

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNDEKİ GELİŞMELERİN EKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ahmet Burçin YERELİ - Haluk EGELİ (*)

GİRİŞ

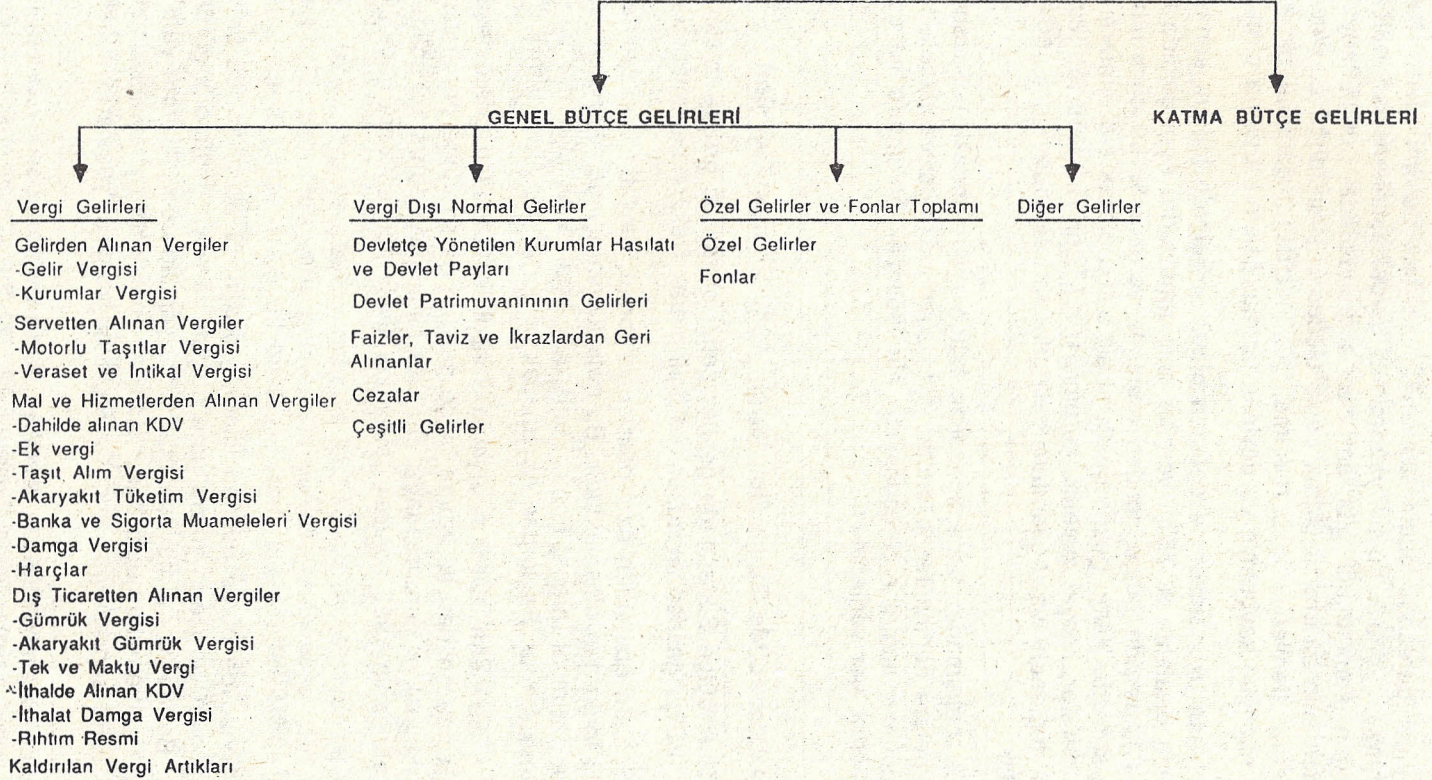
Devletin ekonomik ve sosyal alandaki faaliyetlerinin artması ve modern devlet anlayışına paralel olarak zaman içinde ekonomik yaşama müdahale etmek durumunda kalması bütçeyi, ekonomiyi istenen yönde etkileyebilecek bir araç haline getirmiştir. Bu nedenle kamu bütçesi, gelir ve harcama yönüyle toplumsal ihtiyaçları belirleyip karşılamının yanında enflasyonla mücadelede, ekonomik kalkınmanın ve gelişmenin sağlanmasında ve belirli bir büyüme hızına ulaşma gibi makro hedeflerin gerçekleştirilmesinde de sıkça başvurulan bir maliye ve ekonomi politikası aracıdır.

Konsolide bütçe, genel ve katma bütçelerin birleştirilmesi sonucu oluşan ve kamu kesiminin gelecek bir döneme ait kaynak-harcama dengesini gösteren mali bir dökümandır. Devlet bir mali yıla ilişkin kaynak-harcama dengesini oluştururken genel olarak vergileme yoluna başvurmaktadır. Çünkü vergi, kamu harcamalarının karşılanması-

(*) Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü Araştırma Görevlileri.

ŞEKİL 1

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ



da birinci derecede önem taşıyan bir kaynak durumundadır. Ancak kalkınmaya yönelik büyük yatırımların gerçekleştirilmesi ve bütçe açıklarının kapatılması gibi amaçlar doğrultusunda borçlanmaya da vergilemenin alternatifi olarak geniş ölçüde başvurulduğu görülmektedir. Hatta denilebilir ki borçlanma, günümüzde olağanüstü bir kamu geliri niteliğini kaybetmiş ve devletin normal gelirleri arasına girmiştir.

Piyasa ekonomilerinin egemen olduğu ülkelerde toplam kamu gelirlerinin ortalama % 75'ini vergiler oluşturmaktadır. Aynı şekilde ülkemizde konsolide bütçe gelirleri arasında vergiler % 80 civarında bir paya sahiptir. Kamu gelirleri sistemi bir bütün olarak ele alınırsa; mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, K.İ.T.'ler ve kamu fon idarelerince toplanan ve kullanılan gelirlerin de sisteme dahil edilmesi gerekir.

Bu çalışmada; önce konsolide bütçe gelirlerindeki 1980 sonrası gelişmelere değinilerek ekonomik bir değerlendirmesi yapılacak, sonra mevcut uygulamalar çerçevesinde alınabilecek önlemlere ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

A. Konsolide Bütçe Gelirlerinin 1980 Sonrası Gelişimi

Türk Bütçe Sisteminde gelirler genel olarak üç grupta toplanmaktadır. Bütçe gelirlerinin düzeni ile ilgili olarak Şekil 1 düzenlenmiştir.

Şekilde gösterilen özel gelirler ve fonlar, devletin özel gelirleri ve çeşitli fonlardan oluşmaktadır. Bu gelir kalemi içinde Akaryakıt İstikrar Fonu, Tarımsal İhracat Fonu, Fonlardan Aktarılabilecek Miktarlar ve Belediyelere Ayrılan Paylardan Aktarılabilecek Miktarlar yer almaktadır(1).

Bu genel ayrımın dışında konsolide bütçeden gerçekleştirilen borçlanma gelirleri ile katma bütçe gelirleri de üzerinde durulması gerekli kaynaklar durumundadır. Bu kısa bilgilerden sonra konsolide bütçe gelirlerinin 1980 sonrası gelişimine ilişkin açıklamalara geçebiliriz.

1. Vergiler

Konsolide bütçe gelirleri içinde yaklaşık % 80 civarında bir paya sahip olan vergilerin yıllara göre dalgalı bir seyir gösterdiği görülmektedir. Bunda, vergi mevzuatında sıkça yapılan değişikliklerin yanı sıra, vergi uygulamalarındaki başarısızlıklar önemli rol oynamaktadır. Özellikle 1980 sonrasında yaygınlık kazanan vergi af yasaları, mükellefle-

(1) Nevzat SAYGILIOĞLU; "Bütçede Yer Alan Vergi Dışı Gelirlerin Mali Denetiminde Sayıştay", Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül 1990, S:1, s.27.

rin af beklentisi içine girmelerine ve vergilerini zamanında ödememelerine yol açmıştır. Ancak buna rağmen, vergi gelirlerindeki gerçekleştirmeler ve yıllara göre gösterdiği artışlar dikkate alındığında 1980 sonrası dönemde istikrar programı çerçevesinde vergilerden geniş ölçüde yararlanıldığı anlaşılmaktadır.

TABLO - 1
KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ GERÇEKLEŞMELERİ VE YILLIK ARTIŞ YÜZDELERİ

(Milyar TL.)									
Yıllar	Vergiler		Vergi Dışı Normal Gelirler		Özel Gelirler ve Fonlar		Konsolide Bütçe Gelirleri Toplamı		
1980	750	-	38	-	9	-	797	-	-
1981	1.190	58,7	48	26,3	11	22,2	1.259	57,9	-
1982	1.305	9,6	111	131,2	14	27,3	1.430	13,6	-
1983	1.935	48,3	307	176,5	19	35,7	2.260	58,0	-
1984	2.369	22,4	280	-8,8	77	305,3	2.626	16,2	-
1985	3.829	61,6	444	58,6	124	61,0	4.333	65,0	-
1986	5.972	55,9	574	29,3	83	-33,0	6.629	52,3	-
1987	9.051	51,5	819	42,7	25	-70,6	9.895	49,2	-
1988	14.232	57,2	1.228	49,9	1.274	5.096,0	16.734	69,1	-
1989	25.550	79,5	2.438	98,5	1.950	53,0	29.938	78,9	-
1990	45.400	77,7	4.267	75,0	4.909	151,7	54.576	82,3	-
1991	78.734	73,4	4.480	5,0	15.871	223,3	99.085	81,5	-
1992	142.091	80,4	8.505	89,8	28.853	81,8	179.449	81,1	-
1992*	15.784	-	632	-	3.635	-	20.051	-	-
1993*	29.049	84,0	1.150	81,9	6.409	76,3	36.608	82,6	-

Kaynak: 1987-1993 Bütçe Gerekçeleri, 1992 Yıllık Ekonomik Rapor, Temel Ekonomik Göstergeler
* Ocak-Şubat, 2 Aylık Gerçekleşmeler

Vergi gelirleri 1980 yılında 8.3 milyar \$ iken 1984'de 5.3 milyar \$'a kadar gerilemiş fakat bu yıldan itibaren istikrarlı bir artış trendi içine girerek 1989'da 11 milyar \$, 1990'da 16.2 milyar \$, 1991'de 19.4 milyar \$ ve 1992'de 20.9 milyar \$ civarında gerçekleşmiştir(2).

Tablo 1'den de görüldüğü gibi vergi gelirleri hasılatının yıllar itibarıyla arttığı gerçekleşme rakamlarına bakılarak rahatlıkla söylenebilir. 1980 yılında 750 milyar lira olan vergi gelirleri, 1991 yılı sonunda 78,7 trilyon lira ve 1992 yılında da 142 trilyon lira seviyesine yükselmiştir. Bu dönemde vergi gelirlerinde dikkati çeken esas gelişme ise, 1985 yılına kadar 1-2,5 trilyon lira civarında seyreden vergi gelirleri hasılatının bu yıldan itibaren hızlı bir artış içine girerek, 1987'de 9 trilyon ve 1988'de ise 14,2 trilyon lira seviyesine çıkmasıdır. Bu gelişmede 1985 yılında uygulanmasına başlanan Katma Değer Vergisinin önemli bir rolü olmuş, yine aynı dönemde dış ticarete meydana gelen gelişmeler de vergi gelirlerinin artışını daha da hızlandırmıştır.

(2) Dolar bazındaki değerlendirmelerde Merkez Bankası Kurlarının Yıllık Ortalaması olarak ortalama değerler alınmıştır.

1988 yılında artış yüzdesi olarak vergi gelirlerinde genel bir azalma göze çarparken, katma değer vergisi uygulaması nedeniyle, sadece mal ve hizmetlerden alınan vergilerde bir artış söz konusu olmuştur. Bu dönemde toplam bütçe gelirlerinin % 78 ve toplam gelirler içinde vergilerin % 79 civarında artış gösterdiği söylenebilir.

TABLO - 2
KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI

Yıllar	Vergiler	Vergi Dışı Gelirler	Özel Gelirler ve Fonlar
1985	86.8	9.6	3.1
1986	90.1	8.4	1.5
1987	91.5	7.6	1.2
1988	84.6	7.3	7.1
1989	84.6	7.8	7.6
1990	80.3	8.2	11.5
1991	79.5	4.5	16.0
1992	79.1	4.7	16.2

Kaynak: 1988-1993 Bütçe Gerekçeleri ve 1992 Yıllık Ekonomik Rapor.

Vergi gelirleri, 1990 yılında bir önceki yıla göre % 77,7 artarak 45.4 trilyon ve 1991'de ise % 73,4 oranında artarak 78,7 trilyon lira seviyesine ulaşmıştır. Vergilerin konsolide bütçe gelirleri içindeki paylarına baktığımızda ise; 1980'de % 78,5 olan oran daha sonraki yıllarda dalgalı bir seyir izleyerek 1987'de % 91,5 olarak en yüksek seviyesine ulaşmış ve 1991'de ise % 79,5 ve 1992'de % 79,1 şeklinde gerçekleşmiştir(3).

1985 yılında vergi gelirlerinin % 34,6'lık kısmını gelir vergisi tahsilatı oluştururken bu oran 1990'da % 41, 1991'de % 42,4 ve 1992'de % 42 oranında gerçekleşmiştir. Yani vergi gelirleri içinde gelir vergisinin payı artmıştır. Buna karşılık toplam vergi gelirleri içinde kurumlar vergisi tahsilatı 1988 yılında % 14,9 iken 1989 yılında % 14,1 , 1990 yılında % 10,2 , 1991 yılında % 8,8 ve 1992 yılında % 7,9 olarak sürekli bir azalma göstermiştir. Bu göstergelere bakarak gelir dağılımının sermaye lehine bozulduğunu söylemek pek güç olmayacaktır(4). Vergi gelirlerindeki bu gelişme dolaylı-dolaysız vergiler ayırımına gidilerek daha net bir şekilde görülebilir.

(3) Maliye ve Gümrük Bakanlığı; 1992 Yıllık Ekonomik Rapor, s.62.

(4) Ahmet Burçin YERELİ; "Vergi Tarifeleri Yeniden Düzenlenmeli", Ekonomik Politik GÖZLEM Gazetesi (Haftalık gazete), 10-16 Mayıs 1993 Pazartesi, Yıl:2, Sayı:89, sayfa 9.

TABLO - 3
DOLAYLI- DOLAYSIZ VERGİLER HASILATI

(Milyar TL.)

Yıllar	1. Dolaysız Vergiler		2. Dolaylı Vergiler		Vergi Gelirleri Toplamı
	Gelirden Alınan	Servetten Alınan	Mal ve Hizmetlerden Alınan	Dış Ticaretten Alınan	
1986	3.060	57	1.860	995	5.972
1987	4.430	69	2.770	1.782	9.051
1988	6.919	148	4.487	2.678	14.232
1989	13.485	179	7.640	4.246	25.550
1990	23.250	411	13.670	8.069	45.400
1991	40.470	660	24.685	12.899	78.734

Kaynak: Bütçe Gerekçeleri ve 1985-1992 Yıllık Ekonomik Raporlar

1980'de 231 milyar lira olan dolaysız vergiler toplam vergi gelirleri içinde % 62,8'lik bir pay almakta iken, dolaylı vergilerde ise 128,2 milyar lira ve % 37,2'lik bir oran söz konusudur. 1985-88 arası dönemde dolaylı vergilerin dolaysız vergilere nazaran biraz daha önem kazandığı ve toplam vergi gelirleri içinde % 50,4 civarında bir pay aldığını, yine aynı dönemde dolaysız vergilerin % 49'lar seviyesinde kaldığı dikkati çekmektedir.

Gelirden alınan vergiler 1980'de 2,3 milyar \$ iken 1989'da 5,8 milyar \$, 1990'da 8.3 milyar \$ ve 1991'de 10 milyar \$ düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna karşın 1980'de 200 milyon \$ olan servet vergileri tahsilatı, 1984'de 30 milyon \$'a kadar gerilemiş ancak 1991'de 160 milyon \$'a yükselmiştir.

Aynı şekilde 1980'de 1 milyar \$ olan mal ve hizmet vergileri, 1986'dan itibaren hızla artmış ve 1989'da 3.3 milyar \$, 1990'da 4.9 milyar \$ ve 1991'de 6.1 milyar \$ civarında gerçekleşmiştir. Dış ticaret vergileri ise 1980'de 360 milyon dolar iken, 1991'de 3.1 milyar \$ olmuştur. Bu rakamlar doğrultusunda vergi gelirleri tahsilatı 1980'de 4 milyar \$ iken 1991'de 19.4 milyar \$ düzeyinde gerçekleşmiştir. Yani dolar bazındaki artış % 500 oranındadır.

TABLO - 4
DOLAYLI - DOLAYSIZ VERGİLERİN YÜZDE DAĞILIMI

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Dolaylı Vergiler	37.2	35.7	37.4	40.6	41.8	52.3	48.0	50.3	50.4	46.8	47.9	47.7	49.6
Dolaysız Vergiler	62.8	64.3	62.6	59.4	58.2	47.7	52.0	49.7	49.6	53.2	52.1	52.3	50.4

Kaynak: 1990 İktisadi Rapor ve 1992 Yıllık Ekonomik Rapor.

Vergi adaleti açısından duruma bakıldığında, aslında dolaysız vergilerin payının daha yüksek olması ve özellikle gelirden alınan vergilerin artırılması ekonomik kalkınma açısından daha çok arzulanmaktadır. Tablo 4'ten de görüldüğü gibi dolaylı vergilerin payı 1984'te % 41,8'den, 1988'de % 50,4'e yükselmiştir. Bu artışlar katma değer vergisi uygulamasının başlaması, ücretlilerin gelir vergisi oranlarının düşürülerek vergi dilimlerinin yükselmesi ile gelir ve kurumlar vergileri kapsamındaki çok sayıdaki muafiyet ve istisnadan kaynaklanmıştır. Dolaylı vergilerin 1989-91 arası dönemde nisbi bir azalma dönemine girdiği ve 1989'da % 46,8 ve 1991'de % 47,7 dolaylarında gerçekleştiğini görüyoruz. Bu azalışta gümrük vergisi oranlarının düşürülmesi ve bütçe dışı fonlarda toplanan kaynakların dolaylı vergi niteliğinde olmasının etkili olduğu söylenebilir. 1992 yılında ise oran olarak dolaylı vergiler % 49,6'ya yükselmiştir.

Dolaysız vergilerin 1989-91 arası dönemdeki gelişimine bakıldığında, 1989'da % 46,9 olan oran, 1991'de % 52,3'e yükselmiştir. Bu dönemde dahili tevkifat kaldırılmış ve yerine geçici vergi sistemi getirilmiştir. Bu yeni sistemle beraber cari yıla ait vergilerin dışında bir sonraki yılın da vergileri tahsil edilerek gelirden alınan vergilerde artış sağlanmıştır. Ayrıca personel reformu doğrultusunda yapılan ücret zamları ile birlikte ödenen verginin artması ve dolayısıyla ücretli kesimin gelir vergisi içindeki payının yükselmesi gelir vergisi hasılatında ve dolaysız vergilerde reel artışlara neden olmuştur(5).

TABLO - 5
VERGİ YÜKÜNÜN GELİŞİMİ

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Toplam Vergi Yüğü	20.0	22.1	21.9	20.9	17.6	19.7	22.8	22.6	23.8	24.4	24.1	25.1
Konsolide Bütçe Vergi Yüğü	16.9	18.2	17.9	16.8	12.9	13.8	15.2	15.5	14.2	15.0	15.8	17.0

Kaynak: İktisadi Raporlar (1990-1991), 1991 Bütçe Gereğes.

Konsolide bütçe vergi gelirlerinin istikrarlı bir gelişim gösterip göstermediği vergi yükü oranlarına bakılarak anlaşılabılır. Tablo 5'ten görülebileceği gibi, toplam vergi yükü ve konsolide bütçe vergi yükü oranlarında birbirine paralel artışlar kaydedilmiştir. Yalnızca 1984 ve 1985 yıllarında düşme eğilimine giren vergi yükü oranları diğer yıllarda genel olarak artma göstermektedir. Halen ülkemizde vergi yükü ortalaması % 22 civarında olup, OECD ve AT ülkeleri ile kıyaslandığında biraz düşük kalmaktadır. Söz konusu ülkelerde vergi yükü oranları ortalama olarak % 35 civarındadır. Bu durum ise, ülke-

(5) Daha fazla bilgi için bkz. T.O.B.B.; 1990 İktisadi Rapor, s.252.

mizdeki vergi gayretinin düşük olmasının yanı sıra belirli kesimlerin, yeterince vergilendirilememesinden kaynaklanmaktadır.

Vergi gelirlerinin GSMH'daki değişmelere karşı duyarlılığını ortaya koyan vergi esnekliği değerleri incelendiğinde, ülkemizde vergi gelirlerindeki değişme ile GSMH'daki değişmelerin birbirine karşı istikrarsız olduğu görülmektedir.

TABLO - 6
VERGİ ESNEKLİĞİ KATSAYILARI

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Toplam Vergi Esnekliği	0.8	1.3	0.9	0.7	0.5	1.5	1.6	1.0	0.9	1.2	1.3	1.4
Gelir + Kurumlar Vergi Esnekliği	-	-	-	0.6	0.4	0.6	1.7	0.9	0.8	1.3	1.2	1.1

Kaynak: 1988-1991 İktisadi Raporları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri

Tablo 6'da görüldüğü gibi, vergi esneklik katsayısı 1980'de 0,8 iken 1981'de 1,3'e yükselmiştir. Vergi esnekliği gelir ve kurumlar vergileri açısından ele alındığında 1986 yılı hariç diğer yıllarda esneklik katsayısı 1'in altında seyretmiştir. Toplam vergi esnekliğinin 1,5 olduğu 1985 yılında gelir ve kurumlar vergisi açısından esneklik değerleri 0,6 olmuş, 1987'de 1 olan toplam vergi esnekliği katsayısına karşılık, gelir ve kurumlar vergisi esnekliği 0,9 olarak gerçekleşmiştir. Toplam vergi esnekliğinin 1'in üzerine çıktığı yıllardaki artış gelir üzerinden alınan vergiler dışındaki dolaylı vergilerden kaynaklanmıştır. Buradan da geçtiğimiz on yıllık dönem itibariyle az da olsa dolaylı vergiler lehine bir gelişim olduğu söylenebilir.

Vergi esneklik değerlerinin genel olarak düşük olması neticesinde üst gelir gruplarının vergi kaçırma eğilimleri artmakta ve vergi kaçakçılığı toplumda yaygın bir hal almaktadır.

2. Diğer Gelir Kalemlerindeki Gelişmeler

Konsolide bütçeye dahil gelirler arasında sayılan vergi dışı normal gelirlerle özel gelirler ve fonların 1980 sonrası döneme ilişkin gelişimine bakıldığında vergi gelirlerine nazaran oldukça düşük oranlarda gerçekleştiği görülmektedir. Bunun en önemli nedenleri arasında mevcut iktidarların öncelikle vergi gelirlerini artırmaya yönelik politikalara başvurması ve yine son yıllarda vergilemenin dışında borçlanmaya dayalı bir kalkınma modelinin izlenmesi gösterilebilir. Ancak son bir kaç yıl içindeki uygulamalardan da anlaşılacağı gibi devletin bu gelir kalemlerinden, vergiler kadar olmasa da, yararlanma çabasına girdiği ve bu gelirlerin konsolide bütçe içindeki paylarının yükseldiği görülmektedir.

a) Vergi Dışı Normal Gelirler

Devletin vergiler dışında elde ettiği normal gelirler olan vergi dışı normal gelirlerin 1980'li yılların başında ortalama % 12 olan payı, 1985'te % 9,6' ya, 1988'de % 7,3'e ve 1991'de ise % 4,5'a düşmüştür (Bkz. Tablo 2). Vergi dışı normal gelirlerin kamu finansmanındaki payı 1980'li yılların başlarında izlenen gelir politikaları doğrultusunda yüksek olmuş(6), özellikle para ve vergi cezaları arttırılmıştır. Bu dönemde bütçenin sağlam kaynaklara dayandırılması amacıyla vergilemeye ağırlık verilirken, yatırım ve tasarrufların özendirilmesi için gelirden alınan vergilerin toplam vergiler içindeki payı azaltılmıştır(7).

Ayrıca 1980'de 422 milyon \$ olan vergi dışı normal gelirler 1992'de 1.2 milyar \$ düzeyine ulaşmıştır. Dolayısıyla son yıllarda vergi dışı normal gelirlerde dolar bazında önemli bir artışın olduğu da muhakkaktır.

1985 yılından başlayarak vergi dışı normal gelir payları düşme eğilimine girerek, 1991 yılı sonunda % 4,5 seviyesine inmiştir. Vergi dışı normal gelir paylarındaki bu azalışta, özel gelirler ve fonlar kalemindeki ani yükselişlerin etkili olduğunu söylemek mümkündür. Yine içinde bulunduğumuz 1993 mali yılında vergi dışı gelirlerin, ceza oranlarının artırılmasına ilişkin yeni bir takım düzenlemeler ile patri-muan (mülk) gelirlerinin artırılmasıyla yükselmesi beklenmektedir.

b) Özel Gelir ve Fonlar

Özel gelir ve fonlardaki gelişmelere bakıldığında, diğer konsolide bütçe gelirlerine nazaran daha düşük oranlarda gerçekleşme görülmektedir. Bu gelirlerin 1988 yılına kadar yeterli bir artış kaydedemediğini ve 1980 yılında % 3,6 olan yüzde payının dalgalı bir seyir takip ederek 1983'te % 0,8, 1985'te % 3,1 ve 1987'de % 1,2 dolayında gerçekleştiğini söylemek mümkündür (Bkz. Tablo 2). 1988 yılından başlamak üzere özel gelir ve fonların bütçe içindeki payları artış göstermiştir. Bu artışta, ilk kez 1988 yılında uygulamaya konulan bütçe dışı fonlardan % 30'a varan kesintilerin bütçe içine aktarılması önemli rol oynamıştır. Bun göre özel gelir ve fonların bütçedeki payları ani sıçrayışlar göstererek 1988'de % 7,1, 1990'a % 11,5 ve 1991'de % 16 düzeyine ulaşmıştır. Yine dolar bazında hesaplamalar yapıldığında, 1980'de 100 milyon \$ olan özel gelir ve fonlar 1992'de 3 milyar \$ düzeyine ulaşmıştır.

(6) 1980'de % 14,6, 1981'de % 13,9 ve 1982'de % 13,6'dır.

(7) Ömer ARASIL; Maliye Politikası Aracı Olarak Kamu Harcamalarının Türkiye' de Uygulanan İstikrar Politikalarına Entegrasyonu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, İzmir 1989, s.223.

Özel gelir ve fonlar kalemindeki bu ani yükselişlerin başlıca nedenleri arasında; bütçe dışı fonların uzun vadede tasfiyesi amacıyla bütçeye alınması ve bu yolla hazineye gelir sağlanmak istenmesi, 1985 yılından beri uygulamalarına başlanan özelleştirme çalışmaları doğrultusunda sağlanan gelirler ve yine Kamu Ortaklığı İdaresince tamamlanan alt yapı tesislerinin işletilmesi sonucu sağlanan gelirler gösterilebilir. Özel gelirler ve fonlar 1991 yılı sonu itibariyle 15,8 trilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Genel bütçe gelirleri dışında yer alan katma bütçeli idare gelirlerinde ise, 1980 sonrası dönemde küçük de olsa artışlar kaydedilmiştir. Bu kuruluşlar, kendi öz gelirleri yetersiz olduğu için genel bütçeden sürekli hazine yardımı almaktadırlar. Bu nedenle katma bütçe gelirlerinin bütçe içindeki payları % 2,5-% 3 civarında olup, genel bütçeyle kıyaslandığında oldukça önemsiz kalmaktadır. Katma bütçeli kuruluşların ise 1990 yılında 1,5 trilyon lira olan gelirleri, 1991 yılında % 80,1 oranında artarak 2,7 trilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

c) Borçlanmadan Elde Edilen Gelirler

Bir diğer gelir kalemi olan borçlanma neticesinde elde edilen gelirlerde ise, 1980 sonrası dönemde gözle görülür artışlar kaydedilmiş, vergi gelirlerinin yetersizliği sonucu oluşan bütçe açıkları iç ve dış borçlanmaya gidilerek kapatılmaya çalışılmıştır. Yıllar itibariyle iç ve dış borç kullanımı Tablo:7'de görülmektedir.

TABLO - 7
KONSOLİDE BÜTÇE İÇ VE DIŞ BORÇ KULLANIMI

	(Milyar TL.)						
Yıllar	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
İç Borç	2.194	3.314	4.881	14.135	14.786	35.018	49.415
Dış Borç	758	931	2.663	3.588	5.489	10.889	11.005
Toplam	2.952	4.244	7.544	17.023	20.275	45.907	60.420

Kaynak: Temel Ekonomik Göstergeler.

* Başlangıç Ödeneğine Göre

Konsolide bütçedeki borç kullanımına göz atıldığında özellikle 1987'den itibaren iç ve dış borçlanmaya ağırlık verildiği görülmektedir. Yıllar itibariyle iç borç kullanımındaki artış dikkate alındığında bir önceki yıla göre; 1987 yılında % 51, 1988 yılında % 47,3, 1989 yılında % 189,5 , 1990 yılında % 4,6 , 1991 yılında % 136,8 oranında artmış olup ve 1992 yılında da % 41,1 oranında artış öngörülmüştür. Aynı şekilde dış borçlanmada da paralel bir artış söz konusudur. Dolayısıyla toplam borç kullanımı her yıl ortalama % 100 civarında artış göstermektedir.

Borç stoğu gözönüne alındığında, dış borç stoğu 60 milyar dolara yaklaşmıştır. İç borç stoğu ise 1993 yılı Ocak ayı itibariyle 190 trilyon liradır. 1993 yılı Ocak ayı dolar paritesine göre iç borç stoğunun dolar cinsinden değeri ise 24 milyar \$ civarındadır.

Konsolide bütçeden gerçekleştirilen iç ve dış borçlanmalar sonucunda 1980'de 63,9 milyar lira olan iç ve dış borç anapara ve faizleri, 1991'de sadece faiz ödemesi olarak 18,8 trilyona ve 1992 gerçekleşme tahmini olarak ise 28,7 trilyona ulaşmıştır. Bu rakamlar sadece konsolide bütçeden yapılan faiz ödemelerini göstermektedir. Bilindiği gibi, 1986 yılında bütçe tekniğinde yapılan bir değişiklikle, bu yıldan başlayarak yalnız faiz ödemeleri konsolide bütçede yer almaya başlamış anapara ödemeleri ise konsolide bütçe dışına alınmıştır.

Konsolide bütçe gelirlerinin harcamaları karşılamada yeterli olmaması, aradaki açıkların borçlanmaya gidilerek kapatılmasına neden olmaktadır. Gelir kaynaklarımızın yetersizliği karşısında bu borçlar yeniden borçlanmaya gidilerek kapatılmakta ve sonuçta borç miktarı azalacağı yerde artmaktadır. Borçlanma devlete belirli miktarda gelir sağlamakla beraber, bu durum aslında konsolide bütçe üzerindeki yükün daha da artmasına neden olmakta ve bütçenin diğer kalemleriyle oynanmasına imkan vermemektedir. Ayrıca borçlanmada izlenen yüksek faiz politikaları, alınan borçların faiz yükünün anapara tutarını aşan miktarlarda geri ödenmesine ve sonuçta ekonomi üzerinde enflasyonist baskıları şiddetlendirerek istikrarsızlığın ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.

TABLO 8
GSMH' NİN YÜZDESİ OLARAK İÇ VE DİŞ BORÇ STOĞU

	(Milyar TL.)						
Yıllar	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
GSMH (Cari Fiyatlarla)	39.369	58.565	100.582	233.070	395.335	622.563	1.072.114
İç Borç Stoğu	10.515	17.219	28.458	42.012	57.258	93.643	181.952
Dış Borç Stoğu	24.300	41.032	73.910	94.922	137.298	203.975	371.967
İç Borç / GSMH (%)	26.7	29.4	28.3	18.0	14.5	15.0	17.0
Dış Borç / GSMH (%)	61.7	70.0	73.5	40.7	34.7	32.7	34.7

Kaynak: Başlıca Ekonomik Göstergeler

İç ve dış borç stoğunda GSMH'nin yüzdeki olarak bir azalma görüldüğü muhakkaktır. Ancak, özellikle iç borçlanmada kısa vadenin tercih edilmesi, konsolide bütçe hesaplarında faiz yükünün artmasına neden olduğu için mevcut gelir kalemlerinin yetersiz kalacağı da muhakkaktır.

B. Konsolide Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Açidan Değerlendirilmesi

Buraya kadar olan açıklamalar, konsolide bütçe gelirlerinin istikrarı sağlama yönünde 1980 sonrası dönemde izlenen politikalar doğrultusunda fazla başarılı olamadığını göstermektedir. Bu dönemde vergi gelirlerindeki yıllar itibariyle görülen artışlar para değerinde meydana gelen düşüşlerden kaynaklanmakta ancak sabit fiyatlarla bakıldığı zaman tam tersine azalışlarla karşılaşmaktadır. Konsolide bütçe gelirlerinin istikrarı sağlamada başarılı olabilmesi, mevcut kamu açıklarının kapatılması veya azaltılması ile mümkün olabilir. Ülkemizde 1980 istikrar programı ile beraber izlenen dışa açık liberal ekonomi politikalarıyla ekonomik istikrar sağlanamamıştır. Devlet, gelirleri açısından küçülmüş, harcamalar açısından ise büyümüştür. Kamu harcamaları içinde iç ve dış borç faiz ödemeleri ile bütçe dışı fonlardan yapılan harcamalar genel bütçe cari ve yatırım harcamaları toplamına yaklaşmıştır. Kamu finansman açığı, milli gelirin % 10'unu aşmış, enflasyonu önlemede maliye politikası ile desteklenemeyen para politikası yetersiz kalmıştır. İşte ülkemizdeki % 70' lerde seyreden enflasyonun temel nedenini bu olgu oluşturmaktadır.

Enflasyon söz konusu olduğu zaman vergi, antienflasyonist bir etkiye sahip kabul edilir. Zira vergi, harcanabilir geliri (gelirden vergiler çıktıktan sonraki bölümü) azaltır denilir. Bu mutlak olarak doğru değildir. Vergilerin harcamaları azaltma etkisi vergi yapısına ve vergilenen gelir gruplarının harcama (onun tersi tasarruf) eğilimlerine, yatırımlarla ilişkilerine, tasarruflarını kullanma ve yöneltme biçimine, vergi yapısının üretim, yatırım, stoklama veya harcama üzerindeki etkilerine ve vergi hasılatının nasıl, ne kadarının kullanıldığına bağlıdır(8).

Kamu kesiminin genişlemesi ya da, kaynaklardan daha büyük bir bölümünün devlet tarafından kullanılması sonucunu inceleyen bir kısım yazarlar şu düşünceleri ileri sürmektedirler: Sosyal refah devleti, kaynak kullanımında devletin etki alınıni genişletmektedir. Böylece özel kesimde kâr esasına göre dağıtılan kaynaklar, giderek daha geniş ölçüde, siyasal ve sosyal tercihlere göre dağıtılır ve kullanılabilir hale gelmektedir. Çağdaş toplumların hepsinde devlet bütçelerinden yapılan sosyal amaçlı transferler çoğalmaktadır. Bu genel trendin sonucu olarak, ekonomik kaynakların giderek artan bir bölümünün kârlılık alanı dışında kullanılabilir hale gelmesi kaynaklara optimal yarar sağlayıcı kullanım biçiminden uzaklaşma anlamına gelir(9).

(8) Ahmet KILIÇBAY; Türk Ekonomisi-Modeller, Politikalar, Stratejiler-, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No:263, Ekonomi Dizisi: 19, Ankara 1991, s.326.

(9) Bedri GÜRSOY, Kamusal Maliye, Birinci Cilt Giriş-Masraflar, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, S. Yayınları, Ankara 1980, s.157.

İzlenen ekonomi politikaları genel anlamda başarısız gözükse de uygulanan vergi politikaları tutarlılığını korumuş, özel sektör yatırımları özendirilmiş ve dolaysız vergilerde yükümlülere önemli vergi avantajları getirilmiştir. Dolaylı vergiler alanında ise KDV ile sağlanan artışlara karşın, dolaysız vergilerde vergi kaçakçılığı önlenememiş, KİT'lerin finansman açıkları nedeniyle konsolide bütçe açıkları büyümüş ve kamu harcamalarının finansmanında borçlanma ve emisyon ağırlık kazanmıştır. Özellikle son beş yılda başta vergiler olmak üzere bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranı % 70'in altına düşmüştür.

Vergi sistemimizde görülen ve bir türlü giderilemeyen aksaklıklar bu durumun ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır. Özellikle dolaysız vergilerden vergi hasilatını artırıcı yönde yararlanılamamaktadır. Bilhassa gelir vergisi ücretli vergisi özelliğini korumakta, kurumlar vergisi kapsamındaki istisna ve muafiyetlerin geniş tutulmasından dolayı toplanan vergi kadar bir vergi kaybı ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde kurumlar vergisi oranı % 46 olmasına rağmen tahsil edilebilen oran ancak % 20 civarındadır. Özellikle ihracata bağlı olarak belirli sınırlar içinde tanınan vergi istisnaları aynı zamanda vergi yükü dağılımındaki eşitsizlikleri artırıcı bir rol oynamaktadır.

Ayrıca, vergi yükünün düşük veya yüksek olmasının ölçütü yapılan hesaplamalar değildir. Bazı ülkelerde % 48 olan vergi yükü gerçek anlamda bir yük teşkil etmez iken, ülkemizde % 22 oranı bile ağır bir yük olmaktadır. Bu durumda önemli olan vergi yükü hesabı değil, kullanılabilir reel gelir üzerindeki vergi baskısıdır. Eğer kullanılabilir reel gelir, refah toplumunun gereklerini yerine getirebilmeye yetiyorsa, o zaman vergi yükü % 50 bile olsa ortada bir vergi baskısı yoktur. Ancak, % 20'lik bir vergi yükü kullanılabilir reel geliri, bırakın refah toplumundakileri, insanın yaşamasından kaynaklanan gereksinimleri karşılamaya yetmez bir hale getiriyorsa, o zaman bu gerçek bir vergi baskısıdır(10).

Vergi baskısının yüksek olması, bireyleri (kaçak çalışanları) ya da işletmeleri bu yükten kaçırmaya ya da kaçmaya teşvik eder. Özellikle doğrudan vergiler için bu geçerli olabilir; ancak bu sebep subjektif sebeptir. Kamu harcamaları, vergi gelirleri, bütçe açıkları incelendiğinde ve bu değerler birbirleriyle oranlandığında vergi yükünün her dönem yüksek olmadığı görülmektedir. Bu incelemeye bireyin kamu harcamalarından elde ettiği fayda da eklendiğinde bu sebep genellikle çok geçerli kamunun ekonomik düzenlemelerinden kaynaklandığını iddia eden cevaplardır(11).

(10) Ahmet Burçin YERELİ; "Türkiye'de Ücretli Kesimin Vergi Yükü ve Ücretlerin Vergilendirilmesi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, İzmir, 1992, s.115.

(11) Ahmet Fazıl ÖZSOYLU; "Gizli Ekonomi-Tanım-Sebepleri-Türkiye'deki Boyutları", İktisat Dergisi, Şubat-Mart 1993, s.39.

Öte yandan bütçe dışı fonlarda toplanan kaynakların önemli ölçüde dolaylı vergilerden oluşması, vergi yükü ve vergi esnekliği değerlerinin düşük olması gibi nedenler gelirlerin harcamaların altında kalmasına yol açmaktadır. Buna ek olarak vergi idareleri ve gelir toplamakla yükümlü kişi ya da kuruluşların tam verimli çalışmaması, vergi idaresi-mükellef ilişkilerinin geliştirilememesi gibi etkenler de gelir artışını olumsuz yönde etkilemektedir.

Ekonomik istikrarı sağlama yönünde gelirlerin artırılması kadar harcamaların kısılması da önem taşımaktadır. Konsolide bütçe harcamaları bu amaçla 1980 sonrası dönemde nisbeten azaltılmış ve bu harcamaların GSMH'a oranı 1979'da % 27 iken 1983'te % 22,6'ya, 1984'te ise % 20,6'ya düşmüştür. Yine konsolide bütçe açıkları/GSMH oranlarına bakıldığında 1980'de % 3,2 olan oran 1981-1983 döneminde % 1,7 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 1984'ten itibaren büyümeye başlayan bütçe açıkları 1991'de % 5,3 gibi yüksek bir seviyeye ulaşmıştır(12).

Yine 1980'de GSMH'nın % 24,3'üne tekabül eden konsolide bütçe harcamaları 1990'da % 17,1 ve 1991'de ise % 21'ler civarında gerçekleşmiştir. Görüldüğü gibi konsolide bütçe açıklarının meydana gelmesinde konsolide bütçe harcamalarındaki artışlardan çok konsolide bütçe gelirlerinin yeterli bir seviyeye çıkarılamamasının önemli bir rolü olmuştur. Şu halde 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan istikrarsızlıkların en önemli nedeninin konsolide bütçe ve kamu açıkları olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Bu gelişmeler paralelinde kamu ve bütçe açıklarının ortaya çıktığı enflasyonist süreç ve genel istikrarsızlık hali devam etmektedir. Ekonomik açıdan son derece tehlikeli boyutlara varan bu duruma getirilebilecek esaslı çözüm için denk bütçe uygulamasına gidilmesi ya da mevcut açıkların makul bir düzeyde tutulması olarak kabul edilebilir. Ancak ülkemizde, bilhassa siyasi bir takım nedenlerden ötürü düşünce ve uygulamada bu noktaya gelinebilmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde yıllardır kronik enflasyon, işsizlik ve üretim yetersizliği gibi nedenlere bağlı olarak süregelen ekonomik istikrarsızlık ve bu duruma yol açan çeşitli faktörler söz konusudur. Bu faktörler arasında ise, belki de en önemlisi kamu açıkları ve konsolide bütçe açıklarıdır. Kamu ve bütçe açıkları ile fiyat istikrarsızlıkları daha belirgin bir hal

(12) Oğuz OYAN, Ali Rıza AYDIN; Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları (Alternatif Yönelişler), Adım Yayıncılık, Ankara 1991, s.19-21.

almakta ve bu durum ekonomik kalkınmayı da olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Ortaya çıkan söz konusu açıkların en belirgin nedeni ise kamu harcamalarındaki artışlara, gelirlerin aynı hızla eşlik edememesi, başka bir ifadeyle kamu gelirlerinin harcamaları karşılama oranının düşük olmasıdır.

Konsolide bütçe gelirleri ile harcamaları arasındaki ilişki ise nispeten daha dengeli bir seyir takip etmektedir. Son yıllarda konsolide bütçe harcamalarında nispi bir azalış meydana gelmiş, gelirlerde ise bir artış söz konusu olmuştur. Özellikle 1980 istikrar tedbirleriyle, öncelikle vergiler alanında dikkati çeken artışlar sağlanmış yine vergiler dışındaki diğer gelirlerden de mümkün olduğunca yararlanılma yoluna gidilmiştir.

Ancak enflasyon oranlarının yüksekliği ve artan açıkları mevcut bütçe gelirlerinin harcamaları karşılayamamasına ve devletin sürekli olarak borçlanma yolunu tercih etmesine neden olmuştur. Açıkların borçlanma yoluna gidilerek kapatılmaya çalışılması ise kamu harcamalarının boyutunu daha da artırmış ve ekonomik istikrarsızlığı körüklemiştir.

Her ne kadar yukarıda kısaca ifade etmeye çalıştığımız çözüm yolları ve öneriler, daha çok uzun vadeli bir program çerçevesinde gerçekleştirilebilecek gibi gözükse de neticede ekonomik istikrarın sağlanması bakımından olumlu bir takım etkileri de meydana getireceği açıktır. Çünkü bir ekonomide istikrar, mevcut uygulamaların dışında reform niteliğindeki yeni değişikliklere gidilmesi ile söz konusu olabilir.

Daha önce de ifade edildiği gibi mevcut gelir politikalarıyla ülkemizdeki istikrarsızlığın önlenemediği ortadadır. Çünkü başta vergi sistemi olmak üzere uygulamadaki aksaklıklar sorunlara kesin çözüm getirmekten uzaktır. O halde öncelikle vergiler alanında olmak üzere reform niteliğindeki yeni bir takım düzenlemelere gidilmesi ve değişik alternatifler geliştirilmesi zorunlu bir hal almaktadır. Buna göre mevcut sorunları belirli ölçülerde çözebilecek yeni düzenleme ve önerileri şu şekilde belirtmek mümkündür.

a) Ülkemizde, tarım kesiminin yeterince vergilenemediği bilinmektedir. Bu açıdan, tarım kesiminden kaynaklanan vergi kaybı da oldukça yüksektir. Örneğin; zirai kazançlarda uygulanan "Küçük Çiftçi Muaflığı" nedeniyle geniş bir kesim vergilendirme kapsamı dışında tutulmuştur. Ayrıca, beyanname veren mükelleflerin çoğu götürü gider usulünü seçtiği için bu kesimin vergi kaybı iyice büyümektedir. Dolayısıyla tarımsal alandaki kazançlar daha yakın takibe alınmalı ve beyan esasının kapsamı genişletilmeli, bunlarla birlikte Küçük Çiftçi Muaflığı kaldırılmalıdır.

b) Götürü vergilemenin yaygınlaşması vergi kaybını arttırdığı için bu uygulama vergilemede adaletsizliğe yol açmaktadır. Bu nedenle gelir vergisinde, bilhassa ticari kazançlarda daha yaygın görülen götürü sistemden vazgeçilerek beyan esasının yaygınlaştırılması uygun olacaktır. Nitekim, hükümetin son günlerde basında da çıkan ve büyük kentlerden başlayarak götürülüğün hızla kaldırılmasını hedefleyen kararları konsolide bütçe gelirleri açısından olumlu bir gelişme olacaktır.

c) Ülkemizde enflasyonla mücadele açısından, ciddi bir vergi reformu ile kalıcı vergi politikası önlemleri alınmalıdır. Ülkemizde vergilendirilmeyen geniş bir potansiyel, vergi rezervi mevcuttur. Örneğin spekülative kazançlar vergi dışında bırakılmakta, menkul değerlerin önemli bir kısmı vergilendirilmemektedir. Gelir Vergisi Kanununda yapılacak yeni bir düzenleme ile bu konuya çözüm getirilebilir ki bu da spekülative gayrimenkul ve menkul değer artış gelirlerini vergilendirecek ayrı bir yasal düzenleme ile mümkün olabilir. Bilhassa vergi idaresinin uzmanlaştırılması, vergi denetiminde etkinliğin sağlanması ve vergilendirilmeyen yani vergi kaçağı olan alanların belirlenip bunların vergi kapsamına alınması konsolide bütçe gelirleri açısından önem taşımaktadır. İkel bir zihniyetle hareket ederek, politik endişeler veya oy kaygısı nedeniyle vergi kaçağının üzerine yürümek, Anayasamızda yer alan "Vergi yükünün adil dağılımı" ve "Vergilemede adalet" kavramlarıyla gelişmektedir.

d) Gelir ve Kurumlar vergileri kapsamında yer alan çok sayıdaki istisna ve muafiyetlerin azaltılması yoluna gidilmelidir. Örneğin, kurumlar vergisi oranı % 46 olduğu halde fon yükümlülükleri de eklendiğinde oran % 49'a yaklaşmasına rağmen, kurumların vergi yükü % 20 civarındadır. % 46'lık bu oran Batı ülkeleri ortalamasına uymakla birlikte 1980 sonrası dönemde kapsamı genişletilen muaflik ve istisnalarla verginin efektif oranı % 20'ya yaklaşmıştır. Yine gelir vergisinin ücretlerle ilgili bölümü muafiyet ve istisnalardan oluşmaktadır. Bu kadar çok sayıdaki muafiyet ve istisna vergi sistemini karmakarışık bir hale getirmekte ve kısa vadede devlet açısından bir gelir kaybına yol açmaktadır. Bu nedenle bu muafiyet ve istisnalardan gereksiz olanlarının vergi sistemi kapsamından çıkarılarak bunun yerine daha dar kapsamlı ve daha objektif muafiyet ve istisnaların yer aldığı bir kurumlar vergisi uygulamasına gidilebilir. Nitekim, yine hükümet tarafından yapılan çalışmalar neticesinde, gereksiz hale gelen muafiyet ve istisnaların hızla vergi sisteminden çıkarılması için bir komisyon oluşturulması beklenmektedir.

e) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin konsolide bütçe üzerinde meydana getirdiği olumsuzlukları gidermek, düzenli ve o nisbette başarılı bir özelleştirme programı ile mümkündür. Özelleştirme çalışmalarının son

yıllarda hız kazanarak bu yolla bütçeye ek gelir temin edilmesi sonucu konsolide bütçenin özel gelir ve fonlar kaleminde de dikkate değer artışlar görülmüştür. Nitekim özel gelir ve fonlar kaleminde 1991 yılı sonunda % 15,6'ya varan artış bunu en iyi şekilde kanıtlamaktadır. Bundan sonraki yıllara ilişkin özelleştirme çalışmalarının da sistemli bir şekilde yürütülmesi zorunludur. Ancak, hükümetin 1993 yılı içinde özelleştirmeye verdiği hız biraz aşırıya kaçacak gibi görünmektedir. Ayrıca, özelleştirilecek kamu kuruluşlarının blok satış yoluyla yabancı sermayeye satışının özendirilmesi şeklinde ifade edilen bir özelleştirme politikasının sonucu beklenenden daha ağır olabilecektir. Bu nedenle satılacak kamu kuruluşlarının makul bir süreç dahilinde çok acele edilmeden ancak fazla da geç kalınmadan özelleştirilmesi gerekmektedir. Özelleştirilmesi zaman alacak kamu kuruluşları politika-dan uzaklaştırılmalı ve politikacıların etki alanından çıkarılmalıdır. Satılacak kuruluşlarda çalışanlara da belli nisbetlerde hisse verilmesi uygun olacaktır.

f) Çağımızda devlet tüketici değil, süzgeç devlettir. Süzgeç devlet-ten anladığımız, bu organın gelirleri toplaması ve harcarken bunları farklı süzgeçlerden geçirmesi yani bir filitasyon işlemine tabi tutmasıdır. Bu bakımdan devletin her açıdan küçülmesi ve sadece, kamusal denetim işlevi çerçevesindeki görevlerini yerine getirmesi faydalı olacaktır. Yani vergi toplamaya ağırlık vermesi ve denetimi artırması, te-kelleşmeyi-kartelleşmeyi önleyerek anti-kartel yasaları çıkartması, tüketicinin korunmasına ağırlık vermesi ve bu amaçla bir takım harca-malar yapması uygun olacaktır.

g) Kamu kesiminde çalışanların daha verimli hale getirilerek üç-retlerde verimlilik esasının gözönüne alınması ve bunun kamu çalış-anlarına iyice anlatılması gerekmektedir. Aksi takdirde günümüzde olduğu gibi hiç çalışmayan veya verimsiz çalışan personelin aşırı üç-ret taleplerinin önüne geçilemeyecek ve konsolide bütçe üzerinde bu kesimden kaynaklanan baskı çok ağırlaşacaktır.

h) Ülkemizde gerek iç ve gerekse dış borçlanma sonucu elde e-dilen gelirler oldukça yüksek faiz oranları üzerinden geri ödenmekte-dir. İç ve dış borç anapara ve faiz geri ödemeleri yeni borçlanmaları gerektirmeyecek şekilde planlanmalı ve bilhassa iç ve dış borç faiz ö-demelerinin milli gelire oranının gelir artış hızının üzerine çıkmaması-na dikkat edilmelidir. Aksi halde ekonomik istikrarsızlıklar daha belirgin bir hal alacak ve yüksek faiz oranları üzerinden yapılacak borçlanmalar enflasyonu daha da şiddetlendirebilecektir.

i) Harçlar daha fazla geliştirilebilir. Ülkemizde kişi başına düşen milli gelirin ortalama 2000 \$ seviyesinde olduğu düşünüldüğünde ver-gi sistemimizin ödeme gücünü esas alan dolaysız vergiler yerine, fay-

da esasına dayalı harçlara doğru kaydırılması düşünülebilir. Ülke ekonomisinde geniş ölçüde tasarruf açığı ve işsizlik söz konusu iken dolaysız vergilere ağırlık verilerek tasarrufların vergilendirilmesi ekonomik gelişmeyi yavaşlatacaktır. Bu nedenle, öncelikle eğitim, sağlık ve ulaştırma gibi alanlardan başlanarak harçların daha geniş bir alana yayılarak uygulanması yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ahmet Burçin YERELİ; "İşveren Üzerindeki Ücret Yüğü-Ücret Üzerindeki Devlet Yüğü", Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Kasım-Aralık 1991, 1991/6.
- Ahmet Burçin YERELİ; "Türkiye'de Ücretli Kesimin Vergi Yüğü ve Ücretlerin Vergilendirilmesi", T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1992.
- Ahmet Burçin YERELİ; "Vergi Tarifeleri Yeniden Düzenlenmeli", Ekonomik Politik GÖZLEM Gazetesi (Haftalık Gazete), 10-16 Mayıs 1993 Pazartesi, Yıl:2, Sayı:89.
- Ahmet Fazıl ÖZSOYLU; "Gizli Ekonomi-Tanım-Sebepleri-Türkiye'deki Boyutları", İktisat Dergisi, Şubat-Mart 1993.
- Ahmet KILIÇBAY; Türk Ekonomisi-Modeller-Politikalar-Stratejiler-, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel yayın No:263, Ekonomi Dizisi; 19, Ankara 1991.
- Bedri GÜRSOY; Kamusal Maliye, Birinci Cilt Giriş-Masraflar, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, S. Yayınları, Ankara 1980.
- Devlet Planlama Teşkilatı; Temel Ekonomik Göstergeler.
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı; Başlıca Ekonomik Göstergeler.
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı; Bütçe Gerekçeleri.
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı; Yıllık Ekonomik Raporlar.
- Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, Ahmet Burçin YERELİ; "Türk Vergi Sistemindeki Sorunlar ve Çözüm Önerileri", EĞİAD-Ege Genç İş Adamları Derneği Ekonomik Raporlar No:7, İzmir 1992.
- Nami ÇAĞAN; Türkiye 1. Vergi Konferansı, 14-15 Ocak 1992, Konferans Yayınları No:2, M.Ü. Mezunlar Derneği, İstanbul 1992.
- Nevzat SAYGILIOĞLU; "Bütçede Yer Alan Vergi Dışı Gelirlerin Mali Denetiminde Sayıştay", Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül 1990, S:1.
- Oğuz OYAN, Ali Rıza AYDIN; Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları, Adım Yayıncılık, Ankara 1991.
- Ömer ARASIL; Maliye Politikası Aracı Olarak Kamu Harcamalarının Türkiye'de Uygulanan İstikrar Politikalarına Entegrasyonu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Bölümü, İzmir 1989.
- Selahattin TUNCER; Kamu Maliyesi, Üçüncü Baskı, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayınları, No:41, İstanbul 1972.
- T.O.B.B.; İktisadi Raporlar.