

iktisat

dergisi

AYLIK DERGI

KASIM 2000 SAYI: 407 1.500.000 TL.

Bütçe: Toplumsal Paylaşım Aracı

- Öztin Akgüç • Murat Çak • Zeynep Çöğürücü
- Nazif Ekzen • Nihat Falay • M. Akif Hamzaçebi
- Eser Karakaş • Aziz Konukman • Türkel Minibaş
- Oğuz Oyan • İzzettin Önder • Bülent Pirlar
- Veysi Seviğ • Sinan Sönmez
- Oktar Türel • Cengiz Uzuner



İFMC

İÜ İKTİSAT FAKÜLTESİ MEZUNLARI CEMİYETİ
YAYIN ORGANIDIR

D.S.*

***Disketten Sonra**

Günümüzde tüm bilgiler dijital ortamda korunuyor. Kitaplar disketlerin içinde saklanıyor. Ama biz, zaman ne kadar değişirse değişsin, bir müze değerinde olan arşivimizi orijinal haliyle de saklamayı tercih ediyoruz. Kopyalarını dijital ortama geçirmiş olsak bile!

Çünkü biz, insanın geçmişine ait olan her şeye saygı duyuyoruz.



OSMANLI BANKASI

...çünkü aslolan insandır.

*Bankacılıkta ekonomiye ve uygarlığa
açılan kapı, Halkbank!*



*62. kuruluş yılımızda da ülkemize daha iyi bir yaşam,
daha iyi bir gelecek sağlamak için varız!*



HALKBANK
TÜRKİYE HALK BANKASI

* M.S. 1231'de Moğol istilasına karşı Mardin Kalesi'ne sığınan Artuk Aslan'ın girişi sınırlamak için yaptırıldığı,
1520 - 1526'da restore edilerek süflü sembolleri konulan ve bugün Mardin Kız Meslek Lisesi Kapısı olarak kullanılan Taç Kapı.

• ESKİ SAYILARI DA OKUNUR •

EDİNEBİLECEĞİNİZ SAYILAR

SAYI

KONU

268	Keynes
305-307	Değişen Dünya, Doğu Avrupa ve Türkiye
313	Kadın Hakları, Avrupa Topluluğu ve Türkiye
314	Değişen Dünya ve Yeni Sağ
333	Üçüncü Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi
341	Sosyal Demokrasi Krizde
342	Büyüyen Asya Şans mı, Tehlike mi?
343	İslamcılar Strateji Arayışında
344	Sanayileşme Stratejisi
347	Globalleşme Kısacasında Türkiye
348	Krizden Çıkış İçin Son Hamle Özelleştirme
350	İslam Ekonomisi
353-354	Solun Yeni Ekonomi Politikaları
355	Ekonominin Gerçekleri ('94'den '95'e)
359	Gümrük Birliği mi, İslam Ortak Pazarı mı?
360-361	Sosyal Güvenlik Sistemi: Sorunlar ve Çözümleri
362	Küreselleşme, Ulus Devlet ve Kimlik
364	Eğitim Politikaları
365	İktisat Teorisinde Son Gelişmeler
366-367	Kapitalizm ve Azgelişmişlik Kalkınma İktisadının Sonu mu?
368	Türkiye'de Sermaye, Devlet, Siyaset (22. İktisatçılar Haftası)
369	Sendikalar ve Küreselleşme
370-371	İşgücü, Esneklik ve Sermaye
372	Gelişme, İtaat ve Değişim
373	Reel Sosyalizmin Krizi ve Gelecek
374	Seçim Sistemleri, Temsil Krizi ve Türkiye
375	Uluslararası Sistemdeki Değişimler ve Türkiye
376	Üniversiteler, Bilim ve İktisat
377	Kadınlar ve Çalışma Yaşamı
378	Finans, Rant ve Küresel İlişkiler Açığında Türkiye
379	Enflasyon, Eşitsizlikler ve Engeller
380	Türkiye'nin Dinamikleri (23. İktisatçılar Haftası)
381	Küreselleşen Sermayenin Anayasası: MAI
382	Genç İktisatçının Meslek Rehberi, Globalleşme ve Devlet
383	75. Yılında Cumhuriyet
384	Kriz
385	Konsolde Bütçe: Durum ve Beklentiler
386	Yeni Dünya Düzeninde Türkiye
387	Sermaye Piyasaları ve Bankalar
388	Türkiye'de Siyasetin Boyutları
389	İktisat Metodolojisi
390-391	Yüzyıl Biterken Geleceğe Bakış (24. İktisatçılar Haftası)
392-393	Sosyal Demokrasi
394	Devlet-i Aliyye'nin Mirası
395	Ulaştırma Ekonomisi
396	Seçmeler-İktisat Yazıları
397-398	Bütçe ve Maliye Politikaları
399	Türkiye-AB-Avrasya
400	Borsanın Gelişiminde Kurumsal Yatırımcılar
401-402	Değişen Dünyada Türkiye'nin Yeri (25. İktisatçılar Haftası)
403	Devlet ve Kapitalizm (I)
404	Devlet ve Kapitalizm (II)
405	Ekonomide İstikrar Arayışları (III)

SÜREKLİ İZLEMENİZ İSTİYORSANIZ ABONE OLUN

İktisat dergisi

AYLIK DERGI

Sayı: 407 Kasım 2000 Fiyatı: 1.500.000.-TL

I.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti yayın organıdır.
İktisat Dergisi,
aylık olarak yayımlanır
Kurucuları:
Nihat Batur, Oktay Emed,
Reşad Umur
Sahibi:
I.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti adına
Yönetim Kurulu Başkanı
Alpay Biber
Genel Yayın Yönetmeni:
Metin Sarfati
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü:
Hikmet Akççek
Yayın Kurulu:
Hikmet Akççek, İlker Aktükün,
Serhat Aligil, Fuat Ercan, Oğuz Oyan,
Yasemin Öztürk, Metin Sarfati,
Mehmet Yavuzkan
Danışma Kurulu:
Öztin Akgüç, Erdoğan Alkin,
Mehmet Altan, Kaya Ardıç,
Cengiz Arın, Taner Berksoy,
Nihat Falay, Tamer İşgüden,
Kuvvet Lordoğlu, Türkel Minibaş,
İzzettin Önder, Murat Özyüksel,
Nail Satlıgan, Ümit Şenesen,
Gül Günver Turan
Yayın Kurulu Sekreteri:
İsmail Azgıt
Yönetim Yeri:
Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No:27/6
80090 Taksim/İSTANBUL
Tel: (0212) 250 50 34 - 235 61 55
Fax: (0212) 255 17 73
E-posta: dergi@ifmc.org.tr
bilgi@ifmc.org.tr
Internet: www.ifmc.org.tr
Ofset Hazırlık-Baskı:
Mart Matbaacılık Sanatları Ltd.
Tel: 0212 212 03 39 pbx
Dağıtım:
Dünya Süper Dağıtım
Abone Koşulları:
Yıllık: 15 milyon TL.
Altı aylık: 7,5 milyon TL.
Üye, Öğrenci, Arş.-Gör.ve Öğretim
Üyesi: (Yıllık) 12 milyon TL.
Yurtdışı: 60\$
Abone Hesap No:
Akbank Taksim 7097-DHU
İşbankası Taksim 544077
*Dergide yayınlanan yazılar Cemiyeti
bağlamaz; görüşler yazarlarına aittir.
Yayınlamak amacıyla gönderilen
yazıların iki nüsha olarak mümkünse
bilgisayar disketiyle birlikte
ulaştırılmasını rica ederiz.*

Türkiye, 1999 yılının sonunda IMF ile 17'nci stand-by anlaşmasını imzaladı. Ve bu anlaşmaya paralel olarak hazırlanan üç yıllık ekonomik istikrar programını 2000 yılının başında uygulamaya koydu. Bu programın önemli bir ayağını da konsolide bütçe oluşturuyordu. 2000 yılı bütçesi kamu harcamalarını kısmayı, gelirleri ise önemli ölçüde artırmayı hedefliyordu. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü Akif Hamzaçebi ile İktisat Dergisi için yapılan röportajda söylediği şu sözler, Türkiye'nin özellikle son on yıllık süreçte bütçeleme açısından geldiği noktayı göstermesi açısından ilgi çekici: "Harcamaların gelirlerden çok daha hızlı artması sonucu bütçe açıkları da büyümüştür. Bütçe açıkları para basma ve borçlanma ile karşılanmaya çalışılmıştır. Bunun sonucunda faizler artmış, enflasyon yükselmiş ve ülke enflasyon-faiz-borçlanma-daha yüksek faiz şeklinde bir kısır döngü içine girmiştir."

Gerçekten de bütçe harcamaları içinde faiz yükünün payı hızla artarken, özellikle yatırım harcamaları büyük ölçüde daraldı. Prof. Dr. Oğuz Oyan, 1975-80 döneminde, bütçede "gerçek harcamalar" olarak nitelenen cari ve yatırım harcamalarının payının yüzde 66.2, transfer harcamalarının payının ise yüzde 33.8 olduğunu söylüyor. Bu oran 2000 yılında ise tersine dönerek bütçenin yüzde 65.5'inin transfer harcamalarına gitmesi ile sonuçlandı. Oyan, konuyu "bu yükselişin tek nedeni de faiz transferlerindeki "önlenebilir" patlama olmuştur" şeklinde değerlendiriyor.

2000 yılı bütçesi harcamaların azaltılıp gelirlerin artırılarak kamu finansman dengesinin güven veren sağlıklı bir yapıya kavuşturulması hedeflenerek hazırlanmıştı. Önceki yıllara göre daha güvenilir bir bütçe performansı izledik. Ancak, 2000 yılı sonuna doğru özellikle bankacılık kesiminde patlayan finansal kriz değişik kuşukları gün yüzüne çıkardı. Çünkü, vergi gelirlerinin artırılması, ücret artışlarının bastırılması ve yatırım harcamalarının daraltılması gibi önlemlere rağmen ortaya çıkan kriz, Türkiye'nin borç yükünün ve sağlıklı finansal kaynak ihtiyacının bütçeyi ne kadar zorladığını bir kez daha ortaya koydu.

Bütçenin borç yükü altında olması, özellikle sosyal alanlara yönelik kaynak transferinin de önünde büyük bir engel oluşturuyor. İktisat Dergisi için yapılan açık oturumda, bugün konsolide bütçeden eğitim, sağlık, adalet gibi klasik kamu hizmetlerine ayrılan payların çok düşük seviyede olması önemli bir sorun olarak nitelendi. "Bu bir süredir böyle ve görünen o ki, bir süre daha böyle gidecek" diyen Prof. Dr. Eser Karakaş, bunun "geleceği ipotek altına almak" olduğunu önemle hatırlatıyor.

2001 yılı bütçesi de, yine istikrar programının hedefleri doğrultusunda hazırlandı. Hatta bu bütçe yaşanan finansal krizin etkisiyle daha sıkı önlemler içeriyor. 2001 yılı bütçe rakamlarının GSMH'ye oranlarına bakıldığında, milli gelirdeki reel büyümeye rağmen bütçe harcamalarındaki reel küçülmenin ortak etkisiyle, bütçe harcamalarının görece büyüklüğünün daraldığı görülüyor. 2001 yılı bütçesi, 2000 yılında canlanan ekonominin soğutulmasına hizmet etmeyi hedefliyor.

Yeni vergi düzenlemeleri ve özellikle büyük kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ile bütçe gelirlerinin artırılması hedeflenirken, harcamaların da olabildiğince kısılması öngörülüyor. 2001'de de ücretler hedef enflasyona göre belirlenecek. Ancak, 2000'de hedeflenen enflasyonun uzağında kalınması, bu yılki hedeflere duyulan kuşkuyu da artırıyor.

Görünümün o ki, her açıdan 2001 yılı 2000'den daha zor geçecek. Dostlukla...

İçindekiler

2000'den 2001'e Geçerken
Türkel Minibaş

2001 Yılı Bütçesi

Öztiñ Akgüç

Yuvarlak Masa:
İstikrar Programının
İkinci Yılında Bütçe



Eser Karakaş • İzzettin Önder
• Bülent Pirlir • Cengiz Uzuner

Söyleşi:
Fonlar İki Yıl İçinde
Tasfiye Edilecek



M. Akif Hamzaçebi

Öylesine Bir Yazı

Oktar Türel

Kamu Hizmeti Üretmeyen
Yeni Bir Bütçe

Oğuz Oyan

44 İstikrar Programı
Bağlamında Yeni Bütçenin
Anlamı ve Finansman Sorunu

Sinan Sönmez

53 Gelişmekte Olan Ülkelerde
Mali Kriz Bağlamında İstikrar
ve Liberalizasyon, Kamu
Hizmetleri ve Kamu Gelirleri

Nihat Falay

59 2001 Bütçe Kanun
Tasarısının Hukuki ve Mali
İçerik Analizi

Aziz Konukman

72 2001 Yılı Bütçe Dengesi

Veysi Seviğ

77 Kamu Ekonomisinde Harcama ve
Gelir Toplama Yetkisinin
Kullanımına, Bütçe Hakkına TBMM
Yeniden Sahip Olmak Zorundadır

Nazif Ekzen

80 İstikrar Programı Çerçevesinde
2001 Bütçesi

Murat Çak

85 İktisat Dünyası ve Nobel: (1972)
Kenneth Arrow - John R. Hicks

Metin Sarfati

87 Dünya Ekonomisinden

Metin Sarfati

92 Kitap Tanıtımı: Elektronik Ticaret

Hazırlayan: Zeynep Çöğürçü

2000'den 2001'e Geçerken

Türkiye için 2001, 3 yıllık istikrar paketinin ikinci yılı olmasının ötesinde Kasım'ın son haftası başlayan likidite krizinin sonuçlarının da transfer edildiği bir yıl olacaktır. Zira likidite kriziyle birlikte faiz oranlarında başlayan tırmanma, 2001 Ocağının ortalarına kadar sürecek; böylelikle krizin etkileri 2001 yılına sarkacaktır.

Ne var ki 2001 Bütçesi, likidite krizi gibi ara çalkantı olasılıkları dikkate alınmadan hazırlanmış; dolayısıyla faiz oranlarındaki beklenmeyen yükselmenin maliyeti hedeflere yansıtılmamıştır. Oysa, faiz politikaları programın iki temel ayağından biridir. Faizlerdeki yükseliş kamu harcamaları hedefinin şimdiden sapmasına neden olacaktır. Kamu harcamalarını kısmadan bütçe açığını daraltmak mümkün olmadığı; vergi gelirleri de Türkiye gerçeğinin üstünde öngörüldüğü için 2001 bütçe açığının hedefin üstüne çıktığı bir yıl olacaktır.

Öte yandan faizlerdeki yükselmenin Ocak ayına sarkması, 2000 yılındaki tüketici kredilerindeki artışında etkisiyle ortaya çıkan canlanmayı söndürerek 2001'i ekonominin hızla küçüldüğü bir yıl haline dönüştürecektir.

Ekonomi programı faiz ve kur politikası üzerine oturduğundan enflasyonun artış hızını kontrol altına almak, niyet mektubundaki tahahütler gereğince bütçe açığını daraltmak tabii ki mümkündür. Ne var ki bu sonuçlara ulaşmak ekonomik istikrarın sağlandığı anlamına gelmemektedir. İstikrarın sağlanması programa sermaye ve emek kesimlerinin birlikte destek vermesine ve piyasalardaki psikolojik güven ortamının süreklilik kazanmasına bağlıdır.

Güven ortamının önemli göstergelerinden biri de piyasalardaki likidite gereksiniminin nasıl çözüleceğini gösteren Merkez Bankası'nın para yaratma biçimidir. Ekonomi programının ikinci ayağı olan kur politikaları bu açıdan önemlidir.

Zira, Merkez Bankası'nın piyasaları sadece günlük olarak ilan edilen kurlar üzerinden alınıp – satılan döviz miktarına göre fonlaması hükümetin dezenflasyon programındaki kararlılığını vurgulamaktadır. Bu politikaların 2001'in ilk yarısına kadar uygulanacak olması, temmuza kadar kur dalgalanmalarına izin verilmeyeceğini göstermektedir.

Ne var ki, döviz kuru temelli dezenflasyon programlarının uygulandığı ülke örnekleri, programın ikinci yıl itibarıyla başta finans sektörü olmak üzere iflaslara neden olduğunu ortaya koymaktadır. Zaten kasım sonu itibarıyla Türk Lirası'na talebin artmasıyla başlayan likidite sıkışıklığı gecelik faizlerin yükseleceği ve yüksek faiz haddine dayanamayanların iflas edeceğinin sinyallerini vermekteydi. Gecelik repo faizlerinin yüzde 250'ye kadar tırmanıp doların 690 bin sınırını zorlamasıyla birlikte devalüasyon beklentisinin de yükselmesi bunun somut kanıtıydı. Kur politikasının istikrar programının temel ayaklarından biri olması devalüasyon beklentilerinin kısa süre için de olsa gerçeğe dönüşmesini engellemiştir.

Öte yandan Kasım sonundan bu yana yaşananları, sadece, Bankacılık sektörünün ölçeğinin üstünde banka barındırması; dolayısıyla fonlama maliyeti yüksek bankaların piyasa faiz haddinin üzerinde faizle likidite sıkışıklıklarını çözmeye hazır olmaları; kar marjını yükseltmek isteyen büyük bankaların da bu ortamdan yararlanmaya çalıştıkları şeklinde açıklamak doğru olmaz. Bu tür bir açıklama uluslararası krizin etkilerini ve ürettiği sonuçları ikinci plana atmakta. Bir çok örneği olmasına rağmen istikrar programını Türkiye'nin sorunlarını çözmeye yönelik bir program haline dönüştürmektedir.

Oysa, uygulama alanı 2000-2003 yıllarını kapsayan İstikrar Programı içeriği nedeniyle Türkiye'nin globalizasyon sürecinin istikrarına uyumlu hale getirilmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla 2000, sisteme eklenme sürecinin sorunlarıyla tanışıldığı bir yıldır. 2001 ve 2002 ise sorunların boyutlarının arttığı yıllar olacaktır.

2001 Küçülmenin Yılı

Bilindiği gibi, 2000 yılı ekonomik büyüme hedefi yüzde 6 idi. Önümüzdeki yılın hedefi ise yüzde 4.5. Kısacası 2001, ekonominin küçülerek büyüyeceği bir yıl olacak.

Sabit sermaye yatırımlarındaki kamunun payının yüzde 3.1 oranında azaltılmasıyla sağlanacak bu küçülmede özelleştirmelerin, özellikle de Türk Telekom'un kamu kapsamı dışına çıkartılması etkili olacaktır. Her ne kadar bu azalış özel sektör yatırımlarındaki yüz-

**Türkel
Minibaş***

**İstikrarın
sağlandığı
anlamına
gelmemektedir.
İstikrarın
sağlanması
programa
sermaye ve
emek
kesimlerinin
birlikte destek
vermesine ve
piyasalardaki
psikolojik
güven
ortamının
süreklilik
kazanmasına
bağlıdır.**

*Prof.Dr.
İ.Ü İktisat Fakültesi*

de 8.2'lik artışla dengelenmeye çalışılıyorsa da yeterince inandırıcı değildir. Durgunluğun henüz aşılmamış ve Türkiye özel sektörünün faaliyet dışı alanlarda nemalanmaya almış olması hedefe ulaşılmasına yönelik kuşkuları arttırmaktadır.

Hatırlanacağı gibi, toplam sabit sermaye yatırımlarının 2000'de yüzde 14.5 artması; bu orana kamu yatırımlarındaki yüzde 15.7, özel sektördeki yüzde 14'lük artışla ulaşılması hedeflenmişti. Sene sonu sonuçlarını beklemeden, iki yılın hedeflerini karşılaştırdığımızda da 2001'in yatırımların daralacağı; dolayısıyla ekonominin küçüleceği bir yıl olacağı anlaşılmaktadır.

Yıl sonu enflasyon hedeflerini karşılaştırdığımızda küçülme daha da netleşmektedir! Bütçenin makro büyüklüklerine göre 2000 için yüzde 29 olarak hedeflenen TEFE 2001'de yüzde 10'a, yüzde 34 olarak hedeflenen TÜFE de yüzde 12.0'a düşürülecektir. Fiyat artış oranları kendiliğinden düşmeyeceğine göre, harcamalar kısılacak; özellikle de tüketim harcamalarını kontrol etmek için kamu eliyle gelir artışı yaratılmasına izin verilmeyecektir.

2000'de yüzde 5.6 artması beklenen toplam tüketim harcamaları için 2001'de yüzde 3'lük artış hedeflenmesi de yıl sonu enflasyon hedeflerine uygun politikaların gündemde olacağını göstermektedir. Toplam tüketim harcamalarında kamunun payının yüzde 4.8'den yüzde 1.9'a; özel tüketimin payının da yüzde 5.7'den yüzde 3.2'ye çekilmesi de bu daralmanın göstergesidir.

Durumu gerçekçi bir gözle değerlendirebilmek için ISO'nun en büyük 500 sanayi kuruluşu anketine bakıldığında: 500 büyük sanayi kuruluşunda net satış hasılatı, toplam karlarının reel olarak azaldığı, ekonomiye yapılan katma değer gerilediği ortaya çıkmaktadır.

● Özel kesimin net satış hasılatı bir önceki yıla göre cari fiyatlarla yüzde 50.4 artmasına rağmen net satış hasılatını enflasyondan arındırdığımızda yüzde 1.1 gerilediği; dolayısıyla sanayi kesiminin satış gelirlerinin 1998'in de altına düştüğü görülmektedir.

● Net satışlar oranına bölerek bulduğumuz kar marjı da dönem karındaki gerileden dolayı düşmüş; toplam karlar 1998'den 1999'a reel olarak yüzde 40.5 civarında azalmıştır.

● Özel kesimin varlıklarını öz kaynaklarla fonlama oranı da 98'deki yüzde 40.2 oranının gerisine yüzde 37.4'e düşmüştür. Varlıkların finansmanının neredeyse yarısı (yüzde 46.9) kısa süreli borçlarla finanse edilmiştir. Kısacası; özel kesimin büyüklerinin mali yapıları bozulmuştur.

● Özel kesimin likidite riskini gösteren dönen varlıkların kısa süreli yabancı kaynaklara oranı 1998'de yüzde 156.6 ile, 99'da 122.9'a düşmüştür ki, firmaların borç ödeme güçlerini arttırmaları gerektiğini göstermektedir. Aksi halde başta bankacılık sistemi olmak üzere sermaye kesimi sert bir vurgunla karşılaşacaktır.

Ekonominin küçüleceğini gösteren diğer bir gösterge ise cari işlemlerle ilgili verilerdir. Cari işlemler açığı geçen yılın ilk yarısına göre yüzde 53 artarak 5.6 milyar dolara yükselmiştir. Yine yılın ilk yarısında ihracat yüzde 4.5, bavlul ticareti yüzde 45.8 artarken ithalat harcamaları yüzde 36 artmıştır. Dış ticaret açığı da yüzde 139.2 büyümüştür.

Bu olumsuzlukta programın enflasyona kilitlenmiş ve dış ticaret yönünün dikkate alınmamış olması temel etkidir. Zira, her ne kadar programın temel hedefi ülke ekonomisinin istikrara kavuşturulmasıysa da 1970 stagflasyon, 1993 mali krizinde olduğu gibi 1997 Güney Asya kriziyle ortaya çıkan Pazar tikanıklığının aşılması hedeflenmiştir. Başka bir deyişle, mal ve hizmet piyasalarında durgunluğun egemen olduğu bir dönemde bir yandan ithalata dayalı talep artışıyla ekonomik büyüme sağlanmaya çalışılırken bir yandan da sistemin "pazar" sorununu çözmeye yönelik kanal oluşturulmuştur.

Kısacası, istikrar programının hedeflerini ve gerçekleştirmeleri değerlendirilirken yapısal görünümdeki sorunların nedenleri, uluslararası sermaye ile bağlantıları, ulusal sermaye ile siyaset arasındaki çıkar ilişkilerini de dikkate almak gerekmektedir.

İstikrar programının hedeflerini ve gerçekleştirmeleri değerlendirilirken yapısal görünümdeki sorunların nedenleri, uluslararası sermaye ile bağlantıları, ulusal sermaye ile siyaset arasındaki çıkar ilişkilerini de dikkate almak gerekmektedir.



2001 Yılı Bütçesi

I. 2000 ve 2001 Yılları Bütçelerinin Karşılaştırılması

2001 yılı bütçelerinin yapısını ve özelliklerini belirgin bir şekilde ortaya koyabilmek için, 2001 yılı bütçe teklifinin 2000 yılı bütçesinin başlangıç ödenekleri ve uygulama sonuçları ile karşılaştırılması yerinde olur.

I.1. 2001 Bütçesi 2000 yılına göre reel olarak daha küçük bütçedir.

2001 bütçesi 2000 bütçesine kıyasla yüzde 3.5 oranında daha büyük bir bütçedir. Ancak 2001 yılı için TEFİ yıl sonu artışı yüzde 10.0, yıllık ortalama fiyat artışı da yüzde 18.0 olarak hedeflendiğine göre, yıllık ortalama fiyat artışı oranı ile enflasyon etkisinden arındırıldığında, 2001 bütçesi, bir önceki yıl bütçesine göre sabit fiyatlarla yaklaşık yüzde 12.2 oranında daha küçük bir bütçedir. 2000 yılı bütçe gerçekleşmesinin tahminleri aşması durumunda 2001 bütçesinin başlangıç ödeneklerine göre reel küçülme oranı da artacaktır.

Başlangıç ödeneklerine göre harcama alt bölümlerinin (giderlerinin) bir önceki yıla kıyasla cari fiyatlarla artış oranları da farklıdır. Cari harcamalarda yüzde 22.0, yatırım harcamalarında yüzde 48.9 oranında artış öngörülmüşken, transfer harcamalarında yüzde 8.3

oranında azalış hedeflenmiştir. Cari harcamalar kapsamında personel giderlerinde yüzde 21.2 oranında artış programlanırken, büyük bir bölümü iç ve dış savunma giderlerinden oluşan diğer cari harcamalarda hedeflenen artış yüzde 24.0 düzeyindedir.

Transfer harcamalarının büyük bölümünü oluşturan iç ve dış borç faiz giderlerinde cari fiyatlarla yüzde 21.0 oranında azalış hedeflenirken, sosyal güvenlik kurumlarına transferlerde yüzde 21.5, diğer transfer harcamalarında da yüzde 19.5 oranında artış öngörülmüştür.

Başlangıç ödenekleri dikkate alındığında, 2001 yılı bütçesinde reel küçülmenin faiz giderlerinden kaynaklandığı görülmektedir.

I.2. 2001 yılı bütçesinin harcama yapısı 2000 yılı bütçesinden farklıdır

Harcamalar ekonomik açıdan cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak bölümlendirildiğinde; 2000 yılı bütçesinin harcama yapısının 2000 yılı bütçesinden farklı olduğu görülmektedir.

Başlangıç ödeneklerine göre 2001 yılı bütçesi bir önceki yıl bütçesi ile karşılaştırıldığında giderler içinde cari harcamaların payı yüzde 29.4'den yüzde 34.7'ye, yatırım harcamalarının

Özti Akgüç*

Başlangıç ödenekleri dikkate alındığında, 2001 yılı bütçesinde reel küçülmenin faiz giderlerinden kaynaklandığı görülmüştür.

Tablo 1: 2000 ve 2001 Yılları Bütçelerinin Karşılaştırılması (Cari fiyatlarla trilyon TL)

	2000 Yılı Bütçesi			2001 Bütçesi
	Başlangıç Programı	Ocak-Ekim Gerçekleşmesi	Gerçekleşme Tahmini	Teklif
HARCAMALAR	46.713	38.913	46.372	48.360
Cari	13.740	10.265	13.684	16.770
- Personel	9.900	8.109	10.020	12.000
- Diğer Cari	3.840	2.156	3.664	4.770
Yatırım	2.352	1.627	2.465	3.500
Transferler	30.621	27.026	30.223	28.090
GELİRLER	32.585	27.908	34.819	43.127
Genel Bütçe Gelir	32.460	27.457	34.694	42.827
- Vergi Gelirleri	24.000	22.058	26.550	31.777
- Vergi Dışı Normal Gelir	5.620	2.695	5.049	8.022
- Özel Gelirler ve Fonlar	2.840	2.704	3.095	3.028
Katma Bütçe Gelir	125	451	125	300
BÜTÇE AÇIĞI	14.128	11.010	11.553	5.233
FAİZ DIŞI FAZLA	7.005	7.995		11.447

Dr.

Tablo 2: Harcama Bileşimi (%)

	2000 Yılı Bütçesi		2001 Yılı Bütçesi Teklif
	Başlangıç Ödenekleri	Ocak-Ekim Gerçekleşmesi	
HARCAMALAR			
Cari	29.1	26.3	34.7
- Personel	21.2	20.8	24.8
- Diğer Cari	8.2	5.5	9.8
Yatırım	5.0	4.2	7.2
Transfer	65.6	69.5	58.1
- Faiz	45.3	48.8	34.5
- Sosyal Güvenlik	7.6	7.5	9.0
- Diğer Transfer	12.7	13.2	14.6
TOPLAM	100.0	100.0	100.0

payı da yüzde 5.0'dan yüzde 7.2'ye yükselirken, cari harcamaların payının belirgin biçimde yüzde 65.6'dan yüzde 58.1'e gerilediği görülmektedir. 2000 yılının ilk on aylık (ocak-ekim) dönemi gerçekleşme sonuçlarına göre ise 2001 yılı bütçesinde harcama bileşiminde (kompozisyonunda) değişim daha göze çarpcıdır.

Cari harcamaların giderler içindeki payı yüzde 26.3'ten yüzde 34.7'ye, yatırım harcamalarının payı da yüzde 4.2'den yüzde 7.2'ye yükselirken, transfer harcamalarının payı 10 puandan daha fazla düşüşle yüzde 69.5'ten yüzde 58.1'e gerilemektedir.

2000 yılı bütçesinin on aylık gerçekleşme sonuçlarına göre, 2001 bütçesi harcamaları içinde en önemli yeri tutan faiz giderlerinin payı yüzde 48.8'den yüzde 34.5'e gerilemektedir. Buna karşı sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin payı yüzde 7.5'dan yüzde 9.0'a yükselmektedir.

Vergi iadeleri (ihracatta KDV iadesi dahil), KİT'lere yapılan transferler, kamulaştırma giderleri, tarımsal destekleme ve fon ödemeleri gibi transfer giderlerini kapsayan diğer transfer harcamalarının payı ve yüzde 13.2'den yüzde 14.6'ya yükselmektedir.

1.3. Başlangıç tahminlerine göre bütçe gelirlerinde cari fiyatlarla yüzde 32.4 oranında artış öngörülmektedir.

2001 yılı bütçesinin gelir tahminleri ile 2000 yılı bütçesinin gelir tahminleri karşılaştırılmalı olarak Tablo 3'de görülmektedir. Başlangıç tahminlerine göre 2001 yılı bütçesinde bir önceki yıla kıyasla cari fiyatlarla vergi gelirlerinde yüzde 32.4, vergi dışı normal gelirlerde yüzde 42.7, özel gelir ve fonlarda yüzde 6.6, katma bütçe gelirlerinde yüzde 140.0 oranında artış beklenmektedir. 2000 yılı bütçe gerçekleşme tahminlerine göre ise gelirlerde artış yüzde 24.9 düzeyinde olmaktadır. Resmi gerçekleşme tahminlerine kıyasla vergi gelirlerinde artış yaklaşık yüzde 20.0 düzeyinde olurken, vergi dışı normal gelirlerde artış yüzde 58.9'a yükselmekte, özel ve fon gelirlerinde ise yüzde 2,2 oranında azalış tahmin edilmektedir.

2000 yılı bütçe teklifine göre vergi gelirleri ve katma bütçe gelirleri tahminlerin üstünde gerçekleşirken, vergi dışı normal gelirler, özelleştirmenin hedeflenen düzeylerde gerçekleştirilememesi nedeniyle tahminlerin gerisinde kalmıştır. 2000 yılında vergi gelirlerinin başlangıç tahminlerini aşmasında, kuşku-

2000 yılı bütçe teklifine göre vergi gelirleri ve katma bütçe gelirleri tahminlerin üstünde gerçekleşirken, vergi dışı normal gelirler, özelleştirmenin hedeflenen düzeylerde gerçekleştirilememesi nedeniyle tahminlerin gerisinde kalmıştır.

Tablo 3: Bütçe Gelirleri Karşılaştırılması (Trilyon TL)

	2000 Yılı Bütçesi Başlangıç Tahmini	2001 yılı Bütçesi Tahmin	Artış (%) 2001/2000
Vergi Gelirleri	24.000	31.777	32,4
Vergi Dışı Normal Gelirler	5.620	8.020	42,7
Özel Gelir ve Fonlar	2.840	3.028	6,6
Katma Bütçeli Gelir	125	300	140,0
	32.585	43.127	32.4

Tablo 4: Vergi Gelirlerinin Dağılımı (%)

Vergi Grupları	2000 Bütçesi	2001 Bütçesi
	Ocak-Eylül Gerçekleşmesi	Tahmin
1-Gelirden Alınan Vergiler	40.3	37.1
- Gelir Vergisi	22.4	26.6
- Kurumlar Vergisi	9.2	9.2
- Faiz Vergisi	7.5	1.3
2-Servetten Alınan Vergiler	1.6	1.0
3-Mal ve Hizm. Alınan Vergiler	42.8	46.1
- Dahilde Alınan KDV	16.2	20.2
- Akaryakıt Tüketim Vergisi	13.4	12.9
- Diğer	13.2	13.9
4-Dış Ticaretten Alınan Vergiler	15.3	15.8
- Gümrük Vergileri	1.4	1.6
- İthalde Alınan KDV	13.9	14.2
- Diğer	-	-
TOPLAM	100.0	100.0

suz fiyat artış hızının hedeflenen fiyat artış hızının üstünde olması etkili olmuştur.

1.4. Vergi gelirlerinin dağılımı değişmektedir.

2001 yılında vergi gelirlerinin, grupları itibariyle dağılımı, 2000 yılı bütçesinin ocak eylül dönemi gerçekleşmesi ile karşılaştırmalı olarak Tablo 4'te gösterilmiştir.

Vergi gelirlerinin programlanan dağılımı incelendiğinde, 2000 bütçesinin Ocak-Eylül dönemine göre, gelirlerden alınan vergilerin payının yüzde 40,3'ten yüzde 37,1'e gerilediği, buna karşı mal ve hizmetlerden alınan vergilerin payının yüzde 42,8'den yüzde 46,1'e yükseldiği görülmektedir.

Dış ticaretten alınan vergilerin payının ise 2000 ve 2001 yılları itibariyle sırasıyla yüzde 15,3 ve yüzde 15,8 olarak belirgin bir değişiklik göstermemesi öngörülmüştür.

Gelirden alınan vergilerin payının azalması, faiz vergisinden kaynaklanmaktadır. 2000 yılı gerçekleşmesine göre, faiz vergisinin toplam vergi hasılatı içindeki payı yüzde 7,5 iken bu pay 2001 yılında yüzde 1,3'e gerilemektedir.

Vergi gelirlerinin dağılımını karşılaştırmalı olarak gösteren "4" no'lu tablo, 2001 yılında vergi arttırıcı önlemlerinin daha çok dolaylı vergi anlamında yoğunlaşacağını göstermektedir.

Kısa sürede vergi artışı ancak dolaylı vergilerde sağlanabileceğinden, bu gelişmeyi doğal karşılamak gerekir.

II. 2001 Yılı Bütçesinin Özellikleri

2000 yılı bütçesi ile karşılaştırmanın da ortaya koyduğu gibi 2001 yılı bütçesinin özellikleri şöyle özetlenebilir:

- 2001 yılı bütçesi, reel olarak 2000 yılı bütçesine göre küçük bütçedir. Reel olarak en az yüzde 15,0 oranında küçük olduğu hesaplanmaktadır. Bütçe harcamaları/GSMH oranı da 2000 yılında yaklaşık yüzde 37,5 düzeyinde iken, bu oranın yüzde 31,5'e gerilemesi hedeflenmiştir.
- Harcamaların yapısı (kompozisyonu) farklı olup, cari ve yatırım harcamalarının payı, bir önceki yıl bütçesine göre sırasıyla yüzde 34,7 ve yüzde'ye yükselirken, transfer harcamalarının payı yüzde 65,6'dan yüzde 58,1'e gerilemektedir.
- Dramatik değişme faiz giderlerinde öngörülmekte, faiz giderleri cari fiyatlarla yüzde 21,0 oranında, hedeflenen fiyat artışı dikkate alındığında, reel olarak da yüzde 33,0 oranında azalmaktadır. Faiz giderlerinin GSMH'ye oranı da yüzde 17,0'dan yaklaşık yüzde 11,0'a gerilemektedir.
- Bütçe gelirlerinde cari fiyatlarla yüzde 32,4, reel olarak da yüzde 12,2 oranında artış hedeflenmiştir. Buna göre bütçe gelirlerinin GSMH oranı yüzde 26,2'den yüzde 28,1'e yükselmektedir.
- Bütçe açığının cari fiyatlarla yüzde 63,0 oranında daralması hedeflenmekte, bütçe açığının GSMH oranı yüzde 11,4'den yüzde 3,4'e düşmektedir.

Gelirden alınan vergilerin payının azalması, faiz vergisinden kaynaklanmaktadır.

(vi) Faiz dışı fazla cari fiyatla yüzde 63.5 oranında artmakta, faiz dışı fazlanın GSMH'ye oranı da yüzde 5.6'dan 7.5'e yükselmektedir.

III. 2001 Bütçe Tahminlerinin İrdelenmesi

2001 bütçesinde bütçe açığının bir önceki yıl programına göre cari fiyatlarla yüzde 63.0 oranında azalarak 14.128 trilyon TL'den 5.233 trilyon TL'ye gerilemesi öngörülmüştür. Gelecek yıl için TEFİ'de ortalama artış yüzde 18.0 olarak hedeflenmiştir. Bu hedeflere göre bütçe açığında sabit fiyatlarla yaklaşık yüzde 38.0 oranında daralma hedeflenmiştir. Açıkta-ki daralma esas itibariyle, faiz giderlerindeki azalma ile bütçe gelirlerindeki artıştan kaynaklanacaktır.

Faiz giderlerinde cari fiyatlarla yaklaşık yüzde 20.0 düzeyinde azalış hedeflenmektedir. 2001 yılında faiz giderlerinin 21.132 trilyon TL'den 16.680 trilyon TL'ye düşmesi hedeflenmiştir. 2000 yılı bütçe uygulamasına göre faiz giderlerinin tahminleri aşması olasılığı yüksek olduğundan hedeflenen faiz azalışı yüzde 20.0'dan, 4.453 trilyon TL'den daha fazladır.

2000 yılında bütçede faiz dışı fazlanın artmasına karşın iç borçlarda artış sürmüştür. 2000 yılının başında 22.920 trilyon TL olan iç borç stoku Ekim 2000 sonu itibariyle 32.237 trilyon TL'ye yükselmiştir. Borç stokunda artışa karşın iç borç faizlerinde önemli düşüş olmuş, 1999 yılında iç borçlanmada ortalama faiz oranı yüzde 109.5 iken Ocak Ekim 2000 döneminde ortalama yüzde 38.2'ye gerilemiştir. Faizlerde bu düşüş kuşkusuz faiz giderleri üzerinde olumlu etki yapacaktır. Ancak Ağustos-Aralık 1999 döneminde vadeleri iki yıla yakın 7.0 katrilyon dolayında ortalama faizi yüzde 110'nu geçen iç borçlanma yapılmıştır. 1999 yılında uzun süreli ve yüksek faizle yapılan borçlanma, bütçe giderleri üzerindeki olumsuz etkisini 2001 yılında da gösterecektir.

Ayrıca Kasım 2000 yılı ortalarında mali piyasalarda oluşan kriz, etkisini faizlerin hızlı yükselişi şeklinde göstermiştir. Bu etkinin sürmesi durumunda, 2001 yılında iç borçlanmada ortalama faiz oranının yüzde 40.0'in üstüne yükselmesi beklenmektedir.

Dış borçların kabarması nedeniyle dış borç faiz ödemelerinde de artış kaçınılmaz olacaktır. Bu çözümlenme, 2001 yılında faiz giderlerinin programlanan 16.680 trilyon TL'yi aşması olasılığını ortaya koymaktadır.

Bütçe gelirlerinde, 2000 yılı başlangıç tah-

mini göre yüzde 32.4 artış öngörülmüştür.

2001 yılı için ortalama fiyat artışı yüzde 18.0, ekonomik büyüme yüzde 4.5 olarak hedeflendiğine göre, bütçe gelirlerinde yaklaşık yüzde 10.0 oranında reel artışı programlanmıştır. Vergi gelirlerinde yüzde cari fiyatlarla yüzde 32.4 oranında artış, büyüme hızının yavaşladığı bir ekonomide yüzde 18.0 fiyat artışı ile gerçekleştirmek zordur. Vergi dışı normal gelirlerinde yüzde 42.7 oranındaki artış da, özelleştirmede gösterilecek başarıma bağlı olacaktır.

2000 yılında dış alımda hızlı artış dış ticaretten alınan vergilerde yüzde 134.0 oranında artış sağlamıştır. 2001 yılı için dış alımda belirgin artış beklenmemektedir. Bu nedenle, dış ticaretten alınan vergilerde artışın çok sınırlı kalması olasıdır.

Cari harcamalar ve yatırım harcamalarını ayarlamak, hükümetin kontrolündedir. Buna karşı faiz giderleri, diğer transfer harcamaları ve bütçe gelirlerinde artış, hükümetin büyük ölçüde kontrol dışındadır. 2001 yılı bütçe uygulamasının iyileşmesi, bütçe açığının daralması faiz dışı fazlanın 11.447 trilyon TL'ye yükselmesi, hükümetin tam kontrol edemediği değişkenlere bağlıdır. Bu nedenle bütçe açığında yaklaşık 2/3 oranında daralmanın gerçekleşmemesi olasılığı yüksektir.

Sonuç

2001 yılı bütçesi, terim yerindeyse sıkı bir maliye politikası izleneceğini göstermektedir. Bütçe giderlerinde reel azalışa karşın bütçe gelirlerinde yüzde 12.0'ı aşan reel büyüme, sıkı maliye politikası izleme niyetini ya da kararlılığını yansıtmaktadır. Bütçe harcamalarının GSMH'ye oranında yüzde 37.5'ten yüzde 31.5'e gerileme hedeflenirken, bütçe gelirlerinin GSMH'ye oranının yüzde 26.2'den yüzde 28.2'ye yükselmesi programlanmıştır. Buna göre bütçe açığı cari fiyatlarla yüzde 62.0 oranında daralırken, açığın GSMH oranı da yüzde 11.4'ten yüzde 3.4'e inmektedir.

2001 yılı bütçesi, ortalama yüzde 18.0 fiyat artışı varsayımına göre hazırlanmıştır. Fiyat artış hızının, ortalama olarak bu düzeyin üstünde gerçekleşmesi durumunda uygulama aşamasında ilk tahminlere göre sağmalar olacağı açıktır. 2001 yılı bütçesinin başarımını büyük ölçüde faiz giderlerinde cari fiyatlarla öngörülen yüzde 21.0 oranında azalışla, vergi gelirlerinde hedeflenen yüzde 32.4 oranında artışın gerçekleşme derecesi belirleyecektir.

2001 yılı bütçesi, terim yerindeyse sıkı bir maliye politikası izleneceğini göstermektedir. Bütçe giderlerinde reel azalışa karşın bütçe gelirlerinde yüzde 12.0'ı aşan reel büyüme, sıkı maliye politikası izleme niyetini ya da kararlılığını yansıtmaktadır.

2001 Yılı Bütçesi



Türkiye IMF destekli istikrar programının ikinci yılına girdi. 2000 yılının son aylarında özellikle finans kesiminde yaşanan kriz, 2001 yılı ile ilgili yeni ve daha sıkı önlemlerin alınmasını da gündeme getirdi. Bu yeni durum etkisini 2001 yılı için hazırlanan konsolide bütçe üzerinde de gösterdi. Harcamaları daha da kısmayı öngören 2001 bütçesi vergi alanında yapılan yeni düzenlemelerle desteklenecek. 2000 yılında ısınan ekonominin 2001 yılında soğutulması hedefleniyor. Bu tüm kesimleri farklı oranlarda da olsa etkileyecek. İktisat Dergisi olarak gerek bütçe gerek istikrar programının kesimler üzerine yarattığı etkiyi değerlendirmek için düzenlediğimiz açık oturuma Bahçeşehir Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Eser Karakaş, TİSK Genel Sekreteri Bülent Pırlar, KESK Genel Sekreteri Cengiz Uzuner katıldı. Açık oturumu İktisat Dergisi adına İ.Ü. İktisat Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. İzzettin Önder yönetti. Kendilerine teşekkür ediyoruz.

Prof. Dr. İzzettin Önder - 2001 Yılı Bütçesi üzerine konuşacağız. Bu bütçeyi konuşurken, 2000'nin başından beri uygulanmakta olan istikrar programı ve stand-by anlaşmasına da değinmeden geçemeyiz. Zaten yeni bütçesi de, 2000 Yılı Bütçesi gibi, istikrar programı ve stand-by anlaşmaları çerçevesinde hazırlandı.

2001 Yılı Bütçesinin önemli birkaç özelliği var: Bunlardan biri bütçe hacminin neredeyse geçen yılki bütçeyle nominal olarak denk tu-

lulmasıdır. Geçen yılki bütçe yaklaşık 47 katrilyon lira civarındaydı. Bu seneki bütçede 48 katrilyon civarında. Bütçenin dönem başı verilerine dayanarak söyleyebileceğimiz ikinci önemli özelliği yaklaşık yüzde 35'i faiz harcamalarına ayrılmış olmasıdır. Faizi dahil ederek transfer harcamalarına bakarsak eğer, bütçenin yaklaşık yüzde 65'ini oluşturmaktadır. Bu duruma bakarak sosyal katkı yönü zayıf bir bütçeyle karşı karşıya olduğumuzu söyleyebiliriz. Bu da şöyle ifade edilmektedir: Ülkede bir antiinflasyonist politika uygulanmaktadır. Bu çerçevesinde de, fedakârlığa hepimizin katlanması gerekiyor. Dolayısıyla üçüncü yılın sonunda enflasyon tek haneli rakamlara düştüğünde hepimiz bunun meyvelerini alacağız.

Ben bu genel çerçeveyi çizdikten sonra değerli meslektaşım Sayın Eser Karakaş'tan bir akademisyen gözüyle konuyu biraz da genişleterek, hem bütçenin antiinflasyonist mücadeleye katkısını değerlendirmesini hem bütçeyi sosyal adalet ve sosyal devlet ilkeleri açısından gözden geçirmesini rica ediyorum.

Prof. Dr. Eser Karakaş - 2001 Yılı Bütçesinin tartışırken İzzettin beyin yaptığı gibi bütçenin kompozisyonunun tartışılmasında büyük yarar vardır. Gerçekten İzzettin beyin çizmiş olduğu tablo, sevimsiz bir tablo. Türkiye'de Avrupa Birliği'ne adaylık süreci; küreselleşme süreci gibi bütün bu süreçleri yaşayan bir ülke olarak şu anda konsolide bütçeden eğitim, sağlık, adalet gibi klasik kamu hizmetlerine ayrılan payları

Eser Karakaş:
"Avrupa Birliği'ne adaylık süreci; küreselleşme süreci gibi bütün bu süreçleri yaşayan bir ülke olarak Türkiye'de şu anda konsolide bütçeden eğitim, sağlık, adalet gibi klasik kamu hizmetlerine ayrılan payları gerçekten çok düşük seviyededir."

gerçekten çok düşük seviyededir. Bu bir süredir böyle ve görünen o ki, bir süre daha böyle gidecek. Bu da, Türkiye'nin özellikle eğitim ve sağlık alanında yapması gereken temel beşeri sermaye yatırımlarında ciddi sorunlar çıkarıyor. Bu geleceği ipotek altına alan bir durumdur. Fakat, bugün burada bütçe kavramı üzerinde biraz konuşmak istiyorum. İzzettin Hoca 48 katrilyonluk bir bütçeden bahsetti. Aslında toplam kamu harcamalarını gösteriyor. Diğer kamu birimlerinin açıkları, bunlara yapılan transferler, fonlar, KİT'ler burada yer alıyor. Ama basında çok az yer alan Sayıştay'ın Hazine Hesapları 2000 Raporunda ortaya çıkan gerçek şu ki, tartıştığımız 48 katrilyonluk bütçe büyüklüğü, aslında Türkiye'de kamu sektörünün faaliyetlerinin mali boyutunu kesinlikle veremeyen bir rakamdır. Her şeyden önce Türkiye'nin bunu tartışması lazım. İnanılmaz rakamlar telaffuz ediliyor. Mesela, geçtiğimiz 20 yıl içinde nereye harcadığı bilinmeyen 160 milyar dolarlık bir rakam söz konusu. Nereye sarf edildiği bilinmeyen, bütçeleştirilmemiş, Sayıştay'ın denetleyemediği bir büyüklükten bahsediliyor. Bunlar genellikle dış borç kalemlerinden oluşmuş bir şeydir. Şu anda Türkiye'nin dış borcu stoku 110 milyar dolar, kamu borcu da yaklaşık 50 milyar dolar civarında. Bu rakamları eğer bütçeleştiremezsek, bütçe analizleri içerisine sokamazsak, biraz önce İzzettin beyin yaptığı güzel sunuşun çok fazla anlamının olmadığını düşünmeye başlıyorum. Çünkü ortada bir şekilde bütçeleştirilmeyen paralel bütçe mekanizmaları var. Dolayısıyla yine gözlemim o ki, Türkiye'de paralel bütçeler var, Merkez Bankası'na paralel merkez bankaları var. Mesela, şirin ve iyi bir iktisatçı Dani Rodrik ilginç bir analiz yaptı, dedi ki, "1990'ların başından beri Türkiye'de artık enflasyonla ilgili kamu açıkları olamaz. Çünkü kamu açıklarının finansman biçimi 1990'dan beri radikal bir biçimde değişmiştir. Artık bu şekilde Merkez Bankası kamuya kredi açmıyor." Ama diğer taraftan esas enflasyon nedeninin bu kamu açıklarının Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmekte olduğu iddiası vardır. Dani Rodrik'in ise iddiası o ki, "En azından 1992'den bu yana enflasyonun temel nedeni olarak kamu açıklarını değil, başka faktörleri görmemiz lazım." Rodrik, Türkiye'de yetişmiş, ama şu anda Dünya Bankasında çalışan bir iktisatçı. Fakat dediğim gibi Dani Rodrik uzun bir süre Türkiye'de olmadığı için galiba



Prof. Dr. Eser Karakaş

Türkiye'nin kurumsal yapısını çok fazla bilmiyor. Mesela, en azından 2 kamu bankasının şu anda 25 milyar doları aştığı iddia edilen bir görev zararından bahsediliyor. Bütün bunları gördüğümüz zaman Türkiye'de tartıştığımız konsolide bütçenin aslında çok da fonksiyonel bir şey olmadığını görüyoruz.

Burada, özellikle vurgulanmak istediğim, uzun zamandır aklıma takılan iki konu var. Klasik tartışma konuları, yani mesela esnaf odaları bir açıklama yaptı "Halk Bankası'nın özelleştirilmesi bizim can damarlarımızı keser" diye. Halk Bankası'nın temel işlevi küçük esnafa kaynak aktarmak ama bu soruyu tartışırken ya da Merkez Bankası'nın tarım sektörüne aktardığı kaynakları tartışırken iki farklı şekilde analiz yapmamız gerektiğini düşünüyorum. Bunun da politik değil, teknik bir tavır olduğunu düşünüyorum. Başka sektörler de var bunun içinde. Silahlı Kuvvetler, ulusal savunma. Biraz önce söz konusu olan 160 milyar doların önemli bir bölümünün anladığım kadarıyla silah alımlarına gittiği söyleniliyor. Önce buralara aktarılan kaynakların büyüklüğü konusunda, kamuoyu olarak -bir profesör olarak değil- yurttaş olarak ve daha da önemlisi TBMM olarak tereddütlere sahip olunması gerekiyor. Bunların muhasebeleştirilmesi, bilinmesi ve kamuoyuna kuruşu kuruşuna yansıtılması gerekiyor. Ancak o zaman tartışma yapılabilir. Yani, "tarıma kaynak aktarılabilir mi, aktarılmasın mı?" konusunu İzzettin beyle böyle tartışabiliriz. Türkiye'de, gerçek kamu harcamalarının büyüklüğü, kompozisyon-

Eser Karakaş:
"Türkiye'de, gerçek kamu harcamalarının büyüklüğü, kompozisyonu, daha da vahimi, dış borçların nasıl kullanıldığına dair bilgi yoktur."

nu, daha da vahimi, dış borçların nasıl kullanıldığına dair bilgi yoktur.

Bir kez daha vurgulayayım. Tarıma ya da güvenliğe ne kadar kaynak aktarıldı tartışması siyasi bir tartışmadır. Siyasi tartışma meşru bir tartışmadır. İzzettin bey belirli bir sektöre benden daha fazla kaynak aktarılmasını isteyebilir, ben buna siyaseten karşı çıkabilirim. Bu bir siyasi mücadeledir, siyasi bir tartışmadır. Bunun da platformu TBMM, kamuoyu ya da başka yerlerdir. Ama bunun olmazsa olmaz koşulu önce bu alanlarda saydamlıktır. Bu saydamlığı yakalayamadığımız sürece yapılan siyasi tartışmaların da bence hiçbir anlamı kalmamaktadır. Sayıştay Raporu'nu okuduğunuz zaman bir mafya örgütünden mi bahsediliyor, yoksa bir devletten mi bahsediliyor ayırt etmek çok zordur. Ortada şu yaşadığımız banka skandalını fersah fersah aşan bir mali skandal var. Çok klasik bir deyimle Türkiye'de demokrasinin temel şartı bütçe hakkıdır. Ama iğfal edilmiştir. İlk turda söyleyeceklerim bunlardı; teşekkür ederim.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Teşekkür ederim Sayın Karakaş, gerçekten ilginç ve enteresan konulara değindiniz. Sırası gelince açmanızı rica edeceğim bir-iki husustan söz etmek istiyorum. Ama önce küçük bir anekdot anlatmak istiyorum. Bir maliye toplantısında, galiba 1980'lerin sonuna doğruydum. Dönemin Maliye Bakanı Kurtcebe Alptemoçin çok enteresan bir şey söyledi: "Biz, bir devlete borcumuzu ödedik. O devlet ise geri gönderdi. Çünkü o borcumuzu daha önceden ödemiştiz."

Gerçekten Türkiye'de kamu kesimi icraati, görünmez kalemler, diğer kalemler, bütün bu fonlar meselesi, yanılmıyorsam 104 tane fon vardı ve bunların büyük kısmı da Sayıştay denetiminin dışındaydı. O zaman buna ses çıkarılmıyordu; "güzel bir yönetim, muhtariyet sağlanacak yönetim" diye söylenildi, bir sürü iş çevrelerince böyle ifade edildi. Bunların bir kısmı biliyorsunuz bütçenin içine alındı. Sanırım IMF'nin de fonların hepsinin bütçe içine alınmasını zorlaması denetimin elde tutulması isteğinden kaynaklanıyor.

Diğer taraftan bu görev zararı çok önemli. Biliyorsunuz, görev zararı ilgili KİT yasasında vardır. Orada hüküm aynen şöyledir: "Bir KİT özel sektöre girdi verirken Bakanlar Kurulu fiyata müdahale edebilir. Ortaya çıkan fi-

yat, böylece belirlenen fiyat maliyetin altındaysa fark bütçeden karşılanır." Şimdi o zaman devletin görevini anlıyoruz. Devletin görevi özel sektöre, sermayeye avantaj sağlamaktır. Dolayısıyla PETKİM, bir lastik fabrikasına petrol müştakı sattığı zaman Bakanlar Kurulu derhal fiyata müdahale edebilir. Dolayısıyla özel sektördeki lastik fabrikası o bakımdan, o miktarda daha baştan karşı çıkar, KİT de zarar etmiş olur. Bu KİT'in hatası falan değil, isterseniz bu devletin hatası diyelim. Ben onu da kabul etmiyorum, bu özel sektörün bastırmasıdır. Devlet niçin böyle bir şey yapsın ki? Ama sistemin yürütülmesi bu mekanizmalara bağlanmaktadır. Bankaların durumu da aynıdır. Ama gerçekten egemenlik hakkı meselesinde haklısınız. Söylenecek hiçbir laf yok, hakikaten bütçenin fonlarının ve bütün diğer hesapların gizlilikten denetime gelmiş olması gerekmektedir.

Prof. Dr. Eser Karakaş - Özür dilerim. Yani bu özel sektöre ne kadar kaynak aktaralım, esnafa ne kadar kaynak aktaralım tartışması siyasi bir tartışmadır. Siyasi tartışmayı yapabilmek için önce elimde veri olması lazımdır.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Tabii, onda haklısınız, kesinlikle o çok büyük bir hatadır. Rodrik'i okudum ben de. İlginç de bir yazı, fakat beni üzen bir yanı var: Çok güçlü bir iktisatçının Türkiye'deki sermaye hasıla katsayısını da dikkate almamasıdır. DPT'nin yayınlamış olduğu Ekonomik ve Sosyal Göstergeler İkinci Kitabının -1995 filandır yayınlanma tarihi- 24' üncü sayfasında sermaye hasıla katsayıları vardır ve orada imalat sektörü birinci kalemde verilmektedir. 1963'de sermaye hasıla katsayısı 3,6 iken, 1990'a geldiğimizde 6'ya çıkıyor. Bu ne demektir? Hiç gölge merkez bankası olmasa da, bütün harcamalar sabit dahi kalsa Türkiye enflasyona mahkûmdur. Çünkü Türkiye sanayi verimsizdir. Bunu ne gizleyelim, ne kızalım; bunu değiştirmemiz lazım. Türkiye'nin teknolojiye girmesi lazım, sanayiini yenilemesi lazım. İkinci sınıf sanayiyle Türkiye bir yere gidemez. Devlete yük olur, emekçiyi besleyemez, sosyal güvenliği besleyemez.

Bir başka konu bütçenin gelir kısmıdır. Bütçe hacminin artırılmaması, enflasyonu denetleme endişesinden çok, bütçeye gelir kaynağı bulunmamasından kaynaklanmıştır. Çünkü teorik olarak biliyoruz ki, bütçe hacmi

İzzettin Önder:
"Bütçe hacminin artırılmaması, enflasyonu denetleme endişesinden çok, bütçeye gelir kaynağı bulunmamasından kaynaklanmıştır."

tek başına enflasyonu denetlemede çok da öyle kuvveyi harbiyeye sahip değildir. Deniz bitmiştir. Gelir kalemlerine baktığınızda Gelir Vergisi birinci kalemdir. Gelir Vergisi'nin yüzde 85'ini stopajla toplamaktayız. Yüzde 85'in içinde yüzde 65 emekçilerden gelmektedir. Yüzde 85'in yüzde 65'i yaklaşık yüzde 50 civarında eder, yani milli gelirden yaklaşık yüzde 20-22 civarında pay alan emekçiler Gelir Vergisi'nin yarısını karşılamaktadır. İkinci vergi kalemimiz KDV'dir. Bunun önemli bir kısmını emekçiler karşılanmaktadır. Üçüncüsü ise, ama şaşırmayın lütfen Akaryakıt Tüketim Vergisi'dir. Dördüncü vergi ise Kurumlar Vergisi'dir. Çok da cılızdır Kurumlar Vergisi. Üstelik bunun da önemli bir kısmını KİT'ler ödemektedir. Şimdi böyle bir tahditle bütçe bir defa kafasını tavana vurmıştır, bu bir kere baskılamaktadır.

Şimdi, sayın Pirlar, gerek gelir kısmı, gerek sermaye hasıla katsayısını değiştirmemiz gerek iş âleminin sıkıntıları açısından meseleye baktığımızda, bu istikrar programını ve bu doğrultuda 2001 bütçesini değerlendirir misiniz?

Bülent Pirlar - Teşekkür ederim Sayın Başkan. Efendim, konunun yaklaşımı bakımından sadece bir gelir kaynağı yaratması değil, galiba oradaki önemli olan unsur harcamalardan kaynaklanan bir problem var Türkiye'de. Eser hocam ilginç şeyler söyledi. Türkiye'de harcamaların nereye gittiğini kestiremediğimiz şeffaf olmayan bir harcama bütünlüğüyle karşı karşıyaysak bunu çok derin bir şekilde düşünmemiz gerekiyor. Türkiye'de belki gelir kalemlerinde bir artış sağlarken harcamalarda da bir dengeyi oturtmak gerekiyor. Bu karşılıklı bir unsur, sırf gelir kısmına bakarak Türkiye'de bir denge sağlamak, bütçe anlamında denge sağlamak mümkün değildir.

2001 Yılı Bütçesi'ne baktığımızda, bir ke-re bütçenin kökeninde 3 yıllık istikrar programına uyum sorunu yatıyor. Bu anlamda da daralan bir bütçe olarak adlandırılabilir. Bütçeye istikrar programıyla uyum açısından baktığımızda, birincisi faiz dışı bütçe harcamasının olabildiğince yüksek tutulması hedefleniyor. İkincisi, yapısal reformlar öngörülüyor. Üçüncüsü tutarlı gelir politikalarıyla belirlenmiş döviz kuru tarifeleri gibi üç tane temel unsura dayandırılıyor. Bunu istikrar programı hedefleriyle kıyasladığımızda, programa uygun bir bütçe olarak görüyoruz. İstikrar



Bülent Pirlar

programında öngörülen hedeflerin enflasyonu engelleme ve yapısal reformları sağlama-daki başarı şansını ise tartışmaya açık görüyoruz biz de aynı şekilde. Çünkü, Bütçe esas olarak faiz dışı fazlanın mümkün olabildiği oranda artırılmasını öngörüyor. Eğer herhangi bir reform söz konusu olmazsa mevcut politikaların devamı anlamında bir bütçe karşımıza çıkıyor. Tabii burada bir başka noktaya gelmek istiyorum. Sadece kamu harcamalarını daraltarak, özelleştirme gelirlerine başvurularak bütçenin başarılı olma imkânı yok. Yapısal reformların yapılması gereği var Türkiye'de.

Yalnız bir nokta çok önemli: Her şeyi bir kenara bırakırsak, Türkiye üreten bir ekonomi mi? Türkiye, üreten bir ekonomi olmaktan giderek çıkıyor; esas sorun burada. Üretim yok, yatırım yok. Bütçede kamu yatırımlarına ayrılan pay yüzde 7,2'dir. Bu bütçeden ne yatırımların artmasını bekleyebilirsiniz, ne işsizliğin azaltılmasını. Hatta iktisadi kalkınmanın hızlanmasını ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesini de beklemiyoruz. Ama şu çok önemli: Biz bu bütçeyi enflasyonla mücadele anlamında oluşturulan bir bütçe olarak görüyoruz. Ve bu anlamda da, Türkiye'nin istikrar programından başka şans var mı yok mu; belki bu tartışmayı yapmamız gerekiyor. Şunda haklısınız; teknoloji yaratmak, verimli sanayi vb. ama bütün bu unsurların kökeninde sizinle aynı noktaya geliyoruz: Üreten ekonomi. Ne yazık ki şu bütçede bu üreten ekonomiyi bulamıyoruz. Özel sektör açısından bakacak olursak bütçe şunu söylüyor: Diyor

Bülent Pirlar:
"Sadece kamu harcamalarını daraltarak, özelleştirme gelirlerine başvurularak bütçenin başarılı olma imkânı yok. Yapısal reformların yapılması gereği var Türkiye'de."

ki, ey özel sektör, sen kendi yatırımını kendin yapacaksın, istihdamı da sen yaratacaksın, ama bütün bunları yaparken sana gerekli ortamı sağlayabilir miyim? Hayır.

Yatırımlara ilişkin konuşuyoruz ama rakamları da biraz konuşmamız gerekiyor. 2000 yılının Ocak-Ağustos döneminde, sermaye hareketleri içerisinde, Türkiye'ye yapılan yabancı yatırımlar (net yatırımlar olarak) 1999'un aynı dönemine göre 305 milyon dolar azalarak 245 milyon dolara geriledi. Diğer taraftan ilginç bir nokta, yurtiçinde yerleşik kişilerin yurtdışında yaptıkları yatırım tutarı da 406 milyon dolar artarak 712 milyon dolara yükseldi. Bu gelişime baktığımızda da Türkiye'den net 467 milyon dolarlık bir sermaye çıkışı yaşandı. Şimdi bu, iktisadi anlamda üretmeyen bir ekonomi açısından tehlike sinyallerinin çaldığını gösteriyor. Ama bunu böyle söylerken nedenlerine çok iyi bakmak gerekiyor.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Burada "yatırım" derken, okuyucu açısından finansal yatırımı mı kastediyorsunuz, reel yatırımı mı kastediyorsunuz?

Bülent Pirlir - Reel yatırımı kastediyorum. Gerçekten özel sektör açısından baktığımızda, Türkiye'de gerekli yatırım altyapısının oluşturulmadığını görüyoruz. Yani bu istikrar programıyla ilgili son iki yıllık bir daralma değil, geçmişten gelen bir yapıdır.

İkinci bir unsur ise Türkiye'deki işletmeler üzerindeki sosyal yükümlülüklerdir. Olaya sadece vergi açısından bakmamak gerekiyor. Sosyal yükümlülük anlamına gelecek 27 kalem sayabilirim. Birkaç örnek vermek gerekirse, mesela SSK primlerinin son yıllardaki artışını sizler de biliyorsunuz, artık dayanılmaz hale geldi. Bunun artık rekabet gücü anlamında dayanılır bir kısmı kalmadı. Sosyal alanda getirilen yükümlülükler konusunda yatırımcılarda bir korku var. Bunun en basit örneğini de söyleyeyim size, en son getirilmek istenilen ve tartışılan İş Güvencesi Yasa Tasarısı. Buna benzer şeylerin dış yabancı yatırımcılar açısından fevkalade ürkütücü olduğunu söylemek istiyorum. Bazı kalemler anlaşıldığında da algılayamadıklarını görüyoruz. Mesela geçmişe dönük vergilendirme sistemleri; bunu yabancı yatırımcı anlamıyor, Yani, "yeni bir vergi yaratılabilir", diyorlar. Ama iktisadi olarak geçmişe dönük vergilendirmenin ne olduğunu bir türlü anlayamıyorlar.

Bütün bu unsurlara dikkatli bir şekilde baktığımızda bir noktaya gidiliyor Türkiye'de. Kayıt içinde olan sanayinin giderek sınırlanması söz konusu. Ayrıca, Türkiye'ye sadece Türkiye içerisinden bakmamak gerekiyor. Uluslararası rekabete açık bir hale geldik. Türkiye'nin geçmişine, sanayileşmesine ilişkin pek çok eleştiriler geldi, ama ben şu andaki gerçek düzlemine bakmak istiyorum. Gerçekten rekabet gücü içerisinde ve artık rekabet edemiyor Türkiye. Bir örnek vereyim, çok büyük yatırımlar olması nedeniyle kuruluşların isimlerini vermeyeceğim ama Türkiye'ye rahatlıkla gelebilecek 250 milyon dolarlık bir yatırım Mısır'a kaçtı, 175 milyon dolarlık bir yatırım Polonya'ya kaçtı. Bunları çok iyi değerlendirmek gerekiyor. Bu ekonomiyi üreten bir ekonomi haline getirebilmek için gerekli altyapının oluşmadığını görüyoruz.

Bir kere devletin yeniden yapılandırılması gerekiyor. Mesela, artık pek çok gelişmiş ülkede, kamu kuruluşlarında verimlilik programları uygulanıyor. Türkiye'nin hakikaten bu tür uygulamalara geçmesi gerekiyor. Bunun dışında özelleştirmenin bir an önce gerçekleştirilmesi gerekiyor. Bunun başında da kamu bankaları var. Bürokrasinin azaltılması gerekiyor.

Yalnız bir öncelikli koşul var; bu çok önemli. Demin Sayın Eser hocam söyledi. Gerçekten şeffaflık yoksa ve Sayıştay raporları da bunu ortaya koyuyorsa, burada ne kadar çabalarsanız çabalayın, bu rakamlar üzerinde ne kadar konuşursak konuşalım hiçbir önemi yok. Bütün kesimleri en yakından ilgilendiren unsurdur şeffaflık. Şimdilik teşekkür ederim.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Sayın Pirlir'e teşekkür ediyorum. Gerçekten özel kesimin görüşlerini gayet büyük bir vuzuhla yansıttınız. İzin verirseniz takıldığım bazı noktaları, ikinci turda yanıtlamak üzerine bilginize sunayım. Faiz dışı bütçe fazlası kavramı borçların eritilmesinde çok önemli "Donbush teorisi" diye anılan bir teorinin uzantısıdır. Yani borçlanmanın ikinci aşamasında faizler vergilerle ödenir, böylece borç stoku sabit kalır ama borç içinde rall over yapılır. Üçüncü aşamada ise borçlarda vergilerle ödenerekten eritmeye başlanılır. Eğer Türkiye bu aşamaya geçmişse hakikaten güzel bir şey. Ancak, bunun yapılması demek bütçenin bu kadar sıkıştırılması ve adaletsiz bir hale getirilmesi midir? Geçiş mutlulukla karşılayıyorum, eğer böyle bir geçiş varsa, ama bu

Bülent Pirlir:
"Artık pek çok gelişmiş ülkede, kamu kuruluşlarında verimlilik programları uygulanıyor. Türkiye'nin bu tür uygulamalara geçmesi, özelleştirmenin bir an önce gerçekleştirilmesi, bürokrasinin azaltılması gerekiyor."

keşke biraz daha farklı yöntemlerle yapılmış olsaydı.

Harcamaları nereden nereye gittiğini sorgulamamız hepimizin tabii görevidir, çok katılıyorum size, ama şöyle düşünün, özel sektörden ek olarak alınan bütün vergiler bütçeye yansıyor. Sayın Karakaş'ın söylemiş olduğu belirsizlik biraz belki fonlara aktarılan paylardan olabilir, dışarıdan alınan paralardan olabilir, dış borç olabilir. Dolayısıyla vergi veren kesimlerin önce bu paranın hesabını bilelim demeleri demokrasi açısından çok doğrudur. Fakat buna dayanarak vergilerimizi kısılam mantığını argümantasyon olarak getiremeyiz diye düşünüyorum.

Bir kaç şeyde verimlilik konusunda söylemek istiyorum. Ünlü iktisatçı Stiklis'in "Kamu Kesiminin Ekonomilerdeki Yeri" isimli bir kitabı vardır. İtalya'dan da örnekler vererek "kamu kesimiyle özel kesim arasında biri verimlidir, biri verimsizdir tartışmasını yapamayız" diyor.

Efendim, kayıtdışı bütçeden hepimiz şikâyet ediyoruz. Sosyal güvenlik primlerinin yüksekliğinden hepimiz şikâyet ediyoruz, vergilerden şikâyet ediyoruz. Bunların hepsi doğru. Peki, neden özel kesim mali milada karşı çıktı. Bakan bey şunu söyledi, o zaman: "Biz eskiye sünger çekeceğiz, hesap da sormayacağız, ama gelin, bir yerde bunu kote edin bir anlamda, bundan sonra düzgün çalışalım." Böylece hakikaten vergiyi biraz daha düşürebilirdik. Çünkü sosyal güvenlikte çok büyük kaçaklar var malumunuz. Dolayısıyla bu mali milada önce TOBB karşı çıktı, yanılmıyorsam. Daha sonra her nedense büyük sanayi kesimi de karşı çıktı, TÜSIAD da karşı çıktı. Birleşerek bunu ertelettiler. Dolayısıyla böyle baktığımda neden acaba bunları biraz daha iyi düşünmedik? Yani ekonomimizi Batıya açarken, sayın Karakaş'ın belirttiği gibi dünyayla bütünleşirken, hatta Avrupa Birliği'ne girerken niye biz bunları yapmadık? Şimdi buradan mesela iş güvencesine geldiğimde sanıyorum bizim bu çalışanların haklarıyla ilgili ILO sözleşmelerini yerine getirmedığımız iki önemli husus var. Bunlardan bir tanesi iş güvencesi. İş güvencesi gündeme geldi ama ben çok fazla samimi bulmuyorum. Biraz manipülasyon gibi geliyor bana. Çünkü o tasarıya şöyle bir hızlı baktım, yanlışsam lütfen düzeltin, tasarıda teknolojik nedenle işten çıkarmalar yok. Oysa sermayenin bu kadar teknolojik boyuta gel-

mesi hakikaten işçiyi dışarıya atacaktır. Orada çok fazla kişinin çalışmasının çok fazla anlamda yoktur tabiatıyla. Dolayısıyla iş güvencesini kabul edersek, acaba dış yatırımcılar açısından yaratılan katma değeri biraz daha fazla içte tutabilir miyiz? Çünkü dış yatırımcılar, anladığım kadarıyla kendi ülkelerinden kaçıyorlar. Ama bize gelmelerinin nedeni işte bu sigortasızlık, sendikasızlık, vergisizlik, çevre birlinçsizliği gibi faktörler.

Prof. Dr. Eser Karakaş - Peki geliyor mu yabancı sermaye?

Prof. Dr. İzzettin Önder - Gelmiyorsa peki, o zaman bütün buna rağmen ekonomimizi bu kadar "düzensiz bir hale getireceğimize" dışarı sermaye kaçışı karşısında sermayeyi içte tutabilmek için devletin acaba hâlâ özelleştirmeye gitmesi gerekiyor mu? Dışarı giden kamu sermayesi var mı? Sümerbank dışarı gitti mi? Ama Sümerbank'ı özelleştirdiğinizde fabrikasını dışarı gidebilir. Kimse de bir şey demez gittiği zaman. Ama orada bin işçi çalışıyorsa, onlar işsiz kalmış demektir.

Şimdi KESK temsilcisi sayın Uzuner'e de neyim. Sayın Uzuner kamu çalışanlar grubundan temsilci olarak aramızdasınız. Aslında bu kamu çalışanları-işçi ayırımı ideolojik bir ayırımdır, emekçileri bölme mekanizmasıdır özünde. Doğrusu sizi hepsinin temsilcisi olarak kabul ederek, hem istikrar açısından hem sosyal adalet açısından değerlendirmenizi rica ediyorum.

Cengiz Uzuner - Öncelikle bütçe denilince çalışanların ücretlerinin artışı akla geliyor. Peki, aslında sizlerin de belirttiğiniz gibi bütçe bir siyasal belgedir, sadece ekonomik, iktisadi bir belge değildir. Siyasi iktidarların anlayışlarını yansıtan bir belgedir. Yani gelirlerinin nasıl toplanacağı, giderlerin nereye harcanacağı tercihi siyasal iktidarların tercihidir. Bugünkü siyasal iktidarın siyasal tercihleriyle ondan önceki siyasal iktidarların tercihi arasında çok büyük farklar yoktur. Şunu söylemek olanaklı; biraz daha IMF'ci bir anlayışla hazırlanmış bir bütçeyle karşı karşıyayız. 3 yıllık bir istikrar programı geldi, doğrudur ama yoksulluğun istikrarıdır bu. Oysa ki, 2000'li yıllarda, çağın değiştiği bir dönemde, ilimin, teknolojinin geliştiği bir yüzyılda bu gezegende insanların bu bilimsel araştırmalarla, bu teknolojiyle refah paylarının daha yükselmesi gerekir. Ülkemizde 12 milyon kişi işsiz durumda. Bunların bir kısmı kayıtdışı çalışıyor. Ka-

Cengiz Uzuner:
"IMF'ci anlayışla hazırlanmış bir bütçeyle karşı karşıyayız. 3 yıllık bir istikrar programı geldi, ama yoksulluğun istikrarıdır bu."

yıtdışının anlamı şudur: Sendikası ve sigortasız çalışmaktadırlar. Oysa TISK Temsilcisinin söylemine bakarsak, SSK primleri yükselmiştir, İş Güvencesi Yasası bugün sermaye akışını engellemektedir ki, bu böyle değildir. Çünkü ülkemizde bugün iktidarda bulunan adında demokrat ve sol bir partinin bir kampanyası var, bunu bütçe rakamlarına geçmeden önce belirtmek gerekir: "Sendikası ve sigortasız çalışma" kampanyası. Oysa Türkiye'de sendikası ve sigortasız sadece özel sektörde değil, devlet sektöründe çalışan yüzlerce hatta binlerce insan var. Hemen bunun örneğini verebilirim: Eğitim işkolunda, yani devletin kendi okullarında sigortasız -birakin sendikalıyı- çalışan, asgari ücretin altında çalışan insanlar var. Bunların sayısı konusunda şöyle bir rakam verilebilir: İstanbul'da 2 000'e yakın devlet okulu var, her okulda sayı en az 3'tür. Bu şu anlama geliyor: Gelir ve gider arasındaki uçurum her gün büyüyor. Bununla da, enflasyonun azalmasıyla emekçilerin refah seviyesinin yükseleceği varsayımı ortadan kalkmaktadır.

Türkiye'nin dış ve iç borcuna göre bugün her yurttaşımızın aşağı yukarı 2.240 dolar borcu var. Bütün bunlar yaşanırken, 1993'de bütçeden faiz ödemelerine yüzde 24 ayrılmıştır, 2000'de yüzde 45 ayırmışız. Aynı şekilde sağlığa ve eğitime bir bakalım. 1993'de sağlığa ayrılan pay yüzde 18,2, bugün ise 7,1'dir. Bunu tercüme etmek lazım: Bu ülkede uzun süre 8 yıllık eğitim tartışması yapıldı, 2000'li yılların gençliğini yetiştireceğimiz bir sistemi tartıştık. Siyasal anlamda da tartıştık da, ben bugün ekonomik açıdan bakıyorum sadece. Bugün öğrenci sayısı 93'ten fazladır. Okullaşma oranı ise azdır. Sağlıkta ise daha vahim durum yaşanmaktadır. 1993'te yüzde 4,5 olan pay, 2000'de yüzde 2,2'ye inmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin "kaynak yok" söylemi sahici değildir. Çünkü 6 yaşındaki çocuklarımıza biz ülkemizi tanıtırken, öğretirken "3 tarafı denizlerle çevrili cennet gibi ülke" diye tanıtıyoruz ki, doğru bir tanıttır. Tarımı, madenleri, turizmi olan bir ülkenin ekonomik olarak bu düzeyde olmasının sorumlusu çalışan emekçiler olamazlar. Buradan da enflasyonun gerekçesi olarak ücretliler ve çalışanlar asla olamazlar. Bu siyasal bir tercihtir bu. Yeni bir siyasal tercih değildir. Devletin yeniden yapılanması, personel sayısı azaltılması, personele ödenen ücretler aşağı-

ya çekilmesi isteniyor.

Buradan hemen bir önerme yapabiliriz biz KESK olarak. Şöyle bir tartışmayı siyasi iktidarla yapmaya hazırız. Türkiye'de personel fazla deniliyor. Yanılsama yaratılıyor ülkede. Türkiye'de doktor mu fazla, öğretmen mi fazla, sağlık çalışanı mı fazla, maliyedeki büro emekçileri mi fazla? Eğer fazlaysa bütün gün çalışanlar mı fazla? Türkiye'de eğitim işkolu açısından bakıldığında toplam devlet ve özel okullardaki öğretmen sayısı 650 bindir. 15 milyon öğrencisi olan bir ülkede, Avrupa standartlarına göre öğretmen sayısının, eğitimci sayısının 890 bin olması lazım. Sağlıkta da durum aynıdır. Diğer taraftan personele ayrılan paylarda müthiş bir düşmeyi izlemek mümkün. 1990'de bütçede personele ayrılan pay yüzde 39,4 tür; 1990'da yüzde 30,4'tür; 2000'de yüzde 23'tür; 2001'de yüzde 24,3'tür. Eğer bu azalmayla ücretlilerin ücretlerinde artma olmuş, refah payları artmışsa sorun yok.

Yine özelleştirmeden yola çıkmak lazım. "Eğitim Vergisi" ve "Deprem Vergisi" adı altında alınan paraların nereye gittiği konusunda kimsenin fikri yoktur. Sayıştay'ın denetiminde değildir, olamaz da; kayıtdışıdır çünkü bunlar. 6 yaşında öğrenciyi, bir çocuğu annesi veya babası okula götürdüğünde ilk defa parayla karşı karşıya geliyorlar. Bu para devletin kasasına asla girmiyor. Ekonomik anlamda fikri yoktur, diğer anlamda var, hepimizin var. Bütçeleri değerlendirmeye alırken objektif davranmak gerekiyor, iktisadi anlamda rakamları alt alta koymak gerekiyor ve hakikaten şeffaf, demokratik bir yöntemle tartışmamız gerekiyor. Bunu siyasi erkle birlikte üretenler ve çalışanlar olarak tartışmamız gerekiyor. Bu demokratik açılımı sağlayamazsak, bugün tartışmalı bir konu olan AB'ye üyelik problemini çözemezsiniz, demokratikleşme açısından bir adım atamazsınız, ciddi ciddi enflasyonda bir gerileme hissettiremezsiniz. Ücretlilerin refah payı asla artmaz. IMF direktifleriyle bütçe hazırladığı için kamuoyunda ciddi bir yanılsama var. Bana ilginç geliyor, benim onurumu kırıyor birey olarak, bir yurttaş olarak. IMF Temsilcisi Türkiye'ye geliyor, kendisini eyalet valisi gibi lanse ediyor, ikinci gelişinde ise basın önüne çıkarılmaktan kaçınıyor.

Bundan kurtulmanın yolu tüm emek güçlerinin, bu ülkenin tüm yurttaşlarının bu bütçe konusunda fikrini açık söylemesidir, taraf

Cengiz Uzuner:
"Gelirin,
giderin
nereye
aktarıldığı,
kime ne kadar
verileceği,
verginin
kimden
ne kadar
alınacağı
konusunda
yurttaşlarımızın
bilgi sahibi
olmaları
gerekıyor."

olmasıdır ve biraz önce sizlerin de söylediği şeffaflık, demokratik bir biçimde masanın bir yanında tartışılmasıdır. Gelirin, giderin nereye aktarıldığı, kime ne kadar verileceği, verginin kimden ne kadar alınacağı konusunda tüm yurttaşlarımızın bilgi sahibi olmaları gerekiyor. Aksi takdirde bu bütçe mantığı değişmez, rakamlar değişebilir. Bütçenin mantığını değiştirmek gerekiyor. Bu ülke hepimizindir, bu ülkenin insanlarıdır. Ülkenin tüm kaynakları bizimdir, borç ve faizi ödenecek miktarların tarafımızdan bilinmesi gerekiyor.

Bizim önerimiz şudur: Bütçenin hazırlanmasında, uygulanmasında bir emek örgütü ve çalışanların temsilcisi olarak masanın bir tarafında olmalıyız.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Teşekkür ederim sayın Uzuner. Doğrusu ben de bir emekçiyim, ama önce emekçiler örgütüne biraz serzenişte bulunayım. Şimdi biz emekçiler ücretimizi alırken hükümet bize niçin para vermiyor diyoruz. Doğrusu, ben, belki de maliyecilerden mamdan kaynaklanıyor buna çok katılmıyorum. Eğer kamu emekçileri, bilinçlerini o düzeye yükseltmiş olsalar, şunu yaparlar diye düşünüyorum: Vergi Yasası'nın çıkması sırasında Başbakanımızı 4-5 tane bankacı teslim alırken, bütün kamu emekçilerinin bankanın etrafında gösteri yapması gerekirdi. Çünkü şu bilinçle ulaşmalıyız ki, verilmeyen vergi aynı zamanda ödenmeyen maaş demektir. Biz maaşımızı devletten almıyoruz, özel sektör veriyor; gayet açıktır bu. Özel sektör ücret fonu denilen mekanizmasıyla da doğrudan bir kendi işçisine para ödüyor, bir kez de araya devleti koyarak kamu personeline para ödüyor. Devletten girdi alıyor bu esnada, yani emniyet, güvenlik, hatta düzen olarak. Hiç kullanmadığı polis satın aldığı müthiş bir hizmettir. Yoksa bunu kendi başına yapamaz. Ama bunların fiyatının belirlenmesinde sorun var. Yani bir çivi fabrikası çivi için demir alırken demir fabrikasının fiyatıyla alıyor. Kimin gücü kime üstünse ona göre fiyatı kırıyor veya yükseltebiliyor. Ama bizden girdi alırken, devletten girdi alırken kendisinin belirlediği siyasal fiyatla alıyor. Mesela beni "talebe yetiştir" diye hizmete koyuyor, ama sana bu kadar para vereceğim diyor. Benim piyasa fiyatını vermiyor. Dolayısıyla devletin özel sektöre girdi verirken böyle kullanılması çok ciddi bir haksız rekabettir. Zaten bunun maliyede adı

var: "Demostrasyon" deniliyor. Fakat bilim gücün etkisi altında. Bunlar artık mesela maliyede okutulmuyor.

Bütçe siyasal bir belgedir, üstelik Cumhurbaşkanının veto edemeyeceği iki belgeden bir tanesidir. Diğer belge Anayasa değişikliğidir. Fakat bütçe aynı zamanda bir meşrulaştırma aracıdır. Yani bütçe bütün bu sosyal çekişmeleri görüyor. Hatta şöyle diyelim; birisinin eli birinin cebinde, birisinin eli birisinin boğazında, birisi birisinin altında kalmış, birisi birisinin omzuna çıkmış. O esnada fotoğrafını çekiyoruz. Bu fotoğraf kanunlaştırılıyor bütçede. Buna seniz siyasal iktidarın tercihi demekten çok belirli güçlerin tercihi demeyi uygun buluyorum. Çünkü siyasal olarak böyle bir tercih olmaz. Bugün 1,7 milyon memurunu niye sokaklarda süründürsün? Bu sayıyı 3 ile çarpsak, 4-5 milyon oy eder ve bu kadar oy için canını dişine takabilirsiniz. Siyasal partinin amacı siyasal iktidara gelmek, geldikten sonra kalmaktır. Dolayısıyla burada düşünmemiz lazım.

Şimdi buradan şu konuya gelmek istiyorum. Devletin yeniden yapılandırılması gerekiyorsa ama eğer devlet bir tür yansıma ise, alttaki ekonomik olguların politik yansıması ise, derinden alta bakmanın çok daha yararlı olabileceğini düşünüyorum.

Bugün mesela çok büyük genellemeyle şöyle yapıyorum. Bakın mesela, 1950'de Türkiye ithalat politikasına açılmıştır, vergi yasamıza baktığımızda ithalata müthiş avantajlar getirilmiştir. 1960'da montaja girmiştir, vergi yasasının montajı büyük avantajlar getirmiştir. 1980'de finansa yöneldik, finansa büyük avantajlar getirmiştir. Şimdi nedir, devlet bu kadar aptal olamaz. Alttaki fay tabakası üstte bir şeyleri zorluyor güç ilişkisinde.

Bir de dolaylı dolaysız vergiler dediniz. Bizim dolaysız vergilerimiz, dolaylıları bir kenara bırakırsak adil vergiler değildir aslında.

Şimdi Sayın Karakaş'ın bu ikinci turda eğer kendisi uygun görürse bütçe rakamları ve diğer rakamları verirken biraz daha sentetik alana dökülebilirsek, biraz daha aydınlatıcı alana dökülebilirsek, yani genel açıklamalardan, bu ikinci turda birinci sırada Sayın Karakaş'ı dinleyelim.

Prof. Dr. Eser Karakaş - Türkiye geçtiğimiz 20 yılı, bütçe açıkları açısından ortalama yüzde 10'luk bir açıklarla geçirdi. Bunun tırmanma-

Eser Karakaş:
"Türkiye'de enflasyonun dünya şampiyonu olmasında önemli paylardan bir tanesi bütçe açıklarının finansman biçimidir."

ları oldu, düşük olduğu dönemler oldu. Enflasyonun tek belirleyicisi muhakkak bu değil, ama enflasyonun Türkiye'de dünya şampiyonu olmasında önemli paylardan bir tanesi bütçe açıklarının finansman biçimidir. Tek faktör bu değil muhakkak, ama bence temel faktör bu.

İlk kez 2001'de bir biçimde eğer gerçekleştirilebilirse, -bu konuda çok iyimser değilim- milli gelirin yüzde 3,5'u kadar bir bütçe açığı öngörülüyor. Eğer bu gerçekleştirilir ve bu düzey 3-4 yıl arka arkaya sağlanabilirse, gerçekten bu Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu bir kısır döngüyü kırması anlamına gelecektir.

Burada elimde olmadan biraz polemik yapmak istiyorum: Birincisi, 80'li yıllarda da ısrarla üzerinde durduğumuz gibi bütçe açıkları çalışan kesimlere, sabit gelirli kesimlere kesinlikle refah getirmemiştir. Zaten getirmeyeceği de belliydi. '80'li yıllardan beri özellikle bütçe temel hedefi olarak bütçe açıklarını gösterirken anayasal iktisadi, yani bir anlamda bütçe denkliliğini anayasal zorunluluk haline getiren bir düzenlemeyi Türkiye için önerirken aslında aklımızdaki olan temel şey buydu. Bütçe açıkları böyle bir yere geldi, bunun sonucunda da iç borç yükü ve borçların vade yapısı öyle bir yere geldi ki, Türkiye Cumhuriyetinin bütçesi transfer bütçesi, bir faiz bütçesine dönüştü. Ve bunun sonucunda Türkiye sosyal facialar yaşadı. Özellikle eğitim ve sağlık konusunda Türkiye geleceğini ipotek altına aldı; çok acı bir şeydir. Bunun altında yatan şey, temel bir politik tercih midir bilemiyorum. , ama bu geçmiş yılların, yani bugün elinde tasarruf bulunduran kesime yanlış bir tabirle rantiyeye deniyor bu kesime. Türkiye'de, tasarrufluca, bu kesime yanlış tabirle rantiyeci deniyor büyük kaynak aktarılmasının temel nedeni, '80'li yıllarda başlayan, '96-97'ye kadar ise en üst seviyesine erişen bu bütçe açıkları şampiyonluğudur. Bunun sonucunda işin buraya geleceği belliydi, bunu görmemek mümkün değildi, ama bütçe açıklarının daha mantıklı bakışla yapılan bütün önerilere Türkiye'de siyasi sınıf ve maalesef siyasi sınıfa büyük destek olan popülist kesimler engel oldular ve Türkiye çok acı bir yere geldi. Gerçekten 1999-2000-2001 bütçelerine baktığınız zaman faiz ödemelerinin kabul edilemez büyüklüklerde olduğunu görüyoruz. Ama bu-

nun tek nedeni, daha önce de söylediğim gibi, 80'li yıllardan başlayan sorumsuz diyebileceğim bütçe açıklarından kaynaklandı, o zamanki KİT açıklarından kaynaklandı, sosyal güvenlik sisteminin açıklarından kaynaklandı, konsolide bütçenin finansman biçimindeki çarpıklığından kaynaklandı. Bence konsolide bütçenin finansman yapısındaki temel çarpıklık mevcut vergi sisteminden değil, mükellefiyet dağılımında yatmaktadır. Türkiye'de toplam çalışan nüfusun yüzde 10'unu ancak aşan bir vergi mükellef oranı vardır ki, dünyanın hiçbir ülkesinde böyle bir rezalet yoktur. Türkiye'nin bütçe sisteminin temel sakatlığı mükellefiyet dağılımındadır. Geçtiğimiz günlerde korkunç bir istatistik yayınlandı. Geçtiğimiz 30 yıl içinde Türkiye'nin nüfusu iki kat artarken, toplam vergi mükellefi sayısı yüzde 1,5 artı. Kimse bunun üzerinde yorum yapmadı. Bu yapı dururken, kamu maliyesi sorunu ve bunun türevi olarak Türkiye ekonomisinin sorunlarını Türkiye'nin kalıcı olarak çözmesi olanaksızdır. Türkiye'de deniz bitmiştir, istikrar programı gerçekten çok sert biçimde uygulanmaktadır. Bundan herkes bir miktar nasibini alır. Birisi daha fazla alıyor, birisi daha az alıyor. 2001 yılı için öngörülen bütçe açığının uzun dönemde kalıcı olması çok zordur, ta ki Türkiye'de toplam çalışan nüfus içinde vergi mükellef oranını yüzde 50'nin üzerine çekene kadar. Ama bu konuda hiçbir adım atılmamaktadır. Türkiye'de bugün yapılan tüm düzenlemeler mevcut vergi mükellefi yapısı içindedir.

Diğer taraftan Türkiye, bütün bu konulara bir miktar AB penceresinden bakmak zorunda. Sayın Uzuner dediği gibi Türkiye ekonomisinin kötüye gidişinde tek suç kesinlikle emekçilerde değildir. Fakat şöyle bir iddia da var Türkiye'de, yaygın bir iddiadır bu: Türkiye nüfusunun çok büyük bir bölümünün aslında işinde gücünde, namuslu, dürüst insanlar olduğu, yukarıda ise bir oligarşi, kısmen devlet bürokrasisi, kısmen askeri bürokrasi, kısmen de Türk kapitalistlerinden kaynaklanan ve bunların kendi aralarındaki etkileşiminden kaynaklanan bir oligarşinin olduğunun, çok küçük bir oligarşi olduğunun, toplumun çok büyük bir bölümünün de bu oligarşinin yapmış olduğu manevralardan olumsuz etkilendiğidir. Ben kesinlikle bu görüşte değilim. Türkiye'de gerçekten hem ekonomik, hem si-

Eser Karakaş:
"Türkiye'de hem ekonomik, hem siyasal boyutta büyük suçlar işlenmektedir, ama Türkiye nüfusunun çok büyük bir bölümü buna ortak olmaktadır."

yasal boyutta büyük suçlar işlenmektedir, ama Türkiye nüfusunun çok büyük bir bölümü buna ortak olmaktadır, buna emekçi kesim de dahildir, kapitalistler de dahildir. AB tartışmalarında deniliyor ki, "Avrupa Birliği, Türkiye'ye bir hukuk devleti düzeni getirecek, dolayısıyla Türkiye'nin yönetici kesimi - kimse o yönetici kesimi- asker ve sivil bürokrasi artı Türkiye'nin büyük finans kapitalistleri bu işe karşı çıkıyorlar. Onların büyük bir bölümü karşı çıkıyor, bu doğru da, ama onun dışında da Türkiye nüfusunun çok büyük bir bölümü de; Tarım sektörü, korunan sektörlerde çalışan emekçiler, bütün korunan kesimin patronları, bütün korumacılık rantı yiyen kesimler, pozisyon rantı yiyen kesimler, bürokrasinin yaklaşık tümü karşı çıkıyor. Hukuk düzeninin önünde yaygın ve nüfusun büyük bir bölümünden oluşan çete vardır. Yani çete denildiği zaman Türkiye'de maalesef bazı arkadaşlar nüfusun çok küçük bir bölümünü anlamaktadırlar. Ben aynı fikirde değilim, nüfusun çok büyük bir bölümü Türkiye'de çeteleşmiştir. Bunların içinde emekçiler, kapitalistler, memurlar, KİT çalışanları, askeri bürokrasi, herkes buna ortaktır. Dolayısıyla bunu aşmak çok kolay değildir, aksi takdirde nüfusun yüzde 1-2'sini kapsayan asker-sivil bürokrasi ve bir avuç kapitalisti kapsayan oligarşi olsaydı bunu çözmek daha kolay olurdu gibime geliyor.

Sayın Cengiz Uzuner'in iki şeyi beni provoke etti: Bir tanesi enflasyonla ilgiliydi, aynı şey Sayın İzzettin beyde de vardı. İzzettin beyin dediği gibi enflasyon pahalılık demek değildir, yani enflasyon olmadığı zaman da pahalılık değişmeyecektir. Ama, Türkiye enflasyona sadece bölüşüm optiğiyle bakmıştır. Yani bir kaynak aktarımı... Bunun yönünü de, iktisatçılar olarak çok iyi bilmiyoruz. Yani sabit gelirliyelerinden daha üst gelir gruplarına olduğu iddia edilen bir gelir aktarımı vardır. Bunun tersi de vardır, çok karmaşık bir aktarım mekanizması vardır enflasyonda. Ama maalesef Türkiye enflasyonun bölüşüm optiğine kilitlenmiştir. Halbuki geçtiğimiz 20 yılın enflasyon rakamlarına bakarsanız, son derece zikzaklar çizen bir enflasyon Türkiye'de esas fiyat yapısını çarpıtmıştır, bütün piyasa sinyallerini alt üst etmiştir. Dolayısıyla Türkiye'nin büyümesini, verimliliğini engellemiştir. Bu, özel kesimin yatırımlarında, tasarruf kararlarında yaşanmıştır. Kamu kesimi proje tercihlerinde

yaşanmıştır. Enflasyon bütün fiyat sinyallerini alt üst ettiği zaman ortaya bugün Türkiye'nin yaşadığı bir fakirlik manzarası çıkmaktadır.

Türkiye'nin 1964-1999 arası kişi başına reel büyüme oranı yüzde 1,5'tur ve çevredeki bütün ülkelerin altındadır. Türkiye ekonomisinin hızlı büyüyen bir ekonomi olduğu büyük bir yalandır. Düşük büyümesinin temel nedeni de enflasyondur. Böyle bir enflasyonist yapıda ekonominin büyümesi zaten beklenemez. Çünkü her şeye rağmen bir piyasa ekonomisidir Türkiye ekonomisi; bütün çarpıklığına, her şeyine rağmen ve temel kararlar da piyasa sinyallerine göre alınır. Enflasyon, her kesime piyasa sinyallerini çok kötü dağıttığı için Türkiye içinde bulunduğu bugünkü acı duruma gelmiştir.

Sayın Uzuner'in bir şeyi daha beni provoke etti, bağışlayın söylemeliyim: Cottarelli'nin geldiği zaman televizyonda gördüğümüz manzaranın onur kırdığı konusu. Gerçekten hoş bir manzara olmayabilirdi. Yani IMF'nin bir bürokratinin bizim bakanların yanında çıkıp biraz daha üst perdeden konuşması görüntü olarak hoş değildir, ama bu sene mikrofonu her elimde bulduğumda ısrarla vurguladığım bir şey var, o da, 28 Haziran'da yayınlanan BM Kalkınma Örgütü'nün bir raporudur. Burada 174 ülkenin 300 adet kritere göre insani gelişmişliği saptanmıştır. Çok güzel kriterler var bunların arasında, 5 yaşına kadar çocukların çocuk felci ya da kızıla karşı aşılmasından, soğuk ve temiz suya ulaşabilme oranına kadar. Bu kriterlere göre Türkiye 85'incidir. Bu manzara kimsenin onurunu kırmamaktadır da Cottarelli geldiği zaman herkes bunu onur sorunu yapmaktadır. AB örgütleri "Türkiye'de sistematik olmasa bile şaşırtıcı ölçüde yaygın işkence var" dediği zaman kimse bunu onur sorunu yapmıyor da, Ege ve Kıbrıs gündeme geldiği zaman nedense sürekli onur sorunu oluyor." Türkiye'deki onur kavramı çok ilginç bir kavramdır, milliyetçiliğe endekslenmiş bir kavramdır. Başka bir onur yoktur, aksi takdirde içinde yaşadığımız yaşadığımız 85'inciğe de Türkiye itiraz ederdi.

Tekrar ekonomiye dönersek, 2001'deki yüzde 3,5'lük oran, çok ağır maliyetlerine rağmen bence Türkiye'de enflasyonu düşürme, enflasyonu düşürdüğü için de ekonomiyi daha rasyonelleştirme nedeniyle emekçilerin savunması gereken bir şeydir. Çok net bir şeydir, bu-

**Eser Karakaş:
"AB örgütleri
"Türkiye'de
sistematik
olmasa bile
şaşırtıcı ölçüde
yaygın
işkence var"
dediği zaman
kimse bunu
onur sorunu
yapmıyor da,
Ege ve Kıbrıs
gündeme
geldiği zaman
nedense
sürekli onur
sorunu
oluyor."**

nu tarih göstermiştir, en azından Türkiye'nin yakın tarihi göstermiştir. Yüksek bütçe açıkları kadar emekçileri zor durumda bırakan başka bir şey olmamıştır. Yani çok miyop bir gözlükle şu ya da bu tür subvansiyonlar nedeniyle açık veren bir bütçeye, eğer sübvansiyonların alıcı tarafıysanız, sabit gelirliyseniz buna taraf olarak Türkiye'de milli gelirin bölüşümünün daha adil olmasının olanaksız olduğu geçtiğimiz 20 yılda yaşanarak çok acı bir şekilde görülmüştür. Türkiye'de emekçi kesimin de gerçekten yaşam standartlarını yükseltmenin tek koşulu her şeyden önce Türkiye ekonomisinin hızlı büyümesidir. Türkiye ekonomisinin hızlı büyümesinin temel koşulu da enflasyonun düşmesidir. Enflasyonun düşmesinin temel koşulu da bütçe açıklarından vazgeçmektir.

Türkiye'nin küreselleşme çağında eğitime, sağlığa ve adalete, özellikle bu üç alana büyük yatırım yapması gerekiyor. İnsanı bu kadar eğitimsiz, sağlık koşulları bu kadar kötü, adalete bu kadar güvenmeyen bir ülkede gerçekten kimse yatırım yapmaz, yabancı yatırımcı da Türkiye'ye gelmez. Bunlara çok büyük bütçeler ayıralım. Dolayısıyla gerekirse bugünkü bütçe büyüklüklerini milli gelir oranını çok daha yükseltelim, ama lütfen ve lütfen bunu saçma sapan bütçe açıklarıyla yapmayalım ve böyle bir popülizmi savunmayalım. Çünkü bütçe açıklarının Türkiye'ye getirdiği, özellikle dar gelirli için sefalettir.

Bütçeyi anlamlı bir şekilde finanse etmemiz gerekiyor. Borçlanarak ya da Merkez Bankası kaynaklarıyla yapılmamalı. Anlamlı gelir kaynağı derken şunu kastediyorum: Hem dünyadaki gidişat hem benim ve İzzettin beyin dahil olduğu kamu ekonomisi teorisinde gelinen yer artık dik tarifeli gelir vergileri değildir. Dünyada artık yavaş yavaş kullanıcı harçlarına, dolaylı vergilere yöneliş var. Bunlar şu anda kamu kesiminin temel finansman haline dönüşmüşlerdir. Ya da gelir vergisi gibi şeyleri de düz oranlı gelir vergisiyle ya da tarife dikliği çok daha azaltılmış gelir vergisi tarifeleriyle yapmak, bu şekilde de çok sayıda insanı gelir vergisi kapsamına sokmak, insanların vergi mükellefi olmaktan pişman etmemek ve aynı zamanda da pişman etmediğiniz bu insanları da kamu harcamalarının meşruiyetine inandırmak gerekiyor.

Bugün gerçekten kişisel olarak hayatımda hiçbir zaman Gelir Vergisi beyannameyi ver-



medim, daima stopajla vergi verdim. Dolayısıyla hayatımda hiç vergi kaçırma olanağım olmadı. Ama şunu çok açıkça söylüyorum, bu suç mu bilmiyorum: Elimde vergi kaçırma olanağım olsa bugün vergi kaçırıyorum. Çünkü Türkiye'deki kamu harcamalarının meşruiyetine kesinlikle inanmıyorum. Dolayısıyla bu gayrimeşru harcamalara da kendi kullanılabilir gelirimini keserek katılmak da fazla istemem. Dolayısıyla iki iş vardır: Bir, vergi sistemini bugünkü teorik gelişmelere biraz daha uygun hale getirmek ve belki ondan çok daha önemli de kamu harcamalarının meşruiyetini sağlamaktır.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Sayın Karakaş'a teşekkür ediyorum. İnsanlar ne kadar ters yönde de olsa aynı meslek dalına girince galiba bazı noktalarda anlaşıyorlar. Eser bey de beni bazı noktalarda provake etti. Bir kere bütçe büyüklüğüyle ilgili sözlerini duyunca çok mutlu oldum. Tabii emekçiler enflasyonun düşürülmesi esnasında adaleti savunmak durumundalar, mecburiyetindedeler. Ama şunu söylemek isterler ki, enflasyon düşürülürken bu yük dağılımı "hiç olmazsa bir miktar" adil olsun. Sanıyorum ben de ona katılıyorum, 2000 Yılı Bütçesi de, IMF programı da bu adalet görüşünden epeyce bir uzak görüntü sergilemektedir. Yani bugün öyle insanlar var ki, mesela devlet doktorları aldıkları paralar fevkalade düşüktür. Özellikle devletin üst kademe memurları için vergi indirimi dediğimizde özel sektör çok şikâyet ediyor. Haklılar da belki, ama bizim kamu sektörünün ödediği vergi

İzzettin Önder:
"Emekçiler enflasyonun düşürülmesi esnasında adaleti savunmak mecburiyetindedeler."

de bordromuzda gözükten vergi değildir. Kamu sektöründeki bir adamın piyasadan alabileceği fiyatla devletin ödediği fiyat arasındaki farktır ve işin garibi bu fark, üst düzey kamu personeli çıktıkça müthiş şekilde artıyor. Yani bugün 2-3 lisan bilen bürokratlar, kamu sağlık personeli, öğretim elemanları, avukatlar, şunlar bunlar müthiş vergi yükü altındalar. Yani özel sektörde bunlar kendi fiyatlarının yüzde bilmem 300-400'ünü alabilecekken müthiş bir vergi yükü altındalar.

Bu açıdan bazı basın organlarının kamu harcamaları yüzde 200 artırmış, kamu kendisine çekidüzen versin demesi yanlıştır. Çünkü o kadar küçük tabandan başlıyor. Bugün mesela öğretmenlerimizin, yani çocuklarımızı, neslimizi teslim ettiğimiz öğretmenlerimizin maaşını yüzde 200 de artırsak, ilkokul öğretmeninin maaşını yüzde 300 de artırsak yine de onların makul piyasa fiyatlarına ulaşamayız. Dolayısıyla bunlar çok ciddi noktalar ve bunların üzerinde durmamız gerekir.

Şimdi anayasal iktisat görüşüne de biraz temas edelim. Eser bey haklı. Anayasal iktisat görüşü tabii bütçe denkliliğini müdafaa eden bir görüş öz cümle. Hatta bunu bir anayasa ilkesi haline getiren bir görüş. Bu da klasik görüşe dayanıyor. Klasiklere göre bütçenin denk olması gerekiyordu. Sadece arazi harcamalar, harp gibi masraflar ve yatırımlar için bütçeden açık finansmanına gidilebilir, yani borçlanılabilir demektir. Bu ünlü Virginya ekolünün savunduğu bir fikirdir. Yalnız anayasal iktisadın Türkiye için uygulanma şansı şu açıdan yok gibi düşünüyorum. Ayrıca ben anayasal iktisat taraftarı bir insan değilim. Şunun için değilim: Anayasal iktisadı yapalım, ama aynı şekilde, aynı bağlamda eğer düz Gelir Vergisini müdafaa edersek, eğer dolaylı vergili girişini müdafaa edersek, bu tutarlı olmaz. Çünkü bunu Fransa yapabilir, bunu Amerika yapabilir, bunu Almanya yapabilir. Orada gelirin düzeyi ve gelir dağılımı Türkiye'den farklıdır.

Bakin bir anket yapılmıştı. Aileler 6 kategoriye ayırmış bu ankette. 58 bin hanenin aylık harcaması 5.200 dolar. Bunun toplama oranı yüzde 4.5. Şimdi Türkiye'de fert başına gelir ortalama 3.000 dolar, satın alma gücüyle de 6.000 dolar diyelim. 6.000'i alalım biz. 4 kişilik bir ailede herkes çalışsa 24.000 dolar eder. Bun karşı 58 bin ailenin birinin ayda harcadığı -yılda değil- 5.200 dolar. İkinci gru-

ba 2.270 giriyor. Şimdi böyle bir gelir dağılımında daha fazla tolerans tanıyamayız gibi geliyor. Gelir dağılımına baktığımızda, malum gelir dağılımı anketini herkes biliyor, ama bir seferde ben telaffuz edeyim. Türkiye'de 1 senede 100 ekmeğin üretiliyorsa, bunun 55'ini 100 kişiden 20'si alıyor ki, bence bu da doğru değil. Geri kalan 80 kişi 45 ekmeğin için birbirinin boğazına sarılmış vaziyette. Yani kapitalizmin tabiatıyla gelen maliye politikası araçları Batı'da öyledir, ama bu da Türkiye'nin gerçekleridir. Zaten bizim bilim âleminde küreselleşmemizin bir sonucu da bu oluyor. Batının, yani güçlü merkezlerin kendi sorunlarını, hatta çözüm yöntemlerini biz kendi sorunumuz, çözüm yöntemimiz gibi algılıyoruz ve sorunlarımıza yabancılaşıyoruz. Bu bana çok önemli bir açmaz gibi geliyor.

Diğer taraftan nüfus artışıyla vergi kapasitesi arasında direkt bir ilişki yoktur. Yani öyle fakir bir kesimde nüfus artabilir ki, nüfus 5 misline çıkabilir, ama vergiyi aynı miktarda artırmazsınız. Gelir dağılımıyla vergi arasında çok ciddi bir ilişki vardır. Yani eğer bu benim verdiğim gelir dağılımı tablosu yanlış değilse o takdirde nüfus artışını ölçü olarak almak çok yanlıştır. Ama işin başka bir yanı var; o da şudur: İki tür vergi kaçırma var. Ben buna Meclis içi ve Meclis dışı vergi kaçırma diyorum. Meclis içi vergi kaçırma, Meclis dışı vergi kaçırma biraz birbirine karıştırıyoruz. İkisi de vergi kaçırma; ama bir tanesine istisna muafiyeti diyoruz. Bu, şu demektir: Güçlü insan, güçlü gruplar, vermeyeceği vergiyi meşrulaştırıyor; güçsüz insan meşrulaştıramadığından dolayı suçlu duruma düşüyor. 1963 tarifesinde en alt dilimin vergilendirme oranı yüzde 10'dur. Sonra bu yüzde 25 kadar çıktı. Şimdi tabii indi. Yüzde 25 den yüzde 18'e geriledi; özel indirim getirdiler. Yüzde 18 diyelim, yüzde 15 diyelim hatta; Avrupa'nın en yüksek oranı bu. Yüzde 25'lik vergi oranı Avrupa'da o dönemde bizim dışımızda iki tane ülke vardı; bütün diğer hepsi yüzde 25'in altındaydı. İlk gelir dilimine "0" uygulayan var, 5 uygulayan var, en fazla 10 uygulayan var. Ve onların hepsi bizden zengin, gelir dağılımı bizden daha makul düzeyde olan ülkeler. Peki en üst gelir diliminde oran neydi 1963'te? Marjinal oran yüzde 67'dir. Ama ortalama yüzde 60'tı, 1 milyonluk gelir için. Bu sonra aşağı çekildi. Ama alt dilimdeki vergiyi yüzde 25'e çektiğiniz zaman; bu, ekonomik bir tercih değil, bu bir siya-

Izzettin Önder:
"Nüfus artışıyla vergi kapasitesi arasında direkt bir ilişki yoktur. Yani öyle fakir bir kesimde nüfus artabilir ki, nüfus beş misline çıkabilir, ama vergiyi aynı miktarda artırmazsınız."

sal tercihtir, ama güçlülerin yaptığı bir tercihtir.

Bakın, 1984 yılı kurumlar vergisi düzenlemeleri; 6'ncı ve 77'nci maddelerde, kurumlar için inanılmaz teşviklerle doludur. Yani bunlar isteseler, vergi vermiyorlardı. Sonuçta ne oldu; 1980'in başında gelir vergisinin GSMH'ye oranı yüzde 18 iken, 1984'te yüzde 11'e kadar düştü. Fonlar bunun dışında; ama fonlara o sırada büyük kaynak aktarılmıyordu. Dolayısıyla böyle baktığımızda; ciddi bir vergi erozyonu söz konusu oldu. Bu, ciddi bir aktarımdır. Hatta bundan yaklaşık 4 sene evvel OD-TÜ'de bir çalışma grubu vardı; acaba bu "U" şeklindeki vergi azaltılması, mevcut enflasyon ve mevcut faiz haddinden ne kadarı tekabül eder; yani özel sektöre ne kadar aktarım yapılmış diye baktığımızda, -hakikaten rakamı şu anda tam hatırlamıyorum- o dönemdeki iç borcumuza eşit çıkmıştı, hatta biraz da fazlaydı. Şimdi, böyle bir ilave yapılmıştır. Dolayısıyla "küçük kesim vergi vermiyor, esnaf da vermiyor" doğru. Ancak, esnaf ne diyor "banka milyarı kazanıyor, (bankalar bir ara vergi vermezdi biliyorsunuz) o hiç vergi vermiyor; ben esnafım, benden vergi istiyorlar..." Bunu biz, birebir alamayız; burada mühim olan parasal değerlerdir, gelir dağılımı da böyledir. O adamın benden daha zengin olması mühim değildir; ama ne kadar daha zengin? Yani, ABD'de de bir insan uçak kullanabilir, helikopteri olabilir. Ancak, alt gelir grubundaki insanın nesi olabilir; bunun eğitim hakkı olabilir, sağlık hakkı olabilir, diğer bütün hakları olabilir. Dolayısıyla biz buna böyle bakmamız lazım. Gecekondularda oturanlar... Tabii gecekondu rant elde ediyor, bu doğrudur; peki devletin özel üniversiteye verilen arsaları ne yapacağız, özel sektöre verdiği patates tarlalarını ne yapacağız; bunların hepsini hesaplamamız lazım.

Prof. Dr. Eser Karakaş - Suç, yurttaşların çok ortaklaşa yaptıkları bir suç. Türkiye'nin imalat sanayicisi, kapitalisti belki bunun başında geliyor.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Sayın Karakaş, siz yuvarlaklaştırdınız ama suçun bir başlangıç yeri var ve o başlangıç yeri büyüklerden gelmiştir. Ondandır herkes kaçırılmaya başlıyor. Hatta kaçırılmama durumunda olanlar da kaçırılmaya başlıyor. 1950'lerde ithalatçılara vergi avantajı sağlamıştır, 60'larda montajcılar sağlamıştır, '80'lerde finans kesimine sağ-

lamıştır; esnaf ne yapsın?

Metin Sarfati - Hocam, çok büyük bir halk kitlesi var, hiçbir zaman vergi verme alışkanlığında olmayan. Bunu her gün hepimiz görüyoruz, siz daha iyi bilirsiniz. Burada Eser hocaya katılıyorum; galiba hepimiz bu suçun içindeyiz. Bu nereden başlıyor, bunun tespitini yapmak bence çok zor. Yani, '50'den beri ithalatçılara birtakım vergi avantajı sağlandı, kuşkusuz doğru, bu takım yollarla, bu yollarla sermaye grupları oluşturuldu, doğru. Ancak, '50'den beri, 1923'ten beri, hatta daha öncesinden beri hiçbir zaman verme geleneği olmayan bir toplumuz; zorla alınmazsa... Bu tespit doğru olduğuna göre, şu sonuca nasıl varabiliyorsunuz; "evet, bu böyle ama bu suç büyükten, güçlüden başlıyor."

Prof. Dr. İzzettin Önder - Bakın, Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda, bir numaralı yasa, Ağnam Resmidir, hayvanlar vergisidir. Neden bu oldu; çünkü İzmir İktisat Kongresi'nde, daha devlet kurulmadan aşar kaldırılmıştır. Atatürk kaldırmadı, iki sene buna direndi; çünkü aşar, devlet varidatının 1/3'ünü sağlıyordu. Neden aşarı kaldırttılar; güçlü kesim, o zaman tarımdı. Güçsüzlükle alakası yok bunun, güçle alakası var. Devlet baktı ki, aşarı kaldırttı bu adamlar; -o zaman ikinci kesim nedir; sanayi yok, o zamanlar. "Hayvanlardan vergi alalım" dediler ve hatta oranlarını yükselttiler.

Prof. Dr. Eser Karakaş - Özür dilerim. Kendi makalenizde, aşara bundan daha farklı bir yorum getiriyorsunuz. "Cumhuriyetin bedeli, sanayileşmemektir" lafı size aittir. Yani, başka bir şeydir, bunun güçle ilişkisi yoktur; siz benden daha iyi biliyorsunuz, siz yazdınız.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Ben söylüyorum; ama makalemde şunu söyledim: Bu bir güç ilişkisidir. Aşarın kaldırılması sonucunda varidatın 1/3'ü ortadan kaldırılmıştır, tarımda verimlilik geriletilmiştir, kırsal alandan kentsel alana kaynak aktarımı arteri kesilmiştir; dolayısıyla bu, sanayileşmenin önüne geçmiştir.

Son bir şey söyleyeyim: Türkiye'deki enflasyon çok da zigzag yapmamıştır. Sayın Boratav'ın çok ciddi bir tezi vardır; "Türkiye'de enflasyon bir yere geliyor, bir müddet duruyor; bir yere geliyor, bir müddet duruyor." '50'lerin ikinci yarısından sonra başlayarak böyle bir seyir izlemiştir.

Şimdi Sayın Pirlere size dönelim; siz, bu ilk açıklamalarınızdan sonra ve diğer konuşmacı

Bülent Pirlere:
"Biz, nasıl işveren kesimi olarak bir belli ölçüde lobyisek, KESK'de aynı şekilde bir lobyi oluşturuyor."

arkadaşları dinledikten sonra, lütfen mütalakanızı alalım.

Bülent Pirlir - Konu 2001 bütçesinden çok farklı yerlere gitti, Türkiye sorunlarına gitti, ama madem açıldı şuna bakmak gerekiyor: Türkiye'deki bu süreç nereden nereye geldi, nasıl oldu, şudur budur, işte bir kesime bazı teşvikler verildi. Yani, güç dengeleri muhakkak vardır, her toplumda vardır. Türk toplumunda da güç dengeleri ve lobilerin olması gayet doğaldır. Biz, nasıl işveren kesimi olarak bir belli ölçüde lobiysek, KESK'de aynı şekilde bir lobiye oluşturuyor. Yalnız, o süreç içerisindeki teşviklerin suç anlamına geldiğini hiç düşünmüyorum. Dünya ekonomisi içerisindeki o günkü koşullarda bir ülkenin ilerlemesi yahut da kalkınması için yapılması gereken bazı teşvik uygulamaları varsa, bu yapılmıştır. Nasıl ki, Türkiye'de KİT'lerin kurulması gibi bir aşamadır bu; sermaye olmaması nedeniyle yapılmış bir girişimdir.

Birkaç soru vardı. Ben, vergilerin daraltılmasından hiç bahsetmedim yahut da vergilerin düşürülmesinden bahsetmedim; ama şundan bahsettim: Türkiye'de vergiyle paralel olarak bazı parafiskal olaylar da var; vergi benzeri olarak adlandırmamız gereken ve Türkiye'de esasında istihdam üzerindeki ve sanayi üzerindeki en önemli unsurlardan bir tanesi de, hakikaten bu parafiskal giderler. Bakın, bir tane örnek vereyim size, sadece '99 yılı için vereyim: Türkiye'de istihdam vergileri olarak adlandırdığımız vergiler var. Mesela işverenin ödediği her 100 liranın 61 lirası işçiyeye gidiyor, 29 lirası ise devlete. Bunlar önemli rakamlar; gözükmeyen parafiskal giderler Türkiye'de çok üst aşamada. Buna ilişkin olarak, bir tane daha örneğini vereyim size: Bütün ülkelerde, -burada birçok ülke sayabilirim- işverenin istihdama ilişkin yasal yükümlülüklerinin toplam işgücü maliyeti içindeki paya baktığımızda; Türkiye'de yüzde 20'dir. Buna karşı Yeni Zelanda yüzde 5.9, Danimarka 6.3, Singapur 9.2. Gelişmişlere geleyim; İngiltere 12.9, İrlanda 14.5, Japonya 16, Kanada 16, İsveç 17.2, Norveç 17.3.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Burada daha iyi anlaşılması için bir soru sorabilir miyim? Sosyal güvenlik, işçinin ölmesi, evlenmesi, bayram armağanı hangi kapsamda?

Bülent Pirlir - Demin söylediğim 100 liranın 9 lirası da bu dediğiniz faktörlere gidiyor;

yani kıdem tazminatı vb. Yalnız, yan ödeme ve çıplak ücret dengesizliği, Türkiye'de zaten had safhada. Ona hiç girmiyorum.

Burada birkaç unsurdan bahsettiniz. Birincisi, Türkiye'de kamu-özel verimlilik kavramlarına girildi. Hocam, Türkiye'de çok iyi bakmak gerekiyor; verimliliğin ölçüsü katma değerdir. KİT'lere ilişkin lütfen bir dönün, bakın; geçmişe dönerek de bir bakın; -burada geçmişe suçlama getirmiyorum; ama anlayış olarak bir yaklaşmak gerekiyor- genellikle KİT'lerde toplu sözleşme dönemleri tekli yıllardır ve bunların sonuçları da çiftli yıllarda ortaya çıkar. Lütfen çiftli yıllara ilişkin katma değer dağılımlarına lütfen bakın; ücretlerin payı, katma değer içerisinde hep yüzde 100'ün üzerine çıkmıştır. Yani, bu, Türkiye'deki bu alandaki toplu sözleşme düzeninin ne kadar yanlış bir düzen içerisinde gittiğini gösteriyor. Önümüzde kamu toplu iş sözleşmeleri dönemi var. Yine katma değerün üstüne çıkacaksa; ki, buradaki sistem şöyle bir yanlışlığa sahip: Varsayın X işletmesi KİT zararda. Varsayın genel olarak yüzde 15 oranında zam veriliyor. Bu oran o KİT'e de uygulanıyor. Böyle yanlış bir politika hiç görmedik biz. Bunlarla birebir ilgilenmek gerekiyor; ama siz söylediğinizden dolayı söyleyeceğim: Güçler, burada farklı çalışıyor. Eser hocamız, deminden beri bahsediyor, kamu açıklarının büyümesinin en büyük nedenleri KİT açıklarından gelmektedir.

Bir başka noktaya gelmek gerekiyor; yatırım için gerekli ortam ne? Tabii buradaki temel felsefe şu: Galiba "serbest piyasa ekonomisine inanıyor muyuz, inanmıyor muyuz" kavramından yola çıkmak gerekiyor. Bu tartışma içerisinde farklılıklar görüyorum, serbest piyasa ekonomisine bakış açısında. Burada eğitim, sağlık ve adalet anlamında, hakikaten kamunun ön plana çıkması gerekiyor, hiçbir itirazımız yoktur buna. Yalnız, buradaki devlet kavramı çok önemli; yani devletin halen üretken, üretici konumda mı olması gerekiyor; yoksa devletin sadece bu konularda altyapıyı yaratıcı ve artı denetleyici fonksiyonda mı olması gerekiyor? Bizim iddiamız; devletin denetleyici ve bazı alanlarda altyapı yaratıcı hizmetlere sahip olmasıdır. Adalet kısmına, savunma kısmına da girmiyorum; sadece ekonomik optikten bakıyorum.

İş güvencesi konusu da çok önemli. Çok tartışılan bir konu. 158 sayılı ILO Sözleşme-

Bülent Pirlir:
"Kamu açıklarının büyümesinin en büyük nedeni, KİT açıklarıdır."

sı'ne uyum sorununu Türkiye yaşıyor. Bakın, bugüne kadar Türkiye, 158 sayılı ILO Sözleşmesine ilişkin olarak -onaylamasından sonra 7 yıl geçti- bir kere ILO gündeminde tartışma konusu yapılmamıştır. Çünkü Sözleşme'nin standartlarını çok iyi incellerseniz, bir-iki ufak farklılık dışında ILO Sözleşmesi'yle uyum sağlamış durumdayız. Şuna gelmek istiyorum: Bugün gündemde olan İş Güvencesi Yasa Tasarısı, 158 sayılı Sözleşme'ye de uyum sağlamıyor. Bu İş Güvencesi Yasa Tasarısı, şunu getiriyor: "Ey çalışan" diyor, "sen, işe girer girmez sendikalı ol." Bu "close shop" denilen, dünyanın her tarafında yasaklanmış bir sistem; ama dolaylı olarak bunu getiriyor. "Eğer ki işten atılırsan da, git 'ben, sendikalı olmam nedeniyle işten atıldım' diye dava aç." Taslak, ondan sonra bir başka yön daha getiriyor: İlk önce işverene dönüyor diyor ki, "Ey işveren, sen bunu sendikalı olması nedeniyle atmadığını da bir ispat et." Böyle bir taslak, dünya yüzünde sendikalaşmayı teşvik anlamında böyle bir tane taslak yok, yasa yok. Yalnız, şunu söyleyeyim: Burada hep yanlış anlaşılan bir şey var; biz, sendikalaşmaya filan da karşı değiliz. Türk mevzuatında zaten ILO normlarına aykırı şekilde, "Chek-off" denilen bir sistem vardır, dünyanın her yerinde kaldırılmış. Ancak toplu sözleşmelerle uzlaşma sağlanırsa uygulanır. Bu anlamda baktığınızda, zaten yeteri kadar koruma vardır Türkiye'de. Bunun üstüne ilave korumaların anlamı var mıdır, yok mudur; bunu bir tartışmak gerekiyor.

İkincisi, AB ülkelerinden bahsettiniz, iş güvencesi konusunu getirirken. Doğru burarlarda da korumalar var. Fakat Türkiye'de hiç korumasız bir sistem diye bir şey söz konusu değil. Türkiye iş mevzuatında da yeteri kadar koruma vardır. Ancak, Avrupa Birliği ülkeleriyle farkımız şurada: "İşsizlik sigortası yok" dediniz, işsizlik sigortası Türkiye'ye geldi.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Geldi, ama...

Bülent Pirler - Yani, şu anlamda: O, tartışılması gereken bir konudur; gelmesi gerekiyor mu, gerekmiyor mu; onu da tartışmak lazım. İş güvencesi de geliyor; bakıyorsunuz, karşınıza işsizlik sigortası, iş güvencesiyle paralel ve aynı bütünlük içerisinde, dünyanın her yerinde böyle alınan kıdemli ihbar tazminatı müesseseleri çıkıyor. Açın, 2001 yılı programında okuyun; biz söylemiyoruz, devlet söylüyor bunu. Diyor ki, "Türkiye'de işsizlik sigortası baş-

ladı, iş güvencesi tartışmaları başladı; bunlarla bütünlük teşkil eden kıdem ve ihbar tazminatı müesseseleri de yeniden gözden geçirilmelidir."

Bu, bir rekabet sorunu; sadece sosyal boryut değil, bu bir ekonomik sorun haline geliyor bundan sonra. Yani, bir yerden siz 50 hafta kıdem tazminatı ödeyeceksiniz. Avrupa'daki en yüksek olan ülke İspanya'dır, 28 hafta öder. İki haftaya, bir haftaya düşen ülkeler var. Şimdi bütün bunları bir arada almayacaksınız, "onu veriyorsunuz", "üstüne bir de bunu ver" diyeceksiniz. Böyle bir anlayışı biz anlayamıyoruz; bilime de aykırı zaten. Bunu biz söylemiyoruz; bilim adamları, iş hukukçuları da söylüyor. Şunu söylüyorlar: "Siz, TISK olarak savunduğunuz görüş içerisinde kazanılmış hakları ne yapıyorsunuz?" Kazanılmış haklar aynen korunmaktadır, diyoruz, kesip atıyoruz. Gayet basittir. Yalnız, beklenen ve kazanılmış hak arasında Türk hukukçuları arasında da kavram kargaşası var. Batıya bakınlar beklenen hak nedir, kazanılmış hak nedir? Bu anlamda şöyle bir teklif yapıyoruz: Türkiye'yle ekonomik gelişmişlik seviyesi aynı olan yahut da yakın olan herhangi bir AB ülkesinin mevzuatını alın; işsizlik sigortası, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, iş güvencesi mevzuatını alın, motomot çevirin, getirin Türkiye'de uygulayın; bu kadar net söylüyoruz. Bunun sonucu şuraya geliyor: Bu bir rekabet sorunudur. Rekabet derken, uluslararası rekabet. Artık işe girişte, çıkışta bu kadar mükellefiyetlerle işvereni karşı karşıya bırakırsanız, işten kaçış ve korku bu andan itibaren başlar.

İşsizlik sigortasına geçmek istiyorum. İşsizlik sigortası, bütün dünyada pasif bir önlem olarak adlandırılır. Batı ülkeleri işsizlik sigortasını daraltma çabası içinde. Çünkü pasif bir şey. Şimdi, Türkiye'de bir tarafta bu kadar işsizlik var, bir tarafta da Batı standartlarına yakın seviyede korunmakta olan bir kitle var. Şimdi Hükümet şöyle bir tercih yaptı: "Ben" dedi, "işsizleri bir tarafa bırakırım." Çünkü bu bir kaynak sorunudur. "İşsizleri bir tarafa bırakırım; korunan kitleyi daha fazla korurum." Bu tercihi Hükümet yaptı, biz yapmadık. Aktif politika denilen yeniden eğitim, işe kazandırma gibi politikaları göz ardı etti Hükümet. Tamam, bu bir tercih meselesi, Türkiye de bu tercihi yaptı. Doğrudur-yanlıştır; bana göre kesinlikle yanlıştır. Bu kadar büyük bir işsizlik

Bülent Pirler:
"Türkiye'de
istihdamı
yaratma görevi
özel sektöre
verilmiştir."

kitlesine yönlendirecek kaynaklar, yine korunan bir kitleye gitti. Nedenine bakalım; çok büyük fonlar geliyor, bunları da devlet ileride kullanır. Bunlara girmek istemiyorum. Burada da devlet, işçi ve işveren kesimine güç uyguluyor, bu da başka bir mesele.

Rekabetçi piyasadan bahsediyoruz. Şunu göz ardı etmemek gerekiyor: Türkiye’de istihdamı yaratma görevi özel sektöre verilmiştir. İşte demin bahsettiğim sosyal yükümlülükleri ne kadar yukarıya çekerseniz, bu kadar kaçış başlar. Nüfus fevkalade artıyor, fakat mükellef sayısı artmıyor. Bugün işçi işe girerken diyor ki, "beni sigortalı falan yapma, ücretimi net olarak ver." Artık bu, mekanizma haline geldi. Neden? Hep bunların arkasını inceliyoruz. "Kayıtdışı sektör var" diyoruz; kayıtdışı sektör denilen nemenem şeyse, bunu yaratan faktörlerin neler olduğuna hiç bakmıyoruz. Onlara tedbir getirmezseniz, üstten 30 bin tane yasa çıkartın, önleyemezsiniz.

Bakin, artık Türkiye dış rekabete çok açık bir ülke haline geldi. Türkiye’de yasalar çıkartılırken, bakılması gereken faktörler: 1- Rekabet gücüne olumlu katkı yaratıyor mu? 2- İstihdama olumlu katkı yaratıyor mu? 3- Çalışma barışını koruyor mu? Eğer, benim dediğim devlet anlayışı içerisinde, müdahaleci devlet değil, denetleyici devlet anlamında bakıldığında, konunun yapısı çok daha rahat görülecek. Yalnız, tabii burada birkaç şeyi de söylemek gerekiyor. Ücret kavramlarından bahsettiniz, farklılıklarından. Bakın, 1960’lı yıllarda dünya standartlarından bahsediyorum- en alt ücret dilimiyle en üst ücret dilimi arasındaki fark oran olarak 6-7 kattı. Günümüz dünyasında ise bu fark 257 kata çıktı. Dünyanın her yerinde bu tolere edilebilir bir anlayış olarak görülüyor. Şimdi biz bunları hiç görmezden gelip, sadece Türkiye açısından değerlendirsek, yanlış yapmış oluyoruz. Bir başka örnek daha vermek istiyorum. Bu çok önemli bir kavram; rekabet haritası. O kadar farklı hale geldi ki, artık Türkiye Avrupa ile filan da rekabet edemiyor. İyi bakmak gerekiyor; Rakiplerimizi iyi görmek gerekiyor; Arjantin, işte Uzakdoğu ülkeleri, Magrip ülkeleri. Hiç yabana atmayın; magrip ülkeleri çok hızlı gelişiyor.

Şimdi KESK’ten katılan arkadaşımıza bir yönüyle tamamen katılıyorum; bunların bir diyaloga çözülmesi gerekiyor. Bir tane örnek anlatacağım, bana bir iktisat profesörü anlat-

tı: İngiltere’ye ilk gitmiş, pub’a girmiş, televizyon seyrediliyor. Müthiş hararetle bir tartışma var ve bütün pub televizyon seyrediyor. "Ne oluyor?" demiş; "bütçe tartışılıyor" demişler. "Yahu sizi niye bu kadar ilgilendiriyor bu bütçe?" demiş; "bizim geleceğimizi ilgilendiriyor da, onun için biz bunu sıkı sıkıya takip ediyoruz" demişler. Türkiye’de de bütçeler tartışılıyor. Ben, sormak istiyorum; kaç kişi, TRT’nin ilgili TBMM kanalını açıp seyrediyor? Rakamları sonradan okuyarak öğreniyoruz. O kadar ilgisiz ki bütçe ve bu gibi olaylara.

Avrupa Birliği de aynı şekilde. AB’ye ulusal programın hazırlanması gerekiyor; burada hepsini sosyal diyalog kavramına bağlamak istiyorum: Şimdi kesimler arası bir diyalog yok; kamu bir şey hazırlayacak, gönderecek.

Benim korkum şu: Gördüğümüz şöyle bir durum var: 1- Avrupa Birliği konusunda kraldan fazla kralcılar çıktı ortaya. 2- İstemezükçüler çıktı. İkisi de yanlış. Türkiye’nin gerçeklerine uygun bir ulusal programı biz karşı tarafa vereceğiz. Üçüncü bir hatayı daha söyleyeceğim; işte Kıbrıs, Ege, işte azınlıklar sorunu, yok egemenlik sorunu gibi 4-5 tane konuya geldi dayandı konu. Öbür tarafıyla hiç kimse ilgilenmiyor; ne izleme raporuyla ilgileniliyor, ne öbür kısmıyla; esas oraya bakmak gerekiyor. Ben size söyleyeyim: 55 tane madde var, yaklaşık 250-300 kanun çıkartılması gerekiyor. 2001’de, her gün TBMM’nin bir kanun onaylaması gerekiyor, kısa vadeli hedefler için. Bunun için de Türkiye’ye önerdiği rakam 177 milyon euro. Bizim yarımız nüfusa sahip Polonya’ya 800 milyon eurodan fazla yardım yapıyor. Bunun pazarlığını yapmayacaksak, neyin pazarlığını yapacağız? Ayrıca, bizim korkumuz; kraldan fazla kralcıların, AB’nin bizden istemediği şeyleri bile taahhüt etmesi. İzleme raporuna bakarsanız; mesela çocuk işgücü konusunda düzenleme istiyor. Bizim kraldan fazla kralcılarımız ne getiriyorlar; Çocuk İşgücü Yasası’nı çıkartmak... Dünyada, bir Almanya’da var. Bakın, hep yanlış, hep yanlış. Almanya’da çocuk işgücü yasası çıkartırsınız, onun o sosyal dokusu içerisinde çıkartırsınız; Türkiye’ye uygun mu bunlar?

Buradaki en önemli sorun, kesimler arasında diyalog eksikliği. Biz bu diyalogu kurmadığımız sürece bir Daşarı elde edemeyiz; ne Avrupa Birliği’ne doğru düzgün ulusal program veririz, ne de bütçe konusunda doğ-

Bülent Pirler:
"TISK olarak kamudaki sendikalaşmanın hiçbir zaman karşısında olmadık. ILO normları içerisinde, kamununun sendikalaşmasının dışında, toplu görüşme ve grev hakkı gibi haklar yoktur."

ru düzgün bir noktaya gelebiliriz.

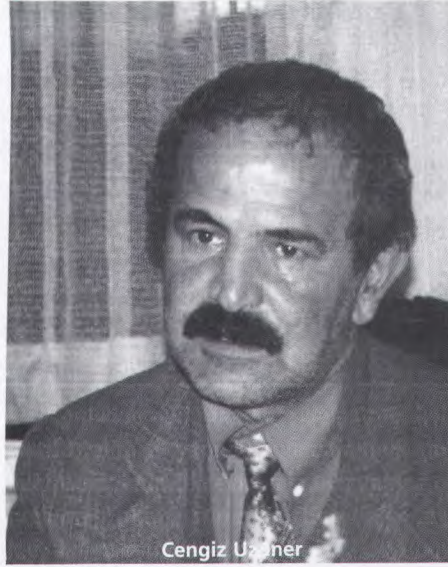
Ben, bir şey daha söyleyeyim: TİSK olarak kamudaki sendikalaşmanın hiçbir zaman karşısında olmadık. Yalnız, şunu da söylemek istiyorum: ILO normları içerisinde, kamununun sendikalaşmasının dışında, toplu görüşme ve grev hakkı gibi haklar yoktur. Bakın, şunu da özellikle söyleyeceğim: Grev hakkı denilen hakkı ILO'nun kendi hiçbir sözleşmesinin içinde bile bulamazsınız. Birkaç tane eksper raporu içerisinde bulursunuz.

Ekonomik anayasa konusuna da değinmek istiyorum. Bu konu, TİSK'in yaklaşık 6 yıldan beri üzerinde çalıştığı bir konudur. Yalnız, şuna bakmak gerekiyor: Eğer AB'yi düşünüyorsak ve bizim karşımızda ekonomik alanda Maast-richt Kriterleri gibi kriterler varsa, ekonomik anayasayı bu kriterler çerçevesinde değerlendirmemiz gerekiyor. Ekonomik anayasanın özü belli harcama yetkilerinin devletin elinden, kamunun elinden alınmasıdır. Bunlarda hiçbir yanlışlık görmüyoruz biz ve bunun Türkiye'de daha fazla tartışılır hale gelmesi gerekiyor. Ama, şunu söyleyeyim: Bütçe çok önemli bir kavram ve bugünkü geçiş süreci içerisinde, bu üç yıllık istikrar programı ve bu bütçeleme teknikleri içerisinde ekonomik anayasayı uygulamanın imkânı yok.

Bir son nokta olarak söyleyeyim; Türkiye'de ücretliler var, emekçi kesim filan demiyorum, ücretliler açısından bakmak gerekiyor. Size bir tane rakam vermek istiyorum. Yılbaşı itibarıyla toplu sözleşme masasına oturacak kamu işçisinin şu andaki ortalama işgücü maliyetleri 1 milyar 100 milyon lira.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Aylık mı, yıllık mı?

Bülent Pirlir - Aylıktır efendim; ortalama aylık işgücü maliyeti. Dünyadaki ücret kavramları ortaya çıktığında tartışılan temel rakam, bütün dünyada bu böyledir, işgücü maliyetleridir, net ücret değildir. Bakın, size çok basit rakamları vereyim. Ortalama net giydirmiş ücret 603 milyon liradır. Ortalama brüt kök ücret soruyorsanız, o da 542 milyon liradır. Bunun üzerine zam alacaktır. Burada kaç bin kişi olduğu tartışmasına girmiyorum. Bir de şuna bakmak gerekiyor: Türkiye'de gelir adaletsizliğinin olduğu doğrudur. Ama ücretlilerin kendi içerisindeki dağılımına da çok iyi bakmak gerekiyor; sendikalı olanlar, sendikasız olanlar, kamuda çalışanlar, kayıtdışı sektörde çalışanlar, bunların içerisindeki denge-



Cengiz Uzuner

ler de fevkalade kötü şekilde değişmiş durumda. Bunlar ücret sistematığı içerisinde yanlış yaklaşımlar. Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Bülent beye teşekkür ediyoruz. Cengiz bey; Bülent beyin söyledikleri üzerinde veya diğer konuşmacılardan aldığınız notlar açısından neler söyleyebilirsiniz?

Cengiz Uzuner - Birinci bölümde, bütçeyi tarifledik, rakamlar söylendi, "bu bir tercih sorunudur" dedik. Hemen ben bir ek yapmak istiyorum; "siyasi iktidarın tercihidir" derken, sermayenin tercihi olduğunu açmak lazım; çünkü bugün Türkiye'yi yöneten veya yönettiğini sanan siyasi iktidara, bu parlamento halkın iradesi yansımamıştır. Bu hükümetin kimin hükümeti olduğu çok açıktır. İkincisi, enflasyonun Türkiye'de 1980'den itibaren dalgalı bir çıkışı emekçilerin ücretlerinde reel olarak müthiş bir düşüş yaratmıştır. Hemen şunu söyleyebiliriz: '89'daki 100 liramız, bugün 16,5 liradır. Bu da siyasi iktidarların çalışanlar ve emekçilere bakış tarzını çok net olarak ortaya çıkarır.

Bülent beyin birkaç önermesi, söylemi doğru değil. Hemen ILO sözleşmeleri ve ilgili bölüme girmek istiyorum: Dünyanın birçok ülkesinde kamu emekçilerinin toplu sözleşme hakkı vardır. Esas olan, sendikanın tanımı zaten budur; sendika bir hak örgütüdür, bir çıkar örgütüdür. İşverenle işçiler arasında bir bağit, bir sözleşme bağitlama örgütüdür. Bu anlamda, yaptırımı olmayan hiçbir toplu sözleşme hakkının sonuç alacağı düşünülemez. İkincisi, Türkiye'de Avrupa standartlarında iş

Cengiz Uzuner:
"Türkiye'de kâğıt üzerinde olsa da, reel olarak uygulanmasa bile, sosyal güvenlik göreceli olarak var ama budanmaya çalışılmaktadır. Yeni tasarı denildiği gibi, çalışanlara iş güvenliği getirmiyor."

güvenliği olduğunu söylediniz; bu da doğru değil. Hemen ben rakam vereyim: '99 yılında -DISK'in verileridir bu- 50 bin kişi, sendikalı olduğu için işten atılmıştır. Yasal olarak; yani kâğıt üzerindeki yasalara bakıldığında, dediğiniz doğrudur, sendikalı olduğu için kimse işten atılmaz. Ama zaten Türkiye'deki işverenler, sendikalı olduğu için atmıyor. İkincisi, Batı standartlarına uygun bir biçimde iş güvenliği olmadığı gibi, sosyal güvenlik de yoktur. Özellikle '80'li yılların sonlarında reel sosyalizmin dünyada güç kaybetmesi, çöküşüyle birlikte, sosyal devlet anlayışı tüm dünyada değişmeye başlamıştır. Küresel saldırıdan kastımız da zaten budur. Şu anda Türkiye'de kâğıt üzerinde bile olsa, reel olarak uygulanmasa bile, sosyal güvenlik göreceli olarak var ama budanmaya çalışılmaktadır. Yeni tasarı denildiği gibi, çalışanlara iş güvenliği getirmiyor. Çalışma Bakanlığı'nın televizyondaki şovları, hiç kimseyi ikna etmiyor.

Memurlarla ilgili kanun hükmündeki karnamede aynı içeriktedir. Bölücülük ve irtica maskesiyle, bir yanılsama getirilmektedir, bunu çok açık koymak lazım.

Hukukçularla bir toplantımız vardı, şu üç cümleyle durumu özetledim, burada tekrarlamak gerekir diye düşünüyorum: Şu son 20 yılına baktığımızda Türkiye'nin; "verelim, verdim, asalım, alışın" sözcükleri özdeşleşti toplumda. Birincisi, "verdümse ben verdim" diyen bir Cumhurbaşkanı; "asmayalım da besleyelim mi" diyen bir başka cumhurbaşkanı. Hemen bir başka örnekle desteklemek istiyorum: Ben eğitimciyim; geçenlerde öğrencilerimi tiyatroya götürdüm. Çekirdek yiyordu birkaç tanesi; uyardım, "yerleri kirletiyorsunuz" diye. Uyarım hiç ciddiye alınmadı. Tiyatro binasının olduğu bahçeye girdiğimizde, dikkatimi çekti, hiçbiri çekirdek yemiyordu; çünkü o çevre tertemizdi. Yedikleri yer ise kirliydi. Vergi kaçırma da, vergi vermeme de, bu kirliliğin gerekçesi. Mutlaka toplumun, bizlerin de etkisi, eksikliği var ama toplumun böyle şekillenmesinde 12 Eylül faktörünü asla gözden uzak tutmamak lazım. Demokratik bir geleneği olmayan, örgütlenme kültürü olmayan bir toplumda yaşadığımızın bilinciyle söylüyorum bunları. Böyle baktığımızda; AB kıstaslarının bizim ülkemizde, bizim yurttaşlarımızca benimsenmesi ve istenmesi gereken kıstaslar olduğunu düşünüyorum. Örneğin bi-

raz önce Eser bey söylemişti; onur sorunu... Evet, Türkiye'deki işkenceyi de onur sorunu yapmamız gerekiyor, 174 ülkeden 85'inci olmamız da onur sorunu yapmamız gerekiyor. Yurttaş olarak bunu yapmamız gerekiyor. Bunun gelişebilmesi için de örgütlü bir toplumu yaratmak zorunluluğu vardır. Hele bu çağda, TISK'in örgütlenme hakkına karşı çıkması beklenemez tabii. Ancak, işveren örgütleri, örgütlü bir toplum arzulamazlar. Onlar eğitilmiş bir toplum arzuluyorlar. Burada bu yanılsamaya düşmemek lazım. Örgütünüzü örgüt olarak karşımıza almak veyahut da onu suçlamak anlamında söylemiyorum; sermayenin doğası gereği, örgütsüz bir toplumdan medet umma vardır, bu doğal bir şeydir. İşçi sınıfının, emekçilerin de doğası gereği örgütlü olma, güçlü olma istemi vardır; bu da doğal bir şeydir.

Türkiye Cumhuriyeti devletinin bütçesinde eğitime, sağlığa, adalete ve de yatırımlara ayrılan payın aşağı çekilmesinin bir mantığı var. Aynen sizin söylediğiniz gibidir; bunu ters çevirmek de biz emekçilerin görevidir. Devleti üretimden çekmektir; eğitimi devlet yapmayacak, sağlığı devlet yapmayacak, zaten adalet mafyaya terk edilmiş durumdadır. O zaman devletin sosyal devlet olma işlevi nereden çıkıyor; Anayasada sosyal devlet yazıyor...

Bülent Pirlar - Özur dilerim, yanlış anlamışsınız; adalet, sağlık gibi konularda tam tersi düşünüyoruz.

Cengiz Uzuner - Sizin söylediğinizi söyleyeceğim; yani şu anda eğitimi, sağlığı, adaleti devlet yapmayacak da, kim yapacak... Onu anlatmaya çalışıyorum. Bakalım şimdi, eğitimi devlet mi yapıyor: 1993'te eğitime yüzde 18 ayıran devlet, 2001'de yüzde 7 ayırıyorsa yapmıyor demektir. Sağlığa bakalım: Yine payı aşağı çekmişsiniz. Sadece doktora görünme hakkınız var, tedavi hakkınız yok demektir bu. Adalette yargının hali perişandır. Karagümrük'ten çıkan bir vatandaş adalet sistemini alt üst edebiliyor.

Buradan yola çıkarak, şunları söylemekte yarar görüyorum: Eğer bu ülke bizimse; bu dünyada, bu gezegende özgür, demokratik bir biçimde yaşamak istiyorsak, bu çağda refah seviyesini yükselteceksek, ciddi ciddi bunları tartışmamız gerekiyor. Bu sağlandığında, çözülemeyecek sorun yoktur. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Buyurun Bülent bey; galiba ekleyecekleriniz var.

Cengiz Uzuner:
"TISK'in örgütlenme hakkına karşı çıkması beklenemez tabii. Ancak, işveren örgütleri, örgütlü bir toplum arzulamaz. Onlar eğitilmiş bir toplum arzuluyor."

Bülent Pirlir - Bu örgütlenme örgütlenme konusu çok önemlidir, buna hiçbir itirazımız yok. Yalnız, burada yanlış bir yargılamaya; "işveren kesimi, örgütlenmeyi istemez" şeklindeki bir yaklaşıma hiç katılmıyorum. Yanlış bir bakış açısı, ideolojik bir bakış açısı olduğunu söylemek istiyorum bunun. Bakın, biz, sivil toplum kuruluşlarına bir ad veriyoruz, uluslararası bir kavram; "toplumsal yapılandırıcı" kavramı. Eğer örgütler, kendi çıkarları kadar, toplumsal çıkarları da ön plana alıp, ülke çıkarlarını ön plana alıp da toplumsal yapılandırıcı görevini görmek vasfına ve bilincine sahiplerse, burada hiçbir sorun yoktur ve bizim yaklaşımımız da budur. Ama, buradaki hata olan şudur: Daha fazla korumayla mı bunları teşvik etmek; yoksa bunların serpilmesine mi yol açmak; temel sorun bu. Daha fazla koruma, Türkiye'de hep sorunlara yol açıyor. İkincisi, sendikalaşma nedeniyle işten çıkarmalar vb... Bakın, dünyada ortalama işten çıkarma oranı aktif çalışanların yüzde 5-12 arasındadır. Türkiye'de de bunun dışında bir rakama rastlamazsınız. Rakamlara göre konuşmayı çok faydalı görüyoruz. İkincisi, bizim bir teklifimiz var, çok net olarak söylüyorum; sizin deminki yaklaşımınızı çok önyargılı görüyorum. Bizim sizlere karşı hiçbir önyargılı yaklaşımımız yok. Eğer diyalog sağlanacaksa, ilk koşulu masaya önyargısız oturmaktır.

Prof. Dr. İzzettin Önder - Ve de aynı güçte oturmaktır.

Bülent Pirlir - Efendim, bakın şimdi, güç dengelerini yaratabilmek için, devleti ayrı bir güç olarak kullanmak farklı bir olgudur. Güçleri, toplumlar, kesimler ve örgütler toplumsal yapılandırıcı olma vasfıyla birebir bir seviyeye getirirler. Çok önemlidir bu vasıf. Bunu çok iyi kavramak gerekiyor ve dünyanın gittiği noktada buradadır. Yoksa, bir yerlerden bir kanun zoruyla bir şeyi alıp da orada güç elde ettiğinizde, o gücün karşısında başka bir güç de vardır. Teşekkür ederim.

Cengiz Uzuner - Sizin şahsınızın yahut TISK'in örgütlenmeye bakış açısı olarak söylemiyorum; genel anlamda, kapitalist sistemin doğası gereği, sınıfsal olarak bu böyledir.

Bülent Pirlir - Aşamadığımız nokta bu zaten. Bakın, sınıf kavramı kalmadığından dolayı, artık toplumsal yapılandırıcılık kavramına geldik. Onu anlatmaya çalışıyorum; ama bu kadar nete girmek istemedim.

Prof. Dr. İzzettin Önder - İsterseniz karşılıklı konuşmayalım; çünkü bir başka gün, arkadaşlarımız yine bizleri bir araya getirebilir. Ama yeri gelmişken bir şey söyleyeyim: Aslında kapitalist sistem, ulus-devletini yaratmıştır; yaratırken de çok ünlü iktisatçısı Adam Smith kanalıyla ünlü kitabını yayınlamıştır. Smith'in ifadesiyle; herkes kendi çıkarını koruduğu zaman, toplumsal çıkar korunur; fakat kitabının adını "Toplumların Serveti"dir. Bireylerin serveti dememiştir. Bu tabii, toplumsal yapı fikrinin belki ilk tohumları olarak kabul edilebilir. Ama, küreselleşen dünyamızda, toplumsal yapılandırıcı fikri biraz galiba uzaklaşıyor. Bunun en tipik örneği, Seattle vermektedir. Seattle'ya giden arkadaşlarımız çok enteresan bir şey söyledi: "Bu Amerikan sendikaları çok enteresan; onlar zannetmişler ki, Amerikan sermayesi dışarıya kaçtığı ve kendilerini işsiz bıraktığı için biz onların yardımına geliyoruz."

Sermayenin böyle bir ulusalcılığı, toplumu yapılandırma rolü yoktur; ama tabii sosyal devleti yaratırken de, ulus-devleti yaratırken de gerektiği yerde ittifak kurar. Bu, onun menfaatine, bu çok doğrudur. Üstelik, bunun tersini beklemek de yanlıştır. İkincisi de, belki bu toplantıda ortaya çıkan mesele: Sınıf üzerinde belki daha geniş bir tartışmayı açmamız gerekiyor. Oradan hatta belki sistem bağlamında açmamız gerekiyor. Çünkü küreselleşen dünyada, zaten küreselleşmenin, sermayenin küreselleşmesinin en önemli gerekçesi, kâr hadlerinin sıkışmasıdır. Bizden daha farklı ülkelere; mesele Doğu Avrupa ülkelerine gitmeleri veya Uzakdoğu'ya kaymaları, hakikaten bu sıkışan kâr hadleri karşısında küreselleşmenin anlamı zaten... Bir yandan üretim faktörleri arzını genişletmek; yani emek arzını genişletmek; öbür yandan da tüketim piyasalarını genişletmek. Bu da çok doğal, bu da onun gelişme dinamikleri içinde; çünkü birikim hadlerini yükseltmeye çalışmaktadır.

Belki tartışmayı bir başka boyuta taşımamız gerekiyor: Hâlâ ulus kavramıyla tartışmayı yapamayız. Çünkü o zaman hakikaten Bülent beyin dediği gibi, düzgün bir sistem getirmeye çalışırken, sermaye dışarı kaçmaya başlıyor; bunu engellemek, bu sistem içinde geçerli değildir. Onun için burada müsaadenizle keselim. Sizlere çok teşekkür ediyorum.

İzzettin Önder:
"Sermayenin küreselleşmesinin en önemli gerekçesi, kâr hadlerinin sıkışmasıdır."

Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü M. Akif Hamzaçebi* Fonlar İki Yıl İçinde Tasfiye Edilecek

Türkiye'nin konsolide bütçesini özellikle son on yıldır gerek iç gerek dış borçlanmanın yarattığı faiz giderleri esir almış durumda. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü Akif Hamzaçebi geline nokta şöyle yorumluyor: "Vergi gelirleri yıllar boyunca oldukça başarılı şekilde artmasına rağmen harcamalardaki artışa yetişememiştir. Ve hatta neredeyse bütün vergi gelirlerinin faiz ödemelerini ancak karşılaması söz konusu olur hale gelmiştir." 2000 yılı bütçesinde olduğu gibi 2001 bütçesinde bu noktadan hareketle harcamaların azaltılıp gelirlerin artırılarak kamu finansman dengesinin güven veren sağlıklı bir yapıya kavuşturulması hedefleniyor. İktisat Dergisi olarak Gelirler Genel Müdürü Akif Hamzaçebi ile konsolide bütçeyi, vergi gelirlerinin yapısını ve bütçe dışı fonları konuştuk.

İktisat Dergisi - Genel olarak 2001 yılı bütçesini ve bu kapsamda gelir ve gider kalemleriyle ilgili hedefleri değerlendirir misiniz?

M. Akif Hamzaçebi - Bütçeler devletin gelir ve giderlerini ortaya koyan bilançolar olmaları nedeniyle titizlikle incelemeleri gerekir. Bütçe uygulamaları aynı zamanda hükümetlerin uyguladığı, izlediği ekonomik programı yansıtmaları açısından önemli bir göstergedir.

Önce 2000 ve 2001 bütçesini şekillendiren gerçeklere kısaca bir temas etmekte yarar var. Çünkü Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı resmi hatırlamadan hazırlanan bütçelerin ve uygulanmakta olan programın önem ve anlamını kavramak imkansızdır.

Ülkemiz uzun yıllardır yüksek kronik enflasyon içinde yaşayan, bu nedenle gelir dağılımının giderek bozulduğu ve istikrarsızlığın hakim olduğu bir ülke konumundadır. Neredeyse dünyada enflasyon ile yaşayan nadir ülkelerden birisi haline geldik. Enflasyonlarıyla ünlü Latin Amerika ülkeleri ve hatta Sovyet Bloku'nun dağılmasıyla her şeye yeniden başlayan ülkeler bile bu enflasyon belasından büyük ölçüde kurtulmayı başardılar.

Ülkemizin içinde bulunduğu durumun

bütçedeki yansımalarına şöyle bir bakalım. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı 1989 yılında yüzde 16,9 iken bu oran 1999 yılında yüzde 35,9'a ulaşmıştır. Yani harcamaların GSMH içindeki payı yılda yüzde 110 artmıştır. Buna karşın vergi gelirlerinin GSMH payı aynı dönemde yüzde 11,1'den yüzde 18,9'a, yüzde 70 düzeyinde bir artış göstermiştir. Vergi gelirlerinde 10 yıl gibi kısa bir sürede yaşanan bu artış OECD ülkeleri arasında rekor seviyede bir artıştır. Ancak harcamaların çok daha hızlı artması nedeniyle maalesef bu gelirler harcamaları karşılayacak düzeyde olmamıştır.

Harcamaların gelirlerden çok daha hızlı artması sonucu bütçe açıkları da büyümüştür. Bütçe açıkları para basma ve borçlanma ile karşılanmaya çalışılmıştır. Bunun sonucunda faizler artmış, enflasyon yükselmiş ve ülke enflasyon-faiz-borçlanma-daha yüksek faiz şeklinde bir kısır döngü içine girmiştir.

1989 yılında faiz harcamalarının bütçe gelirleri içindeki payı yüzde 21,2 iken bu oran yıllar boyunca hızla yükselerek 1999 yılında yüzde 38,2 düzeyine ulaşmıştır. Buna personel harcamaları ve diğer transferleri de eklediğimizde bütçenin harcama tarafı esnekliğini yitirmiş ve yatırımlar, sağlık, adalet ve eğitim gibi alanlara yeterli kaynak sağlanamaz düzeye gelinmiştir. Yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı 1989 yılından 1999 yılına yüzde 15,1'den yüzde 5,5'e gerilemiştir.

Bütçe açığının GSMH'ye oranı yüzde -3,3'den yüzde -11,7'ye çıkmıştır. Vergi gelirleri yıllar boyunca oldukça başarılı şekilde artmasına rağmen harcamalardaki artışa yetişememiştir. Ve hatta neredeyse bütün vergi gelirlerinin faiz ödemelerini ancak karşılaması söz konusu olur hale gelmiştir.

1989 yılında vergi gelirlerinin yüzde 32,3'ü faiz ödemelerine giderken bu oran giderek artıp önceki yıllardan biriken borçların faiz ödemeleri ile 1999 yılında yüzde 72,4'e 2000 yılında yüzde 88,1 oranına ulaşmıştır.

Ülkemiz uzun yıllardır yüksek kronik enflasyon içinde yaşayan, bu nedenle gelir dağılımının giderek bozulduğu ve istikrarsızlığın hakim olduğu bir ülke konumundadır.

Gelinen noktada artık gerçekleri görüp bir an önce önlem almak gereği ortadaydı. Harcamaların azaltılıp gelirlerin artırılarak kamu finansman dengesinin güven veren sağlıklı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

İşte bu amaçla 1999 yılı sonunda bir program uygulamaya konulmuş ve 2000 yılı bütçesi bu çerçevede hazırlanmıştır. 2000 yılı bütçesi uygulanmakta olan programın ilk bütçesidir. Daha önce de değindiğim gibi harcamalar henüz esnek bir yapıda değildir. Çünkü önemli bir kısmı faiz ödemeleri, personel ve transferlerden oluşmaktadır. Harcamaların esneklik kazanması, faizlerin düşüp, önceki dönem borçlarına ilişkin faizlerin ödenerek temizlenmesi ve yapılmakta olan yapısal reformların etkisini göstermesi ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla nispeten zaman alıcıdır. İşte bu nedenle bütçedeki önlemler nispeten vergi gelirlerine daha çok dayanmak zorunda kalmıştır. 1999 yılında yaşanan büyük deprem felaketi bu gereği daha da artırarak koşulları zorlamıştır. 1999 yılı sonunda alınan vergi önlemleri bu koşullar altında alınmıştır.

2000 yılı bütçesinde yer alan vergi geliri performansına baktığımızda başarılı bir grafik çizdiğini görmekteyiz. 2000 yılı bütçesinde vergi gelirleri 24 katrilyon lira olarak öngörülmesine rağmen yıl sonunda bu hedefin yüzde 10,6 oranında aşılarak 26,5 katrilyon liraya ulaşılmışını beklemekteyiz. Vergi gelirleri 1999 yılına göre ise yüzde 79,3 oranında yüksek bir artış göstermiştir. 2000 yılı vergi gelirleri içinde 2,5 katrilyon lira düzeyinde ek vergi yükü vardır. Ve bu ek vergilerin yüzde 64'ü faiz vergisinden oluşmaktadır. Bu durum 1999 yılı sonunda getirilen ek vergi yükünün ne ölçüde adil dağıtıldığını göstermesi açısından önemlidir.

2000 yılında bilindiği gibi dünya petrol fiyatları çok hızla artmıştır. Bu durumda yükselen fiyatların yurt içine yansıtılmaması için akaryakıt tüketim vergisi tutarlarında önemli düzeylerde indirim yapılmıştır. Diğer taraftan LPG'ye yapılan sübvansiyon ve düşük vergi nedeniyle otomobiller hızla benzinden LPG'ye kaymış ve bu durum benzin tüketimini azaltmıştır. Bu gelişmeler sonucunda 2000 yılında akaryakıt tüketim vergisinde 700 trilyon lira düzeyinde vergi kaybı olmuş ve dolayısıyla hedefin altında kalmıştır. Deprem bölgesinde mücbir sebep uygulaması yapılmış ve vergi ödemeleri ertelenmiştir.

Bütün bu olumsuz gelişmelere rağmen vergi idaresinin fedakar çalışmaları sonucu vergi hedefi aşılarak bütçenin daha sağlıklı bir yapıya doğru gelişmesi için önemli bir adım atılmıştır.

Sonuçta 2000 yılı bütçesinde, bütçe açığı hedefi 14,1 katrilyon lira iken 11,5 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmesi, bütçe faiz dışı fazla hedefi 7 katrilyon lira iken 8,7 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir. Buna göre 2000 yılında 1999 yılına göre bütçe açığı GSMH'nin yüzde -11,7'den yüzde -9,3'e gerilemekte, faiz dışı fazla ise GSMH'nin yüzde 2'sinden yüzde 7'sine çıkmakta.

Ayrıca faiz oranlarının hızla düşmesi ve vergi gelirlerinin beklenilenin üzerinde artması sonucu verginin faize giden tutarı bütçe kanununda öngörülenin altında kalmıştır. Bütçe kanunu 2000 yılında vergi gelirlerinin yüzde 88,1'inin faiz ödemelerine gideceğini öngörmesine karşın, bütçe gerçekleşme sonucuna göre toplanan verginin daha düşük bir oranı, yüzde 76,2'si faiz ödemelerine gitmektedir.

2000 yılındaki bütün bu başarılı sonuçlara rağmen yılların biriktirdiği problemleri bir anda çözmek mümkün değil. Bu nedenle programdan ve dolayısıyla bütçe disiplininin vazgeçmeden programın devam etmesi zorunluluğu vardır.

2001 yılı bütçesi de, programın temelinde yer alan kamu finansman dengesi sorunu çözüp enflasyonu düşürme hedefine göre hazırlanmıştır. Ve programın ciddiyetini, kararlılığını göstermesi açısından önemli bir bütçedir. 2001 yılı bütçesinde vergi gelirlerinin yüzde 19,7 oranında artarak 31,8 katrilyon liraya ulaşması, toplam gelirlerin ise yüzde 23,8 oranında artarak 43,1 katrilyon liraya ulaşması hedeflenmiştir.

2001 yılında konsolide bütçede, özelleştirme gelirleri için 3,7 katrilyon lira öngörülmüştür. Bu özelleştirme gelirleri Telekom hisse satış gelirleri ve enerji dağıtım santralleri devrinden elde edilecek gelirlerden oluşmaktadır.

Ayrıca gelir hedefine ulaşmak için çoğu vergilerden oluşan bir dizi önlemler alınmıştır. Bu önlemler içinde 2000 yılında sona erecek olan özel işlem, özel iletişim vergileri ile eğitime katkı payı ve çeşitli kurum paylarının 2002 yılı sonuna kadar devamını ve hayat standardının geçici bir süreyle tekrar uygulanmasını öngören ve Yüce Meclis'in onayı

2001 yılı bütçesi de, programın temelinde yer alan kamu finansman dengesi sorununu çözüp enflasyonu düşürme hedefine göre hazırlanmıştır.

ile kabul edilen 4605 sayılı yasa önemli bir yer tutmaktadır.

Diğer taraftan 1999 yılı sonunda bir defalık olmak üzere uygulanan faiz vergisinden 2001 yılında 415 trilyon lira gelir beklenmektedir. Çünkü bir kısım devlet tahvili ve hazine bonosunun vadesi 2001 yılında dolmaktadır. Alınan önlemler ile 2001 yılı bütçe hedeflerini tutturarak bütçenin faiz boyunduruğundan kurtulup normal bir yapıya kavuşması sağlanacaktır. Bütçenin disiplinli bir şekilde uygulanması ile 2001 yılında bütçe açığının 2000 yılına göre GSMH'nin yüzde -9,3'ünden yüzde -3,4'üne inmesini beklemekteyiz. Bu oran Avrupa Birliği kriterlerine çok yakın bir orandır. Faiz dışı fazlanın ise GSMH'nin yüzde 7,5'ine ulaşmasını hedeflemekteyiz.

İktisat Dergisi - Vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı son on yıldır sürekli artıyor. Hatta dolaysız vergiden daha çok dolaylı vergi alınıyor. Vergi adaleti açısından bu konuyu değerlendir misiniz?

M. Akif Hamzaçebi - Vergi sistemimizin sağlıklı olup olmadığının kriteri olarak genetikte dolaylı ve dolaysız vergilerin vergi gelirleri toplamı içindeki payı kullanılmaktadır. Dolaylı vergilerin payının artması sistemin sağlıklı olmadığını bir işareti olarak değerlendirilmekte ve vergi sistemimiz bu açıdan eleştirilmektedir.

Türkiye'de vergi gelirleri toplamı içinde dolaylı ve dolaysız vergilerin payları çeşitli yıllar itibarıyla şu şekildedir:

Vergilerin Dağılımı		
Yıl	Dolaysız (%)	Dolaylı (%)
1990	52	48
1992	50	50
1995	41	59
1996	39	61
1998	47	53
2000	42	58

2000 yılı oranları yıl sonu tahminlerini ifade etmektedir. 2001 yılında dolaysız vergilerin payının yüzde 38, dolaylı vergilerin payının ise yüzde 62 olacağı tahmin edilmektedir.

Bazı arızî oynamalar dışında vergi gelirleri toplamı içinde dolaylı vergilerin payının giderek arttığı görülmektedir. 1990 öncesinde bu durum tamamen tersine idi. Örneğin 1986'da

dolaysız vergiler yüzde 52, dolaylı vergiler ise yüzde 48 paya sahipti. 1987 ve 1988 yıllarında bu oranlar yüzde 50 - yüzde 50 idi.

Doğru olan bu vergilerin özellikle de bunların kendi içindeki dağılımının GSMH'ye olan oranlarını ele alarak buradaki eğilimi değerlendirmektir. Sonuçta yine dolaysız vergilerin payının yetersizliğine gidebiliriz. Ancak bunu doğru verilerle yapmış oluruz. Bu açıdan bakıldığında gelir vergisinin GSMH'ye olan oranının 1991 yılında yüzde 5,3, 1999 yılında ise yüzde 6,3 olduğu görülmektedir. Beyana dayanan gelir vergisinde bu oran 1991 yılında yüzde 0,5 iken 1999 yılında ancak yüzde 0,6 olabilmıştır. Ancak hayat standardı esasının uygulanmadığı mevduat faizi, repo geliri gibi bazı menkul sermaye iratlarının beyan dışı bırakıldığı ve indirimli vergi tarifesinin uygulandığı 2000 yılında bu oran düşecektir. Beyana dayanan gelir vergisindeki artışın çok düşük kalmış olması düşündürücüdür. Mal ve hizmetlerden alınan vergiler (dolaylı vergiler) grubunun GSMH'ye olan oranı 1991 yılında yüzde 3,9 iken 1999 yılında yüzde 7,8 olmuştur. Bu grup içinde dahilde alınan KDV'nin GSMH'ye olan oranı ise 1991 yılında yüzde 2,3 iken 1999 yılında yüzde 3,1 olmuştur. KDV'deki artışın dolaylı vergilerdeki genel artıştan daha düşük olması üzerinde durulması gereken bir noktadır.

KDV'nin dahil olduğu genel tüketim vergilerinden sağlanan gelirin vergi gelirleri toplamı içindeki payı Türkiye'de yüzde 31,4'tür (1997 yılı). Aynı yıl Avrupa Birliği'nde en yüksek oran Yunanistan'da olup yüzde 22,9'dur. Bu konuda OECD ortalaması yüzde 18 AB ortalaması ise yüzde 17,8'dir. Bu vergilerin GSYİH payı ise OECD ortalaması yüzde 6,6, AB ortalaması yüzde 7,3'tür. Türkiye'de bu oran yüzde 8,7'dir.

Bu konuda şu değerlendirmeleri yapabiliriz:

Genel tüketim vergilerinin GSYİH'ye oranında Türkiye rakamı OECD ve AB ortalamasından yüksektir. Ancak bu yükseklik yine de çok çarpıcı değildir. Genel tüketim vergilerinin toplam vergi gelirlerine oranında ise Türkiye rakamı OECD ve AB ortalamasından biraz bir şekilde yüksektir:

Bu durum dolaysız vergiler alanında yapılması gerekenler olduğunu ortaya koymaktadır. Bu vergilerde verginin tabanını genişleterek elde edilen gelirin toplam vergi gelirleri ve GSYİH içindeki payının yükseltilmesi gerekmektedir.

Bazı arızî oynamalar dışında vergi gelirleri toplamı içinde dolaylı vergilerin payının giderek arttığı görülmektedir.

İktisat Dergisi - Türkiye'de, OECD ortalamasına göre vergi gelirlerinin GSMH'ye oranı oldukça düşük. Bunun temel nedenleri için neler söyleyebilirsiniz? Bu kapsamda, Türkiye gibi bir ülkede kayıt dışı kurumların kayıt altına alınması hangi yöntemlerle olabilir?

M. Akif Hamzaçebi - Türkiye'nin vergi performansının düşük olduğunu söylemek pek doğru değildir. Ancak harcamalar ile karşılaştırıldığında gelirlerin yetersiz olduğu kesindir. Vergi yüküne ilişkin şu değerlendirmeleri yapabiliriz:

Genel bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ye oranı 1990 yılında yüzde 11,4 iken bu oran 1999 yılında yüzde 18,9'a ve nihayet 2000 yılında yüzde 21,3'e yükselmiştir. Vergi gelirlerine mahalli idarelere ayrılan paylar ile fonları da eklediğimizde vergi yükü oranı yüzde 25,5'e yükselmektedir. Ayrıca belediye gelirlerini de eklediğimizde bu oran yüzde 26'nın üzerine çıkmaktadır.

OECD'de sosyal güvenlik katkı payları hariç tutulduğunda vergi yükü ortalaması yüzde 27,6'dır. Türkiye OECD ortalamasına oldukça yakın bir durumdadır ve bazı OECD ülkelerinden daha yüksek vergi yüküne sahiptir.

Diğer taraftan Türkiye'de tarımın GSMH içindeki payı yüzde 17'dir. Buna göre Türkiye OECD ülkeleri arasında tarımın payının en yüksek olduğu ülkedir. OECD genelinde tarımın GSMH içindeki payı yüzde 5'in altındadır. Tarımın görece olarak yüksek paya sahip olması vergi tabanının dar olduğunu gösteren bir özelliktir. Bu durumda Türkiye'deki efektif vergi yükünün daha yüksek olduğu söylenebilir.

OECD genelinde vergilemede 35 yılda çeyitli eğilimler ortaya çıkmıştır. OECD genelinde sosyal güvenlik katkı paylarının toplam vergi geliri içindeki payında önemli düzeyde artış olmuştur. 1965 yılında sosyal güvenlik katkı paylarının toplam vergi geliri içindeki payı yüzde 18 iken bu oran 1997 yılında yüzde 25'e ulaşmıştır. Sosyal devlet ilkesinin yayılması, nüfusun yaşlanması ve paralel olarak sağlık harcamalarının artması bu gelişmede önemli rol oynamıştır.

Gelir vergisinin toplam vergi geliri içindeki payı ise 1965'de yüzde 26 iken 1975'de yüzde 30'a ulaşmış ancak daha sonra sosyal güvenlik katkı paylarının artışına paralel olarak düşüp 1997'de yüzde 27 seviyesine inmiştir. Ancak benzer olmaları nedeniyle gelir



M. Akif Hamzaçebi

vergisini ve sosyal güvenlik katkı paylarını birlikte alırsak 1965 yılında bu iki gelir, toplam vergi gelirinin yüzde 44'ünü oluştururken 1997 yılında yüzde 52'ye ulaşmıştır.

Kurumlar vergisinin toplam vergi geliri içindeki payı ise 1965'de yüzde 9 iken 1975'de yüzde 8'e düşmüş, daha sonra bu oranda süreklilik sağlayarak 1997 yılında da aynı orana sahip olmuştur.

Tüketim vergilerinin payı ise 1965 yılında yüzde 36 seviyesinden 1975 yılında yüzde 31'e inmiş ve 1997 yılına gelindiğinde halen yüzde 31 oranını korumuştur. Ancak tüketim vergilerinin yapısında önemli değişimler olmuştur. 1965 yılından KDV ve ATV gibi genel tüketim vergilerinin payı yüzde 12 iken 1997 yılına gelindiğinde bu oran yüzde 18'e ulaşmış, buna karşın gümrük vergisi ve diğer tüketim vergilerinin payı yüzde 24'den yüzde 13'e gerilemiştir. Gümrük vergilerinin hızla düşmesi spesifik tüketim vergilerinin payını büyük hızla düşürmüştür. KDV'nin sisteme girmesiyle genel tüketim vergisinin toplam vergi geliri içindeki payı hızla artmıştır.

Emlak vergilerinin payı da aynı yıllar arasında yüzde 8'den yüzde 5'e gerilemiş olmasına rağmen halen önemli bir vergi kaynağıdır.

Özetlemek gerekirse OECD genelinde sosyal güvenlik katkı payları artarak gelir vergisine yaklaşık eşit hale gelmiştir. Kurumlar vergisinin payında artış olmadığı gibi küçük bir düşüş vardır. Tüketim vergilerinde ise genel tüketim vergilerinin payı hızla artmaktadır.

Kurumlar vergisi payı niçin artmamaktadır. Çünkü vergi rekabeti nedeniyle ülkeler kurumları fazla vergilendirmekten kaçınmaktadır. Kurumların vergi tabanı akışkan bir vergi tabanıdır. Çok vergilendirirseniz ar-

Tarımın görece olarak yüksek paya sahip olması vergi tabanının dar olduğunu gösteren bir özelliktir. Bu durumda Türkiye'deki efektif vergi yükünün daha yüksek olduğu söylenebilir.

tık küreselleşmekte olan dünyada hızla başka bir ülkeye kayabilmektedir. Buna karşın gelir vergisi ve tüketim vergileri tabanı ise nispeten daha sabit ve dolayısıyla vergilemeye daha az tepki gösteren vergi tabanlarıdır. Gelir vergisinde ise sosyal güvenlik katkı payları artarken diğer gelir vergisi hafif düşüş içindedir. Gelir vergisinde özellikle yüksek gelirli grupların vergileneceği marjinal oranların yüksek olması yine vergi tabanının kaymasına yol açabilecektir. Bu nedenle gelir vergisinin en üst marjinal oranı OECD genelinde 1980'den itibaren ortalama 13 puan düşürülmüştür.

Türkiye'de 1965 yılından 1997 yılına OECD geneline benzer bir vergi yapısında değişimi yaşamıştır. Gelir vergisinin toplam vergi geliri içindeki payı yüzde 25'den yüzde 22'ye düşmüş, sosyal güvenlik katkı payı ise yüzde 6'dan yüzde 15'e yükselmiştir. Genel tüketim vergisinin payı 1965'de sıfır, ancak KDV'nin sisteme girmesiyle 1985'de yüzde 23 ve 1997'de yüzde 31 olmuştur. Özel tüketim vergilerinin payı ise gümrük vergi oranlarının düşürülüşü ile 1965 yılında yüzde 53 iken 1997 yılında yüzde 5'e inmiştir. Emlak vergisinin payı ise yüzde 11'den hızla düşerek yüzde 3'e gerilemiştir. Buna göre tüketim vergilerinin payı OECD ortalaması üstüne çıkmış, ancak bu durum, tüketim vergilerine fazla yüklenilmesinden değil, özellikle sosyal güvenlik katkı payının yeterli düzeye ulaşmamasından dolayı toplam vergi hacminin görece olarak düşük olması nedeniyle.

Diğer taraftan kurumlar vergisinin payı 1965 yılında yüzde 5 iken 1997 yılında küçük bir artış ile yüzde 6 olmuştur. Bu durum kurumlar üzerinde vergi yükü baskısının fazla olmadığını göstermektedir.

Türk vergi sisteminde OECD'ye benzemeyen en önemli özellik ise vergi dışında birçok fonun olmasıdır. Bu fonlar nedeniyle, diğer vergi grubu toplam vergi geliri içinde OECD genelinde yüzde 3 paya sahipken Türkiye'de yüzde 18 paya sahiptir. OECD genelinden diğer farklı bir özellik ise emlak vergilerinin payının görece olarak düşük olmasıdır.

İktisat Dergisi - Faiz dışı bütçe fazlasının, bir bütçe kriteri olarak kullanılmasının nedenlerini açıklar mısınız?

M. Akif Hamzaçebi - Bütçe harcamalarını faiz harcaması ve diğer harcamalar diye ikiye

ayırabiliriz. Faiz harcamaları devletin yaptığı borçlanma karşılığı ödemeyi taahhüt ettiği harcamadır. Ve zamanında ödenmesi, devletin güvenilirliğini koruması ve tekrar borçlanma kabiliyetini sürdürmesi açısından son derece önemlidir.

Bu durumda bütçenin görece olarak kontrol altındaki kısmı faiz dışı harcamalar ile gelirlerdir. Devlet her türlü sıkıntıyı göze alarak diğer harcamalardan kısıntı yapabilir ve/veya özellikle vergi yoluyla gelirlerini artırabilir.

İşte gelirler ile faiz dışı harcamalar arasındaki farkı yansıtan faiz dışı bütçe fazlası devletin yaptığı tasarrufu yansıtır. Bu fazla ne kadar yüksek ise devletin borçlarını net olarak ödeme ve gelecekte harcamalarını borç ile değil de kendi kaynakları ile karşılamaya olanağı artar. Bir başka deyişle kamu finansman dengesi sağlamıştır. Faiz dışı bütçe fazlası giderek azalıyor ise harcamalar sağlam kaynaklar ile finanse edilemediği için enflasyon artar, faiz oranları yükselir ve ülkeye istikrarsızlık hakim olur. Bu nedenlerden dolayı faiz dışı bütçe fazlası performans kriteri olarak konulmaktadır. Kısaca özetlersek;

Faiz dışı bütçe fazlasının gelişimi, devletin tasarruf düzeyini ve borçlarını net bazda ödeme kabiliyetinin artıp artmadığını, harcamalarını sağlam kaynaklar ile finanse edilebilir bir konuma doğru gidip gitmediğini ve dolayısıyla enflasyonun en önemli nedeni olan devletin finansman dengesizliğinin giderek düzelişip düzelenmediğini gösteren kritik bir göstergedir. Bu nedenle performans kriteri olarak dikkate alınır.

İktisat Dergisi - Bütçe dışında kullanılan fonların bütçe içine alınması için bir çalışma yürütülüyor. Bu nedenleri ve bütçe içine alınacak fonların adları ve büyüklükleri hakkında bilgi verir misiniz?

M. Akif Hamzaçebi - 2000 yılına girdiğimizde bütçe içerisinde 61 tane fon bulunmaktadır. Bu fonların 2000 yılı bütçe büyüklüğü 1,4 katrilyon liraydı. 2000 yılında bunların 24 tanesi kapatıldı.

Kalan 37 adet fon ise 2001 yılına devretmiştir. 37 fonun 2001 yılı bütçe büyüklüğü 911 trilyon liradır. 2001 yılına devreden bu fonların da en geç 2 yıl içinde tasfiye edilmesi öngörülmektedir. Fonların kaldırılmasının temelinde bunların harcama disiplinini bozuyor düşüncesi yatmaktadır.

Fonların kaldırılmasının temelinde bunların harcama disiplinini bozuyor düşüncesi yatmaktadır.

Öylesine Bir Yazı

Komşu komşu huu...

21 Kasım'dan 8 Aralık'a kadar geçen kısa sürede Türkiye önemli bir finansal bunalım yaşadı. Ayrıntılı bir incelemeyi olayla ilgili tüm verilerin derlenebildiği ve sınırların yattığı günlere erteleyerek bu yazıda kısa gözlem ve değerlendirmelerle yetinmek istiyoruz. Yazının uslûbu biraz yakışsız ve ciddiyetten uzak görünebilir; ne var ki "gayriciddi ama vahim" bir durum yaşayan ülkemizde böylesi densizlikler herhalde başıslanabilir. Neyse, her ne kadar sürç-ü lisan edeceksek affola.

Oğlun geldi mi? Geldi ...

Tartışmaya son on yıldaki finansal bunalımların çoğunu yavrulaması bile ona ebelik eden bir temel tercihten, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi (Ağustos 1989)'nden başlamak gerek. Bu kararın istikrarsız Türkiye ekonomisine monte edilmesi ile, ekonominin daha da istikrarsızlaşacağı çok söylen-di ve yazıldı. Ne var ki siyaset ve bürokrasi dünyasında bu uyarılara kulak asan olmadı. Atalarımızın deyişi ile kendi düşen ağlamaz (ağlamamalıdır). Açıkçası, bir ulusal ekonomiyi uçarı para sermayesi önünde bu denli savunmasız duruma düşürenler başkalarını ağlatmak yerine özeleştirme yapmalıdır. Görünen o ki, hükümetimiz yanlışta ısrar edecektir; öyleyse ağlayıp dövüneceğimize yeni bunalımlara hazır olalım.

Ne getirdi? İnci boncuk...

1999 Aralık IMF Standby anlaşması ile Türkiye, para politikasında iradi karar alma imkanlarını hemen hemen ortadan kaldıran bir katılığa angaje olmuş, böylece dış kaynak giriş ve çıkışlarında öngörülme-yen şoklara karşı savunmasız kalmıştır. Yaşadığımız bunalımın iradi kararlara başvurulmasını gerektiren ilk günlerinde Merkez Bankası önce kurallara bağlı kalarak müdahale etmekte gecikmiş, bundan sonra da kurallara bağlılık ile iradi kararlar arasında yalpalamıştır. Ortodoks geleneğe bağlı iktisatçıların da açıkça işaret ettikleri gibi, bunalım dönemlerinde

iradi kararlardan kaçınıp kurallara bağlı kalmak belâya davetiye çıkarmaktır.

Kime kime? Sana bana...

Merkez Bankası'nın iradi kararlar almakta tereddüt geçirmesi, temelde otomatik/dengeleyici mekanizmalara inanç düzeyinde bağlılığın tezahürüdür. Döviz rezervleri mi eksiliyormuş, ne gam? Bu olay para arzına yansır, faiz hadlerini yükseltir ve dış kaynak girişini artırır; sorun çözümlü. Faiz hadlerinin saptanmasını (ne kadar sorumlu (!) davrandıklarını Kasım'ın son haftasında kanıtlayan) "piyasa yapıcılarını"na teslim ederiz; bu işe para otoriteleri zinhar karışmamalıdır. Net varlığı negatif bankalarımızı tasfiye etmek yerine kendileri özkaynak sıkıntısı çeken diğerlerine satarız, çünkü her arz kendi talebini yaratır, v.b.. Bu yaklaşım doğal olarak denge arayışında hedefi üstten ve alttan vurmaları da anlamazlıktan gelir; Stand-by çöküşü ile faiz hadleri sürdürülemez ölçülerde geriler ve İMKB endeksi yeni zirvelere koşarken, bu olguyu "programın başarısı" diye sunar, aksi yöndeki gelişmelerden de paniğe kapılır.

Daha kime? Kara kediye...

Finansal bunalımın ardında birkaç bankacının komplosunu arayanların şu gözlemleri de hatırlamaları gereklidir:

- (i) Türkiye 2000 yılında sürdürülemeyeceği besbelli ve son yirmi yılın rekorunu oluşturan düzeyde cari işlemler açığı vermiştir (GSMH'ya oranı yüzde 4'ün üstünde). Bu olgu döviz kuru "çıpa"sının korunabileceği konusunda kuşkular uyandırmıştır. 2000 yılı sonunda ortaya çıkan tablo yabancı ticari bankaların bu açığı gönüllü biçimde, tek tek veya borç sendikaları olarak finanse etmek yerine, açığın finansmanını doğrudan IMF/Dünya Bankası ikizine ve/veya bu ikizin güdümüne bırakmalarıdır.
- (ii) Ekonomideki karar birimleri -aksi yöndeki bütün beyan ve propagandalara rağmen- bekleyişlerini istikrar programında-kilere yaklaştırmamışlar; enflasyonun ataletten kaynaklanan bileşeni yüksekli-

Oktar Türel*

Ulusal ekonomiyi uçarı para sermayesi önünde bu denli savunmasız duruma düşürenler başkalarını ağlatmak yerine özeleştirme yapmalıdır.

* ODTÜ
İktisat Bölümü
Öğretim Üyesi

ğini korumuş, TL'deki aşırı değerlenme eğilimlerine rağmen dövizli mevduat hesaplarından TL hesaplarına dönüşüm gerçekleşmemiştir. Yanlış anlaşılmasın, bu gözlem istikrar programının etkisiz olduğu anlamına gelmez; ancak IMF ve Merkez Bankası'nın ilan ettikleri enflasyon hedefinin iddialı ve gerçekçilikten uzak olduğunu gösterir.

- (iii) Doğru ya da yanlış, kamuoyunda istikrar programının siyasi otorite tarafından benimsenmediği, ya da kerhen benimsendiği, programın arkasında sadece "aslan yürekli bürokratlar"ın bulunduğu izlenimi yaratılmıştır. Siyasetin doğasında var olan pazarlık ve uzlaşma süreçleri abartılmış, siyaset adamı aşağılanmış, "son şans" edebiyatı pompalanmıştır. Sonunda program hedeflerinden bir kısmı sonradan telafi edilebilecek geri kalmalar ve gecikmeler, esasen başlangıçta zayıf olan güven duygularını daha da zayıflatmıştır. Enflasyonu yavaşlatma programı, dünyadaki tüm benzerlerinde olduğu gibi ve Türkiye'de 1980'den bu yana girilen çeşitli istikrarlandırma denemelerinde de yaşandığı gibi finansal araçların likidite ve risk pozisyonlarında ciddi bozulmalar yaratmış, ekonomik yönetim bunlara daha erken, elde mevcut araçlarla müdahale etmek yerine eylemsiz kalarak ısrarla BDDK'nın kuruluşunu beklemiştir.

Kara kedi nerde? Suyu düştü...

Bütün bunlar unutulsa ve finansal bunalım sadece birkaç sorumsuzun işi olarak kamuoyuna sunulmak istense bile, şu soruların cevabı aranmayacak mıdır?

- (i) Bir kaç sorumsuz "kundakçı"nın sistemi serbestçe ateşe atmasına fırsat veren bir finans sistemi iyi bir sistem midir?
- (ii) Türkiye bankacılık sisteminde ciddi bir gözetim ve denetim sisteminin işletilmesi gerektiği 1980'lerden beri apaçık ortada iken, bugünkü finansal kırılganlığın suçunu son birkaç yılın Hazine ve Merkez Bankası sorumlularına, ya da "çiçeği burnunda" BDDK başkanına yıkmak insafı sığar mı?
- (iii) Bu kadar hasta ve kırılganlaşmış bir fi-

nans kesimini faiz hadlerinin veya döviz kurlarının oluşumunda "piyasa yapıcı" olarak kullanmaya kalkışmak ne ölçüde gerçekçidir?

- (iv) Finans derslerinde iktisat ve işletme öğrencilerine asimetrik bilgilenme, ahlaki sakınca ("moral hazard"), aykırı seçim ("adverse selection"), var olmayan piyasalar, v.b. âdet yerini bulsun diye mi öğretilir?

Bu alt bölümün çoktan seçmeli ve ödülsüz sorusu: Son günlerde ödeme güçlüğüne düşerek Tasarruf Mevduatını Koruma Fonu'na devredilen bir bankanın üst düzey yöneticisinin sözleri şöyle: "Yaptığımız devlete güvenmek. Devletle beraber hareket etmek. Devlet güvenmiş, kağıtları satmış, destek vermişiz, yaptığımız bu. Ve başımıza gelen ortada" (Hürriyet; 11 Aralık 2000). Sizce bu durum nasıl tanımlanabilir? (a) Kör talih (b) İroni (c) Trajedi (d) Eden bulur (e) Hepsi (f) Hiçbiri (Doğru cevabı bana yazarsanız ben de öğrenirim).

Su ne oldu? İnek içti...

İMKB endeksinin 21 Kasım'ı izleyen iki haftada Aralık 1999'daki seviyesine iniş istikrarsız piyasaların ve medyanın şişirdiği bir köpüğün aşamalı olarak patlamasıdır. Endeks grafiğini izleyenler esasen bu aşamaları çıplak gözle farkedeceklerdir. Hangi reel getiri ve kârlılık ölçütleri, hangi kâr payı dağıtım oranları 2000'in ilk çeyreğindeki coşkuyu açıklamaya ve sürdürmeye yeter?

İnek ne oldu? Dağa kaçtı...

Spekülatif saldırıyı komple teorileri ile açıklamaya yönelenler, bu komplodaki esas "kötü adam" rolünün başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kuruluşları tarafından oynandığını kabul etmelidirler. IMF ve Dünya Bankası yetkilileri, finansal bunalım patlak verdiği ve acil müdahalenin gerektiği günlerde özelleştirme ve kural-sızlaştırma (deregülasyon) konularında hükümete şantaj yapmakla meşguldüler. ABD yönetiminin uyarıları olmasa idi, destek kredileri ile ilgili işlemleri sürüncemede bırakacakları açıktı. Geleceği vaadedilen krediler de hâlâ IMF Yönetim Kurulu kararlarına bağlanmamış, bilgimize göre Merkez Bankası'na

Kamuoyunda istikrar programının siyasi otorite tarafından benimsenmediği ya da kerhen benimsendiği, programın arkasında sadece "aslan yürekli bürokratlar"ın bulunduğu izlenimi yaratılmıştır.

henüz bu kredilerden döviz girişi olmamıştır. Bunalımın ateşini düşüren salt bu vaatler değil, Aralık'ın ilk günlerinde Merkez Bankası'nın faiz hadlerini göklere çıkarma riskini göze almasıdır. Yani Türkiye 1994 bunalımında olduğu gibi, yangını büyük ölçüde kendi çabaları ile söndürmüştür. Portföy boşaltarak tetikçilik yapan uluslararası bankaların da hiç günahı yoktur: Bu bankaların yöneticileri gazete falan okumazlar ve TV seyretmezler; örneğin hükümetin AB ile katılım Ortaklığı Belgesi müzakerelerindeki çıkışlarından hiç haberleri olmamıştır. Zaten bunlar hep beşinci sınıf, deneyimsiz analistlerle çalışırlar ve toy çocukların tüm dediklerini yaparlar!

Dağ ne oldu? Yandı bitti kül oldu...

Ortalıkta hep 10 milyar dolar lakırdısı doluyor ya, bu sayıya ilkin ödemeler dengesi yönünden bakalım:

- (i) 2000 yılındaki cari işlemler açığımız kabaca 10 milyar dolar yakınlarındadır.
- (ii) Bu açığı gönüllü olarak kapatacağı umulan yabancı finans kuruluşları ve döviz cinsinden varlık tutan yerleşikler, yan çizerek işi hükümete yıkmışlardır; hükümet de IMF ve Dünya Bankası'na yıkmaya çalışmaktadır.
- (iii) İyimser bir varsayımla, IMF ve Dünya Bankası'nın Türkiye'ye 10 milyar dolar ödünç sağladığını varsayalım. Yakın gelecekte cari işlemler dengemizin fazlalık vermesi beklenmediğine göre, bu kısa vadeli ödünç özelleştirme hasılatı ve/veya bazı özel firma ve bankalarımızın yabancılara satışı ile geri ödenecektir.
- (iv) Ortalık durulduğunda yurttaşlara ait olan bir kısım taşınır/taşınmaz varlıklar yabancıların eline geçmiş olacaktır. Biraz daha basitleştirirsek Telekom, THY, TÜPRAŞ ve PETKİM gitmiş, kavga bit(me)miştir. Bir başka 10 milyar dolar öyküsü de var; bu kez ödeme güçlüğü içinde bulunan bankalara bakalım:
 - (i) Söz konusu bankaların öz kaynak açıklarını kapamak için 10 milyar dolar eşdeğeri devlet iç borçlanma senedi çıkarılacaktır.
 - (ii) Bu senetler, ya yıllara yayılmış vergi hasılatı ile, ya da özelleştirme ve imtiyaz hasılatı ile geri ödenecektir.

(iii) Ortalık durulduğunda yurttaşların 10 milyar dolarlık bireysel veya kollektif serveti az sayıda varlıkla transfer edilmiş olacaktır. Her ne kadar bu servet transferlerinin geriye döndürüleceği konusunda Başbakan ve BDDK Başkanı'nın ateşli beyanları varsa da, bu beyanlara inanan yurttaş sayısının ne kadar olduğu merak edilmektedir.

Bu 20 (=10+10) milyar dolar'la ilgili tartışmaları mecrasından saptırmak için başlıca Ziraat ve Halk Bankası'nın sübvansiyonlarından oluşan görev zararları gündeme getirilmektedir. O da 20 milyar dolar çevresinde imiş. Çiftçilere ve küçük ve orta boy işletmelere sübvansiyon vermek, bildiğimiz gibi günümüzde büyük günahlar arasına alınmış bulunuyor.

Vay benim köse sakalım...

Türkiye 2001'de yeterli dış kaynak sağlamakta zorlanacağı ve şöyle ya da böyle yurtiçi harcamaları kısımaya yöneleceği için, önümüzdeki yılın durgunluk yılı olması kaçınılmaz gibi görünüyor. IMF anlaşmasının ve onu izleyen niyet mektuplarının getirdiği kısıtlar altında başka türlü bir yakın gelecek zaten olası değil.

2000'deki finansal bunalımı, 2001'de çok daha vahim ve üretim kesimine de yayılan yeni bunalımların izleyeceği söylentileri son günlerde sık sık işitilmeye başlandı. Şeamet tellallığı yapmaya gerek yok; ama finans kesiminin ve dış sermaye hareketlerinin kurumsal mimarisi değişmediği takdirde, değişken sıklık ve şiddetlerdeki finansal bunalımlar ekonomimiz istikrarlandırılıncaya kadar hep bizimle birlikte olacak, bunu bilelim.

Bu yazıdan lütfen kötümser bir sonuç çıkarmayın. Söz konusu kurumsal mimari insan yapısıdır, değişebilir ve değişmelidir. Böylesi bir değişiklik ise siyasi tercih ve irade sorunudur.



Türkiye 1994 bunalımında olduğu gibi, yangını büyük ölçüde kendi çabalarıyla söndürmüştür.

Kamu Hizmeti Üretmeyen Yeni Bir Bütçe 2001 Bütçesi

1. Ekonomik Ayırım Bakımından

Bozulma Sürecine İlişkin Saptamalar

Bütçelerin işlevsizleştirilmesi süreci 24 Ocak 1980 sonrasında ziyade, 6 Kasım 1983 sonrasında ürünüdür. Bozulma sürecinin başlatılması ve 8 yıllık bir dönem süresince pekiştirilmesi tamamen Özal Hükümetlerinin ve özellikle Başbakan Özal'ın damgasını taşır. Ancak sürecin sürdürülmesi günahını bugün TBMM'de temsil edilen tüm partiler yanında muhalefetteki CHP/SHP de işlemiştir.

Bozulma sürecinin bazı harcama kalemleri itibarıyla seyri Tablo 1'den izlenebilir. Ele alınan 4 harcama kalemi dönemler itibarıyla farklı ağırlık bileşimlerine sahip olmakla birlikte, son çeyrek yüzyılın tüm alt dönemlerinde bütçe harcamalarının üçte ikisi ile dörtte üçü arasında bir öneme sahip olmuşlardır. Bu nedenle, bazı dönemler itibarıyla önemi küçülmüş harcama kalemlerinin dahi dönemin bütünü açısından temsili değerleri yüksektir.

Tablo 2 bu süreci 1983 sonrasında dönemler değil yıllar itibarıyla ve sadece faiz transferlerinin inanılmaz yükselişi bakımından vermektedir. Bu sürece, kamu borç faiz ödemelerinin bütçeyi ve vergi gelirlerini teslim alış süreci adının verilmesinde hiçbir aşırılık olmayacaktır. Tablo 1'de bize aynı şeyi söylemektedir. Tabloda yer alan bilgiler şunların da altını çizmemize olanak vermektedir:

"Karadelik" söylemiyle mahkum edilen KİT'lere dönük transferler, tabloda görüldüğü gibi, Özal döneminden itibaren anlamsızlaşmasına rağmen, söylem düzeyinde korunmaya devam etmiştir. Öte yandan bütçenin gelirler bileşimine bakıldığında KİT'lerden bütçeye yapılan kar transferleri ile hasılat paylarının, bütçeden KİT'lere yapılan transferleri birçok yıl itibarıyla aştığı bu tablodan izlenememektedir.

Yatırım harcamaları Tablo 1'de topluca verilmektedir. Bütçenin yüzde 20'si dolaylarından yüzde 5'i civarına geriletilen yatırım harcamalarının, bu düzeyiyle Türkiye'nin altyapı sorunlarını çözmesi olanağı bulunmaktadır. Bütçenin en yatırımcı kuruluşları katma bütçeli idarelerden olan DSİ, TCK ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür. Bunların yatırımlarının aksamaması sadece istihdamı

ve toplumsal hizmet üretimini olumsuz etkilemekle sınırlı kalmamakta, sermayenin değerlendirilmesi için gerekli olan altyapı geliştirme çalışmaları da aksamaktadır. Bütçeden yapılan altyapı yatırımlarının toplam bütçe harcamaları içindeki payının ABD'de hala yüzde 10'u aştığı, Japonya gibi altyapı sorunlarını çözmüş bir ülkede yüzde 17 dolaylarında olduğu dikkatle kaydedilmelidir.

Personel ödeneklerinin bütçe içindeki payının 1980'ler boyunca iniş sürecine sokulduğu, 1989-93 dönemindeki yükselişi 5 Nisan 1994 kararlarıyla birlikte yeni bir baskılama döneminin izlediği görülmektedir. IMF ile 1999 sonunda başlatılan stand by sürecinin bu payı yüzde 20 dolayına çekerek son çeyrek yüzyılın en alt noktasına itelemesi dikkat çekicidir. 1989-93 dönemi, son yirmi yılın personel ödeneklerinde kararlı bir artış görülen son dönemdir. Bu dönemde ulaşılan ortalama yüzde 37.5'lik bütçe payının, gelişmiş ülkelerdeki oranın hala hayli altında kaldığı da özenle not edilmelidir. Gelişmiş ülkelerde sosyal devlet olmanın olmazsa olmaz koşulu, gereken miktar ve nitelikte kamu personeli çalıştırılmasıdır. OECD ortalaması olarak kamu personelinin toplam istihdamdaki payının yüzde 20.5 düzeyini bulmasına karşın, Türkiye'de bu oran bütçeden ücret alanlar için yüzde 10-11 dolayındadır; KİT'ler dahil edildiğinde dahi yüzde 15 düzeyinde kalmaktadır. Öte yandan, Türkiye'deki maaşlı kamu personeline ödenen aylık ortalama ücretler, 4 kişilik ailenin asgari geçim düzeyinin (550-600 milyon TL) üçte biri dolayında kalmaktadır. Maaşlardaki reel gerileme nedeniyle, memur sayısında son yıllardaki artışa rağmen personel ödenekleri azalabilmektedir. Bu gelişmeler sonucunda, kamu personelinin verimliliği düşük olmakta, iş görme hevesi gittikçe kırılmakta, zamanının giderek artan bölümünü (legal veya illegal) ek kazanç sağlamaya ayırmaktadır. Dolayısıyla, ucuz ve niteliksiz kamu personelinin en ucuz değil toplumsal/ekonomik bedeli en yüksek "çözüm" olduğu git gide daha fazla toplumsal bilince yansımaktadır.

Şimdi Tablo 1'de yer almayan verileri de hesaba katarak daha bütünsel bir yaklaşımla

Oğuz Oyan*

**"Karadelik"
söylemiyle
mahkum edilen
KİT'lere dönük
transferler,
Özal
döneminden
itibaren
anlamsızlaşma-
sına rağmen,
söylem
düzeyinde
korunmaya
devam
etmiştir.**

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

Tablo 1: Bütçenin Önemli Harcama Kalemlerinde Ağırlık Kaymaları (Bütçe harcamalarının %'si olarak)

	1975-80	1981-83	1984-8	1989-93	1994-95	1996-98	1999	2000*	2000**
Personel/Bütçe	35.4	26.5	23.6	37.5	29.8	25.1	24.7	19.7	20.8
Yatırım/Bütçe	19.8	19.7	18.1	12.8	7.0	6.8	5.5	5.0	4.2
KİT Trans/Bütçe	12.1	12.8	4.2	4.7	2.5	1.3	0.7	1.3	1.7
Faiz/Bütçe	2.7	6.2	16.4	20.6	33.4	35.5	38.3	45.0	48.8
4 Kalem/Bütçe	70.0	65.2	62.3	75.6	72.7	68.7	72.4	71.0	75.5

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve DPT verileri kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.
 * 2000 yılı bütçe teklifi
 ** Ocak-Ekim 2000 dönemi gerçekleşmesi

bütçenin ekonomik bileşimine bakalım. Bilindiği gibi, ekonomik ayırım bakımından bütçe harcamaları cari, yatırım ve transfer ana kalemlerinden oluşmaktadır. Cari harcamaların en önemli bölümü personel carileridir. Yukarıda buna yer değindik. Personel dışı cari harcamaların (kısaca "diğer cariler" in) en önemli bölümü (yaklaşık yüzde 75-85'lik bölümü) ise savunma ve emniyet harcamalarıdır. Personel dışı carilerin son 5 yıl itibarıyla bütçe ödeneklerine oranının yüzde 8-9 arasında değiştiğini göz önüne alırsak, iç-dış güvenlik için yapılan cari harcamaların da bütçenin yüzde 6-7'lik bölümünü oluşturduğu görülür. Basında çok revaç bulan "araba saltanatı" gibi giderler bütçenin binde'lerle ifade edilen boyutlarındadır. Bu tür kalemlerdeki savurganlıkları aşırı ölçüde haberleştiren büyük sermayenin medyası, aslında bütçenin gerçek sorunu olan faiz transferlerini perdelemek istemektedir. Aslında gerçekler bunun tersindedir. İç ve dış güvenlik kaynaklı diğer carileri bir yana koyduğunuz zaman, kamu idarelerinin kırtasiye malzemelerini bile sağlayacak ödeneğinin bulunmadığı anlaşılır. Savurganlık söyleminin tam tersine bütçenin "diğer cariler" kaleminin aşırı bastırılması söz konusudur. Nitekim, her mali yıl başında çıkarılması adet olmuş "tasarruf genelgesi" nin bizim gibi borç ödeme bütçesi olmuş bütçelerde hükmedebildiği iki kalem bulunmaktadır: Yatırım harcamaları ile personel ve savunma dışı diğer cariler! Bu nedenle, birçok kamu kuruluşu cari ödenek sıkıntısı çekmekte, bunla-

rın bazıları da özel gelirler (kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması yani hizmetin yararlanana ödetilmesi) veya özel ilişkiler (bazı cari harcamaları sermaye kesiminden talep etmek gibi) peşine düşerek yozlaşma sürecinin hızlandırılmasına katkı yapmaktadır.

Transfer harcamalarına gelince, bunların sadece iki kalemine (iç ve dış borç faiz ödemeleri ile KİT'lere yapılan transferler) değinilmişti. Ancak, 1995 sonrasında transfer harcamalarının ortalama yüzde 60'ının (2000 yılında yüzde 70'inin) sadece faiz transferlerinden oluştuğu göz ardı edilmemelidir.

Transfer harcamaları içinde sosyal güvenlik kuruluşlarına 1994'ten itibaren bütçeden artan miktar ve oranlarda yapılan transferler bir başka "karadelik" ögesi olarak gösterilmek bakımından önem taşımaktadır. Bu kuruluşların açık vermeye başladıkları bu dönemde onlara yapılan bütçe transferlerinde bir artış eğilimi olduğu doğrudur. Ancak bunun sorumlusu her şeyden önce bu kuruluşların aktüeryal dengelerini bozan, fonlarını serbestçe değerlendirmelerine müdahale eden hükümet tasarruflarıdır. Kaldı ki, bu transferler en son aşamada bütçenin onda biri boyutuna kadar çıkmıştır. Buna karşılık bütçenin yarısını götüren faiz ödemeleri için sermaye ve hükümet çevrelerinin "karadelik" söylemine başvurmadığının altı çizilmelidir. 2000 yılı bütçesinde sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan ödemelerin yılın ilk 10 ayında sadece yüzde 21.3'lük bir nominal büyüme göstererek reel olarak daraldığını da vurgulamak gere-

Birçok kamu kuruluşu cari ödenek sıkıntısı çekmekte, bunların bazıları da özel gelirler veya özel ilişkiler peşine düşerek yozlaşma sürecinin hızlandırılmasına katkı yapmaktadır.

Tablo 2: Faizlerin Bütçeyi ve Vergileri Kemirmesi (%)

	1983	1985	1991	1993	1994	1996	1998	2000*	2000**
Faiz /Bütçe Harca.	8,1	12,7	18,5	24,0	33,2	38,2	39,6	45,0	48,8
Faiz/Vergi Gelirleri	10,9	17,6	30,6	44,1	50,8	68,5	66,9	87,9	86,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve DPT verileri kullanılarak düzenlenmiştir.
 *Bütçe teklifi
 **Ocak-Ekim gerçekleşmesi

kir. İlk 10 ay itibarıyla bu aktarmaların payı 1999'da yüzde 10.5 iken, 2000 yılında yüzde 7.5 olmuştur. Azalışın esas nedeni, SSK'da prime esas olan taban ve tavan miktarlarının çok yüksek oranlarda arttırılması olmuştur. Özellikle tavan tutarı aylık 180 milyondan 600 milyon TL'ye çıkarılarak artış oranı yüzde 233'ü bulmuştur. Yani, iyileştirme gene sigortalıların sırtından yapılmıştır. Öte yandan, Emekli Sandığı'na yapılan transferlerin bir bölümünün (bütçeye oranla yaklaşık yüzde 2'sinin) açık kapama için değil, Devletin işveren olarak yaptığı prim katkılarından oluştuğu ve bunun öteden beri bütçenin transfer kalemleri içinde gösterildiği dikkate alınmalıdır (Aslında bu bölümün ücret ödemeleri içinde sayılarak personel ödenekleri içine alınması pekala mümkün gözükmemektedir; böylece açık kapama yönlü transferlerden net olarak ayrılmaları sağlanabilecektir). Sonuç olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarına 2000 yılı itibarıyla yapılan açık kapama transferlerinin bütçe giderlerine oranı sadece yüzde 5.5 dolayındadır. Eğer, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi devletin üçüncü bir taraf olarak prim katkısı yapması söz konusu olsaydı, bu transferin de "açık kapama transferi" olarak değil, düzenli bir katkı payı olarak transferler içinde kayda geçirilmesi mümkün olacaktı. Nitekim, devletin İşsizlik Sigortası Fonu'na yaptığı katkı (Haziran- Ekim 2000 dönemi için 49 trilyon TL), bu niteliktedir.

Bütçenin transfer kalemleri içinde "sosyal transferler" başlığı altında gösterilen harcamaların çok büyük bölümünün sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan aktarmalar olduğunu, bunun dışında kalan sosyal transferlerin (öğrenci bursları, kimsesiz yaşlılara yardım vb. gibi) bütçenin yüzde ikisi boyutlarında kaldığı saptamasını yapmadan da geçmeyelim.

Tarıma dönük transferler de abartılı söylenebilir. Oysa tarımsal desteklemenin GSYİH'ye oranı yüzde 1-2 sınırları içinde kalmaktadır. 2000 yılının 47 katrilyonluk bütçesinde tarıma ayrılan başlangıç transfer ödenegi 410 trilyon TL olmuş, 10 aylık uygulama sonuçlarına göre ise, gerçekleşen 39 katrilyonluk harcama toplamı içinde tarımsal destekleme 305 trilyonla (binde 8'le) sınırlı kalmıştır. Buna Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'na (DFİF) Ocak-Ekim döneminde ayrılan 470 trilyonluk ödenegi dahil etsek dahi iki kalemin toplamı bütçenin yüzde 1.9'unu aşmaktadır. Milli gelire oranla hala yüzde 1'in

altında kalan çok cüzi bir tarımsal destekleme yükü söz konusu olmaktadır. Bunu bir "kardelik" ilan ederek çalışabilir nüfusun yüzde 40'ına istihdam olanağı sağlayan tarımı gözden çıkarmak hangi ekonomik veya sosyal ölçüt bakımından haklı gösterilebilir?

Transfer kalemleri içinde DFİF dışındaki fonlara yapılan transferler de 2000 yılının ilk 10 ayında 1 katrilyon 25 trilyon tutmaktadır. Bunların toplam bütçe harcamaları içindeki payı da yüzde 2.6'dır. Ancak, unutmamak gerekir ki, 1993 yılından itibaren gelirleri bütçeye gelir yazılan ve sınırlı ödenekler tahsis edilen fon kümesinin bütçeye net katkısı pozitifdir.

Transferler içinde bir diğer önemli kalem, vergi iadeleridir. Bu başlık altında tahsil edilmeden bağışlanan vergi teşvikleri (tüm vergi harcamaları) ne yazık ki yer almamaktadır. Burada yalnızca tahsil edildikten sonra iade edilen kalemler söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda üç kalem yer almaktadır: İhracatta KDV iadesi; gene KDV iadesi anlamına gelmekle birlikte ücretlilere gelir vergisi aracılığıyla (emekli ücretlilere ise doğrudan parasal ödeme yoluyla) yapılan vergi iadeleri; çeşitli nedenlerle red ve iade edilen vergiler (reddiyat). Bu üç kalemin toplam tutarı 1.286 trilyon TL olup harcamalar içindeki payı yüzde 3.3'tür. Dikkat çekici olan nokta, ücretlilere vergi iadesinin zaman içinde kapsam daraltılması yoluyla sürekli geriletilmesidir. Nitekim, vergi iadeleri toplamının 133,6 trilyonu ücretlilere iadedir ve bütçede tuttuğu yer sadece binde 3'tür. Ücretlilerin yıllardır bu transfer kalemindeki aşınma nedeniyle de mağdur edildiklerini, bütçenin sosyal özünün bu bakımdan da törpülendiğini dikkate almak gerekmektedir.

Öte yandan, "ihracatta KDV iadesi" kaleminin 2000 yılının 10 aylık gerçekleşmesinde 643 trilyon TL'ye yani bütçenin yüzde 1.7'sine tırmanması, bir başka açıdan KİT'lere yapılan toplam transfer kadarlık bir büyüklüğe erişmiş olması hayli ilginçtir. İktidarların siyasal ve ideolojik tercihlerinin ne denli çarpıklaştığını bir kez daha kanıtlayan bu gösterge, bugünlerde "Kasırga Operasyonu" denilen yolsuzluk soruşturmasıyla gündemdedir. 2000 yılı ihracat rakamları dolar bazında yerinde sayarken ve doların TL'ye göre ilk 10 aylık nominal kur artışı yüzde 18 civarında kalırken, "ihracatta KDV iadesi" kaleminde 1999 yılının aynı dönemine göre ortaya çıkan yüzde 97.5'lik artış, vurgunun boyutlarını da göstermektedir. Kaba bir hespla salt bu iade

**Sosyal
güvenlik
kuruluşlarına
2000 yılı
itibarıyla
yapılan açık
kapama
transferlerinin
bütçe
giderlerine
oranı sadece
yüzde 5.5
dolayındadır.**

Tablo 3: Bütçenin Reel ve Transfer Harcamalarında Ağırlık Kaymaları (Toplam Bütçe Harcamalarının % Payı Olarak)

	1975-80	1984-88	1989-93	1994-96	2000*
- Gerçek harcamalar (Cari+Yatırım)	66.2	55.6	59.5	43.1	34.5
-Transfer harcamaları	33.8	44.4	40.5	56.9	65.5

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri
* Başlangıç ödenekleri

dolayısıyla yapılan sahteciliğin boyutu 250 trilyon TL mertebesinde olmak gerekir. Ücretlilere vergi iadesi verirken eli titreyen ve IMF telkinleri doğrultusunda iyice daraltılmış bu ödemeleri dahi 2001 yılının ikinci yarısına atmaya yeltenen bir iktidarın toplumsal meşruiyeti tartışma konusu olmayabilir mi?

2. Bütçe Büyüyor mu Küçülüyor mu?

Bu soruya yanıt verebilmek için gene ekonomik ayırım düzleminde kalarak yol almaya çalışalım. İlk önce, ekonomik ayırım bakımından bütçedeki tersine evrim dinamiği konusunda daha üstten bir bakışa sahip olmak istenirse tablo 3'te verilen şu çarpıcı altüst oluşu hatırdta tutmak yararlı olacaktır: Karşılığında bir mal veya hizmet satın alındığı için "gerçek (reel) harcamalar" da denilen bütçenin cari ve yatırım harcamaları toplamı 1975-80 dönemi ortalaması olarak yüzde 66.2 idi. Transfer harcamaları da yüzde 33.8. Şimdi gelelim 2000 yılı bütçesi başlangıç ödeneklerine: Cari ve yatırım ödenekleri toplamı bütçenin yüzde 34.5'ine gerilemiş, buna karşılık transfer harcamaları da yüzde 65.5'e fırlamıştır. Transferler bütçenin üçte birinden üçte ikisine doğru inanılmaz bir yükselişe geçmiş, bu yükselişin tek nedeni de faiz transferlerindeki "önlenebilir" patlama olmuştur.

Gerçek (reel) harcamaların ağırlığı ile transfer harcamalarının ağırlığının yer değiştirdiği bu süreçte tek duraklama dönemi, 1989-93 aralığında personel ödeneklerinin kaçınılmaz artışı dolayısıyla yaşanmıştır. Bu tersine evrim sürecinin hazırlandığı ve ilk ivmeyi aldığı dönem, tahmin edileceği gibi, Özal'ın hakim-i mutlak olduğu dönemdir. Demek ki bir ilk sonuç olarak, şimdi yapılması gereken, Özal hükümetlerinin başlattığı ve ardıllarının sürdürdüğü bu tahribatin izlerini silmeye çalışmak gerekir. Bunun yolu, Özal öncesinin bütçe disiplini anlayışına dönmekten geçmektedir.

Tablo 4, yukarıdaki değerlendirmenin önemi dolayısıyla, yeni bir vurgu yapabilmek amacıyla düzenlenmiştir. 2001'i şimdilik di-

şarında tutarsak, tablonun birinci satırı bize şunu söylemektedir: Toplam bütçe harcamaları 1981-93 sürecinde 1980 öncesinin gerisinde kalmıştır; 1984-85 yılları bunun dip noktasını oluşturmuştur. Gerçi, tabloda gösterilmediği için eklememiz gerekir, 1984 sonrasında kamu harcamalarını ve gelirlerini bütçe dışına çıkarma eğilimi güçlü olduğundan (fon sistemi), toplam kamu harcamaları açısından bu dalgalanmanın düzeltilmesi gerekir. Ancak gene de, 1981-88 dönemi açısından toplam kamu harcamalarının esas itibarıyla 1980 öncesinin altında kaldığını, ve dip noktasını gene 1984-85 yıllarının oluşturduğunu belirtmek gerekir.

Birinci satırın belirlediği trendin ikinci önemli bükülme noktası, 1994 sonrasında. 1993'ten itibaren fonların önemli bir bölümünün gelirlerinin bütçeleştirilmesi ve giderlerinin bütçeden ödenek aktarılması yoluyla gerçekleşmesi uygulamasının etkilerini de dikkate almak gerekmele birlikte, 1994 sonrası esas olarak bir "kamu maliyesi" krizi bağlamında ve bu krizin tanımlanmasının da doğru olarak yapılması koşullarında daha iyi kavranabilir. 1999 ve 2000 sıçramaları da böylece daha iyi anlaşılabilir². 1994 sonrası dönemde kamu borçlanması artık giderek salt kamu finansmanı açıklarını kapamak için değil şirketler kesiminin (mali sektör olsun reel sektör olsun) değerlendirme krizinin aşılması adına da sahnede rolünü almaya başlamıştır. Nitekim, İstanbul Sanayi Odası'nın 500 Büyük Firma araştırma sonuçları, bu firmaların kar bileşiminde "faaliyet dışı alandan" (esas olarak kamu borçlanma senetlerinin reel getirileri üzerinden) kaynaklanan bölümün çığın bir tırmanış eğilimine girdiğini göstermektedir. Bu bölümün firmaların bilanço karlarına oranı 1997'de yüzde 52.7, 1998'de yüzde 87.7, 1999'da ise yüzde 219'dur.

Bir başka deyişle, büyük şirketler kesimi, ana faaliyet alanlarında 1999 yılında 857 trilyon TL zarar etmişlerken, faaliyet dışı gelirleri (büyük bölümüyle kamu borç senetlerinin

1 Ancak önce bu zihniyete karşı mücadele etmek gerekmektedir, çünkü izleri sanıldığından daha fazla yer etmiştir. Bu zihniyete tartışılmaz bir doğruluk atfetme biçimindeki önyargılar bazen kuvvetli bir bilgisizlikle birleşerek pekişmektedir. Örneğin Kanal 7'nin 10 Aralık Pazar günü söyleşisinde IMF programını değerlendiren liberalliğinden sual olmaz Yeni Binyıl gazetesinin köşe yazarı Ali Bayramoğlu, programın birçok ögesini alt alta sayarak ve bu arada Özal ekonomisinin icadı olan kapsamlı fon sisteminin tasfiyesini de özenle vurgulayarak, tüm bu yapılmak istenenlerin (yani fonların tasfiyesinin dahi) bir ikinci Özal hamlesi olduğunu söyleyebilmektedir.

2 1999 için ek bir neden, GSMH'daki reel küçülme dolayısıyla kamu harcamaları artışının olduğundan büyük görünmesidir.

yüksek reel getirisi) bir önceki yıla göre yüzde 225 artarak 1 katrilyon 577 trilyon TL'ye çıkmış, böylece devletin sırtından durumu kurtarmışlardır. İzleyen 500 büyük firma verileri açısından (yani ilk 1000 büyük firma boyutunda) durum daha bile kötüleşmektedir. Böylece, ortada sadece bir kamu maliyesi krizi olmadığı, devletin sermayenin değerlenme krizinin sorunlarını da taşımaya zorlandığı görülmektedir.

Devletin bu yükü sırtından atabilmek için (ortada bir cari açık ve ekonomik ısınma krizi olmamasına rağmen arkasına IMF desteğini de alarak) başlattığı 2000-2002 istikrar programının, daha ilk yılı tamamlanmadan 22 Kasım-6 Aralık mali kriziyle temelden sarsılması acaba kol güreşinde yenik düştüğünü mü göstermektedir?

İkinci satıra bakıldığında, bütçe harcamalarındaki 1994 sonrasındaki büyümenin de içeriksiz/kof bir büyüme olduğu apaçık ortaya çıkmaktadır. Birinci satıra göre 1990'larda bütçe harcamaları 1980'lere hatta 1970'lere kıyasla güçlü bir sıçrama yapmış gözükmekle birlikte, faiz dışındaki bütçe harcamalarında benzer güçte bir sıçrama görülmemektedir. Hatta, 1977-80 döneminin faiz dışı bütçe harcamaları boyutlarının anlamlı ölçüde aşmadığı saptanabilmektedir.

Bir başka saptama, milli gelirin yaklaşık beşte biri oranında bir faiz dışı harcama yapabilmek için gerekli olan toplam bütçe harcamasının oransal büyüklükleri arasında, 1970'ler ile 2000 yılı karşılaştırıldığında, iki kata yakın bir fark olmasıdır! Kamu finansmanı yönünden bakıldığında, milli gelirin beşte biri büyüklüğünde bir faiz dışı kamu hizmeti sunumundan yararlanabilmek için finanse edilmesi gereken toplam bütçe harcaması büyüklüğü 1977-80'de yüzde 20.7 düzeyinde iken, 2000 yılında yüzde 37'e çıkmış bulunmaktadır!

Peki acaba vergi mükelleflerinin, halkın, bu bedeli ödemesi zorunlu mudur? Vergi mükelleflerinin sermaye alt grubu açısından meseleye bakılırsa, bu kesimin vergilerden yakınmaya hakkı bulunmamaktadır; çünkü ödediği vergiden daha fazlasını faiz transfer harcamaları ve vergi teşvikleri (vergi harcaması) yoluyla, hatta ödediği vergiden daha fazla kamu hizmetinden yararlanmak yoluyla geri almaktadır. Kuşkusuz bu gelir transferlerinin sermaye içi dağılımı da eşitsizlik temelinde yapılmaktadır.

Ancak emekçi kesimler açısından, eşitsiz dahi olsa, bütçe harcamaları aracılığıyla herhangi bir rant paylaşımı söz konusu bile olmamaktadır. Hatta, gene tablonun ikinci satırında kalırsak, 1999'dan 2000'e geçildiğinde bütçe harcamaları oranı büyürken, faiz dışı bütçe harcamaları oranının küçülüyor olması, bütçenin nasıl aşırı dozlarla faiz dışı fazla yaratmaya zorlandığının öğretici bir göstergesidir. Faiz dışı harcamaların bu denli bastırılıyor olması, istikrar programının yükünün kimlere taşındığının da işaretidir.

Üçüncü satıra gelirse, transfer harcamalarını dışarıda bırakan gerçek bütçe harcamalarının seyri, ikinci satırla genelde koşutluk taşımaktadır. Bununla birlikte, 1994-98 döneminde faiz dışı harcamalardaki küçük de olsa artış eğilimine, reel harcamalarda bir gerileme karşılık gelmektedir. Bunun nedeni, 1989-93 döneminin görece yüksek ücret artışlarının 5 Nisan Kararları'nın rövanş anlayışıyla 1994 sonrasında geri alınmaya çalışılmasıdır. Milli gelire oranla en fazla yüzde 13 düzeyine çakılıp kalmış görünen gerçek kamu harcamaları düzeyinin (veya isterseniz yüzde 20 düzeyindeki bir faiz dışı harcama oranının) Türkiye boyutunda bir devletin istikrarlı bir biçimde yönetilmesi ve kalkınmacı iktisat politikalarının sürdürülebilmesi açısından yeterli bir düzeyi temsil etmediği açıktır. 1984-88 döneminin (özellikle 1984-85'in) reel harcama çöküntüsü açısından bu tespit daha da kritik bir öneme sahiptir; çünkü, ek olarak, izleyen dönemlerin hizmet üretmez bütçelerinin kaderi bu dönemde oluşturulan sosyal devlete ve kamusal hizmet üretimine düşman politikalarca çizilmiştir.

3. İdari/İşlevsel Ayırım Bakımından Bütçelerin Bozulan Yapısı

Bütçe harcamalarının sınıflandırılmasında ekonomik ayırım dışında iki ayırım şekli daha bulunmaktadır: İdari ayırım ile işlevsel (fonksiyonel) ayırım. Türkiye'deki devlet muhasebesinin yetersizlikleri yüzünden bütçe harcamalarını işlevsel açıdan anlamlı bir ayırma tabii tutmak mümkün değildir. Esasen bu nedenle, Bütçe Gerekçelerinde verilen ve idari/fonksiyonel üst başlığıyla sunulan veriler esas itibarıyla idari ayırım temellidir. Genel ve katma bütçeli idarelerin belirli işlev alt kümeleri itibarıyla sınıflandırılmaları sorunu çözmektedir. Çünkü kümelendirmeler ister istemez bazı keyfilikler taşımakta; bazı idarelerin hizmetlerinin birden fazla işlev kü-

Büyük şirketler kesimi, ana faaliyet alanlarında 1999 yılında 857 trilyon TL zarar etmişlerken, faaliyet dışı gelirleri bir önceki yıla göre yüzde 225 artarak 1 katrilyon 577 trilyon TL'ye çıkmış, böylece devletin sırtından durumu kurtarmışlardır.

Tablo 4: Bütçe Harcama Büyüklüklerindeki Değişim (GSMH'ye Oranla)

	1977-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-98	1999	2000*	2001 ^b
Bütçe Harcamaları	20.7	18.8	16.3	19.7	25.6	35.9	37.3	31.5
Faiz hariç bütçe har.	20.1	17.7	13.6	16.2	16.8	22.2	21.0	20.7
Gerçek bütçe harcama. (cari + yatırım)	13.3	11.7	9.1	11.7	10.6	13.7	13.0	13.2

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe Gereksinimleri ve Yıllık Ekonomik Raporlardan yararlanarak düzenlenmiştir.
a) Gerçekleşme tahmini (Bütçe harcamaları için ilk 9 aylık gerçekleştirmeler temelinde, GSMH için ilk 6 aylık gerçekleştirmeler temelinde yapılan yıl sonu tahminleri üzerinden hesaplanmıştır).
b) Program tahmini (Harcamalara ilişkin bütçe teklifi GSMH için program tahminine oranlanmıştır).

mesini ilgilendirmesi gibi sorunlar çözülemekte; daha da önemlisi, doğru kümelenmiş idareler için dahi, harcamaların tümüyle tek bir işleve yönlendirilmemiş olduğu dikkate alınamamaktadır³.

Buna rağmen bu kümelenme çabalarının büsbütün yararsız olduğu da söylenemez. Daha iyisinin yapılmasının veri tabanı itibarıyla 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.

Esas olarak Bütçe Gereksinimindeki ayrımın izini sürerek hazırlanan ancak farklı bir kavramsal tahlile dayanan⁴ Tablo 5, bütçelerin sadece 1990'lardaki bileşiminin izlenmesi durumunda dahi ne denli anti-sosyal bir yapıya büründüğünü anlamak için yeterli olmaktadır. Oldukça sorunlu gözükken 2001 yılı rakamları dışarıda tutulursa, 1992 ile 2000 yıllarının karşılaştırılmasından şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Sermayeye dolaysız rant (faiz) aktarımlarının ipoteği altına giren bütçeleme süreci, genel hizmetler dışında tüm fonksiyonlarının aşındırıldığı bir sürece sokulmuştur. Devlet çarkının işletim maliyetlerinin görece artışı ise pek sevindirici değildir, zira daha ziyade Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın faiz dışı transferlerinin artışı ile Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kadrolarının ve bütçesinin genişlemesinden kaynaklanmaktadır.

Sosyal zorlama yönlü harcamaların azalışından ise herhalde kaygılanmak gerekmiyor; ancak burada fonlar aracılığıyla bütçe dışına çıkışın önemini belirsizliğini koruduğunu belirtmek gerekir. Buna rağmen, Güneydoğu operasyonlarının yükseliş yılı olan 1992 ile azalış yılı olan 2000'in karşılaştırılıyor olmasının etkileri de dikkate alınmalıdır.

Ağırlıklı 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 önemini yarı yarıya azaltmış 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 açıktır⁵. Daha vahimi, Türkiye'nin "gelişmekte olan ülke" kimliğinden "az gelişmiş ülke" kimliğine doğru geriye doğru yolculuk yapan ülkeler safına katılması için fazla bir mesafe kalmamıştır.

4. 2000 Yılı Bütçesinin Hedeflerine Artık Güvenilebilir mi?

Türkiye'de bütçelerin başlangıç tekliflerinden sapmalar o kadar güçlü olmaktadır ki bütçelerin samimiyeti genelde sorgulanır olmaktan kurtulamamaktadır. İstikrar programı süresince daha güvenilir bütçeler yapılmaya gayret ediliyor olmakla birlikte, 22 Kasım Mali Krizi bu programın henüz ikinci yılında bizi benzer bir sorgulamaya geri döndürmüştür.

Kriz öncesine geri dönüp bütçe dengeleme bakıldığında, yaptığımız eleştirel değerlendirme şu çerçevede olabiliyordu⁶:

Enflasyonun çift haneli rakamlarla artışı devam etmesine rağmen, bu bütçede harcama artışının sadece yüzde 4.3'le sınırlı tutulması bir anlamda yaklaşık sıfır nominal artış-

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

4 Bu konuda bakınız: Oğuz Oyan, "Devleti Yeniden Biçimlendirme Çabaları ve Sendikal Tavrı", Türk-İş Yıllığı 99, cilt 2, ss. 1-28.

5 Bu arada AB ortaklığı hayallerinin gerçekleşmeyeceği de açıktır, ama bunun başka nedenleri de bulunmaktadır.

6 Bu değerlendirme, aşağı yukarı, Dünya Gazetesi'ndeki haftalık yazılarımızda yapılmıştır.

Tablo 5: Bütçe Harcamalarının İdari / İşlevsel Dağılımı (Bütçe gider büyüklüğüne oranla yüzde paylar)

	1992	2000	2001
	H ⁷	B.Ö. ⁸	B.T. ⁹
1) Genel Hizmetler ¹⁰ (Devletin işletim maliyetleri)	20.1	23.3	26.6
2) Sosyal Zorlama/Düzenleme Harcamaları (Savunma-Emniyet-Adalet) ¹¹	18.8	13.1	15.8
3) Kollektif Üretim Altyapısı (Ekonomik hizm.) ¹²	17.0	6.2	8.5
4) Sosyal Gereksinim Harc. ¹³ (Eğitim-Sağlık-Kültür)	26.1	12.3	14.6
5) Sermayeye Dolaysız Rant Aktarımları ¹⁴	17.9	45.2	34.5
Toplam	100	100	100

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gereçlerindeki sınıflandırmaya büyük ölçüde uyularak tarafımızca kümelendirilmiştir. Örneğin bakınız, 2001 Yılı Bütçe Gereçesi, s.45-46 ve 12.

lı bir bütçeyle karşı karşıya olduğumuz anlamındadır. Dolayısıyla, reel olarak enflasyon ölçüsünde daralacak bir bütçe büyüklüğü söz konusu olmaktadır. Bu, geçmiş yıllarda görülmeyen ölçüde bir bütçe daralması anlamına geldiği için yenidir. Ama yeni olduğu için olumlu sayılamaz, çünkü yıllardır bütçenin topluma dönük hizmetleri zaten ya daralmakta ya da yerinde saymaktadır. Olumlu görünen tek şey, faizlerin bütçe harcamalarına oranının azalıyor gözükmesidir. Ancak, olumluğun sürmesi için, faiz ödemelerinin azalışından sağlanacak kaynakların bütünüyle faiz dışı harcamalara kaydırılması, böylece yıllardır tayınlanan devletin hizmet üretiminin biraz nefes almasının sağlanmasıydı. Oysa bu ancak kısmen yapılmaktadır. Faiz azalışından sağlanan tasarrufun önemli bir bölümü "faiz dışı denge"nin daha fazla pozitif bakiye vermesine ayrılmakta, yani borç faiz ödemelerine tahsis edilmektedir (Böylece borç yükünde küçük iyileştirmelerin ve borç ödeme kabiliyetinin yükseltilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır).

Tablo 4'ten 2001 yılı bütçe teklifi rakamlarının GSMH'ye oranları izlenirse, milli gelirdeki reel büyümeye rağmen bütçe harcamalarındaki reel küçülmenin ortak etkisiyle, bütçe harcamalarının görece büyüklüğünün daraldığı; buna karşılık, faiz ödemelerindeki azalış bütünüyle faiz dışı harcamalara yansıtılmadığı için burada da bir küçülmenin ortaya çıktığı görülmektedir. Buna rağmen faiz dışı bütçe harcamalarındaki azalışı sınırlı tutulma çabası var gibi gözükmekteydi; ama tabloda görülmeyen gerçek, gerçek enflasyon beklentisinin resmi hedefin üzerinde olduğu, dolayısıyla burada ki reel aşınmanın daha fazla olacağıydı.

Gelir rakamlarına bakılırsa, 2001 yılı bütçesi, büyüme hızının ve fiyat artışlarının yavaşlama senaryosu altında, 2000 yılı bütçesi gerçekleşme tahminlerine göre yüzde 23.9 oranında bir gelir artışı hedefliyor. Bu artış beklentisi, vergi gelirleri söz konusu olduğunda yüzde 19.7 iken, özelleştirme gelirlerinde yüzde 87.8'e yükseliyor.

Alt ayrımlara bakmadan sorulması gereken öncelikli soru, bu beklentinin ne derece gerçekçi olduğudur. Özelleştirme gelirleri için her yıl iddialı hedeflerin saptanması ve hedeflerin tutmaması kanıksandığı için, bu konuda yorum yapmak zor. Ancak, özelleştirme gelirlerinin tümünün bütçeleştirilmesi önünde 4046 sayılı yasa hükümleri olduğunu da unutmamak gerekiyor. Bu alandan beklenen gelirlerin sağlanamaması durumunda, Hazine'nin nakit dengesinin bozulacağını ve daha yüksek faizlerle borçlanmak zorunda kalacağını, bu durumda tüm makro ekonomik dengeler açısından soru işaretleri oluşacağını bugünden söylemek mümkün.

Vergi gelirlerine topluca bakıldığında ve salt ortalama enflasyonun etkisi dikkate alındığında hedefin tutturulması ilk bakışta zor gözüküyor. Ancak, ayrıntılara inildiğinde bazı tereddütler doğuyor. 2000 yılında gündemde olan olağanüstü vergiler, özellikle faiz vergisi devre dışı kalmış olmasa, belki tereddüt olmayacaktı. Ancak ek vergilerin yüzde 65'ini tek başına sağlayan ve 2000 sonunda getirisi 1.6 katrilyon TL civarında oluşacak olan faiz vergisinin devre dışı bırakılması, bu arada devlet tahvili ve Hazine bonolarından elde edilen faiz gelirine mevcut uygulamanın fiilen istisna tanınması nedeniyle, 2001 yılı vergilerinde ortaya çıkacak önemli azalışların da telafisi gerekecek.

7 Gerçekleşmiş harcamalar

8 Başlangıç ödeneği

9 Başlangıç teklifi

10 TBMM,

Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Anayasa Mah., Danıştay, Başbakanlık, DPT, DİE, Diyanet İşleri Bşk., Tapu ve Kadastro G.M., İçişleri B., Dışişleri B., D. Meteoroloji İş. G.M., Sanayi ve Tic. B., Maliye B., Hazine MÜS., Dış Tic. MÜS., Gümrük MÜS.

11 Milli Savunma B., Jandarma G. Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı,

Emniyet G. M., Adalet B., Yargıtay.

12 Tarım ve Köy İşleri B., Orman B., Orman G.M., Köy Hiz.

G.M., Tarım Reformu G. M., DSİ, Karayolları G.M.,

Bayındırlık ve İskan B., Ulaştırma B., Denizcilik MÜS.,

Enerji ve Tabii Kaynaklar B., Petrol İşleri G.M.. (Bu

başlık altına tarafımızca Turizm Bakanlığı bütçesi de eklenmiştir).

13 Milli Eğitim B., YÖK, Üniversiteler, Sağlık B., Hudut ve

Sahiller Sağlık G.M., Kültür Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal

Güvenlik B., Çevre B., Vakıflar G.M., Gençlik ve Spor

G.M., Sosyal Hizmetler ve Ç.E.K. Genel Müdürlüğü.

14 Faiz harcamaları

Telafi mekanizması, yeni operasyonları, sistemden kalkmış (hayat standardı esaslı gibi) vergilere dönüşü, olağanüstü vergilerin bir süre daha korunmasını gündeme getirebilecek. Bir kere bazı ek vergiler (özel iletişim, özel işlem ve kurumların katkı payları) korunmakla yetinilmeyip, kaldırılan ek motorlu taşıtlar vergisi yerine MTV'ye en azından yeniden değerlendirme oranının uygulanmasıyla kayıpların telafisi öngörülebilecek. Aynı oranın, taşıt alım vergisine, damga vergisine, harçlara da uygulanması düşünülüyor. Emlak vergisi ve çöp vergisi için de yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar bir zam gündemde. Böylece vergi artışlarında geçmiş enflasyon dikkate alınırken, ücret/maaş artışlarında gelecek enflasyonun hesaba katılması gibi çifte standartlı ve her zamanki gibi emekçileri cezalandıran bir anlayış sürdürülmek istenecek gözüküyor.

Üstelik bununla da yetinilmeyeceği anlaşılıyor. Gelir vergisi dilimlerini yeniden değerlendirme oranıyla çarparak genişletmek yerine, hedeflenen enflasyon civarında yüzde 12'lik bir artışa tabi tutmak amaçlanıyor. Aynı şekilde, ücretlilere uygulanan özel indirimin de düşük bir artışa konu olması tasarlanıyor. Böylece bütçeye, anti-sosyal özlü istikrar programında merkezi bir rol verilmesine devam edilecek gözüküyor.

Kriz sonrasında baktığımızda bu değerlendirmelerin gerçeklik paylarını kısmen koruduğunu, hatta bütçenin anti-sosyal özü itibarıyla bazılarının daha da güçlendiğini tespit edebiliriz; ancak, birçok hedefin de anlamını yitirdiğini görmekteyiz.

Örneğin bütçenin faiz harcamalarının dolayısıyla genel bütçe açığının planlandığı ölçüde azaltılması da acaba yeni koşullarda mümkün olabilecek midir? Buna imkan görülmemektedir.

Öte yandan milli gelirden yılın ilk yarısında ortaya çıkma olasılığı yükselmiş gözükken negatif büyüme eğiliminin, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının düşüşüne olanak vermesi zordur.

Aynı şekilde, gerileyen bir ekonomide gelir hedeflerini tutturmanın ilave güçlükleri oluşmuş durumdadır. Gerçi, nominal mutlak rakamlar düzeyinde gelir hedeflerinin belki aşılması bile mümkün olabilecektir ama bunun nedeni büyük olasılıkla yükselen enflasyonist baskılar olacaktır. Bu arada, sermayenin vergi zorlamalarına karşı daha fazla direnç göstereceğini, başarılı olamazsa (hatta kısmen olsa bile) kayıt dışına kaçışı hızlandıracağını da göz önüne almak gerekecektir.

Kamu çalışanlarının maaş ve ücretleri ile çiftçi gelirlerinin, gelecek enflasyon aldatmacası ve özveri çağrıları zemininde reel olarak aşındırılması niyetlerinin, program hedeflerinin tüm inandırıcılığını yitirdiği koşullarda gerçekleşme düzeyi ne olacaktır? IMF/Dünya Bankası ikizinin daha da katılaştırdığı bu dayatmalara karşı toplumsal direncin bir sonucunun siyasal istikrarsızlığa yeniden dönüş olması, hiç de küçümsenecek bir olasılık olarak gözükmemektedir.

Döviz çıkışı ile enflasyon eğilimleri arasındaki tüm paralelliklerin kopması durumunda gündeme gelebilecek cari açık sıçramaları, para ikamesi eğiliminin daha da pekişmesi ve devalüasyon beklentilerinin yayılması durumunda sistemin tüm sigortaları atacaktır. Kısacası, kriz sonrasındaki durum 2001 yılına ilişkin olarak hiçbir umut işareti vermemektedir. Bütün bu gelişmelerden daha otoriter rejimlerin türemesi olasılığı ise, emekçi kesimler açısından tam bir karabasan senaryosu olacaktır. Umarız, olumsuz beklentileri kırarak mucizevi gelişmeler 2001 yılının ve devamının kurtarılmasını sağlar.

Bütçenin faiz harcamalarının dolayısıyla genel bütçe açığının planlandığı ölçüde azaltılması da acaba yeni koşullarda mümkün olabilecek midir? Buna imkan görülmemektedir.

LÜTFEN NOT EDİNİZ!

ÜYE AİDATLARINIZI ve BAĞIŞLARINIZI, AŞAĞIDAKİ BANKA ŞUBELERİNE YATIRILIR veya SEKRETERYAMIZI ARAYABİLİRSİNİZ.

İKTİSAT FAKÜLTESİ MEZUNLARI CEMİYETİ (İFMC)
Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6 80090 Taksim/İSTANBUL
Tel: (0212) 250 50 34 - 235 61 55 • Fax: (0212) 255 17 73
İnternet: www.ifmc.org.tr • E-posta: dergi@ifmc.org.tr • bilgi@ifmc.org.tr

İş Bankası Taksim Şubesi Hesap No. 544077 • Akbank Taksim Şubesi Hesap No. 7102

Katkılarımızda zenginleşecek daha güzel bir İktisat Dergisi'nde buluşmak dileğiyle...

İstikrar Programı Bağlamında Yeni Bütçenin Anlamı ve Finansman Sorunu

2001 (malî) yılı konsolide bütçesinin içeriği, anlamı ve öneminin irdelenmesi, bu bağlamda finansman boyutunun analizi, bir önceki yıla ilişkin bütçe öngörülleri ve mevcut gerçekleştirmelerin dikkate alınmasını gerektirmektedir. Hiç kuşkusuz 2000 ve 2001 yıllarına ilişkin ortak temel veya paydayı (çerçeveyi) son istikrar/yapısal uyarılama programı (ve politikaları) oluşturmaktadır. İstikrar/yapısal uyarılama programı ile bütçe arasındaki bağlantının salt teknik boyutlara indirgenmesi yeterince açıklayıcı olamayacaktır. Çünkü istikrar programı kapsamı içinde yer bulan "yapısal reformlar" ile Türkiye ekonomisinde ve sosyal yapıda köklü dönüşümlerin hızla yapılması öngörülmektedir. Bir başka deyişle bu "reformlar"ın, Türkiye'yi iktisadi, sosyal ve kurumsal yeniden yapılanma ile küreselleşme yörüngesine hızla oturtmayı, "küreselci (globalist) devlet"i oluşturmayı hedeflediği yadsınamaz bir gerçektir. Bu nihai hedef uygun olarak uygulamaya konulan istikrar programının üç ayağını oluşturan maliye politikası, gelirler politikası ile para ve kur politikalarının uygulanmasında dolaysız/dolaylı araç olması yönünden merkezi devlet bütçesinin dayandığı strateji, büyüklüğü, bileşimi ve uygulaması önem kazanmaktadır. Devlet bütçesinin incelenmesi ve yorumu da, bütçe bağlantılı yönleri ağırlıklı olmak üzere istikrar/yapısal uyarılama program ve politikalarının üzerinde özlü biçimde durulmasını gerektirmektedir.

1. Neden İstikrar/Yapısal Uyum Programı?

Öncelikle birkaç basit soru soralım ve bazı anımsatmalarda bulunalım.

• Neden ve nasıl yeniden bir istikrar programına ihtiyaç duyuldu? Bu soru kolaylıkla yanıtlanabilir. Yüksek enflasyon, giderek artan kamu kesimi finansman ihtiyacı, çığ gibi artan iç borçtan kaynaklanan küresel faiz ödemeleri ve diğer olumsuz ekonomik göstergeler verilecek yanıtın tabanını oluşturmaktadır. Biriken olumsuz gelişmeler sonunda dönemin koalisyon hükümeti Haziran 1998'de açıkladığı "Ekonomik Politikalar Bil-

dirgesi" ile üç yıllık bir istikrar programını uygulamaya koyacağı taahhüdüne girerek, finansal destek sağlamaksızın IMF ile Yakın İzleme Anlaşması'nı imzalamıştı. Taahhüt Mektubu'nda ve IMF'nin üçer ay aralıklarla yaptığı denetimler sonunda yayımlanan bildirgelelerde ortaya konulan iktisat politikaları ve "yapısal reformlar"a ilişkin görüşler, ilkeler ve yapılması planlanan düzenlemeler 2000 yılı başlarında uygulamaya konulan istikrar programında çok daha ayrıntılı olarak yer almaktadır. Kamu çalışanlarının reel ücretlerinde aşındırmalar ve bütçede reel harcamaların daha da kısılması biçiminde somutlaştırılan istikrar programının yeterli bütünselliğe sahip bulunmaması ve ayrıntılandırılmamış olmasına karşın "yapısal reform" olarak nitelendirilen dönüşümler hızla ve kararlıkla başlatılmıştır. 1999 yılında yaşanan Cumhuriyet döneminin en ciddi ekonomik daralmasının ekonomik göstergelerde yol açtığı tahribat da, hükümetin IMF ile imzalanacak stand-by anlaşmasından sağlanan finansal destek ve bu anlaşmanın getireceği ekonomik-sosyal-siyasal disiplin temelinde yükselen bir istikrar/yapısal uyarılama politikasını gecikmeksizin yürürlüğe koymaya yönelmesini kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır. Böylece 24 Ocak 1980 kararları ile açılan ve aynı yılın Haziran ayında IMF ile imzalanan stand-by anlaşması ile tescil edilen "serbest" piyasa ekonomisi döneminin son aşamasına, 1994 krizi bir yana, 18. stand-by anlaşması ve şimdilik üç yıllık bir istikrar programı damgasını vurmuştur.

• Burada sorulması gerekli bir diğer soru da, kamu iç borçlanmasının bu denli yüksek olmasına, çok yüksek faiz ödemelerinde bulunulmasına, kronik krize kapılan kamu maliyesi aracılığıyla bir rant ekonomisi yaratılmasına gerek ulusal otoritelerin, gerekse başta IMF olmak üzere neden uluslararası finans kuruluşlarının seyirci kalmış olmaları, ancak son dönemde müdahale etme kararlılığını göstermeleridir. Bu sorunun yanıtı iç borçlanmanın nedenleri ve mekanizması üzerinde durulmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Yalın fakat gerekli bir saptama yapalım.

Sinan Sönmez*

"Yapısal reformlar" ile Türkiye ekonomisinde ve sosyal yapıda köklü dönüşümlerin hızla yapılması öngörülmektedir.

* Prof.Dr. A.Ü., Siyasal Bilgiler Fakültesi.

1983 yılında uygulamaya konulan arz yönlü iktisat politikasının vergi gelirlerinde yol açtığı ani ve ciddi erozyonun telafi edilmesi gerekliliği, istikrar ve yapısal uyarlama programı çerçevesinde mali sistemim serbestleştirilmesi ve genişletilmesi taahhüdünün yanı sıra kamunun "serbest" piyasaya işlerlik kazandırma doğrusunda maliyeti ağır altyapı yatırımlarını üstlenmesine bağlı olarak kamu harcamalarının artması, bu bağlamda konsolide bütçe dışında yer alan kamu birimlerinin faaliyetleri sonucunda oluşan finansman açıklarının Hazine tarafından karşılanması zorunluluğu iç borçlanmaya ivme kazandıran temel etkenler olmuştur. Şöyle ki, 1980 öncesinde kamu açıkları düşük maliyetli kamu fonları ile finanse edildiği için, iç borçlanma bir finansman aracı olmaktan çok ucuz finansman olanağı sağlayan bir idari mekanizma olarak kullanılmıştır. Birikmiş borçların kritik eşiğe gelmesi durumunda ise konsolidasyona başvurulmuştur¹. Oysa ki, istikrar ve yapısal uyarlama programı kamu açıklarının ucuz kamusal fonlardan finanse edilmesi olanağını ortadan kaldırdığı gibi, sağlanmış olan Mali Sektör Uyum Kredisi borçlanmanın para ve sermaye piyasalarına taşınmasına yol açmıştır. Böylece iç borçlanma bir yandan "liberal" politikaların körüklediği kamu açıklarının finansmanında temel araç olmanın yanı sıra, finansal serbestleşme yönüne oturtulan ekonomide, devlet tahvili ve hazine bonusu ihracıyla finansal piyasaların gelişmesinde bir ateşleyici olarak kullanılmaya başlanmıştır. Seksenli yılların ortalarından itibaren başlayan iç borçlanmadaki tırmanmada yasamanın yürütmeye bütçe yetkisini devretmiş olması, bu bağlamda yürütmeye bütçe açıklarının iki katına kadar borçlanma yapabilme olanağına kavuşması (1998'de kısıtlama getirilmiştir) mutlaka dikkate alınması gerekli bir öğedir. Uluslararası piyasalardakinin çok üzerinde pozitif faizler ödeyen devletin hızla borçlanmasına bağlı olarak faiz ödemelerinin konsolide bütçe üzerindeki baskısı giderek artmıştır. 1988 yılında, 1981-87 kesitinde sağlanan dış borçlardan kaynaklanan kur farklarının Hazine tarafından üstlenilmesinin iç borç stokunu artırdığı gözlenmektedir. Nitekim 1988 yılı konsolide bütçesinde iç borçtan kaynaklanan faiz ödemelerinin transfer harcamaları içinde en önemli kalemi oluşturduğu ve yatırım harcamalarına eşit bir ağırlığa

sahip olduğu gözlenmektedir. Dolayısıyla finansal serbestleşmenin tamamlandığı 1989 yılının eşliğinde iç borçlanmanın ciddi finansal baskı yaratmaya başlaması söz konusudur. Dış borç faizleri de dikkate alındığında bütçe harcamalarının dörtte birinin faiz ödemelerine kaydığı ortaya çıkmaktadır. 1989 yılında finansal serbestleşmenin tamamen erdirilmesiyle birlikte iktisat politikalarında yeni bir dönem başlamıştır. Bu bağlamda kısa vadeli sermaye girişinin hızlandırılması stratejisi faiz hadlerinin yukarı çekilmesine yol açtığı ölçüde faiz yükü hızla artmış, maliye politikası giderek tasfiye sürecine girerek yerini borç yönetimine bırakırken, para politikası da aşırı değerli TL ve yüksek pozitif politikası temelinde yabancı sermaye girişinin özendirilmesi tercihine bağlı olarak edilgen bir konuma itilmiştir. Nitekim 1989 sonrasında faiz yükünün konsolide bütçe üzerindeki baskısı hızlanma sürecine girmiştir. Bu bağlamda kamu kesimi genel dengeindeki çözülmenin en önemli göstergelerinden biri de 1992 yılı ile birlikte kamu harcanabilir gelirinin cari giderlerin altına düşmesi ve zaman içinde finansman açıklarının hızla artmasıdır². Konsolide bütçedeki iç borç faiz ödemelerinin artışında dikkate alınması bir etken de, konsolide bütçe dışında yer alan kamu ekonomisi birimlerinin finansman açıklarının Hazine tarafından karşılanmasıdır. Böylece bütçe kurallarına tabi olmayan işlemlerin finansal sonuçları konsolide bütçeye yansımakta, açıkların finansmanı için Hazine borçlanmaya başvurmaktadır. Bu bağlamda nakit dışı borçlanma kapsamındaki -nakit dışı- tahvil ihracının önemli bir ağırlığa sahip olduğu gözlenmektedir. Özde bu tür tahviller bütçenin finansmanı için değil, diğer kamu birimlerinin finansman ihtiyacını gidermek üzere ve piyasa faizinin altındaki faiz oranları üzerinden Hazine tarafından ihraç edilen tahvillerdir. Nakit dışı borçlanmanın toplam iç borç stoku içindeki payı 1998 yılında yüzde 18'e ulaşırken, GSMH'ye oranı da yüzde 4'e eşitlenmiştir³.

Kamu maliyesinde ve iç borçlanmada gözlenen olumsuz gelişmeyi veya bir başka deyişle kamu maliyesindeki krizi birkaç gösterge ile daha da somutlaştırmak olanaklıdır. 1978'de toplam borç faizlerinin bütçe harcamalarına oranı yüzde 2.2, GSMH'ye oranı yüzde 0.6 iken, 1998'de sırasıyla yüzde 23.7 ve yüzde 4.9, 1994'te yüzde 33.2 ve yüzde 7.7

- 1 N. Eken (1999), "İç Borçlanma: TBMM Devrettiği Bütçe Yetkisini Yürütmeden Geri Almak Zorunda", *Türk-İş 99 Yıllığı*, Cilt 2, Kasım, s.405-16.
- 2 DPT (1996), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995)*, Mart, Tablo: 5.1; 5.7; 5.8.
- 3 Y. Gürsoy Hürcan (1999), *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Hazine Müsteşarlığı, Ağustos, s.78-82.

olmuştur. 2000 yılı bütçesine ilişkin rakamlar ise toplam faiz ödemeleri için bütçeden ayrılan payın yüzde 45.2 (iç borcun payı: yüzde 42.1) olduğunu, hedeflenen GSMH büyüklüğüne oranın ise yüzde 17'ye eşitlendiğini göstermektedir. 2000 yılı bütçesine ilişkin öz-lü değerlendirmeyi ileride yapacağımız için şimdilik borçlanmaya ilişkin rasyoları vermekle yetiniyoruz. İç borçlanmanın kazandığı ivmeyi ve mali sürdürülebilirliğin olanaklı olup olmadığını gösteren temel göstergelerden biri de yeni iç borçlanmanın iç borç sto-kuna oranıdır. 1980 yılına dek en çok yüzde 60 tavanına ulaşmış olan oran, 1980'de yüz-de 67'ye ulaşmıştır. Bir önceki yıl oranın yüz-de 52'3'e ulaştığı dikkate alınır, finansal serbestleşmenin yüzde 28'lik bir yükselmeye yol açtığı ortaya çıkmaktadır. Oran hızlı artışını sürdürerek 1992'de yüzde 94'e ulaşmış, ertesi yıl ise yüzde 100 barajı aşarak yüzde 105.3'e ulaşılmış ve izleyen yıllarda, dalga-lanmalar olmakla birlikte yüzde 100'ün üze-rinde bir yeni borçlanma rasyosu oluşmuştur. Devlet 1993 yılından itibaren büyük bölümü borç faizlerinin yol açtığı bütçe açıklarının (ve de kamu açıklarının) finansmanı için, mevcut iç borç stokunu aşan tutarlarda borç-lanmaya gitme ihtiyacını hissetmiştir. Büt-çe/kamu finansmanının temel aracının borç-lanma olduğu bir ekonomide görece fiyat ya-pısının, kaynak tahsisinin ve gelir bölüşüm-nün hızla bozularak değişmesi kaçınılmaz ol-muştur. Bu mekanizma reel sektör üzerinde tahripkâr etkiler doğururken, bankacılık sek-törü değişime uğramıştır. Ekonomideki dö-nüşümün yol açtığı tahribatın bir göstergesi olarak İSO'nun yıllık geleneksel anketine gö-re imalat sanayiinde faaliyet gösteren en bü-yük 500 firmanın kârlarının ortalama olarak yüzde 87'sinden biraz fazlasını asli faaliyet alanının dışından (tahvil, bono, repo, döviz vd.), yani spekülâtif plasmanlarla sağlamış olduklarını, izleyen 500 firmada ise ora-nın yüzde 100'ün üzerine çıkmış olduğunu bir kez daha anımsamak gerekiyor. Açık po-zisyonlarını artırarak Hazine'nin ihraç ettiği borç kağıtlarının en büyük müşterisi olan özel ticari bankaların karlarını artırdıkları öl-çüde adım adım asli faaliyet alanlarından uzaklaşmaları ve kırılğan bir finansal yapıya doğru sürüklenmeleri de tahribatın bir başka yönünü oluşturmaktadır. Devlet iç borçlan-

masından pay almaya dayalı bankacılık anla-yışı bir dizi bankanın kurulmasına yol açmış, bazı holdingler kurdukları bankalar üzeri-den ucuz kredi sağlamaya yöneldikleri ölçü-de, yolsuzluklar ve suistimale kapılar ardına kadar açılmıştır.

Yukarıda belirtilen gelişmeler ve etkiler dikkate alındığında "liberal" anlayış doğrul-tusunda büyük sermayenin ve yüksek gelirle-rin vergilendirilmesinden vazgeçmenin bütçe açıklarının oluşmasında en önemli etken ol-duğu ortaya çıkmaktadır. Vergilendirme yeri-ne borçlanmanın başlıca kamu finansman aracı olarak kullanılması, çok büyük finansal rantların doğmasına yol açtığı gibi kamu ma-liyesini de krize sürüklemiştir. Bir yandan ver-gi yasalarında yer alan bağışıklıklar ve boş-luklar, özellikle de finansal rantların vergi-lendirilmemesini ve vergiden kaçınmayı ola-naklı kıldığı gibi, kayıt dışılığın adeta özendi-rilmesi sonucunda kayıt dışı ekonominin bü-yük boyutlara ulaşması, vergi kaybını ve ka-çakçılığını olağanlaştırmıştır. Açıklanan me-kanizma ve/veya sistemden büyük kazanç sağlayanların ve rant paylaşım sürecinde kendilerince "tatminkar" nema elde edenle-rin bu düzene karşı çıkmaları elbette bekle-nemezdî. Ayrıca Türkiye'ye kısa vadeli olarak yönelen yabancı sermayenin konumunu de-ğerlendirebilmek için de uluslararası planda-ki gelişmeleri dikkate almak gerekli gözü-kmektedir. Bu doğrultuda basit bir şema vere-lim⁴: Yetmişli yıllara başta ABD olmak üzere sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkan karlılık ve üretkenliğin düşmesine yol açan kriz, sek-senli yıllara sermayenin uluslararasılaşması-nın salt reel sektörde değil, özellikle de fi-nansal sektörde hızlanarak yeni boyutlar ka-zanması, doksanlı yıllara ise giderek artan sermaye fazlasının üretken sektörlerdeki tı-kanıklık veya yetersiz kar sağlama nedeniyle spekülâtif alana kayması damgasını vurmuş-tur. Doksanlı yıllarda merkez ekonomilerin-deki aşırı üretim kapasitesi ve fiili aşırı üreti-me bağlı olarak net kar oranının özellikle imalat sanayiinde düşük kalması, ABD eko-nomisinde gözlenen istikrarlı büyümeye kar-şın, ortadan kaldırılamamıştır. Buna karşın kar oranının yüksek olduğu hizmetler sek-törü, dolayısıyla finansal sektör giderek geniş-lemiştir. Nitekim finansal serbestleşmenin seksenli yılların sonu veya doksanlı yılların

Devlet iç borçlanmasın-dan pay almaya dayalı bankacılık anlayışı bir dizi bankanın kurulmasına yol açmış, bazı holdingler kurdukları bankalar üzerinden ucuz kredi sağlamaya yöneldikleri ölçüde, yolsuzluklar ve suistimale kapılar ardına kadar açılmıştır.

4 S.Sönmez (1999), "Gündemdeki Kriz Üzerine", *Marksizm ve Gelecek*, Bahar, s.9-36.

başlarında etkinlik kazanması ve yaygınlaşması şarttır. Bu bağlamda giderek hacmi genişleyen finansal sermayenin daha yüksek rantabilite arayışına girdiği, bu rantabiliteyi yakaladığı alanlara yöneldiği ve rantabilitenin artmasını sağlayacak düzenlemelerde dolaysız ve dolaylı olarak insiyatif sahibi olduğu saptanmaktadır. Türkiye’de 1989’da finansal serbestleşmenin tamamlanmasıyla birlikte aşırı değerli TL uygulamasına gidildiğini, böylece kısa vadeli sermaye (ticari krediler ve uzun vadeli sermaye piyasası kredileri hariç) veya "sıcak para" girişinin hızlandırılmasının amaçlandığını yukarıda belirtmiştik. Her ne kadar ekonomiye şırınga edilen sıcak paranın beklentileri karşılamadığı belirtilse de brüt girişler ve de çıkışların bazı yıllar azımsanmayacak düzeye ulaşmış olduğu da bir gerçektir. Örneğin 1993 yılında 122 milyar dolar giriş, 118 milyar dolar çıkışa tekabül eden sıcak para hareketi gerçekleşmiştir⁵. Türkiye’de iç borçlanmanın sıcak para girişi ile bütünleştirildiği bir sistem uygulamaya konulurken, kısa vadede yüksek rantabilite yakalayan kısa vadeli spekülasyon sermaye de, riziko değerlendirmesi yaparak belirli ölçüde Türk ekonomisine yönelmiştir.

• Neden istikrar programı uygulamasına geçilmiştir sorusunun yanıtı yazının başlangıcında verilmiştir. Kısaca tekrar edelim, kamu maliyesinde tikanıklıklar ve iç borçlanmada sürdürülebilirliğin giderek olanaksız hale gelmesi, bir başka deyişle kamu finansmanındaki tikanıklıklar ve çarpıklıktır denilebilir. Ancak uluslararası boyutun da mutlaka dikkate alınması gerekiyor.

İstikrar programı öncesinde uygulanan politikaların olumsuz etkilerinin irdelenmesinde ve istikrar programının gerekliliğine ilişkin saptamalar arasında gelir bölüşümündeki bozukluklara da yer verildiğini hemen belirtelim. 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı’nda G.Erçel "Toplumun büyük bölümü enflasyonun altında ezilmektedir. Üretken yatırımlardaki yetersizlik, insanların düşük gelirli marjinal işlerde çalışmasına yol açmaktadır, bu da gelir dağılımının daha da bozulmasına yol açmaktadır" değerlendirmesinde bulunmuştur. IMF’ye sunulan Niyet Mektubu’nda da "..., yüksek enflasyon ortamı, yüksek reel faizler ve istikrarsız büyümeden en fazla zarar görenler, yüksek getiri sağlayan varlıklara yatırım

yapamayan ve sadece çalışmaları karşılığı elde ettikleri gelirle geçinen, *toplumun daha düşük gelirli insanlarıdır*" yargısında bulunmaktadır⁶. Yalnızca iktisat öğreniminin henüz başlarında olan öğrencilerin değil sokaktaki vatandaşın da yapabileceği bu tür bir değerlendirmeye resmi belgelerde yer verilmesinin ciddiye alınamayacağını, bu söylemin istikrar politikasının ana gerekçesini oluşturmadığını öncelikle belirtmek gerekiyor. Buna karşın spekülasyon ve arbitraj faaliyetlerinin giderek daha fazla kaynağı çektiği ve mali piyasalar ile kurumların işleyişlerini bozduğuna ilişkin saptama istikrar programının mantığı ve kurgusu açısından daha önemlidir. Bu doğrultuda bankaların açtıkları krediler için yüksek reel faiz talep etmeleri durumunda, kredi sürecinin bozulduğu ve dış sermaye elde etme olanakları sınırlı olan şirketlerin zarar gördüğü, 1999 yılı sonunda GSMH’nin yüzde 58’ine ulaşacağı tahmin edilen kamu sektörü borcunun Türkiye’yi uluslararası mali piyasaların güvenindeki ani değişikliklere karşı zayıf düşüreceği vurgulanmaktadır. İstikrar programının iç borç yükünün baskısının azaltılarak bir bütün olarak dış finansmana yönelmenin, bir başka deyişle iç borçlanmanın dış finansmanla ikame edilmesi kurgusu yukarıda değinilen son saptamada yer bulmaktadır. Dikkate alınması gerekli bir nokta da küreselleşme süreci ile özdeşleşen "Washington Konsensüsü"’nün politika ilkeleri arasında yer alan serbestleşme, deregülasyon, özelleştirme, makroekonomik istikrar ve bütçe kısıntılarının hükümet tarafından uygulamaya konulması ve bu politikaların büyük sermaye tarafından desteklenmesi, Türkiye’yi küreselleştirme yörüngesine oturtma hedefiyle bağlantılıdır. Bu bağlamda Aralık 1999 tarihinde Türkiye’nin AB’ye aday ülke statüsünün açıklanması küreselci bir ekonomik yapılanmayı hızlandırmanın gerekçeleri arasında düşünülebilir. Konumuzu aşma ve yayma tehlikesine sahip olması nedeniyle AB ile olan bağlantıları bir kenara bırakmakla birlikte, gerek Kopenhag kriterleri arasında yer alan "serbest" piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve Euro alanına katılması söz konusu olan AB üyesi ülkeler için Maastricht’te belirlenen kısıtlayıcı ekonomik-parasal-finansal kuralların dikkate alındığı izleniminin Türkiye’deki yetkililer tarafından verilmeye çalışılması, gerekse yakın tarihlerde KOB’da (Kati-

Türkiye’de iç borçlanmanın sıcak para girişi ile bütünleştirildiği bir sistem uygulamaya konulurken, kısa vadede yüksek rantabilite yakalayan kısa vadeli spekülasyon sermaye de, riziko değerlendirmesi yaparak belirli ölçüde Türk ekonomisine yönelmiştir.

5 K.Boratav (2000), *Yeni Dünya Düzeni*, Haziran, İmge Kitabevi, s.199-202.

6 Hazine Müsteşarlığı (2000), *Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri*, Cilt I, Ocak.

lim Ortaklığı Belgesi) IMF'nin denetimi altında yürütülen istikrar programının ve özelleştirmelerin sürdürülmesinin yararlı olduğu konusundaki saptama da istikrar programını destekleyici etkenler arasında sayılabilir. Türkiye ekonomisinde yeniden yapılanma sürecinin hızlandırılmasının istikrar odaklı olmasını sağlayan çok önemli bir uluslararası etken de kriz, özellikle de finansal kriz rizikosunun hafifletilmesi kaygısıdır. 1998'de somutlaşan Güneydoğu Asya krizinin nedenleri uluslararası planda tartışmalara yol açmış ve sınırsız finansal serbestleşmenin doğurduğu dengesizlikler ve tahrip edici etkiler ve özellikle IMF'nin krizi öngöremeyişinin ötesinde önerdiği reçetelerin yeterli olmadığı hatta krizi körükleyici etkiler yarattığı görüşü yankı yaratmıştır. Finansal serbestleşme, deregülasyon ve özelleştirme eksenli istikrar ve yapısal uyum programları aracılığıyla sorunlu (azgelişmiş) ekonomileri pekiştirilmeye çalışılan "serbest" piyasa eksenli Yeni Dünya Düzeni'ne uyumlu konuma çekmeyi amaçlayan IMF'nin kriz analizi yol gösterici olmaktadır. IMF yetkilileri göre krizin patlak vermesinde ilgili ülkelerde ulusal iktisat politikalarının bazı uygulamalarının kırılğan veya zayıf alanları oluşturduğunu belirtmektedirler. Krizlerin yalnızca borçlananların hatalarından değil, tutarsız risk değerlendirmesi yaparak doğru yatırım kararı almayan borç verenlerin de sorumlu oldukları vurgulanmaktadır. Bunun yanısıra uluslararası sermaye akımlarında rol oynayan finansal piyasalar ile kurumların gözetimi ve denetiminde resmi otoritelerin gösterdikleri zaafiyetin de dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu şekilde biriken risk küresel finansal sistemi tehdit etmekte, krizlere yol açabilmektedir. IMF'ye göre doksanlı yıllarda yaşanan krizlerden üç temel ders çıkarılmalıdır. Bunlar ; (a) saydamlığın gerekliliği, (b) iyi yönetim (yönetişim) (good governance) ilkesinin evrensel düzeyde gerek kamu alanında, gerekse özel kesimde sağlanması, (c) sistemik bir tehdit oluşturan yoksulluğa karşı koyabilmek için sağlam para, yüksek nitelikli ekonomik büyüme ve yoksulluğun azaltılması arasındaki mevcut karşılıklı bağlantıların önemini anlaşılmasıdır. Krizlerin engellenmesi, en azından belirme sıklığının ve şiddetinin azaltılması için uyulması gereken ilkeler ve yapılması gerekli düzenlemeler çizilen bu çerçevede şekillenmektedir. IMF'nin

yakın tarihe kadar genel direktörü olan M. Camdessus'nun deyişiyile; "...amaç, kısaca özetlenirse,sağlıklı ulusal (finansal) sistemlere ve ihtiyatlı, saydam makroekonomik politikalara dayalı olan serbest fakat düzenli sermaye hareketlerini olanaklı kılacak daha sağlıklı uluslararası finansal sistemi inşa etmektir"⁷. Mali politikalarda saydamlık, para politikalarında saydamlık, finansal yapılarda saydamlık ile bankacılık sisteminin denetlenmesinin sağlıklı bir ulusal finansal sisteme ulaşılması için gerekli olduğunu belirten IMF yetkilileri, nihai amacın serbestçe işleyen uluslararası finansal sisteme ulaşmak olduğunu açık seçik ortaya koymakta, böylece saydamlık kavramı da yerini bulmaktadır. Bir başka deyişle küreselleşme sürecinin daha ileri aşamalara taşınması için kuşkuya, kararsızlığa yer vermeyecek düzenlemelerin yapılması, bu bağlamda kamu hesaplarında ve işlemlerinde açıklığın sağlanması gerekli görülmektedir. Özetle gerek Türkiye'de kamu maliyesindeki krizle özdeşleşen ekonomik ve finansal tikanlıklar ve çarpıklıklar, gerekse uluslararası finansal sistemle bütünleşme kaygısı ve hedefi istikrar ve yapısal uyum paketinin açılmasına yol açmıştır.

2. İstikrar/Yapısal Uyum Programının Özü

Öncelikle bir anımsatmada bulunalım; enflasyonla mücadele amacına sahip olduğu belirtilen istikrar programı üç temel ögeye dayanmaktadır. Niyet Mektubunda bu ögeler kamu sektörü temel fazlasının olabildiğince yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikalarıyla desteklenmiş sıkı döviz taahhütleridir. Söz konusu ögelerin önemi ve aralarındaki bağlantılar şöyle ifade edilmektedir: "Başlangıçta kamu sektörü temel fazlasının yüksek programlanması gereklidir. Çünkü kamu hesaplarındaki zayıflık yüksek enflasyonun arkasında yatan temel faktördür. Yapısal reformlara, mali ayarlamayı sürdürebilir kılmak etkinliği sağlamak ve artan özelleştirme gelirleri sayesinde kamu borcunun azaltılmasını kolaylaştırmak için ihtiyaç vardır. Sıkı döviz kuru taahhütü ve tutarlı gelir politikası, özellikle enflasyonla mücadelenin ilk aşamasında, enflasyon ve faiz oranlarının daha hızlı indirilmesi için gereklidir"⁸. Programın dayandığı ana eksenler sıkı maliye/bütçe politikası, buna uyumlu para-kur politikası ve kamu kesiminde maaş-ücretlerin, asgari ücretin, kamu fiyatları-

Yapısal reformlara, mali ayarlamayı sürdürebilir kılmak etkinliği sağlamak ve artan özelleştirme gelirleri sayesinde kamu borcunun azaltılmasını kolaylaştırmak için ihtiyaç vardır.

7 S.Sönmez, G.Sak (2000), "Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi", (bildiri) XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Mayıs, Antalya.

8 Hazine Müsteşarlığı (2000), Cilt:1, s.iii.

nın, döviz kurunun, tarımsal destekleme fiyatlarının hedeflenen enflasyona göre ayarlanmasını, özel sektördeki fiyatlar ve ücretlerin ise hedeflenen enflasyon oranını dikkate almakla birlikte piyasa koşullarında belirlenmesini öngören gelirler politikasıdır. Tarım politikasının rasyonalizasyonu, sosyal güvenlik reformu, bankacılık sisteminin yeniden düzenlenmesi ve yapılandırılması, vergi sisteminin etkin hale getirilmesi ve vergi uygulamasının güçlendirilmesi, kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması yapısal reformlar kapsamına alınmıştır. Dikkate alınması gerekli bir husus da özelleştirmenin hızlandırılmasıdır. "Yapısal reformlar" olarak nitelendirilen dönüşümlerin kamu kesiminin finansal yönden güçlendirilmesini amaçladığı belirtilmektedir. Bu bağlamda tarımsal destekleme fiyatlarının düşük tutulmasının bütçeden yapılacak sübvansiyonları giderek azaltarak sınırlaması, sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilecek düzenlemeler sonucunda gene bütçeden yapılan transferlerin azaltılması, vergi sisteminde ve kamu mali yönetiminde yapılacak reformlar ve saydamlığın sağlanmasıyla bütçenin etkinlik ve güvenilirliğinin, vergi gelirlerinin artırılacağı, böylelikle konsolide bütçenin ve bir bütün olarak kamu kesiminin sağlıklı finansal yapıya kavuşacağı, böylelikle de enflasyonist baskının kırılacağı ileri sürülmektedir. Yapısal düzenlemelerin büyük bölümü aynı zamanda serbestleşme ve özelleştirmeyi hedeflemektedir. Tarımsal "reform" olarak nitelendirilen düzenlemelerin tarım kesiminde sübvansiyonları kaldırarak uluslararası piyasalardaki fiyatlara (?) eşitlenmesini, yani serbestleşmeyi amaçlaması başlıbaşına bir yazı olmakla birlikte, sorunlu olan bu kesimi Çok Uluslu Şirketlerin ve yerli ortakların gücüne terk etmesi anlamına geldiği açıktır. Sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi bağlamında sosyal güvenliğin ve sağlık sigortasının özelleştirilmesi hedeflenmektedir. Bu yönelim hiç de şaşırtıcı olmayıp gerek uluslar arası plandaki, gerekse ülke içindeki taleplere koalisyon hükümetinin IMF'nin patronajı altında olumlu yanıt vermesi anlamına gelmektedir. Bir anımsatma yapalım: Seattle fiyaskosundan sonra global müzakerelere yerine sektör temelinde müzakere sürecini başlatan Dünya Ticaret Örgütü, 5 Ekim 2000 tarihinde Cenevre'de hizmetlerin ticarileştirilmesine yönelik 4. Konye toplantısını başlat-

mış ve örgüte üye 138 ülkeden çoğunun temsilcileri toplantıya katılmıştır. Şimdilik yalnızca "prosedürler ve direktifler" tartışmaya konu olmuştur. Ancak sağlık, eğitim, kültür, çevre gibi alanların ticarileştirilmesi, yani özelleştirilmesi amaçlanmaktadır. Dünya genelinde sağlık için yıllık 3 000 milyar dolar, eğitim için de 2 000 milyar dolarlık bir "pazar" projeksiyonunun yapıldığı dikkate alınırsa, söz konusu hizmetlerin özelleştirilmesi yönündeki taleplerin artacağı kesin gözükmektedir. Hükümetin sosyal güvenlik "reformu" ile emeklilik sigortasını ve sağlık sigortasını özelleştirme yörüngesine oturtmayı hedeflemiş olduğu saptanmaktadır. Niyet Mektubu'nda doğrudan göndermede bulunulan özelleştirmenin salt KİT'leri kapsamayacağı, adım adım kamu hizmet alanının kapsama alınacağı ortaya çıkmaktadır. Bankacılık sektöründeki düzenlemeler ise uluslararası finansal düzene uyum sağlama açısından gerekli görülmüştür. Kamu borçlanmasından sağladıkları karlarla faaliyetlerini sürdüren, faaliyetlerinin ana özelliği olarak da kurulan sanal şirketlere kaynak aktarmanın ön plana çıktığı bir dizi özel ticari bankanın devlet eliyle rehabilite edilmesi kuşkusuz gerekli olmuştur. Ancak burada gözden kaçmaması gereken önemli olgu ise yapılmış olan ve yapılacak düzenlemelerle finansal sermayenin ana gövdesini oluşturan banka sermayesinin yukarıda sözü edilen uluslar arası finansal entegrasyona hazır hale getirilmesi, bu bağlamda yabancı sermayeye açılmasının amaçlanmasıdır. Nitekim üç büyük kamu bankasının (Ziraat, Halk, Emlak) özelleştirilmesinin kararının finansal kriz ortamında hızla alınmış olması şaşırtıcı değildir. Özetle *istikrar programında makroekonomik istikrar hedeflenirken, bunu tamamlayacağı ileri sürülen yapısal düzenlemelerin Türkiye ekonomisini bir bütün olarak küreselleşme yörüngesine oturtmayı hedeflediğini, bu bağlamda "Washington Konsensüs"e uygun politikaların ayrıntılı olarak uygulandığını söyleyebiliriz.*

3. "İstikrar"ın Bütçeleri

İstikrar programı ve politikalarının uygulanmasında maliye politikası özel bir yere sahiptir. Maliye politikası odaklı bir istikrar paketi yürürlüğe konulmuştur. Maliye politikası bağlamında öncelik kamu kesimi temel fazlasının oluşturulmasına tanınmıştır. Söz

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi bağlamında sosyal güvenliğin ve sağlık sigortasının özelleştirilmesi hedeflenmektedir.

7 S.Sönmez, G.Sak (2000), "Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi", (bildiri) XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Mayıs, Antalya.

8 Hazine Müsteşarlığı (2000), Cilt:1, s.iii.

konusu fazla; konsolide bütçeyi, bütçe dışı fonları (BDF), yerel yönetimleri, finans sektörü dışında faaliyet gösteren KİT'leri, TCMB'yi ve kamu bankalarının görev zararlarını kapsamaktadır. Bütçe hedeflerinin tutturulması için belirlenmiş olan performans kriterleri arasında konsolide kamu kesimi temel fazlası yer almaktadır. Söz konusu temel fazlanın kapsamına ise konsolide bütçe, dört temel BDF, sekiz KİT, işsizlik sigortası fonu ve üç sosyal güvenlik kuruluşu, (Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur) dahil edilmiştir. Ayrıca özelleştirme gelirlerinin programdaki önemi dikkate alınarak, temel fazla için özelleştirme gelirlerinin üçer aylık endikatif hedeflerini de içeren yıllık ayrı bir performans kriterinin belirlenmesi söz konusudur. Dikkati çeken bir husus da özelleştirme gelirleri hariç olmak üzere konsolide kamu kesiminin genel açığı için endikatif bir tavanın belirlenmesi söz konusudur. Performans kriterleri maliye politikasının kamu kesimi temel fazlasının elde edilmesine ve özelleştirme gelirlerine kilitlendiğini işaret etmektedir. Temel fazla kavramı konsolide bütçeyi kapsadığı için bütçenin birincil fazla (faiz dışı fazla) temelinde oluşturulması söz konusudur. Nitekim 2000 ve 2001 yılı bütçelerinde amacın birincil fazlayı üst düzeye taşımak olduğu gözlenmektedir. İstikrar programı öncesinde maliye politikasının işlevsiz hale geldiği, yerini borç yönetimine bıraktığı bilinen bir olgudur. İstikrar programıyla acaba bir değişiklik olmuş mudur? 2000 yılı ile birlikte bütçede birincil fazla hedeflenmesi kaçınılmaz olarak reel harcamalarda ve faiz ödemeleri dışındaki transfer ödemelerinde hızla kısıntı yapma gereğini ortaya çıkarmıştır.

2000 yılı bütçesinin genel stratejisi ve yüküklükleri maliye/bütçe politikasının özünü ve yapısını da büyük ölçüde gözler önüne sermektedir. Bütçe açığının GSMH'ye oranı yüzde 11.3 olarak belirlenmişken, gerçekleşme tahmini olarak yüzde 9.3 verilmektedir. Bunda ek vergilerle sağlanan artışın payı bulunmaktadır. Faiz dışı fazla bütçede 7 katrilyon TL (GSMH'ye oran yüzde 5.6) olarak belirlenmişken gerçekleşme tahmini 8.7 katrilyon TL'dir (yüzde 7.0). (Deprem harcamalarının faiz dışı fazladan çıkarılması sonucu olarak yüzde 5.6'lık oran belirlenmiş olup, bu düzeyin tutturulması için GSMH'nin yüzde

6.5'i oranında ek önlemlerin alınması gerektiği vurgulanarak, önlemlerin yüzde 5'inin gelirler, yüzde 1.5'inin ise harcamalar yönünde olacağı da belirtilmiştir) Bütçede en büyük pay daha önce de belirtildiği üzere, iç borçtan kaynaklananlar başta olmak üzere toplam faiz ödemelerine aittir. Faiz ödemelerinin toplam bütçe harcamalarına oranı yüzde 45.2 (GSMH'nin yüzde 16.9'u) olarak belirlenmiş olup gerçekleşme tahmini ise yüzde 43.6'dır (GSMH'nin yüzde 16.3'ü). Faiz hariç giderlerin bütçe içindeki payı yüzde 54.8 (GSMH'nin yüzde 20.5'i) olarak belirlenmiş olup, gerçekleşme tahmini yüzde 56.4'tür (GSMH'nin yüzde 21.0'i). Bu harcamalar içinde Personel harcamalarına yüzde 21.6, diğer carilere yüzde 8.2'lik bir pay ayrılırken, gerçekleşme tahminleri ise sırasıyla yüzde 21.6 ve yüzde 7.9'dur. Yatırımların toplam ödenekler içindeki payı yüzde 5 olup, gerçekleşme tahmini yüzde 5.3'tür. (GSMH'nin sırasıyla yüzde 2.0 ve yüzde 2.3'ü). Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı için bütçeden yüzde 7.6'lık bir pay ayrılmış olup, gerçekleşme tahmini yüzde 7.4'tür ve bu oranlar GSMH'nin yüzde 2.9'u ile yüzde 2.8'ine teka-bül etmektedir⁹. Ocak-Ağustos 2000 kesiti gerçekleşmelerine ilişkin veriler yıl sonu gerçekleşme tahminlerine göre daha farklı bir tabloyu ortaya koymaktadır. Şöyle ki, bütçe harcamalarının dörtte üçüne yakın bir bölümünün transfer ödemelerinden kaynaklandığı, transferlerin yüzde 74'ünü de faiz ödemelerinin oluşturduğu (yüzde 53.6) ortaya çıkmaktadır. Buna karşın sosyal güvenlik kurumlarının harcamalardaki payı yüzde 14'tür. KİT'lere transferler, SSK'ya ödemeler, ücretlilere vergi iadesi ile tarımsal desteklemeler toplamının bütçe harcamalarına oranı ise yüzde 4 dolaylarındadır! Bu anlamlı rasyo da iç borç faiz ödemesi stratejisi üzerine oturtulmuş istikrar bütçesinin mali ve sosyal faturasını hangi katmanların ödediğini açıkça ortaya koymaktadır. Verilerden önemli bir çıkar-sama yapabiliriz: Borç yönetimi politikasının ardına -faiz ödemeleri dışında- daraltıcı bütçe/maliye politikası takılmıştır. Nitekim faizin bütçe gelirlerine oranı yüzde 64.9 ve vergi gelirlerine oranı da bütçede yüzde 88.1 olarak belirlenmişken, gerçekleşme tahminleri sırasıyla yüzde 58.1 ve yüzde 76.2'dir. Bu "olumlu" gelişmeden ne çalışan kesimler pay

2000 yılı ile birlikte bütçede birincil fazla hedeflenmesi kaçınılmaz olarak reel harcamalarda ve faiz ödemeleri dışındaki transfer ödemelerinde hızla kısıntı yapma gereğini ortaya çıkarmıştır.

9 Maliye Bakanlığı (2000), Maliye Bakanı Sümer Oral'ın 2001 Yılı Bütçe Konuşması, Kasım, s.53.

almakta, ne de kamu hizmetlerinin niteliğinde bir iyileşme ve miktarında bir artış kaydedilmektedir. Bir yandan iç borçlanma ihtiyacının azaltılmasının mali yükü çalışan kesimlerin üzerine yıkılırken, kamu yatırımları ve kamu hizmetleri erozyona uğratılmakta, iç borçlanma dış finansmanla ikame edilmektedir. Nitekim bütçenin finansmanı için 7.5 milyar dolar tutarında dış borçlanmaya gidildiği ve Türkiye ekonomisinin nihayet "net dış borçlanıcı" konumuna geldiği bizzat Maliye Bakanı tarafından övünçle dile getirilmektedir¹⁰.

2001 yılı bütçesinin giderek daraltıcı, bu bağlamda çalışan kesimler açısından baskıcı ve yoksullaştırıcı, kamu hizmetleri ve yatırımları açısından aşındırıcı, sosyal politika yönünden katı olacağı stand-by anlaşmasında yazılıdır. Bu nedenle 2001 yılı bütçesinin ekonomik baskı altında olan katmanlar ve kamu kesimi açısından şaşırtıcı bir yönü bulunmamaktadır. 2001 yılı bütçesine ilişkin verileri değerlendirmek için bazı temel ekonomik büyüklükleri, 2001 yılı programını ve yaşanan finansal kriz ortamında, bu satırların yazıldığı sırada, IMF'den finansal destek sözü karşılığında hükümetin açıkladığı yeni angajmanları dikkate almak gerekmektedir. Yeni angajmanlar ve alınması olası yeni önlemler 2001 bütçesindeki rakamları ve oranları değiştirebilecek, daha katı ve yoksullaştırıcı bir bütçe politikası şekillenebilecektir. Ancak öncelikle 2000 yılına ilişkin -bütçe dışında yer alan- bazı temel ekonomik büyüklükler üzerinde duracağız ve istikrar programının kurgusuna ilişkin kısa bir saptamada bulunacağız.

İstikrar programında döviz kurunun kontrollü biçimde yaklaşık olarak "sabit" tutulmasının ithalatı özendireceği, ihracattaki artışı ise engelleyeceği kimi iktisatçılar tarafından sürekli vurgulandı. 2000 yılındaki gelişmeler öngörülerini doğruladı. 2000 yılı için dış ticarete 17 750 milyon dolar, cari işlemlerde 2 848 milyon dolar tutarında açıklar öngörülmüşken, resmi iyimser gerçekleşme tahminleri sırasıyla 24 000 milyon dolar ve 8 200 milyon dolardır. İthalattaki tahmini 6 000 milyon dolarlık artış yönündeki sapma bu sonucu vermiştir. Ağustos ayı sonu itibarıyla ekonomik büyümede en büyük paya ithalat sahip olurken, ticaretin ikinci sırada yer alması anlamlı göstergeler olarak karşımıza çıkıyor. Bu bağlamda katı maliye/bütçe politi-

kaları ile enflasyon hızı kesilmeye çalışılırken, cari açığı doğuran ithalattaki tırmanma ters yönlü bir etki yaratacağı gibi, açığın finansmanı sorunu da ortaya çıkıyor. Nitekim çok iyimser öngörüler yapılarak belirlenen fiyat artışı hedeflerinin yıl sonu itibarıyla (TEFE ve TÜFE) en azından onar puan aşılması beklenmektedir. Bu olgu 2001 yılı için saptanan büyüklükleri de sarsacağı gibi, 2001 yılı için öngörülen fiyat artış oranlarının de gerçekçi olmayacağını işaret etmektedir. Üçüncü bir nokta ise istikrar modelinin kendi iç tutarlılığı açısından bütçe/kamu açıklarının önemli ölçüde azaltılması, buna bağlı olarak kamu kesimi temel fazlasının yüksek düzeylere ulaştırılmasının gerekliliğinin yanı sıra TCMB'nin kamu kesimine nakit kredi açmaması, bankaların gerekli likiditeye sahip olmaları ve böylece açık piyasa işlemleri yoluyla fon sağlama zorunda kalmamaları ve ihtiyaç duydukları zaman TL'ye çevirebilecekleri döviz varlıklarına sahip bulunmaları da gereklidir. Oysa ki, yaşanan finansal krizle birlikte iç tutarlılığı ilişkin parasal ve finansal kısıtların yerine getirilemediğini ve/veya bu kısıtların finansal tıkanıklıklara yol açtığı görülmüştür. Dolayısıyla istikrar modelinde dış ticaret açığı ile cari açık, enflasyon hedefi, modelin bizzat iç tutarlılığı açısından sorunlar ortaya çıkmıştır.

2001 yılı için büyüme hızı düşürülerek yüzde 4.5'e çekilmiştir. TEFE ve TÜFE'deki yıl sonu artış hızı sırasıyla yüzde 10 ve yüzde 12 olarak belirlenmiştir. Dış ticaret açığının, 2000 yılı gerçekleşme tahminini dolaylarında olacağı (23 500 milyon dolar) belirtilirken, cari açığın da 6 600 milyon dolara ulaşacağı öngörülmüştür. Yukarıdaki rakamlar ve oranlar iç talebin kısılacığı, böylelikle büyüme artış hızının düşürüleceğini ve sonuçta cari açığın azaltılacağı yönünde sinyaller vermektedir. Bütçede hedeflenen açığın GSMH'ye oranı yüzde 3'4'tür. Faiz dışı fazla da 2000 yılı gerçekleşme tahminine göre yarım puan artırılarak yüzde 7.5 olarak belirlenmiştir. 2001 yılı bütçesinin GSMH'ye oranı yüzde 37.3'den (2000 yılı gerçekleşme tahmini) yüzde 31.5'e çekilmiştir. Faiz hariç giderlerin GSMH'ye oranı ise yüzde 0.3'lük bir azalmayla yüzde 20.7 olarak belirlenmiştir. Faiz ödemelerinin oranı yüzde 10.9'da tutulurken, personel ödemelerinin yüzde 7.8, yatırımlarınki ise yüzde 2.3

İstikrar modelinde dış ticaret açığı ile cari açık, enflasyon hedefi, modelin bizzat iç tutarlılığı açısından sorunlar ortaya çıkmıştır.

olarak saptanmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak ödemelerin payı değiştirilerek yüzde 2.8'de tutulmuştur. Faiz dışı fazlanın yüksek tutulmasına uygun olarak reel harcamalar düşük düzeyini korumakta, bu bağlamda kamu hizmetleri ve yatırımlarındaki aşınmalar sürmekte ve kamu çalışanlarının reel ücretleri aşağı çekilmeye devam etmektedir. Faiz ödemelerinde öngörülen düşüşün belirtilen alan ve gruplara yansıtılması söz konusu olmayacaktır. Finansman açısından özelleştirmeden sağlanacak gelirler ve geleneksel olarak çalışan kesimler üzerine yüklenen vergi artışları ile 43.1 katrilyon TL dolaylarında bir gelir sağlanacağı kurgulanmaktadır. Açığın 4.8 katrilyon TL'lik bölümünün iç borçlanma, 0.4 katrilyonluk bölümünün de dış borçlanmadan sağlanacağı öngörülmektedir. Bir başka deyişle 38 katrilyonluk borç geri ödemesi planlanmakta, buna karşılık 28 katrilyon liralık iç borçlanma, 7.5 milyar dolar tutarında da dış borçlanma hedeflenmektedir¹¹.

Yeni bütçeye ilişkin veriler ve geliştirilen söylem, faiz ödemesine dayalı, reel harcamalardan vazgeçen ve mali baskıyı artıran bir bütçenin varlığını ortaya koymaktadır. Yaşanan finansal kriz ve krizin ekonomik-finansal yansımaları dikkate alınarak bazı saptamalarda bulunmak ve sorular sormak olanaklı gözüküyor.

İç borçlanmanın azaltılması ve borç faizlerinin mali baskısının hafifletilmesi stratejisi faiz hadlerinin aşağı çekilmesi ve dış finansmana ağırlık verilmesi düşüncesine dayanmaktadır. Ancak kriz sürecinde hızla tavan yapan faizlerin yüzde 30'lar düzeyine çekilmesi kolay gözükmemektedir. Açık pozisyonlarına dayanarak kamu kağıtlarını alan bankaların likidite sıkıntısına düşmeleri sonucunda patlak veren sarsıntıya bağlı olarak yükselen faizler karşısında kamu kağıtlarının belirli bir değer kaybına uğramaları söz konusudur. Finansal krize bağlı olarak bilançoları bozulan bankaların dışarıdan borçlanmaları ne derece olanaklıdır? Bankaların kamu kağıtlarına yönelmeleri için devlet iç borçlanmasında uygulanan faiz hadlerinin yukarı çekilmesi söz konusu olabilir. Bu durumda, halen olumsuz yönde etkilenmiş bulunan genel fiyat düzeyi de tırmanışa geçecek, 2001 yılını daha yüksek bir enflasyon stoğuyla girilecek

tir. Dolayısıyla aslında gerçekçi gözükmeyen enflasyon hedefinin tutturulması olanaksızlaşacaktır. Enflasyon hedefindeki sapmalar bütçe büyüklüklerini kaçınılmaz olarak etkileyecektir.

Kamu kağıtlarında ve olasılıkla banka kredi faizlerindeki tırmanma reel sektörü olumsuz yönde etkileyebilir. Böyle bir gelişme ise büyüme hızını aşağı çekecektir. Dünya Bankası'nın 2001 yılı için uluslararası planda büyüme hızının düşeceğine ilişkin öngörüsü, kriz ortamındaki Türkiye ekonomisi için olumsuz bir sinyal olarak algılanmalıdır. Bu olgular aşamalı olarak verileceği açıklanan dış borca karşın ekonomide aşamalı olarak tıkanıklıkların olabileceği kuşkusunu yaratmaktadır.

4. Nasıl Bir Son (uç)?

İstikrar politikalarının ilk yılının sonlarına doğru Türkiye ekonomisi ciddi bir finansal krizle karşılaşmış bulunuyor. Finansal krizlerin rastlantısal olmadığı, bizzat uygulanan modellerden kaynaklandığı bir gerçektir. "Kötü niyetli" kişilerin eylemleriyle krizlerin oluşmadığı, paniğin, krizin tetikleyicilerinden bir tanesi olduğu literatürde de açıklanmaktadır. Bu nedenle bizzat istikrar/yapısal uyarılama modelinin kırılabilirliği ortaya çıkmıştır. IMF'nin Latin Amerika ve Güneydoğu Asya'daki başarısızlıkları ve hataları ortadadır. Uluslararası planda bu hatalar tartışma gündemini oluşturmaktayken, hükümetin ve büyük sermayenin başka bir seçenek görmemesi ekonominin "hazın" durumunu ortaya koyduğu kadar, ekonomi yönetiminin açmazlarını da gözler önüne sermektedir. Bu çerçevede 2001 yılının çalışan kitleler ile alt ve orta gelir grupları açısından daha "zor" geçeceği kuşku götürmemektedir. Salt kamu kesiminin ve bu bağlamda bütçenin temel fazlasına, ulusal patrimonunun özelleştirmesine dayalı bir stratejiye dayalı merkezi devlet bütçesinin yoksulluğu ve yaratıcılıktan uzaklığı tartışılmaz bir gerçek olarak gözler önüne serilmektedir.



2001 yılının çalışan kitleler ile alt ve orta gelir grupları açısından daha "zor" geçeceği kuşku götürmez.

11 Maliye bakanlığı (2000), 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi.

Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Kriz Bağlamında İstikrar ve Liberalizasyon, Kamu Hizmetleri ve Kamu Gelirleri

Bu çalışmada; gelişmekte olan ülkelerde; önce istikrarın ve liberalizasyonun ahenkli bir uygulaması ve bunun mali sonuçları ele alınacak, sonra bunun uzantısı olarak mali açıkların kamu hizmetlerinin sunulması ile bağlantısı irdelenecek, en sonra da vergi gelirlerinin yetersizliği nedeniyle kamu gelirlerinin yorumlanmasına çalışılacaktır.

1) Giriş

Günümüzde "uluslar arası ekonomi ...1930'lerden beri gerçekleşmiş olanların hepsinden daha kötü bir ekonomik durgunluğa sürüklenmiş durumda." (Brenner. 1999.18). 1980'lerden beri gelişmekte olan ülkelerde (GOÜ) dış ödemeler dengesi ve bütçe açıkları şeklindeki makro ekonomik dengesizlikler, bu ülkelerdeki ekonomik krizlerin en belirgin göstergeleridir. Bu tür krizler için uygun politikalar, istikrar paketleri olarak ortaya çıkmaktadır. Makro ekonomik dengesizliklerin ortaya çıkışı, öte yandan, geniş iktisadi liberalizasyon uygulamalarını ve istikrar sağlayacak ölçütleri gündeme getirmektedir. (Yaffe.1999; Başkaya.1999)

1980 ve 1990'larda yeni bir ekonomik yönetim anlayışının ortaya çıkmasının sonucu olarak da, Türkiye'de de İstikrar ve Yapısal Uyum Programları (İYUP) uygulanmıştır. Bu programlar, "istikrar ve yapısal uyumdan oluşan iki bileşkenden meydana geliyordu. Bu iki bileşkenden 'istikrar' uzun bir geçmişe sahipken, 'yapısal uyumun' geçmişi, Dünya Bankası tarafından ana ilkelerinin ortaya konduğu 1979'a uzanmaktadır. İYUP, IMF ve Dünya Bankası gözetiminde ve söz konusu kuruluşlarca sağlanan koşullu krediler desteğiyle uygulanmaktadır." (Ongun.1999.278-279).

İstikrar ve yapısal uyum politikaları, büyük oranda, talep kısıcı önlemlere dayanmaktadır ve talep yönetimi politikaları olarak da adlandırılmaktadır. Genellikle; kredi kısıtlamaları; bütçe açığının kısıtlanması; paranın devalüasyonunu veya değerinin düşmesini sağlayacak önlemlerin uygulanması; dış ticaret ve uluslararası sermaye hareketle-

rinin ve yurtiçindeki bazı sektörlerin serbestleştirilmesi (liberalizasyonu) gibi öğeleri içerir (Ongun.1999.281-282).

Burada önemli olan; istikrarı ve liberalizasyonu birleştiren bir iktisadi reformun yönetilmesinin ortaya çıkaracağı geniş çaplı mali yansımalarının ne olduğudur? Bunu analiz etmek için üç özel politika sorununun göz önüne alınması gerekir:

Birincisi; mali sonuçları olan liberalizasyon hedeflerinin gerçekleşmesi ve mali açıkların azaltılması arasında tutarlılığın sağlanmasıdır. Çünkü bu iki öge arasında kendiliğinden ortaya çıkan bir tutarlılık söz konusu değildir, aksine bu tutarlılığın planlanması gerekir.

İkincisi; hem fakirliğin azaltılması hem de iktisadi gelişmeyi sağlayıcı temel kamu hizmetlerinin nasıl sağlanacağıdır? Çünkü devletin rolünün kısılanması ve kamu harcamalarının azaltılması yoluyla sağlanacak liberalizasyon ve istikrar politikalarının uygulanmasına yönelik baskılar söz konusudur. Burada, kamu harcamalarının toplam olarak azalması veya artmasından çok, bu harcamaların farklı kullanım alanlarındaki verimlilikleri önemlidir.

Üçüncüsü; temel kamu hizmetlerinin sağlanması için gerekli ve yeterli fonların bulunmasıdır. Uzun dönemli ve sürdürülebilir bir kamu maliyesi uygulaması olarak vergilerin artırılması tek yöntem midir? Eğer böyle ise, gelişmekte olan bir ülkede etkin bir gelir sisteminin yaratılması karşısında siyasal ve idari koşulların nasıl olduğu önemlidir.

Tüm bu sorun alanları, her gelişmekte olan ülke ve Türkiye için mevcuttur ve genel özellikleri itibarıyla de geçerlidir.

2) İstikrar ve Liberalizasyonun

Mali Tutarlılığı

İstikrar ve liberalizasyonun ahengi ve uyumu bir zamanlama ve aşamalandırma sorunudur. Çünkü, bir görüşe göre, geniş çaplı istikrar ve liberalizasyon politikaları, mali reformun hemen başında ve mümkün oldukça hızlı şekilde uygulanmalıdır. Diğer görüş ise, bu konuda aşamalı bir uygulamanın ve refor-

Nihat Falay*

İstikrar ve yapısal uyum politikaları, büyük oranda, talep kısıcı önlemlere dayanmaktadır ve talep yönetimi politikaları olarak da adlandırılmaktadır.

* Prof.Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi

mun uzun bir zamana yayılmasının daha gerçekte olduğunu ileri sürer. Bu görüş, istikrar ve liberalizasyon programının uygulamasının doğuracağı sorunlara, rahatsızlıklara ve hatta acılara böylece daha rahat katlanılabileceğini, ancak böylece siyasal fikir birliğinin (consensus) sağlanabileceğini ve bunun sonucu olarak siyasal sürdürülebilirliğinin daha fazla ve mümkün olabileceğini öngörür (Rodrik.1996.34).

Hangi yöntem uygulanırsa uygulansın, bu konuyu refah iktisadi ve politik iktisat açısından ele alan iki temel ve birbirinden farklı yaklaşım vardır. Refah iktisadi açısından yorumlayanlar, iktisat politikasında görülen değişimlerin bireylerin, grupların ve nihayet toplumun refahını nasıl etkilediğini irdelemeyi temel alır. Politik iktisat açısından yorumlayanlar ise, iktisat politikalarındaki değişimlerin sonucunda kimlerin kazançlı veya kaybeden olduklarını ve siyasal süreç içindeki tepkilerinin veya tepkisizliklerinin önemli olduğunu ileri sürer. Bununla birlikte, refah iktisadi ve politik iktisat yaklaşımları birbirleriyle hep çatışmalı bir görüş ve ilişki içinde değildirler, hatta ilkesel olarak birbirlerini tamamlayırdırlar.

Öte yandan; iktisadi reform programının başlangıcında iktisat politikalarını saptayan hemen her yönetici, bir taraftan makro ekonomik istikrar amaçlarını tutturmak, öte taraftan da liberalizasyon amaçlarını gerçekleştirmek arasında bir denge veya telafi mekanizması kurma zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Örneğin, mali sistemin liberalizasyonu genellikle devlet borçlarının faiz hadlerinin yükselmesi sonucunu doğurur, bu da borç faizleri nedeniyle kamu harcamalarında artışa yol açar ve böylece mali açıkları arttırır (Giovanni ve De Melo.1993). Hatta; eğer, kamu harcamaları azaltılmaz ve geleneksel vergi gelirleri artarsa, devlet borçlarında artış ve daha düşük bir iktisadi gelişme alabilir (Fry.1997.768). Bu nedenle, dış ticaretin serbestleştirilmesi özellikle GOÜ'lerde çok büyük olumsuz sonuçlara da yol açabilir.

Mamafih, tüm liberalizasyon politikalarının istikrar amacının tersine sonuçlar verdiği de söylenemez. Şöyle ki kamu teşebbüslerinde uygulanacak sert bütçe kısıtlamaları, kamu harcamalarını azaltma etkisi yaratır ve bunun sonucu olarak mali açıkları azaltır. Çünkü, bu teşebbüslere daha önceleri sağlanan destekler (sübvansiyonlar) ortadan kal-

dırılmaktadır. Hatta, Türkiye'de görüldüğü gibi, bu teşebbüsler ticarileştirildikçe ve özelleştirildikçe, mali sisteme yapay olarak katkılar sağlarlar. Türkiye'de, 1985'den bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 7.3 milyar dolar olup, 6.9 milyar dolar net giriş sağlanmıştır. (Maliye Bakanlığı.2000.94) Ama, Latin Amerika örneğinde olduğu gibi, özelleştirmenin mali açıkların giderilmesine çok büyük bir katkı yapmadıkları da gözlemlenmiştir (Pineiro ve Schneider.1995).

3) Temel Kamu Hizmetlerinin Sağlanması

Mali reformların gündeme gelmesine paralel olarak ortaya çıkan en büyük endişe ve kuşku konusu; kamu harcamalarının azaltılması sonucu, sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerine ilişkin istenmeyen etkilerin ortaya çıkmasıdır. Çünkü sağlık ve eğitim hizmetlerinin etkileri çok iyi bilinmektedir. Bu hizmetler cinsiyet ayrımının giderilmesine, iktisadi gelişmenin artmasına ve fakirliğin azalmasına yol açar. Bu nedenle, mali reform gibi, bu hizmetlerin finansmanına ilişkin bir kamu politikası güdülmesi çok dikkat, eleştiri ve hatta düşmanlıklar çekebilir. Bu hizmetlerin mali reform çerçevesinde ele alınmasının temel tehlikesi, hep ve yeniden gözden geçirilmesini gerektirmesidir.

Yukarıdaki nedenlerle, mali krizin ve açığın azaltılması, toplam kamu harcamalarının azaltılmasını otomatik olarak gerektirmez. Söz konusu açık azaltılırken, eğer kamu gelirleri daha hızlı artıyor ise, kamu harcaması da arttırılabilir. Kamu gelirlerinin artmasının giderlerin azalmasına tercih edilmesi veya hem gelirler hem de giderlerin mali açıkları azaltması, ekonominin ele alındığı dönem başındaki şartlarıyla bağlantılı bir husustur. Bu konuya ilişkin politika seçiminde uyulması gereken bir genel kural yoktur.

Bazı ekonomilerde iktisadi kriz, kamu harcamalarının olması gereken optimal seviyenin altına çekilmesini gerektirir. Çünkü bu tür ülkelerde iktisadi yönetimdeki yetersizlik ve başarısızlıklar, sistemde mevcut vergi matrahlarının ortadan kalkmasına veya çökmesine yol açabilir. Bu nedenle de toplam kamu harcamalarının yapay olarak, bazen olması gereken düzeyin altına çekilmesine yol açabilir.

Bazı ülkelerde ise, bunun tersine, şişirilmiş olan toplam kamu harcamaları mali krizin temel nedeni olabilir. Bu tür kamu harca-

Mali reformların gündeme gelmesine paralel olarak ortaya çıkan en büyük endişe ve kuşku konusu; kamu harcamalarının azaltılması sonucu, sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerine ilişkin istenmeyen etkilerin ortaya çıkmasıdır.

malarının en üst düzeye yükselmesi örnekleri 1970'lerdeki bir dizi Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde saptanmıştır (Corden.1991.62-68). Belki de gittikçe yükselen hammadde fiyatlarının bir uzantısı olarak, hükümetler kamu yatırımlarının kalitesine pek özen göstermeden bu yatırımların şişmesine izin verebilirler. Bir mali kriz veya olumsuz gelişme ortaya çıktığında, işte bu harcamalar budanacaktır. İşte, iktisadi ve mali reformların güçlü olmaması nedeniyledir ki, kamu harcamalarının aşırı olarak azaltılması örnekleri de vardır.

Eğer mali açıklar nedeniyle kamu harcamalarının azaltılması zorunlu ise, harcama kısıtlaması keyfi olmamalıdır, çünkü harcamaların bileşimi önemlidir. Hükümetlerin tüm harcamalarda aynı oranda indirmeye gitmekten veya sadece araç ve gereç gibi kalemleri indirmekten kaçınması gerekir. Harcamalarda keyfi kısıtlamalar veya azaltmalar, kamu sektörü hizmet sunumlarındaki verimliliği azaltan ve bozucu etkiler yaratır. Bunun tersine, ideal çözüm veya politika; düşük verimli hizmet sunum alanlarını teşhis etmek ve bunları tamamen iptal etmektir. İç ve dış yatırımları olumlu olarak etkileyen harcama alanları da teşvik edilmeli, korunmalı ve bunların devamları sağlanmalıdır. Ulaşım, telekomünikasyon, elektrik, su gibi iktisadi altyapı ve sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi sosyal nitelikteki hizmetler bu türdendir.

Bunlara karşın IMF ise, dikkatini 1980'lerin ortalarına kadar kamu harcamalarının genel tavan miktarı ve düzeyi üzerinde yoğunlaştırmıştır (Killick.1995.24). Öte yandan IMF, yolsuzluklar ve kamu dairelerinde mali saydamlığın olmamasına ilişkin eleştirilerin yükselmesinin sonucu olarak, (Alesina.1996.404) bütçe kesintilerinin kamu sektöründeki yansımaları konularına eğilmiştir. Fon'un son zamanlardaki ilgi ve inceleme alanları, toplam harcamalardan yapılan kesinti miktarları kadar, alınan bütçesel kararların kalitesi olmuştur (Killick.1995.24).

Doğaldır ki hükümetlerin yapması gereken şey; kamu harcama birimleri arasında devamlı ve geniş çaplı bir kıyaslama anlayışının sağlanmasıdır. Mamafih, son tahlilde ve uygulamada, kamu harcama birimleri arasında böylesine bir kıyaslama ve rekabetin, temelde gerekli olan iktisadi rasyonelite ile siyasal olarak destek sayesinde ortaya çıkacağı söylenebilir.

Bazı araştırmalar; toplam kamu harcama-

ları azaltıldığı durumlarda hükümetlerin nasıl bir tutum içinde olduğuna ilişkin örnekleri incelemiştir. Çoğunluğunu Latin Amerika devletlerinin oluşturduğu 24 ülkeyi içeren bir araştırmada çeşitli harcamaların değişme oranları ve elastikiyetleri incelenmiştir (Hicks.1991):

	Değişim Oranı	Elastikiyet
Toplam harcamalar	-16.8	1.00
Genel kamu hizmetleri	- 9.2	0.53
Savunma	- 6.3	0.38
Sosyal hizmetler	-11.3	0.66
Prodüktif hizmetler	-18.7	1.08
Altyapı	-25.4	1.47
Diğer (faizler dahil)	- 1.4	0.08

Elastikiyeti (1)'den düşük olanlar, harcamaların azalması sırasında görece olarak korunması istenilen hizmetlerdir. Tersine, elastikiyeti (1) den fazla olanlar ise, bu politikadan aşırı derecede etkilenilebilir hizmetlerdir. Görüleceği üzere, en çok korunması veya diğer deyimle en az etkilenmesi istenenler ise "diğer" harcamalardır, çünkü bunlar kamu borçları faiz ödemelerini içermektedirler. Bunlar ülkemizdeki bütçe mevzuat ve uygulanmasında "tahdidi" ödenekler dediğimiz gruba dahildirler. Savunma ve genel kamu hizmetleri ikinci en çok korunan grubu oluşturmaktadır. Bunlardan sonra eğitim ve sağlığı içeren sosyal hizmetler gelmektedir. En çok etkilenen hizmetler ise prodüktif (üretken) hizmetler ve özellikle yatırım gibi iktisadi nitelikteki hizmetlerdir. Buradan da, cari harcamaların yatırım harcamalarına kıyasla daha fazla himaye edildiği anlaşılmaktadır. Yani; yöneticiler için önce kısılabilecek olanlar yatırım harcamaları olup, ondan sonra da bakıma ilişkin ve cari hizmetler gelmektedir (Killick.1995.24).

Öte yandan sosyal nitelikteki harcamaları indirmek, fakir ve düşük gelirli insanları yüksek gelirli insanlara kıyasla daha fazla olumsuz etkiler (Ray.1998.693). Yalnız sosyal nitelikteki harcamaların düşük gelirli insanları daha fazla olumsuz etkilemesi savını daha dikkatli yorumlamak ihtiyacının duyulabileceği unutulmamalıdır. Bu tür harcamalardan, düşük gelirlerin varsayıldığı gibi zaten pek yararlanmadığı durumlar da olabilir. Öyleyse, sosyal hizmetlerin ve harcamaların alt dağılımını bilmek gerekir ve bunların öngörü-

Hükümetlerin yapması gereken şey; kamu harcama birimleri arasında devamlı ve geniş çaplı bir kıyaslama anlayışının sağlanmasıdır.

len kesimlere pek ulaşmadan tüketilmesi söz konusu olabilir.

Yukarıdaki muhtemel ve öngörülmeven olumsuz varsayımlar ve durumlar altında eğitim ve sağlık hizmetlerinin iktisadi gelişmeye etkileri, bu hizmetlerin bileşimine ve verimliliğine bağlı olarak değişebilir. Özellikle ilk, orta ve yüksek eğitimin topluma yararları farklıdır. Eğitim hizmetlerinin bileşimi ve düzeyinin hem gelişme hem de gelir dağılımı üzerinde etkileri vardır. Buna ilaveten, eğitimin veri olan bileşim tarzının, her eğitimin kendi içinde kalitesi ve tüm harcamaların iktisadi etkinliği üzerinde de önemli yansımaları söz konusudur.

Sağlık hizmet ve harcamalarının kötü bileşimi ve dağılımı da önemli olumsuz etkilerle yol açabilir. Çünkü, genelde, tüm ülkelerde sağlık harcamalarının takriben üçte ikisi hastanede tedavi hizmetlerine ayrılmaktadır. Bu harcamalar ise çoğunlukla kentsel yerleşim alanları ile sınırlı bulunmakta, bu da geniş ve yoğun düşük gelirli yerleşim alanlarına olan katkıları azaltıcı bir sonucu ister istemez doğurmaktadır. Bu da çağdaş tıp bilimi dışı müdahale ve tedavi uygulamalarının yaygınlaşması sonucunu hazırlamaktadır. Türkiye'de sektörler itibarıyla kamu sabit sermaye yatırımları içinde sağlık hizmetinin payı 1996-2000 arasında yüzde 3.3-4.7 oranlarında gerçekleşmiştir. (Maliye Bakanlığı.2000.ve DPT.2000)

En ciddi harcama kısıtlamaları, aynı zamanda, kamu iktisadi hizmetlerinde ve yatırım harcamalarında görülmektedir. Bilinmektedir ki, yatırımlar GOÜ'de iktisadi gelişmenin en belirleyici göstergesidir.

Tüm bu etkiler ve özellikler göz önünde bulundurularak, kamu yatırım harcamalarının daha az kısıtlanması gereği ortaya çıkmaktadır. Mali açığı veya bütçe açığını azaltmanın geriye kalan çözüm yolu, eğer mutlaka gerekiyorsa, cari harcamaların daha fazla kısıtlamaya tabi tutulması ve vergi gelirlerinde daha büyük artışların sağlanmasıdır.

4) Bütçe Gelirlerinin Arttırılması

Bazı yöneticiler, sürdürülemez bir mali açık ve daha fazla kısıtlanamaz bir kamu harcaması bileşimi bulunan ortamlarda, vergi gelirlerinin arttırılması dışında diğer çareler ararlar. Bu çareler, borçlanmak ve para basmaktır. Borçlanma durumunda, temel sorun, vergi alınacak ilave iktisadi faaliyetlerin veya

vergi konusu olabilecek alanların bulunmamasıdır. Artan borçlanmanın ve kısıtlı vergi matrahının bir araya gelmesi, potansiyel borç alabilme kapasitesini veya imkanını azaltır. Zira, yönetimin kredi değerliliğinin, vergi gelirinin yükseltilebilmesi kaabiliyetine dayandığına inanılır. Türkiye'de konsolide bütçe gelirleri içindeki payları (1989-1999) yılları itibarıyla; vergi gelirleri yüzde 82-78, gelir üzerinden alınan vergiler yüzde 43-34 oranındadır (Gelirler Genel Müdürlüğü.2000.36)

GOÜ'de enflasyon vergilemesi yoluyla bazı kaynaklar elde edilmesi her zaman mümkündür. Dar ölçülerde de olsa, bu kaynaklar, yönetimin elindeki diğer gelir kaynaklarına bir ilave niteliğindedir. Para basmaya sık sık başvurulması ise, hükümetin yönetebileceği toplam kaynakların genişlemesine pek imkan vermez. Çünkü enflasyonist bir durum ortaya çıkar, ve bu da enflasyon vergisi oranının yüksek olmasına yol açar, vergi matrahını daraltır ve sonuçta vergi gelirleri düşer. Vergi matrahının düşmesi veya küçülmesi ise, firmaların daha az vergi yükü olan alanlara yönelmesinin ve vergi toplama gecikmelerinin bir sonucudur.

Kamu harcamalarının iç borçlanma ve para basma yoluyla finansmanı, uzun süre iyi bir yöntem olarak değerlendirilmiştir. Elbette ki buradaki varsayım, mevcut olan vergi sisteminin iyi çalıştığıdır. Bu durumda bu araçlar sadece belli sınırları aşmaması halinde onaylanmıştır. Yine de vergi gelirlerinin canlandırılmasının sınırlı olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü bu sınırların ötesinde bazı tereddüt ve olumsuzlukların ortaya çıkması doğaldır.

Dış yardıma bir kamu geliri kaynağı olarak başvurulması ve dayanılmasının, yardım harcama ve ödemelerinin yüksek derecede belirsiz, oynak ve değişir olması nedeniyle sakıncalar taşıdığı unutulmamalıdır. Dahası, dış kredi ödemelerinin bu istikrarsızlığı, vergi gelirlerindeki istikrarsızlıktan da bağımsızdır. Bu nedenle, bu yardım akışlarının, eğitim ve sağlık gibi geniş çapta ve hep tekrarlayan kamu harcamalarının finansman kaynağı olarak telakki edilmesi pek yerinde değildir. Bu durumda harcamaların kaderi veya finansmanı, bütçenin kendi gelirlerinin arttırılması esasıyla bağlantılıdır.

Yukarıdaki anlamıyla bütçe gelirleri; dış yardım veya yer altı suları harcı gibi "pasif" bir gelir elde etme yönteminden çok, efektif

Artan borçlanmanın ve kısıtlı vergi matrahının bir araya gelmesi, potansiyel borç alabilme kapasitesini veya imkanını azaltır.

yurtiçi vergilerin tahsilinin "aktif" örgütlenmesi gibi, kazanılmış gelirlere dayalı olmalıdır. Bu da yönetimin mali ve politik gücünün bir göstergesidir ve hükümetin egemenliğini ne ölçüde etkin olarak kullanabildiğini ve vatandaşların taleplerine ne ölçüde cevap verebildiğini gösterir. Yurtiçi vergilemenin yüksekliği veya artışı, iktidarın meşruiyetinin gerçek test alanıdır. (Erdoğan.2000) Bu yetkinin ve meşruiyetin somut uygulama alanı da gelir elde eden herkesin yatay ve dikey iktidar ve adalet ilkeleri çerçevesinde vergilendirilmesidir.

Öte yandan, kamu harcamalarının finansmanında bir başka ilave gelir kaynağının mal ve hizmet fiyatlandırması olduğu ileri sürülmektedir. Fiyatlandırma uygulamasının ve anlayışının son on yıllarda gittikçe yaygınlaşmasına karşın, altyapı yatırım hizmetleri ve harcamalar, tümüyle kullanıcı harçları veya fiyatlandırma yolu ile finansmanı temeline dayandırılmaz (Swaroop.1994). Ayrıca; sağlık, eğitim ve diğer sosyal hizmetlerin gerçekten fakir kimselere olumlu etki yapacak şekilde yeniden düzenlenmesi halinde, bu devamlı hizmetlerin genişletilmesine yönelik kamu harcamalarının arttırılmasına ilişkin haklı nedenleri ortaya koymak, gerekirse olağanüstü vergileme ile finansmanını sağlamak gerekir. Bu sorunun en iyi şekilde çözülebilmesi için, vergilemenin gelir arttırma gibi bir amacının göz önünde bulundurulması yanında, bazı önemli kısıtların ve gelir amacına ulaşılması sürecini gerçekleştirecek öğelerin göz önünde bulundurulması gerekir:

1) Birincisi; vergilendirme sürecinde, iktidarın meşruiyeti yaygınlaştırılmalı ve küçümsememelidir (Insel, 1997). Bunun sağlanmasının yollarından en önemlisi, vergi yükünün



dağılımında eşitliğe dikkat edilmesidir, ki bu da, aynı özellikte olanlar arasında yatay eşitlik, farklı özellikte olanlar arasında ise dikey eşitlik ilkelerinin uygulanması demektir. Bu ikisinden daha çok tartışmalı olanı, dikey eşitlik ilkesidir.

2) İkincisi; iktisadi verimlilik. Gelir arttırma yöntemleri, tüketim ve üretime ilişkin davranışlarda teşvik edici olmalıdır. Bunun istisnası, vergilerin tütün ve alkol gibi maddelerin kullanımını azaltıcı veya cezalandırıcı nitelikte olmasıdır. Diğer istisnalar, kirleticiler gibi olumsuz dışsallıkları azaltıcı yönde etki yapan vergilerdir:

3) Üçüncüsü; vergiden yönetiminin kolaylaştırıcı olmasıdır. Bu da vergi toplamanın maliyeti yükünün en aza indirilmesi, vergi mükellefi açısından belirsizliklerin azaltılması ve yolsuzluk veya rüşvet yoluyla vergi kayıp ve kaçaklarını sağlayacak şartların ortadan kaldırılmasıdır.

Gelişmiş ülkelerde özellikle 20. yüzyılda refah devleti anlayışı oluşturulmuştur, bu da doğrudan kişisel vergilemenin yapılması, toplumsal risklerin ve zararların aynı ortak zemine ve finansmana dayandırılması ile mümkün olmuştur. GOÜ'lerde benzer özelliklerin olabilmesi için bu hususları sabırla gerçekleştirme ve yansıtma çabaları vardır. Bu ülkelerde, uzun dönemde, aynı tür sosyal sözleşmenin ve refah devletinin oluşturulması mümkündür.

Yönetimsel güçlükler bir tarafa bırakılırsa, GOÜ'lerde özel şirketlerin ve firmaların etkili şekilde vergilendirilmesine karşı işverenlerce siyasal bir direnişin ortaya çıkması mümkün ve kaçınılmazdır. (Bulutluoğlu.1971.78) Özellikle artan küreselleşme bu ihtimali ve vergiye ilişkin kaçınma, kaçırma ve uluslararası mali işlemler yoluyla avantajlar elde etme olanaklarını ulus devletler aleyhine daha da arttırmıştır.

5) Sonuçlandırıcı Özet

Mali krizler, sadece istikrarı sağlayacak ölçüler ve politikalar açısından değil, aynı zamanda, yapısal uyum da denilen serbestleştirme (liberalizasyon) ölçüleri ve politikaları olarak da ele alınmıştır. İstikrar ve serbestleştirme ölçü ve politikalarının bir arada ele alınması, krizden kurtulmak anlamında istikrarı sağlama amacını daha karmaşık, ağırlaştırıcı ve abartılı bir hale dönüştürmüştür. Çünkü, özellikle ticari ve mali serbestleştirme

İstikrar ve serbestleştirme ölçü ve politikalarının bir arada ele alınması, krizden kurtulmak anlamında istikrarı sağlama amacını daha karmaşık, ağırlaştırıcı ve abartılı bir hale dönüştürmüştür.

ölçü ve uygulamalarının pek çoğu mali açığı arttırmakta ve genişletmektedir. Bu nedenle bütçenin harcamaları açısından faiz ödemeleri artmakta ve sürüp gitmektedir. Bütçenin gelirleri açısından da, özellikle ticaret üzerinden alınan vergiler azalmaktadır. Tersine, bazı serbestleştirme ölçü ve politikaları, zarar eden kamu teşebbüslerine yapılan yardımların kısılması nedeniyle, mali açığın azalması sonucunu vermektedir.

Görüleceği üzere, uygulanacak iktisadi reformların yapıcı sonuçları olabileceği gibi, çok yıkıcı ve hiç öngörülemeyen iktisadi etkilerinin ortaya çıkması da mümkündür.

Refah iktisadi ve politik ekonomi analizleri birbirini tamamlayan görüş açılarına sahiptir. Bu nedenle, bunların her biri her ülkede uygulanacak reform sürecinin "kritik yolu" nun planlanmasına katkıda bulunabilirler.

Mali kriz dönemlerinde temel kamu hizmetlerinin, yoğun kamu harcama indirimlerine konu olması, ülkenin düşük gelirli üyelerinde güçlü olumsuz etkiler yaratır. Bu da bir anlamda, "zenginlerin hovardalıklarının fakirlere ödettirilmesi" olarak yorumlanır. Bu nedenle, ekonominin reforma tabii tutulduğu dönemlerde, fakirlere kamu sosyal hizmetlerinin sunulmasının devamını gerekli kılmaktadır. Yani, kamu hizmet ve harcamaları sürdürülebilir düzeyde tutularak, sosyal harcamaların görece olarak korunması gerekir. Bu yolla düşük gelirli bu tür mali dalgalanmalardan daha az etkilenmiş olurlar, çünkü bunlar zaten mevcut kamu sosyal harcamaları yapısından gerçekten ve nadiren pek az yararlanırlar.

Yine, GOÜ'de şiddetli azaltılma konusu olan kamu harcama unsurları, iktisadi hizmetler ve yatırım harcamaları alanında görülmektedir. Bu da, gelecekte elde edilecek faydaların, yatırım harcamalarının kısılması nedeniyle ertelenmesi anlamına gelir.

Belirtildiği üzere, iç borçlanma, para basma ve dış yardım alma yoluyla kamu harcamalarının finansmanının sınırları vardır. İlave finansman, ancak vergileme gelirlerinin artışı ile mümkündür. Burada akla gelen soru, ilave vergilemenin mümkün olup olmadığı, mümkün ise bunun sınırlarının ne olduğudur? Bu noktada önemli olan, vergi gelirleri yükseldiğinde, vergi yükünün yarattığı dağılım eşitsizliğinin vergi ödeyicileri tarafından hoşgörülebilir düzeyde olması veya bunların bu konuda tatmin olmalarıdır. Bu bağlamda; vergi idaresinin kolay, öngörülerin gerçekleştirilebilir, vergi toplama maliyetlerinin toplanan gelirlere oranla mümkün olduğunca düşük, yatay ve dikey eşitliği sağlayıcı ve vergi konu ve matrahları geniş olmalıdır.

KAYNAKÇA :

1. Alesina, Alberto ve Perotti, Roberto (1996): "Fiscal discipline and the budget process" American Economic Review, Vol. 86/2
2. Başkaya, Fikret (1999): Küreselleşme mi-Emperyalizm mi? Piyasacı Efsanenin Çöküşü (Ankara. Ütopya Yay.)
3. Brenner, Robert (1999): "Dünya kapitalizminin derinleşen krizi: neo-liberalizmden depresyona" Özgür Üniversite Forumu sayı 6, Ocak-Şubat-Mart.
4. Bulutoğlu, Kenan (1971): Kamu Ekonomisine Giriş (İstanbul.Sermet Mat.)
- 5.Corden, W.M. (1991): "Macroeconomic policy and growth : some lessons of experience" Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990 (Washington. D.C, World Bank)
6. DPT (2000): Temel Ekonomik Göstergeler (Eylül)
- 7.Erdoğan, M.Mustafa (2000): "Devletlerin kalkınmacı kapasiteleri: Kuramsal bir yaklaşım" İktisat Dergisi Ağustos/404
- 8.Fry, M.J. (1997) : "In favour of financial liberalization" Economic Journal Vol.107/442
- 9.Gelirler Genel Müdürlüğü (2000): Vergi İstatistikleri (1996-1999)
- 10.Giovanni, A. ve De Melo, M. (1993): " Government revenue from financial repression" American Economic Review Vol. 83/4
- 11.Hicks, N.L. (1991): "Expenditure reductions in developing countries revisited" Journal of International Development Vol.3/1
- 12.Insel, Ahmet (1997): "Vergi ve siyasal meşruiyet" Yeni Yüzyıl G. 21.12.1997
- 13.Killick, T.(1995): IMF Programmes in Developing Countries . Design and Impact (London. Routledge)
- 14.Maliye Bakanlığı (2000): Yıllık Ekonomik Rapor
15. Ongun, M. Tüba Nihat (1999):" İstikrar ve yapısal uyum: temel kavramlar ve metodoloji" Türk-İş Yıllığı/1999 2.cilt
- 16.Pinheiro, A.C. ve Schneider, B.R. (1995): " The fiscal impact of privatization in Latin America" Journal of Development Studies Vol. 35/5
- 17.Ray, D. (1998): Development Economics (N.J. Princeton Uni. Press)
- 18.Rodrik, D. (1996): "Understanding economic policy reform" Journal of Economic Literature Vol. 34/1
- 19.Swaroop, V. (1994) : " The public finance of infrastructure: issues and options" World Development Vol. 22/12
- 20.Yaffe, David (1999): "Kriz: kapitalizmin çıkmaz sokağı" Yeni Üniversite Forumu sayı 6, Ocak-Şubat-Mart.

Mali kriz dönemlerinde temel kamu hizmetlerinin, yoğun kamu harcama indirimlerine konu olması, ülkenin düşük gelirli üyelerinde güçlü olumsuz etkiler yaratır.

2001 Bütçe Kanun Tasarısının Hukuki ve Mali İçerik Analizi

1- Giriş

Bilindiği gibi, her yıl bütçe kanun tasarısıyla beraber Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan ayrı bir kitap halinde yasama organına bir bütçe gerekçesi sunulur. Üzülerek ifade etmeliyiz ki, bütçe tartışmaları gerek Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ve Meclis Genel Kurulu'nda, gerekse medyada çoğu kez bütçenin iktisadi analizi üzerinde yoğunlaşmakta ve dolayısıyla bütçenin hukuki ve mali içerik analizi göz ardı edilmektedir. Bu, büyük ölçüde tasarı metinlerinin anlaşılmasının güçlüğünden kaynaklanmaktadır. Çünkü metne konu olan hususlar, uygulamayı ve sorunları yakından tanıyan uzman konumunda bulunan bürokratlar tarafından kaleme alınmaktadır. Dolayısıyla metinlerin sağlıklı bir değerlendirilmesinin yapılabilmesi asgari bir uzmanlık bilgisi gerektirmektedir. Bunu kolaylaştıracak araçlar ise ilgili komisyon uzmanları ve Meclis adına denetim yapmakla görevlendirilmiş olan Sayıştay'ın Meclis'e sunacağı raporlardır. Söz konusu uzmanların katkıları sağlandığında ve söz konusu raporların sayısı arttığında ve niteliği zenginleştiğinde, bütçenin hukuki ve mali içerik analizi rahatlıkla yapılabilecek ve Meclis'teki bütçe görüşmeleri sayısal büyüklüklerin analizinin ötesine taşınabilecektir. Bu tür analizler yapıldığında, Meclis gerçek anlamda bütçe gündemine hakim olabilecektir. Gerçi Meclis'te bu tür analizler ve tartışmalar hiç de yapılmıyor değil. Zaman zaman bazı yıllarda bütçe görüşmelerinde bu tür çabalara rastlanılmaktadır. Ancak bu tür analizlerin yapıldığı görüşmelerde tartışma, o yılki tasarının yeni maddeleriyle sınırlı kalmaktadır. Aslında doğru yaklaşım, tasarı metninin bir bütün olarak ele alınıp değerlendirilmesinin yapılmasıdır. Aşağıda 2001 yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın değerlendirilmesinde bu tür bir yaklaşım benimsenmiştir¹.

2-Önceki Tasarılarından "2001 Tasarısına" Taşınan Maddeler Üzerine²

Bu maddelerden bir kısmı yasa tekniği gereği yasa metninde olması gereken maddeler

dir. Bunlarla ilgili bir değerlendirme yapmanın bir anlamı yoktur. Dolayısıyla değerlendirme bunların dışında kalanlarla sınırlı olacaktır. Söz konusu maddelerin çoğunluğu hem içerik itibarıyla hem de ifade ediliş tarzıyla aynıdır. Bir kısmı ise, uygulama sonuçları dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir.

● Ayrıntılı Harcama Programları ve Ödeneklerin Kullanımını Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 5)

Söz konusu maddenin son paragrafında şöyle denilmekte: "İdareler bütçelerinde yer alan ödenekleri belirlenecek ilkeler ve serbest bırakma oranları ve ayrıntılı harcama programları (ayrıntılı harcama programları kelimesi 98 tasarısıyla eklenmiştir) dahilinde, Kalkınma Planı ve Yıllık Programda öngörülen hedefleri ve hizmet önceliklerini göz önünde bulundurarak tasarruf anlayışı içinde kullanmakla yükümlüdürler."

Bu son paragraf her yıl ilgili maddede yer almaktadır. Ancak Meclis, 1998 yılı sonuna kadar bu düzenlemenin uygulama sonuçları hakkında Kanun hükmüne rağmen bilgi edinememiştir. Bu tür bilgilerin yer alması gereken Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimleri (GUB) o tarihe kadar bu tür bilgilendirmeyi sağlayamamıştır³. Sağlıklı bir bilgilendirme, 1998 yılı sonlarında görüşülen 1997 Yılı Kesinhesap Kanun Tasarısı (KHKT)'na ilişkin olarak hazırlanan Sayıştay GUB ve ekli raporları sayesinde mümkün olabilmektedir. Gerek GUB gerekse ekli "Hazine İşlemleri Raporu" ve "Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu" hizmet üretiminde hedeflere ulaşım ulaşılamadığını ve hedeflerden sapma varsa nedenlerini öğrenmekte son derece faydalı bilgiler sunmaktadır. İlgili raporlarda, "bütçe hizmet gerçeklerinin" genelde faaliyet proje düzeyinde hazırlanmadığı ve hizmetlere ait fiziki hedefleri belirlemediği, "gider izahnamelerinin" ise faaliyet - projelere ait hedeflerin fiziki gerçekleştirme durumlarını göstermediği ortaya konmaktadır.

Benzer tespitler, 1998 ve 1999 yılı KHKT'na ilişkin olarak hazırlanan Sayıştay

Aziz Konukman*

- 1 Bu girişimimiz yeni değildir. Benzer bir çabaya O. Oyan'la birlikte kaleme aldığımız bir başka ortak çalışmada girilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Konukman, Oyan (1998).
- 2 Tasarı'ya Plan ve Bütçe Komisyonu'nun yeni bir madde eklenmesi söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla Tasarı'nın madde numaraları değişmemiştir. Tasarı yazının yazıldığı tarihte henüz yasalaşmadığı için Kanun'a gönderme yapılamamıştır. Tasarı'da ve Komisyon'da kabul edilen metinde yer alan maddeler ve gerekçeleri için bkz. TBMM (2000a:53-138).
- 3 Sayıştay GUB'nin yetersiz kaldığına ilişkin eleştiriler için bkz. Konukman, Oyan (1998:37) ve Konukman (2000:146-147).
- 4 Gerçi 1995 yılı ve 1996 yılı KHKT'na ilişkin olarak hazırlanan Hazine İşlemleri Raporları da doyurucu raporlardır. Ancak bu raporların Plan ve Bütçe Komisyonu KHKT raporunda özgün haliyle yer alması ilk kez 1997 yılı KHKT'nda olmuştur.

*Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniv., İ.İ.B.F., İkt. Böl. Öğr. Üyesi

GUB ve ekli raporlarda da yinelenmektedir. Söz konusu raporlarda, genel ve katma bütçeli idarelerin performans analizi faaliyet – proje bazında her bir kuruluş için "bütçe hizmet gerekçesi ile kesinhesap gider izahnamesinin hedefler ve gerçekleşen değerler açısından yeterlilik durumu tablosu" başlığı altında ayrıntılı bir şekilde yapılmakta ve sunulmaktadır. Analiz sonuçları, bütçelerin bütçe çağrılarına uygun olarak hazırlanmadığı ve yılı içinde ödeneye bağlanmış faaliyet – projelerin fiziki gerçekleştirmelerinin izlenmediğini açıkça göstermektedir. Şimdilik birkaç çarpıcı örnek vermekle yetinelim. 1997 yılı bütçesinde DPT 'ye ait "küreselleşme ve ekonomik entegrasyonun türk ekonomisi üzerine etkileri projesi", "bölgesel planlama projeleri" ve "temel sosyal araştırma projeleri", Maliye Bakanlığı'na ait "devlet bütçesi ve mali denetim geliştirme projesi" ve "devlet muhasebesi projesi" İçişleri Bakanlığı'na ait "sivil savunma ve seferberlik hizmetleri projesi", Ulaştırma Bakanlığı'na ait "enformasyon altyapısı master projesi" Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na ait "deprem araştırma hizmetleri projesi" ve Sağlık Bakanlığı'na ait "temel sağlık hizmetleri yatırımları projesi", "verem savaş hizmetleri yatırımları projesi" ve "tedavi hizmetleri yatırımları projesi" faaliyetleri bütçenin göze batan önemli hizmet kalemleridir. İlginçtir, ödenek ayrılan bu faaliyetlerin çoğuna bütçe hizmet gerekçesinde yer bile verilmemiştir. Ancak bu farklılık şekilsel düzeyde kalmıştır. Söz konusu projeler gerekçede yer almış olsun olmasın durum değişmemektedir. Çünkü söz konusu projelerin hiç birisi için 1997 hedefleri belirlenmemiş ve doğal olarak kesinhesap gider izahnamelerinde hedef ve fiziki gerçekleştirmeleri yer almamıştır. İşin ilginç tarafı, Sayıştay tarafından yapılan tespitlere ve eleştirilere rağmen bir sonraki bütçenin hazırlık çalışmalarında bunlar hükümetler tarafından dikkate alınmamıştır. Sayıştay'ın eleştirilerine rağmen gerekli düzeltmelerin yapılmayıp söz konusu projelerde hedef belirlememede ısrarcı olunması ve yılı içinde projelerin fiziki gerçekleştirmelerinin izlenilmemesi düşündürücüdür. Bırakınız mevcut projeleri, bu tutum bütçeye alınan yeni projeler de bile sürdürülmektedir. Örneğin 1999 yılı bütçesinde "kayıt dışı ekonominin ölçülmesi projesi" başlıklı yeni bir

projeye yer verilmekte ve ödenek tahsis edilmektedir. Ancak bu yeni projeye ne bütçe hizmet gerekçesinde yer verilmekte ne de bu proje için 1998 yılına ait bir hedef belirlenmektedir. Keza aynı şekilde, kesinhesap gider izahnamesinde söz konusu projenin hedef ve fiziki gerçekleştirme durumu tespit edilememektedir. Yeni projelere bir başka çarpıcı örnek Bayındırlık Bakanlığı'na aittir. "Kamu binalarının depreme karşı tespiti-rehabilitasyonu projesi" için ödenek tahsis edilmesine rağmen, bu proje bir çok yeni projeye aynı akibeti paylaşmaktadır.

Deprem yaralarını sarmakta olan bir toplum deprem risklerini azaltmaya çalışan projelerin akibetini bilemiyor ve tartışmıyorsa, bu tartışmaların yolunu açacak bütçe süreçlerinin oluşumunu sağlayacak ve bütçe sürecinde Meclis'in etkinliğini artıracak projeler (yukarıda sözünü ettiğimiz Maliye Bakanlığı'na ait bütçe sürecinde mali saydamlığı sağlamaya yönelik projeler) bizzat bütçenin kendisi tarafından ciddiye alınmıyorsa, ödeneklerin kullanımını düzenleyen bir maddede Bütçe tasarılarında yer verilmesi şekilsel bir çaba olmaktan öteye gidemeyecektir. Ayrıca, bu uygulama sonuçları göstermektedir ki ortada hizmetlere ait fiziki hedefler bulunmadığı ve buna bağlı ödenek tahsisleri yapılmadığı için ödeneklerin Kalkınma Planı ve Yıllık Programda öngörülen hedefler ve hizmet öncelikleri dikkate alınarak kullanımı zaten mümkün olamamaktadır. Dolayısıyla, düzenlenmenin idareleri "ödenekleri tasarruflu kullanmayla yükümlü tutma" önerisi havada kalmakta ve bir uygulama önerisine dönüşmemektedir.

İlginçtir, bazı yıllarda tasarruf yapılıyor izlenimi vermek amacıyla kesintili ödenek uygulamasına gidilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu'nda verilen bir önergeyle Tasarının ilgili maddesine kesintili bütçe uygulamasına izin veren bir bend eklenerek bu yol açılmaktadır. Hizmet hedefleri ve gerçekleştirme durumları belirlenmediği sürece, bazı idarelerin bazı hizmet ödeneklerinde kesintiye gidilmesi amaçlanan gerçek tasarrufu sağlayamaz.

Uygulama sonuçlarından bir ders çıkarmadan bu düzenlemenin her yılki tasarıda aynen yer alması, var olan sorunların ertesi yıla taşınmasından başka bir anlama gelmemektedir.

Ortada hizmetlere ait fiziki hedefler bulunmadığı ve buna bağlı ödenek tahsisleri yapılmadığı için ödeneklerin Kalkınma Planı ve Yıllık Programda öngörülen hedefler ve hizmet öncelikleri dikkate alınarak kullanımı zaten mümkün olamamaktadır.

● **Kamu Kuruluşlarının Gelir ve Giderlerinin İzlenmesini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 6)**

Söz konusu maddenin son paragrafında şöyle denilmekte:

"Maliye Bakanı madde kapsamına giren kurum ve kuruluşlardan, her türlü mali işlemleriyle ilgili bilgi, belge ve hesap durumlarını almaya; bu belge ve hesap durumları ile borçlanma ve borç ödeme imkanları üzerinde inceleme yaptırmaya, programlarına uygun harcama yapmayan, bilgi, belge ve hesap durumları ibraz etmeyen idare, kurum ve kuruluşların bütçe ödenekleriyle ilgili gerekli önlemleri almaya, bu maksatla gerektiğinde ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan önlemlerin uygulanmasını istemeye yetkilidir. "

Madde kapsamına giren Kuruluşlar; Genel Bütçeye Dahil Daireler, Katma Bütçeli İdareler, Döner Sermayeli kuruluşlar, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, belediyeler, belediyelere bağlı kuruluşlar, özel idareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile benzeri kuruluşlar, fonlar ve fonlara tasarruf eden kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.

Bilindiği üzere, bütçelerimizin kapsamı çok dardır. Bunun sonucu olarak kamu kaynaklarının ancak çok küçük bir kısmı Meclis'in onayı ile kullanılmakta ve daha sonra da Meclis adına denetlenmektedir. Geriye Meclis denetimi dışına çıkarılmış dolaysız ve dolaylı çok geniş bir kamusal harcama alanı kalmaktadır⁵.

Bu düzenleme, Maliye Bakanı'na bütçe dışı dolaysız harcamalarla tüzel kişiliği parçalanmış olan devletin faaliyetlerinin finansal sonuçları hakkında önemli bir bilgi kaynağına ulaşma olanağı vermektedir. Ancak bugüne kadar bütçe dışı dolaysız ve dolaylı tüm kamusal harcamaların kapsandığı bir konsolide kamu kesimi dengesinin oluşturulamamış olması, bu fırsatın iyi değerlendirilemediğini göstermektedir. Bu konuda ciddi bir boşluk bulunmaktadır. Çünkü gerek DPT tarafından hesaplanan ve yıllık programlarda verilen "Kamu Kesimi Genel Dengesi" gerekse IMF'ye verilen Niyet Mektubu'nda tanımlanan ve DPT'ninkinden daha kapsamlı olan "Konsolide Kamu Sektörü" tüm kamusal alanların kapsandığı konsolide kamu kesimi genel dengesini kavrayabilmekten bir hayli uzak kalmaktadır.

Böyle bir dengenin oluşturulması, kısmi de olsa mali saydamlığın sağlanmasında önemli bir katkı olacaktır. Bu düzenlemenin etkin olması isteniliyorsa, mutlaka Maliye Bakanı'na edindiği bilgileri değerlendirerek konsolide kamu kesimi genel dengesini oluşturma (bunu raporlarla destekleyerek) ve Meclis'in bilgisine sunma görevi verilmeli ve söz konusu madde bu doğrultuda yeniden düzenlenmelidir.

● **Gerektiğinde Kullanılabilecek Ödenekleri Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 8).**

"Aktarma" başlığı altındaki tamamlayıcı nitelikteki madde ile birlikte bu maddede, yedek ödenekler ve ödenekler arası aktarma yapılabilmesine ilişkin hususlar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir⁶.

Yedek ödenekler temelde "Genel Yedek" ve "Yatırımları Hızlandırma" ödeneğinden oluşmaktadır. Bunların dışında da yedek ödenek niteliğinde ödenekler mevcuttur. Personel Yedeği, İhbar ve Kıdem Tazminatlarını Karşılama Ödeneği bu türden ödeneklerdir.

Birbirini tamamlayıcı bu iki düzenlemeyle, Maliye Bakanı'na başka ödeneklerden yedek ödeneğe aktarma yapmak yoluyla yedek ödenekleri yıl içerisinde arttırma yetkisi verilmektedir. Bunlardan en önemlisi 1995 yılı bütçesi'ne kadar uygulanan ve bu tarihten itibaren önce madde metninden çıkartılan (1996), daha sonra 1997 ve onu takip eden yıllarda daha dar kapsamda düzenlenmiş olan bir aktarma maddesidir. 1995 yılına kadarki uygulamada, Maliye Bakanı'na faiz ödenekleri de dahil olmak üzere bütçe harcamalarının yüzde 60-70'ini oluşturan transfer harcaması türündeki harcama kalemlerinden Yedek ödeneğe, buradan da herhangi bir ödeneğe aktarma yetkisi verilmiştir. Böylece geçmişte harcama kalemlerinin ödeneklerinin genişletilmesi her zaman mümkün olmuştur⁷. Bu imkan bugün de mevcuttur. Ancak aktarılabilecek ödenek boyutu biraz daralmıştır. Çünkü, 1997 ve onu takip eden yılların bütçelerinde faiz ödeklerinden aktarma yapma olanağı kaldırılmıştır. Bu olumlu bir gelişmedir. Ancak Genel Yedeğe başka harcama kalemlerinden aktarma mekanizmaları bütçe metinlerinde varlığını koruduğu sürece, bütçe disiplininin sağlanabilmesi pek

5 Bu alanların sınıflandırılması ve ayrıntılı bir analizi için bkz. DPT (2000a:31-45).

6 Bu maddenin farklı bir açıdan eleştirisi için bkz. Konukman, Oyan (1998:38-40).

7 Yedek ödenek ve ödenekler arası aktarma uygulamalarının günümüze kadar gelişiminin bir değerlendirmesi için bkz. Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000:50-52).

mümkün görülmemektedir. Nitekim benzer nitelikli bir aktarma yetkisi halen bütçelerde yer almaktadır. Söz konusu yetki, "aktarma" başlığı altındaki 19. Madde'nin b) bendinde tanımlanmaktadır. Bu bende göre, Maliye Bakanı Kuruluş Bütçeleri'nin personel giderleri kalemindeki ödenekler ile Maliye Bakanlığı bütçesinin personel yedeğinden gerekli görülen tutarları Genel Yedeğe aktarmaya yetkilidir.

Bu ve diğer aktarma maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Meclis'in verdiği yetkinin sınırlarının ilgili bakan tarafından ne kadar aşılabileceği açıkça görülmektedir. Mali disiplini sağlamakla görevli bir Maliye Bakanının böyle bir ortamda bu görevin üstesinden gelebilmesi son derece güçtür.

"Kimin eli kimin cebinde" çağrışımı yapan bu aktarım mekanizmalarına sınırlı ölçülerde izin verilmeli ve yedek ödenek uygulaması amacına uygun olarak olağanüstü durumlarda başvurulabilecek bir ödenek türüne dönüştürülmelidir.

● Yatırım Harcamalarını Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 10)

Söz konusu maddenin a) bendinde, projeler kapsamındaki işlerin ihale edinebilmeleri için keşif bedelinin yüzde 10'u kadar ödenek bulundurma zorunluluğu getirilmekte, aksi halde ihale yapılamamaktadır. Bu durum uzun sürede bitirilmesi planlanan projelerin ihale edilmesinde olumsuz etki yaratmaktadır. Dolayısıyla, projelerinin ihale edilebilmesiyle ilgili bu koşul mutlaka değiştirilmelidir. Projeler termin planında belirtilen ilk yıl ödeneği sağlanmış ya da projenin planlanan toplam maliyetinin bitiş süresine oranı ile belirlenen ilk yıla ait ödeneği ayrılmış olma koşuluyla ihale edilebilmeli ve söz konusu maddenin a) bendi bu yönde değiştirilmelidir. İlginçtir, konunun uzmanlarının oluşturduğu 8. Plan çalışmaları çerçevesinde kamu yatırımlarıyla ilgili kurulan bir özel ihtisas komisyonu raporunda dile getirilen bu öneri göz ardı edilmiş ve geçmiş yılların sorunlu olan bu bendi 2001 Bütçe Tasarısı'na aynen taşınmıştır.⁸

Söz konusu maddenin b) bendinde ise Sillahlı Kuvvetlerin yatırımlarına bu şekilde vize zorunluğu kaldırılmaktadır. Silahlı Kuvvetler'in yatırımlarına bir şekilde bir istisna getirilmesi Tasarının 5. maddesindeki düzen-

lemeyle çelişmektedir. Çünkü, bütçeye dahil kuruluşlarının ödeneklerinin Kalkınma Planı ve Yıllık Programda öngörülen hedeflerle uyumlu olması gerekir. Silahlı Kuvvetler'in yatırım bütçesi ödeneğinin Kalkınma Planı ile bir bağ kurulmasının sadece kendisinin hazırladığı stratejik hedef planıyla ilişkilendirilmesi çağdaş plan-bütçe geleneğine aykırıdır⁹. Bu durum, yukarıda sözü edilen ihtisas komisyonunun "Proje Değerlendirmesi" adlı alt komisyon raporunda da eleştirilmektedir¹⁰. Düzenlemenin eleştirilere rağmen bu bendinde ısrarcı olunması düşündürücüdür.

Bilindiği üzere, DPT her yıl, yıl ortasına doğru yatırımcı kamu kuruluşlarına ilgili yılın yatırım programı hazırlama esaslarını bir genelge ile göndermektedir. Bu genelgenin ekinde "Yatırım Projesi Özet Bilgi Formu" yer almaktadır. Son yıllarda DPT'ye iletilen bu formlarda yer alan bilgilerin ayrıntılı bir analizinden de görüleceği üzere, yapılabirlik etütlerinin nitelik ve nicelik olarak ciddi gerileme gösterdiği, yatırım ödeneklerinin iyi etüdlere dayalı olmadığı ve zaman zaman yapılabirlik etüdü hazırlamak için gerekli olan sürenin projenin uygulamaya konulmasını geciktiren bir zaman kaybı olarak değerlendirdiği gözlenmektedir. Yapılabirlik etüdü hazırlama konusunda son yıllarda gözlemlenen bu isteksizlik ve yetersizlik sonucu projecilikte geline bu nokta, plan-proje pratiği açısından olumlu bir yer olmaktan bir hayli uzaktır.

Maalesef bu süreçte DTP'nin de sorumluluğu vardır. Nitekim, yukarıda sözü edilen özel ihtisas komisyonu raporunda bu eksiklik hissedilerek DTP'ye yeni misyonlar verilmesi önerilmektedir¹¹. Ayrıca ilk kez, söz konusu komisyonda gölge fiyatlarına (olması gereken denge fiyatları) dayanan proje yatırım ölçütlerinin kullanıldığı Proje Döngüsü Yönetimi Yaklaşımı önerilmekte ve projelerin ulusal ekonomi açısından değerlendirilmesinin önemine değinilmektedir. DTP'ye bu tür ulusal önerilerin analizlerin yapılabilmesi için gerekli ulusal parametrelerin hesaplanması ve her yıl güncelleştirilmesi görevi verilmektedir. İlginçtir bu önerilerin büyük bir çoğunluğu Hükümet tarafından da benimsenmiş olmalı ki, 8. Plan Taslağına ve oradan Plan metnine aynen yansıtılmıştır¹².

Plan-proje yaklaşımındaki bu ciddi değişikliklere rağmen, 8. Plan döneminin ilk yılı

8 Ayrıntılı bilgi için bkz. DPT (2000 b:5).

9 Söz konusu maddenin b) bendinin ayrıntılı bir eleştirisi için bkz. Konukman, Oyan (1998:40).

10 Bkz. DPT (2000 c:Alt komisyon üyelerinin "proje analizi, seçimi ve değerlendirilmesinde güçlü yanlarımız, eksikliklerimiz ve önerilerimiz" başlığını taşıyan tespitlerinin yer aldığı Ek-1).

11 Ayrıntılı bilgi için bkz. DPT (2000 b:90-91).

12 Plan'ın "Yatırım Politikaları" ve "Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik" bölümleri büyük ölçüde söz konusu komisyon raporuna dayanmaktadır. Bkz. DPT (2000d:31-33 ve 201-202).

olan 2001 yılının Bütçesinde bu yeni yaklaşımın izlerine rastlanılmaması ve

Taslağın yatırımlar maddesinde yeni bir düzenlemeye gidilmemesi Plan ve Yıllık Program'dan kopuk bütçe hazırlama sürecinin aynen devam ettiğini göstermektedir. Anlaşılan Plan-Program-Bütçe bağlantılarının kurulması, bir başka döneme kalmıştır.

● **Fonların Ödenek ve Gelirlerini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 32)**

Madde, bütçe kapsamına alınan fonların ödenek ve gelirleri ve kapsam dışında bırakılan fonlarla ilgili esasları düzenlemektedir. Aslında yapılan fonların bütçeleştirilmesi değil, biçimsel olarak fonları bütçe içerisinde gösterme ve "yasalarla tahsisli" gelirlerine el koymadır. Bir nevi bütçenin fonlaştırılması anlamına gelen bu uygulamayla sadece toplu ödenek aktarması yapılmakta ve gerçek anlamda bir bütçe masrafı gösterilmemektedir. Fonların maliye disiplininin uzak gelir ve harcama yöntemleri devam etmekte, adeta bu uygulamayla fonların yapısal bozuklukları bütçeye taşınmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, bozulan kamu maliyesi disiplini tümüyle taşınmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, bozulan kamu maliyesi disiplini tümüyle kontrolden çıkmaktadır. Ne yazık ki bu uygulama tüm eleştirilere rağmen, 2001 yılında da sürdürülmek istenmektedir¹³.

Bu sorunlu madde, 2000 Tasarısına Plan ve Bütçe Komisyonu'nda eklenen bir bend (e bendi) ile daha sorunlu hale getirilmiştir. Eklenen bende fonların bir kısmının tasfiyesi amaçlanmıştır. Ama ne yazık ki, öngörülen gerçek anlamda bir tasfiye değildir¹⁴. Eklenen bende "tasfiye edilen fonların her türlü gelirleri bütçe geliri addedilir ve tahsil edilmeye devam olunur...tasfiye edilen fonlarca yürütülen hizmetlerden, devamına ihtiyaç duyulanlar bütçeye konulacak ödenekle yürütülür."denilmektedir. Bu düzenleme maalesef bütçenin "gelirlerin belli giderlere tahsis edilmemesi"ilkesinin rafa kaldırılması anlamına gelmektedir. Böylece, hem hedeflenen tasfiye gerçekleşmemekte hem de önemli bir bütçe ilkesi ihlal edilmektedir.

Tasfiye edilen fonlarca yürütülen hizmetlerin devamına ihtiyaç duyulanlar varsa, bu hizmetler ilgili bütçe kuruluşunun bütçesinde ye-

ralır ve ödeneği vergi ortak havuzundan karşılanır. Ödeneklerin kullanım ve harcaması da böylece bütçe ilke ve usüllerine göre yapılır. Halbuki, eklenen bendte öngörülen bu değildir. Üstelik bu düzenlemeyle, hangi hizmetlerin devamına ihtiyaç duyulacağını belirlemesi ve uygulamanın düzenlenmesi Maliye Bakanlığı'na bırakılarak Meclis'in önemli bir yetkisi bir bakana devredilmiş olmaktadır. Keza aynı şekilde, ister kanun veya KHK dışında diğer mevzuatla isterse kanun veya KHK ile kurulmuş olsun fonların tasfiyesinde inisiyatif icraya verilmektedir. Gerçi, ikincisinde kanunla tasfiye olursa Meclis'in müdahale olanağı vardır. Ancak doğru olanı, Meclis'in tasfiyesine karar verilecek fonların neler olduğu konusunda bilgilendirilmesi ve bunların bir listesinin ilgili maddede yer almasıdır.

Maalesef, bu madde eklenen yeni bendiyle aynen 2001 Tasarısı'na taşınmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ilgili bend Maliye Bakanlığı'nın yetkili kılındığı hususların ayrıntılandırıldığı bir paragraf eklenerek genişletilmiştir. Eklenen paragraftan da anlaşılacağı üzere, devamına ihtiyaç duyulacak hizmetlerin ödenekleştirildiği ilgili kuruluş bütçesinden harcanması usülleri ilgili kuruluş ve Maliye Bakanlığı'nca müştereken hazırlanıp yürürlüğe konulacak esaslarla belirlenecektir. Bu esasların, bütçenin harcama usullerinden farklı olacağı açıktır. Üstelik bu usullerin ne olacağı Meclis'in bilgisine de sunulmamaktadır. Dolayısıyla, maddeye eklenen bendin taşıdığı sakıncaların görülmesi ilgili bende eklenen paragrafta daha somutlaşmıştır.

● **Devlet Borçlarının Yönetimini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 30)**

Maddenin e) bendinin gerekçesinde "devlet borçlarının uygulama sonuçlarının ilgili yıl kesinhesap cetveli ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulacağı" ifade edilmektedir. Ancak ilginçtir, Sayıştay'ın yaptığı tespitlere göre, yıllardır devlet muhasebesine intikal ettirilmeyen kamu borçları nedeniyle kamu kesiminin toplam borç stoku tam olarak gösterilmemektedir. Hükümetlerin mali disipline aykırı uygulamaları nedeniyle "görev zararı borçlarından henüz kağıda bağlanmamış olanlar" ve "emanet hesabında tutulan miktarlar" kamu borçları arasında gösterilmeye-

13 Bu maddenin ayrıntılı bir eleştirisi için bkz. Konukman, Oyan (1998:42-44).

14 Tasfiyeyi öngören bu düzenlemeye IMF'ye gönderilen Niyet Mektubu'nun bir gereği olarak yapılmıştır. Burada Meclis devre dışı bırakılarak bütçe içi fonların bir kısmının tasfiye edileceği vaad edilmiştir. İlgili düzenlemeyle bu vaad yerine getirilmektedir.

rek "kayıt dışı" kalmakta ve "görünmeyen borçlara" dönüşmektedir¹⁵. Bunların dışında kayıt ve muhasebe sorunları nedeniyle kamu dış borçları da tam olarak izlenememektedir. Son yıllarda bu sorunun çözümü yolunda önemli çabalar gösterilmesine rağmen, kamu dış borç stoku rakamı Bu sorunların aşılmasına yönelik olarak amı hala sağlıklı ve denetim tarafından sorgulanabilir şekilde açıklanamamıştır. Nitekim bu temel sorunların çözülmesi, kamu dış borçlar hesabının 1995-1999 yılları arasında Sayıştay tarafından reddedilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu hesabın reddedilmesi, TBMM'de de uygun görülmesi ve 1995-1998 yılları arasında kamu dış borç rakamı ilgili yılın Kesinhesap Kanunu'ndan çıkartılmıştır. Muhtemelen Sayıştay'ın 1999 yılına ilişkin red kararı da T.B.M.M.'ce uygun görülecektir. Nitekim, Plan ve Bütçe Komisyonu bu yönde bir karar almıştır.

Kamu borçlarının eksik gösterilmesi uzun vadede şu sonuçları doğurmaktadır;

- Borç verilerini kullanan kurumların yanlış ve eksik bilgilendirilmesi
- Uluslararası alanda güvenirliliğin zedelemesi
- Kamuoyunun kendini doğrudan ilgilendiren ve etkileyen önemli mali konulara ilgisini kaybetmesi

Bu sorunların aşılmasına yönelik olarak Sayıştay tarafından getirilen çözüm önerileri süratle uygulamaya konulmalıdır¹⁶.

● *İç Borçlanmayı Düzenleyen Maddeler (Tasarıdaki Numarası 31-32)*

31. Maddenin a) bendi ile borçlanma limiti belirlenmektedir. Maalesef belirlenen limitler fonksiyonel değildir. Çünkü limitler sadece yetki sınırlaması için getirilmekte, hükümetlerin plan ve programdaki hedeflerini gerçekleştirmek için düzenlenmemektedir.

Hazine bonusu, dış borçlar ve özel tertip iç borçlanma senetleri için yakın zamanlara kadar limit konulmamıştır. Ancak, bonoya limit konulmaması, tahvil limitinin yıl içinde dolması durumunda, bono ile borçlanmayı teşvik eden bir faktör olmuştur. Sayıştay 1998 yılında Meclis'e gönderdiği raporda limit düzenlemeleri ile ilgili olarak uyarıda bulunmuş ve borçlanma limitinin bir bütün olarak belirlenmesini önermiştir¹⁷. Nitekim bu öneri kabul görmüştür ve 1999 yılından bu yana dü-

zenleme bu şekilde yapılmaktadır. Ancak devirli krediler görev zararlarından doğan borçlar gibi bir kısım borçlanma işlemlerinin Hazine'ye tanınan yetki ve limitlere uygun olduğu kuşkuludur.

Aynı maddenin a) bendinde Tasarının "denge" başlıklı maddesine gönderme yapılarak bütçe gelirleriyle giderleri arasındaki farkın net borçlanma ile kapatılacağı ifade edilmektedir. Bu durumda, net borçlanma hasılatı bütçe açığına eşit olmalıdır. Ancak uygulamada bazı işlemler devlet borcuna kaydedilmekle birlikte, karşılığında yapılan gider bütçe gideri olarak kaydedilmediğinden, net borçlanma hasılatı bütçe açığından fazla olmaktadır. Yapılan giderlerin gizlenmesine olanak tanıyan düzenlemelerin bir kısmı bizzat Bütçe Kanunu'nda yer almaktadır. Bütçe Kanunlarında yer alan ve bazı işlemleri "bütçe dışındaki hesaplamalardan izlemeye yetki" veren hükümler hükümetlerin bir kısım giderlerini gizlemesine fırsat tanır. Kayıt dışı bu bütçe işlemlerinin önemli bir kısmı "yarı mali işlemler" niteliğindedir. Bunlara KİT'lerden doğan görev zararları, Merkez Bankası'na kur farklarına karşılık verilen tahviller ve tahkim uygulamalarından doğan tahvil işlemlerini örnek olarak verebiliriz¹⁸.

Tasarının 32. Maddesinin a) bendinde Merkez Bankası'na kur farklarına karşılık verilen tahvil işlemleri düzenlenmektedir. KİT'lerden doğan görev zararları ise 42. Maddede ve 43. Maddenin c) bendinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. 42. Maddenin a) bendinde 233 sayılı KHK kapsamındaki KİT'lerin yıl içi karlarının ödenmemiş sermayelerine veya tahakkuk etmiş görev zararları alacaklarına mahsup edilmesi b) bendinde ise söz konusu KİT'lerin geçmiş yıl karlarından Hazine'ye ait olan payların bütçe gelir ve giderleriyle ilgilendirilmeksizin görev zararları veya ödenmemiş sermayelerine mahsup edilmesi düzenlenmektedir. 43. Maddenin c) bendinde ise Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın mevcut görev zararlarının tasfiye edilmesini teminen özel tertip tahvil ihraç edilebileceği hükme bağlanmaktadır. Bu tahvil işlemlerine literatürden nakit dışı tahvil uygulamaları da denilmektedir¹⁹.

Sonuç itibarıyla, yarı mali işlem niteliğindeki bu nakit dışı tahvil uygulaması bütçe disiplini zedelemekte ve yürütmenin ödenekle-

15 Bu tespitler için bkz. Sayıştay (2000:60-65 ve 125-133).

16 Önerilerin ayrıntısı için bkz. Sayıştay (2000:64, 128-129 ve 133).

17 Bkz. Sayıştay (2000:27-29). Ancak sorun tümüyle çözülmüş görünmüyor. Ek bütçeye başvurulduğunda iç borçlanma yetki miktarı otomatik olarak artış oluyor. Bu durumda doğaldır ki, Meclis'in hükümete verdiği yetkinin bir anlamı kalmamış olmaktadır. Bu tür bir eleştiri ayrıntısı için bkz. Konukman (2000:148-149).

18 Bunların ayrıntılı bir analizi için bkz. DPT (2000 a:38-39) ve Sayıştay (2000:10-18).

19 Bkz. Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000:55-56).

re yansımayan harcama yapmasına olanak tanımaktadır. Bütçe dışı uygulamalara bir başka önemli dayanak da bütçede yer alan bir hesaptan gelmektedir. "Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı" başlığını taşıyan bu hesapla, 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 engellemektedir²⁰. Çünkü, ödenek üstü faiz harcamaları gelecek yılın bütçesi yürürlüğe girdiğinde ancak ödenekleştirilebilmektedir.

1999 yılına kadar uygulama bu yönde olmuştur. 1999 yılında kabul edilen 4387 sayılı Geçici Bütçe Kanunu ile ödenek üstü faiz harcamaları kadar 1998 yılı bütçesine ödenek kaydedilmesi olanağı getirilmiştir. Belki istatistik olarak yapılan bir harcamanın yılı içinde gösterilmesi sağlandığı için doğru bir işlem yapılmıştır. Ancak, bitmiş bir yıla ait bu işlemin daha sonraki yıl bütçe kanunu ile ödeneksiz bir biçimde yapılması, bütçelerin hem yıllık olma ilkesine aykırılık yaratmakta hem de Meclis'i başta vermediği bir yetkiyi sonradan vermek gibi bir sakıncayı da barındırdığı bir gerçektir²¹. İlginçtir, bu düzenlemenin Meclis'e getiriliş biçimi de saydam olmamıştır. Geri çekilen 1999 yılı Bütçe Tasarısı'nda olan bu düzenlemeye Geçici Bütçe Tasarısı'nda yer verilmemişti. Ancak Plan ve Bütçe Komisyonu'nda verilen bir önergeyle bu düzenleme Tasarısı'nın 4. Maddesine eklenen yeni bir bend (g bendi) ile üstelik kapsamı da genişletilerek (personel kalemindeki ödenek üstü harcamalar da meşrulaştırılarak) Geçici Bütçe Tasarısı'na ve oradan da Kanun'a taşınmıştır. Böylece ilk kez, bir sonraki yılın bütçe kanunu ile bir önceki yılın ödenek üstü harcamalarının meşrulaştırılmasının yolu açılmıştır.

İlginçtir, Sayıştay'ın 1998 yılı KHKT'ını değerlendirirken bu hesaba dikkat çekmeyişi ve yukarıda sözü edilen bir nevi "gizli ek bütçe" uygulaması sayılabilecek düzenlemeye ilişkin bir eleştiri yapmayışi düşündürücüdür²².

Keza aynı şekilde, sözünü ettiğimiz bütçe dışı yarı mali işlemler (nakit tahvil uygulaması) sonucu Hazine'ye yaratılan yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkan faiz ödemeleri de bu hesaptan yapılmaktadır. 32. Maddenin c)

bendi bunu düzenlemektedir. Saydamlık, ayrıca bu düzenlemeyle de bozulmaktadır. Burada faiz ödemelerinin bütçe dışından ödeneksiz olarak yapılması daha sonra ise ödenek almaya bile gerek duyulmadan hesabın bakiyelerinin bir sonraki yıla devri suretiyle bu ödemelerin gider kaydedilmeden sürdürülmesi söz konusu olabilmektedir.

Bu durumda, bu hesabın oluşturuluş gerekçesine uygun kullanılmasını sağlayacak bir düzenleme kaçınılmaz olmaktadır. Aksi halde mali saydamlığın sağlanabilmesi mümkün olmayacaktır.

● *Dış Borçlanmayı Düzenleyen Maddeler (Tasarıdaki Numarası 33, 34, 35, 36 ve 37)*

Bütçe kanunlarının dış borçlanmayı düzenleyen bazı maddeleri ile Hazine bazı koşullu yükümlülük ve ödeme taahhütleri altına sokulmaktadır. Bu hükümler, 1998 yılı ve sonrası bütçelerinde yer alan bazı kısıtlamalar hariç günümüze kadar gelmiştir.

Buradaki koşullu yükümlülükler, henüz devlet borcu niteliğinde olmamakla birlikte, kamu kesiminin gelecekte borca dönüşebilecek dış taahhütlerinden oluşmaktadır. Söz konusu yükümlülükler, 34-d/1, 34-d/2-aa, 34-d/2-bb, 34-e, 34-g, 34-j ve 37 nolu maddelerde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Tasarıdaki bu yasa hükümleri uyarınca Hazine'ce verilen garantiler genel olarak 3 başlık altında toplanabilir:

- Yabancı ülkelerin kredi kuruluşları ve uluslararası kurumlarca Türk Kamu Kurumları ve yatırım bankalarına tahsis edilen kredilere verilen garantiler

- Kamu Kuruluşları ve yatırım bankalarının uluslararası garanti çerçevesinde sağladıkları kredilere verilen karşı garantiler

- Yap-işlet ve yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak verilen karşı garantiler

Maalesef, kullanıcı kuruluşların bu kredilere ilişkin geri ödemeleri büyük bir çoğunlukla yapmayışi Hazine'nin bu borçları üstlenmesine yol açmış ve ortaya önemli bir mali külfet çıkmıştır. 1997 yılına kadar garanti mekanizmasında hiç bir kısıtlayıcı ölçüt getirilmemesi dikkat çekmektedir. 1997 yılında Bütçe Kanunu'nda (Madde33/d) garantinin sağlanması ile ilgili kurumun "geri ödeme performansı ve borç ödeme kabiliyeti" ile sı-

20 Bu hesabın getiriliş nedenleri ve sonuçlarının ayrıntılı bir analizi için bkz. Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000:62-65).

21 1999 yılı Geçici Bütçe Kanunu'nun bu düzenlenmesine ilişkin eleştiriler için bkz. Konukman (1999:15-16) ve Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000:64-65).

22 Sayıştay'ın gerek GUB'inde gerekse ekli raporlarında bu konuya hiç değinilmemesi dikkat çekmektedir. Bkz. TBMM (1999).

nırlanmış, ancak bu da etkin olmayınca 1998 yılı Bütçe Kanunu'nda da Hazine'ce sağlanacak toplam garantilere 700 milyon dolar sınır getirilmiştir. 1999 yılında ise bu sınır sadece Belediyeler ve bağlı kuruluşlara münhasır olmak üzere 500 milyon dolara çekilmiştir 2000 ve 2001'de ise bu düzeyde dondurulmuştur.

Miktar kısıtı, Hazine'nin üstlendiği riskin boyutunu bir ölçüde daraltmakla birlikte herhangi bir objektif kriter uygulanmadığı sürece sınırlı bir etkiye sahip olmaktadır. Nitekim, miktar kısıtı bazen aşılabilmektedir. Örneğin 1998 yılında Sayıştay'ın tespitlerine göre, 1998 yılı Bütçe Kanunu'nda belirlenen garanti limiti 120 milyon dolar aşılmıştır²³. Keza benzer bir şekilde, "geri ödeme performansı ve borç ödeme kabiliyeti" gibi somutlaştırılmamış bir ölçütün kullanılması da pek etkili olamamıştır. 1999 ve 2000 Bütçe Kanunları'nda bu kritere yer verilmesine rağmen kullanıcı kuruluşların geri ödemeleri yapmamasının önüne geçilmemiştir. Sayıştay, bu olumsuz sonuçtan hareketle kriterin öngördüğü gerekli araştırmaların yapıldığı konusunda tereddütlerini ifade etmektedir²⁴.

Bu tereddütleri aşmanın yolu, garantilerin değerlendirilmesinde bir takım mali ve finansal ölçütler kullanmaktır. Ayrıca, bu ölçütleri kullanacak ve Hazine'nin bu alanda üstlendiği riskin boyutunu bir ölçüde daraltabilecek ve yatırım bankacılığı fonksiyonunu üstlenecek bir kamu kuruluşuna büyük bir ihtiyaç vardır²⁵.

Koşullu yükümlülüklerin bir diğer türü "devirli ve tahsisli krediler"dir. Bu krediler, temin edildikten sonra ilgili yıl bütçe kanunlarıyla kurum ve kuruluşlara devredilen ancak kredinin borçlusunun Hazine olduğu dış proje kredileridir. Bu kredilerle ilgili düzenleme Madde 34'te yapılmaktadır. Kullanımı iki şekilde olmaktadır; nakdi kullanım ve aynı kullanım. İlki Hazine hesaplarına giren kullanımlardır. İkincisi ise Hazine hesaplarına girmeksizin kullanıcı kuruluşun kreditedörden veya Merkez Bankası nezdindeki özel hesaplardan yaptığı veya yaptırdığı çekişlerden oluşan kullanımlardır. Maalesef bu dış proje kredilerin aynı kullanımları ödenek kaydı Böylece bu kredilerle yapılan yatırımların ancak çok azı harcama rakamları içerisinde gözükmektedir. Çünkü yaptırımların aynı kullanımlarla yapılan kısmı, yatırım harcaması olarak ne bütçe giderlerine ne de bütçe açığına yansımaktadır.

Dolayısıyla bütçe içinde gösterilmeyen aynı kullanımların Sayıştay'ca da denetimi yapılamamaktadır. Çünkü, bu kullanımlar Meclis'e sunulan KHKT'lerde yer almamakta ve bu nedenle Meclis denetimin dışına çıkarılmaktadır. Dolayısıyla kullanılan bu kredilerin nakit kısmı ödenekleşirken, aynı nitelikteki kullanımlarına bütçeleştirilememektedir²⁶. Nitekim dış borç stokunun belirlenememesinde, bu tür dış proje kredilerinin aynı kullanımlarının kullanıcı kuruluşlar tarafından Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı'na bildirim yapılması büyük rol oynamıştır. Sorunun çözümü için ilk girişim 1998 Bütçe kanunu ile yapılmıştır. Kanun'un 37.maddesiyle kuruluşlara dış proje kredi kullanımlarını 30 gün içinde Hazine'ye bildirimde bulunma zorunluluğu getirilmiştir. Buna ek olarak Sayıştay'ın önerileri doğrultusunda "Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi" oluşturulmuştur. Komite çalışmalarını sonucunda 1998 Nisan'ında "Dış Proje Kredilerin Dış Borç Kaydı ve Bütçeleştirme İşlemlerinde Uygulanacak Esas ve Usullere İlişkin Tebliğ" yayınlamıştır. Tebliğ, aynı proje ve kredilerinin kayıt ve muhasebesinde önemli yenilikler getirmiş ve bu konuya ilişkin belgelerin Hazine'ye doğru, düzenli ve zamanında gönderilmesi hususlarında kuruluşların dış proje kredisi ile ilgili birimleri, tahakkuk memurları, saymanlıklar ve ilgili işlemleri onaylayanlar sorumlu tutulmuşlardır.

Ardından 98'in 37. Madde hükmü aynen 99'a (Madde 34), 2000'e (Madde 33) ve 2001'e (Madde 33) aynen taşınmıştır. Bu hüküm bir yandan gelecek yılların bütçe kanunlarına taşınırken bir yandan da 99'da 98'deki tebliğin yerine yeni bir tebliğ çıkarılmıştır. Yeni tebliğ, bu kullanımların daha saydam ve açıklayıcı şekilde kaydedilmesi için Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ne yeni hesaplar eklemiştir. Ancak tüm bu olumlu çabalara rağmen, uygulamada dış proje kredilerinin kayıt, muhasebeleştirme ve bütçeleştirilmesinde kaynak teşkil eden "Dış Proje Kredisi Kullanım İzleme Formu" nun söz konusu tebliğ gereğince Hazine'ye gönderilmesinde kullanıcı kuruluşların gerekli özen ve titizliği göstermedikleri Sayıştay'ca saptanmıştır. Dış proje kredilerinin aynı kullanımının bütçeleştirilememesinin bir nedeni budur. Bir diğer önemli nedeni ise, yine Sayıştay'ın saptama-

23 TBMM (1999:105-106).

24 Bkz. TBMM (2000 b:128-129).

25 Bu kuruluş, Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000:53)'e göre Hazine veya Hazine'nin görevlendireceği bir kamu kuruluşu (Kalkınma Bankası, İller Bankası gibi) olabilir. Kamu yatırımlarıyla ilgili kurulun özel ihtisas komisyonu raporunda ise bu kuruluşun İller Bankası olması gerektiği ileri sürülmektedir. Bkz. DPT (2000 b:48-49).

26 Sayıştay'ın saptamalarına göre, genel ve katma bütçeli kuruluşların 608.5 trilyon liralık kredi kullanımları bütçeleştirilmemiş ve denetim dışı kalmıştır. Ayrıca, bazı kredilerin kamu ve özel sektör kuruluşlarına devri sırasında, alınan kredilerin anlaşma hükümlerinin bu kuruluşlar lehine değiştirildiği tespit edilmiştir. Yani, bu krediler bir sübvansiyon aracı olarak kullanılmıştır. Bu tespit ve eleştiriler için bkz. TBMM (2000 b: 118-125) ve Sayıştay (2000: 104-106).

larına göre Maliye Bakanlığı'nın Hazine'ce bildirilen dış proje kredi kullanımlarını ilgili tebliğe aykırı olarak bütçeleştirmemesidir. Sayıştay'ın hesaplamalarına göre Maliye Bakanlığı'nca bütçeleştirilmeyen dış proje kredisi kullanım tutarı 1.2 katrilyon TL'dir.

İşin ilginç tarafı, bu devirli kredilere ilişkin uygulamayı düzenleyen, belli öncelikler, ölçütler ve kısıtlar getiren hiç bir hükme ilgili maddede yer verilmemektedir. Düzenleme bu haliyle 1998'e kadar devam ettirilmiştir. 1998 yılı Bütçe Kanunu'nda ilk kez bir miktar sınırlaması getirilmiştir. 200 milyon dolarlık bu sınır daha sonra 1999'da 500 milyon dolara yükseltilmiş ve bu düzey ardından 2000 ve 2001 yıllarında aynen korunmuştur. Garantili kredilerde önerildiği gibi, devirli kredilerin kullanımında da objektif ölçütler mutlaka getirilmelidir. Aksi halde, bugüne kadar olduğu gibi bugünden sonra da bu kredilerin kullanımında ölçü kaçmış olacaktır.

● *Hazine Kefaletini Düzenleyen Madde (Tasarıdaki Numarası 44)*

Söz konusu madde ile Türkiye İhracat Kredi Bankası'na kredi, sigorta ve garanti faaliyetleri nedeniyle yüklendiği işlemlerden doğabilecek politik risklerin garanti edilmesi ve zararlarının ödenmesi ve özelleştirme programı çerçevesinde yapılacak borçlanmalar için verilecek garantiler konusunda Hazine'nin bağlı olduğu bakana yetki verilmektedir.

Tasarının bu maddesiyle Hazine, koşullu yükümlülük ve ödeme taahhütü altına sokulmaktadır. Her ne kadar ilgili maddede Hazine taahhüdüne bir limit getirilmiş ise de, bu limit sadece Özelleştirme İdaresi Bakanlığı ile sınırlı olup, uygulamada mevcut limitler dahilinde dahi Hazine garantör sıfatı nedeniyle asıl borçlu konuma gelmektedir.

Ancak, 2001 Tasarısında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı madde kapsamında çıkarılmıştır. Bu durumda geriye kefalet kapsamında bir tek Eximbank kalmaktadır. Çağdaş Eximbanklar ve İhracat Kredi Sigortası Kuruluşları'nın büyük bir çoğunluğu bazı istisnalar dışında bu tür risklerin yol açtığı zararlarını topladıkları pirim gelirleriyle finanse etmektedirler. Riskli buldukları işlemlerde ise reasürans şirketlerine başvurumaktadırlar. Durum böyle iken politik risklerden doğacak zararların Hazine'den ödenmesi açıkça ihracat-

cılara zaten bu programla sağlanmış olan sübvansiyonların boyutunun genişletilmesi anlamına gelir²⁷.

● *Diğer Maddeler*

Önceki tasarılarından 2001 tasarısına taşınan diğer maddeler sırasıyla şöyledir: Kamu haznedarlığının yürütülmesi (Madde 7), katma bütçeli idarelere hazine yardımı (Madde 12), dernek ve benzeri kuruluşlara yapılacak yardımları düzenleyen madde (Madde 15), posta giderleri (Madde 20), eğitime katkı paylarının ödenek kaydı (Madde 22), kurum hasılatlarından pay (Madde 28), kamu ortaklıkları ve iştiraklerinde sermaye değişikliklerini düzenleyen madde (Madde 43).

Bu maddelerin ayrıntılı bir değerlendirmesi önceki çalışmamızda yapılmıştır²⁸.

3. Tasarıyla Getirilen Yeni Düzenlemeler Üzerine

Tasarıda yeni bir başlık taşıyan bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak Tasarı'nın Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan görüşmeler sırasında verilen bazı önergelerle kimi maddelerine kimi bendler eklenmiştir. Burada sadece önemli bulduğumuz bazı düzenlemelere yer vereceğiz.

● *Bağlı Cetvellere İlişkin Yeni Düzenleme (Tasarıdaki Numarası 17)*

Tasarının 17. Maddesinde d) bendinden sonra gelmek üzere eski e) bendi yerine yeni bir bend gelmiş ve takip eden bendler yeniden harflendirilmiştir. Bu yeni bendde Hazine'nin yerel yönetimler, KİT'ler, bütçe dışı fonlar ve üniversitelere sağlanan dış proje kredileri ile Yap-İşlet-Devret modeli kapsamında verdiği garantilerin 2001 yılında muhtemel (koşullu) ödemelerinin Tasarı kapsamında gösterilebilmesine olanak veren bir cetvelin oluşturulması düzenlenmektedir. Yeni cetvel D-cetveli başlığında Tasarı ekindeki cetveller arasında sunulmaktadır. Söz konusu cetvelde, hazine garantilerinden kaynaklanan yükümlülüklerden Hazine'ce 2001 mali yılında üstlenilmesi muhtemel (koşullu) ödemeler 1 trilyon 30 milyar TL olarak öngörülmektedir.

Bütçe pratiğimizde koşullu yükümlülüklerin bir cetvelde gösterilmesi ilk kez olmaktadır. Meclis'in bilgilendirilmesi açısından bu ilk adım olumlu ve sevindirici bir gelişmedir. An-

Garantili kredilerde önerildiği gibi, devirli kredilerin kullanımında da objektif ölçütler mutlaka getirilmelidir.

27 Bu maddenin ayrıntılı bir eleştirisi için bkz. Konukman, Oyan (1998:45-47).

28 Bkz. Konukman, Oyan (1998: 34-56).

cak düzenleme bununla kalmamalıdır. Koşullu yükümlülüklerin bütçeleştirilmesi için gerekli altyapı çalışmaları şimdiden başlatılmalıdır. Ayrıca, koşullu yükümlülüklerden garantili kredilere hangi şartlarda devlet garantisi verileceğini belirleyen kriterler geliştirilmeli ve uygulamaya hazır hale getirilmelidir. Keza başka koşullu yükümlülük düzenlemesi olan YI ve YID'lerde ise ilişkin fayda-maliyet analizlerinin yapılması ve her projede verilen garantiler dolayısıyla üstlenilecek risk tavanı belirlenmelidir. Bu çerçevede, her bir koşullu yükümlülüğün miktarı belirlenmeli ve rapora bağlanmalıdır. Ardından raporlar, "Bütçe Tasarısı Ekli Raporları" olarak Meclis'e sunulmalıdır.

● ***Dış Borçların Yönetimini Düzenleyen Maddeye Yeni Bir Bend Eklenmesi (Tasarıdaki Numarası 30)***

Söz konusu maddede b) bendinin 2. fıkrası değiştirilmekte ve metne c) bendinden sonra gelmek üzere d) bendi eklenmekte ve diğer bendlerin harfleri de buna göre değiştirilmektedir. Eklenen bendle yürürlükten kalkan Dış Krediler Kur Farkı Fonu (FERİS) kapsamında doğmuş bulunan ve gerçekleştirilmesi gereken ödemeler için bütçeye ödenek konmaktadır. Tasarının ilk halinde bu ödemelerin bütçeyle ilişkilendirilmeksizin yapılması (koşullu bir yükümlülük olması nedeniyle) öngörülmüyordu. Dolayısıyla, yapılan değişiklik olumludur ve saydamlığa katkı yapıcı bir düzenlemedir. Ancak yeterli değildir. Çünkü Fon'un denetimi yapılmamakta ve dolayısıyla Fon kanalıyla özel sektöre yapılan transferlerden kimin yararlandığı bilinmemektedir. Tamamlayıcı bir düzenleme olarak ayrıca Fon, Sayıştay denetimine alınmalı ve denetim sonuçları Meclis'e raporlanmalıdır.

● ***Dış Borçların İkras, Devir ve Garanti Edilmesini Düzenleyen Maddeye Yeni Bir Bend Eklenmesi (Tasarıdaki Numarası 30)***

Söz konusu maddede h) bendinden sonra gelmek üzere i) bendi eklenmekte ve diğer bendlerin harfleri buna göre değiştirilmektedir. Eklenen bendle, Bütçe Kanunu ve ilgili Kanunlar çerçevesinde yapılan istikrazlarla, Hazine garantilerinden Hazine'ce üstlenilen yükümlülüklerden kaynaklı alacakların şartlarının belirlenmesine, tahsiline, takibine ve her türlü finansal tekniğin kullanılması suretiyle

idaresine Hazine'nin bağlı olduğu Bakanın yetkili kılınan bir düzenleme yapılmaktadır.

Bu düzenleme olumludur ve önemli bir boşluğu doldurmaktadır. Sayıştay'ın tespitlerinden de anlaşılacağı üzere, borçlu kuruluşlarla imzalanan ikraz anlaşmaları kağıt üzerinde kalmakta, ikraz anlaşması imzalanmış olsa dahi Hazine'nin borçlu kuruluşlardan yapabildiği tahsilat, mahalli idarelerde İller Bankası veya Maliye Bakanlığı'nca hazine yardımlarından ve bütçe gelirlerindeki paylardan kesilerek Hazine hesabına yatırılan cüzi miktarlardan, KİT'lerde ise görev zararı alacağına ve sermayelerine yapılan mahsuben tahsilatlardan ibaret kalmaktadır. Nakten yapılan tahsilatlar bütçeden ayrılan paylardan olduğundan nakit girişine herhangi bir katkısı bulunmamaktadır. Mahsuben yapılan tahsilatlarda ise, bir nakit girişi söz konusu değildir. Dolayısıyla bu yeni düzenlemeyle, hazine garantili borçların nakit dengesinde yarattığı olumsuzlukların giderilme olanağı doğmaktadır.

4. Bütçenin Temel İlkelerine Aykırı Düzenlemeler

Tasarının düzenlemelerinin bir kısmı bütçenin temel ilkelerine bir kısmı ise Anayasa'ya aykırı düzenlemeler niteliğindedir. Bütçenin temel ilkelerine aykırı düzenlemeler şöyle sıralanabilir; kamu haznedarlığının yürütülmesine ilişkin düzenleme (Madde7), eğitime katkı paylarının ödenek kaydına ilişkin düzenleme (Madde22) ve kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasına ilişkin düzenleme (Madde 6).

İlk iki düzenlemeye ilişkin değerlendirme önceki çalışmamızda yapılmıştır²⁹.

Son düzenleme, ilk kez 1999 Bütçe Kanunu'nda yer almıştır. Seçim öncesinde kamuoyunun tepkisini çeker düşüncesiyle 1999 yılı Geçici Bütçe Kanunu'nda yer verilmeyen bu düzenleme 1999 Bütçe Kanun Tasarısı'nın Meclis'e sunulmasıyla yeniden gündeme gelmiş ve hiç bir değişikliğe uğramadan aynen Kanun'a taşınmıştır. Aynı düzenleme, önce 2000 ardından 2001 Bütçe Tasarısı'na taşınmıştır. Çalışanlar vergi ödeyerek aslında kendilerine sunulan kamu hizmetlerinin fiyatını ödemiş durumdayken, bu uygulamayla adeta ikinci kez fiyat ödemeye zorlanmaktadır. Böylece, faiz ödemeleri yoluyla sermayeye

Tasarının düzenlemelerinin bir kısmı bütçenin temel ilkelerine bir kısmı ise Anayasa'ya aykırı düzenlemeler niteliğindedir.

29 Ayrıntısı için bkz. Konukman, Oyan (1998 :47-52).

"özel bir hizmet" sağlanmasının faturası çalışanlara çıkarılmakta ve ödetilmektedir. Bu uygulamayla artık "ne kadar para o kadar hizmet" anlayışının yolu bir şekilde açılmış olmaktadır. Gerçi fiyatlandırma belirli kamu hizmetleriyle sınırlandırılmaktadır. Çünkü ilgili maddede mal ve hizmetlerden fiyatlandırılabilenler için tarife belirleneceği ifade edilmiştir.

Ancak bir kez yol açıldığında fiyatlandırmanın tüm kamu hizmetlerine yaygınlaştırılması kaçınılmaz hale gelebilir.

5. Anayasa'ya Aykırılık İddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne Götürebilecek Maddeler

Anayasa'nın 161. Maddesi "Bütçe Kanunu'na bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamayacağını" hüküm altına alıyor. "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimiyle doğrudan doğruya bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı hükümler kastedilmektedir. Bu açık hükme rağmen geçmişte neredeyse hemen her yıl ilgili yılın bütçe yasalarında bu tür hükümlere yer verilerek Anayasa'nın ilgili maddesi çiğnenmiş ve bu tutum adeta hükümetlerin "resmi politikası" haline gelmiştir.

Bütçe yasalarına öylesi hükümler konuluyor ki, bu tür hükümlerin gerektirdiği düzenlemelerle bir çok yasanın muhtelif hükümleri ya askıya alınıyor, ya örtük bir şekilde ilga ediliyor ya da belirli makam ve mercilerde bırakılmış olan yetkiler başka bir mercide toplanmak suretiyle yetki devri yapılıyor. Bu başka bir merci, duruma göre Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan, Maliye Bakanı ve Başbakan olabiliyor. Böylece bu tür düzenlemelerle, başta sözü edilen 161. Madde olmak üzere Anayasa'nın bir çok maddesine aykırılık teşkil ediliyor ve üstelik de bunların bir çoğu Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesine rağmen bir sonraki yıl yeniden bütçe yasalarına alınabiliyor. İdarelerin bu iptal kararına uyma mecburiyeti. Anayasal bir hüküm olmasına rağmen, bu kararlara uymadıkları da sıkça görülebiliyor.

Bütçenin bu yöndeki zaafının bu yıl da giderilmediği görülüyor. Tasarı'da Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilecek bazı düzenlemeler yer alıyor. Anayasa Mahkemesi'nin geçmiş yıllarda iptal ettiği düzenlemelerin benzeri olan

bu düzenlemeler Tasarı'dan/Kanun'dan çıkarılmalıdır. Meclis bu konuda göreve çağrılmadır. Bilindiği üzere Anayasa'nın 153. maddesi sadece yürütmenin değil bütün makamların Anayasa Mahkemesi kararlarına uymalarını mecburi kılmaktadır. Yürütme buna uymamakta direnirse, Meclis, Anayasa Mahkemesi'ne gitmeye dahi gerek kalmadan gereğini yapabilmelidir.

Kamu haznedarlığının yürütülmesini düzenleyen madde (Madde7), kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasını düzenleyen madde (Madde 66) ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümleri düzenleyen madde (Madde 68) bu nitelikte maddelerdir³⁰. Birinci ve üçüncü maddenin neden Anayasa'ya aykırı olduğu önceki çalışmamızda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır³¹. İkinci madde ise daha önce de ifade edildiği üzere, "çifte vergi almak" anlamına gelmektedir ve dolayısıyla Anayasa'nın sosyal devlet ilkesiyle çelişmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme: Kimi Öneriler

Mali ve hukuki açılardan bakıldığında, geçmiş bütçe tasarılarından farklı olarak 2001 Bütçe Tasarısı'nda sınırlı da olsa geçmiş uygulamaların yanlışlarını düzeltmeye ilişkin bir çaba gösterilmesi dikkat çekmektedir. Ancak bu iyi niyetli ve olumlu arayışlar, genel bir bütçe reform mantığı içinde ele alınmadığından uygulamada istenen sonuçlara ulaşılabilmesi güç görünmektedir. Nitekim son bir kaç yılda benzeri arayışlar (bütçede disiplinlik yaratan hükümlere sınırlar getirilmesi gibi) bu tür bir anlayışın eksikliği nedeniyle başarıyla sonuçlandırılmamıştır.

Bozulan mali disiplinin sağlanması, Bütçe Kanunları'na ya da daha militanca bir tavırla anayasalara bazı sınırlayıcı hükümler koymak suretiyle çözülmeyecek kadar ciddi bir konu olduğu hususunda ortak bir anlayışa gelindiği rahatlıkla söylenebilir. Bir taraftan DPT'nin çalışmamızda sözünü ettiğimiz özel ihtisas komisyon raporu, bir sivil toplum örgütü olan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)'nin başlattığı "devlet reformu" başlığı altındaki çalışmaları, öte yandan köşe yazarları, akademisyenler ve kanunun uzmanı bürokratların çalışmaları bu tespiti mizi doğrulamaktadır³².

Bu sorunların çözümünün hareket noktası, kamu hizmetlerinde etkinliği ve saydamlı-

30 Örneğin, kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümleri düzenleyen maddeye eklenen bir bendele önce 1999 Geçici Bütçesi'nde ardından 1999 Bütçe Kanunu'nda vergi kanunu ile düzenlenmesi gereken bir hükme yer verilmektedir. Halbuki bu hükmün anayasa gereği ilgili kanun olan vergi kanununda düzenlenmesi gerekirdi. "Vergi harcaması" niteliğinde olan bu düzenlemeyle bütçe tahminen 1 katrilyon liralık bir vergi gelirinden yoksun bırakılmıştır. İlgincidir, vazgeçilen meblağ böylesine büyük bir rakam olmasına rağmen gerek Geçici Bütçe gerekse Bütçe Kanunu'nda ve ekli dökümanlarında bu tasarıya ilişkin herhangi bir hesaplama veya kapsamlı bir değerlendirme yapılmamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Konukman (1999: 18-19) ve DPT (2000 a :43).

31 Bkz. Konukman, Oyan (1998:52-54).

32 Kanunun basit bir anayasal iktisat tartışmasının çok ötesinde bütüncül çözümler gerektiren bir özellik arz ettiği dikkat çeken çalışmalar için bkz. Atas, Sayın (1997), Arın (1997) ve Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000).

ğı arttırıcı düzenlemeleri içeren kapsamlı bir bütçe reformu olmalıdır. Nelerin, nasıl yapılması gerektiği alternatifleriyle birlikte bellidir³³. Üstelik, bu tür çalışmaların mutlaka yapılmasını öngören ve hedefleyen ve siyasi iradeyi yansıtan Plan metni gibi ciddi teknik ve siyasi bir belge, bu tür adımların atılmasının en büyük teşvikçisi durumundadır.

Burada eksik fakat bir o kadar önemli olan siyasi ve idari mekanizmaları bu reform için harekete geçirecek olan kamuoyu baskısıdır. Kamuoyu baskısının yetersizliğinin şarttırıcı bir yanı bulunmamaktadır. Çünkü, bütçe yıllardır kamuoyunun ilgi odağı olmaktan çıkmıştır. Bunda kesinhesap kanun tasarılarına (KHKT) ve genel uygunluk bildirimlerine (GUB) gereken ilginin Meclis tarafından gösterilmemiş olmasının önemli bir katkısı vardır. Meclis'in bu ilgisizliği ve KHKT'nin hiçbir tartışma yapılmadan çok kısa bir sürede yasallaşması bütçe hakkının kullanımını büyük ölçüde zaafa uğratmaktadır. Demokratik yönetim biçiminin bütçe hakkı ile birlikte geliştiği hatırlanırsa, bu durumun, demokrasinin zaafa uğraması anlamına geldiği kolayca kabul edilir. Bu tasarılar son derece önemli belgelerdir. Bu belgeler geçmiş bütçe uygulamalarının toplumun hangi kesimlerinin çıkarına işlediği konusunda somut sonuçlar gösterir.

Çünkü, bütçe gelirlerinin hangi toplum kesimlerinden "alındığı" ve "nasıl kullanıldığı" bir bölüşüm olayıdır. Demokrasi tarihi bir bakıma bu nedenle vergi ve bütçe tartışmalarının da tarihidir. Bütçe tartışmalarının sadece bir tahmin olan bütçe kanun tasarılarının görüşülmesiyle sınırlı tutulması, demokrasinin geliştirilmesi açısından önemli bir eksikliklerdir. Bu eksikliği gidermek için Meclis'e böyle bir görev ve sorumluluk düşmektedir. Meclis üzerine düşen "yasama denetimi" görevini yapmak durumundadır.

Bilindiği üzere, Sayıştay Meclis adına denetim yapmaktadır. Geçmişte Sayıştay denetimi istenilen düzeyde olamamıştır. Bu durum, bizim de içinde bulunduğumuz bir çok araştırmacı tarafından tespit edilmiş ve Sayıştay sert bir şekilde eleştirilmiştir³⁴. Ancak son yıllarda, bu denetim bir olgunluğa ulaşmış ve GUB zengin ekli raporlarla Meclis'e sunulur hale gelmiştir. Şüphesiz, performans denetimi açısından yapılacak çok şeyler vardır³⁵. Ancak Sayıştay olumlu bir gelişim sürecindedir. Ken-

di başlattığı yeniden yapılandırma çalışmalarını başarıyla sürdürmektedir. Sayıştay'ın son yıllardaki bu ciddi bulguları ortada iken, Meclis'in bunlara kayıtsız kalması düşünülemez. Meclis, yasa gereği Sayıştay'ın denetim bulgularını değerlendirmek ve gereğini yapmak durumundadır. İşe öncelikle ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verme uygulamasına son vererek başlamalıdır. Nedenleri ne olursa olsun-ister yasalarla izin verilebilen giderler olsun, isterse verilemeyenler olsun- bu tür ödenekleri onaylamamalı.

İşte, Meclis'in önünde böylesine bir tarihi fırsat bulunmaktadır. Bilindiği üzere, 1999 Yılı KHKT, 2001 Bütçe Kanun Tasarısı'yla birlikte Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmektedir. Çalışmamızda da bahsedildiği üzere, 1999 Yılı KHKT'ye esas olmak üzere hazırlanan 1999 Yılı GUB incelendiğinde, geçmiş yıllarda olduğu gibi bir çok genel ve katma bütçeli kuruluşun gelir ve gider izahnamelerinin Sayıştay'ca yetersiz bulunduğu ortaya çıkmıştır.

Sayıştay GUB'inde, ayrıca, geçmiş yıllarda olduğu gibi yine ödenek üstü harcama yapıldığı tesbit edilmektedir. Yapılan tesbitlere göre, bu tutar genel bütçeli kuruluşlar için 835.6 trilyon katma bütçeli kuruluşlar için 8.9 trilyon TL'dir. Böylece, 1999 yılında yapılan ödenek üstü harcama 844.5 trilyona ulaşmaktadır. Bunun yaklaşık 73.3 trilyonu yasalarla izin verilmeyen giderler şeklindedir.³⁶ Aynı bildirimde, ayrıca, Devlet Borçları Saymanlığı kayıtlarında yer alan 1997 yılı sonu dış devlet borcunun (tutarı 3.9 katrilyon TL'dir) dış devlet borcu bakiyesini doğru, tam ve uygun bir biçimde yansıtmadığı ifade edilmektedir. Benzer nedenlerle, 1995, 1996, 1997 ve 1998 yıllarının dış devlet borcu da hesaplanamamıştır. Dolayısıyla, 1995-1998 dış borç rakamı TBMM'ce Kesinhesap Kanunundan çıkarılmıştır. Meclis'in ülkenin dış borçlarını bilemez noktaya gelmesi düşündürücüdür. Keza aynı şekilde, Devlet Borç Saymanlığı'nın 1999 yılı İdare Hesabına ait "Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı"na 1999 yılında ilk kez kullanılmaya başlanan "Kullanılacak Dış Krediler Hesabı"na ve "Kredi Anlaşmaları Hesabı"na da Sayıştay'ca uygunluk bildirimi verilmemiştir³⁷.

Sayıştay'ın bu bulgularından hareketle, Meclis, 1999 KHKT'ni reddetmelidir. Bu tür eksiklikleri içeren bir KHKT'nin onaylanması

33 *Alternatif arayışlara örnek olarak Atasayın (1997), Yılmaz (1999), Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000), DPT (2000a) ve Konukman, Aydın, Oyan (2000) çalışmaları verilebilir.*

34 *Bizim eleştiriler için bkz. Konukman (2000:70-76). Ayrıca, bu çalışmamızda da kimi eleştiriler Sayıştay'a yöneltilmektedir.*

35 *Bunların neler olduğu ayrıntılı bir şekilde söz konusu Özel İhtisas Komisyonu raporunda ele alınmaktadır. Bkz. DPT (2000 a:95-108).*

36 *Ayrıntısı için bkz. TBMM (2000b:1-3) ve TBMM (1999c:1-2).*

37 *Ayrıntısı için bkz. TBMM (2000b:105-142).*

ve aynen yasalaşması çağdaş ve demokratik bir ülkede kabul edilebilir bir durum değildir. Bir hak ancak kullanıldığı zaman değer taşır. "Bütçe hakkı" için de durum aynıdır. Meclis bu siyasi iradeyi sergilediğinde görülecektir ki, kamuoyu GUB ve KHKT'nin görüşülmesine çağdaş demokrasilerde olduğu gibi gereken ilgiyi gösterecektir. Aksi halde, bütçe kamuoyunun ilgisini çekme şansını bugüne kadar olduğu gibi bugünden sonra da yakalayamayabilecektir. Kamuoyunun ilgi göstermediği bir belge ve hukuk düzeninde daha keyfi ve mali disiplini bozucu işlem ve kararlar almak mümkün olabilecek ve bugünden daha kötü bir konuma gelinebilecektir. Bu nedenle, kamuoyuna da büyük bir sorumluluk düşmektedir. Belki de Meclis'i harekete geçirebilecek biricik güç kamuoyu olacaktır. Burada kamuoyunu oluşturan güçlerden işçiler sendikalarına kaçınılmaz görev ve sorumluluklar düşmektedir. Çünkü, bugün için Meclis'i harekete geçirebilme gücüne sahip başka bir örgütlü toplumsal güç ortada gözükmemektedir.

KAYNAKÇA

- Atias, İ. Sayın, Ş. (1997), Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi, TESEV, İstanbul
- Dedeoğlu, E. Emil, F. Erdem, C. M. (2000), "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler", s.45-98, İzak Atiyas ve Şerif Sayın(Koord.)
- Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul.
- Devlet Planlama Teşkilatı(2000a), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT, Ankara.
- (2000b), Kamu Yatırımlarının Planlaması ve Uygulanmasında Etkinlik, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Nihai Raporu, Yayınlanmamış Çalışma, DPT, Mart, Ankara.
- (2000c), Proje Değerlendirmesi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Alt Komisyonu Nihai Raporu, Yayınlanmamış Çalışma, DPT, Mart, Ankara.
- (2000d), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT, Ankara.
- Konukman, A. (1999), "1999 Bütçesi Uygulama Sonuçları ve 2000 Bütçesi Hedefleri: Bir Değerlendirme", "Ekonomide Durum, Güz/1999, Kitap 6, s. 11-26.
- (2000), "Kesinhesap Kanun Tasarıları Üzerine

Bir Değerlendirme", s.145-146, İzak Atiyas ve Şerif Sayın (Koord.) Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul.

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

Konukman, A. Aydın, A. Oyan, O. (2000), "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması :Tespit ve Öneriler", XV. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 2000, Akdeniz Üniversitesi, Yayınlanmamış Tebliğ, Antalya.

Sayıştay Başkanlığı(2000), 2000 Yılı Mali Raporu, Sayıştay, Ekim, Ankara.

TBMM(1999), 1998 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1999 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu(1/509, 3/362), Sıra Sayısı:209, Dönem:21, Yasama Yılı:2.

(2000a), 2001 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı ve Bağlı Cetveller, Katma Bütçeli İdareler 2001 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı ve Bağlı Cetveller ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları, Sıra Sayıları:552 ve 553, Dönem:21, Yasama Yılı:3

(2000 b), 1999 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin Sunulduğuna ilişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1999 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/740, 3/642), Sıra Sayısı:554, Dönem: 21, Yasama Yılı: 3

(2000 c), 1999 Mali Yılı Katma Bütçeye Dahil Kuruluşları Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1999 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/741, 3/643), Sıra Sayısı: 555, Dönemi : 21, Yasama Yılı :3.

Yılmaz, H. H. (1999), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT, Ankara.



Bugün için,
işçi-memur
sendikaları
dışında Meclis'i
harekete
geçirebilme
gücüne sahip
olan başka bir
örgütlü
toplumsal güç
ortada gözük-
memektedir.

2001 Yılı Bütçe Dengesi

A. Bütçe Dengesi:

2001 yılı için konsolide bütçe açığının 5.2 katrilyon lira olacağı tahmin edilmektedir. Bu açığın da 4.8 katrilyon lirası iç borçlanma ile 0.4 katrilyon lirası ise dış borçlanma ile karşılanacaktır. Bütçe gerekçesinde öngörüldüğü üzere uygulanan ekonomik programının sağladığı olanaklardan yararlanılarak kısa vadeli borçlanmalar yerine uzun vadeli tahvil borçlanmalarına öncelik verilecektir. Bu uygulama sonucunda uzun vadeli tahvil borçlanmalarına öncelik verilirken, kısa vadeli hazine bonosu borç stoku azaltılacaktır. Bu bağlamda 2001 yılı konsolide bütçe açığının finansmanı-na ilişkin program tablosu şöyledir:

I. Toplam Gelirler		43.127
Vergi Gelirleri	31.777	
Diğer Gelirler	11.350	
II. Faiz Dışı Giderler		31.680
Personel Giderleri	12.000	
Diğer Cari Giderler	4.770	
Yatırım Giderleri	3.500	
Faiz Dışı Transfer	11.410	
III. Faiz Dışı Bütçe Dengesi (I-II)		11.447
IV. Faiz		16.680
V. Bütçe Dengesi (I-(II+IV))		-5.233

Tablo 1'de yer alan ve 2001 yılı sonunda oluşması beklenen konsolide bütçe açığının aşağıdaki konsolide bütçe açığının Tablo 2'deki şekilde karşılanması düşünülmektedir.

İç Borçlanma (Net)		4.842
Tahvil (Net)	4.944	
Satış	22.758	
Ödenen	-17.814	
Bono (Net)	-102	
Satış	5.697	
Ödenen	-5.799	
Dış Borçlanma (Net)		391
Kullanım	6.097	
Ödenen	-5.706	

2001 yılı bütçe gerekçesinde borçlanma dengesi vergi gelirleri tahminleri ile harcama tahminlerinin değişmemesi halinde gerçekleştirilecektir.

Oysa 2001 yılı bütçe gerekçesine göre "..konsolide bütçe gelirleri Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001 Yılı Programı; programda öngörülen ekonomik büyüme, dış alım büyüklüğü ile döviz kurlarında ortaya çıkacak değişiklikler, 2001 yılında beklenen fiyat hareketleri, vergi sistemimizin gelir elastikiyeti, üretim-tüketim tahminleri, bütçe giderleri ile ilgili büyüklükler, yürürlükteki mevzuat ve alınacak tedbirler göz önünde bulundurularak tahmin edilmiştir."

Bütçe gelirlerinin vergisel yönden artırılabilmesi için yapılan çalışmalar ve beklentilere bütçe gerekçesinde yer verilmemiştir.

Daha önce 1998 yılında Gelir Vergisi Yasası'nda yapılan değişiklikle yürürlükten kaldırılan "Hayat Standardı" esasına geri dönülmesi düşüncesi, 2001 yılında ortaya çıkması muhtemel vergi gelirleri yetmezliğini karşılayabilmek içindir. Çünkü 2001 yılı için "Hayat Standardı" esasına geri dönülerek ticari ve mesleki kazanç sahiplerinin belli bir miktar vergi ödemesi öngörülmüştür.

Diğer vergi ve harç uygulamalarında da yapılan değişikliklerle 2001 bütçe yılı vergi gelirleri hasılat tahminlerinin tutturulmasına çalışılacaktır. Ancak 2001 yılında sürdürülmesi düşünülen ekonomik program gereği olarak belli kesimlere yüklenilmesi düşünülen ek vergilerin karşılanabileceği hususu şimdilik tartışmalıdır. Kanımızca yapılması düşünülen ve ek hasılat sağlanması beklenen değişiklikler vergiden kaçınmaya yönelik sonuçlar da doğurabilecektir.

Özellikle "Hayat Standardı Esası" uygulamasının daha çok düşük gelir gruplarını vergilendirmeye yönelik etkisi daha ağır olacağından 2000 yılında bu kesimin zaten piyasada etkinliğinin kayb olduğu dikkate alındığında 2001 yılının vergi hasılatı açısından kamu harcamalarını karşılama açısından yetersiz kalacağını göstermektedir.

2001 yılında ticari ve mesleki kazanç sahiplerinin kurumsallaşmayı tercih etmek suretiyle "Hayat Standardı" kapsamı dışında kalabilme olanakları mevcut bulunmaktadır. Bu durum bireysel vergi yükümlülüğünü azaltacak, buna karşılık kurumsallaşmayı özendirilecektir. Bu bağlamda kurumsallaşma, vergiden kaçınmak için çıkış yolu olarak kullanılacaktır.

Veysi Seviğ*

Uygulanan ekonomik programının sağladığı olanaklardan yararlanılarak kısa vadeli borçlanmalar yerine uzun vadeli tahvil borçlanmalarına öncelik verilecektir.

* Dr., Marmara Üniversitesi, İİBF, Öğretim Üyesi

Tablo 3: Vergilerin Yapısı

Vergi Türleri	2000		2001	Artış Oranı(%)
	Tahsilat Tahmini	Bütçe Teklifi		
• Gelir Vergisi	6.413	8.434		31.5
• Kurumlar Vergisi	2.392	2.936		22.7
• Faiz Vergisi	1.627	415		-74.5
• Ek Vergiler	272	—		—
• Servetten Alınan Vergiler	334	322		-3.6
• Mal ve Hizmetlerden Alınan	11.293	14.646		29.7
• Dış Ticaretten Alınan Vergiler	4.218	5.023		19.1
• Kaldırılan Vergiler	1	1		—
TOPLAM	26.550	31.777		19.7

B. Vergi Gelirleri:

2001 yılı bütçe gerekçesine göre vergi gelirlerinde yüzde 19.7 oranında artış beklenmektedir. Buna göre 2001 yılında 2000 yılına göre beklenen vergi gelirlerindeki artış oranları Tablo 3'de gösterilmiştir.

Tablo 3'de yer alan gelir vergisinde beklenen yüzde 31.5 oranındaki artışın nereden kaynaklandığı konusu belirlenir olmuştur. Çünkü 4605 sayılı yasa ile 2000 yılı gelirlerine uygulamak koşulu ile "Hayat Standardı Esası"na geri dönmüştür.

Mal ve hizmetlerden alınan vergiler içerisinde yer alan Taahhüt Alım Vergisinde yüzde 61.4, Damga Vergisinde yüzde 73.2, Harçlarda yüzde 90.1 oranında artış beklenmektedir.

Oysa 2001 yılı için öngörülen "Temel Ekonomik Büyüklükler" ise Tablo 4'deki gibidir.

Tablo 4 esas alınarak 2001 yılında vergi gelirlerinde önemli bir vergi artışı beklemek kanımızca fazla bir iyimserlik olacaktır.

Vergi idaresi mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde alınması gereken vergileri henüz toplayamamakta, bu bağlamda yükümlükleri izleyememektedir. Dolayısıyla ülkemizde henüz alınması gereken vergiler yükümlü gruplarına göre sağlıklı bir biçimde

belirlenmemektedir. Bütçe çalışmalarında vergi tahakkuku ve tahsilat tahminleri bir önceki yılın rakamları esas alınarak ve belli oranda yükseltilerek saptanmaktadır.

Diğer yünden Vergi İdaresi, tahsilatını on-line izleme olanağından yoksundur. Bu nedenle günlük tahsilatlar, Türkiye çapında sağlıklı bir biçimde izlenememektedir. Bazı pilot bölge çalışmaları henüz yeterli düzeye ulaştırılamamıştır.

2001 yılında vergi gelirlerinde beklenen abartılı artış bu bağlamda gerçeği yansıtmadığı için Maliye Bakanlığı bazı alanlara ek vergi yükü getirmeyi planlamaktadır.

Ancak yapılan her yeni anlamsız düzenleme vergi gelirlerini arttırma yerine vergiden kaçınmayı gündeme getirmektedir.

Geçmişte vergi yasalarında yapılan değişiklikler sırasında düşülen yanılğaların olumsuz sonuçlarını almaya bağladıktan sonra ortaya çıkan durum Maliye Bakanlığını zora sokmuştur.

Ülkemizde kanımızca mevcut vergi yasalarında yer alan olumsuzluklar öncelikle giderilmesi bilahare yapılacak yeni düzenlemelerle vergi gelirlerini arttırıcı bir politika izlenmesinde yararlı olacaktır.

4605 sayılı yasa ile bazı vergi yasalarında değişiklik yapılmak suretiyle 2001 yılında vergi gelirlerinin arttırılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda yapılan değişiklikler sonucunda özellikle Motorlu Taahhüt Vergisi ile Gelir Vergisi hasılatının arttırılması hedeflenmiş, Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler çerçevesinde stopaj oranlarının bazı alanlarda arttırılması öngörülmüştür.

Bakanlar Kurulu, Gelir Vergisi tarifelerini belirlerken mevcut yasal düzenlemede öngörülen yetkisini sınırlı olarak kullanmış, vergi di-

2001 yılında vergi gelirlerinde beklenen abartılı artış gerçeği yansıtmadığı için Maliye Bakanlığı bazı alanlara ek vergi getirmeyi planlamaktadır.

Tablo 4: Temel Ekonomik Büyüklükler

	2000		2001
	Prog.	Tahmin	
• GSMH (Trilyon TL.)	124.967	124.406	153.405
• Büyüme Oranı (%)	5.5	6.0	4.5
• GSMH Deflatörü (%)	42.5	50.0	18.0
• TEFE Ortalama (%)	38.5	50.6	15.2
• TEFE Yıl Sonu (%)	20.0	29.0	10.0
• TÜFE Ortalama (%)	44.3	54.0	19.5
• TÜFE Yıl Sonu (%)	25.0	34.0	12.0
• Ortalama Dolar Kuru	573.030	622.750	714.000

limi aralıklarını dar tutmak suretiyle gelir vergisi yükümlülerinin 2000 yılına nazaran daha fazla gelir vergisi ödemesini öngörmüştür.

Ancak vergi yasalarında yapılan tüm bu değişikliklere ve Bakanlar Kurulu'nun yetki kullanımı aşamasındaki tercihlerine rağmen 2001 yılında toplam vergi gelirlerinin kamu harcamalarında yetersiz kalacağı tahmin edilmektedir.

C) Vergi Gelirlerindeki Değişim:

2001 yılı bütçe yasa tasarısında öngörül-
düğü üzere kişi başına yapılacak bütçe harca-
ması yaklaşık 732.727.000 liradır. Buna göre
2001 yılı hedeflerine göre kişi başına bekle-
nen gelirin 2.324.318.000 lira olacağı varsayı-
lacak olursa, bu gelirin oluşumunda kamu
kesiminin payı yaklaşık olarak yüzde 31.5
olacaktır.

Beklenen vergi hasılatı toplam kamu har-
camalarının yaklaşık yüzde 65.7 sini karşıla-
yabilmektedir.

Diğer yönden 2001 yılı bütçe tasarısına
göre vergi gelirlerinde beklenen artış, Tablo
5'de görüleceği gibidir.

2000 yılı vergi hasılatında yapısal anlam-
da önemli değişiklikler olmuştur. Örneğin,
Gelir Vergisi hasılatı düşmüştür. Sekiz aylık
2000 yılı vergi hasılatı dikkate alındığında or-
taya çıkan gelişmelerle 2001 yılında bekle-
nen vergi gelirlerinin oransal karşılaştırılması
aşağıdaki Tablo 6'da verilmiş bulunmaktadır.

D) Kamu Harcamaları Yapısı :

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan
"2000 yılı Ekonomik Raporu"na göre 2001 yıl-
ında cari fiyatlarla kamu ve özel sektör tara-
fından yapılması öngörülen yatırımların 2000
yılına göre yüzde 69.6 oranında artması bek-
lenmektedir.

Bu bağlamda 2001 yılında sabit sermaye
yatırımlarının yüzde 26.6 lık kısmı olan 9.6
katrilyon lirasının kamu sektörü tarafından,
yüzde 73.6 lık kısmını oluşturan 26.6 katril-
yon lirasının da özel sektör tarafından ger-
çekleştirilmesi öngörülmüştür.

2001 yılında yapılacak kamu yatırımları-
nın, program hedeflerinin altında olması ön-
görülmüştür. Tablo 7'de kamu sabit sermaye
yatırımları gösterilmiş bulunmaktadır.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılaca-
ğı üzere içinde bulunduğumuz ekonomik ko-

Vergi Türleri	Gelir (Trilyon)		Artış (%)
	2000	2001	
• Gelir ve Kazançlar Üzerinden Alınan Vergiler	8.809	11.370	29.13
• KDV (iç ve dış işlemler)	9.107	11.624	27.02
• Akaryakıt Tüketim Vergisi	3.292	4.109	24.66
• Diğer Vergiler	2.792	4.259	52.5
• Olağanüstü Vergiler	2.550	415 ⁽¹⁾	
Toplam	26.550⁽²⁾	31.777	

(1) 2001 yılında 415 trilyon lira faiz vergisi tahsilatı öngörülmüştür.
(2) 2000 yılı vergi hasılatı tahmini

Vergi Türleri	2000	2001
	Gerçekleşmelerine Göre Oransal Pay	Beklenen Oransal Pay
• Gelir Vergisi	22.1	26.5
• Kurumlar Vergisi	10.1	9.2
• Katma Değer Vergisi	29.2	34.5
• Akaryakıt Tüketim Ver.	13.4	12.9
• Diğer Vergiler	13.4	16.9
• Olağanüstü Vergiler	11.9	0.1
	100.0	100.0

şullar nedeniyle 2001 yılında programlanan
yatırım hedeflerinin altında yatırım yapılma-
sı öngörülmüştür. Bu bağlamda da kamu ya-
tırlarının kısılanması hedeflenmiştir. 2001 yıl-
ında kamu yatırımları yüzde 14.3 oranında
kısıtlanmış bulunmaktadır.

Bütçe harcamaları içerisinde yer alan har-
camalar ilgili alanlarda yapılması öngörülen
asgari harcamaların altındadır. Dolayısıyla
2001 yılında kamu yatırımları sadece müm-
kün olduğu ölçüde kamu hizmetlerinin su-
nulmasına yönelik olacaktır.

Eğitim, sağlık ve güvenlik harcamaları ile
adalet hizmetlerine ilişkin harcamalar nüfus
artışı ile talep edilecek olan hizmeti karşıla-
yamayacak düzeydedir.

Diğer yönden cari yıl içerisinde kamu har-
cama ve yatırımlarında yapılacak olan kısıntı-
lar da dikkate alındığında, 2001 yılında ülke-
mizde 2000 yılına göre kamu hizmet kalite-
sinde de belli bir gerileme beklenmektedir.

**İçinde
bulduğumuz
ekonomik
koşullar
nedeniyle
2001 yılında
programlanan
yatırım
hedeflerinin
altında yatırım
yapılması
öngörülmüştür.**

Tablo 7: Kamu Sabit Sermaye Yatırımları

Yatırım Alanları	Değer (Milyar TL.)		Dağılım (%)	
	Bütçe	Program	Bütçe	Program
1- Konsolide Bütçe	2.465.000	3.500.000	32.1	39.8
2.KIT	2.442.023	2.515.000	31.8	28.6
3.İller Bankası	44.745	310.000	3.0	3.5
4.Döner Sermaye	96.040	148.500	1.2	1.7
5.Sosyal Güvenlik	58.643	75.500	0.8	0.9
6.Fonlar	918.624	337.000	12.0	3.8
7.Mahalli idareler	1.473.314	1.910.099	19.2	21.7
Toplam	29.268.556	36.196.885	100.0	100.0
Kamu Yatırımı	8.411.401	9.617.099	28.7	26.6
Özel	20.857.155	26.579.786	71.3	73.4

E) Kamu Harcamaları Yetmezliği – Sonuç:

Türkiye'nin kamu yönetiminde yaşamakta bulunduğu birincil sorun, yetersiz olan kamu harcamalarının vergi gelirleri ile karşılanamaz olmasıdır. Bu durumun en çarpıcı yönü Türkiye Avrupa Birliği ülkeleri içerisinde gayri safi yurt içi hasılaya göre en düşük harcamayı yapan ülke olmasına karşılık, bu harcamaları karşılayacak vergi gelirlerini sağlayamamasıdır.

OECD'nin 2000 yılının Haziran ayında yayımlanmış bulunduğu rakamsal verilere göre bu topluluk üyeleri içerisinde üç ülke hakkında sağlıklı veri bulunmadığı için bu ülkelerin kamu harcamalarına ait bilgilere yer verilememiştir. Bu ülkeler Macaristan, Meksika, Polonya ve Türkiye'dir.

Diğer yönden toplam vergi gelirlerinin gayri safi yurt içi hasılaya oranı ortalama yüzde 37.2'dir. Bu oran Avrupa Birliğine dahil ülkelerde yüzde 41.5 dir.

Sosyal Güvenlik Prim Hasılatı da dahil olmak üzere bu oran ülkemizde yüzde 27.92'dur. Sosyal güvenlik primlerinin gayri safi yurt içi hasılaya oranı ise yüzde 12.9 olarak saptanmıştır.

Konuyu daha açık bir biçimde irdeleyebilmek için bazı OECD ülkelerinin vergi gelirlerinin gayri safi yurt içi hasılaya oranı Tablo 8'de verilmiş bulunmaktadır.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere Türkiye, geçtiğimiz yıllarda sosyal güvenlik primi hasılatı açısından en düşük gelir sağlayan ülkedir. Toplam vergi gelirleri içerisindeki payı yüzde 12.9'dur.

Danimarka'nın mevcut Sosyal Güvenlik Sistemi'nin yasal özel durumu dolayısıyla en düşük oran bu ülkeye ait gibi görünüyorsa da söz konusu ülkede sosyal güvenlik, bütçe içerisinde finanse edilmektedir.

Tablo 9'da OECD ülkeleri içerisinde en

Eğitim, sağlık ve güvenlik harcamaları ile adalet hizmetlerine ilişkin harcamalar nüfus artışı ile talep edilecek olan hizmeti karşılayamayacak düzeydedir.

Tablo 8: Vergi Gelirlerinin GSYİH'ye Oranı

Ülkeler	Vergi Gelirleri /GSYİH	Toplam Vergi Gelirleri içindeki Payı				
		Gelir Vergisi	Kurumlar Vergisi	Sosyal Güvenlik	Mal ve Hizmet Vergileri	Diğer Vergiler
Danimarka	49.5	52.4	5.2	3.2	33.0	6.2
Finlandiya	46.5	33.3	8.1	24.2	30.9	3.5
Lüksemburg	46.5	20.4	18.5	22.1	27.0	12.0
İtalya	44.4	25.3	9.5	30.1	25.9	9.2
Fransa	45.1	14.0	5.8	37.4	27.8	15.0
İspanya	33.7	21.9	7.8	30.2	28.9	11.2
Yunanistan	33.7	13.2	6.4	31.5	41.0	7.9
Avrupa	41.5	25.5	8.5	26.1	30.9	9.0
Topluluğu	37.2	26.2	8.8	22.1	32.1	10.4
OECD ort.	27.9	21.7	5.7	12.9	37.1	22.6

Kaynak: OECD Figures 2000 June

Tablo 9: En Yüksek Gelir ve Kurumlar Vergisi Ödeyen Ülkeler

Ülkeler	Gelir Vergisi Ödeyenler		Ülkeler	Kurumlar Vergisi Ödeyenler	
	Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı			Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı	
Danimarka	52.4		Lüksemburg	18.5	
Yeni Zelandada	43.2		Avusturalya	14.6	
Avusturalya	42.0		Japonya	15.0	
ABD	39.0		Norveç	12.2	
Kanada	38.0		İngiltere	12.1	
İsveç	35.0		Portekiz	10.9	
Finlandiya	33.3		Hollanda	10.5	
Türkiye	21.7		Türkiye	5.7	

yüksek gelir vergisi ve kurumlar vergisi ödeyen ülkeler ve ödedikleri bu vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı gösterilmiştir.

Türkiye'nin nüfus yapısı dikkate alındığında ülkemizde gelir ve kazanç yaratmaya daha açıkçası üretim yapmaya yönelik büyük bir potansiyelin bulunduğu gözlenmesine karşılık, vergi ve tahakkuku açısından yükü belli bir kesimin üstlendiği gözlenmektedir.

Mevcut vergi yasalarının tam olarak uygulanması halinde ülkemizde yaklaşık vergi yükünün yüzde 33-34 oranında olması gerekmektedir.

Oysa başta Gelir Vergisi olmak üzere tüm vergi cinslerinde vergi kayıpları, ülkemizde

ortalama yüzde 50'ye kadar çıkabilmektedir. Bu durumda dahi Vergi idaresi, mevcut kayıpların önlenmesi veya azaltılması için doğru ve etkili çözüm yollarını üretmemektedir.

(1) numaralı tabloda da görülmekte olduğu üzere toplam vergi gelirlerinin gayri safi yurt içi hasılaya oranı ülkemizde düşüktür. Bu düşüklük yıllardır süregelenmektedir.

Türkiye'de vergi gelirlerini mevcut vergi yasalarında değişiklik yapmadan arttırmak mümkündür. Bu ancak ciddi bir idari yapılaşma ile mümkün olabilecektir. Vergi ödeyen kesimin vergi ödemeyen veya vergiden kaçınan kesim üzerinde hiçbir etkileyici etkisi olmamaktadır.

Türkiye'de vergi gelirlerini mevcut vergi yasalarında değişiklik yapmadan arttırmak mümkündür.



2001 Bütçesi Üzerine:

Kamu Ekonomisinde Harcama ve Gelir Toplama Yetkisinin Kullanımına, Bütçe Hakkına TBMM Yeniden Sahip Olmak Zorundadır

1. Genel Olarak

Bir iktisat politikası aracı olarak; "Bütçe" geçtiğimiz 17 yıllık sürede önemli bir yapısal değişim geçirmiştir. 1980'li yılların ilk yarısına kadar, Türkiye'de kamu ekonomisi içinde ağırlık "Konsolide Bütçe"ye aittir. Ülkedeki toplam iktisadi faaliyet hacminin yüzde 70-75'lik kısmı kamu ekonomisi tarafından temsil edilmektedir ve bu pay içinde de ağırlık "Konsolide Bütçe" üzerindedir. Bütçe ve bütçe politikaları, iktisat politikalarının en önemli aracı konumundadır. Kamu ekonomisinde ve ekonominin genel dengesinde bu ölçekte büyük bir etkisi olan konsolide bütçe harcamalarının finansmanında 1980 öncesi yıllarda da kamu tasarruflarında yetersizlik yaşanmış, kamu dengesinde sürekli finansman açıkları oluşmuştur. O nedenle "Konsolide Bütçe" ve genel olarak kamu yatırımlarının finansmanında, Devlet Yatırım Bankası (DYB) aracılığı ile çok düşük maliyetlerle (negatif reel faiz oranlarından) yurtiçi tasarruflarını (sosyal güvenlik fonları dahil) kullanma imkanı olduğu gibi, Merkez Bankası kaynaklarından da bu açıklarını rahatlıkla monetize edebildiği görülür.

Ancak, kamu yatırımlarında oluşan hızlı artışların, bu süreçte esas itibarıyla net dış yükümlülükler arttırılmak suretiyle (dış tasarruflar) gerçekleştirilmiştir. (Dış yükümlülüklerdeki artış ise 10 yıllık dönemler itibarıyla TL devalüasyonları ile sonuçlanmıştır).

Konsolide bütçenin bir iktisat politikası aracı olarak kullanıldığı bu dönemde; ekonomide yıllık programlara bağlı olarak "Konsolide Bütçe" ile gerçekleştirilen kaynak tahsisi ve dengeyen finansmanına ilişkin bütün karar mekanizmaları ancak, TBMM'nin "Bütçe Hakkını" kullanarak oluşturduğu yasal düzenlemeler ve koyduğu kurallar ile uygulanmıştır.

1980 sonrasında "bütçe"nin bir iktisat politikası aracı olarak etkinliğini yitirmesi ve "Borç Servislerinin" izlendiği metinlere dönüşmesi süreci esas itibarıyla TBMM'nin ka-

mu harcamaları ve gelirleri konusundaki "Temel Anayasa" yetkisini yürütmeye devretmesi ile birlikte başlamaktadır.

1980 döneminin ikinci yarısından itibaren, konsolide bütçe harcama-gelir ve finansman politikalarının genel denge ve diğer makro büyüklükler üzerinde bozucu etkilerinin süratle ve sürekli olarak arttığı görülmektedir. Temelinde kamu ekonomisinin yatırım ve finansman politikasının değiştirilmesine yönelik politika tercihlerinin yarattığı bu süreçte üç temel değişikliği ayırdedebiliyoruz;

- TBMM'nin bütçe hakkını yürütmeye devretmesi
- Tek hazine anlayışının yokedilmesi
- İç borçlanmanın, anti-konjonktürel bir politika aracı olarak kullanmak yerine bir finansman politikası olarak kullanılmaya başlanması.

Bu yapı belli bir iktisat politikası tercihi sonucu ortaya çıkmıştır. İktisadi faaliyet hacminde kamu ekonomisinin payını azaltmak, bireye, özel ekonominin faaliyet alanını genişletmeye yönelik bu temel tercih, kaynak tahsisi kararlarını kamu elinden piyasaya geçirmeyi hedeflemektedir.

Bu nedenle ekonomik faaliyetlerin bütünü üzerinde etkisi olan TBMM'nin "Bütçe Hakkı" yetkisinin yasamadan yürütmeye devrederken "Tek Hazine" yapısını bozmuş, kamu ekonomisinde birden çok "Hazine" yaratmış ve nihayet geçmişte bir konjoktür aracı olan "İç Borçlanmayı" bir finansman aracı haline getirmiştir.

2001 Bütçesi ve bu bütçe kanununun dayandığı 2000 Stand-By'ı 1980'li yılların ortasından itibaren başlamış olan; vergi yerine-iç borçlanmaya yönelik kamu kesimi finansman politikasını radikal bir biçimde tersine çevirmeye çalışıyor. Bunu Türk insanına çok yüksek bir "pahayı" ödetmek suretiyle yapıyor.

Bu yazı çerçevesinde; 2001 Bütçesi, ağırlık merkezini TBMM'nin "Bütçe Hakkının" oluşturduğu bir yaklaşım ile değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Nazif Ekzen*

Ülkedeki toplam iktisadi faaliyet hacminin yüzde 70-75'lik kısmı kamu ekonomisi tarafından temsil edilmektedir ve bu pay içinde de ağırlık "Konsolide Bütçe" üzerindedir.

2. Konsolide Kamu Kesimi Genel Dengesi ve 2001 Bütçesi

2001 Bütçesinin kritik temel özellikleri ile ilgili bir değerlendirmeye girmeden önce, 2000 bütçesinde de izlendiği gibi, neden 2001 Bütçesini Konsolide Kamu Kesimi Genel Dengesi ile birlikte görmek durumunda olduğumuzu vurgulamakta yarar var.

Ayrıntılara girmeden; 1999 yılı kamu kesimi genel dengesi içinde "konsolide bütçe dengesi"nin sonuçları Kamu Maliyesinin "acze" düşmekte olduğunun somut göstergelerini verdi (DPT, Yıllık Program, 2000). 1991 ortasında (-) negatif eğim içine giren Kamu Tasarrufundan sonra 1999 yılı sonunda Kamu Harcanabilir Geliri, Cumhuriyet tarihi içinde ilk kez (-) negatif eğimli oluyordu. Bunun açık anlamı, 1991 yılı ortasından itibaren kamu yatırımlarına kamu tasarruflarından tek kuruşu bile ayırmak mümkün değilken, artık, 1999 yılından itibaren kamunun hiç bir tür harcamasına ayrılabilir tek kuruluşluk kamu kaynağı kalmamıştı. Kamu iç borç faiz ödemeleri için bile borçlanma noktasına gelmişti.

Bu göstergeler 22 Kasım 1999 tarihli "mali konsolidasyon"un ve 9 Aralık tarihli Niyet Mektubu ile yapılan 2000-2002 Stand-By talebinin temel gerekçesidir. (2000-2002 dönemini kapsayan stand-by talebi için gönderilen Niyet Mektubunun 3., 4. ve 5. paragrafları bu temel gerekçeleri açık bir biçimde sayar). Vurgulanan bu temel gerekçelerden hareket eden program; iç borç sorununun çözümünü vergi yönlü bir tercih ile (kısmi konsolidasyon + ek vergi + özelleştirme), (prg: 7, 8, 13, 14, 15, 16, 23, 26) ön plana çıkartırken, diğer yandan da yapısal olarak kamu ekonomisinin tek bir hazinede ve genel denge hesabında toplamaya ağırlık vermektedir. (Prg: 14, EkA, EkB, EkC)

İlginçtir, "1980 IMF + Dünya Bankası Uyum Programı" sonrası dönemdeki uygulamaların dışladığı; maliye politikası "disiplini", iç borçlanma nedeniyle vaz geçilen "vergi" ve bürokratik işleyişi hızla aşip "iş yapmak" için keşfedilen "fon"lar sistemi ile (Atiyas, I, Şerif, S, Tesev, 1997) parçalanmış tek merkezi hazine, yapılarına geri dönülmesini, Yakın İzleme Anlaşması (1998 ve 1999) ve Stand-By 1999 ile IMF tarafından öncelikle istemiştir.

Kısacası, iktisat politikası aracı olarak maliye politikası ve onun en önemli aracı bütçe 15 yıl aradan sonra yeniden önemli, ancak çok ağır darbeler almış olarak geriye dönüyor. Konsolide Kamu Kesimi Genel Dengesi, "konsolide bütçeyi, bütçe sisteminin dışına taşmış olan (1984, 1985) 8 büyük fonu, kaynakları

geçmiş on yıllarda düşük maliyetlerden kullanıldığı için bütçeye yük haline getirilen sosyal güvenlik kurumları (Emekli Sandığı + SSK + Bağ-Kur) ve ikinci Merkez Bankası yapılmış olan Ziraat Bankası ile Halk Bankası ve 8 büyük işletmeciler KİT'i kapsamaktadır. Görüleceği gibi bu denge, gerçekte 1983 öncesinin "Konsolide Bütçesini" ifade etmektedir.

2.1. 2001 Bütçesinin Temel Özellikleri

2000 Mali yılında olduğu gibi 2001 mali yılında da Konsolide Kamu Kesimi ve onun en büyük ayağı olan "Konsolide Bütçe" yürütülmekte olan Stand-By 2000 programının hedeflerini esas almıştır.

● Cari enflasyon on yıllık yüzde 32 olarak (TEFE) gerçekleşmesinin beklendiği bir denge 2001 yılı harcamalarında sadece yüzde 4.8 oranında bir artış öngörülmektedir. (Niyet Mektubu prg: 20 taahhüt ile uyumlu). Reel olarak bütçenin daraltıldığını söylemek mümkün. İç borç faiz ödemelerinin azalan harcama etkisi göz önünde tutulduğunda, harcama bütçesinin (-) negatif büyüme tavanlı bir başlangıç ödeneği ile hazırlandığını söyleyebiliriz.

● Gelir Bütçesi, özellikle vergi yönlü ve yüksek oranlı artış eğilimini, tahmin olarak 2001 yılında da koruyor. 2000 vergi geliri artışları ek olağanüstü vergi gelirleri nedeniyle yüksek oranlı gerçekleşti. 2000 bütçesinde olağanüstü vergi olarak getirilen (bir defaya mahsus) ek vergiler 2001 yılında iki yıl uzatılıyor ve böylece olağanüstü olmaktan çıkarılıp normal vergiye dönüştürülüyor.

● Kamu kesiminde Tek Hazineye dönüşü hızlandıran kamu kesimi harcama ve gelirlerinin tek elde konsolide edilmesi süreci devam ettiriliyor.

● İç Borç faiz ödemelerinin toplam kamu gelirlerine oranı uzun bir aradan sonra yüzde 50 nin altına düşüyor, ancak oran yüzde 38 ile hâlâ çok yüksek

● Temel kamu hizmetlerine tahsis edilen cari ve yatırım harcamaları, bazı hizmetlerin artırılmasına imkan vermediği gibi giderek kötüleşmesini önlemeye yeterli tahsisler değil.

● Kritik bir yıl bütçesi: 2000-2002 Stand-By programının temel hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için başlangıç yıldan daha kritik bir yıl. Yapısal açıdan kamu maliyesine ve "bütçe disiplini" anlayışına dönülüp dönüle-meyeceği noktasından kritik bir bütçe. Klasik bütçe fonksiyonlarına yeniden kaynak tahsis edebilir hale gelebilmek için 2001 yılında iç borçlanma 2000 yılında (konsolidasyon + ek vergi) ile gerçekleştirilen reel azalmanın

Kısacası, iktisat politikası aracı olarak maliye politikası ve onun en önemli aracı bütçe 15 yıl aradan sonra yeniden önemli, ancak çok ağır darbeler almış olarak geriye dönüyor.

GSMH'nin bir kesri olarak sabit bir düzeyde tutulması için 2001 yılı bütçe hedeflerinin gerçekleşmesi önemli.

****2001 Konsolide Bütçesi ve Konsolide Kamu Kesimi Genel Dengesi, Tek Hazine, Vergiye Yeniden Geri Dönüş** hedef ve uygulamalarını ağırlıklı olarak ön plana çıkartmakla birlikte TBMM'nin "Bütçe Hakkını" yürütme- den geri almasına ilişkin irade yok.

1983-2000 döneminde kamu ekonomisinde ve kamu maliyesinde yaşanan darboğazın en önemli kaynağı; TBMM'nin "Bütçe Hakkını" devretmiş olması (TC Sayıştay, 2000 Mali Yılı Raporu, 2000, Hürcan. G. Y, Hazine Müsteşarlığı, 1999) sonucu, yürütmenin kamu harcamalarını, meclisin iradesi dışında, sonuçları kontrol edilemez bir biçimde kullanır hale gelmiş olmasından kaynaklanıyor.

Anayasa; TBMM'nin "Bütçe Hakkını" koşulsuz düzenlemiştir. (Anayasa: Md. 73, 87 ve 163). Gelir toplama (vergi koyma), Harcama yapma (ödenek tahsis etme) ve para basma konusundaki kuralları TBMM belirler. Yürütmenin bu alandaki görevi bu kuralları yaşamının belirlediği kurallara göre uygulamaktır.

Ancak, 1985 Mali Yılı Bütçesindeki 4.md ile yapılan dolaylı düzenlemenin başlattığı yetki devri, geçen 16 yıllık süre içinde bütçe başlangıç ödeneklerinin harcama tavanlarının yürütme tarafından belirlenmesi sonucu yaratmıştır.

1998 yılı bütçe kanununda bu yetkinin sınırlanması yoluna gidilmiş ancak TBMM bu yetkisini bütünün geri almamıştır.

Son iki yılda Konsolide Kamu Kesimi Dengesine dönüş yolundaki süreç içinde, 1983 sonrasında yaratılmış olan "çoklu hazine sisteminden" tek hazineye dönüş içinde TBMM'nin kendi gayretinin olmaması baskının IMF ve Dünya Bankası'ndan gelmesi dikkat çekicidir.

TBMM'nin "Bütçe Hakkını" yeniden bütünüyle geri alması, Anayasanın getirdiği bir zorunluluk olduğu gibi, iktisat politikalarında son dönem gelişmelerin getirdiği bir zorunluluk olarak da ortaya çıkmıştır.

Bütün söylenenlerin aksine kamu harcamalarının ülke ekonomileri içindeki payları ve önemi, genişleyen ve farklılaşan kamu hizmeti anlayışı içinde, azalmamaktadır. Bu dengede önemli olan mali disiplini sağlamak ve artan kamu harcamalarının, sağlıklı bir biçimde finansmanını sağlayarak, kamu açıklarının ekonominin genel dengesinin olumsuz yönde etkilemeyecek dengede tutmaktır (Gürcan, Y, 1999).

Gelir ve giderlerin bütçe sistemi aracılığı ile

yeniden dağıtılması, globalleşme sürecinin yaratacağı, henüz sonuçları kestirilemeyen (ancak son dört yılda dönem dönem yaşanan) gelişme açısından da büyük önem taşıyor.

Son Söz

Yurttaşların; birlikte yaşadıkları toplumun ortak kurallarının oluşturulması konusunda temsilcileri eli ile haklarını kullandıkları yönetim biçimi içinde "Bütçe Sistemi" ve "Bütçe Hakkının" TBMM tarafından kullanılması esastır. Bu hakkın yürütmeye devri, son 16 yıllık süre içinde yaşanan; sınırsız-sorumsuz yönetimlerin gösterdiği gibi çok yüksek maliyetlere neden olmaktadır.

Gelir ve giderlerin bütçe sistemi ile yeniden dağıtılması ve bunu yurttaşlar adına yasanın denetim ve gözetimi görevini yerine getirmesi, globalleşme ortamında bireyin toplum içinde dayanışmadan yoksun bırakılmaması açısından büyük önem taşıyor.

Felipe Gonzales, Sosyalist Enternasyonel için hazırladığı "Küresel İlerleme Komisyonu" Raporunda kendini tekrarlama pahasına bir "fikri" ısrarla vurguluyor.

"Neler olduğunu anlamaya ve bir an durup nereden gelip nereye gittiğimizi anlamaya çalışıyorum. Benim araştırmam, tarihsel bir varlık olarak insanoğlunun yapısının çağın değişimi ile birlikte tahrip olması üzerinedir. Bu durum tarih boyunca başka zamanlarda da ortaya çıkmıştır ancak adaptasyon sürecinin daha az sancılı olmasını sağlayan yeterli bir DURAKSAMA buna eşlik etmiştir."

"Sanayi toplumunun ekonomisindeki-çalışma ömür boyunca-süren geleneksel işler giderek kaybolurken, enformasyon toplumu ekonomisi içerisinde yer alan insanların üretkenliği akıl almaz boyutlara ulaşıyor. Az sayıda insanın istihdam edildiği, işsizlerin ya da bacak sırtında çalışanların giderek arttığı ve toplumsal alışkanlıkların daha yüzeysel olduğu bir toplumda dayanışma daha zordur. Gelir ve bütçe sistemi aracılığıyla yeniden dağıtılmasına dayalı bir kaynaşmış toplum modelinin sürdürülebilirliği, bunun ekonomik olarak sürdürülemez olduğunu savunan yanlış bir tez temelinde giderek daha yoğun bir şekilde sorgulanıyor. Aslında bu durumun nedeni toplumsaldır. Yüksek ücretli ve kolayca bir başkasına yaptırılmayacak nitelikte işlerde çalışan az sayıda insan, herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık eğitim ya da yaşlılık sorunlarını düşünmeden kendi başına çözmesi gerektiği tezini benimsemeye daha yatkın oluyor.

Gelir ve giderlerin bütçe sistemi aracılığı ile yeniden dağıtılması, globalleşme sürecinin yaratacağı, henüz sonuçları kestirilemeyen (ancak son dört yılda dönem dönem yaşanan) gelişme açısından da büyük önem taşıyor.

1 Türkiye 1980 sonrasında fonlar aracılığı ile yeniden çoklu Hazine yapısına dönmüştür. Tek Hazineden kopuş, Hazinenin Maliyeden koparılması ve aynı sürece denk gelen bütçe dışı fon yaratma ile bu yapı ilk kez ortaya 1980 sonrası çıkmıştır.

İstikrar Programı Çerçevesinde 2001 Bütçesi

Türkiye'de makro ekonomik dengelerin yeniden tesisine yönelik olarak hükümetin IMF'e sunduğu niyet mektupları tarafından çerçevesi oluşturulan ve 2000 mali yılı bütçesi ile de uygulamasına geçilen istikrar programı, üç yıllık sıkıntılı bir süreci kapsamaktadır. Türk Hükümeti'nin IMF'e sunduğu niyet mektubuna göre istikrar programı dahilinde yapılacağı söylenenler;

- Merkez Bankası tarafından açıklanan para ve kur politikalarına sıkı sıkıya uyulması,
- Kamu harcamalarının kısılması,
- Özelleştirmeye hız verilmesi,
- Kamu mali kesiminde; tarım, sosyal güvenlik, şeffaflık, vergi politikaları ve bankacılık gibi alanlarda yapısal reformlara gidilmesi şeklinde özetlenebilir.¹ Yukarıda çerçevesi verilmeye çalışılan bu stand-by programı esnasında IMF'in Türkiye'ye deprem yardımıyla birlikte toplam 4,5 milyar dolarlık bir mali destekte bulunacağı bildirilmiştir.

Türkiye'nin IMF'e vermiş olduğu taahhütlerin rakamsal tablosunun anlamı; ana hedef enflasyon olmak üzere, reel faizlerin makul seviyelere çekilmesi, ekonominin büyüme potansiyeline dinamizm kazandırılması, etkin kaynak dağılımının sağlanması gibi bir takım amaçlara ulaşabilmek için tüm ekonomik aktörlerin seferber edilmesidir.

IMF ile yapılan ve rakamsal hedefleri verilen program, ilk uygulamasını 2000 mali yılı bütçesi ile gerçekleştirebilmiş ve üç yıllık bir istikrar programının ilk adımı olan 2000 mali yılı bütçesinde bu amaca yönelik olarak tüketici fiyatlarındaki yıllık artışın yüzde 25, toptan eşya fiyatlarındaki artışın yüzde 20 seviyesine indirilmesi, üretimde bir artış meydana getirilerek ekonomide yüzde 5,5 oranında bir büyümenin sağlanması, kamu borç stokunun GSMH'ye oranının sabitlenmesi ve konsolide bütçede faiz hariç fazlanın GSMH'ye oranının yüzde 5,6'ya yükseltilmesi hedef

Murat Çak*

2000 mali yılı bütçesi ile uygulamasına geçilen istikrar programı, üç yıllık sıkıntılı bir süreci kapsamaktadır.

Tablo 1: Türkiye'nin Stand-by Çerçevesindeki Üç Yıllık Hedefleri

	2000	2001	2002
IMF Kredisi (milyar \$)	1,5	1,5	1
Reel Ekonomi			
Reel GSMH Büyüme (%)	5,6	5,2	5,8
Yurt İçi Talep	6,5	5	5,5
Tüfe Yıl Sonu (%)	25	12	7
Tefe Yıl Sonu (%)	20	10	5
G. S. Milli Tasarruflar (GSMH'nin %)	20,4	19,5	19,5
G. S. Yurt İçi Yatırımlar (GSMH'nin %)	24,4	23,3	23,2
Tasarruf-Yatırım Dengesi (GSMH'nin %)	-4	-3,8	-3,7
Kamu Finansmanı			
Bütçe Dengesi (GSMH'nin %)	-12,6	-6	-2,2
Temel Denge (GSMH'nin %)	3,9	5,3	5,6
Hükümet Borçları (GSMH'nin %)	60,1	58,8	57
Konsolide Kamu Sektörü			
Temel Denge (GSMH'nin %)	2,2	3,7	3,7
Konsolide Kamu Borçları (GSMH'nin %)	57,9	56,6	54,6
Para ve Kredi			
M'YR Yıl Sonu (%)	41,1	28,9	22
Özel Sektörde Kredi Notu	38	28,9	22
Ödemeler Dengesi			
Dış Ticaret Dengesi (GSMH'nin %)	-7,1	-7,2	-7
Cari İşlemler Dengesi (GSMH'nin %)	-1,8	-1,6	-1,5
Kaynak: IMF, IMF Approves US\$4 Billion Stand-by December 1999			

¹ "Niyet Mektubu", www.tcmb.gov.tr/ye/nilniyetmektubu.html, 28/09/2000

* Araştırma Görevlisi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü

alınmıştır.² Para politikaları da buna göre belirlenmiş, Merkez Bankası döviz girişi olmadan para arzını arttırmayı esas almış; (1 dolar + 0,77 Euro)'dan oluşan döviz sepetinin günlük değerlerini önceden duyurmuştur. Türk Hükümeti'nin bu programa sıkı sıkıya bağlı kaldığı ise gerek 2000 ve gerekse 2001 mali yılı bütçe gerekçelerinde açıkça görülmektedir. 2000 mali yılı bütçesinin 9 aylık uygulama sonuçları Maliye Bakanlığı tarafından ilan edilmiştir. Bu uygulama sonuçlarının kısa bir değerlendirmesi bize istikrar programının ilk halkası hakkında genel bir kanı verecektir.

Bütçe giderleri 2000 yılının eylül ayı itibarıyla bir önceki yılın aynı dönemine kıyasla yüzde 76,8 artarak 35 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir. Bu giderler içinde en fazla payı sırasıyla transfer, faizler, personel, diğer cari ve yatırım harcamaları oluşturmuştur. Bütçenin 9 aylık uygulama kısmının gelirler bölümüne baktığımızda ise gelirlerin 24 katrilyon 967 trilyon lira, aynı dönemdeki vergi gelirlerinin ise 19 katrilyon 903 trilyon lira olarak gerçekleştiği görülmüştür.³ Vergi gelirleri incelendiğinde gelir ve kurumlar vergisinde bir önceki yıla oranla bir düşme, katma değer vergisinde ise bir yükselme eğilimine rastlanmaktadır. Bu sonucun oluşmasında, katma değer vergisinde yapılan iki puanlık artışın yanı sıra gelir vergisinde hayat standardı esasının ve götürü vergilemenin kaldırılmış olması, gelir vergisi tarifesinde yapılan indirim, devlet tahvili ve hazine bonusu faiz gelirlerinden stopajın kaldırılması, kurumlar vergisine tabi kazançlardan kurumlar vergisi düşüldükten sonra sadece kar dağıtımı yapıldığında gelir vergisi stopajı yapılmakta olmasının (önceki yıllarda dağıtım olsun ya da olmasın stopaj yapılırdı) etkili olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca deprem nedeniyle 4481 sayılı kanunda belirtilen ek vergilerden elde edilen hasılatın oldukça iyi olması toplam vergi gelirlerinin bir önceki yıla oranla yüzde 99,4 oranında artmasına neden olmuştur. Vergi gelirlerinin ek vergiler vasıtasıyla desteklenmesi sayesinde eylül ayı itibarıyla bütçe dengesi 10 katrilyon TL (-10.034.254 katrilyon TL) civarında gerçekleşmiştir. Bu sayede yıl sonu hedefi olan 14 katrilyonun (-14.383 katrilyon TL) tutturulacağı anlaşılmaktadır.

Hedeflerdeki en büyük sapma enflasyon ve dış ticaret açığı rakamlarında görülmektedir. 2000 yılının eylül ayında toptan eşya fiyat-

larındaki yıllık artış oranı yüzde 43,9, dokuz aylık kümülatif artış oranı ise geçen yılın aralık ayına göre yüzde 23,7 olarak gerçekleşmiştir. Tüketici fiyatlarında ise bu oranlar sırasıyla yüzde 49 ve yüzde 26,9 olmuştur. Enflasyon oranının öngörülenden daha yavaş düşmesinin belirli nedenleri mevcuttur. Bu nedenlerin en başında, faiz oranlarında yaşanan düşüş neticesinde iç talebin canlanması gelmektedir. Reel faizlerdeki ani düşüş paranın reel maliyetini çok aşağılara çekmiştir. Bu durumda enflasyon hedefi biraz saptığında borçlanmanın karlı çıkacağı bir ortam oluşur. Özellikle dayanıklı tüketim mallarında gerçekleşen talep artışının bu sebepten kaynaklandığı kanısını taşımaktayım. Bunun da ötesinde yıllardan beri yüksek reel faiz sayesinde servetlerinde artış oluşturanların düşük reel faiz döneminde servetlerinin bir kısmını harcamaları da enflasyon rakamlarının istenilen seviyelere gerilememesinde etkindir. Bunlara ilaveten hükümetin 5,5 gibi yüksek bir rakam olarak hedeflediği büyüme oranını tutturabilmek için gayret etmesi enflasyon sonuçları üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur. Artık hükümet yüksek oranlı bir büyüme ile düşük oranlı enflasyon arasında bir tercih yapmalıdır. Eğer öncelik enflasyonu düşürmeye verilmezse uygulanan döviz kuru politikası nedeniyle, karşılaşılabilecek maliyet çok daha ağır olacaktır. Şayet enflasyon kur artışları seviyesine getirilmezse büyüyen ekonominin bir daralma içine girmesi muhtemel olacak, dolayısıyla tüm parasal dengeler alt üst olacaktır. Kur sabitken enflasyon yükselince Türk Lirası reel anlamda değer kazanacağından ithalat artar, hızlı büyüme ve canlı iç talep ithalatı daha da körükler.

Enflasyonun beklenenden daha yavaş gerilemesinin bir başka nedeni de bankalardaki bireysel tüketici kredilerinin faizlerinin de oldukça düşmesidir. Geçen yıl sonunda yaklaşık bir katrilyon olan tüketici kredileri 2000'in ilk altı ayında 3 katrilyona çıkmıştır.⁴ Bu durum talep genişlemesine neden olmuştur.

2000 yılının ilk yedi aylık döneminde dış ticaret açığı bir önceki yıla oranla yüzde 100,5 artarak 14 milyar dolar olurken, ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 53'lere düşmüştür. Bu durumun oluşmasında izlenen faiz politikasının rolü büyüktür. Bütçe açığının kapatılması için faizler düşürüldükçe mevcut tasarruflar tüketime kaymaktadır ve uygulama-

**Hedeflerdeki
en büyük
sapma
enflasyon ve
dış ticaret açığı
rakamlarında
görölmektedir.**

2 T.C. 2000 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi", Ankara, Ekim 1999

3 "www.bumko.gov.tr", 20/11/2000

4 "www.tbb.org.tr", 20/11/2000

nan kur politikası neticesinde Türk Lirasının değer kazanması artan tüketimi ithal mallara kaydırmakta, bu da dış ticaret açığının büyümesine neden olmaktadır. Yine, uluslararası petrol fiyatlarındaki artış, belli mallarda stoklama eğilimi, faizlerdeki düşüşe koşut olarak iç talepteki canlılık ve tüketici finansman olanaklarının görece kolaylığı, ithalat üzerinde arttırıcı bir rol oynamıştır.

İlk yedi aylık uygulama sonuçlarından bir diğeri de cari işlemler dengesinin 5,9 milyar dolar açık vermesidir. Bununla ilgili olarak IMF'in şubat ayında yaptığı açıklamaya göre, Türkiye'nin sürdürülebilir cari işlemler açığının ancak büyüme oranının yüzde 8 olması durumunda yılda en fazla 6 milyar dolara çıkabileceğidir. Türkiye'nin mevcut cari işlemler açığı IMF'e vermiş olduğu taahhütlerin çok ötesinde gerçekleşmeye devam etmektedir.

2000 yılı bütçesinin ilk dokuz aylık uygulama sonucuna göre iç borç stoku, 1999 yılı sonuna göre yüzde 37,1 oranında artarak 31,4 katrilyon seviyesine ulaşmıştır. Aynı dönemde kamu ve özel sektör dış borç tutarı ise 106 milyar dolar olmuştur. Bu görüntüye bakılarak Türkiye'nin 2000 yılında net dış borçlanıcı konumuna geldiği söylenebilir.

Hem açık veren hem yüksek oranlı bir şekilde büyüyen bir ekonomide enflasyonist baskıların oluşması kaçınılmaz olduğundan istikrar programının yürütülmesi güçleşecek-

tir. Ayrıca bu istikrar programının başarı ile yürütülmesi önemli ölçüde dışarıdan yapılan borçlanmaya bağlı olduğundan yakın gelecekte Türkiye'nin dış borç stoğunda önemli artışlar kaydedilecektir.

Hedeflerdeki bu sapmaların yanı sıra faizlerin beklenenin altına düşürülmesi, büyüme hedefinin yakalanmış olması, faiz dışı fazla hedefine ulaşılması (eylül ayı itibarıyla 7 katrilyon 553 trilyon TL) uygulanan istikrar programının başarılı kabul edilebilecek taraflarıdır. Fakat öncelikli ve hayati öneme sahip (enflasyon, cari açık v.s.) bazı hedeflerden yüzde 40-45'lere varan ölçülerde sapılması saptanan hedeflerin revizyon ihtiyacını gündeme getirmektedir. Ekonomik hayatın öngörülen enflasyon oranına endekslediği bir ekonomide söz konusu hedeften en ufak bir sapma halkın çok büyük bir oranını (özellikle sabit gelirli) olumsuz etkileyecektir. Belirlenen hedeflere gecikmeli olarak ulaşılması, gelirlerine öngörülen enflasyon oranında zam yapılan bir çok kesimin zaten reel anlamda hiçbir artış yapılmayan gelirlerini enflasyon karşısında eritecektir. Yani, halkın büyük bir kesimini ilgilendiren bu gibi ekonomik kararları alırken ihtiyari olmaktan uzak, daha detaylı ve Türk ekonomisinin gerçeklerini yansıtan hesaplamalara gidilmelidir. Hedeflerdeki revizyon ihtiyacı yıl sonu yaklaşıkça bazı ekonomi bürokratları tarafından daha fazla dile getirilmesine rağmen, yürütülen

Hem açık veren
hem yüksek
oranlı bir
şekilde
büyüyen bir
ekonomide
enflasyonist
baskıların
oluşması
kaçınılmaz
olduğundan
istikrar
programının
yürütülmesi
güçleşecektir.

Tablo 2: Temel Ekonomik Göstergeler		Bütçe Ödenekleri		
	2001*	Trilyon TL	2000	2001
		Giderler	46.713	48.360
GSMH Büyümesi	4,5	Faiz Hariç Giderler	25.580	31.680
GSMH (Cari Fiyatlarla, Tril. TL)	153,405	Personel	9.900	12.000
GSMH Deflatörü (%)	18	D. Cari	3.840	4.770
TEFE Yıl Sonu (%)	10	Yatırım	2.352	3.500
TÜFE Yıl Sonu (%)	12	Transfer	30.621	28.090
Dolar Kuru (Yıllık Ort.)	714,000	Faiz	21.133	16.680
İhracat (Milyar \$)	31	S. Güvenlik	3.568	4.335
İthalat (Milyar \$)	54	D. Transfer	5.920	7.075
İhracat-İthalat	-23,5	Gelirler	32.585	43.127
Cari İşlemler Dengesi/GSMH (%)	-3,1	Vergi Gelirleri	24.000	31.177
		Vergi Dışı Normal Gel.	5.620	8.022
		Diğer Gelirler	2.965	3.328
		Bütçe Açığı	-14.128	-5.233
		Faiz Hariç Fazla	7.005	11.447

* Hedef, Kaynak: 2001 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

programa olan güvenin sarsılacağı düşüncesiyle hareket edilerek revizyona gidilmemesi, akla ya hedeflere ilişkin hesaplamaların yanlış yapıldığını ya da kamuoyuna -halkın iyiliği için(!)- yalan söylendiği fikirlerini getirmektedir. Hedeflerin, "ben belirledim oldu" mantığı içerisinde gelişmesinin oluşturduğu faturayı Türk halkının ödediği unutulmamalıdır.

İstikrar programının ikinci halkası ve bir bakıma da hükümetin IMF'e, programı uygulamadaki kararlılığını gösterecek olan 2001 mali yılı bütçesinde belirlenen temel hedefler ise, enflasyonun yıl sonu itibarıyla TÜFE'de yüzde 12, TEFE'de yüzde 10 seviyesine çekilmesi, bütçe açığının GSMH'ye oranının yüzde 3,4 seviyesine iç borçlanma ihtiyacının en alt seviyede tutulması suretiyle faiz oranlarının düşürülmesi, kamu kurumlarında verimliliğin artırılması ve özelleştirmenin süratli bir biçimde gerçekleştirilmesi şeklinde özetlenebilir.⁵

Tablolardan da izlenebildiği gibi 2001 mali yılı bütçesinde bütçe açığı 5 katrilyon 233 trilyon lira, faiz dışı fazla 11 katrilyon 447 trilyon lira olarak belirlenmiştir. GSMH içinde giderlerin oranı yüzde 31,5, gelirlerin oranı ise yüzde 28,1'dir. Faiz dışı bütçe fazlasının GSMH'ye oranı yüzde 7,5, faiz ödemelerinin GSMH'ye oranı ise yüzde 11 olarak öngörülmüştür. Faiz ödemelerinin harcamalar içindeki payı yüzde 34 olarak düşünülmüştür. 2001 yılı bütçesinde vergi gelirlerinin yüzde 52'sinin faiz ödemelerine gitmesi planlanmıştır.

Bu genel görüntü çerçevesinde 2001 mali yılı bütçesinin ödenekleri daraltılmış, buna karşılık gelirleri artırılmış bir bütçe görünümünde olduğu söylenebilir. Bu durum, 2001 bütçesinde bütçe açığının da küçülmesine sebep olmuştur. Bütçenin bu şekilde tertip edilmesinin nedeni, şüphesiz enflasyonla mücadelenin daha etkin bir biçimde gerçekleştirileceği düşüncesidir. Fakat bütçenin esasen enflasyon yaratma etkisi, hacminden ziyade finansman biçimine bağlıdır. Bütçenin harcama kısmı için düşünülen ödenekler oldukça düşük öngörüldüğünden bu ödeneklerle devletin iş görmesi, kamu hizmeti vermesi mümkün olamayacak ve mevcut kamu hizmetlerinin kalitesi de düşecektir. Bütçe açığındaki düzelmenin temel sebebi ise, 2000 yılında yapılan düşük faizli borçlanmaların 2001 yılındaki faiz harcamalarını düşürmesidir.

Bütçenin gelirler kısmına baktığımızda

gelir kalemlerinin oldukça şişirildiği göze çarpmaktadır. Fakat bu gelirlerin nasıl elde edileceğine dair doyurucu açıklamalar mevcut değildir. Yani bütçenin gelir kısmı belirsizlikler taşımaktadır. 2000 yılında deprem nedeniyle çıkarılan geçici vergilerin her ne kadar hazırlanan bütçe programında yer verilmese de, 2001'de de devam edeceği anlaşılmaktadır. Aksi halde GSMH deflatörünün yüzde 18, büyüme hızının yüzde 4,5 olarak hedeflendiği bir ekonomide vergi gelirlerinin reel olarak çok büyük artış rakamlarına ulaşması gerçekçi görülmemektedir. Nitekim, vergi gelirlerinin geçici vergilere ek olarak yeni birtakım vergilerin de ihdas edilmesiyle ve hayat standardı esaslı gibi vergi güvenlik önlemleriyle artırılması, bütçe programında olmamasına rağmen, planlanmaktadır. Hükümet 1999 yılında, gerçekleşen geliri kavrayamadığı iddiasıyla dönemin Maliye Bakanı Zekeriya Temizel zamanında kamuoyuna "vergi reformu" diye takdim edilen paket kapsamında kaldırılan hayat standardı esasının yeniden yürürlüğe girmesi için 22/11/2000 tarihinde meclise önerge vermiştir.⁶ Altyapı hazırlıkları hemen hemen tamamlanan yasa tasarısına göre birinci, ikinci sınıf tüccarlarla serbest meslek erbabı ve basit usule tabi esnaf, belirlenen temel göstergeler ile ilave göstergelere göre hesaplanan gelir üzerinden vergilendirilecektir. Söz konusu mükellefler o yıl zarar etseler dahi vergilendirme, göstergelerde belirtilen asgari tutarlar matrah kabul edilerek gerçekleştirilecektir. Temel göstergelerin büyük şehirler için yüzde 25 zamlı, kalkınmada öncelikli yörelerde yüzde 50 indirimli olarak uygulanması öngörülmektedir. Bu uygulama ile 400 trilyon liralık gelir hedeflenmektedir.

2001 mali yılı bütçesinde deprem nedeniyle çıkarılan vergiler içerisinde hasılatı en yüksek olan faiz vergisinin, faizler düştüğü için hasılatının azalacağı ve ekonomik büyümenin beklenenin altında gerçekleşmesi durumlarında vergi gelirlerindeki hasılatın düşebileceği göz ardı edilmiştir. Ayrıca, 2001 yılında kamu kesiminde çalışan ücretli kesimin öngörülen enflasyon oranında maaş zammı alacağı ve özel sektörün de buna uyacağı düşünülmüşse, reel gelirdeki düşüşün geçici olmadığı ve en az bir yıl daha devam edeceği bu kesimler tarafından fark edildiğinden tü-

**Bütçenin
harcama kısmı
için düşünülen
ödenekler
oldukça düşük
öngörüldüğün-
den bu
ödeneklerle
devletin iş
görmesi, kamu
hizmeti vermesi
mümkün
olamayacak ve
mevcut kamu
hizmetlerinin
kalitesi de
düşecektir.**

5 "T.C. 2001 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi", Ankara, Ekim 2000

6 "Vergide Keskin Dönüş", www.yenibinyil.com.tr, 23/11/2000

ketim standartları kısılacak ve talep daralacaktır. Talebin daralması arzulanan ölçüde büyümeyi zorlaştıracaktır. Yine 2000 yılında alınan kredilerin taksitlerinin devam etmesi ve tüketicilerin yeni taksit yükü altına girmek istememeleri de talep genişlemesini ve dolayısıyla büyümeyi etkileyecektir.

2001 yılında hükümetin önemli gelir kalemlerinden biri olan vergi dışı gelirlerde yaklaşık yüzde 51 oranında artış öngörülmesi, hükümetin yıl içerisinde özelleştirme girişimlerine ağırlık vereceği anlamını taşımaktadır. Vergi dışı gelirlerde hedeflenen bu artış oranı, 2000 yılına oranla yüzde 75 fazladır. 2000 yılında 7,6 milyar dolar olarak hedeflenen özelleştirme gelirlerinin, üçüncü GSM lisans satışı da onaylandıktan sonra 3,1 milyar dolar olarak gerçekleşmesi, 2001 yılındaki hedefin pek de gerçekçi olmadığını ortaya koymaktadır.⁷ Gerçi hükümetin Vakıfbank, Emlakbank ve Halk Bankası'nın özelleştirilmelerine ilişkin ciddi girişimleri bulunmaktadır. Fakat 1985 yılından 2000 yılının temmuz ayına kadar yapılmış olan özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen gelirin 9,5 milyar dolar ve aynı uygulamalar sonucunda harcanan miktarın 8,8 milyar dolar (elde edilen gelirlerin yaklaşık yüzde 97'si özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara kredi biçiminde borç verilerek veya sosyal yardım zammı ödemelerinde ya da erken emeklilik primi ödemelerinde kullanılmıştır) olduğu düşünülürse özelleştirmenin bütçeye katkısının ne denli düşük olduğu anlaşılmaktadır.⁸

2000 yılında en çok zorluklar yaşanan enflasyon ve cari açık hedefinin 2001 yılı bütçesinde tamamiyle abartıldığı daha ilk bakışta görülmektedir. 2000 yılındaki hedeflenen cari işlemler açığının, yedi aylık uygulama sonucunda hedeflenen rakamdan üç kat fazla gerçekleşmesi ve 2001 bütçesindeki cari işlemler, enflasyon ve büyüme hedefleri arasındaki uyumsuzluk dikkate alındığında, bu alandaki öngörülen gerçekleri yansıtmadığı rahatlıkla söylenebilir.

2001 yılında yıl sonu itibarıyla TÜFE'nin yüzde 12 ve TEFEE'nin yüzde 10 olarak gerçekleşeceği yönündeki tahmin ise, 2000 yılı hedeflerine 2001 yılının ancak mart ya da nisan aylarında ulaşılabileceği gerçeği göz önüne alınarak değerlendirilmelidir. Özellikle hükümetin bu alandaki hedefi toplumun geniş kesimlerini ilgilendirdiğinden mutlaka tekrar gözden ge-

çirilmeli ve revize edilmelidir. Hükümetin öngörülen enflasyon oranını dikkate alarak kamu kesiminde görev yapan binlerce kişiye zam yapması ve özel sektörün de buna uymasını istemesi yanlış bir uygulamadır. Öncelikle kamu kesimindeki ücretler zaten başlangıçta yeterlidir. Ayrıca hükümetin öngördüğü enflasyon, toplumun fiilen yaşadığı enflasyonu, yani temel ihtiyaçları gideren malzemelerdeki fiyat artışlarını yansıtmamaktadır. Bunlara ek olarak bir de öngörülen enflasyon oranlarında meydana gelen ciddi sapmalar, bu tür istikrar programlarında bütün yükü çeken dar gelirli kesimin dikkate alınmadığı anlamını taşımaktadır.

Verginin tabana yayılması, vergi idaresinin modernizasyonu gibi gelir artırıcı yapısal önlemlerin alınmadığı; mal ve hizmet üretiminde miktar ve verimlilik artışını sağlayacak tedbirlerin bulunmadığı 2001 mali yılı bütçe gerekçesinin bu haliyle Türkiye'nin asli sorunlarına çare olmaktan uzak bir görünümde olduğu söylenebilir. Ayrıca 2001 yılı bütçesinin şimdiki kadar hazırlanan bütçeler arasında sosyal yönü en zayıf bütçe olduğu da tartışmasız ortadadır. Bütçe bu yönüyle hem ekonomideki verimsiz alanları genişletmekte, hem de istikrar programı çerçevesinde toplumda oluşturulan yükün dağılımını adil bir şekilde gerçekleştirememektedir. Neticede, başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için, toplumun geniş kesimlerinden destek alması gereken bir bütçenin, bu kesimleri baskılamasıyla alınan birtakım sonuçlar kesinlikle yanıltıcı olacak ve belirlenen hedeflerde revizyon ihtiyacı, 2001 mali yılı bütçesinin uygulanmasına ilişkin sonuçların alınmaya başlanması ile birlikte tekrar hissedilecektir.

KAYNAKLAR:

- Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr/yeni/niyetmektubu.html, 28/09/2000
- Özelleştirme Uygulamaları, www.oib.gov.tr, 23/11/2000
- T.C. Maliye Bakanlığı 2000 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, Ekim, 1999
- T.C. Maliye Bakanlığı 2001 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, Ekim, 2000
- T.C. Maliye Bakanlığı 2000 Yılı Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara, Ekim, 2000
- www.bumko.gov.tr, 20/11/2000
- www.tbb.org.tr, 20/11/2000
- Vergide Keskin Dönüş, www.yeniibin-yil.com.tr, 23/11/2000

2001 yılında hükümetin önemli gelir kalemlerinden biri olan vergi dışı gelirlerde yaklaşık yüzde 51 oranında artış öngörülmesi, hükümetin yıl içerisinde özelleştirme girişimlerine ağırlık vereceği anlamını taşımaktadır.

7 "T.C. Maliye Bakanlığı 2000 Yılı Yıllık Ekonomik Rapor", Ankara, Ekim 2000

8 "Özelleştirme Uygulamaları", www.oib.gov.tr, 23/11/2000

İktisat Dünyası ve Nobel: 1972

Kenneth Arrow

Arrow 1921'de doğdu. Önce matematik öğrenimi gördü. Ardından Columbia Üniversitesi'nde doktora yaptı. Chicago, Stanford ve Harvard Üniversitelerinde ders verdi. 1962'de ABD başkanının danışmanlar konseyinde görev yaptı. Hicks ile beraber genel denge teorisine ve refah teorisine yaptığı katkıdan dolayı Nobel ödülünü aldılar.

Fakat Arrow'un ilk katkısı doktora tezinde üzerinde çalıştığı 'sosyal tercihler analizi'dir. Gerard Debreu ile yaptıkları çalışma ve 1954'de yayımladıkları makalenin çağdaş mikro ekonomik teoriye önemli bir katkısı olmuştur. Modern matematiksel teknikler kullanılmıştır. Tüketici ve üretici teorisinin başlangıç noktası olmuştur. Üzerinde çalışılan model çağdaş neo klasik teorisinin temelini oluşturmuştur.

Arrow ile Debreu, firmanın ve tüketicinin rasyonalitesine ilişkin kısıtlı sayıda, kimi hipotezlerden (tam rekabet, ekonomik ajanların tercihi, üretim faktörü gibi) hareket ederek "genel bir denge" halinin varlığını ispat ederler. Walras bilindiği gibi bilinmeyen sayısına eşit denklem sayısı olduğundan emin olmanın, genel dengenin varlığını önermek için yeterli olduğu düşünmüştür.

Arrow ile Debreu'nun bu çalışmaları çağdaş iktisat teorisinde yerini almıştır. Arrow diğer yandan her genel dengenin bir Pareto-optimal durumu olduğunu ve tersine her Pareto-optimal'in bir genel denge olduğunu ispat etmiştir.

Arrow bunun dışında genel denge teorisine belirsizliği ilk yerleştirmeye çalışmıştır. Metodoloji, üretim teorisine, büyüme teorisine ve iktisat politikasına katkıları büyük olmuştur.

Arrow çağdaş iktisat teorisine matematiği en çok sokanlardan biri olmasına rağmen matematiğin iktisadi düşüncenin yerine geçemeyeceğini belirtmiştir.

Tarihsel sürecin, zamanın, ülkelerin yapısal özelliklerinin ve iktisadi şartların farklılıklarının önemine dikkati çekmiştir. Başka iktisatçılar gibi o da soyut ve sınırlı niteliğinden dolayı genel dengeyi eleştirmiştir.

Arrow ayrıca Condorcet'nin paradoksunu imkansızlık teoremi ismi altında genelleştirmiştir.

Temel Yapıtları

- 1951. Social Choice and Individual Values, New York Wiley; trad. fr. 1974, Choix collectif et preferences individuelles, Paris, Calmann-Levy.
- 1951 "An Extension of the Basic Theorems of Classical Welfare Economics", in J. Neyman (dir.), Proceedings of the Second Berkeley Symposium of Mathematical Statistics and Probability, Berkeley, University of California Press, 507-32.
- 1954. Avec Gerard Debreu "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy", *Econometrica*, vol.22, 265-90.
- 1958. Avec L. Hurwicz et H. Uzawa, *Studies in Linear and Non-Linear Programming*, Stanford University Press.
- 1962. "The Economic Implications of Learning by Doin", *Review of Economic Studies*, vol.29, 155-73.
- 1970. Avec M. Kurz, *Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- 1971. *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, Chicago, Markham.
- 1974. *The Limits of Organization*, New York, W. W. Norton; trad. fr. 1976, *Les Limites de l'Organisation*, Paris, Puf.
- 1977. Avec L. Hurwicz, *Studies in Resource Allocation Processes*, Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press.
- 1985. *Collected Papers of Kenneth J. Arrow*, vol. 5, *Production and Capital*; vol. 6, *Applied Economics*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- 1992. "I Know a Hawk from a Hand-saw", in Szenberg 1992. 42-50.

John R. Hicks

Hicks İngiltere'de doğdu. Oxford'da öğrenimini tamamladıktan sonra London School of Economics'de, Manchester'da ve Oxford'da ders verdi. Hicks 20. yüzyılın en etkin iktisatçılarından biridir. Katkılarının büyük bir çoğunluğu başka meslektaşlarının yazılarında ve özellikle de ders kitaplarında yer alır. Hicks temel katkılarını mikro ekonomiye olduğu kadar "değer teorisine" veya "para teorisine" olarak adlandırdığı makro ekonomiye yapmıştır.

Metin Sarfati*

Arrow çağdaş iktisat teorisine matematiği en çok sokanlardan biri olmasına rağmen matematiğin iktisadi düşüncenin yerine geçemeyeceğini belirtmiştir.

* Dr., Marmara Üniversitesi, Öğr.G.V

1975'te Hicks, amca ve yeğen olarak iki Hicks'in varlığından söz eder. Amca neoklasik bir teorisyendir. Yeğen ise amcanın çalışmalarından onur duymamaktadır. Fakat Hicks gençlik dönemine ait çalışmaları hakkında ne düşünürse düşünsün Nobel ödülü ona bu çalışmaları ve özellikle "refah teorisi"ne ilişkin araştırmaları için verilmiştir

Hicks mesleğin başında önce Robins ve Hayek'e daha yakındı. Yazılarında otuzlu yılların başında Hayek ile Keynes'in iktisadi krizlere yaklaşımları arasında nasıl bocaladığını belirtir. 1934'de matematikçi Allen'le birlikte "değer teorisinin" şu anda mikro ekonomi ders kitaplarında yer alan yeni bir formülasyonunu önerir

Walras'ın genel denge modeline parayı dahil edip, dinamik bir görüntü kazandırarak modernleştirmeye çalışır. Bu çalışmasını "Değer ve Kapital" ismi ile yayımlar. Bu kitabın etkisi çok büyük olur. Analiz araçlarının bir çoğu yavaş yavaş iktisat teorisine dahil olur .

Hicks böylece o zamana değin Jevons ve Marshall'ın önerdiği marjinalist teorik yaklaşım yerine Walrasgil genel denge yaklaşımını mikro ekonomik analize dahil eder.

Hicks zaman içinde çelişisini aşar, Hayek'ten uzaklaşıp Keynes'e yaklaşır. Keynes "Genel Teorisini" henüz yayımlamıştır. "Keynes ve Klasikler" isimli bir makalesinde Keynes'in ve klasik sistemin denklemlerini daha genel bir çerçeveye koyar. Keynes ise tersine klasik modeli kendi genel modelinin istisnai bir durumu olarak ve ancak tam istihdam düzeyinde gerçekleşen bir şıkkı olarak görür.

Hansen, Lerner ve Samuelson tarafından geliştirilen IS-LM modeli neo klasik sentezin çekirdeğini oluşturur. Hicks ise bu yorumun Keynesgil yaklaşımın özüne aykırı olduğunu savunur. Şöyle der: "Bu yaklaşım Genel Teori'yi bir denge iktisadına indirgemektedir." IS-LM'nin simgesi olduğu Neo-klasik Keynesçiliği şiddetle eleştirir. Yaşamı boyunca Keynesçi devrimi irdeler. Bunun dışında iktisadi çevrimler, büyüme, tatbiki iktisat, iktisat politikası üzerine eserler verir.

Neo Klasik sentezin kuramcıları, Post-Keynesçiler, Yeni Klasik makro ekonomi ekolü, Hepsı Hicks'ten kendilerine pay çıkarmaya çalışmışlardır. Hicks'in neo-klasik sentezin kuramcılarından, Post-Keynesçilere kadar değişik ekoller üzerinde etkisi olmuştur.

Temel Yapıtları

- 1932. The Theory Wages, Londres, Mac-Millan; 2 ed. 1963.
- 1934. "Avec R.G.D. Allen, A Reconsideration of the Theory of Value", *Economica*, vol.1, 52-76 et 196-219.
- 1936. "Mr.Keynes, Theory of Employment", *Economic Journal*, vol.46, 238-53.
- 1937. "Mr.Keynes and the "Classics"; A Suggested Interpretation", *Econometrica*, vol.5, 147-59; trad.fr.1977, "M.Keynes et les "classiques":proposition d'une interpretation", in M.Bertoneche et J.Terlie (dir.), *Theories macroeconomiques: textes fondamentaux*, Paris, PUF, 183-201.
- 1942.The Social Framework: An Introduction to Economics, Oxford. Clarendon press.
- 1956. A Revision of Demand Theory, Oxford, Clarendon Press.
- 1969. A Theory of Economic History, Oxford, Clarendon Press; trad. fr. 1973, *Une theorie de l'histoire economique*, Paris, Seuil.
- 1974. The Crisis in Keynesian Economics, oxford, Basil Blackwell; New York, Basic Books; trad.fr.1988, *La Crise de l'Economie Keynesienne*, Paris.Fayard.
- 1975. "evival of Political Economy : The Old and the New", *Economic Record*, vol. 51, 365-67.
- 1976. "Some Questions of Time in Economics", in A.Tang, F.M.Westfield et J.S.Worley (dir.), *Evolution, Welfare and Time in Economics. Essays in Honour of Nicholas Georgescu-Roegen*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 135-51.
- 1979. Causality in Economics, Oxford, Basil Blackwell; New York, Basic Books.
- 1981. Wealth and Welfare, Collected Essays on Economic Theory, vol.1, Oxford, Basil Blackwell.
- 1982.Money, Interest and Wages, Collected Essays on Economic Theory, vol.2, Oxford, Basic Blackwell.
- 1989. A Market Theory of Money, Oxford, Clarendon Press.
- 1990. "The Unification of Macro-Economics", *Economic journal*, vol.100, 528-38.
- 1991. The Status of Economics, Oxford, Basil Blackwell.

Hicks'in neo-klasik sentezin kuramcılarından, Post-Keynesçilere kadar değişik ekoller üzerinde etkisi olmuştur.

Dünya Ekonomisinden

ABD

Eylül ve ekim aylarında ekonomik büyüme yavaşlama sinyalleri vermeye başladı. Üretici Fiyatlarında Ekim ayı itibarı ile yüzde 0.4 oranında artış görüldü.

2000 yılında ekonomik büyümenin de yüzde 5.2, 2001'de ise yüzde 3.4 düzeyinde oluşması bekleniyor. Aynı kaynaklara göre resesyon ihtimali görünmüyor. 2001 yılında tüketici fiyatlarında beklenen artış ise yüzde 3.5. 1999'da yüzde 4.2 olan işsizlik düzeyinin 2000 yüzde 4'e inmesi, 2001 yılında ise büyümenin gerilemesinden dolayı artması bekleniyor.

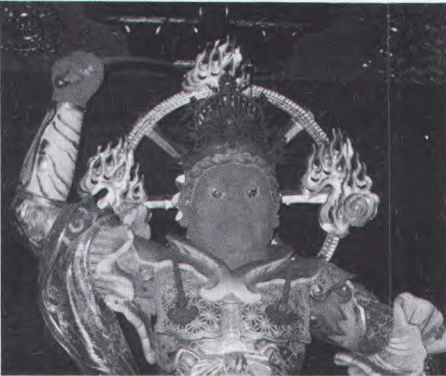
2003 yılına kadar ABD ekonomisinin dünyanın geri kalan yerlerinden hızlı büyürken C/H açığının yüzde 39'a tırmanıp 600 milyon doları geçmesi bekleniyor.

Amerikan tüketicisinde ekonomiye olan güven kasım ayında azalma gösterdi. Bu durum geleceğe ilişkin kaygıları artırıyor. Amerikan ekonomisi için enflasyon en büyük risk kaynağı olmaya devam ediyor. Bununla birlikte genel olarak ekonomik dengelerin bir yıl öncesine göre daha iyi olduğu belirtiliyor.

GSYİH'nin ise dördüncü aylık dönemde üçüncüden daha yüksek olması ve yüzde 3 - yüzde 4 arasında oluşması bekleniyor.

Üçüncü üç aylık dönemde GSYİH yüzde 2.4 oranında artış gösterdi. İlk üç aylık dönemde bu oran yüzde 4.8, ikinci üç aylık dönemde yüzde 5.6 idi. Üçüncü üç aylık dönemdeki artış 1996'nın aynı döneminden beri en düşük artış. Bu durum da dış ticaretteki olumsuzluğu yansıtıyor. Firmaların karları ise ikinci üç aylık döneme göre yüzde 2.5 arttı.

Ekim ayında ABD'de hane halkı tüketim bir ay öncesine göre yüzde 0.2 artarken geliri yüzde 0.2 azaldı. Üçüncü üç aylık dönemde verimlilik artışı yıllık bazda yüzde 3.8 olarak gerçekleşti.



HONG-KONG

Yapılan bir incelemeye göre Hong-Kong dünyanın en özgür ekonomisine sahip. Analistler Hukuk devleti ve ticari engellemelerin olmayışı açısından Hong-Kong'un dünya sıralamasında birinciliği aldığını belirtirken, hükümetin ülke ekonomisine müdahale olasılığı konusunda endişelerini dile getiriyorlar.

Singapur ise dünya sıralamasında ikinciliği elinde tutuyor. Toplam puanı ise kamunun ekonomideki toplam payının artmasından dolayı düşük. İrlanda aynı sıralamada üçüncü, Yeni-Zelanda dördüncü, ABD ise Luksemburg ile birlikte beşinci.

JAPONYA

Ağustos ayında gerileyen hane halkı harcamalarında eylül ayında çok düşük de olsa artış görüldü. Ekim ayı itibarı ile para miktarında yıllık bazda yüzde 2.2 oranında artış tespit edildi.

Sanayi üretimi tüm ülke ekonomisinin itici gücünü oluşturur fakat önümüzdeki aylarda bu sektörde yavaşlama bekleniyor.

Japon Bankası'nın raporuna göre ülke ekonomisi iki yıllık nispi bir iyileşmeden sonra firmaların da yavaşça güvenlerini yitirmeleri ile bir duraklama devresine girmek üzere.

Ekim ayında Japon sanayi üretiminde yüzde 1.5 oranında artış görüldü. Japonya'da deflasyon korkusu sürüyor. Ücretli ailelerin harcamaları ekim ayında yüzde 0.1 oranında hafifçe azaldı. Ekim ayında işsizlik aktif nüfusun yüzde 4.7'si oranında sabitleşti.

Japon Bankası tarihinde ilk kez 2000-2001 yılına ilişkin büyüme tahmini yaptı. GSYİH'de yüzde 1.9 ila yüzde 2.3 arası bir artış öngörüyor. Hükümetin açıklamasına göre çok daha iyimser olan Banka, talep artışının bu iyileşmeyi sağlayacağı görüşünde.

Metin Sarfatı*

* Marmara Üniversitesi Öğr. G.V.

Japonya'da işsizlik geriliyor. Eylül ayında sanayi üretiminde yüzde 3.4 düzeyinde bir azalma görüldü. Ekim ayında tekrar iflaslar başladı. Japonya'da resesiyon kesinlik kazanıyor.

FRANSA

İmalat sanayindeki büyümede ani bir yavaşlama gözlemlendi. İletişim sektöründe emek açığı yaklaşık 30.000 kişi düzeyinde

Fransa'da işsizliğin son üç yıldır azalması, en çok 15-24 yaş grubuna yarar sağlıyor. Bir yıl öncesine göre iş arayanların sayısında 100.000 kişilik azalma var. Sanayi ürünleri satış fiyatlarında yükselme görülüyor.

Fransız bankaları yoksul ülkelere gittikçe daha az borç veriyorlar. İngiltere hariç diğer Avrupa bankaları da aynı yolu izliyorlar.

Üçüncü üç aylık dönemde kapasite Kullanım oranı rekor düzeyde. Eylül ayı sonu itibarı ile bütçe açığı 147.1 milyar Frank düzeyinde. Ailelerin eylül ayında bozulan moralleri kasım ayında düzelmeye başladı. Tüketici fiyatlarında ekim ayında yüzde 0.2 lik bir gerileme görüldü.

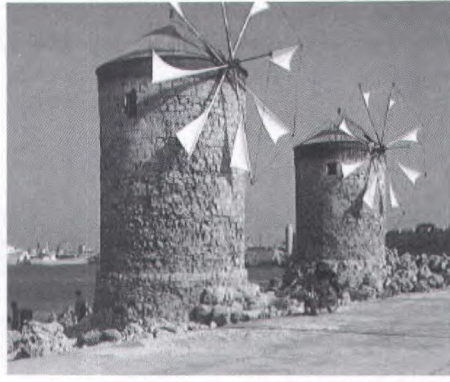
IMF Fransa'nın GSYİH'sine 2000 ve 2001 yıllarında yüzde 3.25'lik bir artış öngörüyor. Teknolojik alanda Fransa'da ciddi gelişmeler yaşanıyor.

Jospin 35 saatlik uygulamada özellikle küçük işletmelerde esneklik sağlayabileceğini söyledi. Fabius'a göre Fransa'da enflasyonun yeniden gündeme gelmesi mümkün değil. Bütçe açığı ilk 10 ayda 183.9 milyar Frank azaldı.

ALMANYA

IMF, Almanya'nın GSYİH'sinde 2001 yılı için yüzde 3.25'lik bir artış öngörüyor. Bu oran Alman Hükümetinin öngörüsünden yarım puan yüksek.

Alman ekonomisinin yılda en az 200.000 göçmen işçiye ihtiyaç duyacağı ileri sürülüyor. Alman nüfusunun gerilemesine karşılık bu tutarın bile yeterli olmayacağı ileri sürülüyor.



yor. Maliye Bakanına göre petrol fiyatlarının olumsuz etkisinin dışında Almanya'da enflasyon tehlikesinin yok denecek derecede. Almanların yüzde 56'sı Euro'dan vazgeçilmesini destekliyorlar.

Cari açıklarda Eylül ayında 3 milyon Euro'luk bir azalma var. 2001'de Alman ekonomisinde hafif bir yavaşlama bekleniyor. Kamu açıkları 2000 yılında 67.5 milyar marktan 2001 yılında 82 milyar marka yükseldi.

YUNANİSTAN

Maliye bakanına göre 2001 yılında kamu borcunun GSYİH'nin yüzde 98.9'una düşmesi bekleniyor. Yunanistan'ın ilk olarak Euro bazında düzenlediği 2001 yılı bütçesine göre kamu borcunu servisinin 2001 yılında yüzde 7.1'e düşmesi bekleniyor.

Faiz oranlarındaki düşme ve birincil bütçedeki düşme fazlalığı bu iyileşmeyi sağlayacak unsurların arasında sayılıyor.

RUSYA

2000 yılının ilk 10 ayında GSYİH'de yüzde 6.5 düzeyinde bir artış görüldü. IMF Rusya'daki yapısal problemlerin çözülmesi gerektiğini, aksi takdirde her an yeni krizlerin patlayabileceğini ileri sürdü.

Nüfusun en zengin bölümünün yüzde 10 ülke gelirinin yüzde 34.3'ünü elde etti. Üçüncü üç aylık dönemde fiat artışları yüzde 2.1 oldu. Yılın ilk on ayında bütçe 125.8 milyar ruble fazlalık verdi. Sanayi üretimi 2000 yılında yüzde 10 oranında GSYİH de yüzde 7 oranında artış gösterirken enflasyon oranının yüzde 21'i geçmeyeceği belirtildi.

Moody's Investors Service Rusya'nın tavan notunu arttırdı. Rusya'da bir kişi için asgari geçim miktarı 1.234 ruble(45\$) olarak tespit edildi. Sanayi üretimi yılın ilk on ayında geçen yılın eş dönemine göre yüzde 9.8 oranında artış gösterdi. İlk on bir aylık dönemde Rusya bütçe 144.4 milyar rublelik fazlalık verdi.

İRLANDA

Ekim ayı itibarı ile işsizlik oranının aktif nüfusun yüzde 3.7'sine gerilediği görülüyor. Ekim ayında enflasyon yıllık bazda yüzde 6.8 olarak belirlendi.

İNGİLTERE

2000 yılında bütçe fazlalığının başlangıçta öngörülen tutarı aşarak 16.6 milyar Euro düzeyine yükselmesi bekleniyor. Ayrıca Maliye bakanına göre İngiliz ekonomisi 2001 yılında iyi bir performans gösterip yüzde 2.25 ile 2.75 arası bir büyüme oranı tutturacak.

Ekim ayında perakende satış hacminde Eylül'e göre bir değişiklik yok. Ekim ayında İngiltere de üretim fiatları eylül ayına göre yüzde 0.1 oranında artış gösterdi.

ÇİN

Ekim ayında sanayi üretimi artış özellikle otomotiv alanından kaynaklı bir gerileme yaşadı. İlk 10 aylık dönemde Çin ihracatını geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 32 oranında arttırdı. Çin'in bu dönemdeki ihracatı 205.1 milyar dolar, ithalatı ise 182 milyar dolar oldu. Çin 2001'in ilk üç aylık döneminde Dünya Ticaret Örgütü'nün üyesi olmayı planlıyor. İç pazarını da böylece dünya ticaretine açmayı taahhüt ediyor. 2000 yılı için Çin'de öngörülen GSYİH'deki artış yüzde 8. Bununla birlikte Çinlilerin yarısından fazlasının gündeliği henüz 2 doların altında.

Ekonomik büyüme henüz yoksulların sayısını azaltamadı. Çin'de ekim ayında tüketici fiatlarının endeksinde değişiklik görülmedi. Çin Başkanı XXI.yüzyılın dışı daha açık bir Çin göreceğini söyledi.

VIETNAM

1999 da elde ettiği yüzde 5.8'lik orandan sonra Vietnam GSYİH'de yüzde 6.7'lik bir büyümeye ulaşmayı öngörüyor.

**EURO BÖLGESİ**

Euro Merkez Bankası'na göre Euro Bölgesinde ekonominin yavaşlaması geçici. Avrupa Merkez Bankası aralık ayından itibaren "Euro Bölgesi" için ekonomik projeksiyonlar yapmaya başlayacak.

Euro bölgesinde ekonomik büyümenin bu yıl yüzde 3.5 2001'de yüzde 3.1 olması beklentisi var. Euro ekonomileri yapısal reformları hızlandırmak zorundalar. Bölgede işsizlik oranı eylül ayında yüzde 9.0'a indi. Sanayi üretiminde fiatlar Eylül ayında yüzde 0.9 oranında bir artış gösterdi.

Bölgede tüketicilerin ekonomiye güvenleri yeniden sağlandı. Brüksel 2001 yılında GSYİH'de artış hızını yüzde 3.1 olarak öngörüyor. Ekim ayı itibarı ile yıllık enflasyon yüzde 2.7'e indi. Fransa Bankası yöneticisine göre Euro teknik açıdan, İktisat politikası ve Avrupa'da yapısal reformları teşvik açısından bir başarı.

ÇEK CUMHURİYETİ

Eylül ayında sanayi üretiminde 1999 yılının aynı ayına göre yüzde 3.7 düzeyinde bir artış saptandı.

IMF

Petrol fiatlarındaki yükselmenin ve dalgalanmanın Avrupadaki büyümeyi frenleyebile-



ceğini ileri süren IMF'ye göre aksi takdirde kısa vadeli ekonomik konjonktür son derece olumlu görünüyor. Dünya ekonomik büyümesi için öngörülen yüzde 4.2'lik oran yüzde 4'e çekildi.

İSPANYA

IMF İspanya'ya son derece olumlu bakıyor. 2000 yılında yüzde 4.1 oranında gerçekleşecek GSYİH'deki artışın 2001 yılında yüzde 3.5 gerilemesi beklenmekle birlikte IMF İspanya'daki dengeli büyümeyi ve kamu hesaplarındaki sağlıklı gidişi çok etkileyici buldu. İspanya Bankası Başkanı sendika yöneticilerinden yüzde 4 düzeyindeki ücret taleplerini geri almalarını istedi. Ve aksi takdirde ekonominin rekabet gücünün etkilenebileceğini belirtti. Yüzde 2 olarak öngörülen enflasyon oranının yüzde 4 düzeyinde oluşması bekleniyor. İspanya'da işsizlik oranı aktif nüfusun yüzde 13.72'sine indi.

SİRBİSTAN

Avrupa Komisyonu, Sırbistan'a 30 milyon Euro'luk bir yardım yapmayı ve böylece elektrik ithalatını desteklemeyi planlıyor.

BREZİLYA

Sanayicilerin, dış dünya ile rekabetinin ancak 2002 yılına kadar modernleşmelerini sağlamaları ile mümkün olabileceği belirtildi. Brezilya Merkez Bankası 2001 yılında ticaret dengesinin 2.15 milyar dolar düzeyinde bir fazlalık vereceğini, GSYİH'de yüzde 4.15 oranında artacağını öngörüyor. Ülkede kahve üretiminde bir önceki yıla göre yüzde 20 azalma var.

İTALYA

Kasım ayında tüketici fiyatlarında yaşanan artış İtalya'da enflasyonun hızlanabileceği endişesini doğurdu.

PORTEKİZ

IMF Portekizi bütçe açığına karşı uyardı. İşsiz sayısında ekim ayında yüzde 5.6 oranında bir azalma görüldü.



DANİMARKA

Bütçe fazlalığı öngörülenin iki misli üzerinde oluşarak 2000 yılında 30.5 milyar Kron'a ulaşması bekleniyor.

BULGARİSTAN

Yüzde 2.8 Olarak öngörülen yıllık enflasyonun ekim ayı itibarı ile yüzde 9.9'a ulaşması bekleniyor. Bulgaristan'ın borcu Ekim ayı itibarı ile 11.43 milyar Euro'ya yükseldi. Bu rakam beklenen GSYİH'nin yüzde 87.4'üne eşit.

Sanayi üretimi yılın ilk 9 ayında bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 3.3 düzeyinde arttı.

MACARİSTAN

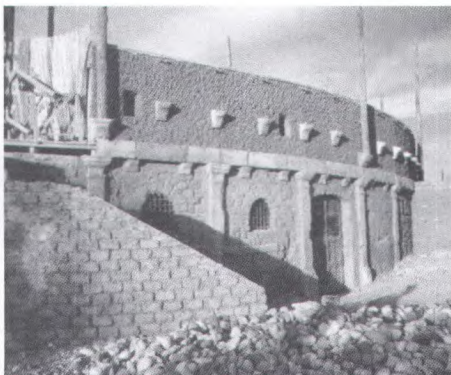
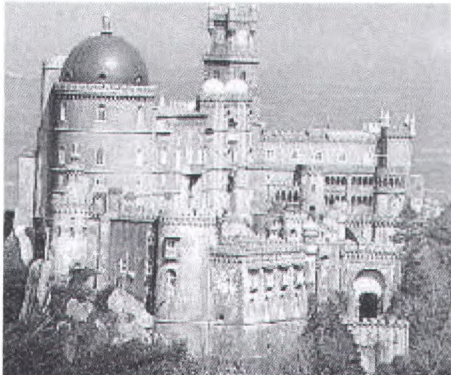
Ticaret dengesi ekim ayı itibarı ile 3.5 milyar Euro açık verdi. 1999'un aynı döneminde ise açık 2.54 milyar Euro idi.

ÇAD

IMF Çad'ın borç tutarında bir iyileşme sağlamak için gerekli kriterleri yerine getirmediğini söyledi.

SALVADOR

Salvador hükümetinin ekonomiyi dolara bağlama kararı kimi analistlere göre ciddi bir resesyon yaratabilecek.



ASYA

2001 yılında dünya ekonomisindeki gerileme iç talepteki daralma kıta ülkelerinin gelişmelerini frenleyecek. Tahminlere göre bu oran yüzde 6.4'e, Çin için 2000'de yüzde 8'den 2001'de yüzde 7.5'a Güney Kore, Singapur'un ve Tayvan'da 2000 yılı için yüzde 8.2'den yüzde 6.3' e gerileyecek.

GÜNEY AMERİKA

Yoksulluk Güney Amerika'da 90 milyon kişiyi etkiliyor.

PETROL

Bu kez özellikle alt yapı tesislerinin eskimesinden ve yetersiz kapasiteden kaynaklanan üçüncü bir petrol krizi ufukta görünüyor. Kuveyt'in petrol gelirleri mali yılın ilk 4 ayında 6.58 milyar dolara yükseldi.

OMC

Dünya mal ticaretindeki büyümenin 2000 yılında yüzde 10 artması 2001 yılında ise gerilemesi bekleniyor. Bununla birlikte 2001'de ticaret genişlemesinin 1990-99 ortalaması olan yüzde 6.5'un üzerinde kalması bekleniyor. OMC'nin yeni yönetici hedeflerden büyük tutulmasının hayal kırıklığı yaratacağını söyledi.

AVRUPA

10 Yıldan bu yana Avrupa'da en iyi ekonomik durumun yaşandığı belirtiliyor.

BELÇİKA

Ülkede 2000'nin üçüncü üç aylık döneminde GSYİH'de geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 3.1 oranında artış tespit edildi. Kasım ayında işsizlik oranı aktif nüfusun yüzde 10.7'sine geriledi.

POLONYA

2000 yılında Polonya'da GSYİH'deki büyümenin yüzde 5'i bulması bekleniyor 1999'daki gerçekleştirme rakamı yüzde 4.1 olmuştu.

**AB**

Euro bölgesindeki devletler büyüme konusunda ABD'ye göre oluşan gecikmelerini telafi ediyorlar. Bunun da paralarına olumlu bir etkisinin olacağını düşünüyorlar.

MEKSİKA

Üçüncü 3 aylık dönemde ekonomide aşırı ısınma olmadan yüzde 7'nin üzerinde bir büyüme sağladı.

İSVİÇRE

İsviçre'de tüketici fiyatları kasım ayında ekim'e göre yüzde 0.5 oranında artış gösterdi.

HİNDİSTAN

Dünya Bankası Başkanı Hindistan ekonomisinin yavaşlama işaretleri verdiğini söyledi.

ETİYOPYA

Son iki yılı kuraklık ve savaşla geçiren Etiyopya'da 2000 yılında yüzde 10 oranında bir büyüme bekleniyor.

BESLENME

Birleşmiş Milletler'in açıklamasına göre 38 ülke gıda maddesi kıtlığı çekiyor. Afrika'da 20 milyon kişi açlık çekiyor. Kamboçya, Laos, Tailand, Vietnam su baskınına uğradı. Ermenistan, Tacikistan, Uzbekistan gıda maddesi temini de zorlanıyor.

SUUDİ ARABİSTAN

Ülke ekonomisi 1999 yılında yükselen petrol fiyatları sayesinde yüzde 8.8 düzeyinde bir büyüme oranı yakaladı.

İSRAİL

Yılın üçüncü üç aylık döneminde işsizlik oranı yüzde 0.4 oranında arttı.

Kitap Tanıtımı: Ekonomik, Toplumsal, Teknik ve Yasal Yönleriyle Elektronik Ticaret

Elektronik ticaret, tüm hızı ve çekiciliği ile yaşantımıza giren, hakkında her gün yeni bir yazı, yorum, istatistik yayımlanan ve gelecekte ekonomiyi bütün yönleriyle etkileyeceği vurgulanan bir olgu. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan olağanüstü hızlı gelişim ulusal ekonomilere, toplumların yaşamına, uluslararası ticarete, her türlü firma ve iş pratiklerine yansımıştır. Bir yandan "yeni bir ekonomi"nin oluştuğu ve bilginin diğer tüm üretim faktörlerine göre karlılık ve üretkenlikte öncelikle belirleyici hale geldiği konusunda tezler oluşturuluyor, bir yandan da bu alanda önde gelen ülkelerle uluslararası kuruluşlarda küresel bilgi altyapısı, elektronik ticaret, bilgi toplumu, bilgi ekonomisi, bilgi otoyolu, internet ekonomisi vd. isimlendirmelere gönderme yaparak oluşturulan komisyonlarda teknik, yasal ve uygulama sorunları inceleniyor, çözümler öneriliyor, anlaşma taslakları hazırlanıyor ve imzaya açılıyor. Gelişmiş ülkeler, elektronik ticaretin alt yapısını oluşturmak için yatırımlar ve geleceğe dönük planlar yapıyor.

Genel veya özel nitelikte, birbiriyile konuşabilen bilgisayar ağları ulusal sınır tanımıyor. Birbirini tanıyan tarafların bu ağlar üzerinden bilgi değişimi fazla sorun yaratmazken, konunun sıradan kullanıcılar açısından güncelliğini sağlayan "internetten sipariş-alışveriş-ödeme" tarafında kapsamlı olarak düşünülmüş ve düzenlenmesi gereken boyutlar var. İnternet'in gelişim trendini ve büyümesini engelleyecek aceleci, yasaklayıcı düzenlemelere gidilmemesi tüm ülkelerde söylem düzeyinde de olsa genel kabul görmüş ve sık tekrarlanan bir yaklaşımdır.

Elektronik ticaretin hacminin 2005 yılında 1 trilyon doların, İnternet kullanıcı sayısının da 700 milyon üzerine çıkacağı tahmin edilmekle birlikte, bu alanın her zaman yapılan tahminlerin çok ötesinde bü-

yüme gösterdiği söylenmektedir. Bu pazarın büyüklüğünü İnternet'e bağlanan bilgisayar ve kullanıcı sayısı belirlemektedir. Nua İnternet Surveys isimli firmanın yayınladığı verilerde Kasım 2000'de tüm dünyadaki on-line nüfus 407.1 milyon olarak verilmiştir (<http://www.nua.ie/surveys>). Açık (İnternet) veya kapalı ağlar üzerinden (İntranet, VAN, özel kiralık devreler) iş ve ticaretle ilgili her türlü bilginin değişimi, fiziksel veya sayısallaştırılmış ürünlerin tanıtım, sipariş, satış ve dağıtımının yapılması olarak da tanımlanabilecek olan elektronik ticaret geleceğin en önemli ticaret yapma biçimlerinin başında gelecek gibi görünmektedir. İnternet'in olağanüstü büyüme hızına bağlı olarak dünyanın her bölgesinden alıcılar, satıcılar ve araçlar bu ortamda bir araya gelmekte, tüketicilerin seçme ve bilgilenme imkanları artmakta ve "cybermarketing" denilen sanal ortamda ticaret yapılmaktadır.

Elektronik ticaret hakkındaki bu genel

Derleyen:
Veysel Bozkurt*
Yazılar:
Veysel Bozkurt
Yakup Kepenek
Erol İyibaşkurt
Sacit Ertaş
Murat İnce
Zeynep Ersoy

Alfa Basım Yayım

Hazırlayan:
Zeynep Çöğürçü

ELEKTRONİK TİC@RET

Derleyen:
Doç. Dr. Veysel BOZKURT



* Yard. Doç. Dr.
Süleyman Demirel
Üniv. İİBF

girişten sonra, tanıtmak istediğimiz kitaba geçebiliriz. Şubat 2000'de Alfa Yayınları'ndan çıkan *Ekonomik, Toplumsal, Teknik ve Yasal Yönleriyle Elektronik Ticaret* adlı derleme, Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nden Doç. Dr. Veysel Bozkurt tarafından yapılmış. Bozkurt ayrıca elektronik ticaretin toplumsal sonuçlarını ele alan "*Elektronik Ticaretin Ekonomik ve Toplumsal Boyutu*" adlı makale ile de katkıda bulunmuş. Uludağ Üniversitesi İİBF Ekonometri Bölümü'nden Prof. Dr. Sacit Ertaş "Elektronik Ticaret: Tanımı, Gelişimi, Avantajları, Güvenliği" adlı makalesinde elektronik ticaretle ilgili kavramsal çerçeveyi ve güvenlik sorunlarını ortaya koyuyor. Prof. Dr. Yakup Kepenek'e ait "*Ekonomik Yönleriyle Elektronik Ticaret*" isimli çalışmada ise kapsamlı bir biçimde konunun mikro ve makro ekonomik yansımaları inceleniyor. Uludağ Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü'nden Prof. Dr. Erol İyibozkurt'un "*Küreselleşme ve Elektronik Ticaret: A. Smith'e Varış*" ve Uludağ Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nden Araştırma Görevlisi Aşkın Keser'in "*Küreselleşen Dünyanın Yeni Gerçeği Elektronik Ticaret*" adlı makalelerinde ortak bakış açısı elektronik ticaret-küreselleşme ilişkisi. Devlet Planlama Teşkilatı Planlama Uzmanı Murat İnce'nin "*Elektronik Ticaret: Gelişme Yolundaki Ülkeler İçin İmkanlar ve Politikalar*" adlı çalışması konuya gelişmiş ülkelerde yapılanlar ile gelişmekte olan ülkelerin yapabilecekleri ve elde edebilecekleri açısından yaklaşıyor. Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi Uzmanı Zeynep Ersoy'un "*Ticaret Noktaları ve Elektronik Ticaret*" adlı çalışması, Türkiye'de kamu kesiminde yapılan önemli bir çalışma temelinde elektronik ticareti ve diğer çalışmaları özetliyor.

Toplam altı makalenin yanı sıra OECD'nin Ottawa'da 7-9 Ekim 1998'de yaptığı Bakanlar Konferansı Sonuçları'nı toparlayan "*Sınırsız Bir Dünya: Küresel Elektronik Ticaret Potansiyelinin Kavranması*" isimli metnin Türkçesine de kitapta yer verilmiş. Dijital imzalar, güvenlik ve şifreleme, gizlilik, fikri mülkiyet hakları, tüketicinin korunması, ticaret, şirket ve rekabet hukukları, vergilendirme, erişim-ağ uygunluğu, açık ağlar/standartlar, bilinç

ve yetenek geliştirme ve bir katalizör olarak devlet, konferansın temel görüşme konularını oluşturmuştur.

Türk kamu kesiminde yürütülen çalışmaları tanıtmak amacıyla, 1997 yılında Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın koordinasyonu ve TÜBİTAK-BİLTEN'in sekreterliğinde kurulan Elektronik Ticaret Koordinasyon Kurulu (ETKK)'nin, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'na sunulduktan sonra 3 Mayıs 1998 tarihinde kamuya açıklanan ilk dönem çalışma raporu da başvurulabilecek önemli bir belge olarak derlemede yer almakta. Hukuk, Finans ve Teknik Çalışma Grubu olarak üçe ayrılan, kamu ve özel sektörden uzmanların ortaklaşa yaptığı bu çalışma, ülkemizde elektronik ticaret ve bilgi teknolojilerini kurumsallaşmış örgütler bünyesinde ele almanın ilk örneğini oluşturmuştur. Türkiye'nin gerekli örgütlenmelerle bu konulara eğilmesi, kendi çıkarlarına uygun yaklaşımları belirlemesi ve tüm ülkeleri bağlayıcı kararların alındığı platformlarda savunması gerekliliği düşünüldüğünde, bu çalışmanın ilgilenen kesimlere duyurulması önem taşımaktadır.

Kitabın sonunda yer alan "Elektronik Ticaret Kaynak Dizini", içerdiği Türkçe ve İngilizce kaynaklar ve web siteleri ile elektronik ticaret konusunda bilgi edinmek isteyenlere yardımcı olmak amacıyla hazırlanmış. Kitabın sonunda bir de TÜBİTAK-BİLTEN tarafından hazırlanan "Elektronik Ticaretle Bilgi Güvenliği Terimleri" var.

Elektronik ticaretle ilgili olarak kamu kuruluşlarının ve bazı özel sektör meslek örgütlerinin çıkarttığı yayınlara ek olarak ilk kez özel bir yayınevinden çıkan bu derleme, konunun bütün çekişliliği ve karmaşıklığı ile üniversitelerin ve kamuoyunun gündeminde yer aldığını gösteriyor.



İ.Ü.İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti'nin yayınları olan "İktisat Dergisi" ve "İFMC İktisat Raporu"nun yayın hayatına devam etmesi, okurlarımıza daha düzenli ulaşabilmesi için abone sayısının artırılmasına yönelik olarak bir kampanya başlatmış bulunuyoruz. Katkılarınızla zenginleşecek daha güzel yayınlarda bulusmak dileğiyle!...

İKTİSAT FAKÜLTESİ MEZUNLARI CEMİYETİ (İFMC)
Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6 80090 Taksim/İSTANBUL
Tel: (0212) 250 50 34 - 235 61 55 • Fax: (0212) 255 17 73
İnternet: www.ifmc.org.tr • E-posta: dergi@ifmc.org.tr • bilgi@ifmc.org.tr

ABONELİK GÜNCELLEME FORMU

Aşağıdaki formu doldurup, banka dekontu ile birlikte bize faksla veya postayla göndermeniz halinde aboneliğinizin başlatılacağını bildirir, saygılar sunarız.

İktisat Dergisi Abonelik Bedeli (yıllık) : 15.000.000 TL

Üye Öğrenci ve Öğr. Gör. : 12.000.000 TL

İFMC İktisat Raporu Abonelik Bedeli : 5.000.000 TL

T. İş Bankası Taksim Şubesi : 544077

Akbank Taksim Şubesi : 7097 – DHU

Saygılarımızla,

İKTİSAT DERGİSİ

İKTİSAT RAPORU

Adı, Soyadı:

Adres :

Posta Kodu :

Şehir :

Başlangıç Ayı :

Telefon / Faks:

E-posta:

Abone bedeli tutarı TL'yi,

- Bankası'na yatırdım, makbuz fotokopisi ektedir.
- Nakit ödemek istiyorum.(İstanbul için geçerlidir.)
- Kredi kartı hesabıma borç kaydediniz.
- Visa Master - Euro Card Diners Club

Kredi Kartı No :

Son Kullanma Tarihi:

Kart Sahibi :

İmza :



Aile boyu sigorta

Akhesap sahibine, eşine ve 12-18 yaş arasındaki çocuklarına ücretsiz kaza sigortası

Başınıza kaza gelmeden Akbank'a gelin, ailece ücretsiz sigortalanmak için Akhesap açtırın. Akhesap'ınız varsa, hesap ortalamanızı artırın. Böylece, alacağınız tazminat da artsın!

AKBANK

Güveninizin Eseri

www.akbank.com.tr

Vadesiz hesap ortalaması 4 milyon TL ve üzerinde olan her Akhesap sahibi ve eşi için "kaza ya da depremden dolayı" **vefat tazminatı**, **daimi maluliyet**, **tedavi masrafları** vadesiz hesap ortalamasının 15 katı ve kişi başına maksimum 6 milyar TL ile, **vefat masrafları** ve **hastane gündelik tazminatı** karşılığı ise, vadesiz hesap ortalamasının 10 katı kadar ve 250 milyon TL ile sınırlıdır. Akhesap sahibinin 12-18 yaş arası çocukları içinse, **vefat masrafları** vadesiz hesap ortalamasının 10 katı kadar ve 250 milyon TL ile, **tedavi masrafları** da vadesiz hesap ortalamasının 15 katı kadar ve 6 milyar TL ile sınırlıdır.

Akbank'ın AKHAYAT Sigorta A.Ş. işbirliğiyle sunduğu Ücretsiz Kaza Sigortası ile ilgili sormak istediğiniz her şeyi dilediğiniz Akbank şubelerinden ya da Müşteri Hizmetleri Merkezi'nden

(0212 282 44 44) öğrenebilirsiniz. Ayrıntılı bilgiler Polİçe Koşulları Broşürü'nde

Sizin için ileriye bakıyoruz.



İMKB, yatırımcılara geleceğe dönük yatırım olanakları sunuyor...



İSTANBUL
MENKUL KIYMETLER
BORSASI