96	0.11	27.92	44.77	1.60	3.76	2.38	0.63	9.73	3.23	0.33	40.90	47.66	1.17
1990	18.70	1.71	0.09	32.81	47.82	1.46	3.39	2.38	0.70	8.46	2.66	0.31	36.64	45.43	1,24

(1) Milli Gelir Payı (%)

(2) Gelir Vergisi Payı (%)

(2/1) Vergi Yüğü

Kaynak: DPT

TABLO 8.
KİT'LERİN ÖDEDİĞİ KURUMLAR VERGİSİ TAHAKKUKU (Milyon TL)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993(*)
İşletmeci KİTler	412844	596522	726963	900150	1164529	1838859
Tasarrufçu KİTler	90	18200	45700	60639	120619	571000
özelleştirme Kapsamındaki KİTler	23999	77253	107100	210569	514031	588797
Toplam KİT	436933	691975	879763	1171358	1799 <i>m</i>	2998656
Toplam Kurumlar Vergisi Tahakkuku	2313517	4323351	5817892	8716000	12502000	23656000
Toplam KİT/Toplam K.V. Tahakkuku (%)	18.9	16.0	15.1	13.4	\$4.0	12.7

(*) Geçici

Kaynak: E. Türkan, Türkiye'de Gelir ve Kurumlar Vergisi Yapısının Değerlendirilmesi, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.25.

TABLO NO 9
1980-1994 YILLARI ARASINDA KURUMLAR VERGİSİNİN VERGİ GE-
LİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI

YILLAR	KURUMLAR VERGİSİ PAYI
1981	10.5
1982	13.2
1983	11.1
1984	11.5
1985	11.7
1986	15.9
1987	14.7
1988	14.9
1989	14.1
1990	10.2
1991	9.0
1992	7.1
1993	7.2
1994 (Ağustos)	8.2

Kaynak : T.C. Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik
Raporlar.

TABLO 10.
TASARRUF VE YATIRIM (KAMU VE ÖZEL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
KAMU TASARRUFU	5.4	9.1	8.4	7,8	7.3	9.8	10.6	8.6	8.7	6.4	4.6
KAMU YATIRIMI	11.1	12.8	9.5	10.1	9.7	11.4	13.4	13.3	11.0	9.2	12.0
TASARRUF-YATIRIM FARKI	-5.7	-3.7	-1.1	-2.3	-2.4	-1.6	-2.8	-4.7	-2.3	-2.8	-7.4
ÖZEL TASARRUF	10.6	9.5	7.6	8.4	9.2	9.1	11.2	15.3	17.4	16.2	19.2
ÖZEL YATIRIM	10.7	9.1	8.1	9.8	9.6	9.4	11.1	12.1	13.0	12.5	13.9
TASARRUF-YATIRIM FARKI	-0.1	0.4	-0.6	-1.4	-0.4	-0.3	0.2	3.2	4.4	3.7	6.1

Kaynak: 1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar, DPT, 1990, s.29 ve M.G.B. Yıllık Ekonomik Rapor.

TÜRKİYE'DE KA YİT DIŞI EKONOMİNİN VERGİSEL BOYUTLARI

*Prof. Dr. Ziyaettin BİLDİRİCİ**

KAYIT DIŞI EKONOMİ

kayıt dışı ekonomi günümüzde çeşitli kavramlarla ifade edilmektedir. Yeraltı ekonomisi, kara para, vergilendirilmeyen ekonomi, paralel ekonomi gibi kavramlar genel olarak kayıt dışı ekonominin açıklanmasında kullanılmaktadır.

Kara para genel olarak gizlenen gelir ve serveti açıklamak için kullanılan bir kavramdır. "Paralel ekonomi" de benzer şekilde, kayıtlara geçirilen ekonomik faaliyetlere paralel olarak, resmi kayıtlara geçirilmeyen, çeşitli yollarla gizlenen ekonomik faaliyetlerdir.

Vergilendirilmeyen ekonomi ise olaya vergi açısından bakmaktadır, vergi kaçırmak amacıyla kayıt dışında bırakılan tüm faaliyetlerdir. Yasal ekonomide tüm faaliyetlerin kayıtlara geçirilmesi gerekirken ekonomik faaliyetler tamamen veya kısmen sırf vergi matrahının az gösterilmesi ve Ödenecek verginin azaltılması amacıyla az gösterilir veya tamamen kayıt dışında bırakılabilir. Bu işlemlerin tümü kayıt dışı ekonomi kapsamındadır.

Yapılan ekonomik faaliyetler yasal olduğu gibi, yasal olmayan faaliyetlerde olabilir. Bu tür faaliyetler yapılması yasalarla da yasaklanmış olan faaliyetlerdir. Bu faaliyetlere örnek olarak silah ticareti, uyuşturucu ticareti gibi faaliyetler örnek olarak gösterilebilir. Bu tür faaliyetler yasal olmadığı gibi ahlak kurullarına da aykırıdır. Yalnız bu faaliyetler de kayıt dışı ekonomi içerisinde açıklanmaktadır.

Bu çalışmamızda kayıt dışı ekonominin daha çok vergi yönü üzerinde durulacaktır. O nedenle vergi kaçırma amacıyla yapılması yasal olan faaliyetler sonucu oluşan kayıt dışı ekonomi üzerinde açıklamalar yapılacaktır. Tabii yasal olmayan faaliyetler olayın doğası gereği kayıt dışında kalmaktadır. Ancak bu tebliğde bu tür faaliyetler üzerinde fazla durulmayacaktır.

* Anadolu üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Günümüzde kayıt dışı ekonominin oranı oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Yapılan hesaplamalara göre kayıt dışı ekonominin GSMH' ya oranı ABD' de % 16, Almanya' da % 12, İngiltere' de % 15 ve Türkiye' de % 27 olarak tesbit edilmiştir. Beyan edilen vergilendirilecek gelire göre ise kayıt dışı bırakılan gelirin Arjantin' de % 36 ülkemizde de asgari % 40 civarında olduğu yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Bu durum ülkemizde kayıt dışı ekonominin boyunlarının oldukça yüksek olduğunu göstermektedir.

KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ

Kayıt dışı ekonominin etkileri çeşitli yönlerden tartışılabilir. Bu etkiler mali, ekonomik ve sosyal yönleriyle dikkate alınarak açıklanabilir.

Kayıt dışı ekonomi öncelikle devletin vergi gelirleri üzerinde etki yapmaktadır. Bir kısım faaliyetlerin kayıt dışı bırakılması sonucu mükelleflerin ödemeleri gereken vergiler daha az olmaktadır. Bu durum vergi gelirlerinde beklenenin elde edilmemesine ve vergi gelirleriyle karşılanamayan kamu harcamalarının karşılanması için borçlanma, emisyon gibi diğer yollara başvurulmasına neden olmaktadır. Bu durum mali dengeyi bozduğu gibi, genel ekonomik dengeyi de bozmaktadır, vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı 1988-1993 yıllarında sırayla % 66.4, % 65.8, % 66.5, % 59.5, % 62.9, % 56.0' dır. Ülkemiz de vergi gelirleri-kamu harcamaları oranının düşmesi devletin diğer gelir kaynaklarına başvurmasına neden olmaktadır. Bu durum iç ve dış borç stokunun hızla artması ile birlikte enflasyona neden olmaktadır.

Ekonomik açıdan olaya bakıldığında, kayıt dışı ekonomi firmalar arası rekabet eşitsizliği meydana getirmektedir. Çünkü tüm işlemlerini kayıtlarına geçiren işletmenin vergi ve diğer yükleri kayıtlarını tam olarak geçirmeyen firmaya göre daha yüksek olacaktır. Bu durum kaynak dağılımını yanlış yönde etkileyecektir.

Kayıt dışı ekonominin üretime katılmayan işsizleri kattığı için istihdamı, geliri, mal üretimini arttırdığı ve bu yolla da ekonomik istikrarı sağlayan bir subap görevi gördüğü yolunda görüşlerde ileri sürülmektedir. Kayıt dışı ekonomi eğer ekonominin önemli bir oranına ulaşmışsa (% 5-10 civarında ise) bazı yararlarından bahsedilebilir. Yalnız bu oranın GSMH' nin % 30-40' ına ulaşması halinde zararları daha çok olacaktır.

Sosyal etkileri ise istihdam üzerinde olacaktır. Kayıt dışı ekonomide istihdam edilenlerin ücretleri çalışanların kalifiye olup olmamasına göre değişebilmektedir. Kalifiye eleman daha yüksek ücret alırken, vasıfsızlar daha düşük ücretle çalışmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi dışında kalmakta ve kötü sağlık koşullarında çalışmak durumunda kalmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi hiç istihdam edilmeyen kişilere iş imkanı sağlıyorsa, yararlı olduğu söylenebilir. Çünkü çalışma olanağı elde eden kişi hem gelir elde edecektir hem de üretime katkıda bulunacaktır. Bilhassa aşın işsizliğin ve fazla nüfus artışının olduğu ülkelerde müteşebbisler maliyetlerini düşürebilmek için bir kısım işçileri kayıtsız olarak çalıştırırlar. Bu bilhassa vergi, sigorta ve kıdem tazminatı gibi yasal yükümlülüklerin yüksek olduğu durumlarda daha da yaygınlaşmaktadır. Yalnız bazı işletmelerin maliyetlerini düşürmek için bu yola başvurmaları sonucu, istihdam ettikleri işçileri yasal kayıtlarda gösteren işletmelere göre üstünlük sağlamalarına neden olacaktır. Maliyetleri yüksek olan ve bütün faaliyetlerini kayıtlarla geçiren işletmelerde rekabet eşitsizliğini gidermek için çalıştırdıkları işçileri kayıt dışı bırakmak yolunda çaba gösterebilirler. Bu durum kayıt dışı çalıştırılan istihdamın yasal olarak çalışanların da kayıt dışı ekonomiye kaymasına neden olabileceğini göstermektedir.

KAYIT DIŞI EKONOM VE VERGİ SİSTEMİ

Kayıt dışı ekonomi ile vergi sistemi arasında iki yönlü bir etkileşimin olduğu söylenebilir. Kayıt dışı ekonomi ülkedeki vergi gelirlerinin yeterli düzeyde toplanamamasına ve ekonomide, istihdam da, üretimde dengesizliklere yolaçabileceği söylenebilir, olaya diğer açıdan baktığımızda vergi sistemimizde varolan bazı müessese ve uygulamalarda kayıt dışı ekonomiyi desteklemekte ve beslemektedir.

Ülkemizde vergi sisteminin kayıt dışı ekonomiyi ne yönde etkilediğini görebilmemiz için ülkemizdeki vergi tutamaklarına vergi sınırlarına ve vergi rasyosuna bakalım.

VERGİ TUTAMAKLARI

Vergi tutamağı, bir vergi aracının etkin şekilde uygulanmasından önce olması gereken ön koşullardır. Başka bir deyişle vergi sisteminin etkin uygulanabilmesi için gerekli olan asgari koşulları içermektedir. Bir ülkede geniş tabanlı bir gelir ve kurumlar vergisinin uygulanabilmesi için istihdam edilen-

lerin önemli bir kısmının büyük tırmalar ve şirketlerde istihdam edilmesi gerekir, eğer özel kesimde çalışanların çoğu küçük ticari işletmelerde çalışıyorsa bu durumda geniş kapsamlı bir gelir vergisinin uygulanması oldukça güç olacaktır. Ayrıca vergi sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gelişmiş muhasebe uygulaması gerekir. Muhasebe uygulamaları ticari kazancın vergilendirilmesinde çok önemlidir. Diğer önemli bir durum tarım kesiminin büyük ölçüde aynı olması durumunda bu sektörü etkin bir şekilde vergilendirmek zordur.

Vergilerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için etkin bir vergi yönetim ve denetim sisteminin olması gerekir. Teorik olarak uygulayabileceğiniz çok iyi bir sisteme sahip olsanız bile, eğer bu sistemi uygulayacak iyi bir yönetim, vergi tahsil ve vergi denetim organları yoksa, o sistemin başarılı olması güçleşir. Yönetimin etkinliği vergiye karşı mükelleflerin davranışlarıyla da ilgilidir. Eğer vergilemede üst sınıra ulaşılmış, vatandaşların devlete karşı olan güvenleri sarsılmış ve toplanan vergilerin etkin kullanılmadığı yönünde düşünceler yaygınlaşmışsa bu vergi sisteminin basan şansı azalacaktır.

Vergi, üretim, istihdam ve bölüşüm etkisi yönüyle ekonomiktir. Ancak olayın siyasi ve politik yönü de önemlidir. Çünkü etkin bir vergi sisteminin uygulanabilmesi için istikrarlı bir politik desteğin olması gerekir.

Şimdi bu vergi tutamaklarını dikkate alarak vergi sistemimize daha yakından bakalım öncelikle vergi mükellefi ve sayılarını görelim.

GERÇEK USULDE VERGİLENDİRİLEN GELİR VERGİSİ MÜKELLEFLERİNİN GELİR SAYILARI
(DÖNEMİ: 1983-1991)

YıLLAR	TİCARİ KAZANÇ (*)	ZIRAI KAZANÇ	SERBEST MESLEK KAZANCI	DiĞERLERİ	TOPLAM
1983	1.210.564	180.317	79.489	360.471	1.810.841
1984	1.267.336	182.018	84.537	384.925	1.918.816
1985	1.305.217	179.240	93.694	388.910	1.967.061
1986	1.382.175	179.720	94.626	392.240	2.048.761
1987	1.386.174	183.450	102.264	374.689	2.046.577
1988	1.294.645	112.356	76.256	263.243	1.746.500
1989	1.325.457	102.891	74.203	282.253	1.784.804
1990	1.376.568	98.906	78.123	305.727	1.859.324
1991	1.447.005	100.833	82.645	330.334	1.960.817

KAYNAK: Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1992, s. 68.

GOTURU USULDE VERGİLENDİRİLEN GELİR VERGİSİ MÜKELLEFLERİNİN GELİR SAYILARI
(DÖNEMİ: 1983-1991)

YıLLAR	HİZMET ER-BABı	SERBEST MESLEK ER-BABı	TİCARET VE SANAT ER-BABı	TOPLAM
1983	46.115	15.921	905.874	967.910
1984	45.950	16.315	924.477	986.742
1985	64.481	26.732	935.166	1.026.379
1986	65.237	24.580	941.801	1.301.618
1987	60.724	32.460	932.734	1.025.918
1988	27.685	8.869	848.132	884.686
1989	34.066	10.094	863.459	907.619
1990	37.414	11.668	859.810	908.892
1991	41.764	12.359	915.865	969.988

kara, 1992, s. 70.

KURUMLAR VERGİSİ MÜKELLEF SAYILARI (DÖNEMİ: 1983-1991)

VİLLAR			LEFLER		
1983	36.996	3.966	1.571	1007	52.540
1984	39.064		1.116		56.393
1985	41.117	10.683	2.172	5.851	61.990
1986	45.626	11.125	2.460	6.124	65.335
1987	49.141	15.848	2.747	7.295	75.031
1988	71.640	23.946	2.153	11.795	111.534
1989	90.914	27.176	2.386	10.129	131.035
1990	100.576	29.076	2.550	10.793	142.995
1991	110.918	30.947	2.616	11.439	151.920

KAYNAK: Vergi istatistikleri Yıllığı 1982-1991, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1992, s. 76.

1994 YILI SONU İTİBARIYLA VERGİ MÜKELLEFİ SAYILARI

- Gelir Vergisi Mükellefi (Gerçek Usul) 1.859.082
- Gelir Vergisi Mükellefi (Götürü Usul) 954.319
- Kurumlar Vergisi Mükellefi 180.393
- Katma Değer Vergisi Mükellefi 2.287.249

Ülkemizdeki gelir ve kurumlar vergisi mükellefi sayısına baktığımızda 1983 yılında toplam $1.810.841+967.910+52.540=2.831.291$ mükellefin yaklaşık %64' ü gerçek usulde vergilendirilen gelir vergisi mükellefi, % 36' sı götürü usulde vergilendirilen gelir vergisi mükellefi ve % 2' si kurumlar vergisi mükellefidir.

11 yıl sonra 1994 yılındaki gelir ve kurumlar vergisi mükellef sayısı ise 3.093.794' dür. Mükellef sayısında 11 yılda 262.503 adet artmıştır. Oran olarak mükellef sayısında % 9 bir artış olmuştur. Oysa ülkenin nüfusu 1983 yılında 47.8 milyon iken 1994 yılında 65 milyona ulaşmıştır. GSMH' ya baktığımızda 1983 yılında faktör fiyatlarıyla 57.279 milyar olduğu, 1993 yılında ise 97.216 milyar liraya çıktığı (1987 fiyatlarıyla) görülmektedir. 1983-1993 döneminde 1987 yılı fiyatlarıyla GSMH' da yaklaşık % 70* lik bir artış olduğu halde gerçek usulde vergilendirilen gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinde % 9 gibi çok küçük bir artış olmuştur. Mükellef dağılımındaki geliş-

melere baktığımızda 1983' de gelir vergisi mükelleflerinin % 34.8' i götürü usulde vergilendirilirken bu mükelleflerin oranı % 34* e düşmüştür.

Gerçek usulde zirai kazanç elde eden mükellef sayılarına baktığımızda, 1983 yılında 180.317 olan mükellef sayısı 1991 yılında 100.833' e düşmüştür. Gerçek usulde serbest meslek kazancı elde eden mükellef sayısı da 79.489' dan 82.645' e yükselmiştir.

Mükellef yapısına baktığımızda 1983-1994 yılları arasında önemli bir ilerleme olmamıştır.

İleri muhasebe tekniklerinin uygulanmasındaki gelişmeleri de şöyle test edebiliriz, ülkemizde 1983' ten günümüze önemli ilerlemeler olmuş, serbest muhasebe sisteminden tek düzen muhasebe sistemine geçilmiştir. Mükelleflerin işlemlerinin kayda geçmesi bilanço esasına göre defter tutmasına bağlıdır. Çünkü işletme hesabı esasına göre defter tutan mükellefler alacak ve borçlarını, çekle ödemelerini kayıtlarında göstermemişlerdir. O nedenle ikinci sınıf mükelleflerin kayıtlarını denetlemek oldukça güçtür, ülkemizde 1991 yılında gelirleri gerçek usulde vergilendirilen 1.447.005 ticari kazanç elde eden ve gerçek usulde vergilendirilen mükellefin yalnızca 175.791' inin, yani %12' sinin ticari kazancı bilanço esasına göre tesbit edilmektedir. Bu sayıya 155.920 adet kurumlar vergisi mükellefini de eklediğimizde ülkemizde detaylı muhasebe tutan mükellef veya işletme sayısı (175.791+155.920=331.711 dir. 1991 yılındaki bu sayının 1995 yılında da fazla değiştiği düşüncesinde değilim. Çünkü ülkemizde sınıf değiştirme ile ilgili hadler her yıl enflasyonun üzerinde tesbit edilmektedir.

Vergi yönetimi yapımında son yıllarda bazı değişiklikler yapılmıştır, ülkemizde vergi gelirlerinin yaklaşık % 80' inin toplandığı 17 ilde bilgisayara geçilmiştir. Yalnız bilgisayar sistemi halen yalnız makbuz kesmek amacıyla kullanılmaktadır. Bilgisayarın sorgulama özelliğinden halen etkin bir şekilde yararlanılamamaktadır. Vergi politikasını yürütmekle görevli Gelirler Genel Müdürlüğü bünyesinde 50 bin civarında memur bulunmasına rağmen bunlardan yeni mükellef tesbiti amacıyla yararlanılamamaktadır.

Vergi idaresinin en önemli görevlerinden birisi mükellef sayısını artırarak verginin daha geniş tabana yayılmasını sağlamaktır. Oysa ülkemizde bu durum gerçekleştirilememiştir. Vergi idaresi iş yapan veya gelir elde eden mükelleflerin tesbitinde bile beklenen performansı göstermemiştir. Ülke-

m izde son on yılda enflasyon oranı % 40-100 arasında değişmektedir ve bu tür dönemlerde bazı sektör ve alanlarda çok yüksek vergilendirilmeyen kazançlar elde edilmiştir. Örnek vermek gerekirse ikinci el otomobil ile spekülasyon amaçlı gayrimenkul alım satımında oldukça yüksek oranlı gelirler elde edilmektedir. Bu tür faaliyetler devamsız faaliyetler, olup arızı nitelikte gelirlerdir. Bu çeşit gelirleri elde eden ve beyan eden kişilerin sayılan oldukça düşüktür.

Vergi idaresinin diğer önemli bir görevi vergi yasalarının etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemektir. Başka bir deyişle vergi mükelleflerinin vergilerini gerçeğe yakın olarak Ödemelerini denetlemektir. Ülkemizde 1984 sonrasında bu konuda önemli çabalar sarf edilmiş ve bazı mesafeler de alınmıştır. Yalnız istenilen başarı elde edilememiştir. Öncelikle denetim için yeterli denetim elemanı istihdam edilmemiştir. İstihdam edilen denetim elemanları da etkin bir şekilde çalıştırılmamıştır. İngiltere gibi gelişmiş bir ülkede mükelleflerin vergi beyannamesi "Vergi Müfettişleri" tarafından alınıp hemen kontrole tabi tutulup, başlangıçta bir çok hatalar önlendiği halde, ülkemizde denetim elemanları daima yapmaları gereken görevlerden bazılarını benimsememişler, bunun sonucunda vergi idaresi konuyu iyi bilen denetim elemanlarının dışında, vergi memurlarının bazılarında sınırlı denetim yetkisi sağlayarak onlara basit denetimler yaptırmıştır. Yeterli düzeyde etkin olmasada, bu uygulama vergi mükelleflerinin belge düzenine uyulması konusunda önemli mesafelerin alınmasını sağlamıştır. Zamanla bu uygulama ile birlikte tüketicilerin denetimini sağlayan vergi idaresi uygulaması da gevşetilmiş ve bunun sonucunda perakende aşamada vergi kayıp ve kaçığının hızla yaygınlaşmasına neden olunmuştur.

Vergi sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilmesinde dikkate alınacak diğer bir önemli konuda istihdamın hangi sektörlerde yoğunlaştığı ve çalışanların da küçük ya da büyük işletmelerde çalışıp çalışmadığı ile ilgilidir. Ülkemizde önce sektörler itibarıyla GSMH içindeki payına bakalım.

Türkiye' de GSMH' nin Sektörler İtibariyle Dağılımı: (%)

Sektörler/ Yıllar	1991	1992	1993	1994
Tarım	15.1	15.0	14.4	13.2
Sanayi	25.9	25.6	25.4	26.5
Hizmetler	58.8	59.4	60.2	60.3

KAYNAK: 1995 Yılına Giren Türk Ekonomisi, TÜSİAD, İstanbul, 1995, s. 11.

Ülkemizde tarımın GSMH içindeki payı giderek azalmakta, sanayi gelirinin payı % 25-26 oranlarında değişmektedir. En büyük pay hizmetler sektöründe olup % 60 civarındadır.

Ülkemizde istihdam edilenlerin sayısı ve sektörler itibariyle dağılımında şu durum görülmektedir.

TÜRKİYE' DE İSTİHDAM' IN SEKTÖRLER İTİBARIYLA DAĞILIMI
1993 Ekim Ayı İtibariyle

Toplam İstihdam Edilenler	Tarım	Madencilik, İmalat İnşaat İşleri	Ulaştırma, Mali Kuruluşlar Top. ve Per. Tic. İşleri	Toplu Hizmetler ve Sosyal Hizmetler
19.337.914	8.436.936	4.300.631	3.901.744	2.698.603
	% 43.6	% 22.2	% 20	% 14

KAYNAK: DİE İstatistik Yıllığı, Ankara, 1994, s. 251.

Ülkemizde 1993 yılında GSMH' nin % 14.4' ü tarım sektöründen elde edilirken bu sektördeki istihdam toplam istihdamın % 43.6' sı kadardır. Yaklaşık 3 katı fazladır. Hizmet sektörü GSMH' nin % 60' ını oluştururken istihdamın yaklaşık % 34' ü bu sektördedir. Ülkemizde istihdamın yaklaşık % 75' i tarım ve hizmet sektöründe toplanmıştır. Tarımda kayıt dışı işlemler ol-

dukça yaygındır. Ayrıca bu sektörde istihdam edilenlerde geniş bir vergi istisnasıda uygulanmaktadır.

Hizmet sektörü ise ülkemizde bilhassa küçük işletmelerden oluşmaktadır. Bu işletmelerde istihdam edilenler gerek sayısal olarak gerekse aldıkları ücretler olduğundan daha düşük gösterilmektedir. Bu kayıt dışı ekonominin hacmini genişletmektedir.

VERGİ ORANLARI

Vergi oranlarının yüksek olması mükelleflerin vergiye karşı tepkilerine yol açabilir. Aşın vergileme üretim kapasitesine zarar verdiği, ekonomik teşvikleri zayıflattığı için maliyeti kontrol etme ve yatırım yapma arzularını azaltabilir. Artan oranlı tarifelerin yüksek gelirlilerin tasarruflarından çok tüketimlerini etkilediği yönünde görüşler sık sık ileri sürülmektedir.

Ülkemizde uygulanan gelir vergisi tarifesi % 25' den başlayıp % 55' e kadar yükselmektedir. Bu tarife ile bazı ülkelerde uygulanan vergi tarifelerini karşılaştırmakta yarar vardır.

Ülkeler	Vergiye Tabii OlaŞan Gelir	Gelir Vergisi Tarifesi	
		ilk Dilim Oranı	Ust Dilim Oranı
Almanya	5.616 DM	19	53
Yunanistan	1.000.000 DR	5	40
İtalya		10	51
Japonya		10	50
Hollanda		13	60
Portekiz		15	40
İngiltere		20	40
ABD		15	31
Brezilya	12.000 UFIR	15	25
Kanada		17	24
Arjantin		15	30

KAYNAK: Individual Taxes, A. World Wide Summary, 1993, Edition, Price
Vaterhause, 1993, New York.

Tabloda görüldüğü gibi 11 ülkede uygulanan vergi tarifesine baktığımızda, ilk dilimin vergi oranı tüm ülkelerde bizde uygulanan orandan daha düşüktür. Bu oranlar % 5-20 arasında değişmektedir. Oysa bizde ilk gelir diliminin oranı %25 olup bu oran oldukça yüksektir. Çoğu ülkede ilk dilimin oranı % 10-15 arasında değişmektedir. En üst dilimin vergi oranına baktığımızda Hollanda' da oran % 60 olup yalnız bu oran bizdeki orandan daha

yüksektir. Diğer 10 ülkenin gelir vergisi en üst diliminin oranı bizim ülkemizdeki orandan daha azdır. Hatta Brezilya, ABD, Arjantin ve Kanada' da üst dilimin vergi oranı ile bizim ülkemizde uygulanan tarifenin alt diliminin vergi oranı arasında % 5-6' lık gibi çok küçük bir fark vardır.

Eğer vergi oranlarının yüksekliğini mükelleflerin vergiye karşı tepki göstermelerinin bir nedeni olarak görüyorsak, vergi tarifemizde bir değişiklik yapmamız ve ilk dilimin oranını % 10' a, üst dilimin vergi oranını ise % 30-40' a çekmemiz gerekir. Böylece vergi oranlarının yüksekliğinin vergi kaybına ve kayıt dışı ekonominin gelişmesine neden olduğu yönündeki eleştiriler önlenebilir ve mükelleflerin bu yöndeki tepkileri karşılanabilir. Esasında ülkemizde vergi gelirlerinin % 80-90' ı ilk gelir dilimine girmekte ve % 25-30 oranında vergilendirilmektedir. Çünkü ticaret ve serbest meslek erbabına hayat standardı uygulanmakta olup, bu mükelleflerin büyük bir oranı en çok % 30 oranına göre vergilendirilmektedir. Ücretliler içinde aynı şey söylenebilir.

Katma değer vergisinde uygulanan vergi oranları da kayıt dışı ekonomiye neden olabilmektedir. Sosyal amaçla genellikle temel gıda maddeleri düşük oranlı, lüks mal ve hizmetler ise yüksek oranda vergilendirilmektedir. Ülkemizde¹ de katma değer vergisi uygulamasında dört farklı oran uygulandığını görüyoruz. Satılan mal ve hizmetler bu oranlardan birine tabi ise sorun olmamaktadır. Yalnız bir işyerinde birden fazla oranın uygulandığı mallar satılıyorsa burada bilhassa tüketicilere satış yapılıyor ve yazar kasada kullanılıyorsa, satışlar daha çok düşük oranlı mallardan yapılıyor şeklinde işleme tabi tutulmaktadır.

Katma değer vergisi oranlarının aşırı artırılması da bir kısım işlemlerin kayıt dışı kalmasına neden olabilmektedir. Yüksek oranlar tüketici ile satıcı arasında pazarlığa neden olmakta bu tür işlemler sonucu hem katma değer vergisi hem de ilgili işlemler de kayıt dışına kaymaktadır.

VERGİ İSTİSNA VE MUAFLIKLARI

Vergi istisna ve muafıkları yasalarla getirilen sınırlamalardır. Yalnız bilhassa muafiyetler dolaylı olarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olabilmektedir. Gelir vergisinde esnaf muafığı, küçük çiftçi muafığı gibi muafıklar bulunmaktadır. Vergiden muaf olan mükellefler, kendileri vergilendirilmedikleri gibi, tüm ticari veya zirai faaliyetlerini yürüttüğü kişilerle

belgesiz işlem yaparak kayıt dışı işlemlerin artmasına neden olmaktadır. Küçük çiftçi muaflığından yararlanan geniş bir çiftçi kitlesi bulunmaktadır. Bu mükelleflerin girdi alışlarının Önemli bir kısmı belgesiz olmaktadır. Ayrıca ürettikleri zirai ürünler de belgesiz olarak daha da büyük oranda kayıtsız ekonomik işlemlere neden olmaktadır.

Vergiden muaf esnaflar içinde aynı şeyleri söyleyebiliriz. Bu mükellefler vergiye tabi mükelleflere iş yaparsa, genellikle yaptıkları işlemler kayıt dışı kalabilir. Bu mükelleflerin alışveriş yaptığı sektörlerde de kayıt dışı ekonomi yaygınlaşır. Çünkü bu kişiler genellikle mal alış] anında belge almazlar.

Ülkemizde vergi istisna ve muaflıklan verginin geniş bir tabana yayılmasını önlemesinin ötesinde, kayıt dışı ekonominin hacmini büyüttüğü de söylenebilir. O nedenle zorunluluk dışında bu tür istisna ve muaflıktan sınırlandırmak veya bunların belge almalanını teşvik edici önlemleri almak gerekir.

GÖTÜRÜ VERGİLEME

Götürü vergileme kayıt dışı ekonominin en önemli nedenlerinden biri olarak sayılabilir. Ülkemizde gelir ve katma değer vergisinde yaygın bir götürü usulde vergileme olduğunu görmekteyiz. 1994 yılında 2.813.401 toplam gelir vergisi mükellefinin yaklaşık % 34* ünün götürü usule vergilendirildiği görülmektedir. Bu mükelleflerden katma değer vergisi yönünden de götürü usule göre vergilendiril diklerinden (götürü ücretliler hariç) katma değer vergisinde de mükelleflerin yaklaşık 1/3' ünün götürü usulde vergilendirildiğini söyleyebiliriz.

Götürü vergilemeye tabi mükelleflerin bu oran ve sayıya ulaşması ülkemiz vergi sistemi açısından önemli bir gediktir. Bu durumda vergi sisteminde sağlıklı bir kayıt düzenine geçmek çok zordur. Çünkü bu mükelleflerin kendilerinin ticari işlemde bulunduğu, mal ve hizmet aldığı kurum ve kişilerden de belge almadıkları görülmektedir. Bu da ülkemizde kayıt dışı ekonominin artmasının nedenleri tidendir.

Götürü vergilemenin Önlenmesinde vergi idaresi kadar siyasi yönetime de önemli görevler düşmektedir. Ülkemizde götürü vergilemenin önlenmesi konusunda son yıllarda bir kaç teşebbüs yapılmış ancak tümü başarısız olmuştur. Çünkü sayıları milyona yaklaşan bu mükelleflerin yakmlan ile birlikte önemli bir siyasi baskı grubu oluşturdukları görülmektedir. Bu nedenle götürü

rölüğün sınırlandırılması konusu daima istenilen şekilde olmamaktadır. En son 1995 yılı Mart ayında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararıyla götürü lüğün sınırlandırılması amaçlanmıştır. Yalnız bu konuda başarılı olunup olunamayacağı Bakanlar Kurulu Kararı¹ nın istenilen şekilde uygulanıp uygulanamayacağına bağlıdır.

KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ÖNLENMESİ İÇİN VERGİ SİSTEMİ VE YÖNETİMİNDE ALINMASI GEREKLİ ÖNLEMLER

Ekonominin belirli bir kısmının kayıt dışında kalması ülkenin ekonomik, sosyal, siyasi ve mali yapısı ile ilgilidir. Gelişmekte olan ülkelerde vergi sisteminin yapısı, enflasyon, götürü vergileme, bilgisayar ağının yeterince olmayışı, vatandaşların gelir düzeyi, muhasebe sisteminin karmaşıklığı, imalat, toptan ve perakende ticaretin daha çok küçük işletmeler tarafından yapılması, çalışanların büyük bir bölümünün- özel kesimdeki küçük işletmede olması, vergi sistemindeki bir çok istisna ve muafıklar kayıt dışı ekonominin ekonomideki payının artmasına neden olmaktadır. Kayıt dışı ekonomiyi tamamen ortadan kaldırmak mümkün değildir. Yalnızca belirli oranda azıltmak mümkündür, çünkü gelişmiş ekonomilerde de % 10-15 oranında kayıt dışı işlemlerin olduğu gözlenmektedir. Ülkemizde kayıt dışı ekonomiyi asgari düzeye indirebilmek için şu önlemlerin alınması gerekir.

- Ülkemizde en kısa zamanda götürü vergilemenin sınırlarını daraltmamız gerekir. Ayrıca götürü usulde vergilendirilen mükelleflerin de alışlarında belge almalarını sağlayıcı yeni bir yöntemin geliştirilmesi gerekir.

- İstisna ve muafıklar konusunda gerekli çalışmaların yapılıp, kayıt dışı ekonomiye neden olan ve yararları tartışılabilir hale gelen bu muafıkları daraltmak gerekir. Muafıktan yararlanan mükelleflerin belge almaları halinde belirli ölçüleri aşmaları nedeniyle muafıkları ortadan kalkmaktadır. Bu durumu sona erdirmek gerekir. Muafıkla işlemleri belgelendirmeyi ters orantılı değil, doğru orantılı hale getirmek gerekir.

- Vergi oranları ile kayıt dışı ekonomi arasında ilişki olmadığı söylenebilir. O nedenle vergi oranları tesbit edilirken, aşırı yüksek oranların mükelleflerin işlemlerini kayıt dışına çıkaracağını düşünerek, oranları fazla arttırmamak gerekir. Ülkemizdeki gelir vergisi oranlarının oldukça yüksek olduğu

görülmektedir. İlk dilimin oranının % 10-15, üst dilimin oranının ise en fazla % 40 olması mükelleflerin davranışlarını etkileyeceği düşüncesindeyim.

- Vergi idaresinin kendisinden beklenen performansı göstermesi ve vergilendirilmeyen gelir kaynaklarını tesbit ederek vergilendirmesi gerekir. Ayrıca mükellef olması gerektiği halde, mükellefiyet tesis ettirmeyen kişilerinde tesbitinde gerekli çalışmalar yapılmalıdır. Vergi idaresinden bu beklenirken, bu idarenin mali ve idari sorunlarının çözülmesi konusu da ele alınmalıdır.

- Vergi kanunlarının etkin uygulanabilmesi için etkin bir denetim sisteminin de bulunması gerekir. Ülkemizde vergi denetimi konusunda, kayıt ve belge düzeni ile işlemlerin ve ticari muamelelerin yapıldığı anda gerekli denetime önem verilmelidir.

- Yalnız ceza ile kayıt dışı ekonomiyi önlemek mümkün değildir. Şu anda belge almayan tüketiciye de ceza uygulanabilmektedir. Bu yasayı uygulayamıyoruz. Eğer şu andaki yasaları tam uygulayabilsek ülkemizdeki mükelleflerin yarısına hapis cezası vermek gerekir. Böyle bir şey olamayacağına göre başka önlemler almamız gerekir.

- Vergileme ile ilgili siyasi kararlar alınırken daha dikkatli olunması gerekir. Bilhassa mükellefiyet ve sınıf tesbiti ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararları kayıt dışı ekonomiye genişletebilmektedir.

- Denetim ve belge düzeni ile ilgili olarak yeminli mali müşavir ile serbest muhasebeci mali müşavirlere daha geniş yetki ve sorumluluklar verilmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ALTUĞ, Osman; Kayıt Dışı Ekonomi, İstanbul-1994.

CHELLIAH J, Roza- HESSEL, Baas J.- KELLEY, R. Margaret; Tax Rations Tax Effort in Developing Countries, 1969-71, IMF Staff Papers, Vol. 22., March 1975.

DERDİYOK, Türkmen; 'Türkiye' nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini", Türkiye İktisat, Y. 5, S. 14, Mayıs 1993.

GIDVANI, M. A.; "Tax Evasion, Smuggling and Black Money", Economic Revolution in India, Himalaya Publishing House, Bambery-1987.

HERBER, Bernard; "Gelişmekte Olan Ülkelerin Kalkınma Planlarında Vergilemenin önemi ve Eşitlik Düşünceleri", Vergi Reformları Kongresi Tebliğ ve Yorumları ÖTİA, İstanbul-1981.

HERCSHEL, Federico J.; " Tax Evasion Its Measurement In Developing Countries, Public Finance, volume XXXIII, No:3/1977.

KEYDER, Çağlar; " Globalleşme ve Kayıt Dışı Ekonomi", Ekonomik Forum, TOBB, 1994/2.

OWENS, Jeffrey; OECD İçindeki Sanayileşmiş ve Sanayileşmekte Olan Ülkelerin Vergi Sistemlerinin Uluslararası Karşılaştırılması.

ÖZÖTÜN, Erdoğan; "Milli Gelir ve Kayıt Dışı Ekonomi", Ekonomik Forum, TOBB, 1994/2.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl; "Kayıt Dışı Ekonominin Etkileri", ekonomik Forum, TOBB, 1994/2.

TAŞ, Metin; "Türkiye* de Vergi Gelirlerinin Arttırılmasına Yönelik Önlemler", X. Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 1994, Antalya.

SEVİÖ, Veysi; "Kayıt Dışı Ekonominin KKFA' nın Oluşumuna ve Maliye Politikaları üzerine Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma", X. Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 1994, Antalya.

TÜSİAD; 1995 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi, 1994.

INDIVIDUAL TAXES; 1993 Edition, Price Waterhouse, 1993, USA.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Ankara-1992

MALİYE BAKANLIĞI; 1994 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara-1994.

TÜRKİYE'DE VERGİ KAYIP VE KAÇAKLARI ÜZERİNE BAZI DEĞERLENDİRMELER VE ÖNERİLER

*Doç.Dr. Mehmet TOSUNER**

GİRİŞ

Vergi kayıp ve kaçakları konusunun çok geniş ve boyutlu olması sebebiyle* ve benden önce konuşan sayın meslektaşlarımın anlattıklarını tekrar etmemek amacıyla, biz burada konunun teorisine, boyutlarına, sonuçlarına ve etkilerine girmeden ayrıntılardan kaçınarak mevzuat-idare-mükellef üçgeni içerisinde teshillerimizi sunmaya çalışacağız.

Bilindiği gibi, vergi kayıp ve kaçaklarının çok sayıda nedenleri vardır. Bu nedenler her toplumda ve toplumların gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar gösterir. Günümüzde dünyanın hiçbir ülkesinde sıfırlanamayan, ancak ülkemizde büyük boyutlara ulaşmış olan vergi kayıp ve kaçaklarının nedenleri arasında önemli gördüklerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:

- Mali ve Ekonomik Nedenler, (Enflasyon, gelir dağılımı, vergi adaleti)
- Hukuki Nedenler (Yasaların basit ve açık olmaması, sık değişimliğe uğraması, vergi oranlarının yüksekliği, istisna ve muafiyetler, üniter yapıdaki bozulma, cezalardaki yetersizlik, götürü usul, defter tutma hadleri, çek ve senetlerin kayıtlara girmemesi)
- İdari Nedenler (Vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapı, personel yapısı ve denetim mekanizması)
- Sosyal Nedenler (Vergi ahlakı, mükellef psikolojisi ve tarihsel nedenler)
- Siyasal Nedenler ve Baskı Gruplarından Kaynaklanan Nedenler

Sadece bazılarını sayabildiğimiz yukarıdaki faktörlerin dışında bu konuda medeni hal, yaş, cinsiyet, ırki özelliklerin dahi rol oynadığı tesbit edilmiştir. Örneğin, evlilerin bekarlara göre, gençlerin yaşlılara kıyasla,

* D.E.Ü.İ.İ.B.F.Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

erkeklerin ise kadınlara nazaran daha fazla vergi kaçırma eğilimine sahip oldukları görülmektedir.

Bütün bu etkili faktörleri de dikkate alarak, Türkiye'de vergi kayıp ve kaçakları sorununa ilişkin görüşlerimizi ve önerilerimizi anabaşlıklar halinde şöyle özetleyebiliriz:

I - VERGİ HUKUKU AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

- Ülkemizde bugün yürürlükte olan vergi kanunları vergilemede oto kontrolü ve adaleti sağlayamamakta, kayıp ve kaçığı Önleyici mekanizmaları içermemektedir. Son olarak çıkarılan 3946 ve 4008 sayılı yasaların söz konusu eksiklikleri kısmen giderecek nitelik arzemesine rağmen yeterli olduklarını söylemek çok güçtür.
- Türk vergi sisteminde vergi ile ilgili yapılan her yeni düzenleme maalesef kayıtlı sektöre yani mükelleflere ilave yükler getirmektedir. Esasen yüksek olan vergi oranlarının daha da artırılması suretiyle ya da yeni bazı vergiler getirilmek yoluyla (3986 sayılı yasa ile getirilen son vergiler; Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi gibi), mükelleflerin vergi yükünün arttırıldığı görülmektedir. Kayıtdışı çalışmayı özendiren hatta zorla o yöne iten bu sakıncalı durumun oluşmaması için , başta Gelir Vergisi olmak üzere Kurumlar Vergisi ve KDV oranlarının düşürülmesi gerekmektedir.
- • Vergi sistemimizi oluşturan yasaların hemen hepsinde özellikle VUK'da yapılan ilaveler, yürürlükten kaldırmalar, mükerrer maddeler ve kısmi tadiller nedeniyle içinden çıkılmaz bir sistem oluşmuştur. Bu bakımdan yürürlükteki vergi mevzuatının uzman bir kadro tarafından redakte edilmesi gereklidir.

Vergi mevzuatı ve uygulamaları ile ilgili diğer tesbitlerimizi ve önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:

- Bilindiği gibi, vergi mükelleflerinin yaklaşık % 30'u götürü usulde vergilendirilmekte, ancak bu gruptan Gelir Vergisi'nin % 1'i dolaylarında gelir elde edilmektedir. Ekonomik faaliyetlerin kavranabilmesi bakımından götürü usulün mutlaka kaldırılması gerekmektedir. Siyasal iktidarların yıllardır bir türlü cesaret edemediği bu düzenlemeleri artık gerçekleştirme zamanı gelmiştir. Nitekim bu doğrultuda, sert tepkilere yolaçmayacak

şekilde kademeli geçişi sağlamak üzere, yasal düzenleme yapılmış ve götürülüşün kaldırılması yolunda olumlu adım atılmıştır. Dileriz ve temenni ederiz ki, 1994 yılında olduğu gibi, çeşitli nedenlerle bu uygulamadan dönüş olmaz ve götürülüşün kaldırılma süreci, uzun döneme de yayılsa, kararlılıkla tamamlanır.

- Vergi kayıp ve kaçaklarının önlenbilmesine yönelik olarak, vergi hukukumuzun cezalarla ilgili hükümlerinin yeniden düzenlenmesinde yarar bulunmaktadır. Bu hususta, "aşın cezalarla vergi terörü meydana getirmeye gerek olmadığı" görüşü ile, "yatay ve dikey eşitliği gerçekleştirememiş bir sistemin hapis cezası ile desteklenmesinin adil olmadığı" şeklindeki görüşlere katılmakla birlikte, ALKAPON örneği Türkiye'de yaşanmadığı sürece vergi kaçırma cezalann caydırıcı etkisinin sağlanamayacağına da inanıyoruz. Özellikle, sahte belge düzenlenmesi, hiç belge düzenlenmemesi, belgede sahtekarlık yapılması durumlarında ekonomik ceza ile birlikte hürriyeti bağlayıcı cezanın uygulanması gerekir. Belge düzeninin kurulması ve yaygınlaştırmasının önemi ortada iken yapılan son düzenlemelerde sevk irsaliyesi düzenlememenin kaçakçılığa teşebbüs suçü olmaktan çıkanldığım görüyor ve bunu anlamakta zorluk çekiyoruz.

Vergi cezalarının etkisinin sağlanması açısından 4008 sayılı yasa ile kaçakçılık suçunun uzlaşma kapsamı dışına çıkarılması çok isabetli bir düzenleme olmuştur. Aslında vergi cezalarının cay dine ılık gücünü azaltan UZLAŞMA gibi uygulamaların tamamen kaldırılması yerinde olur. Aynı gerekçe ile, geçmişte zaman zaman karşımıza çıkanlmış olan (siyasi mülahazalarla) VERGİ AFFI yasalarının artık sözünü bile etmemek lâzımdır.

- Ülkede belge düzeninin tam anlamıyla yerleştirilmesi ancak alıcıyla satıcının devlete karşı çıkar birliği içinde olmasından çıkarılıp, çıkar aynlığına dayalı bir sisteme kavuşturulması ile mümkündür. Bilindiği üzere bugün belgelendirmede çıkar birliği hakimdir. Bu zincirin kırılması gerekir.

Belge düzeni kapsamı içerisinde, KAMBİYO SENETLERİ DEF-TERİ tutma zorunluluğu müspet bir yeniliktir. Ancak tam anlamıyla uygulanmasının sağlanması gereklidir. Bunun yanısıra, parasal akımların kayda alınabilmesi için belli bir tutarı aşan (meselâ 5 milyon TL.) ödeme-

lerin mutlaka çek veya senetle yapılması zorunluluğu getiren yasal bir düzenleme yapılmalıdır.

- Yıllardır eleştiri konusu yapılan sistemin tinitir yapısını bozan muafiyet ve istisnalarla, topaj uygulamasında son yıllardaki düzenlemelerle kapsamın daraltıldığı görülmektedir. Kademeli olarak vergilendirme alanına dahil edilmekte olan rant gelirlerinin tekrar vergi dışı kalmasına izin verilmemelidir. Avrupa Birliğine uyum sağlayacak şekilde sanayimizi destekleyecek çok önemli rasyonel bir iki vergisel teşvik dışında (yatırım indirimi gibi) teşviklerin kaldırılması gerekmektedir.
- Ülkemizde vergi kayıp ve kaçığının önemli boyutlara ulaştığı tarım kesiminin bir ölçüde vergileme kapsamına alınması zamanı herhalde gelmiştir. 1950* lerden bu yana ekonomik nedenlerle ve politik tercihle vergilendirilmeyen tarım sektöründe öncelikle ekim-sayım beyanı müessesesine işlerlik kazandırılmalı, küçük çiftçi muafılığı gerçekçi kriterlere bağlanarak, bu alanda mükellef sayısı artırılmalıdır. Tarım kesiminin yapısı dikkate alınarak defter tutma yükümlülüğünden ziyade götürü gider usulünün yaygınlaştırılmasına gidilmelidir.
- Hayat Standardı Esası, Ortalama Kâr Haddi Uygulaması gibi teknik ve pratik yaran olmayan güvenlik önlemlerinin kaldırılması, servet beyanı esasının vergi sistemimize dahil edilmesi gereklidir. Harcama ve tasarrufların incelenmesi suretiyle vergi kayıp ve kaçaklarının tespitine yönelik yeni bir düzenleme Vergi Usul Kanununun 30. maddesinin 2. fıkrasına eklenen 7. bend ile yapılmıştır. Buna göre mükelleflerin harcama ve tasarruflarını vergisi ödenmiş yahut vergiye tabi olmayan kazançlardan sağladıklarını kanıtlayamamaları re' se takdir nedeni sayılmıştır. Hemen belirtmek gerekir ki, bu düzenlemenin çeşitli sorunlara yol açmadan uygulanabilmesi güç görünmektedir.
- Vergi Usul Kanununda yapılan düzenleme ile, her yurttaşın bir vergi numarası verilmesi vergi sistemimiz için bir yeniliktir. Bunu bir fantezi olmaktan çıkartıp, diğer alanlarla ve kurumlarla (nüfus, tapu, sosyal güvenlik kuruluşları, güvenlik ve bankacılık sistemi) irtibatlandırıp işlerliğini sağlamak gereklidir.
- Vergi yükümlülerine e kayıp ve kaçaklara haklı gerekçe olarak gösterilen enflasyonun olumsuz etkilerini bertaraf edebilecek, enflasyon muhasebesine geçiş ile ilgili yasal düzenleme artık

kaçınılmazdır. Stok değerleme yöntemi olarak LİFO yönteminin kabulü ve bu husustaki diğer düzenlemeler olumlu gelişmelerdir. Bunların tamamlanması şarttır.

II - VERGİ İDARESİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Vergi sistemi, vergi idaresi ile bütünlük arzettiğine göre, vergi kayıp ve kaçakları konusunda vergi idaresinin rolünü de ortaya koymak gerekir. Bu bağlamda idarenin yapısı (örgüt yapısı, teknik yapı ve personel yapısı) ile denetimi mekanizması hakkındaki tespitlerimiz şöyledir:

- Vergi idaresinin örgüt yapısı bakımından yapılması gereken acil idari düzenleme, gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasıdır. 516 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gelir idaresinin taşra teşkilâtına yönelik vergi dairesi başkanlıkları ve bölge müdürlüklerinin oluşturulması gibi kısmi bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, asıl yapılması gereken, gelir idaresini merkezde müsteşarlık ya da başkanlık şeklinde ayrı bir birim halinde örgütlemek ve taşra teşkilâtı ile doğrudan bağlantısını kurmaktır (Banka şubeleri gibi semt vergi daireleri şeklinde örgütlemeye gidilebilir).
- Vergi idaresi özellikle 1980' li yıllardan bu yana, vergi dairelerini modernize etmeye, bilgisayarlardan yararlanmaya, istihbarat arşivi kurmaya, binaları yenilemeye, çeşitli araç ve gereçlerle donatmaya yönelik çalışmalarını sürdürmektedir. Ancak, bütün bunların yetersiz kaldığını ve teknolojik gelişmelerin gerisinde kalındığını görüyoruz. Personelin ve mükelleflerin sıkıntılarının giderilmesi için, vergi dairelerine uygun binalar tahsis edilmeli, teknoloji bakımından çağın gereğine göre kuşatılmak, ayrıca vergi dairelerinin yaygınlaştırılması suretiyle de daire başına düşen mükellef sayısının azaltılması sağlanmalıdır.
- Bugün vergi idaresinin vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesinde başarısızlığının nedenlerinden biri, nitelikli personel azlığıdır. Maliye Bakanlığı bürokratlarıyla, üst düzey yöneticileri ve inceleme elemanları konularında gerçekten başarılıdırlar. Ancak, istisnalar hariç vergi dairelerinde çalışan personel klasik devlet memuru zihniyetindedir. Kendine pek güveni olmayan, özlük haklarının yetersizliği gerekçesiyle zoraki çalışan, sürekli şikayetçi, kendi içlerine kapanık bireylerin oluşturduğu vergi daireleri ile maliye teşkilâtının mevcut performansını gene de başarılı saymak gerekir. Motivasyonlarını kaybetmiş personel, vergi ya-

salarını doğru dürüst bilmemekte, sürekli değişen mevzuatı takip etmemekte ya da edememektedir. Doğal olarak böyle bir kadroya sahip vergi idaresinden daha fazla şey beklemek de mümkün değildir.

Vergi idaresi personelinin özlük haklarının iyileştirilmesi ile birlikte, nitelikli ara eleman yetiştirilmesine ve her kademedeki hizmet içi eğitime önem verilmelidir.

- Vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesinde rol oynayan en önemli unsur «Denetim» dir. Vergi denetimi, yasalara uymayanlar için ciddi bir risk haline gelmedikçe vergi kayıplarının önüne geçmek imkânsızdır. Türkiye' de mevcut denetim elemanları iyi yetişmelerine rağmen sayıca yetersiz kalmaktadırlar. Ülkemizde 3 milyon civarındaki mükellefe karşılık yaklaşık 3 bin denetim elemanı bulunduğuna göre, her bin mükellefe bir denetim elemanı düşmektedir. Bu bakımdan, yıllardır %3-4 seviyelerindeki inceleme oranının değişmediği ülkemizde, denetimin kısmen 3568 Sayılı Yasa ile oluşturulan meslek mensuplarına devredilmesi yerindedir. Bu konuda, son zamanlarda bir kısım mükelleflerin (Avukatlar) gösterdikleri karşı tepkiyi doğrusu pek anlamak mümkün değildir.

Vergi denetiminden beklenen faydayı tam anlamıyla temin edebilmek için, birimlerin yetki ve görev alanlarının iyi belirlenmesi, birimler arasında ve gelir idaresi ile koordinasyonun sağlanması, denetim elemanlarının uzmanlaşmalarına önem verilmesi, mevcut kadrolarda erezyonun önlenmesi için çalışma koşulları ve özlük hakları yönünden durumlarının iyileştirilmesi gerekmektedir.

Ülkemizde denetim klasik anlamda beyannamesi verilmiş ve kapanmış olan hesap dönemlerine ait kayıt ve belgelerin incelenmesi şeklinde yapılmaktadır. Genellikle de vergi dairelerine kayıtlı mükelleflerden, sektör ve işkolları itibarıyla en çok vergi ödemiş, belirli büyüklüklere ulaşmış olanlar inceleme için seçilmektedirler. Bu kolaycı yöntem dürüst mükelleflerin haklı tepkilerine yol açabilmektedir. Vergiyi doğuran olayı anında belirleyecek bir sistem henüz kurulamamıştır. Bu alanda bilgisayar kullanımının yetersizliğini de vurgulamak gerekir. Bütün bunlara rağmen, kayıt dahilinde olan yükümlülerin incelenmesi sonucu % 40, % 50 gibi yüksek oranda matrah farkları tesbit edilmesi, denetimin önemini ortaya koymaktadır.

HI • MÜKELLEFAÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Vergi kayıp ve kaçakları konusunu çeşitli yönlerden değerlendirirken, genelde mükelleflerin tümünün vergi kaçırma eğiliminde oldukları kabul edilmektedir. Bu varsayımın vergi kaçakçılığı ile ilgili bazı mikro ekonomik yaklaşımlarda da esas alındığını görüyoruz.

Gizli ekonomi kapsamı içinde faaliyet gösterenler ile yasaların suç saydığı işlerle iştigal edenler hariç hiçbir bireyi potansiyel vergi kaçakçısı olarak nitelendiremeyeceğimiz gibi, kendilerince geçerli gerekçeler bularak, vergi kaçırmayı olağan sayanları haklı görmek de mümkün değildir (Söz konusu gerekçeler; ekonomik istikrarsızlık, enflasyon, siyasi istikrarsızlıklar, gelecek endişesi, devlete olan güvende eksiklik, her alanda yozlaşma, vergi uygulamalarındaki adaletsizlik, haksız rekabete yol açan uygulamalar, ödenen vergilerin israf edileceği kanaati şeklinde sıralanabilir).

- Bilindiği gibi, bir vergi sisteminin başarısında etkin yasaların, vergi idaresinin ve iyi uygulayıcıların varlığının yanısıra mükellef kitlenin vergi bilincine sahip olmasının da büyük önemi vardır. Bu bakımdan mükelleflerin eğitime ve vergi bilinci oluşturulmasına ısrarla ve sabırla devam edilmelidir.

Vergi bilincinin yerleşmesi ve vergi ahlakının oluşmasında toplumun gelişmişlik düzeyi ve genel kültür seviyesinin doğrudan etkisinin yanısıra, eğitimin basın yayın organlarının işlevine rağmen, toplumda vergi adaletinin sağlanamaması, vergilerin kamu otoritelerince savurganca kullanıldığı veya bazı kesimlere transfer edildiği kanaatinin yaygınlaşması halinde başarı beklemek mümkün değildir. Bu bağlamda ülkemizde, rüşvetin, yolsuzluğun, adam kayırmanın, rant kollamanın önüne geçecek tedbirlerin alınarak devlete olan güvenin, inancın yeniden sağlanması temin edilmelidir. Bu ortamı sağlayacak olan devlettir. Devlet, tüm kurum ve kuruluşları ve her alandaki icraati ile vatandaşın yanında olduğunu samimi bir şekilde hissettirmelidir. Örneğin, vergi mükelleflerini içine alan sosyal güvenlik sisteminin (Bağ-Kur) ıslah edilerek, vatandaşın gelecek endişesini ortadan kaldırmak gerekir. Vergi kayıp ve kaçığına yol açanların kendilerine göre haklı gerekçelerini oluşturan sözkonusu nedenlerin ortadan kaldırılması halinde vergi gelirlerinde önemli artışlar beklemek mümkündür.

- Mükelleflerin kayıp ve kaçaklar konusunda davranışlarını etkileyen en önemli belirleyicilerden birisi de siyasal iktidarların tutumudur. Ülkemizde, siyasal iktidarlar genellikle baskı grup-

lannın istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna vergilemeden vazgeçebilmekte ve vergi yükünü belirli kesimlere yükleyebilmektedirler. Bundan başka, siyasal partilerin vergileme konusunda da değişik görüşleri, birbirine zıt uygulama projeleri bulunduğundan, politik istikrarın bulunmadığı ülkemizde her seçim döneminde mükelleflerin beklentileri başlamaktadır. Herşeye yeniden başlanacak havası verilen «vergi paketi» projelerinin çokluğu, ciddi ve istikrarlı vergi politikası olmadığı izlenimi uyandırdığından, yükümlülüler kendi kararlarıyla kişisel çıkarlarını korumaya yönelmektedirler.

- Vergi yükümlülerinin rahatsızlığına yol açan ve çoğu zaman mağdur olmalarına sebebiyet veren bir başka husus, 1980 sonrası dönemde hükümetlerin Anayasanın 73/4 maddesi ile kendilerine tanınan kısmi düzenleme yetkisini aşırı kullanmalarındır. Meclisi devre dışı bırakarak, Bakanlar Kurulu Kararları şeklindeki düzenlemelerle çok sık yapılan mevzuat değişikliklerinde ortaya çıkan belirsizlik ortamında mükellefler ve doğal olarak vergi idaresi zor durumda kalmaktadırlar.

Bugün çok sayıda vergi ve benzeri mali yükümlülüğün yer aldığı Türk Vergi Sisteminde değişiklikleri ve yenilikleri izleyebilmek bir hünner haline almıştır. Meslek mensupları dahil vergi idaresi personeli mevzuatı takip etmede aciz kalmaktadır ve bu durum kuşkusuz çoğu kez mükelleflerin madur olmalanna, aynı zamanda da vergi kaybına yol açmaktadır. Kurumlar vergisindeki son düzenlemelerle, kurum kazancının tesbiti, verginin hesaplanması konusunda arka arkaya yapılan değişiklikler ve çıkan kapsamlı 50 No' lu tebliğden sonra, ülke çapında Nisan 1995 döneminde beyannamesini tam, doğru, eksiksiz verebilmiş mükellef sayısı gerçekten merak konusudur.

Vergilendirme yetkisinin aşırı kullanımının önlenmesi hususunda siyasi iradenin yetki alanını sınırlandırmak amacıyla, bize göre henüz kuramsal değer taşıyan ve lüks sayılabilecek olan «Mali Anayasa» veya «Vergi Anayasası» önerilerinin literatürde yer aldığını görüyoruz.

SONUÇ

Sonuç olarak, sevinerek belirtmek gerekir ki, ülkemizde son zamanlarda vergi kayıp ve kaçaklarının önüne geçilmesi ve kamu harcamalarının vergilerle karşılanması gereği hususunda, her kesimin katıldığı geniş tabanlı bir mutabakat oluşmaya başlamıştır. Ancak, vergilemenin en etkin bir aracı olan ve ülkede, ideal düzeyde olmasa bile bir vergi bilincinin oluştuğunun göstergesi olan konsensüsün başarıya ulaşması nihai olarak SİYASİ İRADE' nin kararlılığına bağlıdır.

Vergi kayıp ve kaçağı sorununun çözümlenebilmesi, vergilemenin siyasi malzeme konusu yapılmadan; ulusal çıkarlara öncelik verme bilinci içerisinde, partiler üstü bir DEVLET POLİTİKASI olarak ele alınması halinde mümkün olabilecektir. Kuşkusuz, ekonomik ve toplumsal alt-yapı değişmediği sürece vergi sisteminde radikal değişikliklere gitmek sorunun çözümü açısından yeterli olmayacaktır. Dolayısıyla, vergi kayıp ve kaçağının önlenmesine yönelik düzenlemelere vergi sisteminden değil, sosyo-ekonomik alt-yapıdan başlanmalıdır; vergi sistemindeki düzenlemeler bunları tamamlayıcı mahiyette olmalıdır.

VII. BEŞ YILLIK PLAN DÖNEMİNDE VERGİ İLE İLGİLİ YAPISAL DÜZENLEMELER

*Prof.Dr. Güneri AKAUN**

VII. Beş Yıllık Planının temel hedefi; kalkınmayı piyasa ekonomisi içerisinde gerçekleştirmek olmalıdır. Bu amaçla vergi sistemimizin, piyasa ekonomisi ile uyumlaştırılması gerekir. Kaynak tahsis mekanizması olarak piyasanın tercihi ve vergi sisteminin piyasa ile uyumlaştırılmasının istenmesinin nedeni; minimum etkinlik maliyeti ve refah kaybıyla vergi sisteminin işletilmesinin arzu edilmesidir.

I. VERGİ SİSTEMİNİN PİYASA EKONOMİSİ İLE UYUMLAŞTIRILMASI

(1) Bir vergi sisteminin veya genelde kamu maliyesinin, piyasa ekonomisi ile uyumlaştırılabilmesi için; şu üç temel ilkeye riayet etmek gereklidir:

(1) Devlet, kamu hizmetlerinde monopol yetkisi talep etmemelidir. Kamu hizmetlerinin piyasa aracılığıyla tatmini konusundaki yeni yöntemler (örneğin bazı kamu hizmetlerinin, sağlıkta olduğu üzere, sigortalar aracılığıyla finansmanı) önlenmemelidir.

(ii) Vergi hasılatı üniform yani genel ve yeknesak ilkeler uygulanarak toplanmalı, fakat vergiler gelir dağılımına müdahale aracı olarak kullanılmamalıdır.

(iii) Tatmin edilecek kamusal ihtiyaçların, gerçekten kolektif ihtiyaçlar olmasına ve belli bir grubun ihtiyaçları bulunmamasına dikkat edilmelidir.

Bu üç genel ilkedен hareketle; vergi politikamızın piyasa ekonomisi ile uyumlaştırılması açısından şu eğilimleri tespit etmek mümkündür.

- a. öncelikle vergi sistemimizin ödeme gücü ilkesi yerine, yarar ilkesine dayandırılması yerinde olur.
- b. Bu amaçla GV+KV ve servet vergileri yani vasıtasız vergiler yerine; vasıtalı vergilere doğru vergi yükünün kaydırılması sağlanmalıdır.

* Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

- c. Bir diğ er husus; kamu hizmetlerinin tüketiminde kullanıcı harçlarına geçilmesi benimsenebilir.
- d. Ayrıca mevcut müterakki vergi tarifelerinin ve özellikle yüksek marjinal hadlerin, piyasa müş evviklerini kırmaması için; dü z oranlı vergi tarifelerine başvurmak daha sağlıklı bir politikadır.
- e. Bunlara ek olarak, gerek gelir ve gerekse KDV nin genel olarak uygulanması, kısmi olmaması hedef alınmalıdır. Tek oranlı, genel vergiler ideal vergilerdir.
- f. Vergi yükünün faktör gelirleri ve mal fiyatları üzerine farklı düzeylerde dağıtılmasıyla, nispi fiyatlar çarpıtılarak, vergi sisteminin etkinlik maliyeti artırılmamalıdır.
- g. Diğ er taraftan tasarrufun caydırılmaması için; tasarrufun çifte vergilendirilmesinden vazgeçilmesi ve bu amaçla makro matrahın, milli gelirden, toplam tüketime doğru kaydırılması hem piyasa ekonomisine geçiş, hem de kalkınma açısından gereklidir.
- h. Hızlı enflasyon ve büyüme dönemlerinde GV tarifesi endekslenmelidir.
- ı. Kamu maliyesi, piyasa ekonomisinin bittiğ i yerde başlatılmalı; özetle salt sosyal mallar ve bunların finansmanı ile sınırlı kalmamalıdır. Küçük bütçe ve düşük vergi yükü hedef alınmalıdır.

H. VERGİ POLİTİKASI İLE İLGİLİ ÖNLEMLER:

(1) Vergi Yükünün Hacmi: Toplam vergi yükünün VII. Beş Yıllık Plan süresince GSMH' mn %25' ini aşmaması temin edilmelidir. Toplam vergi yükü makro tasarruf oranı ile birlikte düşünülerek programlanmalıdır. Zira' hem vergi yükünün, hem de tasarruf hacminin birlikte aynı zamanda artırılması, özel tüketimin kısılması ile mümkündür ki; demokratik bir ülkede özel tüketimin devlet müdahalesi ile kısılması mümkün değildir.

(2) Vergi Yükünün Artırılması: Eğer mevcut vergi yükünün artırılması sonucuna varılırsa; bu artışın tedrici olmasında ve GSMH artışına paralel tutularak adam başına reel tüketim harcamalarının artışına izin verecek şekilde gerçekleştirilmesinde yarar vardır.

(3) Ek Varidatın Mevzuu: Her ne kadar vergi sistemimizin üçlü sacayağına yani GV, KV ve KDV üzerine oturmakla birlikte günümüzde ek gelir artışı sağlayacak dördüncü ayak, Jcullanıcı harçları olabilir. Kullanıcı harçları kamu hizmetlerinde; vergilerle finansman ve sıfır fiyatla arzın yarattığı talep şişmesini denetim altına alabilir. Kullanıcı harçlarının eş zamanlı beş işlevi mevcuttur.

r.

- (i) Birincisi, devlete ek bir gelir kaynağı sağlamak,
- (ii) Nispi fiyat yapısının çarpıklığını gidermek yani sıfır fiyatla karma ve erdemli malların arzını önlemek,

- (iii) Kamu hizmetlerine aşırı talebi denetim altına alarak, kamu harcamalarını ve konsolide bütçeyi küçültmek,
- (iv) Vergilere bakışla kamu fiyatları, fiskal anestezi sağladığından, siyasal riski daha düşüktür,
- (v) Devletin vergilere bakışla, kullanıcı harçlarını, enflasyona karşı endekslemesi daha kolaydır,

(4) Kullanıcı Harçlarının Uygulama Alanı: Kulama harçları, karma malların kişisel kısmı ile erdemli mallara (merit goods) uygulanabilir.

(i) Örneğin devlet tiyatroları, balesi, senfoni orkestrası, eğitim, sağlık, otoyollar, köprüler, lojmanlar, kamplar, misafirhaneler, gazinolar, orduevleri, müzeler, sanat galerileri, milli parklar ve dinlenme yerlerinin hizmetleri v.b. başabaşın altında olmayan bir kamu fiyatı ile tüketicilere sunulabilir.

(ii) Kullanıcı harçlarının bir başka uygulama alanı ise, ortak mülkiyet konusu olan kaynaklardan yararlanma ve negatif dışsallıklar olabilir. Bu husus devlete ek gelir sağlama yanında, çevre koruma ile de ilgilidir. Pigoucu vergiler uygulama alanı bulmalıdır.

(5) Vergi Yapısı ve Vergi Hasılatı İlişkisi:

(i) Türkiye' deki vergi sisteminin geliştirilmesi ile ilgili teşebbüslerde şu üç hususa dikkat edilmesi gerekir: Dünyadaki vergi reform hareketleri ile aynı yönde hareket etmek, piyasa ekonomisi ile vergi yapımızı uyumlu kılmak ve nihayet tam istihdam öncesi kalkınan bir ekonomi olduğumuzu unutmamaktır.

Vergi yükü artırılmadan önce kamu harcamaları disipline edilmelidir. Bedavacılık ortadan kaldırılmadıkça, yani kullanıcı harçları ve seçmenin gelir vergisi mükellefi kılınması vergi sistemimize sokulmadıkça, her hasılat artışı yetersiz kalmaya mahkumdur.

(ii) Vergi hasılatını artırıcı iki yöntem mevcuttur. Bunlardan ilki, GV, KV ve KDV efektif tarifelerinin yükseltilmesidir. Bu yöntem, mevcut mükellefler üzerindeki vergi yükünün artırılması anlamındadır. İkincisi ise, düz ve düşük oranlı vergi tarifesine geçerken; vergi matrahını yaymak ve mükellef sayısını hızla artırmaktır.

Siyasal riskin düşük olması dolayısıyla bugüne kadar hep ilk yöntem izlenmiş; mevcut mükellef sayısını artırmadan, vergi tarifesinin artırılması yoluna gidilmiştir. Bu yöntem de kısmi ve adil olmaması nedeniyle kayıt dışı ekonomiyi teşvik etmektedir.

Eğer ikinci yöntem kullanılacaksa; yani genel ve düz oranlı bir tarife geçilecek ise, şu önlemler alınmalıdır:

- * **GV, KV, KDV** de düşük ve düz oranlı tarifeye geçilmelidir.
- * **GV** sinde ücret üzerine müterakki tarife uygulanmasından vazgeçilmelidir.
- * **KV** nde **GV** ne paralel bir uygulama yapılmalı ve bu iki vergi bütünleştirilmelidir.
- * **KDV** tüm mal ve hizmetlere tek ve düşük oranlı olarak ancak tüm istisna ve muafiyetler kaldırılarak uygulanmalıdır. -

(6) **GV, KV ve KDV Tariflerinin Düzenlenmesi:** Tüm dünyada V tarifesinin müterakkiydi daraltılırken, Türkiye¹ de artırılması, Türk vergi sisteminin hasılat yaratma gücünü ve ekonomik istikrara katkısını azaltmaktadır. Şöyle ki; Türkiye OECD ülkeleri arasında en yüksek GV marjinal hadlerine sahip, ancak en düşük adambaşına geliri olan ülkedir. Bu nedenle verginin randımanı çok düşüktür: Zira yüksek marjinal hadler, kayıtdışı ekonomiyi teşvik eder.

(i) **GV Tarifesi:**

Asgari ücretin altındaki ücretler için %1 olabilir.

Asgari ücretten %5 kesilebilir. Asgari ücret üstü gelirlere tek tarife %20 uygulanabilir.

Ücret dışı gelirlere ikili tarife ile % 10 ve %20 vergi alınabilir.

Ancak asgari ücret ve altı gelirler hiçbir zaman vergi dışı bırakılmamalı, bedavacılık teşvik edilmemelidir.

(ii) **KV** nde, en düşük GV tarifesi ile vergilendirilerek stopaj kesildikten sonra dağıtılan kar gelir vergisi ile kavranabilir.

(üt) **KDV**, tüm tüketim mallarına %10 olarak; bütün istisna ve muafiyetler kaldırılarak uygulanabilir.

(7) **Vergi tarifelerinin düz ve düşük oranlı tutulması** vergi kaybına yol açmayabilir. Zira vatandaşlar daha adil ve genel bir vergi sistemine kendi rızalarıyla katılabilir. Ancak bunun ötesinde şu önlemlerle vergi sisteminin verimlilik yaratma kabiliyeti artırılabilir.

Öncelikle herkese ve hep birlikte bir vergi numarasının verilmesi; aynı mali yıl içerisinde gerçekleştirilebilir. Bununla beraber götürülük, küçük çiftçi muafiyeti, KV istisnası gibi kurumlar kaldırılabilir.

Her çeşit Türk vatandaşının beyanname vermesi esas alınmalıdır.

Vergi denetimi ve cezaları artırılır. Beş yıllık bir geçiş süresinden sonra hapis cezasına geçileceği ilan edilir.

(8) Vergi hasılatını düşüren ve teşvikleri kaldırılmalıdır. Zira en büyük vergi teşviki, düşük oranda vergilendirerek faktör gelirlerinin, yani reel ücret ve kan yükseltmektir. Teşviklerde vergi indirimlerinden sübvansiyonlara kayılması yerine, teşviklerin iptali yoluna gidilmelidir.

Bu amaçla, yatırım indirimi ve ihracatta vergi iadesi hariç, tüm teşviklere son verilmesi, haksız rekabeti önleyeceği gibi, yolsuzluklara da engel olabilir.

ARGE harcamaları, yatırım harcamalarına yol açılması halinde; yatırım indiriminden yararlandırılabilir. Ya da patent haklarının korunması düzenlemeleri ile teşvik edilebilir,

(9) Vergi sistemimizin piyasa ekonomisi ve kalkınma ile uyumlaştırılabilmesi için, tasarrufların çifte vergilendirilmesinden vazgeçilmelidir.

Öncelikle makro vergi matrahı mîfi gelirden toplam tüketime doğru kaydırılmalıdır.

Ayrıca yatırımların vergi matrahından düşülmesine izin verilip, tasarrufların düşülmesine izin verilmemesi* şirketler, holdingler ve sahipleri lehine gelir dağılımını bozmaktadır.

Bundan öteye bireysel vergi yükü, milli gelire ne kadar katıldığına; yani gelirden, milli gelirden ne kadar katıldığına, yani tüketime doğru kaydı olmadıkça, adil sayılamaz.

Kaldı ki tam istihdam öncesi bir ekonomide; tasarrufların vergilendirilmesi, sermaye birikimini önler; ancak gelir dağılımını düzeltmez. Zira istihdam artışlarını engelleyerek, işsizlerin en alt gelir diliminde yığılmalarına sebep olan her politika, gelir dağılımını bozar.

Türkiye, tasarrufların ve sermayenin vergilendirilmesi konusunda bir karar vermek durumundadır. Yabancı sermayeyi teşvik ederken; milli tasarrufların çifte vergilendirilmesi, kalkınma ve gelir dağılımını bozar. Faizlerin artırılmasına rağmen VI. Beş Yıllık Plan döneminde tasarruf hacminin daralması; tasarrufların ya faiz elastik olmadığını veya reel faiz ödenmediğini gösterir. VII. Beş Yıllık Planda tasarruf hacmi artırılmak isteniyorsa, elde geriye kalan tek önlem, tasarrufların vergilendirilmesinden vazgeçilmesidir.

(10) Makro matrahın gelirden, tüketime doğru kaydırılması ve tasarrufların çifte vergilendirilmesini önlemek için iki seçenek mevcuttur:

(i) Bullardan birincisi GV matrahından tasarruflar düşülür.

(ii) Veya menkul ve gayrimenkul sermaye iratları daha düşük tarife ile vergilendirilir.

(11) Vergi sistemi ve gelir dağılımı ilişkisi: Vergi sistemimizin gelir dağılımı ile ilişkisini düzenlemek ve ek gelir elde etmek için önerilen:

Servet, sermaye değer artışı, kentsel rantların vergilendirilmesi önerilerinden kaçınılmalıdır. Bunlar içerisinde en haklı gerekçeye sahip olan kentsel rantların vergilendirilmesi tezi, konut hakkının ihlali ve kira artışlarına yol açmayacak şekilde imar planlarındaki değişiklikler dolayısıyla elde edilen haksız kazançlara karşı bir şerefiye vergisi olarak uygulanabilir. Ancak, «şerefiye vergisi» sadece imar planlarındaki değişiklikler ile sınırlı kalmalıdır. Böyle bir vergi makalede şamil de kılınabilir: Zira yolsuzluktan hukukun himayesi sözkonusu olamaz.

Ücretler üzerindeki vergi yığılmasına bir son verilmesi ve istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi yerinde olacaktır. Asgari ücret üzerindeki %40* a varan vergi yükü ile; Türkiye sanayileşemez, istihdam artışı sağlayamaz dahası gelir dağılımını düzeltemez.

Ancak vergilendirmede genel ilke, vergilerin gelir dağılımını düzeltmek amacı ile kullanılmamasıdır. Zira GV, KV ve KDV aracılığı ile gelir dağılımına müdahale nispi fiyatları bozduğu için yarattığı etkinlik maliyeti, sağladığı eşitlik yararından daha büyük olacaktır. Bir başka deyişle, vergilerin gelir dağılımına müdahalesi, sosyal refahı azaltır.

Ayrıca sermaye ve tasarruflar üzerindeki vergiler sermaye ihracına yol açar. Türkiye açık bir ekonomi olarak, vergi sistemi ile de rakipleriyle rekabet etmelidir. Türkiye zaten enflasyon+terör+olağanüstü vergiler dolayısıyla servet açısından riskli bir ülkedir. Bu risk servet üzerine konulacak yeni vergilerle artırılmamalıdır.

Bu amaçla servet üzerindeki vergi oranları Özellikle emlak vergisi ve tapu harcında gerçek beyana imkan verecek şekilde %5 düzeyine çekilmelidir. %4' lük servet vergisi uygulaması dünyada mevcut değildir.

Ekonomi kalkmabilmek için vatandaşların servet biriktirme hırısından yararlanmak durumundadır. Tasarruf pozitif dışsallık doğuran ve aslında vergilendirilmesi değil, sübvansiyone edilmesi gereken bir faaliyettir. Kanun önünde eşitlik ilkesini ihlal eden bir vergi sisteminin ve vergi idaresinin, servet beyanı talep etmesi ahlaken kabul edilebilir değildir. Zaten ekonomide en kıt faktör olan servetin kovuşturmaya uğraması, vergicilik açısından savunulabilirse dahi, ekonomik maliyeti, mali yararını aşar.

(12) Parafiskalite de ek bir vergi kaynağı olarak kullanılabilir: Türkiye¹ de, OECD ülkelerine bakışla toplam vergi yükünün düşük çıkmasının nedenlerinden birisi de; sosyal güvenlik şemsiyesi altındaki nüfusun oranının çok az oluşudur. Çalışma mevzuatı ve vergiler piyasa ekonomisi ile uyumlaştırdırsa, sigorta primleri hasılatı artırılabilir. Parafiskalite konusunda Türkiye, potansiyelini kullanabilmiş değildir.

(13) Vergi sistemi müteşebbisi teşvik etmelidir. Mevcut müterakki GV ve KV eski müteşebbisleri yenilere karşı himaye etmekte, piyasaya giriş engel olmakta ve dolayısıyla rekabet önlenmektedir.

Bu amaçla, ilk kez işyeri açan ve vergi kaydı yaptıranlara, bir defaya mahsus, aktiflerinin tutarının matrahtan düşürülmesine izin verilmelidir.

(14) Vergi sisteminin yapısı ve vergilerin sayısı: Vergi sistemimizdeki vergilerin sayısının çok olduğu, mükerrer vergilendirmeye yol açtığı ve bazılarının damga vergisinde olduğu gibi, iptidai olduğu düşüncelerine katılmakla birlikte, bu görüşlerin uygulamaya yansıtılması sakıncalı olabilir.

Zira vergi sayısını azaltmak; GV, KV ve KDV lerin uygulamalarında başarıya ulaşmak, gerçek matrahları yakalamakla mümkündür. Kayıt dışı ekonomi yaygınken; vergi sayısını azlatmak kaçığı artırır.

Ayrıca damga vergisi, pasaport, nüfus kağıdı, diploma, çek, senet, dava dilekçesi, dilekçe, kontrat gibi belgelere yayılarak, kullanıcı harçlarını destekler duruma getirilmelidir.

Bundan öteye, damgalı vergiler (ear marked taxes) geliştirilerek, kullanıcı harçlarına benzer ek bir kaynak yaratılabilir. Ancak, bu taktirde, bu damgalı vergilerin fonlarla i rtibatlı andırıl mal arı kaçınılmazdır.

(15) Mahalli idarelerin finansmanında emlak vergisinden ve merkezi idarenin vergi paylarından, baş vergisine doğru kayılması radikal bir önlem olarak düşünülebilir.

Fakat nüfus artışını denetim altına alamayan hiç bir vergi sistemi; Türkiye¹ de uzun vadede nüfus baskısının karşısında başarılı olamayacaktır. Özellikle hanehalkı vergisi durumundaki çöp vergisi, bir baş vergisine dönüştürülebilir.

Şerefiye, emlak ve baş vergisi ile desteklenen mahalli idarelerin yaygın kullanıcı harçlarına başvurmaları halinde mali özerkliğe kavuşmaları mümkündür. VII. Beş Yıllık Plan döneminde her kademedeki mahalli idarenin öz finansmanına kavuşturularak, hazine İle bağının kesilmesi yerinde olur. Desantralizasyona, maliyeden başlamakta yarar vardır.

(16) Vergi sistemimiz, vatandaşları anayasal haklarından mahrum kılmaya yönelmemelidir. Zira vergiler ve devlet, vatandaşın anayasal haklarını teminat altına almak için vardır.

Özellikle konut, sağlık, eğitim ve beslenme harcamalarının GV matrahından düşüleb i lmesi ne imkan verilmelidir.

Eğer KDV nin mevcut müterakki tarifesi korunacak ise; özellikle sağlık ve eğitim harcamaları KDV den muaf tutulmalıdır.

(17) GV nin Üniter bir yapıya kavuşturulması, genel ve düz oranlı bir vergiye dönüştürülmesi sağlanmalıdır.

Bu hali ile GV miz fiilen kısmi ve sedüler bir vergi yapısındadır. GV nin genel ve üniter yapıya kavuşturulması, hukuk devletinin temel niteliği olan kanun önünde eşitlik ilkesinin gereğidir.

Nitekim kısmi, keyfi ve yükü ağır olan bu vergi sisteminin, dürüst mükelefi cezalandırmasının devamı halinde vergi affı kurumu, maalesef sistemin tek adalet sübabı rolünü sürdürecektir. Dolayısıyla bir vergi reformunun, kayıt dışı ekonomiyi yeryüzüne çıkartabilmesi için başvurması gereken ilk kurum; genel bir vergi affı olmalıdır.

Ayrıca genel bir gelir vergisi istatistikleri olmadan, sağlıklı bir iktisat ve maliye politikası güdülemez. Ülkemizdeki plan ve istikrar paketi tecrübeleri, genelde anketlerde elde edilen bilgilere dayandırılmıştır. İşgücü, hanehalkı tüketim ve gelir dağılımı anketleri gibi. Anketlerle plan yapmak, anketlerle seçim yapmak kadar sağlıklı sonuçlar verir.

Bir diğer husus, kısmi ve sedüler GV uygulamalarının kayıt dışı ekonomiyi teşvik etmesidir. KDV nin ortalama vergi haddinin %10 olmasına rağmen, ortalama nominal vergi haddi %30 olan GV hasılatını yakalama eğilimi göstermesi, kayıt dışı ekonominin hacmi hakkında bir fikir vermektedir sanırım.

III. VERGİ İDARESİ VE MALİYE POLİTİKASI

(18) Günümüzde en doğru maliye politikasının 50 yıllık bir Keynesyen yanılığdan sonra küçük, denk ve tek bütçe olduğu ortaya çıkmıştır.

Zira, GV nin çift haneli enflasyon dönemlerinde otomatik istikrara olma işlevini yitirerek, enflasyon vergisi aracı haline geldiği açıktır. Bu nedenle, enflasyon oranı + adambaşına gelirin artış haddi toplamını içeren bir endeksin uygulanması, gelir vergisinin müterakkiyetinin sabit tutulması ve piyasa mekanizmasına müdahale etmemesi için gereklidir.

Maliye politikasını uygularken, maliye politikasının piyasa ekonomisine müdahale ilmi olduğu unutulmamalıdır. Piyasaya müdahale edenler de; Keynes' in asndığı gibi bilge iktisatçılar olmayıp, bedavacılık pişinde koşan seçmen çoğunluğudur.

(19) Gelirler Genel Müdürlüğü, bir müsbeşarlık olarak yeniden örgütlenmelidir.

Devletin ilk ve en önemli işlevi olan devletin finansmanı fonksiyonunu yürüten Gelirler Genel Müdürlüğü' nün yapılacak bir vergi reformuna paralel olarak güçlendirilmesi yerinde olur.

Ayrıca, vergi denetiminin, vergi dairesinde başlayıp bitmesi gerçekçi bir önlem olacaktır. Vergi denetim yetkisi, kuralların gücü oranına göre dağıtılmamalıdır.

Personel devir sürati bu kadar büyük olan bir örgütte, bilgi birikimi, istikrar sağlanamaz ve denetim yapılamaz. Bu konuda maaşlardan başlayarak bir çözüm getirilmelidir. Yeterli maaş ödenmeyen bir Gelirler Genel Müdürlüğü personeli, devlet açısından kazanç değil, kayıp yaratır. Dolayısıyla vergi hasılatının, personel sayısının artırılarak yükseltilebileceği yanlış bir beklentidir.

(20) Kayıt dışı vergilerin tasfiyesi için önlem alınmalıdır. Bedelli ve maaşlı askerlik rejimine geçilmesi gerekir. Mevcut askerlik rejimimiz aynı bir vergi niteliğindedir. Oysa bir piyasa ekonomisinde ücretsiz emek tahsisi bedeni bir mükellefiyet olup, tıpkı yol vergisi gibi anayasa ile çatışır. Devlet bedelli ve maaşlı bir askerlik rejiminden ek bir gelir de elde edebilir. Enflasyon vergisi, denk bütçe hazırlayarak, para arzı artışlarını GSMH artışlarına bağlayarak ve GV ni endeksleyerek, tasfiye edilebilir.

KİT' terin özelleştirilmesi ile KİT karlarının bir vasıtalı vergi işlevi görmesi iptal edilmelidir.

Son olarak, fonların, kamu vakıflarının, döner sermayelerin, eğitim kurumlarının, özel emeklilik sandıklarının vergi benzeri mükellefiyetler getirmesi, kullanıcı harçlarına geçilerek kaldırılmalıdır.

(21) Vergi İdaresi: Vergi dairelerinin halkın ayağına götürülmesi ve yenilenmesi, idari masraflarda israfa ve vergi kaybına yol açmaktadır. Vergi tahsilinde yüz yüze temas sakıncalıdır.

Bunun yerine otomatizasyona geçilerek, GV nde Türkiye çapında tek posta kutusu ile hizmet vermek ve beyannameleri mektupla göndermek ve vergi tahsilatının çekle olmasını aşlamak daha doğru olacaktır.

Her ilde merkezde tek vergi dairesi bırakılması ve bunun da damş, manlık, vergi eğitimi ve vergi denetimi hizmetlerini sürdürmesi tasarruf sağlayacaktır.

Yergi denetimi ile ilgili kurulların azaltılarak, sürtüşmenin minimuma indirilmesi yerinde olur. Ayrıca denetimin vergi dairelerine terki, kurulların varlığını sorgulamayı davet edecektir. Kaldı ki bir kurulda 200 kişi görev yapıyor ancak 1000 kişi de kuruldan ayrılarak piyasaya hizmet veriyorsa, denetim için değil, piyasa için personel yetiştiriliyor demektir.

(22) Maliye' nin Denetimi: Mükelleflerin ve mükellefleri temsil eden baskı gruplarına; TÜRMOB' a, siyasal partilere, barolara, sendikalara harcamaları inceleme yetkisi verilmelidir. Zira ortaya çıkan yolsuzluklar vergi ödeme şevkini kırmaktadır.

Ayrıca Sayıştay' ın yargı organı içerisine dahil edilmesi, yetkilerinin artırılması, suistimali görülen personeli re' sen yargılayıp, cezalandırabilmesi sağlanmalıdır. Mali konularda dokunulmazlık gevşetilmelidir. Mükellefler ve mükellefleri temsil eden baskı grupları, Sayıştay' dan mali soruşturma talep edebilmelidirler.

(23) Vergi Reform Komisyonları ve Maliye Eğitimi: Öncelikle vergi reform komisyonlarının çok yararlı olacağı görüşünde değilim.

1. Birincisi, modern maliye ilmi üniversitelerimizden başlayarak izlenmemektedir. Aynı husus Bakanlık için de geçerlidir. Bir başka deyişle, ülkemizde maliye ilmi, iktisadın en geri kalmış altdalı durumundadır. Ne umark ve Alaybek komisyonlarının tekrarı da başarılı olamayacaktır. Nitekim TOBB Vergi Komisyonu raporu hayata geçirilememiştir. Zira vergilerin ekonomik ve siyasal etkilerini ihmal ederek; kodifikasyona yönelmek sakıncalı bir tutumdur.

2. Maliye ilminin geri kalmasında üniversitelerimiz kadar, bakanlığın da sorumluluğu mevcuttur. Bakanlık içe dönük, bürokratik kadrolarla çalışmaya önem vermemekte; danışmayı ve tarihen araştırmaları desteklememektedir. Bildiğim kadarıyla araştırma projesi vermeyen ve danışman istindam etmeyen tek Bakanlık Maliye' dir.

3. Bir vergi reformu çalışması için elde istatistiki bilgiler de yoktur. Kısmi ve keyfi olan GV nin istatistikleri bile bakanlık tarafından beş, on yıl gecikme ile ve önemli bilgiler gözlenerek yayınlanmaktadır. **Hatta** akademisyenler olarak mali konularda bilgi edinmede bütçe gerekçesi ve yıllık ekonomik rapor yerine, DPT nin yıllık programlarını tercih etmekteyiz.

Gelirler yillığı her yıl yayınlanmalı, bütçe gerekçeleri ve yıllık ekonomik rapor ile birlikte satışa sunulmalıdır. Vatandaşın bilgilendirilmesi maliyede şeffaflık sağlamanın bir gereğidir.*

(24) Neticede vergi sistemimizin piyasa ekonomisi ile uyumlaştırılmasının; sadece mevzuat düzeyindeki reformlarla başlanamayacağını ifade etmek isterim. Bu amaçla:

(i) Gelirler Gn. Md. personeline, piyasa ekonomisi, piyasa müşevvikleri ve müteşebbisin önemi konusunda eğitim programları hazırlanmalıdır.

(ii) Ayrıca Maliye¹ den ayrılarak özel teşebbüse geçen personelin, bilgi birikiminden yararlanabilmek üzere geri dönüşü için kapılar açılmalıdır.

(iii) Bakanlık dışında TÜRMOB, TOBB, Barolar, TÜSİAD, Sendikalar gibi baskı gruplarının finanse edeceği özerk bir think-tank¹ m, Brookings Enstitüsü örnek alınarak, kurulup hayata geçirilmesi ve mali araştırmalar ile görevlendirilmesi yerinde olacaktır.

(iv) Ancak, bütün bu araştırmaların ve bilgi birikiminin piyasa ekonomisine müdahale için değil, anlamak için kullanılması gerektiğini ifade etmek isterim. Zira hala seçim sandığında değilse bile, piyasa mekanizmasına, doğru yönde müdahale edilmesini önerenler ve doğruyu bildiğini iddia edenler mevcuttur.

(25) Bütün bu görüşlerin oldukça radikal olduğu da söylenebilir. Ancak devletin mali iflasının sözkonusu olduğu bir dönemde daha köklü düşünmek gerekmektedir. Cumhuriyet yönetimi, kendisini finanse edecek yeterli bir vergi sistemini hala oluşturamamıştır. Bu nedenle:

(i) Öncelikle mali istikrar için kamu borçlarının bir tasfiye planının yapılması ve ilanını, mali alanda güvenlik kazanılması için şarttır.

(ii) Kamu harcamaları alanında da mali israfı önlemek üzere piyasa benzeri mekanizmaların geliştirilmesi yerinde olur.

(iii) Ekonomide buhranın kaynağının, kamu açıkları olduğu unutulmamalıdır.

Devletin finansmanı sağlanmadan enflasyon, işsizlik ve kalkınma sorunları çözülemez. Harcamalar kısılmalıdır.

(iv) Ancak, ortanca seçmenin "esnaf+köylü" karışımı olduğu ve seçmenlerin vergi mükellefi bulunmadığı ülkemizde, bu reformların yapılabilmesi son derece zayıf bir olasılık olarak gömmekteyim. Tek umut

kapısı, AB tarafından; tıpkı İtalya gibi, vergi reformları konusunda zorlanmaktadır.

(v) Ortanca seçmen bedavacı olduğu sürece hiçbir vergi yükü artırımını, denk bütçe için yeterli olmayacak ve bütçe daima açık verecektir. Zira bütçe açığı seçmen çoğunluğunun bedavacı olmasından kaynaklanmaktadır.

(vi) Ahlak bir sosyal maldır. Sosyal ahlakın laiklik kaygısı ile ihmali; piyasa mekanizmasının ve vergi sisteminin işletilebilmesini imkansız kılmıştır. Hukuki yaptırımlardan önce, sosyal ahlakın müessir olabilmesi için de; amme vicdanınca kabul gören bir vergi sistemine kavuşmamız gerekir. Yüksek moralite, sadece mükellefler için değil, maliye personeli için de gereklidir. Yalnızca maaş artırımları ile maliye personelinin sorunlarının çözülmesi beklenemez.

6 MAYIS 1995

SABAH

'Türkiye'nin Dışa Açılma Sürecinde Entegrasyon Hareketlerinin Kamuve Özel Ekonomi Açısından Değerlendirilmesi "

1. OTURUM

Oturum Başkanı

Prof. Dr. Macit İNCE

W.BODENBENDER

"Türkiye'nin GB'ne Girmesinin AB ve Türkiye Açısından Neticeleri"

Yrd. Doç. Dr. Süreyya SAKINÇ

"Gümrük Birliğine Geçiş Sürecinde Özel Kesimin Uyum Sorunu"

Yrd. Doç. Dr. Nurettin BİLİCİ

"Gümrük Birliğine Geçiş Sonrası Mali Yardımların ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkileri"

TARTIŞMA

ARA

GÜMRÜK BİRLİĞİ' NE GİRİŞ SÜRECİNDE ÖZEL KESİMİN UYUM SORUNU

*Yrd. Doç. Dr. Süreyya SAKINÇ**

A-TÜRKİYE-AVRUPA TOPLULUĞU (AT) GÜMRÜK BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

1- Gümrük Birliğine Geçiş Dönemi

Avrupa Birliği'nin (AB) Türkiye ile ilk resmi ilişkisi, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile ortaklık kuran 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Anlaşması ile başlatılmıştır. Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşmasının amacı, Gümrük Birliği' nin giderek gelişen bir şekilde yerleşmesi ve Topluluk ile Türkiye' nin ekonomik ve sosyal politikalarının birbirlerine yaklaştırılmasıdır.

Ankara Anlaşması, temel ilkeleri bakımından Roma Anlaşmasından esinlenmiştir ve Topluluk ile Türkiye arasında gittikçe gelişen bir Gümrük Birliği' nin kurulmasını öngörmektedir. Roma Anlaşmasının 238 nci maddesine dayanan ve bir çerçeve anlaşması niteliğindeki Ankara Anlaşması, nihai hedef olarak Türkiye' nin AB' ne tam üyeliğini hedeflemektedir.

Roma Anlaşmasının 12-29 maddeleri Gümrük Birliğini düzenlemektedir ve üye devletlerin ulusal hukuklarının üstünde hukuksal etkilere sahiptir*. Gümrük Birliği kurulduktan sonra, üye devletlerin artık ulusal gümrük tarifeleri kalmadığı için, bir üçüncü devletle, gümrüklerle ilgili ticaret anlaşmaları yapma yetkileri de ortadan kalkmıştır.

Geçiş dönemini düzenleyen Katma Protokol' ün metni, Ortaklık Konseyinin 19 Kasım 1970 tarihli toplantısında kabul edilmiş ve bu Protokol 23 Kasım 1970' de Brüksel' de imzalanmıştır. 1971 yılında yürürlüğe giren Geçici Anlaşma ile Geçiş Dönemi fiilen başlamıştır.

* Celal Bayar Üniversitesi, İ.B.F. Öğretim Üyesi.

* Topluluk hukukunun, uluslararası yapısı hakkında bilgi edinmek için bkz. Haluk Günöğür, Avrupa Topluluğu Hukuku, Tarhan Basımevi, Ankara, 1993.

İngiltere'nin, 1973'te Türkiye ile ekonomik birliğe ulaşmak için bir geçiş dönemi için gerekli koşulları belirleyen bir uygulama planı hazırladığı

Katma Protokol çerçevesinde sanayi mallarının serbest dolaşımının sağlanabilmesi için karşılıklı olarak gümrük vergileri ve eâcm «B yüklerin sıfırlanması, Türkiye' nin Toplum Ortak Gümrük Tanesi' ü* (OGT) uyumu ile miktar kısıtlamalarının yine karşılıklı olarak kaldırılması gerekmektedir.

Katma Protokol (KP), üç aşamalı geçiş döneminin gerçekleşme koşullarını, usul ve süreleri belirlemiştir. Ortaklık, hazırlık dönemini izleyen¹ 22 yıllık bir geçiş dönemi sonuna kadar kademeli bir biçimde oluşturulacak bir gümrük birliğini öngörmektedir. Ayrıca, Türkiye' nin geçiş sürecinde malların serbestçe-dolaşımı ve ekonomik işbirliği konuları da hükme bağlanmıştır.

Katma Protokol' de öngörüldüğü şekli ile Gümrük Birliği yalnızca sanayi ürünlerini içermektedir. Birlik, tarım ürünleri bakımından Türkiye' nin Toplum Ortak Tarım Politikası' na uyumu ile sağlanacaktır. Toplum Ortak Tarım Politikası' na dahil olmayan tarımsal ürünlerde ise, Toplum Türkiye kaynaklı ürünlere gümrük vergisi uygulayabilecektir.

Türkiye, Toplum çıkışlı sanayi ürünlerine uygulamakta olduğu gümrük vergileri ile eş etkili vergileri 12 yıl sürecek geçiş dönemi içinde (1973-1985) sıfırlayacaktır. 12 yıllık listede, dış rekabet gücü kazanılacak sanayi dalları yer almaktadır. Çocuk sanayilerin güçlendirilmesine olanak tanımak amacıyla, taşıt araçları, tarım ve elektrik makineleri gibi sanayi ürünlerinde geçiş süreci 22 yıl olarak belirlenmiştir.

a- Gümrük İndirimleri

Türkiye, 1.1.1973 tarihli Katma Protokol' ün öngördüğü gümrük indirimlerini, 12 yıllık ve 22 yıllık listelere dahil mallarda 1976 yılına kadar yerine getirmiştir. 1976 yılından itibaren Türkiye, bütün yükümlülüklerini dondurmuş ve indirimleri askıya almıştır.

Bunun nedeni, 1970' li yılların ikinci yarısında Türkiye ekonomisinde yaşanan sıkıntılar ve siyasi istikarsızlıktır. Ayrıca, 1980' de Askeri

¹ 1.1.1964' te başlayıp, 5 yıl sürmesi düşünülen hazırlık dönemi, AB' nin isteğiyle uzatılmış ve 7. yılın sonunda (31.12.1972) tamamlanmıştır.!

Yönetimin işbaşına gelmesiyle, Avrupa Topluluğu ve Türkiye ilişkileri dondurulmuştur.

Topluluk ile ilişkilerin başlaması süreci ise, 1986' da yeniden canlandırıldı. Türkiye' nin 24 Ocak 1980 kararlarıyla dışa açık büyüme politikası benimsemesiyle, ithalatını büyük ölçüde libere etmesi, gerçekte, Topluluk karşısında, üçüncü ülkelere tanınandan daha yüksek oranlı gümrük vergilerinin uygulanması sonucunu doğurmuştur.

1987 yılındaki tam üyelik başvurusundan sonra Türkiye, uzun bir aradan sonra ilk indirimini 1989 yılında 12 yıllık listedeki mallardan %10; 22 yıllık listedeki mallardan ise, ertelenmiş %5 lik üçüncü ve dördüncü indirimleri toplam %10 olarak gerçekleştirmiştir. Böylece Türkiye, 12 yıllık listede 1985 yılında ulaşılması gereken %100' lük indirimin ancak %20' sine ulaşabilmiştir. 22 yıllık listede ise %50' lik hedef, %20 gerçekleştirilmiştir.

Türk Hükümeti ile Topluluk arasında 1988 Kasım ve Aralık tarihlerinde yapılan Ad Hoc Komite Toplantıları sonucunda gümrük indirim takvimi hızlandırılmış olarak işletilmeye başlanmıştır. Böylece, 1989, 1992 döneminde her yıl yapılacak %10' luk indirimler ile 12 yıllık listede ise %60 indirime ulaşılmıştır.

1994 yılı itibarıyla 12 yıllık listede %90; 22 yıllık listede %80' lik seviyeye ulaşılmıştır. 1995 yılı sonuna kadar sanayi ürünlerinde malların serbest dolaşımı konusunda, 12 ve 22 yıllık listelerde toplam %100' lük gümrük indiriminin sağlanmış olması gerekmektedir.

Malların serbest dolaşımı üzerinde bir gümrük vergisi etkisi yaratan «eş etkili vergiler» de kaldırılacaktır. Bu kapsam içinde, 1995 yılı sonuna kadar Toplu Konut Fonu' nun tamamen kaldırılması gerekmektedir.

b- Ortak Gümrük Tarifesine Uyum

Türkiye, geçiş geçiş dönemi sonuna kadar Topluluk Ortak Gümrük Tarifesine uyarlanma yükümlülüğündedir. 1977 yılında yapılması gereken, 12 yıllık listedeki %20' lik indirim ertelenmiştir. 1985 yılında %100' lük birikimli toplama ulaşılması taahhüt edilmişken, ilk indirim 1989 yılında yapılmıştır. 12 yıllık liste isim 1994 ve 1995 yıllarında yapılacak %10; 22 yıllık listede, yine aynı tarihlerde gerçekleştirilecek %15 oranlı son iki indirimle, en geç 1995 sonuna değin, Toplu Konut Fonu istisna edilirse, Topluluk Ortak Gümrük Tarifesi' ne uyum sağlanmış olacaktır. 1994 yılı itibarıyla Ortak Gümrük Tarifesi uyum oranı, 12 yıllık listeye tabi mallar için %80, 22 yıllık listeye tabi mallar için %70 gerçek-

leşmiştir. Tablo-1' de, Türkiye' nin Gümrük tarifelerindeki indirimler ve ortak Gümrük Tarifesine Uyumu öngörülen ve gerçekleşen oranlar bakımından gösterilmiştir.

c- Miktar Sınırlarının Kaldırılması

Türkiye ile AT arasında tam bir Gümrük Birliği¹ nin kurulabilmesi için, Gümrük vergilerinde indirimin yanısıra, topluluk çıkışlı sanayi malları üzerindeki miktar kısıtlamalarının (kotaların) da kaldırılması gerekmektedir.

Türkiye, topluluktan yaptığı ithalata uygulamakta olduğu kotaların kaldırılmasında «Libere Mallar» ve «Libere Olmayan Mallar» olmak üzere iki takvim belirlemiştir. Katma Protokol' ün 22. maddesine göre Türkiye, libere mallarda kotalarını, 1973 yılında 1967 yılı topluluk çıkışlı özel ithalatın %35' i oranında; 1991 yılında ise %80' i oranında konsolide edecektir. Türkiye, liberasyonun Topluluğu konsolide edilmediği ürünlerde yeniden miktar kısıtlamaları uygulama hakkını saklı tutmaktadır.

Libere olmayan mallarda kotalar 1986 yılına kadar %10, bu yıldan sonra %20 oranlarında arttırılacak ve 1994 yılı sonuna kadar kotalar tamamen kaldırılmış olacaktır. Başlangıç kotaları, her mal itibariyle Türkiye' nin Topluluktan 1969-1971 yıllarında yapmış olduğu ithalatın aritmetik ortalaması alınarak bulunacaktır. Türkiye, 1981 ve 1983 ithalat rejimleri ile ithalatta kota sistemini kaldırdığı için, libere olmayan mallarda açılacak kontenjanlarda bir arttınmm önemi kalmamıştır.

Tablo: 1 -

**TÜRKİYE' NİN GÜMRÜK TARİFELERİNDEKİ İNDİRİMLER VE
ORTAK GÜMRÜK TARİFESİNE UYUMU**

12 YILLIK LİSTEYE DAHİL MALLAR					22 YILLIK LİSTEYE DAHİL MALLAR				
Yıllar	Gümrük İndirimi		Ortak Gümrük Tarifesi Oranı		Yıllar	Gümrük Vergisi İndirimi Oranı		Ortak Gümrük Tarifeleri Uyum Oranı	
	İngilizce (Yıllık)	Gerçekleşen (Toplam)	Öngörülen (Yıllık)	Gerçekleşen (Toplam)		İngilizce (Yıllık)	Uygulan (Tonlar)	Öngörülen (Yıllık)	Gerçekleşen (Toplam)
1973	10	10	-	-	1973	5	5	-	-
1974	-	-	-	-	1974	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	1975	-	-	-	-
1976	10	10	-	-	1976	5	5	-	-
1977	-	-	20	E	1977	-	-	-	-
1978	10	E	-	-	1978	-	-	-	-
1979	10	E	-	-	1979	5	E	-	-
1980	10	E	20	E	1980	-	-	-	-
1981	10	E	-	-	1981	-	-	-	-
1982	10	E	20	E	1982	-	-	-	-
1983	10	E	-	-	1983	5	E	20	E
1984	10	E	-	-	1984	-	-	-	-
1985	10	E	40	E	1985	10	E	-	-
Toplam	100	20	100	-0-	1986	10	E	-	-
1986	-	-	-	-	1986	-	-	-	-
1987	-	-	-	-	1987	10	10	30	E
1988	-	10	-	-	1988	-	10	-	20
1989	-	10	-	20	1989	10	10	-	-
1990	-	10	-	-	1990	10	10	20	-
1991	-	10	-	20	1991	-	10	-	20
1992	-	10	-	40	1992	10	10	-	10
1993	-	10	-	-	1993	10	10	-	20
1994	-	10	-	-	1994	10	10	30	15
Toplam	-	90	-	80	Toplam	100	90	100	85

E: Erteleme

Türkiye' nin miktar kısıtlamalarında indirim takvimi, öngörülen ve gerçekleşen liberasyon oranları bakımından Tablo-2' de gösterilmektedir.

Türkiye' nin yürürlükteki ithalat rejimi sayesinde ithalatında hiçbir miktar kısıtlaması uygulamadığı, topluluğun ise, aksine, Türkiye çıkışlı bazı tekstil ve konfeksiyon ürünlerine «Gönüllü Miktar Kısıtlamaları» yolu ile kota sistemi uyguladığı görülmektedir. Türkiye, tekstil sektöründe Toplu- luk ülkelere yaptığı ihracatı 1980' de 298 milyon dolardan; 1992' de 3.900 milyon dolara; 1993' te ise 3.766 milyon dolara arttırmıştır.

Tablo: 2

**TÜRKİYE* NİN MİKTAR KISITLAMALARINDA İNDİRİM
TAKVİMİ**

Yıllar	1967 Yılı Topluluk Çıkışı Özel İthalat Üzerinden Konsolide Liberasyon Oranı		Libere Olmayan Maddelerde Topluluk Lehine Açılacak Kontenjan	
	Öngörülen (Yıllık)	Gerçekleşen (Toplam)	Arttırım Yüzdesi	Kontenjan 1973=100
1973	35	35	-	100
1974	-	-	-	100
1975	-	-	-	100
1976	5	5	10	110
1977	-	-	-	110
1978	-	-	10/E/	121
1979	-	-	-	-
1980	-	-	10/E7	133
1981	5	E	-	133
1982	-	-	10/E/	146
1983	-	-	-	146
1984	-	-	10	161
1985	-	-	20	193
1986	15	E	-	193
1987	-	-	20	232
1988	-	-	-	232
1989	-	5	20	278
1990	-	15	-	278
1991	20	20	20	334
1992	-	-	-	334
1993	-	-	20	401
1994	-	-	-	401
1995	20	-	Tam liberasyon	Tam Liberasyon
Toplam	100	80		

E: Erteleme

2- Türkiye-A T İlişkilerinde Karşılıklı Yükümlülükler

Ankara Anlaşması, anlaşmanın işleyişini gözetmek üzere, Topluluk Ülkelerinin hükümet üyeleri ile konsey ve komisyon üyeleri ile Türk Hükümeti' nin üyelerinden oluşan bir Ortaklık Konseyi' nin kurulmasını sağlamıştır. Ortaklık Konseyi, Anlaşmanın hedeflerine ulaşılmasına yönelik kararları almak ve uygulanması ile ilgili ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözüme bağlamakta yetkilendirilmiştir.

1980' den sonra fiilen işlemez duruma gelen Ortaklık Konseyi, 1986' da sadece bir toplantı yapmıştır. 1991' de Dış İşleri Bakanları seviyesinde yapılan tam üyeli bir toplantı ile, tam işlerlik kazanmıştır. Türkiye ve Avrupa Komisyonu yetkilerinin, Gümrük Birliği Yönlendirme Komitesi

tesisi çerçevesinde 1993 başından beri yürüttükleri yoğun müzakerelerde aşağıdaki hususlar tanımlanmıştır¹.

Avrupa Birliği' nin Dış Ticaret Politikasının uyumu,

Rekabet ve devlet yardımları,

Fikri mülkiyetin korunması,

Standartların ve sınai düzenlenmelerin uyumlandırılması,

Gümrük usulleri,

Hizmetlerin ve kamu alımlarının liberalizasyonu,

Karar süreci,

Kömür, demir ve çelik, tarımsal (işlenmemiş) ve işlenmiş tarımsal ürünlerin ticaretinde uygulanacak hükümler.

a- Topluluk Yönünden Değerlendirme

AET, 1973' te yürürlüğe giren Katma Protokol' un kendisine yüklediği, Türkiye' den ithal edilen sanayi mamullerine uygulanan gümrük vergilerini ve miktar kısıtlamalarını sıfıra indirme yükümlülüğünü, dan a önce, 1 Eylül 1971' de yürürlüğe giren «Geçici Anlaşma» ile yerine getirmiştir.

Bununla beraber Katma Protokol ve Topluluk açısından bazı petrol ürünleri, dokuma ipliği, diğer işlenmiş pamuklu dokumalar, yün ya da ince hayvan kılından yapılmak üzere dört madde için istisna getirilmiştir. Tamamlayıcı Protokol yanında, Genel Preferanslar Sistemi ile, tarife kontenjanları çeşitli arttırmalara uğramış ve 1985 yılında petrol türevleri dışında tüm sınai mallar gümrük vergisine tabi olmaksızın Topluluk ülkelerine ihraç edilebilir duruma ulaşmıştır. Topluluk Katma Protokol' ün 60. maddesine² dayanarak ve İngiltere' nin 1975 tarihinde aldığı tek yanlı kararla Türkiye' nin pamuk ipliği ihracatına kısıtlama getirmesini destekleyerek, Türkiye' nin tekstil ürünleri ihracatını gönüllü olarak kısıtlamasını istemiştir.

Bkz. A Report on EU-Turkey Relations, Ankara, October, 1994.

Katma Protokol md. 60/2. «Topluluğun veya bir veya birkaç üye Devletin bir ekonomik faaliyet sektörü veya bir veya birkaç üye Devletin dış mali istikrarını tehlikeye düşüren ciddi bozukluklar ortaya çıkar veya Topluluğun bir bölgesinin ekonomik durumunun bozulması şeklinde güçlükler belirirse. Topluluk gerekli koruma tedbirlerini alabilir veya ilgili üye Devlet veya Devletleri bu tedbirleri almakla yetkili kılabilir.»

AET, Katma Protokol hükümlerine aykırı olarak, 1981' de pamuk ipliğine %16 oranında anti-damping vergisi koymuştur. Ağustos 1982' de yürürlüğe giren «Gönüllü İşbirliği Anlaşması» ile, anti-damping vergisi kaldırılmış, ancak, Topluluk, izleyen yıllarda tek taraflı kararlar ile Türk tekstil ihraç ürünlerine miktar kısıtlamaları getirmiştir.

Topluluk, tekstil ve hazır giyime ilişkin halen sürmekte olan miktar kısıtlamalarının kaldırılmasını, Türkiye' nin Gümrük Birliği' ne ilişkin tüm yükümlülüklerini yerine getirmesi koşuluna bağlanmıştır.

Türkiye' nin ekonomik ve sosyal gelişmesini teşvik etmek üzere, Avrupa Birliği Anlaşmaları' na (Ankara Anlaşması ve İlave Mali Protokoller) dayalı olarak mali yardım sağlanmıştır. Tablo-3, Avrupa Topluluğu tarafından Türkiye' ye verdiği mali yardımları göstermektedir.

Türkiye' ye sağlanan kredilerin tutarı, 1980' de verilen 75 milyon ECU' luk özel yardım ile birlikte, toplam 827 milyon ECU' ye ulaşmıştır.

1991' de benimsenmiş olan, Topluluğun «Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası» ile, Topluluğa üye olmayan Akdeniz ülkelerine yönelik program dahilinde Türkiye' ye beş yıllık 320 milyon ECU' luk bir yatay bütçeden yararlanma olanağı doğmuştur. Türkiye' nin bütçeden alacağı paylar, Topluluğa sunacağı projelere bağlıdır. İlk 35 milyon ECU' luk anlaşma, Antalya Kanalizasyon Projesi için 1994 Aralık ayında yapılmıştır. 3 milyon ECU' luk bir program, Türk yönetiminin Gümrük Birliği' ne hazırlığı için kullanılmak üzere, 1993' te onaylanmıştır.

Ancak, Avrupa Komisyonu tarafından önerilen 600 milyon ECU tutarındaki Dördüncü Mali Protokol, Konsey tarafından (Kıbrıs Sorununun çözümü ile ilişkilendirilerek) henüz onaylanmamıştır.

Topluluk,1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararına uygun olarak 1987 yılı başından itibaren Türkiye çıkışlı tarım ürünlerine uygulanan gümrük vergilerini sıfıra indirmiştir. Ancak, bu indirim tarife kontenjanı, kota ve mevsimsel takvim uygulaması istisnası dışında, Ortak Tarım Politikası' nin prelevman ve referans fiyatı gibi Ortak Piyasa Düzenleri kapsamında üçüncü ülkelerle ticarete uygulanan koruma mekanizmalarını içermektedir.

Bugün, AB' ne ihraç edilen Türk tarım ürünlerinin % 94' ü tercihli ilişkilere konudur, bu ürünlerin %80' i ise gümrük vergisinden muaftır. Sınırlı sayıda ürünler (fındık, salça, kayısı, kuruüzüm gibi) düşük seviyede gümrük vergisine ve kotalara tabidir.

Tablo: 3

AT TARAFINDAN TÜRKİYE' YE VERİLEN MALİ YARDIMLAR

	imza Tarihi	Dönem	Miktar	Verilme Biçimi
Birinci Protokol	1963	1964-69	175 milyon ECU	indirimli faiz oranlarında AT ödünçleri
ikinci Protokol	1970	1964-69	220 milyon ECU	195 milyon ECU, indirimli faiz oranlarında AT ödünçleri; 25 milyon ECU, Avrupa Yatırım Bankası Ödünçleri
Tamamlayıcı Protokol	1973	1973	47 milyon ECU	indirimli faiz oranlarında AT ödünçleri
Üçüncü Protokol	1977	1979-81	310 milyon ECU	220 milyon ECU, indirimli faiz oranlarında AT Ödünçleri 90 milyon ECU, Avrupa Yatırım Bankası ödünçleri

ECU: Avrupa Hesap Birimi

b- Türkiye Yönünden Değerlendirme

Türkiye, ilk olarak, Topluluk çıkışlı sanayi mallarına karşı uyguladığı gümrük vergileri ile eş etkili vergileri ve resimleri, Katma Protokol' ün yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, 12 yıllık listedeki mallarda ise 1.1.1995' te sıfırlamakla yükümlüdür.

1.1.1994 itibariyle 12 yıllık listede kümülatif gümrük vergisi indirimini %90; 22 yıllık listede ise %80' e ulaşmıştır. 1.1.1995 itibariyle ise 12 ve 22 yıllık sanayi ürünleri listesindeki indirimlerin oranı, sırasıyla %95 ve %80' e ulaşmıştır.

1.1.1993 itibariyle, Toplu Konut Fonu (TKF) dışındaki tüm eş etkili vergiler(Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Madencilik Fonu,İthalat Damga Resmi,Belediye Hissesi;diğer Dış Ticaret Fonları) kaldırılmıştır.Toplu Konut Fonu ise 1998 yılına kadar uygulamada kalacaktır.

Ortak Gümrük Tarifesi(OGT) alanında, 1.1.1994 itibariyle 12 yıllık listede toplam %80' lik;22 yıllık listede ise %70' lik uyum sağlanmıştır. 1995 yılı sonuna kadar OGT' ne uyum konusunda 12 yıllık ve 22 yıllık listelerde tam uyum sağlanmış olması gerekmektedir.1.1.1995 itibariyle OGT ne uyum oranı 12 yıllık ve 22 yıllık listelerde, sırasıyla %90 ve %85 gerçekleşmiştir.

Türkiye, 1967 yılı Topluluk çıkışlı özel ithalat üzerinden uyguladığı liberalizasyonu %80 oranında konsolide etmiştir.1995 yılı sonuna kadar miktar kısıtlamalarının kaldırılarak, AB' den yapılan ithalatım tam liberal izasy onunun gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir.

3- Türkiye-AB Gümrük Birliği İlişkisinde Son Gelişmeler

Türkiye ile Topluluk arasında Ortaklık ilişkisi yaratan Ankara Anlaşması-nda, özellikle 28. maddesinde¹ belirtilen hedeflerin önemine bağlı kalınarak; Anlaşmaya ek Katma Protokolde belirlenen geçiş dönemi ve yöntemlere dayanılarak, 8 Kasım 1993' te Brüksel' de yapılan 34. Ortaklık Konseyi Toplantısı¹ nda Topluluk talepleri sıralanmış ve Türk Hükümeti 1994 yılında takvime dayalı bir «Gümrük Birliği Hazırlık Programı» düzenleyerek, bu konudaki kararlılığını ortaya koymuştu.

Türkiye' nin Gümrük Birliği' ne dayalı nihai döneme girdiği, 34. Ortaklık Konseyi toplantısı çerçevesinde alınan kararlar ile teyit edilmiştir. Gümrük Birliği, ileride Topluluk ile gerçekleştirilmesi hedeflenen ekonomik ve siyasal entegrasyonu hızlandırıcı bir faktör olarak görülmektedir,

Ankara Anlaşması' nin 5 maddesinde belirtildiği üzere, Ortaklık son aşamasının «Gümrük Birliği temeline oturtulacağı»; ve bu son aşamanın «Türkiye ile Topluluk arasında ekonomi politikalarının daha sıkı bir biçimde uyumlaştırılmasını gerektireceği» öngörülmüştür. Bu şekilde, Gümrük Birliği' nin nihai bir olgu olmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca, Gümrük Birliği sadece «malların serbest dolaşımı», «eş etkili vergilerin ve miktar kısıtlamalarının kaldırılmasını» ve «dışarıya ortak gümrük tarifesi uygulanmasını» içermemekte, bununla beraber, ekonomik ve sosyal alanlarda ulusal mevzuatın AB' ne yakınlaştırılması öngörülmektedir.

6 Mart 1995 tarihinde Brüksel' de toplanan AB-Türkiye Ortaklık Konseyi, Ankara Anlaşması ve onun Katma ile Tamamlayıcı Protokollerinin hükümlerine helal getirilmeksizin, Ankara Anlaşmasının 2. ve 5. maddelerinde öngörülen son dönem uygulamalarına ilişkin kurallar belirlemiştir.

- Malların Serbest Dolaşımı

Malların serbest dolaşımı ilkesi, sadece sanayi ürünlerini içermektedir. Bu ilke, Türkiye' de ya da Toplulukta üretilen ya da üçüncü ülke kaynaklı olup, serbest dolaşıma konulan ürünlere uygulanır.

- Gümrük Vergilerinin, Miktar Kısıtlamalarının ve Eş Etkili Vergi ve Tedbirlerin Kaldırılması

*• Ankara Anlaşması, Md. 28: «...Türkiye' nin bu Anlaşmadan doğan yükümlülüklerini üstlenebileceğini gösterdiğinde, taraflar Türkiye' nin Topluluğa katılımı olanağını inceler...»

ithalatta ve ihracatta uygulanan gümrük vergileri, eş etkili vergiler, miktar kısıtlamaları ve eş etkili tedbirler, Kararın yürürlüğe girdiği tarihte kaldırılacaktır. Bu çerçevede, Topluluk, tekstil ürünlerinde uygulanan kısıtlamaların kaldırılmasını, Türkiye' nin fikri, sınai ve ticari mülkiyet, rekabet-devlet yardımları dahil-alamndaki Topluluk mevzuatına uyum için Öngörülen tedbirleri etkin şekilde uygulamaya koymasına; ayrıca, Topluluğun tekstil sektöründeki anlaşma ve düzenlemeleri üstlenmesine bağlamaktadır. Türkiye ise, bu tedbirleri zamanında almasına rağmen, kısıtlamaların kaldırılmaması halinde mukabil tedbirlere başvuracağını açıklamaktadır.

Türkiye, Gümrük Birliği kararının yürürlüğe girmesinden itibaren belli bir süre için (10 yıl) kullanılmış motorlu taşıt ihlalini, yürürlükteki ithalat rejimindeki düzenleme çerçevesinde izne tabi tutmaya devam edecektir.

- Ortak Gümrük Tarifesine Uyum İndirimleri

Türkiye Kararın yürürlüğe girmesi ile birlikte Ortak Gümrük Tarifesini

(OGT) uygulayacaktır. Türkiye, tek taraflı olarak, OGT ni geçici süre ile askıya alma ve değiştirme hakkını haizdir.

Türkiye, bazı hassas ürünler itibarıyla, 1.1.2001 tarihine kadar OGT Üzerinde vergi uygulayabilecektir. Türkiye, Kararın yürürlüğe girişinden itibaren 5 yıllık bir geçiş dönemi içinde Topluluğun tercihli gümrük rejimine uyum sağlayacaktır. Geçiş dönemi içinde Topluluğa tercihli rejimle giren, Türkiye' nin uyguladığı vergilerin Topluluğunun %5 puan üzerinde olduğu ürünlerin Türkiye' ye ithalatında, Topluluk fark giderici vergi uygulayacaktır.

Topluluğun tercihli gümrük sistemine uyumu, Türkiye' yi söz hakkı olmaksızın Topluluğun üçüncü ülkelerde yapacağı anlaşmalara uymasını gerektirecektir.

- Ortak Tarım Politikası

Topluluk mevzuatına uygun olarak, işlenmiş tarım ürünlerindeki sanayi ve tarım payları tespit edilmiş ve toplam korumanın sanayi payına tekabül eden kısmının Topluluğa karşı sıfırlanması öngörülmüştür.

Türkiye, Ortak Tarım Politikası tedbirlerini, tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlayacak biçimde uyumlaştıracaktır. Ortaklık Konseyi, gerekli koşulların oluşturulması için ek bir sürenin gerekli olduğunu

kaydetmiştir. Taraflar, tarım ürünleri ticaretinde birbirlerine tanıdıkları tercihli rejimleri, karşılıklı yarar temelinde tedricen geliştireceklerdir.

- Topluluk Gümrük Koduna Uyum

Türkiye, kararın yürürlüğe girdiği tarih itibariyle, Topluluk Gümrük Kodu ve Uygulama Yönetmeliği' nin; menşe, gümrük değeri, beyan, ürünlerin gümrük birliği alanına girişi, serbest dolaşım, ekonomik etkisi olan gümrük işlemleri, gümrük borcu ve başyuru hakkı gibi hükümlerini uyarlayarak üstlenecektir.

- Fikri, Sınai ve Ticari Mülkiyetin Korunması

Taraflar, Uruguay Raund Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri' nde akdedilen Fikri Mülkiyet Haklarının Ticaretle İlgili Yönleri Hakkında Anlaşma' dan (TRIPS) doğan yükümlülükleri çerçevesinde, Türkiye bu kararın yürürlüğe girmesinden itibaren üç yıl içinde TRIPS Anlaşmasını uygulayacaktır.

Bu çerçevede, telif ve bağlı haklara ilişkin mevzuatın (görsel ve işitsel eserler, uydu ve kablolu yayınlar, bilgisayar programlarının korunması, v.b.), patent, ticari markalar, taklit mallar, coğrafi işaretlerin korunması, sınai tasarımların korunması yasalarının yürürlüğe konulması gerekmektedir.

- Rekabet Kuralları ve Mevzuat Yakınlaştırılması

Toplulukla Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde, teşebbüsler arasında rekabeti bozucu veya kısıtlayıcı, Anlaşma, karar ve uygulamalar ile uyumlu olmadıkları gerekçesiyle yasaklanmıştır.

Türkiye, Gümrük Birliği' nin yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde, Toplulukta yürürlükte bulunan tüm blok muafiyet yönetmeliklerinde ve AT makamlarınca geliştirilen içtihat hukukunda yer alan ilkelere uygulanmasını sağlayacaktır.

Rekabet politikasına uyum açısından Türkiye' nin, şirket birleşmelerinin kontrolü; pazar paylaşım anlaşmalarının önlenmesi; anti-tröst, anti-kartel yasası ve patent hakları konusundaki düzenlemeleri 1995 yılı sonuna kadar yasalastırılması gerekmektedir.

- Ticari Koruma Araçları

Ortaklık Konseyi, Türkiye' nin iç pazarla ilgili rekabet, devlet yardımlarının denetimi ve diğer konulardaki müktesebatı üstlendiği ölçüde,

taraf lar arasındaki anti-damping anti-sübvansiyon tedbirleri dışındaki ticari koruma araçlarının kaldırılmasına karar verebileceklerdir.

- Kamu Alımları

Ortaklık Konseyi, kamu ihalelerinin karşılıklı olarak açılmasını amaçlayan müzakereler için tarih belirleyecektir.

- Vergilendirme

Taraflar dolaylı ve dolaysız olarak, diğer tarafın mallarına ulusal mallara uyguladıklarından daha yüksek bir iç vergi uygulayamazlar.

Türkiye, tekstil ve giyim konularında liberalizasyon ile ilgili bazı ayrıcalıklar talep etmiştir. Ayrıca, Türkiye, fikri mülkiyet, rekabet ve AB' nin üçüncü ülkelerle yaptığı tekstil ve giyim tercihli anlaşmaları ile ilgili yasal düzenlemelere ilişkin geçiş süreci talep etmiştir. AB ise, Türkiye, rekabeti bozucu anlaşma, karar ve uygulamalar içinde bulunduğu sürece, anti-damping ve anti-sübvansiyon tedbirlerini sürdürme konusunda ısrarlı olacaktır.

Patentler, telif hakları, ticaret ve hizmet markaları ve sınai tasarımların korunması ile ilgili yeni yasaların çıkarılması, Gümrük Birliği' nin tam olarak gerçekleşmesinin temeli olarak kabul edilmektedir. Gümrük Birliği' nin tamamlanması, AB ile bütünleşmenin ön şartıdır.

Ancak, Gümrük Birliği' ne geçiş koşullarını ve her iki tarafın karşılıklı yükümlülüklerini ortaya koyan 6 Mart 1995 tarihli Anlaşma, AB ile entegrasyon sürecinde belirgin bir rol oynamakla beraber, tam entegrasyonun tüm koşullarını taşımamaktadır. Nihai hedef, Topluluğa tam üyelik olarak ortaya konulduğuna göre, makroekonomi, sanayi, rekabet, içi ve dış ticaret konularında da mevzuat farklılıkları giderilmelidir. Ayrıca, AB ile entegrasyon sürecinde, sosyal politika alanında da mevzuat yakınlaştırılması gerekmektedir.

B- GÜMRÜK BİRLİĞİ VE TÜRKİYE* NİN SEKTÖREL ENTEGRASYONU

Avrupa Topluluğu, esas olarak Gümrük Birliği ilkesi üzerine kurulmuş, üye devletler arasında ekonomik politikaların uyumlaştırıldığı bir entegrasyon aşamasıdır.

Bu anlamda, Gümrük Birliği, serbest ticaret bölgesinden sonraki ve ortak pazardan önceki bir entegrasyon aşamasıdır. Gümrük Birliğini sağlayacak tüm koşullar gerçekleştirildikten sonra, teorik olarak üye devletler arasındaki ticaret tam olarak serbestleştirilmiş olacaktır. Dolayısıyla

sıyla, aralarında tam üyelik anlaşması bulunan* üye ülkelerin Gümrük Birliğine ulaşmalarından sonra ekonomik* bütünleşme sürecine girmeleri söz konusudur.

1- Gümrük Birliği* nin Ekonomik Bütünleşmedeki Yeri ve Anlamı

Gümrük Birliği, birliğe dahil üyeler arasındaki ticarete uygulanan gümrük vergilerinin eş etkili diğer vergilerin tamamen kaldırıldığı, birliğe dahil olmayan ülkelere yapılan ithalata tek ve ortak bir tarifinin uygulandığı, üçüncü ülkelere gelen mallardan alınan vergilerin üyeler arasında paylaşıldığı bir birliktir.

Avrupa Topluluğunu kuran Roma Anlaşmasının, Gümrük Birliğini ilgilendiren maddeleri, aynı zamanda, üye devletlerin ulusal egemenlik yetkilerine kısıtlamalar getiren hükümleri arasındadır. Bu hükümlere «Topluluk hukukunun uluslararası nitelikteki hükümleri» denir. Roma Anlaşmasının, Gümrük Birliğini düzenleyen 12-29 maddeleri, Anlaşmanın uluslararası nitelikteki hükümleri arasındadır. Anlaşmanın 12' nci maddesine göre, üye devletler, Gümrük Birliğini aşamalı biçimde yürürlüğe koymadan önce, kendi aralarında yaptıkları ticarete yeni gümrük vergileri koymaktan ve varolanların oranlarını arttırmaktan sakınma yükümlülüğünü üstlenmişlerdir.

Gümrük Birliğinin kurulmasından sonra üye devletlerin artık ulusal gümrük tarifeleri kalmadığı için, üçüncü devletlerle gümrüklerle ve tarifelerle ilgili ticaret anlaşmaları yapma yetkileri kalkmaktadır. Bu yetki, tam üye devletleri bağlayacak şekilde «Konsey»e ve «Komisyon»a devredilmiştir.

Topluluğun daha önce üçüncü ülkelere yaptığı tüm anlaşmalar, yapıldıkları sırada onlara taraf olmayan ve fakat sonradan Topluluğa katılan yeni üye devletleri de bağlar.

Roma Anlaşmasının 238' nci maddesi uyarınca Türkiye ile AB arasında ortaklık yaratan Ankara Anlaşmasının 10' uncu maddesi Gümrük Birliği ile ilgilidir.

Madde 10/2 : «Gümrük Birliği; Topluluk üyesi Devletlerle Türkiye arasında; ithalatta olduğu gibi ihracatta gümrük vergileri ve eş etkili resimlerin ve miktar kısıtlamalarının, milli üretime, Anlaşmanın hedeflerine aykırı bir koruma sağlamayı gözetken eşit etkili başka her türlü tedbirin yasaklanmasını; Türkiye' nin üçüncü ülkelere ilişkilerinde Topluluğun Ortak

Gümrük Tarifesinin kabulünün ve Toplulukça dış ticaret konusunda uygulanan sair mevzuata yaklaşmayı kapsar.»

Türkiye ile AT arasında Gümrük Birliğinin oluşması halinde, Türkiye için şimdiye kadar bağlayıcı özellikler taşımayan, Topluluğun otonom veya karşılıklı tercihlere dayalı anlaşmaları Türkiye için bağlayıcı olacaklardır. Bu kapsamda, Türkiye¹ nin EFTA ülkelerinin yanısıra Doğu Avrupa Ülkeleri, Akdeniz Ülkeleri, Kıbrıs ve Malta, AKP Ülkeleri ve Genelleştirilmiş Tercihler Sisteminde yer alan ülkelere karşı, Topluluğun Ticaret Politikasına aşamalı olarak (kararın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl içinde) uyum sağlaması gerekmektedir.

Türkiye¹ nin ECO (Ekonomik İşbirliği Teşkilatı), İslam Konferansı Teşkilatı, KEİB (Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi) gibi bölgesel ekonomik işbirliği çabalarında Topluluk Ticaret Politikası bağlayıcı olacaktır.

Gümrük Birliği ile bütünleşmenin, Türkiye' nin ticaret hadleri üzerinde olası üç etkisi söz konusu olacaktır¹.

- Ticaret Sapması

Gümrük Birliği' nin kurulması ile birlikte (gümrüklerin aşamalı olarak sıfırlanmasına koşut olarak) daha önce düşük maliyetle üçüncü ülkelerden İthal edilmekte olan bazı maddeler, daha yüksek maliyetle Topluluktan ithal edilmeye başlanacaktır. Özellikle AJİ (ABD+Japonya+İsviçre) gurubundan yapmakta olduğumuz ithalat. Topluluğa kayabilecek ve Türkiye aleyhine bir ticaret sapması doğabilecektir.

Topluluk ithalatının (özellikle tekstil, giyim eşyası ve deri sanayii) Türk ihracatçılarında kayması halinde, Türkiye lehine doğacak ticaret kaymasının, ticaret sapmasının olumsuz etkilerini silerek refah kayıplarının dengelenmesi de olasıdır.

- Ticaret Yaratılması

Gümrük Birliği' nin işlerlik kazanmasından sonra, özellikle kısa dönemde, ödemeler bilançosu açıklarının artması olasılığı yüksektir. Gümrük ve Fonların sıfırlanması, otomotiv ve kimya başta olmak üzere, bazı

Gümrük Birlikleri teorileri için bkz. ERTÜRK, Emin, Ekonomik Entegrasyon Teorisi ve Türkiye' nin İçinde Bulunduğu Entegrasyonlar, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1993.

sanayi dallarında yurt içi talebin ithalatla karşılanan kısmında artış yaratabilecektir.

- Ticaret Genişlemesi

Türkiye' de oligopol durumunda olan ve yüksek k,r marjları ile çalışan çok sayıda firma vardır. Böyle bir ortamda gümrük vergilerinin sıfırlanması halinde düşük fiyat/yüksek kalite düzeylerinde üretim yapan topluluk üreticileri, yerli üreticilerin pazarını ele geçirebilirler. Başka bir deyişle, yurt içi talep büyük ölçüde Topluluktan yapılacak ithalat ile karşılanacaktır. Dolayısıyla, birkaç sanayi dalı dışında, ticaret yaratılmasından çok, ticaret genişlemesi olgusu ortaya çıkabilir.

Gümrük birliği, Türkiye' deki serbest piyasa düzeninin (rekabetçi koşulların sağlanması ile birlikte) yerleşmesine katkıda bulunur ise, yerli üreticiler k,r marjlarının düşmesine izin vererek, tüketicilere daha ucuz fiyatla mal sunabileceklerdir. Rekabete dayanabilecek firmalar, yabancı firmalarla ortaklık oluşturan (Joint Venture) ve teknoloji ve sermaye aktarımı sağlayan firmalar olacaktır.

2- Türkiye' nin AT ile Dış Ticaretindeki Gelişmeler

AT, Türkiye' nin dış ticaretinde en önemli paya sahip ülkeler topluluğudur. 1994' te ihracatımızın %46' sı ile, ithalatımızın %44' ü AT Ülkeleri ile yapılmıştır. AT ile Türkiye arasındaki ihracat/ithalat dengesi, Türkiye aleyhine sürekli artarak açık vermektedir. İhracatın ithalatı karşılama oranı, 1992' de %75 iken, 1993' te bu oran %56' ya düşmüştür. Tablo-4, AT ile dış ticaretin yıllar itibariyle gelişme seyrini göstermektedir.

Tablo: 4 - TÜRKİYE AT DIŞ TİCARETİ

Yıllar	ATna İhracat (milyon \$)	Toplam ihracattaki Payı (%)	AT dan ithalat (milyon \$)	Toplan İthalattaki Payı (%)	Ticaret Hacmi (milyon \$)	Toplam Ticaretteki Payı (%)
1990	6.892	53	9.328	42	16.220	46
1991	7.042	51	9.221	44	16.263	47
1992	7.604	51	10.054	44	17.658	47
1993	7.288	48	12.949	44	20.237	45
1994	8.269	46	10.278	44	18.547	45

Kaynak: HDTM

Türkiye' nin sanayi mamulleri ihracatı içinde AT' na yönelik ihracatının payı 1993 itibariyle %84' tür. Toplam ihracatımız içinde ilk sırayı alan (15.3 milyar \$ ve %84.9' luk pay ile) sanayi sektöründe alt sektörler

bakımından ilk sırayı, tekstil ve konfeksiyon ürünleri (1994' te %14 oranında artış göstermiştir) almaktadır.

2.4 milyar \$ değer ve %13.6 pay ile toplam ihracatımız içinde ikinci sırada yer alan tarım sektörünün, AT' na toplam ihracatımız içindeki payı %15' le ikinci sıradadır. 1994 yılında %27 oranında (226 milyon \$) artış gösteren yaş sebze ve meyve ihracatının yöneldiği ülkelerin başında Almanya, Fransa, Hollanda, İtalya ve Avusturya gelmektedir.

AT' na ihracatımızda ilk sırayı dokumacılık mamulleri almaktadır. 1994 yılında pamuklu ve sentetik mensucat ihracatımızda sırasıyla %67 ve %25 oranında bir artış gerçekleştirilmiştir. Tekstil ve konfeksiyon ürünleri ihracatımızın ülkeler bazında dağılımına bakıldığında ilk sırayı, başta Almanya olmak üzere, AT ülkeleri almaktadır. AT na alan toplam ihracatımızın %47' sini tekstil ve konfeksiyon ürünleri oluşturmaktadır.

AT' na yönelik deri konfeksiyon ve saraciye ürünlerine talep 1994 yılı içinde düşmüş olmakla beraber, ayakkabı ihracatında Önemli artışlar (%85 oranında) sağlanmıştır.

İşlenmiş tanm ürünlerinin AT' na ihraç edilen ürün grupları içindeki payı %5' dir. Ürünlerimizin ihraç edildiği ülkelerin başında ABD gelmektedir. Tablo-5, Türkiye-AT ihracatının sektörel dağılımını göstermektedir.

Tablo: 5

TÜRKİYE-AT İHRACATININ SEKTÖREL DAĞILIMI

Yıllar	Tanm Sektörü		Madencilik Sektörü		Sanayi Sektörü		Toplam
	Miktar (milyon \$)	Pay (%)	Miktar (milyon \$)	Pay (%)	Miktar (milyon \$)	Pay (%)	Miktar (milyon \$)
1990	1.047	15.2	147	2.1	5.698	82.7	6.892
1991	1.072	15.2	136	1.9	5.833	82.8	7.041
1992	862	11.3	120	1.6	6.618	87.1	7.600
1993	1.064	14.6	104	1.4	6.119	84.0	7.287

Kaynak : HDTM

Toplam ithalatımız içinde %82 lik pay ile (19.1 milyar \$) ilk sırayı alan sanayi ürünlerinin %97' si AT ülkelerinden yapılmıştır. Sanayi malları ithalatında 1994 yılında %23 bir azalma görülmüştür. AT' dan yapılan ithalatın içinde ilk sırayı, makine sanayi mamulleri (ortalama %26) almaktadır. Sırasıyla, kimya sanayii mamulleri (%13); demir-çelik sanayii mamulleri (%12) izlemektedir. Son iki yıl içinde, taşıt araçları malzeme ve

parçalan ithalatında önemli artışlar görülmüştür. Tablo-6, AT ile ithalatımızın sektörel dağılımını göstermektedir.

Tablo: 6

TÜRKİYE-AT İTHALATININ SEKTÖREL DAĞILIMI

Yıllar	Tanım Sektörü		Madencilik Sektörü		Sanayi Sektörü		Toplam Miktar (milyon \$)
	Miktar (milyon \$)	Pay (%)	Miktar (milyon \$)	Pay (%)	Miktar (milyon \$)	Pay (%)	
1990	327	3.5	31	0.3	8.970	96.2	9.328
1991	165	1.8	20	0.3	6.193	97.2	6.378
1992	195	1.9	40	0.4	9.813	97.7	10.048
1993	330	2.6	36	0.2	12.583	97.2	12.949

Kaynak : HDTM

Türkiye' nin dış ticaretinin AT' na üye ülkeleri bakımından gerçekleşme miktarları ve oranları, Tablo-7' de gösterilmiştir. Gerek ithalat ve gerekse ihracat bakımından ilk sırayı, Almanya almaktadır. Bu ülkeyi, sırasıyla İtalya, İngiltere, Fransa izlemektedir. Toplam ihracat ve ithalat rakamları dikkate alındığında ise ülke sıralamasında Almanya' dan sonra ikinci sırada ABD yer almaktadır.

3- TÜRKİYE* NİN AT KARŞISINDA SEKTÖREL ENTEGRASYONU

Türkiye ile AT arasında oluşturulacak Gümrük Birliği, esas olarak, sanayi ürünleri ile işlenmiş tanım ürünlerindeki sanayi payına karşılık gelen kısmı için geçerli olacaktır. Tanım ürünleri ve Ortak Tarım Politikası' na uyum AT ile Türkiye arasındaki Gümrük Birliği kapsamında değildir.

Gümrük Birliğine girilmesi ile birlikte, Türk sanayi sektörünün AT ile rekabete hazır olmadığı kesimlerde uyum sorunları yaşanacağı ve olumsuz makro ekonomik etkiler yaratacağı açıktır. Gümrük Birliği sanayi mallarının serbest dolaşımını düzenlediğinden, rekabetten en çok etkilenecek olan sanayi sektörüdür.

Bu kısımda, ağırlıklı olarak sanayi sektörünün Gümrük Birliği karşısındaki rekabet durumu iş gücü maliyeti, finansman maliyeti, verimlilik, teknoloji, üretim standardı ve kalite bakımlarından inceleme konusu yapılmıştır. Yapılan değerlendirmeler, bu yönde yapılmış başlıca çalışmaların bulgularına dayandırılmıştır.

a- Sanayi Sektörü

Tablo: 7

TÜRKİYE-AT DIŞ TİCARETİNİN EN ÇOKYOĞUNLUK GÖSTERDİĞİ ÜLKELER BAKIMINDAN DAĞILIMI

No	ULKE	IHRACAT										ITHALAT									
		1990		1991		1992		1993		1994		1990		1991		1992		1993		1994	
		Değer	%	Değer	%	Değer	%	Değer	%	Değer	%	Değer	%	Değer	%	Değer	%	Değer	%	Değer	%
1	Almanya	3.063	44.4	3.413	49.2	3.660	48.1	3.654	50.1	3.934	47.5	3.496	37.4	3.231	35.0	3.757	37.3	4.533	35.0	3.646	35.4
2	İtalya	1.106	16.1	971	14	943	12.4	749	10.3	1.034	12.5	1.727	18.5	1.845	20.0	1.921	19.1	2.558	19.7	2.009	19.5
3	İngiltere	744	10.8	676	9.7	798	10.5	835	11.5	889	10.7	1.013	10.8	1.165	12.6	1.187	11.8	1.546	11.9	1.170	11.3
4	Fransa	736	10.7	689	9.9	809	10.6	772	10.6	851	10.2	1.340	14.3	1.226	13.2	1.351	13.4	1.952	15.0	1.458	14.1
5	Hollanda	433	6.3	474	6.8	500	6.6	516	7.1	621	7.5	572	6.1	641	6.9	698	6.9	870	6.7	740	7.1
6	Belçika/Ülksemburg	311	4.5	287	4.1	290	3.8	293	4.0	371	4.4	522	5.5	557	6.0	550	5.4	683	5.2	627	6.1
	AT Toplamı	6.829	53.2	7.042	51.8	7.604	51.6	7.288	47.5	8.269	46.0	9.328	42.1	9.221	43.8	10.054	43.9	12.949	44.4	10.278	44.1

Kaynak : HDTM

Türkiye' nin AT ile dış ticaretinde, özellikle ihraç ürünleri sıralamasında Önemli payı bulunan alt sektörler bakımından değerlendirme yapılacaktır.

Sanayi sektörünün AT karşısında rekabet gücü ile ilgili İstanbul Sanayi Odası' nın (İSO) özel sektörde faaliyet gösteren İSO üyesi tüm işyerleri ile 500 büyük firmayı ve izleyen 250 firmayı içine alan anket çalışmasında firmalar küçük, orta ve büyük boy olmak üzere sınıflandırılmıştır. Sanayi dalları;

- rekabet gücü yüksek
- rekabet gücü eş düzeyde ve
- rekabet gücü yok, şeklinde gruplandırılmıştır^.

Elde edilen bulgulara göre katılımcı küçük boy işletmelerin %35.2' si, orta boy işletmelerin %47' si, büyük boy işletmelerin %57.5' i, AB ülkeleri ile eş düzeyde rekabet edebileceklerini belirtmişlerdir. Tüm ölçeklerde rekabet gücünün yüksek olduğu tek faktör iş gücü maliyetidir. Bir diğer önemli nokta ise, konunun yeniden yapılanmasının gerekliliği açıkça ortaya çıkmıştır. Bürokrasi faktörü işletmelerin yaklaşık %85' inin rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir. Ekonomik alt yapı ve finansman maliyeti açısından da tüm ölçeklerde firmalar rekabet güçlerinin olmadığını belirtmişlerdir.

Tablo-8 AB karşısında toplan imalat sanayiinin rekabet gücü, firma ölçekleri dikkate alınarak gösterilmiştir. Özellikle küçük işletmeler düzeyinde rekabet gücünün düşük çıkması, diğer ölçeklerde ise, eş düzeyde bir rekabetin görülmesi gümrük birliğine geçildikten sonra, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin kısa sürede çok yoğun bir rekabet ortamıyla karşılaşacaklarını göstermektedir.

ISO, Gümrük Birliği' nin İmalat Sanayi Sektörü Üzerindeki Etkileri ve Bu Sektörün Rekabet Gücü Şubat 1995.

Tablo: 8

AB KARŞISINDA TOPLAM İMALAT SANAYİİNİN REKABET GÜCÜ

SEKTÖRLER	Küçük		öKTA		feUYUK	
	E; Düzeyde ya da yüksek rekabet gücüne sahip firma oranı	Toplam rekabet Kücü	Eş Düzeyde ya da yüksek rekabet gücüne sahip firma oranı	Toplam rekabet gücü	Eş Düzeyde ya da yüksek rekabet gücüne sahip firma oranı	Toplam rekabet gücü
Cıda-İcki. Tütün Sanayii	İ3.8	fı.	58.3	®	48.2	®
Dokuma Sanayii	43.1	£>	55.2	®	68.7	®
Ayakkabı Dışındaki Giyim Eşyası Sanayii	46.7	®	"3Öİ	®	82.6	®
Kürk, Deri ve Ayakkabı Sanayii	0.0	-	36.9	-	44.4	-
Orman Ürünleri ve Mobilya Sanayii	0.0	-	5.6	-	S4.6	®
Kağıt ve Basım Sanayii	6.6	-	43.2	®	74.4	®
Ana Kimya Sanayii ve Diğer Kimyasal Ürünler	62.9	-	39.9	®	55.1	®
Petrol Ürünleri Sanayii ve Petrol Türevleri Sanayii	-	-	76.2	®	56.2	®
Lastik Ürünleri Sanayii ve Plastik Ürünleri Sanayii	12.0	-	51.7	®	55.6	®
Porselen-Cam Sanayii	-	-	24.İ	®	54.4	®
tas ve Toprağa Dayalı Diğer Sanayii	Ö7.Ü	®	8İ.8	®	61.5	®
Demir ve <Jelik Ana Sanayii	41.9	-	7Ü.8	®	27.2	®
Demir ve Çelik Dışı Metal Sanayii	-	-	20.6	-	34.5	®
Metal Eşya Sanayii	38.1	®	26.0	®	49.5	®
Makine Sanayii (Elektrikli Hariç)	34.5	-	57.4	®	21.3	®
Elektrikli Makine Sanayii	27.Ö	-	42.9	®	75.6	®
Taşıt Aradan Sanayii	32.4	®	5Ö.3	®	47.5	®
Diğer imalat Sanayii	33.3	®	84.5	®	İöo.o	®

m

Rekabet Gücü Yok
Es Düzeyde Rekabet Gücü Var
Yüksek Rekabet Gücü Var

- Tekstil ve Konfeksiyon Sanayii

Türk tekstil ve konfeksiyon sektörü ihracatının en büyük pazarı AT dir. AT na yapılan toplam ihracatımızın %4T sini tekstil ve konfeksiyon ürünleri oluşturmaktadır. AT na yapılan testi 1 ve konfeksiyon ihracatı ise, toplam tekstil ve konfeksiyon ihracatımızın %73' ünü oluşturmaktadır. Türk konfeksiyon sektörü için iş gücü maliyeti AT ülkeleri konfeksiyon sektörü iş gücü maliyetle-rinin oldukça altındadır. Buna karşılık, Türkiye' nin 4.408 dolarlık emek verimliliğine karşılık AT ortalama emek verimliliği 21.787 dolardır. Bu sonuç, AT ortalama emek verimliliği arasında beş katlık bir fark olduğunu göstermektedir.

Konfeksiyonda birim fiyatlara bakıldığında, Avrupa Birliği için ortalama birim fiyatı 16 \$ / kg olurken, Türkiye için birim fiyat ortalama 14 \$ / kg' dir. Türk giyim sanayii ürünleri ortalama birim fiyatlarının AT içi fiyatlardan düşük olduğu, fakat AT dışı ülkelere (ABD' de 13.1 \$ / kg ; ABD ve Kanada dışında ise genel birim fiyatları 10 \$' ın altındadır.) yüksek olduğu görülmektedir. Bu sektörde, Gümrük Birliği' ne geçişle AT ile ticarete önemli avantajlar sağlanacağı, üçüncü ülkelere OGT uygulanacağı için, AT dışındaki Ülkelerden (özellikle Uzak Doğu Asya Ülkeleri) gelecek ucuz ithal fiyatlı konfeksiyon ürünleri karşısında Gümrük Birliği' nin korumasına girecektir. Ancak, AT' nin koruma oranları (%6-10) Türkiye' nin koruma oranlarından (%40-50) düşük olduğundan üçüncü ülke çıkışlı katma değeri düşük, ucuz ve isimsiz ürünler rahatça Türk Pazarı' na girecektir.

Türkiye-AT nun üçüncü ülkelere karşı uyguladığı tekstil ve konfeksiyon kotalarını ve anti-damping vergilerini benimsemek zorunda olacağı için, bu durum özellikle rekabet gücü düşük firmalar için sevindiricidir. Ancak, ucuz hammadde uygulamaları kısılacak büyük firmalar için, anti-damping vergisi uygulaması zorluklar yaratacaktır. Türk giyim sanayii Gümrük Birliği' ne geçişle birlikte yeni bir rekabet dalgasına kapılacaktır.

- Demir-Çelik Sanayii

Türk Sanayi sektöründe özel bir önemi olan ve aynı zamanda en sorunlu sektörü, demir-çelik sektörüdür. 1994 yılında %24.3 oranında ihracat artışı sağlayan sektör, gerek kapasite kullanım oranı gerekse üretim, entegre tesis oranı ve yassı ürün oranları bakımından AT ülkelerinin oldukça gerisindedir. Demir-çelik sektörü ancak çok yüksek koruma oranları (ihracat fiyatının ortalama %30' u) üretim ve ihracat yapmaktadır. Gümrük Birliği' ne geçişle birlikte, bir taraftan AT da uygulanan

kapasite sınırlamasına tabi olmamız, diğer taraftan devletçe demir-çelik üreticilerine verilen her türlü teşviğin (gümrük muafiyeti, yatırım indirimini, düşük faizli kredi kullanımı gibi) kalkacak olması, bu sektörün önemli ihracat sorunları yasayacağını göstermektedir.

Gümrük Birliği'ne geçildikten sonra, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) anlaşması imzalanmadığı takdirde demir-çelik ürünleri Gümrük Birliği kapsamında olmadığından (aynı bir vergiye tabi tutulmaktadır) otomotiv sanayii ana girdisi olan çelikte gümrük vergisi ödeyecek, fakat AT ülkelerinden sıfır gümrükle ithal edilen otomobillerden rekabet etmek zorunda kalacaktır.

Sektör, katma değeri düşük ürünler (özellikle yassı mamuller fazlası vardır) üretmekte, yüksek girdi maliyetleri, düşük teknoloji ve verimlilik ile çalışmaktadır.

- Gıda, İçki ve Tütün Sanayii

Gıda sektörü, süt ve et alt sektörleri hariç AT ile tüm ölçeklerde rekabet gücüne sahiptir. İktisadi Kalkınma Vakfı'nın (İKV) 1988 yılında yaptığı bir araştırmada un, makama, bitkisel yağ, domates işleme sanayilerinde AT karşısındaki rekabet gücü yüksek bulunmuştur'.

Et ve süt besiciliği çağdaş yöntemlerle geliştirilip ve işletme Ölçekleri büyütülmezse, AT kaynaklı et ve süt mamulleri Türkiye iç pazarını istila edecektir. Tütün sektöründe ise kalite önemli bir sorundur.

- Beyaz Eşya Sektörü

Türkiye'de beyaz eşya sektörü, AT karşısında üretim ve finansman maliyetleri bakımından dezavantajlıdır. Ürün çeşitliliği, üretim teknolojisi ve katma değer bakımından güçlü olmakla beraber AR-GE yatırımlarının yetersiz olması özellikle orta ölçekli tırmalar için iş gücü verimliliğinin düşük olması ve ekonomik alt yapı sorunları nedeni ile, beyaz eşya sektörünün Gümrük Birliği'ne uyumu için geçiş sürecine ihtiyaç vardır.

- Ana Kimya Sanayi ve Diğer Kimyasal Ürünler

Kimya sanayii imalat sektörünün diğer alt sektörlerinin üretimleri (tekstil ve konfeksiyon, otomotiv, tırmak gibi) ile doğrudan ilişkili olduğundan, en dinamik sektörlerden kabul edilir. Kimya sanayii yurt içi tüketimini büyük ölçüde yerli üretimle karşılmasına karşılık, hammadde

bakımından dışa bağımlılık, sektörde faaliyet gösteren firmaların rekabet şanslarını oldukça düşürmektedir.

Sektörde en önemli ürün ilaştır. Bunu sırası ile sentetik elyaf, toz deterjan, polietilen, zirai mücadele ilaçları ve gübre izlemektedir. Kimya ürünlerinin çoğunluğunda AT ile rekabet olanağı yoktur. Petrokimya sanayiinde gümrük vergileri ve fonlarla korunmaya belirli bir süre devam edilmelidir. Gübre sanayiinde, hammaddenin ucuz temini olanağı kalkacağından, tanm sektörü olumsuz etkilenecektir. Diğer alt sektörlerde teknolojik seviye ve kapasite kullanımlarının yeterli olduğu, fakat (özellikle ilaç sanayii için) standardizasyon, kalite, ambalaj gibi konularda uyum zorunluluğu söz konusudur.

İthal girdilere dayalı ve ileri teknoloji gerektiren ürünlerde korumanın kaldırılması halinde, sektörün yaşayacağı sorunlar doğrudan ihracatımızı da olumsuz etkileyecektir.

- Otomotiv Sektörü

Otomotiv sektörü, katma değer açısından gıda ve tekstil sektörlerinden sonra, üçüncü büyük imalat sanayii dalıdır. A. Gökdere ve N. Töre'nin hazırladıkları «Gümrük Birliği ve Türk Otomotiv Sanayii» araştırmalarında Türk otomotiv sanayiinin yapısal sorunları dört noktada toplanmıştır¹. Bunlar, yüksek maliyet, düşük kalite, yetersiz kapasite ve modası geçmiş dağıtım şebekeleridir. Verimlilik, maliyet, yan sanayii performansı kriterleri bakımından ele alındığında sektörün uluslararası rekabet gücü zayıftır. Sektör, OGT ne uyum gerçekleştikten sonra yaklaşık %30 oranında düşecek olan toplam koruma oranı nedeni ile sadece AT nun değil, Uzak Doğu (Japonya ve Güney Kore) ve Orta ve Doğu Avrupa rekabetine de açık haline gelecektir.

AT ve Türkiye otomotiv sanayileri arasındaki rekabet gücü karşılaştırılmasında, verimlilik (montaj hattı verimliliği 2/1; fabrika verimliliği 3/1) düşük çıkmıştır. Maliyetler açısından (işgücü maliyetinde Türkiye'nin Topluluk karşısındaki avantajı 3/1-6/1 arasındadır. Türkiye' deki firmalar Avrupalı firmalardan yaklaşık %10 daha pahalı üretmektedirler.

Otomotiv Yan Sanayii, rekabet ve verim düşüklüğü, ölçek ekonomisi olmayışı, hammaddelerin pahalılığı gibi etkenlerle yüksek maliyetle çalışmaktadır. Kalite sorunları ise, en önemli konulardandır.

Gökdere, A. ve Töre, N., Gümrük Birliği ve Türk Otomotiv Sanayii, A.Ü. ATAUM, Ankara, Kasım 1994, s.100-102.

Gümrük Birliği' nin etkisi ile ithal yeni otomobillerin iç pazardaki payları artacaktır. Avrupa otomotiv sektörünün en önemli sorunlarından olan talep düşüklüğü, Gümrük Birliği' ne geçişle Türkiye pazarındaki talep artışı sayesinde bir ölçüde giderilmiş olacaktır.

AT otomotiv sanayii henüz ABD ve Japonya karşısında uluslararası rekabet seviyesinde olmadığından 1994-2000 yıllarını kapsayan dönemde AT otomotiv sanayiine özel statü tanıyan bir mas ter planı yürürlüğe girmiştir. Gümrük Birliği süreci içinde Türk otomotiv sanayii, AB otomotiv sanayii planına dahil edilmediği takdirde, Türkiye AT ve diğer ülkeler karşısındaki rekabet gücünü büyük ölçüde kaybedecektir.

Türk otomotiv sektöründeki koruma (%32), motorlu araçlarda %10; yedek parçalarda ise %6 olan Topluluk OGT nin çok üzerindedir. Gümrük indirimleri uygun bir dönem içinde yayılmazsa, dış piyasaya yönelik üretim yapan sanayicilerin rekabet gücü zayıflayacaktır.

b- Tarım Sektörü

Ortak Tanım Politikası (OTP) AT nin en karmaşık politikasıdır. OTP' na uyum Gümrük Birliği kapsamında değildir. Ayrıca, Topluluk OTP ile Türkiye' nin tanım politikaları birbirlerinden farklı tanımlama ve amaçlara sahiptir. Örneğin Topluluk, Türkiye tarım politikasından farklı olarak verimliliği arttırmak, tarımsal yapı düzenlemeleri gerçekleştirmek gibi amaçlara sahiptir ve OTP, özel bir fon (Tanımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu) ile finanse edilmektedir. Topluluk bütçesinin yaklaşık %70' i tarım politikasının finansmanına ayrılmaktadır.

Toplulukta, hayvansal ürünlere destek Veren bir politika izlenmekte olup, ülkemizde bunun tersi bir durum söz konusudur. Ayrıca, Topluluk tanım politikası üretimi destekleyici ve ithalatı kısıcı bir yapıya sahiptir. Topluluk tanım politikası, tarımsal pazarlama faaliyetlerinde kooperatiflerin etkinliğini arttırmayı hedefler¹.

Topluluk ile Türkiye arasında tarım ürünlerinin serbestçe dolaşımının sağlanabilmesi, ancak Türkiye' nin Topluluk OTP' na uyumu ile mümkün olacaktır. Verilecek ek süre içinde Türkiye' nin ulusal tanım politikasında önemli değişiklikler yapması gerekmektedir. Örneğin, bitkisel üretime destek veren politikamız, ağırlığı hayvansal ürünlere verecek; çay

Ankby, Canan, Avrupa Topluluğu' na Tam Üyeliğin Türkiye' nin Tarımsal Ürünler Üretimi, Fiyatları ve Dış Ticaretinde Yaratacağı Olası Değişmeler, MPM Yayınları: 479, Ankara, 1992, s.34-41.

destekleme kapsamından çıkıp, yaş sebze ve meyveler kapsamına alınacak; girdi sübvansiyonlarına son verilecektir.

c- Hizmet Sektörü

Gümrük, Birliği' nin hizmetler sektörü üzerindeki etkisi olumlu beklenmektedir. Özellikle bankacılık hizmetleri ile turizm sektörü olumlu yönde etkilenecek sektörlerdir. Tele-komünikasyon hizmetlerinde Topluluk mevzuatına uyum sağlandığı takdirde, hizmetin yaygınlaşması, maliyetlerin ve fiyatların düşmesi gibi olumlu etkiler ortaya çıkabilecektir. Sigortacılık ise, AT mevzuatına uygun değişiklikler sağlayarak sürekli büyüme gösteren bir sektör haline gelmiştir.

C- GÜMRÜK BİRLİĞİ' NİN ÖZEL SEKTÖR ÜZERİNDEKİ OLASI ETKİLERİ VE ÖNLEMLER

- AT' nun uyguladığı teşvik politikasına uyumun gereği, bazı teşvik araçları kaldırılacaktır. Özellikle ihracat ve yatırımlar üzerindeki teşviklerin kaldırılması özel sektörün rekabet ve ihracat gücünü azaltacaktır.

İthal girdilerin büyük çoğunluğunu (özellikle sanayi sektöründe) AT menşeli olması, girdi maliyetlerinin düşmesi bakımından olumlu etki yaratacaktır. Ancak OGT¹ ne uyum, büyük ölçekli şirketlerin üçüncü ülkelerden ucuz girdi sağlama olanaklarını zayıflatacaktır.

- Koruma oranlarının kaldırılması ve iç pazarda AT ülkelerinin payının diğer ülkelere göre fazla olması nedeni ile, özellikle imalat sanayiindeki küçük ve orta ölçekli işletmeler yaygın bir rekabet ortamı ile karşılaşacaklardır.

İhracatın ağırlıklı olarak AT ülkelerine yönelik olan kısmında bir artış olasılığı bulunmaktadır. Özellikle tarife dışı engellerin kaldırılması ihracatı olumlu etkileyecektir.

- Gümrük Birliği sonrası tarımsal üretkenlik ve ürün kalitesi yükselecektir. Tanım alet ve makinalarının gümrüksüz olarak ithal edilebilecek olması tanım sektöründe verimi yükseltecektir.
- Gümrük Birliği ile Türkiye' ye gelecek yabancı sermayede artış sağlanacak ve bu artış beraberinde yeni teknolojilerde getirecektir.

Doğal kaynakları işlemeye yönelik sanayi dalları (tanım ürünleri, konfeksiyon, deri eşya, işlenmiş sebze ve meyve, cam, plas-

tik gibi) rekabet olanaklarını güçlü tutmaya devam edeceklerdir. Teknoloji yoğun sektörlerde ise (elektrikli ve elektriksiz makineler, taşıt araçları, kimya, demir-çelik, kağıt gibi) ülkemiz net alıcı olduğu için bu sektörlerde üretimde bulunan firmalar için rekabet gücü zayıflayacak ve önemli sorunlar yaşanacaktır.

- Gümrük Birliği ile birlikte kısa dönemde firmalar AT ile rekabete yenik düşeceklerinden istihdam kaybı söz konusu olacak ve belki de bir kısım işletmeler yaşayamayacaklardır.
- Türk firmaları, 400 milyon nüfuslu ve gelir düzeyi yüksek bir pazara, kendi markaları ile herhangi bir kısıtlama ve gümrük vergileri olmaksızın ihracat yapabilme olanağı bulacaklardır.
- İş gücü verimliliğindeki düşüklük nedeniyle özel sektör firmalarının kalite ve fiyatta rekabet şansları azalacaktır.
- Gümrük Birliğine girildiğinde gıda ve tekstil sektörlerindeki KOBİ (Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler)' in belirli ölçülerde AB şirketleri ile rekabet edebilmeleri mümkün gözükmemekte, öte yandan ağırlıklı olarak el emeğine dayalı faaliyetlerde bulunan KOBİ' lerin diğer sektörlerde rekabet edebilmeleri zor görülmektedir¹.
- İhracata dönük olan ve girdi gereksinimini ikili anlaşmalarla sağlanan tavizlerden yararlanarak düşük fiyatla ithal etme fırsatı bulan sektörler, OGT nedeniyle bu avantajlarını kaybedeceklerdir².

Gümrük Birliği' nin yukarıda özetlenmeye çalışılan etkilerine ilişkin olarak özel kesim ve kamu kesimi tarafından alınması gereken önlemler söz konusudur.

- Firmalar, optimum ölçekte bütünleşmeli, yatırımlarını ileri teknolojiye dayalı ve ihracat şansı olabilecek ürünlere kaydırmalıdır. AR-GE çalışmalarının sanayide uygulanmasını sağlamak için üniversite-sanayi işbirliğinin boyutları genişletilmelidir.

Gümrük birliği' ne geçişle birlikte, öncelikli rekabet şansı olan sektörler belirlenerek, gelişmelerinin ve rekabet düzeylerinin

**Oktay, Müjda, Gümrük Birliği ve Türkiye, ISO, Yayın No. 10, İstanbul Aralık 1994, s.32.
a.g.e., s.29.**

arttırılması için teşvik politikaları temel bir politik araç olarak kullanılmaktadır.

KOBİ'lerin imalat ve pazarlama bakımından teşvik görmesi ve ürün standartlarının yükseltilmesi için bir desteğin sağlanması gerekir.

- Türkiye, malların serbestçe dolaşımının sağlanması, kota ve sınırların kaldırılması için AT Ortak Hizmet Politikasına, Gümrük Mevzuatına, Rekabet Politikasına uyum sağlamak zorundadır.

Kalite ve kontrolde mekanizmalar kurulmalıdır. Gümrük Birliği'ne geçildikten sonra AB'ne ihraç edilecek bazı ürünlerin AB normlarına uygunluğunu belirten CE (Conformite European) amblemini taşıması gerekir. ISO 9000 normlarına uyum ve teşvik sağlanmalıdır.

- Gümrük Birliği'nin sağlanması ile birlikte Türk Teşvik Sistemi ile Toplulukta uygulanmakta olan teşvik sistemleri arasında yapısal uyum çalışmaları yapılarak, uyumlaştırmaya gitmek gerekmektedir. Kredi mekanizmasının ve vergi kolaylıklarının yanısıra, yatırım aşamasında, proje bazında nakit yardımlar ve faiz sübvansiyonu Türk teşvik sistemi açısından uygulanabilecek yeni teşvik araçları olacaktır¹.

Gümrük Birliği'ne girilmesiyle birlikte, Türkiye'nin AT'dan ithalatı büyük ölçüde artacağından, döviz kurlarının ithalatı daraltmak için yükseltilmesi gerekebilir. Ancak, gerçekçi bir hazırlık politikası izlenmesi ve bütçe açıklarının daraltılması ile ilgili politikaların da birbirlerine uyumlu olması gerekir.

D - SONUÇ VE ÖNERİLER

Gümrük Birliği, AB'ne tam üyelik yolunda aşılması gereken önemli bir eşiktir. Gümrük Birliği'nin ve ekonomik entegrasyonların esas amacı, entegrasyon içindeki serbest ticaretin sağlanması değil, dışarıya karşı uygulanan bir koruyuculuktur. Bunun için temel koşul, üçüncü ülkelerden gelebilecek rekabete karşı korunmadır. Bu bakımdan 1.1.1996 tarihinde başlayacak olan takvimin uzun sürmeyecek bir süreçte Türkiye'yi AB'ne tam üyeliğe götürebilmesi, Türk ekonomisinin uluslararası rekabete hazır duruma gelmesi ile mümkün olacaktır.

DPT, Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995, s.144-145.

Gümrük Birliği' ne geçişle beraber, sektörel analizi yapılan sanayi dallan-nın rekabet gücü olarak AB karşısında zayıf bulunmaları, Gümrük Birliği' ne geçişin ertelenmesi için güçlü bir ergüman sayılmamalıdır.

Çünkü, Türkiye, GATT anlaşmaları çerçevesinde ve ithalat rejimi li-bere dış ticaret düzenlemeleri ile giderek, uluslararası rekabete açık bir ekonomik yapı özelliği göstermektedir. Mevcut gümrük vergileri ve mik-tar kısıtlamaları ile, eş etkili vergilerin uygulanması bakımından yerli sa-nayii yüksek koruma oranları altında üretim yapmaktadır. Ancak, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak kaliteyi, verimliliği, rekabeti ve standardizasyonu AB seviyesine yaklaştırmak ve teknolojik girişimi sağ-lamak da, Türk Ekonomisi' nin Dünya Ekonomisi ile bütünleşmesinde aşması gereken önemli aşamalar olarak görülmelidir.

Gümrük Birliği' nin lehinde ve aleyhinde ileri sürülen tüm görüşler birbirlerini dengeleyici sonuçlara ulaşmaktadır. Sorulması gereken soru, herhalde, Türkiye' nin AT ile Gümrük Birliği' ne hangi koşullar altında ve hangi karşılıklı yükümlülüklerin taahhüdü ile gireceğidir.

AB ile üye olmadan, Gümrük Birliği' ni gerçekleştirme durumunda olacak ilk ülke sıfatı kazanan Türkiye' nin, Avrupa' nın entegrasyon sü-recine tam olarak katılma konusundaki kararlılığı ile AB' nin Türkiye' ye karşı yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlaması gerekir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

A Report on EU-Turkey Relations, Ankara, October, 1994.

ARIKBAY, Canan, Avrupa Topluluğu' na Tam Üyeliğin Türkiye' nin Tarımsal Ürünler Üretimi, Fiyatları ve Dış Ticaretinde Yaratacağı Olası Değişmeler, MPM Yayınları: 479, Ankara, 1992.

DPT, Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995

ERTÜRK, Emin, Ekonomik Entegrasyon Teorisi ve Türkiye' nin İçinde Bulunduğu Entegrasyonlar, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1993

GÖKDERE, A. ve TÖRE, N., Gümrük Birliği ve Türk Otomotiv Sanayii, A.Ü. ATAUM, Ankara, Kasım 1994.

GÜNUĞUR, Haluk, Avrupa Topluluğu Hukuku, Tarhan Basımevi, Ankara, 1993.

İKV, İKV Araştırmalarında Türkiye' nin AT Karşısında Durumu, İstanbul, 1988.

ISO, Gümrük Birliği' nin İmalat Sanayi Sektörü Üzerindeki Etkileri ve Bu Sektörün Rekabet Gücü İstanbul, Şubat 1995

Oktay, Müjda, Gümrük Birliği ve Türkiye, İSO, Yayın No. 10, İstanbul Aralık 1994.

*TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ GÜMRÜK BİRLİĞİ, ÖDEMELER DEN-
GESİ VE MALİ YARDIMLAR*

*Yrd.Doç.Dr. Nurettin BİLİCİ**

GİRİŞ

Türkiye ile AB arasında 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması ve 1970 yılında imzalanan Katma Protokol Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliğini hedeflemekte ve bu yolda taraflara bazı yükümlülükler vermektedir.

Bu yükümlülüklerden bir tanesi gümrük birliğidir. Gümrük birliğinin tamamlan-masına yönelik olarak 6 mart 1995 tarihinde Ortaklık Konseyi karar alınmıştır. Karar 1.1.1996 tarihinden itibaren Türkiye ile AB arasında sanayi mal lan nin serbest dolaşımının başlatılmasını öngörmüştür.

Gümrük Birliği Türkiye'nin dış ticaret açıklannın artmasına yol açacaktır. Bu tebliğ sözkonusu açıklann kapatılmasında AB'nin Türkiye'ye yapması gerekli mali yardımların rolünün araştırılmasını amaçlamaktadır. Bu araştırma yapılırken zamanla AT ile Türkiye gibi Ortaklık Anlaşmaları yapmış bugün AB'nin üyesi olan İspanya, Portekiz ve Yunanistan deneyiminden yararlanılacaktır. Bu ülkeler topluluk içinde ekonomik açıdan Türkiye'ye en fazla benzeyen ülkeler olduğu için seçilmiştir.

Tebliğ üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde gümrük birliğinin ödemeler dengesine etkisi, ikinci bölümde ödemeler dengesinin sağlanmasında AB mali yardımlarının rolü araştırılmaktadır. Üçüncü bölüm ise Türkiye'ye yönelik AB mali yardımlarının değerlendirilmesine ayrılmıştır. Araştırmada ödemeler dengesini oluşturan kalemlerin detaylı incelemesine girilmemiş, özellikle dış ticaret açıklannın irdelenmesi ile yetinilmiştir.

* Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

1.BÖLÜM GÜMRÜK BİRLİĞİNİN ÖDEMELER DENGESİNE ETKİLERİ

A) İSPANYA, PORTEKİZ VE YUNANİSTAN'IN GÜMRÜK BİRLİĞİ DENEYİMİ

Yunanistan 1.1.1981, İspanya ve Portekiz ise 1.1.1986 tarihinden itibaren Avrupa Topluluğu'nun üyesi olmuşlardır. Aşağıdaki tablo bu ülkelerin gümrük birliğine girmelerinden önceki ve sonraki muhtelif yıllarda gerçekleşen dış ticaret açıklarını göstermektedir.

Tablo: 1 - İSPANYA PORTEKİZ VE YUNANİSTAN'IN DİŞ TİCARET AÇIKLARI

Kaynak: Burostat 1984, s.274; Eurostat 1993, s. 340; Eurostat 1994, s. 304.
Milyon ECU
Not: 1 ECU, 14 Nisan 1995 tarihi itibarıyla 1.32 dolara eşittir.

	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985
İspanya	.	.	.	.	.	4.707	5.582
Portekiz	.	.	.	.	.	3.467	2.724
Yunanistan	2.748	3.998	4.832	4.898	5.835	6.122	7.411
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
İspanya	6.317	8.734	11.938	19.334	20.144	21.315	21.830
Portekiz	2.289	3.697	5.804	5.647	6.700	7.931	9.012
Yunanistan	5.801	5.603	5.857	7.800	9.222	10.396	10.163

Tablodan görüleceği üzere 1984'den (üyelikten iki yıl önce) 1990'a (üyelik beşinci yılı) İspanya'nın dış ticaret açığı dört katın üzerinde, Portekiz'in dış ticaret açığı ise iki kat civarında artmıştır. Yunanistan'ın dış ticaret açığı da Üyelikte iki yıl öncesine nazaran üyelik beşinci yılında iki katın üzerinde artmıştır.

Bu ülkelerin dış ticaret açıklarının kapatılmasında turizm gelirleri, dış yatırımlar, işçi döviz girdileri ve diğer bazı transferler yardımcı olmaktadır. Diğer taraftan bu girdilere ilave olarak ikinci bölümde inceleyeceğimiz AB mali yardımlarının da açıkların kapatılmasında önemli katkısı olmaktadır.

B) GÜMRÜK BİRLİĞİ ÖNCESİ TÜRKİYE'İN DİŞ TİCARET AÇIKLARI

Türkiye ithalatının % 40 civarındaki kısmın AB Üyesi ülkelere, ihracatının ise % 50 civarındaki kısmın AB üyesi ülkelere yapılmaktadır (Bkz. Eurostat 1994, s. 320).

Aşağıdaki tablolarda da görüleceği üzere Türk dış ticareti gerek AB ülkeleri bakımından gerekse toplam itibarıyla sürekli Türkiye aleyhine açıklanmaktadır.

Tablo: 2 - TÜRKİYE-AB TİCARETİ (Değişik Yıllar) Milyon Dolar
 Kaynak: Rıdvan Karılık, Avrupa Birliği ve Türkiye, ikinci Baskı, Eskişehir, 1994, s. 380'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

	AB' ye İhracat	- AB'den İthalat	Açık
1967	234	333	99
1970	294	426	132
1973	652	1.160	508
1977	896	2.558	1.662
1985	3.204	3.895	691
1988	5.098	5.895	797
1990	6.892	9.328	2.436
1991	7.042	9.221	2.179
1992	7.602	10.049	2.447
1993	7.288	12.949	5.661

Kaynak : Eurostat 1993, s.340; Eurostat 1994, s.305.

Tablo: 3 - TÜRKİYE'NİN DIŞ TİCARET AÇIĞI (TOPLAM)
 Milyon ECU

1984	4.810	1990	7.339
1985	4.471	1991	6.015
1986	3.753	1992	6.283
1987	3.233	1993	11.000
1988	2.265	1994	4.000
1989	3.753		

urostat 1993, s. 340; Eurostat 1994, s. 305.

Not: ECU, 14 Nisan 1995 tarihi itibarıyla 1.32 dolara eşittir.

Türkiye kronik hale gelen dış ticaret açıklarını turizm gelirleri, işçi döviz girdileri ve borçlanma gibi kaynaklarla kapatarak Ödemeler dengesini sağlamaya çalışmaktadır.

C) GÜMRÜK BİRLİĞİ SONRASI TÜRKİYE'NİN ÖDEMELER DENGESİ İLE İLGİLİ TAHMİNLER

Aşağıda gümrük birliği sonrasında Türkiye'nin ödemeler dengesinde görülebilecek olası bazı gelişmeler üzerinde durulmuştur. Değerlendirmeler yapılırken İspanya'nın yaşadığı deneyim de göz önünde tutulmuştur. İspanya deneyimi ile ilgili veriler aşağıda görülmektedir.

Tablo: 4- GÜMRÜK BİRLİĞİ ÖNCESİNDE VE SONRASINDA İSPANYA

Not: İhracat ve İthalat ile ilgili veriler Eurostat 1993'den diğer veriler ise Índicadores Macro Economicos Generales' (Ministerio de Economía y Hacienda, Kasım 1994, Madrid) den alınmıştır.

	GSMH (Kişi Başına) (Dolar)	GSMH (Toplam) (Mil.Dolar)	ihracat (Milyon ECU)	İthalat (Mil.Dol.)	Turizm Gir. (Mil.Dol.)	Dış Yatırım (Mil.Dol.)
1984	3.314	125.932	28.724	33.431	7.716	1.780
1990	12.149	473.811	46.175	66.319	16.686	10.904

1) Olumlu Gelişmeler

a) İhracat Artışı: Türkiye'nin ihracatında Önemli artışlar olacaktır. AB'ye yönelik ihracatın artışı yanında AB ülkeleri ile işbirliği neticesinde Orta Asya Cumhuriyetlerine, Arap Ülkelerine ve Orta Doğu ülkelerine yönelik ihracatta da artışlar görülecektir. Gümrük Birliğinden sonraki birkaç yıl içinde Türkiye'nin 1993 ,1994 yıllarında 15-18 milyar dolar civarında gerçekleşen ihracatın % 50-60 civarında artarak 24-29 milyar dolara yükselmesi beklenebilir.

b) Dış Yatırımlarda Artış : Türkiye'deki gerek AB kaynaklı gerek AB dışından gelen yatırımlarda büyük artışlar olacaktır. Türkiye'nin son yıllarda düşük seyreden dış yatırımlarının (1990 yılında 789 milyon dolar, Bkz. Faruk Şen, Türkiye'nin Tam Üyeliğinin Avrupa Topluluğuna Sağlayacağı Faydalar, Türkiye Araştırmalar Merkezi, s. 62) gümrük birliği ile birkaç kat artması beklenebilir. İspanya örneğinde 1984 yılında 1.780 milyon dolar dış sermaye girişi olmuşken bu miktar gümrük birliğinin 5. yılında 6 katın üzerinde artarak 10.904 milyar dolara yükselmiştir.

c) Turizm Gelirlerinde İyileşme : Avrupa ile ilişkileri güçlenen bir ülke olarak Türkiye daha çok Avrupalının ilgisini çekecek dolayısıyla turizm gelirlerini artıracaktır. Bu artışı destekleyecek önemli bir neden de Türkiye'deki fiyatların Fransa, İtalya, İspanya,Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelere nazaran daha ucuz olmasıdır. Türkiye'nin 4 milyar dolar civarında olan turizm gelirlerinin gümrük birliğinin ilk birkaç yılında ikiye katlanarak 8 milyar dolara çıkması beklenebilir.

Ancak dış yatırımların ve turizm gelirlerinin artmasının gümrük birliğinin doğal bir sonucu olmayacağı ve içerdeki ekonomik, siyasal, sosyal istikrarın ve barış ortamının sağlanmasına da bağlı olduğu unutulmamalıdır.

2) Olumsuz Gelişmeler

a) Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu Kaybı: Türkiye Gümrük Vergisi ve Fon kaybına maruz kalacaktır. Bu kayıp AB Ülkelerine karşı Gümrük ve Fonların tamamen kaldırılmasından, AB dışı ülkelere karşı ise fonların tamamen kaldırılıp, Gümrük Vergisi oranlarının AB Ortak Gümrük Tarifesi seviyesine çekilmesinden kaynaklanacaktır. Bu kaybın yıllık tutarı 2,5 milyar dolar civarında hesaplanmaktadır. (Bkz. Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara, 1995, s. 157).

b) İthalat Artışı : Gümrüklerin kalkmasıyla sanayisi güçlü olan AB ülkeleri geniş Türk pazarındaki ağırlığını ve kazançlarını artıracaktır. 1993 yılında patlayarak 30 milyar dolara çıkan 1994 yılında ise alınan önlemlerle 23 milyar

dolara çekilen Türkiye'nin ithalatında önemli artışlar olacaktır. İhracat miktarında olduğu gibi ithalatın da gümrük birliğinden sonraki bir kaç yıl içinde % 50-60 artarak 36-50 milyar dolar civarına çıkması tahmini yapılabilir.

AB'nin Türkiye'deki konumunu güçlendirmesi Türkiye'ye yakın pazarları da kolaylıkla ele geçirmesini sağlayacaktır. Diğer yandan Türkiye'nin AB OGT'sini kabul etmesi ile AB kendisi için hassas olan ürünlerle ilgili koruma alanını Türkiye sınırlarına kadar genişletmiş olacaktır.

3) Değerlendirme

Gümrük birliğinin özellikle ilk yılları Türk ekonomisi açısından samih olacak ve Türkiye'nin dış ticaret açığı artacaktır. Bu kişi başına düşen milli geliri 2 bin dolar olan bir ülkenin ortalama olarak milli geliri 17-18 bin dolar olan ülkelerle gireceği serbest rekabetin doğal bir sonucudur.

Türkiye'nin 1993 yılında 14 milyar dolara (11 milyar ECU) ulaşan dış ticaret açığı 1994 yılında alınan olğanüstü önlemlerle 5 milyar dolara (4 milyar ECU) çekilebilmiştir. Açık miktarının İspanya, Portekiz ve Yunanistan örneği de dikkate alındığı vakit gümrük birliğinin ilk birkaç yılında % 80 ila % 400 arasında artarak 9-20 milyar dolara çıkması olasılığı vardır.

Türkiye'nin maruz kalacağı vergi-fon kaybı ve dış ticaret açığının kapanması için yukarıda sözünü ettiğimiz turizm gelirleri ve dış yatırımlardaki artış yeterli olmayacaktır. Bu noktada AB'nin Türkiye'ye yapması gerekli mali yardımların önemi ortaya çıkmaktadır.

2. BÖLÜM

AB MALİ YARDIMLARI VE ÖDEMELER DENGESİ

A) GENEL OLARAK

AB her yıl, genel bütçe ve genel bütçe dışı kaynaklardan olmak üzere üyelerine ve üye olmayan bazı ülkelere mali yardımlar yapmaktadır. Bu yardımların 1995 yılı büyüklüğü 100 milyar ECU (130 milyar dolar) civarındadır.

Bu paranın 75 milyar ECU civarındaki kısmı karşılıksız-bağış şeklinde yardımlar yapan üç mali araç tarafından sağlanmaktadır: Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi (72.439 milyon ECU), AKÇT Yatırım ve Araştırma Bütçesi (393 milyon ECU), Afrika, Karayibler ve Pasifik Ülkelerine yönelik Avrupa Kalkınma Fonu (2.100 milyon ECU) (rakamlar için bkz. Nurettin Bilici, Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye, Yayınlanmamış tez, Ankara, Ocak 1995).

Mali yardımların geriye kalan kısmı ise uygun koşullu krediler sağlayan mali araçlar tarafından yapılmaktadır. Verilen Krediler içinde en büyük pay Av-

rupa Yatırım Bankasına aittir (17.124 milyon ECU), Avrupa Yatırım Bankasının dışında AKÇT kredi mekanizması (800 milyon ECU), Euratom kredi mekanizması (200 milyon ECU)»ATye bağlı yeni topluluk aracı (30 milyon ECU), Ödemeler Dengesi (2 milyar ECU) ve Edinburg Kredi Mekanizması (4.607 milyon ECU) gibi mali araçlar vasıtasıyla da kredi verilmektedir.

Karşılıksız yardımların ve kredilerin % 90'ı aşan kısmı Birlik üyesi ülkelere yapılmaktadır. Bu yardımlardan ekonomisi diğerlerine nazaran zayıf olan ülkeler daha fazla pay almaktadır. Yardımların aslan payını alan ülkeler arasında Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda yer almaktadır. Bu gerçek, AT mali araçlarının birlik içi ekonomik ve sosyal uyumu sağlamada ve farklı bölgelerin uyum içinde kalkınmasında ne derece etkin rol oynadığını göstermektedir.

Aşağıda bu ülkelerin AB mali yardımlarından aldıkları paylar izah edilmiştir (İrlanda çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur).

B) İSPANYA, PORTEKİZ VE YUNANİSTAN'A YAPILAN MALİ YARDIMLAR

Burada bu üç ülkeye yapılan mali yardımların doğrudan doğruya ödemeler dengesi açıklanının kapatılmasında kullanılmadığını söylemek gereklidir. Ancak alman yardımlar özellikle altyapı, tarım ve sanayi sektörünün güçlendirilmesi için harcanmakta .dolayısıyla güçlenen ekonomi sayesinde daha fazla ihracat yapma olanağı doğmakta, bu da ödemeler dengesi açıklanının kapatılmasını kolaylaştırmaktadır.

Tablo: 5- YUNANİSTAN, İSPANYA VE PORTEKİZ'İN NET BÜTÇE TRANSFERLERİ

Kaynak: Relaciones Financieras entre Espana y las Comunidades Europeas, Un Futuro para Ganar, Accion Insutucional 93, Secretaria de Estado de Hacienda Direccion General de Presupuestos, Instituto de Estudios Fiscales, 1992, Madrid.

Not: Net Bütçe Transferi, üye ülkelerin bütçeden sağladıkları yardım miktarından bütçeye yapmaları katkı miktarının düşülmesinden sonra kalan olumlu tulfın ifade etmektedir.

	Net Transfer	Yıllık Ortalama	Milyon ECU GSMH'ya Oram %
İspanya (1986-1992)	9.594	1.370	0.35
Portekiz (1986-1991)	3.893	648	1.83
Yunanistan (1981-1991)	15.764	1.433	3.50

Not: Rakamlar eğitim, çevre araştırma ve kalkınma gibi alanlara yapılan ve hangi ülkeye ne kadar verildiği belli olmayan giderleri kapsamaktadır. Bu giderlerin bütçe büyüklüğü içindeki yeri yaklaşık % 6'dır.

1992 yılı itibarıyla Yunanistan 3, İspanya 2,5 , Portekiz ise 1,5 milyar ECU civarında net yardım sağlamışlardır. Üç üyenin bütçeden sağlayacağı yardımlar Topluluğun ikinci mali planının uygulandığı 1993-1999 döneminde % 100'e varan miktarlarda artmıştır. Yani üç üyeye sağlanan yardımlar 1993

yılı başından itibaren aşamalı olarak artırılarak 1999 yılında Yunanistan için 6, İspanya için 5, Portekiz için 3 milyar ECU'ye çıkmış olacaktır. Bu artışın nedeni dört üyenin parasal birliğe katılabilmeleri için Maastricht şartlarına ekonomilerini uydurmalarına yardımcı olmaktır. Ayrıca genel bütçeye net katkı yapacak olan Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın 1.1.1995 tarihinden itibaren Birliğin üyesi olmaları da üç ülkenin net gelir transferlerini artıracak bir başka gelişmedir.

Yunanistan, İspanya ve Portekiz karşılıksız yardımların yanında uygun koşullu kredi şeklinde de yardım sağlamaktadır. Aşağıda bu ülkelerin 1992 yılı sonu itibariyle sağladıkları toplam kredi miktarları görülmektedir. s

Tablo: 6- YUNANİSTAN, İSPANYA VE PORTEKİZ'E YÖNELİK AYB KREDİLERİ

(1992 YIU SONU İTİBARIYLA)

Kaynak: Rapport Annuel 1992, Banque Europeenne d'Investissement.

İspanya	11.510 Milyon ECU
Portekiz	6.648 Milyon ECU
Yunanistan	5.716 Milyon ECU

Bu ülkeler 1993 yılında AYB kaynaklarından sırasıyla 3.924, 1.317, 492 milyon ECU kredi sağlamışlardır (Bkz. BEI, Rapport Annuel 1993, s. 27). Ayrıca aynı yıl içinde Edinburg Kredi Mekanizmasından yine sırasıyla 705, 212, 166 milyon ECU kredi sağlamışlardır (Bkz. BEI Rapport Annuel 1993, s. 13).

3. BÖLÜM TÜRKİYEYE YÖNELİK AB MALİ YARDIMLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

A) GÜNÜMÜZE KADAR TÜRKİYE'YE YAPILAN MALİ YARDIMLAR

AB Türkiye'ye günümüze kadar % 91'i kredi, % 9'u bağış şeklinde olmak üzere 827.000.000 ECU tutarında mali yardım yapmıştır.

AT ile ortaklık ilişkisini Yunanistan'ın hemen arkasından İspanya ve Portekiz'den ise yıllar önce kuran Türkiye mali yardımlardan hakkı olan payı alamamıştır, önemli kısmı kredi olarak verilen mali yardım miktarı bu üç ülkeye yapılanlar yanında son derece cılız kalmıştır.

1980 yılından itibaren tamamen durdurulan yardımlar üye olmayan ülkelere yapılan yardımların da gerisine düşmüştür. Örneğin Akdeniz ülkeleri grubunda bulunan Yugoslavya, Mısır ve Fas Türkiye'ye yapılandan çok daha fazla yardım almışlardır. Aynı şekilde Türkiye'ye yapılan yardım miktarı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yapılan yardımlar yanında da düşük kalmıştır. Örneğin

Polonya, Macaristan ve Çekoslavakya iki yıl içinde Türkiye'nin 35 yıl boyunca aldığı yardımın kat kat fazlasını almıştır.

B) 6 MART 1995 ORTAKLIK KONSEYİ KARARI VE MALİ YARDIMLAR

6 Mart 1995 tarihinde alman Gümrük birliğinin tamamlanması konusundaki Ortaklık Konseyi kararına ek İMalî işbirliği ile ilgili Topluluk Deklerasyonu ile Türkiye'ye koşulları 1995 yılının ilk yansında saptanacak olan bazı mali yardımlar yapılması öngörülmüştür. Dekterasyonda Türkiye'nin Gümrük Birliğinin getireceği rekabet ortamına sanayi sektörünün uyumunun sağlanması ve AB alt yapı bağlantısını iyileştirmesi için önemli miktarda bir mali kaynağa ve özellikle uzun dönemli krediler ile teknik yardıma ihtiyaç duyacağı ifade edilmiştir. Bu yardımları beş bölümden oluşması planlanmıştır;

1) Topluluğun bütçe kaynaklarından 1996 yılından başlayarak 5 yıl içinde verilmek üzere 375 milyon ECU,

2) Topluluğun AYB kaynaklarından 1996 yılından başlayarak 5 yıl içinde verilmek üzere 750 milyon ECU (Türk ekonomisinin gümrük birliğine rekabet edebilirliğini artırmak üzere),

3) Halen yürürlükte olan (1992-1996) Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası Fonlarından 300-400 Milyon ECU (evre, Enerji, Ulaştırma ve telekomünikasyon alanındaki altyapı projelerinin finansmanında kullanılmak üzere),

4) 1996 yılında uygulanmasına başlanacak olan Akdeniz ülkelerine yönelik Mali Yardım Fonundan henüz miktarı belli olmayan bir yardım (Bizim notumuz: Akdeniz lkeleri Mali Yardım Fonunun miktarı henüz kesinleşmemiş olup 5,5 milyar ECU civarında gerçekleşmesi beklenmektedir).

5) Türkiye'nin ihtiyacı ve talebi olması halinde verilecek makro ekonomik yardım. Bu yardımın uluslararası Finans kuruluşları ile koordinasyon halinde IMF programlarına ek olarak verilmesi öngörülmüştür.

Beş yardım kaleminin ilk üçünden taahhüt edilen miktarları toplamı 1,5 milyar ECU'dür. Dördüncü ve beşinci kalemlerden de 1 milyar ECU yardım sağlanacağı varsayılar beş yıllık sürede verilecek yardımlar 2,5 milyar ECU'lük (3,2 milyar dolar) bir büyüklüğe ulaşmış olacaktır. Bu paranın henüz ayrıntıları belli olmamakla birlikte Önemli kısmının kredi şeklinde verileceği anlaşılmaktadır. Yani Türkiye 1996 yılında toplam 500 milyon ECU (önemli kısım kredi) civarında mali yardım alacaktır.

C) TÜRKİYE'YE YÖNELİK MALİ YARDIMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa'nın güçlü ülkeleri ile girilen gümrük birliği ekonomisi daha zayıf olan ülkelerin dış ticaret açıklarının artmasına yolaçmaktadır. Bu açıkların kapatılmasında AB içinde oluşturulan mali yardım mekanizmaları dolaylı olarak da olsa önemli katkılar sağlamaktadır. Avrupa ile gümrük birliğine giren Türkiye'nin bu yardımlara şiddetle ihtiyacı olacaktır. Türkiye'ye yapılacak mali yardımların gümrük birliği içinde Türkiye'ye benzer diğer ülkelere yapılan mali yardımlarla dengeli olması gereklidir. Mevcut durum bu dengenin hiç dikkate alınmadığını göstermektedir.

Aşağıdaki tabloda alınan mali yardımlar açısından Türkiye ile İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın bir karşılaştırılması yapılmıştır.

Tablo: 7- İSPANYA, PORTEKİZ VE YUNANİSTAN'A YAPILAN MALİ YARDIMLARIN TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

(1995 YILI DAHİL ALINAN YARDIMLAR TOPLAMI)

Not: Karşılıksız yardımlarda 1993, 1994, 1995 yılları için; Kredilerde ise 1994 ve 1995 yılları için tahmini rakamlar dikkate alınmıştır. 1993, 1994, 1995 yıllarına ilişkin tahminler topluluğun II. Mali planının uygulandığı 1993-1999 döneminde 3 ülkeye yapılan yardımların % 100'e varan miktarlarda artırılacağı gerçeği dikkate alınarak yapılmıştır. Karşılıksız yardımlarda 1993, 1994, 1995 yıllarında İspanya'nın 3,5'şer milyar, Portekiz'in 2'şer milyar, Yunanistan'ın ise 4'er milyar ECU net transfer sağladığı varsayılmıştır. Kredilerde ise 1994 ve 1995 yıllarında İspanya'nın 5,5'er milyar, Portekiz'in 2'şer milyar, Yunanistan'ın ise 1'er milyar ECU yardım sağladığı varsayılmıştır.

	Karşılıksız Yar-	Kredi	MİLYON ECU Toplam
	dun		
İspanya	23.000	27.000	50.000
Portekiz	12.000	12.000	24.000
Yunanistan	31.000	8.000	39.000
Türkiye	75	752	827

1996 yılından itibaren ise her yıl İspanya 9 milyar ECU (3,5 milyar ECU'su karşılıksız yardım), Yunanistan 5 milyar ECU (4 milyar ECU'su karşılıksız yardım), Portekiz ise 4 milyar ECU (2 milyar ECU'su karşılıksız yardım) yardım sağlayacaklardır. Türkiye'ye ise verilmesi taahhüt edilen miktar sadece 500 milyon ECU'dür ve bu paranın çok önemli kısmının kredi şeklinde verileceği anlaşılmaktadır. Böylece 1996 yılında İspanya'ya Türkiye'ye yapılması planlanan yardımın 20 katı, Yunanistan'a 10 katı, Portekiz'e ise 8 katı civarında yardım yapılmış olacaktır.

Türkiye'nin AB'ye Üye olmaması bu dengesizliği haklı kılan bir gerekçe olamaz. Mali yardım mekanizmalarının varlık nedeni gümrük birliği içinde zayıf ekonomilerin zararlarının telafisine yardımcı olmaktır. Zaten gümrük birliği

AB'nin özüdür ve zor tarafıdır. Türkiye zor tarafın altına girmektedir. İşçilerin serbest dolaşımı, birliğin yönetiminde ve organlarında söz sahibi olma gibi olumlu kapılar henüz Türkiye'ye açılmamıştır.

SONUÇ

Türkiye'ye yapılan AB mali yardımları gerek AB üyesi ülkeler, gerek AB dışı ülkelere yapılan yardımlarla karşılaştırıldığı vakit son derece düşük kalmıştır ve bu ülkelere ve Türkiye'ye yapılan mali yardımlar açısından büyük bir dengesizlik ortaya çıkmıştır.

Türkiye'nin gümrük birliği deneyiminden başarı ile çıkabilmesi için Türkiye aleyhine olan mali yardım dengesizliğinin acilen düzeltilmesi gereklidir. Bu dengenin sağlanmaması AB'nin eşit şartlar altında rekabet kuralına aykırılık teşkil edecek ve Türkiye'nin işini zorlaştıracaktır.

. Yardımların dengeli bir şekilde yapılmaması durumunda birlik üyesi devletlerin ve işletmelerinin Türk devleti ve işletmeleri karşısında haksız rekabeti söz konusu olacaktır. Bu da topluluğun hangi şekil altında olursa olsun bazı ürünlerin veya bazı işletmelerin desteklenerek serbest rekabetin tehdit edilmesine veya bozulmasına yol açan yardımları yasaklayan temel prensibine aykırılık teşkil edecektir.

Diğer taraftan yardımların yeterli ölçüde yapılmaması durumunda Türk hükümeti ödemeler dengesini sağlayabilmek için bazı hoş olmayan iç tedbirlere başvurmak zorunda kalacaktır. Bu tedbirler TL'nin devalüasyonu, Özel Tüketim Vergisi'nin yürürlüğe sokulması gibi yollarla tüketimi kısmayı amaçlayan tedbirler olabilecektir.

6 MAYIS 1995

SABAH

n. OTURUM

Oturum Başkanı

Prof. Dr. Fevzi DEVRİM

Prof. Dr. Mehmet PALAMUT

**"Ekonomik Entegrasyon Antlaşmalarının Ülkeler tç
Hukuku Yönünden İrdelenmesi ve Anayasal
Değerlendirilmesi"**

Doç. Dr. İsmail AKTÜRK

Doç. Dr. Kamil TÜĞEN

**"AB ve Diğer Alternatif Entegrasyon Hareketlerinin
Türkiye Açısından Değerlendirilmesi"^M**

Prof.Dr. Orhan MORGİL

**"Türkiye* de Lİberalizasyon Surecinde Alternatif
Entegrasyon Hareketlerinin özel Kesim Üzerindeki
Etkisi"**

TARTIŞMA

100

1

2

3

4

5

6

7

8

ENTEGRASYON ANDLAŞMALARININ YARATTIĞI HUKUKSAL SORUNLAR VE NORM ÇATIŞMASI

Prof.Dr. Mehmet E. PALAMUT

I-GİRİŞ

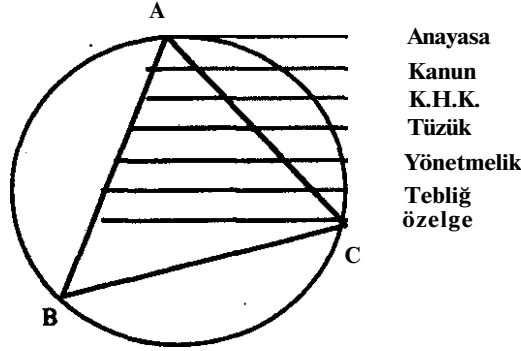
Bugün dünyanın büyük çoğunluğunun ve Türkiye'nin yüzyüze bulunduğu asıl sorun, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda el'an gerçekleştiremedikleri geriliktir. Nitekim, ülkemizin bu temel meselesinin, "dünyadaki iktisadi gelişmeler ve Özel olarak da Türkiye'nin içinde yaşadığı batı dünyasının gidişi dışında" irdelenebileceği, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda vurgulanmıştır. Gerçekte Türkiye, 18. ve Özellikle 19. yüzyıldan itibaren sürekli içerisinde bulunduğu açmazın genel bilincine varmış ve bunu aşmak için büyük bir cehd ile sürdürmeye çalıştığı mücadelelerin Üstesinden maalesef gelememiştir.

Bu cümleden olarak, Cumhuriyet Türkiye'si, çağdaş yaşam düzeyine erişmek ve toplumuna modern devletlerin sunduğu olanaklardan yararlandırmak gayesiyle, kendisine yakın görüp esas aldığı ülkelerde öykünmüş ve onların başlattığı bazı ekonomik entegrasyonların üyeliği için gerekli çabayı sürdürmüştür. Oysa bu ekonomik entegrasyon andlaşmalarının oluşturduğu bazı hukuksal sorunlar da yok değildir. Çünkü, ekonomik entegrasyonlar, başlangıçtaki mütevazı ve sade veçhelerini kısa sürede yitirmekte; çok geçmeden yeni üye kayıtları ve geniş amaç farklılıklarıyla, uluslararası (supranational) bir nitelik kazanmaktadırlar. Kuşkusuz bu, üye devletlerin egemenlik haklarının giderek yitmekte olduğu kaygısını gündeme getirmekte ve bazı siyasilerin ağızlarında çığnena gelen bir "hukuk sakızı" olmaktadır.

Şüphesiz, sözünü ettiğimiz oluşumların neden olduğu hukuksal sorunlar vardır. Bu sorunların ortaya çıkması da doğaldır. Zira, klâsik bağlamda bir devlet üç ana öğeden meydana gelir:

Toprak, halk ve egemenlik!...

* Uludağ Üniversitesi M.B.F. Maliye Bölümü.



Yalın bir devletin egemenlik alanını çemberle gösterip, bu çemberin içine bir eşkenar üçgen yerleştirip bunun üzerinde de hiyerarşik olarak hukukun uygulanmasına yarayan mevzuatı şekildeki gibi gösterebiliriz. Doğal olarak, devlet, başka devlet ya da kurumlarla birtakım anlaşmalar yapıp ulusal sınırlarının dışına çıkmadığı sürece, egemenliğinin göstergesini sergilemeye ve adalet kurallarını olaylara uygulamaya yetkilidir. İç alanın dışına çıktığında ise, ister istemez, birtakım egemenlik haklarından ödün verilmesi kaçınılmazdır. Başta iç hukuk ve anayasa ile ilgili sorunlar başgösterir. Normlar hiyerarşisinde anayasa zirvede olduğu ve diğer mevzuata da önderlik ve kaynaklık ettiği için, bu tebliği fazla dağıtıp siz sayın dinleyicilerimi sıkmamak amacıyla, sorunu salt anayasal yönden irdelemeye çalışacağım.

Bunu da;

(Avrupa ülkelerinde çatışma normu

(Türkiye'de çatışma normu

olmak üzere iki başlık altında inceleyeceğim.

II - BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE ÇATIŞMA NORMU

Bir ülkenin anayasası ile uluslararası hukuk kuralları ve/veya entegrasyon anlaşma hükümleri birbiriyle çatışabilir. Bu durumda, o ülke iç hukuku ile uluslararası hukuk kuralları ve/veya anlaşma hükümlerinin çatışması, çoğunlukla çelişmesi halinde de karşılaşılan hukuksal sorunların çözümü bağlamında anayasalarda oluşturulan çıkış yolları mevcuttur. Bu tür anayasalara "antagonist" ya da "çatışma normlu anayasa" denir. Çatışma normu anayasada açık ve kesin bir biçimde belirtiliyorsa pek sorun çıkmaz. Çünkü, bu durumda, ülkeler, uluslararası hukuk kuralları ile entegrasyon anlaşma hükümlerinin, hiyerarşik yönden, anayasalarına ve dolayısıyla iç hukuklarına üstün geldiklerini peşinen kabullenip, tanımışlardır.

Nitekim Fransız Anayasasının 55. maddesine göre "yabancı devletlerle imzalanan andlaşma hükümleri, ülke kanunlarına üstündür." Keza, Federal Almanya'nın Temel Yasasının 25. maddesi "Uluslararası hukukun genel ilkelerini Federal hukukun bir parçası" saymış; 59/2. maddesi de "yasama alanına giren konularda yapılan antlaşmaların bir yasayla onaylanması" gerektiği hükmünü getirmiştir.

İngiltere ile bazı diğer Kara Avrupası ülkeleri, çatışma sorunu Fransa ve Federal Almanya gibi "Çatışma normlu anayasalar" ite çözümlememişler; ya doğrudan doğruya içtihat hukukunu (droit Jurisprudenciel) esas alan yorumlarla ya da anayasalarında uluslararası genel hukuk kurallarını yazısız ve zimmeren yer vermek suretiyle dolambaçlı ifadelerle ulaşılan "antagonist norm" la halletmişlerdir. Kısaca belirtmek gerekirse, "Çatışma normu" nun açıkça ifade edilmediği sözkonusu ülkelerde sorun, bir taraftan anayasalarının genel ruh ve bunun uluslararası hukuk kuralları ile entegrasyon antlaşmalarına atfettiği önem gözü- nünde bulundurulmak, diğer yandan da yasaların temel tercih ve direktiflerinin "lex posterior derogat legi priori" (son gelen öncekini ortadan kaldırır) bir yorumuna gidilerek halledilir.

III • TÜRKİYE'DE ÇATIŞMA NORMU

Türkiye de, çoğu Kara Avrupası ülkesinde olduğu üzere, açık ve net bir biçimde "Çatışma normu" nu benimsememiş; usulüne uygun surette imzalanıp TBMM'nce onaylanan uluslararası antlaşma hükümlerinin geçerliliklerini iç hukukla aynı nitelikte saymıştır. Doğal olarak konunun; i) öncelikle, 7.11.1982 gün ve 2709 sayılı Anayasa ve bu Anayasa'nın uluslararası hukuk kuralları ile entegrasyon antlaşmalarına yaklaşım biçimine; ii) kanunların anayasal denetimi yapan "Anayasa Mahkemesi" ne göre irdelenmesi gerekir.

a) Anayasa Yönünden

Bilindiği üzere, anayasa, bir ülkenin sinesinde teşkilatlanan bütün siyasi organlar ile değişik şahıs ve kuruluşları bağlayan temel kurallar bütünü olup; başlıca hedefi, politik hayatı hukukla düzenlemeye matuftur. Dolayısıyla "Kanunlar, Anayasaya aykırı olamaz" (md. 11/II). Bununla beraber hemen vurgulamalıyız ki Anayasa, Türkiye Cumhuriyetinin genel niteliklerini de belirtmiştir. Buna göre Türk Devleti, milli dayanışma ve genel adalet anlayışı içinde, "toplumun huzuru" nu esas almakta; bu ereğine ulaşmak için ise, "Atatürk miliyetçiliğine bağlı" kalmakta, "insan haklarına saygı" beslemekte ve bizzat Anayasa'nın dibacesinde belirtilen ("Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak... çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde") "temel ilkelere dayan" maktadır. Tavsife çalışılan bu Devlet modeli, modern Devlet anlayışının tüm Öğelerini sergilemektedir ki bunlar, çoğulcu ve hürri-

yetçi bir rejim olan demokrasi, laiklik ve hukukun egemen bulunduğu sosyal içerikli Devlet" tir. (md.2).

Yukarıda açıklanmaya çalışılan Türkiye Cumhuriyeti, dışa ve her türlü olumlu gelişime açık, çağdaş medeniyete dönük bir Devlet'tir.

Gene bu Devlet, kuvvetler ayrımını, "Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret" saymakta, bunu "medeni bir işbölümü ve işbirliği" olarak görmekte; ancak, üstünlüğü, "Anayasa ve kanunlara" tanımaktadır. (Başlangıç).

"Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir."

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette
hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz.

(Anayasa Md.6).

Yukarıdaki ulusal egemen devlet yaklaşımı ile önemli bir ekonomik entegrasyon olan AB'nin "Konsey veya Komisyon'un üye devletlere veya devlet vatandaşlarına veya şirketlerine yönelik kararlar da doğrudan doğruya uygulanma niteliğine sahiptirler." (AET. And. m.189/IV). Yukarıdaki iki hüküm birbiriyle çalışmaktadır. Keza T.C. Anayasası'nın 7. maddesi olan "yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez." (Anayasa, md.7)

Yasama organının "çatışma normu" konusundaki yetkisine gelince, bu, Anayasa'nın 90'ncı maddesinde şu şekilde ifadesini bulmaktadır:

Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır, (md. 90/1).

Görüldüğü üzere, milletlerarası kuruluşlar ve yabancı Devletler ile yapılacak anlaşmaların hüküm ifade edebilmesi, bunları TBMM'nin onaylamasına ve bu konuda bir kanun istihsaline bağlıdır. Belirtelim ki, iktisadi, ticari ve teknik nitelikler taşıyıp, Devletler Maliyesine külfet getirmeyen ve geçerliliği bir yılı aşmayan anlaşmalar için buna gerek yoktur. Sadece bunların yayımlarından itibaren iki ay içinde, TBMM'ne bilgi vermek kâfidir (md.90/II).

Kaldı ki, md. 90/II göre, "milletlerarası anlaşmalara dayanan uygulama anlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari anlaşmaların" yasama organınca uygun bulunması mecburiyeti de bulunmamaktadır. Yalnız bunlar, iktisadi ve ticari, teknik veya idari anlaşmaların" yasama organınca uygun bulunması mecburiyeti de bulunmamaktadır. Yalnız bunlar, iktisadi ve ticari nitelik taşıyorlarsa ya da özel kişilerin

haklarını ilgilendiriyorlarsa, bu takdirde sözü edilen hususların uygulanmaları yayımlarına tâbidir.

Anayasa'nın md. 90/IV ve V hükümleri ise, aynen şöyledir:

"Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmalann yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır."

b) Anayasa Mahkemesi Yönünden

Anayasa Mahkemesi, bir ülkede, yasaların Anayasa'ya uygunluk denetimini gerçekleştiren tek mercidir. Madde 148'e göre, "kanunların, kanun hükmünde kararnamelelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi iç tüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler." Anayasa Mahkemesi bunu "İptal dâvası" ve "İtiraz" yollarından biri kanalıyla kendisine ulaşacak istem üzerine gerçekleştirir. Oysa, Anayasamızın 90. maddesinin son fıkrası aynen şu hükmü derpiş etmektedir:

"Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulmaz."

Görüldüğü gibi, milletlerarası andlaşmalar, tamamen kanun hükmünde olup, bunların Türk kanunlarıyla çatışmaları önemli değildir. Asıl olan, bunların Anayasa'nın md. 90/I'e göre düzenlenip düzenlenmediğidir.

Her ne kadar, 90'ncı maddenin son fıkrası bunları kanunlarla aynı norm hiyerarşisine yerleştirmiş ise de, son cümleyle, bunlar hakkında "Anayasaya aykırılık iddiası ile anayasa Mahkemesine başvurulamaz" hükmünü derpiş etmiştir. Dolayısıyla, lâfzen getirdiği norm eşitliği ilkesinin zımnen çiğnemiş ve milletlerarası andlaşmalann Türk kanunlarına olan üstünlüğünü bu suretle tanımıştır.

Keza, yabancıların bazı hak ve hürriyetlerinin Türkiye'de kısıtlanması mevzubahis olduğunda, TBMM, "milletlerarası hukuka uygun olarak" (md.16) hareket etmek yükümlülüğünde olup; savaş hali ve ilanıya ilgili ve yetkisini kullanırken de, ancak "Milletlerarası hukukun meşru saydığı" durumlann var olup olmadığına bakmak zorunda; "Türk Silahlı Kuvvetlerinin Türkiye'de bulunmasına izin verme" selâhiyeti de, "Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmalann veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında" (md. 92) kalan gayet sınırlı şartlara inhisar etmektedir.

Yine, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının kısmen ya da tamamen askıya alınmasına sebebiyet veren hâllerde ve bunu düzenleyen Anayasa'nın

15'nci maddesinin ilk fıkrasına; "milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla" şeklinde bir hükmün eklenmesiyle, 1982 T.C. Anayasası, milletlerarası hukukun milli hukuka olan normatif hiyerarşi üstünlüğünü tescil etmiştir.

Ayrıca, 1982 Anayasası, Anayasa'ya aykırılık hükümlerini denetleyen Anayasa Mahkemesine, sadece "kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleme" (md. 148/1) görevini vermekle, adetâ milletlerarası andlaşmalann Anayasa'ya üstünlüğünü tanımıştır.

Bununla beraber, Devlet temsilcileriyle yapılan görüşmeler sonunda, kesin şeklini alarak imzalanan veya milletlerarası bir teşkilatça hazırlanan andlaşmalann geçerlilik şartı olarak TBMM tarafından bunların "onay" im tazammun eden Anayasa'nın 90'ncı maddesinin ilk fıkrası, hukuk yapma tekniği bakımından şüphesiz bir iç hukuk işlemi şeklinde mütalâa edilebilir; dolayısıyla "onay" ın geniş mânadaki "kanun" kapsamına girdiği gözönünde tutularak, adına "onay kanunu" diyebileceğimiz bu hukuki işlemlerin Anayasa'ya aykırın düşmesi hallerinde, bunlar aleyhinde Anayasa Mahkemesi'nde dava ikâme etmek prensipte mümkündür. Lâkin, unutulmaması lâzımdır ki, "onay kanunu", şekli bir iç hukuk işlemi olup hemen hemen herhangi bir muhtevadan tamamen yoksundur. Bu özelliğinden ötürü de, kanunların anayasa denetimini yapan organ nezdinde ancak şekil yönünden Anayasa'ya aykırılık iddisasında bulunabilir. Genel prensip bu yönde olmasına rağmen, Türkiye'de bir taraftan "şekil bozukluğuna dayalı iptal davası" açma süresinin, "Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün" (md. 148/11) gibi oldukça kısa bir zamanla sınırlılığı, diğer taraftan da aynı Anayasa'nın milletlerarası andlaşmalar için "Anayasaya aykırılık iddiası" (md. 90/V) serdedilmeyeceği hükmü, anılan anlaşma ve sözleşmelerin iç hukuka üstünlüklerini -sarahatten olmasa bile-, büyük ölçüde göstermektedir.

Bütün bunlardan çıkan kısa sonuç şudur: Milletlerarası andlaşmalar ile milletlerarası hukuk, Anayasa'ya üstündür. İkinci olarak, gerek milletlerarası andlaşmalar ve gerekse milletlerarası hukuk, anayasanın kaynağıdır.

Burada akla şu soru gelebilir: Niçin tüm bunlar Anayasa'da sarahaten belirtilmemiştir?

Kanaatimizce "çalışma normu" nun anayasalarda gayet belirgin bir tarzda düzenlenmesine üç bakımdan gerek yoktur:

1.Anayasa Hukuk Yönünden: Anayasalar, Devletlerin organlarını ve bu organlar arasındaki fonksiyonel ilişkileri düzenleyen temel hukuk kuralları olup, bunlar soyuttur ve hiyerarşi bakımından üstündür. Bu nedenle, hele Kara Avrupası ülkelerinde, anayasalar k.tıdır ve değiştirilmeleri oldukça güçtür.

2.Kaynak Yönünden: Milletlerarası andlaşmalar ve milletlerarası hukuk, anayasanın kaynağı olduğuna göre, kendisinin hikraet-i vücud bulmasına sebebiyet veren hükümlerin ve müesseselerin ayrıca anayasada gösterilmesine gerek yoktur.

3 .Sosyo-Ekonomik Ortam Yönünden: Her bakımdan gelişen ve hızla değişen bir dünyada yaşamaktayız. Dolayısıyla sosyo-ekonomik olaylar ağır basmakta; Devleti temsil eden siyasi iktidarlara, gelişen ve sosyal ihtiyaçları sür'atle değişen bir ortamda, teb'alanna, çağdaş, ekonomik ve rasyonel yaşama imkânlarını sürekli ve müessir bir tarzda sağlama görevi düşmektedir. İnsanların iktidarlarından bekledikleri ise, milli hukuk kuralları Üzerinde birtakım menfi ve sonuçsuz gayretler değil ve fakat, içerisinde yaşanan dünyanın şartları doğrultusunda oluşan ihtiyaçlarına verilecek doyurucu ve somut cevaplardır. Bu sebeple, milli hukuk kurallarının "maximum standart" larla bağdaştırılması, demokratik düzen - eklektik ekonomi yapı beraberliğinin sağlanması, kaçınılmazdır. Çünkü entegre olmuş bir evrende, yalnız milli hukuk kurallarıyla yaşamak mümkün değildir. En azından bunların, herkesçe benimsenen standartlarla armonizasyonu gerekir. Yâni burada, siyasi iktidarlara hareket serbestisi getirilmekte ve günümüzün "Koruyucu güçlü devlet" imajı ağır basmaktadır.

Burada şu nihai soru ileri sürülebilir: Ya milletlerarası andlaşmalar ile milletlerarası hukukun milli hukukla bağdaştırılması görevini hangi makam üstlenecektir? Başka bir ifadeyle, anılan kuralların milli hukuku ihlâl etmesi hâlinde durum ne olacaktır?

Zamanımızda gelişen Jürisprüdansiyel hukuk anlayışında bu görev, şüphesiz bağımsız yargı mahkemelerininindir. Hâkime geniş bir taktir yetkisi verilmiştir. Bu sebeple hâkim, bir konuda karar verirken, örf-adetten, doktrinden ve mahkeme içtihatlarından yararlanır. Her ne kadar, ülkemizdeki gelişmeler yavaş ve yetersiz ise de, gelecekte, Avrupa ülkelerinde mahkemelerin oynadıkları rolün, yakın gelecekte Türk mahkemelerince de oynanması mümkündür.

IV - SONUÇ

Uluslararası entegrasyon andlaşmaları, gerçekte üye devletlerin ortak norm ve amaç saptamalarıdır. Asl'olan, birlikte gerçekleştirilen bu amacın durağan ve işlevsiz olarak sürdürülmesi değildir; ona içerisinde yaşanan hayatın dalgalanmalarına paralel bir devinim ve dinamizm kazandırmaktır. Hiç şüphesiz, bencil tutumdan sıynlabilen, refahı paylaşmaya hazır, özgeci (altruiste), demokrat ve insan haklarına saygılı devletlerin entegrasyon mutabakatları (consensus) kalımlı ve etkilidir. Yeter ki, ulus-üstü hukuksal gelişmelerin odağında, bazı dar ve basit yapıları devletlerin yerel ve bölgesel egemenlik düzeyinde girişebilmeleri bir takım olumsuz etkileşim ve gayretler gözardı edilebilsin.

"Çatışma normu" konusunda 1982 T.C. Anayasası, İngiltere ve Kara Avrupası ülkelerine nazaran kısmen farklı bir uygulamayı benimseyip, onu müsseleştirmek istemiştir. Fakat bu, görünüşte bir davranıştır.

Yukarıda, bizzat Anayasa'dan aldığımız maddelerin (15, 16, 90, 92 ve 148) sarıh hükümleri ışığında açıklamağa çalıştığımız gibi, her ne kadar hiyerarşik yönden, milletlerarası anlaşmalar ile sözleşmeler, lâfzan ve hükmen, iç hukukla aynı (identique) kategoride gösterilmek istenmişlerse de, bu doğru ve yerinde bir hareket değildir; bunların zımmen, bir üstünlüklerinin bulunduğu izahtan varestedir.

Bununla beraber, Anayasa'nın öngördüğü şartları (md. 90/1) yerine getirmek kaydıyla, belli hâllerde, yabancı devletler veya milletlerarası kuruluşlarla yapılan anlaşmaların Türk iç mevzuatıyla bağdaştırılması da, gayri kabil bir olay değildir. Mamafih, plüralist ve hürriyetçi demokratik rejimin benimsendiği ülkemizde, parti disiplinine dayanarak hareket eden, herkese iş, aş, aşk ve yannanna engin bir güvenle bakabilme umudu vaadederek seçilen siyasilerin, bir taraftan TBMM'ndeki rahat koltuklarını kaybetmemek, diğer taraftan da içerisinde yaşanılan ülke ve dünyanın sergilendiği değişken şartların zorladığı ihtiyaçlara cevap verebilmek için, kâh iç ve kâh dış hukuk kurallarından bazı tâvizlere yanaşmayacaklarını da söyleyemeyiz.

Hiç şüphe yok ki, asl'olan, bugün ülkemizde yaşanılan gerçeklerin peçelenmelerinden vazgeçilerek, giderek küçülen ve küçüldüğü ölçüde de devleşen dünyamızda toplum ve devlet çıkarlarının, rasyonel, ekonomik, hukuka dayalı ve çağdaş yoruma açık bir tarzda, maximum standartlarda ve eklektik bir ekonomiko-demokrat düzlemde ahenkleştirilmesi; kolektif faydanın optimize edilmesi ve sosyal refah devleti (Welfare State) anlayışının yaygınlaştırılması; giderek globalleşen dünyanın ortak norm arayışlarının birlikteliği ve bunların birbiriyle örtüşmesidir.

KAYNAKÇA

- Bakır ÇAĞLAR, "Anayasa Bilimi" 1. basım, BPS Yayınları, İstanbul, 1989.
David RUZIE, "Organizations Internationales et Sanctions Internationales", Coll. U. L.Armand Colin, Paris 1971.
Georges BURDEAU, "Democratie", Ed. du Seuil, Paris, 1966.
Henry ROUSSÏLLON, "Conseil Constituüonnel", Dalloz, Paris, 1991.
İ.K.V., "Türkiye-AT 36. Ortaklık Konseyi Toplantısı 6 Mart 1995", Karar 1/95, İstanbul, Mart 1995.
Radomir LUKÏC, "Theorie de L'Etat et du Droit", Ed. Dalloz, Paris, 1974.
Rene DAVID, "Les Grands Systemes de Droit Contemporains", 7eme Ed., Precis Dalloz, Paris 1978.
Tuğrul ANSAY, "AET'na Tam Üyeliğimiz ile ilgili Bazı HukukO Sorunlar", Prof.Dr.Yaşar KARAYALÇIN'a, 65. Yaş Armağanı, T.İş Bankası Yay., LBasım, Ankara, 1988.

*TÜRKİYE-A VRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ VE YENİ BİR BÖLGESEL İŞ-
BİRLİĞİ GİRİŞİMİ OLARAK KARADENİZ EKONOMİK İŞBİRLİĞİ
(KEİ)*

*Doç.Dr. İsmail AKTÜRK**

GİRİŞ

Türkiye, II. Dünya Savaşı'ndan sonra birçok uluslararası ekonomik, siyasi, kültürel, askeri kuruluş ve entegrasyonlara katılma çabası içerisinde olmuştur. Bunlar içinde AB ile ilişkiler özel bir konuma sahiptir. Bununla birlikte son yıllarda gelişen ekonomik ve siyasi olayların da etkisiyle Türkiye'nin AB dışında, yakın tarihi ve kültürel ilişkiler içerisinde bulunan, bağımsızlığını yeni kazanan Türk Cumhuriyetleri ile ve aynı coğrafyada bulunan ülkelerle işbirliği içine girme çalışmaları devam etmektedir.

Dağılan SSCB ve diğer Doğu Bloku ülkelerinde son yıllarda ortaya çıkan ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmeler, sözkonusu ülkeler ile Türkiye arasında oldukça geniş işbirliği imkanları doğmasına yol açmıştır. Türkiye'nin birçok alanda bu ülkelerin önünde yer aldığı görülmektedir. Yeniden yapılanma konusunda Türkiye bu ülkeler için iyi bir model oluşturmaktadır. Öte yandan genişleyen bir ekonomik coğrafyaya sahip olma diğer ülkeler kadar Türkiye için de büyük bir önem taşımaktadır.

1980'li yıllara kadar kapalı bir ekonomi görünümü veren Türkiye'nin bu yıllardan sonra çok hızlı bir şekilde devam eden dışa açılma politikaları bugün gelinen noktada önemini açık bir biçimde göstermektedir. Şimdiye kadar kavimlerin geçiş noktası olan ülkemizin artık ekonomilerin geçiş noktası olacağı son gelişmelerden sonra bir kez daha anlaşılmıştır. Globalleşen dünyada artık siyasi sınırların çok fazla önem taşımaması ve ekonomik rekabetin baş döndürücü hızla gelişmesi tabiatıyla Türkiye'nin de yeni stratejiler peşinde koşmasını gerektirmektedir.

Bölgesel entegrasyonları, uluslararası serbest ticaret ortamının oluşturulması için geçiş süreci olarak gören ülkemiz, bir taraftan Uruguay Round sonuçlarının uygulanmasında gerekli katkısını sürdürürken, diğer taraftan da bölgesel

D.E.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

entegrasyonların sağlayacağı imkanlardan azami ölçüde yararlanmaya çaba göstermektedir.

Bu çerçevede 1995 yılı sonunda AT ile gümrük birliğine gidilirken, EFTA, Karadeniz Ekonomik İşbirliği(KEİ), Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (ECO) ve Türk Cumhuriyetleri İle olan ilişkilerin güçlendirilerek sürdürülmesi amaçlanmıştır.

Bu tebliğde, Türkiye-AB ilişkilerinin gelişimi kısaca değerlendirildikten sonra, Türkiye'nin öncülüğünde başlatılan bir bölgesel işbirliği hareketi niteliğindeki Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ) üzerinde durulmaktadır.

I - TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Türkiye 1959 yılında Yunanistan'ın başvurusunun hemen ardından, Roma Antlaşmasının 238. maddesine dayanarak bir ortaklık anlaşması yapmak amacıyla AET'ye başvuruda bulunmuştur. Bu başvurunun önemli bir nedeni, Altılara yönelik Türk ihracatının Yunanistan'a tanınacak sürüm kolaylıkları nedeniyle daralması ihtimalinin giderilmesidir. Ayrıca, geniş Topluluk pazarından tarım ve sanayi ihracatını artırıcı yönde yararlanılması amaçlanmıştır. Öte yandan bu başvuru, Türkiye'nin temel bir tercih olarak belirlediği batılılaşma hedefi ve Batı Avrupa ile ilişkilerini geliştirme geleneği ile de uyumluydu¹.

Taraflar arasındaki görüşmeler dört yıllık bir süre içinde sona ermiş ve 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da, Türkiye ile Topluluk arasında bir ortaklık kurran Ankara Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma 1 Aralık 1964'de yürürlüğe girmiştir.

Ankara Anlaşması Topluluk ile Türkiye arasında gittikçe gelişen bir gümrük birliğinin kurulmasını öngörmektedir. Anlaşma ilişkilerde hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönem olmak üzere birbirini izleyen üç dönem (safha) öngörmüştür.

Hazırlık Döneminde. Türkiye'nin geçiş dönemi ve son dönem boyunca kendisine düşecek yükümlülükleri üstlenebilmek için topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirmesi öngörülmüş; Anlaşmaya ekli Geçici Protokol ve Mali Protokol çerçevesinde, Topluluğun Türkiye'ye belli ürünlerde tarife kolaylıkları tanınması ve mali yardımda bulunması hükme bağlanmıştır. Hazırlık döneminin süresi, usulüne uygun uzatma dışında beş yıl olarak belirlenmiştir.

AB ile ilişkiler konusunda daha geniş bilgi için bk. Nevzat GÜRAN-İsmail AKTÜRK, Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, Aklselim Matbaası, İzmir 1992, s.291-331; Aytaç EKER; Türkiye Ekonomisi Gerçeği (Gümrük Birliği ve özelleştirme), Doğuş Matbaası, Ankara 1995.

Geçiş Döneminde, akit tarafların karşılıklı ve dengeli yükümler esası üzerinden,

(i) Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen bir şekilde yerleşmesini;

(ii) Ortaklığın iyi işlenmesini sağlamak için Türkiye'nin ekonomi politikalarının Topluluğunkilere yaklaştırılmasını, bunun için de gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesini sağlamaları öngörülmüş ve bu dönemin süresinin, birlikte öngörülebilecek istisnalar saklı kalmak üzere 12 yılı geçemeyeceği belirtilmiştir.

Son Dönem ise, gümrük birliğine dayanacağı ve akit tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerektireceği ifade edilmektedir. Son döneme ilişkin bir süre tespit edilmemiştir.

Ankara Anlaşması Türkiye ile AET arasında ortaklık kuran bir anlaşma olmakla birlikte, nihai amacın Türkiye'nin tam üyeliği olarak belirlendiği söylenebilir. Nitekim Anlaşma'nın 28. maddesinde şu hüküm yer almaktadır: "Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler."

Hazırlık Döneminde Türkiye Topluluğun tek taraflı olarak sağladığı kolaylıklardan ve mali yardımlardan yararlanmıştı. Topluluk, Türkiye'nin o yıllarda geleneksel ihraç malı olarak oluşturulan fındık, tütün, kuru üzüm ve kuru incire tarife kontenjanları tanımıştır. Kontenjan dahilinde tercihli tariflerden yararlanan mallar arasında, 1967 yılında yeni bazı ürünler daha eklenmiştir. Ayrıca, I. Mali Protokol çerçevesinde Türkiye'ye 175 milyon ECU tutarında kredi sağlanmıştır.

Böylece, tek taraflı Topluluk tavizlerine dayalı olan hazırlık dönemi Türkiye-AET ortaklığının tamamen sorunsuz bir aşamasını oluşturmuştur. Türkiye, hazırlık dönemi için öngörülen 5 yıllık normal sürenin uzaması talebinde bulunmayıp, 1967 yılında, geçiş dönemine geçmek üzere başvuruda bulunmuştur. Yapılan görüşmelerden sonra, 23 Kasım 1970'de Brüksel'de, geçiş dönemi koşullarını belirleyen Katma Protokol imzalanmış ve onay işlemlerinden sonra 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak, Protokolün ticari hükümleri, imzalanan bir Geçici Anlaşma ile Eylül 1971'de yürürlüğe girmiştir.

Katma Protokol, prensip olarak 12 yıl, istisnai olarak 22 yıl sürecek olan geçiş döneminin esaslarını belirlemektedir. Katma Protokol'de sanayi malları için gümrük birliği, tarım ürünleri için ise tercihli bir rejim öngörülmüştür. Katma Protokol'de ayrıca işgücünün serbest dolaşımı, sermaye hareketleri,

yerleşme serbestisi ve hizmet edimi, ekonomi politikalarının yaklaştırılması, rekabet, devlet yardımları, ticaret politikası ve mali yardımlar gibi temel konularda, Türkiye ekonomisini yakından ilgilendiren hükümler de yer almaktadır.

Yürürlüğe girdiği 1970'li yılların başında dahi Türkiye henüz ithalat ve döviz piyasasında sıkı bir denetim uyguladığı için, Katma Protokol serbestleşmenin nasıl gerçekleştirileceği konusunda ayrıntılar içerir. Ne var ki, 1980 yılından itibaren Türkiye'nin bütün piyasalarda serbestleşmeyi gerçekleştirmiş olması, bu hükümlerin önemini azaltmıştır¹.

Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkiler başlangıçta öngörüldüğü biçimde gelişmekteyken 1973 sonrasında bozulmaya başlamış, daha sonra ilişkiler "donma" noktasına gelmiştir. Katma Protokol yükümlülüklerini 1976 yılındakiler dahil aksatmaksızın yerine getiren Türkiye; 25 Aralık 1976'da, tek taraflı bir kararlar Katma Protokol'ün "ulusal ekonominin korunması"na ilişkin 60.maddesini işleterek tüm yükümlülüklerini dondurmıştır. 12 Eylül 1980 müdahalesini izleyen dönemde ilişkiler daha da bozulmuştur.

Türkiye'nin gümrük birliği alanındaki yükümlülüklerini 1976 yılından itibaren yerine getirememesinin yanısıra, ortaklık organları çalışmamış, Topluluk da yükümlülüklerini aksatmıştır. Bu çerçevede, 1986 yılında tamamlanması öngörülen işgücünün serbest dolaşımı uygulamaya geçirilememiş, tanın alanında verilen tavizler giderek aşınmış, tekstil ve hazır giyim sektörlerinde Türkiye'ye karşı kota uygulamaları başlatılmış, ayrıca bu sektörlerin yanısıra demir-çelik sektöründe de anti-damping uygulamaları yaygınlaştırılmış ve mali yardım konusunda aksamlar ortaya çıkmıştır. Nitekim ilk üç mali protokolle Türkiye'ye 30 yılı aşkın ortaklık ilişkilerinde sadece 752 milyon ECU tutarında mali yardım yapılmış, 1980 yılında imzalanan 600 milyon ECU tutarındaki 4. Mali Protokol ise Yunanistan'ın da engellemesi nedeniyle yürürlüğe girememiştir.

Türkiye-Topluluk ilişkileri Türkiye'nin 14 Nisan 1987'de Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusuyla canlılık kazanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye gümrük birliğine ilişkin ertelenmiş yükümlülüklerini hızlandırarak yerine getirmeye başlamış, düzenli toplanamayan ortaklık organları da giderek normal işleyişine kavuşmuştur. 1994 yılı itibarıyla Türkiye'nin sanayi mallarında AB'ye karşı gümrük indirimleri 12 yıllık listede % 90'a, 22 yıllık listede % 80'e; ortak gümrük tarifesine uyum da aynı listeler itibarıyla % 80'e ve % 70'e ulaşmıştır. Öte yandan 1993 ithalat rejimi ile birlikte, AT ve EFTA

Gülten KAZGAN-Heinz KRAMER; Türkiye-Avrupa Birliği Arasındaki Gümrük Birliğinin Gelişmesi ve Perspektifleri, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1994, s.1.

ülkeleri için tercih marjı oluşturulmuştur. Ayrıca 1994 ithalat rejimi ile, ithalattan alman Toplu Konut Fonu kesintileri önemli ölçüde indirilmiştir.

18 Mart 1993 tarihinde kurulmuş olan Türk-AT Gümrük Birliği Yönlendirme Komitesince gümrük birliğinin, taraflar arasında, 1995 yılı itibariyle kurulması amacıyla, 1994-1995 yıllarında yapılacak ortak çalışmaları konu alan bir Çalışma Programı Taslağı hazırlanmıştır. Bu Çalışma Programı, 8 Kasım 1993 tarihinde toplanan Ortaklık Konseyinde kabul edilmiştir. Türkiye-AT Gümrük Birliği Yönlendirme Komitesi, Çalışma Programı uyarınca yapmakta olduğu toplantılarda, gümrük birliğinin kurulması ve 1996'da başlayacak olan ortaklığın son döneminde gümrük birliğinin sağlıklı işlemesi ve gelişmesi hedeflerine dönük olarak tarafların alacakları tedbirleri tesbit etmektedir. Ortaklık düzeyinde yapılan bu çalışmalara paralel olarak taraflar, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasındaki ilişkilerin gelişmesi yönünde çeşitli çalışmaları hızlandırarak yürütmektedirler. Bu çalışmalar sonucunda 19 Aralık 1994 tarihinde toplanıp, gümrük birliği ve ilişkin konulan karara bağlaması gereken Ortaklık Konseyi toplanamamış, toplantının üç aylık bir süre sonraya atılması benimsenmiştir. Nihayet, Yunanistan'ın engellemelerine rağmen, 6 Mart 1995 tarihinde, kamuoyunda Gümrük Birliği Anlaşması olarak da bilinen fakat aslında Türkiye-AET Ortaklık Konseyi kararı niteliğini taşıyan belge imzalanmıştır.

1960'lı ve 1970'li yıllarda altı üyeli bir topluluk ile imzalanan Ankara Anlaşması ve Katma Protokol ile kurulan ortaklık ilişkisinin, gerek Topluluğun giderek genişlemesi ve 15 üyeli hale gelmesi, gerek siyasi birliği de öngören bir oluşum haline dönüşmesi ve gerekse dünya koşullarının hızla değişmesi karşısında, günümüzde ne derece geçerli olduğunu sorgulayan ve ilişkilerin tamamen ve köklü bir biçimde yeniden düzenlenmesini öngören görüşler mevcuttur. Bu görüşler bir yana, Gümrük Birliği ile ilgili son gelişmelerde Türkiye'nin mevcut anlaşma ve protokoller çerçevesinde de inisiyatif ve pazarlık gücünü ne derece başarılı bir şekilde kullandığı da tartışmalıdır. Örneğin, işgücünün serbest dolaşımı konusu gündeme dahi getirilememiş, karar alma sürecinde daha etkin bir biçimde yer alma mekanizmaları oluşturulamamıştır. Öte yandan, yıllardır sağlanan mali yardıma kıyasla büyük gibi görünse de, 5 yıl için sağlanacağı söylenen 3.2 milyar dolar tutarındaki mali yardımın, Türkiye'nin gümrük birliği nedeniyle kaybedeceği tahmin edilen gümrük vb. vergi gelirlerinin sadece yılda 3 milyar dolar dolayında olduğu dikkate alındığında, pek yeterli olmadığı söylenebilecektir. Öte yandan, resmi çevrelerce gümrük birliğinin AB'ye tam üyelik için bir adım olduğu havası verilmekteyse de, Türkiye'nin tam üyeliği için yakın bir gelecekte herhangi bir işaret bulunmamaktadır. Türkiye'nin Andorra ve San Marino gibi minyatür devletler dışında, tam üye olmadan gümrük birliğini tamamlayacak tek ülke olması, bunu dengeleyecek mekaniz-

maların da yeterince oluşturulamaması nedeniyle, birçok belirsizliği ve sorunu da bareberinde getirebilecektir.

n - YENİ BİR BÖLGESEL İŞBİRLİĞİ GİRİŞİMİ:
KARADENİZ EKONOMİK İŞBİRLİĞİ (KEİ)
A - KEİ 'NİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ), dünyada küreselleşme ve bölgesel düzeyde uluslararası bütünleşme yönünde siyasal ve ekonomik alanda yeniden yapılanma sürecinin bir ürünüdür. 1980'li yılların sonunda Doğu Avrupa'da, ekonomik boyutta serbest piyasa ekonomisine ve siyasal boyutta çoğulcu demokrasiye geçiş sürecinin yarattığı ortamda, konumunu ve zamanlamasını bulan KEİ fikri, öncülüğünü Türkiye'nin yaptığı bir bölgesel ekonomik işbirliği girişimidir.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ) ile ilgili ilk temaslar 1990 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu temaslar sonucu sağlanan ilke mutabakatı çerçevesinde ilk toplantı, 19-21 Aralık 1990 tarihlerinde Ankara'da düzenlenmiştir. Bunu, 12-23 Mart 1991 tarihlerinde Bükreş'te, 23-24 Nisan 1991 tarihlerinde Sofya'da ve nihayet 11-12 Temmuz 1991 tarihlerinde Moskova'da yapılan toplantılar izlemiştir. Bu toplantılar sonunda işbirliğine temel oluşturacak metin üzerinde uzlaşmaya varılmıştır. Türkiye 3 Şubat 1992 tarihinde KEİ Dışişleri Bakanlarını İstanbul'da biraraya getirmiştir. Bu toplantının asıl amacını, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsızlıklarını kazanan yeni cumhuriyetlerin sürece katılım taahhütlerini yenilemek ve "Karadeniz Ekonomik İşbirliği Deklarasyonu"nun imza tarihini ve usulünü saptamak oluşturmuştur. Bu toplantıda ayrıca, kabul edilen İstanbul Bildirisi'nde, Moskova toplantısına gözlemci olarak katılmış olan Yugoslavya ve Yunanistan'ın Mayıs 1992 sonuna kadar resmen başvurmaları durumunda kurucu üye olarak KEİ'ne katılabilecekleri karar alınmıştır. KEİ Zirve Deklarasyonu 25 Haziran 1992 günü İstanbul'da düzenlenen Zirve Toplantısı'nda 11 ülkenin (Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Bulgaristan, Gürcistan, Yunanistan, Moldova, Romanya, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna) devlet veya hükümet başkanlarınca imzalanmıştır. Böylece KEİ resmen işlerlik kazanmıştır. Zirve toplantısında ayrıca, KEİ'nin dönem başkanlığının Türkiye tarafından ve sekreteryaya faaliyetlerinin de Türkiye Dışişleri Bakanlığınca yürütülmesi; banka ve finans, ticaret ve sınai işbirliği, ulaşım ve iletişim, istatistik! veri ve ekonomik bilgi değişimi, tarım ve tanmsal

sanayi, çevre koruması gibi öncelikli alanlarda çalışma grupları kurulması karara bağlanmıştır¹.

KEİ'ne ayrıca, İsrail, Mısır, Polonya, Slovak Cumhuriyeti ve Tunus ile KEİ Konseyi ve Karadeniz Klübü gözlemci üye olmuşlardır. Üye ülkelerin görüş birliği ile alacakları karara bağlı olarak, KEİ üyeliği diğer ülkelere; gözlemci üyelik diğer ülkelerin yanısıra uluslararası kuruluşlara da açıktır².

B - KEİ'NİN KURUMSAL YAPISI

Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ) 25 Haziran 1992 tarihli Zirve Deklarasyonu'nun imzalanmasından sonra geçen süre içerisinde yapılanmasını büyük ölçüde tamamlamıştır. Üyeleri arasında ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesini amaçlayan çok taraflı ve çok sektörlü bir işbirliği modeli oluşturan KEİ, böylece parlamento desteği, özel sektör kurumlaşması, ekonomik bilgi ve istatistik veri değişimi koordinasyon merkezi, bankası, çalışma grupları, usulleri ve yöntemleri ile somut projeleri sonuçlandırabilecek temel unsurlara kavuşmuş bulunmaktadır³.

KEİ'nin Organları

KEİ'nin en yüksek karar alma organı Dışişleri Bakanları Toplantısı'dır (DBT). KEİ'nin işleyişinden; alt organlarının kurulması, çalışmalarının yönlendirilmesi ve kararların eğilendirilmesinden; gözlemci statüsü tanınmasıyla ilgili kararların alınmasından; iç tüzüğün kabul ve değiştirilmesinden sorumludur. DBT'nin olağan toplantıları altı ayda en az bir kez yapılır. Üye ülkelerin istemiyle özel DBT da düzenlenebilir. DBT başkanı, dönem başkanlığını üstlenmiş olan ülkenin Dışişleri Bakanıdır. Dönem başkanlığı İngilizce alfabetik sıraya göre altı ayda bir değişir. DBT öncesinde gerekli hazırlıkları yapmak üzere Yüksek Düzeyli Memurlar toplantısı yapılabilir.

DBT'nin kararıyla kalıcı ya da geçici alt organlar kurulabilir. Bu organlar DBT'na karşı sorumludur. Alt organların toplantılarının başkanlığını toplantının düzenlendiği ev sahibi ülke üstlenmektedir. Halen DBT tarafından oluşturulmuş

DPT; Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye (Değerlendirme Raporu), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖİK Raporu, DPT Yayın No: 2374, Ankara, 1995, s.129-130.

DPT; Türkiye-Karadeniz Ekonomik İşbirliği İlişkileri, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖİK Raporu, DPT Yayın No : 2379, Ankara, 1995, s.13.

DPT, 1995 Yılı Geçiş Programı, s.56. KEİ'nin Organları ve KEİ çerçevesinde oluşturulmuş birimlerin kurumsal yapısı konusunda bk. DPT, Türkiye-Karadeniz Ekonomik İşbirliği İlişkileri, a.g.e. ,s. 12-17.

7 adet Çalışma Grubu ve 5 adet Geçici (Ad Hoc) Çalışma Grubu bulunmaktadır.

KEİ'nin ilk iki döneminde sekreteryaya hizmetleri dönem başkanlığını üstlenmiş olan Türkiye'nin Dışişleri Bakanlığı'nca yürütülmüştür. Ancak, kısa zamanda yoğunluk kazanan KEİ faaliyetleri uluslararası kalıcı bir sekreteryaya kurulmasını gerekli kılmıştır. Bunun üzerine, 10 Aralık 1992 tarihinde Antalya'da yapılan KEİ Dışişleri Bakanları Birinci Toplantısında Türkiye'nin önerisiyle İstanbul'da Uluslararası Sekreteryaya'nın kurulmasına karar verilmiştir. KEİ Uluslararası Sekreterya'sının ilk aşamada bir direktör, üç direktör yardımcısı ve diğer görevlilerinden oluşması öngörülmüştür. Uluslararası Sekreterya'nın başındaki Direktör, dönem başkanına karşı sorumludur.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi(KEİPA)

KEİPA 26 Şubat 1993 tarihinde Bulgaristan ve Yunanistan'ın dışındaki KEİ üyesi ülkelerin İstanbul'da imzaladıktan bir deklarasyon ile oluşturulmuştur. Amaçları şunlardır:

- KEİ'ne katılan devletlerin tarihten gelen ortak değerlerinden yararlanarak bu işbirliğinin ölkü, hedef ve amaçlarını üye ülkelerin parlamenterleri aracılığıyla toplumlanna benimsetmek;

- KEİ bünyesinde ekonomik, ticari, sosyal, kültürel ve siyasal işbirliği faaliyetlerine yasal dayanaklar sağlamak ve KEİ'nin amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunmak;

- KEİ'ne üye ülkelerin devlet ya da hükümet başkanları ile dışişleri bakanları toplantılarında alınan kararların uygulanması için gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmek;

- KEİPA'ne üye ülkelerin ulusal parlamentolarına, bu ülkelerdeki parlamenter demokrasinin geliştirilmesine yönelik yardımlarda bulunmak;

- Uluslararası ve bölgesel diğer kuruluşlar ve KEİ ülkeleri arasındaki işbirliğini geliştirmek.

KEİPA'nın en yüksek karar alma organı genel kuruldur. Ayrıca, KEİPA'ne üye ülkelerin delegasyon başkanlarından oluşan Daimi Komite ve alt organlar (ihtisas komisyonları) bulunmaktadır. KEİPA'nın sekreteryaya hizmetlerini Uluslararası Sekreterya yürütür.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Konseyi (KEİK)

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Zirve Deklarasyonu amaçları doğrultusunda oluşturulan KEİK, KEİ'ne katılan devletlerin iş çevrelerini temsil etmek-

tedir. 31 Ağustos 1992 tarihinde İstanbul'da yapılan toplantıda, KEİ ülkeleri özel sektörleri arasında bir mekanizmanın oluşturulması ve bu mekanizmanın merkezinin İstanbul'da olması kararlaştırılmıştır. KEİK, iş konseyi sistemi üzerinde, onbir taraf ülke arasında ticari ve sınai işbirliğini geliştirme amacına yönelik olarak çalışmaktadır. Bu yapılırken, bir yandan özel sektörün turizm, mali ve doğal kaynakların değerlendirilerek, imalat sanayi gibi alanlardaki yatırım projeleri biraraya getirilmekte ve bunların gerçekleştirilmesine katkı yapmak üzere finansman olanakları irdelenmektedir. Diğer yandan, bu projelerin başarı ile gerçekleştirilmesi için gerekli olan enerji, ulaşım ve iletişim gibi alt-yapı alanlarındaki yatırımların yapılabilmesi için tüm üye ülkeler kamu kuruluşlarına yardımcı olunmakta, onların işini kolaylaştırmak üzere envanter çalışmaları yapılmaktadır. KEİK bu çalışmalarında, başta EBRD olmak üzere uluslararası finansman kuruluşları ile yakın işbirliği olanaklarını araştırmaktadır. KEİK başkanlığını, KEİ dönem başkanlığını üstlenmiş olan ülkenin temsilcisi yürütür.

KEİ üye ülkelerince atanan onbir temsilciden oluşan Yönetim Kurulu'nun yanısıra, çeşitli çalışma grupları bulunmaktadır. KEİK Daimi Sekreteryası İstanbul'dadır.

KEİ İstatistik Veri ve Ekonomik Bilgi Değişimi Eşgüdüm Merkezi

Üye ülkeler arasında istatistik veri ve ekonomik bilgi değişimini sağlamak ve bu yöndeki veri akımının merkezini oluşturmak üzere Türkiye Devlet İstatistik Enstitüsü bünyesinde kurulan bir birimdir. Bu birimin lojistik ve mali desteği DİE tarafından karşılanmıştır.

KEİ Ticaret ve Kalkınma Bankası

KEİ üyesi ülkeler arasında ticaret ve yatırım projelerine finansman sağlamak amacını taşıyan KEİ Ticaret ve Kalkınma Bankası'nın kuruluş anlaşması, 15-16 Ekim 1992'de İstanbul'da, 8-9 Nisan 1993'de Atina'da, 9-11 Haziran 1993 tarihlerinde Varna'da ve 14-15 Ekim 1993 tarihlerinde Sinaya'da yapılan Banka ve Finans Çalışma Grubu toplantılarıyla tamamlanma aşamasına getirilmiştir. Bankanın merkezi Selanik olacaktır. Bankanın en yetkili organı Güvernörler Heyetidir. Banka Yönetim Kurulu, katılan devletlerce tayin edilen birer direktörden oluşur. Başkan 4 yıllık bir süre için atanır. Yönetim Kurulu Başkanlığını da yürüten Başkan Yardımcıları, Başkanın önerisi üzerine Yönetim Kurulunca atanır. Görev süresi de Yönetim Kurulunca belirlenir. Banka'nın başkanlığına Türkiye'nin ve başkan yardımcılığına Bulgaristan'ın göstereceği adayın veya adayların seçilmesi ilke olarak kabul edilmiştir. Bankanın üyeleri, KEİ ülkeleri temsilcileri ile uluslararası banka ve finansman kuruluşlarından oluşur.

C - KEİ'NİN AMAÇLARI VE HEDEFLERİ

KEİ'nin hedefleri Zirve Deklarasyonunda ve Boğaziçi Bildirisinde belirlenmiştir. Genel olarak bu hedefler, katılan devletlerin potansiyelinden, coğrafi yakınlıklarından, ekonomilerinin birbirlerini tamamlayıcı özelliklerinden yararlanarak, aynı zamanda üye ülkelerin ekonomik koşullarını, çıkarlarını, kaygılarını, pazar ekonomisine geçiş sürecindeki sorunlarını dikkate alarak, aralarındaki gerek ikili gerek çok taraflı ekonomik, teknolojik ve sosyal ilişkilerini çeşitlendirmeleri ve daha da geliştirmeleri, böylelikle Karadeniz havzasının bir barış , istikrar ve refah bölgesi olmasını sağlamaktır. Bu yapılırken, üye ülkelerin dünya ekonomisi ile daha fazla bütünleşmeleri ve serbest girişimciliğin de özendirilmesi hedeflenmiştir.

Zirve deklarasyonunda ekonomik olduğu kadar politik hedefe de yer verilmiştir. İşbirliğinin öncelikli hedefi, Karadeniz bölgesini, içinde ekonomik reformların ve serbest ticaretin gelişebileceği bir barış bölgesi haline getirmektir. Halen bu bölgenin her tarafında anlaşmazlıklar mevcut olduğundan hiç şüphesiz ki bu ulaşılması güç bir hedefdir. Barış politikasına dair amaca ulaşabilmek için , diğer uluslararası topluluklarda olduğu gibi, burada da karşılıklı danışma mekanizmaları öngörülmektedir. Belki de KEİ gelecekte bölgesel anlaşmazlıkların çözülmesi için bir çatı oluşturacaktır. "Boğaz Deklarasyonu" nda tüm üye ülkeler, AGİK belgelerinde açıklanan prensipleri kabul ettiklerini açıklamışlardır. İşbirliği ayrıca, bilim ve teknoloji alanlarına da kapsamaktadır. Bunların yanısıra, çevrenin korunmasına dair işbirliği hedefleri de tanımlanmıştır. Zaten çevre sorunlarının böylesine yoğun olduğu bir bölgede - ki Karadeniz zaten tam bir ekolojik felaket bölgesidir- bu konuya yer verilmiş olması çok yerinde bir davranış olarak nitelendirilmelidir¹ .

Deklarasyonda yer alan ekonomik hedefler ise, şu şekilde sıralanabilir²¹

"Avrupa boyutunda bir ekonomik alan kurulması ve taraf ülkelerin dünya ekonomisi ile daha fazla bütünleşmelerine bir katkı olarak ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi;

- KEİ ülkeleri arasında olduğu kadar , diğer ilgili ülkelerle de gerek ikili gerek çok taraflı işbirliğinin çeşitlendirilmesi ve daha da geliştirilmesi, ekono-

Mensur AKGÜN-Uwe HALBACH; Karadeniz Ekonomik İşbirliği Çerçevesinde Güney Doğu Avrupa ve BDT Cumhuriyetlerinin Durumu ve Geleceği, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1994, s.3.

Bk . DPT, Türkiye Karadeniz Ekonomik İşbirliği İlişkileri , a.g.e.,s.103. Zirve deklarasyonunun tam metni için bk. aynı eser s.168-170.

mik, teknolojik ve sosyal gelişmelerin arttırılması ve serbest girişimciliğin teşvik edilmesi;

- KEİ ülkeleri arasında iş ortamının iyileştirilmesi ilgili işletme ve şirketlerin bireysel ve kollektif girişimleri için gerekli önlemlerin alınması, bu kapsamda işadamlarına vize kolaylıklarının sağlanması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, ticari engellerin tedricen ortadan kaldırılması, serbest bölgelerde işbirliğine gidilmesi;

- Gerek hükümetlerarası, gerek hükümetler dışı uygun kredi ve mali düzenlemelerin aktedilmesi veya teşvik edilmesi, karşılıklı ekonomik ve ticari işbirliğinin genişletilmesi, Karadeniz bölgesinde ortak ilgi duyulan belli projelerin uygulanması amacı ile , uluslararası kuruluşlar ve üçüncü taraflar vasıtası ile fonları harakete geçirilmesi yollarının aranması;

- Ticari ve sınai , ulaşım ve iletişim, ekonomik ve ticari bilgi değişimi, enerji, madencilik ve metalürji, tanım ve tanımsal sanayi gibi alanlarda ortak ilgi bulunan projelerin tanımlanması, geliştirilmesi ve uygulanması yönünde somut adımlar atılması.

Türkiye'nin hazırladığı çerçeve anlaşma taslağında üretim faktörlerinin serbest dolaşımı ve dolayısıyla bölgesel entegrasyon fikri önem taşımakta iken, bu yaklaşım proje hazırlıklarına katılan diğer bazı ülkelerin tutumlarının etkisi ile zirve deklarasyonuna yeterince yansıtılamamıştır.

Deklarasyonun 5. 6. ve 7. maddelerinde Avrupa ile olan ilişkilerin olumsuz yönde etkilenmemesi için tarafların aslında istediklerinin , Avrupa ile ilişkilerini geliştirmek olduğu açıkça belirtilmiştir. İşbirliğine katılanlar, giderek içeriye döneceklerini de hiç bir şekilde beyan etmemişlerdir. Tam tersine deklarasyonun onbirinci maddesinde, ilgilenen tüm tafalara katılımın açık olduğu; on dördüncü maddede ise, ticareti önleyici engellerin kaldırılmasında alınan tedbirlerin tarafların üçüncü ülkelere olan yükümlülüklerini hiç bir şekilde etkilemeyeceği hükme bağlanmıştır

KEİ, zamanımızın ve bölgenin gereksinimlerine cevap veren, katılan devletlerin aralarındaki mevcut ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi esasına dayanan; coğrafi yakınlık, tarihsel bağlar ve ekonomik tamamlayıcılık özelliklerin dikkate alan, somut projelere dönük, esnek, pragmatik, işlevsel ve çağdaş, özel sektör ağırlıklı kendine özgü bir modeldir. Büyük Avrupa mimarisinin bir parçasını oluşturan bu işbirliği şeması, AB' nin yada Avrupa'daki diğer gruplaşmaların bir alternatifi değil, tamamlayıcı bir alt siste-

midir- Görünürdeki ilişki biçimi ekonomik işbirliğidir. Ekonomik bütünleşme *a priori* bir yükümlülük değildir. Bununla beraber, gelişmeler o noktaya götürdüğü takdirde ekonomik bütünleşmeye açık bir yaklaşıma sahiptir.

D- KEİ'YE İLİŞKİN POTANSİYELLER, SORUNLAR VE BEKLENTİLER

KEİ, eski Yugoslavya'da kurulan devletlerin dışında kalan Balkanlar'dan Kafkaslara kadar uzanan geniş bir ekonomik alanı kapsamaktadır. 20 milyon km²'lik KEİ havzasında 325 milyonu aşkın kişi yaşamaktadır. Hangi ölçüle bakılırsa bakılsın, KEİ geniş bir pazar ve önemli bir ekonomik bir güç oluşturmaktadır. Geliştirilmeye uygun bir potansiyel büyüklüğe sahip olan KEİ pazarı elverişli coğrafi konumu nedeniyle Avrupa, Orta Asya ve Orta Doğu pazarlarına daha kolay entegre olabilecek niteliktedir. Böyle bir pazar dış yatırımlar için de çekici olabilecektir¹-

Ayrıca Karadeniz 'in kendisi, dünyadaki dördüncü büyük içsudur. 75.000 işçiyi içeren ve yılda 60.000 ton üretimi olan balıkçılık sanayiini besleyebilmektedir. Buna ilaveten, ekonomik yönden deniz taşımacılığında Önemli bir rolü olduğu gibi, potansiyeli yüksek turizm olanakları da sunmaktadır. Bölge enerji kaynağı olarak da zengindir. Petrol, doğal gaz, kömür, çeşitli mineraller, ormancılık gibi çeşitliliğe de sahiptir. Bu bölgede ayrıca nükleer enerji reaktörleri de yoğundur.

KEİ'ne katılan devletlerin ekonomileri birbirlerini tatamlayıcı niteliktedir. KEİ ülkelerinin bir bölümü tarıma dayalı gıda, giyim ve diğer tüketim malları sanayileri bakımından; diğer bir bölümü ise yatırım ve ağır sanayi malları bakımından karşılaştırmalı üstünlüğe; örneğin Romanya ve Kafkas ülkeleri düşük maliyetli iş gücüne, Türkiye ve Yunanistan oldukça gelişmiş hizmet ve turizm sektörüne , hafif endüstriler ile ileri teknolojiye, Ukrayna ve Rusya Federasyonu ağır sanayilere, Ukrayna tanm ürünlerine ve Bulgaristan gıda sanayine, Rusya Federasyonu, Azerbaycan ve Ukrayna gibi ülkeler kömür, petrol ve doğal gaz gibi enerji stoklarına sahiptir.

KEİ'ne katılan devletler, millet, din, mezhep, kültür bakımından birbirinden oldukça farklı bir grubu oluşturmaktadır. Üye ülkeler, gelişmişlik düzeyi açısından da farklıdırlar; ekonomik ve gümrük rejimleri uyumsuzdur; piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yapısal reformları gerçekleştirmede aşama farklılıklarına sahiptirler; ticaret ve ödeme alanlarında kurumsal yapı eksiklikleri vardır; teşvik sistemleri yerleşmemiştir; kaynaklar etkin kullanılmamaktadır;

Bk. DPT, Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyon ve Türkiye (Değerlendirme Raporu), a.g.e.,s.132-133 ve 143-144.

enflasyon ve işsizlik yüksek orandadır; makro ekonomiyi yönlendirecek bir özel sektör yapısına sahip değildir ve üye ülkelerin çoğunda tarım devlet desteğindedir. Bu olumsuzluklara rağmen bölgenin ve bölge ülkelerinin çeşitli alanlarda sahip olduğu potansiyel dikkate alındığında , artılar eksilerin üstüne çıkmaktadır. KEİ'nin gelişimi bir bakıma KEİ ülkelerinin çoğunluğunun güdümlü ekonomilerden pazar ekonomilerine geçiş sürecindeki başarısı ile orantılı olacaktır. Özellikle eski Sovyetler Birliğinden ayrılmış olan KEİ ülkelerinde rejim yönünden görülebilecek ileri - geri gidişler ve sapmaların KEİ'nin gelişim sürecini yavaşlatmakla beraber engellemeyeceği geçerli bir varsayımdır.

Herhangi bir bölgede ekonomik işbirliğinin etkin bir biçimde gerçekleştirilebilmesi ulaşım ve iletişim şebekelerinin düzeyi ile orantılıdır. KEİ, Karadeniz üzerinden yapılan ulaşım ilaveten, 200 mile varan ve Avrupa'nın kalbine kadar uzanan nehir yolları ile diğer bölgelerle kıyaslanmayacak ulaşım olanakları sunmaktadır. Karadenizdeki büyük limanların tevsii, Ro-Ro sistemleri ile deniz, demir ve karayolu bağlantılarının kurulması, Karadenizin etrafını çevreleyecek otoyol projesinin gerçekleştirilmesi mevcut ulaşım kapasitesini daha da artıracaktır.

İletişim ağı yönünden özellikle yeni bağımsızlığını kazanmış KEİ ülkeleri oldukça yetersizdir. Nitekim, girilen ilk somut projeler de bu yetersizliğin giderilmesine yönelik olmuştur. İstanbul, Varna, Köstence'yi bağlayacak ve oradan Moldova'ya uzanacak deniz altı fiber optik sistemi (KAFOS); İtalya, Türkiye, Ukrayna ve Rusya'yı bağlayacak yine deniz altı fiber optik sistemi (ITUR); Türkiye, Azerbaycan ve Gürcistan arasında bağlantı kuracak fiber optik ve dijital iletişim sistemi (DOKAP) gibi projeler ve 1994'de yörüngesine yerleştirilen TÜRKSAT uydusu KEİ ülkeleri arasında daha çabuk ve güvenilir iletişimi sağlayabilecektir.

KEİ'de bölge içi ticaret oldukça düşük düzeydedir. Bununla beraber potansiyel işbirliği alanlarının geniş olması ticaretin de gelişmesine olanak hazırlayabilecektir. Bölgeye gerekli yabancı sermaye ve daha gelişmiş teknoloji çekilebilirse ticaretin hacmini ve değerini arttırmak mümkün olabilecektir.

1992 yılında 2.8 milyar dolar olan ve Türkiye'nin toplam dış ticaretinin yüzde 7.3'ünü oluşturan Türkiye-KEİ dış ticaret hacmi, 1993 yılında Türkiye'nin toplam dış ticaretinin yüzde 8.5'ine ulaşarak 3.8 milyar dolar olmuştur.

İ 1994 yılının Ocak-Temmuz döneminde, Türkiye'nin KEİ ülkelerine ihracatı, 1993 yılının aynı dönemine göre % 37.8 artmış, bu ülkelere yapılan ithalat ise % 32.4 oranında azalmıştır. 1994 yılının ilk yedi ayında Türkiye-KEİ dış

ticaret hacmi, bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 14.4 oranında gerilemiştir.¹

KEİ' nin ticari açıdan gösterebileceği gelişme, ticarete karşılaşılan engellerin kaldırılması ile ayrıca talep ve arzın esnekliğine bağlı olacaktır. Üye ülkelerin çoğunda kısa dönemde pazar ekonomisinin etkin işleyişini sağlayan kurumsal düzenlemelerin yapılması ve serbest piyasa esasına geçilmesi zaman alacaktır. Bu bakımdan serbest döviz olanaklarının sınırlılığı, ticaretin bir süre daha takas, bağlı muamele, denkleştirme, "off-set" ve "kliring" gibi yöntemlerle yapılmasını gerektirebilecektir.

KEİ kapsamında bu bölgeye yönelebilecek doğrudan yatırımların niceliği ve niteliğine ilişkin olarak, bu aşamada bir yargıda bulunmak için zaman henüz çok erkendir. Bununla beraber, Türk işadamlarının başta Sovyetler Birliği ve Romanya olmak üzere KEİ ülkelerindeki yatırımlarının sayılan ve ölçükleri artmakta, alanlar gün geçtikçe çeşitlenmektedir. Bu arada, coğrafi uzaklığa rağmen, ABD'li işadamları da bölgeye yatırımlarla ilgili geziler ve toplantılar düzenlemektedirler. Bu geziler sırasında önemli iş bağlantıları yapıldığı da bilinmektedir.

KEİ projeleri için, bir milyar SDR sermaye ile kurulması öngörülen KEİ Ticaret ve Kalkınma Bankası, Türk Eximbank kredileri ve EBRD'nin mali destek vadeleri, asgari bir finansman temeli oluşturmaktadır. Bu finansman boyutunun, KEİ'nin ekonomik işbirliği potansiyeli ile karşılaştırıldığında yeterli olamayacağı açıktır. Bu nedendir ki, uluslararası finans kuruluşlarından da çeşitli biçimlerde ek finansman desteği sağlanması gerekmektedir. KEİ bu bakımdan, Japonya ve Körfez ülkelerinin ilgisini çekmektedir. Somut ve rantabl projeler ortaya çıkartabildiği ölçüde, bu kaynaklardan da finansman olanakları sağlanabilecektir. Bunun için de herşeyden önce yatırım güvenliğinin tesisi gerekmektedir.

Önümüzdeki yıllarda da siyasal yönden, özellikle Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığını kazanan bazı KEİ üyeleri, hatta daha sonra Rusya Federasyonu, yaygınlaşan mikro milliyetçilik akımlarına ve etnik sorunlardan etkilenilecektir. Etnik sorunlar diğer KEİ üyelerini de değişik ölçülerde uğraştırabilecektir. Yeni bağımsızlığını kazanmış olan ülkeler gerek iç gerekse aralarındaki siyasal anlaşmazlıklar için hala askeri yönden bir güç odağı olma niteliğini koruyan Rusya Federasyonu'ndan yardım arayışlarını sürdürebileceklerdir. Rejim

DPT, 1995 Yılı Geiş Programı,s.56-57.

yönünden bu ülkelerin bazılarında geriye dönüş eğilimleri bir süre daha zaman zaman ortaya çıkabilecektir

Ekonomik yönden de birbirlerine bağımlı olan Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığını kazanmış olan KEİ üyeleri ile Rusya Federasyonu'nun yakın gelecekte kendi başlarına yeterli ekonomik bir yapıya kavuşmalarını beklemek iyimserlik olacaktır. Pazar ekonomisine geçiş süreci, beraberinde bir çok sorunu da getirmiş, köklü değişiklikler ve dönüşümler, bu ülkeleri ve yurttaşlarını ciddi baskı altına sokmuştur. Bu bakımdan, daha önce Sovyetler Birliği içinde "bağımlı karşılıklı- bağımlılık" olarak tanımlanabilecek bir ekonomik ilişki türünde olan bu cumhuriyetler, bu kez Rusya Federasyonu ile "bağımsız karşılıklı-bağımlılık" olarak nitelendirilebilecek bir ilişki türüne girebileceklerdir. Serbest piyasa ekonomisine geçişte kaydettikleri mesafeye göre de Rusya Federasyonundan uzaklaşmaları ihtimali de bulunmaktadır. Burada konu Rusya Federasyonu'na yaklaşma ya da uzaklaşma değil, ekonomik çıkar sağlamadır. Bağımsızlığını kazanmış olan cumhuriyetlerin Rusya Federasyonu ile olan ilişkileri karşılıklı çıkara dayandırılacak, bu Ülkeden olabilecek çıkar azaldıkça ekonomik bağımsızlık da azalacaktır. Bu arada, Çin ve Kore gibi ülkelerin özellikle elektronik mallarıyla KEİ bölgesinde pazar aramaları da ihtimal dahilindedir. Türkiye'nin buna karşı hazırlıklı olması gerekecektir.

KEİ'nin üretim yönünden muhtemel etkilerine bakılacak olursa, bu ülkeler ve sektörleri arasındaki tamamlayıcılık özelliği nedeniyle, karşılaştırmalı üstünlüğe sahip sanayiler bakımından üretimin artacağı söylenebilir. Üretim artışı ölçek genişlemesine yol açabilirse, içsel ve dışsal tasarruflar ile üretimin verimliliğini daha da artırılabilir. Doğabilecek rekabet ortamı kaynakların daha etkin kullanımını sağlayabilir.

KEİ ile Türk girişimcilerinin etki alanı da genişleyecektir. Piyasaların genişlemesi, atıl kapasitelerden yararlanılmasını ve stokların eritilmesini sağlayabilir; ayrıca daha uzun dönem içinde yatırım talebini artırabilir. Yatırım talebinin artması ülke içi ve dışı sermayeleri de bölgeye çekebilir.

SONUÇ

Geo-stratejik konumu, siyasal ve ekonomik yapısı, kültürel bağlarıyla aynı zamanda Avrupa, Balkan, Karadeniz, Akdeniz ve daha geniş bir çemberde Ortadoğu ülkesi olan Türkiye, bir yandan AB, EFTA, Balkan ve Orta Asya'daki Türk Cumhuriyetleri ile işbirliği modellerini geliştirmeyi amaçlarken, bir yandan da Karadeniz Bölgesi'ni bu şemaya dahil ederek, bunları bir bütünü tamam-

layan parçalar olarak değerlendirmeye çalışmaktadır. Türkiye, AB ile ilişkilerinde tam bir bütünleşmeyi hedeflerken, EFTA ile karşılıklı ticaretin artırılmasını amaçlamakta, ECO içinde hükümetlerarası işbirliğine Öncelik vermekte, KEİ'de ise özel sektöre ve projelere yönelik işbirliğine önem vermektedir.

KEİ bölgesindeki ülkeler, dikkatlerini*AB üzerinde yoğunlaştırmışlar, ekonomik ve siyasal amaç olarak AB üyeliğini benimsemişler, bazıları da bu yönde ortaklık anlaşmalarıyla ilk adımları atmışlardır. Bu devletlerin yakın gelecekte AB ile bütünleşmelerini beklemek gerçekçi değildir. Ancak, bu ülkeler için çekim merkezinin AB olduğu da bir gerçektir. Bu nedenle, KEİ'nin, AB'nin bir karşıtı, yedeği ya da alternatifi olarak değil, onu tamamlayan bir alt sistem olarak düşünülmesi uygun olacaktır. Nitekim, Zirve Deklarasyonu'nda da KEİ'nin bir Avrupa örgütü olarak kurulduğu ve evrim geçirmekte olan Avrupa mimarisinin tamamlayıcı bir parçası olmayı amaçladığı belirtilmektedir.

KEİ, Doğu ile Batı arasındaki yıllardır devam eden siyasal ve ekonomik bloklaşmaya dayalı bir düzenin yerine model arayışlarının sürdüğü bir dönemde, Avrupa'nın yeniden yapılanma süreci içinde bölgesel İşbirliği girişimlerinin öne çıktığı bir ortamda gerçekleşme olanağını aramış ve bulmuş bir oluşumdur.

KEİ ile Türkiye etrafında Balkanlardan Kafkaslara uzanan bir ekonomik işbirliği alanı kurulmuş olmaktadır. Bu gelişme ECO ile birlikte değerlendirildiğinde, bu ekonomik alanın Türkiye'nin nüvesi çerçevesinde Orta Avrupa'dan Orta Asya'ya kadar geniş bir zemine oturduğu görülmektedir. KEİ ülkeleri arasında mevcut ekonomik ilişkilerin, çok taraflı bir mekanizma ile daha ileriye götürülmesi ve önceki örneklerden daha değişik bir işbirliği modeline oturtulması öngörülmüştür. Bunun için hükümetlerin yanısıra, işadamlarına da etkin görevler yüklenmiş, KEİ özel sektörlerinin hareket yeteneğini artıracak önlemlere yer verilmiştir.

Mevcut ortamda, KEİ'nin bölgesel-siyasal anlaşmazlıkları gündemine almadan yoluna devam etmesi, henüz ekonomik yönden serpilmekte olan bir işbirliği açısından daha sağlıklı olabilecektir.

KEİ hem ekonomik, hem de siyasal getiri potansiyeli yüksek uzun dönemli bir proje olarak değerlendirildiğinde, Türkiye açısından gerektiği şekilde yararlanılabildiği takdirde, özellikle orta ve uzun dönemde önemli kazançlar getirebilecek bir oluşumdur. KEİ üyeleri arasında açık ya da potansiyel sorunların bulunması, ya da bazılarının bölgesel rekabet içinde olmaları KEİ'nin işlevine ve iç dinamiğine engel olmamalıdır.

Türkiye'nin bu olgu içindeki öncü rolü, diğer ülkelere göre daha istikrarlı bir ülke olmasından ve serbest piyasa ekonomisi konusunda deneyimi bulunma-

sından kaynaklanmaktadır. Ayrıca Türkiye hem KEİ ülkeleri hem de dış dünyaya. Avrupa ülkeleri açısından Önemli bir ticari partner durumundadır. Türkiye, KEİ'deki konumunu yalnızca bölgesel açıdan değil, aynı zamanda küresel açıdan da değerlendirmelidir. Türkiye kendisine bir bölge ülkesi olarak değil, bir dünya ülkesi olarak bakmalı, vizyonunu geniş tutmalı, KEİ'deki konumunu da küresel boyutlar çerçevesinde düşünmelidir. Türkiye için Önemli olan, bölgesel işbirliği imkanlarından yararlanmanın yanısıra, küreselleşme sürecinde de ön konumda olmayı gerçekleştirebilmektir.

KAYNAKÇA

- AKGÜN, Mensur -Uwe HALBACH; Karadeniz Ekonomik İşbirliği Çerçevesinde Güney Doğu Avrupa ve BDT Cumhuriyetlerinin Durumu ve Geleceği, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1994.
- BALKI.R. Canan-GÜRAN, Nevzat-SOYYÖRÜK, Haluk; Karadeniz İşbirliği Bölgesi (KEİB) Projesi Çerçevesinde Petrokimya Sanayii, PETKİM Yayını, İzmir, 1992.
- DPT; 1995 Yılı Geçiş Programı, Ankara 1995.
- DPT; Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye (Değerlendirme Raporu), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, DPT Yayın No: 2374, Ankara 1995.
- DPT; Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, DPT Yayın No: 2375, Ankara 1995.
- DPT; Türkiye • Karadeniz Ekonomik İşbirliği İlişkileri, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, DPT Yayın No: 2379, Ankara 1995.
- EKER, Aytaç; Türkiye Ekonomisi Gerçeği (Gümrük Birliği ve Özelleştirme), Doğu Matbaacılık, Ankara 1995.
- GÜRAN, Nevzat - İsmail AKTÜRK; Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, Akhselim Matbaası, İzmir 1992.
- KARLÜK, Rıdvan; Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler, Bilim ve teknik Yayınevi, İstanbul 1990.
- KAZGAN, Güllen -Heinz KRAMER; Türkiye-Avrupa Birliği Arasındaki Gümrük Birliğinin Gelişmesi ve Perspektifleri, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul 1994.
- TÜSİAD; Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi (KEİB), Yayın No. TÜSİAD-T/93,5-159, İstanbul 1993.

EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ÖRGÜTÜ (ECO) VE İSLAM KONFERANSI ÖRGÜTÜ (İKÖ) NÜN TÜRKİYE YÖNÜNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

*Doç. Dr. Kâmil TÜĞEN**

I-GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası Batılı ülkelerin öncülüğünde oluşturulan çeşitli uluslararası kuruluşlara katılmaya ve bu ülkelerle ilişkilerini geliştirmeye çalışmıştır. Söz konusu kuruluşlar, esas itibarıyla ortak güvenliği ve ekonomik işbirliğini geliştirme amaçlarıyla kurulmuşlardır. Ortak güvenliği sağlamayı hedef alan kuruluşlar genel barış ortamının oluşturulmasına hizmet ederken, ekonomik ve mali işbirliğini artırmayı ve entegrasyonu amaçlayan kuruluşlar da üye ülkelerin ekonomik istikrar ve gelişme çabalarına destek olmuşlardır.

Türkiye aynı zamanda 1950'li yılların ortalarından itibaren tarihi, kültürel, dini ve komşuluk ilişkilerinin olduğu ülkelerle de ortak güvenlik ve ekonomi ile ilgili konularda işbirliğine gitme girişimlerine hız vermiştir. Bu yönde ülkemiz öncülüğünde 1955 yılında başlangıçta Irak'la yapılan karşılıklı işbirliği antlaşmasına -Bağdat Paktı- İran, Pakistan ve İngiltere'nin katılımı sağlanmıştır. Ancak antlaşmadan 1958'deki devrimi takiben Irak 1959 yılında çekilmiş ve antlaşmayla oluşturulan Pakt, Merkezi Antlaşma Teşkilatı (CENTO)'na dönüştürülmüştür. CENTO zaman içinde faaliyetlerinin yönünü daha ziyade üyeler arasındaki ekonomik, kültürel ve teknik işbirliğine çevirmiş ve bunda da belirli başarılar kazanmıştır¹.

CENTO'dan İran'da Şah rejiminin yıkılmasının ardından 12 Mart 1979'da Pakistan, ertesi günde İran çekilmiştir. Eylül 1979'da da örgüt feshedilmiştir. Diğer yandan, ülkemiz 1964 yılında İran ve Pakistan'ı içine alan Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Örgütü (RCD)'nin kurulmasında rol oynamıştır. RCD'nin faaliyette olduğu yıllarda özellikle haberleşme ve ulaştırma alanlarında bazı ortak projeler gerçekleştirilebilmiştir. RCD'nin

Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ **Fahir ARMAOĞLU; 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi 1924-1980, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No: 252, Tarih Dizisi: 17, Ankara, 1984, s.528.**

faaliyetleri 1979 yılında İran'daki rejim değişikliği ve İran-Irak Savaşı nedeniyle 1979'dan 1985 yılına kadar kesintiye uğramıştır. Nihayet, 1985 yılında RCD'nin devamı niteliğinde söz konusu üç ülke tarafından Ekonomik İşbirliği Örgütü (ECO) kurulmuştur. Daha sonra, ECO Yüksek Konseyinin 28-29 Kasım 1992 tarihinde İsfâhâbâd'daki olağanüstü toplantısında örgüte Azerbaycan, Özbekistan, Türkmenistan, Kırgızistan, Kazakistan, Tacikistan ve Afganistan'ın katılması sağlanmış, böylece örgütün üye sayısı 10'a yükselmiştir.

Türkiye, RCD'nin faaliyette olduğu dönemde 1975 yılında İslam Konferansı Örgütü (İKÖ)'ne de üye olmuştur. İslâm ülkeleri arasında işbirliğini geliştirmeyi amaçlayan örgüt, 1969 yılında 24 İslâm ülkesinin katılımıyla kurulmuştur. Ülkemiz, şu anda üye sayısı 51'e ulaşmış olan örgütün çeşitli seviyelerdeki çalışmalarına katılmakta, üye ülkelerle ekonomik, mali, kültürel vb. ilişkilerini geliştirmeye çaba harcamaktadır.

Bu tebliğimizde, Türkiye yönünden Avrupa Birliğine alternatif entegrasyon hareketleri çerçevesinde ECO ve İKÖ'nün gelişimini, faaliyetlerini ve sorunlarını -bölgesel bir ekonomik işbirliği örgütü olması dolayısıyla özellikle ECO'ya ağırlık vererek- değerlendirerek daha ileri bir işbirliği için neler yapılması gerektiğine ilişkin Önerilerimizi ortaya koymaya çalışacağız.

n - EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ÖRGÜTÜ (ECO) VE İSLAM KONFERANSI ÖRGÜTÜ (İKÖ)'NÜN KURULUŞU, GELİŞİMİ VE FAALİYETLERİ

ECO bugün on üyeli, 7.9 milyon km² alana yayılmış, 300 milyon nüfuslu bir bölgesel ekonomik işbirliği hareketi durumundadır. RCD'yi de dikkate alacak olursak, uzunca bir geçmişe sahiptir. Başlangıçta RCD'nin kurulmasında, 1964 yılında Cenevre'de toplanan Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansında (UNCTAD-1) az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ticaretin geliştirilmesine yönelik ortaya konulan önerilerin belirli bir <rolü olduğu söylenebilir. Bu konferansta gelişmekte olan ülkelere aralarındaki bölgesel yakınlaşmaları ve ekonomik işbirliğini artırmaları önerilmiştir. Bununla amaçlanan, bölge ülkelerinin aralarında karşılıklı ihtiyaçlarını gidermek üzere bazı çabalara girişmeleri ve aralarındaki ticareti tercihli sistemlerle geliştirmeleridir. 1964 yılında kurulan RCD'ye üye üç ülke de (Türkiye, İran ve Pakistan) sanayileşmelerini hızlandırmak istemektedir. Tarihi, dini, kültürel yakınlık-

lan yanında coğrafya olarak da birbirlerini tamamlamaktadırlar¹. Aynı zamanda Sovyet yayılmacılığının önünde set oluşturmaktadırlar.

Üç ülke devlet başkanının biraraya geldiği 20-21 Temmuz 1964 tarihli İstanbul Zirve Toplantısında işbirliğinin esasları belirlenmiştir. Zirve toplantısını takiben teknisyenler seviyesindeki çalışmalar sonucunda üç ülke arasında; ticaret, sanayi, turizm, karayolları, havayolları, denizyolları, demiryolları, petrol, teknik işbirliği, PTT, telekomünikasyon, bankacılık, sigortacılık ve kültür alanlarında işbirliği imkânlarının olduğu saptanmıştır. 21-22 Nisan 1976 tarihinde İzmir'de yapılan konferansta da işbirliğinin yeni bir çerçeve içinde uygun bir hukuki zemine oturtulması gerektiği vurgulanarak RCD'nin amaç ve hedeflerini belirleyen İzmir Antlaşması hazırlanmış ve üye ülkelerce 1977 yılında imzalanmıştır. İzmir Antlaşmasının temelinde yatan esas düşünce, üye Ülkelerin aralarında ekonomik işbirliğini güçlendirerek, mevcut ekonomik ilişkilerin bölgesel bazda yoğunlaştırılması ve dünya ekonomik düzeninde meydana gelen değişikliklerin ışığında oluşturulacak ekonomik işbirliğinin kapsamının genişletilmesidir².

İzmir Antlaşması çerçevesinde RCD'nin faaliyetlerinin sürdürülmesi için teknik komiteler (ticaret, sanayi, turizm, ulaştırma, petrol ve petrokimya teknik işbirliği, bankacılık ve sigortacılık, kültürel işbirliği komiteleri) oluşturulmuştur. Ticaret komitesinin faaliyetleri sonucu 1964-1978 yılları arasında; üç ülke işadamları arasındaki koordinasyon ve işbirliğini geliştirmek amacıyla üç ülkenin Ticaret ve Sanayi Odaları temsilcilerinden oluşan "RCD Ticaret Odası" kurulmuştur. Ancak bölge içi ticaretin geliştirilmesi imkânla uzun süre ufak çapta tavizli muamelelerde ve tek tek maddeler üzerinde anlaşmaya varmakta aranmış, üç Ülkede uygulanan kısıtlı, dış ticaret rejimi ve kambiyo politikaları nedeniyle bölgesel ticaretin geliştirilmesi mümkün olamamış, bölgelerarası ticaret, Türkiye ve İran ve Pakistan'ın global ticaretinin %2'sini geçememiştir³. Sanayi komitesi faaliyetleri ile "ortak amaçlı teşebbüslerin" geliştirilmesi hedef alınmış, fakat bu, çok sınırlı ölçüde gerçekleştirilebilmiştir. Bölgesel turizm here-

¹ Ülkelerin iktisadi bütünleşmeye gitmeleri için uygun ortam hazırlayan faktörler; coğrafi yakınlık, siyasi ve askeri konulardaki yakınlık, ekonomik gelişme düzeylerinin yakın olması, ekonomik sistemlerin benzerliği, tarihi, kültürel ve dini bağların bulunması olarak sıralanabilir. Bu çerçevede ECO ve İKÖ üyesi ülkeler yönünden özellikle sonuncu faktör önemlidir. Bkz. Nevzat GÜRAN-İsmail AKTÜRK; Uluslararası İktisadi Kuruluşlar-Uluslararası Mali Kuruluşlar, İktisadi İşbirliği ve Entegrasyona Yönelik Diğer Kuruluşlar, Akhiselim Ofset, İzmir 1992, s. 18-20.

² ECO; 2. Zirve Toplantısı Metni, 6-7 Temmuz 1993, s.127,

³ DPT; Kalkınma için Bölgesel İşbirliği (RCD)'nin 10. Yıldönümü, No: DPT: 1598, İPK:400, Ankara 1974, s.5.

ketlerinde önemli bir gelişme sağlanamamıştır. Ulaştırma alanında; Türkiye-İran Demiryolu bağlantısı tamamlanmış, üç ülke arasındaki karayolu bağlantıları geliştirilmiş, bölgesel gemicilik servisi faaliyete geçirilmiş, haberleşmede bazı teknik ve ekonomik kolaylıklar getirilmiştir. Türkiye'de Petkim'in faaliyetleri, İran'ın ham petrol konusunda ortaya koyduğu koşullar vb. ortak petrol ve petro-kimya sanayileri konusunda ilerleme sağlanmasını güçleştirmiştir. Teknik işbirliği programları çerçevesinde çok sayıda eğitim kursları ve seminerler düzenlenmiştir. 1970 yılında sigortacılık konusunda ihtisas çalışmalarını yürüten "RCD Uluslararası Sigorta Okulu" kurulmuştur. Kültürel işbirliği faaliyetleri kapsamında da bazı kültür faaliyetleri (kitap yayımı ve çevirileri, sergiler açılması, gezi programları, gençlik kampları, seminerler) gerçekleştirilmiştir.

RCD'nin 1964-1979 yılları arasındaki faaliyetleri değerlendirildiğinde RCD'nin uygulamada pek fazla başarı sağlayamadığı, sadece haberleşme ve ulaştırma alanlarında bazı ortak projelerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunduğu söylenebilir. RCD'nin faaliyetlerinin çok geniş bir alana yayılmış olması, böyle bir işbirliği konusunda ülkelerin tecrübe eksikliği, ülkelerin birbirini tamamlama imkân ve potansiyellerinin sınırlılığı, Türkiye ve İran'ın işbirliğinin ekonomik yönüne Pakistan'ın ise politik yönüne önem vermesi, üye ülkelerin ithal ikamesi politikalarına ağırlık vermiş olmaları gibi faktörler işbirliğinin gelişmesini güçleştirmiştir. Bunlara ilâve olarak, Türkiye'nin Batılı ülkelerin oluşturduğu ekonomik işbirliği kurumları ile olan ilişkileri (AET, GATT, OECD vb.), Pakistan'daki siyasi gelişmeler, İran'da 1979 yılında rejimin değişmesi, sekiz yıl süren İran-İrak savaşı gibi nedenler makro plânda RCD'nin sonunu hazırlamış ve örgüt Eylül 1979'da feshedilmiştir.

ECO, RCD'nin yeniden canlandırılması amacıyla kurucu üye ülkeler arasında 1977 tarihli İzmir Antlaşmasını tadil eden ve 1985 yılında imzalanan bir protokolle kurulmuştur. Söz konusu protokolün üye ülkeler tarafından onaylanması konusunda çıkan anlaşmazlıklar zaman içinde giderilmiş ve Haziran 1990'da ECO Yüksek Konseyi Pakistan'ın İslâmabad şehrinde bakanlar düzeyinde toplanmıştır. Üyelerce imzalanan yeni protokolle ECO belirli bir hukuki yapıya sahip olmuştur. 28-29 Kasım 1992'de İslâm-abad'da yapılan olağanüstü Bakanlar Konseyi toplantısında ise, Azerbaycan, Özbekistan, Türkmenistan, Kırgızistan, Kazakistan, Tacikistan ve Afganistan'ın örgüte katılımıyla üye sayısı ona yükselmiş, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin de ECO faaliyetlerinden faydalanması sağlanmıştır. Yeni genişleme ile ECO, 300 milyonu aşkın nüfusa 7.9 mil-

yon knr'lik bir alana sahip, bu yönüyle APEC, NAFTA ve AB'den sonra dünyanın önemli bir "bölgesel" işbirliği örgütü haline gelmiştir.

ECO örgüt yapısı ve organları RCD ile paralellik arz etmektedir. Bakanlar Konseyi, Örgütün en üst politika belirleme ve karar alma organıdır. ECO faaliyetleri teknik komiteler çerçevesinde yürütülmektedir ve halen sekiz adet komite bulunmaktadır. Komite faaliyetleriyle, 1991 yılında ECO Ticaret ve Sanayi Odası kurulmuştur. Oda, ülkeler arasında ortak projelerin gerçekleştirilmesinde Özel sektörün iştirakinin sağlanması yönünde çalışmaktadır. 16-17 Şubat 1992 tarihlerinde Tahran'da tercihli tarifeler protokolü imzalanmıştır. Protokol, bölgedeki ticareti engelleyen tarife ve tarife dışı engellerin kademeli olarak kaldırılmasını hedef almaktadır. Yeni üye Türk Cumhuriyetlerinin de protokol kapsamına alınmasına çalışılmaktadır. ECO, entegre ulaştırma şebekesinin yapımı için çalışmalar sürdürülmektedir. Üye ülkeler arasında ticari gemicilik faaliyetlerinin geliştirilmesi için ECO Denizcilik Şirketinin kurulması çalışmaları yürütülmektedir. ECO SAT uydu iletişim projesi tamamlanmaya, posta haberleşmesi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Ortak projelerin finansmanı için ECO Ticaret ve Kalkınma Bankası kuruluş çalışmaları devam etmektedir. Ayrıca, bilimsel, teknik, eğitim, kültür ve enerji kaynakları konularında ilişkilerin geliştirilmesini hedef alan projeler bulunmaktadır.

Mart 1995'de Pakistan'ın İslâmabad şehrinde yapılan 3. ECO zirvesi çalışmaları sonunda ise üye ülkeler arasında çeşitli alanlarda işbirliğini arttırmayı amaçlayan on değişik belge imzaya açılmıştır. Ancak, İran ve Pakistan dışındaki üye ülkelerin bu belgelerin tümünü imzalamadıkları görülmüştür. İmzaya açılan belgeler; "transit ticaret", "vize kolaylıkları", "gemicilik şirketi" ve "havacılık şirketi" kurulması -Türkiye bu anlaşmaya imza atmamıştır-, "ECO Reasürans, Ticaret ve Kalkınma Bankası kurulması" -Bu anlaşmayı sadece Türkiye, İran ve Pakistan imzalamıştır-, "Kültür, Bilim Vakfı" oluşturulması, "Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)" ve "Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Maddeleri Kontrol Programı (UNDCP)" ile işbirliği -Bu protokol bütün üye ülke temsilcileri tarafından imzalanmıştır- konularını kapsamaktadır.

İslâm Konferansı Örgütü (İKÖ)

İKÖ, Mescid-i Aksa'nın Ağustos 1969'da yakılması üzerine 22-25 Eylül 1969'da 24 ülkenin katılımıyla Rabat'da toplanan Birinci İslâm Zirve Konferansı'nda alınan bir karar üzerine kurulmuştur. Örgütün şu anda 51 üyesi bulunmaktadır. Örgütün 25-28 Ocak 1981'de Mekke'de yapılan üçüncü zirve toplantısında kurulmuş bulunan üç temel daimi

komitesi vardır. Bunlar, "İSEDAK" (İslâm Konferansı örgütü Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi), "Bilim ve Teknoloji İşbirliği Komitesi", "Enformasyon ve ve Kültür İşleri Komitesi*dir. Ayrıca, "İslâm Kalkınma Bankası" da İKÖ çalışmalarına destek vermektedir.

1984 yılından bu tarafa Türkiye'nin başkanlığında faaliyetlerini sürdüren ISEDAK'ın amacı, ekonomik ve ticari işbirliği alanında İKÖ çerçevesinde alman kararların uygulanmasını izlemek, İslâm ülkeleri arasında ekonomik ve ticari işbirliğini geliştirmeye yönelik çalışmalar yapmak, programlar geliştirmek ve öneriler sunmaktır¹.

ISEDAK'ın kurulmasının kararlaştırıldığı üçüncü zirvede, üye ülkeler arasında iktisadi işbirliğini geliştirmeye yönelik bir eylem plânı kabul edilmiştir. 1984 yılında Kazablanka'da yapılan dördüncü İslâm Zirve Toplantısı'nda eylem plânında yer alan alanlardan tarımsal gelişme ve gıda güvenliği, sanayi, bilim ve teknoloji, ticaret, ulaştırma, haberleşme ve enerji altı yıl için Öncelikli işbirliği alanları olarak belirlenmiştir. İSEDAK, mali konularda İslam Kalkınma Bankası ile de sıkı bir işbirliği içinde çalışmaktadır. Nitekim bu yönde banka bünyesinde bir "Uzun Vadeli Ticaret Finansman Mekanizması" geliştirilmiş ve 1989 yılında uygulamaya konulmuştur. Yine ISEDAK'ın isteği yönünde banka tarafından "İhracat Kredi Sigortası Sistemi" ile "Çok Taraflı İslâm Kliring Birliği" geliştirilmesi yolunda çalışmalar sürdürülmektedir. Ayrıca, "Tercihli Ticaret Sistemi", "Ticaret Enformasyon Ağı", "Standartların Uyumlaştırılması" gibi projeler üzerindeki çalışmalar devam etmektedir. Banka, bankacılık faaliyetleri yanında üyeler arasında uzman, tecrübe ve yetenek değişimi ve işbirliği yoluyla üyelerin teknik kapasitelerinin berekete geçirilmesini hedef alan "Teknik İşbirliği Programı"r.ı da yürütmektedir².

ECO ve İKÖ'nün kuruluşu, gelişimi ve faaliyetleri ile ilgili bu açıklamalardan sonra söz konusu kuruluşlar içinde Türkiye'nin yerini değerlendirmeye geçebiliriz.

m-ECO VE İKÖ İÇİNDE TÜRKİYE'NİN YERİ VE ÜYE ÜLKELERLE İLİŞKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye ECO'mın on üyesinden, İKÖ'nün de elli bir üyesinden biridir. Gerek RCD'nin gerekse ECO'nun kurulmasında aktif bir rol oynamıştır. İKÖ'ne ise kuruluşundan belirli bir süre (altı yıl) sonra katılmıştır. Türkiye her iki Örgüt içinde önemli bir yere sahiptir. Avrupa, Ortadoğu

¹ GÜRAN-AKTÜRK; a.g.e. s.246.

² GÜRAN-AKTÜRK; a.g.e. s.247-255.

ve Asya arasında bir köprü durumunda olan ülkemizin konumu, Sovyetler Birliği'nin dağılması ve yeni Türk Cumhuriyetlerinin kurulması ile birlikte daha da güçlenmiştir. Ülkemiz siyasi sistem olarak parlamenter demokrasiyi seçmiş, ekonomik sistem tercihini de piyasa ekonomisi yönünde kullanmış ve sonuçta belirli bir gelişme seviyesine ulaşmıştır.

Ülkemizde ilgili bu kısa değerlendirmelerden sonra özellikle ECO ve İKÖ bünyesi içinde yer alan Ülkeler yönünden bazı tesbitler yapmak faydalı olacaktır. Bir kere, ECO üyesi ülkeler - Özbekistan ve Kazakistan dışında- aynı zamanda İKÖ üyesi durumundadırlar. ECO bünyesi içinde yer alan ülkeler henüz ekonomik gelişmelerini tamamlayamamışlardır. Kişi başına düşen gelir seviyeleri düşüktür. -Bu durum İKÖ üyesi ülkeler için de geçerlidir- İran'ın petrol ihracatçısı bir ülke olması, dış ticaretinin gelişimini ve gelir seviyesini olumlu yönde etkilemektedir. Bölge ülkeleri zengin hammadde kaynaklarına sahiptirler. Petrol, doğalgaz, demir cevheri, altın, bakır, kömür, pamuk ve diğer tarım ürünleri üretimi ve üretim potansiyeli dikkati çekmektedir. Örneğin bölge ülkelerinden İran ve Azerbaycan önemli bir petrol üreticisi ve üretim potansiyeli olan ülkelerdendir. İran doğal gaz üretiminde de ileridedir. Aynı şekilde Kazakistan çok önemli petrol kaynaklarına ve kömür havzalarına sahiptir. Ekonomik kaynaklar açısından Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinin en zenginidir. Yine Kazakistan bu cumhuriyetlerde üretilen toplam hububatın % 80.2'sini üretmektedir¹, Özbekistan da pamuk üretiminde dünyada üçüncü sırada yer almaktadır. Yılda 6-8 milyon ton üretimi ile eski Sovyetler Birliği'nin pamuk ihtiyacının 2/3'ünü karşılamıştır². Önemli bir doğalgaz üreticisidir. Bununla beraber, bölge ülkelerinde sanayi üretimi ülke ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Söz konusu ülkeler hammadde ve tarım ürünleri ihracatçısı, buna mukabil önemli miktarda sanayi ürünleri ithalatçısıdırlar.

Türk Cumhuriyetleri ürettikleri hammaddeleri işleyebilecek yeterli sanayi tesislerine sahip bulunmamaktadır. Sovyetler Birliği döneminde ekonomik yapı, bir cumhuriyetin ürettiği hammaddelerin bir başka cumhuriyette değerlendirilmesi şeklinde -Örneğin Azerbaycanda Üretilen tarım ürünlerini değerlendirecek tesislerin Rusya ve Ermenistan'da kurulmuş olması gibi- oluşturulmuştur.

TOBB; Sovyetler Birliği Sonrası Bağımsız Türk Cumhuriyetleri ve Türk Gruplarının Sosyo-Ekonomik Analizi ve Türkiye ile İlişkileri, İstanbul 1992, s.288.
Hakan AY-Halûk EGELİ; "Ekonomik İşbirliği Öreütü (ECO)'nün Gelişimi ve Geleceğe Yönelik Beklentiler", (Yayına Hazır Makale), İzmir 1994, s. 12.

Türk Cumhuriyetleri hammaddelerini ucuza satıp bunları mamû mal olarak pahalıya almışlardır. Türk Cumhuriyetlerinin dış ticaret yapılan Sovyetler Birliği'nin merkezi plânlama stratejileri çerçevesinde dünyaya kapalı, birlik içi işbirliğine dayalı olarak tesis edilmiştir. Sovyetler Birliği'nin fiilen dağılmasına rağmen eski yapılar ve ilişkiler varlığını korumaktadır.

Diğer yandan, genel olarak GSMH'nin sektörel dağılımına bakıldığında, tanmın GSMH'daki payı örneğin Türkiye'de % 17.2 iken, İran'da % 18, Pakistan'da % 26, Azerbaycan'da % 37.5, Kazakistan'da % 40, Kırgızistan'da % 43, Özbekistan'da % 44.3, Türkmenistan'da % 47.6; sanayinin payı da Afganistan'da % 14 iken, Türkmenistan'da % 15.7, Özbekistan'da % 23.8, Pakistan'da % 24, Türkiye'de % 27.2, İran'da % 28, Kazakistan'da % 28, Kırgızistan'da % 32, Azerbaycan'da % 48'dir. Hizmetler sektörünün payı ise Örneğin Afganistan'da % 17, Pakistan'da % 50, İran'da % 54, Türkiye'de de % 55.6'dır¹.

Bölgede nüfus artış hızı önemli bir seviyededir. Pakistan ve İran'da nüfus artış hızı % 3.1 dolayındadır. Nüfus artış hızı en düşük ülke de % 1 ile Kazakistan'dır². Nüfus açısından en kalabalık üç ülke Pakistan (123.4 milyon), Türkiye (61 milyon) ve İran (63 milyon)'dır. Nüfus artış hızının yüksekliği bu ülkelerde demografik yatırımların önemini artırmakta, beslenme, istihdam, konut, sağlık, eğitim sorunlarının boyutlarını büyütmektedir. ECO'ya üye ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarına ilişkin yaptığımız bu değerlendirmelerin esas itibarıyla İKÖ üyesi ülkeler yönünden de geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

Aşağıdaki tabloda ECO üyesi ülkelere ilişkin bazı makro ekonomik göstergeler yer almaktadır.

SESRTCIC; Yearbook of Socio-Economic Indicators of the OIC Member Countries, Ankara, 1991, s.217-223; Orta Asya Türk Cumhuriyetleri ile ilgili değerlendirmeler yurtdışı hasıla rakamlarına göre yapılmış olup, Orta Asya Türk Cumhuriyetleri Ülke Raporları, TİKA (Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı) Yayınları, Ankara, Ağustos 1994'dan alınmıştır.

Siamak Dolatyar BASTANY; Bölgesel Entegrasyon Kurumu Olarak ECO: Yapısı, İşleyişi ve Sorunları (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1994, s.68.

ECO ÜYESİ ÜLKELERE AİT BAZI MAKRO EKONOMİK GÖSTERGELER (1992)

Ülkeler	GSMH (MilyonS)	K.B.D.G. (Dolar)	Toplam İhracat (Milyon \$)	Toplam İthalat (Milyon \$)	İhracat/GSMH (%)	Dış Ticaret Dengesi (Milyon \$)
Türkiye	115.830	1980	14.715	22.871	12.7	-8.156
İran	131.120	2200	18.275	26.744	13.9	-8.509
Pakistan	50.136	420	7.264	9.360	14.4	-2.096
Azerbaycan	5.476	740	738	329	13.0	409
Özbekistan	18.275	850	869	929	0.4	-60
Türkmenistan	4.797	1230	1.083	545	0.2	538
Kırgızistan	3.690	820	33	25	0.0	8
Kazakistan	28.560	1680	1.546	1.608	0.5	-62
Tacikistan	2.744	490	—	—	—	—
Afganistan	3.230	208	1.075	1.241	33.2	-166

Not : Afganistan'a ilişkin veriler, Siamak Dolatyar Bastany; "Bölgesel Entegrasyon Kurumu olarak ECO: Yapısı, İşleyişi ve Sorunları (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1994, s. 72 ve 76'dan alınmıştır.

- Orta Asya Türk Cumhuriyetleri ile ilgili verilerin hesaplanmasındaki belirsizliklere işaret etmek gerekir.

Kaynak : World Development Report 1994, Published for the World Bank University Press.

Tablodan görüldüğü gibi, bölgede GSMH'sı en yüksek iki ülke, İran ve Türkiye'dir. Kişi başına düşen gelir ABD doları olarak İran'da 2200, Türkiye'de 1980 dolardır. Türkiye'yi 1680 dolarla Kazakistan izlemektedir. Dış ticaret göstergeleri değerlendirildiğinde İran ve Türkiye'nin dış ticaret hacimlerinin yüksek olduğu anlaşılmaktadır. İran Ekonomisi ve dış ticareti genel olarak petrole dayalı iken Türkiye'nin dış ticaretinde sanayi malları ve işlenmiş tarım ürünlerinin önemli bir yeri bulunmaktadır.

Bölge ülkeleri içinde Türkiye, demokrasiye, piyasa ekonomisine dayalı yapısı içinde ve gelişmiş Batı ülkeleri ile olan ilişkileri çerçevesinde belirli bir ekonomik ve sosyal gelişme seviyesine ulaşmıştır. Ekonomik potansiyeli ve gücü sanayileşmeye ağırlık vermesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin ihracatı içinde sanayi mamullerinin (tekstil, demirçelik ve gıda sanayi ürünleri başta olmak üzere) önemli bir payı (1994 yılı itibarıyla % 74) vardır. Hammadde ve tarım ürünlerinin ihracattaki payı (1994 yılı itibarıyla tarım ürünlerinin payı % 14) daha düşüktür. Diğer ülkelerin ekonomik gücü ise genelde sahip oldukları yeraltı kaynaklarına ve tarımsal potansiyellerine dayanmaktadır. İhracatlarının büyük bir bölümü hammadde ve tarım ürünlerinden oluşmaktadır.

Bölge ülkeleri gelişmiş batı ülkeleri ile yoğun bir ticari ilişkiye girme ihtiyacını hissetmektedirler. Bununla birlikte, bölgede yer alan ülkeler arasında işbirliğinin güçlendirilmesi, bölge içi ticaretin geliştirilmesi, ortak yatırımlara gidilmesi, gelişmiş sanayilerin ucuz ve yeterli hammadde teminiyle desteklenmesi (örneğin Türkiye ve Pakistan'daki tekstil sanayilerinin, deri sanayilerinin), bu sanayilerin gelişmiş Batı ülkelerindeki pazar paylarının artırılması gerekmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile gümrük birliğine gitmesi bu açıdan önemlidir. Nitekim 14-15 Mart 1995 tarihlerinde Pakistan'ın başkenti İslâmabad şehrinde gerçekleşen 3. ECO zirvesinde Pakistanlı işadamları gümrük birliğinden faydalanmak ve pazar yetersizliğinden atıl duran ileri teknoloji tekstil fabrikalarını değerlendirmek amacıyla Türk müteşebbislerle ortak tekstil yatırımlarına gitme arzularını ortaya koymuşlardır¹. Bölge bu sanayii besleyecek hammadde yönünden zengindir (Örneğin Özbekistan, Türkmenistan pamuğu).

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile gümrük birliğine gitmesi 3. ECO zirvesinde üye ülkelerin Türkiye'ye bakış açısını değiştirmiş ve Sayın

¹ Tana AKYOL; "Pakistan ve Türkiye", 17.3.1995 tarihli Milliyet Gazetesi, s.13.

Cumhurbaşkanımızda zirvedeki konuşmasında Türkiye'nin Avrupa ile örgüt üyesi ülkeler arasında köprü görevi göreceğini ifade etmiştir.

Türkiye'nin ECO üyesi Ülkelerle dış ticaretini değerlendirdiğimizde, 1993 yılında ECO ülkelere toplam ihracatımızın 360.4 milyon dolar (toplam ihracatımızın % 2.3'ü), bu ülkelere ithalatımızın ise 493.4 milyon dolar (toplam ithalatımızın % 1.67'si) olarak gerçekleştiği görülmektedir. 1994 yılının ilk yedi ayında ECO ülkelere ihracatımız 392.0 milyon dolar, bu ülkeden yaptığımız ithalat ise 403.2 milyon dolar olmuştur. ECO ülkeleriyle ticaretin, özellikle Orta Asya Cumhuriyetlerinden kaynaklanan hızlı bir artış eğilimi gösterdiği gözlenmektedir. Türk Eximbank tarafından bu ülkelere 986 milyon dolar tutarında kredi açılmış ve 1994 Ekim ayı itibarıyla, bu miktarın 449 milyon dolar kullanılmıştır. Türk Cumhuriyetleri içinde en çok ihracatımızın olduğu ülke Azerbaycan, en çok ithalat yaptığımız ülke de Türkmenistan'dır¹. Buna göre, ECO üyesi ülkelerle dış ticaretimizin aradan uzun zaman geçmesine ve örgüt Üyesi ülkelerin artmasına rağmen RCD dönemindeki seviyeyi henüz geçemediğini söyleyebiliriz, öte yandan, bölge ülkeleri içinde İslâm Ülkeleri ile en çok dış ticaret hacmine sahip ülkenin Türkiye olduğu ifade edilebilir, Türkiye'yi, İran ve Pakistan izlemektedir.

1993 yılında İslâm ülkelerinin Türkiye'nin toplam ihracatı içindeki payı % 18.3, toplam ithalatı içindeki payı ise % 12.0 olarak gerçekleşmiştir. Ocak-Haziran 1994 döneminde İslâm ülkelere olan ihracatımız 1.3 milyar dolar, ithalatımız 1.5 milyar dolardır. 1993 yılının aynı dönemine göre ihracatta % 3.6 oranında artış, ithalatta ise % 16.2 oranında bir azalış söz konusudur².

Türkiye'nin İslâm Ülkeleri içinde en fazla ticari ilişkilerinin olduğu ülkeler Suudi Arabistan ve İran'dır, Kuveyt'i işgali ve ambargo öncesi dönemde Irak'la ve Libya ile de önemli ticari ilişkilerimiz mevcuttu.

İKÖ üyesi ülkeleri dikkate aldığımızda bu ülkelerin dünya ticaretindeki paylarının son on yıllık dönemde % 8'i geçemediği görülmektedir. İslâm ülkelerinin kendi aralarındaki ticaret % 9 civarında olmakla birlikte, ihracatlarının % 85'i, ithalatlarının da % 90'ı yüksek gelir grubundaki diğer ülkelerle gerçekleşmektedir. İhracatlarının % 85'i temel maddelere (petrol, hammadde ve tarım ürünlerine) dayanmaktadır³. İthalatla-

¹ DPT; 1995 Yılı Geçiş Programı, s.55-57.

² DPT; 1995 Yılı Geçiş Programı, s.57.

³ İslâm Ülkeleri Arasında Ekonomik İşbirliği; Müsiad Araştırma Raporları-10 (Prof.Dr. Haşmet BAŞAR tarafından hazırlanmıştır), İstanbul, Aralık 1994, s. 12.

nnın ise önemli bir bölümünü sanayi ürünleri, dayanıklı tüketim malları, gıda maddeleri vb. oluşturmaktadır.

Buraya kadar yaptığımız tesbitlerden sonra Türkiye-ECO-İKÖ üyesi ülkeler arasında ekonomik ilişkilerin gelişimini güçleştiren faktörler üzerinde durabiliriz.

IV - TÜRKİYE-ECO-İKÖ ÜYESİ ÜLKELER ARASINDA EKONOMİK İLİŞKİLERİN GELİŞİMİNİ GÜÇLEŞTİREN FAKTÖRLER

Türkiye-ECO-İKÖ üyesi ülkeler arasında ekonomik ilişkilerin gelişimini etkileyen en önemli faktör olarak, üye ülkelerin işbirliğine verdikleri önem ve beklentileri gösterilebilir. Söz konusu ülkeler sahip oldukları ekonomik şartlar ve imkânlar göre gelişmiş Batı ülkeleri ile yoğun bir ekonomik ilişkiye girme eğilimindedirler. Nitekim bu ülkelere ait dış ticarete ilişkin veriler bunu göstermektedir. Bununla birlikte, gelişmiş Batı ülkelerinin üye ülkelere yönelik ekonomik ve siyasi politikalarındaki beklenmedik olumsuz değişimler, üye ülkelerin, kendi aralarındaki işbirliğinin yeterli bir seviyede olması gereğini ortaya koymaktadır. Ancak yine de bu gerçek üye ülkelerce tam kavranılmış sayılamaz.

Diğer yandan, ülkelerin ileri bir ekonomik işbirliği konusunda tecrübelerinin olmaması önemli bir sorundur. Üye ülkeler -özellikle İslâm ülkeleri- arasında bazı işbirliği aksiyonları sağlam, uzun vadeli, fizibil proje ve stratejilerden ziyade, liderlerin ve başkanların geçici dostluklarına ve savunma amaçlarına dayanmıştır¹.

Ele aldığımız ekonomik işbirliği örgütlerine üye ülkelerde geneldeki ekonomik İstikrar sorunları yanında işbirliğinin gelişmesi için gerekli yeterli bir altyapı bulunmamaktadır. Sermaye birikimi, teknoloji, ulaşım, haberleşme, bankacılık, standardizasyon, sigortacılık, konularındaki sorunlar ilişkilerin gelişimini engellemektedir.

Ülkeler piyasa ekonomisini henüz tam olarak benimseyip uygulamış değillerdir. Bu yüzden sözkonusu ülkelerde kaynakların etkin kullanımından bahsetmek güçtür. Devletin milli ekonomi içinde önemli bir yeri bulunmakta olup, ekonomiye müdahale derecesi yüksektir.

Bu genel çerçeveye içinde, ECO Ticaret ve Kalkınma Bankası'nın yeterli sermaye ile bir an önce faaliyete geçirilememiş olması, ECO bölgesinde üye ülkeler arasındaki ilişkilerin gelişimini olumsuz yönde etkile-

İstâm Ülkeleri Arasında Ekonomik İşbirliği; a.g.r. s. 13.

inektedir. Zira, İKÖ'ne üye ülkelerce kurulan İslâm Kalkınma Bankası örgüt faaliyetlerinin gelişimine katkıda bulunmaktadır.

Üye ülkelerde siyasi istikrar sorunu vardır. Demokratik gelişme bazen kesintiye uğrayabilmektedir. Orta Asya Türk Cumhuriyetleri bağımsızlıklarını ilân etmekle beraber Rusya Federasyonu ile ilişkilerini sürdürme durumundadırlar. ECO zirvelerinden önce Rusya Federasyonunun Bağımsız Devletler Topluluğu üyelerini biraraya getirmesi ve ortak güvenlik ve gümrük birliğine ilişkin konularda girişimlerde bulunması dikkat çekicidir. Bu durum, ECO -ve İKÖr içinde Türk Cumhuriyetlerinin ihtiyatlı ve çekingen hareket etmelerine yol açmaktadır. Ayrıca bu ülkelerde ekonomi ve devlet yönetimine ilişkin kurumsal ve fonksiyonel yetersizlikler işbirliğinin gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Öte yandan, İran'ın çabalarıyla Hazar Denizi'ne kıyısı bulunan Rusya Federasyonu, Kazakistan, Azerbaycan Ve Türkmenistan arasında "Hazar İşbirliği Örgütü" oluşturulması, ECO'nun etkinliğini azaltabilecek bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Üye ülkeler geniş bir coğrafik alana yayılmışlardır. Özellikle İKÖ üyesi ülkeler, Batı Afrika'da Senegal'den Uzakdoğu'da Endonezya'ya, Avrupa'da Arnavutluk'tan Afrika'da Uganda ve Yemen'e kadar uzanmaktadır. Bu durum, Örgütün potansiyeli ve gücü açısından olumlu karşılanırken, ilişkilerin gelişmesi için bazı güçlükleri de beraberinde getirebilmektedir.

İşaret etmeye çalıştığımız bu temel güçlükler karşısında ilişkilerin gelişimi için bazı öneriler geliştirilebilir. Aşağıda bu önerilere yer verilmektedir.

V - GELECEĞE YÖNELİK ÖNERİLER

Türkiye yönünden özellikle ECO ve İKÖ çerçevesinde üye ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesi, daha ileriye götürülebilmesi için üzerinde durulması gereken hususlar ve ülkemizin öncü çabalarına ihtiyaç duyulan alanlar şöylece ortaya konulabilir:

-Türkiye, her iki örgüt içinde güvenilir, uzlaşmacı bir ülke olduğunu somut olarak göstermeye çalışmalıdır. Üye ülkeleri belli bir tecrübe birikiminin olduğu piyasa ekonomisi, ekonomik kurumlar, mevzuat, demokratik gelişme vb. konularda tecrübelerinden faydalandırmaya çalışmalıdır. Bu çerçevede ülkemizde siyasi vb. nedenlerle yeterince değerlendirilemeyen yetişmiş idari ve teknik üst kadrodan-üye ülkelere mali yük getirmeyecek şekilde- faydalanılması yoluna gidilebilir.

-Ülkemizin katkısıyla, özellikle ECO bölgesinde güvenlik alanında da işbirliği sağlanmalı, bu amaçla bir güvenlik işbirliği komitesi oluşturulmalıdır. Söz konusu komite, bölgenin ve dış ticarete konu olan mal ve hizmetlerin yol güvenliğini ilgilendiren konularda ortak politikaların belirlenmesine katkıda bulunmalı, savunma araç ve gereçleri, askeri personelin yetiştirilmesi, eğitilmesi konularında faaliyet göstermelidir.

-ECO'da çok yönlü ve amaçlı bir işbirliği programı bulunmaktadır. Bunun yerine daha sınırlı, gerçekleştirilebilir hedefler belirlenmeli, tecrübe kazandıkça yeni hedeflere yönelinmelidir.

-Türkiye'nin üye ülkelerle işbirliğinin gelişmesi, ekonomik istikrar sağlama çabalarına da bağlıdır. Enflasyonun kontrol altına alınması, gerçekçi kur politikaları, iç ve dış dengelerin kurulması, Türkiye'nin üye ülkelerle ilişkilerini daha da ileriye götürmesine yardımcı olacaktır.

-Ekonomik ve ticari konulara ilişkin (gümrük mevzuatı vs.) mevzuat sık sık değiştirilmemeli, bu konuda belirli bir istikrar sağlanmalıdır. ECO Ticaret Tercihleri Protokolü genişletilip, yoğun ticarete konu olan mallarda tarife ve tarife dışı engeller kaldırılmaya çalışılmalı, standardizasyona önem verilmelidir.

-ECO üyesi ülkeler coğrafik olarak birbirlerinin uzantısıdır. Bu durum, taşıma maliyetlerinden tasarruf edilmesini mümkün kılmaktadır. Ancak, ulaştırma, haberleşme, bankacılık vb. altyapılarının yetersizliği ticari ilişkilerin gelişmesini engellemektedir. Bu nedenle, sözkonusu sorunların hızlı bir şekilde çözümü kaçınılmazdır. Ülkemiz bu konudaki çalışmalarda daha aktif olabilir.

-ECO üyesi ülkelerin oluşturduğu bölge, büyük çaplı üretim yapmaya elverişli geniş bir pazara sahiptir. Bölgede rekabetin geliştirilmesi, üretim faktörlerinin dolaşımını engelleyici sınırlamaların ortadan kaldırılmasıyla bölge ülkelerinin sanayileri ölçek ekonomilerinden faydalanabilecektir. Bölge ülkeleri genelde ithal ikamesine dayalı bir sanayileşme stratejisi izlemişler, dünya ticaretine yeterince katılamamışlardır. Bölge refahını olumsuz etkileyen bu durum karşısında ihracata dönük sanayileşme stratejilerinin Türkiye'nin tecrübelerinden de faydalanarak geliştirilmesi gereklidir.

-Azerbaycan ve Kazakistan petrollerinin, petrol naklinde en ekonomik yol olan ve kısa zamanda kendini amorti edebilen petrol boru hatlarıyla Adana-Ceyhan'a taşınması Ceyhan'ı bir petrol ticaret merkezi haline getirebilecektir. Aynı şekilde, İran ve Türkmenistan doğalgazının Türkiye üzerinden Avrupa'ya nakli söz konusudur. Özbekistan ve diğer

Türk Cumhuriyetlerinin pamuk üretimlerinin İzmir'de oluşturulacak "Dünya Pamuk Borsası"nda değerlendirilmesi* düşünülmektedir. Türkiye'nin bölgenin hammadde ve tarım ürünlerinin Avrupa'ya ve dünyaya pazarlanmasındaki çabalan ortak çıkarlara hizmet edeceği için desteklenmelidir.

-Üye ülkelerin genelde tanma ve hammadde üretimine dayalı yapılan kapsamlı bir işbirliğini sınırlandırmaktadır. Üye ülkeler sanayi mallan ve dayanıklı tüketim mallan yönünden gelişmiş Batı Ülkeleri ile ticari ilişki içine girmek, bu ülkelerin sermaye ve teknolojilerinden faydalanmak durumundadırlar. Türkiye, gümrük birliği süreci içinde Batı sermaye ve teknolojisinin ortak yatırımlar şeklinde üye ülkelere çekilmesinde rol oynayabilir. Ülkemizin Avrupa'daki Türk müteşebbis potansiyeli sözkonusu gelişmeleri olumlu yönde etkileyebilecektir.

-ECO Ticaret ve Kalkınma Bankası'nın kuruluş çalışmaları hızlandırılmalı, ülkeler banka sermayesine ekonomik güç ve imkânlarına göre katılmalıdırlar. Bankadan finanse edilecek projelerin üye ülkelere dengeli dağıtılmasına özen gösterilmelidir. Banka fonları, belirli ölçüde, bölgedeki çok geri kalmış yörelerin teşviki ve geliştirilmesi için kullanılmalıdır.

- Ekonomik işbirliğinin boyutlarının genişlemesi, özel sektör faaliyetlerinin vergi istisna ve muafiyetleri, ucuz ve uzun vadeli kredilerle teşviki ve sağlanacak idari kolaylıklarla yakından ilişkilidir. Türkiye bu konularda öncülük yaparak diğer ülkeleri de harekete geçirmelidir.

-ECO üyesi ülkelere uygulanan kambiyo politikaları arasında uyum sağlanmalı, bölge içi ticarete üye ülkelerin paraları esas alınmaya çalışılmalıdır. Paralar arasındaki dalgalanmaları azaltacak döviz kuru mekanizmalarına işlerlik kazandırarak Merkez Bankaları arasındaki işbirliği artırılmalıdır.

-Bilimsel işbirliği geliştirilmelidir. Üniversiteler arasında öğretim elemanı-öğrenci değişim programları uygulanarak yeni teknolojiler üzerinde çalışacak ortak araştırma-geliştirme merkezleri kurulmalıdır.

-Üye ülkelerin ortak tarihi, kültürel, dini vb. bağlarının güçlendirilmesi ekonomik işbirliğinin gelişimi için Önemlidir. Bu amaçla üye ülkeler birbirlerini tanıtıcı programlara, yapımlara kitle iletişim araçlarında daha çok yer verip, ülkeler arasındaki yakınlaşmayı arttırmalıdırlar. Kitle iletişim araçları arasındaki işbirliği geliştirilmelidir. Ortak sanat çalışmaları ve sportif faaliyetlere de ağırlık verilmelidir.

-Ülkemizin Avrupa Birliği ile gümrük birliğine gitmesinin özellikle ECO ve İKÖ üyesi ülkelerle dış ticari ilişkilerimizi olumsuz etkileyeceği yönünde tereddütler ve görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlere göre, ülkemizin birliğin ortak gümrük politikasına ve aldığı kararlara göre hareket etmesi söz konusudur. Bununla beraber, hükümet yetkilileri, ortaklık konseyinde ülkemizin yer alması dolayısıyla böyle bir durumun olmayacağına, ortaklık konseyi kararlarının alınmasında ülkemizin de rolü bulunacağına işaret etmektedirler. Sonuç olarak, Türkiye, ECO ve İKÖ üyesi ülkelerin de yer aldığı Avrupa, Ortadoğu ve Asya arasında köprü konumundadır. Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki gümrük birliği süreci, "köprü"nün önemini artırmıştır. Bu köprü'nün üzerinden karşılıklı çıkarlara hizmet edecek şekilde Avrupa, Ortadoğu ve Asya'daki ülkelerin refahını artıracak mallar, hizmetler, işgücü, sermaye, teknoloji vb. geçtiği sürece çatışmaların yerini uzlaşma, istikrar ve barış alabilecektir.

KAYNAKÇA

- AKYOL, Taha; "Pakistan ve Türkiye", 17.3.1995 tarihli Milliyet Gazetesi.
- ARMAOGLU, Fahir (1984); 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi 1924-1980, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları Genel Yayın No: 252, Tarih Dizisi: 17, Ankara.
- AY, Hakan-EGELİ, Halûk(1994); "Ekonomik İşbirliği Örgütü (ECO)'nün Gelişimi ve Geleceğe Yönelik Beklentiler", (Yayına Hazır Makale), İzmir.
- BASTANY, Siamak Dolatyar (1994); Bölgesel Entegrasyon Kurumu Olarak ECO: Yapısı, İşleyişi ve Sorunları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- DPT; 1995 Yılı Geçiş Programı.
- DPT; Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği (RCD)'nin 10. Yıldönümü, No : DPT Yayın No : 1598, İPK: 400, Ankara, 1974.
- ECO; 2. Zirve Toplantısı Metni, 6-7 Temmuz 1993.
- GÜRAN, Nevzat-AKTÜRK, İsmail (1992); Uluslararası İktisadi Kuruluşlar-Uluslararası Mali Kuruluşlar, İktisadi İşbirliği ve Entegrasyona Yönelik Diğer Kuruluşlar, Akliselim Ofset, İzmir.
- SESRTCIC; Yearbook of Socio-Economic Indicators of the OIC Member Countries, Ankara, 1991.
- TOBB; Sovyetler Birliği Sonrası Bağımsız Türk Cumhuriyetleri ve Türk Gruplarının Sosyo-Ekonomik Analizi ve Türkiye ile İlişkileri, İstanbul, 1992.
- World Development Report 1994; Published for the World Bank University Press.
- İslâm Ülkeleri Arasında Ekonomik İşbirliği, Müsiad Araştırma Raporları-10, (Prof.Dr. Haşmet Başar tarafından hazırlanmıştır), İstanbul, Aralık 1994.

TÜRK EKONOMİSİNDE LİBERALLEŞME VE EKONOMİK BÜTÜNLEŞME HAREKETLERİ

*Prof.Dr. Orhan MORGİL**

I. GİRİŞ

Türk ekonomisinde liberalleşme ve dışa açılma esas olarak Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan "Yeni Ekonomik Program" ile başlamıştır.

Yeni ekonomik programın temel felsefesi ve uzun dönemli amacı ekonomide devletin ağırlığının azaltılması ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması şeklinde belirtilebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan piyasa ekonomisinde makro yönden genel dengelerin belirlenmesi ve mikro yönden öncelikli sektörlerin tesbiti ve teşviki şeklinde yol gösterici bir plânlama söz konusu olmakla beraber temelde ekonomide kaynak dağılımı fiyat mekanizması ile sağlanmaktadır. Böylece bir yandan kaynakların etkin ve verimli biçimde dağılımı sağlanmakta ve diğer yandan devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi azaltılmaktadır. Ancak, fiyat mekanizmasının bu işlevini yerine getirebilmesi için gerek mal ve hizmetlerin ve gerekse üretim faktörlerinin fiyatlarının bunlara kıtlık derecelerini aksettirmesi gerekir. Bu nedenle yeni ekonomik program çerçevesinde aşağıdaki tedbirler uygulanmaya konmuştur.

- Fiyat kontrolleri kaldırılmış ve mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasada arz ve talep şartlarına göre belirlenmesi esas alınmıştır.

- Gerçekçi ücret politikası uygulanmaya çalışılarak ücretlerin emeğin marjinal verimliliği gözönüne alınarak belirlenmesi esas alınmıştır.

- Faiz hadlerinin reel ve gerçekçi bir biçimde belirlenmesi esas alınmış ve daha sonra faiz hadlerinin belirlenmesi geniş ölçüde para ve sermaye piyasalarına bırakılmıştır. Bilindiği gibi piyasa ekonomisinde faiz mekanizması sermayenin etkin dağılımını sağlar. Bunun yanında tasarruf hacminin genişlemesi ve enflasyonist baskıların azaltılması yönünden gerçekçi faiz politikasının uygulanması önemlidir.

- KİTlerin yatırım, fiyat ve üretim politikaları daha serbest hale getirilmiş ve böylece piyasa kuralları içinde çalışmalarını esas almaya çalışılmıştır. Daha sonra Türk ekonomisinde etkinliği artırmak ve devletin küçültülerek piyasa ekonomisine daha fazla işlerlik kazandırmak için KİTlerin Özelleştirilmesi esas alınmıştır. Ancak, bu konuda Türkiye çeşitli engeller nedeniyle pek başarılı olamamıştır.

- Yatırım politikası değiştirilmiş ve devletin esas olarak altyapı yatırımlarını yapması, buna karşılık özel sektörün sanayi yatırımlarını yapması öngörülmüştür.

II. Türk Ekonomisinin Dışa Açılması

Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konan yeni ekonomik programın temel amaçlarından bir tanesi de Türk ekonomisinin dış rekabete açılarak dünya ekonomisi ile bütünleşmesinin sağlanması olmuştur.

Bu çerçevede sanayileşme stratejisi değiştirilmiş ve ithal ikamesine dayanan, iç talep genişlemesi ile desteklenen ve ucuz kredi ve ucuz döviz ile finanse edilen bir sanayileşme politikasından dış rekabete açık ve ihracata dönük bir sanayileşme politikasına geçilmiştir. Türk sanayinin dışa açılması için gerekli yapısal değişimin piyasa mekanizması içinde gerçekleştirilmesi esas alınmıştır. Bu amaçla esnek ve gerçekçi kur politikası uygulanmasına geçilmiş ve sermaye piyasası kaynaklarından ve özkaynaklardan finanse edilen bir sanayi yapı geliştirilmek istenmiştir. Zaman içinde döviz kurunun belirlenmesi geniş ölçüde kambiyo piyasasına bırakılmıştır.

Diğer taraftan kambiyo sistemi Önemli bir biçimde serbestleştirilmiş ve Türk Lirası'na dış ödemeler bilançosunun cari işlemler kalemlerinde olmak üzere kısmi konvertibilite tanınmıştır. 1989 yılında sermaye hareketlerini kapsayacak biçimde Türk Lirası'na tam konvertibilite tanınmıştır. Böylece küreselleşme çerçevesinde Türk finansman piyasaları dünya finansman piyasaları ile bütünleşme imkanına kavuşmuştur. Kambiyo sisteminin serbestleştirilmesi ve Türk Lirası'nın konvertibiliteye sahip olması yabancı sermayenin gerek doğrudan yatırım ve gerekse portföy yatırımı olarak Türkiye'ye gelmesini hızlandırmıştır. Türk firmalarının da Türk Cumhuriyetlerinde ve Doğu Avrupa ülkelerinde yatırım yapması mümkün olmuştur.

Türk ekonomisinin dışa açılmasının diğer önemli unsuru ithal yasaklarının ve kotalarının kaldırılarak dış ticaretin libere edilmesi olmuştur. İthalatta alman gümrük vergileri ve fonlar giderek önemli ölçüde düşürülmüş ve böylece Türk ekonomisi daha rekabetçi yapıya kavuşturulmuş ve etkinlik artırılmıştır.

Alınan tedbirlerle Türk ekonomisinin dışa açılmasının iki önemli sonucu olmuştur. Birinci olarak Türkiye'nin ihracatı önemli ölçüde artmış ve yapısı değişmiştir. 1979 yılında 2.2 milyar dolar olan % 60'ını tarımsal ürünlerin teşkil ettiği ihracatımız 1995 yılında 22 milyar dolara ulaşmış ve ihracatın % 90'mı sanayi ürünleri teşkil etmiştir. Böylece Türk özel sektörü ve sanayicisi dünya piyasalarına açılmıştır, .

Türk ekonomisinin dışa açılması Türkiye'nin bölgesel ekonomik bütünleşme oluşumlarını önem vermesine ve bu oluşumlar içinde yer almasına imkan vermiştir. Türkiye'nin bölgesel ekonomik bütünleşme hareketleri içinde yer alması Türk özel sektörünün hızla gelişmesine ve dış ekonomik ilişki ve yatırımlarını arttırmasına önemli katkılar yapmıştır.

III. Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi Anlaşması, 25. Haziran 1992 tarihinde İstanbul'da imzalanmıştır. Azerbaycan, Arnavutluk, Bulgaristan, Ermanistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna'nın üye olduğu Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi 19.2 milyon km²lik bir alanı ve 325 milyon kişiyi kapsamaktadır, Türkiye ekonomisi ile Karadeniz Ekonomik İşbirliği'ne üye ülkelerin ekonomileri tamamlayıcı niteliğe sahip olup, Türk özel sektörü için bu bölgesel ekonomik işbirliği oluşumu büyük imkanlar yaratmaktadır.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatının önemli bir ekonomik amacı; ulaştırma, haberleşme, enerji, turizm, tarıma dayalı sanayiler ve imalat sanayi dallarında müşterek yatırımların gerçekleştirilmesidir. Bu yatırımların finansman kaynağı sağlanması için Selanik'te Karadeniz Dış Ticaret ve Yatırım Bankası kurulmuştur. Bu önemli bir gelişmedir.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi uygun fiyattan kaliteli mal talep eden 325 milyon tüketicinin bulunduğu bir piyasadır. Bilindiği gibi piyasanın büyümesi yatırımlarda ölçek ekonomilerinden faydalanma ve modern teknolojiyi kullanma imkanını yaratmaktadır. Türk özel sektörü bugüne kadar Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesinde önemli miktarda yatırım yapmıştır. Bu yatırımlar Bulgaristan ve Romanya'da sanayi ve hizmet sektörlerinde küçük ve orta boy işletmelerin kurulması şeklinde olmuştur. Rusya Federasyonu, Ukrayna ve Azerbaycan'da ise inşaat sektöründe ve bazı sanayi dallarında önemli ölçüde yatırım yapılmıştır.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'nın diğer ekonomik amacı üye ülkeler arasında mal ve hizmetlerin karşılıklı ticaretinin artırılması için her türlü engelin giderek kaldırılmasıdır. Bu teşkilatın nihai amacı Karadeniz bölgesinde

bir serbest ticaret bölgesinin kurulmasıdır. Bilindiği gibi serbest ticaret bölgeleri üye ülkeler arasında gümrük vergilerinin, fonların, miktar kısıtlamalarının ve teknik engellerin kaldırıldığı, buna karşılık gümrük birliklerinden farklı olarak üçüncü ülkelere karşı bağımsız bir dış ticaret politikalarının uygulandığı ekonomik entegrasyonlardır.

Türkiye ile Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşküatı'na üye devletler arasındaki dış ticaret hacmi hızla artmıştır. Bu gün toplam ihracatımızın % 12'si bu bölgeye yapılmaktadır. Bu resmi rakamlara kayıt dışı olarak bavul ticareti şeklinde yapılan 8 milyar dolarlık ihracatı ilave edersek, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi'nde Avrupa Birliği'nden sonra en büyük ticaret ortağımız haline geldiği kanaatine ulaşılır. Artan bu ihracat hacmi Türk özel sektörünün gelişmesine önemli katkılar yapmıştır.

IV. Ekonomik İşbirliği Teşkilatı(ECO)

Bugün Afganistan, Azerbaycan, İran, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Pakistan, Tacikistan, Türkiye ve Türkmenistan olmak üzere 10 ülkenin üye olduğu Ekonomik İşbirliği Teşkilatı bölgesi 8 milyon km²'lik bir alanı ve 320 milyon kişiyi kapsamaktadır.

Bölgesel ekonomik bütünleşme oluşumunun başarılı olması üye ülkelerin ekonomileri arasında tamamlayıcı niteliğinin bulunmasına bağlıdır. Türk ekonomisi ile Ekonomik İşbirliği Teşkilatına üye olan devletlerin arasında kuvvetli bir tamamlayıcılık niteliği vardır. Bu ülkelerin ekonomilerinin başta enerji kaynakları olmak üzere ekonomisinin ihtiyaç duyduğu çeşitli tüketim malları Türkiye'de yüksek kalite ve uygun fiyatlarla üretilmektedir. Bu ülkelerdeki çeşitli sanayi dallarının yeniden yapılandırılması için gerekli teknoloji geliştirme ve modernizasyon yatırımları Türkiye tarafından yapılabilir. Nitekim Türkiye yeni bağımsızlıklarına kavuşan Avrasya Türk Cumhuriyetlerine önemli ölçüde teknik ve mali yardım yapmıştır.

Türk ekonomisinin uygulanan politikalarla liberalleşmesi ve dışa açılması neticesinde Türk özel sektör firmaları Avrasya Türk Cumhuriyetlerinde sanayi ve inşaat alanlarında büyük ölçüde yatırım yapmışlar ve Türk ekonomisinin gelişmesine imkan yaratmışlardır. Çeşitli Türk firmaları bu ülkelerde aldıkları tesisleri modernizasyon yatırımları ile yenilemekte veya modern teknolojiye dayanan yeni tesisler kurmakta ve işletmektedirler. Avrasya Türk Cumhuriyetlerinde Türk özel sektörü, gıda, tekstil, konfeksiyon, deri mamulleri, şişe ve cam ve kimyevi gübre imalat sanayinde ve inşaat sektöründe son iki, üç yılda yaygın bir yatırım faaliyetine girmiştir. Yapılan hesaplamalara göre Türkiye özel sektörü Avrasya Türk Cumhuriyetlerinde 4 milyar dolarlık yatırım yapmıştır.

Türkiye'nin ECO'ya üye ülkelerle olan dış ticaretinde sınırlı bir gelişme sağlanmıştır. Kanımca, Türkiye orta vadede ECO bölgesi ile ekonomik ilişkilerini daha fazla geliştirmek ve bu bölgenin ekonomik gelişmesine daha fazla katkıda bulunmak için Ekonomik İşbirliği Teşkilatı çerçevesinde serbest ticaret bölgesinin kurulmasına öncülük etmelidir. Bunun için ECO'ya üye ülkeler arasındaki gümrük tarifelerini, miktar kısıtlamalarını ve teknik engelleri zaman içinde ortadan kaldıracak tedbirler uygulamaya konmalıdır. Türkiye ile ECO'ya üye diğer ülke ekonomileri önemli ölçüde tamamlayıcı nitelik taşıdığı için kurulacak serbest ticaret bölgesi bölge ülkeleri açısından ticaret yaratıcı etkiler ortaya çıkartacaktır. Diğer taraftan Türkiye-İran-Avrasya Cumhuriyetlerini birbirine bağlamak ve ticari ilişkileri geliştirmek için başta ulaştırma olmak üzere müşterek alt-yapı yatırımları yapılmalıdır.

ECO bölgesinde geliştirilecek dış ticaretin ve sanayi alt-yapı sahalarında yapılacak müşterek yatırımların finansmanının sağlanması için uluslararası sermaye piyasalarından ve finans kuruluşlarından gerekli kaynaklar temin edilerek ECO Yatırım ve Dış Ticaret Bankası kurulmalıdır.

V. Türkiye İle Avrupa Birliği Arasındaki Ortaklık İlişkisi ve Gümrük Birliği

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Anlaşması ile kurulmasından hemen sonra Türkiye bu bölgesel ekonomik bütünleşme oluşumuna katılmak için Toplulukla müzakerelere girmişve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında 22 yıllık bir dönem sonunda Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesini öngürmüş ve bu gerçekleşmenin ne şekilde olacağını belirtmiştir.

Türkiye ile Avrupa Birliği İlişkileri Türk ekonomisinin 1977 tarihinden itibaren bunalıma girmesi ve giderek kapalı ekonomi haline gelmesi ile 1979 yılında donma noktasına gelmiştir.

Türk ekonomisinin 1980'den sonra giderek liberalleşmesi ve dışa açılması ile Türkiye-Avrupa ekonomik ilişkileri özellikle 1984 tarihinden itibaren gelişme sürecine girmiştir. Buna bağlı olarak Türkiye Cumhuriyeti 6 Mart 1995 tarihinde Avrupa Birliği ile gümrük birliği kararını imzalamıştır. Ankara Antlaşması ve Katma Protokol esas alınarak kurulacak Gümrük Birliği'nin 1 Ocak 1996'da uygulanmaya başlanması beklenmektedir. Gümrük birliğinin Türk ekonomisine sektörel bazdaki etkilerini kavrayabilmemiz için önce kısaca kapsamına ve ekonomi üzerindeki genel etkilerine değinmemiz gerekmektedir.

1. Gümrük Birliğinin Kapsamı ve Türk Ekonomisi Üzerindeki Genel Etkileri

Gümrük birliği esas olarak Avrupa üyesi devletlerle Türkiye arasındaki gerek İthalatta ve gerekse ihracatta gümrük vergilerinin eş etkili vergilerin ve miktar kısıtlamalarının kaldırılmasını ve Türkiye'nin üçüncü ülkelerle olan dış ticaretinde Avrupa Birliğinin uyguladığı ortak ticaret politikasını ve ortak gümrük tarifelerini kabul etmesini kapsamaktadır. Bu çerçevede Türkiye Avrupa Birliği'nin çeşitli Ülkelerle (Polonya, Macaristan, Rusya Federasyonu, Romanya ve Bulgaristan gibi) yaptığı tercihli ticaret anlaşmalarına mütekabiliyet esasından beş yıl içinde uyacak TARIC ismi verilen ve Avrupa Birliği'nin dış ticaret politikasını kapsayan gümrük tarife sisteminin uygulamaya koyacaktır. Bunun yanında Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Gümrük Yasasını uygulaması gerekmektedir. Avrupa Birliği'nin uyguladığı Gümrük Yasası esas alınarak hazırlanan yeni Gümrük Yasa Tasansı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Gümrük Birliğinin uygulamaya gireceği 1 Ocak 1996 tarihine kadar bu yasa Tasansının Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilerek yasalaşması beklenmektedir. Diğer taraftan, gümrük birliğinin uygulamaya gireceği 1 Ocak 1996 tarihine kadar sanayi ürünleri üzerindeki koruma oranlarını Avrupa Birliği'ne üye olan ülkeler için sıfıra ve üçüncü ülkeler için Avrupa Birliği'nin uyguladığı ortak gümrük tarifesi oranlarına çekecektir. Türkiye'nin 1995 yılı ithalat rejimi çerçevesinde uyguladığı fasıllar itibari ile koruma oranlarının aritmetik ortalaması Avrupa birliği ülkeleri için % 18.9 ve üçüncü ülkeler için: 23,7'dir. Bu oranlar gümrük birliği kararında belirtilen istisnalar hariç Avrupa Birliği ülkeleri için % 0'a ve üçüncü ülkeler için Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelere uyguladığı ortak koruma oranlarının aritmetik ortalaması olan % 6.5'a çekilecektir. Böylece Türk sanayi sektörü 1 Ocak 1996'dan itibaren gerek Avrupa Birliği ülkelere ve gerekse üçüncü ülkelere karşı artan rekabet ortamına girecektir.

Burada belirtilmesi gereken diğer önemli nokta Avrupa Birliği'nin Tek Avrupa Senedi Anlaşması ile 1992 yılından itibaren Tek Pazar haline gelmesinin gümrük birliğinin kapsamını genişletmiş olmasıdır. Bu kapsamda Avrupa Birliği Türkiye'den gümrük birliği çerçevesinde Avrupa Birliği'nin uyguladığı rekabet politikasına uyum göstermesini istemektedir. Gümrük Birliği kararına göre Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye uyguladığı kotaların, miktar kısıtlamalarının ve anti-damping soruşturmalannın kaldırılması ancak Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin rekabet politikasına tam uyum yapması ile mümkün olabileceği belirtilmektedir. Türkiye ihracat teşvik sistemini 1995 yılında Avrupa Birliği'ne uyumlu hale getirmiştir. Bunun yanında Rekabeti Koruma Yasası ve Tüketiciyi Koruma Yasası çıkartılmıştır. Ancak, bu kanunların uygulamaya geçirilmesi gereklidir. Diğer taraftan rekabet politikası çerçevesinde Patent Yasa Tasansı-

nın, Markalar Yasa Tasarısının ve Kamu İhaleleri Yasa Tasarısı'nın çıkartılarak etkin bir biçimde uygulamaya konulması gerekmektedir. Bilindiği gibi piyasa ekonomisini bütün kural ve kurumları ile işletmeye çalışan Türkiye'nin rekabet politikasına ağırlık vermesi gerekir.

Gümrük Birliği'nin Türk ekonomisi üzerindeki etkilerinin kısaca incelenmesi faydalı olacaktır. Gümrük Birliği'nin uygulamaya girmesi Türk ekonomisi için dış rekabeti artıracaktır. Artan rekabet düzeyi sanayi sektörümüzü kaynakları daha etkin kullanmaya ve böylece kalite ve verimliliği arttırarak maliyetleri düşürmeye zorlayacaktır. Gümrük birliğinin gerçekleşmesi ile Türkiye'ye daha fazla yabancı sermaye gelmesi, Türk firmaları ile Avrupa Birliği firmalarının Türkiye'de ve Avrasya bölgesinde müşterek yatırımlar yapması beklenmektedir. Yapılacak müşterek yatırımlarla Türk özel sektör firmaları çeşitli sanayi dallarında gelişen yeni teknolojileri takip etmek ve transfer etmek imkanını bulacaklardır.

Gümrük Birliği'nin Türk ekonomisi üzerinde ticaret yaratıcı ve ticaret saptırıcı etkileri olacaktır. Koruma oranlarının Avrupa ve üçüncü ülkelere karşı azaltılması ithalatın artmasına yol açacaktır. Ancak, ithalat artışı iki nedenle sınırlı kalacaktır. Türkiye'de Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında ithal edilen yatırım malı, ara malı ve işleme malzemesi gümrük vergisi ve toplu konut fonundan muaftır. Diğer taraftan ihraç edilmek için üretilen sanayi mallarının üretiminde kullanılmak için ithal edilen hammadde ve ara malların gümrük vergileri ve fonlardan istisna edilmiştir. İthalatımızın yapısına baktığımızda ithalatımızın % 85'ini yatırım ve ara mallar teşkil etmektedir. Bu nedenle, gümrük birliğinin yatırım ve ara mallar yönünden sınırlı bir ticaret yaratıcı etkisi ortaya çıkacaktır. Esas ticaret yaratıcı etki ithalatımızın % 15'ini teşkil eden tüketim mallar yönünden olacaktır. Ancak, artan ithal talebi uygulanan esnek kur politikası çerçevesinde döviz kurunu yükselteceğinden tüketim malların ithalatındaki artış sınırlı bir düzeyde kalacaktır. Gümrük Birliği'nin ihracat yönünden ticaret yaratma etkisine baktığımızda miktar kısıtlamalarının ve anti-damping soruşturmalarının kalkması ile Türkiye'nin belli sanayi sektörlerinde Avrupa Birliği'ne yapacağı ihracat artacaktır. Diğer taraftan kambiyo kurunda ortaya çıkacak yükselme Türkiye'nin ihracatını genelde olumlu etkileyecektir.

Gümrük Birliği'nin ticaret saptırıcı etkilerine de kısaca değinelim. Üçüncü ülkelerden yatırım ve ihracat teşvikleri çerçevesinde gümrük vergileri ve fonlardan istisna uygulanarak ithal edilen yatırım, ve ara mallarına ortak gümrük tarifesi uygulanacağından, bu malların ithalatında gümrük vergisi ve fonlardan istisna uygulanan Avrupa Birliği'ne doğru bir kayış olacaktır. Ancak, üçüncü Ülkelerden ithal edilen petrol gibi belli hammaddelerde bir ticaret saptırması söz konusu olmayacaktır. Tüketim malların ithalatında da üçüncü ülkeler-

den Avrupa Birliği'nin üçüncü Ülkelerle yaptığı tercihli ticaret anlaşmalarına uyacağı için, bu ülkeler açısından orta dönemde bir ticaret sapması olmayacaktır.

Gümrük Birliği'nin özel imalat sanayi sektörü üzerindeki etkilerini küçük ve orta boy işletmeler ve geleneksel sanayi dalları yönünden inceleyeceğiz.

2. Küçük ve Orta Boy İşletmeler

Küçük ve orta boy işletmeler gerek istihdam ve gerekse Üretim açısından özel kesim sanayi sektöründe ağırlıklı bir konuma sahiptir. Bu nedenle gümrük birliğinin küçük ve orta boy işletmeler üzerindeki etkisi ve bu işletmelerin gümrük birliği çerçevesinde rekabet gücünün ne olduğu büyük bir Önem arz etmektedir.

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de küçük ve orta boy işletmeler büyük işletmelere göre emek-yoğun üretim yapısına sahiptirler. Emek-yoğun üretim yapısı Türkiye'deki küçük ve orta boy işletmelere Avrupa Birliği karşısında rekabet gücü yönünden önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bunun nedeni bugünkü kambiyo kuru düzeyinde emek maliyetinin Türkiye'de Avrupa Birliği'ne göre çok düşük olmasıdır. Emek-yoğun üretim tekniklerine sahip olan küçük ve orta boy işletmeler Türkiye'de emek maliyeti yönünden önemli bir rekabet gücüne sahiptirler. Diğer taraftan Türkiye'de küçük ve orta boy işletmelerin finansman yapışma baktığımızda bu işletmelerin büyük işletmelere göre çok daha az kredi alabildiklerini ve daha ziyade kendi öz kaynaklarına dayandıklarını görüyoruz. Bu yönden ağır bir faiz yükü altında bulunmamaktadırlar. Bunun yanında küçük ve orta boy işletmeler daha çok mahalli piyasalara hizmet verirler ve bu piyasaları, bu piyasaların ihtiyaçlarını yakından tanırırlar. Bu açıdan da gümrük birliği çerçevesinde Avrupa Birliği'ne karşı rekabet güçleri yönünden önemli bir güçlük karşışmaları beklenemez.

Küçük ve orta boy işletmelerin gümrük birliğinin uygulamaya girmesi ile rekabet gücü yönünden elde edecekleri en büyük imkan yatırım ve ara mallarını gümrük vergileri ve fonlardan istisna olarak ithal edebilmeleri ve böylece üretim maliyetlerinde önemli düşmelerin sağlanması şeklinde ortaya çıkacaktır. Bilindiği gibi büyük firmalar yatırım ve ihracat teşviklerinden büyük Ölçüde faydalanmakta ve dolayısıyla yatırım mallarının hemen hemen tamamını ve ara malların önemli bir kısmını gümrük vergileri ve fonlardan istisna olarak ithal etmektedir. Buna karşılık küçük ve orta boy işletmeler yatırım ve ihracat teşviklerinden sınırlı ölçüde faydalanmakta ve yatırım malları ve ara malların ithalâtında gümrük vergi fonlarını ödemek durumunda kalmaktadır. Gümrük birliğinin uygulamaya girmesi ile küçük ve orta boy işletmeler Avrupa Birliği'nden yatırım mallarını ve ara malların gümrük vergileri ve fonlardan istisna olarak it-

hal etmek imkanına sahip olacaktır. Diğer taraftan Türkiye'de tekel durumunda bulunan ara malı üreten firmalarda ürettikleri ara mallarının fiyatlarını düşürmek zorunda kalacaklardır.

Türkiye'de küçük ve orta boy işletmelerin rekabet gücünün geliştirilmesi için bu işletmelerin modernizasyon ve teknoloji geliştirme yatırımları yapması gerekmektedir. Avrupa Birliği'nde küçük ve orta boy işletmelere kapsamlı teşvikler uygulanmaktadır.

Bu işletmelere istihdamı arttırmak, teknoloji geliştirme ve modernizasyon yatırımları yapmak için düşük faizli yatırım kredileri ve sübvansiyon verilmektedir. Türkiye, gümrük birliği çerçevesinde aynı teşvik sistemini Türk küçük ve orta boy işletmelerine uygulamak hakkına sahiptir. Burada önemli olan nokta küçük ve orta boy işletmelere uygulanacak teşvikler için finansman kaynağı bulunmasıdır. Kanıma, Avrupa Birliği'nden alınacak mali yardımların bir kısmı ve özelleştirmeden elde edilecek mali kaynakların bir kısmı küçük ve orta boy işletmelerin yapacağı teknoloji geliştirme ve modernizasyon yatırımlarına tahsis edilmeli ve böylece bu işletmelere Avrupa Birliği'nde olduğu gibi düşük faizli yatırım kredisi ve sübvansiyon verilmelidir.

3. Geleneksel Sanayi Dalları

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile gümrük birliğine girmesi durumunda demir-çelik, tekstil, gıda sanayi, otomotiv gibi geleneksel sanayi dallarının rekabet gücünün ne olacağı en önemli konuyu teşkil etmektedir. Daha öncede belirtildiği gibi gümrük birliğinin uygulamaya girmesi ile Türk sanayi sektörü 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren gerek Avrupa birliği ülkelerine ve gerekse üçüncü ülkelere karşı artan rekabet ortamına girecektir. Bu nedenle, geleneksel sanayi dallarının rekabet gücünü arttıracak tedbirlerin belirlenmesi ve etkin bir biçimde uygulamaya konulması gereklidir. Bir ülkede sanayi sektörünün rekabet gücünü etkileyen temel faktörler aşağıdaki şekilde belirtilebilir:

- Ülkenin Modern ve Yaygın Altyapı Tesislerine Sahip Olması: Türkiye bu yönden son yıllarda önemli gelişmeler göstermiştir. Gümrük Birliği çerçevesinde Avrupa Birliği'nin alt yapı tesislerini geliştirmek için vereceği mali yardımlar bu yönden yeni imkanlar yaratacaktır. Diğer taraftan, devletin yatırım politikasında alt-yapı yatırımlarına ağırlık vermesi politikasına devam edilmelidir.

- Teknolojik Gelişme: Türkiye'de son yıllarda imalat sanayi yatırımlarında modern teknolojilerin transfer edilerek kullanıldığı gözlenmektedir. Gümrük birliğinin gerçekleşmesinden sonra Türkiye'ye yabancı sermaye girişlerinin ve dolayısıyla yabancı firmalarla müşterek yatırımların artması beklenmektedir. Bu nedenle gümrük birliğinin teknolojik gelişmeyi hızlandıracağı düşünülebilir.

- Ücretlerin marjinal verimliliğe bağlı olması ve emek piyasasının esnekliğe sahip olması.

- Sanayi sektörünün temel girdilerini dünya fiyatlarından sağlayabilmesi: Gümrük birliğinin gerçekleşmesi ile Türk sanayinin girdilerini dünya fiyatlarından temin etme imkanları genişleyecektir.

- Yatırım ve ihracatı teşvik sistemi: Gümrük Birliği çerçevesinde Türkiye uyguladığı nakdi teşvikleri kaldırarak ve teşvik sistemini Avrupa Birliği'ne uyumlu hale getirecektir. Avrupa Birliği'nde beş temel amaçla teşvik verilmektedir.

a. Araştırma ve teknoloji geliştirme için verilen teşvikler,

b. Sektörlerin yeniden yapılanmasının sağlanması amacı ile verilen teşvikler,

c. Küçük ve orta boy işletmelerin gelişmesinin sağlanması amacı ile verilen teşvikler.

d. Çevrenin korunması amacı ile verilen teşvikler,

e. Bölgesel gelişmenin sağlanması amacı ile verilen teşvikler.

Bu teşviklerin ilk üçü firmaların rekabet gücünü arttırmaya yönelik teşviklerdir. Türkiye'nin gümrük birliği çerçevesinde nakdi teşvikleri kaldırarak yurtdışında belirtilen teşviklere ağırlık vermesi kaynak kullanımında etkinliği artırarak, firmaların rekabet gücünün gelişmesine imkan verecektir.

- Para, maliye ve kambiyo kuru gibi mikro iktisat politikalarının doğru ve etkin bir biçimde kullanılması: Bugün Türk ekonomisinde en önemli sorun iktisadi istikrarın sağlanamamış olmasıdır. Kanımızca para ve maliye politikaları hiçbir öden vermeden iktisadi istikrarın sağlanması için etkin bir biçimde kullanılmalıdır. Kur politikası hiçbir şekilde enflasyonu kontrol etmenin bir aracı olarak düşünülmelidir. Gerçekçi kur politikası uygulanarak kur politikası rekabet politikasının bir aracı olarak düşünülmelidir.

Türk sanayi sektörünün rekabet gücü ile ilgili olarak sınırlı bazı araştırmalar yapılmıştır. Bilindiği gibi bu tip araştırmalar genelde statik durumu ortaya koyarlar. Gelecekte ortaya çıkacak dinamik gelişmeleri aksettirmezler. Ancak bu tip araştırmalar gelecekte ortaya çıkabilecek dinamik gelişmelerle ilgili bazı ipuçlarını belirtirler. Yapılan sınırlı sayıda araştırmalar Türk sanayi sektörünün rekabet gücünün Yunanistan, Portekiz, İspanya ve hatta İtalya'nın

önünde olduğunu göstermektedir¹. Bu nedenle, Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesi durumunda özel sektör imalat sanayinin temel rekabet yönünden önemli bir sorunla karşılaşması beklenmemektedir.

Sonuç olarak Gümrük Birliği dış ticaret hacmini arttıracak ve Türk özel sektörünün dünya ekonomisi ile bütünleşmesini hızlandıracaktır. Artan dış rekabet Türk özel sektörünü kalite ve verimliliği arttırmaya zorlayacak ve bu nedenle teknoloji geliştirme ve modernizasyon yatırımları genişleyecektir. Otomobil gibi bazı sektörler artan dış rekabet nedeniyle zorlanacaktır. Bu sektörlerle ilgili bazı tedbirlerin alınması düşünülmelidir.

7 MAYIS 1995

SABAH

"Türkiye' de 1980 Sonrası Dönemde Uygulanan Maliye Politikası Yaklaşanları ve Geleceğe Dönük Beklentiler"

1. OTURUM

Oturum Başkanı

Prof. Dr. Memduh YAŞA

Araş. Gör. Ramazan GÖKBUNAR

Araş. Gör. Özcan ERDOĞAN

"Türkiye' de 1980 Sonrası Dönemde İktisat Politikaları İçerisinde Maliye Politikalarının Nisbi Önemi ve Uyum Sorunu"

Araş. Gör. Gülay YILMAZ

"Türkiye* de 1980 Sonrası Dönemde İktisadi İstikrar ve Kalkınma (veya büyüme) Amacına Yönelik Maliye Politikalarının Teorik Dayanakları"

TARTIŞMA

ARA

•1

1

ı

i

\

ı

j

*

i

↑

1

1

1

**TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE İKTİSAT POLİTİKALARI
İÇERİSİNDE MALİYE POLİTİKALARININ NİSBE ÖNEMİ VE
UYUM SORUNU**

*Arş.Gör. Ramazan GÖKBUNAR**

*Arş.Gör. Özcan ERDOĞAN***

I. GİRİŞ

Türkiye'de, dışa açılma ve liberal ekonomiye geçiş dönemine 24 Ocak 1980 kararlarıyla girilmiş ve bu alanda önemli aşamalar kaydedilmiştir. Bu kararlarla kısa dönemde enflasyon oranını düşürmek; uzun dönemde ise, Türkiye'nin yıllardır uyguladığı ithal ikamesi politikasına göre şekillenmiş olan sanayileşme stratejisini dışa açık bir modele dönüştürmek amaçlanmıştır. 24 Ocak Kararları, her ne kadar istikrar paketi görünümünde ise de aslında ekonominin yönünü ve ekonomi politikası anlayışını değiştirecek uygulamaları içeren düzenlemelerdir.

1980-1994 döneminde, esnek kurlara geçiş, piyasa mekanizmasına daha fazla ağırlık verilmesi, TL'nin konvertibilitesi, finansal piyasaların geliştirilmesi ve ithalat ve kambiyo rejimlerinin liberalizasyonu v.b. yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu dönemin temel belirleyici özelliklerinden birisi kronik enflasyon olmuştur. 1980'li yılların ortalama enflasyon ortalaması yüzde 47, 90'lı yılların ortalaması ise yüzde 68 olmuştur. Türkiye'de yaşanan enflasyon ve döviz sorununun kökeninde maliye politikasında disiplinin elden kaçması ve kamu açığının ekonominin kaldırabileceğinden çok üstünde gerçekleşmesidir. Bu dönemde enflasyonun indirilmesi en önemli hedef olarak belirlenirken söz konusu dönemde ağırlık daha çok dış dengeye verilmiştir.

Günümüzde, enflasyonun kontrolü için parasal politikaların uygulanması yaygınlaşmıştır. Enflasyonla mücadelede vergilerin artırılması, kamu harcamalarının kısılmasında sosyal ve siyasal sınırlar olması, maliye politikalarının ekonomi tam istihdama yaklaştıkça etkinliğini yitirmesi nedenleriyle daha çok para politikaları tercih edilmektedir. Türkiye ekonomisinde 1980 sonrası dönemde uygulanan istikrar ve uyum politikalarının önemli bir bölümünü talep yönlü makroekonomi politikaları ve döviz kuru, faiz oranı,

* Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi.
Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi.

nisbi fiyatların manipülasyonu oluşturmuştur. Bu dönemde iktisat politikası tartışmaları tamamen kısa dönem içinde tutsak kalmış; Hazine-Merkez Bankası ilişkileri ve kur/faiz arbitrajı gibi konular ekonomik yönetimin gündemini belirlemiştir. Dolayısıyla ekonomik yönetimlerin temel aracı, reel hasılayı değil, parasal hasılayı denetim altında tutmaya çalışan para politikası olmuştur.

Bütçenin hacmi, para arzı, döviz kuru, parasal ücretler, ödemeler dengesi arasında oldukça yoğun etkileşimler, ilişkiler vardır. Dolayısıyla para, maliye, döviz kuru ve gelirler politikaları birbiriyle iç içedir. Enflasyon, büyüme, istihdam konusunda öngörülen hedeflere bu politikaların optimal birleşimiyle ulaşılabileceği bir gerçektir. Bu nedenle bu politikaların birbiriyle uyumu konusu büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmada genel olarak Türkiye'de uygulanan maliye politikalarının özellikle para politikalarıyla uyumsuzluğu konusu ele alınarak bazı sonuçlara ulaşılmıştır.

II. 1980-1995 DÖNEMİ MALİYE POLİTİKALARINDA GELİŞMELER

Maliye politikaları 1980-1982 döneminde iç talebi kısımaya yönelik olarak özellikle vergi politikası ağırlıklı olarak uygulandıktan sonra, 1988 ve sonrası yıllarında da daha çok kamu yatırım harcamalarının reel olarak düşürülmesiyle daraltıcı yönde kullanılmıştır. Maliye politikaları, uygulanan politika modelinin, görece pasif bir ögesi durumuna getirilmiş olmakla birlikte 1980'lerdeki gelişmelerde önemli roller üstlenmiş ve 1990'lı yıllara bırakılan miras bakımından belirleyici bir konuma yükselmiştir. Kamu maliyesi disiplininin iyice uzaklaşdığı bu yıllarda etkin bir maliye politikası uygulanmamıştır (Oyan-Aydın, 1991: 5). Maliye politikası, ekonomik yönetimin vergi aracını kullanmadaki siyasal kısıtları nedeniyle hemen hemen tümüyle kamu harcamaların yönetimine dayalı bir politika aracına dönüşmüştür.

1980-1995 döneminde yaşanan kronik enflasyonla mücadele amacıyla toplam talebi doğrudan etkileyen kamu harcamalarının azaltılması, borçlanmayı ve/veya parasal genişlemeyi zorunlu kılan finansman açığının ortadan kaldırılması için uygulamaya konulan istikrar programları çerçevesinde kamu kesiminin nisbi öneminin azaltılması esas alınırken, diğer yandan özel girişime ekonomide yürütücü güç görevi verilmiştir (Görgün, 1990: 16). Bu dönemde yaşanan kronik enflasyonla mücadeledeki başarısızlık, uygulanan politikaların etkisizlikleri ile değil, politikaların koordineli bir biçimde uygulanamayışları v.b. nedenlerden kaynaklanmıştır.

Konsolide Bütçe Gelirleri/GSMH oranı 1980'de % 17.2, 1981'de % 17.4, 1982'de % 13.6, 1983'de % 16.5 1984'te % 12.7, 1985'de % 13.0,

1986'da % 14.0, 1987'de % 13.9, 1988'de % 13.6, 1989'da % 13.6, 1990'da % 14.2, 1991'de % 15.6, ,1992'de % 16.1 1993'de % 18.5 , 1994'de % 29.4(hedef) 1995'de % 26.1 (teklif) iken aynı yıllarda Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranı ise, 1980'de % 20.3, 1981'de % 18.9, 1982'de % 15.1, 1983'de % 18.8, 1984'te % 17.1, 1985'de % 15.3, 1986'da % 16.7, 1987'de % 17.4, 1988'de % 16.6, 1989'da % 16.9, 1990'da % 17.2, 1991'de % 20.9, 1992'de % 20.4, 1993'de % 25.4, 1994'de % 38.3 (hedef), 1995'de % 30.7 (teklif)dir.

1980 sonrası döneminde, kamu açıklarının Merkez Bankası kaynaklarıyla finanse edilmesinin enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, genelde iç borçlanma yolu tercih edilmiştir . İç borçlanmanın % 90'ı üzerinde bir kısmının kısa vadeli ve nisbeten küçük miktarlı oluşu, iç borçlanmanın para benzeri bir ödeme aracı olmasına ve fiyatlar üzerinde para arzının artırılmasına yakın bir etki yapmasına yolaçmıştır. 1991 yılında iç borçlanma içindeki kısa vadeli borçların payı % 75'ler civarında iken son yıllarda % 50-60 arasında seyretmiştir. 1986 yılından sonra iç borçlar giderek artış göstermiş ve 1980'de GSMH'nin % 13.6'ı civarında olan iç borç stoku, 1994'de %25.0 seviyesine ulaşmıştır. 1980 yılında kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmanın payı % 30 oranında iken, son yıllarda ortalama % 80'lere ulaşmıştır. İç borçlardaki sürekli artış, sonunda kısır döngü oluşturarak enflasyonu artırıcı yönde etken olmuştur. Kaynaktan vergi alma yerine borçlanma politikasına başvurulması enflasyonu hızlandırmıştır. Kamu açıklarının finansmanında 1991 yılına kadar iç borçlanmaya ağırlık verilirken 1991 yılından itibaren Merkez Bankası kaynakları da artan ölçüde kullanılmaya başlanılmıştır. Nitekim, Hazine Kısa vadeli Avans kullanımının GSMH içindeki payı 1990 yılında yüzde 0.1 iken, 1991 yılında yüzde 1.7'ye, 1993 yılında ise yüzde 2.7'ye yükselmiş, 1994 yılında ise yüzde 1.3'e düşürülmüştür.

Yüksek faizli ve kısa vadeli borçlar bütçe açısından da büyük yük oluşturarak kamu kesimi borçlanma gereğini(KKBG) artırmıştır. Borç faiz ödemeleri bütçenin hem miktar hem de oransız olarak en hızla artan kalemi haline gelmiştir. İç borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1980-1985 yılları arasında % 3-7 arasında değişirken, 1986 yılından itibaren artarak % 22'ler seviyesine ulaşmış, 1994'te % 45 olmuştur. Konsolide Devlet Bütçesi içindeki payı 1980 yılında % 7.9 iken 1994 yılında % 26.6'ya yükselmiştir. KKBG/GSMH, 1980'de %8.8, 1981'de % 4.0, 1982'de % 3.5, 1983'de % 4.9 1984'de % 5.4, 1985'de % 3.6, 1986'da % 3.7, 1987'de % 6.1, 1988'de % 4.8, 1989'da % 5.3, 1990'da % 7.6, 1991'de % 10.3, 1992'de % 10.6

1993'de 11.2, 1994 yılında ise % 8.2 olmuştur. 1984-1991 yılları arasında KKBG ortalaması yüzde 5.8 iken son dört yılın ortalaması ise yüzde 9.5'tir.

1989 yılında yürürlüğe konulan 32 sayılı kararname ile para ve sermaye hareketlerine serbestlik getirilmesiyle gerçekleştirilen liberalizasyon hükümetlerin iktisat politikalarını etkisiz ve dış bağımlılığı sürekli hale getirmiştir (Eker, 1995:27).

1980 ile 1988 arasındaki dönemde anti enflasyonist politikanın temelini özellikle nominal ücretlere müdahale ederek reel ücretleri düşürmek oluşturmuştur. Ücrete müdahale ile sorunun temelini inilmediği gibi gelir dağılımı önemli ölçüde bozulmuştur. 1988 ile 1993 yılları arasında ise döviz kuruna dolaylı ve dolaysız müdahale yapılarak ithal mallar görece olarak ucuzlatılmış, ancak iç fiyat/dış fiyat oranı değişmiştir. iç fiyat/dış fiyat oranındaki bozulmanın uzunca bir zaman sürebilmesi için, yani iç ve dış açıkların finanse edilebilmesi için faiz oranları yükseltilmiştir. Bu durum karşısında ise yatırım, üretim gibi kaynak dağıtım kararları ile gelir dağılımı olumsuz yönde etkilenmiştir. 1993 yılında geldiğinde düşürülemeyen bir enflasyon, kapatılmayan iç ve dış açıklarla karşılaşılarak ekonomide kriz ortamına girilmiştir. 1994 yılı başlarında başlayan mali kriz, döviz kuru ve faiz oranlarında aşırı dalgalanmalara yol açarak, döviz kuru ve faiz oranlarını reel değişkenlerden uzaklaştırarak önemli bir üretim ve istihdam krizi oluşturmuştur.

Bilindiği gibi, 5 Nisan 1994'de mali piyasalarda başgösteren krizin temel nedeni kamu açıklarının ulaştığı olağandışı boyut ve bu açıkların yüksek faizli iç borçlanma ile finanse edilme yönteminin orta-uzun dönemde sürdürülemez olması gerçeğidir. 5 Nisan 1994 İstikrar Programıyla ekonomide makroekonomik dengesizliklerin ve istikrarsızlıkların temel nedeni olan kamu açıklarını azaltmak için vergi tabanını yayıp kalıcı gelir kaynakları oluşturmak yerine, bir kerelik vergiler alınmasına yönelinerek ve döviz, ücrete müdahale ederek enflasyonun önlenmesine çalışılmıştır (Eker, 1995:23-27). Bu çerçevede, 1993'te % 11.2 olan KKBG oranı 1994'te % 8.2'ye düşürülmüş; 1993 yılında 14.2 milyar dolar olan dış ticaret açığı 1994'de 4.2 milyar dolara düşürülmüştür. Yine 1993'de 6.4 milyar dolar açık veren cari ödemeler dengesi 1994'te 2.6 milyar dolar fazla vermiş ve nominal döviz kurlarında görülen büyük artış ve dalgalanmalar durdurulmuştur.

Para politikası konusunda da Merkez Bankası'nın kamu sektörüne ve bankacılık sektörüne açtığı kredileri gösteren, net iç varlıkların artışının sınırlandırılması hedeflenmiş ve yıl sonunda net iç varlıkların 293 trilyon TL'yi geçmemesi hedeflenmiştir. Yıl sonu itibarıyla net iç varlıklar, hedeflenen maksimum tutarın altında kalarak 291 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Kamu açıklarının çok önemli boyutlarda görülen azalmaya rağmen, uluslararası rezervlerdeki öngörülenin çok üstünde gerçekleşen artışın oluşturduğu likitide fazlası toplam talebi artırırken, istikrar politikası nedeniyle toplam sanayi üretimi azaldığından GSMH % 6 küçülmüştür.

Bilindiği gibi maliye politikası için bağlayıcı nitelikte olan amaçlar, tüm iktisat politikası için de geçerlidir. Maliye politikası yalnızca "fis kal" amaca yönelecek biçimde uygulanamaz. 1995 Yılı Geçiş Programında ve daha önce diğer bazı kaynaklarda Maliye Politikasının amaç ve hedefleri aşağıdaki gibi ifade edilmiştir.

Vergi alanında temel strateji: AT vergi politikası ve vergi yapısını dikkate alarak tüm ekonomik etkinlikleri kapsayan, üretim faktörleri üzerindeki vergi yükünü azaltan, mal ve hizmet üzerindeki vergilere ve servet vergilerine ağırlık veren bir yapıya geçmektir (Anıl, 1992: 34). Vergi tabanının genişletilmesi ve herkesin ödeme gücüne göre vergilendirilmesini sağlamak için, Gelir İdaresi yeniden yapılandırılacak, vergi denetimleri yoğunlaştırılacak, kayıtdışı ekonomiyi denetim altına almak üzere gerekli idari ve yasal düzenlemeler hızlandırılacaktır. Üniter vergi sistemine kademeli olarak geçilecek ve götürü vergi uygulamasının kapsamının daraltılması yoluna gidilecektir.

Kamu kesimi finansman dengesinin sağlıklı, sürekli ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması; gelir arttırıcı ve harcamaları kontrol altına alan düzenlemelerin yanısıra, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilerek etkinliğinin arttırılması ve kamu istihdamının yeniden düzenlenmesi konularını da içeren bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır.

Bu çerçevede, yerel yönetimlerin, mali olanaklarının güçlendirilerek merkezi yönetim tarafından sağlanan bazı kamu hizmetlerini üstlenmelerine önem verilecektir.

Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde, kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilerek, istihdamın sayısı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi açısından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır. Kamu istihdamı işsizliğe karşı bir çözüm olmaktan çıkarılacaktır. Bu bağlamda, işgücü piyasasının esnekliğini arttıracak ve üretken istihdamı destekleyecek şekilde geliştirilmesi konularındaki düzenlemelere hız kazandırılacaktır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynak yaratarak bütçe üzerindeki yüklerin azaltılması, idari ve mali bakımdan özerkliğe kavuşturulması, emeklilikte yarar-katkı dengesinin kurulması, sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliği sağlanması ve özel sigorta sistemlerinin mevcut sos-

yal güvenlik sistemini destekleyecek şekilde geliştirilmesi konularındaki düzenlemelere hız kazandıracaktır.

Kamu yatırımları, geleneksel kamu hizmetleri, sosyal ve ekonomik altyapı ile eğitim ve sağlık alanlarına kaydırılacaktır. Özel kesimin eğitim ve sağlık sektöründeki yatırımları teşvik edilecektir. Altyapı tesislerinin doğrudan inşası, bakım ve onarımından devletin çekilmesi ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemelere başlanılacak, yatırımcı kuruluşlar yatırım organizasyonu yapabilecek ve etkin bir kontrolü sağlayabilecek biçimde yeniden yapılandırılacaktır. Büyük altyapı projelerinin gerçekleştirilebilmesinde özel kesim ve/veya yabancı sermayenin katılımı sağlanacaktır (Kunter, 1990: 10).

Ekonomik birimlerin daha rasyonel karar alabilmeleri için istikrarlı ve güvenilir bir ortamın sağlanması ana esastır. Bu çerçevede, özendirici ve yönlendirici tedbirler ekonomide etkinliği ve rekabet gücünü arttıran bir anlayış doğrultusunda sınırlı alanlarda seçici olarak uygulanacak ve nakdi teşvikler sınırlandırılacaktır.

Tarımsal destekleme sisteminin daha rasyonel bir yapıya kavuşturulması yönündeki çalışmaların geciktirilmeden tamamlanması gittikçe önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, fiyat müdahaleleri ve girdi sübvansiyonları azaltılacak üreticiye doğrudan gelir desteği sağlayan sistemler yaygınlaştırılacak, ürün borsaları geliştirilecek, birliklerin serbest piyasa koşullarında etkinlikte bulunmaları sağlanacaktır.

Düşünme, algılama ve problem çözme yeteneği gelişmiş, yeniliklere açık beceri düzeyi yüksek insan gücü yetiştirme prensibinden hareketle; eğitimin altyapısı yeterli hale getirilecek, eğitim sisteminin teknolojik gelişmeleri izleyen, nitelikli ara insan gücü yetiştirecek şekilde ve maliyetin dağılımında toplumsal ve bireysel fayda arasında denge sağlayarak yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalara hız kazandırılacaktır (Middle East Business & Banking, 1990: 8).

Sağlık altyapısının yurt düzeyine dengeli dağıtılması, sağlık hizmetlerinde koordinasyonun artırılarak etkili hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi ve sağlık hizmet birimlerinin modern işletmecilik esasları çerçevesinde yönetilmesi için sağlık sisteminin sağlık sigortası ile ilgili düzenlemelerle birlikte yeniden yapılandırılması çalışmalarına başlanacaktır.

1995 Yılı Geçiş Programı'nın makroekonomik hedeflerinin belirlenmesinde; kamu açıklarındaki gerilemenin sürdürülmesine, tüketimin kontrol altında arttırılmasına, sabit sermaye yatırımlarının yeniden canlandırılmasına ve ihracattaki hızlı artış eğiliminin devamlı hale getirilmesine öncelik verilecektir.

Kamu açıklarında 1994 yılında sağlanan iyileşme, mali piyasalar ve döviz kurlarında ulaşılan istikrar ortamı, 1994 yılının ikinci yansından itibaren enflasyonist bekleşilerin kınılması yönünde olumlu tesirini göstermiştir.

1994 yılında yüzde 26,8'e gerileyen kamu kesimi harcamalarının GSMH içindeki payının, transfer harcamalarında sağlanacak azalmanın da etkisi ile 1995 yılında yüzde 25,4'e düşürülmesi hedeflenmiştir. Bu gelişmede, Konsolide Bütçe faiz ödemelerinin GSMH'ya oranında sağlanacak iyileşme etkili olacaktır.

Toplam kamu gelirlerinin GSMH içindeki payının 1995 yılında, 1,0 puan artarak 1994 yılında yüzde 19,3'den, 1995 yılında yüzde 20,3'e yükselmesi hedeflenmiştir, işletmeciler ve özelleştirme kapsamındaki KİTlerin, faktör gelirleri ile Konsolide Bütçe ve Fon'lann vergi dışı normal gelirlerinde sağlanacak artış kamu gelirlerindeki iyileşmeye olumlu katkıda bulunacaktır.

Böylece, 1,0 puanı kamu gelirlerinde sağlanacak iyileşmeden, 1,4 puanı ise kamu harcamalarında gerçekleştirilecek tasarruftan olmak üzere, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı 2,4 puan azalarak 1995 yılında yüzde 5,1 oranına gerilemesi öngörülmüştür. İşletmeciler ve özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında 1,1 puan azalma olması beklenmektedir. Bütçe dışı fonların finansman dengesinin, özelleştirme faaliyetlerden sağlanması beklenen 102 trilyon liralık gelirin de etkisi ile GSMH'nın yüzde 1,5'i oranında fazlalık vermesi hedeflenmiştir.

Konsolide Bütçe faiz ödemeleri hariç tutulduğunda, kamu kesimi finansman dengesinin 1994 yılında GSMH'nın yüzde 0,1 'i oranında fazlalık vermesi beklenmektedir. Bu oranın 1995 yılında GSMH'nın yüzde 1,4'ü oranında yükseltilmesi hedeflenmiştir.

1995 yılında, özel sabit sermaye yatırımlarının yüzde 6,2 kamu sabit sermaye yatırımlarının da yüzde 5,9 oranında artarak, toplam sabit sermaye yatırımlarının yüzde 6,1 oranında artması Öngörülmüştür.

1995 yılı kamu yatırım tahsislerinde ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesi ve beşeri sermaye birikiminin güçlendirilmesi hedefi doğrultusunda, eğitim, sağlık, diğer kamu hizmetleri ve enerji sektörlerine ağırlık verilmesi hedeflenmiştir. Ulaştırma ve konut sektörlerinin toplam kamu yatırımları içindeki payının azaltılması programa alınmıştır.

1995 yılında 4,6 milyar dolar faiz, 6,1 milyar dolar da ana para geri ödemesi olmak üzere toplam 10,7 milyar dolar dış borç servisi gerçekleştirilecektir. Buna karşılık, 4,9 milyar dolar orta ve uzun vadeli, 1,8 milyar dolar

portföy yatırımı, 0,5 milyar doları da kısa vadeli olmak üzere, toplam 7,2 milyar dolar dış kredi kullanımını öngörülmüştür.

1995 Yılı Geçiş Programı'nda ve daha önce diğer bazı kaynaklarda İktisat Politikasının amaç ve hedefleri aşağıdaki gibidir.

Avrupa Topluluğu (AT) ile gerçekleştirilecek gümrük birliğine ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine geçiş niteliğini taşıyan 1995 Yılı Geçiş Programı'nın temel hedefi; makroekonomik istikrar sürekli kılacak, büyümeyi sürdürülebilir bir temele oturtacak ve Türk Ekonomisinin uluslararası rekabet gücünü arttırarak küreselleşme ve bölgesel bütünleşme sürecine etkin bir şekilde katılımını sağlayacak yapısal reformların geciktirilmenden tamamlanmasıdır.

Küreselleşmenin bölgesel entegrasyonlar aracılığıyla geliştiği günümüzde, Türkiye, bloklar arasındaki seçimini coğrafi ve siyasi şartların da bir gereği olarak Avrupa Topluluğu'na tam katılım yönünde 1960'lı yıllarda yapmış bulunmaktadır.

1973 tarihli Katma Protokol'ün Türkiye ile AT arasında gümrük birliğinin hayata geçirilmesi için öngördüğü azami süre 1995 yılında sona ermektedir. Bu çerçevede, kamu kesimi ve özel kesimin temel strateji ve politikalarını gümrük birliği hedefi doğrultusunda oluşturması önem taşımaktadır.

Dünya piyasalarına entegre olma ve AT ile gümrük birliği hedefi doğrultusunda, ekonomide verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edebilir düzeylere getirilmesi gereklidir. Bu amaçla, devletin üretim alanından hızla çekilmesine ve rekabetçi piyasa koşullarını tüm unsurlarıyla hakim kılacak düzenleyici işlevine öncelik tanınacaktır.

Özelleştirmeye ilişkin yasal çerçeveye netlik kazandırılarak, Özelleştirme faaliyetleri hızlandırılacak, özelleştirme sonucu ortaya çıkabilecek sosyal sorunların çözümü için gereken düzenlemeler yapılacaktır.

Finans sisteminde rekabet ortamının geliştirilmesine ve kaynak dağılımını olumsuz şekilde etkileyen kamu bankalarının özelleştirilmesine hız verilecektir (Canevi, 1990: 26). Finans sektöründe riskleri en aza indirmek ve sistemin sağlıklı temellere oturmasını sağlamak için denetim sisteminin etkinliği arttırılması sağlanacaktır. Finansal araçların geliştirilmesi, mülkiyetin tabana yayılması ve finansal tasarrufların arttırılması yönündeki politikalar iktisadi konjonktür dikkate alınarak uygulanacak, finansal yenilenme ve derinleşmenin arttırılması sağlanacaktır. Kamu açıklarının finans piyasaları üzerinde oluşturduğu baskı azaltılacaktır.

Dışa açık ve ihracata dönük bir sanayi yapısı oluşturulması hedefi çerçevesinde, firmaların uluslararası entegrasyonunu arttıran ve rekabete açılmasını destekleyen stratejiler izlenmesi sağlanacaktır. Bu bağlamda, araştırma-geliştirme yatırımlarının , yüksek teknoloji kullanım ve üretiminin yaygınlaştırılmasına, küçük ve orta ölçekli sanayicilere rekabet gücü kazandırılmasına öncelik verilecektir.

İhracatta yalnızca fiyat rekabetine dayalı bir büyüme sağlamanın sürdürülebilirliği sınırlıdır. Bu bağlamda, kaliteli ve çevre dostu üretim ve standardizasyonun sağlanması, ürün çeşitliliğinin ve yeni pazarlarda etkinliğin artırılmasına önem verilecektir (Middle East Business & Banking, 1988: 23).

Devletin düzenleyici ve gözetici işlevine öncelik tanınması hedefi doğrultusunda, tüketici haklarını koruyucu rekabet ortamının geliştirilmesine, AT ile uyumlaştırma çalışmalarına ve tüketicinin bilinçlendirilmesine öncelik tanınacaktır. Rekabet hukuku ile ilgili düzenlemelere hız kazandırılacak, piyasaya giriş ve çıkışlar daha esnek bir yapıya kavuşturularak, fiyat oluşumuna müdahaleler en az düzeye indirilecektir.

Bölgesel planlar ile uyumlu fiziksel planlama çalışmaları hızlandırılacak, kalkınma öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar gelişme potansiyeli yüksek yerleşim merkezlerinde yoğunlaştırılacaktır.

Sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, ekonomik ve sosyal yatırım projelerinin değerlendirilmesinde çevre boyutuna da öncelik verilecek, ticaret ve sanayi politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında çevreden kaynaklanan kısıtlamalar gözönüne alınacaktır.

İşçi-ve işveren ilişkilerinde çalışma başının korunması ana ilke olacaktır. Ekonominin rekabet gücünü gözönüne alan, işgücü piyasasında esnekliği arttırarak istihdam kaybını önleyen bir gelir politikası izlenecektir.

1995 Yılı Geçiş Programı'nda büyüme hızının yüzde 4,4 oranında gerçekleşmesi hedeflenmiştir.

1995 yılında ihracatın (FOB) yüzde 11,4 kadar artarak 19,5 milyar dolara ulaşması hedeflenmiştir. Döviz kurlarının piyasa koşulları içinde arz ve talebe göre gerçekçi bir şekilde belirlenmesi ilkesi çerçevesinde ihracata rekabet gücünün korunmasına önem verecektir. OECD bölgesinde 1994 yılında başlayan canlanmanın 1995 yılında güçlenerek devam edeceği ve ihracat artışına katkıda bulunacağı beklenmektedir.

GSMH büyümesi ve talep unsurlarında öngörülen gelişmelerle uyumlu olarak, altın hariç ithalatın (CİF) yüzde 17,4 oranında artarak 27,0 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmesi öngörülmüştür. Toplam ithalatın, 15,7

milyar dolarının ara malı, 8,2 milyar dolarının yatırım malı, 3,1 milyar dolarının da tüketim malı ithalatından oluşacağı tahmin edilmektedir.

Bu gelişmeler ışığında dış ticaret açığının 6,5 milyar dolar olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. 1995 yılında, turizm gelirlerinin yüzde 12,5 oranında artarak 4,5 milyar dolar, işçi' gelirlerinin de yüzde 7,3 oranında artarak 3,0 milyar düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. 1994 yılında 2,1 milyar dolar olarak gerçekleşmesi beklenen cari işlemler fazlasının, 1995 yılında 0,4 milyar dolara gerileyeceği beklenmektedir.

Cari işlemler hesabı ve sermaye hareketlerindeki gelişmeler sonucunda, resmi rezervlerde 1,5 milyar dolar, bankacılık kesimi rezervlerinde ise 1,3 milyar dolar olmak üzere toplam uluslararası rezervlerde' 2,8 milyar dolar düzeyinde artış beklenmektedir.

Ekonomik sürece toplu bir yön verme açısından iktisat politikasının sahip olduğu en önemli iki "Kaldıraç" hiç şüphesiz, maliye politikasının yanı sıra para politikası ile dış ticaret politikasıdır; bilindiği gibi, adı geçen bu iki politika, maliye politikası en etkili rolünü oynamaya başlamadan önce, oldukça büyük bir önemi içeriyordu. Aynı ekonomi birimlerinin mümkün mertebe geniş karar özgürlüğüne sahip oldukları piyasa ekonomisini muhafaza ve idame ettirerek, gerek refah gerekse, adalet amacının yeterli ölçüde gerçekleşeceği, özellikle depresyon ve enflasyonların meydana gelmeyeceği şekilde ekonomik gidişe yön vermeye çalışan iktisat politikası tipi, bugün, bu üçlü "sevki ve kontrol" aracına bağlı bulunmaktadır. Bu nedenle, bu üç aracın karşılıklı olarak uyumlaştırılması çok önemlidir.

A. Maliye Politikası ve Para Politikası Arasındaki Uyum Sorunları

Reeskont, açık piyasa işlemleri, karşılık oranlarının değiştirilmesi, para ve kredi hacminin dondurulması araçlarının harekete geçirmek suretiyle, bir ekonomideki para ve dolayısıyla geniş ölçüde kredi hacmini de belirleyen iç para politikası, iç toplam talebin etkilenmesi için maliye politikasının yanı sıra iktisat politikasının sahip olduğu en etkili yardımcı araçtır (Aren, 1990: 227). Tablo 1'de 1980 yılından itibaren Türkiye'nin Toplam para hacmi verilmiştir. Yine Tablo 2'de 1980 yılından itibaren Türkiye'nin toplam kredi hacmi verilmiştir.

Merkez Bankası, 4 Şubat 1987 tarihinden itibaren açık piyasa işlemleri uygulamasına başlamıştır. Açık piyasa işlemleri mekanizması para politikası aracı olmakla beraber bu işlemler çerçevesinde Devlet iç borçlanma senetlerinin alım-satımına konu edilmesi, aynı zamanda Devlet Tahvilleri için ikincil

bir pazar oluşturmasına ve i borçlanma politikasının günün koşutlarına uygun şekilde yürütülmesinde de faydalı olmaktadır.

Açık piyasa işlemlerinin başladığı 4 şubat 1987 tarihinden 31 Aralık 1987 tarihine kadar toplam 8 trilyon 791 milyar liralık işlem gerçekleştirilmiştir. Açık piyasada toplam işlem hacmi 1992 yılında 167.5 trilyon lira, 1993 yılında 384.3 trilyon liraya yükselmiştir. İşlemler, ekonominin likidite durumu gözönünde tutularak ya Devlet iç borçlanma senetlerinin doğrudan alımı ve geri satım vaadi ile alımı yapılarak likidite düzeyini arttırmak, ya da bu senetlerin doğrudan satışı ve geri alım vaadi ile satışı suretiyle likidite düzeyinin azaltılması yönünde gerçekleştirilmiştir.

Açık piyasa işlemleri ile, piyasada gerçekleştirilen işlemlerin yıllar itibariyle dökümü Tablo 3'de gösterilmiştir. Bilindiği gibi dışlama etkisine göre, kamu harcamalarında bir artış yapıldığında ve bu artış kişi ve firmalardan yapılan borçlanma yoluyla (pr maliye politikası) finanse edildiğinde, piyasada dn verilebilir fonlara olan talep artmak, buna bağlı olarak faiz oranlarında bir artış meydana gelmektedir (Ataç, 1991: 14). 1987 yılından itibaren yıllık, altı aylık, üç aylık ve aylık mevduat faizi oranları aşağıda Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo: 4

YILLAR İTİBARIYLA ORTALAMA MEVDUAT
FAİZİ ORANLARI (%)

Faiz süresi	Yıllar							
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Yıllık	48	83,90	58,80	52,00	64,82	74,20	74,80	103,20(1)
Altı Aylık	38	70,80	51,50	52,00	64,82	69,50	69,10	88,50
Üç Aylık	35	66,10	49,00	50,70	69,60	69,10	64,00	87,60
Aylık	28	60,10	39,10	38,70	58,02	57,60	52,90	74,50

(1) Kasım ayı sonu itibariyle

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yıllık Raporları.

Tablo 1, 2, 3 ve 4 incelendiğinde ortaya çıkan manzara şoyledir: Türkiye'de 1980 yılından itibaren kümülatif para stoku %106.625 artmıştır. Yine lkemizde Kredi Stoku 1980 yılından itibaren reel olarak % 46.1 artmıştır. 1987 yılından itibaren Açık Piyasa İşlemleriyle kümülatif olarak, 1994 yılına kadar 133.356.583.500.000 liralık para piyasaya sürülmüştür. Ekonomide dışlama etkisi meydana gelmesi için açık piyasa işlemleriyle piyasadandan para çekilmesi gerekirdi. Oysa, 1990-1994 yıllarında piyasaya, açık piyasa işlemleriyle para sürülmüş ve genişletici etki oluşturulmuştur. Özellikle

1994 yılındaki, yıllık faiz oranı enflasyon oranının gerisinde kalmış ve piyasadaki mevduat, Dolar ve Marka doğru kaymıştır. Özetle 1993-1994 yıllarında bir dışlama etkisi görülmemektedir.

Bilindiği gibi, belirli durumlarda para politikasının aktif bir yardımı olmaksızın maliye politikasının baş ansız kalmaya mahk'olmasına karşılık, normal şartlar altında para politikasının ters yönde oluşacak bir yardıma ihtiyacı yoktur. Ayrıca, para politikası, etkileri itibariyle maliye politikasına kıyasla daha zayıftır; çünkü o, maliye politikası gibi toplam talebi doğrudan doğruya arttırmaz, tersine yalnızca bunun için gerekli elverişli parasal olanağın sağlanabilir. Her iki araç da, ters yönde, yani toplam talebin daraltılması konusunda benzer etkiye sahiptir.

Türk Ekonomisinde Toplam Talebin Seyri 1980 yılından itibaren Tablo 5'de gösterilmiştir.

1994 yılında Merkez Bankası'nın uyguladığı Para Politikası 5 Nisan öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemde incelenebilir. Merkez Bankası yılın ilk üç ayında, kamu kredilerindeki büyümenin piyasalara olan etkisini azaltabilmek için, ağırlıklı olarak açık piyasa işlemleri yoluyla yaptığı borçlanmalarla para arzını kontrol altına almaya çalışırken, kurlarda görülen yüksek artıştan döviz piyasalarına yaptığı doğrudan satışlarla dengeleme çabası içinde olmuştur. Yılın geri kalan bölümünde ise Merkez Bankası, 5 Nisan Kararları çerçevesinde uygulamaya konan önlemler ile mali piyasalarda istikrarı sağlanmasına ve eriyen döviz rezervlerinin arttırılmasına çalışmıştır (T.C. Merkez Bankası, 1995: 48).

Aşağıdaki tablolardan görüleceği gibi 1980'den itibaren Maliye Politikası Türkiye'de tüketim etkilerinin oluşacağı şekilde uygulanırken; aynı etkiler para politikası tarafından bütünüyle oluşturulmamıştır, bu da yatırım artışlarının düzensizliğinden görülmektedir.

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde, para politikası ve maliye politikası araçları tam olarak uygulanamamıştır. Diğer bir deyimle 1980-1993 döneminde para ve maliye politikaları genel olarak genişletici bir etki oluşturacak şekilde uygulanmıştır.

Enflasyonla Mücadelede Para Politikası araçları söz konusu dönemde toplam talebi daraltıcı yönde kullanılamamıştır. Ekonomideki toplam para stoku 1994 yılı sonu itibariyle 1980'e göre % 106,625 artmıştır. Türkiye'de 1985 yılından itibaren hızı başlangıçta düşük olmakla birlikte gittikçe artan hızda para ikamesi olgusu yaşanmaya başlamıştır. Para ikamesi oranı 1985'de % 91,7 iken, 1994'de % 52,4'e düşmüştür. Para ikamesi oranının (M2/M2Y) bu şekilde azalması devletin para basmadan dolayı elde ettiği senyöraj gelir-

lerini azaltmaktadır, öte yandan bu durum, yani para ikamesinin artması; toplam talebi daraltma yönünde para politikasının etkisini azaltmıştır. Diğer bir deyimle bütçe açıklarının finansmanında hükümetler, merkez bankası kaynaklarını kullanamamışlar, bunun yerine borç politikasına ağırlık vermişlerdir. Bu durumda faiz oranları yükseltilmiş, ülkeye sıcak para girişi artmış ve yine para politikası talebi kısma yönünde etkili şekilde kullanılamamıştır (Parasız, 1995: 151). Yine maliye politikası, Merkez Bankası'nın tedbirleri ile oluşturulan gelir fazlalarını bu bankadaki bir hesapta bloke etmek veya daha önce oradan temin ettiği kredileri ödemek olanağının kendisine verilmek zorunda olması bakımından, Merkez Bankası'na bağlıdır (Haller, 1990: 404). Tablo 8'den Merkez Bankasının 1983'ten itibaren gelir fazlası oluşturmaya yönelik tedbirleri gevşettiği anlaşılmaktadır. Sözü edilen gelir fazlalarının devletin ticaret bankasındaki mevduatını arttırmakta kullandığı Tablo 9'dan anlaşılmakta ve dolayısıyla toplam talep 1982, 1984, 1986, 1988, 1989, 1991, 1992 ve 1993 yılları dışında azaltılamamıştır.

Tablo 5'de görüleceği gibi para politikasının 1980, 1984, 1986, 1987, 1988, 1989, 1991 ve 1994 yıllarında açık piyasa işlemleriyle katı bir şekilde uygulanması sonucu sabit sermaye yatırımları söz konusu yıllarda gerileme göstermiştir. Tablo 8'de görüleceği üzere 1981, 1985, 1987, 1992 ve 1993 yılları hariç, mali iktisat paralan reel anlamda gittikçe azalan tutarlarda bloke edilmiş ve para politikası reel kredi genişlemesini, 1980, 1982, 1983, 1984, 1987, 1988, 1992 ve 1994 yılları dışında kolaylaştırmıştır. Dolayısıyla yukarıda bahsedilen yıllarda Merkez Bankası ile maliye politikası arasında daraltıcı politika uygulamama konusunda bir kombinezon kurulmuştur.

Türkiye'de 1980, 1982, 1984, 1986, 1988, 1989, 1991, 1992 ve 1993 yıllarında "Aşağıya yönelen istikrar" politikaları uygulanmış, fakat bu politikalar zamanında uygulanmadığından, açık piyasa işlemlerinin desteğine ihtiyaç doğmuş, ancak Tablo 3'de görüldüğü gibi bu araçta etkili olarak kullanılmamıştır.

Tablo 10'da görüldüğü gibi 1985-1990 yılları arasında Türkiye'de Toplam Para Stoku Artışı daima Toplam Verimlilik Artışının üzerinde olmuştur. Bu da enflasyonun başta gelen bir sebebidir.

1 Ocak 1985 tarihinde Katma Değer Vergisi yürürlüğe konmuştur ve buna bağlı olarak kümaltif para stoku 1984 yılına göre %67.7 oranında artırılmıştır. Devlet para stokundaki bu artışı, kredi stokunu % 17 oranında arttırarak karşılamıştır. Türkiye'de 1994 yılında ek vasıtasız vergiler yürürlüğe konulmuştur ve buna bağlı olarak para politikasının dizginleri sıkı tutulması gerekirken, tersine parasal göstergelerde bir artış gözlenmiş, fiyatların arttı-

rilması suretiyle vergi yükü yansıtılmış ve talepte bir artış gözlenmiştir. Burada para politikası ile maliye politikası icra eden kurumlar arasında bir koordinasyon eksikliği gözlemlenmektedir.

Tablo: 10 - 1985-1990 YILLARI ARASINDA TÜRK İMALAT SANAYİİ VERİMLİLİK ORANLARI (Milyon TL.)

YıLLAR		İ98o	<i>mi</i>	İ98&	1989	1990
GIRDI						
Kamu						
Özel	7.275.635	10.912.275	18.115.300	32.411.450	56.720.020	85.162.152
Toplam		15.111.026"	15.417.26M		75.287.112	135.416"
ÇıKTı						
Kamu	6.370.803	8.145.11^	11.743.640	26.376.581	34.258.720	54.144.775
Özel	10.578.73i	16.483.0	17.473.54o	49.320.04U	84.039.&2	136.450.49o
Toplam	16.949.53<>	14.898.544	39.217.18Ö		118.298.712	190.595.26^
VERİMLİLİK						
Kamu	ö,& 1	0,31	<i>öM</i>	6,55	0,54	0,55
Özel	<i>i>M</i>	6,45"	<i>öM</i>		0,67	0,62
Toplam	ö,68	<i>öM</i>		ö,<&	0,64	0,60
Toplam Verimliliğin Artıcı	6	-0,07	0,04	-0,02	0,01	-0,04
Toplam Para Stoku Artışı	Ö,67	0,48	0,56	6,39	0,73	0,53

Kaynak': Adil Korkmaz, Tüm İmalat Sanayiinde Verimlilik Göstergeleri, Milli Prodük-tive Merkezi, Ankara, 1993, s.17

Maliye ve para politikaları, ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre değerlendirilerek koordine edilerek çok daha olumlu sonuçlar sağlanabilecektir. Hangisine ağırlık verileceği konusunda teorik kaygılardan ziyade içinde bulunulan iktisadi koşullar dikkate alınarak belirlenmelidir.

B. Maliye Politikası ve Dış Ticaret Politikası Arasındaki Uyum Sorunları

Türkiye'de dış dünya ile "otomatik" bir mal ve hizmet denkleşmesi oluşmadığından, vergileme daraltıcı etki yapacak şekilde uygulanmadığından ve ekonomide henüz vergilendirilmemiş alanlar ve vergi kayıp ve kaçakları fazla olduğundan dolayı maliye politikası ödemeler dengesinin kurulmasına katkıda bulunamamıştır. Hemen her ülkede olduğu gibi Türkiye'de ithalat eğilim sabit değildir ve iç talep ile katı bir ilişki içinde değişmemektedir; buna karşılık ülkemizin ihracatı kısa vadede yüksek oranda değişmeme eğilimindedir. Türkiye'de 5 Nisan 1994 tarihinde yürürlüğe giren ve konjonktür ve istihdam politikası ile ilgili hedeflere yönelik olarak uygulanan maliye politikası, uzun süre tahammül edilemeyecek şekilde ithalatta daralmaya yol açmıştır. Türkiye'nin ihracatında büyük payı olan imalat sanayii sektörleri büyük ölçüde dış girdiye tabidir. 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirlerinde bile, önceliği ihracatın teşviki yolu ile ödemeler dengesinin sağlan-

masına verilmiştir, ithalatı aşın şekilde daraltacak bir uygulamaya girilmiştir.

Bilindiği gibi Türkiye'de 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleriyle birlikte sabit kur sistemi terkedilmiş, bunun yerine esnek kur sistemine geçilmiştir. Fakat esnek kur sistemi, zaman zaman yapılan "şok devalüasyonlarla" yürütülmüştür. Oysa esnek kur sistemi; konvertibl yabancı paralara bir alt ve üst sınır koymak suretiyle ve bu paraların dalgalanma sahası sınırlanırsa ve bu sınırlara erişilmesi halinde, bakiye denkliği altın tediyeleri yolu ile yapılsa ve resmi döviz kuru değişiklikleri de bu sınırlar dahilindeki değişikliklerle uyumlu olarak belirlense, otomatik denklik sadece bu söz konusu sınırlar dahilinde meydana gelir.

Bilindiği gibi devlet, esas olarak yansımanın öngörülmediği vasıtasız vergilendirmeye ağırlık verir ve böyle bir yansıma da gerçekten meydana gelmezse, ödemeler dengesini etkilemez (Haller, 1990: 413-416). Tablo 11'den görüleceği üzere, 1992 yılı itibariyle dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payları birbirine yakın olduğundan ödemeler dengesi bundan etkilenmez. Fakat, gelişmiş ülkelerde vasıtasız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı %70 dolaylarındadır (Türk, 1985: 47). Gümrük Birliğine girme arifesinde olan Türkiye; Avrupa Ekonomik Topluluğuyla yapılan 1960 Ankara Anlaşmasına göre gümrük duvarlarını indirmeye başlamış ve 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleriyle bazı ihraç ürünlerine Katma Değer Vergisi İadesi uygulamasını başlatmıştır. Böylelikle Gelişmiş ülkelerdeki gibi, vasıtalı vergilerin Toplam Vergilere olan oranı %30'lara çekilmeye çalışılmaktadır. Türkiye'de şu anda ithalattan alınan vergiler, ithalde alınan K.D.V. (Katma Değer Vergisi) ve Dış Ticaretten Alınan Vergiler adı altında toplanmaktadır. İthalattan alınan vergiler fiyat seviyesinde bir yükselmeye sebep olursa, ki olmaktadır; söz konusu artış döviz kurunda-daha önce belirlenen alt sınırın altına inmemek üzere, piyasadan altın olarak ve karşılığını döviz ile ödeyerek-gerekli düzeltmeler yapılmalı ve vergilendirme dolayısı ile ithal ürünlerindeki fiyat artışı telafi edilmeli ve ithal ürünlerle yerli ürünlerin fiyatı aynı seviyede olmalıdır (Haller, 1990: 418). Tablo 12'de ithalattan alınan vergilerin tutarı ve Dolaylı Vergiler oranı görülmektedir.

İthalattan alınan vergilerin, Dolaylı vergilerin içindeki payı 1992 yılında %53,9'dur ve bu oran oldukça yüksek bir orandır. Bu oran Türk lirasının Revalüe edilmesiyle birlikte aşağı çekilmeli ve ödemeler dengesinin sağlanması için bu zorunludur.

Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren Gümrük vergileri ve diğer tüm vergilerin alınmadığı Serbest Bölgeler oluşturma çabaları başlamış ve önemli sanayi merkezi olan şehirlerde Serbest Bölgeler kurulmuştur. Yine Türkiye 1992 yılında EFTA ile bir serbest ticaret anlaşması imzalanmış ve yine içinde bulunduğumuz yılda AT ile bir gümrük birliği anlaşması imzalamıştır ve anlaşma Ekim ayında Avrupa Parlamentosu'nda oylanacaktır. Tüm bu organizasyonlara katılma ve bu organizasyonlara uygun teşkilatlandırmayı yapmanın amacı; söz konusu organizasyon içinde optimal mübadele işlemlerini gerçekleştirmektir. Optimal mübadele işlemlerinin gerçekleştirilmesi, yani daha önce vasıtalı vergilendirmenin "ahenkleştirilmesi" halinde, mümkün olabilir. Bu ahenkleştirmenin amacı ise bütün üye ülkelerde aynı türden yükümlülük yapısını sağlamaktır (Haller, 1990: 418-419).

Bilindiği gibi 1950'li yıllardan bu yana Türkiye ihraç edilen ürünlere vergi iadesi ve 1980 yılından bu yana K.K.D.F. (Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu)'dan ödeme yapmaktadır. Ödemeler dengesinde Fazla oluşturmak amacıyla güden sözkonusu telafi edici tedbirler kabul görmemektedir. İstihdamı arttırmak için de bu tür araçlara gerek yoktur. Maliye ve Para Politikalarıyla her an iç toplam talep yükseltilebilir ve dolayısıyla istihdamda artış sağlanabilir; "işsizlik ihraç etme"nin anlamı da yoktur. Çünkü ihracatçılara vergi kolaylığı sağlamak ya da sübvansiyon ödemelerinde bulunmak da sadece mecbur kaldığında uygulanacak bir yöntemdir (Haller, 1990: 419). Türkiye'ye yaptığı bu tür ödemelerden dolayı, GATT'a göre toplam 7 ürün çeşidinde damping ve haksız rekabet davası açılmıştır ve Türkiye 1989 yılından itibaren vergi iadesi ve K.K.D.F. ödemelerini durdurmuştur. Zaten 1980'li yıllarda yapılan bir araştırmada, Türkiye'de ihraç ürünlerine ödenen vergi iadesinin ihracatın artışına olan etkisinin %1'den az olduğu görülmüştür. Ödemeler dengesini bir metod olarak görülebilir, fakat bu yöntem Türkiye'deki yüksek enflasyonun sebeplerinden biridir. Aslında ihracatın teşvikinde ülkemiz açısından en uygun yöntemler; Devletin ihracatçılara pazarlama, tanıtım, pazar araştırması ve pazar hakkında bilgi sağlama hizmetlerini sübvansiyon etmesi ve ihracat kredi sigortası sağlama ve ithalatçı ülkelere uzun vadeli kredi sağlamaıdır. Türkiye'de bu teşviklere ilişkin uygulamalar başlatılmıştır. Burada Önemli olan, bu teşviklerin vergi gelirleri ve kredilerle finanse edilmesidir, fakat bugün Türkiye'nin mali durumu söz konusu teşvikleri finanse edecek yeterlilikte değildir. Fakat istihdam politikasına yönelik, bir amaç ile devletin ithalatçı ülkelere verdiği krediler meşru kılınamaz. Tablo 13'de Exim Bank'ın ithalatçı ülkelere vermeyi taahhüt ettiği ve kullandığı krediler görülmektedir.

Türkiye 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 ve 1994 yıllarında ödemeler Dengesi Açığı vermişken, Doğu Avrupa Ülkelerine ve Ortadoğu ve Kuzey Afrika Ülkelerine Eximbank Alıcı Kredileri vermiştir. Bu kredilerin biraz da siyasi amacı olduğu söylenebilir.

Maliye ve dış ekonomi politikasının ahenkleştirilmesi hakkında tesbitlerimizi neticelendirirken, kısaca gümrüklere de değinebiliriz. İthalatı sınırlayan gümrükler mümkün olduğunca geniş bir uluslararası işbölümü isteyen refah amacına ters düşüklerinden, bu tip gümrüklere karşı tavır alınmaktadır. Fakat, uluslararası işbölümünü bütün üretim dalları için en üst noktaya çıkarmamak için bazı nedenler vardır (Örneğin harp halinde, geçimin garanti altına alınması için belirli hacimdeki iç zirai üretimin gerçekleştirilmesine çalışılacaktır); bu yüzden, bütün "koruyucu gümrüklerden vazgeçmek mümkün değildir (Haller, 1990: 420). Türkiye'de 1980'lerden itibaren Tarım Ürünleri İthaline uygulanan gümrük oranları düşürülmüş ve hem yerli üretim gerilemiş ve hem de gümrük gelirleri azalmıştır. Tüm dünya da olduğu gibi, Türkiye'de de yalnızca maliye politikasına yönelik amaçlar için oluşturulan "mali gümrükler"; yurtiçinde üretilen ve özel vergilerle yükümlü kılınan, "rakip mallar" bakımından bir yükümlülük denkliliğini sağlamak amacıyla aynı ithal mallarıdan alınır, buna itiraz edilemez. Fakat, rasyonel bir vergi sisteminin gerçekleştirilmesi için özel tüketim vergileri kaldırıldığında, bunların da kaldırılması zorunlu olur (Haller, 1990: 420).

C. Maliye Politikası İle Rekabet Politikaları Arasındaki Uyum Sorunları

Tüm dünya da olduğu gibi, Türkiye'de işletmelerin tam bir karar özgürlüğüne sahip oldukları ekonominin, rekabeti engelleyici eğilimleri geliştirdiği, bu gün genellikle kabul edilmektedir. Bu gelişim, "tam rekabet" in bulunduğu ideal rekabet piyasalarından arz oligopollerine ve sadece çok gevşek rekabet ilişkisi olan monopolist karakteri içeren kısmi piyasalara doğru gider. Eğer maliye politikasının rekabet politikası ile ilgili çabalara göre düzenlenmesi gerekiyorsa, vergilendirmede her türlü "sun'i" temerküz teşvikinin önüne geçmek zorunludur. Sermaye şirketlerinde gelir ve servetin çift vergilendirilmesinin de, bunların çok büyük teşebbüslerin oluşumunu frenledikleri gerekçesiyle, zaman zaman kabul edildiği görülmektedir (Haller, 1990: 422). Türkiye'de de 1980 yılına kadar Kurumlar ve Gelir Vergilerinde buna benzer düzenlemeler vardı, fakat bu düzenlemeler 1980 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Fakat içinde bulunduğumuz dönemde, 1980 Öncesine benzer bir uygulama getirilerek; sermaye şirketlerinde kar-dan %25 Kurumlar Vergisi alınmakta, kar dağıtılması halinde şirket ortaklarından %20 Gelir Vergisi Stopajı yapılmaktadır.

Verginin temerküz hareketini ne kolaylaştırması ne de frenlemesi gerekir. İşletme büyüklüğünü sadece üretim masraflarının tayin etmesi ve işletme büyüklüğü ile ilgili olan teşebbüs şeklinin seçimi içinde yalnız ekonomik görüşlerin kriter olması, bu noktaların şu veya bu yönde vergi tarafından etkilenmemesi gerekir. Aynı şekilde, vasıtalı vergilendirme açısından ortaya çıkan sonuç, zorunlu nedenler mevcut olmadığı takdirde, mal kategorilerine göre vergi oranlarının farklılaştırılmasından kaçınmak noktasında düğümlemektedir (Haller, 1990: 424). Türkiye'de daha eşit bir vergi yükümlülüğü ya da ihtiyaç yapısının bir dengeleştirilmesi gerçekleştirilmek istenirse, bu müterakki bir şekilde düzenlenen gelir vergisinden yararlanarak daha iyi sonuç verir. Gerçi, bu vergi de talep yapısı ve dolayısıyla ayrı branşlar arasındaki sürüm şartlarını değiştirir; fakat, uyum, ayrı branşlar arasındaki masraf oranlarının bozulması yolu ile değil, organik olarak oluşur. Her iki durumda da ayrı branşların rantibilite şartları bir dereceye kadar değişir; ancak değişikliğin yalnızca değiştirilen gelir dağılımının neden olduğu talep değişiklikleri yolu ile mi, yoksa doğrudan doğruya üretim masraflarındaki sun'i bir değişiklik yolu ile mi meydana geldiği tamamen farklı şeylerdir. Yalnızca birinci yöntem, tarafsız olarak nitelendirilebilir ve mevcut ihtiyaç yapısı ile üretim arasındaki optimal uyumu bozmaz (Haller, 1990: 424). Halen Türkiye'de, dilimleri ve oranları enflasyonla mücadeleye uygun şekilde ayarlanmamış olsa da müterakki bir gelir vergisi tarifesi vardır, fakat Türkiye'de 5 ayrı listede yer alan KDV oranları sektörler arasındaki sürüm şartlarını değiştirmektedir ve mevcut ihtiyaç yapısı ile üretim arasındaki optimal uyumu bozmaktadır. Aşağıda AT ülkelerindeki ve Türkiye'deki KDV oranlarını vererek, söz konusu ülke ekonomileri açısından çarpıcı bir duruma değineceğiz.

Halen 12 AT ülkesinden; Almanya'da 2 oran (7-5), Belçikada 4 oran (1-6-12-19-5), Danimarka'da 1 oran (25), İspanya'da 3 oran (6-13-28), Yunanistan'da 4 oran (4-8-18-36), Fransa'da 3 oran (2,1-5,5-18-6), İrlanda'da 5 oran, (2,3-10-12-5-16-21), İtalya'da 5 oran (4-9-12-19-38), Lüksemburg'da 3 oran (3-6-15), Hollanda'da 2 oran (6-18,5), Portekiz'de 3 oran (5-16-30) ve İngiltere'de 1 oran (17,5) yürürlükte bulunmaktadır. Türkiye'de uygulanan KDV oranları yüzde 1 ila 20 arasında değişen oranlarda uygulanmaktadır. Yukarıdaki listede belirtilen ülkelerden Belçika, Yunanistan, İrlanda ve İtalya, Türkiye gibi Tanıma Dayalı Sanayiini ve ağır Sanayiini bir arada gerçekleştirmeye çalışan ve gelişmekte olan ülkelerdir. Eğer Türkiye'de tarafsızlık şartına uyulursa, maliye politikası rekabet politikası ile tam bir uyum içinde olur.

Ayrıca, negatif vergi niteliğindeki transfer harcamalarının, kar kurallarına göre kurulmuş Özel kesimde haksız rekabete yol açtığı genellikle kabul edilmektedir. Politik baskılar ve endişelerden kaynaklanan bazı transfer harcamalarının serbest rekabet piyasasında karlı olmayan Üretim dallarında yoğunlaşması, bilinçli ya da bilinçsiz mekanizmanın işleyişim bozmakta, yaşamaması gerekli firmaların piyasada faaliyette bulunmalarına yolaçmaktadır (Turanlı, 1995:239). Türkiye'de GSMH'nın yüzde 25'ler seviyesine ulaşan vergilendirilemeyen ekonomi (kayıtdışı ekonomi), devletin kısa vadeli ve yüksek faizle borçlanması, KİT açıkları v.b etkenler serbest rekabet piyasasının gerçekleştirilmesini engellemektedir.

D. Maliye Politikası İle Sosyal Politika Arasında Uyum Sorunları

Maliye politikasının sosyal politika ile uyumlaştırılması bakımından önemli olan sorun, yeniden dağıtım sırasında rollerin nasıl dağıtılması ve kamu mali iktisadı ile çeşitli dallan olan sosyal sigortaya hangi hisselerin verilmesi gerektiği noktasına ilişkindir.

Hastalık, sakatlık, yaşlılık, geçimini sağlayanın ölümü ve işsizlik dolayısıyla kendi kusurlan olmaksızın gelirsiz olanlara ya da yeterli gelir Üe donatılmayan kişilere sosyal sigorta çerçevesindeki yeniden dağıtım aracılığıyla hayatı idemeyi garanti altına alan bir gelir sağlamayı gerektiren ve kamu mali iktisadının sadece, Sosyal Sigorta Kurumlarına bazı yardımlarda bulunmak şeklinde uygulanmasını zorunlu kılan bazı nedenler mevcuttur. Şu anda Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumları, işsiz, hiç geliri olmayan veya yeterli geliri olmayan kimselere hiçbir Ödemede bulunmamaktadırlar ve devlette Sosyal Güvenlik Kurumlarına hiç bir katkıda bulunmamaktadır. Şunu belirtelim ki, devletin sigorta yardımlarından yararlanamayan muhtaç kişilere yardım yapmak sorumluluğunu kabul etmesi bir zorunluluktur. Buna dayanarak devlet, 65 yaşın üzerindeki ve herhangi bir geliri olmayan kimselere yeterli olmasada "Yaşlılık Aylığı" adı altında bir ödeme yapmaktadır. Yine devlet herhangi bir geliri olmayan kimselere, "Yeşil Kart" uygulaması ile sağlık yardımında bulunmaktadır.

IV. ÖZET SONUÇLAR VE ÖNERİLER

Günümüzde, enflasyonun kontrolü için parasal politikaların uygulanması yaygınlaşmıştır. Enflasyonla mücadelede vergilerin artırılması, kamu harcamalarının kısılmasında sosyal ve siyasal sınırlar olması, maliye politikaları ekonomi tam istihdama yaklaştıkça etkinliğini yitirmesi nedenleriyle daha çok para politikaları tercih edilmektedir.

1980-1995 döneminde Türkiye'de kamu açıklarının her yıl sürekli olarak artması kamu finansmanının sıkı para politikası ile uyumlu biçimde yürütülmesini güçleştirmiştir. Ayrıca iktisat politikalarında öncelikler parasal büyüklüklerin ve kredilerin kontrolüne verilince, bütçe politikasının etkin olarak uygulanması da tehlikeye girmiştir. Dolayısıyla para otoritelerinin görevleri ağırlaşmış ve artan bütçe açıkları parasal hederlere ulaşmayı güçleştirmiştir. Bütçe politikası ile para politikasının uyumsuzluğu diye özetleyebileceğimiz bu sorun 1980'li ve 1990'lı yılların temel konusu olarak hükümetlerin gündeminde yer almıştır.

1980 sonrası döneminde, kamu açıklarının Merkez Bankası kaynaklarıyla finanse edilmesinin enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, genelde iç borçlanma yolu tercih edilmiştir. İç borçlanmanın % 90'ı üzerinde bir kısmının kısa vadeli ve nisbeten küçük miktarda oluşu, iç borçlanmanın para benzeri bir ödeme aracı olmasına ve fiyatlar üzerinde para arzının artmasına yakın bir etki yapmasına yol açmıştır. Özellikle 1984 yılından sonra iç borçlar giderek artış göstermiştir. İç borçlardaki sürekli artış, sonunda kısır döngü oluşturarak enflasyonu artıran yönde etken olmuştur. Kaynaktan vergi alma yerine borçlanma politikasına başvurulması enflasyonu hızlandırmıştır. Yüksek faizli ve kısa vadeli borçlar bütçe açısından da büyük yük oluşturarak kamu borçlanma ihtiyacı artırmıştır.

-1990 yılından itibaren, para arzını belirlemek durumunda olan Merkez Bankası, kısa dönemde reel ekonomiyle parasal ekonomi arasındaki dengeleri sağlamak için yıllık para programları hazırlamaya başlamıştır. Para programının hazırlanıp basan ile uygulanabilmesi ancak hükümetin uyguladığı kısa dönemli ekonomi politikalarıyla, anılan program arasında uyumun sağlanmasıyla olanaklıdır. Ülkemizde hükümet politikaları kısa dönemde önemli değişimler gösterdiğinden, anılan uyumu sağlamak da güçleşmektedir. (Soral, 1994: 158). Türkiye'de para programlarının şimdiye dek başarıyla uygulandığını savunmak kolay değildir. Merkez Bankası'nın (MB) para programını gerçekleştirememesindeki en önemli engel, maliye politikalarının da para programları ile özdeşleşmiş bir yola konulamamasıdır. MB para programı hazırlarken başta Hazine olmak üzere diğer kamusal politika üreten kurumlar, benzer uygulamaya gitmemişlerdir.

Türkiye'de para politikası mali politikanın ipoteği altında ve ona servis yapmak durumunda kalmıştır. Bütçe açıkları nedeniyle MB'nin, Hazineye açılan avans ve Hazine adına yüklendiği kur riski sürekli artmıştır. İç ve dış borçlanmaya dayalı ve üretimden kopuk bir para politikası uygulanmıştır.

Para politikaları maliye politikalarına uyum sağlayarak ona göre şekillenirken Mali Politikanın Hizmetinde Para Politikası, Hazinesinin Merkez Bankasından çekebileceği avans limitinin sınırlandırılmasıyla önemini artırmıştır(Muter,1994: 125). (Bilindiği gibi 21.4.1994 tarih ve 3985 sayılı kanun ve 1211 sayılı TC Merkez Bankası kanunu'nun 50 maddesi,Banka, her yıl cari genel bütçe ödenekleri toplamının, bir önceki mali yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının yüzde 12'sini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli avans hesabı açar. Bu oran 1996 yılı için yüzde 10, 1997 yılı için yüzde 6, 1998 yılı ve müteakip yıllar için yüzde 3'tür.)

Türkiye'de para politikasının etkili bir şekilde yürütülebilmesi bu politikanın diğer yönlendirici tedbirlerle birlikte ve uyum içinde kullanılması gereğini gündeme getirmektedir. Örneğin Türkiye ekonomisinde 1980 öncesi döneme benzer şekilde 1980 sonrası dönemde de kamu açıklarının azaltılmasında önemli güçlüklerle karşılaşmış, planlananın üzerinde gerçekleşen kamu açıkları nedeniyle bütçe gelişmelerinden bağımsız para politikaları izleme olanağını ortadan kaldırmıştır. Kamu açıklarının finansmanında özellikle 1984'den yılından itibaren Merkez Bankası finansmanının nisbi önemi azalırken iç borçlanma ağırlık kazanmıştır. Kamu kesimi fon piyasalarının en büyük müşterisi haline gelmiştir (Yıldırım, 1993: 160). Dışlama etkisi sonucu, bankaların kredi açmaları konusundaki isteksizlikleri artarak kredi faizlerinin aşağı çekilmesi engellenmiştir. Dolayısıyla talep yönlü politikalar arasında tam bir uyumun sağlanamaması uygulanan politikanın etkinliğini önlemektedir .MB'nin Hazineye verdiği net borçların hem geniş hem de özellikle dar anlamlı para arzını etkilemektedir.Kamu harcamalarının doğrudan bir artış para tabanının artışı yol açmakta ve MB'nin hazineye verdiği net borçların katlanarak para arzının artmasına yolaçmaktadır.

-1983 yılından sonra hazinenin Maliye Bakanlığı dışında müsteşarlık olarak örgütlenmesi hazine birliği ilkesini ortadan kaldırmıştır. Bugün kamu maliyesi mevcut yapısıyla ekonomi ile bağı koparılmış bir haldedir. Hazinesinin kamu maliyesinin kurumsal yapısının dışında olması, hem hazineye hem de maliyeye zarar vermektedir. Kamu maliyesi günümüz Türkiye'sinde bünyesinde bulunduracağı Hazine ile ekonominin yönetiminde temel fonksiyonu üstlenmek zorundadır

Başbakanlığı bağlanmış olan Hazine maliye teşkilatının harcayıcı bölümüdür. Dolayısıyla Maliye, Gelirler Genel Müdürlüğü seviyesine indirilerek sadece gelir toplaması nedeniyle maliye sisteminin etkinliği azalmıştır. Türkiye'de harcama olayını Maliye Bakanlığında almak ve daha çok icra organına bağlı bir kuruma vermek sonucunda bugün artık bir kamu harcaması reformu gereğinden bahsedilmektedir. Maliyenin parçalanmasıyla,

1992'nin başından beri ortaya çıkan koordinasyon yetersizliği, daha ziyade bürokrasiye egemen olan istikrar anlayışıyla, ekonomiden sorumlu olan Bakanlar veya Başbakanın istikrar anlayışı arasındaki farklılıktan da kaynaklanmaktadır (Berksoy, 1994: 38). Gözardı edilmeyecek gerçek, maliyenin ekonomin emrinde olduğudur. Ekonomiyi emrine alacak bir mali yapılanmanın da büyük yanlışlara yol açacağı kuşkusuzdur.

1980 sonrası dönemde izlenen ekonomik önlemlerle Merkez Bankası'nın kamu kesiminin finansmanına katkısının giderek azaltılması hedeflenirken uygulamada Merkez Bankası kaynaklarından devlete açılan doğrudan kredilerin turan artmıştır. Hızlı büyümeye dayalı iktisat politikası aşın borçlanmaya yol açarak Merkez bankasının sağlıklı bir kredi politikası belirlenmesini önlemiştir. Yine Türkiye'de 1980 sonrası dönemde uygulanan kur politikası, ihracatın artırılmasında Önemli rol oynamış ancak diğer yandan maliyet enfasyonunu besleyen yani enflasyonu kısır döngüye sürükleyen bir dinamiği devreye sokmuştur.

Maliye politikalarının diğer iktisat politikalarıyla uyumunun sağlanması için bazı somut Öneriler şunlardır;

(i).Maliye politikası ile desteklenmediği sürece, Merkez Bankasının parasal programı başarılı olamaz. Dolayısıyla, para ve maliye politikalarının paralelliği ve birbirini desteklenmesi sağlanmalıdır. Para otoriteleri politikalarını yürürlüğe koymadan önce, bütçenin Öngörülen açıklarını dikkate almalıdırlar.

(ii).MB her yıl, mali politikalara ve belirlenen mali hedeflere göre para programları oluşturmalıdır. Ancak hükümetin bir anlamda kendisini bağlayan bir program çerçevesinde Maliye Politikalarını belirlemesi ve maliye politikalarının da özenle izlenmesi gerekir. Hazine bütçe programları na uyacak biçimde kamu harcamalarında sıkı davranmalı, hedeflenen kamu açığı aşılmamalıdır. Böylece, hedeflenen kamu açığına göre düzenlenen MB para programı da, uyumlu bir makroekonomik politik bütünü oluşturulabilecektir (Güneş, 1992: 10). Bu bağlamda, konsolide Bütçe, Yıllık Program, Merkez Bankası Para Programı ve Hazine Kaynak Ödeme Programı arasında hedeflerde tutarlılık, uygulamada eşgüdüm sağlanarak ekonominin yönetimi etkinleştirilmelidir. Mal ve para akımları arasında gerçekleştirilmesi istenen uyum sağlanabilmesi Denk Bütçe yi gündeme getirmektedir. Gerçekten de Türkiye'de para programlarının en önemli yetersizliği maliye politikası ile uyumsuzluğudur.

(iii).Türkiye'de ekonomi politikalarını belirleyen ve yönlendiren kurumlar arasındaki koordinasyon sağlanmalıdır. Ülkemizde genel ekonomi

politikası, DPT ve Hazine tarafından belirlenirken maliye politikası Maliye bakanlığınca; para politikası ise Hazine ve Merkez Bankası tarafından belirlenmektedir.

Para politikası uygulanmasında MB'nin kullandığı araçlar yanında, Hazine'nin de borç yönetimi aracılığı ile para politikasında etkili olabilmektedir. Hazine'nin borç yönetiminde, bütçe açık ya da fazlalarına göre değişen borç politikası maliye politikasının alanına girerken, borcun kısa ve uzun vadeli senetler arasında yer değiştirmesi yoluyla toplam talebin etkilenmesini içeren borç yönetimi para politikasının yönüdür. MB ve Hazine arasında para politikası konusunda uyumsuzluklar olabilmektedir. Dolayısıyla, ülkemizde para politikasının Merkez Bankası tarafından tek başına yürütülmesi durumunda koordinasyon sorunu çözümlenebilecektir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı, Gelirler Bakanlığı haline dönüştürülerek, vergilerin yönetimi sorumluluğu bu bakanlığı verilmeli; Hazine Müsteşarlığı ise Harcamalar Bakanlığı biçiminde yeniden yapılandırılarak kamu harcama ve mallarının yönetimi sorumluluğunu almalıdır. Kısaca, Hazine, Merkez Bankası, DPT birbirinden bağımsız değil fakat eşgüdümlü olarak politika izlemeli ve Merkez Bankası'nın uyguladığı politikaların kredibilitésinin para ve maliye politikalarına ve ikisinin koordinasyonuna bağlı olduğu unutulmamalıdır.

(iv).Merkez Bankasının bilançosunun büyütülmesi hedef olmamalıdır. Merkez Bankası büyüdüğü ölçüde mali sistemin küçüleceği unutulmamalıdır. Ticaret bankalarının Merkez Bankasında tuturukları munzam karşılıklar nedeniyle kredi maliyetleri artmaktadır.

Kısaca, iktisat politikası tedbirlerinin hepsi birbirleriyle tutarlı bir şekilde ortaya konularak, uygulamada hep birlikte, planlandığı biçimde uygulanmalıdır. Ekonomik istikrarın politik istikrarla eşanlı olduğu da unutulmamalıdır. Türkiye'de talep ve arz yönlü politikaların optimal bileşimini içeren ve dışa dönük bir çerçevede hazırlanmış uzun dönemli bir bütüncül politika paketi oluşturulmalıdır. Para ve maliye politikaları hükümetin konjonktür politikasına göre asla değişmemelidir.

1980' ve 90'lı yıllarda Türkiye'de iktisat politikaları içerisinde maliye politikasının nisbi önemi giderek azalmıştır. Kamu maliyesi açısından Türkiye fevkalade hassas bir noktaya gelmiştir. Kamu maliyesinin etkinliğinin azaldığının göstergesi, temel dengenin açık olmasıdır. 1980-1995 döneminin büyük bir bölümünde, borç faiz ödemeleri öncesinde kamu harcamaları toplamı kamu gelirlerinin üstünde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Türk mali sisteminde yapısal bir reform gereği ortaya çıkmıştır.

2000'li yıllara girmeden önce, ülkemizde devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde sınırlan ile birlikte oluşturulacak olan bir ekonomik anayasada yeniden belirlenmelidir. Toplumsal uzlaşmaya dayalı olarak gerçekleştirilecek ekonomik anayasada siyasi iktidarların vergileme ve harcama yetkilerini sınırlayan, bütçelerin denkliliği ve birliğini garanti eden esaslar getirilmelidir. Enflasyona dayanarak kamu harcamalarının finansmanı dolayısıyla ortaya çıkan kamu finansman açıkları ve kronik enflasyon politik sorumsuzluğun en önemli göstergeleridir. Dolayısıyla, anayasal mali ve parasal reformların yapılmasıyla, politikacıların belli alanlarda daha sorumlu davranmaya yöneltilinebileceği gibi, bütçe açığından kaynaklanan sorunlardan kurtulunulabilecektir. Böyle bir anayasal sınırlama Türkiye'de kamu kesiminin daha sağlıklı finansmanına yol açacaktır. Başlıca yapılması gerekli reform önerileri şunlardır (Savaş,1992:102-114 ve Aktan, 1994:131-161):

-Vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payının sınırlandırılması, Özellikle dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisinde çıkabileceği sınır belirlenmeli, üretim faktörleri üzerindeki vergi yükünü azaltan, servet vergilerine ağırlık veren bir vergi politikası oluşturulmalıdır.

-Devletin vergilendirme yetkisi kısmen yerel idarelere devredilmelidir. (Vergi Konusunun Coğrafi Sınırları), Merkezi hükümetin vergilendirme yetkisi, vergi potansiyelini sağlayacak hizmetle ilişkilendirilerek; konusu ve oranı belirlenmiş dar yetki olmalıdır.

-Borçların miktarının milli gelirin belli bir oranını aşmaması sağlanmalıdır. Ayrıca dış borç miktarının; borç servisinin, döviz gelirlerinin belli bir yüzdesini oluşturacak şekilde bir sınırlandırma getirilebilir.

-Kamu harcamalarının sürekli aşın bir şekilde büyümesinin sınırlandırılması için, denk bütçe ilkesinin anayasada kurumsallaştırılması gereklidir. Ayrıca kamu harcamalarının GSYİH ya da GSMH'nin belli bir yüzdesini aşmayacağı ve vergi gelirlerinin kullanımına ilişkin olarak anayasal sınırlamalar da getirilmelidir.

-Siyasi iktidarların para arzına doğrudan ve dolaylı yollarla yaptığı müdahalelerin, enflasyonun temel nedenini oluşturduğundan devletin para değerini etkileyebilecek her türlü girişimden uzak kalması için özellikle, siyasi iktidarı, paradan sorumlu kamu otoritelerine müdahalesinin sınırlandırılmasında "Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı" konusu ile "Para arzının; fiyat indeksine bağlanması" veya "Para arzının ekonominin doğal büyüme hızına uygun olarak her yıl belli bir oranda artırılması" sağlanmalıdır.

Bilindiği gibi, 7 Şubat 1992 tarihinde Avrupa Birliği (AB) üye devletleri arasında kabul edilen "Maastricht Anlaşmasında maliye ve para politikaları konusunda getirilen sınırlamalarda üye devletin: (i) Bütçe açığının, GSYİH'nın (piyasa fiyatlarıyla) %3'ünü aşmaması, (ii) Kamu borçlarının GSYİH'nın (piyasa fiyatlarıyla) %60'ını geçmemesi, (iii) Üye devlette, fiyat istikrar açısından topluluğun en iyi 3 ülkesinin enflasyon oranları ortalaması arasındaki farkın % 1.5'dan fazla olmaması, (iv) Üye devletle, fiyat istikrar açısından topluluğun en iyi 3 ülkesinin uzun vadeli faiz oranları arasındaki farkın % 2'den fazla olmaması gerektiği kabul edilmiştir. Avrupa Birliği hukukunun uluslararası niteliğinden dolayı, Maastricht Anlaşmasıyla getirilen bu sınırlamalar üye devletler için anayasal niteliktedir.

Türkiye Avrupa Birliğine tam üyelik halinde, ekonomik büyümesini sürekli bir şekilde devam ettirebilmesi için Maastricht anlaşmasında belirlenen, AB istikrar kriterleri olarak temel ekonomik göstergeler ile ilgili hedefleri yerine getirebilmek için gümrük birliği sürecinde orta ve uzun vadeli yapısal reformları kararlılıkla uygulamaya koymalıdır. Türkiye ekonomik ve parasal birliğin son aşamasında, enflasyonun AB düzeyine getirilmesi (%4-5), devlet borçlarının GSYİH'nın % 60'ını aşmaması, Türk Lirası'nın Avrupa para sistemi'ne katılarak istikrarını sağlanması, Bütçe açığının GSYİH'nın %3'ünü aşmamasını ve faiz oranlarının AB düzeyine getirilmesi (%10) gerekecektir. Gümrük birliğinin başanlı olabilmesi için herşeyden önce Türkiye ekonomisinin enflasyon, kamu açıkları, dış borç v.b. bazı temel sorunların çözülmesi gerekir (Eker, 1995a:48).

Ayrıca, Türkiye'nin 21. yüzyıla büyük hedeflerle girebilmesi için, 2000'li yıllara egemen olacak sektörlerde; mikroelektronik, biyoteknoloji, kompozit malzemeler, elektronik seramikler, optik elyaflar, geliştirilmiş materyeller v.b. yeni ileri teknolojilerin geliştirilmesi gerekir. Dünyadaki küreselleşme eğitiminin en önemli etkisi uluslararası rekabet gücüne haiz sanayiler kurmak, mevcutları teşvikini sağlamaktır. Uluslararası rekabet edebilirlik koşullarında yaşanan hızlı değişimler AR-GE faaliyetlerine yönelik teşviklerin önemini artırmıştır. Sanayi, uluslararası rekabette bilgiyi ticarileştirme çabası içindedir. Dolayısıyla maliye politikalarıyla AR-GE faaliyetleri desteklenmelidir (Eker, 1995a: 225-230). Küreselleşen dünyada Türkiye, 21. yüzyıla hazırlanmak için, stratejik sanayi politikası ve stratejik dış ticaret politikasından oluşan stratejik iktisat politikalarını Biran önce belirleyerek uluslararası ilişkilerde var olmasını çabalarını artırmalıdır. Kısaca, Türkiye 2000'li yıllara uzun dönemli ekonomik hedefler üzerinde anlaşmış geçici müdahaleleri içeren (gelir dağılımı ve AR-GE alanlarında) bir politik yapı ve politikacı topluluğu ile girmesi gerekir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKTAN, Coşkun C.(1994), *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Takav Matbaası, Ankara
- ANIL, İbrahim (1992), "Evaluation on Reaganism and on its application results in our country", *The Journal of Contemporary Management*, Number: 5, March.
- APAK, Sudi (1993), *Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- AREN, Sadun (1990), *İstihdam Para ve İktisadi Politika*, Savaş Yayınları, Ankara.
- ATAÇ, Beyhan (1991), *Maliye Politikası*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- BERKSOY, Taner (1994), *Ekonomide Son Gelişmeler, Türkiye'de Ekonomik Bunalım Nedenleri ve Boyudan*, TESAV Yayınları, Ankara.
- BERKSOY, Taner-DOĞRUEL, Suut (1990), *Kamu tç Borçlanmasının Kamu Dışı Kesimler İçin Kullanılabilir Kaynaklar Üzerindeki Etkisi*, İTO Yayınları, İstanbul.
- CANEVİ, Yavuz (1990), "The Financial Structure of the Turkish Economy Today and Tomorrow/", *Middle East Business & Banking*, April.
- DEVİRİM, Fevzi(1983), *Maliye Politikası*, DEÜ İİBF Yay. No:4, İzmir.,
- EKER, Aytaç (1995), *Türkiye Ekonomisi Gerçeği-Gümrük Birliği ve Özelleştirme*, Doğuş Matbaacılık, Ankara.
- EKER, Aytaç (1995a), *Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de TEŞVİK SİSTEMLERİ ve TEŞVİK POLİTİKALARI*, TİDAF Yayınları, Ankara.
- ERDOĞAN, Alptekin (1994), *Kısa ve Uzun Vadeli Yeni Ekonomik İstikrar Politikası Tedbirleri-İlkeler, Yorumlar, öneriler-*, DPT, Ankara.
- Friedrich Ebert Vakfı (1990), *Türkiye'de Ekonomi Politikalarının Etkinliği Açısından Merkez Bankası'nın Özerklik Sorunu*, Fes, İstanbul.
- GERNİ, Ceyat (1993), *Türkiye'de 1980-1990 Döneminde Uygulanan İstikrar Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme*, 3.İzmir İktisat Kongresi 4-7 Haziran 1992, Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar, DPT yayınları, Ankara.
- GÖRGÜN, Sevim (1973), *Maliye Politikası*, İstanbul Ün. Yayınları, Çağlayan Basımevi, İstanbul.
- GÖRGÜN, Sevim (1990), *1983-90 Dönemi Maliye Politikası Uygulamaları ve İktisadi Sonuçları*, Türkiye'de Kamu Kesimi Ekonomisi Genel Öneriler, TÜSES Yayınları, İstanbul.
- GÜNEŞ, Hürşit (1992), *Enflasyonun Kontrolünde Alternatif Para Programı*, İTO Yay. No.:1992-18, İstanbul.
- HALLER, Heinz (1990), *Maliye Politikası*, (Çev.: Salih Turan), Der Yayınları, İstanbul.
- HDTM (1991), *1980-1990 Döneminde Türkiye'de Ekonomi Politikaları ve Uygulamaları*, Ankara.
- KORKMAZ, Adil (1993), *Tüm İmalat Sanayinde Verimlilik Göstergeleri*, M.P.M. Yayınları, Ankara.
- KUNTER, Barış (1990), "Expectations for 1991", *Middle East Business & Banking*, December.
- Middle East Business & Banking* (1988), "New Measures For Banks and Foreign Trade", March.
- Middle East Business & Banking* (1990), "Economic Problems Awaiting New Government", November.
- MUTER, Naci (1994), *Türkiye Eknomisinde Mali yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)* .Kayalar Ofset, Manisa

- NEMLİ, M. (1991), Mali Açığın Parasallaştırılmasından Elde Edilen Net Gelir: Türkiye'de Tanzi Etkisinin İncelenmesi, 1980-1990 Döneminde Türkiye'de Ekonomik Politika ve Uygulamalar, HDTM Yayını, Ankara.
- ORHAN, Osman Z. (1994) , Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları, İTO Yay. No.: 1994-1, İstanbul
- OYAN, Oğuz(1991),Kamu Maliyesi ve Bölüşüm İlişkileri, Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler Cilt Öl: Gelir Dağılımı ve Yeniden Dağıtım Mekanizmaları, TÜSES Yayınlan, İstanbul.
- OYAN, Oğuz-AYDIN Ali Rıza (1991), Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara.
- ÖNDER, İzzettin ve Dg (1994), Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal yapı ve Politikalar, Türk Tarih Vakfı yurt yayınlan, İstanbul.
- ÖNDER, İzzettin ve dg. (1989), Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi, TÜSES Yayınları, İstanbul.
- ÖZMUCUR, Süleyman (1991), İstikrar Politikaları, Avcıol Matbaası, İstanbul.
- PARASIZ, İlker (1995), Kriz Ekonomisi (Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları), Ezgi Kitabevi Yayınlan, Bursa.
- SAVAŞ, Vural(1992),Yeni Anayasa İçin Ekonomik Anayasa İlkeleri, Ekonomik Anayasa Sempozyumu, Ankara
- SORAL, Erdoğan (1994), Ekonomik Kriz ve Merkez Bankası, Türkiye'de Ekonomik Bunalm Nedenleri ve Boyutları, TESAV Yayınlan, Ankara.
- T.C. MERKEZ BANKASI (1987) ,1987 Yıllık Rapor, Ankara
- T.C. MERKEZ BANKASI (1995) ,1994 Yıllık Rapor, Ankara
- TURANLI, Rona (1995), Türkiye'de Serbest Rekabetin Gelişmesini Engelleyen Faktörler, İTO yayınları, İstanbul.
- TÜRK, İsmail (1985), Maliye Politikası, S Yayınlan, Ankara.
- YAŞA, Memduh(1982), İktisat Maliye Politika, Nur Ofset, İstanbul
- YELDAN, Erinç (1994), Türk Ekonomisinde Krizin Oluşumu 1990-1993 , Türk HARB-İş Sendikası Yayınlan, Ankara.(Bir Genel Denge Analizi)
- YILDIRIM, Kemal (1993), Talep Yönlü Makroekonomik Politikaların Etkinliği (1980-1990 Türkiye Örneği), Anadolu Ün. Basımevi, Eskişehir.

TABLO3

AÇIK PIYASA İŞLEMLERİ (Milyon TL)

İŞLEM CİNSİ/YILLAR	1987	1988	1989	1990	• 1991	1992	1993	1994(1)
Doğrudan Alım	+647.705	+2.300.000	+200.000	+5.629.900	+13.099.900	+34.756.400	+112.407.400	+157.786.900
Doğrudan Sarıf	•229.513	•1.400.000	•1900.000	•3.329.800	•6.974.600	-13.413.800	-86.365.000	-70.480.500
Reverse Repo (Geri Alım Vaadiyle Satış)	-7.502.478	-16.500.000	-17.200.000	-2.220.300	-80.443.300	-59.510.100	-84.374.700	-202.151.600
Repo (Geri San; Vaadiyle Alı;)	+411.970	+841.500	+75.200	+500.200	+833.800	+2.603.000	+5.494.600	•87.089.700
	-6.672.316	-14.758.500	•18.024.800	+580.000	-73.484.500	-35.563.600	•52.837.700	•27.755.200
Reverse Repo Dönüğü (Alı;)	-	-	+18.000.000	-	•77.267.400	4-54.618.300	•95.599.200	+215.201.500
Repo Dönücü (San?)	-	-	-78.800	-	-1.379.700	-2.637.000	-5.657.000	-89.061.000
	-6.672.316	-14.758.500	-103.600	-+580.000	+2.403.500	+16.417.700	+37.104.500	+98.385.300
TOPLAM	-6.672.316	-21.430.816	-21.534.416	-20.954416	-18.550.916	-2.133516	•34.971.283	+133.356.583

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yıllık Raporları.

TABLO 5

YATIRIM, TÜKETİM, TASARRUFLAR VE İHRACAT

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)
YıttY'ldcDeti|in															
Toplam Tüketim	0.8	62	13.8	2.3	-0.3	8.3	18.1	11.4	4.7	16.0	25.9	4.3	15.1	11.8	6.0
Kamu	6.8	-5.0	6.5	-3.5	-7.7	3.4	6.6	4.9	2.1	4.4	15.3	2.5	6.2	3.7	-2.8
	7.6	11.2	7.6	5.8	7.4	4.9	11.5	6.5	2.6	-20.4	10.6	1.8	8.9	8.1	-3.5
Sabit Sermaye Yatr.	18.1	3.8	16.6	71.0	-34.7	-34.8	23.9	15.2	-0.8	-2.5	27.0	1.5	6.7	32.3	-39.0
Kamu	1.9	16.5	4.5	66.9	-38.9	13.0	7.5	3.4	14.1	5.8	7.8	4.5	1.8	5.6	-28.4
Özel	-20.0	-12.7	12.1	4.1	4.2	21.8	16.4	18.6	13.3	3.3	19.2	3.0	4.9	26.7	-10.6
Top.Y.ıçı Tasarruf.	72.9	63.9	-4.3	-19.1	17.9	39.9	1.1	20.3	8.4	-17.3	-11.7	70.4	-131.7	195.0	-51.5
b a	99.1	78.5	9.5	-5.5	-	34.8	-5.8	•17.7	-2.0	-22.4	-25.6	87.3	-137.3	212.4	-41.2
Oii	-26.2	-14.6	-13.8	-13.6	17.9	5.1	6.9	38.0	10.4	5.1	13.0	16.9	5.6	17.4	-10.3
	-244.0	-211.0	-150.0	-1590.0	-S 13.0	-745.0	-1.023.0	-840.0	2.129.0	-828.0	-6.810.0	1.070.0	-6.517	-96.262.6	176.682.2
Kamu	-297.0	-312.0	-281.0	-1.215.0	-597.0	-375.0	-1.086.0	-2.737.0	-2.259.0	-6.177.0	21.405.0	-44.889.0	-83.527	-194.466.0	49.279.7
Özel	53.0	101.0	131.0	-75.0	84.0	-370.0	63.0	1.897.0	4.388.0	5.349.0	14.595.0	45.959.0	77.010.0	98.203.4	127.402.5
İhracat	28.7	61.6	22.5	-	24.5	11.6	-6.3	36.6	14.0	-	11.5	4.9	8.2	4.3	17.9

(1) Geçici

Kaynak : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yıllık Raporları.

TABLO 6
YILLAR İTİBARIYLA VERGİ GELİRLERİ, KAMU HARCAMALARI VE DEVLET BORÇLARI

	1910	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)
Vergi Gelirini	7*9.849	1.920104	1.304.866	1.934.492	2.372111	3.820.117	5.972.034	9.051.003	14.231.761	25.550.320	43.399534	78.435.000	141.868.000	264.273.000	588.091.000
Kuron Harcamalan	1.147532	1 632363	1.764.805	2.914.818	4.278155	6.403.304	9 181140	14.304.686	25.106.750	46.184.374	82.439.906	130.864.591	223.055.000	485.249.000	809.375.000
İç Borçlar	330.150	830.112	1.157.574	1.632.900	1.461300	6450.000	9.871.000	16.480.000	27.478.000	40.573.000	56.052.000	90.177.000	173.459.000	299.143.000	688.528.000
DJJ Borçları; US l)	13.173	15J19	16.183	18.391	21.288	25.476	32.101	40.228	40.722	41.751	49.035	50.489	55.592	67.356	65.601

(D)Geçad

Kaynaklar: TBKryc Onnburiyeli Merkez Balkan Yıllık lan.

T.C. Maliye ve GemrOk Bakanuf: BOqç* *z MaU Kamıl Genel MüdOrtliü

BMqe Gider e Getir OErçekkanekai, (1924-1991). 1992/3. Ankara. Maya 1992.

T.É. Uaiye ve GOarOk Bakanlıtı BOqç w MaU Kemrol Genel MüdtolotO

Aylar İtibariyle Kumul ide Bflte Gider ve OeUr GdtdeimeJeri. (1957-1993). 1993/11. Ankara. Subai 1993..

TABLO 7
YILLAR İTİBARIYLA REEL MİLLİ GELİR ARTIŞLARI

	UN	İMİ	İN2	1983	İM4	1)85	198*	15*7	ı t n	ı t n	İfM	1591	1992	1993	1994(1)
Tapam Tfktctfa Arlığı	172	424	493	427	797	1.023	1910	2.346	926	6.512	20.392	12.890	28.954	102.730.6	*46.681.8
Topuna Galk Ama	61	546	430	237	1.051	1.853	3.767	4.614	4.045	2.139	27.715	10.295	27.585	136.374.2	-73.311.5
Çapan Kanayısı	*0.53	4.47	*M	-115	4.14	214	2.03	2.03	1.29	-0.49	3.78	-3.97	-20.15	4.05	2.77
yanramAmn	42	22	-168	23	132	626	2110	1.708	-393	-2.619	17.239	-14.154	6.903	112.720.1	-136.417.4
MBHGeürAraa	-23	98	1.142	-29	346	1.402	4.486	3.467	-507	1183	63.163	56.191	-139.095	456.316.4	-377.8761

(1)Geçld

Kaynaklar: Türkiye Cutnbariyct Merkez Bankan Yühkian.

TABLOS
YILLAR İTİBARIYLA MERKEZ BANKASINDAKİ BLOKE MEVDUAT (Milyon TL)

	m t	İNİ	m 2	U s	1984	1985	19M	1*17	19M	1989	199*	1991	1992	1993	1994(1)
KAMU DAİRELERİ	31842	236.436	268.157	164.084	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ksöae vc Gene* BÜçç tdsdc ri	38.B42	256.436	268.157	164.084	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DİĞER KESİMLER	17.47Z	2.480	3.113	2.422	29.921	34.160	37.703	194.400	352.900	409.600	378.900	3.900	4.400	5.100	6.900
F n b r ve Btoke Mevdual	17.47Z	2.430	3.113	2.422	29.921	34.160	37.703	194.400	352.900	409.600	378.900	3.900	4.400	5.100	6.900
TOPLAM	56.314	259.116	271.270	166306	29.921	34.160	37.703	194.400	352.900	409.600	378.900	3.900	4.400	5.100	6.900

(1)Oeçld

Kjyoıklar: TÜrtiye Gunhuriyetl Maka B-Dka*: Yıllık Um.

TABLO9
YILLAR İTİBARIYLA MEVDUAT BANKALARINDAKİ MEVDUAT (Milyon TL)

	u m	19*	1982	1983	1984	1985	1986	1917	1988	1989	199*	1991	1992	1993	1994(1)
RESMİ	84.093	157.373	218.491	361.737	361.737	569.108	490300	688.400	1.020.300	1.481.400	1.691.700	3 11 1.800	6.593.100	11539.7000	23.546.200
VADESİZ	75.420	133.578	157129	304.596	304.596	420.230	367.400	430.300	693.300	1.370.500	1.630100	3307.800	6.272.100	11.988.00	21.836.600
VADELİ	8.673	23.795	60.962	57.141	57.141	148.869	123.100	258.100	327.000	110.900	61.200	204.000	321.000	511.700	1.709.600

(1)Oeçld

Kırmaklar: TBrıdye Cumhuriyeti Merkat Binim Yıllık İn.

TABLO 11

1993 YILINDAN İTİBAREN DOLAYLI VE DOLAYSIZ VERGİLERİN TOPLAM VERGİ FAZLASI ÜZERİNDEKİ PAYI

	IMC	m i	M2	IM3	Ut *	m i	tm	tmr	ut »	IH »	DM	m i	tm	ms	UM
DrüytüVergikc	371	355	36.6	40.6	41.7	52J	47.9	504	50.4	46.6	47.9	47.7	495	us	48.3
Dolay» Vergiler	618	64.5	63.4	59.4	58.3	47.2	511	«0.6	49.6	53.4	511	313	50.5	315	51.7
Topum	100.0	100.0	100i)	100.0	100.0	10M	10&B	10ao	10Ü	1000	100.0	100.0	100X1	100i)	100.0

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanhg, BÖTçe ve Malı Kootrol Genel MtMnrtaifl;

Aylar İtibariyle Kcavcüde Bttaçe G*kr ve Gelir GefçeUesncfari <1957-1«B>, Sayı; 1993/11.

Ankara, Şubat 1993,1.199-225.

TABLO 13

EJOMBANK ÜLKE KREDİLERİ (MBraa Dalar)

YTLAK, KHEDİLER VE KULLANHBLAN MİKTARLA!										
	m »		MM		m		1992		i m	
İLKE GRUPLARI	•MI		* ad				bu i		Kan	
BaU Dof» AvrapaOBwnri	300	209	865	99	265	m	30	64A2	131.1	706.1
OmfkajMrKraey AMka Ütt.	—	55	115	65	40	287	—	104.5	—	107.8
TOPLAM	300	264	980	164	305	575	30	746.5	131.8	813.9

Kaynak: TBritEaiHbaancYamFaaMyetRapGfan

1980 SONRASI İKTİSADİ İSTİKRAR VE BÜYÜME AMACINA YÖNELİK MALİYE POLİTİKALARININ TEORİK TEMELLERİ

*Araş.Gör. Gülay YILMAZ**

1. GİRİŞ

1980 yılı başında Türkiye' de yaşanan ekonomik krizin neticesinde uygulamaya konulan ve kısa vadede iktisadi istikrar sağlamayı amaçlayan fakat bu arada yeni bir ekonomik istikrar sağlamayı amaçlayan fakat bu arada yeni bir ekonomik büyüme modeli öngören programa hakim olan ekonomik anlayış, Aralık 1983 - Ocak 1984 ile Şubat 1988 kararlarının alınması sırasında da geçerliliğini devam ettirmiş, böylece 1980 sonrası günümüze kadar devam eden döneme kadar uygulanmış olan iktisat politikasını şekillendirmiştir. 24 Ocak kararlaıyla uygulamaya konulan ekonomik anlayış her ne kadar doğrudan maliye politikasını bir araç olarak görmüyorsa da gerçek iktisadi istikrarın sağlanmasında gerekse iktisadi büyüme ile ilgili belirlenmiş anlayış ve modelin gereğinin yerine getirilmesinde ağırlıklı olarak kullanılan para politikasını başlangıçta destekler itelikte, daha sonra ağırlığı giderek artan ölçüde kullanılmıştır.

Bu çalışmada öncelikli 1980 sonrası uygulanan istikrar programlarına hakim olan anlayışın iktisadi istikrar ve büyüme ile ilgili teorik yaklaşımları belirlenmeye çalışılmıştır. Daha sonra, bu anlayış doğrultusunda iktisadi istikrar ve büyüme amacına yönelik olarak alınan kararlar ve bu doğrultuda kullanılan araçların neler olduğu tesbit edilmiştir. Bu araçlar içinde maliye politikasının yeri belirlendikten sonra maliye politikası uygulamaları kısaca değerlendirilmiştir.

2.1980 YILINDA EKONOMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

24 Ocak 1980' de uygulamaya konulan ve 80 sonrası iktisat politikasına şekil veren ekonomik tedbirlerin hazırlandığı dönemde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik duruma baktığımızda yüksek fiyat artışları ve dış ödemeler dengesinde açık şeklinde kendisini gösteren ciddi bir istikrarsızlık görüyoruz. Buna üretim kapasitesindeki kullanım oranların düşmesi de eklendiğinde ekonomi krize girmiştir.

* Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.

Bu dönemde yüksek oranlı fiyat artışlarının sebebi olarak kamu kesimi açıklarının merkez bankası kaynaklarıyla finanse edilmesinin para arzında meydana getirdiği artış ve bunun yarattığı talep fazlası görülmekteydi. Ödemeler dengesi sorununun sebebi olarak ise 1980 öncesi izlenen ithal ikameci sanayileşme politikası ile 1970' li yıllarda yaşanan krizlerinin (1973 - 1978) getirdiği yükler sayılabilir, özellikle petrol krizlerinin etkisiyle 1978 sonrası vadesi gelmiş olan dış borçlerin ödenmemesi durumu ortaya çıkmış ve böyle 1980 yılına kadar yeni dış kredi bularak sorunu çözmek imkanı da olmamıştır. Üretim kapasitesi kullanım oranlarının ise, üretimin dışa bağımlı yapısının sonucu yaşanan döviz darboğazı sebebiyle düştüğü kabul görmüştür.

3. 1980* LERDE TÜRKİYE' DE UYGULAMAYA KONULAN İSTİKRAR VE BÜYÜME PROGRAMLARINA HAKİM TEORİK ESASLARIN İNCELENMESİ

Ekonominin içinde bulunduğu krizden çıkabilmesi iki ayağı olan bir ekonomik programın belirlenmesini gerektirmiştir. Söz konusu program bir taraftan kısa vadede istikrar sağlayacak tedbirleri içermeli diğer taraftan kısa vadede istikrarı sağlayacak tedbirleri içermeli diğer taraftan da yeni büyüme modelini ortaya koymalıydı. Nitekim 24 Ocak 1980' de uygulamaya konulan ekonomik program bir taraftan kısa dönemde istikrar sağlamaya yönelik bir takım tedbirleri içeriyor diğer taraftan da "dışa açık sanayileşme" modelini yeni bir büyüme stratejisi olarak öngörüyordu. Bu nitelikteki bir büyüme modelini ortaya koyan istikrar programı uluslararası finans kuruluşlarının da desteğini almıştır. (Kazgan, 1988: 80-82, Kazgan, 1994:180- 181)

Söz konusu programa teorik olarak Ortodoks istikrar anlayışı hakimdir. (Berksoy-1985: 132 - 135) IMF ve Dünya Bankası'nın da finansal desteği verdikleri program sözünü ettiğimiz kuruluşların gelişmekte olan ülkelere 1978 sonrası önerdikleri politikalara ile örtüşmektedir. (Kazgan 1988). IMF' nin önerdiği istikrar programı literatürde Ortodoks istikrar programları olarak nitelendirilmektedir. (Taylor 1983: 191). Büyüme stratejisi olarak belirlenen "dışa açık büyüme" ise Dünya Bankası'nın tanıtımına öncülük ettiği ve özellikle de gelişmekte olan ülkelere önerdiği programdır ve geleneksel iktisadın "karşılaştırmalı üstünlükler teorisi" ne dayalıdır. 1980 sonrası dönemde uygulanan politikalar yine klasik iktisadın bir uzantısı yahut devamı olarak nitelendirilen arza dayalı iktisadın izlerini de taşımaktadır. (Kazgan, 1988, Berksoy 1985, Doğnel 1990).

Yakanda çerçevesini çizdiğimiz anlayış Aralık 83 Ocak 84 ve Şubat 1988 kararlarını da hakim olmuştur. Nitekim söz konusu iki dönem de alınan tedbirler 24 Ocak ta uygulamaya konulan anlayışın uzamıdır. Ortodoks istikrar politikalarının özelliklerinden biri de tedrici olmalıdır. 24 Ocak' ta

oltaya konup uygulamaya başlayan anlayış sözü edilen **iki** ayrı dönemde alınan tedbirlerle desteklenmeye ve bir adım daha ileri götürülmeye çalışılmıştır. Bu yönüyle de sözkonusu programlar **Ortodoks** istikrar modeli olma özelliğini taşırlar.

0 halde şimdi bu dönemde uygulamaya konulan programların iktisadi istikrar ve büyüme ile ilgili temel öngörülerini nelerdir, hangi araçları önerirler bunları belirleyelim.

3.1. İSTİKRAR POLİTİKALARININ TEORİK ESASLARININ İNCELENMESİ

Ortodoks iktisat okullarının yaklaşımına göre piyasa ekonomisi müdahaleler olmaksızın kendi içsel dinamiklerine göre işlerse kendiliğinden istikrar sağlayacaktır. Ekonomilerin işleyişine yönelik müdahaleler istikrarsızlıklara sebep olmaktadır. Bu nedenle bu müdahaleler sınırlandırılmalıdır.

Ortodoks iktisat okulları enflasyon ve dış Ödemeler dengesi açığı şeklindeki istikrarsızlıkların nedeni ekonomide yanlış uygulamalar sonucu ortaya çıkan talep fazlasına bağlı olarak açıklamaktadır. Şöyleki; Ortodoks iktisat enflasyonu paranın miktar kuramına dayalı olarak açıklanmaktadır. Buna göre enflasyon para arzı artış oranının büyüme oranından fazla olması durumunda ortaya çıkacak bir istikrarsızlıktır. Enflasyona yol açmak istenmiyorsa belli bir dönemdeki para arzı artışları o dönemdeki üretim miktarı kadar olmalıdır. Eğer bunu aşarsa oradaki fark talep fazlasına ve enflasyonist baskı doğuracaktır. Ortodoks iktisatçıların göre, kamu kesimi açıklan yahut bütçe açıklan para arzı artışına sebep olduklarından dolayı enflasyonist etki yaratırlar. (Özmucur & Öniş, 1989: 64).

Dış ödemeler dengesindeki açığın sebebi olarak da yine üretim miktarındaki artıştan fazla oranda artan para arzının yarattığı talep fazlasını (yurt içi artık talebi) görürler (Doğruel & Doğruel & Çeçen 1990: 107) Talep fazlası iki yönden dış ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etki de bulunur. Birinci olarak, fiyatlar genel düzeyini yükseltmek suretiyle ihracat üzerinde olumsuz etkiler yaratır. İkinci olarak da, yurt içindeki talep fazlasının dış piyasalara yönelmesiyle, ithalatı arttırır (İşgüden & Akyüz, 1990: 54)

Enflasyon ve ödemeler dengesi açıklarına yukarıda belirttiğimiz teorik yaklaşımının uzantısı olarak ileri sürülen Ortodoks istikrar paketlerinde yer alan politikaları yedi başlıkta toplayabiliriz.

- 1 - Sıkı para politikası,
- 2 - Devalüasyon,

- 3 -Devletin fiat sistemine müdahalelerinin ortadan kaldırılması veya azaltılması,
- 4 - Ulusal finansal reform, liberalizasyon ve faiz oranlarının yükseltilmesi,
- 5 - Sermaye hareketleri ve dış ticaret üstündeki engellerin kaldırılmasıyla dış dünyaya ilişkilerde liberalizasyon,
- 6 - Sürünen parkeler sisteminde yerel paranın zaman içinde değer kaybetme oranının düşürülmesi böyle bir uygulamanın enflasyon beklentilerini azaltarak anti enflasyonist güç olması,
- 7- Ücretlerin dondurulması (Taylor. 1983: 191)

Sıkı para politikası, ücretlerin dondurulması, yüksek faiz oranlarının uygulanması Önlemleri enflasyona karşı önerilen politikalar. Sıkı para politikası bankacılık sisteminin özel sektör ve devlete verdiği kredilere sınır getirmek suretiyle parasal daralma sağlanması şeklindedir. Ekonomideki para hacmi kontrol edilerek enflasyonla mücadele amaçlanmaktadır. Ücretlerin dondurulması talebi kontrol etmek amacıyla uygulanan daraltıcı politikalar. Bir taraftan ücretler dondurulurken diğer taraftan da geliri dağılımının tüketim eğiliminin düşük olduğu kabul edilen orta sınıfın üstü ile yüksek sınıflara doğru kaydırılması da öngörülmekte yüksek faiz politikasının netkisiyle ekonomide tüketimden tasarrufa doğru bir kayışın olacağı varsayılmaktadır.

Fiatlar genel seviyesindeki sürekli artışların önlenmesinin yansırı işsizliğin önlenmesi de iç istikrarın sağlanması bakımından gereklidir. Oysa 1970'lerden sonra tekrar iktisat kuramına hakim duruma gelen Ortodoks yaklaşımların enflasyonu birincil işsizliği ikincil sorun olarak kabul etmeleri (Kazgan 1993: 238) istikrar programlarına da yansımıştır.

Sıkı para politikası, ücretlerin sınırlandırılması ve yüksek faiz oranları şeklindeki uygulamaların yurt içi talep üzerinde meydana getirecekleri sınırlayıcı etkinin dış ödemeler dengesinin sağlanması bakımından da faydalı olacağına inanırlar (Doğruel & Doğruel & Çeçen, 1990:107).

Dış ticaretin liberasyonunu, devalüasyon ve ihracatın teşviki dış ödemeler dengesinin bir başka deyişle dış istikrarın sağlanması bakımından önerilen araçlardır. Sözkonusu araçlar aynı zamanda dışa açık büyüme şeklindeki büyüme stratejisinin gerçekleştirilmesi bakımından da uygulanması öngörülen araçlardır.

İhracatın teşviki ve devalüasyon kaynak maliyetini düşürmeden yahuatta verimliliği arttırmadan aynı maliyetle üretilen malların daha düşük bedelle satılabilmesini sağlayarak ülkelerin ihracatını arttırıcı etki yapan araçlardır. Ücretlerin dondurulmasının da üretim maliyetlerini azaltıcı etkisinin olduğu öngörülmektedir. Özellikle karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı serbest dış ticaret mo-

delinin gelişmekte olan ülkelerce takip edilmesi durumunda bu ülkelerin emek yoğun alanlarda yoğunlaşmaları kaçınılmazdır. Bu (hıramda ücretlerin dondurulması veya artışlarının sınırlandırılmasının içi maliyetleri düşürücü etkisi ürünlerin ihraç edilebilmesi şnsını arttırdığından dış ödemeler dengesinin sağlanmasına da katkıda bulunacağı ileri sürülmektedir. (Türel 1982:185).

Ortodoks anlayış devletin ekonomiye her türlü müdahalelerinin istikran bozucu etkiler doğurabileceğini ileri sürdüğünden, devleti küçültülmesi ve ekonomiye olan müdahalelerinin azaltılması gereğini ileri sürmektedir. Kamu harcamalarının kısılması, KİT terin özelleştirilmesi diğer devlet müdahalelerinin sınırlandırılması önerilmektedir.

3.2. BÜYÜME POLİTİKALARININ TEORİK ESASLARININ İNCELENMESİ

1980' lerde dünyada eseri liberal rüzgarların etkisiyle Türkiye' de "dışa açık büyüme" şeklindeki bir büyüme modeli uygulamaya konulmuştur. Ortodoks anlayışın şekillendirdiği bu modelin öngördüğü büyüme sürecinde devlete de belli bir rol atfedilmıştır.

Dışa açık büyümenin teorik olarak karşılaştırmalı üstünlükler teorisine dayalı olduğunu önceki kısımda da ifade etmiştik. Bu teorinin temel savına göre ülkeler karşılaştırmalı olarak üstün oldukları alanda uzmanlaşarak dünya ticaretine gireceklerdir ve bu gerçekleştiği takdirde uluslararası düzeyde kaynakların etkin dağılımı da sağlanmış olacağından tüm ülkeler bundan fayda elde edeceklerdir.

Bu büyüme modeli içinde devlete verilen rol iki başlıkta ifade edilebilir; birincisi ihracatın teşviki ikincisi özel kesimin gelişimi için gerekli olan altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek. Bunların dışında kamu kesiminin kamu harcama ve kamu gelirleri bakımından küçültülmesi ve ekonomiye olan müdahalelerin de azaltılması yahut kaldırılması gereği belirtilmektedir.

Ortodoks anlayış piyasa ekonomisini savunmaktadır, dolayısıyla büyüme sürecinde de özel sektörün aktif olmasını öngörmektedir. Zira Ortodoks iktisada göre, özel sektör kaynakları daha verimli kullanmaktadır. Bu sebeple devlet bir taraftan KİT' lerini özelleştirerek bu faaliyet alanlarını özel sektöre terketmeli diğer taraftan da kamu harcama ve gelirleri küçültülmelidir. Kısaca bütçe denk olarak küçültülmelidir. Nitekim bütçe açıkları halka devlet tahvili satılarak finanse edildiği ölçüde faiz oranlarını arttıracığından Özel sektör yatırımlarını dışlayıcı etki (crowding out effect) doğacak bu da büyüme üzerinde olumsuz etki yaratacaktır. (Berksoy & Doğruel 1989: 22 - 23). Devletin bir taraftan az kamu harcaması yapması diğer taraftan da az vergi alması "arz yanlı politikalar"

m bir gereğidir. Bu bakımdan sözkonusu öngörülen arz yanlı iktisadi anlayış ile de öitüştüğünü söyleyebiliriz. Özel kesimdeki bireylerin tasarruf, yatırım ve çalışma ile ilgili kararlarının vergi indirimleri yoluyla olumlu yönde etkilenebileceğini ve böylece iktisadi büyüme üzerinde olumlu etkilerin yaratılacağıın öngören arz yanlı iktisatta (Gandhi, 1987: s.9) **Ortodoks** düşüncesinin bir ürünüdür.

4. 1980 SONRASI UYGULAMAYA KONULAN İSTİKRAR VE BÜYÜME POLİTİKALARI

Daha Önceki kısımda da belirttiğimiz gibi 24 Ocak 1980' den itibaren bir yandan ekonomik istikran diğer taranan ekonomide bir yapısal dönüşümü öngören bir dizi politika uygulamaya konmuştur. Ancak bu politikalar aşamalı olarak uygulanmış, 24 Ocak 1980 kararlarıyla gerçekleştiren bazı köklü değişimler sonraki yıllarda alınan kararlarla desteklenmiştir.

4.1. İKTİSADİ İSTİKRARI SAĞLAMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR

Yukarıda adı geçen üç dönemde iktisadi istikran sağlamaya yönelik olarak alınan istikrar tedbirlerini incelediğimizde önceki kısımda **Ortodoks** istikrar programlarının AGÜ' ler için önerdiklerini ifade ettiğimiz tedbirleri aynen içerdiğini görmekteyiz. Sözkonusu tedbirler; -sıkı para politikası, - devalüasyon, -döviz kurlarının serbestleştirilmesi, -yüksek oranlı faiz uygulaması, -ücret sınırlandırılması, -kamu harcamalarının azaltılması, -KİT zamları ve KİT lere yapılan sübvansiyonların azaltılması, -ihracatın teşviki, -dolaylı vergilere ağırlık veren sistem, -vergi yönetiminin iyileştirilmesi, -Mevduat munzam karışıklıktan ve disponibilitate **oranının** artırılması, -sermaye girişi ve dış ticaret üstündeki engellerin azaltılması, (Araşıl 1989: 177 - 183).

Dönem boyunca iktisadi istikrarın sağlanması bakımından alınan tedbirlerin enflasyonla mücadele ve dış ödemeler dengesinin sağlanmasına yönelik olduğunu ve önceki kısımda ifade ettiğimiz sebebin de etkisiyle işsizlik sorununu ikinci plana atıldığını görüyoruz.

İstikramı sağlanması bakımından öngörülen tedbirler ise para politikası ağırlıklıdır. Bununla beraber, maliye politikası, para politikasını destekler nitelikte istikrar amacıyla mevcut olmuştur. Enflasyonu paranın miktar kuramına dayalı olarak açıklayan **Ortodoks** anlayışın hakim olduğu politika önermelerinin de zaten başka türlü olması da beklenemez.

Asıl konumuz sözkonusu dönemdeki para politikasının değil maliye politikasının incelenmesi olduğuna göre şimdi istikrar amaçlı maliye politikası tedbirlerinin ve uygulamaların değerlendirilmesine geçebiliriz.

4.1.1. İSTİKRARI SAĞLAMAYA YÖNELİK MALİYE POLİTİKALARI

Sözkonusu dönemde iktisadi istikrar (iç - dış) sağlamaya yönelik olarak kararlarda ifade edilmiş olan ve maliye politikası tedbiri olarak değerlendirebileceğimiz tedbirler şunlardır.

- Kamu harcamalarının kısılması,
- KİT lere yapılan sübvansiyonların azaltılması,
- KİT ürünlerine zam yapılarak bütçeye olan yüklerin azaltılması, Gelir vergisindeki marjinal oranlarda indirim,
- Kurumlar vergisindeki istisna ve muafiyetlerin kapsamının genişletilmesi, Vergi yönetiminin iyileştirilmesi, Dolaylı vergilere ağırlık verilmesi,
- Döviz kazandırıncı faaliyetler ile ihracata yönelik vergi teşvikleri.

Sözkonusu dönemdeki maliye politikası istikrar amacıyla bütçe dengesinin kurulması ve bu doğrultuda kamu kesiminin küçültülmesine yönelik olmuştur. (Batırel, 1986:14).

Bütçe dengesini ya kamu harcamaları kısılarak yahutta kamu gelirleri artırılarak sağlar. Bu açıdan baktığımızda bir tarafta kamu harcamalarının; kamu tüketiminin kısılması, yatırımların belli sektörlerle sınırlandırılması (enerji, ulaştırma, haberleşme) ve sübvansiyonların azaltılması yoluyla küçültülmesinin diğer taraftan da, vergi yönetiminin iyileştirilmesi ve dolaylı vergiye ağırlık verilerek kamu gelirlerinin artırılması yönünde (tedbirlerin) ön görüşlerin bulunduğunu görüyoruz. Dış istikrarın sağlanması bakımından da ihracatın ve diğer döviz kazandırıncı faaliyetlerin teşviki de öngörülmüştür. Bu dönemde alınan kararlar açısından bakıldığında sözkonusu maliye politikası kararlarının Ortodoks yaklaşımla örtüştüğü söylenebilir.

Şimdi de sözkonusu kararların ne ölçüde uygulamaya geçilebildiklerinin değerlendirilmesine geçebiliriz.

4.1.2. İSTİKRARI SAĞLAMAYA YÖNELİK MALİYE POLİTİKASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu kesiminin ekonomideki payının hedeflendiği doğrultuda küçültülüp küçültülmediğini ortaya koymak bakımından iki ayrı kıstasın kullanılmasının bazı saptamaları yapmak bakımından yararlı olacağı kanısındayız. Bu kıstaslardan birincisi kamu kesimi harcamalarının gayri safi milli hasıla içindeki payının seyri, ikincisi kamu kesimi reel harcamalarının gayrisafi milli hasıla içindeki payının seyridir.

Kamu harcamaları/ GSMH ölçüsü **kamu** kesiminin ekonomideki nispi büyüklüğünün ölçülmesinde -bir takım eksikliklerine rağmen- kullanılması genel kabul görmüş bir araçtır. **Kamu** harcamaları/GSMH Ölçüsü kullanıldığında kamu harcamalarının GSMH içindeki payının 1980 yılında % 33 iken 1981 - 1985 döneminde ortalama olarak % 29 düzeyine indirilerek bu düzeyde tutulmuş olduğunu fakat 1986 sonrası seçim ekonomisine girilmesinin de etkisiyle % 34.3' e çıkmış olduğunu görüyoruz. Bu artış temdi 1990 yılına kadar süreklilik arz etmiş ve 1990' da % 37.6* ya ulaşmıştır, (bkz. ekli Tablo 1) 1986 yılından itibaren iç ve dış borç ana para ödemelerinin bütçe dışına çıkarıldığı da dikkate alınırsa bu ölçüye göre 1986 yılı sonrası kamu kesiminin GSMH içindeki payında önemli bir artışın olduğunu söyleyebiliriz.

Fakat diğer taraftan kamu kesimi reel harcamalarının gayrisafi milli hasıla içindeki payını incelediğimizde kamu kesimi reel harcamalarının 1980' de % 23.4 iken 1987 yılı hariç ki bu yıldaki oran olan % 17 1980' deki oranın altındadır - sürekli düşme eğilimi göstermiştir, (bkz. ekli Tablo 2)

Bu noktada şöyle bir değerlendirme yapmak mümkündür. Kamu kesimi toplam harcamalarının GSMH içindeki payı 1980 - 1986 döneminde düşmüştür. 1986 sonrası artış göstermiş olmakla beraber kamu kesimi reel harcamalarının GSMH içindeki payının 1986 yılı sonrası artışının sebebi reel harcama artışı değil transfer harcamalarındaki artıştır.

Kamu kesimi harcamalarının GSMH' ya oranının 1986 yılına kadar düşme eğilimi gösterdiği dönemde enflasyon oranında da düşme eğilimi görüyoruz, (bkz. ekli Tablo 3) kamu kesimi harcamalarının /GSMH' ya oranının artmaya başladığı 1986 sonrası dönemde enflasyon oranında da artış görmekteyiz. Bu bulgu, enflasyon oranı ile transfer harcamalarının ki sözkonusu transfer harcamaları içinde borç faizi ödemelerinin payı sürekli artış göstermiştir-nasıl finanse edildiği yahutta kamu kesimi finansmanının nasıl yapıldığı arasında yakın ilişki olduğunu düşündürmektedir.

Sözkonusu dönemde bütçe dengesinin sağlanması bakımından kamu harcamaları kısılamadığı gibi vergi hasılatında da ciddi bir artış sağlanabilmiş değildir, (bkz. ekli Tablo 4) Bu sebeple kamu kesimi açıkları kapatılamamış sürekli artış eğilimi içinde olmuştur. Kamu kesimi açıklarının finansmanında, iç borçlanmaya, dış borçlanmaya ve merkez bankası kaynaklarına gidilmiştir. 1980 - 1991 yılları arasında iç borçlanmanın ağırlıkta olduğunu 1991 yılı sonrası merkez bankası kaynaklarına da başvurulduğunu görmekteyiz (bkz. ekli Tablo 5). iç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faiz oranlı niteliği enflasyonist etki yaratmak bakımından Merkez Bankası kaynaklarında pek de farklı değildir. (Morgil, 1993: 10,12).

Sözkonusu uygulamalar sonucu dış ödemeler dengesinde olumlu gelişmeler olmuş cari işlemler dengesi bir kaç istisnai yıl hariç sürekli iyileşme göstermiş ihracatta artış olmuştur.

4.2. İKTİSADİ BÜYÜMEYE YÖNELİK POLİTİKALAR

Dışa açık büyümeyi gerçekleştirmeye yönelik olarak bu dönemde belirlenmiş olan araçlar; devalüasyon, serbest döviz kuru, ücret sınırlandırması, dış ticaretin serbesleştirilmesi ve vergi politikasıyla ihracatın teşviki olarak sayılabilir.

Sözkonusu dönemde daha önceden de belirttiğimiz gibi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak başka bir deyişle ekonomide serbestleşmenin sağlanması ve özel teşebbüs gücünün büyüme de itici güç olması yönündeki isteğin 24 Ocak ve sonrasındaki kararlarda "kamu harcamalarının kısılması", "fat kontrolleri ve diğer müdahale ve kontrollerin kaldırılması veya azaltılması" ile özel teşebbüsün yatırım ve üretim faaliyetlerinin ve yabancı sermaye girişinin teşviki" şeklinde ifade edilmiş olduğunu görüyoruz.

Özel sektörün öncülüğünde karşılaştırmalı olarak üstün olunun alanlarda ve dış ticarete yönelik olarak üretimin artırılması yönündeki istek doğrultusunda para politikası Önlemlerinin yanı sıra maliye politikasına da bir takım görevler düşmüştür.

İhracatın ve diğer döviz kazandıncı faaliyetlerin artırılması ve bu yolla da döviz gelirlerinin artırılarak dış ödemeler dengesinde olumlu gelişmelerin sağlanması amacıyla kurumlar vergisi kanunda çok sayı istisna maddesi düzenlenmiştir. (Akgül, 1989: 55) İhracatta iç vergi maliyetlerinin mahsubunun sağlanması için ihracatta vergi iadesine 1.1.1989 yılına kadar devam edilmiştir. İmalatçı ve ihracatçılara KDV ertelemesi uygulamasına geçilmiştir.

4.2.1. İKTİSADİ BÜYÜMEYE YÖNELİK MALİYE POLİTİKASI

Sözkonusu dönemdeki hakim anlayış devletin ekonomideki üretici birimleri aracılığı ile faaliyette bulunduğu alanları özel sektöre terk etmek de dahil olmak üzere kamu harcamalarının kısılması ve kamu kesiminin ekonomideki nispi ağırlığının azaltılmasını öngörmektedir. Bu sebeble hem kamu harcamaları politikası hem de vergi politikası ve uygulaması bundan etkilenmiştir. Aynı zamanda da devletin ekonomiye çeşitli şekillerdeki müdahaleleri de azaltılmaya çalışılmıştır.

Maliye politikasından gerek kamu harcamaları gerekse vergiler yoluyla özel sektörün kârlılığını arttırmak şeklinde yararlanılmıştır. Kamu harcamaları içinde özel sektörün gelişimini sağlayıcı ve-kârlılığını arttıncı nitelikteki altyapı

yatın mianna ağırlık verilirken mümkün olan diğer tüm alanlardaki harcamaların minimuma indirilmesi anlayışı sözkonusu olmuştur. Vergi sistemi ise yine özel sektörün öncülüğünde dışa açık bir şekilde büyüebilmesinin temini için, özel sektör yatırımlarının kârlılığını arttırma yönünde, vergi istisna ve muafiyet ile teşviklerinin yoğunlaştırıldığı bir yapıya dönüştürülmüştür.

Tasarruf gücüne sahip olan yüksek gelirli kişi ve kurumların vergi yükü indirimleri yoluyla yatırımlarının kârlılığını arttırmanın özel sektör yatırımlarını arttıracağı ve böylece geriletilen kamu harcama ve yatırımlarının telafi edileceği inancı olmuştur. (Oyan & Aydın, 1991: 8).

Bu şekildeki vergi indirimlerinin vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı davranışını azaltacağı ve böylece vergi hasılatını arttıracağına da inanılmıştır.

Özel sektör yatırımlarını arttırmak için vergi indirimlerinin öngörüldüğü bu şekildeki bir politika özellikle vergi gelirlerine şiddetle ihtiyacın duyulduğu gelişmekte olan ülkelerde vergi yükü kaydırmalarını gerekli kılmaktadır. (Batirel & Tezel & Önder & Özmucur, 1989: 16) Nitekim sözkonusu anlayış 1980 sonrası vergi yükü kaydırmalarını beraberinde getirmiştir. Sözkonusu dönemde gelir vergisi transferinde marjinal oranlar düşürülüp, tarife daraltılmıştır (Batirel, 1986: 31). Bu yöndeki uygulamadan daha çok orta ve üst gelir dilimlerinde bulunanlar yarar sağlamışlardır. (89 Petrol İş: 72 - 73)

Dışa açılmanın sağlanması için önceki bölümde sıraladığımız vergi uygulamaları sözkonusu olmuştur.

1980 sonrası dönemde gelen özel sektör yatırımlarını gerekse ihracatı teşvik etmek amacıyla bir taraftan kurumlar vergisi kanundaki istisna ve muafiyetler vergi harcama politikası aracı olarak önemli bir yer tutarken bir taraftan da teşvik mevzuatında önemli genişlemeler olmuştur.

4.2.2. İKTİSADİ BÜYÜMEYE YÖNELİK MALİYE POLİTİKASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Dönem boyunca ekonomide büyümeyeyönelik alınan tedbirler büyüme oranını olumlu etkilemiş 1987' ye gelindiğinde % 9.8' e ulaşan büyüme oranı 1988' de birden % 1.5 düşmüştür. Sonra yıldan yıla istikrarsızlık göstermiştir.

Dışa açılmanın ve özel sektör yatırımlarının teşviki için sayısız arttırılan istisna ve muafiyetler devletin önemli ölçüde gelir kaybına uğramasına sebep olurken, sadece ihracatın arttırılması amacına katkıda bulunmuş gerek özel tasarruf gerekse Özel yatırımlarda bir sıçrama meydana getirmemiştir, (bkz. ekli Tablo 7 - 8)

Bu noktada tasarruf ve yatırım kararlarının vergi indirimlerine ve vergi oranına karşı ne kadar duyarlı olduğunun bilinmesi Önemli olmaktadır. Gerçekte tasarruf ve yatırım kararlarının verilmesi başka bir takım unsurlara mı duyarlıdır? sorusunun cevabının bulunması gereklidir.

Bu konu hakkında bir fikir vermesi bakımından Türkiye' de özel imalat sanayi yatırım kararlarını etkileyen faktörlerin neler olduğunun saptanmasına ilişkin oluşturulmuş, kurumlar vergisi oranının da bir değişken olarak yer aldığı bir regresyon modeli sonuçlarına göre, imalat sanayi yatırım kararlarını kısa vadede belirleyen değişkenler sırasıyla; reeskont oranı, enflasyon oranı, umulan enflasyon oranı, döviz kuru, ekonomik ve sosyal istikrarsızlıktır. Kurumlar vergisi oranı sadece madeni eşya sanayi alt sektöründe ve önemsiz bir derecede elektrik ve elektronik sanayi alt sektörü kararlarını etkilemektedir, (ertel, 1990: 46 - 50).

1980 sonrası dönemde özel sektörün yatırım ve ihracatı teşvik için teşvik mevzuatının kapsamı yapılan değişiklikler sonucu genişletilmiştir. Yatırım teşviklerinin iktisadi büyümeyi desteklemeleri bakımından nasıl bir tablo arzettiğini incelediğimizde, imalat sanayi ara ve yatırım mallarının toplam teşviklerinden aldıkları payın giderek azaldığını buna karşın tüketim malları, hizmetler ve turizm sektörünün dönem boyunca, ulaştırma sektörünün ise 1989' a kadar artış gösterdiğini görmekteyiz (bkz. ekli Tablo 9), (Sungur, 1994: 8 - 9).

Kamu kesimi harcamalarının öngörüldüğü üzere alt yapı yatırımları alanına kaydığını bu alan dışında gerek büyümenin itici gücü olan imalat sanayi yatırımları gerekse beşeri sermaye yatırımlarının temel ögesi olan eğitim ve sağlık harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki paylarının gerilediğini görüyoruz (bkz. ekli Tablo 10).

5. SONUÇ

1 - 1980' li yıllar sonrası uygulanan iktisat politikası ortodoks anlayış ile uyumaktadır. Şöyleki;

a) Ortodoks anlayış piyasa ekonomisini savunur. Özel sektörün gelişimini fakat burada kamu kesiminin küçültülmesini ve devletin müdahalelerinin de azaltılmasını öngörür. Bu bağlamda 1980 sonrası iktisat politikasına hakim olan anlayış buna uymaktadır.

b) İstikrar ile ilgili temel hedefleri; dış ödemeler dengesinde kalıcı iyileşme, yurtiçi hızında gerileme sağlamaktır. 24 Ocak' ta uygulamaya konulan istikrar programında da bu noktalarda yoğunlaştığımız görmekteyiz.

c) Ortodoks istikrar uygulamaları "tedrici" olarak yürütülürler. Nitekim 24 Ocak' ta belirlenen hedefler ve bir yönde alınan kararlar doğrultusunda yeri adımlar sonraki yıllarda atılmaya devam etmiştir.

2-24 Ocak' ta uygulamaya konulan ekonomik program yeni bir büyüme anlayışını "dışa açık büyüme" modeli ile ortaya koymuştur. Yine büyüme stratejisini, serbest dış ticaret ve özel sektör yatırımlarının teşvikini de beraberinde getirmiştir.

3 - Belirlenmiş olan hedeflere ulaşılmasında para politikasının yamsıra maliye politikası da araç olarak kullanılmıştır.

4 - İstikrar bakımından enflasyonla mücadele ve dış istikrarın sağlanması amaçları belirlenmiş bu amaçlara ulaşmak için maliye politikası alanında belirlenen temel hedef; kamu kesiminin küçültülmesi ve bütçe dengesinin sağlanması suretiyle bu yolla yaratılan enflasyonist baskının hafifletilmesi ve devletin ekonomiyeye müdahalelerinin azaltılması olmuştur.

5 - "Dışa açık" ve özel teşebbüsün ağırlıklı olduğu büyümenin gerçekleştirilmesi için maliye politikası alanında belirlenen hedefler; yine kamu kesiminin ekonomideki payının azaltılması ve müdahalelerin sınırlandırılması olmuştur. Bu yönde vergi politikası, teşvik edici bir araç olarak kullanılmıştır.

Özel sektör yatırımlarının teşviki yönünde kurumlar vergisindeki istisna ve muafiyetlerin de sayısı artırılmış bu konudaki teşvik mevzuatı genişletilmiştir. Diğer taraftan tasarruf ve yatırım eğiliminin yüksek olduğu yüksek gelirli kişi ve kurumların tasarruf ve yatırım gücünü arttırmak için vergi yükü kaydırma politikaları izlenmiş bu doğrultuda gelir vergisinin marjinal oranları düşürülmüş, tarifeleri daraltılarak orta ve yüksek gelirli lehine vergi yükü kaydırılmaları gerçekleştirilmiştir.

6 - Dönem boyunca kamu kesiminin küçültülmesi ve kamu harcamalarının azaltılması yönündeki istek sürekli olarak tekrar edilmiş olsa da toplam kamu harcamalarının GSMH¹ ye oranının 1986' ya kadar düşürüldüğünü ve sonra tekrar artmaya başladığını görmekteyiz. Görülüyor ki, kamu harcamalarının 1986 sonrası artmasının sebebi transfer harcamalarındaki artış olmuştur.

7 - Kamu kesimi açıkları dönem boyunca artmaya devam etmiştir. Kamu kesimi açıklarının devamında 1980 sonrası uygulanan vergi harcama politikasının etkisinin de olduğu bir gerçektir. Bu noktada; kamu kesimi açıklarının finansmanında kullanılacak araçlardan özellikle 1984 - 1985 sonrası ağırlığı artan iç borçlanmanın bir sonraki aşamada kamu kesimi açıklarının daha fazla artmasına neden olan bir etken olduğu düşünülebilir.

8 -Kamu kesimi açıklarının iç borçlanma ile tınasmanının devleti diğer uyu lam al an ile **de** çelişen yanı vardır. Şöyleki; bir taraftan daha fazla kamu kesimi açıklan m göze almak pahasına uygulanan vergi harcaması politikası ile ulaşılma istenen özel sektör yatımlarını arttırma hedefine iç borçlanmanın sebe **olduğu** yüksek faiz oran ile bir ölçüde engel olunabilmektedir.

9 - Son olarak **şu** nokta belirlenmektedir. Dönem boyunca **Ortodoks** anlayışının şekillendirdiği iktisat politikası uygulamaları istikrarsızlık sorunlarını ortadan kaldırmama» ş ve ekonomi 1994 yılına gelindiğinde tekrar krize girmiştir. Fakat krizden çıkmak için öngörülen istikrar programına yine **Ortodoks** anlayış hakim olmuştur. Enflasyon ve dış ödemeler dengesi sorununu sadece parasal olay olarak gören **ve** öncelikle ve ağırlıklı olarak para tedbirleri öngörüp, para arzı artışına sebep olan kamu kesimi açıklarına sebep olan yapısal sorunları tesbit edip ortadan kaldırmaya yönelik çözümleri hayata geçiremeyen anlayışın istikrarsızlık sorununu halletmesi **de** pek bekleyemez.

TABLO 1
GSMH'YA ORANLA KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ
(1980-1990) (%)

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Kons.B üt. Harca.	24.3	23.1	22.0	22.6	20.6	19.4	21.1	21.8	21.3	22.8	24.1
<u>Top.Kam.Harc.</u> Tanım B	33.1	29.2	29.0	29.1	29.0	29.3	34.3	36.9	34.8	35.5	37.6
Tanım B	-	30.5	-	-	31.2	32.5	36.0	39.0	38.1	39.0	41.4

Kaynak : Oğuz Oyan, Ali Rıza Aydın, s.28.

TABLO 2
GSMH'YA ORANLA KAMU REEL HARCAMALARININ GELİŞİMİ
(1980-1990) (%)

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Kamu Yatırım	10.2	10.0	8.4	8.3	7.3	6.3	6.7	7.0	6.8	7.8	8.3
Kamu Tüketimi	13.2	10.8	9.4	9.3	9.1	8.0	7.7	10.3	8.5	6.9	7.0
Reel Kamu Hare.	23.4	20.8	17.8	17.6	16.4	14.3	14.4	17.3	15.3	14.7	15.3

Kaynak : DPT, Yıllık Programlar.

TABLO 3
ENFLASYON ORANI
(1980-1990) (%)

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Enf.Oran	107.2	36.8	25.2	30.6	52.0	40.0	26.7	39.9	60.8	64.0	52.3

Kaynak: DİE

TABLO 4
GSMH'YA ORANLA VERGİ GELİRLERİ
(1980-1990) (%)

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Vergiler	14.4	17.1	14.2	14.1	11.5	10.9	11.3	14.8	14.1	14.9	15.6
Dolaysız Vergiler	8.7	10.2	8.5	7.4	6.0	4.9	4.9	5.7	5.4	6.2	6.5
Dolaylı Vergiler	5.6	6.7	5.5	6.5	5.3	5.6	6.4	8.8	8.7	8.7	8.9

Kaynak : DPT Yıllık Programlar.

TABLO 5
KAMU KESİMİ AÇIKLARI
(1982-1992)(MİLYAR TL)

Yular	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Bütçe Açığı	157	313	979	798	1412	2607	3990	7673	11955	33516	43606
Kamu K. Açığı	374	689	1194	1267	1869	4563	6235	12184	29913	65171	84859
Yıl % Artış	--	84.2	73.2	6.1	47.5	114.1	36.6	95.4	145.5	117.9	30.2

Kaynak : Orhan Morgil, 1995, s.8.

TABLO 6
KAMU KESİMİ AÇIKLARININ FİNANSMANI
(1982-1992)(MİLYAR TL)

Yıllar	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Net tç Borçlanma	318	1760	1272	2072	3285	6349	10565	13019	14915	25774	70048
M.B. Avansları	32	72	190	266	257	355	675	457	331	10719	17411

Kaynak : Orhan Morgil, 1995, s.10.

TABLO 7**1980-1990 Yıllarında Yafanmların Reel Gelişimi**

(Milyar TL)

(1980:100,1968 fiyatlarıyla)

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GSMH	44.32	63.05	79.89	102.77	153.79	221.36	293.04	401.28	664.15	1112.34	1712.90
Özel Yat.	4.54	5.71	7.13	8.38	13.58	20.94	32.22	48.52	86.58	138.52	239.75
Özel YatiGSMH	10.2	9.0	8.9	8.1	8.8	9.4	10.9	12.0	13.08	12.4	13.9
Kamu Yatırımları	7.2	9.39	10.07	11.42	16.98	24.44	35.73	53.53	7188	110.08	206.77
Kam.YaUGSMH	15.8	14.8	1X6	11.11	11.0	11.0	12.1	13.3	10.9	9.8	12.0
Top.YatTGSMH	26.0	23.9	21.5	19.2	19.8	20.5	23.1	25.4	24.0	22.3	26.0
Özel Tas/YatFark	2.42	1.76	2.36	0.99	0.72	-0.23	3.2	14.57	29.1	52.64	87.02

Kaynak: DPT Yıllık Programlar, M.G.B. Yıllık Raporlar.

TABLO 8**1980-1990 Yularında Yatırımların Reel Gelişimi**

(Milyar TL)

(1980:100,1968 fiyatlarıyla)

Yular	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GSMH	44.32	63.05	79.89	102.77	153.79	221.36	293.04	401.28	664.15	1112.34	1712.90
Özel Tasarruflar	6.96	7.47	9.49	9.37	14.30	20.71	35.42	63.09	115.68	191.16	326.77
Özel TasVGSMH	15.7	11.8	11.8	9.1	9.2	9.3	12.0	15.7	17.4	17.1	19.0
Kamu Tasarruf.	2.27	5.41	6.64	8.16	11.95	20.46	26.05	33.16	57.89	70.80	79.14
K. Tas./GSMH	5.1	8.5	8.3	7.9	7.7	9.2	8.8	8.2	8.7	6.3	4.6
T.Tas.GSMH	20.8	20.4	20.1	17.0	17.0	18.5	20.9	23.9	26.1	23.5	23.6

Kaynak : DPT Yıllık Programlar, M.G.B. Yıllık Raporlar.

TABLO9
1980-1990 Yıllarında Yabınmlann Reel Gelişimi
(Milyar TL)

Yıllar	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Tarım	3.2	13.3	4.0	4.0	3.0	1.9	1.0	0.7	2.2	1.0	2.6	10.6
Madencilik	1.8	1.8	2.8	2.7	5.3	19.4	3.8	5.9	7.1	1.9	2.7	2.7
İmalat Sanayi	90.1	78.1	48.0	40.0	47.4	50.4	26.0	38.7	37.5	49.2	48.3	68.8
Tüketim Malları	9.2	17.5	12.0	11.5	15.4	27.1	11.9	16.5	14.2	24.8	27.6	38.0
Ara Mallar	55.6	32.4	6.0	10.8	19.9	13.0	10.0	16.7	17.1	16.1	8.8	19.9
Yaonm Malları	35.2	28.2	27.8	14.8	9.9	9.4	3.1	4.5	5.2	7.2	10.9	11.4
Enerji	0.3	0.2	0.05	0.1	4.71	2.0	42.8	4.0	9.4	9.2	1.8	2.0
Hizmetler	4.6	6.6	43.5	48.0	39.2	21.3	26.1	50.5	43.1	38.4	44.4	15.9
Ulaşım	4.6	4.8	42.0	41.8	28.2	10.6	20.6	30.2	18.9	17.1	14.3	2.7
Turizm		1.2	0.3	1.6	4.4	7.7	3.4	5.9	12.1	16.7	18.5	7.4
Ticaret	-	0.1	0.07	1.3	1.6	0.8	0.8	1.2	3.7	5.5	11.6	5.7

Kaynak : DPT Yıllık Programlar, M.G.B. Yıllık Raporlar.

TABLO 10
Eğitim ve Sağlık ile İmalat, Ulaştırma Alt Sektör Harcamalarının
Konsolide Bütçe İçindeki Payları
(1980-1991) (%)

Yıllar	imalat	Ulaştırma	Eğitim	Sağlık
1980	5.1	21.6	12.6	5.2
1981	5.7	23.4	10.6	4.5
1982	2.7	25.4	10.2	4.3
1983	2.1	24.2	10.3	3.6
1984	0.1	25.1	9.2	2.8
1985	--	25.3	9.7	2.9
1986	0.1	19.6	9.4	2.9
1987	0.1	25.2	12.6	3.7
1988	0.1	20.5	14.0	3.9
1989	0.2	22.4	13.0	3.4
1990	0.2	22.7	14.3	5.5
1991	0.1	26.7	11.4	4.4

Kaynak : Yatırım Hizmetleri Gider-Gelir Kadrosu MGB

7 MAYIS 1995

SABAH -

II. OTURUM

Oturum Başkanı

Prof. Dr. Selahattin TUNCER

Araş.Gör. Can. M. ERDEM

Araş.Gör. Abdulkadir IŞIK

**"Türkiye* de 1980 Sonrası Dönemde Refahktisadı
Amacına Yönelik Maliye Politikalarının Teorik Dayanakları"**

Araş.Gör. Dr. Mustafa SAKAL

Araş.Gör. Asuman ALTAY

**"Türkiye¹ de Maliye Politikası Uygulamalarında
Kurumsal Sorunlar¹"**

TARTIŞMA

*TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI REFAH İKTİSADI AMACINA YÖNELİK
MALİYE POLİTİKALARININ TEORİK DAYANAKLARI*

*Araş.Gör. Abdulkadir IŞIK**

*Araş.Gör. Can M, ERDEM****

GİRİŞ

İktisat ilmi; bir taraftan ekonomik olayları olduğu gibi ele alıp çözümlen "iktisat teorisindeki gelişmelerle, diğer yandan ekonomik olayların nasıl olması gerektiğini araştıran "iktisat politikası" ile birey ve toplum refahının nasıl artırılacağını ortaya koymayı amaçlamaktadır (Savaş, 1974:38).

Bugün iktisat bilimi içinde yer alan "Refah iktisadı" birey ve toplum refahının nasıl artırılabilirliğini hem teorik, hem de uygulanması olanaklı iktisat politikası önlemleriyle ortaya koymaya çalışmaktadır.

II. Dünya savaşından sonraki dönemlerde, iktisadi konularda büyük genişleme olması, teorik konularda felsefik gelişmelerin yanında, bilgisayarların ortaya çıkması ile de bu genişlemesini devam ettirmiştir. Bu süreç içerisinde iktisatçılar kamu sektöründe etkili konumlara gelmişler ve kamu politikalarını şekillendirmede etkinlikleri artmıştır (Şireli, 1993:39).

Refah iktisadının (ekonomisinin) ve iktisat politikasının bu gün ulaştığı ileri seviye sayesinde, iktisat bilimi, yalnızca ekonomik olayları tahlile yarayan bir bilim dalı olmaktan çıkmış, ekonomik faaliyetlerin hangi yönde geliştirilmesi gerektiğini ve bu sonuçların nasıl sağlanacağını ortaya koymaya çalışan bir bilim dalı haline gelmiştir (Savaş, 1974:39).

Bu noktada refah iktisadının amacı, bireyin ve toplumun refahını maksimum yapmak amacıyla alınması gerekli önlemlerin neler olduğunun araştırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ekonomi bilimi ile ilgilenen ilk düşünürlerden günümüze kadar iktisatçılar, sürekli olarak kişi ve toplum için maksimum tatmin düzeyini sağlayacak mekanizmanın ya da sistemin ne olduğunu araştırmışlardır.

* Sakarya Üniversitesi, İ.T.B.F. Maliye Bölümü.
Sakarya Üniversitesi, İ.I.B.F. Maliye Bölümü.

Bu çalışmada amaçladığımız, refah iktisadının çerçevesinin dayandığı teorilerle birlikte ortaya konulup, bu bağlamda devletin ekonomiye müdahale gerekçelerinin açıklanması ve ülkemizde 1980 yılından sonra uygulamaya konulan maliye politikası Önlemlerinin refah iktisadı amacına yönelik olup olmadığını değerlendirmektedir.

1. Refah İktisadının Çerçevesi ve Dayandığı Teoriler

İktisat teorisinin, iktisat politikalarının toplumun refahı üzerindeki etkilerinin incelenmesini amaç edinen dalı olarak karşımıza çıkan refah iktisadı, normatif iktisat içerisinde yer almaktadır. Bilindiği gibi, bilimler kendi aralarında pozitif ve normatif olarak ikiye ayrılmaktadır. Pozitif bilim "nedir" sorusunun cevabını ararken, normatif bilim "ne olmalıdır" sorusuna cevap bulmaya çalışır. Refah iktisadı teorisi iktisat politikasının teorisidir. Herhangi bir iktisat politikası uygulamasının alınabilecek sonuçlarının istenir olup olmadığının değerlendirilmesi veya farklı durumların toplumun faydası açısından karşılaştırılmasına refah iktisadı olanak sağlamaktadır. Pozitif bilimlerde değer hükümlerine yer verilmediği halde (nedir sorusunun cevabı değer hükümlerine bağlı olarak değişmez), normatif bilimde ise değer yargılan ön plandadır.

Diğer yandan, refah ekonomisinin amacı, toplumun verimli kaynaklarını * kullanan iktisadi kurumların etkinliğini test etmeye de yönelmektedir (Şireli, 1993:23).

Refah iktisadı, iktisat biliminin, değişik iktisat politikalarının bir toplumun refahı üzerinde gösterebileceği etkilerinin incelendiği dalı olarak tanımlandığında, "refah nedir", "bir toplumun refahı nasıl saptanacaktır" soruları gündeme gelmektedir (Nath, 1981:10).

Refah kelimesinin anlamı rahat ve mutluluktur. Çoğu kez, sosyal refah ve iktisadi refah (refah devleti-refah ekonomisi) literatürde aynı manaya gelmek üzere kullanılmaktadır (Serter, 1994:36:Savaş,1974:40). Ancak teorik yönden bir ayırım yapmak olanaklıdır. Refah sübjektif bir kavramdır ve bireyin içinde bulunduğu duruma etki eden faktörlerde çok çeşitlidir. Bireyin refahına etki eden faktörlerin çeşitliliği, bu faktörler arasında iktisadi olanlar ve iktisadi olmayanlar diye bir ayırım yapılmasını gerekli kılmaktadır (Savaş, 1974:40). Buna göre refah kendi içinde sosyal refah ve iktisadi refah olarak iki grupta ele alınır. Sosyal refah, bireyin refahına etkisi olan bütün faktörleri içine alırken, iktisadi refah ise, sosyal refahın bir parçası olup para ile ifade edilmesi olanaklı olan faktörlerle ilişkilendirilmektedir (Pigou, 1962; 10). Bireyin refahına etkisi olan bütün faktörlerin dolaylı bir şekilde para ile ifade edilmesinin olanaklı olduğu kabulü (Little, 1957:6) çeşitli eleştirilere karşın, yapılacak analizlerde iktisadi

faktörlere öncelik verdiğini göstermesi bakımından yararlı olacağıda belirtilmelidir (Savaş, 1974:40).

Bireyin iktisadi refahı mal ve hizmetlerden elde ettiği faydaya göre ölçülür. Bir faydanın ölçülmesi, modern matematik fayda teorileri istisna edilirse olanaklı değildir - iktisat teorisinde ordinal fayda teorisi adı verilen ve farksızlık eğrilerinden yararlanan bu teoriye karşılık, faydanın ölçülebileceğini savunan bu görüşü matematik modellerle ortaya koyan kardinal fayda teorisi vardır (Türkkan, 1984:16). Toplumun iktisadi refahı söz konusu olduğu zaman konu tartışmaya açılmaktadır. Tartışılan birinci konu, toplumun iktisadi refahının nasıl tesbit edileceğidir. Bu konuda en çok taraftan bulan tez, toplumun bireyler dışında organik bir kişiliğinin olmadığı ve bu yüzden toplum refahının toplumu oluşturan bireylerin elde ettikleri fayda ve tatmin toplamından oluştuğudur. Üzerinde tartışılan ikinci konu, toplum refahının (iktisadi anlamda) artma ya da azalma yönünde değişip değişmediğinin nasıl tesbit edileceğidir. Toplum bireyin dışında ve üstünde bir organik varlık olarak tanınmadığına ve toplum adına herhangi bir diktatörün veya herhangi bir zümrenin tercih yapması da tüketici egemenliği ile bağdaştınlamadığına göre toplum refahı nasıl ölçülecektir. Bu durumda toplumdaki bütün bireylerin davranışları ve zevkleri birbirinin aynı olmadığı için bireysel tercihlere bakarak toplum refahını belirlemek olanaklı değildir. Kaldı ki bireyler hakkında verdiğimiz hükümler çoğunlukla bireylerin gerçek tercihini değil, ancak bizim kendi tercih ve görüşlerimizi belirtir (Alchian, 1953:50-51). Örneğin; zengin bir insan fakör bir insandan daha mutludur dediğimiz zaman bu hüküm çoğunlukla zenginin ya da fakirin tercih ve kanaatlerini değil, ancak zenginlikle fakirlik arasında bizim yaptığımız tercihe dayanan bir hükmü belirtir. Söz konusu zengin gerçekte mutlu olmayabilir. Sonuçta, Savaş'ın da (1974:42) belirttiği gibi toplumun iktisadi refahını Ölçmek hiç değilse ordinal anlamda artıp ya da azaldığını söylemek oldukça güçtür.

Bu temel açıklamalarımızdan sonra refah iktisadının teoremlerine baktığımızda, Adam Smith'in 1776'da modern iktisadın ilk eseri olarak kabul edilen Milletlerin Zenginliği (The Wealth of Nations) adlı eserinde üç ilke ileri sürmüştür. Bunlardan birincisi, temel insan güdüsü kişisel çıkarıdır, ikincisi görünmez el mekanizması bu birçok çıkan genel faydaya götürür (ortak fayda), üçüncüsü, bunun için uluslararası refahının gelişmesinde en iyi yol hükümet (devlet) müdahalesinin en aza indirilmesidir. Smith burada merkantalistlerin aktif bir devlet görüşüne karşı çıkmış, rekabetin görünmez bir elin yönlendirmesi gibi, bireylerin kendi çıkarlarını (refah-tatmin) izlerken kamu çıkarlarını izlemeye götüreceğini ileri sürmüştür (Stiglitz, 1924:26-27).

Smith'e göre her birey yalnızca kendi çıkar için çalıştığında, kamu çıkarına da hizmet edecektir. Smith'in bu yaklaşımlarının gerekçeleri piyasaların

mükemmel çalıştığı varsayımına dayanır. Şöyle ki, ekonomide üretilmeyen ancak insanların değer biçtiği bir mal ya da hizmet varsa, tüketiciler bu mal için para ödemeye hazır olacaklardır. Kâr güdüsü ile hareket eden müteşebbisler ise sürekli bu fırsatı arayacaklardır. Eğer bir malın tüketiciye olan değeri, onun (üreticinin) üretim maliyetini aşıyorsa, girişimci için potansiyel bir kâr sözkonusudur ve üretici bu malı ya da hizmeti üretecektir. Diğer yandan üretilen bir mal ya da hizmetin sunumunu daha ucuz gerçekleştirebilir. Uen bir firmada kâr elde edebileceği güdüsüyle üretimde bulunmayı isteyecektir. Dolayısıyla firmaların kâr güdüsüyle hareket edecekleri üretimin daha etkin yollarının ve tüketicilerin gereksinmelerine en iyi şekilde cevap verecek yeni mal ve hizmetlerin üretmelerine olanak sağlayacaktır. Burada dikkati çeken nokta, bir malın üretilip üretilmeyeceği konusunda devletin kararına gerek olmamasıdır. Piyasada rekabet üreticiler ve tüketiciler için maksimum faydayı verecektir. Ancak gelişen ve değişen koşullarda piyasa güçlerinin bu şekilde çalışmadığına ilişkin bazı örneklerinde olduğu da görülmüştür. Buna, 1930 bunalımındaki kitlesel işsizlik, ekonomik durgunluk örnek verilebilir.

Smith'in yaklaşımlarını açıkladıktan sonra refah ekonomisinin temel (fundamental) teoremlerine girmeden önce Arthur Cecil Pigou'yu da bu konuda Smith'in izleyici olarak ele almak gerektiği kanısındayız. Refah iktisadının kurucusu olarak kabul edilecek iktisatçı Pigou'dur. Pigou'nun refah iktisadı konusunda dayandığı temel benthamcı (utilitarian) ahlak teorisi ve onun dayandığı temel ilkelerdir. Eski refah iktisadı veya utilitarian iktisat anlayışında refah iktisadının iki temel koşulu vardır. Birincisi, insanların çıkarlarının gösterdiğinden ve dilediklerinden çok çalışmaya zorlamaksızın verimli etkinliği ve dolayısıyla milli gelirin ortalama hacmini artıran, ancak gelir bölüşümünü bozmayan ve tüketilebilir gelirin artışını etkilemeyen her neden genel olarak refahı artırır. İkincisi, milli geliri azaltmadan ve artışını etkilemeksizin yoksul insanların milli gelirden ellerine geçen payı nispi olarak artıran her neden genel olarak ekonomik refahı artırır (Akalin, 1981:13).

Pigou'nun ise refah iktisadı adlı ünlü yapıtında ileri sürdüğü önermeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Nath,1981:13):

- a. Bir bireyin gelirinden, boş zamanından ve servetinden sağladığı yarar sayısal olarak kardinal olarak ölçülebilir.
- b. Farklı bireylerin yararlarının Ölçülmesinde kullanılan birimler aynıdır.
- c. Bütün bireylerin benzer zevkleri vardır.
- d. Toplumsal ya da bütün toplumun faydası bireysel faydaların toplamıdır.

e. Toplumsal faydayı geliştirmek arzulanan bir durumdur.

Pigou'nun önermelerinin bir bölümü açıkken diğer bir bölümü örneğin, beşinci zımnidir(kapalıdır). Pigou'nun kitabı ve bu önerileri aynı yıl İngiliz iktisatçısı Robbins tarafından eleştirilerle karşılaştı. Robbins özellikle Pigou'nun ileri sürmüş olduğu üçüncü varsayımı ele alarak bunun değer yargılarının, yani normatif kuralların bilimsel sayılmış olacağı gerekçesiyle eleştirmiştir. Robbins bu noktada, zengin ve fakir bireylerin zevklerinin aynı olmadığını belirtmiş ve faydanın kardinal olarak ölçülmesinin olanaklı olmadığını belirtmiştir (Akalin, 1981:28).

Robbins'in eleştirileri iki noktada odaklaşmaktadır, bunlar;

1. İktisatçılar toplumsal sorunlarda taraf tutmamalıdır

2. Değer yargılarının iktisatta, hatta uygulamalı iktisatta (iktisat politikası) yeri yoktur, şeklinde sıralanmaktadır. Bunu Nath'da belirtmektedir (Robbins, 1935:149-150: Nath,1981:12).

1950'li yılların başından bu yana kamu maliyesi ve kamu ekonomisindeki kaydedilen gelişmeler refah iktisadı çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu noktada refah iktisadının analizi iki yönde yapılabilmektedir (Sönmez, 1987:48).

1. Kamusal faaliyetlerin nedenleri analizin bir yönünü oluşturmaktadır. Kamusal faaliyetlerin nedeni olarak piyasa mekanizmasını aksaklığı ileri sürülmektedir.

2. Analizin ikinci yönünü devlet müdahaleciliğinin içeriğini belirleyen yöntemler ve bütçe yönetimi ile ilgili rasyonellik Ölçüleri oluşturmaktadır.

Konunun bu boyutunda teorik çerçevenin tam olarak ele alınabilmesi için eski ve yeni refah okulu yaklaşımlarına bakmakta da yarar vardır. Yeni refah okulunda başlıca, Buchanan, Davis, Whisnston gibi yazarlar ilk planda yer almaktadırlar. Bunlara göre, kamusal üretimin nedeni etkinliktir ve yaptıkları önerilere göre kamu kurumlarının etkinlik kazanabilmesi için piyasa mekanizması kurallarının işlerlik kazanması yönünde reformlar gereklidir. Gelirin yeniden dağılımı ikinci plandadır. Eski refah okulunu temsil edenler yeni refah okulunun bu yaklaşımlarına karşılık, gelirin yeniden dağıtım sorununun kaynak dağıtımıyla birlikte incelenmesi gerektiğini savunmuşlardır.

Rekabet güçlerinin ne anlamda ve ne koşullarda etkinliğe götüreceği son dönemlerde yapılan teorik çalışmalarda odak noktası olmuştur. Ana sonuçlar ise refah ekonomisinin temel teoremleri olarak iki grupta ele alınmıştır (Alıprantıs and Burkinshaw, 1988: 41-42: Stiglits, 1994:78: Debreu, 1959:6; Colell, 1985:4; Nikaido, 1968:5).

Refah ekonomisinin birinci temel teoremi, rekabet piyasalarının belli koşullarda çok özel bir kaynak dağılımını gerçekleştirmesidir. Bu dağılımda, kaynaklar toplumda bir kişiyi, başka bir kişinin durumunu kötüleştirmeden daha iyi duruma getirme olanağının bulunmadığı bir şekilde yeniden düzenlememesi (üretim ve tüketimde değişimin olmayacağı) durumu ifade etmektedir. Başka birinin durumunu kötüleştirmeden, diğer birinin durumunu iyileştirmenin olanaklı olmadığı durumdaki kaynak dağılımını büyük İtalyan İktisatçısı-Sosyolog Vilfredo Pareto (1848-1938) ortaya koymuş ve bundan sonraki dönemlerde bu dağılıma da pareto etkin-pareto optimal dağılımı adı verilmiştir.

Refah ekonomisinin birinci temel teoremi belli koşullar altında rekabetçi bir ekonominin fayda imkanları boyunca bir noktaya ulaşacağını ifade eder. Refah ekonomisinin ikinci temel teoremi doğru bir kaynak dağılımı ile başlamak kaydıyla, rekabetçi bir ekonomi, fayda imkanları eğrisi üzerinde herhangi bir noktaya oturabilir. Bu teoremin başlıca gerekçesi, piyasa mekanizmasına güven duyulması konusuna dayanır. Ayrıca bu ikinci teoremin, her pareto etkin dağılımına yerinden yönetilen piyasa mekanizması aracılığı ile ulaşılacağı şeklinde çarpıcı bir sonucunun olduğu da belirtilmektedir (Stiglitz, 1994:80-81).

Bu açıklamalardan sonra, toplum refahının artıp veya azaldığının tesbiti ile ilgili olarak öne sürülen teorilerden önemli olan ve literatürde birbirini tamamlar şekilde ele alınan başlıca iktisadi refah teorileri üzerinde duracağız. Bunlar sırasıyla, Pareto yaklaşımı, Pigou yaklaşımı, Kaldor ve Hicks'in yaklaşımı ve Sosyal refah fonksiyonu teorisi olmak üzere dört grupta incelenecektir.

1.1. Pareto'nun "Optimalite" Teorisi

.Toplum refahındaki değişmelerin ölçülmesi ile ilgili olarak ilk teori pareto tarafından ileri sürülmüştür. Pareto, toplumun refahına etki eden iki önemli faktörün gelir dağılımı ve üretim düzeni olduğunu belirtmiştir. Faydanın ölçülmemesi ve bireyler arası fayda karşılaştırmalarının yapılamaması Pareto'yu gelir dağılımı sorununu incelemekten alıkoymuştur. Bu yüzden pareto gelir dağılımının bireylerin arzularına göre yapılmakta olduğu varsayımına dayanarak, üretim düzeni ve mübadelenin toplum refahına ne gibi etkiler yapacağını incelemiştir.

Pareto'ya göre toplumdaki bireylerin hiçbirinin refahını azaltmayan ancak bu arada en az birinin refahını artıran her türlü iktisat politikası önlemleri toplum refahını artırıyor demektir. Toplum refahının optimum seviyeye ulaşması bazı bireylerin (en az bir bireyin) refahını azaltmadan diğer bireylerin (en az bir bireyin) refahını artırma olanağının bulunmaması halidir(Nath, 1981:29; Savaş, 1974:43). Ancak toplum refahının maksimize edilebilmesi tam rekabet şartlarının mevcut olmasına bağlı bulunmakta ve fiyat mekanizması da burada en

önemli rolü oynamaktadır (Aliprantis and Burkinshaw, 1988:41). Ancak tam rekabet şartları ortada yoksa durum ne olacaktır. Bu soruya cevap aranması farklı iktisadi sistemlerin doğmasına yol açmaktadır. Bu durumu daha sonraki bölümde pareto optimumundan sapmalar başlığı altında ele alacağız.

1.2. Pigou'nun "Eş Tatmin Kapasitesi" Teorisi

İkinci Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde refah iktisadında standart eser, hiç kuşkusuz Pigou'nun "Economics of Welfare" - refah iktisadı- isimli eseriydi. Pigou bu eserinde ancak para ile ölçülebilen refah üzerinde durmaktaydı. Pigou toplum refahının maksimizasyon problemini Pareto'nun aksine üretim yönünden değil, gelir dağılımı yönünden ele alır. Pigou'ya göre faydanın ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte bireyler arası fayda karşılaştırmaları yapmak olanaklıdır (Pigou, 1951:293-302). Pigou günlük gözlemlere dayanarak (Şire) i, 1993:23'te bunu gözlem ve iç gözlem olarak ikiye ayırmaktadır) belli bir malın toplumun bütün bireylerine aynı faydayı sağlayacağını kabul eder ve bu tezini her bireyin "eş tatmin kapasitesine sahip olduğunu söyleyerek formüle eder. Diğer yandan malların sağladığı tatmin düzeyi de azalan marjinal fayda ilkesi gereğince, mal miktarları arttıkça azalır. Pigou'ya göre toplam refahın maksimize edilebilmesi için nakdi gelirin mutlak bir eşitlikle bireylerin dağıtılması gereklidir. Eski refah iktisadı adı da verilen Pigou teorisi çeşitli yönlerden eleştiriye uğramıştır. Bunların basında, eşit gelir dağılımının sermaye birikimini önleyeceği ve toplam üretimin azalmasına yol açacağı eleştirileri gelmektedir.

Pigou eşit gelir yatırımlarını teşvik edecek etkiler yaratacağını belirterek bu eleştirilere karşı koyarken, ikinci eleştiri pozitivistlerden gelmiş Pigou'nun "eş tatmin kapasitesi" kavramının hiçbir ilmi temele dayanmadığını ve tamamen sübjektif bir değer yargısına dayandığını (Robbins,1938:637) dile getirmiştir. İktisat politikalarının bu şekilde değer yargılarına dayandırılmasının güvenilir ve geçerli sonuçlar vermeyeceği ve toplum refahını artırmaya yönelik iktisat politikalarına yol gösteremeyeceği ileri sürülmüştür (Savaş, 1974:45).

1.3. Hicks-Kaldor'un "Tazmin Prensipleri" Teorisi

Yeni refah iktisadı (okulu) Hicks ve Kaldor tarafından ortaya atılmış bulunan tazmin ilkesine dayanır. Bu teori, refah teorisinin daha ziyade gelir dağılımı yönünden ele almaktadır. Buna göre faydanın ölçülememesi ve kişiler arası fayda karşılaştırması yapmanın olanaksızlığı doğrudur. Ancak toplum refahının artıp ya da azaldığını belirleyebilmek için bu kavramlara başvurmaya gerek yoktur (Savaş, 1974:45). Ekonomide fiziki üretkenlik ve dolayısıyla reel milli gelir arttığı zaman üç durum söz konusu olabilir,

- a. Bütün bireylerin gelirleri artmıştır,

b. Bazı bireylerin gelirleri artmış ancak diğer bireylerin geliri değişmemiştir,

c. Bazı bireylerin gelirleri artmış ancak bazı bireylerin gelirleri azalmıştır.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan ilk iki durumda toplum refahının arttığı kesindir. Önemli olan, bazı bireylerin gelirleri artıp, bazılarının ki azalırsa toplum refahındaki değişimin yönünü belirleyebilmektedir. Bu gibi durumlarda Hicks ve Kaldor "tazmin" prensibini ortaya koymaktadırlar. Geliri artan bireyler, geliri azalan bireylerin zararını tazmin ettikten sonra hala eskiye oranla iyi durumdalarsa toplum refahı artmış demektir. Geliri azalan bireylerin zararları devlet eliyle telafi edileceğinden tazmin prensibinin işleyişini ortaya koymak olanaklıdır. Şöyle ki, geliri artan bireylerin gelirlerindeki artış, tazmin için toplanan vergiden büyükse toplum refahı artmış, vergiye eşitse toplum refahı değişmemiş, vergiden az ise toplum refahı azalmış demektir. Gelir dağılımı ve üretim arasında bir bağlantının kurulmamış olması bu teorinin elıştırilen yönlerinden biridir, diğer yandan buna bağlı olarak tazmin prensibinin paranın marjinal faydasını bütün bireyler için eşit kabul eden kapalı bir varsayıma dayanmış olması eleştirinin diğer bir boyutunu göstermektedir.

1.4. Sosyal Refah Fonksiyonu Teorisi

Daha önceki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı gibi refah iktisadının bazı değer yargılarına da dayanması gerekir. Her ne kadar böyle bir durumun pozitif iktisat alanından, normatif iktisat alanına kaydığı söylenebilse de daha analitik yöntemler geliştirilinceye kadar değer yargılarından da yararlanmak ayrı bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Böyle bu şekildeki düşünceleri kaynak alan refah teorilerinden bir tanesi sosyal refah fonksiyonu teorisi. Bu teoriye göre toplum refahına etki eden bütün ekonomi içi ve ekonomi dışı faktörler bir fonksiyon olarak ifade edilebilir. Sosyal refah fonksiyonu teorisi. Bu teoriye göre toplum refahına etki eden bütün ekonomi içi ve ekonomi dışı faktörler bir fonksiyon olarak ifade edilebilir. Sosyal refah fonksiyonu, refah teorisinin lojik ve matematik bütünlüğünü sağlamak açısından son derece yararlı olmuşsa da uygulama yönünden bir üstünlük taşımamaktadır. Çünkü böyle bir fonksiyonu uygulamalı vergilere göre meydana gelmesi olanaksız denecek kadar zordur. Gerçi sosyal refah fonksiyonu meydana gelmesi için en pratik yol olarak demokratik seçim sistemi gösterilmekte ise de böyle bir yöntemle başvurmanın, seçim paradoksu denilen bir sakıncası ortaya çıkmakta bu sakınca, toplum tercihinin bazen irrasyonel kararlara varabilme olasılığını ortaya koymaktadır.

2. Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Gerekçesi: Pareto Optimumundan Sapmalar

Refah ekonomisinin iki temel teoremi bir Önceki konuda da açıkladığımız gibi ekonominin ancak belli koşullarda Pareto-etkin olacağını ifade eder (tam rekabet şartları gibi). Piyasaların Pareto etkin olmadığını belirleyen etmenler sözkonusudur ve bunlar piyasanın kendi içinde çözemediği sorunlar olduğu için aksaklıklara neden olur ve piyasa aksaklığı adını alırlar. Bu durum devletin ekonomiye müdahalede bulunmasına gerekçe oluşturur. Bu gerekçelere geçmeden önce konuyu toparlamakta yarar görüyoruz. Bir devletin amacı kendi toplumunun refahını maksimize etmektir. Refah ekonomisi teorisine iktisadi optimum adı verilmekte ve bu teorinin bir yönüyle kaynak tahsisi, diğer yönüyle kaynak tahsisi, diğer yönüyle de mal ve hizmetlerin bölüşümüne ilişkin sorunları incelemektedir. Yani daha öncede belirttiğimiz gibi, iktisadi refah hem üretim hem de bölüşüm ile ilgilidir. Neo klasikler tarafından savunulan ve faydanın ölçülebileceğini kabul edenlerin (Marshall gibi) açıkladığı kardinal fayda kavramına karşı, Pareto başta olmak üzere bu görüş pek benimsenmemiş faydanın ölçülemeyeceği belirtilerek ordinal fayda kavramı geliştirilmiştir.

İktisadi optimum literatürde çoğu kez Pareto optimumu adıyla kullanılmaktadır ki biz bu konuyu daha önce açıkladığımız için girmeyeceğiz. Ancak ekonomide optimumun sağlanmasının gereklilik şartları nelerdir. Bunları açıkladıktan sonra devletin ekonomik faaliyetlerinin gerekçelerine döneceğiz.

Bir toplum maksimum refah sağlamış ise bireyler arasında iş ve mal dağılımını veya üretim yöntemlerini ya da kaynakların şimdi ve gelecek arasındaki dağılımını değiştirmek suretiyle birinin refahını azaltmadan diğerinin refahının yükseltilmesinin olanaklı olmaması gerekir. Bu yüzden optimum refahın gereklilik şartları, mübadele, üretim, yatırım ve tasarruf ile birlikte ele alınmasının yararlı olacağı ileri sürülmektedir (Şireli, 1993:35; Savaş, 1974:49). Bunları ana başlıklar halinde Özetleyecek olursak (Little, 1957:8);

Mübadele Şartları:

- Herhangi iki mal arasındaki marjinal ikame oranı bu iki malı tüketen herkes için aynı olmalıdır.

- Herhangi bir mal ile boş vakit arasındaki marjinal ikame haddi malı tüketen ve üretiminde çalışan için aynı olmalıdır.

- Bir iş ile diğeri arasındaki marjinal ikame haddi bu işleri yapanların hepsi için aynı olmalıdır.

Üretim Şartları:

- Herhangi bir üretim faktörünün marjinal hasılası bu iki faktörlerin kullanıldığı her mal için aynı olmalıdır.

- Bir malın bir diğerine marjinal dönüşüm haddi bu iki mal arasındaki marjinal ikame haddine eşit olmalıdır,

- Emeğin herhangi bir mala dönüşümünün marjinal haddi, iş ile boş zaman arasında marjinal ikame haddine eşit olmalıdır.

Tasarruf ve Yatırım Şartları

- Herhangi bir tahvil veya hisse senedi ile para arasındaki marjinal ikame haddi bunları elinde tutan herkes için aynı olmalıdır.

- Herhangi bir mal ile para arasındaki marjinal ikame haddi bunları elinde bulunduran herkes için aynı olmalıdır.

- Bugünkü bir malı gelecekte karşılayan bir mala dönüştürülme haddi, ikisi arasındaki marjinal ikame haddine eşit olmalıdır.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız koşullar optimum refah için gereklilik koşullarıdır. Ancak bunların yeterliliği çeşitli varsayımlara bağlıdır. Birkere ulaşılan nokta - sosyal refah fonksiyonu- tek tepeli olmalıdır. Eğer yakınlarındaki ne göre daha iyi olmakla birlikte "Sub-Optimal" olan bir veya birden çok durum varsa, bu koşulların sağlanması bizi daha küçük tepelerden birine ulaştırılabilir (Şireli, 1993:35).

Bu açıklamaları yaptıktan sonra devletin ekonomik faaliyetlerine gerekçe oluşturan ve pareto optimumundan sapma olarak adlandırılan nedenler nelerdir ona dönelim. Pareto optimumu devlet kesiminin bulunmadığı bir ekonomide tam rekabeti veri kabul eden ve sınırlı varsayımlara dayanan bir piyasa dengesini yansıtmaktadır. Bu piyasa dengesini başarısızlığa uğratan nedenler aynı zamanda piyasa mekanizması içinde etkin kaynak tahsisini önleyen nedenler olmaktadır. Piyasa mekanizmasının etkin kaynak tahsisini önleyen nedenleri, kaynak tahsislerinde etkinsizlik ve bölüşümde adaletsizlik olarak iki grupta ele almak olanaklıdır (Akalin, 1981:12; Stiglitz, 1994:94). Kaynak tahsisinde etkinsizliğe neden olan başlıca etmenler şöyle sıralanmaktadır (Musgrave, 1989:42-58; Akalin, 1981:12).

- Tam rekabetin engellenmesi,
- Tam dengeye ulaşılmasının önlenmesi,
- Eksik piyasalar - gelecek ve sigorta piyasalarının olmayışı-
- Dışsallıkların varlığı,

- Sosyal mallar,
- Kamu malları ve değerlendirilmiş malların varlığıdır.

Bunları ana hatlarıyla ele alırsak, tam rekabetin gerçekleşmesi her zaman olanaklı olmayabilir. Özellikle tekellerle mücadelenin temelinde, firmaların kendi aralarında anlaşıp veya piyasanın önemli bir bölümüne sahip olarak fiyat artışını sağlayabilmek için üretimin kısılmasını önlemek yatar. Ancak bazı durumlarda çok sayıda ve rekabet eden işletmelerin varlığı da bir etkinsizliğe neden olur. Diğer yandan, bir firma piyasada tek başına büyük bir paya sahip olabilir bu koşullardaki firmayı birbiriyle rekabet eden birimlere bölmek olanaklıdır. Ancak bu durum maliyetlerin yükselmesine neden olabilir, doğal monopol olarak adlandırılan telefon ve endüstrileri bu duruma örnek olarak gösterilmektedir. Eğer devlet bu alanlarda faaliyetlerde bulunmuyorsa çok az firma bu alana hakim olur ve tekelleşme oluşur. Devlet bu durumda, ya bu faaliyetleri ve/veya alanları doğrudan kontrolüne alır (Türkiye örneği), ya da yalnızca düzenleyici işlemlerde (ABD'de olduğu gibi) bulunur.

Tam dengeye ulaşılmamasının önlenmesi başlığı altında verilen gerekçe, rekabetçi bir sistemin amaçlamış olduğu Pareto etkin kaynak dağılımı için tam dengeye ulaşılmaması gereğinden hareket eder (Stiglitz, 1994:7). Buna karşılık, aksak piyasaların varlığı, bilgi eksikliği ve diğer nedenler yüzünden rekabetçi ekonomiler var olan kaynakları tam olarak kullanamamakta ve kaynakların bir bölümünün atılmasına neden olmaktadır. Buna Örnek olarak rekabetçi bir piyasa ekonomisinin başarısızlığı, ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalar dolayısıyla belli dönemlerde -durgunluk gibi- önemli ölçüde işsizlik sorununa yol açmaktadır. Bu da kaynakların etkin kullanılmadığına bir Örnektir. Bunun önlenmesi yani işsizliğin düşük düzeyde tutulması ya da azaltılması günümüz devletlerinin çözmesi gereken önemli sorunlar arasında yer almakta ve devletin müdahalesine ayrı bir gerekçe teşkil etmektedir.

Bunun dışında rekabetçi piyasa ekonomisi modelinin başarısız olduğunu ortaya koyan örnekler - beklenmeyen enflasyon, ödemeler bilançosundaki denge-sizlikler gibi- bu modelin sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Eksik piyasalar, gelecek ve sigorta piyasalarının olmayışı da devletin müdahalesini gerekli kılan Pareto optimumundan ayrı bir sapmadır. Piyasanın tam rekabetçi koşullara sahip olması da Pareto-etkin kaynak dağılımını garanti edemez. Bu teoremin gerektirdiği gelecekteki her tarih ve tüm riskler için piyasaların bulunmaması, ya da piyasa ortamının bunları sağlamakta yetersiz kalması devletin müdahalesine ayrı bir gerekçe oluşturur. Bu piyasaların olmayışını telafi edecek menkul sermaye piyasasının varlığı da etkin olmayan kaynak tahsislerini önlemeye yetmeyebilir. Diğer yandan, tam denge mevcut buna karşılık

enformasyon tam değilse (bilgi eksikliği) tekelleşme ya da tekelleşme eğilimlerinin artması beklenebilir bu durumda Pareto etkin bir durum değildir.

Dışsallıkların varlığı, bir ekonomide (rekabetçi denge ekonomisinin) denge var olsa da etkin olmayan sonuçlara neden olabileceğine bir örnektir (Stiglitz, 1994:93. Ekonomik faaliyetlerin sujeleri (bireyler ve kurumlar) yapmış oldukları ekonomik faaliyetlerin yalnızca kendilerini ilgilendiren etkilerini alıp, diğer birimler üzerindeki etkilerini ihmal ettiklerinden dolayı ortaya olumlu-olumsuz dışsallıklar çıkabilecektir. Bu durum, fayda ve maliyet saçılmalarına neden olmak suretiyle, bazı mal ve hizmetlerin üretilmesine neden olacak ve bu durumda, bireylerin ve kurumların fiyat sistemi dışında birbirlerini etkilemesi sonucunu doğuracak ve etkin bir kaynak dağılımının bozulmasına neden olacaktır. Devlet burada olumlu dışsallığı olan - eğitim, sağlık gibi- hizmetleri desteklerken, olumsuz dışsallığı olan - havayı ve suyu kirletme gibi- mal ve hizmetleri de bir tür sınırlandırılabilir - vergi koymak suretiyle gibi-.

Sonuçta, bu durumların varlığı rekabetçi piyasa güçlerinin etkin bir kaynak dağılımını gerçekleştirmesini sınırlandıran ve devletin müdahalesine gerekçe oluşturan bir gerekçedir ve Pareto optimumundan bir sapmadır.

Sosyal mallar da devletin piyasaya müdahale etmesinin diğer bir gerekçesidir. Bu tür malların optimal miktarda arzını sağlamayı piyasa mekanizması yerine getiremez. Sosyal hizmetlerin başlıcaları savunma hizmetleri, yargı, temel araştırma ve geliştirme faaliyetleri olarak ileri sürülebilir (Akalin, 1981:15). Bu tür mal ve hizmetlerin en önemli özelliği tüketicilerin birbirine rakip olması ve herbirinin tüketiminin diğerinin tüketimini azaltmamasıdır.

Literatürde değerlendirilmiş mallar ya da erdemli istekler-mallar (merit goods) olarak adlandırılan mal ve hizmetlerin varlığı da Pareto optimumundan bir sapma olarak devletin müdahalesini gerekli kılmaktadır. Devlet iyi olarak gördüğü mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimini desteklerken (süt, kitap, sanat, sanat, spor gibi) kötü gördüğü mal ve hizmetlerin üretim-tüketimini sınırlayabilir (sigara ve alkol reklamlarına getirilen sınırlamalar gibi). Bu noktada kamu kaynaklarının değerlendirilmiş (erdemli) malların üretimi için tahsis edilmesi, buna karşılık erdemsiz kabul edilen malların vergilendirilmesi gerekir. Burada bireyin dışında, piyasanın dışında bir devletin müdahalesi söz konusudur.

İkinci başlıkta ele aldığımız bölümdeki adaletsizlik kaynak tahsisinde etkisizlik doğuran nedenler dışında devletin müdahalesine temel bir gerekçe oluşturur. Rekabetçi piyasa güçleri kendi içlerinde Pareto etkin konuma ulaşmalarına rağmen, piyasa sürecinin meydana getirdiği bölüşüm, toplumdaki eşitlik ve adalet görüşüne ters düşebilir. Bu durumda devletin öncelikli faaliyetlerini bölüşümün daha düzenli ve daha adaletli olmasına yöneltebilir. Devlet bu ama-

cını gerçekleştirirken etkinlik ve eşitlik arasında bir değişim oranı (trade-off) uygulamak koşuluyla (Stiglitz, 1994:111; Akalın, 1981:16) vergi sistemini, işsizlik ve ücrete bağlı olarak da sosyal yardım transferlerini (ya da programlarını) uygulaması gerekir.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız nedenler, piyasa aksaklıklarının nedeni olarak ileri sürülmekte, bu koşullar Pareto optimumundan bir sapma olarak ele alınıp devlet müdahalesine zemin oluşturan başlıca gerekçeleri oluşturmaktadır.

3. Modern Refah Devletinin Görevleri

Devletin ekonomideki görevlerinin yalnızca güvenlik, savunma ve adalette sınırlı gören klasik yaklaşımdan günümüze kadar değişen ve gelişen koşullar devletin belli alanlara müdahalesini gerektirdiği gibi belli alanlardan da çekilmesini gerektirmiştir (KİT'lerin özelleştirilmesi gibi). Bu süreçte devletin ekonomideki rolünün en çok olmasını (sosyalist ekonomik düzen) savunanların yanında, devletin rolünün (kapitalist ekonomi düzeni) az olmasını savunanların varlığı söz konusu olmuştur. Ancak rekabetçi piyasa güçlerinin diğer sistem ya da sistemlere göre daha etkin olduğu ya da uygulanan sistemlere göre daha etkin olduğu şeklinde genel bir kabul vardır. Bütün bunlara rağmen piyasa güçlerinin toplumun refahını maksimize edecek güçten yoksun olmasının nedenini bir önceki bölümde saptamıştık. Günümüz modern devletleri ya da ülkeleri kendi toplumlarının refahını maksimize edebilmeleri için ne yapmalıdırlar. Yapılacak olan şeyler kuşkusuz piyasa güçlerini gerçekleştiremeyeceği faaliyetlerdir ve bunu devlet yerine getirecektir. Bu görevler üç ilkede özetlenmektedir:

1. İktisadi faaliyetlerin sosyal veya kolektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi,
2. Vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanması haklarının olması ve piyasa mekanizmasının başarılı olmadığı durumlarda devletin gereksinimleri karşılama yükümlülüğünün olması,
3. Keyfi ve zora dayanan kabul ettirme biçimlerinin yerine formel eşitlik ve objektif kuralların varlığı ve uygulanması (Young, 1990:67; Ann, 1993:56) olarak sıralanmaktadır. Bunlar aynı zamanda refah devleti toplumunda devletin görevleri arasındadır.

Devletin vatandaşlarına sunduğu hizmetleri amaçlarındaki farklılığa göre sınıflandırdığımızda, birinci grupta temel amacı fakirliği önlemek olan, her ailenin zorunlu gereksinmelerini karşılamayı hedefleyen sosyal yardımlardan sözedilebilir. Bu tür yardımlar devletin doğrudan doğruya fakirlere gereksinim içinde onlara yaptığı hibe şeklindeki yardımlardır. İkinci grupta, devletin sağlık ve eğitim gibi- kalkınma carileri- birinci derecede Önem taşıyan ve zorunlu

hizmet kategorisine dahil edilebilecek hizmetlerdir. Üçüncü grup da bireylerin yaşam şartlarına maddi yönden destek olmayı amaçlayan kamu yardım ve hizmetleridir. Evsizlere yapılan konut yardımları, okullara gıda yardımları bu grupta ele alınabilir.

Bu görevlere ek olarak devfet istihdam şartlarını düzenleyici, gelir dağılımında adaleti sağlayıcı önlemlerle, ekonomik ve sosyal planlama gibi çok çeşitli fonksiyonları da üstlenmiş bulunmaktadır (Serter, 1994:38-39).

Arın'ın yaptığı çalışmada refah devleti demokrasi ile ilişkilendirilmekte, refah devleti genellikle sosyal ihtiyaç, sosyal adalet ve eşitlik temelinde değerlendirilmektedir. Ancak refah oluşması ve yerleşmesi konusunda da görev yüklenmektedir (Ann, 1993:57).

Buna karşılık Nath devletin temel görevlerinin yanında konuyu daha geniş bir çerçevede ele alıp, refah için başka etmenlerin de önemli olduğunu belirtmiştir. Daha önce saydığımız devletin temel görevlerinin yanında "İfade, basın, toplantı hürriyetleri mahkemesiz mahkum edilmeme hürriyeti, hayatın sanatsal ve estetik niteliği, temiz hava, temiz bir çevre sessizlik, kültürel, dinsel ve sosyal topluluklar için hoşgörü" gibi etmenlerin de piyasa güçlerince çözülemeyeceği ya da yerine getirilemeyeceği için de toplum ve bireylerin refahı üzerinde etkili olabileceğini ve bu bağlamda devletin görevler yüklenmesi gerektiğini belirtmektedir (Nath, 1981:64; Krabbe, 1990:49-58).

4. Türkiye'de 1980 Sonrası Uygulamaya Konulan Maliye Politikalarının Refah İktisadı ile İlişkilendirilmesi

Karma bir ekonomide kamu ekonomisinin işlevlerine baktığımızda, gelir dağılımının iyileştirilmesi, tam kullanımı gerçekleştirme işlevi (emeğin ve sermayenin atıl kalmaması), fiyat istikrarını sağlama ve koruma işlevi, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirme işlevi ve ödemeler dengesi sorunlarını çözmek şeklinde sıralanmaktadır (Musgrave, 1989: 3-14; Bulutoğlu, 1977: 12-27, Togan, 1979:34).

Kamu ekonomisinin bu işlevlerini sıraladıktan sonra neoklasiklerin, klasik ekonomileri dedikleri tam rekabetçi piyasa ekonomisinin işlediği yerlerde devlete iki görev yüklenmekte, bunlardan birincisi kaynak dağıtımının rekabetçi koşullar altında gerçekleştirilmesi, ikinci gelir dağılımının iyileştirilmesi şeklinde olmaktadır (Togan, 1979:11).

Refah devletinin temelleri ile dayanmış olduğu teorileri daha önce açıklamıştık, bu noktada 1980 sonrası Türkiye'de uygulanan maliye politikalarının refah devleti kavramı ile ne kadar ilişkili olduğu üzerinde duracağız.

1980'ler de ülkemizde uygulamaya konulan politikalarda önemli bir yapı değişikliği olmuştur. 1970'li yılların ithal ikamesine dayalı kalkınma anlayışından vazgeçilerek serbest dış ticarete dayalı bir kalkınma modeli üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu dönemde uygulamaya konulan politikalar ve bunun kapsamı hakkında bir önceki oturumda bilgi verilmişti. Bu programa ana hatlarıyla baktığımızda Programın tipik bir IMF programının özelliklerini taşıdığını söylemek olanaklıdır. Temel amacı üye ülkelerdeki yüksek enflasyon oranlarını düşürmek, cari işlemler açığını kapamak ve nakit sorunlarını çözmek olan bu program da alman önlemler başlıca şöyle sıralanabilir; Kamu harcamalarının kısılması, ihracat teşvikleri, dış borç ödemelerinin düzenli yapılması, uluslararası dış ticaretin liberalizasyonu, serbest kur ayarlamaları ve faiz oranlarının yükseltilmesi (yatırımların kaynağı olan tasarrufu teşvik etmek için) şeklindedir. İstikrar programının kapsamına bakıldığında sorunlara yalnızca moneter (parasal) olarak bakıldığı ülke ekonomisinin yapısal sorunlarının ve bunun sosyal maliyetlerinin göz ardı edildiği görülmektedir. Ancak böyle bir anlayışın, toplumda kaynakların optimum dağılımına (Pareto etkin) ve gelir dağılımına ne ölçüde hizmet ettiğinin irdelenmesi gerekir. Alınan önlemlerin toplumun refahını ne ölçüde maksimize ettiği ve bu yönde neler yaptığının açıklanabilmesi kanımızca maliye politikası önlemlerinin refah iktisadı amacına ne düzeyde hizmet ettiğini belirleyecektir. Bu dönemde ülkenin dış piyasalarda rekabet edebilmesi için bir kesimden (işçi ve memurlara düşük maaş, çiftçiye düşük taban ücret uygulama¹ması ile), diğer bir kesime (sanayi-ihracatçı) sürekli bir kaynak aktarılmış, bu sayede sözkonusu kesim güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak toplumun kaynaklarının aktarıldığı bu kesimler beklenildiği gibi aktarılan kaynakları gerektiği şekilde yatırımın lara yöneltmemişler, bilakis spekülatif alanlara (daha kolay kâr elde edecekleri alanlara) yönelmişlerdir. Bu durum kaynak dağılımında etkinliğin bozduğu gibi, adaletsiz olan gelir dağılımını daha da bozmuş, toplumda belli bir kesimin refahı yükselirken, geniş halk yığınlarının refahında ciddi düşmeler meydana gelmiştir.

Temelde kamu maliyesinin refah üzerindeki etkileri incelendiğinde kamu gelir ve giderlerinin ele alınması gerekir. Yeni bir verginin alınması ekonomi dengede ise bu dengeyi bozabilir. Hatta toplum refahında bir azalmaya da neden olabilir. Ancak alınan bu verginin kamu harcaması olarak kullanılması da ekonomide toplum refahını artıran bir etki yapar. Bu durumda hem bireysel hem de toplumsal bazda önce bir refah kaybı daha sonra da bir refah artması sözkonusu olacaktır (Benham, 1934:451). Refahın artması ya da azalması hangisinin etkisinin güçlü olacağına bağlıdır. Aslında bir toplumdaki bireylerin gereksinimleri iki grupta toplanabilir. Birincisi, özel gereksinimler, ikincisi, kolektif (ortak) gereksinimlerdir. Kamu maliyesinin ilgilendiği asıl konu ikinci tür

gereksimlerdir. Alınan vergiler bu amaçla kullanılıyorsa, toplumun ve bireylerin refahı artacaktır (Bengül, 1956:181-182).

Bu konu dışında ayrıca kamu maliyesinin toplumun refahını artırmada kullanacağı diğer bir araç da transfer mekanizmasıdır. Bu mekanizma sayesinde devlet güçlü kesimlerden almış olduğu kaynakları daha güçsüz kesimlere aktarmakta bu durumda kaynakların etkinliğini ve gelir dağılımında adaleti sağlamak işlevine yardımcı olmak suretiyle toplumsal optimuma yardımcı olacaktır.

Kamu maliyesinin diğer araçları içinde özellikle 1980 sonrası sık sık kullanılan borçlanma politikaları da (hem iç hem de dış borç) önem kazanmaktadır. Bu borçlanmaların alınışları sırasındaki refah artışları ve ödenişleri sırasındaki refah kayıpları yapılan borçlanmaların toplum refahının hangi yönde etkilediğini belirleyebilecektir.

Diğer yandan, yüksek ve düşük enflasyon oranlarının toplumsal refaha ne düzeyde etki ettiği de şöyle açıklanmaktadır. Düşük bir enflasyonun toplumsal refahı artırdığı kabul edilirken, uzun dönemdeki yüksek oranlı enflasyonun bu olumlu etkiyi gidereceği ve toplumsal refah kaybına neden olacağı ileri sürülmektedir - enflasyon vergisi- (Danziger, 1988:633).

Toplum refahının maksimizasyonu için öne sürülen koşullar - Pareto optimal gibi- gerçekleşmediği takdirde optimumdan uzaklaşma meydana gelecek bu durumda daha düşük optimal kaynak tahsisine ve gelir dağılımına yol açacaktır ki biz buna ikinci en iyi teori (second best theory) diyoruz (Lipsey and Lancaster, 1956:11-32).

1980 sonrası uygulamaya konulan istikrar programlarının sosyal devletin görevlerini yeterince yansıtmadığını ve toplumun refahını gerekli etkiyi yapmadığını söylemek olanaklıdır.

SONUÇ

Toplum refahının maksimize edilmesi için alınması gerekli önlemleri ve bunların çerçevesini belirleyen refah iktisadı, iktisat teorisinin bir alt bilim dalı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplum refahının artırılması için birtakım araçlar kullanılabilir - ücret politikası, maliye politikası gibi-

Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan maliye politikalarının toplum refahına etkisinin yönü maliye politikası araçlarının herbirinin özelliğine göre değişmektedir. Ülkemizde 1980 sonrası uygulanan politikaların toplumun refahını artır-

maya yönelik olmaktan çok istikrar amacına hizmet ettiği söylenebilir. Bu noktada maliye politikasının işlevini yeterince yerine getiremediği söylenebilir.

Sonuçta, doğrudan refah iktisadı amacına yönelik bir maliye politikasının uygulanmasının sözkonusu olmadığı belirtilmesi kanımızca abartılı olmayacaktır.

REFERANSLAR

- AKALIN, Güneri; *Kamu Ekonomisi, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Yayın No:486, AM.Basımevi, Ankara 1981.*
- ALCHIAN.A.A.; *The Meaning of Utility Measurement, American Economic Review, March 1953, ss.50-57.*
- AUPRANTIS, C.D. and BURKINSHA% O.; *The Fundamental Theorems of Welfare Economics without Proper References, Journal of Mathematical Economics, No:17(1), North Holland 1988.*
- ARIN, Tülay; *Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993'de Sunulan Tebliğ, Ç.ÜJİBF Yayını, Adana 1994.*
- ATAÇ, Beyhan; *Maliye Politikası, A. Ü. ESBAY Yayınları, Eskişehir 1991.*
- BEN GÜL, Nejat; *İktisadi Refah Teorisinin Başlıca Meseleleri, A.Ü.SBF Yayınları No: 166-148, Ankara 1968.*
- BENHAM, F.C.; *Notes on the Pure Theory of Public Finance: Suggested by the Optima Imposta "by Prof.Einvandi", Economica, No:4, November 1934, ss.451.*
- BOHM, Peter; *Social Efficiency : A Concise Introduction to Welfare Economics, New York 1988.*
- BULUTOĞLU, Kenan; *Kamu Ekonomisine Giriş, Temat Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul 1977.*
- DANZIGER, L; *Cost of Price Adjustment and the Welfare Economics of Inflation and Disinflation, The American Economic Review, September 1988, ss.632-646.*
- DEBREÜ.G.; *Theory of Value, Yale University Press, New Haven 1959.*
- JOHANSON, P.O.; *An Introduction to Modern Welfare Economics, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1991.*
- KRABBE, J.; *Environmental Welfare Economics, International Journal of Social Economics, No:17(1), 1990, ss.49-58.*
- UPSEY, R.G. and LANCASTER, K.; *The General Theory of Second Best, The Review of Economic Studies, Vol.XXIV. No:63, Aralık 1956-57, ss.11-32.*
- UTTLE, M.D.; *A Critique of Welfare Economics, Oxford Clarendon, 1957.*
- MAS-COLELL, A.; *The Theory of General Economic Equilibrium: A Differentiable Approach, Cambridge University Press, New York-London 1985.*
- MEADE, James; *Little 's Critique of Welfare Economics, London and Sydney 1988.*
- MUSGRAVE, R.A. and MUSGRAVE P.B.; *Public Finance in Theory and Practise, McGraw Hill International Editions, Singapore, 1989.*
- NATH, S.K; *Refah Ekonomisine Bir Bakış, (Çev: Işıl Akbaygil), Akbank Kültür Yayınları, Batur Matbaası, İstanbul 1981.*
- NIKAIDO, H.; *Convex Structures and Economic Theory, Academic Press, New York-London 1968.*
- OLSEN, Edgar O. and ROGERS, D.L; *The Welfare Economics of Equal Acces, Journal of Public Economics, No:45, North Holland 1991, ss.91-105.*
- PİGOU, A.C.; *The Economics of Welfare, McMillan, London 1962.*
- ROBBINS, L; *An Essay on the Nature and Signifinance of Economic Science, 2.Ed. McMillan, London 1935.*
- SAVAŞ, Vural; *Ekonomik Düzen, Modern Ekonomi Yayınları No.1, İstanbul, 1974.*

- SERTER, Nur; *Sosyal Devlet, I.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları, Fakülte Yayın No: 547, İstanbul 1994.*
- ŞİRELİ, Nurhayat; *Refah Ekonomisine Edgeworth, Pareto, Marshall ve Pigou'nun Katkıları, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 35. Seri, Yıl 1991/1992, İstanbul 1993.*
- SÖNMEZ, Mustafa; *24 Ocak Bahsinde İşlerin Yolunda Gitmesine Engel Kim?, İktisat Dergisi, Şubat 1985, Sayı:243, ss.24-29.*
- SÖNMEZ, Sinan; *Kamu Ekonomisi Teorisi, Teori Yayınları, Ankara 1987.*
- SÖNMEZ, Sinan; *Toplumsal Gereksinimler Kaynak Dağıtımı ve Pareto Optimumu, G.Ü. Yayınları, Yayın No: 17, Ankara 1983.*
- STIGLITZ.J.E.; *Kamu Kesimi Ekonomisi, (Çev: Ömer Faruk BATIREL), M.Ü. İİBF Yayınları No: 396, İstanbul 1994.*
- TOGAN, Sübidey; *Refah İktisadi ve Devlet: Teori, Türkiye'deki Uygulama ve Çözüm Yöntemleri, ODTÜ Gelişme Dergisi, Studies in Develepment, Cilt: 6, Sayı:22-25, Kış 1979, Ankara*
- TÜRKAN, Erdal; *İktisat Politikalarına ve İktisadi Analize Yeni Bir Bakış, H. Ü. İİBF Yayınları, No:7, Ankara 1984.*
- WINING, Aidan and WEIMER D.L; *Welfare Economics as the Foundation for Public Policy Analysis, Journal of Socıo Economics, No: 21(1), Spring 1992, ss.25-37.*
- WINCH.D.M.; *Analytical Welfare Economics, Penguin Modern Economics Texts, London 1971.*
- YOUNG, M.; *Justice and the Politics of Difference, New Jersey: Princeton University Press, 1990.*

^MALİYE POLİTİKASININ KURUMSAL SORUNLARI

*Dr. Mustafa SAKAL**

*Asuman ALTAY***

GİRİŞ

Bir ülkenin ekonomik yapısı hakkında sağlıklı bir yargıya varmanın gerek şartı, uygulanan iktisat politikalarınınm gerek pozitif gerekse normatif açıdan rasyonelliğinin genel kabul görmesi, yeter şartı ise, ülkenin içinde bulunduğu sosyo-politik ortamın uygulanan iktisat politikaları ile uyum içinde olmasıdır. Bu çalışmanın amacı; ekonomik yapıyı belirlemede vazgeçilmez bir yeri olan sosyo-politik ortamın kuramsal düzeyde analizini yaparak, ülkemiz açısından ortaya çıkan sorunları belirleyebilmektir. Her ne kadar bu sorunlar çalışmada maliye politikasının kurumsal yönü üzerinde odaklanmışsa da, yeri geldiğinde diğer faktörlerden kaynaklanan sorunlarla olan ilişkisi de değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Bilindiği gibi, kurumsal sorunlar iki farklı bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Bu çalışmada, mali yapıyı oluşturan kurumların incelenmesi yerine, serbest piyasa düzeni içinde literatürde daha çok tartışılan politik süreci oluşturan öğeler açısından incelenecektir.

I • SERBEST PİYASA DÜZENİ İÇİNDE MALİYE POLİTİKASINA HAKLILIK KAZANDIRAN NEDENLER

Bilindiği gibi, serbest piyasa ekonomisi (mekanizması); çok sayıda üretici ve tüketicinin olduğu, giriş ve çıkışın serbest bulunduğu, fiyatın arz ve talebe göre belirlendiği bir mekanizmadan oluşmaktadır. Teorik temelini Klasik Liberal Teorisinden alan "Serbest Piyasa Ekonomisi" günümüze değin geliştirilen pekçok iktisadi yaklaşım içinde incelenmiştir. Dolayısıyla bu yaklaşımlarda ona verilen öneme ve yere uygun olarak iktisat politikalarında bir amaç niteliğini aldığı da söylenebilir. A. Smith, D.Ricardo, T.Malthus ve

* D.E.Ü. İ.B.F. Maliye Bölümü Araş.Gör.

** D.E.Ü. İ.B.F. Maliye Bölümü Araş.Gör.

J.S. Mili gibi klasik iktisatçılar bireye ve bireysel girişimciliğe önem vermiş ve bu yüzden bireyin faaliyetlerini kısıtlayıcı olarak gördükleri devlete çok az görev yüklemişlerdir. "Bırakınız Yapsınlar, bırakınız geçsinler (Laissez Faire, Laissez Passe) kavramını geliştirerek, ekonomide kişisel fayda ve özgürlüğün iktisadi faaliyetleri düzenleyen temel unsurlar olduğunu ileri sürmüşlerdir. Böylece, piyasa bireylerin çıkarlarını koordine ve maksimize eden bir süreç olarak algılanmıştır.

Klasik iktisatçılar ve daha sonra neo-klasik liberal iktisatçıların (aralarında farklılıklar olsa da) temelde devlete bakış açılan benzer olduğu ileri sürülebilir. Serbest piyasa düzeninde devletin sağladığı kamu mal ve hizmetleri asgari seviyede olmalıdır. Bu malların bir piyasası yoktur ve mümkün olduğunca kamu mallarının -arız piyasa koşullarına göre belirlenmelidir. Çünkü kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı vergi vb. araçlarla sağlanmakta; bu finansman araçlarının da makro ekonomik etkileri piyasada öngörülenden çok farklı olabilmektedir.

Neo-klasik yaklaşımda farklı olarak devlet mühalesi bazı nedenlerle haklılık kazanabilir. Örneğin, istikrarsızlık, spekülasyon baskı gruplarının faaliyetleri, aksak rekabet vb. Bu yaklaşımda bireysel tercihler öncelikle temel belirleyici olduğu için, bunlardan hareketle asgari bazı koşulların gerçekleştirilmesiyle kamusal tercihe ulaşılabilir. Ancak bu durumda, belli bir düzeyde bütün gerçekleştirilebilir durumlara (Pareto Optimumu da dahil olmak üzere) ulaşılabilir ve aralarında "en iyi" olanı seçme imkanı doğar. Bu ilişkilerdeki temel koşul ise "geçişlilik"tir. (Örneğin A durumu B'ye, o da C'ye tercih ediliyorsa, bu durumda A, C'ye tercih edilebilmelidir).

Klasik iktisat teorisinde yer alan güçlü piyasa ilkesi 1929 bunalımını önleyememiştir. Bu dönemde klasiklerin iddia ettiği gibi piyasanın otomatik olarak düzenlenemediği (görünmez el) anlaşılmış ve piyasa başarısızlığına (market failure) ilişkin bazı görüşler ileri sürülmüştür. Piyasanın başarısızlığına karşı geliştirilen ve Refah iktisadı olarak bilinen bir yaklaşım ile kamunun alternatif bir ekonomik düzenleyici olması gündeme gelmiştir. Nihayet Keynes'in Genel Teorisi ile ekonomi ve maliye alanında yeni fikirler ortaya konulmuştur. Buna göre; istihdam, enflasyon vb. gibi sorunlar vergileme ve harcama politikalarıyla etkilenebilecek ve ekonomik faaliyetlerdeki ciddi yavaşlamalar ve depresyon engellenebilecekti. Böylece kamu sektörü, ekonomide düzenleyici, yol gösterici, telafi edici roller üstlenerek "müdahaleci" bir unsur olarak ekonomideki yerini alacaktı.

Nitekim, gerek teorik düzeyde gerekse uygulamada devletin ekonomiye müdahalesini gerektiren önemli aksaklıklar olarak gösterilen unsurlar

söz konusudur. Örneğin, bir piyasa ekonomisinde kendi çıkan doğrultusunda birey veya firmaların faaliyette bulunmasının pekçok dışsal zararı (negatif dışsallık) olabilir. Çevre kirlenmesi, doğal çevrenin tahribatı, kaynakların yanlış yönlendirilmesi (etkinsizlik) gibi oluşabilecek olumsuz etkiler nedeniyle kamu sektörünün ekonomide bazı fonksiyonlar üstlenmesi özellikle 20. yüzyılın ikinci yansından itibaren çok önemli hale gelmiştir. Kısaca, Dışsalıklar, sosyal (kollektif) mallar ölçeğe göre artan getiri, belirsizlikler ve "bilgi düzensizliği" piyasanın başarısızlığma yol açmakta ve dolayısıyla kamunun (hükümetlerin) provizyon (tedarik) vergileme, teşvik ve düzenlemeleri vasıtasıyla ekonomiye müdahale etmeleri gerekmektedir. Kamunun bu faaliyetler içinde olması ise onun faaliyet sebepleri ile doğru orantılıdır. Diğer deyişle, kamunun ekonomiye müdahale sebepleri onun "formunu" belirler.

Piyasada aksak rekabet, adaletsiz servet ve gelir dağılımı ve dolayısıyla etkinsizlik problemini ortadan kaldıracak rasyonel tedbirler gerekmektedir. Bunlar genel olarak;

- Rakabeti koruyucu,
- Rakabeti arttıncı vb. gibi ek tedbirlerdir.

Bunlar dışında alınacak her bürokratik tedbir piyasa ekonomisi ile çatır ve bunlar piyasa ekonomisinin etkinliğini olumsuz etkileyebilir. Piyasa ekonomilerinde, politikacının müdahale kaynaklarının gelişmesi ve bunu gereklilik haline getirmesiyle piyasa dengeleri altüst olabilmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamunun ekonomiye müdahale gerekçeleri giderek bütçe harcamaları üzerindeki politik baskılan arttırmaktadır.

Serbest piyasa ekonomisinde bireyler, firmalar ve toplumların bugüne yön vermeleri için öngörülerin yapılması (futuroloji) gerekmektedir. Bunu ise ancak o toplumun tarihi, sosyo-kültürel (geleneksel) ekonomik ve siyasi yapısının düzeyini yansıtan kurumlar gerçekleştirebilir. Kurumların öngörüler ile topluma doğru ve hızlı bilgi akışım sağlaması gerekir. Toplumdaki bireylerin yatırım, üretim, kâr ve tüketim konusundaki diğer deyişle A. SmiûYin öngördüğü gibi rasyonel karar alabilmesi için doğru bilgi veren kurumlara ihtiyaç vardır. Bu kurumların organizasyon şekilleri ise maliye politikası açısından büyük önem taşımaktadır.

Piyasanın başarısızlığı, durumun düzeltilmesi için kamuya ekonomik yaşama müdahale etme fırsatı yaratmaktadır. Bu bağlamda, kamusal ekonomik organizasyon piyasa ekonomik organizasyonunun alternatif bir

formu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu sektörü kaynak tahsisinde etkinlik sağlama, ekonomiyi düzenleme, istikrar amaçlarıyla ekonomik faaliyetlerde maliye politikasının etkin olarak kullanımına ağırlık vermiştir. Diğer bir ifadeyle, kamunun ekonomiyi müdahalesinde öncelik maliye politikası araçlarına verilmiştir.

Bu eğilim, 1970'lere kadar devam etmiştir. Özellikle, kamu harcamalarının, savaşın yolaçtığı olumsuzlukların giderilerek kalkınmanın hızlandırılmasında ve politik güç ve yetkilerin sağlamlaştırılmasında etkin bir araç olarak kullanıldığı gözlenmiştir.

Ancak 1960'lı yıllardan itibaren Neo-klasik iktisat teorisi içinde çok çeşitli yaklaşımlar ortaya çıkması, Keynesyen çözümlerin gideremediği ve yeni oluşan sorunların ortaya çıkardığı güçlüklerle mücadelede önceliklerin tercihleri değiştirmiştir.

Modern neo-klasik iktisat temsilcilerinin ortak paydası, oldukları nokta toplumun bağımsız, özgür ve eşit bireylerden oluşan bir bütün olduğu düşüncesidir. Burada piyasa, bireylerin faaliyetleri arasında bir uyum sağlayacak ve belirleyici olacak bir unsur olarak görülmektedir.

Piyasa sistemi çoğulcu, verimli demokratik ve özgürlükçüdür. Ancak piyasa mekanizması pür şekliyle bazı sakıncaları da taşımaktadır. Özellikle kaynakların tahsisinde, gelir dağılımında büyük haksızlıklar ortaya çıkabilmekte ve refah dağılımı bazı küçük kesimlerin lehine işleyebilmektedir. Piyasa sistemleri klasik iktisat teorisinden de bildiğimiz gibi iktisadi kriz dönemlerinde tıkanma ile sonuçlanabilmektedir. Kendi haline bırakılan piyasa insana, doğaya ve dolayısıyla çevreye karşı tahripkar ve sömürücü olabilmektedir. Temeli rekabete dayanmasına rağmen rekabetin giderek azaldığı oligopol ve monopol piyasaların ortaya çıkabileceği bir sistemdir. Kısaca piyasa sistemi dinamik, yaratıcı ve özgürlükçü olmasının yanında sözü edilen sakıncalara da sahiptir.

Modern neo-klasik iktisat teorisi özellikle kurumsal çerçeveye karşı çok duyarlıdır. Bireylerin temelde rasyonel olarak davrandıkları varsayımından hareketle, birey davranışları bu çerçeve içinde incelenir. Bir başka deyişle, bu yaklaşımların tümü, bireyden devlete, yani tümevarımcı bir yöntemle makroekonomik tahlil üzerine oturmuştur. Kurumsal açıdan özellikle politikacıların, bürokratların, baskı gruplarının, seçmenlerin tutum ve davranıştan yasaların ihlali, etkin olmayan transferler dolayısıyla etkinsizlik, monopol amaçlı kamu düzenlemeleri vb. gibi konuların açıklanmasında mikroekonomik araçlardan yararlanılmaktadır. Bu yaklaşımda genel olarak piyasaların iyi işlediği varsayımıyla basit kısmi denge analizi kullanılır ve rasyonellik il-

kesi temel ilke olarak kabul edilir. Özellikle "Kamu Tercihi Teorisi" bu konuda en ideolojik liberal teoridir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile bunları temsil eden kişilerin davranışları, kendi etkinlik ve verimliliklerinin yanısıra ilişkide buldukları diğer kişi, kurum ve kuruluşları da etkilemektedir. Ayrıca kamunun (politik sürecin) formu, kamu kurum ve kuruluşları ve burada görev yapan kişilerin davranışlarını belirler.

Kurumsal boyuttaki bu ilişkiler ise iktisadi kaynakların etkinliği üzerinde direkt etkilidirler. Sözkonusu kaynakların dağıtımında (tahsisinde) etkisizlik (allocative inefficiency) veya kullanımda etkisizlik (X - inefficiency) bu ilişkilerin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır¹.

Kamu sektöründe (politik süreçte) tahsiste veya kullanımda etkinliğe ulaşılamaması, gerçekte bu sürecin kurumsal boyutunun bir yansımasıdır. Özellikle maliye politikası ile toplam talep dolaysız etkilenebildiği için uygulamadan önce, MP'sı tedbirlerine ilişkin kararların parlamentoda görüşülerek öncelikle kabul edilmesi gerekmektedir. Parlamento tarafından maliye politikasına ilişkin tedbirlerin onaylanması halkın da onayı anlamı taşır. Maliye politikasını etkileyen önemli bir unsur da bu politikalara ilişkin iradi ve bilinçli kararların zamanında alınmasını geciktiren bazı etmenlerin varlığıdır. Bu süreçte yer alan özellikle üst yönetim (bürokrasi) açısından anlaşılabilirlik, netlik çok önemlidir. Aynı zamanda amaçlara ve hedeflere sahip olmas ve birimler arasında koordinasyon ve bilgi akışım sağlaması gerekmektedir. Ancak demokratik bir sistemde bu da yeterli değildir. Politik irade oluşum süreci karmaşık bir süreç olup, kararlara ulaşılma ve uygulama aşamaları ve uzun süre almaktadır. İşte bu süreçte, önce maliye politikası uygulamalarına yönelik kararların oluşması ve daha sonra uygulaması aşamasında, söz konusu süreçte yer alan politik unsurların etkileri ve sürecin ekonomik yapısı çok önemlidir. Bu nedenle, konumuzu oluşturan maliye politikasına ilişkin karar ve uygulamaların kurumsal boyutu "Yeni Kurumsal Ekonomi" teorisi bazında ele alınacaktır.

Yeni Kurumsal Ekonomi; 1960'lı yıllarda geliştirilen özellikle, 1970'li yıllarda hızlanan Kamu Tercihi yaklaşımı içerisinde incelenmektedir². J.Buchanan'ın deyişiyle Kamu Tercihi; piyasanın başarısızlığına karşı oluştu-

Leibenstein HARVEY; 1966 yılında piyasada rekabetin mükemmel olamayacağını ve bu yüzden üretim maliyetlerinin yüksek olacağını ileri sürerek bunu " X - inefficiency" olarak tanımlamıştır.

Bkz. J. BUCHANAN; "Kamu Tercihi Yaklaşımı", (Çev: Mehmet TOSUNER), Kamu Tercihi ve Anayasal İkrisar, Ed. Aytaç EKER-C.Can AKTAN, İzmir, 1991, ss.29-42.

ruhan "Refah Ekonomisinin konumuna benzer şekilde "kamunun başarısızlığı" analogisine entellektüel bir bilgi sunmaktadır¹.

Yeni Kurumsal Ekonomi Yaklaşımı; piyasa sürecinin ötesinde kamu (politik) kurumlarının faaliyetlerini incelemektedir. Bu bağlamda, yeni kurumsal ekonomi analizleri, politik kuralların anlaşılmasına yönelmekten ziyade daha çok "etkinlik" yönüne yönelmiştir².

Yeni Kurumsal Ekonomi; Klasik politik ekonomi ve modern neo-klasik mikroekonomilere çok benzer şekilde temel metodolojik varsayımlara sahip olan Anayasal İktisat içinde incelenmektedir.

Bu kapsamda, yalnızca bireyler tercih eder ve faaliyette bulunurlar. Toplumsal uzlaşmalar ise sadece bireylerce yapılan faaliyetler ve tercihler sonucunda ortaya çıkar.

Keynezyen Makro-ekonomi teorisinin politik karar alma sürecini ihmal ettiği savıyla, kamu tercihi tüm dikkatini politik karar alma kurumlarına çevirmiştir. Keynes sonrası özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde politik birimler kamu müdahalesini kolaylaştıran (sağlayan) maliye politikası araçlarını çokça kullanmışlardır. Bu dönemde politik birimler içinde eskiye göre moral sınırlamaların kalktığı, önceki etkinliğin kaybolduğu ve bütçelerin giderek açık vermesinin önemsenmediği bir durumda Anayasal iktisat teorisi ekonomik ve normatif bir argüman olarak ortaya çıkmıştır.

Böylece, piyasa sürecinin ilkeleri ve kişilerin tercihini yansıtan kurumsal oluşum sürecininin daha iyi anlaşılmasını (ve bunlar arasındaki ilişkinin) amaçlamıştır..

Genel olarak; hükümetin, bürokrasinin çıkar gruplarının davranıştan bu kapsamda incelenmekte ve ekonomik metodların kullanılması yoluyla - özellikle bireysel rasyonellik ilkesi önemli bir ekonomik inceleme aracı olmaktadır. Bireysel rasyonellik veya neo-klasik ekonomi teorisindeki anlamıyla "yöntemsel bireycilik"; "maksimizasyon peşinde koşan bireylerden yola çıkar ve yine bireylerle ilgili birtakım varsayımlar yapacak (zevkler, teknoloji, kaynaklar gibi) iktisadi ve toplumsal olguların tümdengelim yolu ile açıklayan bir yaklaşımı ifade eder. Sözkonusu teoride, kurum ve kuralların sınırları ve özellikleri analiz edilirken, kurallara uygun davranış gösteren

¹ J.BUCHANAN; *Liberty, Market and State*, s. 15.

² J. BUCHANAN; *A Dictionary of Economics, Vol.I, London, (The New Palgrave) Macmillan et. al. 1987, s.586.*

bireylerin Özellikleri dikkate alınmamaktadır. Burada analiz sadece fayda maksimizasyonu peşinde olan bireyler üzerine kurulmuştur.

Teorik düzeyde kurumsal ekonomi yaklaşımı çok kompleks hale gelmiştir. Kurumsal Ekonomi yaklaşımı kapsamında; rant kollama teorisi, mülkiyet hakları teorisi, bürokrasi teorisi ve baskı-çıkar grupları teorisi incelenmektedir. Örneğin, R.E. BALDWIN 1984 yılında yaptığı bir çalışmada **rant kollama kavramından yola çıkarak baskı ve çıkar gruplarının sanayi ülkelerinde uygulanan koruyucu tedbirleri açıklamada yeni politik iktisat yaklaşımı çerçevesinde yedi model geliştirmiştir**¹.

Kurumsal ekonomi, temelde davranışsal modellere (behavioral model) açıklanmaktadır.

Davranışsal Model; basit olarak çıkar gruplarının, politikacıların, bürokratların ve hatta seçmenlerin tercihlerini yansıtan davranışları üzerinde geliştirilmiştir. Özellikle baskı gruplarının hükümetten monopol elde etme, mali transfer sağlama vb. gibi istekleri uğruna hükümete baskı yapılması ve politikacılar/bürokratlar üzerine lobiler tesis ederek etkileme gayretleri davranışsal model tarafından karakterize edilir. Diğer yandan tüketicilerde hükümet faaliyetleri üzerinde az-çok baskı yapabilmektedir. Ancak, hükümet faaliyetlerinin davranışsal parametrelerinin tartışılması pratik olarak pek mümkün değildir².

Bu nedenle kurumsal ekonomi yaklaşımında; politik süreç temelde, çıkar gruplarının faaliyetleriyle karakterize edilmektedir. Çıkar grupları ise, devletçe tahsis yapılan rantlara bir tepki olarak ortaya çıkar ve dağıtım çabalarını yönlendirme gibi bir işlev görür³. Bu işlev, gelişme ve büyüme için gerekli olan fırsatların sınırlandırılması dolayısıyla refahın azalmasına yol açar⁴.

Kurumsal yapıyı etkilemeye yönelik davranışlar içinde yer alan politikacı bürokrat, baskı grubu, seçmenlerin temsili bir demokrasideki gördüğü işlevler de önemlidir. Özellikle hükümetler gördükleri işlevlerle kurumsal yapıyı etkilerler ve ekonomik aktörleri yönlendirirler.

¹ R.E.BALDWIN; "Trade Policies in Developed Countries", in Ronald W. JONES- Peter B. KENEN; Handbook of International Economics, Vol1, Amsterdam.

² Guido ASHOFF; "Rent-Seeking: A New Concept in the Economic Theory", Economics, Vol. 40, Institute for Scientific Co-operation, Tübingen, Germany, 1989, s.15.

³ ASHOFF, a.g.m. s.16.

⁴ Bkz: "Rant Kollama ve Kâr Kollama", (Çev : Aytaç EKER), Politik Yozlaşma ve Rant Kollama, Takav Matbaacılık, Ankara 1994, ss.283-284.

Hükümetler, ekonomi politikası hederlerine ulaşmada veya temsil ettikleri (varsa) çevrelerin faydasına istedikleri alanlarda (sektörlerde) düzenlemeler yapabilirler. Mevcut mülkiyet haklarını değiştirici veya yeni haklar yaratıcı faaliyetlerde bulunabilirler. Zaten hükümet etmesinin anlamı, bu hakları oluşturup, uygulamaya koymak ve mevcut olanakları çoğu zaman değiştirmektir.

Mülkiyet hakları; piyasanın durumuna göre hükümetçe değiştirebileceği veya düzenlenebileceği gibi, bazı çevrelerin baskılan sonucu da oluşturulabilir.

Mevcut bir mülkiyet hakkına "yatırım" yapmak isteyen gruplar genelde karşılarında 3 tercih bulurlar¹:

- 1) Hak sahibi ile gönüllü ve özel bir mübadeleye girişebilirler,
- 2) Hükümetin bu hakkı mevcut sahibinden alıp, yeniden tahsis etmesini sağlamaya çabalayabilirler,
- 3) Son olarak da hırsızlığa başvurabilirler.

Hükümet aracılığıyla bir hakkın meydana getirilmesinde ortaya çıkan maliyet, bunlardan yararlanacak aktif baskı gruplarının yanısıra belki de maliyetin büyük bir kısmı, vergi mükelleflerine karşılanacaktır.

Bu durumda rant kollama toplum için yüksek bir maliyet anlamına gelse de, bundan faydalanmayı bekleyen baskı gruptan için göreceli olarak oldukça çekici bir yol gibi düşünülebilir.

Böylece rant kollama yoluyla refahı arttıracak hakkın ortaya çıkması bu faaliyetler olmadan da gerçekleşebilecek refah artışlarını kısıtlayacak hatta daha maliyetli hale getirecektir. Ancak diğer yandan bazı araştırmacılar bu tür faaliyetlerin dolaylı da olsa bir refah etkisi yarattığını ileri sürmektedirler².

Onlara göre, hak tahsislerinde bazı değişiklikler gerçek bir refah artışına yol açabilir. Örneğin, bir üretim faktörü zilyetlik hakkıyla ilgili olduğu halde, mülkiyet haklarının keyfi olarak tayin edilmesi kolaylıkla optimal bir pareto çözümüne yolaçabilir. Hatta hak tayininde bir kayırma yeni bir refah dağılımına sahip başka bir pareto çözümüne/optimumuna yol açabilir. Nite-

¹ Bruce L. BENSON; "Rent Seeking from A Property Rights Perspective" Southern Economic Journal, October, 1984, Vol.5, No:2, s.390.

² J. BHAGVATI; DUP.....

kim Demsetz, kaynakların ortak mülkiyetten Özel mülkiyete devredilmesinin kaynak kullanımının etkinliğini arttırdığını göstermiştir¹.

Ancak, hükümetten bir hak elde etme çabaları hangi şekilde olursa olsun, her zaman maliyetlidir. Özellikle, kamu müdahalesinin fazla olduğu ekonomilerde bu maliyetler daha da artar. Çünkü mübadele araçlarının kullanım gücünü, yetkisini ellerinde tutan kişiler bu maliyeti daha da arttırmaktadır. Şayet sözkonusu hakları özel grupların etkileşimleri sonucu ortaya çıkıyorsa, bunun maliyeti kamu görevlilerinin bu hakkı ortaya çıkarmak için yolaçacakları maliyetten daha az olacaktır.

Hakların tahsisinde herkesin menfaati olamaz. Hakların iki yönlü yapısı vardır. A'ya verilen bir hakkın tanınması B'nin açıkta kalmasına yol açar, sonuçta A-B hakları için çatışmaya düşer. Çünkü A'nın bu hakka sahip olması A'nın menfaatlerinin geçerli olduğu, B'ninkiler ise geçerli olmadığı anlamına gelir. Gerçekte mülkiyet hakları arzu kıt olan mal niteliği taşıyıcıdır.

Hakların tayinini değiştirmek amacıyla politik bir baskı kullanıldığında bu değişiklikten zarar göreceklere ya organize olup lobi faaliyetlerine girişmeleri ya da durumlarının daha kötüleşmesine razı olmaları gerekir. Şayet aktif olması düşünülüyorsa, sahip oldukları veya olacakları hakları savunması için politik süreçleri etkileme yoluna gideceklerdir.

II - TÜRKİYE'DE SERBEST PİYASA EKONOMİSİ VE MALİYE POLİTİKASI

Türkiye'de 1980'li yıllara gelindiğinde geçmiş yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar ülkeyi kaçınılmaz olarak bir değişim programına (modeline) itmiştir. Özellikle 1970'li yıllar boyunca yaşanan büyük ekonomik istikrarsızlıklar 1980'li yılların ekonomisini açıklayacak niteliktedir. 1974' ve 1978 yıllarındaki dünya petrol krizleri Türkiye'yi de etkilemiş ve TL dolar karşısında devalüe edilmiştir. Bunun yanısıra Döviz Çevrilebilir Mevduat (DÇM) uygulamalarının da ödemeler dengesi üzerinde önemli etkileri olduğu bilinmektedir. Yaşanan istikrarsızlıklar sonucu bütçe disiplini kalmamış ve anılan yılların sorunları politikacıları popülist söylemlere ve uygulamalara ve daha çok iktidarda kalma mücadelesine itmiş, bu ise ülkede büyük bir kaosa yol açmıştır. Sözkonusu karışıklık ortamı Türkiye'yi 1980'lere getirmiş ve her alanda büyük bir istikrar talebi beklentisi hakim olmuştur.

Harold, DEMSETZ; "Toward a Theory of Property Rights", American Economic Review, May, 1987, ss.347-359.

Türkiye'de iktisadi istikrarın 24 Ocak 1980 yılında başladığı söylenebilir. Türkiye her GOÜ de olduğu gibi talepleri olan bir ülke olarak 24 Ocak 1980 istikrar paketi ile hızlı büyümesini sağlamayı ve talepleri karşılamayı amaçlamıştır. Kısaca bu paket ile ülke ekonomisinin içine düştüğü bunalımdan çıkış hedeflenmiştir. Öncelikli hedefi, dış Ödemeler bilançosunun iyileştirilmesi olan bu paket, enflasyonun düşürülmesi, makul bir büyüme hızına ulaşma gibi hedefleri içermekteydi. Esasen böyle bir uygulama enflasyonun % 100'ü aştığı, dış ödemeler dengesinin Önemli ölçüde açık verdiği ve gelecek hakkındaki kanaatlerin giderek kö tül eştiği ülke ekonomisi için kaçınılmaz olmuştur. Genel olarak değerlendirildiğinde bu program ancak ücretlerin düşmesi, büyük kesimlerin satınalma güçlerinin reel olarak düşmesi ile gerçekleştirilebilirdi.

Ülkeye hakim olan siyasi istikrarsızlığın 12 Eylül 1980 yılında yapılan askeri müdahale ile giderilmesi amaçlandı. Buna paralel olarak 24 Ocak istikrarönlemleri de tepkisiz bir ortamda daha kolay ve önerilere uygun bir uygulama şansına sahip oldu.

Türkiye'de Dışa açılma ve serbest piyasa ekonomisini oluşturmayı amaçlayan 24 Ocak önlemleri ülke ekonomisi için liberalizasyon sürecini başlatmıştır.. 1960 yılından beri uygulanan ithal ikameci sanayileşme politikası yerini, ihracat ağırlıklı sanayileşme politikasına bırakmıştır. Bu amaçla sanayi malı ihracatına özel bir önem verilmiş ihracatın arttırılması için adeta serferberlik yaşanmıştır. Ayrıca ithalat libere edilmiş ve o güne kadar ithali yasak olan bir çok malın ithaline serbestlik kazandırılmış, Türk Parasını Koruma Kanunu değiştirilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde, piyasalara doğrudan müdahalede bulunan ve 1974-75 yıllarında oluşturulmuş olan Fiyat Kontrol Komitesi'de kaldırılmıştır.

Türkiye'de Serbest Piyasa Ekonomisi'ni oluşturma gereği, özel sektör ağırlıklı, devletin düzenleyici fonksiyon üstlenme çabalarını gerektirmiştir. Türkiye'de Serbest Piyasa Ekonomisi tercihi 1983'de yapılan seçimle demokratik bir şekilde hükümet olan iktidar tarafından da sahiplenilmiştir, 1983 döneminde tercihler; özgürlükçü, çoğulcu bir demokratik gelişme içinde hızlı kalkınmak ve piyasa ekonomisini tesis etmektir. Ancak bu amaçların gerçekleştirilmesinde; demokrasinin kurumlarının kamu ve ekonomik düzen üzerindeki kontrolünün/ müdahalesinin ve hakimiyetinin iyi bir çerçeveye oturtulması da gerekiyordu.

Türkiye'de Serbest Piyasa Ekonomisinin Kurumsal Boyutu

Gelişmekte Olan Ülkelerde ekonomik ve siyasal liberalleşmenin sağlanması için (ekonomik anlamda piyasa ekonomisinin işlemesi, siyasi an-

lamda demokratikleşme amacı) bu sürecin kısa zaman dilimlerine sığdırılması gerekliliği ileri sürülmektedir¹. Bu ise toplumun tüm kurumlarında yapısal ve işlevsel farklılaşmayı gündeme getirmektedir. Yapısal işlevsel değişiklikler ise çok sayıda ve çok amaçlı bürokratik kurumun oluşturulmasına da yol açmaktadır.

Gelişmemişliğin/kapalı toplum ve tarım toplumu özelliğinin yerini sanayi toplumuna bırakabilmesi için gerekli kurumsal değişiklikler Türkiye gibi GOÜ'de büyük bir açmazı ortaya çıkarmaktadır. Bu gibi ülkelerde; yaygın özel mülkiyete rağmen ekonomi ile ilgili kararlar ağırlıklı olarak devlet tarafından alınmakta ve piyasaların işlemesi (modern anlamda) gecikmektedir. Merkezi, bürokratik kaynak dağılım, bölüşüm mekanizmaları -rasyonel düzeyde anlaşılabilir- devleti yüceltip, bireyi küçülten tarım toplumu özelliğinin belki de bir uzantısı olarak toplum tarafından da kabul görmekte ve piyasa ekonomisinin işletilmesine yönelik istekler yerine getirilememektedir².

Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluşundan sonra batı toplumlarında olduğu gibi piyasa ekonomisini tesis edip, işletecek bir "sermayedar" grubu olmadığı için, ekonomik yapının oluşturulma çabaları merkezi/bürokratik yönlü olmuştur. Özellikle, daha iyi organize olmuş ve güçlü olduğu için "askeri bürokrasi" AGÜ'lerde pekçok yapının belirleyicisi durumunda olmuştur. Türkiye'de de dönemin özelliklerinden dolayı piyasa ekonomisini oluşturma çabaları devlet eliyle yapılmaya çalışılmıştır. Zira bir ülkede kapitalist olmadan, kapitalizmin olamayacağı gerçeği Türkiye'de de devletin ekonomiye müdahale edecek düzenleme görevini bir zorunluluk olarak ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de devlet bilinçli bir tercih ile özel girişimciliği ve özel sermaye birikimini özendirmeye baştan beri gayret etmiştir. Bu nedenle Türkiye'de otorite siyasal önderlik yanında, ekonomik önderlik ve işletmecilik görevini de üstlenmiştir.

1980'li yıllarda kurulmaya çalışılan serbest piyasa ekonomisinin devlet eliyle oluşturulması sebeplerinden biri de; Cumhuriyetin ilânından beri belirli aralıklarla devletin sermaye birikimine katkıda bulunma gayretlerinin başarısızlıkla sonuçlanmasıdır. Bu yüzden, 1980'li yıllarda piyasa ekonomi-

R.P.BILLER; "Some Implication of Adaption Capacity for Organization and Political Development" in F. Manul (ed) Toward a New Public Administration : THE Minnowbrook Perspective, Chandler Publishing Company, 1971, s.112.

A.S.AKAT; Alternatif Büyüme Stratejisi, Sedat Simavi Vakfı, Sosyal Bilimler Ödülü, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984, SS.T6-17.

sine geçişin en önemli şartı **olan sermaye birikimini, dolaylı ya da dolaysız** olarak sağlayabilecek sektörün yine **kamu sektörü olduğu** tartışmasız kabul edilmektedir. Nitelikleri gereği, "atılımcı", "Özgürlükçü", "çağ açıcı" bir sermayedar grubu (burjuvazi bürokrasisi) tesis edilemediği için, Türkiye'de piyasa ekonomisi batı modellerinin aksine, piyasadaki girişimci güçlerle değil, devlet tercihiyle ve eliyle yapılmıştır. **Bu** ise serbest piyasa ekonomisinin teşebbüse, yaratıcılığa ve özgürlüğe değil de, merkeziyetçiliğe, bürokrasiye ve hatta buyurganhğa yatkın olarak oluşmuştur. Gerek liberalleşme gerekse sermaye oluşumu yolundaki yaratıcı üretici kapasite devlet müdahalesi ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Uzun yıllar yeniden-bölüşümcülük görevini yerine getiren devlet tarafından korunmaya alınmış (gümrük duvarları, ithalat yasakları, kotalar vb. uygulamalarla) girişimci sınıf serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde biçimsel değişime uğrayarak, bu sefer de serbest piyasa koşullarına uyum için devletten yardım beklemiştir. Ayrıca yeniden bütüşümcü devletin alternatifini olarak 19. yüzyıl liberal piyasa düzenine benzer bir serbest piyasa düzeni oluşturma gayretleri, sözü edilen süreçte gerekli kurumsal (hukuki, siyasal, ekonomik) reformlar yapılamadığı için devlet eliyle oluşturulan yeni sermayedar kesimin ekonomiden büyük kaynaklar transfer etmesine yol açmıştır. Piyasayı düzenleyecek/kontrol edecek mekanizmalar geciktiği için ortaya çıkan hukuki ve kurumsal boşluklar kamu kesiminden büyük ve haksız kazanç transferlerine neden olmuştur.

B - SERBEST PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE MALİYE POLİTİKASINA İLİŞKİN İRADE OLUŞUMU

Türkiye'de yukarıda değinildiği gibi 1980'li yıllarda ortaya çıkan koşullar ve tercihler maliye politikası araçlarının serbest piyasa düzenini sağlamak yolunda kullanılmasına yolaçmıştır. Etkin bir iktisat politikası aracı olarak maliye politikasından yararlanılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde Özellikle;

- Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi,
- Sanayinin uluslararası rekabete açılması,

- Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında üretim, yatırım ve ihracata destek olunması gibi amaçlarla maliye politikası araçlarından teşvik tedbirleri olarak yararlanılmıştır. Ancak sözkonusu amaçların sağlanabilmesi için uygulanan teşvik politikaları ve mevzuatını serbest piyasa mekanizması koşullarına uygun oluşturulma çabalarının pek yeterli olmadığı dönem içindeki uygulama sonuçlarından görülmüştür. Özellikle mevzuat boşluklarının kalması, diğer deyişle yeni duruma uygun yeterli bir teşvik mevzuatının

meydana getirilememesi gerek maliye politikasına ilişkin irade oluşum mekanizmaları ve gerekse bu mekanizmalar üzerinde büyük şaibeler oluşturmuştur. Hatta siyasal arenada sözkonusu şaibeler politik malzeme ve oy maksimizasyonunu sağlamak amacıyla kullanılmıştır. Kısaca devlet eliyle serbest piyasa ekonomisi meydana getirilmesi çabaları, sistemin kendi içinde ortaya çıkan olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Uygun ve yeterli bir şekilde oluşturulamamış bir teşvik politikası ve mevzuatı özel çıkarlarımı maksimize etme eğilimlerine sahip olan, iktidar, bürokrasi ve baskı ve çıkar grupları tarafından haksız kazanç elde etmenin bir yolu olarak da kullanılmıştır.

Getirilen teşvik tedbirlerinin istikrar paketinin öncelikli tercihine uygun olarak ekonomiye olumlu katkılar yaptığı söylenebilir. Bu sayede, tarıma dayalı üretim, sanayi malı üretimine ve dolayısıyla sanayi malı ihracatına kaymış, yatırımlarda bir canlanma olmuş, özellikle bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için kalkınma bölgeleri seçilerek derecelendirilmiş ve bunlara uygun yatırım teşvikleri getirilmiştir. Ayrıca, ekonomik büyüme olumlu yönde olmuş ve Cumhuriyet tarihinde ilk defa ödemeler dengesi fazla vermiştir. Sözü edilen bu olumlu gelişmelerin yanında; teşviklerin kullanılmasında veya kullanılmasında yanlışlar ve suistimaller ortaya çıkmıştır. Özellikle ihracatı ve yatırımları arttırma yönlü teşvikler usulüne uygun yapılmamış, hayali ihracat veya hayali yatırımlarla bazı kişilerin devletten büyük miktarlarda haksız gelir elde etmelerine yol açmıştır. Böylece devlet eliyle oluşturulmaya çalışılan "Serbest Piyasa Ekonomisi" yine devlet tarafından belki de farkında olmayarak, bir "Rant-dağıtım (istisna, muafiyet, teşvik, vergi iadesi, vergi affı, ucuz krediler, ihaleler vb.) mekanizmasına dönüşmüştür. Bu nedenle 1980'lerin Türkiye'sinde üretim kapasitesinin ve beşeri sermayenin geliştirilebilmesi için yeterli destek sağlanamamış uygulamaları toplumsal refahı olumsuz etkilemiştir. Bu sorunlar artarak 1990'ların başında ülke ekonomisini büyük bir yatırımsızlık ve verimsizlik sorunu ile karşı karşıya getirmiştir.

1980'lerde Serbest Piyasa Ekonomisini oluşturma çabaları uygulamaya yön verecek kurumsal ve hukuki yapıda gerekli değişiklikler yapılmadığı veya yapılamadığı için gerek kamu yönetiminde, gerek politik süreçte ve gerekse ekonomik dengelerde büyük bir istikrarsızlığa hatta bunalıma dönüşmüştür.

Başlangıçta iyi niyetli olduğu düşünülebilecek uygulamalar, ne yazık ki yüksek enflasyon oranları yüksek işsizlik seviyesi, kişi başına düşen millî gelirin azalması, yatırımların dolayısıyla üretimin azalması şeklindeki sorunları giderememiş ve bunları 1990'lı yıllara taşınmasına yolaçmıştır.

1980'li yıllarda büyük umutlarla girilen devlet eliyle serbest piyasa ekonomisini oluşturma gayretleri sonuçta devletin ekonomideki payını daha da arttırmış, bu udurum 1990'lı yıllarda serbest piyasa düzeninin yeniden değerlendirilmesi tartışmasını gündeme getirmiştir. Artık "devletin ekonomiye müdahalesinin olmaması, piyasaların kendi haline bırakılması" şeklindeki istekler şiddetlenmiştir.

Dünya konjonktürünün ülke içi politikalarını etkilememesi mümkün değildir. Buna bağlı olarak 1990*11 yıllarda dünyadaki globalleşme eğilimleri ve ikibinli yıllara ulus bazında, ekonomide serbest piyasa ekonomisine politikada liberalizme, uluslararası boyutta da bölgesel ve ulusüstü organizasyonlara (entegrasyonların) ulaşma çabaları gündeme gelmiştir. Türkiye geliştirmekte olan ülkelerde görülebilecek tüm yapısal bozukluklarına rağmen bu konjonktürü yakalamak durumundadır. Ancak bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak uygulamalar, yapısal bozuklukları öncelikle giderek yerine daha çok üstyapı diyebileceğimiz mevzuat değişiklikleriyle yürütüldüğü için uzun dönemli yapısal değişiklikleri sağlamak konusunda yetersiz kalmaktadır.

Türkiye'de maliye politikasına ilişkin kararların oluşum süreci diğer deyişle karar alma süreci mekanizmanın kendinden kaynaklanan pek çok ögenin etkisinde kalmıştır. Politik süreci oluşturan seçmenlerin, dışa açılmanın getirdiği tüketim modeline ne paralel olarak artan daha iyi yaşama ve tüketme talepli, satın alma gücünün zayıf olması nedeniyle devlete yönelmiştir. Taleplerini alım gücü olmadığı için piyasadan karşılayamayan kesimler özellikle, eğitim, sağlık, kültürel faaliyetler, çevre düzenlemesi vb. gibi temel konularda devletten hizmet üretimi beklemektedirler. Bu ise seçmen taleplerine uygun program oluşturan siyasal parti temsilcilerinin, yani politikacılarının güçlerinin ve hatta kamusal kaynakların çok üstünde mal ve hizmet üretimi vaad etmelerine yol açmaktadır.

Seçmenlerin yamsıra, politikacıların hizmet programlarını oluşturmalarına yardımcı olan ve onlum zaman zaman baskı altında tutan baskı ve çıkar grupları, 1980'lerin Türkiye'sinde kaynak transferinde ve kamuca sağlanan teşvik tedbirlerinin kullanılmasında en şanslı olan kesimi oluşturmaktadır. Türkiye'de serbest piyasa ekonomisinin devlet tarafından oluşturulma gereği serbest piyasa mekanizmasının mantığına aykırı bir şekilde kamu bürokrasisini arttırmıştır. Bürokrasi özellikle kamusal mal ve hizmet üretimi için ayrılan kaynakların kullanılması ve kullandırılması konusunda artan yetkilere ve fırsatlara sahip olmuştur. Serbest piyasa mekanizması batı modellerinin aksine Türkiye'de her alanın politize olmasına yol açmış ve ekonomik, sosyal, kültürel yaşamın temel belirleyicisi "politika" olmuştur.

MALİYE POLİTİKASINA İLİŞKİN KURUMSAL SORUNLARIN ORTAYA ÇIKARDIĞI OLUMSUZLUKLAR : YOZLAŞMA

Son onbeş yıllık dönemde Türkiye'de devletin görevlerinde büyük artışlar olmuş bu da devletin büyümesine yol açmıştır. Bunun temelinde; nüfus, toplumsal ve ideolojik çevredeki değişikliklerin ve dünya konjonktüründeki değişmelerin etkisi şeklinde özetleyebileceğimiz çevresel faktörler yer almaktadır. Kesintiye uğrayan demokrasinin yeniden tesisi, serbest piyasa mekanizmasının, ekonomik kalkınma ve büyümenin makro planda siyasi ve ekonomik istikrarın kurulabilmesi için devletin müdahaleciliği genişlemiş bu ise onun fonksiyonunu yerine getirme aracı olan bürokrasinin de büyümesine yol açmıştır.

Sözü edilen çevresel faktörlerin değişmesiyle birlikte, kamusal mal ve hizmetlere olan toplumsal talep de sürekli büyümüştür. Özel sektörün karşılayamadığı bu türden mal ve hizmetleri karşılanması için maliye politikaları ile ekonomik hayat düzenlenmeye çalışılmıştır. Buna bağlı olarak üretilecek mal ve hizmetlerin tür ve tutarları açısından alınacak kararlar politik süreçte kaynakların harekete geçirilmesinden topluma sunulmasına kadar geçen aşamada kayırma, vurgun, rant kollama ve rüşvet gibi suistimaller ortaya çıkarmıştır.

Ülkemizde bu gelişmeler yukarıda zaman zaman değinilen örgütsel büyümeyi, istihdam sorununu ve kaynakların etkinsiz kullanımını problemlerini de beraberinde getirmiş ve devlet toplumun hizmet beklentisine cevap veremez hale gelmiştir.

Ülkemizde 1980 yılından sonra yozlaşmanın heralanda ivme kazanmasının temel nedeni, bizce politik ve ekonomiktir. 1980 yılında yapılan askerî darbeden sonra, demokrasiye geçiş sancıları başgöstermiş, buna paralel ülke ekonomisi serbest piyasa koşullarına uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Ancak Türkiye gibi geçiş toplumlarında ne yazık ki bu değişimler kolay olmamakta, küçük dengesizlikler büyük etkilere yol açmaktadır. Örneğin, gelişmekte olan birçok ülkede ekonomik kalkınma ve büyüme sürecinde hız kazandırılması ve piyasa ekonomisinin işletilebilmesi için teşvik tedbirleri devletçe pekçok alanda uygulanan bir politikadır. Ancak ülkemizde uygulanan ihracatı ve yatırımı artırma yönlü teşvikler usulüne uygun yapılamamış, hayali yapılan ihracat veya yatırım üzerinden bazı kişilere devletin kasasından (halkın parasından) büyük meblağlar transfer edilmiştir.

Bunun yanında, artan kamu harcamalarının bütçenin harcama yönünü aşırı şişirmesi ve harcama lehine aşırı açık veren bir bütçe, politik olarak oy kaybı demek olduğu için, 1980 sonrasında bütçe dışı fon uygulamalarına

geçilmiştir. Bu ise bütçeden karşılanamayan harcamaların giderek fon sistemine kaydırılması sonucunu getirmiş, mali disiplin bozulmuştur. Fonlarla ekonomik kaynak yaratıldığı iddia edilmiş ayrıca kaynakların kamu sektörüne aktarım mekanizması değiştirilmiştir. Böylece, fonların kullanım alan ve amaçları kamu sektörüne saptanmıştır. Fon sayısındaki ve gelirlerindeki büyük artışlar fonlar için devletin "alternatif bütçesi" tabirinin kullanılmasına dahi yolaçmıştır. Hatta devlet eliyle yeraltı ekonomisi mi yaratılıyor sorusu akıllara gelmiştir.

Fon sisteminin kurulmasının yanısıra temelleri Cumhuriyetin ilk yıllarında, sonradan Özelleştirilmek üzere atılmış "kamu iktisadi teşebbüsleri" nin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Ancak KİT'ler her zaman olduğu gibi tamamıyla politik amaçlar uğruna kullanılan araçlar olmayı sürdürmüştür. KİTler partizan kişiler veya onların yakınlarının yerleştirildiği istihdam alanları olmuş, ayrıca ihya edilmek istenen kişilere çeşitli tahsisler yapıldığı "arpalıklar" haline getirilmiştir.

Yozlaşmış bir politik süreçte olması çok doğal olan, kamu idarelerinin hesaplarının gizlenmesi olayı ne yazık ki Türkiye'de de sözkonusu olmaktadır. Demokrasinin olduğu bir hukuk devletinde olmayacak türden bir gizlilik kamu hesaplarına hakim olduğundan, Türkiye için en sağlıklı ve kolay veri temini uluslararası kuruluşların istatistikleri olmuştur.

Baskı ve çıkar grupları ise devletten çeşitli rantları kendi yönlerine çekme amacıyla lobiler oluşturarak etkili olma gayreti içinde olmuştur, öyle ki Türk siyasi hayatına baktığımızda her Başbakanın (özellikle 1980'den sonra) seçildikten kısa bir süre sonra seçim kampanyalarında kendisine destek veren çıkar gruplarını ziyaret etmeleri adeta gelenek haline almıştır. Bu ise literatürde daha önce belirttiğimiz gibi "plütokrasi" adını almaktadır.

Kanun Hükmünde Kararnameler; Olağan dönemler için hazırlanmış yasalarla ekonomik ve mali bunalım dönemlerini atlama her zaman mümkün değildir. Bu nedenle bunalım dönemlerinde dönemin özelliğine uygun yeni yasaların çıkarılması zorunludur. Bu ise yürütme organına olağanüstü "düzenleme yetkilerinin verilmesi" anlamı taşır. Gerekçesi, hükümetlerin çalışmalarına hız ve etkinlik kazandırmak ve hizmetin verimliliğini arttırmaktır. Ancak yetki acil ve önemli hallerde istisnai olarak sınırlandırılmayıp genelleştirilirse o zaman yürütmenin yasamaya müdahalesi gibi sistemle çelişen bir yapı ortaya çıkmaktadır.

Bilindiği gibi kuvvetler ayrılığı ilkesi yasama ve yürütme erklerinin yetki alanlarına müdahale edilesine izin vermez aksine birbirlerini denetlemelerini öngörür.

1982 Anayasası'nın 119. ve 121. maddeleri ile Bakanlar Kurulu ağır ekonomik bunalım dönemlerinde olağanüstü hal ilan etme ve olağanüstü hallerde kişilere getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri konusunda yetkili kılınmıştır. Buna dayanarak özellikle teşvik mekanizmasında vergilerle ilgili kanun hükmünde kararnamelerin 1980 sonrası dönemde yoğun olarak kullanıldığı görülmektedir. Hatta bir gecede yürürlüğe konulan ve ertesi günü kaldırılan KHK ler sözkonusu olmuştur.

Buna benzer bir şekilde vergi atlarının sözkonusu dönemde politik amaçlı kullanıldığı gözlenmektedir. 1960-70 döneminde çıkardan 6 vergi affının amacı mali yargıda çalışmalarını aksatan ve uzun süren uyuşmazlıkların tasfiye edilmesi, idare ve yargı sisteminin daha düzenli ve verimli çalışma ortamına kavuşması amaçlanmıştır. 1970-80 döneminde ise 1803 sayılı genel af yasası daha çok siyasi amaçla çıkarılmış bir kanundur. Bu kapsamda sağlanan vergi atlarının amacı döneme hakim olan gergin ortamın giderilmesi olduğu görülmektedir.

1980-1993 döneminde ise geçmiş dönemlerde görülmeyecek bir hızla 7 adet vergi affı çıkarılmış ve geçmiştekilerin aksine bunlar mali af niteliği taşımaktadırlar.

Vergi afları toplumun karşılaştığı yeni koşulların gerisinde kalmış bulunan yasaların ortaya çıkarttığı sosyal ve politik yaralan kapatmaya yönelik bir girişim olarak değerlendirilmiştir. Ancak vergi aflarının vergi mükellefleri üzerinde sürekli af beklentisini yarattığı ve vergi ödemede caydırıcı etkisi olduğu bir gerçektir. Zira vergi affı özü gereği zamanaşımı ve terkin gibi teknik olarak vergi adaleti ve yönetimi ile ilgili bir yöntem olmadığı için sözkonusu dönemde politik amaçlı kullanılan bir uygulama olmuştur.

Türkiye son on yıl içinde hiç yaşamadığı kadar çok yolsuzluk, rüşvet skandalları ile sarsılmıştır. 1991'de urulan "Yolsuzlukta Mücadele Komisyonu"nun elindeki sayısız dosyalar rüşvet ve yolsuzluğun yapılmadığı bir kamu idaresinin hemen olmadığını ortaya çıkarmaktadır. Adı geçen komisyonun açıklamasına göre, ellerinde bu konuda dosyanın olmadığı bakanlığın yalnızca "Dışişleri Bakanlığı" olduğunu belirtmektedirler. Pekçoğu zamanında hukuki takibata alınmadığı (ya da aldınlamadığı) için zamanaşımına uğrayan bu dosyalarda adı geçen kişi ve kurumlar için davalar açılmakta, ancak birçok dava sonucu beraat yönünde olmaktadır.

Yaşanan yoz ortam insanlararası ilişkilere de yansyarak, belirleyici durumuna dönüşmüştür. Hayali ihracat, naylon fatura sahtekarlığı, devleti soyan ihaleler, milli bankaların ve KİTlerin arpalık olarak kullanılması, kamu arazilerinin yağmalanmasına göz yumulması, doğal güzelliklerin tahrip

edilmesi ve çevre kirliliğine yol açan sanayi kuruluşlarına seyirci kalınması, vb. gibi uygulamalar toplumun öncelikle hukuk sistemine olan güvensizliğini arttırmaktadır. Suçluların ellerini-kollarını sallayarak her yerde gezmeleri, insanlarda adalete olan saygı ve güven zedelediği için zaman içinde "kendi kuralını kendin koy" şeklinde gelişen bir felsefenin hakim olduğu, adeta orman kanunlarının geçerli olduğu bir yapı ortaya çıkmaktadır.

Diğer yandan, ülkede yaşanan kronik enflasyon ve buna bağlı olarak insanların yaşadıkları ekonomik zorluklar ahlaki değer yargılarını da derinden sarsmıştır. Becerikli olma, iş kotarma, fırsatçılık, kolaycılık aranı değerler olmuş, "dürüst", "çalışkan" insan tiplmesi kabul görmemeye başlamıştır.

Daha önce de sözü edildiği gibi, yaşanan değişimlere uyak uyduramayan mevcut yasal düzenlemeler nedeniyle meydana gelen yasal boşluklar suistimallere yol açmıştır. Adalet mekanizmasının yavaş işletilmesi, yargı bağımsızlığının politik baskılarla zaman zaman yara alması yozlaşmayı hızlandırıcı nitelikte olmuştur.

Özellikle, olağanüstü koşullarda hazırlanan 1982 Anayasası artık pek çok alanda yalnızca engelleyici bir konumda yer almaktadır. Ancak TBMM'de Anayasal değişikliğe ilişkin çoğunluk sağlanamadığı için değiştirme yönünde adımlar atılamamaktadır. Örneğin, 1982 Anayasasının ilgili maddesine göre "Radyo, televizyon tekeli devletin elindedir" denmektedir. Oysa bilindiği gibi bugün Türkiye'de yayın yapan binin üzerinde Radyo istasyonu ile çok sayıda irili ufaklı özel TV kanalı oluşturulmuştur. Bugün faaliyet içinde olan bu organlar uzun süre Anayasaya aykırı faaliyette bulunan kuruluşlardır. Birçok devlet adamı, politikacı ve hukukçu anayasaya aykırı olan bu organlarda zaman zaman konuşmacı olarak yer almışlardır.

Ayrıca, serbest piyasa ekonomisinin hukuki çerçevesinin oluşturulmasının çok önemli olmasına rağmen bu konuda da yeterli düzenlemeler de çok gecikmiştir. Örneğin, "Haksız Rekabet Yasası" ve tüketiciyi koruma yasası ancak 1995 yılı başında çıkarılmıştır. Alıcı ve satıcı arasındaki ilişkiler düzenli bir şekilde oluşturulamadığı için bu konuyla ilgili hususlar diğer kanunlarda hala dağınık bir şekilde bulunmaktadır.

Türkiye'de yozlaşma sürecinde yer alan elemanların tek tek yozlaşmayı uyardığı söylenemez. Sürekli olarak birbirini harekete geçiren bu elemanlar hatta, birbirlerinin hem nedeni hem de sonucu dahi olabilmektedirler. Ancak yine de belirleyici olanların politik ve ekonomik yapılar ile hukuki çerçevenin olduğu ileri sürülebilir. Özellikle hukuki kurallardaki yetersizlik veya eksiklik yozlaşma kapsamında yeralan suç edimlerinin yapılmasında "caydırıcı" bir role sahip olamadığı için bu olaylar aşırı artmaktadır.

Aşağıda Türkiye'deki yozlaşmanın kapsamına ve denetimine ilişkin kurallar üzerinde durulacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de son yıllarda üretilen slogan küçük ve etkin devlet, gelişmiş piyasa ekonomisi şeklindedir. Bu ileri sanayi toplumlarındaki serbest piyasa ekonomisi modeli ve özellikle 1990'lı yıllarda büyük bir ivme kazanan globalleşme eğilimlerine paralel Üretilen bir slogandır. Türkiye'nin gerçekleri ile çakışır görünmekle beraber, amprik kanıtlar bu tür zorluklara katlanılmada serbest piyasa düzeninin tesis edilemeyeceğini göstermektedir. Sözü edilen sloganda yer alan devleti küçültmek için getirilen önerilerden en göze Çarpanları ;

- KİT'lerin kapatılması ve özelleştirme,

- Devletin bütçe açığı vermeden denk bir bütçe anlayışıyla hareket etmesi ve ekonomik hak ve özgürlükleri garanti altına alan bir hukuki düzenin tesisi gereklidir.

Türkiye'de hali hazırda uygulanmakta olan piyasa ekonomisi nin koşullarının yeterince gelişmemiş olduğu görülmektedir. Esas itibariyle piyasa ekonomisi, devletin aşırı müdahalesinin olmadığı, ancak devletin regule edici fonksiyonlar taşıması gerekmektedir. Nitekim dünya örneklerine baktığımızda piyasa ekonomisinin uygulandığı birçok ülkede devletin ekonomideki payının az olmadığını, piyasa ekonomisinin boşluklarını ve yolaçtığı negatif dışsallıkları düzenleyici bir rol üstlendiğini görüyoruz.

Yolsuzlukların olmadığı kirden arınmış "tertemiz" bir topluma ulaşma gayretleri veya düşüncesi hayalci bir tutumdur. Temiz Toplum özelemine yol açan yozlaşmalar tarih boyunca tüm toplumlarda görülmüştür. Burada önemli olan bir toplumda yolsuzluk olaylarını "istisnai" bir duruma getirecek düzenlemelerin yapılması ve ortamın hazırlanmasıdır.

Günümüzde birçok Demokratik toplumda yolsuzlukların rüşvet suistimallerin "istisnai" bir durum olduğu bilinmektedir. Bunun en önemli nedeni, bu toplumlardaki demokrasi geleneğidir. Demokrasinin olduğu ülkelerde yolsuzluk yapma cesaretini gösterenler bu durum ortaya çıktığında çok ağır faturalar Öderler. Bir toplumda yolsuzlukların "istisnai" bir hal almasında kuşkusuz topluma hakim demokrasi bilinci Önemli bir yere sahiptir.

Demokrasi anlayışı bir toplumda birey ve kuruma göre değişmemelidir. Demokrasi, tüm toplum için vazgeçilmiş, onurlu bir davranış biçimi olmalıdır. Bireylerdeki bu anlayış doğal olarak kurumlann yapısını ve işleyişlerini de etkileyecektir. Sözüedilen bu etkileşim süreci, siyasi partilerden, çıkar

gruplarına, şirketlerden, bürokrasiye kadar uzanacaktır. Dolayısıyla, çalışmada sürekli yinelenen devlet kamu-politika üçgeni bu kapsam içerisinde temizliğe doğru yolalabilecektir.

Açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere, toplumun birçok kesiminde temizlik hareketi öncelikle politik süreçte yapılmalıdır. Diğer deyişle şeffaf bir politika, şeffaf bir kamu yönetimi oluşturma amaç haline getirilmelidir. Yozlaşma sürecini hızlandıran, teşvikler, kamu bankalarından dağıtılan ucuz krediler, KİTlerde oluşturulan arpalıklar, yönlendirilmiş ihaleler, getirilen vergi afları ve imar rantı yaratan uygulamalar Anayasa, siyaset, devlet yönetimi ve yasalardaki bozukluklardan kaynaklanmaktadır.

Bugün Türkiye'de TBMM'yi bir onay mekanizması haline getirilmiştir. Kanun Hükmünde Kararname uygulamalarına yürütmenin çok sık başvurusu yasama faaliyetlerini sınırlayıcı bir etken olmaktadır. Bu ise Anayasaya aykırı bir uygulamadır. Ayrıca Meclis çatısı altında bulunan siyasi partilerin finansmanında pek çok usulsüzlüklerin yapıldığı bilinmektedir. Yakın zamanda ortaya çıkarılan İSKİ yolsuzluk olayında SHP'ye yapılan usulsüz bağışlar, siyasal partilerimizin finansman usullerinin ve denetimlerinin yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Bugün SHP yanında ANAP, DYP, RP ve diğer partilerin kuruluşlarından bu yana finansmanlarını nasıl sağladıklarının mutlak araştırılması gerekmektedir.

Türkiye gibi örgütlenmenin az olduğu bir ülkede parlamento çok önemli bir yere sahiptir. Çünkü parlamento halk oyu ile seçilmiş tek demokratik platformdur. Sorunlar burada tartışılacak, burada çözüme kavuşturulacaktır. Bu nedenle temizlik hareketi ilk önce TBMM'nde başlatılmalıdır. Bilindiği gibi bugün birçok milletvekili çok yüksek maliyetli seçim kampanyalarına destek veren çıkar gruplarının güdümünde Meclis içinde lobicilik faaliyetleri yapmaktadır. Bunun yanında kamu kurum ve kuruluşlarında ihaleleri izleyerek, bağlı oldukları gruba tahsis edilmesi konusunda baskılar uygulamaktadır. Bu haliyle TBMM'si milletin çıkarlarının gözetildiği yer olmaktan çıkmış, Özel çıkarların, büyük rantların elde edilmesinde kullanılan bir araç haline gelmiştir. Özel çıkar motivasyonunun böyle bir sistemde yok edilemeyeceği açıktır. Burada yapılması gereken öncelikle siyasal partilerin finansman usullerinin yeniden saptanması ve devlet ihale yasasının yeniden düzenlenmesidir.

Siyasal partilerin finansmanı bazı ülkelerde olduğu gibi (örneğin, ABD) "şeffaflık" ilkesi çerçevesinde oluşturulabilir. Buna göre, partiye yapılan bağışların belli miktarı aştıktan sonra (yasa ile belirlenecek bir miktar) kamuoyuna açıklanması gerekmektedir. Seçime katılan her aday kampanya-

sının bütçesini, gelir ve giderlerinin tümünün seçim kurullarına bildirmek gibi bir yükümlülük altına sokulmalıdır.

Devlet İhale Yasası da şeffaf bir yapıya kavuşturularak yolsuzlukların önüne geçmek mümkün olabilir. İlan yoluyla yapılacak ihaleler (Milli Güvenliği ve gizliliği gerektiren haller dışında) sonucunda kazanamayan müteahhitlere ihale dağıtımı ile ilgili bilgilerin verilmesi bazı kuşkulardan da yokedir. Açılan yolsuzluk dosyalarının ilgili bakanlıklarca denetiminin yapılmasının sağlanması gereklidir. Ayrıca yolsuzluk davalarının hızlandırılması bu yargı sisteminde mümkün olmadığı için yargı sisteminde bir reform yapılması kaçınılmazdır.

Devletin ekonomideki varlığı boyutlan, o toplumda rüşvet, suistimal ve yolsuzluk gibi olayların hacmini de belirlemektedir. Boyutlan büyüyen devlet "temiz toplum"a ulaşma Özelemlerinin gerçekleşmesini geciktirmektedir. Devlete bağlı KİT'nin özelleştirilmesi devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak, bu alandan kaynaklanan yolsuzlukları da azaltacaktır. KİT'ler 1994 yılında neredeyse 40 trilyon TL'ya varan zararlara yolaçmıştır. KİT'lerin özelleştirilmesi demek usulsüz ihalelerin azalması, arpalıkların son bulması, diğer deyişle "talan düzeni"nin sona ermesi anlamına gelmektedir. Ancak burada önemle üzerinde durulması gereken nokta özelleştirmeden diğer deyişle kamuya ait varlıkların satışından elde edilecek paranın nasıl kullanılacağıdır. Dileğimiz, bu gelirlerin kısa vadede bütçe açıklarını kapatmakta değil, kamu kuruluşlarının ve bunların çalışanlarının ekonomiye yeniden daha etkin ve verimli olarak kazandırılması uğrunda kullanılmasıdır.

Türkiye'de büyük yolsuzluklara yolaçan teşvik ve kredi sisteminin yeniden belirlenmesi kaçınılmazdır. Eğer, amaç temiz bir toplum yaratmak ise bunun yapılması zorunludur. Kalkınmada seçilmiş önceliklere uygun bir sistemin oluşturulması ve işletilmesi gerekmektedir. Bunun yanında serbest piyasa ekonomisinin hukuki çerçevesinin belirlenerek bu konudaki yasal boşlukların giderilmesi bir zorunludur. "Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" ilkesi serbest piyasa ekonomisinin ilkel bir şekli olup, bugün piyasalar başıboş bırakılamaz. Ancak bu devletin müdahalesi anlamına gelmemelidir. Devlet düzenleyici faaliyetlerde bulunarak piyasanın görevi olmayan "sosyal dengeleme" işlevini yerine getirmelidir. Ancak bugün gelinen noktada devlet piyasa ekonomisine faiz, kredi, fiyat kontrolleri ve maliye politikası araçları ile müdahale etmekte ve enflasyonist süreci hızlandırmaktadır.

Kronik enflasyon ile iç içe yaşayan Türkiye'de bu ortamın yarattığı dengesizlik ve güvensizlik yozlaşmayı da hızlandırmaktadır. Enflasyonun

yapısal olduğu ülkelerde, tüm dengeler (politik, ekonomik, sosyal ve ahlaki) enflasyon tarafından belirlenir. Enflasyon sonucunda;

- Üretim seviyesi düşer, tüketim meyli (dolayısıyla talep) yükselir,
- Gelir dağılımı düşük gelir grupları aleyhine bozulur (enflasyonu zengini daha zengin, fakiri daha fakir yapar).
- İthalat ihracattan fazla olur. Dolayısıyla dış ticaret dengesi açık verir,
- İş dünyası gelecekte emin olamadığı için riske atılmaktan çekinir, yatırım seviyesi düşer,
- Tasarruflar spekülasyon amaçlı alanlara kayar,
- Belirsiz ortam, yabancı sermayenin ülkeye gelişini engeller,
- Artan harcamalar yeni finansman kaynakları arayışını gerektirir, iç ve dış borçların miktarı yükselir, dış borç nedeniyle dışa bağımlılık artar,
- Geleceğin belirsizliği toplumda "kısa vadeli düşünme" alışkanlığının yerleşmesine yol açarak, sorunlara kısa vadeli çözümler üretilir,
- Kısa vadeli çözüm üretme anlayışı politikacılara da hakim olarak, merkezi veya yerel düzeyde sorunlara kısa vadeli çözümler getirilir.

Söz edilen sonuçlar çoğaltılabilir. Temiz bir topluma ulaşmak ve yukarıdaki olumsuz koşullardan kurtulmak için enflasyonun düşürülmesi bir gerek şarttır.

Temiz bir topluma ulaşma özlemi için alınması gereken pek çok tedbir vardır. Ancak Türkiye'de temiz bir topluma ulaşma için öncelikle siyasetin temizlenmesi, ekonomik alanda da enflasyonun düşürülmesi gereklidir. Bunun için toplumun her kesiminde isteğin olması ve bir konsensusa varılması gereklidir.

Temiz Toplum Kampanyası başlatıldıktan sonra hükümet bir "Temiz Toplum Reformu" hazırlığına girişmiştir. Bu reform kapsamında ana hatları ile şu konular yer almıştır;

- Meslis'e sevk edilen Devlet İhale Kanunu'nun yeniden gözden geçirilmesi ve Memur Muhakemat Kanunu'nun günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi,
- KİT ve belediye mevzuatının yeniden ele alınması,
- Şeklen varolan devlet memurlarının mal bildirim fonksiyonel hale getirilmesi,

- Türk Ceza Kanunu, rüşvet ve yolsuzlukları önleyecek niteliğe getirilmesi,

- Adalet Bakanlığı'nın yaptığı çalışma çerçevesinde rüşvet ve yolsuzluklarda ağır değil çabuk işleyen bir yargı sistemi oluşturulması,

- Siyasi partilerin aldığı tüm bağış ve yardımlar ile bunların nasıl harcadıkları, partilerin giderlerinin neler olduğu ve nasıl oluştuğu açık bir düzene kavuşturulması,

- Teşvik ve kredi mekanizmaları yeni baştan ele alınacak, sistemin rüşvet ve yolsuzluğa imkan vermeyecek bir özelliğe kavuşturulması.

Temiz bir toplum olma yolunda hükümet tarafından böyle bir reform paketinin hazırlanması oldukça önemlidir. Ancak bir o kadar önemli konuda bunların gerçekleştirilmesi olmalıdır. Son yapılan yerel seçimlerde tüm belediye başkan adaylarının kampanyalarında ortak olarak kullandıkları sloganlar, temiz belediyecilik, temiz toplum, şeffaf yönetim, temiz toplum için elele vb. şeklinde olmuştur. Görüldüğü gibi, bu durum siyasilerin toplumun bu tür bir Özlem içinde olduklarını bilmeleri ve ona uygun hareket etmeleri açısından önemli bir gelişmedir.

Böyle bir ortamda basın yayın organlarına (Medya) büyük görevler düşmektedir. Toplumun değer yargıları üzerinde olumsuz etkiler yapan yayınlan bırak malan özellikle kendi aralarındaki çıkar çatışmalarına son vermeleri gerekmektedir. Çünkü Türkiye'de Medya kamuoyunu etkilemede çok Önemli bir araç niteliğinde olup, belki de toplumun en güvendiği organlar niteliğindedir. Örneğin, başı dertte olan bir vatandaşın önce özel TV kanallarında yardım istemesi Türk Hukuk Sistemi adına düşündürücüdür.

Bu nedenle Medya'nın sorumluluklarını bilmesi, Türkiye gibi geçiş toplumlarında (henüz demokratik kurum ve kurallann tam işletilemediği) nedenli büyük etki alanlarının olduğunun farkında olarak yayın yapmaları gerekmektedir. Bu amaçla bir "Basın Ahlak Yasası" hazırlanarak birçok gazete ve TV imza atmışlardır.

Türkiye'de Temiz Topluma ulaşma özleminin ortaya çıkması ve kampanya şeklini almasından sonra, özel şirketlerde de ahlak yasası gündeme gelmiş, örneğin müteahhitler "Ahlak Yasası" çıkarılması talebinde bulunmuşlardır. "Basın ve Ahlak Yasası" gibi bir denetim mekanizmasının kurularak ihalelerdeki yolsuzluk ve rüşvetlerin ortaya çıkartılması gündeme gelmiştir. Bugün pekçok özel şirketŞirket Anayasası" adı altında bir ahlak yasasına sahiptir. Bunlar arasında ABD'de General Electric, İtalya'da Fiat, Türkiye'de

Amnyıkhz Grubuve Koç Gruba sayılabilir. General Electric'in Anayasası'nın giirişinde yeralan cümle çok anlamlıdır. Şöyle ki;

"Rekabet ne kadar sert olursa olsun, General Electric(GE) piyasada yalnızca yasal ve ahlaki yöntemlerle savaşacaktır".

Dileğımız tüm Türk şirketlerinin de böyle ilkelere sahip olması yönündedir.