

## Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları - Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine

Aziz KONUKMAN\*

### ABSTRACT:

The article starts by noting that there were two periods --namely, "the foundation years" (1923-32) and the years marked by the rise of globalization (the post-1980 period)-- during which economic policies pursued aimed at shaping the future of the republic and that these policies found their reflections in the budgets. It then proceeds to compare and contrast the budgetary policies of these two periods.

The first section that analyses the characteristics of the budgets in "the 1923-32 period", emphasizes that the period was marked by fiscal and monetary discipline, that in all but 3 years of the period budgets gave surpluses, so that no domestic debt accumulation occurred; that the money supply showed hardly any increase, yielding a stable price level; and that the current account was also kept more or less in balance, resulting in a remarkably stable foreign exchange rate. Also, the deviations from budgetary targets were minimal or non-existent through this period.

In contrast, the post 1980 period and especially the years following 1989 when Turkey opened her capital account, was marked by great deviations from budgetary targets, increasing budgetary deficits, chronic high inflation-rates, rapidly increasing domestic and foreign debt stock and a rapidly increasing ratio of interest payments to total tax revenues. The latter, which was below 8% both in the foundation and in the 1980-1983 period, increased to about 30% in the following ten years; to 57% between 1994-1998 and thereon skyrocketed to reach over 70%. Meanwhile the share of investment expenditures in the budget plummeted.. The authors conclude by saying that these developments led to a debt quagmire, pernicious instability in financial markets, a surrender of initiative to the IMF and the WB and a "dismantling of the social welfare state", which however, failed to reduce the "economic size of the state": In the post 1983 period, marked with polemics about the desirability of shrinking the role of the state in the economy, the ratio of public expenditures, ironically, increased from less than 20% of the GNP to more than 40%

### I.Giriş

Yapılan çalışmalar, Türkiye Cumhuriyeti tarihinin iki döneminde alınan kararlar ve yapılan uygulamaların Cumhuriyetin geleceğini şekillendirmek amacıyla köklü değişiklikler getirdiğini göstermektedir(1). Bunlardan birincisi 1923-1932 dönemini kapsayan Cumhuriyetin kuruluş yıllarıdır. Bu dönemde ulusal devlet ve ulusal ekonominin inşası için büyük bir çaba sarf edilmiştir. Cumhuriyet tarihinde geleceğe şekil vermek üzere ekonomide yeni bir yapılanmanın oluşturulduğu ikinci dönem ise 1980'de başladı. Süreç henüz bitmiş değil, günümüze kadar devam etmektedir. ABD'de "Reaganomics" ve İngiltere'de "Thatcherism" ile başlayan küreselleşme olarak adlandırılan ve bu sürece, Türkiye, IMF - Dünya Bankası (DB) ve OECD gözetiminde olduğu yıllarda sokuldu.

Bu çalışmanın temel amacı, Cumhuriyetin geleceğini şekillendirmede stratejik öneme sahip bu iki dönemi bütçe politikaları ve uygulamaları itibariyle karşılaştırmak ve değerlendirmektir. Belirtmek gerekir ki, ilk dönemin bütçeleri yeni bir devletin kuruluş sürecinin gereği olarak devletin inşasına yönelik iken, ikinci döneminkiler ise kuruluş yıllarından başlayarak her geçen yıl yeni görev ve sorumluluk alanlarıyla genişleyen iktisadi ve sosyal işlevlerle donatılmış devletin tasfiyesini amaçlamaktadır.

Çalışma giriş hariç üç bölümden oluşmaktadır. Önce, ilk dönemin bütçe politikaları

\* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü,

ve uygulamaları değerlendirilmektedir. Ardından, ikinci dönemin bütçe politikaları ve uygulamaları incelenmektedir. Son bölümde ise iki dönemin bütçe ve politikalarının karşılaştırmasının sonuçları özetlenmektedir.

## II. Kuruluş Yıllarının Bütçe Politikaları ve Uygulamaları

Cumhuriyet rejiminin özgün ulus-devlet modeli kuruluş yıllarında oluşturulmuştur. Bu yeni modelin öngördüğü iktisat politikalarının esasları ise 19. yüzyılın ikinci yarısında ve 20. yüzyılın başlangıcında Avrupa'daki ulus devletlerin benimsedikleri iktisat politikalarından esinlenmiştir(2). Esinlenen bu politikalarda, girişimciliğin mali disiplin bozulmadan teşvik edilmesi öngörülmektedir. Mali disiplin ise bütçe denklığı ve kontrollü para yönetimiyle sağlanmaktadır. Kontrollü para yönetiminde önemli nokta, döviz kurunun mutlak sabitliğidir. Bunu sağlamanın yolu ise dış açık veya ödemeler dengesinde açık vermemekten geçmektedir. İşte Cumhuriyet ekonomisinin dayanakları, sözü edilen bu üç alanda-para arzı, devlet bütçesi ve dış ödemeler-denge ile gerçekleşmiştir. Üç denge birbirini tamamlamıştır. Dolaşımdaki para miktarı, neredeyse dönem boyunca sabit tutulmuştur. Devlet gelir ve giderlerinin denklığı esas alınmış, bütçe açığı ve bundan doğan iç ve dış borçlanmadan kaçınılmıştır. Benzer bir dengeli yaklaşım, dış ödemeler konusunda izlenmiştir(3). Girişimciliğin teşvik edilmesi ise, öngörüldüğü gibi gerçekleştirilmiştir. 1923-1930 arasında geniş ölçüde bir serbestlik gözlenmektedir. Nitekim bu dönemde özel sektör teşviklerle geliştirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu süreç 1930'dan sonra ekonomide (1932'de başlayan) ana çizgi, sanayi programları veya ithal ikamesi programları olmuştur. Görülüyor ki, iç ve dış koşullardaki değişimler bir tutum değiştirilmesini gerektirince, ekonomi yönetimi müdahaleci ve devletçi olabilmektedir. Yani, ekonomi yönetimindekiler ne katı bir özel girişimcilik, ne katı bir devletçilik yanlısıdır. Varolan koşullarda temel amaçlara özel girişimcilik veya devletçiliğin hangisi daha iyi hizmet ediyorsa, tercih onun lehine yapılmaktadır(4).

Ancak ilginçtir, tercih ne yönde yapılmış olursa olsun, mali disiplin anlayışı hiç değişmemektedir. Bütçe denklığı ve kontrollü para yönetimi anlayışı, devletçiliğin geçerli olduğu dönemde de sürdürülmüştür(5).

### 1. Konsolide Bütçe Giderlerindeki Değişmeler

#### 1.1 Konsolide Bütçenin Milli Gelirdeki Payı

Konsolide bütçenin milli gelirdeki (GSMH'deki) payı dönem başında yüzde 7.5 düzeyinde iken dönem sonunda yüzde 13'lere yükselmektedir(6) (Tablo 1).

**TABLO 1 :KURULUŞ YILLARINDA KONSOLİDE BÜTÇE GELİR,  
GİDER VE AÇIKLARI \***  
(Milyon TL)

Yıllar	BÜTÇE GİDERİ			BÜTÇE GELİRİ		AÇIK		Bütçe Harcamaları/ GSMH (Eski Seri)
	Başlangıç	Yıl Sonu	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öng.	Gerç.	
1924	154,5	204,3	141,3	144,1	146,5	-10,4	5,2	11,7
1925	198,2	298,0	214,6	167,8	185,8	-30,4	-28,8	14,1
1926	210,1	258,6	191,2	209,5	202,1	-0,6	10,9	11,6
1927	223,9	276,7	223,4	224,9	233,5	1,0	10,1	15,2
1928	250,0	283,6	227,9	255,0	251,1	5,0	23,2	14,0
1929	255,4	278,1	254,6	256,4	267,8	1,0	13,2	12,3
1930	257,3	284,3	248,9	257,6	254,0	0,3	5,1	15,7
1931	219,5	262,1	238,6	221,1	214,6	1,6	-24,0	17,1
1932	200,4	262,6	240,8	199,0	235,3	-1,4	-5,5	20,6

\* 1923 yılına ait veri bulunmamaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

Gelinen düzey,devletin inşası dönemi olmasına rağmen bir hayli yüksek sayılabılır.Ancak bu yargıya varabilmek için,devletin büyüklüğünün gerçek boyutlarıyla bilinmesi gerekmektedir.Literatürde bu büyüklük iki şekilde belirlenmektedir.İlkinde faiz hariç bütçe harcamalarının milli gelirdeki payı,ikincisinde transfer harcamaları hariç bütçe harcamalarının(cari+yatırım harcamalarının) mili gelirdeki payı hesaplanmaktadır.Ancak anılan dönemde,borç ana para ödemeleri de transfer kaleminde yer aldığından birinci oran(pay) bu kalem dikkate alınarak yeniden hesaplanmıştır.Bu durumda ilk oran,borç ana para ödemeleri ve faiz hariç bütçe harcamalarının mili gelirdeki payı şeklinde formüle edilmektedir.İkinci oran ise,gerçek bütçe harcamalarının milli gelirdeki payını göstermektedir.Ancak ekonomik tasnife göre bütçenin dağılımı sadece 1930-1932 yılları için bulunabilmektedir.Bir diğer eksiklik,bu dağılımın gerçekleşme rakamları yerine ödenek bazında verilmiş olmasıdır.Sonuçlar Tablo 2'de verilmektedir.Görülüyor ki,ödeneklerden gidilerek hesaplanan devlet büyüklüğü 1932 yılında 1930'a göre artarken gerçekte küçülmektedir.Nitekim önerilen her iki ölçütte de devlet az da olsa küçülmektedir.Ancak aynı tespiti,bütçe gerçekleştirmelerinden hareketle bulunan devlet büyüklüğünü gösteren payların gelişimi için yapmak mümkün görülmemektedir.Borç ana para ve faiz ödemeleriyle transfer ödemelerinin gerçekleşme değerleri bilinmediğinden, bütçe gerçekleştirmelerinden hareketle bulunan devlet büyüklüğünde 1932'den 1930'a göre kaydedilen artışın gerçekte bir artışa ya da küçülüşe karşılık gelmediği saptanamamaktadır. Ancak,yukarıdaki iki ölçütten hangisi kullanılırsa kullanılsın,söz konusu yıllarda, gerçekte ulaşılan devlet büyüklüğü düzeylerinin fiili düzeylerin gerisinde kaldığı açıktır.

**TABLO 2 : KURULUŞ YILLARINDA KONSOLİDE BÜTÇENİN DEĞİŞEN BOYUTLARI \***  
(GSMH'ya oranla yüzde değerler)

	1930	1931	1932
Bütçe Harcamaları	16,3	15,7	17,1
Gerçek Bütçe Harcamaları (Cari+Yatırım)	13,0	13,2	11,9
İç ve Dış Borç Anapara Ödemeleri+Faiz Hariç Bütçe Harcamaları	15,0	14,7	14,3

### 1.2.Yıl Sonu Ödeneklerin ve Harcamaların Konsolide Başlangıç Ödeneğinden Sapma Oranı

Bütçe disiplininin bir diğer göstergesi,yıl sonu ödeneklerin veya harcamaların başlangıç ödeneğinden sapmasının sınırlı bir düzeyde kalmasıdır.Yüzde 4-5 düzeyindeki sapmalar genelde tolere edilebilir bir sapma olarak kabul edilmektedir.İlginçtir,tedbir amaçlı olsa gerek, yıl sonu ödeneklerinde kaydedilen sapma oranları bir hayli yüksek düzeyde gerçekleşmekte ancak bütçe disiplininin bir gereği olarak harcamalar genelde başlangıç ödeneğinin bile gerisinde kalmaktadır (Tablo 1 ve Tablo3).

**TABLO 3 :KURULUŞ YILLARINDA YIL SONU ÖDENEKLERİ VE HARCAMALARININ KONSOLİDE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİNDEN SAPMA**

	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Başlangıç Ödeneği (1)	154,5	198,2	210,1	223,9	250,0	255,4	257,3	219,5	200,4
Yıl Sonu Ödeneği (2)	204,5	298,0	258,6	276,7	283,6	278,1	284,3	262,1	262,6
Harcama (3)	141,3	214,6	191,2	223,4	227,9	254,6	248,9	238,6	240,8
Sapma Oranı I (2/1)	132,4	150,4	123,1	123,6	113,5	108,9	110,5	119,4	131,1
Sapma Oranı II (3/1)	91,5	108,3	91,0	99,8	91,2	99,7	96,7	108,7	120,2

### ORANI \*

#### (Milyon TL)

\* 1923 yılına ait veriler bulunmamaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

### 1.3.Ekonomik Tasnife Göre Bütçe Ödeneklerinin Gelişimi

Daha önce de ifade edildiği üzere,ekonomik tasnife göre bütçe dağılımı ödenek bazında sadece 1930-1932 yılları için bulunabilmektedir.1932 yılı dışarıda bırakıldığında cari,yatırım ve transfer ödeneklerinin paylarının sırasıyla yüzde 60-70,15-20,15-20 dolayında olduğu görülmektedir(Tablo 4,Tablo 5,Tablo 6).Bu paylar,genel bütçe harcamalarının dikkate alındığı bir başka çalışmada 1927 ve sonrası dönemde sırasıyla yüzde 65-75, 15-17 ve 10-15 dolayında gerçekleşmektedir(7).Bu büyüklükler,bütçenin anılan dönemde yatırım vizyonundan yoksun olmadığını göstermektedir. Kuruluş yıllarında,özellikle demiryollarına önem verildiği,yeni demiryolu yapımına gidildiği bilinmektedir. Ancak iç ve dış ana para ve faiz ödemeleri için öngörülen ödeneklerin payının

bir önceki yıla göre 2.5 misli artması sonucu 1932 yılında yatırım ödeneklerinin bir hayli kısıldığı anlaşılmaktadır. Personel ödeneklerinde ise, payı düşürmek yerine yükseltmeye gidilmesi dikkat çekmektedir. Dönem boyunca, personel ödeneklerinin en yüksek paya sahip olması Cumhuriyet yöneticilerinin çalışanlara verdiği önemi çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

**TABLO 4 : KURULUŞ YILLARINDA EKONOMİK TASNİFE GÖRE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN \* YILLAR İTİBARIYLA DAĞILIMI \*\* (Milyon TL)**

\* Bütçe giderleri ödenek bazında gösterilmiştir.

\*\* 1923-1929 yıllarına ait veriler bulunmamaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

Yıllar	Cari	Personel	Diğer Cari	Yatırım	TRANSFERLER				TOPLAM
					İç ve Dış		Toplam		
					Borç Anapara	Ödemesi+Faiz	Diğer	Transfer	
1930	155	82	73	50	21	31	52	257	
1931	152	74	78	32	14	21	35	219	
1932	126	78	48	15	33	27	61	200	

**TABLO 5 : KURULUŞ YILLARINDA EKONOMİK TASNİFE GÖRE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN \* KONSOLİDE BÜTÇE TOPLAMINDAKİ PAYLARI \*\***

\* Bütçe giderleri ödenek bazında gösterilmiştir.

\*\* 1923-1929 yıllarına ait veriler bulunmamaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

Yıllar	Cari	Personel	Diğer Cari	Yatırım	TRANSFERLER				TOPLAM
					İç ve Dış		Toplam		
					Borç Anapara	Faiz	Diğer	Transfer	
1930	60,3	31,9	28,4	19,5	8,2	12,1	20,2	100,0	
1931	69,4	33,8	35,6	14,6	6,4	9,6	16,0	100,0	
1932	62,0	39,0	23,0	7,5	16,5	0,5	13,5	100,0	

**TABLO 6 : KURULUŞ YILLARINDA BÜTÇENİN ÖNEMLİ HARCAMA KALEMLERİNDE**

**AĞIRLIK KAYMALARI \* (Bütçe harcamalarının yüzdesi olarak)**

	1930	1931	1932
Personel/Bütçe	31,9	33,8	39,0
Yatırım/Bütçe	19,5	14,6	7,5
İç ve Dış Borç Anapara			
Ödemeleri+Faiz/Bütçe	8,2	6,4	16,5
3 Kalem/Bütçe	59,6	54,8	63,0

Karşılaştırma, söz konusu ödeneklerin milli gelirdeki payı itibarıyla yapıldığında sonuçlar daha da çarpıcı olmaktadır. Anılan dönemde personel ödeneklerinin milli gelir payının her seferinde transferlerin payını aşması dikkat çekmektedir (Tablo 7).

**TABLO 7 : KURULUŞ YILLARINDA EKONOMİK TASNİFE GÖRE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN \* GSMH'A ORANLARI \*\***

Yıllar	TRANSFERLER								
	Cari	Personel	Diğer Cari	Yatırım	İç ve Dış		Diğer	Toplam	TOPLAM
					Borç Anapara	Faiz			
					Ödemesi+Faiz	Acıyo	Transfer		
1930	9,8	5,2	4,6	3,2	1,3		2,0	3,3	16,3
1931	10,9	5,3	5,6	2,3	1,0		1,5	2,5	15,7
1932	10,6	6,7	3,9	1,3	2,8	0,1	2,3	5,2	17,1

\* Bütçe giderleri ödenek bazında gösterilmiştir.

\*\* 1923-1929 yıllarına ait veriler bulunmamaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

## 2.KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNDEKİ GELİŞMELER

Genelde konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılamaya yettiği görülmektedir.Konsolide bütçe gelirlerinin ise büyük ölçüde vergi kaynaklı olduğu saptanmaktadır. Ayrıca,vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranının makul düzeyde olduğu belirlenmektedir.Dolayısıyla,kamu hizmetlerinin prensipte vergi gelirleriyle finanse edildiği rahatlıkla söylenebilir(Tablo 1,Tablo 8).

**TABLO 8 : KURULUŞ YILLARINDA KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ İLE VERGİ GELİRLERİNİN KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİ KARŞILAMA ORANI (Milyon TL)**

Yıllar	Konsolide		Gideri	Vergi	Gideri
	Bütçe Gideri (1)	Bütçe Geliri (2)			
			Karşılama Oranı (2/1)	Geliri (3)	Karşılama Oranı (3/1)
1923	105,9	111,3	105,1	98,7	93,2
1924	141,3	146,5	103,7	121,4	85,9
1925	214,6	185,8	86,6	145,2	67,7
1926	191,2	202,1	105,7	157,2	82,2
1927	223,4	233,5	104,5	171,5	76,8
1928	227,9	251,1	110,2	187,0	82,1
1929	254,6	267,8	105,2	189,4	74,4
1930	248,9	254,0	102,0	171,7	69,0
1931	238,6	214,6	90,0	141,3	59,2
1932	240,8	235,3	97,7	162,3	67,4

Kaynak:1923 yılı verileri: DİE (1991), 1924-1932 yıllarına ait veriler:

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

Vergi gelirlerinin hemen ardından gelen en önemli gelir kaynağı inhisar(mali tekeller) gelirleri olmuştur.Bir sonraki bölümde değinileceği üzere,kırsal kesimden alınan aşarın(veya öşürün) 1925'de kaldırılmasının ardından,doğan boşluğu doldurmak üzere inhisar gelirleri giderek yaygınlaşmıştır.İlginçtir,bu yük yine büyük ölçüde kırsal kesimin üzerinde kalmıştır.Çünkü bu gelirler önemli ölçüde kırsal kesimin tükettiği tuz,tütün,şeker gibi temel tüketim mallarının satışından sağlanıyordu.Yani,yük bu malların kullanıcıları olan kırsal kesimin üzerindediydi.Mali yükü çok eşitsiz biçimde dağıtıcı özellikleri olan bu tür kamu geliri sağlama yollarına aşırı başvurulması,kuşkusuz modern bir vergicilik anlayışı bakımından savunulamaz;ancak şurası bir gerçektir ki,bu

gelirlerin yaygınlaştırılması sayesinde bütçenin açık vermesi önlenebilmiştir. Kaldı ki, tarım kesimi açısından yeni getirilen bu yük aşarın yol açtığı yükün bir hayli gerisindedir(8).

## 2.1. Vergi Gelirlerinin Konuları İtibariyle Dağılımı

1920'li yıllarda maliye politikaları açısından oldukça cesur kararlar alındı. Bunların başında, yukarıda bahsettiğimiz gibi bütçe gelirlerinin yüzde 22'sini sağlayan aşarın 1925 yılında kaldırılması geliyordu(9). Bu politika değişikliği sonucu, vergilerin payında 1925 yılında çok büyük bir düşüş gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda ise, dönemin son iki yılı hariç 1925'deki düzeyin bile gerisinde kalmıştır.

Diğer önemli değişiklikler ise şöyle sıralanabilir; ağnam(hayvan)vergisinin artırılması, arazi ve bina vergisinin eski tahrir değerlerinin misil uygulanarak yükseltilmesi ve yol vergisine zam yapılması. Tüketilen temel malların satışı üzerinden alınan inhisar gelirlerinde olduğu gibi, aşarın kaldırılmasının yol açtığı vergi hafiflemesinin bir bölümü yine köylüye döndürülüyordu(10).

Aşarın kaldırılması sonrasında yeni getirilen veya zam yapılan vergilerin bir kısmı da daha ziyade düşük vergi yüküne tabi kentsel nüfusa yöneliyordu. 1926 yılında Temettü Vergisi yerine Kazanç Vergisi getiriliyor, aynı yıl Umumi İstihlak Vergisi ile Hususi İstihlak ve Eğlence Vergisi konuluyordu. Kentsel nüfusun kamu finansmanına daha yüksek düzeylerde katılımının sağlanmak istenmesi ciddi bir politika değişikliği idi. Ancak bu değişiklikler radikal bulunmuş olmalı ki (çünkü bu son vergiler dönemine göre oldukça ileri sayılabilecek düzenlemelerdi), kısa sürede gerekli değişiklikler yapılarak yeni yapıya uygun hale getirilmişlerdir(11).

Bu düzenlemeler sonucu, aşarın kaldırılmasının gelirden alınan vergilerde açtığı gedik, büyük ölçüde servetten alınan vergilerle ve mal ve hizmetlerden alınan vergilerle kapatılmıştır (Tablo 9 ve Tablo 10).

**TABLO 9 : KURULUŞ YILLARINDA VERGİ GELİRLERİNİN KONULARI İTİBARIYLA DAĞILIMI \***  
(Milyon TL)

Yıllar	Gelirden Al. Vergiler	Servetten Al. Vergiler	Mal ve Hizmet. Al. Vergiler	Dış Tic. Al. Vergiler	Kaldırılan Vergi Artıkları	TOPLAM
1924	43,1	9,3	40,3	28,7		121,4
1925	15,8	16,5	66,5	42,8	3,6	145,2
1926	11,4	25,1	85,8	34,9		157,2
1927	13,4	23,6	104,6	29,9		171,5
1928	13,7	23,9	115,1	34,3		187,0
1929	14,5	28,2	104,7	41,8	0,2	189,4
1930	13,1	28,1	73,4	56,0	1,1	171,7
1931	16,9	23,3	56,9	44,0	0,2	141,3
1932	35,3	20,9	65,3	38,5	2,3	162,3

\* 1923 yılına ait veriler bulunmamaktadır

**TABLO 10 : KURULUŞ YILLARINDA VERGİ GELİRLERİNİN KONULARI İTİBARIYLA YÜZDE DAĞILIMI**

Yıllar	Gelirden Al. Vergiler	Servetten Al. Vergiler	Mal ve Hizmet. Al. Vergiler	Dış Tic. Al. Vergiler	Kaldırılan Vergi Artıkları	TOPLAM
1924	35,5	7,7	33,2	23,6		100,0
1925	10,9	11,4	45,8	29,5	2,5	100,0
1926	7,3	16,0	54,6	22,2		100,0
1927	7,8	13,8	61,0	17,4		100,0
1928	7,3	12,8	61,6	18,3		100,0
1929	7,7	14,9	55,3	22,1	0,1	100,0
1930	7,6	16,4	42,7	32,6	0,6	100,0
1931	12,0	16,5	40,3	31,1	0,1	100,0
1932	21,7	12,9	40,2	23,7	1,4	100,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

Aşarın kaldırıldığı,Lozan Antlaşması hükümleri uyarınca beş yıl(1923-1929)için gümrükleri yükseltme yetkisinin hükümetlerden alındığı bir ortamda,vergi politikasında radikal denilebilecek bu değişikliklere gidilmeseydi,denk bütçe ilkesinin uygulamaya konabilmesi mümkün olmayabilecekti.Bu açıdan bakıldığında ,yapılan değişikliklerin yerinde olduğu anlaşılmaktadır.

## 2.2 Vergi Gelirleri Tahsilatının Dağılımı

Yukarıda sözünü ettiğimiz düzenlemeler sonucu,vergilerde önemli bir nitelik değişmesi görülmektedir.1924 yılındaki dolaylı vergi ağırlıklı vergi yapısı ileriki yıllarda daha da perçinleşmiştir.Bu gelişmede hiç kuşkusuz aşarın kaldırılmasının etkisi büyük olmuştur (Tablo 11).

**TABLO 11 : KURULUŞ YILLARINDA VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATININ DAĞILIMI**

Yıllar	Vergi Gelirleri Toplamı (1)	Dolaysız Vergiler Toplamı (2)	(2/1) Payı	Dolaylı Vergiler Toplamı (3)	(3/1) Payı
1923	98,7	8,1	8,2	90,6	91,8 *
1924	121,4	52,4	43,2	69,0	56,8
1925	145,2	32,3	22,2	112,9	77,8
1926	157,2	36,5	23,2	120,7	76,8
1927	171,5	37,0	21,6	134,5	78,4
1928	187,0	37,6	20,1	149,4	79,9
1929	189,4	42,7	22,5	146,7	77,5
1930	171,7	41,2	24,0	130,5	76,0
1931	141,3	40,2	28,5	101,1	71,5
1932	162,3	56,2	34,6	106,1	65,4

\* 1923 yılındaki dolaylı vergiler yerel yönetimlerce alınan vergileri de kapsadığından takip eden yıllara göre yüksek çıkmaktadır.  
Kaynak: 1923 yılı verileri : DİE (1991), 1924-1932 yıllarına ait veriler : Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)



Bilindiği üzere,dolaylı vergiler, geliri hangi düzeyde olursa olsun tüketiciler tarafın-  
dan ödenen vergilerdir.Bir tüketim söz konusu olduğunda kişi hangi gelir grubunda olur-  
sa olsun bu vergiyi ödemek durumundadır.Bu yönüyle dolaylı vergiler " adil olmayan bir  
vergi türü" olarak değerlendirilir.Dolayısıyla,bütçenin yükünün giderek dolaylı  
vergilerce taşınması,vergi adaletinin giderek bozulduğu anlamına  
gelmektedir.Döneme damgasını vuran olumsuz sayılabilecek tek bütçe göstergesi bu  
olmuştur.Çünkü 1924 dışarıda tutulduğunda,dolaylı vergiler dönem ortalaması yüzde 75  
gibi oldukça yüksek bir düzeye karşılık gelmektedir. Ancak dolaylı vergilerden kay-  
naklanan bu adaletsizlik, servet vergileri ile bir ölçüde telafi edilebilmiştir.

### 3. KONSOLİDE BÜTÇE DENGESİNDEKİ GELİŞMELER

Cumhuriyetin yöneticileri için bütçe disiplini ve denk bütçe ilkesi esas olmuştur.  
Döneme ait veriler, bu hedefe ulaşıldığını göstermektedir. Hatta ilginçtir, bazı yıllarda  
açık öngörülmesine rağmen fazla bile verilmiştir(Tablo 1).

### 4.FAİZ ÖDEMELERİNİN BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ

Faiz ödemelerinin bütçedeki payı normal bir seyirde iken 1932 yılında çok yüksek  
bir orana ulaşmaktadır.Ancak bu çok yüksek oran bile,89 sonrası dönemde ulaşılan  
düzeylerin bir hayli gerisinde kalmaktadır.Kaldı ki,bu oran 1930-32 döneminde faizin  
payını olduğundan fazla göstermektedir.Çünkü o dönemin bütçelerinde borç ana para  
ödemeleri ile faiz ödemelerinin ayırıştırması yapılamamaktadır. Dolayısıyla,1930-32  
dönemi için söz konusu oran hesaplanırken faiz ödemeleri yerine kaçınılmaz olarak borç  
para ve faiz ödemeleri toplamı alınmaktadır.

Vergi gelirlerinin yüzde kaçının faizlere aktarıldığı hesabı daha ilginç ve daha çarpıcı  
bir gelişmeye işaret etmektedir.Borç ana para ve faiz ödemelerinin bütçe payının yük-  
selmesi sonucu,1932 yılında bu ödemeler vergi gelirlerinin yüzde 20'sini yutar hale  
gelmiştir.Ancak bu çok yüksek oran bile,benzer şekilde 89 sonrası döneminde ulaşılan  
düzeylerin bir hayli gerisindedir(Tablo 12).

**TABLO 12 : KURULUŞ YILLARINDA FAİZ ÖDEMELERİNİN BÜTÇE HAR-  
CAMALARI VE VERGİ GELİRLERİNE ORANI \* (Yüzde Değerler)**

	1930	1931	1932**
İç ve Dış BorçAnapara Ödemesi+Faiz/Bütçe Harca.	8,2	6,4	16,5
İç ve Dış BorçAnapara Ödemeleri+Faiz/Vergi Gelirleri	12,2	9,9	20,3

\* 1923-1929 yıllarına ait veri bulunmamaktadır.

\*\* Faiz ödemelerine faiz acyo dahildir.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

## III.80 SONRASI DÖNEMİN BÜTÇE POLİTİKALARI VE UYGULA MALARI

"80 sonrası dönem" olarak adlandırdığımız ikinci dönem 1980'de başladı.Şüreç  
henüz bitmiş değil, günümüze kadar devam etmektedir. Döneme damgasını vuran  
ekonomik model, ekonomide serbestleşme,özelleştirme ve sermayenin küreselleşmesine  
dayanıyordu.Ancak modelin ne vizyonu ne de amaçları Türkiye'nin kendi koşullarında  
oluşturulmuştu. Kaynağı temelde ABD ve dünyanın en gelişmiş diğer  
ülkeleriydi.Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkeler,70'li yılların sonunda ve 80'li yıl-  
larda kredileri ödeyemez duruma düşütkçe,borçların ertelenmesi ve yeni krediler için

kredi veren AB ve diğer gelişmiş ülkelerin etkisindeki IMF-Dünya Bankası(DB) gibi kredi kurumlarının dayatmalarıyla kredi alma koşulu olarak "yeniden yapılanma" programlarını kabul etmek zorunda kaldılar.Bu koşullar çerçevesinde kendi vizyon ve amaçları yerine kendilerine dayatılan modelin vizyon ve amaçlarını kabullenmek durumunda oldular(12).

Ancak ilginç olan,IMF-DB' den uzak kalınan dönemde de bu modelin bu kuruluşlardan kaynaklı bir kredi koşulu ve dayatma olmamasına rağmen ısrarla Türkiye'de -diğer gelişmiş ülkelerin konumu başka bir araştırmanın konusudur,o konuda bir değerlendirme yapmamız mümkün değildir.Değerlendirmemiz Türkiye ile sınırlıdır-sürdürülmüş olmasıdır.1980-1997 dönemi -1980,83,84 ve 94 yıllarında yapılan stand-by anlaşmaları bir tarafa bırakılacak olursa, genelde "IMF ve DB' den uzak kalınan dönem" olarak değerlendirilmektedir. Ancak şu da gerçek ki , anılan dönemin iktisat politikaları sözü edilen istisnai yıllar hariç stand-by anlaşmalarının gereklerinin örtük bir şekilde yerine getirildiği (belki de o nedenle bu tür anlaşmalara gerek duyulmadı) politikalar olmuştur. Dolayısıyla stand-by anlaşmasına gidilmiş olsun olmasın, Türkiye'de izlenen iktisat politikaları-o dönemde hangi hükümetler görev almış olursa olsun -IMF- DB patentlidir.

Son dört yıldan bu yana bu politikalar ise adı konarak, resmileştirilerek sürdürülmektedir. Bilindiği üzere bu kuruluşlarla resmi ilişkiler , 1998'de IMF ile imzalanan "yakın izleme anlaşması" ile başladı.Aralık 1999'daki döviz kuru çapasına dayalı enflasyonla mücadele programı ile sürdürüldü; bu program Kasım'daki sendelemenin ardından Şubat 2001'de çöktü. "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" adı altında ikinci bir program devreye sokuldu. Bu yeni program koşar adımlarla çöküşe giderken Eylül 2001 sonrasının özel uluslararası konjonktürü sayesinde hayata döndürüldü. 18 Ocak 2002 tarihinde sunulan ve 4 Şubat'ta onaylanan Yeni Niyet Mektubu ile adı değiştirilmeden birbiri ardına eklenen gözden geçirme programlarıyla - ek niyet mektuplarıyla -revize edilmiş hedefleriyle günümüze kadar sürdürüldü.

Yapısal uyum olarak adlandırılan bu IMF-DB patentli politikalarla ekonomi liberalize edilirken mali istikrarın sağlanması öngörülmektedir. Mali istikrar sağlanabilin ki, söz konusu ülke dışardan yaptığı borçlanmaların ana para ve faiz ödeme taahhütlerini kesintisiz bir şekilde sürdürebilsin. Önemli ve geçerli olan bu tür konumdaki ülkelerin kesintisiz dış ve iç borç servisi yapabilmesi ve ekonomik dengelerin yeniden kurulabilmesidir. IMF ve DB için, bu tür önlemler sonucu gelir bölüşümü ve bir dizi sosyal ilişkinin bozulacak olması hiç önemli değildir (13). Nitekim, bütçelerin "kamu hizmeti" ve "sosyal hizmet" üretememe noktasına gelmesi bu kuruluşları hiç ilgilendirmemektedir. Yeter ki, bütçeler "borç ödeme" bütçesi işlevini sürdürebilsin işte o nedendendir ki, niyet mektuplarında ve gözden geçirmelerde "borçların çevrilebilirliği" ve "borçların sürdürülebilirliği" ön plana çıkarılmaktadır.Dolayısıyla,80 sonrası dönemin bütçelerinin şekillenmesine IMF-DB patentli neoliberal iktisat politikalarının katkısı büyük olmuştur.Bu durum, bu kuruluşlar, iktisat politikalarının oluşturulmasına ister ön planda isterse geri planda görev almış olsunlar değişmemektedir. "Her şey piyasaya bırakılırsa,bütün

sorunlar er geç çözülür." anlayışıyla piyasa mekanizmasının yüceltilmesi, dönemin temel ideolojik ön kabulü olmuştur. Bu anlayış bugün de geçerlidir. Çünkü planlar hala Anayasa gereği varlığına tahammül edilen pratik olarak görülmektedir. Nitekim en son plan olan 8'inci Plan da bu anlayışla hazırlanmıştır. 8'inci Plan'ın ilk iki yılına dönük hedefleri temel hatlarıyla IMF ile imzalanan 22 Aralık 1999 tarihli stand-by anlaşmasıyla çizilmiştir. Halbuki ülkemiz pratiğinde uygulamaya konulan beş yıllık kalkınma planları sosyo-ekonomik sorunların ve dar boğazların makro perspektifle teşhis edilmesinde, yönetim kademelerinin bu hususlarda bilgilendirilmesi ve dolaylı olarak eğitilmelerinde ve devlet bürokrasisinin program bütçe kavramına ısındırılması gibi hususlarda önemli katkılar sağlamıştır. Ancak bu olumlu kazanımlar 1980'li yıllarda yitirilmiş ve planlar "yasak savar bir anlayışla" hazırlanır hale gelmiştir.

Doğal olarak, planların göstermelik hale getirilmesi sonucunda, bütçenin planlarla ve yıllık programlarla uyumlu hazırlanma geleneği de büyük ölçüde çökmüştür. Bilindiği üzere, bütçe çalışmaları Maliye Bakanlığı'nın Bütçe Çağrısı'nın yayımıyla başlar. Bütçe çağrısı masrafçı kuruluşların bütçe hazırlıklarında gözetmeleri gereken felsefeyi belirler. Çağrıda özellikle uygulanan kalkınma planının ve yıllık program dilimin bütçe yılı boyunca gerçekleştireceği politikalar dikkate alınır. Çünkü bütçeler planın idari nitelikte olan son derece önemli bir araçtır. 1980'den günümüze kadarki yılların bütçe çağrı metinleri incelendiğinde "planların varlığının" unutulmuş olduğu açıkça görülmektedir.

Normal olarak yıllık program bütçeden önce hazırlanıp bağlanır ve bütçe büyüklüklerini etkiler. Ancak 1980'den bu yana çoğu kez bütçeler fiilen yıllık programlardan önce bağlanır hale gelmiştir. Kaldı ki, yıllık programların bütçeden önce bağlandığı durumlarda da siyasi otoritenin planı önemsemez tutumu nedeniyle bütçeler ile yıllık programlar arasında kurulan bağlantılar şekilsel olmaktan öteye geçememiştir (14). Zaten bu nedendir ki, bütçe yasa tasarısıyla birlikte Meclise (TBMM'ye) sunulan belgeler arasında yer alan "Milli Bütçe Tahmin Raporu"-bu rapor DPT tarafından hazırlanmaktadır- işlevsiz hale gelmiştir.

Hatta bütçenin plan ve yıllık programla ilişkisinin kesilmesi bir yana, yıllık programların bile planla gerçek anlamda bir ilişkisi kalmamıştır. Özellikle 7 nci ve 8 nci Plan uygulamalarıyla bu ilişki tümünden koparılmıştır (15).

Sonuçta, 1980'den bu yana pekişen bu uygulamalar sonucunda ülkemizde 1970'lerden itibaren kabul edilen ve geliştirilmesi beklenen "program - bütçe sistemi" (PBS) "adı var kendisi yok" konumuna getirilmiştir. Aslında bir bakıma yapılan, PBS adı altında klasik bütçe esaslarını devam ettirmek olmuştur. PBS, sadece bir şekil değişikliği, bütçe sınıflandırılmasında bir kodlama değişikliği olarak kalmış ve kamu yönetiminde etkinliği artırıcı ekonomik ve mali araç olma özelliği kullanılmamıştır.

Bütçe dışındaki müdahale araçlarının sayısı ve boyutlarının artmasıyla (ileride değinilecektir) birlikte sorun bir bakıma kalıcılaştırılmıştır. Bütçeyle ilgili olarak yukarı-

da sözü edilen gelişmeler olmasaydı bile,homojen bir yapı göstermeyen bu yeni ve dağınık müdahale araçları arasında bütünlüğün sağlanması ve plan-program ilişkisinin kurulması mümkün olmayacaktı.

40

İşte Türk kamu mali yönetiminin üzerinde durduğu zemin böyle bir mali yapıdır(16).Yüzyıl sonunda geline mali yapı,derleme ve toparlama güçlüğü çekilen,envanteri dahi çıkarılmakta zorlanılan bir yapıdır.Hem mevzuat,hem de yönetim açısından çok başlılık hakimdir.Bir yandan mali müdahale araçlarının çoğalması ve devlet tüzel kişiliğinin parçalanması,böylece de kamu maliyesinin merkezinde bulunan bütçenin (özellikle reel harcamalar bölümün) görece önemsizleşmesi süreci yaşanırken, diğer yandan da kamu mali yapısının büyümesi önlenememekte ve müdahale araçları arasında çakışmalar/çekişmeler giderek daha fazla görülür olmaktadır.

Bütünlüğün ve gelecek perspektifinin kaybolduğu böyle bir yapı başlangıçta sermaye kesimlerinin genel menfaatleriyle örtüşüyordu.Çünkü,başka ülke pratikleri de göstermektedir ki,otorite kaybı,dağınıklık ve kargaşa,mali gücün ve dolayısıyla kamu gücünün kamu yararı yerine,sermaye kesimlerinin çıkarına daha doğrudan kullanılmasını sağlamaktadır. Ancak,başlangıçta sermaye çevrelerinin talebi ve desteğiyle ortaya çıkan bu yapı,bütçe süreci giderek gizlilik ve keyfiliğe dayalı olmaya yöneldiği için,zamanla iktidar üzerinde dolaysız etkileri olan sermaye çevreleriyle sınırlanır, hatta bu kesimin dahi çok küçük bir kısmına hizmet eder hale gelmektedir.Ve bu süreçte artık ikincil bölüşüm ilişkileri ön plana çıkmaya başlar ve iktidara yakın olmayan çıkar grupları ve hatta kişisel sermayedarlar kendilerini rant aktarım mekanizmalarının dışında bulurlar.Dolayısıyla,bu yapıyı hararetle savunanlar gün gelir sınıflarının genel çıkarları adına itiraz etmeye başlarlar.Nitekim,Türkiye'de de benzer gelişmeler olmuştur.Bu yapının oluşmasına en büyük katkıyı verenler,bugün bu yapının değişmesini herkesten çok ister konuma gelmişlerdir.

Bu politikaların oluşmasında katkısı olan veya en azından göz yuman DB bile bu yapının sürdürülemeyeceğini gecikerek de olsa görüp sorunun çözümüne yönelik "Kamu Mali Yönetim Projesi" başlığını taşıyan bir proje teklifini 1995 yılında o günkü hükümete sunma durumunda kalmış;proje,hükümet tarafından benimsenmiş ve ardından çalışmalar başlamış ancak sonuçlandırılmamıştır.Ya henüz rantların tükenmediğinin düşünüyor olmasından ya da bu yapının sürdürülemez olduğunun henüz görülemeyişinden dolayı,gerek sermaye çevreleri gerekse siyasi iktidarlar bu uyarıyı dahi görmezden gelmişlerdir.Bu kayıtsızlık 22 Aralık 1999 tarihli stand-by anlaşmasının imzalanmasıyla sona ermiştir.Sermaye kesimlerinin desteği,IMF ve DB'nin etkisi,bürokrasinin baskısıyla siyasal iktidar mali yapının tıkandığı gerçeğini kabul etmek ve gereğini yapmak durumuna gelmiştir.Aslında,8 nci Plan çalışmaları çerçevesinde oluşturulan özel ihtisas komisyonlarından birinin isminin (Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık) olması ve plan hazırlık çalışmalarını başlatan Başbakanlık genelgesinde gelecek dönemde kamu hizmetlerinde etkinliği ve saydamlığı

yaygınlaştırıcı düzenlemelerin yapılması gereğine öncelikli bir hedef olarak yer verilmesi,uzlaşımın önceden sağlandığını göstermektedir.

IMF ve DB'nin Türkiye'yi yöneten siyasal iktidarlara birlikte paylaştıkları ancak asla itiraf edilemeyen mali iflas sorumluluğunun şimdilik bilinen son durağı önceden benzeri pek görülemeyen bir niyet mektubuyla başlatılan stand-by anlaşması olmuştur.Çözüm önerileri incelendiğinde,önerilen mali yönetim yapılandırılmasının kamu harcamalarının kısıtlanması temelinde şekillendirildiği,bir başka ifadeyle devletin ekonomiye müdahale alanlarının daraltılması anlayışlarının temel bir politika olarak değiştirilmeden korunduğu görülmektedir.Oysa,bugünkü yapıya gelmesinde,daha önce de vurguladığımız gibi,devletin ekonomiye müdahale edemez duruma getirilmesinin önemli bir katkısı olmuştur.Demek ki, "yanlış"ta ısrar (bu,uluslar arası finans kuruluşlarının temsil ettiği çıkarlar açısından yanlış olmayabilir) sürdürülmektedir;bir başka açıdan,iç siyasal ve teknik karar alıcılar ülkeyi uluslar arası sermayenin talepleri doğrultusunda yönlendirmede ulusal çıkarlar açısından bir zaafiyet veya aykırılık görmemektedir.

Öte yandan,buradaki konumuz açısından,bizim de katıldığımız ve destek verdiğimiz, finansal sorumluluğun sağlanması (devletin kullandığı kaynakların hesabı tam olarak vermesi) ve performans sorumluluğunun sağlanmasına (hizmette verimlilik ve etkinliğin artırılması) yönelik düzenlemeler stand-by içinde tali niteliktedir.Niyet mektubunda önerilen yeniden yapılandırma çalışmalarının gerekleri yerine getirildiğinde,pek muhtemeldir ki bütçe büyüklükleri daha gerçekçi belirlenmiş olacak,kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin ölçülebilmesi imkan dahilinde olabilecek ve dolayısıyla bütçeye daha saydam bir görünüm kazandırılmış olacaktır;ama bu,bütçenin "kamu hizmetini yeterince üretmediği" gerçeğini değiştirmeyecektir.

## 1. KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNDEKİ GELİŞMELER

### 1.1. Konsolide Bütçenin Milli Gelirdeki Payı

Bütçe harcamalarından önce bütçe dışı harcamaları da içeren toplam kamu harcamalarının 70'lerin sonundan günümüze kadar seyrine bakılması uygun olacaktır.(14) Görülen en önemli eğilim, kamu harcamalarının hızlı bir büyüme sürecinde olduğudur. Merkezi bütçe yanında, fon bütçelerinin ve döner sermayelerin de kapsadığı toplam kamu harcamalarının milli gelirdeki payı zaman içinde yükselmektedir. Bu gelişmeye bakılarak, liberal çevrelerce devletin büyütüldüğü yorumu yapılabilmektedir. Halbuki bu yorum yanıltıcıdır.Devletin büyüklüğünün gerçek boyutlarıyla belirlenebilmesi için,borç faizlerinin şişirdiği transfer harcamalarının kamu harcamalarından hariç tutulması gerekir.Hesap bu şekilde yapıldığında görülüyor ki,devletin büyüklüğünün gerçek ölçüsü olan reel kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı dönem sonunda (1999-2002 dönemi) yüzde 20'yi ancak bulabilmektedir. Bu büyüklükler gösteriyor ki, iddiaların aksine devlet küçültülmekte,eritilmektedir(Tablo 13).

**TABLO 13: 80 SONRASI DÖNEMDE ALT DÖNEMLER İTİBARIYLA TOPLAM KAMU HARCAMALARININ BOYUTLARI (GSMH' ya oranla yüzde değerler)**

	1977-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-96	1997-98	1999-02*	2001	2002*	2003**
Toplam Kamu Harcamaları	26,5	23,4	25,2	28,5	28,5	32,8	44,3	49,6	44,2	42,6
Transfer Harcamaları	5,3	4,0	7,6	8,3	12,8	14,2	24,0	29,4	24,8	24,2
Reel Kamu Harcamaları	21,0	19,8	17,6	20,2	15,7	18,6	20,3	20,2	19,4	18,4

Kaynak: DPT Yıllık Raporları

(\*) 2002 Gerçekleşme Tahmini, (\*\*) Program

Bir başka açıdan bakıldığında, 1977-80 döneminde milli gelirin yüzde 26.52'i büyüklüğünde bir toplam kamu harcaması yüzde 21,0 oranında bir reel kamu harcamasına izin verirken, dönemin sonunda yüzde 44.3 büyüklüğündeki bir kamu harcaması ancak yüzde 20.3'lük bir reel kamu harcaması olanağı bırakmaktadır. 2003 yılında ise, reel kamu harcamalarındaki bu büyüklüğün daha da aşağıya çekilmesi öngörülmektedir.

Reel kamu harcamaları faiz dışı harcama olarak da tanımlanabilir. Sonuç, bu durumda da değişmemektedir. Örneğin 2002 yılında gerçekleşmesi beklenen kamu harcaması/millî gelir oranı yüzde 44,2 iken faiz dışı toplam harcama/millî gelir oranı yüzde 25,3'e gerilemektedir. Yani, devlet sermaye kesimine faiz transferi yapabilmek için kamu harcamalarının faiz dışı bölümünü sınırlamaktadır. Bu büyüklükler gösteriyor ki, Türkiye'de hizmet devleti yerine sermayeye rant aktarma organı işlevini görmeye başlayan bir devlet yapısı oluşmuştur.

Aynı analiz kamu harcamalarının en önemli ögesi olan konsolide bütçe için de yinelenildiğinde, kamu harcamalarındakine benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Konsolide bütçe büyüklüğü 2002 yılında yüzde 42,3 iken faiz ödemeleri bu büyüklükten düşüldüğünde, ekonominin milli gelirin yüzde 23,4'ü boyutunda bir bütçeyle yönetilmeye çalışıldığı görülmektedir (Tablo 14). Eğer önceki kamu harcamaları analizinde olduğu gibi bütçe büyüklüğünden sadece faiz ödemeleri değil toplam transfer harcamaları düşülmüş olsaydı, 2002 yılı için reel konsolide bütçe harcaması/millî gelir oranının sadece yüzde 13,9 olduğu görülecekti.

**TABLO 14: 80 SONRASI DÖNEMDE ALT DÖNEMLER İTİBARIYLA BÜTÇE HARCAMA BÜYÜKLÜKLERİNDEKİ DEĞİŞİM (GSMH'ya Oranla)**

	1977-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-98	1999-2000	2001	2002	2003*
Bütçe Harcamaları	20,7	18,8	16,3	19,7	25,6	35,9	37,2	45,7	42,3
Faiz hariç bütçe har.	20,1	17,7	13,6	16,2	16,8	22,2	20,9	22,4	23,3
Gerçek bütçe harcama. (cari + yatırım)	13,3	11,7	9,1	11,7	10,6	13,7	12,8	13,9	12,8

(\*) Bütçe Hedefi

Kaynak: 1977-1993 yıllarına ait veriler: Maliye Bak. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müd. (1995), 1994-2003 Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web Sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

Konsolide bütçenin milli gelirdeki payının 80 sonrası dönemde yıllar itibariyle dağılımı ise Tablo 15/1, 15/2 ve 15/3 'te verilmektedir.

**TABLO 15/1: KONSOLİDE BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARI (1980-89)**  
(Milyar TL)

Yıllar	BÜTÇE GİDERİ			BÜTÇE GELİRİ		AÇIK		Bütçe Harcamaları/ GSMH (Yeni Seri)
	Başlangıç	Yıl Sonu	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öng.	Gerç.	
1980	770,1	1384,6	1.147,6	720,1	988,3	-50	-159	21,6
1981	1.558,8	1.931,3	1.633,0	1.498,8	1.536,4	-60	-96	20,4
1982	1.804,7	2.159,5	1.764,9	1.739,7	1.622,2	-65	-143	16,6
1983	2.600,0	3.459,5	2.914,9	2.450,0	2.695,6	-150	-219	20,9
1984	3.285,0	4.981,6	4.278,3	2.985,0	3.770,0	-300	-508	19,3
1985	5.542,2	7.287,4	6.493,3	5.042,2	5.980,2	-500	-513	18,4
1986	7.254,1	9.082,5	8.311,4	6.750,0	7.153,6	-504	-1.158	16,2
1987	11.050,7	13.480,6	12.791,0	10.120,0	10.444,6	-931	-2.346	17,1
1988	20.881,9	23.133,3	21.446,0	18.429,5	17.587,3	-2.452	-3.859	16,6
1989	32.933,5	39.860,0	38.871,2	28.456,3	31.368,6	-4.477	-7.503	16,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web Sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

**TABLO 15/2 : KONSOLİDE BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARI (1990-1999)**  
(Milyar TL)

Yıllar	BÜTÇE GİDERİ			BÜTÇE GELİRİ		AÇIK		Bütçe Harcamaları/ GSMH (Yeni Seri)
	Başlangıç	Yıl Sonu	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öng.	Gerç.	
1990	64.400	68.781	68.354	53.860	56.573	-10.540	-11.781	17,2
1991	101.265	133.950	132.400	105.321	99.085	4.056	-33.315	20,9
1992	207.866	221.795	225.398	175.880	178.070	-31.986	-47.328	20,4
1993	397.179	507.887	490.437	366.400	357.333	-30.779	-133.104	24,6
1994	818.840	957.573	902.454	727.000	751.615	-91.840	-901.702	23,2
1995	1.330.920	1.808.465	1.724.194	1.409.000	1.409.250	78.080	-314.944	22,0
1996	3.510.989	4.114.147	3.961.308	2.650.000	2.727.958	-860.989	-1.233.350	26,5
1997	6.254.921	8.364.230	8.050.252	6.254.921	5.815.099	0	-2.235.153	27,4
1998	14.789.475	16.193.667	15.614.441	10.800.000	11.811.065	-3.989.475	-3.803.376	29,2
1999	27.143.467	28.667.598	28.084.685	18.030.000	18.933.065	-9.113.467	-9.151.620	35,9

Kaynak: 1990-1993 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995), 1994-1999 Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web Sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

**TABLO 15/3 : KONSOLİDE BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARI (2000-2002)**  
(Milyar TL)

Yıllar	BÜTÇE GİDERİ			BÜTÇE GELİRİ		AÇIK		Bütçe Harcamaları/ GSMH (Yeni Seri)
	Başlangıç	Yıl Sonu	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öng.	Gerç.	
2000	46.713.341	49.531.993	46.705.028	32.685.000	33.440.143	-14.028.341	-13.264.885	37,2
2001	48.359.962	82.821.821	80.579.065	49.300.000	50.890.481	940.038	-29.688.584	45,7
2002	98.131.000	121.341.618	115.485.633	71.218.000	75.592.324	-26.913.000	-39.893.309	42,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

## 1.2. Yıl Sonu Ödeneklerinin ve Harcamalarının Konsolide Başlangıç Ödeneğinden Sapma Oranları

Bütçelerin iç ve dış piyasalara inandırıcılığı geniş ölçüde hedefleriyle uygulama sonuçları arasındaki sapma boyutunun tolere edilebilir sınırlar içerisinde kalmasına bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında, 80 sonrası dönemde ülkemiz bütçelerinin başlangıç hedefleriyle yıl sonu gerçekleştirmeleri arasında büyük sapmalar gözlenmektedir.

Yıl sonu bütçe açısının başlangıç bütçe açısından sapma oranı büyük boyutlara ulaşmaktadır, üstelik bu büyük boyutlu sapmalar, konsolide bütçe gelir hedeflerinin çoğu kez aşılmasına rağmen olmaktadır. Demek ki hemen hemen her yıl başlangıç ödenekleri yıl sonunda büyük boyutlarda aşılmaktadır. Nitekim yıl sonu harcamalarının başlangıç ödeneginden sapma oranı anılan dönemde 1982 ve 2000 yılları hariç yüzde 2.7 ile 66.6 arasında değişmektedir (Tablo 15/1,15/2,15/3,16/1,16/2,16/3).Görülüyor ki, en büyük sapma yüzde 66 ile bir kriz yılı olan 2001 yılında gerçekleşmiştir.

Niçin bu böyle olmaktadır?Çünkü hemen hemen her yıl,birkaç istisna yıl dışında hükümetler kendi iradeleriyle ödenek kaydetmekte ve/veya ek bütçe kanunlarıyla ödenek alınması yoluna gitmektedir. Böylece bu tür ödeneklere başvurulması sonucu başlangıç ödenegi ile yıl sonu ödenegi arasındaki sapmalar büyük boyutlara ulaşmaktadır. Anılan dönemde, sapma oranı yüzde 5.6 ile yüzde 79.8 arasında değişmektedir.

Her yıl bütçe yasa tasarısıyla beraber Maliye Bakanlığı'nca hazırlanarak ayrı bir kitap halinde yasama organına bir bütçe gerekçesi sunulmaktadır. Bu gerekçe içinde; bütçesi hazırlanan mali yıl için genel ekonomik durum, o mali yılın gider bütçe önerisi, bütçe gelirleri ve vergi politikası, gider bütçelerinin gelişimi, kadro istatistikleri, devlet borçları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında bilgiler, daha çok matematik ve istatistiksel verilere dayandırılarak yer almaktadır. Örneğin; her yıl sunulan bu kitaptan önceki yıllarda ek ödenek ve kaydedilen ödenek uygulamaları yapıp yapılmadığı konusunda rahatlıkla bilgi sahibi olunabilmektedir. İlginçtir, bu kitaplarda bir önceki yıl bu tür bir uygulamaya gidilmiş olsun veya olmasın ilgili yılın ödenek ihtiyaçlarının gerçekçi bir şekilde belirlendiği özenle vurgulanmaktadır. Neredeyse her yıl ilgili yılın ödeneklerinin tespitine ilişkin ifadeler geçmiş yıllardakinin noktasına ve virgülüne kadar aynıdır. Konuya ilişkin istatistikler olmasına, üstelik söz konusu kitaplarda bunlara yer verilmesine rağmen, önceki yılların ödenek ihtiyaçlarının neden gerçekçi bir şekilde belirlenmediği sorgulanmadan, her yıl aynı ifadelerin tekrarlanması doğaldır ki, bütçelerimizin güvenilirliğini ve inandırıcılığını azaltmaktadır.

Halbuki, bütçeler şablon metinler değildir; hükümetlerin topluma iç ve dış ekonomik çevrelere o yıl ekonomiyi mali ve parasal araçlarla nasıl yöneteceklerinin ve hangi hedeflere ulaşacaklarının açık ve net mesajlarının verildiği belgelerdir. Diğer bir deyişle, bütçeler hükümetlerin ekonomiye ilişkin niyetlerinin açıklandığı belgelerdir. Başlangıçta verilen mesajlar ile yıl içinde ve sonunda gerçekleşenler arasındaki farklar tolerans sınır-



larının dışında sapmalar gösterir ve bu sık sık tekrarlanırsa, o hükümetlerin ekonomi politikalarına da bütçelerine de güven duyulmaz.

Bu açıdan bakıldığında, bütçelerimiz 1980'den bu yana giderek inandırıcılığını yitirmektedir.

**TABLO 16/1 : YIL SONU ÖDENEKLERİN VE HARCAMALARININ KONSOLİDE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİNDEN SAPMA ORANI (1980-1989) (Milyar TL)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Başlangıç Ödeneği (1)	770	1.558	1.804	2.600	3.285	5.542	7.254	11.050	20.881	32.933
Yıl Sonu Ödeneği (2)	1.384	1.931	2.159	3.459	4.981	7.287	9.082	13.480	23.133	39.860
Harcama (3)	1.147	1.632	1.764	2.914	4.278	6.493	8.311	12.790	21.446	38.871
Sapma Oranı I (2/1)	179,8	123,9	119,7	133,1	151,6	131,5	125,2	122	110,8	121,1
Sapma Oranı II (3/1)	149,0	104,8	97,8	112,1	130,2	117,2	114,6	115,7	102,7	118,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995)

**TABLO 16/2 : YIL SONU ÖDENEKLERİN VE HARCAMALARININ KONSOLİDE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİNDEN SAPMA ORANI(1990-1999) (Milyar TL)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Başlangıç Öd. (1)	64.400	101.265	207.866	397.179	818.840	1.330.920	3.510.989	6.254.921	14.789.475	27.143.467
Yıl Sonu Öd. (2)	68.781	133.950	221.795	507.887	957.573	1.808.465	4.114.147	8.364.230	16.193.667	28.667.598
Harcama (3)	68.354	132.400	225.398	490.437	902.454	1.724.194	3.961.308	8.050.252	15.614.441	28.084.685
Sapma Or. I (2/1)	106,8	132,3	106,7	127,9	116,9	135,9	117,2	133,7	109,5	105,6
Sapma Or. II (3/1)	106,1	130,7	108,4	123,5	110,2	129,6	112,8	128,7	105,6	103,5

Kaynak: 1990-1993 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995), 1994-1999 Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web Sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

**TABLO 16/3 : YIL SONU ÖDENEKLERİN VE HARCAMALARININ KONSOLİDE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİNDEN SAPMA ORANI (2000-2002) (Milyar TL)**

	2000	2001	2002*
Başlangıç Ödeneği (1)	46.713.341	48.359.962	98.131.000
Yıl Sonu Ödeneği (2)	49.531.993	82.821.821	121.341.618
Harcama (3)	46.705.028	80.579.065	115.485.633
Sapma Oranı I (2/1)	106,1	171,3	123,7
Sapma Oranı II (3/1)	100,0	166,6	117,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web Sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

### 1.3. Ekonomik Tasnife Göre Bütçe Harcamalarının Gelişimi

80'li yıllarda hükümetlerin vergi rezervlerine politik nedenlerden ötürü yönelemeyişi ya da yönelmek istemeyişleri "vergi yerine borçlanma tercihinin dayalı" bir bütçe harcama modelinin benimsenmesini gündeme getirmiştir. Bir de buna bütçenin mevcut ve

potansiyel gelirlerinin bir kısmının fon sistemiyle bütçe dışına çıkarılması uygulaması eklenince-bu uygulamaya ileride değinilecektir- bütçelerin "sıkıştırılması" kaçınılmaz hale gelmiştir. "Sıkıştırılmış bütçe", "eldeki kaynak kadar hizmet" anlamına gelmektedir. Vergi yerine borçlanma tercihinin yapılması ve fon uygulaması sonucu eldeki kaynak erimekte ve hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelik bütçe ödenekleri daralmaktadır. Gerçi 2000 yılında başlatılan fon tasfiyesi süreci ile (geriye sadece 5 fon kalmıştır.) bütçe kapsamına alınan fonların gelirleri bütçe gelirlerine dahil edilmiştir ancak bu katkı çok sınırlı düzeyde kalmıştır, ayrıca faizin bütçeye yükü her geçen yıl artmaktadır. Dolayısıyla, fonların tasfiyesine rağmen (bu tasfiye süreci henüz tamamlanmamıştır) artan faiz yükü nedeniyle, sıkıştırılmış bütçe görüntüsü hala devam etmektedir. Doğal olarak bu tür sıkıştırılmış bütçe uygulamalarıyla, bütçelerimiz esnekliklerini ve birer ekonomi politika aracı olma niteliklerini yitirmişlerdir. Bütçelerimizin neredeyse yüzde 90'ı bağlı ödenek durumundadır. Diğer bir deyişle, bütçenin ödenekleri arasında değişiklik yaparak, ekonomik ve sosyal yaşamı yönlendirmek ve kamu kaynaklarını etkin kullanmak mümkün değildir(17).

Bütçe ödeneklerinin önemli bir kısmı faiz tarafından tüketilmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, yatırımlara çok az kaynak ayrılmaktadır. Yatırım harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı 1980-81-83 döneminde yüzde 21 iken, bu pay 1996-98 döneminde yüzde 6.9'a gerilemiş ve son yıllarda ise yüzde 5'ler civarında kalmaktadır.

1975-80 döneminde ise bu oran yüzde 19.8 idi. Bu gelişme trendi göstermektedir ki bütçelerimiz yatırım misyonu olmayan ve faiz yükü altında ezilen bir bütçe görüntüsü vermektedir. Zaten, başka bir tablo da beklenmemelidir. Türk ekonomisi 80 sonrası döneminde uygulanan liberal sağ iktisat politikaları sonucu üretimin ve sanayileşmenin dışlandığı bir ekonomik yapıya tutsak edilmiştir. Doğaldır ki böyle bir ekonomik yapının bütçesinin "yatırım vizyonuna" sahip olması son derece güçtür.

Ödenen faizler, 80 sonrası dönemde yapılan yoğun dış ve iç borçlanmaların bugüne olan birikimli yansımalarıdır. Bu borçlanmalar geçmişte ülkenin sermaye birikimine bir katkı sağlayabilmiş olsaydı "borç ödeme bütçesi" niteliğindeki bu bütçeler bir ölçüde mazur görülebilir ve iktisadi gelişmenin bir bedeli olarak değerlendirilebilirdi. Ancak durum hiç de öyle değildir. Bir kaç sanayi alt sektöründe yaratılan ek kapasiteler dışında sanayileşme adına yeni hiçbir şey yapılmamıştır (Bu kaynaklar sanayi, madencilik ve tarım gibi üretken sektörler yerine ulaştırma (otoyol yapımı vb.), haberleşme ve konut gibi üretken olmayan hizmet sektörlerine aktarılmıştır). Bugün ülke ekonomisini hala o çok kötülünen 1980 öncesinin sınırlı yapıyı taşımaktadır. O çok övünülen 80'li yılların ihracat patlamaları da her şeyini bu yapıya borçludur.

Bu borçlanmalarla bırakınız yeni teknolojik yatırımlara yönelmeyi, 80 öncesinden kalma bu sınırlı yapının rehabilitasyonu gerçekleştirilseydi bile Türkiye, bugünkünden

hiç kuşkusuz daha iyi bir konumda olurdu. Bu fırsatlar maalesef kaçırılmıştır. Artık hayıflanma zamanı değildir. Yaratılacak kaynaklarla bir yandan mevcut sınıai yapı süratle rehabilite edilirken diğer yandan üçüncü sanayi devriminin gelişen yeni sektörlerinin Türkiye'ye taşınmasının yolları aranmalıdır. Aksi halde, mevcut sınıai yapıyla Avrupa'nın yüksek performanslı ekonomileriyle baş etmek ve rekabet etmek mümkün değildir.

Karşılaştırma söz konusu harcamaların milli gelirdeki payı itibariyle yapıldığında sonuçlar daha da çarpıcıdır. 1980 yılında cari ve transfer harcamalarının payı aynı iken, 2002 yılında transfer harcamalarının payının cari harcamaları üçe katlaması faiz nedeniyle dikkat çekmektedir (Tablo 18).

Bütçenin dört önemli kaleminde dönem boyunca görülen ağırlık kaymaları, faizin bütçe ipoteğini açıkça ortaya koymaktadır. 2003 yılının yeni hedefleri ve altı aylık uygulama sonuçları, personel ödeneklerini 1980'lerde geriletildiği düzeyin daha da gerisine düşürücü özelliğindedir. Yatırım ödenekleri ise bütçenin en ağır çöküntüye uğramış kalemini oluşturmaktadır. 2003 yılı altı aylık uygulama sonuçları durumun daha da kötüleşeceğini göstermektedir. 2003 yılında yatırım ödenekleri açısından dönemin 2001 kriz yılındaki düzeyle neredeyse aynı en kötü düzeyine ulaşılmaktadır.

KİT'lere bütçeden yapılan transfer ödeneklerinin ise bütün "kara delik"söylemine rağmen dönem boyunca büyük bir kesintiye uğrattığı açıkça görülmektedir. Bu durum 2003 yılında da değişmemektedir

Faiz kaleminin dönem boyunca seyri izlendiğinde, kamu personelinden, yatırımlardan, KİT'lerden esirgenen ödeneklerin nereye gittiği çok çıplak bir biçimde gözlenmektedir. Faiz kıskacına giren bütçede 2003 yılı için henüz başlangıç ödeneğinde yüzde 45'lik bir faiz tahsisi yapıldığı görülmektedir. Bir başka deyişle, hükümet 2003 yılına bütçesinin sadece yüzde 55'ine hakim bir iktidar olarak girmektedir. 2003 yılının altı aylık uygulama sonuçları, hakim olunabilecek bütçe büyüklüğünün daha da aşağıya düşebileceğini göstermektedir (Tablo 19).

**TABLO 17: 80 SONRASI DÖNEMDE ALT DÖNEMLER İTİBARIYLA EKONOMİK TASNİFE GÖRE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI**

	1975-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-95	1996-98	1999	2000	2001	2002
<b>Cari</b>	46,4	37,0	33,9	44,8	38,0	33,4	32,7	29,1	25,4	26,9
Personel	35,4	24,6	23,9	35,6	29,7	25,0	24,6	21,4	18,9	20,0
Diğer Cari	11,0	12,3	12,0	9,2	8,3	8,4	8,1	7,8	6,4	6,9
<b>Yatırım</b>	19,8	21,0	19,1	14,2	7,3	6,9	5,5	5,3	5,1	6,0
<b>Transfer</b>	33,8	42,1	47,0	41,1	54,8	59,6	61,8	65,6	69,5	67,1
<b>Toplam</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: 1975-1993 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995), 1994-2002 Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web Sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

**TABLO 18: 80 SONRASI DÖNEMDE ALT DÖNEMLER İTİBARIYLA EKONOMİK TASNİFE GÖRE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN GSMH'YA ORANLARI**

	1975-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-95	1996-98	1999	2000	2001	2002
<b>Cari</b>	46,4	37,0	33,9	44,8	38,0	33,4	32,7	29,1	25,4	26,9
Personel	35,4	24,6	23,9	35,6	29,7	25,0	24,6	21,4	18,9	20,0
Diğer Cari	11,0	12,3	12,0	9,2	8,3	8,4	8,1	7,8	6,4	6,9
<b>Yatırım</b>	19,8	21,0	19,1	14,2	7,3	6,9	5,5	5,3	5,1	6,0
<b>Transfer</b>	33,8	42,1	47,0	41,1	54,8	59,6	61,8	65,6	69,5	67,1
<b>Toplam</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: 1980-1993 yıllarına ait veriler: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995),  
1994-2002 yıllarına ait veriler: Muhasebat Genel Müdürlüğü web sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

**TABLO 19: 80 SONRASI DÖNEMDE DÖNEMLER İTİBARIYLA BÜTÇENİN ÖNEMLİ HARCAMA KALEMLERİNDE AĞIRLIK KAYMALARI**

	1975-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-95	1996-98	1999-02	2001	2002	2003*	2003**
Personel/Bütçe	35,4	26,5	23,6	37,5	29,8	25,1	21,2	18,9	19,9	19,2	20,6
Yatırım/Bütçe	19,8	19,7	18,1	12,8	7,2	6,8	5,5	5,2	5,9	5,5	1,9
Faiz/Bütçe	2,7	5,6	15,5	20,3	33,4	35,5	44,5	50,9	44,8	44,8	50,2
KİT Trans/Bütçe	12,1	12,8	4,2	4,7	2,5	1,3	1,6	1,4	1,9	1,3	0,6
4 Kalem/Bütçe	70,0	65,2	62,3	75,6	72,9	68,7	72,8	76,4	72,5	70,8	73,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerçekleşmeleri

(\*) Başlangıç Ödeneği

(\*\*) Altı Aylık Gerçekleşme

## 2. KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNDEKİ GELİŞMELER

Dönem boyunca konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılamaya yetmediği görülmektedir. Konsolide bütçe gelirlerinin ise büyük ölçüde vergi kaynaklı olduğu saptanmaktadır. Ayrıca, vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranının dönem sonunda ulaştığı düzeyin dönem başına göre bir hayli geride kaldığı belirlenmektedir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin vergi gelirleri ile finanse edildiğini söyleyebilmek mümkün görünmemektedir (Tablo 15/1, 15/2, 15/3 ve 20).

**TABLO 20: KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ İLE VERGİ GELİRLERİNİN  
KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİ KARŞILAMA ORANLARI  
(Milyar TL)**

Yıllar	Konsolide Bütçe Gideri (1.)	Konsolide Bütçe Geliri (2.)	Gideri Karş. Oranı (2/1)	Vergi Geliri (3.)	Gideri Karş. Oranı (3/1)
1980	1.148	988,3	86,1	749	65,3
1981	1.633	1.536,4	94,1	1.190	72,9
1982	1.765	1.622,2	91,9	1.306	74,0
1983	2.915	2.695,6	92,5	1.934	66,3
1984	4.278	3.770,0	88,1	2.372	55,4
1985	6.493	5.980,2	92,1	3.829	59,0
1986	8.311	7.153,6	86,1	5.973	71,9
1987	12.791	10.444,6	81,7	9.051	70,8
1988	21.446	17.587,3	82,0	14.232	66,4
1989	38.871	31.368,6	80,7	25.550	65,7
1990	68.354	56.573	82,8	45.399	66,4
1991	132.400	99.085	74,8	78.642	59,4
1992	225.398	178.070	79,0	141.601	62,8
1993	490.437	357.333	72,9	264.273	53,9
1994	902.454	751.615	83,3	587.760	65,1
1995	1.724.194	1.409.250	81,7	1.084.350	62,9
1996	3.961.308	2.727.958	68,9	2.244.094	56,7
1997	8.050.252	5.815.099	72,2	4.745.484	58,9
1998	15.614.441	11.811.065	75,6	9.228.596	59,1
1999	28.084.685	18.933.065	67,4	14.802.280	52,7
2000	46.705.028	33.440.143	71,6	26.503.698	56,7
2001	80.579.065	50.890.481	63,2	39.735.928	49,3
2002	115.485.633	75.592.324	65,5	59.631.868	51,6

### 2.1. Vergi Gelirlerinin Konuları İtibariyle Dağılımı

Seksenli yıllarda IMF-DB patentli "arz yönlü iktisat" politikaları izlenmiştir. Bu politikalar setinin en önemli ayağını oluşturan vergi politikası anlayışında, vergi oranlarının düşürülerek vergi gelirlerinin artırılacağı öngörülmüştür. Ancak bu beklenti, ne ABD'de ne İngiltere'de, ne de Türkiye'de gerçekleşmiş ve sonuçta adeta sermaye kesimlerine ulufe gibi dağıtılan istisna ve muafiyetler nedeniyle vergi sistemi mali fonksiyonunu yerine getiremez hale gelmiştir. Vergi gelirlerinin azalmasının bir diğer önemli nedeni ise, oto kontrol aracı niteliği taşıyan ve gelişmiş kapitalist ülkelerde sistemin vazgeçilmez bir unsuru kabul edilen servet beyannamesinin kaldırılmasının yol açtığı vergi kayıplarıdır. Niekim, Tablo 21'den de görüleceği üzere servet vergisinin toplam vergiler içindeki payı ihmal edilecek boyutlarda kalmıştır. Sonuçta, vergi yerine borçlanma tercihinin dayalı bir kamu harcama modeli ortaya çıkmıştır. Bu tercihin sonucunda fonlanabilir kaynaklar hızla erimiş ve kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelik kamu harcamaları giderek daralmıştır. Böylece rekor düzeye varan kamu açıkları ortaya çıkmıştır. Kamu açıklarının finanse edilebilmesi finans kesiminin katkılarıyla olmuş ve bu durum da finans kesiminin sağlıklı yapılmasına neden olmuştur. Bu kesimin en önemli kurumu olan bankacılık sistemi, fonlanabilir kaynaklarını reel sektörden kamu iç borç senetlerine kaydırarak asli fonksiyonlarından giderek uzaklaşmıştır. Benzer bir

durum reel sektördeki firmalar için de geçerli olmuştur. Türkiye'nin önde gelen firmaları giderek yatırım ve üretim ortamından uzaklaşarak finansal kesimden nemalanan rantiyer-tipi-faaliyet dışı kazançlara yönelmiştir. Nitekim, İstanbul Sanayi Odası tarafından her yıl yayımlanan 500 büyük firma anket sonuçları bunu çok açık biçimde belgelemektedir. Aynı şekilde yabancı sermaye de sabit sermaye yatırımları yerine spekülatif arbitraj ögesinden yararlanarak kamu iç borç kağıtlarına (yüksek faiz-düşük kur marjından yararlanarak) öncelikle yönelmiş olduğu görülmektedir.

Vergi gelirlerinin gelişimi incelendiğinde, dönemin başlangıcındaki gelir vergisi ağırlıklı yapının dönem sonuna doğru mal ve hizmetlerden alınan vergiler ağırlıklı bir yapıya dönüştüğü saptanmaktadır. Bu dönüşüme 1985'te başlatılan "Katma Değer Vergisi" uygulamasının önemli katkısı olmuştur(Tablo 21).

**TABLO 21 : 80 SONRASI DÖNEMDE ALT DÖNEMLER İTİBARIYLA VERGİ GELİRLERİNİN KONULARINA GÖRE YÜZDE DAĞILIMI**

	1980	1981-83	1984-88	1989-93	1994-98	1999	2000	2001	2002	2003*
Gelirden Al. Vergiler	61,9	60,6	50,3	50,5	40,5	44,2	39,6	39,4	32,4	30,4
Servetten Al. Vergiler	0,9	1,8	1,1	0,9	0,8	1,2	1,3	1,1	1,2	2,7
Mal ve Hizm. Alı. Vergiler	27,4	26,1	29,4	31,7	40,0	41,3	42,9	45,6	50,4	52,3
Dış Tic. Alı.Vergiler	9,8	11,3	18,1	16,9	16,4	13,3	16,2	14,0	15,9	14,6
Kaldırılan Vergiler	0,0	0,2	1,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Bütçe Hedefi

Kaynak: 1980-1993 yıllarına ait veriler : Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995),

1994-2003 yıllarına ait veriler : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

## 2.2. Vergi Gelirlerinin Tahsilatının Dağılımı

Vergi politikasında yapılan tercihler sonucu dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerine katkısı her geçen yıl artmaktadır(Tablo 22). Bilindiği üzere, dolaylı vergiler geliri hangi düzeyde olursa olsun tüketiciler tarafından ödenen vergilerdir. Bir tüketim sözü konusu olduğunda kişi hangi gelir grubunda olursa olsun bu vergiyi ödemek durumundadır. Bu yönüyle dolaylı vergiler "adil olmayan bir vergi türü" olarak değerlendirilir.

Dolayısıyla, bütçenin yükünün giderek dolaylı vergilerce taşınıyor olması, vergi adaletinin giderek bozulduğu anlamına gelmektedir. Gelir dağılımının sorunlu olmadığı bir ekonomide bu durum bir ölçüde mazur görülebilir. Ancak gelir dağılımının giderek bozulduğu bir ekonomide -ülkemizdeki durum böyledir- bu ilave yükün daha fazla taşınabilmesi sosyolojik açıdan mümkün değildir.

**TABLO 22 : 80 SONRASI DÖNEMDE ALT DÖNEMLER İTİBARIYLA VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATININ YÜZDE DAĞILIMI**

Yıllar	1980	1981-83	1984-88	1989-93	1994-98	1999	2000	2001	2002
Dolaysız Vergilerin Payı	62,8	62,4	51	51	44	45,4	40,9	40,5	33,7
Dolaylı Vergilerin Payı	37,2	37,6	49	49	57	54,6	59,1	59,5	66,3

Kaynak: 1980-1993 yıllarına ait veriler : Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995),

1994-2003 yıllarına ait veriler : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web sayfasındaki Kamu Hesapları Bülteni

### 3. KONSOLİDE BÜTÇE DENGESİNDEKİ GELİŞMELER

Açık bütçe politikası döneme damgasını vurmuştur. Döneme ait veriler, bir iki istisna yılı dışında bütçe dengesinin başlangıçta açık verecek şekilde planlandığını göstermektedir. Bütçe açıklarının gerçekleşme rakamları, uygulamada bütçe disiplininin büyük ölçüde yitirildiğini ortaya koymaktadır. Çünkü, bir iki istisna yılı dışında öngörülen bütçe açıkları yıl sonunda büyük boyutlarda aşılmıştır. Veriler, bütçe dengesindeki esas bozulmanın 1984 sonrasında ortaya çıktığını göstermektedir (Tablo 23).

### 4. FAİZ ÖDEMELERİNİN BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ

Vergi gelirlerinin yüzde kaçının faizlere aktarıldığının hesabı daha ilginç ve daha çarpıcı bir gelişmeye işaret etmektedir: Faizin bütçeye getirdiği yük arttıkça vergilerin faize giden kısmı giderek yükselmektedir. Nitekim, dönem başında, faizlerin bütçe içindeki payı yüzde 2,7 ve vergilerin faiz ödemelerini karşılama oranı yüzde 4,1 iken bu oranlar 2002 yılı sonunda sırasıyla yüzde 45 ve 87 olmuştur. Faizler vergi gelirlerinin yüzde 87'sini yutar hale gelmiştir. 2002 yılında hedeflenen oran yüzde 74 iken gerçekleşme yüzde 87 olmuştur.

Daha da önemli bir gelişme ise, 2003 yılı hedeflerinin henüz başlangıç aşamasında vergilerin yüzde 76'sının faizlere aktarılacağını öngörmesidir. 2002 yılındaki başlangıç hedefi ile gerçekleşme arasındaki 13 puanlık fark eğer 2003 yılı hedefleri açısından da gerçekleşirse faiz/vergi gelirleri oranı 2001 kriz yılından sonra dönemin en yüksek değerine (yaklaşık yüzde 90) ulaşmış olacaktır. Nitekim bunun işaretleri de görülmektedir. 2003 yılının ilk yarısında söz konusu oran yüzde 94'e ulaşmıştır (Tablo 23).

Bu durumda, 2001 yılında olduğu gibi, devletin vergi salma meşruiyeti tam anlamıyla sorgulanmaya başlanacak demektir. Hizmet üretmek için vergi aldığını söyleyen kamu yönetimi, büyük bölümünü ücretli kesimlerden topladığı vergi gelirlerini neredeyse olduğu gibi rantiyeye kesimine gelir transferi olarak aktarmasını açıklamakta bugün olduğundan daha fazla zorluk çekecektir.

**TABLO 23 : 80 SONRASI DÖNEMDE FAİZ ÖDEMELERİNİN BÜTÇE HARCAMALARI VE VERGİ GELİRLERİNE ORANI**

	1980	1981-83	1984-88	1989-93	1994-98	1999	2000	2001	2002	2003*	2003**
Faiz/Bütçe Harca.	2,7	5,6	15,52	20,28	34,54	38,2	43,5	51,4	44,8	44,9	50,2

Faiz/Vergi Gelirleri	4,1	8,0	23,68	33,26	57,46	72,5	77,1	103,2	86,9	76,2	93,9
----------------------	-----	-----	-------	-------	-------	------	------	-------	------	------	------

(\*) Bütçe Hedefi

(\*\*) Altı Aylık Gerçekleşme

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler;

Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerçekleşmeleri; Kamu Hesapları Bülteni.

### 5. BÜTÇE HARCAMALARININ İDARİ/FONKSİYONEL DAĞILIMI

Bütçe harcamalarının sınıflandırılmasında ekonomik ayırım dışında iki ayırım şekli daha bulunmaktadır: İdari ayırım ile fonksiyonel (işlevsel) ayırım. Türkiye'deki devlet muhasebesinin yetersizlikleri yüzünden bütçe harcamalarını işlevsel açıdan anlamlı bir

ayırımı tabi tutmak mümkün değildir. Esasen bu nedenle, Bütçe Gerekçelerinde verilen ve idari/fonksiyonel üst başlığıyla sunulan veriler esas itibariyle idari ayırım temellidir. Genel ve katma bütçeli idarelerin belirli işlev alt kümeleri itibariyle sınıflandırılmaları sorunu çözmektedir. Çünkü kümelendirmeler ister istemez bazı keyfilikler taşımakta; bazı idarelerin hizmetlerinin birden fazla işlev kümesini ilgilendirmesi gibi sorunlar çözülememekte; daha da önemlisi, doğru kümelendirilmiş idareler için dahi, harcamaların tümüyle tek bir işleve yönlendirilmemiş olduğu dikkate alınmamaktadır(18).

Buna rağmen bu kümelendirme çabalarının büsbütün yararsız olduğu da söylenemez. Daha iyisinin yapılmasının veri tabanı itibariyle olanaksız olduğu bir ortamda, ana trendleri izlemekten kendimizi tamamen koparmamak bakımından bu çabalar olumludur. Ayrıca, harcama bileşimlerinin eğilimsel tahlilini yapmakla sınırlı kaldığımız sürece bu çabaların sonuçlarının anlamlı olduğunu da düşünebiliriz(19).

Tablo 24'ün izlenmesi bütçelerimizin 80 sonrası dönemde ne denli anti-sosyal bir yapıya büründüğünü anlamak için yeterli olmaktadır. Oldukça sorunlu gözüken 2001 yılı rakamları dışarıda tutulursa, 1980 - 2002 yıllarının karşılaştırılmasından şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Sermayeye dolaysız rant (faiz) aktarımlarının ipoteği altına giren bütçeleme süreci sonucu devlet, tüm fonksiyonları bakımından aşındırılmıştır.

Savunma harcamalarının azalışından ise herhalde kaygılanmak gerekmiyor; ancak burada fonlar aracılığıyla bütçe dışına çıkışın öneminin belirsizliğini koruduğunu belirtmek gerekir.

Ağırlıkla enerji, ulaşım, sulama gibi kolektif üretim alt yapısını ilgilendiren ekonomik hizmetlerin (bir anlamda bütçenin yatırımlarının) erime sürecinin, tüm diğer hizmet kalemlerinden daha dramatik olduğu görülmektedir.

Sosyal/kültürel gereksinime yönelik harcamaların görece öneminin ciddi bir şekilde azalmış olması, esasen zayıf olan sosyal devlet yapısının iyice çöküşüne yol açmıştır. Bu sürecin eğitim vergisi gibi ek yüklerin getirildiği bir dönemde ortaya çıkması ayrıca dikkate değerdir.

Ekonomik ayırımda da görüldüğü gibi, devleti devlet yapan işlevlerin bir bir erimesinin arkasındaki ana etken, sermayeye dolaysız rant aktarımlarının önceliği olmaktadır.

Bu yapı değişmedikçe, Türkiye'nin gelişmiş ülke statüsüne ulaşma hayallerinin asla gerçekleşmeyeceği açıktır. Daha vahimi, Türkiye'nin "gelişmekte olan ülke" kimliğinden "azgelişmiş ülke" kimliğine doğru geriye doğru yolculuk yapan ülkelere safına katılması için fazla bir mesafe kalmamıştır.



**TABLO 24 : 80 SONRASI DÖNEMDE İDARİ/FONKSİYONEL AYIRIMA GÖRE  
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ DAĞILIMI  
(Bütçe Gider Büyüklüğüne Oranla Yüzde Paylar)**

	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
<b>1.Genel İdare Hizmetleri</b>	66,5	54,4	50,4	46,8	40,6	37,4	41,6	38,9	39,4	38,0	39,7	37,9	45,4	36,2	38,6	33,8	29,4	36,4	30,6
Genel Hizmetler	45,1	30,7	25,9	26,6	24,2	19,0	24,3	20,1	24,0	22,0	23,8	24,3	30,6	22,2	25,1	21,3	18,7	23,1	19,3
Savunma	17,8	20,1	21,0	16,3	13,0	13,3	12,1	13,5	10,9	11,9	11,9	10,1	10,9	10,4	10,1	9,5	7,9	10	8,3
Adalet-Emniyet	3,6	3,6	3,5	3,7	3,4	5,1	5,2	5,3	4,5	4,1	4,0	3,5	3,9	3,6	3,4	3	2,8	3,3	3,0
<b>2. Ekonomik Hizmetler</b>	18,5	22,3	22,8	20,6	15,5	16,7	17,3	17,0	14,8	10,8	10,1	9,3	10,2	7,9	7,6	9,1	7,8	6,7	6,6
Tarım-Orman-Köy İşleri	5,1	5,8	5,4	5,2	4,3	5,7	6,6	6,2	5,2	3,9	3,3	2,8	3	2,4	2,6	2,6	2,2	2,2	1,9
Su İşleri	5,8	5,5	7,1	7,7	5,8	5,6	5,6	5,2	4,0	2,8	3,1	2,8	3,2	2,4	2,3	2,3	1,9	2,1	2,4
Karayolları	4,4	4,7	4,9	3,9	2,9	3,1	3,2	3,1	2,9	2,3	2,2	2,1	2,4	2	1,8	1,8	2,4	1,8	1,6
Bayındırlık	2,1	3,7	3,2	2,1	1,0	1,5	1,3	1,7	2,0	1,2	1,0	1,1	1	0,8	0,6	1,9	1,1	0,3	0,3
Ulaştırma	0,7	2,2	1,8	1,3	1,0	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3
Madencilik	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
<b>3.Sosyal Hizmetler</b>	14,9	15,7	15,6	15,9	15,9	25,5	22,9	26,1	22,1	18,1	16,6	15,1	16,2	16,3	15,6	13,3	11,8	13,3	18,3
Eğitim	10,9	12,0	11,6	11,6	12,1	18,8	17,3	19,7	16,6	13,4	12,2	11,0	11,9	12,4	11,8	10,1	8,7	10,1	9,2
Sağlık	2,9	2,6	2,7	3,0	12,6	4,7	4,0	4,7	3,9	3,5	3,3	3,0	3,2	3	2,9	2,4	2,3	2,4	2,4
Kültür-Turizm	1,1	1,1	1,3	1,3	1,0	0,9	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Diğer Sosyal Hizmetler	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	1,1	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	6,3
<b>4. Borç Faiz Ödemeleri</b>	0,1	7,6	11,2	16,7	28,0	20,4	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	28,2	39,6	38,2	43,8	51	43,6	44,5
<b>TOPLAM</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Başlangıç Ödeneği

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri

## 6. BÜTÇE İLKELERİNDEN SAPMALAR

Bütçenin "Genellik İlkesi", gelirlerin gayri safi usule göre toplanması ve bütçeye işlenmesi ile gelirlerin belli giderlere tahsis edilmemesini içerir. İlkinde, gelirin toplanması için yapılan harcamalar, gider bütçesinde ilgili tertipte gider olarak yer alır ve net geliri saptamak için mahsup işlemi yapılmaz ve bütçede görünen de net gelir değildir. İkincisinde ise, devletin yaptığı bir hizmet için o hizmet karşılığı gelir elde etmesi halinde, bu gelir o hizmeti yapan kuruluşun geliri olarak görülmemekte ve Hazine gelirlerine kaydedilmektedir. Böylece, ilgili kuruluşun kendisine verilen ödeneği özel gelirlerle çoğaltması mümkün olmamakta ve dolayısıyla harcama yetkisi verilen ödenekle sınırlı kalmaktadır.

Bütçenin "Birlik İlkesi" ise, devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bütçe içinde toplanması anlamına gelir. Böylece, devletin tüm gelir ve giderlerinin görülmesi mümkün olmakta ve dolayısıyla bütçenin denetimi kolaylaşmaktadır.

Bütçenin bu iki temel ilkesinin çok katı biçimde uygulanmaları zamanla bütçecilikteki gelişmelerin izlenmesini engeller hale gelmiştir. Ekonomik ve toplumsal değişimler bu ilkelere çeşitli ayrıcalıkların getirilmesini gerekli kılmış ve uygulama o yönde gelişmiştir.

Tek Bütçe sisteminde de benzer bir gelişme olmuş ve bu ilkeler önemli ölçüde esnetilmiştir. Bu esnetilme sonucu, Türk kamu maliyesinin müdahale araçları giderek

çeşitlenmiştir. Bunlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

-Katma Bütçeli İdareler,

-Özel Bütçeler (Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası ve Su ve Kanalizasyon İdareleri)

-Özerk Bütçeler (KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kamu Tüzel kişiliğine sahip diğer kuruluşlar)

-Döner Sermaye İşletmeleri,

-Fon Uygulamaları

Bu listeye daha önce de ifade edildiği üzere, son yıllardaki yaygınlığıyla vakıf uygulamaları da eklenebilir (Vakıflar aracılığıyla, kamu kaynaklarının kullanımı bütçe dışına çekilmekte ve denetimsiz bir alan yaratılmaktadır).

Yerel yönetimlerin özel bütçelere, KİT'lerin ise özerk bütçelere sahip olmaları, bunlar ayrı hizmet kademeleri olduğu için bütçenin sözü edilen iki temel ilkesinin "olumlu istisnaları" olarak kabul edilebilir. Keza aynı şekilde, sosyal güvenlik kuruluşları özel konularından ötürü "olumlu bir istisna" olarak değerlendirilebilir. Katma bütçeli idareler ise, hizmet maliyetlerinin bir kısmının hizmetin niteliği gereği hizmetten yararlananlara ödettilmesi ihtiyacından kaynaklanan zorunlu bir istisna olarak görülebilir. Kaldı ki, bu uygulamayla kamu maliyesi disiplininin uzaklaşmaması ve parlamento denetiminin dışına çıkılmamasıdır. Bu açıdan bakıldığında, bu uygulama da "olumlu bir istisna" olarak değerlendirilebilir.

Bu durumda doğal olarak, KİT'lerin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının dışındaki kamu tüzel kişiliğine sahip diğer özerk bütçeli kuruluşlar, döner sermaye işletmeleri ve fonlar "olumsuz istisnaları" teşkil etmektedir (Kamu tüzel kişiliğine sahip bu tür özerk bütçeli kuruluşların sınırlı sayı ve alanlarda özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışması, çalışma özellikleri gereği doğaldır. Doğal olmayan bunların sayısının artırılması ve bu uygulamanın yaygınlaştırılmasıdır). Bu kuruluşların sayıları ve boyutları son onbeş yılda sürekli büyümektedir. Son yıllarda bunlara bir de vakıflar eklenmiştir. KİT'lerin dışında genel ve katma bütçelerle yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin bu kuruluşca yürütülmeye başlaması ve uygulamaların giderek yaygınlaştırılması, kamu kaynaklarının kontrolsüz harcanması anlamına gelmektedir. Böylece bu tür uygulamalarla hem kamu maliyesi disiplininin uzaklaşmakta hem de parlamento denetiminin dışına çıkmış olmaktadır.

Bu uygulamalardan mali hukuk sistemini en fazla tahrip eden uygulama fonlar olmuştur. 1980'li yılların mevzuat tür ve sayıları özel harcama usulleri, bilinen denetim süreçlerinin ve temel mali yasalarının dışına çıkışlarıyla adeta bir "fon ekonomisi" oluşmuştur(20).

Fonların olağandışı boyutlarıyla kamu maliyesinde yaptığı bu tahribat, bu uygulamalara karşı olduklarını söyleyen SHP ve DYP koalisyonunun protokolünde ve programında önemli bir gündem maddesi olmuş ve fonların tasfiye edileceği ifade edilmiştir. İlk icraat olarak 1992 yılında fonların gelirleri Hazine iç Ödemeler Saymanlığında "Müşterek Fon Hesabında toplanmıştır. Bu hesap, amaçlanılan tersine disiplini sağlayamamış fon mevzuatı yürürlükte olduğundan fon kargaşasına neden olmuştur.

1993 yılında ise, Bütçe Kanununa konulan bir hükümlerle "fonların bir kısmının bütçeye alınması" uygulaması başlatılmış ve bu uygulama her yıl bütçe kanunlarına konulan hükümlerle devam ettirilmiştir. Fonların bütçe içine alınması, gelirlerinin bütçeye gelir kaydedilmesi ve kendilerine özel ve sınırlı ödenek verilmesi şeklinde olmuştur. Yapılan fonların bütçeleştirilmesi değil, biçimsel olarak fonların bütçe içinde gösterme ve "yasalarla tahsisli" gelirlerine el koymadır. Bütçeleştirme her mali yılda, devletçe toplanacak gelir ve giderlerin bütçe ilkelerine, kurallarına ve bütçeleme süreçlerine göre bütçe kanunlarında belli edilmesidir. Halbuki, 1993'den bu yana her yıl bütçe kanununa konulan fonlara ilişkin hükümlerle böyle bir işlem yapılmamıştır. Bu hükümlerle sadece toplu ödenek ve aktarma yapılmış, gerçek anlamda bir bütçe masrafı gösterilmemiştir. Fonların maliye disiplininin uzak gelir toplama ve harcama yöntemleri, dolayısıyla devam etmiştir. Adeta bir nevi, bu uygulamayla fonların yapısal bozuklukları bütçeye taşınmıştır. Bunun doğal sonucu olarak, bu uygulamayla bozulan kamu maliyesi disiplini sağlanmaya çalışılırken bu kez kaçınılmaz bir şekilde zaten zar zor yürütülen bütçe disiplini bütçenin kontrolden çıkmıştır.

1993 yılında 63 adet fon bütçe kapsamı içine alınmıştır. 1999 yılında uygulamaya konulan Ekonomik İstikrar Programında ise tasfiye edilecek fonlar belirlenmiş ve yeni fon oluşturulmaması öngörülmüştür. 15.02.2000-01.01.2002 tarihleri arasında toplam 69 adet fon tasfiye edilmiştir. Sırada tasfiye edilecek daha çok sayıda fon bulunmaktadır. 21.02.2001 tarihli ve 4629 sayılı Kanun ile 26.06.2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanun, tasfiye edilen fonların büyük bir kısmının yasal dayanağını oluşturmaktadır. Mevcut durumda ise Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç tüm bütçe içi fonlar kaldırılmış durumdadır. Bütçe dışı fonlardan ise sadece 5 tanesi faaliyetine devam etmektedir. Tasfiye edilmiş gözükten fonlardan 14 tanesi ayrı özel hesaplarda yönetmeliklerle fon uygulaması olarak varlığını sürdürmektedir. Bu özel hesaplara bütçeden transfer yapılabilirken özel hesaplardan bütçeye transfer ise mümkün olamamaktadır. Dolayısıyla, bu 14 fonun tasfiyesi gerçek anlamda bir tasfiye olmamıştır. Gerçek anlamda tasfiye, özel hesapların tasfiye edilmesi halinde mümkün olabilecektir.

Yerinde olduğunu düşündüğümüz fonların tasfiyesine ilişkin bu düzenlemeler yine de eleştiriye muhtaçtır. Saydamlığı sağlamayı iddia eden bu düzenlemelerin hazırlanış ve Parlamente'ya sunulmuş, hatta yasalaşma süreçleri saydamlıktan uzak kalmıştır. Örneğin, bugüne kadar tasfiye edilen fonlar, hangi gerekçelerle tasfiye edildiği, tas-

fiyenin öne alınma ve geciktirilme nedenleri konusunda ne kamu oyuna ne de parlamentoya bilgi verilmiştir. Aslında böyle olması da beklenemezdi. Çünkü tasfiye ve yeniden yapılanma süreci toplumun istekleri yönünde değil IMF-DB'nin isteğiyle yapılmaktadır. Öyle ki, yasalaşma süreci için Meclis İÇ TÜZÜK değişikliği bile yapılmış, milletvekillerinin görüşme hakları sınırlanmıştır.

1980'li yıllarda sayıları ve boyutları hızla artan fon sisteminin tasfiyesi ve bütçeleştirilmesi gerçekleştirilirken, son yıllarda "yerinden yönetim modeli" olarak geliştirilen bağımsız (özerk) idarelerin ve bütçelerin yaygınlaşmaya başlaması dikkat çekmektedir. Her biri ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip bu idareler "devlet tüzel kişiliğinin" ve dolayısıyla bütçe dışına çıkışın önemli birer aracısı olmuşlardır (Türk Standartları Enstitüsü, Türk Patent Enstitüsü, KOSGEB, Özel Çevre Kurumu, Toplu Konut İdaresi, Özelleştirme İdaresi, Sermaye Piyasası Kurulu, SPK Merkezi Kayıt Kuruluşu, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Türk Telekom A.Ş., Rekabet Kurumu, Türk Akreditasyon Kurumu, İŞ-KUR, Doğal Afet Sigortaları Kurumu, TİKA, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Şeker Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu bu idareler arasında sayılabilir. RTÜK bu tür bağımsız idari kuruluşlar arasında sayılmasına karşın gelir ve giderleri Genel Bütçe içinde gösterilen ilginç örneklerden birisidir). Sektör kuruluşları gibi gözükmelerine karşın, sayıları hızla artan bu kurum ve kuruluşlar, "sermaye hareketlerinin serbestleşmesi", "uluslararası ekonomi ile bütünleşme", "yeni bölüşüm dinamiklerine geçiş" gibi genel politikalara hizmet eden; kamu müdahalesini en aza indiriyor gibi gözükken; ancak, müdahalenin yönünü -uluslararası ekonomik bütünleşme lehine- değiştirmeye hizmet eden kurum ve kuruluşlar olarak idare ve mali sistem içinde yerlerini almışlardır. IMF ve DB'nin da kurulmasını uygun gördüğü bu kuruluşlar "devletin yeniden yapılanmasının" önemli birer aracı olduklarından, idari ve mali disiplin programı içinde yer almamaktadırlar. Dikkat çekilmesi gereken bir başka nokta ise, kamu tüzel kişiliğine sahip bu kuruluşların bazılarının kendi karar organlarının bulunmasıdır. Anayasa'ya göre (madde 8, 109, 112, 123) yasama organına karşı Başbakan ve Bakanlar Kurulunun sorumluluğu altında ve idarenin bütünlüğü içinde organize olması gereken kamu idareleri dışında, siyasi sorumlulukları bulunmayan ve parlamento tarafından denetlenmeyen bu tür karar organları "bağımsız idari otoriteler" olarak ortaya çıkan kurum ve kuruluşların sorumsuz organları olarak sisteme yerleşmekte ve devlet tüzel kişiliğinin farklı bir parçalanma örneğini göstermektedirler (sermaye piyasası, rekabet, radyo televizyon, telekomünikasyon, enerji piyasası düzenleme, şeker, bankacılık düzenleme kurulları bunlara örnek olarak gösterilebilir). Esasen, fonlar ve döner sermayelerle başlayan bütçe dışına kaçış süreci işlevini tamamlamış gözükürken, yeni süreç Anayasa değişikliğini de içeren bir adımla başlamıştır. KİT'lerin ya özelleştirme kapsamına alınarak ya da anonim şirketleştirilerek kapsam dışına çıkarılmalarıyla başlayan geçiş süreci (anonim şirketleştirme mal varlığının paylara ayrılarak satışının en kolay yoludur), uluslararası tahkimin Anayasa'ya girmesi ve sektörel politikaların bağımsız düzenleyici kurullar yoluyla belirlenmesi

süreci ile tamamlanmaktadır. Korkarız seksenli yıllarda fon sistemi nasıl bir tümör haline dönüştüyse, bu sefer de "Kurul"lara dayalı yönetim sistemi yeni tip yapısal sorunların biriktiği yeni bir tümör haline gelecektir. Ancak bu sıkıntıdan kurtuluş sanıldığı kadar kolay olmayacaktır. Çünkü, yeni yapı sadece kamu kesimini kapsayan oluşumlar değil, aynı zamanda özel kesimi de kapsayan tüzel kişilikler olduğundan tasfiye süreçleri sancılı olacak ve engellerle karşılaşılacaktır(21). Görülüyor ki, bütçenin parçalı yapısı hala devam etmektedir.

## 7. ANAYASAYA AYKIRI BÜTÇE GELENEĞİ

Anayasanın 161'nci maddesi "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağını " hüküm altına almaktadır. "Bütçe ile ilgili hükümler" deyişiyle doğrudan doğruya bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı hükümler kastedilmektedir. Bu açık hükme rağmen, 80 sonrası dönemde neredeyse hemen hemen her yıl ilgili yılın bütçe yasalarında bu tür hükümlerle yer verilerek Anayasanın bu ilgili maddesi çiğnenmiş ve bu tutum adeta hükümetlerin "Resmi Politikası" haline gelmiştir.

Bütçe yasalarına öylesine hükümler konulmaktadır ki, bu hükümlerin gerektirdiği düzenlemelerle bir çok yasanın muhtelif hükümleri ya askıya alınmakta ya da örtük bir şekilde ilga edilmekte veya belirli makam ve mercilere bırakılmış olan yetkiler başka bir mercide toplanmak suretiyle yetki devri yapılmakta. Bu başka bir merci, duruma göre Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan, Maliye Bakanı ve Başbakan olabilmektedir. Böylece bu tür düzenlemelerle, başta sözü edilen 161'nci madde olmak üzere Anayasanın bir çok maddesine aykırılık teşkil edilmekte ve üstelik bunların birçoğu Anayasa Mahkemesince iptal edilmesine rağmen bir sonraki yıl yeniden bütçe yasalarına alınabilmektedir. İdarelerin bu iptal kararlarına uyma mecburiyeti Anayasal bir hüküm olmasına rağmen, bu kararlara uymadıkları sıkça görülmektedir.

Aslında daha da kötüsü, bu kararlara yasamanın da uymamasıdır. Plan - Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulda ilgili bütçe yasa tasarılarının görüşülmesi sırasında özellikle muhalefet partilerinin temsilcilerince ya da sözcülerince bu yönde yapılan eleştiriler ve öneriler hiç dikkate alınmamaktadır. Halbuki, bilindiği üzere Anayasanın 153'üncü maddesi sadece yürütmenin değil bütün makamların Anayasa Mahkemesi kararlarına uymalarını mecburi kılmaktadır.

Hükümetlerin aykırılığını bile bile bu tür hükümlere bütçe yasa tasarılarında yeniden yer vermesi ve yasamanın da herhangi bir uyarı yapmaksızın bunu onaylaması aşikardır ki "hukuk devleti" ilkesi ile bağdaşmaz. "Anayasayı bir kez delmekte bir şey olmaz" anlayışının takipçisi siyasal partilerin iktidardayken bu ilkeyi unutmış olmaları doğal ve tutarlı görülebilir. Ancak muhalefetdeyken "hukuk devleti" sözcüğünü ağızdan düşürmeyenlerin ve bunu "şiar"edenlerin iktidardayken bunu unutmaları kabul edilebilir bir tutum değildir.

İlginçtir, bütçe yasalarının bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru metinleri incelendiğinde, hemen hemen her yıl iptal edilen hükümlere tekrar tekrar yer verildiğinden, söz konusu metinlerin "şablon" metinler olduğu görülmektedir. İptale konu olacak yeni bir düzenleme yok ise, metinlerdeki ifadeler ve gerekçeler neredeyse her yıl noktasına virgülüne aynı olmaktadır. Değişen sadece başvuruyu yapanın adı ve imzası olmaktadır. "Çağdaş hukuk devleti" iddiası sürdürülecekse -ki sürdürülmelidir -yapılacak tek şey vardır; bu tür metinlere zemin hazırlayan ortamı değiştirmektir. Bunun yolu ise bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hüküm koymamaktır. Gerekli görülüyorsa, bu tür hükümlerin içerdiği düzenlemeler ilgili mevzuatında usulüne göre çıkarılacak kanunlarla yapılmalıdır.

Görüldüğü üzere, "anayasaya aykırı hükümleri içeren bütçe kanunu çıkarmak" adeta bir gelenek haline gelmiştir(22). Bu gelenek, maalesef 2003 yılındaki Geçici Bütçeyle ve Asıl Bütçeyle (2003 Bütçe Kanunu) de devam etmektedir. Topu topu 9 maddelik -ki bunun son ikisi yürürlük maddesidir- bir geçici bütçe kanunun üç maddesinde (3, 5 ve 7. maddeler) Anayasaya aykırılığın olması düşündürücü olsa gerektir. Üstelik bunlardan ikisi -3. maddenin d fıkrası ve 2002 yılı bütçesinin iptal edilen 6/g bendinin yürürlükte tutulmasına olanak veren 7. maddesi- Anayasa Mahkemesi'nin sırasıyla 2001 ve 2002'de iptal ettiği düzenlemelerdir.

Keza, "anayasaya aykırı düzenlemelere bütçe kanunlarında yer verme" geleneği gibi bir başka olumsuz gelenek daha sürdürülmektedir. Eskiden, 1999 öncesinde, ek bütçe çıkarma süresi kalmadığında, cari yılın ödeneksiz gider kalemleri için izleyen yılın bütçesinde ödenek ayırma biçiminde uygulanan "Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı" 1999 yılı bütçe uygulamasından bu yana her yıl -istisnai durumlarda başvuru bir uygulama özelliğini yitirerek- karşımıza çıkan ve amacı dışında kullanılan bir hesap niteliğine dönüşmüştür(23). Gelenek haline getirilen bu uygulama, bütçe hukukuna ve Meclisin bütçeyi denetleme hakkına açık bir aykırılık teşkil etmektedir. Hükümetler, bu hesap sayesinde fiilen ek bütçe hükmünde olan ama hukuken bu yapıyı taşımayan aykırı bir bütçe uygulamasıyla, Meclise hesap verme gereğini ve sorumluluğunu duymadan, saydamlık ilkesine uymadan icraat yapma alışkanlıklarını sürdürmektedir. Geçici Bütçe Kanunu'nun 4. maddesinin b fıkrasından anlaşılıyor ki, durum bu yıl da değişmemektedir. İlgili fıkranın 1. bendiyle faiz ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yönelik transferlerde 2001 ve 2002 yılında yapılan ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verme olanağı getirilmekte. Yani, Maliye Bakanı sözü edilen kalemler için Kurumların ilgili tertiplerine giderin gerisinde eksik kalan ödeneği eklemeye yetkili kılınmakta. Böylece, 2001 ve 2002 yıllarının bütçelerine ek bütçe kanunlar çıkarmadan eklemeler yapma mümkün olabilecektir. Geçmiş yıllardakinden uygulamanın tek farkı, bu yıl daha da ileri gidilerek 1 yılla yetinilmeyerek geçmiş 2 yılın ödenek üstü harcamalarına tamamlayıcı ödenek verme olanağı getirilmesidir(23).

### III.KURULUŞ YILLARININ VE 80 SONRASI DÖNEMİN BÜTÇE POLİTİKALARI VE UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

İki dönemin bütçe uygulamaları ve politikalarından giderek yukarıda yaptığımız sap-  
tamalardan her iki dönem için ilginç bir bütçe "prototipi" çıkmaktadır.Birinci dönemin  
prototip bütçesinin özellikleri şöyle özetlenebilir:

- Samimi ve güvenilir olması,
- Bütçe disiplininin sağlanması,
- Genellik ve birlik ilkelerinden sapmalar göstermemesi,
- Esnekliğe sahip olması,
- Devletin inşasına yönelik bütçeler olmaları nedeniyle kamu hizmeti üretimine önem verilmesi,
- Dolaylı vergilerin ağırlığı nedeniyle adil olmayan bir vergi yükü salınması;ancak bu adaletsizliğin servet vergileriyle dengelenmesi,

Öte yandan ikinci dönemin prototip bütçesinin özellikleri ise şöyle sıralanabilir:

- Samimi ve güvenilir olmaması
- Sadece yasal denetime açık olması ve performans denetimine tabi olmaması
- Plan ve yıllık programlarla ilişkisinin koparılması,
- Bütçe disiplininin hazırlık aşaması yerine uygulama sırasında sağlamaya çalışılması sonucu disiplininin yitirilmesi,
- Genellik ve birlik ilkelerinden sapmalar göstermesi,
- Anayasaya aykırı hükümler taşıması
- Esnekliğini yitirmesi,
- Kamu hizmeti üretme boyutunun aşınması ve sosyal devletin tasfiyesi,
- Adil olmayan bir vergi yükü salınması.

İlginçtir, ikinci dönemde "bir bütçe de olmaması gereken" ne kadar özellik varsa, adeta bunların tümüyle bu prototipe taşındığı görülmektedir. Bu prototipte sadece "bütçenin yıllık olma ilkesi" ile "mali yıla girmeden yasalaşma ilkesi" korunabilmektedir. Bu durumda, bu prototipteki özelliklere sahip bir belgeye doğal olarak "bütçe" denilemeyeceği açıktır.

Görülüyor ki,kuruluş yıllarının bütçeleriyle devlet inşa edilirken,80 sonrası dönemin bütçeleriyle toplumsal mücadeleler ve uzlaşmalarla oluşturulmuş sosyal devletin tas-

fiyesi gerçekleştirilmektedir. Ayrıca anlaşılıyor ki, kuruluş yıllarının bütçeleri hükümetlerin kendi oluşturdukları vizyon ve amaçların bir parçasıyken, 80 sonrası dönemin bütçeleri dışardan dayatılan vizyon ve amaçların unsurları durumundadır. Maalesef, 80 sonrası dönemde dışardan dayatılan bu iktisat politikaları uygulamaları sonucunda Türkiye, ekonomi alanındaki seçeneklerini tüketme noktasına gelmiştir. Aslında bu duruma şaşmamak gerekir. Başka ülke örneklerinden de görülüyor ki, borç kısılcığında uzun bir süre kalan ülkeler dış kaynak bulmak uğruna IMF-DB patentli politikalara sığındıkça yeni bağımlılık ilişkileri içine çekilmekte, başta bütçe olmak üzere iktisat politikalarına egemen olamaz bir konuma düşürülmektedir. Bizde de olan budur. İşte bu nedenledir ki, IMF-DB patentli programlar demokratik hiçbir gelenekle bağdaşmayacak biçimde, zorlama takvimlerle -15 günde 15 yasa örneğinde olduğu gibi- topluma dayatılmaktadır. Öngörülen bu modelde her şey değişebilir, -buna iktidar ve kadroları da dahildir- değişmeyecek olan tek şey politikalarlardır. Nitekim 3 Kasım seçimleri sonrasında Türkiye'de de böyle oldu.

Seçimler sonrasında iktidar olan AKP'nin Acil Eylem Planı, Hükümet Programları ve icraatları özü itibariyle IMF-DB ikilisinin güdümünde sürdürülmekte olan programın devamı niteliğindedir.

Türkiye'nin bu programlarla kendine bir gelecek oluşturması mümkün değildir. Bu programlarda ısrarcı olunması halinde, gelir dağılımı ve ekonomik bağımsızlık açısından geçmişi arar hale gelebiliriz. Bu açıdan geçtiğimiz günlerde ABD ile imzalanan 8,5 milyarlık kredi anlaşması böyle bir endişe yaratmaktadır. Krediyeye karşılık gelen siyasi koşullar, dilekler karşısında bir takım taahhütler altına girilmesi ulusal menfaatler açısından kabul edilebilecek bir durum değildir. Bu tür ipoteklerden uzak kalınmak isteniyorsa ve IMF-DB gibi kuruluşların politikalarına endekslilik olunmak istenmiyorsa, 80 sonrası döneme egemen olan iktisat politikalarının ciddi bir eleştirisinin yapılarak alternatifinin üretilmesi gerekir. Kuruluş yıllarında olduğu gibi, Türkiye kendi vizyonunu ve amaçlarını kendisi üretmelidir. Aksi halde uygulanmakta olan bu politikaların göz ardı ettiği birikim, büyüme, yapısal değişim, insana yardım, istihdam, sanayileşme, teknolojik dönüşüm, bölüşüm, sosyal adalet ve ekonomik bağımsızlık gibi temel ve orta uzun döneme dönük hedefleri yakalamak hiçbir zaman mümkün olmayacaktır.

## NOTLAR

1. Türkiye Cumhuriyeti tarihinin bu iki döneminin iktisat politikalarının karşılaştırmalı analize yönelik son yıllarda sayısı fazla olmamakla birlikte önemli çalışmalar yapılmıştır. Bunlara Günay (1995), Kepenek ve Yentürk (1995), Yılmaz (1998), Türel (1999), Kepenek (1999), Kuruç (1999) ve Kazgan (1999) çalışmaları örnek olarak verilebilir. Kepenek ve Yentürk (1995) çalışmasında, 1923-1932 dönemi Cumhuriyetin kuruluş yılları olarak değerlendirilmektedir. Çalışmamızda da bu dönemleme kabul edilmiştir. Yılmaz (1998)'de karşılaştırmaya esas alınan birinci dönem, 1923-1929



arasını kapsamakta ve liberal dönem olarak adlandırılmaktadır. Türel (1999) ve Kuruç (1999)'da birinci dönem,1923-46 arasını kapsamakta ve kuruluş dönemi olarak değerlendirilmektedir.Kepenek(1999)'da 1923-45 arası dönemin Cumhuriyet ekonomisi olarak tanımlamakta, II. Dünya Savaşı sonrası dönem Cumhuriyet ekonomisi ilkelerinden uzaklaşılacak bir dönem olarak değerlendirilmektedir. Kazgan (1999)'da Cumhuriyet tarihi vizyon ve amaçları itibariyle iki döneme ayrılmaktadır.Kazgan'a göre,bu dönemde kurulan temel 1980'e kadar temel kurumları ve politikaları açısından çok az değişikliğe uğramıştır.80 sonrasındaki ikinci dönem ise devletin ekonomi alanında o güne dek izlediği doğrultuyu değiştiren ve gelecekte yeni bir şekil olmasını sağlayan dönem olarak değerlendirilmektedir. Günay (1995)'de ise, herhangi bir alt dönemlemeye gidilmeden 1924-1991 dönemi bir bütün olarak ele alınmaktadır ve analiz konsolide bütçe yerine genel bütçe büyüklükleri üzerinden yapılmaktadır.

2.Ayrıntılı bilgi için bkz. Kuruç(1999:24).

3.Benzer tespitler için bkz. Kepenek ve Yentürk (1995:29-31), Kepenek (1999:17), Türel (1999:5), Kuruç (1999:23-25) ve Kazgan (1999:114-115).

4.Kazgan,özel teşebbüs ya da devletçilik ile kalkınmayı dönemin alt-stratejileri olarak değerlendirmektedir.Kazgan'a göre, bu alt-stratejilerden hangisi tercih edilirse edilsin,tercih edilen alt-strateji ana strateji ile uyumludur ve onun amaçlarını ve hedeflerini desteklemektedir. Bu bakış açısından olsa gerek, birinci dönemin kapsadığı yıllar diğer araştırmacılardan farklı olarak 1980'e kadar taşınmakta ve 80 öncesi dönem, farklı kalkınma tercihleri yapılmasına rağmen vizyon ve amaçları açısından tek bir dönem olarak değerlendirilmektedir.Ayrıntılı bir analiz için bkz.Kazgan(1999:109-110).

5.Hatta bu politika 1950'ye kadar devam ettirilmiştir.Tek istisnası II.Dünya Savaşı yıllarıdır.Çünkü,o yıllarda ekonominin kaynaklarının kuruması nedeniyle açık finansmana başvurulması kaçınılmaz hale gelmiştir.Savaşın bitiminin ardından 1945-1950 döneminde,mali disiplinin yeniden sağlandığı görülmüştür.Ayrıntılı bilgi için bkz.Kuruç(1999:25).

6.Ancak,belirtmeliyiz ki,veri yetersizliği nedeniyle dönem 1923 yerine 1924'den başlamaktadır.1923 yılı için elimizde sadece genel bütçe büyüklükleri bulunmaktadır.Katma bütçelerin kendi öz gelirleri;konsolide bütçelerin ancak yüzde 1'ini oluşturduğundan,1923 yılı için konsolide bütçe rakamı yerine genel bütçe rakamının alınması bu açıdan büyük bir sakınca yaratmamaktadır.Genel bütçenin 1923 yılında milli gelirdeki payı yüzde 7.5 olarak gerçekleşmiştir.

7.Önder(1974:163).

8.Ancak bu konuda farklı düşünenler de var.Örneğin Oyan,nedeni ne olursa olsun bu tür bir gelir politikasına başvurulmasını modern bir vergicilik anlayışı açısından savunulamaz bulmaktadır.Ayrıntılı bilgi için bkz.Oyan(1999:54).

9. Aşarın kaldırılması farklı yorumlara neden olmuştur. Kimi araştırmacılar bunu büyük toprak sahiplerine verilmiş bir sus payı olarak, kimileri ise 1925 yılındaki Şeyh Sait İsyanı'nı basturmaya yönelik bir toplumsal rüşvet olarak değerlendirmektedir. Ayrıca, anti-feodal özüne vurgu yapanlar olduğu kadar, bunun iktisadi gelişmenin vergisel kaynakları üzerinde yarattığı tahribattan hareketle tarihsel bir hata olduğunu ileri sürenler bulunmaktadır. Bu farklı yorumların özlü bir değerlendirmesi için bkz. Oyan (1999:52-55). Oyan'ın da vurguladığı üzere, aşarın kaldırılması tarımı hemen vergi sahası dışına itmemiştir. Tarımı vergi sahasında tutan düzenlemelere çalışmamızda daha sonra değinilecektir. Ayrıca, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, yaygınlaşan İnhisar gelirlerinin yükü büyük ölçüde kırsal kesimin üzerinde olduğundan tarım üzerindeki mali yükler de hemen gerilememiştir. Dolayısıyla, aşarın kaldırılmasının iktisadi gelişmenin vergisel kaynakları üzerinde tahribat yarattığı iddiası ihtiyatla karşılanmalıdır. 1925-46 döneminde tarımın üzerindeki mali yüklerin henüz anlamsız düzeylere gerilemediği göz önüne alınırsa, iktisadi gelişmenin finansmanı yönünde tarımdan kaynak sağlama fırsatının kaçırıldığını ileri sürebilmek mümkün görülmemektedir. Benzer bir tespit için bkz. Oyan (1999:55).

10. Bulutluoğlu (1978:51).

11. Turan (1981:317).

12. Bizim de katıldığımız bu tespitin ayrıntısı için bkz. Kazgan (1999:111-113). İlginçtir, 80 öncesi dönemin planları Türkiye'nin kendi oluşturduğu vizyon ve amaçların ayrıntılandırıldığı belgeler iken 80 sonrası dönemde bu özgünlük kaybolmuş ve planlar dışarıdan dayatılan vizyon ve amaçların yer aldığı belgelere dönüşmüştür. Bu tür bir analiz için bkz. Konukman (1994), Konukman (1997a), Konukman (1997b) ve Konukman ve Oyan (1998).

13. Ancak son yıllarda, IMF programlarının yarattığı sosyal risklerin önemli boyutlara ulaşmasından ve bu programlara yönelik gelişmekte olan ülkelerdeki çalışan kesimlerin örgütlü tepkilerinin yoğunlaşmasından olsa gerek, iki kuruluş arasında yapılan iş bölümünün bir gereği olarak DB bu tür sosyal sorunları giderek önemser hale gelmiştir. Böylelikle, DB aracılığıyla IMF programlarının yarattığı sosyal riskler giderilmeye çalışılmaktadır. Nitekim, 2000 yılında imzalanan stand-by anlaşmasının hemen ardından DB tarafından sosyal risklerin azaltılmasına yönelik program devreye sokulmuştur. Özellikle yoksullara yardım götürülmesi son yıllarda IMF- DB patentli programların ayrılmaz bir parçası olmuştur. Ancak yoksullara yardım DB'ce "iane-sadaka-zekat" gibi görülmektedir. Kaldı ki, yoksullara yardım götürülmesi ülkemiz açısından yeni de bir uygulama değildir. Bilindiği üzere, 1986'da Özal tarafından bu amaçla sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonu kurulmuştur. Bu tür yardımlar, Batı ülkelerinde vatandaşlık hakkının bir sonucu olarak bir sosyal güvenlik yardımı niteliğindedir. Aksi halde, bu tür yardımların hedef kitleye ulaşması son derece güç olmaktadır. Nitekim, KİT Komisyonu'na sunulan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca hazırlanan raporlar-

dan da izleneceği üzere sözünü ettiğimiz fon aracılığı ile dağıtılan yardımların hedef kitleye ulaşmadığı görülmektedir. Basından edindiğimiz bilgilere göre, DB'ce fakir ailelere aile başına verilen eğitim yardımı da aynı akıbeti paylaşmaktadır. İki yardım kanalı arasındaki tek farklılık, ilkinin hibe, ikincinin ise geri dönüşü olan bir kredi olmasıdır. Sakıncası açıkça görülmesine rağmen, AKP Hükümeti'nin Acil Eylem Planı'nda (AEP'de) bu fon üzerinden yoksullara yardım götürülmesini planlaması ve bunu yeni bir öneriymiş gibi sunması düşündürücüdür. Ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Konukman (2003 a).

14. Siyasi otoritelerin Planı ve Yıllık Programı önemsemez tutumu öyle bir noktaya gelmiştir ki, bütçeden önce DPT tarafından hazırlanması ve sunulması gereken "Yıllık Program". 2003 Yılı Bütçe Tasarısı'nın görüşmelerinin ancak son günü Plan-Bütçe Komisyonu'na sunulabilmiştir. Benzer şekilde Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından kesinleştirilen ekonominin genel büyüklükleri ile bunun altında yer alan bütçe büyüklüklerini belirleyen "Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar Raporu" bütçe sürecinde çıkarılamamıştır. Ayrıntısı için bkz. Konukman (2003 b) ve Yılmaz (2003).

15. 7'inci Plan uygulamalarıyla bu ilişkinin nasıl koparıldığının ayrıntısı için bkz. Konukman (1997a).

16. Bu yapıya nasıl geldiğine ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Konukman ve diğerleri (2001:169-176).

17. Sıkıştırılmış bütçe tanımlaması ve analizi için bkz. Konukman (1997b:165) İlginçtir, 2003 yılına ait geçici ve asıl bütçe hedefleri 2003 yılının kadük olan bütçe hedefleri ile karşılaştırıldığında, bu üç bütçenin hemen hemen aynı büyüklüklere sahip olduğu görülmektedir. Çünkü, esnekliğini yitirmiş bütçeler hükümetlere kendi siyasal programlarını kısmen de olsa uygulamaya koyabilme olanağını artık vermemektedir. Böyle bir olanak mümkün olsa bile, son yılların bütçe uygulamaları göstermektedir ki IMF'ye verilen niyet mektuplarının dayattığı faiz dışı fazla koşulu buna imkan tanımamaktadır. Ayrıntısı için bkz. Konukman (2003b).

18. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı'nın ödeneğinin "eğitim-sağlık-kültür" kümesi altında toplanması doğal gözükabilir; ama, aslında bu bakanlığın destek hizmetlerinin (şoför, odacı, sekreter, muhasebeci, vs). bu başlık yerine "genel hizmetler" başlığı altında yer alması daha doğru olacaktır.

19. Bilindiği üzere, Avrupa Komisyonunca kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesinde "Mali ve Bütçe Hükümleri" bölümünde Türkiye için belirlenen kısa vadeli öncelikler arasında yer alan analitik bütçe sınıflandırmasına geçiş hedefi 2004 bütçesi ile uygulamaya konulacaktır. Bu uygulamayla artık bundan sonra bütçenin fonksiyonel ayrımını izleyebilmek mümkün olacaktır.

20. Fonların ayrıntılı bir analizi için bkz. Konukman ve diğerleri (1991)

21. Konukman (2001:17)

22. Konukman ve diğerleri (2003:162-164)

23. Bu hesaplarda; yılı içinde ek bütçe çıkmamış ise, yılın ortasına gelindiğinde ödenekleri biten faizlerin bu hesap çalıştırılarak ödemesi yapılabilmektedir. Dolayısıyla yapılan faiz ödemeleri yılı içinde ödenekleştirilmediğinden hem o yılın hem de gelecek yılın bütçe açığının şeffaf bir biçimde tespit edilmesini engellemektedir. Çünkü, ödenek üstü faiz harcamaları gelecek yılın bütçesi yürürlüğe girdiğinde ancak ödenekleştirilebilmektedir. Bu hesabın getiriliş nedenleri ve sonuçlarının ayrıntılı bir analizi için bkz. Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000:62-65) ve Konukman ve Oyan (2003: 160)

### KAYNAKÇA

Bulutoğlu, K. (1978), Türk Vergi Sistemi, 1. cilt, İstanbul.

Dedeoğlu, E. Emil, F. Erdem, C. M. (2000), "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler", s. 45-98, İzak Atıyas ve Şerif Sayın (Koord.) Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul.

Günay, A. (1995), "Cumhuriyet Bütçeleri Hakkında Gözlemler (1924-1991)" Maliye Dergisi, Sayı: 118 Ocak-Nisan s.14-31

Kazgan, G. (1999), "Türkiye'de Ulus-Devlet ve Küreselleşme: Stratejik Yönetimde Vizyon ve Amaçlar Açısından Bir Karşılaştırma", Bilanço 1923-1998: "Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış" Uluslararası Kongresi, II. Cilt: Ekonomi-Toplum-Çevre, 10-12 Aralık 1998 ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi, Ankara, s.105-116.

Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (1995), Türkiye Ekonomisi, Geliştirilmiş 7. Basım, Remzi Kitapevi, Ankara.

Kepenek, Y. (1999), "Cumhuriyet Ekonomisi-Bir Kavramlaştırma Denemesi" Bilanço 1923-1998: "Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış" Uluslararası Kongresi, II. Cilt: Ekonomi-Toplum-Çevre, 10-12 Aralık 1998 ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi, Ankara, s.9-19.

Konukman, A. (1994), "Projeksiyonları Projelerine Uymayan Bir Planın Hikayesi", Ekonomik Yaklaşım, Cilt :6, Sayı: 18-19, s. 5-31.

----- (1997a) "Plan - Program - Bütçe : Kurulamayan Bağlantılar", Ekonomide Durum, Kitap 2, s. 47-77.

----- (1997b) "1996 Yılı Bütçesi : Aynı Tas Aynı Hamam mı?" 1995 - 96 Petrol - İş Yıllığı, s.155-178

----- (2003a), "AKP'nin Acil Eylem Planı (AEP) Üzerine Bir Değerlendirme", TÜRK-İŞ Dergisi, Aralık 2002-Şubat 2003, Sayı: 353, s. 29-31.

------(2003b), "2002 Bütçesi-2003 Geçici Bütçesi Uygulama Sonuçları ve 2003 Bütçesi Hedefleri : Bir değerlendirme" Ekonomik Yaklaşım, Sayı:49'da yayımlanacak makale.

Konukman, A. ve O. Oyan, (1998) "1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki açılardan Analizi", Ekonomide Durum, Kitap.5, 13-68.

----- (2003) "Yüzyıl Sonunda Türkiye'de Yeniden Bütçe Açmazı", ed. Ş. Yılmaz ve A. Hakan Çermikli: İktisat Seçme Yazılar, 139-171, Gazi Üniversitesi İİBF'ni Geliştirme Vakfı İşletmesi Yayınları, Ankara, 2003.

Konukman, A., A.R. Aydın ve O. Oyan, (1991) Türkiye'de Fon Sisteminin Kamu Kesimi içindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri, TOBB Yayınları, Ankara.

------(2001),"Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler", XV. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 2000, Akdeniz üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Yayın No: 3, 169-204, Antalya

Kuruç,B.(1999), "Cumhuriyet Döneminde İktisat Politikaları Üzerine Gözlemler" Bilanço 1923-1998: "Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış"Uluslararası Kongresi,II.Cilt:Ekonomi-Toplum-Çevre,10-12 Aralık 1998 ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi,Ankara ,s.21-40.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1995), Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1945) Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Web sayfası (<http://www.maliye.gov.tr>)

Oyan,O.(1999), "Meiyi-Osmanlı-Türkiye:Vergi Politikasına İktisadi Kalkınma Sorunsalından Bakış", Bilanço 1923-1998: "Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış"Uluslararası Kongresi,II.Cilt:Ekonomi-Toplum-Çevre,10-12 Aralık 1998 ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi,Ankara s.41-57.

Turan,K.(1981), "Atatürk Dönemi Maliye Politikasında Tarım Kesiminin Yeri",Maliye Dergisi,Ekim.

Türel,O.(1999), "İktisadi Gelişme Süreçleri,1923-1998", Bilanço 1923-1998: "Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış"Uluslararası Kongresi,II.Cilt:Ekonomi-Toplum-Çevre,10-12 Aralık 1998 ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi,Ankara,s.3-7.

Yılmaz, H. Hakan (2003), 2003 Yılı Bütçe Tasarısı ve Ekonomik Program: Gelinek Nokta ve Muhtemel Risklerin Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme, (Yayımlanmamış Makale).

Yılmaz, Ş. (1998), "1923'ten Bu Yana Ekonomi Politikaları: Devletçilikten Devletin Tasfiesine", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt:XXII, Sayı:213, s.33-39.