

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN
KAMU HARCAMALARI STRATEJİSİ: 1980 – 2002 DÖNEMİ
ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
Haydar Lütfü EJDER

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY

Ankara - 2006

ÖNSÖZ

Mali disiplin olgusu, bir yandan kamu harcamalarını diğer yandan kamu gelirlerini ilgilendirmektedir. Mali disiplinin sağlanması açısından harcamaların disipline edilmesi gereği kadar, kamu gelirlerinin artırılması gereği bulunmaktadır. Mali disiplinin sağlanmasının, kamu kesimi finansman dengesi üzerindeki olumlu etkileri açıktır.

Geleneksel bütçe sistematğine göre inceleme alanının kamu harcamaları olması gerekirken, kamu harcamalarındaki çarpıklaşmanın temelinde kamu gelir yapısındaki kırılmalar yer aldığından kamu gelirlerinin öncelikli olarak analize ihtiyacı vardır. Fakat, mali disiplin olgusu denilince ilk akla gelen harcamaların disipline edilmesi/daraltılmasıdır. Bu nedenle, mali disiplin olgusu incelenirken, kamu harcamalarının ne derece etkin ya da sorumlu olabileceğine ilişkin olarak “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980-2002 Dönemi Analizi” konusu incelemeye değer bulunmuştur.

Çalışmamızın temel tezi, Türkiye’de mali disiplinsizliğin temelinde, öncelikli olarak kamu gelir yapısı bulunmaktadır. İkinci olarak, kamu harcama yapısındaki kırılmalar, mali disiplini bozmakta ve bu bozulmanın temelinde yüksek finansman açıkları ve bunun ortaya çıkardığı yüksek faiz yükü ve tekrar kamu finansman açıkları kısır döngüsü yer almaktadır. O nedenle, mali disiplin açısından kamu harcama analizi, faiz dışı kamu harcamalarının daraltılması anlayışı çerçevesinde yapılmamalıdır.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR CETVELİ	viii
TABLolar CETVELİ	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ, KAMU HARCAMALARI VE MALİ DİSİPLİN

I. KAMU SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ.....	4
A. Devlete Yüklenen İşlevler	5
B. Kamu Sektörü Kapsamındaki Gelişmeler	8
II. KAMU HARCAMALARI VE GELİŞİMİ	10
A. Kamu Harcaması Tanımı.....	10
B. Kamu Harcamalarının Gelişimine İlişkin Teorik Yaklaşımlar.....	11
1. Wagner Kanunu.....	11
2. Peacock ve Wiseman Yaklaşımı	13
3. Diğer Yaklaşımlar	14
C. Kamu Harcamalarının Ayırımı	16
1. İdari Ayırım	16
a. Organik Ayırım	16
b. Fonksiyonel Ayırım.....	17
2. Bilimsel Ayırım	17
a. Reel Harcamalar (Gerçek Harcamalar).....	17
b. Transfer Harcamaları	18
D. Kamu Harcamalarının Sınırı	19
III. MALİ DİSİPLİN	24
A. Mali Disiplin Kavramı	24
B. Mali Disiplin Gereği.....	26

C. Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Uygulamalar.....	27
1. Bütçe Sistemiyle İlgili Uygulamalar.....	27
a. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi.....	27
b. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi	29
2. Kamu Harcaması ile İlgili Uygulamalar	30
a. Harcamalarda Fonksiyonel Sınıflandırmanın Uygulamaya Konması	31
b. Kamu Harcamalarında Etkinlik Denetiminin Sağlanması	33
ba. Denetim Fonksiyonlarının Gözden Geçirilmesi	33
bb. Tahakkuk Bazlı Bütçeleme	34
bc. Hesap Denetim Alanının Genişletilmesi	35
bd. Saydamlığın Sağlanması	36
bda. Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Düzenlemeler	36
bdb. Mali Saydamlık	37
3. Kamu Gelirleri İle İlgili Uygulamalar.....	39
4. Devlet Borçlanması İle İlgili Uygulamalar.....	40
IV. MALİ DİSİPLİN UYGULAMALARI BAKIMINDAN ÜLKE ÖRNEKLERİ....	42
A. İsveç.....	42
1. Çok Yıllı Bütçeleme	43
2. Bütçe Uygulamasında Yöneticiye Esneklik Tanınması	45
B. Yeni Zelanda	45
1. Kamu Mali Yönetimi İle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	46
a. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu	46
b. Devlet Sektörü Kanunu	47
c. Kamu Finansmanı Kanunu	48
d. Mali Sorumluluk Kanunu	49
2. Planlama ve Bütçeleme Süreci.....	49
C. Fransa	51
D. Kanada.....	52

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YAPISININ GELİŞİMİ VE
MALİ DİSİPLİN: 1980 – 2002 DÖNEMİ

I. 1980 ÖNCESİ DÖNEMSEL ANALİZ	55
II. 1980 SONRASI EKONOMİDE KÖKLÜ DÖNÜŞÜM: 24 OCAK İSTİKRAR KARARLARI	57
A. 24 Ocak 1980 İstikrar Kararları ve Kamu Maliyesi	59
1. 24 Ocak 1980 İstikrar Kararlarının İçeriği	60
a. IMF Kaynaklı Ortodoks Tipi İstikrar Önlemleri	60
b. Orta Vadeli Ekonomik Önlemler	64
2. Kamu Mali Yapısının İstikrar Programı Doğrultusunda Temel Yönelişleri	65
a. Kamu Gelir Sisteminin Temel Yönelişleri	65
b. Kamu Harcama Sisteminin Temel Yönelişleri	69
B. 1980 – 1988 Dönemi Arası Kamu Harcamalarının Gelişimi	70
1. İktisadi Açıdan Kamu Harcamalarının Gelişimi	72
2. İdari ve Fonksiyonel Açıdan Kamu Harcamalarının Gelişimi	74
C. Kamu Açıkları ve Mali Disiplin Sorunu	76
III. 1989 FİNANSAL SERBESTLEŞME KARARI: KAMU MALİYESİNE ETKİSİ VE 1994 KRİZİ	79
A. 1989 Finansal Serbestleşme Kararı	79
B. Kamu Maliyesine Etkisi: Kamu Harcamalarının Gelişimi	80
C. 1994 Krizine Neden Olan Gelişmeler	85
D. 5 Nisan 1994 Kararları	88
1. Konjonktürel Kararlar	88
2. Yapısal Önlemler	90
E. 1994–1999 Arası Kamu Harcamalarının Gelişimi ve 5 Nisan Kararları Açısından Değerlendirilmesi	91
E. Kamu Açığının İncelenmesi: 1994–1999 Dönemi	95
IV. 9 ARALIK 1999 NİYET MEKTUBU SONRASI ALINAN KARARLAR VE KAMU HARCAMALARI	96

A. 2000 İstikrar Programına Götüren Nedenler ve Programın Temel Yönelişleri	96
B. Kamu Sektörüne Yönelik Hedefler.....	100
1. Kamunun Küçültülmesi.....	100
2. Konsolide Kamu Sektörü Tanımı ve Hedefi.....	101
C. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri	103
V. TÜRKİYE’NİN GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI	106
A. Programın Temel Yaklaşımları	106
B. Harcamaya İlişkin Önlemler.....	107
C. Gelire Yönelik Önlemler.....	111
D. Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Hedefleri Açısından Değerlendirilmesi	112
E. Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Araçları Açısından Değerlendirilmesi	114
F. 2000-2002 Dönemi Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Mali Disiplin	116
VI. TÜRKİYE’DE 1980–2002 DÖNEMİ İTİBARIYLA KONSOLİDE BÜTÇE DIŞI KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNİN İNCELENMESİ	118
A. Fon Sistemi.....	118
B. Kamu İktisadi Teşebbüsleri.....	120
C. Yerel Yönetimler.....	123
D. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansmanı.....	125
E. Tarımsal Destekleme Politikaları	127
F. Görev Zararları	129

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA STRATEJİLERİ AÇISINDAN MALİ
DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÖNERİLERİN VE
UYGULAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. KAMU HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	132
II. KAMU GELİRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	135
III. BORÇLANMA YAPISININ VE SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ....	137
IV. KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI AÇISINDAN BÜTÇELEME VE YENİ BÜTÇE SİSTEMİ	139
A. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi	139
1. Fonların Tasfiyesi	140
2. Bütçe Dışı Kamu Harcamaları	140
B. Yeni Bütçe Sistemi	141
1. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Çok Yıllı Bütçeleme	141
2. Performans Esaslı Bütçeleme	145
a. Stratejik Plan	147
b. Faaliyet Raporu	147
c. Analitik Bütçe.....	149
3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	150
a. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik İlkeler ve Kavramsal Çerçeve	150
b. Bütçe Türleri ve Kapsamı	151
c. Bütçe Süreci	153
d. Denetim.....	154
V. KAMU MALİ YÖNETİMİ AÇISINDAN MALİ SAYDAMLIK VE HESAP VERME SORUMLULUĞU	158
A. Mali Saydamlık	159
B. Hesap Verme Sorumluluğu.....	161

SONUÇ.....	163
KAYNAKÇA	168
ÖZET	182
ABSTRACT	183

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.t.	: Adı geçen rapor
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGÜ	: Az Gelişmiş Ülkeler
ANASOL-D	: Anavatan Partisi, Demokratik Sol Parti ve Demokrat Türkiye Partisi Koalisyon Hükümeti
ATV	: Akaryakıt Tüketim Vergisi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
D.E.Ü.	: Dokuz Eylül Üniversitesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İSO	: İstanbul Sanayi Odası
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKGB	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
NBER	: National Bureau of Economic Research
No.	: Numara
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

s.	: Sayfa
S.	: Sayı
S.B.E.	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TL	: Türk Lirası
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
USD	: Amerikan Doları
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
Vol.	: Volume

TABLOLAR CETVELİ

Tablo – 1: Yabancı Ülkelerde Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%)...22	22
Tablo – 2: Yabancı Ülkelerde Merkezi Hükümet Harcamalarının Dağılımı ...23	23
Tablo – 3: İsveç Merkezi Hükümet Finansman Dengesi (GSMH'ye Oranla) (%).....43	43
Tablo - 4: İsveç'te Bütçeleme Takvimi 44	44
Tablo - 5: 1980 Öncesi Temel Makroekonomik Değişkenler 56	56
Tablo – 6: Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSMH'ye Oranı %)(1979 – 1988) 68	68
Tablo – 7: Konsolide Bütçe Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı (%).....68	68
Tablo – 8: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (1979–1988) (%).....71	71
Tablo – 9: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (1980–1988) (%).....73	73
Tablo – 10: Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1983 – 1988) (%).....74	74
Tablo – 11: Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSMH'ye Oranı)(1989–1993) (%) 81	81
Tablo – 12: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (1989-1993) (%) 82	82
Tablo – 13: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (1989–1993) (%).....83	83
Tablo – 14: Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1989 – 1993) (%).....83	83
Tablo – 15: Sermaye Hareketlerine İlişkin Çeşitli Göstergeler (1989-1993) (Milyon Dolar) 86	86
Tablo – 16: Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSMH'ye Oranı %)(1994–1999) 92	92
Tablo – 17: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (1994-1999) (%) 93	93
Tablo – 18: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (1994 – 1999) (%).....93	93

Tablo – 19: Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1994 – 1999) (%).....	94
Tablo – 20: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği GSMH'ye Oranı (1994 – 1999)	95
Tablo – 21: 1999 – 2002 Dönemi Kamu Finansmanı Dengesi (GSMH'ye Oranla) (%).....	113
Tablo – 22: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (2000-2002)(%)	117
Tablo – 23: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (2000 – 2002) (%).....	117
Tablo – 24: Konsolide Bütçeden Kit'lere Yapılan Transferler Ve Kit'lerin Vergi Gelirlerine Katkısı (1980 – 2002)	122
Tablo – 25: Mahalli İdarelerin Gelirleri, Giderleri Ve Gelir – Gider Farkının GSMH'ye Oranı (1980 – 2002).....	124
Tablo – 26: Tarıma Yapılan Destekler	128

GİRİŞ

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarına denk olması olarak belirtilebilecek mali disiplin kavramı, tüm ülkelerde makro ekonomik dengelerin sağlanmasında önemli bir araç ve amaç olarak değerlendirilmektedir. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını finansmanında yetersiz kalması durumunda ortaya çıkan finansman açığının ve açığın finansman yönteminin makro ekonomik dengelere olumsuz etkide bulunması, mali disiplin konusunu daha fazla ön plana çıkarmıştır.

Ülke ekonomileri açısından önemli olan mali disiplinin sağlanması için gelir artırıcı yöntemler tartışılmamış, özellikle kamu harcamaları üzerinde durulmuştur. Kamu harcamalarının etkin, verimli kullanılması ve bu bağlamda kaynak tahsisi ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ve mali saydamlık, mali disiplinin kamu harcaması boyutunda sağlanması için öncelikli konular olarak ortaya çıkmaktadır.

Mali disiplinin sağlanmasında, kamu harcamalarına ilişkin olarak, bütçe sistemi temelinde; bütçe kapsamının genişletilmesi, fonların tasfiyesi, orta vadeli harcama programı kapsamında çok yıllık bütçeleme sistemi, harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmaya gidilmesi, harcamaların etkinlik denetimine tabi tutulması, tahakkuk bazlı bütçelemeye geçilmesi, hesap denetim alanının genişletilmesi ve saydamlığın sağlanması şeklindeki uygulamalar ön plana çıkmaktadır. Bazı ülkelerde de belirtilen sistematik çerçevesinde uygulamalar görülmektedir. Ancak, mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamaların temelinde kamu harcamasının azaltılması veya kamunun toplam ekonomi içindeki payının azaltılması yaklaşımının olduğunu belirtmek doğru bir yaklaşım olmamaktadır. Çeşitli ülke örneklerinde, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması anlayışı çerçevesinde ve kamu gelir yapısı veri alınmadan mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamalara geçildiği görülmektedir.

Ülkemizde yukarıdaki yaklaşım çerçevesinde yapılan değerlendirmeler, uygulamalar ve öneriler, daha çok IMF ve Dünya Bankası eksenli olarak ortaya çıkmakta ve altyapısı kurulmadan bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin uygulamalarına paralel olmasına özen gösterilmektedir. Ülkemizde mali disiplin sorunu olduğu bir gerçektir. Bir başka ifadeyle, 1980 sonrasında sürekli olarak artan kamu açıklarının ve finansman yöntemi olan iç ve dış borç stokunun artış içinde olduğu gözlenmektedir. Ayrıca, iç ve dış borç stokunun çevrilebilmesi için sürekli yükselen reel faizlerin, bütçelerin işlevlerini yitirmesine neden olduğu da açıktır. Ancak, bu sorunun temelinde kamu harcamalarının olağan artışının yanı sıra, kamu gelirlerindeki azalış ve 1980 sonrasındaki iktisat politikalarının dönüşümü doğrultusunda, kamu mali yapısının yönlendirilmesi temel etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Sermaye birikimin sağlanması için, vergi almak yerine borç yönetim politikasının öne çıkması sonucu, artan kamu açıklarının mali disiplin sorunu yaratması ve bu nedenle, kamu harcamalarının azaltılması anlayışı doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Giderek artan faiz yükünün veri olarak kabul edilip, birincil fazla vererek mali disiplin sorununun çözölemeyeceği de ayrı bir gerçektir. Ülkemizde tablo bu şekilde ortaya çıkarken, mali disiplin sorunun çözümünün odaklandığı nokta, kamu mali yönetimin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, performans bütçelemeye uyumlu çok yıllık bütçeleme ve mali saydamlık çerçevesinde hesap verme sorumluluğu olmak üzere dört ana unsur olarak belirmektedir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için çeşitli ülkelerde geliştirilen harcama stratejilerinin ülkemizde de uygulamaya konularak mali disiplinin sağlanacağı düşüncesi hakim kılınmıştır. Bu düşünce etrafında kamu mali yönetiminin yapılandırılmasına yönelik, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" çıkarılmış ve uygulamaya konmuştur.

Çalışmanın konusu, 1980 – 2002 dönem analiz olarak sınırlandırılmış olsa da, kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma anlayışının 2002 yılında belirmeye başlaması, bu konunun da işlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır.

Çalışmada yukarıda belirtilen çerçevede, mali disiplin konusu, kamu harcamaları açısından incelenecek ve değerlendirilecektir. Bu amaçla, birinci bölümde, mali disiplin kavramı, gereği ve bu açıdan uygulanan teknikler çeşitli ülke uygulama örnekleriyle sunulacaktır.

İkinci bölümde, Türkiye’de mali disiplin sorununun ortaya çıkış nedenleri, 1980’den başlayarak 2002 yılına kadar incelenecek ve istikrar kararları temelinde kamu mali yapısının ağırlıklı olarak kamu harcaması özelinde gelişimi belirtilerek, değerlendirilmesi yapılacaktır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’nin çalışmanın dönemi itibariyle, kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve borçlanmanın yapısı ve sistemi değerlendirilecektir. Ayrıca, kamu mali yönetimin yeniden yapılandırılmasında bütçeleme, yeni bütçe sistemi, mali saydamlık ve bu bağlamda kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu, Türkiye’de mali disiplin sorununun çözümüne yönelik değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ, KAMU HARCAMALARI VE MALİ DİSİPLİN

I. KAMU SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ

Toplumsal kaynakların kıt, toplumsal ihtiyaçların ise sınırsız olduğu gerçeği kamunun ve özel sektörün kaynaklarının optimal ve rasyonel kullanma gereğini ortaya çıkarmaktadır. Gerek kamu sektörünün gerekse özel sektörün en az maliyetle en çok fayda sağlama fonksiyonu, çeşitli iktisadi sistemler ve bakış açılarıyla tartışılmış ve günümüzde teorik ve ampirik çalışmalarla açıklanmaya çalışılmıştır. Bu çalışmaların yanı sıra, devletin ortaya çıkışından günümüze kadar devletin sınırının ne olması gerektiği ve devlet faaliyetlerinin nasıl belirlenmesi gerektiği de üzerinde durulan konular arasında olmuştur.

Tüm bu süreç içinde kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki ağırlığı ne olmalıdır?, sorusu hep sorulmuştur. Dolayısıyla kamu sektörünün ağırlığının GSMH'ye oranla nasıl bir düzeyde olması gerektiği de, hala gündemdeki yerini korumaktadır.

Ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik konjonktür ve ekonomik yapı kamu sektörünün gelişimini etkilemektedir. Özellikle ekonomik yapı, kamu sektörünün toplam ekonomi içindeki ağırlığını önemli ölçüde belirlerken, ekonomik konjonktürel süreçler de belirleyici olabilmektedir.

Sosyalist ekonomik yapıda, kamu sektörü hakim kılınırken, piyasa ekonomisinde fiyat mekanizmasının belirleyiciliği söz konusudur. Karma ekonomik sistemde, hem kamu sektörünün hem de özel sektörün ağırlığı söz konusudur. Ancak karma sistemlerde de, ekonomik yapı giderek kamunun küçüldüğü ve özel ekonominin toplam ekonomide ağırlığının arttığı bir yapıya doğru sürüklenmektedir. Özellikle özelleştirme anlayışının hız kazanması ve

kamusal hizmetlerin hangi boyutta olacağının belirlenememesi ve kamusal hizmetlerin sınırlandırılması anlayışı hızla gelişim göstermektedir.

Kamu hizmetlerinin sınırlandırılması anlayışının temel nedeni ise, makro ekonomik dengeleri olumsuz etkilediği kanaati ile mali disiplin sağlama anlayışıdır. Mali disiplinin özellikle kamu harcamaları boyutunda sağlanması için, kamu harcamalarının azaltılması hep gündemde olmuştur. Kamu harcamalarının azaltılması anlayışı da, devlete yüklenen işlevleri tartışılır hale getirmiştir.

A. Devlete Yüklenen İşlevler

Devlete anayasal sınırlar içinde çeşitli görevler her ülkede yüklenmiştir. Buna göre yüklenen hizmetler, genel olarak, genel idare hizmetleri; genel hizmetler, savunma, adalet, emniyet, ekonomik hizmetler; tarım, orman, köy işleri, madencilik, bayındırlık vb., sosyal hizmetler; eğitim, sağlık, kültür vb. olarak belirtilebilir. Bu hizmetlerin boyutu ve kapsamı da, kamu sektörü kavramını ortaya çıkarmaktadır. Bu hizmetlerin, hizmeti yapan kurumlar açısından dağılımına bakıldığında, merkezi yönetim, mahalli idareler, KİT'ler, sosyal güvenlik kurumları ve diğer kurumlar olarak ayrımı mümkündür.

Genel olarak hizmetlerin sınıflandırılması yukarıdaki şekilde özetlenmektedir. Ancak günümüzde, kamunun küçültülmesi anlayışı çerçevesinde kapsamlarının giderek daraldığını belirtmek mümkündür. KİT'lerin hızla özelleştirilmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Kamu sektörünün daraltılması veya kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payının giderek azaltılması ve devlete yüklenen işlevlerin yeniden biçimlendirilmesinin temel sebebi, ekonomik krizlerin temelinde kamu maliyesi sorununun ve devletin ekonomik hayata aşırı müdahale ettiği anlayışıdır¹. Dolayısıyla devlet, kamu kaynaklarını israf eden ve piyasa

¹ Erinç YELDAN, Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme, İletişim Yayınları, Ankara, 2005, s. 105.

ekonomisinin işleyişini bozan bir müdahale sistemi olarak değerlendirilmektedir.

Devlet ve devlete yüklenen işlevler, belli görüşler etrafında şekillenmekte ve tarihsel süreçte gelişim göstermektedir. Buna göre;

i. Liberal Devlet Anlayışı: Bu devlet anlayışında, toplum bireylerin toplamı olarak değerlendirilmektedir. Her bir bireyin kendi refahını maksimize etmek için çabalaması sonucu, toplumsal refahın sağlanacağı anlayışı hakimdir. Piyasa ekonomisinin belirleyici olduğu bu devlet anlayışında, kaynak dağılımı, gelir dağılımı, fiyat istikrarı gibi konularda devlet müdahalesinin bozucu etki yarattığı ve bu nedenle, mal ve hizmet fiyatlarının ve fiyat dengesinin piyasada belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Ortodoks neo – klasik çözümleme olarak belirtilebilecek liberal teoride, ücretlerin ve fiyatların tam esnek olması, sektörler arası faktör geçişliği kabulü ile, üretim faktörlerinin marjinal katkılarının faktör fiyatlarına eşitlenmesi ile hem sektörler arasında optimum faktör dağılımı hem de gelir dağılımı sorunları çözümlenmiş olmaktadır².

Liberal anlayışın kamu sektörünün işlevine ilişkin yaklaşımlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür. Buna göre;

- Devlet sadece tam kamusal mal ve hizmetleri üretmelidir. Bölünebilen mal ve hizmetler, özel sektör tarafından üretilmeli ve dolayısıyla, kaynak dağılımı ve kaynak tahsisi sorunu bu şekilde çözümlenmelidir.

- Kamu harcamalarının boyutu düşük olmalıdır. Kamu harcamaları daha çok dolaylı vergilerle finanse edilmelidir.

- Borçlanmaya başvurulmamalıdır. Borçlanmanın ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkisi olmaktadır. Devletin borçlanması sonucu, atıl fonlar

² İzzettin ÖNDER, Oktar TÜREL, Nazım EKİNCİ, Cem SOMEL: Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, İktisat Politikası Seçenekleri 2, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993, s. 15

piyasadan çekilerek verimsiz alanlara aktarılacaktır ve böylece özel sektörün yatırım yapması için fon kalmayacaktır. Sonuç olarak devlet bütçesi de denk olmalıdır. Bütçe harcamaları olağan kamu gelirleriyle finanse edilmelidir.

- Devlet ancak olağanüstü dönemlerde borçlanmalı ve bu borçlanmayı uzun vadeli fonların toplandığı sermaye piyasasından gerçekleştirmelidir.

Liberal anlayışın esası, yukarıda da belirtildiği gibi, kamunun ekonomi içinde payının artması ve sorumluluk yüklenmesi sonucu, ülkelerde makro ekonomik dengelere zarar vererek enflasyonist baskı yaratmasıdır. Aynı zamanda, veri geliri düzeyinde artan kamu harcamalarının ortaya çıkardığı finansman açıklarının borçlanmayla karşılanması, özel sektörü fon kullanım olanaklarından dışlamaktadır³. Liberalizm, aynı zamanda kamu maliyesinde liberal yaklaşımın benimsenmesi açısından mali disiplin anlayışını ortaya çıkaran bir ideolojidir⁴.

ii. Müdahaleci Devlet Anlayışı: Keynesyen Yaklaşım

1929 yılında dünyada meydana gelen ekonomik buhran, Keynezyen anlayışın doğuşuna neden olmuştur. Keynes, klasiklerin iddialarının aksine devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini ifade etmiş ve 1929 ekonomik buhranının temel sebebini efektif talep yetersizliğine bağlamıştır. Keynes'e göre efektif talep yetersizliğinin giderilmesi için, özel tüketim ve yatırım harcamalarının artırılması gerekmektedir. Özel tüketim ve yatırım harcamalarının artması için de devletin kamu harcamalarını artırması gerekmektedir.

³ İrfan UI HAQUE: "Globalization, Neoliberalizm and Labor", United Nations Conference on Trade and Development, Disucssion Paper, No. 173, July 2004, s. 11.

⁴ Bkz. Ferhat AKBAY, "Neo – Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 23 – 27 Mayıs 2005 SPA Hotel Colossae Thermal, Karahayit – Pamukkale, s. 179.

Keynes'e göre talebin artırılması için kamu harcamaları artırılmalıdır. Çünkü vergi toplam talebi dolaylı olarak etkilerken, kamu harcamaları talebi doğrudan etkilemektedir⁵.

Keynes'e göre, ekonomi her zaman tam istihdam düzeyinde denge halinde değildir. Fiyatlar ve ücretler aşağıya doğru esnek olmadığı için ekonomi eksik istihdam seviyesinde de dengeye gelebilmektedir. Eksik istihdam düzeyinde olan ekonominin çıkışı için de genişletici maliye politikası uygulanmalıdır. Bir başka deyişle bütçe açık vermeli ve bu açık da borçlanmayla finanse edilmelidir. Dolayısıyla Keynes'e göre maliye politikası araçları etkindir ve ciddi bir bunalım anında para politikası yeterli olmayacaktır.

Keynes'e göre, toplam talep düzeyi çok önemlidir. Çünkü toplam talep düzeyi ekonomide üretim ve istihdam hacmini belirler. Toplam talebin artması sonucu milli gelir artar ve buna bağlı olarak da istihdam seviyesi yükselir.

B. Kamu Sektörü Kapsamındaki Gelişmeler

Kamu kesiminin veya kamu sektörünün kapsamındaki gelişmeler sonucu, yukarıda belirtildiği gibi kamu sektörünün toplam ekonomi içindeki payının artması sonucu, kamu maliyesinin kriz sürecini oluşturan bir olgu olarak görülmeye başlanmasına neden olmuş ve krizlerden çıkış stratejisi olarak kamu sektörünün kapsamının daraltılması neo – liberal anlayışın temel yaklaşımı olmuştur. Buna göre, küreselleşme ve finansal liberalizasyon kamu sektörünü yeniden tanımlamaya çalışmaktadır. Finansal politikaların liberalize edilmesi, finansal sermayenin akışkanlığını sağlamak ve likit rezervlerin artışına neden olacağı⁶, anlayışı çerçevesinde kamu sektörünün

⁵ Bu çıkarsamanın temelinde geleneksel çoğaltan mekanizması yer almaktadır. Marjinal tüketim eğilimi (c), 0 ile 1 arasında olmak üzere kamu harcaması (reel kamu harcaması) çarpanı, kapalı ekonomide, $k = 1/1-c$; vergiler otonom; $k = 1/1 - c + ct$ vergiler gelire bağlı, açık ekonomide; $k = 1/1 - c + m$, vergiler otonom ve açık ekonomi, vergilerin gelire bağlı olduğu durumda ise, $k = 1/1 - c + ct + m$

⁶ Edward S. SHAW: *Financial Deepening in Economic Development*, (New York: Oxford University Press, 1973), 7.

yeniden yapılandırılması gereği küreselleşme ve finansal liberalizasyon olgularını ortaya çıkarmaktadır.

Küreselleşme ve finansal liberalizasyon olguları, ülkelerin finans merkezleriyle eklemlenme sürecini hızlı bir şekilde ortaya çıkarmış ve bu durum, kamu sektörünü sorgulayarak, ulusal ekonomilerin birikim ve bölüşüm ilişkilerini etkilemiş ve üretimin artırılması ve dağıtılması sürecine ilişkin dinamikleri yeniden yapılandırmıştır⁷.

Bu dönüşüm, giderek kamu sektörünün ekonomideki etkinliğini azaltırken, devlete sadece düzenleyici rol vermiş ve bu arka planda yeni bir iktisat politikası belirterek mali disiplin ve mali saydamlık kavramlarını kamu harcamaları bazında ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla devlet, işlevleri açısından; gerek iktisadi, gerek idari ve gerekse de sosyal yükümlülükleri açısından yeniden düzenlenmiştir⁸. Devletin işlevlerinin yeniden düzenlenmesi ve giderek kamu harcamalarının fonksiyonel açıdan azaltılmaya başlanması, genellikle az gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bunun temel nedeni, gelecekte oluşabilecek ve gelişmiş ülkeleri sarsabilecek bir iktisadi krizin (gerek finansal piyasalarda, gerekse reel ekonomide) küreselleşme ve finansal liberalizasyon çerçevesinde aşılmaya çalışılmasıdır.

Kamu harcamaları yönünde belirtilen gelişmeler belirleyici olurken, aynı zamanda kamu gelirleri de bu anlayış çerçevesinde yönlendirilmektedir. Özellikle, sermaye birikiminin sağlanması amacıyla sermaye üzerindeki dolaysız vergi yükü azaltılması anlayışı da, yeni ekonomik düzende ön plana çıkmaktadır. Vergi gelirlerinin azalması sonucu ortaya çıkan kamu açıklarının tek sorumlusu kamu sektörü olarak belirtilmekte ve kamu harcamalarının mali disiplinin sağlanması için kamu harcamalarının azaltılması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu harcamalarının, GSMH içindeki payının kamu sektörünün toplam ekonomi içindeki ağırlığını ifade ettiği, yukarıda belirtildi. Buna göre,

⁷ YELDAN, a.g.e., s. 25.

⁸ YELDAN, a.g.e., s. 25.

bu anlayış çerçevesinde kamu sektörünün tarihsel süreç içindeki gelişimi de bugüne ışık tutması açısından gerekli olmaktadır.

II. KAMU HARCAMALARI VE GELİŞİMİ

A. Kamu Harcaması Tanımı

Kamu harcaması, devletin varlığı ve fonksiyonları ile ortaya çıkan bir kavram olup, kamu tüzel kişilerinin yaptığı harcamalar olarak tanımlanabilir⁹. Kamu harcaması incelenirken, esas itibariyle üzerinde önemle durulması gereken konu, devletin varlık nedeni, fonksiyonları ve fonksiyonlarındaki zamanla ortaya çıkan gelişmelerdir.

Devletin varlık nedeni ve fonksiyonları konusunda çeşitli yaklaşımlar mevcut olmakla birlikte, günümüz çağdaş devlet anlayışı içinde devletin koruyucu fonksiyonu dışında toplumların gelişmesi ve ihtiyaçlarının artmasıyla birlikte ekonomik ve sosyal işlevler de gündeme gelmiştir. Dolayısıyla günümüzde devleti, XIX. Yüzyılın geleneksel koruyucu devleti olarak tanımlamak mümkün değildir¹⁰.

Liberal devlet anlayışında, devletin görevleri, savunma, adalet, iç ve dış güvenlik vb. gibi tanımlanmış olup, ekonomik ve sosyal işleve sahip görevler devlete yüklenmemiştir. Dolayısıyla, kamu harcamasının boyutları da belirtilen hizmetlerle sınırlı kalacaktır. Ancak günümüzde devletler, ekonomik ve sosyal görevler de yüklenerek, bu görevleri doğrultusunda fonksiyon görmektedirler ve kamu harcamalarının düzeyi de artan kamu hizmetleri oranında artış göstermektedir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel olarak değerlendirilmesinin dışında, hukuki niteliği itibariyle kamu harcamasının yapıldığı devlet birimi dikkate alınarak, dar ve geniş anlamda kamu harcaması olarak tanımlamak

⁹ Halil NADAROĞLU: Kamu Maliyesi Teorisi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 10. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998, s. 130., Bir başka yaklaşım ise, yasama organının kamu harcaması/kamu hizmeti olarak belirlediği kamu harcamalarıdır.

¹⁰ NADAROĞLU: a.g.e., s. 130.

mümkündür. Buna göre, dar anlamda kamu harcaması, merkezi idarenin yaptığı hizmetler dolayısıyla ortaya çıkan giderler olarak belirtilirken geniş anlamda kamu harcaması, merkezi idare harcamalarının yanı sıra, yerel yönetim kuruluşlarının, sosyal güvenlik kurumlarının, KİT gibi kuruluşların yaptığı harcamaları kapsamaktadır¹¹.

Kamu harcamalarının devletin fonksiyonlarındaki artış ile değerlendirilmesi, kamu harcamalarındaki artış sorununu da gündeme getirmiş ve kamu harcamalarının gelişimine ilişkin teorik yaklaşımlar ve ampirik çalışmalar ortaya çıkmıştır.

Kamu harcamaları, günümüzde devletin görevleri dikkate alınarak, idari ve fonksiyonel kriterlere göre ayrıştırılabilmektedir.

B. Kamu Harcamalarının Gelişimine İlişkin Teorik Yaklaşımlar

1. Wagner Kanunu

Adolph Wagner, 19. yüzyılın sonlarına doğru bazı ülkelerde (İngiltere, İsviçre, Prusya, ve Kuzey Amerika gibi), kamu harcamalarının sürekli artış içinde olduğunu gözlemlemiş, bu artışın sosyal bir yasaya bağlı olarak gerçekleştiğini savunmuş ve kamu harcamalarının artışını, toplumların gelişmesiyle birlikte devletin görev ve çalışmalarının artması sonucu ortaya çıktığını belirtmiştir¹².

Wagner, kamu harcamalarının sürekli bir artış içinde olduğunu, bu artışın ise daha çok sosyal harcamalar sonucunda ortaya çıktığını ifade etmiştir.

Wagner çalışmasını aşağıdaki şekilde ifade etmiştir.

¹¹ Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005, s. 62.

¹² Süleyman ULUTÜRK: Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü, Akçağ Yayınları/241, Ekonomik Araştırmalar/2, Ankara, 1997, s. 32.

“Yasa (devlet faaliyetlerinin artışı), ülkelerden elde edilen ampirik bulguların ortaya koyduğu bir sonuçtur. Açıklanması, doğruluğunun kanıtlanması ve nedenleri ise, ülkenin sosyal gelişmesinin bir baskısı sonucundadır. Bu gelişme, özellikle kamu ekonomisi alanında olmak üzere, özel ve kamu sektörünün değişmesini zorunlu hale getirmektedir. Kısa dönemde finansal yetersizlikler, diğer bazı faktörlerden daha ağırlıklı olarak, gelir (devletin) yönünden kısıtlar ortaya koyarak devlet faaliyetlerinin genişlemesini engelleyebilir. Ancak, uzun dönemde gelişmekte olan toplumun büyüme istekleri bu finansal kısıtların üstesinden gelebilir”¹³.

Wagner’in yukarıdaki ifadesinde belirttiği gibi, toplumların sosyal yönden gelişmesi engellenemez ve bu yönde devletin katkıda bulunması gereği de inkar edilemez. Dolayısıyla kamunun toplam ekonomi içindeki ağırlığının bu düşünce etrafında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Wagner kanunu, kamu harcamalarının milli gelirin artışından daha fazla artması olarak anlaşılmaktadır: Bulutoğlu’na göre, “Kamu harcamalarındaki sabit fiyatlarla artışlar nüfus artışından ileri gelebilir. Ama adam başına düşen kamu harcaması artıyorsa, bu da adam başına gelirin artışından ileri gelebilir. Önemli olan kamu harcamalarının nüfustan da adam başına gelirden de daha hızlı artmasıdır; ancak bu takdirde ülkede devlet hizmetlerinin ulusal gelirdeki payı artıyor demektir”¹⁴.

Wagner’in çalışmalarını test eden bazı ampirik çalışmalar vardır. Buna göre, Williamson (1961) ve Thorn (1967) yaptıkları çalışmalarla, Wagner Yasasını test etmişler ve aşağıdaki bulgulara ulaşmışlardır¹⁵:

- Milli gelir arttıkça kamu harcamalarının ekonomi içindeki payı artmaktadır.

¹³ ULUTÜRK: a.g.e., s. 32.

¹⁴ Kenan BULUTOĞLU: Kamu Ekonomisine Giriş, Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Mart 2003, s. 197.

¹⁵ J.G.WILLIAMSON: “Public Expenditure and Revenue: An International Comparison”, Manchester School of Economic and Social Studies, January, 1961; R.S. THORN: “The Evaluation of Public Finance During Economic Development”, Manchester School of Economic and Social Studies, January, 1967.

- Milli gelir arttıkça kamu harcamaları içinde cari ve sosyal harcamaların payı artmaktadır.

Bunun dışında yapılan bir çok regresyon analizi ile Wagner yasasının geçerliliği sınanarak kanıtlanmıştır.

2. Peacock ve Wiseman Yaklaşımı

Wagner tarafından ileri sürülen “kamu harcamalarındaki sürekli artış kanunu”, kamu harcamalarındaki artışı uzun dönemde analiz eden bir yaklaşım olup, kısa dönemdeki kamu harcamalarının trend değişikliği üzerinde durmamaktadır¹⁶.

Kamu harcamalarının kısa dönemde ani artışlar gösterebileceğini Peacock ve Wiseman sıçrama teziyle ortaya koymuştur. Peacock ve Wiseman 1961 yılında kamu harcamalarıyla ilgili yaptıkları çalışmada, hükümet tarafından toplanan kamu gelirlerine vurgu yapmışlardır¹⁷. Kamu harcamaları savaş gibi olağanüstü dönemlerde sıçrama yapar ve savaş gibi olağanüstü dönemler atlatıldıktan sonra da kamu harcamaları eski seviyesine dönmemektedir¹⁸.

Kamu harcamalarındaki artış kamu gelirlerindeki artışla ilgilidir. Şöyle ki; bazı buhran dönemlerinde (savaş ya da sosyal buhranlar) sırasında devletin görevleri daha fazla artmaktadır ve devlet daha önce yapmayı düşündüğü ve yeterli finansal kaynak bulamayarak ertelediği faaliyetleri yapmaya başlamaktadır¹⁹. Halk devletin faaliyetlerindeki artışı görerek daha fazla vergi yükünü kabullenmekte ve bu mekanizma sonucunda kamu harcamaları elde edilen kamu gelirin dayanılarak hızlı bir şekilde artırılmaktadır²⁰. Dolayısıyla, savaş gibi devreler geçtikten sonra da halkın

¹⁶ İzzettin ÖNDER: Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1962 – 1967, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi No. 1925/330, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1974, s. 24.

¹⁷ Graham, C. HOCKLEY: Fiscal Policy: An Introduction, Routledge, London and New York, 1992, s. 30.

¹⁸ HOCKLEY: a.g.e., s. 30.

¹⁹ ÖNDER: a.g.e., s. 25.

²⁰ ÖNDER: a.g.e., s. 25.

ağırlaşan vergi yükünü kabullenmesi sonucunda artan gelirlerle de finansman kaynağı sağlandığı için, kamu harcamaları eski seviyesine dönmemekte, biçim değiştirerek normal artış trendini korumaktadır.

3. Diğer Yaklaşımlar

Kamu harcamalarının gelişimine ilişkin Wagner ve Peacock – Wiseman’ın yanı sıra, kamu harcamalarının merkezileşmesi, bürokrat davranışları, maksimizasyon yaklaşımı, Musgrave ve Rostow’un yaklaşımları belirtilebilmektedir.

Kamu harcamalarının merkezileşmesi, kamu harcamalarının devletin merkezi ve yerel teşkilatları dikkate alındığında, kamu harcamaları içinde merkezi devlet teşkilatının payının daha fazla arttığı ve kamu harcamalarının çoğunun merkezi devlet teşkilatı tarafından yapıldığı anlamına gelmektedir.

Kamu harcamalarının merkezi devlet teşkilatı tarafından yönlendirilmesi konusunda çeşitli görüşler mevcuttur. Bu konuda, olumlu görüşte bulunanların temel iddiası, kamu hizmetlerinin dışsallık yaratması dolayısıyladır. Kamu hizmeti sadece belli bir bölgeye özgü olarak ele alınırsa, diğer bölgelere olan dışsallığı ortadan kalkacaktır. Merkezden hizmet verildiğinde, hizmetten diğer bölgeler de yararlanabilecektir. Kamu harcamalarının merkezileşmesine yönelik eleştiri de, bazı hizmetlerin yerinden yönetilmesinin daha etkin bir yapıyı ortaya koyacağıdır. Su, kanalizasyon, itfaiye, çevre temizliği vb. gibi hizmetlerin merkezden yapılması durumunda ortaya çıkacak bürokrasi nedeniyle, hizmetin maliyetli ve etkinsiz bir şekilde sunulması durumunun ortaya çıkabilmesidir²¹.

Kamu harcamalarındaki artışının sebeplerinden biri olarak da, bürokrat davranışları belirtilmektedir. Bu varsayıma göre, bürokratlar, kendi olanaklarını ve etkilerini artırmak, iş ortamlarını iyileştirmek ve daha yüksek

²¹ ÖNDER: a.g.e., s. 28 – 29.

ücret alabilmek için daha fazla ödenek talep ederler ve bürokratların bu davranışları kamu harcamalarını artırır.

Maksimizasyon yaklaşımı daha çok politikacıların davranış biçimleriyle ilgili bir yaklaşımdır. A. Downs, J.M. Buchanan ve G. Tullock gibi teorisyenler tarafından ileri sürülen bu görüşe göre, politikacılar kendi oylarını maksimize ederek görevde kalma sürelerini uzatmak isterken, seçmenler de gelirlerini maksimum kılmayı istemektedirler²². Dolayısıyla seçmenin refah düzeyinin yükseltilmesi, kamu harcamalarının artışı gereklidir. Kamu harcamalarının artışı sonucu refahı artan seçmen de, iktidardaki siyasetçileri yeniden seçme eğiliminde olabilmektedir.

Ekonominin gelişme sürecinin kamu harcamalarında artış yarattığı düşüncesinden hareketle, Musgrave ve Rostow da bu konuda görüş ileri sürmüşlerdir. Musgrave'e göre, ülke ekonomisinin gelişme sürecinin tamamlanmasına bağlı olarak, eğitim, sağlık ve diğer sosyal harcamalar; Rostow'a göre ise, ülke ekonomisinin gelişmesi için devletin ekonomi içinde iktisadi fonksiyonlarının artması nedeniyle kamu harcamaları artmaktadır²³.

Rostow, ekonominin gelişme süreci içinde devletin bizzat üretim içinde bulunmasından dolayı, kamu harcamalarından daha çok ekonomik amaçlı olanlarının artacağını, Musgrave ise, kamu harcamalarının artışının daha çok sosyal harcamalar lehinde olacağını iddia etmiştir.

Kamu harcamalarının ekonominin gelişim süreci içinde artışını ve bu artışın önemini çeşitli teorisyenler incelemiş ve toplumun ekonomik ve sosyal açıdan ilerlemesine olan katkısını değerlendirmişlerdir²⁴. Dolayısıyla mali

²² AKDOĞAN: a.g.e., s. 73.

²³ AKDOĞAN: a.g.e., s. 74.

²⁴ Easterly ve Rebelo, 119 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede yaptıkları çalışmada; kamunun ulaştırma ve iletişim sektörlerine yaptıkları yatırımlar ile ekonomik büyüme arasında pozitif ilişki tespit etmiştir. W. EASTERLY, S.REBELO: "An Emprical Investigation", Journal of Monetary Economics, No. 32, December, 1993, s. 417 – 458.

disiplinin sağlanması için bu tür gelişmelerin de dikkatten kaçmaması gerekmektedir²⁵.

C. Kamu Harcamalarının Ayırımı

Kamu harcamalarının bileşimini oluşturan harcamalar olarak, reel kamu harcamaları, transferler ve yardımlar, sosyal harcamalar ve faiz ödemeleri belirtilmektedir²⁶.

Kamu harcamalarını, idari ve bilimsel ayırım olarak iki şekilde incelemek mümkündür. Buna göre idari ayırımda, kamu harcamaları organik ve fonksiyonel olarak sınıflandırılmaktadır. Bilimsel ayırım ise, reel harcamalar - transfer harcamaları ya da cari harcamalar – yatırım - transfer harcamaları olarak belirtilmektedir²⁷.

1. İdari Ayırım

İdari ayırım, kendi içinde organik ve fonksiyonel ayırım olmak üzere iki formda incelenebilmektedir.

a. Organik Ayırım

Kamu harcamalarının, harcamayı yapan birim itibariyle sınıflandırılması, organik ayırımı ortaya koymaktadır. Organik ayırım, daha çok devletin, yetki, kontrol, görev ve muhasebeleştirme işlemlerinin görülmesi bakımından önem taşımakta olup, harcamalar bunları yapan kamu kuruluşları itibariyle tek tek belirtilmekte;²⁸ kamu harcamalarının topluma ekonomik ve sosyal etkileri dikkate alınmamaktadır.

²⁵ Bu yaklaşımlarının yanında, Odle'nin (1975) Politik Aşamalar Tezi, Baumol'un Dengesiz Verimlilik Tezi, Buchanan – Wagner'in Bütçe Açıkları ve Kamusal Harcama Artışı Tezi belirtilmektedir.

²⁶ Bkz. Vito TANZI, Ludger SCHUKNECHT: Public Spending in The 20Th Century A Global Perspective, Cambridge University Pres, Cambridge, UK, 2000, s. 23 – 47.

²⁷ Bkz. NADAROĞLU: a.g.e., s. 154.

²⁸ ULUTÜRK: a.g.e., s. 120.

b. Fonksiyonel Ayırım

Kamu harcamalarının fonksiyonel ayırımında, kamu harcamalarını yapan birim dikkate alınmamaktadır. Kamu harcamalarının amaçları dikkate alınarak, yapılmak istenen hizmet ön plana çıkarılmaktadır. Başka bir deyişle, kamu hizmetlerini yapan kuruluş dikkate alınmaksızın, kaynakların hangi amaçlara yönelik olarak kullanıldığı ortaya konmaktadır²⁹.

Kamu harcamalarının, eğitim, sağlık, bayındırlık, adalet, emniyet, savunma gibi ayırım şekli fonksiyonel ayırımı ortaya koymaktadır.

2. Bilimsel Ayırım

Bu kapsamda, reel harcamalar ve transfer harcamaları incelenmektedir.

a. Reel Harcamalar (Gerçek Harcamalar)

Ekonomide cari dönemde üretilmiş olan mal ve hizmetlere karşı doğrudan talep unsuru teşkil eden harcamalara gerçek harcama (reel harcama) denilmektedir³⁰.

Devlet, toplumun mal ve hizmet ihtiyacını karşılayabilmek ve üstelendiği fonksiyonları yerine getirebilmek için mal ve hizmet satın alarak, bu mal ve hizmetleri belli şartlar altında hatta bazen karşılıksız olarak topluma sunmaktadır³¹. Dolayısıyla devletin satın aldığı mal ve hizmetlerin nihai kullanım amacı veya topluma sunulduğu nasıl olursa olsun, cari dönem üretimine bir pay şeklinde karşılık gelen tüm kamu harcamaları gerçek harcama olarak belirtilmektedir³².

Gerçek harcamalar, cari ve yatırım harcamalarından oluşmaktadır. Cari harcamalar, yatırım harcamaları gibi üretimi doğrudan artıran

²⁹ ULUTÜRK: a.g.e., s. 119..

³⁰ Özhan ULUATAM: Kamu Maliyesi, 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s. 225.

³¹ ULUATAM: a.g.e., s. 225.

³² ULUATAM: a.g.e., s. 225.

harcamalardan değildir. Cari harcamalar, her yıl tekrarlanan, faydasından bir bütçe dönemi içinde yararlanılan, daha çok idari bakımdan önem taşıyan kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için yapılan kamu harcamalarıdır³³. Cari harcamalara örnek olarak personel harcaması verilmektedir. Personel harcaması, devletin idari olarak günlük işlerinin yürütülebilmesi bakımından gerekli ihtiyaçlar, bir başka örnek (askeri harcamalar) cari harcamalardır.

Yatırım harcamaları ise, sermaye birikimini sağlayan veya sermaye birikimini artıran harcamalardır. Bu harcamalar, cari harcamalarda olduğu gibi, faydasının bir bütçe dönemi içinde tüketilmesi söz konusu olmayan harcamalardır. Faydasından uzun yıllar yararlanılan harcamalardır. Dolayısıyla üretimi artıran veya üretim artışına katkı sağlayabilecek olan harcamalara yatırım harcamaları denilmektedir.

Yatırım harcamaları bilhassa az gelişmiş ülkeler açısından büyük öneme sahiptir. Kalkınmasını sağlayamamış olan ülkelerde, sermaye birikiminin sağlanması ve mal ve hizmet üretiminin artırılarak, milli gelir seviyesinin yükseltilmesi, devlet tarafından yapılan yatırım harcamalarına bağlıdır.

Kamu harcamalarının (Öğretmen ve doktorların maaşlarındaki iyileştirmeler gibi) bir kısmı, üretim gücünü artıran, faydaları genellikle bir yılı aşan, ancak maddi sermaye malı üretimine yönelik olmadıklarından cari harcama sayılmaktadır³⁴. Ancak eğitim, sağlık gibi bu harcamalar, üretim kapasitesini artırıcı etkileri nedeniyle kalkınma carisi olarak belirtilmektedir. Dolayısıyla kalkınma carileri, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde büyük önem taşımaktadır.

b. Transfer Harcamaları

Transfer harcaması, devletin reel harcamalarda olduğu gibi, bir mal ve hizmet alımı nedeniyle yaptığı harcama olmayıp, karşılıksız olarak toplumun

³³ AKDOĞAN: a.g.e., s. 86.

³⁴ ULUATAM: a.g.e., s. 227.

belli kesimlerine yaptığı aktarımlardır. Transfer harcamaları, daha çok gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla sosyal bir harcama olarak belirtilebilir. Bu bağlamda, çeşitli sosyal yardımlar (işsizlere yapılan yardımlar, emekli, dul ve yetim maaşları vb.) transfer harcaması olarak kabul edilmektedir. Ancak, transfer harcamalarını; sosyal, mali ve ekonomik amaçlı transfer harcamaları olarak üçe ayırarak incelemek de mümkündür. Buna göre, devlet sadece sosyal amaçlı olarak, bireylere veya toplumun belli kesimlerine karşılıksız bir kaynak aktarımında bulunmamaktadır.

Belli malların fiyatını düşük tutmak, kullanımını teşvik etmek, belli bölgelerde yatırımı teşvik etmek vb. nedenlerle yapılan transfer harcamaları da vardır³⁵. Bu tür harcamalar sübvansiyon olarak belirtilir ve ekonomik etkiler yaratan harcamalardır. Ayrıca mali transfer olarak belirtilebilecek kamu harcamaları da mevcuttur. Mali transferlere verilebilecek en uygun örnekler, iç ve dış borç faiz ödemeleridir. Faiz ödemelerini, marjinal tasarruf eğilimi yüksek olan kesimlerden devletin borç aldığı dikkate alındığında, üst gelir grubuna yapılan aktarımlar olarak değerlendirmek mümkün olmaktadır. Dolayısıyla, transfer harcamaları, özellikle mali ve sosyal amaçlı transfer harcamaları, amaçları itibarıyla kendi içinde çatışabilmektedir. Transfer harcamaları, genellikle gelir dağılımında adaletin sağlanması amacına hizmet eden harcamalar olarak değerlendirilse de, her tür transfer harcaması bu amacı gerçekleştirememektedir³⁶.

D. Kamu Harcamalarının Sınırı

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı, kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki ağırlığını ortaya koymaktadır. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payının yüksek olması, daha müdahaleci bir devlet yapısının olduğunu ortaya koymaktadır.

³⁵ ULUATAM: a.g.e., s. 246.

³⁶ Beyhan ATAÇ, Engin ATAÇ: Türkiye’de 1964 – 1990 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi, 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliğler, C. 3, İzmir, 1992, s. 35.

Kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payının yüksek olması, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlardan kaynaklanabileceği gibi, aynı zamanda siyasi bir tercihtir. Kamu ekonomik tercihi (public choice) olarak adlandırılan bu konu, halkın oyları sonucu iktidara gelen hükümetin bütçe politikasıyla, ekonomiyi yönetmesidir³⁷. Bu bağlamda, bütçe politikasının amaçlarının farklı yaklaşımlara göre yönlendirilmesi de mümkün olabilmektedir³⁸. Ekonomiyi yönetirken hükümet, müdahaleci veya özel ekonominin toplam ekonominin içindeki ağırlığının artırılması yaklaşımlarıyla kamu ekonomik tercihini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla halkın siyasi tercihleri aynı zamanda, kamu harcamasının GSMH içindeki payını dolaylı da olsa belirleyerek, toplam ekonomi içinde kamu ekonomisinin ağırlığına da müdahale etmiş olacaktır.

Kamu ekonomisinin toplam ekonomi içinde ağırlığı, bir başka deyişle kamu sektörünün büyüklüğünü ortaya koymaktadır. Teorik açıklamalar, sanayileşme olgusunun, savaş ve ciddi buhranların, devletin harcamalarını artırarak, kamu sektörünün giderek genişlemesine neden olduğunu belirtmektedir³⁹. Kamu sektöründeki genişlemenin, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ülkelere göre en az iki kat daha fazla olduğu görülmektedir⁴⁰.

Gelişmiş ülkelerde, sosyal hizmetler olarak adlandırılan, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik vb. gibi hizmetler için yapılan harcamaların GSMH içindeki payının bir hayli arttığı görülmektedir⁴¹. Örneğin, İsveç'te kamu

³⁷ John CULLIS, Philip JONES: Public Finance and Public Choice Analytical Perspectives, Mc Graw – Hill Book Company, London, 1992, s. 376.

³⁸ Richard MUSGRAVE (çev. Orhan ŞENER – Yaşar METHİBAY): Kamu Maliyesi Teorisi Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme, Asil Yayınları, Ankara, 2004, s. 3 - 7.

³⁹ Orhan ŞENER, "Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü", Kamu Kesimi Finansman Açıkları X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994 Club Salima – Kemer /Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/80, İstanbul, 1996, s. 382.

⁴⁰ ŞENER, a.g.e., s. 382.

⁴¹ Gülten KAZGAN, Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 197.

harcamalarının toplam GSYİH'daki payı % 66.2 iken (1995 yılı itibariyle), bu payın içinde sosyal harcamaların oranı yaklaşık % 75'tir⁴².

Kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde farklılık göstermekle birlikte, gelişmiş ülkeler içinde de farklılıklar mevcuttur. Buna göre OECD üyesi ülkelerin 1998 yılı itibariyle GSYİH'ya oranla kamu harcamaları düzeyi % 39.4, AB üyesi ülkelerin ortalaması ise % 47.5 civarında değişmektedir⁴³.

Aşağıda Tablo – 1 ve Tablo – 2'deki veriler incelendiğinde yukarıdaki sonuçlara benzer istatistiki verilere ulaşılabilmektedir. Tablo – 2'de görüldüğü gibi, genellikle eleştiri konusu yapılan sübvansiyon ve diğer transfer harcamalarının, kamu harcamaları içindeki payı artmaktadır. Özellikle AB ortalaması 1990 yılında % 58 iken, 2004 yılında % 65 seviyesine çıkmıştır. Bu gibi ülkelerde faiz harcamalarının düşük seviyede olduğu dikkate alındığında, sübvansiyonların ve sosyal güvenliğe yapılan transferlerin yüksek olduğu belirtilebilir. Ayrıca Tablo – 1 incelendiğinde, kamu kesiminin toplam ekonomi içindeki ağırlığının son yıllarda azalmış olmasına rağmen, özellikle 1995 verilerine göre kamunun toplam ekonomi içindeki ağırlığının yüksek olduğu gözlenmektedir. 2004 yılı itibariyle bakıldığında, Fransa, Hollanda ve İngiltere'de kamu kesiminin toplam ekonomi içindeki ağırlığı % 50'ler civarında ortaya çıkmaktadır. Hatta Fransa'da bu oranın % 53,4 olduğu Tablo – 1'de görülmektedir.

⁴² KAZGAN, a.g.e., s. 197 – 198.

⁴³ Oğuz OYAN: "Kamu Maliyesi ve Politikası", Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz (Yayına Hazırlayan: Prof.Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ), Türkiye Ekonomi Kurumu, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s. 275.

Tablo – 1: Yabancı Ülkelerde Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%)

	1870 - 2004 Yılları Arasında Kamu Kesiminin Büyüklüğündeki Gelişim (Toplam Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı %)								
	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1995	2004*
ABD	7,3	7,5	12,1	19,7	27	31,8	33,3	33,3	36,5
Almanya	10	14,8	25	34,1	32,4	47,9	45,1	49,5	46,8
Avusturalya	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	31,6	34,7	37,1	36,2
Belçika	-	13,8	22,1	21,8	30,3	58,6	54,8	54,9	49,3
Fransa	12,6	17	27,6	29	34,6	46,1	49,8	53,7	53,4
Hollanda	9,1	9	13,5	19	33,7	55,2	54	50,9	48,6
İngiltere	9,4	12,7	26,8	30	32,2	43	39,9	43,4	39,9
İsveç	5,7	10,4	10,9	16,5	31	60,1	59,1	66,2	57,3
İsviçre	16,5	14	17	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	35,5
İtalya	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	51,9	48,5
Japonya	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32	31,7	35,6	38,2
Yeni Zelanda	-	-	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7	43,9
Kanada	-	-	16,7	25	28,6	38,8	46	46,2	41,1

Kaynak: TANZİ, Vito; SCHUKNECHT Ludger. "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", The American Economic Review, May, 1997, s. 164 – 168. (Çev: Mustafa Ali SARILI, "Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslar arası Perspektif", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 163, Mayıs – 2001.

* Tarafımızca güncellenmiş olup, sadece merkezi hükümet harcamalarını içermektedir. (www.oecd.org/data).

Türkiye’de kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki ağırlığı ile ilgili değerlendirmeler, diğer bölümlerde yapılacaktır.

Tüm bu açıklamalar ışığında, kamu harcamalarının GSMH içindeki payının ne olması gerektiği sorusu tartışılmıştır. Örneğin, Colin Clark’a göre kamu harcamalarının GSMH içindeki payı % 25’le sınırlandırılmalıdır. Bir başka örneğe göre ise, % 40’la sınırlandırılmalıdır⁴⁴. Gerek bilimsel gerekse yönetsel camiada, sürekli tartışılan bir konu olan kamu harcamalarının sınırı, Önder tarafından şu şekilde belirtilmektedir: “Vergi mükellefleri iki ayrı faktörün etkisi altındadır. Bu faktörlerden biri kamu mal ve hizmetlerine olan talepleri, diğeri vergi oranları hakkında besledikleri yargı. Bu faktörlerden ilki, özellikle gelirlerin arttığı bir dönemde, kamu harcamalarının artırılması yönünde etkili olurken, ikincisi, mükellefler üzerinde bir yük teşkil ettiğinden, harcamaların kısılması, hiç değilse arttırılmaması yönünde etkili olur. Zıt yönde çalışan bu güçlerin denge noktası, politik karar organlarınca kamu

⁴⁴ 1980 öncesi Fransız Cumhurbaşkanı, kamu harcamalarının GSMH’ye oranla % 40’ı geçmemesi gerektiğini ileri sürmüştür (Bkz. NADAROĞLU, a.g.e., s. 153).

harcamalarının sınırı olarak kabul edilir”⁴⁵. Dolayısıyla, kamu harcamalarının sınırı politik bir tercihin unsuru olarak kabul edilmekle birlikte, vergi gelirleriyle de bağlantılı olarak yorumlanmaktadır. Ancak, toplumsal gelişme, sosyal devlet, gelişmişlik düzeyi de kamu harcamalarının artışına etki eden faktörler arasında sayılmaktadır.

Tablo – 2: Yabancı Ülkelerde Merkezi Hükümet Harcamalarının Dağılımı

	Merkez Hükümet Kamu Harcamalarının Dağılımı (Toplam Harcamalar İçindeki Payı) (%)									
	Mal ve Hizmet Alımı		Ücretler ve Maaşlar		Faiz Harcamaları		Süb. ve Diğer Transfer Harcamaları		Yatırım Harcamaları	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
Almanya	24	4	8	5	5	6	58	81	5	4
Avusturya	15	5	10	13	9	8	57	70	9	5
Belçika	5	3	14	7	21	11	56	75	5	4
Danimarka	8	10	12	13	15	9	61	64	3	4
Finlandiya	10	10	10	10	3	5	70	68	7	7
Fransa	9	7	17	22	5	5	63	58	6	7
Hollanda	6	7	9	8	9	5	70	76	6	3
İspanya	6	6	13	17	9	7	63	66	9	4
İsveç	9	12	6	11	11	5	72	65	2	7
İtalya	4	4	13	16	21	13	54	61	8	5
Portekiz	11	7	27	32	18	7	33	45	12	9
İngiltere	17	19	13	13	9	5	52	53	10	10
Yunanistan	7	-	24	-	20	-	41	-	8	-
AB Ort.	10	8	14	14	12	7	58	65	7	6
ABD	18	16	10	13	15	9	49	60	8	2
Yeni Zelanda	7	26	12	25	15	5	64	36	2	6
Endonezya	7	8	16	13	13	16	21	63	43	0
Malezya	15	26	26	30	20	12	16	31	24	1

Kaynak: World Development Indicators 2002, 2006. (World Bank)

⁴⁵ ÖNDER: a.g.e., s. 25.

III. MALİ DİSİPLİN

A. Mali Disiplin Kavramı

Kamu gelir ve giderleri arasında denkliğin sağlanması olarak belirtilebilecek mali disiplin kavramı; mali denge için uzun vadeli olarak bütçe disiplininin sağlanması, bütçe dışı kamu harcamalarının belirlenmesi ve bu tür kamu harcamalarının disipline edilebilmesi, mali saydamlığın sağlanarak kamunun hesaplarının ortaya konulabilmesi gibi birçok kavramın tartışılmasını gerekli kılmaktadır.

Ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla bir çok ülke günümüzde mali disiplinin sağlanmasının gerekli olduğu kanısındadır. Devlet borçlarının GSMH içindeki payının düşük olması, bütçe açıklarının giderilmesi ve bir başka boyutuyla KKBG (Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi)'nin GSMH'ye oranla düşük tutulması birçok ülke için birinci planda gelmektedir.

Bütçenin her zaman denk olması gerektiği, mali disiplin amacını karşılamaktadır. Bu amaç, kamu harcamalarında bir azalmayı ya da vergi gelirlerinde bir artışı gerektirmekte, sonuçta milli gelirde azalış ortaya çıkmaktadır⁴⁶.

Mali disiplin kavramını sadece bir mali denklik olarak nitelendirmek yeterli bir yaklaşımı ortaya çıkaramayabilmektedir. Çünkü mali disiplin kavramı incelenirken; önemli üç husus ortaya çıkmaktadır. Birincisi, orta ve uzun vadede mali disiplinin sağlanması için bütçe yöntemlerinin belirlenmesi, mevcut bütçe yöntemlerinin incelenmesi ve eleştirilmesi ve yeni bir bütçe yönteminin geliştirilerek ortaya konması, ikincisi; mali yapının kamu harcamalarıyla ilgili uygulamaların değiştirilmesi (harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmanın ortaya konulması, kamu harcamalarında etkin denetimin sağlanması) sonucu mali disiplinin sağlanabilmesidir. Belirtilen iki hususun da incelenmesi ve bu bağlamda ortaya çıkan sonuçların ekonomik, siyasi ve

⁴⁶ MUSGRAVE (çev. Orhan ŞENER – Yaşar METHİBAY): a.g.e., s. 139.

idari bakışlar da dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir üçüncü husus da ikinci yaklaşıma bağlı olarak, etkin denetimin sağlanması amacıyla kurumsal reform tartışmalarıdır. Dolayısıyla bütçe reformu ve kurumsal reform ekseninde mali disiplin değerlendirilmektedir⁴⁷. Dikkat edilirse, mali disiplinin tanımlanmasından ziyade, mali disiplini oluşturan harcama politikaları (kamunun ekonomideki payı) ve bütçesel süreçlerin revizyonu gibi unsurlardan hareketle kavramsallaştırılmaya çalışılmaktadır. Çünkü mali disiplin bir amaçtan ziyade bir araç niteliğindedir. O nedenle hedeflenen amaçlara bağlı olarak, içeriğindeki unsurların ağırlıklandırılması farklı biçimlerde gerçekleştirilebilecektir.

Bütçe yöntemi konusunda çeşitli teknikler geliştirilmiş ve bazı ülke uygulamaları görülmüştür. Bunlardan çok yıllık bütçeleme sistemi ve bu bağlamda orta vadeli harcama sistemi belirtilebilmektedir. Bütçenin kendi yapısı içinde bütçenin kapsamının genişletilmesi ve bu bağlamda bütçe dışı kamu harcamalarının azaltılarak bir anlamda bütçe saydamlığının sağlanması, performans bütçe ve analitik bütçe uygulaması gibi mali disiplinin sağlanması amacıyla ortaya konulmuş yöntemlerdir.

Kamu harcaması ile ilgili bütçesel uygulamalar, fonksiyonel sınıflandırmaya geçilmesi, denetim fonksiyonlarının gözden geçirilmesi, taahhüt raporlaması ve hesap denetim alanının genişletilmesi olarak ortaya konmaktadır.

Kurumsal reform da mali disiplin tartışmaları içinde yerini almaktadır. Kurumsal reform bağlamında özellikle mali yönetimin yeniden yapılandırılması konusu dikkat çekmektedir.

Kurumsal reform bağlamında da, daha çok hükümetin bir başka ifadeyle yürütme organının daha güçlü kılınmasıdır. Yürütme organının güçlendirilmesi de, paradoksal olarak uluslararası kapitalizmin dinamikleri

⁴⁷ Alberto ALESINA - Robert PEROTTI: Fiscal Discipline and The Budget Process, The American Economic Review, Vol 86 (2) p.401.

doğrultusunda yürütme organını etkilemek daha kolay olduğu için rasyonelleştirilmiş bir parlamentarizm arayışını ortaya çıkarmaktadır.

B. Mali Disiplin Gereği

Mali disiplinin sağlanamamasından dolayı ortaya çıkan kamu açığının GSMH'ye oranla artması, bu açığın finansmanı sorununu gündeme getirmiştir. Bu açığın finansmanı, iç ve dış borçlanmayla, para basımıyla⁴⁸, vergi gelirlerini artırma yoluyla sağlanabilmektedir. İç borçlanmanın artması sonucu borç stoku oluşmakta ve borç stokunun çevrilebilmesi amacıyla reel faizler artmakta ve bütçede bir faiz yükü oluşmaktadır. Faiz yükünün artması, ülkenin ekonomik ve sosyal bakımdan gerilemesine neden olmaktadır. Dış borçlanmanın artması ise dış dengesizliğe doğru ekonomiyi sürüklemektedir. Para basımı ise enflasyonu artırma tehlikesi nedeniyle tercih edilen bir yaklaşım değildir. Vergi gelirlerini artırmak ise, ekonomik, siyasi ve idari nedenlerle kolay olamayabilmektedir.

Kamu açığının finansmanında genel olarak tercih edilen yöntem, iç tasarrufa başvurmak, başka bir deyişle iç borçlanmaya başvurmaktır. İç borçlanmanın faizleri ve fiyatları yükseltmesi, ekonomik istikrarın önündeki en büyük engellerden biri haline gelmektedir.

Kamu açığının etkilerine ilişkin olarak temel bağlamda, Keynesyen yaklaşım ile neo – klasik yaklaşım arasında farklılıklar vardır. Buna göre, Keynesyen yaklaşımda, ekonomide bazı kaynakların eksik istihdamda olduğu varsayımı altında, vergi azalması ve kamu harcamalarının artması toplam talep üzerinde önemli bir etki yaratarak, milli geliri teşvik ederek tasarruf ve sermaye birikimi üzerinde olumsuz bir etki yaratmayacaktır⁴⁹.

⁴⁸ Maliye yazınında; para basma ayrı bir finansman kaynağı olarak değerlendirilebileceği gibi, iç borçlanma kategorinde de değerlendirilebilmektedir.

⁴⁹ Beyhan ATAÇ: Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları, Genişletilmiş 4. Baskı, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma çalışmaları Vakfı Yayınları, No. 118, Eskişehir, 1997, s. 184.

Kamu açığının etkilerine ilişkin olarak Keynesyen anlayışına karşı bir yaklaşım da Neo – Klasik Analizdir. Neo – Klasikler, bütçe açığının finansmanı sorunundan yola çıkarak, ekonominin tam istihdamda olduğu varsayımından hareketle, bütçe açığının finansmanı nedeniyle borçlanma sonucunda, faiz oranlarının yükselmesiyle özel yatırımların dışlanması, dışa açık bir ekonomide, sermaye hareketlerinin olduğu bir durumda ise, net ihracatın dışlanmasıyla karşı karşıya kalınmasıdır⁵⁰. Ayrıca Neo – Klasik yaklaşıma göre, bütçe açıklarının sürekli hale gelmesi, sermaye birikimini dışlayarak ekonomide ters etki yaratacaktır⁵¹. Sonuç olarak kamu açıkları büyük boyutlara ulaştığında, fiyatlar, faiz haddi ve ödemeler dengesi üzerinde ciddi etkiler yarattığı belirtilebilir⁵².

C. Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Uygulamalar

Mali disiplin sorunu bir çok ülkede tartışılmakta olan ve üzerinde önemle durulan bir konu olduğu için, bütçe yöntemiyle ilgili uygulamalar, kamu harcamalarıyla ilgili uygulamalar, kamu gelirleriyle ilgili uygulamalar ve borçlanmayla ilgili uygulamalar ortaya çıkmıştır.

1. Bütçe Sistemiyle İlgili Uygulamalar

a. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi

Mali disiplinin sağlanmasıyla ilgili ilk önerilen ve genellikle ülkelerde rağbet gören uygulama bütçe kapsamının genişletilmesidir. Bu bağlamda esas itibarıyla, kamunun tüm gelir ve giderlerinin olabildiğince bütçe içinde yer almasının sağlanmasıdır. Bir başka ifadeyle, bütçenin temel işlevinin kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamunun finansman imkanları hakkında

⁵⁰ Dünya ortalamasını aşan düzeyde faiz oranları, ülkeye yabancı sermaye çekecek, ülkeye döviz girişi, ulusal paranın aşırı değerlenmesine neden olacak, bu da ithalatı teşvik edip ihracatı caydıracaktır: ATAÇ, a.g.e., s. 186.,

⁵¹ B. Douglas BERNHEIM: A Neoclassical Perspective on Budget Deficits, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, Spring 1989, s. 58.

⁵² İzzettin ÖNDER – Hülya KIRMANOĞLU: “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994*, İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/80, İstanbul, 1996, s. 47.

ayrıntılı bilgiler sunabilmesi ve toplam mali hedeflerin yeterli bir şekilde ekonomik analizinin yapılabilmesi için bütçe kapsamının geniş olması gerektiği belirtilmektedir⁵³.

Mali disiplinin sağlanması noktasında bütçe kapsamının genişletilmesi, daha çok mali şeffaflığın sağlanarak, hükümetin harcamaları denetleme ve kontrol etme düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Bu düşüncenin doğruluğunun araştırılması için, her ülke açısından bazı değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Bütçe dışı kamu harcamalarının ne yönde ve nasıl geliştiği, bütçe dışında idare edilen kurumların yetkileri de ülkeler açısından değişiklik arz edebilmektedir.

Bu bağlamda öncelikle belirtilmesi gereken yaklaşım, bütçe dışı fonların bütçe içine alınması ve daha sonra bu fonların tasfiye edilmesi gereğidir. O nedenle, fon kavramı ve uygulamalarının özet biçimde vurgulanması gerekmektedir.

Fon; belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır⁵⁴.

Bütçe içi fon, bütçe ödeneklerinden beslenen ancak, toplu olarak ayrılan ödeneğin dağıtımında yürütmenin yetkili olduğu fonlardır⁵⁵. Bütçe içi fonlar, fon tanımından ayrı bir nitelik taşımakta olup, daha çok özel ödenek olarak belirtilebilir. Ancak bu fonlar, bütçe ilkelerinden sapmalara neden olmakta ve mali saydamlığın ve mali disiplinin sağlanmasında engel oluşturmaktadırlar. Başlangıç ödenekleri düşük tutularak yasama organının onayına sunulduktan sonra, bu ödeneğin aşılması mümkün olabilmektedir.

⁵³ World Bank: Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Performing Budgetary Institutions for Effective Government, Document of the World Bank, August 20, 2001, s. iv.

⁵⁴ Oğuz OYAN, Ali Rıza AYDIN: Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s.113.

⁵⁵ Oğuz OYAN, Ali Rıza AYDIN: İstikrar Programından Fon Ekonomisine, Teori Yayınları, Ankara, 1987, s. 7.

Dolayısıyla bütçe ilkelerinden onama, doğruluk ve samimiyet ilkelerinden sapmalar ortaya çıkabilmektedir.

Bütçe dışı fon, kendi özel kanunları olan, bütçe kanunu dışında yönetilen fonlardır. Bir başka deyişle bütçe dışı fon, kaynağını bütçe kanunu dışında ya da kısmen de kanun ya da kararlarla sağlanan fonlar olup, bu fonların kendilerine ait özel gelirleri bulunmaktadır.

Fonlara çeşitli nedenlerle başvurulmaktadır; mevcut bütçe uygulamasının katılığından kurtulmak, ek kaynak yaratarak belirli harcamaların finansmanının sağlanması ve daha hızlı karar alınmasının sağlanması bu nedenler arasında sayılabilmektedir⁵⁶.

Fon sisteminin yaygınlaşması ve mali sisteme hakim olmasının da ciddi sakıncaları mevcuttur. Buna göre, bütçe ilkelerine ters düşmesi, harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması, harcama tercihleri arasında çelişkiler ve tekrarlar ortaya çıkarması ve yasama denetimi dışına çıkması fon sisteminin sakıncalarıdır. Dolayısıyla, her alandan kaynak toplayan, kullanım amaçları dışına çıkabilen, kaynakların etkin kullanımını engelleyen fon sisteminin, mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması amacıyla tasfiye edilmesi gereği ortaya çıkmaktadır⁵⁷.

b. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Son yıllarda ülkelerde tartışılan ve mali disiplinin sağlanmasında bütçe yönteminin önem taşıdığına ilişkin düşüncenin ortaya çıkmasıyla birlikte, çok yıllık bütçeleme sistemi ortaya çıkmış ve çeşitli ülkelerde uygulamaya konmuştur.

⁵⁶ Nihat EDİZDOĞAN: Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s. 45.

⁵⁷ T.C. Hazine Müsteşarlığı: Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık), Fonların Tasfiyesi Nedir – Niçin Gereklidir?, (<http://www.hazine.gov.tr7fonlar230801.htm>).

Çok yıllık bütçeleme tekniği, bir yıldan daha fazla zaman süresine bağlı olarak orta vadeli bir mali plan niteliğinde gelir ve harcama tahminleri ortaya koyan bütçe yaklaşımı olarak değerlendirilmektedir⁵⁸.

Çok yıllık bütçeleme sistemi, hükümetlerin hedeflerini ve önceliklerini daha açık biçimde ortaya koymalarını sağlaması, orta vadeli bir bütçe tahmininin hükümetin ortaya koyacağı mali planla uyumunun olup olmayacağının saptanması, bütçe sürecindeki şeffaflığın ve sorumluluğun artmasıyla, harcamaların yeniden gözden geçirilmesinin sağlanarak kamu harcamalarında verimliliği teşvik etmesi ve çeşitli kurumlar arasında işbirliğini sağlayabilecek bir teknik olması nedeniyle yararlı bir bütçe tekniği olarak belirtilmektedir⁵⁹.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin yararları yanında olumsuz yanlarının ve uygulamada bazı aksaklıkların da olabileceği de tartışılmaktadır. Orta vadeli bir mali plan uygulamasının aşırı iyimser olması, yanlış kamu harcaması programlanmasına yol açabilecektir. Yıllık bütçenin terk edilmesiyle orta vadeli bir harcama programının oluşması, yıllık bütçe hedeflerinden sapmalara neden olarak daha maliyetli bir yapıya bürünme tehlikesi ortaya çıkabilir. Ayrıca bu tekniğin, az gelişmiş, gelişmiş ve geçiş aşamasındaki ülkelerin tamamı için uygulanabilir olup olmadığı veya mali disiplinin sağlanmasında etkili olması konusu, ülkelerin içinde bulunduğu siyasi, mali, idari ve ekonomik koşullarla yakından ilgili olmaktadır.

2. Kamu Harcaması ile İlgili Uygulamalar

Kamu harcaması ile ilgili uygulamalar, mali disiplinin sağlanması açısından, kamu harcamalarında oluşabilecek israfın önlenmesi amacıyla, fonksiyonel sınıflandırmanın uygulamaya konması ve kamu harcamalarında etkin denetimin sağlanarak harcamalarda disiplinin sağlanması şeklindedir.

⁵⁸ L. F. Jameson BOEX , Jorge MARTINEZ, Jorge VAZQUEZ and Robert M. MCNAB: Multi – Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies, *Public Budgeting & Finance*, s. 92.

⁵⁹ BOEX , MARTINEZ, VAZQUEZ, MCNAB: a.g.m., s. 92.

Günümüzde giderek ülkelerin gelişmesiyle birlikte, devletin fonksiyonları ve görevleri artmıştır. Sosyal devlet anlayışının giderek yaygınlaşması ve toplumun ihtiyaçlarının artması, kamu hizmetlerini ön plana çıkarmıştır. Kamu hizmetlerine olan ihtiyacın artması, kamu harcamalarını artırmıştır. Artan kamu harcamalarının vergi gelirleriyle karşılanamaması durumunda ise bütçe açıklarının artarak mali disiplinden uzaklaşılmasına neden olduğu, bu nedenle, kamu harcamalarıyla ilgili karmaşık ve düzensiz bir uygulamanın yol açacağı israfın önlenmesi amacıyla çeşitli ülkelerde kamu harcama reformu başlığı altında uygulamalar başlamıştır⁶⁰. Kuşkusuz mali disiplinin sağlanması gereğinin sürekli kamu harcamaları ile birlikte değerlendirilmesi, veri gelir yapısı değiştirilmediği sürece, kamu sektörünün kapsamının daraltılması, işlevlerinin azaltılması ve etkinsizleştirilmesine yönelik çabaların sevimli yüzünü oluşturmaktadır. Açıktır ki, basit bir aritmetik işlemin (Gider – Gelir = Açık) sonucunun sadece tek değişken tarafından belirlendiğini vurgulamak ve çözüm için sadece bir tek değişkene odaklanmak, ciddi bir aldatmaca ve neo – liberal yaklaşımın kamuyu tasfiyeye yönelik son hamleleri niteliğindedir.

a. Harcamalarda Fonksiyonel Sınıflandırmanın Uygulamaya Konması

Harcamaların fonksiyonel olarak sınıflandırılmasında, devletin klasik ve sosyo – ekonomik amaçları dikkate alınarak her bir hizmet grubu için yapılacak giderler ortaya konmakta ve aynı hizmeti birden fazla kuruluşun yapması durumunda, o hizmet için yapılan giderler toplanmakta ve o hizmete ait toplam gider belirlenmektedir⁶¹.

Harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmaya geçilmesinin, aynı hizmeti birden fazla kuruluşun yapması durumunda ortaya çıkacak israfın önlenmesi amacıyla, o hizmetin tek kuruluş tarafından yapılmasının sağlanması, hükümetin harcama düzeyini daha iyi tespit ederek mali saydamlığın

⁶⁰ World BANK: a.g.e., s. vi.

⁶¹ AKDOĞAN: a.g.e., s. 82 – 83.

sağlanmasına katkıda bulunması, hizmetlerdeki tekrarın önlenmesi ve geleceğe dönük olarak yapılabilecek harcama programı açısından önemli olduğu belirtilmektedir⁶². Dolayısıyla kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması amacıyla fonksiyonel sınıflandırma uygulaması uluslararası ekonomik kuruluşlarca (Özellikle Dünya Bankası) da önerilmektedir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasıyla, belirli amaçlara yönelik hizmetlerle bu hizmetlerin sunulabilmesi için yapılan harcamalar arasında plan – program hedefleri çerçevesinde yakın bir ilişki kurulmakla, harcamaların hangi amaçla kullanıldığı ortaya çıkmaktadır⁶³. Harcamaların hizmetlere göre ayrıldığı bu harcama ayrımıyla öncelik sırası tespit edilerek, toplumsal fayda sağlayıcı ve refahı artırıcı hizmetlerin, ülkenin yapısı itibariyle ön plana çıkarılması mümkün olabilmektedir⁶⁴.

Kamu harcamalarının global dağılımı, ekonomide kaynakların genel dağılımı hakkında fikir verirken, harcamaların fonksiyonel dağılımının yapılması, kaynakların bütçe içindeki dağılımını, diğer taraftan da sosyal içerikli harcamaların yapısını ortaya koyarak devletin sosyal adalet açısından oynadığı rolü de göstermektedir. Dolayısıyla harcama bileşenleri itibariyle de, kamu harcamalarının kontrolünün yapılması amaçlanmaktadır⁶⁵.

Kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımının, kamu hesaplarında şeffaflığın sağlanarak, eğitim, sağlık, savunma gibi temel harcama kalemlerinin gerçek boyutlarının izlenmesinin mümkün hale gelmesiyle, bu harcamalarla ilgili sağlıklı tartışmaların yapılması sağlanabilecektir⁶⁶. Ayrıca, gelişmişlik düzeyleri veri olmak üzere, bu sınıflama uluslararası karşılaştırmalara da olanak sağlayacaktır.

⁶² AKDOĞAN: a.g.e., s. 82 – 83.

⁶³ Mustafa SAKAL: Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s. 99.

⁶⁴ SAKAL: a.g.e., s. 99.

⁶⁵ ÖNDER vd. : a.g.e., s. 12.

⁶⁶ Sinan SÖNMEZ, Güven SAK: Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No. 3, Antalya, 2000, s. 77.

b. Kamu Harcamalarında Etkinlik Denetiminin Sağlanması

“Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir”⁶⁷.

Yukarıdaki denetim tanımı esas itibarıyla etkinlik denetimini ifade etmekte olup, bu tanımdan hareketle, kamu harcamalarında etkinlik denetiminin sağlanması üç ana başlık altında belirtilmektedir⁶⁸:

- Gereksiz ve işlevsiz uygulamaların ortadan kaldırılması amacıyla , denetim fonksiyonlarının gözden geçirilmesi,
- Yerine getirilmemiş mali yükümlülüklerin yönetiminin ve kontrolünün iyileştirilmesi amacıyla taahhüt raporlamasına geçilmesi,
- Devletin denetim imkanlarını, tüm kurumları kapsayacak şekilde artırarak, hesap denetim alanının genişletilmesi şeklinde belirtilmektedir.

ba. Denetim Fonksiyonlarının Gözden Geçirilmesi

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gündeme gelen mali disiplin uygulamalarının denetim boyutunda, denetim tekniklerinin gözden geçirilerek gereksiz fonksiyonların kaldırılması ve kapsamdaki boşlukların giderilmesi

⁶⁷ DPT: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No. 2517 – ÖİK. 535, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, Ankara, 2000, s. 97.

⁶⁸ World Bank: a.g.e., s. xiii.

açısından teftiş, kontrol ve denetim uygulamalarıyla ilgili yeni düzenlemelerin getirilmesi önerilmektedir⁶⁹.

Denetim sistemindeki etkinliğin artırılması amacıyla, denetim mesleğinin çağdaş yapılanma içinde geliştirilmesi, denetimi kısıtlayan uygulamaların ortadan kaldırılması, denetimin stratejik plan temelinde önceliklere göre yürütülmesi, çağdaş denetim tekniklerinin uygulamaya konması, denetimde bilişim teknolojisi imkanlarından yeterince yararlanılabilmesi ve çeşitli denetim birimleri arasında koordinasyonun ve işbirliğinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir⁷⁰.

bb. Tahakkuk Bazlı Bütçeleme

Giderlerin yapılması aşamasında; giderin taahhüdü, giderin tahakkuku, giderin verile emrine bağlanması ve giderin ödenmesi şeklindeki yapılanmada, taahhüt, devletin borçlu duruma düşmesi olarak belirtilirken, tahakkuk devletin borçlu olduğunun kabulü anlamına gelmektedir. Taahhüt aşamasında ise devletin borçlu olduğunun kabulü aşamasına geçilmemekte ve devletin borç miktarı belirlenmemektedir.

Tahakkuk bazlı bütçeleme ile yerine getirilmemiş olan, bir başka deyişle ödenmemiş ve tahakkuk etmemiş bir gider için raporlama yapılarak önceden kontrolün sağlanması ve yönetiminin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

Giderin taahhüdü sırasında devletin borçlu duruma sokularak bir hizmet yükümlülüğü içine girmesi durumunda, gelecekte bunu finanse edecek yeteri kadar ödeneğe sahip olmaması halinde ortaya çıkabilecek sorunların engellenmesi amacıyla taahhüt raporlaması, mali disiplinin izlenebilmesi için önerilen bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁶⁹ Dünya Bankası, *Türkiye Kamu harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi*, (Geniş özet – çeviri), PEIR Çalışma Grubu, s. 20.

⁷⁰ DPT: a.g.e., s. 97 – 107.

Tahakkuk bazlı bütçeleme yaplmasının amaçlarından biri de, yapılacak ve ortaya çıkabilecek harcamaların önceden saptanarak bir yol izlenebilmesidir.

Personel alımı sırasında devlet sadece personelin maaşı kadar mali yükümlölük altına girmemekte, aynı zamanda ailesinin ve kendisinin sağık masrafları, emekli maaşı vb. giderler ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu gibi giderlerin öngörölebileceğı bir raporlama sisteminin sağıklı olacağı düşünölmektedir⁷¹.

Tahakkuk bazlı bütçeleme mali disiplinin sağılanması katkıda bulunacağı genel bir kanaat olarak ortaya çıkmaktadır. Taahhüt modelinin eksikliği, yeterli ödeneğı olmayan taahhütlere girişilmesi ve daha sonra da başlangıç ödeneğinden düşölmeyerek, başlangıç ödeneğinin artmasına neden olduğı ve kamu harcamalarında artış yaratarak mali disipline zarar verdiği belirtilmektedir⁷².

bc. Hesap Denetim Alanının Genişletilmesi

Devletin tüm kurumlarının hesaplarının, yüksek bir denetim kurumu tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Örneğın, Türkiye’de yüksek bir denetim kurumu olan Sayıştay’ın tüm kurumların hesapları denetlemesi gerekmektedir. Dolayısıyla hiçbir kurumun hesap denetiminin dışında kalmaması mali disiplinin sağılanması açısından gerekli görölmektedir.

Üst denetim kurumunun devletin tüm kurumlarını denetleyerek, zaman içinde üst denetim kurumunun denetim alanlarının genişletilmesi amaçlanmaktadır.

⁷¹ DPT: a.g.e., s. 68.

⁷² DPT: a.g.e., s. 68.

Hesap denetim alanının genişletilmesi esas itibariyle, bütçe dışı kamu harcamalarının azaltılması ve kamu kaynaklarının kullanımında yasama organının yeterince etkili olmasıyla ortaya çıkabilecek bir süreçtir⁷³.

bd. Saydamlığın Sağlanması

Saydamlığın sağlanması, kamu yönetiminde yolsuzluk ve rüşvetin engellenmesi için önemli bir hedef ve araç olarak belirtilebilir⁷⁴. Kamu fonlarının kullanılmasında ortaya çıkan rüşvet ve yolsuzlukların temelinde saydamlık eksikliğinin olduğu ve saydam ve yasal kurallarla ortaya konulmuş bir kamu yönetiminde, rüşvet ve yolsuzluğun azalacağı görüşü hakimdir⁷⁵. Bu nedenle ülkelerde, saydamlığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler ortaya çıkmaktadır.

bda. Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Düzenlemeler

IMF tarafından ortaya konulan “Mali Saydamlıkla İle İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğüne” göre⁷⁶:

i. Roller ve Sorumlulukların Belirlenmesi: Hükümetin görevleri ve fonksiyonları net bir şekilde belirlenmeli, bütçe dışı faaliyetler bütçe kapsamına alınmalı ve bütçe kapsamı genişletilmelidir.

ii. Bilginin Kamuoyuna Açık Olması: Hükümetin harcamaları ve mali faaliyetleri hakkında bilgiler kamuya açık olmalıdır. Yıllık bütçelerle ilgili bilgi verilirken aynı zamanda, gelecek iki yıla ilişkin bütçe tahminleri konusunda kamuoyu bilgilendirilmelidir. Bu durum orta vadeli harcama programı bağlamında çok yıllık bütçelemeye referans vermektedir. Taahhüt

⁷³ Oğuz OYAN, Aziz KONUKMAN: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No. 3, Antalya, 2000, s. 177.

⁷⁴ Sinan SÖNMEZ: “Yolsuzluk, Saydamlık ve Küreselleşme”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl. 16, Sayı. 188, s. 31.

⁷⁵ Erciş KURTULUŞ: “Kamu Harcamalarında Saydamlık”, Maliye Yazıları, S. 55, Nisan – Haziran 1997, s. 12 – 13.

⁷⁶ IMF: “Code of Good Practices on Fiscal Transparency”, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.

raporlamasına geçilmelidir. Bir başka ifadeyle muhtemel yükümlükler konusunda da kamuoyu bilgilendirilmelidir. Ayrıca kamuoyuna bu bilgiler belli takvimlere önceden taahhüt edilmiş periyotlarla bağlanarak verilmelidir.

iii. Bütçenin Hazırlanması, Uygulanması ve Raporlanmasında Saydamlığın Sağlanması: Bütçe metninin yanı sıra, makro ekonomik çerçeve, bütçenin dayanağı ve ortaya çıkabilecek riskler de belirtilmelidir. Örneğin, yıllık bütçeler hükümetin belirlediği makro ekonomik çerçeve içinde tutarlı olarak sunulmalı ve bütçeden belirtilen rakamların dayanakları oluşturulmalıdır. Bütçeler brüt bazda tanımlanmalı ve ekonomik, idari ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutulmalıdır. Bütçe ile ilgili hesaplarda kullanılan muhasebe sisteminin tahakkuk esaslı mı yoksa, nakit esaslı mı olduğu konusunda açıklamalar yapılmalıdır. Ekonomik ve mali raporlar uluslararası kabul görmüş standartlara göre hazırlanmalı ve denetime tabi tutulmalıdır.

iv. Raporların Doğruluğu ve Güvenilirliğinin Sağlanması: Bütçe ile ilgili ve bütçe dışı hesaplar, bağımsız bir ulusal denetim birimi ve bağımsızlaştırılan bir ulusal istatistik dairesi tarafından denetlenmelidir. Böylece, mali bilgiler kamu ve özel sektörün (doğal olarak yabancı sermayenin – finansal/reel) incelemesine tabi olarak doğruluğu ve güvenilirliği tartışılmaz hale gelecektir.

IMF'nin yukarıda belirttiği şekilde öngörülen düzenlemelerle, IMF'nin amacının, IMF'ye üye olan ülkeleri ve diğer ülkeleri de kapsayacak şekilde, belli bir muhasebe standardı içinde verilere kolay ulaşılabilirliği sağlamak ve alenileştirmek olarak belirtmek mümkündür⁷⁷.

bdb. Mali Saydamlık

Mali disiplinin sağlanması açısından, mali saydamlığın sağlanması gereği, sürekli olarak belirtilen bir husustur. Buna göre, kaynakların etkin

⁷⁷ Oğuz OYAN: "Mali Saydamlık ve IMF", Dünya Gazetesi, 13/10/2000, www.dunyagazetesi.com.tr.

dağılımı ve etkin kullanımının bütçe sonuçlarına etkisi olacağından hareketle, mali saydamlık, mali disiplin için önemli bir araç olarak görülmektedir⁷⁸.

Mali saydamlık, yukarıda da belirtildiği gibi, özellikle yolsuzluğun engellenmesi ve kamu yönetiminde ortaya çıkacak suiistimallerin önlenmesi amacıyla önemli bir hedef ve araç olarak belirtilebilir.

IMF tarafından ifade edilen mali saydamlık; “Devletin mali işlemlerine ilişkin olarak aldığı kararlara (mali politika hedeflerine), devletin kamu hesaplarına ve mali projeksiyonlarına, söz konusu mali işlemlerin fonksiyonları ve yapısına ve de tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına kamuoyu tarafından erişilebilmesi ve tüm bu bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesi anlamına gelmektedir”⁷⁹. Ayrıca mali saydamlığın iyi yönetişimin⁸⁰ oluşturulmasına katkıda bulunacağı da IMF tarafından ileri sürülmekte ve dünyada yaşanan krizlere referans verilerek, mali saydamlığa gönderme yapılmaktadır⁸¹.

IMF tarafından formüle edilen ve dayatılan mali saydamlık esas itibariyle ilk bakışta desteklenmesi gereken olgu olarak gözükmektedir. Ancak, dünyada sanki milli bir muhasebe sistemi gibi bir projeyi sunarak, uluslararası finansal sermayenin ülkeler arasında akışkanlığının sağlanması amacını ön plana çıkaran mali saydamlık, bu noktada tartışılır hale gelebilmektedir. Sermaye hareketlerinin gerçekleştirilmesinde düzenin sağlanması ve herhangi bir kırılganlığın yaşanmaması için saydam yerel mali sistemler ve saydam makro ekonomik politikaların gerekliliği IMF tarafından

⁷⁸ DPT: a.g.e., s. 127.

⁷⁹ SÖNMEZ: a.g.e, s. 33.

⁸⁰ Yönetişim kavramı, yönetimin devlet dışındaki aktörleri kapsayacak şekilde “birlikte yönetme” anlayışını ortaya koymaktadır. Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütünü gösteren bir kavramdır. Bu çerçevede, özelleştirme, ademi merkezileşme, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu yönetiminin şirket gibi yönetilmesi, düzenleme, denetim gibi değişimler, yönetim anlayışının siyasi alana aktarımı olarak kabul edilmektedir. Sonay BAYRAMOĞLU: Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, Ankara, 2005.

⁸¹ SÖNMEZ: a.g.e, s. 33.

önemle vurgulanmaktadır⁸². Sonuç olarak mali saydamlığın bu açılardan da incelenmesi ve tartışılması gereği ortaya çıkmaktadır.

3. Kamu Gelirleri İle İlgili Uygulamalar

Çalışmada, mali disiplinin sağlanması açısından kamu harcamalarının ortaya konması ve kamu harcamaları yapılırken çeşitli süreçlerin ve stratejilerin değerlendirilmesi ve bu bağlamda çeşitli ülke uygulamalarıyla birlikte önerilerin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak mali disiplinin sağlanması açısından önemle üzerinde durulması gereken konulardan biri de kamu gelirleridir.

Kamu gelirleri içinde vergilerin payı, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde yüksek bir orana sahiptir. Bu oran genellikle ülkelerde % 80 – 90 aralığında seyretmektedir. Dolayısıyla kamu gelirleri bağlamında daha çok vergilerin üzerinde durulması gerekmektedir.

Günümüzde toplumların giderek çağdaşlaşması ve gelişmesi, ihtiyaçları da beraberinde artırmıştır. Özellikle ekonomik ve sosyal gelişmelerin yaşanmasıyla birlikte ekonomik ve sosyal niteliğe sahip kamusal ihtiyaçların da arttığı görülmektedir. Kamusal ihtiyaçların artması kamu harcamalarının da artışını gündeme getirmiş, kamu harcamalarının artışı da kamu harcamalarında etkinlik sorununu ortaya çıkarmıştır. Ancak kamu harcamalarında etkinlik sorunu tartışılırken kamu gelirleri içinde önemli paya sahip olan, kamu harcamalarını önemli ölçüde finanse eden vergilerin de değerlendirilmesi gerekmektedir.

Mali disiplinsizliğin göstergelerinden biri olan kamu açığının giderek artması kamu harcamalarındaki artıştan kaynaklanabileceği gibi, vergilerin yetersizliğinden de kaynaklanabilmektedir. Kamunun toplam ekonomi içindeki payı, kamu harcamalarının GSMH içindeki oranıyla ölçülmektedir. Bu oranın % 40 – 50 gibi olması, hemen kamu harcamalarının aşırı genişlemesi olarak

⁸² SÖNMEZ: a.g.e, s. 35.

değerlendirilmektedir. Ancak günümüzde toplumsal ihtiyaçların artmasıyla birlikte, gelişmiş ülkelerde bile kamu harcamalarının GSMH'ye oranı % 40'lar civarında olmaktadır. Ortaya çıkan kamu harcamaları, kamu harcama sistemindeki reformlarla etkinleştirilerek mali disiplin tesis edildiği gibi, etkin bir vergi idaresi ve sistemiyle de mali disiplin sağlanmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla kamu gelirleriyle ilgili uygulamaların da mali disiplin açısından dikkatle değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu gelirleriyle ilgili uygulamalar daha çok;

- Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması,
 - Vergi vermeyen kesimlerin vergilendirilmesi,
 - Vergi istisna ve muafiyetlerin daraltılması,
 - Vergi idaresinin etkinleştirilmesi,
 - Vergi sisteminin basitleştirilmesi,
 - Vergi denetiminin artırılması ve denetimin etkinleştirilmesi,
- olarak belirtilmektedir.

Ancak kamu gelirleriyle ilgili önerilen bu uygulamaların yanı sıra, gelişmekte olan ülkeler açısından vergi yapısının etkinleştirilmesi, uygulamada tek oranlı hale gelen artan oranlı tarifenin etkinleştirilmesi, vergi yükünün sosyal kesimler arasında dağılımının adil bir yapıya kavuşturulması gibi uygulamaların da dikkate alınması gereği ortaya çıkmaktadır.

4. Devlet Borçlanması İle İlgili Uygulamalar

Bütçe açığının ortaya çıkması durumunda en çok başvurulan yöntemlerden biri olan borçlanma, günümüzde sadece bütçe açığının finansmanı için kullanılan bir araç olmaktan öte, maliye politikasının amaçları olan iktisadi istikrarın sağlanması, iktisadi kalkınma ve büyümenin

sağlanması ve gelir dağılımı çarpıklığının önlenmesinde kullanılan bir maliye politikası aracıdır.

Borçlanma günümüzde olağan bir kamu geliri olarak değerlendirilmektedir. Ancak, borçlanmanın sürekli hale gelmesi ve özellikle iç borçlanmada vadenin kısa, faizlerin yüksek olması durumunda ekonominin bu durumundan olumsuz etkilenmesi muhtemeldir. Borçlanmanın faiz giderlerinin giderek artması, kamu açığını artırarak mali disiplini olumsuz etkileyebilmektedir.

Borçlanmanın giderek artması ve faiz giderlerinin yükselmesinin karşılıksız para basmaktan daha kötü sonuçlara yol açacağı konusunda da düşünceler mevcuttur. Thomas Sargent ve Neil Wallace'ye göre bütçe açığının borçlanmayla finansmanı, gelecekte bu borçlanmayla ilgili faiz ödemesi yapılacağından dolayı uzun dönemde parasal finansmandan daha enflasyonist olacaktır⁸³. Sargent ve Wallace'nin bu iddiası literatürde "Hoş Olmayan Monetarist Aritmetik" olarak adlandırılmıştır.

İç borçlanmanın kısır bir döngü haline gelerek, kamu finansmanını faiz yüküyle olumsuz etkilemesi, bir yandan bütçe esnekliğini ortadan kaldırarak, ekonomik ve sosyal harcamaları daraltırken, bir yandan da mali disiplinin süratle bozulmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla borçlanmayla ilgili de hükümetlerin belli bir strateji ve plan çerçevesinde uygulama içinde olmaları gerekmektedir.

Borçlanmanın, uzun vadeli, piyasa faiz oranını aşmayan bir yapıda ve ekonominin konjonktürel durumu dikkate alınarak kaynaklarının belirlenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

⁸³ İlker PARASIZ: Enflasyon – Kriz – Ayarlamalar, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001, s. 27.

IV. MALİ DİSİPLİN UYGULAMALARI BAKIMINDAN ÜLKE ÖRNEKLERİ

A. İsveç

Uluslararası alanda son yıllarda, mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamalar giderek artmış ve yaygınlaşmıştır. Mali disiplin uygulamalarında çeşitli ülkeler özellikle, İngiltere, Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda, Kanada ve Fransa başarılı ülkeler arasında gösterilmektedir. Bu ülkelerde, daha çok mali disiplinin sağlanması çabaları, kamu mali yönetimlerinin reforma tabi tutulmaları süreciyle ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde de son yıllarda, mali disiplinin sağlanması gereği çeşitli raporlarla ve bilimsel çalışmalarla belirtilmiştir. Bu çalışmaların çoğunda daha çok mali yönetimin etkinleştirilmesi üzerinde durulmuştur. Dolayısıyla, bazı yabancı ülke örneklerinin incelenmesi bu bağlamda, Türkiye üzerine değerlendirmelerde, örnek ülkelerin yapısındaki farklılıklar da dikkate alınarak kaynak olabilecektir.

İsveç, mali disiplinin yeniden kurulmasına yönelik olarak, bütçe kapsamının genişletilmesi amacıyla, bütçe dışı kurumların bütçe içine alınması, çok yıllık bütçeleme sistemine geçilerek, parlamentonun harcamaları artıran anlayışına karşı disiplin getirmek ve bu bağlamda hükümetin bütçe sürecindeki etkisini artırmak gibi uygulamaları hayata geçirmiştir⁸⁴.

İsveç ekonomisi, 1980'lerin sonuna doğru bütçe fazlası veren bir yapıya sahipken, 1990'lı yılların ortalarına doğru bütçe açığı artmış ve kamu harcamalarının GSMH'ye oranı % 70'ler seviyesine tırmanmıştır. Maastricht kriterine göre kamu açığının GSYİH'ye oranla % 3 olması gerekirken, İsveç'te bu oran 1994 senesinde % 10.5 rakamına yükselmiştir⁸⁵.

⁸⁴ Dünya Bankası, a.g.e., s. 18.

⁸⁵ Serkan KARABACAK: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği, DPT Elektronik Kütüphanesi, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html>, Ankara, 1999, s. 4.

İsveç 1990 sonrasında girdiği mali krizden, Tablo – 3’de de görüldüğü gibi öncelikle gelirleri artırmak suretiyle çıkmıştır. 1994 yılında GSMH’ye oranla % 59.7 olan gelirlerinin, 1998 yılı itibariyle % 62.5’e çıkarmayı başarmıştır. Dolayısıyla, ülke örnekleri itibariyle İsveç’ten çıkarılacak sonuç, mali disiplinin sağlanması için kamu mali yönetiminde yapılan reformun yanısıra, kamu gelirlerinin de artırılması gereğidir.

Tablo – 3: İsveç Merkezi Hükümet Finansman Dengesi (GSMH’ye Oranla) (%)

	1994	1995	1996	1997	1998
Gelirler	59.7	59.2	63.7	62.8	62.5
Vergi ve Katkı Payları	49.8	49.9	54.1	54.2	53.9
Faiz	5.8	5.8	5.5	4.9	4.7
Diğer	4.1	3.9	4.1	3.7	3.9
Harcamalar	70.0	67.3	65.8	63.9	61.0
Hanehalkına Transferler	25.6	23.7	22.9	22.3	22.9
Sübvansiyon ve Transferler	7.2	7.7	7.4	6.8	6.1
Tüketim	27.2	25.8	26.2	25.8	26.9
Yatırım	3.0	2.9	2.0	2.4	1.4
Faiz	6.8	7.1	7.2	6.6	5.7
Mali Denge	- 10.3	- 8.1	- 2.1	- 1.1	+ 1.5
Birincil Denge	- 9.5	- 6.5	- 0.4	0.6	2.6

Kaynak: KARABACAK, a.g.e, 1999, s. 4.

İsveç’te kamu harcamaları bakımından mali disiplin uygulamaları, bütçe sürecinde yapılan değişiklikler, bütçenin uygulanması sırasında kamu kurumlarının yöneticilerine sağlanan esneklikler, bütçenin denetimi sırasında yapılan bazı değişiklikler ve performansa ve verimliliğe dayalı bir anlayışın ortaya konulması ile ilgili bazı uygulamalar söz konusu olmuştur.

1. Çok Yıllı Bütçeleme

İsveç’te kamu dengesinin bozulması bağlamında yapılması gereken temel değişikliklerin başında bütçe sürecinin değiştirilmesi doğrultusunda, çok yıllık bütçeleme tekniği gündeme getirilmiştir.

İsveç’te, çok yıllık bütçeleme çerçevesinde, üç yıllık bir süre için bütçeyi hazırlayarak, hükümetin maliye politikası hedefleri ve amaçları çerçevesinde

makro ekonomik planlama oluşturma çabası içinde bulunulmuştur. Çok yıllı bütçeleme  seviyede yoğunlaştırılmıştır. Buna gre⁸⁶;

- İlk aşamada, hükümetin makro ekonomik hedeflerinin ortaya konularak, orta vadede maliye politikası araçlarının bu doğrultuda yönlendirilmesi,

- Ekonomik amaçlar doğrultusunda kamu harcamalarının belirlenmesi,

- nc aşamada, toplam harcama tavanlarının belirlenerek, her harcamanın nasıl finanse edileceği konusu ortaya konmaktadır. Her bir hizmet için yapılacak olan harcamanın toplamı, maksimum harcamadan düşük olduğu durumlarda, daha sonraki yılların bütçe marjı ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda çok yıllı bütçeleme tekniğinin mali disiplini güçlendirdiği dşnlmektedir. Tablo – 4'te İsveç ile ilgili bütçeleme sürecine ilişkin ayrıntılar yer almaktadır.

Tablo - 4: İsveç'te Bütçeleme Takvimi

Ocak-Mart	Maliye Bakanlığı, harcamacı bakanlıkların tekliflerine göre çok yıllı bütçe çerçevesini güncelleştirir.
Mart Ortası	Maliye Bakanlığı gelecek yıl ve sonraki iki yıl için Kabine'ye kendi bütçe tavsiyelerini sunar.
Mart Sonu	Her harcama alanı için gelecek ve sonraki iki yıldaki toplam harcama seviyelerinin kabul edildiği Kabine bütçe oturumları yapılır.
15 Nisan	Hükümet ilkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı (SFPB) Parlamento'ya sunar.
Nisan-Mayıs	Harcamacı Bakanlıklar kendi harcama alanları içerisindeki alanlara ödenekleri tahsis eder.
15 Haziran	Parlamento hükümetin ilkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı, kanunen üzerinde değişiklik yapabilmesi imkanı bulunmasına rağmen hiçbir düzeltme yapmaksızın onaylar.
Haziran- Ağustos	Bütçe dokümanları hazırlanır.
Eylül Başları	Kabine Parlamento'ya sunulabilmesi için nihai bütçe tasarısını kabul eder.
20 Eylül	Bütçe tasarısı Parlamento'ya sunulur.

Kaynak: KARABACAK, a.g.e., s. 8.

⁸⁶ KARABACAK, a.g.e., s. 9.

2. Bütçe Uygulamasında Yöneticiye Esneklik Tanınması

İsveç'te çok yıllık bütçe uygulamaya konmuş ve bütçe uygulaması sırasında yöneticilere çeşitli esneklikler tanınmıştır. Bu bağlamda, öncelikle yöneticilere bütçe ödeneklerinin kullanılmasında çok büyük esneklikler sağlanmıştır.

Sağlanan esneklikler; personel yönetimi ve maliyetlerle ilgili tüm kısıtlamalar kaldırılmış, mükafatlandırıcı hesapların ya da faiz işletilen hesapların kullanımı getirilmiş, kullanılmayan ödeneklerin ileriye taşınmasına ilişkin olanak sağlanmış ve gelecek yılın ödeneğine karşılık kabul edilmek suretiyle borç temin etme imkanı getirilmiştir⁸⁷.

İsveç'te yöneticilere sağlanan esneklikler, aynı zamanda yöneticilere ciddi bir sorumluluk yüklemiş ve daha çok yöneticilerin neler yaptığı ve ne kadar çıktı ürettikleri üzerine yoğunlaşan bir denetim söz konusu olmuştur⁸⁸.

İsveç'te yönetim esnekliği sonunda, denetim sonucunda ciddi bir planlama anlayışı çerçevesinde performansa dayalı yönetim ve denetim anlayışının ortaya çıktığını belirtmek mümkün olabilmektedir.

İsveç'te 1990'lı yılların ortalarında başlayan mali disiplinsizlik, sonraki yıllarda, çözümlenmiş ve İsveç'te kamu harcamaları etkin şekilde kullanılarak, 1995 yılı itibariyle kamu harcamalarının % 75'ini sosyal hizmetlere kullanan bir ülke konumunu devam ettirmiştir.

B. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda'da reform gerektiren sürecin başlangıcı olarak, ülkede yaşanan 1984 krizidir. Buna göre, kamu açıklarının artışı, dış borç yükünün artması, enflasyon, işsizlik gibi makro ekonomik dengesizliklerin ortaya

⁸⁷ KARABACAK: a.g.e., s. 21.

⁸⁸ KARABACAK: a.g.e., s. 24.

çıkmasıyla ekonomi tıkanmış ve Yeni Zelanda kriz koşullarıyla karşı karşıya kalmıştır⁸⁹.

Krize yol açan temel nedenler, kamu sektörünün ekonomi içindeki ağırlığı olarak belirtilse de, 1970'lerden sonra başlayan dönemde Yeni Zelanda'da ekonomideki performansın düşüş nedenleri ve ekonomiyi krize götüren süreç, dünya ticaretinde ortaya çıkan karmaşa, petrol fiyatlarındaki artış, hükümetlerin uyguladığı hatalı politikalar olarak belirtilmektedir.⁹⁰

1984 ekonomik krizinin ardından, mali yönetimle ilgili olarak reform süreci başlatılmıştır. Bu reformlar, kamu mali yönetimi ile ilgili bir takım yasaların hazırlanması ve planlama ve bütçelemeye ilgili süreçler şeklinde ortaya çıkmıştır.

1. Kamu Mali Yönetimi İle İlgili Yasal Düzenlemeler

Kamu mali yönetimi ile ilgili yasal düzenlemeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu, Devlet Sektörü Kanunu, Kamu Finansmanı Kanunu ve Mali Sorumluluk Kanunu olarak belirtilmektedir⁹¹.

a. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu

Yeni Zelanda'da yapılan reformun temel önceliklerinden biri KİT'lerle ilgili düzenlemeler olmuştur. KİT'lerle ilgili olarak yapılması istenen temel düzenleme; "devletin ticari nitelikte olan mal ve hizmet üretimi ile ticari ve nitelikte olmayan mal ve hizmet üretiminin birbirinden ayrılmasıydı"⁹². Bu anlayış çerçevesinde, KİT'lerle ilgili olarak yapılması istenen düzenlemelerin özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilmektedir⁹³.

⁸⁹ Hakkı Hakan YILMAZ: "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği", DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Haziran 1999, s. 4.

⁹⁰ YILMAZ: a.g.e., s. 3.

⁹¹ YILMAZ: a.g.e., s. 15.

⁹² YILMAZ: a.g.e., s. 15.

⁹³ YILMAZ: a.g.e., s. 7.

- Yukarıda belirtilen temel amaç bağlamında, KİT'lerin temel faaliyet alanları belirlenmekte, bu faaliyetlerle ilgili olarak amaçlar ortaya konmalı ve performans ölçme kriterleri ortaya konmaktadır,
- KİT'lerin performans amaçları ve hedefleri, kamuoyuna meclis aracılığıyla sunulmaktadır,
- Hedeflere ulaşmak amacıyla izlenen strateji, düzenli olarak rapor edilmekte,
- Kamuda çalışan üst düzey yöneticiler için performansla göre ücret uygulamasına geçilmektedir.

Bu yapılan çalışmaların ışığında, KİT'lerde başarılı sonuçlara varıldığı tespit edilmiştir. Yapılan araştırmaya göre, KİT'lerin gelirleri 1988 – 1992 arası dönemde % 15 oranında artış göstermiştir⁹⁴.

b. Devlet Sektörü Kanunu

1988 yılında çıkarılan “Devlet Sektörü” Kanunu ile devlet görevlilerinin sürekli istihdam olanakları azaltılarak, performansla dayalı bir sözleşme sistemi getirilmiş ve bu sistemle, devlet memurlarının bakana karşı sorumlu olmaları ve devlet açısından beklentilere karşılık verdiği müddetçe sözleşmelerinin yenilenmesi durumu ortaya çıkmıştır⁹⁵. Benzer yaklaşımlar, personel bazında gerçekleştiği gibi, kurumsal bazda da uygulama alanı

⁹⁴ Başarılı Yeni Zelanda deneyiminde dikkat edilmesi gereken en önemli olgulardan biri, 1980 – 1990 döneminde uluslararası finansal çevrelerce özelleştirme salık verilirken, Yeni Zelanda'nın krizi kamu faaliyet alanını daraltarak değil: mal ve hizmet üretim süreçlerini düzenleyerek aştığıdır.

⁹⁵ Yasemin Gürsoy HÜRCAN: “Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi”, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi 23, Ağustos 1999, s. 59 – 60.

bulabilmektedir Örnek olarak, İngiltere’de üniversitelere ödenek dağıtımında temel alınan kriter; mezunların işe girme oranıdır⁹⁶.

Bu kanun ile yapılan temel düzenleme, kurumların üst düzey görevlileri ile, bakanlar arasında yetki ve sorumluluk işleyişinin tanımlanması ve bunla ilgili olarak işleyiş mekanizmasının kurulmasıdır⁹⁷. Siyasal sorumluluk taşıyan bakanla, bürokratik sorumluluk ve yetki taşıyan devlet görevlisi arasındaki kamu hizmeti sunumundaki işleyiş mekanizmasının tanımlanması ve işleyişin etkinleştirilmesi sonucu, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği sağlandığı belirtilmektedir⁹⁸.

c. Kamu Finansmanı Kanunu

Kamu Finansman Kanunu ile getirilen temel yenilik, hükümet raporlarının uluslararası standartlara göre hazırlanması, bir başka deyişle, muhasebe ile ilgili raporların devletten bağımsız muhasebe profesyonelleri tarafından hazırlanmasıdır⁹⁹.

Kamu finansman kanunu ile, devlet muhasebe sistemi önceki anlayıştan köklü bir kopuşu sergilemiş ve kamu kesimi için, yeni bir finansal yönetim ve mali sorumluluk sistemine geçilmiştir¹⁰⁰.

Devlet muhasebe sisteminde yapılan değişiklikler kısaca aşağıdaki şekilde özetlenebilir¹⁰¹:

- Sistemdeki değişiklikle, girdi sistemine dayanan mali yönetimin yerini, çıktı sistemine dayanan mali yönetim almıştır,

⁹⁶ Burhan ŞENATALAR: DPT 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu İkinci Toplantı Tutanakları, Ankara, 21.12. 1999.

⁹⁷ YILMAZ: a.g.e., s. 16.

⁹⁸ YILMAZ: a.g.e., s. 16.

⁹⁹ HÜRCAN: a.g.e., s. 59.

¹⁰⁰ YILMAZ: a.g.e., s. 17.

¹⁰¹ YILMAZ: a.g.e., s. 17.

- Ücretlere uygulanan performans sözleşmeleriyle ilgili düzenlenmeler yapılmıştır. Buna göre, performans sözleşmelerinin hazırlanması, içeriği ve uygulanması yeniden düzenlenmiştir¹⁰²,

- Mali yönetime ilişkin kontrol sistemi, merkez kontrolden çıkarılarak, kurumların kendisine devredilmiştir.

d. Mali Sorumluluk Kanunu

1994 yılında kabul edilen “Mali Sorumluluk Kanunu” ile, temelde mali disiplinin sağlanması amacıyla bazı ilkeler yasal çerçevede ortaya konmuştur. Mali sorumluluk yasası, ülkenin maliye politikasına ilişkin uygulamalarının ve sonuçlarının orta vadeli olarak kamuoyuna duyurulması çerçevesinde ortaya konulmuş bir yasadır¹⁰³.

Mali Sorumluluk Yasası çerçevesinde aşağıdaki hususların dikkate alınması gerekmektedir¹⁰⁴:

- Maliye Bakanı’nın mali kurallar ve yasalaşmış raporların içeriğinden sorumluluğu söz konusudur.

- Harcamacı kuruluşların, ilgili raporların hazırlanması için her türlü bilgiyi Hazineye verme zorunlulukları ortaya çıkmıştır.

- Hazine Müsteşarı, bilgilerin en iyi tekniklerle bir araya getirilip hazırlandığından ve denetimden geçtiğinden emin olmalı ve onaylamalıdır.

2. Planlama ve Bütçeleme Süreci

Yeni Zelanda’da planlama ve bütçeleme süreci, temel ekonomik büyüklükler saptanarak üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Bütçe sürecinde harcamacı kuruluşlar bütçe stratejilerini, gelecek üç yıllık dönemi dikkate alarak oluşturmaktadırlar. Bir başka deyişle, çok yıllık

¹⁰² Bu konuda verilen en yaygın örnek, Merkez Bankasının görev süresi, taahhüt edilmiş enflasyon oranının tutturulması ile ilişkilendirilmesidir.

¹⁰³ HÜRCAN: a.g.e., s. 58.

¹⁰⁴ HÜRCAN: a.g.e., s. 59.

bütçeleme anlayışı çerçevesinde, orta vadeli harcama programı doğrultusunda, bütçeleme süreci ortaya çıkmaktadır.

Gelecek üç yıllık döneme ilişkin olarak hazırlanan bütçe ile ilgili stratejik çalışmalar, Ağustos ayında başlamakta ve hükümet; hedeflenen makro ekonomik yapı içinde gelecek üç yıl için öngörülen bütçe stratejilerini ve amaçlarını karşılaştırmakta ve bunları metin haline getirerek kamuoyuna duyurmaktadır¹⁰⁵.

Yeni Zelanda'daki kamu mali yönetimi ile ilgili uygulamaların temelde yapılanması üç başlık halinde belirtilebilmektedir. Bunlar¹⁰⁶:

- Kamusal karar alma mekanizmasını yeterli bilgiyle donatılması,
- Siyasi ve bürokratik sorumlulukların net ve açık biçimde ortaya konulması,
- Etkin ve performansı yüksek başarılı çalışmaları ödüllendiren bir sistemin varlığıdır.

Üç başlık altında özetlenen reformun başarılı olmasının temel nedeni olarak, yeterli alt yapının makro ekonomik olarak temellendirilmesidir. Ayrıca temel vurgu olarak belirtilmesi gereken olgu da, kamu sektörünün küçültülmesi anlayışının ortaya çıkmamasıdır. Bir başka deyişle, kamu sektörünü küçültmeden, kamu mali yönetiminde verimliliğin sağlanmasıdır. Bu düşüncenin temel göstergesi de, Yeni Zelanda'da çıkarılan ve Maliye Bakanı tarafından sunulan, "2006 Bütçe Çağrısı" başlıklı metinde ortaya çıkmaktadır¹⁰⁷.

Metinde 2005 bütçe gerçekleşmesinde toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranı % 40,4 olduğu belirtilmektedir. 2006 ile ilgili hedeflerine bakıldığında ise, bu oranın % 42.1 olacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca kamu

¹⁰⁵ YILMAZ: a.g.e., s. 40.

¹⁰⁶ YILMAZ: a.g.e., s. 66.

¹⁰⁷ Michael CULLEN: "Budget Policy Statement 2006", 19 December 2005, <http://www.treasury.govt.nz/>.

harcaması düzeyini izleyen bir kamu gelir düzeyinin de ortaya çıkacağı metinden anlaşılmaktadır. Buna göre, kamu gelirlerinin GSMH'ye göre oranının da 2005 yılında % 44,4 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Ayrıca 2006 yılında da bu oranın % 47.4ye ulaşacağı tahmin edilmektedir¹⁰⁸.

C. Fransa

Fransa'da kamu sektörü bütçe reformu olarak ortaya konulan reformun dayandığı temel unsur, modern işlevlere sahip kamu sektörü yaratma çabası amaçlı olarak, kamu sektörünün merkeze bağlı yapısını sürdürmek koşuluyla, kamu politikalarının sektörel tabanlı hedeflere uygun ve yerel kurumların bu amaca hizmet eden ve hedeften şaşmayan şekilde kurumlar arası sorumluluğun belirlenmesidir¹⁰⁹.

Reformun yukarıda belirtilen dayanağı çerçevesinde, amaçlar; kamu harcamalarının daha etkin kontrolünün sağlanması, kamu finansmanın daha belirgin şekilde görülebilmesi açısından, devletin aktiflerini ve gelecekteki harcamalarını daha belirgin kılmaktır¹¹⁰.

Fransa Meclisi'nde yeni mali yönetim anlayışıyla ilgili olarak verilen teklifler¹¹¹;

- Parlamentonun denetim alanının genişletilmesi,
- Kamu harcamalarının değerlendirilmesi,
- Muhalefetin haklarının genişletilerek demokratik tartışmanın güçlendirilmesi,
- Mali yetkilerin kullanımında yenilenmenin sağlanması,

¹⁰⁸ The Treasury of New Zealand: Main Budget Documents 2006, www.treasury.govt.nz/budget/2006/download/.

¹⁰⁹ Dünya Bankası: a.g.e., s. 17.

¹¹⁰ Dünya Bankası: a.g.e., s. 17.

¹¹¹ Sayıştay, "Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim", Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu (Çev: Ş. Alparslan YASA – Özlem OKUR KASAP), Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Kasım 2000, s. 188 – 195.

- Orta vadeli reformlar bağlamında, kamu hesaplarının daha saydam hale getirilmesi,
- Kamu harcamalarında etkinlik sorunun, bütçe sürecinde önceliğe sahip olması,
- Bütçe sürecinde Parlamento daha etkin kılınmalı,
- Kamu yönetiminde yöneticilere, ödeneklerin kullanımında esneklik tanınmalı ve yönetim sistemi daha etkin kılınmalıdır. Ancak, Maastricht kriterlerinden olan kamu açığının GSYİH'ya oranının tutturulmasında en başarısız iki ülkeden birinin Fransa olması (diğeri Almanya), mevcut uygulamaların ve anlayışın başarılı olduğunu belirtme imkanını ortadan kaldırmaktadır.

D. Kanada

Kanada'nın kamu mali yönetiminde yaptığı yapılanma ile ilgili olarak temel çalışma, hükümetin harcama yönetimi sistemi raporunda ortaya çıkmaktadır. Buna göre; Kanada hükümetinin harcama yönetimi ile ilgili temel dayanakları dört ilke etrafında birleşmektedir. Bu ilkeler¹¹²;

- Mali planlama ve bu bağlamda harcamaların planlanması, harcamaları değiştiren istikrarlı bir ortamı sağlayacaktır ve bu olgu da bütçe uygulaması boyunca harcama programlarını planlayacaktır,
- Orta ve uzun dönemde stratejik planlama yapılmalıdır. Stratejik planlama, mevcut programlara, dağıtım sistemine ve yeni önceliklere uygun olarak harcamaların yeniden tahsisine odaklanır,
- Harcamaların planlanması, Parlamento ve Kanada halkına danışılarak yapılır ve kamuoyuna duyurulur. Kamu görevlilerin daha iyi

¹¹² Treasury Board of Kanada Secretariat: "Expenditure Management System of the Government of Canada", s. 1, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs>.

çalışma için teşviki; planlamayı, kaynakların tahsisini ve performans bilgi ve yönetim sistemini cesaretlendirir.

Yukarıdaki temel ilkeler çerçevesinde, harcama yönetim sistemi, aşağıdaki şekilde başlıklandırılmıştır¹¹³:

- Bütçe ve planlama sürecinin bütünleştirilmesi; yeni öncelikler üzerine verilecek kararlar ve yeniden tahsis için yapılan herhangi bir harcama, genelde bütçe planlama süreci boyunca oluşacaktır ve bu önceliklerin finansman gereksinimi, bütçe ve planlama süreciyle öngörüülecektir,

- Devam eden programların gözden geçirilmesine odaklanma ve yeniden tahsis süresince elde edilebilen kaynakların yönetimi etkinleştirilecektir,

- Merkezi politika rezervleri elimine edilecektir,

- Programlar ve işletmelere yönelik olarak yapılacak stratejik değişimler üzerine odaklanacak bölüm iş planları yürürlüğe girecektir,

- Bakanlara ve kamu görevlilerine, onaylanmış kaynakları yönetmede yardımcı olması için daha fazla esneklik sağlanacaktır,

- Hesaplanabilirliği kolaylaştırma ve karar vermeye yardımcı olmak için program performansı ile ilgili bilgi geliştirilecektir,

- Hükümetin gelecek yıllara yönelik yapacağı harcama önceliklerini gözden geçiren ve bölümsel görünümü (Outlook) yayınlayan kurumunun rolünü tanıma, olarak belirtilmektedir¹¹⁴.

Kanada hükümetinin ortaya koyduğu harcama planlarıyla, harcamalarda tasarrufun sağlanması öncelikli politika hedefi olarak

¹¹³ Treasury Board of Canada Secretariat: a.g.e., s. 2.

¹¹⁴ Cümle içinde geçen kurumdan kasıt, Kanada'da kurulmuş ve Meclisin bir alt komisyonu gibi çalışan bir yapılanmanın bulunmasıdır. Bu kurum Kanada'da, "Parliamentary Standing Committee" olarak belirtilmektedir.

şekillenmektedir. Ancak, yukarıda belirtilen temel çerçeveden de anlaşıldığı gibi, harcama planlamasının kamu hizmetinin karşılanması anlayışına odaklanması ve kamusal hizmetlerin azaltılmamasıdır.

Sonuç olarak, çeşitli yabancı ülkelerde, kamu mali yönetiminde yapılanma çalışmalarının, kamu gelir ve kamu harcaması bazında alt yapısı güçlendirildikten sonra başarılı uygulama şansının ortaya çıkabildiği görülmektedir. Ülkenin ekonomik, mali ve sosyal yapısının dikkate alınmadan, sadece belli uluslararası ekonomik kuruluşların dayatması ile gündeme gelen mali disiplin ve mali saydamlık çıkarımlarıyla başarı sağlanamadığı net olarak ülke örneklerinde izlenebilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YAPISININ GELİŞİMİ VE

MALİ DİSİPLİN: 1980 – 2002 DÖNEMİ

I. 1980 ÖNCESİ DÖNEMSEL ANALİZ

Türkiye'yi 24 Ocak 1980 İstikrar Programına götüren tarihsel süreç 1970'li yıllarda ortaya çıkan ulusal ve uluslararası boyuttaki siyasi ve ekonomik gelişmelere dayandırılabilir. 1970'li yıllar dünya ekonomisinde dönüşüm sinyalini verirken, ülkemiz için de ekonomik ve toplumsal anlamda değişimin yaşandığı yıllar olmuştur¹.

Türkiye ekonomisi 1973 yılında yaşanan petrol şokunun etkilerini 1980 yılına kadar önemli ölçüde hissetmiştir. 1970–79 dönemini iki alt dönemde değerlendirmek mümkündür. Bunlar 1970–73 arası devalüasyon dönemi ve 1974–80 arası ise mini devalüasyonlar dönemidir².

1973 yılında meydana gelen petrol kriziyle birlikte, dünya ekonomisinde başlayan ekonomik istikrarsızlık unsuru, Türkiye'de de kendini göstermiş ve Türkiye'de neden olduğu ödemeler bilânçosu açığının finansmanında kısa vadeli borçlanma ve rezervlerin kullanılmasıyla, ekonomik politikalar bağlamında yeterli direnç mekanizması oluşturulamamış ve ekonomik kriz 1978 yılına ertelenmiştir³. Diğer yandan I. Petrol Krizi (1973) sonucu; uluslararası piyasalarda artış gösteren petrol fiyatları, yurt içi

¹ KAZGAN: a.g.e., s. 101.

² Sudi APAK, Türkiye'de ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 134.

³ İlker PARASIZ: Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s. 196.

piyasaya yansıtılmadığı için ülke ekonomisi 1970'li yılların sonunda döviz darboğazına girmiştir⁴.

Yapılmış olan 1970 devalüasyonunun kısa vadede dış ticaret üzerindeki etkisi olumlu olmuştur. Fakat ekonomideki yapısal bozukluklar, dışa bağımlılık (gerek hammadde gerekse finansal kaynak yönünden) ve bunlara ek olarak dışsal bazı gelişmeler makroekonomik dengeleri olumsuz etkilemiştir. Özellikle dışsal faktörler ekonominin temel dinamiklerini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dışsal etkenler; OPEC'in ham petrol fiyatlarını yaklaşık beş kat artırması, Kıbrıs Barış Harekâtı ve Türkiye'nin yoğun ticari ilişki içinde olduğu ülkelerde ortaya çıkan işsizlik ve toplam talep düşüklüğü olarak sıralanabilmektedir⁵.

Tablo - 5: 1980 Öncesi Temel Makroekonomik Değişkenler*

Yıllar	Enflasyon Oranı (%)	Gelir Dağılımı (%)	Büyüme Oranı (%)	İhracat/ İthalat (%)
1970	6.7	31.15	5.76	66.76
1971	15.9	31.33	10.17	55.18
1972	18.0	31.57	7.45	55.07
1973	20.5	31.56	5.38	62.02
1974	29.9	29.77	7.39	40.52
1975	10.1	31.51	7.96	29.10
1976	15.6	32.73	7.92	37.10
1977	24.1	36.81	3.89	29.88
1978	52.6	35.19	2.86	48.86
1979	63.9	32.79	0.40	42.43

* Enflasyon oranı, TEFE olarak alınmıştır. Gelir dağılımı, ücret ve maaş ödemeleri toplamının milli gelirden aldığı pay olarak sunulmuştur.

Kaynak: DPT: Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998); DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar (Şubat-Mart 2000); TOBB, İktisadi Rapor 1990.

Petrol fiyatlarındaki bu yüksek artış öncelikle girdi maliyetlerini ve dolayısıyla fiyatlar genel düzeyini etkilemiştir. Diğer yandan, Kıbrıs harekâtı, savunma harcamalarındaki artış nedeniyle bütçeye ek bir finansman yükü

⁴ Ülkenin döviz darboğazına girmesinde İthal-İkameci Sanayileşmenin yarattığı ithalat artırıcı etkiyi de göz önünde bulundurmak gerekir. Çünkü tüketim sektörü, çoğunlukla ikame edilirken, ara ve yatırım malları ikame edilememiştir. Dolayısıyla ithal ikameci sanayileşmeden beklenen döviz tasarrufu etkisi ortaya çıkmamıştır. Aynı süreci İhracata Yönelik Sanayileşme politikasını uyguladığımız 1980 sonrası dönemde de görmekteyiz.

⁵ Yakup KEPENEK – Nurhan YENTÜRK, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 194.

getirmiştir. Ticari ilişki içinde bulunulan ülkelerdeki durgunluk ise, bir yandan ihracatı olumsuz etkilerken diğer yandan yurtdışına işçi gönderilmesinin önüne geçmiş ve dolayısıyla dış alem net faktör gelirleri üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur.

Ekonominin temelde dışa bağımlı yapısı, 1980 öncesi yapıyı bir ödemeler dengesi krizi olarak karşımıza çıkarmaktadır. İhraç edilebilir ürün fazlasının sınırlı olmasına ek olarak bu fazlanın ihracı için dahi ithalat zorunluluğu dönemin siyasal sloganı haline gelen ülkenin “70 cent’e muhtaç olması”ndan hareketle; ekonomi ithal ikameci bir yapı arz etmesine karşın dış kaynak üretim için vazgeçilmez bir nitelik arz etmektedir.

İstikrar programları ya da tedbirlerinin sorgulanması noktasında baz alınan dört makroekonomik büyüklük bulunmaktadır. Bunlar; enflasyon oranı, büyüme oranı, gelir dağılımı göstergesi olarak ücretli ve maaşlı kesimin milli gelirden aldığı pay ve ihracatın ithalatı karşılama oranıdır⁶. O nedenle 24 Ocak Kararları öncesi ve sonrası dönemin karşılaştırılabilmesi için aynı veri setinin her iki dönemi de içermesi gerekmektedir.

Kararlar öncesi dönemde, Tablo 5’ten de görülebileceği üzere, (1970–79) TEFE ortalama %25.7 olarak gerçekleşmiştir. Sırasıyla ücretli ve maaşlı kesimin milli gelirden aldığı pay ortalaması %32.4; büyüme ortalaması %5.8; ihracatın ithalatı karşılama ortalaması ise %46.7 olarak gerçekleşmiştir.

II. 1980 SONRASİ EKONOMİDE KÖKLÜ DÖNÜŞÜM: 24 OCAK İSTİKRAR KARARLARI

1980 yılında alınan istikrar kararlarıyla, 1980 öncesindeki ithal ikameci anlayış terkedilmiş, yerini ihracatı artırmaya yönelik iktisat politikalarına

⁶ Süleyman ÖZMUCUR, İstikrar Politikaları, Avcıol Matbaası, İstanbul, 1991, s. 60.

bırakmıştır. Bu kararların alınış amaçları temel olarak şu başlıklar altında sıralanabilir⁷.

- Ekonomide tamamen bozulmuş olan iç ve dış makro dengelerin sağlanması,
- Piyasa ekonomisine ağırlık kazandırılması,
- İhracatın ve işçi dövizlerinin artırılması,
- Batılı finans merkezleri ve IMF'nin direktiflerine uyularak IMF, özel banka kesimi ve yabancı devlet kredilerinin sağlanması,
- KİT açıklarının azaltılması,
- Özel yabancı sermaye girişinin özendirilmesi,
- İç ekonomide tasarruf oranlarının artırılması ve
- Üretimin artırılması.

İhracata dayalı bir sanayileşme modeliyle ortaya konan 24 Ocak istikrar kararları, serbest piyasa odaklı olarak dünya ekonomisine eklemlenme çabası içinde olan stratejik bir tercih olarak değerlendirilebilir⁸.

24 Ocak Kararlarının temel hedefleri dikkate alındığında, 24 Ocak istikrar programının esas itibarıyla neo – liberal ideolojik bakış çerçevesinde iki temel yapıyı ortaya koyduğunu gözlemlemek mümkündür. Bunlar⁹:

- Devalüasyon, fiyat denetimlerinin kaldırılması ve KİT zamları gibi IMF tarafından öngörülen şok uygulamalara gidilmesi ve hatta nicelik olarak IMF'nin öngördüğünden daha fazla tedbir alınması,

⁷ Erol MANİSALI, "Son Ekonomik Önlemlerin Anlamı", İSO Dergisi, S. 168, 15 Şubat 1981, s. 3.

⁸ Yaprak GÜLCAN, Yeşim KUMTEPELİ: "Türkiye'de IMF Programları Ahlaki Tehlike Yaratıyor mu?: Bir Tartışma", D.E.Ü. S.B.E Dergisi, C. 8, S. 1, 2006, s. 5, www.sbe.deu.edu.tr.

⁹ Korkut BORATAV: Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 2002, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s. 147.

- 24 Ocak istikrar programının sadece bir konjonktürel istikrar kararları olmadığı, aynı zamanda, serbest piyasa ekonomisi temelli olarak, sermaye birikiminin artırılması bağlamında yapısal uyum politikalarını ortaya koymasındır.

Neo-liberal bakış dışında programın diğer öncelikleri şöyle sıralanabilir; Bunlar, cari işlemler açığının küçültülmesi, dış borç servisinin çevrilebilmesi, enflasyonun düşürülmesi ve son olarak da ekonomik büyümedir. Ancak, ekonomik büyüme, diğer hedeflerin gerçekleştirilmesi için -öncelik sıralamasına bakarak- feda edilebilir duruma getirilmiştir¹⁰.

Programın yukarıda ifade edilen hedefleri gerçekleştirmek için kullandığı enstrümanlar ise, yapılan yüksek oranlı devalüasyon, KİT ürünlerine yapılan yüksek oranlı zamlar, KİT'lere yapılan iktisadi gayeli transferlerin kısılarak serbest fiyat politikasına geçişin sağlanması, negatif reel faiz politikasından pozitif reel faize geçilmesi, dış ticaretin liberalizasyonu, yabancı teşvik izinlerine ilişkin bürokratik düzenlemelerin kolaylaştırılması, düşük ücret/maaş politikası ve son olarak kamusal faaliyetlerin sınırlandırılması bunlar arasında sayılabilir.

A. 24 Ocak 1980 İstikrar Kararları ve Kamu Maliyesi

24 Ocak 1980 İstikrar Kararlarının, konjonktürel ve yapısal uyum boyutunun yanı sıra kararların kamu maliyesine (kamu gelir ve kamu harcama yapısına), yansması da ortaya konulmalıdır.

24 Ocak ve izleyen süreçte, konjonktürel ve yapısal ağırlıklı önlemler alınmıştır¹¹. Bu kararların temel unsurları; sık sık yapılan ve beklenen enflasyonu aşan devalüasyonlar, adım adım liberalizasyona yönelen bir ithalat rejimi, pahalı döviz, ucuz kredi ve vergi iadesi gibi teşvik ve sübvansiyonlarla desteklenen ihracatın bir ulusal öncelik haline getirilmesi,

¹⁰ Gülten KAZGAN: Ekonomide Dışa Açık Büyüme, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988, s. 334.

¹¹ PARASIZ: Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, s.199.

fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması ve iç talebin daraltılmasına dönük makro politikalar¹². Kısaca, 1980'li yılların dışa açılım modeli, ihracat teşviklerinin sağladığı rantlardan beslenmek suretiyle, ücret maliyetlerinin düşürülmesi ve bundan kalan iktisadi artıklarla alt yapısız bir sermaye birikim sürecinin hızlandırılmasıdır¹³.

1. 24 Ocak 1980 İstikrar Kararlarının İçeriği

24 Ocak kararlarının IMF'nin öngördüğü Ortodoks tipi önlemler, orta vadeli ekonomik önlemler ve Ortodoks tipi önlemlerin yansıması olarak, bazı kurullar aracılığıyla ekonomide karar bütünlüğünün sağlanmasıdır¹⁴.

a. IMF Kaynaklı Ortodoks Tipi İstikrar Önlemleri

Bu tip istikrar önlemleri, döviz kuru politikası, fiyat politikası ve para-faiz politikası önlemlerinden oluşur¹⁵:

i. Döviz Kuru Politikası: Bu dönemde, 24 Ocak 1980 kararları gereğince dövizin serbest piyasada arz ve talep güçlerince belirlenmesi amaçlanmıştır. Uzun dönemde amaç TL'nin konvertibil paralar arasında yerini almasıdır. 24 Ocak 1980 Kararlarıyla TL'nin değeri dolar karşısında yaklaşık %33 oranında düşürülerek, 47.80 TL'den 71.40 TL'ye ayarlanmıştır¹⁶. 24 Ocak 1980'den 1 Mayıs 1981'e kadar olan dönemde %5'leri aşmayan mini devalüasyonlar yapılmıştır. 1 Mayıs 1981 tarihinde Maliye Bakanlığı tebliği ile kurların uluslararası piyasalar ve ekonomideki gelişmeler dikkate alınarak günlük olarak tespiti ve ilanı konusunda Merkez Bankası yetkili kılınmış, günlük kur uygulamasıyla yönetimli dalgalanma sistemine geçiş yapılmıştır. Yeni düzenlemeyle birlikte¹⁷, Merkez Bankası dış dünya ile Türkiye arasındaki enflasyon oranı farkını giderme, dış ticaret

¹² BORATAV: a.g.e., s. 149.

¹³ YELDAN: a.g.e., s. 54.

¹⁴ PARASIZ: Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, s.199.

¹⁵ PARASIZ: Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, s.199.

¹⁶ APAK: a.g.e., s. 182

¹⁷ 29.12.1983 tarihinde, Türkiye'de döviz rejiminin liberalleştirilmesi yönünde ilk adım atılmıştır (Erol BULUT: Döviz Ekonomisi (Piyasanın Mikroyapısı), Platin Yayınevi, Ankara, 2005, s.227.

hadlerindeki değişimin etkilerini hesaba katma, ihracatı teşvik ve ithalatı sınırlama gibi amaçlara göre TL'nin değerini sürekli olarak ayarlayabileceği bir döneme girmiştir. Amaçlanan, resmi kur ile piyasa kuru arasındaki farkın giderilerek uzun dönemde gerçekçi denge kuruna ulaşılması ve dış dengenin bu yolla sağlanmasıdır¹⁸.

Aralık 1983'de hükümetin görevi devralmasıyla, 1980 ekonomik istikrar paketinin uygulama kapsamı alınan ilave kararlarla genişletilmiştir. 1984–1988 dönemi bir anlamda, 1980 yılındaki dışa açılma sürecinde varılmak istenen hedeflerin hukuki ve siyasi altyapısını hazırlamada zemin oluşturmaktadır. Bu kapsamda dönem içinde döviz piyasasına ve döviz kurlarına ilişkin yapılan düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. 1984 yılında Türkiye ekonomisi üzerindeki IMF denetimi sona ermiştir. Bu durum üç değişikliği beraberinde getirmiştir. Birincisi Türkiye ekonomisi finansal piyasalardan borçlanabilme olanağı elde etmiş, ikinci olarak, para arzının genişletilebilmesi mümkün hale gelmiştir. Son olarak da Türkiye dış kredi güvenilirliğini sürdürebilmek amacıyla cari işlemler açığını düşürmek zorunda kalmıştır¹⁹.

1984 yılından itibaren, mal-hizmet ile sermaye, para ve döviz piyasasında serbestleşme süreci ivme kazanmıştır. İthalattaki serbestleşme, miktar kısıtlamalarının yerini gümrük vergisi ve fonlar yolu ile fiyat korumasına bırakmaya başlamış, gümrük vergileri yarıya indirilmiştir. İthalatta ve ihracatta serbestleşme ve kurumlaşmayı döviz piyasasında serbestleşme

¹⁸ KAZGAN: Ekonomide Dışa Açık Büyüme, s. 344-353.

¹⁹ BULUT: a.g.e., s. 227.

izlemiştir. 1984 yılında getirilen bir düzenlemeyle²⁰ döviz piyasasındaki serbestleşme uygulamaları artmıştır²¹.

Türkiye’de döviz kurunun arz ve talep şartlarında serbestçe belirlenmesi yönünde atılan önemli bir adım, Ağustos 1988’de Merkez Bankası bünyesinde döviz ve efektif piyasalarının açılması olmuştur. Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 Sayılı Karara ilişkin 29 Temmuz 1988 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Merkez Bankası Genelgesi, döviz kurunun özel finans kurumları ve yetkili müesseseler (döviz büfesi) ile döviz işlem müdürlüğünün katılımıyla gerçekleşecek alım-satım seansı sonunda belirleneceğini öngörmektedir²².

1980 sonrasında finansal piyasalarda yaşanan gelişmeler, yabancı sermayeye tanınan serbestlik, dalgalı kur sistemine geçiş ve enflasyonun yüksek düzeyde seyretmesi, kur politikaları ile enflasyon arasındaki ilişkiyi gündeme getirmiştir. Kur değişimlerinin ülkenin ihracat ve ithalat hacimlerini etkilediği bir gerçektir. Kur ayarlamalarıyla enflasyon oranı arasındaki etkileşim ülkelerin dış ticaret performanslarını yakından etkilemektedir. Gerçekçi kur politikası, döviz fiyatlarının iç ve dış enflasyon farkı kadar artmasının sağlandığı bir politikadır. Gerçekçi kur politikasında döviz kuru satın alma gücü paritesi anlayışı ile tespit edilmekte ve ülke paralarının reel satın alma gücü sabit tutulmaktadır²³.

Bu doğrultuda, 1980-1988 döneminde, Türkiye’de döviz kuru, enflasyon ilişkisini dış ticaret açısından ele aldığımızda, istisnai yıllar dışında döviz kurunun enflasyon oranının üzerinde belirlendiğini görürüz. Döviz

²⁰ 07.07.1984 tarihinde 30 Sayılı Karar yürürlüğe konulmuştur. Bu Karar ile, Türkiye’de yerleşik kişilerin yanlarında döviz bulundurmaları ve bu dövizin kaynağının sorulmaması, bankalarda döviz tevdiat hesabı açtırmalarına olanak sağlanması, yurt dışına çıkışlarında yanlarında 3000\$ ya da eş değer döviz bulundurmasına izin verilmiştir (BULUT: a.g.e., s. 228).

²¹ Nahit TÖRE: “Dış Ticaret ve Döviz Kuru Politikaları”, (Editör : Aruoba, Ç. ve Alpar, C.) Türkiye Ekonomisi Sektörel Gelişmeler, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 1992, s. 192.

²² BULUT: a.g.e., s. 229.

²³ Harun BAL: “Kambiyo Politikaları, Dış Ticaret ve Enflasyon”, İktisat, İşletme ve Finans, S. 84-85, Nisan-Mayıs 1993, s.1-11.

kurunun düşük tutularak çeşitli fiyat değişkenlerini kontrol altında tutmak mümkün olabilmektedir. Ancak bu politikanın uzun dönemde ekonominin reel ve finansal dengelerini bozması ihtimal dahilindedir²⁴. Bu bağlamda 1980–1988 döneminde döviz kurunun enflasyonu düşürmek amacıyla kullanılan bir araç olmadığı söylenebilir.

ii. Fiyat Politikası: Kamusal girdi üretimini gerçekleştiren Kamu iktisadi Teşebbüslerinin fiyatlama politikasına olan müdahaleler kaldırılarak, fiyatların oluşumu piyasa koşullarına bırakılmıştır.

Kuşkusuz, KİT ürünlerine yapılacak yüksek oranlı zamlarla birlikte fiyat serbestisi uygulaması, KİT'leri karlı duruma getirse dahi, etkin çalışan bir kurum konumuna çıkarması için yeter koşul olmayacaktır²⁵. KİT'lerin döneme göre, özel sektör için ürettiği temel girdilerin serbesti içinde fiyatlanması özel kesim üretim maliyetlerini (kullanılan girdinin niteliği ve özel sektör fiyatlama stratejisindeki önceliğine bağlı olarak) olumsuz etkileyebilecektir.

iii. Para ve Faiz Politikası: Bu önlemler çerçevesinde; sıkı para politikası uygulamasına ilişkin yaklaşımlar temel alınmış ve bankaların verdikleri bazı ihtisas kredilerinin faiz oranları 2 puan artırılmış ve bazı ihtisas kredilerindeki artış oranı 5 puanı bulmuştur. Ayrıca 1.7.1980 tarihinden itibaren kredi faizleri ve mevduat faiz oranları serbest bırakılmıştır²⁶.

Bu politika ve anlayış değişikliğinde temel varsayım; tasarrufların artacağı, sermaye piyasaları aracılığı ile artan tasarrufların özel sektörün finansman maliyetini düşüreceği, dolayısıyla üretim artışının gerçekleşeceğidir. Fakat bu monetarist bakış açısı ne yazık ki, yetersiz kalmaktadır. Çünkü tasarruf, yalnızca faiz haddinin bir fonksiyonu değil, gelirin de bir fonksiyonudur. Faizin, doğru bir yaklaşımla tüketimden vazgeçmenin bedeli olarak kabul edilmesi gerekir. Ancak yüksek faiz oranlarının varlığı halinde bireyler tüketimlerinden vazgeçmezler, fakat bu

²⁴ BULUT: a.g.e., s. 231.

²⁵ KEPENEK-YENTÜRK, a.g.e., s. 199.

²⁶ PARASIZ: Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, s.199.

tüketimlerini ertelerler. Bu da, asgari yaşam düzeyinin üzerindeki gelir grupları için bir seçenek niteliğindedir. O nedenle yüksek faiz uygulaması ancak tasarrufların tutuluş biçiminin legal/illegal olması ya da tutulan enstrüman çeşidi üzerinde etkili olabilecektir. Nitekim 1980 sonrası yüksek nominal/reel faizlere karşın tasarrufların GSMH'ye oranının hissedilir artışlar göstermemesi bunun bir göstergesi niteliğindedir²⁷.

b. Orta Vadeli Ekonomik Önlemler

Piyasa ekonomisine geçişle birlikte bazı önlemler alınmış ve reform niteliği ön plana çıkarılmıştır. Bu önlemler²⁸:

- Rekabetçi mal piyasasının yaratılması amacıyla, kamusal mal kapsamının daraltılması. 24 Ocak Kararları kamusal faaliyet alanını daraltma hedefi ile yola çıkmıştır. Kuşkusuz böyle bir yönlendirmenin temelinde, gelişmiş ülke piyasalarında düşen ortalama kar hadlerinin önemli bir etkisi ve uluslararası finansal kuruluşların yoğun yönlendirmeleri/baskıları yer almaktadır.

- Sermaye piyasasına işlerlik kazandırılması. Bu yaklaşım, reel faiz politikasına geçiş ile iktisadi kalkınmanın yolunun sermaye piyasalarından geçtiğine ilişkin örtük bir ön-kabulün sonucudur. Oysa ülkedeki gelir düzeyi ve tasarruf hacmi dikkate alındığında, etkin sermaye piyasasının varlığının temini, finansal sisteme yönelik sentetik teşviklerle gerçekleşemeyecektir. Nitekim, gelişmiş ülkelerdeki iflas oranları incelendiğinde, paradoksal olarak sermaye piyasası-doğrudan finansman modelini benimseyen ülkelerde iflas oranları (kredi finansmanını-dolaylı finansmanı tercih eden ülkelere) daha yüksektir²⁹.

²⁷ Fatih ÖZATAY – Güven SAK: “Financial Liberalization in Turkey”, Emerging Markets Finance and Trade, Vol. 38, No. 5, September – October 2002, s. 1-2.

²⁸ PARASIZ: Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, s.199.

²⁹ Gökhan ÇAPOĞLU: “Dünya’da Banka -Sanayi Kredi İlişkileri”, Banka - Sanayi Kredi İlişkileri Semineri, İstanbul, 1992, s. 35.

- Özelleştirme sürecinin başlatılarak, kamunun toplam ekonomi içindeki ağırlığının azaltılmasıdır. 1980 sonrası, kamunun tasfiye edilme sürecinde gelişmekte olan ülkelerde temel vurgu, dolaysız kamu girişimlerinin tasfiyesine yönelik olmuştur. Ancak, bu devletin toplam müdahalesinin azaldığı anlamına gelmemektedir³⁰.

2. Kamu Mali Yapısının İstikrar Programı Doğrultusunda Temel Yönelişleri

24 Ocak sonrası, dünya ekonomisiyle eklemlenme amacıyla, dışa dönük kalkınma modeli seçeneğinde ortaya çıkan serbest piyasa ekonomisi anlayışı; kamu mali yapısını bu hedef doğrultusunda katı şekilde yönlendirmiştir. Kamu gelir sistemi ve harcama yapısı sermaye birikiminin sağlanması ve dışa dönük iktisat politikası seçeneğinde önemli birer araç olarak değerlendirilmiştir. Çalışmanın sistematigi açısından kamu harcamalarının incelenmesi gerekmektedir. Çünkü, çalışma konusu mali disiplin açısından kamu harcamalarının değerlendirilmesidir. Ancak, harcama yapısındaki değişim ve sapmaların temelinde gelir yapısının bozulması yer aldığı için öncelikli olarak gelir yapısı incelenmelidir.

a. Kamu Gelir Sisteminin Temel Yönelişleri

Kamu gelir sistemi, gönüllü tasarruf modeli, mali yük kaydırmaları ve programın yapısal uyum ayağının güçlendirilmesi amacıyla kaynakların yönlendirilmesinde mali teşvik politikaları olarak üç ana unsur etrafında ortaya çıkmıştır³¹.

i. Gönüllü Tasarruf Politikası: Sermaye kesimi üzerindeki vergi yükünün azaltılarak, özel kesimden kamuya aktarılan fonların düşürülüp, özel kesimin yatırım yaparak, üretimi artırması anlayışına dayanan gönüllü tasarruf politikası, monetarist ve arz yönlü iktisat modeli çerçevesinde; vergi

³⁰ Oğuz OYAN: KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1998, s. 18.

³¹ OYAN – AYDIN: a.g.e., s. 7.

oranlarının, özellikle de dolaysız vergi oranlarının düşürülmesini öngören bir politika tercihidir³².

ii. Mali Yük Kaydırmaları: Gönüllü tasarruf modeli çerçevesinde, özellikle üst gelir grubu üzerindeki vergi yükünün daraltılması, kaçınılmaz olarak vergi yükünün, toplumun diğer sosyal katmanlarına aktarımını zorunlu kılmıştır³³. Ancak, yeterli vergi ödeme gücüne sahip olmayan toplumun alt ve orta gelir gruplarının dolaysız vergi (gelir ve kurumlar vergisi) gelirlerini artırma imkanı sınırlı olabileceği için, dolaylı vergilere daha yoğun başvurma durumu ortaya çıkmıştır. Dolaylı vergilerin tersine artan yapıları dolayısıyla adil olmayan özellikler taşıması, gelir dağılımındaki çarpıklığı artırmasına rağmen, mali yük kaydırılması gereği, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı büyümüştür. Ayrıca, üniter sisteme dahil olan ve artan oranlı tarifesi olan gelir vergisi, 1980 sonrasında uygulamada artan oranlılık özelliğini kaybetmiş ve üniter sistem teorik olarak korunurken, pratikte sedüler sisteme kayış yaşanmıştır. 1985 yılında Katma Değer Vergisi'nin uygulanmaya başlaması ile birlikte, gelir vergisinde önemli bir gelir kaynağı olarak ücretlilerden yapılan tevkifat ve tüketici üzerindeki dolaylı vergi olmuştur³⁴. Dolayısıyla, vergi sistemi üst gelir grubuna yönelik ayrıcalıklarla donatılırken, alt gelir gurubuna yönelik olarak katı bir hal almıştır.

iii. Kaynak Tahsislerinin Yapısal Uyum Programı Doğrultusunda Yönlendirilmesi: 1980 yılında alınan istikrar kararlarının bir başka yönelişi de kaynak tahsislerinin yapısal uyum programı doğrultusunda yönlendirilmesidir. Kaynakların, sanayi, madencilik ve tarım gibi sektörlerden, iletişim ve ulaşım gibi sektörlerle doğru yönlendirme anlayışı, ekonominin dışa açılmasının alt yapısının hazırlanması bakımından önem taşımaktadır³⁵. Dolayısıyla bu önem kapsamında, kamu gelir sistemi de kaynakların tahsisindeki tercih doğrultusunda yönlendirilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

³² OYAN – AYDIN: a.g.e., s. 7 – 8.

³³ OYAN – AYDIN: a.g.e., s. 9.

³⁴ BORATAV: a.g.e., s. 154.

³⁵ OYAN – AYDIN: a.g.e., s. 11.

İhracata yönelik sanayileşme modelinin gerçekleştirilmesinde, kamu gelir sistemi; “ihracatta otomatik olarak indirilebilir dolaylı vergilerin benimsenmesi ve dolaysız vergilerin özellikle emek faktörü üzerindeki ağırlığının azaltılmasıyla iç mal ve faktör görelî fiyatlarının düşürülmesi ve bir yandan iç talebi kısma katkıda bulunurken, diğer yandan da dış talebe yönelik çalışmanın vergi ve fon teşvikleriyle özendirilmesi³⁶” yöntemiyle kullanılmıştır. Kuşkusuz kamu gelir sistemine bu biçimde işlevler yüklenmesinin temelinde bir yandan özel sektör üretim maliyetleri içinde mali yüklerin payını azaltmak diğer yandan da iç talebi daraltarak ihraç edilebilecek mal fazlası yaratmak yatmaktadır.

Kamu gelir sistemi göz önüne alındığında; kamu gelirlerinde kayda değer bir azalış meydana gelmemiştir. Ancak, bu vergisel düzenlemeler asıl vurgusunu vergi gelirleri üzerine yapmaktadır. Tablo-6’den görüldüğü üzere, vergi gelirlerinde 1979’dan 1985’e ciddi biçimde azalış meydana gelmiştir. Vergi gelirleri, dolaylı vergiler görelî ağırlığını korurken, dolaysız vergiler azalış göstermiştir. Bu gelişmenin temelinde, marjinal vergi oranlarının düşürülmesi ve vergi dilimlerinin enflasyon oranlarına paralel olarak yeniden düzenlemesi sonucu gelir vergisi tahsilatındaki görelî azalış yer almaktadır³⁷.

Vergi gelirlerindeki azalış, önemli ölçüde faktör gelirlerindeki artışla telafi edilmiştir³⁸. Özellikle 1985 yılında KDV’nin yürürlüğe girmesiyle dolaylı vergilerin GSMH içindeki payında %35’lik bir artış meydana gelmiştir. Tersine artan oranlı yapısı nedeniyle dolaylı vergilerin payındaki artış bölüşüm açısından adaletsiz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

³⁶ OYAN – AYDIN: a.g.e., s. 11.

³⁷ Güngör URAS: *Ekonomide Özal’lı Yıllar 1980-1990*, Afa Yayınları, İstanbul, 1993, s. 42.

³⁸ Faktör gelirleri, kamunun sermayesi ve teşebbüs gücüyle yarattığı katma değeri ifade eder. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar, fonlar ve mahalli idarelerin faiz ve kira gelirleri, bazı kamu kuruluşlarının net hasılatları, vakıf gelirleri gibi devlet patrimonyasını kullanarak yaratılan gelirler ve döner sermayelerin gelir-gider farkları ile KİT faktör gelirlerinden meydana gelir (Hazine Müsteşarlığı: Kamu maliyesi, Ankara, 1997, s. 2).

Tablo – 6: Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSMH'ye Oranı %)(1979 – 1988)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gelirler (I+II+III+IV)	17,5	18,9	19,9	16,5	19,2	18,6	19,5	22,7	22,5	22,2
I. Vergiler	14,5	14,4	15,1	12,5	13,9	11,4	12,1	14,4	14,8	14,4
A.Vasıtasız	8,3	8,9	9,2	7,4	7,5	5,9	4,7	5,7	5,8	5,5
B.Vasıtalı	6,2	5,6	5,9	5,1	6,4	5,5	7,4	8,7	9,0	8,9
II.Vergi Dışı N. Gelirler	1,8	2,5	2,5	1,3	2,5	2,6	2,2	3,0	1,8	1,6
III.Faktör Gelirleri	1,0	1,8	1,9	2,6	2,7	4,7	5,2	5,5	5,6	6,3
IV.Sosyal Fonlar	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,3	-0,2
Giderler (V+VI+VII+VIII)	-23,0	-26,0	-22,9	-19,6	-25,0	-25,2	-24,7	-28,1	-30,5	-28,7
V.Cari Giderler	-9,9	-10,3	-8,7	-7,4	-8,4	-7,4	-6,7	-6,8	-7,0	-6,7
VI.Yatırımlar	-6,3	-9,3	-10,4	-7,8	-8,3	-8,0	-9,0	-10,3	-10,3	-8,5
VII. Transferler	-6,1	-5,5	-3,1	-3,4	-6,6	-7,0	-6,2	-8,6	-10,6	-10,6
A.Sermaye Transferleri	-0,9	-0,7	0,3	-0,6	-1,1	-0,9	-0,6	-0,4	-0,9	-1,0
B.Cari Transferler	-4,2	-4,0	-3,5	-2,0	-4,0	-5,0	-4,9	-7,4	-8,6	-8,4
C.Diğer Transferler	-0,3	0,0	0,7	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,1
D.Kam. Ve S.Değer Art.	-0,7	-0,8	-0,6	-0,7	-1,3	-1,1	-0,5	-0,6	-1,0	-1,3
VIII.Dış Borç Kullanımı	-0,7	-0,9	-0,7	-0,9	-1,7	-2,7	-2,8	-2,4	-2,6	-2,9
Borçl. Gereği (KKBG)	-7,2	-8,8	-4,0	-3,5	-4,9	-5,4	-3,6	-3,7	-6,1	-4,8
Faiz Dışı KKBG	-6,6	-8,2	-3,0	-2,7	-3,4	-3,4	-1,7	-1,1	-3,1	-1,0

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1980-2004) verilerine dayanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo – 7: Konsolide Bütçe Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri					Vergi Dışı Normal Gelirler	Hibe	Katma Bütçe	Toplam Gelirler
	Vergi Gelirleri İçindeki Dağılım		Toplam Gelirler İçindeki Dağılım						
	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Toplam				
1980	62,8	37,2	51,6	30,6	82,24	16,67	0,00	1,10	100
1981	64,5	35,5	55,1	30,4	85,50	10,27	3,37	0,86	100
1982	63,4	36,6	57,2	33,1	90,31	8,37	0,00	1,31	100
1983	59,4	40,6	50,0	34,1	84,09	13,78	0,78	1,35	100
1984	58,3	41,7	49,3	35,3	84,56	11,19	2,00	2,25	100
1985	47,7	52,3	39,6	43,4	83,03	10,47	2,15	4,36	100
1986	52,0	48,0	43,4	40,1	83,48	8,18	1,02	7,32	100
1987	49,6	50,4	43,0	43,6	86,65	7,93	0,14	5,27	100
1988	49,6	50,4	40,2	40,7	80,92	14,44	0,23	4,40	100

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1980-2004) verilerine dayanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo-7’de görüldüğü gibi, dönem başına göre, toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payında %35’lik bir artış meydana gelmiştir. Ayrıca, vergi dışı normal gelirler görece payını korurken; katma bütçeli kuruluşların öz gelirlerindeki artış, kamu maliyesindeki çarpıklığın yansıması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda bütçe disiplini açısından da olumsuz bir gelişme olarak göze çarpmaktadır.

Vergi tarifesindeki değişiklik ile yapılan vergi yükü hesaplamaları, görece düşük vergi dilimlerinde vergi yükünün azaldığını göstermekte, ancak vergi idaresi 1960 yılı gelir vergisi tarifesinde gelir basamaklarının son 20 yıllık enflasyon ölçüsünde genişletilmesiyle elde edilecek bir tarifeyi vergi

tahsilatında azalışa neden olacağı endişesiyle benimsememiş ve sonuç olarak vergi yükü ağırlıklı olarak ücretliler üzerinde kalmıştır³⁹.

Kamu gelir sisteminin özel kesim vergi yükünü düşürecek biçimde yeniden yapılandırılmasıyla Türkiye ekonomisi, ihracata yönelmiştir. Bunun açık göstergesi, 24 Ocak kararları öncesinde dönem ortalaması %46.7 olan ihracatın ithalatı karşılama oranının, izleyen dönemde %63.1'e çıkmasıdır. Kuşkusuz bu olumlu gelişmenin bedeli yalnızca vergisel yük kaydırmaları sonucu kamusal finansman yükünün ağırlıkla sabit gelirliiler üzerine yaslanması değil, aynı zamanda yapılan bir hesaplama göre 1984-88 döneminde hayali ihracatın yıllık 1 milyar dolardan toplam 4.5 milyar dolara ulaşmasıdır⁴⁰. Ayrıca ihracatı artırmak amacıyla yapılan devalüasyonlar sonucu 1988 yılında TL (1981'e göre) %40 devalüasyona uğramıştır⁴¹. Kuşkusuz bu biçimdeki politik tasarımlar, devalüasyonlar sonucunda özellikle enflasyon mekanizması aracılığıyla bölüşüm etkileri daha çok sabit gelirliilerin aleyhine olmaktadır.

b. Kamu Harcama Sisteminin Temel Yönelişleri

1980 sonrasında, iktisadi politika dönüşümü çerçevesinde, dışa açılımın sağlanması ve bu bağlamda ihracata yönelik kalkınma modelinin uygulanabilmesi için, kamu harcama sistemi daha çok azaltılma yönünde gelişmiştir. Devletin küçültülmesi gereği olarak, ulusal gelir içinde kamunun ekonomik faaliyetlerinin hacminin daraltılması, 1980 yılında alınan kararlarının temel unsuru olmuştur.

³⁹ Oktar TÜREL: "1980 Sonrasında Kamu Kesimi ve Finansmanı Üzerine Gözlem ve Değerlendirmeler", Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986, s. 112.

⁴⁰ Gülten KAZGAN: Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 162. Kuşkusuz, bu ölçüde hayali ihracatın ortaya çıkmasında ihracatta vergi iadesi uygulamasının payı azımsanamayacak boyuttadır. İhracatta vergi iadesi sistemi 24 Ocak sonrası yeniden düzenlenerek, bir takvim yılı içinde 4 milyon Dolarlık ihracat sınırının aşılması halinde 5 puan, 15 milyon dolarlık sınırın aşılması halinde ise 10 puan ek vergi iadesi ödemesi yapılmıştır (APAK: a.g.e., s. 183).

⁴¹ KAZGAN: a.g.e., s. 162.

B. 1980 – 1988 Dönemi Arası Kamu Harcamalarının Gelişimi

Kamu harcamalarının gelişimin incelenmesi ve özellikle de 1980–1988 yılları arasındaki gelişimin değerlendirilmesi, 24 Ocak kararlarının kamu mali yapısına etkisi bakımından önem taşımaktadır. Kamu harcamalarının gelişiminden önce, dönemin iktidarının kaynak tahsisinde etkin olan siyasal ve sosyal sistemdeki gelişmelerin vurgulanması gerekmektedir.

Dönemin belirleyici unsurları; askeri idarenin varlığının demoklesin kılıcı gibi sistemin üzerinde sallanması, 1983 sonrası iktidara gelen siyasi parti karşısında, mecliste güçlü bir muhalefetin olmaması, ülkede geleneksel tabanda örgütlenmiş politika yapanların siyasal yasaklı olması ve son olarak ihracattaki sıçramaya paralel olarak programın ilk zamanlarında dış finans çevrelerinin verdiği yoğun desteğin varlığıdır.

Siyasal sistemde rekabetin olmaması, gerek tarımsal destekleme fiyatlarının gerekse ücret/maaş ödemelerinin bastırılması için uygun bir konjonktür yaratmıştır⁴². Bu konjonktürde bastırılan görece maliyet unsurları, özel sektöre ancak değirmeni birkaç yıl çalıştıracak kadar taşıma su sağlayabilmiştir. Gerekli özsermaye donanımını, verimlilik artışlarını gerçekleştirememiş olan özel sektörün dış pazarlarda rekabetçi olabilmesi zaten beklenemezdi.

Kamu harcamalarının GSMH'ye oran olarak gelişiminin incelenmesi, kamunun ekonomi içindeki ağırlığının ortaya konulması bakımından önem taşıdığı ve 24 Ocak kararlarının kamu mali yapısı bağlamındaki içeriğinin kamuyu küçültme çabası olduğu için, incelenmesi gereken bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de kamu harcamaları, 1977–1980 döneminde ortalama reel harcama düzeyinde GSMH'ye oranla %26,5 oranında iken, daha belirgin olarak 24 Ocak kararlarının kendini hissettirdiği yıllar olan 1984–1988 yılları

⁴² İzak ATİYAS, "Türkiye'de İktisadi Reform Süreci ve Harcamaların Siyasal İktisadı", İktisat, İşletme Finans Dergisi, Şubat 1996, S. 119, s. 5-16.

arasında GSMH'ye oranla ortalama % 25,2'ye düşmüştür⁴³. Düşüş çok fazla görünmemektedir. Ancak, 1977 – 1980 döneminde GSMH'ye oranla % 21 olan reel kamu harcaması düzeyi, 1984 – 1988 yılları arasında %17,6'ya gerilemiştir⁴⁴. Dolayısıyla 1980 yılından 1988 yılına kadar ve özellikle 1985 yılında, kamu harcamalarının reel ve toplam düzeyde azaltılarak, kamunun küçültülme anlayışının hakim olduğu ortaya çıkmaktadır⁴⁵.

Çalışmanın temel vurgusu, kamu harcamalarının mali disiplin ile ilişkilendirilmesi olduğu için kamu kesimi borçlanma gereğinin bütçe türleri itibariyle değerlendirilerek öncelikli bütçe türünün -harcamalar açısından- ayrıntılı olarak analiz edilmesi gerekmektedir.

Tablo – 8: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (1979–1988) (%)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Konsolide Bütçe	43,8	35,7	38,7	42,0	45,4	81,9	63,0	75,5	57,1	64,0
-Faiz Dışı Kon. Büt.	35,2	29,0	15,1	18,7	14,7	45,0	9,7	4,3	7,5	-15,8
KİT	55,0	55,4	60,3	55,1	44,1	35,3	68,6	70,6	54,1	45,0
-İşletmeci	56,1	57,9	99,1	69,9	56,4	42,0	67,8	72,0	56,6	43,5
-Tasarrufçu	-1,0	-2,6	-38,8	-14,8	-12,3	-6,7	0,9	-1,4	-2,5	1,5
Mahalli İdareler	-0,6	3,4	-0,1	-0,8	0,6	-1,7	-3,1	7,3	7,5	7,5
Döner Ser. Kur.	1,8	5,5	1,0	3,6	9,9	0,1	-11,8	-7,9	0,0	2,8
Sos. Güvenlik Kur.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-6,5	0,0	0,0	-9,3	-8,1
Fonlar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-9,1	-16,8	-45,5	-9,5	-11,1
Özelleştirme Kap. Kur.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Toplam KKBG	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1980-2004) verilerine dayanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin bütçe türleri itibariyle dağılımı, Tablo-8'den de görüldüğü gibi, dönem başında KİT'lerin payının yüksek olmasına rağmen, süreç içinde kamu açığı ağırlıkla konsolide bütçe açığı temelli olarak ortaya çıkmaktadır.

⁴³ Oğuz OYAN: *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 95.

⁴⁴ OYAN: *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye ?*, s. 95

⁴⁵ OYAN: *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye ?*, s. 95.

KİT'lerin borçlanma gereksinimi içindeki görelî payının yüksekliği, kuşkusuz KİT'lerin ekonomideki görelî payı ile doğrudan ilintilidir. Süreç içinde KİT'lerin örtük tasfiye sürecine girmesi (teknolojik ve yenileme yatırım ihtiyacının göz ardı edilmesi), KİT'lerin borçlanma gereksinimini azaltmıştır.

1. İktisadi Açıdan Kamu Harcamalarının Gelişimi

Konsolide bütçe harcamaları incelendiğinde özellikle makroekonomik değişkenler üzerindeki etkilerinin analiz edilebilmesi açısından reel-transfer harcama ayırımı önem kazanmaktadır. Aşağıda Tablo 9'da görüldüğü gibi, reel harcama olarak nitelendirilen personel ve diğer cari harcamalardaki azalış göze çarpmaktadır. Cari harcamaların ağırlıkla savunma carilerinden oluştuğu dikkate alındığında, personel harcamalarındaki dramatik düşüş önem taşımaktadır. Bu düşüş, 1980 sonrası büyüme stratejisindeki köklü dönüşümün ağırlıkla hangi gelir gruplarına mali yük kaydırılarak gerçekleştirildiğinin açık göstergesi niteliğindedir.

Yatırım harcamaları açısından 1980 ile karşılaştırıldığında, dönem sonunda görelî payında pek değişiklik meydana gelmemiştir. Kamunun toplam ekonomi içindeki ağırlığı bakımından gösterge olabilecek, konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ye oranı 1981–1988 arasında yaklaşık ortalama %16 düzeyindedir.

Konsolide bütçe harcamaları içinde göze çarpan önemli gelişme de borç faiz ödemeleri ve özellikle iç borç faiz ödemelerinin payındaki artıştır. Böyle bir gelişmenin temelinde, bir yandan dış borçlar açısından 24 Ocak sonrası görece kolaylıkla temin edilen “Yapısal Uyum Kredileri”nin geri ödemelerinin başlaması diğer yandan da vergi yükünün düşürülmesi

nedeniyle ortaya çıkan finansman açığının sistemli olarak Hazine ihaleleri ile karşılanmasından kaynaklanmaktadır⁴⁶.

GSMH'ye oranla faiz ödemelerinin artış içinde olduğu da bir gerçek iken, reel kamu harcaması düzeyinin borç çevrim endişesiyle, daha fazla azalacağı net bir şekilde izlenebilmektedir. Genellikle ülkelerde GSMH arttıkça kamu harcamalarının da artması gerekirken⁴⁷, ülkemizde 1980–88 dönemi pozitif ve nispeten istikrarlı büyümeye tanık olmasına rağmen tam tersi bir gelişme gözlemlenmiştir.

Tablo – 9: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (1980–1988) (%)

Yıllar	Cari Harcamalar		Yatırım Harc.	Transfer Harcamaları				Toplam Har.
				Faiz Ödemeleri		KİT'lere Transferler	Diğer Transferler	
	Personel	Diğer Cari		İç	Dış			
1980	31,7	14,2	17,2	2,0	0,8	16,4	17,6	100.0
1981	26,3	15,8	20,2	2,7	2,2	12,6	20,1	100.0
1982	27,6	17,4	20,8	2,1	3,3	14,0	14,8	100.0
1983	25,6	15,2	18,1	3,1	5,0	11,6	21,4	100.0
1984	23,7	15,7	18,3	4,7	7,0	7,3	23,4	100.0
1985	23,6	15,2	20,7	4,6	7,9	3,4	24,7	100.0
1986	21,5	14,1	23,6	7,6	8,0	1,6	23,6	100.0
1987	23,0	11,8	20,3	9,7	7,7	3,4	24,2	100.0
1988	23,6	11,2	16,6	14,7	8,5	4,8	20,6	100.0

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1980-2004) verilerine dayanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

1984 yılından itibaren KİT'lere yapılan transferlerde, Tablo-9'da görüldüğü gibi, azalma ortaya çıkmaktadır. Bu azalış, yukarıda 1980'lerin ortalarından itibaren KİT'lerin örtük özelleştirme sürecine ilişkin yapılan yargıyı doğrular niteliktedir.

⁴⁶ Mayıs 1985 ve Ekim 1986 arasında 6 aylık Hazine Bonosu ve 1 yıllık devlet tahvili olmak üzere sadece iki çeşit senet ihale yoluyla satılmış iken Kasım 1986'da Hazine düzenli bir ihale sistemi oluşturarak borçlanma araçlarını artırmıştır (Macit İNCE: Devlet Borçlanması, Seçkin Kitabevi, Ankara, 1996, s. 80). Nitekim bunun sonucu olarak 1980–83 tahvil ve Hazine Bonosu satışı yoluyla yılda GSMH'nin %1.2'si oranında net anlamda borçlanan Hazine 1984-87 döneminde bu oranı, GSMH'nin %2.9'una çıkarmıştır (Oğuz OYAN: Dışa Açılma ve Mali Politikalar, Türkiye: 1980-1989, Verso Yayınları, Ankara, 1989, s. 267).

⁴⁷ H.L. WLENSKY: The Welfare State and Equality, California University Pres, Berkeley, 1975, s. 25.

2. İdari ve Fonksiyonel Açıdan Kamu Harcamalarının Gelişimi

Fonksiyonel açıdan konsolide bütçe harcamaların incelenmesi, harcamaların disipline edilebilirliği açısından önem taşımaktadır ve mali disiplinin sağlanması bakımından, işlevsel harcamaların nasıl bir yapıya kavuşması gerektiği hakkında fikir verebilmesi için önemli bir gösterge olacaktır. Özellikle beşeri sermaye birikimi açısından sağlık, eğitim vb. gibi sosyal harcamaların yönünün ve geleceğinin de belirlenmesi gerekmektedir.

Tablo – 10: Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1983 – 1988) (%)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Genel Hizmetler	35,8	32,9	29,8	27,1	28,5	27,0
Savunma	15,4	15,3	15,4	20	12,7	11,8
Adalet-Emniyet	3,6	3,8	3,9	4,3	4,0	3,7
Tarım-Orman-Köy İşleri	6,2	5,8	5,1	5,1	5,6	4,6
Su İşleri	6,0	5,8	8,0	5,9	7,6	7,2
Karayolları	4,9	5,4	5,3	3,9	3,9	3,2
Bayındırlık	3,6	4,2	4,5	1,9	3,2	2,5
Madencilik	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
Eğitim	13,1	12,6	12,5	11,6	12,3	12,4
Sağlık	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0
Kültür-Turizm	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
Diğer Sosyal Hizmetler	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Faiz Ödemeleri	6,9	9,9	11	15,6	17,7	23,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı: Bütçe Gerekçeleri (1986 – 1989) verilerinden tarafımızca derlenmiştir.

Genel hizmetler, savunma, adalet ve emniyet hizmetlerinden oluşan genel idare hizmetlerine ayrılan paydaki sistematik azalış, bir yandan kamunun toplam talep mekanizmasını etkileme gücünü azaltırken, devletin temel fonksiyonlarını bile yerine getiremediğinin göstergesi olmaktadır.

Tarım-Orman-Köy işleri, Su işleri, Karayolları, Bayındırlık, Ulaştırma ve Madencilikten oluşan ekonomik hizmetlerdeki kümülatif olarak azalış, devletin sermaye birikim sürecine katkısını zayıflatırken aynı zamanda özel sektör

Üretkenlik artışıını yeterli ölçüde destekleyememektedir⁴⁸. 1980 sonrası politikalarındaki temel ynelişlerden bir tanesi de yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye çekilmesidir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları için gittikçe önemi artan kamusal girdilerin ve kamusal hizmet kalitesinin, ekonomik hizmetlere ayrılan kamu harcamalarındaki azalışa paralel olarak düşüş göstereceği aıktır⁴⁹.

Eğitim, Sağlık, Kültür-Turizm ve diğer sosyal hizmetlerden oluşan sosyal hizmetler, dönem boyunca konsolide bütçe içindeki göreli payını korumaktadır. Kuşkusuz sosyal hizmetlere bu düzeyde kamusal harcamalardan pay ayıran Devlet, sosyal devlet olgusunun gereklerini yerine getirmekte zorlanmaktadır. Ayrıca eğitim ve sağlık hizmetlerinin payının düşüklüğü de ülke açısından önemli olan üretkenlik dzeyi⁵⁰ ve artışıında belirleyici olmaktadır. Ekonomik büyüme üzerinde etkili olan doğrudan yabancı sermaye yatırımları açısından eğitim ve sağlık harcamalarına ayrılan kaynakların da yeterliliği büyük önem tařımaktadır⁵¹.

Daha önce de vurgulandığı gibi, borç faiz ödemelerinin payındaki artış, kamu sektörünü bir yandan sosyal harcamalar diğer yandan reel harcamalar özelinde işlevsizleştirmektedir.

⁴⁸ Kamu yatırımlarındaki 1 birimlik artış 1 yıl gecikmeyle özel sektör sabit sermaye yatırımlarında 0.44 artış meydana getirmektedir (Hülya KİRMANOğLU: "Türkiye'de Kamu Yatırımları ile zel Sektör Sabit Sermaye yatırımları Arasındaki İlişki (1963–1989)", Sosyal Bilimler Dergisi, S. 2, Mart 1994, s. 52).

⁴⁹ Christof SAVER, Margit SCHRATZENSTALLER: "Strategies for International Fiscal Competition for Foreign Direct Investment in a Model with Impure Public Inputs", Diskussionbeiträge No. 115, Dezember 2002, s. 25.

⁵⁰ Türkiye genç nüfusa sahip olması nedeniyle diğer ülkelere göre avantaja sahip olmasına rağmen işgücü verimi açısından yetersiz kalmıştır. Sektörel bazda verimlilik göstergelerine bakıldığında, işgücü verimliliği Türkiye'ye oranla tarım sektöründe; Avusturya ve Portekiz'de 2, Yunanistan'da 3, İtalya'da 7, Hollanda'da 10 kat; sanayi sektöründe; Yunanistan ve Portekiz'de 2, Belçika, Fransa ve Hollanda'da 5 kat; hizmetler sektöründe; AB lkelerinde ortalama 5 kat daha yüksek olduğu görülmektedir (MPM: Verimlilik Raporu, Ankara, 2002, s. 14-25).

⁵¹ Holger WOLF: "Globalization and the Convergence of Social Expenditure in the European Union", The GW Center for Study of Globalization Occasional Paper Series No: 7, October 2002, s. 9.

C. Kamu Açıkları ve Mali Disiplin Sorunu

24 Ocak 1980 sonrasında alınan iktisadi kararların kamu maliyesi anlamında uygulamaya sokulması, vergi yükünü azalttığı için Türkiye’de kamu açıkları artmaya başlamış ve mali disiplin sorunuyla karşı karşıya kalınmıştır. Kamu açıklarının artışı, kamu açığının finansmanı sorununu gündeme getirmiş ve iç ve dış borçlanmadaki artış faiz yükünü beraberinde getirerek ileri yıllarda kamunun borç yükünü artırmıştır.

Mali disiplin sorununun; kamu gelirlerinin, kamu giderlerini karşılayamaması olarak belirtilmesi, konunun daha iyi anlaşılabilmesi açısından kamu kesimi genel dengesinin incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Tablo-6’dan da görüldüğü gibi, kamu finansman açığının GSMH’ye oranı, 1980 yılında % 8.8 iken, kamu harcama sisteminin istikrar programı doğrultusunda yönlendirilmesi sonucu düşmüş ve 1985 yılında % 3.6’ya gerilemiştir. Kamu harcamalarının düşüş trendine göre, kamu açığının artması, mali disiplin sorununun kamu harcamalarının artışından kaynaklanmadığını gösteren en önemli delillerden biridir. 1987 sonrasında kamu harcamalarının artışının temelinde, önceden talep daraltıcı politikalarla mali yük kaydırılan alt ve orta gelirli gruplara yönelik olarak iyileştirici müdahalenin yapılmasıdır⁵². Ancak yine de, sosyal ve ekonomik harcamalar bağlamında, kamu harcamalarının arttığını ve mali disiplinsizliğe neden olduğunu belirtmek yeterli olmayacaktır. Ayrıca, faiz ödemelerinin de iç ve dış borç anlamında yükseldiği dikkate alındığında, mali disiplin sorununun temelinde öncelikle kamu harcama bileşiminde meydana gelen değişim yer almaktadır.

Kamu geliri boyutunda gelişim incelendiğinde, Tablo- 6’dan da görüldüğü gibi, vergi gelirlerinin alınan dönem itibariyle artmadığı, aksine

⁵² Bu iyileştirmelerin temelinde önemli ölçüde, geleneksel olarak işçi/memur ve çiftçi kesiminde örgütlenmiş parti liderlerinin siyasi yasaklarının kalkması yer almaktadır (ATİYAS: a.g.e, s. 7-8).

ortalama olarak azaldığı ve 1984 yılında GSMH'ye oranla % 11, 4 gibi bir orana gerilediği görülür. Arz yönlü iktisat yaklaşımı çerçevesinde, sermaye gelir grubundan vergi almak yerine borçlanmanın tercih edilmesi, vergi gelirlerinde azalışı beraberinde getirmiştir⁵³. Bunun yanı sıra, borçlanmanın tasarruf eğilimi yüksek kesimlerden yapıldığı dikkate alındığında, vergi alınması gereken kesimden borç alınması ve aynı kesime faiz ödemesi suretiyle fon aktarımı ilerleyen yıllarda sosyal sorunları beraberinde getirmiştir.

Vergi gelirlerinin azalışı, kamu maliyesi dengelerini bozmuş ve bu durum kamu açığını artırarak, kamu borçlanması giderek artmıştır. Azalan vergi gelirlerinin ikamesi için dolaylı vergiler devreye sokulurken, bir yandan da kamu, yeni fonlar ihdas etmek suretiyle kamu açığının önlenmesine yönelik çaba içinde olmuştur. Öyle ki, 1988 yılında fon gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı % 50'ye yaklaşmıştır⁵⁴.

Siyasi yasakların kalkması, dönemin iktidarının 16 Mart 1989 yerel seçimlerinde 55 il belediye başkanlığını ana muhalefet partisine kaptırması ve sendikal mücadelenin Zonguldak olayları ile tekrar başlaması; iktidarın sıkı gelirler politikasının sonuna gelindiğinin işaretlerini vermeye başlamıştır. Ancak dönemin iktidarı, rant dağıtımını bir kesimin mali yükünü artırmadan gerçekleştirmek isteğinden yani, bir kesime yıllardır kaynak aktarırken bir başka kesime de kaynak aktarma zorunluluğunda kaldığında; diğer kesime rant aktarmaya devam etme arzusunda olunca; kimseden almadan herkese vermek gibi bir kimliğe bürünme çabasıdır⁵⁵.

1989 yılına gelindiğinde yukarıdaki belirtilen sorunlar nedeniyle, neo – liberal eksende yeni bir model denemesi ihtiyacı ortaya çıkmış ve 32 sayılı

⁵³ Arz yönlü iktisat yaklaşımı, yeni klasik makro iktisat yaklaşımının içeriğini yansıtmaktadır. Serbest piyasa ekonomisini temel alan yaklaşım, borçlanmaya karşı çıkmakta ve kamu giderlerinin olağan kamu gelirleriyle finanse edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Ancak Türkiye'ye yansımaları, vergi yükünü düşürmek suretiyle yatırımı teşvik etmek olmuştur ve sonucunda kamu açığı dolayısıyla borçlanmayı zorunlu kılmıştır.

⁵⁴ OYAN: Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye ?, s.11.

⁵⁵ Korkut BORATAV, Ekonomi'ye Soldan Bakış, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayın No: 8, Ankara, 1996, s. 38.

Türk Parasının Kıymetini Korumu Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapan Karar⁵⁶ ile uluslar arası sermaye hareketleri önündeki engeller kaldırılmış ve sıcak para olarak adlandırılan kısa vadeli spekülâtif sermayenin akımı için zemin hazırlanmıştır.

Mali disiplin bağlamında sonuç olarak, 1980 sonrasında vergi yükünün azalmasının, kamu harcamalarındaki artış eğilimi ve bileşimi dikkate alındığında, Türkiye'de yaşanan mali disiplin sorunu hakkında gösterge olduğu kuşkusuzdur. Kuşkusuz bu tespit, Türkiye'de mali disiplin sorununun temelinde, kamu harcama yapısından ziyade kamu gelir yapısı olduğuna doğrudan işaret etmektedir.

Kamu açıklarının giderek artması ve artık iç tasarrufun yeterli gelmemesi sonucu, dış borçlanmada yeni yapılanma gereğini ortaya çıkarmıştır. Programın siyasi, sosyal, mali ve ekonomik olarak taşınamayacağı sonucu ortaya çıkmış ve artık her alanda kamu açığının yarattığı yük, mali anlamda ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bilindiği gibi kamu açıklarının finansmanında en güvenilir yol, vergi toplamaktır. Ancak; bazen ülkeler bu seçeneği siyasi lobilerin etkisiyle diğer seçeneklere tercih etmektedirler. Bunlar para basma, iç borçlanma ve dış finansmandır. 1980 sonrası uygulanan yeni sağ politikalar yavaş yavaş merkez bankalarının özerk olması fikrini AGÜ'lere dayattığı için para basma seçeneği Türkiye'de belli bir kesim için politika seçeneği olmaktan çıkmaya başlamıştı. İç borçlanmada, kamu dengesinde ve iç tasarruflarda sıkıntıların baş göstermesi sonucunda; politika yapıcılar uluslar arası finans çevrelerinin çok istediği bir seçenek olan uluslararası likidite ile bu darboğazı aşma yolunu tercih etmişlerdir. Bu, Türkiye'de 32 sayılı karar ile kendini göstermiştir. Daha sonraki yıllarda yaşanacak krizlerin tohumlarını atan bu karar, serseri halde gezen uluslararası likiditenin iştahını kabartarak ülkemizi "Yükselen Piyasa" olarak görmelerine ve göstermelerine yol açmıştır. Kısaca

⁵⁶ Bu Karar ile yabancıların yurtiçi piyasalarda mali varlık edinimi ile yerleşiklerin yabancı piyasalardan mali varlık edinimi önündeki tüm engeller kaldırılmıştır. Bu şekilde ülkemizde finansal liberalleşme süreci tamamlanmıştır. Karar, 11.08.1989 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

yüksek faiz düşük kur politikası (sıcak para politikası)'nı kullanarak ülkemize gelen kısa vadeli sermaye, en ufak bir istikrarsızlıkta ülkeyi terk ederek önemli sorunlarla karşı karşıya kalmamıza neden olmuştur. Başlangıçta kamu dengesi problemini çözmek için bir politika aracı olarak düşünülen bu seçenek, daha sonraki yıllarda yüksek faizlere neden olması dolayısıyla kamu dengesi için kendisi bir sorun teşkil etmeye başlamıştır.

III. 1989 FİNANSAL SERBESTLEŞME KARARI: KAMU MALİYESİNE ETKİSİ VE 1994 KRİZİ

Kamu açığının finansmanına yönelik olarak yeni arayışlar, kısa vadeli sermayenin akımı için zemin hazırlama gereğini ortaya çıkarmış ve uluslararası sermayenin ülkeye girişindeki kısıtlamalar kaldırılmıştır. Ancak, yeterli rekabet gücüne sahip olunmadan, ödemeler bilançosunda olumlu sonuçlar alınmadan atılan bu adım, Türkiye'nin krizlere açık bir ülke konumuna gelmesine neden olmuştur⁵⁷. Dolayısıyla, finansal reformun reel ekonomiye etkisi ve kamu kesimi dengesindeki tahribatı, Türkiye'nin gelecek yıllarına damgasını vuracaktır.

A. 1989 Finansal Serbestleşme Kararı

1989 yılında ülkemizde alınan finansal serbestleşme kararı, 1980 sonrası dışa açık liberalizasyon yapılanmanın bir uzantısı olarak gelişim göstermiş ve 1981 yılında faiz hadlerindeki sınırlamaların ve 1984'de döviz alım satımının serbestleştirilmesinin tamamlayıcısı olarak 1989'da sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesiyle nihai halini almıştır⁵⁸. Bunun dışında, 1986 yılında Sermaye Piyasası Kurulunun kurulması, İMKB'nin yeniden kurulması, Merkez Bankasının 1987 yılında açık piyasa işlemlerine başlaması, Türkiye'de finansal sistemi geliştirme çabaları olarak değerlendirilebilir. Ancak bu süreç, Türkiye'de beklenen sonucu yaratmamıştır. McKinnon – Shaw tezi⁵⁹ olarak bilinen, tasarruf–yatırım

⁵⁷ YELDAN: a.g.e., s. 127 – 128.

⁵⁸ YELDAN: a.g.e., s. 129.

⁵⁹ ÖZATAY – SAK: a.g.m., s. 6.

etkinliğinin artırılması suretiyle, kalkınma temposunun hızlanması beklentisi Türkiye’de gerçekleşmemiş ve rant sürecini başlatarak, kamu açığının finanse edilmesi için menkul değerler oluşturulmuştur⁶⁰.

Finansal sermaye akımının iki temel bakış açısıyla incelenmesi sonucunda farklı anlayışların olduğu ortaya çıkmaktadır. Birincisi, akışkan fonların gittiği ülkelerde değerlendirme imkanları araması ve bu bağlamda ülkelerin fon gereksinimi çerçevesinde, bu akışkan fonların ülkeye gelmesi için düşük kur, yüksek reel faiz temelinde iktisat politikalarını yönlendirmeleridir. İkincisi ise, fonların yatırımlara aktararak üretim imkanlarını genişletecek şekilde, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye gelmesinin sağlanmasıdır. Ülkemizde, kamu açığının kısa vadeli finansmanı dolayısıyla, yabancı sermayenin daha çok birinci bakış açısıyla geldiği belirtilebilir. Finansal serbestleşme kararı sonrası, sınırlı ölçüde de olsa doğrudan yabancı sermaye girişi gerçekleşmiştir. Ancak, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının zaman zaman özelleştirme kanalıyla üretime aktarılacağı varsayımı yapılsa da, rekabetin tasfiyesi amacıyla tesislerin kapatılması biçiminde olduğu da görülebilmektedir⁶¹. Dolayısıyla sınırsız ve denetimsiz gelişen finansal sermayenin ülkelere gelişi, iktisadi istikrarsızlığı da beraberinde getirebilmektedir⁶².

B. Kamu Maliyesine Etkisi: Kamu Harcamalarının Gelişimi

Finansal serbestleşme kararının kamu kesimi finansmanına etkisi, 1989–1994 dönemi itibarıyla çift yönlü olmuştur. Birinci yönü; kamu finansmanının sağlanması amacıyla düşük kur, yüksek reel faiz ikileminde kısa vadeli spekülative sermayenin akışının sağlanmasıdır. İkinci yönü; spekülative fona yüksek reel faiz getirisinin sağlanması amacıyla, 1990 yılından itibaren faiz ödemelerinin artarak kamuya ek bir finansman yükü

⁶⁰ YELDAN: a.g.e., s. 129.

⁶¹ Gülten KAZGAN: Küreselleşme ve Ulus Devlet, Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000, s. 161.

⁶² Bkz. Lester THUROW: Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America, Warner Boks, New York, 1992, s. 17.

getirmesi ve bu bağlamda 1994 krizinin alt yapısını hazırlamasıdır. Dolayısıyla, finansal reform olarak değerlendirilen finansal serbestleşme kararının kamu maliyesine etkisi, bu paradoksal yaklaşım etrafında incelenmesi ve değerlendirilmesi, sağlıklı sonuçlara ulaşmak açısından yerinde olacaktır.

1980 sonrası yapılan vergisel düzenlemeler sonucu düşen vergi yükü, 1989 sonrasında nispeten artış göstermiştir. Ancak, bu artışın temelinde dolaylı vergiler yer almaktadır. Kamu kesimi genel dengesinin sağlanması açısından vergi yükündeki bu artış yeterli olmamıştır. Çünkü, kamusal harcama dinamikleri, kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışta belirleyici olmuştur.

Tablo–11’de, KKBG’nin 1989 sonrasında hızla yükseldiği ve 1993 yılında GSMH’ye oranla % 10,2’ye ulaştığı görülmektedir. Ayrıca tabloda görüldüğü gibi, toplam kamu harcamalarının GSMH’ye oranla 1989 yılında %28,3’ten, 1994 yılında %31,6’ya çıkmıştır.

Tablo – 11: Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSMH’ye Oranı)(1989–1993)
(%)

	1989	1990	1991	1992	1993
Gelirler (I+II+III+IV)	21,0	20,3	18,3	18,4	20,8
I. Vergiler	14,8	15,7	16,6	17,5	17,8
A.Vasıtasız	6,3	6,6	7,1	7,3	7,2
B.Vasıtalı	8,5	9,1	9,5	10,2	10,6
II.Vergi Dışı N. Gelirler	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
III.Faktör Gelirleri	4,9	3,1	0,6	-0,1	2,5
IV.Sosyal Fonlar	-0,1	0,1	-0,3	-0,4	-0,9
Giderler (V+VI+VII+VIII)	-28,3	-29,4	-30,4	-30,3	-31,6
V.Cari Giderler	-8,4	-10,0	-11,2	-12,2	-12,3
VI.Yatırımlar	-7,4	-8,6	-7,6	-6,8	-7,3
VII. Transferler	-9,4	-8,1	-8,7	-8,9	-10,3
A.Sermaye Transferleri	-0,8	-0,6	-1,2	-1,0	-0,4
B.Cari Transferler	-7,7	-6,5	-6,2	-6,8	-9,3
C.Diğer Transferler	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1
D.Kamulaş. Ve S.Değer Art.	-0,9	-0,7	-1,1	-0,9	-0,5
VIII.Dış Borç Kullanımı	-3,1	-2,7	-2,9	-2,4	-1,7
Borçlanma Gereği (KKBG)	-5,3	-7,3	-10,1	-10,5	-10,2
Faiz Dışı KKBG	-1,7	-2,3	-4,0	-4,4	-2,0

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 2003) verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Kamu harcamalarındaki artış, temelde iki unsurdan kaynaklanmaktadır. İlki, cari harcamalardaki artış, diğeri ise cari transferlerdeki artıştır. Cari giderlerdeki artış, 1980-88 döneminde mali yük kaydırılan ve kaynak transferi açısından dışlanan kesimlerin gelir kayıplarını telafi etmeye yönelik çabaların sonucudur⁶³.

Nitekim, 1980 sonrasında kamu kesimi finansman açıklarındaki payı tedrici olarak düşen KİT'lerin bu gereksinim içindeki payında 1990 yılında artış meydana gelmiştir. Bu gelişmenin temelinde bir yandan Şubat 1988 Kararları ile KİT'lerin özel finansman piyasasındaki likidite bolluğunu masnetmeye yöneltilmesi, diğeri yandan da yüksek ücret artışlarını içeren sözleşmeler yer almaktadır. Fakat, KKBG'nin bütçe türlerine göre dağılımına bakıldığında, konsolide bütçe görelî önemini korumaktadır.

Tablo – 12: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (1989-1993) (%)

	1989	1990	1991	1992	1993
Konsolide Bütçe	62,5	41,0	52,3	40,8	65,6
-Faiz Dışı Konsolide Bütçe	-4,8	-6,9	14,7	6,1	8,4
KİT	36,0	51,0	30,6	30,8	6,5
-İşletmeci	36,7	53,3	32,6	35,3	9,6
-Tasarrufcu	-0,7	-2,3	-2,0	-4,5	-3,1
Mahalli İdareler	3,9	0,6	2,7	7,5	7,0
Döner Sermayeli Kuruluşlar	-0,3	-0,2	0,1	0,1	0,0
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	-6,8	-3,7	1,4	2,2	5,7
Fonlar	7,3	8,3	9,3	11,9	8,3
Özelleştirme Kap. Kur.	-2,5	3,1	3,6	6,6	6,8
Toplam KKBG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 2003) verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Kamu harcamalarının artışının temelindeki ikinci unsur ise, yüksek reel faiz verme çabasının yarattığı faiz harcamasının da 1989 yılına göre, 1993 yılında % 45 oranında artmasıdır. Tablo-13'te görüldüğü gibi, cari ve transfer harcamalarındaki artış, yatırım harcamalarındaki sistematik azalışla telafi

⁶³ Siyasal sisteme rekabet gelmesi ve sosyal muhalefet sonucu; 1989, 1991 ve 1993 yıllarında yapılan toplu iş sözleşmeleri ile ücretli kesimin geçmişe yönelik kayıpları telafi edilmiştir.

edilmiştir. Cari harcamalardaki artışta, işçi ücretlerindeki iyileştirmeleri takiben memur maaşlarındaki iyileştirmelerden kaynaklanmaktadır.

Tablo – 13: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (1989–1993) (%)

Yıllar	Cari Harcamalar		Yatırım Harc.	Transfer Harcamaları				Toplam Har.
				Faiz Ödemeleri		KİT'lere Transferler	Diğer Transferler	
	Personel	Diğer Cari		İç	Dış			
1989	32,3	10,6	15,0	13,2	8,1	3,1	17,8	100
1990	38,6	10,2	14,7	14,0	6,4	1,8	14,3	100
1991	37,8	8,5	13,2	13,0	5,5	9,4	12,6	100
1992	42,4	9,1	13,2	13,8	4,4	3,7	13,4	100
1993	34,9	7,3	11,0	19,1	4,9	5,3	17,5	100

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 2003) verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Tablo – 14: Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1989 – 1993) (%)

	1989	1990	1991	1992	1993
Genel Hizmetler	23,7	19	24,3	20,1	24
Savunma	13,1	13,3	12,1	13,5	10,9
Adalet-Emniyet	4,5	5,1	5,2	5,3	4,5
Tarım Orman Köy	5,1	5,7	6,6	6,2	5,1
Su İşleri	6,5	5,6	5,4	5,2	4
Karayolları	2,9	3,1	3,2	3,1	2,9
Bayındırlık	2	2	1,7	2,1	2,3
Madencilik	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Eğitim	15,5	18,8	17,3	19,7	16,5
Sağlık	3,8	4,7	4	4	3,9
Kültür-Turizm	0,6	0,9	0,7	0,8	0,7
Sosyal Hizmetler	0,7	1,1	0,9	0,9	0,9
Faiz Ödemeleri	21,2	20,4	18,2	17,9	23,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı: Bütçe Gerekçeleri (1991–1995).

Transfer harcamaları için önemli bir kalem olan borç faizlerinde ise, önemli sıçramalar meydana gelmiştir. Bunun nedeni ise, kısa vadeli sermaye akışını düzenli kılabilmek için verilen yüksek reel faizlerdir. 1989 yılında klasik Fisher denkleminde türetilen reel faiz oranı %-6,1'den 1993 yılında

%13,2'ye çıkmıştır⁶⁴. Ancak, sıcak para mekanizmasının diğer unsuru olan düşük değerli döviz kurunu dikkate aldığımızda⁶⁵, TL'nin yıllık bazda reel getirisi, 1989 yılında %7.0 iken 1993 yılında % 6,5 olarak gerçekleşmiştir⁶⁶. Kuşkusuz bu reel getiriler gelişmiş ülke finansal piyasalarına göre oldukça yüksektir.

Devletten beklenen işlevlerin etkin biçimde yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi için konsolide bütçe harcamalarının fonksiyonel dağılımının incelenmesi gerekmektedir. Tablo-14'te görüldüğü gibi, genel idare hizmetleri, ekonomik ve sosyal hizmetler görelî paylarını korurken faiz ödemelerinde artış göze çarpmaktadır. Türkiye'nin gelişmekte

⁶⁴ Reel faiz hesaplamasında, "reel faiz: $((1+\text{nominal faiz oranı})/(1+\text{enflasyon oranı})-1)*100$ " formülü ve DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004 verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

⁶⁵ Bu noktada ayrıntılı bir sıcak para mekanizması işleyişinin (faiz-kur arbitrajının) vurgulanmasına ihtiyaç vardır. Uluslararası finansal işlemlerde en yaygın arbitraj türü iki ülkedeki faiz farklılıklarından kar elde etmektir. İki farklı ülkeden bahsederken iki ayrı paranın işleme tabî olduğunu unutmamak gerekir. Dolayısıyla bir yatırımcı hangi ülkeye yatırım yapacağına karar verirken iki ülke faiz oranlarını karşılaştırmanın yanı sıra iki ülke parası arasında dönem içindeki değişimi de göz önünde bulundurmak zorundadır. Bunu bir örnek yardımı ile açıklayacak olursak: Norveçli bir yatırımcı elinde bulunan 1000 dolarlık fonla hangi ülkeye yatırım yapacağı konusunda kararsızdır (Selim SOMÇAĞ: Türkiye'nin Ekonomik Krizi, 2006 Yayınevi, 2006, s. 28). Türkiye'de yıllık TL faizi %40 ve ABD de ise dolar faizi %5'dir. Dönem başında (1.1.2006) Türkiye'de 1\$=10 TL ise ve dönem sonunda (31.12.2006) a) 1\$=12 TL b) 1\$=18TL olduğu duruma göre yatırımcı hangi ülkeye yatırım yapar? a) Norveçli yatırımcı elindeki 1000 \$'ı ABD'ye yatırır ise dönem sonunda %5'den 50\$ gelir elde eder. Yıl sonu eline geçen toplam para 1050\$'dır. Türkiye'ye yatırım yaparsa 1000\$'ı dönem başında TL'ye çevirir (1000*10=10.000TL) ve yıl içinde %40 faiz geliri elde eder. Sonuçta yıl sonunda elindeki TL miktarı, 14.000TL'dir. Dönem sonunda elindeki TL'leri cari kurdan (1\$=12TL) dolara çevirince elde edeceği dolar miktarı, 1166.6\$'dır. Doğal olarak yatırımcı yüksek faiz düşük kur politikası uygulayan (sıcak para politikası) Türkiye'ye yatırım yapacaktır. Kuşkusuz bu yatırım, spekülâtif amaçlı ve kısa dönemli bir yatırım olacaktır. b) Norveçli yatırımcı elindeki 1000 \$'ı ABD'ye yatırır ise dönem sonunda %5'den 50\$ gelir elde eder. Yıl sonu eline geçen toplam para 1050\$'dır. Türkiye'ye yatırım yaparsa 1000\$'ı dönem başında TL'ye çevirir (1000*10=10.000TL) ve yıl içinde %40 faiz geliri elde eder. Sonuçta yıl sonunda elindeki TL miktarı, 14.000TL'dir. Dönem sonunda elindeki TL'leri cari kurdan (1\$=18TL) dolara çevirince elde edeceği dolar miktarı, 777.7\$'dır. Doğal olarak yatırımcı ABD'ye yatırım yapacaktır. Kuşkusuz yabancı sermayeye ihtiyaç duyan ve kısa vadeli popülist politikalar uygulayan Türkiye bu durumda uyguladığı kur politikasını gözden geçirmek zorunda kalacaktır. Yani yüksek faiz düşük kur politikasını tekrar devreye sokmak zorunda kalacaktır. Şüphesiz bu politikalar, kısa vadeli, popülist ve miyobik gözlükle yapılmış ve uzun vadeli ülke çıkarlarını görmezden gelen politikalar olacaktır.

⁶⁶ Erinç YELDAN: "Kısa Vadeli Sermaye Akımlarının Türk Finans Piyasalarına Olan Etkileri Üzerine Gözlemler", Ekonomide Durumu Dergisi, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, Güz 1996, s. 47 (Tablo 2).

olan bir ülke olarak alması gereken mesafenin uzunluğu dikkate alındığında, bu hizmetlerin görelî paylarını koruması tatmin edici olmaktan uzaktır.

Kamu açıklarının azaltılması için kısa vadeli çözüm olarak sunulan, kamu harcamalarının daraltılması anlayışı, hangi kamu harcamasının hangi ölçüde daraltılması gerektiği sorusunu gündeme getirmektedir⁶⁷. Cari harcamaların büyük bir kısmının personel harcamalarından oluştuğu dikkate alındığında, cari harcama kaleminden kısıntı yapmak mümkün olmayacaktır. Transfer harcaması kaleminden kısıntı yapma imkanı olsa da, özellikle 1989 sonrasında faiz ödemelerinde artış meydana gelmesi, bütçe esnekliğini önemli ölçüde daraltmaktadır. Kamu yatırımlarının azaltılması da, kısa dönemde kamu finansmanında rahatlama sağlasa da, orta ve uzun dönemde üretim kapasitesini daraltması nedeniyle kalkınma ve refaha ilişkin sorunları gündeme taşıyabilecektir⁶⁸. Sonuç olarak kamu harcamalarının daraltılması olanaklarının sınırlı olduğu bu döneme ilişkin olarak da gözlenebilmektedir.

C. 1994 Krizine Neden Olan Gelişmeler

24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte, sermaye birikiminin artırılması amacıyla ve özel sektörün güçlenmesi amacıyla oluşturulan iktisat politikaları doğrultusunda, kamu gelir sisteminin yönlendirilmesi kamu açıklarına neden olmuş ve ülkemizde borçlanma politikası ön plana çıkmıştır. Özellikle 1985 sonrasında yeni finansal araçların piyasaya arz edilmesi ve bu araçların yüksek reel faizlerle halka sunulması, makro ekonomi yönetiminin sadece borç yönetim politikası olarak değişimine neden olmuştur⁶⁹. 1989 finansal serbestleşme kararının ardından yabancı fonların, ülkemize sıcak para olarak adlandırılan kısa vadeli spekülâtif sermaye şeklinde girişinin cazip kılınması için nominal faizlerin artırılması (dolayısıyla reel faizlerin de) iç ve dış borç stokunu artırmış ve kamu finansman sorununu derinleştirmiştir. Giderek

⁶⁷ Taner BERKSOY: "Makro Ekonomik Politikalar", Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, TÜSES Yayınları, C.1, Aralık, 1991, s. 31

⁶⁸ BERKSOY: a.g.e., s. 32.

⁶⁹ İlker PARASIZ: Kriz Ekonomisi, Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları, Ezgi Kitabevi, 1996, s. 229.

sarmal hale gelen borç sorununun çözümü, borçların çevrilebilmesi çözümüne doğru ilerlemiş ve ülkenin tüm makro ekonomik dengelerini alt üst etmiştir. Özellikle reel ekonominin yüksek reel faiz oranlarında üretim yapma şansını yitirmesi ve fon kullanımından dışlanması 1994 krizine neden olan gelişmelerin odak noktası olmuştur.

Tablo – 15: Sermaye Hareketlerine İlişkin Çeşitli Göstergeler (1989-1993) (Milyon Dolar)

Yıllar	Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları	Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri	Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri/ GSMH	KKGB/ GSMH (%)	Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri/ KKGB (%)
1989	663	3826	3,5	5,3	66,0
1990	700	3271	2,1	7,3	29,3
1991	-2424	3073	2,0	10,1	20,0
1992	3583	9185	5,7	10,5	54,3
1993	8889	12370	6,8	10,2	66,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı: Yıllık Ekonomik Raporlar (1991 – 1995).

5 Nisan Kararlarına yol açan temel kırılma ise, 1993 yılı dördüncü çeyreğindeki finansal gelişmelerdir. Bu dönemde, yüksek finansman açığının karşılanması; yüksek reel faiz politikasıyla 3.5 Milyar dolarlık bir net yabancı sermaye girişine karşın, brüt olarak 1993 yılında 154.5 Milyar dolarlık bir giriş ve 151 Milyar dolarlık bir sermaye çıkışı ile gerçekleştirilebilmiştir⁷⁰. Mali sistemin genişliği ve derinliği dikkate alındığında bu kadar büyük hacimli spekülasyon fon girişinin mali sistemde yol açabileceği tahribatı tahmin etmek güç olmamaktadır⁷¹.

Spekülasyon sermaye girişine göre uyarlanmış ekonominin bir başka etkisi, Türkiye’den dışarıya net kaynak transferini artırmış ve uygulanan

⁷⁰ Erinç YELDAN, “1994 Krizinin Yapısal Kaynakları”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. XIX, S. 185, s. 44. Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor verileri dikkate alındığında, net sermaye girişi 3,8 milyar Dolar iken Ödemeler Dengesi Bilançosu net hata ve noksan kalemi dikkate alındığında net giriş 3,5 milyar dolar olarak ortaya çıkmaktadır..

⁷¹ Örnek olarak 1995 yılı İMKB işlem hacmi 52.3 milyar Dolar iken ülkeye giren kısa vadeli brüt işlem hacmi 101 milyar dolar olduğu düşünülürse, bu kadar sığ piyasada bu hacimli fon girişinin yaratacağı şişkinlik ve çıkışı sonrası yaratacağı çöküntüyü öngörmek zor olmamaktadır (YELDAN: “Kısa Vadeli Sermaye Akımlarının Türk Finans Piyasalarına Olan Etkileri Üzerine Gözlemler” a.g.e., 44-45).

politika sonucundaki yüksek reel faiz politikası, ülkemizde işletme sermayelerinin kredilerle finanse edildiği dikkate alındığında, faiz haddinin maliyet ögesi olması temelinde fiyat artışlarını beslediği de ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır⁷². Hatta spekülâtif sermaye girişine odaklanan ekonominin, finansal sistemin derinliğine bağlı-paradoksal olarak krizi daha derin yaşama olasılığı artmaktadır⁷³.

Mevcut dengelerin kurulmadan ve yapısal sorunların çözümlenmeden sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi nasıl büyük bir hata ise⁷⁴, aynı dengelerin sağlanmadan finansal sistemle kavgaya girmek de o derece büyük bir hatadır. 1993 yılı son çeyreğindeki ardarda altı iç borçlanma ihalesini iptal eden dönemin siyasal iktidarı, piyasada o kadar likit fon bırakınca önce borsada çok büyük bir artışa neden olmuş, ardından borsadan çıkan likidite dövize spekülâtif saldırı gerçekleştirmiştir. Ekonominin spekülâtif sermaye karşısında giderek kırılgan bir hale gelmesi 1994'te yaşanan krize neden olduğu gibi, daha sonra yaşanabilecek krizlerin de habercisi olmuştur⁷⁵. Buradaki tarihi hata, faiz enstrümanının kullanılmasında ürkek davranılması ve geç kalınması nedeniyle döviz rezervlerinin kısa

⁷² Sinan SÖNMEZ: "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon", T.C. Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Türkiye'de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, 6 – 8 Mayıs 1993, s. 179; Fatih ÖZATAY, Emin ÖZTÜRK, Güven SAK: Şirketler Kesiminin Finansman Sorunları ve Alternatif Finansman Kaynakları, İstanbul, 1996, s. 37.

⁷³ Saruhan ÖZEL: Türkiye'de Enflasyon, Devalüasyon ve Faiz, Alkım Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2000, s. 9.

⁷⁴ Literatürde finansal liberalizasyonun sıralaması üzerine çok sayıda çalışma yapılmıştır. Sermaye hareketlerinin ancak ulusal sermaye serbestleştirildikten sonra dışa açılması gerektiği üzerine bir görüş birliği vardır (Nedret DEMİRCİ: Finansal Krizlerin Anatomisi, Modern Kriz Teorileri Işığında Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye, SPK Yayın No: 186, Ankara, 2005, s. 140). Kuşkusuz burada ulusal sermaye piyasalarının serbestleştirilmesinden kasıt, kamu kesimi borçlanma gereğinin özel sektör fon kullanım olanaklarını daraltmayacak düzeye gerilemesi kastedilmektedir.

⁷⁵ KEPENEK-YENTÜRK: a.g.e., s. 246.

sürede erimesidir⁷⁶. Ayrıca bu, faiz oranlarını piyasaya rağmen düşürme arzusunda olan bir anlayış için aslında tutarlı bir davranış biçimi gibi görülebilir.

1994 krizini aşmaya yönelik önlemler çok daha önceden hazırlanmış olmasına karşın, 27 Mart 1994 Yerel Seçimleri nedeniyle dönemin iktidarı, programı geciktirmiş ve seçimden hemen sonra geniş bir istikrar programını yürürlüğe sokmuştur.

D. 5 Nisan 1994 Kararları

1994 Krizini aşmak için alınan kararların amacı; kısa dönemde kamu açıklarını hızla düşürerek enflasyonu kontrol altına almak, Türk Lirasına istikrar kazandırmak ve sürdürülemez boyutta olan dış ticaret açığını düşürmek olarak sıralanabilir⁷⁷. Bu kararlar, 1994 yılına kadar uygulanan iktisat politikalarının tıkanması sonucu, yapısal reformlarla desteklenen konjonktürel kararlar olarak ortaya çıkmıştır.

1. Konjonktürel Kararlar

Konjonktürel kararlar başlığı altında, çeşitli politikaların incelenmesi mümkündür. Ancak, işlenen konu bağlamında kararların kamu maliyesi, kamu sektörü borçlanma gereği ve finansmanı önceliğinde incelenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Buna göre, kararların kamu maliyesi eksenindeki iddiaları, kamu borçlanma gereğinin azaltılmasına yönelik olarak, gelir artırıcı ve harcama kısıcı yönde gelişmiştir.

⁷⁶ 1993 yılında; Devlet tahvili ve Hazine bonusu faizlerinden %0, mevduat faizlerinden %10 vergi kesintisi yapılmaktaydı. 26.12.1993 tarih ve 3946 sayılı Kanun'la bu tevkifat oranları %25'e yükseltilmiştir. 17 Ocak 1994 tarihinde ortaya çıkan finansal kriz nedeniyle 27.01.1994 tarih ve 94/5255 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kaynakta kesinti oranları Hazine Bonusu ve Devlet Tahvillerinde tekrar %0'a düşürülmüştür. Fakat bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanması dahi 9 Şubat'ı bulmuştur. Bu uygulama, krizi aşma konusundaki uygulamaların ne kadar geciktirildiğinin göstergesidir. Ancak önceki yıl altı ihale iptal eden iktidar, yok ettiği borçlanma piyasasını tekrar tesis edebilmek için Haziran ayında %50 net getirili üç aylık süper bonolar ihraç etmiştir (Dönem içi yapılan borçlanma ihalelerinde gerçekleşen faizler dikkate alındığında yıl sonu ortalama bileşik faiz %208 olarak gerçekleşmiştir).

⁷⁷ TOBB: "5 Nisan Kararlarının İlk Sonuçları ve İlk Üç Ayın Bilançosu", *Forum Dergisi*, Temmuz 1994, s. 6.

Gelir artırıcı ve harcama kısıcı önlemler olarak⁷⁸:

- Vergi ödemeyen kesimlerin vergi ödemelerinin sağlanması amacıyla, vergi denetimlerinin yoğunlaştırılması,
- KİT'lerin mal ve hizmet fiyatlarının, ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre artırılması,
- Akaryakıt tüketim vergisinden bütçeye aktarılan payının artırılarak bütçe dengesinin sağlanmaya çalışılması,
- Kamu kuruluşlarına ait paraların kamu yararı ve Hazine birliği esası dikkate alınarak değerlendirilmesi,
- Hazine'ye ait taşınmaz malların satışı için gerekli düzenlemeler yapılması,
- Kamuya ait lojman, sosyal tesis ve kampların bedelleri rayiç seviyeye çıkarılarak, bu kuruluşların gelirlerinin bütçeye aktarılması, belirtilebilmektedir.

Harcama kısıcı önlemler olarak da:

- Bütçe dengesi dikkate alınarak, memur maaşlarında düzenleme yapılacağı,
- Kamu harcamalarında artışa neden olan ücret dengesizliklerinin giderileceği,
- Kamuya yeni personel alımının durdurulacağı,
- Yeni kamu yatırımlarına başlanmayacağı,

⁷⁸ PARASIZ: Kriz Ekonomisi, Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları, s. 258-260; Yapılmış olan bu yüksek oranlı kamusal zamlar Nisan 1994 enflasyonunun %32 gibi düzeyde gerçekleşmesine neden olmuştur. Kuşkusuz bu derece yüksek oranlı enflasyonda özel sektörün fiyatlama stratejisinin de payı azımsanamayacak boyuttadır.

- Yeni yatırımlara başlanamaması nedeniyle, yatırımları hızlandırma ödeneğinin kullanılmayacağı,

- Cari harcamalarda %30 kısıntıya gidileceği, (Savunma ve güvenlik hizmetleri hariç)

- Taşıt alımının sınırlandırılacağı ve maliyet unsuru olan eski taşıtların hizmet dışı bırakılacağı,

gibi kararlar alınmıştır.

2. Yapısal Önlemler

Orta vadede ekonominin kalkınması ve ekonomik kalkınmanın sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşması için, kamunun yeniden yapılandırılması hedefi doğrultusunda, vergi reformu, sosyal güvenlik reformu, tarımsal destekleme politikaları ve kamu kesiminde istihdamın rasyonelleştirilmesi gibi yapısal önlemlerin alınması gerektiği ortaya konmuştur⁷⁹.

Yapısal önlemler olarak sunulan kararlardan, sınırlı ve vergi reformundan uzak bir anlayışla bir vergi yasası değişikliğinin olacağı anlaşılmakta ve yapısal önlemlerin özü olarak da, kamu ekonomik kuruluşlarının başka bir ifadeyle KİT'lerin özelleştirilmeleri anlayışı ortaya çıkmaktadır⁸⁰. Özelleştirmenin hızlandırılması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılacağı ve bankacılık ve sanayi sektöründe faaliyet gösteren KİT'lerin özelleştirileceğinin kararlar içinde yer alması, kamu finansman sorununun yapısal olarak çözümlenmesinin özelleştirme anlayışından beslendiğini ortaya çıkarmaktadır.

Yapısal kararların bir başka boyutu da sosyal güvenlik kurumları üzerine odaklanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının, bütçeye olan yükünün azaltılması hedefine yönelik sosyal güvenlik reformunun amacı ise,

⁷⁹ PARASIZ: *Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, s.374.

⁸⁰ KEPENEK – YENTÜRK: a.g.e., s. 488.

SSK ve Bağ – Kur’ un çeşitli önlemlerle aktüerya dengesine kavuşmalarının sağlanması ve özel sağlık ve emeklilik sigortasının teşvik edilmesidir⁸¹.

Harcama kısıcı önlemlerin alınmasına destek olması amacıyla, bir başka yapısal reform olarak sunulan konu da tarımsal destekleme politikasında değişikliğin yapılmasıdır. Buradaki temel argüman; ürün fazlasının oluşmaması için yeni yasal düzenlemelerin yapılacağı ve devlet tarafından yapılan desteklemenin belli ürünler bazında olacağıdır⁸².

Kamu kesiminde rasyonelleştirmenin de, kamunun küçültülmesi anlayışı çerçevesinde; ücret artışlarına sınırlama getirilmesi, KİT’lerin personel sayısının azaltılması, kamuya yeni personel alınmaması ve ücret dengesizliklerinin giderilmesi şeklindeki konjonktürel kararların yapısal hale sokulma çabası olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Yapısal reformun bir başka tamamlayıcı ögesi de, para politikası alanında olmuştur. 5 Nisan Kararları ile birlikte, Merkez Bankası özerkliği konusu gündeme gelmiş ve Mayıs 1994’de 1211 Sayılı Yasa ile bankanın özerk olması için adım atılmıştır⁸³. Bunun sonucu olarak da, Merkez Bankasından Hazineye açılan kısa vadeli avans, o yılki bütçe ödeneklerinin % 15’i kadar değil, tedrici olarak azalarak 1998’den sonra % 3’ü olarak belirlenebilecektir⁸⁴.

E. 1994–1999 Arası Kamu Harcamalarının Gelişimi ve 5 Nisan Kararları Açısından Değerlendirilmesi

5 Nisan kararlarının kamu maliyesi boyutundaki gelişmeleri ve kamu finansman dengesine etkilerinin incelenmesi açısından kamu gelir ve harcamalarının gelişiminin incelenmesi gerekmektedir.

⁸¹ KEPENEK – YENTÜRK: a.g.e., s. 487.

⁸² KEPENEK – YENTÜRK: a.g.e., s. 488.

⁸³ Ömer Faruk ÇOLAK: Finansal Piyasalar ve Para Politikası, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2001, s. 29.

⁸⁴ ÇOLAK: a.g.e., s. 29.

Tablo – 16: Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSMH'ye Oranı %)(1994–1999)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gelirler (I+II+III+IV)	22,9	20,8	22,2	23,5	24,6	25,5
I. Vergiler	18,8	17,3	18,1	19,7	20,7	22,2
A.Vasıtasız	7,3	6,9	6,5	7,2	8,9	9,2
B.Vasıtalı	11,5	10,4	11,5	12,5	11,8	13,0
II.Vergi Dışı N. Gelirler	1,6	1,7	1,1	1,2	1,3	1,5
III.Faktör Gelirleri	3,7	3,3	4,8	5,0	5,0	4,8
IV.Sosyal Fonlar	-1,2	-1,6	-1,8	-2,3	-2,3	-3,0
Giderler (V+VI+VII+VIII)	-29,6	-28,9	-34,7	-33,7	-36,7	-44,1
V.Cari Giderler	-10,7	-9,6	-9,9	-10,8	-11,1	-13,3
VI.Yatırımlar	-3,6	-3,8	-5,3	-6,5	-6,8	-6,6
VII. Transferler	-11,9	-11,2	-15,2	-13,4	-14,7	-20,6
A.Sermaye Transferleri	0,2	0,0	-0,7	-0,8	0,4	-0,9
B.Cari Transferler	-11,2	-10,8	-13,6	-11,6	-15,1	-18,4
C.Diğer Transferler	-0,1	0,0	-0,4	-0,3	0,4	-0,7
D.Kamulaş. Ve S.Değer Art.	-0,9	-0,4	-0,5	-0,7	-0,4	-0,6
VIII.Dış Borç Kullanımı	-3,4	-4,3	-4,3	-3,0	-4,2	-3,5
Borçlanma Gereği (KKBG)	-6,2	-5,0	-8,6	-7,7	-9,4	-15,6

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 2003) verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

1994 Krizinin etkisiyle gerek kamu harcamaları gerekse kamu gelirlerinde azalış meydana gelmiştir. Bunun nedeni, ekonomide yaşanan %6,1'lik daralma nedeniyle vergi gelirlerindeki azalış ve kamu harcamalarının 5 Nisan Kararları sonrası bilinçli azaltılmasıdır. Dönemsel bölümlmeye uygun olarak baktığımızda 1999 yılında kamu gelirlerinde ve kamu harcamalarında artış meydana gelmiştir. Özellikle kamu harcamalarındaki dönem başına göre, %49'luk artış meydana gelmiştir. Bunun temel nedeni, özellikle cari transferlerde meydana gelen %64'lük artıştır. 5 Nisan sonrası daralan kamu harcamaları 1996 yılından itibaren tekrar artışa geçmiştir. 5 Nisan Kararları ile uygulamaya konan olağanüstü vergiler dahi vergi yükünün artışı için yeterli olmamıştır.

Tablo – 17: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (1994-1999) (%)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Konsolide Bütçe	63,5	81,1	95,6	99,2	77,6	76,2
-Faiz Dışı Konsolide Bütçe	-61,0	-66,7	-20,1	-1,7	-45,5	-11,8
KİT	-5,1	-4,4	-6,4	-5,1	13,9	14,9
-İşletmeci	-8,3	-12,8	-5,2	6,7	13,0	13,9
-Tasarrufcu	3,2	8,4	-1,2	-11,8	0,9	1,0
Mahalli İdareler	6,6	4,1	3,3	3,7	4,1	2,9
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0,1	0,5	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	9,4	8,7	0,4	1,1	4,1	1,6
Fonlar	14,6	12,8	1,6	0,3	0,5	4,3
Özelleştirme Kap. Kur.	10,8	-2,7	5,6	1,0	0,0	0,6
Toplam KKBG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 2003) verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

1980'lerin başında KKBG içinde en önemli pay KİT'lerin iken, 1994-1995 yıllarında fazla vermiştir. İzleyen üç yılda ise KİT'lerin payında önemli artış meydana gelmiştir. Bu açık önemli ölçüde KİT'lerin yüksek finansman ihtiyaçlarından kaynaklanmaktadır. Ancak, bu düzey dahi konsolide bütçenin payı ile karşılaştırıldığında kamu finansman dengesi üzerinde sınırlı etki meydana getirmektedir. Kaldı ki, Tablo 18'den de görüldüğü gibi, KİT'lere konsolide bütçeden yapılan transferlerdeki azalış bu finansman ihtiyacının artışı açısından dikkat çekicidir.

Tablo – 18: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (1994 – 1999) (%)

Yıllar	Cari Harcamalar		Yatırım Harc.	Transfer Harcamaları				Toplam Har.
				Faiz Ödemeleri		KİT'lere Transferler	Diğer Transferler	
	Personel	Diğer Cari		İç	Dış			
1994	30,4	8,2	8,1	26,0	7,3	2,3	17,7	100
1995	29,4	8,3	5,4	27,8	5,9	2,7	20,6	100
1996	24,7	7,8	6,0	33,7	4,3	1,3	22,1	100
1997	25,9	8,8	7,4	24,8	3,8	1,5	27,8	100
1998	24,8	8,4	6,4	36,1	3,5	1,0	19,7	100
1999	24,6	8,1	5,5	35,0	3,2	1,5	22,2	100

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 2003) verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Konsolide bütçe harcamalarının yüzde dağılımı incelendiğinde, konsolide bütçenin borçlanma gereksiniminin altında yatan temel unsurlara

ulaşmak mümkün olacaktır. Faiz ödemelerinin bütçe içindeki payı kamu kesimi borçlanma gereksinimi içinde konsolide bütçenin ağırlığını açıklamaktadır. 1994 yılında, 1993 yılına göre yüksek faiz oranları gerçekleştirilen ihaleler nedeniyle, faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı %39 artış göstermiştir. Dönemin hakim anlayışına uygun olarak krizden en fazla mağdur olan kesim her zaman ki gibi ücretli/maaşlı kesim olmuştur. Personel harcamalarındaki azalışı, Tablo-18’de görmek mümkündür. 1995 yılındaki direnme ise, Dönemin Başbakan’ın “sıfır zam” önerisi ile başladığı toplu iş ve bütçe görüşmelerini %50 zam yaparak Aralık ayında seçime gitmesinden kaynaklanmaktadır. Yatırım harcamaları ise, süreç içinde “amortisman giderlerine” indirgenmiştir. Yatırım harcamasındaki kısıtlama, kamu harcama disiplinine fazla bir katkı sağlamadığı gibi özel sektörün de yatırımlarını azaltmış ve milli gelir düzeyinde gerileme meydana getirmiştir⁸⁵.

Tablo – 19: Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1994 – 1999) (%)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Genel Hizmetler	22,0	23,8	24,3	30,6	22,2	25,1
Savunma	11,9	11,9	10,1	10,6	10,4	10,1
Adalet-Emniyet	4,1	4,0	3,5	3,9	3,6	3,4
Tarım Orman Köy	3,9	3,3	2,8	3,0	2,4	2,6
Su İşleri	2,8	3,1	2,8	3,2	2,4	2,3
Karayolları	2,3	2,2	2,1	2,4	2,0	1,8
Bayındırlık	1,5	1,3	1,4	1,3	1,0	0,8
Madencilik	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1
Eğitim	13,4	12,2	11	11,9	12,4	11,8
Sağlık	3,5	3,3	3,0	3,2	3,0	2,9
Kültür-Turizm	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Sosyal Hizmetler	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Faiz Ödemeleri	33,1	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı: Bütçe Gerekçeleri (1996-2001).

Konsolide bütçe harcamalarındaki keskin dönüşüm, fonksiyonel tasnif açısından çok daha belirleyici olmuştur. Özellikle eğitim, sağlık ve ekonomik

⁸⁵ PARASIZ: Kriz Ekonomisi, Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları, s. 288.

hizmetlerdeki azalış, ülkenin üretken kapasitesini olumsuz etkilemektedir. Ancak, borç faiz ödemelerinin bütçenin yaklaşık %40'ına yaklaşması, bütçenin donmuş niteliğini daha da pekiştirerek kamu bütçesinden beklenen işlevlerin yerine getirilmesini zorlaştırmaktadır.

E. Kamu Açığının İncelenmesi: 1994–1999 Dönemi

5 Nisan kararlarının kamu maliyesine ilişkin içeriğinde, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu harcamalarının daraltılması hakim unsurlar iken, kamu açığının bu dönem itibarıyla azalmadığı, aksine arttığı dikkat çekmektedir. Kararların ilk etkisi ile kamu kesimi borçlanma gereği, GSMH'ye oranla 1995 yılında % 5'e düşmüş, ancak izleyen yıllarda tekrar artarak 1999 yılında % 15,5'e ulaşmıştır. İç borç faiz ödemelerinin vergi gelirine oranının da giderek artmış olması, kamu açığının artışındaki nedeni ortaya koymaktadır.

Tablo – 20: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği GSMH'ye Oranı (1994 – 1999)

Yıllar	KKBG/GSMH	FAİZ DIŞI KKBG/GSMH	İç Borç Faiz Öde. Vergi Gelirlerine Oranı %
1994	6,2	0,2	39,7
1995	5,0	-4,5	43,9
1996	8,6	-2,9	59,2
1997	7,7	-1,2	41,7
1998	9,4	-3,3	61,0
1999	15,6	0,2	62,7

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003 verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Faiz dışı kamu dengesi pozitif iken faiz ödemelerini de dikkate aldığımızda borçlanma gereksinimi GSMH'nin %15,6'sına çıkmıştır. Vergi gelirlerinin 1999 yılı itibarıyla %62,7'sinin borç faiz ödemelerine ayrılması, kamu bütçesinin işlevlerinin sorgulanmasına ve devletin vergi alma meşruiyetinin tartışılır duruma gelmesine⁸⁶ neden olmaktadır⁸⁷.

⁸⁶ OYAN: Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye, s. 79.

Kamu kesimi borçlanma gereksiniminin ulaştığı düzey, doğal olarak tüm iktisat politikası seçeneklerini etkilemekte ve diğer politikalar üzerinde artan ölçüde borçlanma politikasının vesayetine işaret etmektedir⁸⁸.

IV. 9 ARALIK 1999 NİYET MEKTUBU SONRASI ALINAN KARARLAR VE KAMU HARCAMALARI

Bu kararların analizinde, önceki değerlendirmelerimizden farklı olarak, kararlar öncesi dönem özetlendikten sonra kararların içsel tutarlılığı ve olası etkileri incelenmeye çalışılacaktır.

A. 2000 İstikrar Programına Götüren Nedenler ve Programın Temel Yönelişleri

Kararlar öncesi, özellikle 1998 yılı Türkiye açısından zor geçmiştir. Bir yandan dışsal krizlerin 4 ay gibi bir sürede faiz oranlarını %77.2'den %145.9'a çıkarması diğer yandan dış borç servisinin %65'inin ulusal finans piyasalarından karşılanmak zorunda kalınması, bu bağlamda bir disiplin gereğini ortaya çıkarmıştır⁸⁹.

⁸⁷ Dışarıdan CHP desteği ile iktidarda yer alan Anasol-D hükümetinin, bütçe görüşmeleri devam ederken, güvensizlik oyuyla düşürülmesi sonucu, bütçe hazırlıklarının aksaması ve geçici bütçe olasılığı üzerinde durulurken; gerek hükümetten desteğini çeken CHP'nin gerekse Fazilet Partisi'nin hükümetin hazırladığı bütçeyi destekleyeceklerini açıklamaları; bütçenin donmuş niteliğini ortaya koymakta ve bütçenin siyasi işlevini yitirdiğinin açık ilanı niteliğindedir.

⁸⁸ Nitekim, 1998 yılında yasalaşan 4369 sayılı yasa ile gelir tanımı değiştirilmiş ve tüm kazanç ve iratlar kapsam altına alınmıştır. Ancak, finansal sistemden gelen tepkiler üzerine bir çok düzenleme yürürlüğe dahi girmeden kaldırılmıştır. Güneydoğu Asya ve Rusya krizlerini gerekçe göstererek mevcut uygulamalardan vazgeçilmesi için ciddi tepkiler gösterilmiştir. Bu kadar yüksek borçlanma gereksinimi bulunan bir ülkede temel sorunsal, borç çevrimini sağlayacak/kolaylaştıracak uygulamaların gerçekleştirilmesi ve finansal sermayenin önündeki tüm engellerin temizlenmesi gereğidir.

⁸⁹ DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003.

IMF ile Temmuz 1998'de imzalanmış olan Yakın İzleme Anlaşmasının (Staff Monitoring Programme)⁹⁰ uzantısı niteliğinde görülen ve üç yıllık bir süreyi kapsayan bu kararların temel amaçları⁹¹;

- Tüketici enflasyonunu, 2000 yılı sonunda %25, 2001 yılı sonunda %12 ve 2002 yılı sonunda %7'ye indirmek,
 - Reel faiz oranlarını makul düzeylere indirmek,
 - Ekonominin büyüme potansiyelini artırmak,
 - Ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamak,
- şeklinde ifade edilmektedir.

Program isminden de anlaşılacağı üzere özellikle kur politikası üzerine temellendirilmiştir. Programda 1 dolar + 0.77 Euro'dan oluşan döviz sepetinin günlük değerleri⁹², 18 aylık bir period için açıklanmıştı. Bu dönemin sonunda, kur sepeti, enflasyon hedefine yönelik kur sepetinden kademeli olarak genişleyen bant sistemine geçecekti. Burada, bant genişliği ikinci 18 aylık dönemde; 1 Temmuz 2001'den 31 Aralık 2001'e kadar kademeli olarak %7.5'e, 30 Haziran 2002'ye kadar %15'e ve 31 Aralık 2002'ye kadar da %22.5'e yükseltilecekti. Bant içinde Merkez Bankası müdahalesi olmayacaktı.

Para politikası ise, temelinde uluslararası rezerv artışına bağlı olarak likiditenin artırılması (kendinden artmasına) bağlıydı. Merkez Bankası

⁹⁰ Yakın İzleme Anlaşması, 2000-2002 dönemini kapsayan Stand-By programı öncesinde ekonomiyi belirli hedefler doğrultusunda düzenleyici önlemler içeren ve Temmuz 1998'de uygulamaya konulan IMF destekli bir programdır (Seyhun DOĞAN: "2000-2002 Dönemi Stand-By Programının Türkiye Ekonomisi Hedefleri-Politikaları", Banka-Mali Ekonomik Yorumlar Dergisi, S. 5, Mayıs 2000, s.3). Programın temel amacı; kamu finansmanının güçlendirilmesi, destekleyici ve iyi koordine edilen para politikasının izlenmesi ve yapısal sorunların çözümü yoluyla enflasyonun kalıcı bir şekilde düşürülmesidir (PARASIZ: Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar, a.g.e., 423-424).

⁹¹ Gazi ERÇEL, "2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması", 9 Aralık 1999, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, www.tcmb.gov.tr, s. 1.

⁹² Bu dönemde uygulanan kur politikası, sürünen pariteler (crawling peg) sistemine dayanıyordu. Sepetin kendisi de nominal çapa uygulanan programın temel çatısıydı.

açıkladığı kur üzerinden isteyene istediği kadar döviz satabilecek; isteyenden sattığı kadar döviz alacaktır. Bununla birlikte; mevduat munzam karşılıkları, disonibilite oranları, bankalararası para piyasası ve açık piyasa işlemleri ile net iç varlıklar kalemi performans kriterleri çerçevesinde tutulmaya çalışılacaktır.

Bu politika araçlarının temel hedeflerini şöyle sıralayabiliriz. Birincisi, döviz kuru sabitlemesi ile enflasyonist bekleyişlerin olumluya çevrilerek, istikrarlı bir ekonomik beklenti yaratılması; İkincisi, ithal mallarının maliyetinin en azından 18 ay sabitlenmesi suretiyle dış pazarlarda girdi temini açısından yaşanacak şoklarının minimize edilmesi; İç piyasada faiz oranları, kamu kesimi borçlanma gereği ve dış borçlanma olanakları veri olmak üzere, piyasa tarafından serbestçe belirleneceğinden, kısa vadeli yabancı sermaye ve açık pozisyonlarla kar arayan ulusal bankalara belirli bir karın garanti edilmesidir.

Yukarıdaki hedef ve öngörülerden hareketle programda birkaç sıkıntılı nokta bulunmaktadır. İlk olarak, 1998 krizinden sonra birçok pazarda piyasa payı kaybına uğrayan ihracatçılar (özellikle OECD ülkelerinde aynı pazara mal satan ülkelerde yapılan yüksek oranlı devalüasyonlar ve düşürülen işgücü maliyetleri nedeniyle) aşırı değerli kur nedeniyle sıkıntıya düşebilecektir. Bu noktada Eximbank kredileri ile ihracatçıların desteklenmesinin bugüne kadar yeterli düzeye ulaştığını söylemek zordur. İkinci nokta, eğer enflasyonun düşüşü zaman alırsa aşırı değerli kur ihracatçıları daha da zor durumda bırakacaktır. Dönemin TCMB Başkanı, yaptığı bilgilendirme toplantılarında Dünya Bankası çalışmalarına göre, %6-10 oranındaki aşırı değerlenmenin ihracatı olumsuz etkilemeyeceğini ifade etmektedir. Fakat bu varsayımın temel dayanağı nitelikli mal ve hizmet ihraç eden ülke bazında geçerlilik taşımasıdır. Ayrıca aşırı değerlenme, ithalatta artışa yol açabilecektir. İthalattaki artışın, ihracat gelirlerinin düşme olasılığının yüksek olduğu ortamda gerçekleşmesi ise, cari işlemler açısından daha büyük bir tehlike arz etmektedir.

TCMB'nın para arzındaki genişleme ile ilgili yaklaşımı, bir çok Merkez Bankası gibi, TCMB'nın devreden çıkması ve kendini para yaratımı konusunda sınırlaması noktasında, uluslararası finans merkezlerindeki krizler sonucu sermaye çıkışı karşısında ülkeyi çaresiz bir konuma getirebilmektedir. Nitekim ABD Merkez Bankası'nın faiz oranlarında yaptığı %0.50'lik artış ülkemizde gecelik faiz oranlarını %60'lar düzeyine yükseltmiştir.

Programın maliye ve gelir politikası ayakları ise, programın mantığı ile bugüne kadar IMF destekli politikalar düşünüldüğünde oldukça tutarlılık arz etmektedir. Maliye politikası, temelinde gelir artırıcı önlemler ile başlamıştır; özellikle deprem olgusu gerekçe gösterilerek, bir anlamda finans sistemine 1989 yılından bu yana ilk defa mali yük kaydırılabilmektedir. Bu vergilere yönelik sınırlı eleştiriden sonra stand-by anlaşmasının imzalanması ve izleyen ay içinde Hazine'nin 30 yıl vadeli uygun faiz oranları (bu oranlar Latin Amerika ülkeleri için görece uygun iken açıktır ki, AB üyesi ülkeler için uygun olmamaktadır) ile 1.5 Milyar dolarlık dış borçlanma gerçekleştirilmesi piyasaların güveninin kazanılması için yeterli olmuştur. Ardından yapılan iç borçlanma ihalesi ile %37 düzeyinde birbiri sıra borçlanmalar gerçekleştirilmesi, finans sisteminin programa kredibilite tanıdığıının göstergesi olmuştur.

Kamu harcamalarına ilişkin olarak birincil fazla verme çabası, her zaman olduğu gibi, ağırlıklı olarak reel harcamalarda kısıntı ile gerçekleştirilmek istenmektedir. Fakat birincil fazla verme çabasının yurtiçi faiz oranları üzerindeki belirleyiciliği tartışmalıdır. Kamu kesimi faaliyetlerinin tam anlamıyla izlenebilmesi amacıyla bütçe dışı bazı fonların bütçe içine alınması ve bütçe içi bazı fonların tasfiye sürecine girilmesi konsolide kamu bakiyesi anlamında da daraltıcı politikaların göstergesidir. Bunlara ek olarak, tarımsal destekleme alımlarını yürüten kamu kuruluşlarının açıklarının kontrolü amacıyla getirilen (dört büyük KİT açığı + sekiz fon açığı + birincil fazla > 4.5 Milyar dolar) kriter; program boyunca destekleme alımlarının,

kamu personel harcamalarının ve yatırım harcamalarının en çok etkilenen kalemler olacağının işaretleridir.

Gelirler politikasına ilişkin olarak memur maaş artışlarına kısıntı getirilmesi ve Temmuz dönemi toplu iş sözleşmelerinde düşük ücret artışı verileceği beklentisi, programın beklentileri olumlu etkileme çabası olarak algılanmaktaydı. Ancak Bütçe Kanun'daki enflasyon farkının karşılanacağına ilişkin hüküm, aynı zamanda bir güvensizliğin göstergesidir. Fakat belki de böyle bir taahhüt, programın başlangıçta toplumsal desteği için kaçınılmaz olmaktadır. Kira sözleşmelerine 2000 yılı için %25'lik bir artış tavanı getirilmesi, literatürde heterodoks programların bir çoğunda rastlanan bir düzenleme niteliğindedir. Ancak niteliği itibarıyla farklı olmakla birlikte, yine de, bir üretim faktör maliyeti olan faiz oranlarına (ne kadar zor hatta ülkemiz koşullarında imkansız olduğu bir realite iken) toplumsal uzlaşmayla düzenleme getirilememiş olması, en son ABD Merkez Bankasının faiz oranlarını yükseltmesi biçimindeki, uluslararası finans çevrelerini tedirgin eden gelişmelerin sayısındaki artışlar uygulanmakta olan programın sonunu getirecek en önemli gelişmeler arasında sayılabilir.

B. Kamu Sektörüne Yönelik Hedefler

Programın kamu sektörüne yönelik hedefleri, kamunun küçültülmesi çerçevesinde konsolide kamu sektörü temel fazlası verilmesi üzerine odaklanmıştır.

1. Kamunun Küçültülmesi

Programın kamu sektörüne yönelik maliye politikası temelli önerileri ise, yapısal olmayan ve ciddi bir vergi reformu öngörmeyen bir şekilde niyet mektubunda yer almıştır. Niyet mektubunda, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, vergi sisteminin etkin bir hale getirilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Fakat, ülkemizde kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasında, önemli bir işlev görecektir olan mali milat uygulamasının başlamadan sona ermesi ise, geleceğe yönelik şüpheleri beraberinde

getirmektedir. Mektupta yer alan diğer bir unsur ise, vergi aflarının vergi gelirlerinde azalmaya sebep olacağı ve gelecekte yeni af çıkarılmayacağından bahsetmektedir. Fakat, o günlerde alınan, vergi borçlarını taksitlendirme ve gecikme faizlerinin affı kararları, programa uyum konusunu da tartışmalı hale getirmektedir. Vergi gelirlerini artırmaya yönelik yapısal bir önlem niyet mektubunda yer almamaktadır. Fakat kamu finansman açığının kapatılmasında ise gelir artırıcı önlemler arasında, özelleştirme gelirlerine fazlasıyla başvurulacağı programda yer almaktadır. Ayrıca bütçelerde, faiz dışı fazlanın olabildiğince artırılması isteği ise, sosyal devletin önemli unsurları olan ve zaten düşük olan sosyal kamu harcamalarının iyice düşürülmesini öngörmektedir. Süratle özelleştirmeye başvurulması ve faiz dışı fazlanın olabildiğince artırılması, kamu sektörüne yönelik olarak, kamunun küçültülmesi hedefini ortaya çıkarmaktadır.

Programda, enflasyonun temel kaynağı olarak görülen kamu açıklarının daraltılması ve yüksek faizden kaynaklanan iç borç maliyetinin azaltılması için, maliye politikası, para – kur politikası ve gelirler politikasına yeni bir içerik kazandırılarak yapısal reformların yapılacağı belirtilmiştir⁹³. Dolayısıyla programın temel yapılanması, kamu açıklarının daraltılmasına odaklanmıştır⁹⁴.

2. Konsolide Kamu Sektörü Tanımı ve Hedefi

Kamu sektörü temel fazlası, programın temel odak noktası olmuştur. Kamu sektörü temel fazlası ise, konsolide bütçede faiz dışı fazlanın olabildiğince artırılması anlayışına dayanmaktadır. Konsolide bütçede faiz dışı fazla ise, ekonomik ve sosyal öneme sahip harcamaların daraltılmasıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bir yandan özelleştirme gelirlerini olabildiğince

⁹³ SÖNMEZ, Sinan: “Yeni Kalkınma Planı’nın Arka Bahçesi: İstikrar ve “Reformlar”,” Mülkiye Dergisi, C. XXIV, S. 224, 2001, s. 96.

⁹⁴ Program her ne kadar bir kamu finansman sorununu aşmaya yönelik bir program olsa da topluma “enflasyonla mücadele programı” olarak sunulmuştur. Bu yaklaşımın temelinde, enflasyonla yıllardır yaşayan toplumun bu konuda daha yüksek kredibilite sağlayacağını düşünülmesidir. Çünkü toplum gerçek anlamda bir kamu finansman krizini hiçbir zaman hissetmemiştir.

artırma çabası, bir yandan da sadece dolaylı vergilere yüklenilerek oluşturulmaya çalışılan vergi temelli gelir politikaları, programın temel taşları olmuştur. Programda etkin bir vergileme sistemine geçileceği ve bu nedenle de vergi reformu yapılacağı ortaya konurken, programın uygulanması aşamasında böyle bir düzenlemeye gidilmediği görülmektedir.

Faiz dışı fazla anlayışını da besleyen programın temel argümanı; konsolide kamu sektörü tanımıdır. Programda konsolide kamu sektörü, konsolide bütçe, dört temel bütçe dışı fon, sekiz KİT, işsizlik sigorta fonu ve üç sosyal güvenlik kuruluğu olarak tanımlanmıştır.

Programda temel amaç: “1999 yılında GSMH'nin % -2.8'i olan kamu sektörü temel fazlasını, 2000 yılı için GSMH'nin yaklaşık %1.5'u olarak tahmin edilen deprem harcamaları hariç, 2000 yılında GSMH'nin %3.7'sine yükseltmek” olarak belirtilmektedir. Ayrıca, kamu sektörü temel fazlasının merkezi konsolide bütçeyi, bütçe dışı fonları, yerel yönetimleri, finans sektörü dışında faaliyet gösteren kamu teşebbüslerini, Merkez Bankası'nı ve kamu bankalarının görev zararlarını kapsadığı ve temel fazlanın bu seviyesinin, orta vadede net kamu borcunun GSMH'ye oranını istikrara kavuşturmak için yeterli olacağı programda yer almıştır. Enflasyon düşüşünün; geçmişte çıkarılan sabit faizli tahvillere ödenen reel faiz ödemelerini artıracığı ve bundan dolayı faiz ödemelerinin GSMH'ye göre yükünün artacağı ve bu nedenle, 2000 yılında, kamu borç oranının büyümesini sınırlandırmak için önemli miktarda özelleştirme gelirlerine başvurulması gerektiği programda yer alan iddialar arasındadır.

Programın uygulamasını 2001 bütçesinde görmek mümkündür. 2001 bütçesi tamamen, 9 Aralık 1999 tarihinden sonra uygulamaya konulan istikrar programı doğrultusunda hazırlanmış bir bütçedir. Bütçenin temel özelliği, faiz dışı fazlanın olabildiğince artırılması anlayışını sergilemesidir. Kamu kesiminin daraltılarak, sosyal devlet anlayışından köklü kopuşun somut göstergesi olan 2001 bütçesi, programın yukarıda belirtilen nedenlerle çökmesiyle birlikte, tamamen faiz harcamalarına teslim olmuş bir yapıyı

sergilemiştir. Sonuç olarak bu program, sadece özelleştirme gelirleri ve kamu sektörü temel fazlası yaklaşımıyla Türkiye sorunlarını çözmekten uzaklaşmış ve yeni bir krizi ardından getirmiştir.

C. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri

Uygulamaya konulan program ile enflasyon oranlarında nispi düşüş yaşanmış ancak, programın öngördüğü enflasyon hedefine ulaşamamıştır. Faiz harcamalarında, ihale faizlerinde gerçekleşen yaklaşık 70 puanlık düşüşün etkisiyle, önemli ölçüde azalış meydana gelmiştir. Fakat, uygulanan program çerçevesinde, döviz çapası yöntemiyle anti-enflasyonist politika, finansal kesimin açık pozisyon ihtimalinin dikkate alınmaması nedeniyle programın sonlanmasına neden olmasa da, programın daha fazla taşınamayacağına dair bir uyarı krizi Kasım 2000’de ortaya çıkmıştır.

Para politikasının pasifize edilerek, Merkez Bankasının bir para kurulu gibi çalıştırılması sonucu, para arzı artışının döviz rezervlerine göre belirlenmesi anlayışı, dönem sonunda açık pozisyonu olan finansal kesimin döviz talebini artırmış ve piyasadan TL çekilerek likidite krizine neden olmuştur.

Kasım krizi, 2000 istikrar programının uyarı niteliğinde algılanabilecek ilk bunalımdır. 2000 yılının ilk on ayında başarılı olarak sergilenen programın, mali piyasalarda hiç de tahmin edilmeyen bir anda likidite krizi içine girilmesi ve faiz hadlerinin hedeflenenin ötesine geçmesi, yeni bir krizin yaşanabileceği konusundaki kuşkuları artırmıştır ⁹⁵.

Kasım krizi yaşandıktan sonra, 18 Aralık 2000 tarihinde üçüncü niyet mektubu hazırlanmış ve IMF’ye sunulmuştur. Bu mektupta, son makro ekonomik gelişmeler değerlendirilmiş ve 2001–2002 yılları için belirlenen

⁹⁵ Erinç Yeldan: “Birinci Yılında 2000 – Enflasyonu Düşürme Programının Değerlendirilmesi”, Mülkiye Dergisi, S. 226, 2001, s. 159; TL’deki aşırı değerlenmenin toplam tüketimi ve ithalatı artırarak ödemeler dengesini olumsuz etkileyeceğini öngörmek yanlış olmayacaktı. Nitekim, DİBS faiz gelirlerine yönelik vergisel düzenlemelerin işlevsiz kalarak servet etkisi dolayısıyla tüketimi artıracığı çok önceden öngörülebiliyordu (Şükrü KIZILOL: “Bono ve Borsa’ya 2000’de Vergi Yok”, Sabah Gazetesi, (12.05.2000).

makro ekonomik hedefler ortaya konmuştur. Buna göre, programın kapsamında yer alan ana hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda istikrarlı ilerlemelerin kaydedildiği ve 2000 yılı itibariyle TÜFE’de enflasyon oranının % 38 olacağı tahmin edildiği, programın hedefinin % 25 olduğu, fakat beklenen enflasyon oranının uluslararası enerji fiyatlarındaki öngörülemez artıştan kaynaklandığı mektupta belirtilmiştir. Ayrıca beklenen enflasyon oranının da 1980’li yılların ortalarından itibaren gerçekleştirilecek en düşük enflasyon oranı olduğu belirtilmektedir⁹⁶.

2001-2002 yıllarında ise; 2001 yılında enflasyon oranının %12 düzeyinde olacağı, büyüme oranının % 4-4.5 civarında olacağı, bütçedeki faiz yükünün olabildiğince azaltılacağı ve faiz dışı fazlanın olabildiğince artırılacağı, programın temel iddiaları olarak yer almaktadır.

2000 Aralık programında özelleştirmeye ilgili olarak iddialar yer almış ve özelleştirme konusunda, 2000 yılı sonu itibariyle özelleştirme gelirlerinin 3.5 milyar dolar olarak öngörüldüğü ve özelleştirme gelirlerin orijinal hedef olan 7.5 milyar doların altında çıkmasına rağmen, bu hedefe ulaşmak için gereken önlemlerin alınacağı mektupta yer almaktadır⁹⁷.

Böyle bir program, sosyal içerikten yoksun ve neo-liberal yaklaşımları tamamen egemen kılmaya çalışan bir esasa sahiptir. Dolayısıyla, Türkiye’de zaten iyice yıpranan sosyal devlet anlayışını, devleti küçültme politikalarıyla birlikte yok etmeye çalışan bir programdır. 2001 bütçe kanununa bakıldığında, IMF’nin bu işlevinin ortaya çıkışı görülmektedir.

2001 bütçe kanununda, faiz gideri 16.677 trilyon, yatırım harcamaları 3.470 trilyon ve personel giderleri 12.000 trilyon olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.777 trilyon olarak tahmin edilen vergi gelirlerinin başlangıçta yarıdan fazlası, bütçede faiz ödemelerine ayrılmış olmaktadır. Personel giderleri ise yine çok düşük düzeyde öngörülmüştür. Yatırım harcamaları ise

⁹⁶ Hazine Müsteşarlığı, IMF Niyet Mektubu, 18 Aralık 2000, s. 1 – 2.

⁹⁷ Hazine Müsteşarlığı, IMF Niyet Mektubu, 18 Aralık 2000, s. 1 – 2.

bütçe büyüklüğünün % 4' ü bile değildir. Ayrıca bütçe kanununda 2001 yılında hazinenin ortalama % 21 ile borçlanacağı belirtilirken, 2001 yılının daha ilk ihalesinde bu oran % 66 olarak gerçekleşmiştir⁹⁸. Öncelikle bu durum, bütçede faiz giderlerinin daha fazla artmasına sebep olmuştur. Ayrıca % 12 oranında bir enflasyon hedeflemesine göre çıkan faiz oranının, programın tıkanıdığına ilişkin kanıtı olmaktadır. Bütçe kanunundaki diğer bir hedef ise, faiz dışı fazlanın 11.444 trilyon olarak öngörülmesidir. Bu fazla ise ekonomik ve sosyal kamu harcamalarının azaltılmasını gerekli kılmıştır.

Kasım 2000'de ortaya çıkan uyarı krizi ve ardından hedeflenen makro ekonomik hedeflere ulaşılmaması ve bütçenin de göstergeleri dikkate alındığında, Merkez Bankasının para politikasının pasifize edilmesi, spekülatif saldırı altında döviz kuru çapasının ve para programının sürdürülemeyeceği ortaya çıkmıştır⁹⁹. Şubat krizi de bu programın tasfiyesini gerekli kılmıştır.

Döviz kuru sepetinin bir takvim altında sabitlenmesi ve Merkez Bankasına getirilen kısıtlamalarla, para politikasının pasifize edilmesi sonucu; spekülatif döviz giriş ve çıkışının denetlenme ve yönlendirme olanağının bulunmaması, programın sürdürülemeyeceğini ortaya çıkarmıştır¹⁰⁰. Bir başka deyişle, ekonomik büyümenin birikim kaynaklarını ve mali piyasalardaki likidite gereksinimlerini uluslararası finansal sermaye akımlarının spekülatif girişlerine dayandıran bir programın krizle sonuçlanması kaçınılmazdı¹⁰¹. Kasım ayında yaşanan uyarı krizine rağmen, hükümet IMF ve Dünya Bankasına bağlı olarak finansal desteğe endeksli

⁹⁸ İzleyen gün ikinci el piyasada faiz oranlarında 11 puanlık düşüş gerçekleşmiştir. Ancak, döviz kurundaki aşınma, enflasyon hedefleri ve bu verilerle "uyumlu" gelirler politikası dikkate alındığında; faiz oranlarının bu değişkenlerle aynı dünyaya ait olmadığı ve mutlaka düzeltme ihtiyacı ortaya çıkaracağı görülmekteydi.

⁹⁹ Erinç YELDAN: "En Kırılgan Ama En Umursanmayan Sorun, Spekülatif Sermayenin Yeni Döviz Atağı Nasıl Önlenecek ?", *Ekonomik Forum Dergisi*, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Yıl. 8, Sayı. 5, Mayıs 2001, s. 25.

¹⁰⁰ Erinç YELDAN: "En Kırılgan Ama En Umursanmayan Sorun, Spekülatif Sermayenin Yeni Döviz Atağı Nasıl Önlenecek ?", s. 25.

¹⁰¹ 1993–1999 yılında sıcak para olarak adlandırılan spekülatif sermayenin toplam işlem hacmi 120 milyar dolar civarındayken, 2000 yılında bu rakam 209 milyar doları bulmuştur (Bankaların yurt dışından aldıkları kredi hacmi olarak) (Erinç YELDAN: "En Kırılgan Ama En Umursanmayan Sorun, Spekülatif Sermayenin Yeni Döviz Atağı Nasıl Önlenecek ?", s. 25).

iktisat politikalarını sürdürmüş ve 2001 Şubat kriziyle ülkeyi karşı karşıya getirmiştir¹⁰².

V. TÜRKİYE’NİN GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi sonrası, Türkiye’de yeni istikrar arayışları çerçevesinde, Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) hazırlanmıştır. Programda, Türkiye’nin 1990 sonrasında sürekli olarak krizlerle karşı karşıya kaldığı ve bu krizlerin temelinde, sürdürülemez hale gelen borç dinamiğinin ve mali sistemde sağlıklı yapılanmanın olduğu belirtilmiştir.

A. Programın Temel Yaklaşımları

1990–1999 arası dönemde oluşan temel sorun olarak sürdürülemez iç borç dinamiği, programın odak noktası olmuştur. Buna göre¹⁰³:

- Kamu kesimi toplam net borç stoku, GSMH’ye oranla 1990 yılında % 29 iken, 1999 yılı sonunda % 61’e ulaşmış,
- Net iç borç stoku 1990 yılında GSMH’ye oranla % 6 iken, 1999 yılında % 42’ye çıkmıştır,
- Borç stokundaki artışın kaynağı, yüksek reel faizler olmuş ve 1995 – 2000 döneminde faiz dışı denge GSMH’ye oranla % 0,1 iken, operasyonel denge % 5,8 açık vermiştir¹⁰⁴,
- Kamu açığının artmasının yanı sıra, kamunun 1994 yılında net dış borç ödeyicisi konumunda olması, mali derinleşmenin sağlanmadığı

¹⁰² Sinan SÖNMEZ: “Türk İktisat Politikasında Çıpa: Dış Borçlanma”, İktisat Üzerine Yazılar II, İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, Oktar Türel’e Armağan, (Der. A.H. Köse – F. Şenses – E. Yeldan), İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 357.

¹⁰³ Hazine Müsteşarlığı: “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, www.hazine.gov.tr, s. 1 – 2.

¹⁰⁴ Birincil açık ile faiz ödemelerinin reel toplamı olarak açıklanan işlemsel açık, bütçe açığından enflasyon nedeniyle aşınmaya uğrayan kısmının çıkarılmasıyla bulunmaktadır. Bkz. İzzettin ÖNDER – Hülya KIRMANOĞLU: “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994, İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/ 80, İstanbul, 1996, s. 38 – 39.

piyasalarda reel faiz oranlarını yükseltmiş ve 1992 – 1999 döneminde yıllık ortalama reel faiz oranı % 32'ye çıkmıştır,

- Yüksek reel faiz oranları, kamu kesimi borçlanma gereğini daha fazla artırmış ve bu durum sürdürülemez hale gelmiştir,

- Borç-faiz kısır döngüsünden kurtulmak amacıyla kamu gelir ve harcamalarında kalıcı bir iyileşmenin şart olduğu programda belirtilmiştir.

Vergi tabanının dar olması, toplam vergi hasılatının yetersiz kalması ve vergi yükünün adaletsiz olması programın kamu gelir sistemiyle ilgili tespiti olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu açıklarının artışında, kamu harcamasına ilişkin olarak ¹⁰⁵:

“Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve mahalli idarelerin kontrol dışındaki harcamalarındaki artış ve özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması, kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları, kamu yatırım proje stokundaki aşırı artış, yüksek maliyet ve verimsizlik, sosyal güvenlik kurumları aktüeryal dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi, gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal destek politikaları, yüksek maliyetli ve verimsiz çalışan KİT sisteminin varlığı” belirtilmektedir.

Programın kamu maliyesine ilişkin endişesinin, kamu harcamalarındaki artış olduğu ve harcamaların disipline edilmesi gerektiği noktasına odaklandığı anlaşılmaktadır.

B. Harcamaya İlişkin Önlemler

Programda, kamu finansman açığının azaltılması için temel olarak kamunun tasarruf etmesi gerektiği ve bu bağlamda faiz dışı harcamaların

¹⁰⁵ Hazine Müsteşarlığı: “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, www.hazine.gov.tr, s. 29 - 30.

disipline edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu amaçla, kamu tasarruf genelgesinin titizlikle uygulanacağı, diğer cari, yatırım ve bazı transfer harcamalarında GSMH'nin % 1,5'i kadar tasarruf sağlanacağı, sağlık, eğitim, güvenlik hizmetleri dışında kamuya yeni personel alınmayacağı, memur sayısında artış olmayacağı, zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmayacağı ve yıllara yaygın ihalelere gidilmeyeceği programın harcamaların disipline edilmesine ilişkin başlığın altında yer almaktadır.

Programın belirtilen hedeflere ulaşması için vergi ile ilgili reform içeren ciddi bir düzenleme olmadığı da dikkate alındığında, hedeflenen faiz dışı fazlayla faiz dışındaki kamu harcamalarını azaltma anlayışına odaklandığı anlaşılmaktadır. Ancak, 2001 yılı itibariyle faiz harcamalarının neredeyse faiz dışı harcamalara eşitliği dikkate alındığında, sadece faiz dışındaki harcamaların kısılmasıyla kamu açığının önlenemeyeceği açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Sürdürülemez iç borç dinamiği ve mali sistemdeki sağlıksız yapı olarak belirtilen sorunun kaynağının; vergi yerine borçlanma tercihinin dayalı bir kamu harcaması modelinden dolayı ortaya çıktığının bilinmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, 1980 sonrasında sıklıkla krize girme nedeni olarak kamu açıkları belirtilmekte ancak, bu açıkların nedeninin açıklara bağlı olarak belli kesimlere fon aktarılan kamu finansman politikası olduğu göz ardı edilmektedir.

1980 sonrasında uygulanan istikrar programlarının başarılı olmamasının temel nedeni olarak da, belirtilen kamu finansman politikasının artık tıkanmaya başlamasıdır. GEGP metninde belirtilen kamu finansman politikasının, kamu maliyesine yönelik önlemleri açısından diğer programlardan farklı olmadığı belirtilebilir. Ancak, programda yapısal reformlarını ağırlığının hissedilmesi, başka tartışmaları da gündeme getirmesi gerekir.

Türkiye'nin artık uygulaması gereken tek politikanın, güçlü argümanlara sahip ve ekonomik reform içeren programla, uygun şartlarda dış finansman sağlanması ve bunun için de, mutlaka faiz dışı bütçe fazlasının artırılması ve tüm bunların sağlıklı yapıya kavuşturulabilmesinin tek şartının yapısal reform olarak sunulması ayrı değerlendirmelere ihtiyaç göstermektedir.

Programın yapısal ve yasal düzenlemeler başlığı altında dört temel düzenlemenin yapılacağı belirtilmektedir. Buna göre¹⁰⁶:

- Mali sektörün yeniden yapılandırılması,
- Devlet şeffaflığının artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi,
- Ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması,
- Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesidir.

Bu temel başlıkların daha sonraki yapılandırılmasında, IMF ve Dünya Bankası tarafından öngörülen ve bazı yabancı ülkelerde uygulamaya geçmiş olan mali saydamlığın ve mali yönetimde yeniden yapılanmanın sağlanması ve bu bağlamda özellikle yabancı sermayenin ekonomide etkinliğinin artırılmasıdır. Mali saydamlığın ve mali yönetimde yapılanmanın mali disiplini sağlayacağı ve yabancı sermayenin de reel sektörü güçlendireceği programın temel argümanları halindedir.

Mali disiplinin sağlanmasına ilişkin olarak programın iddiaları ise, bütçe kapsamın genişletilmesi çerçevesinde, bütçe dışı harcama ve gelir toplama yöntemlerinin terk edilmesi, kamu mali yönetiminde şeffaflığın sağlanması olarak belirtilebilmektedir.

Programın mali disiplinin sağlanmasına ilişkin önermeleri başlıklar halinde ayrıntılı olarak aşağıdaki sıralanmıştır¹⁰⁷:

¹⁰⁶ Hazine Müsteşarlığı: "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", www.hazine.gov.tr, s. 19.

- Devletin mali yapıyı daha rahat izleyebilmesi için mali şeffaflık artırılacak ve bu bağlamda mali yönetim saydamlaşacaktır,

- Fon sistemi (Bütçe içi ve dışı) mali disipline zarar vermektedir. Bu nedenle fon sistemi 2001 yılından itibaren düzenlenecektir,

- Mali disipline zarar veren bir başka uygulama da döner sermaye işletmeleridir (Bu dönem itibarıyla sayı olarak 2650'ye ulaşmıştır). Bu nedenle, döner sermaye işletmelerinin yarısı 2001 yılı sonuna kadar kapatılacaktır,

- Harcamacı kuruluşların özel hesaplarına aktarılan tüm gelirler bütçeye aktarılacaktır,

- Bütçe metni daha açık ve şeffaf hale getirilecektir,

- Bütçe tasarısında, bütçe dışı fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeler, kamu bankaları ve KİT'ler, Hazinesin gerçekleşmesi olası yükümlölükleri¹⁰⁸ ve yerel yönetimlere ait hesaplar ve bu kuruluşların mali yapılarıyla ilgili bilgilere de yer verilecektir,

- Uluslararası standartlara uyumlu bütçe sınıflamasına geçilecektir,

- Yolsuzluklarla mücadelede daha etkili çalışmalar yapılacaktır.

Mali sektörün yeniden yapılandırılması ise, bankacılık sistemi üzerine odaklanmıştır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'na devredilen bankalarla, kamu bankalarının nakit açıklarının piyasa dengesini ve kamu finansman dengesini bozduğu ve bu çerçevede; kamu bankalarına görev zararı ortaya çıkaracak sorumluluk yüklenmeyeceği, TMSF bünyesindeki bankaların yeniden yapılandırılarak tasfiye edileceği ya da satılacağı ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)'nın özel bankalara,

¹⁰⁷ Hazine Müsteşarlığı: "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", www.hazine.gov.tr, s. 30.

¹⁰⁸ Bu kapsamda, Hazine'nin KİT'lere, yerel yönetimlere kefaletlerinden kaynaklanan yükümlölükleri, Yap-İşlet-Devret Modeli ile gerçekleştirilen alt yapı yatırımlarından kaynaklanan yükümlölükleri ve kur farkları yer almaktadır.

sermaye artırımını ve yeniden yapılanma planları üzerine anlaşmalar yapacağı ve bankacılık sisteminin yakından takip edileceği şeklinde mali sektörün yeniden yapılandırılması iddiası programda yer almaktadır.

C. Gelire Yönelik Önlemler

Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında, gelirin artırılmasına ilişkin önlemler daha çok dolaylı vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olmuştur. Bu önlemler kısaca¹⁰⁹:

- Akaryakıt tüketim vergisinin enflasyon oranında artırılması ve reel düzeyinin korunması,
- KDV'nin % 1 ve % 8'lik oranları haricindeki kalemlerinde % 1'lik artış yapılması,
- İthalat dayalı ürünlerin (enerji, petrol vb.) kur farkından kaynaklanan maliyetlerinin fiyatlara yansıtılması,
- Vergi tabanının yaygınlaştırılması amacıyla vergi kimlik numaralarının kullanımının genişletilmesi,
- Vergi denetimlerinin artırılarak, vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi,
- Vergi ve sosyal güvenlik primlerine ilişkin gecikme faizlerinin piyasa faiz oranının üzerinde olacak biçimde ayarlanması,
- SSK ve Bağ-Kur primlerinin artırılması,
- Kamu kağıtlarından elde edilen gelirin beyan dışı tutulması,
- Vergi idaresinin etkinliğinin artırılması,

¹⁰⁹ Hazine Müsteşarlığı: "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", www.hazine.gov.tr, s. 54

- Kamu kuruluşlarının vergi ve sosyal güvenlik prim ödemelerindeki gecikmenin 2002 sonuna kadar kaldırılması, olarak belirtilmektedir.

Kamu harcamalarında yapısal reformlar çerçevesinde, yasal düzenlemelerle, harcamaların disipline edilmesi anlamında önemli değişiklikler öngörülürken, kamu gelir sistemine yönelik yüzeysel ve etkinlikten uzak bir yapılanmanın öngörüldüğünü belirtmek yanlış olmayacaktır. Mali saydamlık ve mali yönetimin yeniden yapılandırılması bağlamında, IMF ve Dünya Bankasının öngördüğü şekilde harcamaların disipline edilmesi anlayışının çok geniş boyutta tartışılması ve geleceğe yönelik olarak ciddi yapısal düzenlemelerin yapılması, vergi ile ilgili alt yapının tamamlanmadan kamu finansmanı açısından olumlu sonuçlar yaratmayacağı, birinci bölümde belirtildiği gibi bazı yabancı ülkelerdeki uygulamalardan da anlaşılmaktadır.

Programda vergi yükünün adaletsiz dağıldığı belirtilmekte ve bu durumun düzeltilmesi gereği ortaya konmaktadır. Vergi yükünün adaletsiz dağılımına sebep olan dolaylı vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki ağırlığının azaltılmasıyla bu sorun çözüme kavuşabilecektir. Ancak, programda KDV'nin ve ATV'nin artırılmak suretiyle vergi gelirlerinde artış sağlanacağı belirtilmektedir. Böyle bir vergi yapısıyla ve yukarıdaki gibi öngörülen gelir artırıcı önlemlerle, vergi yükünün adil dağılımının sağlanması mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla, kamu finansman sorununun çözümlenmesi için etkin ve adil bir vergi sisteminin kurulması özellikle Türkiye gibi ülkeler için zorunludur.

D. Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Hedefleri Açısından Değerlendirilmesi

Programda özellikle mali disiplinin sağlanması açısından kamu harcama ve gelir temelinde düzenlemeler yapılacağı belirtilmiş ve sürdürülemez borç dinamiğinin kamu finansmanına yük getirdiği ve bu bağlamda kamu finansman yapısının düzeltilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Reel faiz oranları, iç ve dış borç stokunun gelişimi, faiz yükü gibi makro ekonomik göstergeler açısından değerlendirme yapılması ve bu temelde kamu gelir ve harcamalarının analizi ve kamu kesimi borçlanma gereğinin incelenmesi, programın mali disipline katkısı açısından bir fikir verebilmektedir.

1999 yılında GSMH'ye oranla borç stoku % 29,3'den 2001 sonu itibariyle % 69,2'ye çıkmıştır. Bu artışın temelinde 2001 yılında yaşanan finansal krizin olduğu bilinmektedir. Ancak 2001 Mayıs ayından itibaren uygulamaya konan program ve yüksek oranlı ekonomik büyümeye rağmen iç borç stokunda önemli bir azalma olmadığı görülmektedir.

Tablo – 21: 1999 – 2002 Dönemi Kamu Finansmanı Dengesi (GSMH'ye Oranla) (%)

Yıllar	İç Borç Stoku	Dış Borç Stoku	Reel Faiz Oranları*	Kamu Gelir Toplamı	Kamu Harcama Toplamı	Kamu Kesimi Genel Dengesi	Kamu Kesimi Faiz Öde.	Ekonomik Büyüme
1999	29,3	22,9	46,6	28,5	40,6	12,1	15,3	-6,1
2000	29,0	24,0	5,3	30,8	39,3	8,5	17,5	6,3
2001	69,2	31,9	7,6	34,8	46,7	11,9	24,5	-9,5
2002	54,8	35,4	33,0	34,4	42,8	8,4	19,7	7,9

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950 - 2003 verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

* Ortalama Bileşik Faiz (TEFE'ye göre hesaplanmıştır).

Dış borç stokundaki artışın anlamı ise, programın finansal krizden çıkış programı olduğu ve IMF kaynaklı finansmana dayalı olduğunu ortaya koymaktadır.

Programın temel yaklaşımlarından biri olan borç-faiz döngüsünün kırılmasında ise başarılı olunamadığını, reel faiz oranlarının 2002 yılı itibariyle %33'e yükselmesi ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yüksek faiz yüküyle, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ye oranla azalması mümkün gözükmemektedir.

Kamu harcama toplamının GSMH'ye oranla 2002 yılı itibariyle %42,8'e yükseldiği tablodan izlenmektedir. Bu oran ilk bakışta, kamu

sektörünün toplam ekonomi içinde ağırlıklı olduğuna dair bir izlenim verse de, reel faiz yükü arındırıldığında, kamu harcamasının GSMH'ye oranla gerçek düzeyi % 23,1 oranına düşmektedir. Dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışın, kamu harcamalarından kaynaklanmadığı belirtilebilir.

Kamu gelir düzeyinde GSMH'ye göre bir artış görülse de artışın temelinde GSMH'deki azalmanın etkisi olduğu belirtilebilir. 2001 yılında kamu gelirlerinin GSMH içindeki payı % 34,8'e çıkmış ve daha sonraki yılda ise, %34,4'e düşmüştür. Kamu gelirlerinde 2001 yılından 2002 yılına ciddi bir gerileme görülmemektedir. Ancak, GSMH'nin artışı dikkate alındığında, bir önceki yıla göre kamu gelirlerindeki artışın sınırlı kaldığı sonucuna ulaşılabilmektedir.

Sonuç olarak programın uygulamaya girmesinin ardından 2002 yılı itibariyle değerlendirme yapılmaktadır. Ekonomideki gecikme sorunu da dikkate alındığında, 2002 yılı programının başarısı açısından erken bir değerlendirme olarak gözükebilir. Ancak, iç ve dış toplam borç stoku, büyüme rakamları, reel faiz oranları, kamu gelir düzeyi, kamu harcama düzeyi ve kamu dengesi dikkate alındığında, programın gelecek yıllarda geçici çözümleri ortaya koymanın güçlü kanıtlarının ortada olduğunu görmek mümkündür.

E. Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Araçları Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye'nin güçlü ekonomiye geçiş programı, araçları açısından değerlendirildiğinde, amaçlara ulaşmaktan¹¹⁰ çok araçlara ilişkin çabaların ön plana çıktığı görülmektedir.

¹¹⁰ Aslında arka plandaki amaç, Türkiye'nin güçlü ekonomiye geçmesinden ziyade, güçlü bir şekilde borçlarını zamanında ödemesi olduğu görülebilir. Bu nedenle gizli amaca ulaşıldığını belirtmek yanlış olmayacaktır.

Programda, ülkemizin kalkınma sorununa yönelik olarak bir çözüm üretilmemekte ve ihracat yapısını dönüştürecek, ulusal sanayinin rekabet gücünü artıracak bir vizyon sergilenmemektedir.

Programın temel argümanı, özel sermayenin etkinliğini artırmak ve özelleştirmeler olmuştur. Krizin temel sebepleri araştırılmadan, kamu açığının azaltılması amacıyla, tarımsal destekleme politikaları, kamu bankalarının görev zararları ve yerel yönetimler yeniden yapılandırma çerçevesinde değerlendirmeye alınmıştır. Ayrıca, programın sermaye hareketlerine yönelmesi ve ekonomi dolar talep edemeyecek kadar daralsın ki, döviz kuru istikrar bulsun ifadesi, programın araçlardan hareket ettiğini göstermektedir¹¹¹.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, finansal küreselleşmeye, sıcak para politikasından dolayı oldukça dengesiz ve optimal olmaktan uzak politikalarla tepki vermektedirler. Dolayısıyla kısa vadeli döviz yükümlülüklerini yerine getirebilmek için çok daha maliyetli olan rezerv biriktirme stratejilerine başvurmaktalar¹¹² ve sermaye hesabı yönetim politikalarını önemli ölçüde ihmal etmektedirler. IMF eksenli politikalar, kısa vadeli borçlanma gereğini artırmakta ve bu bağlamda gelişmekte olan ülkelerin rezerv biriktirme ihtiyaçlarını ortaya çıkarmaktadır¹¹³.

¹¹¹ Korkut BORATAV: "2000/2001 Krizinde Sermaye Hareketleri", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, S. 186, Eylül 2001, s. 17.

¹¹² 1989-1999 döneminde ülkeye gelen yabancı sermayenin yaklaşık 1/3'ü iktisadi kalkınma amaçlı; yaklaşık 1/3'ü, fon off-shore merkezlerine aktarılmış ve kalan 1/3'ü de pahalı bir finansman yöntemi olarak Merkez Bankası kasasına girmiştir. 2000 programı ile ülke ve dünya kamuoyunu ikna etmek için çaba sarf eden IMF ve yerli destekçileri tarafından 13 ay (hatta kasım krizi dikkate alınırsa 11 ay) sonra birden dalgalı kurun ne kadar erdemli olduğuna dair yaygın bir enformasyon ortaya koymaktadırlar. Bu süre içinde ne değişti?. Değişen, başta Irak ve Venezüella olmak üzere petrol gelirlerini dolar yerine Euro talep etmesinden kaynaklanmaktadır. ABD dolarına olan talebin canlandırılması/korunması gelişmekte olan ülkelerin Merkez bankalarının her daim talepleri ile gerçekleştirilebilir (Cengiz ÖZAKINCI: Euro-Dolar Savaşı, Otopsi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 104-106). Dalgalı-sabit kur rejimi arasında, rezerv tutma açısından dalgalanma korkusu (fear of floating) nedeniyle dalgalı kurda daha fazla rezerv tutmak gerekebilir.

¹¹³ Dani RODRIK: "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves", NBER Working Paper Series, No. 11952, Cambridge, January, 2006, s.12.

Sonuç olarak uluslararası finansal kuruluşlar, sermaye hesabı kontrol teknikleri üzerine çok az çalışma yapmaktalar ve kısa dönemli sermaye üzerine vergi konarak yapılan “piyasa müdahaleleri” yerine her hangi bir krize karşı istikrarı sağlamak için geliştirmekte olan ülkelere “rezerv biriktirme” politikalarını önermektedirler. Şüphesiz, bu durumun toplumsal maliyetinin çok yüksek olduğu mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır. Burada hem krizlerin yarattığı sosyal maliyet hem de rezervlerin merkez bankası kasalarında atıl durmasından dolayı uğranılan maliyet dikkatle değerlendirilmelidir¹¹⁴.

F. 2000-2002 Dönemi Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Mali Disiplin

2000 İstikrar programı da, Türkiye’de son yirmi yılda izlenen; büyümede önemli, ancak sınırlı, para piyasalarının ve dış ticaretin liberalleştirildiği, vergi gelirlerinin artırılması için gerekli reformların yapılmadığı istikrar programlarından farklı olmamıştır¹¹⁵. 2000 İstikrar programının tasfiyesinden sonra da, kamu mali yapısında herhangi bir başarı sağlanamamış ve kamu kesimi borçlanma gereği, kamu sektörü temel fazlası verme çabalarına ve özelleştirmelerin hız kazanmasına rağmen GSMH’ye oranla aşağıya çekilememiştir.

Tablo-21’de görüldüğü gibi, 2000-2002 döneminde kamu harcamalarında ciddi bir artış meydana gelmektedir. 2001 yılında kamu kesimi faiz ödemelerinde, önceki yıla göre %40’lık artış meydana gelmiştir. O nedenle kamu kesimi borçlanma gereksiniminin temelinde kamu harcamaları yer almaktadır. Kamu harcamalarının temelinde ise ağırlıklı borç faiz ödemelerindeki artış yer almaktadır.

¹¹⁴ RODRIK: a.g.e., s. 12.

¹¹⁵ Fatma DOĞRUEL: “Son Yirmi Yılda Türkiye’de İstikrar Programları Neden Başarısız?”, *İktisat Dergisi*, Eylül 2000, s. 19; IMF Kasım 2000 krizinden sonra kurun dalgalanmaya bırakılmasını önermiş ancak, bu öneri Ekonomi yönetimi tarafından kabul edilmemiştir.

Tablo – 22: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türleri İtibariyle Dağılımı (2000-2002)(%)

	2000	2001	2002
Konsolide Bütçe	92,4	106,1	116,4
-Faiz Dışı Konsolide Bütçe	-45,2	-35,4	-31,8
KİT	13,9	0,0	-8,6
-İşletmeci	12,4	0,0	-8,6
-Tasarrufcu	1,4	0,0	0,0
Mahalli İdareler	3,4	2,0	0,7
Döner Sermayeli Kuruluşlar	-0,9	-0,6	-1,5
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	-2,6	-6,8	-7,6
Fonlar	-10,0	-2,8	0,0
Özelleştirme Kap. Kur.	3,7	2,2	0,7
Toplam KKBG	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950 - 2003 verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Tablo-22’de görüldüğü gibi, faiz ödemelerindeki artış nedeniyle KKBG içinde konsolide bütçenin payı 2001 yılında %106,1’e ulaşmıştır. Bu, toplam borçlanma gereksinimini aşan bir konsolide bütçe açığının varlığına işaret etmektedir. Tablo’dan faiz dışı bütçenin fazla verdiği görülebilmektedir. O nedenle bu finansman gereksinimi tamamen faiz ödemeleri temelli olarak yer almaktadır.

Tablo-23’ten de görüldüğü gibi, 2001 yılında konsolide bütçe harcamalarının %51’i faiz ödemelerine gitmektedir. Personel harcamalarının ve yatırım düzeyindeki azalış dikkate alındığında, bütçede tasarruf yapılabilecek kalem sadece transfer harcamaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo – 23: Konsolide Bütçe Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı (2000 – 2002) (%)

Yıllar	Cari Harcamalar		Yatırım Harc.	Transfer Harcamaları				Toplam Har.
				Faiz Ödemeleri		KİT'lere Transferler	Diğer Transferler	
	Personel	Diğer Cari		İç	Dış			
2000	21,4	7,7	5,3	40,3	3,5	1,9	19,8	100
2001	18,9	6,4	5,2	46,6	4,4	1,5	16,9	100
2002	20,1	6,8	6,0	40,5	4,4	1,9	20,4	100

Kaynak: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950 - 2003 verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Faiz oranlarındaki bu artışa paralel olarak, faiz harcamaları 41 Katrilyon TL'ye çıkmış, vergi gelirleri faiz ödemelerini karşılayamaz hale gelmiş, iç borç stoku, GSMH'ye oranla %69,2 olmuş, dış borç stoku GSMH'ye oranla %78,8 olmuş, kamu finansman açığı 2001 yılında GSMH'ye oranla bir önceki yıla göre %39 oranında artarak %16,4 olmuş ve kısacası ülkenin mali göstergeleri sorunlu bir kamu maliyesine işaret etmiştir.

VI. TÜRKİYE'DE 1980–2002 DÖNEMİ İTİBARIYLA KONSOLİDE BÜTÇE DIŞI KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNİN İNCELENMESİ

A. Fon Sistemi

Türkiye'de özellikle 1980 sonrasında, yürütmenin rahat hareket etmesi ve bütçe kısıtlarından kurtulmak amacıyla kamu gelir ve harcamalarına yönelik olarak fon sayısı artırılmış ve bütçe kapsamının daralmasına neden olmuştur. Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi ve gerektiğinde kullanılmak için bir yerde hazır tutulan paralar olarak ifade edilen fonların zaman içinde sayısının artmasının temel nedeni, parlamento denetimine tabi olmaması ve yürütme organının, fonları yasama organına danışmadan rahatça kullanma olanağının olmasıdır.

1984 yılından itibaren sayıları önemli ölçüde artan bütçe dışı fon uygulamaları birçok alana yayılmış ve istikrar programlarının tümünün içeriğine yansımaya başlamıştır. Kaynak ve gelir dağılımının 1980 sonrasında dışa açık yapılanma çerçevesinde yönlendirilmesi, yürütme organın kapsamlı yetkilerle donatılması, sermaye piyasasının oluşturulması, özelleştirme politikaları, istikrarın desteklenmesi ve Dünya Bankası destekli bazı istikrar politikalarının gelir dağılımını bozucu yöndeki etkilerinin giderilmesi amacıyla, geniş bir fon sistemi oluşturulmuştur¹¹⁶.

Fon sisteminin belirtilen amaçlar çerçevesinde kullanılması kolay olduğu için, 1984–1987 arasında 36 adet fon, 1988-1990 döneminde 11 adet

¹¹⁶ OYAN – AYDIN: a.g.e., s. 114.

fon kurulmuş ve 1980 öncesinden kalan 33 fonla beraber toplam fon sayısı, 1990 yılında 104'e ulaşmıştır¹¹⁷.

1980 sonrasında kurulan bütçe dışı fonların başlıcaları, Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu, Akaryakıt İstikrar Fonu ve Savunma Sanayi Güçlendirme Fonu olarak belirtilebilir. Bunların kaynakları ve harcamaları göz önüne alındığında kamu kesimi genelinde bir fon ekonomisinin yaratıldığı ortaya çıkmaktadır.

1992 yılı itibariyle bütçe dışı fonların toplam kaynakları 46,8 trilyona, ödemeleri 56,6 trilyona ulaşmış ve kaynak açığı 9,8 trilyon olmuştur. Ayrıca, bütçe dışı fonlar aracılığıyla artan ölçüde vergi gelirlerine el konması ve hatta fonlar için kullanılan vergi gelirlerinin toplamının, yerel yönetimlere ayrılan vergi gelirlerinden daha fazla olması, kamu kesimine getirdiği mali yük açısından önemli bir gösterge olmaktadır¹¹⁸.

1993 yılına gelindiğinde fon sayısı 113'e ulaşmış ve bu fonların 107 tanesi bütçe dışı fon özelliğine sahipti ve 1993 yılında 63 tane bütçe dışı fon bütçeye aktarılmış, 1994 yılında ise 4 bütçe dışı fon haricindeki tüm fonlar bütçeye aktarılmıştır. 1994 yılında bütçe ve hazine birliğinin sağlanması amacıyla fonların büyük bir bölümünün bütçe içerisine alınmasıyla, bütçe içi ve bütçe dışı tüm fonların gelirleri "Müşterek Fon Hesabı"nda toplanmış, bu gelirlerden borçlanma, satış hasılatı, kredi geri dönüşleri ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları paylar bütçeye gelir kaydedilmeden doğrudan fonlar tarafından harcanmak üzere ilgili fonun gider hesabına aktarılmış ve diğer gelirler, bütçe içi fonlarda bütçeye gelir kaydedilmiş, bütçe dışı fonlarda ise, Başbakan onayı ile belirlenen oran ve

¹¹⁷ OYAN – AYDIN: a.g.e., s. 115.

¹¹⁸ KEPENEK – YENTÜRK: a.g.e., s. 251.

miktarlarda bütçeye kesinti yapıldıktan sonra kalan kısım, fon gider hesaplarına aktarılmıştır¹¹⁹.

2000 ve 2001 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde, 1994 yılında bütçe içine alınmış toplam 69 fon tasfiye edilmiştir. Dünya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç, tüm bütçe içi fonlar 2002 yılı bütçesinde ortadan kaldırılmış ve bütçe dışı fonlardan ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu olmak üzere 5 fon faaliyetlerine devam etmiştir¹²⁰.

Fonların tasfiyesi, kamu maliyesinde saydamlığın sağlanması ve fonların bütçe ilkeleri dışında yönetilmesi nedeniyle gereklidir. Ayrıca bir çoğunun Sayıştay denetimi dışında olması, fonların tasfiyesinin doğru bir karar olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

B. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Mal ve hizmet üretmek üzere kurulan ve sermayelerinin en az yarısından fazlasının devlete ait olduğu kurumlar olarak tanımlanan KİT'ler, KİK ve İDT olarak iki ana gruba ayrılmaktadır. Buna göre KİK; kamu hizmeti ağır basan ve daha çok sosyal fayda eksenli olarak mal ve hizmet üreten ve sermayesinin tamamı devlete ait olan kuruluşlardır. İDT ise, yine sermayesi devlete ait olan ve iktisadi ve ticari alanda faaliyet göstermek amacıyla kurulan kuruluşlardır¹²¹.

1980 sonrasında Türkiye'de kamu mali yönetiminin her dönem itibariyle temel sorunu haline gelen KİT'ler, kamu finansman sorununun odak noktası gibi gösterilmektedir. KİT'lerin bütçeye devamlı surette yük getirdiği,

¹¹⁹ Hazine Müsteşarlığı: Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık), Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir – Niçin Gereklidir?, www.hazine.gov.tr, s. 2.

¹²⁰ Hazine Müsteşarlığı: Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık), Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir – Niçin Gereklidir?, s. 3.

¹²¹ Yakup KEPENEK: 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1993, s. 10.

bu kuruluşların artık ekonomik etkinlikten ve verimlilikten uzak üretim yaptıkları ve dolayısıyla özelleştirilmeleri gereği sürekli olarak tartışılmaktadır.

KİT'lerin zarar etmesi sonucu kamu finansmanı üzerinde yük yaratması ve zararlarının 1990'ların başında, GSMH'nin % 2'lik gibi bir düzeyinde olmasının temel nedeni, hükümetin bu kuruluşlara özel görevler vermesi nedeniyle ortaya çıkan görev zararlarıdır¹²². 1980'ler ile dönem sonu karşılaştırıldığında; KKBG'nin bütçe türleri açısından dağılımında önemli bir değişiklik göze çarpmaktadır. Kamu açığı 1980'lerin başında önemli ölçüde KİT açıklarından kaynaklanmakta iken; 2002'ye gelindiğinde kamu açığını aşan bir konsolide bütçe açığı söz konusudur. Bu yılda KİT'ler %8,6 oranında fazla vermektedir.

KİT'lerin görev zararları ve diğer zararlarının karşılanması amacıyla KİT'lere konsolide bütçeden transfer yapılmaktadır. Bütçeden yapılan transferlerle KİT'lerin açıkları kapatılmaktadır. Ancak, KİT'lerin ödedikleri vergiler dikkate alındığında, KİT'lerin aldıkları transferlerin çok üzerinde konsolide bütçeye katkıda bulunduğu görülmektedir.

¹²² KEPENEK – YENTÜRK: a.g.e., s. 251.

Tablo – 24: Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler ve KİT'lerin Vergi Gelirlerine Katkısı (1980 – 2002)

Yıllar	KİT'lere Yapılan Transfer Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı	KİT'lere Yapılan Transfer Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%)	Dolaysız Vergi Tahsilatı İçinde KİT'lerin Payı
1980	18,8	3,8	22,4
1981	12,6	2,4	32,6
1982	14,0	2,1	40,9
1983	11,7	2,2	41,8
1984	7,4	1,3	43,0
1985	3,4	0,5	55,0
1986	1,7	0,3	47,0
1987	3,8	0,6	38,0
1988	4,8	0,8	34,0
1989	3,2	0,5	30,0
1990	1,9	0,3	20,0
1991	9,4	1,9	33,0
1992	3,7	0,7	31,0
1993	5,3	1,3	27,0
1994	2,3	0,5	28,4
1995	2,7	0,6	27,6
1996	1,3	0,3	31,9
1997	1,5	0,4	36,7
1998	1,0	0,3	29,5
1999	1,5	0,5	29,2
2000	1,9	0,7	28,8
2001	1,4	0,6	-
2002	1,9	0,8	-

Kaynak: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: KİT Genel Raporları (1981, 1983, 1986, 1989, 1992, 1994, 1999, 2000) ve DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950 -2004 verilerine dayanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

500 büyük firma içinde, önemli konumlarda olan KİT'lerin dolaylı vergiler içindeki payı da zamanla artmış ve 1980'li yılların ortalarında, dolaylı vergiler içinde üçte ikilik paya sahip olan KİT'lerin 1996 – 1997 itibariyle bu payı dörtte üçe çıkmıştır¹²³. Teşvik ve sübvansiyonlar açısından duruma bakıldığında ise, KİT'lerin 500 büyük firma arasında, teşvik ve sübvansiyonlardan yararlanma bakımından aldığı payın %75'den 2000'li yıllara kadar % 25'e gerilemesi de tam tersi bir durumu ortaya

¹²³ OYAN: "KİT'ler ve Özelleştirme", s. 167.

çıkarmaktadır¹²⁴. Ayrıca, en fazla kurumlar vergisi ödeyen 100 mükellefin ödediği vergilerin %52,3'ü kamu şirketleri tarafından ödenmiştir¹²⁵.

Türkiye’de 2000’li yılların başına gelindiğinde özelleştirmeler hızlanmış ve kamunun küçültülmesi anlayışı çerçevesinde, hukuki, yasal, sosyal ve ekonomik bilinç olmadan, uygulanan istikrar politikaları çerçevesinde gelir elde etme yaklaşımı belirmiştir. Oysaki KİT’lerin halen önemli ölçüde üretime katkıda bulundukları, özel sektöre ucuz girdi sağladıkları, vergi gelirlerini artırdıkları ve bu bağlamda kamu finansmanına yük değil, kamu dengesine olumlu etki yaptıkları gözden kaçırılmaktadır.

C. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler; Belediyeler, İl Özel İdareleri, Su–Kanalizasyon İdareleri, Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmelerini kapsamaktadır. Bu kurumların 1980 yılında GSMH’ye oranla gelirleri % 1,2 iken, 2002 yılında %3,6 ulaşmıştır. Bu artışın nedenleri olarak, 1980 sonrasında yapılan düzenlemelerle bazı vergilerin toplama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi ve genel bütçe gelirlerinden belli bir oranda nüfusa göre yapılan aktarımlar belirtilebilir¹²⁶. Ancak bu kurumların zaman içinde gelirleri artan harcamaları nedeniyle yeterli gelmemiş ve finansman açıkları ortaya çıkmıştır. Bu açığın karşılanması amacıyla yerel yönetimlerin özellikle Büyükşehir belediyelerinin giderek artan borç stoklarının olması ve zaman zaman da bu borç yükünü hazinenin üstlenmesi, mali disipline zarar vermektedir. Yerel yönetimlerin gelir–gider farkları zaman içinde değişmekle beraber, 1980 yılında GSMH’ye oranla %0,3 düzeyinden 2002 yılında -%0,08 düzeyine gerilemiştir.

¹²⁴ OYAN: “KİT’ler ve Özelleştirme”, s. 167.

¹²⁵ Gelir İdaresi Başkanlığı: 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006, s. 127, 257-260.

¹²⁶ KEPENEK – YENTÜRK: a.g.e., s. 250.

Tablo – 25: Mahalli İdarelerin Gelirleri, Giderleri ve Gelir – Gider Farkının GSMH'ye Oranı (1980 – 2002)

Yıllar	Gelirler		Harcamalar		Gelir - Gider Farkı	
	Cari Fiyatlarla (Milyar TL)	GSMH'ye Oranı	Cari Fiyatlarla (Milyar TL)	GSMH'ye Oranı	Cari Fiyatlarla (Milyar TL)	GSMH'ye Oranı
1980	66	1,2	82	1,5	-16	-0,30
1981	105	1,3	105	1,3	0	0,00
1982	133	1,3	130	1,2	3	0,03
1983	202	1,4	206	1,5	-4	-0,03
1984	330	1,5	310	1,4	20	0,09
1985	687	1,9	649	1,8	39	0,11
1986	1187	2,3	1322	2,6	-136	-0,27
1987	1871	2,5	2215	3,0	-344	-0,46
1988	3079	2,4	3546	2,7	-467	-0,36
1989	4779	2,1	5254	2,3	-475	-0,21
1990	9266	2,3	9426	2,4	-160	-0,04
1991	16633	2,6	18364	2,9	-1731	-0,27
1992	27817	2,5	36493	3,3	-8676	-0,79
1993	56769	2,8	71125	3,6	-14355	-0,72
1994	120257	3,1	136125	3,5	-15868	-0,41
1995	249079	3,2	265149	3,4	-16070	-0,20
1996	502053	3,4	544404	3,6	-42350	-0,28
1997	1100335	3,7	1183434	4,0	-83099	-0,28
1998	2093714	3,9	2299901	4,3	-206187	-0,39
1999	3281897	4,2	3631658	4,6	-349761	-0,45
2000	5441417	4,3	5946661	4,7	-505244	-0,40
2001	8654946	4,9	9221351	5,2	-566405	-0,32
2002	10137301	3,7	10370927	3,8	-233626	-0,08

KAYNAK: DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950 - 2004 verilerine dayanılarak tarafımızdan derlenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>).

Yerel yönetimlerin finansmanı açısından borçlanmanın giderek önemli bir kaynak haline gelmesi, özellikle belediyelerin ulusal ve uluslararası mali sermayeyle daha yakın ilişki kurmalarına neden olmuş ve artan harcamalarının finansmanı için merkezi yönetim yerine, ülke içi özel sermayeye ya da uluslararası sermayeye başvuruyu gerekli kılmıştır¹²⁷.

Ulusal ve uluslararası sermayeyle yakınlaşma, özellikle belediyeleri iktisadi aktör konumuna getirmiştir. Belediyelerin iktisadi aktör konumuna

¹²⁷ Nihat FALAY: "Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/80, İstanbul, 1996, s. 216.

gelmeleri ise, kaynak aktarımında yerelleşmeyle, iktisadi artığın yeniden paylaşımında sermaye lehine bir bölüşümü ortaya çıkarmıştır¹²⁸.

Bu bağlamda, yerel yönetimlerin finansman açıklarının önlenmesi için yerel bazda artan ihtiyaçlara göre harcamalarının kısılması mümkün değildir. Kuşkusuz, çağdaş yerel yönetim anlayışına uygun olarak gelirlerinin artırılması gerekmektedir.

D. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansmanı

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunlarının artması ve devletin bu sorunların aşılması için gittikçe artan miktarda bütçeden bu kurumlara transfer yapması, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının kamu kesimi genel dengesine olumsuz etkisi olarak belirtilebilir.

Sosyal güvenlik kurumlarının var olan finansman sorunlarının temelinde, sosyal güvenlik sistemine gelişmiş ülkelerde olduğu gibi devletin düzenli katkısının olmamasıdır. Ayrıca kurumlara finansal anlamda katlanamayacakları yüklerin altına sokulmaları, bu kurumların finansman açıklarının nedenlerinden biridir. Bunun dışında, sistemin son derece sığ¹²⁹ bir yapıya sahip olması da önemli bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de çalışan kişi sayısının 25 milyon civarında olmasına rağmen, bunun sadece yarıya yakınının sigortalı olması ve tüm nüfusun sadece az sayıda aktif sigortalı tarafından taşınması, sistemin son derece zayıf olduğunu göstermektedir¹³⁰. Dolayısıyla iş gücü piyasasındaki kayıt dışılık ve

¹²⁸ FALAY: a.g.t., s. 212.

¹²⁹ Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sığlığının nedenleri: Türkiye’de aktif nüfusun %40-45’inin (gelişmiş ülkelerde ise %80-90’ının) ücretlilerden oluşması, 1980 sonrası dönemde tarım dışı istihdamın payındaki artış hızının düşmesi, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı işçiliğin (OYAN: Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye, s. 228) ve hatta kaçak işçiliğin yaygınlaşmasıdır.

¹³⁰ 1996 yılı dikkate alındığında, 10,7 milyon aktif sigortalı, 4,5 milyon emekli ve 36,2 milyon bağımlı olmak üzere 40,7 milyon kişiye fon sağlanmaktadır. İşgücü piyasalarının bu yapısı sonucu emekli başına düşen aktif sigortalı sayısı 2,3 düzeyinde kalmaktadır (Erinç YELDAN – Ahmet H. KÖSE: “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, Mülkiye Dergisi, S. 127, Temmuz – Ağustos 1999, s. 88) . Oysa gelişmiş ülkelerde 7 aktif sigortalıya bir emekli düşmektedir.

marjinalleşme özelliği, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizinin ana kaynağını oluşturmaktadır¹³¹. Bir başka deyişle, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizinin, işgücü ve mal piyasalarındaki yapısal çarpıklıkların ve genel makro ekonomik dengesizliğin bir yansıması olarak görmek doğru bir yaklaşım olacaktır¹³².

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorununun bir başka nedeni de, Türkiye’de, devletin, sosyal güvenlik kurumlarının fonlarını istediği alana yöneltmesidir. Primlerin devlete ucuz fon sağlanması amacıyla kullanılması, bu kurumları mali sıkıntıya sokmuştur. Dolayısıyla, toplanan fonların enflasyon oranına göre değerlendirilememesi, kurumların mali dengelerine zarar vermiştir¹³³.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan finansman sorununun ortadan kaldırılması için; fonlarının yönetimi konusunda kurum serbest bırakılmalı, sigorta sistemi tüm nüfusu kapsamlı ve finansman yöntemi olarak dağıtım yöntemi¹³⁴ tercih edilmelidir. Bu yaklaşımlarda sonra, dünyada benimsenmiş olan üçlü yapı Türkiye’ye de taşınmalıdır. Bir başka deyişle, işçi primi, işveren primi ve devlet katkısı ile mali sorun çözülmelidir.

Devletin sosyal güvenliğe katkısı son derece önemlidir. Gerçekten de, ülkemizde devletin sosyal güvenliğe çok fazla bir katkısının olduğunu belirtmek mümkün değildir. Sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir içindeki payı itibarıyla sosyal güvenlik harcamaları değerlendirildiğinde, ülkemizde bu oranın % 4 civarında olduğunu görebiliyoruz. AB üyesi ülkelerde ise, bu oran ortalama % 20 – 25 civarındadır.

¹³¹ YELDAN – KÖSE: a.g.m., s. 89.

¹³² YELDAN – KÖSE, a.g.m., s. 89.

¹³³ Hazine, ticari bankalara, piyasada oluşan cari faiz oranından DİBS satarken sosyal güvenlik kurumlarının fonları (bugün için de İşsizlik sigortası birikmiş fonları) düşük faiz oranından kullanılmaktadır.

¹³⁴ Dağıtım yönteminin esasını, bir sigorta döneminde elde edilen gelirlerin aynı ya da bir sonraki dönemin giderlerinin karşılanması oluşturur. Bu yöntemde gelir ve giderler sürekli denge halindedir. Primler ilgili dönemlerin gider tahminlerine göre tespit edilir (Sait DİLİK: Sosyal Güvenlik, Kamu İşverenleri Sendikası, Ankara, 1991, s. 246-247).

E. Tarımsal Destekleme Politikaları

Türkiye’de tarımsal destekleme politikaları, uzun süredir tartışılan bir konu olmuştur. 1980 sonrasında küreselleşme ve uluslararası entegrasyon anlayışına uygun olarak yapılandırma çalışmalarıyla sürekli gündemde olmuştur.

Tarımsal destekleme politikalarının tartışma eksenine, tarımsal verimlilik açısından bakmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Türkiye’nin 1980’lerin başına kadar tarımsal ürün konusunda kendine yeten bir ülke olması ve dış satım konusunda ciddi rakamlara ulaşması, 1980 sonrasında ise bu durumun giderek bozulması, tarımsal politikaların başarısızlığı konusunda önemli gösterge olmaktadır.

1980 sonrasında Türkiye, bitkisel yağ, pirinç, buğday, et, süt ürünleri ve zaman zaman ekmeklik buğday açısından üretim sorunu yaşamaya başlamış ve ithal eder duruma gelmiştir¹³⁵.

Tarım ürünlerin ithal edilmesi gereğini ortaya çıkaran nedenler, aşağıdaki şekilde sıralanabilir¹³⁶:

- Tarımsal üretim planlamasının olmaması,
- İşletmelerin küçük ve çok parçalı olması,
- İşletmelerin sermaye sorunlarının olması,
- Tarım topraklarında mülkiyet sorununun olması,
- Verimliliğin ve üretimin düşük olması,
- Girdi üretiminin ve girdi kullanımının sorunlu olması,
- Tarıma yeterli destek verilmemesidir.

¹³⁵ Gürol ERGİN – Zehra EYİCİL: “Türkiye Tarımı’ 99”, Mülkiye Dergisi, S. 127, Temmuz – Ağustos 1999, s. 287.

¹³⁶ ERGİN – EYİCİL: a.g.m., s. 289 – 294.

Türkiye’de tarıma yeterli destek verilmediğini, çeşitli ülke karşılaştırmaları sonucunda, görmek mümkündür.

Tablo – 26: Tarıma Yapılan Destekler

Ülke	Üretici Başına (Bin Dolar)	Hektar Başına (Dolar)
Norveç	32	2928
ABD	20	94
Japonya	15	8671
Kanada	13	88
AB (Ort.)	8	501
Türkiye	0,23	36

Kaynak: ERGİN – EYİCİL: a.g.m., s. 294.

Tabloda görüldüğü gibi, tarımsal desteklerde, Türkiye ile örnek ülkeler karşılaştırıldığında, üretici başına ve hektar başına en düşük tarımsal destek veren ülke Türkiye’dir.

Tarımsal desteklerin ve tarım sektörüne yönelik yatırımların yeterli düzeyde olmaması, Türkiye’yi tarım ürünü ithal eden bir konuma getirdiği gibi, GSMH içinde tarım sektörünün payı %26’dan 2002 yılında %11’e düşmüştür. Ayrıca, üretime katkısı düşük olan bu sektörde çalışan nüfusun, toplam çalışabilen nüfus içindeki payının % 40 olması, sektörle ilgili başka sorunları da ortaya çıkarmaktadır¹³⁷.

Tarımsal desteklemelerin yukarıda belirtildiği şekilde, diğer ülkelere kıyasla düşük olmasına rağmen, 1990’ların başından itibaren eleştirilere maruz kalması, tarımsal desteklemelerin tedrici bir şekilde tasfiyesine neden olmuş ve en son 9 Aralık 1999 programında yerini bulmuş ve Türkiye’nin

¹³⁷ AB’de tarım nüfusunun yaklaşık % 3 olduğu bilinmektedir. AB Uyum Sürecinde, (3 Ekim 2005’te başlayan tarama sonucunda) Türkiye’de bu oran, % 3’e çekilirse, tarım dışı kalan nüfusun istihdam olanağının nasıl olacağı da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkacaktır. Kuşkusuz bu %3 oranı önemli ölçüde hayalidir. Ancak, hükümetin AB sürecinde esas alınan temel metinlerinde, tarımdaki (yaklaşık toplam nüfusun %40’ı) yarısının kentsel alanlara taşınması planlanmaktadır. Bu yaklaşık 14 milyon kişinin kentsel alanlara akacağı düşünülürse; gerek emek piyasasında yaratacağı sorunları gerekse toplumsal açıdan ortaya çıkacak siyasal ve sosyal sorunları dikkatten kaçırmamak gerekir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla nihai halini alarak, doğrudan gelir desteği programı ile değiştirilmiştir¹³⁸.

Niyet mektuplarında, tarımsal destekleme politikalarıyla ilgili olarak en belirgin ifade, tarımsal desteklerin tasfiye edilmesi ve bu bağlamda, sektördeki devlet varlıklarının özelleştirilmesidir. Oysaki tarımsal desteklerin GSMH'ye oranla Türkiye'de % 1 düzeyinde bile olmadığı bilinmektedir. Ayrıca OECD üyesi ülkelerde toplam tarımsal transferlerin GSMH'ye oranının % 1,5 dolayında olduğu dikkate alındığında, kamuya finansman yükünün çok fazla olmadığı anlaşılmaktadır. Aksine doğrudan gelir desteği sisteminin kamuya daha fazla yük oluşturacağını belirtmek yanlış olmayacaktır.

F. Görev Zararları

Görev zararı, hükümetin, KİT'lere, tarım sektörüne ve kamu bankalarına özel görevler vermesi nedeniyle, bu kuruluşların özel görevlerini yerine getirmeye çalışırken zarar etmeleri sonucu ortaya çıkmaktadır.

Görev zararlarının özellikle 1980 sonrasında sürekli olarak gündeme taşınmasının temel nedeni, kamu finansman açığının artışında büyük ölçüde etkili olduğuna ilişkin yaygın inanıştır.

Görev zararları esas itibariyle, hükümetin iktisat politikası araçlarından biri olarak değerlendirilmelidir. Sosyal devlet modeli çerçevesinde, tarımın desteklenmesi, esnafın desteklenmesi, KİT'ler aracılığıyla sosyal faydanın maksimize edilmesi ve bu görevlerin bazılarının da kamu bankaları aracılığıyla yapılması, görev zararını ortaya çıkarmaktadır. Görev zararının ortaya çıkması sonucu, bu kurumların tasfiyesini gündeme getirmiş ve bu bakış açısı yanlış yönlendirmelere neden olmuştur.

Görev zararları, KİT'ler açısından değerlendirildiğinde; KİT'lerin destekleme alımlarına Hazine desteğinin gecikmesinin neden olduğu

¹³⁸ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler, Kardelen Matbaası, Ankara, Haziran 2001, s. 28 – 29.

belirtilebilir. Kamu bankaları düzeyinde duruma bakıldığında ise, özellikle esnaf ve KOBİ'lere yönelik olarak Halk Bankasının düşük maliyetli kredilerinin banka bilançosuna yansması, Hazine ihalelerinde yükün kamu bankalarınca taşınması, bu kurumların görev zararlarının oluşmasının nedenidir. Ziraat Bankasının ise, uzun yıllardır her türlü bankacılık faaliyetini yerine getirmesi dışında, çiftçiye düşük maliyetli kredi vermesi ve tarım sektörünü desteklemesi yine bu bankanın görev zararı vermesinin nedenidir.

Kamu bankalarının, toplam mevduatta önemli paya sahip olmaları, bu bankaların uzun yıllar devletin kasası olarak kullanılmalarına neden olmuş ve kaynaklarının düşük hazine senetleriyle nemalandırılması, kamu bankalarının kaynak maliyetini yükselten temel unsur olmuştur¹³⁹. Kamu bankaları, hazinenin borçlanma maliyetini paradoksal olarak yükseltmemek için, özel bankalarla açık bir faiz yarışına girmek yerine, tezgah altından bir faiz yarışını sürdürmektedir¹⁴⁰. Kuşkusuz 2001 Şubat krizinin gerekçelendirilmesinde vurgulanan yüksek finansman maliyetlerinin temelinde Hazinenin fonlanması yatmaktadır.

Kamu bankalarının böyle bir yük nedeniyle, görev zararı vermeleri ve bu nedenle de özelleştirilmelerinin ve tasfiye edilmelerinin düşünülmesi yanlış bir yaklaşım olacaktır. Açıktır ki, kamu bankacılık sistemi, mevcut iktisat politikası ajanlığı dışında herhangi bir işlev görmemiştir. Bunun özelleştirme arayışlarında gerekçelendirilmesi, ideolojik bakışın hedef saptırma çabasını sergilemektedir.

Kamu bankalarının yukarıda belirtilen yaklaşım çerçevesinde özelleştirilmeleri veya tasfiye edilmeleri, mali sistemi sığıla itecektir. Kamu bankalarının mali sistemden çekilmeleri durumunda, özel bankaların reel sektöre finansman sağlamakta yetersiz kalmaları doğal bir sonuç olarak

¹³⁹ SAKAL: a.g.e., s. 128.

¹⁴⁰ Ümit EROL: "2000'e Doğru Türk Finans Piyasasının Genel Görünümü: Sorunlar ve Yapısal Bozukluklar", *İktisat Dergisi*, S. 378, Nisan 1998, s. 19; Belgin BAYIR: "Tezgah Altından Yüksek Faiz", *Radikal Gazetesi* (07.09.1998), s. 15.

karşımıza çıkacaktır¹⁴¹. Burada ortaya çıkacak kaynak açığının yabancı bankalar tarafından sağlanması, devletin ekonomiyi yönlendirmede ve denetlemede önemli bir aracını kaybetmesine neden olacaktır¹⁴².

Ekonomik kalkınmada öneme sahip bu kurumların görev zararı vermeleri ve bu bağlamda kamu açığına yol açmaları gibi argümanlar öne sürülerek, tasfiye edilmeye çalışılması, ideolojik bakışın bir unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Hatta bu bakışın yansıması olarak, 2001 krizinin temelinde kamu bankalarının yüksek finansman maliyetlerinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Oysaki kamu bankaları bir finansman krizinin nedeni olamaz, olsa olsa bu bankaların bilançolarındaki sorunlar, krizin sonucunda ortaya çıkmıştır.

¹⁴¹ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu: a.g.e., s. 25.

¹⁴² Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu: a.g.e., s. 25.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA STRATEJİLERİ AÇISINDAN MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÖNERİLERİN VE UYGULAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. KAMU HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de 1980 sonrası kamu açıklarının artması, mali disiplin sürecini bozmuş ve ilk akla gelen uygulama kamu harcamalarının disipline edilmesi olarak ortaya çıkmıştır. Kamu harcamasının disipline edilmesi için öncelikle kamu sektörünün ekonomi içindeki ağırlığı dikkate alınmış ve kamunun ekonomi içinde ağırlığa sahip olması, temel mali disiplin sorunu olarak gündeme alınmıştır. Ancak daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, kamu harcamalarının değerlendirilmesinde alınan kriterlerin daha değişik boyutta gözden geçirilmesi ve buna ilişkin öneri ve uygulamaların da dikkate alınması gerekmektedir.

1980 sonrasındaki iktisat politikalarının, uygulanmak istenen dönüşüm doğrultunda yönlendirilmesi ve bu yönelim ekseninde maliye politikası araçlarının kullanımı, daha sonraki yıllarda kamu kesiminin optimal büyüklüğü konusunu tartışmaya açmıştır.

Kamu kesiminin optimal büyüklüğü ve bu bağlamda kamu harcamalarının GSMH’ye oranlanması sonucu Türkiye’de kamunun ekonomi içindeki payının çok fazla olmadığı ve gelişmiş ülkelerin gerisinde olduğu daha önceki bölümlerde tespit olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta, İsveç, Finlandiya, Danimarka vb. gibi Avrupa ülkelerinin 1980’lerdeki düzeyinin bile gerisinde kalmıştır¹.

¹ Bkz. Peter H. LINDERT: Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, s. 271.

Kamu kesiminin ekonomi içinde ağırlığa sahip olmaması, ülkemizin uluslararası ticarete rekabet gücünü azaltırken, bir yandan da bugünkü yapısal sorunların nedeni olmuştur². Teorik açıklamalarda da görüldüğü üzere, kamu harcamalarının artış içinde olması gereği, ülkelerde endüstrileşme aşaması geliştikçe kamu harcaması artar, ancak endüstrileşmenin son aşamasında kamu harcamaları azalma eğilimi içine girer³. Kamu harcamaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde, özel sektörün sermaye birikimine katkısı ve sistem çelişkilerini azaltmak için de artma eğiliminde olmalıdır⁴.

Türkiye’de kamu harcamalarının gelişimi bu bakış açısıyla tartışıldığında, kamu harcamalarının artışından kaynaklanan bir mali disiplin sorunu olmadığı ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamalarının baskılanması ve istikrar programları çerçevesinde kamunun sürekli olarak ağırlığının azaltılmaya çalışılması, kalkınma sorunu olan Türkiye için çözüm olmamaktadır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, KİT'lere transferler, yerel yönetimlerin harcamaları, yatırımlar ve bu doğrultudaki organik ve fonksiyonel harcamaların azaltılarak sonraki dönemlerde, faiz dışı fazla verme veya kamu sektörü temel fazlası oluşturma çabaları kamu sektörünün kaynaklarının optimal kullanımına yönelik çabalar olarak değerlendirilmemelidir. Aksine bu gibi harcamaların sosyal refah ve kalkınma sorununa çözüm getirebileceği göz ardı edilmemelidir.

Türkiye’de kaynak kullanımı sorununun olduğu açıktır. Kaynak kullanımı sorununun temelinde, yolsuzluklar, rüşvet ve kamu olanaklarının israfı söz konusudur⁵. Bu gibi kaynak kullanımı sorunun yol açtığı harcama israfının 1980 sonrasında Türkiye’nin dönemler itibariye bütçe büyüklüklerine ulaştığı gerçektir. Ancak bu nedenle ortaya çıkan israfın, bütçede sosyal ve

² ŞENER: a.g.e., s. 385.

³ ŞENER: a.g.e., s. 381.

⁴ İzzettin ÖNDER: “Konsolide Bütçe Harcamaları”, Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, TÜSES Yayınları, C.1, Aralık, 1991, s. 66.

⁵ ŞENER: a.g.e., s. 386 – 387.

ekonomik harcamaların azaltılması yoluyla telafisi doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

Türkiye’de kamu harcamaları 1980 – 1989 yılları arasında azalma eğilimi içinde olmuş 1989 ve 1990 yıllarından sonraki borç yönetim politikasının ön plana çıkması dolayısıyla, faiz harcamaları kaynaklı olarak artmıştır. Buna karşıt olarak toplam harcama içinde, sosyal ve ekonomik niteliğe sahip harcamalar ise giderek azalmıştır. Özellikle sosyal harcamaların azaltılması, Türkiye’de beşeri sermayeyi zayıflatarak, kaynakların etkinsiz kullanımına yol açmıştır.

1980 sonrasında ABD ve İngiltere’de uygulanan monetarist ve arz yönlü iktisat yaklaşımın Türkiye’ye yansıması sonucu alınan iktisadi istikrar kararlarıyla, konsolide bütçe harcamalarının 1989 yılına kadar gerileme trendinde olması ve 1989 Finansal Serbestleşme Kararı sonrasında ise, yüksek reel faiz ve düşük kur temelinde kısa vadeli spekülative sermayenin ülkeye akımının sağlanması çabası sonucu, 1990’dan 2002 yılına kadar kısmi dalgalanmalarla kamu harcamasının arttığı gözlenmektedir. Kamu harcamalarındaki bu artışın, kamu borçlanma gereğini artırdığı bilinen bir gerçektir. Ancak, bu artışın temel nedeni olarak da reel faizlerin sürekli yükselmesi ve bu durumun da giderek konsolide bütçe kaynaklarının büyük bir kısmına denk gelmesi de ayrı bir gerçektir.

1990 sonrasında kamu açığının finansman yöntemi nedeniyle sürekli olarak finansal kriz yaşanmış ve her krizin sonrasında faiz hariç diğer harcamaların azaltılmasına yönelik maliye politikası tedbirleri alınmıştır. 2001 Şubat krizinden sonra da, konsolide bütçe, bütçe dışı fonlar, mali olmayan KİT’ler ve yerel yönetimleri içerecek şekilde tanımlanan toplam kamu kesimi faiz dışı fazlanın artırılmasına odaklanılmıştır.

“Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş” programında faiz dışı harcamaların GSMH’ye oranla % 20 düzeyinde olması öngörülmüş diğer kamu olarak adlandırılan, bütçe dışı fonlar, işsizlik sigortası fonu, yerel

yönetimler, KİT'ler ve Sosyal Güvenlik kuruluşlarının finansman açıklarının GSMH'ye oranı % 0,9 olarak tahmin edilmiştir. Dolayısıyla kamu kesimi faiz dışı dengesi 2001 yılında % 5,5 ve 2002 yılında ise % 6,5 olarak öngörülmüştür. Bu hedeflere büyük ölçüde ulaşıldığı halde neden mali disiplinin sağlanamadığı da cevaplanamayan bir soru olarak ortadadır.

Çalışmanın dönemi 2002 dönemi itibariyle sınırlandırılmış olsa da, 2002 yılına kadar uygulanan politikaların sağlıklı değerlendirilmesi açısından 2005 yılı ve 2006 yılı tahmin ve hedeflerine bakıldığında, iç ve dış borç stokunun halen ciddi bir artış içinde olduğu ve reel faizlerin de dünya ortalamasının üzerinde olduğu görülebilmektedir. Dolayısıyla mali disiplin sorununu, faiz dışı fazla hedefine göre temellendirmenin doğru bir yaklaşım olmadığı açıktır.

II. KAMU GELİRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu gelirleri içinde önemli paya sahip olan vergiler, kamu finansmanının sağlanması için en önemli kaynak olma özelliği korurken, aynı zamanda, ülkelerde iktisadi istikrarın ve iktisadi büyümenin sağlanması için uygulanabilecek programların temel aracı olarak değerlendirilmelidir. Bu nedenle, kamu maliyesi sisteminin yeniden yapılandırmak isteyen bir yaklaşımın vergilemeye önem vermesi gerekmektedir⁶.

1980 sonrası Türkiye'de, iktisat politikalarının dönüşümü doğrultusunda, vergi, bir maliye politikası aracı olarak, bir yandan talep daraltıcı yönde kullanılırken, bir yandan da sermayedar gelir grubunun mali yükünü azaltmak amacıyla kullanılmıştır. Üst gelir grubunun vergi yükünün azaltılması amacıyla, vergi ayrıcalıklarının getirilmesi, vergi yükünün azalmasına neden olmuş ve vergi gelirlerinde gerileme meydana gelmiştir. Ancak bu düzenlemeler, 1980 – 1988 arasında, gelir vergisi tarifesinin enflasyonun çok altında genişletilmesi sonucu ücretli kesimin vergi yükünün

⁶ Oğuz OYAN: "Kamu Gelir Sistemi Reformu Üzerine", Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, TÜSES Yayınları, C.1, Aralık, 1991, s. 81.

artmasına neden olmuştur⁷. Böyle bir mali yük kaydırma anlayışının ise, daha sonraki yıllarda kamu harcamalarını karşılamaya yetmemesi sonucu kamu açıklarının ortaya çıkması ve kamu açıklarının finansmanında vergi geliri yerine borçlanmaya başvurulması, ileriki dönem bütçelerinin toplam büyüklüklerini, birincil büyüklüklere göre aşırı artırdığı için, bir dönemki bütçe açığı diğer dönemlerin bütçe açığını artırmıştır⁸.

Vergilerin gelir sağlama amacından hareket edildiğinde, kamu harcaması düzeyi kadar vergi geliri elde etme zorunluluğu da ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla vergi gelirinden vazgeçmenin olumsuz ekonomik ve sosyal etkileriyle karşılaşmak kaçınılmazdır.

Verginin gelir elde etme amacı dikkate alındığında, başvurulabilecek en önemli kavramlardan biri vergi yüküdür. Türkiye’de vergi yükü, diğer ülkelere göre düşüktür. Ayrıca Türkiye’de vergi yükünün genel olarak düşük olmasının yanı sıra, vergi yükünün adaletsiz dağılımı nedeniyle, belli gelir grupları üzerinde toplandığını belirtmek yanlış olmayacaktır. Vergi yükünün adil olmayan bir başka özelliği de vergi yapısında belirmektedir. 1980 sonrası vergi politikasının dolaylı vergiye yönelimi, Türkiye’de dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının % 70’e ulaşmasına neden olmuştur ve bu durum gelir dağılımını daha fazla çarpıklaştırmaktadır.

Türkiye’de uygulamaya konan istikrar programlarının ortak metinleri, kayıtdışı ekonomi kayıt altına alınarak ve vergi denetimleri artırılarak vergi gelirlerinin artırılacağı ve vergi adaletsizliğinin engelleneceği gibi hususlar yer almasına rağmen hiçbir gelişme kaydedilememiştir. Bu anlamda atılan en büyük adım olan 29 Temmuz 1998 tarihli ve 4369 Sayılı yasada ortaya konan ve kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına alabilecek “mali milat” düzenlemesi de uygulamaya konmadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla, programlar sürekli olarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelik yabancı sermayeye odaklandığı için

⁷ OYAN: “Kamu Gelir Sistemi Reformu Üzerine”, s. 83.

⁸ ÖNDER vd.: a.g.e., s. 31.

ve kamu gelir sistemine yönelik olarak reform içerikli bir yapılanma olmadığı için, kamu gelirleri yeterli seviyede artmamaktadır.

Kamu gelirlerinin artırılması için, özelleştirme ve fon uygulamalarına sürekli olarak başvurulmuş, ancak buradan da yeterli sonuç alınamamıştır. Fon uygulamaları, mali disiplinin sağlamasında önemli bir araç olarak belirtilen mali saydamlığı engellediği için önemli ölçüde tasfiye edilmiştir. Özelleştirmede ise, hiçbir dönem hedeflenen gelire ulaşamamıştır. Hatta, 500 büyük firma içinde önemli kar elde eden kurumlar, çoğu zaman kamu kredileriyle yıllık kar marjlarına denk gelen fiyatlarla özelleştirilmiştir.

Özelleştirme gelirleriyle, kamu finansman açığının önlenmesi ve bugüne kadar artan iç ve dış borç stokuna çözüm bulması kuşkuludur. 300 milyar dolara yaklaşan iç ve dış borç stokunun, kar elde eden, vergi gelirine katkısı olan KİT'lerin düşük fiyatlarla satılmasıyla engellenmesi mümkün gözükmemektedir.

III. BORÇLANMA YAPISININ VE SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışma kapsamına giren dönem boyunca, kamu kesimi finansman açığının giderek artması ve süreç içinde kamu harcamalarının kısılamaması, vergi gelirlerinin artırılamaması nedeniyle borçlanma politikası ön plana çıkmıştır. Borçlanma politikasının ön plana çıkmasıyla, iktisat politikası yönünü borç yönetimine odaklamıştır.

Borç yönetim politikasının ön plana çıkmasının temel nedeni ise, kamu açığının devamlı olarak iç borçlanmayla finanse edilmesi ve borçlanmanın çevrilebilirliğini sağlamak için de kısa vadeli ve yüksek reel faizli borçlanmaya başvurulmasıdır. Yüksek reel faizli ve kısa vadeli iç borçlanmayla, kamu açığını finanse etme çabası, bir yandan reel sektörü hareket alanını ciddi anlamda sınırlandırırken, bir yandan da, konsolide bütçedeki faiz yükünün artması sonucu sosyal politikaların da göz ardı edilmesine neden olmuştur.

İç borçlanmanın yapılabilmesi için gereken iç tasarrufların 1980'li yılların ortalarına gelindiğinde yetersizliğin ortaya çıkmasıyla, dış borçlanmaya yönelinmiş ve dış borçlanma dolayısıyla oluşan faiz yükü de bütçeleri zorlamaya başlamıştır. Borçlanmanın giderek, kalıcı sorun haline gelmesi de, tüm makro ekonomik dengelerin borç politikasına göre hedeflenmesini gerekli kılmıştır.

1980 yılında 141 Milyar TL olan iç borç stoku, 1988'de 4,8 Trilyon TL'ye, 1994 yılında 239,8 Trilyon TL'ye ve 2002 yılında da yaklaşık 150 Katrilyon TL'ye ulaşmıştır. 1980 yılında iç borç stokunun GSMH'ye oranı % 13,6 iken, 2002 yılında bu oran % 54,8 düzeyine ulaşmıştır.

Dış borç stoku ise, 1980 yılında GSMH'ye oranla % 23,3 iken, 1990 yılında bu oran % 32,2 düzeyine ulaşmış, 2002 yılında ise % 71,6 olmuştur. İç ve dış borç stok toplamının GSMH rakamını aşması da, Türkiye'yi teknik olarak çok borçlu ülke konumuna getirmiştir.

Borçlanmanın stok durumunun dışında, vade yapısına bakıldığında ise, özellikle iç borçlanmada 1 yıldan az borçlanma yaygın olduğu için kısa vadeli borçlanıldığını belirtmek mümkündür.

İç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faizli olması, vergi gelirlerinin önemli payının faiz harcamalarına aktarılmasına neden olmuştur. Yeteri kadar vergi gelirin olmadığı bir ülkede, toplanan vergilerin büyük kısmının faiz ödemelerine aktarılması, geleceğe yönelik olumsuz beklentilerin taşınmasına neden olduğu gibi, bütçe fonksiyonlarının kaybına da neden olmuştur.

Kamu açığının ve bu bağlamda konsolide bütçe açığının finansmanında iç borçlanma yönteminin ağırlık kazanması, borçlanmanın kısır döngü haline gelmesine neden olmuştur. Gerçekten de iç borçlanma, o yılın iç ve dış borç servisleri için yapılr hale gelmiştir.

IV. KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI AÇISINDAN BÜTÇELEME VE YENİ BÜTÇE SİSTEMİ

Mali disiplinin sağlanması amacıyla, kamu harcama sisteminin yenilenmesi ve yeniden yapılandırılması gereği çerçevesinde, öncelikle çeşitli bütçe yöntem ve teknikleri önerilmiş ve uygulamaya geçilmiştir. Özellikle Dünya Bankası kaynaklı olarak “Orta Vadeli Harcama Programı” ve önemli yansıması “Çok Yıllı Bütçeleme” yeni bütçe sistemi açısından, harcama disiplinin sağlanmasında ileri bir teknik olarak sunulmaktadır. Ayrıca kamu hesaplarının izlenebilmesi için bütçe kapsamının genişletilmesi ve bu bağlamda, yeni bütçe sistemleriyle, bütçe dışında kalan kamu harcamalarının bütçe içine alınması ve fonların tasfiyesi üzerinde durulan konulardır.

Ülkemizde de harcama disiplinin sağlanmasına yönelik olarak, çeşitli bütçe teknikleri, sistemleri ve uygulamaları 2002 yılından itibaren tartışılmış ve günümüzde uygulamaya geçmiştir. Ayrıca bu nedenle çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu terk edilerek 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Ancak, kamu harcamalarının disipline edilmesi anlamında stratejik olarak görülen bazı tekniklerin uygulanmasının tek başına yeterli olacağı kuşkuludur.

A. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi

Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nın yapısal ağırlıklı önlemlerinin ön planda olması, kamu mali yönetiminin ve mali sistemin reforme edilmesi gereğini ortaya çıkarmış ve öncelikli sorun olarak da, kamu harcamalarının tamamının etkin şekilde hükümet tarafından yönetilememesi sonucu, mali disiplinin oluşturulamaması olarak değerlendirilmektedir. Bütçe dışı fonların ve bütçe dışı harcamaların varlığının, mali disiplinin sağlanmasına olumsuz etki yapacağı belirtilmektedir. Bu ekseninde, bütçe dışı fonların bütçe içine alınması ve hatta tasfiye edilmesi ve bütçe dışı kamu harcamalarının bütçe içine alınması gereği sıklıkla vurgulanmaktadır.

1. Fonların Tasfiyesi

Devlet bütçe sistemi içinde, harcamaların belirli kurallara göre yapılması gereği ve bazen de bu harcamaların hızlı bir şekilde uygulamaya konması gereği, fon sistemini ortaya çıkarmış ve ülkemizde, 1980 sonrasında daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, fonların sayısı hızla artmış ve kamu maliyesinde önemli ağırlığa sahip olmuştur.

Bütçe ilkelerinin katılığı, harcamayla ilgili alınan kararların zaman alması gibi nedenlerle fon uygulamalarına başvurulmuştur. Ancak, bütçenin genellik ve birlik ilkesinin sapmasını oluşturması, harcama disiplini ortadan kaldırması, kamunun harcama stratejisine aykırılıkların ortaya çıkması ve denetim dışında olması gibi sakıncalarının olması fon sisteminin tasfiyesini gerekli kılmaktadır.

Ülkemizde 1980'li yıllarda hızla yaygınlaşması ve 1990'lı yılların başında önemli sayıya ulaşan fonların, giderek her alandan kaynak toplayan, amacı dışında yönetilen ve denetimi yapılmayan bir yapıya dönüşmesi, mali saydamlığın sağlanması ve bu suretle mali disiplinin sağlanması açısından tasfiyesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

2. Bütçe Dışı Kamu Harcamaları

1980 sonrası artan küreselleşme olgusuyla birlikte uluslararası ekonomik kuruluşlar, serbest piyasa düzenini geçerli kılmak amacıyla mali disiplinin sağlanması için bütçe dışı kamu harcamalarının bütçe içine alınarak, merkezi hükümetin kontrolünde ve sorumluluğunda olması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bütçe dışı kamu harcamalarının bütçe içine alınması amacının görünen nedeni, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması için, hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması bakımından önem taşımasıdır. Ancak, diğer yandan da, kamu girişimciliğine son verilmesi, sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması, hatta özel sigorta sisteminin özendirilerek sosyal güvenlik sistemin tasfiyesi ve böylece

sermaye hareketlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılmasıdır⁹. Dolayısıyla, bütçe politikası da bu amaca hizmet noktasında sistematik hale getirilmeye çalışılmaktadır.

1980 sonrası dönemde benimsenen arz yönlü iktisat yaklaşımı çerçevesinde, kamu mali yapısı, harcamaların azaltıldığı ve kamu yönetiminde amaçların ön plana çıktığı program odaklı bütçeye yönelmiştir¹⁰. Dolayısıyla kamu mali yönetiminin yapılandırılmasında bütçe temel alındığı için, bütçe kapsamının genişletilerek kontrol mekanizmasının daha işlevsel hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

B. Yeni Bütçe Sistemi

1. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Çok Yıllı Bütçeleme

“Orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikalarının fayda ve maliyetleriyle ilişkilendirilmesine olanak tanıyan, kamu harcama programlarının geliştirilmesine yönelik bir süreç olarak tanımlanmaktadır¹¹.”

Orta vadeli harcama sistemi, makro ekonomik yapıya uygun olarak yapılacak kamu harcamasının, mevcut limit çerçevesinden yukarıdan aşağıya tahmin edilmesi, yapılacak hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin tahmin edilmesi ve kaynaklarla amaçlanan projelerin maliyet ve fayda analizlerinin yapılarak karşılaştırılması şeklinde üç yapı üzerine kurulmuştur¹².

Orta vadeli harcama sisteminin uygulanabilmesi ise çok yıllık bütçeler aracılığıyla mümkün olmaktadır.

⁹ Sinan SÖNMEZ: *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Sömürgecilikten Küreselleşmeye*, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s. 512.

¹⁰ Program odaklı bütçe için bkz., J.M. KELLY: “A Century of Public Budgeting Reform: The Key Question”, *Administration and Society*, Vol. 37, No. 1, 2005, s. 89 – 109.

¹¹ İsmail ENGİN: “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Eleştirel Bir Analiz”, *Maliye Seçme Yazıları* (Ed. Binnur ÇELİK – Fatih SARAÇOĞLU), Ankara, 2003, s. 260.

¹² ENGİN: a.g.e., s. 261.

Çok yıllık bütçeleme, toplam gelir düzeyi, harcama, açık/fazla ve borç gibi yüksek düzeyli hedefler açısından hükümetin orta dönemli mali amaçlarını gösteren, diğer yandan bu çerçevede, yıllar boyunca programlar ve ayrı ayrı bakanlıklar için sıkı bütçe kısıtlamaları getiren bir teknik olarak belirtilmektedir.

Kamu sektörünün orta vadeli hedefleri, yıllar boyunca belli bir mali çıktıyı başarmayı amaçlamakla beraber, bütçelerin bir yıllık dönemler için çıkarılmaları bu hedef açısından kötü üne sahip olmalarına neden olmuştur. Bu kısa dönemli zaman dilimi, etkin harcama yönetimini engellediği için eleştiriye uğramakta ve kaynak tahsisinde etkinlik sorununa yol açtığı vurgulanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme sistemiyle, bu etkinsizliğin önleneyeğine ilişkin bir yaklaşım ön plana çıkmaktadır.

Çok yıllık bütçeleme, ülkeden ülkeye değişiklik göstermesine rağmen, genelde, gelecek üç yılı ya da daha fazla yılları kapsamaktadır. Üç yıllık bütçe hedefi, bütçe sürecinin planlamasını kolaylaştıran ve etkinliğini artıran bir faktör olarak belirtilmektedir.

Harcamaların disipline edilmesi bakımından, etkin bir bütçeleme sistemi olarak sunulan çok yıllık bütçelemenin, uygulamada sorunlarının var olduğu gözlenmektedir.

İngiltere, 1960 ve 1970'li yıllarda çok yıllık bütçeleme tahminlerinin öncüsü olmasına rağmen, bazı sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. OECD ülkelerinde de yaşanan bu sorunlar, üç ana eksenle belirtilebilmektedir¹³:

- Çok yıllık bütçeleme uygulamasında, ekonominin büyüme potansiyelini olduğundan fazla tahmin etme eğiliminin ortaya çıkması, tahmin döneminde daha fazla kaynağın elde edileceğini öngördüğünden kamu harcamasının yukarıya doğru artması yönünde bir baskı oluşturmaktadır.

¹³ Jon R. BLÖNDEL: "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 4, OECD 2003, s. 12.

- Harcamacı kuruluşların tahmin döneminde kaynak tahsislerini bir hak olarak görmeleri sonucu, harcamaların belirlenen tavanlar uyarınca aşağıya çekilmesi konusunda önemli bir direnç noktası oluşması muhtemeldir.

- Çok yıllık bütçeleme tahminleri nominal değerlerden ziyade, reel terimlerle yapılmaktadır. 1970'li yıllarda yaşanan enflasyonist süreç ve azalan büyüme oranları, gelirlerin azalmasına yol açarken harcama tahminlerinin otomatik olarak uyarılama göstermesi ile sonuçlanmıştır. Bu durum, kamu finansmanı üzerine önemli baskı oluşturmuştur.

Çok yıllık bütçeleme ile ilgili bir diğer belirleyici unsur ise, temel ekonomik varsayımların tahminindeki sapmalardır. Bu, sistemle ilgili en önemli mali risk olarak hükümetlerin karşısına çıkmaktadır. Dolayısıyla, bütçe tahminleri yapılırken ekonomik varsayımların gerçekçi belirlenebilmesi çok önemlidir. Bunun için hassasiyet analizleri yapmanın yanında, aynı dönem için özel kesimin nasıl bir tahminde bulunduğunu da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Dolayısıyla iyimser ya da gerçekçi olmayan tahminler yapmak, mali disiplini sağlamaya yönelik yapılan programların etkinsizleşmesine neden olabilmektedir¹⁴. Örneğin, Kanada'da hükümet sistematik olarak yanlış ekonomik varsayımlar kullanmaya başlamış ve bütçede kullanılmış olan iyimser ekonomik varsayımlar hükümetin ortaya koyduğu ekonomik tahminlerin inanırlılığını azaltmıştır. Hükümet kendi yapmış olduğu tahminlere güvenmek yerine özel kesimin yapmış olduğu tahminlerin ortalamasını alarak tahminlerini aşağı yönde revize etmek zorunda kalmıştır¹⁵.

Türkiye'de de çok yıllık bütçeleme hazırlıkları 2000 yılı sonrasında başlamış ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile uygulamaya geçilmiştir. DPT'nin hazırlayacağı "Orta Vadeli Program" ile başlayan süreç; Maliye Bakanlığı tarafından gelecek üç yıla ilişkin olarak toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve

¹⁴ BLONDEL: a.g.m., s. 12.

¹⁵ BLONDEL: a.g.m., s. 13.

borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren “Orta Vadeli Mali Plan” ile devam etmekte ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır¹⁶. Dolayısıyla, Türkiye’de çok yıllık bütçeleme, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ekseninde ortaya çıkmaktadır. Ancak, yukarıda uygulamada ortaya çıkan sorunlar bağlamında, orta vadeli mali programda belirtilen makro ekonomik politikalar ve temel ekonomik göstergelere ilişkin tahminlere göre bütçe politikasının yönlendirilmesi, sağlıklı sonuçlar ortaya çıkarmayabilir. Orta vadeli program esas alındığı için ve bütçeleme süreci bazı istisnalar olmak kaydıyla, bu programa göre şekillendiği için buradaki hedeflerin gerçekleştirilecek hedefler olmasına önemli ölçüde dikkat edilmesi gerekmektedir. Oysaki buradaki hedefler temenni noktasında olursa, mali disiplinin ve mali şeffaflığın sağlanmasına yönelik tüm argümanları başarısız kılar.

Çok yıllık bütçe uygulamasında, ülke örneklerinde de görüldüğü gibi sektörel ve kurumsal bazlı harcama tavanlarının belirlenmesinde yukarıdan aşağıya doğru bir yapılanmanın olması gerektiği belirtilmektedir. Kuşkusuz Türkiye uygulamasında da harcama tavanlarının belirlenmesi ve bu tavanlara göre bütçenin ayrıntılarına girilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme sisteminin kendi içinde tutarlılığının sağlanması için, bütçe uygulamasında, belirlenen tavanlara uymak ve sektörel bazda harcama önceliklerinin kamunun mali amaç ve hedefleriyle uyumlu olması gerekmektedir¹⁷.

Kısaca Türkiye’de çok yıllık bütçelemenin kendi içinde sistematik olarak tutarlılığının sağlanması bir yana, çok yıllık bütçeleme sisteminin mali disiplini sağlaması açısından stratejik plan ve hedefler bağlamında harcama tavanlarının belirlenmesi, veri gelir yapısına paralel olmaktadır. Ancak, veri

¹⁶ Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Şubat 2006, Ankara, s. 25.

¹⁷ M. Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK: Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1999, s. 172.

gelir yapısında sorun olan Türkiye'nin çok yıllık bütçeleme sistemiyle mali disiplini sağlaması mümkün gözükmemektedir.

2. Performans Esaslı Bütçeleme

Performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, kamu mali yönetiminde girdi odaklı bütçeleme anlayışı yerine, çıktı odaklı bütçeleme anlayışının benimsenmesi ve bu doğrultuda harcamalarda meydana gelecek artış ile kurumların çıktı yaratması bağlantısı kurulması ve bunların gerçekleştirilmesinde de birim maliyetlere önem veren bir teknik olarak belirtilmektedir¹⁸.

Performans esaslı bütçeleme anlayışı, çok yıllık bütçeleme çerçevesinde Türkiye'de de 5018 Sayılı Kanunla uygulama aşamasındadır. 5018 Sayılı Kanun'un "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlığı altında, "Kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar" şeklinde ifade edilmektedir.

Aynı kanunda, kamu idarelerinin kamu hizmetlerinin etkin ve kaliteli sunulması için, kaynak tahsislerini yıllık amaç ve hedefleri ile stratejik planlarına göre dağıtmak zorunda oldukları ve performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmektedir. Dolayısıyla kurumlar, DPT tarafından öngörülen stratejik planlara uyumlu olarak hazırlayacakları kendi stratejik planlarını, performans esasına dayalı olarak belirlemek zorundadırlar. Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresinin tespit edeceği performans göstergelerine göre de performans denetimleri gerçekleştirilecektir.

¹⁸ MUTLUER – ÖNER – KESİK: a.g.e., s. 141.

Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye geçiş ve aşamaları temel olarak yukarıda belirtilirken, dünya uygulamaları açısından netlik kazanmadığı da dikkate alınmalıdır. Stratejik plan odaklı ve performans anlayışına dayalı modellerin bütçeye naklinde bazı sakıncalar ortaya çıkmaktadır. Türkiye için de bu olası sakıncaların göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu bağlamda, hizmet sonucu oluşan çıktıların ölçülebilirlik sorunu, birim maliyetlerinin saptanma sorunu, farklı hizmetlerin farklı bölgeler itibariyle birim maliyetlerinin karşılaştırılma sorunu, stratejik plan hazırlanmasında, ortaya konulan hedeflerin ve amaçların etkin tespit sorunu, bu konudaki uzman personel sorunu ve iş yükü gibi sorunlar da sistemin sakıncaları olarak ortaya çıkmaktadır.

Performans bütçe sisteminin bazı sakıncalarının olmasına rağmen, Türkiye’deki uygulamasında beklenen temel unsurları mali disiplin ve mali saydamlıktır. Buna göre performans esaslı bütçelemeye, hedeflere dayalı bir stratejik plan çerçevesinde kamu idarelerinin performans kriterine göre başarılı sayılmaları için kaynak kullanımında tasarruf etme çabalarının mali disiplini sağlayacağı belirtilmektedir¹⁹.

Ayrıca, 5018 Sayılı Kanunda kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanımında kamuoyunun bilgilendirilmesi gereği de, mali saydamlığı sağlayacak bir unsur olarak değerlendirilmektedir²⁰.

Uygulamada ciddi sakıncaları olan ve dünyada net bir modellemeye ortaya konulmayan performans esaslı bütçelemenin, özellikle Türkiye’de veri kamu gelir düzeyi esas alınarak kaynak kullanımında performans göstergeleriyle ve performans denetimi ile mali disiplini sağlaması zor gözükmektedir.

¹⁹ Ertan ERÜZ: “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 23 – 27 Mayıs 2005 SPA Hotel Colossae Thermal, Karahayit – Pamukkale, s. 67.

²⁰ ERÜZ: a.g.e., s. 66.

a. Stratejik Plan

Stratejik plan temelinde, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerine göre belirleme gereğidir. Devletin küçültülmesi çerçevesinde stratejik plan, neo – liberal iktisat anlayışı çerçevesinde mikro düzeyde hedeflere odaklanarak, toplumsal faydayı maksimize etmekten ziyade, belirli hedefler doğrultusunda kamusal harcamaların azaltılmasını öngören bir yaklaşım olarak ortaya çıkmakta ve sonuç olarak stratejik plan, mali disiplinin gereği olarak sunulmaktadır²¹.

Bu kavramın bütçe sistemi içinde yer alması, kamu sektörünün harcamaları artırma eğiliminin, belli amaç ve hedeflere göre orta vadeli olarak kaynak tahsisinde temel alınması ve bu bağlamda kamu harcamalarında tasarruf eğiliminin artırılması; bir başka ifadeyle, stratejik plan doğrultusunda performans esaslı bütçelemeyle amaç ve hedefler doğrultusunda harcama tavanlarının belirlenerek, daha etkin kamu hizmeti beklentisidir. Ancak, belli sayısal tekniklerle ölçülemeyen kamu hizmet çıktısı elde etmenin ve bunu da performans esasına göre kritise etmenin güç olacağı dikkate alındığında, kamu harcamasının azaltılması gereğinin ve belki de kamu hizmeti anlayışının değiştiğinin doğrudan göstergesi olmaktadır. Dolayısıyla stratejik planlamayla, devletin özerkliğinin yeniden üretilmesi anlayışından uzaklaşmış, devletin liberal ideolojinin üretilmesine katkısı olarak dönüştürülmüştür²².

b. Faaliyet Raporu

Faaliyet raporu 5018 Sayılı Kanun'un 41. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, mali saydamlığın sağlanması amacıyla, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince her yıl faaliyet raporu hazırlanacağı hükme bağlanmıştır.

²¹ AKBEY: a.g.e., s. 184 – 185.

²² AKBEY: a.g.e., s. 184 – 185.

“Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığı’na gönderir²³”.

Kanuna göre Mahalli İdareler kendi idare faaliyet raporlarını hazırlayarak, bunların birer örneğini Sayıştay’a ve İçişleri Bakanlığı’na gönderirler. İçişleri Bakanlığı da, bu raporları esas alarak mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklayarak, bir örneğini Sayıştay’a gönderir. Maliye Bakanlığı da, merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının faaliyet raporlarını esas alarak genel faaliyet raporunu hazırlar. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan genel faaliyet raporu kamuoyuna açıklanır ve bir örneği Sayıştay’a gönderilir. Sayıştay, mahalli idareler genel faaliyet raporunu, genel faaliyet raporunu ve dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini TBMM’ye sunar. TBMM’de ise bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanımına ilişkin hesap verme sorumluluğu görüşülür.

İdareler faaliyet raporu hazırlarken de, stratejik plan ve performans programlarını dikkate almaları gerekmektedir.

5018 Sayılı Kanunla, çok yıllık bütçeleme çerçevesinde ve performans bütçe odaklı bir anlayışla, hesap verme sorumluluğu içinde getirilen faaliyet raporu, esas itibarıyla Sayıştay’ın dış denetimle görevlendirilmesi sonucu iç denetime destek olması ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla şekillendirilmiştir. Ancak, performans bütçe sistemine bağlılık temel olduğu için uygulamadaki başarısının yakın takibe alınmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü, her ülkede performans bütçe sisteminin mali saydamlığın ve bu bağlamda mali disiplinin sağlanmasına yoğun katkısının olduğu tartışmalıdır.

²³ Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı: a.g.e., s. 47 – 48.

c. Analitik Bütçe

Kamu mali yönetiminin mali disiplin ve mali saydamlık ekseninde yeniden yapılandırılması gereği, yeni bir bütçe sınıflandırması çalışmaları başlatarak, GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur²⁴. Bu gelişmeler ışığında, 2004 yılında “Analitik Bütçe Sistemi” kamu kuruluşlarında uygulanmaya başlamış ve bütçe sınıflandırılmasına yeni bir bakış açısı kazandırılarak, bütçe ile mali düzen ve denetimin sağlanması amaçlanmıştır²⁵.

Analitik bütçe sınıflandırması, kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana grupta toplanmaktadır. Ayrıca, ekonomik sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma arasında finans tipi sınıflandırma da yer almaktadır²⁶.

Kurumsal Sınıflandırmanın Temelleri²⁷:

- Siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi ve performans sorumlularının tespitini hedeflemesi,
- Aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer almasının benimsenmesi,
- Siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisinin kurumsal sınıflandırma açısından temel olarak kabul edilmesidir.

Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetlerinin türünün gösterilmesi amacıyla ortaya konulmuştur. Örnek: Sağlık hizmetleri, savunma hizmetleri, eğitim hizmetleri vb. Ekonomik sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin milli

²⁴ Esra DEMİRCAN: “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği”, Kamu Maliyesine Yeni Bir Bakış (Teori ve Uygulama), (Ed. Nihat FALAY – Mehmet ŞAHİN – Ahmet KESİK), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 36.

²⁵ DEMİRCAN: a.g.e., s. 36.

²⁶ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı, 3. Baskı, Ankara, Mayıs 2004, s. 4.

²⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: a.g.e., s. 21.

ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşmuş olup, devlet faaliyetlerinin milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlamaktadır. Ekonomik kodlamanın bütçeleme anlayışı ise, red ve iadeler için bütçede yeni bir ödenek tertibi açılmayarak, iadesi gereken tutarların gelirden düşülmesi şeklinde muhasebe sisteminden yapılmasıdır. Finans tipi sınıflandırma ise, devirli ödenekleri izlemek için geliştirilen ve harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren tek haneli kod olarak belirtilmektedir²⁸.

3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun temeli, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca mali disiplin amaçlı olarak kamu mali yönetiminin yapılandırılmasına ilişkin olarak birçok değişimin ortaya çıktığı görülmektedir.

a. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik İlkeler ve Kavramsal Çerçeve

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma anlayışına uyumlu olarak çıkarılan kanun, kamunun denetlenmesi sürecini performans değerlendirmesi, verimlilik ve etkinlik gibi amaçlar çerçevesinde şekillendirerek, kamu yönetimindeki başarı ölçütünü, özel işletme boyutunda değerlendirme noktasında olmuştur²⁹.

Bu bağlamda kamu maliyesinin temel ilkeleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır³⁰:

- Kamu mali yönetiminin bir bütün olarak uyumlu bir şekilde oluşturulacağı,

²⁸ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: a.g.e., s. 32.

²⁹ Ahmet Alpay DİKMEN: "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen_KMYMKK_Cumhuriyet.doc, s. 1

³⁰ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: a.g.e., s.15.

- Kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğun kamu mali yönetiminde işlerlik kazanacağı,
- Makro ekonomik ve sosyal hedeflere uyumlu şekilde maliye politikasının oluşturulacağı ve yürütüleceği,
- Mali disiplinin sağlanacağı,
- Kamu mali yönetiminin, ekonomik ve sosyal etkinliğin sağlanması için gerekli olan kamusal tercihin oluşmasında etkili olması,
- Kamu idarelerinin kaynak kullanımında ve kaynak ediminde maliyet – fayda ve maliyet – etkinlik gibi tekniklerle analiz yapmasıdır.

Bu kavramsal çerçeve ve ilkelerden çıkarılabilecek sonuç, performans ölçütü ve kriteri doğrultusunda ekonomik etkinlik, etkililik ve verimlilik gibi anlayışların, kamu harcamalarının daraltılmasına yönelik olarak kurgulanmasıdır³¹.

Maliyet – fayda, maliyet – etkinlik gibi kavramların ise kamu hizmetleri açısından ölçülebilirliği sorunu dikkate alındığında, sadece ölçülebilir kavram olarak maliyetler dikkate alınacak ve sonuç itibarıyla kamu harcamalarının maliyet ögesi eksenli olarak azaltılması anlayışı, minimal devlet özleminin meşru zeminini oluşturacaktır³². Kamunun harcamalarının azaltılarak daraltılması yaklaşımı, performans kriterleri çerçevesinde daha karlı ve ekonomik olarak daha etkili kamu hizmetlerine yönelimi sağlayacak ve sonuç olarak, kamunun yerli ve yabancı rantıye kesimlere kaynak transfer etme zorunluluğunu ortaya çıkarabilecektir³³.

b. Bütçe Türleri ve Kapsamı

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen önemli yeniliklerden biri de bütçe türlerinin değişmesidir. Buna göre, eski kanunda

³¹ DİKMEN: a.g.e., s. 2.

³² AKBEY: a.g.e., s. 186.

³³ DİKMEN: a.g.e., s. 2.

geçerli olan konsolide bütçe, genel bütçe, özel bütçe, özerk bütçe ve döner sermaye bütçeleri değişmiştir. Yeni kanunla bütçe, merkezi yönetim bütçesi, mahalli idarelerin bütçesi ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçesi olmak üzere üç ana grupta toplanmıştır. Merkezi yönetim bütçesi altında, genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeleri yer almaktadır. Dolayısıyla 1050 Sayılı Kanunda geçerli olan konsolide bütçe kalkmış ve benzeri olarak merkezi yönetim bütçesi getirilmiştir. Eski kanunda yerel yönetimlerin bütçesine karşılık gelen özel bütçe kaldırılmış ve yeni bütçeyle getirilen özel bütçe, kaldırılan katma bütçeli kuruluşların bazıları için geçerli olmuştur.

Merkezi yönetim bütçesinin, genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeleri şeklinde değerlendirilmesi, sürekli olarak gündeme getirilen bütçe kapsamının genişletilmesi anlayışına ters düşmektedir. Özellikle üst kurulların genel bütçe kapsamında yer almaması, kamu harcamalarının disipline edilmesi anlamında, küçük ve güçlü devlet anlayışından beslenen ikili bir devlet yapısının, mali anlamda müsrifleşmenin ortadan kaldırılması için mikro düzey özerklikler arası dengeyi etkilemek ve kontrol etmek üzere neo – liberal anlayış tarafından içselleştirilmesinin önemli bir göstergesidir³⁴.

Bütçe türlerinin bu şekilde sınıflandırılmasının mali disiplin açısından bazı beklentiler yarattığına ilişkin ifade ise, ödenek aktarımı ile ilgili ifadedir. Buna göre, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 21. maddesinde, “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler”, ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla, merkezi bütçe kapsamı dışında yer alan kurumlar için ödenek dağıtımı imkanının sağlanmaması, harcamaların disipline edilmesi

³⁴ AKBEY: a.g.e., s. 190.

bakımından gerekli görülmüş olabilir, ancak bütçe birliği açısından yanlış bir anlayışı sergilemektedir.

Merkezi bütçe kapsamındaki diğer kurumlar arasında ödenek aktarımının nasıl olacağı konusunda kanunda bir hükmün olmaması, özellikle önemli ölçüde finansman sorunu olan sosyal güvenlik kurumlarının durumu açısından kaygı vericidir³⁵.

c. Bütçe Süreci

Bütçe sürecine ilişkin olarak da önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Harcama tavanlarının belirlenmesi açısından, DPT tarafından hazırlanan orta vadeli programın kabul edilmesiyle merkezi yönetimin bütçe hazırlama süreci başlamaktadır. Maliye Bakanlığı, orta vadeli programa uyumlu olmak şartıyla, gelecek üç yıla ilişkin olarak mali yapı ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali planı hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak, resmi gazetede yayınlanmaktadır. Dolayısıyla, gelecek üç yıla ilişkin harcama tavanları belirlenmekte ve yıllık uygulama bazında kuruluşlar, ödenek tekliflerini orta vadeli mali plan çerçevesinde ortaya koyma zorunluluğundadır. Yatırım harcamalarının da ayrıca DPT tarafından hazırlanan yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberindeki hususlara göre belirlenmesi gerekmektedir.

“Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasında, orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler, ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı ve idarenin performans hedefleri dikkate alınır³⁶”.

Kalkınma planı, orta vadeli program ve mali plandaki büyüklüklerin temel olarak alınmasındaki hedef mali disiplinin sağlanmasıdır. Çünkü

³⁵ AKBEY: a.g.e., s. 190.

³⁶ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: a.g.e., s. 26.

kuruluşların bu tavanlar ölçüsünde ödenek tekliflerini sunmaları ve uygulamada bu ödenekleri aşamamaları, harcama disiplini açısından uygun görülmektedir. Ancak, kanunun 23. maddesinde, “Merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme­yen hizmetler için, kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarıl­mak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir ve bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir”, ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla, kurumların dönem içerisinde ödenek yetersizliği nedeniyle ek bir öden­eğe ihtiyaç duyacağı ve harcamaların bu anlamda disipline edilmesinin çok da yerinde olmadığı kanun maddesinden anlaşılmaktadır. Ayrıca yedek öden­eğin kullanımında Maliye Bakanının yetkili olması da, yasama organının bütçe üzerindeki etkinliğini azaltmaktadır.

d. Denetim

Denetim sistemine ilişkin olarak da önemli değişiklikler yapılmış ve iç kontrol sistemi ile dış denetim sistemi getirilmiştir. İç kontrol sistemi, iç kontrol ve iç denetim olarak ikiye ayrılmıştır. İç kontrol, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi ve muhasebe hizmetleri ile gerçekleşecektir. İç denetim ise, iç denetçiler aracılığıyla yapılacaktır.

İç kontrolün unsurlarından olan ön mali kontrol süreci, 5018 Sayılı Kanuna göre, “mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşmaktadır”. Dolayısıyla ön mali kontrol, giderlerin yapılması aşamasındaki otokontrol sisteminin idari aşamada gerçekleşmesi olarak belirtilebilir.

Mali hizmetler birimi, 5018 Sayılı Kanuna göre aşağıdaki sayılan görevleri yapmaktadır:

- İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek,

- İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek,

- Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak,

- Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile mali istatistikleri hazırlamak,

- İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek,

- Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek,

- Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak,

- İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal defterlerini düzenlemek,

- İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak,

- İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken mali iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak,

- Mali kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak,

- Ön mali kontrol faaliyetlerini yürütmek,

- İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak,

- Mali konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Muhasebe hizmetleri ise, 5018 Sayılı Kanuna göre, “gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir”. Bu işlemleri de muhasebe yetkilisi yerine getirmektedir.

Kanunda iç kontrol sistemiyle ilgili üç ana idari yapı ortaya çıkmaktadır. Ancak yukarıda da görüldüğü gibi, mali hizmetler birimine, ön mali kontrol faaliyetlerini yürütmek, genel bütçe dışında kalan kurumların muhasebe hizmetlerini yürütmek gibi görevler verilmiştir. Dolayısıyla iç kontrol sisteminin ağırlıklı olarak mali hizmetler biriminde olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

İç denetim sisteminde ise, iç denetçiler tarafından yürütülecektir. 5018 Sayılı Kanununa göre, “iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlarla uygun olarak gerçekleştirilir.”

İç denetim, iç denetçiler tarafından yerine getirilmektedir. İç denetçiler kuruma bağlı olarak çalışırlar ve üst yöneticiye bağlıdırlar. İç denetçilerin görevleri, denetimde uymaları gereken standartlar ve görevlerinin çerçevesi Maliye Bakanlığına bağlı “İç Denetim Koordinasyon” kurulu tarafından belirlenmektedir. Bu yapılanmayla iç denetçilerin kurumlarda iç denetim yapmaları sağlanarak, Sayıştay’ın iç denetim görevi ortadan kaldırılmıştır. İç denetçiler tarafından kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı hazırlanır. İç denetçiler, hazırladıkları raporu üst yöneticiye sunarlar. Bu raporlar, üst yönetici tarafından ilgili birimlerin ve mali hizmet biriminin değerlendirmesi alındıktan sonra, en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

Kanundan da anlaşıldığı gibi, iç denetim kurumları, danışma kurumları haline dönüştürülerek siyasi yapıya göre atanmaları söz konusu olmaktadır.

Dış denetimden ise sadece Sayıştay sorumlu olmaktadır. Sayıştay, genel kabul görmüş uluslararası standartları dikkate alarak, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığına ilişkin mali denetim yapacaktır³⁷. Ayrıca yeni kanunla Sayıştay’a performans denetimi görevi de verilmiştir. Buna göre; kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılıp, kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle Sayıştay’ın performans denetimi yapacağı kanunda belirtilmektedir.

Sayıştay’ın dış denetim sonucu düzenlemiş olduğu raporlar, idareler itibariyle konsolide edilir ve bir örneği cevaplandırmak üzere ilgili kamu idaresine gönderilerek, üst yönetici tarafından cevaplandırılması istenmektedir. Sayıştay, tüm bu hususlardan sonra düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM’ye sunar.

³⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: a.g.e., s.73.

Sayıştay dış denetimle, genel idare kapsamındaki idarelerin gelir, gider ve mal hesaplarının yasaya uygun olduğuna ilişkin karar vermiş olmaktadır.

Özetle Sayıştay'ın dış denetimi, mali denetim ve performans denetimi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak buradaki temel sorun, farklı metodolojileri olan bu iki denetim sürecinin, yukarıda da belirtildiği gibi, "idareler itibariyle konsolide edileceği" ifadesinin yer alması, performans denetimi ile mali denetimin her yıl yapılacağı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Oysaki her yıl aynı kurumun performans denetimi açısından dış denetim kapsamına alınması uygulamada pek mümkün olamayacaktır³⁸. Ayrıca Sayıştay'ın performans raporu düzenlerken, kurumun düzenlediği rapor üzerinden bunu yapması ve bu şekilde her yıl, kurumun her işlemini performans denetimine tabi tutması, dünyada örnek kabul edilen İngiltere Sayıştay'ında bile mümkün olamayacaktır³⁹.

Dış denetimle ilgili olarak vurgulanması gereken bir başka sorun da, dış denetimin sadece Sayıştay'la sınırlandırılarak, esasında Sayıştay'ın hali hazırda, kurum ve kuruluşların işlemlerinin % 13'ünü denetleyebildiği dikkate alındığında, ayrıntılı bir denetimin olmadığı, aksine dış denetimin daraltıldığı sonucunu ortaya çıkarmasıdır⁴⁰.

V. KAMU MALİ YÖNETİMİ AÇISINDAN MALİ SAYDAMLIK VE HESAP VERME SORUMLULUĞU

Kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması ve bu bağlamda hesap verme sorumluluğunun genişletilmesi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun en iddialı yaklaşımı olarak ortaya çıkmaktadır.

³⁸ Oğuz OYAN: "Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform", http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-oyan.doc, s. 2.

³⁹ OYAN: "Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform", a.g.e., s. 2.

⁴⁰ DİKMEN: a.g.e., s. 5.

A. Mali Saydamlık

Kanunun 7. maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve denetimin sağlanması amacıyla kamu oyunun zamanında bilgilendirileceği ve bu amaçla;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibariyle kamuoyuna açıklanması,

- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasının zorunlu olduğu kanunda belirtilmektedir.

Kanunda belirtilen mali saymalık anlayışının iki temel unsur üzerinde olduğu görülmektedir. Buna göre, devlerin mali alanda izleyeceği politikaların ve bu politikalar doğrultusundaki faaliyetlerin kamuoyu tarafından bilinmesinin sağlanması ve ayrıca devletin mali politika hedeflemesi doğrultusunda ne gibi faaliyetler yapacağı, plan aşamasında da olsa kamuoyuyla paylaşmasıdır⁴¹. Ancak, mali saydamlığın sağlanması için gereken temel unsur da, bilginin güvenilir olması, ulaşılabilir olması ve tutarlı olmasıdır. Bu bağlamda da, dış denetim organının ve dış denetimin önemi mali saydamlık açısından ortaya çıkmaktadır⁴².

⁴¹ Emine KIZILTAŞ: "Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışları Açısından Bütçelemeye Yeni Kavramlar – II", E – Yaklaşım Dergisi, S. 24, Temmuz 2005, s. 1.

⁴² KIZILTAŞ: a.g.e., s. 1.

Mali saydamlık için dış denetimin önemi ortaya çıkmaktadır. Ancak, dış denetimin sadece Sayıştay tarafından yapılacağı ve Sayıştay'ın kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinin ne kadarlık kısmını denetleyebildiği açık olarak görülürken, burada ortaya çıkacak temel sorun ülkemiz kamu mali yönetimin mali saymalığa ne kadar hazır olduğudur.

Ülkemizde mali saydamlıkla devletin küçültülmesi anlayışının paralel olarak değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım olmamaktadır. Dünyada mali saydamlık uygulamalarının gelişmiş olduğu ülkelerde, kamunun toplam ekonomi içindeki payının düşük olduğu belirtilemez. Elbette ki, mali saydamlık uygulamaları için devletin ekonomi içindeki payının yüksek olması gerektiği de vurgulanamaz. Ancak, kamu mali yönetiminde şeffaflığın sağlanması için ekonomik ve toplumsal gelişime de ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'nin mali saydamlık uygulamaları için hazır mı?, sorusunun cevabı burada şekillenmektedir. Faiz dışı kamu harcamalarının sınırlı olduğu ülkemizde, gelişmişliğin sağlanması için daha geniş bir kamu kesimin öngörülmesi gerekmektedir⁴³.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, mali saydamlığın sağlanmasında, gelişmiş ülkelere göre bazı ek zorluklar mevcuttur. Bunlar⁴⁴:

- Eğitim seviyesinin düşüklüğü nedeniyle, toplumsal bilincin yetersiz olması,

⁴³ Oğuz OYAN: "Mali Saydamlık İçin Türkiye Hazır mı?", Dünya Gazetesi, 20.10. 2000., www.dunyagazetesi.com.tr., s. 1 – 2. Temel metinlerde izlenen konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlasının yanında ayrıca çeşitli diğer incelenen mali kalemler ve "Ayarlama Kalemleri"nin izlenmesi ile bu kapsam daha genişletilmiştir. Bu kalemler;

- Görev zararları ve bunun için ihraç edilen özel tertip devlet tahvilleri,
- Hazinesin KİT'lere, Yerel yönetimlere ve YİD modeli nedeniyle üstlendiği kefaletler,
- Kur farkları,
- Merkez Bankası Kar Transferleri,
- Senyorajdan elde edilen net özel gelirler,
- Özelleştirme gelirleri,
- Kamu bankaları kar payı ödemeleri ile

kamunun harcadığı her kuruşun izi sürülmesi sağlanmakta ve uluslararası finansal sermaye yatırımlarının Türkiye mali tablosunun tamamını görmesi sağlanmaktadır. Bunun sonucu olarak yabancı yatırım fonlarının istihbarat maliyeti Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere yüklenmektedir.

⁴⁴ OYAN: "Mali Saydamlık İçin Türkiye Hazır mı?", s. 2.

- Gelir düzeyinin düşüklüğü ve gelir dağılımdaki çarpıklaşma nedeniyle, yurttaşlık bilincinin yetersiz kalması,
- Siyasetteki etik aşınma dolayısıyla, yozlaşmanın tepki görmemesi,
- Medyanın tekelleşmesi sonucu ortaya çıkan eksik bilgilendirilmenin, mali saydamlıktan uzak bir yapıyı sergilemesi,
- Ekonomik güç odaklarının yasal düzenlemeleri herkesten önce öğrenip ve bu süreci etkileme imkanına sahip olmasıdır.
- Bu bağlamda son olarak, mali saydamlığın sağlanma maliyeti, (personel, zaman, örgütlenme giderleri vb.) gelişmekte olan ülkeler üzerinde kalmaktadır.

Bu bağlamda, mali saydamlığın sağlanması için ekonomik ve sosyal gelişimin yanı sıra, toplumsal bilinç düzeyinin de yükseltilmesi gereği büyük önem arz etmektedir.

B. Hesap Verme Sorumluluğu

Kanunda, mali saydamlığın sağlanması bağlamında ön plana çıkan bir başka unsur da, hesap verme sorumluluğudur. Buna göre kanunun 8. maddesinde, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”, şeklinde ifade edilmektedir.

Kanunda belirtilen hesap verme sorumluluğunun tam anlamıyla uygulanabilmesi için, öncelikli olarak performans ölçümü gerekmektedir. Çünkü, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığının kanaatine ulaşabilmek için, performans ölçümünün yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla hesap verme sorumluluğu, performans

ölçümü ve bu ölçüm sonucundaki performans bilgilerinin raporlanmasıyla tam anlamıyla uygulama imkanına kavuşacaktır⁴⁵. Kanunda bu anlamda önemli eksikliklerin olduğu görülmektedir.

Bakanların, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasından dolayı parlamentoya karşı sorumlu oldukları şeklindeki ifadelerle, hesap verme sorumluluğunun soyut biçimde ortaya konması doğru bir yaklaşım olmamaktadır⁴⁶. Yasada, raporun üst yönetici tarafından hazırlanması ve raporların parlamentoya değil, Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığı’na sunulması, yöneticinin hesap verme sorumluluğunu, bakanların hesap verme sorumluluğunun bir alternatifi haline getirerek, doğru bir mekanizma kurulamamasına neden olunmaktadır.

⁴⁵ OYAN: “Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform”, s. 1.

⁴⁶ OYAN: “Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform”, s. 1.

SONUÇ

Türkiye’de 1980 – 2002 dönemi itibariyle kamu harcamaları stratejileri çerçevesinde mali disiplin konusunun incelendiği çalışmada, öncelikle teorik ve çeşitli ülke uygulamaları bağlamında mali disiplin kavramı incelenmiş ve kamu harcama teorileri üzerine yoğunlaşmıştır. Türkiye’de 24 Ocak 1980 iktisadi istikrar kararlarıyla, iktisat politikası anlamında önemli bir dönüşüm yaşanmış ve kamu maliyesi de bu anlayış çerçevesinde yönlendirilmiştir.

24 Ocak 1980 istikrar kararlarıyla, dünya ekonomisi eklemlenme çabası içinde, dışa dönük kalkınma modeli seçeneğinde ortaya çıkan serbest piyasa ekonomisi anlayışı; kamu mali yapısını bu hedef doğrultusunda katı şekilde yönlendirmiştir. Bu bağlamda, kamu gelir sistemi ve harcama yapısı sermaye birikiminin sağlanması ve dışa dönük iktisat politikası seçeneğinde önemli birer araç olarak değerlendirilmiştir. Kararların uygulanması sonucunda bozulan gelir yapısı, harcama yapısında değişim ve sapmalar ortaya çıkarmıştır.

Kamu gelir sistemi göz önüne alındığında; kamu gelirlerinde önemli bir azalış meydana gelmese de, bu dönemde yapılan kamu gelirlerine ilişkin düzenlemeler asıl vurgusunu vergi gelirleri üzerine yapmıştır. Bunun sonucunda, vergi gelirlerinde 1979’dan 1985’e ciddi biçimde azalış meydana gelmiştir. Vergi gelirlerinde, dolaylı vergiler görece ağırlığını korurken, dolaysız vergiler azalış göstermiştir. Bu gelişmenin temelinde, marjinal vergi oranlarının düşürülmesi ve vergi dilimlerinin enflasyon oranlarına paralel olarak yeniden düzenlemesi sonucu gelir vergisi tahsilatındaki görece azalış yer almıştır.

Vergi gelirlerindeki azalış, önemli ölçüde faktör gelirlerindeki artışla telafi edilmiştir. Özellikle 1985 yılında KDV’nin yürürlüğe girmesiyle dolaylı vergilerin GSMH içindeki payında %35’lik bir artış meydana gelmiştir. Tersine artan oranlı yapısı nedeniyle dolaylı vergilerin payındaki artış bölüşüm açısından adaletsiz sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, bu süreç içinde

benimsenen arz yönlü iktisat politikaları nedeniyle 1980'li yılların ortalarına kadar ücret gelirlerinin baskılanması sonucu iç talep daraltılarak üretim artışı yaratılmaya çalışılmıştır. Buradaki amaç, dışa dönük iktisat politikası ekseninde artık üretimle ihracatın artırılmasıdır. Bu politikaya uygun olarak mali yük kaydırmaları çerçevesinde ücretlerin üzerindeki vergi yükü artırılırken, sermaye üzerindeki vergi yükü azaltılmıştır. Azalan vergi yükü Türkiye'de kamu açıklarını artırmış ve mali disiplin sorunuyla karşı karşıya kalınmıştır. Kamu açıklarının artışı ise, kamu açığının finansmanı sorununu gündeme getirmiş ve iç ve dış borçlanmadaki artış faiz yükünü beraberinde getirerek ileri yıllarda kamunun borç yükünü ve dolayısıyla kamu açıklarını artırmıştır.

1980 - 1988 arasında Türkiye'de toplam vergi yükünün azalmasının, kamu harcamalarındaki artış eğilimi ve bileşimi dikkate alındığında, Türkiye'de yaşanan mali disiplin sorunu hakkında gösterge olduğu açıktır. Bu anlamda, Türkiye'de mali disiplin sorununun, kamu harcama yapısından ziyade kamu gelir yapısının yönlendirilmesi çerçevesinde vergi gelirlerinin geriletilmesi nedeniyle ortaya çıktığı görülmektedir.

Kamu açıklarının finansmanında vergi toplamak en güvenilir yol olmasına rağmen, bazen ülkeler bu seçeneği siyasi lobilerin etkisiyle diğer seçeneklere tercih etmektedirler. Bunlar para basma, iç borçlanma ve dış finansmandır. 1980 sonrası uygulanan politikalar yavaş yavaş merkez bankalarının özerk olması fikrini AGÜ'lere dayattığı için para basma seçeneği Türkiye'de belli bir kesim için politika seçeneği olmaktan çıkmaya başlamış ve iç borçlanma, kamu dengesinde ve iç tasarruflarda sıkıntıların baş göstermesi sonucunda; finansal serbestleşme kararıyla kısa vadeli sermaye hareketleri ön plana çıkarılmıştır.

1989 yılına gelindiğinde, kamu açıklarının giderek artması ve artık iç tasarrufun yeterli gelmemesi sonucu, dış borçlanmada yeni yapılanma gereğini ortaya çıkarmıştır. 24 Ocak İstikrar Programının siyasi, sosyal, mali ve ekonomik olarak taşınamayacağı sonucu ortaya çıkmış ve artık her alanda

kamu açığının yarattığı yük, mali anlamda ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bağlamda, artan kamu açıklarını finanse etmek için vergi yerine borçlanmanın tercih edilmesi, yetersiz olan yurt içi tasarruflar nedeniyle, 1989 yılında alınan Finansal Serbestleşme Kararı ile birlikte, politika yapıcıları uluslararası finans çevrelerinin çok istediği bir seçenek olan uluslararası likidite ile bu darboğazı aşma yolunu tercih etmişlerdir. Daha sonraki yıllarda yaşanacak krizlerin temelini oluşturan bu karar, spekülasyon getiri arayan uluslararası likiditenin ülkemize yoğun bir şekilde girmesine yol açmıştır. Kısa vadeli spekülasyon sermaye için cazibe alanı yaratmak amacıyla, aynı zamanda yüksek reel faiz ve düşük kur-değerli TL (döviz–kur arbitrajı) tercih edilmiştir. Kısaca döviz-kur arbitrajı yaratılarak çekilen yabancı sermaye, en ufak bir istikrarsızlıkta ülkenin finansal kırılganlığını artırmış ve krizlere neden olmuştur. Ayrıca bu seçenek, daha sonraki yıllarda yüksek faizlere neden olmuş ve dolayısıyla yüksek faiz yükü, kamu dengesi için başlıca bir sorun haline gelmiştir. Kamu açığının kısa vadeli sermaye ile finanse edilmesi seçeneği, cazibe alanı yaratmak için artırılan faiz yükü nedeniyle kendisi sorunun ana unsuru olmuştur.

Bu politikalar, yeni bir ekonomik krizi beraberinde getirmiş ve 5 Nisan kararları ortaya çıkmıştır. 5 Nisan 1994'te alınan kararlar, o ana kadar uygulanan iktisat politikası anlayışının pek de alternatifi olmamıştır. Daha sonra, yine IMF'le Stand-by anlaşmaları yapılmış ve bu anlaşmalar yeni bir krizin daha habercisi olmuştur. Bunun somut örneği, 9 Aralık 1999'da Hazine tarafından hazırlanarak IMF'ye verilen niyet mektubu sonrasında uygulanan politikalar sonucunda, Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan mali krizlerdir.

Krizin ardından oluşturulan yeni program da kamu finansman açıklarını önlemeye yönelik önemli unsurları ortaya koyamamaktadır. Dış finansmana dayalı, bu finansman biçiminin yanında kamu sektörü temel fazlası ve özelleştirme gelirleri destekli bir programın ekonomide kalıcı çözümler üretmesi hayli zor gözükmektedir.

Bu bağlamda, uygulanan neo-liberal politikalar, ülkemizi sürekli ekonomik krizlere sürüklemiş ve sosyal devlet anlayışını ortadan kaldırmıştır. Ekonomik krizlerden çıkıp kamu finansman açıklarını önlemek, sağlıklı bir ekonomiye sahip olmak ve sosyal devleti yeniden inşa etmek için, maliye politikası etkinleştirilmeli ve maliye politikasının araçlarından biri olan kamu gelirleri artırılmalıdır. Kamu gelirlerinin artırılabilmesi için özellikle 1980 sonrası dönemde benimsenen vergi politikasından vazgeçilerek dengeli bir vergi sistemi için, 1980 sonrası dönemde vergilendirilmeyen kesimler vergilendirilmeli ve kayıt dışı ekonomi daraltılmalıdır.

1980 sonrasında uygulanan iktisat politikaları sonucu kamu açıklarının giderek artması ve kamu gelir yapısına ilişkin önemli düzenlemelere yer verilmemesi, 2002 sonundan başlayarak Dünya Bankası ve IMF eksenli kamu harcama stratejilerini gündeme getirmiş ve öncelikle performans bütçeleme temelinde, orta vadeli harcama programı ve buna bağlı olarak, çok yıllık bütçeleme Türkiye için vazgeçilmez modeller olarak ileri sürülmüştür. Ancak, Türkiye'nin bu teknikleri uygulama konusunda alt yapısı ve bu stratejilerin ne kadar geçerli olduğu tespiti yapılmadan yasal düzenlemelerle hemen uygulamaya geçmesi de ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dünya Bankası ve IMF temelli ve kamunun küçültülmesi anlayışına dayanan kamu harcama stratejilerinin özellikle AGÜ'lere dayatılması ve bu bağlamda Türkiye'de de yankı bulması, önceki politikaların devamı niteliğinde ortaya çıkmaktadır. Son dönemde, artan kamu açıkları ve neden olduğu borç stokunun daraltılabilmesi için konsolide kamu sektörü temel fazlası verilmesi hedefine dayalı programlar uygulamaya konulmuştur. Ancak, konsolide kamu sektörü fazlasının, vergi gelirlerinin artırılması yerine faiz dışı kamu harcamalarının azaltılarak ve sosyal devlet olgusu ortadan kaldırılarak verilmesi tercih edilmiştir. Bu anlayışın uzantısı olarak neo – liberal iktisat politikaları ekseninde mali disiplinin sağlanması amacıyla ortaya konulan, stratejik plan, çok yıllık bütçeleme, performans bütçeleme ve mali saydamlık kavramları kamunun küçültülmesi anlayışının teknik boyutu olmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de kamu açıklarının önlenerek ciddi sorun haline gelen iç ve dış borç stokunun azaltılması için harcamaları disipline etmek ve bu bağlamda, çeşitli kamu harcama stratejileri çerçevesinde kamunun küçültülmesine odaklı mali yapı yerine, vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik çaba içinde olunmalıdır.

KAYNAKÇA

AKBEY, Ferhat: “Neo – Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 23 – 27 Mayıs 2005 SPA Hotel Colossae Thermal, Karahayıt – Pamukkale.

AKDOĞAN, Abdurrahman: Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.

ALESINA, Alberto – PEROTTI, Robert: Fiscal Discipline and The Budget Process, The American Economic Review, Vol 86 (2).

APAK, Sudi: Türkiye’de ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1993.

ATAÇ, Beyhan: Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları, Genişletilmiş 4. Baskı, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma çalışmaları Vakfı Yayınları, No. 118, Eskişehir, 1997.

ATAÇ, Beyhan – ATAÇ, Engin: Türkiye’de 1964 – 1961 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi, 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliğler, C. 3, İzmir, 1992.

ATİYAS, İzak: “Türkye’de İktisadi Reform Süreci ve Harcamaların Siyasal İktisadi”, İktisat, İşletme Finans Dergisi, Şubat 1996, S. 119.

Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler, Kardelen Matbaası, Ankara, Haziran 2001.

BAL, Harun: “Kambiyo Politikaları, Dış Ticaret ve Enflasyon”, İktisat İşletme ve Finans, S. 84-85, Nisan-Mayıs 1993.

BAYIR, Belgin: “Tezgah Altından Yüksek Faiz”, Radikal Gazetesi (07.09.1998).

BAYRAMOĞLU, Sonay: Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, Ankara, 2005.

BERKSOY, Taner: “Makro Ekonomik Politikalar”, Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, TÜSES Yayınları, C.1, Aralık, 1991, s. 31

BERNHEIM, B. Douglas: A Neoclassical Perspective on Budget Deficits, Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, Spring 1989.

BLÖNDEL, Jon R.: “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 4, OECD 2003.

BOEX, L. F. Jameson – MARTINEZ, Jorge - VAZQUEZ, Jorge – MCNAB, Robert M.: Multi – Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies, Public Budgeting & Finance.

BORATAV, Korkut: “2000/2001 Krizinde Sermaye Hareketleri”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, S. 186, Eylül 2001.

-----: Ekonomi'ye Soldan Bakış, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayın No: 8, Ankara, 1996.

-----: Türkiye İktisat Tarihi, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.

BULUT, Erol: Döviz Ekonomisi (Piyasanın Mikroyapısı), Platin Yayınevi, Ankara, 2005.

BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş, Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Mart 2003.

CULLEN, Michael: “Budget Policy Statement 2006”, 19 December 2005, <http://www.treasury.govt.nz/>.

CULLIS, John – JONES, Philip: Public Finance and Public Choice Analytical Perspectives, Mc Graw – Hill Book Company, London, 1992.

ÇAPOĞLU, Gökhan: “Dünya’da Banka -Sanayi Kredi İlişkileri”, Banka - Sanayi Kredi İlişkileri Semineri, İstanbul, 1992.

ÇOLAK, Ömer Faruk: Finansal Piyasalar ve Para Politikası, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2001.

DEMİRCAN, Esra: “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği”, Kamu Maliyesine Yeni Bir Bakış (Teori ve Uygulama), (Ed. Nihat FALAY – Mehmet ŞAHİN – Ahmet KESİK), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.

DEMİRCİ, Nedret: Finansal Krizlerin Anatomisi, Modern Kriz Teorileri Işığında Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye, SPK Yayın No: 186, Ankara, 2005.

DİE: Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar (Şubat-Mart 2000).

DİKMEN, Ahmet Alpay: “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler“, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen_KMYMKK_Cumhuriyet.doc.

DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, Kamu İşverenleri Sendikası, Ankara, 1991.

DOĞAN, Seyhun: “2000-2002 Dönemi Stand-By Programının Türkiye Ekonomisi Hedefleri-Politikaları”, Banka-Mali Ekonomik Yorumlar Dergisi, S. 5, Mayıs 2000.

DOĞRUEL, Fatma: “Son Yirmi Yılda Türkiye’de İstikrar Programları Neden Başarısız ?”, İktisat Dergisi, Eylül 2000.

DPT: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No. 2517 – ÖİK. 535, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, Ankara, 2000.

-----: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 2004), <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>.

Dünya Bankası: Türkiye Kamu harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi, (Geniş özet – çeviri), PEIR Çalışma Grubu.

EASTERLY, W. – REBELO, S.: “An Emprical Investigation”, Journal of Monetary Economics, No. 32, December, 1993.

EDİZDOĞAN, Nihat: Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998.

ENGİN, İsmail: “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Eleştirel Bir Analiz”, Maliye Seçme Yazıları (Ed. Binnur ÇELİK – Fatih SARAÇOĞLU), Ankara, 2003.

ERÇEL, Gazi: “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması”, 9 Aralık 1999, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, www.tcmb.gov.tr.

ERGİN, Gürol – EYİCİL, Zehra: “Türkiye Tarımı’ 99”, Mülkiye Dergisi, S. 127, Temmuz – Ağustos 1999.

EROL, Ümit: “2000’e Doğru Türk Finans Piyasasının Genel Görünümü: Sorunlar ve Yapısal Bozukluklar”, İktisat Dergisi, S. 378, Nisan 1998.

ERÜZ, Ertan: “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 23 – 27 Mayıs 2005 SPA Hotel Colossae Thermal, Karahayit – Pamukkale.

FALAY, Nihat: “Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 554 – 80, İstanbul, 1996.

Gelir İdaresi Başkanlığı: 2005 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2006.

GÜLCAN, Yaprak - KUMTEPELİ, Yeşim: “Türkiye’de IMF Programları Ahlaki Tehlike Yaratıyor mu?: Bir Tartışma”, D.E.Ü, S.B.E Dergisi, C. 8, S. 1, 2006, www.sbe.deu.edu.tr.

HAQUE, Irfan UI: “Globalization, Neoliberalizm and Labor”, United Nations Conference on Trade and Development, Discussion Paper, No. 173, July 2004.

HOCKLEY, Graham C.: Fiscal Policy: An Introduction, Routledge, London and New York, 1992.

HÜRCAN, Yasemin Gürsoy: “Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi”, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi 23, Ağustos 1999.

IMF: “Code of Good Practices on Fiscal Transparency”, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.

İNCE, Macit: Devlet Borçlanması, Seçkin Kitabevi, Ankara, 1996.

KARABACAK, Serkan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsvec Örneği, DPT Elektronik Kütüphanesi, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html>, Ankara, 1999.

KAZGAN, Gülten: Ekonomide Dışa Açık Büyüme, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988.

-----: Küreselleşme ve Ulus Devlet, Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000.

-----: Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999.

-----: Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

KELLY, J.M.: "A Century of Public Budgeting Reform: The Key Question", Administration and Society, Vol. 37, No. 1, 2005.

KEPENEK, Yakup: 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1993.

KEPENEK, Yakup – YENTÜRK, Nurhan: Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.

KIZILOT, Şükrü: "Bono ve Borsa'ya 2000'de Vergi Yok", Sabah Gazetesi, (12.05.2000).

KIZILTAŞ, Emine: "Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışları Açısından Bütçelemeye Yeni Kavramlar – II", E – Yaklaşım Dergisi, S. 24, Temmuz 2005.

KİRMANOĞLU, Hülya: "Türkiye'de Kamu Yatırımları ile Özel Sektör Sabit Sermaye yatırımları Arasındaki İlişki (1963–1989)", Sosyal Bilimler Dergisi, S. 2, Mart 1994.

KURTULUŞ, Erciş: "Kamu Harcamalarında Saydamlık", Maliye Yazıları, S. 55, Nisan – Haziran 1997.

LINDERT, Peter H.: Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Maliye Bakanlığı: Bütçe Gerekçeleri (1991 - 2001).

Maliye Bakanlığı: Yıllık Ekonomik Raporlar (1991 – 1995).

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı, 3. Baskı, Ankara, Mayıs 2004.

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Şubat 2006, Ankara.

MANİSALI, Erol: “Son Ekonomik Önlemlerin Anlamı”, İSO Dergisi, S. 168, 15 Şubat 1981.

MPM: Verimlilik Raporu, Ankara, 2002.

MUSGRAVE, Richard: Kamu Maliyesi Teorisi Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme, (çev. Orhan ŞENER – Yaşar METHİBAY), Asil Yayınları, Ankara, 2004.

MUTLUER, M. Kamil - ÖNER, Erdoğan - KESİK, Ahmet: Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1999.

NADAROĞLU, Halil: Kamu Maliyesi Teorisi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 10. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998.

OYAN, Oğuz: Dışa Açılma ve Mali Politikalar, Türkiye: 1980-1989, Verso Yayınları, Ankara, 1989.

-----: “Kamu Gelir Sistemi Reformu Üzerine”, Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, TÜSES Yayınları, C.1, Aralık, 1991.

-----: KİT’ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1998.

-----: Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

-----: "Mali Saydamlık ve IMF", Dünya Gazetesi, 13/10/2000, www.dunyagazetesi.com.tr.

-----: "Mali Saydamlık İçin Türkiye Hazır mı?", Dünya Gazetesi, 20.10.2000., www.dunyagazetesi.com.tr.

-----: "Kamu Maliyesi ve Politikası", Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz (Yayına Hazırlayan: Prof.Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ), Türkiye Ekonomi Kurumu, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.

-----: "Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform", <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/YazilarBSB/IktisatToplum14Ocak2003-oyan.doc>.

OYAN, Oğuz – AYDIN, Ali Rıza: İstikrar Programından Fon Ekonomisine, Teori Yayınları, Ankara, 1987.

OYAN, Oğuz – AYDIN, Ali Rıza: Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991.

OYAN, Oğuz – KONUKMAN, Aziz: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No. 3, Antalya, 2000.

ÖNDER, İzzettin: Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1962 – 1967, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi No. 1925/330, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1974.

-----: "Konsolide Bütçe Harcamaları", Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, TÜSES Yayınları, C.1, Aralık, 1991.

ÖNDER, İzzettin – KİRMANOĞLU, Hülya: “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994, İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/ 80, İstanbul, 1996.

ÖNDER, İzzettin – TÜREL, Oktar – EKİNCİ, Nazım – SOMEL, Cem: Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, İktisat Politikası Seçenekleri 2, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993.

ÖNDER, İzzettin– KİRMANOĞLU, Hülya: “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994, İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/80, İstanbul, 1996.

ÖZAKINCI, Cengiz: Euro-Dolar Savaşı, Otopsi Yayınları, İstanbul, 2005.

ÖZATAY, Fatih – ÖZTÜRK, Emin, SAK, Güven: Şirketler Kesiminin Finansman Sorunları ve Alternatif Finansman Kaynakları, İstanbul, 1996.

ÖZATAY, Fatih – SAK, Güven: “Financial Liberalization in Turkey”, Emerging Markets Finance and Trade, Vol. 38, No. 5, September – October 2002.

ÖZEL, Saruhan: Türkiye’de Enflasyon, Devalüasyon ve Faiz, Alkım Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2000.

ÖZMUCUR, Süleyman: İstikrar Politikaları, Avcıol Matbaası, İstanbul, 1991.

PARASIZ, İlker: Kriz Ekonomisi, Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları, Ezgi Kitabevi, 1996.

-----: Türkiye Ekonomisi 1923’den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.

-----: Enflasyon – Kriz – Ayarlamalar, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.

RODRIK, Dani: “The Social Cost of Foreign Exchange Reserves”, NBER Working Paper Series, No. 11952 , Cambridge, January, 2006.

SAKAL, Mustafa: Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

SAVER, Christof - SCHRATZENSTALLER Margit: “Strategies for International Fiscal Competition for Foreign Direct Investment in a Model with Impure Public Inputs”, Diskussionbeiträge No. 115, Dezember 2002.

Sayıştay: “Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim”, Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu (Çev: Ş. Alparslan YASA – Özlem OKUR KASAP), Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Kasım 2000.

SHAW, Edward S.: Financial Deepening in Economic Development, New York: Oxford University Press, 1973.

SOMÇAĞ, Selim: Türkiye’nin Ekonomik Krizi, 2006 Yayınevi, 2006.

SÖNMEZ, Sinan: “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, T.C. Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, 6 – 8 Mayıs 1993.

-----: Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Sömürgecilikten Küreselleşmeye, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

-----: “Yeni Kalkınma Planı’nın Arka Bahçesi: İstikrar ve “Reformlar”,” Mülkiye Dergisi, C. XXIV, S. 224, 2001.

-----: “Yolsuzluk, Saydamlık ve Küreselleşme”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl. 16, Sayı. 188, 2001.

-----: “Türk İktisat Politikasında Çıpa: Dış Borçlanma”, İktisat Üzerine Yazılar II, İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, Oktar Türel’e Armağan, (Der. A.H. Köse – F. Şenses – E. Yeldan), İletişim Yayınları, İstanbul 2003.

SÖNMEZ, Sinan – SAK, Güven: Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No. 3, Antalya, 2000.

ŞENATALAR, Burhan: DPT 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu İkinci Toplantı Tutanakları, Ankara, 21.12. 1999.

ŞENER, Orhan: “Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994 Club Salima – Kemer /Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/80, İstanbul, 1996.

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: KİT Genel Raporları (1981, 1983, 1986, 1989, 1992, 1994, 1999, 2000).

T.C. Hazine Müsteşarlığı: IMF Niyet Mektubu, 18 Aralık 2000.

-----: Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık), Fonların Tasfiyesi Nedir – Niçin Gereklidir?, (http: // www.hazine.gov.tr7fonlar230801.htm).

-----: Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık), Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir – Niçin Gereklidir?, www.hazine.gov.tr.

-----: Kamu Maliyesi, Ankara, 1997.

TANZI, Vito – SCHUKNECHT, Ludger: Public Spending in The 20Th Century A Global Perspective, Cambridge University Pres, Cambridge, UK, 2000.

-----: “Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective”, The American Economic Review, May, 1997, s. 164 – 168. (Çev: Mustafa Ali SARILI, “Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslar arası Perspektif”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 163, Mayıs – 2001.

The Treasury of New Zeland: Main Budget Documents 2006, [www.treasury.govt.nz/ budget 2006/ download/](http://www.treasury.govt.nz/budget/2006/download/).

THORN, R.S.: “The Evalution of Public Finance During Economic Development”, Manchester School of Economic and Social Studies, January, 1967.

THUROW, Lester: Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America, Warner Boks, New York, 1992.

TOBB: “5 Nisan Kararlarının İlk Sonuçları ve İlk Üç Ayın Bilançosu”, Forum Dergisi, Temmuz 1994.

-----: İktisadi Rapor 1990.

TÖRE, Nahit: “Dış Ticaret ve Döviz Kuru Politikaları”, (Editör : Aruoba, Ç. ve Alpar, C.) Türkiye Ekonomisi Sektörel Gelişmeler, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 1992.

Treasury Board of Kanada Secretariat: “Expenditure Management System of the Government of Canada”, s. 1, [http: //www.tbs-sct.gc.ca/pubs](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs).

TÜREL, Oktar: “1980 Sonrasında Kamu Kesimi ve Finansmanı Üzerine Gözlem ve Değerlendirmeler”, Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986.

ULUATAM, Özhan: Kamu Maliyesi, 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.

ULUTÜRK, Süleyman: Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü, Akçağ Yayınları/241, Ekonomik Araştırmalar/2, Ankara, 1997.

URAS, Güngör: Ekonomide Özal’lı Yıllar 1980-1990, Afa Yayınları, İstanbul, 1993.

WILLIAMSON, J.G.: “Public Expenditure and Revenue: An International Comparison”, Manchester School of Economic and Social Studies”, January, 1961.

WLENSKY, H. L.: The Welfare State and Equality, California University Pres, Berkeley, 1975.

WOLF, Holger: “Globalization and the Convergence of Social Expenditure in the European Union”, The GW Center for Study of Globalization Occasional Paper Series No: 7, October 2002.

World Bank: Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Performing Budgetary Institutions for Effective Government, Document of the World Bank, August 20, 2001.

-----: World Development Indicators 2002, 2006.

YELDAN, Erinç: “1994 Krizinin Yapısal Kaynakları”, Mülkiyeliler Dergisi, C. XIX, S. 185.

-----: “Kısa Vadeli Sermaye Akımlarının Türk Finans Piyasalarına Olan Etkileri Üzerine Gözlemler”, Ekonomide Durumu Dergisi, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, Güz 1996.

-----: “Birinci Yılında 2000 – Enflasyonu Düşürme Programının Değerlendirilmesi”, Mülkiye Dergisi, S. 226, 2001.

-----: “En Kırılgan Ama En Umursanmayan Sorun, Spekülatif Sermayenin Yeni Döviz Atağı Nasıl Önlenecek ?”, Ekonomik Forum Dergisi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Yıl. 8, Sayı. 5, Mayıs 2001.

-----: Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme, İletişim Yayınları, Ankara, 2005.

YELDAN, Erinç – KÖSE, Ahmet H.: “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, Mülkiye Dergisi, S. 127, Temmuz – Ağustos 1999 .

YILMAZ, Hakkı Hakan: “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği”, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Haziran 1999.

ÖZET

Mali disiplin, kamu gelir ve giderlerinin denk olması gerektiğini ifade eden bir kavramdır. Dünya genelinde, bu konu ile ilgili pek çok tartışma olmuştur. Bu düşünceler iki ekseninde gelişmiştir. Bir tanesi sosyal devlet anlayışı, diğeri ise neo-liberal yaklaşımlar çerçevesinde incelenmektedir. Kuşkusuz, mali disiplin sorunu bir ekonomide makro-ekonomik dengeleri olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Böylelikle, ülkeler mali disiplin sorununun çözümü için çeşitli uygulamaları yürürlüğe sokmuşlardır. Bu uygulamalar, daha çok kamu harcaması ve bütçe teknikleri üzerine odaklanmıştır. Harcamaların disipline edilmesi ile ilgili olarak uygulanan bütçe teknikleri : çok yıllık bütçeleme, orta vadeli harcama programı, mali saydamlık, stratejik planlama vb. şeklinde sıralanabilir.

Türkiye’de 1980 sonrasında kamu açıkları sürekli bir şekilde artmıştır. Artan kamu açıkları, iç ve dış borç stokunu artırmıştır. Sonuç olarak; Türkiye’de mali disiplin sorunu ortaya çıkmıştır. Türkiye’de mali disiplin sorununun çözümü için 2000 yılından beri kamu harcamalarının azaltılması ve bütçe teknikleri üzerine yoğunlaşmıştır. Oysaki, mali disiplin sorununun nedeni, kamu gelirlerinin yetersizliğidir.

Özetle, Türkiye’de mali disiplinin sağlanması için kamu harcamalarının disipline edilmesi bağlamında, bütçe tekniklerinin uygulanması yerine kamu gelirleri artırılmalıdır. Başka bir deyişle, kamu açığı sorununun çözümü için vergi gelirleri ilk öncelik olarak düşünülmelidir. Ancak, kamu açığının finansmanını sağlamak için borç yönetimi politikası ön plana çıkmıştır. Borç yönetimi politikasının ön plana çıkması ise, sırayla faiz oranlarını artırmış, sıcak para politikasının ortaya çıkarmış ve bütçedeki faiz yükünü artırmıştır. Sonuç olarak geçici çözümler yerine uzun dönemli etkileri olacak vergi gelirleri üzerine yoğunlaşılmalıdır.

ABSTRACT

Fiscal discipline is a term that refers to public expenditure and public revenue must be equal. In the worldwide, there have been numerous debates on it. These ideas can be divided into two sides. One idea is related to social welfare state and the other is based on neo-liberal approach. There is no doubt that fiscal discipline problem affects adversely macro economic indicators in an economy. Therefore, countries introduce various applications to solve this problem. These applications focus much more on public expenditure and budget techniques. Applied budget techniques in relation to expenditure discipline as follows: multiyear budgeting, middle-term expenditure programme, fiscal transparency, performance budgeting, strategic planning and so on.

After 1980, Turkey's public deficit has increased constantly so far. Increased public deficit has resulted in an increase of both domestic and external debt stock. As a result; fiscal discipline difficulty has been emerged in Turkey. To solve fiscal discipline problem, decreasing of public expenditure and budget techniques have been considering as a crucial priority since 2000. These approaches are based on shrinking of public expenditure. Whereas; cause of fiscal discipline problem is based on short of public revenues.

To sum up; ensuring the fiscal discipline in Turkey, in the framework of discipline of public expenditure, public revenues have to be increased instead of application of budget techniques. In other words, tax revenues must be the first place to cope with the problem in relation to public deficit. Yet, domestic debt management policy has been the first solution to finance of public deficit and this solution has resulted in, in turn, high rate of interest, hot money policy and a huge interest payment in Turkish budgets. Finally we have to contemplate on tax revenues referring to long-term policies instead of palliative solutions.