

## **KKTC'DE KAMU KESİMİ DENGESİ VE KAMU FİNANSMANI SORUNLARI**

### **THE PUBLIC SECTOR BALANCE AND THE PROBLEMS OF PUBLIC FINANCE IN THE TRNC**

Okan ŞAFAKLI\*

#### **ÖZET**

Bu çalışmanın temel amacı, kamu gelirlerinin toplanması ve harcanmasındaki etkinliği analiz etmektir. Ekonomik, politik, sosyal ve sendikal açıdan bakıldığında, esneklik taşımayan personel giderlerinin düşürülememesi yanında diğer devlet harcamalarının eşgüdüm içinde denetiminde büyük zafiyetler olduğu tespit edilmiştir. Buna ilaveten, özellikle Avrupa Birliği'ndeki (AB) vergi politikaları ile karşılaştırıldığında KKTC'deki vergi sisteminde eksikliklerin olduğuna ve varolan kayıt dışı ekonominin vergi etkinliği üzerindeki olumsuz etkisine de işaret edilmiştir. Çalışmada ayrıca KKTC'nin vergi yükü oranı, ekonomisi büyük ölçüde entegre olmuş Türkiye (TC) ile karşılaştırıldığında önemli ölçüde farklılık ortaya çıkmazken, başta İngiltere olmak üzere AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında büyük farklılık olduğu gözlenmektedir.

*Anahtar Sözcükler: KKTC, kamu kesimi, kamu finansmanı*

#### **ABSTRACT**

The basic aim of this study is to analyze the public sector balance and the problems of public finance in Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). In this respect, the efficiency of collecting public revenues and managing public expenditures will be considered. The results of the study can be summarized as follows:

- Chronic public deficit exists in the country especially due to inelastic personal expenditures,
- There is no efficient and coordinated control on public expenditures,
- Informal sector is quite considerable,
- Tax efficiency of the country is very low when compared especially with European Countries

*Keywords: TRNC, public sector, public finance.*

## GİRİŞ

“Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde (KKTC) Kamu Kesimi Dengesi ve Kamu Finansmanı Sorunları” konulu bu çalışmanın temel amacı, kamu gelirlerinin toplanması ve harcanmasındaki etkinliği analiz etmektir. Bir ülke ekonomisini düzenlemede son derece önemli olan kamu finansmanı teorik olarak “Maliye Politikası” kapsamında değerlendirilmektedir. Şöyle ki; maliye politikası özetle vergilerden oluşan devlet gelirlerinin toplanmasını ve harcamaların etkin bir şekilde yerine getirilmesini içermektedir (Akdoğan 1999: 464-465). Bu çerçevede, Maliye politikasının temel amaçları, ekonomide istikrarı sağlamak, deflasyonist ve enflasyonist eğilimlere karşı koymak, tam çalışmanın korunmasını sağlamak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek, servet dağılımı ve yaşama düzeylerini iyileştirmek olarak ifade edilmektedir (Türk, 1999: 17-19; Musgrave-Musgrave, 1989: 7-14). Maliye politikasının bu temel amaçları doğrultusunda belirlenmesi gereken vergi politikalarının, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin kontrolü ve etkinliğini gerçekleştirmeyi hedeflemesi gerekmektedir. Dünyanın en büyük ekonomik birliği halini alan Avrupa Birliği (AB) felsefesine göre, vergi politikası ulusal egemenliğin temeli olup, geliri olmayan hükümetlerin politika gütmesi mümkün görülmemektedir (European Commission, 2000:3). Buna ilaveten, vergilendirmenin tasarruf, tüketim ve işletmelere olan etkisiyle ekonomiyi düzenleyen bir araç olduğu gerçeği vurgulanmaktadır.

Ekonomi bilimine göre ülkelerin makro düzeyde kamu kesimi gelirleri yerel gelirler ve kamu finansmanı gereği olarak iç ve/veya dış borçlanmalarla, yardımlardan oluşurken, giderler de genel başlıklarla cari giderler, yatırımlar ve transferleri içermektedir. KKTC’de kamu kesimi genel dengesi, genel bütçe, mahalli idareler, fonlar ve döner sermayeler ile KİT’lerden oluşmaktadır. Bu kuruluşların gelir ve giderlerinin konsolidasyonu ile kamu kesimi genel dengesi elde edilmektedir. KKTC açısından Kamu Kesimi Gelirleri ve Giderlerinin gelirler bakımından yerel gelirler (vergiler, vergi dışı gelirler, faktör ve fon gelirleri) ve kamu finansman gereğinden, giderlerin de cari giderler, yatırımlar ve transferlerden oluştuğu görülmektedir. Devlet bütçesinin gelirleri, yerel gelirler ve dış yardım ve borçlanmalardan oluşurken, giderler, cari giderler, transferler, savunma giderleri ve yatırımları kapsamaktadır. Yerel gelir, vergiler, diğer gelirler ve fon gelirlerinden oluşmaktadır (Resmi Gazete, 2001). Cari giderler de personel giderleri ve diğer cari giderler olarak iki ana gruba ayrılmıştır.

Kamu kesimi genel dengesi başlığı altında verilen Tablo 2’deki kamu gelirleri vergiler, vergi dışı gelirler ve faktör ve fon gelirlerinden oluşmaktadır.

Vergiler, dolaylı ve dolaysız olarak ikiye ayrılarak tasnif edilmektedir. Dolaysız vergiler, genel bütçe gelirleri içerisinde tahsil edilen şahsi gelir

vergisi, kurumlar vergisi, veraset, motorlu araçlar ve sürüş ehliyetleri, taşınmaz mal tasarruf vergisi ve resim ruhsatlarından oluşmaktadır. Ayrıca, mahalli idarelerin taşınmaz mal tasarruf vergileri ve meslek vergileri kamu kesimi dolaysız vergiler kalemine ilave edilmektedir. Dolaylı vergiler ise genel bütçe gelirleri içerisinde tahsil edilen, ithalattan alınan vergiler, katma değer vergisi ile banka sigorta vergileri ve mevduat faiz gelirleri içermektedir. Mahalli idarelerin tahsil ettikleri dolaylı vergiler de bu başlık altında gösterilmektedir.

Çalışmada ilk olarak, ülkenin kamu kesimi dengesi ve kamu finansmanının temelini oluşturan personel giderleri ile kamu gelirlerinin karşılaştırmasına yer verilmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ise kamu finansmanının temel sorunları ortaya konmuş ve KKTC’deki vergi yükü oranı Türkiye ve Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.

## **KKTC’DE KAMU KESİMİ DENGESİ**

KKTC’de devlet bütçesi 1988’e kadar olan dönemde yüksek açıklar vermiştir. 1988’den 1990 yılına kadar geçen dönemde, bir yandan gelirler yükseltilirken bir yandan harcamalar kısılmış, böylece kamu kesimi borçlanma gereği Gayri Safı Milli Hasıla’nın (GSMH) %3’ü civarında kalmıştır. 1990 yılındaki Körfez Krizi ve 1991 yılındaki olumsuz ekonomik gelişmeler ve ekonomideki durgunluk, kamu gelirlerini azaltırken sosyal harcamaların artmasına yol açmış ve kamu finansman gereğinin GSMH’ya oranının %8’ine kadar yükselmiştir. 1993 yılıyla birlikte kamu gelirleri yeniden GSMH’nın %24’lerindeki normal seviyesine dönerken, kamu harcamaları, sosyal transferlerdeki artışa bağlı olarak artmaya devam etmiştir. 1995-1996 döneminde kamunun cari giderlerindeki %100’lere varan artışlar, kamu finansman gereğinin GSMH’ya oranının %10’un üzerine çıkmasına neden olmuştur. Kamu finansman gereğinin neredeyse tamamı Türkiye’nin yardımları ile finanse edilmektedir (TUSİAD, 1998: 30).

Devlet Bütçe Dengesini gösteren Tablo 1’deki verilere göre, 1999 yılı itibariyle bütçe giderlerinin ancak %59’luk kısmı yerel gelirlerle karşılanabilmektedir. Giderlerin %26’lık kısmı Türkiye’nin yardımlarıyla karşılanmakta iken, %15’lik geriye kalan kısım diğer yardımlar ve iç borçlanma yoluyla finanse edilmektedir.

Devlet bütçesine 1998 yılı itibariyle bakıldığında, kamunun ekonomideki ağırlığı nedeniyle, harcamaların %32’sini personel giderlerinin %26’sını ise sosyal transferlerin oluşturduğu görülmektedir. Bütçedeki sosyal yardım transferleri içinde yoksullara yardım, öğrencilere verilen burslar, sağlık yardımları da yer almaktadır. Özellikle 1994 sonrasında emekli maaşları ve sosyal yardımların toplamı personel giderlerine yaklaşmaktadır.

Personel giderlerindeki artışı frenlemek amacıyla özellikle 1994 yılı sonrası zaruri durumlar hariç kamuda istihdam yapılmamaya özen gösterilmiş ve kamuda çalışanların çalışan toplam nüfusa oranı yüzde 21.9'dan yüzde 20.2'ye gerilemiştir (DPO, 2001:71).

**Tablo 1: Devlet Bütçe Dengesi**

(Cari Fiyatlarla Milyar TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.BÜTÇE YEREL GELİRLERİ	521	876	1689	4748	8463	15528	34385	62798	113210
2.BÜTÇE GİDERLERİ	891	1369	2504	6260	13655	24380	50160	105910	192191
3.DIŞ YARDIM VE BORÇLANMALAR	369	492	814	1511	5192	8852	15775	43112	78981
GSMH	2273	4037	6941	16581	35178	63576	117683	233660	407069

Kaynak: DPÖ(2001), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, KKTC Başbakanlık, Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa, sf.40-41.

1998 yılı itibariyle devletten emekli maaşı alanlar 10393 kişi, Sosyal Hizmetler Dairesi'nden yardım alanlar 4976 kişi, kamu sektöründe çalışan personel sayısı ise 13873 kişi olarak belirlenmiştir (DPÖ, 1998: 123,130,137). Kamu İktisadi Teşekkülleri ve Belediyeler dikkate alındığında kamu sektöründe çalışan kişi sayısı 17399'a ulaşmaktadır (DPO, 2001: 71). Bu çerçevede, kamu giderlerine etki eden kişi sayısının 32768 olduğu görülmektedir. Transferler ve personel giderlerinin kamu giderlerindeki payı açısından bu sayı ülkede çalışan toplam nüfusun yüzde 37,5'i, toplam nüfusun ise yaklaşık yüzde 20'si civarındadır. Siyasi güç açısından son derece önem arz eden bu harcamaların kontrol altına alınması ve/veya düşürülmesi diğer ülkelerde olduğu gibi son derece güçtür. Kamu kesimi genel dengesini gösteren Tablo 2 incelendiğinde, sadece 1993 ve 1994 yıllarında kamu gelirleri, transferler ve kamu cari giderlerini karşılayarak fazla vermiş, bunun dışındaki yıllarda ise kamu tasarrufu açıkla sonuçlanmıştır.

**Tablo 2: Kamu Kesimi Genel Dengesi**

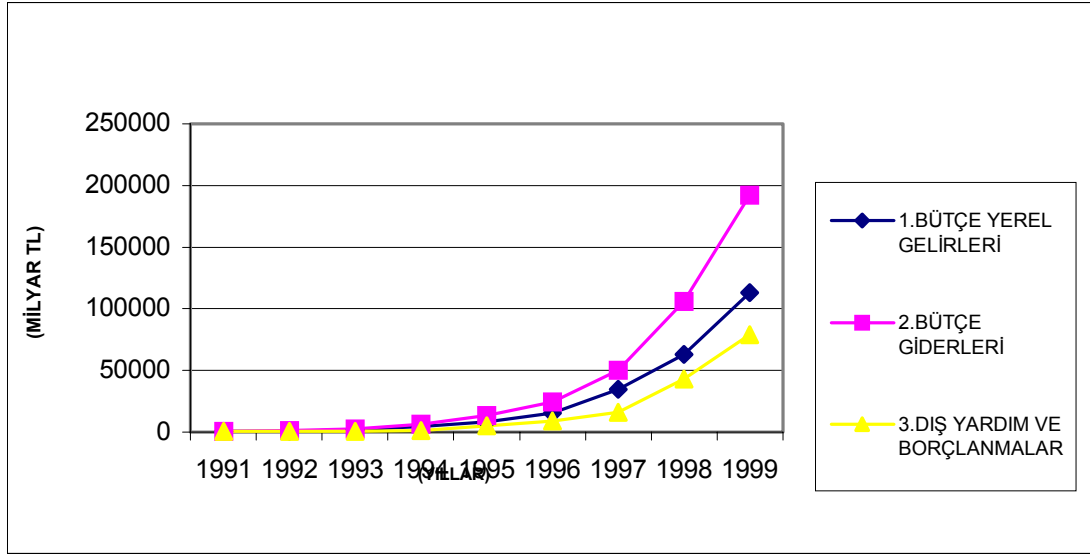
(Cari Fiyatlarla Milyar TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.KAMU GELİRLERİ	855	1263	2401	6229	10753	20673	41249	96080	182471
2.TRANSFERLER	303	468	874	2282	5787	9815	19318	41303	72075
3.KAMU HARCANABİLİR GELİRİ	552	795	1527	3946	4966	10857	21930	54776	110395
4.KAMU CARİ GİDERLERİ	591	909	1523	3944	8078	14228	29112	61016	112440
5.KAMU TASARRUFU	-39	-114	4	1	-3112	-3371	-7181	-6239	-2044
6.KAMU YATIRIMI	93	213	452	813	1275	4160	7410	18332	31361
7.KAMU FİNANSMAN GEREĞİ	133	327	447	811	4388	7531	14592	24572	33405

Kaynak: DPÖ(2001), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, KKTC Başbakanlık, Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa, sf.32-33.

Kamu gelirlerinin artırılması ve harcamaların kontrolü açısından genel değerlendirme yapıldığı zaman harcamalardaki artışın durdurulamadığı, gelirlerin ise önemli ölçüde artırılamadığı ortaya çıkmaktadır.

Bütçe gelir ve giderlerinin seyrini gösteren Grafik 1 incelendiğinde, mutlak değer olarak giderlerle gelirler arasındaki farkın giderler lehine açıldığı görülmektedir.



**Grafik 1: Devlet Bütçe Dengesi**

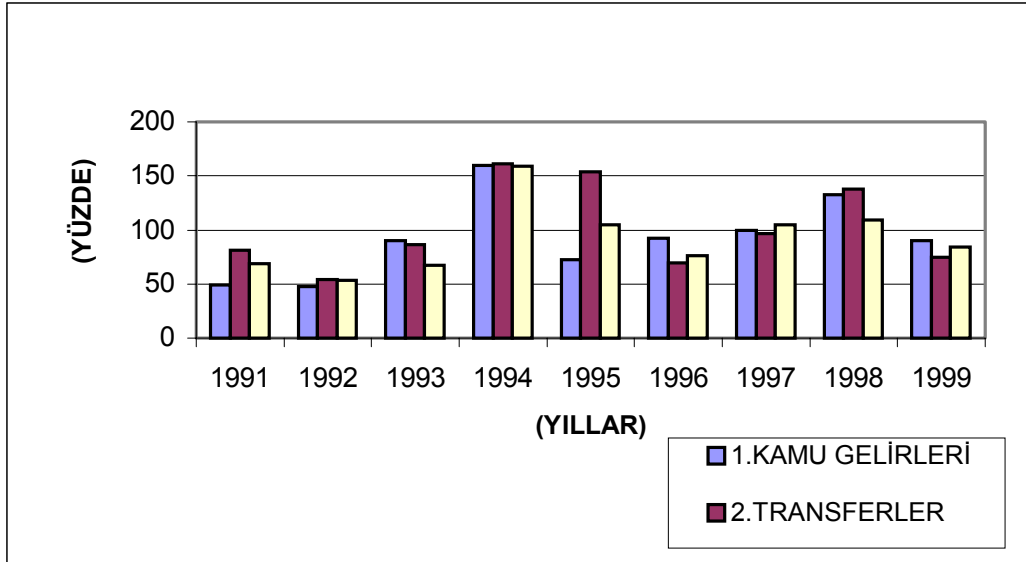
Kamu gelirleri ve harcamalarındaki yüzde değişimi gösteren Tablo 3 ve Grafik 2 incelendiğinde ise yukarıdaki sonuca varmamız yine mümkündür. Kamu gelirlerindeki değişim yüzdeleri, 1993,1996 ve 1999 yılları haricinde giderlerdeki değişim yüzdelerinin gerisinde kalmış ve istikrarlı bir artış gösterememiştir. Buna ilaveten transfer giderlerindeki yüzde değişim, özellikle 1991,1995 ve 1998 yıllarında diğer kalemlere oranla oldukça yüksek seyretmiştir. 1996 yılında yürürlüğe giren Katma Değer vergisi (KDV) uygulamasına rağmen ilerleyen yıllarda kamu kesimi genel dengesindeki kompozisyon gelirler lehine değişmemiştir. Yalnızca 1999 yılında kamu gelirlerindeki yüzde değişim diğer kalemlere oranla yüzde 5'i geçmeyen fazlalık göstermiştir.

**Tablo 3: Kamu Kesimi Genel Dengesi**

(BİR ÖNCEKİ YILA GÖRE DEĞİŞİM YÜZDESİ)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.KAMU GELİRLERİ	49,2	47,7	90,1	159,4	72,6	92,25	99,5	132,9	89,9
2.TRANSFERLER	81,4	54,4	86,7	161	153,5	69,6	96,8	138	74,5
3.KAMU HARCANABİLİR GELİRİ	36,2	44	92	158,4	25,8	118,6	101,9	149,7	101,5
4.KAMU CARİ GİDERLERİ	68,8	53,8	67,5	158,9	104,8	76,1	104,6	109,5	84,2
5.KAMU TASARRUFU	-171	192,3	-104	-75	-311300	8,32	113	-13,1	-67,2
6.KAMU YATIRIMI	-8,8	129	112,2	79,8	56,8	226,2	78,1	147,3	71
7.KAMU FİNANSMAN GEREĞİ	189,1	145,8	36,6	81,4	441	71,6	93,7	68,3	35,9

Kaynak: DPÖ (2001), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, KKTC Başbakanlık, Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa, sf.32-33.



**Grafik 2: Devlet Bütçe Dengesi Değişim Yüzdesi**

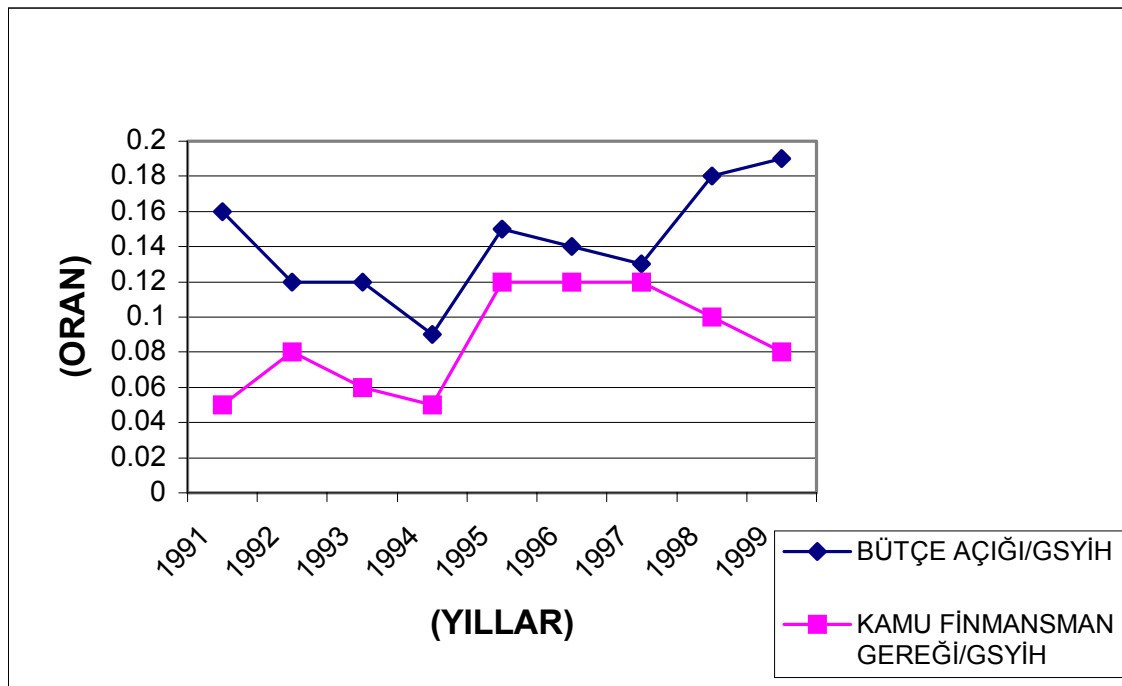
Bütçe açıklarının Gayrı Safi Milli Hasıla (GSMH) veya Gayrı Safi Yurt İçi Hasıla'ya (GSYİH) oranı ekonomi yönetiminin temel göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir (Özmucur, 1991:53). Şöyle ki, Ülkeler açısından Avrupa Parasal Birliği'ne (EMU) katılmanın temel şartları arasında yıllık bütçe açıklarının ve kamu borçlarının GSYİH'a olan oranlarının sırasıyla yüzde 3'ü, ve yüzde 60'ı geçmemesi bulunmaktadır (Pelkmans, 2001: 358; Levich, 2001:42). KKTC'de bütçe açığı ve kamu finansman gereğinin GSYİH'a olan oranını ve seyrini gösteren Tablo 4 ve Grafik 3 incelendiğinde, özellikle bütçe açığı/GSYİH oranında olumsuzluk yaşandığı gözlenmektedir. Özellikle, 1997 yılından sonra bu oran yüzde 13'ten yüzde 19'a tırmanmıştır.

**Tablo 4: Kamu Finansman Gereği ve Bütçe Açığının GSYİH'ya Oranı**

(Cari Fiyatlarla Milyar TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BÜTÇE AÇIĞI/GSYİH	0,16	0,12	0,12	0,09	0,15	0,14	0,13	0,18	0,19
KAMU FİNANSMAN GEREĞİ/GSYİH	0,05	0,08	0,06	0,05	0,12	0,12	0,12	0,1	0,08

Kaynak: DPÖ(2001), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, KKTC Başbakanlık, Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa, sf. 6-7,32-33,40-41.



**Grafik 3: Bütçe Açığı ve Kamu Finansman Gereğinin GSYİH'a Oranı**

## **KAMUDA PERSONEL GİDERLERİ VE KAMU GELİRLERİ İLİŞKİSİ**

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz pek çok kesim gibi devletin de gelir ve giderlerini, bir diğer ifade ile kamu kesimini bir bütün olarak ve devlet bütçe gelir ve giderleri bakımından olumsuz yönde etkilemiştir. Kamu finansmanı açısından personel giderleri, KKTC devlet harcamalarının temel kalemini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu kısımda 2002 Geçiş Yılı Programı ve 1999 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler yayınlarındaki bilgiler kullanılarak personel giderlerinin 2000 ile 2001 yıllarındaki seyri irdelenmiştir. Bu çerçevede ise, ilk olarak 2000 ve 2001 yıllarına ilişkin veriler tablolaştırılmış, bu değerler 1977 yılı fiyatları ile sabit değerlere endekslenmiş, ayrıca Amerika Birleşik Devletleri Doları cinsinden karşılıkları bulunmuştur. İki yıl

arasındaki yüzde farklılıklar tablo ve grafiklere yansıtılarak değişimler irdelenmiş ve durum tespiti yapılmıştır.

### 2000 ve 2001 Yılları Kamu Kesimi Gelirleri ve Personel Giderlerinin Karşılaştırması

Tablo 5'den de görüleceği gibi cari fiyatlar dikkate alındığında kamu kesimi gelirler toplamı ve personel giderleri artarken, gelirler toplamı, yerel gelirler ve vergiler 1977 yılı dikkate alınarak hem sabit fiyatlarla hem de ABD doları karşılığı cinsinden azalmıştır. Bu azalmaların ne oranda olduğu Tablo 6 ve Grafik 4'den görülebilir. Cari fiyatlar dikkate alındığında 2001 yılında kamu gelirleri bir önceki yıla göre % 44 artış göstermiştir. Yerel gelirlerdeki artış % 45 olarak gerçekleşirken, yerel gelirler içerisinde vergilerdeki artış yüzdesi % 33.8'de kalmıştır. Bir diğer deyişle devletin kamu gelirleri artarken vergi gelirleri artış oranı daha düşük kalmıştır. Ancak kamunun gelirleri içerisinde yerel gelirler cari fiyatlarla en yüksek artış yüzdesine sahiptir.

**Tablo 5: Kamu Kesimi Gelir ve Personel Giderleri (milyon TL)**

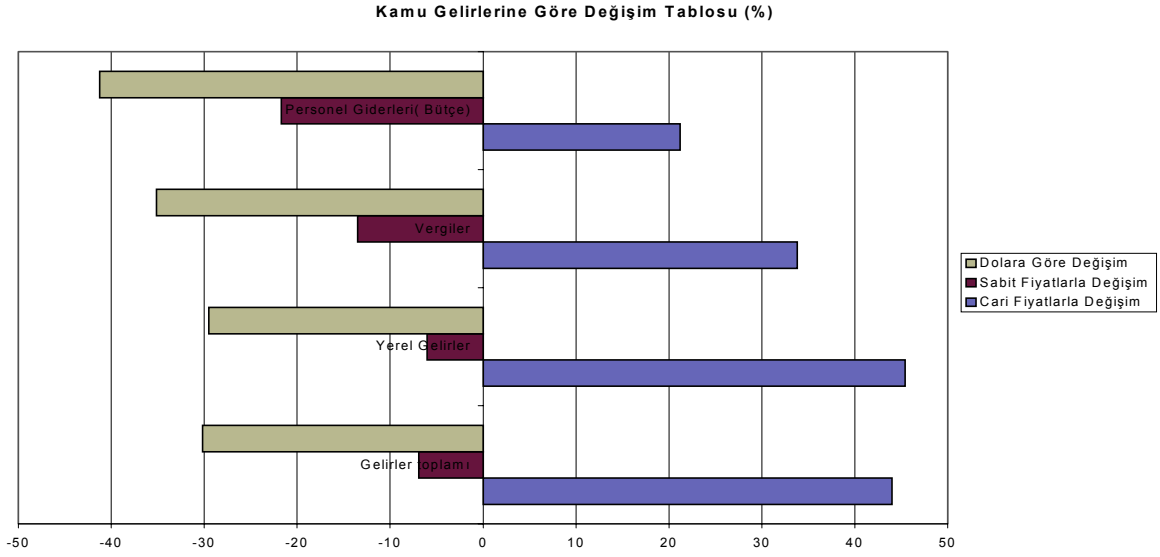
Gelir ve Personel Giderler	2000			2001		
	Cari Fiyatlarla	Sabit (1977 Fiyatları ile)	Dolar	Cari Fiyatlarla	Sabit (1977 fiyatları ile)	Dolar
Gelirler toplamı	360.945.539,60	5.008,20	576,22	519.856.134,00	4.661,90	402,29
Yerel Gelirler	268.893.117,80	3.730,90	429,27	390.891.714,30	3.505,40	302,49
Vergiler	130.022.253,00	1.804,10	207,57	173.951.430,20	1.559,90	134,61
Personel Giderleri(Bütçe)	113053504,6	1568,6	180,482	137000000	1228,6	106,0182

**Tablo 6: Gelir ve Giderlerde Bir Önceki Yıla göre Değişim (%)**

Gelir ve Giderler	Cari Fiyatlarla	Sabit (1977 Fiyatları ile)	ABD Doları
Gelirler Toplamı	44	-6.9	-30.18
Yerel Gelirler	45.4	-6	-29.53
Vergiler	33.8	-13.5	-35.15
Personel Giderleri (Bütçe)	21.2	-21.7	-41.26

Devlet Gelirleri sabit fiyatlar dikkate alındığında %6.9 azalırken, konu yerel gelirler dikkate alındığında bu azalış %6, vergiler ise %13.5 oranında azalmıştır. 1977 yılı fiyatları dikkate alındığında personel giderlerindeki azalış %21.7 olarak gerçekleşmiştir. Bu durumda devletin gelirleri azalırken personel giderleri de azalmış, ancak azalış oranında büyük dengesizlik yaşanmıştır. Benzeri bir durum, devlet gelirleri ve personel giderleri ABD doları cinsinden de ele alındığında görülmektedir.





**Grafik 4: Kamu Kesimi Gelir ve Personel Giderleri Değişimi (%)**

### 2000 ve 2001 Yılları Bütçe Gelirleri ve Personel Giderlerinin Karşılaştırması

Devletin tüm gelirleri ve yerel gelirler değil de bütçe verileri ele alındığında da büyük farklılıklar göstermemektedir. Tablo 7 ve Grafik 5'den de görüleceği üzere 2001 yılında 2000 yılına göre bütçe yerel gelirleri ve yerel gelirler içerisinde de vergi gelirleri cari fiyatlarla artmıştır.

**Tablo 7: Bütçe'de Gelirler ve Personel Giderleri**

Bütçe Gelirleri ve Personel Giderleri	2000			2001		
	Cari Fiyatlarla	Sabit (1977 Fiyatları ile))	Dolar	Cari fiyatlarla	Sabit (1977 Fiyatları ile)	Dolar
<b>Gelirler toplamı</b>						
<b>Yerel Gelirler</b>	182290670	2529,3	291,0143	2,53E+08	2271,5	196,0176
<b>Vergiler</b>	126376196	1753,5	201,7507	1,7E+08	1526,3	131,7102
<b>Personel Giderleri</b>	113053504,6	1568,6	180,482	1,37E+08	1228,6	106,0182

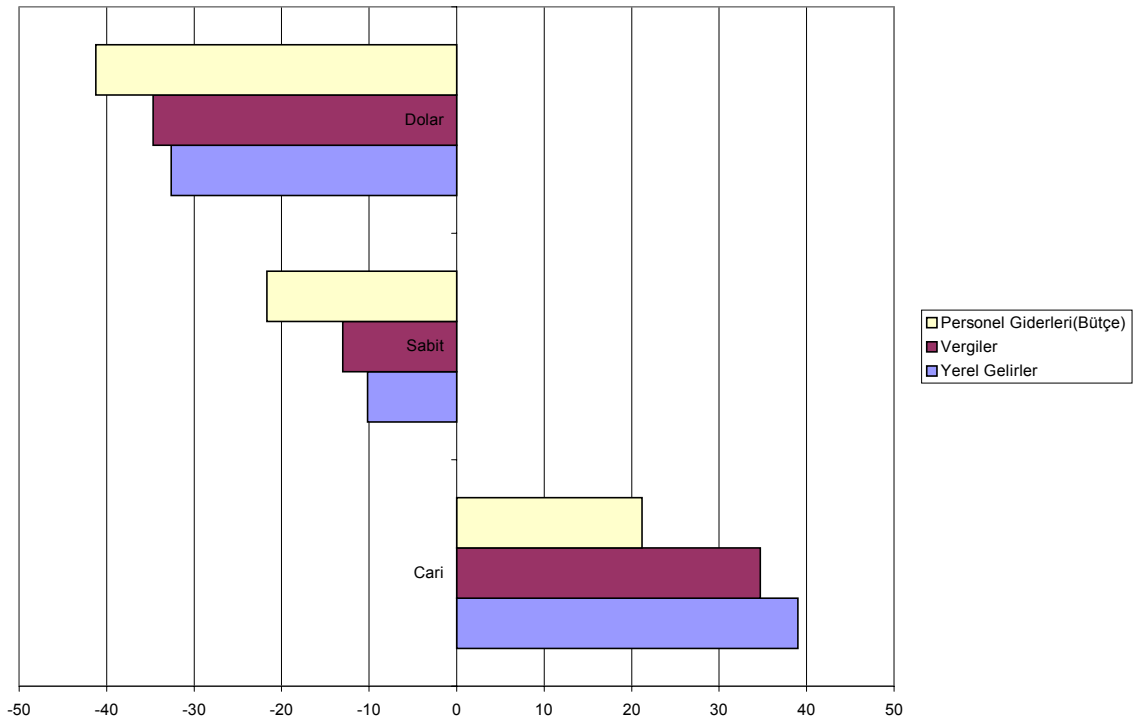
Ancak cari değerlerle bir karşılaştırma yapmanın sağlıklı olmadığı dikkate alındığında konuyu sabit fiyatlarla ve/veya istikrarlı para birimi kabul edilen ABD doları cinsinden ele almak gerekmektedir. Devlet bütçesinde yerel gelirler ve vergiler sabit fiyatlarla veya ABD doları cinsinden azalma göstermiştir. Bu azalmanın oranı Tablo 8 ve Grafik 5'de görülebilir.

Tablo 8: Bütçe Gelirleri ve Personel Giderleri Değişim Oranı (%)

Gelir ve Personel Giderleri	Değişim		
	Cari	Sabit	Dolar
Yerel Gelirler	39	-10,2	-32,64
Vergiler	34,7	-13	-34,77
Personel Giderleri(Bütçe)	21,2	-21,7	-41,26

Devletin cari fiyatlarla yerel gelirleri % 39 ve yerel gelirler içerisinde vergiler %34.7 artarken personel giderlerindeki artış yüzdesi %21.2'de kalmıştır. Bu da göstermektedir ki, hükümet 2000 yılına göre 2001'de yerel gelirlerini artırırken personel giderlerini aynı oranda azaltmamış, bu azaltma yerel gelirler bazında %18.8 ekside gerçekleşmiştir. Konuya sabit fiyatlarla veya ABD doları esas alınarak bakıldığında da durum değişmemektedir.

Bütçe Değişim Tablosu (%)



Grafik 5: Bütçe Gelirleri ve Personel Giderleri Değişim Oranı (%)

2001 yılı devlet gelirleri ve devletin bütçe gelirleri bakımından sabit fiyatlar ve ABD doları esas alındığında ciddi düşüşler göstermiştir. Bu durum personel giderlerinde de görülmektedir. Ancak devlet, bu düşüşlerde iki yıl karşılaştırıldığında personel giderlerini azalan gelirleri oranında azaltmamış, devlette çalışan personel aleyhine bir uygulamaya giderek personel giderlerini daha fazla azaltmıştır.

## **KKTC KAMU FİNANSMANININ TEMEL SORUNLARI**

KKTC kamu finansmanının etkinliğini olumsuz yönde etkileyen en önemli faktörleri aşağıda olduğu gibi ortaya koymak mümkündür:

### **Kayıt Dışı Ekonomi**

Vergisel anlamda kayıtdışı ekonomi, vergi kaçırma ve vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış faaliyetlerinin bütünüdür. Kayıt dışı ekonominin temel özellikleri arasında kayıtdışı istihdam ve esas işten başka bir işte çalışma: ikinci iş bulunmaktadır (Altuğ, 1999: 3,9.15). Ayrıyeten, uygulanan ekonomi politikalarının kayıt dışı ekonomiye yol açtığı göz ardı edilmemelidir (Şengül, 1997: 26-27). Yapılan araştırmaya göre, KKTC'de %70 oranında kayıtdışı ekonomi olduğu ortaya konulmaktadır (Besimler, 1995). KKTC Geçiş yılı programlarında kayıt dışı ekonominin unsurlarından olan kaçak işçi ve özel ders konularından söz edilmekte ve bu konuda alınması gerekli önlemler vurgulanmaktadır (DPÖ, 2001: 280, 335). KKTC'de uygulanan ekonomi politikaları da kayıt dışılığı teşvik etmektedir.

Kayıt dışı ekonominin vergilendirilmesine yönelik olarak, vergilendirmede salt gelire dayalı değil tüm menkul ve gayri menkulün aynı anda dikkate alındığı “net varlık vergisi” uygulaması düşünülebilir (Due, 1960: 134-135).

### **KKTC Vergi Yapısı ve Yönetiminin Yapılandırılması**

KKTC Bütçesinin en büyük gelir kaynaklarını oluşturan dolaylı ve dolaysız vergilerinin tarh ve tahakkuk işlemleri ile tahsilatını Gelir ve Vergi Dairesi Müdürlüğü ile Gümrük Dairesi Müdürlüğü yapmaktadır.

Her iki Dairenin halen araç-gereç bakımından yeterli donanıma sahip olmadıkları gözlemlenmektedir. Ayrıca, bilgisayar teknolojisi araçlarından yararlanmak suretiyle hizmet üretme yönünde ciddi ve kalıcı yatırımlar yapıldığını görmek de mümkün değildir.

Öte yandan, her iki dairenin üstlenmiş olduğu görevlerin önemi dikkate alındığında, bu dairelerde eğitilmiş, bilgili, nazik ve kendi kendini yenileyebilen ihtisas sahibi personele çok az rastlanmaktadır (Saydam 1998: 1).

En azından ilgili Daire Müdürlükleri her kademedeki personelini çeşitli mesleki konularda sürekli hizmetiçi mesleki eğitime tabi tutmalı ve onları çağdaş meslek anlayışına kavuşturmak için etkinliklerde bulunmalıdırlar (Saydam, 1998: 2). KKTC'de vergi yapısı ve yönetimiyle ilgili ilave olarak vergi sisteminin modernizasyonu ve basitleştirilmesinden ve KKTC'de olmayan vergi mükellefiyetinin İnternet üzerinden yerine getirilmesinden söz edilebilir.

## **Elektronik Ticaretin Vergilendirilmesi**

Avrupa Birliği (AB) vergi politikaları çerçevesinde konu incelendiğinde, elektronik ticaretin gelişmesinden dolayı bugün AB’nde birçok ürün satışları İnternet ile gerçekleşmektedir. İnternet ile yapılan ticarete uygulanması gereken vergi oranları diğer hizmet ticaretindeki gibi olmalıdır. Fakat burada üzerinde durulması gereken önemli nokta İnternet alanında uygulanacak verginin İnternet ticaretinin önünü tıkamayacak şekilde olmasıdır (Özdeşer & Şafaklı, 2001: 76). KKTC’de ise elektronik ticaretin vergilendirilmesi hususunda herhangi bir uygulama bulunmamaktadır.

## **Etkin Olmayan Denetimler ve Vergi Otoritelerine Olan Güvensizlik**

Öncelikle KDV uygulaması itibariyle incelendiğinde KDV’nin henüz amaçlanan düzeyde olmadığı görülmektedir. Bunun başlıca nedenleri ise, halka ve uygulayıcılara gereken eğitimin verilememesi, denetimlerin bir program çerçevesinde yapılmaması, diğer vergi sistemlerindeki aksaklıkların giderilmemesi ve her şeyin ötesinde halkın ve yükümlülerin Vergi İdaresine karşı duyduğu güvensizliktir (Saydam, 1998). Şöyle ki, 2001 Ocak ayı itibariyle KDV iade oranı %5’ ten %2.5’e düşerken bu karar öncesi KDV iadesi için Vergi Dairesi’ne başvuru sayısı 34,000 iken karar sonrası 18,000 civarında gerçekleşmiştir (9/8/2001 Tarihli Kıbrıs Gazetesi). Bu karar ise vergi bilincinin halen oluşmamış olduğunu ve kararın fiş toplamamak yoluyla kayıt dışılığı artırdığını göstermektedir.

## **Ekolojik Vergi Bilincinin Yerleşmemiş Olması**

AB’de çevre konusu çok hassas bir yere sahiptir. Çevrenin korunmasının en iyi şekilde sağlanabilmesi amacıyla bir çok yasal düzenlemeler hızla devam etmektedir. Özellikle AB üyesi ülkelerin sanayileşmiş ülkeler olmasından dolayı çevre temizliğine çok daha fazla dikkat edilmektedir. Bu nedenle vergi yapısında yapılacak düzenlemelerde çevrenin en iyi şekilde korunmasının sağlanmasına büyük önem verilmiş ve ekolojik vergi reformu fikri doğmuştur. Bu yöndeki çalışmalar 90’lı yılların başından itibaren hızla sürmektedir. Tüm bu gelişmelerin yanında insan sağlığı için son derece zararlı olan alkol ve sigara tüketiminin azaltılması amacıyla bu tip ürünlere uygulanmakta olan KDV yüksek tutulmuştur (Özdeşer & Şafaklı, 2001: 64, 65; Çalışkan 1999: 97-102). KKTC’de çevrenin korunmasını sağlayıcı ölçüde bir vergilendirme söz konusu olmayıp, gelişmiş ülkelere kıyasla temel tüketim maddeleriyle alkol ve sigara gibi insan sağlığına zararlı maddeler arasında fiyatlandırma açısından göreceli olarak büyük farklar bulunmamaktadır.

## **Bağımsız Muhasip-Murakıp Müessesesinin Yeniden Yapılandırılması**

Vergi Dairesi ile yükümlülerin mali durumları ile ilgili bağımsız statüde görev yapması gereken Muhasip-Murakıp mesleğinin de çağdaş bir yapıya

kavuşturulması ve ciddi bir kuruma bağlı olarak görev ifa etmesini sağlamak için gerekli olan meslek yasasının çıkarılması kaçınılmazdır. Bu düzenlemeler yapılırken dünyada uygulanan kuralların esas alınmasına özen gösterilmesi gerekmektedir (Saydam, 1998: 5).

## **KKTC'DEKİ VERGİ YÜKÜNÜN DİĞER ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI**

Kamu finansmanın temel kaynağı kamu gelirleri, kamu gelirlerinin temel kaynağı ise vergi gelirleridir. Vergi toplamayla ilgili olarak vergi yükü oranı ise ekonomi yönetiminin temel göstergelerinden biridir. Vergi yükü oranı, vergi gelirlerinin GSMH ve/veya GSYİH içindeki payı olarak tanımlanmaktadır (Özmucur, 1991: 52). Bu oranın düşük olması ise vergi otoritelerinin zayıf yönetimini veya büyük ölçekli vergi kaçırma gerçeğini gösterebilir (World Bank, 2000: 279). Bu bölümde, KKTC'deki vergi yükü oranı Türkiye ve AB üyesi ülkelerdeki oranlarla mukayese edilecektir.

### **KKTC ve Türkiye'deki (TC) Vergi Yükü Oranının Karşılaştırılması**

Tablo 9'da yer alan KKTC ve TC'deki Toplam Vergi Gelirleri/GSMH oranları karşılaştırıldığında özellikle 1990 yılında %9 olan fark, 1996 yılında neredeyse eşitlenerek %0.1'e düşmüştür.

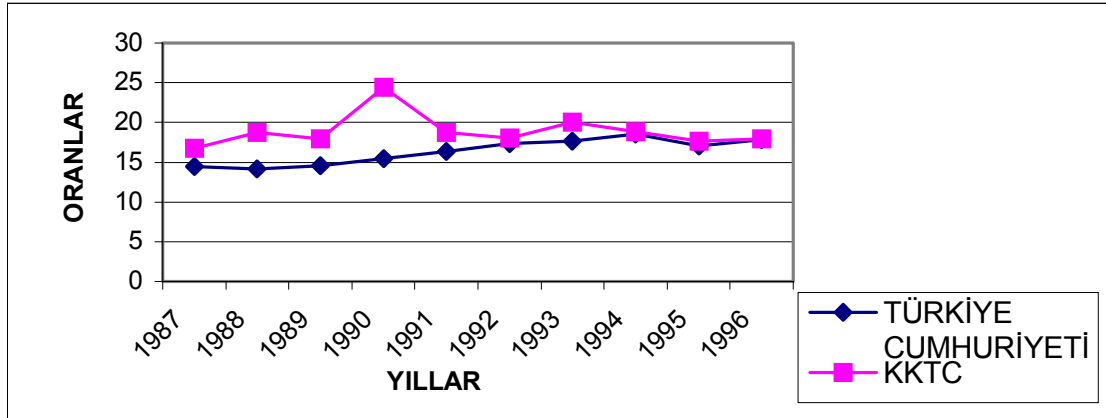
**Tablo 9: TC ve KKTC'deki Toplam Vergi Gelirleri / GSMH Oranı (%)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TÜRKİYE CUMHURİYETİ	14,5	14,2	14,6	15,4	16,3	17,3	17,6	18,5	17	17,8
KKTC	16,7	18,7	17,9	24,4	18,7	18	20	18,8	17,6	17,9

Kaynak: 1- TC Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)

2- DPÖ(2001), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, KKTC Başbakanlık, Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa, sf.44-45.

İki ülkedeki vergi yükü oranları arasındaki farkların yıllar içerisinde nasıl ortadan kalktığı Grafik 6'da daha net bir şekilde görülmektedir.



Grafik 6: KKTC ve TC'deki Vergi Yükü Oranları (%)

TC ve KKTC'deki vergi yükü oranında pek farklılık olmamasının tek nedeni iki ülke ekonomisinin büyük ölçüde entegre olması değil, her iki ülkenin bu yöndeki sorunlarında da büyük ölçüde benzerlik olmasıdır. Türkiye Cumhuriyeti'ne yönelik bütçe harcamalarının eleştirisel analizinin yapıldığı bir çalışmada, Türk vergi sisteminin kurum ve araçları ile çağdaşlaştırılması, kayıt dışı ekonominin vergi denetimi altına alınması, vergi verimliliğinin yükseltilmesi ve kamu giderlerinde rasyonelliği hakim kılacak bir kamu giderleri reformuna gidilmesi üzerinde durulmaktadır (Uluğbay, 1997: 5).

### KKTC ve AB Üyesi Ülkelerde Vergi Yükü Oranlarının Karşılaştırılması

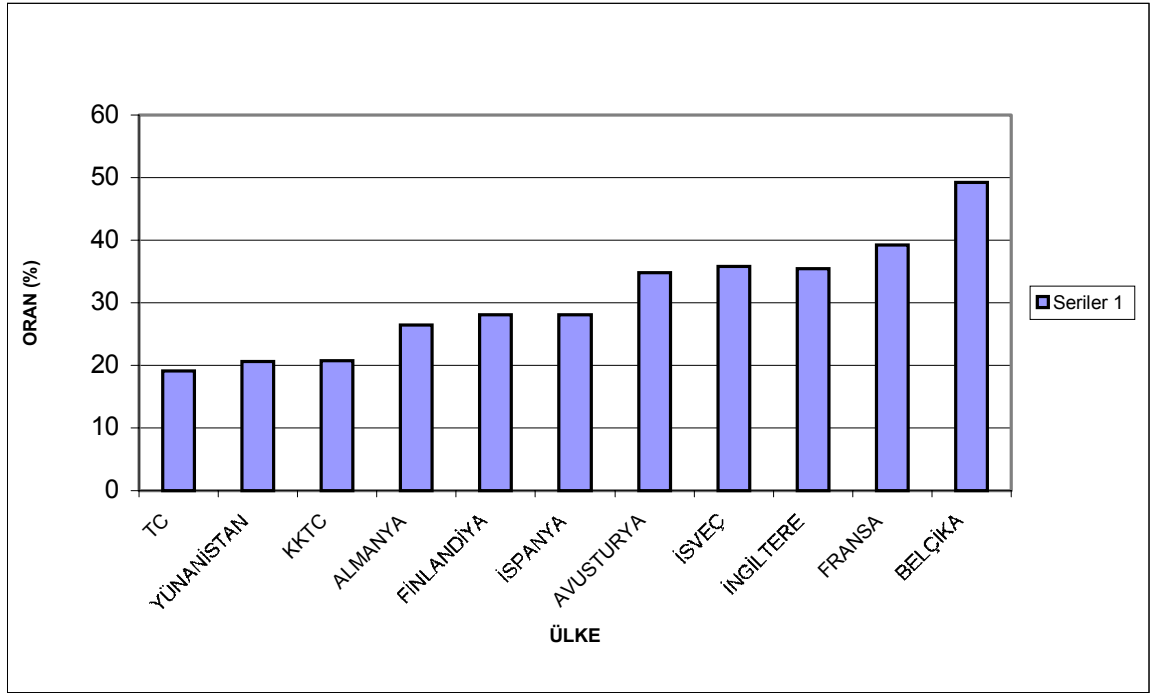
Tablo 10 ve Grafik 7'de KKTC, TC ve bazı AB üyesi ülkelerdeki vergi/GSYİH oranları 1998 yılı için birlikte verilmektedir.

Tablo 10: KKTC, TC ve AB Üyesi Bazı Ülkelerde 1998 Yılı Vergi Gelirleri / GSYİH Oranları (%)

ÜLKELER	ORANLAR
TC	19,1
YUNANİSTAN	20,6
KKTC	20,8
ALMANYA	26,5
FİNLANDİYA	28,1
İSPANYA	28,1
AVUSTURYA	34,8
İSVEÇ	35,8
İNGİLTERE	36,4
FRANSA	39,2
BELÇİKA	43,3

Kaynak: 1- The World Bank (2000), World Development Indicators, sf. 278.

2-DPÖ (2001), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, KKTC Başbakanlık, Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, İlekoşa, sf. 6,7,45.



**Grafik 7: KKTC, TC ve AB Üyesi Ülkelerde Vergi Yükü Oranları (%)**

Tablo ve şekilde yer alan ülkeler açısından incelendiğinde vergi yükü oranı en düşük ülke % 19.1 ile TC, en yüksek ülke ise % 43.3 ile Belçika'dır. Aradaki fark ise neredeyse iki kattır. AB üyesi ülkeler arasında ise yalnızca Yunanistan ile TC ve KKTC arasında pek fark bulunmamaktadır. Ancak, diğer AB üyesi ülkeleriyle arasında çok önemli farklar bulunmakta ve bu TC ve KKTC'deki vergi gelirlerinin toplam gelirler ve GSMH içinde ne denli düşük olduğunu göstermektedir.

## SONUÇ

Bu çalışmada sonuç olarak, KKTC'de kamu kesimindeki etkinliğin yeterli ölçüde olmadığı ortaya çıkmaktadır. Kamu finansmanı etkinliğinin düşük olmasının temel nedenlerinin ise kayıt dışı ekonomi, ülkede kronik sayılabilecek bütçe açıklarının bulunması, vergi yapısı ve yönetiminin yeniden yapılandırılması gereği, etkin olmayan denetimler ve vergi otoritelerine güvensizlik, ekolojik vergi bilincinin yerleşmemesi ve bağımsız muhasep-murakip müessesesinin yeniden yapılandırılması gereğidir. Özellikle AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında, çağdaş vergi sistemlerine göre KKTC'de eksikliklerin bulunduğu ve vergi etkinliğinin düşük olduğu ortaya çıkmaktadır. KKTC'nin vergi yükü oranı, ekonomisi büyük ölçüde entegre olmuş TC ile karşılaştırıldığında önemli ölçüde farklılık ortaya çıkmazken, başta İngiltere olmak üzere AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında büyük farklılık olduğu gözlenmektedir.

## KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, A. (1999) *Kamu Maliyesi*, 7. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ALTUĞ, O. (1999) *Kayıtdışı Ekonomi*, Türkmen Kitabevi, İkinci Baskı, İstanbul.
- BESİMLER, M. (1995) *Evolution of Public Finance and The Black Economy in the Turkish Republic of Northern Cyprus*, Unpublished Master's Thesis, Department of Economics, Eastern Mediterranean University, Gazimağusa, North Cyprus.
- ÇALIŞKAN, O. (1999) Ekolojik Vergi Reformu, *Maliye Dergisi* Sayı:132 Eylül-Aralık 1999, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- DPÖ (1998) *İstatistik Yıllığı 1998*, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, İstatistik ve Araştırma Dairesi, Lefkoşa.
- DPÖ (2000) *2001 Geçiş Yılı Programı*, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, Lefkoşa.
- DPÖ (2001) *2002 Geçiş Yılı Programı*, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, Lefkoşa.
- DPÖ (2001) *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1999*, KKTC Başbakanlık Devlet Planlama Örgütü, İzleme ve Koordinasyon Dairesi, Lefkoşa.
- DUE, J.F (1960) *The Taxation of Wealth*, Public Finance edited by R.W. Houghton, Penguin Modern Economics Readings, Great Britain.
- ERGİNAY, A. (1994) *Kamu Maliyesi*, 15. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.
- EUROPEAN COMMISSION (2000) *Tax Policy in the European Union*, Belgium.
- GELİR VE VERGİ DAİRESİ (2001) *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Vergi Rehberi*, KKTC Gelir ve Vergi Dairesi, Lefkoşa.
- KIBRIS GAZETESİ (2001) Tarih:9/8/2001, Yıl:13, Sayı:4343, Lefkoşa.
- LEVICH, R. (2001) *International Financial Markets*, 2nd. Edition, McGraw-Hill, USA.
- MUNGAN, Z. (1999) *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi İçerisinde Kamu Kesiminin Yeri*, KKTC Devlet Planlama Örgütü Bilimsel Araştırmalar Dizisi: 1, Lefkoşa.
- MUSGRAVE and OTHERS (1989) *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw Hill International Editions, Singapore.
- ÖZMUCUR, S. (1991) *İstikrar Politikaları*, Avcıol Basım-Yayımları, İstanbul.



- TÜRK, İ. (1999) *Maliye Politikası*, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- PELKMANS, J. (2001) *European Integration*, 2nd. Edition, Financial Times-Prentice Hall, England.
- RESMİ GAZETE, (21.12.2001) *2002 Geçiş Yılı Programı*, Resmi Gazete, Sayı 134, EK IV, Devlet Basımevi, Lefkoşa, sf.1262.
- SAYDAM, G. (1998) KKTC'de Uygulanan Vergi Politikaları, *Maliye Politikaları ve Kuzey Kıbrıs Ekonomisi Sempozyumu (7-8 Mayıs 1998)*, DAÜ Ekonomi Bölümü Başkanlığı, Gazimağusa.
- ÖZDEŞER, H. ve ŞAFAKLI, O. (2001) Avrupa Birliği'nde Yeni Vergi Politikaları, *Maliye Dergisi*, Sayı:138 Eylül-Aralık 2001, Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- ŞENGÜL, S. (1997) *Kayıtdışı Ekonomi*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- ŞENYÜZ, D. (2001) *Türk Vergi Sistemi*, 7. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- TÜSİAD (1998) *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Temmuz 1998 (Yayın No. TÜSİAD-T/98-7/232), İstanbul.
- ULUATAM, Ö. (1997) *Kamu Maliyesi*, 5. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- ULUĞBAY, H. (1997) *Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi*, Türk Harb-İş Sendikası, Dosya Yayıncılık, Ankara.
- WORLD BANK (2000) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, USA.
- WORLD BANK (2000) *World Development Indicators*, USA.