

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
47. Seri / Yıl 2005
Prof. Dr. Türkan Öncel'e Armağan

İSTİKRAR POLİTİKASI ARACI OLARAK BÜTÇE UYGULAMALARI

Araş. Gör. Murat ŞEKER

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZET

Bilindiği üzere günümüzde gelişmekte olan ülkeler çeşitli mali kuruluşlarla istikrar programları düzenleyip, ekonomik yaşamlarında refaha ulaşma arzusunadırlar. Ekonominin temel dinamiklerini etkileyen bütçe uygulamaları, gerek ekonomik dengenin sağlanmasında gerekse istikrar programlarının başarıya ulaşmasında etkin bir araçtır. Genel anlamda kamunun etkinliğini ve borçların sürdürülebilirliğini hedefleyen istikrar programların uygulama aşamasında dikkat edilmesi gereken en önemli nokta ise, devletin sosyal fayda sağlama amacının göz ardı edilmemesidir. Bu makalede istikrar politikası aracı olarak bütçe uygulamalarına ilişkin Türkiye'nin IMF ile yaptığı 18. ve 19. Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde örnekler sunulacak, gelir artırıcı ve harcama kısıcı tedbirlere yer verilecektir.

ABSTRACT

As you know, developing countries want to reach for prosperity in their economic life. Budgetary practises which are affected countries' economy are important tools for supply economical balance and succesful stabilization programmes. In generally, when we apply the programmes which aim at public efficiency and debt continuing, the most important point is that the programmes shouldn't be forgotten to consider government's aim for providing social benefit. In this article, as budgetary practises being a tool of stabilization policys', sampling is done about 18th and 19th stand-by agreement which is signed between Turkey and IMF, policies for increasing income and expenditure dampening policies are explained.

GİRİŞ

Bugün içinde ülkemizin de yer aldığı gelişmekte olan ülkelerin bir çoğu iktisadi sorunlarını aşabilmek ve istikrarlı bir ortamda ekonomik yaşamlarını sürdürebilmek için çeşitli istikrar programları uygulamaktadır.

Günümüzdeki istikrar programlarının ortak özellikleri bulunmaktadır. Makro ekonomik düzeyde amaçların gerçekleşmesine katkıda bulunacak para programları, özel ve kamu kesimi üzerinde uygulanılacak yapısal reformlar, kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınması ve sürdürülebilir borç idaresinin yeniden yapılandırılması bu özelliklerin başında gelir.

Para ve mali programlar olarak genel anlamda iki gruba ayrılabilir bu özelliklerden uygulanan mali politikaların, para programlarına uyumu üzerinde dikkatle durulmaktadır. Ayrıca kamu sektörünün etkinliğinin artırılması istikrar programlarının ortak hedefidir.

Maliye politikası temel olarak bütçe politikası ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bütçe devletin mali planı olarak tanımlanabilir. Kamu harcamalarının iktisadi etkileri olduğu için, bütçe politikası; büyüme, ekonomik istikrar ve gelir dağılımı üzerinde etkili olmaktadır.

Bu çalışmada istikrar politikası aracı olarak, bütçe politikası uygulamaları ele alınacaktır. Çalışmanın başlarında bütçe kavramının teorik altyapısının oluşturulması amacıyla, bütçenin işlevine ve nasıl bir belge olduğuna dair tartışmalara yer verilecek, bütçe denkliği ile ekonomik istikrar ilişkisi irdelenecektir. Bu noktada denk bütçe ve esnek bütçe karşılaştırmaları yapılacaktır. Teorik altyapının sunulmasından sonra, bütçe uygulamalarının ekonomik etkileri, ekonominin temel dinamikleri çerçevesinde ortaya konulacaktır.

İlerleyen bölümlerde istikrar programlarında ortaya çıkan mali uyum sorunları ele alınacaktır. İstikrar politikaları ışığında Türkiye uygulaması incelenerek, 2000-2002 dönemini kapsayan ilk stand-by düzenlemesi ile 2002-2004 dönemini kapsayan ikinci stand-by düzenlemesi kapsamında uygulanan maliye politikalarının etkileri, gelir ve harcama tedbirleri perspektifinde irdelenecektir.

1. BÜTÇE KAVRAMININ TEORİK ALTYAPISI

Çalışmanın teorik altyapısını oluşturmak üzere hazırlanan bu bölümde bütçe kavramına ve bütçenin işlevine ilişkin tartışmalara yer verilecek, bütçe denkliği – ekonomik istikrar arasındaki ilişki denk bütçe ve esnek bütçe tercihleri ile açıklanacaktır.

1.1. Bütçe Kavramı ve İşlevi Üzerine Bazı Tartışmalar

Devlet, toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak üzere gereken kaynakları bulmak ve ihtiyaçları belirleyip öncelik sırasına koymak zorundadır. Kaynaklar ile ihtiyaçlar arasında denkleştirme yapılması gerekecektir. Gerektiğinde ise ihtiyaçlar ile kaynaklar arasında bir seçim yapılacaktır. Bu noktada tercihin yapılması ve denkleştirilmenin sağlanması “bütçe” ile gerçekleştirilir.¹

Kamu harcamaları özellikle 1950 yılından sonra hemen her ülkede artış göstermeye başlamıştır. Bu artışın ana nedenleri; savunma harcamalarına verilen önemin artması, devletin iktisadi hayatta daha aktif bir şekilde rol oynaması, toplumsal hizmetlerin daha etkin yapılma arzusu, toplumun hayat standardının yükseltilmesi, nüfusun ve kentleşmenin artması, harcamaların yapısındaki değişim ve kamu gelirlerinde meydana gelen artışlardır.²

1 Akça Yusuf, **Bütçe ve Devlet Muhasebesi**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Yayın No:555, İstanbul, 1998, s.1.

2 Falay Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi İktisat fakültesi Yayınları, Yayın No:521, İstanbul, 1987, s.29.

Bütçe, gelecek döneme ait kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama tarafından, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama yetkisinin verildiğini gösteren bir belgedir.³

Bütçe sadece harcamaların ve kaynakların sıralandığı bir belge değildir. Bütçenin siyasi ve iktisadi etkileri ülke ekonomileri için önemli bir yer tutmaktadır.

Bu açıdan bütçe, ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı olmasının yanı sıra, iktisat politikasının bir aracı, hükümetin kamuoyuna sunduğu mali bir rapor, önerileri ile etkili olduğu yasama kararlarının alınması için bir istek, ulusal hedeflerin belirtildiği bir belgedir.⁴

Bütçe devletin mali bir planı olarak ifade edilebilir. Ancak bütçe, hükümetlerin uyguladığı kalkınma planlarından farklıdır.

Plan, genellikle özel ve kamu kesiminden oluşan tüm milli ekonominin harcamalarını ve bu harcamalar içinde kamu-özel sektör yatırımlarının tasnifli bir şekilde belirtilmesinden ibarettir. Özellikle kalkınma planlarında 4-5 yıllık süreler hakimken, bütçe prensip olarak yıllıktır. Kalkınma planları ekonomik gelişmeleri ana hedef alırken, bütçede kamu harcamalarının karşılanması için gereken harcamalara izin verilmesi esastır.⁵

Bütçe salt olarak siyasal kararların bir göstergesi ya da yıllık programların uygulandığı bir icraat programı değildir. Bütçe yalnız başına siyasal, iktisadi veya hukuksal bir belge olarak tanımlanamaz.⁶ Bütçenin plan ile ilgili ilişkisine bakıldığında, planlanan hedeflerle gerçekleştirmeler arasında kesin bağlantılar yoktur. Bütçenin hukuki boyutunda ise bütçenin uyulması gereken bir yasa olduğu belirtilir. Ancak yasalar devamlıdır, bir kere kabul edilir ve sürer; aynı zamanda yasalara karşı bir uygulama söz konusu olduğunda bunun müeyyidesi vardır. Oysa bütçe hem yıllık olması ve her yıl değişen bir yasa görüntüsü çizmesi, hem de önceden belirlenen harcama kalemlerinin aşılması karşısında herhangi bir müeyyidenin olmaması nedeniyle tam anlamıyla bir yasa değildir.

Bütçe, mevcut sınıflar dengesinin kısıdı altında tanımlanmış bir belgedir. Plan ise bu kısıdı aşmak için kullanılan bir araçtır. Bütçe, siyasal gücün kararından ziyade, sınıfsal güç ilişkisi sonucunda ortaya çıkan fotoğrafın yansıdığı bir belgedir. Bütçe, mevcut dengelerin egemen olduğu, iç ve dış siyasi ve ekonomik güçlerin de yer aldığı bir metindir. Özellikle istikrar programları uygulayan ülkelerde, bütçeler üzerine dış dengelerin etkisi göz ardı edilemeyecek bir gerçektir.⁷

3 Batrel Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, M.Ü.Nihad Sayar Vakfı Yayınları, No:387-621, İstanbul, 1984, s.1.

4 Edizdoğan Nihat, **Kamu Bütçesi**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, Yayın No:15, Bursa, 1989, s.6.

5 Erginay Akif, **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, 10.bs., İstanbul, 1984, s.194-195.

6 Falay Nihat, Konukman Aziz, Atamtürk Burak, "Bütçe Gerçekten Bir Yasa mıdır?", **İktisat Dergisi**, Sayı:420, İstanbul, 2001, s.3.

7 Falay Nihat, Konukman Aziz, Atamtürk Burak, **a.g.e.**, s. 4-5.

1.2. Bütçe Denklığı ve Ekonomik İstikrar İlişkisi

Önceki bölümde bütçenin nasıl bir belge olduğuna dair tartışmalara değindikten sonra çalışmanın bu bölümünde ise bütçe denklığı ile istikrar ilişkisi teorik çerçevede irdelenecek, denk bütçe ve esnek bütçe kavramları açıklanacaktır.

1.2.1. İstikrar Sağlama Aracı Olarak Denk Bütçe

Bütçenin denk bütçe ilkesini benimseyerek uygulanması, denklik kavramından çıkılarak bir istikrar sağlama aracı olarak görülebilir.

Denk bütçe politikasının en önemli şartı, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin bütçe içerisinde, giderlerin sadece normal gelirlerle karşılanması koşuluyla tanzim edilmesidir. Giderlerin finansmanında borçlanmanın ya da Merkez Bankasının para basımının yer almaması gerekir.⁸

Denk bütçe sisteminin genişletici etki yaratması 1940'larda ön plana çıkarılmış ve geliştirilmiştir. Denk bütçe kuramı ile bütçe büyüklüğü ile toplam talep arasındaki ilişkinin, istikrar politikası aracı olarak kullanılabilme imkanı doğmuştur. Denk bütçe çarpanı incelendiğinde, kamu harcamaları ile vergilerin miktarları eşit olarak değiştirildiğinde toplam talebin değiştiği görülür. Bunun sebebi, kamu harcamalarının mal ve hizmet alımı için kullanıldıklarından, ilk aşamada toplam talepte kendi miktarlarına eşit bir artış sağlamaları ve vergilerin toplam talebi kısıcıcı etkisinin ise marjinal tüketim meyli oranında olmasıdır. Aradaki fark çarpan sürecinin başlamasına sebep olur. Denk bütçe çarpanı hiçbir zaman bütçe açıklarının ve bütçe fazlalarının çarpan etkisi kadar güçlü olmayacaktır. Bu yüzden denk bütçe politikasının istikrar sağlama aracı olarak kullanılması sınırlıdır.⁹

Denk bütçe politikasının uygulamada karşılaşıacağı bir diğer sorun ise, enflasyonist dönemlerde vergi artışlarına eş oranlarda kamu harcamalarının artırılması sonucu enflasyonist etkinin daha da güçlenmesine yol açmasıdır. Eğer artış sağlanan harcamalar, sosyal harcamalar yönünde olursa enflasyonist etkinin artırılması kaçınılmazdır. Durgunluk döneminde ise vergi indirimlerine eşit oranda kamu harcamaları azaltılırsa, yapılan vergi indirimiyle toplam talebin artırılma isteği büyük oranda gerçekleştirilemez.

1.2.2. Esnek Bütçe ve Otomatik İstikrar

1930'lu yıllarda iktisatçılar, politikacılar ve gazeteciler halk nazarında etkili olan geleneksel denk bütçe görüşünü ortadan kaldırmak için birlikte hareket ettiler. Savunulan tez para veya borçlanma ile finanse edilen bütçe açıklarının, mali sorumsuzluk olmadığı yönündeydi. 1930'lu yıllarda geniş oranda varolan işsizlik

8 Haller Heinz, **Maliye Politikası -Teorik Esasları ve Temel Problemleri-**, Çeviri; Salih Turhan, Fakülteler Matbaası, 4.bs., İstanbul, 1974, s.199.

9 Görgün Sevim, **Maliye Politikası (Ders Notları)**, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul, 1994, s.160.

nedeniyle, bütçe açıklarının para basarak ya da borç alınarak finanse edilmesi olumlu karşılanabilirdi. Ancak 1970’li yılların sonlarına doğru dengeli bütçe anlayışı tekrar önem kazanmıştır.¹⁰

Denk bütçe politikası, uygulama alanında bir çok sorunla karşılaşmaktadır. Ülke ekonomileri konjonktürel dalgalanmalardan oldukça etkilenmektedir. Son yıllarda çoğu ekonomik krizin gerçekleşme sebepleri arasında konjonktürel dalgalanmaların payı giderek artmaktadır.

Esnek bütçe politikasına göre, ekonominin genişleme döneminde oluşan fazlalar atıl bir para stokuna yol açarlar ve böylece toplam talebin azalmasına yardım ederler, buna karşılık, konjonktürel daralma safhasındaki açıklar, toplam talebi denk bütçeye oranla daha yüksek tutarlar.

Gelişmiş ekonomilerde bütçeler, genişleme dönemlerinde otomatik bir fazlalık, daralma dönemlerinde ise otomatik bir açık verebilecek özelliğe sahiptirler. Böylece konjonktürel dalgalanmalardan meydana gelecek olumsuz etkilerden, bütçenin esnek yapısı ile en az oranda etkilenme imkanı doğacaktır. Bütçelerin otomatik istikrar etkisini artırmak için vergi oranlarında esnek bir ayarlama sistemi geliştirilebilir. Bu durumda vergi oranları genişleme durumunda yükseltilip, daralma durumunda ise düşürülecektir.¹¹

2. BÜTÇE UYGULAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ

Bütçe uygulamalarının ülke ekonomileri üzerine önemli etkileri vardır. Bütçe ekonomik istikrarın sağlanması için bir araç olarak kullanılabilir. Bütçe genel anlamda gelir ve giderlerden oluşan bir yapı içerisindedir. Gelir ve giderlerin bütçede yer alışı biçimi, bütçe finansmanının hangi şekillerde meydana geldiği aşağıdaki tabloda görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere bütçe karmaşık bir yapı olmasıyla birlikte, ülke ekonomisini mikro ve makro boyutta etkilemektedir.

Çalışmanın bu bölümünde bütçe uygulamalarının, enflasyonist – deflasyonist eğilimlerle nasıl mücadele edeceği ortaya konulacak; bütçe açıkları ile bütçesel sınırlamaların ekonomik etkileri incelenecektir. Bölümün son kısmında ise ekonomik kalkınma ve bütçe ilişkisi açıklanacaktır.

2.1. Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası

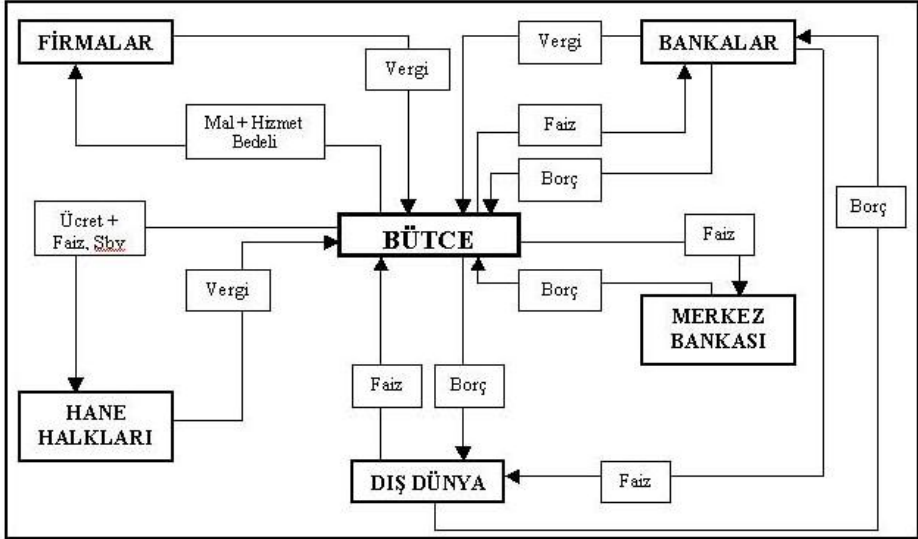
Enflasyon, fiyatlar genel seviyesinin sürekli ve hızlı bir şekilde yükselmesidir. Bu yükselmeler toptan eşya ve tüketici fiyat indeksleri ile belirlenmektedir. Hükümetlerin maliye politikaları, uygulama alanında bütçe politikaları ile kendini gösterir. Kamu harcamalarında ve/veya vergi politikalarında meydana gelen değişimler

10 Buchanan James, Flowers Marilyn R., “Kamu Tercihi ve Bütçe Büyüklüğü”, Çeviri; Dilek Dinleyici, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı:4, Yıl:1, Ekim-Kasım-Aralık, 2001, s.170.

11 Devrim Fevzi, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, DEÜ İİBF Yayınları, Sayı:4, İzmir, 1983, s.131.

bütçe dengesini etkiler. Kamu harcamaları ile vergi gelirleri eşit ise bütçe dengdir. Kamu harcamaları vergi gelirlerinden fazla ise bütçe açığı, az ise bütçe fazlası oluşur.

Tablo 1 : Bütçe Gelir Giderleri ve Finansman



Kaynak: Eğilmez Mahfi, Kumcu Ercan, **Ekonomi Politikası**, Remzi Kitabevi, 7.bs., İstanbul, 2004, s.161.

Enflasyonla mücadelede bütçe politikası üç şekilde uygulanabilir:¹²

- Bütçenin giderleri azaltılıp, gelirlerinde yani vergiler üzerinde değişiklik yapılmaz ve böylece bir bütçe fazlası oluşturulur.

- Bütçenin giderleri değiştirilmeden, gelirlerin dolayısıyla vergilerin artırılarak bir bütçe fazlası oluşturulabilir. Burada mevcut vergi oranları artırılabilceği gibi, yeni vergi rezervleri de vergilendirilebilir.

- Bütçenin gelir ve giderleri azaltılarak daha önceki yıla göre reel olarak küçük fakat denk bir bütçe hazırlanabilir.

Bu üç seçenekten sonuncusu genelde tercih edilmeyen bir yoldur. Bütçeler denk olsa bile, ekonomi tam çalışma seviyesinin üzerinde ise ekonomik etkileri itibariyle enflasyonist bir etki söz konusudur.

¹² Coşkun Gülay, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, 2.bs., İstanbul, 1989, s.31.

2.2. Deflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası

Deflasyon, para miktarının azalması sonucu, talebin azalması ve fiyatların düşmesidir. Para miktarının azalması, ya para değerinin yükseltilmesi veya bir miktar paranın devlet tarafından piyasadan çekilerek fon kurulması veya merkez bankasına verilmesiyle olur. Bunlardan birincisine para deflasyonu, ikincisine ise mali deflasyon denir.¹³

Deflasyon, enflasyonun gerektirdiği bir tedbirdir. Hükümetler genellikle fiyat artışını durdurmak için deflasyonist önlemlere başvururlar. Devlet müdahalesinin dışında toplam talepteki yetersizlik nedeniyle ortaya çıkan arz fazlalığı da fiyatların düşmesine neden olur.

Ekonomide durgunluk hakim iken, geleceğe dair karamsar bir hava vardır. Bu durumda devletin artan giderlerini vergilerle karşılamak istemesi, zaten geleceğe karşı beklentilerinde karamsar olan vergi mükelleflerini daha da karamsarlığa itecektir. Bu durumda harcamaların vergilerle değil borçlanma ile finanse edilmesi gerekir. Yapılan harcamalarda sağlanacak artış sosyal nitelikte ve harcamaların azalmasına neden olan sosyal grupların gelirlerini artıracak yönde olmalıdır. Durgunluktan ekonomik canlanmaya doğru geçişte, kamu harcamalarının başlangıç aşamasında kısılması ekonomiyi tekrar deflasyona düşürecektir. Kamu harcamaları yavaş yavaş azaltılmalı, canlanmanın zorunlu kaldığı miktarda kısılmalıdır.¹⁴

Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikasında kamu gelir ve giderleri içinde bazı kalemler otomat görevindedir. Konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak bütçe kalemlerinde meydana gelen artış veya azalışlar yolu ile otomatik olarak istikrar sağlanmaktadır. Örneğin, enflasyonist bir dönemde kamu harcamaları, kamu gelirlerine göre artmaz veya pek az artarsa bütçe fazlası; deflasyonist dönemde ise giderler aynı oranda kalıp gelirler azalırsa bütçe açığı olacaktır. Dolayısıyla kamu gelir ve giderlerinde meydana gelen değişiklikler konjonktürel dalgalanmaları hafifletecektir. Ancak otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası yöntemine karşı şu eleştiriler öne sürülmektedir:¹⁵

- Milli gelirle, vergi gelirlerinin uyumlu bir biçimde gelişmeleri bazı hallerde ekonomik dalgalanmaları hızlandırıcı yönde etki yapabilir.

- Vergi sisteminin sahip olduğu yapısal esneklik, dinamik bir ekonomide büyümenin otomatik olarak frenlenmesine neden olabilir.

- Bu yöntem ile büyük konjonktürel dalgalanmaları önlemek mümkün değildir. Ancak ilk savunma hattı olarak düşünülebilir.

13 Coşkun Gülay, **a.g.e.**, s.35.

14 Coşkun Gülay, **a.g.e.**, s.37.

15 Aksoy Şerafettin, **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, 3.bs., İstanbul, 1998, s.448.

2.3. Bütçe Açıklarının ve Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri

İstikrar programlarında karşılaşılan en önemli sorunlardan biri programın uygulandığı ülkede mevcut olan bütçe açıklarıdır. Bütçe açıklarının finansmanında istikrar programlarının uygulanmasını zorlayabilecek durumlar söz konusu olmaktadır.

Bütçe açıklarının ekonomilere etkisinin olumsuz olduğu aşikardır. Gelişmekte olan ülkeler bütçe açıklarını finanse etmekte güçlük çekmekte ve dışa bağımlılıkları giderek artmaktadır. Bütçe açığını borç ile finanse eden gelişmekte olan ülkelerin çoğu, borç sarmalına girmekte ve kendi mali ve para politikalarını belirleyemez hale gelmektedir.

Borç ile finanse edilen bir bütçe açığının ekonomik sonuçları, en basit anlamıyla, herhangi bir finansal birimin bütçe açığını borç ile finanse etmesinin sonuçlarıyla aynı olacaktır. Borç, alan kişiye başlangıçta bütçe döneminde kazanç veya gelirden daha fazla harcamaya imkan verirken, gelecek dönemlerde ise kazanç ve gelirden daha az harcamayı zorunlu kılar. Borç verenler ise başlangıç döneminde kazanç veya gelirden daha az harcarlarken, borcun taksit taksit ödenmesi sırasında faiz gelirleriyle beraber, normal kazanç veya gelirinden daha fazla harcama imkanına sahip olurlar.¹⁶

Ülkelerin ekonomik ilişkileri bireylerin kendi aralarında oluşan ilişkilere benzer. Bugün alınan bir borcun, gelecekte ödeme aşamasında iken harcamaların kısılacağı sonucunu doğurması kaçınılmazdır.

Bütçe açıklarının ve açıkların finansmanın ekonomilere etkileri çeşitli şekillerde olmaktadır. Tüm bu etkenler ekonomilerde makro düzeyde dengesizliklere yol açmakta, ülkeleri kriz ortamına sürükleyebilmekte ve büyüme hızlarını olumsuz etkilemektedir. Bu etkiler, öncelikle yoğun bir şekilde para basılmasına ve enflasyonun yükselmesine, yabancı rezervlerin kullanılmasına ve ödemeler dengesinde krize, yüksek borçlanma ve zamanla borç krizine düşülmesine ve aşırı iç borçlanmaya gitmeye, reel faiz oranlarının yükselmesine ve özel yatırımların finansmanının zorlaşmasına neden olmaktadır.¹⁷

Açıkların artmasına izin verildiği takdirde, karar organları açıkların finansmanını da sağlamalıdır. Bütçe açıkları finansmanın iki aracı vardır. Bunlardan birincisi borçlanmadır ki bu araç; mevcut satın alma gücü çerçevesinde döviz üzerinden dış borçlanma şeklinde yapılan zorunlu borçlanma olup, faiz söz konusudur. Diğer araç ise, para basımı olup; doğrudan doğruya satın alma gücü olarak kabul edilebilecek nakit veya kaydı para şeklindedir ve faiz söz konusu değildir. Mali tercih seçenekleri üzerinde denk olmayan bütçelerin etkileri bu iki finansman yönteminden herhangi birisi altında belirlenmelidir. Bu yöntemlerden ikincisi olan para basımı yöntemi, sadece, etkin para yaratma gücünü tasarrufu altında tutan merkezi hükümet organlarınc

16 Buchanan James, “**Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları**”, Çeviri; Mustafa Ali Sarılı, (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sarili-buchanan-butce-aciklari.pdf, 12.08.2004.

17 Fischer Stanley, Easterly William, “**Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri**”, Çeviri; Mustafa Sakal, (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sakal-fischer-butcesel-sinirlama.html, 12.08.2004.

gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte hükümet, ekonomideki tüm büyüklüklerin hareketi ve düzeylerinden doğan bazı sorumlulukları da yüklenmiştir. Bunlar; gelir, istihdam ve fiyatlar genel seviyesidir. Bu kalemlerde meydana gelen artışlar, ekonominin bütününün yapısına bağlı olan harcama ve vergi kararları arasında gerçek bir köprü olması nedeniyle analizleri güçleştirmektedir. Ekonominin bütününde hangi tür değişikliklerin nasıl gerçekleştirileceğini belirlemek gerekli olacaktır. Bu değişiklikler makro ekonomik değişiklikler olup, bireylerin mali planlarının (gelir-harcama) her iki yönü arasında oluşturdukları köprünün etkilerini ve mali tercihlerini ortaya koyar.¹⁸

Bütçe açıklarının finansmanında parasal finansman yöntemi kullanılırsa, kısa dönemde faiz oranları düşerken, uzun dönemde parasalcı görüşün aktarma mekanizmasına uygun olarak fiyatlar genel düzeyi artacaktır.¹⁹ Bütçe açığının parasal yöntemle bu şekilde finanse edilmesi, enflasyonun bir vergi olarak kullanılması olarak ifade edilebilir. Enflasyon bir vergi gibi etki yapar, çünkü halk gelirinden daha az harcamaya ve aradaki farkı devlete ek para tutma karşılığında ödemeye zorlanır. Böylelikle, tıpkı devlet ek harcamalarını finanse etmek için vergileri yükseltmiş gibi, devlet daha fazla, halk daha az kaynak harcamayabilir. Devlet açığını para basarak finanse ettiği ve halk basılan bu parayı elde tuttuğu reel para balanslarının değerini (M / P) sabit tutmak için nominal balanslara eklediği zaman, devletin kendisini enflasyon vergisi ile finanse ettiği söylenebilir.²⁰

Bütçe açığını kapatılarak, bütçe dengesinin kurulmasını sağlayan ikinci yöntem borçlanma yoluyla finansmandır. Ancak iç borçlanmanın kamu finansmanında kullanılması, uzun dönemde tıpkı vergi artışı gibi etki yaratacaktır.²¹

Ancak bilinçli bir bütçe açığı politikası ile bazı ekonomik amaçlar gerçekleştirilebilir. Bu noktada Keynesyen yaklaşım, ekonomik kalkınma ve istikrarı sağlamak, gelir dağılımını düzeltmek, kaynakları verimli bir şekilde dağıtmak ve istihdamı artırmak için kamu harcamalarının ve vergilerin kullanılmasının gerektiğini belirtmiştir. Kamu harcamalarının ve vergilerin ekonomik amaçlarda kullanılması bütçe açığını beraberinde getirecektir. Önemli olan bütçe açığının bilinçli bir halde ve mevcut konjonktüre uygun olmasıdır.

Bütçesel sınırlamaların makro düzeyde ekonomik etkileri, bütçe açıklarının yüksek boyutlara ulaştığına işaret eder. Yüksek boyutlara ulaşan bütçe açıklarının ekonomik etkileri ise enflasyon, dış ticaret dengesinde kriz, dış borç krizi ve yüksek faiz

18 Buchanan James, "Maliye Politikası ve Mali Tercih: Denk Olmayan Bütçelerin Etkileri", **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı:3, Yıl:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, 2001, s.194.

19 Friedman Milton, Schwartz Anna, **A Monetary History of United States**, New Jersey: Princeton University Press, 1963.

20 Dornbusch R., S. Fischer, **Makro Ekonomi**, Çeviri: S.Ak, M. Fisunoğlu, E. Yıldırım, R. Yıldırım, Akademi Yayınevi, İstanbul, 1998, s.563.

21 Barro, Robert, "Are Government Bonds Net Wealth?", **Journal of Political Economy**, 1974, Vol:81.

oranlarıdır. Bütçe açıklarının artması makro ekonomik istikrarı olumsuz etkilediğinden ekonomik büyümeyi ve gelişmeyi de tehdit etmektedir.²²

Bütçenin gelir kısıtı altında harcamaları azaltma gündeme geldiğinde bütçe içinde bazı olumsuz önlemler alınmaktadır. Bunlar başta eğitim ve sağlık olmak üzere sosyal nitelikli harcama kalemlerinde meydana gelen kısıtlamalardır. Sosyal nitelikli harcamaların sınırlandırılması sadece fırsat eşitliğini ve sosyal adaleti zedelemekle kalmamakta, sosyal sermaye stokunun eritilmesine de neden olmaktadır. Bu durum yapılacak yatırımların verimliliğini düşürerek, gelecek gelirler üzerine ipotek koymaktır. Sosyal harcamaların haricinde kamu altyapı yatırımlarında sınırlandırmalara gidilmesi de ekonominin genel verimliliği üzerine olumsuz etkide bulunur. Altyapı yatırımlarının azaltılması milli geliri geriletici bir rol oynamaktadır.²³

2.4. Ekonomik Kalkınma ve İstikrar Programları

İktisadi büyüme, gelişmiş bir ekonomide, uzun dönemde toplam talep ile toplam arz artışının dengelenmesi anlamına gelir. İktisadi büyüme konusunda iki temel büyüme modeli vardır. Bunlardan birincisi olan Harrod-Domar Modelinde bütçe politikası etkin olarak yer alabilmektedir. İkinci büyüme modeli olan Neo-klasik Modelde ise bütçe politikasının yeri yoktur.

Harrod-Domar Modeli özetle; ilave yatırımların ekonominin potansiyel büyümesini artıracığını söyler. Ancak burada önemli olan nokta, ortaya çıkan büyüme halinde dengeye gelmesi için, yatırımların mutlaka belli bir ölçüde artırılmasının gerekliliğidir.²⁴

Harrod-Domar Modeline göre dengenin korunması için, toplam talepteki artışın, tam istihdam reel gelirindeki artışa eşit şekilde büyümesi gerekir. Bütçe politikası, toplam talepteki gerekli büyüme oranını etkileyebilir. Bu noktada devlet bütçede, kamu yatırımlarına ağırlık vermeli, bunun yanında yatırım harcamalarının finansmanında kullanılan vergiler ise özel yatırımları engelleyici nitelikte olmamalıdır. Neo-klasik modelde ise büyüme oranı, üretimde faktör bileşimi ve Cobb-Douglas üretim fonksiyonuna bağlıdır. Devlet bütçe politikası ile sermaye stokunu artırsa bile, sermaye faktörünün üretimde yoğun olarak kullanılması sonucu bu faktörün marjinal verimliliği düşecek ve sermaye/emek oranı değişmeyecek bir düzeye gelecektir. Bu durumda üretim artışının tek belirleyicisi emek arzı ve onun temeli olan işgücü nüfusunun artış hızı olacaktır. Neo-klasik Modelde bütçe politikası ile ancak sermaye faktörü etkilenebilir.²⁵

22 Fischer Stanley, Easterly William, “**Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri**”, Çeviri; Mustafa Sakal, (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sakal-fischer-butcesel-sinirlama.html, 12.08.2004.

23 Önder İzzettin, “Yeni Dünya Düzeni Bağlamında Bütçelerin Evrimi”, **Maliye (İktisat-Hukuk-Maliye) Yazıları**, Sayı:78, Ocak-Mart 2003, s.9-10.

24 Paya M.Merih, **Makro İktisat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997, s.423.

25 Batrel Ömer Faruk, **a.g.e.**, s.147-148-149.

Ekonomik kalkınma; içinde gelir dağılımı, istihdam gibi sosyal anlayışın mevcut olduğu, bu olguların birlikte anıldığı bir kavramdır. Ekonomik kalkınmayı belirleyen üç önemli faktör; sermaye, emek ve teknolojik gelişmedir.²⁶ Devlet gelirleri ve giderleri ile, yani bütçe politikaları ile bu üç faktörün uygulanabilirliğini sağlar. Kamu yatırımlarına ayrılan payın artması üretimi artıracak, bu durum da sermaye stokunun gelişimine katkıda bulunacaktır. Emek arzında, ücret ve vergi politikası, meslek gruplarına verilen çeşitli imkanlar önemli rol oynayacak; devlet bu durum üzerinde müdahaleci, önleyici, teşvik edici ve planlayıcı olarak yer alacaktır. Teknolojik gelişmelerde ise kamu finansman kaynaklarından ayrılan payın büyütülmesi bu alana olan yatırımların artmasına neden olacak ve teşvik edici bir unsur taşıyacaktır.

Ekonomik kalkınmalarını sağlamak amacıyla istikrar programlarına yönelen ülkelerde, yukarıda örnekleri verilen uygulamalardan da anlaşılacağı üzere bütçe politikaları programların başarısı için en önemli araç olarak yerini almıştır.

3. İSTIKRAR PROGRAMLARINDA MALİ UYUM VE SORUNLAR

Günümüzde uygulanan ekonomik istikrar programlarının önemli bir noktası, ülkelerin içinde buldukları kamu borcu sorununun aşılması için sıkı maliye politikaları ile mali disiplinin sağlanmasıdır. Mali disiplinin sağlanması için bütçe uygulamalarının içeriği, programın başarısı açısından önemli bir noktadır. Mali uyum sırasında bütçede yapılması gereken harcama kesintilerinde amacına ulaşamayan uygulamalar söz konusudur.

Bu bölümde istikrar programlarında mali uyum ve disiplinde ortaya çıkan sorunlar irdelenerek, harcama kesintilerinde oluşan eksikliklere değinilecektir.

3.1. Mali Uyum ve Disiplinde Ortaya Çıkan Sorunlar

Çalışmanın başında da belirtildiği gibi, uygulanan istikrar programının en önemli amaçlarından birisi mali disiplinin sağlanmasıdır. Faiz dışı fazla verilmesinin önemi vurgulanmaktadır. Bu bağlamda ödemeler dengesinde dengesizlikler yaşayan, yüksek enflasyon ve bütçe açıkları gibi kronik istikrar bozucu sorunları aşmaya çalışan ülkelerde, sıkı maliye politikalarının uygulanmasının önemi giderek artmıştır. Kamu harcamalarının azaltılması, gelirlerin artırılması, borçların çevrilebilmesi, aynı zamanda devletin ekonomi üzerindeki etkisinin azaltılıp kaynakların özel sektöre yönlendirilmesi ve dolayısıyla özel teşebbüs ile yatırımların artırılması bu programların standart beklentileridir.

Hedeflenen faiz dışı fazla oranlarına ulaşabilmek için bütçede yer alan ödeneklerinin azaltılması ilk sırayı almaktadır. Ancak ödeneklerin azaltılması ekonominin genel yapısını etkileyebilmektedir.

İstikrar programlarında önemli bir yer tutan mali uyumun en önemli göstergesi kamu açığının azalmasıdır. Ekonomik istikrar programlarının, kamu açıklarının

azaltılması ve kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğini sağlamak için uygulanan maliye politikalarının, bir yandan da uzun dönemde büyümeye katkıda bulunacak bir düzende olması gerekir.

Bu büyümenin sağlanmasına ve maliye politikasının uyumuna etki eden bazı kamu harcamaları vardır. Bunlar eğitim, sağlık, altyapı ve sosyal güvenlik harcamalarıdır. Aynı zamanda uygulanan vergi sistemi de maliye politikasının uyumunu etkileyen önemli bir unsurdur.

3.2. Bütçe Kalemlerindeki Ödenek Kesintilerinin Değerlendirilme Kriterleri

Bir istikrar politikasının bileşeni olarak uygulanan maliye politikasının kalitesini değerlendirirken ele alınabilecek ilk kriter harcamaların en verimli alanlara yönltilmesinin sağlanıp sağlanmadığıdır. İkinci bir nokta; ödeneklerin azaltılmasının herhangi bir ayırım gözetmeden tüm harcama kategorilerini kapsayan kesintiler olup olmadığıdır. Bu aşamada yapılacak ödenek azaltılmaları şu şekillerde olmaktadır²⁷:

Eğer yapılan bir kesinti ilerleyen yıllarda, tekrar artış ihtimalini ortadan kaldırıyorsa bu kesinti mali disiplin açısından en faydalı harcama kesintisidir. Bu tür kesintiler artış ihtimalini ortadan kaldırmasının yanı sıra kesinti yapılan harcamalarda azalışa da sebep olabilmektedir. Buna örnek olarak uygulanan ekonomik program çerçevesinde maaşların beklenen enflasyona göre ayarlanması verilebilir. Bazı kesintiler ise sadece kesintinin yapıldığı yıl için geçerli olup, ilerleyen yılları etkileyemez. Bütçede yapılan bir kesinti tasarruf amaçlıdır. Ancak sağlanan tasarruf, zaman içerisinde farklı harcama ihtiyaçlarının ortaya çıkmasına neden olabilir. Dolayısıyla böyle bir kesintinin mali uyuma bir katkısı yoktur. Bazı kalemlerde yapılacak olan kesintiler ise ilerleyen yıllarda daha büyük harcamalar getirebilir. Örneğin depremin zararlarını azaltıcı harcamalarda yapılan kesintiler, deprem gerçekleştiğinde harcamaların daha fazla yapılmasını zorunlu kılacaktır. Giderlerin yapılması gereken yıldan, daha ileri yıllara aktarılması da gerçek anlamda bir kesinti değildir.

Türkiye’de bütçe harcamalarında tasarrufa gidilmesinde genellikle benzer politikalar uygulanmıştır. Hükümetler bütçe açıklarının olumsuz etkilerinin arttığı dönemlerde, yapılan yoğun eleştiriler sonucu harcamaların göreceli olarak daraltılmasını istemekte ve soruna uzun vadeli sistem sorunu olarak bakmamaktadır.

Bunun temelinde iki anlayış vardır. Birincisi, kamu yetkililerinin görev yaptığı alanın önemini, çalıştırdığı insan gücü ve harcadığı ödenek boyutu ile ölçme eğilimidir. Vatandaşlara sunulan hizmet kalitesinin etkinliğinden çok, kurumun ne kadar büyüdüğü ve güçlendiği önemsenmektedir. İkincisi ise; bütçe tartışmalarında ödenek tahminlerinin yeterince etkin bir şekilde yapılmamasıdır. Kamu harcamalarında genellikle göstermelik yaklaşımların ötesine geçilememiştir.²⁸

27 Emil Ferhat, Yılmaz Hakan, “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi”, 7.ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi, Ankara, 2003, s.14.

28 Ulughbay Hikmet, **Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi**, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, 1995, s.11

4. İSTİKRAR PROGRAMLARINDA BÜTÇE UYGULAMALARI : TÜRKİYE ÖRNEĞİ (2000-2002 IMF PROGRAMLARI)

Türkiye 1999 sonundan itibaren 2000 yılına IMF destekli bir mali uyum programı ile girmiştir. 1999 yılının ikinci yarısından itibaren IMF ile yapılan görüşmeler stand-by çerçevesinde gelişmiş ve Türkiye para ve maliye politikalarının belirleneceği istikrar programları sayesinde IMF ile ekonomik ve sosyal hayatını etkileyecek yeni bir döneme girmiştir.

İstikrar programları ışığında yapılan bütçe uygulamalarının siyasal ve yönetsel sorumluluk alanları vardır.²⁹ Siyasal sorumluluk alanında iktidarda olan siyasi gücün iktidarda kalma arzusu ile karşılaşılır. Bu noktada popülist davranışlar sergilenerek programın hedeflerinin gerçekleşmesi zora sokulmakta ve iktidarın samimiyetine olan güven azalmaktadır. Yönetsel sorumluluk alanı ise kamu kaynaklarının denetimi ile ilgilidir. Fiili denetimi elinde bulunduran kamu idaresi; merkezi kontrol üniteleri (Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine) ve harcama üniteleri (kuruluşlar) ile bu denetimi gerçekleştirir.

Bu bölümde öncelikle 2000 yılında uygulamaya konulan 18. Stand-by düzenlemesi ile 2002 başında uygulamaya konulan 19. Stand-by düzenlemesi kapsamında öngörülmuş mali uyuma ilişkin tedbirler değerlendirilecektir. Daha sonrasında Türkiye'nin 2001 – 2004 yılları arasındaki bütçe göstergeleri ile bütçedeki genel harcamalar ve bu harcama kalemlerindeki kısıtlamalara tablolar yardımıyla değinildikten sonra, istikrar programlarının temel kriteri olan faiz dışı fazla konusu irdelenecek ve uygulanan bütçe politikaları ele alınacaktır.

4.1. 2000 Programı 18.Stand-By Düzenlemesi Kapsamında Uygulanılan Maliye Politikaları

İstikrar programlarında genel olarak amaçlanan, programın uygulandığı ülkede kamu borcunun sürdürülebilirliğinin ve mali disiplinin sağlanmasıdır. Bu bağlamda Türkiye'nin 2000 yılı Stand-by düzenlemesine bakıldığında sıkı maliye politikası uygulamalarının yer aldığını görmekteyiz. Bu politikaların uygulanmasındaki temel amaç, faiz dışı fazla hedefine ulaşılması ve geniş anlamda kamu borcunun sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır. 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubuna bakıldığında harcama kısıcı ve gelir artırıcı tedbirlere önem verildiği görülmektedir.

2000 yılına IMF desteğinde girilen ekonomik programın 3 temel ayağı vardır³⁰ :

- Bütçe ve bütçe dışındaki kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması,

29 Atiyas İzak, Sayın Şerif, **Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi**, TESEV Yayınları 4, İstanbul, 1997, s.29.

30 Eğilmez Mahfi, **“Kasım 2001 Krizi Üzerine 1”**, (Çevrimiçi), www.mahfiegilmez.nom.tr, 01.02.2005.

- Önceden belirlenmiş bir sürünen sabit kur (crawling peg) uygulamasıyla döviz kurlarının belirlenmesi,
- Yapısal reformların yapılması ve özelleştirmenin hızlandırılması.

Bu çerçevenin temel amacı enflasyonun düşürülmesi ve sürdürülebilir bir büyüme oranının sağlanmasıdır. Programın bütçe dayanağında vergi gelirlerinin artırılması yoluyla faiz dışı fazlanın yükseltilmesi ve hazinenin iç borçlanma yükünün ve dolayısıyla faizlerinin düşürülmesi temel yaklaşımdır. Bu yaklaşımı desteklemek amacıyla dış borçlanma artırılarak iç borçlanmanın yerine ikame edilmesi ve ortaya çıkacak finansman boşluğunun artan vergi gelirlerinin yanı sıra dış borçlanma artışıyla doldurulması amaçlanmıştır.

IMF ile 3 yıllık yapılan stand-by anlaşması doğrultusunda 500 milyon \$'lık deprem yardımı haricinde 4 milyar \$ kredi alınmıştır. Stand-by programının amaçları³¹;

- Enflasyonu düşürmek,
- Sürdürülebilir bir mali dengeyi sağlamak,
- Ekonominin büyüme potansiyelini artırmak,
- Etkin kaynak dağılımını sağlamak,
- Faiz üzerindeki risk oranını azaltmak,
- Ödemeler dengesini sürdürülebilir kılmak olarak belirlenmiştir.

Stand-by anlaşmasının makroekonomik hedefleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

31 Erçel Gazi, “Türkiye’nin Enflasyonla Mücadele Programı”, (Çevrimiçi), www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/konusma/tur/2000/EnflasyonlaMucadele.html, 03.02.2005.

Tablo 2 : (2000-2002) Stand-by Anlaşması İle Türkiye'nin Makroekonomik Hedefleri

	2000	2001	2002
IMF Kredisi	1,5	1,5	1
Reel Ekonomi			
Reel GSMH Büyüme (%)	5,6	5,2	5,8
TÜFE (yıl sonu - %)	25,0	10,0	5,0
TEFE (yıl sonu - %)	2,0	10,0	5,0
Tasarruf-Yatırım Dengesi (GSMH'nin %)	4,0	3,8	3,7
Kamu Finansmanı			
Bütçe Dengesi (GSMH'nin %)	12,6	6,0	2,2
Temel Denge (GSMH'nin %)	3,9	5,3	5,6
Hükümet Borçları (GSMH'nin %)	60,1	58,8	57,0
Konsolide Kamu Sektörü			
Temel Denge (GSMH'nin %)	2,2	3,7	3,7
Konsolide Kamu Borçları (GSMH'nin %)	57,9	56,6	54,6
Ödemeler Dengesi			
Dış Ticaret Dengesi (GSMH'nin %)	7,1	7,2	7,0
Cari İşlemler Dengesi (GSMH'nin %)	1,8	1,6	1,5

Kaynak: IMF, "IMF Approves USS4 Billion Stand-By Credit For Turkey", Press Release, No:99/66, Washington DC, December 1999, www.imf.org, 02.02.2005.

Çalışmanın bu bölümünde 18.Stand-by düzenlemesinin gelir artırıcı ve harcama kısıcı tedbirleri incelenecektir.

4.1.1. Gelir Artırıcı Tedbirler

18. Stand-by düzenlemesi kapsamında gelir artırıcı tedbirler 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda ana hatları ile şu şekilde sıralanmaktadır³² :

- 26 Kasım 1999 tarihinde mecliste onaylanan vergi paketi ile ek gelir ve kurumlar vergisi ödemeleri, ek yıllık motorlu taşıtlar ve emlak vergisi ödemeleri, cep telefonu faturaları üzerine uygulanacak verginin ve düzenleyici kurulların (İMKB, SPK gibi) yaratacakları gelir fazlalarından yapılan aktarımların artırılması sağlanacaktır. Ek olarak, bedelli askerlik uygulaması başlatılmıştır. Ayrıca, 1 Aralık 1999 tarihinden önce çıkartılmış kamu kağıtları üzerinden kaynakta vergi alınarak bu kağıtları ellerinde bulunduranların 2000 yılında enflasyon ve faiz oranları düşmesi nedeniyle oluşacak beklenmedik karları azaltılmıştır. Bu önlemler ile, gelirlerin 2000 yılında GSMH'nin % 2'si oranında artması beklenmektedir.

32 T.C. Hazine Müsteşarlığı, **9 Aralık Niyet Mektubu**, (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 03.02.2005.

- Gayrimenkul sermaye iratları ve serbest meslek kazançları üzerine uygulanan stopajın %15'ten % 20'ye çıkartılması, faiz ve repo gelirlerine uygulanan stopaj oranının 2 puan artırılması, ücret ve maaş kazananların vergi dilimleri ve özel istisna miktarlarının artışının hedeflenen enflasyon oranıyla sınırlandırılması yoluyla doğrudan vergi gelirlerinin GSMH'nin % 0.3'ü oranında artması hedeflenmektedir.

- Tütün ve alkollü içecekler üzerindeki ek KDV oranının, eğitim kesintileri, ücretler ve harçların artırılmasını içeren diğer tedbirlerin GSMH'nin % 0.4'ü oranında bir gelir sağlaması beklenmektedir.

2000 programının gelir tedbirleri içinde göze çarpan nokta bir defalık olan vergilere verilen ağırlıktır. Ağustos 1999 Marmara Depreminin maliyetlerini karşılamak üzere getirilen vergiler esas olarak 2000 programının da ana gelir kaynağını oluşturmaktadır. Programın başlangıcında dikkat çeken bir diğer husus ise dolaylı vergiler ile ilgili düzenlemelerdir. KDV oranlarındaki artışlar, ek KDV uygulamaları hem bu programın, hem de takip eden 2002 programının en sık başvurulan gelir artırıcı tedbirleri arasındadır.³³

Bu dönemde yaygınlaştırılan Vergi Kimlik Numarası uygulamaları, vergi takibinin daha iyi bir şekilde yapılmasının yolunu açmıştır.

4.1.2. Harcama Tedbirleri

2000 programında harcama tedbirleri üzerinde yapısal değişiklikler sağlanmıştır. Bunlardan en önemlileri olarak, tarım alanındaki yapılan harcama ve destek mekanizmalarında dünya fiyatlarının baz alınması ve bu çerçevede bir sistemin oluşturulması sıralanabilir.

Programın getirdiği harcama tedbirleri arasında, 2000 yılında personel giderlerinde yapılacak azaltma ve diğer cari harcamalardan yapılacak kesintilerden, yatırım dışı kamu harcamalarından yapılacak kesintiler ön plana çıkmaktadır. Bu kesintiler sonucunda GSMH'nin 0.3'ü oranında tasarruf sağlanması amaçlanmaktadır.

9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda önemle üzerinde durulması gereken bir husus, programda hedeflenen bütçe dengesinin yanı sıra kamu kesimi genel dengesi kavramının da yer almasıdır. Kamu sektörü genel dengesi kavramının içine merkezi bütçe, bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler, finans sektörü dışında faaliyet gösteren kamu teşebbüsleri, Merkez Bankası ve kamu bankaları girmektedir. Harcama kalemleri içersine bir tek faiz ödemeleri girmemiştir.³⁴

Kamu mali yönetimi, istikrar programının anahtarı rolündedir. Bu amaçla, bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek; bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilebilirliğini artırmak; vergi sistemini ve idaresini

33 Emil Ferhat, Yılmaz Hakan, a.g.e., s.43.

34 Yeldan Erinc, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İletişim Yayınları, 10.bs., İstanbul, 2002, s.42.

iyileştirmek önemli yapısal reformlardır. Bu yapısal reformlar ile mali disiplinin sağlanması ve kamu harcamalarındaki israfın azaltılması amaçlanmaktadır.

İstikrar programının sonuçları ele alındığında kısa vadede sadece faizlerin düşmesi ve bunun bütçeye yaptığı olumlu katkı ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Kalıcı makro ekonomik istikrar ve büyümenin en önemli şartları sürdürülebilir dış ve mali dengelerdir. İstikrar ve yapısal uyum çabaları, çoğunlukla kamu harcamalarında ve ithalatta kısıtlamalara dayandırıldığı için, ekonomi üzerinde ancak kısa vadeli istikrar sağlanabilmiştir. Gerçekte bu önlemler, yatırım eğiliminin zayıflamasına, yetersiz büyüme hızlarına ve sosyal dengesizliklere yol açar.³⁵

Sonuç olarak 2000 programında mali uyum tedbirlerinin, kriz koşullarının etkisinde kaldığı ve çoğunlukla geçici uygulamaların yapılabildiği görülmektedir. Kısa vadeli bütçe hedefleri gerçekleştirilmeye çalışılırken uzun vadede etkili olabilecek çalışmalar program çerçevesinde uygulama alanı bulamamıştır.

4.2. 2002 Programı 19.Stand-By Düzenlemesi Kapsamında Uygulanılan Maliye Politikaları

14 Nisan 2001 tarihinde IMF'nin önerileri doğrultusunda geniş kapsamlı yeni bir program açıklanmıştır. 2002-2004 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak nitelendirilen bu program ile Türkiye'nin yeni ekonomik hedefleri belirlenmiştir.

Programın temel hedefleri şu şekildedir³⁶ :

GSMH'nin büyüme hızının 2002 yılı için %3, 2003 yılı için ise %5 olarak gerçekleşmesi hedeflenmiştir. 2002 yılında TEFE'de %31'lik, TÜFE'de %35'lik, 2003 yılında ise TEFE'de %16,2'lik, TÜFE'de %20'lik bir artışın gerçekleşmesi öngörülmüştür. Memur maaşları enflasyon doğrultusunda artırılması, kamu kesimi çalışanları arasında ücret adaletinin sağlanması ve dar gelirli çiftçilerin doğrudan gelir desteği ile güçlenmesi programın hedeflerindedir. Mali sektörde ise bankaların mali yapılarının sağlamlaştırılması, denetimin daha etkin ve şeffaf yapılması için Bankalar Kanunu'nda değişiklik öngören yasal süreç başlatılmıştır. KİT faaliyetlerinde görev zararlarının en aza indirilmesine yönelik çalışmalar program kapsamındadır. Kamu borç sınırlarının açık ve saydam kurallara bağlanması hedeflenmiştir. Kapatılmış bulunan 46 bütçe içi, 6 bütçe dışı fonla birlikte, 15 bütçe ve 2 bütçe dışı fonun daha kapatılarak mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır.

35 Falay Nihat, "İstikrar Programları ve Türkiye", (Çevrimiçi), [http://www.toprakisveren.org.tr/ Yayin/nfalay.htm](http://www.toprakisveren.org.tr/Yayin/nfalay.htm), 04.02.2005.

36 HM, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr/programson140401.pdf, 02.02.2005.

4.2.1. Gelir Artırıcı Tedbirler

Programın kamu finansman hedeflerine ulaşmak için gelir artırıcı tedbirleri şöyledir³⁷ :

- Vergi gelirlerine ilişkin 2000 yılı sonunda alınan tedbirlerin uygulanmasına devam edilecektir.
- Akaryakıt Tüketim Vergisi en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanarak buradan elde edilecek gelir GSMH'nin %2,8'i kadar olacaktır.
- Enerji ve petrol başta olmak üzere, ithal ürünlerin fiyatları, kurdaki değişiklikleri ve artan maliyetleri yansıtacak şekilde geciktirilmeden uygulanacaktır.
- Vergi kimlik numaralarının kullanımı genişleterek verginin tabana yayılması sağlanacaktır.
- Vergi kaybını ve kaçakçılığını en aza indirmek için vergi denetimleri arttırılacaktır.
- Vergi tahsilatının arttırılmasına yönelik, vergi gecikme faizi ve cezaları enflasyonla uyumlu şekilde arttırılacaktır.
- Bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde edecekleri gelirler beyanname dışında tutularak kamu kağıtlarına olan bireysel taleplerin arttırılması sağlanacaktır.

Programın başlangıcında maktu vergiler artırılmış, büyük şehirlerde emlak vergisi oranları iki katına çıkarılmıştır. Irak Krizinin yarattığı olumsuz etki de hissedilmiştir. 2002 yılında ulaşılması beklenen % 6,5 faiz dışı fazlası seçim ortamında ancak % 4 olarak gerçekleştirilebilmiştir. Dolayısıyla 2002 yılında gelir arttırmaya yönelik tedbirlerin önemli bir kısmından olumlu sonuç alınamamıştır. 2002 yılında faiz dışı fazladaki önemli sapma 2003 yılına yönelik yeni bir gelir artırıcı tedbirler paketinin hazırlanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda kamuoyunda vergi affi olarak bilinen vergi barışı kanununun çıkarılmasıyla geçmişe yönelik vergi ceza ve faizlerinin affedilmesi öngörülmüştür. Aynı zamanda yapılacak yeniden ödeme planlarıyla vergi gelirinin arttırılması amaçlanmıştır. Bir defalık vergilere bu programda da başvurulmuştur.³⁸

4.2.2. Harcama Tedbirleri

Program içeriğinde kamu harcamalarını kısıcı şu tedbirler sıralanmıştır³⁹ :

- Kamu Tasarruf Genelgesi titizlikle uygulanacak ve Maliye Bakanlığı'nın uygun gördüğü kalemlerde blokaj uygulanacaktır.
- Diğer cari, yatırım ve bazı transfer harcamalarındaki artış, kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH'nin %1,5'i kadar tasarruf sağlanacaktır.

37 T.C. Hazine Müsteşarlığı, **18 Ocak Niyet Mektubu**, (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 03.02.2005.

38 Emil Ferhat, Yılmaz Hakan, **a.g.e.**, s.47-48-49.

39 T.C. Hazine Müsteşarlığı, **18 Ocak Niyet Mektubu**, (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 03.02.2005.

- Sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetleri haricinde personel alımı ancak olağanüstü dönemlerde ve kuruluşların etkinliği açısından gerekli görüldüğünde yapılacaktır. Toplam memur sayısında artış olmayacaktır.

- Zorunlu haller dışında yatırım programına yeni projeler alınmayacak ve ihalelere gidilmeyecektir.

- Kaynağı olmayan harcama artırıcı hiçbir öneri gündeme getirilmeyecektir.

- KİT'lerde personel sayısı arttırılmayacak, fazla mesai, ikramiye ve prim gibi ödemelerde kısıtlamaya gidilecektir.

- Tarımsal destekleme fiyatlarındaki artış enflasyonu aşmayacak oranda gerçekleşecektir.

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınacaktır.

- Kamuda taşıt kullanımına sınırlama getirilecektir.

2002 programında yapısal reformlar adına, etkin olmayan KİT'lerden başlamak üzere personel alımlarının kontrolü ve personel sayısının azaltılmasına gidilmesi öngörülmüştür. Kamu kaynaklarında etkinliği sağlamak amacıyla harcamaların sınırlandırılması adına personel giderlerin azaltılması gündeme gelmiştir.

Aynı zamanda 2002 programı özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının hızla arttığı bir döneme denk gelmiştir. Bu kuruluşların açıklarının finansmanının neden olduğu harcama artışının en fazla hissedildiği dönem de yine 2002 programı kapsamındadır.

4.3. Temel Göstergeler İle Türkiye Ekonomisinin Genel Analizi

Türkiye ekonomisi, içinde bulunduğu yapısal sorunlar nedeniyle uzun bir süre istikrarsız bir dönem yaşamış ve 2000 yılı başında yüksek enflasyon çizgisinden uzaklaşmak ve ekonomiyi istikrara kavuşturmak amacıyla uluslararası mali kuruluşların da desteğini alan yeni bir ekonomik istikrar programını uygulamaya koymuştur. Üç yıllık bir dönemi kapsayan program, 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan mali krizler nedeniyle tam anlamıyla uygulama alanı bulamamıştır.

2001 yılı ortalarından itibaren uygulanan ekonomik program, 2002 yılından itibaren büyüme oranı olarak olumlu bir göstergeye ulaşmıştır. 2001 yılında yüzde -9,5 olan büyüme oranı 2002'de yüzde 7,8'e çıkmıştır. Tablodan da görüleceği gibi 2001 verilerine göre ekonomide giderek bir iyileşme görülmektedir. Ancak burada unutulmaması gereken kriz ortamından çıkmaya çalışan bir ülkenin ekonomik verilerinin, kriz zamanındaki verilere göre bir artış içerisinde olması beklenen bir durumdur.

Tablo 3 : Temel Ekonomik Büyüklükler

	2001	2002	2003	2004	2005 Program
GSMH (Trilyon Lira)	184.700	283.200	371.600	441.300	480.963
GSMH (Milyon Dolar)	150.300	165.600	183.000	201.300	298.000
Büyüme Oranı (%)	-9,5	7,8	5,9	5,0	5,0
Kişi Başına GSMH (Dolar)	2.123	2.598	3.383	4.128
TEFE Yıl Sonu (%)	88,6	30,8	13,9	13,84	8,0
TÜFE Yıl Sonu (%)	68,5	29,7	18,4	9,32	8,0
Bütçe Gideri (Trilyon Lira)	80.579	115.682	140.455	140.200	155.472
Bütçe Geliri (Trilyon Lira)	51.543	75.592	100.250	109.887	138.850
Bütçe Açığı (Trilyon Lira)	-29.036	-40.090	-40.204	-30.313	-29.137
Faiz Dışı Denge (Trilyon Lira)	12.498	11.781	18.405	26.175	27.303
Bütçe Açığı / GSMH (%)	-16,5	-14,6	-11,3	-7,1	-6,1
Faiz Dışı Denge / GSMH (%)	7,1	4,3	5,2	5,9	5,7

Kaynak: 2002-2003-2004-2005 Bütçe Gerekçeleri, DİE ve DPT verilerinden derlenmiştir.

Tablo 4 : 2000-2004 Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı

(%)	2000	2001	2002	2003	2004
Harcamalar	37,19	45,66	42,3	39,38	31,76
Faiz Hariç Harcama	20,91	22,39	23,33	22,95	20,35
Faiz Harcamaları	16,27	23,27	18,97	16,43	12,80
Gelirler	26,63	29,21	27,64	28,11	26,72
Vergi Gelirleri	21,1	22,52	21,81	23,64	20,42
Diğer Gelirler	5,52	6,69	5,84	4,47	4,48
Bütçe Dengesi	-10,56	-16,45	-14,66	-11,27	-7,1
Faiz Dışı Denge	5,71	6,81	4,31	5,16	5,9
GSMH (Milyar TL)	125.596.129	176.484.000	273.463.000	356.680.888	441.300.000

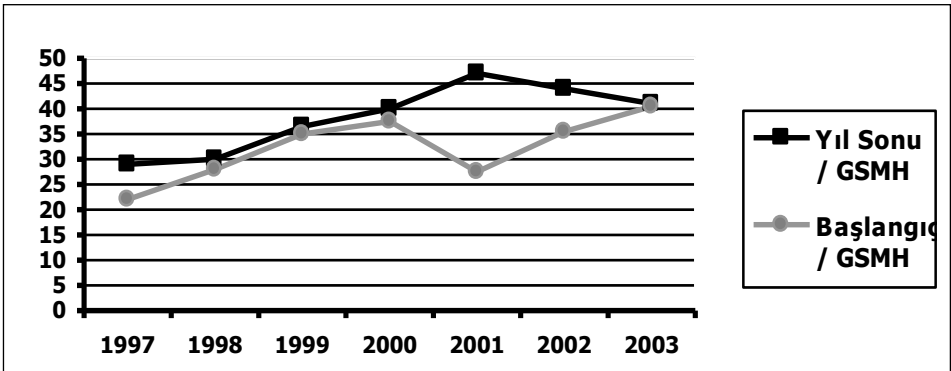
Kaynak: BUMKO

Tablo 5 : 2000-2003 Konsolide Bütçe Gider Hedefleri ve Gerçekleşmeleri *

(Trilyon TL)	2000		2001		2002		2003	
	Bütçe		Bütçe		Bütçe		Bütçe	
	Tahmini	Grçklş.	Tahmini	Grçklş.	Tahmini	Grçklş..	Tahmini	Grçklş.
Giderler	46.713	46.705	48.360	80.579	98.131	115.682	146.996	140.455
Cari	13.040	13.614	16.050	20.448	28.783	31.108	37.140	38.514
Personel	9.200	9.979	11.300	15.212	21.000	23.089	27.987	30.209
Diğer Cari	3.840	3.635	4.750	5.236	7.783	8.019	9.153	8.304
Yatırım	2.352	2.475	3.470	4.150	5.736	6.892	8.950	7.180
Transfer	31.321	30.616	28.841	55.981	63.612	77.683	100.907	94.761
Faiz Ödemeleri	21.133	20.440	16.677	41.062	42.795	51.871	65.450	58.609
İç Borç Faizi	19.803	18.792	14.297	37.494	36.900	46.807	58.050	52.719
Dış Borç Faizi	1.330	1.648	2.380	3.568	5.895	5.064	7.400	5.890
KİT'lere Transferler	595	886	847	1.107	1.655	2.170	1.881	1.881
Devlet İştrkln.Katkı Payı	198	248	187	513	40	25	60	40
Vergi İadeleri	966	1.632	1.300	2.918	3.400	5.666	6.762	8.336
Sosyal Güvenlik	3.469	3.321	4.335	5.112	7.930	11.205	14.923	15.922
Emekli Sandığına Öd.	1.620	1.775	2.250	2.625	4.000	4.822	5.890	6.145
SSK'ya Ödenen	823	400	430	730	1.670	3.180	4.589	4.505
BAĞKUR'a Ödenen	1.026	1.051	1.380	1.437	1.740	2.943	4.094	4.922
İşsizlik Sigorta fonu	0	95	275	320	520	260	350	350
Fon Ödemeleri	1.377	1.995	911	1.480	300	234	280	280
Diğer Transferler	3.583	2.094	4.583	3.788	7.492	6.512	11.551	9.693

Kaynak: BUMKO

* 2004 verileri Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına göre oluşturulduğundan bu tabloya eklenmemiştir.

Tablo 6 : Konsolide Bütçe Başlangıç ve Yıl Sonu Ödeneklerinin GSMH İçindeki Payı (%) (1997-2003)

Kaynak: 2005 Bütçe Gerekçesi

Yukarıdaki tablolardan da anlaşılacağı üzere bütçe hedefleri ile gerçekleştirmeler, özellikle kriz ve kriz sonrası dönemlerde birbirine oldukça uzak rakamlardır. Gerçekleştirmeler ile hedefler arasındaki en yüksek farkların yaşandığı 2001 yılında, giderler kalemi için 48.360.006 milyar TL. hedeflenirken, 80.579.065 milyar TL. tutarında bir gerçekleştirme meydana gelmiştir. Aynı yıl için ödeneklerin GSMH içindeki payı, % 26'lık başlangıç ödeneğine karşın yıl sonu ödeneği %46'dır. 2001 yılındaki gerçekleştirmeler, hedeflerin ortalama olarak iki katı kadardır. 2002 yılında bu fark azalmaya başlarken 2003 yılı itibariyle bir denge söz konusudur.

Tablo 7: 2001-2002-2003-2004 Bütçe Gerçekleştirmeleri İle Genel Bütçeye Dahil Daireler Üzerinde Karşılaştırmalar

	2001		2002		2003		2004	
	GERÇEKLEŞME		GERÇEKLEŞME		GERÇEKLEŞME		GERÇEKLEŞME	
	Milyar TL	(%)	Milyar TL	(%)	Milyar TL	(%)	Milyar TL	(%)
Adalet Bakanlığı	544.349	0,68	882.771	0,77	1.125.813	0,807	1.285.768	0,83
Başbakanlık	532.168	0,67	843.158	0,73	1.012.583	0,726	1.299.978	0,84
Bayın. ve İskan Bak.	902.677	1,1	895.811	0,78	910.940	0,65	1.013.913	0,66
Cumhurbaşkanlığı	9.650	0,012	14.217	0,012	17.037	0,012	25.922	0,02
Çalışma ve Sos.Güv.Bak.	34.086	0,04	56.465	0,05	6.856.991	4,91	11.280.310	7,30
Dışişleri Bakanlığı	287.774	0,36	406.345	0,35	472.098	0,34	565.082	0,37
Diyanet İşleri Başkanlığı	400.303	0,5	619.288	0,54	862.010	0,618	981.869	0,64
Emniyet Genel Müdürlüğü	1.683.509	2,1	2.631.290	2,3	3.294.433	2,36	3.793.643	2,45
Enerji ve Tab. Kay. Bakanlığı	87.523	0,11	134.495	0,12	273.986	0,196	235.233	0,15
İçişleri Bakanlığı	311.893	0,39	455.951	0,4	565.594	0,4	655.593	0,42
Jandarma Genel Komutanlığı	953.030	1,2	1.521.591	1,3	1.829.811	1,31	2.121.019	1,37
Kültür Bakanlığı	199.910	0,25	288.724	0,25	518.595	0,371	623.247	0,40
Maliye Bakanlığı	13.160.492	16	22.043.751	19	28.109.132	20,15	22.569.017	14,60
Milli Eğitim Bakanlığı	5.145.076	6,4	8.043.014	7	10.582.870	7,58	12.905.484	8,35
Milli Savunma Bakanlığı	5.413.529	6,8	7.742.947	6,7	8.841.296	6,34	13.445.321	8,70
Orman Bakanlığı	125.545	0,16	193.340	0,17	298.992	0,214	392.423	0,25
Sağlık Bakanlığı	1.821.581	2,3	3.038.945	2,6	3.674.262	2,63	4.469.623	2,89
Sahil Güvenlik Komutanlığı	38.006	0,047	72.633	0,063	97.261	0,07	118.262	0,08
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	76.311	0,01	126.442	0,11	125.179	0,089	219.186	0,14
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	413.014	0,5	587.382	0,5	734.408	0,52	889.703	0,58
T.B.M.M.	104.215	0,13	168.630	0,15	201.433	0,14	240.938	0,16
Ulaştırma Bakanlığı	77.738	0,1	127.806	0,11	163.534	0,117	378.371	0,24
GENEL BÜTÇE TOPLAMI	80.186.248	100	114.963.019	100	139.488.824	100	154.538.958	100

Kaynak: DIE, 2002-2003-2004 Bütçe Gerekçeleri, <http://www.muhasabat.gov.tr> 'den hesaplanmıştır.

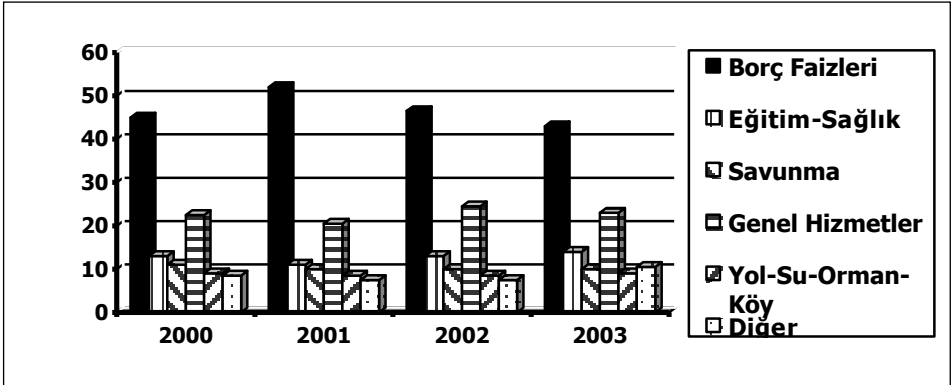
Tablo 8 : İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Harcamaların Dağılımı (%) (2000-2003)

HİZMETLER	2000 Gerçekleşme		2001 Gerçekleşme		2002 Gerçekleşme		2003 Gerçekleşme	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
GENEL HİZMETLER	983.163	9,9	1.450.683	9,5	2.382.862	10,32	3.216.074	10,65
SAVUNMA	172.440	17,8	2.688.612	17,7	3.976.024	17,22	5.014.541	16,6
ADALET- EMNİYET	1.161.553	11,6	1.865.963	12,3	2.877.151	12,46	3.683.748	12,19
TARIM-ORMAN- KÖY	853.077	8,5	1.315.382	8,6	1.798.428	7,79	2.403.030	7,95
SU İŞLERİ	337.674	3,4	484.645	3,2	625.987	2,71	839.086	2,78
KARAYOLLARI	278.915	2,8	401.531	2,6	488.013	2,11	634.313	2,1
BAYINDIRLIK	98.246	1	140.285	0,9	190.710	0,83	245.914	0,81
ULAŞTIRMA	24.851	0,2	37.324	0,3	52.865	0,23	70.517	0,23
EĞİTİM	3.485.693	34,9	5.313.805	34,9	8.351.621	36,17	11.033.074	36,52
SAĞLIK	851.414	8,5	1.313.423	8,6	2.034.516	8,81	2.682.791	8,88
KÜLTÜR- TURİZM	59.117	0,6	86.887	0,6	131.036	0,57	168.470	0,56
SOSYAL HİZMETLER	73.499	0,7	108.300	0,7	172.037	0,75	207.458	0,69
TOPLAM	9.978.784	100	15.211.894	100	23.089.184	100	30.209.473	100

Kaynak: 2005 Bütçe Gerekçesi, Bütçe Gerçekleşmeleri 1990-2003, BUMKO.

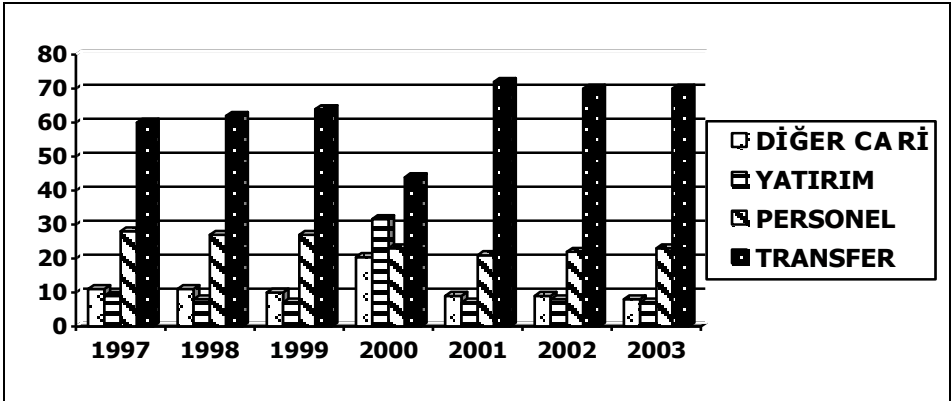
Tablolardan da anlaşılacağı üzere harcamaların büyük bir kısmı transfer harcaması olarak yapılmaktadır. Personel harcamalarında son yıllarda bir düşüşün olduğu gözlemlenmektedir. Bu düşüş, uygulanan istikrar programının, personel harcamalarına yansıtıldığını gösterir. Yatırım harcamalarında, 2000 yılındaki artıştan sonra, ekonomik krizlerin de etkisiyle büyük bir düşüşün yaşandığı açıkça gözükmemektedir. Yapılan transfer harcamaları bütçeye büyük yükler getirmekte olup, mali uyumda sorunlar çıkmasına sebep olmaktadır.

Tablo 9 : İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Harcamaların Dağılımı (%) (2000-2003)



Kaynak : 2005 Bütçe Gerekçesi

Tablo 10 : Ekonomik Ayrıma Göre Harcamaların Dağılımı (%) (1997-2003)



Kaynak: 2005 Bütçe Gerekçesi

Tablolar incelendiğinde Türkiye'nin ağır borç yükünün, harcamalarının dağılımında oldukça önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. 2000-2003 yılları arasındaki ödenen borç faizleri, toplam harcamaların neredeyse yarısına yakındır. Borç faizleri ve transfer harcamalarının fazlalığı, özellikle yatırım ve sosyal harcamaları olumsuz etkilemektedir. Çünkü en rahat kesintinin yapılabildiği harcamalar yatırım ve sosyal nitelikli harcamalardır. Son yıllarda eğitime ayrılan pay, oransal olarak az da olsa artış göstermesine rağmen yetersizdir. Bunun yanında altyapı yatırımlarındaki kesintiler, ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesini geciktirmektedir.

4.4. İstikrar Programları Çerçevesinde Faiz Dışı Fazla Hedefi

Faiz dışı fazla IMF ile yürütülen ekonomik programların uygulanmasında önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir. IMF tarafından belirlenen faiz dışı fazla hedefine ulaşılabilmesi için çeşitli tedbirlerin ve sıkı mali politikaların uygulanması gerekmektedir. 2000-2002 dönemini kapsayan Türkiye ile IMF arasındaki stand-by düzenlemesine ilişkin ilk niyet mektubunda, istikrar programının maliye politikası amacı, kamu sektöründe faiz dışı fazla verilmek suretiyle kamu sektörü iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmış idi.

İlk niyet mektubunda GSMH'nin % 3,7 olarak hedeflenen 2001 yılı faiz dışı fazla oranı, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde tekrar ele alınarak 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubunda % 5'e çıkarılmıştır. Kriz ortamının devam etmesi sonucu ekonomik program tekrar revize edilerek hükümetin kararlılığını göstermek amacıyla faiz dışı fazla hedefi % 5,5'e yükseltilmiştir.

18 Ocak 2002 tarihinde açıklanan stand-by düzenlemesi ile faiz dışı fazla GSMH'nin yüzde 6,5'i oranında hedeflenmiştir. Bu oran 2000-2001 döneminde yaşanan kriz ortamına göre önemli bir performans artışının hedeflenmesi anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, yeni stand-by ile birlikte bir çok ilave tedbir gündeme gelmiştir.

Türkiye'nin 2000-2002 yılları arasında IMF'den kullandığı kaynak net olarak 20.6 milyar dolardır. Uygulanılan istikrar programlarına göre bu kaynağın 11.9 milyar dolarının bütçe finansmanında, 7.6 milyar dolarının T.C Merkez Bankası rezervlerine destek amaçlı, 1.1 milyar dolarının da Hazine rezervi olarak kullanılması öngörülmüştür. Merkez Bankası'ndan yapılan açıklamalara göre IMF'den elde edilen bu kaynak kamu ve fon bankaları operasyonunun başarısına ve iç-dış borç stokunun sürdürülebilirliğinin sağlanmasına kullanılacaktır. Ayrıca 2001 yılı içerisinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiş özel bankalara 14.08 katrilyon TL. olarak bir kaynak aktarımı planlanmış, kamu bankalarının açıkları için ise 25.8 katrilyon TL. düzeyinde kaynağın verilmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla program sonucu kamu ve fon bankalarına toplam 40 katrilyon TL. düzeyinde bir kaynağın aktarılması söz konusu olmuştur. Bu rakam ise Türkiye'nin toplam gayri safi milli hasılasının neredeyse dörtte birine eşittir.⁴⁰

Türkiye'de, bütçe transfer ödemelerinin bugün gelinen noktada bütçe harcamalarının yüzde 70'lerine ulaşması, bütçenin asıl faaliyetlerini finanse eden bir yapıdan uzaklaşmasına yol açmaktadır. Bütçe kaynaklarının bütçe dışındaki kuruluşlarının açıklarını kapatmakta kullanılması devletin yapması gereken hizmetlerini yerine getirmekten sorumlu olan kuruluşların yeterli ödenek alamamasına ve sunulan hizmetlerin kalitesinin önemli düzeyde düşmesine neden olmaktadır.

40 Yeldan Erinç, "İstikrar Kim İçin? Kriz İdaresi Üzerine Değerlendirmeler", **Birikim**, Kasım 2002, s.9.

SONUÇ

Günümüzde gelişmekte olan ülkeler uluslararası kuruluşlarla çeşitli istikrar programları düzenlemekte ve bu programları ülke ekonomilerine para ve maliye politikaları araçları ile uygulamaya çalışmaktadır. Bu araçlardan birisi olarak yer alan bütçe uygulamaları, ülkelerin ekonomik hayatlarını doğrudan doğruya etkileyen uygulamalardır.

Yapılan analizler ışığında ülkemizde uygulanan son istikrar programlarına bakıldığında mali uyum çerçevesinde vergi alanında gelişmelerin sağlandığı görülmektedir. Ancak aynı zamanda harcamaların uyum sürecinde olumsuz etkilenmediği ve bir artış içinde olduğu gözlemlenmektedir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus yapılan harcamaların ne yönde ve etkin bir şekilde olup olmadığıdır. Türkiye’de eğitim ve sağlık alanında yeteri kadar harcama yapılamamaktadır. Bu tür harcamalar ileriye dönük sosyal harcamalar olduğundan ödenek kesintilerinin rahatça yapılabilirdiği kalemlerdir. Harcamalarla ilgili öncelik tespitlerinde, seçim kriterlerinin rasyonel bir şekilde yapılamaması kaynakların etkin bir şekilde dağıtılmasını engellemektedir.

Kamu yatırımlarında da benzer sorunlar bulunmaktadır. Hükümetlerin en kolay kesinti yapabildikleri bir kalem olan kamu yatırımları, ödenek kesintileri ile geciktirilmektedir. Geciken bir kamu yatırımı ileride gerçekleştirilse bile alınması gereken faydanın alınamamasına yol açabilir. Dolayısıyla kamu yatırımları üzerinde dikkatle durulması gereken bir konudur. Özellikle altyapı yatırımları, hem bölge insanının yaşam standardını yükselten, hayatını kolaylaştıran, hem de özel teşebbüsün yapacağı yatırımlar açısından büyük önem taşıyan kamu yatırımlarıdır.

Faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulması ve dolayısıyla borç stokunun sürdürülebilirliği için uygulanan mali tedbirler ekonomilerde sorunlar yaratabilmektedir. Ayrıca programın ve öngörülen tedbirlerin ne derecede uygulanılabildiği önemli bir sorundur.

Sonuç olarak, istikrar programlarının uygulanabilmesinde ve ülkelerin istikrarlı bir ekonomiye sahip olabilmesinde mali politikaların önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bu noktada en önemli araç olan bütçe politikalarında, etkinlik ve sosyal fayda kavramlarının eşgüdümü olarak yansıtıldığı uygulamalar yer almalıdır.

KAYNAKÇA

- Akça Yusuf, **Bütçe ve Devlet Muhasebesi**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Yayın No:555, İstanbul, 1998.
- Aksoy Şerafettin, **Kamu Maliyesi (Kamu Harcamaları-Kamu Gelirleri-Devlet Borçları-Bütçe-Maliye Politikası)**, Filiz Kitabevi, 3.bs., İstanbul, 1998.
- Atıyas İzak, Sayın Şerif, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, TESEV Yayınları, Yayın No: 4, İstanbul, 1997.

- Batrel Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, M.Ü.Nihad Sayar Vakfı Yayınları, No:387-621, İstanbul, 1984.
- Barro Robert, “Are Government Bonds Net Wealth?”, **Journal of Political Economy**, 1974, Vol: 81.
- Buchanan James, “**Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları**”, Çeviri, Mustafa Ali Sarılı, (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sarili-buchanan-butce-aciklari.pdf, 12.08.2004.
- Buchanan James, “Maliye Politikası ve Mali Tercih: Denk Olmayan Bütçelerin Etkileri”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı:3, Yıl:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, 2001.
- Buchanan J., Flowers M.R., “Kamu Tercih ve Bütçe Büyüklüğü”, Çeviri; Dilek Dinleyici, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı:4, Yıl:1, Ekim-Kasım-Aralık, 2001.
- Coşkun Gülay, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, 2.bs., İstanbul, 1989.
- DPT,**Sayılarla Türkiye Ekonomisi(2002-2005 Tahminler)**, DPT Yayınları, Ağustos 2002.
- Devrim Fevzi, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, DEÜ İİBF Yayınları, Sayı:4, İzmir, 1983.
- DİE, **2002, 2003, 2004 İstatistik Yıllıkları**, DİE Yayınları, Ankara.
- Dornbusch R., S. Fischer, **Makro Ekonomi**, Çeviri: S.Ak, M. Fisunoğlu, E. Yıldırım, R. Yıldırım, Akademi Yayınevi, İstanbul, 1998.
- Edizdoğan Nihat, **Kamu Bütçesi**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Yayın No:15, Bursa, 1989.
- Eğilmez Mahfi, “**Kasım 2001 Krizi Üzerine 1**”, (Çevrimiçi), www.mahfiegilmez.nom.tr, 01.02.2005.
- Eğilmez M., Kumcu E., **Ekonomi Politikası (Teori ve Türkiye Uygulaması)**, Remzi Kitabevi, 7.bs., İstanbul, 2004.
- Emil Ferhat, Yılmaz Hakan, “**Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanılan Maliye Politikalarının Kalitesi**”, 7.ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi, Ankara, 2003.
- Erçel Gazi, “**Türkiye'nin Enflasyonla Mücadele Programı**”, (Çevrimiçi), www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/konusma/tur/2000/EnflasyonlaMucadele.html, 03.02.2005.
- Erginay Akif, **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, 10.bs., İstanbul, 1984.
- Falay Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Yayın No:521, İstanbul, 1987.
- Falay Nihat, “**İstikrar Programları ve Türkiye**”, (Çevrimiçi), <http://www.toprakisveren.org.tr/Yayin/nfalay.htm>, 04.02.2005.
- Falay Nihat, Konukman Aziz, Atamtürk Burak, “Bütçe Gerçekten Bir Yasa mıdır?”, **İktisat Dergisi**, Sayı:420, İstanbul, 2001.

- Fischer S., Easterly W., “**Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri**”, Çeviri;Mustafa Sakal, (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sakal-fischer-butcesel-sinirlama.html, 12.08.2004.
- Friedman M., Schwartz A., **A Monetary History of United States**, New Jersey: Princeton University Press, 1963.
- Görgün Sevim, **Maliye Politikası (Ders Notları)**, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul, 1994.
- Haller Heinz, **Maliye Politikası -Teorik Esasları ve Temel Problemleri-**, Çeviri; Salih Turhan, Fakülteler Matbaası, 4.bs., İstanbul, 1974.
- IMF, “**IMF Approves US\$4 Billion Stand-By Credit For Turkey**”, Press Release No:99/66, Washington DC, December 1999, www.imf.org, 02.02.2005.
- Önder İzzettin, “Yeni Dünya Düzeni Bağlamında Bütçelerin Evrimi”, **Maliye (İktisat-Hukuk-Maliye) Yazıları**, Sayı:78, Ocak-Mart 2003.
- Paya M. Merih, **Makro İktisat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı, **9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu**, (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 03.02.2005.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı, **18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 03.02.2005.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı, “**Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**”, (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr/programson140401.pdf, 02.02.2005.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **Bütçe Gerçekleşmeleri**, BUMKO, (Çevrimiçi), www.bumko.gov.tr.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **2002 Bütçe Gerekçesi**, Ankara, Ekim 2001.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **2003 Bütçe Gerekçesi**, Ankara, Mart 2003.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **2004 Bütçe Gerekçesi**, Ankara, Ekim 2003.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **2005 Bütçe Gerekçesi**, Ankara, Ekim 2004.
- Uluğbay Hikmet, **Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi**, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara, 1995.
- Yeldan Erinç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İletişim Yayınları, 10.bs., İstanbul, 2002.
- Yeldan Erinç, “İstikrar Kim İçin? Kriz İdaresi Üzerine Değerlendirmeler”, **Birikim**, Kasım 2002.