MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN No: 413

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN No: 364

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesince
Düzenlenen

# 1983'DE TÜRK İKTİSAT POLİTİKASI SEMPOZYUMU VE 1980 SONRASI TÜRK VERGİ POLİTİKASI SEMİNERİ

«Tebliğler ve Yorumlar»

İstanbul 1984

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN No: 413

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN No: 364

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesince
Düzenlenen

# 1983'DE TÜRK İKTİSAT POLİTİKASI SEMPOZYUMU VE 1980 SONRASI TÜRK VERGİ POLİTİKASI SEMİNERİ

«Tebliğler ve Yorumlar»

İstanbul 1984

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

FATİH YAYINEVİ MATBAASI — 527 23 72
Alibaba Türbe Sok. No. 21/3 Nuruosmaniye
İstanbul - 1984

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## ÖNSÖZ

*Üniversitemiz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesince Kuruluşumuzun 100. yıldönümü münasebetiyle düzenlenen Türk iktisat ve vergi politikasına ilişkin tebliğ ve yorumlar bu yayında yer almış bulumaktadır.*

*Bir asır boyunca Türk eğitim ve öğretim hayatında seçkin bir yer işgal eden şerefli Kurumumuz, bu yayını ile sosyal bilimler konusundaki faaliyetlerine bir yenisini eklemiş bulunmaktadır. Türk iktisat ve vergi politikaları, 1980 sonrası yeni bir döneme girmiştir. 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinin ilanından bu yana Türkiye' de birbiriyle tutarlı bir dizi iktisadi ve mali tedbir yürürlüğe konulmuştur. Bu tedbirlerin başarısı büyük ölçüde, tesbit edilen iktisadi amaçlara uygun kullanılmasına bağlı bulunmaktadır. İşte iktisadi ve mali tedbirlerin tatbikatının değerlendirilmesi ve yorumlanması amacıyla düzenlenen bu bilimsel toplantılarda ulaşılan sonuçların ve yayınlanan düşüncelerin Türk iktisat politikasının düzenlenmesi açısından büyük katkı sağlıyacağına inanıyorum.*

*Bu vesileyle bu toplantıları düzenlenmesinde emeği geçen Marmara Üniversitesi mensuplarına teşekkür ediyor, yayının yönetim ve bilim çevrelerine fayda sağlamasını diliyorum.*

*Marmara Üniversitesi*
*Rektörü*
*Prof. Dr. Orhan OĞUZ*

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## *SUNUŞ*

*Bu yayın, Marmara Üniversitesinin Kuruluşunun 100. yıl dönümü münasebetiyle 17 Ocak 1983 ve 8 Mart 1983 tarihlerinde fakültemizde düzenlenen «1983'de Türk İktisat Politikası Sempozyumu» ve «1980 sonrası Türk Vergi Politikası Semineri» tebliğ ve yorumlarını ihtiva etmektedir.*

*Bu sempozyum ve seminerlerin düzenlenmesindeki amaç; Türk İktisad Politikası'nın da, 1980 istikrar proğramı sonrası ulaşılan sonuçların, politika amaçları ile tutarlılığını ve Türk vergi sisteminde İktisat Politikasındaki amaç değişikliğine paralel olarak yapılan yasal düzenlemelerin etkinliğini tartışmak olmuştur. Bu amacın gerçekleştirilmesi için Senpozyumda Türk iktisat politikası, para dış ticaret ve maliye politikaları ele alınmış ve bu konuda tebliğ ve yorumlara yer verilmiştir. Öte yandan Türk vergi politikası seminerinde, tebliğ bu politikanın yürütücüsü durumunda olan Sayın Gelirler Genel Müdürü Aykon Doğan tarafından verilmiştir. Yorumlar içinde, sempozyum ve seminerde yer almasına rağmen yazılı olarak takdim edilmeyenler basılı metin içinde yer almamış bulunmaktadır.*

*Fakültemizin bu yayınının Türk iktisat ve maliye literatürüne bir katkı oluşturmasını diler, tashihleri yapan Arş. Grv. Dilek Yılmazcan, baskıyı gerçekleştiren Fatih Matbaası yönetici ve mensuplarına teşekkür ederim.*

*İktisadi ve İdari Bilimler*
*Fakültesi Dekanı*
*Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL*

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## İÇİNDEKİLER


Sayfa

I. 1983 YILINDA PARA POLİTİKASI (BEKLENTİLER VE ÖNERİLER)
Prof. Dr. Vural Savaş «Marmara Üniversitesi» 1

I. B. TÜRKİYE'DE İZLENEN PARA POLİTİKASI «YORUM»
Dr. Öztin Akgüç 15

I. A. 1983 YILINDA PARA POLİTİKASI (Yorum)
Prof. Dr. Mükerrem Hiç «İstanbul Üniversitesi» 21

II. 1983 YILINDA TÜRK DIŞ TİCARET REJİMİNDE KUR POLİTİKASI VE KONVERTİBİLİTE SORUNLARI
Prof. Dr. Tansu Çiller «Boğaziçi Üniversitesi» 31

III. MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA
Prof. Dr. Halil Nadaroğlu «Marmara Üniversitesi» 45

III. A. MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA
Prof. Dr. Salih Şanver «Marmara Üniversitesi» 81

III. B. MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA
Prof. Dr. Ömer Faruk Batırel «Marmara Üniversitesi» 87

IV. 1980 SONRASI VERGİ POLİTİKASI
A. Aykon Doğan «Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü» 93

V. 1980 SONRASI TÜRK VERGİ POLİTİKASI
Dr. Yılmaz Aliefendioğlu «T.C. Anayasa Mahkemesi Üyesi» 122

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

# I. 1983 YILINDA PARA POLİTİKASI (BEKLENTİLER VE ÖNERİLER)

**Prof. Dr. Vural SAVAŞ**

Bu tebliğde 24 Ocak İstikrar Politikasının para politikası ile ilgili yönü incelenecek ve bu incelemenin ışığında 1983 yılına ait beklenti ve öneriler belirlenmeğe çalışılacaktır.

## 24 Ocak Öncesi Türkiye Ekonomisi

24 Ocak 1980 öncesinde Türkiye ekonomisi ürettiğinden fazlasını tüketen bir ekonomi halindeydi. Bu nedenle de fiatlar devamlı ve gittikçe hızlanan biçimde artıyor, dış ticaret açığı elde edilen kredi imkânları ile sınırlı olarak kronikleşiyor, kredi imkânları elvermediği zaman gerekli ithalat yapılamadığı için ulusal sanayide âtıl kapasite oranı yükseliyordu. Böylece Türkiye ekonomisi birbirini devamlı biçimde yükselten **enflasyon dış ticaret açığı-enflasyon** spirali içinde tüm makro dengelerini yitirmeye başlamıştı.

24 Ocak İstikrar Önlemleri bu ortam içinde belirlendi.

## 24 Ocak İstikrar Politikasının Para Politikası ile ilgili önlemleri

24 Ocak İstikrar Politikası, bu ortamın göze görünen iki belirtisi üzerinde durmuş yani enflasyon hızını yavaşlatmakla dış ticaret açığını azaltmayı amaç olarak seçmiştir. Bu nedenle de kullanılan araçlar çoğunlukla para politikası araçları ile başta devalüasyon olmak üzere ihracatı arttırıcı dışsal araçlardan oluşmuştur.

Uygulanan para politikası **«sıkı para politikası»** olarak nitelendirilen bir politikadır. Bu politikanın araçları ve uygulama sonuçlarını kısaca gözden geçirelim:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Bilindiği gibi para arzının daraltılması, bir taraftan **para bazının** daraltılmasını diğer taraftan da **para çoğaltanının** küçültülmesini gerektirir. Para bazının daraltılması ise emisyon artışı ile bankalar sistemindeki karşılıklar tarafından belirlenir. Bu nedenle konuyu adım adım incelemekte yarar vardır.

### 1. Emisyon Artışı

Merkez Bankası ve avansları ile, Merkez Bankası'ndaki altın ve döviz mevcudu emisyonu arttırıcı; Merkez Bankası'nda tutulan mevduat munzam karşılıkları ise emisyonu azaltıcı etki yaratır. 24 Ocak önlemleri, KİT'lere Merkez Bankası'ndan kaynak transferini önemli ölçüde durdurmasına rağmen emisyon arttırıcı etkiler daha büyük olduğu için emisyon artışı, devam etmektedir:

Emisyon Miktarı

(Milyon TL)

| Yıllar | Emisyon (Kağıt Para + Mad. P.) Emisyon | Artış Hızı |
|---|---|---|
| 1977 | 78 701 | — |
| 1978 | 114 553 | 45.0 |
| 1979 | 183 791 | 60.9 |
| 1980 | 279 543 | 52.3 |
| 1981 | 387 399 | 38.7 |
| 1982*(1) | 466 7 | 20.8 |

(*) Temmuz 1982
(1) Eylül 1982 sonu itibariyle emisyon hacmi 553.8 milyon TL olmuştur.

Emisyon artışı devam etmekle birlikte, artış hızı önemli ölçüde azalmıştır. 1979 da % 61 olan emisyon artışı hızı 1981 de % 39'a, 1982'nin ilk yedi ayında ise % 21'e düşmüştür.

Bunun doğal bir sonucu olarak, emisyonun toplam kaynaklar içindeki payı azalmaya başlamıştır. Emisyonun toplam kaynaklara oranı 1979 da % 26.4 iken, bu oran 1980'de % 20, 1981 de ise % 18.5'e düşmüştür.

### 2. Dolaşımdaki Para

Emisyon miktarının; banka karşılık sistemi nedeniyle aynen pa-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



ra arzına yansımadığı bilinmektedir. «Emisyon - Karşılıklar» şeklinde tanımlanan **«dolaşımdaki para»** miktarı ve buna bağlı olarak oluşan Parasal Taban da 1977 - 1982 döneminde şöyledir:

Dolaşımdaki Para, Karşılıklar ve Parasal Taban

| Yıllar | Emisyon | Dolaşımdaki Para | Karşılıklar[x] | Parasal Taban |
|---|---|---|---|---|
| 1977 | 78.701 | 62.961 | 88.615 | 151.576 |
| 1978 | 114.553 | 93.829 | 122.256 | 216.085 |
| 1979 | 183.791 | 143.676 | 179.945 | 323.621 |
| 1980 | 279.543 | 217.501 | 260.990 | 478.491 |
| 1981 | 387.399 | 280.371 | 534.204 | 804.575 |
| 1982[xx] | 466.7 | 391.3 | — | — |

(x) Kasa mevcutları Merkez Bankasındaki mevduat, tahvil ve bonolar dahil.
(xx) Temmuz 1982.
(—) Veri bulunamadı.

Tablonun tetkikinden görüleceği üzere emisyon - dolaşımdaki para farkı 1981'de önemli ölçüde artmıştır. Bu sonucun ortaya çıkmasında bir taraftan bankalardaki mevduatın 1981 de gösterdiği büyük artışın (% 102.8) diğer taraftan da mevduatın munzam karşılık oranlarının artırılıp vadeli mevduat için % 30 ve vadesiz mevduat için % 35 olarak belirlenmesinin etkisi vardır[1].

### 3. Mevduat

Para arzının dar tanımı içinde yeralan vadesiz mevduat aşağıda ele alacağımız «yüksek faiz politikası» nedeniyle 1982 Ocak ayından itibaren önemli bir azalma göstermiş, ancak Temmuz sonunda 1981 seviyesini aşabilmiştir:

(1) 1 Ocak 1983'ten itibaren karşılık oranları herçeşit mevduat için % 25'e düşürülmüştür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Vadesiz Mevduat

(Milyon TL)

| Yıllar | Tasarruf M. | Ticari M. | Resmi M. | Toplam |
|---|---|---|---|---|
| 1977 | 82.399 | 62.953 | 21.165 | 166.517 |
| 1978 | 103.268 | 86.033 | 29.690 | 218.991 |
| 1979 | 142.643 | 154.480 | 45.338 | 342.461 |
| 1980 | 193.505 | 286.019 | 75.420 | 554.944 |
| 1981 | 220.892 | 458.468 | 133.578 | 812.938 |
| 1982x | 234.8 | 367.8 | — | |

(x) Temmuz 1982

(—) Veri bulunamadı.

Vadesiz mevduatta, özellikle tasarruf ve ticari mevduatta, görülen bu azalmanın nedeni yüksek faiz nedeniyle **vadeli mevduata kaymadır.**

Para arzının geniş tanımı içinde yeralan vadeli mevduatta, yüksek faiz politikasının uygulanmaya başladığı 1 Temmuz 1980'den itibaren önemli gelişmeler olmuştur:

Vadeli Mevduat

(Milyon TL)

| Yıllar | Tasarruf M. | Ticari M. | Resmi M. | Mevduat Sertifikası | Toplam |
|---|---|---|---|---|---|
| 1977 | 34.064 | 339 | 4.883 | . | 39.286 |
| 1978 | 44.076 | 338 | 5.653 | . | 50.067 |
| 1979 | 82.610 | 698 | 5.579 | . | 88.887 |
| 1980 | 154.809 | 935 | 8.673 | 22.195 | 186.612 |
| 1981 | 511.715 | 2.884 | 23.795 | 150.549 | 688.943 |
| 1982x | 763.1 | — | — | 225.1 | — |

(x) Eylül 1982.

yüksek faiz politikası vadeli mevduatın artmasında çok etkili olmuştur. Gerçekten vadeli tasarruf mevduatı ve mevduat sertifikası toplamında 1980'deki artış % 114.3 ve 1981'de de % 274.1 oranındadır. Ancak, 1982'nin ilk yedi ayında vadeli tasarruf mevduatındaki artış oranı % 34.2 olup, geçen yılın ayni döneminde % 96.1 oranında gerçekleşmiş artış oranınag öre çok geride kalmıştır. Ayni şekilde mevduat sertifikası artış oranı da 1982 ilk yedi ayında % 55.4 oranında artmasına rağmen 1980 ve 1981 yıllarındaki artış oranının gerisindedir.

**4. Faiz Oranları**

24 Ocak istikrar önlemlerine 5 ay gecikme ile, «faiz oranlarının serbest bırakılması» politikası da eklenmiştir. Buna göre bankalar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



1 Temmuz 1980'den itibaren kredi ve mevduat faiz oranlarını serbestçe belirleyeceklerdi. Banka sistemi (daha doğrusu 8 banka) bir serbestiyerine 24 Haziran 1980'de «centilmen anlaşması» adını verdikleri bir anlaşma ile ortak faiz oranları belirlemeyi tercih etmişlerdir. Aşağıda tekrar üzerinde duracağımız **«banker rekabeti»** nedeniyle bankalar, mevduat ve kredi faiz oranlarını önemli ölçüde yükseltmek zorunda kalmışlardır. Böylece Türk Banka Sistemi, bunalım dönemine adımını atmış oldu. Aşağıdaki Tablolarda Mevduat ve kredi faiz oranları gösterilmiştir:

Mevduat Faiz Oranları (%)

| Uygulama Tarihi | Resmi | Ticari | Vadesiz | |
|---|---|---|---|---|
| 1.3.198 | 0.5 | xx | 2.5 | |
| 1.10.1974 | 1.0 | 2.0 | 3.0 | |
| 1.4.1978 | xx | xx | 3.0 | |
| 1.5.1979 | xx | xx | 3.0 | |
| 1.3.1980 | xx | xx | 3.0 | |
| 1.7.1980 | xx | xx | 5.0 | |
| 1.1.1981 | xx | xx | 5.0 | |
| 1.2.1981 | xx | xx | 5.0 | |
| 1.7.1981 | xx | xx | 5.0 | |
| 1.1.1982 | xx | xx | 5.0 | (2 ay) (35.0) |
| 15.12.1982 | | | 20.0 | (2 ay) (20.0) |

(Tablonun Devamı)
(Vadeli)

| Uygulama Tarihi | 3-6 ay | 6 ay-1 yıl | 1-2 yıl | 2-3 yıl | 3-4 yıl | 4 yıldan fazla |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.3.197[illegible] | 4.0 | 4.0 | 7.0 | 9.0 | 9.0 | 9.0 |
| 1.10.1974 | 6.0 | 6.0 | 9.0 | x | x | x |
| 1.4.1978 | 6.0 | 9.0 | 12.0 | 20.0 | 20.0 | x |
| 1.5.1979 | 8.0 | 12.0 | 20.0 | 22.0 | 24.1 | x |
| 1.3.1980 | 8.0 | 12.0 | 20.0 | 20.0 | 22.0 | x |
| 1.7.1980 | x (15) | x (33) | x | x | x | x |
| 1.1.1981 | 32.0 | 40.0 | | | | |
| 1.2.1981 | 42.0 | 50.0 | | | | |
| 1.7.1981 | 45-50.0 | 50.0 | | | | |
| 1.1.1982 | 45.50 | 50.0 | | | | |
| 15.12.1982 | 20.0 | 40-45 | | | | |

(xx) Faiz verilmez.
(x) Serbest.
x ( ) Serbest bırakılınca oluşan faiz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Bu tabloda, faiz oranlarının yükselmesi yanında dikkati çeken bir nokta da «vade» kavramının gösterdiği değişikliktir. Türk Banka sisteminde, bankerlerin etkisiyle, en uzun vade bir yıla inmiş, bir aylık mevduat ta «vadeli mevduat» olarak kabul edilmeğe başlanmıştır.

Kredi Faiz Oranları (%)

| Uygulama Tarihi | Kısa Vadeli | Orta Vadeli | Uzun Vadeli |
|---|---|---|---|
| 1.3.1973 | 10.5 | 12.0 | 12.0 |
| 1.10.1974 | 11.5 | 14.0 | 14.0 |
| 1.4.1978 | 16.0 | 16.0 | 16.0 |
| 1.5.1979 | 19.0 | 20.0 | 20.0 |
| 1.3.1980 | 21.0 | 22.0 | 22.0 |
| 1.7.1980 | X | X | X |
| 1.1.1981 | 31.0 | 33.0 | 36.0 |
| 1.2.1981 | 36.0 | 38.0 | 41.0 |
| 15.12.1982 | 36.0 | 38.0 | 41.0 |

(x) Serbest.

Tablolardan çıkarılacak önemli sonuçlar şunlardır:

a) Mevduat faiz oranları hızla yükselmiş, bunu kredi faiz oranlarındaki yükselme takip etmiştir.

b) 1.7.1980'den itibaren hem mevduat ve hem de kredi faiz oranlarının sık sık **arttırılması** gerekmiştir.

### 5. Merkez Bankası Reeskont Oranları

Bankaların para yaratma işlemlerini belirlemek yönünden büyük önem taşıyan Merkez Bankası reeskont oranları da mevduat ve kredi faiz oranlarına bağlı olarak artma yönünde hızla değişmiştir:

Merkez Bankası Reeskont Oranları

| Uygulama Tarihi | Kısa V. | Orta V. | 5 Yıldan fazla V. |
|---|---|---|---|
| 1.5.1979 | 10.75 | 14.0 | 14.0 |
| 1.3.1980 | 14.00 | 15.0 | 15.0 |
| 1.7.1980 | 26.00 | 26.00 | 28.50 |
| 1.8.1980 | 26.00 | 26.00 | 28.50 |
| 1.10.1980 | 26.00 | 26.00 | 28.50 |
| 2.2.1981 | 30.25 | 30.25 | 32.75 |
| 1.5.1981 | 31.50 | 31.50 | 32.75 |
| 1.9.1981 | 31.50 | 31.50 | 32.75 |
| 1.10.1981 | 31.50 | 31.50 | 32.75 |
| 1.11.1981 | 31.50 | 31.50 | 32.75 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



NOT : Tabloda gösterilen uygulama tarihlerinde genel reeskont oranları ayni kalsa da özel bazı kredi türleri için reeskont oranları değişmiş demektir. Tabloya uygulama tarihleri bu nedenle alınmıştır.

**Merkez Bankası Kredileri:**

Emisyonu arttırıcı etkenlerden en önemlisi olan Merkez Bankası kredilerinin ayrıca ele alınmasında yarar vardır. Çünkü Merkez Bankası kredilerinin değişme hızı kantitatif yönden para arzını belirlerken, bu kredilerin kullanıldığı sektörlerin değişmesi ise kalitatif yönden siyasal iktidarın önceliklerini yansıtır.

1977 - 1982 dönemi Merkez Bankası Kredileri aşağıda gösterilmiştir.

Merkez Bankası Kredileri

(Milyon TL)

| Kredi Türü | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982(x) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Hazineye Kısa V. Avans | 45.178 | 56.639 | 91.740 | 188.734 | 261.895 | 257.8 |
| Destekleme | 60.908 | 70.062 | 103.577 | 147.214 | 233.805 | — |
| Tarım | 10.363 | 17.273 | 31.245 | 70.700 | 74.735 | — |
| Sanayi | 57.983 | 72.521 | 115.378 | 176.698 | 216.021 | — |
| Esnaf ve Sanatkâr | 2.351 | 3.594 | 5.334 | 7.381 | 12.516 | — |
| İhracat | 8.399 | 15.600 | 24.314 | 48.110 | 113.182 | — |
| Ticaret | 4.498 | 6.207 | 10.550 | 16.346 | 13.326 | — |
| TOPLAM | 189.699 | 241.886 | 382.138 | 655.183 | 925.480 | 889.0 |
| | | | % 58 | % 71.5 | % 41.3 | —% 3.9 |

(x) Eylül 1982.
(—) Veri bulunamamıştır.

Tablodan görüleceği üzere Merkez Bankası kredileri 1982 yılı hariç, devamlı artış içindedir. 1977'de yaklaşık 190 milyar TL. olan kredi hacmi, 1981'de 1 trilyona yaklaşmıştır. Bu nedenle emisyon hacmini istenen oranda azaltmak mümkün olmamaktadır. Krediler mutlak olarak devamlı bir artış içinde olmakla beraber yıllık artış hızı 1981'de önemli ölçüde azaltılmıştır. 1980'de % 71.5 olan artış 1981'de % 41.3'e düşürülmüştür. Artış hızındaki bu düşüşe rağmen 1977 yı-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



lından beri ilk defa 1981 yılında reel kredi artışı olmuştur. Toptan eşya fiatları genel endeksi ile deflate edildiğinde, M.B. Kredilerinin 1981 yılında % 3.3 oranında arttığı görülmektedir (T.C.M.B. Yıllık Rapor 1981, s. 62).

1982 yılının ilk dokuz aylık verileri Merkez Bankası kredilerinin azaldığını göstermektedir. Bu yıla ait tüm verileri bulamadığımız için duruma, ihtiyatla, dikkatleri çekmekle yetiniyoruz.

Merkez Bankası kredilerinin kamu ve özel kesim arasındaki dağılımı ele alınan dönemde aşağıdaki gibi olmuştur:

Merkez Bankası Kredilerinin

Kamu ve Özel Kesim Arasında Dağılımı (%)

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Kesimi | 66.8 | 66.9 | 67.9 | 63.0 | 58.4 |
| Hazine | 23.9 | 23.4 | 24.0 | 28.8 | 28.3 |
| Kamu Girişimleri* | 42.9 | 43.5 | 43.9 | 34.2 | 30.1 |
| Özel Kesim | 33.2 | 33.1 | 32.1 | 37.0 | 41.6 |
| TOPLAM | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

(x) Dolaysız ve DYB aracılığıyla verilen krediler

Tablonun vurguladığı önemli sonuç şudur: Merkez Bankası kredilerinin en büyük kullanıcısı hâlâ kamu kesimi olmakla birlikte, kamu kesiminin aldığı pay hızla azalmakta,özel kesimin payı artmaktadır. Bu sonuç 24 Ocak İstikrar Programının KİT'lerin finansman açıklarının, Merkez Bankası kaynakları yerine kendi kaynaklarından karşılanması ilkesi ile tutarlı bir sonuçtur. «1981 yılında Merkez Bankasınca kamu girişimlerine açılan kredilerin tamamı, destekleme alımlarının finansmanı amacına yönelik olarak Tekel, TMO ve Et ve Balık Kurumu'na kullandırılmış, KİT'lere yatırım finansmanı amacıyla kredi verilmemiştir. Ayrıca 1981 yılında kamu girişimlerine, yatırım ve işletme finansmanı amacıyla DYB aracılığıyla kaynak aktarımı da yapılmamıştır (TC. M.B., ae, s. 63). Bu nedenle de KİT'ler peşpeşe fiyat artışları yapmak zorunda kalmıştır.

Merkez Bankası kredilerinin sektörel dağılımı ise aşağıda gösterilmiştir:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Merkez Bankası Kredilerinin Sektörel Dağılımı (%)

| Sektör | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|---|---|---|---|---|
| Hazineye Avans | 23.8 | 23.4 | 24.0 | 28.8 | 28.3 |
| Destekleme | 32.1 | 29.0 | 27.1 | 22.5 | 25.3 |
| Tarım | 5.5 | 7.1 | 8.2 | 10.8 | 8.1 |
| Sanayi | 30.6 | 30.0 | 30.2 | 27.0 | 23.3 |
| Esnaf ve Sanatkâr | 1.2 | 1.5 | 1.4 | 1.1. | 1.4 |
| İhracat | 4.4 | 6.4 | 6.4 | 7.3 | 12.2 |
| Ticaret | 2.4 | 2.6 | 2.7 | 2.5 | 1.4 |
| TOPLAM | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Hazine, tarım, esnaf ve sanatkâr kesimlerinin Merkez Bankası kredilerinden aldıkları pay sabit kalırken, tarım, sanayi, ticaret ve destekleme alımlarının payları azalmış, ihracatın payı ise önemli ölçüde ve devamlı olarak artmıştır.

**Destekleme Alım Fiatları**

Merkez aBnkası kredilerinin ve dolayısıyla para arzının artmasında önemli yeri olan bir işlem de tarım ürünleri destekleme alım fiatlarıdır. Büyük bir kesimin gelirini belirleyen destekleme alım fiatlarının her istikrar politikası içinde önemli bir yeri vardır. Bu nedenle bu konudaki gelişmeleri de kısaca incelemek gereklidir.

24 Ocak İstikrar Önlemleri, destekleme alım fiatları uygulanan mal sayısında bir azaltma yapmamıştır. Halen 32 çeşit tarım ürünü için destekleme alımı uygulanmaktadır. Mal sayısı değişmemekle beraber fiat artışları 1980 yılından itibaren devamlı olarak azaltılmıştır. Bazı önemli ürünler için destekleme alım fiatlarındaki artış oranları aşağıda gösterilmiştir:

Destekleme Alım Fiatları
Artış Oranları (%)

| Ürün | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|
| Buğday | 105.0 | 92.0 | 14.0 |
| Arpa | 77.0 | 60.7 | 17.1 |
| Pamuk | 102.0 | 25.0 | 22.4 |
| Tütün | 77.2 | 69.7 | 14.2 |
| Çay | 64.7 | 58.4 | 34.1 |
| Pancar | 130.0 | 33.3 | 25.0 |
| Ayçiçeği | 87.5 | 33.3 | 25.0 |
| Fındık | 144.4 | 13.6 | 20.0 |
| Kuru incir | 127.2 | 30.0 | 20.0 |
| Çekirdeksiz üzüm | 88.0 | 29.4 | 20.0 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Tablodan görüleceği üzere, 1981 ve 1982 yıllarında taban fiatları önemli ölçüde azaltılmıştır. Geleneksel ihraç ürünlerinin fiat artışları da % 17 civarında tutulmuştur (TC. Maliye Bakanlığı, «1982 Yıllık Ekonomik Rapor» s. 126).

**Açık Piyasa İşlemleri**

Bilindiği gibi antienflasyonist politika araçlarından biri de «açık piyasa işlemleri» dir. Devletin tahvil ihracı ve bu yoldan elde ettiği para miktarını âtıl depoda bekletmesi, toplam talebi kısa dönemde azaltmak yönünden etkin bir araçtır. 1977-1982 döneminde devlet tahvil ihracatı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir :

Devlet Tahvil İhracı

| Tahvil Türü | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982x |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Devlet İç Borçlanma T. | | 20.000 | 35.458 | 50.000 | 70.000 | 20.000 |
| İç İstikrar Hazine Borçları | | — | — | 10.000 | 65.000 | — |
| DYB Tahviller | | 15.000 | — | 15.000 | — | — |
| T.E.K. Bankası T. | | 500 | 350 | 800 | — | 5.000 |
| TOPLAM | | 35.500 | 35.808 | 75.800 | 135.000 | 25.000 |

(x) Temmuz 1982.

Tablodan görüleceği üzere tahvil ihracı, çok sınırlı kullanılmakta ve 1981 yılı istisna edilirse önemli bir büyüklüğe çıkarılmamaktadır. Bu ise «açık piyasa işlemi» nin etkin bir politik araç olarak değerlendirilmediğini gösterir.

**24 Ocak İstikrar Politikasının Para Politikası Yönünden Değerlendirilmesi.**

24 Ocak İstikrar Politikası, yukarıda açıkladığımız gibi, emisyonun azaltılması, karşılık oranlarının yükseltilmesi, mevduat ve kredi faiz oranlarının yükseltilmesi gibi, klasik antienflasyonist araçları kullanmıştır. Bu araçlarla ilgili değerlendirmemize geçmeden önce araçların yöneldikleri amaçlara ne ölçüde ulaşabildiklerini görmekte yarar vardır. Yukarıda da değindiğimiz gibi 24 Ocak İstikrar Politikasının temel iki amacı vardır: Enflasyonu durdurmak ve dış ticaret açığını azaltmak. İkinci amaç, bu seminerde bir başka tebliğin konusu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



olduğu için biz sadece enflasyonu durdurmak amacını ele alacağız. Aşağıda Toptan Eşya Fiatları Endeksi gösterilmektedir.

Toptan Eşya Fiatları Endeksi
(1963 = 100)

| Yıllar | Endeks | Artış hızı (%) |
|---|---|---|
| 1977 | 492.1 | 15.6 |
| 1978 | 750.8 | 52.6 |
| 1979 | 1230.7 | 63.9 |
| 1980 | 2550.6 | 107.2 |
| 1981 | 3488.4 | 36.8 |
| 1982x | 4406.5 | 25.3 |

(x) Temmuz 1982.

Tablo, enflasyonla mücadelede önemli bir başarı elde edildiğini göstermektedir. 1982 yıl sonunda enflasyon hızının % 30'un üzerine çıktığı düşünülse bile, enflasyon hızının 1980 ve öncesine göre önemli ölçüde düşürüldüğü açıktır.

Çeşitli illere göre düzenlenen geçinme endeksleri de bu sonuca paralel bir görünüm içindedir. Hayat pahalılığı artmakla beraber, artış hızı % 40'ın altına inmiştir.

% 100 üzerindeki bir enflasyon hızının % 40'lara düşürülmüş olması kuşkusuz büyük başarıdır. Ancak üzerinde durulması gerekli iki konu vardır. Bunlardan birincisi % 40 civarında bir enflasyon hızının; üretim, bölüşüm ve ihracat yönünden ciddi sorunlar yaratacak yüksek bir hız olduğudur. Bu nedenle enflasyon oranının daha aşağılara çekilmesi gerekir. İkinci konu, enflasyon hızındaki bu yavaşlamanın geçici bir yavaşlama niteliğinde olup olmadığının araştırılmasıv e eğer öyleyse kalıcı olmasının sağlanmasıdır.

Bu iki konu, yani enflasyon hızını daha da zaltmak ve fiatların şu düşük seviyelerde istikrarlı olmasını sağlamak 1983 yılının, enflasyonla mücadele yönünden temel amacı olmalıdır. Bu amaca ulaşmak için alınması gereken önlemleri; 24 Ocak istikrar politikasının eksik, yanlış ve tutarsız yönlerine de işaret ederek şöyle belirleyebiliriz:

1. Enflasyon, toplam taleple toplam arz arasındaki dengesizlikten kaynaklandığına göre, enflasyonla mücadele bir taraftan toplam talebi azaltıcı diğer taraftan toplam arzı arttırıcı yönde olması

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



gerekir. 24 Ocak İstikrar Önlemleri ise sadece toplam talebin azaltılmasına ağırlık vermiştir. Böyle bir tercih enflasyon hızının % 100'ü aştığı bir dönemde, kuşkusuz, kısa dönemli bir önlem olarak gerekliidir. Başlangıç için belki başka seçenek te yoktur. Ancak üçüncü yılını dolduran bir istikrar politikasında, hâlâ üretim artışını sağlayacak önlemlerin alınmamış olması, ciddi bir eksikliktir. Bu eksikliğin giderilmesine yönelinmezse bugüne kadar alınan olumlu sonuçlar da tehlikeye atılmış olur.

2. Üretim arttırıcı önlemlerin 24 Ocak İstikrar Politikası içinde neden yeralmadığı sorusu önemlidir. Bilindiği gibi toplam talebi azaltıcı parasal politikalar, toplam arzı arttırıcı politikalarla çoğu defa çelişir. Toplam talebi azaltmak için para arzının daraltılması, faiz ve reeskont oranları ile karşılık haddinin yükseltilmesi, devlet tahvil satışının arttırılması gerekir. Toplam arzı arttırmak için ise bu önlemlerin tam tersi gereklidir: Para arzı arttırılmalı, faiz ve reeskont oranları ile karşılık haddi azaltılmalı ve devlet tahvilleri geri alınmalıdır. 24 Ocak Politikası, öyle görünüyor ki; bir taraftan hızı % 100'ü aşan enflasyonu kısa dönemde kontrol altına almak için diğer taraftan da, iyi değerlendirilememiş bir «piyasa ekonomisi tutkusu» ile toplam talebi kısıcı önlemlere yönelmiş üretim artışını piyasa koşullarına ve uzun döneme terketmiştir.

Böyle bir antienflasyonist politika, nüfus artış hızı duraklamış, sanayi gelişmesi ve tarım kesiminin modernizasyonu tamamlanmış, ulusal parası konvertibilite kazanmış ileri sanayi ekonomileri için geçerlidir. Türkiye gibi enflasyonun; hızlı nüfus artışı, kentleşme, dışa bağımlı sanayi yapısı ve modernize olmamış tarım kesimi gibi yapısal nedenlere bağlı olduğu ekonomilerde, antienflasyonist politikaların başarısı üretim artışına bağlıdır. Bunun için istikrar politikası talep azaltıcı önllemler yanında üretim arttırıcı önlemlere de yer vermelidir. Bu önlemlerin başlıcalarını aşağıda ele alacağız.

3. 24 Ocak istikrar önlemleri içinde yer alan Merkez Bankası Kredilerinden KİT'lerin yararlandırılmaması ilkesi, uygulamada çeşitli sorunlar yaratmıştır. Bir kere KİT'lere kullandırılmayan krediler, özel kesim tarafından ve özellikle ihracat için kullanılmıştır. Dolayısıyla Merkez Bankası'nın emisyonu arttırma zorunluluğu devam etmiştir. İkinci ve daha önemli sorun KİT'lerin finansman ihtiyacının, KİT ürünlerine yapılan zamlarla karşılanmasına gidilmesidir. Bilindiği gibi KİT ürünleri çoğunlukla temel girdileri oluşturur. Dolayısıyla KİT ürünlerine sık sık zam yapılması, tüm ekonomide fiat artışlarına yolaçmakta,antienflasyonist politikaların etkinliği azalmaktadır. KİT'lerin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



finansmanında Merkez Bankası kredilerinin kullanım oranı, kuşkusuz azaltılmalıdır. Ancak, ekonominin istikrara çok muhtaç olduğu bir dönemde, KİT ürünleri fiatlarının sık sık yükseltilmesi sakıncalıdır. Öte yandan **«kurtarma operasyonları»** nın yaygınlaştığı bir dönemde, sanayimizin en önemli kuruluşlarını kendi haline terketmek, hem devletin âdil olması gereğine ve hem de üretim artışı amacına ters düşmektedir.

4. 24 Ocak önlemlerine beş ay gecikme ile eklenen «Faiz oranlarını serbest bırakılması» önlemi üzerinde önemle durulması gereken sonuçlar yaratmıştır. Başka Sistemi; hertürlü yasal kontroldan uzak bir «banker kesimi» nin oluşmasıyla ciddî bir bunalım içine düşmüştür. Faiz oranlarının serbest bırakılması aslında, «bankaların bankerlere karşı kurtarılması» operasyonudur. Ancak banker kesiminin iflâslar içinde kaybolup gitmesi ve bankaların verdikleri kredilerin faizlerini dahi geri almadan zorluk çekmesi, faiz oranlarını yükseltmenin bir çözüm olmadığını göstermiştir. Bankacılık kesimi ağır bir bunalım içindedir. 15 Aralık 1982 tarihinde mevduat faiz oranlarının % 5 oranında düşürülmesi, bu düşüşün mevduat sahibine yansımaması için de faiz gelirinden alınan verginin ayni oranda azaltılması, 1 Ocak 1983'te de disponibilite oranının % 15'ten % 10'a, mevduat munzam karşılıklarının da vade farkı gözetmeksizin % 25'e düşürülmesi banka kesimini güçlendirmeye yönelik girişimlerdir.

Öyle görünüyor ki yüksek faizli krediyi kullanan tek kesim bankacılık kesiminin kendisidir. Bir başka deyişle banker kesiminin alabildiğine yükselttiği faiz oranları, ekonominin, özellikle sanayi kesiminin üretim gücünü yokettiği gibi banka sistemini de sarsmıştır.

Alınması gereken önlem olarak önerimiz şudur: Banka sisteminin bozduğu vâde yapısı ve faiz ödeme şekli ortadan kaldırılmalı, en düşük vâde 6 aydan başlatılarak peşin faiz ödemesine son verilmelidir. Başta mevduat sertifikaları olmak üzere; mevduat çekimi sınırlandırılarak kredi ve faiz oranları kademeli olarak ve birlikte düşürülmelidir.

5. Reeskont oranları, yine banker tahribatı nedeniyle anlamını tümüyle yitirmiştir. Kredi ve faiz oranlarının düşürülmesiyle birlikte, reeskont oranları da yeniden belirlenmeli ve kredilerin belli alan-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



lara yönlendirilmesi ile para arzının kontrolu amacıyla kullanılmalıdır.

6. Bankalar devlet gözetimi ve denetimi altına alınarak, şube sayısı, personel miktarı, sermaye yapısı, aile holdingleriyle ilişkileri yönünden yeniden düzenlenmeli, maliyet yapıları rasyonalize edilmelidir.

7. Hem devletin ve hem de özel kesimin hisse senedi ve tahvil ihracını özendirici önlemler alınmalıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## I - B TÜRKİYE'DE İZLENEN PARA POLİTİKASI
## Prof. Dr. Vural SAVAŞ'IN TEBLİĞİNİN YORUMU

### 1. PARASAL GELİŞMELER

Dr. Öztin AKGÜÇ

Türkiye'de enflâsyonu aşağı çekmek, ekonomik istikrar sağlamak amacıyla, özellikle 24 Ocak kararlarından sonra, sıkı veya dar para politikası izlendiği sıkca görülmektedir.

Sıkı veya dar para politikasının tanımı yapılmadığı ölçüleri belirlenmediği için, izlenen para politikasının niteliği tartışmalara neden olmaktadır.

Bir ekonomide para politikasının niteliği belirlenirken, dikkate alınacak anlamla ölçü, dolanıma çıkarılan banknot miktarı mı, dar anlamda para arzı mı ($M_1$) veya vadeli mevduata dahil para arzı büyüklüğümü ($M_2$) yoksa kredi hacmi mi bu konuda bir karara varmak gerekir. Bu arada M. Fiedman'ında aralarında bulunduğu bir grup ekonomist, bir ekonomide anlamlı parasal büyüklüğün vadeli mevduatıda içeren para arzı ($M_2$) olduğunu ileri sürmekte; buna karşı bazı ekonomistlerde kredi hacminin daha iyi bir gösterge olduğunu savunmaktadırlar.

İzlenen para politikası daha somut olarak görebilmek, niteliğine doğru bir tanı koyabilmek için, son yıllarda parasal büyüklüklerdeki gelişmelere bakmak gerekir. 1982 yıl sonu itibariyle para arzı ve kredi hacmi hakkında kesin rakamlar henüz belirlenmemiş olduğundan bu konuda bazı kaba tahminler yapılarak son yıllardaki parasal gelişmeler ortaya konulmağa çalışılmıştır.

### EMİSYONDAKİ GELİŞMELER

Madeni para (akça) miktarı ihmal edilebilir alanlar içinde kaldığından, dolanıma çıkarılan banknot miktarı esas alınacak emisyondaki gelişmeler şöyle ortaya konulabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



| Yıllar | Dolanıma çıkarılan Banknot (Milyar TL) | Önceki Yıla Göre Artış % |
|---|---|---|
| 1978 | 113.7 | 45.9 |
| 1979 | 182.9 | 69.9 |
| 1980 | 278.6 | 52.3 |
| 1981 | 386.4 | 38.7 |
| 1982 | 542.7 | 40.5 |

Para arzındaki gelişmelere gelince, para arzındaki gelişmeler hem $M_1$ hem de $M_2$ olarak şöyledir:

## PARA ARZINDAKİ GELİŞMELER

| | $M_1$ Milyar TL | Yıllık Artış | $M_2$ Milyar TL | Yıllık Artış Hızı |
|---|---|---|---|---|
| 1978 | 290.5 | % 37.9 | 345.9 | % 38.4 |
| 1979 | 453.3 | 56.0 | 544.7 | 57.5 |
| 1980 | 723.6 | 59.6 | 910.2 | 67.1 |
| 1981 | 976.5 | 35.0 | 1645.1 | 81.7 |
| 1982 tahmini | 1.350 | 38.2 | 2500 | 51.1 |

Banka kredilerinin son yıllardaki gelişmesi özet olarak şöyledir.

## BANKA KREDİLERİNDEKİ GELİŞMELER

| Yıllar | Toplam Banka Kredileri Milyar TL | Artış Hızı % |
|---|---|---|
| 1978 | 297.6 | 26.9 |
| 1979 | 456.6 | 53.4 |
| 1980 | 804.0 | 76.1 |
| 1981 | 1391.9 | 73.1 |
| 1982 (tahmin) | 2100.— | 50.3 |

T.C. Merkez Bankası kredilerindeki gelişmeler ise

## T.C. MERKEZ BANKASI KREDİLERİ

| T.C. M.B. Kredileri | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Kurumları | 124.4 | 214.6 | 368.8 | 548.2 | 578.0 |
| Bankalar | 94.1 | 120.8 | 193.7 | 257.3 | 289.9 |
| Tarım Kooperatifleri | 23.4 | 46.7 | 92.7 | 120.0 | 42.6 |
| TOPLAM | 241.9 | 382.1 | 655.2 | 925.5 | 910.5 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Parasal gelişmeler incelendiğinde ve resmi enflâsyon oranlarında karşılaştırıldığında, 1978 - 1980 yıllarında parasal bir daralma buna karşılık 1981 ve 1982 yıllarında real parasal bir genişleme görülmektedir. Gerçekten hangi parasal büyüklük esas alınıma alınsın (emisyon hacmi (mo), dar anlamda para arzı ($M_1$), geniş anlamda para arzı ($M_2$), banka kredileri, 1981 ve 1982 yıllarında artış oranları enflâsyon hadlerinin üstündedir. Sayısal veriler özellikle 1981 ve 1982 yıllarında dar veya sıkı bir para politikası izlendiğini doğrulamamaktadır. Gerçekten 24 Ocak kararları ile, 1980 yılının ikinci yarısında yükseltilen reeskont faizleri dışında, para politikasının hiçbir aracı kullanılmamıştır. Mevduat munzam karşılık (rezerv) oranı değiştirilmemiş, açık piyasa işlemlerine girişilmemiş, banka kredilerine genel veya sahteral faran getirilmemiş, krediler endekslenerek sınırlanmamış, T.C. Merkez Bankası, ikna yöntemini kullanarak, bankalar fon kullanımını yönlendirmemiştir. Gerçi 1982 yılı sonunda T.C. Merkez Bankası kredi çekileri olarak almış görünmektedir. Ancak T.C. Merkez Bankası kredilerinde yılın son günlerinde görülen bu daralmanın bankanın bazı kredilerinin konsalide (tahkim) edilerek itfaya tâbi hesaplar arasına alınmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Hesap aktarmaları aksında T.C. Merkez Bankası kredilerinde bir daralmanın, 1982 için de söz konusu olmadığı açıktır.

1981 ve 1982 yıllarında sıkı para politikası izlenmediği halde, iç pazarda görülen daralmayı başka etmenlerle açıklamak gerekir. Kanımızca 24 Ocak kararlarından sonra iç pazarda gözlenen daralmanın en önemli nedeni izlenen gelir politikasıdır. Ücretlerin dondurulması ve iç ticaret hadlerinin taban fiyatları uygulaması ve larun kesimi aleyhine döndürülmesi geniş halk kesimlerinin alım gücünü azaltmış, özellikle düşük gelir gruplarına hitabeden sektörler de bunalım veya sıkıntılar daha göze çarpıcı şekilde gözlenmiştir.

## II. FAİZ POLİTİKASI

1. Temmuz 1980 tarihinde faizlerin serbest bırakıldığı açıklanmıştır. Aslında faizler tamamen serbest bırakılmamış, ancak 1974 yılından itibaren başlanılmış olan faiz serbestisi genişletilmiştir. Anımsanacağı üzere 1974 yılında başlanılmış olan faiz serbestisi genişletilmiştir. Anımsanacağı üzere 1974 yılında başlanan uygulama lile, bankalararası faiz serbest bırakılmış iki yıldan uzun vadeli mev-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

duat ile bu vadeli mevduat kaynağından verilecek kredilerin tasarruf faizlerininin, mudi ile banka arasında serbestçe belirlenmesi esası kabul edilmiş idi. Bu kez, 1 Temmuz 1980 uygulaması ile, mevduatta faiz serbestisi tüm vadeli tasarruf mevduatına yaygınlaştırılmış, kredilere ilişkin faiz serbestisi de genişletilmiştir. 1 Temmuz 1980'den sonra da, vadesiz tasarruf, ticari resmi ve diğer mevduat türlerine verilecek en yüksek faiz oranı ile özelliği olan bazı kredilere uygulanacak faiz oranlarının yine idari kararlarla saptanmasına devam edilmiştir.

Faiz serbestisinin genişletilmesi, mevduat ve kredi faizlerinde beklenenin üstünde bir artışa yol açmıştır. Ancak faiz hadlerinin yükselmesinde bazı etkenler rol oynamıştır.

Bu dönemde firmaların aşırı kredi talepleri şu nedenlere bağlanabilir.

I. 1980 yılında hızlanan enflâsyon ve yine 1980 yılı başlarında yapılan yüksek oranlı devalüasyonun, firmaların işletme sermayesi gereksinimini arttırması.
II. İç pazarda daralma nedeniyle, stokların, alacakların genelde aktif erin paraya dönüşüm çabukluğunun yavaşlamasının doğurduğu ek finansman ıntiyacı.
III. Döviz kredileri için yüksek oranlı devalüasyonun doğurduğu kur farkları.
IV. Başlanılmış olan yatırımların maliyetlerinin yükselmesi.
V. Firmaların mali yapılarının bozuk, borç - Öz sermaye oranlarının dengesiz oluşu ve kurumsal nedenlerle öz sermaye sağlamasındaki zorluklar.
VI. Nihayet firmaların finans yönetiminin yetersizliği.

Tüm bu etmenler, kredi talebinde aşırı genişlemeye yol açmıştır. Bunun yanısıra idari kararlardaki hatalar sonucu oluşan yasalara aykırı şekilde gelişen bankerlik kuruluşlarının yüksek faiz vadi, finans pazarlarındaki denetimsizlik, küçük bankaların kısa sürede büyüme tutkusu, kredi piyasasına egemen olabilecek güçteki büyük bankaların deneyimsizlikleri, hızlı bir faiz tırmanışına yol açmıştır. Bu hızlı faiz tırmanışının etkisi kısa sürede görülmüş, ilk önce köşebaşı bankerleri olarak nitelendirilen kişiler batmış, bunu bazı bankerler izlemiş küçük bankaların önemli bir bölümü ödeme güçlüğü içine düşmüş ve banka kredilerinin önemli bir bölümü donmuş tahsili tehlikeye düşmüştür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Bu gelişmeler üzerine T.C. Merkez Bankası, bankacılık kesimini destekleme gereğini duymuş ve 1982 yılı sonunda da güdümlü bir faiz politikasına dönülmüştür. Gerçekten bakanlar Kurulunun 12 Aralık 1982 gün ve 8/5756 sayılı kararnamesiyle faiz rejiminde değişiklik yapılmış, gerek kredi gerek mevduat faizlerinin saptanması T.C. Merkez Bankası gözetiminde büyük bankalara bırakılmıştır. Alınan kararnemeye göre, bazı istisnalar dışında, bankaların ödünç para verme işlerinde ve bankalar mevduatı hariç, mevduat kabulünde alacakları ve verecekleri yıllık azami faiz oranları, bankalararası mevduat hariç, toplam mevduat içindeki payları yüzde 3 ve daha fazla olan bankalar tarafından tesbit ve müştereken T.C. Merkez Bankasına bildirilecek oranları aşamıyacaktır. Söz konusu hükme uygun olarak T.C. Merkez Bankası güdümünde bankalararası anlaşma ile saptanan kredi ve mevduat faizleri, geçtiğimiz günlerde açıklanmıştır.

Faiz politikası ile ilgili olarak bir noktayı daha vurgulamak gerekir. Yüksek faizin, arttıracağı ve bu yolla enflâsyonu aşağı çekeceği ileri sürülmüştür. Türk ekonomisinde birikimleri belirleyen başlıca değişkenlerin neler olduğu, kantitatif bir araştırma ile saptanmamıştır. Bir ekonomide tasarruf hacmini belirleyen başlıca değişkenin faiz olduğu sav, ise tartışmalı olup, ampirik bulgularla kanıtlanmamıştır. Gerçi faizlerin yükselmesinden sonra bankalardaki mevduat artışına bakılarak, Türkiye'de birikimlerin arttığı şekilde yorumlar yapılmağa başlanılmıştır. Bankalardaki mevduat artışı ile ekonomide o dönemdeki tasarruf artışını ayırmak gerekir. Faiz çekiciliği ile bankacılık kesimine kanalize olan fonlar, geçmiş dönem birikimlerinden kaynaklanabileceği gibi, o dönemde birikimlerin kullanım yeri ve şeklinin değişmesinden de doğabilir. Ayrıca bankalarca mevduat kaynağı, firmaların cari işletme giderlerini karşılamak amacıyla verilen kredilerin finansmanında kullanıldığında, ekonomide gerçek bir tasarruf oluşmaz. Hane halkının birikimleri işletmeler cari harcamaları için sarf edilmiş olur. Nitekim 1980 yılından sonra bankalardaki mevduatın artmasına karşın, Türkiye'de tasarruflar artmamış bilakis tasarrufların GSMH'ya oranı düşmüştür.

## SONUÇ

1. Türkiye'de sıkı para politikası izlendiği iddiasına karşın parasal göstergeler, bu savı doğrulamamaktadır.

2. 1980 sonrasında, faiz hadlerinin yükseltilmesi dışında, para

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

politikasının hiçbir aracı parasal genişlemeyi sınırlamak için kullanılmamıştır.

3. Ekonomide görülen daralmalar, para politikasının değil gelirler politikasının ve kamu kesimini küçültme çabalarının sonucudur.

4. Yüksek faiz politikası ekonomide kaynak dağılımını düzeltmek yerine, kaynakların kötü kullanımına neden olmuş, belkide bir trilyona yaklaşan bir kaynak, banka ve bankalar eliyle israf edilmiş ve bu politikanın yükü büyük ölçüde Hazine ve Merkez Bankası'nın üstünde kalmıştır.

Türkiye'de ciddi bir para politikası izlenmek isteniyorsa parasal hedeflerin saptanması ve amaca ulaşacak şekilde para politikası araçlarının kullanılması gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## 1 — A 1983 YILINDA PARA POLİTİKASI BEKLENTİLER VE ÖNERİLER — YORUM

**Prof. Dr. Mükerrem HİÇ**

Sayın Prof. Dr. Vural SAVAŞ'ın tebliği konuyla ilgili doyurucu bilgi vermekte, böylece ayrıntılı ve derinlemesine tartışmalara çok iyi bir zemin hazırlamaktadır. Kendisini bilhassa tebrik etmek isterim. Ben sayın Vural SAVAŞ'ın kısa süre içine sığdırması mümkün olmayan bazı ayrıntıları daha eklemeye, birde parasal ve mali olaylara bazı yönlerden farklı yorumlar vermeye çalışacağım.

### 24 Ocak 1980 İstikrar Politikaları

Önce, 24 Ocak 1980 istikrar politikalarının temel hedeflerini ve araçlarını ele alacak olursak, sayın Vuran SAVAŞ'ında belirttiği gibi, ön plândaki temel gayeler enflasyonun önlenmesi ve dış ödemeler açığının kapatılmasıdır. Enflasyonun önlenmesi için «sıkı —veya, dar— para politikası»na başvurulmuş, bunun bir parçası olarak, vergi reformu yoluyla bütçe açığı, KİT'lerde fiyat zammı yoluyla bunların finansman gereği azaltılmak istenmiştir. Daha önceki yıllarda devamlı artan bütçe açıkları, KİT'lerin finansman gereği ve hızla yükselen para arzı, giderek artan oranlarda talep enflasyonuna yol açmış bulunuyordu. Bunun yanında KİT mamulleri fiyatlarının suni şekilde sabit tutulması bu mamullerde, birçok kesimlerde uygulanan fiyat müdahale ve kontrolleri ise bu kesimlerin mamullerinde karaborsa fiyatların teşekkül etmesine sebep olmuştur. Dış ödeme zorlukları ve ithal girdi temininde karşılaşılan güçlükler ise bir taraftan GSMH'nın düşmesine ve istihdam ve yatırım hacminin azalmasına, diğer taraftan birçok temel madde ve mamullerin üretiminin kesilerek yoklara karışmasına yol açmaktaydı.

Dış ödemelerdeki açıkların azaltılması için yüksek oranlı bir devalüasyon yapılmış ve döviz kurları genel seviyesi ile çapraz kurlar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



TCMB tarafından günlük ayarlamalara tabi tutulmak —ve devamlı düşük oranlı devalüasyonlara başvurmak— suretiyle, «düşük değerlendirilmiş para» ilkesinin terkedilmesine ve «denge kuru» ilkesinin uygulanmasına çalışılmıştır. Ayrıca ihracata yöneltilen teşvikler arttırılmıştır. Bu meyanda, sıkı para politikası sonucu faizlerde serbest bırakıldığı ve yükseltildiği cihetle, ihracat kredileri, bu kredilere uygulanan faiz iadesi ve düşük faiz —Orta Doğu ülkelerine açılma, denge döviz kuru uygulaması ve diğer etkenler yanında— ihracatın artmasında çok önemli bir alet hüviyetini kazanmıştır.

24 Ocak 1980 politikalarının çok önemli bir başka «amacı» ise karma ekonomi sisteminin yorumunda yatmaktadır. Daha önceki yıllarda gerek özel sektör gerek özel yabancı sermaye kısıtlandığı, kamu denetim ve kamu yatırımlarının ise gereksiz ölçüde arttırıldığı mülâhazalarından hareketle, bu politika ve davranışlar değiştirilmek istenmiş, bu politika değişikliği üretim ve yatırımları yükseltme hedefinin gerçekleşmesinde bir «politika aracı» olacağı belirtilmişti. Yine, aşırı fiyat kontrolleri yerine fiyatlara geniş ölçüde serbesti getirilmiştir. Bu tedbirleri ilgili hükümet yetkilileri «piyasa ekonomisine dönüş» olarak yorumlamışlardır. Ancak diğer müdahaleler —bu meyanda Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu— aynen durduğu cihetle, böyle bir geniş kapsamlı yorum, kanaatimce yanlış olur; sadece karaborsaya yol açan fiyat kontrol ve tesbitlerinden vazgecilmiştir diyebiliriz.

Gerek devlet müdahalelerinin azaltılması ve özel sektöre karşıt zihniyetin terkedilmesi, gerek döviz darboğazının aşılması ve girdi ve yatırım malı ithalat imkânlarının genişlemesine rağmen, 1980 ve 1981 yılında özel sektör üretim ve yatırım faaliyetlerinin artmaması aksine azalma göstermesi ilginçtir. 1980 için bunun sebebi likidite darlığından çok süratle artan grevler ve üretim aksamalarında yatmaktadır. 12 Eylül 1980'den sonra bu gibi aksamalara son verilmiştir. 1981'den buyana kaydedilen azalmaları ise sıkı para politikası sonucu bir taraftan iç talep artışlarının azalması diğer taraftan giderek şiddetini arttıran finansman ve likidite darlığıyla izah edebiliriz. İlginçtir, ki her türlü «teşvik»e rağmen, 1981'de özel kesimin toplam sabit yatırımlar içindeki payı ilk defa olarak % 35 dolaylarına kadar inmiştir..

**24 Ocak Politikaların Değerlendirmesi**

24 Ocak 1980 politikalarının genel değerlendirmesi hususunda

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



sayın Vural SAVAŞ'a katılmamak mümkün değildir. İlk bakışta ve rakkamlara göz atıldığında, 24 Ocak politikaları sonucu bütçe açıkları azaltılmış, KİT'lerin finansman gereği düşmüş, enflasyon oranı aşağılara çekilmiş, dış ödemelerde ise ihracat kayda değer sıçramalara sahne olurken ithalat artışları giderek düşmüştür. Aynı zamanda mal piyasalarındaki yokluklar ve karaborsalar ortadan kalkmıştır.

Enflasyon oranının hesaplanmasında sayın Vura SAVAŞ «Toptan Eşya Fiyatları indeksi»ni vermekte ve yıllık ortalamalara göre yıllık fiyat artışlarını hesaplamaktadır (tebliğ, s. 14)' Şahsen ben kullanılan mal sepeti ve ağırlıkların günümüz gelişmelerini iyi izlemediği endişesinden hareketle, toptan eşya fiyatları indeksi yerine «GSMH kapalı fiyat deflâtörü»nü tercih etmekteyim. Bu deflâtör bize aynı zamanda, politika değerlendirilmelerinde daha geçerli olan, yıl boyunca kaydedilen fiyat artışlarını vermektedir. Fakat, bu seride incelendiliğinde sonuç değişmez: Enflasyon, 24 Ocak 1980 devalüasyonu ve KİT zamlarını izleyen ilk aylardan sonra (T.E.F. İndeksi), belirgin şekilde aşağıya çekilmiştir. (GSMH kapalı fiyat deflâtörü). Ve fakat yine de, sayın Vura SAVAŞ'ın da belirttiği gibi enflasyon oranındaki bu düşme yeterli değildir.

Bu noktadan hareketle aşağıdaki şıklardan herhangi birinin uygulanması daha doğru olurdu:

— Enflasyon oranının— diğer politikaların aynı bırakıldığı varsayımı altında— daha yavaş düşürülmesine çalışılsaydı, yatırım, üretim ve istihdam açısından daha sağlıklı bir orta yol bulunmuş olabilirdi.

— Diğer politikalar aynı, özel kesime açılan kredi ve dolayısıyla toplam para arzı artışı biraz daha yüksek tutulsaydı çok muhtemelen enflasyon oranı yine aynı hızla düşecek, buna karşı banka ve bankerlik piyasalarında başgösteren kriz önlenmiş veya azaltılmış olacak üretim ve yatırımlardaki azalma bu derece keskin olmayabilecekti.

— Enflasyon oranını aynı, hatta daha da süratli bir şekilde düşürmek ve fakat yatırım ve üretim ile istihdam açısından da müspet gelişmeler elde edilmek isteniyorsa, o takdirde sıkı para politikası dışındaki tüm tedbirlerin daha etkin olması gerekirdi. Bu daha etkin politikaları, malî ve parasal alanlara inhisar ettiğimizde, KİT'lerin daha köklü biçimde yeniden düzenlenerek verimlilik ve kârlılıklarının yükseltilmesi ve finansman gereklerinin çok önemli ölçüde düşürülmesi, daha adil ve daya yüksek oranda vergi artışı sağlayarak bütçe

açıklarının daha önemli ölçüde düşürülmesi şeklinde özetleyebiliriz. Böylece, parasal alanda TCMB'nin kâğıt para emisyonu ve baz para artışı daha da düşük seviyelerde tutulabilirdi.

1980'den sonraki yıllarda oluşan fiyat artışlarının analitik izahı da önemli bir konu olarak karşımızdadır. Birçok iktisatçılar ve iş adamları 1980'den sonra «maliyet enflasyonu» içinde girildiğini ifade etmişler, bu hususta başlıca sebep olarak devalüasyon ve döviz fiyatı artışlarını, KİT mamulleri zamlarını ve yükselen faiz maliyetini göstermişlerdir. Ancak, bu konuda daha doğru bir görüş yine para arzı artışlarında yatmaktadır. Ülkemizdeki para arzı ve fiyat artışları, ikinci bir safhada devalüasyona ve döviz fiyatı artışlarına yol açmaktadır. Nitekim, sayın Vural SAVAŞ'ın verdiği para arzı rakkamlarını izleyecek olursak, «baz para» ($M_0$ veya tedavüldeki kâğıt para artı madeni para) ile geleneksel tanıma göre para ($M_1$ veya $M_0$ artı vadesiz mevduatı ile ticari mevduat) artışları 1980'den sonra fazla olmamakla beraber, geniş tanıma göre para ($M_2$ veya $M_1$ artı vadeli tasarruf ve vadeli ticarî) artışı yüksek oranlarda vuku bulmuştur. Özellikle $M_2$ artışı ile yıllık fiyat artışlarının oldukça paralel gittiği gözlenebilir. Buna ilave olarak hemen belirteyim ki halkın nakit yerine mevduat tercihi (toplam ticari ve tasarruf mevduatı bölü tedavüldeki baz para) arttığı gibi, paranın gelir tedavül sür'ati de (GSMH bölü toplam para) devamlı artış kaydetmiştir. Bu da son yıllarda, sayın Vural SAVAŞ'ın da değindiği gibi, «para çarpanı»nın arttığına delil teşkil eder. (Not: Birçok iktisatçılar son banker krizinden sonra paranın «yastık altına girdiği»ni ileri sürmüşlerdir. Elimizde ise 1982 yılı tamamı için henüz güvenilir bir paranın gelir tedavül hızını hesaplamaya yarayacak veri yoktur. Bu durumda, gazeteler için çok çekici bir manşet teşkil edebilecek böyle bir iddiayı kabul etmek, ileri sürmek için fazla erkendir).

**TCMB Kredileri**

TCMB kredileri baz para artışında temel rolü oynar, Banka kredileri ise geniş tanımlı para arzı artışında ve likidite sorununun ölçülmesi hususunda başlıca göstergedir. Sayın Vural SAVAŞ TCMB kredileri bilgi vermekle beraber ikinci konu üzerinde zaman darlığı nedeniyle, fazla duramamaktadır. Bu cihetle, bu hususlarda bazı ek bilgiler ve bazı hallerde farklı yorumlar vermeye çalışacağım. Önce, TCMB kredilerini ele alacak olursak bu hususta sayın Vural SAVAŞ'ın vardığı sonuçlara geniş hatlarıyla katılıyorum. 1980'den sonra TCMB kredileri artışı azalmış, bu arada kamu kesimine açılan kredi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



payı düşmüş, özel kesimin payı bir miktar artmıştır. Bu hususta ise vergi reformu ve KİT mamulleri zamları yanında tarım kesiminde destekleme fiyat artış hızının düşürülmesi önemli rol oynamıştır. Burada, talî bir nokta olarak hemen belirteyim, ki sayın Vural SAVAŞ TCMB kredilerinin dağılımından bu bankanın geleneksel hesaplarını aynen kabul ve muhafaza etmekte, buc ihetle de 1981'de özel kesiminin payını % 41.6 olarak vermektedir. Ancak, bu orana TCMB tarafından tarım kesimine açılan krediler ile yine TCMB reeskontu ile finanse edilen TCZB kredileri dahildir. Bunları tenzil edecek olursak, meselâ 1979 için döküm kamu payı % 66.4, özel kesim payı % 33.6 yerine, kamu payı % 66.4 (tarım hariç), tarım (tüm TCMB kredileri) % 12.6, özel kesim payı (sanayi, ticaret, ihracat, esnaf dahil) % 21 olur. Bunun % 1.4'ü esnaf ve sanatkâr % 19.6'sı organize sanayi ve ticaretin payıdır. Bu payı, özel kesimin toplam GSMB ve sabit yatırımlar içindeki payı ile de mukayese edecek olursak, çok düşük ve yetersiz olduğu açıktır. Nitekim 1980'e kadar, TCMB adeta münhasıran kamu kesimini finanse eden bir banka haline gelmek istidatını göstermiştir, diyebiliriz. 1980'den itibaren ise TCMB kredileri kamu ve özel kesim payları bakımından daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir.

**Mevduat ve Kredi Faizleri**

Burada önemli bir konu telâkki ettiğim cihetle, bankaların açtıkları kredileri seyri hakkında da çok genel bazı bilgiler vermek istiyorum. Bu krediler, nominal artışlara rağmen, 1978'den bu yana reel ölçeklerle devamlı azalma göstermiştir. Özel tahvil satışları hacmi ise banka kredilerindeki bu azalmayı telâfi etmekten çok uzak kalmıştır. İşte bu husus piyasada sözü edilen «likidite veya finansman darlığı» ile yüksek kredi faizlerinin temel nedenini teşkil etmiştir.

Kanaatimce, 24 Ocak 1980 politikalarının en çok aksayan yönleri burada yatmaktadır. Uygulanan dar para politikasıyla beraber mevduat faizlerinin yüseltilmesi, son yılda ise, enflasyon oranındaki düşme ile birlikte, bir miktr düşürülmesi normaldir. Nitekim, 1981 için bir yıllık banka mevduatına uygulanan faiz brüt % 50, eksi % 25 Gelir Vergisi stopajı ile, net % 37.5 idi. 1981 yılı boyunca fiyat artışı (GSMH kapalı fiyat deflâtörü) % 44 olduğuna göre, 1981'de net reel banka mevduat faizi negatif idi: Eksi % 6.5. Bu husus o yıllarda tasarruf sahibi halkın bankalardan çok bankerlere hücum etmesini açık bir şekilde izah etmektedir. 1982'de ise enflasyon oranı % 26.6 (yine,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

GSMH deflâtörü, ilk tahminler) olduğu cihetle mevduat faiz oranı net ve reel olarak (% 37.5 — % 26.6) yaklaşık % 10.9 dolayına yükselmiştir. Böylece, 1983 için mevduat faizlerini bir miktar düşürmek imkân dahiline girmiştir.

Özel kesim likidite buhranı ise ekonomide çok ciddi aksamaların kaynağını teşkil etmiştir. Herşeyden önce üretim, yatırım ve istihdam artışı aksamıştır. Bunun yanında, kredi talep fazlalığı ve arz noksanı sonucu kredi faizleri tahammül edilemez seviyelere yükselmiştir. Sayın Vural SAVAŞ tebliğinde son yıllarda uygulanan «çıplak faiz haddi»ni vermektedir Bu oran kısa vadeli ve tercihsiz (teşvikten yararlanmayan) banka kredileri için % 38'dir. Ancak, toplam finansman maliyeti çıplak faiz oranından farklıdır. Çıplak faiz oranına, banka komisyonu ve masrafları, % 15'e indirilen gider vergisi, % 10 TCMB fonu ile damga resmi ilâve edildiğinde, toplam finansman maliyeti % 49 - 50'ye yükselmektedir. Artan ve aşırı talep fazlası dolayısıyla organize olmayan kredi piyasalarında, gerçek finansman maliyeti 1982 yılı sonunda % 70'ler hatta % 80'ler dolayına gelmiştir. Şayet 1982 yılı için ortalamayı % 65 kabul edersek dahi, yine % 26.6 fiyat artışı esasına göre, kredi reel maliyetinin % 40 dolayında olduğu anlaşılmaktadır. Bu rakkamlar kredi maliyetinin ne denli tahammül edilmez seviyelere ulaştığını kanıtlamaya yeter sanırım. Bu şartlarda —riba ile faiz ayırımı da yapmaksızın— «faiz din açısından haramdır ve kaldırılmalıdır» fikrinin revaç görmeye başlamasına da şaşmamak gerekir. Nitekim, bu likidite darlığı ve yüksek finansman maliyeti, üretim ve yatırım azalmaları yanında, iflâslara ve birçok özel firmaların malî destek için devlet kapısına başvurmalarına yol açmış, bazı firmalar hükümet tarafından «kurtarma operasyonu»na tâbi tutulmuştur. Kurtarma operasyonu ise çeşitli açılardan sakıncalı olup bu hususdaki hükümet kararları çok ciddi şekilde verilmek gerekir. Asıl çözüm ise perakende kurtarma operasyonlarında değil, para politikasının yeniden düzenlenmesinde yatmaktadır. Nitekim, hükümet 1983 başından itibaren, sayın Vural SAVAŞ'ın da belirttiği gibi, umumî disponibilite ve munzam karşılık oranlarını düşürmüş, böylece likidite buhranına bir derece de olsa, makro açıdan bir çözüm bulmaya çalışmıştır. Yine hükümet kredi maliyetlerini düşürmek gayesiyle, mevduat faizini % 45'e, gelir vergisi stopajını % 20'ye, böylece net mevduat faizini (1 yıllık mevduat için) % 36'ya düşürmüştür. Enflasyon oranı 1983 için 1982'den daha düşük bir seviye hedef alındığına göre ise, 1983'de reel mevduat faizi, 1982'ye kıyasla çok muhtemelen bir miktar yükselecektir. Yine, mevduatın bankala-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



ra toplam maliyetini düşürmek ve vadesiz tasarruf mevduatını teşvik etmek üzere, bu mevduata verilen faiz ise brüt % 5'ten % 20'ye yükseltilmiştir. Daha önceki yıllarca tasarruf mevduatı artışı esas itibariyle vadeli mevduatta (ve mevduat sertifikalarında) vuku bulmuştu. Faiz bünyesindeki bu düzeltme sonucu vadesiz mevduat artış oranının yükselmesi, vadeli mevduat artış oranının düşmesi, böylece bankalar için toplam mevduat ortalama faiz maliyetinin düşmesi ümit edilmektedir.

**Likidite Buhranı, Bankalar, Bankerler**

Son yıllarda karşılaşılan bütün parasal krizlerin altında likidite buhranının yattığına daha önce işaret edilmişti. Önce, banker buhranını ele alacak olursak, 1981'de yüksek enflasyon oranı ve nisbeten düşük kalan banka mevduat faizleri karşısında halkın tasarrufları bankerlere yönelmeye başlamıştır. Bankerler ise yeterli bir devlet denetimine, maalesef tâbî tutulmamışlardır. Dar para politikası denetimi az banker ve bankalar, sanayi kesiminin likidite buhranı ve sanayicilerin aldıkları kredileri ödeme güçlüğü ile birleştiğinde ve bunlara yanlış yolda başlatılan banker denetimi eklenince, bu kere, bilindiği gibi, süratle tüm banker ve banka piyasasına yayılan bir krizin başlamasına yol açmıştır. Diyebiliriz ki, banker konusunda etkin ve doğru yöndeki devlet denetimi maalesef yangın olup bittikten sonra gelmiştir. Yangın dahi daha etkin ve süratli biçimde söndürülebilirdi. Bu kere de mali destek bankerler yanında bankalara ve firmalara da yayıldığı ve dar para politikası ilkeleriyle çalıştığı cihetle, yeterli seviyelerde olmamış, tahvil piyasası uzun vadeli bir durgunluğa itilmiştir. Bankerler ve özel tahvil piyasası uzun süre sorun arzetmeye namzettir.

Yine aynı likidite buhranı bir çok büyük firmaları kendi kredi ihtiyaçlarını pratik yoldan karşılamak maksadıyla —banker müesseseleri açmak yanında— borsa satın almaya sürüklemiş, böylece «holding bankacılığı» hız kazanmış ve banka kesiminde birç ok yönlerden sağlıksız bir manzara gösteren «holding bankacılığı» hakim olmuştur. Nitekim, buna paralel olarak, piyasada bir çok küçük maceracı bankalar da türemiş, bu bankalar çıkardıkları mevduat sertifikalarını bankerler kanaliyle piyasaya sürmüşler, bu yüksek faizle elde ettikleri fonları rizikolu kredilerde kullanmışlardır. 1982 banker krizi ise, bu cihetle tüm bankerler yanında banka piyasasını da sarmış, hükümet bu durumda bankerler yanında bankalara da mali destek sağlamak zo-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

unda kalmıştır. Nitekim, tasarruf sahibi halk, banker krizinden sonra tasarruflarını bankerlere ve özel tahvillere yöneltmekten geniş ölçüde vazgeçmiş, mevduat sadece en sağlam telakki edilen çok mahdut sayıdaki bankalara akmıştır. Bunun yanında, tasarruf sahibi altına hücum ederek, ülkemizde altın fiyatlarının dünya fiyatlarının çok üstüne çıkmasına yol açmıştır. Yine banker krizinden sonra bir kısım halk, tasarruflarını dövize yöneltmiş, döviz karaborsa fiyatı resmî fiyatından önemli ölçüde bir sapma göstermeye başlamıştır. Müteahhitler, tasarrufların bundan sonra gayrımenkullere de kayacağını iddia etmiş olmakla beraber, gayrımenkul fiyatları orta gelirli halkın gelirlerine kıyasla çok yüksek olduğuna göre, gayrımenkul talebi artışının sınırlı kalacağını kestirmek güç değildir.

### 1983 İçin Beklenti ve Öneriler

Görüyoruz ki, 24 Ocak 1980 politikaları temel ilkeleri —IMF tarafından tavsiye edilsin, edilmesin— doğru olmakla beraber, ayrıntılarında birçok hatalı uygulamalar yapılmıştır. Bunun sonunda, ekonomi önemli zorluklara maruz bırakılmış üretim, yatırım ve istihdamın azalması veya yeterince artması yanında, parasal alanda likidite buhranı, yüksek kredi faizi, banker buhranı, banka ve banker müesseselerinin yapısal bozukluklar göstermesi gibi ciddi sorunlar başgöstermiştir.

Bütün bu aksamaları ve sorunları çözümlemek üzere, 1983'ten itibaren, bir kısmının ayrıntıları henüz açıklanmamakla beraber, bir dizi tedbirlerin alınacağını gazetelerden öğrenmekteyiz. Önce şunu belirtmek isterim, ki bu yeni tedbirler, çok etkin olsa dahi, oldukça geciktiği cihetle; krizlerin kronikleşen menfi etkilerini kolaylıkla silmek mümkün olmayacaktır. Kaldı ki, bazı tedbirlerin çelişkili veya yetersiz olduğu, bu cihetle istenilen sonuçları vermeyeceği söylenebilir. Bu hususta bazı örnekler aşağıda sayılmaktadır.

Birincisi tahvil piyasası ve mevduat artışıyla ilgilidir. Bir taraftan tahvil piyasası (bu meyanda özel tahvil talebinin canlandırılması için bankerlere ve bankalara malî destek arttırılmıştır. Ancak, diğer taraftan, servet beyannamesine tâbi mükelleflerin faiz gelirinin beyanname ve matraha ilave edilmesi üzerinde durulmaktadır. Bu şartlarda, mali desteklerle mevcut bankerler kurtarılsa dahi, özel tahvil talebinin yeterince canlanabileceğini şüpheyle karşılamaktayım. Devlet tahviline talep ise artabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



İkincisi, mevduat faizi üzerinden alınan gelir vergisi stopajının indirilmesiyle ilgilidir. Bununla, mevduat maliyeti düşürülmek istenmekte, bundan da bankalar için kredi verme maliyetinin, dolayısıyla da kredi faizlerinin düşürülebileceği beklenilmektedir. Halbuki, kredi maliyetinin düşürülmesi için esasen munzam karşılık ve umumi disponibilite oranları indirilmiş tasarruflar ise vadesiz mevduattan vadeli mevduata kaydırılmak istenmiştir. Bu suretle kredi arzında meydana gelecek olan artış ise cuzidir. Bu cihetle kredi arz ve talebinde meydana gelecek değişiklik gerçek veya karaborsa kredi faizinde ciddi bir azalma meydana getirmeyebilir. Bu durumda ise, hazine boşuna bir vergi kaybına itilmekte, bankaların kârları arttırılmaktadır. Bunun faydaları ise mevduat sahibine ve sanayiciye pek yansımayacaktır.

Üçüncü bir hata, kanaatimce, sabit aktiflerin yeniden değerlendirilmesiyle ilgilidir. Yine gazetelerden edinenbilgilere göre, uygulanması düşünülen revalüasyon çok yanlış teorik temellere oturtulmakta ve dolayısıyla da çok sınırlı tutulmaktadır. Bu durumda uygulanacak revalüasyonun finansman darlığına, hisse senedi ve tahvil ihracı imkânlarının genişlemesine ciddi bir fayda sağlaması pek beklenemez. Bu yanlış revalüasyon kavram ve metodunun uygulanmasında bu kere Maliyenin vergi azalmasından kaçınmasının rol oynadığı anlaşılmaktadır.

Nihayet dördüncü bir husus olarak KİT'lerin yeniden düzenlenmesi hususunda da yavaş ve sınırlı kalındığı zikredilebilir. Bu gibi tenkitleri çoğaltmak mümkündür.

Budurumda, özet olarak hüküm vermek gerekirse, 1983 için, kanaatimce, çok fazla iyimser beklentiler içinde olmak pek mümkün değildir. Sayın Vural SAVAŞ'ta tebliğinde, bazı farklı yorumlarla, esas itibariyle aynı sonuca varmıştı. Böylece, bu genel hüküm ve sonuç hususunda kendisiyle birleştiğimi —ekonomimiz açısından üzülerek— müşahade etmekteyim.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

# II. 1983 YILINDA TÜRK DIŞ TİCARET REJİMİNDE KUR POLİTİKASI VE KONVERTİBİLİTE SORUNLARI

Prof. Dr. Tansu ÇİLLER

## I. GİRİŞ

Tebliğin konusunu ödemeler dengesi krizlerinde döviz kuru politikalarının etkisi ve konvertibilitenin bu politikalar içindeki rolü teşkil etmektedir. Konu'yu önce genel anlamda daha sonra ise Türkiye çerçevesinde incelemeye çalışacağız. Uluslararası pazarların ve Türkiye'nin bugünkü durumuna bakmadan önce yakın geçmişe bir göz atmak kanımızca uygun olur.

İkinci Dünya Savaşı sonunda galip gelen ülkeler uluslararası ödemeler konusunu bir sisteme bağlamak amacıyla Bretton Woods'-ta toplandılar. Konferans sonucunda uluslararası para işlemleri ve ödemeler dengesi ile ilgili devletlerin yapacağı muameleler konulalarında ortak kurallar saptandı. Uluslararası Para Fonu (IMF) da bu konferans neticesinde uluslararası para piyasasında uygulanacak ortak kararlar mekanizmasını yürütmek amacı ile kuruldu. Sistem sabit döviz kurları üzerine kurulmuştu. Bu kurlar kısa dönemdeki dalgalanmalara karşı korunacaklar ve uzun vadede oluşabilecek dengesizlikler neticesinde doğabilecek sonuçların olumsuz etkilerine karşı önlemler alınacaktı[1].

Bretton Woods sisteminde uluslararası piyasada hakim olan para Amerikan Doları idi. Dolar istendiği zaman sabit bir fiyattan — 1 ons altın = 35 Amerikan doları, altına çevrilebiliyordu. Böylece dünya paraları için altınla destekli bir Dolar standardı kuruluyordu. Her ülke parasının serbestçe Dolar'a çevrilebilmesine izin verecekti. An-

---

(1) Bks.: Binzig, Paul, **Forsing Exchange Crises An Essay In Economis pathology**, Fry, Maxwell J., Miriam R. Farhi, **Money and Banking in Turkey**, chap. 8, ve Lipsey Richard S. ve Peter O. Steiner, **Economics chap. 40.**

cak uygulamada ödemeler dengesinde sürekli açık veren ülkeler kısıtlamalara gittiklerinden, derecesi zamana ve ülkeye göre değişen sınırlı br konvertibilite tatbik edilebildi[2].

Söz konusu sistem 1971 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nin enflasyon ve ödemeler dengesi açıklarından doğan sorunları nedeniyle Dolar karşılığında sabit fiyattan altın satma uygulamasından vazgeçmesi ile sona erdi. Bu tarihte dünya ekonomisindeki gelişmeler Alman Markı ve Japon Yeni gibi bazı paraların dolar karşısında kuvvetlenmelerini mümkün kılmıştı. Bretten Woods sisteminin çöküşünü takiben başta ortak pazar ülkeleri olmak üzere birçok ülke paralarını dalgalanmaya bıraktılar.

Ancak Türk lirası da dahil olmak üzere birçok ülkenin parası ekonomik ve siyasal nedenlerle Dolar'a bağlı kalmaya ve Dolar'a bağlı çalkantılardan direkt olarak etkilenmeye devam etti.

Bu aralarda yükselmeye devam eden enflasyon oranları 1973 yılından başlayarak petrol ihraç eden ülkelerin petrol fiyatlarına yaptıkları bir seri zamma sebep oldu. Artan dünya fiyatları ile alım güçleri düşmeye başlayan söz konusu ülkeler hem kayıplarını bu yolla kapatabilmek, hemde politik bir baskı aracı olarak kullanabilmek amacıyla petrol fiyatlarını büyük oranlarda arttırmaya başladılar. Bunun sonucunda zaten var olan enflasyon daha yüksek oranlara tırmanmaya başladığı gibi buna ek olarak ek olarak istihdam düşüklüğü ve üretimde gerileme başgösterdiği, «stagflation» olayı ortaya çıktı. Petrol ithal eden ülkeler krizden büyük ölçüde etkilendiler. Fakat en büyük zararı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler gördüler. Bu ülkeler hem petrol fiyatlarının hemde buna bağlı olarak ortaya çıkan mamul maddelerin fiyatlarının artışından etkilendiler. İhraç mallarına dünya talebinin azalması ve dünya ticaretindeki fiyat dengesinin aleyhlerine dönmesi bu ülkelerin ekonomisini olumsuz yönde etkiledi. 1974-1978 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerin dış ticaret hacmi kayıpları ortalama % 33'e ulaştı[3].

Gelişmekte olan ülkelerden olan Türkiye ise hem yukarıda sayılan etkenler, hemde içteki siyasal ve ekonomik istikrarsızlık ve ya-

---

(2) Bkz..: Binzig, Paul, **Foreing EXhange Crisis: An Essay in Economic Economic Pathology** ve Lipsey, Richard O., Peter O. Steiner, **Economic s** chap. 40.

(3) Bks.: Balassa, Bela, «The Policy Experience of Newly Industrializing Economies After 1973 and the Case of Turkey» **The Role of Ex.**

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



pısal bozukluklardan dolayı diğer ülkelerden daha ciddi bir kriz içine girdi. Bu dönemde enflasyon oranları hızlı bir tırmanışa geçti, işsizlik ve üretimde gerileme büyük boyutlara ulaştı. Bunlar mamul ithal malları ve petrol fiyatlarının artışı ile de birleşince ticaret hacmindeki kayıplar ve ödemeler dengesi açıkları benzer ülkelerin durumunu çok aştı.

1980'lere gelene kadar etkisi gittikçe artan kriz içinde zamanında ve yeterli önlemler alınamadığından iç ekonomide yüksek oranda fiyat artışlarının önüne geçilemedi, tam kapasitenin çok altında üretim yapıldı, işsizlik arttı.

Dış ekonomide ise 1977'ye kadar dış borçlanmalar ile kapatılmaya çalışılan cari hesaplardaki büyük açıklar bu tarihte dış borçlanma kaynaklarının kesilmeye başlaması ile çözümü daha da zor bir problem halini aldı. Bu dönemde Türk lirası diğer ülkelerin paraları karşısında büyük oranlarda değer kaybetti(4).

Artık çok büyük boyutlara ulaşan krizi önlemek amacıyla iş başındaki hükümetler önlemler almaya çalıştılar. 1978 yılında işçi dövizlerine yüksek kurdan ödeme yaparak bunları içe çekmek ve kısa aralıklarla devalüasyonlar yaparak Türk Lirası'nın gerçek değerine ulaşmak ve böylece açıklar kapatılmak istendi. Bu politika ihracatı arttırmak amacıyle tarım sektörünün destekleyici önlemler ve yeni kredi bulma yolunda çabalarla desteklenmek istendi. Ancak, uygulamadan doğan problemler, içte yükselmeye devam eden enflasyon oranları ve hükümetin tereddütlü davranması bu tedbirlerin başarısız olmasına yol açtı(5).

14 Ocak 1980 kararları da bu ortam içinde enflasyonu durdurmak, tüketimi kısarak üretimi arttırmak ve ödemeler dengesi açığına çare bulmak amacıyla yüksek oranlı bir seri devalüasyon, ihracatı teşvik tedbirleri ve iç ekonomiyle ilgili bir dizi önlem getirdi.

---

(4) Balassa, Bela, «The Policy Experience of Newly Industrializing Economies After 1973 and the Case of Turkey», Öksüz, Suat, «Kalkınma Süresince Döviz Kuru Politikası, Dış Açık, Enflasyon ve Büyüme Hızı İlişkisi: Türkiye Deneyimi». **2. Türkiye İktisat Kongresi, II: Dış Ekenomik İlişkiler Komisyonu Tebliği.**

(5) Bkz.: Bener, Erhan, «Definition, Hist ory, Scope and Present Status of Foreing Exchange Controls in Turkey»., **«The Exchange Rate Policy of Turkey Historical Background, Today's Implementation, Probems and Policy Propocals.**

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu önlemde 1981 Mayıs ayından itibaren uygulamaya konan döviz kurlarının günlük ilanı kur politikası yönünden önemlidir. Bu yeni sistem daha önceki katı kur sisteminden farklı olarak az çok sürekliliğe ve esnekliğe sahipti. Bu uygulama ile kaygan kur sistemine bir geçiş sağlandı.

Günümüzde de Türkiye'de uygulanmakta olan kur politikası da yukarıda anlatıldığı gibidir. Ancak bu sistem gerçek bir dalgalanan kur sistemi değildir ve konvertibilite ile birlikte uygulanmamaktadır ki zaten bu tür sistem içinde konvertibilite ileride bahsedeceğimiz bazı olumsuz aksaklıklar yaratacaktır. Söz konusu sistemin düzeltmeler günlük ve doğru olarak yapılsa dahi tam esneklik ve konvertibilite olmaksızın ve bazı malların ithal ve ihracında sınırlamalar olduğu müddetçe Türk Lirası'nın gerçek piyasa fiyatını yansıttığı söylenemez. Nitekim günümüzde Türk Lirası biraz da bilinçli olarak serbest piyasadaki (yani dünya pazarındaki) değeri üzerinde değerlendirilmektedir.

İleriye dönük kur politikalarında ne tür bir sistem tatbik edilebileceğini, bunun içinde Türk Lirası'nın gerçek değerinin saptanması ve kurların buna göre ayarlanmasının önemini ve bu politikalar çerçevesinde uygulanabilecek konvertibilite derecesi ile ilgili sorunları ilerki bölümlerde incelemeye çalışacağız.

## II. GENEL HATLARIYLA KUR POLİTİKASI VE KONVERTİBİLİTE

Bu bölümde genel hatlarıyla kur sistemleri tanıtılmaya çalışılacak ve bunların konvertibilite ile ilişkileri incelenecektir.

En basit anlamda konvertibilite herhangi bir ülkenin parasını elinde bulunduran herhangi bir kişinin bunu o andaki kur üzerinden başka herhangi bir ülkenin parasına çevirmekte serbest olması şeklinde tanımlanabilir[6]. Daha geniş anlamı ile ise bir ülkenin parasının o ülke içindeki Merkez Bankası, diğer bankalar, dövizle iş gören diğer taraflar ve özel kişiler tarafından sınırlı olmayan miktarlarda yabancı paralara serbestçe, istendiği zaman ve istenen her muamele için çevrilebilmesi, alım, satım ve bulundurulmasının serbest olması denebilir. Ancak uygulamada bu geniş tanıma uygun bir kur politikası izleyen bir ülke bulunması olası değildir. Konvertibilite birçok

(6) Bks.: Haberler, Gottfried, «Currency Convertibility», Allan, W.R., C.L. Allen, (Editörler), **Foreign Trade and Finance.**

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



ülkede dövizi elinde bulundurabilecek tarafların niteliği, dövizin kaynağı ya da ülke parasının yabancı paraya çevrilebileceği alanların niteliği konularında sınırlı uygulanır. Örneğin genellikle ülke parasının yabancı paralara çevrilebilmesi serbestisi ülkenin kendi vatandaşlarından ziyade ülke parasını elinde bulunduran yabancılara tanınan bir haktır. Bazı durumlarda da bu hak yalnız yabancı ülkelerin merkez bankalarına tanınır.

Yukarıda saydıklarımız tamamen serbest olsa bile ülkenin dış ticaret rejimindeki kısıtlamalar konvertibilite uygulamasını sınırlandırırlar. Bazı mahaller için geçerli olan ithalat ve ihracatta miktar kısıtlamaları yada yasaklamalar ve gümrük vergileri bu tür malların ticaretinde kur sisteminin geniş anlamda konvertibilite içermediğini gösterir. Bu yüzden şu yada bu devlette konvertibilite uygulanıp uygulanmadığından çok bunun uygulama derecesi söz konusu olabilir.

Bir ülkenin ekonomik politikasını saptayanlar için seçilmesi mümkün olan birkaç tür kur sistemi vardır. Bunların ilki ve en sınırlayıcı olanı sabit kur sistemidir. Teoride böyle bir sıkı bağlantı olmamasına rağmen, Pratikte bazen katı kontrol mekanizmaları ile birlikte uygulanır. Bu mekanizmalar seyahat kısıtlamaları, kotalar, ithal yasakları ve gümrük vergileri gibi tedbirleri içerirler. Resmi döviz kurları sabit tutulur ve pratikte kısa dönemde değişmezler. Kısa dönemdeki dalgalanmalar hükümetin alacağı önlemlerle karşılanmaya çalışılır. Ancak, bazı nedenlerle sürekli olabilecek bir denge kayması ki örneğin ülkedeki enflasyon buna sebep olabilir — meydana geldiğinde sabit karar korunması imkansız hale gelebilir(7).

Bu tür durumlarda gerekli ölçüde değişiklikleri yapabilecek tabii bir mekanizma bulunmadığından otoritelerin müdahalesi zorunludur. Eğer uygulanan kontrol mekanizmalarını aşan derecede dengesizlik görünür ise krizi atlatmak için devalüasyon tek akılcı çözüm olabilir. Ancak, devalüe edilen paranın krizlere olan muafiyeti yalnız kısa bir zaman için geçerlidir. Sabit kurlar bir süre sonra piyasa fiyatından önemli farklar gösterince yeni bir müdahale gerekecektir. Ve devalüasyon ne kadar sık tekrarlanırsa politik organların bunu tekrarlamayacaklarına olan inanç o kadar zayıflayacaktır.

Bunun sonucunda hem idarecilere olan güven sarsılacak hemde

---

(7) Bkz.: Fry, Maxwell J., Miriam R. Farhi, **Money and Banking in Turkey** ve Lipsey, Richard G., Peter O. Steiner, **Economics**.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

iç pazarın tepkileri beklenen tepkilerden farklı olacak, beklenen sonuçlar elde edilemeyecektir. Ayrıca, aralıklı olarak yapılan ve süreklilik sağlamayan bu değişiklikler serbest pazar tepkilerine bağlı olarak belirlenmediklerinden otomatik olarak optimal etkiyi yapamayabilecek, dış ticaret kesiminde iç ve dış talep esnekliklerine bağlı olarak farklı sonuçlar verebilecekler, ve eğer iç pazar üzerindeki kontrol mekanizmalarının işlevinin zayıflaması ile de birleşirlerse sorunun çözümünde yetersiz kalabileceklerdir[8].

Sabit kur sistemi uygulama iki önemli sınırlamayı da beraberinde getirir. Bunlardan birincisi bu sistem içinde iç ekonomide para politikasının kullanılmaması, ikincisi ise teoride olmasa bile uygulamada konvertibilitenin sistem içinde uygulanmasının zorlaştığıdır. Sabit kur uygulamasında döviz girdileri arttığı zaman ekonomiyi dengeye getirecek otomatik bir mekanizma olmadığından bu durumda hükümetin para arzını arttırması gerekir. İçteki para arzındaki değişmeler döviz girdi ve çıktıları yani cari hesaplardaki hareketler ile ilintili olduğundan ve kur da sabit tutulduğundan para politikasının dengeyi bozmadan iç ekonomi için bir araç olarak kullanılması zordu. Bu yüzden ülkeler paralarını dalgalanmaya bırakana yada daha esnek sistemlere geçmeden para politikasını bir kontrol aracı olarak kullanamamışlardır. Uygulama bir çok kez sabit kur sisteminde konvertibilitenin tatbikatında zorluklar görülmüştür. Döviz kurları sabit tutulduğundan talepteki değişiklikler fiyata etki yapamaz. Bu durumda da konvertibilite uygulanması halinde ülke parası aşırı değerlendirilmiş ise yalnızca dışarı, eksik değerlendirilmiş ise de yalnızca içeri doğru döviz akımı görülür. Bunun yaratacağı dengesizlik ise konvertibilite uygulamasını imkansız kılar.

Döviz politikalarında diğer ucu dalgalanan kur sistemi teşkil eder. Bu sistemde döviz fiyatı piyasadaki arz ve talep tarafından belirlenir. Konvertibilite ile yada olmaksızın uygulanabilir. Ancak konvertibilite sistemin hızlı ve etkili çalışmasına yardım eder. Bir esnek kur sisteminde ülkede ödemeler dengesi açığı var ise döviz kuru yükselir, eğer tersi doğru ise alçalır.

Kur da artış veya azalışın geçici olacağı bekleniyor ise ve ülke parası serbestçe diğer paralara çevrilebiliyorsa spekülatörler bu de-

---

(8) Bkz.: Binzig, Paul, **Forsing Exchange Crises: An Essay in Economic Pathology**, ve Friedman, Milten, «The Case of Flexible Exchange Rates» Allon, W.R., C.L. Allon (editörler), **Foreign Trade and Finance**.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



ğişikliğin etkisini azaltıcı yönde hareket ederler. Yani, kurun yükselmesi halinde ülke parası karşılığı döviz satın almak, alçalması halinde ise eldeki dövizleri satmak isterler. Böylece değişikliğe yol açan, talep fazlası yada eksiği bu yolla karşılanmış olur. Fakat eğer kurdaki yükselme veya alçalmanın sürekli olması bekleniyor ise elinde para tutanların tepkileri yukardakilerin tersi yönünde olur. Yani spekülatif işlemler döviz kurunun yükselmesi yada alçalmasını hızlandırır, sonuçtaki dengeye daha çabuk ulaşılmasını sağlarlar[9].

Esnek kurlara yapılabilecek itirazlar bu tür sistemin ekonomide belirsizliği arttıracağı, iç fiyatlarda olumsuz mekanizmasının tatbikini mümkün kılamayabileceği şeklinde özetlenebilir. Ancak bu itirazlara karşı önermeler mümkündür. Öncelikle esnek kurların katı kurlardan daha fazla belirsizlik ortamı yaratıp yaratmadığı şüphelidir; katı kurların iç ve dış pazarlar arasındaki bağı koparmasıyla ortaya çıkan belirsizlik esnek kurlarda görünmez. Ticarette görülen fiyat belirsizliği ise ileriye dönük spekülasyonlar yapabilecek olan döviz piyasası kurumları ortadan kaldırabilirler. İkinci itiraz için, yani kur dalgalanmalarının bir ücret-fiyat artışı döngüsü yaratacak iç ekonomide olumsuz etkiler meydana getireceğine de cevap olarak bunun her şart ve zaman için doğru olmadığını, aksine genelde serbest piyasa içinde esnek kurların doğru tepkilerin elde edilmesinde yardımcı bir mekanizma meydana getirdiği söylenebilir.

Üçüncü itiraza gelince de, katı kur uygulamasında yetkili makamların en doğru düzeltmeyi en uygun zamanda tatbik etmelerinin her zaman olası olmayacağı üstelik konvertibl bir paranın esnek kurdan değerlendirilmesi ile piyasa mekanizması içinde düzeltici sermaye hareketlerini mümkün kılacak ortamın otomatik olarak sağlanabileceği ortaya konabilir[10] Ayrıca şunu da söylemek gerekir ki esnek kur uygulaması doğru tatbik edildiği takdirde söz konusu ülkenin ekonomisinin gelişmiş olması muhakkak gereken bir art değildir. Ekonomisi az gelişmiş ülkelerden olan Afganistan geçmişte uzun yıllar bu sistemi uygulamıştır[11]

Üçüncü olarak ele alacağımız bu iki uç arasında düşen kur po-

---

(9) Bkz.: Einzig, Paul ve Friedman, Milton (dipnot 11'deki kaynaklar)

(10) Bkz.: Friedman, Milton, «The Case for FleXible Exchange Rates», Allon and Allon (editörler) **Foreign Trade and Finance.**

(11) Bkz.: Pry, Maxmell J., «A Monetary Approach to Afghanistan's Flexible Exchange Rate», **Journal of Money, Credit and Banking May 1976.**

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



litikalarıdır. «Crawling Peg» denen kaygan kurlar sistemi esnek kurlara nazaran kısıtlı bir sistemdir. Bu sistemde döviz kurları kısa zaman aralıkları ile ayarlanır. Katı kurlar ile kıyaslandığında enflasyon oranlarına uygun olarak daha hızlı değişiklik yapma imkanına sahip olduğu bunlardan çok daha fazla süreklilik gösterebildiği için büyük bir devalüasyonun olumsuz etkilerini taşımadığı görülür. Ayrıca bu sistem içinde yeterli süreklilik sağlanabilirse iç piyasada para politikası araç olarak kullanılabilir.

Krizler ancak büyük çapta döviz sıkıntısı halinde oluşur.

Ancak söz konusu sistem esnek kurların sürekli hassasiyetinden yoksundur. Kısa aralıklı olsa dahi değişiklikler politik otoritelerin elindedir ve gereken miktarlarda değişiklikleri elde etmek ve yanlışları düzeltebilmek için tabii bir mekanizma yoktur. Bu uygulamada beklentiler sabit kurlardaki tutarlığı göstermediği gibi ekonomi içinde taraflar esnek kurlardaki iç fiyatları dış koşullara uygun durumda tutmak yolunda sürekli bir ilişkiler zinciri gösteremeyeceklerdir.

Kısa aralıklarla resmi düzeltmeleri içeren bu tür bir sistem tabii pazar mekanizması tepkilerini taşımadığından konvertibilite uygulamasında da sabit kurlardaki problemle karşı karşıyadır. Pazar fiyatındaki değişmeler tam olarak ve zamanında kurlara yansıtılamadığından aradaki farklar dengesizlik yaratıcı içeri veya dışarı doğru döviz akımları meydana getirir.

Buraya kadar değişik kur politikalarını ve bunlarda konvertibilite uygulanabilme olanaklarını genel şekliyle incelemeye çalıştık. Görüldüğü gibi bir ön şart olmasa dahi konvertibilite daha uygun biçimde esnek kurlar altında tatbik edilebilir. Buradan itibaren Türkiye'de gelecekte uygulamaya konabilecek kur politikaları ve konvertibilitenin bu politikalarda ki yeri üzerinde durulacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## TÜRKİYE'DE KUR POLİTİKASI VE KONVERTİBİLİTE SORUNLARI: SONUÇLAR

1983 sonrası da dış ticaret rejimine ilişkin sorunlar tekrar kur politikası ve konvertibilite konularını gündeme getirmiştir. Bu konuların ayrıntılı ve teorik incelemesine burada girmeden dünyadaki uygulamalar ışığı altında soruna ilişkin ana fikirler aşağıda özetlenmiştir:

1) Dünyada kur sisteminin esnek kurlara kaymasından sonra para politikasına dayalı stabilizasyon paketlemesinin birden güncelleşmesi esnek kur sisteminin para politikasını yurt içi sorunlar için kullanmada imkan tanımasından kaynaklanmakta idi. 1970 başlarına kadar genelde uygulanan ayarlanabilir sabit kur sistemi para politikasının daha çok ödemeler dengesine dayalı dış sorunlara yönelik ve evvelce belirlenmiş pariteleri devam ettirmek için kullanılmasını öngörmekte idi. Diğer bir deyişle, Türk Lirasının değerinde düşme baskısı varsa, belirlenmiş pariteyi devam ettirebilmek amacı ile teoride Merkez Bankası döviz ve altın karşılığında Türk Lirasını alma durumunda ve para politikasında da buna ilişkin ayarlamaları yapma durumunda idi.

Yani Merkez Bankası bilançosunun aktivinde dövizin azalması ile tedavüldeki parayı da kısacaktı.

2) Esnek kur sisteminde ise durum farklıdır. Eğer Türk Lirasının üstünde baskı varsa, Türk Lirasının paritesi buna dayalı olarak değişir. Böylece ödemeler dengesinden kaynaklanan baskı (Türk Lirasının değerindeki değişme, dövize olan talebi arzla eşitleyene dek devam edeceğinden) kendiliğindn yok olacaktır. Dolayısı ile ödemeler dengesinde gözlenen bu otomatik ayarlama, para politikasını iç sorunlara yönelik kullanma imkanını tanıyabilecektir. Örneğin yurt içinde enflasyon varsa, sıkı para politikası, ödemeler dengesi sorunu

---

(1) Teorik inceleme için bkz. **Türkiye Kur Politikası, Koruma ve Konvertibilite Sorunları**, Tansu Çiller, 1983 (Baskıya hazırlanmakta)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



için değil, bir iç sorun olan enflasyonu aşağıya çekmek için kullanılabilecekti. Özet olarak, Türkiye'nin özellikle 1981 sonrasında sabit kurlardan daha esnek bir kur ayarlama sistemine geçmesi ile, iç sorunlarda da para politikasına ağırlık vermesi, bir teorik bilincin ve dünya uygulamasının sonucudur.

3) Türkiye'nin gündeminde olan diğer birkonu konvertibilite uygulamasıdır. Konvertibilite büyük ölçüde ticaret rejimine ve korumanın derecesine bağlıdır. Dolayısı ile değişik kavramlar olmalarına rağmen, konvertibilite dereceleri ile denge kurları arasında bir bağlantı vardır. Teoride, gerçek denge kuru, belli bir yıl içinde milli gelir üretilirken doğal olarak oluşan döviz arzını ve talebini dengeleyen kurdur. Bu doğal döviz arz ve talebi hiç bir kambiyo ve miktar kısıtlaması, hiç bir dış yardım ve borç, gümrük duvarları, yurda dışarıdan akan işçi dövizleri ve hatta eski yollardan kalma döviz reservlerinin ortamda döviz alım ve satımı her türlü para ve dış işlem türü için serbest bırakıldığında tam konvertibilitenin başarıyla uygulanması söz olmayacak, ancak daha **gerçekçi** bir denge kuruolacaktır. Böyle bir ortamda döviz alım ve satımı her türlü para ve dış işlem türü için serbest bırakıldığında tam konvertibilitenin başarıyla uygulanması söz konusudur. Ancak tahmin edileceği gibi yukarıda özetlenen denge kurları ve tam konvertibilite, teorik bir kavram olup, kolaylıkla uygulamaya konamamaktadır.

Ancak konvertibilitenin dereceleri olduğu gibi, denge kurunun da dereceleri vardır. Eğer kambiyo ve miktar kısıtlamalarından arındıktan sonra, makul bir gümrük duvarını veri olarak kabul edersek, dışardan belli bir yardımın, işçi dövizinin geleceğini de varsayarsak, bu ortamda cari işlemler hesabını dengede tutacak biçimde oluşan döviz arz ve talebinin aksedileceği kur teoride gerçek denge kuru olmayacak, ancak daha **gerekçi** bir denge kuru olacaktır. Böyle bir gerçekçi denge kurunun oluştuğu ortamda o ülkenin parası yabancı paralara istendiği zaman cari denge işlemleri için çevrilebiliyorsa kısmi konvertibilite başarı ile yürütülebilir. Başka bir deyişle konvertibilitenin uygulanmasında ve başarısında, yürürlükte olan döviz kuru politikasının etkisi vardır. Fazla değerlenmiş döviz kuru politikası (Overvalued exchange rate policy) dövizin gerçekçi denge kurundan daha ucuza $ 1 = 200 TL yerine $ 1 = 100 TL) alınıp satılması durumunu yansıtır. Bu durum dövizi üretenlerin (ihracatçı vs.) aleyhine, dövizi tüketenlerin (ithalatçı vs.) lehine olacağı gibi resmi döviz fiyatı ile piyasa fiyatının arasını da açacaktır. Bu durumda bazı işlemlere münhasıran kısmi konvertibilitenin olması durumu, dövizi resmi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



kanaldan tüketenin lehine bir rant yaratacağı gibi spekülasyonu artırarak, konvertibilitenin uzun dönemde kısmi olarak uygulanmasındaki başarıyı da olumsuz olarak etkileyecektir. Az değerlendirilmiş döviz kuru politikasında ise tam tersi bir durum söz konusu olacak, bu kez dövizi üreten (ihracatçı vs.) ihracatcı rant toplayacaktır. Ancak bu ortamda da kısmi bir konvertibilite söz konusu olduğunda, gene denge kurunu aksettiren başka konvertibl para birimlerine doğru kayış olacak vespekülasyon artacaktır.

Yukarıda özetlendiği gibi konvertibilite denge kuru ve dış ticarette koruma ayrı kavramlardır, ancak teoride birbirlerine bağları vardır. Konvertibilite o andaki kur üzerinden bir ülkenin parasını bir başka ülkenin parasına çevirme serbestliği ile ilgilidir. Denge kurları serbest piyasa koşulları altında, dış işlemlerde dengeyi oluşturacak biçimde, döviz fiyatının belirlenmesi olgusudur. Koruma isedış ticaret rejimindeki, kotaları, kısıtlamaları, gümrük duvarlarını, ihracattaki subvansiyonları içerir: Ancak bu ayrı kavramlar teoride ve tatbikatta birbirlerine bağlıdır. Şöyle ki; korumanın makul düzeye indirilmediği bir ortamda değil gerçek, gerçekçi bir denge kurundan dahi bahsetmek mümkün değildir. Gerçekçi denge kurunun mevcut olmadığı bir ortamda ve kısmi de olsa konvertibilite uygulaması spekülasyona, rantlara yol açacak ve denge kuruna ulaşmış yabancı konvertibl paralara doğru akış başlatacaktır. Dolayısı ile Türkiye'de konvertibilitenin ön koşulu ilk aşamada öncelikli olarak ithalattaki kısıtlamaları tamamen kaldırmak ve tedrici olarak da gümrük duvarlarını indirmektir. İhracattaki sübvansiyonun indirilmesi de konvertibilitenin ön koşulu ise de bunu emekliyen ihracatcımızın gereği olarak daha uzun bir dönemli programa bağlama durumundayız. Korumanın azaltıldığı bir ortamda, cari işlemleri dengeleyen bir gerçekçi denge kuruna ulaşılması, kısmi konvertibilitenin Türkiye çapında başarıyla uygulanmasının ön koşullarını oluşturacaktır. Yukarıda belirlenen olgular, konvertibilitenin başarılı uygulaması açısından, yükselmesi gereken stoklarından daha önce düşünülmesi gereken koşullardır. Hiç şüphesiz kısmi konvertibilitenin uygulanmasında bu ön koşulları öncelikli olarak serbest bölgeler sunabilecektir.

4) Koruma, gerçekçi denge kuru politikası ve konvertibilite kavramları arasındaki sıkı teorik bağ genellikle sanıldığının aksine konvertibilite ile kur sistemleri arasında mevcut değildir. Diğer bir deyişle, gerçekçi denge kuru politikası var olduğu müddetçe bu kura ulaşmada sabit kur sisteminin veya esnek kur sisteminin mevcudiyeti bir ön koşul değildir. Gerçekçi denge kur politikası güdüldüğü

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



müddetçe konvertibilite teoride değişik kur sistemleri (sabit kur sistemi, dolara bağlı ayarlanabilen kur sistemi, tamamen dalgalanmaya bırakılmış kur sistemi) ile bağdaştırılabilir.

Örneğin, sabit kambiyo kuru ve konvertibi para yöntemi uygulanmıştır ve uygulanabilir. Ancak bu durumda kambiyo kuru devletçe dahi saptansa, piyasa koşullarınca saptanan gerçekçi denebilecek bir denge kurunu yansıtıp yansıtmadığı başarısında önemli kıstastır. Ayrıca, sabit kambiyo kurunun nasıl sabit kaldığı öncelikli bir sorundur. Eğer bunun yöntemi, genelde uygulamada görüldüğü gibi Merkez Bankası'nın döviz alıp satmasından kaynaklanıyorsa, eldeki yabancı rezervlerin tükenmesi halinde, sistemde aşırı değerlendirilmiş veya eksik değerlendirilmiş kurlar ortaya çıkar. Bu durumda konvertibilitenin uygulanması halinde ise, paranın aşırı değerlendirildiği durumlarda döviz dışarı, eksik değerlendirildiği durumlar ile de içeri doğru akacaktır. Bunun yaratacağı dengesizlik ise konvertibilite uygulamasını zorlaştıracaktır. Bu nedenle bazı iktisatçılar konvertibilite ile sabit kur sistemlerinin uygulamada karşılaştıkları zorlukları vurgulamışlar ve dalgalanan kurlar ile birlikte konvertibilitenin daha uyumlu bir paket olduğunu iddia etmişlerdir.

Sonuç olarak, Türkiye'nin dış ticaret rejimine ilişkin gündemindeki liberalleşme, esnek kurlar ve konvertibilite vardır. Önce ithalattaki kısıtlamalar olmak üzere, ithalattan alınan tüm vergilerin düşürülmesi içteki rekabeti arttıracak ve iç fiyatları düşürecektir. Genelde ithalatçı lisanslarının kaldırılması bu alandaki rantları da eriteceğinden, ithalattaki bu liberalleşme genelde birçok ülkede ithalatçı sanayicinin, ithalatla rekabet eden sanayicinin ve ithalatçının olumsuz tepkisi ile karşılanmıştır. Ancak bu tür bir liberalleşme hem ihracatın maliyetini düşüreceğinden, hem içteki fiyatlarda aşağıya doğru bir baskı yaratacağından, olumludur ve ayrıca konvertibilitenin de ön şartıdır. Bu liberalleşme ayrıca efektive kurları da bir an içinde düşürecek, yeni Türk Lirasının ithalattaki efektiv kurdan değerini arttıracaktır. Ancak bu durum **zaman içinde** dövizi olan talebi de arttıracağından, (eğer ihracat artarsa veya başka tür döviz girdisi ile döviz arzı arttırılmaz ise) norminal kurlarında yeniden değerlendirilmesine ve Türk Lirasının nominal kurdan değerinin düşürülmesine yol açabilir. Bütün olay ithalattaki liberalleşmenin ihracat maliyetini ne denli artan ve rekabet ortamında düşüreceğine ve ihracatın ve diğer döviz girdilerinin arttırılıp arttırılmıyacağına bağlıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Genelde liberalleşme ihracatta vergi iadelerinin de kaldırılmasını öngörür. Ancak bu Türkiye için erkendir. Türkiye halen gerçekçi bir denge kuruna, yani belli varsayımlar altında cari işlemleri dengeleyen bir kura varamamıştır. İthalattaki kısıtlamaların ve gümrüklerin içteki maliyetleri arttıran baskısı vergi iadeleri ile tamamen karşılanmamaktadır. Ve ihracat henüz emeklemektedir. Ayrıca, ihracat sırf dış ödemeler sorunuda değil, yurt içindeki gelir büyümesinde en önemli rolü oynıyarak, ikili bir çözüm kaynağı oluşturmaktadır. İthalattaki liberalleşme ile ilk kez ithalattaki ve ihracattaki efektiv kurların birbirlerine eşitlenmesi veya yaklaşması söz konusudur. Diğer bir deyişle, ithalatta liberalleşme devam ederken, ihracatta vergi iadelerinin uygulanması devam edilirse, çok yüksek olan ithalattaki efektiv kur düşecek (300 TL = 250 TL = I$ olacak), ihracattaki ise değişmeyecektir. Bu durum kur politikalarının kaynak dağılımında ihraç malları aleyhine oluşmasını önleyecektir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi liberalleşme hem gerçekçi bir denge kurunu oluşturmada, hem konvertibiliteye geçmede ön koşuldur. Ancak bu durumda devalüasyon-enflasyon kısır döngüsüne girilmek istenmiyorsa içteki fiyatları kontrol altında tutmak daha da önem kazanmıştır. Türkiye'de esasen uygulanan sıkı bir para politikası ile enflasyonun aşağıya indirilebileceğini gözledik. Ancak böyle bir ortamda kısa dönemde iddia edildiği gibi kredi faizlerini ve konut alanı dışında işsizliği düşürmek kabil görülmemektedir. Ancak orta dönemde ihracatın gelişmesine dayalı bir büyümeye bağlı iş hacmi yaratılması söz konusu olacaktır. Döviz girdilerinin artmasına ilişkin rahatlıyan bir para politikası da reel faizleri gerçekçi bir biçimde aşağıya çekecektir. Bu döneme kadar belki selektiv kredi uygulaması, istenilen alanlara ucuz kredinin akmasını sağlıyabilir.

Kur politikası olarak ise gerçekçi bir kur politikası gündeme getirilmelidir. Tamamen serbestçe dalgalandırılmaya bırakılan kur politikası konvertibilitenin kaçınılmaz ön koşulu değildir. Esnek bir biçimde ayarlanabilen kur sistemi içindekonvertibilite uygulanabilir. Önemli olan ayarlanan kurların kısa dönemde piyasa koşulları içinde döviz arz ve talebi ile oluşan kurdan ayrılmamasıdır. Orta dönemde ise önemli olan esnek biçimde ayarlanan kurların gerçekçi varsayımlara dayalı bir denge kuruna doğru yönlenmesidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

# III. MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA

(1980 Sonrası Dönemi)

**Prof. Dr. Halil NADAROĞLU**
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı

## Genel Açıklamalar:

Esas itibariyle Türkiye'de 1980 sonrası döneminde uygulanan ya da uygulanmak istenilen- Maliye politikasını ana hatları itibariyle saptayan genel bir değerlendirmeye tâbi tutmak amacına yönelik işbu tebliğimizle ilgili bazı sınırlamaları önceden açıklamakta kanımızca yarar vardır. Şöyle ki:

1 — İktisatçı olmayanların zaman zaman maliye politikası ile vergi politikası deyimlerini eşanlamlı kullandıkları görülmektedir. Vergi, bilindiği gibi, maliye politikasının araçlarından sadece biridir. Belki en etkinidir. Fakat tamamı değildir. Ancak, verginin hem bireyler, hem de toplum üzerindeki çabuk ve hissedilir etkisi, ilk bakışta kolay anlaşılır ve herkesce bilinebilir gibi görünen niteliği böyle bir çağrışımın genelleşmesine neden olmuştur. Tebliğimizde doğal olarak maliye politikası bir bütün halinde ele alınacaktır. Ancak, borçlanmanın hem bir yönü itibariyle para politikası ile de ilişkili olmasından hem de kendine özgü bazı özelliklerinden ötürü devlet borçları bu görüşümüzün dışında tutulmuştur.

II — Hangi düzeyde olursa olsun, maliye politikası ile ilgili bir çalışmayı, daha sonra açıklanacak sebeplerden ötürü iktisat politi-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



kasından soyutlamak mümkün değildir. Bu nedenle, tebliğimizde, zaman zaman iktisat politikasına ilişkin normatif olmayan bazı açıklamalar yapmak zarureti de doğmuştur.

III — Ekonomik istikrar tedbirleri diye de anılan ünlü 24 Ocak kararları, kanımızca kesin ve somut bir iktisat politikasının açıkça belirlenip cesaretli bir tutumla uygulamaya konulmasının başlangıç noktasıdır. Ekonomik alanda bu tür bilinçli ve kararlı bir davranışın Türkiye'de nadir görülen bir hâl olduğunu da burada özellikle belirtmek isteriz.

Aslında siyasal bir tercihin ifadesi olan 24 Ocak kararları ile belirlenen iktisat politikası 12 Eylül sonrası Yönetimince de benimsenmiş ve bu husus yetkililer tarafından çeşitli vesilelerle teyid edilmiştir. Son altı ay içinde bu temel politikaya ters düşen bazı kısmî ve mevzîî uygulamalar görülmüşse de ilgililer ve yetkililer temel tercihlerde bir değişikliğin söz konusu olmadığını çeşitli vesilelerle yeniden ifade etmişlerdir. Bu durumda, 24 Ocak kararlarının bugün için de geçerli olan iktisat politikasını yansıtmaya devam ettiğini kabul etmekteyiz. Son zamanlarda görülen esas politika ile çelişen bazı uygulamaları ise geçici sapmalar olarak kabul ediyoruz.

IV — 24 Ocak kararlarının doğruluğunun ya da yanlışlığının tartışılması bizim tebliğimizin konusu dışında kalmaktadır. Bir diğer ifade ile 24 Ocak kararları bizim tebliğimizde veri kabul edilmiştir. Ancak, sözü geçen kararların normatif bir yaklaşım dışında pozitif olarak ne olduğunun, neyi amaçladığının, nasıl bir teoriye dayandırıldığının önceden belirlenmesi ise ele aldığımız konunun mahiyeti yönünden zarurî görülmüştür. Bunun nedenleri aşağıda VI. paragrafta açıklanmıştır.

V — 24 Ocak öncesi döneminde Türk Ekonomisinin durumu tek kelime ile bir «facia» idi. Üç rakkamlı boyutlara ulaşan enflâsyon, hâd safhadaki döviz sıkıntısı, eksi seyretmeye başlayan kalkınma hızı, çifte fiyat, paradan kaçış, giderek azalan ihracat, yokluklar ve yoğunlaşan karaborsa faaliyetleri radikal bazı tedbirler alınmasını zorunlu hale getirmişti. Bu tedbirlerin belirlenmesi herşeyden önce çeşitli alternatifler arasında bir tercih yapılmasını gerektiriyordu. Alternatifler iktisadi nitelikte olsalar da, tercih, doğal olarak bir tasarrufu yansıtıyordu. 24 Ocak kararları bu yönden yukarıda belirtilen sorunları bir «piyasa ekonomisi» modeli içinde esas itibariyle «fiyat mekanizması» yolu ile çözümlemek yolunu seçmiştir. Bu hususlaki çeşitli alternatifler içinde de iktisat'ta moneterist diye adlandırılan yaklaşı-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



ma daha bir ağırlık tanınmıştır. Belki biraz abartma ile, sorunların çözümünde para politikasının maliye politikasından daha etkin olacağı görüşü ile yola çıkılmıştır. Bütün bunlar, sonunda, Türk kamuoyunda bir Friedman'cılık tartışması başlatmış ve bilimsel çevrelerde dahi Keynes mi, Friedman mı tartışması yeniden gündeme gelmiştir.

Aslında tamamen pragmatik bir yaklaşımın ifadesi olan bu tür bir iktisat politikasının kabulü, alternatifler arasındaki tercihin belirlenmesinde liberal anlayışa öncelik verildiğinin açık br delilidir.

VI — Maliye politikası tek başına bir amaç değildir. İktisat politikasının bir aracıdır. Bu ikincinin diğer bir etkin aracı da bilindiği gibi, para politikasıdır. Bu durumda, maliye politikasının öngörülen iktisat politikası ile uyum halinde olması ve onu destekler nitelikte bulunması doğaldır. Şu halde maliye politikasının ne olduğunu ve ne olması gerektiğini incelerken tercih edilen iktisat politikasının esaslarını önceden açıkça bilmek gerekir. Olaya bu açıdan bakıldığında, salt «piyasa ekonomisi» ya da «piyasa mekanizması» deyimleriyle yetinmek pek mümkün değildir. Çünkü, piyasa ekonomisi sisteminin de arallarında bazan önemli farklar bulunan çeşitli uygulama şekilleri vardır. Ayrıca, bu gibi konuların tartışılmasında demagojinin, hattâ ideolojinin işe karıştırılarak sorunların çarpıtıldığı da görülmemiş olaylardan değildir. Kaldı ki tarihî gelişme süreci içinde bir çok kavramın anlamı önemli ölçülerde değiştiği halde deyimler çoğu kez aynı kalmıştır. Bu sebeplerden ötürü aşağıdaki paragraflarda kısaca piyasa ekonomisi, fiyat mekanizması, kamu maliyesi ve maliye politikası kavramları ile ilgili - özellikle tarihî süreç içindeki gelişmelere ilişkin - bazı kısa açıklamalara yer verimiştir. Bu açıklamaların amacı ilgililerce esasen bilinen kavramları tekrarlamak değil, bunların aralarındaki ilişkileri saptamak ve özellikle günümüzde artık nasıl anlaşıldıklarını ya da anlaşılması gerektiklerini belirlemektir.

## İktisadî Düşüncedeki Evrimin İktisat ve Maliye Politikaları Üzerindeki Etkileri:

I — Bu tebliğin kapsamı içinde gereksiz addedilebilecek teorik ayrıntı ve açıklamalara girmeksizin kısaca diyebiliriz ki, içinde bulunulan problemlere çare bulmak amacına yönelik her iktisat politikası pragmatik karakterde olsa dahi; aslında belli bir iktisat teorisine dayanır. İktisat teorileri ise doğdukları toplumun koşullarından

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



esinlenerek ortaya çıkmışlardır. Çünkü, teoriler çoğu kez o koşulların etkisinde kalarak doğarlar ve onlara çözüm bulunması amacını güderler. Keynes'in Genel Teorisinin 1929 dünya krizinin İngiltere'de sebep olduğu kronik işsizlikten esinlenerek doğmuş olması ve bu krizin temelinde yatan toplam talepteki eksikliği gidermeyi hareket noktası olarak almış olmasında olduğu gibi.

II — Çeşitli iktisat teorilerinin temelini esas itibariyle ya liberal ya da sosyalist düşünce oluşturur. Bunlardan birincisi iktisadî sorunların çözümünde piyasa güçlerinin, ikincisi ise devlet müdahalesinin ve devletin üretim araçlarının mülkiyetini elinde bulundurmasının etkinliğine inanır. Ancak uygulamada bunlardan hiçbiri katı ve saf bir biçimde görülmezler. Her ikisi de temel hukukî yapılarını bozmaksızın, kendilerince olumlu buldukları diğerinin bazı uygulamalarından da yararlanırlar. Piyasa ekonomilerinde plânlamadan, sosyalist ekonomilerde de kâr motifinin itici gücünden belli ölçülerde yararlanılmasında olduğu gibi.

III — İktisadi düşüncede ve ona bağlı olarak iktisadi doktrinlerde XVII. yüzyıldan buyana meydana gelen değişiklikler devlet anlayışını derin bir biçimde etkilemiştir. Devlet anlayışından meydana gelen değişiklikler de, doğal olarak, tarihî süreç içinde değişik iktisat ve maliye politikalarının uygulanmasına sebep olmuştur. Çoğu bir öncekine reaksiyon olarak ortaya çıkan iktisat teorisindeki gelişmeler klâsik iktisat teorisinde olduğu gibi bazen devletin iktisadi olaylar karşısında tam tarafsız kalmasının zaruretine inanmış, bazen de sosyalist teoride olduğu gibi ekonominin tamamına devletin hakim olması gereğini ileri sürmüştür. Neo-liberal düşüncenin bir ürünü olan XX. yüzyıldaki gelişmeler ise daha çok yukardaki iki görüşün bir karması niteliğindedir. Yani, bir piyasa ekonomisinde dahi, devlet, siyasal tercihlere bağlı olarak değişik ölçülerde olmak kaydıyla, iktisadî sahnedeki en önemli rollerden birini, hattâ bazan değişik perdelerde birkaçını, bizzat kendisi üstlenebilmektedir.

IV — Tarihî süreç içinde, merkantilistlerin, ekonominin ancak memleket içindeki birikmiş kıymetli madenlerin artmasıyla güçleneceğine ve refaha bu yoldan ulaşılacağına inandıkları malumdur. Böyle bir sonuç, onlara göre ancak bir yandan ihracatın arttırılması, diğer yandan da ithâlatın kısılması ile mümkün olabilirdi. Şu halde devlet, bunları gerçekleştirecek tedbirleri almalı ve uygulamalıydı. Kısacası merkantilistler, müdahaleci birdevletten ve ağır vergilemelerden yana idiler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Merkantilizme tepki olarak doğan fizyokrasinin -ki klâsik liberal ekolün öncüleridirler- ve temelde bu ekolün görüşlerini benimseyip onu geliştiren ve asıl ününe kavuşturan Davit Hume, Adam Smith ve Jean Baptiste Say gibi iktisatçıların iktisadî görüşleri ise devletin tarafsızlığı esasına dayanmaktadır. Fizyokratların «tabii nizam»ı, Adam Smith'in «görünmeyen el»i, izah tarzları değişik de olsa hep «otomatik denge» ye olan inancın birer ifadesidirler. Madem ki denge kendiliğinden sağlanabiliyor yani, tam istihdam noktasında toplam arzla toplam talep eşitlenebiliyor, şu halde devlet müdahalesinin artması ancak dengenin bozulması sonucunu doğurur. Bu da elbette iyi bir şey değildir. Şu halde «bırakınız yapsınlar...» Kısacası klâsiklerin devleti, merkantilistlerin kendi inançları istikametinde arzuladıkları müdahaleci bir devlet değil, geleneksel fonksiyonlarının -iç ve dış güvenlik, adalet, diploması v.b.- ifâsı ile yetinen tarafsız bir devlet olmalıdır.

V — Klâsik görüş özellikle XIX. yüzyılda hem Alman Tarihçi Ekolü, hem de Sosyalist Ekol tarafından şiddetle eleştirilmiştir. Ayrıca, periyodik bir biçimde meydana gelen iktisadî krizler de liberal düşüncenin aksini savunanları destekler nitelikte olmuştur. Ancak, tarafsız devlet anlayışı esas itibariyle etkinliğini 1929 tarihine kadar yine de korumuştur.

VI — Tarafsız devlet anlayışı, maliyede de tarafsızlık ilkesinin benimsenmesine sebep olmuştur. Şöyle ki :

Maliye ilmi kısaca, devlet faaliyetlerinin iktisadî ve malî yönlerini sebep ve sonuçları ile inceler ve bunlardan kaynaklanan sorunların çözüm yollarını araştırır.

Bir kez devletin tarafsızlığı ilkesi benimsenince bunun sonucu olarak faaliyetlerini de sınırlamak gerekir. Çünkü, devletin her yeni faaliyeti sonuçta, kaynak kullanmasını, dolayısıyla harcama yapmasını ve bunları karşılayacak gelir kaynakları bulmasını gerektirir. Unutmamak gerekir ki devletin bu faaliyetlerinin gerçekleşmesinde kullandığı sırf kendine özgü bir yöntem de vardır: Cebir, kamu ekonomisini karakterize eden bu özellik gerçi hukuki bir cebirdir. Ancak, kullanıldığında kaynak dağılımı ve harcama düzeyini etkileyeceği, bunların finansmanının ise gelir dağılımı, tasarruf ve yatırımlar üzerinde bazı etkiler yaratacağı tabiidir. Yani, devlet faaliyetleri arttıkça çok çeşitli sapmalar olabilecektir. Bu tür müdahaleler ise sonuçta otomatik dengeyi bozmaktan başka bir şeye yaramayacaktır. Çünkü fi-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



yat mekanizması -piyasada tam rekabetin daima mevcud olduğu varsayımı altında- kaynakların tam kullanımını sağlamakta, optimum gelişme hızını ve optimum gelir bölüşümünü gerçekleştirmektedir. Bütün bunlarda zaman zaman aksamalar görülebilir. Ama piyasa güçleri -arz ve talep mekanizması, daha teknik bir söyleyişle ücret ve faiz fleksibilitesi- bunların kendiliğinden düzelmesini temin eder. Şu halde:

1) Kamu harcamaları kabil olduğunca az olmalıdır. Çünkü aksine bir davranış devletin ekonomik ve sosyal hayatı müdahalesi ve kaynaklara el atması sonucunu doğurur. Bu da kaynakların israfına yol açar. Çünkü, devlet hem kötü bir işletmecidir hem de kamu harcamalarının artması milli servetin israfından, yokolup bitmesinden başka bir şey değildir. Bu konu ile ilgili olarak, ünlü Fransız yazarı M. Duverger'in son derece ilginç olan şu görüşünü buraya aynen aktarmakla yetiniyoruz.»[1] Klâsik maliyeciler hiç kuşkusuz, bilmez gibi göründüklerine kısmen vâkıf idiler. Onlar, devletin, memleket gelirinden bir kısmının -tekrar bulmak ümidi olmaksızın, kaybolduğu bir uçurum olmadığını, bilâkis aldığını şu veya bu şekilde iade ettiğini biliyorlardı. Onlar, modern anlayışın esasını teşkil eden kamu harcamaları vasıtasıyla millî gelirin yeniden dağılımı mekanizmasını kavramışlardı. Fakat, bunda nefret ettikleri sosyalizmin tezahürlerinden birini gördükleri için sözü geçen mekanizmayı kullanmayı kabul etmiyorlardı.»
2) Bütçeler daima denk olmalıdır. Aksine bir davranış önce devlet faaliyetlerini sınırlayan anlayışın terkedilmesine yol açar. Çünkü, bütçeyi mutlaka denk yapma ilkesi benimsenirse kaynağı bulunmayan harcamalardan yani, gereksiz devlet faaliyetlerinden de vazgeçmek gerekir. Ayrıca, denk olmayan bütçe özel ekonomideki fonların cebir yolu ile kamu kesimine aktarılması sonucunu doğurur ki bu sonuçta piyasa mekanizmasının etkinliğini yitirmeside mümkün olur.
3) Borçlanmaya ancak belli koşullarda ve sınırlı olarak başvurulmalı ilke olarak borçlanmadan kaçınılmalıdır.

---

(1) Les Finances Publiques, P.U.F. Que sais-je, 1964, s. 21

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



4) Verginin tarafsız olmasına yani tüketim, tasarruf ve yatırım kararlarında sapmalara sebep olmamasına dikkat edilmelidir. Bunun ilk koşulu vergilerin ağır olmamasıdır. Çünkü verginin yukardaki anlamda tam tarafsız olması mümkün değildir. Ancak, ne kadar az alınırsa tarafsızlık ilkesine o derece yaklaşılmış olur.

VII — Merkantilistlerin iddialarının aksine, Adam Smith'in bir ülkenin refah ve zenginliğinin kıymetli maden birikimine değil, piyasaya arzedilen mal ve hizmet tutarına, kısaca arz miktarına bağlı olduğu görüşünü savunduğu malumdur. Bu nedenledir ki, klâsik liberal düşünceye göre iktisat ve maliye politikalarını arzı artırmaya yönelik olmalıdır. Bunun için de devlet faaliyetleri sınırlandırılmalı, emek vesermaye üzerindeki vergiler azaltılmalıdır. Sözü geçen durumda tasarruf ve yatırım, ona bağlı olarak da üretim artacaktır. Bu kısa açıklama da gösteriyor ki, son bir iki yıl içinde büyük bir güncellik kazanan «supply side economics» görüşü esas itibariyle -belki biraz daha dar anlamda- henüz XVIII. yüzyılda ileri sürülmüştür.

Yukardaki açıklamaların ışığında maliyenin de tarafsız olması bir diğer söyleyişle vergilerin, sınırlı tutulacakları için müdahaleci niteliğini esasen kaybeden harcamaları karşılamak amacının dışındaki amaçlar için kullanılmaması doğaldır. Bu durumda bir maliye politikasından söz etmek de mümkün değildir. Çünkü, bir politikadan söz edebilmek için önce belli bazı iktisadî vesosyal amaçlara ulaşma kararını almak, sonra da bunu gerçekleştirmek için maliyenin araçlarının -harcama, vergi borçlanma ve bütçe- nasıl kullanılacağına ait politikayı saptamak gerekir. Oysa klasik varsayıma göre iktisadi ve sosyal sorunlar kendiliğinden çözülebilecektir. Şu halde maliye sınırlı harcamaları karşılayacak vergilerin temini ile uğraşmalı ve bununla yetinmelidir. Burada dikkat edilecek husus vergilerin âdil olması, eşitlik ilkesine dikkat edilmesi ve verimli vergi kaynaklarının seçilmesine özen gösterilmisidir. Vergi kaynaklarının seçminde ayrıca sermayenin kendisini değil, ancak gelirini vergileme ilkesine dikkat edilmelidir. Aksine bir davranış yatırımları ve sermaye brikimini, dolayısıyla da arzı azaltır. Bu da toplum refahının azalmaması demektir. Klâsikler bunlara çok önem vermişlerdir.

VIII — Olayların gelişmesi klâsik liberal düşünceyi doğrular nitelikte olmamıştır. Klâsik hipotez, piyasada tam rekabetin daima mev-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



cud olduğunu arızî bozulmaların da kendiliğinden düzeleceğini varsaymış ve devlet anlayışı ile politikalarını buna göre inşa etmiştir. Oysa XIX. yüz yılın ilk yarısı ile, XX. yüzyılın başında yetişen A. Cournot, J. Robinson ve E. Chamberlin gibi bazı iktisatçılar piyasada tam rekabet kadar eksik rekabetin de varolabileceğini, hattâ bu sonuncusunun devamlılık halinin daha belirgin olduğunu ortaya çıkarmışlardır.

1929 Dünya krizi, klâsik teorinin çok iyimser varsayımlarının gerçekte mevcud olmayacağı yolundaki iddiaların kesinlik kazanmasına sebep olmuştur. Bunun sonucunda artık devlet tarafsız değildir; müdahalecidir. İktisadi ve sosyal sorunların çözümünü kendi haline bırakamaz. Bunların çözümü için para arz ve talebini düzenleyecek politikaların yanısıra maliyenin araçlarından da yararlanacak yani, bir maliye politikası saptayacktır. Bu görüşlerin ilk somut uygulaması A.B.D.'de 1933 yılında uygulamaya konulan New Deal plânı ile gerçekleştirilmiştir. Teorik alandaki temel gelişme ise, 1936 yılında Keynes'in ünlü Genel Teori ile literatüre intikal etmiştir. Bütün bunların sonunda hasis maliye anlayışı olarak da isimlendirilen harcamaların küçük olması prensibi ve ne olursa olsun bütçe denk olmalıdır görüşü terkedilmiştir. Harcama artık bir israf olarak görülmemektedir. Harcamanın, tam aksine gelir yaratıcı bir etkisi olduğu ispatlanmıştır. Toplum açısından önemli olanın bütçenin denkliği değil, istikrarı sağlayan ve gerekli büyüme hızının gerçekleşmesine yardımcı olacak bir bütçenin hazırlanması olduğu husus teorik plânda olduğu kadar uygulamada da giderek ağırlık kazanmıştır.

Keynes'in, klâsiklerin «her arz kendi talebini yaratır» görüşünün aksine talebin arzı geliştirdiğini iddia etmesi üzerine gelişen yeni akımlar özellikle efektif talepteki noksanlık ile bunun giderilmesine yönelik politikalar üzerinde durmuşlardır. Deflâsyonist açığı kapatmak görevinin devlete ait olduğunu savunan bu yeni görüşün mensuplarının önerileri, devletin doğal olarak müdahaleci olmasını öngörüyordu. Çünkü onlara göre devlet, sorunların çözümü için GSMH'nin daha fazla bir kısmını vergi veya başka adlar altında ve cebri yöntemlerle kamu ekonomisine aktarmalıydı. Bütün bu görüşlerin sonucu daha fazla vergi, daha büyük bir kamu kesimi, kısacası tam bir müdahaleci devlettir

Yukardaki görüşler etkinliğini esas itibariyle 1970'lere kadar korumuştur. Ne var ki, sözü geçen dönemde ortaya çıkan ve bir türlü önlenemeyen enflâsyon, işsizlik ve iktisadî durgunluk gibi olaylar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Keynes'ci görüşlerin artık etkin olmadığı inancının giderek yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Çünkü, sıkı devlet kontrollarının ve yüksek vergilerin tasarruf ve yatırımın yanısıra özel kesim faaliyetlerine de giderek azalttığı gözlenmiştir. İşte, olaylara evvelce klâsiklerde olduğu gibi yeniden arz yönünden bakan ve çok daha küçük kamu kesimi ile vergilerin azaltılmasını öneren Friedman'cı görüşler bu duruma bir reaksiyon olarak ortaya çıkmışlardır. Sorunun bu yönünden incelenmesi bizim konumuzun dışında kalmaktadır.

Müdahaleci Devlet ve Maliye Politikası:

1 — Tarafsız devletin müdahaleci bir karakter kazanması ile birlikte tarafsız maliye de müdahaleci maliye'ye dönüşmüştür. Çünkü, herşey bir yana, devletin ekonominin bütünü içindeki payı sür'atle ve öylesine büyümüştür ki maliyenin araçlarının tarafsızlığını istense de sağlamak artık mümkün olamazdı. Bu büyümenin vüs'ati hakkındaki bir fikir verebilmek için iki ayrı ülkeye ait bazı rakkamları içeren iki tablo aşağıda açıklanmıştır. Kamu ekonomisinin büyüklüğünü ölçmek için çeşitli yöntemler mevcuttur. Bunlardan biri de kamu harcamalarının veya kamu gelirlerinin milli gelir içindeki payını gözönünde bulundurmaktır. Gerçi bu, en sağlıklı yöntem değildir. Ancak, bir fikir edinebilmek için yeterlidir. Sayısal verilerin eksikliğinden ötürü aşağıdaki tabloların benzerini Türkiye için düzenlemek ne yazık ki mümkün olamamıştır. Aşağıdaki tabloların birincisi Fransa'ya, ikincisi Norveç'e aittir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



## TABLO : I

(Kaynak : Economie Publique, Elisabeth Vessiller, s. 38)

**KAMU KAYNAKLARININ VE KAMU HARCAMALARININ MİLLİ GELİR İÇİNDEKİ PAYI (1872 — 1971)**

| Yıllar | Kamu Kaynaları/ Milli Gelir | Kamu Harcamaları/ Milli Gelir |
|---|---|---|
| 1872 | 10.9 | 11.5 |
| 1880 | 15.3 | 15.4 |
| 1890 | 14.7 | 15.0 |
| 1900 | 15.3 | 15.2 |
| 1903 | 15.1 | 14.5 |
| 1906 | 14.6 | 14.6 |
| 1909 | 14.3 | 14.5 |
| 1912 | 12.4 | 12.1 |
| 1920 | 16.0 | 25.1 |
| 1923 | 18.2 | 25.0 |
| 1926 | 14.8 | 14.5 |
| 1929 | 17.1 | 16.0 |
| 1932 | 25.1 | 28.2 |
| 1935 | 28.5 | 35.1 |
| 1938 | 21.1 | 27.5 |
| 1947 | 35.7 | 41.9 |
| 1950 | 37.8 | 41.3 |
| 1953 | 41.8 | 48.6 |
| 1956 | 43.9 | 52.2 |
| 1959 | 46.9 | 51.8 |
| 1962 | 47.1 | 52.5 |
| 1965 | 51.6 | 54.7 |
| 1968 | 54.9 | 55.1 |
| 1971 | 52.5 | 53.1 |

## TABLO : II

(Kaynak : Public Economics, Leif Johansen, s. 3)

**NORVEÇ'TE GSMH İÇİNDE KAMU GELİRLERİ %**

| Yıllar | Transferlerden Önceki Gelir | Transferler (Sübvansiyonlar, Sigorta Ödemeleri, Faizler) | Kullanılabilir Gelir |
|---|---|---|---|
| 1900 | 9.1 | 1.7 | 7.4 |
| 1910 | 9.8 | 2.0 | 7.8 |
| 1920 | 12.5 | 4.2 | 8.3 |
| 1930 | 15.6 | 5.9 | 9.7 |
| 1939 | 18.6 | 6.1 | 12.5 |
| 1950 | 28.3 | 12.0 | 16.3 |
| 1962 | 30.7 | 12.0 | 18.7 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Hemen belirtelim ki, Türkiye de dahil olmak üzere, durum, diğer ülkelerde de yukarda açıklananlardan farklı değildir. Bu durumda, klâsik maliyede olduğu gibi verginin, harcamanın, devlet borcunun ve bütçenin sadece kurumsal yönlerinin incelenmesi ile yetinilmesi elbetteki mümkün olamazdı. Sözü geçen malî araçların belli iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşabilmek için nasıl kullanılmaları gerektiğini hattâ öncelikle incelemek icab ediyordu. İşte sorunun bu yönü maliye politikasının doğmasına ve kısa sürede büyük bir etkinlik kazanmasına sebep olmuştur. Yine bu gelişmenin sonucu olarak, kamu harcamaları da en az vergiler kadar ele alınıp incelenen konular arasında yer almıştır.

II — Her toplumun ortak diyebileceğimiz iktisadî ve sosyal bazı amaçları vardır. Bunlar arasındaki nisbi ağırlıklar ve öncelikler her toplumun kendi özel koşullarına göre belirlenir. Bu belirlemeler sonuçta siyasal tercihleri yansıtırlar. Ancak, bu tercihlerin de her ülkenin sosyo-ekonomik yapısına, iktisadî potansiyeline, beşeri sermayesine, geleneklerine ve benimdesiği siyasal rejime göre şekillendiğini kabul etmek gerkir.

Yukarıdaki koşullar altında diyebiliriz ki, istikrarın sağlanması, belli bir büyüme ve gelişme hızının gerçekleştirilmesi, daha adil bir gelir dağılımının temini her toplumun benimsediği ortak amaçlardır.

Kamu ekonomisinin bizatihi varlığı ve normal faaliyetleri dahi bir takım iktisadî ve sosyal etkiler meydana getirir. Bu konuda tam bir tarafsızlık esasen mevcud olamaz; sadece ihmal edilebilir düzeyde kalması sağlanabilir. Ancak bu da, sözü geçen ekonomik kesimin nisbi büyüklüğüne, kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin bileşimine ve harcamaların dağılışına göre değişir. Sadece nisbi büyüklük dahi, ihmal edilebilirlilik sınırını aşmaya kâfidir. Buna bir de yukardaki değişkenlerin iktisat politikası ile belirlenen amaçlara ulaşabilmek için bilinçli bir tarzda ve politik bir sistematik içinde kullanılması eklenirse karşımıza maliye politikası çıkar.

III — Bir görüşe göre «maliye politikası; genellikle makro ekonomik amaçlara ulaşmak için, devletin vergi ve harcama programlarındaki değişmelerin uzlaştırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle; kamu maliyesinin yalnızca bir bölümü ile ilişkili olup, kaynak dağılımında etkinlik veya gelir dağılımında adaletin sağlanmasına ilişkin tedbirleri içine almaz...

Geleneksel olarak, makro ekonomik politika amaçları; tam istih-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



dam tatminkâr bir büyüme hızı enflâsyonla mücadele uluslararası rekabetin sağlanması, ödemeler dengesinin açık vermemesi ve bazen de bölgesel dengesizliklerin giderilmesi olarak sınırlanabilir.»[1]

Oldukça sınırlı ve ziyadesiyle teorik bir görüşü yansıtan yukarıdaki ifadede yer alan «genellikle» deyimi, esasen iddia sahibinin de bu konuda ihtiyatlı davrandığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle, makro ekonomik amaçların yanısıra mikro ekonomik amaçların da maliye politikasının kapsamı içinde olduğu görüşünden yola çıktığımızı burada belirtmek istiyorum.

Türkiyede Maliye Politikası:

1 — Türkiye'de iktisat politikaları - ona bağlı olarak da maliye politikaları - oldum olası pragmatik yaklaşımlarla saptanmışlardır. 1960 sonrasında ortaya çıkan doktriner bazı görüşler ise bu hususta etkin olamamışlardır.

1923 İzmir İktisat Kongresinde o günün koşullarına uygun olarak liberal görüşlere göre belirlenen ve özel kesimden çok şeyler bekleyen iktisat politikası 1930 sonrasında ılımlı devletçiliğe dönüşmüş ve bu husus bir ilke olarak sonradan ılımlılığın kaldırılması suretiyle 1924 Anayasasına eklenmiştir. Hemen belirtelim ki bu yeni durumda, devletin ekonomide aktif olarak görev almasının öngörülmüş olması özel kesimin önemini azaltmamıştır. Çünkü, Atatürk döneminde ve 1930 sonrasında saptanan bu yeni politikada model olarak tam bir karma ekonomi benimsenmişti. Dolayısıyla özel kesim, oldum olası sermaye birikiminin beşeri sermayesinin ve teknolojik imkânların müsaadesi nisbetinde ve piyasa ekonomisinin kuralları içinde GSMH oluşmasına daima önemli katkılarda bulunmuştur. Bugün de durum değişmemiştir. Örneğin kamu ve özel sektör sabit sermaye yatırımlarına ait aşağıdaki iki tablo'da bu durum açıkça görülmektedir.

(1) G.K. Shaw, Maliye Politikası, Çeviren Ö.F. Batırel İİTİA Yaytnı, 1976 s. 18.

TABLO : III

## KAMU SABİT SERMAYE YATIRIMLARI
## (Cari Fiyatlarla, Milyon TL., % Olarak)

| Sektörler | 1979 | Pay | 1980 | Pay | 1981 | Pay | 1982 (*) | Pay | 1983 (*) | Pay |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tarım | 17.911 | 7.5 | 33.570 | 7.0 | 72.674 | 9.5 | 101.211,0 | 11.0 | 141.655 | 11.3 |
| Madencilik | 18701 | 7.9 | 36.359 | 7.5 | 73.159 | 9.6 | 85.867,0 | 9.3 | 118.535 | 9.4 |
| İmalat | 61.960 | 26.1 | 139.661 | 28.9 | 185.248 | 24.3 | 173.074,5 | 18.8 | 205.500 | 16.3 |
| Enerji | 57.912 | 24.4 | 117.921 | 24.4 | 180.933 | 23.8 | 218.567,0 | 23.7 | 290.390 | 23.8 |
| Ulaştırma | 46.414 | 19.5 | 87.860 | 18.2 | 134.552 | 17.7 | 174.249,5 | 18.9 | 241.500 | 19.2 |
| Turizm | 1.794 | 0.7 | 2.319 | 0.5 | 3.741 | 0.5 | 7.738,7 | 0.8 | 11.730 | 0.9 |
| Konut | 6.789 | 2.9 | 9.928 | 2.1 | 17.204 | 2.3 | 18.958,0 | 2.0 | 30.650 | 2.4 |
| Eğitim | 8.038 | 3.4 | 17.202 | 3.6 | 30.056 | 3.9 | 39.561,0 | 4.3 | 58.070 | 4.6 |
| Sağlık | 3.812 | 1.6 | 7.322 | 1.5 | 14.163 | 1.9 | 19.229,3 | 2.1 | 23.930 | 1.9 |
| D. Hizmetler | 14.269 | 6.0 | 30.297 | 6.3 | 49.427 | 6.5 | 84.261,5 | 9.1 | 127.840 | 10.2 |
| TOPLAM | 237.626 | 100.0 | 482.451 | 100.0 | 761.177 | 100.0 | 922.717,5 | 100.0 | 1.258.800 | 100.0 |

Kaynak : DPT
(*) Program.



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO :IV

## ÖEZL SEKTÖR SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

(Cari Fiyatlarla, Milyon TL., % Olarak)

| Sektörler | 1979 | Pay | 1980 | Pay | 1981 | Pay | 1982 (*) | Pay | 1982 (*) | Pay | 1983 (*) | Pay |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tarım | 14.500 | 6.1 | 31.046 | 8.2 | 58.600 | 12.0 | 73.300 | 10.4 | 73.300 | 10.4 | 106.500 | 12.8 |
| Madencilik | 985 | 0.4 | 2.020 | 0.5 | 3.500 | 0.7 | 5.000 | 0.7 | 5.00 | 0.7 | 6.000 | 0.7 |
| İmalat | 47.065 | 19.8 | 93.425 | 24.6 | 111.960 | 29.0 | 178.000 | 25.3 | 178.000 | 25.3 | 228.500 | 27.5 |
| Enerji | 600 | 0.2 | 1.820 | 0.5 | 3.350 | 0.7 | 5.050 | 0.7 | 5.050 | 0.7 | 6.360 | 0.8 |
| Ulaştırma | 30.250 | 12.7 | 45.752 | 12.1 | 100.000 | 22.2 | 104.200 | 14.8 | 104.200 | 14.8 | 203.320 | 24.5 |
| Turizm | 1.360 | 0.6 | 2.335 | 0.6 | 3.750 | 0.8 | 5.200 | 0.8 | 5.200 | 0.8 | 7.700 | 0.9 |
| Konut | 434.491 | 56.5 | 186.772 | 49.3 | 145.269 | 29.7 | 302.000 | 29.7 | 302.000 | 42.8 | 30.500 | 27.8 |
| Eğitim | 506 | 0.2 | 725 | 0.2 | 1.100 | 0.2 | 1.470 | 0.2 | 1.470 | 0.2 | 1.920 | 0.2 |
| Sağlık | 670 | 0.3 | 800 | 0.2 | 1.200 | 0.2 | 1.580 | 0.2 | 1.580 | 0.2 | 2.000 | 0.2 |
| D. Hizmetler | 7.750 | 3. | 14.390 | 3.8 | 22.000 | 4.5 | 29.200 | 4.5 | 29.200 | 4.1 | 37.200 | 4.5 |
| TOPLAM | 238.151 | 100.0 | 379.085 | 100.0 | 489.729 | 100.0 | 705.000 | 100.0 | 705.000 | 100.0 | 830.000 | 100.0 |

Kaynak : DPT
(*) Program.

(Not : Yukardaki tablolar 1982 Yıllık Ekonomik Rapordan alınmıştır.)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Yukarıdaki sayısal veriler, enerji, madencilik eğitim ve sağlık gibi sektörlerde kamu kesiminin hakim payına karşılık; imalât, ulaştırma ve konut sektörlerinde özel kesimin çok daha büyük bir paya sahip olduğunu açıkça göstermektedir. Tarım ve Turizm sektörlerinde ise, Türkiye'de kamu kesimi ağırlıklı bir karma ekonominin varolduğunu söyleyebiliriz.

II — Türkiye'de maliye politikası deyimi ötedenberi vergi politikası deyimi ile eşanlamlı olarak kullanılmıştır. Bu terminoloji hatası ne yazık ki 1982 Anayasasında da yer almıştır. Gerçekten yeni Anayasamızın Vergi ödevi başlıklı 73. maddesi ikinci fıkrası aynen şöyledir. «Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.»

Vergi politikasına hakim olan temel yaklaşımı da, 1950'ye kadar geçen dönemde Osmanlı dönemi vergilerinin tasfiyesi, 1950-1960 döneminde ise hem vergi sisteminin modern hale getirilmesi gayretleri- ki başarılı olunmuştur hem de vergilemeden optimal hâsılayı sağlamak ve vergi yükünün dağılımını âdil hale getirmek gayretleri oluşturmuştur. Vergilerden, iktisadî ve sosyal bazı amaçlara ulaşabilmek için bir araç olarak yararlanılması görüşü ilk kez 1961'de kurulan Vergi Reform Komisyonu'nun önerileri ile Türkiye'nin gündemine gelmiştir.

1971 Yılında vergi kanunlarında yapılan değişiklikler ile yeniden ihdas edilen vergileri de aynı görüşün devamı olarak kabul etmek gerekir. Ne yazık ki, bu arada maliye politikasının diğer etkin araçları aynı amaçları destekler nitelikte kullanılamamıştır. Bu nedenle, 1980 yılına kadar geçen dönemde Türkiye'de sadece vergileme ile ilgili olarak bir yandan vergi kaçakçılığını önlemeye diğer yandan da ne pahasına olursa olsun yeni gelir kaynakları bulmaya yönelik dağınık ve çoğu kez tutarsız bazı tasarruflar dışında etkin bir maliye politikası ne saptanabilmiş ne de uygulanabilmiştir.

III — 1980 yılına gelindiğinde Türk ekonomisinin içinde bulunduğu durum tebliğimizin «g e n e l a ç ı k l a m a l a r» kısmının V. paragrafında belirtilmişti. Bunları tekrar edecek değiliz. Ancak, sorunların çözümü için gerçekçi temel bir politikanın saptanması artık kaçınılmazdı. Ülke bir yandan siyasal diğer yandan da ekonomik bir kargaşanın içinde idi ve artık bunlara dayanacak gücü de kalmamıştı.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Ekonomik alanda öngörülen çözüm 24 Ocak kararları ile somut hale getirildi. Bu politikanın temelini, piyasa ekonomisini ngereklerini bütün icablarıyla birlikte yerine getirmek tercihi oluşturuyordu. Bu, ekonomik nitelikte siyasal bir tercihti. Şu halde devlet piyasanın işleyişine kabil olduğunca az müdahale etmeliydi. Ancak sözü geçen tercih, hiçbir zaman devletin ekonomisinin gidişine uzaktan seyirci kalacağı anlamına gelemezdi. Nitekim, Türkiye'de de devlet olaylara seyirci kalmamıştır... Yeterli ya da yetersiz kontrol, yönlendirme v.b. görevlerini yerine getirmeye çalışmıştır. Bazılarında yeterli, bazılarında ise yetersiz olmuştur.

24 Ocak kararları öncelikle enflâsyonla mücadeleyi, vergi yükünün dağılışındaki adaletsizliği gidermeyi, ödemeler dengesi alanındaki darboğazların giderilmesini amaçlıyordu. Bu sorunların çözümünde para politikasından yararlanmanın daha etkin olacağı tercihi benimsenmişti. Uzun süre kamuoyunu işgal eden Friedman'cı uygulama tartışması da buradan kaynaklanmıştır.

Hemen belirtelim ki, saptanan amaçlara ulaşabilmek için para politikasından öncelikle yararlanmanın etkinliğine inanılması maliye politikasının ihmal edileceği anlamına gelemezdi. Nitekim, kamu maliyesinin araçlarından da aynı amaçlar doğrultusunda yararlanılmaya çalışılmıştır.. Bu konu daha sonra ayrıca incelenecektir.

IV — Enflâsyonist gidişin kontrol altına alınmasını amaçlayan tedbirler hem üretim ve mal arzını arttırmayı hem deenflâsyonist iç talebin kısılmasını öngörüyordu. Aynı amaçla kamu maliyesi alanında da kamu giderlerinin sağlıklı kaynaklardan finansmanı ilkesi benimsenmiş ve kamu gelirlerini arttırıcı; giderlerde ise tasarrufu sağlayıcı bir politika izlenmesine karar verilmiştir. Ayrıca, vergi yükünün dağılışındaki adaletsizliği gidermek için Gelir Vergisi tarifesinin mutlaka yeniden düzenlenmesi gerekiyordu. Bunun da gerçekleştirilmesi ilke olarak benimsenmişti. Özetlemek gerekise enflâsyonun talepten kaynaklanan etkilerini gidermek için vergi ve harcama politikalarında talebi kısıcı, tüketimi caydırıcı, yatırımları özendirici tedbirlere başvurmak gerekiyordu. Sadece faiz'i serbest bırakmak tasarrufun teşviki için yeterli olamazdı. Bunları vergi politikası ile de desteklemek gerekiyordu. Ayrıca, maliyet yönünden enflâsyonu körükleyen toplu sözleşmeler ve KİT açıkları sorunları da vardı. Enflâsyonu frenlemek için kamu harcamalarını da kısıtlamak kaçınılmazdır. Ödemeler dengesindeki darboğazların giderilmesi için döviz kurları ile ilgili

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



olarak alınan kararları vergi teşvik tedbirleri ile de desteklemek gerekiyordu. Bütün bu sorunların çözümünde 24 Ocak'ı izleyen dönemde - özellikle 12 Eylül sonrasında - maliye politikası ile ilgili olarak neler yapılmıştır? Neler yapılamamıştır? Ne derecede başarı sağlanabilmiştir? Aşağıda bunların cevaplandırılmasına çalışılacaktır.

1980 sonrasında yukardaki hususlarla ilgili olarak izlenen maliye politikasına ilişkin uygulamalar aşağıda harcama ve vergi politikaları yönünden iki ayrı başlık altında incelenecektir.

1980 Sonrası Harcama Politikası:

I — Enflâsyonla mücadele de talebi kısabilmek için hem kamu harcamalarındaki artışı durdurmak hattâ kabilse azaltmak hem de cebri tasarrufu yani vergileri arttırmak gerekir. Ancak, kalkınma hızını azaltmamak için cebri tasarruftaki artışın özel kesim yatırımlarında azalışa sebep olmamasına da dikkat etmek gerekir. Arzulanan kalkınma hızının gerçekleştirilebilmesi için kamu kesimi yatırımlarının da azaltılmaması yani, harcamaların bu yönden kısılmaması gereklidir. Kısacası amaçlar arasındaki çatışma sorunlarına çözüm bulmak gerekir. Bu da sanıldığından çok daha zor bir iştir.

II — Kamu harcamalarında kısıtlamayı güçleştiren çok çeşitli faktörler vardır. Bunlar içinde şu ikisi özellikle etkilidir. Siyasal faktörler ve devletin en büyük tüketici olması olgusu.

Demokratik bir düzende siyasal partiler oy maksimizasyonu peşinde koşarlar. Siyasal partilerin olmadığı düzenlerde de yönetime hakim olanlar kamu oyu tatmininde maksimizasyonu sağlamaya çalışırlar. Bunlar, meşru sayılmayacak yollara başvurulmadıkça doğal ve kurumsal haklardır. Kamu harcamalarında azalma yapmak bir bakıma toplumdan gelen isteklerin eksik düzeyde karşılanması sonucunu doğurur. Bu da oy kaybına ya da kamu oyu tatmininin azalmasına sebep olur. Bu nedenlerle, kamu harcamalarının azaltılması girişimleri genellikle siyasal bir direnmeye sebebiyet verir.

Bir toplumda devlet en büyük tüketicidir. Bu nedenle enflâsyondan bir bakıma en çok etkilenende odur. Nitekim,enflâsyonun hiç olmadığı varsayımı altında harcamalarda bir azaltmanın yapılabilmesi için yeni hizmetlere hiç girişilmemesinin yanısıra görünmekte olanlarda da nicelik veya nitelik yönlerinden kısıtlamalar yapmak gerekir. Bugünün sosyal devlet anlayışı böyle bir uygulamayı mümkün kılmaz. Bu konuda belki israfın önlenmesi, rasyonel çalışma

TABLO : V

## KAMU KESİMİ GENEL DENGESİ

(Cari Fiyatlarla — Milyar TL.)

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | Değişme Yüzdesi 1980/79 | 1981/80 | 1982/81 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| - Harcamalar | 464.0 | 833.0 | 1.763,5 | 2.255,6 | 79.5 | 111.7 | 27.9 |
| - Cari Harcamalar | 205.1 | 370.3 | 766.8 | 901.0 | 80.5 | 107.1 | 17.5 |
| - Yatırım Harcamaları | 203.8 | 124.2 | 799.0 | 997.9 | 66.1 | 136.0 | 24.9 |
| - Transfer Harcamaları | 55.1 | 338.5 | 197.7 | 356.7 | 125.4 | 59.2 | 80.4 |
| Gelirler | 442.3 | 632.0 | 1.730,4 | 2.212,5 | 76.2 | 122.0 | 27.9 |
| - Vergi Gelirleri | 337.2 | 779.3 | 1.401,1 | 1.513,1 | 87.4 | 121.7 | 8.0 |
| - Vergi Dışı Nor. Gelirleri | 31.9 | 23.8 | 71.8 | 100.3 | -25.4 | 201.7 | |
| - Faktör Gel. ve Diğer Kaynaklar | 41.8 | 72.1 | 155.8 | 408.2 | 72.5 | 116.1 | 162.0 |
| - Proje Gelirleri | 31.4 | 51.4 | 101.7 | 190.9 | 63.7 | 97.9 | 87.7 |
| Fark | | | | | | | |
| - İç Borçlanma | -21.7 | -53.7 | -33.1 | -43.1 | -145.5 | -38.4 | 30.2 |

(Yukardaki tablo 1981 ve 1982 Yıllık Ekonomik Rapor'lardaki bilgiler-den derlenmiştir.)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTEŞİ YAYINEVİ



yöntemlerine başvurulması gibi hususlar üzerinde durulabilir. Bunlar elbetteki gereklidir. Ancak, sonucu etkileyecek düzeyde faktörler değildirler. Bu konuda toplum refahı yönünden üzerinde durulması gereken husus gerçekleştirilecek hizmet türlerinin seçimi, önceliği ve bileşimidir. Bu da çok önemli fakat ayrı bir konudur.

III — Yukarda açıklanan durumun ışığı altında Türkiye'de 1980 sonrası dönemindeki kamu kesimi harcamalarının seyri incelenirse, kendi içinde belki israfı önleyici bazı tasarruflar hariç, bu konuda gider azaltıcı tedbirlere pek gidilemediği görülecektir. Aşağıdaki tablo'da yer alan rakkamlar bu görüşümüzü doğrulamaktadır.
görülecektir. Bunun başlıca nedeni, enflâsyonda meydana gelen azalmanın en büyük tüketici olan devletin harcamaları üzerindeki etkisidir. Yatırımların yavaşlatılmış olması ile carî giderlerdeki bazı tasarruf tedbirlerinin de bu konuda bir ölçüde etkin oldukları kuşkusuzdur.

IV — Kamu harcamalarının seyrini şayet yukarda olduğu gibi kamu kesiminin bütünü yönünden değil de konsolide bütçe ve GSMH ilişkisi açısından ele alırsak sonuçta varacağımız yargı III. parag-

TABLO : VI

**CARİ VE SABİT FİYATLARLA KONSOLİDE BÜTÇE BAŞLANGIÇ VE YILSONU ÖDENEKLERİ İLE GSMH**
**(Milyar TL.)**

| | | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| GSMH | Sabit | 209.2 | 209.3 | 206.1 | 214.7 | 224.1 |
| Konsolide Bütçe | Cari | 1.290.7 | 2.199.5 | 4.436.2 | 6.555.5 | 8.736.0 |
| Başlangıç Ödenekleri | Sabit | 44.2 | 39.7 | 36.4 | 51.6 | 46.8 |
| Konsolide Bütçe | Cari | 266.3 | 406.9 | 770.0 | 1.558.7 | 1.804.7 |
| Başlangıç Ödeneklerinin GSMH İçindeki % Payı Konsolide Bütçe | Cari | 20.6 | 13.5 | 17.3 | 23.8 | 20.6 |
| Başlangıç Ödenekleri | Sabit | 75.1 | 72.3 | 63.5 | 61.4 | 49.4 |
| Konsolide Bütçe | Cari | 455.9 | 748.2 | 1.345.0 | 1.84.3 | 1.910.4 |
| Başlangıç Ödeneklerinin GSMH İçindeki % Payı | Cari | 35.3 | 34.0 | 30.3 | 28.3 | 21.9 |

Not : (1)Bu ve sonraki tablolarda yer alan GSMH rakamları DİE'den alınmıştır.
(2) 1982 yılsonu ödenekleri Temmuz sonu itibarıyledir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



raftakinden farklı olmayacaktır. 1983 Malî yılı Bütçe Gerekçesinden alınan ve hem carî hem de sabit fiyatlarla düzenlenmiş bulunan tablo'dan birincisinde konsolide bütçe başlangıç ve yılsonu ödenekleri ile GSMH, ikincininde de ekonomik ayırıma göre konsolide bütçe ödenekleri ile GSMH arasındaki ilişki ve bu ilişkinin 1978-1982 yılları arasındaki seyri açıkça görülmektedir. Birinci tablo'daayrıca, bazan siyasal, ancak çoğu kez ekonomik faktörlerden kaynaklanan sebeplerden ötürü başlangıç ödenekleri ile yılsonu ödenekleri arasında önemli farklar -doğal olarak artma istikametinde- bulunduğu da kolayca gözlenmektedir.

TABLO VIII

**CARİ VE SABİT FİYATLARLA KONSOLİDE BÜTÇE ÖDENEKLERİ VE GSMH (1968 = 100)**

**(Milyar TL.)**

| | Fiyatlar | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| GSMH | Sabit | 209.2 | 208.3 | 206.1 | 214.7 | 224.1 |
| | Cari | 1.290.7 | 2.189.5 | 4.465.2 | 6.555.5 | 8.736.0 |
| KONSOLİDE BÜTÇE | Sabit | 44.2 | 39.7 | 36.4 | 51.6 | 46.8 |
| | Cari | 266.3 | 406.9 | 770.0 | 1.558.7 | 1.804.7 |
| Konsolide Bütçe Başlangıç Ödeneklerinin GSMH İçindeki % Payı | Cari | 20.6 | 18.5 | 17.3 | 23.8 | 20.6 |
| Cari Hizmet | Sabit | 15.2 | 16.1 | 14.5 | 21.8 | 19.6 |
| Ödenekleri | Cari | 93.7 | 116.9 | 313.1 | 664.7 | 764.5 |
| | Sabit | 14.4 | | 9.7 | 12.9 | 12.0 |
| Yatırım ödenekleri | Cari | 32.6 | | 196.0 | 377.5 | 446.7 |
| | Sabit | 14.6 | 11.4 | 12.2 | 16.9 | 15.2 |
| Transfer Ödenekleri | Cari | | 120.2 | 260.9 | 516.5 | 593.4 |
| | Sabit | 36.9 | 31.8 | 30.5 | 42.5 | 38.9 |
| GENEL BÜTÇE | Cari | 220.3 | 528.0 | 648.6 | 1.288.3 | 1.o507.3 |
| | Sabit | 13.8 | 13.5 | 12.5 | 19.0 | 17.2 |
| Cari Hizmet | Cari | 85.0 | 142.1 | 270.3 | 580.3 | 672.6 |
| Ödenekleri | Sabit | 8.2 | 7.1 | 6.0 | 6.9 | 6.7 |
| | Cari | 47.2 | | 120.5 | 201.9 | 250.1 |
| Yatırım Ödenekleri | Sabit | 14.3 | | 12.0 | 16.6 | 15.0 |
| | Cari | 88.1 | 117.8 | 257.7 | 506.1 | 584.6 |
| Transfer Ödenekleri | Sabit | 7.9 | 7.9 | 5.9 | 9.1 | 7.9 |
| | Cari | 46.0 | 78.9 | 121.5 | 270.4 | 297.4 |
| KATMA BÜTÇELER | Sabit | 1.4 | 2.6 | 2.0 | 2.8 | 2.4 |
| | Cari | 8.7 | 27.7 | 42.7 | 84.4 | 91.9 |
| Cari Hizmet | Sabit | 6.2 | 5.1 | 3.7 | 6.0 | 5.3 |
| Ödenekleri | Cari | 35.4 | 48.8 | 75.5 | 175.5 | 196.7 |
| Yatırım Ödenekleri | Sabit | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 |
| | Cari | 1.9 | 2.4 | 3.3 | 10.4 | 8.8 |
| Transfer Ödenekleri | | | | | | |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



V — Maliye Politikası yönünden harcamaların düzeyi kadar bileşimi de önemlidir. Kamu kesiminde kaynak dağılımının göstergesi kamu harcamalarının çeritli hizmetler arasındaki dağılışıdır. Bu dağılımın toplum tercihlerini yansıttığı ölçüde toplum refahının gerçekleşmesine katkıda bulunacağı da açıktır. Ancak, siyasal süreç aracılığı ile alınan bu kararlarda toplumsal tercihleri saptamak çok güçtür. Ayrıca çok değişik faktörler bu konularda sapmalara sebep olabilirler.

Türkiye'de konsolide bütçe ödenekleri şu iki kritete göre tasnif edilmektedir. Ekonomik dağılım ve fonsiyonel dağılım.

VI — Ekonomik dağılım da bu konudaki dünya standartlarına da uygun olarak carî ödenekler, yatırım ödenekleri ve transfer ödenekleri şeklinde üçlü bir ayırıma tâbi tutulmakta ve carî giderler de kendi içinde çok isabetli bir davranış ile personel ödenekleri ve diğer cariler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu esaslar dahilinde düzenlenen ve 1983 Bütçe Gerekçesinden alınan aşağıdaki iki tablo da gerçekten çok ilginçtir.

TABLO : VIII

**KONSOLİDE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN ARTIŞ ORANLARI (%)**

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|
| Personel denekleri | 8.1 | 121.7 | 99.0 | 73.0 | 10.3 |
| Diğer Cariler | 34.9 | 28.8 | 52.0 | 226.5 | 22.2 |
| Yatırım denekleri | 5.4 | 41.5 | 67.6 | 92.8 | 18.3 |
| Transfer Ödenekleri | 31.9 | 93.5 | 117.0 | 97.9 | 14.9 |
| Topla | 17.9 | 52.7 | 89.2 | 102.4 | 15.8 |

Görülüyor ki Konsolide Bütçe ödeneklerinin yaklaşık yarısı carî giderlere dörtte biri - Hattâ bazen yüzde otuzu- personel giderlerine ayrılmaktadır. Kamuoyunda çoğu kez verimsiz harcamalar olarak nitelendirilen ve israfçı bir zihniyetin simgesi olarak gösterilen bu giderler azaltılabilir mi?

Sosyal devlet anlayışı, istihdam sorunu ve hattâ tam istihdamın sağlanmasının anayasalarda devlete görev olarak verildiği gibi hususlar hatırlanırsa katı bazı uygulamalarla bu giderlerde kolayca

TABLO : IX

## KONSOLİDE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN EKONOMİK DAĞILIMI
(Milyar TL.

| | 1978 | % Pay | 1979 | % Pay | 1980 | % Pay | 1981 | % Pay | 1982 | % Pay |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Personel denekleri | 52.8 | 20 | 117.1 | 29 | 233.0 | 30 | 403.1 | 26 | 444.7 | 25 |
| Diğer Cariler | 40.9 | 15 | 52.7 | 13 | 80.1 | 10 | 261.6 | 17 | 319.9 | 18 |
| Yatırım denekleri | 82.6 | 31 | 116.9 | 29 | 196.0 | 26 | 377.5 | 24 | 446.7 | 24 |
| Transfer Ödenekleri | 90.0 | 34 | 120.2 | 29 | 516.5 | 34 | 516.5 | 33 | 593.4 | 37 |
| Topla | 226.3 | 100 | 406.9 | 100 | 770.0 | 100 | 1.558.7 | 100 | 1.804.7 | 100 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



az çok fiyat endekslerinin de etkili olduğu gerçeğini ilâve etmek gerekir. Bu arada israfı, gereksiz bazı harcamaları, gizli işsiz yaratan bilinçli politikaları ortadan kaldırmak kuşkusuz yarar sağlayabilir. Bunlar hattâ elzemdir de. Ancak sorunun çözümü için yeterli değildir.

Sosyal devlet anlayışı ve katsayı uygulaması, eksenini emekli ödeneklerinin oluşturduğu transfer giderlerini de genellikle enflâsyonun etkisini giderme çabaları istikametinde, hem de önemli ölçülerde arttırmaktadır.

Cari giderlerdeki ve transfer harcamalarındaki önlenemez niteliğe sahip bu artışlar sonuçta yatırım harcamalarının sınırlı tutulmasına sebep olmaktadır. Çünkü, bu koşullar altında, açık finansmana başvurmadan yatırım harcamalarının da arttırılabilmesi için şu iki koşuldan birinin gerçekleşmesi gerekmektedir.

Birincisi, milli gelirin, bütün bu artışları karşılayacak düzeyin daha da üstünde artması hâlidir. Bu durumda, milli gelir içindeki devletin cebri payı olan kamusal fonlar da kendiliğinden artacak ve sorun çözülecektir. Bu bir ekonomik sorundur. Belli politikalarla kısa sürede sonuç alınması çok güçtür; hattâ imkânsızdır. Gerçek şudur ki milli gelirdeki artış daima yukarda açıklananların gerisinde kalmaktadır.

İkincisi, cebri tasarrufu, kısacası vegileri artırarak yatırımları gerçekleştirmektir. Bu bir siyasal tercih sorunudur. Cebri tasarruftan yararlanarak plânlarda öngörülen toplam yatırımların gerçekleştirilmesinde kamu kesimine ağırlık tanınabileceği gibi bu konuda özel kesimden daha büyük ölçülerde yararlanılmak yoluna da gidilebilir. Bu takdirde devlete etkin bir yönlendirme politikası uygulama görevi sayılarla arttırma geleneğinin artık yasallaştığı ve bu arttırmalarda azaltma yapılamayacağı anlaşılır. Bunlara, personel ücretlerini katdüşecektir. Siyasal yönü ağır basan ve önceleri çok tartışılmış bulunan bu sorunun burada yeniden ele alınmasında yarar görmüyoruz.

VII — Harcamaları, ödeneği sarfeden hizmet birimini değil de hizmetin kendisini esas alarak tasnif eden fonksiyonel ayırım Türkiye'de bugünedek pek etkin bir biçimde gerçekleştirilememiştir. Maliye Bakanlığı bu konuda konsolide bütçe öde

**Genel Hizmetler**

Yaşama Organı
Devlet Başkanlığı
Sayıştay
Anayasa Mahkemesi
Başbakanlık
Danıştay
Yargıtay
Devlet İstatistik Enstitüsü
Tapu ve Kadastro Gn. Md.
Dışişleri Bakanlığı
Emniyet Genel Müdürlüğü
Adalet Bakanlığı
Milli Savunma Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı
Devlet Mete. İşl. Gn. Md.
Jandarma Gn. Kom.

**Ekonomik Hizmetler**

Devlet Planlama Teşkilatı
Maliye Bakanlığı
Bayındırlık Bakanlığı
Ticaret Bakanlığı
Gümrük ve Tekel Bakanlığı
Tarım ve Orman Bakanlığı
Ulaştırma Bakanlığı
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Kültür ve Turizm Bakanlığı
Köy İşleri ve Koop. Bakanlığı
Enerji ve Tabii Kay. Bakanlığı
Toprak ve İsk. İşl. Gn. Müdürlüğü
Top. ve Tarım Reformu Müsteşarlığı
Karayolları Genel Müdürlüğü
Devlet Su İşleri Gn. Müdürlüğü
Tekel Genel Müdürlüğü
Orman Genel Müdürlüğü
Devlet Üret. Çift. Gn. Müdürlüğü
Dev. Hava Mey. İşl. Gn. Müdürlüğü
Pet. İşl. Genel Müdürlüğü

**Sosyal Hizmetler**

Diyanet İşleri Başkanlığı
Milli Eğitim Bakanlığı
Sağlık ve Sos. Yar. Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
İmar ve İskan Bakanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı
Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Vakıflar Genel Müdürlüğü
Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü
Hudut ve Sahiller Sağlık Gn. Md.lüğü
Üniversiteler

İSTANBUL MARMARA ÜNİVERSİTESİ
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Yukardaki esaslar dairesinde hazırlanan ve 1983 Bütçe Gerekçesinden alınan aşağıdaki tablo'da konsolide bütçe ödeneklerinin 1978-1982 yılları arasındaki dağılımı gösterilmiştir.

Daha önce de açıkladığımız gibi, bazı ülkelerde 1950'den buyana -başlangıcı A.B.D.- benimsenip geliştirilen fakat Türkiye'de henüz tatmin edici seviye'ye ulaşamayan sınırlı nitelikteki fonsiyonel tasnife bakarak bu hususta bir yargıya varmak kanımızca çok güçtür. Hem fonksiyonel grupların azlığı, hem de bunlar içinde yeralan kuruluşlar gözönünde tutulursa bu kanımızın nedeni anlaşılacaktır.

## 1980 Sonrası Vergi Politikası:

I — 12 Eylül 1980 tarihinde işbaşına gelen Yönetim, iktisadi politika yönünden 24 Ocak kararlarını benimsediğini ve bunun uygulanmasına devam edileceğini açıkça belirtmiştir. Nitekim, iktisadi alandaki ilk hareket, vergi kanunlarında yapılması artık kaçınılmaz hale gelen fakat akıl almaz bir gafletle ve tamamen politik sebeplerle münfesih parlamento tarafından bir türlü ele alınmayan değişikliklerin gerçekleştirilmesi olmuştur.

Hemen belirtelim ki yapılan değişiklikler vergi sistemi yönünden bir reform değildi. Tamamen pragmatik bir yaklaşımın gereği yapılması zorunlu hale gelen; günün ve benimsenen iktisat politikasının gereklerine uygun bir vergi düzenlemesini uygulamaya koymak idi. Bazı eksik ve kusurlarına rağmen bu konuda belli ölçüde bir başarı sağlanmıştır. Bu görüşümüzün somut delili, 1983 Malî Yılı Bütçe Gerekçesinden alınan aşağıdaki kısa, fakat anlamlı tablodur. Bu tablo'da yeralan sayısal veriler bir bakıma enflâsyonla mücadelenin de başarısını ispatlamaktadır. Tablo'da bütçe gelirlerine iç istikrazlar da dahildir.

TABLO : X

## KONSOLİDE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN FONKSİYONEL DAĞILIMI
(Milyar TL.)

| | 1978 | % Pay | 1979 | % Pay | 1980 | % Pay | 1981 | % Pay | 1982 | % Pay |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Genel Hizmetler | 71.355.1 | 26.79 | 96.465.0 | 28.71 | 181.182.0 | 23.53 | 415.856.6 | 26.66 | 479.623.5 | 26.58 |
| Genel Bütçe | 71.355.1 | 26.79 | 96.465.0 | 28.71 | 181.182.0 | 23.53 | 415.856.6 | 26.66 | 479.623.5 | 26.58 |
| Katma Bütçe | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Sosyal Hizmetler | 48.535.0 | 18.22 | 94.617.9 | 23.25 | 169.967.0 | 22.07 | 286.432.8 | 18.38 | 326.983.2 | 18.12 |
| | 39.202.2 | 14.72 | 74.509.5 | 18.31 | 137.493.5 | 17.85 | 234.602.8 | 15.05 | 266.200.8 | 14.75 |
| Katma Bütçe | 9.332.8 | 3.50 | 20.108.4 | 4.94 | 32.468.5 | 4.22 | 51.830.0 | 3.33 | 60.782.4 | 3.37 |
| Ekonomik Hizmetler | 136.711.4 | 51.33 | 202.794.6 | 49.84 | 354.961.0 | 46.10 | 735.125.4 | 47.16 | 907.056.5 | 50.26 |
| Genel Bütçe | 99.974.7 | 37.53 | 143.988.0 | 35.39 | 265.960.0 | 34.54 | 516.520.4 | 33.14 | 673.447.6 | 37.15 |
| Katma Bütçe | 36.736.7 | -3.79 | 58.806.6 | 14.45 | 89.001.0 | 11.56 | 218.605.0 | 14.02 | 236.648.9 | 13.11 |
| Devlet Borçları | 9.757.0 | 3.66 | 13.000.0 | 3.20 | 63.930.3 | 8.30 | 121.328.3 | 7.78 | 91.044.9 | 5.04 |
| Konsolide Bütçe | 266.358.5 | 100.00 | 406.877.5 | 100.00 | 770.040.3 | 100.00 | 1.558.743.1 | 100.00 | 1.804.708.1 | 100.00 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



TABLO : XI

**1978 — 1982 YILLARI KONSOLİDE BÜTÇE DENGESİ**
**(Milyar TL.)**

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1892 Temmuz |
|---|---|---|---|---|---|
| Bütçe Gelirl | 328.5 | 556.6 | 956.7 | 1.462.5 | 665.6 |
| Bütçe Gideri | 350.9 | 620.9 | 1.117.4 | 1.538.4 | 634.8 |
| Denge | -22.4 | -64.3 | -160.7 | -75.9 | +30.8 |

II — 1980 sonrasında izlenen vergi politikasına ait görüşleri belirtirken 1978-1982 yıllarına ait bütçe gelirleri tahsilâtı ile bu gelirlerin yüzde dağılımını gösteren şu iki tablo'yu öncelikle incelemek gerekir :

TABLO : XII

**KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ TAHSİLATI**
**(Milyon TL.)**

| Gelirin Çeşidi | 1978 Yılı Tahsilatı | 1979 Yılı Tahsilatı | 1980 Yılı Tahsilatı | 1981 Yılı Tahsilatı |
|---|---|---|---|---|
| KONSOLİDE BÜTÇE GEL. TOP. (1 + 49 + 50) | 328.476.6 | 556.587.8 | 956.680.2 | 1.462.475.6 |
| 1 GENEL BÜTÇE TOP. 2 + 39 + 45 + 48) | 306.718.8 | 515.454.5 | 925.237.9 | 1.413.090.3 |
| 2 VERGİ GELİR. TOP. (3 + 8 + 12 + 21 + 30) | 246.419.7 | 405.483.7 | 749.849.4 | 1.189.000.5 |
| 3 GELİRDEN ALINAN VERGİLER (4 - 7) | 139.392.1 | 233.113.0 | 463.808.8 | 744.497.9 |
| 4 Gelir Vergisi | 108.378.6 | 191.779.8 | 388.077.7 | 573.227.1 |
| 5 Kurumlar Vergisi | 16.885.7 | 19.082.0 | 36.874.1 | 124.434.5 |
| 6 Gayrımenkul Kıymet Artışı Vergisi | 1.527.7 | 2.567.7 | 3.324.5 | 4.681.2 |
| 7 Mali Denge Vergisi | 12.600.1 | 19.674.5 | 35.532.5 | 42.155.1 |
| 8 SERVETTEN ALINAN VER. 9 - 11) | 2.228.0 | 2.754.1 | 6.962.1 | 22.064.2 |
| 9 Emlak Vergisi | 909.6 | 933.2 | 1.821.8 | 12.295.8 |
| 10 Motorlu Taşıtlar Vergisi | 398.4 | 825.8 | 3.080.9 | 6.335.0 |
| 11 Veraset ve İntikal Vergisi | 925.0 | 3.333.2 | 2.059.4 | 3.433.4 |
| 12 MALLADAN ALINAN VER. (13 - 20) | 37.964.1 | 18.914.5 | 124.235.3 | 172.797.7 |
| 13 Dahilde Alınan İstihsal Vergisi | 18.498.4 | 1.821.1 | 73.163.3 | 65.952.0 |
| 14 Akaryakıttan Dahilde Al. İstihsal Vergisi | 1.062.9 | 31.705.3 | 1.351.6 | 2.101.4 |
| 15 Tekel Mad. Alınan İstihsal Vergisi | 8.367.4 | 65.166.0 | 29.142.1 | 77.440.1 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 16 İşletme Vergisi | 2.276.6 | 1.353.0 | 5.241.6 | 5.756.3 |
| 17 Şeker İstihlak Vergisi | 843.9 | 467.9 | 688.2 | 670.7 |
| 18 Taşıt Alım Vergisi | 1.721.0 | 1.780.1 | 2.923.3 | 7.030.6 |
| 19 Emlak Alım Vergisi | 5.160.4 | 6.774.9 | 11.713.4 | 14.027.4 |
| 20 Kaldırılan Vergiler Artıkları | 33.5 | 11.1 | 11.8 | 1.2 |
| 21 HİZMETLERDEN ALINAN V. (22 - 29) | 24.095.2 | 37.127.2 | 81.511.1 | 126.047.7 |
| 22 Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi | 11.847.0 | 18.211.1 | 42.932.6 | 53.947.7 |
| 23 Nakliyat Vergisi | 462.7 | 883.7 | 1.375.6 | 2.532.7 |
| 24 PTT Hizmetleri Vergisi | 592.5 | 1.270.6 | 2.278.4 | 4.108.0 |
| 25 Bina İnşaat Vergisi | 377.6 | 374.1 | 592.5 | 965.7 |
| 26 Spor - Toto Vergisi | 6.6 | 33.4 | 27.970.2 | 567.8 |
| 27 Damga Vergisi | 8.823.7 | 13.894.3 | | 48.308.4 |
| 28 İlan ve Reklam Hizmet Vergisi | — | — | — | 674.6 |
| 29 Harçlar | 1.985.1 | 2.460.0 | 6.316.4 | 14.942.9 |
| 30 DIŞ TİCARETTEN ALI. VER. (31 - 38) | 42.740.3 | 67.323.4 | 73.332.1 | 123.410.9 |
| 31 Gümrük Vergisi | 6.929.4 | 10.955.1 | 24.333.1 | 37.602.8 |
| 32 Akaryakıt Gümrük Vergisi | 915.9 | 1.480.1 | 3.801.0 | 4.305.0 |
| 33 Tek ve Maktu Vergi | 120.5 | 161.4 | 684.3 | 896.0 |
| 34 İthalde Alınan İstihsal Vergisi | 10.108.9 | 13.342.7 | 16.907.0 | 45.949.8 |
| 35 Akaryakıttan İthalde Al. İstihsal Vergisi | 5.581.0 | 7.231.1 | 4.630.0 | 7.958.9 |
| 36 İthalat Damga Resmi | 16.583.0 | 28.729.6 | 9.748.0 | 6.520.9 |
| 37 Rıhtım Resmi | 1.247.7 | 3.086.4 | 5.329.5 | 13.584.0 |
| 38 Dış Seyahat Harcamaları Vergisi | 1.258.9 | 2.387.0 | 7.890.0 | 6.593.5 |
| 39 VERGİ DIŞI NOR. GELİR TOP. (40 -)41) | 55.470.7 | 91.223.7 | 139.711.3 | 135.994.1 |
| 40 KURUMLAR HASILATI ve DEV. PAY. | 3.036.3 | 2.081.1 | 4.959.5 | 8.978.6 |
| 41 DEVLET PATRİMUVANİNİN GELİR. | 2.326.3 | 4.488.7 | 11.330.9 | 13.675.6 |
| 42 FAİZLER TAVİZ ve İKRAZ GERİ ALI. | 2.745.1 | 53.649.9 | 31.101.7 | 4.187.6 |
| 43 CEZALAR | 2.236.3 | 3.050.0 | 6.401.1 | 11.206.4 |
| 44 ÇEŞİTLİ GELİRLER | 45.216.7 | 27.954.0 | 85.918.1 | 97.945.9 |
| 45 ÖZEL GELİRLER ve FON TOP. (46 - 47) | 2.036.9 | 17.693.3 | 34.180.6 | 88.095.7 |
| 46 ÖZEL GELİRLER | 2.021.6 | 17.657.6 | 23.540.0 | 87.895.6 |
| 47 FONLAR | 15.3 | 35.7 | 10.640.6 | 200.1 |
| 48 DİĞER GELİRLER (*) | 2.791.5 | 1.053.8 | 1.496.6 | — |
| 49 İÇ İSTİKRAZ | 16.886.3 | 31.026.9 | 17.403.5 | 22.576.3 |
| 50 KATMA BÜTÇE GELİRLERİ | 4.671.5 | 10.106.4 | 14.038.8 | 26.809.0 |

(*) Diğer özel gelirler, özel kanunlarla elde edilen gelirler ve krediler mahsubatı toplamıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



## TABLO : XIII
## KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI

| Gelirin Çeşidi | 1978 Yılı | 1979 Yılı | 1980 Yılı | 1981 Yılı |
|---|---|---|---|---|
| KONSOLİDE BÜTÇE GEL. TOP. (1 + 49 + 50) | 93.4 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1 GENEL BÜTÇE TOP. 2 + 39 + 45 + 48) | 100.0 | 92.6 | 96.7 | 96.6 |
| 2 VERGİ GELİR. TOP. (3 + 8 + 12 + 21 + 30) | 73.0 | 72.9 | 78.4 | 81.3 |
| 3 GELİRDEN ALINAN VERGİLER (4 - 7) | 72.4 | 41.9 | 48.5 | 50.9 |
| 4 Gelir Vergisi | 42.4 | 34.5 | 40.6 | 39.2 |
| 5 Kurumlar Vergisi | 33.0 | 3.4 | 3.9 | 8.5 |
| 3 Gayrımenkul Kıymet Artışı Vergisi | 5.1 | 0.5 | 0.3 | 0.3 |
| 7 Mali Denge Vergisi | 0.5 | 3.5 | 3.7 | 2.9 |
| 8 SERVETTEN ALINAN VER. 9 - 11) | 3.8 | 0.5 | 0.7 | 1.5 |
| 9 Emlak Vergisi | 0.7 | 0.5 | 0.2 | 0.9 |
| 10 Motorlu Taşıtlar Vergisi | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.4 |
| 11 Veraset ve İntikal Vergisi | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 |
| 12 MALLADAN ALINAN VER. (13 - 20) | 0.3 | 0 .2 | 13.0 | 11.8 |
| 13 Dahilde Alınan İstihsal Vergisi | 11.6 | 11.7 | 7.7 | 4.5 |
| 14 Akaryakıttan Dahilde Al. İstihsal Vergisi | 5.6 | 5.7 | 0.1 | 0.1 |
| 15 Tekel Mad. Alınan İstihsal Vergisi | 0.3 | 0.3 | 3.1 | 5.9 |
| 16 İşletme Vergisi | 2.6 | 3.4 | 0.5 | 0.9 |
| 17 Şeker İstihlak Vergisi | 0.7 | 0.6 | 0.1 | — |
| 18 Taşıt Alım Vergisi | 0.3 | 0.1 | 0.3 | 0.5 |
| 19 Emlak Alım Vergisi | 0.5 | 0.3 | 1.2 | 1.0 |
| 20 Kaldırılan Vergiler Artıkları | 1.6 | 1.3 | — | — |
| 21 HİZMETLERDEN ALINAN V. (22 - 29) | — | — | 8.5 | 8.6 |
| 22 Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi | 7.3 | 6.7 | 4.5 | 3.7 |
| 23 Nakliyat Vergisi | 3.6 | 3.3 | 0.1 | 3.7 |
| 24 PTT Hizmetleri Vergisi | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| 25 Bina İnşaat Vergisi | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.3 |
| 26 Spor - Toto Vergisi | 0.1 | 0.1 | — | 0.1 |
| 27 Damga Vergisi | — | — | 2.9 | — |
| 28 İlan ve Reklam Hizmet Vergisi | 2.7 | 2.5 | — | 3.3 |
| 29 Harçlar | — | — | 0.7 | — |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 30 DIŞ TİCARETTEN ALI. VER. (31 - 38) | 0.6 | 0.4 | 7.7 | 1.0 |
| 31 Gümrük Vergisi | 13.0 | 12.1 | 2.6 | 8.5 |
| 32 Akaryakıt Gümrük Vergisi | 2.1 | 2.0 | 0.4 | 2.6 |
| 33 Tek ve Maktu Vergi | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.3 |
| 34 İthalde Alınan İstihsal Vergisi | — | — | 1.3 | 0.1 |
| 35 Akaryakıttan İthalde Al. İstihsal Vergisi | 3.1 | 2.4 | 0.8 | 3.1 |
| 36 İthalat Damga Resmi | 1.7 | 1.3 | 0.5 | 0.5 |
| 37 Rıhtım Resmi Vergisi | 5.0 | 5.2 | 14.6 | 0.5 |
| 39 VERGİ DIŞI NOR. GELİR TOP. (40 -)41) | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.9 |
| 40 KURUMLAR HASILATI ve DEV. PAY. | 0.4 | 0.4 | 1.2 | 0.5 |
| 41 DEVLET PATRİMUVANİNİN GELİR. | 16.9 | 16.3 | 3.2 | 9.8 |
| 42 FAİZLER TAVİZ ve İKRAZ GERİ ALI. | 0.9 | 0.4 | 0.7 | 0.6 |
| 43 CEZALAR | 0.7 | 0.8 | 9.0 | 0.9 |
| 44 ÇEŞİTLİ GELİRLER | 0.9 | 9.6 | 3.6 | 0.3 |
| 45 ÖZEL GELİRLER ve FON TOP. (46 - 47) | 0.7 | 0.5 | 2.5 | 0.8 |
| 46 ÖZEL GELİRLER | 13.7 | 5.0 | 1.1 | 6.7 |
| 47 FONLAR | 0.6 | 3.2 | 0.1 | 6.0 |
| 48 DİĞER GELİRLER (*) | 0.6 | 3.2 | 1.8 | 6.0 |
| 49 İÇ İSTİKRAZ | — | — | 1.5 | — |
| 50 KATMA BÜTÇE GELİRLERİ | 0.9 | 0.2 | | — |
| | 5.1 | 5.6 | | 1.6 |
| | 1.5 | 1.8 | | 1.8 |

(*) Diğer özel gelirler, özel kanunlarla elde edilen gelirler ve krediler mahsubatı toplamıdır.

Yukaıdaki tablolarda yeralan sayısal veriler kamu gelirlerinin bileşimi yönünden dikkatleri özellikle şu iki noktaya çekmektedir. 1) Gelir üzerinden alınan vergilerin vergi gelirleri içindeki payı sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi çok yüksektir. Örneğin 1981 yılında % 62.6'dır. 2) Servetten alınan vergilerin payı ise düşüktür. Yine 1981 yılında bir pay % 1.9'dur. Bu iki husus acaba nasıl yorumlanabilir?

Kuşku yok ki dolaysız vergilerin payının % 64.5 gibi (gelir ve servet vergileri bir arada) bir nisbet'e ulaşması Türkiye'nin ileri derecede sanayileşmiş olmasının bir ölçüsü değildir. Bu tamamen enflâsyondan kaynaklanan bir görüntüdür. Ayrıca nominal ücretlerde

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



meydana gelen artışların da bu sonuçta etkili olmasından ötürü vergi yükünün dağılışındaki adaletsizliğin de bir göstergesidir. Bütün bu yanıltıcı faktörler olmayıp da sözü geçen oran hattâ % 50-55 dolayında bulunsaydı Türkiye'yi gelişmiş ülkeler kategorisinde mütalaa edecek göstergelerden birine sahip olunmuş olunurdu.

Servet vergilerinin payının düşük olması hususuna gelince, acele bir yargıya varmadan önce burada da dikkat edilmesi gereken bazı faktörler vardır. Şöyle ki:

Servet vergileri aslında sosyal amaçlı vergilerdir. Gelir temini sorununa yardımcı olmaktan çok gelir ve servet dağılımındaki bozuklukları gidermenin birer aracıdırlar. Nitekim AET ülkelerinde de bu hususdaki ortalama oran % 4 dolayındadır. Çağdaş vergicilikte fiskal hasılanın eksenini dolaysız vergilerde gelir (kurumlar ile birlikte) vergileri dolaylılarda da muamele vergileri (K.D.V. gibi) oluşturur. Ancak Türkiye'deki oranın AET ülkeleri standardının oldukça altında oluşu aslında enflâsyondan kaynaklanan bir olaydır. Çünkü bu vergilerin en önemlisi olan Emlâk Vergisi hem bu verginin özel yapısı, hem de matrahının saptanmasındaki özelliklerden ötürü gelir vergisi gibi enfslâsyona paralel olarak artmamakta ve bu durum da, nisbî bir azalmaya sebep olmaktadır. Nitekim bu nisbî değişme, enflâsyonun azalması ile orantılı olarak Emlâk Vergisi yüzdesinin 1980'de 0.2 iken 1981'de 0.9'a çıkmasına sebep olmuştur. On yıl önce-rinde ise servet vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 2-4 arasında değişiyordu.

III — 12 Eylül sonrasında vergi kanunlarında yapılan değişiklerde ulaşılmak istenilen başlıca amaçlar şunlardır: 1) Vergi yükünün dağılışı çok adaletsiz hale gelmiştir. Bunu düzeltmek gereklidir. 2) Piyasa ekonomisi iktisat politikasının esasını oluşturacağına göre vergi kanunlarında tasarrufu arttırıcı ve bunları yatırımlara yöneltici tedbirlere yer verilmelidir. 3) Döviz darboğazını aşabilmek için vergi kanunlarında mal ve hizmet ihracını teşvik edici düzenlemeler yapılmalıdır. 4) Enflâsyonla mücadelede vergi politikasından da yararlanılmalıdır. 5) Vergi kanunlarında vergi hâsılatını artıracak düzeltmeler yapılmalıdır.

IV — Vergi yükünün dağılışındaki adaletsizlik özellikle Gelir Vergisi tarifesindeki bozulmadan kaynaklanıyordu. Şöyle ki: Sözü geçen tarife son olarak 1963 yılında düzenlenmiş, daha doğrusu dü-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



zeltilmişti. Aradan geçen süre içinde enflâsyon korkunç bir hızla seyretmiş fakat tarifeye hiç dokunulmamıştı. Sonuçta temel niteliklerinden biri artan oranlılık olarak tanımlanan Gelir Vergisi fiilen düz oranlı hale gelmişti. Denilebilir ki vergi oranı herkes için artık % 50-60 arasında değişiyor ve bu durum özellikle ücretli olarak çalışanların ezilmesine sebep oluyordu.

Gelir vergisi tarifesinde yukardaki durumun giderilmesi için yapılan değişikliğin başarılı olduğunu söylemek çok güçtür. Çünkü çok yanlış bir değerlendirme sonucu TL. 1.000.000.— kadar olan gelirlerden % 40 vergi alınması öngörülüyordu. Bunun iki anlamı vardır: 1) Tarife % 40'tan başlıyordu. Bu artan oranlılığın teorisine de, diğer ülkelerdeki uygulamasına da ters düşüyordu. 2) Vergi oranı gerçekte ücretliler için düz oranlı hale geliyordu. Çünkü, ücretliler içinde yıllık geliri bir milyonu aşanlar yok denecek kadar azdı. Onların da esasen çalışma alanları ve statüleri çok değişikti. Gerçi, genel ve özel indirimler nazara alınırsa gizli artan oranlılıktan ötürü tarifenin ücretliler yönünden % 40'ın bir iki puan altına düşeceği görüşü ileri sürülebilir. Ancak bu, yukarda belirttiğimiz sakıncaları giderecek düzeyde etkin bir yaklaşım değildir. Gelir Vergisi tarifesinin radikal bir biçimde ıslahın ancak, tarifenin endeks'e bağlanmasıyla gerçekleştirilebilirdi. Sözü geçen düzenlemenin yapıldığı zaman kesiti bu konuda çok elverişli koşulları içeriyordu. Oy kaygısı, muhalefet engellemeleri v.b. maniler mevcud değildi. Ne yazık ki bu fırsat iyi değerlendirilememiş ve Gelir Vergisi tarifesinin âdil ve rasyonel bir tarzda düzenlenebilmesi fırsatı kaçırılmıştır.

V — Tasarrufu teşvik edici ve bunları yatırımlara yöneltici para politikası uygulaması ile vergi tedbirlerini, birbirlerini tamamlayan niteliklerinden ötürü birlikte değerlendirmek gerekir. Şöyle ki:

Bilindiği gibi ilke olarak önce tasarruf mevduatına verilecek faiz serbest bırakılmıştır. Biz bunun isabetli bir karar olduğuna inanıyoruz. Çünkü, faiz de bir fiyattır; dolayısıyle piyasada serbestçe teşekkül etmesi gerekir. Aksine bir davranış, tasarruf ve yatırım konularında olumsuz sapmalara sebep olur. Ancak, faiz'in serbest bırakılması devlet'in bu alanı başıboş bırakması şeklinde anlaşılmamalıdır. Devlet'in, gerektiğinde bazı olumsuz gidişleri çok çeşitli ve etkin tedbirlerle önlemesi daima mümkündür. İşte bu kontrol ve yönlendirme görevi yerine getirilmemiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Bu arada mevduat sertifikası uygulaması ile kara paranın banka sistemine çekilmesi istenmiştir. Bu kara para işletmelerde belki evvelce de kullanılıyordu. Ancak, mevduat sertifikası uygulaması en azından bir kullanma rahatlığı getirmiştir.

Bütün bunların yanısıra vergi tedbiri olarak Gelir Vergisinde tarife % 40'tan başlarken mevduat ve tahvil faizlerinde tevkifat nisbeti % 25 olarak tesbit edilmiştir. Bu şekilde hâmiline yazılı mevduat sertifikasına bağlı tasarruflarda alınan faizin miktarı ne olursa olsun Gelir Vergisi % 25 nisbetinde bırakılmış daha sonra 2547 sayılı Kanunla Gelir Vergisi Kanununun 86. maddesi değiştirilerek bu durum tümüyle yasal hale getirilmiştir.

Ayrıca, faizi günah kabul edenler için faizsiz olarak kredi verenlere kâr payı ödenmesini mümkün kılacak kâr ortaklığı belgesi uygulanması getirilmiştir. Ancak bu uygulama hâlen durdurulmuştur.

Bu konuda getirilen bir diğer önemli yenilik «vergi alacağı» (avoir fiscale) sisteminin ihdası olmuştur. Şöyle ki: Eskiden vergi sistemi, kurumlar yönünden kârı dağıtmayıp oto finansmana gitmeyi teşvik eder nitelikte idi. Kurumlar, vergi sisteminin sapmayı teşvik edici niteliğinden ötürü kâr dağıtımında tarafsız kalamıyorlardı. Vergi alacağı sistemi bu sakıncayı gidermiş ve kâr dağıtılmasını teşvik edip tasarrufların hisse senedine koymasını özendirmek istemiştir. Kaldı ki, AET ülkelerinde de aynı sorun bir vergi uyumu sorunu olarak ele alınmış olup konunun Katma Değer Vergisinde olduğu gibi bir direktif ısdarı yolu ile çözülmesine çalışılmaktadır.

VI — Döviz dar boğazını aşabilmek için mal ve hizmet ihracını teşvik edici kambiyo tedbirlerinin yanısıra, vergi kanunlarındaki eski teşvik tedbirlerine ilave olarak aşağıdaki yenilikler de getirilmiştir. Kurumlar Vergi Kanununda yapılan değişikliklerle kurumların yurt dışından elde ettikleri kazançlar için Kurumlar ve Gelir muafiyeti ile kurumların yurt dışında yaptıkları inşaat onarma ve teknik hizmet ve montaj işlerinden sağladıkları kazançlar için Gelir ve Kurumlar Vergisi muafiyeti ihdas edilmiştir. Sınaî ürün ihraç eden (250.000 ABD Dolarını aşması kaydıyla) imalâtçı ve ihracatçı kurumlara uygulanan istisnayı da bir teşvik tedbiri olarak görmek gerekir. Bu istisna brüt ihracat tutarı üzerinden % 20 oranında hesaplanarak kurumların safi kazancından indirilmek suretiyle uygulanmaktadır. İmalâtçı olmayan ihracatçı kurumlar da bu istisnadan 1/4 nisbetinde yarar-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



landırılmıştır. Böylece ihracatın bu dalda uzmanlaşmış kuruluşlar tarafından yapılması özendirilmek istenmiştir. Yaş sebze ve meyve ile su ürünleri ihracatına da sanayi ürün ihracına uygulanan mahiyette istisna getirilmiştir. Dış navlun hâsılatının brüt tutarının % 20'si safi kurumu kazancından indirilmek suretiyle dövizle yurt dışında taşımacılık özendirilmek istenmiştir. Turizm müesseselerinin ve seyahat acentelerin döviz hâsılatlarının % 20'sinin sâfi kurum kazancından indirilmesi imkânı tanınmıştır. Bütün bunlar kanımızca amacı ile uyumlu, isabetli ve olumlu görüşleri yansıtan tedbirlerdir.

VIII — Enflâsyonla mücadele'de vergiden de yararlanmanın ilk koşulu gelirini arttırmaktır. Bu da yeni vergileri, ya da mevcut vergi tarifelerinin yükseltilmesini gerektirir. Vergi idaresinin etkinliğini arttırarak da bu konuda olumlu, fakat sınırlı bazı sonuçlara gidilebilir. Ancak bu uzun vadeli bir tedbirdir.

12 Eylül sonrasındaki düzenlemelerde vergi sisteminde yukardaki anlamda bir düzenleme yapılmamıştır. Yapılması acaba doğru olur muydu? Koşullar buna elverişlimiydi? Burada bunları tartışmayacağız. Ancak, 1980 sonrası vergi düzenlemelerinde vergilerden enflâsyonu önleyici bir araç olarak yararlanılması politikası yerine enflâsyonun etkilerini hafifletici bir politikanın aleti olarak yararlanılması görüşü benimsenmiştir. Bu da sosyal politikanın zaruretlerinden kaynaklanan bir siyasal tercihtir.

Yukarda açıklanan koşullar altında enflâsyonun etkisini azaltmak amacıyla Gelir Vergisi tarifesi ve ücretlilere uygulanan özel indirim tutarının yılda 1.800 TL.'dan 54.000TL.ya çıkarılması suretiyle ücretliler üzerindeki vergi yükü azaltılmış ve enflâsyonist baskıyı en fazla hisseden bu kesim bir ölçüde ferahlatılmak istenmiştir. Bu arada, özel kesimde hizmet sözleşmeleri genelde net ücret tutarı üzerinden yapıldığından ücretlerde ileride meydana gelmesi muhtemel artışların da önüne geçilerek özellikle sınaî maliyetlerde ücret artışlarından meydana gelebilecek artışlar önlenmek istenmiştir. Vergi indirimi nedeniyle net ücret tutarlarında meydana gelecek artışların ekonomide meydana getireceği talep artışını zaman içinde tedrici yapabilmek amacıyla 19.9.1980 tarihinden önce yürürlüğe giren toplu sözleşmeye tâbi hizmet erbabına, ücret artışlarının 1982 Şubat ayına kadar taksitlerle ödenmiş olmasını da daha önce açıkladığımız amaca yönelik ilk bakışta vergi dışı gibi görünen fakat bir yönü itibariyle onunla da ilgili bir tedbir olarak değerlendirmek gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



VIII — Vergi kanunlarında vergi hâsılatını artırmaya yönelik tedbirlerin en önemlisi spesifik vergi tarifelerindeki yeni düzenlemelerdir. Gerçekten, Gelir Vergisi tarifesi gibi maktu vergiler de enflâsyonun etkisi ile tam bir erozyona uğramış ve tüm önemini yitirmişti. Yeni düzenlemelerle bu durum belki biraz daha gerçekçi hâle getirilmiştir. Ancak spesifik vergilerin toplam vergi hâsılatı içindeki payı ve onun üzerindeki etkisi çok sınırlı olduğundan bu konuda psikolojik tatmin dışında fazlaca bir yarar sağlanamamıştır.

IX — Vergileme konusunda son olarak diyebiliriz ki, Türkiye'deki vergi politikasının bugün için iki temel sorunu vardır. Bunlardan biri Katma Değer Vergisine geçiş, diğeri ise etkin bir vergi idaresinin kurulmasıdır. Bunlardan ikincisinin çözümü kuşkusuz çok daha güçtür ve zaman isteyen bir iştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## III. A Maliye Politikası ve Türkiye'deki Uygulama (1980 Sonrası Dönemi)

**Yorum Prof. Dr. Salih Şanver**

Aynı kurumda, Akademide ve Marmara Üniversitesinde, aynı kürsüde ve bilim dalında; meslekdaşım - yarı gerçek yarı şaka - her zaman münazaraya açık dostum Sayın Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'nu; uzun, kapsamlı, ayrıntılı, seçenek (alternatif) görüşleri davet eden bildirisi için kutlarım.

Bildiri altı bölümdür. Sayın Nadaroğlu'nun izni ile öncelik- sonralık sıralamasını değiştireceğim. Son iki bölümü öne alacağım, ilk bölümü sona bırakacağım, diğer bölümleri ara yerde, yorumlıyacağım. Zira, konumuz, 1980 sonrası dönemidir. Bildirinin parantez içi başlığı da böyledir. Yorumumda, genelde, rakamları kullanmıyacağım, zira rakamlar resmi belgelerin fotokopisidir. Sayın Profesörün katıldığım görüşlerine maliye biliminde egemen olan karşı görüşü gerekçe göstereceğim.

### 1. 1980 Sonrası Harcama Politikası (Bildiri s. 16-24)

— Sayın Nadaroğlu, harcamada siyasal faktör ve devletin tüketici olması diye iki faktör etkilidir, diyor. Birinci faktör üzerindeki görüşüne katılıyorum, ikinci faktör üzerindeki görüşüne katılamıyorum. Katılmamanın nedeni, devlet (ya da toplum) birimiz değil hepimiz demektir, fiktif ve soyut bir kavramdır, devlet (ya da toplum) sinemaya gidemez, aşık olamaz, ayva yiyemez, böylece devlet tüketici olamaz, tüketici olan sadece bireydir.

— Sayın profesör, memur ve emekli maaşları harcamaları önemli ölçüde artırdı diyor. Artış nominal olarak doğru, fakat artış hızı enflasyon hızının gerisinde kaldığından, artış reel olarak doğru değildir.

— Bir sorum var, bu bölümde. 1981 ile 1982 rakamlarını karşılaştırırken Sayın Nadaroğlu, 1982 yılı Bütçesinin 10 aylık olduğunu hesaba kattı mı?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



**2. 1980 Sonrası Vergi Politikası (s. 24-31)**

— Bildiride «..akıl almaz bir gafletle ve tamamen politik sebeplerle münfesih parlamento..» deniliyor. Bu ifade, normatiftir, pozitif değildir bilimde. Bu ifadeye değinmekle yetiniyorum.

— Sayın Nadaroğlu, ülkemizde dolaysız vergilerin payı % 50'nin üzerindedir ve vergi yükü ücretlilerdedir diyor. Bu görüşe, hem de rakamlarla katılıyorum. Bu konuda da sorum var. Cayın Profesör, Plânlamanın ve şimdi Sayın Oktay Varlıer'in (Bilim ve Sanat Ocak 1983 sayısı) verdiği şu rakamları benimsiyor mu? Ücretlilerin milli gelirde payı % 16, bunlar gelir vergisinin üçde ikisini ödüyorlar, ücret dışı gelirlerin payı % 61, bunlar gelir vergisinin üçde ikisini ve tür gelir vergisinin beşde biri olan kurumlar vegisini ödüyorlar.

— Sayın Profesör, tarifenin % 40'dan başladığını (doğrusu bu yıl % 36), faizlerin vergisinin kesinti yolu ile ödendiğini, dış ticaret de hasılat istisnasını ve vergi alacağını, tasvir ederek veriyor, bu konularda görüşünü bildirmiyor.

Bu konulardaki görüşüm şöyledir: Gelir vergisi - Kur umlar vergisi ikilisi klâsik vergi yasaları sistemidir. Çağdaş verg sistemleri iki vergiye bağlı iki yükümlüyü aynı ölçüde vergiler, ülkemizde, kurumlar, az vergi yükü ile kayrılır. Ücretlinin, faiz veya kira geliri elde edenden daha az bir vergi ödediği vergi sistemi bilgime göre diğer ülkelerde yoktur.

—Sayın Nadaroğlu'nun, Katma değer vergisi ve Etkin vergi idaresi konularındaki görüşlerine tamamen katılıyorum. Hele hele, Yeminli Danışmanlık konusunu vurguluyorum.

— Bildiride, değer artış kazançları ile kazanırken ödeme konularında, bize bir bilgi vermemektedir.

**3. İktisadi Düşüncedeki Evrimin İktisat ve Maliye Politikaları Üzerindeki Etkileri (s. 3-8)**

**4. Müdahaleci Devlet ve Maliye Politikası (8- 11)**

**5. Türkiye'de Maliye Politikası (11-16)**

Bu üç bölüm için, Sayın Nadaroğlu'nun hoşgörüsüne sığınarak, önce bir benzetme ile yorumda bulunacağım.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Fransa Kralı ve Almanya İmparatoru, Tanrının yeryüzündeki temsilcileridir, bunların yönetimini Papa onaylar.

Bu ifade geçmiş için doğrudur, günümüzde yanlıştır.

### 6. Genel Açıklamalar

Sayın Profesör bu bölümde, bir yandan maliye politikasının genel çerçevesini veriyor. öte yandan 24 Ocak Kararlarını değerlendiriyor. Şimdiden söyliyeyim, bu değerleme normatiftir, pozitif değildir.

— Maliye Politikasının genel çerçevesi için şu görüşleri eklemek istiyorum :

● Mali politikanın, istikrar (dengeleme) politikası olduğu tanımı biraz müphemdir. Devletin harcama ve vergileme işlemleri devlet borcunun düzeyini (miktarını) belirler, bu mali politikadır. Söz konusu borcun bileşimini belirleme para politikasının- borç yönetimi politikasının konusudur. Böylece devlet satın almalarında ve devlet finansmanında bir mali politika ögesi, bir de para politikası- borç yönetimi politikası ögesi vardır. Bu politikalar birbirinden ayrılamaz.

● En basit modelde, okul kitabı modelinde bile, üç eşitlik vardır :

$Y = C + I + G$ — Milli Gelir
$M/P = L$ — Para Miktarı, Fiyat düzeyi, Likidite
$D = P(G—T)$ — Açık, Harcama — Vergi

Bu üç eşitlik, harcama, vergi ile yada parasal veya parasal olmıyan artış ile karşılanır demektir. Bütçe açığı veya fazlası, para yaratarak veya para yokederek finanse edilir. Veya kamu borcu ile.

Bu basit, geniş model paracı için de Keynesci için de geçerlidir. Paracı V sabittir der, I ve C ayrımı üzerinde durmaz. Aşırı Keynesci, Likidite tuzağı ve I'nin faize karşı esneksizliği üzerinde direnir.

Keynesci modelin reel akımlarla, paracı modelin nominal akımlarla ilgili olması basit modelde önemli değildir.

● Musgrave'de üçlü ayrım vardır. Dengeleme fonksiyonunu geniş tanımlama, çıktı ve çalışma düzeyi gerçekleşirse, dağılım ve bölüşüm de gerçekleşir'e varır. Ancak, tüketim veya yatırım, özel

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



mal - kamusal mal, ikililerine göre farklı politika farklı dağılıma varır. Farklı politikanın, vergiden sonru gelir, ücret ve kâr paylarına göre, farklı bölüşüm sonuçları da vardır. Gelirin % 75'i ücretlere, % 25'i sermayeye gitsin diye bir dengeleme politikası anlamsızdır. Alternatif harcama ve vergi politikaları kamu ekonomisinin konusudur.

● Uygulamada, izlenen mali politika genişleme mi - daralma mı politikasıdır, sorusu yanıtlanır. Bu yanıtlamada iradi veya otomatik politika ayrımı yapılamaz. Büyüyen çocuk, öğün aralarında da birşeyler yiyebilir. Sorun, bütçe açığı ile işsizliği giderme sorunudur. Bu konudaki kalabalıktan kaçma (crowding out) hipotezi bizi para politikası ile mali politika ayrılmazlığına getirir. Bir alternatifde tahvil satılır, özel yatırım azalır; öbür alternatifde açıktan finansman yapılır, bu para politikasıdır.

● Şimdiye kadar söylediklerim, analitik (kuramsal) mali politikadır. Ampirik (uygulamalı) mali politika ekonometrik modellerdedir. Bu modellerde, zaman gecikmeleri, çarpanın büyüklüğü, gerek parametreler gerekse dışsal değişkenler için belirsizlik sorunları vardır.

● Keynesden beri bütçe milli geliri ve çalışma düzeyini etkiler, deriz. Daralma veya genişleme, genelde tek rakamla ölçülür. Harcama veya gelir rakamları bize fazla bilgi vermez, açık rakamı bilgi verir. Önemli olan bütçe değildir, ekonomidir.

Fiili bütçe açığı, Tam çalışma fazlası, Mali gecikme gibi ölçütler ortaya çıkmıştır.

● Amerika ve Almanya, iradi politikaya güvenirler.

● Kaba Keynescilikde, reel çıktı tam çalışma altında ise fiyatlar artmaz, enflasyonda çıktı artamaz. Enflasyonun devletden mi, pazardan mı geldiği durumu önemlidir.

● Mali politikanın paracı eleştirisi, para miktarı ve varlık etkileri konusundadır. Kısa dönem Keynescidir, uzun dönem paracıdır denir. Öncüleri bir yana (K. Brunner, A.H. Meltzer, D. I. Fand) Friedmancılık veya Chicago okulu, paranın miktar kuramını diriltir. Keynes devrimdir, Friedman karşı devrimdir. savsözleri ortaya çıkar. Paracılar 1. Para önemlidir. 2. Para tutma talebi sabittir. 3. Paranın dolaşım hızı sabittir. 4. Mali politika önemli detildir. 5. Mali politikada zamanlama yapılamaz. iddiasındadırlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Ancak paracılık kuramsal değil, ampirik bir öğretidir. Friedman kendisi «Ekonomiciler arasındaki farklar, kurumsal değildir, ampiriktir» der. Dikey LM paracı, yatay LM dikey IS Keynescidir. İkisi de haba biçimlerdir.

● Kimi modellerde faiz oranı, para miktarındaki değişmeler ile çıktı ve fiyat düzeyi arasında aktarma organı değildir. (Andersen-Jordan modeli). Faiz oranı sadece enflasyon oranını belirler.

● Enflasyonda mali politika, işsizlikteki mali politika ile simetrik değildir. Aynı durum para politikası için de söz konusudur. Sıkı para politikası, yüksek faize, varır. Faiz çok firmada önemli maliyet ögesidir.

Toplarsak; meleklerin erkek mi dişi mi olduğu tartışmasına benziyen maliyeci paracı tartışması verimsizdir,, esasen mazide kalmıştır. Maliyeci- paracı tartışması biçimindeki tartışma anlamsızdır, zira bu bağlamda Keynes de paracıdır, Friedman ise Keynescidir. Özel kesim mi - Kamu kesimi mi biçimindeki tartışma, ilk tartışmanın teknik olmasına karşı felsefiktir, bu tartışma ise çoktan, Devleti ekonomi diye sonuçlanmıştır, Devletsiz ekonomi olamaz.

Verdiğim çercevede, borçlanmayı kapsamıyan bir mali politika değerlemesi olamaz. Üstelik Türkiye yönünden KİT'lerin de birlikte ele alınması gerekir. Bu konularda Ceteris Paribus- Alibi- Yokluk koşullarına sığınılamaz. 24 Ocak kararları döneminde hem dış, hem iç borçlar artmıştır. Dış borç artışı Haziran 1981 -Haziran 1982 dönemi için 800 milyon dolardır. Aynı dönemde iç borçlarda artış 251 milyar liradır. 1981 döneminde KİT'lere bütçeden 449 milyar lira verilmiştir.

— Son olarak 24 Ocak kararlarına geliyorum. Sayın Nadaroğlu, «kanımızca kesin ve somut... Cesaretli bir tutum... Bilinçli ve kararlı bir davranış... 24 Ocak öncesi facia» ifadeleri ile bu konuda, hem de iyice normatif, pozitif değil bir görüşünü ortaya koymuştur.

Bu konuda, 24 Ocak savunucuları 12 Eylül'e sığınmasın derim, zira ikisi ayrıdır. daha 1981 yılı başında Basında yazdığım gibi ilki başarısızdır, ikincisi başarılıdır. 24 Ocak bize duraklıyan üretim, bozulan gelir bölüşümü, artan işsizlik, azalan refah getirmiştir. Paracı politika yurt dışı içindir, içeride mali politika çalışır. 24 Ocak, alacaklılarıma borçlarımı yurt içinde ödiyeyim diye, fabrikasını satan, işçilerine yol veren fabrikacı davranışıdır. Marifet, fabrikayı çalıştırarak borç ödemektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## Prof. Dr. Halil NADAROĞLU'nun

## «Maliye Politikası ve Türkiye Uygulaması» Adlı Tebliğinin Yorumu

**Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL**

Önce değerli hocama, Türk maliye politikasının sorunlarını ve tartışma konularını büyük bir açıklıkla ortaya koyduğu için teşekkür etmek istiyorum. Yorumumu Maliye politikası iktisat politikası ilişkisi ve Türkiye'de maliye politkası olmak üzere iki başlık altında toplayacağım.

### I. Maliye Politikası - İktisat Politikası İlişkisi :

Sayın NADAROĞLU, tebliğinin başında maliye politikasını iktisat politikasından soyutlamak mümkün olmadığını ve onun bir aracı olduğunu çok haklı bir şekilde belirtirken iktisadi düşüncenin evrimini inceleyerek, tarihsel gelişim içinde iktisat ve onun bir aracı olarak maliye politikası yaklaşımlarını başlıca özellikleri ile sıralamış bulunmaktadır. Tebliğde çok net bir biçimde açıklanan devletin tarafsızlığı ya da müdahaleciliği üzerinde kısaca durarak yoruma başlamak istiyorum. Sayın tebliğ sahibi, tarafsız ilkesini, bir başka deyişle klasik iktisat politikasının, klâsik maliye politikası özelliklerini açıkladıktan sonra şu yargıya varmaktadır. «Vergiler, geleneksel kamu hizmetlerinin maliyetini finanse etmek için alınmaktadır. Bu mali amacın dışında başlıca iktisadi ve sosyal amaç izlenmediğinden maliye politikasından sözetmek mümkün değildir» demektedir. Kanımca bu, hüküm» tebliğde yer alan iktisat politikası - maliye politikası ilişkisini bozan niteliktedir. Zira, her iktisat politikası modelinde, bir iktisadi amaç olmuştur. Klasik teoride bu amaç başlıca etkin kaynak dağılımıdır. Dolayısıyla, geleneksel fonksiyonlar az kamu harcaması, küçük bütçe, borçlanmama ve vergi tarafsızlığı, **kaynak dağılımına** uygun bir maliye politikası tedbirleridir. Nitekim, daha sonraları, sayın hocamında belirttiği gibi, gelir dağılımı, istikrar ve büyüme sorunları ve amaçları görülünce, çok sayıda kamu hizmeti, çok harcama

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



büyük bütçe, gereğinde borçlanma yapan müdahaleci bir devlet ve maliye politikası ortaya çıkmıştır.

Kısacası, her iktisat politikası modelinde temel amaç fonksiyon toplumsal refahı ençoğa çıkarmaktır. Bunun bağımsız değişkenleri de politika amaçlarıdır. Politika amaçları ekonominin yapısal ilişkilerine göre belirlenir. Yapısal ilişkiler de, bağımsız politika araçları ile etkilenerek, toplumun amaç fonksiyonu maksimum yapılmak istenir. Klâsikler, refahı, kaynakların optimum dağılımında görmüşlerdir. İktisadi düşüncenin ilk evrelerinde optimum kaynak dağılımı - refah maksimizasyonu özdeşliği varken teknolojik gelişme ve sanayileşme bu ayniyeti bozmuş ve bu asıl politika amacının yanında doğan (başlıca kaynak - harcama dengesizliği) iktisadi dengesizlik ve gelir bölüşümünde adaletsizlik sorunları nedeniyle bu politika amaçları spektrumu genişlemiş ve bu amaçlar konusunda kamu kesimine daha büyük görevler düşmüştür. Maliye Politikası her zaman bir araç olamamakla birlikte, her dönemde iktisat politikası ile birlikte varolmuş, ve iktisadi sistemin işleyişine, politika amaçlarına ulaşılmasına yardımcı olmaya **zorunlu** bir devlet politikası çerçevesinde varolmaya devam edecektir.

Bu bakımdan sayın hocamın, tebliğinde yer alan maliye politikası tanımı eleştirisine katılıyorum. Maliye politikasını Keynesçi yaklaşımda ve gelişmiş ülkelerin politika amaçlarında olduğu gibi, makroekonomik amaçlarla sınırlamak uygun değildir. Bunun sebebi, hem makro amaçlar (istikrar ve gelişme), mikro amaçlarla karşılıklı ilişkilidir, hem de az gelişmiş ülkelerde başlıca amaç kaynakların iyi kullanılmasıdır.

## II. Türk Maliye Politikası Kavramındaki Değişmeler :

1. Tebliğde, Türk maliye politikasının (iktisat politikasına bağlı olarak) oldum olası pragmatik yaklaşımla (karşıtı doktriner olarak alınmıştır) saptandığı ileri sürülmektedir. Kanımızca Türk maliye politikasını, başlıca sermaye stokunu artırmak olarak ifade edilebilecek iktisat politikasının genel amacından soyutlamak mümkün değildir. Bir başka deyimle progmatizm, amacın tesbitinde değil, amaca ulaşmaya ilişkin yapısal ilişkileri etkileyebilecek politika araçları değişikliklerinde olmuştur. Türk maliye politikası 1980 istikrar programı öncesi üç alt döneme ayrılabilir. 1923 - 1950 döneminde başlangıçta özel sermaye birikiminin geliştirilmesi, sermaye stoku için kamu alt-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



yapısının kurulması ve kuruluş halindeki bir devletin temel hizmetlerin yapılabilmesini sağlayacak kısaca iktisadi gelişme ve kaynak dağılımında etkinlik amaçlarına yönelik bir klâsik bir iktisat maliye politikası izlenmiştir. Bu dönemde mali denge, küçük bütçe, kamu yatırımlarının borçlanmayla olağanüstü (milli savunma) harcamaların olağanüstü vergilerle finansmanı gibi geleneksel yöntemlere başvurulmuştur.

2. 1950 - 1960 döneminde iktisat politikası amaçlarında bir değişiklik olmamakla birlikte (dönem sonuna doğru istikrar ve gelir bölüşümü sorunları ortaya çıkmasına rağmen), maliye politikası, ekonominin kaynak - harcama dengesinin bozulması pahasına, yüksek bir gelişme hızı ve yatırım düzeyi için araç olarak kullanılmağa başlanmıştı. Kısacası, Türkiye 1950 sonrası yurtiçi kaynak ve tasarruflarının üstünde bir yatırım ile gelişmeyi, iktisadi refah için daha çok ve çeşitli tüketimi seçmiştir. Sonuçta belirli sermaye birikimi gelişme hızı ve özel tüketim düzeyine ulaşılmış ancak, iktisadi denge ve gelir bölüşümü bozulmuştur.

3. 1980 öncesi olan sondönem planlı dönemde, iktisat politikası ve dolayısıyla maliye politikası, 1950 - 1960 döneminde hızlı sanayileşmenin ve kaynaküstü harcamanın enflasyon ve dış borçlanmayla finansmanın ortaya çıkardığı amaçlara yönelik olmuştur. Ancak planlı bir kalkınma hareketine rağmen bu iki amaca ulaşmada gene başarısız olmuştur. 1950 - 1960 döneminde tek ulaşılan amaç gelişme için sermaye stoku artışı iken, planlı dönemde, özel kesim yatırımlarını özendirme, kamu yatırımlarını plana göre gerçekleştirme sonucu, gelişme amacına planlı şekilde ulaşılma yolu seçilmiştir. I. ve II. plân döneminde gerek genel kaynak harcama dengesi gerek kamu kesimi genel dengesi tutturulduğundan, istikrarsızlık ve gelir bölüşümü sorunlarının ortaya çıkmadığı söylenebilir. 1973 - 1980 arası ise, genel dengenin alt - üst olduğu ve gelir bölüşümünün alabildiğine bozulduğu bir dönemdir. Gerek kalkınma planı ve yıllık programlarda, gelir bölüşümünün sayısal bir amaç olarak yer almaması, gerekse maliye politikası ile düzeltilmesi gereken kaynak harcama dengesinin maliye politikasının yardımıyla (kamu kesimi ek finansman gereğinin tahminlerin üstünde olması) daha da bozulması, maliye politikasının gene sadece özel kesim sermaye stoku ve özel kesim için kamu alt - yapısı amaçlarına yönelik olarak çalışması sonucunu doğurmuştur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



4. Tebliğde, 1980 istikrar programına ilişkin olarak yer alan amaçlar ve araçlar teşhisi ve özetlemesi oldukça yeterli olmuştur. Maliye politikasına ilişkin açıklamalarda, kamu kesimi harcamalarının enflâsyondan en çok etkilenen birimin devlet olduğu varsayımı ile azaltılamadığı ancak 1982/1981 karşılaştırmasına göre o da, enflasyon oranındaki azalma sonucu harcama artış yüzdesinin düştüğü belirtilmiştir. Sayın NADAROĞLU teorik olarak harcamaların azaltılamıyacağı sonucunun Türkiye açısından da geçerli olduğunu ve bu azalmanın ancak otomatik olarak (enflasyona bağlı) gerçekleşeceğini reel olarak harcamalarda bir değişme olmayacağı sonucuna varmaktadır.

Türkiye'de kamu kesimi genel dengesi, ekonominin genel kaynak harcama dengesi ile sıkı sıkıya ilişkilidir. Dördüncü beş yıllık plan dengeleri ile fiili sonuçları karşılaştırırsak, 1980 sonrası istikrar programın uygulanmasında kamu kesimi yatırımını ve özellikle tüketimini kısarak bir politika bütünlüğü sağladığını söyleyebiliriz. Aşağıdaki tabloda, plan hedefi ve gerçekleşme olarak kamu tüketimi kamu harcanabilir geliri ve özel tüketim yer almaktadır.

**TABLO I**

**GSMH'nın yüzdesi olarak**

| | 1980 | | 1981 | | 1982 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Plân | Gerçekleşme | Plân | Gerçekleşme | Plân | Gerçekleşme |
| I. Kamu Harcanabilir Geliri | 23.6 | 14.6 | 24.8 | 19.2 | 26.0 | 19.1 |
| II. Kamu Tüketimi | 15.2 | 10.5 | 15.4 | 10.6 | 15.6 | 10.9 |
| III. Özel Tüketim | 66.0 | 73.1 | 64.6 | 68.9 | 63.2 | 69.0 |

(Kaynak: IV. Beş Yıllık Plân ve 1983 Programı.

Görüldüğü gibi, özel tüketimde GSMH'nin yüzdesi olarak kısıntı yoktur. Hatta, plan hedefleri aşılmıştır. Toplam talep kısılması kamu kesimi tüketiminin azaltılması ile sağlanmıştı. Bunun anlamı devletin; iradi bir politika ile istikrar programına yardımcı olmasıdır. Nitekim, kamu harcamaları içindeki yatırım payında bir düşüş gözlenmektedir. 1979'da % 29 olan yatırım payı 1982'de % 24'e düşmüş buna karşılık transfer payı artmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Bu noktada ekonominin genel dengesindeki bozukluğun ve enflasyonist eğiliminin özellikle 1980 öncesi büyük ölçüde kamu kesiminin tasarruf-yatırım açığından ileri geldiğini belirtmek gerekir. Türkiye'de son yılların verilerine bakıldığında, kamu tasarrufu kamu yatırımın altında kalmakta, bu fark özel tasarrufun özel yatırımı aşan bölümü ve dış tasarruflarla kapatılmaktadır. Kamu kesimi genel dengesi içinde kamu yatırımları büyük ölçüde kısılmasına rağmen özellikle kamu harcanabilir gelirindeki düşüş (vergi ve diğer gelirlerin düşüklüğü, transferlerin fazlalığı nedeniyle) bu sonucu doğurmaktadır. Zira, kamu yatırımları payı 1981 - 1982 yıllarında plân hedeflerinin altındadır. Özellikle KİT yatırımlarında 1982 yılı içinde büyük kısıntı yapılmıştır. Kamu tasarruf- yatırım açığının 1980 sonrası. GSMH içindeki payının düşürüldüğünü, özel tasarruf - yatırım farkının artırıldığını belirtmek faydalı olacaktır. Bu sonuç Türkiye'de yatırım - tasarruf dengesi tutturulduğunda, enflâsyonist eğilimin önlediğinin örneği olmaktadır. 1982 yılında kamu tasarruf yatırım açığı GSMH'nın % 4.8 iken, 1983'de % 4.1'e düşeceği umulmaktadır.

Tebliğde sayın hocamın Türkiye'de maliye politikasının vergi politikası olarak ele alındığı görüşüne katılamıyorum. Zira 1983 programında Maliye Politikası ve Tedbirleri başlığı altında, temel amacın enflasyon hızını % 20'ye indirmek olduğu belirtildikten sonra tedbirler olarak, vergi ve bütçe yönetimine ilişkin önlemlerden söz edilmektedir. Bu bakımdan düşünülen önlemler vergilerin miktar ve bileşiminin, iktisadi amaçlara (enflasyonla mücadele) göre ayarlanması olarak tanımlanması gereken vergi politikası kavramına da uymamaktadır. Belki, Maliye Bakanlığının idari politikasının önlemleridir. Zaten sayısal olarak amaç - araç ilişkisi kurulmadıkça ve vergi fonksiyonu teknolojik ve vergi rakkamları kısaca model içinde yalnızca hesaplanabilir nitelikte oldukça, vergi politikası tedbirleri kâğıt üzerinde kalmağa mahkûmdur. Bunaragmen, 1980 sonrası vergi yasası tadillerinde iktisat politikası amaçları ile bir ölçüde bütünlük sağlandığı söylenebilir.

Bu açıklamalara göre Türk Maliye Politikasından 1983 yılı içindeki beklentileri şöylece özetleyebiliriz. 1983 yılı içinde kamu harcanabilir gelirinin GSMH içindeki payı % 20 olacağı hesaplanmaktadır. 1982'dek oranlarla karşılaştırıldığında 1 puanlık bir artış öngörülmektedir. Kamu tasarruf - yatırım farkının düşük tutulması, tüketim artışına rağmen kamu yatırımı kısılması ille sağlanmak istenmektedir. Öte yandan 1981 . 1982 yıllarında düşürülemiyen özel tüketimin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



düşürülmesi özel tasarruf ve yatırımın artırılarak kamu tasarruf yatırım açığının kapatılması planlanmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'de kamu tasarrufu ile kamu yatırımını eşitlemek başlıca maliye politikası sorunu olmaktadır. Bunun için de kamu harcanabilir gelirini (vesonuçta tasarrufunu) artırmak ya da kamu yatırımlarını kısmak başlıca politika tercihleridir. Yüksek bir gelişme ve büyüme hızının tutturulması, yatırım kısıntısı ile çelişmekte ise, o takdirde tek yapılacak şey harcanabilir geliri artırmak olacaktır. Cari giderler başlıca bir istihdam ve gelir dağılımı politikası olarak yürütülüyorsa o takdirde transferlerin bir bölümünden vazgeçmek (özellikle katma bütçeli idarelerin öz gelirlerini artırarak hazine yardımını azaltmak ve diğer malitransferler miktar ve bileşiminde çok titiz davranmak), en son olarak da kamu kesimi gelirlerini artırmak gerekmektedir. Türkiye'de para arzı başlıca kamu kesimi tasarruf - yatırım açığına bağlıdır. Dolayısıyla önce, iradi bir maliye politikası aracı ile açığı verip sonra bağımsız denilen bir para politikası enflâsyonu önlemeye çalışmak çelişkili olmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

# 1980 SONRASI TÜRK VERGİ POLİTİKASI

**A. Aykon DOĞAN**

Maliye Bakanlığı
Gelirler Genel Müdürü

## I — VERGİ POLİTİKASININ EKONOMİ POLİTİKASI İÇİNDEKİ YERİ:

Çok defa vergi politikası ile maliye politikası eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bunun nedeni, vergi politikasının, genelde maliye politikası içindeki ağırlığı ve önemidir. Ve bu önem gün geçtikçe artmaktadır. Çünkü, günümüzün vergisi, artık, yüzyılın başındaki «Devlet masraf yapar onun için vergi koyar» görüşünden çok uzaktır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonraki, hızlı, adil ve dengeli gelişme ve kalkınma özlemi vergi politikasının önemini gün ışığına çıkarmıştır. Ekonomi politikasının adeta can damarı olmuştur.

Hızlı, adil ve dengeli bir şekilde kalkınma özleyişinin baskısında günümüzde vergi politikası artık aktif bir araçtır ve kalkınma hedefinin emrindedir. Bu araç kalkınma için eknomik hayatı teşvik edici ve destekleyici, gerektiğinde müdahalecidir.

Kalkınma özleminin vergiciliğe getirdiği yeni yönde, tarihi gelişme içinde vergi sisteminden beklenilen çeşitli fonksiyonlar (gelir sağlama, sosyal adalete yardımcı olma, ekonomik istikrarı, tam çalışmayı destekleme) ve vergicilik prensipleri de yeni ve değişik renklere girmişler, yeni manalar, müanslar almışlardır. Kalkınma ihtiyacı ve özleyişi vergiciliğin fonksiyonlarında ve prensiplerinde yeni ve kendine özel bir hamur yaratmıştır; yeni bir kompozisyon getirmiştir. Bu kompozisyon çok boyutludur. (*)

---

(*) Kemal KURDAŞ — Türk Vergi Sisteminin Ekonomik Gelişme Üzerindeki Etkileri - Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti - İstanbul 1970 Sh. 46.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Bu olgular içinde; kamu gelirlerinin esasını oluşturan vergi ve politika, fertler, toplum ve Devlet açısından yaygın ve derin etkileri sebebiyle, terminolojik bir hata olsa bile maliye politikasıyla eş anlamlı olarak kullanılmıştır.

Konumuz vergi politikasıdır. Verginin yaygın etkileri dolayısiyla, vergi politikasıyla ilgili açıklamalarımız, çok yerde maliye politikasının boyutlarına ulaşacak ve maliye politikası olarak değerlendirilebilecek bir muhteva gösterecektir.

Vergi politikası, ekonomi politikasının bir vasıtasıdır. Devamlı, geniş kapsamlı ve uzun vadelidir. Fertler toplum ve Devlet üzerindeki mali, ekonomik ve sosyal yansımaları para ve harcama politikasına kıyasla çok daha derin ve etkilidir. Ekonomi politikasına ters bir vergi politikası, kendisini başarısızlığa götürdüğü gibi, genel ekonomik politikayı da aksatır. Dolayısiyla para ve harcama politikasıyla vergi politikasının birarada, birbirini destekler şekilde ve uyumlu olarak yürütülmesi zorunludur.

«Türkiye'de maliye ve para politikalarının büyüme hedefleri üç başlık altında özetlenebilir: GSMH'nın tasarruf yüzdesini büyük ölçüde artırmak; kaynak tahsisini yeniden düzenlemek; sosyal adalet ikelerine paralel olarak gelir dağılımı etkilemek. Biindiği gibi, ister gelişmiş, ister gelişmekte olan ülkelerde olsun, bu amaçlar her zaman birbirine uygun düşmeyebilir. Asıl sorun bunların ne şekilde uzlaştırılacağıdır.» (*) İşte 1980 sonrası vergi tedbirleri bu çerçevede ele alınmış ve değerlendirilmiştir. Alınan vergi tedbirleriyle, 24 Ocak 1980 ekonomik kararlarına ters düşmemeye ve bütün politikalar arasında belli bir uyum ve uzlaşma sağlamaya çalışılmıştır.

## II — 1980 SONRASI EKONOMİ VE VERGİ POLİTİKASINA GENEL BAKIŞ :

1980 sonrası ekonomi politikası 24 Ocak kararıyla şekillenmiştir. Bu kararların uygulamaya konmasının üstünden üç tam yıl geçmiş bulunuyor. Başlangıçta bir istikrar tedbiri olarak nitelenmiş olan bu kararlar, 3 yıllık dönemden sonra bir ekonomik program niteliğini kazanmıştır. 1980 yılı başında tamamen bloke olmuş ekonomimize

(*)İsmail Hakkı AYDINOĞLU — Maliye ve Para Politikalarının Koordinasyonu A.İ.T.İ.A. Maliye ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları - Konferanslar 3. Ankara - 1973 Sh. 132.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



serbest piyasa kuralları çerçevesinde işlerlik kazındırmayı amaçlayan bu ekonomik programın temel amaçları sırasıyla şöyle özetlenebilir.

— Ekonomik anarşinin kaynağı olan yüksek enflasyonu kontrol altına almak, yıllık enflasyon oranını ekonomik istikrar ve kalkınma amacına uygun boyutlara indirmek.

— Ülkeyi içinde bulunduğu döviz sıkıntısından kurtarmak ve döviz kazandırıcı işlemleri özendirmek,

— Enflasyonla mücadelede önemli bir ilke olan, kamu harcamalarını sağlıklı kaynaklara dayandırmak,

— Tasarrufu artırarak, yatırımlara kanalize etmek ve dolayısıyla istihdam seviyesini yükseltmek,

— Türk ekonomisini her türlü sübvansiyon ve devlet yardımları olmadan yaşayabilen uluslararası ekonomik rekabete açık bir yapıya kavuşturmak, sanayide kapasite kullanımını artırmak,

— Genelde ekonomik buhrandan gelişme ve refah dönemine geçmek ve bunu istikrar içinde sürdürmek.

Bu amaçları gerçekleştirmek için sıkı para politikası; fiyatların serbest bırakılması; devlet harcamalarının rasyonel hale getirilmesi; fiyat düzenini bozan ve ekonomik açılma ilkesine ters düşen sübvansiyon ve devlet yardımlarının asgari düzeye çekilmesi yolunda önemli kararlar alınmıştır. Bu arada Türk Lirası devalüe edilmiş ve yeni dış ödeme imkanları sağlanmıştır.

Uygulamaya konulan sıkı para, fiyat, harcama ve dış ticaret politikaları, vergi politikasıyla desteklenmek istenmiştir. 1980'den sonraki vergi politikasını oluşturan vergi tedbirlerinin mahiyetini ekonomi politikası içindeki yerini ve diğer politikalarla uyumunu, üç yıl içinde alınan ekonomik sonuçlarla birlikte değerlendirmekte yarar vardır. Bu değerlemeler ileride izlenecek vergi politikasının yönünü tayin açısından da önem taşımaktadır.

**A — Ekonomik Sonuçlar :**

Üç yıldır izlenen ekonomi politikası sonucu yıllık enflasyon hızının mâkul sınırlara çekilmesinde önemli mesafeler alınmıştır. 1980

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



yılında % 107.2 olan enflasyon hızı 1981'de % 36.8, 1982'de ise % 30 oranına çekilebilmiştir. 1983 yılında bu oranın % 20'ye indirilmesi hedeflenmiştir. OECD raporlarında bu oranın % 23 civarında gerçekleşebileceği resmen belirtilmiştir. (x) Şüphesiz hedef yıllık enflasyon oranının tek rakamlı sınırlara çekilmesidir. Gerçekten geçtiğimiz yıllarda enflasyonla mücadelede gelişmiş ülkeler önemli aşamalar kaydetmişlerdir. 1983 yılında AET Ülkeleri % 6.8'lik ABD % 6'lık, Japonya ise % 3.1'lik bir fiyat artışını öngörmüşlerdir. (xx) Önümüzdeki yıllarda memleketimizde enflasyon ile mücadelenin daha zorlu olacağı beklenmelidir. Çünkü 1980 yılında enflasyonunun emisyon, mal darlığı, geleceğe güvensizlik, üretim faktörlerindeki fiyat artışlarından kaynaklandığı unutulmamalıdır. Bugün, güven ortamı tesis edilmiştir. Merkez Bankası kaynakları disiplin altına alınmış, aşırı talep önlenmiştir. Mal darlığı giderilmiştir. Bu itibarla, 1983 yılındaki enflasyonun kaynağı üretim maliyetlerindeki pahalılık olacaktır. Yani, mücadele edilecek enflasyon maliyet enflasyonudur. Bu çeşit enflasyonla mücadelenin ne derece güç olduğu bilinmektedir. Özellikle üretim maliyetini düşürücü ekonomik ve mali tedbirlerin ciddi bir tarzda ve uzun vadeli olarak uygulanmasına ihtiyaç vardır. Bu konuda, en önemli nokta pahalı kredi yüksek faiz sorunudur. Bunu pahalı enerji ve hammadde sorunları izlemektedir. Bu faktörler 1983 Türkiye'sinde enflasyonu müesseseleştirmiştir. Bu yapısal soruna karşı alınacak tedbirler içinde vergi tedbirleri mutlaka önemli yer işgal edecektir.

Dış ödemeler dengemiz sağlıklı bir yapıya kavuşmuştur. İhracatımız 1980'de 3 milyar dolar civarındayken, 1981'de 4.7 milyar doları aşmış, 1982 yılında ise 5.8 milyar dolara ulaşmıştır. Özellikle ihracat ürünlerimizin genel yapısı değişmiş, sanayi ürünlerinin ihracatımız içindeki payı % 50'yi geçmiştir. Bugün Türkiye Orta - Doğu pazarlarında kendisini kabul ettirmiş, özellikle uluslararası taahhüt - mühendislik - taşımacılık faaliyetlerindeki büyük potansiyelini ortaya koymuştur. Gelişmiş ülkelere yönelik ihracatta da tarife dışı engellere rağmen başarılı sonuçlar alınmıştır. Dış ticaretimizdeki bu olumlu gelişmenin gerçek göstergesi olan cari işlemler dengesindeki yıllık değişmeler aşağıda gösterilmişti.

---

(x) 1983 Perspectives peonomigues de l'OCDE.
(xx) Evrepan Economy - Kasım 1982.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



TABLO — I

**(TÜRKİYE) YILLAR İTİBARİYLE CARİ İŞLEMLER DENGESİ (GSMH/GSYİH YÜZDELERİ OLARAK) (x)**

| | |
|---|---|
| 1977 | —6.2 |
| 1978 | —2.2 |
| 1979 | —1.6 |
| 1980 | —4.8 |
| 1981 | —3.6 |
| 1982 | —1.3 |
| 1983 | —0.9 |

(Tahmin)

Bu gelişmelerde 24 Ocak kararları çerçevesinde alınan ihracattaki vergi teşviklerinin önemi büyüktür. İhracat kazançları bir taraftan vergiden istisna tutulmuş, ihraç ürünleri içindeki vergiler iade edilmiş, ihracat kredileri vergiden arındırılmıştır. Yıllar itibariyle ihracattaki vergi iadeleriyle, ihracat reeskont kredileri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir. Bu tablolardaki gelişmeler alınan vergi tedbirlerinin boyutunu açıkça göstermektedir.

TABLO — II

**YILLAR İTİBARİYLE İHRACATTA VERGİ İADELERİ**

Milyar TL

| Yıllar | Toplam İadesinden Yararlanan İhracat İçinde Vergi İhr. Ortalaması % | İadelerin Toplamı Yapılan Vergi Milyar TL |
|---|---|---|
| 1977 | 52.9 | 3.449 |
| 1978 | 35.1 | 3.201 |
| 1979 | 32.5 | 3.290 |
| 1980 | 25.0 | 4.905 |
| 1981 | 32.8 | 24..650 |
| 1982 | 63.37* | 86.716 |

Kaynak : Merkez Bankası

(x) Kaynak : OECD Economic Outlook, December 1-32.

(x) 12 aylık tahmin.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



TABLO — III

**İHRACAT REESKONT KREDİLERİ (x)**

| Yıllar | Kredi Toplamları |
|---|---|
| 30.12.1977 | 7.541.1 |
| 29.12.1978 | 13.354.7 |
| 31.12.1979 | 24.314.0 |
| 31.121980 | 48.109.9 |
| 31.12.1981 | 113.182.1 |
| 31.12.1982 | 100.604.9 |

1980 sonrası ihracatın teşviki amacıyla alınmış vergi tedbirlerinin 3 yıllık uygulaması başarılıdır. Bu alandaki vergi politikası isabetli olmuştur. Bu politika tereddütsüz sürdürülmelidir. Ayrıca ihracat artışının dinanizmi bakımından yeni vergi tedbirleri de düşünülmelidir.

24 Ocak kararları çerçevesinde alınan faiz, fiyat, sıkı para, kredi politikalarıyla kamu harcamalarının kısılması vevergi tedbirleri iç talepte büyük bir daralma yapmıştır. Bu tedbirlerle yıllık enflasyon oranları makul düzeye çekilebilmiştir. Bu tedbirler, özel sektör yatırımlarında reel olarak gerilemeye, istihdamın düşmesine yol açmıştır. Ayrıca, 1982 yılı sonunda Türk sanayii ancak % 60 kapasiteyle çalışır bir duruma gelebilmiştir. Sıkı para ve harcama politikasının değişmesi kısa vadede düşünülemiyeceğine göre, ekonominin yatırım, istihdam ve kapasite kullanımı sorunlarının çözümü ihracatın teşviki başta olmak üzere, diğer ekonomik tedbirlerde aranmalıdır. Bu bakımdan önümüzdeki yıllarda alınacak ekonomik tedbirler çerçevesinde, vergi politikası, yatırım, kapasite kullanımı, işsizliğin önlenmesi, konularında da güncel ağırlığını koruyacaktır.

**B — Mali ve Sosyal Sonuçlar :**

Kamu kesiminin finansman ihtiyaçlarını sağlıklı kaynaklara dayandırmak, 1976 yılından sonra gittikçe hız kazanan fiyat artışlarının maktu vergi, resim ve harçlar üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek, dar ve sabit gelirliler üzerinde yoğunlaşmış bulunan aşırı vergi yükünü hafifletmek, vergi kayıp ve kaçaklarını önlemek, vergi

(x) Kaynak : Merkez Bankası

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



sisteminin esneklik ve etkinliğini artırmak ve Mahalli İdarelere mali kaynak sağlamak amacıyla 12 Eylül 1980'den sonra hazırlanmış bulunan vergi yasalarındaki değişiklikler 1980 yılı sonları ile 1981 yılı başlarında yasalaşmış ve uygulanmaya konulmuştur. Bu dönemde Hükümet ve Yasama Organı tarafından, Maliye İdaresine tanınan vergi kanunlarında değişiklik yapma imkanının arzu edilen düzeyde kullanıldığı söylenemez. Bununla beraber, reform sayılamayacak bu değişikliklerin olumlu sonuçları 1981 malı yılından itibaren görülmeye başlanmıştır. Nitekim 1981 yılında GSMH cari fiyatlarla % 49.4 artarken, vergi gelirleri % 59.1 oranında artmıştır. Oysa vergi Kanunlarının değişmediği 1980 yılında cari fiyatlarla GSMH'daki artış % 101.5 iken, vergi gelirlerindeki artış % 83.5 olarak gerçekleşmişti. Görülüyorki vergi kanunlarındaki değişikliklerin sonucu olarak 1981 yılında vergi gelirleri GSMH'ya oranla daha yüksek oranda artmıştır. (x)

Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere 1980 yılında 16.91 kadar düşmüş bulunan vergi yükü, sırasıyla 1981 yılında 18.14, 1982 yılında da 18.06 olarak gerçekleşmiştir.

öte yandan bütçe açıklarında da reel olarak bir azalış gözlenmektedir. 1980 yılında GSMH göre (istikraz hariç) % 4.03 olarak gerçekleşen bütçe açığı 1981'de % 1.50, 1982'de de 2.22 olmuştur. Bu oranlar istikraz dahil, 1980'de % 3.64, 1981'de % 1.15, 1982'de de % 1.47'dir.

(x) Kaynak 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



## TABLO — IV

## KAMUSAL FONLARIN G S M H İÇİNDE PAYLARI

(Milyar TL)

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Konsolide Bütçe Gel. | 22.92 | 25.47 | 25.00 | 21.55 | 22.31 | 21.52 | (x) |
| 2. Yerel Yönetim Gel. | 2.23 | 2.49 | 2.20 | 1.95 | 2.63 | 3.13 | (xx) |
| 3. Sosyal Güvenlik Gel. | 4.91 | 4.62 | 4.15 | 3.24 | 3.29 | 3.35 | (xxx) |
| KAMUSAL FONLAR | 30.07 | 32.59 | 31.35 | 26.74 | 28.07 | 28.10 | |

## TABLO — V

## KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Genel Bütçe Gelirleri | 31.03 | 23.76 | 23.16 | 20.86 | 21.56 | 20.29 |
| 2. Katma Bütçe Gelirleri | 0.45 | 0.39 | 0.44 | 0.30 | 0.41 | 0.48 |
| 3. İç Borçlanma | 1.44 | 1.31 | 1.39 | 0.39 | 0.34 | 0.75 |
| KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ | 22.92 | 25.47 | 25.00 | 21.55 | 22.31 | 21.52 |

## TABLO — VI

## GENEL BÜTÇE GELİRLERİ

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Vergi Gelirleri | 19.27 | 19.09 | 18.22 | 16.91 | 18.14 | 18.06 |
| 2. Vergi Dışı Normal Gelirler | 1.61 | 4.30 | 4.10 | 3.15 | 2.07 | 1.52 |
| 3. Özel Gelirler ve Fonlar | 0.15 | 0.37 | 0.84 | 0.80 | 1.34 | 0.70 |
| GELİR BÜTÇE GEİRLERİ | 21.03 | 23.76 | 23.16 | 20.86 | 21.56 | 20.29 |

(Cari Fiyatlarla Milyar TL)

## TABLO — VII

## 1. VERGİ GELİRLERİNİN GSMH'ya ORANLARI

Oran %

| | GSMH | | Vergi Gelirleri | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | 10 Aylık | 12 Aylık | 10 Aylık | 12 Aylık | 10 Aylık | 12 Aylık |
| 1982 | 7.214.0 | 8.656.8 | 1.303.0 | 1.565.6 | 18.06 | 18.08 |

## TABLO — VIII

## 2. BÜTÇE AÇIKLARININ GSMH'ya ORANLARI

| | GSMH | Bütçe Açığı | Oran % |
|---|---|---|---|
| 1980 | 4.435.1 | 179.0 | 4.03 |
| 1981 | 6.555.5 | 98.5 | 1.50 |
| 1982 (10 Aylık) | 7.214.0 | 160.1 | 2.22 |
| (12 Aylık) | 8.656.8 | 192.1 | 2.22 |

(x) 1982 Mali Yılı 10 aylıktır.
(xx) 1982 Tahmini
(xxx) 1982 yılı on aylık gerçeklemelerine göre tahmin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



TABLO — IX

## 3. İSTİKRAZ DAHİL BÜTÇE AÇIKLARININ GSMH'ya ORANLARI

| | GSMH | Bütçe Açığı İstikraz + | Oran |
|---|---|---|---|
| 1980 | 4.435.1 | 161.6 | 3.64 |
| 1981 | 6.555.5 | 75.9 | 1.15 |
| 1982 (10 Aylık) | 7.214.0 | 105.8 | 1.47 |
| (12 Aylık) | 8.656.8 | 127.0 | 1.47 |

Vergi Kanunlarında yapılan değişikliklerden sonra gelir ve servet üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı artarken, mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerle, dış ticaretten alınan vergilerde küçük düşmeler görülmüştür. Bu dağılım aşağıdaki tabloda açıklanmıştır.

## VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATININ YÜZDE DAĞILIMI

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | (x) 1982 | (xx) 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri toplamı | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| Gelirden alınan vergiler | 52.12 | 56.57 | 57.49 | 61.85 | 62.66 | 61.71 | 62.56 |
| Servetten alınan vergiler | 1.06 | 0.90 | 0.68 | 0.93 | 1.84 | 1.66 | 1.98 |
| Mallardan alınan vergiler (Tekel Mad. Al. İstihsal Vergisi Haric) | 13.37 | 12.01 | 11.41 | 12.68 | 8.76 | 7.74 | 8.33 |
| Teket maddelerinden alınan ist. ver. | 4.31 | 3.40 | 4.66 | 3.38 | 6.51 | 7.72 | 6.22 |
| Hizmetlerden alınan vergiler | 10.51 | 9.78 | 9.16 | 10.87 | 10.65 | 10.06 | 10.01 |
| Dış ticaretten alınan vergiler | 18.63 | 17.34 | 16.60 | 9.78 | 9.58 | 11.11 | 10.90 |

(x) 1982 Fiili Tahsilat Rakamları 10 Aylık
(xx) 1982 12 Aylık Tahsilat Tahmini

## IV — 1980 SONRASI VERGİ POLİTİKASININ ANALİZİ:

1980 sonrası vergi politikasının 24 Ocak kararları olarak uygulamaya konulan ekonomi politikası içinde önemli bir yeri vardır. 1981 - 1982 yıllarında uygulamaya konulan vergi tedbirlerine ilaveten 1983 yılı başlarında ekonomik hedefleri bakımından önem taşıyan, yeni vergi tedbirleri uygulamaya konulmuştur. Bilindiği gibi Ver-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



gi Usul ve Gelir Vergisi Kanunlarında yapılan son değişiklikler ile Bazı Amme Alacaklarının Özel Uzlaşma Yoluyla Tahsili Hakkındaki Kanun 24 Ocak Kararları paralelinde alınan cüretli vergi tedbirleridir. Uygulamaya konulan yeniden değerleme müessesesi, yeni amortisman rejimi, menkul kıymet satışlarından doğan kazançların vergi dışı bırakılması ve atıl fonların ekonomiye kazandırılması, şirketleşmenin teşviki, önümüzdeki yıllarda Türk ekonomisinin yapısını değiştirecek ekonomik amaçlı mali adımlardır.

Bu arada sosyal nitelikli istisna hadlerinin yükseltilmesi, gelir vergisi oranlarının düşürülmesi, götürü vergi hadlerinin yükseltilmesi, defter tutmanın kolaylaştırılması, vesika düzeninin daha seyyal bir yapıya kavuşturulması, gelir vergisinde hayat standardı müessesesi uygulaması, vergisel sapmaları caydırıcı, uzlaşma müessesesini daha etkin hale getirici, vergi yargısının yükünü azaltıcı diğer düzenlemeler ise, mali ve sosyal amaçlı yeni vergi tedbirleridir.

1980 sonrası vergi politikasına ilişkin tedbirleri ekonomik, mali ve sosyal hedefleri itibariyle aşağıda üç grup halinde şöyle özetleyebiliriz.

**A — Ekonomik Amaçlı Vergi Değişiklikleri :**

**1 — Vergi politikasının ekonomi politikası içinde daha müessir bir araç haline getirilmesi :**

Yeni Anayasayla TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na mali konular dahil, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermesi kabul edilmiştir. Öte yandan, kanunda belirtilen asgari ve azami hadler içinde kalmak kaydıyla Bakanlar Kurulu'na vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin oran, muaflık, istisna ve indirimlerinde değişiklik yapma yetkisi tanınmıştır. TBMM tarafından bu yetkilerin Bakanlar Kurulu'na devredilmesi ekonominin yönlendirilmesinde vergi politikasının daha müessir ve dinamik bir araç olarak kullanılması amacını taşımaktadır.

Esas itibariyle, Anayasa'daki bu hükümlere paralel olarak vergi kanunlarında gerekli düzenlemeler de yapılmış bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin başlıcaları şunlardır:

a) 474 Sayılı Kanunda, 1982 yılı sonunda yapılan değişiklikle gümrük ve ithalde alınan istihsal vergisi, rıhtım resmi, belediye his-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



sesi, ithalde alınan damga resmi oranlarını ayrı ayrı sıfıra kadar indirme ve kanunda yazılı oranlara kadar yükseltme yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır.

b) Gider Vergileri Kanunu'nda da yer alan bir hükümle dahilde alınan istihsal vergisiyle, banka ve sigorta muameleleri vergisinin oranlarını belli hadler içinde değiştirme yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınmış bulunmaktadır.

c) Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunlarında vergi tevkifatı oranlarında değişiklik yapma yetkisi 1.1.1983 tarihinde Bakanlar Kurulu'na devredilmiştir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini menkul kıymet faizlerine ilişkin stopaj oranlarını 1983 yılı için yeniden düzenleyerek kullanmıştır.

d) Ayrıca, gelir vergisinde yer alan sosyal amaçlı istisna ve indirim hadlerini üç misline kadar artırma yetkisi de Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır.

e) Ayrıca Bakanlar Kurulu sağlıklı bir vergileme için gerek gördüğünde götürü vergileme usulüne iş kolları itibariyle sınırlar koymaya, götürü vergi hadlerini 3 misline kadar yükseltmeye yetkili bulunmaktadır.

Bütün bu yenilikler vergi politikasını, ekonomi politikası içinde daha aktüel ve etkin bir araç haline getirmiş bulunmaktadır.

**2 — Enflasyon Oranını Aşağıya Çekmek İçin Alınmış Tedbirler :**

1980 yılındaki enflasyonun kaynağı, esas itibariyle aşırı talep, mal darlığı, maliyet faktörlerinin pahalılığı ve geleceğe güvensizliktir. 1980 yılından bu yana geleceğe güvenin sağlanması, mal darlığının giderilmesi için alınan ekonomik ve idari tedbirlerle birlikte, aşırı talebin önlenmesi üretim faktörlerinin fiyatının kontrol altına alınması yönünde bir dizi vergi tedbirlerine başvurulmuştur.

**a) Aşırı Talebi Vergi Yoluyla Kontrol Etme Tedbirleri :**

— Bu konuda yapılan ilk çalışma, vergi oranları üzerinde olmuştur. Vergi sistemimizin temelini oluşturan gelir vergisi tarifesinin ilk gelir dilimi 1981 yılında % 40 vergi oranı ile başlatılmıştır. Enflasyon nındaki düşmeye paralel olarak, gelir vergisi tarifesinin ilk dilim ora-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



oranı 1982'da % 39'a, 1983'de % 35'e düşürüldü. 1984'te % 30'a ve 1985'ten itibaren de % 25'e düşürülecektir. Böylece ilk aşamada satın alma gücünün kısılması amaçlanmış ve aşırı talep frenlenmek istenmiştir.

Gelir Vergisi içinde 1.5 milyon mükellefi kapsayan götürü vergilemenin 1980 öncesinde mali ve de ekonomik bir anlamı kalmamıştır. 1981 yılından önceki hükümlere göre götürü vergi mükellefi yıllık 8.000.— lira matrah üzerinden vergi ödemekteydi. Vergi değişiklikleri yoluyla, götürü vergileme müessesesine de el atılmış ve günün icaplarına uygun hale getirilmiştir. Götürü kazançlar artırılarak, 8.000.— liradan 1.1.1981'den itibaren 31.12.1982'ye kadar en az 50.000.— en çok 225.000 liraya, 1.1.1983'ten itibaren de en az 75.000 en çok 337.500.— liraya yükseltilmiştir. Dolayısiyla, 1981 öncesi ekonomik değerini tümüyle yitiren götürülük müessesesi, yeniden düzenlenirken, bu müesseseden enflasyonla mücadele aracı olarak yararlanılmıştır.

— Yıllardır vergilenemeyen tarım kesimi, öteden beri önemli bir sorun olmuştur. Gerek vergilemedeki teknik güçlük, gerekse Türkiye'deki tarımsal işletmelerin dağınık ve küçük olma özelliği bu kesimi vergilemede önemli güçlükler doğurmuştur. Tabiidir ki vergilenemeyen bu gelir grubunun ek talep yarattığı bir gerçektir. Hem tarım gelirlerini vergilemek, hem de vergilenemeyen tarımsal gelirlerin kaynaklanan ek talebi kısmak amacıyla vergi kanununda değişiklik yapılmış ve tarımsal kazançlar 1981'den sonra geçmişe kıyasla daha etkili bir vergilemeye alınmıştır.

— Enflasyonu kısmak amacıyla vergi sistemimizde yapılan bir diğer değişiklik de vergi tevkifatının yaygınlaştırılması olmuştur. Böylece, gelir kazanıldığı yıl vergilenmiş olmakta, peşin tahsilin talep kısıcı etkisinden yararlanılmaktadır.

— 1980 yılında üç rakamlı olan enflasyona karşı getirilen bir diğer vergi değişikliği de peşin vergi uygulaması olmuştur. Bu yolla, piyasadan önemli ölçüde para çekilmiş ve satın alma gücü bu şekilde mümkün olduğunca düşürülmüştür.

— Vergi tecillerinde uygulanan tecil faizleri yükseltilerek yıllık enflasyon oranlarına paralel hale getirilmiştir. Enflasyon hızı düştükçe vergi tecil faizleri de aşağıya çekilecektir.

— Emlak vergisinden getirilen asgari beyan müessesesi 1983 yılında gayrimenkullerden alınan emlak vergisi ile emlak transferle-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



rinden alınan harçlarda önemli artışlar sağlayacaktır. Emlak vergisi ile emlak transferlerinden alınan alım - satım harçlarının geniş tabanlı özellikleri dolayısiyla, toplam satın alma gücü üzerindeki etkilerde yaygın olacaktır.

Öt yandan, son değişikliklerle vergi sistemimize giren Hayat Standardı Esası fiskal açıdan kamu gelirlerini artıracağı gibi, talebi kısma açısından da önemli etki yapacaktır.

Kurumlar Vergisi Kanununda da enflasyonla mücadeleye dönük dğişiklikler yapılmıştır. Enflasyonun en yüksek olduğu dönemlerde Kurumlar Vergisi oranı % 50 iken, enflasyon yüzdesi aşağı çekildikten sonra bu oran % 40'a düşürülmüştür. Aynı şekilde, Gelir Vergisi Kanunuyla getirilen vergi alacağı müessesesi, geçmişte vergi ertelemesine yolaçan holdingleşme sürecine son vermiştir. Böylece, vergi kaybı önlendiği gibi, verginin Hazineye geç yatırılmasına yönelik gelişmeler de ortadan kaldırılmıştır.

**b) Maliyet Enflasyonuna Karşı Alınmış Vergi Tedbirleri :**

Maliyet enflasyonuna karşı, dış ticaretten alınan vergilerle, gider vergileri kapsamındaki mal ve hizmetlerin vergi oranlarında düzenlemelere gidilmiştir. 1980 yılında ithalde alınan damga resminin oranı % 1'e indirilmiştir. Ayrıca Gümrük Vergisi oranları da muhtelif kararnamelerle, proje ve mal bazında selektif olarak düşürülmüştür.

Bu arada, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinin oranı % 25'ten yüzde 15'e indirilmiş, Dahilde Alınan İstihsal Vergisine tâbi başta iplik olmak üzere pek çok maddenin vergi oranları indirilmiştir.

**3 — Döviz Kazandırıcı Vergi Tedbirleri :**

Türkiye'nin 1980 öncesi karşılaştığı en önemli ekonomik sorunlardan birisi döviz dar boğazı olmuştur. 1980 öncesinde döviz kıtlığının ekonomiyi durma noktasına getiren çok önemli bir faktör olarak ortaya çıkması 24 Ocak Kararlarında bu konuya ağırlık verilmesini gerektirmiştir. Para - kredi tedbirleri yanında, vergi politikası yoluyla döviz kazandırıcı sektörleri etşvik etmek döviz akışını kolaylaştırmak amacıyla vergi sistemimizde yeni müesseseler tesis edilmiş-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



tir. Esas itibariyle kurumlar vergisi çerçevesinde düzenlenen bu müesseseleri şöyle sıralayabiliriz.

a) Sanayi ürünleriyle, yaş meyve ve sebze ihracatından elde edilen hasılatın kurum kazancından indirilmesi,

b) Dış ülkelere yapılan taşıma işlerinden elde edilen döviz gelirlerinin kurum kazancından indirilmesi,

c) Turizm hizmetleri karşılığında elde edilen dövize tekabül eden hasılatın kurum kazancından indirilmesi,

d) Yurt dışında yapılan inşaat onarım, ve montaj işleriyle teknik hizmetlerden sağlanan kazançların kurum kazancından düşülmesi ve stopaj matrahına dahil edilmemesi,

e) Yurt dışındaki işçi vatandaşların döviz tevdiat hesaplarına yürütülen faizlerin vergi dışı bırakılması,

Kurumlar Vergisindeki tedbirlere ilaveten ihraç ürünlerinin vergiden arındırılması amacıyla uygulanmakta olan ihracatta vergi iadesi müessesesinin kapsamı genişletilmiş ve iade oranları; maliyet içindeki vergileri karşılayacak bir seviyeye getirilmiştir.

**4 — Yatırımların Teşviki Amacına Yönelik Tedbirler :**

1980'den sonra toplam yatırım hacminde reel bir artış sağlanmakla beraber vergi kanunlarında yatırımların teşviki amacıyla getirilmiş teşviklere rağmen özel sektör yatırımlarında öngörülen hedeflere ulaşılamamıştır. Bu itibarla, yatırımların özendirilmesine ilişkin politikaların bu meyanda vergisel tedbirlerin gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır.

Vergi sistemimizde yatırımların teşviki, yatırım indirimi müessesesi içinde düzenlenmiştir. 1980 yılı sonlarında gerçekleştirilen vergi kanunlarındaki değişikliklerle yatırım indirimi müessesesinin aksayan yönleri düzeltilerek müteşebbisleri daha çok yatırım yapmaya teşvik edecek bir niteliğe kavuşturulmuş bulunmaktadır. Bu değişiklikleri ve nedenlerini kısaca şöyle özetleyebiliriz.

a) Bilindiği üzere mevzuatımızda yatırım indirimi ancak yatırım malının aktife girmesini takiben kazançtan indirilebilmekte idi. Oysa yatırıma kolaylık sağlamak, ancak yatırımın fiilen yapılması

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



sırasında olur. Yapılmış bir yatırım, teşvik değil ancak mükafatlandırılabilir. Bu görüşten hareket edilerek yatırımın fiilen gerçekleştirilmesi sırasında teşvikini sağlamak ve yatırımcının finansmanına yardımcı olmak amacı ile her yıl yatırım için yapılan masrafın yatırım indiriminin hesabını nazara alınacak o yılın kazancından indirilebilmesi prensibi getirilmiştir.

b) Bir diğer konu da gerek iç ve gerekse dş borçlanma yoluyla temin edilerek yatırımda kullanılan fonların yatırım indiriminde nazara alınmaması hususudur. Amacın yatırımı özendirmek olduğu gözönüne alınırsa tamamen işletmenin iç dengesine ilişkin olan bir finansman meselesinin yatırım indiriminin tatbikinde ölçü olarak alınmasının yatırımları teşvik değil engelleyici bir nitelik taşıdığı açıktır. Bu görüşten hareketle yapılan değişikliklerde yatırımın özsermaye ile finanse edilmesi şartı kaldırılmış ve borçlanma yoluyla gerçekleştirilen yatırımların da indiriminden faydalanması sağlanmıştır.

c) Kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılacak yatırımların gerek ekonomik gerekse sosyal yönden taşıdığı önem gözönüne alınarak bu bölgelerde yapılan yatırımlar için indirim nisbeti % 50'den % 60'a çıkarılmıştır.

Yatırım indirimi müessesesinde yapılan bu değişikliklerin dışında, müteşebbislerin yatırımlara yöneltebilecekleri fonlar teşkil etmelerini sağlamak amacı ile finansman fonu müessesesi getirilmiş ve bu fondan alınarak yatırımlarda kullanılan kazancın Kurumlar Vergisinden istisna edilmesi kabul edilmiştir. Finansman fonu müessesesinin düşünülen tarzda işlediğini söylemek mümkün değildir. Bu itibarla önümüzdeki yıllarda üzerinde önemle durulması gereken bir konudur.

**5 — Bütçe Denkliği :**

1980 öncesinde yaşanan enflasyonun temel kaynağı emisyondur. 1980 sonrasında sıkı para politikasıyla emisyon sağlıklı sınırlar içine çekilirken, kamu mal ve hizmetlerinin sübvansiyonu büyük ölçüde kaldırılmış, bütçe açıklarının azaltılmasına çalışılmıştır. Gerçekten GSMH'ya oranla 1980'de % 3.64 (iç istikraz dahil) olan bütçe açığı 1981'de % 1.15, 1982'de de % 1.47 olmuştur. Bütçe açıklarının azalması vergi gelirlerindeki artış ile, az da olsa kamu giderlerinin kontrol altına alınmasından kaynaklanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



### 6 — Yeniden Değerleme ve Yeni Amortisman Rejimi :

Yirmi yıllık bir uğraşıdan sonra yeniden değerleme müessesesi, Türk Vergi Sisteminin bir parçası olarak 1.1.1983 tarihinde uygulamaya konulmuştur. Ekonomik sonuçları itibariyle büyük önem taşıyan bu müessese yanında, vergi sistemimizdeki amortisman rejiminde de değişiklik yapılmıştır. Yeni amortisman rejimi 1.1.1983 tarihinden itibaren aktife giren iktisadi kıymetlere uygulanacaktır. İki müessese birbirini tamamlamaktadır. Bu sebeple, yeniden değerleme müessesesi yanında yeni amortisman rejimi de aşağıda değerlendirilmiştir.

Geçmiş yıllarda yaşanan yüksek enflasyon sebebi ile işletmeler gerçek sermayelerini koruyacak tutarda amortisman ayıramamışlar ve gerçek yenileme fonlarını üretim maliyetlerine yansıtamamışlardır. Neticede işletmelerin fiktif kârlar üzerinden enflasyon vergisi ödemeleri ve fiktif temettü dağıtmalarından kaynaklanan finansman sorunları, bir ölçüde yeniden değerleme müessesesi ile çözümlenmek istenmiştir.

Gelecek yıllarda beklenen ve tekrar yeniden değerlemeye gidilmesini gerektiren aynı mahiyetteki sorunlara ise, işletmelere serbestçe tâyin edebilecekleri ve normal usulde % 25, hızlandırılmış usulde ilk yıl % 50'ye kadar ulaşan bir oran üzerinden amortisman ayırmalarına ayırmalarına imkan veren yeni amortisman rejimi ile çare aranmıştır. Yeniden değerleme müessesesinden, aşağıdaki ekonomik sonuçlar beklenmektedir.

#### a) Yeniden Değerleme Müessesesi Sanayi Kesiminde Yeni Fonların Teşekkülüne İmkan Veren bir Düzenlemedir :

Yeniden değerleme müessesesi, kurumlar vergisine tâbi işletmelerde yeni fonlar oluşturacaktır. Bu itibarla işletmelerin öz kaynak imkanları genişleyecektir. Bu tasarruflar sanayide dış kaynaklara ikame edilebilir. Bu bir ölçüde işletmeleri pahalı faiz yükünden kurtaracaktır. İşletmelerde düşük kapasite kullanımının bir sebebi de döner sermaye yetersizliğidir. Yeniden değerleme fonları ile bu konuda bir iyileşme beklenebilir. En önemli husus işletmelerde oluşacak yeniden değerleme fonunun yatırımlara yöneltilmesi olmalıdır. Bu konuda yeni teşviklere ihtiyaç olduğu kabul edilmelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Yeniden değerleme uygulamasının teorik olarak maliyet artışı yarattığı bilinmektedir. Ancak bunu ekonomik şartlara göre değerlendirmek uygun olur. Eğer, işletmeler yeniden değerleme fonları suretiyle oluşturdukları fonları kullandıkları yabancı sermayeye ikâme edebilirlerse % 52'ye varan faiz yükünden kurtulabilirler. Böylece yeniden değerleme neticesinde fazla amortisman ayrılması maliyetlerde gerçek bir artış yaratmayabilir.

Ne şekilde düşünülürse düşünülsün yeniden değerleme fonu, işletmelere bir kaynak transferidir. Öz sermaye yetersizliği, yüksek faiz, yüksek maliyet, fasit dairesinin bir noktadan kısılmasıdır. Kapasite kullanımında, üretimde, yeni yatırımlarda eksikliği duyulan öz kaynak ihtiyacına olumlu bir cevaptır. Bütün yönleriyle 24 Ocak kararlarına uygun bir mali tedbirdir.

**b) Yeniden Değerleme İşletmelerde Sağlıklı Kararlar Alınmasına Yardım Edecektir :**

Yeniden değerleme ile işletmeler bilançolarını 31.12.1982 tarihi itibariyle, kanunda yazılı katsayılarla hesaplanacak cari değerlere göre yeniden düzenleyeceklerdir. Bu düzenleme sonucunda ortaya çıkacak bilançolar ile gelecek yıllardaki işletme kayıtları gerçeğe daha yakın olacağı için, işletme yönetiminde sağlıklı kararlar alınması kolaylaşacaktır.

**c) Yeniden Değerleme Uygulaması Şirketleşmeyi Teşvik Etmektedir :**

24 Ocak kararlarıyla uygulamaya konulan istikrar tedbirlerinin sağladığı olumlu yapısal değişmelerden biri de, ülkemizde şirketleşme yönünde görülen gelişmelerdir. 1980'den bu yana, yeni kurulan Anonim ve Limited şirketlerin sayısı hızla artmıştır. Şahıs şirketlerinin sayısı ise azalmıştır. Bu gelişmede, vergi politikasının payı büyüktür. Özellikle ihracat kazançlarındaki vergi istisnasının Kurumlar Vergisi mükelleflerine tanınması bu gelişmeyi sağlamıştır.

Yeniden değerleme ile fon yaratılması, bunun vergisiz olarak sermayeye ilave edilmesi, yeni değerler üzerinden amortisman ayrılması imkanları özellikle anonim ve limited şirketlere tanınmıştır. Ayrıca 1983 yılında sermaye şirketine dönüşen şahıs firmaları, komandit ve kollektif şirketler bu imkanlardan yararlanacaktır. Kanunda şekil değiştirme için önemli kolaylıkları içeren gerekli düzen-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



lemler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin tümü şirketleşmeyi teşvik edici mahiyettedir.

**d) Yeniden Değerleme Faiz Hadlerini Aşağıya Çekici Etki Yapacaktır :**

Yeniden değerlemenin uzun vadede, işletmelerin öz kaynak, yabancı kaynak ilişkisine öz kaynak yönünde olumlu etkileri olacaktır.

Özellikle 1976 - 1982 arasında, en sağlıklı işletmelerde dahi % 100 oranında bozulduğu anlaşılan özsermaye - yabancı sermeya ilişkisinin, işletmelere yeni ton transferi ile zaman içinde olumlu yönde gelişeceği beklenmektedir. Bu gelişme yabancı kaynağa başvurma zorunluluğunun azalışı nisbetinde, dış kaynak talebinidolayısıyla faiz hadlerini düşürücü etki yapacaktır.

**e) İşletmelerin Tahvil Çıkarma İmkânları Artacaktır :**

Yeniden değerleme sonunda Anonim şirketlerin sermayeleri artacaktır. Buna bağlı olarak şirketler, yeni tahvil çıkarma imkanına kavuşacaklardır. Bu imkan yabancı kaynak maliyetlerini düşürücü etki yapacaktır.

**f ) Yeniden Değerleme Ekonomik ve Sınai Mülkiyetin Tabana Yayılmasını Yardım Edecektir.**

Yeniden değerleme ile şirketlerde sermaye artışları olacaktır. Bunun karşılığında hissedarlara bedelsiz yeni hisse senetleri verilecektir. Nominal değerlerine göre, itibari değerleri astronomik rakamlara ulaşan hisse senetleri yerine sayıca daha çok ve fakat nominal değerleri ile temsil edilen yeni hisse senetleri verilecek ve bunların sahipleri daha çok hisse senedine sahip olacaklardır. Bu hisse senetlerinin alım satımı daha kolay olacaktır. Diğer mali tedbirlerle birlikte hisse senedi piyasası canlanacaktır. Önemli bir diğer husus ise yeni hisse senetleri, küçük değerlerde olacağı için küçük tasarruf sahipleri de bunları satın alabileceklerdir. Bu gelişmeler ekonomik ve sınai mülkiyetin tabana yayılmasına yardım edecektir.

**g) Yatırımlara Etkisi Olumludur :**

Yeniden değerleme ile işletmelerde yeni fonlar meydana geleceği için, bu gelişme yatırımları olumlu yönde etkileyecektir. Özel-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



likle 1980 - 1982 arasında genel yatırım hacminin reel olarak artmasına karşın reel özel faktör yatırımlarındaki azalışın tekrar artışa dönüştürülmesinde önemli bir faktör olacaktır.

**h) Vergi Kaybı ve Kaynak Yaratma Etkisi :**

Yapılan örnek araştırmalara göre, amortismanların maliyetler içindeki payının 3 misli artacağı sonucuna varılmıştır. Amortisman paylarındaki artıştan kaynaklanan Kurumlar Vergisi ile kâr dağıtımına ilişkin Gelir Vergisi kaybının 1983 yılı için toplam 88 milyar lira civarında olacağı tahmin edilmektedir. Bu vergi kaybı, 1983 yılında işletmelerde 170 milyar lira civarında bir fon oluşması sonucunu doğuracaktır. Amortisman sürelerine göre ortalama 6 yıllık bir dönemde bu kaynağın ekonomide işletmelere 1 trilyonu aşkın bir oto finansman imkanı sağlayacağı (170 milyon x 6 = 1.053 milyar) hesaplanmıştır.

Şüphesiz bu hesaplama tartışmaya açıktır. Bir takım örnekler yanında, varsayımlara dayanmaktadır. Öte yandan yeniden değerleme, banka sigorta muameleleri vergisini azaltıcı, istihsal vergisini artırıcı etki yapacaktır. Yukarıdaki hesaplamada bu hususlar, bazı yaklaşımlarla değerlendirilebilmiştir.

**1) Yeni Amortisman Rejimi :**

Amortisman, işletmede bir yıldan fazla kullanılan ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz bulunan iktisadi kıymetlerin değerlerinin, usulüne uygun şekilde tesbit olunan nisbetler üzerinden yok edilmesidir.

Vergi sistemimize göre amortisman, sonuçta kâr/zarar hesabına intikal ettirilen ve gayrisafî kazanç ve irattan indirilebilen bir giderdir.

Amortisman rejimi ile ilgili olarak Vergi Usul Kanununda yapılan değişiklikleri şöylece açıklayabiliriz :

Normal amortisman usulünün uygulanmasındaki eski sistem, enflasyonun etkilerini azaltmak amacıyla değiştirilmiş ve ortalama ömür hesabıyla tesbit edilen nisbetler yerine, daha yüksek nisbetlerde serbest amortisman uygulamasına imkan tanınmış ve bu suretle iktisadi kıymetlerin itfa süresi kısaltılmıştır.

Buşekilde mükellefler, % 25 nisbetinden fazla olmamak üzere, serbestçe tesbit edecekleri nisbetler üzerinden iktisadi kıymetlerin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



yok edebilecekleri gibi, azalan bakiyeler usulündeki amortisman sınırı % 25'ten % 50'ye çıkarıldığı için, ilk yıllarda daha fazla amortisman ayırmak imkanına sahip olacaklardır.

Ancak, 31.12.1982 tarihine kadar aktifleştirilmiş olan iktisadi kıymetler yeniden değerleme imkanından bir defaya mahsus olmak üzere yararlanacağından, bu yeni sistem, 1.1.1983 tarihinden itibaren aktifleştirilecek iktisadi kıymetler için uygulanacaktır.

1.1.1983 tarihinden sonraki yatırımlar ve aktifleştirilen amortismana tâbi iktisadi kıymetler süratli bir biçimde itfa edildiğinden, enflasyonun ikâme fonlarını, işletme sermayesini tahrip edici etkisi azalacaktır. Bu meyanda, yeni yatırımların, iktisadi kıymetlerin, ilerideki yıllarda, yeniden değerlemeye tâbi tutulmasına gerek kalmayacaktır.

Genelde yeni amortisman rejimi, yeni yatırımları teşvik edici etki yapacaktır.

**7) Ekonomik ve Mali Tıkanıkların Kaldırılarak Atıl Fonların Ekonomiye Kazandırılması :**

Ekonomik ve mali tıkanıklıkların kaldırılarak atıl fonların ekonomiye kazandırılması görüşünden hareketle; sırasıyla 2431 sayılı Tahsilatın Hızlandırılması Hakkında Kanun ile buna ek olarak 2571 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. 22.3.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2431 sayılı Tahsilatın Hızlandırılması Hakkında Kanunun hedefi 1.1.1981 tarihinden önceki dönemlere ait 100 Milyar lira dolayındaki takipli alacaklar ile ihtilaflı dosyaların tasfiye edilmesini sağlamaktır. Bu yasanın diğer bir amacı ise gerek servet unsurlarından beyan dışı kalmış olanların, gerekse vesikası bulunmadığı için kayıtlara intikal etmemiş emtianın belli oranda vergilendirilerek kayıtlara alınması ve bu unsurlardan doğan kazançların ekonomik alanlara çekilmesi idi.

2431 ve 2571 sayılı yasalarla düşünülen hedeflere bir ölçüde ulaşılmıştır.

Son olarak çıkarılan ve 24 Şubat 1983 tarihinde yürülüğe giren kapsam itibariyle 2431 ve 2571 sayılı yasaları aşan ve geçmişin vergisel sorunlarını idare ve mükellef açısından tasfiyeyi amaçlayan 2801 sayılı «Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yolu İle Tahsili Hakkında Kanun bu alandaki geniş kapsamlı ve cüretli bir teşebbüstür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Gerek idare, gerek yükümlüler yönünden bir rahatlamanın olacağı doğaldır.

1983 yılı içinde yeniden organizasyonu düşünülen vergi idaresinin sağlıklı ve etkin çalışması için günümüze kadar yansımış bulunan 3 milyon civarındaki takip ve ihtilaflı dosyanın cesaretli bir kararla toptan tasfiyesi yoluna gidilmektedir.

Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yoluyla Tahsili Hakkında Kanunun hedefi mali olduğu kadar ekonomiktir. Bu kanunla, 3 milyon vatandaş ile olan ihtilaf cesaretli bir adımla çözülürken, ihtilaflar dolayısiyle bağlı olan ekonomik değerlerle; 1977 - 1980 yıllarında yaşanan ekonomik anarşi dolayısiyle kayıt dışı kalmış büyük aynî ve nakdî fonların yasal kurallar çerçevesinde ekonomiye kazandırılması amaçlanmıştır.

1980 sonrası vergi politikasının esaslarından biride ileriye dönük olmasıdır. Geçmişin vergisel sorunları, bunların idari, mali, hukuki tortuları, tasfiye edilmektedir. Bu arada idarede yeni düzenlemelere gidilecektir. Böylece yeni vergi idaresi, günlük işlere ve geleceğe yönelik programlara ağırık verme imkanına kavuşacaktır.

**B — Mali ve Sosyal Amaçlı Değişiklikler :**

**a — 1980 yılı Başında Türk Vergi Sisteminin Durumu :**

1970 yılında çıkarılan Finansman Kanunu bir yana bırakılırsa, 1960 yılından 1980 yılına kadar Türk Vergi Sisteminde önemli değişiklikler yapılamamıştır. Halbuki bir vergi sistemi; otostabilizatör özelliği ne kadar kuvvetli olursa olsun zaman içinde, ekonomide meydana gelen değişikliklerden etkilenir ve aşınır. Bu mahzuru gidermek için belirli süreler sonunda veya ekonomide meydana gelen önemli değişmelerin akabinde vergi sistemlerinin gözden geçirilmesi ve aksayan hususların düzeltilmesi zorunludur. Yirmi yıl boyunca ekonomisi çok önemli değişikliklere sahne olan memleketimizde bu süre içinde vergi kanunlarında gerekli değişiklik yapılması sonucunda ortaya şu tablo çıkmıştır.

Müterakki vergi tarifleleri bu niteliklerini kaybetmiş ve tek oranlı vergi tarifesi haline gelmişlerdir.

Vergilendirmede istisna ve muaflıklara, vergi ve cezalara, indirimlere ilişkin maktu had ve miktarlar hızlı enflasyon nedeniyle anlamsız ve fonksiyonsu hale gelmişlerdir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Vergi gelirlerinin GSMH'yag öre esneklikleri ve GSMH içindeki yerleri azalmıştır. Nitekim 1975'de Vergi Gelirlerindeki artışın GSMH'daki artışa oranı 1.8 iken, bu oran 1976'da —1.3, 1977'de 1.2, 1978'de 1.0, 1979'da 09, 1980'de 08 olmuştur. 1982'de % 1'dir.

Buna paralel olarak 1980 yılında vergi yükünde de önemli bir gerileme görülmüştür. 1977 yılında % 19.3'e ulaşmış bulunan vergi yükü 1978'de % 19.1, 1979'da % 18.5 olmuş 1980 yılında ise % 17.4'e düşmüştür. Bu rakam 1974 yılından bu yana en düşük vergi yüküoranıdır. Bu göstergeler 1980 yılına gelindiğinde Türk Vergi Sisteminin fiyat hareketlerinin ve ekonomideki gelişmeleri izleyemediğini açıkca ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan açıklanan bu hususlara paralel olarak enflasyonun etkisiyle nominal olarak artmış gözükmesine rağmen sabit fiyatlarla ele alındığında vergi gelirlerinin gerçek miktarı 1979'dan itibaren düşmüştür. Nitekim 1980 yılı ortalama fiat artışı % 107.2 olmasına rağmen vergi gelirlerindeki artışın % 85 civarında olması da bu dönemde vergi hasılatında % 22.2'lik nispi bir azalma olduğunu göstermektedir. (x)

Vergi sisteminin elastikiyetini kaybetmesinin bir diğer sonucu da vergi gelirlerinin yapısının ve vasıtalı - vasıtasız vergiler oranının değişmesidir.

| Yıllar | Vergi Gelirleri | (%) | Vasıtasız Vergiler | (%) | Vasıtalı Vergiler | (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1972 | 39.012.9 | 100 | 15.076.7 | 38,6 | 23.936.2 | 61,4 |
| 1973 | 51.957.8 | 100 | 22.040.8 | 42,4 | 29.917.0 | 57,6 |
| 1974 | 65.156.5 | 100 | 30.128.2 | 46,2 | 35.028.3 | 53,8 |
| 1975 | 97.000.8 | 100 | 44.391.6 | 46,7 | 50.617.2 | 53,3 |
| 1976 | 127.055.2 | 100 | 60.349.1 | 47,5 | 66.706.1 | 52,5 |
| 1977 | 168.248.7 | 100 | 89.468.6 | 53,2 | 78.780.1 | 46,8 |
| 1978 | 246.419.7 | 100 | 141.620.1 | 57,5 | 104.799.6 | 42.5 |
| 1979 | 403.836.2 | 100 | 234.615.4 | 58,1 | 169.220.8 | 41,9 |
| 1980 | 688.070.0 | 100 | 427.900.0 | 62.8 | 260.178.0 | 37,2 |
| 1981 | 1.189.000.0 | 100 | 766.562.0 | 64.5 | 422.438.0 | 35,6 |
| 1982 (x) | 1.521.420.0 | 100 | 960.059.0 | 63,1 | 561.361.0 | 36,9 |

Hepinizin bildiği gibi vasıtasız vergiler içinde en büyük pay gelir vergisinindir. Dolayısıyle vergi hasılatı içinde vasıtasız vergilerin payının artması büyük ölçüde gelir vergisi hasılatının artmasından

(x) 4. Beş yıllık Kalkınma Planı.
(x) 10 aylık kensin sonuçlar 12 aylığa yükselmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



ileri gelmektedir. Yukarıda verdiğimiz tablonun incelenmesinden görüleceği gibi vasıtasız vergilerin toplam vergi gelirleri içinden payı 1972'de % 38.6 iken 1980'de % 62.2 olmuş; buna karşılık vasıtalı vergilerin payı aynı yıllarda % 41.4'den % 37.8'e düşmüştür. Bu husus gelir vergisindeki artıştan doğduğu düşünülerek olumlu bir gelişme gibi görülebilirse de, toplam vergi gelirlerindeki gelişme seyri ve gelir vergisinin kompozisyonu düşünülürse sonuç farklı olacaktır. Nitekim düşen vergi gelirleri yanında gelir vergisinin % 65'i ücret stopajlarından oluşmakta, bu ücret stopajlarının gene 2/3'ü de devletin ödediği maaş ve ücretlerden kesilmektedir. Yani aslında bütçe harcamalarındaki artışa bağlı olarak fiktif gelir artışları vasıtasız vergilerin vergi gelirleri içindeki payını yükseltmektedir. Vasıtalı vergiler sistemi ekonomik gelişmeyi ve fiyat hareketlerini izlemekten uzak olduğu için bunların vergi gelirleri içindeki payı da giderek küçülmüştür.

Vergi sistemine genel olarak bakıldığında, sistem mükelleflerin vergiden kaçınmalarına ve ihtilaf yaratacak yollara sapmalarına müsait bir yapı arzetmekteydi. Bu yapı, sistem için genel bir zaafiyet olduğu kadar vergi idaresini de tıkanma noktasına getiren gelişmelere sebep olmuştur. 1980 yılına gelindiğinde vergi idaresinde de önemli tıkanıklıklar büyük boyutlara ulaşmıştır.

Yaratılan çok sayıdaki ihtilaflar vergi yargısını işe boğmuş ve 1980'de mevcut yapının sistem, idare, denetim ve yargı kademelerini de kapsayacak tarzda gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır.

### b — 1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Teknik ve Sosyal Yapısını Değiştiren Tedbirler :

Yukarıda, Türk Vergi Sisteminin 1980 öncesi teknik yapısı kısaca ortaya konmaya çalışılmıştır. 1980 sonrası bu yapıyı iyileştirecek başlıca aşağıdaki düzenlemelere gidilmiştir.

Vergi Usul Kanununda, vergi kayıp ve kaçaklarını önlemek amacıyla;

— Delil Sistemi,
— Vesika düzeni,
— Defter ve kayıt nizamı,
— Tebligat, tarh, tahakkuk usulleri,
— Uzlaşma Müessesesi,
— Vergi cezaları,

üzerinde önemli değişiklikler yapılmış ihtilaf süresince faiz ödemesi,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



vergi mahkemelerinde dinlenme gibi caydırıcı ve ihtilafları azaltıcı yeni müesseseler getirilmiştir.

Gelir vergisinde götürü vergileme uygun hadlere çıkarılmış, hayat standardı esası müessesesi ile gerçek beyan esası asgari bir sınıra tâbi tutulmuştur. Oto kontrol müesseselerindeki boşluklar doldurulmuştur. Geri Vergisi tarifesi başta olmak üzere, sosyal amaçlı istisna ve muafiyetler dikey ve yatay vergi adaletine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiştir.

## IV — VERGİ POLİTİKASI VE TEŞKİLATLANMA

### A — Yeniden Örgütlenme İhtiyacı :

#### 1) Vergi Mevzuatındaki Yenilik Hareketlerine Ayak Uydurma Zorunluğu :

Vergi, sistem ve teknik anlayışındaki değişiklik sonucu, ulaşılmak istenen amaçta, günün şartlarında veya hizmetin mahiyetindeki değişmelere göre, bu hizmetleri ifa edecek olan teşkilatın da zaman yenilenmesi zorunlu olmuştur.

Bugünkü Türk Vergi İadesinin yeniden ve köklü bir düzenlemeye tâbi tutulma zorunluluğu ve hatta bu konuda çok geç kalındığı bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vergi sistemlerindeki büyük aşamaları paralel olarak vergiciliğin hizmetleri alanındaki bu derece köklü, kapsamlı ve derin değişiklikler karşısında 1936 yılından bu yana vergi idaresinin örgütlenmesi ve değişen amaç ve şartlara uydurulması konusunda yapılan değişiklikler yasalara bazı ek ve tadillerle kadro ihdasından ibaret kalmıştır. Diğer taraftan mevcut teşkilatın çalışma sistem ve metodlarında da bir değişiklik olmamıştır. Bunun doğal sonucu olarak da mevcut mali idare, vergi ve vergicilik hizmetlerine hakimiyet bir yana, geriden takipte dahi güçlük çeker bir duruma gelmiştir. Bu itibarla vergi idaresinin yeniden örgütlenmesini, artık kaçınılması imkânsız ve ülke çıkarları yönünden en ağırlıklı bir problem olarak ele almak gerekir.

#### 2) Vergicilik Hizmetlerinin Teknik Özelliklerine Uygun Bir Teşkilat Kurma Zorunluluğu :

Vergi idaresinin faaliyet konusunu doğrudan doğruya «vergicilik hizmetleri» teşkil eder. Bu itibarla bu vergi idaresi teşkilatının her

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



şeyden önce vergicilik hizmetlerinin teknik özelliklerinin icaplarına cevap verebilecek ve bu hizmetleri istenen düzeyde yerine getirebilecek bir organizasyona sahip olması zorunludur.

Belirtmek gerekir ki, vergicilik hizmetleri, kamu hizmetleri arasında farklı niteliği olan bir hizmet dalıdır. Bu farklılık esas itibariyle «vergi»nin niteliği ile sıkı sıkıya irtibatlıdır.

Vergicilik hizmetlerinin bu özelliğinin, bu sahada yapılacak organizasyondaki yansımaları, her şeyden önce vergi idaresinin vatandaştan vergi alırken karşılaştığı güçlükleri asgariye indirmek, vergicilik hizmetlerini hizmet mahallinde ifa ve sonuçlandırmak, vergi ahlakının yerleşmesi için gerekli şartları ve ortamı hazırlamak, vatandaş ile vergi idaresi arasındaki ilişkilerde karşılıklı anlayış ve iyi niyeti hakim kılmak şeklinde özetlenebilir.

Vergicilik hizmetlerinin bir diğer önemli özelliği, hukuk maliye ve ekonomi bilimlerini işletme ekonomisi ve muhasebe tekniklerini uygulama alanında toplayan teknik ve özel bir alan teşkil etmesidir.

Buraya kadar açıklanan vergicilik hizmetlerinin özellikleri ve bu özelliklerin vergi idaresine yansıması, bugünkü vergi idaresi merkez ve taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesi zorunluluğunu karşımıza çıkarmaktadır.

**B — Getirilmesi Düşünülen Yenilikler :**

1) İdari Yenilikler :

— Teşkilatlanma sistem ve tekniği rasyonel bir hizmet tasnifine dayandırılacaktır.

— Yetki ve sorumluluğu en alt kademelere kadar indiren bir düzen getirilecektir.

— Gelirler idaresini teşkilatlanma sistemi yönünden getirdiği yeniliklerden biri de «bölge esası»dır. Bölge esası hiç şüphe yok ki, hizmetin özellik ve gereklerinin, ülke şartlarının ve modern örgütlenme ilkelerinin zorunlu kıldığı bir sonuçtur.

**2 — Vergi Şurası :**

Gelir idaresi yeniden teşkilatlandırılırken «vergi Şurası»na da yer verilecektir. Vergi Şurası; Devletin gelir politikasını saptamak, vergi mevzuatı üzerinde yenilik çalışmaları yapmak, gelir bütçesini gerek-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



çesiyle birlikte hazırlamak, diğer Bakanlıklarda hazırlanan kanun ve tüzük tasarılarının Devlet gelirleri politikasına, vergi tekniğine uygunluğunu araştırmak iki veya çok taraflı uluslararası vergi anlaşmalarının esaslarını saptamak. Gelirler İdaresi Başkanlığına görüş bildirmek gibi, kurmay görevleri yapacaktır.

**3 — Vergi Denetimi :**

Yeni düzenlemeler içinde vergi denetimi kadroları genişletilecek, caydırıcı ve vergiden kaçınmaları önleyici bir denetim yöntemi ağırlık kazanacaktır. Denetim organları, vergiyi doğuran ekonomik faaliyetleri cari yıl içinde izleyerek vergi denetimini en etkin düzeye çıkacaktır. Klasik vergi incelemeleri ile denetim tamamlanacaktır.

**4 — Vergi Yargısı :**

1980'den sonra yeni bir yargı sistemine geçilmiştir. Başka ülkelerde bu tür bir vergi yargısı sistemine pek rastlanmamaktadır. Yeni yargı sisteminin, beklentilere cevap verip veremiyeceği zamanla anlaşılacaktır.

Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yoluyla Tahsili Hakkındaki Kanun ile birikmiş vergi ihtilafları tasfiye edilecektir.

Yeni düzenlemelerle, vergi ihtilaflarının, idare içinde çözümlenmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Ayrıca, yargının bir zaman kazanma aracı olarak düşünülmesini önleyici düzenlemelerde yapılmıştır.

Bu yenilikler başarı ile uygulanabilir ise, süratli bir vergi yargısına kavuşulacaktır.

**5 — SONUÇ :**

1980 sonrası vergi politikasının esaslarını, amacını ve gelecekte öngörülen gelişmeleri yukarıda vermeye çalıştık.

Görülüyor ki, vergi politikası diğer ekonomik politikalarla uyum içinde uygulandığında çok olumlu sonuçlar vermektedir. 24 Ocak 1980 kararlarının başarıya ulaşmasında, aynı amaca yönelik vergi politikamızın etkisi büyük olmuştur. 24 Ocak kararları olduğu gibi, vergi politikasının uygulanmasında da cesaretli kararlar verilmiş, vergi tedbirleri ekonomik politikanın odak noktasını oluşturmuştur.

Vergi sistemleri ile ekonomik ve sosyal yapı ve iktisadi kalkınma merhaleleri arasında yakın bir münasebet vardır. Bu nedenle

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



ekonomik ve sosyal yapının değişmesini paralel olarak vergi sisteminin modernleşmesi, çağdaşlaşması üzerinde durulacaktır. Çünkü, düzenleyici vergi politikası, vergi sistemini modernleştirebildiği ölçüde tüketimi kısıp yatırımları artırabilir. Modern vergiler, çağdaş vergiler derken, milli gelirdeki yakından artışları izleyebilen, matrahları donmayan vergileri kast ediyoruz. (x) 1980 sonrası vergi politikamız yukarıda belirtilen hedeflere uygun olarak gözden geçirilmiş ve uygulanmıştır.

Gelir üzerinden alınan vergilerde, vergi yükünün dağılımında adaleti sağlayıcı, kaynak yaratıcı ve aşırı talebi kontrol altına alıcı bir politika izlenmiştir. Bu politikanın önümüzdeki yıllarda da aynı amaçlara paralel olarak izlenmesi planlanmıştır.

Emlak vergilerinde, gelir artırıcı radikal tedbirler uygulamaya konulmuştur. Bu tedbirler gelişme süreci için kamuya yeni kaynaklar sağlayacağı gibi, kalabalıklaşan kentlerin de arsa spekülasyonunu da azaltacaktır.

Gider Vergileri alanında, içinde yaşanılan ekonomik konjonktör gereği radikal değişiklikler yapılamamıştır. Kısa sürede Katma Değer Vergisi sistemine geçilecektir. İdarenin yeniden organizasyonu ve yıllık enflasyonu tek rakamlı bir düzeye çekilmesi, Katma Değer Vergisine geçişin ön şartıdır. Tasarı çalışmaları üzerindeki hazırlıklar devam etmektedir.

Dış ticaretten alınan vergiler üzerindeki politikada 1974'lerden bu yana ekonomik tercihler mali kaynak yaratma amacının önüne geçmiştir. Dış ticaretten alınan vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki payı 1971 yılında %30, 1974'de %21.68, 1978'de %17.19, 1980'de %12.91, 1981'de %10, ve 1982'de %11.10 olmuştur. Bu çerçeve içinde dış ticaret vergileri gittikçe ufalan bir yapıya bürünmektedir. Ekonomik politika gereği 1980'den sonraki politikalardan oran düşmeleri makuldür. Ancak, enflasyon hızı tek rakamlı bir seviyeye düşürüldükten sonra, dış ticaretten alınan vergilerle ilgili politikanın GATT'e AET anlaşmaları paralelinde mali ve ekonomik amaçlara uygun olarak ele alınması kaçınılmazdır.

1980 sonrası vergi politikasında, vergi idaresi üzerinde, gerekli düzenlemeler şimdiye kadar gerçekleştirilememiştir. 1980 sonrası vergi politikası, bu yönü bakımından eksiktir. Gelecek günlerde bu konu önemli bir yer işgal edecektir.

---

(x) Prof. Dr. İsmail TÜRK — 2. Türkiye İktisat Kongresi 2 - 7 Kasım 1981 İzmir. Cilt: 1 Sh: 197

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

# 1980 SONRASI TÜRK VERGİ POLİTİKASI

Dr. Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
ANAYASA MAHKEMESİ ÜYESİ

## 1. GENEL VERGİ POLİTİKASI

Hükümetlerin, sosyal ve ekonomik görüşlerini uygulayabilmeleri, kaynak yaratılmasında ve gelirin bölüşümünde etkili olabilmeleri vergilemeye bağlıdır. Vergilemeden beklenen birincil amaç ulusal gelirin yeniden bölüşümü vedevlet bütçesinin finansmanını sağlamaktır.

Ancak bunun yanında ekonomik dalgalanmaların durulması enflasyonun önlenmesi, sürümdeki (tedavüldeki) paranın ve buna bağlı talebin ayarlanması, ihracatın özendirilmesi, ulusal sanayiinin korunması, işsizliğin, alkollü içki ve sigara tüketiminin azaltılması, belirli enerji türlerinin kullanılmasının özendirilmesi v.s. vergilemenin ikincil amaçlarıdır.

Bilindiği gibi, vergi, devletin tek taraflı iradesiyle zoralım gücüne dayanarak vatandaşlar üzerine yüklediği bir kamu alacağıdır. Devlet, bu yolla, egemenlik gücüne bağlı vergileme yetkisini kullanarak kamu kesimine, yukarıda belirlenen amaçlar için piyasa ekonomisinden gelir aktarmaktadır. Verginin kimlerden alındığı ve ne oranda alındığı veya alınabildiği vergileme yoluyla toplanan kaynağın harcanması, başka bir deyişle yeniden piyasaya sunuluş biçimi devletlerin ekonomik ve sosyal yapılarını ortaya koymakta ve etkilemektedir.

Böylece devletin vergilemeyle güttüğü amaç ve vergileme yetkisini kullanış biçimi vergi politikasını oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, vergi aracının, vergileme amaçlarından hangisine ve ne yolda yöneltildiğinin belirlenmesi vergi politikasıdır. Bu politika, devle-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



tin vergileme yetkisinin hükümetlerin genel politikalarına ve görüşlerine uygun olarak kullanılmasını gerektirir.

Ancak, hükümetler vergi politikalarını belirlerken ya da vergileme yetkilerini kullanırken yasal ve ekonomik sınırlarla bağlıdırlar. Hukuk devleti ilkesini benimsemiş bir devlette, vergileme yetkisinin Anayasa ve yasalara, daha geniş bir deyişle hukuk kurallarına uygun kullanılması zorunluğu vardır. Ayrıca, ülkenin vergi potansiyelinin ekonomiye zarar vermeden eny üksek verimlilikle kullanılması gerekliliği, vergilemenin ekonomik sınırını oluşturur.

Başka bir deyişle, ulusal vergi gelirleri toplamının, Gayrisafi Milli Hasılaya (GSMH) veya son zamanlarda kullanıldığı biçimiyle Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya (GS-YİH) bölümüyle elde edilecek vergi oranının (vergi rasyosunun), eknomiye zarar vermeyecek düzeyde olması gerekir. Bu sınırın aşılması, üretimin ve gelir dağılımının ciddi zarar görmesi yönünden ekonomik, sosyal direnişleri neden olabilmesi açısından siyasal sonuçlar doğurabilir.

Böylece vergileme, Anayasal ve yasal sınırlar içinde kaldığı ve yasaların öngördüğü ilkelere uygun olduğu sürece hukuksal; ekonomik sınırları aşmadığı sürece verimlidir.

Bir vergi politikasının değerlendirilmesinde verginin etkinliğinden de kısaca söz etmek gerekir. Mali acıdan verginin etkinliği, toplanan vergi geliri ile yönetsel maliyetler arasındaki farktır. Adam Smith, bunu, Milletin zenginliği adlı yapıtında «Her vergi fertlerin cebinden çıkan miktarla, hazineye giren tutarlar arasında mümkün olduğu kadar az fark olacak şekilde yönetilmelidir.» Şeklinde ifade etmiş ve vergi yönetiminin önemini vurgulamıştır. Ancak, konu verginin etkinliği yönünden incelenirken, işin mali yönü yanında, vergilemeyle güdülen amaç açısından da varılan sonuca bakılmalıdır. Bu durum daha çok rakamlar ve istatistiki döküman üzerinde çalışmayı gerekli kılar. Yasaklayıcı nitelikteki gümrük vergisinin veya tüketim vergisinin başarısının kanıtı, toplanan vergiden çok, yasaklamanın gerçekleşmesidir.

1980 Yılı Sonrası Türk Vergi Politikası konusunu çeşitli yönleriyle ve getirdiği yeniliklerle ele almadan önce 1982 Anayasasının vergileme ile ilgili kurallarından ve getirdiği ilkelerden de kısaca söz etmek gerekecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi «Sosyal bir hukuk devleti» olma özelliğini Cumhuriyetin nitelikleri arasında saymıştır. Anayasa Başlangıçta «Her Türk vatandaşının, bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli mültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine...» sahip olduğundan söz ederken sosyal niteliği belirlemiş, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde de kapsamı göstermemiştir. Sosyal devlet bir yandan ekonomik bakımdan zayıfları kollar ve bütün vatandaşlarısosyal güvenliğe kavuştururken, diğer yandan da ekonomik kalkınmayı gerçekleştirecektir. Sosyal devlette kişi de, elde ettiği sosyal haklar ve güvenceler yanında, bazı ödevleri yerine getirmek ve yasaların öngördüğü özverilere katlanmak zorundadır. Anayasının siyasal Haklar ve Ödevler bölümünde yer alan vergi ödevi de bu türdendir. Anayasanın 73. maddesinde belirlenen vergi ödevi, Cumhuriyetin «sosyal niteliği» kapsamı içinde düşünülmelidir. Nitekim Yeni Anayasanın 73. maddesinin ikinci fıkrasında, «Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.» Hükmü getirilmekle bu husus vurgulanmıştır. 1961 Anayasasından pek farklı olmayan 1982 Anayasasının 73. maddesinde getirilen vergileme ile ilgili ilkeleri şunlardır.

1 — Herkes vergi ödeyecektir.

Maddedeki «Herkes» Sözcüğü «mali güç» kavramıyla birlikte değerlendirilmelidir. Herkes deyimiyle ülkede yaşayan tüm insanlar değil, vergi ödemeye mali gücü bulunan ve vergi yasasının vergiyi bağladıkları olayla veya hukuksal durumla doğrudan ilişki kuran kişiler anlaşılmalıdır.

2 Vergi kamu giderleri karşılığı olmadır.

Herkesin mali gücüne göre ödemek zorunda olduğu vergi, kamu giderlerini karşılamak üzere alınmadır. Bu husus 1924 Anayasasında «Vergi, Devletin umumi masraflarına halkın iştiraki demektir.» (m.84) biçiminde formüle edilmiştir. Vergi yükümlerinin kamu giderlerine katılması anonim nitelik gösterir. Katılma belirli hizmetlerden yararlanma karşılığı olmayıp, kamu giderlerinin tümü içindir.

3 — Vergi mali güce göre ödenmelidir.

Mali güç, kişinin sahip olduğu para ve serveti içerir. Verginin mali güce göre ödenmesi, vergide eşitlik ve adalet ilkelerine dayan-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



makta ve sosyal devlet anlayışına uygun düşmektedir. Eşit mali güce sahip kişilerin aynı miktarda vergi ödemesi yatay eşitlik (horizantal equity) farklı mali güce sahip kişilerin farklı vergi ödemeleri dikey eşitlik (vertical equity) mali gücün unsurlarını oluşturur.

4 — Vergi yükü adaletli ve dengeli dağıtılmalıdır.

Mali güce göre ödenen vergi adaletli ve dengeli olmalı, eşit güce sahip kişiler aynı vergiyi ödemelidirler. Verginin adaletli olması, vergilemede yatay ve dikey eşitliğin olması demektir.

5 — Mali yükümler yasayla konulabilir, değiştirilebilir veya kaldırılabilir (Vergilemenin yasallığı kuralı)

Anayasanın 8. maddesine göre, yürütme yetkisi ve görevi, Anayasaya ve yasalara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. 1961 Anayasasının 112. maddesinin ikinci, 1982 Anayasasının 123. maddesinin birinci fıkrasına göre «idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.» Anayasanın 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olacaktır. Bu hükümlere göre, yürütme yetkisi yasalara uygun olacak, başka bir anlatımla kaynağını yasama organından alacaktır. Yürütmenin yasallığı, ilkesi, yürütmenin, yasalara uygun, Anayasa ve yasalara göre görev yapmasını ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olmasını gerekli kılar.

Vergilemenin yasallığı ilkesi, genelde yürütmenin yasallığı kapsamı içinde yer alır; özelde, Anayasanın 73. maddesindeki ilke nedeniyle vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin kanunla konulmasını, değiştirilmesini ya da kaldırılmasını öngörür. Genel ilke nedeniyle, vergilendirme işlemleri yasalara uygun olmalı, vergi idaresi ve görevleri yasayla düzenlenmeli ve bu işlemlere karşı yargı yolu açık olmalıdır. Ayrıca, Anayasanın 73. maddesine göre, vergiler kanunla konulmalıdır. Böylece yürütmenin vergi uygulaması Anayasa ve yasalara bağlı kılınarak, kişi hak ve özgürlükleri açısından güvence sağlamıştır. Egemenlik gücüne dayanan vergileme yetkisinin, ulusun temsilcisi durumunda bulunan yasama organı eliyle kullanılması, halkın kendi iradesiyle kendisini vergilemesi anlamına geleceğinden demokratik ilkelere uygun düşer.

6 — Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde yasanın belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Ba-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



kanlar Kurulu'na verilebilir. Vergilemenin yasallığı ilkesi vergi koyma yetkisinin yalnız yasama organı tarafından kullanılmasını gerektirir. Ancak, yürütme organının, özellikle ekonomik değişmeler ve ani düzenlemeler ihtiyacı karşısında vergileme ile ilgili bazı değişiklikleri süratle yapabilmesi, vergi etkinliğinin ve ekonomiyi düzeltmek yolundaki çabalarının gereği olabilir. Verginin, değişen durumlara göre hızla karar almayı gerektiren ekonomi politikasının bir aracı olması, yürütme organına, yasama organınca, sınırlı bazı yetkilerin verilmesini gerektirir. Bu durumda yürütme organı, kaynağı yasama organında bulunan bağlı bir yetki kullanmaktadır.

Yasama organı yürütme organına ancak Anayasada sayılan yetkileri verebilir. Anayasanın 73. maddesi, bu yetkinin kapsamını ve sınırlarını belirtmiştir.

Bu arada yasa hükmünde kararname'lerden de kısaca söz etmek gerekecektir. 1982 Anayasasının 91. maddesine göre TBMM, Bakanlar Kurulu'na yasa hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak, sıkı yönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler yasa hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Vergi ödevi, Anayasanın dördüncü siyasi haklar ve ödevler bölümünde bulunduğundan yasa hükmünde kararnamelerle bu konuda bir düzen'eme yapılamaz. Böylece bakanlar kurulu bir yetki yasasına dayanarak kararname ile bir vergi yükümünün muaflık, istisna ve indirimleriyle oranlarında değişiklik yapabilirken, aynı şeyi yasa hükmünde bir kararname ile yapamamaktadır.

## II. 1980 SONRASI TÜRK VERGİ POLİTİKASI

1980 yılı sonrası Türk Vergi Politikasını değerlendirebilmek için bu döneme ilişkin güvenilir istatistiki bilgilere ve dökümana gerek bulunduğu kuşkusuzdur. Çalışmamda, gelirler genel müdürlüğü ve öteki resmi kuruluşlardan sağlayabildiğim az sayıda istatistiki bilgiden yararlanabildiğimi belirtmek isterim.

Burada, 1980 sonrası Türk Vergi Politikasının bazı yönleri üzerinde görüş sunmaya çalışacağım.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## A. VERGİ YASALARINDA SÜREKLİ DEĞİŞİKLİK

1980 sonrası Türk Vergi Politikasında göze çarpan ilk şey, vergi yasalarında ve hükümlerinde sürekli değişikliğin egemen olmasıdır.

Sayın Vural Arıkan'ın 7.2.1983 günlü konferans metninden a'dığım aşağıdaki rakamları ilgi çekici bulmam nedeniyle sunmak isterim.

12 Eylül 1980 sonrası;

1. Vergi ve kamu alacaklarının tahsiliyle ilgili 47 değişiklik yasası yürürlüğe konulmuştur.

2. Bir yasa 5, üç yasa 4, sekiz yasa 3, onaltı yasa 2, yedi yasa bir kere değiştirilmiştir.

3. Değiştirildikten sonra dört vergi kaldırılmış ya da nitelik değiştirmiştir.

4. Değişen maddeler tekrar tekrar değişmiştir.

5. Gelir vergisi değişiklik yasalarında 25 geçici madde kaldırılmış, 28 geçici madde getirilmiş, getirilenlerden ikisi daha sonra kaldırılmış, biri değiştirilmiştir.

6. Kurumlar vergisi değişiklik yasalarında 7 geçici madde kaldırılmış, 9 geçici madde getirilmiş, getirilenlerden ikisi daha sonra kaldırılmıştır.

Gerçekten yıllarca gelir getirecek yasa çıkaramamanın sıkıntısını çeken Maliye Bakanlığı'nın 12 Eylül 1980 sonrasının yasa çıkarmada getirdiği kolaylıktan yararlanarak yeni bir çok yasa çıkarması doğaldı. Aslında 24 Ocak ekonomik görüşünün uygulanabilmesi de büyük oranda vergi önlemleriyle destek'enmesine bağlıydı. Ancak, değişen maddelerin tekrar değişmesinin geçici maddelerle değişik yürürülük tarihleri getirilmesinin, vergi yükümlülerini şaşırtacağı hususu da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu durum vergi yasalarının açık, ko'ay anlaşılır ve istikrarlı olması ilkesiyle çelişmektedir. Bu sürekli değişikliklerin, Maliye Bakanlığı'na yeterli deneyim fırsatı verdiğini ve bundan böye vergilemeyle ilgili hükümlerin süreklilik kazanacağını umut etmekteyiz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



## B. DURUMUN ANAYASA'YA GÖRE DEĞERLENDİRİLMESİ :

Vergileme yetkisinin Anayasa'nın 73. maddesinde öngörülen ilkelere uygun kullanılması gerekir.

Aşağıdaki konuları bu yönleriyle ele almak istiyorum:

### 1. Vergi Yükü (ödenen verginin gelire oranı)

Vergi politikasında dikey adaletin (mali gücü farklı olanların farklı vergi ödemesi yoluyla gelir grupları arasında farklılığın azalması) başlıca aracı, gelir vergisinin artan oranlılığıdır. Ekonomideki çok yüksek enflasyon oranı ve tarifelerin değişmemesi nedeniyle 12 Eylül öncesi küçük gelir grupları dahi üst vergi oranlarıyla vergilendirilir hale gelmişti. Başka bir deyişle dar gelirli yükümlüler, paranın sürekli ve hızlı değer kaybetmesinden dolayı, çok halde, çok kazananlarla aynı vergi oranına bağlı tutulmuşlardı. Vergilendirme hemen hemen düz oranlı duruma gelmişti. O dönemde, gelirin her yıl enflasyon oranı kadar arttığı kabul edilse dahi, tarifedeki düzenlemeden dolayı düşük gelir gruplarının ödedikleri vergi, gelirlerindeki artıştan fazla olmaktaydı. 1979 yılında enflasyon hızının %100 olduğu esasından hareket ederek bir örnek vermek gerekirse:

1978'de 115.000 lira matrah için ödenen vergi 41.400 lira. Bir kişinin 1979'daki gelirini %100 yani enflasyon oranında arttığını kabul edersek:

1979'da 230.000 lira matrah için ödenen vergi 106.125 liradır. Bu örneğe göre 1979'da gelirin rakamsal artışı %100 iken, ödenen vergi, 1978'de ödenenin %123.3'dür. Görüldüğü gibi, vergi yükümlüsünün brüt gelirinin enflasyon hızı oranında artması durumunda dahi fazla vergi ödemesi nedeniyle alım gücü geçen yıla oranla azalmaktadır. Öte yandan 1.000.000 veya daha fazla gelir üzerinden vergilendirilen vergi yükümlülerinin vergilerindeki artış, düz oran uygulaması nedeniyle gelirlerindeki artma oranındaydı. Sonuç olarak, gelirleri tarifenin artan oranlı bölümlerine düşenlerin vergi yükleri, gelirlerinin enflasyon oranında yükselmesi halinde dahi, artmakta, tarifenin düz oranlı kısımlarına düşen yüksek gelirler için se aynı kalmaktaydı. Özellikle, küçük gelir grupları tarifenin daha dik bölümlerine rastladıklarından, vergi yüklerindeki artış daha belirgin biçimdeydi.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Eski tarifedeki diklik ve enflasyon sebebiyle ortaya çıkan durum, «vergileme yoluyla dikey adaleti sağlama» amacına uygun düşmediği gibi, verginin mali güce göre ödenmesi ilkesine de uymamaktaydı.

Nitekim, gelir vergisi hasılatı içinde ücretlerin payı, 1977'de %63.3 iken, enflasyon ve tarifedeki değişiklik nedeniyle 1980'de %65'e yükselmişti. Bu durum ücret dışı gelir elde edenlerin %35 olan payının 2 katına yaklaşmaktaydı.

12 Eylül 1980 sonrası yasalarda yapılan değişiklik'erle eski tarifedeki diklik giderilmiştir. Ancak eski tarifede %10 ile başlayan vergileme oranı 1981'de %40 yükseltilmiş, daha sonra aşağı doğru çekilmeye devam edilerek 1983 yılı için %36 olmuştur. 1985 takvim yılında %25 düşecektir. Yeni tarifede 1.000.000 liraya kadar uygulanacak oran aynıdır. Yükümlülerin çok büyük bir bölümünün girdiği bu gelir grubunda düz oranlı vergilemeye gidilmesi, özellikle ilk yıllarda, verginin mali güce göre alınması ilkesine uygun düşmemiştir. Bu sakınca genel ve özel indirimlerdeki artışlarla önlenmeye çalışılmışsa da değişik gelirlerin vergi yükleri az farkla hemen hemen aynı kalmıştır.

Biri ücretli, öteki ücret dışı gelir elde eden evli çocuksuz iki vergi yükümlüsünün 1981 ve 1983 yıllarındaki vergi yükleri şöyledir (incelemede emekli sandığı veya Sosyal Sigorta Kurumu kesintisi dikkate alınmamıştır.)

| VERGİ YÜKÜ % | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1981 Takvim Yılı | | 1983 Takvim Yılı | |
| Matrah | Ücret Dışı | Kesim Ücretli | Ücr. Dışı Kesim | Ücretli |
| 100.000 | 35.2 | 24.3 | 31.7 | 21.4 |
| 200.000 | 37.4 | 30.3 | 33.6 | 26.9 |
| 300.000 | 38.3 | 32.7 | 34.4 | 29.3 |
| 400.000 | 38.9 | 34. | 34.8 | 30.8 |
| 500.000 | 39 | 35.3 | 35 | 31 |
| 600.000 | 39.2 | 36.1 | 35.1 | 32.1 |
| 700.000 | 39.3 | 36.6 | 35.3 | 32.6 |
| 800.000 | 39.3 | 37. | 35.3 | 33.1 |
| 900.000 | 39.5 | 37.1 | 35.4 | 33.4 |
| 1.000.000 | 39.5 | 37.6 | 35.5 | 33.7 |

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Gerçek gelirin bulunmasında matrahlara ücret dışı kesim için 13.600, ücretliler için 67.600 rakamının ve varsa emekli sandıkları kesintisinin eklenmesi gerekir.

Bu rakamlara göre ücretli kesimin ödediği verginin gelire oranı (vergi yükü) genel ve özel indirim nedeniyle başlangıçta göreli olarak küçükse de, yüzer binlik artışların ilk basamaklarında sıçramalarla yükselmekte, daha sonraki artışlarda ondalık kesir haline dönüşmektedir.

Örneğin 200.000 lira üzerinden vergi ödeyenle 1.000.000 lira matrah üzerinden vergi ödeyen arasında matrahdaki artış beş kat olmasına karşın vergi yükündeki artış pek azdır. Ücretliler dışındaki vergi yükümlüleri ile ücretliler arasındaki vergi yükleri ayrılığı, ilk basamaklarda ücretli kesime özel indirim uygulanması nedeniyle fazla görülmekte ise de, son basamaklara doğru bu fark azalmaktadır. Bu durum az kazananın düşük, çok kazananın daha yüksek oranla vergilendirilmesi yönündeki çağdaş vergileme anlayışına uymayacağı gibi verginin mali güce göre alınması ilkesiyle de bağdaşmaz.

Ancak, bir milyon liraya kadar olan gelirlerde, genelde, 1983 yılındaki vergi yükünün 1981 yılına oranla daha azaldığı gözlenmektedir. Yasalarda yeni bir değişiklik olmazsa bu gelir grubuna uygulanacak vergi oranının 1985 yılında daha küçülmesi nedeniyle vergi yükü aşağılara çekilmiş olacaktır.

Ayrıca o tarihe kadar bu grupta yer alan gelirlerin bir bölümü enflasyonun da etkisiyle daha üst basamaklara çıkacağından zaman içinde gelire göre dengeli bir kademelenme kendiliğinden oluşacaktır.

Bu arada 1980 sonrası bir hayli arttırılan genel ve özel indirimden kısaca söz etmekte yarar olduğu kanısındayım.

Genel indirimin arttırılmasıyla, gelirin vergilendirilmesinde yükümlünün aile durum ve yaşam ihtiyaçları bir oranda dikkate alınmıştır.

Gelir vergisi kanununda, ücret ve sermaye gelirleri arasındaki nitelik farkı nedeniyle vergilemede ayırım ilkesinin uygulama aracı olarak yer alan özel indirim miktarı 30 kat arttırılarak ücretli kesimin korunması yoluna gidilmiştir. Ancak, taşınır ve taşınmaz sermaye iratlarında, yıllık üç milyon liranın aşılmaması durumunda, gelirleri toplama ve beyanname verme zorunluluğu kaldırılarak bunlardan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



% 25; dağıtılsın veya dağıtılmasın kurumların yabancı ülkelerden elde ettikleri kazançlarıyla, katılma (iştirak) kazançları dışında kalan ve kurumlar vergisinden bağışık (muaf olan) kazançlarından % 33 1/3 oranında vergi kesintisiyle yetinilmesi ayırım ilkesinin tam tersi ücret gelirleri aleyhine bir uygulama olmuştur.

### 2. Yürütme Organının Maktu Hadleri Arttırma Yetkisi

21.1.1983 günlü, 2791 sayılı yasayla Bakanlar Kurulu'na Vergi Usül Yasası'nın 177., 344. ve mükerrer 347. maddelerinde yazılı «maktu hadleri» arttırma yetkisi verilmiştir.

VUK'nun 177. maddesindeki maktu hat, tüccarların sınıflandırılmasına ilişkindir. Bakanlar Kurulu bu haddi yükseltirse yasadaki hadde göre birinci sınıfa girecek tüccar, Bakanlar Kurulu'nun yükselttiği hadde göre birinci sınıf olmak zorunda olmayacaktır.

Aynı yasanın 344. maddesinin 8. bendinde yazılı maktu had, yükümlüye kaçakçılık cezası verilebilmesi için beyannamede gösterilen noksan beyanın alt sınırını göstermektedir.

Mükerrer 347 birinci fıkradaki had ise, ağır kusur cezası kesilebilmesi için noksan beyanın alt sınırını belirlemektedir.

Anayasanın 73. maddesinin son fıkrasında maktu hadlerin arttırılabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, söz konusu maktu hadlerin arttırılması yetkisinin Anayasaya aykırı olduğunun ileri sürülebilmesi için bu arttırmanın vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm niteliğinde sonuç doğurması gerekir. Vergilemenin esaslı unsurlarından sayılmayan maktu hadlerin yükümlüler lehine arttırılması mali yükün niteliğinde kabul edilmemelidir.

### 3. Uzlaşma

Bilindiği gibi uzlaşma, vergi uyuşmazlıklarının vergi yargı yerlerine götürülmeden yükümlü veya ceza muhatabı ile vergi yönetimi arasında çözümlenmesidir. Vergi idaresi, tarh edilen verginin ve kesilen cezanın bir kesiminin alınmasından uzlaşma nedeniyle vazgeçmektedir. Uzlaşma, vergi yönetimi yönünden pratik, ucuz, tahsilatı hızlandırıcı bir yöntemdir. Ancak, uygulamada, uzlaşma komisyonları değişik takdirlerle uzlaşmaya varmaktadırlar. Kanımca bu durum, verginin mali güce göre ödenmesi ve vergilemede eşitlik ilkesine, mali yükümlerin yasayla konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması yönündeki anayasal kurala ters düşüp düşmeyeceği hususu üzerinde

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



düşünmeyi gerektirir. 12 Eylül sonrası yapılan değişiklikte Maliye Bakanlığı, yerel komisyonlara verilen yetki sınırlarını aşan her türlü ve cezada uzlaşmak üzere merkezi uzlaşma komisyonları kurmaya yetkili kılınmıştır.

### III. Vergi Yargısı

Hukuk sistemleri içersinde vergi yargısının bulunduğu yere ilişkin görüşler iki grupta toplanabilir.

A. Vergi Yargısının Bağımsız Bir Kol Oluşturması Gerekmediği Görüşü.

Bu konudaki görüşler, kısaca, vergi uyuşmazlıklarının idari veya adli yargı yerleri içinde veya her ikisinde çözümlenmesi gerektiği yönünde olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1. Vergi yargısının, idari yargı içinde yer alması gerektiğini ileri sürenler, vergilendirme işlemlerinin idari nitelikte olduğunu, üstün kamusal br yetkiye dayanılarak kurulduk'arını, bu nedenle, bunlardan doğacak uyuşmazlıkların da idari yargı yerlerinde kamu hukuku ilkelerine göre çözümlenmesi gerektiği görüşündedirler. Bunlara göre, özel hukuk eşit çıkar ve irade serbestliği esasına dayandığı halde, kamu hukuku kamu çıkarlarının özel çıkarlara üstünlüğü esasına dayanır. Bu nedenle özel hukukun dayandığı kurallar farklıdır ve vergi hukukuna uygulanmaz. İsveç, Lüksemburg, kısmen Fransa uygulaması bu yöndedir.

2. Vergi yargısının adli yargı içinde yer almasını ileri sürenler ise, özel hukukun vergi hukukunu da kapsadığını, tarh, tahakkuk gibi işlemlerin idari nitelikte olmalarına karşın, vergilemenin dayandığı mülkiyet, alım, satım, gelir gibi kavramların aslında özel hukuka ait o'duğunu, özel hukuk kavramlarından doğan uyuşmazlıkların ise adli yargıda çözümlenmesi gerektiğini ileri sürmektedirler.

B. Vergi Yargısının Bağımsız Bir Kol Oluşturması Gerektiği Görüşü :

Bu görüştekiler, vergi uyuşmazlıklarının teknik nitelikte olduğunu, muhasebe bilgisini gerektirdiğini, idari ve adli yargıdaki hakim'erin genellikle bu teknik bilgilere sahip olamayacaklarını, sık sık bilir kişiye başvurmalarının ise pahalı bir yol olduğu ve yanılgılara neden olabileceğini ileri sürmektedirler. Federal Almanya bu görüşü benimseyerek, vergi uyuşmazlıklarını iki dereceden oluşan bağımsız bir yargı kolu içinde çözümlemektedir.

Bizde 1980 yılı sonrası çıkarılan 2576 sayılı Kanunla Vergi Mah-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kemeleri Bölge İdare Mahkemeleri bünyesinde kurulmuş, gümrük vergisinden doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri de bu mahkemelere verilerek yargı birliği sağlanmıştır. Vergi Mahkemeleri kazançları götürü usu'de saptanan yükümlülerin sınıf ve derecelerinin belirlenmesine ilişkin işlemlere karşı açılan davalar ile her türlü vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümler ve bunların zam ve cezaları toplam 75.000.—TL.'yı geçmeyen tarhiyata ilişkin davaları tek hakimle çözümler. Tek hakimin verdiği kararlar, yükümlülüğün konusuna, esasına, şekline, muafiyet ve istisna hükümlerine ait olanlar hariç temyiz edilemez. Ancak bunlara karşı 30 gün içnde Böl'ge İdare Mahkemelerine başvurabilir. Bölge İdare Mahkemesinin kararları kesindir.

Vergi Mahkemesının bir Başkan ve iki üyeyle verdiği kararlara karşı ise 60 gün içinde Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilir.

Bu mahkemeler hakimlerinin atanma, yer değiştirme, yükse'me, yetki alma, cezalandırılma gibi tüm işleri Adalet Bakanın:n Başkanlığında kurulu Hakimler ve savcılar Yüksek Kurulu tarafından yürütülür.

Böy'ece 12 Eylül sonrası, İtiraz ve Temyiz Komisyonlarının yetkileri son bulmuş, üçlü yargı yerine ikili sisteme geçilmiştir. İkili sisteme geçmek ve vergi mahkemeleri kurmak yerinde olmakla beraber, vergi yargısını idari yargı bütünlüğü içinde tutarken, vergi hakimlerinin, özlük işleriyle de olsa Adalet Bakanı'nın başkanlığındaki kurula bağımlı duruma getirilmelerini anlamakta güçlük vardır. Şimdiki durum, yukardaki sistemlerden hiçbirine tam olarak uymamaktadır.

Öteyandan 1980 sonrasında belirlenen eğilim, uzlaşma, tahsilatı hızlandırma, özel uzlaşma yollarıyla vergi yargısında biriken uyuşmazlıkların azaltılması yönündedir.

Vergi yargısında uyuşmazlıkları azaltıcı bir önlemde, 2791 sayılı yasayla değiştirilen Vergi Usül Yasası'nın 112. maddesinin 3 numaralı bendiyle getirilmiştir. Bu hükme göre açtıkları dava sonunda haksız çıkan yükümlüler, ihtilaflı kısmın kesinleşen ve ödenmemiş olan miktarı üzerinden kamu alacaklarının tahsili hakkındaki kanunda belirlenen tecil faizi oranında bir faizi ödemek durumundadırlar.

Bazı düşünürler, bu hükmün yükümlüyü dava açmakdan caydırmak amacıyla getirildiğini ve Anayasa'nın öngördüğü hak arama özgürlüğü ile idari işlemlerin yargı denetimine bağlı olması ilkesine aykırı olduğunu ileri sürmektedirler. Bu görüşe katılamamaktayız. Çünkü çağdaş vergi hukukunda, genellikle, itirazın tahsilatı durdurmaması ilekesi benimsenmiştir. Bu ilkeye göre yükümlü vergi yargısına başvurmaya karar verse dahi, vergisini normal süresinde ödemelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Ancak yabancı ülkeler bu kuralı yumuşatmak için bazı önlemler almışlardır. Örneğin Almanya'da vergi idaresine, uygun koşulların bulunması durumunda, genellikle bir güvence karşılığında, tahsilatı durdurmak veya geciktirmek yetkisi tanınmıştır. Fransa'da vergi dairesi müdürleri aşağı yukarı aynı yetkiye sahiptirler. Yükümlüler, ancak bu yoldaki istemlerin reddedilmesi halinde yakınma yoluna gidebilir ya da yargı organına başvurabilirler. Buna karşılık Amerika'da ve Fransa'da ödenen verginin mahkeme kararına göre geri verilmesinde yükümlüye ayrıca faiz ödenmektedir.

Alman İdare Mahkemeleri Yasasında bizden farklı olarak «iptal davası yürütmeyi durdurur» (m.80) ilkesi kabul edilmesine karşın, vergi, resim ve harçlar bu ilkenin dışında tutulmuştur. Bizde, idare hukukunun «davanın yürütmeyi durdurmaması» (1) ilkesiyle de çelişmesine karşın, «vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması tahsilatı durduracağı» (2) ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkenin doğal karşılığı açtığı dava sonucunda haksız çıkan yükümlüden ayrıca bir miktar faiz alınmasıdır. Çünkü yükümlü ödemesi gereken kamu alacağını dava yoluyla bir daha ödemekten kaçınabilmektedir. Enflasyonist etkilerle değeri biraz daha düşen parayla ödenen vergi borcuna bu farkı karşılayacak oranda fark ilâve edilmesinde haksız bir yön bulunmamaktadır. Bu uygulamayla dava açmayıp vergi borcunu zamanında ödeyen yükümlünün hakkı da kollanmış olmaktadır.

Bu hükmün dava açmayı caydırıcı niteliği, yalnız haksız olduğunu bile bile sırf tahsilatı geciktirmek için dava açmayı düşünenler için söz konusu olabilir.

### IV. Vergi İdaresi

Bir vergi sistemi, vergi idaresi ve vergi yargısıyla bir bütün oluşturur. Vergi idaresi kuşkusuz vergi denetimini de kapsar. Bölge İdare Mahkemeleri kurulduğuna göre bunlara koşut güçlü ve etkin bölge vergi daireleri kurulması, gereken yerlerde yöre ihtiyacıyla sınırlı şubeler açılması yerinde olabilir. Bölge vergi daireleri, tarh, tahakkuk, tebliğ ve tahsilat gibi klasik bölümler yanında inceleme ve kontrol, hukuk, bilgi toplama ve değerlendirme, eğitim, sosyal ilişkiler ve danışma, örgütlenme ve yöntem geliştirme birimlerini de içermeli, her yükümlü için fişleme, kart işleme ve dosyalama yöntemleri düşü-

---

(1) 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü kanunu mad. 27.
(2) » » » » » » « 27/8

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



nülmeli ve geliştirilmelidir. Herhalde bu çalışmalarda bilgisayarlardan ve istatistiki bilgilerden yararlanmak gerekecektir.

1980 sonrası Türk vergi uygulamasında, vergi yasalarında geniş çapta değişiklik yapılmasına karşın, denetim elemanlarının yetkilerinin arttırılması dışında bu konuda, henüz önemli değişiklikler getirilmemiştir. Ancak Sayın Aykan DOĞAN'ın tebliğiyle bu yöndeki çalışmaların varlığını sevinerek öğrenmiş bulunuyoruz.

**V. Vergi Gelirleri**

10 aylık 1982 vergi gelirlerinde, cari fiatlarla, bir yıl öncesine oranla %8.3 artış olmuştur. 1983 yılı için beklenen artış ise %53.7'dir. Vergi gelirlerinin gayri safi milli hasıla içersindeki payı 1977'den 1980'e kadar devamlı düşüş göstermişse de, 1981 ve 1982'de durumunu muhafaza etmektedir.

GSMH İçindeki Pay %

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri | 19.27 | 19.09 | 18.44 | 16.91 | 16.14 | 18.06 |

OECD ülkeleri arasında Türkiye GSMH'ye göre vergi geliri en düşük olan ülkedir. Türkiye'de kişi başına düşen vergi geliri 1970'de 2.79 dolar iken, 1975'de 2.74 dolara düşmüştür. Aynı dönemde İngiltere için kişi başına düşen vergi 1970'de 15.77; 1975'de 19.06 dolar; Norveç için 42.05, 46.70; İspanya için 7.10, 9.03 dolar idi. Öteyandan Türkiye'nin GSMH'ye göre toplam vergi geliri (toplam vergi yükü) 1970'de %19.23 iken 1975'de %24.13 idi. (3) Bu rakamlar Türkiye'nin toplam vergi yükünün, 1970 ve 1975'lere göre bile çok az olduğunu göstermektedir.

Bu arada son yıllardaki vergi gelirleri tahsilatında da cüz'i bir artış gözlenmiştir.

Gelirlerden alınan vergi

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|---|---|---|---|---|
| Gelirlerden alınan vergi | 52.12 | 56.57 | 57.49 | 61.65 | 62.61 |

Gelir vergisinin 1981 yılındaki tahsilatı ancak %48.21 olmuştur.

1976-1980 yılları arasında gelirden alınan vergilerin toplam vergi geliri içindeki payı her yıl artarak %46.7'den %59.4'e yükselmiştir. Ancak dolaysız vergilerin payının artmasında en önemli etken enflasyon nedeniyle gelir vergisi yükümlülerinin daha dik oranla vergilendirilmeleri ve maktu vergilerin değerlerinin ve önemlerinin giderek azalmasıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



### VI. 1980 Sonrası Getirilen Bazı Yeni Hükümler

Peşin Vergi Esası,

Modern gelir vergisi sistemlerinde yıllardır başarıyla uygulanan peşin ödeme esasının kabul edilmesi yerindedir ve kanımca verginin malî güce göre alınması ilkesine uygun düşmüştür.

Stopaj sisteminin yaygınlaştırılması, inceleme elemanlarının raporlarında belli ettikleri miktara göre tarhiyat yapılması, kurum kazançlarından yatırım finansman fonu ayrılması, hayat standardı esasının benimsenmesi, ortalama kâr hadleriyle ilgili hükümlerde değişiklik yapılarak hizmet işletmelerinin ve nakliyecilerin hasılatını kavrayabilmek amacıyla gayri safi hasılat esası getirilmesi, tebliğ işleminin kolaylaştırılması, amortismana tâbi ekonomik kıymetlerin değerinin daha kısa sürede yok edilmesine imkan tanınması kanımca, olumlu gelişmelerdir.

### VII. Özendirme Önlemleri

1980 sonrası Türk Vergi politikasının bu özelliği de yatırımların ve ihracatın özendirilmesidir.

Bu dönemde özendirme önlemleri genişletilmiş, bu arada yatırımların, ancak, özsermayeden karşılanan kısmına indirim uygulanması esasından vazgeçilerek, çeşitli kaynaklardan yapılan yatırım harcamalarına da indirim uygulanmasına başlanmış, ayrıca, indirim oranı arttırılmıştır.

Özendirme önlemlerinin, yatırımların ve ihracatın artması, artan yatırımlara bağlı olarak vergi potansiyelinin büyümesi gibi yararları, yanında yılda yüz milyarı aşkın bir kamu alacağından vazgeçilmesi sakıncasını da beraberinde getirdiği kuşkusuzdur.

Sayın Aykon DOĞAN'ın tebliğinden de, öğrendiğimize göre, yalnız vergi iadeleri toplamı, 1981 yılında 24.650 milyar TL., 1982'de ise 86.716 milyar Türk lirasıdır. Bu miktara yatırım indirimi nedeniyle vergi dışı bırakılan kısım, tanınan bağışıklık ve istisnalar dahil değildir. Özendirme önlemlerinin fazla genişlemesi,, bu önlemlerden yararlanmayanların vergi yüklerini arttıracağı, enflasyonu körükleyeceği, verginin malî güce göre ödenmesi ilkesini zedeleyeceği gözden uzak tutulmalıdır.

### VIII. Sonuç

1980 sonrası Türk vergi politikasında gözlenen en önemli etkinlik, vergilemeyi ekonomik ve Sosyal amaçların gerçekleşmesinde etkili bir araç olarak kullanmak ve toplam talebi körüklemekten kaçı-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



narak, enflasyon hızını azaltmak çabasıdır. Bu maksatla, enflasyon yüzünden eriyen maktu (sabit) vergiler, bağışıklık (muaflık) sınırları yükseltilmiş ve artan oranlı tarife dilimleri yenilenmiştir. Yasalarda sürekli yapılan değişikliklerle ücretler üzerindeki ağır vergi yükü kısmen hafifletilmiş, vergi kaçakçılığının azaltılması istenmiştir. Ancak, dolaylı vergilere yapılan zamların sebep oldukları fiyat artışlarının özellikle dar gelirilere getirdiği yük de gözden uzak tutulamaz. Bu döneme kadar çok az vergi ödeyen küçük esnaf ve sanatkârların sınıflarına göre ödeyecekleri vergiler bir hayli arttırılmıştır.

Bu dönemin en belirgin özelliği vergi politikasının ihracatı ve yatırımları özendirecek bir biçimde kullanılmasıdır. Bu meyanda yatırım indiriminin kapsam ve sınırı genişletilmiş, kurum kazançlarından yatırım ve finansman fonu ayrılması olanağı sağlanmış vergi iadesi, bağışıklık ve istisna'arla ihracat özendirilmiştir. Tasarrufları arttırabilmek için sermaye gelirlerinin 3 milyon liraya kadar olan kısmından %25 vergialınması, ayırım ilkesine ve vergi adaletine uygun düşmese de, uygulanan ekonomik politikayı destekleyici niteliktedir.

Stopajın yaygınlaştırılması, peşin vergi sistemine geçilmesi, hayat standardı esasının getirilmesi tarhiyatın re'sen takdir'e yapılmasında takdir komisyonlarının işinin azaltılması ve yetkilerinin sınırlandırılması kanımca bu dönemin en başarılı uygulamalardır.

Ayrıca, tahsilatı hızlandırma, özel uzlaşma yasalarıyla ve haksız çıkandan faiz alınması esasının kabul edilmesiyle vergi mahkemelerinde ve Danıştay'daki vergi uyuşmazlıklarının bir hayli azalması olanağı sağlanacağını ummaktayız.

Kuşkusuz bu yol aynı zamanda tahsilatı da çabuklaştıracaktır. Ancak, GSMH'ya oranla toplam vergi geliri (toplam vergi yükü) hala çok düşüktür. Vergi hasılatının arttırılmasında, daha çok, emlâk vergisinin yeni uygulamasına güven bağlamanın yanılgılara neden olabileceği ve yeterli olmayacağı düşünülmelidir.

Bu arada katma değer vergisine geçilmesi harcamalar üzerinden vergilendirmede reform özelliği getirecek ve gelir üzerinden alınan vergilerle birlikte bir bütünlük sağlamış olacaktır.

Vergi idaresinin de yeniden örgütlenmesi ve etkin bir nitelik kazanması, umarım, 1980 sonrası vergi politikasının amaçlarından biri olacaktır.

Son olarak, vergileme yetkisinin Anayasanın öngördüğü vergi ödevi ilkelerine ve Cumhuriyetin sosyal niteliğine göre kullanılması gereği sürekli gözönünde tutulmalıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

430 TL.