

İSTİKRAR POLİTİKALARI DOĞRULTUSUNDA TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ (1980-2000)

Zühra Yıldız*

Özet

Ekonomik istikrar arayışı içindeki ülkemizde, çeşitli aralıklarla hazırlanan programlarda, kamu maliyesine ilişkin önlemlerin bir bölümü, enflasyonist olarak değerlendirilen kamu harcamalarının kısılması yönündedir. Bu politika, ancak önerilen programın uygulanması koşullarında kredi sağlayan IMF tarafından da desteklenmektedir.

1980-2000 döneminde ülkemizde kamu harcamalarının azaltılmasını hedefleyen tedbirler belirli bazı harcama türleri açısından gerçekleştirilebilmiştir. Sık, sık belirlenen kamu kesiminin daraltılması hedefine ulaşamadığı gibi, kamu kesimi finansman açıkları önemli boyutlara çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcaması, Ekonomik İstikrar, , Uluslararası Para Fonu

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC EXPENDITURES IN TURKEY IN THE DIRECTION OF STABILITY POLITICS (1980-2000)

Abstract

Reducing public expenditures, which are taken inflationist is a part of precautions related with public finance in the programs that are prepared in different periods, in our country which is looking for economical stability. This policy is supported by IMF which gives credit if only the advised program is applied.

The measures aim to decrease public expenditures are fulfilled just for some kind of spending in our country between the years 1980-2000. Not only frequently determined goal of constricting public section is not fulfilled but also the financial deficit of public section has reached important dimensions.

Key Words: Public Expenditure, Economical Stability, International Money Fund

GİRİŞ

Ülkemizde, 1980'li yıllardan bu yana, çeşitli aralıklarla ekonomik krizlerin ortaya çıktığını görmekteyiz. Bu krizlerin sonuncuları, Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanmıştır. Yaşanan krizlerde, faiz ve enflasyon oranlarındaki artış, döviz kurlarındaki dalgalanma ile birleşince, tüm ekonomide bir belirsizlik ortamı oluşmuş ve bu durum reel sektörün de olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Oysa, 2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını sağlamak amacıyla, kapsamlı bir ekonomik program uygulanmaya konulmuştu. Bu program Uluslararası Para Fonu tarafından da desteklenmişti.

Uluslararası parasal ilişkileri düzenlemek üzere İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF), bugün dünyanın en güçlü uluslararası kuruluşlarından biridir.

IMF önerileri, fiyatlar genel düzeyini etkileyen daraltıcı önlemlerin alınması ve bu fiyat değişimleri yoluyla ödemeler bilançosunun denkleştirilmesine dayanmaktadır.

IMF'nin önlemleri, gelir dağılımı, kamu maliyesi, kamu iktisadi kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler ve döviz kurunun ayarlanması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu maliyesi önlemlerinin, kamu harcamalarına ilişkin olanları, harcamaların kısılması yoluyla, daraltıcı bir programın uygulanması biçimindedir.

1980-2000 döneminde ülkemizde kamu harcamalarının azaltılmasını hedefleyen tedbirler ancak belirli bazı harcama türleri açısından gerçekleştirilebilmiştir. Sık, sık belirlenen kamu kesiminin daraltılması hedefleri gerçekleştirilemediği gibi, kamu kesimi finansman açıkları önemli boyutlara ulaşmıştır.

Bu çalışmada, adı geçen dönemde konsolide bütçe harcamalarının gelişimi değerlendirilmiştir.

1.1980-1990 DÖNEMİNDE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Dönemin ilk yılları, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ve 24 Ocak Kararları olarak bilinen istikrar tedbirleri nedeniyle, ülkemizin ekonomik ve siyasal yaşamında önemli gelişmelere sahne olmuştur.

24 Ocak 1980'de uygulamaya konan istikrar tedbirleri, IMF'nin denge arayışı içindeki ülkelere önerdiği standart tedbirlerin benzeri niteliğindedir.

IMF kredileri, ekonomik istikrar arayışı içindeki ülkelere önerilen programın uygulanması durumunda sağlanmaktadır ve bu ülkelerin ekonomi politikaları üzerinde kurumun rolünü giderek artırmaktadır. Bu kredilerden yararlanma koşulları şöyle özetlenebilir(Erdost,1982:102-103): İlk koşul kur ayarlamasıdır. Bunun da tek anlamı büyük oranlı devalüasyondur. Ardından kamu maliyesi ve gelir dağılımı ile ilgili önlemler gelmektedir.

Kamu maliyesine ilişkin önlem, enflasyonist olarak değerlendirilen kamu harcamalarının kısılması yönündedir. Kamu maliyesindeki bu kural ücretlerin kısıtlanmasını da beraberinde getirmiştir.

Gelir dağılımı ile ilgili ücretlerin kısıtlandırılması önerisinin mantığı şudur: iç fiyatlarla dış fiyatlar arasındaki farkın nedeni, yurtiçi maliyetlerin daha yüksek olmasıdır. Yüksek üretim maliyetleri, ücretlerin dışarıya göre nispeten daha yüksek olmasından ileri gelmektedir. Bu uygulama, maliyetlerde bir hafiflemeye yol açacak, sonuçta ihraç mallarının rekabetçi olmasını sağlayacaktır. Ayrıca, satınalma gücüne yansiyarak bir yandan ithal talebinde, diğer yandan yurtiçi tüketimde bir azalmaya yol açacaktır. Yurtiçi tüketimdeki bu azalma, ihraç edilebilir mal miktarını arttıracaktır. Böylece ihracatın ithalattan daha hızlı artması sağlanacaktır. Ayrıca, ücretlerin kontrol altına alınmasıyla, firma giderleri azalacak, karların dolayısıyla ekonomiyi yeniden canlandırıcı yatırımların artması sağlanacaktır. Firma maliyetlerinin azalmasından

beklenen bir diğer sonuç da, iç fiyatlarda bir düşme ya da en azından enflasyon hızının düşmesidir.

24 Ocak 1980 istikrar politikaları ile ekonomiyi daraltarak, daha düşük bir gelir düzeyinde, kısa dönemli denge sağlamak amaçlanmıştır. İstikrarsızlık, talep şişmesine neden olan parasal bir olgu olarak algılanmıştır ve çözüm parasal düzenlemelerde aranmıştır. Faiz oranları, ve vergilemeye ilişkin sonradan gelen düzenlemeler bir kenara bırakılırsa, 24 Ocak paketinin politika aletleri, ücretler, kamu harcamaları, döviz kuru, para arzından oluşmaktadır (Berksoy, 1982: 170).

Uzun dönemli hedefleri ise, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırarak, dışa açık bir ekonomik model çerçevesinde iktisadi büyümeyi gerçekleştirmek olarak belirtilebilir.

Dışa açılmanın ihracata yönelik çabalarının kilit noktası, iç pazarın daraltılmasıdır. Talep yönetimi politikasının temel araçları, fiyatlara ve parasal önlemlere ilişkin olmuştur. İlk elde, KİT ürünlerine zam politikası etkin bir araç kabul edilmiştir. Ücret artışlarını baskı altında tutmaya yönelik ücret politikası da aynı amaca hizmet etmiştir. KİT ürünlerine zam politikasının, bütçe açıklarını kapatmak, KİT yatırımlarının hazineye olan yükünü azaltmak, Merkez Bankası kaynaklarının özel sermayeye daha fazla açılmasını sağlamak ve özel sermaye yanlısı dönüşümler için kamu işletmeciliğinin iyice terk edilmesinin politik ve ideolojik ortamını hazırlamak gibi amaçlara da hizmet etmesi beklenmiştir.

Talep kısıcı harcamalar sadece özel tüketim harcamalarının daraltılması ile sınırlı kalmamıştır. Bir yandan da kamu tüketim (cari) harcamaları kısıılırken, öte yandan kamu yatırım harcamaları, özellikle sanayi yatırımları, büyük ölçüde sınırlandırılmıştır (Oyan, 1989: 54).

Tablo-1'de görüldüğü gibi, 1983 yılı haricinde, 1986 yılına kadar toplam harcamalarda azalış olmuştur. Bu azalış, Tablo-3'den izlendiği gibi, özellikle

çoğunluğunu personel harcamalarının oluşturduğu cari harcamalarda 1983 yılı haricinde 1986 yılına kadar devam etmiştir.

1983 yılı, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra yapılan ilk genel seçim yılıdır. 1987 yılında ise, erken genel seçime gidilmiştir. Toplam ve cari harcamalarda, seçim ekonomisi gereği ortaya çıkan artışlar dışında, 1980'li yılların ilk yarısında, uygulanan daraltıcı politikalar nedeniyle toplam harcamalarda genelde azalış olmuştur.

Tablo.1 Sabit Fiyatlarla(1968=0) Toplam Konsolide Bütçe Harcamaları, Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı ve GSMH İçindeki Payı (MilyarT.L.)

Yıllar	Toplam Harcama	%Artış	Harcama/GSMH
1980	51,0		20,3
1981	53,4	4,7	18,8
1982	44,3	-17	15,0
1983	56,4	27,3	18,7
1984	55,8	-1,0	17,0
1985	56,2	0,7	15,2
1986	69,8	24,1	16,7
1987	76,4	9,4	17,3
1988	78,1	2,2	16,6
1989	85,8	9,8	16,8
1990	101,9	17,8	17,2

Kaynak: Hazine İstatistikleri, Bütçe Gerekçeleri ve İstanbul Ticaret Odası Fiyat İndekslerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

1.1. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının

Gelişimi

1981-1990 döneminde, kesin transfer harcamaları, toplam konsolide bütçe harcamalarının %41.98'ini oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla, %32.42 ile cari harcamalar, %19.41 ile, yatırım harcamaları izlemektedir. 1983-1989 döneminde, transfer harcamaları içinde faiz ve borç ödemeleri oranının, kesin harcama olarak, ortalama %65.13 olduğu dikkate alındığında, son yıllarda toplam konsolide bütçe harcamalarının

yaklaşık %70'ini transfer ve personel harcamalarının oluşturduğunu gerçeği ortaya çıkmaktadır(Ataç-Ataç,1993:39).

Ülkemizde gerek GSMH'nin, gerekse konsolide bütçenin oranı olarak personel harcamaları özellikle, 1980'li yıllarda büyük oranda düşüş göstermiştir. Bu düşüş, o yıllarda izlenen kamu kesiminin küçültülmesi, ücretlerin kontrol altına alınması politikasının bir sonucudur(Ataç-Ataç,1993:40).

Tablo.2 Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Oransal Dağılımı

Yıllar	Cari (%)	Yatırım (%)	Transfer (%)
1980	46	0.17	0.37
1981	42	20	38
1982	45	21	34
1983	41	18	41
1984	40	18	42
1985	39	21	41
1986	35	24	42
1987	35	20	45
1988	35	17	49
1989	43	15	42
1990	49	15	36

Kaynak: Bütçe Gerekçelerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Tablo-2'de görüldüğü gibi, çoğunluğunu faiz ve borç ödemelerinin oluşturduğu transfer harcamalarının toplam konsolide bütçe içindeki payı, özellikle 1980'li yılların ikinci yarısında daha da artmıştır.

Tablo.3 Sabit Fiyatlarla (1968=0) Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Konsolide Bütçe Harcamaları ve Bir Önceki Yıla Oranla Artışı

Yıllar	Cari	% Artış	Yatırım	% Artış	Transfer	% Artış
1980	23.4	-1.2	8.7	-0.8	18.8	-9.6
1981	22.4	-3.8	10.7	23.3	20.1	6.9
1982	19.9	-11.1	9.2	-14.5	15.1	-24
1983	23.0	15	10.1	10.6	23.1	52
1984	21.9	-4.7	10.1	0	23.6	2.1
1985	21.7	-0.9	11.6	13.6	22.7	-3.8
1986	24.9	14.7	16.4	24.6	28.4	25.1
1987	26.5	6.4	15.4	-3.0	34.3	20.7
1988	27.1	2.2	12.9	-7.2	37.9	10.5
1989	36.7	35.3	12.8	-1.0	36.2	-4.6
1990	49.3	34.2	14.8	13.5	36.9	2.0

Kaynak: Bütçe Gerekçeleri ve İstanbul Ticaret Odası Fiyat İndekslerinden Yararlanarak Hazırlanmıştır.

Ücretlerin kontrol altına alınması politikası 1989 yılına kadar sürmüştür. Bu yılın temmuz ayında %100'e varan oranda zamlar nedeniyle, personel harcamalarında önemli artış olmuştur.

Tablo-1'deki toplam harcamaların GSMH içindeki payına bakıldığında, 1980'li yılların ikinci yarısına gelindiğinde, izlenen ekonomi politikasının aksine, kamu kesimi küçülmek yerine, büyüklüğünü aynı ölçüde devam ettirmiştir.

Ayrıca, 1989 yılında, 1dolar=2141 T.L. olmuş, enflasyon oranı ise, %30'lardan, %70'lere çıkmıştır.

2. 1990-2000 DÖNEMİNDE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Dönemin ilk beş yılı altıncı beş yıllık kalkınma planının uygulandığı yıllardır. Bu dönem, dünyada önemli siyasal, askeri ve ekonomik dönüşümlerin yaşandığı yıllar

olmuştur. Sovyetler Birliği ve Doğu Bloku ülkeleri sosyalist sistemi terk ederek, piyasa ekonomisine dayalı ekonomik sistemi ve çoğulcu demokrasiyi yerleştirme çabalarına girişmişlerdir. 1990 yılında Irak'ın Kuveyt'i işgal etmesiyle başlayan savaş, 1991 yılında sona ermiştir. Bu durumun yarattığı ekonomik sonuçlar, Türkiye'nin Irak'la olan ticaretinin durmasının yanısıra, diğer ülkelerle olan ticaret ve turizmin azalması biçiminde olmuştur.

Bu dönemde kamu kesimi açıkları, özellikle 1986'dan başlayarak sürekli artış göstermiştir. Bu artış, özellikle kamu cari ve transfer harcamalarının yükselmesinden kaynaklanmıştır. Kamunun yalnızca iç borç anapara ve faiz ödemelerinin 1993 sonlarında toplam vergi gelirlerinin üzerine çıktığı görülmektedir. Bu olgu, dış borçlanma ve özellikle 1993'te görülen dış ticaret açığı ile birlikte, ekonominin bunalıma sürüklenmesine, döviz kurunda ve mali piyasalarda belirsizlik ve dalgalanmalara yol açmıştır (Kepenek, 1996:444).

Bu süreç, 5 Nisan Kararları olarak bilinen ekonomik istikrar programının uygulanmasıyla atlatılmaya çalışılmıştır.

5 Nisan 1994 tarihinde açıklanan "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" gerekli önlemleri iki bölümde toplamıştır (Tokgöz, 1998:21): İstikrar programı ve yapısal önlemler. İstikrar Programının kapsadığı önlemler şöyle sıralanabilir.

- Kamu gelirlerini artıran kamu giderlerini kısan ve kamu borçlanma gereğini aşağıya çeken önlemler,
- KİT'lerin zararını aşağıya çeken önlemler,
- Özel sektör ve işçi kesimine yönelik bir fiyat ve ücret disiplini getiren önlemler,
- Döviz piyasalarında güven ve denge sağlayacak önlemler,
- Merkez Bankasının denetim gücünü artıracak önlemler,
- İhracatı ve döviz kazandırıcı faaliyetleri özendirilen önlemler.

Yapısal düzenlemeler olarak ise, vergi reformu, özelleştirme, tarımsal destekleme politikaları ve kamu kesiminde istihdamın rasyonalizasyonu konularında köklü değişiklikleri sağlayacak önlemler sıralanabilir.

Tablo -4'de görüldüğü gibi, 1994 yılında toplam kamu harcamaları eksi değer almıştır. En fazla azalan harcama türü yatırım harcamaları olmuştur. Bunu cari harcamalar takip etmiştir. Oysa, bütçenin yarıya yakını transfer harcamaları oluşturmaktaydı ve bunun içinde en büyük payı faiz ödemeleri almaktaydı. Bu dönemde ilk kez, memur maaşlarına zam yapmayarak ücretlerin dondurulması görüşü siyasi otoritelerce söz konusu edilmiştir.

1994 yılının hatırlarda kalan bir başka özelliği ise, %150'lere varan oranlarla, dönemin en yüksek enflasyonunun yaşandığı yıl olmasıdır. Ayrıca, aynı yıl içerisinde yapılan devalüasyonlarla, T.L. büyük değer kaybederek, 1dolar=40 binT.L.ye kadar yükselmiştir.

Tablo.4 Sabit Fiyatlarla (1968=0) Toplam Konsolide Bütçe Harcamaları , Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları ve GSMH içindeki Payı (Milyar T.L.)

Yıllar	Toplam Harcama	%Artış	Harc./GSMH (%)
1990	100,9	17,8	17,2
1991	126,0	24,8	20,5
1992	128,3	1,8	20,0
1993	180,9	40,9	24,2
1994	151,7	-16,1	23,0
1995	153,9	1,4	21,7
1996	206,6	34,1	26,3
1997	234,8	13,9	27,1
1998	271,9	14,9	29,1
1999	340,3	25,1	35,8
2000	368,3	8,2	37,3

Kaynak: Tablo-1 ile aynı kaynak.

1990'lı yılların bir özelliği de, ülkede sürekli erken seçim kararlarının alındığı, kısa süreli koalisyon hükümetlerinin kurulduğu dolayısıyla, siyasi istikrarın sağlanmadığı yıllar olmasıdır. Uygulanan seçim ekonomileri nedeniyle, benimsenen hükümet politikaları doğrultusunda kamu kesiminin daraltılması ve kamu

harcamalarının azaltılmasına yönelik uygulamalar gerçekleştirilememiştir. 1991 yılı erken genel seçimin yapıldığı yıldır. Tablo-4'de görüldüğü gibi, bu yılda toplam kamu harcamalarında önemli bir artış olmuştur. Aynı değerlendirmeyi, 1994 başında yapılan yerel yönetimler seçimleri nedeniyle, 1993 yılı harcamalarındaki artışı açıklamak için yapabiliriz. Ardından, 1995'de erken genel seçime gidilmiştir.

24 Aralık 1995'te yapılan erken genel seçimler nedeniyle, yılın son üç ayında kamu harcamaları kontrolden çıkmıştır(Tokgöz,1996:238).

TBMM 18 Nisan 1999'da yine erken genel seçim kararı almıştır.

2.1. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi

1994 Yılında konsolide bütçenin yarıya yakını, başta iç faizler olmak üzere, transfer ödenekleri oluşturmaktaydı. Bu nedenle en büyük kesintinin transfer giderlerinde yapılması beklenirken, Tablo-6'da görüldüğü gibi, en büyük kesinti yatırım harcamalarında olmuştur. Bunu, çoğunluğunu personel giderlerinin oluşturduğu cari giderler takip etmiştir.

1997 Yılı Konsolide bütçesinin bir özelliği, "denk bütçe" yapıldığına ilişkin açıklamalardır. 6.255 trilyon ve denk olarak açıklanan bütçede toplam harcamaların %30'u faiz ödemelerine, %27'si personel giderlerine, %11'i cari harcamalara, %16'sı transfer harcamalarına gideceği öngörülmüştür(Tokgöz,1999:249). Ancak, Tablo-5' de görüldüğü gibi, toplam cari harcamaların payı, bütçenin %35'i oranında, transferler ise, %58'zi oranında olmuştur.

Ardından, Temmuz 1997'de güvenoyu alan yeni hükümet kamu çalışanlarının maaş ve ücretlerinde %35'e varan bir artış sağlayan kararını yürürlüğe koymuştur(Tokgöz,1999:263). Bu dönemde toplam cari harcamalarda bir artış olduğu Tablo-5'de de görülmektedir.

Tablo.5 Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Konsolide Bütçe

Harcamalarının Oransal Dağılımı			
Yıllar	Cari (%)	Yatırım (%)	Transfer (%)
1990	49	15	36
1991	47	13	40
1992	51	13	35
1993	42	11	47
1994	38	0.08	54
1995	37	0.05	56
1996	33	0.06	61
1997	35	0.07	58
1998	33	0.06	61
1999	33	0.05	62
2000	28	0.05	66

Kaynak: Bütçe Gerekçelerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Tablo.6 Sabit Fiyatlarla (1968=0), Ekonomik Sınıflandırmaya Göre

Konsolide Bütçe Harcamaları ve Bir Önceki Yıla Oranla Artışı (Milyar T.L.)

Yıllar	Cari	% Artış	Yatırım	% Artış	Transfer	% Artış
1990	49.3	34.2	14.8	13.5	36.9	2.0
1991	58.5	18.6	16.5	11.4	51.1	38.3
1992	66.2	13.1	16.9	2.4	45.3	-11.3
1993	76.6	15.6	19.8	17.1	84.8	87
1994	58.7	-23.3	12.3	-37	80.8	-4.6
1995	58.1	-1.0	8.2	-33	87.7	8.4
1996	67.	16.0	12.4	51	126.8	44.5
1997	81.9	21.5	17.3	39.5	135.8	7.0
1998	90.3	10.2	17.4	-0.5	164.1	20.8
1999	111.1	23.0	18.7	7.5	210.4	28.2
2000	102.8	-7.5	18.5	-1	246.9	17.3

Kaynak: Bütçe Gerekçeleri ve İstanbul Ticaret Odası Fiyat İndekslerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Aralık 1999'da, mevcut hükümetin IMF'den 4 milyar dolarlık kaynak sağlayacak stand-by için verdiği 64 maddelik Niyet Mektubunda(Merkez Bankası, 9 Aralık 1999), kamuda bir bütün olarak genel dengeyi sağlayarak harcamalara disiplini getirmeyi hedefledikleri belirtilmiştir. Bu kapsamda, Maliye Bakanlığının, personel ve sosyal güvenlik fonlarına yapılan transferler hariç, bütün temel harcamalarda, bütçe ödeneklerinde %2'lik kesinti yapılmasına yönelik bir genelgeyi çıkaracağını açıklamıştır.

Aynı niyet mektubunda, 2000 yılında personel giderleri azaltılarak, cari harcamalardan yapılacak kesintiler ile GSMH'nin %0.3'ü oranında tasarruf sağlanacağı ifade edilmiştir. Hükümet bu sözü tutmak için, geçici işçilerden başlamak üzere personel azaltacağını, sonuçta bu kalemden, 2000 yılında 600 milyon dolarlık tasarruf sağlanacağını belirtilmiştir. 2001 yılı haziran ayına kadar, 61 bütçe fonu kapatılarak, bütçenin gelir ve harcama kalemlerinin daha rahat denetleneceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, memurların ücret artışları belirlenen TÜFE enflasyon oranı ile aynı oranda gerçekleştirileceği, 2000 yılında asgari ücret artışlarının hedeflenen enflasyon oranı ile aynı doğrultuda olmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, tarih itibariyle önce asgari ücret belirleneceğinden, kamu işçilerinin ücretlerinde kemer sıkma politikasına asgari ücretten başlanmıştır.

Tablo-6'da görüldüğü gibi, 2000 yılı cari harcamaların, dolayısıyla kamu personelinin ücretlerinin reel anlamda azaltıldığı bir yıl olmuştur. Çünkü 2000 yılı enflasyon oranı, tüketici fiyatlarıyla %39 gerçekleşirken, toptan eşya fiyatlarıyla, %32 oranında olmuştur. Buna karşılık kamu personel ücretlerinin artış oranı, kesinleşen enflasyon oranlarının altında kalmıştır. Ayrıca, bu dönemde kamu yatırımlarının da reel olarak gerilediği görülmektedir.

Ancak, 2000 yılının kasım ayında, kısa vadeli faiz oranlarında kuvvetli bir sıçrama ile birlikte tahvil-bono ve hisse senedi fiyatlarında ani bir düşüş görülmüştür. Bu durum, özellikle yabancı yatırımcıların izlenmekte olan programa güvenlerini

sarsmış, ülkeyi terk etme çabalarına neden olmuştur. Alınan bir dizi önlemlerle kasım krizi atlatılmaya çalışılmış, yapısal reformların hızlandırılması kararlaştırılmıştır.

Buna rağmen, faiz oranlarının kriz öncesi döneme göre yüksek seviyelerde kalması, özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankaları ile portföylerinde yoğun olarak devlet iç borçlanma senedi bulunduran Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu(TMSF) kapsamındaki bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur. Ardından, Şubat 2001'de yaşanan siyasi bir krizle beraber, aşırı bir döviz talebi ortaya çıkmış, likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuş, kısa vadeli faiz oranları yine çok yüksek seviyelere çıkmıştır. Bunun üzerine, uygulanmakta olan döviz kuru sistemi terk edilerek, Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır. Merkez Bankası piyasaların T.L. ihtiyacını karşılayarak faizlerin %80 seviyelerine düşmesini sağlamıştır. Ancak, yaşanan krizler ekonomide bir belirsizlik ortamı yaratarak, reel sektörü olumsuz etkilemiştir. Mali sektörde yaşanan sıkıntılar, reel kesimin yeni kredi olanaklarını ortadan kaldırdığı gibi, kredi geri ödemelerinde de önemli sorunlara neden olmuştur.

Hazırlanan yeni ekonomik programla bankacılık sektörü ekonomik programın en acil olarak çözüm bulması gereken sorunu olarak belirlenmiştir. Kamu bankalarının gecelik piyasadaki çok yüksek miktarda borçlanma zorunluluğunda olması, bankacılık sistemini ve mali piyasaları tehdit eden en büyük sorun olarak saptanmıştır.

Kamu bankaların sermaye artırımı ve görev zararlarına son verilmesi, TMSF kapsamındaki bankaların satılması planlanmıştır. Bu bankaların satılmamaları halinde birleştirilmeleri, şube ve eleman sayılarının azaltılması kararı alınmıştır.

Yeni programın kamu maliyesine ilişkin stratejisinde, kamu harcamalarını disiplin altına alan önlemler bulunmaktadır(Hazine Müsteşarlığı, Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 14.04.2001). Kamu harcamalarında %9'luk bir küçülme öngören program, birçok kamusal tasarruf tedbiri içermektedir. Diğer cari(personel dışındaki), yatırım ve bazı transfer harcamalarındaki artış, kur ve fiyat artışlarının altında tutularak, GSMH'nin %1,5'i kadar tasarruf sağlanacaktır. Sağlık, eğitim ve

güvenlik hizmetleri hariç yeni personel alımı olağanüstü hallerde yapılacak, mevcut personeli emekliliğe sevk edecek uygulamalara yer verilecektir. Münfirit maaş ve ücret artış talepleri dikkate alınmayacak, zorunlu haller dışında yeni yatırımlara girilmeyecek, tarımsal destekleme fiyatları enflasyonu aşmayacak şekilde artırılacak ve miktar kısıtlamalarına gidilecek, sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınacak, kamuda taşıt kullanımı sınırlandırılacaktır.

SONUÇ

Ele alınan dönemin başlangıcında, 24 Ocak Kararları adı altında uygulamaya konulan ekonomik istikrar sağlayıcı önlemler, 1970'li yılların sonunda ülkemizde uygulanan önlemlerden, amaç ve nitelik olarak farklı değildir. Bu önlemler aynı zamanda, IMF'nin yeni denge arayışı içindeki diğer gelişmekte olan ülkelere önerdikleriyle benzer içeriktedir.

Sorunun, talep fazlasından ileri geldiği düşünülerek, parasal düzenlemelerle çözüm yolu bulunmaya çalışılmıştır. Temel politika araçları, ücretler, kamu harcamaları, döviz kuru ve para arzına ilişkin düzenlemelerden oluşmaktadır.

Ekonomiyi daraltıcı kısa dönemli önlemlerin ardından, uzun dönemde, kamu kesiminin sınırları daraltılıp, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırarak, dışa açık bir ekonomik model çerçevesinde ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Ülkemizde, 1980'li yılların ilk yarısında, kamu kesiminin küçültülmesi önermesiyle, kamu harcamalarını azaltıcı önlemler alınmıştır. Bu azalış, özellikle, kamu tüketim ve yatırım harcamalarında olmuştur. Personel harcamalarının gerek GSMH içindeki payı, gerekse konsolide bütçe içindeki payı büyük oranda düşüş göstermiştir. Bu dönemde, çoğunluğu faiz ve borç ödemeleri olan transfer harcamaları, toplam konsolide bütçe harcamalarının yarısına yakını oluşturmuştur.

Bu dönemde, toplam konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık %75'inin transfer ve personel harcamalarından oluştuğu görülmektedir. 1980'li yıllarda, faiz ve borç ödemelerinin transfer harcamaları içindeki payı ise, ortalama %65 civarında olmuştur.

Sonuç olarak, sözkonusu dönemde, konsolide bütçenin bir borç bütçesi haline geldiğini, izlenen ekonomi politikasının aksine, kamu kesiminin küçülmek yerine büyüklüğünü aynı ölçüde devam ettirdiğini söylemek mümkündür.

1990 sonrası değerlendirildiğinde, kamu kesimi açıkları sürekli artış göstermiştir. Bu artış, özellikle kamu cari ve transfer harcamalarından ileri gelmiştir. Sadeca iç borç anapara ve faiz ödemelerinin 1993 sonlarında toplam vergi gelirlerini geçtiği görülmektedir.

1994 yılında açıklanan ekonomik önlemler uygulama planına uygun olarak, kamu giderlerini kısıt önlemler alınmıştır. Bu dönemde en fazla azalan harcama türü yatırım harcamaları olmuştur. Bunu cari harcamalar takip etmiştir. Oysa, bütçenin yarısına yakınının transfer harcamaları oluşturmaktaydı ve bunun içinde en büyük payı faiz ödemeleri almaktaydı.

1990'lı yılların bir diğer özelliği ise, sürekli erken seçim kararlarının alındığı, kısa süreli koalisyon hükümetlerinin kurulduğu, siyasi istikrarın sağlanamadığı yıllar olmasıdır.

Bu süreçte, kamu kesiminin küçültülmesi hedefi gerçekleştirilemediği gibi, kamu iç borçlanması bütün hızıyla devam etmiş, kamu kesimi finansman açıkları önemli boyutlara ulaşmıştır.

Ele alınan dönemin son yıllarında kamuda bir bütün olarak genel dengenin sağlanması amaçlanmış, harcamalara disiplin getirilmeye çalışılmıştır. 2000 yılı cari harcamaların, dolayısıyla kamu personel ücretlerinin reel anlamda azaldığı yıl olmuştur. Ayrıca bu dönemde kamu yatırımları da reel olarak gerilemiştir.

2001 yılı için mevcut hükümet, kamu borcu/GSMH oranında bir düşüş kaydedilmesini hedeflemiştir. Ayrıca, özellikle cari harcamalarda olmak üzere tüm faiz dışı harcamalarda tasarruf sağlamayı planlamıştır.

Ancak, 2001 yılının ikinci ayında, siyasi bir krizle tetiklenen ekonomik kriz, uygulanmakta olan ekonomik programın iflas etmesine neden olmuştur.

Söz konusu siyasi kriz, nedeni yine kamu açıkları olan ekonomik krizi birkaç ay öne almıştır. Bütçe içi bazı fonların tasfiyesi ve özelleştirme çalışmalarına karşın, kamu kesimi finansman açıkları, iç borçlanma olanaklarının sınırlarına dayanılmasına neden olmuştur. Parasal önlemlerle yön verilmeye çalışılan döviz kuru ve piyasa faiz hadleri kontrolden çıkmış, hedeflenen enflasyon oranından vazgeçilerek yeni bir programın hazırlık aşamasına geçilmiştir.

Ülkemizde, ele alınan dönemin son on yılında, toplam kamu borç stoku(net) sürekli artış eğilimi göstermiştir. Kamu net borç stokunun GSMH'ya oranı 1990 yılında %29 iken, bu oran 1999'da %61'e ulaşmıştır. Net iç borç stokuna bakıldığında ise bu oran, 1990'da %6 iken, 1999'da %42'ye çıkmıştır.

Kamu açıklarının yüksek maliyetli iç borçlanma ile karşılanması, faiz giderlerinin bütçe içindeki payının hızla artmasına neden olmuş, toplanan vergi gelirlerinin yaklaşık %75'i faiz ödemeleri için kullanılmıştır.

En çok kısıtlanan harcama türü, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olurken, devlet eğitim, sağlık, adalet gibi temel işlevleri için yeterince kaynak ayıramaz hale gelmiştir. Böylece, toplumun daraltıcı politikalar nedeniyle, istikrar programlarının başarıya ulaşması için gösterdiği fedakarlıklar, kamu kesiminde tüm tasarruf genelgelerine karşın sürdürülen aşırı israf nedeniyle sonuçsuz kalmıştır.

KAYNAKLAR

ATAÇ, B., ATAÇ,E., "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi", *Türkiye'de Bütçe Harcamaları*, 9. Türkiye Maliye Sempozyumu, Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F., Silifke, 6-8 Mayıs 1993.

BERKSOY, T., "Türkiye'de İstikrar Arayışları ve IMF", *IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*, Savaş Yayınları, Güncel Sorunlar Dizisi.2, Ankara,1982.

ERDOST, C., "İstikrar Politikaları", *IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*, Savaş Yayınları, Güncel Sorunlar Dizisi.2, Ankara,1982.

KEPENEK, Y., YENTÜRK, N., *Türkiye Ekonomisi*, B.8, İstanbul, 1996.

OYAN, O., *Dışa Açılma ve Mali Politikalar Türkiye:1980-1989*, B.2, Ankara.1989.

TOKGÖZ, E., *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-1999)*, B.5, Ankara,1999.

TOKGÖZ, E., "Ekonomide 75 Yıl" *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.16, S.1-2.1998.

Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, *Hazine İstatistikler (1980-1999)*.

Hazine Müsteşarlığı: www.Hazine.gov.tr.14.04.2001.

İstanbul Ticaret Odası , Fiyat İndeksleri, Aralık 2000.

Maliye Bakanlığı Bütçe Gereçekleri.

Merkez Bankası: <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/announce/imf/mektup.html>, 29.04.1999.