

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI VE ARTIŞ SEBEPLERİ

Osman DEMİR^(*)

ÖZET

Türkiye'de kamu açıkları, 1980-2000 döneminde, büyük ölçüde konsolide bütçe ve KİT açıklarından oluşmuş ve dalgalı bir şekilde artmıştır. Transfer harcamaları artışı, popülist politikalar, savurganlık ve yolsuzluklar, güçlü devlet anlayışı, yüksek savunma harcamaları ve Wagner Yasası kamu harcamalarını hızla artırırken; vergileme sorunları, vergiye karşı direnme, kayıtdışı ekonomi, denetim eksikliği, kamudaki düşük teşvik, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri yüzünden kamu gelirleri daha yavaş artmıştır. Türkiye'de uzun vadeli ekonomik istikrar açısından, öncelikle kamu finansman dengesinin sağlanması gerekmektedir. Aksi halde, piyasa sisteminden uzaklaşarak devletçi, korumacı politikalara yönelmek uzun dönemde ülkenin yararına olmayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Açıkları, Harcamalar, Wagner Yasası

1. Giriş

Kamu açıkları biri dar, diğeri geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanır. Dar anlamda kamu açığı, genel ve katma bütçeli idarelerin gelir-harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve konsolide bütçe açığı diye ifade edilir. Geniş anlamda kamu açığı ise, konsolide bütçe açığına ilaveten KİT, döner sermayeli kuruluşlar, yerel idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonların, diğeri bir deyişle bütün kamu kesiminin gelir-harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve kamu kesimi açığı veya kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) diye ifade edilir.

Türkiye'de yüksek kamu açıklarının uzun süre devam etmesi yüzünden devlet borç tuzağına düşmüş ve yatırım yapamaz hale gelmiştir. Yüksek faiz oranından devlete borç verme olanağı bulan bankalar özel sektöre daha az kaynak aktarmışlardır. Devletin iç borç baskısıyla artan faiz oranları dışlama etkisi doğurmuş ve enflasyon beklentisini kuvvetlendirmiştir. Yüksek enflasyon, ister istemez, döviz kurlarının artmasına yol açmıştır. Bu çalışmanın önemi uzun süre devam eden yüksek kamu açıklarının doğurduğu bu sorunların öneminden kaynaklanmaktadır. Çalışmada önce, Türkiye'nin kamu açıkları sorunsalı ortaya konulacak, sonra, kamu açıklarının artış sebepleri araştırılacaktır. Bu amaçla, kamu harcamaları niçin daha hızlı ve kamu gelirleri niçin daha yavaş artmaktadır? sorularına cevap aranacaktır.

2. Türkiye'nin Kamu Açıkları Sorunsalı

1980-2000 döneminde Türkiye'de Kamu Harcamaları/GSMH oranları Kamu Gelirleri/GSMH oranlarından daha hızlı artmıştır. Kamu

^(*) Doç.Dr.,Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, SİVAS.

Harcamaları/GSMH oranlarının en düşük değeri 1982’de (%19,9), en yüksek değeri 2000’de (%42,5); aynı şekilde, Kamu Gelirleri/GSMH oranlarının en düşük değeri 1982’de (%16,4), en yüksek değeri 2000’de (%30) gerçekleşmiştir (Tablo 1). Kamu Harcamaları/GSMH oranı 1995’den sonra sürekli artmıştır. Özelleştirme çabalarının sürdüğü bir dönemde kamu harcamalarının artarak GSMH’nin neredeyse yarısına yaklaşması bir çelişki olmalıdır. Ayrıca, Kamu Harcamaları/GSMH oranının dönemin en yüksek değerine çıktığı 2000 yılı sonunda ekonomik krizin doğması, ekonomik sorunların kamu harcamalarını artırarak aşılacağını savunan görüşleri zayıflatmaktadır.

Kamu harcamaları kamu gelirlerini aşınca, ister istemez, kamu açıkları doğmuş, harcamalar gelirlerden daha hızlı artınca da KKBG/GSMH oranları artmıştır. İncelenen dönemde KKBG/GSMH oranının en düşük değeri 1982’de (%3,5), en yüksek değeri 1999’da (%15,6) gerçekleşmiştir. KKBG/GSMH oranı 5 Nisan 1994 kararlarının etkisiyle 1994 ve 1995 yıllarında hızla düşmüş, ama sonraki yıllarda tekrar artmıştır. Dönem boyunca KKBG/GSMH oranları, Faiz Dışı KKBG/GSMH oranlarından daha büyüktür. Hatta 1995, 1996 ve 2000 yıllarında Faiz Dışı KKBG/GSMH oranı fazla vermiştir (Tablo 1).

Tablo 1: Kamu Kesimi Dengesi / GSMH Oranları, %

	Gelirler	Harcamalar	KKBG	Faiz Dışı KKBG
1980	18,7	27,4	8,7	8,2
1981	19,8	23,8	4,0	3,0
1982	16,4	19,9	3,5	2,7
1983	18,9	23,8	4,9	3,4
1984	18,2	23,4	5,4	3,4
1985	19,1	22,7	3,6	1,7
1986	22,3	25,9	3,7	1,1
1987	22,2	28,2	6,1	3,1
1988	21,9	26,7	4,8	1,0
1989	20,8	26,0	5,3	1,7
1990	20,3	27,7	7,4	3,9
1991	18,5	29,1	10,2	6,4
1992	18,8	29,7	10,6	6,9
1993	18,9	30,6	12,0	6,2
1994	19,7	27,9	7,9	0,2
1995	20,9	26,1	5,2	2,1*
1996	21,8	30,8	9,0	1,0*
1997	23,6	31,2	7,6	1,7
1998	25,3	34,5	9,2	-
1999	25,6	41,2	15,6	1,9
2000	30,0	42,5	12,5	2,8*

Kaynak: (DPT, 2002, 90; DPT, 2000, 90; DPT, 1997a: 69, 70; DPT, 1997b: 88; DPT, 1996: 88, Öner, 1996: 172; Derviş, 2001).

* Fazlayı gösterir.

Kamu açıkları; konsolide bütçe, KİT, yerel idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonların açıklarından oluşmaktadır. 1980-2000 döneminde kamu açıkları büyük ölçüde konsolide bütçe ve KİT açıklarından oluşmuştur. 1980, 1981, 1982, 1985 ve 1990 yıllarında KİT Açıkları/GSMH oranları, Konsolide Bütçe Açıkları/GSMH oranlarını aşmış ve bu durum ister istemez özelleştirme gerekçelerinden biri olmuştur. 1995, 1996 ve 1997 yıllarında KİT bütçesi fazla vermiş, sonraki yıllarda tekrar açık vermiştir (Tablo 2). Yaşanmakta olan krizlerin temelinde kamu finansman dengesindeki bozulmanın yattığı dikkate alınır, IMF'in mali yardımlarını özelleştirme şartına bağlaması anlamlı görülebilir. Ancak, yaşanmakta olan krizin yol açtığı değerler altında satış riski özelleştirmeyi zorlaştıracaktır.

Tablo 2: Bütçe Türlerine Göre KKBG / GSMH Oranları, %

	Toplam	Konsolide	KİT	Yerel	Döner Serm.	Sos. Güv.	Fonlar
		Bütçe	İdareler	İdareler	Kuruluşlar	Kuruluşları	
1980	8,8	3,1	4,9	0,3	0,5	-	-
1981	4,0	1,5	2,4	0	0	-	-
1982	3,5	1,5	1,9	0	0,1	-	-
1983	4,9	2,2	2,2	0	0,5	-	-
1984	5,4	4,4	1,9	0,1*	0	0,3*	0,5*
1985	3,6	2,3	2,5	0,1*	0,4*	0	0,6*
1986	3,7	2,8	2,6	0,3	0,3*	0	1,7*
1987	6,1	3,5	3,3	0,5	0	0,6*	0,6*
1988	4,8	3,1	2,2	0,4	0,1	0,4*	0,5*
1989	5,3	3,3	1,9	0,2	0	0,4*	0,4
1990	7,4	3,0	3,8	0	0	0,3*	0,6
1991	10,2	5,3	3,1	0,3	0	0,1	0,9
1992	10,6	4,3	3,3	0,8	0	0,2	1,3
1993	12,0	6,7	2,4	0,7	0	0,6	0,9
1994	7,9	3,9	1,4	0,4	0	0,6	0,9
1995	5,2	4,0	0,2*	0,2	0	0,6	0,6
1996	9,0	8,3	0,5*	0,4	0	0,2	0,1
1997	7,6	7,6	0,3*	0,3	0	0	0
1998	9,2	7,0	1,3	0,5	0	0,4	0
1999	15,6	11,9	2,5	0,2	0	0,2	0,6
2000	12,5	10,9	2,2	0,2	0,1*	0,2	1,3*

Kaynak: (DPT, 1997: 72; DPT, 2000: 90; DPT, 2002: 90).

* Fazlayı gösterir.

1980-2000 döneminde yerel idarelerin ve döner sermayeli kuruluşların açıkları oldukça düşük kalmıştır. Yerel idare Açıkları/GSMH oranları %1'i bile bulmamış, hatta 1984 ve 1985'de fazla oluşmuştur. 1991'e kadar sosyal güvenlik kuruluşları açık vermemişken bu yıldan itibaren açıklar ortaya çıkmış ve bazı yıllarda Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları/GSMH oranları, Yerel İdare Açıkları/GSMH oranlarını aşmıştır. İlk defa 1989'da ortaya çıkan Fon Açıkları/GSMH oranları 1989-1995 döneminde Yerel idareler, Döner Sermayeli

Kuruluşlar ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları/GSMH oranlarını aşınca, “bütçe birliği” ilkesi gereği bütçe dışı fonların kapatılması veya bütçe kapsamına alınması gündeme gelmiştir. Sonuç itibarıyla, Türkiye’deki KKBG’nin büyük kısmı konsolide bütçe (merkezi idare ve katma bütçeli idareler) ve KİT açıklarından oluşmuştur. Kamu açıklarını azaltmak için öncelikle bu iki açığı azaltmak gerekmektedir. Kanımca sorun, kamu kesiminde kaynakların etkin kullanılmayışında yatmaktadır. Son yıllarda kamu yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının %5’e kadar düşmesi bu etkinsizliğin açık bir göstergesi olmalıdır (Tablo 2; Tablo 3).

Artan kamu açıklarının borçlanma ve/veya emisyonla finansmanı yeni sorunlar doğmuştur. Emisyonla finansman halinde para stoku artmış, gerekli ekonomik büyüme sağlanamayınca da ister istemez enflasyon baskısı doğmuştur. Net dış borçlanmayla finansman halinde de ülkeye dış kaynak girince para stoku artmış ve yine enflasyon baskısı doğmuştur. Bazen alınan dış borçlar üretken alanlarda kullanılmadan vadesi gelen bir başka dış borcun anapara ve faizini ödemeye gitmiş, kamu açıklarını finanse etme özelliğini yitirmiştir. Ancak, dövize yönelik spekülasyon eğilimleri kısırdığı, iç borçlanmaya oranla düşük faizli ve uzun vadeli olduğu için dış borçlanma hala cazip olabilmektedir.

Kamu açıklarının iç borçlanmayla finansmanı arttıkça özel kesimin fon kaynakları azalmış, faiz oranları artmış, özel yatırımlar, istihdam ve büyüme bundan olumsuz etkilenmiştir (dışlama etkisi). Büyüme oranının düşük ya da negatif olduğu yıllarda devlet gelir kaybına uğramıştır. Yüksek enflasyon tahsil edilecek vergi gelirlerinin reel değerini aşındırmıştır (Olivera-Tanzi etkisi). Devlet, artan kamu açıklarını finanse etmek ve vadesi gelen borçların anapara ve faizlerini ödemek için tekrar borçlanmak zorunda kalmıştır. Borçlanma arttıkça faiz oranları artmış, vadeler kısalmış ve devlet yatırım yapamaz hale gelmiştir.

3. Türkiye’de Kamu Açıklarının Artış Sebepleri

Kamu harcamaları kamu gelirlerini aşınca kamu açığı doğmakta, harcamalar gelirden daha hızlı artınca da açık artmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’deki kamu açıklarının artış sebeplerini ortaya koymak için, kamu harcamalarını hızlı ve kamu gelirlerini yavaş artıran faktörleri araştırmak gerekmektedir.

3.1. Kamu Harcamalarını Hızlı Artıran Faktörler

Transfer Harcamaları Artışı

Transfer harcamaları işsiz, dul, yetim, ihtiyar ve sakatlara yapılan ödemeler gibi sosyal içerikli veya tarıma sübvansiyon, KİT’lere ve özel sektör firmalarına sermaye transferi gibi mali içerikli olabilir. İşsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerde işsizlik ödemeleri yüzünden transfer harcamaları büyük boyutlara ulaşmıştır. İşsizlik sigortası henüz uygulanmadığı halde, faiz

ödemelerindeki artış yüzünden Türkiye'de de transfer harcamaları büyük boyutlara ulaşmıştır. Toplam transferlerin (faiz+KİT+diğer) konsolide bütçe harcamaları içindeki payı dalgalı bir şekilde artarak 2000 yılında %66'ya çıkmıştır. Bu artış büyük ölçüde faiz ödemeleri artışından kaynaklanmıştır. Örneğin 1980'de sadece %3 olan İç+Dış Faiz Ödemeleri/K. Bütçe Harcamaları oranı 1985'de %13'e, 1990'da %20'ye, 1995'de %34'e ve 2000'de %44'e çıkmıştır (Tablo 3).

Cari Harcamalar/Konsolide Bütçe Harcamaları oranı 1980'li yıllarda gittikçe azalmış, 1990'lı yılların başında önemli ölçüde artmış, 1992'de dönemin en büyük değeri olan %51'e ulaşmış, sonraki yıllarda tekrar azalarak %33'e kadar düşmüştür. Yatırım Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları oranları en yüksek değerine 1986'da (%24) ulaşmış, sonraki yıllarda gittikçe azalarak %5'e kadar düşmüştür. Dönem boyunca transfer harcamaları arttıkça, cari ve yatırım harcamaları azalmıştır. Bütçe harcamalarının yaklaşık 2/3'ünün transfer harcamalarına gitmesi ve bunun çok büyük bir kısmının faiz ödemesinden oluşması, devletin ekonomik etkinliğini kaybettiğinin açık bir göstergesidir (Tablo 3).

Tablo 3: Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı, %

	Cari Harcamalar			Yatırım		Transfer Harcamaları			
	Toplam	Personel	Diğer Harcamaları	Toplam		İç Faiz	Dış Faiz	KİT	Diğer*
1980	46	32	14	17	37	2	1	16	18
1981	42	26	16	20	38	3	2	13	20
1982	45	28	17	21	34	2	3	14	15
1983	41	26	15	18	41	3	5	12	21
1984	40	24	16	18	42	5	7	7	23
1985	39	24	15	21	41	5	8	3	25
1986	35	21	14	24	42	8	8	2	24
1987	35	23	12	20	45	10	8	3	24
1988	35	24	11	17	49	15	8	5	21
1989	43	32	11	15	42	13	8	3	18
1990	49	39	10	15	36	14	6	2	14
1991	47	38	9	13	40	13	5	9	13
1992	51	42	9	13	35	14	4	4	13
1993	42	35	7	11	47	19	5	5	18
1994	38	30	8	8	53	26	7	2	18
1995	37	29	8	5	58	28	6	3	21
1996	33	25	8	6	61	34	4	1	22
1997	35	26	9	7	59	25	4	2	28
1998	33	25	8	6	61	36	4	1	20
1999	33	25	8	5	62	35	3	1	22
2000	29	21	8	5	66	44	**	***	22

Kaynak: (HM, 2000: 43; Öztekin, 2001).

*Vergi iadeleri, sosyal güvenlik ve diğer transferler.

İç faiz ödemelerinin içinde, *Diğerin içinde.

Faiz ödemelerindeki artış yüzünden devlet kendisine borç verenleri zenginleştiren, diğer bir deyişle mutlu azınlığın mutluluğunu artıran bir aygıtla dönüşmüş ve devlet eliyle beslenen spekülâtör bir sınıf doğmuştur. Bu sınıfın tek uğraşısı devletin ne zaman, hangi faizle tahvil ve bono satacağı ve bu yoldan elde edilen faiz gelirinin nasıl maksimize edileceği olmuştur. Eğer, transfer harcamaları artışı KİT, esnaf, çiftçi, firmalar gibi üretici birimlere fon aktarımından kaynaklanmış olsaydı, Türkiye ekonomisi bugünkü kadar derin bir krize girmeyebilirdi. Sorunun temelinde, borçlanma-yüksek faiz-daha çok borçlanma biçimindeki devletle ona borç verenler arasında yaşanan ve gittikçe devletin aleyhine çalışan bu kısır döngü yatmaktadır.

Popülist Politikalar

Politikacılar iktidarlarının devamını sağlamak amacıyla özellikle seçim dönemlerinde kamu harcamalarını artırma eğilimindedirler. Vatandaşın parasını harcıyor olmaları politikacıların bu eğilimini kuvvetlendirir. Dolayısıyla sosyal transferler, mali yardımlar, yüksek taban fiyatı uygulamaları, sübvansiyonlar ve kamusal istihdam sürekli artma eğilimindedir.

Mali yanılma (fiscal illusion), bedavacılık (free-rider) ve baskı gruplarının girişimleri popülist politikaları güçlendirir. Mali yanılma, kamusal malların ucuz ve hesaplı olduğu zannıyla halkın kamu harcamaları artışına destek vermesidir. Kamu harcamalarının maliyeti çok sayıda vergi mükellefine yayılınca mükellef başına maliyet düşer ve onlar kamu harcamaları artışına gereken tepkiyi göstermezler. Oysa, artan kamu harcamalarından önemli yararlar sağlayan baskı grupları, bu harcamaların gerçekleşmesi için büyük çaba harcarlar. Kamusal mal arz edenler de kamusal mallardan sağlanan yararları abartıp maliyetleri göz ardı etme eğilimindedirler. Dolayısıyla mali yanılma hükümetlere daha çok harcama yapma olanağı sunarken, mükellefleri farkına varmaksızın daha çok vergi ödemek zorunda bırakır (Savas, 1994: 26-27).

Örneğin 100 bin vergi mükellefi olan bir ekonomide 1 trilyon TL maliyetli bir kamusal mal üretiminin mükellef başına ortalama maliyeti 10 milyon TL'dir. Ödeyeceği 10 milyon TL'yi önemsiz bulan her bir mükellef ilgili kamusal malı üretmenin ekonomik olup olmadığını sorgulama gereği duymaz ve bazı kamusal mallar ekonomik olmadıkları halde üretilir.

Bedavacılık, kamusal mallardan vergi vermeden, yani bedel ödemediği yararlanmadır. Özellikleri gereği kamusal mallardan bedava yararlanmak mümkün olduğundan, bu malları üreten firmalar onların taşıdığı tüm yararları paraya çeviremezler ve bu malların piyasa koşullarında ekonomik yeterlikte üretimi mümkün olmaz (Bulutoğlu, 1988: 53; Savas, 1994: 63). Vergi mükellefi olmayan bedavacı için temiz hava, savunma, adalet, diplomasi ve altyapı gibi kamusal malların marjinal maliyeti sıfırdır. Rasyonellik gereği o, bu malların marjinal faydaları sıfır oluncaya kadar üretilmesini ister.

Diğer yandan, öncülüğünü James Buchanan’ın yaptığı kamu tercihi yaklaşımı ve Anthony Downs’un parti modeline göre politik alan popülist politikalara açık bir alandır. Buchanan’a (1991: 113-8) göre, eğer, homo-economicus siyasal karar alıcıların (seçmenler, politikacılar, bürokratlar) davranışlarını açıklayan bir model olarak kabul edilirse, kişisel çıkar kamu yararından önce geleceği için maliyet içeren bir oylamada seçmenler oy vermek istemezler. Oylamanın gerçekleşmesi için oylama maliyetinin düşürülmesi ve/veya popülist politikalarla oylamaya katılanların katlandıkları maliyetin telafisi gerekir ki, temel amacı yeniden seçilmek olan politikacılar bunu yapmaya isteklidirler. Bürokratların statüsü genellikle sahip oldukları bütçenin büyüklüğü, büronun genişliği ve çalıştırdıkları eleman sayısı ile ölçüldüğünden, onlar her fırsatta daha büyük bütçe, daha büyük büro ve daha çok eleman için çaba harcarlar. Sonuçta kamu harcamaları artar.

Downs’un (1957: 28, 38-9) iki parti modelinde partiler, tıpkı piyasada kârlarını maksimize etmeye çalışan firmalar gibi, oylarını maksimize etmek için yarışır. Onlar politikalarını gerçekleştirmek için seçim kazanmaktan çok, seçim kazanmak için politikalarını formüle ederler. Seçmenler her iki partinin gelecek dönemde kendilerine sağlayacağı beklenen faydayı karşılaştırırlar ve kendilerine daha çok fayda sağlayacağını bekledikleri partiye oy verirler.

Türkiye’de bir devlet bakanının, güçlü ekonomiye geçiş programı çerçevesinde tütün piyasasını liberalleştirmek amacıyla çıkarılan yasaya, “IMF’e kim taahhütte bulduysa, o düşünsün” diyerek tepki göstermesi (Hürriyet, 01.06.2001), politikacının popülist politikaları sürdürme isteğinin bir göstergesi olmalıdır. Ancak, aynı bakanın bu sözünden dolayı istifa etmek zorunda kalması, kriz içinde bocalayan Türkiye’de popülist politikaları sürdürmenin gittikçe zorlaştığını gösterir. Yüksek kamu açıklarını sürdürme olanağı azaldıkça, popülist politikaları sürdürme olanağı da doğal olarak azalmaktadır.

Savurganlık ve Yolsuzluklar

Savurganlık, olması gerekenden çok harcama veya fırsat maliyeti kendisini aşan harcama diye tanımlanabilir. Savurganlığın sebepleri; başkasının kazancını harcama, kolay kazanma, moda uyma, gösteriş, yararsız adetler ve eğitimsizlik olabilir. Kamu kesiminde çalışanların kamu kaynaklarını kullanıyor olmaları ve başarıya yönelik teşviklerin zayıflığı kamu çalışanlarını savurganlığa ve verimsizliğe itmektir.

Yerel yönetim ve KİT’ler dahil olduğunda 2000 yılında devletin taşıt aracı sayısı, yaklaşık 35 bini makam aracı olmak üzere toplam 125 bindir. Oysa, Japonya, Fransa ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde, resmi araç sayısı 10 ile 20 bin arasında değişmektedir (TOBB, 2001). Türkiye’de bir özel oto günde 7, ticari taksi 28 litre benzin tüketirken kamu aracı 36 litre benzin tüketmektedir. Bir özel oto yılda 18, ticari taksi 91 bin kilometre yol kat ederken kamu aracı

120 bin kilometre yol kat etmektedir. Kamuya ait 48348 yatak kapasiteli 238 eğitim ve tatil sitesinde 6543 kişi çalışmakta, 250 bin kamu personeli bu sitelerde sembolik ücretlerle tatil yapmaktadır (Altuğ, 1994: 341). Özel kesimde sadece 25 kişi olan 100 işçi başına memur ve teknik personel sayısı, işletmeci KİT'lerde 1990'da 52, 1999'da 80 olmuştur. Bu artıştan dolayı 1990-1999 döneminde KİT'lerde 60 bin beyaz yakalı fazladan istihdam edilmiş ve yaklaşık 6,6 milyar dolar fazladan maliyet yüklenilmiştir (TOBB, 2001).

Kamu kesiminde sokak lambaları bazen erken yanıp, geç söndürülmekte, lüks otomobiller satın alınmakta, lüks bürolar döşenmekte, gösterişli binalar yapılmakta, tatil beldeleri kurulmakta, aşırı istihdama gidilmekte, bazı yıllar devletçe satın alınan tonlarca tütün ve çay imha edilmektedir. Partiler arasındaki iktidar olma yarışı kamu olanaklarını ele geçirme, seçim kampanyaları da hesapsız vaatler yarışına dönüşmekte, kamusal kaynak kullanımında rasyonellikten uzaklaşmaktadır. Kamusal teşviklerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı yeterince denetlenmemektedir. Kamu açıklarının yüksek faizli kısa vadeli borçlanmayla finansmanı yüzünden açıklar daha çok artmakta ve devlet yatırım yapamaz hale gelmektedir. Artan faiz oranları bir yandan özel reel yatırımları azaltmakta, bankaları ve girişimcileri devletin finansörü haline getirmektedir.

Bütün bunlar, “Kral ve bakanlar her zaman istisnasız, toplumun en müsrifleridirler. Onlar kendi harcamalarına bir özen gösterebilirler, özel kişilerin harcamalarını güvenle kendi denetimine bırakabilirler. Devleti onların harcamaları batırmazsa, uyrukların harcamaları hiç batırmaz” diyen Smith'i (1985: 283) ve devlet lükse düşerse mevcut vergiler yetmez ve yeni vergiler çıkarılır. Lüksün sınırı olmadığından yeni vergiler de yetmeyebilir, lüks ve vergilerin birlikte artışı devlet yıkılıncaya kadar devam edebilir diyen İbn Haldun'u (1991: 85-6) haklı çıkaracak niteliktedir.

Yolsuzluk, rüşvet, haraç, zimmet, iltimas (nepotizm dahil), irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetki suiistimali gibi yasa dışı ve ahlâk dışı sayılabilecek, haksız rekabet yaratarak haksız kazanca yol açan tüm işlem ve eylemleri içerir (Cingi, 1994: 3). Yolsuzluğun sebepleri merkezî yönetim, hantal bürokrasi, kötü kanunlar, ahlâki yozlaşma ve yoksulluk olabilir. Kamu çalışanlarının işi yavaşlatarak veya kusurlu iş görerek kişileri rüşvete zorlamaları halinde rüşvet, sistemi çalıştıran ve bir hakkın elde edilmesini sağlayan bir araç olarak görülebilir.

Yolsuzluk genellikle kamu kesiminin kendi içindeki, ya da kamu kesimi ile özel kesim arasındaki işlemlerde ortaya çıkmaktadır. Yolsuzluğa alışmış kamu çalışanları yolsuzluk çarkını durduracak girişimleri önlemeye çalışırlar ve çevresindekilerin de kendileri gibi olmasını isterler. Böylece yolsuzluk hızla yayılır, olağanlaşır ve gereken tepkiyi görmez. Özel firmaların devlete gerçek fiyatının üstünde mal satmaları ve/veya kamusal malları gerçek fiyatının altında

satın almaları, kamusal kredilerin düşük faizle yüksek riskli alanlara verilmesi, işin ehli olmayan kişilerin kamusal işleri yapmak üzere görevlendirilmeleri birer yolsuzluk örneğidirler.

Maliye bakanlığınca yapılan bir incelemeye göre; Türkiye genelinde toplam 10445 kişi ve kurum naylon faturalı işlem yapmıştır. Bunlardan 4382'si naylon fatura düzenlemiş, 6063'ü ise bu belgeleri kullanarak vergi kaçırmıştır. Bu faturalar çoğunlukla gıda, diğer tarım ürünleri, canlı hayvan ticareti, giyim eşyası ve müteahhitlik hizmetleri alanında düzenlenmiştir. Bu tür işlem yapanların 2451'i İzmir, 1729'u İstanbul ve 949'u Gaziantep'te bulunmuştur (Radikal, 19.02.2001).

Price Waterhouse Coopers adlı danışmanlık kuruluşunun raporuna göre, Türkiye yolsuzlukların ekonomiye verdiği zarar sıralamasında, sıfırdan 150'ye kadar verilen puanlamada 74 puan alarak, Çin, Rusya ve Endonezya'dan sonra 35 ülke arasında dünya 4'üncüsü olmuştur. Rapora göre, Türk insanı yolsuzluklar nedeniyle yüzde 36 oranında fazladan vergi ve uluslararası borçlanmalarda risk maliyeti ödemek zorunda kalmıştır. Buna göre, 2000 yılında beklenen 26,5 katrilyon liralık vergi gelirinin yaklaşık 9,5 katrilyon liralık kısmı fazladan ödenen, yolsuzluğa ve risk primine giden vergi olmuştur (Hürriyet, 30.01.2001).

17 ilde 18 ve üzeri yaştaki 3021 kişi ile yüz yüze görüşerek yapılan yolsuzluk araştırmasına katılan deneklerin %14'ü enflasyon ve işsizlikten sonra Türkiye'nin en büyük sorunu olarak rüşvet ve yolsuzluğu görmüştür. Rüşvetin en yaygın olduğuna inanılan üç kurum trafik polisi, gümrükler ve vergi daireleridir. Dürüstlük sıralamasında en az dürüst bulunan son üç meslek grubu trafik polisleri, gümrük memurları ve milletvekilleridir. İhalelerde şirketlere hiç eşit davranılmıyor diyenlerin (0'dan 10'a kadar puanlamada 5'in altında puan verenler) oranı belediyeler için %59, merkezi yönetim için %61'dir. Merkezi yönetim halka hizmet verirken hiç eşit davranılmıyor diyenlerin oranı %58'dir. Kurumlarda işe girmede tamamen torpil ve kayırmanın esas alındığına inananların oranı belediyeler için %78, devlet sektörü için %74, özel şirketler için %45'dir (Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2001).

5 Nisan 1994 istikrar programı çerçevesinde bankacılık sektöründe doğabilecek olası bir toplu çöküşü önlemek amacıyla tasarruf mevduatına devlet güvencesi uygulamasının sonraki yıllarda da devam etmesi sonucu (Aralık 2000'de yurtdışı krediler de güvence kapsamına alındı) bankalar tasarruf sahiplerinin denetiminden uzaklaşmış, fon kullanımında risk faktörü yeterince dikkate alınmamış ve ahlâki risk (moral hazard) doğmuştur. BDDK tarafından el konulan bazı bankaların (Egebank, İnterbank, Yurtbank, Etibank, Türkbank, Sümerbank, Bankkapital gibi) önceki sahipleri kendi bankalarının içini planlı bir şekilde boşalttıkları iddiasıyla yargılanmaktalar. Hazine, kamu bankalarının görev zararlarından 25 milyar dolar ve bir o kadar da BDDK tarafından el

konulan bankaların zararlarından olmak üzere yaklaşık 45 milyar dolar maliyet yüklenmek zorunda kalmıştır (BDDK, 2001). Yüklenen bu maliyetlerden dolayı halen yürütülmekte olan “güçlü ekonomiye geçiş programı” bir anlamda bankacılık sektörünü kurtarma programına dönüşmüş, reel sektörün sorunlarına eğilme fırsatı kalmamıştır. Kamu bankalarının görev zararlarının ne kadarının gerçekten görev zararı olduğu ve ne kadarının yasalar manipüle edilerek ortaya çıktığı belli değildir.

Güçlü Devlet Anlayışı

1929 Buhranının Keynezyen devletçi reçeteye aşılması devlete duyulan güveni artırmıştır. Bu bağlamda devlete; (1) harcanmayan gelirleri harcama (telafi edici devlet harcamaları), (2) ekonomiyi likidite tuzağından kurtarma, (3) etkin politikayı seçme ve uygulama, (4) ekonomik büyümeyi sağlama şeklinde dört temel görev yüklenmiştir. Dolayısıyla, devletin ekonomiye müdahalesi artmış ve devlet, özel girişimin etkin bir şekilde sunabileceği mal ve hizmetleri üreten politik bir müteşebbis haline gelmiştir. Bu bağlamda et, süt, peynir, ayakkabı, gömlek üretmiş; otel ve lokanta işletmiştir (Demir, 2000: 25).

Atatürk, Türkiye’deki devletçiliği “fertlerin hususi teşebbüslerini ve faaliyetlerini esas tutmak; fakat büyük bir milletin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak, memleket ekonomisini devletin eline almak”, şeklinde tanımlamışken, uygulamada tanımın “memleket ekonomisini devletin eline almak” olan ikinci kısmı öne çıkmıştır. Bu anlayışın halktaki yansıması “devletimiz güçlüdür, her şeye güç yetirir” şeklinde olmuştur. Kendisine böyle büyük bir güç atfedilen devlet, yapması gereken işlerin yanında, lokanta işleterek, lojman yaparak, kumaş ve ayakkabı üreterek gücünü göstermeye çalışınca kamu harcamaları artmıştır.

1988 yılında Türkiye’nin 12 ilinde 1788 denekle yüz yüze görüşerek yapılan bir araştırmaya göre, ankete katılanların büyük çoğunluğu fiyatları kontrol etmekten büyük mağaza açmaya kadar bütün işlerin daha çok devlet tarafından yapılmasını istemiştir. Ankete katılanların %96,9’u devletin fiyatları kontrol etmesini; %95,3’ü pahalı mal satanı cezalandırmasını; %88,9’u ehliyet vermesini; %81,5’i baraj yapmasını; %76’sı toplu konut yapmasını; %68,3’ü az gelişmiş yerlerde fabrika kurmasını ve işyeri açmasını; %65,8’i banka kurup işletmesini; %61,4’ü okul ve hastane yapmasını; %55,7’si aile düzenini korumasını; %50,5’i cami yapmasını; %40,2’si büyük mağazalar açmasını istemiştir (Esmer, 1993: 10).

Yüksek Savunma Harcamaları

Ülkelerin içinde bulunduğu coğrafya, ülkelerarası gerginlikler, savaş belirtileri ve uluslararası kuruluşlar güvenlik harcamaları üzerinde etkili olmaktadır. Türkiye’nin stratejik konumu yüksek güvenlik harcamalarına yol

açmaktadır. Türkiye 1994’de %3,2’lik Savunma Harcaması/GSYİH oranı ile Yunanistan (%5,7), ABD (%4,3), İngiltere (%3,4) ve Fransa’dan (%3,3) sonra NATO ülkeleri arasında beşinci sırada yer almış; 1999 yılında ise %5,5 oranıyla birinci sıraya çıkmıştır. Türkiye’yi Yunanistan (%5), ABD (%3,1), Fransa (%2,7) ve İngiltere (%2,6) izlemiştir. Buna göre, 1999 yılında nispi olarak en çok savunma harcaması yapan ülke NATO ülkesi Türkiye’dir. Silahlı kuvvet sayısı bakımından da Türkiye NATO ülkeleri içinde ABD’den sonra ikinci sıradadır. 1994 yılı verileri ile karşılaştırıldığında 1999 yılında Yunanistan ve Türkiye dışındaki diğer NATO ülkelerinin hepsinde silahlı kuvvet sayısı azalmıştır. 1994’de ABD’de 1650,5 bin kişi olan silahlı kuvvet sayısı 1999’da 1371,5 bin kişiye; Fransa’da 409,6 bin kişiden 317,3 bin kişiye düşmüştür. Oysa, Türkiye’de 503,8 bin kişiden 639 bin kişiye, Yunanistan’da 159,3 bin kişiden 165,6 bin kişiye çıkmıştır (NATO, 2001: 34).

Güvenlik harcamalarını artıran en önemli faktör savaş ve tehdit algılamalarıdır. Tarihte savaş ve tehdit yıllarında ülkelerin savunma harcamaları, kamu açıkları ve enflasyon hızla artmıştır. Türkiye 1984’den beri yaklaşık 15 yıldır PKK terörüyle mücadele etmiştir. Bu yolda 100 milyar doları aşkın bir maliyet yüklenildiği sanılmaktadır.

Savaşlar ülkelerin insan, sermaye ve doğal kaynaklarını tükettiği halde, ülkeler güvenlik harcamalarını tek yanlı azaltmak istemezler. Güvenlik harcamaları ancak uluslararası bir konsensüsle, ülkelerarası güç dengeleri korunarak ve karşılıklı olarak azaltılabilir. Yıllardır ülkeler "barış istiyorsan savaşa hazır ol" İngiliz atasözü gereği savaşa hazırlandıkları halde barış bir türlü gelmemekte, insanlar kendilerini öldürecek silahları üretmeye devam etmektedir. Eğer, dünya ölçeğinde savunma harcamalarında radikal bir indirim yapılabilse ve buradan elde edilen kaynaklar verimli alanlarda kullanılabilse, o zaman çok daha yaşanılabilir bir dünya kurulabilir. Uluslar arası saldırmazlık anlaşmaları ve onlara uymayı sağlayacak uluslar arası örgütler bu amaca hizmet edebilir. Bu yolun yeni sloganı 'barış istiyorsan silahı bırak!' olabilir.

Wagner Yasası

Adolphe Wagner’e göre, kamu harcamaları artışının sebebi, toplumsal gelişme ihtiyacıdır. Toplumdaki önlenmesi mümkün olmayan sosyal gelişme arzusu kamu harcamaları artışını zorunlu kılmaktadır. Toplum zamanla daha çeşitli, daha çok ve daha kaliteli kamu hizmeti istemektedir. Devlet, kamu hizmetlerine yönelik artan talebe cevap verebilmek için daha çok harcama yapmak zorunda kalmaktadır (Nadaroğlu, 1978: 134-5).

Türkiye’de yaşanmakta olan hızlı kentleşme süreci, güçlü sosyal gelişme talebinin önemli bir göstergesidir. Kentli nüfusun toplam nüfus içindeki payı, ikinci genel sayımla (1935) birlikte sürekli artmış, köylü nüfusunki azalmıştır. 1985’e kadar toplam nüfusun %50’den fazlası köylerde yaşarken, bundan sonra süreç tersine dönmüştür (Tablo 4). Kentleşme hızlandıkça ihtiyaçlar

çeşitlenmiş, kalite öne çıkmış ve yerel yönetimler önem kazanmıştır. Kırsal alanda tarımsal üretimin uzmanlaşmaya fırsat vermemesi, farklı yeteneklerin etkin bir şekilde üretime katılamaması, tarım arazilerinin her defasında varisler arasında bölünerek küçülmesi kırsal itici faktörleri olmuştur. Kentlerde farklı iş alanlarının olması, kent rantları, daha iyi eğitim, sağlık, ulaşım ve altyapı hizmetlerinin olması ise kentin çekici faktörleri olmuştur. Bu iki paralel etki kırsaldan kente göçü hızlandırmıştır.

Sarp coğrafyaya serpilmiş, az nüfuslu küçük yerleşim yerlerine yol, su, elektrik, telefon, gibi altyapı; eğitim, sağlık, spor tesisi gibi üstyapı hizmetleri götürmenin ve hizmetin devamını sağlamanın kişi başına maliyeti kente oranla daha büyüktür. Ancak, kentli nüfusa sunulan hizmetler kırsala oranla daha çok, daha çeşitli ve daha kaliteli olduğundan, kentleşme kamu harcamalarını artıran bir sürece dönüşmüştür. Kentli nüfus daha iyi eğitim, sağlık, ulaşım hizmetleri, sürekli akan temiz su, kesintisiz elektrik, çalışan metro isterken, köylü nüfus nispi olarak daha azıyla yetinebilmektedir. Üstelik, kentlerdeki eksik hizmet sunumu halinde çöp dağlarının oluşması, yeşil alanların tükenmesi; hava, su, toprak kirliliğinin, sağlık sorunlarının ve sosyal hizmet maliyetlerinin artması yüzünden eksik hizmet sunumu kamu harcamalarını azaltmaya yetmemektedir.

Tablo 4: Nüfusun Kent ve Köy Arasında Dağılımı, %

	1927	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1997
Kent	24,2	23,5	24,4	24,9	25,0	28,8	31,9	34,4	38,5	41,8	43,9	53,0	59,0	65,0
Köy	75,8	76,5	75,6	75,1	75,0	71,2	68,1	65,6	61,5	58,2	56,1	47,0	41,0	35,0

Kaynak: (DİE, 2001a: 5).

3.2. Kamu Gelirlerini Yavaş Artıran Faktörler

Kamu gelirleri, devletin hükümlerine dayanarak elde ettiği vergi gelirleri, harçlar, cezalar, resim ve şerhiyeler ile hükümlerine dayanmadan elde ettiği teşebbüs gelirleri, yardımlar, borçlanma ve bağışlardan oluşur. Devlet gelirlerini vergi daireleri, hazine, yerel idareler, katma bütçeli idareler ve KİT'ler aracılığıyla elde eder. Katma bütçeli idareler, eğitim ve sağlık hizmetlerinde olduğu gibi, kendi gelirleri yanında genel bütçeden de pay alırlar. Yasama, yargı ve yürütmeden oluşan genel bütçeli idarelerin genel bütçe ödenekleri dışında gelirleri yoktur. Burada kamu gelirlerinin yavaş artmasının sebepleri olarak; vergileme sorunları, vergiye karşı direnme, kayıtdışı ekonomi, denetim eksikliği ve kamudaki düşük teşvik, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri üzerinde durulacaktır.

Vergileme Sorunları

Arz yanlı ekonomistlere göre, %0 ve %100 vergi oranlarında vergi gelirleri sıfırdır. Çünkü, birincisinde hiç vergi alınmaz, ikincisinde de kazancın tamamı vergiye gittiğinden böyle bir üretim yapılmaz. Bu iki ekstrem arasında belli bir düzeye kadar vergi oranları arttıkça vergi gelirleri artar ve bir

maksimuma ulaşır. Eğer bundan sonra vergi oranları artmaya devam ederse vergi gelirleri azalır. Çünkü, başlangıçta kişiler vergiden doğan kayıplarını telafi etmek amacıyla çalışmalarını artırır. Vergi oranları arttıkça çalışmanın marjinal faydası marjinal maliyetini karşılayamaz hale gelir ve kişiler çalışmalarını azaltırlar (Keleher and Orzechowski, 1982: 123-5).

Bir ülkede hangi vergi oranının vergi gelirlerini maksimum yapacağı, diğer bir deyişle ideal vergi oranının ne olduğu önceden bilinemez. Bu oran işten işe ve mükelleften mükellefe değişebilir. Ancak, her iş ve mükellef için ayrı bir vergi oranı belirlemek teknik olarak mümkün olsa bile, fiyat mekanizmasını bozarak hatalı kaynak dağılımına yol açacağından ekonomik olarak doğru değildir. Dolayısıyla, çalışmayı teşvik eden, mükellefleri vergi kaçırmaya itmeyen ve genel kabul gören bir oranı tercih etmek gerekir. Ayrıca, kişi başına GSMH'sı yüksek olan ülkelerin kişi başına vergi gelirlerinin de yüksek olması, vergi gelirlerini artırmak için ideal vergi oranını belirlemek kadar, vergi matrahını genişletmenin de önemli olduğunu gösterir. Toplam harcamalar içinde zorunlu malların payının yüksek olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde vergi almak gerçekten zor bir iştir.

Vergiye Karşı Direnme

Kamusal malların bölünmezliği ve dışsal yararlarının olması onlardan bedel ödmeden -vergi vermeden- yararlanmayı mümkün kıldığından, vergiler mükelleflerin gönüllü katılımına bırakılmazlar, cebren alınırlar ve vergi kaçırıcılar cezaya çarptırılırlar. Ancak, eğer vergiler çalışmayı azaltacak büyüklükteyse, vergi denetimi zayıfsa ve kamu kesiminde belirgin bir savurganlık varsa mükelleflerin vergiye karşı direnmeleri artar.

Vergiye karşı direnme yasal ve yasal olmayan yollardan olabilir. Yasal olanı vergiden kaçınma, yasal olmayanı ise vergi kaçırma. Vergiden kaçınma, vergili bir işi yapmama, vergiyi geç ödeme ve vergiyi yansıtmama şeklinde olabilir. Vergili bir malın satın alınmaması, vergili bir gelirin kazanılmaması vergi gelirlerini azaltır. Vergi kaçırma, kanuna aykırı olarak yapılan pek çok hileli işlemleri içerir. Bunlar hatalı kayıt yapma, fatura almama-vermeme, fiyatı düşük gösterme, naylon fatura düzenleme, stokların değerini düşük gösterme, ücret ve maaşları asgari ücretten gösterip ikinci zarfla ödeme yapma, kayıtdışı işçi çalıştırma, gayri menkullerin değerini düşük gösterme, yurtdışında paravan şirket kurup değersiz malları yüksek değerle ihraç ediyor göstererek teşvik ve vergi iadesi alma, lüks araç satın alımı şeklinde olabilir.

Örneğin, Türkiye'de 1993 Kasım-Aralık döneminde sıkça tartışılan vergi reformu çerçevesinde otomobil alım-satım vergilerinin 1 Ocak 1994'den itibaren %100, Bakanlar Kurulu gerekli görürse bir %100 daha artırılacağına dair vergi yasası, pek çok kimseyi 1994 girmeden bir otomobil sahibi olmaya zorlamış ve 1 Ocak 1994'den itibaren otomobil piyasası büyük bir durgunluğa girmişti. TL'nin 1993 yılı sonunda otomobil alımına yönelişi döviz kurlarındaki

artışı geciktirmiş, 1994’de otomobil piyasasına gitmeyen TL, döviz ve altına yönelince bunların fiyatlarının hızla artmasında etkili olmuştur.

Vergiye karşı direnmeyi azaltmak için; kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak, rüşvet, yolsuzluk, eş-dost kayırma ve savurganlık gibi olumsuzlukları önlemek, vergi denetimini ve vergi cezalarını artırmak, vergi personelinin ve mükellefleri eğitmek, vergilerin çalışmayı azaltacak boyutlara ulaşmasına izin vermemek, mükellefleri vergilerin kamusal hizmet olarak yine kendilerine geri döneceğine inandırmak gerekir.

Kayıtdışı Ekonomi

Ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen belgeye bağlanmamış faturasız satışlar, kayıtdışı işçi çalıştırma, gecekondu yapımı, işportacılık gibi işlemlerin tamamı kayıtdışı ekonomiyi oluşturur. Kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, dolandırıcılık, yolsuzluk gibi yeraltı faaliyetleri hem kayıtdışı, hem de yasa dışı bir ekonomidir. Tarafların anlaşmaları ilkesine dayanan kayıtdışı ekonomide, mübadele belgeye bağlanmadığı için ticari defter kayıtlarına intikal etmez. Doğan kârdan devletin payı olan vergiler ödenmez, alıcı ve satıcı devletin payını aralarında paylaşırlar (Altuğ, 1994: 14-5).

Türkiye’de kayıtdışı ekonominin GSYİH’ya oranı 1960’da %44, 1970 ve 1980’de %33, 1990’da %28 ve 1991’de %26 olarak tahmin edilmiştir (Derdiyok, 1993: 57). Buna göre, bu yıllarda kayıtdışı ekonomi vergilenebilseydi, mevcut vergi oranları değişmese bile, vergi gelirleri yaklaşık %30 artar veya vergi oranları %30 azalsa bile mevcut vergi gelirleri değişmezdi.

Türkiye’de ekonomik yapının büyük ölçüde tarım ve hizmetlere dayanması, küçük ölçekli işletmelerin yaygınlığı, hızlı nüfus artışı, göç, çarpık kentleşme, işsizlik, yüksek enflasyon, gelir dağılımı bozukluğu, ekonomik krizler, ekonomik faaliyetler üzerindeki ağır yasal yükümlülükler, bürokratik engeller, işçi sendikalarının baskısı, ücret maliyetlerini artıran yüksek ek ödemeler (TİSK, 2000: 47) ve her zaman bizimle olan “öteki adam” (küçük bir kişisel çıkara karşılık büyük bir sosyal yararı feda etme) kayıtdışı ekonomiyi besleyen temel faktörler olarak işlev görmektedir. Örneğin, tarımsal işlerde çalışanların sanayi ve hizmet sektöründeki işlere adaptasyonu kolay olmadığından, kırdan kente göçenlerin birçoğu başlangıçta yasalara aykırı bir şekilde, sosyal güvenceden yoksun ve düşük ücretle çalışmakta, işportacılık yapmakta ve gecekondulaşmayı artırmaktadırlar.

Kayıtdışı ekonominin belki daha büyük bir kısmı yer altı ekonomisi diye bilinen kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, dolandırıcılık, yolsuzluk, kumarhane işletmeciliği gibi alanlardan kaynaklanmaktadır. Kayıtdışı ekonomide bir üretim gerçekleştiği halde, yaratılan değer milli gelir hesaplarına girmemekte, vergilenebilmekte ve sosyal güvenlik kesintisi yapılamamaktadır.

Kayıtdışı ekonomiyi önlemek için kişileri kayıtdışı çalışmaya zorlayan yasal ve bürokratik engelleri kaldırmak; eğitimsizlik, vasıfsızlık, iletişim zayıflığı, işsizlik, yüksek enflasyon, hızlı göç gibi sorunları azaltmak; denetimleri ve cezaları artırmak gerekir.

Denetim Eksikliği

Denetim, bir işin olması gerektiği gibi yapılıp yapılmadığının kontrolüdür. Denetim, iş bitimindeki gözden geçirme gibi statik bir yapı olmayıp, iş yapılırken her bir aşamada hataları ortaya çıkaran ve onların giderilmesini sağlayan geri beslemeli (feed-back) dinamik bir süreçtir. Bu şekilde denetlenmeyen ya da eksik denetlenen sistemler zamanla etkinliklerini kaybederler. Örneğin, hatalı üretim yapan bir firmada denetim olmaksızın hatanın hangi aşamada yapıldığı anlaşılabilir. Hatanın üretim gerçekleşikten sonra anlaşılması ise fazla bir anlam taşımaz. Bunun gibi, yıl sonunda milli gelir hesapları ortaya çıktıktan sonra, bu gelir düzeyine göre toplanan vergilerin düşük olduğunu tespit etmek pek anlamlı değildir. Önemli olan vergilemenin her aşamasında (tarh, tahakkuk, tebliğ, tahsil) olabilecek hatalı davranışlara fırsat vermemektir. Vergi mükelleflerinin beyanları ne ölçüde gerçekçidir? Vergi denetleme elemanları ve diğer kamu görevlileri görevlerini ne ölçüde yapmaktadırlar? Bütün bunların sürekli denetlenmesi gerekir. Eğer, bu başarılırsa, vergi gelirleri artar, yolsuzluklar ve kamu açıkları önemli ölçüde azalır, devlet borç tuzağına düşmekten kurtulur ve ekonomik etkinlik artar.

Verginin cebren alındığı dikkate alınır, denetimsizlik veya eksik denetim vergi kaçırmaya davetiye çıkarır. Türkiye ekonomisi son 20 yılda yıllık ortalama %4 oranında büyüdüğü halde reel vergi gelirlerinin yavaş artması, örneğin 1975'de %14,2 olan Dolaylı+Dolaysız Vergiler/GSMH oranı 1980'de %14,3 ve 1985'de %12,0 olmuştur (DPT, 1997: 69-70), kamu bankalarının yüksek görev zararları ve yükümlülüklerini yerine getiremedikleri gerekçesiyle BDDK'nın el koyduğu bazı özel bankaların önceki sahipleri ve yöneticilerinin yargılanması, Türkiye'de yaygın bir denetim sorunu olduğunu ve bunun kamu finansman dengesini olumsuz etkilediğini gösterir. Kamu bankalarının görev zararlarından ve BDDK tarafından el konulan bankalardan yüklenilen maliyet 2001 ve 2002 yıllarında kamu açıklarını daha çok artıracaktır.

Etkin bir denetimin olması için denetim elemanlarını bilgi, teknik donanım ve sayıca yeterli hale getirmek, denetim için gerekli veri tabanı oluşturmak, denetimi etkisizleştirecek yasal ve siyasal engelleri kaldırmak ve yasal cezaları caydırıcı hale getirmek gerekir. Aksi halde, etkin bir denetim olmadıkça ve yolsuzluğun ortaya çıkarılmaması halinde yolsuzun elde edeceği yarar, ortaya çıkarılması halinde göreceği zararı aştıkça yolsuzluk yayılacaktır.

Kamudaki Düşük Teşvik, Gizli İşsizlik ve Ücret Dengesizlikleri

Kamu çalışanları, özel işletmelerde çalışanlara oranla, verimli çalışma, yenilik yapma ve maliyet düşürme konusunda daha zayıf teşviklere sahiptirler.

Zayıf teşvikler memuriyet kuralları, ek ödemelere yönelik yasal sınırlamalar, hükümetin amaçlarının karmaşıklığı gibi faktörlerden kaynaklanır. Kamu firmalarının yöneticileri firmaları kâr edince kârdan pay almazlar, zarar edince de gelirlerinde bir azalma olmaz. Kamu firmaları iflas etmez, mal varlıkları haczedilmez ve kamu olanakları ile desteklenirler. Kamu çalışanlarına iş güvencesi sağlanır. Yöneticilerin terfi işlemleri politikacılar tarafından yapılır veya yasayla düzenlenir. Kamu firmaları genellikle monopol statüsündedirler ve dış rekabete karşı korunurlar. Yöneticiler karar verirken politikacıların eğilimlerini dikkate alırlar. Politikacıyla olan bağ, bir yandan kamu firmalarındaki yöneticilerin hareket esnekliğini zayıflatır, diğer yandan sorumluluktan kaçacakları bir alan oluşturur (X-etkinsizliği) (Brown, 1997: 70; Plane, 1997: 34; Shleifer, 1998: 137-8).

Gizli işsizlik, bir işte çalışıyor olduğu halde üretime katkısı olmayan işçileri ifade eder. Bu tür işçilerin işine son verilse bile üretim azalmaz. Kamu kesiminde istihdamın genellikle politik karara bağlı olması gizli işsizliğe yol açar. KİT'ler özelleştirilirken istihdam konusunda çetin pazarlıkların yapılması kamu kesimindeki gizli işsizliğin bir göstergesidir. Bir işletmede işçi sayısı arttıkça onların kullanacakları makine-teçhizatın da artması gerektiğinden, gizli işsizlerin işletmeye maliyeti sadece aldıkları ücretle sınırlı kalmaz. Gizli işsizlerin aylıklığı diğer çalışanların üretkenliğini de olumsuz etkileyebilir.

Özelleştirildikten sonra kısa sürede kâra geçen Konya Şeker Fabrikasının müdürünün kâra geçişi, “emekliliği geleni emekli etmeye, yerine de yeni işçi almamaya” bağlaması, kamu kesimindeki gizli işsizliğin açık bir göstergesi olmalıdır. Şu halde, ülkede işsizlik var diye, ne pahasına olursa olsun kamu kesiminde istihdamı artırmak doğru değildir. İrrasyonel istihdam maliyetleri artırır, kârları eritir, hatta zarara yol açar. Zarar eden bir işletme öz sermayesini eritir, rekabet gücünü kaybeder, yeni yatırım yapamaz ve vergi gelirleri azalır. Sonuçta, istihdamı artırarak ekonomiyi canlandırmayı amaçlayan devlet bunun tam tersi bir sonuçla karşılaşır.

Diğer yandan, Türkiye’de kamu kesiminde çalışanların bazıları çok yüksek, bazıları çok düşük ücret almaktadır. Örneğin, Haziran 1994 itibariyle bazı yatırımcı kamu kuruluşlarında çalışan 1. derece genel müdür 15,5; daire başkanı ve bölge müdürü 12,6; baş mühendis 12,3; 8. derece mühendis 8,1; 4. derece şef 5,1; yüksek okul mezunu 9. derece memur 3,8 milyon TL maaş alırken, işçi sınıfında çalışan posta başı 17,3; usta 16,7; şoför 16,2; aşçı 13,7 ve garson 10,7 milyon TL net ücret almaktadır (TİSK, 1994: 26). Kamu çalışanlarının zayıf teşviki, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri düşük verime, düşük verim de kamu gelirlerinin daha az olmasına yol açmaktadır.

4. Sonuç

Türkiye’de 1980-2000 döneminde kamu açıkları dalgalı bir şekilde artmıştır. Kamu açıkları içindeki en büyük paya konsolide bütçe ve KİT açıkları

sahiptir. Kamu açıkları artışı kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artmasından kaynaklanmıştır. Kamu harcamalarını hızlı artıran faktörler; transfer harcamaları artışı, popülist politikalar, savurganlık ve yolsuzluklar, güçlü devlet anlayışı, yüksek savunma harcamaları ve Wagner Kanunudur. Kamu gelirlerini yavaş artıran faktörler ise vergileme sorunları, vergiye karşı direnme, kayıtdışı ekonomi, denetim eksikliği ile kamudaki düşük teşvik, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleridir.

Yüksek kamu açıklarının emisyon ve net dış borçlanmayla finansmanı enflasyonu beslemiştir. İç borçlanmayla finansmanı ise faiz oranlarını artırmış, vadeleri kısaltmış, kamu ve özel yatırımları azaltarak dışlama etkisi yapmıştır. Örneğin, 1986’da %24 olan Yatırım Harcaması/Konsolide Bütçe Harcaması oranı gittikçe azalarak son yıllarda %5’e kadar düşmüştür.

Türkiye’de uzun vadeli ekonomik istikrarı sağlamak için, kamu açıklarını azaltarak devleti asli görevlerini yapacak şekilde etkinleştirmek; bunun için de, kamu harcama artışını yavaşlatıp, kamu gelir artışını hızlandırmak gerekir. Bu amaçla, öncelikle kamu kesimindeki savurganlık, yolsuzluk, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri giderilmeli; yüksek iç borç-yüksek faiz-kısa vade-yüksek iç borç kısır döngüsü kırılmalı, köyden kente göçün hızı yavaşlatılmalı, popülist politikalar terk edilmeli, vergi oranları çalışmayı cezalandırmayacak bir düzeyde olmalı, etkin bir denetimle kayıtdışı ekonomi önlenmeli, etkin bir eğitimle halkın bilinç ve vasfı düzeyi yükseltilerek rekabetçi, yaratıcı bir anlayış kazandırılmalıdır.

Aksi halde, piyasa sisteminden uzaklaşarak devletçi, yasakçı politikalara yönelmek uzun vadede Türkiye’nin lehine olmayacaktır. Türkiye ekonomisinde yaşanmakta olan sorunların temelinde, belki 1980 sonrası hızlanan piyasalaşma sürecinden çok, kamu kesimindeki kötü yönetim ve siyasetin doğal mecrasında yürümeyişi yatmaktadır. Kamuoyu yoklamalarında, politikacının en az güven duyulan kişi konumuna düştüğü ve partilerin %10 barajının altında kaldığı bir ortamda, uygulanan ekonomik program ne kadar güçlü olursa olsun başarı şansı az olacaktır.

Bankacılık sektörünün 2000 ve 2001 krizlerinde en sorunlu sektör olarak ortaya çıkması, aslında devletin ekonomideki bozucu rolünü göstermektedir. Çünkü, bazı bankalar özelleştirilirken yeterince saydam olunmamış; kamu bankalarından bu bankalara düşük maliyetli fon aktarılmış; kısa vadeli, yüksek faizli kamu borç senetleriyle beslenen birçok banka özel girişimi fonlamaktan uzaklaşarak kurumsal spekülâtör haline gelmiştir. “Enflasyonu düşürme programı, 2000-2002” çerçevesinde uygulanan hatalı kur çıpası yüzünden birçok bankanın açık pozisyonları artmış, kriz ortamında döviz kurları hızla artınca bu bankalar büyük zarar görmüşlerdir. 1994 krizinden beri uygulanan tasarruf mevduatına devlet güvencesi yüzünden bankacılık sektöründe planlı iç boşaltma ve ahlaki risk artmıştır.

Sonuç olarak, sorunlar değiştikçe onların çözümleri de değişmektedir. Türkiye’de devletin uzun vadeli ekonomik etkinliği açısından, en az kamu finansman dengesinin sağlanması kadar, haksız rekabetin önlenmesi, işlem maliyetlerinin azaltılması, mülkiyet haklarının korunması, araştırıcı, yaratıcı ve mevcut sorunları doğru algılayan ve onlar için doğru çözümler üretebilen bilgi toplumunun oluşturulması gerekir.

ABSTRACT

In Turkey, the public deficits during 1980-2000 period have mainly composed the consolidated budget and the State Economic Enterprises (SEE’s) deficits, and have risen fluctuating. While increasing of transfer expenditures, populism, extravagancy and corruption, statism, high defense expenditures, and the Wagner’s Law have been risen the public expenditures; public incomes have slowly risen because of taxation problems, resistance to tax, non-recorded economy, incomplete control, weak incentives, hidden unemployment and wage inequalities in the public sector. In order to ensure the long-run economic stability in Turkey, the public finance must be balanced in the first place. Otherwise, to keep away from the market system and to take pro-state actions by protectionist policies will eventually results in Turkey’s disadvantages in the long period.

KAYNAKÇA

- ADAMAN, Fikret, Ali ÇARKOĞLU ve Burhan ŞENATALAR (2001), *Yolsuzluk Araştırması*, TESEV, Şubat 2001, İstanbul.
- AKALIN, Güneri (1996), “Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri”, *Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü Yayın No: 80.
- AKTAN, Cořkun Can (1995), *Optimal Devlet*, TÜSİAD Yayını.
- ALTUĞ, Osman (1994), *Kayıtdışı Ekonomi*, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul.
- BDDK, (2001), *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, 15 Mayıs 2001.
- BROWN, Allan (1998), “The Economics of Privatisation : Case study of Australian Telecommunications”, in: David Parker (ed.), *Privatisation in the European Union: Theory and Policy Perspectives*, Routledge, New York.
- BUCHANAN, James M. (1991), “Kamu Ekonomisinin Yetersizlięi Teorisi ve Kamu Tercihii”, Çev. Cořkun C. Aktan, *Kamu Tercihii ve Anayasal İktisat*, Yayına Hazırlayan: A. Eker ve C. C. Aktan, İzmir; 105-124.
- BULUTOĞLU, Kenan (1988), *Kamu Ekonomisine Giriş, Devletin Ekonomik Bir Kuramı*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- CİNGİ, Selçuk (1994), "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar", *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 12/1994.
- DEMİR, Osman (1997), *Ekonomide Devlet*, SPK, Yayın no 71, Ankara.

- DEMİR, Osman (2000), “Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri”, *Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı.
- DERDİYOK, Türkmen (1993), "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", *Türkiye İktisat*, TOBB yayını, Mayıs/1993.
- DERVİŞ, Kemal (2001), “Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, 14 Nisan 2001 Tarihli Basın Açıklaması.
- DİE (2001a), *İstatistik Göstergeler, 1923-1998*, Ocak 2001.
- DİE (2001b), *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, Mayıs-Haziran 2001.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row Publishers, New York.
- DPT (1996), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Mart 1996.
- DPT (1997a), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-1998*, Aralık 1997.
- DPT (1997b), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Aralık 1997.
- DPT (2000), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ağustos 2000.
- DPT (2001), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Mayıs 2001.
- DPT (2002), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ocak 2002.
- DTM (1999), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 4. Baskı, Ekim 1999.
- ERÇEL, Gazi (1999), “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması”, 9 Aralık 1999, TCMB.
- ESMER, Yılmaz (1993), “Piyasa Ekonomisi, Özelleştirme ve Ekonominin Kanunları”, *Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi*, Sayı 4, İstanbul.
- HALDUN, İbn (1991), *Mukaddime-II*, Çev: Zakir Kadiri Ugan, İstanbul: MEB Yayınları: 482.
- HM (2000), *Hazine İstatistikleri, 1980-1999*.
- KELEHER, E. Robert and William P. Orzechowski (1982), "Supply-Side Fiscal Policy: An Historical Analysis of a Rejuvenated Idea", in: *Supply-Side Economics: A Critical Appraisal*, ed. Richard H. Fink, George Mason University, University Publications of America.
- NADAROĞLU, Halil (1978), *Kamu Maliyesi Teorisi*, 3. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul.
- NATO (2001), *NATO review*, Autumn 2001.
- OECD, *Economic Outlook*, December 1995 and June 1998.
- ÖNER, Erdoğan (1996), “Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)”, *Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü Yayın No: 80.

- ÖZTEK, Durmuş (2001), “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, *Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 28-31 Mayıs 2001, Antalya.
- PLANE, Patrick (1997), “Privatization and Economic Growth: Reflection and Observations,” in: Herbert Giersch (ed.), *Privatization at the End of the Century*, Egon-Sohman-Foundation, Springer, Verlag, Berlin.
- SAVAS, E. S. (1994), *Özelleştirme; Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı*, Çev. Ergün Yener, MPM Yayın No: 517, Ankara.
- SELÇUK, Faruk ve ANJARIITTA Rantanen (1996), *Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması*, TÜSİAD Yayını.
- SHLEIFER, Andrei (1998), “State versus Private Ownership”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 12, Number 4.
- SMITH, Adam (1985), *Ulusların Zenginliği*, Çev. Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- ŞENER, Orhan (1996), “Türkiye’de Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü”, *Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü Yayın No: 80.
- TİSK (1994), *İşveren*, Ağustos 1994, cilt: XXXII, Sayı: 11.
- TİSK (2000), *Avrupa Birliği’nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme*, Yayın No: 199.
- TOBB (2001), *Savurganlık Ekonomisi Araştırması*, Nisan 2001.