

ED

EKONOMİDE DURUM

BAHAR / 1998

TÜRK-İŞ Yönetim Kurulu : Sunuş

Araştırma Merkezi : Ekonomide Durum - 5

BÜTÇE DOSYASI

A. KONUKMAN, O. OYAN : 1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açılardan Analizi

Aziz KONUKMAN : Kesinhesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme

VERGİ DOSYASI

Oğuz OYAN : Vergi Tasarısının Emek Kesimi Açısından Genel Eleştirisi

Özhan ULUATAM : Vergi Sistemi Yeniden Biçimlendiriliyor

İzzettin ÖNDER : Vergi Tasarısına Bakış

Veysi SEVİĞ : Vergi Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler

Selami ŞENGÜL : Yolsuzluk Cennetinde Vergi Reformu

Güven SAK : Finansal Piyasalarda Vergilemenin Amacı Nedir?: Tasarının Vizyon Problemi Üzerine Notlar

Abdurrahman AKDOĞAN : Verginin Amaç ve Fonksiyonlarının Güncelleştirilmesi, Yaklaşım ve Tanımlamalarda Değişim Sorunu

Sadık BAKLACIOĞLU : Türk Vergi Sisteminde Gelir Sağlama ve Otokontrol Aracı Olarak Genel Servet Vergisi

Arslan SONAT : Globalleşme, Kriz ve Ücretler

İşaya ÜŞÜR : Özelleştirme: Niteliği, Kavramı ve Tartışmaları Dolayısıyla Bazı Tezler ve Notlar

KITAP
5

TÜRK-İŞ



ARAŞTIRMA MERKEZİ

EKONOMİDE DURUM

BAHAR / 1998

TÜRK-İŞ Yönetim Kurulu : Sunuş

Araştırma Merkezi : Ekonomide Durum - 5

BÜTÇE DOSYASI

A. KONUKMAN, O. OYAN : 1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açılardan Analizi

Aziz KONUKMAN : Kesinhesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme

VERGİ DOSYASI

Oğuz OYAN : Vergi Tasarısının Emek Kesimi Açısından Genel Eleştirisi

Özhan ULUATAM : Vergi Sistemi Yeniden Biçimlendiriliyor

İzzettin ÖNDER : Vergi Tasarısına Bakış

Veysi SEVİÇ : Vergi Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler

Selami ŞENGÜL : Yolsuzluk Cennetinde Vergi Reformu

Güven SAK : Finansal Piyasalarda Vergilemenin Amacı Nedir?: Tasarının Vizyon Problemi Üzerine Notlar

Abdurrahman AKDOĞAN : Verginin Amaç ve Fonksiyonlarının Güncelleştirilmesi, Yaklaşım ve Tanımlamalarda Değişim Sorunu

Sadık BAKLACIOĞLU : Türk Vergi Sisteminde Gelir Sağlama ve Otokontrol Aracı Olarak Gıda Sıra Vergisi

Arslan SONAT : Globalleşme, Kriz ve Üretim

İşaya ÜŞÜR : Özelleştirme: Nicheji, Kır Dolayısıyla Bazı Tezler ve

Dem

Tasr

330.9

EKO

1999

3349

KITAP
5

Yazışma ve Bilgi İçin :

TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi Müdürü :
Prof. Dr. Oğuz OYAN

Tel : 433 31 25

Faks : 433 68 09

Bayındır Sokak No. 10
06410 Yenışehir - Ankara

TÜRK-İŞ Dergisi Ekidir.

Düzenleme-Baskı-Kapak

DEMİRCİOĞLU  MATBAACILIK
BAYINDIR SOKAKI, TÜRK-İŞ PASAJI NO 2
06410 YENİŞEHİR - ANKARA
TELEFON : 434 14 71 FAKS : 434 14 71

İÇİNDEKİLER

TÜRK-İŞ Yönetim Kurulu

Sunuş 5

Oğuz OYAN

Ekonomide Durum - 5 7

BÜTÇE DOSYASI

A. KONUKMAN, O. OYAN

1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açılardan Analizi 13

Aziz KONUKMAN

Kesinhesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme 69

VERGİ DOSYASI

Oğuz OYAN

Vergi Tasarısının Emek Kesimi Açısından Genel Eleştirisi 81

Özhan ULUATAM

Vergi Sistemi Yeniden Biçimlendiriliyor 107

İzzettin ÖNDER

Vergi Tasarısına Bakış 118

Veysi SEVİÇ

Vergi Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler 122

Selami ŞENGÜL

Yolsuzluk Cennetinde Vergi Reformu 142

Güven SAK

Finansal Piyasalarda Vergilemenin Amacı Nedir?:

Tasarının Vizyon Problemi Üzerine Notlar 165

Abdurrahman AKDOĞAN

Verginin Amaç ve Fonksiyonlarının Güncelleştirilmesi,

Yaklaşım ve Tanımlamalarda Değişim Sorunu 176

Sadık BAKLACIOĞLU

Türk Vergi Sisteminde Gelir Sağlama ve Otokontrol Aracı Olarak

Genel Servet Vergisi 184

Arslan SONAT

Globalleşme, Kriz ve Ücretler 200

İşaya UŞÜR

Özelleştirme: Niteliği, Kavramı ve Tartışmaları Dolayısıyla

Bazı Tezler ve Notlar 229

SUNUŞ

Ekonomide Durum'un son sayısı 1997 sonbaharında çıkmıştı. İzleyen kış sayısının gündemdeki vergi reform tasarısına ağırlıkla yer vermesi uygun görülmüştü. Ancak taslağın tasarı aşamasına getirilmesi ve Meclis'e sunulması 1997 sonuna kadar gerçekleşmedi. 1998 Ocak ayında Meclis'e sunulan tasarının Bütçe ve Plan Komisyonu'nda (ve bu tasarı için oluşturulan alt komisyonda) görüşülmesi sırasında önemli değişiklikler gündeme geldi. Tasarının Komisyon'dan çıkıp Meclis Genel Kurulu'na sevkî ise ancak Mart ayında gerçekleşebildi.

Bu gelişmeler sonucunda *Ekonomide Durum*'un elinizdeki 5'inci sayısının yayını gecikirken hacmi ise giderek genişledi. Dosya sayısı ise ikiye çıktı. Her ne kadar 1998 yılı bütçesinin ilk 5 aylık uygulama dönemi geride bırakılmış bulunsa da, Türkiye'de bütçeleme sisteminin mali, iktisadi ve hukuki açılardan enine boyuna sorgulanması, daha fazla geciktirilmemesi gereken bir zorunluluktur.

Vergi dosyasında yer verilen 8 makaleden 6'sı doğrudan doğruya "vergi reform tasarısı" üzerine yapılan değerlendirmelerden oluşuyor. Bu makalelerde, Türkiye'nin gündemini 7 aydır meşgul eden ve halen Meclis'te görüşülmeyi bekleyen söz konusu tasarının farklı açılardan oldukça ayrıntılı bir değerlendirmesi yapılıyor. Bu arada emek kesiminin tasarıya genel bakış açısı da verilmiş oluyor. Bu değerlendirmelerin, Meclis Genel Kurulu'ndaki müzakerelere de ışık tutması umuluyor.

Ekonomide Durum-5'in hem içerik hem de teknik yönden hazırlıkları önceki sayılarda olduğu gibi Araştırma Müdürümüz Prof. Dr. Oğuz Oyan'ın katkılarıyla sonuçlandırılmış bulunuyor. Kendisine ve makalelerini yayınladığımız tüm değerli yazarlara teşekkürlerimizi sunuyoruz. Dizgici Münir Güran'ın titiz çalışması da takdire değerdir.

Ekonomide Durum-Bahar'98 sayısının tüm okurlara ve özellikle TÜRK-İŞ camiasına yararlı olmasını diliyoruz.

TÜRK-İŞ YÖNETİM KURULU

EKONOMİDE DURUM - 5

Ekonomide Durum bir türlü 3 aylık sürelerle oturtulamadı. *Sunuş*'ta belirtildiği üzere bazen bunun güncel gelişmelerle ilişkisi oldu. Ama herhalde süre kaydırmalarının değişmez nedeni olarak, daha önce de belirttiğimiz gibi, bu derginin gerektirdiği dünsel çabanın ve fiziksel mesainin bizim kullanılabilir zaman sınırlarımızı zorlaması ağırlıklı bir rol oynuyor. Bu koşullarda derginin düzensiz aralıklarla çıkmasının biraz kural haline gelmesi kaçınılmaz oluyor. Bu nedenle, bundan böyle birleşik sayılara yer vermek veya mevsimleri birleştirmek yerine derginin yayınlandığı andaki mevsimin ve sıra numarasının kullanılması daha anlamlı bir seçenek olarak benimsenmiş bulunuyor.

Ekonomide Durum - Bahar'98 sayısı şimdye kadar çıkmış sayıların en hacimli olmak gibi bir özellik kazandı. Bunun bir nedeni, gecikmenin bir avantajı olarak, dergimize gelen yazıların birikmesi iken, diğer bir nedeni ise bu sayıda iki ayrı dosyaya yer verilmesi oldu. Bu iki dosya dışında ama ilgi alanımızın tam da merkezinde kalan iki ayrı yazının da hacimli yazılar olması nedeniyle, ilk sayımızın 2,5 katı bir hacme ulaşmamız söz konusu oldu. Böylece başlangıçtaki tasarımıımızın da dışına çıkarak, kısa makale ve hacimsiz dergi formatından uzun yazılara yer veren hacimli bir dergi-kitap formatına doğru evrim geçirmiş olduk. Bir bakıma Türkiye'deki bilimsel makale yazma alışkanlıklarının bizim başlangıç tasarımıımızı kendi yönünde dönüştürme hareketine tanık olduk. Bununla birlikte, elinizdeki hacimde bir *Ekonomide Durum*'un gene de istisna kalacağını, önceki iki sayıda olduğu gibi 10 formalık (yaklaşık 160 sayfalık) bir hacim civarında karar kılacağımızı söylememiz gerekir.

Hacim sorunuyla ilgili son nokta, birinci sayıdan itibaren yayınıımızda yer alan "ekonomik göstergeler" ve bunların yorumu ile ikinci sayıdan itibaren "Ekonomi Kurumlarını Tanıyalım" başlığı altında yer verdiğimiz tanıtıcı makaleye bu sayıda sayfa ayıramadığımızı üzülererek belirtmek olacak. Bununla birlikte bu eksikliği telafi etmenin uzun sürmeyeceğini, çünkü hazırlıkları önemli ölçüde ilerlemiş bulunan izleyen "Bölgesel Kalkınma" dosyalı sayının yayınının fazla gecikmeyeceğini ve o sayıda belirttiğimiz her iki ko-

nuya da yer vereceğimizi "müjdeleyerek" kısmi bir teselli bulabiliriz.

"Bütçe Dosyası" birisi çift imzalı olmak üzere iki ayrı makaleden oluşuyor. Bu dosyanın birinci makalesini, bizim Y. Doç. Aziz Konukman ile birlikte yazdığımız makale oluşturuyor. Bu uzun makale 1998 bütçesi bağlamında Türkiye'de bütçeleme sisteminin mali, iktisadi ve hukuki içerik analizini yapmaya girişiyor. Konukman'ın Kesinhesap Kanun Tasarılarını incelediği makalesi de Türkiye'de hiç önemsenmeyen bir konuyu, bütçe kesinhesaplarının bütçe kanunuyla olan uyumunu/uyumsuzluğunu inceliyor. Açıkça belirtmek gerekirse, her iki makalenin kapsamındaki analizlerin Türkiye'de yaygın olarak yapıldığını söylemek kolay değil. Bu makalelerin kendi alanlarındaki boşluğu doldurmaktan öte bir işlev görerek, Maliye Bakanlığı'nın ve TBMM'nin çalışma ilkelerini gözden geçirmesine katkıda bulunacağı umulur.

Birinci makalenin özellikle hukuki içerik analizini tartışma fırsatı bulduğumuz Anayasa Mahkemesi Raportörü Ali Rıza Aydın'ı da anmamız gerekir. Birinci makalenin sonunda verilen ve TÜRK-İŞ hukuk bürosu avukatları Hüseyin Ekmekçioğlu ile H. Ferhan Tuncel'in imzaları bulunan Ek-3'te, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 7'nci maddesine istinaden yayınlanan 1998/1 sayılı Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin Anayasaya aykırılık yönünden iptali için Danıştay nezdinde açılan davanın dilekçesi büyük bölümü itibariyle yayınlanmaktadır.

Vergi Dosyasının 8 makalesinden bizim imzamızı taşıyan **birinci**, tasarının çalışanlar açısından genel bir değerlendirmesini yapmaya girişiyor. Bu analiz, tasarıda emek lehine özel bir düzenleme yapılmamış bulunmasını, vergi yükünün ağırlıklı bölümünü üzerinde taşıyan ücretli/maaşlı kesim bakımından değerlendirirken, tasarının sadece vergilemenin sosyal eşitlik yönünden değil, fiskal ve ekonomik yansımaları bakımından da eleştirmesi gerektiği sonucuna varıyor. Şimdiye kadar bu yaklaşımdan hiç etkilenmemiş gözüken ve antenlerini daha ziyade sermaye cephesinin talepleri yönüne çeviren Maliye Bakanlığı sorumlularının Meclis'teki nihai tartışmalarda bu yönde ikna edilmeleri herhalde beklenmedik bir gelişme olacaktır. Ama gene de Meclis'in sağduyusuna seslenmeye devam etmek görevimizi savsaklamamız söz konusu olamaz.

Vergi dosyasının **ikinci** yazısı, Prof. Özhan Uluatam'ın kalemiyle, vergi sistemini yeniden biçimlendiren tasarının önemli de-

ğişiklikleri öngören maddelerinin genel bir tanıtımını yapıyor. Makalenin son bölümünde ise, kısaca özellikleri verilen değişiklik maddelerinin "kamu kesiminin yıllardır birikmiş sorunlarına ne ölçüde deva olabileceği" üzerinde durulurken, daha cesur önlemler alma fırsatının kaçırıldığına dikkat çekiliyor. Tasarının dili üzerine yapılan saptamalar ise, yasaların hangi titizlikle hazırlanması gerektiğine işaret ediyor.

Prof. İzzettin Önder'in "vergi tasarısına bakış"ını yansıtan **üçüncü** vergi makalesi, tasarıya oldukça iyimser bir bakışı yansıtmakla birlikte vergilemede güç ilişkisinin tasarının yasalaşma olasılığını düşürdüğüne, bu nedenle tedrici değişiklik yaklaşımının benimsenmesinin belki siyasal oportünite açısından daha sonuç alınabilir bir yöntem olduğuna vurgu yapmaktadır.

Vergi dosyasının **dördüncü** yazısı bize Prof. Veysi Seviğ'in tasarısı üzerine düşüncelerini vermektedir. Uygulamayı da bilen bir vergi hukukçusu kimliğiyle konuya el atan Seviğ, vergi reformunun gerekliliği üzerinden başlayıp vergi sisteminin bazı bakımlardan genel bir değerlendirmesini yapmakta, bu arada ücret gelirlerinin vergilendirilmesindeki adaletsizliğe dikkatleri çekerek birçok noktada TÜRK-İŞ'in yaklaşım ve talepleriyle buluşmakta, çeşitli maddelerin eleştirisiyle sürdürdüğü incelemesini "nasıl bir vergi sistemi?" sorusuna verdiği yanıtlarla tamamlamaktadır.

Dosyanın **beşinci** yazısı, vergi uygulamasının çeşitli açılardan içinde olmuş ve halen de vergi ve sermaye piyasası danışmanı olarak uygulamanın içinde olmaya devam eden Selami Şengül'ün değerlendirmelerini kapsamaktadır. Oldukça köşeli saptamaların yer aldığı "Yolsuzluk Cennetinde Vergi Reformu" makalesi iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Temizel tasarısının nasıl bir "reform" olduğu yazarın görüş açısından keskin bir eleştiri süzgecinden geçirilmekte, ikinci bölümde ise tasarının sermaye piyasası açısından ne anlama geldiği gene eleştirel bir perspektiften tartışılmaktadır.

Dosyanın **altıncı** yazısının yazarı Doç. Güven Sak'ın tasarıya ilişkin saptamalarının ana eksenini de, finansal piyasalarda vergilemenin amacını ve etkilerini soruşturmak oluşturmaktadır. Tasarının vizyon problemi üzerine notlar düşülen bu yazıda tasarıya daha ziyade mali-iktisadi bir analiz penceresinden bakılmaktadır.

Dosyanın **yedinci** yazısıyla vergilemenin amaç ve fonksiyonlarının güncelleştirilmesi üzerine Prof. Abdurrahman Akdoğan'ın

incelemesine geçilmekte, ancak bu yazıyla vergi tasarısı alanından da çıkmış olmaktadır. Prof. Akdoğan yazısında tasarıya gönderme yapmayı ihmal etmese de, vergileme tanım ve yaklaşımındaki değişimlere dikkat çeken daha genel meseleler üzerinde durmaktadır.

Dosyanın **sekizinci** ve son yazısında eski Hesap Uzmanı Sadık Baklacioğlu, tasarıdan önce yazdığı ve tasarıyla doğrudan ilişkili olmayan (kuşkusuz dolaylı ilişkisi süren) yazısında, Türk vergi sistemi için yeni bir vergi olarak genel servet vergisini önermekte ve bu önerisini hem mali, iktisadi, hukuki açılardan gerekçelendirmekte hem de önerisini yeni verginin kodifikasyonunun nasıl olabileceğine kadar götürmektedir. Yeni vergi düzenlemelerinin tartışıldığı bir ortamda bu önerinin tartışmalara yeni bir unsur olarak kaulmasında yarar vardır.

Derginin dosyalar dışında kalan **son iki yazısı** tartışma açıcı özellikleri bakımından öne çıkmaktadır. Doç. Arslan Sonat'ın "Globalleşme, Kriz ve Ücretler" başlıklı kapsamlı makalesi incelediği alana yeni bir soluk getirici niteliktedir. Bu nedenle bu yazının çok iyi okunup yeni incelemelere kaynaklık etmesini diliyoruz. Çevre ve merkez ülkelerde ücret hareketleri ile globalleşme sürecindeki sermaye birikim ve bölüşüm hareketleri arasındaki karşılıklı etkileşimleri sorgulayan bu yazı, umarız, günümüzün giderek karmaşıklaşan kapitalist birikim sürecini anlamak bakımından iyi bir fırsat olarak değerlendirilir.

Doç. İşaya Üşür'ün özelleştirmenin niteliği üzerine yazısı, kavramsal bir yaklaşımı benimseyerek, özelleştirme tartışmalarını içine sıkıştırıldığı dar teknik alandan çıkarmayı ve önümüze yeni ve zengin tartışma ufukları açmayı denemektedir.

Dosya içi ve dosya dışı yazıların ilgili kamuoyunda genel bir tartışma başlatmaya hizmet etmesi durumunda, *Ekonomide Durum* dergisinin kendine biçtiği role biraz daha yaklaşmış olacağını düşünüyoruz.

Ekonomide Durum'un yeni sayısında buluşmak üzere...

Oğuz OYAN

TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi Müdürü

BÜTÇE DOSYASI

- **A. Konukman, O. Oyan :**
1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açılardan Analizi
- **A. Konukman :** Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme

1998 BÜTÇESİNİN MALİ, İKTİSADİ VE HUKUKİ AÇILARDAN ANALİZİ

Aziz KONUKMAN*

Oğuz OYAN**

I. 1998 YILI BÜTÇESİNİN MALİ VE İKTİSADİ İÇERİK ANALİZİ

1. GİRİŞ : 1997 BÜTÇESİNİN “DENKLİĞİ”

1998 Bütçesi hazırlanırken henüz 1997'nin kesin sonuçları bilinmiyordu. Bu nedenle öncelikle 1997 yılı bütçesinin gerçekleşme verilerini değerlendirmekte yarar var.

1997 Mali Yılı Bütçesine ilişkin gerçekleşme rakamları 1998 Şubat ayı sonunda yayınlanmış bulunuyor. Buna göre, 1997 konsolide bütçesinin iki bakımdan beklentilerin dışına çıktığı görülmüyor. Birincisi, Refahyol Hükümeti 1997 bütçesini gerçekçi olmadığını bile bile “denk bütçe” hayali üzerine kurmuştu. Bu beklentinin gerçekleşmeyeceği, henüz Mayıs 1997'de bizzat bu bütçenin hazırlayıcısı Hükümet yetkililerince kabullenilmişti. Nitekim, gerçekleşme rakamlarına göre 1997 bütçesinin dengesi 2 katrilyon 181 trilyon liralık bir açıkla bağlanmış bulunmaktadır.

1997'nin ikinci yarı yılında iktidar olan Anasol-D Koalisyonunun beklentilerinin dışında gerçekleşen bir diğer gelişme ise, faiz dışı bütçenin açık vermek yerine küçük de olsa bir fazla vermesidir. Tüm beklentiler, 1997 yılında hem faiz ödemeleri dahil hem de hariç olarak hesaplanan bütçe dengelerinin negatif olacağı yönündeydi. Ancak 1997 yılının son ayında faiz dışı dengenin kurtarılabileceği beklentileri hakim oldu. Nitekim,

* Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü öğretim üyesi.

** Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü öğretim üyesi; TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi Müdürü.

97 trilyon TL gibi küçük bir boyutta da kalsa, 1996 yılının faiz dışı fazlasına göre cari olarak yüzde 63, reel olarak yüzde 79 oranında gerilemiş de olsa 1997 bütçesi bir faiz dışı fazla vermiştir.

Böylece 5 Nisan kararlarının uygulandığı 1994 yılından itibaren oluşan faiz dışı fazla verme "geleneği" korunmuş olmaktadır. 1994 ile 1997 arasındaki dört ayrı bütçe döneminde faiz dışı dengeler üst üste olumlu olmuştur. 1998 bütçesi bu konuda daha iddialı gözükmemektedir. Buna göre, faiz giderleri dışındaki bütçe gelir ve giderleri arasında 1.9 katrilyon liralık bir gelir fazlalığı oluşması beklenmektedir. IMF bu beklentiyi olumlu ancak yetersiz bularak, özelleştirmenin hızlandırılmasını ve söz konusu fazlanın 3.9 katrilyona çıkarılmasını talep etmiştir. 55. Hükümetin buna ilkesel bir itirazı olmamakla birlikte yapılabirlik açısından kaygıları vardır. Bu kaygılar arasında her an gündeme gelebilecek bir seçim beklentisi de yok değildir. Ancak özelleştirmeye verilmek istenen ivmeye bakılırsa, IMF ile programa bağlı olmayan bir uyum arayışı sezilmektedir.

Bütçelerin hiç olmazsa faiz hariç dengesinin açık vermemesi genellikle olumlu görülür. İlk bakışta buna katılmak mümkündür. Çünkü, faiz dışı bütçe dengesi de açık olsaydı bir de bu açık kadar ek bir borçlanma gerekirdi. Ancak iki sorunun cevabının da verilmesi gerekir:

1) Faiz dışı denge **niçin** fazla vermelidir? Bütçe açığının nedeni olan borç faizi ödemelerine kaynak aktarabilmek için. Yani daha rahat borç ödeyebilmek için.

2) Faiz dışı bütçe dengesi veya fazlası **nasıl** sağlanmaktadır? Bütçelerin bütün yatırımcı niteliğinin ve sosyal özünün bundanması yoluyla sağlanmaktadır. Bütçede faizlere daha fazla yer açabilmek için altyapı yatırımları ve eğitim/sağlık ve diğer sosyal hizmetler bir yıldan diğerine sürekli geriletilmektedir. Bu nedenle, ilerde de görüleceği üzere, 1990 yılları itibarıyla dahi kamu hizmeti anlayışında çok çarpıcı bir erime süreci gözle çarpmaktadır.

Bu sürecin en özet ifadesi ise, kamu finansmanına katkı yapmakta direnen çevrelere bol miktarda faiz transferi yapmaya dayalı bir saadet zincirinin kurulmuş olmasıdır. Bu saadet zincirinden çıkar sağlayanlar ise sanıldığı gibi sadece mali sistem ve

sadece parayla para kazanan üretim dışı çevreler değildir. 500 büyük firmanın kârlarının yüzde 55'inin faaliyet dışı alanlardan (kamu kağıtları, repo, mevduat faizleri ve borsadan) elde ediliyor olmasının da gösterdiği gibi, **"bütçenin içini boşaltmaya veya kamu kaynaklarını eritmeye katkıda bulunanlar cephesi"** vergilemeye beyannameli statüde katkıda bulunanlara kıyasla daha ağırlıklı olmaya başlamıştır.

2. 1998 BÜTÇESİ ve EKONOMİK İSTİKRAR

1998 bütçesine ilişkin olarak siyasilere ve bürokratların temel vurgusu, bu bütçenin üç yıllık bir orta vadeli istikrar politikasının bir parçası olduğu yönündeydi. Nitekim gerek 13 Ekim 1997'de 2 bakanın ve çok sayıda üst düzey bürokratin Ekonomik ve Sosyal Konsey'in hükümet dışı üyelerine verdiği brifingte, gerek Maliye Bakanı'nın "Bütçe Sunuş Konuşması"nda, gerekse Hükümet üyelerinin çeşitli konuşmalarında altı çizilen temel nokta buydu.

Her ne kadar daha sonraki süreçte 3 yıllık tedrici bir program yerine 1 yıllık şok program konusu gündeme getirildiyse de, bunun bütçeyle bağlantısının kurulması için çok geçti ve esasen bu tür bir hedef farklılaşmasının tam olarak benimsenip benimsenmediği bir türlü kesinlik kazanamadı. Siyasal yönetime egemen olan akortsuz çok sesliliğin bir görünümü de, 1998 yılının ilk yarısında KİT fiyatlarının dondurulması veya, daha sonraki "düzeltilmiş" biçimiyle, KİT fiyat ayarlamalarının 6 ayda bir yapılmasına yönelik başbakanlık açıklamasıydı. Hazine müsteşarının istifasına yol açan bu gayriciddi karar alma düzeniğinin bütçenin uygulanmasına nasıl yansıtacağı tam olarak bilinmiyor.

Ayrıca, Maliye Bakanlığı'nın 3 yıllık program çerçevesinde hazırladığını özenle vurguladığı ve "Türk Vergi Reformu" gibi iddialı bir başlıkla sunduğu vergilemeye ilişkin düzenlemelerin bütçe büyüklükleri üzerindeki net etkisini de bugünden tam olarak kestirebilmek mümkün değil. Maliye Bakanlığı'nın bu konudaki açıklamaları ise en azından şimdiye kadar çelişkili bir görüntü sergiledi. Bu taslak 1998 yılı başından itibaren yürürlüğe girme olanağı bulursa bunun etkisinin ilk bir-iki yıl gelir azaltıcı

yönde olabileceğinden (ESK sunuşu), yeni düzenlemelerin 1998 Bütçesi vergi gelirlerini 8.9 katrilyondan 13 katrilyon liraya sıçratacağına kadar giden birbirini tutmayan açıklamalar var. Artış yönündeki açıklamaların nicel bir analize dayanmaması, bu iyimserliği ihtiyatla karşılamak gerektiğini göstermekte. Nitekim, bu iyimser beklentiye ilişkin olarak bütçe gerekçesi içinde de bir atıfa rastlanmamaktadır. Vergi oranlarında önemli indirimler öngören yeni düzenleme önerilerinin -Laffer'ci arz yönlü iktisat mantığı içinde- vergi hasılatında artışa yolaçması beklentisi bugüne kadar dünya ölçeğinde sonuç vermiş gözükmediği için ihtiyat payını biraz geniş tutmakta da yarar bulunmaktadır. 1980 ortalarında Özal'ın yöneldiği benzer bir politikanın Türkiye'nin kamu maliyesi sisteminde yarattığı tahribatın görünür kanıtları ise, iç borç faizlerinin bütçe içindeki inanılmaz turmanışı, fon ekonomisinin yaratılması ve bütçe açıklarının önlenemez yükselişidir. Şimdiki vergi oranları indirimlerinin, ücretlilerin gelir vergisi yükü hafifletmeleri gibi zorunlu duruma gelmiş olanlar hariç, benzer olumsuzlukları pekiştirmeyeceğinin garantisi nedir?

Maliye Bakanlığı'nın iyimser beklentileri vergi yasa taslağı ile sınırlı kalmamaktadır. 1998 bütçesinin de üç yıllık bir istikrar yönelişinin önemli bir ayağı olduğu savunulmaktadır. Ancak tablo 1'de sunulan 1998 bütçesine ilişkin büyüklükler bütçenin böyle bir işlev taşıdığına işaret etmemektedir. Şu nedenlerle:

Birincisi, yıllık ortalama enflasyonun yüzde 64 olacağı öngörülen 1998 yılında bütçe büyüklüğünün artışı yüzde 84'ü bulmaktadır. Her ne kadar, faiz dışı harcamaların sadece yüzde 54 artacağı, böylece hiç olmazsa bütçenin reel harcamaları yönüyle kısılacağı söylenebilirse de, bu değerlendirme yetersiz ve yanıltıcı olacaktır.

İkincisi, henüz başlangıç teklifi olarak bütçenin yüzde 40'lık bir payını borç faizleri ödeneği olarak ayıran ve bu oranla Cumhuriyet tarihinin rekorunu kıran bir bütçenin, bir dengeleme programının parçası olması inandırıcı gözükmemektedir. Faiz ödemelerinde yüzde 158'lik bir artış öngören, ancak rant aktardığı bu kesimlerin talebini ciddi bir daralmaya uğratacak vergi düzenlemelerini öngörmeyen bir bütçe anlayışının istikrar sağlayıcı olması mümkün görünmemektedir.

TABLO 1 : 1998 KONSOLİDE BÜTÇESİNE İLİŞKİN BAZI BÜYÜKLÜKLER

	1997 Gerçekleşme Tahmini (trilyon TL)	1998 Taslağı (trilyon)	Artış 1998/1997 (%)	1998 Bütçe Payı (%)
HARCAMALAR	8.052	14.793	83.7	100.0
Faiz Dışı Harcamalar	5.761	8.893	54.4	60.1
A. Cari	2.790	4.830	73.1	32.7
1. Personel	2.100	3.500	66.7	23.6
2. Diğer Cari	690	1.330	92.8	8.7
B. Yatırım	600	1.000	66.7	6.8
C. Transfer	4.662	8.963	92.3	60.6
1. Borç Faiz Ödemeleri	2.291	5.900	157.5	39.9
2. Sosyal Güvenlik	780	1.400	79.5	9.5
3. Diğer Transferler	1.591	1.663	4.5	11.2
GELİRLER	5.427	10.800	99.0	
A. Vergi gelirleri	4.550	8.900	95.6	
B. Vergi Dışı Normal Gelirler	400	702	75.5	
C. Özel Gelir ve Fonlar	456	1.158	153.9	
Katma Bütçe gelirleri	21	40	90.5	
BÜTÇE DENGESİ	-2.625	-3.993	52.1	
FAİZ DIŞI DENGİ	-334	1.907		

Kaynak : 1998 Yılı Bütçe Gerekçesi ve Maliye Bakanı'nın Bütçe Sunuş konuşması. (1998 bütçe teklifi 1997 yılı gerçekleşme tahminleri üzerinden hazırlandığı ve değişimlere ilişkin açıklamalar buna göre yapıldığı için, 1997 yılı gerçekleşme tahminleri yerine gerçekleşme sonuçları kullanılmamıştır).

Üçüncüsü, bütçeye konulan faiz ödeneğinin gerçekçi olduğunun kuşkulu olmasıdır. Nitekim kamuoyuna yansıyan ilk bütçe taslağında 1998 yılı faiz ödeneğinin 6.5 katrilyon TL olarak öngörülmüş olmasına karşın, şimdiki bütçe teklifinde bunun 5.9 katrilyon TL'ye indirilmiş olması, bütçe harcamalarının olduğundan küçük gösterildiği kuşkusunu doğurmaktadır. Kaldı ki, 1997'den 1998'e aktarılan faiz ödeme yükünün 5.1 katrilyon TL olduğu bilindiğine göre, 1998 yılı faiz ödemelerinin 5.9 katrilyon düzeyinde tutulabilmesi inandırıcılığını iyice yitirmektedir. 1998 yılı içinde ödenmek üzere yapılacak her yeni kamu borçlanması bu faiz yükünü yukarıya doğru taşıyacaktır. Bu arada, Türkiye'nin 1996 yılı dış borç servisinin 16 milyar dolar mertebelerine çıkacak olması, eğer yüklü dış kaynak bulunmazsa, bu

servislerin de hızlanan iç borçlanmayla kapatılacağını göstermektedir. Aynı yönde çalışacak olan bir diğer etken de, eğer gerçekleşirse, KİT ürünleri fiyatları artışının yılın ilk yarısında enflasyonun altında tutulmasının yaratacağı ek iç borçlanma gereksinimi olacaktır. Bu durumda faizlerin düşmesi ancak para ve vergi politikalarına bağlı olacaktır.

Şimdilik olumlu gibi gözüken bir gösterge, para politikasının düzgün götürülmesi yanında, vergi gelirlerinde 1998'in ilk üç ayında geçmiş yılın aynı dönemine kıyasla gözlenen yüzde 138'lik artıştır. Gerçi bu artış faiz giderlerinde aynı dönem için ortaya çıkan yüzde 180'lik artışla gölgelenmektedir. Bu gelişme, vergi gelirlerinin faiz ödemelerine giden bölümünü ilk üç ay için yüzde 90'a yükseltmiş bulunmaktadır. Oysa 1998 bütçesinin tüm yıl için öngörüsü yüzde 66 düzeyindedir. Kuşkusuz ilerleyen aylardaki vergi gelirleri girişlerindeki artışlar yüzde 90 oranını aşığıya çekecektir, ama nereye kadar? (Gene de, bazı iyimserlik işaretileri arayanlar için, menkul sermaye gelirlerinin beyan edilmesine bağlı olarak gelir vergisinde görülen artışın öngörülerde bir iyileşmenin habercisi olduğu ve yılın ilk çeyreğinde bütçe açığının hedefin altında gerçekleştiği vurgulanabilir).

Dördüncüsü, faiz dışı transfer kalemlerindeki artışın inan-dırıcı olamayan bir düzeyde sınırlandırılmış gözükmesidir. Bu kalemlerde hedeften her sapma bütçe boyutunu büyütücü olacaktır. Faiz dışı boyutu itibariyle milli gelirin yüzde 15'inin bile altında kalan bir bütçenin Türkiye'nin yönetilmesi için yeterli kaynak sağlayamaması bunun arkasındaki temel nedendir.

Beşincisi, faiz dışı bütçeyi sınırlandırma yaklaşımının, esas olarak, personel, sosyal harcama ve yatırım ödenekleri artışını denetleme anlayışından ibaret olmasıdır. Oysa tablo 2'den izlenebileceği gibi, bu anlayış esasen yıllardır yürürlüktedir, ancak buna rağmen enflasyonist süreç durdurulamamaktadır. Bu durumda, 1998 bütçesinin ilk iki ayında yatırım gerçekleştirmelerinin bütçe giderlerine oranının onbindelerle ifade edilir duruma getirilmesi, bütçenin fiziki yatırım boyutunun tüketilmesi pa-hasına faiz dışı fazla vermeye zorlanmasının örneğini oluşturmaktadır. Nitekim bütçe ödeneği olarak yatırımlara yüzde 6.8'lik bir pay ayrılmışken, ilk üç aylık 1998 yılı gerçekleştirmelerine göre bunun tam olarak yüzde 1.8 oranında gerçekleşmiş bulunması yeterince öğreticidir. Bu oran kuşkusuz ilerleyen aylarda yatırım ödeneklerinin serbest bırakılmasıyla

büyüyecektir; ama nereye kadar? Kaldı ki, başlangıç ödeneğinin zavallı düzeyi de gözden uzak tutulmamalıdır.

1998 yılının ilk aylarına ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri henüz iyimserlik veya kötümserlik yönünde açık bir yargıya varmaya izin vermemektedir. Bununla birlikte, yılların olumsuzluklarının birikimini yansıtan 1998 bütçesinin, ödeneklerinin bileşimi bakımından, Cumhuriyet tarihinin en kötü bütçesi olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Bu nedenle, gerçekleştirme aşamasında bazı küçük iyileştirmelerin ortaya çıkması durumunda dahi bu saptamayı hatırlamakta yarar vardır.

3. EKONOMİK AYIRIMA GÖRE BÜTÇE BİLEŞİMİ

Bütçelerin bileşimlerine uzun dönem itibarıyla bakıldığında, iktidarların bütçe üzerindeki kontrollerini uzunca bir süredir ellerinden kaçırdıkları, faiz gibi önemli harcama kalemlerinin katılığı nedeniyle bütçenin esnekliğini kaybettiği görülmektedir (Tablo-2). Bu durum karşısında hükümetler öncelikle KİT transferlerini ve yatırım ödeneklerini (ve işlevsel ayırimda da değineceğimiz gibi, eğitim, sağlık ve benzeri sosyal harcamaları) kıstmışlar, siyasal anlamda fırsat bulduklarında ise personel ödeneklerini sınırlamışlardır. Ancak, KİT'lere yönelik sermaye transferleri ile yatırım ödenekleri kısıntıları esasen dip noktalarına ulaştığı için burada bir hareket marjı artık bulunmamaktadır. Yılların kötü yönetimlerinin birikimi nedeniyle şu an yükseliş eğiliminde olan sosyal güvenlik transferleri ise şimdilik yeni bir gayri esnek harcama kalemi olmaya doğru yönelmektedir.

Geriye kalan personel ödenekleri ise, ancak belirli bir yükseliş konjonktürünü izleyen dönemlerde hükümetlerin göz diktikleri bir kalem olabilmektedir. Bunun iki tipik örneği, tablo 2'den de görülebileceği gibi, 24 Ocak 1980 ile 5 Nisan 1994 dönemleridir. Her iki dönüm noktasında da, personel ödeneklerinin bütçe içindeki payı yüzde 35'leri aşan noktalardan yüzde 23-24'lere geri çekilmiştir. (Aynı eğilimi ücret kategorisinin milli gelirden aldığı pay itibarıyla da izlemek mümkündür. Farklı büyüklüklerin orantısı olmakla birlikte, ücret türü gelirlerin milli gelir payının da, yukarıda belirtilen iki dönüm noktasında yüzde 30'ları aşan bir düzeyden yüzde 22-24'lere getirildiği bilinmektedir).

**TABLO 2 : BÜTÇENİN ÖNEMLİ HARCAMA
KALEMLERİNDE AĞIRLIK KAYMALARI
(Bütçe Harcamalarının Yüzdesi Olarak)**

	1975-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-95	1996	1997	1998*
Personel/Bütçe	35.4	26.5	23.6	37.5	29.8	24.5	25.8	23.6
Yatırım/Bütçe	19.8	19.7	18.1	12.8	7.0	6.5	7.9	6.8
Faiz/Bütçe	2.7	6.2	16.4	20.6	33.4	38.1	28.4	39.9
KİT Trans/Bütçe	12.1	12.8	4.2	4.7	2.5	1.3	1.5	1.1
4 Kalem/Bütçe	70.0	65.2	62.3	75.6	72.7	70.4	63.6	71.4

Kaynak : DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995) ve 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi.

(*) 1998 yılı verileri bütçe teklifi rakamlarından hesaplanmıştır.

Oysa şimdiki durumda Anasol-D Hükümetinin üzerinde oynayabileceği bir "ücret rezervi" bulunmamaktadır. Reel ücret ve maaşlar 1994 sonrasında esasen iniş çizgisindedir. Personel ödeneklerinin 1997'de yüzde 26 düzeyinde gerçekleşmesi beklenen bütçe payını 1998'de yüzde 23.6'ya çekmenin ciddi bir talep kısıcıcı etkisi olamayacak, ancak ücretli/maaşlı kesimden hükümete olan başlangıç desteğini önemli ölçüde tersine çevirebilecektir. 1998 yılında personel ödemelerinin bütçe içindeki payını, 1984-88 gibi ücret ve maaşların en fazla geriletildiği bir dönemin düzeyine çekmek, ekonomik olmaktan ziyade politik sonuçları olabilecek bir icraat olacaktır. Dolayısıyla, siyasal oportünitesi düşük olan bu adımdan geri dönülmesi her zaman mümkündür.

Milli gelirden aldığı pay giderek büyüyen sermaye kesimlerinin, bu arada özellikle rant geliri sahiplerinin üzerine gitmek yerine onları borçlanma ve vergileme politikalarıyla sürekli kayıran bir anlayışın, doğruluğu kuşkulu olan talep yönetimi politikalarını dahi başarılı kılması beklenmemelidir.

Kamu ve özel sektörlerin ücretli ve maaşlı kesimlerinin 1996'da milli gelirden aldıkları pay sadece yüzde 24.2 düzeyinde olmasına karşın, bu kesimler gelir vergisinin yüzde 51.4'ünü ödemekte, dolaylı vergilerin en önemli yükümlüleri konumunda bulunmakta, ancak hâlâ bir istikrar arayışının temel hedefi olarak görülebilmektedirler.

Bu açılardan bakıldığında, toplumun en çok kazanan kesimlerinin satın alma gücünü denetleyebilecek bir vergi ve iç borç reformu olmaksızın enflasyonu geriletebilmek mümkün görünmemektedir. Oysa ne yeni vergi düzenlemelerine ilişkin beklentiler umut vermektedir, ne de bütçeyi "rantiyeye kamu kaynaklarını transfer etme organı" olmaktan kurtaracak bir hazırlığın işaretleri görülmektedir.

Son 10 yılın gelişmesi içinde aykırı gibi duran bir 1997 yılının varlığına da dikkat çekmek gerekmektedir. Tablo 2'de görüldüğü üzere, 1997 mali yılında faizlerin bütçe içindeki payı gerilemekte ve gerçekleşme sonuçlarına göre yüzde 28.4 oranına düşmektedir; ancak bu bir düzelmeye işaret etmemektedir. Bu durum, Refahyol iktidarının gerek birinci "kaynak" paketiyle döviz cinsinden borçlanarak, gerekse TL cinsinden borçlanmanın vadesini büyük ölçüde 1998 yılının ilk dört ayına yığarak kendi dönemini ve "denk bütçe" söylemini kurtarmaya çalışması sonucunda ortaya çıkmış fiktif bir gelişmedir. Nitekim 1998 bütçesindeki faiz ödemeleri esas olarak 1996 sonu ve 1997 yıllarından devretmektedir. 1998 yılı borç ödemelerinin yüzde 45'i ilk dört aya yığılmış olup, bu yılın faiz ödemelerinde bütçe teklifinde ortaya çıkan tırmanmanın nedeni de bu borç yığılmasıdır. Eğer 1998'de vadesi gelen kamu iç borçlarının 1997 yılına isabet eden faiz yükleri 1997 bütçesine dahil edilmiş olabilseydi, 1997'deki bu zahiri düzelmenin izleri tamamen silinmiş olurdu.

Tablo 3'te konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayırma göre dağılımı 1992-1998 dönemi için verilmektedir. 1992-97 verileri gerçekleşen harcamaları yansıtmakta, buna karşılık 1998 için bütçe teklifi rakamları kullanılmaktadır. Görülen eğilim, cari ve yatırım harcamalarının düşmekte, buna karşılık faizlerle şişen transfer harcamalarının yükselmekte olduğudur. 1997 dağılımı, yukarıda değinildiği gibi, arızı bir durumu yansıtmaktadır. Nitekim bütçe, ekonomik ayırım bakımından, bir yıllık arayla yeniden 1996 bileşimine dönmüş bulunmaktadır.

Dikkat edileceği üzere, cari harcamaların azalan bölümü personel harcamalarıdır. "Diğer cariler" kaleminin bütçe içindeki payının -bütçe üzerindeki bütün baskılara karşın- önemini koruyor olmasının nedeni, bunun büyük ölçüde iç güvenlik har-

**TABLO 3 : EKONOMİK AYIRIMA GÖRE KONSOLİDE
BÜTÇE HARCAMALARININ TOPLAM İÇİNDEKİ
PAYLARI (%)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
CARİ	50.8	41.9	38.5	37.5	32.5	34.7	32.7
Personel	41.7	34.6	30.3	29.1	24.6	25.8	23.6
D. Cari	9.0	7.3	8.2	8.3	7.9	8.9	8.7
YATIRIM	14.5	11.7	8.5	6.0	6.4	7.9	6.8
TRANSFER	34.7	46.4	53.0	56.6	61.1	57.4	60.6
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak : Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı
(*) Bütçe Teklifi

camalarına tahsis ediliyor olmasındandır. “Diğer cariler”in çok büyük bölümü, sanıldığı gibi kamunun lüks veya savurgan tüketimine gitmemekte, genellikle yüzde 75’i aşan bir oranda Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı’na ayrılmaktadır. Bu kalem içinde esas olarak “düşük yoğunluklu çatışma”nın cari harcaması yer almaktadır. 1998 bütçesine baktığında toplam 1.330 trilyon TL olan toplam “diğer cari” büyüklüğünün 950 trilyon lirası Milli Savunma Bakanlığı’na, 104 trilyon lirası ise Jandarma Genel komutanlığı’na ait bulunmaktadır. Bu ikisinin 1998 bütçesi diğer cari ödenegine oranı yüzde 79.3’tür. Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik de dahil edildiğinde bu oran yüzde 82.1’e çıkmaktadır. Anlaşılabileceği üzere, bütçenin “diğer cari” kalemi de hükümetlerin kolayca oynayabilecekleri bir harcama kalemi olmaktan çok uzaktır.

4. İDARİ-FONKSİYONEL AYIRIMA GÖRE BÜTÇE BİLEŞİMİ

Tablo 4’teki veriler konsolide bütçe harcamalarının bu defa idari-fonksiyonel ayırımı göre dağılımını 1990-1998 dönemi itibarıyla vermektedir. Buna göre, harcamaların ağırlıklı bölümünün borç faiz ödemeleri, genel hizmetler, savunma, eğitim, adalet-emniyet ve sağlık olduğu görülmektedir. Bütçe harcamalarının idari-fonksiyonel bileşimindeki çarpıklık 1980’li yılların ortalarından itibaren gelişmeye başlamış olmakla birlikte, 1990’lı yıllarda da bozulmanın sürdüğü görülmektedir.

TABLO 4 : İDARİ - FONKSİYONEL AYRIMA GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998**
1. GENEL İDARE HİZMETLERİ	37.4	41.6	38.9	39.4	38.0	39.7	37.9	46.1	39.5
Genel Hizmetler	19.0	24.3	20.1	24.0	22.0	23.8	24.3	30.3	25.4
Savunma	13.3	12.1	13.5	10.9	11.9	11.9	10.1	12.2	11.0
Adalet - Emniyet	5.1	5.2	5.3	4.5	4.1	4.0	3.5	3.6	3.1
2. EKONOMİK HİZMETLER	16.7	17.3	17.0	14.8	10.8	10.1	9.3	8.4	6.0
Tarım - Orman - Köy İşleri	5.7	6.6	6.2	5.2	3.9	3.3	2.8	2.6	2.0
Su İşleri	5.6	5.6	5.2	4.0	2.8	3.1	2.8	2.6	2.0
Karayolları	3.1	3.2	3.1	2.9	2.3	2.2	2.1	1.9	1.4
Bayındırlık	1.5	1.3	1.7	2.0	1.2	1.0	1.1	0.6	0.4
Ulaştırma	0.5	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Madencilik	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.1
3. SOSYAL HİZMETLER	25.5	22.9	26.1	22.1	18.1	16.6	15.1	15.5	14.4
Eğitim	18.8	17.3	19.7	16.6	13.4	12.2	11.0	11.1	11.0
Sağlık	4.7	4.0	4.7	3.9	3.5	3.3	3.0	3.2	2.6
Kültür - Turizm	0.9	0.7	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4
Diğer Sosyal Hizmetler	1.1	0.9	0.9	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.4
4. BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ	20.4	18.2	17.9	23.7	33.1	33.4	37.8	29.8	39.9
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.

Kaynak : Bütçe Gerekçeleri.

* Başlangıç ödeneğine göre.

** Bütçe teklifine göre.

1992 mali yılının birçok bakımdan 1991'e göre geçici ve kısmi bir düzelme yılı olduğunun da karşılaştırmalarda hesaba katılması kaydıyla, idari fonksiyonel dağılımı gruplandırarak tablo-5'teki gibi sunmak da mümkündür.

TABLO 5 : BÜTÇE HARCAMALARININ GRUPLAR İTİBARI İLE İDARİ-FONKSİYONEL DAĞILIMI (YÜZDE)

	1992 (Harcama)	1998 (Bütçe Teklifi)
• Genel Hizmetler	20.1	25.4
• Savunma - Adalet - Emniyet	18.8	14.1
• Alt Yapı (Turizm dahil)	17.0	6.1
• Sosyal Harcama (Eğitim, Sağlık, Kültür, Sosyal Hizmet)	26.1	14.3
• Borç Faizleri	17.9	39.9
Toplam Konsolide Bütçe	100.0	100.0

Kaynak : Bütçe Gerekçeleri.

Görüldüğü gibi, 1998 bütçesi tam anlamıyla kötüleştirilmiş bir bütçe resmi vermektedir. 1980'lerden itibaren biriken olumsuzlukların 1994 sonrasının hızlı bozulmalarıyla katmerleşmesi sonucunda, sosyal harcama ve altyapı boyutu tamamen gözden çıkarılmış bir bütçe anlayışına varılmıştır. 1994 sonrasının bütçeleri Türkiye'nin beşeri ve fiziki altyapı bakımlarından gelişmiş ülke statüsüne yaklaşma sürecini tamamen kesintiye uğratmış bulunmasının belgeleri niteliğindedir.

Buna rağmen hala sosyal harcamaları bir sorun olarak gören yaklaşımın varolması, siyasilerin ve bürokratların çözüm üretmeye hazır olmadıklarını göstermektedir. Herşeyin faiz transferlerine yer açmak için feda edildiği bu süreç (tablo 2), sağlıklı ve sürdürülebilir bir gelişme değildir.

Bu tür bütçeler Türkiye'nin sorunlarını çözemez, tam tersine sorunların daha da büyümesine kaynaklık eder. Bu tür bütçeler, istikrarın ve gelişmenin sağlanmasının değil istikrarsızlığın

kalıcılılaşmasının araçları olabilir. Bu nedenlerle, kamu maliyesi sistemimiz bir an önce bu çarpık bütçeleme anlayışından kurtarılmalıdır.

Bunun çözümü, tekrarlamak pahasına, bir yandan vergi gelirlerini ciddi ölçeklerde arttırmak, diğer yandan bütçe üzerindeki borç faizi yükünü hemen tasfiye etmektir.

5. BÜTÇE GELİRLERİ

1998 yılı bütçe teklifine göre *konsolide bütçe gelirlerinin* 1997 yılı tahsilat tahminlerine göre artış oranları tablo 1 ve 6'da verilmektedir. Buna göre konsolide bütçe gelirlerinin yüzde 99 oranında artması öngörülmektedir. Ortalama fiyat artışının yüzde 64'e düşürülmesi planlandığına göre, bütçe gelirlerinin ve özellikle de vergi gelirlerinin yüksek bir reel artışa konu olması beklenmektedir. Oysa sabit fiyatlarla ekonomik büyüme oranının da programa göre 1997'de yüzde 6'dan (gerçekleşme verilerine göre yüzde 8'den!) 1998'de yüzde 3'e düşürülmesi hedeflendiğine göre, büyüme hızında ciddi bir gerileme konjonktüründe vergi gelirlerinde böylesine ciddi bir reel sıçrama açıklanabilir gibi gözükmemektedir. Bu durumda kaçınılmaz olarak ya vergi gelirlerinin olması beklenenden daha yüksek gösterildiği, ya, daha büyük bir olasılıkla, önceki yıllarda olduğu gibi enflasyon hedefinin gerçek beklentinin altında tutulduğu, ya da büyüme hedefinin öngörülenin üzerinde gerçekleşeceği değerlendirilmeleri yapılacaktır. Nitekim 1997 Ekim ayı ile Ocak 1998 arasındaki enflasyon rakamlarının yüksekliğine bakıldığında, 1998 için yüzde 64'lük ortalamanın tutturulmasının giderek güçleştiği ortaya çıkmaktadır. Keza, 1997 yılının bütünü için revize edilmiş GSMH büyüme oranının yüzde 8 olarak gerçekleşmiş bulunması da 1998 büyümesinin yüzde 3'e getirilmesinin güçlüğü göstermektedir.

1998 gelirleri içinde 300 trilyon TL'lik bir "eğitim özel gelirleri" kaleminin bulunmasının etkileri dışında, 1998'de yüzde 110'un üzerinde artış beklentisi bulunan iki vergi bulunmaktadır: Gelir Vergisi ile Akaryakıt Tüketim Vergisi. İkincisi,

**TABLO 6 : KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN 1997 YILI
TAHSİLAT TAHMİNİ 1998 YILI BÜTÇE TEKLİFİ
VE ARTIŞ ORANLARI**

Gelirin Çeşidi	1997 Yılı Tahsilat Tahmini	1998 Yılı Bütçe Teklifi	Artış %
Konsolide Bütçe Gel. Top. (1+34)	5.427.000	10.800.000	99.0
1. Genel Bütçe Gel. Top. (2+24+30)	5.406.000	10.760.000	99.0
2. Vergi Gelirleri Top. (3+6+9+17+23)	4.550.000	8.900.000	95.6
3. Gelirden Alınan Vergiler (4-5)	1.790.000	3.770.000	110.6
4. Gelir Vergisi	1.370.000	2.970.000	116.8
5. Kurumlar Vergisi	420.000	800.000	90.5
6. Servetten Alınan Vergiler (7-8)	35.500	65.000	83.1
7. Motorlu Taşıtlar Vergisi	33.000	61.000	84.8
8. Veraset ve İntikal Vergisi	2.500	4.000	60.0
9. Mal ve Hizmetlerden Alı. Ver. (10-16)	1.965.000	3.737.000	90.2
10. Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	840.000	1.510.000	79.8
11. Ek Vergi	80.000	140.000	75.0
12. Taşıt Alım Vergisi	75.000	139.000	85.3
13. Akaryakıt Tüketim Vergisi	630.000	1.340.000	112.7
14. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	105.000	185.000	76.2
15. Damga Vergisi	120.000	215.000	79.2
16. Harçlar	115.000	208.000	80.9
17. Dış Ticaretten Alınan Vergiler (18-22)	758.500	1.327.500	75.0
18. Gümrük Vergisi	103.000	180.000	74.8
19. Akaryakıt Gümrük Vergisi	13.500	24.000	77.8
20. Tek ve Maktu Vergi	150	250	66.7
21. İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	640.000	1.120.000	75.0
22. Diğer Dış Ticaret	1.850	3.250	75.7
23. Kaldırılan Vergiler Arukları	1.000	500	-50.0
24. Vergi Dışı Nor. Gel. Top. (25-29)	400.000	702.000	75.5
25. Kurumlar Hasılatı ve Devlet Payı	42.000	30.500	-27.4
26. Devlet Patrimonyanı Gelirleri	271.000	512.000	88.9
27. Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Alınanlar	37.000	61.500	66.2
28. Cezalar	35.000	65.000	85.7
29. Çeşitli Gelirler	15.000	33.000	120.0
30. Özel Gelirler ve Fon. Top. (31-33)	456.000	1.158.000	153.9
31. Özel Gelirler	6.000	7.000	16.7
32. Fonlar	450.000	851.000	89.1
33. Eğitim Özel Gelirleri		300.000	
34. Katma Bütçe Gelirleri	21.000	40.000	90.5

TABLO 7 : VERGİ GELİRLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI

GELİRİN ÇEŞİDİ	1992	1993	1994	1995	1996
VERGİ GELİRLERİ TOP. (1+5+10+18+25)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. GELİRDEN ALINAN VERGİLER (2+3+4)	49.5	47.6	41.9	39.9	38.6
2. Gelir Vergisi	42.4	40.4	30.9	30.4	30.1
3. Kurumlar Vergisi	7.1	7.2	7.5	9.5	8.4
4. Ekonomik Denge Vergisi			3.5		
5. SERVETTEN ALINAN VERGİLER (6+7+8+9)	0.9	1.0	6.3	0.8	0.8
6. Motorlu Taşıtlar Vergisi	0.7	0.8	0.7	0.7	0.8
7. Veraset ve İntikal Vergisi	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
8. Net Aktif Vergisi			5.3		
9. Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi			0.1		
10. MAL VE HİZMETLERDEN ALI. VER. (11+12+13+14+15+16+17)	33.4	33.8	36.5	39.6	43.3
11. Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	19.1	19.3	18.9	19.6	18.7
12. Ek Vergi	0.1	0.1	1.4	1.6	1.9
13. Taşıtlar Alım Vergisi	1.7	2.0	1.2	1.3	1.6
14. Akaryakıt Tüketim Vergisi	4.8	4.8	7.9	9.5	13.5
15. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	2.8	2.7	2.8	2.3	2.5
16. Damga Vergisi	2.9	3.0	2.3	2.7	2.6
17. Harçlar	2.0	1.9	2.0	2.6	2.4
18. DIŞ TİCARETTEN ALI. VER. (19+20+21+22+23+24)	16.2	17.5	15.3	18.0	17.3
19. Gümrük Vergisi	1.2	3.3	2.2	2.8	2.4
20. Akaryakıt Gümrük Vergisi		1.6	1.6	1.7	0.3
21. Tek ve Maktu Vergi	0.1	0.1			
22. İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	10.6	11.7	11.2	13.2	14.4
23. İthalat Damga Resmi	3.2				
24. Ulaştırma Alt Yapıları Resmi	1.1	0.8	0.3	0.3	
25. KALDIRILAN VERGİLER ARTIKLARI		0.1		1.7	0.1

Kaynak : 1998 Bütçe Gerekçesi.

TABLO 8 : BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİ
(1987 - 1996)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BÜTÇE GİDERİ	12.791	21.446	38.871	68.354	132.401	225.398	490.438	902.454	1.724.194	3.961.308
- Personel Gideri	2.996	5.053	12.539	26.465	49.291	94.076	169.510	273.062	502.600	974.148
BÜTÇE GELİRLERİ	10.445	17.587	31.369	56.572	99.084	178.070	357.333	751.615	1.409.251	2.727.958
- Vergi Gelirleri	9.051	14.232	25.550	45.399	78.643	141.602	264.273	587.760	1.084.351	2.244.094
BÜTÇE AÇIĞI	2.346	3.859	7.502	11.782	33.317	47.328	133.105	150.839	314.943	1.233.250
BORÇ FAİZLERİ	2.266	4.978	8.259	13.966	24.073	40.298	116.470	298.285	576.115	1.497.401
FAİZ HARİÇ BÜTÇE AÇIĞI	80	+1.119	+757	+2.184	9.244	7.030	16.635	+147.446	+261.172	+264.051
GSMH	75.019	129.175	230.370	397.178	634.393	1.103.605	1.997.323	3.887.903	7.854.887	14.978.067
- Bütçe Açığı / GSMH	3.1	3.0	3.3	3.0	5.3	4.3	6.7	3.9	4.0	8.2
- Faiz Haric Açık / GSMH	0.1	+0.9	+0.3	+0.5	1.5	0.6	0.8	+3.8	+3.3	+1.8
- Bütçe Gideri / GSMH	17.1	16.6	16.9	17.2	20.9	20.4	24.6	23.2	22.0	26.4
- Faiz Haric Bütçe Gideri / GSMH	14.0	12.7	13.3	13.7	17.1	16.8	18.7	15.5	14.6	16.5
- Personel Gideri / GSMH	4.0	3.9	5.4	6.7	7.8	8.5	8.5	7.0	6.4	6.5
- Faiz / GSMH	3.0	3.9	3.6	3.5	3.8	3.7	5.8	7.7	7.3	10.0
- Bütçe Geliri / GSMH	13.9	13.6	13.6	14.2	15.6	16.1	17.9	19.3	17.9	18.2
- Vergi Geliri / GSMH	12.1	11.0	11.1	11.4	12.4	12.8	13.2	15.1	13.8	15.0
- Bütçe Geliri / Bütçe Gideri	81.7	82.0	80.7	82.8	74.8	79.0	72.9	83.3	81.7	68.9
- Vergi Geliri / Bütçe Gideri	70.8	66.4	65.7	66.4	59.4	62.8	53.9	65.1	62.9	56.7

Kaynak : 1998 Bütçe Gerekçesi.

akaryakıt fiyatlarına yüksek zamlar yapılacağını bugünden haberlemektedir. Ancak ilk aylardaki zamsız dönem bu artış beklentilerini sekteye uğratabilir. Öte yandan gelir vergisi gibi gelir esnekliği yüksek sayılan bir verginin nasıl olur da yavaşlayan bir ekonomide bu denli yüksek bir artış gerçekleştireceği -yukardaki rezervler dışında- anlaşılamamaktadır. Bugünlerde tartışılan vergi düzenlemeleri gerçekleşirse, bunların ilk etkilerinin gelir vergisinde artıştan ziyade azalışa yol açabilecek olması, bu durumun belirsizliğini daha da güçlendirmektedir.

Benzer bir açıklama sorunu Katma Değer Vergisi için beklenen artışların enflasyon hedefinin bir hayli üzerinde kalması bakımından da geçerli olmaktadır. Milli gelir büyümesinin üzerinde bir reel hasılat artışı beklentisinin, KDV oranları artırılmadığı takdirde nasıl gerçekleşebileceği açık değildir. Ücretlilere vergi iadesinin cazibesinin artırılmasının bu tür bir etki yaratması belki bir gerekçe olabilirdi, ancak şimdilik böyle bir girişim olmadığı gibi, olsaydı bile bu etkinin abartılmaması doğru olur.

Tablo 7 1992-1996 dönemi itibariyle vergi gelirlerinin yüzde dağılımını vermektedir. Buna göre gelirden ve servetten alınan dolaysız vergiler grubunun toplam vergi gelirleri içindeki ağırlığının bu kadar kısa bir dönem içinde dahi çarpıcı bir gerilemeye konu olması, vergi adaletinin hızla bozulmakta olduğunun göstergesidir. Bunun simetrisinde, mal ve hizmetler ile dış ticaretten alınan dolaylı vergiler grubunun toplam içindeki payının 1992'de yüzde 49.6'dan 1996'da 60.6'ya çıkması gibi bir gelişme vardır. 1997 mali yılının gerçekleşmesine bakıldığında da dolaylı vergilerin yüzde 59.3'lük bir ağırlık taşıdığı görülmektedir. Bu gelişmenin açıklanmasında, 1993'ten itibaren bütçeleştirilen fon gelirlerinin dolaylı vergi ağırlıklı olması da dikkate alınmalıdır.

Bütçe gelir ve giderlerine ilişkin çeşitli büyüklüklerin GSMH'ya ve birbirlerine oranlanmasıyla elde edilen bazı anlamlı göstergeler tablo 8'da sunulmaktadır. Son 10 yılın komprime bir özetini veren bu tablo, 1980'lerin ortalarından itibaren vergi almak yerine borç alma temelinde kamu maliyesinin örtük bir

özelleştirmesinin güncleme getirildiğini ve bunun bütçe sisteminde yarattığı tahribatın bugün yola çıktığı bunalımın çok ciddi boyutlara vardığını göstermektedir.

5. VERGİ-FAİZ İLİŞKİLERİ VEYA HANGİ VERGİLERİ FAİZ ÖDEMELERİNE AYIRIYORUZ?

Tablo 8'de sunulan bütçeye ilişkin çok yönlü büyüklüklerin bütçe faiz ödemeleri ile bütçenin çeşitli vergi gelirleri arasında kurularak ayrıntılandırılması ilginç sonuçlar vermektedir. Tablo 9'da özetlenen bu sonuçlar Türkiye'deki mali disiplinsizliğin ulaştığı boyutları daha çarpıcı bir biçimde göstermeye yardımcı olmaktadır.

Bütçedeki faiz ödemelerinin 1983 sonrasında hızlanan kamu iç borçlanması nedeniyle çığ gibi büyüdüğü bilinmektedir. 1980 öncesinde bütçe harcamaları içindeki payı ortalama yüzde 2.7 olan faiz transferleri, 1998 bütçesinde henüz başlangıç teklifi olarak yüzde 40'lık bir düzeye yükselmiştir. Önlem alınmazsa bu eğilimin sürmesi ve bütçeyi tamamen tutsak alması beklenmelidir.

Türkiye'de kısa vadeli ve yüksek faizli olmak gibi olumsuz özellikler taşıyan kamu iç borçlanması, bir anlamda kamu finansmanının özelleştirilmesine götürmüştür. Kamuoyunun çok da farkında olmadığı bu "özelleştirme", kamunun vergi alacağı kesimleri yüksek faizlerle ranta bağlaması biçiminde gerçekleşmiştir.

İşte bu nedenlerle, bütçenin mali sisteme, rantiyeye ve sınai/ticari sermayeye bir aktarma organına dönüşme eğilimine karşı sermaye çevrelerinden çok güçlü tepkiler yükselmemektedir. Bütçeden sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler yüzde 8-9 mertebesine çıktığı için büyük gürültü koparan kesimler, faiz transferlerinin yüzde 40'a ulaşmış bulunması karşısında çok cılız tepki vermektedir. Oysa, bütçeyi ve tüm sosyal devlet anlayışını tahrip eden eğilim bütçedeki bu faiz kanamasıdır.

Bu kanamanın önemini daha iyi gösterebilmek için, faiz ödemelerini vergi gelirleriyle ilişkilendirmek gerekir. Bütçe vergi ge-

TABLO 9 : FAİZ ÖDEMELERİ - VERGİ GELİRLERİ İLİŞKİLERİ

FAİZ GİDERLERİ VE VERGİLER (Trilyon TL)		1995	1996
* Faiz giderleri	(1)	576	1.497
* Vergi gelirleri	(2)	1.084	2.248
* Dolaysız vergiler	(3)	442	884
* Gelir Vergisi	(4)	330	676
* Ücretlilerin GV	(5)	173	347
* Dolaylı vergiler	(6)	642	1.364
* Dolaysız vergiler + Dahilde KDV	(7)	654	1.303
* GV+KV+MTV+VİV+İÇ KDV+ TAV+BSMV+GÜMRÜK V.+ Akaryakıt Gümrük V.+EK VERGİ	(8)	759	1.501

BAZI İLİŞKİLER (YÜZDE DEĞERLER)**A)**

● FAİZ / VERGİ (1/2)	53.3	66.6
● FAİZ / DOLAYSIZ VERGİ (1/3)	130.3	169.3
● FAİZ / GV (1/4)	174.5	221.4
● FAİZ / ÜCRETİLERİN GV'si (1/5)	333.0	431.4

B)

● DOLAYSIZ VERGİLER / FAİZ (3/1)	76.7	59.1
● GELİR VERGİSİ / FAİZ (4/1)	57.3	45.2
● ÜCRETİLERİN GV'Sİ / FAİZ (5/1)	30.0	23.2
● DOLAYLI VERGİLER / FAİZ (6/1)	111.5	91.1
● DOLAYSIZ+İÇ KDV / FAİZ (7/1)	113.5	87.0
● (8)'DE SAYILAN VERGİLER / FAİZ (8/1)	131.8	100.3

1996'da faizlere tahsis edilenler dışında kalan önemli sayılabilecek vergiler (ve harçlar): İthalde alınan KDV+Akaryakıt Tüketim Ver.+Damga Vergisi+Harçlar.

lirlerinin 1991'de yüzde 31'i faize aktarılırken, bu oran 1993'te yüzde 44'e, 1994'te yüzde 51'e çıkmıştır. İlişikteki tabloda görüldüğü üzere 1995'te vergilerin yüzde 53'ü, 1996'da ise yüzde 66.6'sı yani tam olarak üçte ikisi faizcilere aktarılmış bulunmaktadır. 1998 bütçesinin başlangıç öngörüsü de 1996'daki durumun aynısıdır. Bu gidişle, birkaç yıl içinde tüm vergi gelirlerinin faiz ödemelerine tahsis edilmesi söz konusu olacaktır.

Bugünden ortaya çıkan sonuç, devletin vergi alma hak ve meşruiyetinin giderek sorgulanır duruma gelmesidir.

Devletin vergi alma meşruiyetinin tartışılır duruma geldiğini daha iyi algılayabilmek için, ilişikteki tabloda çeşitli vergi gelirleriyle faiz ödemeleri arasında ilişkiler kurulmaktadır. Buna göre:

A)

- Bütçe faiz ödemeleri bütçe vergi gelirlerinin 1996 yılında üçte ikisini götürürken, Gelir Vergisi (GV), Kurumlar Vergisi (KV), Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) ve Veraset ve İntikal Vergisi (VİV)'den oluşan dolaysız vergiler toplamının yüzde 169.3'ünü oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, faiz ödemeleri dolaysız vergiler toplamının 1.7 katına çıkmış bulunmaktadır.
- Faiz ödemelerinin Gelir Vergisine oranı ise 1996'da yüzde 221'dir. Yani, toplanan tüm Gelir Vergisinin 2.2 katını alırsak ancak faiz ödemeleri karşılanabilmektedir.
- Ücretlilerin ödediği Gelir Vergisi alınırsa, bunun ancak 4.3 katıyla tüm bütçe faiz ödemeleri karşılanabilmektedir.

B)

- Tersten bakılırsa, 1996 yılında dolaysız vergilerin tümü (yani GV, KV, MTV, VİV toplamı) faizlerin ancak yüzde 59'unu karşılayabilmektedir.
- Sadece Gelir Vergisi alınsaydı, bunun faizleri karşılama oranı ancak yüzde 45.2 olmaktadır.
- 1996'da Gelir Vergisi'nin yüzde 51.4'ünü ödemiş olan ücretlilerin ödediği Gelir Vergisi toplamı faizlere oranlandığında, bunun faizlerin ancak yüzde 23'ünü yani dörtte birinden azını karşıladığı farkedilmektedir.
- Toplam Vergi gelirleri içinde yüzde 60'lık bir ağırlığa ulaşan dolaylı vergiler alınsaydı, bunların toplamının 1995'te faiz ödemelerini aştığı (yüzde 111.5), ancak 1996'da ancak yüzde 91'ine yettiği görülmektedir.

- Tüm dolaysız vergiler (yukarda sayılan 4 vergi) ile tüketim vergilerinin en önemlisi olan “Dahilde Ödenen KDV” birlikte ele alındığı durumda dahi, 1996 yılında faiz ödemelerinin karşılanamadığı (veya ancak yüzde 87'sinin karşılanabildiği) görülmektedir.
- Acaba hangi vergileri alt alta toplarsak 1996 yılında faiz ödemelerini tam olarak karşılayabiliriz sorusu sorulduğunda ise, bunun cevabının 1996 yılı için şu vergilerden oluştuğu görülmektedir: GV, KV, MTV, VİV, İç KDV, Taşıt Alım Vergisi (TAV), Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi (BSMV), Akaryakıt Gümrük Vergisi, Ek Vergi. Tüm bu vergilerin toplamı 1995 yılında faiz ödeneklerinin yüzde 132'sine denk düşerken, 1996 yılında bütünüyle (yüzde 100'ü) **faiz ödemeleri tarafından emilmektedir!**
- “Acaba 1996 yılında faiz ödemelerine gitmeyen hangi vergi gelirleri elde kaldı” diye sorulursa, faiz ödeneklerine ayrıldığını varsaydığımız yukarıdaki vergilerden sonra elde kalabilen bellibaşlı vergiler yalnızca şunlar olmaktadır: İthalde Alınan KDV, Akaryakıt Tüketim Vergisi ve Damga Vergisi. Bunlara bir de Harçlar eklenebilir.

İşte 1996 bütçesinin acıklı durumu budur. Bu acıklı tablonun 1998'de daha da kötüleşerek sürmesi beklenmektedir. Eğer bütçe faiz yükünden kurtarılmazsa, izleyen yıllarda tüm vergilerin faizlere aktarılacağı, hatta bunun dahi yeterli olmayacağı günler gelecektir.

Devlet böyle bir tabloda hizmet vaadiyle vergi toplayabilme meşruiyetini sürdüremez.

Kamu finansmanını özelleştirme mantığının kurucusu Özal Hükümetleri olmuş, izleyen koalisyon hükümetleri ise bunu sürdürmüşlerdir. Bugünkü ANAP öncülüğündeki 55. Hükümete düşen görev, sadece vergi düzenlemeleri yapmak değildir. Toplanan vergilere hakim olunamadıktan sonra daha fazla vergi toplamanın anlamı nedir? Hatta vergilerin kamusal hizmete dönüşürülemediği durumda, daha adil vergi toplamanın bile fazla anlamı kalmayacaktır.

II- 1998 YILI BÜTÇE GEREKÇESİ VE KANUN TASARISININ HUKUKİ VE MALİ İÇERİK ANALİZİ⁽¹⁾

1. GİRİŞ

Bilindiği gibi, her yıl bütçe kanun tasarısıyla beraber Maliye Bakanlığı'na hazırlanan ayrı bir kitap halinde yasama organına bir bütçe gerekçesi sunulur. Bu gerekçe içinde, bütçesi hazırlanan mali yıl için genel ekonomik durum, o mali yılın gider bütçesi önerisi, bütçe geliri ve vergi politikası gider bütçelerinin gelişimi, kadro istatistikleri, devlet borçları, kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında bilgiler, daha çok istatistiksel verilere dayandırılarak yer alır. Örneğin, her yıl sunulan bu kitaptan önceki yıllarda ek ödenek ve kaydedilen ödenek uygulamaları yapıp yapılmadığı konusunda rahatlıkla bilgi sahibi olunabilir. İlginçtir, 1995 yılına kadar bu kitaplarda bir önceki yıl bu tür bir uygulamaya gidilmiş olsun veya olmasın ilgili yılın ödenek ihtiyaçlarının gerçekçi bir şekilde belirlendiği özenle vurgulanıyordu. Neredeyse her yıl ilgili yılın ödeneklerinin tespitine ilişkin ifadeler geçmiş yıllardakinin noktasına ve virgölüne kadar aynısı oluyordu.

Konuya ilişkin istatistikler olmasına ve üstelik söz konusu kitaplarda bunlara yer verilmesine rağmen, önceki yılların ödenek ihtiyaçlarının neden gerçekçi bir şekilde belirlenmediği sorgulanmadan her yıl aynı ifadelerin tekrarlanması doğaldır ki bütçe gerekçesi kitabının güvenilirliğini ve inandırıcılığını azaltıyordu. Anlaşılan bu durum, gerekçe kitabını hazırlayanları da tedirgin etmiş olmalı ki, Maliye Bakanlığı 1995 bütçe gerekçesinde "ödeneklerin gerçekçi belirlendiği" iddiasından vazgeçmek zorunda kalmıştır. Başlangıç ödeneklerinin ek ödenek ve kaydedilen ödenek uygulamaları sonucu sürekli aşıldığı bir ortamda zaten bu tür bir iddiayı taşıyabilmek mümkün değildir. Nitekim başlangıç ödenekleri geçmiş yıllarda olduğu gibi 1995-1996 ve 1997 yıllarında da sözü edilen uygulamalar sonucu önemli boyutlarda aşılmıştır. Ancak ilginçtir, bu iddiadan vazgeçilmesi beraberinde ödenek ihtiyaçlarının neden gerçekçi bir şekilde be-

1 Bu bölüm bu makalenin yazarlarının Ali Rıza Aydın'la birlikte Aralık 1997'de T. Harb-İş'te gerçekleştirilen bir değerlendirme toplantısına sundukları ve daha sonra "1998 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın Eleştirisi" başlıklı T. Harb-İş raporunda ayrı bir bölüm olarak yer alan çalışmanın gözden geçirilmiş halidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (T. Harb-İş, 1997: III. Bölüm).

lirlenmediğinin sorgulanmasını getirmemiştir. Son üç yılın bütçe gerekçeleri incelendiğinde 1995 öncesinin şablon metninin bir iki istisna dışında hemen hemen korunduğu görülebilir.

1998 bütçe gerekçesi ise bir çok açıdan geçmiş yılların şablon metninden ayrılmaktadır. İlk kez bir bütçe gerekçesinde bütçe büyüklüklerini etkileyen gelişmelere ayrıntılı bir şekilde yer verilmektedir. (Maliye Bakanlığı, 1997 a: 36-39) Ayrıca ilk kez fonların bütçe içerisine alınması uygulaması eleştirilmektedir. Gerekçe’de söz konusu uygulamanın 1993 yılından itibaren bütçe harcamalarının genişletilmesine neden olduğu ve bütçe dengelerini olumsuz yönde etkilediği ifade edilmektedir. (Maliye Bakanlığı, 1997 a:36).⁽²⁾ Ayrıca, Gerekçe’de önemli bir itirafta bulunmaktadır. 1997 bütçesi Gerekçesi’nde **bütçe kanunlarında hukuki dayanaktan yoksun bazı maddelere yer verildiği resmen kabul edilmektedir**. Bu itiraf Gerekçe’de şöyle dile getirilmektedir.

“Bütçe Kanunlarıyla ilgili olarak yapılan önemli bir düzenleme de 1996 yılında çıkarılan 4160 sayılı Kanun olmuştur.

Bu Kanunla, bütçe kanunlarında yer verilen çeşitli hükümler ilgili olduğu kanunlara aktarılmış, bazı hükümler de yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece bütçe kanunlarındaki çeşitli maddelere hukuki dayanak sağlanmış ve ayrıca Anayasa Mahkemesince iptal edilen çeşitli hükümlere de bütçe kanunlarında yer verilmemiştir” (Maliye Bakanlığı, 1997 a:38).

Bu tür tespitlerin ilk kez bir bütçe gerekçesinde yer alması sevindirici bir gelişmedir.⁽³⁾ Bu tür değerlendirmelerin Gerekçe’de yer alması gerekli ancak yeterli değildir. Çünkü Gerekçe’den geçmiş yıllarda olduğu gibi başlangıç ödeneklerinin aşılma nedenleri izlenilememektedir. Örneğin, her yıl adeta kesintisiz bir şekilde sürdürülen “kaydedilen ödenek uygulamasının” gerekçesi öğrenilememektedir. Aslında bu gerekçenin öğrenileceği yer kesin hesap kanun tasarısı veya tasarıları (KHKT)’dır. Bilindiği üzere bu tasarılar Meclis’e Sa-

2 Ancak bu eleştirinin dayanağı yanlıştır. Geçmişte bütçe açıklarını düşük göstermek için kendisi de açık veren fon sisteminin kullanıldığı bilindiğine göre (erken bir eleştiri için bkz: Oyan ve Aydın, 1987), bugün fonların kısmi bütçeleştirilmesinin yol açtığı ilave açıkların sadece kamu maliyesi gerçekliğinin daha düzgün bir görüntüsünü vermeye hizmet ettiğinin iyi kavranması gerekir.

3 Aslında yapılan tespitler hiç de yeni değildir. Hemen hemen her yıl bütçenin Meclis’teki görüşmeleri sırasında muhalefet sıralarından sıkça dile getirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Konukman (1996) ve Konukman (1997).

yıştay'ca hazırlanan genel uygunluk bildirimleri (GUB) ile birlikte sunuluyor. Bunlara ayrıca yeni yılın bütçe tasarısı da ekleniyor. Böylece yeni yılın bütçe tasarısı, iki yıl öncesinin KHKT ve GUB ile birlikte Meclise sevk ediliyor. Geçmiş bütçe uygulamasının denetimine esas olmak üzere hazırlanan bu belgelerden maalesef bütçe gerekçelerindeki şekil ve esaslara uygun ayrıntılı bilgiler elde edilemiyor. Dolayısıyla, bütçe gerekçeleri bu yetersiz Sayıştay denetim bulguları nedeniyle geçmiş bütçe uygulamalarının sağlıklı bir değerlendirmesinin yapılmasına olanak vermemektedir.⁽⁴⁾ Bu açıdan bakıldığında 1998 yılı Bütçe Gerekçesi bir yenilik getirmemekte ve geçmiş yıllarda olduğu gibi ödenek ihtiyaçlarının neden gerçekçi bir şekilde belirlenemediği sorgulanamamaktadır.

Daha önce de ifade edildiği üzere, yasama organına her yıl sunulan bütçe kanunu tasarısı metinleri bir kaç önemli istisnai madde dışında hemen hemen aynı maddeleri içermektedir. Söz konusu maddeler hem içerik itibarıyla hem de ifade ediliş tarzıyla aynıdır. Her yıl aynı ifadelerin yinelenmiş olması kanıksanmaya yol açmış olmalı ki gerek Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ve Meclis Genel Kurulu'nda, gerekse medyada daha çok o yılki tasarının yeni maddeleri dikkate alınmakta ve tartışılmaktadır. Aslında doğru yaklaşım tasarının bir bütün olarak ele alınıp değerlendirilmesinin yapılmasıdır.

Aşağıda, 1998 Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı'nın değerlendirilmesinde bu tür bir yaklaşım benimsenmiştir.

2. ÖNCEKİ TASARILARDAN '98 TASARISINA TAŞINAN MADDELER İZERİNE⁵

Bu maddelerden bir kısmı yasa tekniği gereği yasa metninde olması gereken maddelerdir. Bunlarla ilgili bir değerlendirme yapmanın bir anlamı yoktur. Dolayısıyla değerlendirmemiz bunların dışında kalanlarla sınırlı olacaktır.

4 Ayrıntılı bilgi için *Ekonomide Durum*'un bu sayısında "Bütçe Dosyası"nda yer alan Konukman'a ait "KHKT Üzerine Bir Değerlendirme" başlıklı makaleye bakılabilir.

5 Tasarıya gönderme yapılarak değerlendirilen söz konusu maddelerin kanundaki son şekli ve yeni numaraları Ek 2'de verilmektedir. Tasarıda yer alan maddeler ve gerekçeleri için bkz.: Maliye Bakanlığı, 1997: 11-12; Kanun için ise bkz.: Maliye Bakanlığı, 1998.

• **Ayrıntılı Harcama Programları ve Ödeneklerin Kullanımını Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 5, Sayfası 14)**

Söz konusu maddenin son paragrafında şöyle denilmekte: *"İdareler bütçelerinde yer alan ödenekleri belirlenecek ilkeler ve serbest bırakma oranları ve ayrıntılı harcama programları (ayrıntılı harcama programları kelimesi bu tasarıyla eklenmiş) dahilinde, Kalkınma Planı ve Yıllık Programda öngörülen hedefleri ve hizmet önceliklerini gözönünde bulundurarak, tasarruf anlayışı içinde kullanmakla yükümlüdürler."*

Bu son paragraf her yıl ilgili maddede yer almakta ancak bunun gereğinin yerine getirilip getirilmediği tespit edilememektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere, bunun yanıtının verileceği yer Kesin Hesap Kanun Tasarısı (KHKT)'dir. Ama ne yazık ki, Sayıştay'ın sadece yasal uygunluk denetimiyle yetinmesi ve performans denetimi yapmaması nedeniyle, söz konusu tasarıda sorunun yanıtı bulunamamaktadır. Örneğin, hizmet üretiminde hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı bilinmemekte ve hedeflerden sapma varsa nedenleri görülememektedir. Kaldı ki bu tür bir denetim yapıp sonuçlarına söz konusu tasarıda yer verilse bile, ülkemizde KHKT'nın ciddi bir şekilde görüşme geleceği bulunmadığından sorun bir şekilde geçirilmiş olacaktır. Bunun önüne geçilmek isteniyorsa, Meclis mutlaka soruna el koymalıdır. Meclis'in Plan ve Bütçe Komisyonu veya Genel Kurul üyeleri bütçe görüşmeleri sırasında Maliye Bakanlığı'nca her yıl bütçeye konulan bu maddenin geçmiş yıllar itibarıyla gereğinin yapıp yapılmadığını sormalı ve yanıtını almalıdır.

Bu madde uygulamaya tasarruf genelgeleriyle yansıtılmaya çalışılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları yasaya aykırı olan bu tür tasarruf tedbirleriyle kendilerine yasa ile verilen ödeneklerini kullanamaz hale getirilmiştir. Bu tür tedbirlerin yıl sonu değerlendirilmesi yapılmış mıdır? Bu tedbirlerin kuruluşların yıl sonu ödeneklerine yansımaları ne olmuştur? Tasarruf genelgelerinin öngörülen bütçe açığını o düzeyde tutmaya yararı olmuş mudur? Kamu hizmetlerinde aksamaya/gecikmeye yol açılmış mıdır? Yol açılmışsa bunun ekonomik ve toplumsal maliyetleri hesaplanmış mıdır? Tüm bu soruların Maliye Bakanı tarafından Komisyon veya Genel Kurul üyelerine doyurucu bir yanıtı her yıl mutlaka verilmelidir.

- **Kamu Kuruluşlarının Gelir ve Giderlerinin İzlenmesini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 6, Sayfası 14)**

Söz konusu maddenin son paragrafında şöyle denilmekte:

"Maliye Bakanı madde kapsamına giren kurum ve kuruluşlardan, her türlü mali işlemleri ile ilgili bilgi, belge ve hesap durumlarını almaya; bu belge ve hesap durumları ile borçlanma ve borç ödeme imkanları üzerinde inceleme yaptırmaya, programlarına uygun harcama yapmayan, bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen idare, kurum ve kuruluşların bütçe ödenekleri ile ilgili gerekli önlemleri almaya bu maksatla gerektiğinde ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan önlemlerin uygulanmasını istemeye yetkilidir."

Madde kapsamına giren kuruluşlar; Genel Bütçeye Dahil Daireler, Katma Bütçeli İdareler, Döner Sermayeli Kuruluşlar, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, belediyeler, belediyelere bağlı kuruluşlar, özel idareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile benzeri kuruluşlar, fonlar ve fonlara tasarruf eden kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.

Önceki maddede olduğu gibi, son paragrafı verilen bu madde de her yıl tasarılar da yer almakta ancak bunun gereğinin yerine getirilip getirilmediği tespit edilememektedir. Geçmiş dönemler itibarıyla, Maliye Bakanları bu madde gereği örneğin madde kapsamına giren kuruluşların borçlanma ve borç ödeme imkanları üzerine inceleme yaptırmış mıdır? Keza aynı şekilde söz konusu kuruluşların programlarına uygun harcama yapıp yapmadıkları konusunda bir araştırma yaptırmış mıdır? Bu tür inceleme ve araştırmalar yapılmışsa ortaya çıkan sonuçlara göre bunun gereği yapılmış mıdır? Örneğin programlarına uygun davranmadığı tespit edilen kuruluşlar söz konusu olduğunda gerekli önlemler alınmış mıdır? Bu önlemler alınırken veya alındıktan sonra söz konusu kuruluşlar gereğini yapmış mıdır? Tüm bu soruların yine Maliye Bakanı tarafından yanıtı verilmelidir.

- **Gerektiğinde Kullanılabilecek Ödenekleri Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 8, Sayfası 15-16)**

Söz konusu maddenin a bendi personel giderleri ödeneğini düzenlemektedir. Düzenlemede şöyle denilmekte: *"Mali yılın ilk 6 aylık döneminde kullanılan ödeme emirlerine dayanılarak yapılan hesaplamalar sonucunda bütçelerine konulan ödeneklerin yetmeyeceği anlaşıldığı takdirde; ilgili mevzuatın gerektirdiği harcamalar için 100- Personel Giderleri ile ilgili tebliğlere Maliye Bakanlığı Bütçesinin (930-08-3-351-900) tertibindeki ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir."* Hemen her yıl ne hikmetse personel öde-

neklerinin yetmeyeceği anlaşılarak bu madde gereği Maliye Bakanlığı sözü edilen tertipten personel harcamalarına ödenek aktarmaktadır. Ve hatta birçok yılda bu aktarma da yeterli bulunmayarak ek bütçe yoluna gidilmektedir. Personel ödenekleri başlangıçta neden ihtiyacı karşılayacak ve yetecek şekilde öngörülmemekte? Her yıl yetmeyeceği biline biline neden düşük ödenek öngörmede ısrar edilmektedir? Bu durumda bütçenin samimiyetinden söz edilebilir mi? Maddenin gerekçesinden bu tür bir düzenlemeye “mali yıl içinde ortaya çıkan acil ihtiyaçların aksatılmadan ve süratle karşılanabilmesini teminen” (Tasarı, s. 65) yer verildiği ifade edilmekte. Gerekçeden hareketle akla şu tür sorular da gelmekte: Acil ihtiyaçlar neden mali yıl başında öngörülmemektedir? Ve her yıl neden tekrar gündeme gelmektedir? Maliye Bakanlığı’nın tüm bu sorulara doyurucu bir açıklama getirmesi gerekir.

Ayrıca 1996 yılı bütçesiyle bütçe geleneklerine ters yeni bir uygulama başlatılmış ve bu uygulama 1998 tasarısıyla da sürdürülmüştür. Yeni uygulamaya göre bütçe tekliflerinde personel ödenekleri personel yedek ödenekleri dahil edilerek gösterilmektedir (Bu gösterim 1996 ve 1997 tekliflerinde zımni olarak, 1998 teklifinde ise açıkça yapılmaktadır). Böylece acil ihtiyaç gerektiğinde başvurulacağı söylenilen aktarmalara, bütçe başlangıcında sanki mutlaka ödenecekmiş izlenimi verilmekte ve personel ödeneği henüz aktarmalar gerçekleşmeden şişirilmiş ve ilgili kamuoyu yanıltılmış olmaktadır. Bu tür bir gösterim daha başlangıçta ek bütçenin öngörüldüğünün zımni olarak kabulü anlamına gelir. Dolayısıyla tasarı bu yönüyle de samimi değildir.

Söz konusu maddenin b bendinde ise yatırımları hızlandırma ödeneği düzenlenmektedir. Bu düzenlemeyle yatırım programına yeni projeler konulabilmekte ve ödenek tahsisi yapılabilmektedir. Projeler genellikle kaynak olanakları dikkate alınmadan politik gerekçelerle programa alınabilmektedir. Bütçe ve Plan Komisyonu üyelerine, kendi yörelerinin taleplerine sembolik katkılar yapma olanağı sağlayan uygulama, bir anlamda zincirleme bir politik rüşvete dönüşmektedir. Öte yandan, bu nitelikteki projelere kaynak tahsisi yapılmasının, maddede amaçlananın tersine mevcut yatırımları yavaşlatabileceği üzerinde durulmamaktadır. Bunun tespit edilebilmesi için ya-

tırımları hızlandırma ödeneğinin öngörülen amaca hizmet edip etmediği araştırılmalıdır.

● **Yatırım Harcamalarını Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 10, Sayfası 17-18)**

Söz konusu maddenin ikinci paragrafında şöyle denilmekte: *"Silahlı Kuvvetler bütçesinin programlarında (1) ödenek türü içinde yer alan savunma sektörü, alt yapı, inşa, iskan ve tesisleriyle, NATO enfastrüktürün gerektirdiği inşa ve tesisler ve bunlara ilişkin kamulaştırmalar ile stratejik hedef planı içinde yer alan alım ve hizmetler Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının vizesine bağlı olmayıp, yıllık programlara ek yatırım çizelgelerinde yer almaz".* Her yıl bu düzenlemeyle Silahlı Kuvvetlerin yatırımlarının vize zorunluluğu kaldırılmaktadır. Silahlı Kuvvetlerin yatırımlarına da bu şekilde bir istisna getirilmesi Tasarı'nın 5. maddesindeki düzenlemeyle çelişmektedir. Çünkü bütçeye dahil kuruluşların ödeneklerinin Kalkınma Planı ve Yıllık Programda öngörülen hedeflerle uyumlu olması gerekir. Silahlı Kuvvetler'in yatırım bütçe ödeneğinin Kalkınma Planı ile bir bağ kurulmaksızın sadece kendisinin hazırladığı stratejik hedef planıyla ilişkilendirilmesi çağdaş plan-bütçe geleneğine aykırıdır.

Silahlı Kuvvetler kendi planını hazırlarken planının hem fiziki boyutunu hem de kaynak boyutunu bilmek durumundadır. Bunun yolu ise söz konusu planın DPT'nin bilgisine sunulması ve bütüncül bir plan anlayışı içerisinde bunun Kalkınma Planı'na entegre edilmesidir. Ancak o zaman Silahlı Kuvvetler tarafından hazırlanan planın fiziki ve kaynak boyutları tespit edilmiş olur. Ortaya çıkan kaynak boyutu ve buna bütçeden ayrılacak meblağın ne olacağının tartışılacağı yer ise Meclis'tir. Gerekli görülürse gizli bir oturum da yapılabilir. Maddenin Silahlı Kuvvetler'in yatırımını istisna haline getiren düzenlemesi bu tür bir yol izlenmesinin yolunu maalesef kapamaktadır. Komisyon veya Genel Kurul görüşmeleri sırasında bu yanlışlığı düzeltecek bir düzenlemeye mutlaka gidilmelidir.

● **Katma Bütçeli İdarelere Hazine Yardımını Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 12, Sayfa 18-19)**

Bu maddeyle her yıl katma bütçeli kuruluşlara yapılacak Hazine yardımı düzenlenir. Bütçe uygulamalarının yıllar itibariyle

gelişimi incelendiğinde bir iki istisna dışında bu kuruluşların katma bütçeli idare olma özelliklerini yitirdiği görülmektedir. Çoğu kuruluşun neredeyse ödeneklerinin tamamına yakını Hazine yardımı şeklindedir. Bunun nedenleri araştırılmalı ve bu gi-dişe son verecek çözüm önerileri getirilmelidir.

- **Dernek ve Benzeri Kuruluşlara Yapılacak Yardımları Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 16, Sayfa 20)**

Söz konusu maddenin son paragrafında şöyle denilmekte: *"Harcamaların yukarıdaki esaslar doğrultusunda amacına uygun olarak yapıлып yapılmadığını incelemeye, yapılacak yardımların yönlendirilmesine ilişkin yeni ilkeleri tes-pite Maliye Bakanlığı yetkilidir".* İlgili maddede yardım yapılacak ku-ruluşlar; dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık, vakıf ve benzeri teşekküller olarak sıralanmaktadır.

Son paragrafı verilen bu madde her yıl tasarılar da yer al-makta ancak bunun gereğinin yerine getirilip getirilmediği tespit edilememektedir. Geçmiş dönemler itibarıyla, yapılan in-celemeler sonucunda yardımı amacına uygun olarak kul-lanmayan kuruluşlara rastlanmış mıdır? Rastlanmışsa bu ku-ruluşlara ne tür yaptırımlar getirilmiştir? Yapılacak yardımlarda ne tür ölçütlere başvurulmaktadır? Ölçütler uygulama so-nuçlarına göre gözden geçirilmekte midir? Maliye Bakanlığı bu ve buna benzer sorulara doyurucu bir yanıt vermelidir.

- **Kurumların Hasılatından Aktarılabacak Payı Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 31, Sayfa 29)**

Maddeyle bazı kamu kurum ve kuruluşlarının gayri safi ha-sılatlarından belirlenen oranlar dahilinde tahsil edilecek mik-tarın Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığı'na yatırılması ve bu tu-tarların bütçeye gelir kaydedilmesi öngörülmektedir.

Bu düzenlemeyle kendilerine yapılan transfer nedeniyle büt-çeye yük getirdiği iddia edilen KİT'lerin bir kısmı bütçe için önemli bir gelir kaynağı haline getirilmektedir. Bir kısım KİT'lerin satış hasılatından bütçeye pay ayrılması bir çeşit ters transferdir. Dolayısıyla KİT'lerin mi bütçeye yoksa bütçenin mi

KİT'lere yük olduğu tartışmalıdır. Geçmiş yıllar itibariyle bu tür bir inceleme yapıp sonuçları kamuoyuna ilan edilmelidir.

Olayın bir başka boyutu daha vardır. Gelir sıkışıklığı içinde bulunan bütçeye daha fazla gelir yaratabilmek amacıyla söz konusu KİT'lerin fiyat politikasına müdahale ederek sürekli zam yapmalarının yolunun açılması ihtimalidir. Geçmiş bütçe uygulamaları bu yola sıkça başvurulduğunu açıkça göstermektedir. Bu yıl da tasarıda yer alan bu tür düzenlemeler, Hükümet'in uygun görürse bu enflasyonist politikaya başvurabilmesi imkanını vermektedir. Bu durumda, enflasyon önlenemediği takdirde, bir kısım KİT'ler enflasyonun tek sorumlusu olarak gösterilerek gerçek sorumlular daha önceki yıllarda görüldüğü gibi gizlenmeye çalışılmaktadır. Bu tür KİT zamları dolaylı vergi niteliğindedir. Zamlarla zaten yeteri kadar yüksek olan dolaylı vergi yükünü daha fazla zorlamak sosyal sakıncaları da beraberinde getirir. (Gerçi 1998 yılının ilk aylarında KİT fiyatlarının frenlenmiş bulunması, şimdilik tam tersi bir görüntü vermektedir).

Yukarıda sayılan bu olumsuzluklar yaşanmak istenmiyorsa, böyle bir düzenleme Tasarı'da ve Kanun'da yer almamalıdır.

● **Fon Ödenek Gelirlerini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 32, Sayfa 70)**

Madde, bütçe kapsamına alınan fonların ödenek ve gelirleri ve kapsam dışında bırakılan fonlarla ilgili esasları düzenlemektedir. Bilindiği gibi 1993 yılında bütçe kanununa konulan bir hükümle "fonların bir kısmının bütçeye alınması" uygulaması başlatılmış ve bu uygulama günümüze kadar devam ettirilmiştir. 1998 Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı söz konusu uygulamanın 1998 Yılı Bütçe Gerekçesi'nde yapılan eleştirilere rağmen 1998'de de devam edeceğini göstermektedir. Aslında yapılan fonların bütçeleştirilmesi değil, biçimsel olarak fonları bütçe içerisinde gösterme ve "yasalarla tahsisli" gelirlerine el koymadır. (Belki tersine bütçenin fonlaştırılması demek daha anlamlı olurdu). Bütçeleştirme, her mali yılda, devletçe toplanacak

gelir ve giderlerin bütçe ilkelerine, kurallarına ve bütçeleme süreçlerine göre bütçe kanunlarında belli edilmesidir. Halbuki, 1993'ten bu yana fonlara ilişkin bu tür bir uygulamayla sadece toplu ödenek aktarması yapılmakta ve gerçek anlamda bir bütçe masrafı gösterilmemektedir. Fonların maliye disiplininin uzak gelir ve harcama yöntemleri devam etmekte, adeta bu uygulamayla fonların yapısal bozuklukları bütçeye taşınmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, bozulan kamu maliyesi disiplini tümüyle kontrolden çıkmaktadır. Ne yazık ki bu uygulama tüm eleştirilere rağmen -üstelik bu eleştirileri yapanlar şu an sorumluluk makamındadırlar- 1998 yılında da sürdürülmek istenmektedir. Bütçe disiplini şeklen dahi korunamazken, bütçe dışında kalan ve şeffaflıktan giderek uzaklaşan diğer fonların da katkısıyla, kamu maliyesi disiplini Kaf Dağı'nın ardında kalmaya devam etmektedir.

Bu maddeyle ayrıca fonlardan bütçeye gelir kaydedilmesi sağlanmaktadır. Fonların gelirleri ağırlıklı olarak dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Böylece dolaylı vergileri artırmak yoluyla fonlardan daha fazla bütçeye kaynak aktarma olanağı elde edilmektedir. Dolayısıyla, zaten yeteri kadar yüksek olan dolaylı vergi yükü bir de bu düzenleme nedeniyle daha da yükselmektedir. Bir önceki maddede olduğu gibi bu düzenlemenin de sosyal sakıncaları bulunmaktadır.

Bu durumda fon sisteminin yarattığı bu sakıncaların çözümünün tek yolu fon sisteminin tasfiye edilmesidir. Tasfiyeden amaç, tek tek bütün fonların bütçeye alınması ya da bazılarının ortadan kaldırılması değil, ayrı bir mali sistem olarak tasarlanmış bulunan fon ekonomisinin tasfiyesidir. Ancak, fonların bir sistem olarak tasfiyesi "ekonomide hiçbir şekilde fonlara yer verilmeyecek" anlamına gelmemelidir. Ekonomide "sınırlı amaç ve sürelerle çalışacak" fonlara her zaman ihtiyaç olabilir. Zaten bu tür fonlar, fon modelinin artık kamu maliyesi içinde bir alt mali sistem olarak değil, istisnai harcama birimleri boyutunda yer almasının da teminatını oluşturacaktır. Böyle bir yapılanmaya gidildiğinde yeniden ve daha sağlıklı bir şekilde tek bütçe-tek ha-

zine sistemine dönmüş ve bütçenin birlik ve genellik ilkelerine yeniden kavuşulmuş olacaktır.⁶

• **Devlet Borçlarını Düzenleyen Maddeler (Tasarıdaki Numaraları; 33, 34, 35, 36, 37, 38 ve 39: Sayfa; 71-73)**

33. Maddenin e bendinde "devlet borçlarının uygulama sonuçlarının ilgili yıl kesin hesap cetveli ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulacağı" ifade edilmektedir. İç ve dış borçlar konusunda KHKT'nda ve Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi (GUB)'nde yer alan açıklamalar doyurucu ve güven verici değildir.⁷ Sayıştay her yıl, GUB'nde yer alan iç ve dış borçların uygunluğuna ilişkin olumlu görüş bildirmekte, ancak bu görüşünün hangi denetim bulgularına dayandığını açıklamamaktadır. Bu bilinmeden, doyurucu ve güven verici olmayan bilgiler ışığında Meclis'in devletin iç ve dış borçları konusunda kapsamlı bir denetim yapması mümkün değildir.

Ayrıca borçlanmayı düzenleyen maddeler arasına mutlaka "Merkez Bankası'nın para programına, Kalkınma Planı ve Yıllık Program'a uygun bir nakit programının Hazine tarafından hazırlanmasını zorunlu kılan" bir düzenleme getirilmelidir. İlgili maddede bu programların eşgüdüm içinde hazırlanmasını sağlayacak ilkeler mutlaka yer almalıdır.

Kamu hizmeti üretmekle yükümlü bir bütçenin toplumun azınlıkta kalan varlıklı bir kesimine borç faiz ödemeleri yoluyla "özel bir hizmet sağlama" noktasına gelmesi ve bir "borç ödeme bütçesi" görüntüsü vermesi mutlaka sorgulanmalıdır. Bu noktaya nasıl gelindiğinin nedenleri teşhis edilmelidir. Bu teşhislerden hareketle devlet borçlanmasını düzenleyen maddeler yeniden gözden geçirilmelidir.

6 Ancak fon kaosunun yarattığı sorunların yeterince öğrenilmediğini veya kendi başkanlığını, kurumunu veya tasarısını kurtarmak için siyasetçi veya bürokratin yeni fonlar oluşturma eğilimini koruduğu görülmektedir. Birkaç yıldır yeni fon oluşturulmaması konusunda gösterilen titizlik 9 Mart 1998'de kabul edilen Mera Kanunu'nun uygulanmasına gerekli kaynak sağlamak için bir Mera Fonu oluşturulmasıyla bozulmuş bulunmaktadır. Diğer fonlardan kaynak aktarılması gibi çok denenmiş ve işlememiş, üstelik fon oluşturma manüğüne aykırı bir kaynak oluşturma yöntemine dayalı bulunduğu gibi, Türkiye'nin AT ile bir Gümrük Birliği süreci içine girdiğini yok sayarak dış ticaret üzerine fon kesintisi getirmeyi amaçlayabilen bu fonun, gene bir ANAP'lı bakan tarafından oluşturulmuş bulunması da kayda değer bir devamlılık örneği(!) göstermektedir.

7 Konukman'ın bu sayıda yer alan makalesinde iç ve dış borçlara ilişkin açıklamaların yetersizliği çarpıcı örneklerle sergilenmektedir.

- **Kamu Ortaklıkları ve İştiraklerinde Sermaye Değişikliklerini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 44, Sayfa 40-41)**

Maddede Kamu ortaklıklarının ve iştiraklerinin yeniden düzenlenmesini gerçekleştirmek, sermaye artırımlarına katılmak, yatırım ve finansman programlarının gereklerini yerine getirmek, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini uygulamak amacıyla yapılacak işlemler konusunda hükümlere yer verilmektedir.

Maddenin b bendinin bb) fıkrası Türkiye İhracat Kredi Bankası (Türk Eximbank)'nın Sosyal Sigortalar Kurumu'na olan borçlarının Hazine tarafından devralınarak mahsup ve tasfiyesinin sağlanmasını düzenlemektedir. Bilindiği üzere 1970'li yıllarda SSK, şimdiki adı Türk Eximbank olan Devlet Yatırım Bankası'nın düşük faizli ve uzun vadeli tahvillerini almaya zorlanmış ve söz konusu tahvillerden sağlanan fonlar KİT'lerin yatırımlarının finansmanında kullanılmıştı. Banka'nın yıllardır SSK kaynaklarını (prim gelirlerini) negatif reel faizle kullanması yetmiyormuş gibi bir de her yıl vadesi gelmiş geri ödemelerinin Hazine tarafından devralınarak mahsup ve tasfiye edilmesi kabul edilebilir bir durum değildir. Bu, Hazine için yeni bir yük demektir. Bu yükü sırtlanacak olanlar ise yine her yıl olduğu gibi çalışanlar olacaktır. Çünkü vergi gelirlerinin yarısından fazlasını ücretliler ödemektedir.

Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yada Maliye Bakanı bu düzenlemenin Hazine'ye ne kadar yeni yük getirdiğini açıklamak durumundadır.

- **Hazine Kefaletini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 45, Sayfa 41)**

Söz konusu madde ile Türkiye İhracat Kredi Bankası'na kredi, sigorta ve garanti faaliyetleri nedeniyle yüklendiği işlemlerden doğabilecek politik risklerin garanti edilmesi ve zararlarının ödenmesi ve özelleştirme programı çerçevesinde yapılacak borçlanmalar için verilecek garantiler konusunda Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakana yetki verilmektedir.

Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. (Kısa adıyla Türk Eximbank) sigorta faaliyetleri nedeniyle yüklendiği işlemlerden do-

ğabilecek ticari ve politik riskleri garantiye alabilmek ve bu risklerden doğabilecek zararları karşılayabilmek için ihracatçılardan prim tahsil etmektedir. Türk Eximbank basiretli bir tacir gibi primleri tespit ederken bu riskleri dikkate almak durumundadır. Çağdaş eximbanklar ve ihracat kredi sigortası kuruluşlarının büyük bir çoğunluğu bazı istisnalar dışında bu tür risklerin yol açtığı zararları topladıkları prim gelirleriyle finanse etmektedirler. Riskli buldukları işlemlerde ise (yeni prim gelirlerinin risklerden doğacak zararları karşılamaya yetmeyeceği düşünülen işlemlerde) reasürans şirketlerine başvurumaktadırlar. Durum böyle iken politik risklerden doğacak zararların Hazine'den ödenmesi açıkça ihracatçılara zaten bu tür programlarla sağlanmış olan sübvansiyonların boyutunun genişletilmesi anlamına gelir. Kaldı ki, Tasarı'da sadece Banka'nın sigorta faaliyetleri değil kredi ve garanti faaliyetleri de teminat altına alınmakta ve dolayısıyla, sübvansiyonların boyutları daha da genişlemektedir.

Büyük iş çevrelerinin yıllardır sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferleri eleştirirken bu tür transferlere sessiz kalması çifte standartlı bir tavidir ve düşündürücüdür.

Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlık geçmiş yıllar itibariyle Eximbank'ın politik risklerinden doğan zararlar nedeniyle Hazine'nin ne kadar bir yük altına girdiğini açıklamalıdır. Ayrıca bu düzenlemeye artık Bütçe Tasarı ve Kanununda yer verilmemeli ve Eximbank topladığı primlerle politik risklerden kaynaklanan zararlarını finanse eder hale getirilmelidir.

Aynı maddenin b bendiyle, madde gerekçesi açıklanırken de ifade edildiği üzere, özelleştirme programı çerçevesinde yapılacak borçlanmalara Hazine garantisi getirilmektedir. (Gerçi 1998 Tasarısı'nda önceki yıllardan farklı olarak garanti edilecek miktara bir sınırlandırma getirilmektedir; ancak bu garanti hizmeti devam ettiği için, kanunun özünü değiştirmemektedir). Büyük iş çevreleri bu konuda da bir başka çifte standartlılık örneği sergilemektedir. Bu çevreler yıllardır KİT'lerin borçlanmalarına hazine garantisi verildiğinde buna şiddetle karşı çıkarken, bu düzenlemeyi hemen hemen her yıl görmezlikten gelmektedirler.

Ayrıca, KİT'leri Hazine'ye muhtaç kuruluşlar olarak görüp bunları satarak Hazine'nin yükünü hafifleteceğini ileri süren Özelleştirme İdaresi'nin Hazine'ye muhtaç olmaksızın borçlanmayı beceremeyişi dikkat çekicidir. Bu ciddiyetsiz tutuma son verilmeli ve bu düzenleme Tasarı'dan/Kanun'dan çıkarılmalıdır.

Ayrıca Tasarı'yla 1995 yılından itibaren önceki dönemden farklı olarak, destekleme alımlarıyla ilgili borçlanmalara Hazine tarafından kefalet verilmesi uygulamasına son verilmesi düşündürücüdür. Esas kefalet verilmesi uygun işlemler ve faaliyetlerin bunlar olması gerekirken bu düzenlemeye yer verilmeyip, kefalet verilmemesi gereken işlemleri bütçeye taşımak hangi kesimlerin korunmak ve kollanmak istendiğini açıkça göstermektedir. Gerçi destekleme alımları için 1995 sonrasında DFİF kaynaklı düşük faizli krediler açıldığı için Hazine kefaletine duyulan gereksinme şimdilik ortadan kalkmış gözükmemektedir. Ancak destekleme politikasının bu yeni uygulaması hiçbir yasal güvenceye bağlanmadığı için kalıcılık da taşımamaktadır. Madde yeniden düzenlenirken, uygun koşullu kredi sağlanamadığı durumlarda destekleme alımlarının yeniden Hazine kefaletine sahip olma güvencesine bağlanması uygun olacaktır.

3. TASARIYLA GETİRİLEN YENİ DÜZENLEMELER ÜZERİNE

1998 Bütçe Tasarısı'yla getirilen yeni düzenlemelerin bir kısmı bütçenin temel ilkelerine, bir kısmı ise Anayasa'ya aykırı düzenlemeler niteliğindedir.

3.1. BÜTÇENİN TEMEL İLKELERİNE AYKIRI DÜZENLEMELER

• Kamu Hazinesarlığı'nın Yürütölmesine İlişkin Yeni Düzenleme (Tasarıdaki Numarası 7, Sayfa 15)

Söz konusu madde ile madde kapsamında sayılan kuruluşların kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası veya muhabiri olan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası nezdindeki bir hesaba yatırmaları ve ödemelerini bu hesaptan yapmaları esası getirilmektedir. Madde kapsamına giren kuruluşlar; genel bütçeli

daireler, katma bütçeli daireler, özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler, fonlar, kefalet sandıkları, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşları (Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıkları ile Müessese ve İşletmeleri, özelleştirme kapsamına veya programına alınmış kuruluşlar, kamu bankaları, belediyeler ile özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve yardımlaşma sandıkları hariç) olarak sıralanmaktadır. Madde gerekçesinde, madde kapsamı dışında bırakılan kurumların niçin dışarıda bırakıldığının bir açıklaması yapılmamaktadır. Bu önemli bir eksikliklerdir.

Madde gerekçesinde, bu düzenlemeyle "kamu kaynaklarının diğer bankalarda atıl veya devletin borçlanma maliyetinin daha altında bir faiz getirisi ile tutulması önlenmek istenmektedir" denilmektedir (Tasarı, s. 64). Bu tespitin gerisinde çok ciddi bir iddia vardır. Sözü edilen kuruluşların kaynaklarını diğer bankalarda atıl veya devletin borçlanma maliyetinin daha altında bir faiz getirisi ile tuttuğu ileri sürülmektedir. Maliye Bakanlığı bu ciddi iddianın hangi bulgulara dayalı olduğunu açıklamak durumundadır. Tespit doğru ise, sözü edilen kuruluşların yetkilileri hakkında hangi yasal işlem yapılmıştır? Yapılmamışsa neden yapılmamıştır? Kamuoyu bu konularda mutlaka bilgilendirilmelidir.

Gerçekten Kamu Hazinesarlığı isteniyorsa bir an evvel daha önce de vurgulandığı gibi fon uygulamalarına (bazı istisnalar tabi ki olmak kaydıyla) son verilmelidir. İşte ancak o zaman gerçek anlamda bütçenin "birlik" ve "genellik" ilkeleri hayatiyet kazanmış olacaktır.

Bu maddenin ayrıca Anayasa'ya aykırılık yönünden ele alınması gerekmektedir. Aşağıda konuya bu yönüyle yeniden dönülecektir.

- **Özelleştirme Gelirleri ile Finansmanı Sağlanacak Yatırım Projelerinin Belirlenmesini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 11, Sayfa 18)**

Özelleştirme gelirleriyle finanse edilecek yatırım projelerinin gelir kaynakları maddenin a ve b bendinde sıralanmaktadır. Ardından c bendiyle projelere aktarılacak miktar

belirlenmekte ve şöyle denilmektedir: “Yukarıdaki bentlere göre özel gelir kaydedilecek miktarları, 400 trilyon lirayı geçmemek üzere 1998 Yılı Yatırım Programı’nda ‘özelleştirilen gelirlerden karşılanacaktır’ açıklamasıyla yer alan projelerde kullanılmak üzere ilgili kuruluş bütçelerinde mevcut ya da açılacak özel tertiplere ödenek kaydetmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir”

Böylece bu düzenlemeyle ilk kez koşullu yatırım yapma taahhüdüne girilmektedir. Maliye Bakanı bütçe sunuş konuşmasında bunu “müjdeli bir haber” gibi veriyor (Temizel, 1997: 28). Halbuki bu son derece “kötü” bir haberdur. Bu, bütçeyi bütçe yapan ilkelere uzaklaşmak demektir. Bir bütçe yatırım taahhüdünde bulunuyorsa o taahhüt koşulsuzdur. Bunun nedeni, taahhüt gerçekleşmediğinde siyasal iktidarların gerekçe üretmesinin önüne geçilmek istenmesidir. Taahhüdün koşullu hale getirilmesiyle, bu olanak yitirilecek ve siyasal iktidarlara başarısızlıklarını mazeret üretmek için çalışacaklardır. Maalesef bu yeni düzenlemeyle bu yol açılmıştır.

Daha kötüsü, aynı anda yatırımcı bir bütçe talep etmek ile özelleştirmeye karşı tavır almak olanaksızlaştırılmış olmakta, bu iki siyasal pozisyon birbirini dışlar duruma getirilmektedir. Bunun adı, siyasal iradeye ipotek konulmasından başka birşey değildir.

Maliye Bakanı’nın sunuş konuşmasının bir yerinde özelleştirmeden gelecek kaynağa bağlı bu koşullu yatırım müjdesini verirken bir başka yerinde “Türkiye’nin enerji, eğitim ve sağlık gibi özel önem taşıyan bazı yatırımlarını gerçekleştirmede, ne özelleştirme geliri ne de başka bir şeyi beklemeye tahammülü yoktur” tespitini yapabilmesi düşündürücüdür. İlginçtir, Bakan bir yandan bu düzenlemeyi yaparak “özelleştirmeden gelecek kaynakları bekliyoruz, geldiğinde yatırım yapacağız” diyerek bizi tahammül göstermeye davet ederken öte yandan Türkiye’nin bu tür bir beklemeye tahammülü kalmadığını açıkça itiraf etmektedir. Aslında Bakan’ın ikinci tespiti son derece isabetli bir tespittir. Alt yapı ve sosyal yatırım öyle yetersiz bir noktadadır ki bu tür yatırımları bırakınız geleceğe bir-iki yıl sonraya bile ertelemek mümkün değildir. Çağdaş ülkelerde, asıl olan hizmetin yapılmasıdır. Kaynak kamu hizmetleri dikkate alınarak yaratılır. Devlet, bu tür ülkelerde “ayağa göre yorgan dikmekle” görevlidir. “Ayağını yorgana göre uzat” felsefesi geride kalmıştır. Yani “ne

kadar kaynak, o kadar hizmet" anlayışının çağdaş sosyal devlette yeri yoktur. Bakan'ın sözünü ettiği yatırımlar, ertelenemeyecek yatırımlardır ve mutlaka en kısa sürede gerçekleştirilmelidir. Madem yorgan ayağa kısa geliyor, ayak kesilmeyeceğine göre yorganın uzatılması kaçınılmazdır. Ancak bunun yolu Bakan'ın önerdiği gibi özelleştirme gelirleriyle yatırımların finansmanı değildir. Çağdaş ülkelerde bu tür yatırımlar sağlam kaynaklarla finanse edilir. Sağlam kaynaktan kastedilen ise vergilerdir. Dolayısıyla Bakan bir kaynak arıyorsa onun doğru adresi vergilerdir. Vergileri arttırmanın yolu ise vergi reformudur. Vergi bağışıklıkları şemsiyesini sürekli genişletmeyi zorlayarak kendi sıkıntılarının yükünü kamuya atmayı beceren kesimlerin vergilendirilmesinden başka kalıcı çözüm yoktur.

Bunun bir nedeni de, belirsizlikleri ortadan kaldırmaktır. Özelleştirme istenen hızda veya zamanlamayla gerçekleşmezse ne olacaktır? (Nitekim 1998'in ilk üç ayında, çelişkili olarak, bir yandan özelleştirme hızlanmış, diğer yandan ise yatırımların bütçe harcamalarındaki payı yüzde 2'nin altına düşmüş durumdadır; oysa bütçeye göre bu pay yüzde 6.8 olarak belirlenmiştir). Peki, yatırımların gecikmesinin doğurduğu ekonomik ve toplumsal maliyetlerin sorumluluğunu kimler üstlenecektir?

Bu düzenlemeyle bütçenin bir diğer ilkesi daha yok edilmeye çalışılmaktadır. Özelleştirme gelirlerinden 400 trilyonluk bir parçanın yatırım harcamalarına aktarılması gerçekleştiğinde öngörülen bütçe yatırım büyüklüğü 1'den 1.4 katrilyona çıkmış olacaktır. Böylece bugünkü bütçe ödenek büyüklüğünün aşılacağı daha şimdiden ilan edilmiş oluyor. Bu ciddi bir samimiyetsizlik örneğidir.

Bu düzenlemeyle ayrıca "gelirlerin belli giderlere tahsis" edilmesinin yolu açılmaktadır. İleride bundan söz edilecektir. Benzer şekilde eğitim için özel gelir kaydedilerek bu gelir eğitim yatırımlarına tahsis edilmektedir. Böylece bütçede kaçınılması gereken "tahsis" ilkesi yaygınlaştırılıp, bütçenin olmazsa olmaz koşulu olan genellik ilkesi (gelirlerin belli giderlere tahsis edilememesi ilkesi) marjinalleştirilmektedir. Fon sisteminin getirdiği zaaf, şimdi bütçeye taşınmaktadır.

Ayrıca ilginçtir, özel gelir olarak kaydedileceği ifade edilen 400 trilyon TL'lik özelleştirme geliri bütçenin özel gelirler ve fon-

lar kaleminde yer almamaktadır. Bu durumda bütçede gösterilmeyen bir gelirin yatırım harcamalarına nasıl tahsis edileceğinin açıklanması gerekir. Aksi halde bütçe az da olsa varolan şeffaflığını tümüyle yitirecektir.

Öte yandan, 4046 sayılı Özelleştirme Yasası'nın 10. maddesi özelleştirme gelirlerinin toplandığı Özelleştirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılamayacağını hükme bağlıyor. Sanki bu düzenleme yokmuş gibi bir başka düzenlemeyle -bu düzenleme için hukuki kaçamak noktaları bulunmuş bile olsa- genel bütçedeki yatırımlara kaynak aktarılması bir başka samimiyetsizlik örneğidir.

● **4306 Sayılı Kanunun Geçici 1 inci Maddesinin Uygulamasını Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 22, Sayfa: 25)**

Madde, 16.8.1997 tarih ve 4306 sayılı Kanun uyarınca sağlanacak Eğitim Katkı Payları'nın eğitim yatırımlarında kullanılmasını düzenlemektedir. Özelleştirme gelirleriyle ilgili düzenlemede olduğu gibi, bu düzenlemeyle de tahsis ilkesi genelleştirilip, genellik ilkesi marjinalleştirilmektedir. Kaldı ki, bu tahsislerin ne ölçüde yapılacağı da izlenemeyecek, yeni bir mali disiplinsizlik alanı yaratılmış olacaktır.

● **Kamu Ortaklıkları ve İşletmelerinde Sermaye Değişikliklerini Düzenleyen Maddeye Eklenen Bend (Tasarıdaki Numarası 44, Sayfası 40-41)**

Daha önce sözü edilen bu maddeye yeni bir bend (cc) eklenmektedir. Bendte şöyle denilmekte:

"Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin geçmiş yıllar pancar alımlarını gerçekleştirmek amacıyla sağladığı finansman nedeniyle Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabına olan tahvil borçlarının gerektiğinde Hazine tarafından devralınarak görev zararı ve ödenmiş sermayesine mahsup etmeye Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkilidir."

Bilindiği gibi yıllardır çalışanların Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabındaki birikimleri düşük faizli Kamu Ortaklığı Fonu ve bazı KİT'lerin tahvillerine yatırılarak değerlendirilmektedir. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin yıllardır negatif reel faizli olarak bu kaynakları kullanması yetmezmiş gibi ödemelerinin Hazine tarafından üstlenilmesinin öngörülmesi kabul edilebilir bir durum değildir. Bu yol açıldığında söz konusu Fon'un bi-

rikimlerinin değerlendirildiği diğer KİT'ler de bu kervana katılacaktır. Gerçi Hazine bu borçları bu kuruluşun görev zararı ve ödenmiş sermayesine mahsuben üstlenmektedir. Ancak Hazine'nin bu şekilde devreye girmesi, bu tür kuruluşları rahatlatarak ve etkin çalışmasını engelleyecektir. Ayrıca bu tür bir destekle, söz konusu KİT yöneticilerinin sorumluluktan kaçmasına zemin hazırlanmış olacaktır. Dolayısıyla bu yeni düzenleme mutlaka Tasarı'dan/Kanun'dan çıkarılmalıdır.

3.2. ANAYASA'YA AYKIRILIK İDDİASIYLA ANAYASA MAHKEMESİ'NE GÖTÜRÜLECEK MADDELER

Anayasa'nın 161'nci maddesi "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamayacağını" hüküm altına alıyor. "Bütçe ile ilgili hükümler" deyiimiyle doğrudan doğruya bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı hükümler kastedilmektedir. Bu açık hükme rağmen geçmişte neredeyse hemen her yıl ilgili yılın bütçe yasalarında bu tür hükümlere yer verilerek Anayasa'nın ilgili maddesi çiğnenmiş ve bu tutum adeta hükümetlerin "resmi politikası" haline gelmiştir.

Bütçe yasalarına öylesi hükümler konuluyor ki, bu hükümlerin gerektirdiği düzenlemelerle bir çok yasanın muhtelif hükümleri ya askıya alınıyor, ya örtük bir şekilde ilga ediliyor ya da belirli makam ve mercilere bırakılmış olan yetkiler başka bir mercide toplanmak suretiyle yetki devri yapılıyor. Bu başka bir merci, duruma göre Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan, Maliye Bakanı ve Başbakan olabiliyor. Böylece bu tür düzenlemelerle, başta sözü edilen 161. madde olmak üzere Anayasa'nın birçok maddesine aykırılık teşkil ediliyor ve üstelik de bunların bir çoğu Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesine rağmen bir sonraki yıl yeniden bütçe yasalarına alınabiliyor. İdarelerin bu iptal kararına uyma mecburiyeti Anayasal bir hüküm olmasına rağmen, bu kararlara uymadıkları da sıkça görülebiliyor.

Bütçenin bu yöndeki zaafının bu yıl da giderilemediği görülüyor. Tasarı'da Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilecek bazı düzenlemeler yer alıyor. 1998 Yılı Bütçe Gerekçesi'nde bütçe kanunlarında anayasaya aykırı düzenlemelere yer verilmeyeceği ifade edilmesine rağmen bu yola

gidilmesi düşündürücüdür. Anayasa Mahkemesi'nin geçmiş yıllarda iptal ettiği düzenlemelerin benzeri olan bu düzenlemeler mutlaka Tasarı'dan/Kanun'dan çıkarılmalıdır. Parlamento bu konuda göreve çağırılmalıdır. Bilindiği üzere Anayasa'nın 153. maddesi sadece yürütmenin değil bütün makamların Anayasa Mahkemesi kararlarına uymalarını mecburi kılmaktadır. Yürütme buna uymamakta direnirse, Parlamento, Anayasa Mahkemesi'ne gitmeye dahi gerek kalmadan gereğini yapabilmelidir.

- **Kamu Hazinesarlığının Yürütölmesini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 7, Sayfa: 15)**

Daha önce de ifade edildiği üzere, bu maddeyle maddede belirtilen kurumların kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynakları Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası veya muhabiri olan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası nezdindeki bir hesaba yatırmaları ve ödemelerini bu hesaptan yapmaları esası getirilmektedir. Maddede sayılan kurumlar arasında fonlar yanında, ismen zikredilmemekle birlikte SSK ve Emekli Sandığı (ES)'da yer almaktadır.⁸ Ancak fonlar ve SSK ile ES için bu tür bir düzenleme öngörölmesi, özel yasayla kurulmuş fonların ve SSK ile ES'nin kuruluş kanunlarına aykırıdır. Geçmişte bu tür düzenlemeler Anayasa'nın 161, 87 ve 88. maddeleri gerekçe gösterilerek Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürölmuş ve Mahkeme tarafından iptal edilmiştir. Benzeri bir durum bu düzenleme için de geçerlidir. Söz konusu düzenleme aynı gerekçelerle Mahkeme'ye götüröllebilecek maddeler arasındadır.

- **Geçici Görevlendirme ve Atanılan Kadro Haklarından Faydalanmayı Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 52, Sayfa: 47)**

Madde, sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeye getirdiği yükü azaltma ve personel reformunu kolaylaştıracak adımları atma gerekçesiyle (Tasarı, s. 77) kamu görevlilerine emekli aylığı bağ-

8 SSK ve ES, madde kapsamına "transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar" ifadesi nedeniyle girmektedir. Tasarı'nın kanunlaşmasının ardından, bu maddeye istinaden Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nce bir genelge çıkartılmıştır. Kanunun ilgili maddesine ve genelgeye TÜRK-İŞ büyük tepki göstermiştir. Ardından, söz konusu maddenin ve genelgenin iptali için TÜRK-İŞ tarafından ilgili bakanlıklar aleyhine Danıştay nezdinde dava açılmıştır. Bkz. Ek: 3.

lanmasını en az altı ay o görevde bulunma şartına bağlarken, bulunduğu kurumun dışındaki kurumlarda geçici olarak görevlendirilecek personele yapılan ek ödemelerin de sınırlandırılmasını öngörüyor. Tasarıda bu sınırlandırmaların ilki maddenin b), ikincisi ise a) fıkrasıyla düzenleniyor.

İlgili düzenlemelerle hem bazı kamu görevlileri dışarıda bırakılarak anayasal eşitlik ilkesi göz ardı edilmekte, hem de kazanılmış kimi haklar hiçe sayılmaktadır.⁹ Bu düzenleme de benzer şekilde Anayasa'nın 161, 87 ve 88. maddeleri gerekçe gösterilerek Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilecek maddeler arasındadır.

● **Kısmen veya Tamamen Uygulanmayacak Hükümleri**
Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 71, Sayfa: 54-55)

Madde, mali yıl içinde imkanların elvermemesi gerekçe gösterilerek kısmen veya tamamen uygulanmayacak ve bütçeye konulan ödenekler miktarınca uygulanacak hükümlere yer vermektedir.

Benzer şekilde bu düzenleme de aynı gerekçelerle Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilecek maddeler arasındadır.

GENEL SONUÇ

1998 bütçesinin ayrıntılı bir içerik analizi, bu bütçenin, gerek mali, gerek iktisadi, gerekse hukuki açılardan geçmiş yıllardaki bozulmaların bir uzantısı olmaktan öteye gidemediğini göstermektedir. Biçimsel sunuş özellikleri bakımından bazı düzeltmelere yer veriliyor gibi görünmekle birlikte, 1998 bütçe tasarısı ve kanunu yeni mali disiplinsizliklere kapı aralamaktan da geri kalmamaktadır.

Mali ve iktisadi açılardan bakıldığında 1998 bütçesi, boyutları ve bileşimi itibarıyla, Türkiye'nin sorunlarını çözmekten tamamen uzak bir yapı taşımaktadır. Analizin sonuçları, Özal döneminin tahribatlarının izleri tamamen silinmeden bu olumsuz

9 Kanun metninde ilgili maddenin (a) fıkrası biraz yumuşatılmıştır; kapsam dışı tutulan kamu görevlilerini düzenleyen (b) fıkrası ise tam tersine anayasal eşitlik ilişkisini daha da bozacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Bilgi için bkz. Ek: 2.

gidişten kurtuluş yolunun bulunmadığını göstermektedir. Bu nedenle, söz konusu edilmesi gereken asgari hedefin, Özal öncesi dönemin bütçe disiplinine bir dönüşün sağlanması olacağı anlaşılmaktadır. Kuşkusuz daha ileri bir adım, bu tür bir restorasyonu ek önlemlerle tamamlamak ve Türkiye’de son 15 yıldır kesintiye uğratılmış bulunan bütçe gelişme dinamiğinin yeniden işlerliğe kavuşturulması olacaktır. Gelişen, kentleşen, ücretlileşen, ihtiyaçları artan ve çeşitlenen bir toplumun yönetilmesi bugünkü bütçe olanaklarıyla mümkün görünmemektedir. Kaldı ki, vergi yükümlülerinin vergi ödevleri karşılığında kamu hizmetlerinden yararlanma haklarının daha fazla gözardı edilmesi sürdürülebilir bir politika gibi de görünmemektedir.

Mali ve hukuki açılardan bakıldığında, geçmiş bütçe tasarılarında ve gerekçelerinde olduğu gibi 1998 belgelerinde de yeterli bir saydamlığın, geçmiş uygulamaların yanlışlarını düzeltmeye ilişkin yeterli bir gayretin işaretleri görülmemektedir. Kesin hesap kanunu tasarılarının ve genel uygunluk bildirimlerinin parlamenterlerin ve bilinçli kamuoyunun yeterli bir ilgi odağı durumuna gelememiş olmasının ise bütçe hakkı bakımından yolaçtığı ciddi sıkıntılar bulunmaktadır. Bütçeleri sadece birer tahmin belgesi olarak tartışan, buna karşılık gerçekleşme sonuçlarına ilgisiz kalan bir parlamentonun ve toplumun, üzerine düşen “yasama denetimi” ve “toplumsal denetim” görevlerini yerine getirebilmesi çok kuşkulu görünmektedir. Öte yandan, bu denetim kademelerinin herşeye rağmen yıllardır dikkat çektiği veya iptal ettirdiği yanlış veya diğer yasalara veya anayasaya aykırı düzenlemelerin tekrar tekrar tasarı ve kanun metni içine sokulmasında direnilmesi, yürütmenin bu tür denetimlere atfettiği değerin de bir ölçüsünü vermektedir. Muhalefet konumundan iktidar konumuna geçer geçmez benimseniveren bu samimiyetsiz tutumun sürdürülmesinde kuşkusuz kamuoyunun sağlığının da önemli bir payı bulunmaktadır.

Toplumun ilgi odağının merkezinde geçim sorunlarının bulunması, buna karşılık, örgütlü toplumsal kesimlerin bile bu sorunların çözümünde kamu hizmetlerine ulaşma hakkının temel bir rol oynadığının bilincinde olmaması nedeniye süren bir kısır

döngü söz konusudur. Bu döngünün kırılması ancak daha yüksek bir eğitim düzeyiyle mümkün olabileceken, eğitim hakkına ulaşmanın önü de kısıtlı bütçe imkanlarıyla kesilmekte ve böylece kitleler yeni bir döngü içine sokulmaktadır. Bu cehennemi döngülerin kırılmasında işçi-memur sendikalarına kaçınılmaz görev ve sorumluluklar düşmektedir. Çünkü bugün için bu olumsuzlukları dengeleme gizilgücüne sahip başka bir toplumsal güç ortada gözükmemektedir.

KAYNAKÇA

- Konukman, A. (1996), "Bütçenin Adı Var", *Ekonomi*, Eylül, Sayı: 2, s. 19-36
- (1997), "1996 Yılı Bütçesi: Aynı Tas Aynı Hamam mı?", 95-96, *Petrol-İş Yıllığı*, Yayın No. 44, İstanbul.
- Maliye Bakanlığı (1997a), *1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 1997.
- (1997b), *1998 yılı Genel Katma Bütçe Kanun Tasarıları ve Ekli Cetvelleri*, 1997, Ankara.
- (1998), *1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu*, 27.12.1997 gün ve 23213 mükerrer sayılı Resmi Gazete.
- Oyan, O. ve Aydın A.R. (1987), *İstikrar Programından Fon Ekonomisine*, Teori Yayınları, Ankara.
- Temizel, Z. (1997), *1998 yılı Bütçe Sunuş Konuşması*, 31 Ekim 1997, Ankara.
- T. Harb-İş (1997), *1998 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın Eleştirisi*, Yayınlanmamış Rapor, Aralık-97, Ankara.

EK: 1**İLGİLİ ANAYASA MADDELERİ**

Madde 87 : Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14'üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Madde 88 : Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenir.

Madde 153 : Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortay çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasma, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.

Madde 161 : Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

EK: 2**ÇALIŞMADA DEĞERLENDİRMESİ YAPILAN MADDELERİN KANUNDAKİ SON ŞEKLİ VE NUMARASI**

- Tasarı'nın 5, 6, 8, 10, 11, 12 ve 16.ncı maddeleri aynı numaralarla aynen kabul edilmiştir.
- Tasarı'nın "Kamu Haznedarlığının Yürütülmesi" başlıklı 7. maddesi, maddenin düzenleniş mantığına uygun olarak metne açıklık kazandırmak amacıyla maddenin son fıkrasında yer alan "Bakan ve Maliye Bakanının" ibaresinden sonra gelmek üzere "müşterek" ibaresi ilave edilmiştir.
- Tasarı'nın 20. maddesinden sonra gelmek üzere metne "Posta Giderleri" başlıklı yeni bir madde - 21. madde - ilave edilmesi sonucu Tasarı'nın 21. maddesi 22. madde olarak aynen kabul edilmiştir.
- Tasarı'nın 22, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 44 ve 45.nci maddeleriye söz konusu yeni maddenin ilavesi sonucu sırasıyla 23, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 45 ve 46.ncı maddeler olarak aynen kabul edilmiştir.
- Tasarı'nın "Kurumların Hasılatından Pay" başlıklı 31. maddesinin Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi'nin hasılatından hisselerin satışından sonra da kesinti yapılmaması için "hasılatının" ibaresini takiben "hisse satışı tamamlanana kadar" hükmü ilave edilmiş ve madde numarası 32 olarak değiştirilmiştir.
- Tasarı'nın "Geçici Görevlendirme ve Atanılan Kadro Haklarından Faydalanma" başlıklı 52. maddesinin a) fıkrasında yer alan "1998 mali yılında üç aydan daha fazla süre yararlanamazlar" hükmünün "1.7.1998 tarihinden itibaren yararlanamazlar" şeklinde değiştirilmesi ve b) fıkrasına hizmetin özelliği nedeniyle askeri personelle benzer nitelikleri bulunan "emniyet hizmeti sınıfına dahil olanlar, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu'na dahil olan personel" in de dahil olması sağlanmış ve madde numarası 53 olarak değiştirilmiştir.
- Tasarı'nın "Kısmen veya Tamamen Uygulanmayacak Hükümler" başlıklı 71. maddesinin a) fıkrasının sonuna 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'da gerekli değişiklik yapılınca kadar bu kanunun 25. maddesinin 6. fıkrası uyarınca belirlenen para cezalarının 1998 yılı için 1997 yılı seviyesinde tutulmasına ilişkin bir hüküm ilave edilmiş ve maddenin numarası Tasarı'nın 69. maddesinin Tasarı'dan çıkarılması sonucu değişmemiştir.

EK.3

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI TALEPLİDİR

DANIŞTAY İLGİLİ DAİRE BAŞKANLIĞINA

ANKARA

- DAVACI** : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Bayındır Sk. No:10 Kızılay - ANKARA
- VEKİLLERİ** : Av. Hüseyin EKMEKÇİOĞLU
Av.H.Ferhan TUNCEL
Aynı Adreste
- DAVALI** : 1. Devlet Bakanlığı (Hazine Müsteşarlığının Bağlı Bulunduğu)
2. Maliye Bakanlığı
ANKARA
- KONU** : 27.12.1997 tarih ve 23213 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4316 sayılı 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun "Kamu Haznedarlığının Yürütülmesi" başlıklı 7 nci maddesine istinaden, Bütçe Kanununun anılan hükmü uygulanması ile ilgili olarak hazırlanan 14.2.1998 gün ve 23258 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 1998/1 sayılı Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinin, öncelikle uygulanmasının durdurulması kararının verilmesi, iş bu Tebliğin iptali, ayrıca Tebliğin kaynağını teşkil eden anılan Bütçe Kanunu'nun 7.maddesi ile 71. maddesinin (b) fıkrasının 7. bendinin Anayasa'nın 10, 60, 87, 88, 89, 161, 162, 163. Maddelerine aykırı olması sebebiyle iptal talebimizin Anayasa Mahkemesi'ne intikal ettirilmesi istemidir.

TEBELLÜĞ TARİHİ : 14.2.1998

AÇIKLAMALAR :

1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 7 nci maddesi;

"Genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler, fonlar, kefalet sandıkları, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşları (kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmeleri, özelleştirme kapsamına ve programına alınmış kuruluşlar, kamu bankaları, belediyeler ile özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve yardımlaşma sandıkları hariç) kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını T.C.Merkez Bankası veya muhabiri olan T.C.Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına açacakları Türk Lirası cinsinden ve vadesiz hesaplarda toplarlar.

Bu kurumlar tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yaparlar.

İlgili kamu kurum ve kuruluşları tasarrufları altında bulunan tüm kaynaklarını 15 Ocak 1998 tarihine kadar anılan banka nezdinde açtıracakları hesaplarda toplamak ve bu banka şubelerini ve hesap numaralarını belirtilen tarihten itibaren bir hafta içerisinde Hazine Müsteşarlığına bildirmek zorundadırlar.

İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri ve saymanlar yukarıda bahsi geçen hükümlerin yerine getirilmesinden bizzat sorumludurlar.

Bu maddenin uygulanması ile ilgili olarak esas ve usulleri belirlemeye, kaynaklar ve kurumlar itibarıyla istisnalar getirmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanının müşterek teklif üzerine Başbakan yetkilidir."

hükümünü amirdir.

Mezkur maddeye istinaden Bütçe Kanununun uygulanması ile ilgili olarak Başbakanlık ve Maliye Bakanlığınca muhtelif tarihlerde yayınlanan Genelge ve Genel yazılarla madde kapsamındaki kuruluşların Bütçe Kanununda yer alan hükme uymaları konusu duyurulmuştur.

Nitekim Bütçe Kanununun kabul ve Resmi Gazetede yayımından önce, 12.7.1997 tarih ve 1997/30 sayılı Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün Genelgeleri ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bu konuda yapılması istenilen hususlar bildirilmiştir. Yine geçiş süresinin bitiminden itibaren sürenin üç ay daha uzatıldığı belirtilerek, genelge kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının paralarını T.C.Ziraat Bankasında kendi adlarına açtıracakları hesapta toplamaları bildirilmiştir.

Bu arada Sosyal Sigortalar Kurumunca, 1.8.1997 tarih 595214 sayılı yazı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ; Kurumun, 1997/30 sayılı Genelge kapsamı dışında tutulması gerektiği belirtilmiş ve anılan Bakanlıkça 'da Devlet Bakanlığınca müracaatla bu talep iletilmiştir. Devlet Bakanlığının 4.11.1997 tarih 2595 sayılı yazıları ile, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1997/30 sayılı Genelge dışında tutulmasını gerektirecek bir durumunun bulunmadığı bildirilmiştir.

Bütçe Kanununun Resmi Gazete yayımlanmasından sonra yine Başbakanlığın 14.1.1998 tarih 1998/3 sayılı Genelgesi ile önceki Genelgeler (1997/30 ve 1997/63, 8.1.1998 tarih 1988/1 sayılı) yürürlükten kaldırılmış ve Genelgede belirtilen hususların ivedilikle ve titizlikle yerine getirilmesi istenilmiştir.

Daha sonra 4.2.1998 tarih 23248 sayılı Resmi Gazete'de Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 561 Sıra No'lu Tebliği yayımlanmıştır.

Bu defa 14.2.1998 tarih 23258 sayılı Resmi Gazete'de (1998/1) sayılı Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği yayımlanmış olup, Tebliğin 6.maddesi;

"1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 7.maddesinin uygulanmasıyla ilgili olarak bu tebliğin yayımlandığı tarihe kadar yayımlanmış bulunan bütün tebliğ, genelge ve genel yazılar yürürlükten kaldırılmıştır."

hükümünü amirdir.

Diğer taraftan aynı tebliğde, 4316 sayılı 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun "Kamu Haznedarlığının Yürütülmesi" başlıklı 7.maddesinde yer alan hükümün tekrarından ve aynı Kanunun 71.maddesinin (b) fıkrasının 7.bendinde "muh-telif kanunların bu Kanunun 7.maddesinde aykırı hükümlerinin 1998 Mali Yılında uygulanmayacağı" hükmünün zikredilmesinden sonra,

"Bütçe Kanununun anılan hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak Başbakanlık Makamından alınan onay uyarınca aşağıdaki açıklamaların yapılmasına gerek görülmüştür."

denilmektedir.

Bu durumda Başbakanlık Makamından alınan onay uyarınca çıkarılan 1998/1 sayılı Tebliğ, yukarıda daha önceki tarihlerde yayımlandığı bildirilen Başbakanlığın 14.1.1998 tarih 1998/3 sayılı Genelgesi ile Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 561 Sıra No'lu Tebliğini yürürlükten kaldırmış bulunduğundan iş bu davanın açılması zarureti doğmuştur.

Devlet ve Maliye Bakanlıklarınca hazırlanan 1998/1 Sayılı Tebliğin Bütçe Kanunu'nun 7. ve 71.maddelerinin uygulanması ile ilgili olarak yapılan açıklamalar bölümünde yer alan 1-a maddesinde;

"Genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar (il özel idareleri dahil), döner sermayeler, fonlar, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşları kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını T.C.Merkez Bankası veya T.C.Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına Türk lirası cinsinden açtıracakları vadesiz hesaplarda toplayacaklardır."

(b) bendinde;

"Özel kanunların verdiği izne dayanılarak veya uygulamadan doğan zorluklar nedeniyle diğer bankalar aracılığıyla bu kurum ve kuruluşlar adına yapılan tahsilatın T.C.Merkez Bankası veya T.C.Ziraat Bankası nezdindeki hesaba aktarılmasında yapılan protokollerde belirtilen sürelerle uyulacak, ancak yapılmış ve yapılacak olan protokollerdeki belirlenen süreler hiçbir şekilde bir haftayı geçmeyecek ve bu süre içerisinde herhangi bir nema elde edilmeyecektir."

(c) bendinde;

"Bu kuruluşlar, vadeli hesaplarda tuttıkları tüm kaynaklarını 31.03.1998 tarihini geçmemek üzere vadeleri sonunda T.C.Merkez Bankası veya T.C.Ziraat Bankası nezdinde açtıracakları vadesiz hesaplarda toplayacaklar, yeni vadeli hesap açtırmayacaklar, vade uzatımına kesinlikle gitmeyecekler, vadesiz hesaplardaki kaynaklarını ise derhal anılan bankalardaki vadesiz hesaplara aktaracaklardır."

(e) bendinde ise;

"Banka hesaplarından; ita amiri mutemetlerine yapılacak avans ödemeleri ile adlarına açılacak krediler, maaş mutemetlerine ve kasa ihtiyacı için veznedarlara yapılacak ödemeler dışında kuruluşlara herhangi bir ödeme yapılmayacaktır."

esasları bildirilmiştir.

Bütçe Kanunu'nun 7.ve 71.maddeleri ile 1998/1 sayılı Tebliğde belirtilen esaslardan hareket edildiğinde;

1. Kurumun tasarrufu altında bulunan bütün kaynaklarını 31.3.1998 tarihine kadar T.C.Merkez Bankası veya T.C.Ziraat Bankası nezdinde açtıracığı vadesiz hesapta toplaması,

2. Kurumun bankalar aracılığı ile yaptığı her türlü tahsilatın Merkez Bankası veya Ziraat Bankası nezdindeki hesaba aktarılmasında, yapılan protokollerde belirlenen sürelerle uyulacak, ancak yapılmış ve yapılacak protokollerdeki belirlenen süreler bir haftayı geçmeyecek ve bu süre içerisinde herhangi bir nema elde edilmeyecek,

3. Banka hesaplarından kuruluşlara ödeme yapılmayacak, ödemeler sadece ita amiri mutemetlerine yapılacak avans ödemeleri ile adlarına açılacak krediler, maaş mutemetlerine ve kasa ihtiyacı için veznedarlara yapılacaktır.

Diğer taraftan 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar kurumu Kanununun 20.maddesi, Kurumun her sigorta kolu için ayıracağı yedek akçelerini;

- a) Milli Bankalara yatırmak
- b) Devletin çıkardığı tahviller ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresince çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senetlerine yatırmak,
- c) Gayrimenkullere yatırmak,
- d) Sigortahlar ile Kurumdan malüllük ve yaşlılık aylığı veya sürekli tam iş göremezlik geliri almakta olanlara Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kanalı ile konut yapımı için Yönetmelikte belirlenecek esaslar dahilinde ikrazda bulunmak,

e) 1. Kuruluşları, çalışma konuları, organları, görev ve yetkileri ile denetim usulleri yönetmeliklerinde belirtilecek, kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz müesseseler kurmak,

2. Ortaklık veya şirketler kurmak veya kurulmuş bulunanların hisse senetlerini veya ortak paylarını satın almak,

Şekli ile değerlendirilmesini öngörmektedir.

Oysa Bütçe Kanununun 7 ve 71.maddeleri ile Tebliğin 1-a maddesi Kurum kaynaklarının Ziraat bankası ya da Merkez Bankasında vadesiz hesapta toplanmasına amir olup bu husus **SSK. Kuruluş Kanununun 20. maddesi ile çelişki yaratmaktadır.**

Kurumun 4792 sayılı Kanunla genel bütçe dışında idari ve mali açıdan özerk bir sosyal güvenlik kuruluşu olması nedeniyle fon yönetimi oluşturarak sigortacılık mantığına uygun hareket etmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 1998/1 sayılı Tebliğ Bütçe Kanunu'nun 7.maddesine istinaden çıkarılmış olmakla birlikte, aşağıda açıklayacağımız nedenlerden dolayı 4792 sayılı Kanuna, Anayasa ve hukuka aykırı bulunmaktadır. Kanuna, hukuk ve kamu düzenine uymayan "Tebliğin" iptali gerekmektedir. **1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 7.maddesi uyarınca çıkarılan Tebliğ taşıdığı hükümler itibariyle Anayasa'ya aykırı bir niteliğe sahiptir.**

I- 1050 sayılı Muhasebeci Umumiye Kanunu'nun 1.maddesinde; "Devletin bilumum emvalinin idare ve muhasebesi bu kanuna tabidir." hükmü, 6.maddesinde ise,

"Bütçe, Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kânundur."

hükmü yer almıştır.

Diğer taraftan yasama uzvu tarafından yapılan bütün hukuki tasarruflar uzvi bakımdan yasama tasarrufudur. Bu kanunlardan bir kısmı kaide-tasarruf mahiyetinde olmakla beraber uzuv ve şekil bakımından tamamen kamu mahiyetinde görünen bazı tasarruflardır, maddi bakımdan bu mahiyeti haiz olmazlar. Maddi bakımdan kanun ise daimi, mücerret, ifa ve riayeti mecburi bir kaideyi ihtiva eden objektif bir hukuki tasarruftur. Kanunlar uzvi ve şekli bakımından aynı kuvvet ve mertebede olmakla beraber maddi bakımdan aralarında farklar bulunmaktadır. Bir kısmı umumi ve objektif mahiyette olmadıklarından yalnız uzvi bakımdan Kanun sayılır.

Normlar hiyerarşisi içinde uzvi ve şekli kanunlarla maddi kanunlar aynı mertebe ve dereceyi işgal etmekle beraber tatbik sahaları ve şumülleri arasında fark vardır. Yalnız uzvi bakımdan kanun sayılan yasama tasarruflarının tatbik sahaları mahdut ve muayyendir.

Bu açıklamalar ışığında, Muhasebeci Umumiye Kanununun yukarıda bahsedilen hükümleri ile aşağıda açıklanan Anayasa hükümleri dikkate alındığında Bütçe Kanununun uzvi bakımdan Kanun olmakla birlikte maddi niteliği haiz

Kanunlar arasında sayılamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu nedenle Bütçe Kanununun, umumi hükümleri ihlal edecek hususları ihtiva etmemesi, bir teşkilat kanununun hükmünün değiştirilmesi sonucunun doğuracak hükümleri taşımaması gereklidir. Aksi, hukuk alemindeki "müsavat prensibinin" ihlali sonucunu doğurur.

Bu yönüyle Bütçe Kanununun 7. ve 71.maddeleri ve dolayısıyla buna istinaden yürürlüğe konulan 1998/1 Sayılı Tebliğ hukuka ve kanuna aykırılık teşkil etmektedir. 4792 sayılı Kanunun uygulanmasına engel olacak nitelikteki bu düzenlemelerin iptali gerekmektedir.

II- 4792 sayılı Kanunun 19.maddesi Kurum gelirlerini belirlemektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu, iş hayatında sigortalıların çalışma ve yaşama şartlarından doğan çeşitli risklere karşı korunmaları gayesiyle kurulmuş olup, geliri, esas olarak 19.maddede bildirilen sigortalılarla işverenlerden tahsil olunan sigorta primlerinden ibaret bulunmaktadır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu gereğince sigortalılarla işverenlerden alınmakta olan primler gibi sair gelirler de, öncelikle yine bu Kanun gereğince sigortalılara karşı olan taahhütlerin ve Kurum yönetim giderlerinin karşılanması için harcanmaktadır.

Nitekim 4792 sayılı Kanun'un 20.maddesinde; Sosyal Sigortalar Kurumunun her sigorta kolu için ayıracağı yedek akçeleri kullanacağı, işleteceği alanlar belirtilmiş, sosyal sigorta karşılıklarının plasman sahaları bildirilmiştir. **Sözü geçen maddenin (a) fıkrasına göre Kurum yedek akçelerini "Milli Bankalara yatırmakla" yükümlü tutulmuştur.**

1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 7 ve 71.maddeleri ile getirilen hükümlerin uygulanmasıyla, Kurumun büyük gelir kaybına uğrayacağı, bu Kanun hükümleri sonucunda çıkarılan Tebliğin uygulanması halinde **emekli sigortalılara ve Kurumdan aylık gelir alan hak sahiplerine** yapılacak aylık ödemelerde Kurumun sıkıntıya uğrayacağı, kaldı ki bu uygulamanın 4792/20. maddesinde kayıtlı Kurum gelirlerinin değerlendirilmesine ilişkin hükmüne aykırı olacağı hiç şüphesizdir.

1998 Mali Yılı Bütçe Kanunun 7 ve 71.Maddeleri Anayasaya Aykırıdır:

1- Anayasa'nın 161.maddesinin son fıkrasında, **"Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz"** hükmü yer almıştır. Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında belirtildiği gibi, **"Bütçe ile ilgili hükümler"** deyimi, mali nitelikte kurallar anlamında olmayıp, genel yasa konusu olabilecek bir kuralı içermemek koşulu ile ancak bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler olarak anlamak gerekir. Bütçe yasalarının **bir yıl süre ile de olsa** diğer yasaları değiştirmesi ya da Bütçe ile ilgisi olmayan konuları içermesi **Anayasaya aykırılık** oluşturur.

Anayasanın 161.maddesinin getiriliş amacı, Bütçe yasalarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece Bütçe yasalarını ilgisiz kuralardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünlüştürmektir.

Bu nedenle 1998 Mali Yılı Bütçe Yasası ile getirilen 7 ve 71.madde hükümleri Anayasanın 161.maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

2- 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun anılan hükümleriyle, 4792 sayılı Kanunun 20.maddesi uygulanamaz duruma düşürülmüş ve anılan Tebliğ ile 4792 sayılı Kanunun öngördüğü şekilden farklı düzenleme yapılmıştır.

Anayasa'nın 87.maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında, farklı nitelikte yetki alanlarında görülen kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak ile bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek için ayrı ayrı seçilmiş 88.maddede; yasa tasarısı ve tekliflerinin Tür-

kiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenleneceği belirtilmişken; bütçenin görüşülme usul ve esasları Anayasa'nın 162.maddesinde hüküm altına alınmış; ayrıca 89.maddede Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen diğer yasaların aksine bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisini tanımamıştır.

Genel hatlarıyla açıklandığı üzere Anayasamızda bütçe yasaları ve diğer yasalar birbirinden tamamen ayrı yasama yöntemleriyle düzenlenmiş olup; bu düzenleme karşısında, yasa konusu olacak hükümlerin bütçe yasasında yer almasında veya bütçe yasasında bulunması gerekli bir hükme öteki yasalarda yer verilmesine olanak bulunmamaktadır.

Niteliği yönünden Bütçe Yasaları dışındaki yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun Bütçe Yasaları ile düzenlenmesi Anayasaya uygun düşmez.

1998 Mali Yılı Bütçe Yasasının 7 ve 71.maddeleri hem yasa konusu hususları düzenlemekte hem de bu konularda yürürlükte bulunan 4792 sayılı Kanuna aykırı ve değişiklik yapan nitelikte hükümler içerdiğinden Anayasa'ya aykırıdır.

Kurumun gelirlerini değerlendirmesi, harcama biçimine ilişkin konular yasa koyucunun Bütçe Kanunu dışındaki sair yasalarla ve Bütçe Yasasının yönemi dışındaki yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleriyle mümkündür.

Bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan gider ya da gelirlerle ilgili yasala düzenlemelerin, "**bütçe ile ilgili hüküm**" ifadesine dayanılarak olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88 ve 89.maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşüreceği de bir vakiadır.

3- 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununa getirilen 7 ve 71.madde hükümleri, hem 4792 sayılı Kanunun 20.maddesinde belirtilen Kurum gelirlerinin değerlendirilmesine ilişkin hükmü tadil eder nitelikte ve hem de bu maddenin konuluş amacına aykırı ve yasa koyucunun ifadesini kısıtlayıcı mahiyet taşıması iübarıyla aynı zamanda yasama yetkisine müdahale niteliğini taşımaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu fon birikimi esasına göre kurulmuş ise de zaman içinde fonların hızla erimesi sonucu fiilen dağıtım sistemine geçilmek zorunda kalmış ve giderek 1992 yılından itibaren ödemeler dengesi açık vermeye başlamıştır.

Kurumun bu mali tablosu karşısında nakit politikaları yeniden gözden geçirilerek aşağıdaki önlemler alınmıştır.

(...) *(Dava dilekçesinin üçte birine yakın uzunluktaki bu bölüm buraya alınmamıştır.)*

Bütçe Kanununun 7.maddesinin ikinci fıkrası;

"Bu kurumlar tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yaparlar." hükmünü amirdir.

Buna göre Bütçe Kanununun 7.maddesinin birinci fıkrasında sayılan kurumlar tahakkuk etmiş tüm ödemelerini T.C.Merkez Bankası veya T.C.Ziraat Bankası'nda açtıracakları tek hesaptan yapacaklardır. Bu kurumların, başka bankalar vasıtasıyla ödeme yapma imkanları hiçbir bir şekilde sözkonusu değildir. Yapılan düzenlemeler uyarınca bundan sonra Sosyal Sigortalar Kurumu, tahakkuk etmiş tüm borçlarını sadece T.C.Ziraat Bankasında açacağı hesaptan ödeyecektir.

Kurum tarafından aylık ödenen emekli sayısı 2.639.114 kişidir. Bu sayı her geçen gün sisteme yeni emeklilerin girmesiyle artmakta ve 1998 sonu itibariyle sözkonusu sayının yaklaşık olarak 3 milyona ulaşması beklenmektedir. Mevcut emeklilerin aylıkları 4 kamu bankası (Ziraat Bankası, Vakıflar Bankası, Emlak Bankası ve Halk Bankası) ve 3 milli banka vasıtasıyla ödenmektedir. Ayrıca 13 milli banka ile emekli aylıklarının ödenmesi konusunda protokol yapılmış ve aylık ödemeleri konusunda çalışmalar sürdürülmektedir.

Emekli maaşlarının ödeme koşulları, kamuoyunda her zaman gündemin önemli konularından biri olmuş ve bu koşulların iyileştirilmesi konusunda pek çok eleştiri, dilek ve temenni dile getirilmiş ve getirilmektedir. Yapılan eleştiri, dilek ve temennilerin ortak noktası daha çok banka tarafından emekli aylıklarının ödenmesinin sağlanması, böylece banka önlerinde emekli aylığı kuyruklarının kaldırılmasıdır. Kurum da bu eleştiri, temenni ve dilekler doğrultusunda emekli aylıklarının daha fazla banka tarafından ödenmesini sağlamak üzere çalışmalarını sürdürmektedir.

Ancak bu çalışmalardan şu an itibariyle olumlu bir sonuç alınması mümkün değildir. Çünkü 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 7.maddesinin ikinci fıkrası hükmü uyarınca, Kurumun bundan böyle Ziraat Bankası dışındaki bankalar vasıtasıyla emekli aylığı ödeme imkanı kalmamıştır. Bu durumda mevcut 2.739.114 adet emeklinin ve bundan sonra emekli olacakların emekli aylıklarının zorunlu olarak Ziraat Bankası vasıtasıyla ödenmesi gerekmektedir. Bankanın mevcut personel sayısı, otomasyon ağı ve şube sayısı dikkate alındığında asgari 2.739.114 adet emeklinin aylıklarının yalnızca Ziraat Bankası tarafından ödenmesi mümkün değildir. **Bu durumda Ziraat Bankası şubelerinin önlerinde uzun emekli kuyruklarının oluşması kaçınılmaz bir hale gelecektir.** Ülkemizde özellikle son 10 yılda büyük bir gelişme gösteren bankacılık sektörünün bu gün ulaştığı yüksek standartlara rağmen emekli kuyruklarının olması hem Sosyal Sigortalar Kurumu'nu, kamuoyu karşısında zor durumda bırakacak hem de emeklilerimizin daha zor koşullarda aylıklarını almalarına neden olacaktır. Ayrıca bu durum, Kurumun ve emeklilerimizin gelişen teknolojik imkanlardan yararlanma imkanlarından yoksun bırakılması gibi izahı güç bir sonuca da yol açmaktadır.

Öte yandan Sosyal Sigortalar Kurumu, yaklaşık 60.000 personeline çeşitli bankalar vasıtasıyla maaş ödemektedir. Maaşlar farklı bankalar tarafından ödendiği için, maaş ödeme günlerinde Kurum personeli beklemekten maaşlarını alabilmekte, böylece Kurumun işleri de aksamamaktaydı. Ayrıca bazı bankalar, Kurumun personel sayısının çok olduğu sigorta ve sağlık ünitelerine bankamatik makinaları yerleştirmekte, böylece ödemeler daha kolay ve hızlı bir şekilde yapılmaktaydı.

Ancak, yukarıda belirttiğimiz gibi, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 7.maddesinin ikinci fıkrası uyarınca bundan böyle personel maaş ödemelerinin de T.C.Ziraat Bankası vasıtasıyla yapılması gerekmektedir. Emeklilere ilave olarak personelin de maaşlarının Ziraat Bankası tarafından ödenecek olması hem Bankanın iş yükünü daha da arttıracak hem de maaş ödeme günlerinde personelin tek bankada yığılması dolayısıyla uzun bir süre beklemeleri sonucunu doğuracaktır. Bunun sonucunda da Kurumun işleri aksayacak ve özellikle sağlık ünitelerinde, bu tür personel işgücü kayıpları dolayısıyla hayati bazı sıkıntılar meydana gelebilecektir.

Bütün bunlara ilaveten Sosyal Sigortalar Kurumunun 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile genel bütçe dışında, idari ve mali açıdan özerk bir sosyal güvenlik kuruluşu olması nedeniyle fon yönetimi oluşturması gerekmekte olup, anılan genelge ile öngörülen uygulamaya dahil edilmesi yasaya ve sigortacılık mantığına aykırı olacaktır. Bu nedenle Kurumun, Bütçe Kanununun 7.maddesine göre "transfer tertibinden yardım alan Kuruluşlar" arasında olmasına rağmen, yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı Başbakanlıkça

Kanun kapsamından çıkarılması gereken kuruluş olarak değerlendirilerek Kurumun 1998/1 sayılı Tebliğ kapsamına alınmaması, önceden anılan kapsamdan çıkarılması, icabetmekteydi.

4- 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 1.maddesinde Kurumun tanımı yapılmıştır. Buna göre Kurum; bu kanun ve özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan muhtar tüzel kişilikte bir Devlet Kurumudur. Sosyal Güvenlik Kuruluşudur.

Sosyal Güvenlik, sosyal hukuk devletinın dayanaklarından biridir. Sosyal güvenlik hukuku alanında oluşturulacak tüm kuralların, özde, sosyal devlet kavramı anlayışına uygun olması zorunludur. Hukuk Devleti, niteliğinin gereği olarak, sosyal güvenlik kavramını yaşama geçirerek somutlaştırır. Sosyal Güvenlik ise, kişinin yarınından emin olma gereksinimini karşılayan bir kavramdır. Sosyal Güvenlik herhangi bir nedenle kısmen ya da tamamen çalışamayanlara ve bu nedenle gelir kaybına uğrayarak muhtaç durumlara düşenlere, insan onuruna yaraşır asgari bir hayat sürmeleri için gerekli olan gelirin sağlanmasını öngörür. Kurumumuz Sosyal Güvenlik Hizmetini, sosyal sigorta tekniğine de "primli rejim"e uygun olarak çalışarak görmektedir.

Anayasa'nın 1. maddesi ile "Sosyal Hukuk Devleti" ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkenin uygulanmasına ilişkin önemli kurallardan biri Anayasa'nın 60. maddesinde yer aldığı üzere;

"Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

hükümdür.

Kurum, Anayasa'nın 60. maddesinde anılan ilke doğrultusunda görevler yapan, devletin sosyal güvenlik ödevini sağlayan kuruluşlardan biridir. Mali ve idari bakımdan muhtardır ve tüzel kişilikte bir Devlet Kurumudur. Bu nedenle, sosyal güvenliğı sağlayacak gerekli önlemleri alma ve teşkilatını kurma ödevi ile yükümlüdür. Anayasal görevini yapabilmek için Kurum, önceden gelir (prim) elde etmek ve bu gelirleri finans yöntemlerine göre değerlendirmek, sonuçta risklere maruz kalanlara kendi ilkelerine göre dağıtmakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğünü yerine getirebilmek için, zorunlu olarak sosyal sigorta hukukunun temel ilkelerini uygular. Sosyal Sigortalar özgün bir sosyal güvenlik türüdür.

Kurumun uğraştığı sigorta işleri, 506 sayılı Kanunun 1. maddesinde gösterilmiştir. Aynı Kanunun 72. maddesi gereğince Kurumun gördüğü sigorta işlerinin gerekli kıldığı her türlü yardım ve ödemelerle her çeşit yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurumca bu yasa yardım ve ödemelerle her çeşit yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurumca bu yasa hükümlerine göre prim alınmaktadır. Bu nedenle Kurumun gelir kaynağı, temel olarak işçi ve işverenlerce ödenen sigorta primleridir. 4792 sayılı Kanunun 19.maddesinin koyduğu kurallara göre de temel gelir kaynağı primlerdir. 19.maddenin (D) fıkrasında yer aldığı üzere "Genel bütçeden yapılacak yardımlar" Kurum geliri ise de, bu temel bir kaynak sayılamaz.

Anayasanın 60. maddesi uyarınca sosyal güvenliğı sağlamakla ödevli bulunan Devletin gerektirdiğinde Kuruma akçalı yardımda bulunması kendisinin **Anayasal ödevinin sonucudur.**

Kurumun Anayasanın 60.maddesinde öngörülen sosyal güvenlik kuruluşlarından biri olması karşısında Devletin; Kurum gelirlerini bunların nemalandırılmasına engel olacak biçimde ve tek bir bankada toplaması, nemalandırma sahalarını engellemesi, sosyal ödevin gerekleriyle çalışmaktadır. Bu uygulama sigorta işlerini aksatacaktır, böylece 60.maddeden doğan yükümlünü Devlet Kurum eliyle yerine getiremeyecektir. Bu durum ise Anayasanın

60.maddesine aykırılık nedeniyle sözü edilen tebliğin ve Bütçe Kanununun 7 ve 71.maddelerinin iptalini gerektirir.

Diğer taraftan Tebliğin uygulanması ile doğacak durum, gelirleri nedeniyle Kurum mal varlığına Devletin el atmasıdır. Bütçe Kanununa 1 yıl için geçerli dahi olsa getirilen hükümlerle Kurum gelirlerinin nakit politikasında yapılacak değişiklikler, amaç ne olursa olsun, Devletin el atmasını haklı göstermez.

Sosyal güvenlik hizmetinin yapılması kuşkusuz, herşeyden önce yeterli finansman gereksiniminin karşılanmasına bağlıdır. Kurumun bu kamu hizmetinin devamlılığı ise tartışmasız bir gerçektir. Bu nedenle, mali yapısının güçlü tutulması zorunludur. Devletin sosyal niteliğinin gereği, giderlerin her yıl sürekli artması, buna karşılık bütçe gelirlerinin aynı oranda artış göstermemesi, sosyal ve ekonomik alanlara ilişkin görevlerin yerine getirilmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle, ülkedeki sosyal, ekonomik ve akçalı gelişmelere paralel olarak olanakların yasaların elverdiği ölçüde, günün gereksinimlerine göre Kurumun mali yapısının güçlü tutulması icabetmektedir. Bu düşünceden kaynaklanarak Kurumun mali kaynaklarında eksilmenin giderilmesi amacıyla yasa koyucu tarafından 4792 sayılı yasa bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca yukarıda arzolunan tedbirlerin alınması ve nakit politikalarına getirilen değişiklikler ile Kurumun mali dengesi sağlanmaktadır.

Bütün bu uygulamalardan vazgeçilmesi, Tebliğ kapsamına alınması hali ise Kurumu önemli ölçüde sıkıntıya sokacak, giderek aylık ödeyemeyen bir Kurum haline getirecektir.

Nitekim; Sosyal Sigortalar Kurumunun İmar İskan Bakanlığının gecekondü fonuna belli bir tutarda para ödemesine öngören 7.9.1966 günlü 7013 sayılı Bankalar Kurulu Kararının ve kararın dayanağı olan 775 sayılı Gecekondü Kanununun 14.maddesinin (b) bendinde yer alan "Sosyal Sigortalar Kurumunun yıllık bütçesinden Bakanlar Kurulunca tespit edilecek belirli tutarın Türkiye Emlak Kredi Bankasında açılacak özel fonun kaynağını oluşturmaya" ilişkin kuralının Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek açılan davada Danıştay Dava Daireleri Kurulunca aykırılık iddiası ciddi görülerek bu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesinin 29.6.1971 tarih Esas no.197/19, Karar No: 1971/61 sayılı kararı ile mezkur hükmün iptali kararlaştırılmıştır.

Kurumun gördüğü kamu hizmeti dikkate alınmaksızın, sigortacılık man-tığına ters düşecek biçimde hazırlanan 1998/1 sayılı Tebliğin Anayasa'ya kanun ve kamu yararına aykırılık teşkil ettiğinden iptali gerekmektedir.

III- T.C.Anayasası'nın 125. maddesinin 5. bendinde "İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir." hükmü yer almakta olup, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun değişik 27.maddesinin 2.bendi aynı şekilde "Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler."

hükmünü amirdir.

Yukarıda açıklandığı üzere Bütçe Yasasının 7 e 71.maddeleri ve 1998/1 sayılı Tebliğ uyarınca yapılacak uygulama ile Kurum nakit politikasındaki değişiklik neticesi aylık ödemelerdeki sıkıntının meydana gelmesi kaçınılmazdır. Bunun ise hem bireyler (Kurumdan aylık gelir alanlar) hem de Kurum yönünden giderilmesi mümkün olmayan zararları doğuracağı açıktır.

Nitekim birer örnekleri ilişik Emlak Bankası Genel Müdürlüğünden alınan 6.2.1998/6663 sayılı Vakıflar Bankasının 6.2.1998 tarih 324 sayılı Halk Bankasının 9.2.1998 tarih 404 sayılı Ziraat Bankasının 14.1998 gün ve B.02.2.TZB.4.06.23.06-125741 sayılı yazıları, ödemelerde düşülecek sıkıntı düşüncemizi şimdiden doğrulamaktadır.

Bu nedenle kanuna ve hukuka açıkça aykırı olan Tebliğin uygulanmasının durdurulması amacıyla; **Türk-İş ; 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 12. maddesi** gereğince Türkiye genelinde en çok üyeye sahip **İşçi Sendikaları Konfederasyonu** olması nedeniyle, (ki SSK. Genel Kuruluna 93 temsilci göndermekte ve Kurum yönetiminde işçiler adına temsilci bulundurmaktadır.) **2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 32/3. maddesi** gereğince "**Çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adet-ten doğan hususlarda İşçileri ve işverenleri temsilen ve sigorta haklarında üyelerini ve mirasçılarını temsilen davaya ve bu münasebetle açtığı davadan ötürü husumete ehil olmak,**" hükmü karşısında, kanunun kendisine verdiği davaya taraf olma ve hukuki ehliyet hakkını kullanarak iş bu davayı açmıştır.

SONUÇ VE İSTEM : 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 7.maddesinin uygulanmasına ilişkin olarak Devlet ve Maliye Bakanlıklarınca hazırlanan 14.2.1998 tarih 1998/1 sayılı Tebliğin **Anayasa, kanun ve kamu yararına aykırı** olması sebebiyle;

- a) Öncelikle yürütülmesinin durdurulmasına,
- b) Tebliğin iptaline,
- c) Anılan Tebliğin dayanağını teşkil eden 1998 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 7 ve 71.maddelerinin Anayasa'nın 10, 60, 87, 88, 89, 161, 162 ve 163 maddelerine aykırılığı nedeniyle **Anayasa Mahkemesine iptal istemiyle başvurulması talebimizin kabulüne karar verilmesini,**
- d) Yargılama gideri ile, avukatlık ücretinin karşı tarafa yükletilmesini saygı ile arz ve talep ederiz. 23.2.1998

AVUKAT

Hüseyin EKMEKÇİOĞLU

AVUKAT

H. Ferhan TUNCCEL

KESİN HESAP KANUN TASARILARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Aziz KONUKMAN*

GİRİŞ

Devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini bütçe yasası ile yürütme organına veren yasama organı, bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak denetimini de yapmak durumundadır. Bu denetim yasama organınca bütçenin hem uygulanması sırasında hem de sonrasında yapılır. İlki, bakanlıkların bütçe yılı içinde anayasal yönden sorumluluklarını izlemeye ve tespitiye yönelik (ek ödenek, vergi vb. mali konulara ilişkin yasa tasarılarının görüşülmesi sırasında yapılan denetimler de buna eklenebilir) iken, ikinci Anayasa gereğince yürütme organınca yasama organına sunulan kesinhesap kanun tasarısının (KHKT) görüşülmesi ve onaylanmasına dayanmaktadır. Çağdaş demokrasilerde özellikle bu ikinci denetim daha büyük önem taşımakta ve kamuoyunda daha fazla ilgi görmektedir. Zira, bütçenin sadece bir tahmin olmasına karşılık, KHKT gerçekleşmiş somut sonuçları göstermektedir.

Ülkemizde bu tasarılar TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sayıştay'ca hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimleri (GUB) ile birlikte sunulmaktadır. Bunlara ayrıca yeni yılın bütçe tasarısı da eklenmektedir. Böylece yeni yılın bütçe tasarısı, iki yıl öncesinin KHKT ve GUB ile birlikte sözkonusu Komisyon'a sevk edilmektedir. KHKT'na esas olmak üzere hazırlanan GUB'nin doğru ve açıklayıcı bilgileri içermesi gerekli, aksi halde kesinhesabın ait olduğu yılın bütçe uygulamasının muhasebesinin sağlıklı ve doyurucu denetimini yapmak mümkün değildir.

* Yard. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü.

GİDER VE GELİR İZAHNAMELERİ YETERSİZ

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 104. maddesi hükmü uyarınca, Gider İzahnamelerinin (Gİ) ayrıntılı olarak hizmetin önemini, gelişimini ve hedeflerini bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını, ulaşılmamışsa bunun nedenlerini ve ödeneklerin kullanımını gösterecek biçimde hazırlanması gerekir. Kuruluşların Gİ incelendiğinde, Gİ'nin bu formata göre düzenlenmediği görülüyor. Maalesef, çoğu kuruluşun Gİ bu tür doyurucu bilgileri içermemesine rağmen, Sayıştay'ca uygun görülmekte ve hazırlanan GUB'inde "yeterli bulunduğu" ifade edilmektedir. Sayıştay'ın bu tespiti, o kuruluşun başarılı çalıştığı ve amaçlarına uygun faaliyet gösterdiği anlamına gelmemelidir. Çünkü, Sayıştay Gİ'ni yeterli bulduğu kuruluşların performansını, performans denetiminin ölçütlerini uygulayarak saptamış değildir. Halbuki, Batı'daki çağdaş konumdaki sayıştaylar bu tür ölçütleri kullanarak denetim yapmaktadırlar.

Sayıştay GUB incelendiğinde bazı yıllarda bazı genel ve katma bütçeli kuruluşların bırakınız Gİ'nin yeterli olup olmadığını, bu kuruluşların Gİ'nin bile olmadığını ve yapılmadığı görülmektedir. Bu açıdan en çarpıcı yıl 1989 mali yılıdır. 1989 yılı KHKT'ında katma bütçeli kuruluşların Gİ'ne rastlanılmıyor. Sonuçta, kuruluşların Gİ ya hiç yapılmıyor ya da yapıldığında Sayıştay'ca uygun görülseler de gerçekte yetersiz kalıyor.

Bu durum kuruluşların Gelir İzahnameleri için de geçerlidir. Gelir izahnamelerinde gelirlerdeki sapmalar ve nedenleri araştırılmıyor.

Dolayısıyla geçmiş bütçe uygulamasının denetimine esas olmak üzere hazırlanan bu belgelerin yetersizliğinden ötürü, bir gelenek haline gelmiş olan "kaydedilen ödenek uygulamasının" gerekçesi de öğrenilemiyor. Meclisin bütçe yasaları ile hükümete verdiği yetkinin istisnasız bir şekilde hemen hemen her yıl bu yolla aşılması kabul edilebilir bir durum değildir. Bu bir ödenek üstü harcamadır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 50. maddesinde;

"Bakanlar bütçe ile verilen ödeneklerden fazla yüklenme ve harcamalarda bulunamayacakları gibi bu ödenekleri özel gelirle de çoğaltamazlar..." hükmü mevcuttur. Bu hükme göre belirli

hizmetler için bütçeye konulmuş bulunan ödeneklerden fazla harcama yapılmaması gerekmektedir.

Maalesef sözkonusu Kanun'un bu açık hükmüne rağmen ödenek üstü/dışı harcamalar adeta bir gelenek haline gelmiştir. KHKT'nin onaylanmasıyla, bu tür harcamaların sorumluluğu kapatılmış sayılmaktadır. Diğer bir deyişle, bu tamamlayıcı ödeneklerin onaylanması bir anlamda yasama organının kendisine verdiği yetkiyi ödenek üstü harcamalar yaparak aşan hükümetlerin "ibra edilmesi" anlamına gelmektedir.⁽¹⁾ Aslında Meclisin tamamlayıcı ödeneği, yapılan ödenek üstü harcamaların hangi hizmetlere ve hangi gerekçelerle yapıldığını bilmeden vermesi, KHKT'nin özünü aykırıdır. "Tamamlayıcı ödenek verme" tasarrufu yıllardır bu bilgilenme olmadan gerçekleşmektedir.

MECLİS UYARILARI DİKKATE ALMIYOR

Ödenek üstü harcamaların bir gelenek haline gelmesinden rahatsız olmuş olmalı ki Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 14 Mayıs 1994 tarih ve 21934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 518 sayılı genelgeyle bakanlıkları ödenek üstü harcama yapma hususunda uyarma gereğini duymuştur. Ama ne yazık ki, bu genelgeye rağmen ödenek üstü harcama uygulaması 1994, 1995 ve 1996 yılı KHKT'ından da izlenileceği üzere devam etmiştir.⁽²⁾ İlginçtir, 1994 ve 1995 yılı GUB'inde geçmiş yılların GUB'inden farklı olarak sorumluluk gerektiren ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmesinin uygun bulunmadığı ifade edilmektedir.⁽³⁾ Sayıştay'ın bu uyarısına rağmen Meclisin bu tür harcamalar için 1994 ve 1995 yıllarında tamamlayıcı ödenek vermesi ve bu yıllara ait KHKT'nı onaylaması düşündürücüdür. Keza aynı şekilde, Satıştay'ın aynı uyarıyı yinelemesine rağmen

(1) Ödenek dışı harcamaların bir kısmı ödeme emri aranmaksızın yapılması öngörülen harcamalar ve ödenek aranmaksızın yapılan harcamalar niteliğindedir. Bu tür ödemeler için KHKT'ında tamamlayıcı ödenek istenilmesi kanun gereğidir. Burada sorun bu türden olmayan ödenek dışı harcamalar için tamamlayıcı ödenek istenilmesi ve Meclisin bunu onaylamasıdır.

(2) Bilindiği üzere, Sayıştay Genel Kurulunun toplanamaması nedeniyle, 1994 yılı KHKT Anayasada öngörülen süresinde sunulamamıştır. Tasarının görüşülmesi ve onaylanması bir yıl gecikmeyle 1997 yılında yapılabilmektedir.

(3) Ayrıntılı bilgi için bkz. (TMBB, 1997 a:2), (TBMM, 1997 b:2), (TBMM, 1997 c:2) ve (TBMM, 1997 d:2).

men, Meclis'in 1996 yılında da tamamlayıcı ödeneği onaylaması dikkat çekmektedir. Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bir önceki yıla ait KHKT'sına ilişkin kararında bu tür harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmeyeceği konusunda ilke kararı alınmasına rağmen, 1996 yılında da aynı uygulamaya devam edilmesi izahı güç bir durum yaratmaktadır. Sözkonusu Komisyon'un 3.2.1996 tarih ve 1/492, 3/516 esas nolu, 68 karar nolu 1995 mali yılı KHKT'sına ilişkin kararında aynen;

"Diğer taraftan bundan sonraki kesinhesap kanun tasarılarının görüşmelerinde; ödenek dışı giderlerden yasalara göre ödenek aranmaksızın yapılanlar dışında kalanlara tamamlayıcı ödenek verilmeyeceği hususu benimsenmiştir" denilmektedir (Bkz. TBMM, 1997 d: 25). Bu temenniye rağmen, bir sonraki yılda bu tür ödemelere tamamlayıcı ödenek verilmesinde ısrarlı olunması düşündürücüdür.

İÇ VE DIŞ BORÇLARA İLİŞKİN AÇIKLAMALAR YETERSİZ

Yukarıdaki değerlendirmelere benzer şekilde, Gİ ve Gelir İzahnamelerinin yanı sıra, iç ve dış borçlar konusunda Sayıştay GUB'unda yer alan açıklamalar da doyurucu ve güven verici değildir. Sayıştay her yıl GUB'inde yeralan iç ve dış borçların uygunluğuna, ilişkin olumlu görüş bildirmekte, ancak bu görüşünün hangi denetim bulgularına dayandığını açıklamamaktadır. Oysa Sayıştay Yasası'nın 28. maddesinde iç ve dış borçların yalnızca kayıtlarının tutulmasından değil denetlenmesinden de söz edilmektedir.

Sayıştay'ın yıllar itibariyle GUB'inde yer alan iç ve dış borçlara ilişkin açıklamaları incelendiğinde bazen soruları geçiştirdiği bazen yok saydığı bazen de sorunları GUB'ne iliştiirdiği ek raporlara aktararak görmezden geldiği sıkça görülmektedir. Sunulan her bir GUB bu açıdan zengin örneklerin sergilendiği bir belge niteliğindedir. Yer darlığı nedeniyle örneklerimiz kanunlaşması tamamlanmış son üç yıla ait KHKT'na esas teşkil eden GUB ile sınırlı olacaktır.

Bilindiği üzere bütçe kanunlarının "denge" başlıklı maddesinde, ödenekler ile tahmin edilen gelirler arasındaki farkın net borçlanma hasılatı ile karşılanacağı hükme bağlanır. Kanunların

iç borçlanmayı düzenleyen maddesiyle de Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan mali yıl içinde "**denge**" başlıklı maddede belirtilen tutarın bir katına kadar bir yıl ve daha uzun vadeli iç borçlanma aktine yetkili kılınır. 1994, 1995 ve 1996 yılına ait bütçe kanunlarında da geçmiş yıllarda olduğu gibi bu tür bir düzenlemeye yer verilmiştir.⁽⁴⁾ İlginçtir, hemen hemen her yıl ilgili bütçe kanununda hükümete verilen yetki bir yıldan az vadeli borçlanmaya olanak tanımazken, ne hikmetse yıllık programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararları'nda bu kanun hükmü görmezlikten gelinir ve bütçe açığının tahvilin yanı sıra bir yıldan az vadeli borçlanma araçları olan hazine bonoları ve kısa vadeli avans ile karşılanacağı öngörülür.⁽⁵⁾ Halbuki burada bağlayıcı olan bütçe kanunudur. Yıllık programlar ve programların uygulanması koordinasyonu ve izlenmesine dair düzenlemeler yılın bütçesiyle uyum içinde olmalıdır.

- (4) 1997 yılı Bütçe Kanunu buna istisna teşkil etmektedir. Bilindiği üzere bütçe denk görüldüğünden bu yıla ait Kanunların "denge" başlıklı maddesi yoktur. Dolayısıyla, Kanun'da iç borçlanmayı düzenleyici maddede miktar yönünden bir sınırlamaya yer verilmemiştir. Ancak bu yaklaşım doğru değildir. Yukarıda belirtildiği üzere, iç borçlanmanın limiti "denge" başlıklı maddede belirtilen tutarın bir katına endeksli-dir. Bu durumda, denk bütçe öngörüldüğünde borçlanma limiti sıfır olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu Kanun'da iç borçlanmayı düzenleyen bir maddeye yer verilmesi hukuken mümkün değildir. Nitekim benzer bir eleştiri Kanun Tasarısı'nın Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri sırasında o günkü Komisyon Üyesi Zekeriya TEMİZEL tarafından da dile getirilmiştir. TEMİZEL Tasarı'da dengeyi düzenleyici maddeye yer verilmemesini şöyle eleştirmektedir: "Değerli arkadaşlar, bizim bütçe yasalarımızın hazırlanmasında esas olan Genel Muhasebe Yasası'nın 30'uncu maddesi eğer kamu giderleri normal kamu gelirleriyle karşılanmıyorsa, bu halde açığın borçlanmayla karşılanması konusunda, hükümete bütçe yasasının 3'üncü maddesinde bir denge kurmasının ve bu suretle hükümete yetki verilmesi gerektiği hükmünü taşı-maktadır. 33'üncü maddesi de özel bir kanunda ya da bütçe yasasında belirtilmedikçe, kısa süreli bile olsa, hiçbir borçlanmanın yapılamayacağı hükmünü amirdir. Anayasamızın 161'inci maddesi de, mali yıl başlangıcıyla genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanması ve uygulanmasının kanunla belirleneceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, bu şu anda gerekemeyebilir ama, altını çizerek söylüyorum. Hükümetlerin denge maddesi olmadan, bu bütçe uygulaması sırasında herhangi bir şekilde borçlanma olanağı bulunmamaktadır" (TBMM, 1996: 46). Kaderin cilvesine bakın ki, bütçe tasarısını bu yönden eleştiren sayın milletvekili 1997 yılı bütçe uygulamasının 7. ayında Maliye Bakanı olmuş ve bütçeyi eleştirdiği biçimiyle uygulamak durumunda kalmıştır. Burada tutarlı tavrı bütçe açığını öngören ve dolayısıyla hükümete borçlanma yetkisi veren ek bütçenin zaman yitirilmeden Meclise sevk edilmesi ve yasallaştırılmasıydı. Oysa, denk bütçe düzenlemesini öngören bütçe koşulları altında iç borçlanmaya devam edilmiş ve ek bütçe de mali yılın sonlarına bırakılmıştır. Dolayısıyla bütçe samimiyet ilkesinin bir kez daha çiğnenmesine tanık olunmuştur.

- (5) İlginçtir, Kararlar'da ayrıca tutarlı da bir yol izlenilmemektedir. Örneğin 1994 yılına ilişkin Karar'da, finansman ihtiyacı bütçe açığı ile tanımlanırken, 1995 yılına ilişkin Karar'da bütçe açığının yanı sıra anapara ödemeleri de dikkate alınmaktadır.

Maalesef ortada açık bir yetki aşımı vardır. Kanun Hükümete öngörülen bütçe açığının bir katı tutarına kadar olan finansman ihtiyacının bir yıldır on vadeli borçlanma araçlarıyla karşılamasına olanak vermezken, Hükümetin bir başka düzenlemeyle bu olan-ğı kendisine tanınması çağdaş bir hukuk devletinde mümkün değildir. Burada acı olan Sayıştay'ın bu tür bir düzenlemeyi yasaya aykırı olduğunu bile bile meşru göstermeye çalışmasıdır.⁽⁶⁾ 1994, 1995 ve 1996 GUB'inde yer alan yıllar hariç kelimesi kelimesine aynı olan aşağıdaki tespiti başka türlü yorumlamak mümkün değildir.

Söz konusu tespit GUB'inde şöyle ifade ediliyor:

"Her ne kadar Bütçe Kanununda bir yıl ve daha uzun vadeli borçlanmadan bahsediliyorsa da yılı programında açığın tahvil yanında bono ve kısa vadeli avans ile karşılanacağı öngörüldüğünden, borçlanma limiti hesabına bono ve kısa vadeli avans da dahil edilmiştir" (Bkz. TBMM, 1997b, TBMM 1997c ve TBMM, 1998b).⁽⁷⁾

Sayıştay'ın meşrulaştırmaya çalıştığı bir diğer konu, hükümetlerin yaptığı iç borçlanma tutarlarının iç borçlanma limiti içinde kaldığına ilişkindir. Sayıştay iç borçlanma limitini ek ödenek alınması sonrasında ulaşılan ödenek tutarı toplam gelir tahmini farkını ikiyle çarparak hesaplamaktadır. Halbuki iç borçlanma tutarı daha önce de ifade edildiği üzere ilgili bütçe kanunun "denge" başlıklı maddesinde belirtilen tutarın bir katına kadar olabilmektedir. Bu ise başlangıçta öngörülen bütçe açığının ikiyle çarpılması anlamına gelir. Maalesef, kanunda öngörülenden farklı bir iç borçlanma limiti tanımlanarak bütçe disiplininin yok edilmesinin yolu bu yorumla açılmış olmaktadır. Ek bütçe uygulamasının niçin giderek bir gelenek haline geldiği buradan açıkça görülmektedir. Bir yerde hükümetler ek bütçe uygulamasına

(6) Anlaşılan Maliye Bakanlığı da bu durumdan rahatsız olmuş olmalı ki, 1998 Bütçe Kanun Tasarısında iç borçlanmaya ilişkin maddede hükümete Hazine Bonosu çıkarma yetkisi de verilmiştir. Ve bu düzenleme aynen yasalaşmıştır. Ayrıca yine aynı maddede geçmiş bütçe kanunlarından farklı olarak iç borçlanmanın limiti "denge" başlıklı maddede belirtilen tutarla sınırlı tutulmuştur. Ancak hükümete bu limiti yüzde 15'e varan oranda aşabilme olanağı da getirilerek sınırlama biraz yumuşatılmıştır.

(7) Ayrıca ilginçtir, gerek 1994 gerekse 1995 yılına ilişkin söz konusu Kararlar'da öngörülen bono ve kısa vadeli avansla borçlanma tutarları gerçekleşmemesine rağmen, bu durumu Sayıştay tarafından herhangi bir değerlendirmeye tabi tutulmamaktadır.

başvurarak otomatik olarak iç borçlanma yetki miktarını artırmış oluyorlar. Bu durumda doğaldır ki Meclisin hükümete verdiği yetkinin bir anlamı kalmamış olmaktadır.

Sayıştay'ın görmezden geldiği bir diğer sorun dış borçlara ilişkindir. 1995 yılına ait GUB'inde konuya ilişkin çok çarpıcı bir örnek var. 1995 yılına ait GUB Ek: II Raporda 1.6 katrilyonluk Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlara ait dış borcun 599 trilyonluk kısmına ilişkin bilgi ve belgelerin Devlet Borçları Saymanlığının dış borç hesaplarına usulüne uygun olarak intikalinin sağlanmadığı ve Sayıştay Başkanlığınca denetiminin yapılmadığı açıkça ifade edilmesine rağmen, GUB'de 1.6 katrilyonluk dış borcun kayıtlara uygun bulunduğu tespit edilmesi düşündürücüdür. GUB denetim bulgularının yer aldığı bir belgedir. Denetimi yapılmamış bir dış borç tutarının sanki denetimi yapılmış gibi sunulması etik açıdan kabul edilebilir bir durum değildir. Üstelik GUB'ne ekli raporda bu meblağın denetiminin açıkça yapılmadığı ifade edilmesine rağmen bu yola başvurulması açıklanması gereken bir durumdur. Nitekim Plan ve Bütçe Komisyonu da bu durumdan rahatsız olmuş olmalı ki Komisyon sözkonusu dış borç tutarına ilişkin olarak Sayıştay'ın denetim yaparak ek uygunluk bildirimini hazırlamasını kararlaştırmıştır (Bkz. TBMM, 1997d: 25). Komisyon'un 31.12.1996 tarih ve 1/492, 3/516 esas, 68 nolu kararı gereğince ayrıca kanunun 1996 KHKT'nın görüşülmesi sırasında karara bağlanması benimsenmiştir. Söz konusu karar gereği 1995 yılı KHKT'nın devlet borçlarına ilişkin 8. maddesinin dış borçlarla ilgili (b) fıkrası KHKT metninden çıkarılmış ve bu değişiklik Genel Kurul'da aynen benimsenerek yasalaşmıştır. Böylece ilk kez bir KHKT eksik yasalaşmıştır. Bu tür bir yolun açılması kesinhesap kanunlarının ciddiyetine büyük bir gölge düşürmüştür. Böyle bir durumda bırakınız bütçe disiplinin sağlanıp sağlanamadığını bütçe yapabilmekten bile söz etmek mümkün değildir. Ayrıca bu yol bir kez açılmıştır ve gerisi muhtemelen gelecektir. Nitekim benzer şekilde benzer sorunlar nedeniyle 1996 yılına ait KHKT'nın ilgili maddesinin dış borçlara ilişkin fıkrası metninden çıkarılmış ve bu değişiklik Genel Kurul'da benimsenerek yasalaşmıştır. Meclis ülkenin dış borcunu bilemez noktaya gelmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu 2.12.1997 tarih ve 1/633, 3/1046 esas, 17 nolu kararı gereğince Sayıştay'ın 1995 yılına ait sözkonusu dış borçlanmaya ilişkin yaptığı incelemeler bilgiye su-

nularak yapılacak olan çalışmaların; Hazine Müsteşarlığı Koordinatörlüğünde Sayıştay görüş ve önerileri doğrultusunda sürdürülmesi kabul edilmiştir. Anlaşılan 1995 ve 1996 yılının dış borç rakamları bu çalışmalar sonucunda kesinlik kazanacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME: KİMİ ÖNERİLER

Tüm bu tespitler göstermektedir ki, KHKT'na esas olmak üzere hazırlanan Sayıştay GUB hem gelir ve gider izahnameleri hem de iç ve dış borçlarına ilişkin açıklamaları yeteri kadar doyurucu ve güven verici değildir. Meclis'in doyurucu ve güven verici olmayan bu bilgiler ışığında KHKT'nı onaylaması ve aynen yasalastırması çağdaş ve demokratik bir ülkede kabul edilebilir bir durum değildir. Bu tasarılar son derece önemli belgelerdir. Bu belgeler geçmiş bütçe uygulamalarının toplumun hangi kesimlerinin çıkarına işlediği konusunda somut sonuçlar gösterir. Çünkü, bütçe gelirlerinin hangi toplum kesimlerinden "alındığı" ve "nasıl kullanıldığı" bir bölüşüm olayıdır. Demokrasi tarihi, bir bakıma bu nedenle vergi ve bütçe tartışmalarının da tarihidir. Bütçe tartışmalarının sadece bir tahmin olan bütçe kanun tasarılarının görüşülmesiyle sınırlı tutulması demokrasinin geliştirilmesi açısından önemli bir eksikliktir. Bu eksikliği gidermek için gerek Maliye Bakanlığına gerek Sayıştaya gerekse Meclise önemli görevler ve sorumluluklar düşmektedir.

Bilindiği üzere planlama-programlama-bütçeleme sistemi esas ve tekniklerini içeren ve PBS adıyla anılan bu bütçe tekniği ülkemizde 1973 yılında uygulamaya konuldu. Aslında bir bakıma yapılan PBS adı altında klasik bütçe esaslarını değiştirmek oldu. PBS, sadece bir şekil değişikliği, bütçe sınıflandırmasında bir değişiklik olarak kaldı ve kamu yönetiminde etkinliği artıracak ekonomik ve mali araç olma özelliği kullanılmadı. 80'li yıllarda planların göstermelik hale getirilmesiyle PBS "adı var kendisi yok" konumu getirilmiştir.⁽⁸⁾ Belki de bu nedenle, GUB'nde bütçe programlarının hangilerinin gerçekleştiği, hangilerinin gerçekleşmediği ve nedenleri görülememektedir. Bütçe pratiğinde ki bu sağlıklı yapılmaya son vermek için, bütçe -yıllık program- plan ilişkisi yeniden oluşturulmalı ve PBS gerçek an-

(8) Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bkz. (Konukman, 1997).

lamda işler hale getirilmelidir. Bu konuda özellikle Maliye Bakanlığı'na önemli bir görev ve sorumluluk düşmektedir.

Benzer şekilde Sayıştay'a da önemli görev ve sorumluluk düşmektedir. Sayıştay öncelikle yapmakta olduğu mevcut yasal uygunluk denetimini en iyi şekilde yapar hale gelmelidir. "Yasak savma" anlayış ile GUB vermekten kesinlikle kaçınmalıdır. Ayrıca Sayıştay yasal uygunluk denetiminin yanı sıra performans denetimini de yapar hale gelmelidir.

Tabii bu arada Meclise de büyük bir görev ve sorumluluk düşüyor. Meclis, mutlaka daha önce sözü edilen sorumluluk getirici ödenek üst harcamalara tamamlayıcı ödenek verme uygulamasına bir son vermelidir. Nedenleri ne olursa olsun bu tür ödenekleri onaylamamalı ve bu yolu kapatmak suretiyle ödenek üstü harcama yapan hükümetlerin ibrasını önlemelidir. Aslında bu tutum kanun gereği tamamlayıcı ödenek istenmesi uygun olan ödenek üstü harcamalar için de geçerli olmalıdır. Bu tür harcamalar mümkünse önceden tahmin edilerek ve planlanarak başlangıç ödenekleri içinde gösterilmeye çalışılmalıdır. Uygulamada ise bu tür harcamalar mümkün olan en az düzeye çekilmelidir. Mümkünse ödenek üstü harcamaya gidilmesinin yolu bu tür bir harcama ister yasal olsun isterse yasal olmasın tümünden kapanmalıdır. Aksi halde hükümetler "Meclis nasılsa tamamlayıcı ödenek verecektir" anlayışıyla hareket ediyor ve harcama disiplinine uymuyor.⁽⁹⁾ Bu "gevşek" denilebilecek bütçe uygulaması doğal olarak bir sonraki yılın bütçe tekliflerinin "inandırıcılığı" yitirmesine yol açıyor. Çünkü, hükümetler bu uygulamayla başlangıç ödeneklerini Meclis'e düşük boyutlarda sunabilme imkanına kavuşuyor.

Tüm bunlar yapıldığında görülecektir ki, kamuoyu GUB'nin ve KHKT'nın görüşülmesine Batıda olduğu gibi gerekli ilgiyi gösterecektir.

(9) Yasal olmayan ödenek üstü harcamaların toplam ödenek üstü harcamalar içindeki payı Tablo'dan da görüleceği üzere son 3 yılda genel bütçeli kuruluşlar için ortalama yüzde 16 civarında, katma bütçeli kuruluşlar için ise 1996 dışında bırakıldığında yüzde 80 civarındadır. Bu oranlar hiç de öyle önemszenmeyecek düzeyde değildir.

ÖDENEK ÜSTÜ HARCAMALARIN DAĞILIMI* (%)
(1994 - 1996)

	1994		1995		1996	
	KB	GB	KB	GB	KB	GB
Yasal olmayan harcamalar	81.9	11.7	77.5	20.5	20.8	16.8
Yasal olan harcamalar	18.1	88.3	22.5	79.5	79.2	83.2
Toplam harcamalar	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

KB : Katma bütçeli kuruluşlar

GB : Genel bütçeli kuruluşlar

(*) Hesaplamalar (TBMM, 1997a), (TBMM, 1997b), (TBMM, 1997c), (TBMM, 1997d), (TBMM, 1998a) ve (TBMM, 1998b)'deki verilerden giderek yapılmıştır.

KAYNAKÇA

Konukman, A. (1997), "Plan-Program-Bütçe: Kurulamayan Bağlantılar", *Ekonomide Durum*, Kitap 2, Kış/1997, s. 47-77.

TBMM (1996), "1997 Mali Yılı Bütçesinin Tümü Üzerine Görüşmeler", *TBMM Tutanak Müdürlüğü Tutanakları*.

— (1997a), 1994 Mali Yılı Katma Bütçeli İdarelerin Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildiriminin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1994 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/283, 3/415), Sıra Sayısı: 102, Dönem: 20, Yasama Yılı: 2.

— (1997b), 1994 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildiriminin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1994 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/282, 3/414), Sıra Sayısı: 103, Dönem: 20, Yasama Yılı: 2.

— (1997c), 1995 Mali Yılı Katma Bütçeli İdarelerin Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildiriminin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1995 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/493, 3/517), Sıra Sayısı: 150, Dönem: 20, Yasama Yılı: 2.

— (1997d), 1995 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildiriminin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1995 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/492, 3/516), Sıra Sayısı: 151, Dönem: 20, Yasama Yılı: 2.

— (1998a), 1996 Mali Yılı Katma Bütçeli İdarelerin Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildiriminin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1996 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/634, 3/1047), Sıra Sayısı: 402, Dönem: 20, Yasama Yılı: 3.

— (1998b), 1996 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildiriminin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1996 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/633, 3/1046), Sıra Sayısı: 401, Dönem: 20, Yasama Yılı: 3.

VERGİ DOSYASI

- **O. Oyan :**
Vergi Tasarısının Emek Kesimi Açısından Genel Eleştirisi
- **Ö. Uluatam :**
Vergi Sistemi Yeniden Biçimlendiriliyor
- **İ. Önder :**
Vergi Tasarısına Bakış
- **V. Seviğ :**
Vergi Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler
- **S. Şengül :**
Yolsuzluk Cennetinde Vergi Reformu
- **G. Sak :**
Finansal Piyasalarda Vergilemenin Amacı Nedir?
Tasarının Vizyon Problemi Üzerine Notlar
- **A. Akdoğan :**
Verginin Amaç ve Fonksiyonlarının Güncelleştirilmesi,
Yaklaşım ve Tanımlamalarda Değişim Sorunu
- **S. Baklacioğlu :**
Türk Vergi Sisteminde Gelir Sağlama ve Otokontrol Aracı
Olarak Genel Servet Vergisi

VERGİ TASARISININ EMEK KESİMİ AÇISINDAN GENEL ELEŞTİRİSİ

OĞUZ OYAN*

1997 sonbaharı ile 1998 ilkbaharını içine alan dönem boyunca Maliye Bakanlığı'nın 12 vergi yasasında yeni düzenlemeler öngören 81 maddelik kapsamlı bir revizyon tasarısı gündemde kalmayı başarmıştır. Tasarı, TBMM Bütçe ve Plan Komisyonu'nda görüşülerek mart 1998'de Meclis Genel Kuruluna sunulmuş bulunmaktadır. Tasarının oluşturulma sürecine Türkiye'de en yüksek vergi yükünü taşıyan çalışan kesimlerin etken olarak katılmasının öngörülmeysi büyük bir eksiklik olmuştur. Bu eksiklik, ortaya çıkan taslak ve tasarıya yönelik TÜRK-İŞ taleplerinin dikkate alınmaması nedeniyle tam bir yetersizliğe dönüşmüştür. Buna karşılık bakanlık tasarısının işveren kesiminin (TOBB'un) vergi reformu konusunda yürüttüğü almaşık çalışmaya yakınlığı ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'de ve Bütçe Plan Komisyonu'nda taslak ve tasarının tartışılma sürecinde Maliye Bakanlığı'nın işveren kesiminin taleplerine olan duyarlılığı nedeniyle var olan simetri bozukluğu daha da büyümüştür.

TASARININ DAYANAKLARI

Yasama sürecindeki vergi tasarısı, mevcut vergi sistemini,

– içinde yaşanılabilir bir sistem olmaktan çıkmış bulunması (bunun temel nedenleri arasında yasal vergi oranlarının aşırı derecede yüksek oluşu ve sistemin iktisadi faaliyetler karşısında tarafsızlığını yitirmiş olması sayılmaktadır);

– sistem dışına çıkanı (vergi mükellefi olmayan veya vergi kaçıranı) yakalama olasılığının düşük olması;

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi Maliye Bölümü; TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi.

- sistem dışına çıkanın yakalanması durumunda da caydırıcı bir yaptırım/ceza uygulamasının bulunmaması, noktalarından eleştirmektedir.
- İzlenecek yolları ise,
- vergi tabanının genişletilmesi;
- milli gelirin yüzde 40'ına ulaştığı varsayılan kayıt dışı ekonominin kayda alınması;
- sistemin basit ve açık hale getirilmesi;
- halen vergisini düzenli olarak ödeyen bireylerin vergi yükünü arttırmadan vergi gelirlerinin artırılması olarak belirlemiştir.

Bu saptama ve önerilerin, genel gerekçenin bütününe hakim olan eğilimler doğrultusunda, genel doğrular yanında bazı yanıltıcı yaklaşımları da içerdği görülmektedir. Temel vurgunun bir yandan “yüksek marjinal oranlar” üzerine, öte yandan Türkiye’de toplam vergi yükünün aslında yeterli ancak dağılımının yetersiz olması üzerine yapılması nedeniyle sistemin gerçek yetersizliklerinin görülmesi kanımızca mümkün olmamaktadır. Şu nedenler sıralanabilir:

- Türkiye’de vergi yükünün yeterli düzeyde olduğu, ama sadece bu yükün dağılımının adaletsiz olduğu yaklaşımı yanıltıcıdır çünkü Türkiye’de vergi yükü tüm Avrupa Birliği (AB) ve tüm OECD ülkeleri içinde en düşük düzeyde olanıdır. Toplam vergi gelirlerinin milli gelire oranı AB ülkeleri ortalaması olarak yüzde 42.5 iken, Türkiye’de yüzde 22.3’tür. Türkiye’ye daha yakın ekonomik/mali yapılara sahip oldukları sanılan Güney Avrupa ülkeleriyle de herhangi bir benzerlik bulunmamaktadır. Örneğin Yunanistan’da toplam vergi yükü yüzde 38.7’dir. O halde **Türkiye’deki yükü yeterli görmek, yanlış bir temelden hareket etmek demektir.** Vergi yükünün adaletsiz dağıldığı ise doğrudur. Ancak bu adaletsizliğin odağında bulunan ücretlileri koruyan özel önlemlere yer verilmemiş olduğunu şimdilik not etmekle yetinelim.
- Türk Vergi sistemindeki vergi oranlarının yüksek olduğu tespiti de, tapu harçları gibi bir iki istisna dışında, geçerli

değildir. Sistemdeki vergi oranları birçok gelişmiş dünya ülkesinde benzeri görülen düzeylerdedir. Hatta gelişmiş ülkeler coğrafyasında daha yüksek oranlara rağmen daha yüksek ve daha adil dağılan bir vergi yüküne sahip olan azımsanmayacak sayıda ülke örneği bulunmaktadır. Sistem içinde olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin yükünün tıpkı ücretliler için olduğu gibi yüksek olduğuna dayanan Maliye Bakanlığı gerekçesi, sağlam dayanaklara sahip değildir. Dolayısıyla, Türkiye’de vergi mükelleflerinin sistem dışına çıkma veya sisteme dahil olmama eğilimlerinin nedeni, yüksek oranlardan ziyade maliye politikalarında ve vergi yönetiminde yıllardır yapılan yanlışlarla açıklansa daha doğru olacaktır.

- **Vergi oranlarını düşürerek vergi gelirlerini arttırmak beklentisi ise aşırı iyimserdir. Bunu başarmış ülke örnekleri bulunmamaktadır.** ABD’de Reagan döneminde 1980’den itibaren denenen bu yönde bir uygulama, ABD tarihinin en yüksek bütçe açıklarıyla sonuçlanmıştır. Thatcher’ın İngiltere’si 1979 sonrasında benzer bir uygulama içinde olmuş, ancak bütçe açıkları vermemek için indirdiği dolaysız vergiler yerine dolaylılara yüklenmiştir. Bunun sonucunda, 1980’li yıllar boyunca İngiltere’de toplam vergi yükü, gelir vergisindeki indirimlere rağmen, 1979-80 düzeyinin üzerine çıkmıştır (İngiltere’de 1979-1981’de yüzde 34.8 olan toplam vergi yükü 1984-1990 arasında yüzde 37.3’tür. Thatcher, özelleştirmeler sonucunda vergi yükünün düşürüleceği yolundaki sözünü de gerçekleştirememiştir).
- Düşük vergi yüküne rağmen İngiltere ve ABD’yi taklit etmeye yeltenen Türkiye’de ise, Özal’ın cüretkar ama her zamanki gibi hesapsız/plansız veya aşırı sermaye yanlısı vergi yükü hafifletmeleri sonucunda 1984 ve 1985 yıllarında son 40 yılın en düşük vergi yükleri elde edilmiştir. **Bunun ise, etkileri bugüne taşan iki çok ciddi olumsuz sonucu olmuştur: İç borçlanmanın denetimsiz bir biçimde tırmanması ile ücretlilere hem dolaysız (ÇTTH ve KEY gibi) hem de dolaylı yükler getiren fon sisteminin mali sistemi altüst etmesi.** Dolaylı vergilerin bugün vergi gelirleri

içinde yüzde 60'ı aşan bir ağırlığa ulaşması da 1984'ün kötü bir mirasıdır.

Bu nedenlerle, gündemdeki tasarının, Türkiye'de vergi yükü esasen düşük olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerini de kapsayacak oran ve yük indirimlerine gitmesinin sonuçta büyük vergi kayıplarına yol açmasından kaygı duyulmalıdır. Buradaki temel kaygı noktası, azalan dolaysız vergiler yerine bir yandan dolaylı vergilerin yani tüketim vergilerinin daha da arttırılmak zorunda kalınması, diğer yandan borç batağının iyice içinden çıkılmaz noktalara sürüklenmesidir. Bu durumda tüketim vergileri en çok sabit gelirli kesimlere yük bindirecektir. Kamu borçları ise, eninde sonunda vergi ve enflasyon aracılığıyla ücret gelirlerine ödetilecektir. Sonuçta olumsuzluklar sadece vergi adaletsizliği yönünden değil, kamu finansmanı krizi yönünden de büyüyebilecektir.

BİR VERGİ REFORMUNUN ÖNCELİKLERİ

Türkiye koşullarındaki bir ülkede, ne kadar kapsamlı olursa olsun bir vergi düzenlemesinin reform adını taşıyabilmesi için vergi politikasının fiskal, sosyal ve ekonomik yönlerinin tümünde köklü değişikliklere yol açabilmesi gerekir. Buna göre düzenlemelerin, orta dönemde,

- bütçe açıklarını kapamaya yani istikrara yönelik vergi gelirleri artışı sağlaması, hatta bunu aşarak Türkiye'de devletin bütümesi gereken sosyal hizmetlerini ve altyapı yatırımlarını karşılayabilecek bir **fiskal amaca** sahip olması;

- toplam vergi yükü artışını **vergi adaletinde** düzelme sağlayarak gerçekleştirmesi; dolayısıyla, sıfır veya düşük vergi yüklerine sahip kesimlere bu amaç doğrultusunda daha fazla vergi zorlaması yapmayı öngörmesi ve sonuçta gelir dağılımındaki bozulmalara vergilemeden gelen olumsuzlukları frenlemesi;

- sermaye birikimini olumsuz etkilememeye çalışan, ancak uzun vadeli bir stratejik planlama doğrultusunda gelir ve harcamaya politikasıyla sektör tercihlerine göre kaynak dağılımına müdahale etmeyi gözardı etmeyen, bu arada reel ücretlerin yük-

selmesine izin verirken istihdam vergilerinin yükünü düşüren **ekonomik amaçlar** setini benimsemesi

gerekir.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde vergilemenin fiskal, sosyal ve ekonomik veçhelerine yönelik düzenlemeler, Türkiye’de olması gereken düzenlemelerden önemli farklılıklar taşımaktadır. Bir kere vergilemenin fiskal yönü, özellikle AB ülkelerinin pek çoğunda vergi yükünün hafifletilebilmesi olarak anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, burada farklı fiskal ve mali yapıların yolaçtığı zıt amaçlar söz konusu olmaktadır.

Öte yandan, gelişmiş ülkeler grubunda vergi yükünün dağılımı Türkiye’dekine kıyasla daha adildir. Bunun önemli bir nedeni, işgücünün yüzde 90’ları aşabilen bir bölümünün ücretlilerden oluşması ve bu kesimin milli gelir payının yüzde 50-60’ları aşıyor olmasından ileri gelmektedir. Böylece, vergi yükünün önemli bir bölümünün ücretlilerce taşıyor olması bu gibi ülkelerde Türkiye’deki kadar adaletsiz bir görüntü kazanmamaktadır. Dolayısıyla, vergi adaleti yönündeki sosyal amaç Türkiye’de olması gerektiği kadar köklü önlemler gerektirmeyebilmektedir. Kaldı ki, vergilerle toplanan gelirlerin sosyal hizmete ve fiziki yatırımlara dönüşme oranının yüksekliği de, harcamalar yönüyle gelir dağılımı üzerine yapılabilecek olumsuzlukları sınırlamaktadır. Türkiye bu güvenlik sübaplarına sahip olmadığı gibi, mekanizmalar tam tersine çalışmaktadır. Bütün bunlara rağmen gelişmiş ülke mükellefinin vergi adaletine Türkiye’deki mükelleflerden daha fazla duyarlı olmasının nedeni, gelişmiş ülkelerdeki vergi yükünün yüksekliği, vergi tabanının ve yurttaş bilincine sahip kamuoyunun genişliğidir.

Nihayet gelişmiş ülkeler vergilemenin ekonomik yönüne de gelişmekte olan ülkelerden daha duyarlı olmakla birlikte, hassas düzenlemeler sürekli olarak yapılageldiği ve uzun vadeli programlara uyum mekanizmaları da yapıları sarsmadan tedricen devreye sokulabildiği için sistemin büyük düzenlemelere olan gereksinimi sınırlı kalmaktadır. Türk vergi (ve kamu maliyesi) sistemi ise, 1980’lerde Özal Hükümetleri döneminde maruz kaldığı büyük tahribatları henüz onarabilmiş değildir. Bu nedenle Türkiye’de bu açıdan da farklı doz ve nitelikte düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır.

Türkiye koşullarında her üç amaca da hizmet edebilecek temel müdahale konusu ise, emek gelirlerine yönelik dolaysız vergilemenin hafifletilmesi olacaktır. Bazı nedenler özellikle hatırlatılabilir.

Bir kere, fiskal ve idari açıdan, emek üzerine aşırı bir vergi baskısı uygulanmasına dayalı olan mevcut sistem yeterli gelir artışı sağlayamamaktadır. Türk vergi sistemi çok erken dönemden itibaren emekçi kesimler üzerinde bir vergi baskısı kuracak şekilde tasarlanmıştır. Henüz 1930'ların koşullarında Kazanç Vergisi ile buna bağlı olarak salınan İktisadi Buhran Vergisi, Muvazene Vergisi ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi'nin toplam tahsilatının yüzde 80'i aşan bir bölümü cılız işçi/memur kesimi üzerine bindirilmişti. 1950'den sonraki Gelir Vergisi uygulaması bu yapıyı özünde fazla değiştirmede. Eşitsiz olduğu kadar kamu finansmanı gereksinimlerini karşılamakta yetersiz kalan bu yapı vergi idaresinin ve siyasal karar alıcıların teknik ve siyasal oportünite anlamında kolaycılığı tercih etmeleri nedeniyle bugüne kadar sürdürülmüştür. Emek gelirlerinden kolayca dolaysız vergi geliri sağlanmasının sınırlanması durumunda vergi idaresinin daha etkin çalışma konusunda daha gayretli olacağına kuşku yoktur.

Kaldı ki, mevcut tasarının ücretliler dahil tüm gelir kategorileri için gelir vergisi indirimleri öngördüğü dikkate alınırsa, indirimleri daha ziyade ücretlilerle sınırlayan bir yaklaşım daha az gelir kaybına yol açacağı için fiskal açıdan tercih konusu olmalıydı. Zira, böylece başka yollarla telafi edilmesi gereken vergi kaybı hacmi küçülecektir. Buna karşılık, daha düşük vergi oranlarının gelir vergisi tabanını yayabileceği konusunda tasarıya hakim olan iddia ise bugün için bir varsayımdan öte değer taşımamaktadır.

İkinci olarak, sosyal açıdan, ücretliler üzerindeki gelir vergisi baskısının azaltılmasının vergi adaletinde olumlu bir adım olduğu, ayrıca bir kanıt sunmayı gerektirmeyecek kadar açıktır. Aşağıda ücretlilerin ağır vergi yükü üzerine yapılacak olan animatmalar bunu daha iyi gösterecektir.

Üçüncüsü, ekonomik açıdan, emek üzerindeki vergi baskısının azaltılmasının sadece emek açısından değil sermaye ve ekonomik sistem açısından da çok sayıda yararı olacaktır. Kısaca değinilirse, şu saptamalar yapılabilir:

- a) Brüt ücret- net ücret açıklığının daralması istihdamı arttıracak, kayıt dışı istihdam yönündeki basınçları azaltacaktır; bunun dolaylı bir sonucu ise, gelir vergisi ve SSK primi tahsilat artışı olacaktır (bu hem emek hem de sermayenin genel çıkarları açısından hem de siyasi yönetim bakımından kazançtır);
- b) Reel ücret gerilemesinde dip noktalara vuran Türkiye’de geçici olarak bir uluslararası rekabet gücü kazanımı ve yeni ihracat olanakları sağlanabilecektir: istihdam vergileri azalışı ihracat üzerinde bir devalüasyon etkisi yapabilecektir;
- c) Reel net ücret düzeyi üzerindeki basıncın vergi hafiflemeleri nedeniyle azalmasının uzun erimli bir sonucu ise, daha nitelikli ve verimli ama aynı zamanda daha yüksek ücretli bir işgücü istihdamı önündeki engellerin azalması, buna koşut olarak rekabet gücünün kalıcı olarak artması olacaktır; Türkiye’de sermayenin bugünkü düşük ücret ve düşük kamu finansmanı maliyetine dayalı birikim modelinde hem iç hem de dış nedenlerle tıkanmaların başladığı düşünülürse, bu yöndeki düzenlemelerin sermayeye birikim modelini yenileme konusunda yeni fırsatlar sunacağı düşünülmelidir.

Sonuç olarak, Türkiye’de bir vergi düzenlemesinin reform adını taşımaya hak kazanabilmesi için öncelikle emek üzerindeki vergi baskısının azalmasına yol açabilme yeteneğine sahip olması gerekir.

ÜCRETLİLER ÜZERİNDEKİ GELİR VERGİSİ BASKISI

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında öncelikle Türkiye’deki vergi yapısı içinde ücretlilerin konumunun daha ayrıntılı olarak ortaya çıkarılmasının gerekli olduğu anlaşılır. Bu konunun ayrıntılandırılmasıyla tasarıdaki boşluğun daha açık olarak gözönüne serilmesi de mümkün olacaktır. Öncelikle şu saptamalar yapılabilir:

– Türkiye’de gelir vergisi mükellefi sayısı 8 milyon 700 bin iken, bunun 6 milyonu yani yüzde 70’i ücretlilerden oluş-

maktadır. Oysa ücretlilerin faal nüfus içindeki payı yüzde 40 düzeyindedir.

– Vergi idaresi henüz ticari ve serbest kazanç sahiplerinin önemli bir bölümünü vergi mükellefi yapamamıştır. Bu kapsama giren faal nüfus sayısı 6.5 milyon olarak gözükmüşken, gerçek ve götürü usulde vergilenenlerin toplamı 1996 yılında ancak 2 milyon 648 bin 811 kişidir. Bir başka deyişle, **mükellef olması gerekenlerin yarıdan fazlası henüz kavranamamıştır!** Kavranmış gözükenlerin de 1 milyona yakını götürü statüsünde bulunmakta; 1 milyonu aşan bir bölümü de gene bir götürülük sayılan hayat standardı üzerinden vergilendirilmektedir.

– 1996 yılı rakamlarına bakıldığında, asgari ücrete tabi bir çalışanın vergisi götürü usulde olanın yüzde 60 üzerindedir. **Ücretlilerin ortalama vergisi ise serbest çalışan beyana tabi mükelleflerin ödediğinin iki katını aşmaktadır. Bu adaletsizlikler nasıl düzeltilecektir? Tasarıda buna ilişkin çözüm yoktur.**

– Ücretliler gelir vergisinin yarısından fazlasını ödemelerine rağmen 4 milyonu aşkın sayıda kayıt dışı çalışan da bulunmaktadır. **Hükümetin ve işverenin sendikal örgütlenmenin önünü açmasına bağlı olarak kayıtdışı kesimin önemli bir bölümü kayıt altına alınabilecektir.** Böylece hem devletin vergi gelirleri artabilecek, hem de SSK'nın ve bütçenin mali dengeleri düzeltilebilecektir. Bu konunun çözümüne yönelik kapsamlı önlemler ve yeni anlayışlar gereklidir. **Tasarıda bu konuya ilişkin çözüm önlemleri bulunmamaktadır.**

– Türkiye’de bordrodan yapılan kesintiler tüm OECD ve Avrupa ülkeleri arasında en yüksek oranda olanıdır. Türkiye’de brüt ücretten yapılan kesinti oranı yüzde 34’ü bulurken, AB ülkelerinde ortalama yüzde 16 civarında kalmaktadır. Brüt ücret ile net ücret farkı Türkiye’de aşırı ölçüde açılmıştır. Bunlar çok büyük eşitsizliklerdir. **Buna rağmen bordro mahkumlarını korumaya yönelik özel vergi hafiflemeleri öngörülmemiştir.**

– Özel olarak ücretliler için devreye sokulması gereken gelir vergisi hafifletmelerinin niçin çok gerekli ve ertelenemez bir önemde olduğunu gösterebilmek için bir karşılaştırma olanağını da aşağıdaki tablonun verileri sunmaktadır. Tablo 1, ücretliler

TABLO 1 : ÜCRETLİLER ÜZERİNDEKİ GELİR VERGİSİ BASKISI (%)
(1988 - 1996)

	<u>Ücret gelirleri</u>			<u>Sermaye gelirleri</u>		
	İşgücü ödemeleri/MG (A)	Ücret. GV/ Toplam GV (B)	GV Baskısı (B/A)	Kâr-faiz-kira/ MG (C)	Sermaye GV/ Toplam GV (D)	GV Baskısı (D/C)
1988	21.5	45.2	2.10	63.2	54.8	0.87
1989	24.0	50.8	2.12	60.8	49.2	0.80
1990	27.2	55.0	2.02	58.3	45.0	0.77
1991	31.9	56.3	1.76	53.3	43.7	0.82
1992	31.7	55.5	1.75	53.5	44.5	0.83
1993	30.9	54.7	1.77	54.2	45.3	0.84
1994	25.5	50.9	2.00	59.0	49.1	0.83
1995	22.2	52.3	2.36	61.4	47.7	0.78
1996	24.2	51.4	2.12	60.7	48.6	0.80

Kaynak : DİE ve Maliye Bakanlığı verilerine dayanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

üzerindeki Gelir Vergisi baskısını kâr-faiz-rant gibi sermaye gelirlerine kıyasla vermektedir. 1988-1996 dönemini kapsayan bu tablonun (A) sütununda işgücü ödemelerinin milli gelir (MG) içindeki payı yıllar itibarıyla gösterilirken, (B) sütununda ücretlilerin gelir vergisi ödemelerinin toplam gelir vergisi içindeki payı verilmektedir. İzleyen sütunda ise, (B)'deki paylar (A)'daki paylara oranlanarak bir katsayı elde edilmektedir. Bu katsayı, ücretlilerin gelir vergisi payının milli gelir payının kaç katı olduğunu göstermektedir.

Görüldüğü gibi, ücret ödemelerinin milli gelir içindeki payının görece yükseldiği 1991-93 dönemi dışında, ücretliler milli gelir paylarının iki katından fazla bir gelir vergisi payını üzerlerinde taşımaktadırlar. İdeal durum bunun 1 çıkması olurdu. Yani ne kadar gelir payı varsa o kadar vergi payına sahip olunması en eşitlikçi durumdur. Bunun altında ve üstündeki durumlar eşitlikten uzaklaşmayı simgeler. Görüldüğü gibi, ücretliler genellikle gelir paylarının 2 katını aşan bir gelir vergisi baskısı altında tutulmaktadır. Buna karşılık, sermaye gelirleri için vergi baskısı hep 1'in altında çıkmaktadır. İki kesim arasında ortalama

2.5 katlık bir vergi baskısı farkı bulunmaktadır. Bu durum aşırı eşitsiz bir yük dağılımına işaret etmektedir ve bunun düzeltilmesi gerekmektedir.

Ücretli kesimin aslında vergi vermediğini, asıl yükümlünün işveren olduğunu düşünenler için ise şunu eklemek yeterli olacaktır: Ücretliler de, tıpkı Fransa gibi bazı ülkelerde olduğu gibi, vergilerini yılsonunda verecekleri beyannameler aracılığıyla, üstelik izleyen yılda üç taksitte ödesinler, bu arada gider indiriminden de yararlansınlar. Bu durumda ücretliler işverenle artık net ücret değil brüt ücret pazarlığı yapacaklardır, çünkü bunun içinden vergi ödemelerini de yapacaklarını hesaba katacaklardır. Bu koşullarda bazı çevrelerin hâlâ "ücretlinin vergisini de biz ödüyoruz" diyebilmesi mümkün olabilir miydi?

BİR HESAPLAMA:

- Kâr-faiz-rant geliri sahipleri 1996'da 708 trilyon TL Gelir Vergisi ödedi.
- Ücretliler kadar vergi ödeselerdi ($2.12 / 0.80 =$) bu miktar 2.73 katına çıkardı. $708 \times 2.73 = 1.933$ trilyon TL. (1 katrilyon 933 trilyon) vergi ödemiş olurlardı.
- Demek ki sermaye gelirleri ücret gelirleri ölçüsünde bir Gelir Vergisi baskısı altında kalmış olsaydı ($1993-708=$) 1.225 trilyon TL. (1 katrilyon 225 trilyon) daha fazla Gelir Vergisi ödemiş olurdu. Oysa 1996 yılı bütçe açığı da tam bu kadar yani 1 katrilyon 233 trilyon TL'dir.
- Kurumlar Vergisi, KDV ve diğer vergilerdeki kaçaklar bu hesabın dışındadır. Sadece Gelir Vergisinde ücretlilerle eşitliğin sağlanması bile bütçe açığının kapatmaya yetmektedir. Diğer vergilerde de vergi gayretinin yükseltilmesi durumunda, bütçenin fazla vermesi veya daha fazla sosyal hizmet üretmesi mümkün olabilirdi.

ÜCRETLİLER LEHİNE YAPILMASI GEREKENLER

Tasarının vergilemede ücretliler aleyhine oluşan eşitsizliği daraltacak bir uygulama içine girmesi beklenir ve umulurdu. Vergi adaleti, yüksek vergi yükü olan ücretlilerin yüklerinin azaltılması, hiç vergi vermeyen veya düşük oranda vergi verenlerin yüklerinin yükseltilmesiyle sağlanabilirdi. Üstelik bu yönde bir uygulamanın, daha önce belirtildiği gibi, uzun erimde sermaye birikiminin önünde yeni ufuklar açması da mümkün ve gerekliydi.

Oysa tasarıda böyle bir çabaya rastlanmamaktadır. Gelir vergisi tarifesi yeniden düzenlenirken 1999 yılı esas tarifesinde (tablo 2) en üst gelir diliminin vergi oranı yüzde 55'ten yüzde 40'a 15 puan düşürülürken daha alt gelir gruplarında 10'ar puan düşürülmektedir. Maliye Bakanlığı, yüksek gelir grupları için öngörülen bu ek indirimi tasarının genel gerekçesinde "girişimcilik ruhunu köstekleyen vergi yapısından, girişimciliği teşvik eden düşük oranlı yapıya geçilmektedir" şeklinde açıklamaktadır. 1986 yılında da gelir vergisinin en üst marjinal oranında 5 puanlık bir ek indirimle gidildiğini, ancak bunun "girişimcilik ruhunu" fazla teşvik etmediğinden olacak ki yıllar sonra yeniden eski orana döndüğünü burada anımsatalım. Kaldı ki, özel olarak ücretlileri ilgilendirecek şekilde yapılacak indirimlerin girişimciyi de aynı oranda olumlu etkileyeceği gözardı edilmektedir.

Yapılması gereken, tasarıdaki anlayışın tam tersinin benimsenmesiydi. Ücretliler için ayrı/özel bir gelir vergisi tarifesi düzenlenerek esas tarifeden daha düşük vergilendirilmesi, buna karşılık diğer gelir kategorileri için tasarıda olduğundan daha az indirim öngörülmesi, hem mevcut ekonomik ve mali yapıya daha uygun, hem de girişimci sermayenin de işine gelen bir vergi politikası olurdu.

Ücretliler için getirilecek gelir vergisi özel tarifesinin bu kesimin gelirlerini standart tarife oranlarının 10'ar puan altında vergilendirmesi en uygun seçeneği oluştururdu. Ücretliler dışında kalanları ise yüzde 20 ile yüzde 45 aralığında (yani 1998 geçiş tarifesi oranlarında) tutacak bir esas tarifenin benimsenmesi yeterli olurdu; böylece gereksiz vergi kayıpları da

TASARIDAKİ TARİFE ANLAYIŞI

Maliye Bakanlığı'nın tasarıda yer alan tarife düzenlemesinin daha önceki taslaklarından farklılaştığı görülmektedir. 1981'den itibaren bütün tarifelerde dilimler bir önceki dilimin iki katı genişlikte olacak biçimde düzenlenmişken ve Bakanlığın ilk taslaklarında ve hatta tasarının 1998 geçiş tarifesinde de bu yapı korunmuşken, 1999 için öngörülen esas tarifeyle bu mühendis uygulamasından ayrılınmaktadır. Yürürlükteki tarifeyle kıyasla tasarının hem 1998 hem 1999 tarifelerinde ortaya çıkan bir başka farklılık da, dilim sayısının 7'den 6'ya düşürülmesi olmaktadır. Bunun nedeni alt ve üst oranlar arasındaki açıklığın daraltılmasına bağlı olarak oran sayısının azaltılmış bulunmasıdır. En önemli farklılık ise, en üst oranın 15 puan düşürülmesiyle tarifenin üstten bastırılması olmaktadır.

TABLO 2 : GELİR VERGİSİ TARİFESİ

<u>Yürürlükteki Tarife</u>		<u>Taslaktaki 1998 Geçiş Tarifesi</u>		<u>Taslaktaki 1999 Esas Tarifesi</u>	
Dilim (bin TL)	Oran (%)	Dilim (bin TL)	Oran (%)	Dilim (bin TL)	Oran (%)
0-750	25	0-1000	20	0-2000	15
750-1500	30	1000-2000	25	2000-5000	20
1500-3000	35	2000-4000	30	5000-10000	25
3000-6000	40	4000-8000	35	10000-25000	30
6000-12000	45	8000-16000	40	25000-50000	35
12000-24000	50	16000 ve fazlası	45	50000 ve fazlası	40
24000 ve fazlası	55				

önlenebilirdi. Buna göre, ücretlilerin yüzde 10 ile yüzde 35 oranları arasında değişen bir tarife yapısı içinde vergilendirilmesi seçilmiş olacaktı.

Bakanlığın önerdiği tarifeyle eşit ölçüde vergi kaybı doğursa dahi, ücretlileri koruyan özel bir vergi tarifesinin sadece sosyal değil yukarıda değinildiği gibi, ekonomik etkisi de daha olumlu

olurdu. Oysa, esasen vergi ödeme alışkanlığı olmayan kesimler için “caydırıcı” olmayan bir tarife oluşturmak için verilen çaba, oldukça kısır sonuçlar vadetmektedir.

Ücretliler lehine yapılması gereken bir diğer düzeltme, gelir vergisinde ücretliler için öngörülen **özel indirim mekanizmasının asgari ücret düzeyine endekslenmesidir**. Böylece asgari ücret düzeyinin vergi dışı bırakılması sağlanmış olacaktır. Mevcut Gelir Vergisi Kanunu Bakanlar Kurulu’na bu konuda yetki verdiği için esasında yeni bir yasal düzenleme gerekli olmadan da asgari ücret düzeyine kadar ücret gelirlerinin vergi dışında tutulması mümkündür. Nitekim işçi kesimi, bu arada özellikle TÜRK-İŞ, vergi taslağı üzerine yapılan ilk toplantılardan itibaren bu konuyu sürekli dile getirmiş ancak bu uygulamaya hemen geçmenin doğuracağı fiskal ve idari sorunları hafifletebilmek amacıyla **1998’den başlamak üzere özel indirimin asgari ücretin yarısına endekslenmesini**, daha sonra bu sınırın tedricen yükseltilmesini önermiştir. Bu tür bir endekslemenin taslağa geçirilerek yasalaştırılması çok yerinde olurdu. Ancak Maliye Bakanlığı bu konuda hiçbir somut adım atmamıştır. Özel indirimin, Bakanlar Kurulu kararıyla 1998 başından itibaren yüzde 200 oranında artırılması ise beklenildiği gibi anlamlı bir gelir artışı sağlamamış, hatta sigorta prim tavanının yükselmesinin etkisi dahi telafi edilemediği için asgari ücretin netinde küçük bir gerileme ortaya çıkmıştır.

Ücretlilere yönelik olarak yapılabilecek bir diğer iyileştirici düzenleme, ücretlilerin belirli giderleri için topladığı fiş ve fatura gibi belgelere karşı yapılan gelir vergisi iadesinin yıllık değil - önceki uygulamaya dönülerek- aylık olmasının sağlanması olabilir ve olmalıydı. Yıllık temelli vergi iadelerinin belge düzenini geliştirici özelliğinin kalmaması iki nedene bağlı olmuştur: Birincisi, aylık dönemlerle bütçe yapmaya alışmış ve zorlanmış emekçiler için yıllık dönemlerin çekiciliğini kaybetmesidir. İkinci nedeni ise, vergi iadesine konu olan gider kalemlerinin kapsamının büyük ölçüde daraltılması olmuştur. Bu nedenlerle, sadece iade döneminin daraltılması değil, iadeye tabi gider kalemlerinin kapsamının da genişletilmesi gereklidir.

Mevcut uygulamada, birden çok işverenden ücret geliri elde edenlerin, toplam gelir düzeyine (ihtiyari beyan sınırının üzerine

çıkıp çıkmadığına) bakılmaksızın beyanname vermek zorunda olmaları da düzeltilmesi gereken bir diğer husus olarak ortada durmaktadır. Uygulamada pek işlemeyen, esasen artan oranlı tarife en fazla tabi bulunan ücret gelirleri açısından fazla anlamlı da olmayan bu düzenlemenin kaldırılması yerinde olurdu. Ücret gelirlerinin diğer gelirlerle birleştirilmesi uygulamasına son verilmesi, daha da doğru olurdu.

Ücretli kesim sadece gelir vergisi yönünden ağır bir yük altında değildir. **Türkiye’de vergi gelirleri içinde tüketim vergilerinin ağırlığı yüzde 60’ı geçmiştir.** Bu çok adaletsiz bir durumdur; çünkü regresif özellikler taşıyan (yani gelir düzeyi düş-tükçe fiili yükü artan) bu vergilerin ağırlığını en çok sabit gelirliiler çekmektedir. Bu nedenle başta KDV ve Akaryakıt Tüketim Vergisi olmak üzere bu vergilerde düşük gelir düzeylerinin sahip olduğu tüketim kalıplarına uygun indirimler yapılmalıdır. Birçok özel tüketim vergisinin yerine geçmesi düşünülen ÖTV yasası da bu anlayışla hazırlanmalıdır. KDV oranlarında indirim -ki bunun için Bakanlar Kurulu’na devredilmiş yetkilerin kullanılması yeterli olmakla birlikte, sosyal amaçlı bu indirimlerin yasa hükmü haline getirilmesi daha bağlayıcı olacaktır- özellikle düşük gelirliilerin en fazla tükettiği temel mallarda yapılmakla sınırlı kalmamalı, geliştirilmesi gereken kültürel tüketim alanlarını (kağıt, kitap, vb.) ve eğitim, sağlık harcamalarını da kapsamalıdır.

İstisnalar arasında uçurum da olmamalıdır. Faiz gelirlerinin beyan edilmesi için 1997 yılı için 4 milyar 630 milyona varan büyük istisnalar uygulanırken, 1997 yılı **yıllık** kira geliri 41 milyon 400 bin lirayı aşanlar beyanname verecekler ve bu sınırın üstüne geçen kira gelirleri için gelir vergisinin artan oranlı tarifesine tabi olacaklardır. Bunu adil olarak kabul etmek mümkün değildir. Vergi tasarısının vergi dışı kalan kira geliri sınırını yıllık 120 milyon (yani aylık 10 milyon) TL’ye çıkarmayı önermesi, buna karşılık Komisyon’da bu sınırın 1998 için 240 milyon liraya yükseltilmesi dahi yeterli bir istisna sınırını temsil etmemektedir. Bu sınır, düşük gelir sahiplerini koruyacak şekilde anlamlı bir düzeye yükseltilmelidir. Ayrıca unutulmamalıdır ki, konut rantlarının yüksek olduğu mevkilerde veya kentlerde, kira gelirleri üzerinden alınan gelir vergisi kolaylıkla kiracıya yansıtılabilmekte, böylece mülk sahibi olmayan emekçi kesimler bu verginin de fiili ödeyicisi durumuna geçmektedirler.

Tasarıda emlak vergisi oranlarının düşürülmesi yönünde düzenleme de yapılmaktadır. İlk bakışta düşük gelirli kesimler (bu arada ücretliler) açısından olumlu görülebilecek olan bu düzenlemenin, matrah değerinin genel beyan dönemi sonrasında her yıl yeniden değerlendirme (yani yaklaşık olarak enflasyon) oranında yükseltilmesi hükmünü taşıması nedeniyle yeni adaletsizliklere kapı aralanacaktır. Matrahı rayiç değer yaklaştırma yöntemlerinin bu en kolay yolu aynı zamanda en adil yolu değildir; zira, taşınmaz değerleri genel fiyat seviyesinin altında artan düşük vasıflı veya elverişsiz konumlu konut sahiplerini cezalandırıcı olurken, enflasyonun üzerinde değeri artan taşınmaz sahiplerini kayıracı olacaktır. En büyük avantajı seçkin ve yüksek rant yörelerindeki emlak sahipleri görürken, yöntemin cezalandıracağı kesimler içinde ücretlilerin önemli bir katmanı oluşturmaya aday oluşu dikkatten uzak tutulmamalıdır. Ayrıca, emlak değerlerine ilişkin emsal değerlerin tespitinde yerel yönetimlerin salt fiskal amaçlı bir yaklaşım benimsemeleri, hatta bazen seçmenlerinin semtlere dağılışına göre ayırımcı uygulamalar içine girmeleri nedeniyle de yeni adaletsizlikler üretebilmektedir. Bu nedenlerle, sözkonusu yöntemin emlak vergisindeki varolan eşitsizlikleri genişletici etkiler taşımasına karşı önlemler geliştirilmesi gerekmektedir.

Geliştirilebilecek çözümler ikilidir. Birincisi, beyan edilen matrahların rayiç değerlere yaklaştırılması için yeni yöntemler arasına çapraz denetim düzeneklerinin alınması, özellikle de yeni arzedilen ruhsatlı konutlarda zorunlu yangın sigortası getirilerek emsal değerler oluşturulmasının daha sağlıklı referans noktalarına kavuşturulması sağlanabilirdi. İkincisi, gerek emlak vergisinde, gerekse olumlu bir düzenleme olarak oranlarının önemli ölçüde düşürülmesi öngörülen tapu harçlarında değere göre artan oranlı bir tarife benimsenebilirdi. Bu tarifenin emlak vergisinde binde 1 ile binde 10 arasında, tapu harçlarında ise alıcı ve satıcı için ayrı ayrı olmak üzere binde 5 ile binde 20 arasında değişmesi öngörülebilirdi. Bu iki vergiye, 1983'ten itibaren sistemimizde olmayan taşınmaz değer artışı vergisinin eklenmesi tasarlanabilir, böylece kentsel rantların özellikle de spekülatif rant kaynaklarının daha etkin vergilendirilmesi sağlanabilirdi.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in hükümet-dışı üyelerine Maliye Bakanlığı'nın yaptığı 1 Aralık 1997 tarihli sunuşta, işçi kesimine yönelik özel önlemlerin yer almamasını telafi edebilmek için yukarıda belirtilen özel indirim veya özel gider indiriminden birinin seçilmesi TÜRK-İŞ Başkanlığına Maliye Bakanı tarafından sözlü olarak önerilmiştir. Ücretlilerin gelir vergisi aylık olarak kaynakta kesilmeye devam ederken (ancak kesintilerin tarifieden daha düşük oranlarda yapılması sağlanabilir miydi noktası karanlıkta kalmıştır), yıllık beyanname vermeleri sağlanarak bazı giderlerini matrahtan düşme ve vergi iadesi alma uygulaması olarak tanımlanabilecek "özel gider indirimi" mekanizması şimdiki vergi iadesi uygulamasının teknik olarak daha ileri bir versiyonu olarak kabul edilebilirdi. Ancak bu önerinin hangi kapsamda (hangi giderleri kapsayacak şekilde, vs.) uygulanacağı açıklanmadığı, buna karşılık bu yolun seçilmesinin gelir idaresini milyonlarca beyanname ile başa çıkamaz bir durumda bırakacağı özellikle belirtildiği için, işçi kesimi özel indirimin anlamlı bir düzeye endekslenmesi formülüne daha sıcak bakmıştır. Ancak Bakanlık her iki önerisinin de arkasını getirmemiş, yukarıda açıklandığı gibi TÜRK-İŞ'in ücretlilerin özel indiriminin asgari ücretin yarısı düzeyine endekslenmesini tartışma konusu dahi yapmak istememiştir.

Buna karşılık gerek taslaktan tasarıya geçiş sürecinde, gerekse tasarının Bütçe ve Plan Komisyonu'ndaki müzakereleri sırasında, esasen sermaye yanlısı bir kimlikte hazırlanmış olan tasarı sermayeye yeni yeni ödünler verilerek Meclis Genel Kuruluna sunulabilecek aşamaya getirilebilmiştir. Bu aşamanın da, Meclis'teki mevcut sınıfsal güç dengesi çerçevesinde, sermaye yönlü yeni ödünlere kaynaklık etmesi şaşırtıcı olmayacaktır.

SERMAYE YÖNLÜ DÜZENLEMELER

Bu yazının yazıldığı Nisan sonu itibarıyla TBMM Genel Kurulunda görüşülmeyi bekliyen ve Türkiye'nin gündemini neredeyse 6 aydır işgal eden vergi tasarısı acaba yasalaşabilecek mi? Kesin olmamakla birlikte yasalaşması güçlü olasılık olarak duruyor. Kuşkusuz her durumda bu düzenlemeler konusunda uzun süre yazılıp çizilmeye devam edilecek.

Tasarının Komisyon aşamasında uğradığı değişiklikler ilginç özellikler taşıyor. Emek lehine özel düzenleme yapılmasından kaçınılan tasarıda sermaye lehine çok sayıda düzenleme getirilmiş olmasına karşın bunlar gerek Meclis'e sunulma öncesindeki temaslarda gerekse Komisyon aşamasında genişletilmeye devam edilmiş bulunuyor.

Bunun önemli bir örneği, kurumlar vergisi oranının düşürülmesi (ESK toplantılarına Bakanlık önerisi olarak gelen yüzde 32 oranı burada işveren temsilcilerinin teklifiyle yüzde 30 olarak düzeltilmiştir); karın sermayeye eklenmesinin kar dağıtımı olarak kabul edilmeyeceğinin benimsenmesi yoluyla kurumlar vergisi dışında dağıtılan kar üzerinden kesilen yüzde 20 oranındaki gelir vergisi stopajının kaldırılması; üç aylık bilançolarla ödenecek geçici verginin yüzde 30 yerine yüzde 25'e indirilmesidir.

Tasarıyla yatırım indirimine getirilen düzenlemeler de Komisyon'da önemli değişikliklere uğratılmıştır. İlk biçimiyle seçmeci olmak ve büyük yatırımları özendirmek adına, tekelci yapının güçlendirilmesine yol açan, buna karşılık teşvikler ticari ve zirai faaliyetlerle sınırlandırıldığı için fikri projelere yönelik yatırımları kapsam dışında tutan değişiklik önerisi kalkınmada öncelikli yörelerde (KÖY) yatırım yapmayı özendirmeyi de amaçlıyordu. Yatırım indirimi genel oranını yüzde 30'la sınırlarken KÖY'lerde ve 100 milyon doları aşan yatırımlarda bunu yüzde 100 olarak benimseyen tasarının oranları, Komisyon aşamasında, genelde yüzde 40'a çıkarılırken 50 milyonu aşanlarda yüzde 100'e ve 250 milyonu aşanlarda yüzde 200'e çıkarılmış ve ar-ge, teknopark vb. teknolojik ve çevresel yatırımları kapsama almıştır. Görüldüğü gibi, maddenin büyük sermayeyi gözeten yanı sıra daha da vurgulanmış olarak Komisyon'dan geçmiştir. Bu maddenin KÖY yönlü teşvik ağırlığı azalmakta birlikte korunmuştur; bundan, istenmeyen bir biçimde, görece kalkınmış illerin eşrafının KÖY kapsamına alınmak için politik baskılarını yoğunlaştırması gibi istenmeyen bir sonuç da elde edilebilir. Bu durumda 80 ilin 50'si KÖY kapsamına alınmışken bu sayının daha da büyümesi gündeme gelebilir. Daha da önemlisi, "öz kaynakla karşılanan yatırım harcamaları" ifadesine yer verilmediği için, yatırım teşviklerinin yanlış kullanımının özendirilmesine bir çözüm ge-

tirilmemiş olmaktadır. Bu durumda, uygulamanın da gösterdiği gibi, öz kaynak kullanımını caydırıcı veya öz kaynakları lüks tüketime ayırırken yatırımı sadece dış kaynaklarla finanse eden bir yönelişe prim verilmiş olmaktadır.

Komisyon'da vergi tasarısının menkul sermaye iratlarının vergilendirilmesinde uygulanan indirim oranını yükselten bir formülün kabul edilmesi de benimsenmiştir. Mevcut durumda menkul sermaye gelirlerini reel baza yaklaştırmak için yeniden değerlendirme katsayısının iç borçlanma faizine bölünmesiyle elde edilen oran brüt gelirlere tatbik edilerek beyan sınırı bulunuyordu. Tasarıyla sadece devlet tahvili faizinin değil, devlet tahvili ve hazine bonosu ihalelerinde oluşan ortalama bileşik faizin esas alınmasının kabul edilmesi sonucunda yeniden değerlendirme oranı daha düşük bir orana bölüneceği için indirim oranının daha yüksek olması sağlanmış bulunmaktadır. Örneğin, 1997 yılı gelirleri için indirim oranı yüzde 67.6 olarak alınmış ve buna göre nominal gelirler için beyan sınırı 4 milyar 629 milyon TL olarak tespit edilmişken, tasarının oranı uygulanmış olsaydı 7.5 milyar liranın altında brüt gelir gelir elde edenler beyanname vermek zorunda olmayacaktı.

Bu arada Komisyon'da, bankacılık kesiminin tepkileri üzerine, bilançolar düzenlenirken devlet tahvili ve hazine bonolarının alış bedeli yerine borsa rayici üzerinden dikkate alınması düzenlemesinden "kamu iç borçlanmasında vade uzatmaya imkan sağlamak" gerekçesiyle geri adım atıldı. Düzenlemenin yeni biçimine göre, 1998 yılı uygulaması bakımından vadesine bakılmaksızın devlet iç borçlanma senetleri alış bedelleri üzerinden dikkate alınacak. Kamu kağıtlarından 1998 yılında elde edilecek faiz gelirleri 1999 yılında beyan edilerek vergilendirilecek. 1999 yılında 1 yıldan uzun vadeli, izleyen yıllarda ise 2 yıldan uzun vadeli devlet tahvilleri alış bedelleri üzerinden değerlendirilecek. Bu düzenlemeler sonucunda mali sistem 1 ve 2 yıllık geçici vergi muafiyetlerinden yararlandırılmış olacak. Bunun, düzenlemenin ilk biçimine kıyasla, bankacılık sistemine ontrilyonlarca lira avantaj sağlaması sözkonusu olacak.

Daha tali başka değişikliklere de yer verilen Komisyon görüşmeleri şimdilik geride kaldı. Bakalım Genel Kurul aşamasında bizleri hangi yeni "düzeltmeler" bekliyor?

Mali Sistem ve Rantiye Tepkileri

Tasarının öngördüğü düzenlemeler ile mevcut sistem içinde bu yıl uygulamaya giren düzenlemelerin birbirine karıştırıldığı da görülmüştür. Yıllar öncesinden düzenlemesi yapılmış ancak çeşitli ertelemelerden sonra uygulamasına bu yıl geçilen faiz ve repo gelirlerinin vergilendirilmesi olgusunun tasarıdan ve mevcut hükümetten kaynaklandığı yanlışlığı oldukça yaygın bir taraftar bulmuştur. Gerçi bu hükümetin ve özellikle Maliye Bakanının faiz/repo gelirlerinin standart gelir vergisi tarifesi içinde vergilendirilmesini daha fazla ertelemek için gösterdikleri kararlılığı dikkate almak gerekiyor; ancak, bu konuyla ilgili kararın DYP-CHP koalisyon hükümeti döneminden geldiği de unutulmamalı..

Gerçekte I. Özal Hükümeti dönemine kadar çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirlerin toplanarak vergilendirilmesi esastı. Özal döneminde, kamu maliyesi sisteminde birçok şey için olduğu gibi burada da bir altüst oluş yaşandı. Birçok gelir türü kendi kaynağında (kendi şeddülünde) ve genellikle tek bir oranla vergilenmeye başlandı. Uygulanan oranlar gelir vergisinin başlangıç oranının genellikle altında kaldığı gibi, hem farklı seviyelerde tespit edildi, hem yaygın olarak sıfır oranına tabi olan yani istisna kapsamına alınan birçok gelir türü yaratıldı, hem de gelir vergisi stopajları (kesintileri) geçici olmaktan ziyade nihai vergileme yerine geçirildi. Böylece, gelir vergisinin artan oranlı tarifesi giderek daralan bir kitleyi ilgilendirmeye başladı. Bunların içinde en geniş kitleyi ise ücretliler oluşturdu.

İşte şimdi atılan yumuşak adımlar (bu adımlar tasarıda da vardır) sedüler sistemden üniter sisteme doğru kısmi bir yönelişe işaret etmektedir. Yani farklı kaynaklardan sağlanan gelirler birleştirilerek beyan edilecek, böylece gelir vergisinin artan oranlı tarifesi biraz daha fazla uygulama alanı bulabilecektir. Daha önce stopajla ödenen vergiler yeni bulunacak vergi tutarından indirilebileceği için çifte

vergileendirme de ortaya çıkmayacaktır. Böylece, vergi sistemi ödeme gücünü biraz daha iyi kavrayacak biçimde işletilebilecektir. Bu geçiş, sadece bir Anayasa hükmüne uyumu sağlamayacak, kamu maliyesinin evrensel anlamda halen en geçerli ilkelerine de kısmi bir yaklaşım sağlayabilecektir.

Ancak burada da çok ürkütücü olmamak için bu uygulamaya geçiş oldukça yüksek gelir eşiklerinden sonra zorunlu kılınmıştır. Üstelik, bir başka koruyucu mekanizma olarak da, faiz türü gelirlerin sadece enflasyondan arındırılmış reel bölümüne artan oranlı tarifenin uygulanması söz konusu olmaktadır. Bunun sonucu olarak, 4 milyar 629 milyon TL ile 14 milyar TL arasında kalan brüt faiz gelirleri için beyanname vermek zorunlu olurken ek vergi mükellefiyeti doğmamaktadır. Tam tersine, bu aralık içinde kalanlar için, eğer mahsuptan yararlanıyorlarsa, bir vergi alacağı ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık, 14 milyarı aşanlar için, giderek artan muktarlarda vergi borcu doğacaktır. Ancak bunu da abartmamak gerekir. 100 milyar TL'lik bir faiz geliri düzeyinde dahi ödenecek ek verginin matraha oranı yüzde 5'in altında kalacaktır.

4 milyar 629 milyon TL sınırının hesabı, 1.5 milyar TL net (ve kısmen "reel") faiz gelirinin beyan edilmesi mükellefiyeti ile ilişkilidir. Enflasyondan arındırmak için yeniden değerlendirme katsayısının devlet tahvillerinin ortalama faizine bölünmesiyle elde edilen katsayı kullanılmaktadır. Bu katsayı 1997 yılı için yüzde 67.6 olarak açıklandığına göre, 1.5 milyar TL düzeyindeki "reel" net faiz düzeyini veren nominal brüt faiz miktarı 4 milyar 629 milyon TL olmaktadır.

Vergi alacağının ortaya çıkması da bu hesaplara ilişkilidir. Mevduat ve kamu kağıtlarından (DİBS) elde edilen nominal faiz gelirleri için ödenen gelir vergisi kesintisi yüzde 12 oranında olduğundan, "reel" faiz gelirlerinin standart gelir vergisi tarifesine tabi olması durumunda bir vergi alacağı ortaya çıkmaktadır. Bu alacak tutarı beyanname verme

eşiğinde 224 milyon TL dolayındadır (Fon kesintilerini de dikkate alarak brüt faize ulaşılarak gelir vergisi stopajı hesaplandığında 4 milyar 629 milyon TL için 636 milyon TL'lik bir kesinti bulunurken, 1.5 milyar TL'nin şimdiki tarifieden gelir vergisi tutarı 412.5 milyon TL olmaktadır). Giderek azalan bu alacak miktarı, 14 milyar civarında başabaş noktasına gelmektedir.

Ancak repo gelirleri için durum biraz farklıdır. Repodan elde edilen faiz gelirleri 1997 yılı içinde gelir vergisi stopajına tabi olmadığı için, bu yıl bu tür gelirlerini beyan edecekler için mahsup edebilecekleri ödenmiş bir vergi kesintisi bulunmamaktadır. Bu nedenle bunlar 4 milyar 629 milyon TL'lik eşikten itibaren hem beyanname hem de vergi vereceklerdir.

Şimdi burada özellikle çok büyük rantiyeler ile fonlarını repoda değerlendiren kişi ve şirketler açısından vergi borcunun doğacağı görülmektedir. Bu cephe içinde güçlü kesimlerin olduğunu farkedebilmek için 500 büyük firmanın karlarının yüzde 55'inin faiz geliri gibi faaliyet dışı alanlardan geldiğini dikkate almak yeterli olabilir.

Uygulamanın doğurduğu tepkilerin bazı haklı yönleri (teknik altyapı yetersizliği ve mükelleflerin bu tür bir geçişe hazırlıklı olmamaları) olabilir. Bu tepkilerin hafifletilmesi için menkul değer gelirleri üzerinden yapılan stopaj oranının gelir vergisi tarifesinin başlangıç oranına yükseltilmesi ve bu sayede beyan verme sınırının biraz daha yukarı çekilmesi düşünülebilirdi. Bu tür bir uygulama gelir idaresini hem daha az yük altına sokar hem de gelir girişini arttırırdı. Ek önlemler alınarak bu uygulamanın kamu borçlanma faizlerine fazla bir etkisinin olması engellenebilirdi.

Tasarıda sermaye yanlısı olmak yanında ek sorunlar yaratmaya da aday görülebilecek maddeler de bulunuyor.

Gelir Vergisi Yasası'na eklenmesi düşünülen tasarının geçici 48'inci maddesiyle, **başlangıç zamanı ve kapsam sınırlaması ol-**

mayan bir servet affı (vergilendirilmemiş servete ilişkin vergi affı) getirilmektedir. Madde, bu şekilde “mükelleflerin kayıtlarında yer almayan ... nakit para, mevduat sertifikası, döviz ve benzeri kıymetlerini 28 Şubat 1998 tarihinde bankalarda bloke ettirmeleri şartıyla” yapılması muhtemel tarhiyattan kurtulmuş olacaklardır. Bu madde, eğer yasalaşırsa, beyanda bulunanlar açısından geçmişe yönelik vergi incelemelerini esas itibarıyla önleyecektir. Süren bir ihtilaf yoksa ya da özel bir ihbar alınmayacaksa geçmişte edinilmiş servet unsurları aklanmış olacaktır. Bunun bir anlamı da, kara para ve kara servet unsurlarının aklanması olacaktır. Beyaz sayfa açma adına, mali milad yaratma adına yasadışı ve vergi dışı servet yığımlar affedilmiş ve yeni af beklentileri yaraulmuş olacaktır. Dürüst mükellefler böylece bir kez daha dürüst olduklarına pişman edilmeyecekler midir? Kaldı ki, mali milad gibi bir iddianın olabilmesi için, vergi idaresinin o tarihten sonra vergi dışına kaçışı en aza indirebilmesi gerekir. Oysa böyle bir hazırlık yoktur ve bu kadar kısa sürede olabilmesi de olanaksızdır. Dolayısıyla, açılacak yeni bir beyaz sayfa, geleceği denetim altına alabilme bakımından da vaatkar gözükmemektedir.

Bazı çevreler, tasarının bu maddesini bir servet beyanı özelliği de taşıması yönünden eleştirmektedir. Bize kalırsa, eleştirilmesi gereken, 15 yıl önce vergi sistemimiz dışına çıkarılan **servet bildiriminin** sürekli bir düzenek olarak sistem içine yeniden alınmasının öngörülmesidir. Daha büyük bir talihsizlik ise, böyle bir öngörünün Maliye Bakanlığı'nın ilk taslağında yer almış bulunması, buna yönelik eleştiriler üzerine ise ilgili bakanın “pardon, bu hüküm taslağa yanlışlıkla girmiş, böyle bir niyetimiz hiçbir zaman olmadı” açıklamasını yapmak zorunda kalması olmuştur.*

Gelir Vergisi Yasası'na eklenmek istenen geçici 47'nci madde de envanter affını gündeme getirmektedir. Madde, bu biçimiyle sadece geçmişe dönük değil ileriye dönük vergi kaçırma olanaklarını da yaratmaktadır. Bütün mesele, vergi dairesine bil-

* Mali milad tarihi olarak 28 Şubat'ın veya bankalarda 1 günlük blokaaj uygulamasının da taslağa yanlışlıkla girdiği açıklanabilirdi. Başka konularda da geri adımlar atılırken aynı gerekçeye (eğer böyle bir gerekçe olabilirse!) sığınabilmiştir.

dirilecek envanter listesinin şişirilmesinden ibarettir. Bu konuda TOBB'a verilecek yetkinin envanter şişirmelerini önlemesi de genelde olanaksızdır. Maliye'nin buradan tek avantajı, tasarının 60'ıncı maddesine göre demirbaşlar için yüzde 10 oranında, diğer emtia için tabi olduğu oranlarda bir Katma Değer Vergisi alabilmek ve ileriye dönük olarak kayıtdışı emtia ve demirbaşı kayıt altına alabilmektir. Ancak **elde edilen kısa vadeli küçük bir yarar için, vergileme ilkeleri bir tarafa bırakılarak af uygulamaları zincirine yeni bir halka eklenmektedir.** Şimdiki Maliye Bakanı bunun son olduğunu söyleyebilir. Peki ama kendi döneminden sonrası için (ki bu dönemler ne yazık ki uzun olmamaktadır) nasıl bir garantimiz olabilir? Vergi idaresi açısından burada riskli bir girişim söz konusudur.

Tasarının 40'ıncı maddesiyle yatırım fonları ve ortaklıklarında şahsi hesabı olanlara tanınan (buna karşılık şirketlerin yönettiği yatırım fonları ve ortaklıklarına tanınmayan) indirim olanağı ve tasarının 42'nci maddesiyle "bir yıldan fazla elde tutulan hisse senetlerinin elden çıkarılmasını" vergi dışı bırakan hükümler yeni sorunlar yaratmaya aday görünmektedir. Bu düzenleme, en azından, istenen kurumsallaşmanın tersine olduğu gibi bazı haksızlıklara da kapı aralayıcı niteliktedir.

Tasarının 41'inci maddesiyle tanımlanan "diğer kazanç ve iratlar" ifadesiyle **her türlü gelirin, bu arada rüşvetin dahi vergi kapsamına alındığı ileri sürülmektedir.** Aslında bu kapsama alışı yeni olduğu söylenemez ancak burada yeni olan getirilen sınırdır. Çünkü "bu madde hükmüne göre vergilendirme yapabilmek için bir takvim yılı içinde elde edilen diğer kazanç ve iratlar kapsamındaki gelirin, asgari ücretin **yıllık brüt tutarının üç katını aşması şarttır.**" Buna göre, **rüşvet ancak yılda 1 milyar 275 milyon TL sınırını aşarsa gelir vergisi konusu olabilecektir!** Diğer kazanç ve iratlar için (ki bunların bazıları da belirli bir süreklilik taşımaktadır) **aylık asgari ücretin 36 katına ulaşan bir istisna sınırı getirilmesi aşırıdır.** Unutulmamalıdır ki asgari ücretli, yarım asgari ücret için dahi vergisini vermektedir.

Aynı maddenin son fıkrası hükmüne göre zaman aşımı da ortadan kalkmaktadır. Ceza hukukumuzda dahi zaman aşımı kavramı yer alırken, burada yer verilmemesi bir aşırılık örneği olarak

gösterilebilir (Tasarının 9'uncu maddesi de benzer bir zaman aşımı sorunu doğurmaktadır). Ancak buradaki niyet, bir kerelik stok ve servet bildirimi uygulamalarıyla bir yandan kayıt dışı kalınışları beyana zorlamak ve bundan böyle vergi kapsamına almak, diğer yandan ise bu beyana yanaşmayanların geçmişe dönük kayıtlarını hiçbir zaman aşımı kolaylığı göstermeden mezara kadar inceleme hakkını elinde bulundurmak olarak özetlenebilir. Yaklaşım mantıklı görülebilir, ancak Maliye Bakanlığı'nın mevcut kadroları ve bilgi işlem ağıyla yeterli bir caydırıcılık etkisi yaratamadığı bir ortamda bunun ne kadar işlevsel olacağı tartışmalıdır. Geniş yetki almak çözüm için yeterli olsaydı, Türkiye'nin bugüne kadar temel bir vergi sorunu kalır mıydı?

Hazırlıkların ilk aşamasında (birinci taslak), Maliye memurunun dur ikazına uymayanlara 3 aya kadar hapis cezası verilmesi gibi garip cezalar da öngörülmekteydi. Buna yönelik itirazların dikkate alınarak tasarıdan çıkarılması olumlu olmakla birlikte, idareye aşırı yetki tanımaya yönelik bir eğilim varlığını korumaktadır. Özellikle Vergi Usul Kanunu (VUK)'da yapılan düzenlemelerde bu açıdan daha dikkatli olunması ve idarenin işlemlerinin yargı aşamasıyla tamamlandıktan sonra sonuç doğurucu olması doğru olacaktır. Aksi taktirde, kötü kullanıma açık yetki örnekleri ortaya çıkarılabilir.

SONUÇ YERİNE: VERGİNİN HİZMETE DÖNÜŞMESİ SAĞLANMALIDIR

Verginin hizmete dönüşmesi sağlanmalıdır, çünkü bu yapılmadıkça Türkiye'de kamu maliyesinin bugün içine sürüklendiği yapıda vergi gayretinin arttırılması beklenemez. Hala gerekliyse bazı örnekler tekrarlanabilir:

1998 bütçesinde 8.9 katrilyon TL vergi geliri öngörülmüşken, borçların faiz ödemeleri 5.9 katrilyon liradır. Başka deyişle, vergi gelirlerinin yüzde 66.3'ü hiçbir hizmete harcanmadan rantiyeye aktarılacaktır. Bu, dünyanın hiçbir yerinde görülmemiş bir dengesizliktir.

1996 yılı bütçesinde de vergi gelirlerinin yüzde 66.6'sı yani tam üçte ikisi faizcilere aktarılmaktaydı. Başka bir yazıda yap-

tiğimiz bir karşılaştırmaya göre (*Ekonomide Durum*'un bu sayısında yer alan Konukman-Oyan makalesine bakınız) bütçenin en önemli vergilerinden 10'unun tüm gelirleri 1996 yılı itibariyle faiz ödemelerine gitmekteydi. 1998 bütçesi bize farklı bir beklenti sunmamaktadır. Hatta, 1998 sonu itibariyle faiz ödemelerinin 6 katrilyonu aşma riski de bulunduğu için daha kötü bir tablo da ortaya çıkabilecektir.

Eğer bu gidiş düzeltilmezse, birkaç yıl sonra tüm vergiler faiz ödemelerine ayrılmaya başlanacaktır. Devlet böyle bir durumda hizmet vaadiyle vergi toplayabilme meşruiyetini sürdüremez. **Vergi alması gereken kesimlerden borç alan ve onlara faiz aktaran zihniyet, bugün bütçeyi tükenme noktasına sürüklemiştir. Kamu maliyesi resmen değilse de fiilen özelleştirilmiş bulunmaktadır.** Hükümete düşen görev, sadece vergi düzenlemeleri yapmak değildir. Hele vergi gelirlerini daha da azaltabilecek risklere girmek de değildir. **Daha fazla vergi toplanacağını öngören iyimser tahminlere inansak bile, vergileri hizmete dönüştüremedikten sonra daha fazla vergi toplamamanın anlamı nedir?**

Demek ki yapılması gereken sadece bir vergi reformu değil, faiz harcamalarını köklü olarak daraltan ve böylece kamu harcamaları bileşimini değiştirmeye olanak veren bir kamu maliyesi reformudur. Bu bağlamda:

Birincisi, devlet, faiz yükünü mutlaka ve en kısa zamanda üzerinden atmalıdır. Bunun yolu kamu malvarlığının satışı yani özelleştirme değildir ve olamaz. Eğer sermaye kaynaklı tepkiler bütçenin faiz transferlerince tutsak alınmış yapısına yönelmiyorsa, o zaman burada oluşan saadet zincirinin emek kesimince farkına varılması, sermayenin kendi değerlenme sorunlarını bütçe üzerinden aşmasına son verilmesi talebinin yükseltilmesinde artık daha fazla gecikilmemesi gerekir.

İkincisi, bütçe harcamalarının bileşimi yeniden sosyal hizmet ve fiziki altyapı üretimini anlamlı düzeylere çıkaracak biçimde değiştirilmelidir. Faizlere yer açmak için bütçenin bütün sosyal harcamalarını, eğitim ve sağlık harcamalarını sınırlayan anlayışa son verilmelidir. Çünkü bu anlayış, hem gelir dağılımını daha fazla bozmakta hem de geleceğe yönelik sağlıklı nesiller ve eğitilmiş bir

işgücü yetişmesinin de önünü kapamaktadır. 1992 yılı bütçesinde eğitim, sağlık, kültür ve sosyal hizmet gibi sosyal harcamalara ayrılan ödenekler bütçenin yüzde 26'sını oluştururken, 1998 bütçesi başlangıç ödeneğinin sadece yüzde 14 olması, beşeri sermaye erimesinin yakın dönemli bir örneğidir. Henüz 1992'de özellikle DSI, Karayolları ve Köy Hizmetleri gibi yatırımcı kuruluşların temsil ettiği ekonomik hizmetler (alt yapı yatırımları) bütçenin yüzde 17'sini temsil edebiliyorken, 1998 bütçe teklifinde bu oranın sadece yüzde 6'da kalması fiziki sermaye erimesinin çarpıcı bir örneğidir. Bu erimelerin tek nedeni ise kamu iç borç faizlerine yer açmak kaygısıdır! Nitekim, borç faizlerinin bütçedeki payı 1992'de yüzde 18 iken, 1998'de henüz başlangıçta yüzde 40'tır! **Sosyal devlet ve yatırımcı devlet adına ne varsa faizci devlet adına eritilmektedir.** Bugün, sekiz yıllık eğitim için toplanan vergilere rağmen bütçenin eğitim hizmeti üretimi daralıyorsa, eğitim için toplanan vergilerin bir bölümünün dahi faiz ödemelerine ayrılması söz konusu olabiliyorsa, ilk tepki "böyle bir devlet anlayışı olamaz" noktasından yükseltilmelidir.

Sonsöz olarak, 12 vergi yasasında birçok yeni düzenleme yapan tasarının, vergi sistemimizde köklü bir reform anlamını taşımadığının altı çizilmelidir.

Tasarının, düzenleme yaptığı yasa maddeleri arasında gerekli ilişki ve tutarlılıkları bütün ayrıntıları gözetererek kurabildiği konusunda dahi derin kuşkular bulunmaktadır. Bu nedenle oluşan boşluklar gelecekte çok sayıda ihlal ve ihtilafa kaynaklık edebilecek gibi gözükmemektedir.

Çalışan kesim bu tasarıda beklediklerini bulamamıştır. Buna karşılık tasarı bir bütün olarak sermayeye yeni avantajlar sağlar niteliktedir. Tasarının, yasalaşma sürecinin son önemli aşamasında, TBMM Genel Kurulunda sermayeye dönük olarak daha tavizci bir temele oturtulması ve eşitsizliklerin büyütülmesi riski de bulunmaktadır.

VERGİ SİSTEMİ YENİDEN BİÇİMLENDİRİLİYOR

Özhan ULUATAM*

Türk vergi sistemi bugünkü temel yapısına 1950'de kavuştu. Gelir ve kurumlar vergileriyle Vergi Usul Kanunu 1949 - 50 yıllarındaki büyük reform girişiminin eseri. 1953'de ayrıca Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun çıkarıldığını da hesaba katarsak ellili yılların, vergi sisteminin temel taşlarının yerine oturtulması açısından önemi hemen anlaşılır. İzleyen dönemde vergi sistemindeki en büyük değişiklik ise 1984 yılında katma değer vergisinin kabulüyle gerçekleşti.

Ancak, bu saydığımız adımlar yalnızca vergi sistemindeki gelişmenin en önemli kilometre taşlarıdır; yoksa 1950'den günümüze geçen sürede vergi değişikliklerin ardı arkası hiç kesilmemiştir. Öylesine ki, bu bitmez tükenmez bilmez değişikliklerin ortaya çıkardığı düzeni (ya da düzensizliği) izleyebilmek ve sorunların altından kalkabilmek, konunun uzmanlarını bile bugün bunaltan zor bir uğraştır.

Şu sıra TBMM'nin önünde kanunlaşmayı bekleyen vergi tasarısı 1959 - 50'nin büyük reformuyla karşılaştırılmaz ama her yıl rastlanan sıradan vergi değişikliklerinden de hiç değil. Kapsadığı kanunların genişliği ve bazı değişikliklerin öngördüğü sonuçlarla önemli bir tasarı bu.

Vurdumduymaz bir kamuoyu desteğinde yıllardır sürdürülen çapsız iktisat politikalarının Türkiye'yi karşı karşıya bıraktığı açmazlar yeni vergi reformunun temel gerekçesini oluşturuyor. Mesut Yılmaz koalisyon hükümetinin, Türkiye'nin tüm iktisadî-toplumsal birikiminin yüzde yüzü bulmuş enflasyon altında bo-

* Prof. Dr., A.Ü., SBF Maliye Bölümü.

ğulmaması için düşünemediği tek ciddiye alınır çözüm vergi sisteminin iyileştirilmesi.

1998 yılında, toplumun bütün yapısal canlılığını, hareketliliğini, ilerleme ve gelişme azmini köstekleyen sorunlar apaçık ortadadır. Siyasal kadroların yakın geçmişteki maliye, para, sosyal güvenlik politikaları, kamu iktisadî teşebbüslerine yönelik uygulamaları büyük yanlışlıklarla doludur. Bütün bu yanlışlıklara rağmen bugün Türk ekonomisinin ulaştığı yerde, hala canlılığını bir ölçüde koruyabilmesi yapısal sağlamlığına ilişkin iyimserliklere hak verilmektedir. Bu politik kadrolarla ve bu politikalarla günümüze kadar batmamış bir ekonomi gerçekten sağlam temeller üzerine oturuyor demektir.

Şu günlerin gündemdeki düşüncesi iktisat politikası başarısızlıklarının temel sorumluluğunun kamu mülkiyetinde yattığıdır. Geleneksel kamu kesimindeki israflar ve kamu iktisadî teşebbüslerinin etkisiz çalışmaları, bizzat bu kusurlara yol açmış siyasal kadrolarca, kamuoyuna enflasyonu da, diğer güçlükleri de doğuran temel neden olarak sunulmaktadır.

Ancak, siyasal kadroların beceriksiz ve sorumluktan uzak uygulamalarının süreç içindeki rolü ne olursa olsun günümüzün Türkiye'sinde kamu kesiminin ekonomiye büyük dertler açtığı düşüncesinin taşıdığı gerçek kolay yadsınamaz. Türkiye'nin yakın iktisadî ilişkiler içersinde olduğu OECD ülkelerinde vergi gelirlerinin GSYİH ya oranı yüzde 30 ve 40'lar düzeyinde iken Türkiye'de bu oran bir türlü yıllardır yüzde 20'lerin üzerine çıkarılamadı. Bu düşük vergileme çabasıyla sağlanan vergi gelirleri kamu kesiminin harcama hedeflerine göre son derece yetersiz kaldığından aradaki açığın borçlanmayla karşılanması gerekti; bu yöntem, büyüyen bir borç toplamıyla birlikte, enflasyona ayak uydurabilmek için arttırılan borçlanma faizlerine, çığ gibi büyüyen bir borç servisi yüküne yol açtı. Öyle ki günümüzde artık bütçe harcamalarının yüzde 40'ına ulaşan faiz yükü vergi gelirlerinin yüzde 65'inden fazlasını yutmaktadır. Bir başka deyişle, devlet bin güçlükle toplayabildiği verginin çok büyük bölümünü borç faiz ve ana paralarını ödeyebilmek için kullanmakta, bu nedenle de yatırım harcamalarıyla carî giderlerine ayırabildiği yetersiz kaynaklar nedeniyle topluma gittikçe daha kötü hizmetler sunmaktadır.

Üstelik, bizzat vergi sistemi de çeşitli sorunlarla doludur. Bunların bir bölümü vergi yapısının ve vergi idaresinin yetersizliğinden kaynaklanmakta, diğer bölümü ise ekonominin içinde bulunduğu koşullardan -örneğin geniş bir kayıt dışı ekonominin varlığından ve yüksek enflasyondan- doğmaktadır. Ancak, nedenler ne olursa olsun Türk vergi sistemi, şu andaki görünüşüyle, ancak yakalayabildiği sınırlı sayıda mükellefi, hayli savruk biçimde vergilemekle yetinir durumdadır. Dolaysız vergilerin büyük bölümü, temelde, çalışan kesimlerin ücret gelirleriyle müteşebbis gelirleri üzerine binmiştir. Oysa ücretlilerle müteşebbisler, üretim sorumluluğunu taşıyan bu nedenle de toplumun en çok kolları gereken kesimleridir. Türk vergi sistemi, sonuçta kayıt dışı gelirlerle rant gelirlerini vergileyemezken kayıt içindeki çalışanların emek, bilgi, tehlike, risk karşılığı elde ettikleri gelirleri vergilemekle yetinmektedir. Kolay ve çabuk para kazanan sınırlı bir kesimin ölçüsüz, şımarık ve görgüsüz harcama eğilimini önleyecek frenlerden mahrum vergi sistemi "vergi adaleti" gibi kavramları alay konusu edilir hale getirmiştir.

Meclis gündemindeki tasarıyla vergi sisteminde yapılmak istenen değişiklikler bu sorunlara kısmen çözüm getirme iddiasını taşıyor. Değişikliklerin dört temel amacının olduğu ileri sürülmektedir: (i) kayıt dışı kalan kesimleri kayda geçirip vergilemek, (ii) vergi tabanını genişletmek, (iii) vergiyi daha adaletli hale getirmek, (iv) vergileme yöntemlerini basitleştirmek. Bu amaçlara ulaşırken sonuçta, toplam vergi hasılatını arttırmasının beklendiği de açık.

* * *

Yapılması düşünülen reform, vergilemeyle ilişkili oniki kanunu kapsıyor. Ancak, büyük ve geniş kapsamlı değişiklikler daha çok Vergi Usul Kanunu ile Gelir Vergisi Kanununda gerçekleştirilmek isteniyor. Diğer mevzuatta düşünülenler daha çok oran -tarife değişiklikleriyle yıllar içinde çeşitli hükümlerin uygulanmasında (ya da uygulanamamasında) görülmüş aksaklıkların düzeltilmesine yönelik.

Vergilemeye ilişkin iki genel kanundan Vergi Usul Kanunundaki (VUK) değişikliklerin belki de en önemlisi vergi kaybına yol açan fiiller hakkında "vergi ziyayı cezası" adıyla bir cezanın

ihdasıdır. Ancak bu hüküm, eski metinde kaçakçılık suçunun unsurlarını belirleyen 344'üncü maddenin yeniden yazılması yoluyla gerçekleşmektedir. Kaçakçılık suçunun ne olduğu ise daha sonra 359'uncu maddede açıklanmaya çalışılmaktadır. Düz mantık açısından hayli çapraşık bu anlatım biçimi ortaya "Acaba VUK'nun vergi suç ve cezalarına ilişkin bütün maddelerini yeniden ve daha tutarlı biçimde yazmak tercih edilmemeli miydi?" sorusunu akla getirmektedir.

VUK'nundaki diğer değişiklikler arasında işaretlenebilecek, mükelleflerin vergilemeye ilişkin beyanlarıyla, ödenmemiş vergi ve ceza miktarlarının Maliye Bakanlığınca açıklanabilmesine ilişkin hüküm, mükelleflerin iş bırakma bildirimine, defter ve belgelerle diğer kayıtların ibrazına ilişkin düzenlemeler vs. yukarıda işaretlediğimiz türden mevcut yapının aksayan yönlerini tamamlama çabalarına işaret etmektedir.

Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun üç maddesinde yapılmak istenen değişiklikler ise tümüyle uygulamada ortaya çıkmış bazı sorunlara çözüm olarak düşünülmüş, büyük iktisadî - malî sonuçlar doğurmayacak hükümler niteliğindedir.

Gelir Vergisi Kanunundaki değişiklikler en çok tartışılacak hükümleri kapsamaktadır. Bunların bellibaşlılarını şöylece işaretlemek mümkün:

1. Herşeyden önce, halihazır düzenlemeye göre gelir kategorileri arasında yedinci ve sonuncusunu oluşturan "sair kazanç ve iratlar"a, nitelik değişikliğiyle, bir tür torba kategori özelliği verilmek istenmekte ve böylece gelir vergisiyle kavranmak istenen gelire daha geniş bir kapsam verilmektedir. Bu yeni kategori artık "kaynağına bakılmaksızın diğer her türlü kazanç ve iratlar" olarak adlandırılmaktadır. Keza, gelirin tanımı da yeniden ele alınıp "gelir, tasarruf veya harcama konusu olan her türlü kazanç ve iratların safî tutarı" olarak tanımlanmaktadır. Bu iki değişiklikle artık GVK'nun geliri daha geniş, iktisadî açıdan daha anlamlı bir kapsam içinde kavrayacağı, eskiden vergi dışında kalan bazı gelir kategorilerinin kavranabileceği umulmaktadır.

2. Esnaf muaflığı uygulaması kapsamı yeniden belirlenmekte ve muaflıktan yararlanılabilmesi için ilgili belediyeden esnaf muaflığı belgesi alınması koşulu getirilmektedir. Ayrıca, muaflıktan yararlananlar satın aldıkları mallarla diğer giderlerine ilişkin olarak aldıkları belgeleri saklama zorunluğunda bırakılmaktadırlar.
3. Gayrimenkul sermaye iratlarında kira gelirleri istisnası tutarı yükseltilmektedir.
4. Yatırım indirimi uygulamasına ilişkin hükümler değiştirilmektedir. Bu arada Ocak 1987'de çıkarılan bir kanunla Güney Doğu ve Doğu Anadolu'daki 22 il için çeşitli teşvik hükümleri de getirildiği dikkate alınırsa bir tür yeni "Teşvik-i Sanayi" uygulamasına gidilmek istendiği izlenimi alınmaktadır.
5. Ticarî kazanç elde edenlerde götürü usulde vergileme kaldırılarak yerine "basit usulde ticarî kazancın tesbiti" başlığı altında yeni bir yöntem getirilmektedir.

Basit usul ticarî kazanç, bir hesap dönemi içerisinde elde edilen hasılat ile giderler arasındaki fark olarak saptanacaktır. Bir bakıma ikinci sınıf tüccarlara benzer statü içine sokulan basit usulde vergilenen ticaret erbabını onlardan ayıran temel husus defter tutmak zorunda olmamalarıdır. Basit usulde vergilemeye tabi olma, azçok götürü usulde vergilemeye benzer biçimde genel ve özel bazı şartlara uyulmasına bağlanmaktadır.

6. Ziraî kazanç ölçütleri yeniden saptanmaktadır.
7. Ziraî kazancın saptanmasında götürü gider usulü kaldırıldığından ziraî kazanç bundan böyle üç türlü vergilenecek demektir: (a) GVK'nun 53'üncü maddesinde yazılı ölçüleri aşmayanların ödeyeceği tek vergi 94'üncü maddeye göre tevkifat yoluyla ödedikleri vergi olacaktır; (b) bu ölçüleri aşanlar ziraî işletme hesabı esasında vergilenecekler; aşanlar içinde dileyenler bilanço esasında vergileneceklerdir.
8. Serbest meslek kazançlarında götürü vergileme korunmakta ancak bir yandan bu usulde vergilenme için gereken tutarlar yeniden saptanmakta diğer yandan bu tu-

tarları bölgeler - belediyeler itibariyle farklılaştırma imkanı getirilmektedir.

9. Gayrimenkul sermaye iratlarında gayrimenkulün iktisadından itibaren beş yıl süre ile iktisap bedelinin yüzde 5'inin (yani toplam olarak yüzde 25'inin) kira gelirinden indirilmesi imkanı getirilmekte.
10. Geçici vergiye ilişkin uygulama değiştirilmektedir.
11. Vergi tarifesi değiştirilip yumuşatılmaktadır. Şu anda yüzde 25 olan en düşük oran değişikliklerden sonra yüzde 15'e (1998 yılı için yüzde 20'ye), şu anda yüzde 55 olan en yüksek oran da değişiklikler sonrasında yüzde 40'a (1998'de yüzde 45'e) indirilmektedir.
12. Geçici 47'inci madde ile vergisi mükellefleri için bir tür geçici af kurumu öngörülmektedir. Buna göre mükellefler var olduğu halde kayıtlarında yer almayan emtia, makina, teçizat ve demirbaşlarını rayiç bedelleri ile 1.7.1988 tarihine kadar bir envanter listesi ile vergi dairelerine bildirerek defterlerine kaydedebileceklerdir.

Gelir vergisindeki kadar geniş kapsamlı olmasa bile diğer vergi kanunlarına getirilen yenilikleri de işaretleyelim:

Kurumlar Vergisi Kanununda iki önemli değişiklik belirtilebilir:

1. Kurumlarca kamusal - yarı kamusal kuruluşlara yapılacak yardımlar sınırlandırılırken yardım tutarı kurumun o yılki kazancının yüzde 2'sinden yüzde 5'ine çıkarılmaktadır.
2. Verginin oranı yüzde 25'ten yüzde 30'a çıkarılmakta, ancak dağıtılmayan kârlarda gelir vergisi stopajı kaldırıldığı için kurumlar vergisi gerçekte yüzde 40'dan yüzde 30'a indirilmiş olmakta, ayrıca eski metinde kurumlar vergisinin kazancın belli bir oranının altına düşemeyeceği yolundaki hüküm kaldırılmaktadır. Kurumlar, GVK'nunun Mükerrer 120'inci maddesinde göre geçici vergi ödeme, bu yeni oran içinde, devam edeceklerdir.

Katma Değer Vergisi Kanununda istisnalarla ilgili olarak yapılmak istenen değişiklikler çok geniş kapsamlı sonuçlar doğur-

maz. Ancak, bu arada kanuna eklenen bir maddeye göre GVK'na göre verilecek şahsi mal varlıkları bildirimine göre beyan edilen mallar üzerinden bu malların tabi olduğu oranda KDV hesaplanacaktır.

Eklenen Geçici 15'inci madde ile 1.1.1998'den önce inşaat ruhsatı alınmış inşaatlarla ilişkili olarak konut yapı kooperatiflerine yapılan inşaat taahhüt işleri ile kanunla kurulmuş sosyal güvenlik kuruluşlarına ve belediyelere yapılan inşaat taahhüt işleri (sonuncular 150 m² ile sınırlı) kalmak üzere KDV'nden müstesna kılınıyor.

Gider Vergileri Kanununda yapılan bir değişiklikle verginin yüzde 15 olan oranı, "bankalararası mevduat işlemleri, bankalar ve aracı sermaye piyasası kurumları borsa para piyasası işlemleri ve diğer banka ve sigorta muameleleri için" ayrı ayrı ya da birlikte yüzde 1'e kadar indirme hususunda Bakanlar Kuruluna yetki tanınmaktadır.

Emlak vergisinde düşünülen değişiklikler ise verginin oranı ve vergiye esas olan "rayiç bedel" in tanımına ilişkindir:

1. Oran: Bina vergisi oranı binde 5'ten binde 2'ye, arazi vergisi oranı binde 3'ten binde 1'e (arsalar için binde 6'dan binde 3'e) indirilmekte ayrıca Bakanlar Kuruluna belediyeler itibarıyla farklı oranlar saptama yetkisi tanınmaktadır.
2. Mükelleflerce beyan edilecek değer rayiç değer olarak belirlenip rayiç değer devir ve iktisap bedeli ya da maliyet bedelinden düşük olamayacağı esası getirilmektedir.

Veraset ve İntikal Vergisi Kanununda ise iki temel değişiklik var:

1. Vergi tarifesi değiştirilmekte, matrah dilimleri enflasyona göre değiştirilmek istenirken en küçük vergi oranı yüzde 4'ten yüzde 1'e düşürülmekte, en yüksek vergi oranı ise binde 30'da bırakılmaktadır. Ara dilimler için de vergi oranları genel olarak düşmektedir.
2. Verginin ödenmesi eski düzenlemede beş yıla yayılırken şimdi hemen (beyanname verme süresi içinde) vergiyi ödeme zorunluğu getiriliyor.

Motorlu Taşıtlar Vergisine gelince, kanuna ekli I ve II sayılı listelerde gösterilmiş araçlar için taşıt puluyla vergi ödeme uygulaması ortadan kaldırılıp verginin, III ve IV sayılı tarifelerdeki araçlar gibi, aracın kayıt ve tescilinin yapıldığı yerin vergi dairesine ödenmesi esasına geçilmektedir..

Tapu ve kadastro işlemlerinden alınacak bazı harçların oranları düşürülmektedir.

Belediye Gelirleri Kanununda yapılacak bir değişiklikle belediye harçları arasına "esnaf muaflığı belgesi" verirken ve yenilenirken alınacak bir harç eklenmektedir. Bu harç GVK'nun 9'uncu maddesinde yapılmak istenen değişikliğe bağlı olarak gerçekleştiriliyor. Bundan böyle esnaf muaflığı şartlarını topluca taşıyanlar bu muaflıktan yararlanabilmek için belediyelerden *esnaf muaflığı belgesi* almak ve her yıl belgeyi yenilemek zorundalar.

* * *

Bütün bu değişiklikler kamu kesiminin yıllardır birikmiş sorunlarına ne ölçüde deva olabilir?

Herşeyden önce vergi sisteminin, malî yapının önemli ama yalnızca bir yönünü oluşturduğunu belirtmek gerek. Türk kamu maliyesinin "politik karar organlarının kamu kesimine yaklaşımı", "bütçeleme süreci", "harcama alışkanlıkları", "kamu iktisadî teşebbüsleri" "Hazine - sosyal güvenlik kurumları arasındaki ilişkiler" hale yola konulup yeni ve daha iyi bir yapıya, doğru alışkanlıklara kavuşturulmadıkça vergi sisteminden fazla şey beklenmesi yanlış olur. Vergi yapısını daha adil hale getirseniz, vergi vermeyi daha yaygınlaştırsanız bile kamu malî yapısının sorunları, hafiflese de sürüp gidecektir.

Diğer yandan, son derece yaygınlaşma eğilimi gösteren kayıt dışı ekonominin varlığına yol açan pek çok neden ortadan kaldırılmadıkça yalnızca vergi değişiklikleriyle bu sorunun ortadan kaldırılamayacağı da açıktır. Kısmen kanun dışı faaliyetin genişlemesinden, kısmen banka sisteminin çalışma biçiminden, kısmen işletmelerle sosyal güvenlik kuruluşları arasındaki ilişkilerin çarpıklığından kaynaklanan kayıt dışı ekonomi ancak ilgili tüm mevzuat ve uygulamalar düzeltilerek daraltılabilir.

Bu nedenlerle, herhangi bir vergi reformunun her derde deva bir çözüm gibi alınamayacağı açıktır. Ancak, katkıları sınırsız olmasa bile vergi sisteminde yapılabilecek bazı değişikliklerin ekonominin sorunlarını önemli ölçüde hafifletebileceği de bir gerçek. Meclis gündemindeki son reform tasarısını da bu açıdan değerlendirmek gerekir.

Tasarının iyi niyetlerle, bu arada bazı kesimlerden yükselcek şikayetleri de göze alarak hazırlandığından şüphe yok. Bütün sorun, yukarda belirttiğimiz sınırlamalar içersinde bile kalsa, bu değişikliklerin beklentilere ne ölçüde cevap oluşturacağıdır.

Tasarıda yer alan ve esas olarak sistemi basitleştirmeye, aşırı yüksek oranları indirmeye, uygulamada aksadığı farkedilmiş yönleri düzeltmeye yönelik hükümlerin anlayış ve destekle karşılanması gerekiyor. Ancak, Türk vergi sisteminin temel sorunu içinde bulunduğumuz koşullarda geliri esas alan bir vergilemenin uygun ve yeterli olup olmadığı noktasında toplanıyor. İşte bu hususta getirilen çözümlerin uygunluğu çok tartışmaya açıktır.

Türkiye'de 1950 yılından bu yana gelirin vergilenmesini esas alan bir uygulama içindeyiz. Şayet toplumda yaratılan gelirlerin çok büyük bölümü bu yolla kavranabiliyorsa ve bireyler gelirlerini tasarruf ve yatırım yerine aşırı boyutta tüketme eğilimi içinde değillerse bu uygulama epeyce haklı gösterilebilirdi. Belki bu durumda getirilebilecek en büyük eleştiri geliri vergilemenin bireylerin üretime katılarak elde ettikleri karşılıkları vergilemek anlamına geleceği, dolayısıyla çalışmayı, girişimi köstekleyici niteliği olurdu.

Oysa, hayli uzun zamandır gelir - kurumlar vergileri meşru yoldan elde edilen gelirlerin hayli büyük kısmını, gayrimeşru vergilerin ise hemen tümünü yakalayamaz hale gelmiştir. Herkesin gözü önündeki şatafatlı dış geziler, villalar, yatlar, lüks otomobiller, futbolcu transferleri, pahalı ziyafetler ve düğünlere dönüşen büyük gelirler, bazan kanunların açıkları nedeniyle, bazan vergi idaresiyle vergi yargısının beceriksizliğinden mükellefiyet dışı kalmaktadır. VUK'nun 30'uncu maddesinde 1994 yılında yapılan bir değişiklikle "harcama ve tasarrufların vergiye tabi tutulmuş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağlandığı kanıtlanamayan kısmı, harcama ve tasarrufun yapıldığı dönemde elde edilmiş ve

vergisi ödenmemiş kazanç olarak dönem matrahının takdirinde dikkate alınır" biçiminde bir hüküm getirilmesi de durumda fazla bir değişme yapmamıştır.

Reform tasarısından buna çözüm olarak düşünülen daha geniş kapsamlı bir gelir anlayışının da duruma bir çözüm getireceği şüphelidir. Yukarda işaretlenen VUK'nu çalıştıramayan bir vergi yönetimi bu yeni gelir anlayışına dayalı vergilemede nasıl başarılı olacaktır?

Dilenirdi ki vergi reformunun ilkelerini oluşturanlar Türk maliyesini 1920'li yıllarda yönetenler kadar cesur ve yaratıcı olsunlar ve ileri yıllarda vergi sisteminin temel taşı olacak bir "genel tüketim vergisi"ni, gelir vergisi yanında soksunlar. Böyle bir yaklaşım, gelire getirilecek yeni tanımlarla yakalanmaya çalışılan harcamaları dolaysız yoldan yakalamak ve gelir vergisi tarifesini düşürmek imkânını yaratabilirdi.

Böyle bir vergi, bir yandan mevcut gelir vergisi uygulamalarını destekler, kolaylaştırırken diğer yandan da tasarruflarla yatırımları, tüketim aleyhine koruyup kollayacaktır. Türkiye'de bazı kesimlerin, toplumun geri kalanıyla alay eder bir hal almış tüketim çılgınlığını önleyebilmekte bu vergi ciddî bir rol oynayabilir.

Dileriz, bu reformda kaçırılan bu fırsat üzerinde maliye yönetimi gelecekte daha fazla düşünmek fırsatını bulur ve Türkiye'nin koşullarına göre düzenlenmiş, gelir vergisiyle yanyana çalışacak bir genel - kişisel tüketim vergisini oluşturacak çalışmalar yapar, gerekli kamu oyunu da hazırlamak için çaba sarfeder.

* * *

Reformun içeriğine ilişkin bu değinmelerden sonra bir nebze de tasarının dili üzerinde durmak gerekiyor. Son yıllarda hukukî metinler hazırlanırken gittikçe daha çok göze çarpan dil yanlışlıklarıyla bu tasarıda da karşılaşmakta. Bu yanlışlıkların bir bölümü, yanlış bir dille hazırlanmış eski metne uygun değişiklik hazırlama arzusundan doğuyor, bir bölümü ise yeni yanlışlıklar ve yalnızca Türkçeyi yeterli düzeyde bilmemekten kaynaklanıyor. Örnekler mi? Bir hayli...

Tasarıda kullanılan "techizatlar" deyimini yerine "techizat" denilmesi daha doğrudur. Zira "techizat" çoğul anlam taşır. Kelimenin tekili "cihaz"dır.

"Kaynağına bakılmaksızın her türlü kazanç ve iratlar" yerine "kaynağına bakılmaksızın her türlü kazanç ve irat" demek gerekir. Türkçede "her türlü" dendiğten sonra çoğul değil tekil isim kullanılır.

"Kamu menfaatına yararlı dernekler" deyimi, çeşitli kanunlarda kullanılmakta ise de "Bab-ı Alî Kapısı" türünden bir büyük yanlışır. "Menfaat" zaten "yarar" anlamını taşıdığından yalnızca "kamuya yararlı dernekler" denilmesi yeterli ve daha doğrudur...

Unutulmamalı ki kanunların biçimiyle özü birbirinden ayırlamayacak kadar sıkı ilişki içindedir.

VERGİ TASARISINA BAKIŞ

İzzettin ÖNDER*

Bir ülkede vergi sisteminin ve vergi idaresinin yapısı ve etkinliği o ülkenin ekonomik gelişmişlik aşaması yanında, toplumsal ve ekonomik güç dengelerine de bağlıdır. Ekonomik olarak güçlü kesimler bir yandan vergi sistemi üzerinde etkili olarak vergi yükünü güçsüz kesimler üzerine yıkmaya çalışırken, diğer yandan da vergi idaresinin etkin çalışmasını engelleyerek olabildiğince denetim dışında kalmaya çalışırlar. Bu kural Türkiye için de geçerli olmuştur. Vergi yasalarındaki yaygın istisna ve muafiyet hükümleri, vergi denetiminin yetersizliği ve bir türlü bilgisayar destekli yatay denetim sisteminin kurulamaması, hep güçlü kesimlerin etkisi altında oluşan sonuçlardır.

Bu düşünce sistemi bizi, vergi sistemi ve idaresinde girilen değişimlerin de toplumdaki güç dengelerinin değişimi ile açıklanması gerektiği görüşüne götürmektedir. Yirmibirinci yüzyılın eşiğinde ciddi bir vergi değişimi gereksiniminin duyuluyor olması, toplumdaki güç dengelerinin değişimi hakkında önemli bir ipucu vermektedir. Gerçekten de toplumsal ve ekonomik koşullar ciddi bir vergi değişimi için gerekli altyapı oluşturmuşlardır. Başka bir deyişle, değişen toplumsal ve ekonomik güç dengeleri vergi sisteminde ve idaresinde ciddi bir değişimi gerekli ve hatta zorunlu hale getirmiş bulunmaktadır.

Varolan vergi sistemi ve yönetimi iki ciddi olumsuz sonucun oluşmasına neden olmuştur. Bunlardan birincisi vergi gelirlerinin istenen düzeyde yükseltilememesi, ikincisi ise toplumdaki yük dağılımının fevkalade adaletsiz gerçekleşmesidir. Vergi gelirlerinin milli gelire oranı, % 24 dolaylarında seyrederken, bütçe açığı büyümekte ve borç faiz ödemelerinin milli gelire oranı % 10'lar dolayına ulaşmış bulunmaktadır. Bütçenin % 40'ını gö-

* Prof. Dr., İstanbul Ü., İktisat Fakültesi Maliye Bölümü.

türen faiz ödemeleri reel kamu harcamaları üzerinde "kovma etkisi" oluşturmaktadır. Teknik ifadesi ile, bu boyutu ve bütçe üzerindeki yükü ile kamu borçlanması sürdürülebilir olmaktan çıkma noktasına gelmiş bulunmaktadır.

Gerekli geliri sağlayamayan vergi sistemi, vergi yükünün toplumdaki dağılımında da adaleti sağlamaktan uzak bulunmaktadır. Vasıtalı vergilerin sistem içinde ağırlığını arttırması yanında, vasıtasız vergilerin de giderek genişleyen vergi-dışı alanları kapsayamaması hem vergi yükünün dağılımında adaletsizlik yaratmakta, hem de ekonomik faaliyet alanları arasında ciddi rekabet bozucu unsur oluşturmaktadır. Vergi sistemine yerleştirilmiş olan istisna ve muafiyetlerin yarattığı vergi-dışı alanlar, giderek büyüyen ve yaygınlaşan kayıt-dışı alanların oluşumu önemli bir faktör olmuştur. Böylece kayıt-ıç ve vergi-ıç kesimler ile kayıt-dışı ve vergi-dışı kesimler arasında ciddi bir rekabet bozucu aktör olarak vergi karşımıza çıkmaktadır. Vergi yükünün şimdiye dek kayıt-dışı ve vergi-dışı kalmış olan kesimlere doğru yayılması düşüncesi formel kesimin çıkarlarına uygun gelmiştir.

Bu oluşumlar sonucunda, bir başka açıdan da vergi adaletinin sağlanması ve ekonomide verginin yarattığı rekabet bozucu unsurların giderilmesi amacıyla bir vergi sistemi değişikliği gündeme gelmiş bulunmaktadır. İşte vergi tasarısı bu amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Günümüzün küreselleşen ekonomik koşulları altında, girişilecek bir vergi değişiminin diğer ekonomilerdeki vergi uygulamalarını da dikkate alması kaçınılmazdır. Sermaye, kendine dünya çapında en kârlı alan ararken, kuşkusuz, vergi, görece fiyatları etkileyen en önemli faktör konumundadır. Dolayısıyla, günümüz koşulları altında girişilecek bir vergi düzenlemesinde uluslararası uygulamalar en ciddi sınırlama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vergi yasa tasarısında vergi gelirlerinin arttırılması yanında vergi yükü dağılımında adaletin sağlanması, vergi-dışı alanların kapsanması yolu ile sağlanmaya çalışılmış. Bunun için, vergi kavramı değiştirilip, genişletilerek, kayıt-dışı alanlar kapsanırken, varolan istisna ve muafiyet hükümleri de daraltularak vergi-dışı alanlar da vergi içine alınmaya çalışılmış bulunmaktadır.

İlke olarak olumlu olan, vergi kapsamının genişletilmesi çabası, oran indirimi ile desteklenmiş bulunmaktadır. Oran indirimi yolu ile, vergi içi yükü hafifletilirken, vergi-dışında kalmanın yükü ise, ceza sisteminin değiştirilmesi ve güçlendirilmesi ile ağırlaştırılmış bulunmaktadır.

Vergi alanlarının tüm ekonomiyi kapsayacak biçimde genişletilmesi istisna ve muafiyetlerin kaldırılması, götürülük sistemi-ne son verilmesi ve gelir kavramının değiştirilerek genişletilmesi ile gerçekleştirilirken, aynı anda, oran indirimine gidilmesi siyasal anlamda taviz olarak nitelendirilebilir. Ancak, oran indirimi tavizi, maalesef sosyal adalete uygun olarak gerçekleştirilmemiştir. Gelir vergisi tarifesinin varolan % 25 - 55 oran yapısının, tederici azalma ile, % 15 - 40 oran yapısına geriletilmesi planlanmaktadır. Görüldüğü gibi, ilk dilime uygulanan oranda 10 puanlık bir indirim öngörülürken, son dilimdeki oranda 15 puanlık bir indirim öngörülmektedir. Bunun anlamı; üst gelir dilimindeki göreceli yük hafifletilmesi, alt gelir dilimindeki göre daha büyük olmaktadır. Vergi adaleti açısından bu değişim, mutlak açıdan olumlu, fakat göreceli yük dağılımı açısından olumsuzdur.

Gelir vergisinin % 52'sini ödeyen ücretliler için ayrı bir tarife çok daha uygun olurdu. Ancak, vergi gelirinde meydana gelebilecek azalmadan ürküldüğü için vergilemede ayırma ilkesinin uygulanmasına gidilmediği anlaşılmaktadır.

Vergilemede güç ilişkisi, tasarıya, enflasyona karşı bazı gelir kategorilerinin korunması biçiminde de yansımış bulunmaktadır. Ticarethane dışında elde edilen menkul iratların enflasyona karşı korunacak biçimde reel değere indirgenmesi, bu kesime verilen bir avantajdır. Aynı şekilde, sermaye gelirlerinin çok farklı yöntemlerle enflasyona karşı yeniden değerlendirilme ve tabi tutulması da sermaye gelirlerinin emek gelirlerine karşı aşırı korunması anlamına gelmektedir.

Vergi idaresinin güçlendirilmesi ve vergi numarası uygulamasının yaygınlaştırılması çabaları da, hep vergi alanını yaygınlaştırılması amacının etkinlikle sağlanmasına yöneliktir.

Vergi isteminde değişiklik, yeni kapsanan kesimler kadar, eskiden beri kapsanan kesimlerce de desteklenir bir politika değildir. Çünkü her değişiklik, hiç öngörülmedik biçimde varolan çı-

kar ilişkilerini bozabilir. Bu genel yaklaşıma ilave olarak, yeni tasarıda genellikle politik olarak tüm çevrelerce korunabilecek tek kurum, indirilen oranlardır. Buna karşın, götürü usulün kaldırılması, şimdiye dek bu usulden yararlananların; istisna ve muafiyetlerin daraltılması bu hükümlerden yararlananların; tarımsal kazançlar ve esnaf muafılığı ile ilgili hükümler, bu alandaki yükümlülüklerin; menkul gelirlere uzanan vergi ağının bu alandaki rantiyelerin; ve nihayet, vergi yargı ve cezaları ile ilgili yeni hükümler ise, tüm tedirgin yükümlülerin dikkatini ve şiddetini çekmektedir. Böylesine bir çoklu ittifak karşısında bu tasarının yasalaşma şansı fazla yüksek görülmektedir.

Tasarıda en şiddetli tepkiyi menkul sermaye iradı ile ilgili hükümler çekmiş bulunmaktadır. Rant gelirleri olarak anılan bu tür kazançlar, çok akışkan olduğundan ve uluslararası piyasalarla bağlantılı bulunduğundan dolayı, bu tür gelir elde edenlerin vergiye karşı tepkisi şiddetli ve güçlü olabilir. Ancak, sermaye en kârlı alana akarken, Türkiye'deki faiz haddi ile uluslararası faiz haddi arasında makul bir vergiyi massedebileceği oldukça geniş bir marj bulunmaktadır. Vergi sonrasında, kuşkusuz, rant gelirleri azalacaktır. Ancak, Türkiye bu koşulda dahi mali sermaye için cazip bir alan oluşturacaktır. Öte yandan bu tür gelirler üzerine salınacak vergi, faizleri vergi kadar yükseltmeyeceği gibi, rant sahibinin gelirini de ancak verginin yansıma oranı kadar azaltacaktır.

Böyle bir tasarı, ancak yaygın kamuoyu desteği ile yasalaşabilir. Oysa, kamuoyu tasarımı tam olarak bilmediği gibi, genelde topluma ışınlanmış olan devletin hantallığı, kamu harcamalarının israf olduğu ve verginin olumlu, bir araç olmadığı fikirleri, çıkış yolunu tıkamaktadır.

Böylesine bir tasarının yasalaşma olasılığı, topyekün değişiklik yerine, tedrici değişiklik yaklaşımı ile yükseltilebilirdi. Örneğin, önce sadece götürü usul kaldırılırdı, ikinci aşamada istisna ve muafiyetler daraltılırdı, ilk ... Böylece, süre uzardı, fakat hem arzulanan değişikliğin gerçekleştirilme olasılığı yükselirdi, hem de belki de, vergi oranlarında bugünkünden daha hafif taviz verilmiş olurdu.

VERGİ REFORM TASARISI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Veysi SEVİĞ*

1. VERGİ REFORMUNUN NEDENLERİ VEYA GEREKLİLİĞİ

Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli finansmanı sağlamak vergi sisteminin temel fonksiyonudur. Ancak kamu hizmetlerinin finansmanında hangi kesimlerin ne miktarda vergi ödeyeceği konusu ayrı bir tercih ve hesaplama konusu olmaktadır. Şöyle ki:

Anayasa'nın 73. maddesi konuyu sosyal devlet anlayışına uygun olarak belirlemiştir.

* Herkes mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.

* Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Ancak ülkemizde uygulanmakta olan vergi sistemi bu özellikleri taşımamaktadır. Çünkü:

* Özellikle gelir ve kurumlar vergilerinin GSMH içerisindeki payı gelişmiş diğer ülkelere nazaran düşüktür. Bu oran ülkemizde toplam vergi gelirleri içinde de giderek azalmaktadır.

* Gerçek gelirlerin vergilendirilmesi yerine, daha çok fiktif nitelikte, varsayımlara dayalı vergilendirme ilkeleri benimsenmeye başlamıştır. Bu sistem asgari gelir, asgari kazanç, asgari değer gibi, kişi ve kurumları düşük kazanç ve düşük değer beyan etmeye yöneltmiştir.

* Vergi idaresi, daha çok asgari kazanç ve asgari değer altında kalan beyanlarla, bu değerlerden ortaya çıkan sapmaları izlemeye başlamıştır.

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.

* Zaman içinde ortaya çıkan baskı grupları, kendilerine yönelik vergi avantajları elde edebilmek için, siyasal iktidarları yönlendirmişlerdir. Bu bağlamda vergi yasalarına konulan özel hükümlerle, Anayasal buyruğa rağmen, kişiye özel veya kurumlara özgü uygulamalar başlatılmıştır.

* Vergi sistemimizde, mali güç ilkesi yerine, siyasal tercihler etkili olmaya başlamıştır. Bunun sonucunda az kazananlardan çok, çok kazananlardan bazı hallerde hiç vergi alınmamaktadır.

* Gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergilerde "beyan esası" yerine "kesinti esasına" dayalı vergilendirme geçerli olmaya başlamıştır.

* Anayasal nitelikteki vergi ödevi, kişisel veya kurumsal tercihlerle yerine getirilir olmuştur.

* Vergi reformu adı altında vergi yasalarında yapılmaya çalışılan parça bölük değişiklikler, sistemi daha da bozmuştur.

* Vergi idaresi tüm bu olumsuzluklar içinde tarafsızlığını yitirmiş, vergi yükümlülerini izleyemez hale gelmiştir.

Her mali yıl sonunda Meclise sunulan Bütçe Yasa tasarılarının gerekçesinde yer alan rakamsal veriler, Türk Vergi Sisteminin kamu harcamalarını karşılamadaki yetersizliğini gösteren tarihi belgelerdir.

Giderek kamu harcamalarını karşılama özelliğini yitiren Türk Vergi Sisteminin bu görüntüsünü değiştirmek gerekmektedir. Çünkü yapılan teknik hesaplamalara göre, gelecek on yıl içinde vergi gelirleri sadece kamu borçlarının faizini öder hale gelecek, kamu hizmetlerinin sunulabilmesi için devlet yönetiminin harcama yapma olanağı kalmayacaktır.

Bu görüntüye karşı, ülkemizde bazı kurumlar daha duyarlı davranmıştır. 1997 yılı sonbaharında hükümete sunulan ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından hazırlanan Vergi Reform Tasarısı bunun tipik örneğidir. Ancak bu tasarı daha çok bir kesimin görüşü ve istemi niteliğindedir. Türkiye'de var olan bu olumsuzluğun giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılması ve Anayasal buyruğa uygun yeni bir vergi sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

Bu bağlamda 1997 yılı sonlarına doğru hükümetçe hazırlanan bir Vergi Reform Tasarısı, gayriresmi bir biçimde belli kesimlere ulaşmış ve tartışılmaya başlanmıştır. Ancak söz konusu yasa tasarısında bazı düzenleme önerileri, özellikle de servet bildirimine yönelik olanları ağır eleştirilere konu olmuştur.

1998 yılı başında, daha önce belli kesimlere ulaşmış bulunan "Vergi Reform Tasarısı"ndan daha farklı bir tasarı hükümet tarafından Büyük Millet Meclisine sunulmuş bulunmaktadır. Bu tasarı tüm vergi yasalarında yer alan maddelerin yüzde yirmisini değiştirmeye yöneliktir.

Tasarı'nın gerekçesinde belirtildiği üzere:

* Vergi tabanının genişletilmesinde ilk adım olarak Gelir Vergisi Yasası'ndaki gelir tanımının değiştirilmesi öngörülmektedir. Bundan böyle tasarının yasallaşması halinde vatandaşların bir yıl içindeki harcamaları ile tasarruflarının tamamı Gelir Vergisi Yasası'nda sayılan 6 gelir unsuruyla ilişkilendirilemiyorsa, yasalarla bağışıklık kapsamına alınmamışsa, veraset ve intikal vergisi kapsamına girmiyorsa ve belli tutarı aşıyorsa kaynağına ve konusuna bakılmaksızın vergiye tabi diğer kazanç ve irat olarak vergilendirilebilecektir.

* İçinde yaşanabilir bir vergi sistemi hedefi doğrultusunda gelir, kurumlar, veraset ve emlak vergisi oranları ile tapu harçlarında köklü indirimle gidilecektir.

* Kurumların dağıtılmayan kazançları üzerindeki gelir vergisi stopajı kaldırılarak, kurumlar vergisi tek isim altında birleştirilecektir.

* Gelir Vergisinde kazanılmamış gelir vergilenmesine son verilecektir. Ticari ve mesleki kazanç sahiplerine uygulanan Hayat Standardı Esası yürürlükten kaldırılacaktır.

* Ekonomik ve sosyal açıdan kalmasında yarar bulunanlar ile vergi tekniği açısından gerekli olan muafiyet ve istisnaların uygulanmasına devam edilecektir.

* Yap-İşlet yatırımlarına yeniden değerlendirme hakkı tanınarak, yabancı sermayenin getirdiği döviz cinsinden sermayede ortaya çıkan kur farklarının vergilendirilmemesi için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

- * Belge düzeni yaygınlaştırılacaktır.
- * Ceza sistemine caydırıcılık ve basitlik kazandırılacaktır.

Tüm bu özelliklerin Türk Vergi Sistemine kazandırılabilmesi için Mevcut Tasarı ile Türk Vergi Sisteminde yer alan aşağıdaki vergi yasalarında değişiklik yapılması öngörülmektedir.

- * Vergi Usul Yasası,
- * Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yasa,
- * Gelir Vergisi Yasası,
- * Kurumlar Vergisi Yasası,
- * Katma Değer Vergisi Yasası,
- * Gider Vergileri Yasası,
- * Emlak Vergisi Yasası,
- * Veraset ve İntikal Vergisi Yasası,
- * Motorlu Taşıtlar Vergisi Yasası,
- * Damga Vergisi Yasası,
- * Harçlar Yasası,
- * Belediye Gelirleri Yasası,

Görüleceği üzere, Hükümetçe hazırlanan "Vergi Reform Yasa Tasarısı" ile 12 vergi yasasında değişiklik yapılması öngörülmektedir. Ancak Meclis'e sunulan yasa tasarısının gerekçesinde, yapılması öngörülen değişikliklerle vergi gelirlerinde ne miktarlarda artış olacağı konusunda herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

Tasarıda yer alan ve yapılması öngörülen değişikliklerin bazıları vergi gelirlerini azaltıcı niteliktedir. Çünkü, söz konusu tasarı ile gelir vergisi oranlarının iki yıl içinde kademeli olarak düşürülmesi öngörülmektedir. Diğer yönden kurumlarda dağıtılmayan kârların vergisel açıdan korunması amaçlanmıştır.

Türk Vergi Sisteminde gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergiler gecikmeli olarak hazineye intikal etmektedir. Gelir ve kurumlar vergisi beyanları ertesi yılın Mart ve Nisan aylarında yapılabilen, beyanname üzerinden hesaplanan verginin üç eşit

taksitte ertesi yılın Eylül ve Ekim aylarına sarkacak şekilde ödenmesi söz konusu olabilmektedir.

Oysa tevkifat yolu ile alınan vergiler, gelirin elde edildiği anda vergilendirilmektedir.

Halen uygulanmakta bulunan "peşin vergi" gelir ve kurumlar vergisi yükümlülere tarafından büyük yakınma konusu olmaktadır. Bu bağlamda esasında "peşin vergi" çoğunlukla bir önceki yılın kazancı üzerinden tarh olunan vergi esas alınarak hesaplanmakta veya bilanço esasına göre defter tutan ticari kazanç sahipleri tarafından üçer aylık bilançolar üzerinden hesaplanan kazançlar dikkate alınarak tahakkuk ettirilmektedir.

Gayrimenkul sermaye iradı sahipleri peşin vergiye muhatap olmamaktadırlar. Buna karşılık ticari amaçlı kiralamalarda stopaj (kaynakta kesinti) esas geçerlidir.

Ücret geliri elde edenler, net ücretleri hesaplanırken, kamusal paylar, yani ücretten yapılan kesintiler, işverence hesaplanmakta ve vergiye ilişkin kesintiler ertesi ayın 20. günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine yatırılmaktadır. Kesinti suretiyle alınan vergilerde, gelir vergisi tarifesinin artan oranlılık özelliğini koruyarak uygulandığı tek alan ücret gelirleridir.

Ücret gelirlerinin vergilendirilmesinde bu özellik dikkate alındığında, diğer yükümlülere göre, öncelikli vergilendirme söz konusu olmaktadır. Örneğin Ocak ayı ücretinin vergilendirilmesi, bu ücreti elde edenin Ocak ücretini elde ederken olmaktadır. Buna karşılık Ocak ayı ile ilgili kira gelirin vergilendirilmesi muhtemelen ertesi yılın mart ayında verilecek gelir vergisi beyanamesi üzerinden olacaktır.

Bu farklılık ücretlileri en azından enflasyon oranında daha fazla vergi öder hale getirmiştir. Peşin vergi bu ayrıcalığı giderici özellikten yoksundur.

Daha önce vergi reform tasarısı sözlü olarak kamuoyuna tanıtılırken ücretliler üzerindeki bu ayırıcı uygulamayı telafi edecek düzenlemelere gidileceği ifade olunmasına karşılık, mevcut reform tasarısında bu olumsuzluğu giderici düzenlemelere yer verilmemiştir.

Kurumlarda dağıtılmayan kârların vergilendirilmemesi yönünde düzenlemeye gidilmesi yanında, ücretlilerin negatif ayırımı vergilendirilme ve enflasyon nedeniyle daha fazla vergi öder hallerinin düzeltilmesine yönelik önlemlerin gözardı edilmiş olması "mali güç" kavramı ile bir başka açıdan yakından ilgilidir.

Türk vergi sisteminde reform yapılabilmesi için, kesimlerin GSMH'dan aldıkları paylara göre vergi yükünün dağılımını sağlamak temel amaç olmalıdır. Bu bağlamda yapılacak çalışmalarda kesimlerin elde ettikleri gelirin özelliği dikkate alınarak vergi yükü dağılımı ayrıca değerlendirilmelidir.

2. ÜCRET GELİRLERİNİN VERGİLENDİRİLMESİNDEKİ ADALETSİZLİK

Kural olarak gelir vergisi beyan üzerine tarh olunmakta ve ödenmektedir. Ancak ülkemizde geçerli olan uygulamaya göre gelir vergisi zaman içinde başkalarına yapılan ödemelerden kesinti suretiyle alıkoymaya yönelik bir vergi türü haline dönüşmüştür. Bu nedenle artık gelir vergisi, beyan edilen gelir ve iratlar üzerinden tarh edilen bir vergi olma özelliğini yitirmiş, tevkifat (stopaj) vergisi haline dönüşmüş bulunmaktadır.

Kazanç ve iratlar esas alınarak bu gelirleri elde edenlerin beyanları üzerinden alınan gelir vergisinin toplam gelir vergisi içindeki payı son yıllarda giderek düşmektedir. Aşağıdaki tabloda toplam gelir vergisi hasılatı içinde kesinti suretiyle alınan vergi payı ile bizzat elde edilen kazanç ve iratlar için yapılan beyanlar üzerinden alınan gelir vergisi payı yıllar itibarıyla gösterilmiş bulunmaktadır.

Ücretlilerin milli gelir içindeki payları dikkate alındığında gelir paylarının iki katından fazla bir gelir vergisi payına sahip bulundukları gözlenmektedir. Dolayısıyla ücretliler, genellikle gelir paylarının iki katını aşan bir gelir vergisi baskısı altında bulunmaktadır.⁽¹⁾

Ücretlilerin milli gelirden aldığı paya oranla daha fazla vergi öder olması bir anlamda, kesinti suretiyle vergilendirme yapanla-

(1) OYAN, Oğuz, "Yeni Vergi Düzenlemeleri ve Ücretliler" Dünya Gazetesi 28.11.1997.

rın da ekonomik açıdan yararına olmaktadır. Çünkü ücret tahakkuklarından yapılan vergi kesintileri yasal düzenleme gereği ertesi ayın 20. günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine yatırılmaktadır. Bu süre içinde söz konusu vergi kesintisi kesintiyi yapan yükümlü nezdinde kalmakta ve kullanılabilir.

Yıllar	Ücretlilerin toplam gelir vergisi içindeki payı (%)	Diğer kesinti suretiyle ödenen G.V'nin toplam G.V içindeki payı (%)	Kesinti yolu ile ödenen G.V'nin toplam G.V içindeki payı (1+2) %	Yıllık beyan yolu ile ödenen G.V'nin toplam G.V içindeki payı
1987	35.0	26.8	61.8	38.2
1988	45.2	27.9	73.1	26.9
1989	50.8	26.7	77.5	22.5
1990	55.0	28.7	83.7	16.3
1991	56.3	26.3	82.6	17.4
1992	55.5	28.5	84.0	16.0
1993	54.7	27.9	82.6	17.4
1994	50.9	27.9	82.6	17.4
1995	52.3	36.3	88.6	11.4
1996	51.4	35.0	86.4	13.6

Kaynak : Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri Yıllığı, Ağustos, 1997 sf: 50, 51, 52.

Gelir Vergisi hasılatının yarısından fazlasını ücretliler ödemektedir. Ticari, zirai ve mesleki kazanç sahipleri ile menkul ve gayrimenkul sermaye iradı elde edenlerin kesinti suretiyle ödemekte oldukları vergiler ile beyan üzerinden hesaplanan ve ödenen vergiler toplamı, ücretlilerin ödemekte bulunduğu vergi toplamından daha azdır.

Kazanç ve iratlar üzerinden doğrudan beyan yolu ile alınan gelir vergisi oransal olarak giderek düşmektedir. Buna karşılık halen Türkiye Büyük Millet Meclisinde bulunan ve bazı vergi yasalarında değişiklik yapılmasını öngören yasa tasarısında, doğrudan beyan üzerinden alınan vergilere bazı kolaylıklar getirilmektedir. Örneğin hayat standardı esası kaldırılmaktadır. Buna karşılık gelir vergisi hasılatının yarısından fazlasını ödemek zorunda kalan ücretli kesime herhangi bir kolaylık tanınmamaktadır.

Öte yandan ücretlilere yapılan vergi iadesinin, enflasyon oranında fazla vergilendirmeyi giderici bir özelliği bulunmamaktadır. Çünkü vergi iadesi harcamanın yapıldığı yılı izleyen Şubat ayından itibaren taksitler halinde sınırlı bir biçimde ücretliye yansıtılmaktadır.

Kaldı ki ücretliler bugünkü haliyle uygulamada vergi iadesi olarak bilinen haktan tam olarak yararlanma olanağından yasal düzenleme gereği yoksun bulunmaktadırlar. Ücretlilere Gelir Vergisi Yasası'nın 63. maddesinin 5 numaralı bendi hükmü ile tanınmış bulunan matrahtan indirim yolu ile vergi iadesi, yasal düzenlemeden kaynaklanan yetersizlik ve karışıklık nedeni ile çeşitli ve birbirinden farklı uygulamalara neden olurken, yetkililerin yapmış oldukları açıklama ve suçlamalarla haksız yere zan altında kalmalarına ortam hazırlamaktadır. Söz konusu yasal düzenleme gereği ücretli kendisine, eşine ve çocuklarına ait eğitim, sağlık, gıda, giyim ve kira harcamalarını belgelendirebildiği takdirde sınırlı bir biçimde işveren aracılığı ile matrahından indirtibilme olanağına sahip olabilmektedir.

İndirim sınırlıdır, çünkü yapılan harcamaların ancak 1/3'ü indirim hakkından yararlanabilmektedir. Ancak indirim hakkından yararlandırılacak miktar hiç bir vakit çalışanın yıllık matrahının % 35'ini aşamayacaktır. Örneğin 10'dan fazla eleman çalıştıran bir işyerinde aylık net 50 milyon lira aylık ücretle çalışan bir kişinin 1998 yılında yasal hakkından tam olarak yararlanabilmesi için eğitim, sağlık, gıda, giyim ve kira harcamaları ile ilgili olarak işyerine vermesi gereken toplam belge miktarı yıllık matrahının yüzde otuzbeşinin üç katı kadar olacaktır. Bu kişinin 1998 yılında aylık matrahı 54.554.317 lira olup, bu miktarın yıllık toplamı $(54.554.317 \times 12=)$ 654.651.804 liradır. Ücretlinin bu miktar üzerinden indirim hakkından yararlanabileceği kısım $(654.651.804 \times 0.35=)$ 229.128.131 liradır. Ancak bu miktarın matrahtan indirim konusu yapılabilmesi için üç katı kadar, yani $(229.128.131 \times 3=)$ 687.384.393 lira tutarında yukarıda belirtilen harcama konuları ile sınırlı yazar kasa fişi ve faturayı işverene bir bildirimle vermesi gerekmektedir. Oysa söz konusu çalışanın eline geçen yıllık net ücret toplamı $(50.000.000 \times 12=)$ 600 milyon liradır.

Mevcut yasal düzenleme çerçevesinde ücretlinin kendisine tanınan indirim hakkından, bu koşullar çerçevesinde tam olarak yararlanmasına imkan bulunmamaktadır. Çalışanın, sınırlı harcamalarında bir yıl içinde toplamak zorunda kaldığı belge miktarı normal koşullarda net ücretinden fazla olmaktadır.

Ücretlinin belge arayışına yönelmesi, yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yasal düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Özellikle ticari ve mesleki kazanç sahiplerine yeni tasarıyla vergi reformu başlığı altında envanter affı ve aklanma olanakları getirilirken, ücretlilerin yaptıkları harcamaları matrahlarından indirmelerine yönelik olarak yasa maddesinde yer alan sınırlamaların kaldırılmasını sağlayabilecek herhangi bir düzenlemenin tasarıya konulmayışı düşündürücüdür.

Düşük gelir gruplarında yer alan veya düşük ücret düzeylerinde beyan edilen ücretlilerin belge toplama olanaklarının sınırlı olması konuyu daha da ciddi hale getirmektedir.

3. ENVANTER VE KAYNAĞI BELLİ OLMAYAN VARLIKLARIN AFFI

Gelir Vergisi Yasası'na eklenmesi öngörülen geçici maddelerle bir yandan belgesiz malvarlıklarının belgelendirilmesi olanağının sağlanması öngörülürken, diğer yandan belli bir tarihe kadar bankalara bloke edilecek olan nakit para, mevduat sertifikası, döviz ve benzeri kıymetlerin vergi hukuku açısından aklanmasına ortam hazırlanması hedeflenmektedir.

Gelir Vergisi Yasasına eklenmesi öngörülen geçici 47. madde ile Gelir ve Kurumlar Vergisi yükümlülerinin işletmelerinde bulunan ve fakat kayıtlarında yer almayan emtia, makina, teçhizat ve demirbaşlarının 1.7.1998 tarihine kadar liste halinde ilgili vergi dairesine bildirilmesi halinde bu varlıkların belgelendirilmesi olanağı sağlanmış olacaktır.

Uygulamada envanter affı olarak ifade edilen bu olgu geçmişten beri arzu edilen ve fakat bir türlü yasallaştırılamayan bir olanaktır. Daha önce kıymetli maden ve altın için, bu madenleri işleyenlerle ticaretini yapanlara tanınan stok affı bu defa daha da genişletilerek tüm makina ve teçhizatı kapsayacak şekilde uygulanabilir hale getirilmek istenmektedir.

Her ne kadar yapılması öngörülen yasal düzenleme ile söz konusu envanter affında beyan edilen değerler üzerinden ayrıca katma değer vergisi ödenmesi zorunluluğunun getirilmesi düşünülyorsa da, yurda kaçak olarak sokulan araç ve gereçlerin de bu olanaktan yararlanması söz konusu olabilecektir.

Diğer yönden yine Gelir Vergisi Yasası'na eklenmesi öngörülen bir başka geçici madde ile kaynağı belli olmayan nakit para, döviz ve benzeri kıymetlerin, bundan böyle vergi yasaları gereği sorgulanma olanağı bir günlük blokajla sona erdirilecektir. Gelir Vergisi Yasası'na eklenmesi için hazırlanmış bulunan geçici 48. madde hükmü gereği olarak, elinde veya banka hesabında nakit parası, döviz veya benzeri kıymetleri bulunan kişiler bu varlıklarını bir günlüğüne bloke ettirmek suretiyle, tüm vergisel yükümlülüklerden kurtulmuş olacaklardır.

Hangi kaynaktan ne suretle elde edildiği belli olmayan bu varlıkların bir günlük blokajla aklandırılması, gerçekten üzerinde durulması gereken bir olanak olarak kabul edilmelidir.

Söz konusu yasa maddelerini içeren tasarının bu haliyle Meclis onayından geçmesi halinde, belki bir süre vergi inceleme elemanları inceleme yapabilme, özellikle kaynağı belli olmayan parasal varlıkları sorgulama olanağından yoksun kalacaklardır.

Kısacası, beyana dayalı vergilerde ortaya çıkan göreceli azalma, idarenin konuyu izleyememesinden ve yükümlülerin de bu durumu fırsat bilerek eksik beyanda bulunmalarından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda vergi idaresinde yeniden yapılanmaya gitmeden, vergi oranlarının azaltılması veya envanter/servet afları uygulanması vergi gelirleri üzerinde olumlu etki yapmayacaktır.

4. VERGİLEME VE VERGİ REFORMU TARTIŞMALARI

Kamu hizmetlerinin finansmanında ana kaynak vergilerdir. Son yıllarda oluşturulmaya çalışılan teorik görüşlerde, devletin hizmet üretimine belli bir sınırlama getirilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu çalışmalarda da devletin sunmak zorunda olduğu hizmetlerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre farklı olması gerektiği konusunda temel bir fikir beraberliği oluşmuş gibidir.

Devletin küçültülmesi kavramı subjektif değerlendirmeye açıktır. Bazı hallerde devletin belli alanlarda varlığı zorunlu olabilmektedir. Bu, ülkeden ülkeye, ekonomik yapıdaki sorunların boyutları ve niteliği itibariyle değişmektedir.

Ülkemizdeki mevcut Anayasal düzenleme gereği öncelikle kamu harcamalarının belirlenmesi gerekmektedir. Buna karşılık toplam kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmaktadır.

Aşağıdaki tabloda bu durum açık bir biçimde görülmektedir.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Konsolide bütçe giderleri*	132.4	225.4	490.4	902.5	1.724.2	3.691.3
Konsolide bütçe gelirleri*	99.1	178.1	357.3	751.6	1.409.3	2.728.0
Konsolide bütçe açığı*	33.5	47.3	133.1	150.8	314.9	1.233.4

Kaynak : Maliye Bakanlığı, 1997 Yıllık Ekonomik Rapor.

* Milyar TL.

Oysa Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan buyruk gereği "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür." Anayasa'nın bu buyruğu işlemektedir. Bir başka anlatımla ülkemiz yurttaşlarının bir bölümü mali güçleri ile orantılı olarak kamu harcamalarına katılmamaktadırlar.

Avrupa Ülkelerinde bütçe harcamaları ortalaması toplam milli gelirin yüzde 50'si düzeyinde oluşurken bu oran ülkemizde % 27-29 civarında dolaşmaktadır. Aşağıdaki tabloda da Avrupa Topluluğu ülkelerinden bazılarında sosyal güvenlik ödemeleri de dahil olmak üzere vergi yükleri gösterilmiştir.

Ülkeler	Vergi Yüğü (%)	Ülkeler	Vergi Yüğü (%)
Danimarka	49.7	İtalya	41.7
Belçika	46.6	Almanya	39.3
Hollanda	45.9	İngiltere	34.1
Yunanistan	42.5	Türkiye	22.2
OECD Ortalaması	38.4	A.B. Ortalaması	42.5

Kaynak : Maliye Bakanlığı, Vergi İstatistikleri Yıllığı, 1996.

Türkiye, vergi yükü açısından, yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere Avrupa ülkelerinin gerisinde ve Avrupa Birliği ortalamasının çok altında kalmaktadır.

Eğer Türkiye 1996 yılında Avrupa Ülkeleri ortalaması düzeyinde vergi yükü taşımış olsaydı konsolide bütçe açığı ile tanışmayacak ve hatta bütçe fazlası bile verebilecekti.

Ülkede vergi yükünü arttırabilmek için tek koşul vergi oranlarını arttırmak değildir. Tam aksine vergi oranlarını hedeflenmiş bulunan vergi yükünü dikkate alarak belirlemek gerekir. Örneğin bir ülkede vergi yükü ortalama % 40 olarak belirlenmişse en yüksek vergi oranının bu oranın biraz üzerinde örneğin yüzde 50 olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bunun temel nedeni vergilendirmenin dört değişik kaynaktan yapılmakta olmasıdır. Bu kaynaklar dikkate alındığında bazı hallerde en yüksek vergi oranının hedeflenen vergi yükü düzeyinde olması halinde dahi yeterli hasılat sağlanabilir.

5. VERGİLENDİRME ALANLARI

Vergiler her ne kadar dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ikiye ayrılıyorsa da Türkiye'de bütçe hukuku açısından kaynakları itibarıyla dört grupta toplanmaktadır. Buna göre vergileri gelir ve kazançtan alınan vergiler, mal ve hizmetlerden alınan vergiler, servetten alınan vergiler ile dış ticaretten alınan vergiler olarak gruplandırabiliriz. Bu ayırıma göre toplam vergi gelirleri içindeki paylaşımları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Vergi Türleri	1990	1991	1994	1995	1996
- Gelirden Alınan Vergiler	41.0	42.0	48.3	42.5	39.4
- Servetten Alınan Vergiler	0.7	0.7	6.3	2.3	0.8
- Mal ve Hizmetten Alınan Vergiler	24.2	24.9	36.5	39.6	43.3
- Dış Ticaretten Alınan Vergiler	14.2	13.0	15.3	18.0	17.3

Kaynak : Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere ülkemizde gelir üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı düşmektedir.

Bu bağlamda gelir vergisinin artık stopaj yani kaynakta kesinti suretiyle alınan bir vergi türü haline gelmiş bulunmasının da bu gelişmede bir rolünün olduğu düşünülebilir. Gelir vergisinin artık yaklaşık % 14'ü yıllık beyanname ile tahsil edilebilmektedir. Dolayısıyla kesinti suretiyle vergi toplayanlar bir anlamda vergi idaresinin görevini yaparak hale gelmişlerdir.

Türkiye'de gelir dağılımı hızla bozulmaktadır. Üst gelir gruplarının milli gelirden aldıkları pay artarken, alt gelir grubunda yer alanların milli gelirden aldıkları pay düşmektedir. Bu durum OECD faaliyet raporlarında "Türkiye'de gelir dağılımı çarpık" şeklinde ifade edilmektedir.⁽²⁾

Oysa Anayasa'nın 73. maddesi hükmü gereği olarak "Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır."

Türkiye'de uygulanan vergi oranları bazı alanlarda Avrupa Topluluğu ülkelerinden yüksektir. Aşağıdaki tabloda Katma Değer Vergisi genel oranları ile Gelir Vergisi üst oranı karşılaştırılabilir olarak verilmiştir.

Ülkeler	Gelir Vergisi ^a	Katma Değer Vergisi ^b	Ülkeler	Gelir Vergisi ^a	Katma Değer Vergisi ^b
Danimarka	34.5	25	İtalya	51	19
Belçika	56.65	21	Almanya	53	15
Hollanda	60	17.5	İngiltere	40	17.5
Yunanistan	35.41	18	Türkiye (55+5.5=)	60.5 ^c	15

Kaynak : OECD Tax Database.

a Gelir Vergisi üst oranı

b Katma Değer Vergisi genel oranı.

c Fon kesintileri dahil

Türkiye'de vergi oranları dikkate alındığında vergi yükü oranının düşük olmasında var olan temel neden, vergiye tabi gelirlerinin tam olarak kavranamaması ve vergilendirilememesidir. Bu durum vergilendirme açısından idarenin bazı sorunları olduğunu göstermektedir.

6. İDARİ YETERSİZLİK

Vergi idaresinin en küçük birimi vergi dairesidir. Yasal düzenleme gereği vergi dairesi yükümlüyü belirleyen, vergiyi tarh, tahakkuk ettiren ve vergiyi tahsil etme görevini üstlenen bir birimdir. Mevcut durumu itibariyle vergi dairesine başvuranlar yükümlülük tescil ettirebilmekte, vergi dairesine kendi iradeleriyle başvuramayanları belirleme olanağı rastlantılara kalmaktadır.

Yapılan bir çalışmadan da anlaşılaçağı üzere "1993 yılı itibariyle Türkiye'de 954 vergi dairesi, merkez ve taşra olmak üzere 49.193 vergi idaresi personeli bulunmaktadır. Mevcut personelin 47.084'ü taşra biriminde görev yapmaktadır. 1992 ve 1993 yıllarındaki mükellef sayısının eşit olduğı (fazla bir değışiklik olmadığı bilinmekte) kabul edildiğinde, bir yılda vergi dairesi başına 3270 mükellef düşmektedir. Götürü mükellefler bu hesaplama dışında tutulduğunda, bir yılda vergi dairesi başına düşen mükellef sayısı 2.211 olmaktadır. Vergi dairesi başına düşen personel sayısı 49'dur.

Özetle, bir yılda ortalama olarak, taşrada görevli olanlar itibariyle vergi dairesi başına 49 personel ve 3270 mükellef düşmektedir. Personel başına yılda 67, ayda 6 mükellef isabet etmektedir."⁽³⁾

Vergi idaresinin organizasyon yapısı da iş akımını ve mükellef tesbitini olumsuz yönde etkilemektedir. 1997 yılı sonunda halen vergi daireleri on-line çalışma olanağından yoksundur. Vergi dairelerince yapılan tahsilatın değıerlendirilmesi gecikmeli olmaktadır. Süresi içersinde vergi borcunu ödemeyenlerin izlenmesi gecikmektedir. Bu gecikme bazı hallerde 5 yılı bulabilmektedir. Buna karşılık Avrupa Birliğı ülkelerinde vergi borcunu süresinde ödemeyenlerin belirlenmesi bazı hallerde günü gününe olabilmektedir. Dolayısıyla vergi yasalarının uygulanmasından beklenen verimlilik idari yetersizlik nedeniyle tam olamamaktadır.

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin varlığı da dikkate alındığında vergi yükünün daha da düşeceğini kabul etmek gerekecektir.

(3) ŞENGÜL, Selami, *Bir Hurafe: Kayıtdışı Ekonomi*, Ankara, 1997 Sf. 234.

Vergi idaresi bugünkü hali ile kendisine yapılan beyanları almak ve işleme koymak görevi dışında, mükellef tesbit etmek, beyanları incelemek gibi yapılması gereken işlemleri yapamamaktadır.

Türkiye'de kişi başına düşen gelir 238.896.076 liradır. Bu gelirin ücretli tarafından elde edilmesi halinde ödenecek gelir vergisi, damga vergisi ve harcamalar dolayısıyla yüklenilecek katma değer vergisi sosyal güvenlik kesintisi dahil ortalama % 30 oranında olmaktadır. Bu da bize Türkiye'de hesaplanan vergi yükünün olması gerekenden düşük olduğunu göstermektedir. Bunda idari yetersizliğin rolü önemsiz değildir.

7. MEVZUAT YETERSİZLİĞİ

Ülkemizde ekonomik işlemlerin kayıtlara intikalini sağlayıcı mevzuat yetersizliğine karşı belli bir duyarsızlık vardır. Özel hukuk alanındaki yetersizlik kamu hukukuna da yansımış bulunmaktadır. Tapu kayıtlarında gayrimenkullerin düşük değerle gösterilmesi buna tipik bir örnektir.

Günümüzde devletin resmi kayıtlarında yer alan gayrimenkul değerleri gerçeği yansıtmamaktadır. Bu nedenle ortaya çıkan vergi kaybının boyutlarını kesin olarak belirleyebilme olanağı yoktur. Ancak Türkiye genelinde yapılan tapu işlemlerinde alım-satım değerleri yaklaşık onda bir değerle kayıtlara intikal ettirilmektedir ki bu uygulama hem gelir ve hem de kurumlar vergisi beyanlarını ve bazı hallerde de katma değer vergisi beyanlarını etkilemektedir.

8. NASIL BİR VERGİ SİSTEMİ?

Ülkemizin ekonomik sorunları bellidir. Üretim ve ihracat özlenen refah düzeyine çıkmamıza yeterli olamamaktadır. Bu nedenle uygulanacak vergi politikaları öncelikle yatırımı, üretimi, istihdamı ve ihracatı özendirici nitelikte olmalıdır.

Sermayenin tabana yaygınlaştırılabilmesi için halka açık kurumlaşmanın vergisel açıdan teşvik edilmesi zorunludur. Şirketlerin yatırımlarını yapabilmeleri ve finansman olanaklarını genişle-

tebilmeleri için sermaye piyasası araçlarından faydalanmalarına olanak verecek vergisel politikaların üretilmesi kaçınılmazdır. Bu aşamada devletin iç ve dış borçlanmada bazı ilkelere uyması, piyasaya değişik faiz oranları ile girip, parasal tasarrufları kamu finansman açıklarını karşılamada kullanma eğilimini azaltması gerekmektedir.

Devletin önce faiz ödemesi, bilahare ödediği faizi vergilendirmek için politikalar üretmesi, vergileme ilkeleri ile uyumlu bir davranış veya yöntem olarak kabul edilmemelidir. Vergilendirme tartışmalarının bu konu üzerinde yoğunlaştırılması, üzerinde durulması gereken gerçeklerin gözden kaçmasına neden olmaktadır.

Gelir ve kazançlar üzerinden alınan kamu paylarının yüksekliği, vergiden kaçınmayı gündeme getirmektedir.

Bir yandan vergi oranları düşürülürken, diğer yandan mükelleflerin doğru beyanda bulunmalarına yönelik yan önlemlerin eşanlı olarak alınması zorunludur.

Bugün ülkemizin en önemli sorunlarından birisi de çalışma alanlarının yetersizliğidir. Bu alanda istihdamı kolaylaştırıcı vergisel düzenlemelere gidilmesinde yarar olacaktır.

Çalışan sayısı arttıkça, uygulanması öngörülen sigorta çalışan prim kesintisi oranı ile işveren katkısının oransal payı ve bu bağlamda gelir vergisi oranında da belli bir indirim yapılmalıdır. Bu indirimler sendikali işçi çalıştıran işyerlerinde arttırımlı olarak uygulanmalıdır. Böylece ne bir yandan çalışan üzerindeki kamu payları azaltılırken, kayıtdışı işçi çalıştırma olgusunun üstesinden gelebilmek için sendikali işçi çalıştırılmasına yönelik vergisel kolaylık getirilmelidir.

Bordro dışı ücret ödeme alışkanlığı, ekonomide derinliğine oluşan ayrı ve kayıtdışı nitelikte önemli bir alan yaratmakta, üzülerek söyleyelim ki bu alan içine zaman zaman kamu görevlileri de girebilmektedir.

Türkiye'de yaklaşık her 10 çalışandan 6'sına bordro dışı ödeme yapılmaktadır. Bordro dışı çalışan her kişi, yeni kayıtdışılığın kaynağı olmaktadır. Çünkü işveren bordro dışı çalıştırdığı kişiye ücret öderken yanıltıcı belge kullanmakta veya satışlarını kayıt dı-

şı tutmayı tercih etmektedir. Her iki hal de ticari yaşamda gözle-nemilmektedir.

Aile yapısı vergisel açıdan korunmalıdır, bu bağlamda aileye özgü özel indirim hakkı tanınmalıdır.

Belli bir yaştan sonra elde edilen gelir ve kazançlar için di-ğ er ülkelerde olduğu gibi belli bazı vergisel kolaylıkların sağlan-ması bir yandan yaşlıları çalışmaya yöneltirken, diğ er yandan on-ların sosyo-ekonomik açıdan korunmalarına neden olabilecektir.

Halen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bulunan yasa tasarı-sında ücretlilere yönelik tek bir madde yer almamaktadır. Üze-rindeki vergi yükü her geçen gün artan, ücretini aldıktan sonra tamamını harcamak zorunda kaldığından toplam katma değ er vergisi hasılatı içinde de önemli katkısı bulunan bir kesime, ver-gisel açıdan değ er verilmemesi, sistemin bütünü açısından ayrıca değ erlendirilmelidir.

Kayıt dışı çalıştırılan her ücretli için, vergi ceza hukukunun daha duyarlı hale getirilmesi ve caydırıcı hükümlerle donatılması gerekmektedir. Çünkü kayıt dışı çalıştırılanlar, daha önce de be-lirttiğimiz gibi kayıtdışılığın daha da artmasına neden olma-ktdırlar.

Ücret gelirleri için ayrı bir vergi tarifesi uygulanabilir. Bu uy-gulama ile ücretlilerin bir yandan daha adaletli vergilendirilmesi sağlanırken işverenlerce devamlı yakınılan "istihdam vergisi" ol-gusuna da çözüm sağlanmış olacaktır.

Gerçekte ücretliler üzerindeki kamu payları, bir yandan üc-ret maliyetini arttırırken, diğ er yandan çalışanın eline geçen net ücreti azaltmaktadır. Bu olumsuzluğun giderilebilmesi için:

- * Ücretliler için daha düşük oranlı ayrı bir vergi tarifesi uy-gulanabilir.
- * Ücretlilere halen Gelir Vergisi Yasası'nın 31. maddesi ge-reği uygulanan günlük özel indirim miktarı arttırılabilir. Yasal düzenleme gereği özel indirimin asgari ücret düzeyi-ne çıkartılması mümkündür. Özel indirimin asgari ücret seviyesine çıkartılması halinde karşılaşılabilecek olumsuzluk-lar dikkate alındığında hiç değ ilse 1998 yılında günde 315.000 lira olarak uygulanan özel indirimin, gerçekçi bir

miktara örneğin asgari ücretin yarısına kadar arttırılması sağlanabilir. (Nitekim TÜRK-İŞ bu yönde bir görüş geliştirmiş ancak Bakanlık buna tasarıda yer verilmemiştir).

Ücret tahakkuklarının ve ödemelerinin bordro dışına çıkmasına neden olan ağırlıkların mutlaka gözden geçirilmesi ve bu bağlamda gerekli düzenlemelerin yapılması artık kaçınılmaz hale gelmiştir.

Ülkemizde eğitim vergisel açıdan korunmamaktadır. Oysa çocukların eğitimi, aileye küçümsenmeyecek nitelikte ve bazen de kaldırılamayacak boyutlarda mali yük getirmektedir.

Eğitim çağına gelmiş ve eğitimde bulunan çocuklar için, ücret gelirlerinde aile reislerine veya fiilen çocuğa bakan aile ferdi ne, ayda belli miktar matrahtan indirim hakkının tanınması suretiyle katkı sağlamak mümkün bulunmaktadır.

Örneğin eğitim çağındaki bir çocuk için matrahtan her ay yapılacak 10 milyon liralık bir indirim, eğitim açısından aile bütçesine belli bir katkı sağlayacaktır. Bu miktarların her yıl yeniden değerlendirme oranında arttırılması sağlanabilir.

Günümüzde bir çok aile çocuğunu gelir yetersizliği nedeniyle eğitimden yoksun bırakmayı tercih etmektedir. Çocuğun aldığı eğitime göre, orta, lise ve yüksek öğrenimde bu bağışıklık miktarları kademeli olarak arttırılabilir.

Ülkemizde gelir ve kazançların vergilendirme ağı içine alınması aşamasında yıllardır var olan bir saplantı, yeni vergi tasarısı ile tekrar gündeme getirilmektedir. Beyan dışı kalmış gelir ve kazançların kavranması ve vergilendirilmesi konusunda geçmişe sünger çekilmesi yönünde yasa tasarısı içine yerleştirilen ve af niteliğinde olan hükümler, bir anlamda devamlı suretle gelirlerini beyan dışı bırakmayı becerebilenlere yeni olanaklar sağlamaktadır.

Bu tür düzenlemelerle, yıllardır, gelirlerini beyan dışı bırakanlar öncelikle af hükümlerinden yararlanmışlar, bilahare bildiklerini yeniden yapmaya devam etmişlerdir.

Daha önce aynı amaçlara yönelik olarak çıkartılan bütün vergi af yasalarında aşağı yukarı aynı amaçlar ve beklentiler vardır.

Ancak her çıkartılan af yasasından bir müddet sonra yeni af beklentileri gündeme getirilmiştir.

Kişilerin beyan dışı kalmış gelirlerini izlemek ve bu kişilere karşı hukuki müeyyideleri uygulamak devletin asli görevidir. Bunun için öncelikle belli bir alt yapının oluşturulması gerekmektedir.

Ülke çapında gayrimenkul varlıklarının ve tüm motorlu araçların nüfus kaydı bazında izlenebilir hale getirilmesi ile bu alanda kişilere yüklenilmesi düşünülen beyan olgusundan kurtulmak mümkündür.

Kişi varlıklarının bilgi depolanması yolu ile izlenmesi halinde, bu alanda kurulacak bir merkez, eldeki verileri değerlendirerek kişilerin servet artışlarını gelirleri ile karşılaştırabilecek ve bu konuda bilgi üretebilecektir.

Sistem gelişmiş ülkelerde yukarıda belirttiğimiz şekilde oluşturulmuş bulunmaktadır. Bu bağlamda vergi idaresi oluşturacağı sistem ile her an mali sektör kayıtlarına girebilecek bir ortam yaratabilir. Örneğin banka kayıtlarının A.B.D'lerinde ve Avrupa Topluluğu ülkelerinde olduğu gibi vergi idaresince on-line sisteminden yararlanarak izlenmesi gibi.

Türkiye'de çağdaş izleme yöntemleri bırakılarak, hazırlanan vergi yasa tasarılarında bu bağlamda servet bildirimi veya buna benzer nitelikte düzenlemelere yer verilmekte, böylece önceden belli grupların tasarı üzerinde tepki göstermelerine ortam hazırlanmaktadır.

Gerçekte, kişilerin belli görevleri üstlenmeden önce servet beyanında bulunmaları zorunlu hale getirilmelidir. Uygulamanın kamu görevlilerine ve parlamenterlere yöneltilmesi halinde belki de ülkemizde önemli bir rahatlığın sağlanması söz konusu olabilecektir.

Kişilerin çalışmaya, dolayısıyla üretime dayalı varlık edinmeleri yasal hakları olmalıdır. Ancak her kişi edindiği varlığın kaynağını, yani gelirini kanıtlamak ve vergisel açıdan hesabını vermek zorundadır. Dolayısıyla rantiyeciliğe ve fırsatçılığa dayalı servet artışları bir yandan vergi ağı içine alınırken, diğer yandan

vergi dışı kalabilen bu tür kazançların caydırıcı bir biçimde cezalandırılması sağlanmalıdır.

Türkiye'de vergi reformu çalışmaları yapılırken hangi kesimlerin vergilendirme açısından hangi yükleri üstlendiğini milli gelirden aldıkları paylara göre belirlemek, bilahare bu kesimlere hangi miktarda vergi yüklenmesi gerektiğini hesaplamak gerekmektedir.

İdarenin kaynağı belirsiz gelir edenlerle, gelirinin üzerinde harcama yapanları belirleyebilecek bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Tüm bu açıklamalardan sonra Türkiye'de vergi reformunun yapılabilmesi için önce vergi gelirlerinin yetersizliğini kabullenmek ve bilahare gelirlerini kayıt dışı bırakanları vergi ağına alabilecek alt düzenlemelere gitmek artık zorunlu hale gelmiştir.

Vergi dışı kalanların veya vergisini ödemeyenlerin oluşturdukları tablo ve sergiledikleri davranışlar toplum üzerinde psikolojik açıdan olumsuz etki yapmaktadır. Bu olumsuzluğun giderilebilmesi için vergi idaresinin vergi alacağını ve vergisel olayları izlemede mümkün olduğunca çabuk hareket etmesi ve tüm teknolojik olanaklardan yararlanması kaçınılmaz olmaktadır.

Vergi reformu vergi yasalarında yapılacak bir kaç değişiklikle gerçekleştirilemez. Anayasal vergi ödevini yerine getirmeyenlerin bu davranışlarını yakından belirleyebilecek idari yapının oluşturulamaması halinde yapılacak tüm düzenlemeler uygulanamayacak birer yazılı metin olarak kalacaktır.

KAYNAKÇA

OYAN, Oğuz, "Yeni Vergi Düzenlemeleri ve Ücretliler", Dünya Gazetesi, 28.11.1997.

OECD Economic Surveys, "Special Feature", 1997, Paris,

ŞENGÜL, Selami, *Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1997.

MALİYE BAKANLIĞI, Vergi Yasaları; Vergi Yasa Tasarısı ve Gerekçesi.

YOLSUZLUK CENNETİNDE VERGİ REFORMU

Selami ŞENGÜL*

A. TEMİZEL TASARISI: NASIL BİR "REFORM"?

Türkiye'nin belirli kesimler için bir vergi cenneti olduğu genelde kabul edilir ve vergiye ilişkin yapılacak düzenlemelerde de hep bu kesimler öne çıkarılır. Doğal olarak, cennet varsa, cehennem de vardır ve vergi sistemine dahil olmaları yüzünden vergi cehenneminde yaşayanların çektikleri azap hiç kimsenin aklına gelmemektedir. Oysa, Kutsal Kitaplar, cezasını çeken cehennem sakinlerinin bir süre sonra cennete transfer olacaklarını söyler. Bizim vergi sistemimizde cennette de cehennemde de kalış sürekli dir.

Vergi sistemimiz kendi cennet ve cehennemini yaratmıştır da, cehennemde yaşayanların ödedikleri vergilerle kendilerine yeryüzünde cennet yaratanların, yolsuzlukları, usulsüzlükleri ve başkasının cebinden yaptıkları israfları yapılacak vergi kanunu değişikliklerinde hiç anımsanmamaktadır.

Hava raporu okunur gibi her gün yolsuzluk, usulsüzlük ve israf haberleri ile gazeteler dolu iken ve ülke yönetiminde bulunmuş olanların yurt dışındaki banka hesapları, mal varlıkları birer birer gözler önüne serilirken, "daha fazla vergi daha fazla vergi" diye ortalıkta dolaşanların, elde etmeyi planladıkları vergi gelirleri ile ne yapacaklarını açıklamadan vergi toplamaya yönelmeleri, "daha fazla vergi daha çok yolsuzluk" gibi adeta "yolsuzlukların finansmanı için vergi toplama" amaç ve sonucunu ister istemez akla getirmektedir.

1. TASARININ GENEL ÇERÇEVESİ

Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamaması üzerine şu anda, kendini reform olarak tanımlayan bir tasarı mevcut

* Vergi ve Sermaye Piyasası Danışmanı, YMM, eski Hesap Uzmanı, SPK eski Başdenetçisi.

bulunmaktadır. Tasarının temel çıkış noktası, kamu gelirlerini artırmaktır. Bunu, genel gerekçesinden öğreniyoruz. Vergi adaleti, vergi sisteminin iktisadi yapı ile uyumu, yirmi yıl sonrasında nasıl bir Türkiye sorusuna cevap verecek iktisadi yapıya geçişi kolaylaştıran veya destekleyen vergi sistemi ve düzenlemeleri, vergi ve kamu harcamaları arasındaki nedensel ilişki, vergi toplamının varlık nedeninin kamu harcaması yapma gereğinden kaynaklandığına dair yaklaşım, mevcut vergi yasaları ile çıkacak olanların uygulanmasında temel görev ve sorumluluğu olan vergi idaresinin etkinliğinin sorgulanması ve daha da geliştirilmesine yönelik tedbirler ve benzeri konularda hiç bir açıklamanın yer almadığı Temizel Tasarısı, özellikle, halihazırda az ya da çok ama toplanmış vergilerin nasıl harcandığına ilişkin hiç bir bilgi sunmadan, beyaz sayfa açtığını ilan etmektedir.

"Toplanmış olanlarla ne yapıldı ki, toplanacaklarla ne yapılsın" sorusu hiç sorulmazsa, "Temizel Tasarısının" gerekçesinde de belirtildiği üzere, "vergilerin, esas itibarıyla, kamu hizmetlerinin finansmanı maksadıyla alındığı ve en sağlam kamu gelir kaynağı olduğu yönündeki" açıklaması anlamını yitirecektir.

Yine, Temizel Tasarısında vergi sisteminin, içinde yaşanılmaz bir hale geldiği, yani, vergi sisteminin, mevcut mükellefler için vergi cehennemine dönüştüğü belirtilmekte ve mevcut vergi sisteminin mükelleflerin vergi kaçırmasını haklı kılacak hüküm ve uygulamalardan oluştuğuna dikkat çekilmektedir.

Vergi kamu hizmetlerinin finansmanı için alındığına göre, kamu hizmeti olarak kabul edilen hizmetlerin neler olduğu, bu hizmetlerin finansmanına kimlerin katıldıkları ve katılanların ne ölçüde katıldıklarının tesbiti önem taşır. Temizel Tasarısı, mevcut vergi sisteminin iktisadi faaliyetler karşısında tarafsızlığını yitirdiğini söylediğine göre, vergi adaletinin sistemde mevcut olmadığı bu açıklamanın bir başlangıç kabulü olmak gerekir.

Kazanılmış gelirlerin vergi dışı bırakılıp, kazanılmayanların vergilenmesine olanak veren götürü vergi, geçici vergi, hayat standardı asgari kurumlar vergisi gibi düzenlemelerin kazançla vergi arasındaki bağın kopmasına neden olduğunu söyleyen Temizel Tasarısı, şimdiye kadar yapılan düzenlemelerin bölük pörçük olmasının, ayrıca vergi sisteminin iç tutarlıktan uzak bir hale gelmesi sonucunu verdiğini de ifade etmektedir.

Belirtilen tesbit ve açıklamaları yapan Temizel Tasarısı,

- rüşvet ve kumar kazançlarının vergilenmesine olanak vermek için gelirin tanımını değiştirmekte,
- zirai kazançlarda tevkif suretiyle vergilemeyi esas almakta,
- bugüne kadar idarece belirlenmiş matrahlar üzerinden vergilendirilen gelir vergisi mükelleflerinin, 2000'e kadar yine götürü matrahlara göre, bu yıldan sonra ise basit usul olarak tanımlanan defter ve belgeleri üzerinden vergilenmesini öngörmekte,
- vergi cehenneminde yaşanan azabın şiddetini azaltmak için vergi oranı indirimlerine gitmekte,
- Şirketlerin kâr dağıtımlarında vergi ödemesine, dağıtmadıklarında da, vergi ödememesine ilişkin değişiklik yapmakta,
- 31.12.1999'da zaten yürürlük süresi sona erecek olan hayat standartı esasını kaldırarak, üçer aylık bilançolara göre tüm vergi mükelleflerinin cari dönemde vergilendirilmesi esasını getirmekte,
- Yatırım harcamalarının, yapılan ve yapılacak kısmına indirim tatbikine imkan veren düzenlemelerle özel kesimi yatırıma teşvik etmekte,
- Yabancı sermayenin getirdiği döviz cinsinden sermayedeki kur artışlarının artık vergilenmeyeceğini öngörerek, yabancı sermaye girişini özendirmekte,
- İçinde yaşanmaz dediği vergi sistemini, belirtilen değişikliklerle yaşanır kıldığını varsayarak, hapis cezaları öngören ve zamanaşımını ortadan kaldıran hükümlerle, vergi sisteminde köklü reform yaptığını, vergi sisteminin bundan sonra cehennem olmaktan çıkacağını ifade etmektedir.

Tasarı gerekçesine göre sayılan değişikliklerle, vergi sistemi hem daha fazla vergi hasılatı temin edecek hem de vergilenmemiş hiç bir kesim kalmayacaktır. Getirdiği değişikliklerle kendini vergi sistemimizin kilometre taşı olarak ilan eden ve belirtilen değişiklikleri de reform olarak tanımlayan Temizel Ta-

sarısı, sekiz sayfalık genel gerekçenin sonuç kısmında, reformun başarısının, "kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasına bağlı olduğunu" yalnızca, altı kelimeyle belirtmeyi de ihmal etmemektedir.

Vergi Tasarısının Meclis'e sevkî ile bunu takiben SİT alanlarının turizme açılması yönündeki Bakanlar Kurulu Kararının da aynı tarihlere denk düşmesi, toplanacak vergilerle yapılacak harcamaların nerelere sarf edilebileceğinin de ip uçlarını veren güzel bir tesadüf olmaktadır.

Vergi cenneti olduğu kadar yolsuzluk cenneti de olan Türkiye'de biraz önce belirtilen konularda değişiklik yaparak vergi reformu yapılabilir mi, yapılan kanun değişiklikleri reform olarak tanımlanabilir mi soruları yerine, her şeyden önce bir vergi reformunun temel özellikleri neler olmalıdır sorusuna cevap aranmalıdır. Kuşkusuz, yapılan değişikliklerin iktisadi ve hukuki tutarlıklarının ve muhtemel sonuçlarının saptanması da bu çerçevede yapılmak zorundadır.

Bu yazıda, vergi reformunun asgari amaçları, iç tutarlılığı ve Temizel Tasarısı ile yapılan değişikliklerin muhtemel sonuçları üzerinde durulacaktır.

2. VERGİ REFORMU NELERİ ÖNGÖRMELİ VE NASIL YAPILMALIDIR?

Bir vergi reformu öncelikle mevcut vergi sisteminin tarihsel gelişimi ile uygulama sonuçlarını içeren bir araştırmaya dayanmalıdır. Ortaya çıkan sonuçların ekonomik ve sosyal hayata etkileri ölçülmelidir. Mevcut sistemin gerek yasal gerekse uygulama yönünden hukuki sonuçları, vergi idaresinin etkinliği, vergi ihtilaflarının sayısı ve türü ve, ayrıca, idare aleyhine sonuçlanan ihtilaflarda uygulayıcıların hata oranı veya yasaların kapalı ifadelerinin yol açtığı ihtilaf oranları tesbit edilmelidir.

Tüm bu tesbitler, mükellef psikolojisi, içinde yaşanan iktisadi hayatın yapısı, ekonomideki sektörlerin payları ve vergi gelirlerine katkısı, kamu harcamalarının dağılımı ve etkinliği ile birlikte test edilmelidir.

Bu yönde yapılan değerlendirmelerden elde edilen sonuçlar bir kefeye konurken, diğer yandan, nasıl bir Türkiye sorusuna verilecek cevaba uygun şekilde vergi sistemi dizayn edilmelidir. Vergi, toplumsal kesimlerin birlikte yaşamalarının gerekli kıldığı ortak maliyete katılım payı olduğundan, alınan hizmetle ödenecek vergi arasında bir bağın kurulabilmesine dikkat edilmelidir. Gelişmesinde fayda görülen sektörler, korunması sosyal barış için gerekli gelişmeler ve değişen ve değişmesi planlanan iktisadi ve sosyal payı da hesaba katılarak vergi sisteminde yapılacak değişiklikler veya reformlar planlanmalıdır.

Vergi sistemini hayata geçirecek olan "vergi idaresi"dir. Sistem ne kadar iyi dizayn edilirse edilsin, eğer vergi idaresi sistemi hayata geçirecek bilgi ve donanıma sahip değilse, çıkan ihtilaflarda vergi yargısı gerçekte örtüşmeyen ya da olayın arka planını görmekten uzak kararlar vermeye yatkın bir donanımda ise, yapılacak reform başarısız olacak, başlangıçta konulan amaçlar realize olmayacağı gibi, reform öncesi koşullara yeniden dönülecektir.

1980'den bu yana, yaptığı basit vergi kanunu değişikliklerini "reform" olarak sunma alışkanlığı içinde olan Türkiye'de, iktisadi konjonktüre uygun ve onunla sınırlı olarak vergi kanunu değişiklikleri yapılmış, bu değişiklikler yapılırken de "vergi idaresinin" mükemmel olduğu varsayımına dayanılmıştır. Çünkü, vergi idaresi etkinliği bakımından hiç analize tabi tutulmadığı gibi, daha önceki değişikliklerin başarısızlığa uğramasındaki payı da tartışılmamıştır. Tartışılmadığına ve incelenmediğine göre vergi idaresinin mükemmel olduğu varsayılıyor demektir. Vergi idaresinin vergi sistemine nazaran gözlerden daha irak olması, vergi idaresinin mükemmel olduğu yönünde bir yargının doğmasına veya yaratılmasına imkan vermektedir.

Vergi sistemi yeniden dizayn edilirken vergi idaresinin de buna koşut olarak düzenlenmesi, personelin eğitilmesi ve yasalara karşı yükümlü olan vergi mükelleflerinin de aydınlatılması şarttır. Fakat bugüne kadar bu yönde herhangi bir girişim olmamıştır. Oysa, 1926 yılında yürürlüğe giren Kazanç Vergisi Kanununun başarısızlığına neden olarak, 1950 reformu gerekçesinde, mükelleflerin ve vergi idaresinin hazırlıksızlığı gösterilmekte, beyan esasını uygulama kapasitesi dikkate alınmadan vergi idaresin-

den söz konusu kanunun uygulanmasının istendiği belirtilmektedir. Tanıtım, eğitim, aydınlanma ve idarenin yeniye uyumu için gerekli bir geçiş dönemi olmaksızın 1960'dan bu yana sürekli "reform" yapılmakta, 1980 sonrasında düzenleme sayısı yılda bire yükselmektedir. Yapılan değişiklikler ertesi gün yürürlüğe girmekte, mükelleften uyması, idareden de uygulaması beklenmektedir. Jet hızıyla yapılan "reformlara" rağmen vergi gelirleri jet hızıyla artmamaktadır. Her defasında değişiklik öncesi koşullar, yakınmalar ve adaletsizlikler geri gelmektedir.

Temizel Tasarısı bu yönlerden değerlendirildiğinde, belli bir araştırmaya dayanmadığı, nasıl bir Türkiye sorusuna vereceği bir cevabının olmadığı ve vergi idaresine ilişkin şimdilik her hangi bir tedbir önermediği görülmektedir. Yani, daha önceki adına reform denen kanun değişikliklerinden farklı değildir. Farkı, hızla hazırlanmasına karşın hızla Meclis Komisyonlarından ve Genel Kurulundan geçirilememesi nedeniyle yasalaşamamasıdır. Hazırlanmasının ardından daha Meclis'e sunulmadan evvel dağıtılması, yani, eskiden olduğu gibi mükelleflerin yapılacak değişikliklerden ancak Tasarı Meclis Komisyonları'na indiğinde haberdar olması durumuyla karşılaşılmaması, Temizel Tasarısının önemli ve olumlu bir farkıdır.

3. TEMİZEL TASARISI OLMADAN YAPILABİLECEK DÜZENLEMELER

Temizel Tasarısında yenilik olarak sunulan ve getirildiği söylenen kimi değişikliklerin, böyle bir Tasarı olmadan da yapılması mümkün bulunmaktadır. Mevcut kanunlarda olan, fakat sanki bu hükümler yokmuş gibi yenilik olarak sunulan düzenleme önerileri sırasıyla şunlardır:

2.1. Götürü Gelir Vergisi Mükelleflerinin Basit Usulde Defter Tutarak Vergilenmesi

Mevcut gelir vergisi yasasında idarece belirlenen alım, satım ve hasılat tutarlarını aşan götürü usulde vergilenen mükelleflerin, defter ve belgeye dayalı olarak gerçek usulde vergileneceği

hükme bağlanmıştır. Bu tür mükelleflere düşen görev, belge düzenlemek zorunda olan mükelleflerle yaptıkları işlemlerden dolayı kendilerinden belge istemeleri ve almalarıdır.

Fakat, Vergi Usul Kanunu (VUK) mükerrer 257'nci maddede, Maliye Bakanlığı'nın mükellef ve meslek grupları itibariyle muhasebe usul ve esaslarını belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlandığı gibi, **"ticari kazançları götürü usulde tesbit edilen gelir vergisi mükelleflerine özel bir defter tutturmaya ve bu konulara ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Bakanlığın yetkili olduğu"** söz konusu maddede öngörülmüştür.

Temizel Tasarısında da, götürü usulde vergilenen ve bundan böyle basit usulde vergilenecek ticari kazanç sahiplerinin defter tutmaları, tutulacak defterlerin meslek odası nezdinde veya mükelleflerce tutulabileceği öngörülmektedir.

Yürürlükteki VUK mükerrer 257'nci maddesi Temizel Tasarısı olmadan da, yani basit usul olarak tanımlanan usule geçilmeden de, basit usulde defter tutmaya imkan veren bir düzenlemenin koşullarını belirlemektedir. Bu hüküm, 1994'den beri yürürlükte ve bugüne kadar Bakanlık yetkisini kullanmamıştır. Yaklaşık dört yıldır bu yetkisini kullanmayan Bakanlığın, aynı konuda ayrı bir düzenleme yapmasının ve bunu büyük yenilik olarak sunmasının anlamını kavramak zordur. Kaldı ki, 2000 yılına kadar götürü ticari kazanç sahipleri, Temizel Tasarısına göre yine idarece belirlenen matrahlar üzerinden vergilenmeye devam edileceklerdir. Aynı imkanları sunan ve geçmişte uygulanmayan bir hükmün ayrıca yeniden (ve mükerrer olarak) düzenlenmesi ile uygulamaya geçirileceğinin hiç bir güvencesi de bulunmamaktadır. Dün uygulanmayanın 2000'den sonra uygulanacağı söyleniyorsa, dört yıldır benzer nitelikte bir hükmün niçin uygulanmadığının da cevabı verilmek zorundadır.

2.2. Yasa Dışı Kazançların Vergilenmesi

1961'den bu yana yürürlükte olan Vergi Usul Kanununun 8'inci maddesi, "vergiyi doğuran olayın kanunlarla yasak edilmiş bulunmasının mükellefiyeti ve vergi sorumluluğunu kaldırmayacağı" hükme bağlamıştır.

Rüşvet, kumar ve uyuşturucu ticareti ile benzer yasa dışı faaliyetlerden doğan kazancın vergilenmesi, kural olarak söz konusu hüküm uyarınca mümkündür. Rüşvet ve kumar yasa dışıdır ve belli bir iktisadi faaliyet sonucu oluşmamıştır; ve bu nedenle iktisadi faaliyetlerin sıralandığı ve tanımlandığı gelir vergisi yasasında geliri belirleyen yedi gelir unsuruna dahil edilemediği için gelir vergisi dışında kalmıştır. Uyuşturucu, silah, beyaz kadın ve benzeri illegal ticari faaliyetlerden doğan kazanç ise, iç ve dış güvenlik birimlerinin tesbitine istinaden öteden beri gelir vergisi kapsamında vergilenmektedir.

Rüşvet ve kumarın gelir tanımı içine sokulması, bir akım kavram olan gelir ile bir stok kavram olan servetin yeniden tanımlanması ile ilgilidir. Devlet gözetiminde yapılan talih oyunlarından doğan kazanç, işletici yönünden gelir, kazanan yönünden veraset ve intikal vergisi kapsamı içinde vergilenmektedir. Rüşvet, rüşveti alan tarafa, veren tarafından yapılan bir servet aktarmasıdır. Mutlaka, verilen rüşvetin veren yönünden gelirini artırması gerekmez. Örneğin, dış gezilerde, 100 dolarlık fon ödeme zorunluluğunun yalnızca 25 dolar açıktan ödenerek **by pass** edilebildiği bir durumda, rüşveti veren taraf servetinden alan tarafa bir aktarma yapmaktadır. Tarafların birisinin mal varlığındaki azalışa karşılık diğerinde artış olmaktadır.

Aktarım bir servet transferidir. Böyle bir işlemi gelir olarak tanımlamak yalnızca bir kabuldür. Aynı işlemin intikal olarak vergilenmesi, gelir kavramına daha uygun gözükmektedir. Aksi halde, gelir ile vergi arasındaki ilişki kopacak, vergi esnekliğinin içerdiği anlam zayıflayacaktır.

Özetle, yasa dışı faaliyetlerin vergilenmesi VUK m. 8 uyarınca mümkündür ve bu konuda yapılan bir ilave düzenleme rüşvet ve kumarla sınırlı olup servet ve gelirin tanımları ile ilgilidir. Kayıt dışı kalan yasal faaliyetler yokmuş, bunların hepsi vergileniyormuş da, geriye kumar ve rüşvet kalmış gibi bir yaklaşımın sergilenmesi ise, yaşanan gerçeklikle uyuşmamaktadır. Yasal faaliyetlerden dolayı vergilenmeyenlerde sorumluluk, vergi idaresinin ehliyeti ile ilgilidir ve bu konuda Temizel Tasarısında hiç bir öneri paketi mevcut değildir.

2.3. Servet Beyanı Verilmeden Servet ve Harcama Toplamından Gelire Ulaşma

Vergi Usul Kanununun 30'uncu maddesi, incelemeler sırasında mükelleflerin servet beyanına davet edilebileceğini öngörmektedir ve bu hüküm 1994'den beri yürürlüktedir. Bu hüküm uyarınca, mevcut mükelleflerin kaçının servet beyanına davet edildiği ortaya konmadan, Gelir Vergisi Kanununda "diğer kazanç ve irat" kategorisi yaratarak" harcama ve tasarrufa konu olan her tür kazanç ve iradın beyan edilen gelirle mukayese edilerek, varsa farkın bir önceki yılın geliri olarak vergilenmesi yoluna gidilmesi, hem zaman aşımı kavramının yok edilmesi hem de servet artışının izah nedenlerinin olabileceğinin dikkate alınmaması bakımından fazlaca mahzuru bünyesinde taşıyan bir hüküm olarak görülmelidir.

1984'de servet beyanı müessesesi kaldırılırken yerine hayat standardı esası konulmuştur ve servet beyanının yirmi yılı aşkın uygulamaya karşın başarısızlık nedeni olarak vergi idaresinin ve vergi idaresine bilgi sunacak kamu idareleri ile borsa, banka, tapu ve belediyeler arasında tam ve doğrudan bilgi akımını sağlayacak tertibatın mevcut olmayışı gösterilmiştir. Vergi idareleri tam otomasyona geçmediği gibi tapu idaresi, belediyeler, banka ve borsa ile sayısı binin üzerinde olan vergi daireleri arasında ve kendi içlerinde de böyle bir tertibat bugün de kurulamamıştır. Dün noksanlık ve başarısızlık nedeni olarak gösterilen ve bugün de devam eden eksiklikler varken, gelirin tanımının değiştirilmesi ve herkesin vergileneceğinin söylenmesi, alt yapısı hazırlanmadığı için, başarı şansı düşük hatta başarısızlığının tekrerrü mü-kadder olan bir düzenlemeden başka bir şey değildir.

Kaldı ki, benzer düzenleme daha önce yapılmış, başarısızlığı görüldükten sonra kaldırılmıştır. Dün mahzurları ve başarısızlığı görülen bir tedbirin, bugün reform olarak sunulması, "vergililiğimizin tekrerrürler tarihi" olduğunun başka bir kanıtıdır.

2.4. Hayat Standartı Esasının Kaldırılması

Gelir Vergisi Kanunu Geçici 35'nci madde, "1.1.1990 - 31.12.1999 tarihleri arasında gerçek usulde gelir vergisine tabi ti-

cari kazanç sahipleri ile serbest meslek erbabının hayat standardı temel ve ilave göstergelerine göre" hesaplanacak vergiden daha az vergi ödeyemeyeceklerini öngörmektedir. Bu madde hükmü, Temizel Tasarısında, mükelleflerin kazanmadıkları halde vergi ödemelerine yol açması nedeniyle eleştirilmekte ve kaldırılması yoluna gidilmektedir. Madde hükmü 1999 sonunda, uzatılmadığı takdirde, zaten yürürlükten kalkacaktır. Temizel Tasarısı kendiliğinden kalkacak bu hükmün yürürlük tarihini bir yıl öne almakta ve bunu da getirilen önemli değişiklikler arasında saymaktadır.

2.5. Zirai Kazançta Tevkifat Usulüyle Vergileme

İster muaf, isterse kazancı gerçek veya götürü usulde tesbit edilsin, zirai faaliyette bulunan mükellefler yaptıkları satış veya hizmetler mukabilinde kendilerine yapılan ödeme üzerinden Gelir Vergisi Kanunu 94'ncü madde hükmü uyarınca stopaj suretiyle vergilenmektedir. Diğer bir ifadeyle, tevkifat usulüyle vergileme tüm tarım kesimi için geçerlidir ve yapılacak tevkifat oranlarını bir katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu GVK. m. 94'e göre yetkilidir. Temizel Tasarısında zirai kazancın götürü gider usulüyle tesbit usulü kaldırılmakta, muafiyet için asgari işletme büyüklükleri aynen muhafaza edilmektedir. Bu durumda, bu konuda ayrı bir düzenlemeye gerek yoktur. Bakanlar Kurulunun tevkifat oranlarını yükseltmesi yeterli olacaktır. Muafiyet hadleri aynen korunduğuna göre götürü gider usulünün kalkması da işlevsel bir sonuç doğurmayacaktır. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulunca yapılabilecek oran artırımı yönündeki bir düzenleme Temizel Tasarısı ile bir kez daha yasalaştırılmak istenmektedir. Yeni olan bir şey söz konusu değildir.

2.6. Vergi Numarası Verilmesi

Vergi Usul Kanununun 8'nci maddesi aynen şöyledir: "Türkiye Cumhuriyeti tabiyetinde bulunan her gerçek ve tüzel kişilere bir vergi numarası verilir. Bu hükmün uygulanmasına ilişkin usul ve esasları tesbit etmeye ve vergi numarasının kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce yapılacak işlemlerle il-

gili kayıtlarda ve düzenlenecek belgelerde kullanılması mecburiyetini getirmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir".

1994'den beri yürürlükte bulunan bu hükmün uygulama alanını, uygulama esas ve usullerini belirleme yetkisi Maliye Bakanlığına ait olduğuna göre yeni düzenlemeye bu konuda gerek yoktur. Aynı mahiyette bir düzenleme yapmak mükerrer bir düzenleme olacaktır.

Kaldı ki, Mart 1998'e kadar hiç bir düzenlemenin yapılmamış olması da düşündürücüdür. Çünkü, var olan bir yetki kullanılmaz veya gecikerek kullanılırsa, aynı mahiyette ikinci kez bir düzenleme yapma ihtiyacının nasıl oluştuğunun da açıklanması gerekir.

3. MEVCUT VERGİ KANUNLARINDAKİ TUTARSIZLIKLAR

Temizel Tasarısı kendini reform ve kilometre taşı olarak tanımlarken, doğal olarak, mevcut vergi kanunlarındaki tutarsızlıkları da tanıımı gereği ortadan kaldırması gerekirdi. Oysa, Temizel Tasarısı, ne gerekçesinde ne de getirdiği hükümlerle mevcut hükümleri tekrar ederken, mevcut tutarsızlıkların varlığından haberdar olmamasının bir sonucu olarak bunlardan hiç söz etmemektedir.

1950'den bu yana uygulanan 1960'ta yeniden yazılan Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunları amaçsızlık, tutarsızlık ve iktisadilikten uzak hükümleri bünyesinde taşıyarak bugünlere gelmiş ve bugün tartışılan bir çok sorunun kaynağını da bu hükümler teşkil etmiştir.

3.1. İşletme Büyüklüğü Yerine Hukuki Kişiliğe Göre Vergileme

Gelir vergisi sistemi, ilke olarak mali güce göre vergilemeyi esas alır. Hukuki kişiliğin vergilemeyi etkilememesi gerekir. Aksi halde, vergi kanunlarının iktisadi faaliyetler karşısında nötr olmadığını söylemek gerekir. Bunun en tipik örneği, fert ile kurumların elde ettikleri faiz gelirleri ile gayrimenkul sermaye iradının vergilenmesi oluşturmaktadır. Aynı geliri, fert elde

ettiğinde enflasyon sonrası kazanç vergilenirken, kurum elde ederse enflasyondan arındırılmadan vergileme yapılmaktadır.

Gayrimenkul sermaye iradı elde eden fert, aynı zamanda ticari, zirai veya mesleki faaliyette bulunuyorsa veya kurum, kira geliri elde etmişse, bu irada ait istisnadan faydalanamamaktadır. Yalnızca, kira geliri elde eden, başkaca hiç bir faaliyeti olmayan kimse ancak bu istisnadan yararlanmaktadır. Örneğin, bir doktor ile ücretli tasarındaki düzeltilmiş şekliyle 240 milyon lira kira geliri elde etse, doktor, mesleki kazancı ile birlikte 240 milyon liralık kira gelirinin toplamı üzerinden vergi ödeyecekken, ücretli hiç bir vergi ödemeyecektir. On dairesi olan ve bunları kiraya veren kişi 240 milyon liralık istisnadan sonraki geliri üzerinden vergilenecekken, bir bakkal, ticari kazanç elde ettiği için kira geliri nedeniyle 240 milyon liralık istisnadan faydalanamayacaktır.

Ticari, zirai ve mesleki faaliyette bulunmak cezalandırılırken, mali güç yerine yapılan faaliyet esas alınmakta, kurum veya şahıs şirketi aynı geliri elde ederse, tüm geliri üzerinden vergilenmektedir. 240 milyon liralık kira geliri, iki kişinin ortaklığı ile bir limited veya kollektif şirket bünyesinde elde edilse, kazanç kira geliri kaynaklı olduğu halde, kanun gereği ticari kazanç sayılarak istisna uygulanmamaktadır.

Kişinin mesleki, ticari veya zirai faaliyeti olsa ama bu faaliyete bağlı olmadan kira geliri sağlansa, yine kira geliri istisnasından istifade edilmemektedir. Görüleceği üzere, gelir ve kurumlar vergisi sistemi, faaliyetler karşısında tarafsız olmadığı gibi adil de değildir. Yaratılan cehennemin telafisi yerine devam etmesi Temiz Tasarısının bekleneni veremediğini göstermektedir.

Gelir vergisi sistemi, ürettiği ürünü satamayan, ancak bir aracı vasıtasıyla satan bir çiftçi kategorisi yaratmıştır. Küçük çiftçi muaflığı için öngörülen işletme büyüklüğüne sahip, gelir vergisinden muaf bir çiftçi, ürettiğini satarsa ticari faaliyette bulunduğundan zirai kazançlara özgü muafiyetten faydalanamamaktadır. Çünkü, ticari veya mesleki kazancı nedeniyle gerçek usulde gelir vergisine tabi olanlar çiftçi muaflığından yararlanamamaktadır. (GVK. m. 11/2.)

Küçük çiftçi muaflığından faydalanmak için zirai işletmenin Gelir Vergisi Kanununda belirtilen işletme ölçğine sahip olması

Vadeleri aynı olan tahvili bir kurum satın almışsa, Temizel Tasarısına göre, işlemiş altı aylık faiz, 1997 yılı geliri olarak, 1998'e sarkan diğer altı aylık faiz de 1998 geliri olarak kurumun kazancına dahil edilerek vergilendirilecektir.

Faiz gelirinin vergilenmesinde de yine ikili bir yapı mevcuttur. Gerçek kişi 1998 yılı geliri olarak tahsil ettiği faiz gelirinin belirli bir kısmını "Maliye Bakanlığı'nca" belirlenen bir indirim oranı düşüktükten sonra ve indirim sonrası meblağ (gerçek kişi eğer ticari, zirai veya mesleki kazanç elde etmiyorsa, sadece faiz geliri varsa) 2.250 milyon lirayı aşıyorsa beyan edecektir. (1997 için bu rakam 1.500 milyon liradır)

Kurum, böyle bir indirim oranı düşmeden doğrudan kurum kazancına elde ettiği faiz gelirini dahil ederek, vergisini ödeyecektir.

Temizel Tasarısı, kurumlar yönünden, işlemiş fakat henüz tahsil edilmemiş faiz gelirini vergileme yanında, kurumun elde ettiği faiz gelirine gerçek kişide olduğu gibi bir indirim oranı tatbik etmeyi de öngörmemektedir.

Bu anlatılanların gerçek kişi ve kurum üzerindeki vergi yükünü mukayeseli olarak nasıl etkilediğini aşağıdaki tabloda görebiliriz. Tablo, beş milyar lira faiz gelirini 1997 yılında elde eden gerçek kişi ve kurumun vergi yüküne göre düzenlenmiştir.

Hukuki Kişilik	İndirim Oranı	Faiz geliri	Matrah	Vergi yükü
Gerçek Kişi	% 67,6	5.000.000.000	1.520.000.000	% 8,1
Kurum	Yok	5.000.000.000	5.000.000.000	% 40

İndirim oranının yalnızca gerçek kişiye tatbik edilmesi nedeniyle, kurum ve gerçek kişinin aynı faiz gelirini elde etmelerine rağmen vergi yükleri farklılaşmakta, kurumun vergi yükü, gerçek kişinin beş katına çıkmaktadır. Aynı miktar faiz gelirinin bir yıl vadeli tahvilden elde edileceğini ve vadenin Haziran 1998'de tamamlanacağını kabul edersek, Temizel Tasarısının gerçek kişi ile kurum arasındaki vergi yükü farklılaştırması daha net olarak gözükcek ve borçlanmayı temsil eden mali araçların borsa rayıcı ile değetlenmesinin sonuçları ortaya çıkabilecektir.

Hukuki Kişilik	Faiz Geliri	Matrah	Vergi Yüğü
Gerçek Kişi	Yok	Yok	Sıfır
Kurum	2.500.000.000	2.500.000.000	% 40

Beş milyar liralık faiz geliri, alınan tahvilin vadesi Haziran 1998'de tamamlanacağından gerçek kişi faizi tahsil ettiğinde yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde vergilenecektir. Kurum ise, toplam faiz getirisinin yarısı olan 2,5 milyar lirayı henüz tahsil etmese de, işlemiş kısmı üzerinden vergi ödeyecektir. Bu durumda, gerçek kişinin vergi yükü sıfır iken, kurumun vergi yükü % 40 olmaktadır.

Gerçek kişi ve kurumun her ikisi de aynı miktar faiz geliri elde etmesine rağmen, farklı vergi yüklerine sahip olmakta, faiz gelirini elde edenin hukuki kişiliği vergi yüklerinin farklı olmasına yol açmaktadır.

Faaliyeti yapanın hukuki kişiliğine göre farklı vergileme yöntemleri, borsa rayici ve indirim oranı, farklı vergi yüklerinin oluşması, vergilemede tarafsızlık ve adil olma, aynı miktar gelir elde edenlerin eşit vergi yüküne sahip olması demek olan vergide yatay adalet - eşitlik kurallarına aykırılık teşkil etmektedir. Faaliyeti yapan karşısında, Temizel Tasarısı nötr değildir. Bunun doğal sonucu, kurumların nakit yönetiminden vazgeçmeleri, şirket varlıklarını şahsi varlıklarına dahil ederek bilançolarını boşaltmaları olacaktır. Kayıt dışılığın önlenmesi yerine teşvik edilmesi ancak bu tür bir düzenleme ile olabilirdi.

Özel ve kamu kesimi borçlanma araçlarının "borsa rayici" ile değerlendirilmesi 1964 öncesindeki düzenlemelerde de mevcuttu. 1964'de menkul kıymetlerin borsa rayici yerine alış bedeli ile değerlendirilmesine geçildi. Gerçekleşmemiş kazancın vergilenebilmesine neden olması ve mali piyasalarda yaratacağı olumsuz sonuçlar gerekçe gösterilerek borsa rayici yerine menkul kıymetlerin alış bedeli ile değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Şimdi, 1964'de kaldırılan ve mahzurları sayılan bir uygulama yeniden yürürlüğe sokulmak istenerek "reform" yapıldığı ifade edilmektedir. 1964'e kadar yapılan uygulamanın ortaya koyduğu mahzurlar, otuz beş

yıl sonra yeniden sorunlar yaratması için yenilik olarak tedvin edilmeye çalışılmakta, yeniden "yeni adıyla" yürürlüğe konmaktadır.

Özel veya kamu kesimi borçlanma araçlarını satın alan kurumlar, şahıs ve sermaye şirketleri, işlemiş fakat tahsil edilmemiş faizleri üzerinden ve indirim oranı tatbik edilmeden vergilendirilirken, ticari, zirai veya mesleki faaliyeti olan gerçek kişiler, faaliyetlerine bağlı olarak faiz geliri elde ettiklerinde aynen kurumlar gibi vergilenecekler; faiz dışı gelir elde etmedikleri takdirde ise tahsil ettikleri faiz gelirine indirim oranını uygulayarak vergi ödeyeceklerdir.

Yani, ticari veya zirai faaliyeti olan bir gerçek kişi ile kurum aynı statüde vergilenecekler, yalnızca faizden geçinen gerçek kişi, faiz getirisini tahsil ettikçe ve indirim oranı tatbik edilerek vergilenecektir.

Böylece, üreten, ticari, zirai veya mesleki faaliyette bulunan gerçek kişiler ile kurumlar, üretmeyen fakat faizle geçinenlere göre dezavantajlı hale getirilmiş olmakta, bu durum da reform olarak tanımlanmaktadır.

Ticari faaliyetine bağlı olarak faiz geliri elde eden kurumlar, şahıs ve sermaye şirketleri, işlemiş fakat tahsil etmedikleri gelirleri üzerinden, üç ayda bir düzenleyecekleri bilanço sonuçlarına göre geçici vergi ödeyeceklerdir. Üç ayda bir cari dönem geliri üzerinden vergileme, doğal olarak, ticari faaliyette bulunan gerçek kişiler ile kurumların ve şahıs şirketlerinin, en fazla üç ay vadeli, o da, vergi ödeme tarihinden önce tahsil edebilecekleri vadelerde kamu ve özel kesim borçlanma araçlarını satın almalarına izin vermektedir. Üç aydan uzun vadelerde borçlanma aracı satın alma, tahsil etmeden vergi ödeme sonucunu doğuracağından, özel ve kamu kesiminin uzun vadeli borçlanması ekonomik akılçılık bakımından imkansız hale gelmektedir.

Borsa rayici ile değerlendirme ve üç aylık bilançolar üzerinden cari dönemde geçici olarak vergilendirme, mali piyasalarda kısa vadeciliği artıran bir sonuç doğuracaktır. Özellikle, kamunun vadeyi uzun döneme yayması, belirtilen düzenleme nedeniyle güçleşecektir.

2. HİSSE SENEDİ VE KATILMA BELGELERİNİN ALIŞ BEDELİ İLE DEĞERLENEREK VERGİLENMELERİ

Temizel Tasarısında borçlanmayı temsil eden araçlar dışında hisse senetleri ile katılma belgelerinin alış bedeli ile değerlendirileceği öngörülmüştür. Şirketler yönünden bu hükmün sonucu, bu araçlardan elde edilen realize olmamış kazançların vergi dışı bırakılmasıdır. Bu takdirde, ticari kazancın tesbitinde tahakkuk esası cari, menkul kıymetlerde de aynı esas geçerli olsun şeklindeki yaklaşım, mali araçlar karşısında tarafsız olamama neticesini yaratırken, gelir ve kurumlar vergilerinde vergi yüklerinin de farklılaşmasına da yol açmaktadır.

Tahvil, hazine ve finansman bonosunu içeren tahvil fon katılma belgesine sahip şirket, doğrudan tahvil, bono ve diğer borçlanmayı temsil eden mali araç alırsa, bunları borsa rayici ile değerlerken; katılma belgesi aldığı anda, alış bedeli ile değerlendirilecektir. Bu durumda, tahvil fonlarından katılma belgesi almak tercih edilecek, yapılan değişiklik ile istenen amaç gerçekleştirilecektir. Yani, tutarsızlık vardır.

Fert, katılma belgesini bir yıldan fazla tuttuğunda dahi vergilenecek, fakat doğrudan hisse senedi alsa ve bir yıldan fazla elinde tutup satsa vergi ödemeyecektir. O takdirde, ferdin katılma belgesi almak yerine doğrudan hisse senedi alması lehine olacaktır, yapılan değişiklik ile beklenen amaç yine gerçekleştirilmeyecektir.

Yatırım ortaklığı hisse senedi alan fert bir yıldan fazla süre ile bu senedi elinde tutup satışta vergi dışı kalırken, yine şirket biçiminde olmayan bir mal varlığı topluluğu olan yatırım fonu katılma belgesi alırsa vergilenecektir. Organizasyon biçimi ne olursa olsun, yatırım fonu ve ortaklığı, portföy yönetimi ve işletmeciliği yapmaktadır ve aralarındaki fark, birinin anonim şirket, diğerinin mal varlığı topluluğu olmasıdır. Yatırım fonu katılma belgesi alan vergilenirken, yatırım ortaklığı hisse senedi alanın vergilenmemesinin amacını anlamak güçtür.

Hayat sigorta şirketleri ise, yatırım fonu veya yatırım ortaklığından farksızdır. Bunlardan alınacak aylık veya ikramiyelerin ücret telakki edilip, devlet memuru maaşı ile mukayese edilip, me-

murun ikramiye veya aylığı üzerinde olan kısmın vergilenmesi, ücret ile menkul sermaye iradı arasındaki farkın kavranamaması ile ilgilidir. Hayat sigorta şirketi de topladığı primlerle fon ve portföy yönetir. Primlerin menkul kıymetlere yatırılması, sanayinin finansmanına olanak sağlar. Yatırım fonu ve ortaklığı da benzer amaçlar ve riskin dağıtılması amacına dönüktür. Organizasyonları farklı fakat kullandığı araçlar aynıdır.

Şu anda, 1998 sonuna kadar, hayat sigorta şirketlerinin hisse senedi ve katılma belgesi alım satım kazançları kurumlar vergisinden istisna edilmiştir. Bu hükmün, yapılan değişiklikle poliçe sahiplerini ücretli olarak görmesi, hem kamu sosyal güvenlik kurumlarının fon yöneten kurumlara dönüştürülmesi hem de kamu ve özel sigorta sistemindeki kurumların ücret verir gibi telakki edilmesi, belirtilen kavrama sorunu ile ilgilidir.

Şirketlerin iştirak hisselerini satıştan doğan kazançlarını sermayeye ilave etmeleri halinde kurumlar ve diğer bir kısım vergilerden müstesna tutulması, hem şirketlerin öz kaynak oranlarının artırılması, halka açılmanın yaygınlaştırılması hem de fert ve kurum vergi yüklerinin eşitlenmesi amacıyladır.

İştirak hissesi satışından doğan kazançların sermayeye ilavesi koşuluyla kurumlar vergisinden müstesna kılınmasına ilişkin hüküm 1998 sonuna kadardır. Bu hüküm uzatılmazken, fert ve kurum vergi yükleri arasındaki farklılaşma da artmaktadır. Kurum iştirak hissesini sattığında sermayesine ilave etse dahi vergilenirken, fert bir yıldan fazla süre ile sahip olduğu hisse senedini satar ve kazanç elde ederse vergilenmeyecektir. Aynı tür kazanç fert ve kurum yönünden farklı vergi yüklerine sahip olmaktadır.

Ancak, daha da garibi, şirket iştirak hissesini satmak yerine bu senedin rüçhan hakkını devreder veya satarsa vergi dışı kalacaktır. Bunun doğal sonucu, şirketlerin doğrudan hisse senedi satmak yerine, iştirakin yapılacağı sermaye artışına ilişkin olarak rüçhan hakkını satmasıdır. İştirakteki pay, hisse senedi olarak satılırsa vergi ödemek yerine aynı senedin rüçhan hakkının veya kuponunun satışı vergi dışı kalacağına göre, yapılan değişikliğin uygulanma kabiliyeti kendiliğinden sona ermektedir.

Ancak fert rüçhan hakkı kuponunu satarsa vergi ödeyecektir. Ferdin rüçhan hakkını satmak yerine, bir yıl sonrasında, hisse

senedini satması lehine olacak, dolayısıyla yapılan değişiklik amacına ulaşmayacaktır. Daha doğrusu, yapılan değişikliğin hisse senedi, tahvil ve katılma belgesi satışından doğan kazancın vergi dışı kalma alternatifi yine Temizel Tasarısında yer almaktadır.

Şirketin emisyon primli hisse senedi satışı vergi dışı kalırken, bu kez de ferdin bir yıldan fazla elinde tutma koşuluna bağlı olarak vergiden müstesna olması söz konusudur. Ferdin ve şirketin bunu aşmasının yolu, senetlerin öncelikle aracın mahiyetine göre yatırım fonu veya yatırım ortaklığına satılmasından geçmektedir. Böyle bir yol seçildiğinde de, getirilen değişikliğin amacına ulaşamayacağı açıktır.

3. İNDİRİM ORANI

Temizel Tasarısı, mevcut Gelir Vergisi Yasasında olan ve 31.12.1999'da sona erecek, faiz, repo ve faizsiz bankacılık işlemlerinden doğan kâr paylarına ilişkin olarak uygulanan indirim oranını aynen benimsemekte, indirim oranının tatbikini sürekli kılmaktadır. Menkul kıymet alım satımından doğan kazançların zararlarla mahsubu, endekslenmesi de yine getirilen değişiklikler arasındadır.

İndirim oranı, yıl sonunda belirlendiğine göre, net getiri hiç bir zaman yıl içinde saptanamayacaktır. Bunun anlamı, mali piyasalarda, faiz gelirlerinde net fiyatın belirlenememesidir. Hazine bonusu, finansman bonusu gibi senetlerin nominal değerinin faizi de içerdiği dikkate alınırsa, mali piyasalarda fiyatın tesbiti belirsizlik içinde olacaktır. Diğer bir ifadeyle, net getirisi belli olmayan araçlar alınıp satılacaktır.

Tahvil, bono gibi mali araçların borsa rayici ile değerlendirilmesi ve üçer aylık bilançolara göre geçici vergi ödenmesi de getirilen değişiklikler içinde yer aldığından, bunun piyasalara etkisi vadenin kısılması, riskin ise sıfır kabul edilmesinden başka bir şey değildir. Tahsil edilmemiş tahvil faizi üzerinden vergi ödendiğinde, ihraççı vade tarihinde borcunu ifa etmezse, satın alan şirket tahakkuk etmiş vergisini ödendiği kazancı üzerinde nasıl bir düzeltme yapacaktır belli değildir; Tasarıda bu konuda bir hüküm yoktur ve ihraççının vadede borcunu eda edeceği varsayılmaktadır ki, bu, riskin mali piyasalarda olmadığı kabulüdür.

Mevduat devlet güvencesindedir; fakat, borçlanmayı temsil eden mali araçlarda, böyle bir garanti verilemez. Bu durumda, ihraç edilen borçlanmayı temsil eden mali araçlarda, vergi açısından risk yok varsayılarak vergileme yapılmaktadır. Riskin yok farzedildiği, fiyatın belli olmadığı bir mali piyasa dizayn edilirken vadelerin kısalması sonucu da bu değişikliklerin peşinden gelmektedir.

İndirim oranının yalnızca, fertlerin elde ettiği faiz, repo ve faizsiz bankacılık kâr paylarına uygulanması, bu gelirlerin ticari, zirai veya mesleki faaliyete bağlı olarak doğması durumunda indirim oranının tatbik edilmemesi, başka bir adaletsizlik örneğidir. Ve Anayasaya aykırı bir düzenlemedir. Zira, mali güce göre vergileme Anayasal zorunluluktur.

4. VADELİ İŞLEM PİYASALARI - DEVİR VE BİRLEŞMELER

Temizel Tasarısı, globalleşen piyasalara ilişkin gerekli değişikliklerin bugüne kadar yapılmadığını gerekçesinde ifade etmekte ve gelişen durumu eleştirmektedir. Fakat, vadeli işlem piyasalarının İMKB'de bu yıl içinde faaliyete geçmesi planlandığı halde, nasıl vergileneceği yönünde Tasarıda hiç bir hüküm yer almamaktadır.

Şirket ele geçirme, birleşme ve devirlerinin klasik ticaret hukuku çerçevesinde gerçekleşmediği bir finans piyasasında, hâlâ şirketlerin devir, tasfiye ve birleşmelerine ilişkin sayfalarca hükmün kurumlar vergisi kanununda yer alması, devir alınan şirket zararlarının mahsubunun önlenmesi, anlaşılması güç bir vergileme anlayışının elli yıldan bu yana değişmediğini göstermesi bakımından değerlendirilmelidir.

Tasarı, şirket ele geçirme, birleşme ve devirlerinin, iştirak hissesi satışı, hisse senedi satışlarının vergilenmesi yönünden değerlendirildiğinde, bu konularda yeni bakışı içeren düzenlemelerin mevcut olmadığı görülmektedir. Bu ise, finans piyasalarındaki değişiklik ve gelişmelerin henüz Maliyenin semtine uğramadığını göstermektedir.

GENEL SONUÇ

Türkiye'nin bir vergi cenneti olduğu kadar bir yolsuzluk cenneti olduğu da doğrudur. Temizel Tasarısı, kamu harcamalarının en sağlam kaynağının vergiler olduğunu belirtmekte, fakat hazırlanan Tasarının bu sağlam kaynağın kullanma biçimine yaptığı atıf birkaç kelimeyi geçmemektedir.

Temizel Tasarısı olmadan da getirildiği söylenen bazı değişikliklerin var olan hükümlerle gerçekleştirilmesi mümkündür. Vergi idaresinin ve kamu harcamalarının disiplini konularında bir reform paketinin parçası olmadığı gibi, mevcut tutarsızlıkların giderilmesi yönünde de Temizel Tasarısının bir çabası yoktur. Daha doğrusu, mevcut tutarsızlıklardan haberdar dahi değildir. Yeni tutarsızlıklar da üretmeye hazırdır. Yenilik olarak sunulanların önemli bir kısmı, ya daha önce kaldırılmış hükümlerin yeniden yürürlüğe konmasıdır ya da başarısızlık nedenleri devam eden düzenlemelerin gelirin tanımını değiştirdik savı ile yeniden öngörülmesidir.

Vergi yasalarını vergi idaresi uygular. Danıştay safhasında vergi ihtilaflarının yüzde 98'ini kaybeden, 1985 - 1992 döneminde yaygın ve yoğun denetimlere karşın, belge düzenlememe oranı yüzde 12 olarak sabitleşmiş olan bir idarenin, yapılacak düzenlemeler ne kadar mükemmel olsa da, bunları uygulamada yetersiz kalacağı açıktır. Bu veriler ortada iken, vergi idaresini aşırı yetkili kılan hükümler, vergi cehennemi yaratmaya adaydır. Vergi gelirlerindeki yetersizlik, vergi sisteminden değil, bunu uygulayacak vergi idaresinin durumundan kaynaklanmaktadır.

Her şeyin vergilendiği, sadece kumar, rüşvet ve uyuşturucunun bunların dışında kaldığı bir ortamda olmadığı herkesin bildiği bir gerçektir. Öncelikle, mevcut hükümler niçin bugüne kadar uygulanmamış, sorun nereden kaynaklanıyor sorusuna cevap vermek gerekir.

Tarihsel gelişimin ve mevcut durumun sağlıklı olarak tesbit edildiği bir araştırmaya dayanmayan; duygu, kanaat ve bireysel tercih ve tecrübeye dayalı ve adına reform denen kanun değişiklikleri 1980'den bu yana yapılagelmektedir. Her birinin reform olduğu da kendi gerekçelerinde zikredilmektedir. Temizel Tasa-

risından sonra da yeni reformlar yapılacağını söylemek ileriye tahminle ilgili bir kehanet olmasa gerek. Çünkü, 65 milyon kişinin bir anda vergi kaçakçısı konumuna kolaylıkla gelebileceği bir düzenleme ya yanlışır ya da arkasından gelecek bir affın muştusudur.

KAYNAKLAR

Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, **Türk Vergi Kanunları Gerekçeleri**, Cilt I-V.

Maliye Bakanlığı, **Temizel Tasarısı ve Genel Gerekçesi**.

Selami Şengül, "Bunun Neresi Kimin İçin Reform", 5 Ocak 1998 **Radikal Gazetesi**.

Selami Şengül, **Bir Hurafe Kayıt Dışı Ekonomi - Vergi Sistemi ve Vergi İdaresinin İçyüzü**, Ankara, İmaj Yayıncılık, Ekim 1997.

FİNANSAL PİYASALARDA VERGİLEMENİN AMACI NEDİR?: Tasarının Vizyon Problemi Üzerine Notlar

Güven SAK*

A. GİRİŞ

TBMM'ye sunulan yeni vergi tasarısı ile birlikte tartışma finansal piyasalarda vergilendirme konusunda yoğunlaştı. Bunun nedeni 1997 yılı gelirleri itibariyle finansal piyasalarda vergileme rejiminin kapsamlı bir biçimde değişmesidir. Burada ikili bir ayırım yapmak anlamlı olacaktır: Tasarının kendisine bakıldığında, sistemde, özellikle bu tasarı ile getirilmiş ayrıntılı bir değişiklik görünmemektedir. Tasarı, aslında 1993 yılında getirilen devlet iç borçlanma senetleri (DİBS), repo ve mevduattan elde edilen faiz gelirlerinin reelleştirildikten sonra beyannamelere eklenmesi yaklaşımını devam ettirmektedir. İkinci, bu tasarı ile ortaya çıkan ve ilk göze çarpan iki değişiklik ise hisse senetlerinde bir yıldan kısa alım/satım işlemlerinde elde edilen değer artış kazançlarının vergiye tabi olması ile yatırım fonu ve ortaklıklarında bireylere, A-tipi yatırım fonlarında ise şirketlere getirilen teşviklerin ortadan kaldırılmasıdır. Bu arada bir üçüncü unsur olarak Vergi Usul Kanunu'nun 279. maddesinin değiştirilerek, tahvillerin piyasa değeri ile bilançoya intikal ettirilmesinin sağlanması da değişiklikler arasındadır. Ancak DİBS, repo ve mevduat faiz gelirlerinin reel kısmının beyannameye eklenmesi uygulaması 1998 yılında uygulamaya girdiği için, bu tasarı ile daha kapsamlı bir değişiklik yapıldığı izlenimi edilmekte ve tartışma yoğunlaşmaktadır. Bu tasarı 1993 yılı de-

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü.
Yazar, metnin ilk biçimini okuyarak, görüşlerini bildiren Doç. Dr. Hasan Ersel'e ve yeni vergi tasarısı üzerine verimli bir tartışma ortamı yaratan Sn. Selami Şengül'e teşekkür eder. Yanlıklar elbette yazara aittir.

ğişikliklerini de aynen bünyesinde barındırdığı için, sonuçta, tüm menkul sermaye iradlarını bireyler açısından beyannameye, kurumlar açısından ise vergi matrahına ekleyen yeni bir sisteme geçilmektedir.

Böylece, aslında finansal piyasalar özelinde tasarıya bakıldığında, tüm menkul sermaye iradları açısından, esas olarak, yeknesak bir uygulama gündeme gelmektedir. Vergi otoritesi bu düzenleme ile birlikte tüm TL cinsinden finansal kontratlardan elde edilen gelirleri, esas olarak, aynı biçimde vergilemeyi hedeflemektedir.² Finansal piyasalarla ilgili vergi düzenlemeleri, içerdiği teşvikler nedeniyle, bugüne kadar, mevcut mevzuatta daha çok bir yama biçiminde dururken, bu düzenleme ile sistematik bir bütünlük sağlanmaktadır. Finansal piyasalarda elde edilen kazançlara ilişkin olarak, bu tür vergileme sistemleri, başka ülkelerde de bulunduğu göre, ortada ülkemize özgü garip bir durum da bulunmamaktadır.

Ancak tartışılması gereken nokta şudur: Daha önceki vergi teşviklerinin anlamı neydi ve şu anda bunların kaldırılmış olması ne anlama gelmektedir? Bu değişiklik devletin finansal piyasalara ve finansal liberalizasyon sürecine bakışında ne tür bir değişikliği simgelemektedir? Bu değişikliğin yaratabileceği iktisadi etkiler neler olabilir? Bu notta öncelikle tasarruf sahiplerine vergi teşvikleri verilmesinin anlamı üzerinde durulacak ve son günlerin moda deyişimiyle "rantiye"nin milli gelirden aldığı payın nasıl azaltılabileceği irdelenecektir. Bu çerçevede, tasarının finansal piyasaların gelişme sürecine yönelik bir bakış açısından yoksun olduğu vurgulanacaktır. Amaçlanan, getirilen düzenlemelerin ayrıntılarını sorgulamak değil, bakış açısındaki değişimi tespit ederek olası etkilerini değerlendirmektir.

B. VERGİ TEŞVİKLERİNİN ANLAMI

Ülkemizde 1997 öncesindeki vergileme rejimimiz DİBS'ten elde edilen faiz gelirlerini ve hisse senedi üzerinden elde edilen kazançları tamamen vergi dışında bırakmaktaydı. Mevduattan,

² Burada finansal araçlar arasında stopaj uygulaması ve enflasyondan arındırma konusunda getirilen farklar getiri açısından önemli olmakla birlikte, bu notta geliştirilecek argüman açısından bir farklılık getirmemektedir.

özel kesim borçlanma araçlarından elde edilen faiz gelirleri ile kollektif yatırım kurumlarından elde edilen gelirler ise, bireysel yatırımcılar açısından, yalnızca GV stopajına tabi tutuluyordu. Ancak, bireysel yatırımcılar açısından, kollektif yatırım kurumlarından elde edilen gelirler için bu oran yüzde sıfır olarak uygulanıyordu. Şirketler ise, elde ettikleri menkul sermaye iradını, A-tipi yatırım fonları dışında vergi matrahına dahil ediyorlardı. Bu birinci nokta. Şu anlama geliyor ki finansal piyasalarda elde edilen gelirler, ilke olarak, tamamen vergi dışında değildi. Ancak piyasaların çok önemli bölümünü oluşturan araçlar, örneğin kamu menkul kıymetleri üzerinde vergi yükü yoktu. Vergiye tabi finansal araçlarda ise beyanname zorunluluğu bulunmamakta, stopaj, vergileme mantığına aykırı da olsa, fiili olarak, nihai vergi biçiminde uygulanmaktaydı.³

Neden? Kamu menkul kıymetlerinin vergi dışı bırakılması konusuna özel olarak girmeden, burada konuyu genel hatları ile özetleyeceğiz. Türkiye 1980'li yıllarda girdiği finansal liberalizasyon sürecinde finansal piyasaları geliştirmeye çalışmaktaydı. Finansal piyasaları geliştirmek veya finansal piyasaların boyutlarını büyütme ise yurtiçi (toplam) tasarrufların, giderek artan bir bölümünü finansal piyasalara aktarmak anlamına geliyordu. Bu çerçevede, tasarrufçunun, elindeki fonları finansal olmayan araçlara yöneltmek yerine finansal araçlara yöneltmesi sağlanmaya çalışılıyordu. Burada finansal olmayan tasarruflar denildiğinde, gayrimenkul, altın vb. araçların tasarrufçunun portföyünde tutulması kastedilmektedir. Amaçlanan, toplam tasarrufların, finansal piyasalarda toplanarak, etkin bir biçimde reel sektör projelerine aktarılmasıydı.

Eğer bir ülkede, vergi idaresinin yetersizliği, kayıt-belge düzenindeki aksaklıklar gibi sorunlar varsa ve, bu nedenle, gayrimenkul, altın vb. finansal olmayan yatırım alternatiflerinden elde edilen gelirler vergileme rejiminin dışında kalıyorsa, finansal piyasaları büyütme için finansal araçların vergi sonrası getirilerini düşürmemek gerekmektedir. İktisat-maliye literatüründe yukarıda belirtilen vergi kaçakları büyükse, finansal araçların getirileri üzerindeki vergi yükünün de mümkün ol-

3 Bu konuda Mercimekçi (1994) ve Yılmaz (1995)'e bakılabilir.

duğunca düşük tutulması öteden beri önerilmektedir. Türkiye’de yapılan da bu öneriye uygun düşmekteydi.⁴

Dolayısıyla ikinci noktanın altını çizebiliriz: 1997 yılı öncesindeki vergileme rejimimiz finansal piyasalara yönelik kamu politikasının hedeflerine uygun olarak biçimlenmişti. Hemen bir tespit daha eklemek gerekirse, vergileme rejimlerinin amacı yalnızca kamu gelirlerini arttırmak değildir ve olmamalıdır. Vergileme rejimleri, uygulandıkları dönemin kamu politika hedeflerine ulaşmak için bir araç olarak kullanılmaktadırlar. Dolayısıyla yeni vergi tasarısı finansal piyasalarda elde edilen gelirlere ilişkin vergileme rejimini tamamen değiştirdiğine göre, ortada finansal piyasalara yönelik, öncelikleri farklı, yeni bir kamu politikasının bulunması gerekmektedir. Tasarı, aşağıda bu gözle incelenecektir.

Ancak bu tartışmaya geçmeden önce bir noktanın daha altını çizmekte fayda bulunmaktadır. Finansal piyasaların geliştirilmesine yönelik kamu politikaları ile uyumlu olan vergi teşviklerinin uzun vadeli tutulmaması, toplumda norm olarak kabul edilmemesi de önemlidir. Açıktır ki normal olan, yukarıda belirtilen vergi kaçaklarını engelleyecek tedbirleri alarak fiili durumu ortadan kaldırmaktır. Aksi takdirde, vergi sistemi vasıtasıyla getirilen teşvikler, vergiden kaçınmanın bir aracı haline dönüşebilir. Ortaya vergi sığınakları çıkabilir.

En önemlisi ise getirilen teşvikler finansal piyasalarda yapısal bir dönüşümün temel engeli haline de gelebilir. Tasarrufçu, finansal piyasalarda yatırım alternatiflerinin risk ve getiri özelliklerini karşılaştırarak karar almalıdır. Uzun vadeli vergi teşviklerinin varlığı, tasarrufçunun, bir finansal aracı risk ve getiri özelliklerine bakarak değil, “verilen teşvikten yararlanabilmek için” portföyüne almasına neden olabilir. Bu durumda açıktır ki, finansal piyasaların gelişmesi ile ortaya çıkabilecek etkin bir kaynak dağılımından söz edilemez. Bu nedenle teşvik sisteminin finansal piyasaların gelişme sürecinde, yatırımcı davranışlarına etkileri açısından gözden geçirilmesi gerekmektedir.⁵

4 Norregaard (1997), bu konuya değinirken, Coşan ve Sak (1985) finansal liberalizasyon sürecinin başında sermaye piyasalarını geliştirmek için önerilen vergi düzenlemelerini özetlemektedir.

5 Konu Horsch (1984) ve Sak (1995)’de tartışılmaktadır.

1997 yılı öncesinde yürürlükte bulunan teşviklerin amacı, finansal sistemin büyütülmesi, kaynakların daha etkin dağıtılabilmesi için piyasaya dayalı bir mekanizmanın oluşturulmasıydı. 1980 sonrasında finansal piyasaların büyüme süreci dikkate alındığında, bu tür bir politika amacının genel anlamda gerçekleştiğini görmek mümkün olmaktadır. Ancak ayrıntılara inildiğinde tekil olarak getirilen vergi teşviklerinin bir bölümünün amaca ulaşmadığı elbette öne sürülebilir. Örneğin, kolektif yatırım kurumlarının istenen hızda gelişmediği, portföy yönetiminin yaygınlaşmadığı, tasarrufçunun aslında mevduat ile yatırım fonu kaulma belgesini niteliksel olarak birbirinden ayırdedemediği öne sürülebilir. Ancak bu tür argümanlar vergi teşvikinin esas olarak yanlışlığını değil, teşvikin tasarım biçiminin doğru olmadığını ve zaman içinde vergi teşvikinin, iktisadi etkileri dikkate alınarak gözden geçirilmediğini gösterir.

C. “RANTIYE”NİN MİLLİ GELİRDEN ALDIĞI PAY NASIL AZALTILIR?

Vergi sistemlerinin tek başına ve kamu gelirlerine katkıları açısından değil, uygulandıkları dönemin kamu politikaları ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğine değindik. TBMM’ye sevk edilen vergi tasarısı ile finansal piyasalarda yeknesak bir vergileme rejimi getirildiğini de vurguladık. Bu çerçevede, finansal piyasalardan elde edilen gelirlere yönelik vergileme rejimi neyi amaçlamaktadır? Öyle anlaşıyor ki, mevcut haliyle tasarı, finansal piyasalara yönelik kamu politikası ile vergileme rejimi arasındaki ilişkiyi koparmaktadır. Veya yukarıdaki argümanlara bağlarsak, finansal olmayan tasarruf alternatiflerinin bundan böyle vergi kaçığına yol açmayacağına inanan Vergi İdaresi, finansal tasarruf araçları üzerindeki vergi yükünü arttırmayı hedeflemektedir. Ama bu durumda da, tasarının finansal piyasalara yönelik kamu politikaları ilişkisinin sorgulanması gerekmektedir. Bu sorgulama aşağıda yapılacaktır.

Soruya geri dönersek, Maliye İdaresi, finansal piyasalara yönelik vergi rejimi değişikliği ile neyi amaçlıyor olabilir? Yürütülen tartışmalar, amacın, vergi adaleti “inancı”nı pekiştirmek üzere, finansal piyasalara yönelik vergi teşviklerinin kaldırılması ol-

duğuna işaret etmektedir. Vergi adaleti "inancı"nın olmaması, sistemde vergiye direnci arttırmaktadır. Bu nedenle, tasarı, kamu politikası hedefleriyle uyumlu olarak, "vergi dışında bırakılmış" kazançların bundan böyle vergilendirilmesini amaçlamaktadır. Bunu yaparken de, milli gelirin üretim faktörleri arasındaki dağılımına bakılmakta ve "rantiye"nin milli gelirden aldığı pay ile elde ettiği kazançlar üzerinden ödediği vergiyi önplana çıkarmaktadır.

Bu hesapta bahsedilen "rantiye" bizatihi tasarrufçunun kendisini de içermektedir. Bu tür terimleri ortaya atmadan önce, söylenmek istenenin ne olduğu açıklıkla tanımlanmalıdır. Yürüttüğü bir üretim faaliyeti nedeniyle bir gelir akımına sahip olan herkes, eğer gelirin tamamını tüketmiyorsa, bu tanıma göre "rantiye" olmaktadır. Söylenmek istenen, hiçbir üretici faaliyette bulunmadan mevcut servetinin neması ile yaşayan kişilerin artması ise, bunların milli gelirden aldığı payın, faktörel dağılımdaki rant gelirleri kategorisi ile birebir örtüşmediği açıktır. Dolayısıyla hedef, hiçbir üretici faaliyete girmeden, servetinin neması ile yaşayanların sayısını azaltmak ise-ki "rantiye"nin, doğru tanımı herhalde budur-, bu tasarı ile Maliye İdaresi hedefini ayırtıramamaktadır. Dar anlamda "rantiye"nin yanısıra geleceği için tasarruf edenler de bu tanımın içinde kalmakta ve ağırlaşan vergi yükünü paylaşmaktadırlar.

Bu tartışmayı daha fazla uzatmadan, İdare'nin hedefinin, milli gelir hesaplarındaki "rant gelirleri" kategorisini bir bütün olarak azaltmak olduğunu varsayalım. Bu takdirde, ortaya cevaplanması gereken iki soru çıkmaktadır: Birincisi, rant gelirleri kategorisi neden artmaktadır? İkincisi, mevcut tasarı ile bunu azaltmak mümkün müdür?

Önce birinci sorudan başlarsak, 1980 sonrasındaki finansal liberalizasyon dönemi, aynı zamanda, kamu kesimi açıklarının hızla büyüdüğü bir süreçle örtüşmektedir. Bu ne anlama gelmektedir? Finansal piyasalar dönem içinde, verilen teşviklerin etkisiyle büyürken, kamunun finansman ihtiyacı ve finansal piyasalar üzerindeki baskısı daha da hızlı artmaktadır. İşte, 1990'lı yıllardan beri gündemde yer alan yüksek faiz oranlarının ve yükselen "rantiye" argümanlarının temelinde bu olgu yatmaktadır. Faiz oranlarının yüksekliği ve "rantiye"nin yüksek gelir elde et-

mesi, kamunun finansal piyasalar üzerindeki baskısından kaynaklanmaktadır.⁶

“Rantiye”nin yani tasarrufçunun, milli gelirden aldığı payın kaynağında yüksek faiz gelirleri yatmaktadır. Dolayısıyla bunu azaltmak için faiz oranlarını düşürmek gerekmektedir. Bunun ise iki yolu bulunmaktadır: Bir yandan, kamu kesimi açıkları ve kamunun finansman ihtiyacı azaltılacaktır. Öte yandan ise, finansal piyasaların boyutları büyütülecektir. Böylece kamu kesiminin finansal piyasalar üzerinde yarattığı baskı azaltılacak ve bu baskının şiddetinin bir göstergesi olan faiz oranları da düşebilecektir.

D. “ARKASINDA NE OLDUĞUNU BİLMEDİĞİNİZ BİR KAPIYI AÇARKEN” BİRAZ DAHA DİKKAT GEREKMEZ Mİ?

İkinci soruya dönersek: Şu anda olduğu gibi, kamu kesimi açıklarını kalıcı bir biçimde azaltmayı amaçlayan bir programın parçası olmadan, vergileme rejimini değiştirip, finansal tasarruflar üzerindeki vergi yükünü arttırarak, “rantiye”nin elde etmekte olduğu gelirleri azaltmak mümkün müdür? Bu sorunun cevabı, ne yazık ki, “evet” değildir.

Birinci olarak, tasarrufçu açısından önem taşıyan husus, vergi sonrası net getiridir. Tasarrufçunun elde ettiği gelir üzerine eklenecek her tür vergi yükünü taşıyacak olan fon kullanıcıları olacaktır. Getirilen vergi, en sonunda, tasarrufçunun talep ettiği getiriyi, vergi yükü kadar, yükseltmesine neden olacaktır. Vergi yükü böylece fon kullananlara yansıtılacaktır. Bu yolla faiz oranları vergi kadar yükselince, “rantiye”nin milli gelirden aldığı payda bir değişme beklememek gerekmektedir.

İkinci olarak, yapılan çalışmalar finansal tasarrufların getirileri üzerine eklenecek vergi yükünün toplam tasarruflar üzerindeki etkisi konusunda farklı sonuçlar vermektedir. Bazı çalışmalar bu tür bir vergilemenin uzun vadede yurtiçi tasarrufları düşüreceğini iddia ederken, toplam tasarrufların vergi sonrası getirilere esnekliğinin düşük olduğunu savunan çalışmalar da var-

6 Özatay - Öztürk ve Sak (1996).

dır. Ancak üzerinde kesinlikle anlaşma sağlanan nokta, finansal tasarruflar üzerinde artan vergi yükünün, toplam yurtiçi tasarrufların kompozisyonunu finansal tasarruflar aleyhine değiştirebileceğini göstermektedir.⁷

Bu ne demektir? Artan vergi yükü nedeniyle, tasarruf sahibi eskiden daha az verimli bulduğu yatırım alternatiflerine yönelebilir. Örneğin, gayrimenkul veya yastık altında tutulan yabancı paralar yeniden gündeme gelebilir. Sonuçta ise, toplam tasarrufların finansal araçlara yatırılan kısmı, yani finansal tasarruflar azalabilir.⁸ Böyle bir gelişme ise, finansal piyasaların boyutlarının görece olarak küçülmesine neden olacaktır. Kamunun artan ve artacak görünen finansman ihtiyacı ve bunun mevcut boyutlarında finansal piyasalar üzerinde yarattığı baskı ortada iken, finansal piyasaların boyutlarını büyütme gerekirken, piyasaların boyutlarını küçültebilecek bir adımı atmakta daha dikkatli olmak gerekmektedir. Böyle bir adımın sonucu, vergi düzenlemesi sonrasında faiz oranlarının, getirilen vergi yükünden daha fazla artması olabilecektir. Bu çerçevede, "rantiye"nin milli gelirden aldığı payı azaltmak için yola çıkılmışken, bu payı pekala büyütme de mümkün görünmektedir. Bu nedenle "arkasında ne olduğunu bilmediğiniz" bir kapıyı açarken, daha dikkatli olmakta fayda bulunmaktadır.

E) FİNANSAL PİYASALARDAN ELDE EDİLEN KAZANÇLARA İLİŞKİN YENİ VERGİ DÜZENLEMESİ, FİNANSAL PİYASALARIN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK BİR KAMU POLİTİKASI TERCİHİNİ YANSITMAMAKTADIR.

Yukarıda ifade edildiği gibi, hükümetin vergi tasarısı, finansal piyasalardan elde edilen gelirler konusunda yeknesak bir vergileme rejimi getirmektedir. Bu tür vergileme rejimlerinin

7 OECD (1994) ve Norreegard (1997).

8 Burada finansal olmayan tasarruf araçlarının getirileri daha düşük olsa bile tercih edilmeleri mümkün olabilir. Mevcut vergi politikasını tasarlayan İdare'nin zaman içinde "fikir değiştirebileceğine" inanılıyorsa, İdarede devamlılık olmadığı düşünüüyorsa, getirilen düzenlemenin "inanırlılığı" düşük kalacaktır. Bu nedenle tasarruflar, ileride ortaya çıkabilecek ek yükleri düşünerek, kayıt altına alınmaktan imtina edebilirler. 1994 yılında kurumlar ve bireylere getirilen ek vergi yükü düşünüldüğünde, İdare, bu konuda sabıkalı sayılabilir.

dünyada örnekleri de bulunmaktadır. Finansal piyasalara yönelik vergileme rejimimizin eskisine oranla daha sistematik bir karakter kazanması olumludur. Hükümet, bu tasarı ile finansal piyasalardan elde edilen kazançları, esas itibarıyla, yeknesak bir vergileme rejimine tabi tutmaya karar vermektedir. Yukarıda ifade edilen olası olumsuz etkiler, toplumda vergi adaleti “inancı”nı yaygınlaştırmak için ödenmesi gereken bir fatura olarak da değerlendirilebilir. Ancak tüm bunlardan daha önemli olmak üzere, TBMM’ye sunulan vergi tasarısı finansal piyasaların bundan sonra alacağı biçim konusunda bir yaklaşım, bir bakış açısı getirmemektedir. Finansal piyasaların gelişme süreci sanki tamamlanmış gibi davranılmaktadır. Finansal piyasalar için tasarlanan vergileme rejimi, kamunun finansal piyasalara yönelik bir politikası olmadığı izlenimini vermektedir.

Halbuki finansal liberalizasyon sürecinde, finansal tasarruflar artırılmış da olsa, gerek benzer gelişmişlik düzeylerindeki ülkelerle, gerekse de gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında, ülkemizde finansal piyasaların boyutları hala küçüktür. Finansal sistemin gelişmesinin kalkınma süreci açısından olumlu etkileri düşünüldüğünde, kamunun finansal piyasaları büyütmek hedefinden vazgeçmemesi gerekmektedir. Kaldı ki, yukarıda da ifade edildiği gibi, kamu kesimi açıklarının Türkiye için “daha büyük” bir problem olmasının kaynağında da finansal piyasaların boyutları yatmaktadır. İkinci olarak ise, finansal piyasaları yalnızca büyütmek değil, bu piyasaların daha sağlıklı işlemesini de temin etmek gerekmektedir. Bu çerçevede, geçmiş deneyimler ışığında, finansal piyasalarda kurumsallaşma teşvik edilmelidir. Bireysel tasarruflar yerine kurumsal tasarrufların ağırlıkla yer aldığı bir piyasa, hızla büyüme potansiyeline de kavuşacaktır. Benzer ülkelerdeki deneyimler bunu göstermektedir.

Ancak TBMM’de görüşülen tasarıda kurumsal tasarrufları teşvik edecek, örneğin sigortacılık endüstrisinde ve diğer kolektif yatırım kurumlarında tasarrufların toplanmasını sağlayacak, bu tür kurumları ivmelendirecek, bu yolla finansal piyasaların boyutlarını büyütecek bir yaklaşım bulunmamaktadır. Bu tür kurumsal portföylerin sağlıklı yönetimi için geliştirilebilecek yeni araçların nasıl vergilendirileceğine ilişkin bir

bakış açısı da bu hükümet tasarısında yoktur. Üzerinde çok tartışılan isteğe bağlı özel emeklilik sistemlerinin, halen, ne biçimi bellidir, ne de vergileme rejimi bu tasarıda yer almaktadır. Tam tersine, tasarı, hayat sigortası endüstrisi ile yatırım fonları endüstrisinin benzerliğini göz ardı ederek, sigortacılığı olumsuz etkileyecek unsurları bünyesinde barındırmaktadır.

Halbuki mevcut finansal araçlardan bireylerin ve kurumların elde ettikleri gelirler vergilendirilir, yeknesak bir vergi rejimi oluşturulurken, finansal piyasalara yönelik kamu politikasına uygun vergi teşvikleri ile kurumsal tasarrufları arttırmak için de uygun bir ortam doğmaktadır. Bu tür teşvik tedbirleri ile hükümetin toplam tasarrufların kompozisyonunda, bireylere getirilen vergi yükü nedeniyle, beklenebilecek bir değişmeyi yönlendirebilmesi de mümkün görünmektedir. Bireysel finansal yatırımlara getirilmekte olan negatif vergi teşvikleri, kurumsallaşma için pozitif bir etki yaratabilecek niteliktedir. Benzer teşvik düzenlemeleri, gelişmiş ülkelerdeki üniter vergi rejimlerinin içinde de bulunmaktadır.⁹

Ancak finansal piyasalara yönelik kamu politikaları ile uyumlu bir vergileme rejiminin tasarısının ön şartı böyle bir kamu politikasının varlığıdır. Öyle anlaşılmaktadır ki, hükümetimizin böyle bir politikası bulunmamaktadır. Dolayısıyla Maliye İdaresinin bu açıdan eleştirisinde insafli olmak gerekmektedir.

F. SONUÇ

Vergileme rejimlerinin amacı, kamu harcamalarını karşılamak için daha fazla vergi toplamak değildir. Kaldı ki bu tasarı yasalaşırsa, finansal piyasalarda artırılan vergi yükü nedeniyle toplanabilecek kaynaklar da sınırlı olacaktır. Vergiye direnci kırmak için vergi adaleti "inancı"yı yaygınlaştırmak isteği, bu tasarının hazırlanmasında etkin olmuştur. Ancak tasarının olası iktisadi etkileri hedefin maliyetini arttırabileceği gibi, o hedefe ulaşmayı da engelleyebilir.

⁹ Bu konudaki en klasik örnek ABD'deki Bireysel Emeklilik Hesaplarına verilen teşviklerdir.

Halbuki vergi sistemleri, uzun bir süreden beri ekonominin yapısını düzenlemek için bir araç olarak kullanılmaktadır. Finansal piyasalara yönelik yeni vergi rejimine bu gözle bakıldığında, kamunun finansal piyasalara yönelik kapsamlı bir programının olmadığı izlenimi edinilmektedir. Finansal piyasalar açısından bakıldığında, tasarının “kamu harcamaları vardır ve vergiyle karşılanması gerekir” diyen klasik maliye anlayışının sınırlarını aşamadığı görülmektedir.

Ankara, 12.3.1998

KAYNAKÇA:

- Coşan, F.M. ve G.Sak (1985) “Dünya bankası raporlarında Sermaye Piyasalarının Teşviki için önerilen vergi tedbirleri” **SPK/AGD Araştırma Raporu** No.43, Ankara.
- Horch,H.(1984) “Fiscal Incentives for Securities Market Development” **Recent Developments in Capital Markets in Turkey**, SPK Yayınları, Ankara.
- Mercimekçi, Y.(1994) “Menkul Kıymetlerin Vergilendirilmesi” **Vergi Dünyası**, 159.
- Norregard,J.(1997) “The Tax Treatment of Government Bonds”, IMF Fiscal Affairs Department, **IMF Working Paper**, WP/97/25.
- OECD (1994) **Taxation and Household Savings**, Paris.
- Özatay, F., E. Öztürk ve G. Sak (1996) **1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Dağılımı**, TÜSIAD, İstanbul
- Sak, G. (1995) **Public Policies Towards Financial Liberalization**, SPK Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, C.(1995) **Sermaye Piyasalarında Vergilendirme**, SPK Yayınları, Ankara.

VERGİNİN AMAÇ VE FONKSİYONLARININ GÜNCELLEŞTİRİLMESİ, YAKLAŞIM VE TANIMLAMALARDA DEĞİŞİM SORUNU

Abdurrahman AKDOĞAN*

I- GİRİŞ

Tarihsel gelişim süreci içinde, devletin yüklenmiş olduğu fonksiyonlar da değişiklikler gösterebilmektedir. Klasik devlet fonksiyonlarının tartışılabilirdiği koşullarda, devletin sosyo-ekonomik fonksiyonları ve bu açıdan sahip olması gereken araçların nitelikleri ve büyüklükleri de tartışılabilir bir boyut kazanmaktadır. Bu durum, genel kabul görmüş bazı ilke ve yaklaşımların da ele alınmasına ve yeniden incelenmesine ortam hazırlamış bulunmaktadır. Bir başka ifade ile, gerek klasik ve gerekse sosyo-ekonomik fonksiyonlar, alışlagelmiş kuramsal tanım ve yaklaşımlar çerçevesinde düşünölmeye devam edilmeli midir? Bunların gerçekleştirilme yöntem ve şekilleri ile finansmanları bakımından, alışlagelmiş olan kuramsal yaklaşımlar ile uygulamalar birer vazgeçilmez ve tartışılmazlar mıdır? Yoksa, gelişmelerin ışığı altında, yeni yaklaşımlar ve tanımlamalara mı ihtiyaç vardır? Bir başka ifade ile, kamu hizmeti kavramı, vergi kavramı, teoride yer alan tarihsel anlamını halen aynen sürdürmekte midir? Yoksa vergi sorunları; devletin gerçekleştirdiği hizmetlerin karşılığı olan bedelleri, teorik eskimelerin uygulamaya yansımalarından kaynaklanan nedenlerle, yeterince toplayamaması ve bunlarla ilgili önlemlerin geliştirilmesi çabalarından mı kaynaklanmaktadır? Günümüz devlet anlayışı içinde, kurumsal etkinliğin sürdürölmesi ve varlık nedeninin devam ettirilmesi yönündeki düşünce ve girişimler, politikalar açısından etkili olmakta mıdır? Bu ve benzeri

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Faköltesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

sorulara cevap aranması konusundaki isteklilik ve bu açıdan gösterilecek samimiyet ve olgunluk, kuramsal olarak yeni yaklaşım ve tanımlamaların tartışılabilmesine imkan verebilecektir.

II- DEVLETİN YÜKLENDİĞİ FONKSİYONLARIN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Devletin yüklendiği fonksiyonlar mali anlamda, çok genel bir çerçevede olmak üzere, klasik (mali) ve sosyo-ekonomik (mali olmayan) yaklaşımlarla ele alınabilir. Klasik (mali) fonksiyonlar, adalet, eğitim, savunma, asayiş, sağlık ve benzeri kamu hizmetleri ile ilgili olarak ortaya çıkmakta; sosyo-ekonomik (mali olmayan) fonksiyonlar ise, ekonomik dengenin sağlanması ve korunması, ekonomik kalkınmanın sağlanması, tam istihdamın sağlanması ve gelir dağılımında denge sağlanması olarak ifade edilmektedir. Ancak, burada önem taşıyan husus, bu fonksiyonların tamamının, halen mevcut niteliklerini sürdürüp sürdürmediklerinin araştırılması ve yeni yaklaşımlar çerçevesinde incelemeye tabi tutulmasıdır. Yaklaşımlarda ve tanımlamalarda teori ve uygulamadan kaynaklanan yeni gelişmeler, belki de, çağdaş olduğu belirtilen sosyo-ekonomik fonksiyonların bir bölümünün de geniş anlamda devletin üstlenmesi olağan karşılanan klasik fonksiyonlar içinde ele alınması sonucuna yol açabilir. Başka bir ifade ile, gerek klasik anlamda ve gerekse sosyo-ekonomik anlamda, devlete yüklenilmiş olan fonksiyonların anlamı, tarihsel ve çağdaş nitelikleri itibarıyla değişime uğramıştır. Bu, sürekli değişim ve gelişim içinde olan insan ihtiyaçlarının, toplumsal ihtiyaçların ve tatmin yollarının gelişmesinin doğal bir uzantısıdır.

III- KAMU HİZMETLERİ VE FİNANSMANI AÇISINDAN VERGİNİN KAVRAMSAL DEĞİŞİMİ

Kamu hizmetlerinin anlamı ve içeriği, yukarıda da belirtildiği üzere değişim içerisindedir. Bu değişim, günümüzde devletten beklenen hizmetlere ve devlet yönetiminin bu hizmetleri gerçekleştirmek bakımından benimsediği yaklaşım tarzındaki gelişmelere göre ortaya çıkmaktadır. Bir kısım hizmetler kamusal niteliği-

ni kaybederken, kamu hizmetleri arasına yeni bazıları girebilmekte ya da özellikle yarı toplumsal yapıda olanların daha büyük çoğunlukla piyasaya bırakılması yoluna gidilebilmektedir. Siyasi tercihlerle yakından ilgili bulunan bu davranış biçiminin, devlete yüklenilmekte olan görevlerin neler olması gerektiği konusundaki algılama ve yaklaşım biçimlerine göre önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir.

İktisadi ve siyasi anlamda önemli yansımaları ortaya çıkabilecek olan söz konusu değişim, kamusal hizmet tanımını da etkileyecek niteliktedir. Sorunlar ve çözüm yolları ile ilgili yaklaşımlar, kamu hizmetleri ile özel nitelikteki hizmetler tanımlarını dahi etkileyebilmektedir. Örneğin, sosyal devlet, hukuk devleti anlayışının bir yansıması olarak ülkelerin anayasalarına girmiş olan bazı asli görevlerin, piyasaya bırakılması konusunda yaklaşımlar ileri sürülebilmekte ya da tersi önerilerde bulunulabilmektedir. Bununla ilgili olarak, korumacı politikalara ve devlet karışıcılığı ve girişimcilğine; sanayi, ticaret, bankacılık ve diğer mali sektörlerde son verilmesi, sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması gibi⁽¹⁾ yaklaşım ve girişimlerde bulunulduğu ya da bu yöndeki yaklaşım ve girişimlerin geçerli olup olamayacağı konusunda bilimsel tartışmalara girişildiği görülmektedir.

Aynı durum, kamu hizmetlerinin başlıca finansman aracı olan vergiler açısından da mevcuttur. Vergi, tarihi ve teorik anlamında mı ele alınmalıdır? Yoksa, günümüzde yeni anlamlar kazandırılması gereken bir kavram niteliğine mi dönüştürülmelidir? "Vergi konulur, herkes de ödemekle zorunludur. Aksi halde cezalandırılır." gibi bir yaklaşım içerisinde kalmak, ne kadar çağdaş sayılacaktır? Kuramsal olarak, katı bir vergi tanımı, sıkı bir vergi idaresi, izleyici ve cezalandırıcı bir yapı, şimdiye kadar olduğu üzere önemli bir vazgeçilmez olarak devam edecek midir? Yoksa, insan faktörüne, devlet fonksiyonlarına ve gerçekleştirilmek istenen amaçlara uygun bir şekilde yeniden biçimlenmekte olan ve anlatma-eğitme-ikna etme ve bilinçlendirme süreci içinde, varlık nedeni olarak birey-toplum ilişkisini de göz önünde bulunduran bir yaklaşım mı göz önünde tutulmalıdır? Kuşkusuz bu

(1) Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Sömürgecilikten Küreselleşmeye*, İMGE Kitabevi, Ankara 1998, s. 512.

yaklaşımlar; vergi mevzuatından, vergi yönetimine ve vergi yargısına kadar etkili olabilecek politikaların oluşumunda önemli rol oynayacaktır. Amaç nedir? Mükelleften vergi toplamak, güdülen politikalara finansman sağlamak veya vergiyi hedefler doğrultusunda bir araç olarak kullanmak mı? Yoksa bunlar yanında; vergi ödeyenlere, devleti ve gücünü hissettirmek mi? Verginin özünde zaten devlet vardır. Ayrıca, bunu vurgulamak veya vurgulayacak aşırı önlem ve uygulamalara girişmek, yani aşırı zorlama, ürkütücü, uzaklaştırıcı, korkutucu olabilir. Bu durum, sevgiden uzaklaştırıcıdır ve istekliliği azaltır, soğukluk yaratır. Özellikle, vergide yararlanma ilkesinin giderek ön plana çıktığı koşullarda, mükellefin ikna edilmesi ve inandırılması büyük önem taşımaktadır. Ancak, bu konuda vurdumduymazlık ve toplumsal sorumsuzluk yaratabilecek davranış olasılıklarının da göz önünde bulundurulması gereği vardır. Kuşkusuz, bütün bunlara rağmen, toplumsal mali ödevlerini olması gerekene uygun bir şekilde yerine getirmeyenler hakkında yaptırım uygulaması ve verginin cebriliğinin ön plana çıkması zorunludur. Burada önem taşıyan husus, sonuç değil sebeptir. Ödevini gereği gibi yapmayanlara ceza uygulaması bir sonuç olmasına karşın, toplum halinde yaşamaktan doğan ihtiyaçların vergi yoluyla karşılanması gereği bir sebeptir. Burada önemli olan, mükelleflerin bu konuda bilinçlendirilmesi, vergi açısından sosyal ve psikolojik yapıya önem verilmesi ve mümkün olduğunca tepkilerini çekmeyecek ve formalite yaratmayacak şekilde kendilerinden verginin toplanması yaklaşımının benimsenmesidir. Aksi takdirde, kişileri devletten korkutarak kendilerinden vergi almak alternatifi kalır ki, bu alternatifin başarısı, gerek teori ve gerekse uygulama itibarıyla tartışılabilir niteliktedir.

Verginin sosyal açıdan yarattığı etkinin belirlenmesinde, mükellefin, kendisinden alınan vergilere karşılık ne gibi hizmetlerin yapıldığını ve böylece genel anlamda ne kadar yararlandığını belirlemek, mümkünse bir tablo halinde bunu sunmak gerekmektedir.⁽²⁾ Mükellefin, vergi ile ilgili toplumsal bilince kavuşturulması, sorgulaması ve izlemesi, görevlerin yerine getirilmesini

(2) Michael Z. Hepker, *A Modern Approach to Tax Law*, William Heinemann Ltd., London, 1975, s. 7.

ni kaybederken, kamu hizmetleri arasına yeni bazıları girebilmekte ya da özellikle yarı toplumsal yapıda olanların daha büyük çoğunlukla piyasaya bırakılması yoluna gidilebilmektedir. Siyasi tercihlerle yakından ilgili bulunan bu davranış biçiminin, devlete yüklenilmekte olan görevlerin neler olması gerektiği konusundaki algılama ve yaklaşım biçimlerine göre önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir.

İktisadi ve siyasi anlamda önemli yansımaları ortaya çıkabilecek olan söz konusu değişim, kamusal hizmet tanımını da etkileyecek niteliktedir. Sorunlar ve çözüm yolları ile ilgili yaklaşımlar, kamu hizmetleri ile özel nitelikteki hizmetler tanımlarını dahi etkileyebilmektedir. Örneğin, sosyal devlet, hukuk devleti anlayışının bir yansıması olarak ülkelerin anayasalarına girmiş olan bazı asli görevlerin, piyasaya bırakılması konusunda yaklaşımlar ileri sürülebilmekte ya da tersi önerilerde bulunulabilmektedir. Bununla ilgili olarak, korumacı politikalara ve devlet karışıcılığı ve girişimciliğine; sanayi, ticaret, bankacılık ve diğer mali sektörlerde son verilmesi, sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması gibi⁽¹⁾ yaklaşım ve girişimlerde bulunulduğu ya da bu yöndeki yaklaşım ve girişimlerin geçerli olup olamayacağı konusunda bilimsel tartışmalara girildiği görülmektedir.

Aynı durum, kamu hizmetlerinin başlıca finansman aracı olan vergiler açısından da mevcuttur. Vergi, tarihi ve teorik anlamında mı ele alınmalıdır? Yoksa, günümüzde yeni anlamlar kazandırılması gereken bir kavram niteliğine mi dönüştürülmelidir? "Vergi konulur, herkes de ödemekle zorunludur. Aksi halde cezalandırılır." gibi bir yaklaşım içerisinde kalmak, ne kadar çağdaş sayılacaktır? Kuramsal olarak, katı bir vergi tanımı, sıkı bir vergi idaresi, izleyici ve cezalandırıcı bir yapı, şimdiye kadar olduğu üzere önemli bir vazgeçilmez olarak devam edecek midir? Yoksa, insan faktörüne, devlet fonksiyonlarına ve gerçekleştirilmek istenen amaçlara uygun bir şekilde yeniden biçimlenmekte olan ve anlatma-eğitme-ikna etme ve bilinçlendirme süreci içinde, varlık nedeni olarak birey-toplum ilişkisini de göz önünde bulunduran bir yaklaşım mı göz önünde tutulmalıdır? Kuşkusuz bu

(1) Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Sömürgecilikten Küreselleşmeye*, İMGE Kitabevi, Ankara 1998, s. 512.

yaklaşımlar; vergi mevzuatından, vergi yönetimine ve vergi yargısına kadar etkili olabilecek politikaların oluşumunda önemli rol oynayacaktır. Amaç nedir? Mükelleften vergi toplamak, güdülen politikalara finansman sağlamak veya vergiyi hedefler doğrultusunda bir araç olarak kullanmak mı? Yoksa bunlar yanında; vergi ödeyenlere, devleti ve gücünü hissettirmek mi? Verginin özünde zaten devlet vardır. Ayrıca, bunu vurgulamak veya vurgulayacak aşırı önlem ve uygulamalara girişmek, yani aşırı zorlama, ürkütücü, uzaklaştırıcı, korkutucu olabilir. Bu durum, sevgiden uzaklaştırıcıdır ve istekliliği azaltır, soğukluk yaratır. Özellikle, vergide yararlanma ilkesinin giderek ön plana çıktığı koşullarda, mükellefin ikna edilmesi ve inandırılması büyük önem taşımaktadır. Ancak, bu konuda vurdumduymazlık ve toplumsal sorumsuzluk yaratabilecek davranış olasılıklarının da göz önünde bulundurulması gereği vardır. Kuşkusuz, bütün bunlara rağmen, toplumsal mali ödevlerini olması gerekene uygun bir şekilde yerine getirmeyenler hakkında yaptırım uygulaması ve verginin cebriliğinin ön plana çıkması zorunludur. Burada önem taşıyan husus, sonuç değil sebeptir. Ödevini gereği gibi yapmayanlara ceza uygulaması bir sonuç olmasına karşın, toplum halinde yaşamaktan doğan ihtiyaçların vergi yoluyla karşılanması gereği bir sebeptir. Burada önemli olan, mükelleflerin bu konuda bilinçlendirilmesi, vergi açısından sosyal ve psikolojik yapıya önem verilmesi ve mümkün olduğunca tepkilerini çekmeyecek ve formalite yaratmayacak şekilde kendilerinden verginin toplanması yaklaşımının benimsenmesidir. Aksi takdirde, kişileri devletten korkutarak kendilerinden vergi almak alternatifi kalır ki, bu alternatifin başarısı, gerek teori ve gerekse uygulama itibarıyla tartışılabilir niteliktedir.

Verginin sosyal açıdan yarattığı etkinin belirlenmesinde, mükellefin, kendisinden alınan vergilere karşılık ne gibi hizmetlerin yapıldığını ve böylece genel anlamda ne kadar yararlandığını belirlemek, mümkünse bir tablo halinde bunu sunmak gerekmektedir.⁽²⁾ Mükellefin, vergi ile ilgili toplumsal bilince kavuşturulması, sorgulaması ve izlemesi, görevlerin yerine getirilmesini

(2) Michael Z. Hepker, *A Modern Approach to Tax Law*, William Heinemann Ltd., London, 1975, s. 7.

gözlemlemesi bakımından bunun büyük önemi vardır. Devlet tarafından ihtiyaç duyulan gelirlere, mükelleflerin katılma payı olarak ödedikleri vergilerin önemli bir kısmı sosyal hizmetler nedeniyle kendilerine geri döndüğü halde, bir ülke ekonomisi içerisinde çok az sayıda kişi vergi ödemekten hoşnutluk duymaktadır. Bir kısım mükellef, söz konusu mali yükümlülüğü kural olarak kabul etmekle birlikte, yükümlülüğün yerine getirilmesi ve finansal ihtiyaca katkıda bulunmak bakımından kanun koyucunun beklediği etkinlikte davranmazken, diğer bazı mükellefler ise, vergi idaresini safdışı bırakılması gereken bir muhatap olarak düşünebilmektedirler.⁽³⁾

IV- ÇAĞDAŞ TARİH SİSTEMİ : BEYAN SİSTEMİ

Beyan sistemi, çağdaş bir sistemdir. Günümüzün modern vergi sistemleri, beyan sistemine dayandırılmıştır. Vergiye tabi unsurlarının ne olduğunun, en iyi kendisi tarafından bilinebileceği, buna bağlı olarak kişinin beyanının göz önünde tutulması suretiyle işlem yapılmasının isabetli olacağı mantığı benimsenmiştir. Nitekim Gelir Vergisi Kanunumuzda beyanname çeşitleri; yıllık beyanname, muhtasar (kısa) beyanname ve münferit beyanname olmak üzere üçe ayrılmıştır. Benzeri ayırım ve uygulama kurumlar vergisi açısından da mevcuttur. Kaynakta vergilendirme de esas itibarıyla beyan sistemine dayalıdır. Ancak, burada beyanname vergi sorumlusu tarafından verilmektedir. Özellikle yıllık ve muhtasar beyan sistemi içerisinde yapılandırılan sağlıklı bir vergilendirme, çağdaş anlamda verginin amaç ve fonksiyonlarına uygun, anlayışa ve sevgiye dayalı bir uygulamanın gerçekleştirilebilmesine imkan verebilir niteliktedir. Bu bakımdan, idare için pek masraflı olmayan ve vergi sorumlularının katkı ve fedakarlıklarıyla işleyen muhtasar beyanname sisteminin uzantısı olan kaynakta vergilendirme ile vergi ödeme gücünün dikkate alınmasında önemli fonksiyonu bulunan artanoranlılığın uygulanmasına imkan veren yıllık beyan sisteminin aynı paralelde genişletilmesi

(3) Peter G. Whiteman-Davit C. Milne, *British Tax Encyclopedia-Whiteman and Wheatcroft on Income Tax*, Sweet and Maxwell Ltd., London, 1976, s. 9.

ve etkinleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Özellikle gelir vergisi açısından, verginin şahsileştirilmesi, artanoranlılığın uygulanması bakımından, yıllık beyan sistemi ile kaynakta vergilendirme sistemlerinin birbirleriyle olan yakın ilişkisinin, tamamlayıcılık niteliğinin gözönünde tutulması gerekmektedir.⁽⁴⁾ Bu açıdan, yıllık beyanname ve muhtasar beyanname kapsamında vergilendirmenin, verginin gelir ve ikame etkilerinin göz önünde tutulması ve bu çerçevede vergi uygulamasına yön kazandırılması, mali ve iktisadi açıdan da büyük önem taşımaktadır. Yıllık beyanda bulunmayı teşvik eden, muhtasar beyanname kapsamında vergilendirmeyi mali anestezi ve uygulama kolaylığı açısından benimseyen bir tanımlamanın gelir ve ikame etkileri ile mükellefi zorlayan-olumsuz cezalandırma ile işlerlik sağlama amacına yönelik uygulama öngörülerinin gelir ve ikame etkilerinin kıyaslanması, üretkenlik ve kaynak kullanımında etkinlik açısından büyük önem taşımaktadır.

Vergi uygulaması ile güdülen amaçların gerçekleştirilebilmesi bakımından yalnızca yaratılabilecek fayda ile değil, ortaya çıkacak vergi maliyeti ile de ilgilenmek önemlidir. İdari maliyet yanında, vergilemenin mükelleflere ve vergi sorumlularına olan uyum (saklı-gizli) maliyeti de söz konusudur.⁽⁵⁾

Kuramsal açıdan önemi anahatlarıyla ortaya konulmaya çalışılan yukarıda belirtilen hususların, ülkemiz açısından büyük ve olumlu gelişmeler kaydetmiş olduğunu vurgulamak gerekir. Özellikle son zamanlarda bu yönde gösterilen girişim ve çabalar, verginin topluma anlatılması ve sevdirmesi, herkesin vergi ile ilgilenir bir konuma gelmesinin sağlanmış olması önemli ölçüde vergi eğitimi sağlamıştır. Vergi eğitimi yanında, vergi sosyolojisi ve vergi psikolojisini göz önünde bulunduran, vergi idaresine önem veren bir yaklaşım ve hareket tarzının benimsenmiş olması özellikle vurgulanmalıdır. Ayrıca, vergi mevzuatı konusunda atılan adımlar ve girişimler, içeriği ve niteliği itibarıyla bütün toplum kesimlerinin desteğini kazanmış, bu yönde Maliye Bakanlığı ile Gelirler Genel Müdürlüğü'nün çabaları ve girişimleri büyük

(4) Bkz., Oğuz Oyan, 24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar, V Yayınları, VERSO A.Ş., Ankara, 1987, s. 149.

(5) Whiteman-Milne, A.G.E., s. 1.

başarı sağlamıştır. Vergi idaresinin bu açıdan etkinleştirilmesi yönünde de önemli girişimlerde bulunulduğu dikkati çekmektedir. Özellikle gelir idaresini, orta ve uzun vadede daha iyi planlayan, uygulayan, denetleyen ve kontrol eden bir yönetim yapısı bakımından, Maliye Bakanlığı bünyesinde başlatılan yeniden yapılanmanın⁽⁶⁾ büyük bir önemi vardır.

IV- SONUÇ

Vergilendirme yetkisinin hukuki niteliği zaman içinde ve devlet anlayışına ve biçimine göre değişiklik göstermiş olup, otokratik yönetim tarzından demokratik yönetim tarzına kadar geçen dönem süresinde vergi uygulamaları da önemli aşamalardan geçmiş ve vergilendirme yetkisinin kullanımı farklı şekiller almıştır.⁽⁷⁾ Günümüzde devletin fonksiyonlarındaki değişime paralel olarak, bu konudaki beklentilerde ve beklentileri gerçekleştirilmede yararlanılacak araçların niteliği ve yapılarında da değişim ortaya çıkmaktadır. Modern toplum hayatının ekonomik, sosyal ve siyasi yapısında, koşullarında ortaya çıkan sürekli ve köklü değişimler, vergi anlayışı, vergi sistemi, vergi hukuku ve uygulamasında da aynı paralelde önemli değişiklik ve düzeltmeler yapılması gereğini ortaya çıkartmıştır.⁽⁸⁾ Devletin sosyo-ekonomik görevleri, küreselleşme cereyanı, insan ve devlet faktörleri, devletin fonksiyonlarına verilen anlamdaki değişim ve öneriler gibi etkenlere bağlı olarak, klasik tanımlamaların değişime uğradığı görülmektedir.⁽⁹⁾ Bu değişimin, mali sistemler ve yaklaşımlar üzerinde de etkili olması kaçınılmazdır. Maliye ilmi içinde yer alan bazı klasikleşmiş kavram ve müesseselerin, klasik mali literatürde yer alan yaklaşım ve tanımlamaların söz konusu değişimi de göz önünde tutan, her türlü değişime ve yaklaşıma açık bir bakış açısını da yansıtır şekilde algılanmaya başlanması bir çağa

(6) Zekeriya Temizel, "1998 Vergi Tedbirleri ve Vergi Politikası", *Yaklaşım*, S. 60, Aralık 1997, s. 14.

(7) Zeynep Arıkan, "Vergilendirmede Demokrasi", *Vergi Sorunları Dergisi*, S. 115, Nisan, 1998, s. 93.

(8) Ali Alaybek, *Batı Vergi Politikasında Yeni Eğilim ve Akımlar*, İstanbul, 1965, s. 2.

(9) Bu konuda bkz., Sönmez, a.g.e., s. 511, 512; Oğuz Oyan, "Değişen Dünyada Değişmeyen Devlet mi?" *Ekonomide Durum*, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, Bahar-Yaz 1997, s. 12, 13; Osman Demir, *Ekonomide Devlet*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Yayın No. 71, Ankara, 1997.

uyum zorunluluğu olarak görülmelidir. Verginin ne olup olmadığından, amaç ve fonksiyonlarının, mükellef ve vergi ile ilgili teknik kavram ve konulara, verginin alınması veya verilmesi yöntem ve tekniklerine, alternatif vergi uygulamaları ve bu yöntem ve tekniklerin idare ve mükellef açısından yol açacağı zaman maliyetine ve idari maliyete önem verecek bir yaklaşım biçiminin amaçlanması zorunluluğu vardır. Bu bakımdan, teori-uygulama ilişkisinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Teorinin, bilimsel araştırmaların ve analizlerin uygulamaya olabilecek katkılarının dikkate alınması yanında, teorinin de uygulamalardan kaynaklanan değişimi izlemede gecikmemesinin büyük önemi vardır.

TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE GELİR SAĞLAMA VE OTOKONTROL ARACI OLARAK GENEL SERVET VERGİSİ*

Sadık BAKLACIOĞLU**

I. GİRİŞ

Türkiye'nin genellikle kabul edilen en önemli sorunlarının önde gelenlerinden biri, vergi sisteminin yetersizliği ve bir vergi reformunun gerekliliğidir. Herkes bu gerekliliği kabul etmekte, ancak nasıl ve ne içerikte bir vergi sisteminin gerçekleştirilmesi gerektiği konusunda somut öneriler, birkaç istisna dışında, bulunmamaktadır.

Kanıma göre, sistem bütünü ile ele alınmalı, diğer ülkelerdeki gelişmeler ve ülkemiz gereksinimleri gözönünde bulundurularak sağlam temeller üzerine oturan bir vergi sistemi oluşturulmalıdır. Ülkenin vergi sistemi deyince de, parafiskal kamu gelirleri dahil olmak üzere, kamu kuruluşlarının genel vergi tanımına giren gelirleri anlaşılmalıdır.

Vergilendirme gücünün belirtisi ve dayanağı olarak genellikle kabul edilen unsurlar servet, gelir ve harcama veya tüketim gücüdür. Mal, hizmet ve değer transferlerinin de bir vergi ödeme gücü veya hiç olmazsa vergileme aracı olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Türk vergi sistemi, sayılan vergilendirme gücü unsurları bakımından incelendiğinde, vergi yasalarında gelir, harcama ve transferlere ağırlık verilmekte; servet, gereği gibi vergilendirmeye konu edilmemektedir.

* Bu yazı Maliye Bakanlığı'nın vergi reform tasarısından önce yazılmıştır.

** Eski Hesap Uzmanı.

Genellikle kabul edildiği gibi, vergi sistemimizin en zayıf yönü vergi idaresidir. Vergi idaresi, vergi konusunu ve vergi matrahını gerektiği gibi izleyip kavrayamamaktadır. Vergi idaresi yeterli güce sahip bulunmadıkça en iyi sistemden de yeterli sonuç alınamaz. Bu bakımdan arzulanan sistemin kurulup işletilmesi için ilk yapılacak şey sağlam yapılı bir sistem oluşturarak, onu yetenekli bir vergi idaresinin eline vermektir.

Ülkemizde önemli büyüklükte bir kayıt dışı ekonominin bulunduğu bir gerçektir. Kanım odur ki, iyi bir vergi idaresi altında, mevcut yasalarla dahi bu kayıt dışı ekonomi geniş ölçüde küçültülebilir.

Vergi sistemimizin büyük bir zaafı vergi bağışıklıklarının yani muaflık ve istisnaların sayı ve sınırlarının çok geniş tutulmuş olmasıdır. Gereksiz vergi bağışıklıklarının sayısı pek çoktur; bunları tam belirlemek ayrı bir etüd konusudur. Kanıma göre en önemlileri, esnaf muaflığı, küçük çiftçi muaflığı, menkul kıymet yatırım fonları, emlak vergisinde kırsal kesime tanınan muaflıklar vb.'dir. İnancıma göre, vergi sisteminin oluşturulmasında, vergi tekniğinin gerekleri dışında vergi bağışıklıklarına olduğunca az yer verilmelidir. Teşvik aracı olarak, idari güçlüklerine rağmen, kamu harcamaları aracılığıyla sübvansiyon tercih edilmelidir.

Vergi sisteminin oluşturulmasında, vergi dışı kalmış gelir, servet, harcama ve transferlerin belirlenerek kapsama alınması gereklidir. Bunların başında servet gelmektedir. Servetin, hem bir gelir kaynağı, hem de ödeme gücü olması bakımından diğer vergiler için bir otokontrol aracı niteliği taşıdığı ve dolayısıyla vergi sisteminin vazgeçilmez bir unsuru olduğu kanısındayım. Gelirin vergileme bakımından kapsanmasında ve kapsama alınan vergilerdeki kaçak ve kayıpların önlenmesinde genel servet vergisi önemli bir araçtır. Bu verginin, diğer vergilerin etkin uygulanmasında büyük rolü bulunmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, gelir vergisi mükellefi olması gereken birçok kişi vergi dışı kalmaktadır. Genel servet vergisi bunların kapsama alınmasını sağlayacaktır. Ayrıca gelir vergisinde, bütün gelir unsurlarında - en az ücretlerde olmak üzere- vergiye tabi mükelleflerin çok büyük bir çoğunluğu hayat standardı esasına göre vergi ödemektedirler. Bu esastan kurtulmak için çok sayıda mükellef yapay limited ortaklık kurma yolunu tutmaktadır. Ülkemizde son yıllarda

bu tür ortaklıkların sayısının artmasının nedeni hayat standardı esasıdır.

Genel bir servet vergisi üniter bir gelir vergisi düzeninin oluşturulmasına da katkıda bulunacaktır. Servetinin tamamını beyan eden mükellefin bütün gelir unsurlarını kapsamak olarak dahiline girecektir.

Ülkemizde son yıllarda büyük gelişme gösteren menkul kıymet transferlerinin bir vergi rezervi olarak gözönünde bulundurulması gerektiği kanısındayım.

Servetin vergilemedeki etkinliği nedeniyle çok sayıda ülkede, genel servet vergisi uygulanmaktadır. İsveç, Danimarka, Almanya, İspanya, Hollanda vergi sistemlerinde genel servet vergisi bulunmaktadır.

Vergilemede makul ve realist olmak ilkeleri üzerinde de durmak gereklidir. Makul olma yönünde iki örnek vermek istiyorum. Bunlar emlak vergisi oranları ve tapu ve kadastro harçlarıdır. Bu vergilerin oranları çok yüksektir. Bu durum nedeniyle Devlet muvazaa yapmak zorunda kalmakta, oran yüksekliği nedeniyle matrahı düşürme ya da düşük matrahlara göz yumma zorunda kalınmaktadır. Bu nedenle vergi oranlarının makul düzeylerde belirlenmesinin gerekli olduğu kanısındayım.

Vergilendirmede, ideal olan şüphesiz sistemli bir kayıt ve belge düzenidir. Ancak sosyal, kültürel ve ekonomik koşulların da gözönünde bulundurulması gereklidir. Kültür ve bilgi düzeyinin düşük olduğu ülkemizde kayıt düzeni mükelleflere ek külfet yüklemektedir. Özellikle perakende ticaret ve küçük sanat erbabı için, alışların izlendiği deftersiz beyan gibi pratik esasların araştırılıp geliştirilmesi, sistemin bütünlüğünü bozmayacak bir mekanizmanın oluşturulması yararlı olur. Servet vergisi bunun için bir denetim aracı olarak kullanılabilir.

Götürü vergilemede vergi matrahlarının çok düşük tutulduğu görülmektedir. Bu hadlerin, mahalli etkilerden masun ihtisas elemanlarınca biraz da bu usulden caydırıcı şekilde belirlenmesini sağlayacak bir mekanizma oluşturulmalıdır.

Ülkemizde genel olarak muhasebe ve özellikle vergi denetimi çok dağınık ve rasyonellikten uzaktır. Çok sayıda denetime

karşın, etkin bir denetim yoktur. Formasyonları ve inceleme teknikleri çok farklı elemanlarca yapılan denetimden etkinlik beklenemez. Vergi denetiminde etkinlik, vergi daireleri bünyesindeki inceleme elemanları ve merkezi ihtisas elemanlarından oluşan iki kademeli bir yapı ile sağlanabilir.

Ülkemizde bağımsız dış denetimde ise büyük bir dağınıklık mevcuttur. Bağımsız dış denetim tek örgütte ve tek bir yasa ve alt mevzuat çerçevesinde düzenlenmelidir. Denetime konu olan kişileri birbirinden ayrı konular için çok sayıda denetim yerine, bütün resmi kuruluşlar adına geçerli tek bir dış denetime tabi tutmak gerekir. Sigorta ödemesi, iştirak kazancı, yeniden değerlendirme, ihracatta vergi iadesi gibi ihtisası gerektirmeyen konular için tasdik zorunluluğu getirerek mükellefleri gereksiz külfete ve masrafa sokmamak gerekir.

Muhasebe ve mali tablolar düzeni, asgari gereksinmeye yanıt verecek şekilde fazla ayrıntıya girmeden düzenlenmelidir.

Vergi sisteminin oluşturulmasında parafiskal kamu gelirlerinin genel bütçeye dahil bir gelir olarak düzenlenmesi, harcamaların ayrı örgütlerce yapılmasına gerek görüldüğü takdirde de, gelirlerin vergi idaresince toplanması, hem daha etkin uygulama, hem de giderlerde tasarruf sağlama bakımından yararlı bulunmaktadır.

Vergi sistemimizde düzeltilmesi gereken bir husus da aile reisi esasıdır. Uygulamada fazla şikayet konusu olmamakla birlikte bu esasın terkiyle, aile gelirinin aile fertlerine göre ayrıştırılarak vergi oranlarının bu bölümlenmeye göre bulunacak tutarlara uygulanması (splitting) esasının getirilmesi yerinde olur.

II. GENEL SERVET VERGİSİ

A. GENEL SERVET VERGİSİNİN GEREKLİLİĞİ

1. Servetin Vergi Ödeme Gücü Olarak Durumu

Servet, gerçek ve tüzel kişilere ait bulunan her türlü mal ve haklardan oluşur. Tüzel kişilerin servet kaynakları çeşitlidir. Bunlar, kamu kurumları ve vakıflar yönünden geçmişten gelen varlıklara zamanla eklenen varlıklardan oluşur. Diğer tüzel kişilerin

servetleri ortak ya da kurucularının ya da üyelerinin koydukları mal varlıklarıyla kendilerinin sağladıkları değerlerden oluşur.

Gerçek kişilerin servetleri ise, veraset ya da bağış yoluyla edindikleri değerler, vergiye tabi olan ya da olmayan gelirler ve varlıklarındaki değer artışlarından oluşur.

Servet esas olarak gelir kaynağıdır. Atıl servet gelir yaratmaz; ancak genellikle zaman içinde değer kazanır. Ziynet ve süs eşyası ve sanat eserleri gibi servet unsurları da devamlı olarak değer kazanır.

Servet her zaman gelir kaynağı ve potansiyel ödeme ve harcamaya olanağı olarak bir mali güç ve toplumsal prestij unsurudur.

Yukarıda açıklanan nitelikleriyle servet, vergi ödeme gücü olarak gözönünde bulundurulması gereken unsurların başında gelmektedir. Servetin atıl tutulması durumu hariç, servetin vergilendirilmesi, serveti eriten bir durum değildir. Servetin vergilendirilmesi, servetin atıl tutulmasını cezalandırması yönünden, ekonominin gelişmesine katkıda bulunacak bir araç olarak mütalaa edilmelidir.

Servetin vergilendirilmesi, sosyal adaletin sağlanmasının bir aracı olarak, büyük toplum kesimlerinin yararınadır.

Nihayet servetin vergilendirilmesi, vergi kaçaklarının önlenmesinin etkin bir aracı olarak ekonomik ve sosyal bakımdan gerekli ve yararlıdır.

2. Servet Vergisinin Vergilemede Otokontrol Aracı Olarak Etkinliği

Bir vergi sisteminde, vergilerin birbirinin otokontrol aracı olması, sistemde etkinlik bakımından çok önemlidir. Örneğin, ülkemizde gelir ve kurumlar vergisi ile katma değer vergisi arasında otokontrol niteliği bulunmaması, hatta birinden kaçırılan verginin diğerlerinden de kaçmaya olanak vermesi yönünden büyük vergi kayıplarına yol açılmaktadır. Bu kaçma olayına bir otokontrol aracı olarak getirilen vergi iade mekanizması da fazla etkili olmamıştır. Vergi iadesi sisteminde yapılan değişiklik bu aracın etkinliğini daha da azaltmıştır.

Servet vergisinin veraset ve intikal vergisi yönünden etkin bir otokontrol aracı olduğu tartışılmaz.

Aynı verginin gelir ve kurumlar vergilerini kontrol bakımından etkin bir araç olduğu ve vergilerin konuları ve matrahları ve aralarındaki karşılıklı etkilenme -sermaye arttırımı, borç alıp verme, kâr payı alma, yönetime katılma nedeniyle alınan ücretler, ihtiyat politikasını belirleme gibi ilişkiler- nedeniyle açıktır. Gelir vergisi sistemimizde bir aralık uygulanan servet beyanı hakkındaki büyük tepki, vergi kaçırma ve vergiden kaçma kapısını kapamakta pek de etkin olmayan bu mekanizmanın bile önemli bir otokontrol aracı olduğunu, etkin bir servet vergisinin çok daha etkin bir araç olacağını göstermektedir.

Servet vergisinin tapu ve kadastro harçları ve katma değer vergisi bakımlarından da doğrudan olmasa da dolaylı etkisi olmaktadır.

Verginin, belge düzeninin gelişmesine de dolaylı olarak katkıda bulunabileceği söylenebilir.

3. Servet Vergisinin Devlete Ek Gelir Sağlaması

Servet vergisinin Devlete ek gelir sağlayacağı açıktır. Önce, verginin dolaylı fiskal etkisinden bahsetmek gerekir.

Vergi uygulanmaya başladıktan sonra kayıt dışı ekonomi daralacak, bunun sonucu olarak gelir ve harcama vergileri hasılatında, uygulamada sağlanacak başarı derecesine göre, artışlar olacaktır.

Bildiğimiz kadarıyla, ülkemizde milli servet hakkında istatistikî bilgi yoktur. 1998 yılı gayrisafi milli hasılamız 49 katrilyon lira olarak tahmin edilmiştir. Sermaye/hasıla oranı $10/1=10$ olarak varsayılarak bir hesaplama yapılırsa milli servet yaklaşık olarak 490 katrilyon lira olarak bulunur. Bunun yarısının vergi kapsamına alınabileceği varsayılır ve vergi oranı % 1 olarak alınırsa 2,5 katrilyon liralık yıllık gelir sağlanabileceği öngörülebilir. (Bu tutar, 1998 yılı vergi gelirleri tahminlerinin dörtte birini aşmaktadır. Demek ki yarısı bile önemli bir katkı sağlayacaktır).

4. Vatandaşlık Vergi Kimliği ve Genel Servet Vergisi

24.6.1994 gün ve 4008 Sayılı Kanunla Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesine şu fıkra eklenmiştir: "Türkiye Cumhuriyeti tabiiyetinde bulunan her gerçek kişiye bir vergi numarası verilir. Bu hükmün uygulanmasına ilişkin usul ve esasları tesbit etmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir". Bu hükmü göre bugüne kadar herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Kanıma göre kapsama Türkiye'de mukim kişilerle kurumlar vergisi mükellefi olan tüzel kişilerin de alınması yerinde olurdu.

Kanuna bu hükmün konulmasının amacı vergi mevzuatına göre vergiye tabi olanları belirlemek ve vergilemeyle ilgili olan bilgileri kişi bazında toplayarak sağlıklı bir vergileme yapabilmek, kayıt dışı ekomiye disiplin altına alarak bu alanın gereği gibi vergilendirilmesini sağlamaktır.

1945 yılından beri uygulama içinde bulunmuş ve uygulamaları izlemiş bir kişi olarak, sistemin sağlıklı biçimde kurulup işletilmesi mümkün değil dememek çok güç olacaktır diyebilirim. Ancak bugünün teknolojisi ile, sistemi işleten ülkelerin deneyimlerinden de yararlanılarak bir izleme sistemi oluşturulup işletilebilir. Ancak, amaç iyi saptanmalı ve kullanılabilir veriler sağlanarak etkin vergilendirmeye olanak tanınmalıdır.

Bu sistemin somut bir vergilendirmeye dayandırılması, sistemin fantazi olmaktan çıkartılıp etkin olarak işletilmesinin temel gereğidir. Bir vergilendirmeye dayandırılmadan, bilgileri toplayıp tasnif etmek yararlanılabilir bir veri tabanı olma yararını sağlayamayacaktır. Sistemin işlerliğinin sağlanabilmesi vergi sistemi için nazım rolü oynayacak bir vergiye baz oluşturmaya bağlıdır. Bu vergi, kanıma göre, "genel servet vergisi" olabilir. Belli bir nazım vergiye baz olacak verileri içeren bir sistem, sisteme dahil diğer vergilerin uygulanmasında da etkinlik sağlayacaktır.

Ayrıca, bilgi sistemi tek tek kişi yerine aile esasına göre oluşturulmalı, 18 yaşın üzerinde olan kişiler aile esas alınarak izlenmelidir. Bu suretle birim sayısı azalır ve verilerin etkin olarak kullanılması olanaklı olur.

B. GENEL SERVET VERGİSİNİN YAPISI

1. Verginin Konusu

Verginin konusunun aşağıdaki gibi olması gerektiği düşünülmektedir.

a. Türkiye'de yerleşmiş olan gerçek kişilerin Türkiye'de ve Türkiye dışında bulunan servetleri ile Türkiye'de yerleşmiş olmayan gerçek kişilerin Türkiye'de bulunan servetleri (Türkiye'de yerleşmiş olup olmama durumu 31.12.1960 gün ve 193 numaralı Gelir Vergisi Kanununa göre belirlenir),

b. 3.6.1949 gün ve 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'na göre vergiye tabi bulunan kurumların öz sermayelerinden ödenmesi gereken kurumlar vergisi ve ekleri indirildikten sonra kalan tutarlar (son yıllarda vergi ödememe de dahil yasaları aşma aracı olarak kullanılan vakıfların vergi kapsamına alınıp alınmaması konusu tartışılarak bir sonuca varılmalıdır).

2. Muaflik ve İstisnalar

a. Gerçek kişilerde vergiden sadece -karşılıklılık esası gözetilerek- diplomatlar için muaflik tanınması gerektiği düşünülmektedir.

Esnaf ve küçük çiftçi muaflığına önerilen sistemde yer verilmemiştir. Bunun nedeni, ülkede vatandaşlık bilincinin ülke yönetiminin yükümlülüklerine de katlanmayı gerektirdiğinin düşünülmesi ve bu muaflikların devamı halinde kayıt dışı ekonominin gerektiği gibi önlenemeyeceği kanısında bulunulmasıdır. Bu iki zümrenin kapsam dışında tutulması durumunda uygulama sorunlarının büyük bir kısmının aşılabacağı, verginin kabul edilebilirliği ve uygulanabilirliği olanaklarının artacağı bir gerçektir. Bu iki zümre kapsam dışı tutulduğunda mükellef sayısı çok büyük ölçüde azalacaktır. Ülke nüfusunun yaklaşık % 45'i kırsal alanda yaşadığına göre ve esnaf muaflığından yararlananların sayısı milyonlarla ifade edilebileceğine göre bu bir gerçektir. Ancak, ülkemizde sağlıklı bir vergi sisteminin oluşturulabilmesi için (sosyal ve kültürel yapı da kanımca bundan etkilenecektir) bu zümrelerin kapsama alınması gerekli görülmektedir. Ayrıca, ülke çapın-

da bir vergi kütüğünün oluşturulmasını hedefleyen yasal düzenleme, sistemin genişletilmesi görüşünü destekler nitelikte bulunmaktadır.

Ayrıca, vergilendirme birimi olarak ailenin alınması öngörüldüğünden ve küçük servetler için sıfır vergi oranı uygulaması düşünüldüğünden, yukarıda belirtilen sakıncalar büyük ölçüde ortadan kalkacaktır. Kaldı ki günümüzde çok sık olarak tekrarlanan yapısal değişme, bazı güçlüklerin göğüslenilmesini gerektirmektedir.

b. Kurumlar Vergisine tabi olmayan ortaklıklar için bir muafık düşünülmemektedir.

c. Kurumlar Vergisi Kanununa tabi kurumlardan, anılan Kanunun 7'nci maddesinde sayılan aşağıdakiler vergiden muaf tutulmalıdır:

1. Darphane ve Damga Matbaası, Milli Piyango İdaresi ve askeri fabrika ve atelyeler;

2. Kamu idare ve müesseseleri tarafından ilim, fen ve güzel sanatlar ile tarım ve hayvancılığı öğretmek, yaymak, ıslah ve teşvik etmek maksadıyla işletilen müesseseler (okullar, okul atelyeleri, konservatuvarlar, genel kütüphaneler, tiyatrolar, müzeler, sergiler, nümune fidanlıkları, tohum ve hayvan ıslah ve üretme istasyonları, yarış yerleri, kitap, gazete ve mecmua yayınevleri ve emsali müesseseler);

3. Kamu idare ve müesseseleri tarafından genel insan ve hayvan sağlığını korumak ve tedavi maksadıyla işletilen müesseseler (Hastane, nekahathane, klinik, dispanser, prevantoryum, sanatoryum, çocuk bakımevleri, hayvan hastaneleri ve dispanserleri, hayvan bakımevleri, veteriner, bakteriyoloji, seroloji ve distofajin gibi müesseseler);

4. Kamu idare ve müesseseleri tarafından içtimai maksatlarla işletilen müesseseler (Şefkat, rehin ve yardım sandıkları, fukara aşhaneleri, ceza ve ıslah evleri atelyeleri, darülaceze atelyeleri, içtimai sigorta kurumları, öğrenci yurtları ve pansiyonları gibi müesseseler);

5. Kamu idare ve müesseseleri tarafından Hükümetin veya yetkili idare mercilerinin müsaadesi ile açılan mahalli, milli veya milletlerarası mahiyetteki sergiler, fuarlar, panayırar;

6. 2, 3, 4 ve 5'inci bentlerde yazılı müesseselerden dernek veya vakıflara ait olup mezkur bentlerde belirtilen maksat ve gayelerle işletildikleri ilgili bakanların mütalaası alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca kabul edilenler;

7. Beden Terbiyesi Teşkilatına dahil derneklere veya kamu idare ve müesseselerine ait idman ve spor müesseseleri;

8. T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur;
9. Yapıtları iş veya hizmet mukabilinde resim ve harç alan kamu müesseseleri;
10. İl özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler veya bunlara bağlı müesseseler tarafından işletilen:
 - a. Su, elektrik, havagazı ve soğuk hava deposu işletmeleri;
 - b. Belediye sınırları içindeki yolcu taşıma işletmeleri;
 - c. Mezbahalar (Kesim, taşıma ve muhafaza işlerine münhasır olmak şartıyla);
11. Köylere, köy birliklerine ve köy belediyelerine ait tarım işletmeleri ile bunlar tarafından köylünün umumi ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla işletilen hamam, çamaşırhane ve değirmenler ile bunların bağlı oldukları il sınırları içindeki yolcu taşıma işletmeleri;
12. Genel ve katma bütçeli dairelere ait olup sadece kamu mensuplarına hizmet veren, kâr amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralanmayan kreş, konuk evleri ve bunların kantinleri;
13. Münhasıran verem tedavi eden sanatoryum ve prevantoryumlar ile münhasıran kanser, cüzzam ve trahom tedavi eden hastaneler;
14. Kurulduktan sonra Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflar (Bu muafık, vakıfların iktisadi işletmelerini kapsamaz) ile bilimsel araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunan kurum ve kuruluşlar;
15. Özel kanunlarla veya Devletin kanunların verdiği yetkiye dayanarak aktettiği mukavelelerle Kurumlar Vergisinden veya her türlü vergi ve resimden muaf tutulan kurumlar;
16. Münhasıran 13.10.1983 tarih ve 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun 131'inci maddesinde yer alan basılı kağıt ve plakaların satışı faaliyetlerinde bulunan müesseseler;
17. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Toplu Konut Fonu;
18. Menkul Kıymetler Tanzim Fonu.

3. Vergiye Tabi Servet Unsurları, Değerleme Ölçüleri ve Verginin Matrahı

a. Gerçek Kişiler Servet Vergisine Tabi Unsurlar ve Önerilen Değerleme Ölçüleri

Gerçek kişiler servet vergisinin konusuna giren servet unsurları ve bunlar için önerilen değerleme ölçüleri aşağıda gösterilmiştir:

Servet Unsurunun Adı**Değerleme Ölçüsü**

aa. Ticari, sınai, zirai ve mesleki işlere tahsis edilen sermaye ve ortaklık hisseleri

Bilanço esasına göre defter tutan işletmelerde Vergi Usul Kanunu'na göre hesaplanan dönem sonu öz sermayesinden ödenecek gelir veya kurumlar vergileri ve ekleri düşüldükten sonra kalan miktardan mükellefe düşen pay; işletme defteri veya serbest meslek kazanç defteri tutan işletmelerde, mal mevcudu, sabit kıymetler (net) ve alacaklarla dönem kârından ödenecek vergi ve ekleri indirildikten sonra kalan tutar; ortaklık durumunda bunlardan mükellefe düşen pay.

bb. Gayrimenkuller ve gayrimenkul olarak tescil edilen haklar

Esas olarak rayiç bedel olmalıdır. Ancak, Emlak Vergisi Kanununda rayiç bedeli izleyecek bir esas getirilinceye kadar vergi değeri esas alınacak ve beyan süresi sonu beklenmeden her yıl enflasyon oranına göre değerde artış yapılacaktır.

cc. Hisse senetleri ve ortaklık sağlayan diğer belgeler ve limited ve eshamlı komandit ortaklık hakları.

- Borsada kote edilmiş olan hissese-netlerinde borsa rayici,
- Diğer hisse senetlerinde ve ortaklık belge ve haklarında, ortaklığın ilgili dönem sonu öz sermayesinden ödenecek kurumlar vergisi ve ekleri indirildikten sonra bulunan tutar üzerinden hesaplanan pay değeri.

dd. Kâr-zarar ortaklığı belgesi, Özel finans kurumları katılma belgesi, katılma intifa senedi vb. menkul kıymetler, yatırım fonları katılma belgeleri, gelir ortaklığı senedi vb.

İlgili fonların dönem sonu değeri üzerinden hesaplanacak pay değerine göre hesaplanan tutar.

ee. Tahvil, Hazine bonosu, varlığa dayalı menkul kıymet, banka bonosu ve banka garantili bono vb.

Borsada oluşmuş fiyatları varsa bu değer, yoksa senette öngörülen faiz ya da iskonto oranına göre değerlendirilme gününe dönüştürülen değer.

ff.	Alacaklar	Belli bir vadeye bağlı olanlarda T.C. Merkez Bankası reeskont oranı üzerinden hesaplanan değer, vade yoksa itibari değer.
gg.	Türk Lirası Mevduat	İtibari değer.
ii.	Yabancı para ve yabancı para	Dönem sonu kuru üzerinden TL. üzerinden mevduat tutarı.
jj.	Kıymetli madenler	Varsa borsa ve piyasa fiyatı üzerinden hesaplanan değer, yoksa emsal değer.
kk.	Mücevherat	Emsalinin piyasa değeri.
ll.	Sanat eserleri	Emsallerinin piyasa değeri veya tasarruf değeri.
mm.	Kara, Hava ve Deniz taşıt araçları	Alış bedelleri eksi amortisman, piyasa değerleri.
nn.	Tarım ürünleri, hayvanlar	Emsal değeri.

Gerçek kişilerde matrah, her takvim yılı sonu itibariyle yukarıdaki değerlerin karşılarında gösterilen ölçülere göre değerlendirilmiş toplamlarından, itibari değerleriyle borçların indirilmesinden sonra kalan tutarlardır.

b. Kurumlar Vergisine Tabi Kuruluşlar

Kurumlar vergisine tabi kuruluşlarda vergi matrahı vergilendirme dönemi sonu bilançolarına göre hesaplanan öz sermayeden o döneme ait olarak ödenmesi gereken kurumlar vergisi ve eklerinin indirilmesinden sonra kalan tutardır.

4. Vergilendirme Dönemi

Vergilendirme dönemi takvim yılıdır. Özel hesap dönemi bulunan ortaklık ve diğer tüzel kişilerde vergilendirme dönemi bunların özel hesap dönemidir.

Vergilendirme hesap dönemi sonundaki servet değeri üzerinden yapılır.

5. Verginin Mükellefi ve Sorumlusu

Gerçek kişilerde verginin mükellefi vergiye tabi servet unsurlarına sahip olan kişilerdir. Ancak, eş ve 18 yaşından küçük çocukların servetleri, aile içinde her ferdin serveti ayrı ayrı gösterilmek suretiyle aile serveti olarak aile reisi tarafından verilecek beyannamede toplanır ve vergi aile reisi adına tarhedilir. Vergiyle ilgili bütün yükümlülükler aile reisi tarafından yerine getirilir.

Tüzel kişiler kendilerine ait vergilerin mükellefi, kesinti yaparak ödemek zorunda bulundukları verginin sorumlusudurlar.

6. Verginin Oranı

a. Gerçek Kişilerde

Gerçek kişilere ait vergi oranı dilimler itibarıyla şöyledir:

	<u>%</u>
1 TL. - 20.000.000.000 TL.	0
20.000.000.000 TL. - 100.000.000.000 TL.	1
100.000.000.000 TL. - 200.000.000.000 TL.	1,25
200.000.000.000 TL.'den fazlası	1,50

Yukarıdaki servet dilimleri her yıl, enflasyon oranlarına göre Maliye Bakanlığınca belirlenen oranlarda artırılır.

Vergi oranlarının uygulanmasında yukarıda belirlenen aile gelirleri birlikte nazara alınır.

b. Tüzel Kişilerde

Vergiye tabi tüzel kişilerde vergi oranı % 1'dir. Hesaplanan servet vergisi gelir ve kurumlar vergisi matrahından indirilir.

7. Vergi Kesintisi

Verginin uygulanmasında vergi kesintisine (stopaja) geniş yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Sistemin işletilmesinde kesinti hem bir güvenlik unsuru, hem de tahsilatın hızlandırılması ve etkinlikle uygulanması bakımından çok önemlidir.

Devlet borçları için Hazine, mevduat için bankalar, hisse senetleri ve iştirak hisseleri için kurumlar vergisi ve gelir vergisi mükellefleri, menkul kıymetler için bunları çıkaran kuruluşlar, alacaklar için borçlu gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri (ticari alacak ve borçlar için tevkifat sözkonusu değildir) yıl sonu itibarıyla vergi kapsamına giren tutarlar üzerinden % 1 oranında stopaj yaparak Maliye Bakanlığınca belirlenecek yerlere ödeyeceklerdir.

Kesilen vergiler, ortaklıklarca varsa tahakkuk ettirilecek kâr payları ya da temettülerden indirilecek, yoksa ilerde doğacak kâr paylarına mahsup edilmek üzere alacaklı bir hesapta izlenecek; mevduat, Hazine senetleri, menkul kıymet fonları gibi servet unsurlarına ait kesinti, bunların tutarı mükelleflerin hesabındaki tutarlardan indirim yapılmak suretiyle karşılanacaktır.

Mükellefler, tevkif edilen vergileri, beyan ettikleri tevkifata tabi servet unsurlarından herbirinin ayrı ayrı tutarlarının % 1'ini aşmamak koşuluyla herhangi bir belgeye dayanmaksızın ödenecek servet vergisinden indirebileceklerdir.

Stopaj dolayısıyla herhangi bir vergi iadesi ve stopaja tabi olmayan servet unsurlarına ait vergiden bir indirim mümkün olmayacaktır.

Stopajlar hesap dönemini izleyen 3 ay içinde yapılacak ve aynı sürede sorumlularca ilgili yerlere ödenecektir.

Stopaja ilişkin ayrıntılar Maliye Bakanlığınca belirlenecektir.

8. Verginin Beyanı ve Ödenmesi

Gerçek kişilerde aile reisi vergilendirme dönemini izleyen dördüncü ayın sonuna kadar servet vergisi beyannamesini ikametgahının veya mukim olduğu yerin bulunduğu yer gelir vergisiyle ilgili vergi dairesine verecek ve tahakkuk eden vergiyi, birinci taksidini beyanname verme süresinde, ikinci taksidini ise bunu izleyen altınca ay sonuna kadar ödeyecektir.

Servet toplamaları sıfır oranında vergiye tabi dilimde bulunan mükellefler beş yılda bir beyanname verebilirler.

Kurumlar vergisi mükellefi olmayan ortaklıklar ile kurumlar vergisi mükellefi olan ortaklıklar servet vergisine ilişkin beyanlarını anılan vergilere ait beyanname verme zamanlarında beyan edecekler ve mükellefi oldukları vergileri, gelir ve kurumlar vergisi ödeme süreleri içinde ödeyeceklerdir.

Maliye Bakanlığı, servet vergisi beyanlarının gelir ve kurumlar vergisi beyannameleri içinde yer almasının uygun görülmesi halinde bu beyannamelerde şekil ve içerik açısından gerekli düzenlemeleri yapar.

III. SONUÇ

Türkiye'de köklü bir vergi reformunun yapılması bir zorunluluk haline gelmiştir. Reform yapılırken ülke gereklerine uygun, vergi ödeme gücüne dayalı, birbiriyle organik bağlılık içinde olan vergilerden (vergi, harç, resim, parafiskal gelirler) oluşan bir sistem kurulması ve günün koşullarına uygun, bütün kamu gücüne dayanılarak alınan kamu gelirlerine uygulanacak bir vergi usul sisteminin oluşturulması gereklidir. Vergi Usul Kanunu, günün ekonomik, hukuki ve teknik gereklerine uygun hale getirilmelidir.

Muaflik ve istisnaları asgariye indirilmiş, üniter vergi esasını tam anlamıyla içeren bir gelir vergisiyle kurumlar vergisinden oluşan bir gelir vergileme sistemi kanıma göre ülkemiz gereklerine en uygun sistemdir.

Gider vergilerinde, banka ve sigorta işlemlerini de kapsamına alan genel bir katma değer vergisi sistemin ana unsurlarından biri olarak görülmektedir.

Servetten alınan motorlu taşıtlar vergisi ve veraset ve intikal vergilerinin genel yapıya uygun hale getirilerek devam etmesi, ül-

ke çapında uygulamada düzen, uygulama bütünlüğü ve etkinlik sağlama bakımından emlak vergisinin Merkezi Devlet Vergisi haline getirilmesi (hasılatı belli esaslara göre yerel yönetimlere aktarılabilir) gerektiği kanısındayım.

Taşıt alım vergisi, akaryakıt tüketim vergisi, damga vergisi ve harçlar, ithalde alınan vergiler makul ölçülerde kalmak ve dağınlıktan kurtarılmak suretiyle devam ettürülmelidir. Bu alanda, menkul kıymet tedavülünü vergilendirecek bir vergiye sistem içinde yer verilmelidir.

Bütünleşik bir vergi sisteminin oluşturulması, uygulamada etkinlik sağlama bakımından, mükellefleri gereksiz külfetlerden korumak için sosyal güvenlik katılma paylarının, sosyal güvenlik vergileri olarak Devlet vergisi haline getirilmesi gereklidir.

Yukarıda açıklanan bütün düzenlemelerin tamamlanması için, Devlete gelir sağlama ve vergide otokontrolü gerçekleştirmek ve sistemde bütünlük sağlamak üzere bir genel servet vergisinin sisteme alınması zorunlu görülmektedir.

Böyle bir sistemin toplum kesimlerinde tepkiyle karşılaşması doğaldır; ancak bu tepkinin konunun öneminin topluma anlatılması yoluyla tamamen giderilmese bile hafifletilmesi mümkündür.

Kırsal kesimi verginin kapsamı dışında bırakmak, verginin gelir getirme gücünü fazla etkilemeyecek ve tepki kaynaklarından büyük bir kısmını ortadan kaldıracaktır. Ancak, sistemde gedik açmamak, bütünleşik bir sistemin kurulması ve vatandaşlık hakları bilinci yanında vatandaşlık yükümlülüğü bilincinin de oluşturulması yönünden böyle bir vergi gereklidir.

Genel servet vergisi, gelir sağlama yanında, kayıt dışı ekonomiyi disiplin altına alma, sağlıklı veri tabanı oluşturma, sosyal yardımların daha adil dağıtılması gibi yararlar da sağlayacaktır.

Vergi sistemini işletmek örgüt işidir. Modern teknik ve bilgi toplama ve kullanma teknikleri öngörülen sistemi işletmek için bu tür olanakları sağlamaktadır. Türk insanı, iyi örgütlenilip yetiştirildiği takdirde Vergi Usul Kanununda öngörülen veri tabanını oluşturup çalıştırabilecek niteliklere sahiptir. Bu gerçekleştirildiği takdirde önerilen genel servet vergisi uygulanabilir.

Öngörülen stopaj ve esasen vergiye tabi birimlere getirilen yükümlülükler verginin uygulanmasında ek külfetleri asgariye indirecek niteliktedir.

GLOBALLEŞME, KRİZ VE ÜCRETLER

Arslan SONAT*

1. GİRİŞ

Globalleşme olarak adlandırılan olgunun iktisadi yönü - özellikle merkezden çevreye doğru- mal ve sermaye hareketleri önündeki sınırların kaldırılması, yani ticari ve finansal serbestleşme olarak tanımlanabilir. Bu sürece katılan çevre ülkeler iki iktisadi sonuç ile karşılaşır; dış denge üzerinde giderek artan baskı ve dış açıkları çok aşan sermaye girişleri. Bir süre sonra sistemin sürdürülebilirliğinin temel koşulu haline gelen sermaye girişlerinin sürmesi ya da geriye kaçmaması ise dış dengedeki bozulmanın durdurulmasına bağlı olacaktır. Bu durum çevre ülkeleri bir uluslararası rekabet gücü sorunu ile karşı karşıya bırakır.

Uluslararası rekabet gücü iki biçimde ortaya çıkar. Bunlardan birincisi teknolojik üstünlüğe, diğeri salt fiyat düşüklüğüne dayanır. İkinci bölümde teknolojik üstünlük sağlayan yapının niteliği üzerinde durulmakta ve çevre ülkelerin teknolojik rekabet olanakları ya da olanaksızlıkları tartışılmaktadır. Çevre ülkeleri arasındaki rekabet ve ücret farklılaşmaları teknoloji transferinin önemli iki sonucu olarak incelenmektedir.

Salt fiyat rekabetinin iki unsuru, döviz kurları ve ücretler, üçüncü bölümde ele alınmaktadır. Globalleşme koşullarında döviz kurlarındaki istikrarın gerekliliği açıklanmakta ve bunun sonucu olarak sistemin sürebilmesi için ücretlerin düşürülmesinin kaçınılmazlığı vurgulanmaktadır. Olağan dönemlerde bunu gerçekleştirecek mekanizmaların bulunmayışı

* Doç. Dr., A.Ü. İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi.

mali krizlere yolaçmaktadır. Bu açıdan mali krizler reel ücretlerin uluslararası sisteme uyumunu gerçekleştirme işlevi bağlamında değerlendirilmektedir.

Dördüncü bölümde Türkiye ve iki farklı çevre ülkesi gurubu, Latin Amerika ve Asya ülkelerinin ücret yapılarındaki farklılıklar ve mali krizlerin sıklığı ile bu farklılıklar arasındaki ilişki ele alınmaktadır. Türkiye'nin bu bağlamdaki yapısal özellikleri itibarıyla Latin Amerika ülkelerine daha yakın olduğu görülmektedir. Bölümün sonunda ortaya konan bulguların merkez ülkeler işçi sınıfı açısından sonuçları üzerinde durulmaktadır.

Tablolarda ücret ile ilgili değerlendirmeler için imalat sanayi verileri kullanılmıştır. İmalat sanayiindeki ücretler ve gelişmelerin diğer kesimlerdeki eğilimleri de temsil ettiği düşünülmektedir. Bu değerlendirmeler için kullanılan bazı tablolardaki verilerin elde edilme ve hesaplanma yöntemleri Ek-1'de açıklanmıştır..

2. TEKNOLOJİK ÜSTÜNLÜK VE KALİTE

2.1. Teknolojik Gelişmenin Anlamı

İktisat teorisinde teknoloji kısaca girdiler ile çıktılar arasındaki oranla ifade edilir. Bu oran iki biçimde değişir. Bunlardan birincisi, üretimde kullanılan faktörlerin miktarlarının oranının fiyatlarına oranı ile uyum sağlayacak değişikliklerdir. Diğer bir deyişle fiyatı artan üretim faktörü yerine görece olarak ucuzlayan faktör ikame edilir. Sanayi devriminden bu yana, bir yandan işçi sınıfının mücadelesi ile ücretlerin yükselmesi, diğer yandan birikim sürecinde sermaye stokunun sürekli büyümesi sonucu bu tip teknolojik gelişme hep emek yerine sermayenin ikame edilmesi biçiminde gelişmiştir.¹ Bugün artık teknolojik ge-

¹ Bu tip bir teknolojik gelişmeyi HICKS (1963 (1932)) "emek tasarruflu teknolojik gelişme" olarak adlandırıyor. MARX, Kapital (1978 (1867)) de 'makine ve büyük sanayi' ilişkisini anlattığı Onbeşinci Bölümde bu olguyu "Emek aracı, makine şeklini almaz, bizzat işçinin rakibi olur (s. 442)... O, grevleri, işçi sınıfının sermayenin tahakkümüne karşı bu devresel başkaldırıları ezmede en güçlü silahtır... salt işçi sınıfının ayaklanmalarına karşı sermayenin eline silah vermek amacıyla 1830'dan beri yapılan icatların bir tarihini yazmak mümkündür (s. 447)." biçiminde açıklıyor.

lişme denildiğinde anlaşılan sermaye yoğunluğunun artması olmaktadır.²

İkinci biçim, aynı girdi miktarları ve oranları ile daha yüksek nitelik, ya da³ -daha sık görülen biçimi ile- "daha yüksek nitelikte" ürün elde edilmesidir. Göreli girdi fiyatları değişmese bile, rekabet bu tip bir gelişmeyi motive eder. Nitekim, ürün çeşitlendirilmesi, kalite farklılaşması, marka yarışı ve reklam savaşları eşliğinde gelişen bu tip "teknolojik gelişme" monopolistik piyasalardan çok oligopol ve monopollü rekabet piyasalarında görülür. Bu süreçte nitelik/kalite yükselmesi, insanların gerçek fiziki ve entelektüel gereksinmelerinin daha yüksek oranda karşılanması değil, metaların daha istenilir ve daha çekici olmaları, satın alınmalarının kaçınılmaz hale gelmesi anlamına gelir. Bu metaların satın alınmasını kaçınılmaz hale getirecek olan sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik değişimler de bu tip "teknolojik gelişme" sürecinin sosyal boyutunu oluştururlar ve onunla birlikte ortaya çıkarlar.

Kuşkusuz bu iki tip teknolojik gelişme birbirinin rakibi değildir ve çoğu kez birlikte ortaya çıkarlar. Bir yandan emek yerine sermaye ikame edilirken, bir yandan da ürünlerin çeşidi artırılıp, kaliteleri yükseltilir.

2.2. Teknolojik Üstünlük ve Rekabet Gücü

Teknolojiden bir uluslararası rekabet unsuru olarak söz edildiğinde konunun iki ayrı düzlemde ele alınması gerekir; teknoloji üretenler için rekabet ve teknoloji satın alanlar için rekabet.

2 Oysa, teknik buluşların (invention) kâr dışı motivasyonlarla teknik yeniliklere (innovation) dönüşebildiği ekonomik ortamlarda "emek kullanımlı teknolojik gelişme" de gerçekleştirilebilir. Daha az sermaye daha çok emek kullanarak aynı ya da daha yüksek nitelikte ürünler üretebilmek yalnızca tasarım sorunudur ve teorik olarak mümkündür. Bu olgu teknolojiyi her koşulda insani gelişmenin karşısında bir faktör olarak gören yaklaşımların içine düştükleri hatayı kavramak açısından da çok önemlidir. MARX (1978 (1867) da bu görüşün o çağlardaki yansıması olan makine kırıcılığı hareketine karşı "İşçilerin makine ile sermayeyi birbirinden ayırdetmeleri ve saldırılarını maddi üretim araçlarına değil, bunların kullanılış tarzlarına yönelmeyi öğrenmeleri için, hem zamana hem de deneyime gereksinimleri vardı (s. 441)" demektedir.

3 Bu tanım HICKS'in "nötr teknolojik gelişme" kavramına karşılık gelmektedir.

Teknoloji üreten ülkeler için teknolojik gelişmenin her iki biçimi de gerçek bir rekabet gücü yaratır. Ürün tasarımı ve faktör/girdi ikamesi olanağı teknolojik rekabet gücünün iki temel unsurudur. Maliyeti ve fiyatı düşük, ya da nitelikleri yüksek ürünler piyasada üstünlük sağlar. Bu üstünlük teknoloji üreten merkez ülkeler için rekabet gücünün birincil kaynağıdır.

Çevre ülkeler için ise teknolojik ilerleme, merkezden teknoloji satın alınması anlamına gelir. Bu ülkelerde, önemli bir bölümü yabancı para ile gerçekleştirilen yatırımların GSMH içindeki payı yaklaşık olarak merkez ülkeler ile büyük değişiklikler göstermezken, teknoloji üretimi çabalarının göstergesi olan AR-GE harcamalarının GSMH içindeki payı açısından iki grup ülke arasında büyük bir uçurum ortaya çıkmaktadır (Tablo-1, Sütun-1).

T.1 AR+GE HARCAMALARI İLE İLGİLİ GÖSTERGELER

	(A+G)/Y %	B/(A+G) %	k/b (A+G) PPP \$
ABD	2.58	71.8	680.9
Almanya	2.28	66.2	466.6
Japonya	3.00	65.2	654.5
İngiltere	2.05	65.5	364.8
Türkiye	0.38	23.6	21.6
Meksika	0.36	18.3	27.6

Kaynak : OECD (1997)

(A+G) : AR-GE Harcamaları

Y : GSMH

B : Özel kesimce gerçekleştirilen AR-GE Harcamaları

k/b (A+G) : Kişi başına AR-GE Harcaması

PPP : Satınalma gücü paritesi

Bu olgu, çevre ülkelerin teknoloji üretme konusundaki isteksizliklerinin kaynak yetersizliğinden çok, uluslararası iş bölümü içindeki konumlarında aranmasını gerektirir. Teknoloji üretiminin merkezi sermaye yoğun sektörlerdir. AR-GE har-

camaları esas olarak bu sektörlerde yoğunlaşmaktadır. Heckscher-Ohlin modeliyle açıklanan karşılaştırmalı üstünlüklere göre biçimlenmiş uluslararası işbölümü içinde bu sektörler merkez ülkelerin tekelindedir. Teknoloji üretimi, bu süreçte ortaya çıkan dışsallıkların⁴ desteğiyle ve giderek etkisi azalan dalgalar halinde, hem coğrafi olarak, hem de sermaye yoğunluğundaki sıralama itibariyle en yakın sektörlerden uzakta olanlara doğru yayılır. Çevre ülkeler her iki ölçüte göre de teknoloji üretim merkezlerine en uzak halkada kalırlar. Bu nedenle, ticari karlılık tek ölçüt ve piyasa mekanizması tek kaynak dağıtım süreci olarak kaldıkça, bu ülkeler için kendilerine "bırakılmış" sektörlerde dahi kendi faktör donanımlarına uygun teknolojiler geliştirme çabası rasyonel olmayacaktır.⁵ Emek yoğun sektörlerde teknoloji üretmek mümkün ama karlı değildir. Yukarıda sözü edilen dışsallıklardan yararlanılmadığı sürece, katma değer oranı düşük bu sektörlerde teknoloji üretme çabalarının getireceği maliyet, korumasız bir ortamda rekabeti olanaksız hale getirecektir. Bu durumda "kar maksimizasyonu" na en uygun davranış merkezde yaratılmış teknolojileri satın almaktır. Bu nedenle çevre ülkelerde özel kesimde gerçekleştirilen AR-GE harcamaları çok düşüktür. Zaten çok cılız olan bu harcamaların büyük bir bölümü de kamu sektöründe ve üniversitelerde gerçekleştirilir (Tablo-1, Sütun-2)

Çevre ülkelerinin teknoloji transferinde en iyi olasılık "özdeş üretim fonksiyonları" na sahip olmalarıdır. Bu durumda dahi, bu ülkelerin teknoloji üreten ülkelerdeki göreceli faktör fiyatlarına göre oluşmuş teknolojilerle dünya piyasalarında rekabete açılmalarının tek yolu, ücretlerin yüksek faiz yükünü dengeleyebilecek kadar düşük tutulabilmesidir. Kaldı ki, teknoloji üretim sürecinden doğan dışsallıkların yokluğu, tek-

4 Teknoloji üretim sürecinde ortaya çıkan bu dışsallıklar -ileri teknoloji ile uyumlu araştırma merkezleri ve üniversite laboratuvarlarının varlığı, bu teknolojilere göre biçimlenen işgücü eğitim düzeyi gibi- bütün sektörlerdeki üretim sürecinde etkili olmaktadır. Konu ile ilgilenen iktisatçılar ülke ölçeğinde AR-GE harcamaları ile ihracat performansı arasındaki yüksek korelasyon saptamaktadır. KEESING: 1967, GRUBER-MEHTA-VERNON: 1967.

5 Faktör donanımı farkına dayanan 'karşılaştırmalı üstünlükler' yaklaşımının en zayıf noktası da burasıdır. Gerekli koşullar sağlandığında uluslararası işbölümü, statik olarak bir refah artışı sağlayabilir. Ancak dinamik analizde, faktör donanımı farkını giderek artıran böyle bir işbölümü sürekli ve yapısal bir geri kalmışlığın kaynağını oluşturmaktadır.

nolojinin üretimi ile transferi arasındaki gecikme süresi gibi faktörler, fiziki verimliliğin eşit olmasına da izin vermez. Bu koşullarda çevre ülkelerin, "görelî üstünlüğe sahip oldukları" sektörlerde dahi merkeze karşı teknolojik rekabet gücü sağlamaları söz konusu olmaz. Ancak fiziki verimlilik farkının çok fazla olmadığı alanlarda, aradaki fark döviz kuru ya da düşük ücretlere dayanan fiyat rekabeti ile kapatılmaya çalışılır.

2.3. Çevre Ülkeler Arası Rekabet Ve Ücret Farklılaşması

Sonuç olarak, teknoloji transferi yolu ile çevrenin merkeze karşı teknolojik üstünlüğe dayanan bir rekabet gücü kazanması mümkün değildir. Ancak çevre ülkeleri bu yolla birbirlerine karşı teknolojik üstünlük ve rekabet gücü sağlayabilirler. Bu durum ise kaplanlaşma heveslisi ülkeleri şiddetli bir teknoloji transferi yarışına sokmaktadır. Düşük kapasite kullanım oranları ve ekonomik ömrünü tamamlamadan kullanım dışı kalan fiziki sermaye ile sonuçlanan bu yarış, çevre ülkeler için merkeze karşı bir rekabet gücü kazandırmamakta, ancak birbirlerine karşı geçici üstünlükler sağlamaktadır. Çevre ülkeler bir bütün olarak ele alındığında ise toplam olarak ihracat artışı yerine ithalat patlamasına katkı yapmaktadır.

Bu gelişmenin ülke içindeki en önemli etkisi ise ikil bir yapının ortaya çıkmasıdır. Özellikle ihracata yönelik sektörlerde istihdam oranı düşük, sermaye yoğunluğu ve işgücü verimi görelî olarak yüksek adalar oluşmakta ve süreç içinde bu farklılaşma giderek artmaktadır. Bu olgunun bir örneği olarak Tablo-2 de Türkiye imalat sanayiindeki ücret yapısı görülmektedir. İşyeri büyüklüğü teknoloji kullanımının bir ölçütü kabul edilerek imalat sanayii verileri on ile bin kişi çalıştıran işyerleri ile binden fazla kişi çalıştıran işyerleri olmak üzere iki guruba ayrılmıştır. Ortalama aylık ücretlerdeki fark zaman içinde büyük işyerleri lehine gelişmektedir. Bu gelişmenin özellikle, 32 Sayılı Karar'dan sonra hızlanan sermaye girişlerine bağlı olarak, 1989'dan itibaren çok daha belirginleştiği görülmektedir. Özellikle ihracata yönelik

sektör ve işyerlerinde bu farkın daha da yüksek olduğu tahmin edilebilir. Aynı eğilimler dünya ölçeğinde de saptanmaktadır.⁶

T.2 TÜRKİYE İMALAT SANAYİNDE ÜCRET FARKLILAŞMASI

	İşyeri Büyüklüğü		Fark
	10-999	1000+	%
1975	2.996	3.881	29.5
1980	21.192	28.443	34.2
1985	95.614	132.169	38.2
1986	124.896	172.205	37.9
1987	185.328	259.171	39.8
1988	302.826	435.916	43.9
1989	562.653	843.608	49.9
1990	1.129.900	1.601.443	41.7
1991	2.250.394	3.702.638	64.5
1992	3.614.010	6.372.244	76.3
1993	6.014.343	10.954.566	82.1
1994	7.860.589	17.135.321	118.0

Kaynak : DIE; İmalat Sanayii İstatistikleri

Çevre ülkelerde ücretler dünya sisteminde kabul edilebilir bir düzeyin altında kaldığı sürece ücret farklılaşmaları yalnızca - siyasal yapılanma ve sendikal mücadele açısından önemli sonuçlar doğuran - toplumsal ve siyasal bir olgu olarak ele alınabilir. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, teknolojik rekabetin mümkün olmadığı, varlığını sürdürmenin yalnızca fiyat re-

6 Dünya Bankası'na yürütülen bir çalışmanın sonuçlarına göre bölgelere, ülkelere ve emeğin niteliğine göre ücret eşitsizlikleri giderek artıyor. 2010 yılı için öngörülen iyimser senaryoya göre "uluslararası ücret hiyerarşisinde en zengin ve en fakirler arasındaki oran 1'e 60'tan yalnızca 1'e 50'ye gerileyecek. Ancak bunu sağlayacak ulusal ve uluslararası politikaların uygulanması gerekiyor. Bunlar gerçekleşmez ise -ki mali krizlerin giderek yoğunlaştığı globalleşme sürecinde bu olasılık zayıf görülüyor- fark 1'e 70 olacak; DIWAN and REVENGA (1995) s. 10-11.

kabetine dayandığı durumlarda -özellikle ihracata yönelik sektörlerde- ücret artışları sistemle bir çelişki unsuru olmaktadır. Bu konu dördüncü bölümde ele alınacaktır.

3. SALT FİYAT REKABETİ

3.1. Döviz Kuru

Teknoloji dışında, fiyat rekabetine girmenin bir yolu döviz kurunu düşürmek yani devalüasyondur. Globalleşme sürecinde bu yol ancak belirli aralarla ortaya çıkan kriz dönemlerinde kullanılmaktadır. Bu kriz aralarında kur politikası, nominal kurun mümkün olduğunca sabit tutulması, Türkiye örneğinde görüldüğü gibi, bunun mümkün olmadığı durumlarda en azından reel kurun düşürülmemesidir. Bunun başlıca iki nedeni vardır:

Bir; döviz kuru enflasyona karşı bir çıpa olarak kullanılmaktadır. Tüketim ve yatırımların doğrudan ve dolaylı olarak ithalata bağımlı olduğu yapılanma içinde, kur artışları fiyat artışlarını da beraberinde getirecektir. Reel kur düşüşünü önlemek ve rekabet gücünü korumak kaygısı ise nominal kurun yeniden yükseltilmesini gerektirecektir. Bu kur-fiyat artışı sarmalının yaratacağı belirsizlik uluslararası mal ve sermaye hareketlerini de etkileyecek, globalleşme sürecini engelleyecektir. Bu nedenle uluslararası finans çevrelerinde bu sarmaldan çıkabilmenin tek yolu olarak, para arzı ve talebini kısarak büyümenin frenlenmesi önerilmektedir. Talebi kısmanın ilk ve en etkili yolu ise ücretlerin ve sosyal güvenlik, tarım sübvansiyonları gibi sosyal ve iktisadi transferlerin kısılmasıdır. Hızlı büyüme dönemlerinden sonra gelecek böyle bir yavaşlamanın kapasite kullanımı ve istihdamda, dolayısı ile de ücretlerde gerilemeye yol açması kaçınılmazdır. Bununla beraber, büyük miktarda sermaye girişlerinin yarattığı talep artışları ve bunun olanak sağladığı kamu açıkları, kitlelerin ekonomik taleplerinin göz önünde bulundurulmak zorunda kalındığı dönemlerde, böyle bir frene izin vermemektedir.

İki; çevre ülkelerin yapısal ve sürekli cari açıkları ancak sermaye hareketleri ile dengelenebilmektedir. Diğer yandan glo-

balleşme sürecinin belirgin özelliği olan 'sıcak para' akışı⁷ yerel para cinsinden reel faize ve reel kura bağlıdır.⁸ Reel kurun düşürülmesi durumunda bu akışı sürdürmek için kısa dönemdeki tek politika aracı reel faizin yükseltilmesidir. Aksi halde 'mali kriz' lere start veren para çıkışları başlayacaktır.⁹ Çevre ülkelerde reel faizler -başta cari açık ve kur riski olmak üzere- yapısal nedenlerden dolayı merkez ülkelerden daha yüksektir. Hong Kong, Arjantin gibi Para Kurulu (Currency Board) uygulamasına geçerek uluslararası mali sistemle ileri derecede bütünleşme içine girmiş ülkelerde bile dünyanın herhangi bir yerindeki, herhangi bir kriz anında bu fark derhal yükselmektedir.¹⁰ Kamu açıklarının sürekli ve yapısal hale geldiği Latin Amerika ülkeleri ve Türkiye gibi ekonomilerde ise bu fark çok daha fazladır. Büyüme hızını aşan reel faizler sistemin sürdürülebilirliği için tehdit oluşturmaktadır (ÖNDER-KİRMANOĞLU-KARTALLI:1995, s.65-67). Ayrıca reel faizlerde böyle bir artışın - yatırım amortismanı ve işletme sermayesi maliyeti dolayısı ile- üretimde yaratacağı ek maliyet, kur değişikliğinin beklenen olumlu etkisini yok edebilecektir.

Bu nedenlerle ulusal paranın değerinin reel olarak düşürülmesi rekabet gücünün sağlanması ve korunmasında sürekli ve olağan bir politika aracı olarak kullanılmamaktadır. Tam tersine, dış ticaretini ve mali piyasalarını serbestleştirme yolunu seçen bütün çevre ülkelerde kriz arası genişleme dönemlerinde reel kur bir istikrar aracı olarak kullanılmaktadır (döviz kurlarına dayanan istikrar politikası-exchange rate based stabilization policy :AMADEO:1996).

7 Özel sermaye akışı 1996 yılında 235 milyar \$'a ulaştı. Ulusal gelir ve ticaret hacminden kat kat hızla artan bu akımlar spekülasyon hareketleriyle 'global finans piyasaları'nın istikrarını da tehdit ediyor, IMF RESEARCH DEPARTMENT STAFF: 1997, s. 8-11. Bu akımın ivmesinin büyüklüğü için Bkz; YELDAN: 1997 ve CORBO-HERNANDEZ: 1996.

8 Bu akış bankacılıkta 'açık pozisyon kazancı' olarak ifade edilen kur/faiz arbitrajına dayanmaktadır. Bu arbitrajdan doğan kazanç dünya para piyasalarındaki faiz oranlarının bazen üç katına bile ulaşabilmektedir. Türkiye örneği için: SONAT: 1994, s. 123, T. 7.

9 Reel kurun düşürülmesi de faizin düşürülmesi de kur/faiz arbitrajı kazancının azalması anlamına gelir ve sıcak para hareketlerinin yönünün değişmesine yol açar. Nitekim Türkiye'de 1994 krizinin başlangıç noktalarından biri olarak 1993'ün son aylarında reel faizin düşürülmesi çabaları gösterilmektedir.

10 Meksika krizinin bu ülkeler ile ABD faiz oranları arasında yarattığı fark için; BENNET 1995, s. 41, Chart 1.

Ticaretin liberalleşmesi ile artan cari açıklar, sermaye girişi gereğini arttırmaktadır. Ancak finansal piyasaların liberalleşmesi ile bu açıkların çok ötesindeki uluslararası sermaye girişleri (YELDAN: 1997, s.155), ticarete konu olmayan mallardan başlayarak, talebi, ücret mallarının fiyatlarını ve genel olarak fiyatları yükseltmektedir. Büyük çapta döviz girişleri nominal kurun aynı oranda artmasını engellemekte ve reel kur düşmek bir yana yeni bir krize kadar sürekli artmaktadır.¹¹

3.2. Mali Kriz ve Reel Ücretler

Cari açıkların sermaye girişi ile finansmanının sınırsız olmayacağı açıktır. Kısa vadeli borç stoku ile cari açık arasındaki oranın belli bir büyüklüğe ulaşması durumunda 'sıcak para' için risk büyümektedir. Sistemin sürdürülebilmesi cari açığın azaltılmasını gerektirmektedir. Teknolojik rekabet olanağının olmadığı ve uygulanan istikrar politikasının niteliği dolayısı ile reel kurun düşürülemediği koşullarda, cari açıkların belli bir düzeyde tutulabilmesi için tek yol olarak yine reel ücretlerin düşürülmesi kalmaktadır (AMADEO:1997, s. 2-7). Ancak rekabet gücündeki azalmanın yarattığı baskıya ve istihdamdaki azalmaya rağmen reel ücretler her zaman düşmemektedir.¹² Reel ücretlerde reel kurdaki yükselmeyi dengeleyecek bir intibakın sağlanamadığı, yani ne reel kurun ne de reel ücretlerin içsel olarak düşmediği durumda dünya sistemi ile bütünleşme süreci tıkanmaktadır.

İktisadi globalleşme olarak adlandırılan bu sürecin sürdürülebilirliği ücretlerin dünya sistemi tarafından kabul edilebilir bir düzeyin altında kalmasına bağlıdır. Bu koşul, 1960 ve 1970'li yıllarda borç krizleri, devalüasyonlar, döviz darboğazından doğan üretim gerilemeleri biçiminde ortaya çıkan ve genellikle askeri cuntaların eşlik ettiği 'reel kriz'ler ile sağ-

11 Filipinler, Endonezya, Tayland, Malezya, Arjantin, Meksika ve Şili'de 1990-93 dönemi reel kurları için; YELDAN: 1997, s. 158-159, T. 1. Aynı eğilim biraz daha TCMB'ca hesaplanan Tartılı Efektif Reel Kur (TERK) endeksinde de görülüyor. 1988 yılında 66.7 olan TERK endeksi, 1989 yılında konvertibiliteye geçiş ve finansal liberizasyon ile birlikte 88'li sayılara çıkıyor. 1994 krizinde 69.3'e düşen endeks 1995'ten itibaren yeniden eski düzeyine yükseliyor, (TCMB; 1996, s. 48).

12 Bu olgunun nedenlerini içsel olarak açıklamaya çalışan çözümlemeler için: AMADEO: 1997, s. 18.

lanmaktaydı. Bu misyonu 1990'lı yıllarda 'mali kriz'lerin yerine getirdiği görülmektedir.

Mali kriz globalleşme sürecindeki ekonominin 'zayıf karnı' olan bankacılık sektöründe başlamaktadır. 'Finansal liberalleşme' bankacılık sektörünü, üretimi finanse etmek yerine spekülative sermaye hareketlerinin kur/faiz arbitrajından doğan kazançlarına aracılık etme işlevine öncelik vermeye teşvik etmektedir. Döviz olarak aldıkları kaynakları yerel para cinsinden kullanmak yolu ile kar etmeye yönelmiş bankalar, ani sermaye çıkışları karşısında 'açık pozisyonlarını' kapatamamakta, ödeme güçlüğü içine düşmektedirler. Sermaye girişleri durmakta, ülke içindeki ulusal para cinsinden mali ve fiziki varlıklar dolar ya da diğer dövizlere çevrilmektedir. Sonuçta nominal kur ve mali varlıkların ulusal para cinsinden değerleri çok kısa süreler içinde trajik düşüşler göstermektedir. Büyük çaplı sermaye girişlerinin getirdiği ekonomik ortamda çok düşük özkaynak oranları ile yatırım ve üretim yapmaya alışmış firmalar, bankacılık kesiminin sağladığı kaynaklar kısınlınca üretimi sürdürmekte zorlanmaktadırlar. Böylece kriz reel kesime sıçramakta, kapasite kullanım oranları, istihdam ve gelir düşmektedir. Gelir ve talepteki gerilemeler devalüasyonun fiyat arttırıcı etkisini kısmen azaltmakta, fiyat artışları döviz kurundaki değişimin gerisinde kalmakta, böylece reel kur düşmektedir. Yaygınlaşan işsizlik ve firmaların içine düştüğü mali zorluklar nominal ücret artışlarının fiyat artışlarının çok gerisinde kalmasına yol açmakta, reel ücretlerde de hızlı ve büyük oranlı düşüşler ortaya çıkmaktadır. Sistem düşük bir reel kur ve düşük bir reel ücret düzeyinden yeniden işlemeye başlamaktadır. Ancak -kriz sonrası hızla geri dönen sermayenin de etkisi ile- reel kurun kısa zamanda yükselmesine karşılık, reel ücretler aynı hızla artmamaktadır. Böylece mali kriz sistemin sürdürülebilirliğini engelleyen reel kur-reel ücret uyumsuzluğuna balans ayarı yapmaktadır.

4. ÜCRET SINIRI

4.1. Verilerin Niteliği ve Kapsamı

Soruna yukarıdaki gibi bakıldığında, II. Dünya Savaşından sonra Dünya Bankası, IMF ve GATT (WTO) ayakları üzerinde kurulan dünya ekonomik sistemi tarihinin ekseninin uluslararası

ücret farklılıkları ve ücretlerdeki değişimler olduğu görülecektir. Çalışmada son 25 yılın gelişmeleri incelenmektedir. Kullanılan veriler dünya sistemindeki yapılanmaların bütün yönleri ile kavranması amacı ile merkez-çevre ilişkilerinde farklı modları temsil eden iki üçüncü dünya ülkesi gurubu ve en büyük dört merkez ülkeyi kapsamaktadır. Çevre ülkelerinin birinci gurubunda uluslararası ekonomik sistem ile çok erken tarihlerde bütünleşen G. Kore, Hong Kong ve Singapur ile aynı yolu gecikme ile izleme çabasında olan diğer dört Asya ülkesi, Endonezya, Filipinler, Malezya ve Tayland yer almaktadır. Politik ve ekonomik geçmişleri bu ülkelerden farklı olan, dünya sistemi ile bütünleşmeye zaman zaman direnç göstermiş dört Latin Amerika ülkesi, Meksika, Arjantin, Brezilya ve Şili ikinci gurubu oluşturmaktadır. Türkiye incelenen konu kapsamındaki özellikleri itibariyle ikinci guruba daha yakındır.

T.3 YILLIK ÜCRET (\$)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	9.566	13.557	20.004	27.953	33.565	31.803
Almanya	3.974	11.939	22.606	17.563	38.487	43.166
Japonya	2.162	6.009	11.522	13.644	26.368	46.638
İngiltere	3.504	6.704	14.579	12.520	25.249	27.017
Meksika	2.080	4.168	5.846	4.192	3.872	5.080
Arjantin	1.502	1.884	4.302	4.411	6.767	14.501
Brezilya	1.178	2.412	3.400	2.756	4.230	12.599
Şili	3.178	1.532	4.444	3.499	4.861	9.232
Türkiye	2.061	4.036	6.142	3.717	9.016	8.571
G. Kore	581	964	2.837	3.476	9.353	16.435
Malezya	-	-	2.247	3.375	3.240	4.903
Singapur	1.249	2.587	4.139	7.235	10.786	20.104
Hong-Kong	-	2.032	4.239	4.808	9.161	15.314
Filipinler	567	773	1.127	1.257	1.802	3.151
Endonezya	533	469	838	1.011	715	1.021
Tayland	-	1.408	2.513	2.395	3.486	5.389

Kaynak : UNIDO, Bkz. Ek-1.

Tablo hakkında açıklama için bkz: Ek-1.

T.4 HAFTALIK ORTALAMA ÇALIŞMA SAATLERİ**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	39.8	39.4	39.7	40.5	40.8	40.8
Almanya	43.8	41.7*	41.6	40.7	39.5	39.5
Japonya	43.3	40.1*	46.0	46.2	45.7	45.7
İngiltere	43.8	41.7	40.8	43.6	44.0	44.3
Meksika	44.9	45.6	47.7	46.4	45.4	45.4
Arjantin	46.0	45.1	44.5	42.8	41.8	41.8
Brezilya	46.0	45.5	45.0	44.5	44.0	44.0
Şili	45.1	46.1	43.1	43.1	44.9	44.9
Türkiye	36.0	36.0	36.0	35.2	35.3	35.3
Kore	52.3	50.5	53.1	53.8	49.8	49.8
Malezya	49.0	48.0	47.0	45.6	44.1	44.1
Singapur	48.7	48.4	48.6	47.0	49.0	49.0
Hong-Kong	52.0	51.0	49.1	44.8	44.0	44.0
Filipinler	43.1*	44.9	46.2	47.0	49.9*	49.9*
Endonezya	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0
Tayland	51.0	51.0	51.0	49.2	51.0*	51.0*

Kaynak : ILO: Bkz: Ek-2

* : Bir önceki, bir sonraki yıllara ait verileri ya da bunların ortalamalarını gösterir.

** : Taralı alanlar tahmini verilerdir Bkz: Ek-1.

Tablo hakkında açıklama için bkz: Ek-1.

Ücretler iki ayrı bağlamda ele alınmıştır. Dolar bazında ücretler uluslararası rekabet gücünün bir göstergesi olarak incelenmektedir (Tablo-3). Ancak haftalık çalışma saatleri 50'yi aşan, yıllık ücretli iznin altı gün olduğu Kore ile, örneğin, resmi ve dini tatil günlerinin oldukça bol, toplu sözleşmelerle yıllık iznin 24 günün üzerine çıkabildiği Türkiye'deki ücretlerin rekabet gücü açısından, dolar bazında da olsa karşılaştırılamayacağı açıktır. Bu nedenle haftalık çalışma saatleri de derlenmiş (Tablo-4) ve uluslararası ücret karşılaştırmaları bu verilere göre hesaplanan haftada 40 saatlik standart bir ücret düzeyi (efektif ücret) üzerinden yapılmıştır (Tablo-5). İşçi sınıfının refah düzeyi ve göreceli durumundaki gelişmeler için ise yerel para cinsinden reel ücretler kullanılmıştır (Tablo-8).

**T.5 40 HAFTA SAATLİK ÇALIŞMA KARŞILIĞI YILLIK
ÜCRET (EFEKTİF ÜCRET) (\$)***

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	9.614	13.763	20.195	27.642	32.907	31.179
Almanya	3.630	11.452	21.737	17.261	38.974	43.712
Japonya	1.997	5.994	10.019	11.813	23.079	40.821
İngiltere	3.200	6.436	14.293	11.486	22.954	24.395
Meksika	1.853	3.656	4.902	3.614	3.411	4.476
Arjantin	1.306	1.671	3.871	4.124	6.474	13.873
Brezilya	1.025	2.120	3.022	2.477	3.845	11.454
Şili	2.819	1.329	4.124	3.247	4.331	8.224
Türkiye	2.290	4.484	6.824	4.224	10.216	9.712
G. Kore	444	764	2.137	2.584	7.512	13.201
Malezya	-	-	1.912	2.961	2.939	4.447
Singapur	1.026	2.138	3.407	6.157	8.805	16.411
Hong-Kong	-	1.594	3.453	4.293	8.328	13.922
Filipinler	526	689	976	1.070	1.444	2.526
Endonezya	474	417	745	899	636	908
Tayland	-	1.104	1.971	1.948	2.733	4.225

* TABLO - 3 ve TABLO - 4'e göre hesaplanmıştır.

4.2. Asya Mucizesi

Uluslararası veriler incelendiğinde ilk göze çarpan, hızlı büyüme ile ücret düzeyi arasındaki açık ilişkidir. Tablo-9 da taralı alanlarda yüzde beşin üzerindeki büyüme hızları gösterilmektedir. İncelenen dönem içinde bu hızın üzerinde büyüyen Asya ekonomilerinin dolar bazında ücret düzeyleri Türkiye ve Latin Amerika ülkelerinin yarısı ile dörtte biri arasında değişmektedir. Kişi başına GSMH'ları dönem başından beri Türkiye'den daha yüksek olan Singapur ve Hong Kong'da (Tablo-10) ücretler ancak -1980 krizi ve 24 ocak kararlarının yol açtığı hızlı reel ücret azalmalarının getirdiği kısa bir dönem dışında- 1994 krizinden sonra Türkiye'nin ücret düzeyine yetişebilmiştir. Aynı durum G. Kore için de geçerlidir. 1990 yılında kişi başına milli geliri Türkiye'nin iki katı olan G. Kore'de (Tablo-10) efektif ücret

retler Türkiye'nin yüzde yetmişbeşi kadardır; Latin Amerika ülkelerinin ücret düzeyine ancak 1980'li yıllarda bu ülkeleri sarsan kriz ve devalüasyonlar nedeniyle ulaşabilmiştir. Uzun yıllar diğer çevre ülkelerin altında kalan ücretler ve bu ücret yapısının davet ettiği sermaye akımları "Asya Mucizesi" nin temel açıklayıcılarıdır.

Bu hızlı büyüme genel olarak istikrar içinde gerçekleşmiş, enflasyon oranı merkez ülkelerin birkaç puan üstünde seyretmiştir (Tablo-7). İncelenen dönem içinde Endonezya ve Malezya'nın paraları dolar karşısında bir miktar reel değer kaybına uğramış, diğer ülkelerinki ise reel olarak değerlendirilmiştir. Ücretler yeterince düşük olduğundan IMF kaynaklı herhangi bir istikrar programına da gerek duyulmamıştır.

Mucizenin sürmesi ücretlerin belli bir düzeyin üstüne çıkmamasına bağlıdır. Ancak aşağıdaki iki koşul gerçekleştikçe ülke içinde ücretlerin artmasını engelleyecek bir iç mekanizma yoktur:

- a. İşgücü verimliliği (kişi başına katma değer) artmalıdır.
- b. Ücretlerin katma değer içindeki payı artmamalıdır.

Bu ülkelerde yoğun sermaye girişine bağlı olarak verimlilik hızla artmaktadır (Tablo-11). Bu artış merkezle bütünleşme politikalarındaki değişikliklere bağlı olarak dalgalanmaktadır. Ancak, genel bir eğilim olarak çevre ülkelere sermaye akışının hızlandığı 1990-95 döneminde verimlilik artışlarının da hızlandığı gözlemlenmektedir. Ücretin katma değer içindeki payı ise merkez ülkelere oranla düşüktür¹³ ve bu pay zaman içinde artmamaktadır (Tablo-12). Her bir dolar ücret karşılığında sağlanan katma değer merkez ülkelerden daha büyüktür (Tablo-13).

Bu koşullarda emek yoğun sektörlerin ağırlıklı olduğu ekonomilerde üretim ve istihdam merkez ülkelerin çok üstünde bir

13 Bunun tek istisnası Hong Kong'tur. Hong Kong'ta imalat sanayiinin GSMH içindeki payı incelenen dönemde yüzde 22.3'ten yüzde 8.7'ye gerilemiştir. İstisnai sonuç bu ülkede sanayiinin öneminin azalması ve emek yoğun, katma değer oranı düşük küçük işletmelerin ağırlıkta olduğu yapının değişmemesine bağlıdır. Globalleşme süreci içinde kıyı bankacılığı ve diğer uluslararası finans merkezi işlevleri gelişen Hong Kong'da hizmet sektöründe ücretler hızla artmıştır. Bu artışlar emek yoğun sanayi sektörünü de etkilemekte ücretlerin katma değer içindeki payının yüzde ellilerin üzerine çıkmasına yol açmaktadır.

hızla artmaktadır (Tablo-14). Dolayısı ile reel ücretler istikrarlı bir biçimde ve hem merkez ülkelerden hem de Batı yarıküredeki çevre ülkelerden daha hızlı olarak artmaktadır (Tablo-15). Sonuç olarak "mucize"yi tehdit eden gelişmeyi; uluslararası rekabete esas olan ücretin rekabetteki avantajı kaybedecek düzeye yükselmesi olgusunu, yine bu "mucize"yi yaratan dinamikler ortaya çıkarmaktadır. Soruna böyle bakıldığında 1997 Asya krizinin işareti 1990'ların ilk yıllarında görülmektedir. 1994'de G. Kore'de hızla büyüyen dış açık ve ücret artışlarını bastırmayı amaçlayan düzenlemeler, 1996'da Japon ekonomisinde temel nedenlerinden biri yüksek ücretler olarak gösterilen durgunluk¹⁴ bu nitelikte işaretlerdir (Business Week: 1997, s.22-23, 31).

4.3. Latin Amerika'da İstikrarsızlık

Tablolarda yer alan dört Latin Amerika ülkesi ise istikrar açısından Asya'dan çok farklıdır. Büyüme süreci keskin iniş çıkışlar göstermektedir (Tablo-9). Enflasyon bazı dönemlerde ancak bilsel notasyon ile yazılabilecek boyutlara ulaşmaktadır. 25 yıllık toplam fiyat artışları Arjantin ve Brezilya'da yüzde katrilyonlarla ifade edilebilmektedir (Tablo-7). Paranın değeri benzer oranlarda düşürülmüş, devalüasyonlardan sonra paralardan çok sayıda sıfır atılmış, para birimleri birkaç kere değiştirilmiştir. Aynı keskin yükseliş ve düşüşler reel ücretlerde de görülmektedir (Tablo-8).

Latin Amerika ülkeleri de Japonya dışındaki Asya ülkeleri de çevre ülkelerdir ve uluslararası işbölümü içinde benzer konumlara sahiptirler. Aralarındaki en önemli fark başlangıç dönemindeki ücret yapısındadır. Efektif ücretler G. Kore, Malezya, Hong Kong gibi ülkelerde 1990'lı yıllara kadar Latin Amerika ve Türkiye'den daha düşük kalmıştır.¹⁵ Bu nedenle verimlilik artışı reel ücretlere yansıtılabilmiş, ücretlerin katma değer içindeki

14 Japonya gerek kendi kaynaklarına dayanan büyümesi, gerekse sermaye ihraç eden ülke konumu ile bir Merkez ülkesidir. Ancak 1990'ların ortalarına kadar süren ücret yapısındaki diğer merkez ülkelerle farklılık, dünya ekonomisi içinde diğer Asya ülkeleri ile ortak paydasını oluşturmaktadır.

15 Mal ve sermaye hareketlerinin hızlandığı 1985 yılından itibaren Singapur'da da Hong Kong'daki gelişme görülmektedir. Ancak Singapur'da imalat sanayinin görece önemi değişmemiş (1975; % 25.3, 1995; % 24.1), dolayısı ile hizmet sektöründeki ücret artışları imalat sanayiine yansımıştır. Bu nedenle Singapur'da Batı yarıküredeki çevre ülkelerin ücret düzeyinin üstüne çıkış biraz daha erken gerçekleşmiştir.

payları çok büyük değişiklik göstermemiştir (Tablo-12). Ancak ücretlerin 1990'ların ikinci yarısından itibaren dünya sistemi tarafından kabul edilebilir bir tavana yaklaşması ile bu süreç sona ermiştir.

Latin Amerika ülkelerindeki göreceli yüksek ücretler ise karşılaştırmalı üstünlükler temelindeki işbölümüne dayanan dünya sistemi ile sürekli bir uyumsuzluk kaynağı oluşturmaktadır. Bu çalışmada incelenen döneme ait veriler, ücretleri "kabul edilebilir sınır" ın üstüne çıkarma ile bu sınırın altına sürme mücadelesinin göstergeleridir. Latin Amerika işçi sınıfı defalarca sınıfsız bir çaba ile ücretleri yukarı taşımış, bu sınırın üstüne çıktığı her seferinde ağır ekonomik krizler ortaya çıkmış, ve her defasında reel ücretler aşağıya doğru çekilmiştir. Bu sürecin politik yansımaları ise büyük çaplı grevler, demokratik talepler, kitle hareketleri ve bunların karşısında askeri darbeler, açık ve gizli ambargolarla dayatılan istikrar programlarıdır. Ancak ilgili tablolara bakıldığında bu mücadelenin ücretler lehine sonuçlandığını söylemek mümkün değildir. Asya'dan farklı olarak, verimlilik artışları ücretlere aynı oranda yansımamış, ücretlerin katma değer içindeki payları azalmıştır (Tablo-12). Reel ücretler Meksika'da - ve benzer bir yapı gösteren Türkiye'de -1994 krizinden sonra 25 yıl öncesinden daha geriye gitmiştir (Tablo-8). Arjantin ve Brezilya'daki sınırlı artışlar, bu ülkelerde uygulanan istikrar programlarının gereği olan reel kur artışları dolayısı ile efektif ücrete daha büyük oranlarda yansımakta ve yeni mali krizlerin işaretlerini vermektedir.

Bu bulgular global sistemde kabul edilebilir bir ücret tavanı olduğunu ve bu tavana ulaşmanın krize yol açtığını göstermektedir. Dünya sistemi ile bütünleşme süreci içinde, Asya'da ücretlerin bu tavanın çok altında bir noktadan başlaması 1990'ların sonuna kadar istikrarlı bir büyümeye olanak vermiştir. Latin Amerika'da ücretler tavana daha yakın bir noktadadır ve bu ülkeler işçi sınıfının bu tavanı aşma çabaları oldukça sık aralarla tekrarlanan politik-ekonomik krizlere yol açmaktadır. Son yirmibeş yılda bu krizler ücretleri önemli ölçüde baskı altında tutmuş ve geriletmıştır.

Burada sözü edilen "kabul edilebilir ücret sınırı" hipotetik bir kavramdır. Her ülke için geçerli ve değişmez bir ölçüt yok-

tur. Bu sınır, ülkelerin ekonomik yapısına, ihracatın bileşimine vb. yapısal özelliklere bağlı olarak ülkeden ülkeye değişecektir. Örneğin G. Kore için yeterince düşük kabul edilebilecek 4447 \$ lık bir efektif ücret, ihracatı petrol, orman ve tarım ürünleri ile emek yoğun elektronik parçalara dayanan Malezya için yüksek sayılabilir. Sınır, teknolojik gelişme ve emeğin verimlilik artışına bağlı olarak zaman içinde de değişecektir. Ancak bu sınırın yükselmesi için koşul sınırdaki artışın verimlilik artışının altında kalması yani artı değer oranının yükselmesidir. Tablo -12 dünya sisteminin son yirmi yıl içinde bu koşulu -yeni bir mali kriz adayı Arjantin dışında¹⁶ incelenen bütün ülkelerde sağladığını göstermektedir.

T.6 NOMİNAL ÜCRET (yerel para cinsinden)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	Birim	Açıkl
ABD	3.36	4.81	7.27	9.54	10.83	12.36	EG/h	
Almanya	5.96	13.20	13.18	16.20	20.07	25.46	EG/h	2
Japonya	71.447	163.729	244.571	299.531	352.020	390.933	EG/m	2.3
İngiltere	0.61	1.32	2.86	3.64	5.20	6.05	EG/h	
Meksika	1.703	3.412	9.147	63.446	811.234	1.722.000	EG/m	
Arjantin	1.65	20.33	1.476	3.30E+06	4.18E+11	1.40E+11	RT/h	6
Brezilya	535	1.938	7.395	1.607.200	2.61E+10	-	EG/m	3
Şili	1.042	205.500	8.774.000	24.409.000	6.44E+07	1.52E+08	EG/m	2
Türkiye	13.268	38.123	270.942	1.228.351	14.845.481	1.15E+08*	EG/a	
Kore	17.831	46.019	146.684	269.652	590.760	1.123.900	EG/m	3.2
Malezya	-	-	-	-	-	-	-	
Singapur	96	154	-	964	1.395	-	EG/h	3
Hong-Kong	15	23	45	98	180	278	RT/d	
Filipinler	252	413	850	1.951	-	-	EG/m	4
Endonezya	-	-	-	-	-	-	-	
Tayland	-	-	1.264	2.826	3.366	4.479	EG/m	3

* : 1994 Değeri.

Kaynak : ILO, Bkz: Ek-1.

Tablo hakkında açıklama için bkz: Ek-1.

16 Para kurulu uygulamasına geçerek dünya sistemi ile ileri bir bütünleşme aşamasına geçen Arjantin son 5 yıl içinde sıcak para girişine bağlı hızlı bir büyüme sürecine girmiştir. Bu süreç içinde 1989-93 yılları arasında Türkiye ve Meksika'da örneği yaşanan ücret artışları gerçekleşmiştir. Ancak 1980 yılından beri fazla veren dış ticaret 1992'den itibaren açık vermeye başlamıştır ve bu açık giderek büyümektedir. Açıkla birlikte IMF'nin ücretlerle ilgili düzenleme talepleri de başlamıştır.

T.7 TÜKETİCİ FİYAT İNDEKSİ (1970 = 100)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	e %
ABD	100.0	138.6	212.2	277.1	336.5	392.4	5.6
Almanya	100.0	134.7	164.2	198.4	212.1	249.1	3.7
Japonya	100.0	172.4	234.6	268.4	287.2	304.7	4.6
İngiltere	100.0	184.4	360.1	509.5	679.1	802.8	8.7
Meksika	100.0	176.4	461.8	4.945.9	69.537.8	156.112.5	34.2
Arjantin	100.0	1.202.0	58.331.0	7.86E+07	1.18E+12	4.78E+12	167.4
Brezilya	100.0	187.9	1.342.2	96.638.4	1.91E+09	1.31E+14	205.3
Şili	100.0	27.752.0	419.601.0	1.100.613.4	2.666.984.0	5.216.620.6	54.4
Türkiye	100.0	228.7	1.823.8	8.788.8	86.455.9	974.060.1*	44.4
G. Kore	100.0	203.7	450.7	635.0	827.0	1.117.3	10.1
Malezya	100.0	142.2	177.2	221.7	244.2	301.8	4.5
Singapur	100.0	160.5	191.9	225.1	239.7	272.0	4.1
Hong-Kong	100.0	149.6	227.5	351.7	495.5	733.8	8.3
Filipinler	100.0	238.2	426.9	1.043.8	1.494.2	2.566.9	13.9
Endonezya	100.0	243.8	549.1	834.1	1.266.1	1.978.8	12.7
Tayland	100.0	152.1	248.9	319.6	392.8	496.5	6.6

* : 1994 Değeri.

e : Ortalama yıllık enflasyon oranı

Kaynak : IMF, Bkz: Ek-1-1.

Tablo hakkında açıklama için bkz: Ek-1.

T.8 REEL ÜCRET İNDEKSİ 1970=100 (yerel para cinsinden)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	100.0	103.3	102.0	102.5	95.8	93.7
Almanya	100.0	164.4	134.7	137.0	158.7	171.5
Japonya	100.0	132.9	145.9	156.2	171.6	179.6
İngiltere	100.0	117.6	130.5	117.4	125.8	123.8
Meksika	100.0	113.6	116.3	75.3	68.5	64.8
Arjantin	100.0	102.5	153.4	254.1	214.8	177.7
Brezilya	100.0	192.8	103.0	310.9	255.7	-
Şili	100.0	71.1	200.7	212.9	232.0	279.7
Türkiye	100.0	125.6	112.0	105.3	129.4	89.0*
G. Kore	100.0	126.7	182.5	238.1	400.6	564.1
Malezya	-	-	-	-	-	-
Singapur	100.0	99.9	-	446.1	606.3	-
Hong-Kong	100.0	105.6	134.2	189.1	245.1	256.3
Filipinler	100.0	68.8	79.0	74.2	-	-
Endonezya	-	-	-	-	-	-
Tayland	-	-	100.0	174.1	168.8	177.6

* : 1994 değeri.

T.9 BÜYÜME HIZLARI (yerel para cinsinden sabit fiyatlarla %)**

	1970-76	1976-80	1980-85	1985-90	1990-95	1970-95
ABD	2.5	3.3	2.5	3.5	2.6	2.8
Almanya	2.2	3.2	1.3	3.1	*	**2.4
Japonya	5.6	2.4	3.8	4.2	1.0	3.5
İngiltere	2.3	1.6	2.0	4.4	1.4	2.4
Meksika	5.5	7.5	0.8	1.2	1.1	3.1
Arjantin	3.2	1.5	-1.4	0.8	5.7	2.0
Brezilya	10.6	4.5	1.3	4.1	2.7	4.8
Şili	-1.2	2.7	-1.1	9.6	7.3	3.8
Türkiye	7.2	3.5	4.5	6.1	3.2	5.0
G. Kore	10.3	9.8	7.9	10.9	7.2	9.2
Malezya	7.8	8.1	5.5	5.5	8.7	7.1
Singapur	8.9	7.4	6.5	6.3	8.7	7.6
Hong-Kong	7.5	11.8	5.9	7.9	5.6	7.6
Filipinler	6.3	5.6	-0.5	2.5	2.3	3.2
Endonezya	8.3	5.6	3.5	8.8	7.6	6.8
Tayland	6.5	8.0	5.1	10.2	8.4	7.6

1970 - 76 : WB-WDR/1978; pp. 78-79, T. 2.

1976 - 80 : 1970-80 (WB-WDR/1995; pp. 164-165, T. 2) ve 1970-76 verilerinden hesaplanmıştır.

1980 - 85 : WB-WDR/1987; pp. 204-205, T. 2.

1985 - 90 : 1980-90 (WB-WDR/1997; pp. 234-235, T. 11) ve 1980-85 verilerinden hesaplanmıştır.

1990 - 95 : WB-WDR/1997; pp. 234-255, T. 11.

* : Birleşme sonrası verileri, önceki dönemle karşılaştırılmaya uygun değildir.

** : 1970 - 90 dönemine aittir.

*** : Taralı alanlar yüzde beşin üzerindeki büyüme hızlarını gösterir.

T.10 KİŞİ BAŞINA GSMH (\$)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	4.799	7.423	11.360	16.690	21.790	26.980
Almanya	2.851	6.746	13.590	10.940	22.320	27.510
Japonya	1.895	4.493	9.890	11.300	25.430	39.640
İngiltere	2.163	4.203	7.920	8.460	16.100	18.700
Meksika	682	1.469	2.090	2.080	2.490	3.320
Arjantin	1.078	1.409	2.767	2.130	2.370	8.030
Brezilya	400	1.157	2.050	1.640	2.680	3.640
Şili	689	4.4	2.150	1.320	1.940	4.160
Türkiye	519	1.205	1.470	1.356	2.715	2.681
G. Kore	267	598	1.520	2.150	5.400	9.700
Malezya	369	1.062	1.620	2.000	2.320	3.890
Singapur	947	2.507	4.430	7.420	11.600	26.730
Hong-Kong	759	2.069	5.462	6.230	11.490	22.990
Filipinler	259	376	690	580	730	1.050
Endonezya	107	231	480	530	570	980
Tayland	190	351	716	800	1.420	2.740

1970 : UN-Yearbook of National Account Statistics/1973, V. 3, International Tables T.I.A.

1975 : UN-Statistical Yearbook/1985/86, pp. 96-99, T. 23'deki GSMH verileri nüfusa bölünerek hesaplanmıştır.

1980 : WB-WDR/1982, pp. 110-111, T. 1.

1985 : WB-WDR/1987, pp. 202-203, T. 1.

1990 : WB-WDR/1992, pp. 218-219, T. 1.

1995 : WB-WDR/1987, pp. 214-215, T. 1.

T.11 İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİ (işçi başına \$)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	-	25.764	40.078	57.188	75.541	96.236
Almanya	-	19.759	36.739	33.744	75.216	108.107
Japonya	-	14.864	33.086	38.747	79.822	132.802
İngiltere	-	11.099	25.347	25.225	52.577	62.002
Meksika	-	9.771	17.811	20.107	19.307	33.368
Arjantin	-	6.204	17.203	24.226	30.502	50.515
Brezilya	-	10.127	16.114	14.227	17.992	60.033
Şili	-	12.488	20.050	25.363	29.274	46.259
Türkiye	-	8.685	13.770	12.832	29.563	40.744
G. Kore	-	4.092	9.689	12.829	33.184	64.077
Malezya	-	-	7.416	10.308	10.881	18.475
Singapur	-	7.455	13.926	19.082	33.826	65.058
Hong-Kong	-	3.754	7.945	7.164	15.779	30.056
Filipinler	-	5.212	5.124	5.638	7.209	15.771
Endonezya	-	1.542	3.528	3.916	5.567	8.067
Tayland	-	3.172	6.032	8.089	13.759	20.689

Kaynak : UNIDO-I&D: 1987, 1997.

T.12 ÜCRETLERİN KATMA DEĞER İÇİNDEKİ PAYI (%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	-	52.6	50.0	48.9	44.4	32.4
Almanya	-	60.4	61.5	52.0	51.2	39.9
Japonya	-	40.4	34.8	35.2	33.0	35.1
İngiltere	-	60.4	57.5	49.6	48.0	43.6
Meksika	-	42.7	32.8	20.8	20.1	15.2
Arjantin	-	30.4	25.0	18.2	22.2	28.7
Brezilya	-	23.8	21.1	19.4	23.5	21.0
Şili	-	12.3	22.2	13.8	16.6	20.0
Türkiye	-	46.5	44.6	29.0	30.5	21.0
G. Kore	-	23.6	29.3	27.1	28.2	25.6
Malezya	-	-	30.3	32.7	29.8	26.5
Singapur	-	34.7	29.7	37.9	31.9	30.9
Hong-Kong	-	54.1	53.4	67.1	58.1	51.0
Filipinler	-	14.8	22.0	22.3	25.0	20.0
Endonezya	-	30.4	23.8	25.8	12.8	12.7
Tayland	-	44.4	41.7	29.6	25.3	26.0

*: Ücret (T. 3) / Verimlilik (T. 11).

T.13 1 DOLARLIK ÜCRET KARŞILIĞI SAĞLANAN KATMA DEĞER (\$)*

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	-	1.90	2.00	2.05	2.25	3.09
Almanya	-	1.66	1.63	1.92	1.95	2.50
Japonya	-	2.47	2.87	2.84	3.03	2.85
İngiltere	-	1.66	1.74	2.01	2.08	2.29
Meksika	-	2.34	3.05	4.80	4.99	6.57
Arjantin	-	3.29	4.00	5.49	4.51	3.48
Brezilya	-	4.20	4.74	5.16	4.25	4.76
Şili	-	8.15	4.51	7.25	6.02	5.01
Türkiye	-	2.15	2.24	3.45	3.28	4.75
G. Kore	-	4.24	3.42	3.69	3.55	3.90
Malezya	-	-	3.30	3.05	3.36	3.77
Singapur	-	2.88	3.36	2.64	3.14	3.24
Hong-Kong	-	1.85	1.87	1.49	1.72	1.96
Filipinler	-	6.74	4.55	4.49	4.00	5.01
Endonezya	-	3.29	4.21	3.87	7.79	7.90
Tayland	-	2.25	2.40	3.38	3.95	3.84

* : Verimlilik (T. 11) / Ücret (T. 3).

T.14 İMALAT SANAYİİNDE ÇALIŞANLAR İNDEKSİ*

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	-	100.0	112.3	101.8	102.3	100.8
Almanya	-	100.0	99.2	90.8	97.7	91.7
Japonya	-	100.0	97.0	100.8	105.7	99.1
İngiltere	-	100.0	87.7	67.0	65.1	55.9
Meksika	-	100.0	122.4	117.2	108.7	95.9
Arjantin	-	100.0	76.3	66.6	53.4	48.6
Brezilya	-	100.0	134.3	132.9	113.2	116.3
Şili	-	100.0	87.3	78.4	126.3	145.8
Türkiye	-	100.0	112.4	120.6	139.4	130.7
G. Kore	-	100.0	144.3	171.6	211.9	213.8
Malezya	-	100.0	158.3	164.2	288.5	451.0
Singapur	-	100.0	144.9	128.3	177.8	192.9
Hong-Kong**	-	100.0	135.4	131.2	110.3	61.4
Filipinler	-	100.0	187.9	122.6	219.6	197.4
Endonezya	-	100.0	127.9	222.2	351.8	541.6
Tayland	-	100.0	124.2	184.5	292.6	348.1

* : Taralı alanlar istihdamda artış olan yılları göstermektedir.

** : Bkz; dipnot 13.

Kaynak : UNIDO/I&D: 1987, 1997.

T.15 İMALAT SANAYİİ ÜCRET İNDEKSİ

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	-	100.0	124.0	139.9	159.0	187.6
Almanya	-	100.0	121.0	125.4	147.6	144.6
Japonya	-	100.0	135.0	153.8	187.5	181.9
İngiltere	-	100.0	96.0	98.1	106.7	108.8
Meksika	-	100.0	133.0	144.8	168.4	175.1
Arjantin	-	100.0	99.0	82.4	79.2	105.3
Brezilya	-	100.0	140.0	141.4	142.9	158.6
Şili	-	100.0	134.0	130.7	165.4	216.7
Türkiye	-	100.0	103.0	160.9	214.6	242.5
G. Kore	-	100.0	216.0	360.0	600.0	852.0
Malezya	-	100.0	151.0	174.0	328.3	656.5
Singapur	-	100.0	172.0	172.0	268.8	341.3
Hong-Kong	-	100.0	148.0	192.9	264.3	264.3
Filipinler	-	100.0	169.0	313.1	497.1	820.1
Endonezya	-	100.0	192.0	216.4	349.1	555.1
Tayland	-	100.0	141.0	162.3	266.0	359.2

Kaynak : UNIDO / I&D: 1987, 1997.

4.4. Merkez Ülkeler

Merkez ülkelerde verimlilik ve kârlar artmakta ancak ücretlerin katma değer içindeki payı hızla gerilemektedir (Tablo-12). Globalleşmenin hızlandığı son beş yıllık dönemde kişi başına milli gelir ve verimlilikteki artışlara rağmen reel ücretler ABD ve İngiltere'de gerilemiş, Almanya ve Japonya'da artış hızları yavaşlamıştır (Tablo-8). Bu sonuçlar globalleşmenin merkez ülkeleri işçi sınıfı için de refah getirmediği göstermektedir.

Karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı uluslararası işbölümünün faktör fiyatlarını eşitleyeceği görüşü elli yıldan fazla bir süreden beri tartışılmaktadır (SAMUELSON - STOLPER: 1941). Ticaret yapan ülkelerde ve ülkeler arasında rekabetçi piyasanın varlığı ve faktörlere marjinal verimlerinin ödendiği varsayımlarına dayanan bu teoreme göre çevre ülkelerde faizler düşüp, ücretler yükselirken merkez ülkelerde de ücretlerin bir miktar azalması gerekmektedir. Oysa teoremin dikkate almadığı sermaye hareketlerinin teşvik ettiği özel ve kamu kesimi açıkları, çevre ül-

kelerde faizleri düşmesini engellemekte, hatta arttırmaktadır (Türkiye örneği için; SONAT: 1994, s.122-124, T-7).

Ücretlerde ise belirgin bir eşitlenme eğilimi görülmemektedir (Tablo-5). Ancak faktör donanımı farklarından doğan dış ticaret merkez ülkelerde ücret artışlarını yavaşlatıcı bir etki yapmaktadır. Hem reel ücretin hem efektif ücretin dönem içinde en yavaş arttığı, son dönemde ise en hızlı gerileme gösterdiği ülke olan ABD emek yoğun mallar üreten ülkelerin en büyük alıcısıdır (LUTZ: s.382). Bu ülkelerdeki ücret gerilemeleri benzer oranlarda ABD'ye de yansımaktadır. Kuşkusuz bu bulgu, Stolper-Samuelson teoreminin ima ettiği gibi, ABD'nin (ve diğer merkez ülkelerin) emek yoğun ülke mallarına karşı korumacı bir politika izlemesi sonucunu getirmez. Mevcut uluslararası iş bölümü sürdükçe böyle bir politika çevre ülkeler için felaket olacağı gibi ABD açısından da önemli bir refah kaybına yol açacaktır. Globalleşme sürecinde ticaret hacminin hızla genişlemesi de böyle bir seçeneğin söz konusu olmadığını göstermektedir.

Sorunun çözümü çevre ülkelerde ücretlerin yükselmesinin önündeki engellerin ortadan kaldırılmasındadır. Çevre ülkelerde ücretlerin yükselmesi merkez ülkelerdeki ücretleri de aynı yönde etkileyecektir. Ücretleri görünmeyen sınırın altında tutan uluslararası ekonomik yapılanmanın değişmesi, globalleşme terimi ile ifade edilen bölüşüm modelinden daha adil bir ekonomik düzene geçilmesi ile gerçekleşecektir.

KAYNAKÇA :

- AMADEO, Edward : "The Knife-Edge of Exchange-Rate-Based Stabilization: Impact on Growth, Employment and Wages", *Unctad Review*, 1996 , pp1-26
- BENNETT, Adam G.G. : "Currency Boards: Issues and Experiences " , *Finance & Development*, September 1995, V.32 N.3
- BUSINESS WEEK : " Two Japans :What's Really Happening to the Japanese Economy ? " January 1997, pp.30-35
- CORBO, V. and L. Hernandez: "Macroeconomic Adjustment to Capital Inflows: Lessons from Recent Latin American and East Asian Experience ", *WB Research Observer*, February 1996, V.11, N.1 , pp. 61-85

- DIWAN, Ishac and Ana Revenga: " *The Outlook for Workers in the 21 st Century* " **Finance & Development** ,September 1995, V.32 N.3, pp.10-12
- GRUBER, V- D. Mehta and R. Vernon : " *The R&D Factor in International Trade and Investment of United States*", **Journal of Political Economy**, V.75, N.1, February 1967 , pp. 1-37
- HICKS ,J.R : **The Theory of Wages** (2 th ed.) , Mac Millan , London, 1963
- IMF RESEARCH DEPARTMENT STAFF: " *Capital Flow Sustainability and Speculative Currency Attacks* " , **Finance & Development** , December 1997, V.34 N.4 ,
- KEESING, D.B. : " *The Impact of Research and Development on the United States*", **Journal of Political Economy**, V.75, N.1, February 1967, p.p..38-41
- LUTZ, James M : " *Industrializer Markets for Developing-Country Manufactured Exports: the Good, the Poor, and Indifferent*", **Journal of Developing Areas**, Spring 1997, V.31 N.1 , pp.367-386
- MARX, Karl : **Kapital** , 2. Baskı (çev:Alattin Bilgi: Lawrence and Wishart, London 1971'den), Sol Yayınları, İstanbul , 1978
- ÖNDER, İ -H. Kirmanoğlu- Y. Kartallı : **Kamu Açıkları ve Kamu Borçları : Teori ve Türkiye Üzerine Bazı Gözlemler** , Türk Harb-İş sendikası yayını, Ankara, 1995
- SONAT, Arslan : " *Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge* " **Kamu Kesimi Finansman Açıkları** , X.Türkiye Maliye Sempozyumu , İktisat Fakültesi Yayını No:554, İstanbul, 1996
- STOLPER, W.F and P.A. Samuelson : " *Protection and Real Wages* " **Review of Economic Studies**, November 1941, V.9 pp.50-73
- YELDAN, Erinc ; " *Asya ve Latin Amerika Ekonomilerine Yönelik Kısa Vadeli Sermaye Akımlarının Etkileri Üzerine Gözlemler* " , **Ekonomide Durum** , Bahar-Yaz 1997 , Sayı 3/4 , s.155-166

İSTATİSTİKLER:

- DİE : **Sanayi ve İşyerleri Sayımı** , 1975, 1980, 1985, 1992
- DİE : **Yıllık İmalat Sanayii İstatistikleri** , 1970, 1990, 1994
- ILO : **Yearbook of Labour Statistics**, 1987-1995
- IMF : **International Financial Statistics Yearbook** ,1987-1994
- IMF : **International Financial Statistics** , March'96, Dec'97
- OECD : **Main Science and Technology Indicators**, 1997 / I
- TCMB : **Aylık İstatistik Bülteni** , Kasım/Aralık 1996
- UNIDO : **Industrial Development; Global Report** ; 1987- 1997 (UNIDO-I&D)
- UN : **Statistical Yearbook** : 1985/86
- UN : **Yearbook of National Statistics** : 1973, V.3
- WB : **World Development Report**, 1978 -1997 (WB-WDR)

EK-1 BAZI TABLOLAR HAKKINDA AÇIKLAMALAR

T.3 DOLAR CİNSİNDEN YILLIK ÜCRETLER

1980-95 verileri (UNIDO: 1997)'den alınmıştır. Sorunu uluslararası rekabet bağlamında inceleyen UNIDO emek maliyetine (labour cost) yakın bir "ekleriyle birlikte ortalama ücret" (average wage - with supplement) kavramı kullanmaktadır.¹⁷ 1975 verileri ise yalnız ücreti kapsamaktadır. (UNIDO: 1987). Bu iki seri karşılaştırılmış ve aralarındaki oran 1975 verileri ile çarpılarak tablodaki sayılar elde edilmiştir. 1970 yılı için dolar cinsinden veri yoktur. ILO işgücü maliyeti verileri alınmış ve ortalama döviz kurları ile çarpılmış, daha sonra serinin niteliğine göre düzeltmeler yapılarak tablodaki tahminlere ulaşılmıştır.

Veriler reel ücret yanında, döviz kuruna bağlı olarak da değiştiği için reel ücretlerin değişimini gösteren zaman serilerini vermez. (Reel ücretler için Bkz: Tablo-8). Bu sayılar yalnızca uluslararası karşılaştırmalarda kullanılacak yatay kesit verileri niteliğindedir.

T.4 HAFTALIK ÇALIŞMA SAATLERİ

Veriler için ILO Labour Statistics (1975, 1978/79, 1990, 1993,1997) kullanılmıştır. A.B.D. ve Almanya verileri ücret ödenen saatleri (hours paid for), diğer veriler fiilen çalışılan saatleri (hours actually worked) kapsar.¹⁸ Almanya ve A.B.D. fiili çalışma saatleri tablodaki verilerden yaklaşık yüzde onbeş daha düşüktür. Brezilya , Arjantin ve Tayland verileri aylıktır. Bu veriler 4,3'e bölünerek haftalık saate çevrilmiştir.

İstatistiklerin kapsadığı kesim ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Türkiye ve Singapur kamu ve +25 işçi çalıştıran büyük işyerlerini, Malezya bazı tarımsal sektörlerdeki ücretlileri, Hong Kong, Şili 15 yaşın üstündeki bütün ücretliler, Japonya verileri

¹⁷ Hesaplama yöntemi ve ücretin kapsamı konusunda daha fazla bilgi için: gmar-greiter@unido.org

¹⁸ Kavramların kapsamı konusundaki ayrıntılı açıklama için: (ILO: 1993, p. 759).

ise bütün çalışanları kapsamaktadır.¹⁹ Ancak her ülke için seçilen kapsam üretimde, dolayısı ile de ihracatta en büyük pay sahibi kesime yöneliktir; bu niteliği ile uluslararası karşılaştırmalar yapılmasına uygundur.

Türkiye imalat sanayiinde ortalama haftalık çalışma saatleri 48 ile 51 arasındadır (ILO:1993, p. 776). Küçük imalat kesiminde bu sayılar 52-54'e kadar çıkmaktadır. Ancak sanayi sayımlarının büyük imalat sanayii kapsamına giren (Devlet, +25 özel) işyerlerinde bu saatler 35-36'ya inmektedir. Küçük imalat sanayiinde çalışanlar toplam çalışanların % 45'ini, ücretle çalışanların %22'sini oluşturduğu halde katma değer ancak %8'ini yaratmaktadır (DİE: 1992). Bu nedenle, tabloda ILO'nun büyük imalat sanayiine ait verilerine yer verilmiştir. Açık ki bu saatler, uluslararası rekabet bağlamında Türkiye için geçerli veriler olmasına karşın, Türkiye'deki genel çalışma koşullarını temsil etmekten uzaktırlar. Birinci bölümde ücretler için belirtildiği gibi, çalışma saatleri bakımından da devlet ve özel, büyük ve küçük işyerleri, sendikali ve sendikasız çalışanlar açısından çok büyük farklar vardır ve bu farklar giderek artmaktadır.

ILO kaynaklarında veri bulunmayan ülkeler ve yıllar için eğer varsa başka yıllar ve kaynaklardan alınan, sektör ya da firma bazındaki verilere dayanılarak tahminlerde bulunulmuştur. Bu tahminler taralı alanlar ile gösterilmektedir.

T.6 NOMİNAL ÜCRET

Yerel para cinsinden nominal ücret için ILO (1978,1989/90, 1993, 1997) kullanılmıştır. Latin Amerika ülkelerinde defalarca paradan sıfır atılmış ve defalarca yeni para birimlerine geçilmiştir. Serinin devamlılığını sağlamak için bütün veriler 1970 yılındaki para birimi cinsinden yazılmıştır.

Birim ve Açıklamalar sütunlarından da anlaşılacağı gibi ücret serileri farklı istihdam gruplarını kapsamaktadır. Bu bakımdan -ek düzeltmeler yapılmadıkça - bu seriler cari kur üze-

19 Kapsam ile ilgili ayrıntılar için; ILO: 189/90 ve 1993 11. Bölüm (Hours) dipnotları.

rinden dolara çevrilse dahi uluslararası karşılaştırmalar için uygun değildir (Bu karşılaştırmalar için Bkz: Tablo-5). Veriler yalnızca her ülke için zaman serilerini vermektedir.

Türkiye verileri Yıllık İmalat Sanayii İstatistiklerinden alınmıştır. Nominal ücretler, kamu işyerleri ile özel kesimde 10 ve daha fazla kişinin çalıştığı işyerlerinde ödenen ücretler toplamı, ortalama ücretle çalışan sayısına bölünerek bulunmuştur.

Tablonun sonundaki birim ve açıklamalar :

EG : Ücret kazançları (Earnings)

RT : Birim başına ücret

a : Yıllık

m : Aylık

d : Günlük

h : Saat başına

1 : Büyük işyerleri Bkz: Ek-1

2 : Aile yardımları ve aynı ödemeler dahil

3 : Çalışanlar

4 : +10 işyerlerinde çalışanlar

5 : Teknik ve bilimsel alanlarda çalışanlar dahil

6 : Vasıfsız işgücü

T.7 TÜKETİCİ FİYAT İNDEKSLERİ

IMF (1987,1990, March 1996 ve December 1997) kaynaklarından alınmış, ILO kaynakları ile karşılaştırılarak kontrol edilmiştir. Farklılık olan bazı verilerde - nominal ücret serileri ile uyumun sağlanması amacı ile- ILO verileri kullanılmıştır.

Türkiye'de indeksin niteliği ve serinin sürekliliği açısından İTO İstanbul Ücretliler Geçinme İndeksi kullanılmıştır.

EK - 2 : BÖLÜŞÜM TABLOSU

	1975			1980			1985			1990			1995		
	a	w	π	a	w	π	a	w	π	a	w	π	a	w	π
ABD	57.0	18.0	24.0	59.0	21.0	21.0	56.0	21.0	22.0	54.0	21.0	26.0	52.0	15.0	32.0
Almanya	50.0	24.0	25.0	58.0	26.0	16.0	54.0	24.0	22.0	51.0	25.0	24.0	51.0	21.0	28.0
Japonya	64.0	15.0	21.0	65.0	12.0	23.0	63.0	13.0	24.0	60.0	13.0	24.0	58.0	15.0	27.0
İngiltere	59.0	21.0	20.0	59.0	23.0	17.0	59.0	20.0	20.0	56.0	21.0	23.0	57.0	18.0	25.0
Meksika	62.0	16.0	22.0	58.0	14.0	28.0	57.0	9.0	34.0	57.0	9.0	35.0	58.0	7.0	35.0
Arjantin	66.0	11.0	23.0	56.0	10.0	33.0	40.0	11.0	49.0	61.0	9.0	30.0	62.0	9.0	29.0
Brezilya	61.0	8.0	32.0	62.0	10.0	28.0	56.0	9.0	36.0	52.0	11.0	37.0	47.0	12.0	41.0
Şili	40.0	7.0	52.0	54.0	9.0	38.0	55.0	6.0	39.0	59.0	7.0	34.0	57.0	9.0	34.0
Türkiye	66.0	11.0	24.0	63.0	16.0	20.0	68.0	10.0	23.0	60.0	12.0	27.0	58.0	9.0	34.0
G. Kore	66.0	8.0	26.0	67.0	10.0	23.0	65.0	9.0	25.0	60.0	11.0	29.0	56.0	11.0	33.0
Malezya	-	-	-	73.0	8.0	19.0	73.0	9.0	18.0	74.0	8.0	18.0	74.0	7.0	19.0
Singapur	74.0	9.0	17.0	74.0	8.0	18.0	72.0	10.0	17.0	70.0	10.0	21.0	69.0	10.0	22.0
Hong-Kong	65.0	18.0	17.0	67.0	18.0	15.0	71.0	19.0	10.0	71.0	17.0	12.0	70.0	15.0	15.0
Filipinler	62.0	6.0	32.0	72.0	6.0	22.0	71.0	6.0	23.0	64.0	8.0	28.0	62.0	8.0	31.0
Endonezya	69.0	8.0	23.0	62.0	7.0	31.0	62.0	8.0	30.0	62.0	5.0	34.0	61.0	5.0	34.0
Hindistan	77.0	11.0	12.0	82.0	11.0	8.0	82.0	10.0	8.0	82.0	8.0	10.0	79.0	6.0	14.0
Tayland	67.0	8.0	25.0	65.0	7.0	28.0	66.0	9.0	25.0	67.0	7.0	26.0	66.0	7.0	27.0

a : Kauma değeri

w : Ücret

 π : Kâr + rant + faiz

Kaynak : unido-I&D. 1987, 1997.

ÖZELLEŞTİRME : NİTELİĞİ, KAVRAMI ve TARTIŞMALARI DOLAYISIYLA BAZI TEZLER ve NOTLAR

İşaya ÜŞÜR*

- I -

Yoğun bir biçimde tartışılması ve hatta uygulanması ne-redeyse yirmi yılı bulmasına rağmen özelleştirme, "yaşayan bir mit" olma özelliğini hâlâ koruyor. Bir yandan "iktisadi sorun"un, bir yandan siyasi "bozulma"nın halli için, diğer yandan "birey"in ortaya çıkabilmesi,.....için "evrensel" (universal) reçete şeklinde algılanıyor. Özelleştirme, bu boyutta karşı durulamaz cazibeyle sunulunca, M.Eliade'ı ciddiye alacak, "mit"in münhasıran ilkel (primitive) topluluklarda görülmediğini, belki o tür topluluklarda olduğundan daha fazla günümüz neslinin ömür süresi boyunca "yaratıldığı"nı da ileri sürebiliriz. Eliade'in "mit" tanımlaması çok ilginç, ve şöyle: ".....yaşayan mit değişinden insan davranışı için model oluşturması ve bu yolla yaşama anlam ve değer kazandırması olgusunu anlıyoruz.....Mit kutsal bir öyküyü anlatır; en eski zamanda, 'başlangıçtaki' masallara özgü zamanda olup bitmiş bir olayı anlatır... Demek ki mit, her zaman bir 'yaratılış'ın öyküsüdür: Bir şeyin nasıl yaratıldığı, nasıl varolmaya başladığı anlatılır....Mit, Doğaüstü Varlıklar'ın gesta'larını ve onların kutsal güçlerinin belirtilerini anlatmasından ötürü, bütün anlamlı insan etkinliklerinin örnek gösterilecek modeli haline gelir."⁽¹⁾

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. İktisat Bölümü.

(1) Mircea Eliade, *Mitlerin Özellikleri* (Çev. Sema Rifat), Simavi Yayınları, İstanbul, 1993. s. 10 ve 13. Vurgular orijinalindedir.

Özelleştirme, gerçekten, "bütün anlamlı insan etkinliklerinin örnek gösterilecek modeli" şeklinde sunuluyorsa ve *gesta*'sını (başarısını, kahramanlığını) Newton'cu mekaniğin Doğa'sının işlemlerinden alıyorsa, Eliade'den ruhsat alarak onu "mit" şeklinde nitelemek gerçek-dışı sayılır mı? Meselenin hatırlanmaya değer yönü, "altın çağ"dan koparken yaratılmaya başlanmış olması. Artık çok iyi bilindiği üzere, "kapitalizmin altın çağı"nın sonunun geldiği 1970'lerin başında görülmüştür.⁽²⁾

Sürecin ayrıntılı bir çözümlemesi bu yazının amaçları arasında yer almıyor. Fakat daha sonra söyleneceklerle bir temel teşkil etmek üzere, kalın fırça vuruşlarıyla da olsa süreçteki yol işaretlerini hatırlatmak yararsız sayılmamalıdır.

1929 bunalımı iki niteliği ile can yakıyordu: Bir yandan düşen fiyatlar, diğer yandan kitlesel boyutlara varan işsizlik. Buna karşılık yerleşik teorinin Pantheon'unda bulunan ne A.Smith'in "görünmeyen el" i, ne de L.Walras'ın "tellal"ı yardıma geliyordu. Olguda bir "yanlışlık" bulunamayınca teori üzerinde yeniden düşünülme gereği ortaya çıktı.

Öte yandan, 1917'de kapitalizme alternatif olduğunu ileri süren yeni bir iktisadi-toplumsal düzen kurulmuştu. 1929 bunalımı, gelişmiş/gelişmemiş bütün kapitalist iktisadi yapıları olumsuz yönde etkilerken, bir tür otarşi içinde yaşayan Sovyetler Birliği fiyatlarda ve istihdamda istikrarı sağlamakta kalmamış belli ölçülerde bir büyümeyi de gerçekleştirmişti. Bunu yaparken Aydınlanmacı geleneği ve Descartes'çı Rasyonalizmin akla güvenini kendine tutamak yaptığı belirgin biçimde görülmüyordu.⁽³⁾

Bakılınca iki kutuplu bir dünyanın meydana geldiği artık çok açıktı: Bir yanda kapitalist ülkeler diğer yanda sosyalist ülkeler birliği. Bu iki kutuplu yeni dünya düzeninde iktisadi, sosyal ve siyasal gelişmeler kutuplara *rağmen* değil, kutuplara *göre* biçimleniyordu.

(2) Bu sürecin anlamlı ve nüfuz edici bir çözümlemesi için: A.Glyn, A. Hughes, A. Lipietz and A. Singh. "The Rise and Fall of the Golden Age" içinde: S.A. Marglin and J.B. Schor, (eds.) *The Golden Age of Capitalism*, Clarendon Press, Oxford, 1990, ss: 39-125.

(3) Tam da bu noktada F.von Hayek'in bu tür bir dünya anlayışını "kurucu rasyonalizm" olarak nitelemesi ve bütün hayatı boyunca onunla mücadele ve münakaşa içinde geçirdiğini hatırlamak yararlı olacaktır: F.A. Hayek, *Karın, Yasama Faliyeti ve Özgürlük (Kurallar ve Düzen)*, (Çev. A. Yayla), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 1994, ss. 15-51.

Bu biçimlenme süreci içinde çok önemli bir diğer olgu asla gözardı edilmemelidir: 1936 yılında İngiliz İktisatçı (Lord) J.M.Keynes, o çok ünlü ve artık klasikleşen kitabını yayınlamıştı: *İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*.⁽⁴⁾ Burada Keynes'in esas olarak ileri sürdüğü düşünce şöyleydi: Liberalizm, özünde, devlet müdahalesiyle uyumsuz değildir. Devlet, talep yönetimi (management) suretiyle, *fiyatlarda, istihdamda ve ödemeler bilançosunda istikrarı* sağlamak için ekonomiye müdahale edebilir ve hatta etmelidir. Kısaca denildiğinde Keynes, *müdahaleci* liberal bir ekonomiye ruhsat veriyordu. Öte yandan, Keynes'in iktisadi önerilerinin uygulanabilmesinin teknolojik ve iktisadi temelleri İkinci Sanayi Devrimi'yle zaten atılmış ve yirminci yüzyılın başında Ford'un T-Model makinasıyla belirgin simgesine kavuşmuştu.⁽⁵⁾ Bu arada belirtilmelidir ki Ford'un kendisi de, 1929 Bunalımının işaretlerinin görünmesiyle, Keynes'in daha sonra pratik önerilerine benzer önerilerle, ekonomiye müdahale edilmesi (talebin yönlendirilmesi) için siyasiler nezdinde çok çaba göstermesine karşılık başarılı olamamıştı.

Keynes'in kitabı, yayımlandığında büyük yankılar yapmış, aynı yıl, Japonca dahil bir çok dile çevrilmişti. Ne var ki pratikte etkili olabilmesi İkinci Dünya Savaşı sonuna kalmıştı.

İkinci Dünya Savaşı sonrası, ABD iktisadi ve siyasi liderliği, fiilen, Britanya'nın elinden alarak çıkmıştı. Böylece iki kutuplu dünyanın iki simgesi reddedilemez simgesine kavuşmuş oluyordu: Bir yanda ABD diğer yanda SSCB.

1950-1970 dönemi "kapitalizmin altın çağı" olarak kayıtlara geçmiştir. Bu nitelemede haklılık payı büyüktür; çünkü temel göstergelere bakıldığında dönem, bir yanda yüksek büyüme oranları, yüksek istihdam oranları ve fiyat istikrarı ile diğer yanda yüksek kâr oranları, yüksek verimlilik ve yüksek ücretlerle tebaruz etmektedir. Bu göstergeler, SSCB'nin mevcudiyeti ve onunla girilen "iktidar" mücadelesi gözönünde bulundurulduğunda,

(4) J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan-CUP for the Royal Economic Society, 1973. Keynes'in düşüncesinin kapitalist gelişmeye katkısının bir çözümlemesi için: Michael Bleaney, *The Rise and Fall of Keynesian Economics*, Macmillan, London, 1985.

(5) J.P. Womack, D.T. Jones, D. Roos. *The Machine That Changed the World*, Rawson Associates, New York, 1990 özellikle ss: 21-47.

sosyal devlet için maddi temelin hazır olduğuna ve nekes davranılmaması gerekliliğine işaret ederler. İşte, bu maddi temel ve nekes davranmanın anlamsızlığı haleti ruhiyesi emek ile sermaye arasındaki ilişkilerin niteliğinin de belirlenmesinin çerçevesini çizer: Güçlü işveren (sendikaları) karşısında güçlü işçi (sendikaları). Böylece işçi-işveren ilişkileri, anlaşmazlık durumlarında, pazarlık ile çözülmeye çalışıldı. Kârlılığı ve verimliliği olumsuz yönde etkilemediği sürece, yüksek ücretler hatta istenir bir şey oldu. Üretim biçiminin teknolojik temeli de bu durumu teşvik etmekteydi: Kitle üretimi gerçekleştiği oranda, bir gerçekleşme krizinin başgöstermemesi için kitle tüketimi ve bunu temin ve tesis edecek yüksek ücretler de gerçekleşmeliydi. Dönemi karakterize eden sadece emekle sermaye arasındaki ilişkinin niteliği değil, sermayeler arasındaki ilişkiler de belirgin niteliklere kavuşuyordu. Ölçek ekonomilerin nimetlerinden yararlanma büyük yatırımları ve büyük -batık- yatırımları gerektirdiği için süreç oligopolleşme ile sonuçlanıyordu çoğunlukla. İlgili literatürde, döneme tekelleri kapitalizm denmesinin nedeni de buydu. Oligopol piyasalarında rekabet genellikle fiyatlar üzerinden değil, mal farklılaştırması, kalite, satış sonrası hizmetlerin temini gibi fiyat dışı değişkenler üzerinden yapılır. Bu iki temel ilişki seti üçüncü bir ilişki setini de zorunlu olarak beraberinde getiriyordu: Emek ve sermaye ile devlet arasındaki ilişkiler. Devlet, sermaye ile emeğe karşı "tarafsızlık" ilkesini muhafaza etmeye çalışırken, baskı grupları baskılarının şiddetini artırdığında eğitim, sağlık, konut gibi "özel maliyetler"lere girebilecek bir kısım maliyetler "sosyal maliyetler" kapsamı içine alınıyor ve bu suretle devletin sosyalliği arttığı gibi popülist uygulamalar da ortam ve tutamak buluyordu.

Bu oluşumları tamamlamak üzere ve onlarla birlikte ideolojik ve kültürel ortama da elbetteki dikkatler çekilmek durumundadır. Güçlü sendikaların ve diğer güçlü örgütlenmelerin güçlerini sürdürebilmeleri "sosyal devlet" ideolojisi ve kültürünün güçlü bir biçimde savunulmasıyla mümkün olabilecekti. Bu da yapılmıştır. Dönemin iktisadi ve sosyolojik yayınlarının orta büyüklükte bir kütüphane raflarında taranması buna en sağlam göstergeyi oluşturmaya yeterli olacaktır.

1970'lere giderken trendin tersine döndüğü gözleniyor: "Altın Çağ"ın sonunun geldiğinin kesin işaretleri kendilerini gös-

teriyorlar. 1968 ile birlikte kâr oranlarında düşmeler kaygıların başlangıcını oluşturuyor.

Kâr oranlarındaki düşmenin yanında fiyatlarda, istihdamda, verimlilikte ve ödemeler bilançolarında dalgalanmalar baş gösteriyor.

1970'lerin başlarında üst üste yaşanan petrol şokları ile birlikte ABD'nin iktisadi egemenliğine doğrudan karşı çıkılmasa bile, bu egemenlik ciddi bir biçimde sorgulanmaya başlanıyor. Uzakdoğuda Japonya ve iktisadi önderliğini Almanya'nın yaptığı "Avrupa, Amerika'ya meydan okuyor".

Manzaranın ilginç bir yönü de 1968 ile birlikte SSCB'de gözleniyor. SSCB askeri gücünün doruklarında yaşarken iktisadi gücünün dayanılmaz ağırlığını omuzlarında hissediyor. Avrupa, SSCB'ye ihtiyatlı bir yaklaşım gösterirken, genel görünümü "dehşet dengesi"ne kurulu "barış içinde bir arada yaşama" şeklini alıyor.

1970-1980 dönemi bir istikrarsızlık; fiyatlarda, istihdamda, verimlilikte bir istikrarsızlık dönemidir, ama aynı zamanda Schumpeterian bir "yaratıcı yıkım" dönemidir de. Bunun, artık çok iyi bilinen ifadesi fordizmden ya da kitle üretiminden, post-fordizm ya da esnek/yalın üretime geçiştir.⁽⁶⁾ 1980'lere gelindiğinde özellikle mikro elektronikte gerçekleşen "devrimler" geri döndürülemez bir hal alınca ve dünya çeşitli düzeylerde küçülmeye başlayınca bu yeni duruma ad konulmakta geç kalmadı: Küreselleşme.⁽⁷⁾

Sistemin krize girmesi ideolojik düzeyde "sosyal refah devleti"ne karşı "haklılık temelini" oluşturuyordu: Yeni-Sağ. Yeni-Sağ, ideolojik düzeyde, esas itibarıyla "mutabakatın bozulması" anlamına geliyordu.⁽⁸⁾

Bu istikrarsızlık durumu, özellikle de enflasyon-bütçe açıkları denklemindeki "bütçe açıkları", refah devletinin dolaysız bir sonucu olarak günah keçisi kimliği ile sunuluyordu. Kısaca ifade

(6) J.P. Womach *et al*, *op.cit.* s. 47 ve devamı D. Harvey, *Postmodernliğin Durumu* (Çev. S. Savran) Metis, İstanbul, 1997, ss. 143-224 uygun ve ayrıntılı bir fikir verebilir.

(7) M. Waters, *Globalization*, Routledge, London and New York, 1995. Bir tarama niteliğiyle iyi bir fikir verebilir.

(8) Norman P. Barry, *The New Right*, Croom Helm, 1987.

edilmek istenildiğinde; devlet, esas görevi olan "gece bekçiliği"nden ayrılıp hem "piyasa"ya müdahale edip onu ifsad etmişti, hem de özellikle sendikaların baskısına boyun eğip bütçesini "aşırı yüklemiş" ti. Kötülük de buradan çıkmakta ve yayılmaktaydı. Denklem kabaca bu şekilde kurulunca, "mantıklı" çözüm de kendiliğinden beliriyordu: Sahipliğin (ownership) devletten alınarak sahib-i aslisine devredilmesi: Özelleştirme.

1980'ler Reagan ve Thatcher ile hatırlanıyorsa onları hatırlatan işte bu özelleştirme ideolojisi ve pratiğidir.

Devletin "aşırı yüklenmesi" nüanslar bir yana bırakıldığında kapitalist dünyanın ortak böleni olunca ve yukarıda değindiğim üretimin yeni teknolojik temeliyle (küreselleşme) bir arada ele alınınca, özelleştirme de "küresel" bir boyut kazandı.

Ancak en genel çizgileriyle yaptığı bu çözümleme sonucunda özelleştirme üzerine şu tezleri ileri sürebileceğimi düşünüyorum:

1. Özelleştirme, münhasıran ulusal değil, iç sosyolojik ve iktisadi güçler temelinde *uluslararası* bir "sorun" dur da; böylece,

2. Özelleştirme kendi içinde ve kendi-için bir "sorun" değil, *küreselleşme* sorununun bir ögesidir; bunun bir uzantısı olarak:

3. Özelleştirme, sadece *teknik* bir sorun değil, *ideolojik* bir sorundur; bununla bağlantılı olarak:

4. Özelleştirme, basit iktisadi bir seçim değil, *toplumsal* bir seçimdir de. Çünkü özelleştirmeyeyle birlikte

4a : birey - birey

4b : birey - toplum

4c : birey - devlet

4d : ulus - ulus

ilişkisi de değişmektedir.

Eğer, 4, 4a-d tezleri doğruysa özelleştirme, bir anlama, "toplumun yeniden kurulması" işleminde kaldıraç işlevi görüyor/görececek anlamına gelir ki bu ve sadece bu "özelleştirme" yi tartışmayı anlamlandırır. Aksi bir teorik tavır alış yararsız ve büsbütün anlamsız sayılmaz ise de verili bir "sorunu" verilmiş ol-

duğu biçimiyle ve ancak o çerçevede tartışmak anlamına gelir. Tarihsel anolojilerdeki hata payını peşinen kabullenerek uzunca bir süreden beri yapılan özelleştirme tartışmaları bana 1920'lerin "sosyalist tartışması"nı hatırlatıyor. Çok kısaca, o tartışma, bilindiği üzere, von Mises-von Hayek çizgisinin sosyalist ekonominin işleyebilirliği üzerine, etkinlik (efficiency) ve yapılabirlik (feasibility) hakkında yaptığı bir tartışmaydı. 1930'larda O.Lange, von Mises-von Hayek eleştirilerini göğüslerken "sorun"u konulduğu biçimiyle ve konulduğu kadar ele alıyordu. Sonuçta Walras'ın fiktif tellalı Planlama Kurulu ile yer değiştiriyor ve ortaya çıkan "Kapitalistsiz Kapitalizm" oluyordu. Bu bir "cevap" idi ve "sol"a, doğrusu bir prestij de sağlamıştı. Ama daha 1989'lara bile gelinmeden 1789 karşısında mağlup olmuş bir "cevap".

- II -

Özelleştirme tartışmalarında her zaman ön planda tutulan ve fakat içerikleri ve kapsamı her zaman açıkça ve belirgin biçimde doldurulmayan bir kaç kavram var ki şimdi onlar üzerinde durmak istiyorum.

Bir iktisadi sistemde (diyelim kapitalizmde), tanımındaki farklılıkların farkında olarak -fakat bu yazıda bunları bir tarafa bırakarak- *iktisadi* denilen faaliyetler *ilke düzeyinde* bir takım *kararlar*'a dayanarak ortaya çıkarlar. Bu kararlardan ilki faaliyetin kim tarafından ödeneceğine ilişkindir. İkincisi faaliyete kimin karar vereceğine, üçüncüsü kimin temin edeceğine ve nihayet dördüncüsü faaliyette kullanılacak araç, gereç ve ilgili malzemenin sahipliğinin kimde olacağına ilişkindir. Bu dört ögeyi gündelik yaşantıdan aşınası olduğumuz bir örnek üzerinde gözlemek hiç de zor değildir. Diyelim ki başarılı bir toplu sözleşme anlaşması yapıldıktan sonra bir kutlama yemeğine gitmiş olalım. Derhal karşımıza çıkacak soru yemeğin parasını kimin ödeyeceğidir. Herkes kendi yediğinin parasını ödeyebileceği gibi, sendika da bunu karşılayabilecektir. Bu soru cevaba kavuşturulduktan sonra ikinci bir soru daha cevaplanmak gerekecektir: Yemekte ne yenecektir? Kırmızı et? Beyaz et? Sebze?... O zaman bunları kimin temin edeceği sorusu gündeme

gelecektir. Ve nihayet temeldeki bir soru, lokanta kimin sahipliğindedir? Sorusu açıklığa kavuşturulmak gerekir. Bu *ilhesel* kararların içten ve güçlü bir biçimde birbirleriyle bağlantılı olduklarına sadece dikkat çekmekle yetineceğim. Sahiplik üzerinde aşağıda daha ayrıntılı olarak duracağım. Fakat şimdi özelleştirme (ya da kamulaştırma?...) konusunda açıklığa kavuşturulmasında yarar gördüğüm bir diğer soruna eğilmek istiyorum.

Yukarıda sözünü ettiğim kararlar boşlukta cereyan etmeyeceklerine göre bu kararların taşıyıcıları olacaktır. Bu taşıyıcılara bu yazı bağlamında *katılımcılar* sıfatını layık görebiliriz. Kısaca, iktisadi faaliyetlerin taşıyıcılarına *katılımcılar* diyeceğiz. Katılımcılar doğal olarak insanlardır ama insan sözcüğü burada fazla anlamlı olmaz. Tarih içinde bakıldığında iktisadi faaliyetlerin katılımcıları ya birey olarak, ya gruplar olarak, ya birimler olarak ya da sınıflar olarak karşımıza çıkarlar. İster birey, ister gurup, ister birim, ve isterse sınıf olarak ele alınsın katılımcılar arasında amaç ve tercih farklılığı ortaya çıkacaktır. Sorunlardan biri, o halde, bu amaç ve tercih farklılığının nasıl, hangi mekanizma(lar) ile telif edileceğidir. İşte bu telif sorunu toplumun nasıl kurulacağı, kurulması gerektiği sorusunu da beraberinde getirir.

Toplumun kurulması sürecinde mikro (ve giderek makro) düzeyde katılımcılar arasındaki ilişkiler önem ve özel bir duyarlılık kazanır. Bu özel duyarlılık tüketim sürecinden daha çok, üretim sürecinde belirginleşir. Katılımcılar arasında sözünü ettiğim duyarlı ilişkilerin başında, hiç kuşku yok, bir *hiyerarşi* sorunu yer alır. Hiyerarşi sorunu, katılımcılar (birimler, bireyler, gruplar, sınıflar) arasında eğer sabitleşmiş bir karar alma/karar verme konumu oluşmuşsa ortaya çıkar. Karar alma/karar verme, görebildiğim kadarıyla, bir yönüyle üretim süreciyle, diğer bir yönüyle de geniş anlamında işbölümüyle bağlantılıdır. Bu arada belirtelim ki bir karar alma/karar verme işlemi, mahiyeti itibarıyla, genelden özele, stratejiden günlük politikaya doğru bir yol izler. Örneğin X ülkesinin sanayileşmesinin artık dışa yönelik sanayileşme yoluyla gerçekleşeceği stratejik kararı verilir, sonra, bunu sağlayacak "özel" kanunlar çıkartılır. Karar alma, keza, işbölümüne bağlı olarak, işlevsel bir nitelik sergileyecektir. X fir-

masındaki yatırım, finansman, pazarlama,..."departmanları"nda olduğu gibi. Bu "departmanlar" arasındaki bağlantılar ilk bakışta, bir tamamlayıcılık ilişkisi içinde görünüyor olmalarına karşılık, yakından bakılınca görülecektir ki, hem her bir "departman" kendi içinde, hem de departmanlar arasında hiyerarşik bir konumlandırma mevcuttur. Böyle oluşan bir yapıda bir alt-üst ilişkisinin, ya da komut veren itaat eden "konumunun" kurumlaşması kaçınılmaz olur.

Tam da bu noktada, dikkat çekmek istediğim esas sorun boy gösterir: *merkezileşme* ve *adem-i merkezileşme*. Herhangi bir toplumsal/iktisadi yapıda, bütün kararlar, en genelden en özele, tek bir katılımcı birimde oluşuyorsa, bu takdirde sözkonusu yapı(lar) bütünüyle merkezileşmiş demektir. Böyle bir durum ortaya çıktığında, açıktır ki, diğer bütün birimler "merkez"in komutlarına/kararlarına itaat ederler. Tabiatıyla komut verme-itaat etme süreci veya işleminin meşruiyeti *de jure* ya da *de facto* sağlanmak durumundadır. Karar verme, mahiyeti gereği, bilgi (knowledge) ve ma'lûmâta (information) dayanmak zorunda olduğu için mutlak merkezileşme, mutlak bilgi ve ma'lûmâtla imkan dahiline girer. Diğer bir anlatımla her şeye kadir olmak isteyen her şeyi bilmelidir. Bu da beşerin malik olduğu bir imkân (şimdilik ?) değildir. (Orwell'ın "büyük birader"i bizi gözlerken, her şeyimizi bilmek istiyordu....) Böyle olduğu için pratikte merkezileşme ikili bir yapı görünümüne bürünmüştür. En üsttekiler genel ve özgül kararlar alır ve yetki devri suretiyle özel kararlar bir alta bırakılır; böylece zincirin halkaları düzeneği meydana gelir. Böyle bir süreçte iki şeyin bir arada bulunması gerektiğine değinmemiz gerekir: Bir yandan ma'lûmâtın koordinasyonu sağlanmalıdır, diğer yandan yapıların ideolojileri üretilebilmelidir.

Öte yandan, herhangi bir katılımcı bir diğer katılımcı ile ilişkiye girdiğinde ve/veya bir katılımcı diğer bir katılımcıya bir tepki verirken *dikey* bir kararı gözönünde bulundurma *zorunluluğunda* değilse, ortaya çıkacak durum *adem-i merkezi* durumdur. Dolayısıyla, bu tür yapılarda karar alma/karar verme süreci *dikeyine* değil, *yatayına* işlemek durumundadır: Her bir katılımcı eşit otorite konumundadır.

Özelleştirme tartışmalarında ve uygulamalarında gözden

uzak tutulmaması gereken önemli bir husus da, sonuçta ortaya çıkacak olan "yeni" yapıların bu niteliklerinin belirlenmesi sorunudur.

Bununla bağlantılı ve genellikle açık olmayan bir diğer sorun alanı ise *sahiplikten* ne anlaşıldığıdır. Şimdi üzerinde durmak istediğim husus da budur.

- III -

Özelleştirmenin "teknik" yönü görünür yönüdür ve "basit" bir el değiştirme veya devir işlemi şekline bürünür. Bu el değiştirme veya devir işleminin ise "sektörel" bazda yapılacağı düşünülür. Buna göre, ekonomide kabaca üç sektörden sözedilir: a) merkezi ya da yerel yönetimlerden müteşekkil bir "kamu" sektörü, b) özel sektör, ve c) esas itibariyle kooperatif yapılardan oluşan üçüncü sektör. İşte özelleştirmenin fiili içerik ve kapsamını ekonominin bu sektörlerinde mevcut sahiplik yapısının bozulması ve yeniden inşa edilmesi oluşturur. Farklı bir anlatımla özelleştirmenin fiili içeriği sahipliğin: 1. "Kamu" sektöründen özel sektöre, 2. gerçekten istisnai de olsa "kamu" dan üçüncü sektöre ve 3. üçüncü sektörden özel sektöre devredilmesi oluşturmaktadır.

Özelleştirmenin bu fiili içeriği toplumsallığın yeniden inşasının temel taşlarını gösterdiği kadar gerçekleştirilmek istenmesinin ekonomik meşruiyetini sağlar: Devletin "aşırı yükü" nün boşaltılması ve böylece bu yükün meydana getirdiği sorunların ortadan kaldırılması ancak ve yalnızca ekonomide piyasanın ya da özel sektörün ağırlık ve öneminin artırılmasıyla mümkün hale gelir. Böylece, özelleştirmenin ima ettiği iktisadi yapı, katılımcıların kendi menfaatlerini kendilerinin tanımladıkları ve bu tanımladıkları menfaatlerinin peşinden koşacakları; müdahalenin olmadığı ve bu anlamda serbest ve özgür olacakları, biraz şans ve fakat daha çok kendi beceri ve yeteneklerinin sonucunda kazanç elde edecekleri, ortaya çıkabilecek "kayıp" larının sorumluluğunun da yine kendilerinde olacağı bir yapıdır. "Oyunun kuralları" ilke olarak, başlangıçta her bir katılımcıya "eşit" uzaklıkta konulduğu ve açıklandığı için de, bu anlamda "adil" olan bir yapı. Kuralların nasıl sap-

tandığı ve konulduğu bu yazının amaçları dışında kalmakla birlikte esaslı bir sorudur.

Özelleştirmenin görünür yüzü, bir sahiplik devri işlemi olduğu için devir işleminin pratik problemleri yoğun ve hararetli tartışmalara yol açmakta, buna karşılık sahiplik kavramı üzerinde hemen hemen hiç durulmamaktadır. Bu durumda karşı olunan şey karşısındaki entellektüel ya da politik tavır ve pozisyon alışlarda bulanıklıklara, belirsizliklere ve giderek karışıklıklara yol açabilmektedir. O nedenle sahiplik kavramı üzerinde durmanın anlamlandırmada önemli ipuçları sağlayacağını düşünüyorum.

Daha başlangıçta belirtmeliyim ki sahiplik, mahiyeti ve esas itibarıyla, bir "bölüşüm" sorunudur; bu "bölüşüm" de katılımcılar arasında karar alma/karar verme gücünün ya da iktidarının bölüşümüne ilişkindir. İktisadi sorunlarda bu arada özelleştirme tartışmalarında problematik olan da tüketim malları sahipliği değil, üretim araç ve gereçlerinin sahipliğidir. Kısaca söylendiğinde, "üretim araç ve gereçlerinin sahipliği kim(ler)e ait olacaktır?" sorusu temel soru(n)dur. Soru basit olmasına rağmen açık değil.

Genel bir ifadeyle sahiplik, sahipliğe konu olan "şey"in kullanımına ilişkin karar alma/karar verme otoritesine işaret eder.

Bu "otorite" birey olabileceği gibi birey dışı yapılar da olabilir. Sorunu bu şekilde tanımlamak, hemen dikkat çekmeliyim ki, yukarıda üzerinde durduğum bir iktisadi faaliyette ortaya çıkabilen kararlar çerçevesine gönderme yapma anlamına gelir.

Tanımın temel bir özelliği "dışlayıcı" olmasıdır. Eğer bir "şey"in sahipliği bende ise, o "şey"in nasıl, nerede kullanılacağına ben karar veririm. Bu anlamda, başkalarını dışlarım. Yok, eğer bir "şey"in sahipliği "biz"de ise, bu takdirde, o "şey"in nasıl nerede kullanılacağına "biz"i teşkil eden bireyler/birimler karar verecek demektir. Bu durumda "biz"in tanımı dışlamanın/içermenin sınırlarını belirler. O halde, karar alma/karar verme işleminden/sürecinden dışlama veya bu işleme/sürece katma, sahiplik kavramının temelinde yer alır önerisini ileri sürebiliriz.

Tanımda dikkat çekilmesi gereken diğer bir husus sa-

hiplik'in ifa ve icrasının toplumsal bir kabul görüp görmeyeceği ve bu kabulün hangi mekanizma(lar) ile sağlanacağı meselesidir.

Sahipliğin ifa ve icrasının kabulü anlaşılmaya, rızaya dayanabileceği gibi zora da dayandırılmış olabilir. Mekanizma ne veya nasıl olursa olsun sonuçta bir toplumsal "kabül" zorunlu olmaktadır. Bir toplumsal "kabül" ile birlikte sahiplik, müeyyide altına alınmak ve korunmak durumundadır. Toplumsal bir "kabul" temelinde müeyyide altına alınan ve korunan sahiplik, o andan itibaren artık bir "hak" haline gelmiş demektir.

Tanımın bu niteliği onu "doğal" değil, tarihsel bir olay olduğu ve sahiplik "hak"larının zaman içinde değiştiği, değişebileceği gerçeğinin farkına varılmasının teminatını verir.

Şimdi, sözü edilen "hak"ların fiili içeriklerinin muhtemel ve tasavvur edilebilecek görünüşleri üzerinde durabiliriz.

1. Sahip olunan "şey"nin fiili kullanımına ilişkin karar alma/verme otoritesinin "hak" olduğu durumlar.

Örneğin, bir miktar paranın sahipliği bende ise bu parayı elbise satın almada kullanabilirim, vadeli/vadesiz mevduat açtırabilirim. Reel bir yatırımda, diyelim otomotiv sektöründe kullanmaya karar verebilirim. Binek otobilinin sahipliği bende ise, onu şehir içi-şehir dışı ulaşımda kullanmaya karar verebilirim veya garajda bekletebilirim. Emek gücü (fiziki ve zihni çalışma yeteneği) benim ise onu, tarımda, imalat sektörünün herhangi bir kesiminde kullanabilirim. Emek gücünün kullanımına ilişkin karar alma/verme otoritesi bende değilse bu takdirde köle addedilirim. Örnekler çoğaltılabilir.

2. Sahipliğe konu olan "şey"lerin kullanımından kaynaklanan "yeni şeyler" üzerinde "hak" iddiasında bulunma durumları. Bu, yukarıdaki durumun mantıki bir uzantısıdır. Eğer paramı vadeli mevduata, repoya "yatırmış" isem paranın sahipliği bende ise, bu takdirde mevduat/repo *faizi* üzerinde de "hak" sahibi ben olurum. Emek gücünün sahibi ben isem, ve onu üniversitede kullanmaya karar vermiş isem, bu kullanımdan dolayı ortaya çıkan "maaş"ım üzerinde de ben "hak" sahibiyimdir.

3. Sahipliğe konu olan "şey" (ler) in kullanımı üzerinde karar verme/alma otoritesini satış yoluyla bir başka kimseye ak-

tarıldığı durum. Evimi, fabrikamı, otomobilimi, televizyonumu vb. bir diğer kimseye satabilirim. Bu takdirde, bu "şey"ler üzerinde karar verme otoritesi "ben" olmaktan çıkarım. Tabiatıyla o şeylerin kullanımından dolayı meydana gelebilecek yeni şeyler üzerinde de "hak" iddia edemem.

4. Ortadan kaldırma, yok etme durumu. Kalemimi kırabilirim. Hatta yeni satın aldığım gömleğimi yakabilir veya yırtabilirim. Bu tür durumlar sürekli ve sistematik bir hal almadığı sürece anlayışla karşılanabilir. Fakat evimi, fabrikamı yakabilir miyim? Soru kavramın tarihselliğini göstermesi bakımından ortaya konulmuştur.

Bunlar, sahiplik haklarının öz nitelikleridir ve pratik içeriklerini belirlerler. Bu "hak"lar kodifiye edildikleri takdirde "yasal" hale getirilmiş olurlar. Mülkiyet veya mülkiyet hakları adı verilen de budur.⁽⁹⁾

Sahiplik kavramı üzerinde bu kısa tartışmanın amacı hukuki açıklığa kavuşmak değil, iktisadi (ve toplumsal) açıklığa ulaşmak içindir. Çünkü "sahiplik" konusu toplumun iktisadiyatı ile doğrudan bağlantılıdır. Sahipliğin bir türde tecellisi toplumun "kaynak"larının dağıtımının da bir türde tecellisini beraberinde getirmektedir. Kaynakların dağıtımı, ilkesel düzeyde, bölüşümün alacağı boyut ve biçiminin de çerçevesini çizmektedir. O halde hem *üretim* ile hem de *bölüşüm* ile yüzyüze geliyoruz. İşte üretim ile bölüşümün fermuarını "sahiplik" in kalıbı oluşturmaktadır.

Sahiplik haklarının üretime fermuar olması yukarıda üzerinde durduğumuz (1) durumu ile, bölüşüme fermuar olması ise (2) durumu ile bağlantılıdır. Bu bağlantıyı berrak bir biçimde görmenin en kolay yolu, içinde yaşadığımız için, kapitalist iktisadi yapıyı düşünmektir. Buna göre, saf halinde, üretim araç ve gereçlerinin sahipliği özeldir. Bunun yanında emek gücünün sahipliği de bireysel ve bu anlamda özeldir. Menfaatler "bireysel" düzeyde tanımlanmakta ve müdahale mevcut olmaksızın menfaatler gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Üretimle bağlantılı

(9) Bu "hak"ların hukuk dilinde en iyi anlatımlarından biri Marzo'nun kitabıdır: Salvatore di Marzo, *Roma Hukuku*, (Çev. Ziya Umur), İstanbul Ün. Yay. İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1954.

olmak üzere süreç şöyle işler: Her bir katılımcı, sahibi bulunduğu şeyi (hangi yönde kullanılacağı hususunda karar verme otoritesinin "özel" katılımcı birime ait olduğunu hatırlayalım), sahibi olduğu kadarıyla ve tanımladığı menfaatini en yüksek düzeyde gerçekleştirmek için üretim alanlarından birine sokacaktır.

Örneğin birim A tekstile birim B otomotive, birim C enerjiye vb. yatırımda bulunur. Yatırımda bulunmama hakkının mevcut olduğuna da işaret edelim. Şimdi, adını andığımız alanlara yatırımda bulunmak, bu alanlarda kullanılmaya elverişli diğer kaynakların da sözkonusu alanlara intikalini, dolayısıyla tahsisini beraberinde getirecektir. Emek gücü sahipleri de, keza, kendilerinin belirledikleri menfaatleri doğrultusunda, sözkonusu alanlardan birine intikal edeceklerdir. Dönem sonunda sürecin fotoğrafına bakıldığında (emek dahil) kaynakların bir kısmının bir alanda, bir kısmının diğer bir alanda.... tahsis edilmiş olduğu görülecektir. Sürecin iş bölümüyle olan bağlantısına da böylece sadece işaret etmekle yetinelim.

Kaynak tahsisinin formu, dolayısıyla (dönem sonu) ortaya çıkan durum, açıktır ki, sahiplik kalıbının farklılaşmasıyla, büyük ölçüde değişikliğe uğrar.

Süreç, öte yandan (2) durumu nedeniyle bölüşümün de çerçevesini çizmektedir. Madem ki sahipliğin (2) durumu, sahipliğe konu olan şeylerin kullanımından kaynaklanan yeni şeyler üzerinde hak iddia edebilmeyi ima ediyordu, o halde, üretim süreciyle birlikte bölüşümün de çerçevesi çizilmiş olur. Eğer sahibi bulunduğum şeyleri, diyelim tekstil alanında kullanmış isem ve dönem sonununda da, tanımladığım menfaat olarak bir "kâr" meydana gelmişse, kuşku yok ki bu kâr üzerinde hak iddia edebilirim. Keza, sahipliğe konu olan şeyi mali sektörde kullanmaya karar vermiş ve bu kullanımın sonucunda tanımladığım menfaat olarak "faiz" gerçekleşmişse, bu takdirde, "faiz" üzerinde hak iddia edebilirim. Aynı durum, emek gücünün kullanımından dolayı ortaya çıkar ve bu durumda üzerinde hak iddia edebileceğim kategori "ücret" olur. Dikkatlerden kaçmamış olacağı üzere, ücret, kâr, faiz bölüşüm kategorileridir. Böylece, sahiplik fermuarı çekildiğinde, ana ve temel çizgileri itibarıyla, ücretler ve bölüşüm kalıplarını da kapatmaktadır.

Özetle, sahiplik kalıbı ile kaynak tahsisi ve bölüşüm arasında temel eğilim olarak simetrik bir ilişkinin mevcut olduğu ileri sürülebilir.

Buraya kadar yapılan çözümleme sahiplik ile özelleştirme arasındaki bağıntılarını yeterince açıklıkla ortaya koymuştur. Özelleştirme ile sahiplik arasındaki bağıntıların teorik çözümlemesi bir şeydir ama sahiplik kavramını bir tasnife, ayırtırmaya tutmak daha farklı bir şeydir. Özelleştirme tartışmalarında gözlenebilen kara delikler, muğlaklık kanaatimce bu ayırtırmanın yapılmamasından dolayı ortaya çıkmaktadır. Öyle ise bu konu, üzerinde kısaca da olsa durulmayı fazlasıyla hak etmektedir.

Sahipliğin "özel" (private) olması (özel mülkiyet) hali, tarihsel ve teorik olarak her zaman bir parça belirsizlikleri bağrında taşısı da, üzerinde fazlaca bir münakaşa yoktur. Karmaşa, özel sahiplik'in dışına ve ötesine çıkıldığında başgösterir.

Genelde ve fakat özellikle Türkiye'de özelleştirme taraftarları ve/veya muhalifleri sahipliğin devrinin /el değiştirmesinin yarar ya da zararlarını münazara ve münakaşa ederken kamu iktisadi teşebbüslerinin (bilinen KİT'ler) sahipliğinin devrini gözönünde ve akıllarında tutmaktadırlar. Kamu iktisadi teşebbüsünün sahipliği, gerçekten, *kamusal* mıdır? Yasal çerçevede böyle zikredilmekle birlikte gerçekten *kamu* sahipliğinde midirler bu işletmeler? Meselenin ilginç ve fakat paradoksal bir veçhesi, tartışmalarda, *devletin* artık kasaplık, sütçülük yapmaması gerektiği özenle ileri sürülmektedir. Böylece *kamu* eşittir *devlet*, bazan da *kamu* özdeştir *devlet* denklemi rahatlıkla kurulabilmektedir. Kurulan bu eşitlik veya özdeşlik; devlet, kamu alanının içinde bir yer tutar, gibi bir önermeden çok daha farklı ve güçlü bir şeydir. Anayasa yasacılarının olmasa bile anayasa hukukçularının, siyasetçilerin olmasa bile siyaset bilimcilerinin çoktandır üzerinde tartıştıkları bir ayırımdır bu devlet alanı ile kamu alanının bir ve aynı alanlar olmadığı ayrımı.

Bu sade gözlem ve tespit bize sahiplik'in a) özelde, b) devletde, c) kamuda olabileceğini gösterir.

KİT'ler, sosyolojik, siyasi ve hatta iktisadi açıdan *kamu* sahipliği alanına *değil*, *devlet* sahipliği alanına aittirler. Özelleştirme

muhallifleri olarak sözkonusu işletmelerin sahipliğinin devlette kalması bir şekilde temellendirilebilir ve savunulabilir. Ama ortada yine de, bir pürüzlü bölge kalabilir.

Bu pürüzlü bölge de sahiplik ile devletin yapısı ve niteliği arasındaki ilişki ve bağlantıların teorik ve pratik çözümlemesi alanına ilişkindir. Bu alanın tarihsel örnekleri onyedinci yüzyıl İngiltere'sinden, onsekiz ve ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısına kadar Fransa'dan, Bismarck Almanya'sından ve 1917 öncesi Rusya'dan getirilebilir.

Böyle bir çözümleme yapılmaksızın özelleştirmeye alternatif devlet işletmeciliği modelleri önerileri, korkarım ki bir işlem maliyetleri ekonomisi (transaction costs economics)nin sorunlarını aşmaz ve "teknik" bir sorun olarak orta yerde kalır.

Sahipliğin kavramsal farklılaştırmasının önemi teorik çözümlemenin sadece zarafeti açısından değil, fakat daha çok pratikte muhtemel ve zorunlu eklemlenmelerin uygun yapılanması için de gereklidir. Eğer dünya ekonomisinin içinde bulunduğu mevcut durum büyük teknolojik sıçrama ve gelişmelerin eşlik ettiği "küresel" boyut sergiliyorsa, bu takdirde, özel, devlet veya kamu sahipliğinin bu eklemlenme (ve adaptasyonda) de farklı işlev ve roller yüklenmesini beklemek doğaldır. Bu noktada karşımıza bir kez daha özelleştirmenin ideolojik boyutu ve bu arada birey-birey, birey-devlet, ulus-ulus ilişkilerinin değişmesi olasılığı çıkmaktadır.

Diğer taraftan sahiplik kalıbının ekonomide işgal edeceği ağırlık ve yoğunluğa göre katılımcılar arasındaki amaç, tercih, motivasyon ve ma'lûmât akımının koordinasyonunun işleyiş ve problemlerinin de farklılaşacağına ve dolayısıyla hesaba kaulması gerekliliğine sadece işaret etmekle yetinelim.

Sahiplik kavramını farklılaştırırken özel, devlet ve kamu sahipliği ayrımlarına değindim. Çünkü tartışmalar daha çok bu kavramları telkin etmekteydi. Tartışmalarda hemen hemen hiç yer almamasına rağmen ve bu yazının iç mimarisine uygun düşünme de incelikli bir çözümleme için dördüncü bir ayrımın, toplumsallaştırma ayrımının da yapılması gerektiğine değinelim. Böylece, sahiplik özel, devlet, kamu ve *toplumsal sahiplik* kategorilerine bürünebilecektir.

- IV -

Özelleştirme taraftarlarına inanmak gerekirse, (artık galatı meşhur olarak) KİT'ler *etkin* olmadıkları için, *verimsiz* çalıştıkları için bir "yük" haline gelmişlerdir: Bu etkinsizliğin, verimsiz çalışmanın önüne geçmenin en emin ve kesin yolu da bunları özelleştirmektir. Buna karşılık geniş bir fikri yelpaze içinde yer alan özelleştirme muhalifleri, KİT'lerin iddia edildiği ölçüde *verimsiz* olmadıklarını; verimsizliğin teşhis ve tespit edildiği yerlerde ve zamanlarda da verimsizliğe (etkinsizliğe) *sürüklendiklerini*, verimlilikle sahiplik arasında dolaysız bir ilişkinin mevcut olmadığını ikna edici bir biçimde ve haklı olarak ileri sürmekte ve (ampirik bazda) ortaya koymaktadırlar.

Tartışmanın bu tasvirinde bir yanlışlık yok ise şöyle bir görünümle karşı karşıyayız:

A : X işletmeleri etkin değildirler; verimsizdirler ve dolayısıyla özelleştirilmelidirler.

B : X işletmeleri iddia ettiğiniz kadar verimsiz değildirler; verimsiz göründükleri yerlerde aslında buna sürüklenmişlerdir.

Demek ki, biri (A), tartışmanın *zeminini* (etkinlik/verimlilik) belirliyor; diğeri (B), bu *zemin* *veri* alıyor, kabul ediyor.

İşte tartışmalarda gözden kaçan halka (missing link), tam da, bu *verili zeminin* tartışma dışında bırakılmış olmasıdır. Dolayısıyla bu kavram üzerinde durmamızda fayda vardır.

İktisadi yapılar tahlil edilir ve kıyaslanırlarken genellikle niceliksel büyükler şeklinde algılanan ve bu görünümleriyle sergilenen etkinlik/verimlilik, büyüme gibi kavramlar yoğun biçimde kullanılır. Böyle bir çaba, elbette ki özellikle statik durumlar gözönünde tutulduğunda yararlı ve gerekli bulunabilir. Ne var ki kendimizi sadece dar anlamında bu nicel kategorilerle sınırlandırırsak bana göre esasında *organik bir bütün* olan toplumsal-ilişkisel yapıyı ve onun iktisadi-ilişkisel veçhesini yeterli ve anlamlı biçimde kavrayamayız. O halde, *organik bir bütün* olduğu ileri sürülen toplumsal-ilişkisel dokuyu bütünselliği içinde, iktisadi-toplumsal ve hatta siyasal bağlamında ele almalı ve etkinlik/verimlilik kavramlarını bu *ilişkisel* (relational) ortamında

incelemeliyiz. Sanıyorum herhangi bir toplumun iktisadi-ilişkisel sürecindeki evreler ve değişimler ancak bu şekilde kavranabilir.

Bu bağlamda, üzerinde durulması gereken hassasiyetlerden bir tanesi şudur: İktisadi-ilişkisel süreç ve yapılar sırf ve sadece *teknik düzeyde* belirlenemezler. Bu noktayı bir parça açmak gerekiyor.

İktisadi-ilişkisel süreç ve yapılar karşılıklı etkileşim içinde bulunan iki parçadan meydana gelir: a) Üretimdeki maddi güçler -ki bunlar tesislerden, üretim araç ve gereçlerinden, doğal kaynaklardan, farklı beceri düzeylerine sahip iş-gücünden ve teknolojiden müteşekkildirler- kısacası bunlar, klasik iktisatçıların sermaye, toprak, işgücü ve teknoloji diye nitelidikleri şeylerdir. b) İktisadi-ilişkisel süreç ve yapının diğer parçasını üretimin ve üretimdeki beşeri ilişkiler meydana getirir. Örneğin bir fabrikadaki çalışanlarla fabrika sahibi, fabrika sahipleri, işçi ile ustabaşı, çalışanlarla çalışanlar ve bunların tümünün siyasi-süreçlerle aralarındaki ilişkiler üretimin ve üretimdeki beşeri ilişkileri meydana getirir.

Üretimdeki maddi güçler arasında yer aldığını söylediğimiz teknoloji, üretimdeki *teknik* ilişkilerin, yani, minimum maliyette üretimde bulunmak için gerekli hammadde, makinelerin araç ve gereçlerin ve insan emeğinin oranını belirler. Bu oranın sınırlarını ise üretimin ve üretimdeki beşeri ilişkiler çizer. O nedendir ki farklı toplumsal dokularda, aynı teknoloji kullanıldığı durumlarda dahi, *oran*, farklılaşabilmektedir. Bu da bize konuya tarihsel bir perspektifle yaklaşmak gerekliliğini anlatır. Aynı perspektifle bakıldığında üretimin maksatlı-gayeli bir faaliyet olduğu göze çarpmaktadır. Bu maksatlı-gayeli faaliyet ile elde edilmesi umulan "faydalı etki" arasındaki ilişki sırf ve sadece teknik düzeyde, diyelim işgücü (istenirse "sermaye") ve diğer "girdi"lerle hasıla arasındaki oransal ilişkiyi anlatmakla kalmaz, yukarıda çözümlediğimiz anlamda "sahiplik" in derin ve köklü izlerini taşıyan tarihsel ve toplumsal gelişmenin bir ürünü olarak üretimdeki ve üretimin beşeri ilişkilerini birlikte ima eder. Bu açıdan tarihsel örnekler getirmek çok kolaydır. **Merkantilistler**, maksatlı-gayeli faaliyet ile onun "faydalı etkisi" nin değerli madenlerin elde edilmesinde bulurlarken, Fransız fizyokratları bu ilişkinin somutlaşmış biçimi olarak tarımsal faaliyette bulunan emeği gös-

termişlerdi. A.Smith'e gelindiğinde algılayış bir kez daha değişmiş, örneğin üretken emek, "harcandığı nesnenin değerine değer katan emek" şeklinde tanımlanmıştı. Daha ilginç, A.Smith üretken emeği toprağın özel mülkiyete geçirildiği ve sermaye birikiminin gerçekleştiği toplumun "o uygar (civil) hali" bağlamında tanımlamıştı.

Demek ki maksatlı-gayeli faaliyet ile umulan faydalı etki arasındaki ilişki zaman içinde farklılaşabilmekte ve dönüşebilmektedir. Bu anlamda statik değil, dinamiktir. İşte bu dinamizmdir ki karşımıza üretimin toplumsal-ilişkisel niteliğini çıkarmaktadır. Çünkü üretim süreci ile sadece maddi şeyler üretilmekle kalınmıyor, aynı zamanda *bu* üretimi olanaklı kılan toplumsal ilişkiler de üretiliyor. Üretim sürecinde meydana gelen değişimler, toplumsal ilişkilerde, *bü* arada sahiplik ilişkilerinde farklılaşmalara ve yeni tanımlamalara yol açabiliyor. Özelleştirmenin konumlandırıldığı ortam, tam da böyle bir ortamdır.

Buraya kadar yaptığımız çözümlemeler bize etkinliğin/verimliliğin iki veçhesi olduğunu ileri sürme imkânını veriyor: 1. niceliksel, 2. niteliksel.

Niceliksel anlamında etkinlik, veri teknoloji ve çalışma süresinde mümkün olan en az fiziki girdilerle mümkün olan en çok fiziki hasılayı elde etmek anlamına geliyor ki bu, yerleşik iktisadın verimlilik diye tanımladığı kavrama aşağı yukarı denk düşüyor.

Özelleştirme tartışmalarında yoğun bir yer işgal eden "etkinlik" işte budur. Ne var ki mikro (işletme) düzeyde bu tartışmalar yapılırken, yerleşik iktisadın "statik etkinlik" şeklinde tanımladığı etkinliğin bir diğer ayağı yine de tartışma dışına bırakılıyor.

Yerleşik iktisadın terimleriyle sorun şudur: Veri kaynaklar alternatif kullanım alanları arasında nasıl organize edilecek ve kullanılacaktır? Amaç, veri kaynakları etkin bir biçimde kullanmak suretiyle "toplamsal refah"ı maksimize etmek ve teknik olarak mümkün en yüksek üretim düzeyine ulaşmaktır. Fakat, bilindiği üzere, hasıla belki milyonlarca farklı ve değişik üründen meydana gelir; dolayısıyla farklı ve değişik ürünler tüketicilerin arzu ve isteklerini yansıtmak durumundadır. O halde buradan (sta-

tik) etkinliğin diğer ayağına, *toplumsal istek ve tercihler* ayağına geçebiliriz. Diğer bir ifadeyle yerleşik iktisat teorisinde dahi etkinliği sadece (veri teknoloji ve çalışma süresi altında) veri kaynaklarla elde edilebilecek en yüksek hasılaya atıfla tanımlayamıyoruz. Bunun yanında toplumsal istek ve tercihlere göre hasılanın mümkün olan "en iyi" bileşimle gerçekleşip gerçekleşmediğine de bakmamız gerekir.

İşte tartışmalarda, yerleşik iktisadın referans çerçevesi içinde dahi eksik kalan bir diğer yön, etkinliğin bu yönüdür.

Etkinliğin *niteliksel* boyutuna gelince bu noktada üretimin ikili niteliğini hatırlamamız gerekir: Üretim süreci sonucunda sadece maddi ürünler ortaya çıkmakla kalmıyor, *bu* üretimi mümkün kılan üretimin ve üretimdeki beşeri ilişkiler de yeniden üretiliyordu. Eğer üretim süreci boyunca zikredilen bu ilişkiler de "en iyi" biçimde yeniden üretiliyorsa o üretim süreci niteliksel olarak etkindir.

Fordist üretimde devlet (kamu) işletmeciliği *niteliksel* olarak etkindi; çünkü bu işletmeler sayesinde ve onlarla birlikte üretimdeki ve üretimin beşeri ilişkileri "en iyi" biçimde yeniden üretililebiliyordu. Değişik bir ifadeyle bu üretim süreciyle birlikte kapitalistlerle kapitalistler, kapitalistlerle işçiler, işçilerle işçiler ve bunların hepsinin devletle ilişkileri fazlaca bir pürüz çıkarmadan yeniden (ve hatta) genişleyerek üretililebiliyordu. Bu genişleyen yeniden "üretim" in devleti ve artık uluslararası niteliğinden ulus-ötesi (transnational) niteliğe geçmiş şirketleri "aşırı yükleyince" ve diğer taraftan mikro elektronikteki teknolojik sıçramalar üretimin teknolojik temelini dönüştürmeye başlayınca bir yandan kapitalistler arası rekabetin niteliği değişti, diğer taraftan kapitalistlerle işçiler arasındaki "mutabakat"ın anlamı kalmadı. Böylece devlet de "iktisadi" açıdan işlevsiz kalmış oldu. "Mutabakat"ın bozulmasının mühürü özelleştirme olduysa, özelleştirmenin meşruiyet tutanağını da (niceliksel) etkinsizlik/verimsizlik sağladı. İktisadi-ilişkisel (giderek toplumsal) yapı yeniden kurulmaya başlandı.