
TÜRK EKONOMİSİNE SOSYAL DEMOKRAT ÇÖZÜMLER

CİLT I:

Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi



TÜRKİYE SOSYAL EKONOMİK
SİYASAL ARAŞTIRMALAR VAKFI

TÜRK EKONOMİSİNE SOSYAL DEMOKRAT ÇÖZÜMLER

**CİLT I:
Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi**

Aralık, 1991

İÇİNDEKİLER

MAKRO EKONOMİK POLİTİKALAR

Sunuş	<i>Prof.Dr. Taner BERKSOY</i>	
Giriş	<i>Prof.Dr.Gülten KAZGAN</i>	1
Makro Ekonomik Politikalar	<i>Prof.Dr. Taner BERKSOY</i>	11

TÜRKİYEDE KAMU KESİMİ EKONOMİSİ: GENEL ÖNERİLER

BÖLÜM 1		
Giriş	<i>Prof.Dr. İzzettin ÖNDER</i>	41
BÖLÜM 2		
Maliye Politikası	<i>Prof. Dr. Sevim GÖRGÜN</i>	51
BÖLÜM 3		
Konsolide Bütçe Kamu Harcamaları	<i>Prof. Dr. İzzettin ÖNDER</i>	65
BÖLÜM 4		
Kamu Gelirleri Sistemi Reformu Üzerine	<i>Doç. Dr. Oğuz OYAN</i>	81
BÖLÜM 5		
Dolaysız Vergilerle İlgili Öneriler	<i>Prof. Dr. Burhan ŞENATALAR</i>	99
BÖLÜM 6		
Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi	<i>Yrd. Doç. Dr. Esin AKBULUT</i>	113
BÖLÜM 7		
Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözümleri	<i>Prof. Dr. Nihat FALAY</i>	137

SUNUŞ

TÜSES Vakfı tarafından öngörülen bu rapor Prof.Dr. Taner Berksoy (Rapor-tör), Prof. Dr. Asaf Savaş Akad, Doç. Dr. Seyfettin Gürsel ve Doç.Dr. Hurşit Gü-neş'in sürekli, Prof. Dr. Gülten Kazgan'ın ise kesintili olarak katıldığı bir dizi toplantıda tartışılarak oluşturulmuştur. Raporda öne sürülen çözümleme ve gö-rüşlerin tam anlamıyla bir fikir birliğini yansıttığını söylemek güçtür. Grubu oluşturan kişilerin, tekil olarak, belirli noktalara ve sonuçlara katılmadıkları, an-cak raporda yer alan çözümleme ve görüşlerin, hemen her noktada, çoğunluğun tercihlerini yansıttığı söylenebilir.

Mevcut biçimiyle rapor hacimli ve kapsamlıdır. İkinci kısımda genel ilkeler ve üçüncü kısımda 1980 sonrası politikaların çözümlemesi yer almaktadır. Dör-düncü kısımda ise 1991 sonrası için önerilen politika paketi açıklanmıştır. Ay-rıntıdan kaçınmak isteyen okuyucuların doğrudan dördüncü kısımla ilgilenmeleri yeterli olacaktır.

İstanbul, 1991

I.ci Bölüm

GİRİŞ

Gülten KAZGAN

Ekonomik sistem belirsizlikleri azaltma ve karar alma sürecini etkinleştirme; toplumun geleceğini kurma ve refahı artırma, refahı yaygınlaştırma gibi işlevlerini yerine getirebilmek için üç temel sorunu çözmek zorundadır. Bunlar makro-ekonomik istikrarı sağlama, ekonomik büyümeyi gerçekleştirme ve yaratılan gelirin üretim sürecine katılanlar arasında dağılımını büyük dengesizlikler yaratmadan bir çözüme bağlama, diye özetlenebilir.

Makro-ekonomik istikrar finansal ve reel plandaki dengelerin kurulmasını kapsar. Genel fiyat seviyesi hızlı artış ya da şiddetli iniş ve çıkış göstermemeli, öyle ki, ekonomik birimler yarın için büyük belirsizliklerle ve karar alma güçlükleriyle karşı karşıya kalmamalıdır. Reel planda ise, varolan üretim kaynakları tam olarak kullanılmalı, yüksek oranlı işsizlik ya da üretim kapasitesinde aylaklık dolayısıyla ekonominin etkinliği düşmemelidir. Bu kıstaslara göre, Türkiye 1978'den bu yana makro-ekonomik istikrarsızlık yaşamaktadır. İstikrarsızlık 1988'den bu yana da artma belirtileri göstermektedir. Söz konusu tabloya göre 1990'lı yılların başında gündemin ilk çözüm bekleyen sorunu makro-ekonomik istikrarı kurmaktır.

Ekonomik büyüme varolan kaynakların en etkin biçimde kullanımı kadar, bunların miktarlarının artması ve niteliklerinin iyileşmesi, teknolojinin düzeyinin yükseltilmesiyle ortaya çıkar. Daha iyi eğitilmiş, yapıcı-yaratıcı niteliklerle ve üst düzey becerilerle donatılmış insangücü, sermaye birikimi yoluyla varolan alt-yapı ve sermaye donanımını büyütme, daha ileri düzeyde teknoloji yaratıp bunu üretim sürecine sokma ve yeni mallar-hizmetler üretebilme, yeni pazarlara yeni ürünlerle artan rekabet gücünden yararlanarak girebilme büyümenin başlıca kaynaklarını oluşturur. Bu süreçte üretimin bileşimine giren alt-sektörlerin göreceli önemi sürekli değişir, bazılarının göreceli önemi gerilerken bazılarınınki artar ve aynı zamanda teknolojinin değişmesi sonucunda daha önce varolmayan sektörler

devreye girer. Nedeni de her yeni sanayi ve teknoloji çağının yeni üretim biçimleri kadar yeni mallarla ve hizmetlerle sahneye çıkması, bu yenilerin talep artışıının ve büyümenin kaynağını oluşturmada daha büyük katkısının olmasıdır.

Türkiye 1980'li yıllarda büyüme açısından da doyurucu bir başarı gösteremedi; yıllık ortalama büyüme hızı 1978 öncesinin altında kaldı, % 6.5'dan %5'e geriledi. Bundan daha önemlisi, büyümenin alt-sektörler arasındaki dağılımı geleceğe dönük bir atılım açısından yetersiz kaldı; çünkü Üçüncü Sanayi ve Teknoloji Devrimi olarak tanımlanan büyük değişim süreci gerektiği ölçüde izlenemedi, İkinci Sanayi ve Teknoloji Devriminin getirdikleri dahi ancak yarıyarıya devreye sokulabildi. Gerçi yetersiz olan alt-yapı öğelerinin bir kısmı (elektrik enerjisi, haberleşme, karayolları) yeterlilik kazandı. Ancak, imalat sanayii, tarım, eğitim ve sağlık ciddi yatırım düşüşleri yaşadı ve çağın getirdiği yenilikleri hiç izleyemedi.

1990'lı yıllarda oysa Türkiye çok yönlü rekabet baskısı altına girecek bir yandan 1990'lı yılların ortasından itibaren 12 AT üyesi ve 7 EFTA üyesi ülkeyle, sırasıyla, gümrük birliği ve serbest ticaret alanı anlaşmaları çerçevesinde sınai maddelerde korumasız koşullarda dış ticareti yürütmek zorunda. Bir yandan Üçüncü Sanayi ve Teknoloji Devriminin bütün üretim sektörlerinde yolaçmaya başladığı rekabet gücü kaymalarını, ticaret akımlarının bileşiminde ve yönünde yarattığı değişimleri göğüslemek zorunda. Bir yandan da Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla egemenlik ya da özerklik kazanan bir dizi Kafkasya ve Orta Asya Cumhuriyetinin beklentilerini karşılamak durumunda. Bu etkenler Türkiye'yi 1990'lı yıllarda ekonomide çok ciddi bir büyüme atılımı yapmak zorunluluğuyla karşı karşıya bırakıyor. Olağan koşullarda ekonomik sistemin çözmesi beklenen büyüme hedefinin çok daha ötesinde bir başarıyı çizgisine ulaşmayı gerektiriyor. Bu bakımdan 1990'lı yılların perspektifinde gündemin ikinci çözüm bekleyen sorunu büyüme atılımı olgusudur.

Ekonomide gelir dağılımı çok yönlü, çok boyutlu etkiler yaratabilen bir olgudur. Konunun öncelikle bir "pazar" boyutu bulunur. Sınai gelişmede önce iç pazar için üretimle teknolojik bilgi birikimi ve maliyetin düşürülmesi söz konusudur. Kişi başına gelir düzeyinin düşük olduğu bir ortamda gelir dağılımı da çok eşitsizse, iç pazar, dolayısıyla sınai gelişme sınırlı kalır. İkinci boyutu, insan gücünün çağın üretim gereklerini karşılayabilecek düzeyde eğitime ve sağlığa kavuşabilmesiyle ilgilidir. Geliri çok düşük düzeyde olan ailelerde beslenme ve sağlık koşulları ve ailenin çocuğa verebileceği eğitim olanakları çok sınırlıdır; çok zaman ilkokulun ötesinde eğitim giderleri karşılanamamakta ve çocuk on iki yaşından itibaren iş piyasasına girmektedir. Oysa, içine girdiğimiz çağın artık niteliksiz kol gücüne ihtiyacı yoktur. Nüfusunun büyük bölümü bu gelir düzeyinde

olan bir toplumun geleceğini kurma olanağı yok demektir. Nihayet, demokrasi eğitimsiz, niteliksiz, varlıksız büyük bir kitleyle bunların tümüne sahip bir azınlığın üstünde yeşeren bir rejim değildir. Aksine, bu nitelikleri taşıyan geniş bir orta sınıfın varlığıyla gelişen bir rejimdir.

Türkiye hiç bir dönem gelir dağılımının dengeli olduğu bir toplum olmadı. Ne var ki, 1978'e kadar geçen yıllarda önemli iyileşmeler sağlandığı, düşük gelirli kesimin gelir artışlarından görece iyi denebilecek pay aldığı da bir gerçektir. 1978'den sonra ise, bu trend tersine dönmüş, çalışan kesim-başta ciddi bir kriz yaşayan tarım kesimindeki üreticiler, işçiler, devlet memurları, gelir artışından yararlanamadıkları gibi, bir çoğu için gelir düzeyi daha önceki dönemin altına inmiştir. Ayrıca işsizlerin sayısı büyümüş, çok düşük verimli bir takım hizmetler başlıca istihdam yaratılan alana dönüşmüştür. İşte, 1990'lı yılların başında gelir bölüşümünün düzelmesi de gündemde bulunan ve ivedi çözüm bekleyen bir sorun görünümündedir.

Farklı iktisat öğretileri yukarda değinilen sorunlara farklı düzeyde önem atfeder, değişik çözümler üretir. Hatta, bazısı bunları çözüm bekleyen sorunlar olarak algılamayabilir de. Bu bakımdan, gündemdeki bu üç sorunu sosyal demokrat perspektifin gündemindeki sorunlar, önerilecek çözümleri de bunun çözümleri diye düşünmek gerekir. Örneğin, muhafazakar sağ söylemde, gelir bölüşümünü piyasa nasıl çözüyorsa, öyle olması gerekir. Oysa sosyal demokrat anlayış "eşitlik" ilkesine yaklaşan çözümleri yeğler ve bunun için çalışır. İşte TÜSES Vakfı ekonominin yukarda değinilen üç sorununa ilişkin araştırmalarla Türk ekonomisinin karşılaştığı bu üç sorunun sosyal demokrat perspektifte nasıl algılandığını ve bunların çözümü için sunulan politika araçlarının neler olduğunu kamu oyuna sunuyor.

Bu kitabın kapsadığı araştırmaların üretilmesine çok sayıda üniversite öğretim üyesi ve uzman katıldı. Çok sayıdaki araştırmalardan bu kitabın kapsadığı araştırmalara şu yöntemle gelindi: Her ana konuda bir araştırma "takım"ı oluşturuldu. Takım kendi içinde iş bölümü yaptı ve her bir araştırmacı kendi konusunda bir rapor yazdı. Bu rapor, takım içinde tartışmaya açıldı, ana yönelimler belirlendi. Sonra, takım üyelerinde biri "raportör veya koordinatör" seçildi ve bu kişi eldeki raporların sentezini tartışmaların ışığında gerçekleştirerek "ana rapor"u kaleme aldı, alırken de takım üyeleriyle sürekli görüşmeler yaptı. Bu bakımdan, kitabın üretilmesine katkı yapan araştırmacı sayısı, kitabın kapsadığı ana raporların çok üstündedir.

Kitabın ana bölümleri, yukarda değindiğimiz üç temel sorunla ilgilidir: Makro-ekonomik denge, büyüme ve bölüşüm. Birinci ana bölüm "Makro-ekonomik

politikalar ve Kamu Dengesi", ikinci ana bölüm "Büyüme: Sektör Politikaları ve KİT'ler, üçüncü ana bölüm "Gelir Dağılımı ve Yeniden Dağıtım Mekanizmaları" başlığını taşımaktadır. Üç ana bölümün her birinde iki ana rapor yer almıştır; bir kısmında temel raporlar da birlikte verilmektedir.

Birinci ana bölüm "makro-ekonomik istikrar" konusuna ilişkin birbirini tamamlayan iki araştırmayı kapsamaktadır. Prof. T.Berksoy'un kaleme aldığı "Makro-ekonomik Politikalar" başlığını taşıyan ana rapor, enflasyonun sakıncalarını, ekonomik ve siyasal takvim arasında uyum gereğini vurguladıktan sonra makro-ekonomik politika alternatiflerinin ilkelerini irdeliyor. Buna göre, sosyal demokrat bir yönetim için temel ilke iç piyasada ve dış ilişkilerde objektif piyasa dinamiklerinin sağlanması ve fiyat göstergelerinin öncelik alması; para ya da maliye politikası ağırlıklı politika alternatifleri arasında ağırlığın ikinciye verilmesi olmalıdır. Rapor, istikrarsızlığın temel kaynağını kamu kesimi açıkları olarak saptamaktadır. Bu noktadan yola çıkıldığında, kamu harcamalarını kısmak ve/veya kamu gelirlerini artırmak açığı kapatmanın yolları olarak gözükmektedir. Prof. Berksoy, istikrarın yerleştirilmesi için seçimi izleyen ilk 18-24 aylık dönemi ele almıştır. Bu dönemde vergi gelirlerini artırmak için önlemler alınırken, esas ağırlık kamu harcamalarının ve bunlar arasında da yatırım harcamalarının kısılmasında olacaktır. Bu, kısa süreli de olsa, bir ekonomik durgunluk yaratılması demektir; dolayısıyla sosyal demokrat bir iktidarın refahı yayma hedefiyle çatışacaktır ve ivedilikle giderilmesi gerekecektir. Bir vergi reformuyla birlikte KİT reformu, bu nedenle, devreye girmelidir. Çalışmada kısa dönemli anti enflasyon programı için uygulanan model, 1991'de %70 kadar olan enflasyon hızının 1995'de %20'ye inebileceğini, büyümenin ise %6'ya çıkabileceğini ortaya koyuyor.

Makro-ekonomik istikrar açısından kamu kesimi harcamaları ve gelirleri öncelik aldığı gibi, uzun dönemli büyüme süreci açısından da aynı olgu geçerlidir. Prof. İ.Önder'in ana raporunu yazdığı ve "Türkiye'de Kamu Kesimi Ekonomisi: Genel Öneriler" başlığı, altında kamu kesimine ilişkin altı araştırma, bu bakımdan, uzun vadeli konuları da birlikte irdelemektedir. Kamu kesimi ekonomisini her yönüyle irdeleyen araştırmalar, bu bölümde yer almaktadır. Saptamalarda bir sosyal demokrat iktidar açısından en önemli olan nokta, bütçe harcamalarının yetersiz vergi gelirleri ile iç ve dış borçların faiz ödemeleri arasında sıkışıp kalması ve kamu yatırımları ile devletin sosyal harcamalarındaki daralmanın buradan kaynaklanmasıdır. Bu açmazdan çıkış, kamu gelirlerinin artırılmasında yatar. Vergi gelirlerinin artırılma sürecinde yükün sadece daha adilane dağıtımı değil, aynı zamanda dış ekonomik ilişkilerle uyumlaştırılması, kamu ekonomik ve mali yönetiminin aşırı merkezileşme ve dağınıklıktan kurtarılması, emek geliri üzerin-

deki yüklerin hafifletilerek işgücü talebini azaltan bir etkenin giderilmesi, bazı fonların bütçe içine alınarak, bazılarının tasfiye edilerek, bazılarının yeniden düzenlenerek bu sorunun çözümlenmesi vurgulanan başlıca konulardır. KİT'lere gelince: 1980'e kadar kalkınma-büyüme sürecine büyük katkıları olan bu kuruluşlar bu yıldan sonra iktisat politikasının bir aracı olmaktan çıkarılmıştır. Öneriye göre, bunların özelleştirilmesinde zamanlamanın, sosyal faydanın ve kullanılacak yöntemin gözönünde tutulması gerekir. Blok satışların özelleştirmeden beklenen yararları en uzak yöntem olduğu, KİT'lerin satışında kamuya gelir sağlamanın öncelikli bir kıstas olmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu kesiminin bir diğer alt bölümü olan yerel yönetimlerde ise, bir yandan özerklik artırılırken bir yandan da büyük kentlerde oluşan rantların hiç olmazsa bir kısmının kamulaştırılması ve bunların diğer yörelere dağıtılması hedeflenmelidir, diye belirtilmektedir.

Büyüme konusunun irdelendiği ikinci ana bölümde iki ana rapor yer almıştır: Raportörlüğünü Prof.B.Kuruç'un yaptığı "Sektör Politikaları" ve A.Hacaloğlu'nun yaptığı "Kamu Ekonomik Girişimciliği Politikaları" başlıklı araştırmalar. Birinci ana rapor ciddi bir özerkleştirme - holdingleştirme reformuna tabi tutulacak KİT'leri yeni teknoloji çağındaki sanayilerde bir atılım aracı olarak önerdiği için, kamu ekonomik girişimciliğinin irdelendiği diğer rapor bu ana bölümde yer almıştır. Büyüme sürecinde alt-sektörlerin göreceli önemi değişim geçirdiği, yeni teknoloji devrimi yeni alt-sektörleri devreye soktuğu için de birinci ana rapor sektör politikalarını incelemektedir; ülkenin gelişme stratejisinin ana hatlarını imalat sanayii, tarım, enerji ve ulaştırma sektörlerinin alt-sektörleri açısından irdelenmektedir.

"Sektör Politikaları" ana raporu Üçüncü Sanayi ve Teknoloji devriminin büyüme ve sanayileşme stratejisi üzerinde yaratacağı değişiklikleri dikkatle incelemektedir. Buna göre, 20.yy'ın başından 1970'li yıllara kadar İkinci Sanayi ve Teknoloji devrimi sahnede öncü rolü oynamıştır. Bunu simgeleyen petrokimya, organik kimya, petrol arıtımı vb.. sanayiler 1970'li yıllarda sınırına ulaşmıştır. Yeni Devrim ise otomasyon, bilgisayar kontrollü tasarım ve üretim gibi yeni sanayilerle ve üretim süreçleriyle bir yapısal değişime yol açmaktadır;

Bilime dayalı üstün beceri-yoğun ürünleri ve hizmetleri gündeme getirmektedir, lokomotif rolünü artık bunlar üstlenmektedir. Sözkonusu bağlamda dünyanın talep yapısı değişmekte, geleceğin sektörleri ve üretim süreçleri yaratılmadan ve uluslararası sistemle bütünleşmeden bir ülkenin başarısı olanaksızlaşmaktadır. Dünyanın başlıca sanayi ülkeleri Üçüncü Sanayi ve Teknoloji devriminin getirdiği yeniliklere yönelirken, Türkiye, henüz, İkinci devrimin getirdiği yenilikleri

uygulamaya tam sokabilmiş değildir. Dolayısıyla, sektör politikaları iki yönlü hedeflerle karşıkarşıyadır. En az %4'ün üstündeki bir büyüme hızı, yatırımcılığın canlandırılması, geniş ufuklu risk alabilen yeni bir sanayici kuşağın ve nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi, bu hedeflere ulaşmanın gerektirdiği yapısal değişimin asgari koşullarını oluşturur. Rapor, ancak KİT'lerin kaynak tahsisi ve iş idaresi sorunları çözüme bağlandıktan sonra sanayiın yeniden yapılanmasında öncü bir rol yüklenebileceklerini; uzun bir gelişme stratejisi açısından da İtalya'daki IRI modelinin yeniden yapılanmada örnek alınabileceğini belirtmektedir.

Prof. Kuruç, tarımın 1978'den bu yana olan dönemde iç ticaret hadlerinin sürekli kötüleşmesi dolayısıyla ciddi bir krize girdiğini 1960'lı yılların ortasından itibaren devreye giren Yeşil Devrim ile ortaya çıkan büyük verim artışlarının düşürdüğü fiyatlar kadar sanayi ülkelerinin verdiği yüksek oranlı sübvansiyonların da İTH'ki bu gerilemeyi serbestleşen ithalat yoluyla uyardığını belirtmektedir. Tarım politikası konusunda uygulayıcıların karşılaştığı seçenekler ortaya konduktan sonra, 1990'lı yıllarda gözardı edilemeyecek, yeni teknik ve kurumsal düzenlemelerde mutlaka gözönünde tutulması gereken iki olay bu bağlamda vurgulanmaktadır. Dünya tarımının göreceli fiyat yapısı ve Türk tarımının dış dünya karşısında korunması zorunluluğu.

Enerji politikasına gelince: 1990'lı yıllarda sanayileşme ile koşut olarak enerji faturası artacağı için enerji kaynaklarının ve türlerinin çeşitlendirilmesi gerekiyor. Ayrıca, TEK ve TTK'nın simgelediği model enerji yönetiminin sınırına gelindiği için yeni bir kurumlaşmanın gündeme gelmesi sözkonusu olmalı. Bir yeni kurumlaşma, aynı zamanda ulaştırma için de gerekiyor, çünkü, bu kesim aralarında eş-güdüm olmayan farklı bakanlıklar, kurumlar ve kesimlerce yürütülüyor. Ayrıca, bugün yük taşımaya ağırlığını koyan kamyon ile karayolları, tıkanıklığa girebilecek, çünkü hareketlilik 1990'lı yıllarda çok artmış olacak. Rapor, üretim alanlarıyla ulaştırmanın birlikte planlandığı; yeni oluşturulacak sanayi bölgeleriyle demiryolları, nehir yolları ve limanların eş-güdümle ele alındığı "üretim ve ulaştırma aksları"nın gerçekleştirilmesini önermektedir. Ayrıca, geleceğin dünyasını beklenen şu gelişmelere, transit ticaretten yararlanmayı sürdürebilmek için, Türkiye'nin uyması zorunluluğuna işaret etmektedir: Dünyada daha hızlı, konforlu ve ekonomik taşıtların ortaya çıkacak olması, orta-uzun mesafelerde trenlerin etkin olması, deniz ve su yollarının yük taşımada önemini koruması, hava taşımacılığının kentlere yaklaşması.

Kısacası, Prof.Kuruç'un kaleme aldığı rapor geleceğe dönük bir yaklaşımla dört ana sektör ve bunların alt-sektörleri açısından büyüme sürecine ilişkin politikaları ayrıntılı biçimde irdelemektedir.

A.Hacaloğlu'nun yazdığı Kamu Ekonomik Girişimciliği Politikaları" başlıklı ana rapor, temelde, büyüme sürecine katkı yapabilmesi için reforma tabi tutulması gerektiği bir önceki çalışmada saptanan kamu girişimlerinde yapılması gereken değişikliklere ilişkin tekliflerden oluşmaktadır. Raporda bu değişikliklerin amacı, katılımcı, özerk, piyasa koşullarında verimli ve etkin bir yapıda ileri teknolojiye sanayileşme ve refah toplumu yaratma; bölgesel dengesizlikleri ve piyasada tekelleşmeyi gidermede etkinlik yaratma olarak saptanmıştır. KEG reformu bu amaçları gerçekleştirmeye dönük olmalı, en kısa sürede tamamlanmalı, buna ilişkin kurumlar, mevzuat ve ilişkiler oluşturulmalı ve bunların devamlılığı sağlanmalıdır.

Reformda ikinci önemli nokta hangi kamu kurum ve kuruluşlarının KEG reformu kapsamına alınacağı, hangilerinin özelleştirileceğinin ve hangilerinin olduğu gibi saklanacağı saptanmasıdır. Raporda bu ikisine ilişkin olarak saptanan genel ilkeler şunlardır: Yeni KEG'ler kooperatifler ve sendikalar ya da bunların üst kuruluşları, yerel yönetimler, kamu yatırım ve ihtisas bankaları, teknoloji öncüsü yabancı sermayeli şirketlerle ortak kamu girişimleri olabilmelidir. Çok sayıda üreticiye bağlı ve onlarla ekonomik-kurumsal ilişkide olanlar aşama aşama üreticiler ve/veya üretici kooperatiflerine rayiç bedeli karşılığı, uygun ödeme koşullarıyla devredilmelidir.

Reform sonucu alması gereken yapıda KEG'lerin özerk yönetime kavuşturulmuş olması, temel kural olacaktır. Makro ekonomik, stratejik plan disiplini dışında kalan konularda, siyasi otorite ve devlet bürokrasisi bunların fiyat, istihdam, ticaret vb.. politikalarına müdahale etmeyecektir. Bugünkü gibi bakanlıklara bağlı olmaktan çıkarıldıkları gibi ayrıcalıkları da ortadan kalkacaktır. Türk Ticaret Kanununa göre faaliyet gösteren anonim şirketlere dönüştürüleceklerdir. Sermayeleri ve sermaye payları kamu adına Hazine sahipliğinde olacak, portföy yönetimi Hazine adına ve onunla işbirliği içinde Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından yürütülecektir.

Raporda, KEG reformuna ilişkin gerekli ilk çalışmanın KEG Devlet Bakanlığının kurulması olduğu, reform kapsamını belirleme çalışmalarının bu bakanlıkça yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu bakanlığa Kamu Ortaklığı İdaresi, geçici bir kurul olan KEG Reform Kurulu bağlı olacak, Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası bununla ilişkilendirilecektir. Aralarında zorunlu olarak işletmecilik ve teknolojik açıdan ileri-geri bağlantı ilişkileri olan anonim şirket statüsündeki KEG'ler "sektör holding"i olarak örgütlenecek, Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası bunların yatırımları ve işletilmelerinde gereken finansmanı sağlayacaktır. İtalya'da kamu girişimlerinin örgütlenme biçimi olan IRI'nın başarıları bu

açından belirtilmektedir.

Kitabın üçüncü ve son ana bölümünde gelir dağılımına ilişkin iki çalışma yer almıştır: Birinci çalışma "Bölüşüm Politikalarında Alternatif Yönelişler" başlığını taşıyan, raportörlüğünü Doç. Oğuz Oyan'ın yaptığı, ikinci çalışma "Yeniden Dağıtım Mekanizmaları: 1980'li Yıllar ve Politika Alternatifleri" başlığını taşıyan, raportörlüğünü Prof. K. Boratav'ın yaptığı çalışmalardır. Birinci çalışma gelir dağılımı konusuyla bağlantılı alanlarda yapılmış araştırmaların sahiplerinin, bu arada Prof. K. Boratav'ın, katılımıyla oluşturulan takımın politikalara ağırlık vererek hazırladığı bir üründür. İkinci çalışma ise, daha çok 1978'den itibaren ortaya çıkan ekonomik süreçlerde ve 1980'den itibaren uygulamaya giren ekonomi politikalarında gelir dağılımının bozuluşunu irdelemeye dönük alanların çözümlemesine dönük raporlardan oluşmaktadır; Doç. O. Oyan bu çalışmanın maliye politikalarına ilişkin bölümünü hazırlayan kişidir. Diğer bir deyişle, bu iki ana rapor her anlamda içiçe geçmiş çalışmalardır.

Birinci rapor, 1980'li yılların gelir dağılımını bozan genel iktisat politikaları tablosunu şöyle çıkarmaktadır: Reel ücretlerin düşürülmesine dönük yasal ve kurumsal düzenlemeler, ekonomiyi ihracata yönlendirmek için gerçekleştirilecek reel devalüasyonlar ve verilen teşvikler, düşen üretken yatırımlar ve ücrete bindirilen yükler, reel pozitif faiz politikasına eklenerek ücretin reel olarak gerilemesini ve katma değerdeki payının düşmesini sağlamıştır. Diğer yandan, dünyada tarım ürünleri aleyhine gelişen ticaret hadlerine hükümetin tarımsal destekleme uygulamasını daraltması eklenince, çiftçiler iç ticaret hadlerindeki şiddetli gerileme yoluyla gelir kaybına uğramıştır. Bir diğer etken döviz ve faiz piyasalarının serbestleşmesinin, mali derinleşmeyle birlikte rantıye gelirleri lehine bir yeniden bölüşüm sürecini başlatmasıdır. Bunlara, bölüşümü iyileştirme amaçlı kamu fiyatlandırılmasına son verilmesi eklenince, sanayi-tarım sermayesi ve emekle çalışanlar aleyhine ve rantiyeler lehine bölüşümü değiştiren tablo tamamlanmıştır. Bu konuların her biri ayrıntılı biçimde konuyu ele alan raporlar yoluyla ikinci çalışmada yer almıştır, bu çözümlemeler birinci rapordaki değerlendirmelere kaynaklık etmiştir.

Birinci rapor iktisat politikalarından sonra maliye politikaları üzerinde durmaktadır; bunların varolan gelir dağılımını bozmakta nasıl bir rol üstlendiğini irdellemektedir. Bir kere, 1983'den sonra vergi almak yerine iç borçlanmaya ve fütursuzca dış borçlanmaya giden hükümet, bütçede faiz ödemelerinden kaynaklanan yükü giderek artırmıştır. Bu da, ödenebilme için, reel anlamda kamu personeli giderlerini, eğitim-sağlık yanında tüm sosyal giderleri kısmayı gerekli kılmış, kamu yatırımları da bundan payını almıştır. Kısılan harcamaların tümü top-

lumun düşük gelirli sınıflarına yönelik olduğu için, bu değişme gelir bölüşümündeki bozulmanın temel nedenlerinden biridir. Bu konuların derinliğine bir çözümlemesi ikinci raporda, Doç.Oyan'ın katkısında yer almaktadır.

Her iki rapor da para, sermaye, döviz piyasaları ve dış ticaretteki serbestleşmenin geri döndürülemeyeceğini, fakat devlet yönetimindeki örgütleşme bozulması gibi maliye politikalarının da geri döndürülebileceği ve bunun gerekliliğini vurgulamaktadır. Birinci rapor, bunun nasıl olabileceğini ayrıntılarıyla irdetmektedir. Ancak, yine her ikisinin de vurguladığı olgu, 1990'lı yıllarda sanayide atılım, tarımdaki krizin atlatılması gibi ertelenemeyecek sorunlar bir yandan ağır iç ve dış borçların ödenmesi ve makro-ekonomik istikrarsızlığın giderilmesi diğer yandan, bölüşümü iyileştirmenin ancak bunların koyduğu kayıtlar altında olabileceğini gösterdiğiidir.

TÜSES Vakfı bu çalışmaların ortaya koyduğu sorunlar kadar çözüm yollarının da konuya ilgi duyanlara bir yardımcı olacağı umuduyla kitabı kamu oyuna sunabilmekten mutluluk duyar.

MAKRO EKONOMİK POLİTİKALAR

I. GİRİŞ

Taner BERKSOY

Makroekonomik koşullar ekonomide istikrarın belirlenmesi açısından olduğu kadar, uzun dönemli gelişme üzerindeki etkileri açısından da önemlidir. Kısa dönemli değerlendirmelerde istikrar sorunu ön plana çıkar. Uzun dönemde ise, ekonominin genel gelişme temposu ve ekonomik yapıdaki dönüşümler önem kazanır. Bu çerçevede, kısa dönem analizleri iktisat politikaları uygulaması ekseninde yürütülürken, uzun döneme yönelik analizlerde sektörel gelişmelere ilişkin stratejik tercihlere ağırlık verir.

Ekonomik istikrarın kısa dönemde sağlanamadığı, istikrarsızlığın giderek kronik ve kendini besler bir sürece girdiği koşullarda, uzun dönem analizleri bunu dikkate almak zorundadır. Bu tür ortamlarda uzun dönemli kaynak kullanım kararları istikrarsızlığın etkisi altında kalır ve oluşan belirsizlik kaynak tahsis tercihlerini değiştirir. Kaynaklar, produktif yatırımlardan çok, spekülatif girişimlere yönelir. Ekonomik gelişme ve yapısal dönüşüm dinamiği bundan olumsuz yönde etkilenir. Spekülatif kaynak kullanım biçimi istikrarsızlığı besleyen bir olgudur. Böylece, birbirini izleyen kısa dönem istikrarsızlıkları, giderek uzun dönemli, kronik istikrarsızlığa dönüşür. Bu süreçte oluşan ve yerleşen enflasyon beklentisi de istikrarsızlığı pekiştiren bir etkidir. Sonuçta, enflasyonu gidermek giderek daha karmaşık bir sorun haline gelirken, ekonomik gelişme de kendini besleyen, kararlı bir tempoya oturtulamaz.

İstikrarsızlığın uzun süreli ve kronik bir karaktere bürünmesi, uzun döneme ilişkin stratejik tercihlerin irdelenmesini güçleştirir. Ekonomik değerlendirmeler zorunlu olarak acil olan istikrar sorunu üzerinde odaklaşır. Kaldı ki, uzun süren istikrarsızlığın yarattığı belirsizlikler, kısa dönemde dahi, karar birimlerinin önlemleri görebilmelerini, geleceği sağlıklı olarak kestirebilmelerini olanaksız kılar. Bu koşullarda, ekonominin uzun dönemli gelişme dinamiklerini değerlendirebilmek son derece güçtür. Uzun dönemli stratejik değerlendirme yapanlar, çoğu kez subjektif yargılarla yüklenmiş spekülatif seçimler yapmak, ya da bunları tartışmak durumunda kalırlar. Bu tür değerlendirmelerin hata payı oldukça yüksektir.

Kısa dönemde temel sorun istikrar olduğuna göre, uygulanacak makro ekonomik politikaların da bu yönde düzenlenmesi gerekir. Ancak, istikrar politikaları bileşiminin ne olması gerektiği konusunda fikir birliği yoktur. Siyasi iktidarın politik tercihleri istikrar politikaları bileşimi içinde maliye, para ve gelirler politikalarının nisbi ağırlıklarının ve bunlarla uyumlu politika araçlarının belirlenmesinde temel etkidir. Uygulanacak politika bileşimi, siyasi iktidarın temel tercihlerini değiştirmesine, iktidarın değişmesine ya da iktidarın politik manevra alanının daralıp, genişlemesine bağlı olarak belirlenir. Ülkenin siyaset platformundaki değişimler istikrar politikaları demeti içindeki ağırlık dağılımına da yansır. Bu nedenle, makro ekonomik değerlendirmeler makro ekonomik değişkenlerdeki rakkamsal değişimleri olduğu kadar, iktisat politikası uygulamalarındaki dönüşümleri de değerlendirmek durumundadır.

İstikrar politikalarının bileşiminin yanısıra uygulamanın dozu ve zaman boyutu da önemlidir. İstikrar kısa dönemli bir sorundur. Dolayısıyla, çözüm arayışlarının zaman boyutu da kısa olmak durumundadır. Uygulamada iki temel yaklaşım olduğu söylenebilir. Bir kısım uygulamalarda, istikrar önlemlerinin dozu yüksek tutularak, istikrara bir şok tedavisiyle ulaşmak amaçlanmaktadır. İkinci yaklaşımda ise, önlemlerin dozu nisbeten düşük tutulup, istikrara tedricen ulaşılmanın hedeflendiği gözlenmektedir. Bu iki yaklaşım arasında siyasi iktidarın yapacağı tercih istikrarsızlığın ulaştığı boyuta bağlı olduğu kadar, iktidarın sahip olduğu siyasi ve toplumsal manevra alanına da bağlıdır. Manevra alanı daraldıkça, şok türü uygulamalara yönelme şansı azalmaktadır.

II. SOSYAL DEMOKRASİ AÇISINDAN MAKROEKONOMİK SORUN: DÖNEMLEME, İLKELER ve ÖNCELİKLER.

Ülkenin hızla seçim ortamına girdiği şu günlerde ekonominin sorunlarının ve mevcut koşul ve olanaklarının gerçekçi bir gözle değerlendirilmesi ve çözüm önerilerinin buna göre geliştirilmesi zorunludur. Uygun olmayan bir ekonomik konjonktürde, gerçekleştirilmesi olanaksız çözüm önerileriyle işe başlamak, sosyal demokrat yönetimin başarı şansını azaltacağı gibi, ülkeyi ciddi bir siyasal istikrarsızlığa sürüklenme tehlikesini de beraberinde taşımaktadır. Bu nedenle, temel ekonomik sorunların öncelik sırasına sokulması, buna göre farklılaştırılmış çözüm önerileri geliştirilmesi, bu önerilerin siyasi takvimle uyumunun irdelenmesi ve uygulanacak makro ekonomik politikaların temel ilkeleriyle önceliklerinin belirlenmesi gereklidir.

2.1-Türk Ekonomisinde Temel Sorun: İstikrar.

1990'lı yıllarda Türk ekonomisi iki temel sorunla karşı karşıyadır. Sorunların birisi uzun süredir devam eden ve kronik bir nitelik kazanmış olan istikrarsızlıktır. Diğeri ise, ekonomide gözlenen yapısal sorunlardır. Yapısal sorunlar çoğu kez üretim ve istihdam bağlamında ortaya çıkan ve uzun dönemde ekonominin sağlıklı bir büyüme rayına oturmasını engelleyen sorunlardır. Fiyat istikrarı ise kısa dönemli bir sorundur.

İstikrar ve ekonomik yapı sorunları, farklılaştırılarak tanımlanmakla birlikte, bütünüyle birbirinden bağlantısız sorunlar da değildir. Yapısal bozukluklar çoğu kez enflasyonu uyaran ve besleyen etkenlerdir. Ancak, kronikleşmiş bir istikrarsızlığı kısmen ya da tamamen çözmeden yapısal sorunların aşılması güçtür. Bu nedenle, Türk ekonomisinde uygulanması öngörülen makroekonomik politikalar tartışılırken süregelen enflasyon ve istikrarsızlığa öncelik verilmesi ve bu yönde bir dönemlemeye gidilmesi zorunludur.

Ekonominin yönetiminde uzun dönemli ve kalıcı başarı kuşkusuz yapısal sorunların üstesinden gelinmesinde yatar. İktidarların siyasi kimlikleri de söz konusu sorunların uzun vadeli çözümlerine ilişkin çözüm önerilerinden hareketle belirlenir. Dolayısıyla, sosyal demokrat bir yönetimin iktisat politikası hedeflerini salt istikrar amacıyla sınırlamak yanıltıcı olur. Tersine, orta ve uzun vadede, sosyal demokrat kimlik taşıyan pek çok iktisat politikası uygulaması önermek mümkündür. Öte yandan, kısa dönemli istikrara yönelik makroekonomik politika uygulamalarını, genellikle siyasi kimlikten ayrı, büyük ölçüde teknik bir çözümler kümesi olarak algılamak gerekir. Bu çerçevede, enflasyonla mücadelede öncelik verilmesi sosyal demokrat bir yönetimin etkili ve kalıcı bir ekonomik başarıya ulaşması açısından vazgeçilmez bir öncelik taşımaktadır. Bunun nedenleri kısaca şöyle özetlenebilir:

- * Yüksek düzeyli ve kronik bir enflasyon, istikrarlı ve uzun soluklu bir kalkınma programı uygulanmasını olanaksız hale getirir. Temel üretim birimleri olan özel ve kamu firmalarının, bu tür bir enflasyon sürecinde, uzun vadeli yatırım ve üretim planlaması yapmaları son derece güç ve risklidir. Son on yılda Türk ekonomisinde yatırım hevesinin azalmasında sürekli enflasyonun iktisadi kararları bozucu etkileri önemli rol oynamıştır.
- * Enflasyonun yatırımları caydırıcı bir etkisi de faiz aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Yüksek enflasyona paralel olarak ortaya çıkan yüksek kredi faizleri yatırımları engelleyen önemli bir etkidir.

- * Enflasyonun spekülâtif yatırım ve kazançları özendirdiği bilinmektedir. İktisadi kararlarda tercihlerin spekülâtif alanlara yönelmesi üretken yatırımları frenlemekte ve üretim hacmini olumsuz yönde etkilemektedir.
- * Yüksek enflasyon ücret, faiz, döviz kuru gibi temel fiyatlar üzerinde sürekli baskı yaratmakta, bu da gelirler politikası, para politikası, ticaret politikası gibi iktisat politikalarının uygulama alanını daraltarak, etkinliğini azaltmaktadır. Temel fiyatların enflasyon baskısı altında olması, iktisat politikası uygulayıcısını önemli bir ikileme sürüklemektedir. Temel fiyatların enflasyona paralel olarak yükselmesi, maliyetleri şişirerek, enflasyonu besleyici bir etki yaratmaktadır. Temel fiyatların doğrudan müdahalelerle enflasyonun altında tutulması ise, nisbi fiyatları değiştirerek, kaynak dağılımında sapmalara ve giderek önemli dengesizliklere yol açmaktadır.
- * Yüksek ve kronik enflasyon gelir dağılımındaki bozulmanın en önemli nedenidir. Gelir dağılımının düzeltilebilmesinin ön koşulu enflasyonun makul bir düzeye indirilmesidir.
- * Dünya ekonomisinin ulaştığı evrede ekonomilerin dışa açık ve dünya ekonomisiyle entegrasyon düzeyi yüksek yapılara yöneldiği gözlenmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin önünde Avrupa Topluluğu ile bütünleşme gibi somut bir hedef de vardır. Kronik enflasyon ortamında bu tür hedefleri gerçekleştirme yönünde ciddi bir mesafe alınması güçtür.
- * Nihayet, enflasyon ekonomik ve sosyal yapıda önemli ölçüde tahribat yapmakta ve değerler sistemi üzerinde olduğu kadar, siyasal tercihler üzerinde de olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Kısaca özetlediğimiz ve sayısını kolayca arttırabileceğimiz bu tür nedenler, mevcut koşullarda iktidarı devralacak sosyal demokrat bir yönetimin, kendi orta ve uzun vadeli programlarını uygulayabilecek bir ekonomik ve siyasal ortam yaratabilmek için, kısa dönemde istikrar hedefine öncelik ve ağırlık vermesi gerektiğine işaret etmektedir. Bu nedenle "Makroekonomik Politikalar Çalışma Grubu" çabalarını kısa dönemli bir anti-enflasyon programı üzerinde yoğunlaştırmış, orta-uzun dönem politikalara ilişkin ilke bazında önermelerle yetinmiştir.

2.2. Ekonomik ve Siyasal Takvim Uyumu.

Kısa dönemli ve istikrara yönelik makroekonomik politika uygulamalarını siyasi kimlik sorunu haline dönüştürmeden, bir teknik çözümler kümesi olarak algı-

lamanın doğru olacağını kabullenmekle birlikte, bu tür uygulamaların siyasal sonuçları olmayacağını varsaymak doğru değildir. Kuşkusuz bu tür sonuçlar söz konusudur ve bunlar dikkate alınmalıdır. Makroekonomik politika uygulamalarının irdelenmesini, salt akademik kaygıların ötesine taşıyıp, muhtemel siyasal etki ve sonuçları da çözümlemeye kattığımızda, önceliklere uygun olarak uygulanacak ekonomik takvimle, siyasi sonuçların alınacağı siyasal takvim arasındaki bağlantılar ve etkileşimin de göz önüne alınması gerekmektedir. Bu, iki önemli sorunu gündeme getirmektedir. Birincisi, ekonomik önlemlerin öncelik alması halinde, bunların hızla ve ödünsüz uygulanmasına olanak verecek siyasal destek ve gücün yaratılması sorunudur. İkinci sorun ise, özellikle kısa dönemli istikrara yönelik uygulamaların siyasal yansımalarının bir sonraki seçim takvimine göre doğru zamanlanması sorunudur.

Bu noktaya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, çalışma grubunun önerisi, mevcut koşullarda iktidarın devralınması halinde, bir süre istikrar hedefine ve dolayısıyla ekonomik takvime öncelik ve ağırlık verilerek enflasyonun makul bir düzeye indirilmesidir. Bu sürenin 18-24 ay olması öngörülmektedir. Bu süre içinde enflasyonun hız keserek, makul bir düzeye inmesi, iktidarın ikinci döneminde sosyal demokrat kimlikli ekonomik ve sosyal programların etkin biçimde uygulanmasına olanak verecektir.

Önerilen bu sürecin, yukarıda değindiğimiz türde, siyasal destek ve zamanlama sorunları vardır. Bunların kısaca irdelenmesi yararlı olacaktır.

- * Türk ekonomisini mevcut koşullarıyla devralacak bir iktidarın ilk döneminde istikrara öncelik veren bir yaklaşımı benimsemesi, ancak bundan sonra kendi siyasal ilkeleri yönünde bir yapısal dönüşüm programını devreye sokması nesnel gerçekler ve iktisat mantığı açısından kaçınılmaz görünmektedir. Kısa dönemli istikrar politikalarını uygulama zorunluluğu, özellikle sosyal demokrat bir iktidarın kendisinden beklenen yeniden bölüşüm ağırlıklı özgün politikalarını iktidarının ilk döneminde ertelemesi zorunluluğunu da birlikte getirecektir. Orta ve uzun vadede başarılı olabilmek için, istikrara yönelik bu ilk dönemin hızla ve mutlaka başarıyla aşılması ve bu süreçte siyasi desteğin yitirilmemesi çok önemlidir. Öte yandan, kısa dönem makroekonomik politika uygulamasında başarılı olabilmek için ödünsüz, kararlı ve ısrarlı olunması gerekecektir. Bu dönemde, istikrar arayışının yansıması olarak ekonomide daralma ve yavaşlama olması kaçınılmazdır. Bu kuşkusuz ek bir yük getirecektir. Seçim sürecinde beklentileri yükseltilmiş olan kitleler ve siyasi angajmanı yoğunlaşmış olan parti teşkilatının iktisat politikası uygulamasında bu tür bir öncelik sırala-

mısını yadırgaması ve siyasal destek konusunda tereddütlü davranması doğaldır. Bu tür tereddütlerin mutlak bir siyasi tepkiye dönüşmesini engellemenin ön koşulu, seçim öncesinde açık, net ve ikna edici biçimde ekonomi politikası uygulama takviminin açıklanmasıdır. Bu konuda olabildiğince şeffaf davranıp, hedefleri tüm açıklığıyla deklare etmek, beklentilerin daha gerçekçi boyutlarda tutulabilmesini sağlarken, tepki oluşumunu ve bunun siyasi platforma aktarılmasını da önceden belirlenmiş ekonomik-siyasal takvim çerçevesinde tutabilme olanağı verecektir. Böylece, sıkıntılı bir dönem siyasi desteği yitirmeksizin aşmak mümkün olacaktır.

- * İktidarın ilk döneminde istikrar arayışının getireceği sıkıntıları siyasi desteği yitirmeksizin aşmak, siyasi destek sorununu tümüyle çözmeye yetmez. Önemli olan, söz konusu desteği ikinci seçim dönemine büyüterek taşımaktır. Mevcut koşullarda, ekonomik güçlüklerin iktidarın ilk dönemine rastlatılması ve ikinci dönemde gelişmeye ve refaha dönük politikaların devreye sokulması, iktisat mantığı açısından olduğu kadar, siyaset mantığı açısından da tutarlıdır. Ekonomik takvimle siyasal takvim arasında en verimli uyum bu tür bir öncelik sıralamasında yatmaktadır. Tersine bir tercih ciddi bir uyumsuzluk örneği olur. Hızlı ve kronik bir enflasyon ortamında, istikrar gereğini boş vererek, ilk dönemde hızlı büyüme hedefine yönelmek, bir sonraki seçim dönemine yaklaşıırken, daha yoğun bir istikrar ihtiyacını gündeme getirecektir. Bunun sonucu, daha derin bir daralma ve yükün artmasıdır. Seçime gidilirken bu tür bir makro politika uygulamasının siyasi mantıkla bağdaşmıyacağı açıktır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, birbiriyle tutarlı ve tek bir seçim döneminin ötesine bakabilen ekonomik-siyasal takvim oluşturma evreleri şöyle özetlenebilir.

- Birinci seçim dönemine girilirken, iktidarın ilk 18-24 ayda ciddi bir anti-enflasyon programının hedeflendiği tüm nedenleri ayrıntısı ve sonuçlarıyla açıklanacak,
- Bu 18-24 ayda, kararlı ve ısrarlı bir uygulamayla istikrar sağlanacak,
- İkinci 24-32 ayda gelişme, yapısal dönüşüm ve refaha dönük politikalar uygulamaya sokulacak,
- Böylece, istikrar içinde ve canlı bir ekonomik ortamda ikinci seçim dönemine girilecektir. Ekonomik ve siyasi kazanımlar açısından optimum çözüm, bu tür bir öncelikler dizisi ve buna uyarlı takvim oluşturmaktır.

2.3. Makroekonomik Politika İlkeleri ve Öncelikleri.

Türkiye'de makroekonomik politika uygulamasında kullanılacak temel yaklaşım ve ilkelerin de gözden geçirilmesi gereklidir. Cumhuriyetten buyana, ekonomi yönetiminde sergilenen farklı anlayışlar zihinlerde önemli tortular bırakmıştır. Bunların başında piyasa sisteminin ekonomideki işlevine ilişkin tereddütler gelmektedir. Piyasa göstergelerine (fiyatlara) verilecek öncelik ve ağırlık ve bu göstergelerin oluşumuna egemen olacak mekanizmalar özellikle sosyal demokrat çevrelerde tartışma konusudur. İlginç olan, teknik yönleri ağır basması gereken bu tartışmanın ideolojik bir çekişme biçimini almış olmasıdır. Oysa, tüketim ve kaynak kullanımına ilişkin iktisadi kararların bireyler tarafından alındığı ekonomilerde, bu kararlarda temel gösterge işlevi gören fiyatların ve piyasa işleyişinin görmezlikten gelinmesi ya da bunun ihmal edilmesi, üstelik buna bir de ideolojik boyut eklenmesi, hem gereksiz hem de sakıncalıdır. Sosyal demokrat ekonomi yönetiminin böyle bir kompleksle yüklenmesi oyun alanını daralttığı gibi, uzun dönem hedeflerine çok yüksek maliyetlerle ulaşabilmesine neden olur.

Bu koşullarda, makroekonomik politika anlayışı ve uygulamasına egemen kılınması gereken ilk ilke objektif piyasa dinamiklerinin sağlanması (ki, bu bağlamda orta ve uzun vadede yapılabilecek pek çok yasal ve kurumsal düzenleme vardır) ve fiyat göstergelerinin öncelik almasına ağırlık verilmesidir. Kişisel ve grupsal çıkar sağlama gayretlerinden uzak kalabilen bir yönetimin, piyasa göstergelerini daha etkin olarak kullanabileceği açıktır. Sosyal demokrat bir yönetimin piyasa olgusuna bu tür bir netlikle yaklaşması siyasi platformda kendisini anlatabilmesi açısından da yararlıdır.

Objektif piyasa işleyişinin sağlanması bağlamında ikinci politika ilkesi, ekonominin dış dünyayla ilişkisinin de bu çerçevede algılanması ve düzenlenmesine ilişkindir. Gerek dünya tecrübesi, gerekse Türkiye uygulamasından ulaşılan sonuçlar, özellikle fiyatların oluşumu sürecinde dünya ekonomisiyle bağlantının kopartılmasının ciddi kaynak kayıplarına yol açtığını, gereksiz rantlar yaratıldığını ve bunun da gelir dağılımını olumsuz yönde etkilediğini göstermektedir. Öte yandan, makroekonomik yönetimde fiyat müdahalesi türünde araçların kullanılması halinde söz konusu olumsuzlukların daha da büyük boyutlara ulaştığı, buna karşılık önemli bir reel kazanç sağlanamadığı da bilinmektedir. Daha çok genel bir koruma şemsiyesi sağlayan bu tür yaklaşımlar özendirici niteliğini hızla yitirmekte ve sonuçta kaynak kullanımında nisbi fiyat yapısına getirilen çarpıklığın olumsuz etkileri dışında pek bir şey kalmamaktadır. Bu nedenle, zorunlu görülen hallerde korumanın seçici biçimde ve kamu subvansiyon türünde dolaylı araçlar-

la sağlanması, makroekonomik politika uygulamasında ekonomiyi dışa kapatacak araçların kullanımından kaçınılması temel ilke olarak benimsenmelidir.

Piyasa işleyişi-fiyat oluşumu bağlamında benimsenmesi gereken üçüncü ilke ücret, faiz, döviz kuru gibi temel fiyatlara ilişkindir. Temel fiyatların oluşumunda objektif piyasa güçlerinin dikkate alınması, iktisat politikası uygulamasında devletin fiyatlara doğrudan müdahalesini (fiyat belirlemesini) bir iktisat politikası aracı olarak devre dışı bırakmaktadır. Bu tür fiyatlara doğrudan müdahale yoluyla makro denge arayışı, etkili olmadığı gibi, sonuçta gereksiz dengesizliklere ve bunalımlara yol açmaktadır. Bu, kuşkusuz, devletin dolaylı müdahalelerden de aynı titizlikle kaçınacağı anlamına gelmemektedir. Özellikle ani dengesizliklerden kaçınmak ve kısa dönemli hedeflere ulaşabilmek amacıyla bu tür müdahaleler, olanaklar ölçüsünde, kullanılabilir. Buradaki ilke, doğrudan fiyat belirlemek yerine, fiyat oluşumunda etkili olan arz ya da talep büyüklüğüne müdahale etmek olmalıdır. Faiz oranı, döviz kuru gibi temel fiyatlarda devlet müdahalesi çağdaş dünyada bu yönde yapılmaktadır.

Makroekonomik politika anlayışı ve uygulamasındaki ilkelerin yanısıra, farklı politika eksenleri arasındaki bağlantılar ve bunların kullanımındaki öncelikler de belirlenmelidir. Burada ilk adım, farklı politika eksenlerini oluşturan maliye ve para politikaları arasındaki bağlantının sergilenmesidir. Etkin bir makroekonomik yönetim açısından maliye ve para politikalarının, aynı amaca yönelik olarak, bir arada ve eşgüdümlü planlanıp, uygulanması zorunludur. Bir dönem iktisat öğretisine egemen olan salt para politikası eksenli makroekonomik yönetim anlayışının doğru ve etkin bir yaklaşım olmadığı anlaşılmıştır. Özellikle kısa dönemli istikrar arayışlarında bu iki politika eksenini etkin olarak kullanmak, hem hızla sonuca ulaşmak, hem de uzun dönem kararlarına egemen olabilecek belirsizlikleri gidermek açısından önemlidir. Bu bağlamda uyulması zorunlu olan ilke, söz konusu iki eksenin ters ve çelişik yönde kullanmaktan kaçınmaktır. Örneğin, fiyat istikrarını sıkı para politikasıyla sağlamaya çalışırken, kamu maliyesini gevşek tutmak, istikrarı sağlamadığı gibi, enflasyonu besleyen etkiler de yaratmaktadır. İleride göstereceğimiz gibi, 1980 sonrası Türkiye tecrübesi söz konusu çelişkinin tipik örnekleriyle doludur.

Maliye ve para politikaları arasındaki karşılıklı bağlantının belirlenmesinin yanısıra bu politikaların kullanımındaki öncelik ve ağırlığın da belirlenmesi gerekir. Bu yöndeki öncelik kuşkusuz ekonominin içinde bulunduğu koşullarla yakından ilgilidir. Ekonomide istikrarın egemen olduğu koşullarda, makroekonomik yönetim, para politikasına öncelik verip, maliye politikasını da bu yönde düzenleyerek yürütülebilir. Diğer bir deyişle, istikrar koşullarında para politikası

daha dikkatli kullanılması gereken aktif eksen olabilir. Ancak, istikrarsızlık koşullarında hedef ve dolayısıyla araçların değişmesi zorunlu hale gelir. Bu koşullarda, hedef kısa sürede istikrarın sağlanmasıdır ve öncelik maliye politikasına kaydırılmak, para politikası da bu yönde (accomodating) uygulanmak zorundadır. Maliye politikasına ağırlık ve öncelik tanınması, özellikle istikrarsızlığın kamu kesimi açıklarından kaynaklandığı durumlarda önem kazanır. Türkiye'de son dönem enflasyonun kamu kesimi finansman açıklarından kaynaklandığı genel kabul gören bir olgudur. Bu durumda, istikrara yönelik kısa dönemli makroekonomik politika uygulamasında ağırlık ve önceliğin maliye politikasına verilmesi gerekeceği açıktır.

III- 1980 SONRASI DÖNEMDE MAKROEKONOMİK POLİTİKALAR.

Türkiye ekonomisi 1970'lerin ikinci yarısından bu yana, değişen dozlarda, fakat süreklilik gösteren bir enflasyon baskısı altındadır. Aynı dönemde çok sayıda istikrar paketi uygulanmışsa da, enflasyonun kronik bir soruna dönüştüğü kolaylıkla söylenebilir. İstikrar arayışları içinde makroekonomik politika uygulamalarının etkinliğinin anlaşılması için 1980 sonrası dönemin üç alt dönemde incelenmesi doğru olur. Alt dönemler genelde siyaset ortamındaki dönüşümlere paralel olarak tanımlanmıştır. Bu, makro ekonomik politikalarındaki eksen kaymalarını görebilmek açısından yararlı bir dönemlemedir. Alt dönemler şunlardır:

- i - 1980 - 1983 Dönemi
- ii - 1983 - 1987 Dönemi
- iii - 1987 - 1990 Dönemi

3.1. 1980-1983 Dönemi Gelişmeleri.

- * 1980 yılı başında ekonomide istikrarı amaçlayan oldukça ortodoks bir istikrar politikasının yanısıra, ekonomiyi dışa açmayı ve yapısını değiştirmeyi hedefleyen bir yapısal değişim programı uygulamaya konmuştur.
- * Dönemin ilk sekiz ayı sivil yönetimde, sonrası ise askeri yönetimde geçmiştir. Askeri yönetimin baskıcı karakteri, demokratik koşullarda uygulanması zor önlemlerin katı ve yüksek dozda kullanılmasına imkan vermiştir.
- * 1980-1983 döneminde makroekonomik politikaların ana eksenini maliye politikası oluşturmuş, ücret ve para politikaları bunun destekler yönde kul-

lanılmıştır.

- * 1983 yılında vergi sistemini rasyonalize etmek ve tahsilatı hızlandırmak amacıyla, temelde vergi dilimlerinin değiştirilmesi üzerine oturtulmuş yeni vergi önlemleri vergi gelirlerinde sınırlı da olsa bir artış sağlamıştır.
- * Maliye politikaları içinde esas ağırlık harcama politikalarına verilmiştir. Bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı 1980'de %30.4'den 1982'de %23.7'ye geriletilmiştir.
- * Daralan harcamalar çerçevesinde, en önemli nisbi küçülme transfer harcamalarında sağlanmıştır. Bu, sonraki dönemlerde izlenen politikalardan önemli bir farklılığı simgelemektedir.
- * Maliye politikası çerçevesinde 1980-1983 döneminde getirilen önemli bir yenilik, KİT'lerin finansmanı konusundadır. İşletmeciler KİT'lerin fiyat politikası zarar etmeyi önleyecek biçimde değiştirilmiştir. 1980'de GSMH'nın %5.8'i düzeyinde olan KİT açıkları 1982'de %2.4'e geriletilmiştir.
- * KİT finansmanı konusunda getirilen en radikal değişiklik, bu kuruluşların açıklarının finansmanında Merkez Bankası ve banka sisteminin kaynaklarının kullanımının engellenmesidir. Sonuçta, mali kesimin KİT finansmanına katkısı 1980-1983 döneminde radikal biçimde küçültülmüştür.
- * KİT'ler azalarak devam eden açıklarını daha çok dış kredilerle finanse etmeye özendirilmiştir.
- * Ağırlıklı olarak izlenen maliye politikası sonucunda, Kamu Kesimi açığı ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) 1980-1983 döneminde önemli ölçüde, küçülmüştür. 1980'de %10.5 olan KKBG/GSMH oranı 1982'de %4.2'ye geriletilmiştir. Bu da, sonraki dönemlere kıyasla, önemli farklılık gösteren bir politika tercihidir.
- * KKBG'nın finansmanında da 1980-1983 döneminde önemli bir dönüşüm sağlanmış, dönem başında %34.3 olan Merkez Bankası katkısı dönem sonunda %9.8'e gerilemiş, iç ve dış borçlanmanın finansmanı katkısı da büyümüştür.
- * 1980-1983 döneminde makro iktisat politikalarının ana eksenini maliye politikası olmakla beraber, reel ücretlerin geriletilmesi üzerine oturtulan ve baskıcı yöntemlerle sürdürülebilen gelirler politikası da aşırı talebin giderilmesinde önemli bir destek sağlamıştır. Nitekim toplam iç talep 1981'de %1.6 ve 1982'de %2.8 gibi düşük oranlarda artarken, özel tüketim haraca-

maları artışları da sırasıyla %0.6 ve %4.2 gibi sınırlı düzeyde kalmıştır..

- * 1980-1983 döneminde para politikası daha çok pasif bir konuma kalmış, kurumsal düzenlemeler ve mali araçların çeşitlendirilmesi ağırlık kazanmıştır.
- * Para politikası açısından en önemli yenilik, uzun yıllar süregelen idari kararlarla ve negatif reel getiri verecek biçimde belirlenen faizin serbest bırakılması ve pozitif reel faiz verecek düzeylere yükselmiş olmasıdır.
- * Yasal ve kurumsal gereklire yerine getirilmeden faizin serbest bırakılması, sonuçta piyasa bankerlerinin çökmesi ve tasfiye edilmesiyle sonuçlanmış olsa bile, negatif reel faiz geleneğinin olumlu yönde ve kalıcı biçimde değiştirilmiş olması açısından önemli bir adımdır.
- * 1980-1983 döneminde TC. Merkez Bankası ekonominin likiditesini rezerv para büyüklüğü yardımıyla izlemiştir. Bir yandan KİT ve KKBG finansmanın katkının nisbi olarak daralmış olması Merkez Bankasının rezerv parayı ve dolayısıyla para arzını kontrolünü kolaylaştırırken, dış kredilerin artması ve kur politikasının TL'nin sürekli değer kaybı üzerine oturtulmuş olması nedeniyle şişen dış yükümlülükler de tersine bir rol oynamıştır. Yine de bu dönemde para arzı artışı oldukça sınırlı düzeyde tutulabilmektedir.
- * 1980-1983 döneminde pozitif reel faize dönüşün yanısıra para politikasının ikinci önemli yönü Hazineye, KİT'lere ve tarımsal desteklemeye yönelik Merkez Bankası katkısına getirilen sınırlamaların rezerv para ve para arzı artışlarının sınırlı tutulabilmesine olanak vermesidir. Bu da, sonraki dönemlere kıyasla önemli farklılık gösteren politika tercihinin işaret etmektedir.
- * 1980-1983 döneminde izlenen istikrar politikaları enflasyon oranının 1980'de %107.2'den 1982 yılında %27, 1983'de ise %30.5 düzeyine inmesini sağlamıştır. Bunun kısmi bir başarı olarak değerlendirilmesi gerekir.
- * Bu dönemde enflasyonun önemli oranda geriletilmesi, ekonominin büyüme ve yatırım-tasarruf performansının gerilemesi pahasına gerçekleştirilmiştir. Büyüme ortalama %3-3.5 düzeyinde kalırken, özel tasarruf ve özel yatırım oranlarında önemli düşmeler olmuştur.

3.2. 1983-1987 Dönemi Gelişmeleri.

- * Türkiye Kasım 1983 seçimleriyle yeniden demokratik, parlamenter siyase-

te dönmüştür. Demokratik düzene geçişle birlikte kamu oyunun iktisadi düzenlemelere olan duyarlılığıyla, sosyal ve ekonomik talepleri de artmıştır. Aynı şekilde, sivil iktidarın kamuoyunun istek ve tepkilerine olan duyarlılığı da yükselmiştir.

- * Sivil rejim döneminde izlenen politikaların türü ve dozunun değişmesi doğaldır. Ancak, 1983 sonrası uygulamada salt bununla yetinilmediği ve makro ekonomik politikaların ana ekseninin de maliye politikalarından, para politikalarına kaydırıldığı görülmektedir.
- * Söz konusu kayma ani bir dönüşten ziyade, tedrici bir süreç şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1984 yılından itibaren mali disiplin ve daralmadan vazgeçildiği ve istikrarın fiyat önlemlerinde aranmaya başlandığı gözlenmektedir. Kamu maliyesinde izlenen disiplinsiz gelişme 1990'lara kadar sürecek olan bir eğilimdir. Öte yandan, 1987 sonrası izlenen pek çok politikanın temeli de 1983 sonrasında atılmıştır.
- * 1983-1987 döneminde önemli bir gelişme vergi politikasının "arz yönlü iktisat" anlayışı doğrultusunda yeniden düzenlenmesi çabasıdır. Genellikle, tasarrufları özendirmek amacıyla vergi dilimlerini ve vergi oranlarının aşağıya doğru yeniden ayarlanması ve çeşitli vergi ayrıcalıkları sağlanması şeklinde uygulanan bu politikanın 1984'den itibaren temel iktisat politikası tercihi olarak kullanıldığı dikkati çekmektedir.
- * Arz yönlü iktisat anlayışı doğrultusunda oluşturulan vergi politikasının kendisinden beklenen tasarruf ve yatırımları özendirme etkisini yaratmadığı fakat önemli vergi kayıplarına neden olduğu söylenebilir.
- * 1983 sonrası dönemde maliye politikası çerçevesinde getirilen bir diğer önemli dönüşüm, belli kamu gelirlerini bütçe dışına taşıyan, ya da bu gelirlerin konsolide bütçe dışında oluşmasına imkan veren özel amaçlı fon uygulamasının sayı ve hacim olarak hızla büyütülmesidir.
- * İlave kaynak mobilizasyonu açısından yararlı gibi görülebilecek fon uygulamasının başta mali disiplinin kaybedilmesi olmak üzere pek çok sakıncası vardır.
- * 1983-1987 döneminde kamu gelirleri açısından önemli sayılabilecek bir başka gelişme de merkezi otoritenin gelir kaynakları arasında yer alan bazı vergilerin tahsilat ve harcama yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesidir. Bu bir yandan bütçe gelirlerinde kanamaya yol açarken, bir yandan da yerel yönetimlerin yoğun bir harcama kampanyasına girişmesi sonucu, kamu

harcamalarında önemli bir artış sağlamıştır.

- * Bu gelişmelerin sonucunda, konsolide bütçenin ekonomi içindeki büyüklüğü ve etkinliği azalırken, fonlar, yerel yönetimler ve işletmeci KİT'lerin de katılımıyla, kamu kesimi toplamının ekonomi içindeki büyüklüğü artmıştır. Bu devleti küçültmek amacıyla olan sivil iktidar açısından önemli bir çelişkidir. Aynı gelişme, 1980-1983 döneminde izlenen disiplinli ve daraltıcı maliye politikasından vazgeçildiğinin somut kanıtıdır.
- * Vergi düzenlemeleri 1983 yılında %19.9 olan vergi gelirleri/GSMH oranının 1984 yılında %15.2'ye düşmesi sonucunu doğurmuştur. Daha sonraki gelişmeler ve özellikle KDV uygulaması sonucunda, söz konusu oran 1987'de ancak %17.2'ye yükselmiştir. Bu bulgular, gelirler yönünden genişletici bir maliye politikasının tercih edildiğini göstermektedir.
- * Kamu harcamaları, kamu gelirlerindeki nisbi gerileme eğilimini izlemiştir. Sonuçta, bütçe açığı/GSMH oranı 1983'de %2.7'den 1987'de %3.5 düzeyine çıkmıştır. Harcamalar yönünden de daraltıcı bir politika izlenmediği açıktır.
- * Kamu harcamalarının yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Yatırım harcamalarının nisbi büyüklüğü önemli bir değişme göstermezken, cari harcamalar küçültülmüş, transfer harcamalar ise büyümüştür. Transfer harcamalarını sürükleyen temel etken iç ve dış borçlanmadan kaynaklanan faiz mükellefiyetinin hızla büyümesidir. Bu gelişme daha sonra da sürecek ve sonuçta bütçe harcamalarının kireçlenmesine neden olacaktır.
- * 1983 sonrasında kamu gelirlerinin aşınması ve kamu harcamalarındaki disiplinin yitirilmesi sonucu konsolide bütçenin yanısıra, yerel yönetimler, özel fonlar ve KİT'leri de içeren kamu kesimi finansman açığı ve buna paralel olarak kamu kesimi borçlanma gereği hızla büyümüştür. Genişletici maliye politikası tercihinin en somut kanıtı budur. 1983'de %6 düzeyinde olan KKBG/GSMH oranı 1987'de %7.8 düzeyine ulaşmıştır.
- * KKBG finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının kontrollü biçimde kullanıldığı, buna karşılık, özellikle dış borçlama, kısmen de iç borçlanmanın bu amaca yönelik kullanımının arttığı gözlenmektedir. Merkez Bankası kaynaklarını kullanmadaki isteksizliğin, enflasyon kaygısından kaynaklandığı ve doğru bir yaklaşım olduğu söylenebilir.
- * 1983-1987 döneminde maliye politikası daraltıcı yönde etkinliğini yitirip, politika tercihi olarak geri plana atılmış, buna karşılık para politikası ön plana çıkartılmıştır. Bu gelişmenin iki boyutu önemlidir. Birincisi, ekono-

miye artan ölçüde mali araç ve kurumun sokulmasıdır. İkinci boyutu ise TCMB'nin mali kesim üzerindeki etkinliğinin ve denetim gücünün giderek arttırılmasıdır.

- * 1985 yılında bankalara yönelik yeni düzenlemeler yabancı banka sayısını arttırmıştır. TCMB'de 1986'da bankalar arası para piyasasını (interbank) oluşturmuş, 1987'de açık piyasa işlemlerini para politikası aracı olarak kullanmaya başlamıştır.
- * 1984 yılında kambiyo işlemlerinde sağlanan liberasyon bankalara döviz tutma ve döviz hesabı açma imkanı vermiş, dış ticaretten kaynaklanan döviz işlemleri ticaret bankalarına devredilmiş ve bankalar dış piyasalardan kısa vadeli kredi teminine özendirilmeye başlanmıştır. Özellikle döviz tevdiat hesapları ve dış kredi sağlama çabaları para ikamesi ve döviz talebi üzerinde baskı oluşması gibi sonuçlar yaratarak para ve kur politikalarının etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır.
- * 1983 sonrası dönemin mali kesim açısından en önemli gelişmelerinden birisi devletin mali piyasalara daha büyük ağırlıkla girmesidir. Maliye politikasının gevşetilmesi sonucu artan kamu açıkları ve bunun finansmanında TCMB kaynaklarını kullanmaktan kaçınma eğilimi sonuçta devleti mali piyasalara yönelmeye zorlamıştır. Bunun faiz oranını yükseltmek ve özel kesimi mali piyasalar dışına itmek (crowding-out) gibi önemli sakıncaları vardır.
- * Kambiyo işlemlerinin kısmi liberasyonu daha sonraki dönemde gerçekleştirilecek olan konvertibilitenin ilk işaretidir. Ancak, TL ve döviz arasında koşullara göre iki yönlü ikame olanağı veren bu gelişme, mali sisteme önemli bir istikrarsızlık unsuru sokmuştur. TCMB, 1986 yılında bundan yakınmaya başlamış ve TL değerini koruyabilmek için reel faiz ile TL'nin devalüasyon hızı arasında bir denge kurulması gereğine işaret etmiştir. Bu sonraki yıllarda kur politikasında gerçekleştirilen radikal dönüşümün ilk işaretidir.
- * Maliye ve para politikasının giderek genişletici bir kimlik kazanması 1982'de %27 düzeyine düşürülen enflasyonun yeniden hızlanmasına yol açmıştır.

3.3-1987-1990 DÖNEMİ GELİŞMELERİ.

- * 1987 sonrasında 1983-1987 döneminde başlatılan politika anlayışı konsoli-

de edilmiştir.

- * Maliye politikası yine genişletici niteliğini korumuştur. Sonuçta, 1990 senesi KKBG/GSMH oranı %9.4 gibi yüksek bir düzeye tırmanmıştır.
- * KKBG yine harcama artışlarından kaynaklanmıştır. KKBG finansmanında iç borçlanmanın katkısı 1990 yılında %90.4'e ulaşmıştır.
- * İç borçlanmanın artışı transfer nitelikli faiz ödemelerini arttırmakta ve bütçe açıklarını beslemektedir.
- * İç borçlanmanın artması kamu kesiminin crowding-out etkisinin de yoğunlaşmasına neden olmaktadır.
- * 1986'dan itibaren TCMB para politikasını daraltıcı yönde kullanma eğilimi göstermektedir. Ancak, rezerv para ve geniş anlamda (M2) para arzında gözlenen çok yüksek artışlar bunda başarılı olamadığına işaret etmektedir.
- * 1988'de iki kez faizlere müdahale edilerek TL'den kaçış durdurulmaya çalışılmıştır. Bunun sonucu faizlerin yükselmesidir. Buna karşılık enflasyon 1988'de hızlanmış, 1989'da da bu düzeyini korumuştur.
- * TCMB 1990 Ocak ayında formel bir para programı ilan etmiştir. Programın temel yaklaşımı TCMB'nin kendi bilanço büyüklüğünü kontrol altında tutarak ekonominin likiditesini kontrol etme hedefidir.
- * TCMB bilançosunun aktifinin en büyük iki kalemi kamu kesimi kredileri ve devalüasyon hesabıdır. TCMB'nin 1990'a kadar para arzını kontrolünü güçleştiren etken bu iki kalemin hacim olarak büyümesidir.
- * TCMB aktifindeki kamu kesimi kredilerini kontrol edebilmek amacıyla Hazine ile bir protokol yapmıştır. Protokol Hazinenin kısa vadeli avanslarına tavan getirmekte ve tavanı aşan kredilerin piyasa faiz haddine göre muamele görmesini öngörmektedir. TCMB ve Hazine 1989 ve 1990'da protokol hedeflerini gerçekleştirmiştir.
- * TCMB aktifindeki diğer büyük kalem olan devalüasyon hesabının daraltılabilmesi için TCMB'nin dış yükümlülüklerinin azaltılması veya TL'nin sürekli devalüasyonundan vazgeçilmesi gerekmektedir.
- * TCMB, 1988 ve 1989'da oluşan cari işlem fazlası ve hızlanan kısa vadeli sermaye girişi sonucu oluşan gayri safi döviz rezervinin de verdiği olanakla, 1989'dan bu yana TL'nin aşırı değerlendirildiği bir kur politikası izlemektedir.

- * Hazine protokolü ve TL'nin değeri kazanması, rezerv para genişlemesi ve para arzı artış hızının yükselme eğilimi üzerinde dizginleyici etki yaratmıştır.
- * Para politikası aracı olarak kullanılmaya başlanan döviz kuru, parasal genişleme üzerinde olumlu etki yaratsa da, ihracat ve döviz kazandırıcı işlemler üzerindeki etkisi olumsuzdur.
- * Para politikası ve mevcut kur politikası, kısa vadeli sermaye girişinin sağladığı döviz akımıyla, cari işlem açığı ve spekülasyon döviz kanaması arasında hassas bir dengede durmaktadır. Bu olgulardan birisinin değişmesi kur politikasını sürdürmeyi olanaksız kılacaktır.

IV-SEÇİM SONRASI UYGULANABİLECEK POLİTİKALAR.

1990 yılında önemli ölçüde bozuk olan makroekonomik dengenin 1991 yılının ilk yarısındaki gelişmeler sonucunda daha da bozulacağı ve iktidarın seçim ekonomisi izlemesinin sonuçta hızlanan enflasyon ve büyüyen kamu kesimi açıklarına neden olacağı kestirilebilir. Bu koşullarda enflasyon hızının %70 dolaylarına yükselmesi, böylece seçim sonrasında kısa dönemli istikrar gereğinin daha da ağırlıklı olarak gündeme gelmesi beklenmelidir. Bu bölümde seçim sonrasında makroekonomik politikalarda izlenmesini önerdiğimiz strateji, ilk 18-24 ayda uygulanmasını öngördüğümüz önlemler ve bunların sonraki yıllara da yayılacak olan sonuçlarına ilişkin tahminler sunulmaktadır.

4.1-MAKROEKONOMİK POLİTİKA ÖNLEMLERİ.

1991 yılının ilk yarısında özellikle kamu harcamalarındaki genişleme ve bunun önemli ölçüde TCMB kaynaklarından finanse edilecek olması 1992 yılına devredecek olan enflasyon oranının daha da yükselmesi sonucunu verecektir. Bu koşullarda, sosyal demokrat yönetimin önüne çıkacak olan ilk makroekonomik sorun ciddi bir ekonomik istikrarsızlık olacaktır. Dolayısıyla, yukarıda ikinci kısımda işaret ettiğimiz stratejik tercih ve ekonomik önlemleri hızla ve kararlılıkla devreye sokmak gerekecektir.

Önceden de değindiğimiz gibi, seçim sonrasında iki ayrı dönem olarak planlayıp, makroekonomik politikaları bu çerçevede düzenlemek ekonomik ve siyasal takvimlerin uyumu açısından da önemlidir. Birinci dönem 18-24 ay sürecek ve istikrar önlemleri uygulanacaktır. Bu devrede kamu harcamaları ağırlıklı bir is-

istikrar yaklaşımı önerilmektedir.

Bu noktada önemli bir bağlantıya dikkati çekmekte yarar vardır. Söz konusu iki dönemde uygulanacak politikalar, farklı yıllarda sonuç verecek olmakla birlikte, uygulanmalarına aynı anda başlanması zorunlu olan önlemlerdir. Örneğin, ikinci dönemde etkili olması öngörülen vergi ve KİT reformları, sonuçları itibarıyla, hem kısa dönemli istikrar sorununa katkıda bulunacak, hem de ikinci dönemde yapısal düzenleme ve gelir dağılımı sorunlarında kısmi iyileştirmeler gerçekleştirme olanağı verecektir. Ancak, bu reformların uygulanmaya başlanmasıyla, sonuçlarının alınması arasında 12-24 ay süre geçmesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla, kısa dönemli istikrar politikasının yanısıra, söz konusu reformların da iktidarın ilk aylarında devreye sokulması zorunludur.

Görüldüğü gibi, eşanlı olarak devreye sokulması öngörülen iki makroekonomik politika seti önerilmektedir. Her iki politika seti de kamu maliyesi ağırlıklı önlemleri içermekte ve etkileri itibarıyla da birbirini beslemektedir. İki farklı dönemde, ancak birbiriyle eşgüdümlü olarak uygulanacak kamu maliyesi önlemlerine dayalı makroekonomik politikaların iki önemli özelliğini vurgulamak gerekir. Bunların birincisi, söz konusu politika düzenlemesinin, makroekonomik politikalar arasında önceliğin maliye politikasına kaydırılacağını simgeliyor olmasıdır. Üçüncü kısımda işaret ettiğimiz gibi, özellikle son yıllarda politikalar arasında öncelik para politikasına verilmiş ve maliye ve para politikaları çelişik yönlerde uygulanmıştır. Bu nedenle, önerdiğimiz politikalar makroekonomik politika uygulamasında önemli bir eksen kaymasını öngörmektedir.

Önerilen politikaların ikinci önemli özelliği, iki farklı dönem arasında, maliye politikasının ana ekseninde de bir kayma öngörülüyor olmasıdır. Dikkat edilecek olursa, iktidarın iki dönemi için ana eksen maliye politikası olan, fakat dönemler arasında maliye politikası eksenini kamu harcamalarından kamu gelirlerine kaydırma olanağı veren bir yaklaşım önerilmektedir. Aşağıda vereceğimiz sayısal tahminlerden de gözleneceği gibi, böyle bir eksen kayması ekonominin büyüme hızını ve gelir dağılımı sorunu yakından ilgilendirmektedir. İktidar döneminin ikinci yarısında politika ekseninin kamu gelirlerine kayması, ekonomiyi canlandırma ve çalışanların gelirlerini nisbeten düzeltme olanağı vererek siyasi amaca da hizmet etmektedir.

4.2. ENFLASYONUN KAYNAKLARI

Seçim sonrası devralınacak ekonominin temel ve ivedi sorunun enflasyon olacağı açıktır. Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, hızlı ve kronik enflasyon orta ve

uzun vadeli yapısal dönüşüm ve refah programlarının uygulanmasını olanaksız hale getirmektedir. Bu nedenle, sosyal demokrat yönetim iktidarının ilk döneminde enflasyonu yavaşlatmak zorundadır. Bu, daha sonra devreye sokulacak ekonomik programların başarısı için şart olduğu kadar, ilk dönemin siyasi itibarı açısından da önemlidir.

Kısa sürede başarılı bir anti-enflasyonist politika uygulayabilmenin ön şartı enflasyonun ana kaynağını isabetli olarak saptayabilmektedir. Türkiye'de enflasyonun üç kaynaktan beslendiği söylenebilir. Bunlar,

i - enflasyon beklentisi,

ii - maliyetleri şişiren etkenler,

iii - kamu kesimi finansman açığıdır.

Enflasyon bu kaynaklardan besleniyor olmakla birlikte, bunların nisbi katkıları, hem enflasyonu uyarma etkisi, hem enflasyonist baskı içindeki ağırlıkları hem de enflasyon spirali çerçevesinde fiyat artışlarıyla etkileşimleri açısından farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle, anti-enflasyon programını üçlü bir yaklaşıma oturtmaktansa, ana kaynağa yönelik tek hedefli bir yaklaşımla düzenlemek daha isabetli olur. Enflasyon kaynaklarını kısaca tartışarak bu sonuca ulaşmak mümkündür.

i- Enflasyon beklentisi fiyat artışlarıyla iki yönlü etkileşimde bulunan bir değişkendir. Sürekli ve yüksek oranlı enflasyon sürecinde, beklenti de aynı yöndedir. Enflasyon beklentisinin bu yönde olması, para ikamesinin (currency substitution) yanı sıra, paradan kaçış ve mal talebini de özendirerek enflasyonu besleyici etki yaratır. Enflasyon beklentisi sürdüğü müddetce, bunun fiyat artışlarını beslemesi kaçınılmazdır. Ancak, bu etkeninin ortadan kaldırılması da enflasyonun yavaşlatılmasına bağlıdır. Başka bir deyişle, enflasyonun ana nedeni saptanıp, gerekli önlemlerle fiyat artışları yavaşlatılmadıkça, enflasyon beklentisini kırmak mümkün olmaz. Bu nedenle, anti-enflasyon programını enflasyon beklentisini kırma eksenine oturtmak olanaksızdır. Bu yönde uygulanabilecek en etkili önlem anti-enflasyon programının fiyat artış hedeflerini açıklayıp, bunları gerçekleştirmektir. Örneğin, aylık enflasyon hedeflerini önceden açıklayıp, bu hedeflere ulaşmak suretiyle enflasyon beklentisini 4-6 ayda bütünüyle gidermenin mümkün olduğu söylenebilir.

ii- Enflasyonun maliyetler yönünden beslenmesi, bir bakıma, enflasyon spiralinin doğal sonucudur. Girdi niteliğindeki mal ve hizmetlerin fiyatlarının enflasyon oranında yükseliyor olması, maliyetlerin büyümesine ve sonuçta fiyatların yeniden yükselmesine neden olur. Bu açıdan bakıldığında, bir kez uyarılınca,

enflasyonun kendini besleyen bir sürece dönüştüğü söylenebilir. Teknik olarak, bu sürecin kesilmesi, ya enflasyonu uyaran ana etkenin ortadan kaldırılması ya da girdi fiyatlarına doğrudan müdahaleyle olur. Girdi niteliğindeki tüm mal ve hizmetlerin fiyatlarına doğrudan müdahale ne tavsiye edilebilir ne de uygulanabilir bir politika seçeneğidir. Ancak, uygulamada, tüm girdilerden ziyade, temel girdilerin fiyatlarına doğrudan müdahale yoluyla enflasyon üzerindeki maliyet baskılarını hafifletme yönüne gidildiği görülmektedir. Ücret, faiz ve döviz kuru-
nun yanısıra kamu kesiminde üretilen malların fiyatlarına doğrudan müdahale edilerek enflasyon baskısının hafifletilmesi ülkemizde de taraftar bulan bir çözüm önerisidir.

Bu tür çözüm arayışını iki yönde eleştirmek mümkündür. Bunlardan birincisi, ekonominin koşullarına bağlı olarak, temel girdi fiyatlarıyla enflasyon arasındaki nedenselliğin doğru saptanması gereğidir. İstikrar içindeki bir ekonomide, temel fiyatlardan biri veya birkaçının, ani ve yüksek oranda artmasının maliyetleri şişirerek enflasyona yol açacağı ve bu koşullarda temel girdi fiyatlarını hedefleyen bir politikanın etkin çözüm olacağı doğrudur. Ancak, bu koşullarda dahi, çağdaş çözümün, pek çok yan etki yaratacak olan doğrudan fiyat belirleme yerine, fiyatı belirleyecek büyüklükleri etkilemeye yönelik olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Süreklilik kazanmış ve farklı kaynaklardan uyarılıp, beslenen bir enflasyon süreci için aynı çözümlemeyi öne sürmek ise oldukça güçtür. Zira, maliyetler üzerinde etkili olan temel girdi fiyatları aynı zamanda enflasyondan etkilenen ve aynı yönde değişme eğilimine sahip değişkenlerdir. Başka bir deyişle, süregelen bir enflasyonda temel girdi fiyatlarıyla enflasyon arasındaki nedenselliğin tersine döneceğini, ve bu kez enflasyonun temel girdi fiyatlarını yukarıya doğru zorlayacağını varsaymak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu koşullarda, farklı nedenlerle uyarılmış ve hız kazanmış enflasyona, ücret, faiz döviz kuru gibi temel fiyatlara doğrudan müdahale yöntemiyle çözüm aramak, enflasyonun ana kaynağını kurutmayacağı için, kalıcı bir çözüm getirmeyecektir. Orta ve uzun vadede yapısal değişim ve refah programları uygulamayı hedefleyen bir yönetimin bu tür kısır yaklaşımlardan kaçınması gerektiği açıktır. Hedef enflasyonu bir süre için ertelemek değil, kalıcı biçimde geriletmektir. Bunun için, enflasyonu uyaran ve besleyen ana kaynağın kurutulması gerekir. Öte yandan, temel girdi fiyatlarının kendilerini enflasyona göre kolayca ayarladıkları göz önünde tutulacak olursa, ana kaynağının kurutulmasına bağlı olarak düşecek olan fiyat artış hızı, temel girdi fiyatlarını da aşağıya çekecek ve enflasyon üzerindeki maliyet baskıları da hafifleyecektir. Başka bir deyişle, temel girdi fiyatlarının artış hızının düşmesi temelde enflasyonun yavaşlamasına bağlıdır. Enflasyon sürecinde söz konusu fi-

yatların seyrini, ayırık bir politika hedefi olarak düşünmek yerine, belirlenmiş bir anti-enflasyon politikasının sonuçları şeklinde düşünmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Enflasyonist süreçte oluşan nedensellik bağının yönü böyle düşünmeyi gerektirmektedir.

Temel fiyatlara doğrudan müdahale ederek enflasyona çözüm arama yöntemine yönelik ikinci eleştiri, bu yöntemin piyasa işleyişi üzerinde yaratacağı olumsuz etkilere ilişkindir. Yukarıda belirttiğimiz gibi objektif piyasa işleyişini sağlamak ve iktisadi kararlarda gösterge işlevi gören objektif fiyatların oluşumuna önayak olmak özellikle kaynak tahsisi açısından önemlidir. Ekonomik soruna bu şekilde yaklaşmak, idari kararlar fiyat oluşturma almasıyı dışlamaktadır. Temel girdi fiyatları olan ücret, faiz ve döviz kuru, kaynak tahsis süreçlerinde en ağırlıklı role sahip fiyatlardır. Bunlara doğrudan müdahale etmek, pek çok etkisinin yanı sıra, öncelikle özel karar birimlerinin tüketim, tasarruf ve kaynak tahsis kararlarının yönünü belirler. Burada bir ayrırma dikkat etmek gereklidir. Temel fiyatlara müdahale, kaynak tahsis süreçlerine müdahale etme amacını taşımadığı sürece, son derece tartışmalı kararlardır. Özellikle, ekonomide bozuk olan istikrarı yeniden sağlamak amacıyla temel fiyatlara müdahale etmek, hedefle araç arasında önemli bir uyumsuzluğun doğmasına neden olur. Makroekonomik öğretinin ilk dersi, hedefle araç arasında belirli bir uyum olmasıdır. Kısacası, temel fiyatlara salt istikrar amacıyla müdahale etmek, hedefe uygun olmayan bir aracın kullanılıyor olmasının yanı sıra, başta kaynak tahsis süreci olmak üzere, pek çok değişkenin amaç dışı etkilenmesi sonucunu da doğurur. Oysa, bu tür etkilerin yaratılması gibi bir amaç ve buna uygun diğer düzenlemeler ortada yoktur. Sonuçta, kalıcı bir istikrar sağlanamayacağı gibi, yeni istikrarsızlık tohumları da atılmış olur. Bundan kaçınmanın zorunlu olduğu açıktır.

iii-Bu noktaya kadar yaptığımız tartışma, ekonomide enflasyonu beslediği düşünülen üç kaynaktan ikisi olan enflasyon beklentisi ve temel fiyatların artışından kaynaklanan maliyet baskısının, enflasyonu uyaran ve besleyen ana kaynak olmadığına işaret etmektedir. Tersine, mevcut koşullarda, söz konusu iki kaynağın, enflasyonun geriletilmesine paralel olarak, etkilerini yitirecek olan etkenler olarak değerlendirilmesi doğru olur. Türkiye'de kamu kesimi finansman açıkları enflasyonu uyaran ve belirleyen ana kaynaktır. Söz konusu açıklar 1990 yılında GSMH'nın %9.4'ü gibi çok yüksek bir boyuta ulaşmış, 1991 yılının ikinci yarısında ise bu oran %10'u aşmıştır. Bu koşullarda, kısa sürede başarılı olmayı amaçlayan bir anti-enflasyon programının, hedefi dağıtmaksızın, kamu açıklarını küçültmeyi ana amaç olarak tanımlaması ve politikalarını ona göre düzenlemesi zorunludur.

4.3-KISA VADELİ ANTI-ENFLASYON PROGRAMI: KAMU HARCAMALARI

Önerilen anti-enflasyon programının temel hedefi kamu kesimi finansman açığının hızla küçültülmesidir. Enflasyon hızının düşmesi süresi ve kısa vadeli programın başarısı söz konusu açığın ne denli hızla küçültüleceğine bağlı olacaktır. Kamu finansman açıkları, kamu gelirlerinin kamu harcamalarının gerisinde kalmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu açıkların küçültülmesi hedefinin, kamu gelirleri ve kamu harcamalarıyla ilgili iki boyutu vardır. Uygulanacak politikalar kamu gelirlerini arttırırken, kamu harcamalarını da kısıtıcı etkiler yaratmalıdır.

Kalıcı bir istikrar için, kamu gelirlerinin arttırılması zorunludur. Ancak, kamu gelirlerinin arttırılması, gerekli düzenlemelerle etkili sonuç alınması arasında bir süre geçmesi gerekli olduğu için, zamana bağlı bir gelişmedir. Oysa, özellikle ekonomik ve siyasal takvim arasında bir uyum sağlanması zorunluluğu nedeniyle, yeni bir iktidarın harekete geçmek için bu kadar zamanı olmayacaktır. Bu koşullarda, kamu finansman açığını küçültmeyi hedef alan bir anti enflasyon programının ilk yıl için kullanabileceği etkin politika aracı kamu harcamalarının daraltılması olacaktır.

Kısa dönemli anti-istikrar politikasının hedefi kamu açıklarını küçültmek, politika aracı da kamu harcamalarını daraltmak olarak tanımlanınca, sorun hangi harcamaların ne ölçüde daraltılması gerektiği noktasına indirgenmiş olmaktadır. Cari kamu harcamalarının önemli bir büyüklüğü maaş ve ücret ödemeleridir. Geçtiğimiz yıllarda bu tür harcamalar bütçenin nisbeten küçük bir kalemi haline getirilmiş olduğu için, cari harcamalarda kısıntı yapabilme marjı yok denebilecek düzeye inmiştir. Kaldı ki, böyle bir önlem, sosyal demokrat bir yönetimin siyasi kimliğine de ters düşer. İkinci bir harcama kalemi transfer harcamalarıdır. Üçüncü ve dördüncü kısımda gösterdiğimiz gibi, 1983 sonrası iktisat politikası tercihleri ve özellikle kamu finansman açıklarını borçlanmayla dengeleme yaklaşımı faiz ödemelerinden kaynaklanan transfer harcamalarını aşırı boşuflara ulaştırmıştır. Özellikle iç borçların vade yapısını değiştirecek bir mali operasyon yapıldığı sürece, transfer harcamaları önemli ve sonuç getirecek ölçüde daraltmak olanaksız hale gelmiştir. Böyle bir operasyonu hedeflemek ise, iki açıdan sakıncalı olabilir. İlk sakınca, söz konusu mali operasyonun da zaman gerektirecek olmasıdır. İkinci sakınca kamunun itibarı ve yeniden borçlanabilme kapasitesi üzerinde yaratılacak olan olumsuz etkilerdir. Uzun yıllardan sonra iktidara gelecek bir sosyal demokrat yönetimin, başarı ve etki şansı riskli olan böyle bir operasyona da-

ha ilk adımda girişmesi gereksizdir. Kaldı ki, kamu finansman açıkları bütünüyle sıfırlanmayacağı için, borçlanabilme kapasitesinin sürdürülmesi önemlidir. Güvensizlik yaratarak bu kapasiteyi küçültecek bir girişimin, sonraki yıllarda ciddi kaynak tıkanıklıkları yaratma potansiyeline sahip olduğu gözden uzak tutulmalıdır.

Bu tartışmadan hızla devreye sokulması gereken anti-enflasyon programında temel politika aletinin, kamunun yatırım harcamalarının, bir süre için, radikal ölçülerde kısılması olacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, kısa vade için önerilen önlem bütçede yer alan kamu yatırım harcamalarının yanısıra, KİT yatırımlarını da ilk iki yılda belirli ölçülerde kısmaktır. Kamu harcamalarında bu tür bir daralmanın, başta durgunluk olmak üzere, değişik yan etkiler yaratması kaçınılmazdır. Bu etkilerin önemli bir kısmı sosyal demokrasinin kalkınma ve refaha ilişkin ana ilkelerine ters etkilerdir. Ancak, başlangıçta da ifade ettiğimiz gibi, orta ve uzun vadede söz konusu ilkeler yönünde başarı sağlayabilmek için, kısa vadede bu tür bir düzenleme zorunlu bir taviz olarak düşünülmeli ve anlatulmalıdır. Kaldı ki, aşağıda sunacağımız sayısal gelişme tahminlerinden de anlaşılabileceği gibi, anti-enflasyon programının ikinci parçası olan orta vadeli önlemler tavizsiz biçimde ve hızla devreye sokulursa, kamu yatırımlarının kısılmasının yaratacağı etkileri kısa sürede gidirmek mümkün olabilecektir.

4.4-ORTA VADELİ ÖNLEMLER: KAMU GELİRLERİ

İktidarın ilk yılı içinde etkili olabilecek bir anti-enflasyon programı yatırım harcamalarının kısılmasıyla götürülmek zorundadır. Ancak, aynı yıl içinde, sonuçları bir sonraki yılda alınabilecek orta vadeli önlemlerin uygulanmaya konması da zorunludur. Bu iki nedenle böyledir. Yıllık hızının %70'lere ulaşacağını tahmin ettiğimiz enflasyonu ilk 12 ay içinde, salt kamu yatırım harcamalarını kısarak hedeflenen düzeye indirmek mümkün değildir. Kamu yatırım harcamalarında öngörülen radikal daralmayı, aynı dozda, daha sonraki yıllarda tekrarlamak da hem sakıncalıdır, hem de oldukça güçtür. Kamu yatırımlarının yüksek dozda düşürülmesi ekonomide durgunluk etkisi yaratacaktır. Durgunluğun dinamik etkileri göz önünde tutulduğunda, söz konusu istikrar politikasına süreklilik kazandırılmasının sakıncalı olacağı açıkça görülür. Kamu harcamalarının kısılmasının, kısa sürede kamu gelirleri yönünden etkili olabilecek önlemlerle desteklenmesini zorunlu kılan ilk neden budur. İkinci neden ise, istikrara dönük maliye politikasının salt ekonomik nedenlerle değil, toplumsal ve siyasal nedenlerle de kamu gelirleri yönünden uygulanacak önlemlerle desteklenmesi gereğidir.

Bu noktada sosyal demokrat ilkelere yönelik bir başka değerlendirmeyi de göz önüne almak gerekir. Sosyal demokrat ilkeler ve hedefler doğrultusunda uygulamaya aktarılacak gelişme ve refah programları, kamu harcamalarının daraltılmasından çok, arttırılmasını öngören girişimlerdir. Ekonomik istikrar sağlandıktan sonra, bu tür programların devreye sokulması zorunludur ve bunların finansmanı kamu harcamalarının artmasını gerektirecektir. Kaldı ki, 1980 sonrası politikaların en belirgin özelliği bütçede sosyal nitelikli eğitim, sağlık vb. türü harcamaların nisbi olarak ciddi oranda geriletilmiş olmasıdır. Bu, sosyal demokrat bir yönetime önemli bir görev yüklediği gibi, önemli bir hareket alanı da yaratmaktadır. Kamu yatırım harcamalarının iktidarın ikinci döneminde normal boyutlarına yükseltileceği, bütçenin diğer ana kalemlerinde kısıntı marjının da düşük olduğu düşünülürse, sosyal nitelikli harcamaların arttırılması zorunluluğu kamu gelirlerinin de yükseltilmesi gerekliliğini birlikte getirmektedir. Öte yandan, makroekonomik dengesizliğin yanı sıra, önemli ölçüde bozulmuş bir gelir dağılımı tablosunu da devralacak olan sosyal demokrat bir yönetimin en önemli görevlerinden birisinin bunu düzeltmek olduğu ve iktidarın ilk dönemindeki sıkıntılı istikrar arayışının bu göreve uygun bir ortam yaratma amacı taşıdığı da söylenebilir. Bu yönde en etkili olabilecek politika aleti kuşkusuz vergi politikasıdır. Dolayısıyla, harcama eksenine oturtulmuş kısa dönemli makroekonomik politika uygulaması, orta dönemde, salt ekonomik nedenlerle değil, sosyal ve siyasal nedenlerle de kamu gelirlerine yönelik bir uygulamaya dönüşmek zorundadır.

Bu koşullarda, kamu gelirlerinin arttırılmasına yönelik olarak önerilen iki politika aracı, kapsamlı bir vergi reformu ve KİT gelirlerini arttıracak yeni düzenlemelerdir. Üçüncü kısımda değindiğimiz gibi, özellikle 1987 sonrası dönemde, vergileme politikası arz yönlü politikalar olarak nitelenebilecek yönde düzenlenmiştir. Temelde üretim kararı alan bireyler ve üretici birimler üzerindeki vergi yükünü hafifleterek bunların yatırım ve üretim hevesini kamçulamayı amaçlayan arz yönlü politikaların Türkiye uygulaması, amaçlanan sonucu vermediği gibi, vergi gelirlerinin duraklamasına neden olmuştur. Aynı dönemde kamu harcamaları tırmandırılmış ve kamu kesimi finansman açığı enflasyonu uyaran ve besleyen en önemli etken haline gelmiştir. Bu tür bir vergi reformunun teknik ayrıntısına girmeksizin, şu ana ilkeler belirtilebilir.

i-Mevcut vergi düzeni içinde, gelir ve kurumlar vergilerinin oranlarını yükselterek vergi hasılatını arttırma marjı oldukça sınırlıdır. bu nedenle, kapsamlı bir vergi reformunu bütünüyle vergi oranları üzerine oturtmak yetersiz bir girişim olur.

ii- Buna karşılık, ülkemizde servete yönelik vergileme oldukça yetersizdir.

Bu koşullarda, kazançtan çok serveti vergilemeye yönelik bir düzenleme, kamu gelirlerini arttırma yönünde daha etkin bir yaklaşım olacaktır.

iii- Türkiye'de vergi tahsilatının düşük kalmasının önemli iki nedeni de vergi kaçığı ve sistemin gereksiz istisna ve muafiyet hükümleriyle doldurulmuş olmasıdır. Bu nedenle, kapsamlı bir vergi reformunun, etkin denetim önlemleriyle vergi kaçığını asgari boyuta indirmeyi ve istisna ve muafiyet hükümlerini amacına uygun biçimde yeniden düzenlemeyi amaçlaması gerekir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, söz konusu iki girişimin de şimdiye dek bürokratik güçlüklerden çok, siyasal karar eksikliği nedeniyle gerçekleştirilememiş olmasıdır. Sosyal demokrat yönetimin bu yönde beyan edeceği siyasi irade ve bunu izleyecek titiz ve kararlı uygulamasıyla her iki hedefe de ulaşılmaması için bir neden yoktur.

Kamu gelirlerini arttırmanın temel aracı kuşkusuz vergi reformudur. Ancak, son yıllarda kamu kesimi finansman açığının önemli bir kısmından sorumlu olan KİT'lerde gerçekleştirilecek bir reform da, hem harcamaların dizginlenmesine katkıda bulunabilir, hem de kamu gelirlerini arttırıcı bir rol oynayabilir. KİT reformu kuşkusuz önemli ve kapsamlı bir girişimdir ve teknik ayrıntısı bu çalışmanın boyutlarını aşan ayrıntıda, özenli bir çalışma gerektirir. Burada, böyle bir reformun ilkelerine dikkati çekmek yeterli olacaktır.

i-Öncelikle belirtilmesi gereken nokta, ciddi ve sonuç alıcı bir KİT reformunun da temelde bir siyasi irade sorunu olduğu ve bu kuruluşların güncel siyaset amacıyla istismar edilmesinden fedakarlık yapabilecek bir yönetimin, kalıcı bir başarı sağlayabileceğidir. KİT'lerin sunduğı siyasal avantajların bir iktidarın kolayca dışlayabileceğı olanakların ötesinde olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak, etkili bir reformun orta vadede sağlayacağı ekonomik avantaj ve uzun vadede sağlayacağı siyasal itibar göz önüne alınacak olursa, bu tür bir fedakarlığın pek de pahalı olmayabileceğı görülür.

ii- KİT reformunun ikinci ilkesi özelleştirmeye yönelik olmalıdır. Özelleştirme siyaset platformunda oldukça yozlaştırılmış bir olgudur. Bu süreçte sosyal demokrat partilerin özelleştirmenin karşısında tavır almaya zorlandıkları görülmektedir. Oysa, belirli ilkelere sadık biçimde, bazı kamu kuruluşlarını özelleştirmenin, siyasal kimlikle pek ilgisi yoktur. Tersine, önemli yükler getiren katı bir devletçi tavrı siyasi kompleks haline dönüştürmenin önemli ekonomik ve siyasal maliyetlerinin olacağı unutulmamalıdır. Bu koşullarda, şeffaflık ve adalet ilkeleri baştan açıklanmış ve uygulamada da buna titizlikle uyulması sağlanmış bir özelleştirme takviminin KİT reformu içinde yer alması doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilmelidir.

iii-KİT'lerin özelleştirmenin çok ötesindeki sorunları özerk olmamalarıdır. Bu kuruluşların yönetimini, siyasi kaygıların ötesinde, işletmecilik kurallarını gözeten bir yönde yeniden düzenlemek, kararlılığı ve etkinliği arttıracak gibi KİT'lere yöneltilen diğer eleştirilerin de giderilmesini sağlayacaktır. Ancak, yukarıda işaret ettiğimiz gibi bu tür bir düzenleme önemli bir siyasal fedakarlığı gerektirir.

iv-KİT'lerle ilgili diğer bir sorun bu kuruluşların fiyat politikalarına ilişkindir. KİT fiyatlarını sosyal kaygılarla maliyetin altında tutmak veya kamu gelirlerini arttırma amacıyla maliyetin üstünde belirlemek, uzak görüşten yoksun, kısır politikalarlardır. Her iki eğilim de, nisbi fiyat yapısını bozduğu gibi, hedef aldığı sorunları da çözmemekte, ancak gizlenmelerine olanak vermektedir. Önerdiğimiz özerklik gerçekleştirildiği takdirde, bu sorun kendiliğinden çözülecektir.

Vergi ve KİT reformlarıyla ilgili olarak bir kez daha vurgulanması gereken nokta, bunların zamanlamasıyla ilgilidir. Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, söz konusu düzenlemelerin etkileri gecikmeli olarak ortaya çıkacaktır. Aşağıda sunacağımız basit modelde, kamu gelirlerini arttıracak etkilerin iktidarın ikinci ve üçüncü yıllarında devreye gireceği öngörülmektedir. Bunun sağlanabilmesi için, her iki düzenlemenin de, tüm ayrıntılarıyla, seçim öncesinde hazırlanmış ve seçimi izleyen ilk aylarda da uygulamaya konmuş olması gerekir. İkinci kısımda ayrıntısıyla tartıştığımız gibi, böyle bir zamanlama, istikrar amacı için gerekli olduğu kadar, ekonomik ve siyasal takvimlerin uyumu ve bir sonraki seçimde başarı sağlanması için de zorunludur.

4.5-KISA DÖNEM ANTI-ENFLASYON PROGRAMININ HEDEFLERİ VE MUHTEMEL SONUÇLARI.

Türkiye ekonomisi 1990 yılını önemli boyutta bir kamu açığı ve yüksek oranlı enflasyonla kapatmıştır. 1991 yılının ilk yedi ayındaki gelişmeler, kamu finansmanı açığını büyütücü ve dolayısıyla enflasyonu hızlandırıcı yöndedir. 1991 yılının devamında ise, iktidarın seçim ekonomisi politikası izleyeceğine ve söz konusu dengesizlikleri daha da büyüteceğine ilişkin belirtiler vardır. Bu kısımda, bazı varsayımlardan hareketle oluşturulmuş oldukça basit bir makro model çerçevesinde, seçim sonrasına ilişkin olarak yukarıda açıkladığımız makroekonomik politikaların sayısal boyutları ve muhtemel sonuçları irdelenmektedir.

4.5.1-TEMEL VARSAYIMLAR VE POLİTİKA HEDEFLERİ

i-Tahmin için kullandığımız basit modelin baz yılı 1991'dir. Politika hedefleri

ve sonuçları daha sonraki beş yıl için değerlendirilmiştir.

ii- Yukarıda değindiğimiz gibi, öngörülen makroekonomik yaklaşım maliye politikası ağırlıklı olup, ilk iki yılı kamu harcamalarının daraltılmasına, sonraki yılları ise kamu gelirlerinin arttırılmasına yöneliktir. Bu koşullarda, kamu harcamaları ve gelirlerine ilişkin hedefler şöyle özetlenebilir:

a-Kamu yatırımları: Bu harcamalarda 1992 yılında, 1991'e göre, %50 oranında kısılma yapılması öngörülen politikaların temel hedefidir. 1993 yılı hedefi ise, kamu yatırımlarında 1991 düzeyine göre %35 oranında indirim yapılması hedeflenmektedir. Görüldüğü gibi, kısa dönemde uygulanmasını önerdiğimiz harcama kesintisi, kamu yatırımlarında radikal bir kısıntıyı hedeflemektedir. Yatırım kısıntısının bütçe ve KİT'ler arasındaki dağılımı ise siyasal tercihe bırakılmaktadır. Ancak, GSMH'nin %3'u oranında olan bütçe yatırımlarının %20, GSMH'nin %4'ü oranında olan KİT yatırımlarının ise %30 oranında kısılması ilk yılın hedefi için uygun bir dağılım olarak kabul edilebilir. Buradaki ilke, yeni yatırım ve tevsi ödenek ve izinlerini durdurmak ve önceliği süregelen yatırımlarla yenileme yatırımlarına vermek olmalıdır. Öte yandan, kamu yatırımları kısıntısı 1993 yılında biraz gevşetilmekte ve sonraki yıllarda yeniden arttırılmaktadır. Buna göre 1991 yılında GSMH'nin yaklaşık %7'si oranında olan kamu yatırımları 1992 yılında yarıya düşürülmekte, 1993'de %4 oranına, 1994 yılında %5.5 oranına 1995 yılında %6'ya çıkmakta ve son yılda ise yeniden 1991 yılı düzeyine ulaşmaktadır.

b-Kamu gelirleri: 1992 yılı itibariyle yasal süreci başlatılacak olan vergi reformunun 1993 ve 1994 yıllarında gelir arttırıcı etkilerini göstereceği varsayımıyla, doğrudan vergi gelirlerinde 1992'de %5, 1993 yılında %10, 1994 yılında %15, 1995 yılında da %5 oranlarında artış sağlanması hedeflenmiştir. 1996 yılından itibaren seçim sürecinin başlayacağı öngörülerek, doğrudan vergilerde artma olmayacağı varsayılmıştır. Dolaylı vergilerde ise KDV zammı esas kabul edilerek, 1992 yılında %10 bir hasılat artışı öngörülmekte, bu artışın 1993 yılında %0.5 oranında tutulup, sonraki yıllarda arttırılmasının gerekli olmadığı düşünülmektedir.

iii- Kamu kesimi finansman açığının önemli bir parçası KİT açıklarından kaynaklanmaktadır. KİT açıkları 1990 yılında GSMH'nin %4.2'si düzeyinde gerçekleşmiş olup, bu boyutunu 1991'de de koruduğu düşünülmektedir. Yukarıda öngördüğümüz yatırım harcaması kısıntısı KİT açıklarını daraltıcı işleve sahiptir. Bunun dışında KİT fiyatlarını maliyetlerin öngördüğü düzeye yükseltilmesi de KİT açıklarını azaltacaktır. Sonuçta, KİT açıklarının 1992 yılında GSMH'nin %2.5'na indirilmesi, 1993 yılı için %1.8 ve 1994 için %1 oranlarının hedef olarak alınması öngörülmüştür. Yukarıda gereğine işaret ettiğimiz KİT reformunun

1992 yılında uygulamaya sokulacağı ve 1993 ve 1994 yıllarında sonuçlarını vermeye başlayacağı düşünülerek, 1995 yılından itibaren KİT açıklarının sıfırlanacağı varsayılmıştır.

iv- Kamu cari harcamaları: Dördüncü bölümde değindiğimiz gibi, kamu cari harcamalarının gerek mevcut yapısı, gerekse toplumsal sonuçları bu harcama kalemini anti-enflasyon programının bir aracı olarak kullanmayı olanaksız kılmaktadır. Bu nedenle, 1991-1994 yılları arasında, kamu cari harcamalarını daraltmak yerine, reel anlamda mevcut koşulları sürdürmenin hedeflenmesi doğru olacaktır. Ancak, yine yukarıda işaret ettiğimiz gibi, sosyal demokrat bir yönetimin bu tür harcamaları arttırması adeta doğal bir misyon olarak düşünülmelidir. Dolayısıyla, 1991-1993 yıllarında reel boyutu korunan cari harcamaların, 1994'de %5, 1995'de %7 oranında arttırılması hedeflenmiştir.

v-Kamu maaş ve ücretleri: Çalışanların önemli bir kısmının istihdam edildiği kamu kesiminde maaş ve ücretler oldukça büyük bir harcama kalemidir. Anti-enflasyon programının uygulanacağı ilk iki yılda söz konusu gelirlerin 1991'deki reel düzeyinde tutulması kaçınılmazdır. Zaten, söz konusu programın siyasal tepki toplayacak en önemli girişimi de bu olacaktır. İstikrar için bunun gerekli olduğunun çalışanlara önceden ve açıklıkla anlatılıp, mutabakat sağlanması gerektiğini yukarıda vurgulamıştık. Bu koşullarda 1994 yılına kadar kamu maaş ve ücretlerinin reel olarak sabit tutulup, 1994 yılında %3, 1995 yılında %5 ve 1996 yılında %5 oranında reel artış sağlanması hedeflenmelidir.

vi-Para politikası ve faiz oranı: İktidarın ilk dönemindeki anti-enflasyon programı ve orta vadedeki kamu gelirleri politikası ana eksenler olarak benimsendiği için, önerilen makroekonomik politikalarda para politikasına pasif fakat uyumlu bir rol verilmektedir. Burada önemli olan iki noktaya işaret etmek gerekir. Bunlardan birincisi TCMB'nin 1990'da başlattığı para programı uygulamasının sürdürülmesinin yararlı olacağıdır. Kamu maliyesine getirilecek disiplin ve kamu açıklarının hızla düşürülmesi, Hazine'nin TCMB kaynaklarına sadece nakit akımını sağlamak üzere başvurması ilkesini ciddi biçimde uygulama olanağı verecek ve TCMB'nin maliye politikasıyla uyumlu bir para programı oluşturmasını kolaylaştıracaktır. Bunun ekonomide hem beklentileri etkilemek hem de istikrara katkıda bulunmak gibi iki önemli sonucu olacaktır. Bu konuda vurgulanması gereken ikinci nokta reel pozitif faiz uygulamasının sürdürülmesi gereğidir. Bu, yukarıda ısrarla vurguladığımız gibi, nisbi fiyat yapısını bozmama ilkesine uyarlı olduğu gibi, son yıllarda mali piyasalarda gözlenen çeşitlilik ve akışkanlığın da getirdiği bir zorunluluktur. 1980 sonrasında parayı yönlendirme ve nemalandırma kararlarının faize karşı duyarlılığı artmıştır. Ekonomide fon kullanımı getiri

oranlarının pozitif marjına göre yönlenmektedir. Bu koşullarda, bankalar sisteminde faiz oranını, yapay önlemlerle, negatif reel getiri sağlayacak düzeye indirmek, ekonomide önemli fon kaymalarına neden olarak, istenmeyen darboğazlar yaratabilir. Öte yandan, faiz oranının pozitif marjı son yıllarda ciddi dalgalanmalar göstermektedir. Zaman zaman yüksek düzeylere ulaşan pozitif faiz marjının, istikrarlı bir biçimde, enflasyonun birkaç puan üstünde tutulması yeterli olacaktır. Mevduat ve kredi faizleri arasındaki önemli boyuttaki farklılık bankalara uygulanan çeşitli rasyoların bu yönde yeniden düzenlenmesiyle makul bir düzeye çekilebilir. Salt böyle bir amaçla, mevduat faizlerinin reel pozitif marjından vazgeçmek doğru bir politika yaklaşımı değildir. Kaldı ki, kısa dönemli anti-enflasyon programının öngörülen sonuçları vermesi sağlanırsa, 1992 yılından itibaren, nominal faizlerin enflasyonu izleyerek düşmesi beklenmelidir. Önemli olan bu süreçte pozitif reel marjı sürdürmektir.

vii-Dış ticaret, kambiyo ve kur politikaları: 1991-1996 yılları arasında uygulanması öngörülen dış ticaret ve kambiyo politikaları ayrı çalışmaların konusudur. Makroekonomik politikalar açısından önemli olan ilkeleri şöyle özetlemek mümkündür. Birinci ilke, ithalattaki genel liberasyonu sürdürmek, gerekli görülen durumlarda ise korumacı müdahaleleri seçici biçimde ve iç subvansiyon araçlarıyla sağlamak olmalıdır. Bu hem ekonomi mantığına hem de çağdaş uluslararası teamüllere uygun bir yaklaşımdır. İkinci ilke, kısmi konvertibilitenin sürdürülmesidir. Üçüncü ilke ise, döviz kurunu reel olarak sürdürmek ilkesidir. Makroekonomik politikaları yakından ilgilendiren konu budur. Türk lirasının yabancı paralar karşısında değer kaybı temelde süregelen enflasyondan kaynaklanmaktadır. Önerilen anti-enflasyon programı, fiyat artışlarını hızla dizginleyeceği için, devalüasyon gerekliliği de aynı hızda azalacaktır. Türk lirasını reel olarak devalüe etmenin ise gereği ve yararı yoktur. İhracatı yine dahili ve dolaylı subvansiyonlarla desteklemek mümkündür. Aynı şekilde, Türk lirasını reel olarak revalüe etmenin de yararlı olduğu söylenemez. Bu tür bir uygulama belki kısa dönemli döviz rezervini beslemektedir. Ama, dikkatli bir analiz söz konusu döviz akımının istikrarsızlığı beslediğini gösterecektir. Kaldı ki, Türkiye'nin gelişmişlik düzeyinde olan bir ülkenin yıllık ithalatının yarısına ulaşan rezerv tutma eğiliminin ne denli sağlıklı bir yaklaşım olduğu da tartışmaya açık bir konudur. Sonuç olarak, Türk lirasının reel değerinin beş yıl boyunca muhafaza edilmesinin uygun bir politika hedefi olacağı söylenebilir.

4.5.2-ANTI-ENFLASYON PROGRAMININ SONUÇLARI.

Yukarıda ayrıntısıyla tartıştığımız anti-enflasyon programı kuşkusuz önemli

sonuçlar yaratacaktır. Bu çalışmanın çerçevesinde, bunların tümünü kestirmek ve sayısal sonuçlara ulaşmak olanaksızdır. Üç önemli sonucuna işaret etmek yeterli olacaktır.

i-Kamu harcamalarının daraltılması ve kamu gelirlerini arttırıcı önlemlerin alınması halinde, kamu kesimi finansman açığının GSMH'ya oranı 1991'de %9.4 düzeyinden hızla düşerek 1992'de %4.9, 1993'de %2.9, 1994'de %1.1, 1995'de %1 düzeyinde gerçekleşecektir. 1996 yılında, yatırım ve cari harcamaların artacak olması nedeniyle, söz konusu oran %2.3 olarak gerçekleşecektir. Kamu kesimi finansman açığının bu biçimde azalması borçlanma gereğini azaltarak transfer harcama yükünü düşürürken, özel kesimin finans piyasalarından dışlanması (crowding out) sürecini tersine çevirecektir. Ancak, temel etkinin enflasyon üzerinde olacağı açıktır.

ii-Kamu finansman açığının azalmasına paralel olarak, yıllık enflasyon oranı, başlangıçta 1991 için varsayılan %70 düzeyinden, 1992'de %50, 1993'de %35, 1994'de %25, 1995'de %20 düzeyine inecek, 1996'da ufak bir artışla %30'a çıkacaktır. Dikkat edilecek olursa, anti-enflasyon programının uygulanması öngörülen ilk iki yıl sonunda enflasyon oranı yarıya düşürülmekte, 1994'den itibaren ise daha gevşek ve refaha yönelik politikalar uygulanmasına rağmen enflasyon oranı azalmaya devam etmektedir. Bu kuşkusuz önemli bir başarıya işaret etmekte ve bir sonraki seçim dönemi için de siyasi şansı arttırmaktadır. Öte yandan, hedefleri ve araçları önceden açıklanmış bir programın disiplinli bir biçimde uygulanmasıyla enflasyonun düşürülebileceğinin gösterilmiş olması da siyasi itibarın ve güvenilirliğin artmasını sağlayacak ve sonraki iktidar dönemi için olanakları arttıracaktır.

iii-Anti-enflasyon programının en olumsuz etkisi, daha önce işaret ettiğimiz gibi, büyüme hızının yavaşlaması ve geçici bir durgunluk olacaktır. Bu, kaçınılmaz ve ödenmesi gereken bir bedel olarak algılanmalı ve açıklanmalıdır.

Hızlı büyüme ile enflasyon arasında mutlaka bir bağlantı olması gerekmediği savı doğrudur. Gerçekten, reel ve sağlam kaynaklarla uyarılan ve sürdürülen büyümenin enflasyon yaratması söz konusu değildir. Ancak, ülkemizdeki gibi, reel olarak var olmayan kaynaklarla ve kamu açıklarının sürüklediği nominal genişlemeyle sürdürülmeye çalışılan büyüme sürecinin enflasyon yaratması da kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu koşullarda enflasyonla büyüme bağlantılı hale gelmekte ve enflasyonun düşürülmesi, büyümenin yavaşlaması ve ekonomik durgunluk sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla, öngördüğümüz anti-enflasyon programının durgunluk yaratması sağlıksız büyüme hevesinin kaçınılmaz sonucudur.

Öte yandan, öngörülen politikaların uygulanması ve ilk 24 ay içinde politika ekseninin kamu harcamalarından kamu gelirlerine kaydırılması, söz konusu durgunluk maliyetinin sınırlı kalmasını sağlamaktadır. Başka bir deyişle, büyüme hızının 1992'de %2 gibi oldukça düşük bir düzeye indikten sonra, 1993'de %5'e çıkacağı ve 1995'den itibaren de %6 düzeyinde seyredeceği tahmin edilmektedir. Ekonomik büyümenin sergileyeceği bu tablo başta vurguladığımız ekonomik ve siyasal takvim uyumunu sağlamaktadır. Gerçekten, iktidarının ilk döneminde durgunluk bedelini ödeyerek enflasyonu yarıya indirmeyi başaran yönetim, bunu izleyen dönemde, ekonomik büyümeyi, istikrar içinde, yeniden tarihsel düzeyine çıkartarak, bir sonraki seçime canlı ve refah düzeyi yükselmiş bir ekonomiyle girmeyi gerçekleştirecektir. Bunun, yeniden seçilmeyi sağlayacağı gibi, ikinci iktidar döneminde önemli ekonomik ve toplumsal programları uygulama olanağı vereceği açıktır.

TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ EKONOMİSİ GENEL ÖNERİLER

BÖLÜM 1

GİRİŞ

Prof. Dr. İzzettin ÖNDER

"Türkiye'de kamu kesimi" başlıklı bu çalışmada, özellikle 1980 politikaları sonucunda şekillenen kamu kesiminin sorunları ve bu sorunların muhtemel çözümleri üzerinde durulmuştur.

Harcamaları ile kaynak dağıtan, gelir sistemi ile de yük dağıtan kamu kesimi, ekonomide çıkar guruplarınca etki altına alınmaya çalışılan bir kesimdir. Bu nedenle, kamu harcama ve gelir sistemleri, ekonominin olanakları ve kamusal politikalar yanında, toplumsal çıkar guruplarının etkileri altında şekillenen devlet politikalarını da yoğun bir biçimde yansıtır.

İlişikte, ayrı raporlar halinde sunulmuş olan kamu kesiminin ayrıntılı analizi, genel bir yaklaşım olarak, Maliye Politikası ile başlamaktadır. Bu global bakışı izleyen bölümler konsolide bütçe kamu harcamaları, kamu gelir sistemi, vergiler ve fonları, kamu iktisadi teşebbüslerini ve özelleştirme konularını, yerel yönetimleri içermektedir. Ancak, bu giriş bölümünde, her bir bölüme ait ve o sıra izlenerek, kondanse özetler sunulmaktadır.

Maliye politikaları ile ilgili genel görünüm ve önerilen şunlardır:

İktisat politikasının amacı, iktisadi gelişme ile birlikte, ekonomide yapısal değişme sağlamak olmuştur. Diğer bir deyişle ithal ikameci bir yapıdan, dışa açık üretim yapısına geçmek, temel politik hedefi oluşturmuştur. Bu politika uygulamasında öncülük, özel sektöre ve piyasa ekonomisine devredilmiştir. Bu doğrultuda, özel sektör kârlılığı ve özel birikimlerin arttırılmasına özen gösterilmiştir. Vergi önlemleri arasında, kâr, rant ve faiz gelirleri üzerindeki vergi yükü, çeşitli vergi ayrıcalıkları ile hafifletilmiştir. Sonuçta, vergi sisteminin esnekliği zayıflamış, vergi gelir artış hızı gerilemiştir.

Vergi gelirlerinin gerilemesi sonucunda, bütçe açığı büyümüş ve kamu kesimi borçlanma gereksinimi artmıştır. Bu olgu, enflasyonist sürecin temel nedenle-

rinden birini oluşturmaktadır.

Bütçe tahdidi altında kaynak kullanan, reel kamu harcamalarının GSMH içindeki payı gerilemiş, transfer harcamaları ve bunun içinde borç faiz ödemeleri payı yükselmiştir. Transfer ödemelerinin, gelir ve kurumlar vergilerinin hasılatını aşması, reel vergi yükünü hafifletmekle kalmamakta, özel sektöre sübvansiyon anlamına gelmektedir.

Bütçe dışı fonlar ve döner sermayeli dairelerin aşırı genişletilmesi sonucunda, kamu fonlarının tahsis ve kullanımında, yasama organının denetimi zayıflamıştır.

Uygulanan maliye politikası sonucunda gelir dağılımı olumsuz yönde etkilenmiştir. Gerek vergi, gerek harcama politikalarını gelir dağılımı üzerinde bozucu etki oluşturmaktadır.

Uygulanan maliye politikaları, ekonomide sağlanan tasarruf, yatırım ve büyüme oranları açılarından öngörülen sonuçları sağlayamamıştır.

Sağlıklı bir iktisat ve maliye politikaları açılarından, bütçe birliğinin sağlanması, vergi özendirici önlemlerin gözden geçirilerek, bunların kaldırılması ya da daraltılması ve bütçenin sağlıklı finansman kaynaklarına kavuşturulması gerekli görülmektedir.

Konsolide bütçe kamu harcamalarının genel gelişimi ve ilgili öneriler şöyle özetlenebilir:

Konsolide bütçe kamu harcamaları, 1980'lerde uygulanan ekonomik politikalar sonucunda, zaman boyutu içinde gerileyen bir eğilim sergilemiştir.

Bir yandan 1990 ve 1991 yıllarındaki gelişmeler, diğer yandan seçilmiş bazı ülkelerle bazı karşılaştırmalar, Konsolide Bütçe harcamalarının, 1980 politikalarıyla taban düzeye ulaştığı ve ileriye ait beklentilerin artış yönünde olması gerektiği anlaşılmaktadır.

1980'li yıllarda Konsolide Bütçe borç faiz ödemeleri tümörel bir gelişme göstererek, diğer harcama kalemlerinin geriletilmesine neden olmuştur.

Konsolide Bütçe borç faiz ödemesi lehine saha kaybeden harcama kalemleri arasında ekonomik hizmetlerin yanı, kamu sektörü içinde oluşan maddi sermaye ve alt-yapı hizmetlerinin ise geriletildiği anlaşılmaktadır.

Artan borç faiz ödemeleri karşısında sosyal hizmetlere yönelik kamu harcamaları da gerilemiştir. Toplumda beşeri sermaye oluşumuna yönelik sosyal harcamalar ciddi düzeyde erimiştir. Sosyal harcamaların erimesi, ülkenin beşeri sermaye stoğunu eriterek, genel ekonomik verimliliği düşürürken, toplumda fırsat

eşitliğini de ortadan kaldırmaktadır.

Konsolide Bütçe'nin GSMH içindeki payı, son on yılda gerilerken, cari ve yatırım harcamaları da gerilemiş, ancak transfer harcamaları büyümüştür. Son on yıl içinde, cari harcamalar % 36,7, yatırım harcamaları ise %52,2 oranında gerilerken, transfer harcamaları % 10,8 oranında artmıştır.

Kamu hizmetleri, genel niteliği itibarıyla, ekonomiye ve özel sektöre girdi niteliği taşıdığından, kamu cari harcamaları, özel cari harcamalarla aynı kategoride ele alınamaz. Özellikle eğitim ve sağlık alanındaki cari harcamalar, beşeri sermaye oluşumuna katkıda bulunarak, ekonomi de uzun dönemde verimliliği arttırdığı için, "sosyal cari" adını alır. Bu nedenle, kamu cari harcamalarının daralması, her koşulda, ekonomide toplam tasarrufların arttırıldığı anlamında yorumlanamaz. Hizmetlerin etken düzeyde yürütülebilmesi, bu harcamaların optimal düzeyde olmasını gerektirir.

Kamu cari harcamaları içinde özellikle önemli bir yer tutan personel harcamaları, hem gelir dağılımını düzenlemede etkin bir kalem, hem de kamu hizmetlerinde kalite düzenlemesinde temel araçtır. Personel ödemelerinin, tek yanlı olarak belirlenmesine karşılık, diğer tarafın yapabileceği uyum, kalite erimesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Böyle bir olumsuz sonucu engelleme en etkili yolu, kamu personelinin örgütlenme ve sosyal haklarını etkili biçimde kullanma olduğu gibi, bütçe politikası açısından, aşırı dalgalanma göstermeyen ve özel sektör ücret politikasına uygun bir maaş politikası uygulamaktır.

Konsolide Bütçe yatırım harcamaları, genellikle altyapı ve sabit sermaye yatırımları kaleminde ağırlık taşımaktadır.

Eğitim hizmeti, yatırım harcamaları artış hızı itibarıyla, birinci sırayı almaktadır.

Kamu yatırım harcamaları, 1980 politikaları doğrultusunda ve bütçe tahdidi koşulunda görece olarak daraltılırken, özel yatırımların arzulanan biçimde arttırılamaması, toplam yatırımların GSMH içinde gerilemesine neden olmuştur.

1980 politikaları sonucunda Konsolide Bütçe harcama kalemleri daralma eğilimi içine girmişken, transfer harcamaları bu eğilime ters bir gelişme göstermiştir.

Transfer harcamalarının büyümesinde en büyük rolü, borç, ana para, faiz ödemeleri oynamaktadır. Konsolide Bütçe borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı, 1990 ve 1991 yıllarında % 5'ler dolayına yükselmiş bulunmaktadır. İç ve dış borç ana para ödemeleri de dikkate alındığında, bu oran % 8 dolayına yüksel-

mektedir.

Geçmiş dönemde uygulanan ağır borçlanma politikası, her yandan ağır borç mürettabatı yükümlülüğü ile diğer harcama kalemlerini sıkıştırırken, diğer yandan da alacaklılarla, uygun koşullarda pazarlık masasına oturma şansını ortadan kaldırarak, ülkeyi çok ciddi ekonomik-veya politik bedellerle karşı karşıya getirmektedir.

Kamu kesimi borçlanma gereksiniminin hızla büyümesi, ekonomide hem fiatlar, hem de faiz hadleri üzerinde yükseltici etki oluşturmaktadır. Bu yönde geliştirilen ısrarlı politikalar, parasal sermayenin spekülative alanlara kaymasına ve maddi sermaye birikiminin erimesine neden olur.

Bütçe harcama kalemlerinin sergilediği genel görüntü, üç ana başlık altında özetlenebilir:

Birinci genel özellik, harcama kalemlerinin, sadece yetersiz vergi gelirleri ile oluşturulan bir bütçe tahdidi altında değil, fakat bütçenin 1/4 oranına yaklaşan borç mürettabatı yükümlülüğü tahdidi altında sıkışmış olmasıdır. Borç sorunun çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Bu soruna iki türlü yaklaşım yapmak olasıdır. Bir defa etkin ve kapsamlı bir vergi sistemi ile sağlıklı gelir kaynakları yaratılmalıdır. İkinci olarak da, iç ve dış borçlarda farklı politikalar izleyerek, yıllık ödeme yükümlülüğü belirli kapasitenin dahilinde tutulmalıdır. İç borçlarda, konversion ve faiz ödemeleri üzerine vergi uygulaması yolu ile bir yandan ana para ödeme süreleri uzatılırken, diğer yandan da reel faiz ödemeleri hafifletilmiş olur. Dış borçlarda ise, siyasal opportoniteye göre , borç mürettabatının uzun vadeye yayılması ve kısmen hafifletilmesi yolları araştırılmalıdır.

Bütçe harcama kalemlerinin ortaya koyduğu ikinci özellik, kamu yatırımlarının daraltılmasının, özel sektör tarafından doldurulmaması ve böylece, toplam yatırım oranının gerilemesidir. Kamu yatırımlarının geriletilmesi , iradi bir politikadan çok, bütçe tahdidinin dayattığı bir gelişme olarak görülmelidir. Bu nedenle, yatırımlar konusundaki kararların yeniden ele alınarak, bu sahadaki erime durdurulmalıdır.

Bütçenin sergilediği üçüncü özellik, sosyal devlet kavramından uzaklaşıyor olduğudur. Bir ülkede gelir dağılımı bozuldukça, devletin rolü artmalıdır. Ancak, Peltzman- Olson araştırmaları bize şunu göstermiştir ki, ekonomilerde gelir dağılımı bozuldukça sosyal nitelikli kamu harcamaları gerilemektedir. Zira, kaynaklara hakim olan güçlü çıkar çevreleri, finansman olanağı yaratmayarak, hizmetleri geriletebilmektedir.

Kamu yatırımlarının artırılması , sosyal devlet kavramının geliştirilmesi , iç

devlet borçlarının konversiyonu veya konsolidasyonu ve kamu faiz ödemeleri üzerindeki stopaj oranının arttırılması, güçlü çıkar çevrelerinden kaynak aktarımı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bu sorunların çözümü, toplumda siyasal güç dengelerinin sağlıklı oluşması koşuluna bağlı bulunmaktadır. Ancak, tüm toplum tabakalarının örgütlenip, etkili baskı gruplarının oluşturulması, söz konusu sorunlara çözüm getirebilecek siyasal tercih kanallarını açabilir. 1990'larda Türk vergi sisteminde ve özellikle dolaysız vergilerde yapılacak bir reformun şu temel hedefleri gözetmeksi gerekmektedir.

- 1- Vergi gelirinin arttırılması: Belirli toplumsal katagorilerin vergi yükü düşürülürken, diğer kesimlerin vergi yükünün daha büyük ölçüde arttırılması ve net sonuçta gerek vergi gelirlerinin, gerek global vergi yükünün yükseltilmesi amaçlanmalıdır. Ekonomideki vergi kapasitesi global vergi yükünün yükseltilmesine olanak vermektedir.
- 2- Vergi Adaletinin Sağlanması ve Vergi Sisteminin gelir Dağılımına Olumlu Etki Yapması:
- 3- Vergilerin Kaynak Kullanımını Olumlu Etkilemesi: Sanayi kesiminin, modern teknolojinin yaygınlaşmasının, emek üretkenliğinin artışının, istihdamın desteklenmesi, kaynak kullanımı ile ilgili belli başlı hedefler olarak düşünülmelidir.
- 4- Vergi Sistemi, İstikrarı Amaçlayan Bir Politikayla Uyumlu Olmalıdır:
Enflasyonun frenlenmesi ve istihdamın arttırılması amaçlarına uygun bir vergi yapısı oluşturulmalıdır.
- 5- Vergi Sistemi İstikrarlı ve Esnek Bir yapıya Kavuşturulmalıdır.
- 6- Vergi Reformunun Hazırlanmasında Politik Koşullar ve Politik Oportunité Gözardı Edilmemelidir. Reformun kamuoyuna çok iyi anlatılması ve en uygun zamanlamayla yürürlüğe konması sağlanmalıdır.

-Sayılan hedeflerin ışığında alınması gerekli olan başlıca önlemler şöyle sıralanabilir:

-Gelir vergisinde ortaya çıkmış parçalanmış, sedüler yapıdan tekrar üniter yapıya dönüş amaçlanmalı, çoğu gelir türü için tek oranlı stopaj uygulaması yerine gelirin birleştirilmesi ve artan oranlı tarifenin uygulanması sağlanmalıdır.

-Vergi sisteminde dolaysız vergilerin ağırlığı arttırılmalı ve korunmalıdır. Burada kastedilen teoride kendilerine atfedilen özelliklerin çoğunu taşıyan türden dolaysız vergilerdir. Aksi takdirde bugünkü uygulamada görüldüğü gibi, adı do-

laysız olan bazı vergiler kaynak ve gelir dağılımı açısından oldukça olumsuz özellikler taşıyabilir.

-Yatay ve dikey vergi adaleti kavramları önemsenmeli ve hedeflenmelidir.

-Vergileme konusunda Bakanlar Kuruluna aşırı yetkiler verilmesinden kaçınılmalıdır.

-Enflasyonun vergi sistemine çarpıcı etkilerine karşı kapsamlı bir indekslemeye gidilmelidir. Gelir vergisinin temel kavramları (Özel indirim, Başlıca istisna ve muafıklar ve özellikle tarife dilimleri) indekslenmelidir. Ayrıca emlak vergisinde de dört yılda bir beyanın sakıncalarını hafifletmek üzere indekslemeye gidilmelidir.

-Yeniden değerlendirme yöntemi esas olarak korunmalıdır. Faiz gelir ve giderlerinin gözönüne alınışında tek bir mantık kullanılarak, simetri sağlanmalıdır. Yani reel faiz gözörüne alınacaksa, hem faiz geliri, hemde faiz gideri için düşünülmelidir. Aksı takdirde faiz gelirinin vergisi % 10 yerine, ilk aşamada % 20'ye çıkarılmalı, daha sonra bu gelirin beyannameye dahil edilmesi amaçlanmalıdır.

-Servet beyanı yeniden getirilmeli, çapraz denetim olanağı sağlayacak vergi bankası oluşturulmalıdır.

-Peşin vergi uygulaması korunmalı, ancak geçmiş yılın vergisini temel almak yerine, içinde bulunulan yılda altı aylık kısa beyannamelere geçiş düşünülmelidir.

-Gelir ve kurumlar vergilerinde büyük sermayeye tanınmış aşırı vergi kolaylıklarını ciddi biçimde daraltılmalıdır. Bu yönden sağlanacak gelir artışına karşılık oran indirimleri düşünülebilir. 1980'lerde bir çok ülkede görülen bağışıklıkları daraltıp oranları düşürme formülü uygulanabilir. Yalnız nihayi amaç, büyük sermayenin bugün çok düşük olan vergisinin anlamlı bir düzeye yükseltilmesidir. Kamu gelir sistemi ile kamu gider sistemi arasında giderek açılan bir fark oluşmaktadır. Vergi gelirlerinin artırılması, bir yandan kamu harcamalarının sağlıklı finansmanı, diğer yandan da ekonomide gelir dağılımı, istikrar vb. gibi amaçlarla iç içe geçmiş bir konum sergilemektedir. Bu sonuçların sağlanmasına yönelik olarak şu önlemler derhal alınmalıdır.

-Vergi gayreti artırılmalıdır;

-Vergi yükü daha adil dağıtılmalıdır;

-Vergi yapısı dış ekonomik ilişkilerle uyumlulaştırılmalıdır;

-Kamu ekonomik ve mali yönetimi aşırı merkezileşmeden ve dağınıklıktan

kurtarılmalıdır;

-Vergilerin faktör kullanımı üzerindeki etkileri açısından, emek faktörü üzerindeki yansıtılabilir vergi ve fonlar yeniden düzenlenmelidir. Bu bağlamda emek geliri üzerindeki vergi yükleri hafifletilmeli ve bu yük yüksek gelir gruplarına dağıtılmalıdır.

-Katma Değer Vergisinin kapsamı genişletilmelidir.

-Fonlar yeniden düzenlenerek, şu üçlü çözüme gidilmelidir:

(a) Bazı fonlar bütçe içine alınmalıdır.

(b) Bazı fonlar, dönüştürülerek, tasfiye edilmelidir.

(c) Bazı fonlar düzenlenerek, etkili, çalışır/hale getirilmelidir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve özelleştirme konuları ile ilgili bulgular şöyle özetlenebilir:

KİT'lerin 1980 öncesi performanslarını değerlendirirken esas alınması gereken kriter, bu kuruluşların yasa ile kendilerine yüklenen görevleri ne derece yerine getirdikleri olmalıdır. Bu bağlamda, KİT'lerin başarısını değerlendirirken, kuruluş amaçları arasında yer alan, üretimi artırmak, gelir dağılımının düzelmesine katkıda bulunmak, istihdam artışı yaratmak, konjonktür dalgalanmalarının etkisini hafifletmek gibi hedefleri ne derece yerine getirdiklerine bakmak, mikro etkinlik kriterlerini (kârlılık vb.) ise, ikinci planda ele almak gerekecektir.

Bu açıdan bakılırsa KİT'ler 80 öncesi dönemde başarılı olmuşlardır. Zira 1972-1980 yılları arasında KİT'lerin sabit sermaye yatırımlarının yarattıklarının GSMH'ya oranı % 49.6' dan %60.7'ye çıkmış, toplam sivil istihdam içindeki KİT payı % 3'ten % 4,1'e, yatırımın gerçekleşme oranı ise , % 95'ten % 150'ye yükselmiştir. Öte yandan KİT'lerin GSMH'ya katkısının 1980 yılında % 12,2'ye ulaştığı, temel mal ve hizmetler kategorisine giren KİT ürünleri maliyetinin altında piyasaya sürmek yoluyla gelir dağılımını düzeltici etkiler yarattıkları ve özel sektöre yine maliyetin altında input sağlayarak sanayileşmeye olumlu katkılarda bulundukları bilinmektedir.

İktisadi kalkınma açısından san derece önemli görevler yüklenen ve bunları büyük ölçüde gerçekleştiren KİT'ler, 1980 sonrası dönemde "kârlılık" kriteri temel alınarak yapılan değerlendirmelerle "başarısız" olarak nitelendirilmişlerdir. Söz konusu amaçları gerçekleştirirken, bir yandan da kâr sağlayabilmenin mümkün olup olmadığı bir tarafa, KİT'ler yönetim ve denetimle ilgili sorunlarının da etkisiyle, 1970'li yılların sonuna doğru giderek artan oranlarda zarar etmişler-

dir.1978 yılında 13.223 milyon TL'sına ulaşan KİT zararlarının GSMH içindeki payı % 1.03'ü bulmuştur.

1980 yılından itibaren,KİT'lerin iktisat politikasının bir parçası olmaktan çıktıkları ve temel olarak kârlılık saiki ile faaliyet gösteren kuruluşlar oldukları görülmektedir. Nitekim 1979-1988 arasında KİT kârları 3.130 milyon TL'dan 5.782.716 milyon TL'sına yükselmiştir. Bu KİT kârlarının GSMH içindeki payının % 0.14'ten %5.77'ye yükseldiği anlamına gelmektedir. Buna karşılık KİT yatırımlarının GSMH içindeki payı 1983-88 arasında % 45 oranında azalmıştır. Öte yandan, KİT'lerin kâr amaçlı faaliyette bulunmaları maliyet yapılarını da etkilemiş, personel giderlerinin üretim değeri içerisindeki payı 1979-88 arasında %46,8'den % 22,4'düşmüştür. Dolayısıyla 1980 sonrası dönemde KİT'ler bir yandan artan oranlarda kâr salıyamaya başlamış, diğer taraftan kuruluş amaçlarından giderek uzaklaşmışlardır.

Türkiye'de özelleştirme uygulaması ile ilgili olarak ulaşılan sonuçlar ise şöyle özetlenebilir:

- a) KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin ilk adım 24 Ocak İstikrar Programı ile atılmıştır.Bu tarihten sonra KİT'lerin serbest piyasa kurallarına göre çalışacağı esası getirilmiş, dolayısıyla bu kuruluşlar kurumsal serbestlik sağlamak suretiyle özelleştirilmişlerdir. Bu noktadan itibaren özelleştirme tartışmaları, mülkiyet devrinin yapılıp yapılmaması ile ilgili ilkesel ve yöntemsel konular üzerinde yoğunlaşmıştır.
- b) Türkiye'de mülkiyetin devri yöntemiyle özelleştirme uygulamasına ilk kez 1988 yılında, Tetetaş hisselerinin satılmasıyla başlanmıştır. Uygulamanın başarılı olup olmadığını söylemek için henüz çok erken olmakla beraber, gerek öncelikle satılacak kuruluşların belirlenmesinde yalnızca "satılabilir olma", yani özel sektör için cazip olma kriterinin aranması, dolayısıyla bu kuruluşların makro ekonomik değişkenler üzerindeki etkilerinin gözardı edilmesi, gerek yöntem seçimi konusunda hassas davranılması ve özelleştirmeden beklenen yararları (sermayeyi tabana yaymak, sermaye piyasasının gelişmesini sağlamak, rekabet ortamı yaratmak, böylece serbest piyasa ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunmak vb.) sağlamaya en uzak yöntem olan blok satış ya da özel satış yöntemine ağırlık verilmesi, gerekse özelleştirmenin yol açabileceği sorunlara (işsizlik, gelir dağılımında bozulma vs.) çözüm getirilmemesi gibi nedenlerle uygulamada ciddi sakıncalar içermektedir. Türkiye'de özelleştirme deneyiminin en çok tepki toplayan yanlarından biri de yabancılara yapılan özel satışlardır. Kamu mülkiyetinin bir yabancı kuruluşa devri anlamını taşıyan

bu uygulamanın devlete acilen gelir yaratmak dışında hiç bir yararı olmadığı açıktır.

- c) Özelleştirme, doğru zamanlama yapıldığında, doğru kuruluşlar seçildiği ve doğru yöntemler kullanılıp, gerekli önlemler alındığı takdirde ekonomi üzerinde olumlu etkiler yaratacak bir uygulamadır.

Özelleştirme için doğru zaman, KİT'lerin kendilerine yüklenen amaçları gerçekleştirdikleri ya da bu amaçların gerçekleşmesinin KİT'lerin varlığını zorunlu kılmadığı ve sermaye piyasasının özelleştirilmenin yol açacağı işlem hacmini kaldıracak boyuta ulaşacağı zaman olacaktır. Türkiye'de olduğu gibi, sermaye piyasası henüz yeterince gelişmeden girişilecek bir özelleştirme uygulamasının, kamu mülkiyetinin yabancılara devri şeklinde sonuçlanması kaçınılmazdır.

Özelleştirme, öncelikli KİT'lerin seçiminde doğru karar, sosyal fayda kriterini gözönüne almayı gerektirmektedir. Böylelikle sırf kolay palazlanabilir oldukları gerekçesiyle, kalkınma çabasında kilit öneme sahip kuruluşların öncelikle özelleştirilmesi gibi bir hatanın önüne geçmek mümkün olabilecektir. Öte yandan, özelleştirmenin kendinden beklenen olumlu etkileri yaratabilmesi, yöntem seçiminde doğru kararın alınmasına bağlıdır. Bu bağlamda "satışın" tek özelleştirme yöntemi olmadığı, mülkiyeti kamuda kalmak koşuluyla KİT'lerin, rekabete izin verme, kurumsal serbestlik, ihale, imtiyaz devri, kefalet (kupon) yöntemi vb. yöntemlerle de özelleştirilebileceğine dikkat edilmelidir. Kaldı ki, sermaye piyasasını geliştirmek, sermayeyi tabana yaymak gibi nedenlerle satış yönteminin benimsendiği durumlarda da blok satışı yöntemi değil, küçük kuponlar halinde çıkartılacak hisse senetlerinin ikinci el piyasalarda satışı bu amaca en uygun yöntem olacaktır.

Nihayet, özelleştirmenin yaratacağı, gelir dağılımının bozulması ve işsizlik gibi çeşitli olumsuzlukları giderecek, en azından hafifletecek önlemlerin (örneğin işsizlik yardımı, vergi düzenlemeleri, sübvansiyon vb.) önceden alınması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili genel görüşler ve varılan sonuçlar şu şekilde özetlenebilir:

Günümüzde yerel yönetimlerin sorunları; merkeziyetçi yönetim modelinin esas alınması, ülkede hızlı ekonomik ve sosyal değişimlerin oluşması ve bölgeler ve yerel yönetimler arası farklılık bulunmasından doğmaktadır.

Merkeziyetçi yönetim modeli, üniter devlet anlayışının uzantısı olarak, yerel yönetimlere ilişkin idari ve yasal düzenlemelerden, bunun uzantısı olarak, yerel gelir ve giderlerin toplam ekonomi içinde düşük bir paya sahip ve bu açıdan mer-

kezi yönetimin ağırlıklı olmasından ve nihayet hizmetlerin dağılımından anlaşılmaktadır.

Hızlı ekonomik ve sosyal değişimler; hızlı bir kentleşmeye, büyük kentlerde mali ve hizmet yönünden yetersizliklerin bulunmasına ve büyük kent ve ilçe ve çevre belediyelerinin alan, hizmet ve sorumlulukları açısından sorumlu olmasına yol açmıştır.

Gerek yerel yönetim birimleri arasında, gerekse aynı yerel yönetim birimleri içinde önemli gelir ve hizmet farklılıkları vardır. Bu da kırsal nüfusun kentlere göçüyle, gecekondulaşmanın hakim kentleşme sürecinin bir göstergesi olmasıyla ve alt-yapının ve diğer hizmetlerin yetersizliğiyle somutlaşmıştır.

Şu sorunlara yönelik olmak üzere her düzeyde çeşitli çözüm önerileri üretilebilir:

İdari düzeyde; merkezi ve her düzeydeki yerel yönetim birimlerinin statü, yetki ve görevlerinin yeniden düzenlenmesi, idari ve mali vasiyetin günümüz koşullarına göre yeniden gözden geçirilmesi ve gerekirse il özel idaresinin ve köy idarelerinin kaldırılması ve yerine yeni ara birimlerin kurulması ve buna ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması gerekir.

Hizmetlere ilişkin olarak; merkezi-yerel düzeyde hizmetlerin yeniden dağılımının yapılması, hizmetler arası koordinasyona gidilmesi, altyapı-arsa-konut sorununun önce yasal düzeyde sonra da özendirici ve önleyici önlemlerle çözülmesi ve bu konularda yerel halkın görüşlerinin temel alınması gerekir.

Mali ve iktisadi açıdan; yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin sağlanması, yerel gelir kaynaklarının yeniden düzenlenerek öz kaynaklara ağırlık verilmesi, yerel hizmetlerin yararlanma ilkesinden hareketle, fiyatlandırılması, bu ilkenin taşınmazların vergilendirilmesinde temel alınması, yerel hizmetlerden yararlanan kent bireylerinin ve firmaların bu nedenle ayrıca vergilendirilmesi, belediye harç ve cezalarının günümüz fiyatlarıyla düzenlenmesi, İller Bankası'nın yönetiminde belediyelerin ağırlıklı olarak temsil edilmesi, belediyelerin kredi ve sigorta sorununun çözülmesi için gerekirse bir Belediyeler Bankası kurulması, dışsal maliyet yaratan hizmetleri üretenlerden bu maliyetleri azaltacak ve telafi edecek bedellerin alınması ve bu konuda özendirici önlemlerin uygulanması ve çevrenin korunmasının kirleten öder mantığıyla sağlanması gerekir.

Tüm bu yöntemlerin merkezi yönetimin gözetimi altında yapılması ve özellikle büyük kentlere kırsal kesimden transfer edilen değerlerin ve kentlerde oluşan rantların, yerel birimler arası kutuplaşmayı engelleyecek ve kısmen ülke ekonomisine tekrar dönmesini sağlayacak şekilde kamulaştırılmasını ve sonuçta yerel birimlerin toplam kaynaklardan hisselerine düşen paylar üzerindeki idari ve mali özerkliklerinin sağlanması gerekir.

BÖLÜM 2

MALİYE POLİTİKASI

Prof.Dr. Sevim GÜNGÖR

1983-90 DÖNEMİ MALİYE POLİTİKASI UYGULAMASI VE İKTİSADİ SONUÇLARI

Cunhuriyet döneminde Türkiye'de maliye politikası uygulamasının ağırlıklı amacı iktisadi gelişme olmuştur. Bu arada fiyatlar genel düzeyinde enflasyonist artışların önlenmesine de önem gösterilmiştir. Olağanüstü koşulların geçerli olduğu İkinci Dünya Savaşı ve 1956-58 yıllarında meydana gelen kısa süreli enflasyon dönemleri dışında, 1978 yılına kadar Türkiye'de fiyatlar gelişmekte olan bir ülke için makul sayılabilecek bir düzeyde artmıştır. Maliye politikasının, özellikle vergilerin gelir bölüşümü üzerindeki etkilerine siyasal tercihlerle fazla ağırlık verildiği söylenemez, ancak 1980'li yıllara kadar bu konu tamamiyle gözardı edilmemişti, siyasal tartışmalar gündemindeydi.

1978'den sonra iktisat politikasının amacı, iktisadi gelişmenin yanı sıra yapısal değişme, diğer bir deyişle, ithal ikamesine yönelik bir üretim yapısından dışa açık üretim yapısına geçmek, olmuştur. Bu yıllarda iktisat politikası stratejisinde de köklü bir değişiklik olmuş, iktisadi gelişme ve yapısal değişimde öncülük özel sektöre ve piyasa ekonomisine devredilmiştir. Bu stratejiye uygun olarak 1980 sonrası maliye politikası uygulamaları özel teşebbüsün kârlılığını ve tasarruflarını, diğer bir deyişle, iktisadi gücünü arttırmağa yönelmiştir.

1.Bu amaca yönelik uygulamalar vergi sisteminde, bütçe gelirlerinin yapısında kamu harcamalarının miktarında ve bileşiminde, kamu hizmetleri üretiminde önemli değişikliklere sebep olmuştur.

A. Kâr, rant ve faiz gelirleri üzerindeki vergi yükü, vergi bağışıklıkları, indirimler ve vergi iadeleri ile büyük ölçüde hafifletilmiştir. Sonuç olarak, vergi yükü genelinde düşük gelirli, özellikle ücretliler üzerinde yoğunlaştığı gibi, vergilerle bütçeye aktarılan fonların GSMH oranında kayda değer bir azalma mey-

dana gelmiştir. (Tablo 1) 1984'de devreye giren fon ismi adı altında vergi tipi ödemeler, yerel yönetim vergilerinin artması, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemelerdeki artışlardan dolayı toplam vergi yükü daha az azalmıştır.

TABLO I
Vergi Yükü

	K.B. Vergi Gelirleri/GSMH	Toplam Vergi Gelirleri*/GSMH
1978	19,1	20,6
1979	18,4	19,6
1980	16,9	18,1
1981	18,2	20,0
1982	17,4	19,6
1983	16,7	18,2
1984	12,9	15,0
1985	19,8	17,4
1986	15,2	20,0
1987	15,4	20,7
1988	14,1	19,7
1989	15,6	

* Toplam vergi yükü bütçe vergi gelirleri, Mahalli idare vergileri ve fonlara yapılan vergi tipi ödemeler, sosyal güvenlik kesenek ve primleri toplamına eşittir.

Kaynak: Şenatalar,et al, Türkiye'de 1980 sonrası vergi politikası,s. 10, tablo 1.

Fiyat artışlarını yakından izleyen gelir türlerini ve yüksek gelirleri vergi sisteminin gereğince kapsamamasının diğer bir sonucu vergilerin gelir esnekliğini tümünden kaybetmesidir (Tablo II). vergi gelirlerindeki artışı vergi sisteminde sık sık yapılan ayarlamalar belirlemekte ve vergi gelirleri artışı ile GSMH artışı arasındaki ilişki, bu ayarlamaların niteliğine göre yıldan yıla değişmektedir.

TABLO II
Vergilerin Gelir esnekliği

Yıllar	GSMH Artışı/ Toplam Vergi Gelirleri Artışı
1978	1,0
1979	0,9
1980	0,8
1981	1,2
1982	0,8
1983	0,8
1984	0,4
1985	1,2
1986	1,3
1987	1,0
1988	0,8
1989	1,1

Kaynak: 1991 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.59, Tablo 7

Vergi sistemine yapılan verimliliği azaltıcı ayarlamalar sonucu normal bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerine oranı giderek azalmış ve bütçe açığı büyümüştür. (Tablo III).

TABLO III

Yıllar	Vergi Gelirleri Konsolide Büt. Harc. %	Konsolide Bütçesi Gelirleri- Konsolide Büt. Harc. (Milyar TL)
1982	85,2	- 117.6
1983	74,1	- 38.9
1984	62,7	- 214.5
1985	71,0	85.4
1986	71,9	- 1.157.4
1987	70,8	- 2.346.4
1988	66,4	- 3.858.7
1989	65,7	- 7.502.4
1990	69,2	- 10.689.0
1991	66,8	- 20.650.0

B. Bu dönemde kamu harcamalarının GSMH'ya oranı düşmüş ve transfer ödemelerinin kamu harcamaları içindeki payı azalmıştır. GSMH'dan kamu harcamaları için ayrılan pay gelişmekte olan ülke ortalamasının altındadır ve gelir düzeyi Türkiye'den daha düşük olan Malezya, Tunus gibi bazı ülkelerde kamu ekonomisi GSMH'dan daha yüksek pay almaktadır.1) (Tablo IV).

TABLO IV

Kamu Harcamaları */GSMH

Yıllar	%
1981	27,4
1982	27,3
1983	27,1
1984	24,1
1985	22,0
1986	23,1
1987	23,0
1988	23,0
1989	23,4

*Yıl sonu ödenekleri

Kaynak: 1991 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.27

Uzun yıllar yaklaşık olarak % 50-55 cari giderler, %25-30 yatırım harcamaları ve % 15-20 transfer ödemeleri olarak gerçekleşen konsolide bütçe harcamaları dağılımı, 1980'den sonra değişmiş ve bütçeden en yüksek payı kişilere ve firmalara yapılan transferler almaya başlamıştır. Bu pay yıllar içinde giderek artmaktadır (Tablo V). Toplanan vergilerin yarıya yakın bir kısmı tekrar kişilere ve firmalara aktarıldığı için, toplam net vergi yükü çok düşük bir düzeye inmiştir (Tablo VI). Gelir ve kurumlar vergisi gelirleri ile transfer ödemeleri karşılaştırıldığında durum daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır (Tablo VI).

TABLO V
Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cari	40,7	39,9	38,6	36,7	35,5	34,8	42,8	42,7
Personel	(25,7)	(24,4)	(23,6)	(22,1)	(23,4)	(23,6)	(32,2)	(31,1)
Diğer	(15,0)	(14,8)	(15,0)	(14,6)	(12,1)	(11,2)	(10,6)	(11,6)
Yatırım	18,3	18,2	20,8	21,3	18,7	16,6	15,0	15,2
Transfer	<u>41,0</u>	<u>42,6</u>	<u>40,6</u>	<u>42,0</u>	<u>45,8</u>	<u>48,6</u>	<u>42,2</u>	<u>42,1</u>
	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: 1988 ve 1991 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri, s.31 ve33.

TABLO: VI

Yıllar	Transfer ödemeleri/ Vergi Gelerileri (%)	Transfer Ödemeleri/ Gel.V. + Kur. V. (%)
1982	42,8	78,4
1983	55,4	97,9
1984	68,0	120,9
1985	57,1	123,5
1986	58,4	114,3
1987	64,8	132,5
1988	73,2	150,6
1989	64,2	121,7
1990	60,9	115,9
1991	59,0	117,6

Tablo VII'den görüleceği gibi, transfer ödemelerinden en büyük payı borç faiz ödemeleri ve büyük bir kısmı vergi iadelerinden oluşan diğer borç ödemeleri almaktadır. İktisadi ve mali amaçlı transferlerle birlikte bunlardan firmalar ve yüksek gelirli kişiler yararlanır. Bu grupların ödediği gelir ve kurumlar vergisi miktarları ile ilgili elimizde kesin bilgiler yok. Ancak tablo VI'dan görüldüğü gibi 1984'den bu yana transfer ödemelerinin miktarı, gelir ve kurumlar vergisinin miktarını aşmaktadır. Gelir ve kurumlar vergisinin vergi ödeyicileri arasında eşoranlı dağıldığı varsayımı altında dahi, büyük firmaların ve yüksek gelirli kişilerin gelir ve kurumlar vergisi yükü 1984'den bu yana negatiftir. Başka bir deyişle, sosyal transferler çok az pay aldığı için, bütçe transfer ödemelerinden çok az yararlanan ve vergi yükü daha ağır olan düşük gelirli kişilerden yüksek gelirli kişilere sürekli olarak gelir transfer edilmektedir.

C. Vergi sisteminin verimliliğinin düşük olması ve transfer ödemelerinin giderek artması sonucu, Hazine'nin Merkez Bankasından, iç ve dış borçlanma yolu ile elde ettiği ek kaynaklara ve son yıllarda fonlardan aktarılan gelirlere rağmen bütçeden kamu hizmetleri üretimi için ayrılabilen fonların (cari giderler ve yatırım harcamaları) giderek azalması sonucunu vermiştir (Tablo V). Son yıllarda toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık % 60'ı kamu hizmet üretimine ayrılabilir. Türkiye'nin gelişmeye yönelik iktisadi ve sosyal altyapı hizmetlerine olan ihtiyacı devam etmektedir; nüfus artışı, kentleşme gibi olaylar ve toplumun kültür düzeyinin, değer yargılarının değişmesi sonucu eğitim ve sağlık gibi hizmetlere olan talep yoğunluk kazandığı gibi, talep edilen hizmet kalitesi de yükselmiştir. Bu koşullarda, kamu hizmetleri arzı onlara olan talebi karşılamakta çok yetersiz kalmaktadır. Bütçe dışı fonlardan karşılanan bazı projelere rağmen, altyapı yatırımları son yıllarda yavaşlamıştır ve geleneksel kamu hizmetlerinin kalitesi büyük ölçüde düşmüştür.

Halkın refahı üzerinde etkisi önemli olan ve iktisadi gelişme için elverişli bir ortam sağlayan kamu hizmetlerinden bazıları çeşitli isimlerde adlandırılan bedeller karşılığı sunulmağa başlamıştır ve bu tür uygulamalar genişleme eğilimindedir. Burada özellikle kamu ekonomisinin yan ürünleri ile ilgili olarak ayrıcalıklı kullanılması gereken döner sermaye düzenlemesinin, sağlık gibi bazı zorunlu kamu hizmetlerinde genelleştirilmesine işaret etmek gerekir. Bu uygulama düşük gelir gruplarının refahını çok olumsuz yönde etkilediği gibi bütçenin genelliğini bozacak kamu harcamalarının bir kısmını yasama ve yürütme organlarının kontrolü dışında bırakmaktadır. Bütçenin genelliğini bozan diğer bir uygulama, kamu

hizmeti üretimine yönelik vakıflardır. Hemen hemen her kamu dairesi bir vakıf kurarak bütçeden aldığı yetersiz fonları bağışlarla arttırma yoluna gitmektedir.

II. 1983 sonrası uygulanan yukarda genel yapısını açıkladığımız maliye politikasının genel iktisadi etkilerini aşağıda özetliyoruz:

A. Bütçe bütünlüğü kaybolduğu için yasama ve yürütme organlarının kamu harcamalarını belirleme ve denetleme yetkileri zayıflamış ve kamu ekonomisinde etkinlik azalmıştır. Son yıllarda uygulanan maliye politikasının bütçenin yapısı üzerinde diğer bir olumsuz etkisi, bütçenin esnekliğini tümünden yitirmesidir. Bütçeden büyük pay alan cari ödemeler ve transfer ödemelerinin önemli bir kısmı geçmiş dönemlerde bağlanmıştır. Yatırım harcamalarına ayrılan fonlar ise, ancak başlamış projelerin sınırlı olarak devamını sağlayacak miktardadır. Bu koşullarda her yıl yeni bütçe hazırlanması, yasama organınca tartışılıp, kabulü, büyük ölçüde anlamını yitirmiştir.

B. 1982'den bu yana gelişen yüksek enflasyonun sebeplerinden biri kamu finansman açıklarıdır.

Türkiye'nin içinde bulunduğu gelişme aşamasında ekonomi fiyat artışlarına çok elverişli yapısal özelliklere sahiptir. Nüfus artışı, kentleşme, zengin ülkeler ve gruplarla iletişimin artması, toplam talebin hızla yükselmesine ve tüketim kalıplarının sürekli değişmesine sebep olur. Üretim yapısı ise, henüz artan ve değişen talebi karşılayacak esnekliğe kavuşmamıştır. Bu koşullarda, bütçe açıkları gibi toplam arz, toplam talep dengesini bozan olgular enflasyonist güçlerin hemen harekete geçmesine sebep olur.

Türkiye'de son yıllarda giderek artan kamu finansman açıkları ve finansman açığını kapatmak için kullanılan Merkez Bankası kaynakları ve iç borçlanma enflasyonun en önemli sebepleridir. Kanımızca Merkez Bankasından Hazineye aktarılan kaynakların fiyat artışlarında rolü sınırlıdır (Tablo VII). Para hacminin genişlemesinde KİT'lerin Merkez Bankasından aldığı krediler ve özellikle özel sektörün bankalar aracılığı ile kullandığı Merkez Bankası kredisi hacminin genişlemesi önemli rol oynamıştır. Kamu ekonomisinin önemli katkısı, iç borçlanma yolu ile olmuştur. Kamu iç borç stoku, 1990 yılının ilk yarısında 46 trilyon TL'ye ulaşmıştır (Tablo VIII).

Ödünçler, özel harcamaları vergiler gibi kısmadığı gibi, bunların artmasına sebep olur. Ödünçlerin harcamaları arttırıcı etkisi, ödünçleri her yıl geri dönen

kısmi faiz gelirlerinin büyük bir olasılıkla tüketim için kullanılmasından ve borç senetleri kişi açısından bir servet unsuru olduğu için, bunlara sahip olan kişilerin tasarruflarını kısararak harcamalarını arttırma eğiliminde olmalarından kaynaklanır. Borç senetlerinin bazı işlemlerde para yerine kullanılması ve ödünçlerin hiç olmazsa bir kısmı için atıl para depolarının kullanılması, ekonomide likiditeyi arttırarak enflasyonist gelişme için elverişli bir ortam hazırlar. En önemlisi borçlanma kendi kendini besleyen bir süreçtir. Kamu ekonomisi borçlanma, faiz ödemeleri, büyüyen bütçe açıkları, daha fazla borçlanma, daha fazla faiz ödemeleri ve daha büyük bütçe açıkları kısır döngüsü içine girer ve bu kısır döngüden kurtulması vergi gelirlerini arttıracak kökten ayarlamaları gerektirdiği gibi, uzun bir süre alır. Türkiye bugün bu kısır döngü içindedir.

TABLO VII
KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI

	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%
	Milyar TL		Milyar TL		Milyar TL		Milyar TL		Milyar TL	
Konsolide Büt.										
Fin. Açığı*	903.0		1,602.0		2,565.0		3,941.0		7,635.0	
Net Dış Borç.	(227.0)	25,1	(6.0)	0,4	(266.0)	10,4	176.0	4,5	(444.0)	5,8
Borç Alımları	193.0	21,4	688.0	42,9	825.0	32,2	2,379.0	60,4	2,808.0	36,8
Net iç Borçlanma	498.0	55,1	476.0	29,7	896.0	34,9	2,433.0	61,7	5,982.0	78,3
Borç Alımları	670.0	74,2	1,269.0	79,2	2,045.0	79,7	3,816.0	96,8	8,933.0	117,0
Kısa Vad.Borç.	498.0	55,1	925.0	57,7	1,268.0	49,4	1,064.0	27,0	1,452.0	19,0

* Yapılan yüzde hesaplarının tamamı borçlanma tutarlarının konsolide bütçe finansman açığına oranıdır.
Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Yıllık Rapor 1989, s.130.

TABLO: VIII

KAMU İÇ BORÇLARI

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GENEL BÜTÇE	6,183	9,468	15,816	26,381	42,514	45,976
İSTİKRAZLAR	1,032	1,511	2,407	4,880	10,941	17,910
KONSOLİDE BORÇLAR	4,661	7,134	11,486	18,959	28,036	24,995
BONOLAR	490	823	1,923	2,542	3,537	3,070
HAZİNE KEFALETLERİ*	287	403	673	1,097	1,101	1,318
BONOLAR	142	480	550	1,046	1,046	1,263
TAHVİLLER	145	123	123	51	55	55

* Hazine'ce Kamu kurumlarının kısa vadeli borçları karşılığı verdikleri bonolar ile ihraç ettikleri tahvillere verilen kefaletler.

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yıllık Rapor 1989, s.33, 1990 yılı 30.6.1990 durumu,

1991 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.95.

C. Maliye politikasının diğ er bir olumsuz sonucu, gelir b l    m ndeki farkları arttırması olmu tur. K r, rant ve faiz gelirlerinin GSMH i indeki payı uygulanan vergi bağı ıklıkları ve indirimleri ve b t ceden transfer edilen fonlar sonucu artmı tır.  oğ u sabit gelirli olan d    k gelirliilerin vergi y  k   arttığı gibi, y  ksek enflasyon oranları bu grubun elde ettiğı parasal gelirin reel değ erinin azalmasına sebep olmu tur. Zorunlu ihtiya ları gideren kamu hizmetlerinin bedel kar ılığı sunulması, miktarının ve kalitesinin d    mesi d    k gelirliilerin refahının da azalmasına sebep olmu tur.

D. İ lenen maliye politikasının kabul edilen iktisat politikası stratejisi,  zel sekt r  nc l ğ nde gelişmesi ve yapısal değ işme amacının ger ekle tirdiğı de  ylenemez.

1-1963'den bu yana,  demeler itibarı ile b y  me hızlarını kar ıla tırdığımızda % 5 olarak ger ekleşen 1984-89 d nemi ortalama b y  me hızının, 1963-77 d nemlerinde ger ekleşenlerden daha d    k olduğ unu g r  r  z. 1984-89 d neminin diğ er bir  zelliğı, yıllık b y  me hızının b y  k farklılıklar g stermesidir. Bu durum,  retim kapasitesinde ve verimlilikte bir artı  olmadığı g r n m  veriyor.  retim artı  hızını, i  talep de, dı  iktisadi ko ullarda ve tarımsal  retimde meydana gelen değ işmelere bağı ı olarak, kapasite kullanımının belirlediğı s ylenebilir. 1986 ve 1987'deki y  ksek b y  me hızını petrol fiyatlarının d    mesi, dı  kredi olanaklarının artması ile altyapı yatırımlarının hızlanması sonucu i  talep de g r  len canlanma ile izah etmek m mk nd r. 1989 sonunda ekonomide g r  len canlanma ve 1990 i in  ng r  len % 9 b y  me hızı eğ er ger ekleşirse, son iki yılda memur maa larının fiyat artı larının daha yakından izlemesinden, t ke-tici kredilerinin yaygınla masından ve tarımsal  retimdeki artı dan kaynaklanacağı s ylenebilir (Tablo IX, X).

TABLO: IX
Dönemler İtibarı ile Ortalama Büyüme Hızı

Yıllar	%
1963-67	6,6
1968-72	7,1
1973-77	6,4
1978-83	2,1
1984-89	5,0

Kaynak: İSO, 1990 Yılı Başında Türkiye Ekonomisi, s. 31

TABLO: X
1984-89 Yıllık Büyüme Hızı

Yıllar	%
1983	3,3
1984	5,9
1985	5,1
1986	8,1
1987	7,4
1988	3,4
1989	1,1

Kaynak: İSO, 1990 Yılı Başında Türkiye Ekonomisi, s. 31

2- Geçen sürenin iktisat politikasının sonuçlarını değerlendirmek için kısa olduğu ileri sürülebilir. Ancak bu süre içinde yapılan yatırımların miktarı ve dağılımı gelecekle ilgili tahminleri oldukça karamsar kılacak niteliktedir.

Özel tasarruflarda bu dönemde büyük bir artış olduğu halde ve yaygın ve çeşitli özendirici önlemlere rağmen, özel yatırımlarda önemli bir artış olmadığı gibi

özel yatırımlarda önemli bir artış olmadığı gibi özel yatırımların yaklaşık yarısı (1988-%48,5; 1989-% 52,1) konuta yönelmiştir. Özel konut yatırımlarının GSMH oranı 1983'de % 2,3 iken 1989'da % 6,5'e yükselmiştir (Tablo XI).

TABLO XI
Sabit Sermaye Yatırımları / GSMH

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Özel	8,3	8,2	8,4	9,8	11,2	12,6	12,5
Kamu	10,6	9,7	11,6	13,4	13,0	11,5	10,5
Toplam	18,9	17,9	20,0	23,2	24,2	24,1	22,6

Kaynak: Tüsiad, 1990 yılına girerken Türkiye Ekonomisi

TABLO XII
İmalat Sanayi Yatırımları (%)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
İm.San.Y./Toplam Özel Y.	27,5	34,1	33,4	32,7	26,4	23,1	21,8
İm.San.Y./Toplam Kamu Y.	19,4	17,0	14,8	11,1	6,8	5,9	5,4
İm.San.Y./Toplam Y.	22,6	24,1	22,0	19,8	15,8	15,1	14,5

Kaynak: İSO Dergisi, Şubat 1990.

IV. ÖNERİLER

A. Enflasyonu kontrol etmek için klasik anlamda bütçe denkleğinin, başka bir deyişle kamu harcamaları vergi gelirleri eşitliğinin muhakkak sağlanması gerekir. Bütçe denkleğinin sağlanması için, kamu harcamalarından kısıntı yapma olanakları çok sınırlıdır. Kaynak kullanan kamu harcamalarının düzeyi, daha evvelde belirtildiğı gibi, Türkiye'nin ihtiyaçlarına göre çok yetersizdir. Kamu hizmeti üretimine ayrılan kaynaklar GSMH'nın % 11-12 gibi çok düşük bir düzeye inmiştir. Transfer ödemelerinin en önemli kalemi olan faiz ödemeleri devlet taahhüdüdür. Burada kısıntı yapmak olanakları sınırlıdır. Diğer borç ödemeleri içinde yer alan vergi iadelerinin ve KİT'lere ve özel teşebbüse yapılan transferlerin gözden geçirilerek bunlarda indirim yapma olanağı vardır. Ancak bu kalemlerden sağlanacak tasarruf bütçe açığını kapatacak miktarda değildir.

Bütçe denkleğinin sağlanması için vergi gelirlerinin artırılması zorunludur. Bu, ancak vergi sisteminde kökten değişiklikler yapılırsa sağlanır. Bu tür vergi yükünü artırma değişikliklerinin kısa sürede yapılması büyük siyasal tepkilere yol açabileceğı gibi, iktisadi açıdan da olumsuz olur. Vergi değişikliklerinin uzun vadeli bir program çerçevesinde aşamalı olarak yapılması gerekir.

B. Bütçe bütünlüğünün sağlanması ve yasama ve yürütme organlarının kamu harcamaları üzerindeki belirleme ve kontrol yetkilerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için bütçe dışı fon uygulamasına çok ayrıcalıklı durumlarda başvurulması ve mümkün olduğunca fonların bütçe içi fonlara dönüştürülmesi gerekir. Ne için kullanıldığı belli olmayan fon gelirlerinin bütçeye dahil edilmesi, bütçe açığının küçülmesine katkıda bulunabilir. Döner sermaye ve kamu vakıflarının olağan bir kamu kurumu olma durumuna son vermek gerekir. Bu bütçe bütünlüğünün sağlanması açısından gerekli olduğu gibi, kamu hizmetlerinin adaletsiz bir şekilde pazarlanmasının engellenmesi için zorunludur. Ancak, bunun büyük ölçüde normal bütçe gelirlerinde artışla mümkün olacağını belirtmek gerekir.

C. Tüm özendirici önlemlerin gözden geçirilmesi, kamusal kaynakların israfını önlemek ve bunların esnekliğini artırmak açısından zorunludur. Özendirici önlemler, ancak ayrıcalıklı uygulanırsa ve bunlar arasında bugün mevcut çelişkili durumlar giderilirse etkin olur.

BÖLÜM 3

KONSOLİDE BÜTÇE KAMU HARCAMALARI

Prof.Dr. İzzettin ÖNDER

I. GİRİŞ

Kamu harcamaları, hem GSMH içindeki payı, hem de harcama kalemlerinin göreceli büyüklükleri ile, ekonomide kaynak ve gelir dağılımını etkileyen önemli bir araçtır. Böyle bir yaklaşım çerçevesinde, sadece kaynak kullanıcı kamu harcamaları değil, transfer de dahil olarak bütün kamu harcamaları incelemeye alınmalıdır.

Kamu harcamalarının büyüklüğü ve harcama kalemlerinin niteliği, sosyal ve ekonomik çok çeşitli faktörlerin etkisi altında belirlenir. Bu faktörlerden göreceli olarak hakim konumda olanlar, hiç kuşkusuz ekonomik olanlardır. Kamu harcamaları ile ilişkin sosyal seçimlerde hakim alt-yapıyı oluşturan ekonomik faktörler, farklı biçim ve yönlerde kamu harcamalarının global gelişimi ve bileşimi üzerinde etkili olur.

Kamu harcamalarının hacmi ve bileşimi üzerinde ekonomik faktörlerin belirleyici rol oynadığı konusunda hemen tüm teorisyenler birleşmiştir. Ancak, ekonomik koşulların gerek harcamaların mutlak düzeyi, gerek bileşimini etkileme şiddeti ve yönü üzerinde fikir birliği yoktur.

Kamu harcamaları trendi ile ilk açıklama Wagner'den gelmiştir (1). Wagner'e göre, ekonomik büyüme ile kamu harcamaları arasında doğrusal bir ilişki vardır. Ekonomik büyüme sağlandıkça, kamu harcamaları da artar. Bazı ülkeler üzerinde yaptığı gözlemlere dayanarak geliştirdiği "kamu harcamaları artışı" hipotezine Wagner, fazla inandırıcı bir açıklama getirmemiştir. Kamu harcamalarının gelişme trendini, İngiltere için gözlemleyen Peacock-Wiseman, hem artış eğilimine açıklama getirmiş, hem de kamu harcamalarının artış eğilimi üzerinde vergilerin oynadığı düzenleyici rolü ortaya koymuştur (2). Bu görüşe göre, Artma eğilimi içinde olan kamu harcamaları üzerinde tek düzenleyici rolü , vergi gelirlerinin hacmi oynar. Vergi gelirlerinin arttırılabildiği dönemlerde kamu harcamaları da yükselir. Bu nedene bağlı olarak, harp ya da sair sosyal sebeplere bağlı olarak, toplumun daha yüksek vergi ödediği dönemlerde, kamu harcamaları da bir üst

düzeye sığar ve bu düzeyini korur.

Kamu harcamaları ile ekonominin genel gelişmişlik düzeyi ve böylece sağlanabilecek vergi gelirleri arasında ilişki kuran diğer teorisyen Harold Wilensky'dir (3). Altmışdört ülke kamu harcamaları üzerinde araştırma yapan Wilensky, kamu harcamaları artışını açıklayan tek faktörün, ekonomik kaynak sorunu olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu sonuca, özellikle "refah devleti" kavramı içinde, sosyal harcamaların gelişmesini inceleyerek varan Wilensky, ancak bu amaca yönelik kaynakların bulunabildiği hallerde, kamu harcamalarının arttırılabileceğini savunmaktadır. Wilensky, sosyal harcamaların arttırılmasında, siyasal karar organlarının görüşünden çok, ekonomik kaynakların önemli ve belirleyici olduğunu ileri sürer.

Bu kaynakların hacmi ve bileşimi üzerinde ekonomik faktörün belirleyici olduğu tezinde birleşen Sam Peltzman, gelir dağılımının önemli olduğu tezini savunmaktadır (4). Peltzman'a göre, bir ekonomide gelir dağılımı bozuk oldukça, yeniden dağıtıcı sosyal harcamalar gelişmez. Zira, ekonomik olarak güçlü olan gruplar bu tür harcamaları finanse etmede fazla istekli davranmazlar. Buna karşılık, gelir dağılımının dengeli olduğu ekonomilerde ise, kamu harcamaları artış eğilimi daha yüksek olur.

Sosyal seçimler arasında önemli bir teorisyen olan Mancur Olson da, biraz farklı bir yaklaşımla, Peltzman tezine yakın bir sav ileri sürmektedir. Olson'a göre, kamu harcamalarının artışında, güçlü ekonomik merkezlerin hakimiyeti ciddi geriletici bir rol oynamaktadır (5).

Özellikle İkinci Dünya Harbinden sonra, bazı ülkelerde kamu harcamalarının hızla arttırılabilmesi, bunlardaki hakim ekonomik merkezlerin etkisini yitirmesine, buna karşılık ABD ve diğer bazı ülkelerde kamu harcamalarının arzulanan düzeyde arttırılamamasını ise, bu merkezlerin gücüne bağlayan Olson, bu yaklaşımı ile sosyal seçimlerde ekonomik güç merkezlerinin etki sınırlarını netleştirmektedir.

Olson ve benzeri tezlere karşı biri neo-klasik iktisat alanında, diğeri ise, marksgil yaklaşımda iki ayrı görüş ileri sürülmektedir. Özelde Keynesgil yaklaşımı ifade eden birinci görüşe göre, kamu harcamaları, özel sektörle çatışma niteliğinde değil, tamamlayıcı niteliktedir. Bu nedenle, özellikle ekonomide talep yetersizliğini gidermede kamu harcamalarının arttırılması kaçınılmazdır.

Keynesgil yaklaşıma paralel bir görüş de Marksgil açıklamalara dayanmaktadır. James O'Connor ve diğerlerinin ifade ettiği şekli ile, kamu harcamaları, özel sektörde sermaye birikimine yönelik olarak ve sistem çelişkilerini hafifletebilmek için artma eğilimi taşımaktadır (6). Üretimin sosyalleşmesi ve üretim girdilerinin maliyetinin sermayeden arındırılması çabaları yanında, sosyal çelişkileri çatışmaya dönüştürmeme çabaları, kamu harcamaları üzerinde ciddi baskı oluşturmaktadır.

II. KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ

A. TOPLAM HARCAMALARIN GELİŞİMİ

Konsolide bütçe kamu harcamalarının GSMH içindeki payı, aşağıda verilen tabloda görüldüğü gibi, genelde azalan bir seyir izlemiştir. Yine aynı tabloda, seçilmiş ülkeler ve genel ortalamalar ile yapılan karşılaştırmada da harcama düzeyinin hiç değilse, önümüzdeki dönemde artma eğilimi içine gireceği görülmektedir.

Burada ele alınan konsolide bütçe açıkları ile, karşılaştırma yapmak için alınan ülke harcamalarının, homojen tasnifde verilmediği, bu nedenle, söz konusu ülke harcamalarının yüksek çıkacağı savı geçerlidir. Özellikle bazı parafiskal harcamaların konsolide bütçede kapsanması ve son yıllarda geliştirilen bütçe dışı harcamalar nedeni ile, Türkiye'ye ait bulguların düşük çıkacağı ortadadır. Ancak, buradaki asıl amaç olan genel eğilimi saptamak açısından, böyle bir karşılaştırmayı anlamlı görmekteyiz. Ayrıca, çalışmanın başka bir bölümünde verilen ve parafiskal yükümlülüklerin de kapsandığı genel vergi yükü karşılaştırmalarının da benzer sonuç vermesi, bu bulguları güçlendirir niteliktedir.

Tablo, iki boyutta, şu görüntüleri sergilemektedir: 1980'li yıllarda zaman içinde Türkiye'de konsolide bütçe harcamaları, görece olarak gerilemiştir. 1990-91 yılları dikkate alındığında, kamu harcamalarının gerçekten Türkiye'de düşük düzeyde olduğu anlaşılır. Zira konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki pay oranları, dönem-başı verileri ile, 1990 yılı için % 22,0, 1991 yılı için ise % 23,8'dir. politikalarda belirgin bir değişim olmadığı, borç ana para ödemeleri bütçe dışına atıldığı halde, konsolide bütçe hacminin görece olarak büyümesi, bütçe hacmi tabanı ve ileriye ait muhtemel gelişmeler hakkında bize açık bir fikir vermektedir.

TABLO I

**SEÇİLMİŞ YILLARDA VE ÜLKELERDE KAMU
HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ ORANLARI**
(yüzde olarak)

	1981	1983	1985	1987	1989
Türkiye	27,6	27,3	22,4	23,3	20,7
Yunanistan	35,9	38,2	43,7	44,6	-
Portekiz	43,9	47,9	43,4	-	-
İspanya	35,6	38,8	42,1	-	-
Dört Büy.Av.Ül.	48,1	48,8	49,1	48,2	-
AT Ülkeleri	48,2	49,3	49,5	49,2	-

Kaynak: National Accounts, OECD Yayını, Paris, 1989, s.195.

Bu gözlemi, yukarıdaki tabloda verilen seçilmiş ülkelere ait değerler de doğrulamaktadır. Fertbaşına gelir, harcama tasnifleri vb. gibi Türkiye'den farklı yerde bulunan bu ülkelere ait değerlerin, Türkiye değerleri ile çakışması, doğal olarak, beklenemez. Ancak, bu göstergeler Türkiye'de ileriye ait muhtemel gelişmeler hakkında iyi bir gösterge oluşturur.

B. KAMU HARCAMALARININ İŞLEVSEL AYIRIMI

Kamu harcamalarının işlevsel dağılımında, Bütçe Gerekçesi'ndeki 14 kalemlik sınıflamaya uyulacaktır. 14 kalem içeren bu sınıflamayı, ikinci aşamada, genel giderler, ekonomik giderler, sosyal giderler ve borç faiz ödemeleri olarak, sadece gruplandırılmış dört kalem içeren bir sınıflandırmaya tabi tutacağız. Aşağıda, seçilmiş yıllar itibarıyla, hem 14 kalemlik standart ayırımı, hem de dört kalemlik sınıflandırılmış ayırımı göre kamu harcamalarının GSMH içindeki payları verilmiştir.

Tablonun incelenmesi şu çarpıcı sonucu ortaya koymaktadır:GSMH içinde giderek payı küçülen konsolide bütçe harcamalarında, borç faiz ödemeleri büyüyerek, diğer harcama kalemlerini sıkıştırmıştır.1989 yılı itibarıyla, borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı, Konsolide Bütçeden yapılan ekonomik ve sosyal harcamalardan çok daha büyük bir değere ulaşmıştır. Borç faiz ödemelerinin

ağırlığı arttıkça, genel idare hizmetleri de, ekonomik hizmetler de, sosyal hizmetler de saha kaybına uğramıştır.

Kamu harcamaları arasında, ekonomik hizmetlere yönelik harcamaların görece olarak azalması, kamu sektörü içerisinde yaratılan maddi alt-yapı hizmetlerinin geriletilmesi, gerekli yenilenmelerin yapılamaması anlamını taşımaktadır. Bunun sonucunda ekonomide genel verimlilik, olması gereken düzeye çıkartılamaz. Veri kaynaklardan en yüksek ürün almak ya da belirli ürünü, az sayıda kaynak kullanarak elde etmek, ancak genel verimliliğin yükselmesi ile olası olduğundan, ekonomik altyapı harcamalarının kalkınmakta olan ülkeler açısından özel bir önemi ve yeri vardır.

TABLO II

**İŞLEVSEL TASNİFLİ KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ
SEÇİLMİŞ YILLARDA GSMH PAYLARI**

(yüzde olarak)

	1981	1983	1985	1987	1989
1. Gen. İd. Harc.ları	18,3	14,9	11,3	10,9	8,4
Gen.Hizmetler.	12,4	8,4	5,8	6,2	5,0
Savunma	4,9	5,5	4,7	3,8	2,7
Adalet-Emniyet	1,0	1,0	0,8	0,9	0,7
2. Ekonomik Hiz.	5,1	6,1	5,1	4,8	3,2
Tarım, Orman, Köy	1,4	1,6	1,2	1,2	0,9
Su İşleri	1,6	1,5	1,6	1,8	1,2
Karayolları	1,2	1,3	1,1	0,9	0,6
Ulaştırma	0,2	0,6	0,4	0,3	0,2
Madencilik	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Sosyal Hizmetler	4,1	4,3	3,5	3,7	3,3
Eğitim	3,0	3,3	2,6	2,7	2,5
Sağlık	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6
Kültür-Turizm	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Sosyal Hizmetler	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
4. Borç Faiz Öde.	0,0	2,1	2,5	3,9	5,8
TOPLAM	27,5	27,4	22,4	23,33	20,7

Kaynak: Muhtemif yıllar Bütçe Gerekçeleri.

Yukardaki tabloda izlenen ikinci önemli gelişme ise, yine borç faiz ödemeleri artışı karşısında, sosyal hizmet harcamalarının gerilemesidir. Sosyal hizmet harcamaları içinde eğitim ve sağlık harcamaları doğrudan nüfus artışı ile ilgilidir. Türkiye'de yılda % 2'nin üzerinde gerçekleşen nüfus artışı karşısında, eğitim ve sağlık harcamalarının aynı düzeyde kalmış olması bile, kalite erimesi anlamına gelirdi. Oysa, hizmetler kalite olarak dahi aynı düzeyi koruyamamıştır.

Eğitim hizmeti üretimi, çok yoğun sermaye tüketen ve teknolojik gelişmelerin yaygın olarak uygulanamadığı bir sahayı oluşturmaktadır. Yoğun olarak teknolojinin uygulanamadığı bu sahada isdiham edilen emek verimliliği, ekonominin diğer sahalarındaki artışın gerisinde kalır. Baumol etkisi adı verilen bu nedene bağlı olarak, bu tür hizmetin kalitesini aynı düzeyde tutabilmek için, bu sektöre ayrılan kaynakların artması gerekmektedir.

Sosyal hizmetlere yönelik harcamaların geriletilmesi, iki önemli, fakat olumsuz sonucun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bunlardan birincisi, ekonomide beşeri sermaye oluşumunun zayıflaması ve böylece ekonomide ileriye yönelik verimliliğin azalmasıdır. Böylece, dengesiz kaynak dağılımı beşeri sermayeyi erittikçe, ilerki dönemlerde yatırımların verimliliğini geriletecek ve ciddi kaynak kaybı ortaya çıkabilecektir.

Sosyal hizmetlere yönelik harcamalar, toplumda fırsat eşitliği sağlama işlevi de yüklenmektedir. Bu nedenle, söz konusu harcamaların geriletilmesi, toplumsal dengesizliği artırır ve fırsat eşitliğini zayıflatır.

C. KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK AYIRIMI

Kamu harcamalar, ekonomik ayırımında cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üç alt başlığa ayrılır. Konsolide bütçe harcamalarının, seçilmiş yıllarda, ekonomik ayırıma göre GSMH içindeki payları gelişimi aşağıdaki tablo da verilmiştir.

TABLO III

**EKONOMİK AYIRIMA GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE
HARCAMALARININ SEÇİLMİŞ YILLARDA GSMH PAYLARI
(yüzde olarak)**

	CARİ HARCAMALAR	YATIRIM HARCAMALARI	TRANSFER HARCAMALARI	TOPLAM
1981	11,2	7,1	9,2	27,5
1983	11,4	5,9	10,1	27,4
1985	9,3	3,8	8,3	22,4
1987	8,7	4,4	10,0	23,3
1989	7,1	3,4	10,1	20,7

Kaynak: 1984-1989 Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı.

Tablonun incelenmesinde şu nokta açıkça görülmektedir: 1980'li yıllarda konsolide bütçe'nin GSMH içindeki payı azalırken, cari ve yatırım harcamaları da daralmakta, fakat transfer harcamalarının GSMH içindeki payı artmaktadır. Daralma sürecinde en yüksek şiddete yatırım harcamaları ulaşmıştır. Yatırım harcamalarındaki daralma, on yıl içinde % 52,2 oranındadır. Aynı dönemde, cari harcamalarda daralma katsayısı ise, % 63,7 değerindedir. Buna karşılık, transfer harcamalarındaki artış katsayısı ise, % 10,8'dir.

Kamu harcamalarının incelemesinde kamu cari ve yatırım harcamaları, özel sektör cari ve yatırım harcamaları gibi yorumlanamaz. Özel sektör cari harcamaları, tam anlamı ile nihai bir tüketim niteliği taşımakla beraber, kamu sektörü cari harcamaları aynı şekilde ele alınamaz. Kamu cari harcamaları, özellikle personel harcamalarının iki temel işlevi vardır. Bunlardan birincisi, faktör payları olarak ekonomide gelir dağılımının belirlenmesinde taraf olmaktır. Personel harcamaları, kamu personelinin doğrudan şahsi hakları ile ilgilidir. Bu nedenle, söz konusu harcama artışları, özellikle de maaş artışlarını yansıttıkları ölçüde, gelir dağılımına olumlu katkıda bulunur.

Kamu cari harcamalarını özel cari harcamalardan ayıran bir diğer özellik de,

birincilerin bir tür girdi olmasına karşılık, ikincilerin kesin ve net tüketim niteliği taşımasıdır. Kamu cari harcamaları, kamu hizmetlerinin etkin yürütülebilmesi için gerekli harcamalardır. Kamu hizmetleri ise genel niteliği açısından, ekonomiye genel girdi oluşturan hizmetlerdir. Genel idare, emniyet, adalet, ulaştırma vb. hizmetler, aslında genel ekonominin ve özel sektör üretiminin girdi olarak yararlandığı hizmetlerdir. Bu niteliği ile, kamu cari harcamaları bir tür sosyal yatırım harcamaları olarak görülebilir. Özellikle eğitim ve sağlık sektörüne yapılan cari harcamalar, tam anlamı ile yatırım niteliğindedir. Zira, bu harcamalar, beşeri sermaye oluşturarak, uzun dönemde verimliliği arttıran harcamalardır. Bu nedenle, bu harcama kalemlerine, "sosyal cari" adı verilmektedir.

Kamu cari harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturan personel maaş ödemeleri trendi, kamu personeli beşeri sermaye kalitesini eritmeyecek şekilde ayarlanmalıdır. Bunu sağlamanın etkili yolu ise, söz konusu personelin sendikal haklarının sağlanması ve kamu personeli maaşı ile özel sektör ücret politikaları arasında uyum sağlanmasıdır. Zira, sendikal haklardan yoksun ya da bu hakların etkin olamadığı bir ortamda, maaşların nominal olarak tek otorite tarafından belirlenmesi, diğer tarafın, bu politikaya karşı geliştireceği tepkinin kalite erimesi şeklinde oluşmasına neden olmaktadır. Uzun dönem kalite erimesi, her hangi bir politik nedenle gerçekleştirilen maaş arttırımı ile kısa sürede onarılmadığından, sonuçta ciddi kaynak ısrarı ve enflasyon enfeksiyon odakları oluşmaktadır. Bütçe politikası açısından, söz konusu olumsuzlukların en belirgin nedeni, kamu cari harcamalarının yıllık artış düzeylerindeki büyük dalgalanmalardır. Son on yılda, Konsolide Bütçe cari harcamalarının, bir önceki yıla göre yüzde değişimi aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO IV.

**KONSOLİDE BÜTÇE CARİ HARCAMALARININ BİR ÖNCEKİ
YILA GÖRE ARTIŞI
(yüzde olarak)**

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0,9	2,0	1,7	2,1	3,1	6,5	5,0	2,1	1,5

Kaynak: National Accounts, OECD Yayını, Paris, 1989, s.184

Bu tablo, kamu cari harcamalarda ciddi ve aşırı dalgalanmaların olduğunu göstermektedir. Bu ortamda, harcama artışlarının yavaşladığı dönemlerde kalite erimesi oluşurken, harcama artışlarının arttığı dönemlerde bu erime telafi edilemez ve böylece artış farkı, verimlilik artışı ile karşılanamaz.

Konsolide Bütçe yatırım harcamaları, kamu sektörü içinde gerçekleştirilen yatırımların ortalama % 45'ler dolayındadır. Aşağıdaki tabloda, Seçilmiş yıllar itibarıyla, Konsolide Bütçe yatırım harcamalarının toplam kamu yatırımları içindeki payları verilmiştir.

TABLO V
KONSOLİDE BÜTÇE YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM KAMU YATIRIMLARI İÇİNDEKİ PAYLARI

1981	1983	1985	1987	1989
%53,0	%41,3	%40,0	%42,0	%49,5

Kaynak: 1984-89 Bütçe Gerekçeleri, T.C.Maliye ve Gümrük Bakanlığı.

Konsolide Bütçe yatırım harcamalarının hizmet türleri itibarıyla 1981-1989 dönemi içindeki gelişimi ise, aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO VI
KONSOLİDE BÜTÇE YATIRIM HARCAMALARININ SEÇİLMİŞ
YILLAR İTİBARIYLA GSMH PAYLARI

(yüzde olarak)

Hizmetler	1985	1987	1989
Genel Hizmetler	0,17	0,19	0,11
Savunma	0,05	0,01	0,02
Adalet Emniyet	0,03	0,03	0,02
Tarım-Orman-Köy	0,58	0,77	0,57
Su İşleri	1,35	1,46	1,34
Karayolları	0,65	0,53	0,42
Bayındırlık	0,55	0,36	0,24
Ulaştırma	0,21	0,17	0,07
Madencilik	0,08	0,07	0,08
Eğitim	0,26	0,31	0,40
Sağlık	0,02	0,06	0,07
Kültür-Turizm	0,01	0,02	0,02
Sosyal Hizmetler	0,02	0,03	0,02

Kaynak: 1989 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı.

Konsolide Bütçe yatırım harcamaları içinde en büyük payı alan kalemler, su işleri, tarım-orman-köy işleri, kara yolları ve eğitim hizmetlerinden oluşmaktadır. Bunların arkasından bayındırlık işleri ve genel hizmetler gelmektedir. Diğer hizmet kalemleri çok büyük değerler halinde ifade edilmektedir. Bu genel görünüm, yatırımların alt-yapılarda, sabit sermaye kalemlerinde yoğunlaştığının bir ifadesini oluşturmaktadır.

Artış hızı itibariyle bakıldığında, eğitim hizmetlerine ayrılan payın en hızlı katsayı ile büyüdüğü görülmektedir. Konsolide Bütçe yatırım harcamaları, genel çizgileri ile, planlarda öngörülen değerlere uydurulmaya çalışılmaktadır. Bu ne-

denle, yatırım harcamaları bütçe politikaları bağlamında değil, fakat uygulanan genel ekonomi politikaları bağlamında ele alınıp, değerlendirilmelidir. 1980'lerin başından itibaren uygulanan politikalar doğrultusunda, kamu kesiminin genellikle alt-yapı ve sabit sermaye yatırımlarında yoğunlaşması, bunun dışındaki sahaların ise, özel sektöre bırakılması öngörülmüştür. Bu politikalara uygun olarak, vergi vb. teşvik önlemleri de geliştirilmiştir. Ancak, bir yandan özel sektör tüketim harcamalarının sınırlandırılmaması, diğer yandan faiz vb. gibi yatırım caydırıcı öğeler, özel yatırımların öngörülen düzeyde gelişmesini engellemiştir. Böylece, kamu yatırımları görece olarak daralırken, özel yatırımların gelişmemesi, toplam yatırımların GSMH içindeki payının, özellikle son yıllarda gerilemesine neden olmuştur. Aşağıdaki tabloda, kamu ve özel yatırımlarının, seçilmiş yıllar itibariyle GSMH içindeki payları verilmiştir.

TABLO VII

KAMU VE ÖZEL YATIRIMLARIN GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI
(yüzde olarak)

Yıllar	Kamu Y.	Özel Y.	Toplam Y.
1981	11,2	8,3	19,5
1983	10,6	8,4	19,0
1985	11,6	8,4	20,0
1987	12,9	11,3	24,2
1989	10,1	12,5	22,6

Kaynak: 1984-1990 Ekonomik Rapor. T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı.

Görülüyor ki, özel ve kamu yatırımlarının en yüksek düzeye çıktığı 1987 yılında, toplam yatırımların GSMH içindeki payı % 24,2'ye çıktığı halde, bunu izleyen yıllarda, özel yatırımların yavaş artış hızı, kamu yatırımlarının gerileme hızını kapatamamış ve neticede toplam yatırımların GSMH içindeki payı gerilemiştir. Bu gelişme trendi, özel ve kamu yatırımlarının, cari ve 1968 sabit fiyatları ile yıllık artış hızları şeklinde aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO VIII

**KAMU VE ÖZEL YATIRIMLARIN YILLIK ARTIŞ HIZLARI
(Cari Fiyatlarla)**

	81/80	82/81	83/82	84/83	85/84	86/85	87/86	88/87	89/88
Kamu	70,1	20,8	8,9	61,2	72,8	66,0	48,1	41,2	44,8
Özel	23,6	34,2	53,8	56,9	48,4	66,2	62,5	84,9	65,4
(1968 Fiyatları ile)									
Kamu	19,8	-5,6	-15,4	7,9	20,0	26,1	7,2	-15,2	-14,0
Özel	-12,9	4,8	19,3	5,0	3,1	26,3	17,6	11,1	-1,7

Kaynak: 1984 ve 1990. Bütçe Gerekçeleri. T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı.

Kamu yatırımlarının daraltılması yönünde geliştirilmiş politikalarda, hiç kuşkusuz, bütçe tahdidi de önemli bir rol oynamıştır. Ekonomide vergi yüklerinin hafifletilmesi politikaları uygulanırken, kısılmaya en müsait harcama kalemini yatırımlar oluşturmuştur. Son yıllarda ise, devletin aşırı düzeyde artan faiz ödeme yükümlülüğü, reel kamu harcama kalemlerini sıkıştırırken, yine en fazla saha kaybeden harcama alanının yatırımlar olduğu görülmektedir.

Kamu harcamaları içinde transfer harcamaları, son on yıl içinde, yükselerek, GSMH içinde % 10'un üzerinde bir yer tutmaya başlamıştır. 1980 politikaları çerçevesinde, görece olarak giderek daraltılan bütçe hacmi içerisinde, cari ve yatırım harcamaları gerilerken, transfer harcamaları artmış ve GSMH içindeki payı olarak, dönem başında % 9 dolayındaki oranını, dönem sonunda % 10,1' yükseltmiştir. Konsolide Bütçe transfer harcamalarının yapısını anlayabilmek için, seçilmiş yıllar itibarıyla, transfer harcama kalemlerinin dökümü aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO IX

**TRANSFER HARCAMA KALEMLERİNİN SEÇİLMİŞ YILLAR
İTİBARIYLA GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI
(Yüzde Olarak)**

	1985	1987	1989	1990
K.Payı ve Sermaye Teşk.	0,9	0,9	0,7	0,6
İkt. Transfer ve Yard.	0,6	0,6	0,4	0,4
Mali Transferler	1,7	1,7	1,2	1,3
Sosyal Transferler	1,0	0,9	0,8	0,7
Borç Faizleri	2,8	3,9	5,6	5,0
D.Borç Ödemeleri	0,6	0,8	0,8	1,1
Kamulaştırma	0,4	0,2	0,2	0,2
Diğerleri	0,2	0,2	0,1	0,1

Kaynak: 1985-1991 yılları Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı.

Transfer harcamaları kalemlerine baktığımızda, tüm kalemlerin gerileme eğilimi içinde, buna karşılık tek kalemin, borç faiz ödemelerinin arttığını görmekteyiz. Borç faizleri ve diğer borç ödemeleri kalemlerinin, birarada ele alındığında, GSMH içindeki payları toplamının % 6 dolaylarına ulaştığı anlaşılmaktadır.

Borçlarla ilgili transfer ödemelerinin sadece faiz ödemelerinden oluşmadığı, ana-para ödemelerini de kapsadığı ortadadır. Anapara ödemeleri de dikkate alındığında, 1991 yılı itibarıyla şu tablo ortaya çıkmaktadır. Dış borç ödemesi 7,9 trilyon lira, iç borç ödemesi 5,6 trilyon lira, faiz ödemesi 20, 8 trilyon lira olmak üzere toplam, 34, 8 trilyon lira. Bu miktarın 1991 yılı içinde öngörülen GSMH'ya oranı, % 7, 9'a varmaktadır. Çok büyük boyutlara varmış olan bu değer ve oranlar, arazi olmayıp, geçmişte uygulanmış politikaların, sadece günümüzde değil, ilerde de, çok uzun bir zaman boyutuna sarkan sonuçlardır.

Geçmişte uygulanmış borçlanma politikaları, kamusal kararları iki açıdan ciddi olarak tehdit etmektedir. Bunlardan birincisi, borç, ana-para faiz ödemeleri, bütçe kalemlerini sıkıştırmakta ve harcama politikalarında manevra sahasını daraltmaktadır. Bunun etkisi, sadece kamu sektöründe kalmamakta, fakat, kamu borçlanma ihtiyacı arttıkça, ekonomide fiyatlar ve faiz haddi üzerinde de ciddi

baskılar oluşmaktadır.

Yüksek oranda borçlanma, özellikle dış borçlanma, kendi politika dayatmalarını da beraberinde getirerek, bir kısır döngü yaratmaktadır. Bu sonuç ise, borçlanma politikasının ikinci tahdidini oluşturmaktadır. Önemli boyutta borçlanma gereksinimi içinde bulunan bir ekonomi, borç yönetiminde pazarlık gücünü kaybedeceğinden dolayı, bir açmazla karşı karşıya kalarak, yüksek ekonomik ve/veya politik bedellere razı olma konumuna gelir. Bu açmazı aşmanın bilinen klasik yolu, bir yandan borç bileşiminin vade yapısını uzun vadeli lehine değiştirmek, diğer yandan da, iç tasarrufları yükseltmektir.

Kamu kesimi borçlanma geresininin yüksek bir trend izlemesi bir yandan fiyatların yükselmesine, diğer yandan da faiz hadlerinin artmasına neden olur. Bunların sonucunda, iç tasarruflar reel olarak erirken, parasal sermayenin spekülasyon alanına kayması gündeme gelir. Bu sorun sürdükçe, ekonominin dışa kaynak aktarma antenleri de genişlemiş ve her yıl, reel büyüme hızının üzerinde bir oranda faiz ödemesi ile karşı karşıya gelmiş olması kaçınılmaz olur.

Notlar

- (1) Larkey et al. (1981), s.157-220.
- (2) Peacock-Wiseman (1961).
- (3) Wilensky (1975).
- (4) Peltzman (1980).
- (5) Olson (1982).
- (6) O'Connor (1975).

Kaynakça

- 1- Wagner hipotezinin açıklanması için: Patrik D.Larkey, Chandler Stolp, Mark Winer, "Theorizing About The Growth of Government: A Research Assessment," *Journal of Public Policy*, Cilt 1, Mayıs 1981, s.157-220.
- 2- James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1975.
- 3- Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, 1982.
- 4- A.T.Peacock- J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton University Press, 1961.
- 5- Sam Peltzman, "The Growth of Government", *Journal of Law and Economics*, Cilt 23, 1980.
- 6- Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, University of California Press, Los Angeles, 1975.

BÖLÜM 4

KAMU GELİRLERİ SİSTEMİ REFORMU ÜZERİNE

Doç.Dr. Oğuz OYAN

1. 1980'li YILLARDAN 1990'lı YILLARIN MALİYE POLİTİKALARINA GENEL BAKIŞ

A. GENEL ÇERÇEVE

Vergileme, gerek kısa dönemli ekonomik istikrar, gerekse uzun dönemli ekonomik gelişme ve yeniden yapılanma programlarının gözde araçlarından birisidir. Son 10 yılda, özellikle 1984 sonrasında, kamu gelirleri sistemini alt üst eden ve kamu gelirleri toplamı içinde vergi gelirlerinin payını düşüren, Türkiye fiili bir ülkede ise, vergileme dışındaki mali müdahale araçları bütününe kavramak önem taşımaktadır. Bununla birlikte kamu gelirleri (ve harcamaları) sistemini reforme etmek isteyen yeni bir maliye politikası 1990'larda kaçınılmaz olarak kamu maliyesini yeniden disipline etmek ve vergilemenin göreceli önemini arttırmak durumundadır. Bu nedenle, vergilemenin, 1990'lı yıllarda uygulanacak politika modeli içinde ayrıcalıklı bir konumu olmak zorundadır.

Bu çalışma, 1990'lı yılların Türkiye'si için tasarlanabilecek yeni bir kamu gelirleri sisteminin esas olarak yansıtılabilir özellikteki yüklerini incelemeye alacak ve somut politika araçlarını tartışacaktır. Bu ilk bölümün izleyen ayrımında, kamu gelirleri sistemini yeniden düzenlemenin genel ilke ve gerekçeleri üzerinde durulacaktır. Bunun için, çok kısa olarak; 1980'lerin ekonomik politika modeline ve buna koşut olarak, farklı alt dönemler içinde maliye politikalarına yüklenen farklı rollere değinilecek; arkasından da, 1990'lar için alternatif bir kamu gelirleri sisteminin eksenleri ve genel gerekçeleri üzerinde durulacaktır. Çalışmanın ana gövdesini oluşturan ikinci bölümünde, somut politika araçları ayrıntılandırılmış öneriler temelinde tartışmaya sunulacaktır. Her bir politika aracı kendi özel gerekçesi ve mali/ekonomik/sosyal/politik etkileri çerçevesinde sorgulanacaktır. Ağırılık, dolaylı vergiler ve benzer etkilerde bulunan fon gelirleri üzerinde olmak-

la birlikte, iki yerde bunun dışına çıkılacaktır. Birincisi, ücret üzerindeki fon kesintileri incelenirken gelir vergisi kesintisinin de tahlile dahil edilmesi yoluna gidilecek ve asgari ücretin vergi dışı bırakılması bu kapsamda tartışılacaktır. Ücretlilerin gelir vergisi kesintileri işverenlerce esas olarak yansıtıldığı için, burada "yansıtılabilir özellikteki" kamu gelirlerine ilişkin önerilerin sınırları içinde kalınmış olduğu kabul edilebilir. Bu sınırların aşıldığı bir alan, fonlarla ilgili tartışma olacaktır. Bu ortak raporun hazırlığında yapılan iş bölümü gereğince fonlar bütünüyle bizim çalışmamız kapsamı içine alındığından, bu konu incelenirken fon harcamaları bazı alternatif kaynak kullanımı çözümlerine göndermeler yapılacaktır.

Alternatif bir kamu gelirleri politikasının genel gerekçesine ve somut önerilerine girmeden önce basit bazı gerekçelerin altını çizmek doğru olacaktır:

- Herhangi bir maliye reformunun yükseleceği temel, geçmiş ve mevcut mali yapılarıdır. Dolayısıyla bu yapıların yeniden şekillendirildiği 1980'lerin özelliklerinin iyi kavranması gerekmektedir. Bunun için bu raporun diğer katkıları yanında, bizim makalelerimizin de yer aldığı TÜSES raporunun bir arada değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.: Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikası (Burhan Şenatalar'ın koordinatörlüğünde); Yeniden Dağıtım Mekanizmaları: 1980'li Yıllar ve Politika Alternatifleri (Korkut Boratav'ın koordinatörlüğünde).
- İkinci olarak, toplanmadan sarfedilen vergiler (vergi harcamaları) bir yana, kamu maliyesinde mali ve ekonomik etkiler ile bölüşüm etkilerinin asıl kalıcı sonuçları harcamaların gerçekleşmesi safhasında ortaya çıktığı için, gelir ve harcama sistemlerinin birlikte tasarlanması şarttır.
- Üçüncüsü , ekonomik istikrarın ve gelişme doğrultusunda kaynak yaratmak, kaynak dağılımı ve gelir bölüşümü süreçlerine şu veya bu yönde müdahalede bulunmak, dış ekonomik ilişkilerde rekabetçi konumları güçlendirmek, vb. tek başına ne vergi politikasının ne de maliye politikasının üstesinden gelebileceği meseleler değildir; Dolayısıyla , buradaki konumuz açısından, vergileme ancak tutarlı bir ekonomik program çerçevesinde anlamlı ve etkili bir araç işlevi kazanacaktır.
- Dördüncüsü, politik/toplumsal taban ve bunun desteği güçlü olmaksızın, politik niyet ve idare oluşturmaksızın vergilemeyi ekonomik yapılara ve toplumsal dengelere müdahalede güçlü bir manivela olarak kullanmak olanaklı değildir. Vergi sisteminin, bir anlamda toplumsal sınıfların güç dengelerinin reel ilişkisini yansıttığı unutulmamalıdır.

Elbette bu noktalar dışında, Herhangi bir kamu gelirleri reformunun kendi iç tutarlılığının sağlanması da büyük önem taşır.

B. REFORM ÖNERİLERİNİN GENEL GEREKÇESİ

1-1980'lerin Politika Modeli ve Maliye Politikaları

1990'lı yıllarda maliye politikası özellikle vergi politikası 1980'lerde oynadığı rolün çok ötesinde işlevler üstlenmeye adaydır. Bunun nedeni, 1980'li yıllarda para ve talep yöntemi ağırlıklı bir ekonomik politika modelinin benimsenmesi, maliye politikaları içinde bu politikalara edilgen bir uyumun söz konusu olmasıdır.

1980'li yılların başından, 1983'ün sonuna kadar, iç talebi kısarak ihraç edilebilir ürün fazlası yaratmaya öncelik veren politikalar; 1984'den sonra ise kapasite kullanım oranlarını yükselterek dış ve iç talebe yönelme politikaları ağırlıklı olmuştur. Bu politika modeli 1988'den itibaren tıkanmış, yeni arayışlar ise, kalıcı bir çözüme ulaştırılamamıştır.

Maliye politikaları ise, 1980-1982 döneminde iç talebi kısma yönelik olarak uygulandıktan sonra, 1988 ve 1989 yıllarında da daraltıcı yönde kullanılmıştır. Ancak, dönem başı ve sonu arasındaki bu benzer politikalar arasında farklar vardır. Dönem başında daraltıcı maliye politikalarının merkezinde vergi politikası yer almıştır. Kamu tüketimi ve yatırımında (KİT'ler dahil) reel gerilemeler sadece 1982 yılında önem taşımıştır. Buna karşılık, özel tüketim ve yatırım harcamalarında talep yönetimi politikalarının büyük katkısıyla önemli boyutta bir gerileme ortaya çıkmıştır. Dönem sonunda maliye politikalarının daraltıcı etkileri ise, esas olarak kamu yatırım harcamalarının reel olarak düşürülmesiyle sağlanmıştır. Bu dönemde daraltıcı yönde çalışan tek vergi aracı, gelir vergisi tarifesinin dilimlerinin enflasyon oranının çok altında genişletilmesiyle ücretli kesimin gelir vergisi yükünün çok hızlı ve aşırı ölçüde tırmandırılması olmuştur. Gerçi emeğin ulusal gelir payı 1988'de % 15'e kadar geriletildiği için bu etkiyi fazla abartmak gerekir; ancak 1989'da geçmiş dönemin kayıplarını telafi etmesi de, işçi ve memur ücretlerinde 1988'e göre azımsanmayacak artışlar olmuştur. Bununla birlikte, reel net ücretlerde 1987-1988 dönemine kıyasla ortaya çıkan artış, gelir vergisinin ücretlerin artış hızını yavaşlatmaya yetebildiğini göstermektedir. Gene de, bu yıllarda ücret üzerinden alınan fon kesintilerindeki artışlar unutulmamalıdır.

1985-1987 dönemi, kamu kesimi bütünü (tüm kamu kuruluşları) açısından olduğu kadar, özel kesim açısından da bir gelişme dönemi olmuştur. Dolayısıyla,

1980 modeli istikrar politikalarından kısmi bir kopuşu simgelemektedir. Bu dönemde altyapıda yoğunlaşan kamu yatırımlarıyla iç talep körüklenmiştir. Kamu kesiminin finansmanı ise, bir yandan içte tırmandırılan mali yüklerle ve iç borçlanmayla, öte yandan önemli ölçüde dış proje kredileriyle desteklenmiştir. Bu dönemde kamu gelir ve harcamalarının olağanüstü hızlı artışı, dönem başında GSMH içindeki payları bakımından gerileyen bu büyüklükleri tüm dönemin ve 1970'lerin üzerine çıkartmıştır. Bununla birlikte , transfer harcamalarını içermeyen toplam kamu reel harcamaları (cari ve yatırım harcamaları toplamı) açısından ne önceki, ne de sonraki alt dönemlere kıyasla bir yükselme ortaya çıkmamaktadır. Artışın asıl kaynağı transfer ve özellikle de cari transfer ödemeleridir. Bunun asli ögesi, bu dönemde iç ve dış faizler olmuştur. Yatırımlardaki artış ise, esas olarak toplam kamu cari harcamalarındaki azalışla karşılanmaktadır. O halde, kamu gelirlerinde 1985-1986 sonrasında görülen sıçrama, kamu reel harcamalarında benzer bir artışa karşılık gelmemektedir; artan kamu gelirleri yükü, içerde mali sisteme (bankalara) ve dışarda uluslararası finans kuruluşlarına gelir transferine dönüşmektedir. Maliye politikası 1980 sonrasında bu batağa daha fazla gömülmeye başladığı için yeni anlayışların ve köklü dönüşümlerin aciliyeti büyümektedir.

2-1990'ların Kamu Gelirleri Reformunun Ana Eksenleri

1990'lı yılların alternatif bir kamu gelirleri politikası bu dönemin başlarında gündeme gelmesi çok olası yeni bir ekonomik istikrar programıyla irtibatlandırılmış olmalıdır. 1990 yılından bakıldığında Türkiye'de kamu maliyesinin acilen çözümlenmesi gereken iki büyük sorunu olduğu görülmektedir: Bir, harcama hacmini gittikçe daha uzaktan izleyen bir düzenli gelirler büyüklüğü; iki, harcamaların reel bölümü (tüketim ve yatırım) ile transfer edilen bölümü arasındaki açıklığın 1986'dan itibaren bir daha kapanmamak üzere büyümesi. Bunlardan birincisi, vergi/reform alanına girmektedir ve mutlaka yeni vergi gayreti artışıyla aşılacak zorundadır. Vergi gayreti artışı ise, ancak vergi yükü dağılımının yeniden düzenlenmesiyle olanaklıdır. Bugünün düşük vergi gayretine sahip kesimlerinin daha fazla vergilendirmek ise, sonuçta, vergi/gelir reformunun bölüşüm ilişkilerine yeni bir sosyal içerikle yaklaşması zorunluluğuna işaret etmektedir.

Vergi/gelir politikasının irtibatlandırılması bir diğer genel ekonomik politika, istikrar programıyla içiçe geçmesi ve sanayileşmeyi yeniden merkeze alması gereken uzun dönemli yeri bir ekonomik yapılanma ve gelişme programıdır. Bu programın öncelikli gereksinimi arasında da kamu kesimine kaynak yaratmak hedefi bulunmaktadır. Ama yeniden yapılanma programının uzun dönemli asli he-

defi, ekonomide kaynak tahsislerinin köklü olarak değiştirilmesi, fiziki üretim kapasitelerinin sanayileşme doğrultusunda güçlendirilmesidir. Vergi/gelir politikasının bu alanda üzerine düşen görev, köklü olarak daraltılmış vergi özendirme araçlarını, imalat sanayinin ihracatı da hedefleyen öncü sektörlerine doğru yönelmektir. Sanayi lehine görece fiyat ve kârlılık avantajlarının yaratılmasında vergi/gelir politikasının vazgeçilmez bir yeri olmakla birlikte, kamu kesimi üretken kapasitelerinin ve doğrudan yatırımlarının, hatta kamu siparişlerinin sanayileşme doğrultusuna çevrilmesinin, özel kesimi aynı yönde hareketlendirmek konusunda çok daha etkili olacağı açıktır. Nitekim, bunun tam tersi harcama politikaları 1980'lerde uygulandığı için özel yatırımlar da sanayi kesimi dışına yönelmiştir. Bu nedenlerle, vergi teşvik sistemini çok fazla genişletmekten ve kamu gelirlerini erozyona uğratmaktan titizlikle kaçınan, buna karşılık kamu reel harcamalarının hacmini büyüten ve bileşimini değiştiren bütünsel mali politikalar tasarlanmalıdır. 1990'ların kamu gelirleri politikası için çizilen bu çerçeveye bağlı olarak, bir kamu gelirleri reformunun ana eksenleri belli başlı başlıklar olarak belirlenebilir.

1- Vergi gayreti arttırılmalıdır. Gerek istikrar gerekse ekonomik ve sınai gelişme programının ortak gereksinimi olan bu konuda yapılabileceklerin iki yönü bulunmaktadır:

- a) Mevcut vergi sisteminin etkinliği arttırılmalı, sistemin geniş tabanlı ve artan oranlı bir yapıya oturması için, bağımsızlık mekanizmaları ve sedüler tarifeleri köklü bir biçimde daraltılmalıdır.
- b) Mevcut sistemin vergileme dışında bıraktığı alanlar kavranmalıdır. Bu bağlamda kapital kazançlarını kentsel ve turistik taşınmaz rantlarını, servet yığılmalarını kavrayacak yeni vergiler sisteme sokulmalıdır.

2- Vergi yükü daha adil dağıtılmalıdır. 1980'lerin iktisat ve maliye politikalarının birincil bölüşüm ilişkilerinin daha da bozulmasına katkı yapmakla yetinmeyip kamu gelirlerinin yüklerini ve kamu gelirlerini son derece eşitsiz dağıttığını dikkate alan sosyal demokrat bir anlayış, vergilemenin bölüşüm etkilerinin hem istikrar hem de yeniden yapılanma programının başına almak durumundadır. Daha adil vergi/gelir politikaları için:

- a) Sermayenin vergiden kaçınmasının kolaylaştırmak için getirilmiş bütün politikalar gözden geçirilerek geniş bir ayıklamaya tabi tutulmalıdır.

- b) Orta ve küçük boy girişimcilerin gerçek usûlde vergilendirilmesine ilişkin yeni bir anlayış geliştirilmeli ve orta erimde tam olarak uygulanacak şekilde hemen tedricen yürürlüğe konmalıdır. Bu bağlamda, sistem dışına çıkarılmış "servet beyanı, gider eşası") gibi vergi denetim mekanizmaları yeniden sisteme alınmalı ve bunlara yeni öz denetim araçları eklenmeli, çapraz denetim olanakları geliştirilmeli ve bilgi işleme geçiş hız verilmelidir.
 - c) Ücretliler üzerindeki dolaysız ve dolaylı mali yükler, olanak çerçevesinde azaltılmalıdır. Bu amaçla, asgari ücret düzeyi vergi dışı bırakılmalı, fon sistemi -ücreti kemirenlerden başlamak üzere- daraltılmalı, yaygın tüketim konusu olan temel üzerindeki dolaylı vergi yükleri (KDV, fon kesintileri gibi makul düzeyde tutulmalı, KİT'lerin makul bir kâr haddi üzerindeki aşırı zamları ve enflasyon vergisiyle sabit gelirliler üzerinde yaratılan mali baskıdan vazgeçilmelidir.
 - d) Üretken olmayan parazit sektörlerle, enflasyon zenginlerine, her türlü rant ve spekülatif kazanç peşindeki legal veya illegal stadüdeki işbitiricilere karşı sistemli bir vergi atağı başlatılmalıdır.
- 3- Vergi yapısı dış ekonomik ilişkilerle uyumlulaştırılmalıdır.** Uluslararası ticaret ilişkileri ve sözleşmelerini liberalizm şampiyonluğu yapmadan ve karşılıklılık kuralını unutmadan gözeten; ülkenin sanayileşme perspektiflerini, dolayısıyla ithal ikamesini içeren bir korumacılığı göz ardı etmeden ihracat geliştirici özellikler taşıyan; rekabetçi ve esnek vergi politikalarıyla uyumlu, çok amaçlı bir vergi yapısı geliştirilmelidir. Bunun için:
- a) KDV'nin kapsamı genişletilmelidir.
 - b) Fonların ağırlığı azaltılmalıdır.
 - c) Emek faktörü üzerindeki vergi ve fon yükü düşürülmelidir.
- 4- Kamu ekonomik/mali yönetimi aşırı merkezileşmeden ve dağınıklıktan kurtarılmalıdır.** 1980'lerde kamu maliyesinin tüm yerleşim ilkelerini alt üst eden düzenlemeler baştan aşağı yeniden düşünölmeli ve gerek bütçe içi, gerekse bütçe dışı alanlarda mali disiplin yeniden kurulmalıdır. Bütçe demokrasi ilişkilerinin gerçek anlamda inşası için:
- a) Yürütmenin yasa aleyhine geliştirdiği mali yetkiler sınırlandırılmalıdır. Ama bu arda Bakanlar Kurulu aleyhinde Başbakanlık (şimdi de Cumhurbaşkanlığı) kurumunun ve bir iç kabine olarak Yüksek Plan-

lama Kurulu'nun genişleyen yetki kullanımları da tekrar Bakanlar Kurulu'na döndürülmelidir.

- b) Yürütmeye yasama denetimi dışında kamu kaynakları üzerinde serbestçe tasarruf yapma olanağı veren ve konsolide bütçe gelirlerinin yarısı düzeyine varan fon sistemi büyük ölçüde tasfiye edilerek bütçe içine alınmalıdır.
- c) Döner sermaye uygulamasının öncelikle genişlemesi durdurulmalı daha sonra da önemli ölçüde sınırlandırılmalıdır.
- d) Yeni bir kaçamak yol olarak geliştirilen genel ve katma bütçeli kamu kurumlarına bağlı vakıf kurma süreci kesinlikle denetim altına alınmalıdır.
- e) KİT'lerin yönetimi özerkleştirilmeli, bunlara empoze edilen fiyat politikalarıyla dolaylı vergi toplanmasına son verilmelidir.
- f) Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir ve hizmet paylaşımı, keyfiliğe ve verimsiz çelişkilere yol açmayacak bir şekilde yasal esaslara bağlı olarak yürütülmelidir. Yerel yönetime gelir payı transferinde nüfus ölçütü dışında yeni ölçütler geliştirilmeli, aktarma organı olarak çalışan fonlar birleştirilerek, yönetimi demokratikleştirilmiş bir İller Bankası'na devredilmelidir. Bu fonlarla birlikte sayıları 16'yı bulan yerel yönetimlere yönelik merkezi kamu özel fonları tasfiye ve birleştirilmelerle azaltılmalıdır. İl Özel İdareleri bir yerel yönetim birimi kademesi olmaktan çıkarılarak yetki ve görevleri belediyelere devredilmeli; bunların gelirlerinin yarısı belediyelere yarısı da merkezi yönetim bütçesine aktarılmalıdır. Belediyelerin gelir payları azaltılmazken büyük bir altyapı yatırımlarının tasarlanma, projelendirme finansmanına merkezi yönetimin katkısı sağlanmalıdır. Emlak vergisi, artan oranlı bir vergiye dönüştürülüp tüm gelirleri ve merkezi yönetimce belirlenmiş oranlar arasında kalmak koşuluyla tarife oranları belediyelere bırakılmalıdır. Bu verginin matrahının piyasa rayicine yakın bir değerde oluşması diğer bazı merkezi vergilerin tahsilatını da arttıracığından, Emlak Vergisi için yapılan giderler, Emlak Alım-satım Vergisi ve sisteme sorulması düşünülecek bir taşınmaz değer artışı vergisine de yansıtılmalı ve herbirinin tahsilat rakamına göre bölüştürülmesi sağlanmalıdır.

II. SOMUT BAZI POLİTİKA ARAÇLARI: ÖNERİLERİN AYRINTILANDIRILMASI

A. EMEK FAKTÖRÜ ÜZERİNDEKİ YANSITILABİLİR VERGİ VE FONLARIN YENİDEN DÜZENLENMESİ

1-Ortak gerekçe

Emek üzerindeki gelir vergisi kesintisi ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Fonu (ÇTTTF) ve Konut Edindirme Yardımı Fonu (KEYF) gibi fonların kesintilerinin azaltılmasının ekonomik ve sosyal gerekçeleri bulunmaktadır. Bunlar:

- Emek faktörünün görece pahalılığın önlenmesiyle kaynak kullanımındaki çarpıklıkların düzeltilmesi (sermaye kıt faktörün, sermaye yoğun teknolojilerin ve sanayiden daha az emek kullanan hizmet sektörlerinin doğrudan/dolaylı özendirilmesine son verilmesi);
- İhracata açılmaya yeni bir destek verilmesi (1988 sonuna kadar doğrudan doğruya ücret politikasıyla ücretlerin maliyetleri içindeki payı geriletilmiş, ancak bu tarihten sonra bu kesim gerek örgütlü direnişle gerekse siyasal tepkileriyle -1989 yerel seçimleri- bu politikalara daha fazla izin vermeyeceklerini belli etmişler ve önemli ücret artışları sağlamaya başlamışlardır. 1985'den sonra, dışa açılma politikalarıyla çelişir bir biçimde ücret üzerindeki dolaysız mali yüklerde arttırılmıştır. Bu durum, şimdi ihracata yeni bir dolaylı destek verme fırsatını oluşturmaktadır. Emek faktörü üzerindeki matrahı ücret olan vergi ve fon kesintilerinin azalmasıyla içerden maliyet ve fiyatlar azaltılabilecektir, ihracat malları fiyatlarının rekabet edilebilir düzeylere çekilmesi sağlanabilecektir. Bu politikaların bölüşüm ilişkilerini bozucu özelliği olmayacağı için -hatta düzeltici bile olabilir-, daha önceki ücret politikasının aksine sosyal demokratlarca savunulabilir nitelikte olması önemli bir üstünlüktür);
- İçerde rekabet eşitliğinin bozulmasının ve çarpık işletme biçimlerinin ortaya çıkmasının engellenmesi, (Brüt ücret-net ücret farkının açılması, beyansız işçi çalıştırılması yasağında asgari ücret düzeyinde beyan sıklığını arttırmaktadır. Buna baş vuranlar daha çok küçük/orta boy işletmeler olduğu için, gelişme potansiyeli daha yüksek olan ve dışa açılmada daha büyük rol oynayan büyük işletmeler aleyhine rekabet eşitliği bozulmaktadır. Öte yandan, ÇTTTF ve KEYF 10 kişiyi aşan ücretli çalıştıran işyerlerinden alındığı için rekabet ilişkilerinin doğrudan doğruya bozduğu gibi, beyansız işçi çalıştırmayı ve büyüme istidadındaki işletmeleri bölmeyi özendirmektedir. Böylece, kapitalist gelişmenin mantığına da aykırı ola-

rak küçük işletmeler teşvik edilmektedir);

Mali yönden gelir vergisi dilimlerinin enflasyona endekse edilmesinin ücretliler açısından sakıncasının azaltılması (buna karşılık hazine'nin ücretliler dışındakileri artan oranlı tarife göre geçinme fırsatını elde etmesi.

- Sermaye kesimi üzerine yansıtılamaz nitelikte dolaysız vergi yükleri kaydırmanın gerekçesini oluşturan (ücretler üzerindeki vergi ve fon yükleri kendi yükleri olarak sunan sermaye çevreleriyle varılacak mutabakat, bordro vergilerinin düşürülmesi karşılığında bunların gelir ve kurumlar vergisinde yararlandıkları istisna ve muafiyetlerin büyük ölçüde daraltılması yönünde olabilir ve olmalıdır);
- İç talebi ihmal etmeyen bir sanayileşme politikasının önemli bir desteğini oluşturmasıdır (Net ücretlerin yükseltilmesi- bunun bedelinin dolaylı vergilerin arttırılması yoluyla tekrar ücretlilerin üzerine yansıtılması ve vergi azalışının işverence ücret artışı sayılması koşuluyla satın alma gücünü desteklemenin bir aracı olarak kullanılabilir. Bir başka yönden, sınai istihdam artışına izin vererek sonuçta hem iç talep artışına hem de kaynakların etkin kullanımına izin verilebilir).

2- Öneri-1: Asgari Ücret Vergi Dışı Bırakılmalıdır

a) Gerekçe

Asgari ücretin vergi dışı bırakılması konusunda yukardaki ortak gerekçelere eklenecekler bulunacaktır.

Asgari ücretin vergi dışı bırakılması Türkiye'de yıllardır sosyal demokrat hareketin ve sendikaların gündeminin başında yer almıştır. Bu nedenle, operasyonun mali iyi dengelenmesi koşuluyla, bu yönde bir düzenlemeye gidilmesi iktidar talibi bir sosyal demokrat parti açısından önem ve öncelik taşımaktadır. Sosyal demokrasinin kitlelere yönelik programı da bu tür topluma mal olmuş taleplerin gerçekleştirilmesiyle zenginleştirilebilecektir.

Öte yandan, asgari ücretin vergi dışı bırakılmasına kararlı bir biçimde talep edenlerin başında işveren kesimin geldiği de unutulmamalıdır. Bunun nedeni açıktır: İşverenler emek maliyetini brüt ücretler üzerinden ve hatta buna ferdi sigorta ve fon paylarını ekleyerek hesaplamalıdır. Matrahı bordro olan tüm vergi ve benzeri kesintileri kendi maliyetleri ve mali yükleri olarak kabul ettiklerinden, bunları ürettikleri mal ve hizmet fiyatlarına bütünüyle yansıtmakta duraksamamaktadırlar. Üstelik "İstihdam" vergisi olarak kabul ettikleri bu tür vergisel ma-

liyetleri gelir veya kurumlar vergisi matrahlarından düşürebilme olanakları kendine tanınabildiği için, bunların gelecek maliyetlerini vergi oranı kadar azaltabilmektedirler. Buna rağmen bu türden mali yüklerin azaltılmasını istemektedirler. Çünkü bunların oluşturduğu geçici yükleri taşımak istememekte ve kaçak işçi çalıştırmanın cazibesinin büyüdüğü bir ortamda rekabet eşitliğinin bozulmasından rahatsız olmaktadır. Ayrıca, durgunluk ve maliyet enflasyonundan yakınılan bir konjoktürde bu nedenlerle fiyat artışlarına gitmenin yaratacağı talep gerilemesinden şikayetçidirler. Kendi kârlarından hiç bir fedakarlık etmek istememeleri de tabloyu tamamlamakta ve sermaye kesiminin bordro vergisinin azaltılması konusundaki gayretkeşliği yükselen bir seyir izlemektedir.

b) Mali Etkiler ve Çözüm Önerileri

Asgari ücretin vergi dışı bırakılması, 1940'da yaygın olarak (Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dışında) yılda 423 bin TL düzeyinde uygulanan özel indirim yılda 4 milyon 468 bin TL düzeyine çıkarılması, yani 11, 5 katlık bir artışa tabi tutulması demektir. Üstelik asgari ücrete miktar olarak değil, kavram olarak bağlanması durumunda -ki asıl anlamlı uygulama budur- asgari ücret düzeyinin yükselmesiyle birlikte katlanılması gereken vergi kaybı da büyüyecektir. Buna bir çözüm bulunması gerekmektedir.

Çözüm bulunması gereken ikinci sorun, SSK'ya tabi ücretlilerin halen % 25 civarında bir bölümünün asgari ücret düzeyinde beyan edilmekte oluşu ve asgari ücretin vergi dışı bırakılmasından sonra bu kitlelerin büyüme eğilimi içine girmesi tehlikesidir. Bu tehlike, bugün beyan edilmeyen ücretlilerin beyan kapsamına alınmasından değil -çünkü bu durum hiç olmazsa sosyal güvenlik vergileri ve fon gelirleri tahsilatını arttıracaktır- asgari ücretin üzerinde olanların beyanlarını asgari ücret düzeyine düşürülmesinden kaynaklanacaktır. Kaldı ki, asgari ücret düzeyindeki ücretli sayısında şimdiki durum da görülen yığılmanın azaltılmasının başarılabilmesi de, uygulamanın mali külfetini azaltabilmek açısından önem taşımaktadır.

Bu sakıncaların giderilmesi için bazı ek önlemler düşünülmelidir. Kanımızca üç ek önlem etrafında tartışılmasını sağlamak, bu konuda bir ilk adım olabilir.

- Birincisi, asgari ücret düzeyindeki ücret beyanları için özel indirimin asgari ücretin yalnızca yarısına çıkartılması ve ancak asgari ücretin iki katı düzeyine çıkartıldıktan sonra özel indirim-asgari ücret eşitliğinin sağlanması önerilecektir. Önerinin amacı, açıktır ki, asgari ücretin iki katı ve üstündeki beyanların vergi yükünü azaltarak daha gerçekçi ücret bildirimle-

rini özendirmek ve asgari ücret düzeyindeki aşırı yığılmaları engellemektir.

Önerinin sakıncası, asgari ücret ile, bunun iki katı arasındaki düzeylerde özel indirimin azalması, yani gelir vergisi ortalama oranlarının yükselmesidir. Ancak bugünkü uygulamaya göre gelir vergisi oranı azalışı gene de önemlidir. Özel indirim-asgari ücret oranı (432 bin/4.968 bin) 1990 sonu itibarıyla % 8.7 iken, öneriye göre "bir" asgari ücret düzeyinde % 50 arına çıkacak, daha sonra "iki" asgari düzey eşiğine kadar tedricen % 21'e kadar düşecek ve nihayet asgari ücretin iki katında tekrar % 50'ye çıkacaktır. Daha sonra tekrar tedricen önemi azalacaktır; ama kuşkusuz bugünkü sembolik indirimle hiçbir ilgisi olmayacaktır. Örneğin, öneriye göre, asgari ücretin on katı olan aylık 4 milyon 140 bin TL brüt ücretin yararlandığı özel indirimin payı % 10 gibi önemli bir düzeyde kalırken, şimdiki durum da % 1' in altındadır. Öte yandan, asgari ücretin vargi matrahının iyice ihmal edilebilir bir oranına gerilediği bir ücret düzeyinden itibaren, örneğin brüt asgari ücretin 20-30 katından sonra, özel indirim tekrar yarıya indirilebilir, daha yüksek ücret düzeyleri de tamamen kaldırılabilir. Bu uygulamanın yıllık ücret toplamı üzerinden değil, aylık ücret bazından yapılması uygulamayı kolaylaştıracaktır. Bu uygulamayla, gereksiz vergi kaybı önlenecek ve emekçiden çok sermaye kesimine yakın olan genel müdürler düzeyindeki ücretlilerin konumuna daha uygun bir yöntem seçilmiş olacaktır.

- İkinci ek önlem önerisi, sigorta bildirimleri yoluyla düşük ücret beyanının sıkı bir denetime alınmasıdır. Şimdiki uygulamada, 1987 sonrasında işe başlayanlar için tüm çalışma yaşamı boyunca aldıkları ücret ortalaması emeklilik maaşı esas kabul edilmekte, ancak daha önce işe başlayanlar için son beş yıllık ücret ortalaması dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla, ücretliler son beş yıla kadar işverence düşük ücretten beyan edilmeye kolayca "ikna" edilmektedirler. Ücretli ile işveren arasında bu uygulama nedeniyle yaratılan çıkar birliğini çıkar zıtlığına dönüştürmek gerekmektedir. Bunun da yolu, tüm çalışma yaşamı boyunca alınan ücretlerin her çalışma yılı için belirli birimlere bağlanması ve emeklilik ücretinin ve baremlerin ortalamasına göre hesaplanmasıdır. Enflasyonun aşındırıcı etkisinden kurtarmak için, bu baremler enflasyona veya ortalama ücret artışlarına endekse edilmelidir.

Bu uygulama, hiçbir ücretlinin SSK'ya yıllık ücret/sigorta bildiriminde bulunma zorunluluğuyla pekiştirilmeli ve böylece hem sosyal güvenlik kuru-

muna hem de, dolayısıyla vergi yöntemine yeni bir denetim aracı verilmedir. Aynı paralelde, 4 aylık işveren sigorta bildiriminde ücretlinin meslek kariyeri, eğitim düzeyi ve işyerinde kaç yıldır çalıştığı eklenmeli; böylece çapraz denetim olanakları elde edilmelidir. Aynı ücretlinin sınırlı ödemeler içinde çok farklı ücret düzeylerinden beyan edilmesi vergi ve sigorta incelemesinin gerekçesini oluşturmaktadır. Denetimi otomatige bağlayan bilgi işlem sistemi de devreye sokulmalıdır. Ek olarak, Vergi Usul Kanununda ve Sigorta Kanununda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Bir üçüncü işlem olarak, memur kesimi için yeni bir personel ve ücret rejiminin getirilmesi ve tüm maaş tutarının vergi kapsamı içine alınması düşünülebilir. Ancak yeni ücret rejiminin memurlar açısından net ücret kayıplarına yol açmayacak şekilde düzenlenmesi ve asgari ücretlinin sağladığı vergi hafiflemesi kadar düşük dereceli memurlara bir kerelik maaş zammı yapılması şarttır.

Asgari ücretin vergi dışı bırakılmasının en kritik yönü, gelir vergisi hasılatında ne çapta bir gedik açacağı noktasında toplanmaktadır. Öncelikle belirtilmesi gereken, eğer 1981 yılındaki özel ve genel indirimler toplamı olan 72 bin TL (üç çocuklu bir ücretli için) enflasyona endekse edilseydi, 1991 yılı için yaklaşık geçen yılın bürüt asgari ücreti kadar (yani yılda 2 milyon 700 TL) bir özel indirim uygulaması gerekirdi. Buradaki öneride, asgari ücretin iki katına kadar özel indirim bu düzeyin biraz altında (2 milyon 484 bin TL) tutulmakta, fazlası için % 80 bir artış sağlamaktadır. Başka deyişle, ücretlilerin büyük bölümü için reel bir artış söz konusu olmaktadır. Bu arada unutulmaması gereken, 1981'de gelir vergisi başlangıç oranı % 40 iken (Mali Denge Vergisi ile % 43 idi), bugün % 25'tir. Demek ki özel indirim artışının gelir kaybı önemsenmek durumundadır. Yapılacak kaba bir hesaplama, söz konusu operasyonun doğuracağı gelir vergisi hasılat kaybının-denetim mekanizmalarının henüz yerleşmediği birinci yılda 1991 rakamlarıyla 2,5 trilyon TL dolayında olacağını gösterir. Bu tutar, merkezi bütçe vergi gelirlerinin % 8,8'i civarındadır. Çapraz denetiminin işlemeye başlaması ve ücret beyan tutarlarının yükselmesiyle bu payların tedricen düşeceği beklenebilir. Bu boyutuyla, hasılat kaybının karşılanamayacak bir büyüklük olmadığı kabul edilmelidir. 1991 yılı bütçe açığının, gerçekleşme sonunda, bunun 10 katı büyüklüğüne erişeceği ve sadece Kurumlar Vergisinin istisna ve muafiyetlerinin azaltılmasıyla bunun çok üzerinde bir hasılat artışı elde edilebileceği dikkate alınmalıdır.

3-Öneri-2: İsdihdama Bağ Fon Kesintileri Azaltılmalıdır

"Ortak gerekçe" ye ek olarak ÇTTTF ve KEYF kesintilerinin azaltılması ve tedricen kaldırılması konusunda ileri sürülebilecek ek argüman, bunların devletin cebri borçlanması bir aldatmacaya dönüştüren ve yurttaşın devlete ve maliyeye karşı güvenini sarsan uygulamalar oluşudur. Bu iki fonda toplanan kaynakların 1990 yılı sonunda 11 trilyon TL düzeyine ulaşmış bulunması ve halka söylenen amaçların tamamen dışında kamu finansmanının düşük maliyetlerle karşılanmasında kullanılması, olayın çözümünde kamu iç borçlanmasının reel düzeyinin düşürülmesine ilişkin politikalarla birlikte hareket etme zorunluluğu bulunmaktadır.

Sözkonusu fonlarla sağlanan kaynakların çapının çok büyümüş olması ve kamu açıklarının ancak tedricen azaltılabilir durumda olması nedeniyle, bu fonlardan bir anda vazgeçilmesi düşünülemez. Orta dönemde yapılabilecek en iyi iş, bu fonlardan sağlanan gelirlerin amaçları dahilinde kullanılmasını sağlamak olacaktır. Bu konuda geliştirilebilecek olan öneriler, KEYF için, Fon kaynaklarının Toplu Konut eliyle kiralık sosyal konut üretimine ve kentsel arsaların kamulaştırılmasına aktarılmasıdır. Kamu lojmanlarının önemlice bir bölümünü de içine alması düşünülebilecek kiralık konut parkı aracılığıyla hiç olmazsa alt kategoriler için gecekondunun dışında alternatif bir çözüm sunulabilecek ve düşük nitelikli konutların kira düzeyleri rayiç piyasa değerinin altına çekebilecektir. Kentsel arsaların kamulaştırılmasıyla arsa spekülasyonu önlenebilecek, kentlerin geleceğine sahip çıkılabilecektir.

ÇTTTF ise memur ve işçilerin emekli aylıklarının azamileştirilmesi amacıyla kullanılmalı, bunun için SSK ve Emekli Sandığı'nın kullanımına bırakılmalıdır. Esasen Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın raporlarında toplam vergi yükü hesabında ÇTTTF kesintileri parafiskal gelirler arasında gösterilmeye başlanmıştır. Bunu efektif duruma getirmek gerekmektedir.

Bu arada ilk uygulama yılında ÇTTTF kesintisinin ücretlilerin payına düşen % 4'lük bölümünün % 2'ye düşürülmesi ve işverenin payının %8'e çıkarılması; İkinci yıldan itibaren ücretlilerin payının sıfırlanarak işveren payının % 8'de bırakılması, nihayet üçüncü yıldan itibaren işveren payının da % 6'ya çekilmesi gibi tedrici bir azalış tasarlanabilir.

B. DOLAYLI YÜKLERE İLİŞKİN BAZI ÖNERİLER

1-Öneri-3: KDV'nin Kapsamı Genişletilmelidir

Dolaysız vergiler yerine KDV gibi ihracatta otomatik indirim konusu olan ve

ithal malları üzerinde de otomatik olarak yansıtılan bir verginin geçmesi kısmi bir develüasyon etkisi yaratır. Ağırlığı azaltılan dolaysız vergiler karşılığında ortalama oranı arttırılan, ayrıca mümkünse tabanı genişletilen bir KDV ihracat fiyatlarını geriye çekecek, buna karşılık daha yüksek oranlı bir KDV'ye tabi tutulan ithalat karşısında koruyucu bir görev görebilecektir. Gerçi bu bir kerelik elde edilebilecek bir etkidir. Bununla birlikte, daha yüksek KDV oranlarının geçerli olduğu ülke gruplarıyla (örneğin AT ülkeleriyle) yapılan dış ticaret sürekli tehlikede olduğundan, Türkiye gibi daha düşük KDV oranlarına sahip olan bir ülke bu ticari ilişkilerden dezavantajlı çıkacaktır. Bu nedenle Türkiye'de KDV tabanının genişletilmesi ve oranların daha yukarı çekilmesi gündeme alınmalıdır. Bununla birlikte, bu tür bir kapsam ve oran artışı, sadece ücret üzerindeki "dolaysız" mali yüklerin azalışına karşılık gelmemelidir. KDV'deki oransal artış, esas olarak dolaylı fon yüklerinden yapılan indirimlerle karşılanmalıdır.

Ek olarak KİT fiyat politikasının dolaylı vergi etkisi taşımayacak şekilde ılımlaştırılması ve enflasyon vergisinin düşürülmesi ihracata dolaylı destekler yaratacak ve KDV'nin arttırdığı mali yükleri dengeleyecektir.

KDV'nin standart ve üst oranlarının yükseltilmesi yanında kapsamı da genişletilmelidir. Bunun iki yolu bulunmaktadır. Birincisi, KDV kanunundaki istisnaların daraltılması, özellikle de teşvik belgeli yatırımlara uygulanan tüketim tipi KDV'nin çok daha seçmeci kılınmasıdır. Üretken ve ihracata yönelik olmayan yatırım harcamaları için yıl içinde KDV olanağı kaldırılmalı ve 3 yıllık genel indirim mekanizmasına bağlanmalıdır. İkincisi, KDV'nin yürürlükten kaldırmadığı dolaylı vergi niteliğindeki vergiler KDV kapsamı içine alınmalıdır. Bu tür vergiler arasında ek Taşıtalım Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi, Barka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, gibi gelirler bulunmaktadır. Bu tür vergiler farklılaştırılmış KDV oranları içine alınarak hasılat kayıpları önlenir. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi bugünkü % 5'lik oranından standart KDV oranı düzeyine yükseltilirse 1991 için öngörülen hasılatı 1,6 trilyon TL'den 3,9 trilyon TL'ye çıkacaktır. Böylece elde edilen 2,3 trilyon TL'lik gelir artışı tek başına asgari ücretin vergi dışı bırakılması operasyonunun finanse etmeye yetebilecektir. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi'nin 1983'deki oranının ~15 olduğu, daha sonra % 3'e çekilip son olarak % 5'e çıkarıldığı düşünülürse, % 12'lik standart KDV oranının gerçekte 1983'e göre bir artış anlamına gelmeyeceği de anlaşılır. Bu vergi de bazı sınai yatırımlar için çok dar kapsamlı Kısmi teşvik mekanizması da ayrıca çalıştırılabilir.

Akaryakıt Tüketim Vergisi de bugün olduğu gibi gelirleri fonlara aktarılmadan doğrudan doğruya bütçeye gelir kaydedilmelidir.

2-Öneri-4: Taşıt Alım Vergisi ve Benzeri Spesifik Vergilerde Değer Esasına Geçilmelidir

Taşıt Alım Vergisi (TAV) ve bir mülkiyet/ servet vergisi olan Motormlu Taşıtlar Vergisi (MTV)'nin hala spesifik tarifeler üzerinden alınmalarının hem çağ dışı hem de gayri adil olması nedeniyle bunların değer esasına çevrilmesi öncelikle ele alınmalıdır. Değer esasına geçişin vergi idaresine yükleyeceği ek külfetler ve maliyetler bulunmamaktadır.

Değer esasına bağlı artan oranlı tarife hem kara, hem de deniz ve hava taşıtları için kullanılmalıdır. Bunların yıllık değer tesbitleri doğrudan doğruya sigorta merkezlerinin merkez birliğinin zorunlu bir faaliyeti durumuna sokularak sağlanmalıdır. Örneğin kara taşıtları için bu sigorta birliği OTO BORSA adıyla üç aylık bir ticari yayın çıkarmalı ve yerli taşıtlar ile Türkiye'de yaygın olarak bulunan ithal malı taşıtların belirli standartları taşıyan modelleri için değer değişimleri 3 yıllık dönemlerle yansıtılmalıdır. Bu yayın içinde 1970 ya da 1975'den itibaren üretilmiş taşıtlar alınmalı, bunun altında kalan modeller ya da Oto-Borsa'ya alınmayan az bulunur markalar için araç sahiplerinin söz konusu birlik merkezine başvurarak bir değer tesbit belgesi almaları sağlanmalıdır. Aynı süreç, standardın altında (hasarlı vb.) otolar içinde geçerli kılınmalıdır. Bu değerler, sigorta pirim bedelleri için de temel kabul edilmelidir.

Oto-Borsa adlı yayının oldukça kârlı olacağı beklenebileceğinden, bundan elde edilecek vergiden sonraki kârın yarısının sigortasız araçların sebep olduğu mal ve can kayıplarının karşılanması amacıyla çalışan bir fona aktarılması sağlanabilir.

Daha önce de dile getirme fırsatını bulduğumuz bu önerinin bir benzerinin, son vergi yasasıyla, taşıt alım satımında alınan harçlara uygulanması düşünüldüğüne göre, bu tür bir uygulamanın hazırlıkları da şimdiden yapılmış olacaktır.

Buradaki konumuza girmemekle birlikte, TMV'nin artan oranlı bir tarifeye kavuşturulması buradaki önerileri tamamlayıcı nitelikte olacaktır.

Bu verginin, ıskartaya çıkarma yaşını uzatmaya, trafik emniyetini sarsmaya ve çevre kirletici araçları korumaya götüren sonuçlar vermemesi için, belli bir değer altındaki araçlar maktu bir miktarda vergilenmeli ve mevcut Çevre Fonu kesintisi araçların ilk satışında alınan bir defalık bir vergi olmaktan çıkarılarak her yıl spesifik bazda MTV ile birlikte alınan bir çevre vergisine dönüştürülmelidir.

Taşıt Alım Vergisi'ne gelince, değer esasına çevrilmiş bu verginin aslında KDV içinde alınmasına bir engel bulunmamaktadır. Tek sakınca, ikinci el satış-

larda araçlar otomobil komisyoncularının mülkiyetine geçirilmediği için, KDV dışında kaçışın engellenemeyeceğidir. Bunun için, iki çözüm düşünülebilir. Birincisi TAV korunmakta, değer esasına göre düz oranlı bir vergi olarak alınmaya devam edilmektedir. İthal malı arabalar için TAV'in katlanarak uygulanmasına da son verilmektedir. Koruyucu önlemler ithalat sırasında bir kerelik uygulanabilir; bunu sürekli kılmak, tüketicilere gereksiz külfetler yüklemek anlamındadır. İkincisi, ikinci el satışlarda satıcının mesleği oto komisyoncusu olsun olmasın herkese % 3 ve ya % 5 oranında KDV uygulanmasıdır. Böylece mesleği otomobil alım satımı olanlar, indirim mekanizmasıyla vergiyi yansıtabilecekleri için, bugünkü kayıt dışı faaliyetleri kavranmış ve bunların gelir/kurumlar vergilerinin matrahlarının yükseltile olanağı doğmuş olur.

Her durumda, bu iki verginin değer esasına göre alınmasıyla, mevcut durumdaki anormallikler, verginin bazen çok regresif özellikler taşıması önlenmiş olur. Ek olarak, 11 yaşı üstündeki taşıtlardan TAV alınması gibi eski ama lüks veya antika modelleri kayıran uygulamaya son verilmiş olur. Uygulama, ayrıca gelir artışı sağlayacağı için mali etkileri olumlu olacaktır.

3-Öneri-5: Fonlar Yeniden Düzenlenmelidir

Fonların tedrici bir tasfiye planına bağlanarak büyük ölçüde kamu maliyesi sisteminin dışına çıkarılmasının gerekçelerini saymak bugün artık çok gerekli gözükmemektedir. Kamu yönetiminden sorumlu olan çeşitli düzeylerdeki bürokrat ve politikacı olsun, Türkiye'de uygulanan politika modeli üzerinde herkesten çok söz sahibi olan uluslararası finans kuruluşlarının yetkilileri olsun, fon kargaşasından acilen kurtulunması gereğini dile getirmeyen kalmamıştır. Bu nedenle, mevcut durum saptaması ve fonların kamu ekonomisi için doğurduğu sakıncaların değerlendirilmesi konuları için bu alanda yapılmış çalışmalara göndermekle yetinilecek ve doğrudan doğruya somut önerilerle geçilecektir. Burada her bir fonu ayrı ayrı ele alarak çözüm önerileri geliştirme olanağı bulunmaktadır. Herşeyden önce fonların kesin bir envanterinin çıkarılmamış oluşu, tüm fonlara ilişkin sağlıklı konsolide verilere sahip olunamayışı, bazı fonların çalışıp çalışmadığının tam olarak tesbit edilememesi gibi sorunlar esasen böyle bir girişimin önünü büyük ölçüde tıkkardı. Kaldı ki, bu kapsamda bir çalışma, bu raporun amacını ve sınırını zorlamak olurdu. Fon sistemini bir "Fon Ekonomisi" boyutundan kırtarmak için hangi hedeflerin amaçlanabileceği öncelikle genel olarak görülmelidir. Bu amaçla bir geçiş dönemi için şu genel çerçeve çizilebilir.

- a) Fonların GSMH'ya oranla ulaştığı % 10 dolayındaki olağanüstü boyut, 2-3

yıl içinde % 5 ve altına çekilebilmelidir. Başka açıdan, tüm gelirlerin konsolide bütçe gelirlerine oranla büyüklüğü, bugünkü % 45-50'lik düzeyden, % 20 düzeyine düşürülmelidir. Bunun için işi zamana bırakmayan atak bir politika izlemek zorunluluğu bulunmaktadır.

- b) Fonların toplam gelirlerinin üçte ikisi (kamu kesimi genel denge hesaplarına giren fonlar için yapılan sınıflandırmaya göre yaklaşık % 57'si) vergi niteliğindedir. Fon ekonomisinin boyutlarının daraltılması için, işe burdan başlamak gerekir. Bütçe içine hemen alınabilecek bu tür vergisel gelirler vakit geçirilmeksizin bütçeleştirilmelidir. Bunun, 1988'den beri fonlardan bütçeye yapılan aktarmalardan farklı bir niteliği vardır. Bilindiği gibi, fon gelirlerinin 1988 ve 1989'da % 30'una, 1990'da % 50'sine, 1991'de yine % 50'sine (ancak Bakanlar Kurulu kararıyla bu oran 1991'de bazı fonlar ve bazı gelirler için % 100'e kadar çıkarılabilecektir) varan bölümlerinin konsolide bütçeye aktarılması olanaklı kılınmıştır. Ancak uygulamada genellikle % 30 veya % 50'lere tırmandırılması durumunda burada önerilen modelden farklı bir durum söz konusudur. Bir kere burada yapılan öneri, fonları gerçek anlamda daraltan bir modeli öngörmelidir. Oysa yürürlükteki uygulama -ki bu da fon modelinin iflasının bir kanıtı olduğu kadar dış finans kurumlarının baskılarının da sonucudur- her an tersine çevrilebilir iğreti ve gevşek bir düzenlemenin sonucudur. Öte yandan, fonlar ayrı harcama usülleri ve parlamentodan bağımsız mali araç statüleriyle dipdiri ayakta kalmaktadırlar.
- c) Fon ekonomisini tedricen daraltma süreci sırasında ve sonrasında fonların tümü hem Yüksek Denetleme Kurulu'nun hem Sayıştay'ın denetimine alınmalıdır. Bu çifte denetim dışındaki tüm fonların envanterini çıkaracak ve TBMM'ne yıllık gerçekleşme ve bütçe tahminleri verecek bir müdürlük Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Kontrol Genel Müdürlüğü içinde oluşturulmalı ve fonlarla ilgili tüm siyasal bilgiler buraya aktarılmalıdır. Bu çerçevede bilgi akışına öncelikle katkıda bulunacak kamu kuruluşları, DPT, HDTM, TCMB, tüzel kişiliği olan fon idareleri ile bünyelerinde kamu özel fonu bulunan genel müdürlükler ve diğer fon idareleridir. Bu süreç içinde fonlarla ilgili tüm hesaplar netleştirilmeli, bunların tek düzen muhasebe sistemine göre kayıt tutmaları sağlanmalı, Devlet İhale Yasası ve Genel Muhasebe yasasına tabi kılınmalıdır. Fonlarla ilişkili her türlü veri kamuoyunu geniş bir biçimde bilgilendirilecek tarzda aleni kılınmalıdır. Öte yandan, kamu kesimi genel dengesi hesapları yürürlükte kalan tüm fonları kapsayacak şekilde düzenlenmelidir. Böylece kamu ekonomisinin saydamlığının sağlanmasında ve kamu ekonomisinin yönetiminin et-

kinleştirilmesinde ve daha önemlisi, kamu kesimine gerçekten hakim olmakta ciddi adımlar kısa sürede atılabilecektir.

Fon ekonomisinin tasfiye planı üçlü bir yapıda tasarlanabilir:

- Bütçe içine alınacak fonlar
- Dönüştürülecek, tasfiye edilecek fonlar
- Yeniden düzenlenerek çalışacak fonlar

Her üç durum içinde fonların vergisel nitelikli gelirlerinin öncelikle bteleştirilmesi, yani sistem içinde kalan fonların da bütçe açıklarını erozyona uratan bir yapıdan kurtarılması ve boyutlarının küçültülmesi şarttır. Birinci gruptaki fonlar hemen bütçe içine alınması sorun dourmayacak olanlardır. İkinci gruptakiler, tasfiye edilmek istenmekle birlikte, bu işlemin belli bir zamana yayılarak ve üstlerindeki yükümlülükleri devralacak bir kamu kuruluşunda, -esas olarak mali KİT'lerin bünyesinde- eritilmesi sağlanarak yapılması zorunlu olanlardır. Nihayet bazı fonlarında yeniden düzenlenerek ve gerekiyorsa benzer amaçlar taşıyan başka fonlarla birleştirilmeleri gerçekleştirilerek çalışmaya devam etmeleri düşünülebilecektir.

Bazı büyük fonlardan örnek vermek gerekirse, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu, Eğitim ve Sağlık Vergisi Fonu, Tanıtma Fonu gibi fonlar birinci gruba yani hemen bütçe içine alınacak fonlar grubuna; Toplu Konut Fonu, Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu, Dış Krediler Kur Farkı Fonu gibi fonlar üçüncü gruba dahil edilebilecektir.

BÖLÜM 5

DOLAYSIZ VERGİLERLE İLGİLİ ÖNERİLER

Prof.Dr. Burhan ŞENATALAR

I. ANA HEDEFLER

1990'larda Türk vergi sisteminde yapılacak bir reformun özellikle şu hedefleri gözetmesi gereklidir.

1- Vergi Gelirinin Arttırılması

Toplam vergi gelirinin arttırılması, bütçe açıklarının azaltılması, giderek ortadan kaldırılması açısından büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de vergi yükünün yüksek olduğunu ve yükseltilmesi gerektiğini söylemek zordur. Ekonomide vergi kapasitesi global vergi yükünün yükseltilmemesi olanak vermektedir. Belirli toplumsal kategorilerin vergi yükü düşürülürken, diğer kesimlerin vergi yükünün daha büyük ölçüde arttırılması ve net sonuçta gerek vergi gelirinin, gerek global vergi yükünün yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

Böyle bir gelişme hem devlet gelirlerini sağlıklı bir yapıya kavuşturacak, hem de enflasyonun en önemli kaynağını ortadan kaldırarak bu sorunun çözümüne önemli bir katkıda bulunacaktır.

2- Vergi Adaletinin Sağlanması ve Vergi Sisteminin Gelir Dağılımına Olumlu Etki Yapması

Tasarlanacak bir vergi reformu, vergi yükünün çeşitli gelir grupları, farklı sektörler ve farklı toplumsal kategoriler arasında bugünküne göre daha adil ve eşitlikçi bir dağılımını hedeflemektedir. Bu amaçla sektörler ve toplumsal kategoriler arasında yük kaydırmaları gerçekleştirilerek en azından bugünkü durum aşılmalıdır. Günümüzde vergi sisteminin gelir dağılımını düzeltici bir etkide bulunması söz konusu değildir. Tersine vergi sonrası dağılımın vergi öncesi dağılı-

ma göre daha bozuk olduğunu söylemek gerçekçi bir saptama olur.

Yatay ve dikey adaletin sağlanması, vergi yükünün gelir grupları ve toplumsal kategoriler arasında daha adil dağılımı için zorunludur.

Bu konuda asgari amaç vergi sisteminin gelir dağılımını bozmamasının sağlanmasıdır.

Kuşkusuz bir adım daha ileri giderek, büyük eşitsizlikler gösteren gelir dağılımı üzerinde vergilerle düzeltici etkiler yaratabilmekte amaçlanmalıdır.

3- Vergilerin Kaynak Kullanımını Olumlu Etkilemesi

1990'larda gerçekleştirilecek bir reformun sanayinin gelişmesi, yatırımların artması, modern teknolojinin yaygınlaştırılması, emeğin üretkenliğinin yükseltilmesi, işsizliğin azaltılması gibi hedeflerle de uyumlu olması gerekir.

Vergi sisteminin mal ve faktör piyasalarında nisbi fiyatlara etkileri de böyle bir bakış açısıyla değerlendirilmelidir.

4- Vergi Sisteminin İstikrar Sağlayıcı Bir Yapıya Kavuşması

Vergi sisteminin özellikle enflasyonu frenleyici rolü ve kullanımı önemsenmelidir.

İkinci olarak emek gücünün istihdamını frenleyen bugünkü sistemden uzaklaşılmalı ve emek gücünün vergi yükü ve nisbi fiyatı düşürülerek istihdamı destekleyici bir vergi sistemi hedeflenmelidir.

5- Vergi Sisteminin İstikrarlı ve Esnek Bir Yapıya Kavuşması

Türkiye'de yukardaki ölçütlere göre gerçekçi bir bakışla düşünülebilecek en iyi vergi sistemi (ideal değilse de) hedeflenmeli ve adım adım oluşturulması perspektifi getirilmelidir. Böylece oluşacak bir sistemin belirli bir gelir esnekliği göstermesi de de hedeflenmelidir. Bir vergi sisteminin düzenli bir gelir sağlayabilmesi, yeterli bir esnekliğe sahip olmasına bağlıdır. Dolayısıyla sistemin büyük ölçüde gelir esnekliği yüksek vergilerden oluşmasında yarar vardır.

6- Bir Vergi Reformunun Başarısında Kamuoyunun Rolü ve Zamanlama

Daha önce sayılan ve esas olarak teknik denebilecek faktörler dışında, bir vergi reformu projesinin başarısını kamuoyuna sunuluş tarzı ve zamanlama da etkileyecektir. Reform planı teknik açıdan kağıt üzerinde kusursuz olsa bile, so-

nuçta önemli olan nokta hayata geçirilip geçirilememesidir.

Dolayısıyla bir reformun kamuoyuna tanıtılmasında ve benimsetilmesinde getirilen önlemler yanında bunları sunuş yöntemleri ile zamanlama da önemli rol oynayacaktır. Ayrıca parlamentodaki dengelerin belirleyici bir rolü olduğu da hatırlanmalıdır. 1970'lerde son derece ciddi gelir yetersizliklerine karşın ve hemen hemen tüm hükümetlerce ayrıntılı vergi tasarıları hazırlandığı halde, bunlar yasalaştırılamamıştır. 1980'lerin sonlarında da ANAP'lı bazı maliye bakanlarının vergi önlemlerinin zaman zaman engellendiği gözlemlenmiştir.

Vergi önlemlerinin bir bölümü baştan bütünlüğü olan bir paket biçiminde getirilebilir. Bir bölümü ise, aşamalı olarak uygulamaya konabilir. Aşamalandırma gerek farklı önlemler ve yöntemler açısından, gerek belirli bir yöntemin kapsamının genişletilmesi bakımından düşünülebilir. Politik oportünite açısından bazı önlemlerin zamana yayılı (tedrici) biçimde ve marjinal ayarlamalarla getirilmesi daha uygun olabilir.

II. BAŞLICA ÖNERİLER

- 1- Vergi gelirinin bileşiminde dolaysız vergilerin ağırlık kazanması gereklidir. Kuşkusuz dolaysız vergilerin ağırlık kazanması, bu vergiler genellikle taşıdıkları varsayılan özellikleri taşıyorlarsa, anlamlı ve yararlıdır. Örneğin üniter ve artan oranlı bir gelir vergisi varsa, gelir vergisinin vergi adaleti bakımından üstün bir vergi olma şansı doğar. Aksi takdirde adı gelir vergisi olan , ama somut özellikleri bu verginin temel niteliklerinden uzak bir vergi, vergi adaleti bakımından bir dolaylı vergiden geri kalabilir.
- 2- 1980'lerde gelir vergisinin üniter ve artan oranlı bir vergi olması ilkelerinden önemli ölçüde uzaklaşmıştır. Çeşitli gelir türlerinin ayrı ayrı vergilendirilişi dolayısıyla, gelir vergisi sedüler bir vergiye dönüşmüştür. Ayrı ayrı vergilendirilen gelir türleri için tek oran üzerinden stopajla yapılan bir vergi tahsili eğemen yöntem olmuştur.

Kuşkusuz amaç üniter ve artan oranlı bir gelir vergisinin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla gelir vergisinin parçalanmış yapısından kurtarılması, farklı kaynaklardan elde edilen gelirlerin toplanmasının sağlanması amaçlanmalıdır. Gayrimenkul ve menkul sermaye iratlarının gelire eklenmesi ve artan oranlı tarifenin uygulanması amaçlanmalıdır.

- 3- Yatay ve dikey vergi adaleti kavramlarının gerçekleştirilmesi hedeflenmelidir. Bu hedef, vergi adaletinin sağlanması ve vergilerin gelir dağılımını olumlu etkilemesi açısından gereklidir.

- 4- Vergileme konusunda yetkilerin parlamentoda olduğu ilkesi benimsenmeli, Bakanlar Kurulu'na aşırı yetkiler verilmesinden kaçınılmalıdır. Özellikle enflasyon nedeniyle gerekli olan ayarlamaları yapabilme gerekçesiyle Bakanlar Kurulu'na çok geniş yetkiler verilmesi parlamentonun yetkilerinin aktarılması anlamına gelmektedir. Bu tür yetkiler istisnai durumlar için ve çok geniş olmayan sınırlar içerisinde düşünülmelidir. Zaman kazanma yararı ile parlamentonun yetkilerinin devredilmesinin sakıncaları arasında bir denge kurulmalıdır.

Enflasyonun vergi sistemine yaptığı ve çoğu olumsuz olan etkilerine karşı, daha sistematik önlemler düşünülmelidir.

- 5- Enflasyonun Gelir Vergisini Çarpıtıcı Etkisi Ve İndeksleme: Enflasyon vergi sisteminin birçok önemli ögesini deforme etmektedir. Mutlak tutar olarak saptanmış tüm istisna, muaflık, indirim ve dilimlerin reel düzeyleri enflasyon karşısında aşınmaktadır. Bu aşınma her gelir türü için aynı şiddette olmadığı için, sistemin farklı gelir türleri için öngördüğü yükler görece olarak değişmektedir. Örneğin gayrimenkul sermaye iratları % 20 stopajla vergilendirildiği için, enflasyonun vergi yükünü etkilemesi söz konusu değilken, ücret gelirlerinde yükümlü aleyhine bir gelişme doğmaktadır. Çünkü bir yandan özel indirim aşınırken, öte yandan tarife dilimleri daralmaktadır. Böylece vergi yükü yükselmektedir.

Gelir vergisi tarifesinin dilimlerinde ve özel indirimde 1986'dan sonra yapılan değişiklikleri incelersek, sözü edilen gelişme açıkça görülür.

TABLO 1

**Gelir Vergisi Tarifesi
(Milyon TL)**

1986 ve 1987	1988	1989	1990	1991	Oran(%)
0-3	0-5	0-6	0-8	0-12	25
3-6	5-10	6-12	8-16	12-24	30
6-12	10-20	12-24	16-32	24-48	40
12-24	20-40	24-48	32-64	48-96	40
24-48	40-80	48-96	64-128	96-192	45
48+	80+	96+	128+	192+	50

Tarife dilimlerindeki ayarlama açıkça enflasyonun gerisinde kalmıştır. 1987'de dilimler değiştirilmemiş, 1988'de ise dilimler % 66.7 oranında genişletilmiştir. Halbuki 1988-86 dönemindeki enflasyon (DİE yıllık ortalama tüketici fiyatları indeksine göre) % 144'tü. Ayarlama enflasyonun yarısının altında kalmıştır. Daha açık bir deyişle, dilimlerin yaklaşık 2,5 katına genişletilmesi gerekirken, 1,7 katına yaklaşmıştır. 1989-88 enflasyonu % 70 olmuş, ancak dilim ayarlaması % 20'de kalmıştır. 1990-89 enflasyonunun % 60 dolayında çıkması bekleniyor, ancak dilimler 1990'da % 33,3 oranında genişletildi. 1991 için dilimler % 50 dolayında genişletildi ve enflasyonun da bu dolayda olması umuluyor.

1991-1986 dönemi bir bütün olarak ele alınırsa, 1991 fiyatlarının 1986 fiyatlarının yaklaşık 10 katı olacağı anlaşılmaktadır. Dilimler ise , yalnızca 4 katına genişletilmiş, dolayısıyla reel olarak ciddi biçimde daraltılmış olmaktadır. Bu da vergi yükünde açık bir artış anlamına gelmektedir. Örneğin 1991 fiyatlarıyla aylık 2,5 milyon TL'lik bir matrahın vergi yükü % 29 olmaktadır. Aynı reel gelir düzeyinin 1986 fiyatlarıyla eşdeğerinin vergisi ise % 25'ti. Vergi yükündeki bu artışın net reel gelir açısından anlamı % 5'i aşan bir düşmedir.

Enflasyon nedeniyle vergi yükündeki bu artışın bir sonucu da, nominal gelirin şişmesiyle birlikte yıl içinde üst dilime geçme durumunun daha sık gerçekleşmesidir. Örneğin yine 1991 fiyatlarıyla aylık 2,5 milyon TL'lik bir matrahla beşinci ayda % 30'luk bir dilime, onuncu ayda da % 35'lik dilime ulaşılacaktır. Halbuki aynı reel gelir 1986'da yalnızca % 25'lik dilim içinde kalmaktaydı.

Yüksek enflasyonun yaşandığı bir yıl içinde sabit bir aylık nominal gelir zaten satın alma gücü kaybına uğrarken, vergi oranının yükselmesi nedeniyle net nominal gelirden doğan bir düşüş satınalma gücü kaybını pekiştirmektedir. Bu durum işçilerde ve memurlarda haklı bir yakınmaya yolaçmaktadır.

Enflasyonun mutlak tutarları aşındırıcı etkisinin ücretliler için önemli bir örneği de özel indirimde görülmektedir. Yine 1986-91 dönemi ele alınacak olunursa, 1986'da 72 bin TL olan özel indirimin 1988'de 144.000'e, 1989'da 216.000'e, 1990'da da 432.000'e yükseldiği görülür. 1991'de de aynı tutarın uygulanacağı anlaşılmaktadır. Demek ki, 1986-91 döneminde fiyatlar genel düzeyi yaklaşık 10 katına çıkarken, özel indirim yalnızca 6 katına yükseltilmiştir.

Enflasyonun gelir vergisini çarpıtıcı etkisine karşı uygulanabilecek başlıca tutarlı yöntem indekslemedir, yani gelin vergisinin istisna, muaflik ve indirim tutarlarının ve dilimlerinin enflasyona göre yükseltilmesidir (dilimlerin oranlarına dokunmaksızın).

İndeksleme 1970'lerden beri Batı ülkelerinde yaygın bir uygulama alanı bul-

muştur. Enflasyonun iki haneli sayılara çıkışı üzerine birçok ülke yöntemi uygulamaya karar vermiştir. İndekslemeyi uygulayan başlıca ülkeler şunlardır: Lüksemburg (1968), Fransa (1969), Danimarka (1970), Hollanda (1971), Kanada (1974), Avustralya (1976), İngiltere (1978), İsveç (1979), İsviçre ve ABD (1985). Bunlardan bazıları enflasyonun düşmesi üzerine uygulamayı bırakmışlardır. Avustralya (1982), Danimarka ve İsveç (1983).

İndeksleme devletin vergi gelirini azaltıcı bir önlem olarak görülebilir. Daha doğru bir nitelime ise şudur: İndeksleme, enflasyon nedeniyle belirli kesimlerin vergisinin adı konmaksızın yükseltilmesini önleyen bir yöntemdir; böyle bir yöntemin üstü kapalı bir vergi yükseltme eylemiyle devlet gelirlerinden sağlanacak ek artışı önlediği doğrudur. Ancak bu zaten önlenmesi gereken bir artıştır.

İndekslemeye ilişkin sorunlardan biri, indeksin seçimi ile ilgilidir. İkinci sorun, temel alınacak dönemin ne olacağıdır. Bütçe tasarısı Ekim'de parlamentoya sunulduğuna göre Eylül'den Eylül'e 12 aylık dönem temel alınabilir, ya da Aralık'tan Aralık'a 12 aylık dönem alınıp ilk 9 ayın verilerine dayanarak yapılacak bir 12 aylık tahmin kullanılabilir. Üçüncü sorun da indekslemenin % 100 uygulanıp uygulanmamasıdır. Bazı ülkelerde bazı kalemler için % 100'ün altında oranlar (örneğin % 80) uygulandığı bilinmektedir.

İndeksleme bir yönüyle vergi sistemimizde varolan bir yöntemdir. Şirket varlıklarının değerlendirilmesinde kullanılan yeniden değerlendirme yöntemi ve katsayısı bu mantığa dayanmakta ve şirketlerin vergi matrahının gerçekte çelişecek derecede şişmesini önlemektedir. Yapılması gereken, aynı mantığın diğer gelir türlerine de uygulanmasıdır.

6- Emlak Vergisi ve İndeksleme

Emlak vergisi bir kısmi servet vergisi niteliğindedir. Dört yılda bir yapılan beyana dayandığı için matrah ve vergi hızlı bir biçimde aşınmaktadır. Buna karşı, emlak vergisinde de indekslemeye başvurulması yararlı olacaktır. Burada sözkonusu olan, indeksleme ile emlak vergisinin gerçekten çok yakından izlemmesi olamaz. Çünkü değer artışları kentlere ve semtlere farklı derecelerde olacaktır. Büyük olasılıkla emlak değerlerindeki artış enflasyonun üzerinde olacaktır dolayısıyla enflasyonun % 100'ü ya da % 80'i düzeyinde bir indeksleme emlak bedellerini tam olarak izleyemeyecektir. Ancak bu aynı zamanda değeri yavaş artmakta olan emlak birimlerinin vergisinin ağırlaşmasına karşı da bir garanti olacaktır. Bu yöntem hem emlak vergisi gelirindeki reel düşmeyi büyük ölçüde önleyecek, hem de yeni beyan döneminde beyan edilecek değerlerde doğan büyük sıçrama-

nın yükümlülerde yarattığı rahatsızlık ve tepkiyi bir ölçüde hafifletecektir.

Emlak vergisinde gerçek değerlerin beyanının sağlanması da ayrıca önemli bir hedeftir.

7-Peşin Vergi

Enflasyonun şiddetli olmadığı ekonomilerde bile farklı yükümlü gruplarının vergilerini farklı zamanlarda ödemeleri eşitsizlik yaratır. Enflasyonun yüksek olduğu durumlarda bu eşitsizlik daha da artar. Bu durumun ışığında "peşin vergi" adıyla anılan yöntem aslında yerinde bir uygulamadır. Karşılaşılan sorunlar aslında yöntemin özüne değil, uygulanış biçimine ilişkin olmuştur. Örneğin peşin verginin KDV'ye bağlı olarak alınması KDV'yi frenleyen bir etki yapmıştır. Benzer biçimde yöntemin işe yeni başlayanlara dahi uygulanması haklı tepkilere yol açmıştır.

Halen uygulanan bir önceki yılın vergisiyle ilişki kurma yöntemi de kuşkusuz gerçeği tam olarak yansıtmaz, ama oranın düşüklüğü yükümlüler aleyhine yaygın bir yanlışlık olmasını fazlasıyla önlemektedir. Enflasyonun yüksekliği gözönüne alınırsa, peşin vergi oranının hayli düşük olduğu anlaşılır. Dolayısıyla, bugünkü uygulama emek gelirleri ile emek dışı gelirlerin farklı zamanlarda vergilendirilmesinden doğan eşitsizliği gidermek açısından kesinlikle yetersizdir. Peşin vergi uygulamasına devam edilmeli ve bugünkü götürü yöntemden alınsa ya da dörder aylık dönemlerle çıkartılan görece kısa belgelere dayanarak yapılacak bir vergilemeye geçiş hedeflenmelidir.

8- Menkul Sermaye İratlarının Vergilendirilmesi

Bugünkü sistemde menkul sermaye iratları stopajla ve çok düşük oranda vergilendirilmektedir. Bu konuda gözetilecek hedefler şunlar olabilir: Menkul sermaye iratlarının üniter ve artan oranlı gelir vergisi kapsamına alınmasına çalışılmalıdır.

Kurumlar vergisi ile gelir vergisinin ilişkisi yeniden düzenlenmeli ve kurumlarca dağıtılan karlar gelir vergisine tabi kılınmalıdır.

Dağıtılan karların vergilendirilmesi, bu gelir türünün gelir vergisi kapsamına alınmasını sağlayacağı gibi, kurumların öz kaynak oluşturmalarını da özendirecektir.

Bu noktada faiz gelir ve giderleriyle ilgili bir tartışmaya da değinmekte yarar

vardır. Faizler üzerinden bugün alınan % 10'luk tek oranlı bir vergi bile eleştirilmektedir. Bu eleştirinin başlıca tezi, faiz gelirinin her zaman reel bir gelir olmasıdır. Faiz gelirinin her zaman reel bir gelir olmayacağı doğrudur. Bu konuda dikkat edilmesi gereken nokta şudur: Konunun bir yüzü faiz geliri ise, diğer yüzü de faiz gideridir. Bu konuda yapılacak değerlendirmede iki taraf için de aynı mantık uygulanmalı, bir anlamda bir simetri sağlanmalıdır. Yani faiz gelirinin reel olup olmaması ne kadar önemli ise, aynı soru faiz gideri için de aynı derecede geçerlidir.

Ya hem faiz gelirinde, hem de faiz giderinde reel gelir (gider) koşulu aranmalı ya da hiç birinde aranmamalıdır. Bugün faiz gideri olduğu gibi yazılabildiğine göre faiz gelirinin reel olup olmadığı da önemini yitirir. Kaldı ki, konacak bir ek verginin yalnızca net faiz gelirini düşüreceğini düşünmek yanlış olur. Böyle bir ek verginin faizleri yükseltici bir etkide bulunacağı doğrudur. Bu ise, krediyi pahalaştırıp yatırımları frenleyici bir etkide bulunabilir. Ancak, bu etkinin derecesi hakkında önceden birşey söylemek zordur. Öte yandan, nisbi fiyatları bugünkü uygulamaya göre farklı etkileyecek, öz sermaye kullanımı ve emek yoğun teknikler yönünde özendirici bir etki yaratabilecektir.

Menkul sermaye gelirinin üniter ve artan oranlı gelir vergisine tümüyle katılmasının uygulama açısından yaratacağı zorluklar önemli görülürse, birinci aşamada bu gelirlerin çoğunda kaynakta kesintiye alınan verginin % 10'dan % 20'ye yükseltilmesi yeğlenebilir. Yalnızca bu önlem bile önemli gelir artışı sağlayacaktır.

9-Ücretlilerin Vergi Yüğü Düşürülmelidir

Türkiye'deki gelir vergisinin sektör olarak sanayi, sosyal kesim olarak da ücretlileri ciddi biçimde vergilendirdiği bilinmektedir. 1980'lerde ücretlilerin milli gelirdeki payının gerilemesine karşın, özellikle 1980'lerin ikinci yarısında ücretlilerin gelir vergisi ödemeleri içindeki payı yeniden yükselmiştir. Bu da ücretliler üzerindeki gelir vergisi yükünün diğer kesime göre ciddi biçimde daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bu durum hem vergi adaleti, hem kaynak dağılımı bakımından sakıncalıdır. Özellikle sanayi kesimindeki işçilik maliyetlerini yükseltici etkisi çok ciddidir. Gelir vergisi yanında işgücü ile ilişkilendirilerek yapılan tüm diğer kesintiler gözönüne alınırsa, devletin emek gücünün nisbi fiyatını (ve sermayedara maliyeti) ciddi biçimde yükselttiği anlaşılır (zorunlu tasarruf fonu, konut edindirme yardımı fonu, savunma sanayii destekleme fonu, sosyal yardımlaşma ve dayanışma teşvik fonu, çıraklık ve meslek eğitimi fonu gibi). Bu durum

vergi adaletini zedelemekle ve gelir dağılımını olumsuz etkilemekle kalmamakta, işçilik maliyetini yükseltmekte, emek gücünün bu kadar bol olduğu bir ekonomide isdiham artışını frenlemekte, dışsatımı dolaylı olarak zorlaştırmakta, nihayet toplu pazarlık sürecini ve endüstri ilişkilerini gerginleştirmektedir. 1980 öncesinde de, bugün de tüm işçi ve sermayedar örgütlerinin bu sorundan yakınmaları boşuna değildir.

Gelir vergisinin temel ilkelerinden olan "ayırım ilkesi" emek gelirlerinin sermaye gelirlerine göre daha hafif vergilendirilmesini öngördüğü halde, Türkiye'de durum bunun tersidir. Ayırım ilkesinin uygulamaya yansımaları, ücretlilere bir özel indirim uygulanması veya emek gelirinin diğer gelirlere göre daha düşük bir tarife ile vergilendirilmesi gibi yöntemlerle sağlanabilir. Türkiye'de bunlardan özel indirim uygulanmakla birlikte, bunun tutarı çok yetersiz olduğu gibi, 1980'lerde önemli bir reel aşınmaya uğramıştır. Ayrıca, ücretlilerin vergisini görece ağırlaştıran çeşitli etkenler yürürlükte. Ücretlerin vergisi kaynakta kesilirken, ücret dışı gelirin önemli bir kısmı, peşin verginin sınırlı kapsamı nedeniyle, izleyen yıl vergilendirilmekte ve enflasyonun etkisiyle daha düşük bir vergi yükü taşımaktadır. İkinci olarak, menkul ve gayrimenkul sermaye iratlarına uygulanan stopaj oranları ücretlere uygulanan oranların altındadır. Üçüncü olarak, emek dışı gelirlere çeşitli gerekçelerle tanınmış istisna ve muafıklar sonucunda bu gelirlerin efektif vergi yükü emek gelirine göre ciddi biçimde daha düşük kalmaktadır.

Bu tablo karşısında hem emek gelirlerinin, hem de sermaye gelirlerinin vergilendirilişinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Emek gelirleri üzerindeki fon kesintilerinin mutlaka düşürülmesi gereği bu çalışmanın 4. bölümünde geniş biçimde ele alınmıştır. Emek gelirleri üzerindeki verginin düşürülmesi yöntemlerinden biri de asgari ücretin 414.000 TL olmasına karşılık, yıllık özel indirimin 432.000 TL olduğu gözönüne alınırsa, asgari ücretin bir defada vergi dışı bırakılmasının önemli bir sıçrama oluşturacağı ve önemli bir vergi geliri kaybına yol açacağı anlaşılır. Buna karşılık özel indirimin zamana yayılı bir biçimde yükseltilmesi daha gerçekçi olur. Örneğin, özel indirim tutarının her yıl, reel olarak % 100 yükseltilmesi biçiminde bir formül benimsenebilir. Böyle bir formül ışığında, 1991-90 enflasyonunun yaklaşık % 50 olması varsayımıyla, 1991'de aylık özel indirimin 108.000 TL'ye ($36.000 \times 1.5 \times 2 = 108.000$), yıllık indirimin de 1.296.000'e çıkması sözkonusu olacaktır. Bu ise, özel indirimin nominal olarak üç katına çıkması demektir. Özel indirimin reel düzeyinin her yıl % 100 yükseltilmesi, kamuoyunun 1980'lerde alıştığı vergi düzeyine oranla olumlu bir izlenim uyandıracaktır. Yıllık % 100 reel artışlarla 3 ayarlamadan sonra asgari ücrete yaklaşmış olacaktır. Belirtilen türden 3 ya da 4 ayarlamadan sonra özel indirim enflasyona indekslenmelidir. Özel indirimin asgari ücret dolayına gelmesi sağ-

landıktan sonra asgari ücrete indekslenmesi de düşünülebilir. Ancak böyle bir yöntem asgari ücret görüşmelerinin anlamını ve etkilerini ağırlaştırır. Asgari ücretin gelişmesi ne kadar çok değişkeni etkileyecek olursa, asgari ücret müzakeresi ve pazarlığı o kadar çetinleşir. 1990 sonundaki önlemlerle hayat standardı ile götürülük sınırları da asgari ücrete indekslenmektedir. Bu gibi önlemlerle asgari ücretin anlamının ve rolünün genişletilmesi asgari ücretin belirlenmesi sürecini zorlaştırabilir. Halbuki gerek hayat standardı göstergelerinin, gerek götürülük sınırlarının enflasyona göre indekslenmesi daha uygun olur. Ücretlerin vergilendirilmesinde zaman zaman gündeme gelen belirli giderlerin (eğitim, sağlık, konut kredisi faizi gibi) matrahtan indirilmesi ve bu amaçla yıl sonunda beyanname verilmesi görüşü ilke olarak olumludur ve ücretlilere gerçekten yarar sağlayacak, öte yandan vergi denetimini güçlendirecek biçimde somutlaştırılması yararlı olur.

10- Götürü Yöntemden Gerçek Yönteme Geçiş Amaçlanmalıdır

Türkiye'de ticari ve tarımsal kazançlarda götürü yöntemin uygulanışı aşırı yaygındır. Ayrıca bu yöntemle belirlenen vergi düzeyleri çok düşüktür. Öncelikle götürü yöntemdeki vergi tutarları yükseltilmeli, ayrıca belirli bir geçiş süreci içinde gerçek yönteme geçiş amaçlanmalıdır. Götürü yükümlülerin önemli bir bölümü için basit bir beyan sistemi getirilmesi düşünülebilir. Ancak basit de olsa, beyan yöntemine geçişin belirli bir yükümlü kitlesini rahatsız edeceği tahmin edilir. Bu nedenle, öncelikle götürü yöntemdeki vergi yükleri yükseltilmeli, gerçek yönteme geçişin özendirilmesi ikinci aşamada düşünülmelidir.

Tarımsal kazançlarda götürü gider indirim oranlarının düşürülmesi düşünülmelidir. Konu 1960'ların ilk yarısındaki Vergi Reformu Komisyonu'ndan beri gündemdedir.

Tarımda büyük toprak sahiplerinin gelirlerinin gerçek yöntemle vergilendirilmesi sağlanmalıdır. Buna geçiş süreci içinde götürülükle gerçek yöntem arasındaki sınırları belirleyici tutarların zamana yayılı biçimde düşürülmesi yoluna gidilmelidir.

11- Çeşitli isimler altında alınan ve dolaysız vergi niteliği taşıyan fon kesintilerinin büyük ölçüde vergiye dönüştürülmesi ve bunların gelirlerinin klasik bütçe ilkeleri uyarınca bütçeye akıtılması sağlanmalıdır (Bu konu 4. Bölüm'de ayrıntılı olarak incelenmiştir).

12- Vergi gelirlerinin arttırılabilmesi için vergi kaçaklarının daha etkin bir de-

netimle ve daha etkin bir yaptırım sistemiyle önlenmesi zorunludur.

Servet beyanının yeniden konması, bu konuda gerekli önlemlerden biridir.

Özellikle gayrimenkul ve taşıt mülkiyetini izlemeyi mümkün kılacak bir "vergi bilgileri bankası" oluşturularak çapraz denetim olanakları geliştirilmelidir.

Yalnızca belgelere dayanan bir denetlemenin yetersiz kalacağı açıktır, çünkü belge düzeni yaygın biçimde yerleşmiş değildir ve zincirin tüm halkalarında da gerçeğe uzak bir niteliktedir. Bu açıdan bakınca, vergi iadesi sisteminin dilimlerinin son yıllarda enflasyon karşısında hiç değiştirilmemiş olması, bu aracın sınırlı etkinliğini de düşürmüştür. Tersine bir yaklaşımla - hiç olmazsa birkaç yıl daha- dilimlerin genişletilmesi hem ücretlilere bir destek sağlayabilir, hem de belge alma ve verme alışkanlığının yerleşmesine katkıda bulunacaktır.

Vergi kaçığına karşı "ekonomik suça karşı ekonomik ceza" gerekçesiyle cezaların hafifletilmiş olması yerinde değildir. Son dönemde vergi kaçığı ve (kaldırılışına kadar) ihracatta vergi iadesindeki yasadışılıklar aşırı bir gevşeklik ve anlayışla karşılanır olmuştur. Bu tür yaklaşımlar hazineyi zarara soktuğu gibi, olumsuz davranış tiplerinin yerleşmesine yol açmaktadır. Sık sık vergi aflarının çıkartılması daha kısa dönemli ekonomik hesaplara göre savunulmakta, ancak uzun dönemde davranışları ve kurumları yozlaştırıcı etkisi gözardı edilmektedir. Dolayısıyla vergi afları çıkarmaktan kaçınılmalı, tersine vergi kaçakçılığına karşı uygulanan yaptırımlara etkin ve caydırıcı bir yapı kazanmalıdır.

Zaman zaman vergi borcunun faizine faiz işletilmesinin eleştirildiği görülmektedir. Bu konuda devletin alacağı ile kişilerin alacağı arasında bir fark olmadığı açıktır. Ödenmemiş faizin borca eklenmesi, dolayısıyla üzerinden faiz hesaplanması doğaldır. Böyle yapılmaması piyasa koşullarına göre ucuz kredi anlamına gelir.

13- Hayat standardı esasının gerçek yöntemle vergileme mantığına uymadığı açıktır. Uygulanan biçimiyle hayat standardı göstergeleri dış belirti (karine) yöntemine ve götürü yöntemine daha yakındır. Ancak gerçek yöntemin çok yetersiz kalışı karşısında gerçekçi bir çözümdür ve korunması gerekir.

Gösterge tutarlarının reel aşınmaya karşı ya zaman zaman yükseltilmesi ya da indekslenerek kendiliğinden yükselmesi sağlanması zorunludur. Gösterge tutarlarının asgari ücrete bağlanması -daha önce de değinildiği gibi- asgari ücret kavramını aşar ve bu ücretin saptanmasıyla ilgili görüşmeleri birçok yan etkiye açık kılar. Ayrıca asgari ücretin en çok iki yıllık bir süre için saptanabileceği ve mutlaka yıllık olarak belirlenmediği hatırlanmalıdır. Dolayısıyla göstergelerin fiyat

indeksine bağlanması daha basit ve daha uygundur.

14- Gelir Vergisinde ve Kurumlar Vergisinde Büyük Sermayeye Tanınmış Bağışıklıklar Daraltılmalıdır

1980'lerde vergi politikasının en önemli niteliklerinden biri büyük sermayeye tanınan vergi kolaylıkları olmuştur. Çeşitli ekonomik gerekçelerle getirilen çok sayıda indirim ve istisnaların büyük sermayenin vergi yükünü önemli ölçüde düşürdüğü ve devlet için önemli bir gelir kaybına yol açtığı kesindir. Öte yandan, bu indirim ve istisnaların, umulan ve ileri sürülen etkileri ne ölçüde yarattığı ise bilinmemektedir. Örneğin, yatırım indiriminin toplam özel yatırım düzeyini ve yatırımların sektörel ve bölgesel dağılımını hangi koşullarda nasıl ve ne kadar etkilediğini gösteren hiçbir ampirik araştırma yoktur. Aynı şekilde ihracat ve döviz gelirleri ile ilgili istisnaların etki dereceleri ve koşulları bilinmemektedir. Söz konusu indirim ve istisnaların gerekçeleri kaba genellemelere dayanmaktadır.

Büyük sermayeye tanınmış vergi kolaylıkları kamuoyunca da aşırı bulunmakta, ayrıca orta ve küçük sermayenin matrah gizleme ve vergi kaçırma gerekçelerinden birini oluşturmaktadır.

Tablo II'de Gelirler Genel Müdürlüğü'nün beyannamelere dayanarak çıkarttığı bilgiler ışığında kurumlar vergisinin efektif oranının yasadaki oranın yarısından bile düşük olduğu görülmektedir.

TABLO II

Kurumlar Vergisinde İstisna ve İndirimler (Milyar TL)

Yıllar	İndirim Öncesi Kurum Kaz.	Toplam İndirim	Tahakkuk eden Kurumlar V.si	Efektif V. Oranı (%)
1986	2.545	593	600	23,5
1987	4.412	1.647	1.201	27,2
1988	7.175	3.274	1.568	21,8
1989	10.615	4.482	2.240	21,1

Kaynak: Nevzat Saygılıoğlu, "Ülkemizde Vergi Kayıplarının Boyutları ve Ölçülebilirliği", Mülkiyeliler Birliği İstanbul Şubesi'nde düzenlenen ve 8-9 Haziran 1990 tarihlerinde yapılan "Türk Vergi Sistemi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri" konulu sempozyumda verilen tebliğ s.14.

Yapılması gereken, bu indirim ve istisnaların ciddi biçimde daraltılmasıdır. Bu derecede genelleşmiş bir teşvik sisteminin kaynak dağılımını olumlu yönde etkilemesi zordur. Teşvik sistemi mümkün olduğu ölçüde selektif bir yapıya kavuşturulmalıdır. Teşvik edilen sektörler azaltılmalı ve titizlikle seçilmelidir.

Teşvik sistemi saydamlaştırılmalıdır. Hangi önlemlerle, ne pahasına, hangi sonuçların alındığı araştırılmalı ve ortaya konmalıdır. Teşvik sisteminin vergi indirim ve istisnalarından çok sübvansiyonlara dayandırılması da saydamlığı arttıracaktır.

Teşvik sisteminin daraltılmasında da zamana yayılı bir politika izlenebilir. Belirli bir geçiş süreci içinde istisna ve indirim oranlarının çoğu aşamalı olarak indirilir ve sonuçta sıfırlanabilir.

Teşvik sisteminin önemli ölçüde daraltılmasına karşılık kurumlar vergisi oranında belirli bir indirim de düşünülebilir. 1980'lerde birçok Batı ülkesinde istisna ve indirimlerin daraltıldığı, vergi boşluklarının kapatıldığı, buna karşılık oranlarda indirime gidildiği gözlenmiştir.

15- Servet Vergilerinin Yeniden Düzenlenmesi

Bugün servetin vergilendirilmesinde kısmi servet vergisi tipi uygulanmakta ve başlıca, taşıtlar ile bina ve arazi üzerinden vergi alınmaktadır. Bunlar da pek başarılı uygulanmamakta, beyan ve değerlendirme sorunları nedeniyle sağladıkları gelir düşük kalmaktadır. Bugünkü uygulamada bu vergilerin gelir esnekliği de çok düşüktür. Ayrıca bugünkü uygulama önemli servet artışlarını kavrayabilmekten uzaktır. Dolayısıyla servet vergileri ile ilgili bir yeniden düzenlemeye gitmek zorunludur. Böyle bir düzenlemenin iyi planlanması ve topluma çok iyi anlatılması gerektiği de açıktır. Öncelikle varolan kısmi servet vergilerinin geliştirilmesi önem taşımaktadır. Motorlu taşıtlar vergisinde değer esasına geçilmesi, sigorta sistemi ile ilişkili bir biçimde rayiç bedeller üzerinden vergi alınması sağlanmalıdır. Rayiç bedel üzerinden % 1'lik bir verginin sağlayacağı gelir bile bugün sağlanan gelirin hayli üstünde olacaktır. Ayrıca böyle bir tarife, hiç olmazsa enflasyonu daha iyi izleyebilecek ve verginin her yıl ayarlanması gerekmeyecektir. Taşıtların vergilendirilmesinde artan oranlı bir tarifenin uygulanması da düşünülebilir. 100 milyon TL'ye kadar % 1 olan oranın daha üst değerlerde arttığı bir tarife düzenlenebilir.

Emlak vergisinde beyan düşüklüğü hala önemli bir problemdir. Beyan edilen değerlerin enflasyona karşı indekslenmesi gereğine daha önce değinilmişti.

Gayrimenkul değer artışlarının vergilendirilmesi hedeflenmeli, enflasyondan doğan fark için yeterli bir pay bırakıldıktan sonra, reel artışlar vergi kapsamına alınmalıdır. Hızlı kentleşmenin yarattığı büyük rantlar büyük bir vergi potansiye- li oluşturmakta, ancak bugünkü sistem bunu yakalayamadığı için hem servet eşit- sizliği büyümekte, hem de devlet önemli bir gelirden olmaktadır.

Emlak vergisinde de bugünkü tek oranlı yerine artan oranlı bir tarife düşünü- lebilir. Toplumun büyük kesimini rahatsız etmemek amacıyla ilk dilimin geniş tutulması (örneğin 200 milyon TL gibi) yeğlenmelidir.

Servet vergilemesine getirilecek en kapsamlı değişiklik, bir net servet vergisi olabilir. Artan oranlı bir tarifeye ve yeterli bir istisna tutarıyla birlikte düşünüle- cek böyle bir verginin, belli kesimlerin tepkisini çekmesi beklenir. Ayrıca adının net servet vergisi olmasına ramen, belirli servet ögelerini kapsamasının çok güç olacağı açıktır. Bu gibi güçlükler nedeniyle net servet vergisinin benimsenmesi durumunda, bir ara çözüm olarak emlak vergisinin ve motorlu taşıtlar vergisinin artan oranlı bir yapıya kavuşturulması ve gayrimenkul değer artışlarının vergilen- dirilmesi yoluna gidilmelidir.

Nihayet emlak vergisinin ve motorlu taşıtlar vergisinin bugünkü sistemde ol- duğu gibi yalnızca birim temelinde alınan vergiler olmaktan çıkartılıp, kişisel mülkiyete konu olmaları durumunda, ailenin sahip olduğu tüm emlakın üzerin- den artan oranlı bir vergi ve ailenin sahip olduğu tüm motorlu taşıt varlığı üzerin- den artan oranlı bir vergi alınması yöntemleri de düşünülebilir. Her hal ve kârda, son yılların ekonomi politikalarının gelir ve servet dağılımında yarattığı denge- sizlikler karşısında servet gelirleri alanında kapsamlı adımlar atılması gerekli gö- rülmektedir.

BÖLÜM 6

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1980 SONRASI GELİŞİMİ VE ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİ

Yrd.Doç.Dr. Esin AKBULUT

Kamu iktisadi teşebbüsleri, kısa adıyla KİT'ler, siyasi rejimleri ne olursa olsun, hemen her ülkede değişen oranlarda uygulama alanı bulan ve devletin ekonomi alanındaki girişimleri olarak tanımlanabilen kuruluşlardır. KİT'lerin kuruluş nedenleri ve gerçekleştirmesi beklenen amaçlar, ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülkede zaman içerisinde farklılıklar gösterdiği için, genel bir KİT tanımı güçleşmektedir. Bununla beraber, en genel çerçevesiyle KİT'leri, "bir kuruluş statüsüne göre kamuca kurulan, dolayısıyla mülkiyeti ve /veya denetimi esas itibarıyla devlet elinde olan ve ilke olarak sosyal fayda maksimizasyonu amacına göre faaliyet gösteren kuruluşlar" olarak tanımlayabiliriz (1).

Türkiye'de 1987 yılında yürürlüğe konan 3346 sayılı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, daha önce 1964 yılında çıkartılan 468 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan KİT tanımını olduğu gibi benimsemiştir. Bu tanıma göre, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişiliklerce sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayelerinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar, yukarıda sayılanlardan olmamakla birlikte, belirli kamu yetki görevleri verilmiş olup, galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve iller Bankası KİT'tir.

Bu bağlamda, Kamu İktisadi Teşebbüsü kavramının hangi kuruluşları kapsadığı 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilmektedir. Buna Göre:

- i. **Kamu İktisadi Teşebbüsü (Teşebbüs):** İktisadi Devlet Teşekkülü ile Kamu İktisadi Kuruluşunun ortak adıdır.
- ii. **İktisadi Devlet teşekkülü (Teşekkül) :** Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda, ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan Kamu

İktisadi Teşebbüsüdür.

- iii. **Kamu İktisadi Kuruluşu (Kuruluş):** Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür.
- iv. **Müessese:** Sermayesinin tamamı bir İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme ve işletmeler topluluğudur.
- v. **Bağlı Ortaklık:** Sermayenin yüzde ellisinden fazlası İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olan işletme ve işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.
- vi. **İştirak:** İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya Kamu İktisadi Kuruluşlarının veya Bağlı Ortaklıkların, sermayelerinin en az yüzde on beşine, en çok yüzde ellisine sahip bulundukları anonim şirketlerdir.
- vii. **İşletme:** Müesseselerin ve Bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika veya diğer birimlerdir.

Çeşitli araştırmalar, Türkiye'de KİT'lerin, Osmanlı İmparatorluğu döneminde bu yana varolduğunu göstermektedir (2). Bunlar içerisinde Yıldız'daki çini fabrikası, İstanbul, Hereke ve Bursa'daki dokuma fabrikaları ile Beykoz'daki deri fabrikası bu dönemdeki kamu iktisadi girişimlerinin belli başlı örneklerini oluşturmaktadır. Bununla beraber, müslüman olmayan azınlıklarla yabancı uyrukluların elinde bulunan az sayıdaki sınıai işletme dışında, Osmanlı döneminde ciddi anlamda ne özel ne de kamu sektörü kuruluşunun bulunmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Esas itibarıyla, Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüslerinin Kuruluşu Cumhuriyet sonrası dönemde ve özellikle de 1931 yılında CHP'nin devletçiliği bir parti ilkesi olarak kabulüyle bağlanmış, planlı kalkınma stratejisinin benimsenmesini izleyen yıllarda gerek sayıları, gerekse ekonominin tümü içerisindeki yerleri ve önemleri 1980 yılına gelinceye kadar giderek artmıştır.

1980 yılından itibaren, Türkiye'de uygulanan iktisat politikalarına hakim olan görüşün KİT'lere yönelik yaklaşımının önceki dönemlerden büyük ölçüde farklılaştığı, bir anlama taban tabana zıt olduğu anlaşılmaktadır. Bu görüşe göre, KİT'ler 1980 öncesi faaliyetlerinde toplam 62 milyar lirayı bulan kaynak-ödeme farklarıyla son derece başarısız bir performans göstermişler ve gerek Devlet Bütçesi, gerekse Hazine ve Merkez Bankası üzerinde büyük yükler oluşturmışlardır.

Bu anlayış çerçevesinde, KİT'leri "zarar eden kuruluşlar olmaktan kurtarmak için 24 Ocak 1980 kararlarıyla KİT fiyatları serbest bırakılmış, 1984 yılından itibaren de özelleştirme konusu gündeme getirilmiştir.

Bu bölümde, özellikle KİT'lere yönelik olumsuz yaklaşımın nedenleri araştırılarak, haklılığı tartışılacak, daha sonra KİT'lerin 1980 sonrası gelişmeleri ele alınarak incelenecek ve nihayet KİT'leri özelleştirme girişiminin bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

1. KİT'LERİN 1980 ÖNCESİ PERFORMANSI İLE İLGİLİ GÖRÜŞLER

TÜSİAD'ın "İstikrarlı Kalkınma ve Yeniden Sanayileşme İçin Ekonomik Çözümler" araştırmasının KİT'lerle ilgili bölümünde, söz konusu dönemde KİT'lerin genel olarak zarar eden kuruluşlar olmasının temel nedeni olarak, bu kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının görünüşte toplumsal ve ekonomik, ama çoğu kez siyasal nedenlerle yapay olarak düşük tutulması gösterilmiştir (3). TÜSİAD'a göre, KİT'lerin 1980 öncesi zararlarının bir diğer önemli nedeni de, maliyetlerin çeşitli nedenlerle yüksek tutulmasıdır. Halen geçerli olduğu iddia edilen bu nedenler, adı geçen çalışmada özetle şöyle sıralanmakta (5).

- i. Yatırımlar için proje seçiminde çoğu kez kuruluş yeri, altyapı, teknoloji, isdiham, hammadde temini, pazarlama vs. gibi unsurlar objektif ve bilimsel yöntemlerle ele alınacağına, tam tersi bir yol izlenmiştir.
- ii. KİT'lerin işletilmesinde önemli yönetim yetersizlikleri ve hatalar vardır. Yönetim kurulunun oluşturulmasında ve yönetici tayinlerinde siyasal etkiler ekonomik nedenlere ağır basmış, yönetimde hiçbir teşvik unsuru kalmamıştır.
- iii. KİT'lerin önemli bir kısmı eksik kapasite ile çalışmaktadır.
- iv. Girdilerin önemli bir kısmının sübvansiyone edilen mal ve hizmetlerden oluşması, maliyet hesaplarının sağlam bir temele oturtulmasını engellemektedir.
- v. Belli işletmelerin yönetim kararları işletme içi yöneticiler tarafından değil, dışardan verilmekte, KİT kapsamına giren kuruluşların yasal çerçevelerinin ve statülerinin karmaşık bir çeşitlilik göstermesi nedeniyle ilgili Bakanlıklar KİT'leri merkez örgütlerinin birer birimi gibi görüp öyle yönetmek istemektedirler. Öte yandan KİT'lerin denetimi giderek ekonomik niteliğini kaybetmiştir.

1980 sonrası KİT'lere yönelik olumsuz yaklaşımların yukarıda sayılı nedenleri dışında, bu kuruluşların aşırı iş gücü isdiham etmeleri, rasyonel ve esnek bir fiyat politikası izleyememeleri, sermaye yapılarının sağlıklı olmaması nedeniyle borç ve faiz yüklerinin artması gibi nedenler de sıralanmaktadır. Bütün bu görüşlerin ortak noktası sözkonusu nedenlerden dolayı KİT'lerin 1980 öncesi dönemde sürekli zarar ettikleri, dolayısıyla başarısız olduklarıdır.

Ancak ne KİT'lerin kuruluş kanununda, ne de Kalkınma Planlarında KİT'lere kâr etme amacı yükleyen ibareler bulunmaktadır. KİT'lerin performansı deyiminden anlaşılması gereken, bu teşebbüslerin kuruluş amaçlarına ne kadar hizmet ettikleri olmalıdır. KİT'lerin sadece statik piyasa başarısızlıklarını düzeltmek amacıyla kuruldukları ülkelerde, ki bunlar çoğunlukla gelişmiş ülkelerdir, kâr/ zarar durumu bu teşebbüslerin performansının ölçmede yeterli olabilir (5). Halbuki Türkiye'de KİT'lere yüklenen görevler, piyasa başarısızlıklarının çözmenin ötesinde makro ekonomik kalkınmayı sağlamaya yönelik amaçları içermektedir.

KİT'lerin kuruluş nedenlerinin açıklanması bu teşebbüslerin performansının değerlendirilmesine yardımcı olacaktır. KİT'lerin kuruluş nedenleri, dolayısıyla bu kuruluşlara yüklenen ve bir kısmı birbiriyle çelişen amaçlar şöyle sıralanabilir:

- 1- İktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek. Bunun için, Türkiye'de özel sektörün çekingenliği, sermaye birikiminin yetersizliği v.b. faktörler de gözönünde bulundurularak (6);
 - (a) Özel sektörün girmediği veya başaramayacağı işleri yapmak,
 - (b) İleri teknik, büyük organizasyon gerektiren yatırımları gerçekleştirmek,
 - (c) Yeni üretim kollarında gelişmeye öncülük etmek,
 - (d) Geri kalmış yörelere doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yatırım yaparak bölgelerarası dengeli kalkınmayı sağlamak,
 - (e) Sanayileşmeyi hızlandırmak amacıyla diğer sektörlerle makul fiyatlarla girdi sağlamak, bunun için üretim kapasitesini arttırmak,
- 2- Gelir dağılımını düzenlemek. Bunun için:
 - (a) Geniş kitleler tarafından tüketilen temel mal ve hizmetleri üretip, makul fiyatlarla tüketiciye sunmak.
 - (b) İyi bir dağıtım sistemi kurarak bu mal ve hizmetlerin tüm bölgelere ulaştırılmasını gerçekleştirmek.

3- İstihdam artışı yaratarak, işsizlik sorununu hafifletmek.

4- Ekonomideki dar boğazların aşılmasında, konjoktürel dalgalanmaların etkisinin hafifletilmesine, özellikle de enflasyonla mücadeleye katkıda bulunmak.

KİT'lere yüklenen bu amaçların kârlılıkla bir ilişkisi olmadığı açıktır. Hem ileri teknoloji, yüksek maliyetler vb. gerektirdiği için özel sektörün ilüfat etmediği alanlarda yatırım yapıp riske girmek, hem sanayi kesimine ucuz girdi, tüketicilere makul fiyatlarla mal ve hizmet sunmak, bu arada işsizlik ve enflasyonla mücadelede önemli görevler yüklenmek hem de bir yandan kâr kaygısı gütmek birbiriyle bağdaşır görünmemektedir.

Ancak KİT'lerin sözkonusu dönemde sürekli zarar etmelerinde bu kuruluşların yönetimi ve denetlenmesi ile ilgili sorunların da önemli bir rol oynadığını da belirtmek gerekmektedir. KİT yöneticilerinin ve diğer personelin atanmasında temel alınması gereken bilgi, yetenek ve deneyim gibi kriterlerin gözardı edilmesi, bu görevlere politik kaygılarla uygun olmayan kişilerin getirilmesi, Atanan genel müdürlerin çok sık aralarla değiştirilmesi ve hatta önemli görevlere uzun süre hiçbir atama yapılmaması, KİT'lerin performansını şüphesiz olumsuz yönde etkilemiştir.

Bununla beraber, KİT'lerin 1980 öncesi dönemde başarılı olup olmadığını değerlendirirken yalnızca kâr/ zarar durumuna bakıp olumsuz bir sonuca varmak haksızlık olacaktır. Nitekim, KİT'lerin kendine yüklenen amaçları ne ölçüde gerçekleştirdiğine baktığımızda, 1972-80 yılları arasında KİT sabit sermaye yatırımlarının, yarattıkları GSMH içindeki payının % 49,6'dan % 60,7'ye çıktığı (7), yine aynı dönemde toplam sivil istihdam içerisinde KİT'lerin payının % 3'den % 4,1'e yükseldiği, KİT yatırımların gerçekleşme oranının 1972'de yaklaşık % 95'iken 1980'de % 150'ye ulaştığı ve KİT'lerin GSMH'ya katkı paylarının dönem sonu itibarıyla % 12,2'yi bulduğu anlaşılmaktadır (8). Öte yandan KİT'lerin özel sektörün gelişimini hızlandırmak amacıyla uzun yıllar maliyetinin altında sanayiye girdi sağladığı, çiftçiye-üreticiyi korumak amacıyla yüksek fiyattan hammadde aldığı ve iktisadi kalkınma için son derece gerekli olduğu halde, doğrudan kârlı olmayan enerji, haberleşme ve ulaşım gibi alanlarda temel altyapı yatırımlarını ve hizmetlerini sürdürdüğü bilinmektedir. Dolayısıyla, bu açıdan bakıldığında KİT'lerin, 1980 öncesi dönemde kendine yüklenen görevleri büyük ölçüde yerine getirdiklerini ve bu alanda başarılı olduklarını söylemek doğru olacaktır.

II. KİT'LERİN 1980 SONRASI GELİŞİMİ

1980 yılı KİT'ler açısından önemli değişikliklerin başlangıç yılı olmuştur. Herşeyden önce, bazı KİT ürünlerini (elektrik, kömür, çimento, demir-çelik, sun'i gübre, kükürt, kâğıt, et, şeker, süt ve zırai mücadele araçları gibi) temel mal ve hizmetler olarak kabul eden ve gerektiğinde bu mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulu kararıyla tesbit edileceğini, tesbit edilen fiyatın maliyetin altında olması halinde doğacak zararın bütçeden karşılanacağını belirten 440 sayılı kanun yürürlükten kalkmıştır. Bunu takiben peş peşe yapılan zamlarla KİT'ler zarar eden kuruluşlar olmaktan çıkmıştır. Bu bağlamda KİT'lerin piyasada faaliyet gösteren her hangi bir teşebbüsten farkının kalmaması istenilmiş, diğer bir deyişle kuruluş amaçlarından vazgeçilmiştir. Tablo 1, 1980 yılındaki değişiklikten sonra KİT kârlarında gözlenen artışları ve bunların GSMH içindeki paylarını göstermektedir.

Öte yandan KİT üretimlerinin GSMH içerisindeki paylarının 1980 sonrası dönemde dalgalanmalar gösterdiği anlaşılmaktadır (Tablo 1). Dönem sonunda KİT'lerin üretim düzeylerinin GSMH içindeki payı, bir önceki yıla göre % 18'den % 14'e düşerken, KİT kârlarının bu azalıştan etkilenmediği ve GSMH içindeki paylarının % 3,36'dan % 5,77'ye fırladığı görülmektedir.

İstihdam durumu açısından yaklaşıldığında da, KİT bünyesinde çalışanların sayısının 1979'da 550.320 kişiyken 1988'de 816.000 kişiye yükseldiği, toplam istihdam içerisindeki payların da 1979'da % 3,61'den 1986'da % 4,9'a çıktığı, bunu izleyen yıllarda sözkonusu oranın değişmediği gözükmemektedir (Tablo II). Tablonun son sütunu, Çalışanların sayısında ve KİT istihdamının toplam istihdam içerisindeki payında gözlenen artışlara ramen, personel giderlerinin üretim giderleri içerisindeki payının dönem boyunca azaldığını göstermektedir. Burada, 1980 yılından itibaren KİT'lerin performansının kârlılık durumlarına göre değerlendirilmeye başlanmasının bu kuruluşlar üzerinde yarattığı maliyetleri azaltma yönündeki baskıların etkisi yadsınmamakla birlikte, esas itibarıyla söz konusu dönemde sendikal haklara getirilen kısıtlamaların ve buna paralel olarak uzun yıllar ücretlerde reel anlamda hiçbir artış sağlanmamış olmasının başat rolü oynadığı açıktır.

TABLO: I

**KİT'LERDE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÜRETİM, KÂR-ZARAR
DURUMLARI VE GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI**

YILLAR	ÜRETİM DÜZEYİ (Milyon TL)	GSMH İÇİNDEKİ PAYI (%)	KÂR-ZARAR DURUMLARI (Milyon TL)	GSMH İÇİNDEKİ PAYI (%)
1975	72,692	13	-3.705	0,69
1976	104,359	15	-6.703	1,00
1977	135.705	15	-8.862	1,02
1978	189.206	14	-13.223	1,03
1979	319.621	14	3.130	0,14
1980	586.528	13	52.043	1,01
1981	931.945	14	118.357	1,81
1982	1,334.161	15	173.867	2,00
1983	2.253.318	19	163.602	1,42
1984	3.439.320	18	799.689	4,37
1985	4.922.799	18	1,205.622	4,41
1986	6.810.000	17	1.290.600	3,29
1987	10.388.800	18	1.962.200	3,36
1988	14.401.376	14	5.782.716	5,77

Kaynak: 1975-87, ÖNDER, et al., 1989,s.26.

1988: Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 rakamlarından hesaplanmıştır.

TABLO: II
KİT'LERDE İSTİHDAM DURUMU VE PERSONEL GİDERLERİ

YILLAR	KİT'LERDE İSTİHDAM (Bin kişi) (A)	TOPLAM İSTİHDAM (Bin kişi) (B)	A/B (%)	PERSONEL GİD.NİN ÜRET.DEĞ.İÇİNDE PAYI (%)
1979	550,32	15239,0	3,61	46,8
1980	540,79	15232,0	3,55	33,8
1981	530,09	15367,6	3,45	27,1
1982	529,45	15467,0	3,42	22,7
1983	580,23	15576,7	3,73	20,6
1984	658,10	15576,2	4,17	21,1
1985	682,70	15877,8	4,30	19,3
1986	794,00	16243,0	4,90	20,2
1987	810,00	16550,0	4,90	19,9
1988	816,00	16550,0	4,90	22,4

Kaynak: 1979-8 (il üç sütun): ÖNDER, et al., 1989,s.28.

1986-88 (ve son sütun): Yüksek Denetleme Kurulu, 1990, s.29, 37.

1980 öncesi dönemde KİT'lere yüklenen en önemli görevin iktisadi kalkınma için gerekli sabit sermaye yatırımlarını gerçekleştirmek olduğunu önceki kısımda belirtmiştik. Tablo 3 KİT'lerin artık bu işlevi yerine getiremediğini göstermektedir. Gerçekten de KİT sabit sermaye yatırımlarının KİT'lerin yarattıkları GSMH içerisindeki payı giderek düşmektedir (1980'de % 58.4; 1988'de % 32).

Bütün bu incelemelerden çıkan sonuç, KİT'lerin artık kuruluş amaçları doğrultusunda değil, kâr motifi ile faaliyet gösteren kuruluşlar oldukları ve bunu da beklenenin ötesinde başardıklarıdır.

Acaba KİT'lerin misyonu tamamlanmış mıdır? KİT'lerin kendinden beklenen tüm görevleri yerine getirmiş olması, dolayısıyla piyasada her hangi bir özel kuruluş gibi yalnızca kâr güdüsüyle hareket etmesi, bu nedenle bu mülkiyetin dev-

lete ya da özel sektöre ait olmasının ekonomi açısından büyük bir fark oluşturmaması demek, KİT'lerin ömrünün dolduğu anlamına gelecektir. Ne var ki, bu sorunlara kuşkusuz, duraksamasız "evet " diyebilmek için, ya Türkiye'nin kalkınma ile ilgili tüm problemlerini çözdüğüne, ya da piyasa mekanizmasının tek başına tüm problemleri çözebilecek mükemmellikte olduğuna inanmak gerekmektedir. Bu saptamalar Türkiye için doğru olmadığı gibi, bugün gelişmiş ülkeler, hatta bu ülkelerini liberal partileri dahi piyasa mekanizmasının aksaklıklarının olduğunu kabul etmekte ve çözüm olarak KİT'lerin ekonomi içerisindeki varlığını kabul etmektedirler.

Ancak bütün bunlar, ne pahasına olursa olsun, KİT'lerin varlığını sürdürmesi

TABLO: III
KİT YATIRIMLARININ YARATILAN GSMH İÇİNDE PAYI

YILLAR	KİT	KİT	B/A (%)
	GSMH	SEB.SER.YAT.	
	(Milyon TL) (A)	(Milyon TL) (B)	
1980	493.761	287.903	58,4
1981	735.625	418.177	56,9
1982	988.429	553.483	53,9
1983	1.218.724	713.231	58,5
1984	2.352.566	1.206.025	51,2
1985	4.120.160	2.107.024	51,1
1986	7.553.000	2.904.519	38,4
1987	11.168.153	4.465.798	40,0
1988	14.401.376	5.419.860	32,0

Kaynak: 1980-83: YDK 1986, s.50.

1984-88: YDK 1990, s.34.

gerektiği şekilde yorumlanmamalıdır. KİT'lerin ciddi bir yönetim ve denetim sorunu bulunduğu, üretim ve yatırıma ilişkin kararlarda her zaman rasyonel davranılmadığı bilinmektedir. Dolayısıyla, kendilerine yüklenen amaçların hakim özelliği ne olursa olsun, KİT'lerin sözkonusu sorunlarının mutlaka çözülmesi gerekmektedir.

III ÖZELLEŞTİRME

A. TANIMI VE KAPSAMI

En geniş kapsamıyla özelleştirme, devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması, hatta tümüyle ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Bu şekilde ele alındığı takdirde özelleştirme, yalnızca Kamu İktisadi Teşebbüsleri değil, devlet tarafından bedelsiz olarak, ya da maliyetinin altında bir fiyattan sunulan tüm mal ve hizmet arzının da özel sektöre devrini içermektedir. Buna karşılık, dar anlamda özelleştirme, devletin çeşitli alanlardaki mal ve hizmet üretimini gerçekleştirdiği iktisadi teşebbüslerin tamamını ya da bir kısmını özel sektöre satması olarak yorumlanmaktadır.

Bir başka açıdan bakıldığında özelleştirmenin iki tür devlet faaliyetinin kapsamı içine aldığı görülmektedir. Bunlardan birisi, herhangi bir mal ya da hizmetin üretilip üretilmemesi ve eğer üretilecekse ne şekilde ne kadar üretileceğine yönelik karar mekanizmasının özelleştirilmesi; diğeri ise, bizzat üretim faaliyetinin özel sektöre devredilmesidir. Kolderie bir mal ya da hizmetin sunumuna ilişkin bu iki faaliyet-karar alma ve üretme- arasındaki farka işaret ederek dört ayrı durum saptamaktadır (9).

- (a) Her iki faaliyetin de devlet tarafından yerine getirildiği durum.
- b) Devletin bir mal ya da hizmetin sunulması gerektiğine karar verdiği ve bunun üretimini (ihale vb. yöntemlerle) özel sektöre bıraktığı durum.
- c) Özel sektörün bir mal ya da hizmetin üretimini devletten talep ettiği durum.
- d) Her iki faaliyetin de özel sektör tarafından yerine getirildiği durum (10).

Özelleştirmeyi savunanlara göre, birinci durumdan dördüncü duruma doğru gerçekleştirilen her hareket, diğer bir deyişle, devlet müdahalesinin piyasa mekanizmasıyla ikamesine olanak veren her atılım, ekonomi açısından olumlu bir ge-

lişme olarak yorumlanmalıdır.

B. ÖZELLEŞTİRME NEDENLERİ

1980'li yıllarda dünyada uygulanan ekonomi politikalarına hakim olan görüşlerin ortak noktası " daha az devlet daha fazla piyasa" için gösterilen çabalar olmuştur. 1981'de ABD'de uygulamaya konulan arz yönlü (supply-side) yaklaşımlar, devletin ekonomiye müdahalesini yasal düzenlemelerle ve kurumların serbestleştirilmesi (deregulation) şeklinde kısıtlarken, İngiltere'de daha önce millileştirilmiş olan kuruluşlar, tekel gücü kazandıkları, etkin çalışmadıkları, teknik ilerlemeyi yavaşlattıkları ve tüketici üstünlüğü ilkesini ihlal ettikleri gerekçesiyle özelleştirilmeye başlanmıştır (11). Bu gelişmeleri Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki benzer girişimler takip etmiştir. Türkiye'nin ise, özelleştirme dalgasına en başından 24 Ocak 1980 kararlarıyla katıldığı bilinmektedir.

1-KİT'in Varoluş Nedenlerinin Ortadan Kalkması

KİT'lerin kuruluş amaçları içinde yer alan üretimin artırılması, işsizliğin azaltılması, teknik ilerleme sağlanması vb. hedefler gerçekleştirilmişse bu kuruluşların özel sektöre devri ulaşılan noktalardan geriye dönüş anlamına gelmiyorsa, KİT'lerin özelleştirilmesi olumlu bir adım olarak yorumlanmaktadır. Örneğin, sanayileşmeyi hızlandırmak amacıyla kurulan ve temel işlevi özel sektöre maliyetinin altında input sağlamak olan KİT'lerin varlık nedeni sanayileşmenin belli bir aşamasından sonra ortadan kalkmaktadır. Bu noktadan sonra, KİT'lerin aynı amaçla üretime devam etmesi, toplumun tümünden toplanan vergilerin KİT'ler aracılığıyla özel sektörün belirli kesimlerine aktarılmasından başka anlam ifade etmeyecektir. Dolayısıyla, makroekonomik açıdan kritik öneme sahip bazı temel inputları üreten KİT'ler dışında kalan ve yalnızca belirli kesimlere rant sağlayan kuruluşların özelleştirilmesi, devlet eliyle yapılan ve artık -özel sektörün yeterince palazlanmış olması nedeniyle- hiç de adil olmayan kaynak aktarım sürecinin durdurulması yerinde olacaktır.

2- Ekonomik Nedenler

Ekonomik nedenler arasında verimliliği arttırmak, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek, sermaye piyasasını güçlendirmek ve döviz gelirlerini arttırmak gibi nedenler sayılmaktadır.

KİT'lerde verimliliğin görece düşük olmasının nedeni, bir yandan aşırı maliyetlerle, diğer yandan çeşitli nedenlerle sun'i olarak düşük tutulan fiyatlarla ilgilidir. Bir yandan çiftçiyi ve sanayiciyi desteklemekle, diğer yandan işsizliğe ve gelir dağılımındaki adaletsizliklere çözüm bulmakla görevlendirilen KİT'lerin, daha önce de belirtildiği gibi verimlilik ve kârlılık kıstaslarına göre çalışmaları beklenmemelidir. 1980'den sonra Türkiye'de KİT ürünlerinin piyasa fiyatlarıyla satışı kârlılık sorununa çözüm getirmiştir. Ancak bu da, devletin KİT'ler aracılığıyla ekonomiye müdahale etmekten vazgeçmiş olduğu anlamına geldiğinden, bir tür (geniş anlamda) özelleştirme olmaktadır.

Öte yandan, ekonomide KİT'lerin tekelci yapıda olmaları ve bu nedenle piyasa denetimlerini ellerinde bulundurmaları nedeniyle tam rekabeki engelledikleri ileri sürülmekte ve serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak için bu kuruluşların özelleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır (12). Burada kastedilen sermayenin tabana yayılmasıdır. Dolayısıyla, devlet tekelinin özel tekele davri şeklindeki bir uygulama arzu edilen hedefi gerçekleştirmeyeceği gibi, ekonomi açısından çok daha olumsuz sonuçlara yol açabilecektir.

Özelleştirmeye yol açan bir diğer iktisadi neden de gelişmekte olan sermaye piyasasının menkul değer gereksinimini karşılamaktır. Ancak bunun için sermaye piyasasının işleyiş kurallarının çok açık ve net bir şekilde tesbit edilmesi, hisse senetlerinin belirli ellerde temerküzünü engeleyecek önlemlerin alınmış olması gerekmektedir. Bu durum da bile, gerek menkul kıymetler borsasının organizasyon yapısının, gerekse tasarruf sahiplerinin hisse senetlerine gösterdikleri talebin kaldıramayacağı hacim ve hızda hisse senedi arzı, beklenenin tersine sermaye piyasasını olumsuz yönde etkileyecek ve bu piyasaya duyulan güvenin sarılmasına yol açmak suretiyle onarılması çok güç zararlara neden olacaktır.

Diğer taraftan döviz gelirlerini arttırmak amacıyla yabancılara hisse senedi satışı belirli sınırlar içinde kaldığı takdirde ödemeler dengesi üstünde olumlu sonuçlar yaratabilecektir. Ancak, özellikle ekonomi açısından kritik öneme sahip kuruluşların kontrolünün yabancı şirketlerin eline geçmesi halinde, ilerde ülke çıkarlarıyla çelişen durumların ortaya çıkabileceği gözönüne alınmalıdır.

3- Toplumsal ve Siyasal Nedenler

Özelleştirme, nihai olarak bir siyasal tercih sorunudur. Dolayısıyla KİT'lerin özelleştirilmesi ya da varlığını sürdürmesine ilişkin karar iktisat politikalarını belirleyen siyasal görüşün, devletin ekonomi içerisindeki rolü ile ilgili yaklaşımlarına bağlı olacaktır. 1980'li yıllarda dünyanın belli başlı ülkelerinde ve Türkiye'de

yeni sağ devlet anlayışına sahip liberal partilerin iktidara gelmeleri özelleştirme faaliyetlerinin son on yılda hızla artmasının en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

Öte yandan, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşlar ile ülke içinde bütçe destekli KİT'lerle rekabet etmekte güçlük çeken özel teşebbüsün yapmış oldukları siyasal baskılar da özelleştirme lehinde etkiler yaratmıştır.

Özelleştirme ile ilgili olarak ileri sürülen bir diğer neden de sermayenin tabana yayılmasını sağlamak olmuştur. Bu yolla servet dağılımındaki dengesizliklerin giderilebileceği ileri sürülmektedir. Kuruluş hisselerinin küçük küpürler halinde, öncelikle KİT çalışanlarına ve ortalama gelirin altındaki hane halklarına, gerektiğinde taksitle satılmasının bu amacı gerçekleştirebileceği gibi, özelleştirme nedeniyle KİT'in gelir dağılımını düzenleyici fonksiyonundan vazgeçmenin yaratacağı dengesizlikleri de ortadan kaldıracabileceği savunulmaktadır (13).

TABLO IV

Özelleştiren Kuruluş	Hisse sahibi Sayısı	
	1980-81	1983
British Aerospace	158.000	26.000
Amersham International	65.000	7.500

Kaynak: N. Falay, s.12

Genellikle uygulamada pay hisselerinin ortalama gelirin altındaki hane halklarının satın alabileceği fiyattan satışa çıkarılmadığı, hatta zaman zaman yapılan blok satışların sermayenini tabana yayılmasını sağlamak bir yana, tamerküze yol açtığı görülmektedir. Kaldı ki, pay hisseleri küçük küpürler halinde sunulsa bile, bazı yatırımcı kuruluşların bu hisseleri sonradan satın aldıkları bilinmektedir. Tablo IV İngiltere de özelleştirme kapsamına alınan British Aerospace ve Amersham International kuruluşlarının hisse sahibi sayılarının 1980-81 ve 1983 karşılaştırmasını vermektedir. Bunâ göre, her iki kuruluş için de özelleştirme ilk etapta sermayenin tabana yayılmasını sağlayıcı bir etki yaratmış, ancak daha sonra hisse sahiplerinin sayısının çok büyük ölçüde azalmasına engel olunamamıştır.

4-Mali Nedenler

KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili olarak ileri sürülen bir başka neden de devlete, harcamalarının karşılanması için gelir sağlamaktır. Bu, hem büyük altyapı yatırımlarının finansmanı, borçların ödenmesi vb. gibi harcamaların karşılanması amacıyla satış hasılatının kullanılması, hem de KİT'lerin bütçe üzerinde oluşturdıkları yükün hafifletilmesi ya da tamamen ortadan kaldırılması yoluyla devletin eline harcanabilir kaynak sunmayı hedeflemektedir. Ne şekilde olursa olsun, bu amaçla yapılan özelleştirme, zor durumda kalan bir ailenin en kolay satın alabileceğini düşündüğü bir malını elinden kaçırmasına benzemektedir. Bu nedenle de, KİT'lerin yalnızca gelir sağlama amacıyla satışı, devletin mali açıdan zayıfladığının bir göstergesi olacaktır. Bunun en acıklı örneğinin KİT'lerin dış borç karşılığı takas edilmesi oluşturmaktadır.

C. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bunları dokuz madde altında toplamak mümkündür.

1- KİT'lerin Satışı

Kamunun elindeki KİT mülkiyetinin özel sektöre devri için iki alışıla gelmiş yöntem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi direkt satış, özel satış ya da blok satış olarak bilinen, KİT aktiflerinin pazarlık yoluyla bir ya da birkaç şirkete devredilmesi işlemidir. Bu yöntemin devlete acilen gelir sağlamak dışında önemli bir faydası olmadığı düşünülmektedir. Buna karşılık, blok satış yöntemi, sermayenin tabana yayılması amacına ters düştüğü gibi, özelleştirilen KİT'in bir devlet tekeli olması halinde çok ciddi sakıncalar da içerecektir.

Diğer bir satış yöntemi KİT'lerin hisse senetlerinin birinci ya da ikinci el piyasalarda satışlarıdır. Birinci durum, hisse senetlerinin doğrudan alıcılara satılması anlamına gelmekte ve sermaye piyasasının gelişmesine bir katkıda bulunmadığı gerekçesiyle önerilmemektedir. Özelleştirme KİT'in özel sektöre satışı yöntemiyle gerçekleştirilecekse, amaca en uygun yöntem KİT hisselerinin ikinci el piyasalarda, yani menkul kıymetler borsası aracılığıyla, küçük küpürler halinde ve sonradan belli ellerde toplanmasını engellemek için nama yazılı senetlerle halka satışı olacaktır.

2- İhale Yöntemi (contracting-Out)

İkinci bir özelleştirme yöntemi, devletin kamu hizmetlerinin karşılanmasını, ihale ile özel sektöre devretmesidir. Burada mülkiyetin değil, sadece belirli bir hizmetin sunumunun devri söz konusudur. ABD ve İngiltere'de bazı belediye hizmetlerinin (temizlik hizmetleri, çöp toplama vb.) ihale ile özel sektöre devredildiği görülmektedir (14). Türkiye'de de benzer uygulamalara rastlanmaktadır; Anakent ve ilçe belediyelerinin meydan, cadde ve anayolların yapımı, bakım ve onarımı, yolcu ve yük terminallerinin, katlı otoparkların yapımı ve işletilmesi, yeşil alanlar, parklar, bahçeler, spor ve dinlenme tesislerinin yapım hizmetlerinin özel sektöre devri bu örnekler arasındadır (15).

3- KİT'lerin Tekel Olduğu Alanlarda Rekabete Açılması

Bu yöntemin özelleştirmede ne mülkiyetin ne de hizmetin devri söz konusudur. Daha önceleri özel teşebbüse kapalı olan alanların açılması, kamu sektörü ile özel sektörün yanyana üretimde bulunması, hem rekabet ortamı yaratarak KİT'lerin performansı ile ilgili olumsuzlukları gidereceği, hem de tüketicilere çeşitli alternatifler arasından seçme fırsatı yaratacağı gerekçesiyle savunulmaktadır.

4- Kamu-Özel Ortaklığı (Joint-Venture)

Bir başka özelleştirme yöntemi de kamusal hizmetlerin, özellikle de büyük yatırımların özel sektörün iştirakiyle gerçekleştirilmesi yöntemidir.

5- Finansal Kiralama (Leasing)

Finansal kiralama, KİT'lerin daha etkin çalışmasını sağlamak amacıyla özel sektöre belirli süreler için kiralanması yöntemidir. Ülkemizde de uygulanan bu yöntemle göre, KİT mülkiyeti kamuda kalmakta, ancak kullanımı özel sektöre devredilerek KİT'in serbest piyasa koşullarında çalışması hedeflenmektedir.

6- İmtiyaz Devri (Franchising)

Bu yöntemle, devlet doğal tekellerin kullanım imtiyazını sözleşme ile özel sektöre devretmektedir. Burada da yine bir mülkiyet devri söz konusu olmamakta, pazarlık ile devlet doğal tekele konu olan mal ya da hizmetin sunumunu en düşük

bedelle gerçekleştirecek kuruluşa bırakmaktadır (16)

7- Kurumsal Serbestleştirme (Deregulation)

Bu yöntemle göre ne mülkiyetin, ne de mal ya da hizmet sunumunun özel sektöre devri sözkonusu olmakta, ancak yasal düzenlemelerle devlet KİT'in maliyet ve fiyat yapısını denetlemekten vazgeçmektedir. Deregulation yöntemi, daha önce bedelsiz olarak kamuyu sunulan, dolayısıyla finansmanına tüm vergi mükelleflerinin katıldıkları hizmetlerin, maliyetin tamamını kapsayacak şekilde fiyatlandırılmasını ve sadece hizmetten yararlananlara ödettirilmesi yöntemini ifade etmektedir. Böylece, bazı mal ve hizmetlerin bedelsiz ya da maliyetinin altında bir fiyattan halka sunumunun yol açabileceği aşırı tüketim ve buna bağlı olarak da kaynakların irrasyonel dağılımı sorununa bir çözüm getirilmiş olmaktadır.

8- Kefalet Sistemi (Voucher System)

Burada ele alınacak olan son özelleştirme yöntemi, mal ya da hizmetin özel sektör tarafından sunulduğu, ancak maliyetin tamamının ya da bir kısmının devlet tarafından karşılandığı kefalet sistemidir. Bu sistemin temel mantığı, devlet tarafından etkin bir şekilde sunulamayan mal ve hizmetlerin üretimini özel sektöre devrederek üretimde etkinliği sağlamak, diğer yandan da özelleştirmenin gelir dağılımında yol açacağı adaletsizliklerin devlet tarafından tanzimini sağlamaktır.

Bu yöntem ABD'de sağlık hizmetlerinde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Kent'e göre, beceriksizce de olsa, bu uygulama sayesinde bireyler sırf adaletsiz olduğu için devlet hastanelerine gitmek zorunda kalmamakta, kendi doktorunu seçebilme şansına sahip olabilmekte ve düşük gelir gruplarına Medicaid programından yapılan ödemelerle hizmetin maliyeti kamusal fonlardan karşılanabilmektedir. ABD'de eğitim hizmetleri alanında da uygulanmakta olan kefalet sistemi, verginin büyük bir kısmının regresif karakterde olduğu da düşünülürse, maliyetinin vergi mükelleflerince karşılandığı ve kullanımın da yüksek gelir gruplarının hariç tutulmayacağı kamusal hizmet arzına göre gelir dağılımı açısından daha adil sonuçlar yaratabilecek ve rekabet sözkonusu olduğu için de hizmetin kalitesi üzerinde olumlu etkiler doğurabilecektir (17).

D. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

1- Özelleştirmenin yasal Çerçevesi ve Master Plan

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili ilk ciddi uygulamalar 1980 sonrasında başlamıştır (18). 24 Ocak İstikrar Programı KİT'lerin serbest piyasa kurallarına göre çalışacağı esasını getirerek bu kuruluşları "deregulation" yöntemiyle, yani kurumsal serbestlik getirmek, suretiyle özelleştirmiş bulunmaktadır. Bundan sonraki tartışmalar, mülkiyet devrinin yapılıp yapılmaması ile ilgili ilkel ve yöntemsel konular üzerinde yoğunlaşmıştır.

Mülkiyetin özel sektöre devri ile ilgili hukuki çerçeveyi oluşturmada ilk adım 2983 sayılı yasa ile atılmıştır. Bu yasa ile "Gelir Ortaklığı Senetleri" çıkartılması ve "İşletme Hakkı Devri" yollarıyla KİT'lerin özel sektöre devredileceği hükme bağlanmıştır. Özelleştirmenin Türkiye uygulaması ile ilgili olarak ikinci aşama olarak kabul edilebilecek 2983 sayılı yasa, görüldüğü gibi, mülkiyetin devri konusunu henüz gündeme getirmemektedir. Gelir ortaklığı senetleri ile gerçek ve tüzel kişiler, kamuya ait köprü, baraj, kara ve demir yolu, iletişim sistemleri, elektrik santralleri ile deniz ve hava limanları gibi altyapı tesislerinin yalnızca gelirine ortak edilmekte, işletme hakkının devri yöntemi ile de bazı kamu mal ve hizmetlerinin sunum hakkı özel sektöre devredilmekte, ancak kamunun mülkiyet hakkı saklı kalmaktadır.

Türkiye'de özelleştirme sürecinin hukuki çerçevesinin tamamlayan son aşama 3291 sayılı Özelleştirme Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. 3291 sayılı yasa ile bir yandan KİT'lerin satış yöntemiyle özelleştirilebileceği hükme bağlanırken, özelleştirmede satış dışı yöntemlerin de uygulanabileceğini belirtmiştir. Yasanın 13. maddesine göre bu yöntemler, blok satış, hisse senetlerinin satışı, finansal kiralama, işletme hakkının devri ve devir-tasfiye yöntemi olarak sıralanmaktadır.

Yine 3291 sayılı yasaya göre, özelleştirilecek olan kuruluş öncelikle anonim şirket statüsüne geçirecek, daha sonra ilgili bakanlıkla ilişkisi kesilerek, doğrudan Başbakanlığa bağlanacak ve anonim şirketlerdeki kamu payı %50'nin altına düşene kadar bu şirketlerden Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu sorumlu olacak, kamu payının %50'nin altına düşmesi ile özelleştirme gerçekleştirilecektir (19).

Yasal çerçevesi bu şekilde oluşturulan özelleştirme uygulaması Türkiye'de özellikle aydın kesimin tepkisine yol açmış, ancak genel olarak ciddi bir dirençle karşılaşmamıştır. Bu yumuşak geçişin altında yatan nedenler arasında; "1980 sonrasında özelleştirme taraftarı siyasi görüşün iktidarda olması; tüketici egemenliğinin demokrasi ve seçmen egemenliğinin bir uzantısı olduğu ve bunların bir paranın iki yüzü oluşturduğuna ilişkin ideolojik muhtevalı tezin yaygınlaşma-

şı; KİT'lerin amaçları arasında etkinliğe göre çeşitliğin ağır basmaya başlamış olmasının toplumsal bir maliyeti olduğu görüşünün kabul görmeye başlaması; KİT'lerde gerçek anlamda bir müteşebbisin olmaması nedeniyle teknolojik gelişme, etkinlik, rekabet vb. konularda başarılı olamayacağı görüşü, KİT'lerle tüketicilerin refahının maksimize edileceği beklentisinin gerçekleşmemesi; işçiler, köylüler, bayiler gibi KİT'lerle ilgili çeşitli baskı gruplarının, sistemin hazine ile ilişkisini de kullanmak suretiyle (vergi mükelleflerinden) gelir transfer etmeye çalışmaları, KİT'lerin bütçe üzerinde önemli bir yük oluşturmaları ve enflasyonu körükleyici etki yaratması; ve nihayet denetimde yeterli olmaması gibi nedenlerle sistemin kamu yararının tersine çalışmaya başlaması sayılabilir (20).

1985 yılında, Dünya Bankası'ndan sağlanan destek yardımıyla, Türkiye için "Özelleştirme Master Planı" hazırlama yetkisi açılan ihale sonucu Morgan Guaranty Trust Company'ye verilmiştir. Morgan Bank hazırladığı raporda KİT'leri "satılabilir önceliğine" göre üç ayrı gruba ayırmıştır (21).

i) Birinci Derecede Öncelikli KİT'ler:

Büyük bir rehabilitasyon veya tamamıyla kapatma olaylarının getirebileceği sosyal ve ekonomik maliyetlere gerek olmaksızın, özel yatırımcılara devredilme olasılığı çok yüksek olan kuruluşlar. Bunlar da kendi içlerinde; tümüyle satılabilir durumda olan şirketler (Turban, THY, USAŞ ile Netaş ve Teletaş gibi bazı iştirakler); çoğunluğu satılabilir durumda olan şirketler (Yemsan, Çitosan); büyük bölümüyle satılabilir durumda olan şirketler (Tigem, TPAO, Etibank) olarak üçe ayrılmışlardır.

ii) İkinci derecede Öncelikli Kuruluşlar:

Bu kategoride ele alınan şirketlerin satılabilme potansiyelleri olmalarına rağmen, satışların daha zor olması, uzun zaman alması ve birinci derecede öncelikli kuruluşlara oranla satışlarının daha fazla sosyal ve ekonomik maliyetler yüklemesi gibi nedenlerle satış ihtimali yanında, kiralama, yönetim devri gibi alternatif önlemler önerilmektedir. (Sümerbank, TSEK, PTT, TEK, EBK, TKİ, MKEK, TGS, ORÜS, Çaykur, Türk Şeker, Seka, Petkim, Tügsaş, TDÇİ, ASOK, ve TTK bu kategoride yer alan kuruluşlar arasındadır).

iii) Üçüncü Derecede Öncelikli Kuruluşlar

Bu grupta yer alan kuruluşların, esas itibarıyla yatırımcılara cazip gelmeyecek kamu hizmeti şirketleri oldukları, ancak alt sözleşmeler yapmak suretiyle bu

kuruluşların da kısmi olarak özelleştirilebileceği belirtilmiştir (Bu kuruluşlar: DMO, TDİ, TCDD, DHMİ, TMO, TZDK, TÜSAŞ).

Morgan Bank'ın yapmış olduğu bu sınıflandırma, yatırımcıların bu kuruluşlara göstereceği talebin yoğunluğuna dayandırılmış, diğer bir deyişle, KİT'lerin satışının sosyal fayda- maliyet analizi hiç dikkate alınmaksızın, "satılabilir olma" öncelikle özelleştirilecek KİT'leri belirlemede tek kriter olarak kullanılmıştır.

Topla Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu, Morgan Bank'ın raporunu temel alarak, öncelikle özelleştirilecek KİT'leri, Netaş ve Teletaş, Çitosan, Turban, Sümerbank ve Petkim olarak belirlemiştir. 1988 yılında Teletaş'ın hisselerinin satışa çıkarılmasıyla, satış yoluyla özelleştirme uygulaması başlamıştır.

2- Türkiye'de Özelleştirme Deneyimine İlişkin Değerlendirme

Özelleştirme deneyiminin Türkiye'de on yıllık bir mazisi vardır. Satış yöntemiyle özelleştirme uygulamasının başlamasından bu yana ise, ancak iki yıl geçmiştir. Dolayısıyla uygulamanın şimdiden başarılı olup olmadığı hakkında bir karara varmak mümkün görünmemektedir. Bununla beraber, Türkiye'deki özelleştirme uygulamasının bazı sakıncaları ve aksayan yanları vardır, ve bunların muhtemel sonuçları üzerinde bir öngöründe bulunmak olanaklıdır.

- a) Herşeyden önce, Türkiye'de KİT'lerin performansının belirlenmesinde, bu bölümün başında da belirttiğimiz gibi, yalnızca kârlılığın kıstas alınması, bu kuruluşların onlarca yıldır Türkiye'nin sosyal ve ekonomik bir dizi problemini çözmede anahtar olarak kullanıldığının gözardı edilmesi ve ekonominin hemen her alandaki bozukluklardan, adeta bir günah keçisi gibi KİT'lerin sorumlu tutulması büyük bir yanlış olmuştur. Aynı yanlış bu kuruluşların özelleştirilmesi aşamasında da yaşanmış, KİT'lerin gelir dağılımından işsizliğe ve bölgesel kalkınmadaki rollerine kadar, ekonominin bütünü için taşıdıkları öneme bakılmaksızın ve bu kuruluşların özelleştirilmesi durumunda ortaya çıkacak sorunların nasıl çözümleneceğine ilişkin yeterli araştırma yapılmaksızın, yine, yalnızca kârlılık kıstası temel alınarak özelleştirme yoluna gidilmiştir.
- b) Özelleştirme yönteminin seçimi konusunda da hassas davranılmadığı görülmektedir. Uygulamanın başlangıcında, özelleştirmeden gerçekleştirilmesi beklenen amaçlar arasında "sermayeyi tabana yaymak" amacına da yer verilmiş, ancak Teletaş hariç, özelleştirilen diğer kuruluşlar; Usaş, Çitosan'ın beş fabrikası ve BHT için blok satış yöntemi uygulanmıştır. Sonuç olarak, sermayeyi tabana yaymak bir yana, kamuya ait kuruluşların belirli

şirketlere satılmasıyla adeta sermayenin temerküzüne neden olunmuştur.

- c) Daha önce de belirtildiği gibi sermayenin tabana yayılmasını sağlamak için hisse senetlerinin küçük küpürler halinde ve ada yazılı şekilde satışa çıkarılması, böylece hem ortalamanın altında gelir elde edenlerin de hisse sahibi olmasının sağlanması, hem de ilk satışdan sonra büyük şirketlerin bu hisseleri toplamasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Ne var ki, Türkiye'de bu yönde bir önlem henüz alınmamıştır.
- d) Kamu teşebbüslerinin yabancı sermayeye satışı gelişmiş ülkelerde bile büyük tepki toplamaktadır. Nitekim, İngiltere'de özelleştirilen kamu kuruluşlarının en çok % 10'luk bir kısmının yabancı sermaye gruplarına satılabileceği konusunda bir sınırlama vardır (22). Türkiye'de böyle bir sınırlama mevcut olmadığı gibi, Usaş örneğinde olduğu gibi yabancı bir kuruluşa blok satışı yapıldığında görülmektedir. Böyle bir uygulamanın pek çok sakıncasının yanında, devlete acilen gelir sağlamak dışında özelleştirmeden beklenen yararların hiçbirini gerçekleştiremeyeceği açıktır.
- e) Öte yandan, özelleştirilen kuruluşların büyük bir kısmının blok satış ya da özel satış ya da özel satış yöntemiyle satılması, bir yandan KİT'lerin gerçek sahipleri olan vergi mükelleflerini satış işlemi dışında tutarken, diğer taraftan kuruluşların borsa dışı işlemlerle devri, özelleştirmenin sermaye piyasasının gelişmesine sağlayacağı katkılardan vazgeçildiğini göstermektedir.
- f) Özelleştirme uygulamasından beklenen bir başka amaç da rekabetin canlandırılmasıdır. Ancak blok satış uygulamasında ısrar edildiği takdirde, rekabet ortamında bir canlanma mümkün olmayacağı gibi kamusal tekelin özel tekeller haline dönüşmesi bir dizi başka olumsuzluklara da yol açabilecektir. Kaldı ki, rekabet ortamı yaratmanın en iyi yolu, alanında tekel olan KİT'lerin satışa çıkarmak değil, bu alanı özel teşebbüse de açmak olacaktır.
- g) Bu bağlamda, alması özelleştirme yöntemlerinin, her KİT için, Türkiye'nin kendine özgü koşulları da gözönüne alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Morgan Bank'ın yaptığı değerlendirme tek yönlü olup, Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap verilmekten uzaktır. Öte yandan, 3291 sayılı yasanın satış dışı yöntemlere de yer vermesine rağmen, uygulamada satış yöntemine ağırlık verilmesi anlaşılır değildir. Diğer taraftan, ne Morgan Bank'ın Özelleştirme Master Planında, ne de 3291 sayılı yasada kefalet yöntemi ile özelleştirme yer almaktadır. Kamusal hizmetlerin sunumunda

ortaya çıkan sorunlara insancıl çözüm getireceğine inanılan ve gelir dağılımı açısından da olumlu etkiler yaratacağı düşünülen bu yöntemin ciddi olarak ele alınmasına ihtiyaç vardır.

- h) Özelleştirme ilgili bir diğer sorun, satışı gerçekleştirilen KİT'lerden elde edilen hasılatın ne amaçla kullanıldığı ile ilgilidir. Bu hasılatın ancak yatırımlara dönüşmesi halinde KİT'lerin satışı bir anlam ifade edebilecektir. Bilindiği kadarıyla, bugüne dek satış hasılatının ne amaçla kullanıldığı hakkında bir açıklama yapılmış değildir.
- ı) Nihayet, özelleştirmenin sağlayacağı yararların yanında, yol açacağı sorunların da göz önüne alınması ve bunların çözümüne yönelik önlemlerin özelleştirme başlamadan önce, ya da en kötü ihtimalle, birarada uygulamaya konulması gerekirdi. Bu sorunlardan birincisi, işsizlikle ilgilidir. KİT'lerin işsizlik sorununa çare bulmak amacıyla aşırı istihdam yaptığı ne kadar gerçekse, özelleştirmeden sonra bu kuruluşlarda çalışanların önemli bir kısmının işsiz kalacakları da bir o kadar gerçektir. Dolayısıyla, zaten uygulanması gereken işsizlik yardımı ve/veya işsizlik sigortası gibi önlemlerin, hiç değilse özelleştirme ile birlikte gündeme getirilmesi gerekirdi. Buna karşılık uygulamada KİT'lerde çalışanların işleri yalnızca kurumun sermayesindeki kamu payı % 50'nin altına düşene kadar garanti altına alınmış, kamu payı % 50'nin altına düşüldükten sonra, isteyenlerin emekli sandığına bağlanabilme hükmü getirilmiş, ancak Emekli Sandığı'na bağlanmak isteyenlerin ve bu arada işten çıkartılanların durumunun ne olacağı konusu karanlık kalmıştır.

KİT'lerin özelleştirilmesinin kısa vadede yol açacağı bir diğer olumsuzluk da, temel mal ve hizmet üreten KİT'lerin fiyatlarında meydana gelecek artışlar nedeniyle gelir dağılımında oluşacak bozulmalardır. Bu ise, ya vergi sistemindeki düzenlemelerle, ya da düşük gelir gruplarına yapılacak sübvansiyonlarla giderilebilecektir. Oysa özelleştirmenin gündeme geldiği 1980 yılından bu yana herhangi bir sübvansiyon uygulaması yapılmadığı gibi, vergi sisteminin giderek regresif bir karakter kazandığı da bilinmektedir.

Sonuç olarak, özelleştirmenin doğası gereği zararlı -yanlış bir uygulama olduğuna katılmamakla birlikte, Türkiye'deki uygulamanın makroekonomik açıdan pek çok sakıncalar yaratacağı düşünülmektedir. Mevcut uygulamaya taraf olanların ve eleştirel bakanların konuya duygusal olarak yaklaşımları, sorunların çözümünü güçleştirecektir. ÖZMEN'in de (23) belirttiği gibi eleştirme konusuna "önyargılardan uzak, aşktan veya nefretten sıyrılmış bir şekilde" yaklaşmakta ülke çıkarları açısından fayda vardır.

DİPNOTLAR

- (1) Bkz., AKALIN 1989, s.9-10.
- (2) Bkz., ÖZMEN 1983, s.428; ÖZMEN 1987, s.47; KAZGAN 1981, s.15.
- (3) Bkz., TÜSİAD 1989, s.9.
- (4) Bkz., TÜSİAD 1989, s.9-10.
- (5) Bkz., AKALIN 1989, s.29.
- (6) Bkz., AKGÜÇ 1981, s.26 ve T.C. Başbakanlık, Yüksek Denetleme Kurulu, 1988 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s.4-5..
- (7) Bkz., T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980 Yılı Genel Raporu, Ankara 1982, s.52.
- (8) ÖZMEN 1983, s.436, Tablo 9 ve Grafik 1, s.438, Tablo 11.
- (9) Bkz., T.KOLDERIE, "The Two Different Concepts of Privatization," *Public Administration Review*, July/Agust 1986, s.285-290'dan aktaran; KENT 1987, s.4-5.
- (10) Kent, Kolderie'ye atıfla, güvenlik hizmetlerinin bu dört ayrı durumda nasıl yerine getirileceğine örnekler vermektedir. Buna göre, soygunları önlemek için devletin emniyet hizmetlerinin artırılması gerektiğine karar vermesi ve bu amaçla geceleri devriye gezen polis memurlarının sayılarını artırması birinci duruma; şehir stadında maçların olduğu günlerde güvenliği sağlamak amacıyla devletin özel güvenlik bürolarıyla anlaşıp koruma sağlaması ikinci duruma; takımların stad içinde güvenliğin sağlanmasını talep etmesi ve şehir polisinin bu hizmeti yerine getirmesi üçüncü duruma; ve nihayet bir mağazanın içinde güvenliği sağlamak için üniformalı muhafız istihdam etmesi de son duruma örnek teşkil edecektir. Bkz., KENT 1987, s.4.
- (11) Bkz., BURINK 1987, s.162-163.
- (12) Bkz., CEVİZOĞLU 1989, s.29.
- (13) Bkz., AKALIN 1989, s.295; CEVİZOĞLU 1989, s.32.
- (14) Bkz., KENT 1987, s.14.
- (15) Bkz., CEVİZOĞLU 1989, s.73.
- (16) Bkz., CEVİZOĞLU 1989, s.73.

(17) Bkz., KENT 1987, s.16-17.

(18) Daha önce Demokrat Parti döneminde KİT'lerin uygun koşullarla özel sektöre devredilmesine yönelik bazı kararlar alınmış ve bu kararlar hükümet programlarına dahil edilmiş olmakla birlikte, uygulamada bu kararların gerçekleştirmediği görülmektedir. Bu konuda bkz., ÜLKEN 1984, s.241.

(19) Bkz., CEVİZOĞLU 1987, s.85-87.

(20) Bkz., AKALIN 1989, s.333-340.

(21) Bkz., DPT 1986, s.4-7.

(22) Bkz., FALAY 1990, s.13.

(23) Bkz., ÖZMEN 1987, s.12.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri; KİT Ekonomisi; KİT'ler, Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri, ESBANK Yayını, 1989.
- AKGÜÇ,Özti; "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları", Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Gelişimi, Sorunları ve Çözüm yolları, İ.Ü.İktisat Fakültesi, Mezunlar Cemiyeti Yayınları, Nisan 1981, s.23-33.
- BURINK, Franke; "Privatization in Europe," Entrepreneurship and the Privatizing of Government (ed., C.Kent) Quorum Books, New York 1987 içinde, s.161-176.
- CEVİZLİOĞLU, M.Hulki; Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme, İlgı Yayıncılık, İstanbul 1989.
- FALAY, Nihat; "Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunları," ODTÜ Geliştirme Dergisi, basılmakta,
- KAZGAN, Haydar, "Kamu İktisadi teşekküllerinin Geçmişi ve Geleceği," Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Yolları, İ.Ü.İktisat Fakültesi, Mezunları Cemiyeti Yayınları, Nisan 1981, s.15-22.
- KENT, Calvin,A., "Privatization of Public Fuctions: Promises and Problems, "Entrepreneurship and Privatizing of Government (ed. Calvin A.Kent). Quorum Books, New York 1987 içinde, s.3-22.
- ÖNDER, İzzettin, T.ARIN, E.AKBUT ve E.KARAKAŞ; Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi, TÜSES Araştırmaları, Aralık 1989.
- ÖZMEN, Selahattin; "Üretimde Devlet: Kamu İktisadi Teşebbüsleri," Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul 1983.
- ÖZMEN, Selahattin; Türkiye'de ve Dünya'da KİT'lerin Özelleştirilmesi, Met/Er Matbaası, İstanbul 1987.
- T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı; Özelleştirme Ana Planı: KİT'lerin Sınıflandırması, Cilt 1, Haziran 1986.
- T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; 1988 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara 1990.
- TÜSİAD, İstikrarlı Kalkınma ve Yeniden Sanayileşme İçin Ekonomik Çözümler, İstanbul, Temmuz 1989.

BÖLÜM 7

YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜMLERİ

Prof.Dr. Nihat FALAY

I. GENEL

Bilindiği üzere yerel yönetimler, merkezi yönetim dışında olup yerel düzeyde kamu hizmeti gören kamu tüzel kişileridir ve her ülkede bu yönetimlerin varlık nedenini ve işleyişini belirleyen ekonomik, siyasal, hukuksal ve tarihsel nedenler vardır.

Yerel yönetimler; bir yandan demokrasinin yerel düzeyde gelişimini ve yerleşimini sağlayan küçük ölçekli demokrasi birimleri, öte yandan yerel mal ve hizmet önceliklerinin belirlenmesine ve yerel halkın çıkarlarının ve taleplerinin savunulmasına ve gerçekleştirilmesine yönelmiş en geçerli ölçeğe sahip birimlerdir. Bu açıdan yerel yönetimler, halkı kendi işlerini kendi elleriyle görmeye iten ve buna olanak sağlayan birimlerdir (1).

Günümüzde yerel yönetim birimleri, ülke genelindeki hızlı sosyo-ekonomik ve kültürel değişimlerin ortaya çıkardığı sorunlar yanında, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarını belirleyen idari ve yasal sınırlar ve mali yapılarının oturduğu temel özellikleri nedeniyle bir dizi sorunla karşı karşıyadır. Bu sorunların temel göstergesi; yerel birimlerin hizmet gereksinimlerini karşılayacak gelirlere sahip olmayışları ve temel altyapı hizmetleri arzlarının yetersizlikleridir. Bu sorunların artışı yönünde en büyük baskı da, özellikle büyük kentlere yönelik hızlı göç hareketidir.

Gerek kent halkının gerekse göç edenlerin talep ettikleri hizmetlerin yüksek yatırım maliyetleriyle gerçekleştirilebilir türden olması, giderek yerel yönetimlerin idari yetkilerinin ve mali olanaklarının sınırlandırılmasını, bu da merkezileşme eğiliminin artması sonucunu yaratmıştır. Hizmetlerin üretimine yönelik harcamaların artış hızının ve düzeyinin farklı olması da, yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi içlerinde farklı gelir ve hizmet düzeylerinin oluşması sonucunu doğurmaktadır. Öyleyse yerel yönetimlerin sorunlarının genel özelliği,

yerel hizmetlerin yetersizliği şeklinde belirlenmektedir.

Hizmetler açısından bu yetersizlikler; özellikle konut, yol, su, elektrik, kanalizasyon, ulaşım, iaşe ve son yıllarda evre açısından daha somut olarak görülmektedir. Konutların herhangi bir fiziki planlamaya dayanmadan ve çok dağınık ve değişik türde yapılması söz konusudur. Bu da, yüksek düzeyde finansmanı ve harcamayı gerektiren altyapı tesislerinin götürülmesi açısından önemli sorunlar yaratmaktadır. Çünkü, bir yandan kentin yayılması ve altyapı ağının maliyetinin yükselmesi, öte yandan yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersizliği sorunu daha da kronikleştirmektedir.

Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana'da karşılanamayan konut ihtiyaının toplam kentsel konut ihtiyaının ortalama % 50'sini oluşturması ve halen İstanbul belediyesi sınırları dahilinde konutların % 80'inin kanalizasyon sistemine sahip olması, hizmet yetersizliklerinin büyük kentlerdeki boyutunu göstermektedir.

Büyük kentlerde, kentleşme sonucu altyapı hizmetlerine olan talebin artması, plansız kentleşmenin ve enflasyonun maliyetleri yükseltmesi ve eski yerleşme bölgeleri olan büyük kentlerin altyapı tesislerinin eskiden de yetersiz oluşu bu sorunları daha da arttırmaktadır.

II. YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARININ NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin sorunlarının temel nedenleri; merkeziyetçi bir yönetim modelinin bulunması, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının az ve gelir esnekliğinin düşük olması ve toplumun hızlı sosyo-ekonomik değişimler yaşamasıdır.

A. MERKEZİYETÇİ YÖNETİM MODELİ

1- Genel: İdari ve Yasal Nedenler

19. yüzyıldan itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nda başlayan merkeziyetçi yönetim yaklaşımı Cumhuriyet Türkiyesi'nde ve günümüzde de sürmektedir. Üniter devlet anlayışının temel alındığı bu yaklaşımda idari ve yasal düzenlemeler, mali yapılar ve hizmetler bu niteliği yansıtırılar. Çünkü "merkezi iktidarın dolaysız temeli ve sınırı Anayasa olmasına karşılık, yerel iktidarın dolaysız temeli ve sınırı merkezi iktidarın yaptığı yasalardır" (2). Bu yasalar aracılığıyla yerel yönetimin karar ve uygulamaları idari vesayet (yönetsel güdüm) denetimine tabi tutulmaktadır. Bu vesayet, yerel yönetimleri bir anlamda erginliğe ulaşmamış ve kendi başlarına bırakılınca yasa dışı işler yapacak kurumlar olarak görmenin (3) izle-

rini taşımaktadır. Bu nedenle de, yerel birimlerde alınan kararlar çoğunlukla merkezi yönetimin onayını gerektirmektedir. Belediye organlarının kararlarının merkezi onay gerektirmesi, belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığınca görevden alınabilmesi ve belediye personelinin (belediye genel sekreteri, altyapı koordinasyon kurulu ve encümen üyeleri) tamamen atanmış bürokratlardan oluşması (4) ve belediye meclislerinin geçmiş dönemlerde aldıkları kararların yaklaşık % 75'inin tadil edilerek onaylanmış olması bu vesayeti simgelemektedir.

Köy Kanunu'nun köylere tüzel kişilik taşıması, fakat bu idarenin güçlenmesine ilişkin önlemlerin alınmaması, köy içme suyuna ilişkin yetkinin Yol-Su-Elektrik Genel Müdürlüğüne bırakılması ve en son olarak, turistik kentsel yörelerin merkezi yönetimce düzenlenmesi ve kentlerde imar planlarına ilişkin yetkinin İmar ve İskan Bakanlığı'na verilmesi bunu somutlaştırmaktadır. Bu da merkezi siyasal iktidarın kentleri objektif birer metropolis olarak değil, kazanç amacına yönelik birer "profitopolis" olarak gördüğünü ortaya koymaktadır (5).

Daha önceleri büyük ve küçük belediyelerin aynı yasayla idaresinin bazen büyük, bazen de küçük belediyelerin aleyhine doğurduğu kayıplar sözkonusu iken, bugün iki ayrı kanunun bulunması (1580 sayılı eski, 3030 sayılı yeni kanun) konuyu karmaşık hale sokmaktadır.

İl özel idarelerinin görevlerinin büyük oranda ilgili bakanlıklarca yapılıyor olması da bunların yetki ve fonksiyonlarını azaltmıştır; eğitim ve öğretim hizmetlerinin Milli Eğitim Bakanlığı, bayındırlık görevlerinin Karayolları ve DSİ, iktisadi ve ticari hizmetlerin de Ticaret, Sanayi ve Köyişleri Bakanlıkları tarafından yapılıyor olması gibi. Bunların dışında bu idarelerin zaman zaman bir kısım merkezi idare görevlerini üstlenmesi söz konusu olmaktadır ve bu yetki ve görevler yetersiz düzeyde yapılabilmektedir.

2- Mali Nedenler

Yerel yönetim birimlerinde karar organlarının bütçeyi kabul etmesi, sözkonusu bütçenin kesinleşmesi ve uygulanır hale gelmesi demek değildir. Bu bütçelerin merkezi hükümetçe incelenip, onaylanması gerekir.

Öte yandan; yerel bütçelerde, gelirler giderlerden önce saptanır ve giderleri bu gelirler belirler. Yani, giderler glirlere göre hazırlanır. Bu da yerel yönetimlerin kendi gelirlerini yasa çıkartarak arttırma yetkisinden yoksun olmalarının uzantısıdır. Yerine getirmeleri gerekli hizmetleri yapacak şekilde vergileme güçlerini arttıramayan bu birimler gittikçe artan mali vesayet ve zorluklar altında kalmışlardır. Bunun sonucunda da merkezi yönetimden sürekli mali destek talep

eder duruma düşmüşler ve özellikle küçük belediyeler, hizmetlerini yerel halkın gönüllü katılımlarıyla yürütebilir hale gelmişlerdir (6).

1980 sonrasında da sivil olmayan bir iktidar, bir yandan belediye organlarını feshederek ve belediye başkanlarını atayarak yerel hizmetleri ve kuruluşları sistemli bir şekilde merkezileştirmiş, öte yandan ise yerel yönetimleri mali kaynaklar açısından güçlendirmeye çalışmıştır (7). Ne var ki, özellikle belediyelerin sayısında zamanla görülen artış sonunda (1977-1710, 1986-1719 ve 1990-2055) (8) belediye başına düşen mali pay azalmıştır. Ayrıca belediye sınırları içinde yaşayan veya geçici olarak belediye sınırlarında mal ve hizmetlerden yararlanan nüfusun sayısı arttıkça, kişi başına düşen gelir de azalmıştır, aynı şey kişi başına düşen giderler için de söylenebilir.

Yerel yönetim gelirlerinin yetersizliği, giderlerin yapılabilmesi için bir engel olma niteliğini taşımaktadır. Fakat giderlerin artış hızı, giderek, gelir engelini aşmış, hatta gelir -gider ilişkisi kopmuştur. Yerel yönetim gelirlerini düzenleyen yasaların, gerek gelir unsurları arasında ilişki kurmadaki yetersizlikleri, gerekse kavramsal açıdan karışıklıklarla dolu oluşu, yerel gelirler sorununu oluşturan nedenlerden sadece bir tanesidir. Daha önemli olan nokta; yerel yönetim gelirlerinin "verimsiz, fiat ve gelir hareketlerine duyarlılığı az matrahlardan" (9) oluşmasıdır. Bu da yerel yönetim gelirlerinin esnekliğinin düşük ve merkezi yönetimin esnekliği daha yüksek olan gelir kaynaklarını kendine ayırmış olduğunu gösterir. Yerel yönetimlerin verimli gelir kaynaklarına sahip olmayışı, GSMH içindeki payının düşük oluşu ile de belirlenir.

Öte yandan; merkezi yönetim tarafından bazen yerel yönetim gelirlerinin sağlandığı alanlara girilmesi, bu alanın sınırlandırılması ve bazen de ortadan kaldırılması yerel gelirlerin esnekliğini azaltmaktadır.

a) İl Özel İdareleri

Bu idarelerin öz gelirleri yetersizdir ve devlet vergilerinden almaları gereken payların da kanunun öngördüğü oranda verilmediği görülür. Şöyle ki; yasaya göre, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden % 170'lik bir pay tahsis edilmelidir. Oysa 1980 öncesinde olduğu gibi, ondan sonra da bu payın daha altında tahsisler yapılmıştır. Bu gelir payları 1984 ve 1985 yıllarında yapılan kanun değişiklikleri ile azaltılmıştır ve kanunen verilmesi gereken bu oranın son yıllarda % 120 olarak uygulanması belirgin bir sorunu yansıtmaktadır (10). 1987'de yapılan bir düzenleme ile bu idarelerin esas gelir kaynağı devlet bütçelerinden yapılan yardımlar haline dönüşmüştür.

b) Belediyeler

Belediyelerin gelir sistemine bakılırsa göze çarpan ilk nokta; büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerin gelirleri açısından iki farklı düzenlemenin bulunduğudır. Gerek gelir türleri gerekse gelir miktarları açısından ortaya çıkan bu farklılık uygulamada karışıklıklar yaratmaktadır.

Öte yandan; il özel idarelerinde olduğu gibi, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesini düzenleyen kanunun uygulanmasında sorunlar çıkmaktadır. Burada da normalde % 9,25 olan bu orana uyulmamıştır. Şöyle ki; kanunda yapılan değişikliklerle, 1985'te % 8,15 ve 1986'da % 8,55 oranları uygulanmıştır (11). Yani, yapılması gereken ve yapılan tahsisler arasında farklar bulunmakta, bu da gelir yetersizliğine yol açmaktadır.

Yine, belediyelere dağıtılan paylardan yapılan ve sürekli hale gelen % 10'luk kesintiler, belediye gelirlerini azaltıcı bir diğer unsurdur.

Ayrıca, Özel İdare Fonu'ndan, Mahalli İdareler Fonu'ndan genel bütçeye yapılan % 30'luk kesinti, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan kesinti ve Belediyeler Fonu'ndan yapılan Boğaziçi İmar Müdürlüğü kesintisi bu yöndeki tutumun tipik örnekleridir.

1985 yılında emlak vergisinin tarh ve tahsili yetkisinin tümüyle belediyelere bırakılması merkeziyetçi modelde bir yumuşama yaratmış ve belediyeleri önemli bir vergi gelirine kavuşturmuştur. Bu olumlu gelişme, merkezi yönetimin de gelir yetersizliği çektiği gözönüne alınırsa önemli bir önlemdir. Buna karşın, merkezi yönetimin yerel yönetimlere bağış ve yardımlarının henüz kurumlaşmamış olması ve kanunlarda, genel bütçeden hangi durumlarda yardım ve bağış yapılabileceğine ilişkin bir hükmün bulunmaması önemli bir boşluktur. Sadece bazı belediyeler için İller Bankası aracılığıyla hazine yardımı yapılması da önemli bir sorun ve çekişme odağıdır.

Öte yandan; belediye meclislerinin borç verme ve alma yetkisi bulunmasına rağmen, para ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmemiş olması ve belediyelerin bu piyasalardaki itibarının pek yüksek olmaması bu tür gelirlerin sağlanmasını önlemektedir. Bu da borçlanmada merkezileşmeye yol açmaktadır.

Emlak vergisinin belediyelere bırakılması sonucu gelir artışı olmuş ise de, gelirleri azaltıcı gelişmeler de görülmüştür. Örneğin; 1987'de meslek vergisi kaldırılmış ve organize sanayi bölgeleri ile küçük sanayi sitelerinde inşa edilecek binaların, inşaatın bittiği yılı izleyen beş yıl içerisinde emlak vergisinden istisna edilmeleri kararlaştırılmıştır. Ayrıca 1989'da İller Bankası'nın belediyelerden olan alacağını biran önce tahsil etmesi için önlemler alınmıştır. Mart 1989 yerel

yönetim seçimlerinden sonra da, belediyelerin akaryakıt vergi hasılatından aldıkları % 7,1'lik pay % 2,4'e indirilmiştir.

En son olarak 1991 bütçe kanunu tasarısı ile birlikte gündeme getirilen, vergi kanunlarındaki değişiklikler, yerel idarelere ve özellikle belediyelere olumsuz etkiler yaratacak yöndedir. Çünkü, Bakanlar Kurulu, yerel yönetimlere ayrılan pay ve fonlara ilişkin oranları değiştirebilecek, daha önce yerel yönetimlerin D.S.İ. ve T.E.K. gibi kuruluşlara olan borçlarını Maliye Bakanlığı ya da bakanlığın isteği üzerine ilgili kuruluşlar kesebilecektir. Yine, yerel yönetimlerin Kamu Ortaklığı Fonu'na, KİT'lere ve Hazine 'ye olan borçlarına karşılık olmak üzere yerel yönetimlere dağıtılacak olan fonlardan İller Bankası'nca kesinti yapılabileceği belirtilmiştir. (*)Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin sıkı bir mali kontrol ve baskı altında tutulmalarına yol açacak ve merkezi yönetimin mali vesayetini arttıracaktır.

1980 sonrası belediye gelirleri mutlak olarak artmış olmakla beraber, gelirlerin giderleri karşılaması her zaman mümkün olamamıştır. Belediye gelir ve gider kesin rakamlarının GSMH içindeki payları, gelirlerin yetersizliklerini ortaya koymaktadır:

TABLO I

Belediye	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
GELİRLER/GSMH	1,2	1,0	1,2	1,3	2,0	2,9	2,6
GİDERLER/GSMH	1,3	1,2	1,4	1,3	1,8	2,8	3,0

*Tahmin

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı: 1990 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 75.

DİE: 1989 Yıllığı, s.412.

Özellikle 1982, 1983 ve 1987 yıllarında bu oransal fark daha belirgindir ve gelirlerin GSMH'daki payı giderlere kıyasla genelde daha düşüktür. Bu nedenlerle de gelir bütçesi 1984, 1985 ve 1986 hariç, diğer yıllarda açık vermektedir. Bu da belediyelerin her zaman boçlanmak veya yardım ve bağışlara başvurmak zorunda olduklarını göstermektedir.

Belediye giderlerinin genelde gelirlerinden fazla olması, sadece gelir yetersiz-

(*) Bu yetki, Temmuz 1991'de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

liklerinin değil, öte yandan giderlerin bazen merkezi yönetimin aldığı kararlar sonucu artmasından ileri gelmektedir. Şöyle ki, belediyelerin personel harcamaları toplamının, toplam gelirinin % 30'unu aşamayacağı kuralı konmuştur, fakat belediye personelinin de devlet personeli rejimine tâbi olması nedeniyle, merkezi yönetimin bu yöndeki zam ve katsayı kararları belediye personel giderlerini otomatikman arttırmaktadır.

c) Köyler

Köy idaresinin , hem büyüklüğü hem de mali yapısı açısından pek önemsenmediği görülür. Köy Kanunu'nda, çoğu sağlık, temizlik, tarım ve bayındırlığa ilişkin 37 tür görevi yerine getirme yükümlülüğü belirtilmiş ve köy idaresinin bütçelerinde, bu hizmetlere ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Sadece, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanmış olan 1942 tarihli bir Köy İdareleri Hesap Talimatı vardır.

Köyün nakdi gelirlerinin başlıcalarından olan salma'nın hane başına 20 TL ile sınırlandırılmış ve bunun da anlamsız bir değer olması, köyün belli ve devamlı bir gelirinin olmadığını gösterir. Zaten 1975'te köylü nüfus başına düşen ortalama gelir 35,2 TL iken, bunun 1985'te 1275.0 TL olması mali yetersizliği göstermektedir.

d) Yerel yönetimlerin bir bütün olarak gelir ve giderlerine bakılırsa; gerek ekonomi gerekse kamu kesimi içinde büyük bir yer tutmadığı görülür. Önce yerel gelirlere bakılacak olursa, bu gelirlerin istikrarlı olmadığı da göze çarpar:

TABLO II

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Yer. Yön.Ver.										
Gel./GSMH	0,7	1,4	1,5	1,5	1,7	2,2	2,5	2,9	2,5	2,2
Yer.Yön.Ver.										
Gel./Kon.Büt.										
Ver.Geliri	4,1	7,6	8,2	8,6	13,0	16,2	17,4	18,5	17,4	14,4

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı: 1990 Yıllık Ekonomik Rapor, s.75'ten yararlanarak.

Yerel yönetimlerin vergi, resim ve harç gelirleri ile il özel idarelerine ve bele-

diyelere merkezi yönetim vergi, resim ve harçlarından ayrılan payların toplamı olan yerel yönetim gelirlerinin GSMH'daki ve konsolide bütçe vergi gelirlerinde ki payı en çok 1987'de artış göstermiş ve sonra her ikisinde de düşüş eğilimine girmiştir. Dikkati çeken nokta, yerel gelirlerinin GSMH'daki payının da düşüklüğüdür.

Yerel yönetimlerin orta-uzun vadeli dış borç stokunun 1980 sonrasında gösterdiği hızlı artış, bu yönetimlerin sahip olmadıkları mali olanakları, giderek dış borç ile sağlamaya çalıştıklarını gösterir. Şöyle ki; 1982'de 1 milyon dolar olan dış borç stoku 1986'da 171 ve 1990'da 708 milyon dolar olmuştur (12).

Bu yönetimlerin İller Bankası'ndan normal alacakları dışında, kısa vadeli avans niteliğinde çektikleri borcun da Nisan 1989'da 150 milyar TL.nı bulduğu ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bu alacakları dolayısıyla 250 belediyeyi yakın takibe aldığı da bilinmektedir. Zaten 1989 yerel seçimleri sonuçlarından sonra, belediyelerin dış borç ödemelerini kendi olanakları ile gerçekleştirmeleri istenmiş ve dış borç taksitlerini ticari bankalar kanalıyla ödemeleri öngörülmüştür. Bu önlemlerin, belediyelerin daha özerk olması amacını değil, dış borç konusunda zorlanmaları niyetini yansıttığı açıktır.

Yerel yönetim giderlerinin genel gelişimine bakılırsa; bu giderlerin arttığı, fakat hâlâ GSMH'daki paylarının düşük olduğu görülür. Bu artışta, hizmet alanlarının genişlemesi, mevcut hizmetlerin daha iyi düzeyde yapılması ve yeni hizmetleri yüklenmeleri temel nedenleri oluşturur. Buna, yerel gelirlerin artış etkisini de eklemek gerekir.

İl özel idarelerinin giderlerinin zaman içinde nominal olarak arttığı, fakat biçiminde zaman içinde önemli değişiklikler olduğu görülür. Ekonomik ayırma göre; cari harcamaların toplam içindeki payı azalmış (1980- % 53, 1987- % 26), yatırım harcamalarının payı artmış (1980- % 26, 1987- % 52) ve sermayi teşkili ve transfer harcamalarının payı ise çok az değişmiştir (1980- % 21, 1987- % 22) (13).

Belediyelerin giderleri ise, 1980 sonrasında hem nominal olarak, hem de GSMH'ya oranları açısından artmıştır. Ekonomik ayırma göre; il özel idarelerinde olduğu gibi, cari harcamalar azalmış (1980- % 63,8, 1987- % 38,3), yatırım harcamaları artmış (1980- % 22,9; 1987- % 46,1) ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları ise çok az artmıştır (1980- % 13,3; 1987- % 15,6) (14). Belediyelerin gider yapılarına daha yakından bakıldığında pek istikrarlı olmadıkları görülür. Yatırımların mutlak değeri hem artmakta hem de büyük dalgalanmalar göstermektedir. Toplam yatırımlar içinde etüd-proje yatırımlarının payının yarı yarıya

düştüğü (1986- % 3,9; 1990- %2,1 gerçekleşme tahmini), yapı-tesis ve büyük onarım yatırımlarının düşme eğilimine girdiği (1986, % 79,7; 1990- % 87,3) ve makina -teçhizat yatırımlarının büyük dalgalanmalar gösterdiği (1986- % 16,4; 1988- % 6,3 ve 1990- % 10,6) görülmektedir (15).

Öte yandan, yerel yönetimlerin sabit sermaye yatırımlarının son yıllarda toplam kamu sabit sermaye yatırımları içindeki payının giderek azaldığı izlenmektedir. İller Bankası'nın bu yatırımlar içindeki payının azalması paralel bir uygulamayı yansıtır:

TABLO: III

**Yerel Yönetim Sabit Sermaye Yatırımları
(Cari fiatlarla-%)**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Yerel Yönetimler	4,7	6,4	10,0	13,6	13,2	7,2	9,9
İller Bankası	2,5	3,0	3,5	3,1	2,7	2,5	2,7

*Gerçekleşme tahmini

Kaynak: DPT: Yıllık Ekonomik Göstergeler 1990, s.24, Tab.,III.2 ve

DPT: 1991 Yılı Raporu, s.26-27, Tab. 19-20.

Yerel yönetimlerin sabit sermaye yatırımlarının son yıllarda 1987'ye göre üçtebir azalması, bu yatırımların daha çok merkezi yönetimce yapılıyor olmasının bir sonucudur.

1986 yılında başlatılan ve özellikle 1991 yılı programında belirtilen bir kararla, bu yıldan itibaren belediye yatırımlarının DPT'nin kontrolünde yürütülmesi ve daha sıkı denetlenmesi amaçlanmıştır. Böylece, belediyelerin hem eski borçları ödemekten yeni mal ve hizmet üretimine gidemeyecekleri, hem de yatırım yapmak için kaynak bulamayacakları ortadadır(16).

Köy idarelerinin giderlerine bakılırsa: GSMH'ya oranının arttığı (1980- % 7, 1987- % 11) ve bu giderlerin çoğunluğunun bayındırlık hizmetlerine (1987- % 14,90) ve idari işlere (1987- % 14,9) ayrıldığı görülür.

Yerel yönetim giderlerine bir bütün olarak bakılırsa, belediyelerin temel ve belirleyici bir paya sahip olduğu görülmektedir:

TABLO IV

Yerel Yönetim Giderleri ve GSMH'ya Oranı (%)

Yıllar	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam	GSMH'ya Oranı
1980	3,7	92,7	3,6	100	2,0
1981	4,5	90,9	4,6	100	1,8
1982	5,9	88,8	5,3	100	1,9
1983	7,0	87,4	5,6	100	1,9
1984	7,6	87,0	5,4	100	1,6
1985	6,0	89,1	4,9	100	2,3
1986	4,8	92,1	3,1	100	3,4

Kaynak: Önder ve diğerleri, 1990, s.64, Tab.23.

e) İller Bankası-Yerel Yönetim Birimleri İlişkisi

İller Bankası kredi sağlama, teknik yardım, fon yardımı ve payların dağıtılmasında aracılık yapma gibi fonksiyonlar görmektedir. Bankanın yerel yönetimlere kredi sağlama hususunda yeterli bir kuruluş olmadığı, sadece teknik yardım fonksiyonunu gördüğü, fon yardımı fonksiyonunun genellikle siyasal amaçlara âlet edildiği ve fonun gelir-gider dengesinin bozulduğu ve nihayet yerel yönetimlerin ortaklık paylarını ve borç taksitlerini, dağıtılacak paylardan stopaj yoluyla keserek, yerel gelir akımında kesintiler yarattığı bilinmektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin, gelirler ve giderler arasındaki zamansal dengesizlikleri kapatmak için kendilerine gerekli olan hazine işlemlerini sağlayacak bir kurumun desteğinden yoksun olmaları önemli sorunlar yaratmaktadır. İller Bankası ise, esasen bir imar ve kalkınma bankası olarak kurulmuştur ve yerel yönetimlerin belirtilen paylarını belli dönemler itibarıyla ödemekle görevlendirilmiştir. Bunun yanında, yerel birimlerin kısa ve uzun vadeli borçlanma gereksinimlerinin karşılanması için uygun kurumlar ve yasal bir temel sağlanamamıştır.

İller Bankası yönetim kurulunda yerel birim temsilcilerinin bulunmaması ve genel müdürün ve organların hükümet tarafından atanması, mali ve idari merkeziyetçiliğin ve vesayetin tipik bir örneğidir. Öte yandan; bu banka, sermaye piyasasından kaynak toplamada pek başarılı olamamıştır. Payları aktaran bir aracı kurum olarak çalışmış ve yerel yönetimlerin kalkınma bankası olma niteliğini kaybetmiştir (17).

B. HIZLI EKONOMİK VE SOSYAL DEĞİŞME

Ülkemizde son kırk yılda hızlanan sosyal, iktisadi ve siyasal süreçler, yerel birimlerin sorunlarının nedenleri açısından önemlidir. Bu değişimin somut görüntüleri; sanayileşme, nüfus hareketleri ve bunun sonucu olan kentleşme süreçleridir. Bu süreç ve sonuçlar, merkezi-yerel yönetim ilişkilerini de zorlamaktadır.

1- Kentleşme

Kentleşmenin, bir yandan kırsal bir toplumun kent toplumu haline dönüşmesi, öte yandan kentsel mekânların ve toplumsal mekanizmanın bir değişme süreci olduğu bilinmektedir.

Kente göç edenler düşük gelirli, toprak sahibi olmayan, belirli kamusal hizmetleri ve iş olanaklarını talep eden ve kentsel avantajlardan ve rantlardan pay almak isteyenlerdir.

Öte yandan, özellikle büyük kentlerde sanayileşme, kentleşmeyi geriden izlemiştir. Yani sanayileşme, yeterli istihdam olanaklarını da hazırlayamamıştır. Sanayileşme ve kentleşme birbirine paralel bir biçimde gelişmemiştir. Bu da kentleşmenin belirli metropol alanlar çevresinde ortaya çıkması ve buraların göçeden kitleler tarafından adeta kuşatılması ile sonuçlanmıştır. Bu bölgelerdeki kişi başına kamu yatırımlarının göreceli yüksekliği, aynı zamanda işçi ücretlerindeki nominal artışın nedenidir(18).

1950'de kentsel nüfus oranı % 18,5 iken, bu oran 1977'de % 33,3 ve 1985'te % 54 olmuştur. Genel nüfus yılda ortalama % 2,5 hızla artarken, kentlerdeki nüfus artışı ortalama % 6 dolayındadır (19). Yani, kent nüfusunun artışı, doğal nüfus artışından çok, iç nüfus hareketlerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, 1985'te doğum yerlerinin dışında yaşayan nüfus, toplam nüfusun % 25'ini geçmiştir(20).

Kentlere göç eden nüfusun çoğunluğu, ucuz toprak bulmak, imar denetimlerinden kaçmak gibi nedenlerle kentlerin çevresini gecekondular ile sarmaktadır. Bu da kentleşmenin sağlıklı olduğunu değil, fakat istenmeyen özelliklerinin ortaya çıktığını göstermektedir. Çünkü kentlerde ikili bir yapı oluşmasına, kent toprağının kullanımında toplum yararına olmayan sonuçların doğmasına ve uzun vadede yerel hizmetlerin yetersizliğine ve mali sorunların kronikleşmesine yol açmaktadır.

2- Büyük Kentler Sorunu

a) Genel

Üretim ve dağıtım süreçleri açısından üstünlüğü olan, üretimde içsel ekonomilerin bulunduğu, iktisadi birimlere dışsal ekonomiler sağlayan, üretim faktörleri açısından belirsizliğin ve riskin düşük olduğu, yüksek gelirli, talebi ve sanayileri çekme özelliği bulunan ve alt yapı açısından gelişmiş bulunan (21) İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi büyük kentler, toplam kentsel nüfusun yarısından fazlasını içermektedir. Bu kentlerin, çevre kentler ve yerel yönetim birimleri ile olan ilişkileri bir dizi sorunu da içermektedir. Çünkü metropol kentin ve merkezi belediyenin, kendi idari sınırları dışındaki bir alanın da merkezi durumunda olması söz konusudur. Çevre halkının büyükşehir belediye hizmetlerinden yararlanması; çevredeki birimin ekonomik ve hizmet örgütlenmesi açısından yetersiz olması ve mali yetersizlikler içinde bulunmasından ileri gelmektedir. Bunların, yararlandıkları hizmetlere karşılık bir bedel veya vergi ödememesi "büyüğün küçük tarafından sömürülmesi"(22) benzetmesine yol açmaktadır.

b) Yerel Hizmet Yetersizlikleri

Yerel birimler içinde ve arasında, yerel hizmet talebi açısından bir öncelik ve acillik farkı olduğu açıktır. İstanbul gibi büyük kentlerde, alışlagelen ve diğer kentler için çok üst düzeyde sayılacak hizmetlere yönelik talepler ile karşılaşılırken (metro gibi), diğer kentlerde günlük yaşamı kökünden etkileyen ve zaruri hizmet talepleri (kanalizasyon, vb.) henüz karşılanamamaktadır. Bu farklılıklar bazen ilginç benzerlikler yaratabilmekte, örneğin Ankara'nın gecekonducuları ile içi arasındaki farklılık, neredeyse Bursa ile Hakkâri arasındaki farklılık kadar olabilmektedir.

Kentlerde, özellikle büyük kentlerde, yerel harcamaların düzeyini belirleyen hizmet üretim maliyetleri paranın satınalma gücünün düşmesi, girdi maliyetlerinin yükselmesi ve hizmet alanının optimal büyüklüğünün aşılması gibi nedenlerle artmaktadır. Örneğin, yol ve kanalizasyonda olduğu gibi, altyapı hizmetlerinde hizmetin üretildiği grubun büyüklüğünün farklı olması, kişi başına farklı maliyetleri doğurmaktadır. Altyapı tesislerinde maliyetlerin gösterdiği seyir bilinmeden hizmet üretimine girilmesi, aşırı veya düşük ölçekte üretimlerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Konut, enerji, su, kanalizasyon ağının yüksek finansman gerektirmesi, işe hizmetinin hem idari hem de üretim dağıtım, tüketim ve denetim açısından yetersiz olması sorunları ağırlaştırmaktadır. Sorunlar bu haliyle, toplumun bazı bireylerine doğrudan ve dolaylı maliyetler yarattığı gibi, kentleşmenin

yarattığı rantlar yine diğer bazı bireyler tarafından emilmektedir.

Yerel yönetim hizmet, yetki ve gelirlerini düzenleyen yasalarla, yaratılmış olan bu rantların ve elde edilen gelirlerin bir kısmının diğer bireylere ve bölgelere aktarılması mümkün olmadığından, artan hizmet talebini ve yükselen maliyetleri karşılamak için gerekli kaynakları sağlamak da mümkün olmamaktadır(23).

Özellikle büyük kentlerde en yoğun ve uzun süreden beri ortaya çıkan sorun, gecekondulaşmadır. Bu süreç kanalıyla kırsal değerler ve kültürlerin kentsel alanlara taşınması sorunu yanında, gecekonduların, kentlerin çevresini birer "yoksulluk kuşağı" gibi sarması, kentsel sorun ve dengesizliklerin önemli bir belirtisidir. Çünkü kentler, sağlıklı ve çarpık bir yapılanma ile karşı karşıyadırlar (24). Gecekonduyla ilişkin af yasaları da, toplumsal açıdan katlanılan ve giderilmesi olanaksız zararları ortadan kaldırmadığı gibi, yasaları çiğnemeyi ödüllendirmiş ve özendirmiştir.

Bunun yanında, kentsel konut arzının büyük bir bölümü yüksek gelir gruplarına ve lüks konutlara yönelmiş durumdadır. Bu da kent çevresindeki alanlarda gecekondu kuşaklarının yoğunlaşmasına yol açmaktadır. 1984 yılında uygulamaya konulan Toplu Konut Fonu'ndan kredilendirilen konutların büyüklükleri ve toplam kredileri içindeki payı bunun bir göstergesidir: 60 m²'ye kadar % 2,2; 61-80 m² arası % 11,6; 81-100 m² arası % 58,3 ve 101-150 m² arası % 27,9 (25). 1988'de bu dağılım küçük konutların daha da aleyhinde bulunuyordu. Öte yandan, 1989'da uygulamaya konulan konut ve arsa sertifikası satışının, kredi olanakları bulunmayan konutsuz kişilere değil de, herkese açık tutulması sorunu daha da kronikleştirmiştir. Çünkü bu yolla, sağlıklı konutlar, kent planlaması, dar gelirliilerin konut sahibi olması gibi amaçlar değil, konut ve arsa vaad ederek orta ve yüksek gelirliilerden peşin para toplamak öngörülmüştür (26).

c) Büyük Kent-İlçe ve Çevre Belediyeleri Arası İlişki

Büyük kentlerin yukarıda belirtilen sorunları, büyük kent-çevre belediyeler ilişkisine de yansımakta ve büyük yerleşim yerleri için getirilmiş olan özel yönetim modeli henüz istenen sonuçları ve fonksiyonları gerçekleştirememiştir:

Uygulamalardan, anakent belediyeleri ile ilçe ve çevre belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımının âdil olduğu söylenemez. Bunun göstergesi, aralarında hizmetler konusunda anlaşmazlıklar bulunmasıdır. Bir anlamda caddeler anakent belediyesinin, sokaklar ise ilçe ve çevre belediyesininindir ve küçük belediyeler bundan yakınmaktadırlar. Çünkü önemli görevler ve gelirler büyük şehir beledi-

yelerine bırakılmıştır. İlçe ve çevre belediyeleri, anakent belediyesinin yapay bir üst örgüt, denetim ve vesayet birimi gibi oluşturulduğunu düşünmektedirler.

Öte yandan, anakent belediyelerinin nâzım plan yapma, onaylama ve uygulama yetkileri vardır ve bu belediyelerin sınırları, içlerindeki ilçe belediyelerinin sınırları ile çakışmaktadır. Oysa metropol alan ile büyük şehir belediyesi sınırları aynı şey değildir. Çünkü metropol alan ve planlar daha geniştir. Bu nedenle İstanbul gibi bir metropolün büyük şehir belediyesi, çevresindeki Gebze, Yarımca gibi yerleşim yerlerini nâzım planlarının dışında tutmak zorunda kalmaktadır.

Bir başka sorun, ilçe belediye sınırlarının standart ve anlamlı ölçütler kullanılarak çizilmiş olmamasıdır. Anakentlerde ilçelerin nüfus ve alanı birbirinden çok farklı olabilmekte, bu da etkinsizlik ve adaletsizlik yaratabilmektedir. Adalar ve Bakırköy ilçelerinde olduğu gibi. Bazı ilçe belediyelerinin gece ve gündüz nüfus farkları bu sorunu daha da arttırmaktadır. Eminönü ve Şişli ilçelerinde bu fark 3-10 misli olabilmektedir.

C. BÖLGELERARASI FARKLILIKLAR VE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimlerin sorunlarının, temelde idari ve mali sistemin merkeziyetçi bir modele dayanması ve toplumun hızlı ekonomik ve sosyal değişme içinde olması sonucunda ortaya çıkması nedeniyle, bu birimleri etkileyen dengesizlikler bir bütün olarak ele alınmalı ve bunun yerel yönetimlerin mali ve ekonomik yapısına yansıyan yönleri incelenmelidir. Bu konuda tamamen merkezi yönetimi veya yerel yönetimi destekleyen görüşler ileri sürülmesi sakıncalıdır. Bu sakıncayı ortadan kaldırmanın yolu, yerel yönetimlerin sadece gelir ve vergisel yönünün değil, harcama yönünün de bölgesel ve tüm ülkedeki etkilerini incelemektir. Çünkü süreçler ve sorunlar tüm ekonomiyi, yönetim birimlerini ve sektörleri etkilemektedir. Temel amaç da, ulusal servetin ve gelirlerin ve bunları yaratan olanakların ülkede ve ekonomide dengeli şekilde yayılması, dağıtılması olmalıdır.

Bilinmektedir ki, özellikle büyük kentelerde ekonomik ve günlük yaşamı etkileyen sorunlar ortaya çıkmakta, önemli rantlar oluşmakta ve belli kesimler bir dizi sorunlarla içiçe yaşarken, diğer bir kesim de oluşmuş rantları ele geçirmektedirler.

Kentlerde elde edilen rantların kökenine inilirse, bunların kırsal alanlarda oluştuğu ve bir bölümünün daha sonra kentlere aktarıldığı görülür. Kent dışı alanlarda oluşan ve GSMH'nin % 20'si civarında olan bu rantlar, tarım sektöründeki üretim ve bölüşüm ilişkilerinin ve sisteminin sonucudur. Bunlar daha sonra kentlere sermaye olarak aktarılmakta ve kısmen yerel yönetimlerin kaynakları ve

gelirleri haline dönüşmektedirler. Yani, ilk aşamada tarımsal ve kent dışı alanlarda oluşan birikim, kentlere transfer edilmektedir. Bu transfer, kırsal kesimdeki toprak sahiplerini ve çalışanları olumsuz yönde etkilemektedir. Ne var ki, kentsel alanlara aktarılan bu değerlerin bir kısmı, diğer ekonomik süreçlerle tekrar kırsal ve kent dışı alanlara geri dönmekte, ancak bu dönüşüm daha çok kırsal alandaki toprak sahiplerine olmakta, o bölgedeki çalışan kesimin bu dönüşümden aldıkları pay ise hiç veya çok az olmaktadır. Yani, iki yönlü bu süreç sonunda yaratılan değerler, kentsel alanda sermaye sahipleri, kırsal alanda ise toprak sahipleri arasında bölüşülmektedir.

Yerel birimlerde oluşan rantların sadece o birimde kalması ve orada vergilendirilip harcanması, o birimde mali ve hizmete ilişkin bir yeterlilik sağlayabilir. Fakat bu, o birimin daha çekici olmasına yol açabilir ve nüfusun oraya göçünü hızlandırabilir. Bu da, sonuçta hem yerel birimin sınırları içinde, hem de ülke düzeyinde sorunları daha da arttırabilir(27).

III. YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARININ ÇÖZÜMLERİ

Çözümlere ilişkin önerileri gruplara ayırarak ele almak, bu sorun ve önerilerin, her zaman birbiriyle bağımlı olmadığı anlamına gelmez. Bu noktayı gözardı etmeden, öneriler genel, idari, hizmete ilişkin ve mali ve iktisadi olmak üzere ele alınabilir:

A. GENEL

Yerel yönetim birimlerinin sorunlarının çözümünde temel alınması gereken nokta; bu birimleri günümüzün siyasal, sosyal ve ekonomik şartlarına göre yeniden kurmaktır. Yerel yönetim birimlerinin ve biçimlerinin daha demokratik oldukları görüşünün her zaman geçerli ve mutlaka doğru veya ne ölçüde doğru olduğu tartışılabilir, fakat böyle bir değer yargısının varolduğu da bir gerçektir. Bu değer yargısı aynı zamanda, yerel birimlerin yerel halk karşısında sorumluluk taşıdığı önşartı ile beraber yaşar. Ancak bu demokratik yolla yerel yönetimlerin gerçekten "yerelleştirilmesi" sözkonusu olabilir. Bu yerelleşme sağlanırken "etkinlik" kavramının ve sürecinin gerçekleştirilmesi ikinci temel kaygı olmalıdır. Almanya'nın, Berlin kentindeki Kreuzberg bölgesinde semt kurulları ile sağlanan doğrudan katılım buna iyi bir örnektir.

25 Eylül 1985'de Rio de Janeiro'da Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi yayınlanmış ve yerel yönetimlerin anayasal temelleri, kapsamı, korunması, idari yapıları, görev koşulları, denetimi, kaynakları, yerel yönetim birlikleri, uluslararası bağları ve özerkliklerinin korunması konusunda düzenlemeler getirilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde bu esasların gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

B. İDARİ NİTELİKTE OLANLAR

1- Yerel yönetimlerin idari sorunlarının çözümünde hareket noktası; bu birimlerin statüleri, yetkileri ve görevlerinin günümüz ortam ve koşullarına göre yeniden düzenlenmesidir.

2- İdari vesayet konusunda düzensizlikler vardır. Gerçi yerel birimlerin bir idari vesayet yolu ile denetlenmesi kaçınılmaz, fakat bu denetimin idari özerkliği sınırlamayacak ve hizmet etkinliğini bozmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekir. Bunun için, yerel birimler üzerindeki tüm vesayet yetki ve kurallarının tek merkezi yönetim tarafından yapılması gerekir: Geçmişte kurulmuş olan Yerel Yönetimler Bakanlığı gibi. Bununla amaçlanan; hem vesayet sınırlarının ve uygulamalarının belirgin olması, hem de merkezi yönetimin vesayetinin daha objektif ve çağdaş anlayışla ele alınmasıdır. Bu yolla yapıcı nitelikte bir vesayet sistemi kurulmalı, yerel yönetimlerin idari işlemlerindeki "ön izin" yerine "sonradan denetim" esas alınmalıdır.

3- İl özel idarelerinin günümüzdeki "bitkisel yaşantısı" bu birimlerin varlıklarının anlamı ve devamı konusunda bir karara varmayı gerektirmektedir. Mevcut durumları tartışmalı hale gelen bu birimler kaldırılabilir. Aynı durum, köy idareleri için de sözkonusu olabilir. Kırsal bölgelerde ilçe düzeyinde yeni birimler kurulmalıdır. Bu durumda, vilayet ve köy kanunlarında gerekli değişiklikler yapılmalıdır ve köy idaresini ayrı bir birim olarak sürdürmek gereksizdir.

4- Belediyelerin kurulmasında da ağırlıklı faktör, nüfus esasıdır. Belediye kurmakta sadece nüfus esasını kullanmak yerine, bunun yanında belirli bir standartta hizmet verebilecek örgütlerin kurulabilir olması, eğitim düzeyi ve hizmetlerin finansman imkânı gibi kıstaslar da gözönünde bulundurulmalıdır.(28).

Büyük kent belediyelerine ilişkin yeni düzenlemeler, normal belediyelere ilişkin düzenlemelerden ayrı bir bütünü oluşturmaktadır. Bu ayrılığı kaldırmak ve bütünlüğü sağlamak üzere, belediyelerle ilgili yeni bir "organik kanun"un çıkarılması gerekmektedir.

5- Ülkemizde bölge belediyeleri arasında kendiliğinden kurulmuş bulunan yerel yönetim birlikleri vardır. Bu birliklerin bölgesel amaçlarla kurulmuş olması bir gereksinimi yansıtmaktadır. Onun için de , bu birliklere yasalarla bir üst yerel yönetim kimliğinin kazandırılması gerekir. Çünkü, bu birliklerin dışsal fayda ve maliyetlerin çözümü, yönetimin bütünlüğünün sağlanması, büyük ölçekli mal ve hizmet üretimine girişilebilmesi, metropol alan ve çevre belediyeler arası ilişkilerin düzenlenmesi gibi üstünlükleri vardır.

C. HİZMETLERE İLİŞKİN OLANLAR

Bu öneriler, idari nitelikteki öneriler ve iktisadi süreçler ile yakından ilgilidir. Bununla birlikte, ayrıca belirtilmeleri gerekmektedir:

- 1- Yerel yönetimlerin idari olarak yeniden düzenlenmesine paralel olarak, hizmetlerin bu birimler arasındaki dağılımının teknolojik gelişmeler ve toplumun yaşantısı gözönüne alınarak yeniden ve rasyonel şekilde yapılması gerekir. Ancak böylece, bir yandan küçük yerel birimlere gerçekleştiremeyecekleri görevler verilmemiş, öte yandan merkezi yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkilerin dağılımı açık kıstaslara dayalı hale getirilmiş olur.

Hizmet alanlarının yeniden tanımlanmasında, büyük kent-küçük kent ayrımı gözönünde tutulmalıdır. Çünkü İstanbul gibi metropol merkezler ile orta ve küçük çaptaki kentlerin karşılaştıkları hizmet talepleri ve bunları gerçekleştirme olanakları hayli farklıdır. Hizmetlerin yeniden tanımlanması ve dağıtılması açısından, işbirliği ve yardımlaşma sağlanması ve maliyetlere ayrı ayrı girilmemesi amacı temel alınmalıdır. Hizmetlerin yeniden dağılımındaki kıstaslardan biri, altyapı maliyetlerinin yerel birimin türüne, yerleşme alanına ve nüfusuna göre gösterdiği gelişmedir. Bu da, özellikle büyük yerel birimlerde hizmetin yayıldığı alanın geniş ve hizmetten yararlanacak nüfusun yüksek olması açısından, hizmetin üretim ölçeğinin ve hizmetlerin etkin yönetiminin gerçekleşmesi açısından önemlidir.

- 2- Yerel hizmetlere ilişkin bir diğer önemli konu, bu hizmetlerin birbiriyle koordine edilmeleridir. Özellikle su, enerji, kanalizasyon, yol vb. altyapı hizmetlerinin birbirini tamamlayıcı ve bütünleyici tarzda gerçekleştirilmeleri gerekir. Aksi halde hem bu hizmetlerde kesintiler ortaya çıkacak hem de hizmetlerin yerel tüketicilere iletilmesinde kullanılan kaynaklar kısmen israf edilmiş olacaktır. Yani; yerel yöneticilerin yetersizlikleri ve ye-

rel halkın taleplerinin karşılanamaması şeklinde bir sonuç çıkacaktır.

- 3- Yerel hizmetlerin en çok yoğunlaştığı alan, altyapı-arsa-konut eksenini üzerindedir. Yani, yerel yönetimde yaşayan veya buralara göçeden bireyler için, yerel alanın belli bölgelerinin kentsel kullanıma dönüşebilmesi amacıyla planlanması, parsellenmesi, sonra altyapının hazırlanması, daha sonra da yol, otopark, yeşil alan ve meydan gibi kamusal fonksiyonlarına kavuşturulması gerekir(29).
- 4- Yerel yönetimlerin çözmeleri gereken önemli bir sorun yumağı da; kalabalık nüfusu ve düzensiz genişliği nedeniyle, idare ve hizmet açısından optimum büyüklüğe ulaşmayan veya onu çok aşan kentleri bu durumdan kurtarmaktır. Bu yönde önerilebilecek çözüm yolları, kentteki genişlemeyi önlemek ve nüfus yoğunluğunu azaltmaktır(30).

Genişlemeyi önleyici önlemler; kent alanının ve kentin genişlemesi muhtemel alanların dışında sanayi siteleri kurulması, kent içindeki eski kuruluşların bu yeni bölgelere nakledilmesi veya gerekirse büyük kentin civarında yeni kentler, yani "uydu kentler" kurulmasıdır. "Tampon kentler" in kurulmasını öngören bu kent planlaması yanında, devletin kentlere göçü önleyen bir nüfus planlaması yapması gerekir. Göçün önlenmesi özgürlüklerin kısıtlanması anlamına gelirse de, toplam genel özgürlüğün ve toplumun korunması da gözardı edilemez.

Bu önlemler günümüz demokratik toplumlarında da uygulanmaktadır. Bu yollarla bir yandan yeni gelenlerin daha rasyonel bir dağılımı sağlanmış, ayrıca kentin yaşantısı büyük dalgalanmalara mâruz kalmamış olur. Bu konuda alınacak kararların, kentteki mahalle sâkinlerinin kültürel ve toplumsal dayanışmasına ve kent belediyesi ile mahalle temsilcilerinin oluşturacağı kurulların onayına bağlı olması gerekir.

Bu önlemlerle kent alanı daha rasyonel bir kullanıma ve kent hizmetleri rasyonalizasyona tâbi tutulacaktır. Özendirici ve engelleyici idari, mali ve hukuksal önlemler, optimal hizmet-kent ilişkisini daha kolay kuracaktır.

D. MALİ VE İKTİSADİ NİTELİKTE OLANLAR

Yerel yönetimlerin sorunları, kısmen, yerel hizmetlerin gerektirdiği giderleri karşılayacak kaynakların yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Yerel birimlerin kaynaklarının artırılmasına ilişkin öneriler, merkezi yönetimin de kaynak yetersizliği ile karşı karşıya olduğunu gözönünde tutmak zorundadır.

- 1- Yerel yönetimlerin gelir sorununu çözmeğe yönelik en anlamlı önlem, bu birimlerin mali özerkliklerinin artırılmasıdır. Burada kastedilen, mutlak bir özerklik değil, belirli gelir kaynaklarının saptanması ve hizmetlerin üretilebilmesi için gerekli bu kaynakları özerk kullanım olanağının tanınmasıdır. Burada, yerel birimlerin belirli sınırlar içinde, alınacak vergiyi uygulama yetkilerinin olması ve hatta bazı tür mükellefiyetleri getirmeğe yönelik yetkilerinin artırılması kastedilmektedir.
- 2- Bugün yerel yönetimler hem çeşitli hem de dağınık gelir kaynaklarına sahiptir. Bu nedenle bu kaynakların türleri yeniden belirlenmeli ve bunlara uygun bir hizmet bölüşümü gerçekleştirmeli, yani merkezi-yerel gelir bölüşümü yeniden düzenlenmelidir. Bu yapılırken, yerel birimlerin öz kaynaklarına ağırlık kazandırılmalıdır. Çünkü yerel birimlerin gelir sistemlerine, çoğunlukla merkezi yönetim/ kaynaklı bir finansman anlayışı hâkimdir, bu anlayış terkedilmelidir (31)
- 3- Yerel gelirlerin saptanmasında "yararlanma ilkesi"nden hareket edilmes, gelir sorununa önemli bir çözüm demeti getirebilir. Çoğu bölünebilir nitelikte olan yerel mal ve hizmetler bu ilkenin en geçerli olabileceği türdedir. Mal ve hizmet maliyetinin kısmen veya tamamen onu kullananlara ödettirilmesi, hem maliyetin adil paylaşımı, hem mal ve hizmetlerin bedelsiz dağıtımı halinde doğabilecek olan savurganlığın önlenmesi, hem de tüketilen hizmet miktarının, kullanana sağladığı yararla sınırlandırılması için gereklidir. Bu da, "müşteri finansmanı" demektir(32). Böylece, yerel halk belediyeden istenen hizmetlerin birer bedeli olacağını bilecek ve özellikle belediyelerin sınırları bir anlamda sonsuz genişlemeyecektir. Bu uygulama ayrıca, dolaylı bir şekilde, iktisadi faaliyetler sonucunda ortaya çıkan dışsal zararların giderilmesi için girişilecek harcamalara, zararları yaratanların katılmasını sağlayacaktır.

Yararlanma ilkesinin en anlamlı uygulama alanı arazi, bina ve konutlardır. Çünkü nüfus artışı ve kentleşme, bina ve toprak değerinde bir artışa kendiliğinden yol açar ve bir anlamda "şehirleşme ile arazi arsa haline gelir". Kentleşmenin yarattığı bu rant ve değer artışlarının yerel birimlere kısmen aktarılması gerekir. Çünkü onların doğmasına yol açan hizmetleri sunanlar yerel yönetimlerdir, bundan yarar sağlayanlar da arazi ve bina sahipleridir. Burada gözönünde tutulması gereken şey; emlak vergisinin net bir vergi haline getirilmesi, yani gayrimenkul gelirinden alınan vergiden indirilmemesidir. Bu yaklaşım, şerefiye ve değerlenme resmi için de geçerlidir.

Öte yandan, emlak vergisi artan oranlı bir vergiye dönüştürülmeli ve verginin tarife yapısının oluşturulması belediyelere bırakılmalıdır.

- 4- Yine yararlanma ilkesiyle bağlantılı olarak, yerel hizmetlerden yarar sağlayan işyerlerinin yeni bir vergiyle yükümlü tutulması mümkündür. Çünkü yerel hizmetler nedeniyle, özellikle kentlerde sanayi, ticaret ve diğer işyerlerinin iş hacminde ve gelirlerinde bir artış ortaya çıkar. İşte bu gelir artışının bir kent vergisi olarak "yerel gelir vergisi" veya "yerel işletme vergisi" şeklinde yerel birimlere aktarılması sağlanmalıdır.
- 5- Vergi gelirlerinden yerel birimlere pay vermede kullanılan sadece nüfus miktarı kıstası yerine, yaşlı nüfus, çocuk sayısı, turistik potansiyel, vergi gayreti, eğitim düzeyi vb. gibi kıstasların da gözönünde bulundurulması gereklidir.
- 6- Motorlu taşıtlara ilişkin olarak, motorlu taşıtlar vergisi spesifik esastan, değer (ad valorem) esasına çevrilmeli ve artan oranlı olmalıdır. Yine motorlu taşıtlar için, şehir içinde parkmetre kullanımına geçilmeli ve bu yolla da şehiriçi trafik için özel bir mali uygulamaya gidilmelidir.
- 7- Fiyat artışları gözönünde bulundurulursa, mevcut belediye cezalarının artırılması gerekir. Çünkü, gülünç denilecek kadar düşük olan ve hiçbir caydırıcı niteliği olmayan bu cezaları ödeyerek, yerel birimin ve halkın zararına işler yapmak mümkündür. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, cezaların maktu olmaması, maktu olması zorunlu ise yüksek tutulması ve mümkünse oran halinde düzenlenmesidir.
- 8- İller Bankası'nın bugünkü görev ve işleyiş tarzının tekrar gözden geçirilmesi gerekir. Önerilebilecek bir çözüm yolu, banka'nın mali gücünü arttırmaktır. Bunun yanında, bankanın yönetim yapısının, belediyelerin ağırlıklı olarak temsil edileceği bir şekilde değiştirilmesi gerekir. Bu sağlanamazsa, belediyelerin kendi aralarında hem kredi sağlama, hem de teknik yardım amaçlı bir Belediyeler Bankası kurmaları öngörülebilir.
- 9- Ayrıca yerel birimlere, özellikle belediyelere, devlet bankalarından ve diğer kurumlardan uzun vadeli ve düşük faizli kredi verilmesi sağlanmalıdır. Bu yolla, yerel birimlerin uzun vadeli yatırımlara girişme olanağı artmış ve aldıkları krediyi yine o hizmetin üretken olacağı dönemde ödemesi olanağı sağlanmış olacaktır. Yine bu çerçevede, belediyelerin zorunlu sigorta yaptırma nedeniyle çok büyük tutarlara varan sigorta bedeli ödedikleri bilinmektedir. Bu nedenle belediyelerin bir sigorta şirketi kurmaları öngörülebilir.

- 10- Yerel yönetim bölgesi içinde, yerel birime ve halka dışsal maliyet doğuran faaliyetlerden, doğurdukları maliyetle orantılı ve caydırıcı nitelikte bedeller alınması gerekir. Bu maliyetlerin yerel yönetim biriminin bizzat kendisi tarafından da yaratılmaması, enazından azaltılması gerekir. Çünkü bizzat bu yönetimlerin istemeden çevre kirlenmesine yol açan faaliyetleri de bu açıdan değerlendirilmelidir: belediye otobüslerinin çıkardığı eksoz veya vapurların dumanı gibi.

Özellikle büyük kentlerde görülen çok sayıda arabaların ve fabrikaların doğurduğu dışsal maliyetler bu açıdan bir bedele tâbi tutulmalıdır. Çünkü arabaların trafik sıkışıklığı, gürültü ve hava kirlenmesi gibi dışsal maliyetleri yanında, yolların genişletilmesi ve bakımı gibi doğrudan maliyetleri sözkonusudur. Fabrikalar da dışsal maliyetler yaratmaktadır. İşte bu dışsal maliyetlerin karşılığı olan bir bedel yerel birimlerce alınmalıdır. Alınan bedellerin merkezi-yerel yönetimler arasında belirli oranlarda paylaşılması, bu sorunun farklı düzeylerde çözülmesi için gereklidir, çünkü bazı maliyetlerin ancak merkezi yönetimce giderilmesi mümkündür. Bu maliyetlerin yaratılmasının önlenmesi veya en az düzeyde olması hem merkezi hem de yerel birimlerce özendirici önlemler ile sağlanmalıdır.

- 11- Tüm ülke çapında olduğu gibi, yerel birimler düzeyinde de, çevrenin korunması bir sorun olarak gündemdedir. Bir evvelki önlemlerde belirtilen dışsal maliyetler, tüm dünyada vergilendirme yolu ile sınırlanmak istenmektedir. Bazı devletlerin, motorlu taşıtların gerek alımında gerekse kullanımında uyguladıkları "eksoz vergisi" bir anlamda "kirleten öder" ilkesinin somut uygulamasıdır. Elbetteki bu, "ödeyen kirletir" şeklinde anlaşılmamalıdır, çünkü temelde kirletmemenin sağlanması gerekir. "Yeşil vergi"de denilen bu önlemler ile, çevre açısından güvenli bir üretim tekniğini benimseyen sanayiler bazı vergilerden istisna edilerek, çevreyi kirletmeyen teknolojilere yapılacak yatırımların teşviki sağlanabilir. Yeniden kullanılamayan ambalaj maddelerinin ve plastik maddelerin kullanılmasını engellemek yanında, ağaçları kesen kişi ve kuruluşlardan veya yeniden üretilmiş olmayan kağıt kullananlardan da benzer vergiler alınabilir. tüm bu önlemlerin temel amacı kirliliği geriletmektir, gelir elde etmek ikincil bir amaçtır. Hatta yerel yönetim birimleri, yeşil vergileri bütçe açılarını kapamada temel araç haline dönüştürebilirlerse, yerel ve ülke ekonomisi de bu araçlara bağımlı hale gelebilir ve böylece ilk elde gelir elde edebilir, ama temelde çevreyi kullanmada etkinlik kendi kendine sağlanabilir.

Ülkemizde bu konuda mevcut Çevre Koruma Fonu'na, emlak vergisi mükelleflerinden ek olarak alınan çevre katılma payı, motorlu taşıtlar vergisiyle de ilişkilendirilebilir ve bu fon, büyük kentlerdeki sanayi kuruluşlarından her yıl düzenli olarak alınacak vergilerle desteklenebilir.

IV. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tüm öreni ve çözümlerin, bir yandan yerel yönetimlerin özerkliğini artırma amacına yönelik olmasının yanında, tam tersi, ama ülke ve toplum genelinde gelir ve kaynak dağılımını ve dengeyi sağlama amacı gibi ilk başta paradoksal görünebilecek bir amaç yönünde olması da kaçınılmazdır. Çünkü önerilerin ve çözümlerin sadece yerel yönetimle sınırlı bir bakış açısından ele alınmaması gerekir, tam tersine, toplumsal ve ekonomik süreç tümüyle gözönünde bulundurulmalıdır. Bu sürecin içinde olduğu tüm ekonomi, merkezi ve yerel her idari kademe açısından ve sektörler olarak incelenmelidir.

Yerel birimlerde, özellikle büyük kentlerde rantların oluşmasının engellenmesi veya bu rantlar ortaya çıkmış ise, bir kısmının kamulaştırılması gerekir. Ancak böylece kamunun eline geçen kaynakların ve rantların farklı yöreler arasında dağıtılması mümkün olabilir. Öte yandan, bölgesel ve yerel dengesizliklerin mevcut olduğu durumda bu dengesizlikleri kısmen veya tamamen giderecek önlemlerin alınması gerekir. Çünkü kentlerde oluşan rantların sadece o kentte kalmasını sağlayacak bir mali yapının savunusunu yapmak zordur. Çünkü bu rantlar ülkedeki ekonomik ve mali erozyonlar sonucu büyük kentlerde toplanmıştır ve bu rantlar buralarda kaldığı takdirde, kentleşme ve rantları yerel düzeyde kullanma süreci daha da hızlı ve denetimsiz olur. Bunu önlemek için de, dengesizliği giderme, yani yerel yönetimler ve bölgeler arası kaynak transferini sağlama amacına yönelik önlemler alınmalıdır. Bu da kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru olan rant akımını tersine çevirmeyi öngörür ve merkezi ve yerel yönetimlerin her ikisi açısından uzun dönemli pozitif sonuçlar yaratır. Bu pozitif sonuçların ortaya çıkarılması, merkezi yönetimin fonksiyonları arasındadır. Çünkü ancak bu yolla yerel birimlerarası dengesizliklerin giderilmesi ve kaynakların yeniden dağılımı mümkündür. Ondan sonradır ki yerel yönetimlerin, toplam kaynaklardan hisselerine düşen paylar üzerindeki idari ve ekonomik tasarruf hak ve özerkliklerini kabul etmek yönetsel ve ekonomik kıstaslar açısından daha gerçekçidir(33).

DİPNOTLAR

- (1) SOSYAL, 1974,s.4/2 ve AZRAK, 1990, s.22.
- (2) AZRAK 1990, s.23.
- (3) BULUTOĞLU ve KURTULUŞ 1981, s.472.
- (4) NADAROĞLU 1981, s.320
- (5) AZRAK 1990, s.23.
- (6) BULUTOĞLU ve KURTULUŞ, 1981, s.471.
- (7) KELEŞ 1986, s.152.
- (8) DPT 1991, s.376, Tablo 307.
- (9) GÖRGÜN 1974, s.10/2.
- (10) NADAROĞLU 1989, s.287.
- (11) NARAOĞLU 1989, s.332.
- (12) DİE 1989, s.414; MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI 1990, s.156; İTO 1990, s.74, Tablo 61.
- (13) ÖNDER ve diğerleri 1990, s.55.
- (14) ÖNDER ve diğerleri 1990, s.59.
- (15) DPT 1989, s.401; Tablo 300; DPT 1991, s.379, Tablo 311.
- (16) ÖNDER ve diğerleri 1990, s.59.
- (17) BULUTOĞLU ve KURTULUŞ, 1981, s.515-517.
- (18) KOLARS 1967, s.79 ve TOLAN 1977, s.18-19.
- (19) KELEŞ 1984, s.24 ve 30.
- (20) KELEŞ 1986, s.134.
- (21) MUTLU 1989, s.107.
- (22) OLSON 1965, s.35.
- (23) GÖRGÜN 1974, s.10/1.
- (24) KELEŞ 1986, s.137.
- (25) DPT 1991, s.367, Tablo 303.

- (26) IŞIL 1989, s.18-19.
- (27) ÖNDER 1983, s.111-115.
- (28) ÖNCEL 1981, s.150.
- (29) KÖKTÜRK 1990, s.2.
- (30) NADAROĞLU 1989, s.142-147.
- (31) ÖNCEL 1981, s.151.
- (32) BULUTOĞLU ve KURTULUŞ, 1981, s.492.
- (33) ÖNDER 1983, s.109-118.

KAYNAKLAR

- AZRAK, Ülkü (1990): "Yerel Yönetimler ve İktidar" Görüş, Temmuz, Sayı 44.
- BULUTOĞLU, Kenan ve Erciş KURTULUŞ (1981): Bütçe ve Kamu Harcamaları (İstanbul, Araştırma-Eğitim-Ekin Yay.)
- D.İ.E.: 1989 Yıllığı.
- D.P.T.: 1989 Yılı Programı.
- D.P.T.: 1990 Yıllık Ekonomik Göstergeler.
- D.P.T.: 1991 Yılı Programı.
- GÖRGÜN, Sevim (1974: "İstanbul Metropoliten Alanındaki Mahalli İdarelerin Finansman Sorunu ", Büyük İstanbul/Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri (9-12 Aralık 1974) (İstanbul, İmar ve İskân B.lığı).
- İŞİL, Erhan (1989): "Konut ve Arsa Sertifikaları" Maliye Yazıları, Temmuz/Aralık, Sayı 19-21.
- İ.T.O. (1990): Aylık Ekonomik Göstergeler (Eylül)
- KELEŞ, Ruşen (1984): Kentleşme ve Konut Politikası (Ankara, Ank.Üniv. S.B.F.).
- KELEŞ, Ruşen (1986): "Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları". Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar (10-11 Ocak 1986) (İstanbul, SİSAV)
- KOLARS, John F. (1967): "Types of Rural Development" Four Studies on Economic Development of Turkey (Ed.: F.C.Shorter) (London, Frank Cass)
- KÖKTÜRK, Erol (1990): "Arsa Nasıl Üretilir?" Cumhuriyet Gazetesi , 11.8.1990.
- MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI: 1990 Yılı Ekonomik Rapor.
- MUTLU,Servet (1989): "Population and Agglomeration Trends in the Turkish Settlement System: An Empirical Analysis and Some of Its Implications", ODTÜ Gelişme Dergisi 16 (1-2).
- NADAROĞLU, Halil (1989): Mahalli İdareler (İstanbul, Beta Yay.)
- OLSON, Mancur (1965): The Logic of Collective Action (Cambridge, Harvad

Univ. Press).

ÖNCEL, Yenal (1981): Mahalli İdareler Maliyesi (İstanbul, Filiz Kit.).

ÖNDER, İzzettin (1983): "Bölgesel Dengesizlik Ortamında Yerel İdarelerin Mali Muhtariyeti Problemi" Prof.Dr.Fadıl H.Sur'un Anısına Armağan (Ankara , Ank. Üniv.S.B.F.).

ÖNDER, İzzettin ve diğerleri (1990): Türkiye 'de Kamu Harcamalarının Gelişimi (İstanbul, TÜSES)

SOYSAL,Mümtaz (1974): "Büyük İstanbul'un Yönetim Yapısı Üzerine Düşünceler", Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Uluslararası Semineri (9-12 Aralık 1974) (İstanbul, İmar ve İskân Bakanlığı).

TOLAN, Barlas (1977): Büyük Kent Sorunlarına Toplu Bir Bakış(Ankara, İ.T.İ.A.).

TÜSES YAYINLARI

I - KİTAPLAR

1) AVRUPA SOSYAL DEMOKRAT PARTİLERİNİN PARTİ PROGRAMLARI :

Fehmi KAYA15.000.-

2) SOSYAL DEMOKRASİDE EKONOMİ POLİTİKALARI20.000.-

3) SOSYALİST ENTERNASYONAL 18. KONGRE20.000.-

4) SOSYAL DEMOKRAT İDEOLOJİ20.000.-

5) 30. YILINDA YURTDIŞINDAKİ TÜRKLER:

Varolma Savaşının Anatomisi20.000.-

6) DİKTADAN DEMOKRASİYE: Güney Avrupa'nın Yeni Demokrasileri

Aydın CINGİ20.000.-

7) SOSYAL DEMOKRASİNİN ÇAĞDAŞ BOYUTLARI:

Türk - İsveç Perspektifleri20.000.-

8) TÜRKİYE'DE SEÇİM KAMPANYALARI

Editör: Hıfzı TOPUZ15.000.-

9) SEÇİMLERDE İLETİŞİM POLİTİKALARI

Editör: Hıfzı TOPUZ20.000.-

10) SİVİL TOPLUM

Editör: Yurdakul FİNCANCI20.000.-

11) BATI AVRUPA'DA SOSYAL DEMOKRASİ

Çeviri: Yurdakul FİNCANCI25.000.-

12) ALMAN SOSYAL DEMOKRAT PARTİSİ PROGRAMI25.000.-

13) KENTLEŞME VE KENTLİLEŞME POLİTİKALARI

Editör: Hande SUHER25.000.-

14) DEVLET - KADIN- SİYASET

Doç.Dr. Şirin TEKELİ - Doç.Dr. Meryem KORAY25.000.-

15) ORTADOĞU SORUNLARI VE TÜRKİYE

Editör: Prof.Dr.Halûk ÜLMAN25.000.-

16) TÜRK EKONOMİSİNE SOSYAL DEMOKRAT ÇÖZÜMLER

CİLT I: Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi25.000.-

17) TÜRK EKONOMİSİNE SOSYAL DEMOKRAT ÇÖZÜMLER

CİLT II: Büyüme ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri25.000.-

18) TÜRK EKONOMİSİNE SOSYAL DEMOKRAT ÇÖZÜMLER

CİLT III: Gelir Dağılımı ve Yeniden Dağıtım Mekanizmaları:25.000.-

NOT: 1 Nolu kitabın mevcudu tükenmiştir

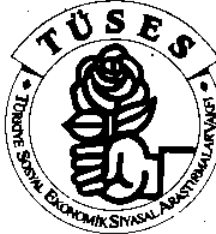
II- ARAŞTIRMA RAPORLARI

	<u>S</u>	<u>Fiyatı</u>
1) "Savunma-Güvenlik: Dünya ve Türkiye", Prof. Dr. Tolga Yarman.....	67	20.000 TL
2) Kamuoyu Araştırmalarına Göre Türkiye Gelir Dağılımı-1988, Prof. Dr.Emre Kongar.....	26	15.000 TL
3) Türkiye'de Ücretlilerin Kazanç Durumundaki Gelişmeler (1980-1989), Doç.Dr.Mete Törüner.....	27	15.000 TL
4) Türkiye'de Yabancı Sermaye, Prof.Dr.Taner Berksoy, Yrd.Doç. Dr.A.Suut Doğruel, Dr.Fatma Doğruel.....	58	20.000 TL
5) Türkiye Sanayisinde Küçük Üretim, Dr.Gürel Tüzün, Dr. Sezgin Tüzün.....	123	30.000 TL
6) Otomotiv Sektör Raporu, Şener Özşahin.....	98	25.000 TL
7) İşçinin Feshe Karşı Korunması (İş Güvencesi): Türkiye İçin Bir Model, Prof.Dr. Devrim Ulucan, Prof.Dr.Öner Eyrenci, Prof.Dr.Fazıl Sağlam, Doç.Dr. Savaş Taşkent.....	120	30.000 TL
8) Sosyo-Ekonomik Düzene Tepki Olarak Din: Gölcük Örneği, Prof.Dr. Ahmet Yücekök.....	29	15.000 TL
9) Sanayide Uygulanacak Ana Politikalar: Petrokimya ve İlgili Sektörler, Yük.Müh.Gündüz Pamuk.....	92	25.000 TL
10) Doğu Avrupa Sosyalist Ülkeleri: Bugünü ve Geleceği, E.General Sedat İlhan.....	35	15.000 TL
11) Enflasyon Sorunu ve Türkiye Enflasyonu Önleme Politikaları, Prof.Dr. Süleyman Özmucur, Doç.Dr.Ziya Öniş.....	97	25.000 TL
12) Sosyal Demokrasi Açısından Sermayenin Mülkiyeti, Dr.Seyfettin Gürsel, Banu Gülsever, Fikret Adaman, Feyzi Baban.....	98	25.000 TL
13) Türk Halkının Sağlık Düzeyi; Nasıl Yükseltilebilir? Prof.Dr. Nusret H.Fişek.....	32	15.000 TL
14) Sağlık Sigortaları, Bilgi Kongar.....	60	20.000 TL
15) Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenliğe İlişkin Düzenlemeler ve Türk Sosyal GüvenlikSisteminin Uyum Sorunları, Prof.Dr.Mesut Önen, Prof.Dr.A.Can Tuncay, Ar.Gör.İşıl Karakaş.....	77	20.000 TL
16) Kadın Erkek Eşitliği Politikaları ve Devlet, Doç.Dr.Şirin Tekeli.....	93	25.000 TL
17) Türkiye İmalat Sanayiinde Yoğunlaşma ve Yoğunlaşmayı Belirleyen Faktörler, 1975-1985, Dr.Erol Katırcıoğlu.....	52	20.000 TL
18) Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi, Prof.Dr.İzzettin Önder, Doç.Dr. Tülay Arın, Dr.Esin Akbulut, Dr.Eser Karakaş.....	132	30.000 TL
19) Türkiye'de Vergi Politikaları, Prof.Dr.Burhan Şenatalar, Prof.Dr.İzzettin Önder, Doç.Dr.Oğuz Oyan, Dr.Veysi Seviğ.....	169	30.000 TL
20) Teknoloji: Dünya ve Türkiye, Prof.Dr.Tolga Yarman, Doç.Dr.Binboğa Sıddık Yarman, Dr. Faruk Ağa Yarman.....	102	25.000 TL

21) Sosyal Demokrat Kùltür Politikası İçin Engeller ve Olanaklar: Yerel Yönetimlerde Kùltürel Örgütlenme Modelleri, Sabahattin Çetin.....	90	25.000 TL
22) İhracat Teşviklerinin İmalat Sanayii İhracatına Etkisi, Prof.Dr. Gülten Kazgan, Dr.Nihal Tuncer, Dr.Hasan Kirmanoğlu.....	41	15.000 TL
23) Demokratikleşme, Gelişme ve Teknolojik Yapılanma Sürecinde Kamu Ekonomik Girişimciliği Politikaları, Algan Hacaloğlu, Prof.Dr.Yakup Kepenek, Aykut Eksen, Doç.Dr.Hurşit Güneş, Mustafa Özcan, Nazif Eksen.....	152	30.000 TL
24) Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, H.Semih Eryıldız.....	49	15.000 TL
25) Yerel Kentsel Hizmetlerin Dağıtımında Ekonomik Verimlilik, Feyzan Beler.....	63	20.000 TL
26) Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi, Prof.Dr.Ali Güzel, Doç.Dr.Ali Rıza Ökur, Yrd.Doç.Dr.Müjdat Sakar.....	96	25.000 TL
27) Sağlık Politikaları, Prof.Dr.Türkan Akyol.....	25	15.000 TL
28) İstanbul'daki Sosyal Demokrat Belediye Başkanları ve Gecekondu, Dr.Sema Köksal.....	67	20.000 TL
29) Silahlı Kuvvetler- Sivil Otorite İlişkisinin Yeniden Düzenlenmesi, Dr.Hikmet Özdemir.....	44	15.000 TL
30) Günümüzdeki Yaklaşımlar Işığında Kadın ve Siyaset, Doç.Dr.Meryem Koray.....	97	25.000 TL
31) Türkiye'de Laiklik Sorunsalı, Doç. Dr.Gencay Şaylan.....	57	20.000 TL
32) Türkiye Enerji Politikası, Doç. Dr. Ömer Kuleli.....	33	15.000 TL
33) Sanayileşme Stratejileri, Prof.Dr.Bilsay Kuruç, Prof.Dr.Ergun Türkan, Doç.Dr.Oktar Türel, Murat Gültekingil, Güçkan Yapar, Tuğrul Katoğlu.....	105	25.000 TL
34) Türkiye'de Kamu Kesimi Ekonomisi, Prof.Dr.İzzettin Önder, Yrd. Doç.Dr.Esin Akbulut, Prof.Dr.Nihat Falay, Prof.Dr.Sevim Görgün, Doç.Dr.Oğuz Oyan, Prof.Dr.Burhan Şenatalar.....	160	30.000 TL
35) Dış Ticaret ve Ödemeler Dengesi, Prof. Dr.Gülten Kazgan, Doç.Dr.Eser Karakaş, Doç.Dr.Tülay Arın, Doç.Dr.Nihal Tuncer, Dr.Esin Akbulut.....	152	30.000 TL
36) Yeniden Dağıtım Mekanizmaları, Prof.Dr.Korkut Boratav, Dr.Nazım Ekinci, Doç.Dr.Oğuz Oyan, Doç.Dr.Fikret Şenses, Doç.Dr.Oktar Türel.....	182	30.000 TL
37) İstihdam Politikaları, Prof.Dr.Yakup Kepenek, Prof.Dr.Mustafa Altıntaş, Prof. Dr.Alpaslan Işıklı, Doç.Dr.Fikret Şenses, Doç.Dr.Oktar Türel, Ar.Gör.Hakan Yetkiner.....	60	20.000 TL
38) Kamu Ekonomik Girişimciliği Politikaları, Algan Hacaloğlu, Atilla Aybay, Celaledin Dursun, Aykut Ekzen, Doç.Dr.Hurşit Güneş, Dr.Mehmet Kabasakal.....	100	25.000 TL
39) Teknoloji Politikaları, Prof.Dr.Ergun Türkan, Ender Arkun.....	35	15.000 TL
40) Kırsal Politikalar, Çağlar Keyder, Halis Akder, İsmail Duymaz, Nükhet Sirman-Eralp.....	29	15.000 TL

- 41) Sanayi İlişkileri Politikaları, Prof.Dr.Devrim Ulucan, Prof.Dr.Öner Eyrenci,
Prof.Dr.Taner Berksoy, Prof.Dr.Murat Demircioğlu, DoçDr. Fazıl Sağlam.....40 15.000 TL
- 42) Ulusal Eğitim Politikaları, Prof.Dr.Bozkurt Güvenç, Füsün Akarsu,
Prof. Dr. Yahya Kemal Kaya, Prof.Dr. Yıldız Kuzgun, Salih Özbaran.....100 25.000 TL
- 43) Kültür Politikaları, Onat Kutlar, Murat Belge, Prof.Dr.Cevat Çapan,
Prof.Dr.Ayla Ödekan, Prof.Dr.Filiz Ali.....36 15.000 TL
- 44) Çevre Politikası, Doç.Dr.Ömer Kuleli, Doç.Dr.Aslan Sonat.....25 15.000 TL
- 45) Türkiye'de Ordu ve Politika, Sema Kılıçer.....63 20.000 TL
- 46) Türk-Yunan İlişkileri, Prof.Dr. Şükrü S.Gürel.....47 15.000TL
- 47) Televizyon Yayınlarında Geleneksel Kültür, Prof.Dr. Aysel Aziz,
Ar.Gör. Nur Betül Çelik, Ar.Gör. Nilüfer Timisi.....57 20.000 TL
- 48) Türkiye'de Dernek ve Vakıf Kurma Özgürlüğü, Prof.Dr. Aydın Aybay,
Prof.Dr.Rona Aybay.....16 15.000 TL
- 49) Türk Bankacılık Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Bazı Öneriler,
Dr. Öztin Akgüç.....36 15.000 TL
- 50) GAP'a Yönelik Politikalar ve Örgütlenme Önerileri, Ayda Eraydın,
Duran Taraklı, Aykut Polatoğlu, Çağlar Keyder45 20.000 TL
- 51) Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı, Prof.Dr. Nuri Bilgin,
Prof.Dr. Yurdal Topsever, Dr.Melek Gökten, Dr. Ünsal Yetim.....157 30.000 TL
- 52) Bölüşüm Politikaları, Doç.Dr.Oğuz Oyan62 20.000 TL
- 53) Sektör Politikaları, Prof.Dr.Bilsay Kuruç.....91 25.000 TL
- 54) Makro Ekonomi Politikaları, Prof.Dr.Taner Berksoy.....46 15.000 TL
- 55) Çalışma Yaşamı Penceresinden Kadın Gerçekleri, Doç.Dr.Meryem Koray.....74 20.000 TL
- 56) Maliye ve Vergi Politikaları, Doç.Dr. Oğuz Oyan.....49 15.000 TL
- 57) Avusturya'da Ekonomi Politikasının Bir Organı ve Aracı: Prof.Dr. Naci Kepkep
Eğit - Katılımlı Kurul.....35 15.000 TL
- 58) Federal Almanya'daki Türk İşadamları, Prof.Dr. Faruk Şen, Çiğdem Akkaya,
Ferah Yarar-Zarif.....35 15.000 TL

NOT: Araştırma Raporları ve kitaplar doğrudan Vakıf Merkezi'nden veya TÜSES'in 671352 numaralı Posta Çeki hesabına bedelini yatırp istediğiniz araştırma raporu ve adedi ile adresinizi bildirerek sağlanabilir. İsmarlanan her yayın için 3.000 TL. posta ücreti eklenmelidir.



Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
İnebolu Sk. No.67 Setüstü / Kabataş - İSTANBUL
Tel: 152 06 08/09 Fax: 152 31 27

