

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Ve Maliye Politikaları

Abdullah ASLAN

HUK Başkanı

Sayın Bakanlarım,

Değerli Milletvekillerim,

Sevgili Üstad ve Arkadaşlarım,

Değerli Konuklar,

Basınıımızın Saygıdeğer Temsilcileri,

Hoşgeldiniz, Hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Uygulamaya konulan “*Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*” adlı ekonomik program kamu kesimi ile finans sistemi ve özellikle “*bankalar*” ile ilgili düzenlemeler olmak üzere iki temel eksen üzerine inşa edilmiştir.

Kamu kesiminde, kamunun tüm gelir ve harcamalarını bir araya getirmek amacıyla “Tek Konsolide Bütçe” esası ile idari karar, işlem ve hesaplarda “Şeffaf Yönetimi”i gerçekleştirmeye yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu düzenlemeleri sağlıklı mali politika oluşturulması, karar alınması ve uygulamaları için gerçekçi buluyoruz. Zira, kamu kesiminin işlemlerini ve sonuçlarını kamu hesaplarından izleme ve değerlendirme olanağı kalmamış; konsolide bütçe dışındaki fonlar, özel hesaplar, döner sermayeler, vakıflar, özel idareler, kitler bütçe ve hazine birliği ile disiplini yok etmiştir. Bu bağlamda program, konsolide bütçe dışı unsurların payını en aza indirerek “kamu idaresi” ile “konsolide bütçe”yi örtüştürmeyi amaçlamaktadır.

Öngörülen bu düzenlemeler, maliye politikalarının aracı olan bütçe sisteminin de reforma tabi tutulmasını gerektirmelidir. Bilindiği üzere bütçeler, ülkeyi yöneten hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarını, ülke halkına hangi hizmetleri ve ne şekilde götüreceklerini gösteren bir taahhütname ve mukavelename niteliğinde bir mali kurumdur. Bilindiği üzere, bütçelerin bazı temel görev ve fonksiyonları vardır. Bütçeler; makro ekonomik istikrarı sağlamalı, kaynak dağılımında etkin olmalı, vatandaşa verimli hizmet sunmalı ve kaynak sağlayarak hizmet talep edenlere karşı taahhütlerini nasıl ve ne şekilde yerine getirdiklerinin hesabını siyasi ve idari sorumluluk çerçevesinde verebilir bir yapıda olmalıdır. Oysa ülkemizde, makul bir denge içinde sağlıklı bir öncelik sıralamasıyla kamu malı niteliğinde mal ve hizmet sunumu için harcama yerine bazı siyasi önceliklere göre popülist yaklaşımlarla kamu kaynakları dağıtılabildiği ve belirlenen ödenekler aşılıp kolay ek bütçe çıkarılabildiğinden Bütçe Kanunlarının bağlayıcılığı ve inandırıcılığı zedelenmekte ve oluşan bütçe açıkları sonucu ekonomik istikrar sağlanamamaktadır. Bu nedenle bütçe sistemi, siyasi ve idari kadrolarca kullanılan kamu kaynaklarının hesabı sorulabilecek, aşırı harcama eğilimini disipline ederek ekonomik istikrarı sağlayacak, hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği gerçekleştirecek tarzda yeniden yapılandırılmalıdır.

Bu çerçevede Ülkemiz uygulamalarına baktığımızda, kamu kesimi genel dengesinde kamu 1988-1989 yıllarında GSMH'nin %5'i oranında tasarruf yaratırken 1992 yılından itibaren "eksi tasarruf" üretir konumuna gelmiştir. Kamu yatırım harcamalarının kısılmasına karşın kamu tasarrufunun gerilemesi nedeniyle kamu sektörü tasarruf-yatırım açığı 1988'den 1993'e 8,3 misli büyümüştür. Kamu tasarrufları sadece 1997 yılında artıya geçmiş 1999 yılında, kamunun eksi tasarrufları (yani kamunun toplam gelirini aşan tüketim harcamaları fazlası) kamu yatırımlarının üstüne çıkmıştır. Bu olumsuz gelişmeler konsolide bütçe açıklarını büyütmüş ve kamunun finansman ihtiyacını hızla artırmıştır. Böylece kamu kesimi borçlanma gereği 1988 yılında GSMH'nin % 4,8'i iken 1991'de % 10'a; 1993'de %12'ye; 1999 yılında da bu oran % 15'e yükselmiş; sürdürülemez iç borç dinamiği sorunu doğmuştur.

Uygulanan gelir, harcama ve borçlanma politikaları sonucu konsolide bütçelerde, harcamaların dağılımında en önemli artışın iç borç faiz ödemelerinde olduğunu görüyoruz. İç borç faiz ödemeleri toplam harcamaların 1988 yılında % 15'i iken 1999'da % 35'ine yükselmiş ve vergi gelirlerinin % 66'sı faiz ödemelerine ayrılmıştır. Toplam harcamalar içinde personel harcamaları 1991-1992 yıllarında % 40'lar düzeyinde iken 1996 yılından itibaren % 25'ler düzeyine gerilemiştir. Faiz dışı bütçe dengesinde fazla yaratma kaygısıyla 1985 yılında bütçe harcamaları içinde % 21'lik bir paya sahip olan yatırım harcamaları, 1990'lı yıllarda hızla gerilemiş ve 2000'li yıllarda Cumhuriyet tarihinin en düşük düzeyine yüzde 5'lere gerilemiş olması Ülkemizin geleceği açısından bizler için düşündürücü bir sonuçtur.

Temel ekonomik göstergelere bakıldığında, ekonomimizin son yılları, büyüme-kriz sarmalında sıkışıp kalmış bir görünüm arz etmektedir. 1972 yılından başlayarak 1976 yılında tepe noktasına ulaşan ilk büyüme konjonktür devresini 1978-1980 krizi izlemiş; ikinci büyüme devresi 1983'den başlayarak 1986 yılında tepe noktasına ulaşmıştır. 1988 durgunluğunu takip eden üç salınımın ortak özelliği kısa aralıklarla gerçekleşmesi ve ekonominin büyüme hızındaki istikrarsızlığın şiddetlenmesidir. Bu salınımlardan ilki 1989-1991; ikincisi 1992-1994 ve üçüncüsü ise 1996-1998 tarihleri arasında kısa süreli ve sık gerçekleşen büyüme devreleridir. Takip eden 1999 krizi ise dikkat çekici boyuttadır. Kriz sonrası uygulamaya konulan 2000 yılı istikrar programı ile birlikte ekonomide yeni bir canlanma dönemi yaşadık. Ne yazık ki, 2001 yılında farklı ve daha büyük bir krizle karşı karşıyayız... 1989 yılında alınan tam konvertibiliteye geçiş kararından önceki ekonomik büyüme ve birikim süreçleri, uygulanan genişleyici para, faiz ve döviz politikaları sonucu oluşan cari açığın gerektirdiği sermaye girişleri ve dış borçlanma şeklinde sürdürülmekte iken 1989 yılından sonraki büyüme ve birikim süreçleri tamamen kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketlerine ve dış finans çevrelerinin kararlarına bırakılmış görünmektedir. Liberalizasyon ve Globalizasyon olgusunun tabii bir sonucu olan uluslararası kısa vadeli sermaye hareketleri, gerek reel ekonomi gerekse finansal ekonomi açısından istikrarsızlık yaratarak kanımızca ekonominin dengeli büyümesinin önemli bir engeli haline gelmiştir. Türk iktisatçıları ve maliyecileri, kısa vadeli sermaye hareketlerinin ekonomik yaşamda yarattığı bu istikrarsızlığa çözüm aramalıdır düşüncesindeyiz.

Kamu harcamalarının vergi gelirleri yerine kısa vadeli sermaye hareketleri ve borçlanma ile karşılanması sonucu, Türkiye ekonomisi adeta çıkmaza girmiştir. Kamu kesimi dengelerinin sürdürülebilmesi için her seferinden daha fazla tutarda ve daha yüksek faizle borçlanma gereksinimi ortaya çıkmıştır. Kamunun yüksek tutarda ve reel faizle borçlanması ve ödenen bu faizlere vergisel ayrıcalık tanınmasıyla, mal ve hizmet üretimi için yatırımlara ayrılması gereken kaynakların vergisel yükümlülüğü bulunmayan devlet iç borçlanma senetlerine aktarılmasına neden olmuş, kaynakların mal ve hizmet üretimine yönelmediği görülmüştür. Ekonomi, toplumların tükettikleri yeniden üretebilme sürecidir. Bir toplum, kamu harcamaları için gerekli kaynağı yaratamıyor; mal ve hizmet üretimi için üretim kapasitesini artıramıyorsa "ekonomik bunalım" kaçınılmaz bir sonuçtur. Kalkınmasını henüz gerçekleştirememiş olan ülkemizde, mali kurumların yatırımlar için kaynak artırıcı ve maliyetleri azaltıcı yönde rol oynaması sağlanmalı, uluslararası rekabete dayanıklı mal ve hizmet üretimi alanlarına yatırım yapılmasını sağlayıcı önlemler alınmalıdır. Ülkemiz ekonomik sorunlarının salt kamu kesimi finansman dengesizliğinden değil makro boyutta tasarruf-yatırım sürecindeki yetersizlik ve bozukluklardan oluştuğu gözden kaçırılmamalıdır.

Programın kanımızca zayıf halkası, vergi sistemine ilişkin önlemlerdedir. 2001 yılı konsolide bütçesinin faiz dışı fazlasının GSMH'ya oranının yüzde 5.1 olması ve bu fazlanın artarak devam etmesi gerektiği vurgulanırken vergi gelirlerini artıracak yeterli düzenleme öngörülmemiş, gelir idaresi ve vergi denetim sisteminin yeniden yapılanma sorununa değinilmemiştir. Uygulamaya konulan programın başarısı, kamunun ihtiyaç duyduğu gelirin sağlanmasına, konsolide bütçenin giderek artan bir şekilde faiz dışı fazla vermesine bağlıdır. Konsolide bütçe dengesi için gerekli gelirin toplanmasında, ülkenin içinde bulunduğu “ekonomik konjonktür” ile vergilendirmede “verginin hududu” ve “vergide adalet” ilkeleri nedeniyle vergisini ödeyen kesimlere yeni vergi koymak yada vergi oranlarını yükseltmek çözüm değildir. Hesap Uzmanları Kurulu olarak uzun süreden beri ısrarla vurguladığımız ve önerdiğimiz çözüm, ülkemizin bir gerçeği olan kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması; mal ve hizmetlerin tedarik, üretim ve dağıtım sürecinin her aşamasında yaratılan katma değerden ve belirli bir gelir düzeyinin üstündeki her türlü gelirden vergi alınmasının sağlanmasıdır. Alınamayan vergi en büyük adaletsizliği yaratmakta, vergi ödeyenlerin Devlete olan güvenini sarsmaktadır. Verginin adaletli olması, ekonomik açıdan haksız rekabete neden olmaması ve herkesin ödemesi gereken vergiyi ödemesi, kamuoyunun maliyeden beklediği vergilendirmeye ilişkin esas ve ilkelerdir. Kim vergi ödüyor, kim vergi kaçırıyor, kim vergiden yakınıyor? Bu hususlar karar vericilerce ciddi olarak analiz edilmelidir.

Değişik yöntemlerle yapılan hesaplamalara göre yüksek oranda ve yaygın şekilde ülkemizde var olan kayıt dışı ekonomi, sağlıklı ekonomik ve mali politikaların saptanması ve kararların alınmasını engellemekte, firmalar arasında haksız rekabete neden olmakta, doğrudan yatırımlara yönelecek yabancı sermayenin ülkemize gelmesini kanımızca önlemekte, yolsuzluklarla etkin mücadeleyi güçleştirmekte ve bu nedenle Kamunun ihtiyacı olduğu vergiler alınmamaktadır.

Mali kaygılarla genel doğrultusu ile yapısını bozucu yönde yapılan ilkesiz eklemeler, ek ve geçici hükümlerle iç tutarlılığını kaybetmesine rağmen çağdaş konumdaki vergi kanunlarında uluslararası ilişkiler ile ekonomik ve mali gelişmelerin gerektirdiği düzenlemelerin yapılması, sistemin basitleştirilerek etkinleştirilmesi tabiidir. Ancak, vergi kanunları ne kadar mükemmel yapılırsa yapılsın kanunları uygulayacak ve uygulama sonuçlarını denetleyecek Gelir İdaresi ve Denetim Organları ile onların personeline gereken önem verilmezse beklenen sonucun alınmasını mümkün görmüyoruz. Vergi sorununun çözümünde en önemli kıst idare ve bu idarede görevli insan unsurudur. Başarı ve Gelir İdaresi ve Denetim Sisteminin yeniden yapılandırılması, bu yapılandırmaya ve personeline gerekli yatırım ve harcamadan kaçınılmaması gerektiğine inanıyoruz.

Bu düşüncelerle saygılar sunuyor, panelin Ülkemize ve Ekonomimize yarar sağlamasını diliyorum.

Dipnotlar

* 29 Mayıs 2001 tarihinde Hesap Uzmanları Kurulu'nca Ankara'da düzenlenen panelin açılış konuşması metnidir.