

KAMU EKONOMİSİ KESİMİ, VERGİ GELİRLERİ ve VERGİ POTANSİYELİ İLİŞKİSİ (TÜRKİYE ÖRNEĞİ)

Doç.Dr. Turgay BERKSOY

Konumuz Kamu Gelirleri içinde Vergi Gelirlerinin yeri ve önemi ve Türkiye'nin vergi potansiyelinin değerlendirilmesi. Birbiriyle içiçe 2 konu var. Dolayısıyla önce ilk kısmı oluşturan Türkiye'nin toplam kamu gelirleri ne kadardır ve ne tür gelirlerden oluşmaktadır; vergi gelirlerinin bu toplam kamu gelirleri içindeki payı nedir ve bunlarda zaman içinde nasıl gelişmeler olmuştur sorusuna; daha sonra da konumuzun ikinci kısmını oluşturan bu vergi gelirlerinin Türkiye'deki potansiyeli ne ölçüde temsil ettiği sorusuna cevap bulmaya gayret edeceğim.

Görüldüğü gibi görevim ana hatları itibarıyla kamu ekonomik kesiminin bir resmini çizmek, bu kesimin boyutlarını göstermek ve bu boyutlardaki kamu kesiminin finansmanını sağlaması gereken en temel en doğal, en tercih edilir gelir türü olan vergi gelirlerinin bu finansmanı ne ölçüde sağlayabildiğini ve sağlaması gerektiğini tartışmak.

Kamu kesiminin büyüklüğü nasıl belirlenir? Bunu belirleme yöntemlerinden birisi toplam kamu gelirlerinin GSMH içindeki oranına bakmaktır.

Bir başka yöntem; toplam kamu harcamaları ile GSMH'yı ilişkilendirerek bu payı ölçmektir. Bu yöntem diğerine göre daha sağlıklı bir gözlem yapabilme olanağı yaratır. Çünkü çoğu kere gelişmekte olan ülkelerde enflasyonist bir ortamda toplam kamu gelirleri toplam kamu harcamalarını genellikle geriden izler. Dolayısıyla kamu harcamalarının GSMH içindeki oranıyla temsil edilen kamu kesimi payını kullanmak daha sağlıklı olur.

Her iki yöntemin birlikte kullanılması sonucu bulunan oranlar bize üç konuda bilgi verir.

- Bunlardan ilki,

Kamu kesiminin boyutlarına ilişkin bilgisidir.

- İkincisi

O ülkede kamu kesiminin ulaştığı boyutlara ilişkin yapılmış ekonomik ve siyasal tercihler hakkında verdiği bilgisidir.

Parlamentar demokrasilerde bu tercihler işbaşındaki hükümetlerin dayandıkları oy tabanlarına göre ve ülkenin ekonomik gelişme düzeyine göre değişiklikler gösterebilir. Ekonomik gelişme aşamasının henüz başlarında bulunan ülkelerde - Türkiye gibi - şayet sosyal demokrat veya sosyalist partiler hükümet ediyorsa bunların daha geniş bir kamu kesimi payı tercih etmeleri, tersine serbest piyasa yanlısı muhafazakar veya liberal partiler hükümet ediyorsa bunların da daha küçük bir kamu kesimi payı tercih etmeleri tutarlıdır.

- Üçüncü olarak ise bu iki oranın birbiriyle karşılaştırılmasıyla bulunabilecek kamu kesimi açıkları hakkında verdiği bilgidir. Kamu kesiminin arz ve talebi ekonominin bir bütün olarak arz ve talebinin önemli bir kısmını temsil ettiğine göre burada oluşan denge-sizliklerin toplam ekonomik istikrarsızlığın temel belirleyicilerinden biri olacağı da açıktır.

Şimdi bu ön açıklamalardan sonra gelirleri ve harcamaları kullanarak bulunan kamu kesimi paylarının Türkiye'de yıllar içinde gösterdiği gelişmeleri aşağıdaki tablo yardımıyla inceleyelim.

Tablo'da görülen kamu gelirleri şu gelirlerden oluşmaktadır.

- 1) Konsolide Bütçe Gelirleri,
- 2) Yerel Yönetimlerin Gelirleri,
- 3) KİT Faktör Gelirleri,
- 4) Fon Gelirleri,
- 5) Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelirleri,
- 6) Kamu Kesimi Borçlanma Gereği,
- 7) Döner Sermaye Karları

Kamu Harcamaları ise şu kalemlerden oluşmaktadır:

- 1) Konsolide Bütçe Harcamaları,
- 2) Yerel Yönetimler Harcamaları,
- 3) KİT'lerin Toplam Finansman Gereklere,
- 4) Fon Harcamaları (Tüm bütçe dışı fonları)
- 5) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Harcamaları,
- 6) İç ve Dış Borçlar Anapara Yıllık Taksitleri (1986'dan itibaren)
- 7) Döner Sermayeli Kuruluşların Bütçe Payları.

TABLO:1

KAMU GELİRLERİ, KAMU HARCAMALARI ve GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI
(Milyar TL.) (%)

	1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990	1991
Kamu Gelirleri	49.4	185.5	1454.2	8133.8	34998.9	60416.0	107125.3	159316
Kamu Harcamaları	466	209.4	1766.4	8660.5	39547.5	67204.6	140246.8	230000
GSMH	147.8	535.8	4435.0	27796.0	100582.0	170633.0	284176.0	439637
Kamu Gelirleri/GSMH	0.33	0.34	0.33	0.29	0.35	0.35	0.38	0.36
Kamu Harcamaları/GSMH	0.32	0.39	0.40	0.31	0.39	0.39	0.49	0.52

Görüldüğü gibi 1970 yılı hariç diğer yıllarda kamu harcamaları kamu gelirlerinin hep "Bir adım" öntünde seyretmiş ve özellikle 1990 ve 1991'de bu "Bir adım" "Birkaç adım" oluvermiş ve kamu harcamalarıyla temsil edilen kamu kesimi payı 1991'de GSMH'nın yüzde ellisini aşmıştır.

Durumu aşağıdaki tablo yardımıyla değişik bir açıdan da görebiliriz.

TABLO :2**Kamu Gelirlerinin Kamu Harcamalarını Karşılama Oranı**

1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990	1991
1.03	0.87	0.82	0.93	0.90	0.90	0.77	0.69

Tablo.2 kamu harcamalarının özellikle son iki yılda kontrolden çıktığını ve kamu gelirlerinden uzaklaştığını göstermektedir. Harcama ile gelirler arasında harcama lehine olan bu açıklar kendini takip eden yıla çözümü giderek zorlaşan ya da çözüm maliyeti yükselecek bir başka deyişle çözüm maliyeti enflasyon olan bir yük getirmektedir.

Durum böyle olunca artık konumuzun başlığını oluşturan "Kamu Gelirleri İçinde Vergi Gelirlerinin Yeri ve Önemi" ifadesi de tek başına daha az anlamlı fakat "Kamu Harcamalarının Vergi Gelirleriyle Karşılabilme Oranı" ile beraber kullanıldığında belki bize biraz daha fazla şeyler söyleyebilecek bir özellik kazanıyor.

Aşağıdaki tablo'da bu iki oranın bir karşılaştırması yapılmaktadır.

Tablo'da yer alan vergi gelirleri, Konsolide Bütçe, Yerel Yönetimler ile Fon Vergi Gelirlerinden oluşmaktadır.

TABLO.3**Vergi Gelirleri ile Toplam Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları İlişkisi**

	1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990	1991
Vergi Gelirleri (Milyar TL)	25.6	92.7	759.2	4231.5	18344.6	33710.9	60455.8	96137.0
Vergi Gelirleri / Toplam Kamu Gelirleri	0.52	0.50	0.52	0.52	0.52	0.56	0.56	0.60
Vergi Gelirleri / Toplam Kamu Harcamaları	0.55	0.44	0.43	0.49	0.46	0.50	0.43	0.42

Yukarıdaki tablo'dan görüldüğü gibi Vergi Gelirleri son 4 yılın ortalaması olarak toplam kamu gelirlerinin yüzde 56'sını oluştururken, aynı vergi gelirlerinin toplam kamu harcamalarını karşılama oranı ise yine son 4 yıl ortalaması olarak yüzde 45 düzeyindedir.

Bu, şu demektir: Türkiye'de kamu kesimi ekonomide müdahalecilik görevini tüm hızıyla sürdürmektedir. Bir başka deyişle uygulanan ekonomik politikalar piyasa ekonomisi ağırlıklı değil kamu ekonomisi ağırlıklıdır. Bu, işbaşındaki hükümetlerin ekonomik tercihleriyle ne kadar tutarlıdır. Bunu tartışmak istemiyorum. Ancak üzerinde durulması gereken konu bu boyutlardaki kamu kesiminin finansmanının sağlıklı kaynaklardan bir başka deyişle vergi ağırlıklı yapılabildiği değildir. Yukarıdaki rakamlar göstermektedir ki bu finansman vergi ağırlıklı değil, etkin çalışmayan ve finansman ihtiyaçları sürekli bütçeden karşılanan KİT fiyatlarıyla, yoğun iç ve dış borçlanmayla ve emisyonla yapılmaktadır. Bu sağlıksız bir finansman yöntemidir. O zaman yapılacak şey konusunda iki seçenekle karşı karşıya kalıyoruz.

- Birinci seçenek; bu boyutlardaki kamu kesimine rıza göstermek ve bunun finansmanını sağlıklı kaynaklardan yapmak, yani vergi gelirlerini artırmak,

- İkinci seçenek; şayet vergi gelirlerini artırabilme olanağı yoksa yani vergilemenin ekonomik, politik ve idari sınırına ulaşılmışsa o zaman kamu kesimini de bu sınıra geri çekmek, yani kamu kesimini küçültmek.

Önce ilk seçeneği ele alalım. Türkiye vergi gelirlerini artırabilir mi? Bunu sağlayabilecek bir potansiyel var mı? Bu sorunun cevabı herhalde olumludur. Ancak vergi gelirlerini artırmanın ekonomik ve politik dengeleri nasıl etkileyebileceği sorusuna verilebilecek mutlak bir cevap yoktur.

Bu konuda bir fikir vermesi açısından Gelir ve Kurumlar Vergileri ile dolaylı vergiler hasılatının GSMH içindeki paylarına bir gözatıldığında şöyle bir sonuçla karşılaşırız.

Tablo: 4

Gelir ve Kurumlar Vergileri ile Dolaylı Vergiler Hasılatının GSMH İçindeki Payları (1988-1991) (%)

	GELİR V/ GSMH	KURUM/ GSMH	DOLAYLI V/ GSMH
1968	0.04	0.008	0.09
1969	0.04	0.01	0.10
1970	0.04	0.01	0.11
1971	0.05	0.008	0.11
1972	0.05	0.009	0.10
1973	0.05	0.01	0.10
1974	0.05	0.009	0.08
1975	0.07	0.01	0.09
1976	0.07	0.009	0.10
1977	0.08	0.009	0.09
1978	0.09	0.01	0.09
1979	0.09	0.009	0.08
1980	0.09	0.008	0.06
1981	0.09	0.02	0.06
1982	0.08	0.02	0.08
1983	0.08	0.02	0.07
1984	0.06	0.02	0.05
1985	0.05	0.02	0.07
1986	0.05	0.03	0.07
1987	0.05	0.02	0.08
1988	0.05	0.02	0.07
1989	0.06	0.02	0.07
1990	0.06	0.015	0.07
1991	0.06	0.01	0.08

Tablo'dan görüldüğü gibi üç ana vergi kaleminin de paylarında zaman içinde bir artış sağlanmadığı gibi özellikle dolaylı vergiler payında azalma da olmuştur. Bu tablo şu gerçeği ifade etmektedir: Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik çok kuvvetli bir siyasal di-

renç vardır. Bir başka deyişle Türkiye'de siyasal olarak vergi kapasitesinin ya da vergi potansiyelinin sınırlarına ulaşılmıştır. Acaba ekonomik potansiyel hakkında ne söyleyebiliriz.

Vergi potansiyeli, bu potansiyeli belirlediği varsayılan bazı değişkenler yardımıyla ekonometrik modeller kullanılarak tahmin edilebilir.

Bu değişkenler ülkelerin ekonomik gelişme düzeyleri, ekonomik kesimlerin GSMH içindeki payları (tarım, sanayi, dış ticaret kesimi gibi), gelir dağılımı, okur yazar oranı gibi değişkenlerdir.

Değerlendirme şöyle yapılmaktadır: kullanılan vergi potansiyeli tahmin modelleri yardımıyla inceleme konusu her yıla ait vergi gelirleri /GSMH oranını ifade eden bir rasyo bulunmaktadır. Bu rasyo ilgili yıla ait vergi potansiyelini ya da vergi kapasitesini bir başka deyişle vergi gelirleri ile GSMH arasında olması gereken oranı göstermektedir. Bu oran aynı yıla ait fiilen gerçekleşmiş vergi gelirleri/GSMH yani vergi yükü oranı ile karşılaştırılmakta ve şayet tahmin sonucu bulunan oran daha büyükse o yıla ait vergi kapasitesi tam anlamıyla kullanılmamış, şayet tahmin sonucu bulunan oran fiili vergi yükü oranından küçükse o zaman da ülke kapasitesinin üzerinde bir vergi gayreti göstermiştir şeklinde bir sonuca varılabilecektir.

Zaman serisi analizi ile Türkiye'nin 1967-1991 yılları arasındaki 25 yıllık süre içinde vergi potansiyeli yıl yıl tahmin edilmiştir. bu tahmin 25 yılın tümünü kapsadığı gibi 1967 - 1979 ve 1980 - 1991 yılları için ayrı ayrı tekrarlanmıştır. Bunun amacı özellikle 1980 sonrası izlenen ekonomik politikaların muhtemel etkilerini görebilmektir.

Modellerde Türkiye'nin vergi potansiyelini belirleyebileceği düşünülen ekonomik gelişme düzeyi göstergeleri olarak kişi başına gelir ile GSMH içinde tarım kesimi payı ve sanayi ve dış ticaret kesimi payları kullanılmıştır.

Model sonuçları şöyledir:

1.A) 25 YILLIK ZAMAN SERİSİ (1967-1991)

$$V/GSMH = 0.2088 + 6.53935E-06KGB$$

(2.6)

$$R^2 = 0.23$$

$$V/GSMH = 0.2536 - 0.1748TP$$

(- 1.7)

$$R^2 = 0.11$$

V/GSMH=Tahmin Edilen Vergi Oranı

KGB=Kişi Başına Gelir

TP=GSMH İçinde Tarım Kesimi Payı

$$1.b) V/GSMH=0.2251+6.91355E - 06KGB - 0.0660SP$$

(2.6)(-0.4)

$$R^2 = 0.24$$

$$V/GSMH = 0.2073 + 6.34601E-06KGB + 0.0071 DTP$$

$$(2.14) (0.13)$$
$$R^2 = 0.23$$

SP = GSMH İçinde Sanayi Kesimi Payı
DTP= GSMH İçinde İhracat + İthalat Payı (TL olarak)

2.A) 13 YILLIK ZAMAN SERİSİ (1967-1979)

$$V/GSMH = 0.1555 + 0.3924 DTP$$

(1.80)

$$R^2 = 0.23$$

$$V/GSMH = 0.3520 - 0.6378 x 3$$

(- 1.17)

$$R^2 = 0.11$$

$$2.B) V/GSMH = 0.2064 - 0.1858TP + 0.3826$$

(-0.63)(1.70)

3.A) 12 YILLIK ZAMAN SERİSİ (1980-1991)

$$V/GSMH = 0.2081 + 6.67109E - 06 KBG$$

(2.10)

$$R^2 = 0.31$$

$$V/GSMH = 0.3251 - 0.5896TP$$

(-1.62)

$$R^2 = 0.21$$

$$3.B) V/GSMH = 0.2173 + 6.85027E - 06KBG - 0.0305 DTP$$

(1.99) (-0.21)

$$R^2 = 0.31$$

$$L(V/GSMH) = -2.3495 + 0.0784 L (KBG) - 0.2610L(DTP)$$

(2.40) (-1.19)

$$R^2 = 0.40$$

Model sonuçları şunları söylemektedir.

1. 1967 - 1991 arasındaki 25 yıllık dönem için Türkiye'nin Vergi Potansiyelini belirleme konusunda tek anlamlı değişken kişi başına gelir'dir. Bu dönemde Tarım, Sanayi ve Dış Ticaret Paylarının vergi potansiyelini belirleme özellikleri yoktur.

Kişi başına gelir ise vergi potansiyelindeki değişmelerin ancak yüzde 23'ünü açıklayabilmektedir. Geri kalan yüzde 77'lik değişme modelde yer almayan başka değişkenler tarafından açıklanmaktadır. Neticede bu koşullar veri iken türkiye 1967, 1968, 1970, 1971, 1973, 1974, 1979, 1980, 1983, 1984, 1985, 1986 ve 1991 yıllarında vergi potansiyelini tam

olarak kullanamamıştır.

2. 1967 - 1979 yılları için ayrı bir gözlem yapıldığında ise kişi başına gelirin vergi potansiyelini açıklama özelliğinin bu yıllar için ortadan kalktığını, onun yerine Dış ticaret Payının önem kazandığını görüyoruz.

3. 1980 - 1991 yılları için ise Kişi Başına Gelirin yeniden önem kazandığını ve Dış ticaret Payının da önemini biraz azalmakla beraber koruduğunu görüyoruz. Bu modelin sonuçlarına göre ise Türkiye 1980, 1984, 1985, 1986, 1989, 1990 ve 1991 yıllarında kapasitesinin altında bir vergi gayreti göstermiştir.

Ancak fiili vergi yükleri ile model sonucu ortaya çıkan ve potansiyeli ifade eden vergi yükleri arasındaki sapmaların oldukça küçük miktarlarda olduğunu belirtmek isterim.

GENEL DEĞERLENDİRME

Tüm bu açıklamalardan sonra eldeki bilgiler ışığında nasıl bir değerlendirme yapılabilir. Kanımca ortaya çıkan birinci sonuç Türkiye'de kamu kesiminin harcama bazında payını giderek büyüttüğü buna karşın kamu gelirlerinin bu harcamaları karşılayamamasıdır.

İkinci sonuç, kamu gelirleri içinde vergi gelirlerinin helki ekonomik olarak değil ancak politik ve idari bakımdan kapasite sınırlarında olduğu ve daha fazla artırılabilmesinin pek olanaklı görülmediğidir.

Üçüncü sonuç vergi gelirleriyle karşılanamayan karıcı harcamalarının finansmanı için giderek daha fazla KİT fiyatları, borçlanma ve emisyon araçlarından yararlanıldığıdır ki bu da ekonomik istikrarı bozucu niteliktedir.

Sorunun temelinde Konsolide Bütçe Açıkları, KİT'lerin finansman gerekleri ve borçlanma olgusu yatmaktadır. Bu üç olgu aslında birbiriyle içiçedir.

Türkiye Konsolide Bütçesini küçültemez. Konsolide Bütçeyi küçültmek demek sosyal refah devleti olabilmenin gerekleri olan eğitim ve sağlık hizmetlerinden vazgeçmek demektir. Ulusal savunmada zaafa uğramak demektir. Alt yapı yatırımlarından vazgeçmek demektir. Personel ücretlerini düşürerek sosyal patlamalara neden olmak demektir. İç ve dış borç faizlerini ödeyememek demektir.

Tek çözüm kanımca bu şartlar altında KİT'lerden olabildiğince çabuk kurtulmakta yatmaktadır. Satarak, kiralararak veya kapatarak KİT'letin ekonomiye yaptığı olumsuz baskıyı ortadan kaldırmak gerekmektedir. Bir plan dahilinde, ortaya çıkacak sosyal sorunları en aza indirecek şekilde ve tabii ki seçici olarak.