



iktisat dergisi

aylık dergi

sayı:420 2.000.000 TL.

krizin gölgesinde türkiye bütçesi

ilker belek - süleyman çelevi - sami evren
nihat falay - m. akif hamzaçebi - kemal kılıçdaroğlu
hüsnü kızılıyallı - aziz konukman - bayram meral
oğuz oyan - türkan öncel - izzettin önder
tuncay özilhan - veysi seviğ - sezai temelli
salim uslu - haluk zülfikar

**Tüm IATA Havayollarının
dış hat uçak biletleri**

THY iç hat uçak biletleri

**Amadeus online rezervasyon sistemleri
ile anında biletleme ve yolcuya teslim**

Havayollarının özel indirimli promosyon fiyatları

**Dünya çapında 150,000' i aşkın otel ve belli başlı
araba kiralama şirketlerinde anında rezervasyon**

**Yurtiçi ve yurtdışında bayi gezileri, kongre,
toplantı, seminer ve ürün tanıtımı organizasyonları**

**Yurtiçinde ve yurtdışında grup ve münferit
turlar, tatil organizasyonları, lisan okulları**

**Dünyanın en yaygın seyahat ağı olan BTI,
Türkiye temsilciliği ile global hizmet**

**En son Teknolojiyi kullanan profesyonel
ve deneyimli kadro ile**

**Seyahatiniz için gereken herşey
ofislerimizde hizmetinizde.**



Viking  Turizm

<http://www.vikingturizm.com.tr>

İstanbul Merkez Ofisi Mete Caddesi No.24 80090 Taksim İstanbul Tel: 212 334 26 00 Fax: 212 334 26 60 info@vikingturizm.com.tr
İstanbul Atatürk Havaalanı Dış Hatlar Terminali Giriş Katı Tel: 212 465 44 55 Fax: 212 465 44 66 airport@vikingturizm.com.tr
İstanbul Princess Oteli Şubesi Büyükdere Cad. 80670 Maslak İstanbul Tel: 212 285 05 87 Fax: 212 285 06 50 maslak@vikingturizm.com.tr
Adana Hilton Şubesi Sinanpaşa Mah. 1.Sokak No.1 Yüreğir Adana Tel: 322 323 34 04 Fax: 322 323 33 60 adana@vikingturizm.com.tr
Ankara Hilton Şubesi Tahran Cad. No:12/10 06700 Kavaklıdere Ankara Tel: 312 468 11 44 Fax: 312 468 48 45 ankara@vikingturizm.com.tr

Cok Yakında

2002 Yılı bütçe hedeflerinin gerçekçi olup olmadığı ve kendi iç tutarlılığı olan bir makro-ekonomik denge modeline oturtulup oturtulmadığı konusunda çeşitli görüşler açıklanıp, tartışmalar yapılmaya devam ediliyor.

İstikrar bütçesi olarak sunulan bütçenin bu amacı gerçekleştirmesinde diğer unsurların yanında faiz dışı bütçe fazlasının artırılabilmesi ve doğal olarak faiz genel seviyesinin düşürülmesi etken olacak.

Ocak-Nisan konsolide bütçe gerçekleştirmeleri -henüz üçte birlik süre dolmasına rağmen- ise çok umut verici görünmemektedir.

Harcamalar geçen yılın eş dönemine göre yüzde 132.2 oranında artarken gelirler yine aynı döneme oranla sadece yüzde 35.3 oranında artmıştır. Bütçe açığı yüzde 4468'lik bir artışla 332 trilyondan liradan 15 katrilyon liraya çıkmıştır.

Faiz dışı denge ise geçen yılın aynı dönemine göre 6 katrilyondan 4 katrilyona inerek yüzde -27.5'lik bir düşüş gerçekleşmiştir.

Halbuki bütçe açığının GSMH'ya oranının küçülmesi için belirtildiği gibi faiz dışı bütçe fazlasının büyütülmesi temel koşul.

Faiz ödemelerinin ilk dört aylık sonuçlara göre vergi gelirlerinden bile karşılanamıyor olması bu unsurlarla birleşince bütçenin istikrar hedeflerinin zorlanacağı, diğer amaçların gerçekleştirilmesinde de ciddi zorluklarla karşılaşılacağı anlaşıyor.

Bu bağlamda bu sayımızı bütçenin tartışılmasına ayırmak istedik.

Prof. Oğuz Oyan makalesinde 2002 bütçe ve programı ile niyet mektuplarını tahlil edip bir istikrar programının varlığından bahsedilip edilemeyeceğini araştırıyor. 2002'nin hedeflerinin tutarlılığı sorusuna cevap getiriyor.

Doç. Dr. İker Belek yazısında bütçede sağlık harcamalarına ayrılan payı diğer ülkelerle de inceleyerek karşılaştırmaktadır. Sağlık Bakanlığı bütçesinin yetersizliğinin sağlık hizmetlerinin alt yapısında önemli sorunlara neden olmasının altını çizmekte ve neo-liberal politikaların yerini kurumsal nitelikli, planlı bir sağlık sistemine bırakması gerektiğini ileri sürmektedir.

Prof. Hüsnü Kızılyalı ise makalesinde 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin analizini yapmakta ve ekonomik nedenlerin yanında siyasi iktidarın yaptığı yanlışların krizlerin derinleşmesinde önemli bir faktör olduklarının altını çizmektedir.

Prof. Türkan Öncel, 1980 sonrası Devletin değişen rolü, kamu açıklarının finansman biçimi ve bu bağlamda ağırlıklı olarak KİT bütçelerini incelemektedir.

Prof. İzzettin Önder makalesinde yeni dünya düzeninde bütçelerin evrimini merkez kapitalist ekonomiler ve çevresel konumlu gelişmekte olan ekonomiler, olarak iki boyutta incelemektedir.

Yrd. Doç. Sezai Temelli, makalesinde Türkiye'de bütçe olgusunu toplum ve piyasa ilişkileri çerçevesinde tahlil etmektedir.

Dr. Veysi Seviğ makalesinde kayıtdışı ekonominin kamusal maliyetini incelemektedir.

Bu sayımızda ayrıca Gelirler Genel Müdürü M. Akif Hamzaçebi ile yapılan bir söyleşiyi, Kemal Kılıçdaroğlu'nun Tasarruf Önlemleri ve Sonuçları isimli makalesini ve arkadaşımız Haluk Zülfiyar'ın Türkiye'de seçim ve ekonomi başlıklı ilginç makalesini de bulacaksınız.

Yine bu sayımızda yer alan; DİSK, KESK, TÜRK-İŞ ve HAK-İŞ Sendikalarının genel başkanlarının yaptığı değerlendirmeler ile TÜSİAD'ın yönetim kurulu başkanı Tuncay Özilhan'ın yaptığı değerlendirmelerin ilginizi çekeceğini umuyoruz.

Dostlukla kalın.

Metin Sarfati

I.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları

Cemiyeti yayın organıdır.

İktisat Dergisi,

aylık olarak yayınlanır.

Kurucuları:

Nihat Batır, Oktay Emed,

Reşat Umur

Sahibi:

I.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları

Cemiyeti adına

Yönetim Kurulu Başkanı:

Alpay Biber

Genel Yayın Yönetmeni:

Metin Sarfati

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü:

Hikmet Akçiçek

Yayın Kurulu:

Hikmet Akçiçek, İker Aktürkün,

Serhat Aligil, Burak Atamtürk,

Fuat Ercan, Oğuz Oyan,

Yasemin Öztürk, Metin Sarfati,

Emine Tahsin, Kurtar Tanyılmaz,

Haluk Zülfiyar

Danışma Kurulu:

Özlin Akgüç, Erdoğan Alkin,

Mehmet Altan, Kaya Ardic,

Cengiz Arın, Taner Berksoy,

Ercan Eren, Nihat Falay,

Tamer İşgüden,

Kuvvet Lordoğlu, Türker Minibaş,

İzzettin Önder, Murat Özyüksel,

Nail Salıgan, Umit Şenesen,

Gül Günver Turan

Yayın Kurulu Sekreterleri:

Z. Canan Özatalay

Reklam Sorumlusu:

Elif Yöney

Kapak Tasarım:

Yorum Ajans

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

İnternet: www.ifmc.org.tr

Ofset Hazırlık-Baskı:

Tunç Ofset Matbaacılık Tic.

San. Ltd.

Tel: (0212) 275 53 47 - 275 69 23

Fax: (0212) 272 89 73

Dağıtım:

Dünya Super Dağıtım

Abone Koşulları:

Yıllık: 20 milyon TL

Üye, Öğrenci, Arş. Gör. ve Öğretim

Üyesi: (Yıllık) 16 milyon TL

Yurtdışı: 60\$

Abone Hesap No:

Garanti Bankası Harbiye Şubesi

6299680

Akbank Taksim Şubesi 41007

İş Bankası Taksim Şubesi 709365

Dergide yayınlanan yazılar Cemiyeti

bağlamaz; görüşler yazarlara aittir.

Yayınlamak amacıyla gönderilen

yazıların iki nüsha olarak mümkünse

bilgisayar disketi ile birlikte

ulaştırılmasını rica ederiz.

İÇİNDEKİLER

yuvarlak masa:
bütçe gerçekten bir yasa mıdır?

*nihat falay *aziz konukman

3 60

kayıtdışı ekonomi ve bütçe
denge ilişkisi

veysi seviğ

görüş

*süleyman çelevi *sami evren
*bayram meral *salim uslu
*tuncay özilhan

25 65

kit bütçesi üzerine

türkan öncel

yeni dünya düzeni bağlamında
bütçelerin evrimi

30 69

türkiye'de bütçe ve sağlık

ilker belek

izzettin önder

türkiye'de bütçe, toplum ve
piyasa ilişkisi

34 73

geleceği önceden belli olan krizler
2000 kasım - 2001 şubat krizleri ve
bunlarda otoritelerin payı

sezai temelli

hüsnü kıızıyallı

söyleşi:
"türkiye'de vergi sistemi"

39 75

gündem:
türkiye'de seçim ve ekonomi

m. akif hamzaçebi

haluk zülfikar

2000 bütçe programı ve niyet
mektupları:
ortada bir istikrar programı
var mı?

42 77

yorum:
fransız ekonomisinde resesyon ve
istihdam sorunu

metin sarfati

oğuz oyan

tasarruf önlemleri ve sonuçları

52 78

kitap tanıtımı:
new left review

kemal kılıçdaroğlu

hazırlayan:
kurtar tanyılmaz

Akbank'tan ailelere yepyeni ve çok özel bir hizmet:

Akbank "Ailem"

Akbank, bankacılık işlemlerini Akbank'ta toplayan ailelere, yepyeni ve çok özel bir hizmet sunuyor: "Ailem". "Ailem"de çok kazançlı avantajlar var. "Ailem", tahmin bile edemeyeceğiniz konularda size yardımcı olacak. Akbank şubelerine gelin, "Ailem" ile tanışın.



Akbank "Ailem"
444 25 25

AKBANK

www.ailem.akbank.com.tr

Mayıs ve Haziran sayıları
ş i m d i gazete bayilerinde
İktisat, İşletme ve Finans
a r t ı k gazete bayilerinde



Kemal Derviş, Merih Celasun, Kenan Bulutoğlu, Korkut Boratav, Baran Tuncer, Oktar Türel, Süreyya serdengeçti, Yakup Kepenek, Ekrem Uygur, Erinc Yeldan, Nazım Kadri Ekinici, Taner Berksoy



Roberto Frenkel'in kaleminden Arjantin Krizinin öyküsü

bütçe gerçekten bir yasa mıdır?

Nihat Falay'ın yönettiği ve konuşmacı olarak Aziz Konukman'ın katıldığı bütçe konulu toplantımıza İktisat Dergisi adına Burak Atamtürk katılmıştır.

Kendilerine çok teşekkür ederiz.

Nihat Falay- Sayın Konukman, hoş geldiniz. Ele alacağımız konular olarak; bütçenin anlamı, bütçe-özel sektör ilişkileri, bütçe gelir ve giderlerinin analizi, bütçe disiplini, bundan sapmalar, bütçe etkinliği, harcama reformu, bütçe denetimi, saydamlığı, bütçenin maliye politikası içindeki işlevleri, bütçelerin fonlaşması var.

Aziz Konukman- İsterseniz önce bütçe nasıl bir belgedir, onu tartışalım. Bütçe, sanıldığı gibi sadece siyasal bir belge değil.

Nihat Falay- Sadece siyasal bir belge değil, sadece iktisadi bir belge değil, sadece hukuksal bir belge değil.

Aziz Konukman- Ben şöyle değerlendiriyorum: Bütçe sanıldığı gibi siyasal kararların bir göstergesi ya da yıllık programların uygulandığı bir icraat programı değil. Bir kere bu genel bir kanıdır. İşte plan vardır, yıllık program vardır, bir de bütçe vardır. Bütçe, yıllık programın parasal ifadesi, daha doğrusu yıllık programın uygulama programıdır, bu plan-program-bütçe sisteminden gelen bir anlayıştır. Kâğıt üzerinde bu böyledir, ama bu anlayış uygulamada pek karşılık bulamamıştır. Konuya ilişkin yaptığım çalışmalarda plan, yıllık program ve bütçe arasında kesinlikle bağlantıların olmadığını gösterdim. Yani hedefleri aldım, gerçekleştirmeleri aldım. Bu yargıya sadece gerçekleştirmeler farklı olduğu için ulaşmadım. Ayrıca her birinde öngörülen hedeflerin de farklılaştığını ortaya koyarak, bunların birbirinden kopuk belgeler olduğunu kanıtladım. Özellikle 1980'li yıllardan günümüze kadar olan gelişmeler bu tespiti doğruluyor.

Şöyle diyelim: 80'li yıllarda bütçe 5 yıllık planların ve onların yıllık bölümleri olan yıllık programların bir göstergesi olmaktan uzaklaştı.

Ayrıca şöyle bir durum da var tabii: Planla programlar, uygulamada, yasalar hiyerarşisinde bütçeler kadar ön planda değil. Gerçi diyeceksiniz ki, "Planı Meclis kabul ediyor,

Resmî Gazete'de yayımlanıyor, yıllık programı da Bakanlar Kurulu kabul ediyor, Resmî Gazete'de yayımlanıyor; ama bütçe Meclis'in bir eseri, bir yasa, hatta diğer yasalardan çok daha farklı bir yasa. "Dolayısıyla, şöyle de tuhaf bir durum var: Plan, program öncelikli olması gerekirken plan-program-bütçe sisteminde, bütçe onun bir uygulama aracı olması gerekirken bu iki hukuki belge, Türkiye'nin hukuksal sisteminde çok önemsiz belgelere dönüşmekte. Bütçe yasa konumunda iken, diğer iki belgenin ise hukuki bağlayıcılığının olmamasının sanırım bütçelerin plan ve yıllık programlardan kopuk olarak hazırlanmasında önemli katkısı var. Bu sürece katkı yapan diğer bir faktör ise kanaatimce şudur: 1980'li yıllara hakim olan neoliberal anlayışların etkisiyle planlar ve yıllık programlar ciddi belgeler olmaktan çıkıp sadece belirli kesimlerin niyetlerinin ifade edildiği bir niyetler manzumesine dönüşmüştür. Bu iki belgenin siyasi iktidar nezdinde itibar kaybı nedeniyle, 1980'li yıllardaki neoliberal politikaların plana 1980 öncesinde verilen önemden daha az bir önem atfetmesinin de bunda çok ciddi bir katkısı vardır.

Nihat Falay- Bütçe gerçekten bir yasa mı? Yani bu şekliyle bir yasa; ama gerçekte bir yasa mı? Bir yasa bir kere kabul edilir, ömür boyu devam eder, bütçe ise yıllık, böyle garip bir durum var.

Aziz Konukman- Yıllık olmasının yanı sıra bir başka gariplik daha var: Yasaya uyulmadığı zaman bunun müeyyideleri vardır. Bütçede ise bu müeyyide mekanizması işletilmemektedir. Örneğin kesin hesap kanun tasarısının (KHKT) görüşülmesi sırasında ödenek üstü bir harcama tespit edilmiş ise, Meclis bu harcamalara tamamlayıcı ödenek vermekte ve böylece o bütçenin sahibi ve siyasi sorumlusu olan hükümet aklanmış olmaktadır. Nitekim TESEV tarafından düzenlenen bütçe sistemimizin değerlendirildiği bir toplantıda sunduğunuz tebliğde bu durumu siz de saptamıştınız. O çalışmanızda bütçenin bağlayıcı bir belge olmaktan çıktığını çok güzel bir şekilde ortaya koyuyorsunuz.

Dolayısıyla, durumu şöyle özetleyebiliriz: Türkiye'de özellikle 80'li yıllarda bütçenin plan ve yıllık programlarla bağı tümüyle ortadan

Nihat Falay:
Bütçe,
sadece
siyasal bir
belge değil,
sadece
iktisadi bir
belge değil,
sadece
hukuksal bir
belge
değildir.

kalkmıştır. Bu noktaya gelinmesinde planlamanın ciddiye alınmamasının önemli katkısı vardır. Dönemin iktidarlarınca plan-piyasa karşıtlığı yaratılarak planlar devre dışı bırakılmıştır. Halbuki, kapitalist ekonomilerde plan, sosyalist ekonomilerde olduğu gibi piyasaya alternatif bir kaynak tahsisi mekanizması değildir, tam tersine piyasanın tamamlayıcı bir unsurdur. Bu ekonomilerde siyasal iktidarların niteliği değişse bile, planlar piyasanın dostu araçlar olarak kabul görürler. İktidara solcular da gelse, sağcılar da gelse bir karşıtlık yaratılmaz, hiçbir zaman yaratılmamıştır da. Ama ilginçtir, özellikle 80'li yıllarda Türkiye'deki planlama anlayışı bu anlayıştan bir hayli farklı olmuştur.

Nihat Falay- Yani bizde kapitalist sistem, plansız sistem gibi algılanıyor, öyle mi?

Aziz Konukman- Evet, bizde öyle algılanıyor. Algılama ve anlayış farkını gösterebilmek için ABD örneği verilebilir. Amerika'da, eski Başkan Yardımcısı Al Gore, diyelim 2020 yılına kadar kimlerin hangi vergi yükünü üstleneceğinin, kimlerin hangi vergi muafiyet ve istisnalarından yararlanacağını listesini verirken, bunun arkasında bir stratejik planın olduğunu söylememiz kaçınılmaz. Amerika, kapitalizmin merkezi; ama orada bile çok ciddi bir stratejik plan geleneği var. Çünkü tarihsel olarak görüldü ki, piyasalar tökezlemekte -literatürde buna market failure deniliyor- bu durumda devlet müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır. İşte plan bu tür bir müdahalenin en kapsamlı olanı. Dolayısıyla batıda, başka kapitalist ülkelerde hakim bu anlayış bizde maalesef geçerli **olamadı**. Hele 1980'li yıllarda **tamamıyla geçersizleşti**.

Hatırlarsanız 1980 **öncesinde** DPT'de projeler için bir fayda-maliyet analizi yapıldı. Projelerin ulusal ekonomi açısından değerlendirilmesi diye bir şeyler vardı. Yani projelerin, programların içsel tutarlılığı, toplumsal kaynakları ne kadar kullandığı ciddi bir şekilde değerlendirmeye tabi tutulurdu; ama o plan anlayışı 1980'li yıllarda terk edilince plan şekilsel olarak, Anayasa gereği kendisine tahammül edilen bir metin haline dönüştü.

Nihat Falay- Onu sağlayan da geçmiş bir Cumhurbaşkanı ve Başbakanın meşhur "plan-pilav" tartışması var.

Aziz Konukman- Evet, haklısınız, tarihsel olarak baktığımız zaman o tartışmanın da bu sürece katkısı var.

Şimdi, plan-bütçe bağlantısının bir başka boyutuna değinmek istiyorum. Bilindiği üzere

bütçe, mevcut sınıflar dengesinin kısıdı altında tanımlanmış bir belgedir. Plan ise bu kısıdı aşmayı amaçlayan bir belgedir. O nedendir ki, özel ihtisas komisyonları, çok farklı sınıfların temsilcilerine, sivil toplum örgütlerine açıktır.

Bu şu demek değildir, orada bir senaryo üretilecek ve hükümet de bu senaryoyu kabul edecek, bu da olamaz, bu da parlamenter demokrasiye aykırı bir durum. Siyasal iktidar kendisinin önüne sunulan çeşitli senaryolardan birini kabul etmekte özgür, buna bir itiraz yok.

Benim itirazım o komisyonlarda üretilmiş senaryoların ve çözüm önerilerinin plan metnine yansıtılmamış olmasıdır.

Bunu da kanıtlayan iki çalışma yaptım. Her ikisi de yayımlandı. Derdim şuydu: Acaba plan özel ihtisas komisyon raporları ne derece plan metnine yansıtıldı? Plan metni, ne derece özel ihtisas komisyon raporlarından çıkan görüşlerin bir sentezi olmuştur? Çok ilginçtir, eğer egemen siyasal iktidarın o günkü konjonktürdeki bakış açısına çok uygun özel ihtisas komisyon raporları üretiliyse onlar kelime kelime plan metninde yer alıyor. Ama çok aykırı, ekonomiyi **tamamıyla bir başka büyüme patikasına çeken bir öneri** yapılıyorsa ya da küreselleşme karşıtı bir başka strateji **çiziliyorsa**, bu tespitler ve çözüm önerileri görmezlikten **geliniyor**.

Bırakınız bu tespitlerin plana yansıtılmayışını, bunlar bazen ilgili komisyonun raporunda bile yer almıyor. Yedinci ve sekizinci plan çalışmaları sırasında bunun sıkça örneklerini **gördük**.

Nihat Falay- O zaman şunu diyebilir miyiz? Bu Türkiye'ye ilişkin bir karar odaklarının tavrı. Yani dünyada böyle değil.

Aziz Konukman- Hayır, hayır kesinlikle değil, onun altını özellikle çiziyorum, Türkiye'ye özgü bir durum. Plan, bizde farklı seçeneklerin sunulduğu bir belge olmaktan bu nedenlerden dolayı çıkmıştır. Akla şu soru gelebilir; planda farklı seçeneklerin yer alması bir uyumsuzluk yaratmaz mı? Doğrudur, amaç fonksiyonlarının farklılaşmasından kaynaklanan uyumsuzluklar görülebilir. Ama bunlar, planın ardından hazırlanacak olan yıllık programda törpülenebilir. Nitekim, Batıda yapılan da budur. Bizde ise, maalesef böyle bir yol izlenmemekte. Dolayısıyla, bizdeki plan metni Batıdaki plan metinlerinden farklıdır.

Nihat Falay- O zaman bu uyumu sağlamaya çalışan son denemelere geçeceğiz. Yani Avrupa Birliği'yle uyum ve performans, bütçe

Aziz Konukman:
Bütçe, mevcut sınıflar dengesinin kısıdı altında tanımlanmış bir belgedir. Plan ise bu kısıdı aşmayı amaçlayan bir belgedir.

yoluyla Amerika'daki bütçe sistemine uyum, onlar gündeme gelecek.

Aziz Konukman- Muhtemelen öyle olacak. Ama öncelikle performans bütçenin temellendiği plan anlayışının değişmesi gerek.

Ardından, bu anlayışa göre hazırlanmış planla bütçenin uyumunun sağlanması gerekiyor. "Bütçe denilen bu belge nedir?" diye bakıyoruz. Bu belgede şunları görüyoruz: Siyasal gücün kararlarından ziyade, sınıfsal güç ilişkisi sonucunda ortaya çıkan durumun bir fotoğrafı bütçe. Yani şöyle diyelim: Bütçe, normalde Batıda siyasal güçler iktidarının niyetlerini açıklayan bir belgeyken, bizde onların niyetlerini açıklayan bir belge olmaktan öte daha çok mevcut güç dengelerinin zorladığı bir metin. Türkiye'de bütçe kaynak tahsisinde süreç şöyle işliyor: Siyasal gücün kullanabileceği kaynaklar sermaye çevrelerinin icazetine bağlı. Yani o güç bu kaynakları serbest bırakıyorsa o kaynaklarla projeler yapılabilir. O güç, o kaynaklara "evet" demezse bu kaynak tahsisi yapılamıyor. Dolayısıyla, o dengelere uygun bir tablo hazırlanıyor.

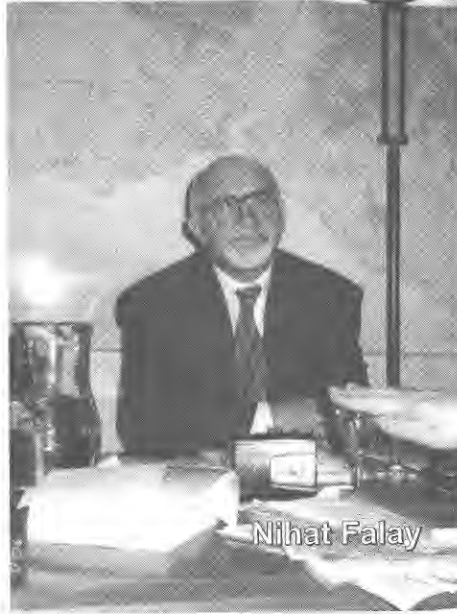
Nihat Falay- İç siyasal güçler yanında, dış siyasal güçler de var...

Aziz Konukman- Pek tabii. Özellikle 80'li yıllarda başlayan süreçle dış siyasal güçleri de sahnede görüyoruz. Sadece IMF'li değil, IMF'siz geçen yıllarda da bu güçler son derece etkili.

İç ve dış siyasal güç dengeleri gözetilerek, bu dengelere uygun bir bütçe tablosu hazırlanıyor. Bu ise, bütçenin özelleştirilmesi anlamına geliyor. Türkiye'de şu anda bütçeler özel, bu bütçe özel sektöre havale edildi anlamında değil: Biliyorsunuz, devlet bütçesiyle özel bütçeyi ayıran en önemli özellik şu: Özel sektör nasıl bütçe yapar? Önce bir gelirlerine bakar, "kaynağım nedir?" diye bakar, ondan sonra giderlerini tespit eder. Yani gelir kısıtı altında objektif fonksiyonunu maksimize etmeye çalışır. Devlet bütçesi nedir? Kamu önce kamusal tercihlerin neler olduğunu, yani "public choice" dediğimiz şeye bakacak, kitleler neyi istiyor? Siyasi temsilciler halkın taleplerini eksik yansıtır, kendi seçim bölgelerinin tercihlerini dikkate alır.

Nihat Falay- Ben bir müdahalede bulunayım. Burada kamusal tercihler ile zannederim liberal ekonominin kullandığı anlamı kastetmiyorsunuz.

Aziz Konukman- Haklısınız, o kavrama o teorik yaklaşımdan farklı bir anlam



yüklüyorum. Çünkü o yaklaşım bizi anayasal iktisat tartışmalarına götürür.

Dolayısıyla, ne yaptık? Kamusal tercihlerimizi alt alta yazarak bir sipariş listesi hazırladık. Ve bu listeyi ilgili organa ilettik, o organ da bu listenin maliyetini hesaplayacak ve gerekli harcama tutarını belirleyecek. Ardından, öngörülen bu harcama tutarını karşılayacak kaynağı bulmak durumunda, devlet bütçesi demek bu. Yani harcamaların tespiti kaynaklardan önce gelmekte. Özel sektör bütçesinden farklı olarak, devlet bütçesinde "giderlerin öncelik kazanması" devletin zorlayıcı gücü olmasından ötürüdür. Çünkü bu harcamayı finanse edecek yegane güç devlettir, bir başkasında değildir. Bu harcamayı finanse edebilecek kaynak vergidir ve onu da devletten ya da kamudan başka hiç bir güç salamaz.

Ne yazık ki, bu bütçe anlayışı 80'li yıllarda terk edilmiştir, bütçelerimiz aynı özel sektör bütçesi gibi hazırlanıyor.

Peki neden böyle bir tercih yapıldı? Bilindiği gibi, bütçe gelirlerinin hangi toplum kesiminden alındığı ve nasıl kullanıldığı bir bölüşüm olayıdır. Demokrasi tarihi, bir bakıma bu nedenle vergi ve bütçe tartışmalarının da tarihidir. Anlaşılan, ülkemizde siyasal güçler geçmişte bu vergi tartışmalarından oldukça rahatsız olmuşlar. Çünkü, giderlere öncelik vermek, vergi mükelleflerine yeni yükler getirmek anlamına gelir. Bu ise, yeni tartışmaların başlaması demektir: Yeni yükü işçi sınıfı yoksa sermaye kesimleri mi taşıyacak? Bu yükü, mevcut yükünü taşımakta

Aziz Konukman:
Giderlere öncelik vermek, vergi mükelleflerine yeni yükler getirmek anlamına gelir.

bile zorlanan çalışan kesimin taşıyamayacağı açık. Bu durumda, bu yükü kaçınılmaz olarak sermaye kesimleri üstlenmek zorunda. Nitekim sermaye kesimleri de bunun bilincinde olmalı ki, bu bütçe anlayışını hakim kılabilmek için büyük çaba sarf etmişlerdir. İşte bu direnişler sonucudur ki, "giderlerin önceliği" ilkesi tarihe karışmıştır.

Tabi bu arada, "gelir kısıdı altında gider belirlenmesi"ne dayalı yeni bütçe anlayışının kesintisiz sürdürülebilmesi için, yeni vergi yüklerinin gelmemesi güvence altına alınmalıdır. Bunun yolu ise özelleştirme. O nedenledir ki, sermaye özelleştirme konusunda çok ön plana çıktı 1980'li yıllarda. Yani özelleştirme talepleri, sermayenin kendisine getirilecek yeni vergi yüklerinden kaçma arayışıdır. Özetlersek, gelir kısıtının ortaya çıkması, sermayenin direnmesinden, sermayenin yeni vergi yükleri almamasından kaynaklanıyor.

İşte, "başlangıç ödenekleri" dediğimiz bütçe büyüklükleri böyle bir ortamda belirleniyor. Bütçe bir yasa; ama bu yasanın o ilgili hükümleri deliniyor. Bu belgede Parlamentoyu devre dışı bırakan çok ilginç jargonlarla yazılmış fıkralar ya da bentler de var. Yani, milletvekillerinin anlamakta zorlandığı ancak uzmanının fark edebileceği ilginç düzenlemeler var. Bunların örnekleri Hazine Müsteşar Yardımcısı Sayın Ferhat Emil'in TESEV'de sunduğu bir ortak tebliğde çarpıcı bir şekilde sergilenmekte. Muhtemelen siyasal iktidarlar, sermayeden yeni talepler geldiğinde bu talepleri karşılayabilme esnekliğini ellerinde bulundurmak için yapıyorlar.

Bir de Hocamın dediği dış güçler devreye giriyor. Genellikle IMF, Dünya Bankası (DB) küçük bütçe büyüklükleri istiyor, benimsedikleri neoliberal bir anlayışın doğal sonucu olarak "küçük devlet", "küçük bütçe" talep ediyor. Bu ihtiyaçların da karşılanması gerekiyor; nitekim bu talepler niyet mektuplarının "olmazsa olmaz" koşulları arasında yer alıyor. Aslında IMF'siz geçen yıllarda da bu anlayış hep kabul görmüştür. Özal'lı yılları hatırlarsanız "devletin küçültülmesi sloganı" o dönemde hep revaçta olmuştur. Bugün dayatılmasının nedeni, devleti küçülteceğiz diyen iktidarların sürekli olarak başlangıç ödeneklerini bütçe kanunlarına koydukları ilginç düzenlemelerle aşmış olmalarıdır.

Siyasal iktidar, Parlamantonun bilgisi dışında sermayeden zaman içinde gelebilecek

muhtemel talepleri karşılayabilme esnekliğine sahip olmak istiyorsa, başlangıç ödeneklerini mümkün mertebe küçük tespit etmek durumundadır. Meclise saydam olmayan bir bütçe sunulmasının temel nedeni budur. Öngörülen bütçe büyüklüklerinin hangi boyutlara geleceği ise büyük ölçüde sınıfların güç dengesine bağlıdır.

Bütçe büyüklükleri fayda-maliyet analizi ile değil pazarlıklarla belirlenir. Ödeneklerin cari kısmı Maliye Bakanlığı'nca, yatırım kısmı DPT'nca, transfer kısmı ise Hazine tarafından sonuçlandırılır. Bunların temsilcilerinin hem kendi aralarında, hem de bunlarla bütçe kapsamındaki kuruluşların temsilcileri arasında kıyasıya bir pazarlık olur.

Nihat Falay- Burada bir soru sorabilir miyim? Bunu bürokratların gerçek kanaatlerini, isteklerini yansıtır şekilde mi algılayacağız? Yoksa güçlerin ağırlığı olarak mı algılayacağız?

Aziz Konukman- Kesin güçlerin ağırlığı.

Nihat Falay- Bir bürokratin bu ülkenin çıkarını düşünceğini tahmin ediyorum.

Aziz Konukman- 1980 öncesinde öyleydi de Hocam, şimdi o tür düşünen bürokrat bir hayli az sayıda. Şimdi bu bürokratlar sınıflar dengesinin neresine denk düşüyorsa o talepleri dile getiriyor. Yani orada kesinlikle bizim o 1980 öncesindeki, Erhan Bener'in yazdığı türde bir bürokrat falan kalmadı, kesin olarak öyle bürokratlar yok.

İşte özetle, kamu bütçelerinin geldiği yer böyle bir noktadır. Aslında bu bütçeye "kamu bütçesi" denilmesi doğru değil. Yani artık kamu bütçesinden söz etmemiz mümkün değil, çünkü ödenekler gelir kısıdı altında belirleniyor, ödeneklerden sonra gelir belirlenmiyor. Bu IMF'nin de çok istediği türde bir bütçe.

Nihat Falay- Eskiden "yorganını ayağına göre uzat" denirdi; şimdi ayağını yorganına göre uzat, tersine döndü.

Aziz Konukman- Çok güzel, aynen bu tespiti hazırladığım ortak bir tebliğde yaptım. Şimdi bir başka noktaya değinmek istiyorum. Elimde başlangıç ödeneklerinin yıl sonunda nasıl aşıldığına ilişkin rakamlar var. Çok çarpıcı rakamlar. Bakın, tolerans sınırları nasıl aşılmış? Analizim 1992'den başlıyor, günümüze kadar geliyor.

Genellikle başlangıç ödeneklerindeki yıl sonu sapmaları bilemediniz yüzde 4, yüzde 5 düzeyindedir. IMF'nin çalışmalarında bu orandaki sapmalar tolere edilebilir bir sapma olarak kabul edilmektedir. Şimdi ülkemizden

Aziz Konukman:
Öngörülen bütçe büyüklüklerinin hangi boyutlara geleceği büyük ölçüde sınıfların güç dengesine bağlıdır.

çok ilginç rakamlar vereceğim; bu sapma oranları yüzde olarak sırasıyla 1992'de 6.7, 1993'te 27.9, 1994'te 16.9, 1995'te 35.9, 1996'da 17.2, 1997'de 33.7 -hani "denk bütçe" denilen yılda- 1998'de 9.5, 1999'da 5.6, 2000'de 6, 2001 yılında ise 66.5. Yani geçtiğimiz yıl başlangıç ödeneği 100 iken, yıl sonunda 166.5 oluyor, bu ek bütçeden dolayı. Dünyanın hiçbir yerinde bütçenin yarısını aşan bu ek bütçeyi kimseye anlatamazsınız, siz yeni bir bütçe yapıyorsunuz demektir.

Peki çok olağanüstü bir gelişme mi oldu, sapma yüzde 66 oluverdi? Bu sapmanın 63.4'ü ek bütçeden, geri kalan 3.1'i kaydedilen ödenekten kaynaklanmakta. Bilindiği üzere, Maliye Bakanlığı'nın gelirli ve gelirsiz olmak üzere ödenek kaydetme yetkisi var. İlginçtir, bütçe kapsamındaki kuruluşlara bir yandan bütçe kanunu ile ne kadar ödenek verileceği belirlenirken aynı kanunda yer alan bir başka düzenleme ile bu ödenek miktarı ilgili bakanlıkça değiştirilebilmekte. Bu durumda bir başlangıç ödeneğinin belirlenmesinin bir anlamı kalmamakta. Hemen hemen her yıl başlangıç ödenekleri bu "kaydedilen ödenek" uygulaması sonucu aşılmakta. Bereket versin, bu nedenle ortaya çıkan yıllık sapma oranları -1998 yılı hariç, çünkü bu yılda sapma 9.5-yüzde 3.7 bandında gezinmekte. Şu bir gerçek ki, sapma küçük de olsa bir sapmadır ve süreklilik kazanmaktadır. Dolayısıyla, sıkça bu uygulamaya başvurulması bütçe disiplini bozucu etki yaratıyor. Bu ödenek artışları yeterli bulunmuyor olmalı ki, yıl sonuna doğru ayrıca ek bütçeye 1992, 1998 ve 2000 yılları hariç başvurulmakta.

Anlaşıyor ki, 2001 yılındaki sapma büyük ölçüde ek bütçe kaynaklı. Peki bu ek bütçe gerçekten krizin gerektirdiği bir bütçe mi? Kesinlikle değil. Çünkü Bütçe Ekim'de Parlamento'ya sunuluyor, Aralık sonunda Genel Kurul'dan geçiyor, sonra da yayımlanıyor. Krizleri hatırlayın, Kasım krizi biliniyordu, yani istenilirse bütçe tasarısı revize edilerek Genel Kurul'a gönderilebilirdi. Adeta ilk kriz görmezden gelindi. Şubat krizi yoktu, tamam. Ama Kasım krizi sinyalleri verdi, herkes yazdı, çizdi "Bu bütçe ölü doğmuştur" diye.

Nihat Falay- O sırada bütçe görüşülüyor.

Aziz Konukman- Evet görüşülüyor; çünkü değiştirme imkânları var. Önergelerle, değiştirme imkânları var. İlginçtir, bütçenin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) hazırlanıyor, bu bir fırsat yaratmasına rağmen bütçe büyüklüklerine dokunulmuyor.

Fakat IMF'ye "küçük bütçe yapıyoruz" yani "biz devleti küçültüyoruz" imajını verebilmek için ısrarla bütçeye dokunmadılar. Yani öngörülen ödeneklerin yetmeyeceğini bilmelerine rağmen ödenekleri arttırmadılar.

Bunu da şunun için söylüyorum: Demek ki, başlangıç ödeneklerinin tespitinde nasıl bir pazarlık olduğu, nasıl bir siyasi denge unsuru olduğunu buradan görüyoruz. Sapmalar ise, gerekçelerine bakıyoruz, genellikle ek bütçelerin gerekçeleri şöyle başlıyor: "Maalesef, elimizde olmayan nedenlerle -cümle aynen böyle- faiz ödenekleri ve memur maaş ödenekleri aşılmıştır." Bu Özal döneminde makuldü; çünkü Özal maaş ödeneklerini bilinçli olarak düşük tespit edebilmek için öngörülen enflasyonu düşük tutardı. Tabii toplum baskı yapınca da fiili durumda ek ödenek isteyerek memur talebinin bir kısmını karşıladı.

Nihat Falay- Burada çok samimiysiz bir yapı var. Çünkü bunlar tahdidi ödenek; bütçeye blok olarak konulması gereken faiz ve ücret.

Aziz Konukman- Gayet tabii, mutlaka konulması lazım. Keza, faizlerde de aynı durum oluyor. "Beklenilmeyen nedenlerden dolayı" denilerek faizler için de ek ödenek isteniyor. Sonuçta, genellikle bu iki kalemden kaynaklı ek bütçe uygulamalarından dolayı başlangıç ödenekleri aşıyor. Halbuki, başlangıçta ödenekler tespit edilirken samimi davranılmış olsa idi, saydamlık koşuluna uyulsa idi, ek bütçe uygulaması bir gelenek haline gelmez ve başlangıç ödenekleri hemen hemen her yıl aşılmazdı. Bundan "ek bütçeye ihtiyaç yoktur" anlamı çıkarılmamalı. Kriz yıllarında ek bütçeye gidilmesi, şaşırtıcı gelmemeli. Olağanüstü durumlarda öngörülen ödeneklerin aşılması kaçınılmaz olabilir. Nitekim 2001 yılında ek bütçe uygulamasına gidilmesi beklenen bir durumdu ve hiç yadırganmadı. Ancak, alınan ek ödeneğin boyutu ve dağılımı incelendiğinde kantarın topuzunun kaçtığı görülüyor. Bilindiği üzere, 2001 yılı içerisinde 4682 sayılı Kanun ile Meclis'ten 30.6 katrilyon lira tutarında ek ödenek alınmıştır. Bunun 24.6 katrilyon lirası faiz ödemeleri içindir, geri kalan 6 katrilyon ise enflasyon ve kur hedefinde ciddi sapmalar sonucu ortaya çıkan ihtiyaçlar nedeniyle alınmıştır. 24.6 katrilyonluk faiz ek ödeneğinin ise sadece 7.3 katrilyonluk kısmı kriz kaynaklıdır. Yani, Şubat krizi sonrasında yükselen faiz hadleri ve piyasa koşulları çerçevesinde kısa vadeli borçlanmaya ağırlık

Aziz Konukman:
Alınan ek ödeneğin boyutu ve dağılımı incelendiğinde kantarın topuzunun kaçtığı görülüyor.

verilmesi nedeniyle faiz için gereksinim duyulan ek ödenek ihtiyacı ancak bu düzeydedir. Dolayısıyla, krizin gerektirdiği ek ödenek ihtiyacı toplam 13.3 katrilyondur. Halbuki talep edilen ise 30.6 katrilyondur. Aradaki 17.3 katrilyonluk fark, fazladan faiz kalemi için talep edilmiştir. Yani, faiz ödemeleri için fazladan alınan bu tutardaki ek ödenek bütçenin finansmanı ile ilgili borçlanmanın gerektirdiği bir faiz gideri değildir. 17.3 katrilyonluk bu ödeneğin; 3.3 katrilyonu kamu ve fon bankalarının daha önce verilen tahvillerin yenileri ile değiştirilmesi sonucu, söz konusu kağıtların o güne kadar işleyen faiz giderleri, 8.4 katrilyonu kamu bankalarının görev zararları, 5.6 katrilyonu ise fon bankalarının mali yapılarını düzeltmek için ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinden kaynaklanan faizler içindir. Bu ödemelerin krizle bir ilgisi yoktur. Bunlar için başlangıçta ödenek tespit edilmiş olsaydı -ki bunu yapmamakla Hükümet, Meclis'i yanıltmıştır- ek ödeneğin boyutları bu kadar yüksek rakamlara ulaşmazdı. Bütçe büyüklüğüne yakın bir ek bütçe talebi ile, bütçe sistemimiz ciddi bir yara almış ve bütçe geleneğimiz alt üst olmuştur.

Daha öncede ifade ettim. Başlangıç ödeneklerinin aşılması için ek bütçenin yanı sıra, kaydedilen ödenek uygulamasına da gidilmemeli. Aksi halde, başlangıç ödeneklerinden sapılması kaçınılmaz. Nitekim, Türkiye'de bu sapmalar nedeniyle bütçe yapmanın da anlamı kalmamıştır. Çünkü, bakın süreç şöyle işliyor: Ben başlangıçta bir rakam belirledim, 100 dedim, yıl içinde ödeneğin yetmeyeceği düşünülüyorsa Maliye Bakanı gücünü kullanır, kaydedilen ödenek uygulamasına gider. Bunu geliri yaparsa çok büyük tepki almıyor; ama gelirsiz yaparsa tepki alıyor. Ardından, gerekli görülüyorsa ek bütçeye de başvurulabilir. Diyelim başvurduk ve bu iki uygulama sonucu yıl sonu ödeneği başlangıç ödeneğini bir hayli aştı ve 125'e ulaştı. Böylece yıl sonunda başlangıç ödeneği yüzde 25 aşılmış oldu. Bu durumda, yasalara göre harcama yapabileceğimiz tutar nihai ödenek kadardır. Yani, ödenek üstü harcama yapmamız yasal olarak mümkün değil. Zaten mümkün olsa idi kaydedilen ödenek ve ek ödenek uygulamaları gündeme gelmezdi. Ancak bir şansımız daha var, ödenek üstü de harcama yapabiliriz. Yani, yıl sonu ödeneğini de aşabiliriz. İstisnasız her yıl, yıl sonu ödeneği aşılmış, Sayıştay tarafından da bu durum tespit



Aziz Konukman

edilmiştir.

Ancak ilginçtir, Sayıştay ödenek üstü bu harcamaların bir kısmını yasal bulmakta. Yani bu tür harcamaları "1050 sayılı Genel Muhasebe Yasası'nın izin verdiği ödenek üstü harcamalar" olarak değerlendirmekte. Halbuki bu tür bir değerlendirme ve yorum son derece yanlış. Çünkü "ödenek üstü harcama" tespiti yaptığın an, yasadışı bir harcama belirlemiş oluyorsun. Buradan "ödeneği olmadan harcama yapılması" demek istemiyorum. Çok doğaldır ki, bu tür harcamalar olacak. Zaten mevcut bütçe sistemi de bunu öngörmekte. İşte "yedek ödenek", "genel ödenek", "olağanüstü durumları yansıtacak ödenekler" türü kalemler bu nedenle ihdas edilmiş. 1050 sayılı Yasa bunları saymış. Dolayısıyla, öyle harcamalar var ki, hakikaten ödenek aranmaksızın yapılmak zorunda. Ama bütçe sistemi bunun için kendi içinde rezervler bırakmış. Başlangıç ödeneği belirlenirken bunların düşünülmesi gerekir. Diyelim ki, bu imkân kaçırıldı ama ardından ek ödenek çıktı, o zaman ek ödenekte onları yaz. Yani, harcaması önceden yapılan bu kalemler için gerekli ödenekleri ek ödenek içinde göster. Bu fırsatı da kaçırdıysan, ardından kaydedilen ödenek uygulamasında bunları yaz. Bütün bunlara rağmen, hâlâ ödenek üstü harcama yapıyorsan, bu demektir ki; sen birilerinden bir şeyler kaçıırıyorsun.

Nihat Falay- Bu Osmanlı'da da var, "havale" denilen şey var. Yani bütçe dışında bir yerde harcama yapmak istiyorsanız bir çek yazıyorsunuz, bir anlamda geleceğe yönelik

Nihat Falay:
Bütçe dışında
bir yerde
harcama
yapmak
istiyorsanız bir
çek
yazıyorsunuz,
bir anlamda
geleceğe
yönelik olarak
bu ödemeyi
bütçe dışında
yaptırmaya
çalışıyorsunuz.

olarak bu ödemeyi bütçe dışında yaptırmaya çalışıyorsunuz.

Aziz Konukman- Aynen öyle. Sonuçta şöyle bir durumla karşı karşıya kalıyoruz. Hemen hemen her yıl ödenek üstü harcama yapılıyor. Fakat ilginçtir, Sayıştay bunların bir kısmını 1050'nin içinde yorumluyor; ama bir kısmını onaylamıyor. Diyor ki, "Bazı giderler var ki, bunlar yasalarla izah edilemeyen giderlerdir". Aslında "yasa dışı gider" demek istiyor, ama çok ince bir üslupla, "yasalarla izah edilemeyen gider" diyor ve ardından ekliyor: "Bunlara tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi Yüce Meclis'in takdirindedir".

Yalnız bu üslup, Sayıştay yöneticilerinin tutumuna göre zaman zaman değişebiliyor. Bir dönem Sayıştay başkanı seçiminde bir kriz yaşanmıştı, o günkü Sayıştay Genel Kurulu ve Sayıştay yöneticilerinin tutumundan olsa gerek o yılki Sayıştay Genel Uygunluk Bildiriminde (GUB) "Ödenek üstü harcama tespit edilmiştir, Meclis bunu onaylamamalıdır." denilerek alışılmışın dışında bir üslup benimsenmiştir. Yani "Yüce Meclis takdiri" sözcüğü kalkmıştır. Doğrusu da budur. Madem ortada yasa dışı bir harcama var. Gereği ne ise yapılmalı. Halbuki, "Meclis'in takdirindedir" denildiğinde Meclis'in bu tür harcamaları meşrulaştırmasının yolu açılmakta.

Herhalde bu üslup değişikliği etkili olmuş olmalı ki, 1995 yılı Kesin Hesap Kanunu'nun Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında daha sonraki yıllarda ödenek üstü harcama yapılması durumunda tamamlayıcı ödenek verilmeyeceği yönünde tavsiye niteliğinde bir karar alınıyor. Son derece olumlu bir karar.

Peki, bu yol niçin kapatılmıyor? Bizim hukuk sistemimizde bunun sorumluluğu Saymanlığın üzerinde. Yani siz eğer Meclis olarak buna tamamlayıcı ödenek vermezseniz o sayman sorumlu tutuluyor. Halbuki Batıda diyorlar ki, "sayman, ita amirinin emrini yerine getiren bir adamdır." Yani 'sayman', siyasi otoriteden bağımsız ödeme yapan bir adam değildir. Dolayısıyla, esas sorumluluk Parlamento'dur. Eğer tamamlayıcı ödeneğe Parlamento 'hayır' derse, sadece sayman değil, o siyasi otorite de aklanmamış anlamına gelir. O siyasi otorite o an hala görevdeyse bu güvensizlik oyu demektir. Yani eski Hükümet hâlâ iktidarda; ama eski bütçesi reddedilmiş. Bu durumda Hükümet'in aslında istifa etmesi gerekir. İşte Batıda Kesin Hesap Kanun Tasarısı'nın (KHKT) reddedilmesi böyle

yorumlanıyor. O nedenle, KHKT'ları bütçeler gibi ciddiye alınmakta. KHKT'lar Parlamentoda on beş gün tartışılmakta, nerede ne yanlışlıklar yapılmış ayrıntılarıyla incelenmekte. Ardından yeni bütçe görüşmelerine geçilmekte. Yani, bir yıl önceki gelişmelerin ışığında bir sonraki yıl ne olacağı görüşülmekte ve tahmini bütçe büyüklükleri tartışılmakta.

Bizde ise, önce bütçe görüşülüyor ve tartışılıyor. Bu on beş gün sürüyor, ardından beş dakikalık bir süre içerisinde bir oldu bittiyeye getirilerek iki yıl öncesinin KHKT'sı yasalaşıyor ve o yılın bütçesinden sorumlu Hükümet aklanmış oluyor. İşin ilginç tarafı KHKT'sına ilişkin Komisyon raporları da okunmuyor, hemen oylamaya geçiliyor; kalkan parmaklar hızla sayılarak ardından "Tasarı kabul edilmiştir" deniliyor. Yani bütün bunlar beş dakika sürüyor. Bu "devri sabık yaratmama" anlayışından başka bir şey değil. Çünkü "bu yolu açarsak, bir gün benden de biri hesap sorar" anlayışı hakim. Nasıl olduysa 1995'te bir tavır konuyor, Refah-Yol iktidarı var, çok ilginç, böyle bir tavır sergileniyor. "Ertesi yıl ne oldu?" diye meraklandım. Gördüm ki, bu tavsiye kararının altına imza atanların hepsi bir sonraki yılın kesin hesabını aklamışlar, aynı adamlar kendi kararlarını yok sayarak.

Bu tabii izah edilir bir durum değil. Parlamento etik açıdan ciddi bir yara almıştır. Hâlâ da ödenek üstü harcamalar devam ediyor. Bu yola geçtiğimiz 2000 yılında başvurulmuş. Rakamları, Sayıştay'ın 2000 yılına ait GUB'ndan aldım. Genel bütçeli idareler tarafından 261.4 trilyonluk ödenek dışı gider yapılmış. Bunun 90.3 trilyonu yasalarla izin verilmeyen giderlere ilişkin. Benzer bir durum, katma bütçeli idareler için de geçerli. Söz konusu idareler için rakamlar, sırasıyla 3.8 trilyon ve 0.3 trilyon (268.4 milyar) olmuş. Ancak ilginçtir, katma bütçeli idarelere ilişkin GUB'ndeki üslup diğerine nazaran daha serttir. Örneğin, genel bütçeli idarelere GUB'nde "yasalarla izin verilmeyen ödenek dışı giderlere (sorumluluk gerektiren) tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi Yüce Meclis'in takdirindedir" denilirken katma bütçeli idarelere ilişkin GUB'nde "sorumluluk gerektiren giderlere tamamlayıcı ödenek verilmemesi gerekir ise de, verilip verilmemesi Yüce Meclis'in takdirindedir" şeklinde bir değerlendirme yapılmakta. Ama sonuç değişmemekte. Meclis, hem kendi Komisyonu'nun kararını hem de Sayıştay'ın uyarılarını dikkate almayarak bildiğini

Aziz Konukman:
Tamamlayıcı
ödeneye
parlamento
'hayır' derse,
sadece
sayman değil,
o siyasi
otorite de
aklanmamış
anlamına
gelir.

okumakta ve ödenek üstü bu tür giderlere tamamlayıcı ödeneği vermekte.

Nihat Falay- Peki, bütçe gelir ve giderlerinin dağılımı konusunda yorum yapar mısın? Giderlerin genel dağılımı, gelirlerin genel dağılımı, etkileri?

Aziz Konukman- Sorunuza şöyle yaklaşmak istiyorum: 1980'li yıllarda, "arz yönlü iktisat politikaları" gündeme geldi, İngiltere'de "Thatcherizm", ABD'de ise "Reagan ekonomisi" diye adlandırılan bu uygulamalar bu politika üzerinde temellendirilmiştir. Ülkemizde bu politikanın taşeronluğunu Özal üstlendi. Dolayısıyla, IMF-Dünya Bankası (DB) gözetiminde bir program uygulamaya gerek kalmadı. Özal tarafından uygulanan iktisat politikaları, bugünkü krizi de anlamamıza yardımcı olabilecek çok sayıda unsuru içermekte. Özal politikalarının gerisinde yatan arz yönlü iktisat politikasına bir değinelim. Bu politikanın temeli Laffer eğrisine dayanmakta.

Vergi oranı sıfırken, vergi gelirleri de sıfırdır. Vergi oranı çok yüksek olursa o zaman da vergi gelirleri sıfırdır; çünkü o oranda vergi toplayamazsınız. Şimdi, varsayalım ki, tepeye tırmanıyoruz. Bu, vergi oranı düşerken vergi gelirinin artması anlamına gelir. Vergi geliri niye artar? Çünkü vergi oranının düşmesi ile sermaye birikiminin önünü açmış olursunuz. Ardından yatırım artar, yatırım artınca milli gelir büyür. Milli gelir büyüyünce, vergi oranları düşmesine rağmen matrah genişlediği için vergi geliriniz artar. Tepe şeklindeki eğrinin çizilişi mantığı özetle böyledir.

Fakat Laffer bizi uyarıyor, dipnotunda diyor ki: "Yalnız bu tepenin neresinde olduğunuzu iyi tahmin etmeniz lazım. Eğer tepeden aşağı inmekteyseniz, durum o zaman değişir. Yani vergi oranı düşerken, vergi gelirleriniz artmaz tam tersine azalır." Anlaşılan, Türkiye'de biz tepeye çıktığımızı sanarken meğerse tepeden aşağı inmişiz. Herhalde bu politikanın Türkiye'deki uygulayıcıları bu dipnotu fark etmemiş olsa gerek.

Buradan şuraya varacağız: Kurumlar Vergisi yasal olarak yüzde 46'ydı, fakat fiili oran, muafiyet ve istisnalar nedeniyle yüzde 10'lara düştü. Hatta kimi sektörlerde yüzde 5'e kadar geriledi, mesela bankacılıkta zaman zaman yüzde 5'e düştü.

Bu muafiyet ve istisnalar nedeniyle ortaya çok ciddi vergi kayıpları çıkmıştır. Literatürde bu yolla ortaya çıkan vergi kayıplarına "vergi harcaması (tax expenditure)" denilmekte. İşin

ilginç tarafı, bu yolla yapılan kaynak transferinin ulaştığı boyutlar ayrıca bilinmemekte. Çünkü ne vazgeçilen bu vergi geliri, ne de bunun tahsisi bütçeye kaydedilmemekte. Dolayısıyla, bütçeden hareketle, bu gizli vergi ve harcama tutarlarına ulaşmak mümkün olmamakta. İşte bu muafiyet ve istisnalar nedeniyle, Kurumlar vergisi yasal oranı fiili olarak bir hayli aşağıya çekilmiştir. O dönemki ilk gelir vergisi dilimi yüzde 25 idi. Asgari ücretli bu oran üzerinden vergi ödüyordu. Asgari ücretlinin yüzde 25 ödediği yerde, Kurumlar vergisi yüzde 5, yüzde 10'lar düzeyinde. Ortaya nasıl bir vergi yükü dağılım adaletsizliği çıkmakta? Yorumunu size bırakıyorum.

Ne oldu, sermaye birikimi oldu mu, gayet güzel yatırımlar oldu mu? Hayır, çok ilginç bir şey oldu, bu muafiyet ve istisnalar sermaye birikimini ve yatırımları ateşleyemedi ve dolayısıyla vergi gelirimiz inanılmaz düştü.

Böylece önemli bir kaynaktan yoksun kaldı. Ama siz devletsiniz "gelirim yok, harcama yapamam" diyemezsiniz, mecbursunuz harcama yapmaya. Bu durumda, geriye iki klasik yöntem (kaynak) kalıyor; para basma ve borçlanma. 1980 öncesinin kötü deneyimi, IMF-DB telkinleri ve dayatmaları -bu kuruluşların seslendirdiği "para basmanın enflasyonist sonuçlar doğuracağı" görüşü- birinci seçeneği gündemden düşürdü. Dolayısıyla, borçlanmaya gitmek kaçınılmaz oldu. Devlet olarak kalktınız, vergi almak, için vazgeçtiğiniz kesimlere gittiniz. Çünkü borç verilebilir fonlar bu kesimlerin elinde idi. Ancak bu kesimlere gitmeden önce, bu kesimlerin önemli bir temsilcisi olan bankacılık sektörünün, çıkaracağınız borçlanma kağıtlarına zorunlu müşteri olabilmesi için, Bankalar yasasında bir değişiklik yapmanız gerekiyordu. Nitekim yapıldı da. Disponibilite olarak açıklayacağınız değerlerin içine devlet kağıtlarını koyduğunuz an biliniz ki, artık bankacılık sektörü sizin için kağıtlarınızın zorunlu müşterisidir.

Burak Atamtürk- Pratikte de uygulanmadı; ama kaçak da vardı.

Aziz Konukman- Tabii, uygulama biraz sorunu başladı. Önce tereddütler oldu, itirazlar oldu. Ama sistem zaman içinde oturdu. Biliyorsunuz bir yıldan fazla olunca bu kağıtlara tahvil, bir yıldan az olunca bono deniliyor. Zamanla sisteme bankalar aracılığıyla vatandaşlar da katıldı. Süreç içerisinde bu kağıtlara olan talep giderek arttı. Kağıtlar

Aziz Konukman:
Muafiyet ve istisnalar sermaye birikimini ve yatırımları ateşleyemedi ve dolayısıyla vergi gelirimiz inanılmaz düştü.

öylesine cazip hale geldi ki, reel sektörün büyük firmaları da dahil herkes kuyruğa girdi. İlginin nedeni açıldı; yüksek faiz getirisi. Biliyorsunuz, bizde iktisat teorisinde, işletmecilikte anlatılan şey şudur: Faiz, riskin ve zamanın bir fonksiyonudur, risk arttığında risk primi yükseleceğinden faizler artar. Borç verilenin kamu kesimi olması halinde, risk primi düşük kalacağından dolayı faizler özel sektördeki kadar yüksek olmaz. Çünkü kamunun (yani borçlanan Hazine'nin) iflas etmesi mümkün değildir. Bu durumda, kamuya yüksek faizle borç verilmesinin bir anlamı yoktur.

Fakat faiz yükseldi. Vergi alma yerine borçlanmanın tercih edilmesi, kamunun fon talebinin fon arzını bir hayli aşmasına neden oldu. Böylece, bu fon yetersizliği-sıkışıklığı beraberinde faizlerin yükselmesini getirmiştir.

Burak Atamtürk- Bu söylediğiniz reel faiz mi?

Aziz Konukman- Reel faiz, yani nominal faiz enflasyon farkını düşünerek söylüyorum, yükselmeye başladı. Yükselince bu sefer borç stoğu kartopu gibi büyümeye başladı: Sadece ana parayı değil, artık faizleri ödeyebilmeniz için de tekrar borçlanmaya gitmeniz gerekiyordu. Her seferinde borcunuzu ödedikçe stok büyüyor.

Peki bankacılık sektörü ne yaptı? Bence mudiden para alan bir adamın burada bankacılığı düşünmesi çok anlamsız. Çünkü ben mudiden parasını aldım, kamuda bu hazır parayı kullanacak bir kadro var, devlet kamusal yükümlülüklerini yerine getirebilmek için paraya muhtaç, ayrıca faiz de yüksek.

Bu durumda, yapabileceğim tek bankacılık hizmeti bu kaynağı kamu kağıtları yoluyla kamuya aktarmak. Nitekim, yapılan da bu olmuştur.

Sonuçta, şöyle bir tablo ortaya çıktı: reel sektörde, holding şirketleri hariç para talep eden yok, yani kredi talep eden yok; çünkü yatırım ortamı olmadığı için adam kredi talebiyle bankaya gitmiyor. Bu durumda bankanın topladığı kaynakların gidebileceği tek bir adres kalıyor: kamu kesimi. Bankacılık sektörü âdeta doldur-boşalt yöntemiyle alıyor mudiden, emme basma tulumba gibi, parayı hazır bekleyen kamuya veriyor. Hem bankacılık sektörü kazanıyor hem de kamu sektörü. Bankacılık sektörü kazancını katlarken, kamu sektörü de kamu harcamalarını sorunsuz yerine getirebilmekte. Bu arada mudi de rahat. Çünkü, mevduat

sigortası kapsamındaki mevduat miktarı her seferinde enflasyon arttıkça enflasyon oranında yukarı çekilebilmekte. Yani, enflasyon arttıkça mudinin parasının teminat altına alınan kısmı biro kadar yükselmekte.

Sistem sadece bu aktörlerle sınırlı kalmıyor. Sisteme yeni oyuncular da katılıyor. Reel sektördeki şirketler, piyasaların yarattığı kötümser ortamdan ötürü sermayenin marjinal etkinliğinin (sermayenin beklenen getirisinin) faizin gerisinde kalacağını öngörmekte, yatırımdan kaçınmakta ve elindeki yatırılabilir fonları ya repoda değerlendirmekte ya da kamu kağıtlarına yönelmekte. Böylece, söz konusu şirketler kamu kağıtları için bankalarla birlikte sıraya girmekte. Sistem bu yeni oyuncuların katılımıyla giderek genişlemekte ve tarafların memnuniyeti devam etmekte.

Ancak bu sistemin sorunsuz olması, devlet çarkını çalıştırmaya yetmiyor. İki nedenle: yüksek faiz sonucu faiz harcamalarının katlanarak artması kamuyu yeni ek kaynak arayışına yönlendiriyor. Yeni ek kaynak arayışının ikinci nedeni ise, zorunlu ithalatın ve dış borç ödemelerinin gerektirdiği dövizlerin temini. Bunun yolu ise kısa vadeli yabancı sermayenin ülkeye çekilmesinden geçiyor. Nitekim, yapılan da bu oluyor. Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu'na istisnaden çıkarılan 32 Sayılı karar ile kısa vadeli yabancı sermaye hareketleri serbest bırakılıyor. Bu karar, aslında Türk parasını pul etme kararı. Bu işin iktisadi yönü. Bir de hukuki tarafı var. Hukuki açıdan oldukça sorunlu bir karar. Çünkü, kanunlar hiyerarşisinde bir karar kanundan büyük olamaz, kanunun önüne geçemez. Bu karara kim imza attıysa, kim bununla ilgili işlemler yaptıysa kanuna aykırı işlemler yapmıştır. Aslında sorumlularından hesap sorulmalıdır.

Nihat Falay- Bir de onun başka bir hukuksal açığı da şu: Bütçede eskiden birinci maddede gider, ikinci madde gelir, üçüncü maddede denge yazılırdı ve rakamlar belirtilirdi, "gider şu kadar, gelir şu kadar, açık şu kadar ve borçlanma yetkisi var" denilirdi. Özal değiştirtti biliyorsunuz, "gelirle gider arasındaki fark kadar borçlanılabilir" denildi. Yani gelirler sabitken, gider habire arttırıldı ve borçlanıldı. Yani hukuksal zemin kaydı.

Aziz Konukman- Çok güzel, Hocamın dediği şu: Yani başlangıç ödeneğini siz ne kadar belirlerseniz belirleyin, önemli değil. Sonuçta yıl sonu ödeneğiniz giderek büyüyeceği için gelir de sabit, dolayısıyla açık büyüdükçe sizin açığı kapatmak için

Aziz Konukman:
Vergi alma yerine borçlanmanın tercih edilmesi, kamunun fon talebinin fon arzını bir hayli aşmasına neden oldu.

borçlanma imkânınız sınırsız oluyor. Yani Parlamento, aslında icra organına sınırsız bir borçlanma yetkisi veriyor.

Şimdi, isterseniz kaldığımız yerden 32 sayılı Kararı değerlendirmeye devam edelim. Bu Kararla kısa vadeli yabancı sermayenin ülkeye giriş ve çıkışı serbest bırakıldı. Yani mevzuatta uygun değişiklik yapıldı. Faizler yüksek, kur ise düşük tutuldu. 32 Sayılı Kararın ardından düşük kur politikası tavizsiz bir şekilde sürdürüldü. Döviz girişi devam ettiği sürece herhangi bir sorun da çıkmıyor; hem kur politikası sürdürülebiliyor hem de ekonomi bu para sayesinde büyüyebiliyor. Ama ne zaman konjonktür tersine dönüyor; hem mevcut kur politikasını sürdürmek imkansızlaşıyor, hem de ekonomi aniden küçülme sürecine giriyor. Ve sonunda ortaya yabancı paranın gel-gitlerine bağlı bir büyüme patikası çıkıyor. Yani bizim büyümemiz, büyük ölçüde bu paranın giriş çıkışına endeksli oluyor. Bu büyüme yeni yatırım yaparak olmuyor. Genellikle büyümede yatırımla bağlantı kuruyoruz. Hayır, kapasite kullanım oranları artıyor. Çünkü mevcut kapasiteleri çalışamaz haldeyken çalışır hale getiriyorsunuz, iç talebe, yani efektif talebe dayalı büyüyorsunuz.

Yüksek faiz, düşük kur politikası sonucu faiz-kur marjı sıcak para lehine öylesine yükseldi ki, Türkiye adeta sıcak para cenneti oldu. Benzer şekilde, dövizle borçlanma da cazibesinden ötürü giderek yaygınlaştı. Adeta herkes, dövizle borçlanma kuyruğuna girdi. Dövizli bulan repoya, devlet kağıtlarına ve VDMK'e (varlığa dayalı menkul kıymetler) yöneldi. Bu kervana bankalar da katıldı. Açık pozisyona gitmeyen banka neredeyse yok gibiydi. Bankalar döviz cinsinden borçlanıyor ardından devlet kağıtlarına yöneliyordu.

"Borç yiğidin kamçısıdır" denilerek her geçen gün döviz cinsinden borçlar biraz daha artıyordu.

Nihat Falay- Tam burada da bir görüş var, derler ki: "Borcu alan, ödeyen olsun." Yani borç topluma yansımaları, borcu kim aldıysa, kim kullandıysa, banka veya kişi, onlar ödesin." Dolayısıyla, yani toplumun refahına ve yaşamına hiç yansımayan bir borç neden toplum tarafından ödensin?

Aziz Konukman- Buraya geleceğim Hocam, bu çok kritik bir soru, teşekkür ederim.

Demin özetlemeye çalıştığım sistemde dolar bazında çok yüksek getiri elde ediliyordu. Basit bir hesaplamayla, söz konusu getirinin yüzde 30-40'lar düzeyinde olduğu görülmekte.

Halbuki, elinde doları olan bir yabancı Londra'da olsaydı LIBOR düzeyinde bir getiri sağlayabilirdi. Diyelim yüzde 8, hadi buna bir de ülke riski primi ekleyelim. Londra'da adamın kendi ülkesinde risk primi söz konusu değil ama başka bir ülkeye giderken bu tür bir risk mevcut. Dolayısıyla Türkiye'ye gelirken böyle bir risk taşımakta, bu nedenle bir 5 puan daha ekleyelim, oran en fazla yüzde 13 olur. Yüzde 40 nerede, yüzde 13 nerede, olacak şey değil. Muazzam bir kazanç sağlıyoruz adamlara. Geliyorlar, gidiyorlar, devletimiz bu trafikten son derece memnun. Bankacılık sektörü de memnun. Pekî "acaba reel sektör ne durumda?" diye bakıyoruz. İSO her yıl 500 büyük firma sonuçlarını yayımlıyor. Sonuçlar onların da memnun olduğunu gösteriyor. Nasıl olmasınlar ki, neredeyse hepsi rantıye olmuş. Üretim, yatırım ne gezer, işi gücü bırakmışlar, reponun ve devlet kağıtlarının peşine düşmüşler. İşte rakamlar: Önceleri faaliyet dışı kazanç yüzde 35-45'ler düzeyindeydi. 1998'de yüzde 88 oldu, 1999'da ise yüzde 200'ü aştı. Benzer sonuçlar, ikinci 500 büyük firma için de geçerli.

Burak Atamtürk- TOFAŞ'ın kârı 1994'te 7.5 trilyondu, 2.5 trilyon araba satışı, 5 trilyon faaliyet dışı.

Aziz Konukman- Siz daha da somutlaştırdınız. Susan George kapitalistlerin esas faaliyetlerinden kazanç sağlayamadığı bu sistemi "gazino kapitalizmi" olarak adlandırmakta. Herhalde, bu tanıma uygun Türkiye'den daha güzel bir örnek bulunamaz.

Böyle bir ekonomiye ait bütçe büyüklüklerinin yer aldığı tablonun nasıl olabileceğini artık rahatlıkla tahmin edebiliriz. Bu tabloyu çizebiliriz. Oğuz Oyan'la birlikte bu tabloyu çizdik. Tablo; personel, yatırım, KİT transferleri ve faiz kalemlerinin bütçedeki paylarının dönemler itibarıyla gelişimini göstermekte. Sonuçlar çok çarpıcı: Faizin payı 1975-1980 döneminde yüzde 2.7 gibi ihmal edilebilir bir düzeyde iken, 1981-1983'te yüzde 6.2'ye, 1984-1988'de 16.4'e, 1989-1993'te 20.6'ya, 1994-1995'te 33.4'e, 1996-1998'de 35.5'e, 1999'da 38.3'e, 2000'de 43.5'e, nihayet 2001'de ise 52'ye çıkmıştır. Dikkat edilirse, paydaki ilk çarpıcı yükselme ANAP iktidarı döneminde gerçekleşmekte. Bu, daha önce sözünü ettiğimiz "vergi alma yerine borçlanma" politikasının doğal bir sonucudur. 32 sayılı karar ile verilen sıcak para izninden sonra söz konusu pay her geçen yıl giderek yükselmiştir. Doğal olarak, faize yer açabilmek için sözünü

Aziz Konukman:
Döviz girişi devam ettiği sürece herhangi bir sorun da çıkmıyor; hem kur politikası sürdürülebiliyor hem de ekonomi bu para sayesinde büyüyebiliyor.

ettiğimiz diğer bütçe kalemlerinin payları ise giderek azalmıştır. Örneğin, yatırımların payı 1975-80 döneminde yüzde 19.8 iken, bu pay 2001'de yüzde 4.8'e gerilemiştir. Bu faiz ipoteği varken, bütçenin ödenekleri arasında kaydırma yaparak ekonomik ve sosyal yaşamı yönlendirmek ve kamu kaynaklarını etkin kullanmak mümkün değildir.

Bütçe büyüklükleriyle ilgili bu gelişme trendi göstermektedir ki, bütçelerimiz yatırım misyonu olmayan ve faiz yükü altında ezilen bir bütçe görüntüsü vermektedir. Özetle bu tür sıkıştırılmış bütçe uygulamalarıyla, bütçelerimiz esnekliklerini ve birer ekonomi politika aracı olma niteliklerini büyük ölçüde yitirmiştir. Bütçe, artık bütçe olmaktan çıkmıştır. Kamu hizmeti üretmekle yükümlü bir bütçenin toplumun azınlıkta kalan varlıklı bir kesimine - yani rantiyer kesimine- faiz ödemeleri yoluyla "özel bir hizmet" sağlama noktasına gelmesi ve işlevini bununla sınırlandırması düşündürücüdür. Aynı zamanda, toplumun adalet duygularını sarsacak acı bir durumdur. Yeri gelmişken, rantiyer sözcüğü ile ilgili bir saptama yapmak istiyorum. Bu rantiyer sözcüğünün Türkiye'de kullanıldığı gibi kullanılmasına karşıyım. Üretken sermaye de bunun içinde. Yani sanayi sermayesi, imalat sanayiinde yatırım yapan kamu, özel, neredeyse bütün şirketler rantiyer konumuna geldiler.

Hiç unutmuyorum yöneticisi olduğum İller Bankası'nda da durum böyle idi. İçme suyu, kanalizasyona ayrılması gereken paralar yüksek faiz beklentisiyle İnterbank'ta, repoda, çeşitli yerlerde değerlendirildi. Ve böylece biz de rantiyer olduk. Halbuki bizim yaşamız açık, diyor ki; "sen kamu hizmetini finanse edeceksin, kardeşim senin görevin bu, sen bir çeşit kalkınma bankasıydın." Bu böyle bir furyaydı ki, dışında kalabilen neredeyse hiç yok idi. Bu süreçte her geçen gün yeni bir finansman tekniği ya da türüyle karşılaşıyordu. Türev piyasalar, opsiyonlar, future option, swap, factoring, leasing gibi kavramlara hemen hemen herkes aşina olmuş idi.

Nihat Falay- Zaten İller Bankası'nın kalkınmacı ve yatırımcı banka olmaktan çok, sadece finansal işlevi olan bir banka olması öneriliyor.

Aziz Konukman- Tabii, evet. Yerel yönetimlerin İller Bankası bu işlevinden giderek uzaklaştı. İşte demin açıkladığım sürecin bir ürünü bu.

Nihat Falay- Dışlama.

Aziz Konukman- Tabii, bu tablo,

beraberinde dışlama olgusunu (crowding out) getiriyor. Ama, bu bilinen dışlama etkisi değil, neden değil? Klasik dışlama etkisinde ne oluyor? Kamu mevcut fon kaynaklarına hücum ediyor ve dolayısıyla özel sektöre fon bırakmıyor, onun dışlanmasına neden oluyor. Bizde böyle bir durum söz konusu değil. Bizde her ikisi birlikte dışlanıyor. Çünkü ekonomide yatırım yapılmasının bir rasyonalitesi yok. Ne özel sektör, ne de kamu sektörü yatırım yapabiliyor. Ama yatırım ortamından bu dışlanış, taraflara herhangi bir mağduriyet getirmiyor. Kimse mağdur olmuyor, kazançlı çıkıyorlar ve faaliyet dışı kazançları artıyor. Yani her ikisi de bu durumdan hoşnut kalıyorlar. İşte, size mutlu bir işadamı portresi: Ali Şen elinde bir puro, deri fabrikasını yeni kapatmış, çiftliğini kurmuş, televizyona çıktı, dedi ki: "Yahu bu sendikayla uğraş, toplu sözleşmeyle uğraş, işçiyle uğraş, bıktım kardeşim. Üretmek zor iş, ben işi bırakıyorum, tasfiye ediyorum. Paramı repoya, devlet kağıtlarına yatırdım. Bir de çiftlik kurdum, çiftliğin cari giderlerini elime geçen faizle fazlasıyla karşılıyorum ve artık stresten uzak bir hayat yaşıyorum".

Kısa dönemde belki böyle bir kapitalizm geçerli olabilir; ama uzun dönemde bu pek mümkün değil. Bizim bildiğimiz kapitalist sistem, reel sektörün devreye sokulduğu ve artık değer üretilmediği bir sistemdir. Onun için ben Henrick Böll Vakfı ile Toplumsal Araştırmalar Vakfının ortaklaşa düzenlediği "Sol Ekonomiye Nasıl Bakmalıdır?" isimli bir panelde bilinçli olarak "Ben sömürü istiyorum" dedim. Herkes tepkiyle "kim bu adam yahu?" dedi.

Şundan sömürü istiyorum: Üretim olursa artık değer olacak. Artık değer olunca işçi sınıfıyla adam gibi bir kapitalist sınıf karşı karşıya gelecek, toplu sözleşme olacak, anlaşmazlık çıktığında gerekirse greve gidilecek. Ardından, bu sınıfsal kavgaların bütçeye adam gibi bir yansıması olacak.

Burak Atamtürk- Açığa kavuşması için bir şey sorabilir miyim? Burada anladığım kadarıyla geline yer, aslında özel sektörün de müsebbibi olduğu bir sorun değil mi? O zaman aslında baktığımızda bu faizlerin yükselmesi, devletin üretken sermayeyi arttırması veya teşvik etmesi yerine borçlanarak faiz yükseltmesi kamunun bir suçu mu diyelim? Çünkü özel sektörü tamamen işin dışında gibi görüyoruz. Halbuki baskı grubu olarak onu bağlantılandırırırsanız gayet iyi olur.

Aziz Konukman- Burada sorun şurada

Aziz Konukman:
Sıkıştırılmış bütçe uygulamalarıyla, bütçelerimiz esnekliklerini ve birer ekonomi politika aracı olma niteliklerini büyük ölçüde yitirmiştir.

başlıyor: Vergi muafiyet ve istisnalarla vergi yasalarını kevgire çevirenler sermayenin temsilcileridir. Siz vergi almazsanız, ayrıca para da bastırmıyorlarsa, geriye yapacak bir tek seçenek kalıyor. O da borçlanma. Özel sektör "bu modelin oluşumunda benim hiç dahlim yok" diyebilir mi? Tabii ki diyememeli ama diyorlar. Özel sektör temsilcileri hep bir ağızdan modeli eleştiriyorlar, ama kendi sorumluluklarını da görmezden gelebiliyorlar. Bu duruma somut bir örnek vermek istiyorum. TUSİAD'ın eski bir başkanı, geçtiğimiz günlerde okulumuza geldi. Modeli yerden yere vurdu, ardından ekledi: "Kamu borcu sürdürülemez bir noktaya gelmiştir."

Edim ki; "Sayın Başkan acaba o yıllarda vergi yükünü sırtlasaydınız, kurumlar vergisinde yüzde 5 yerine yasal olan yüzde 46'yı ödemeye razı olsaydınız, bu duruma düşer miydik?" Ardından ekledim: "Ek vergilere ve servet vergilerine hazır mısınız?" Maalesef sorularıma doyurucu yanıtlar alamadım. Eski Başkan, özel sektörü için dışında tutarak adeta aklamıştır. Halbuki, bu sefer fedakarlık yapma sırası sermayede olmalıydı. Bu tür bir öneriyi seslendirmek için solcu iktisatçı olmaya gerek yok. Liberal iktisatçıların bile artık "servet vergisi" demeye başladığı. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden liberal bildiğim bir hoca televizyona çıktı, "Krizden birileri para kazandı ve servet edindi. Edindikleri servetin vergilerini versinler, bu sistemi yeniden çalışır hale getirelim" diyor.

Tabii hatırlatmaya gerek yok. Oluşturulan bu modelin siyasi sorumlusu ise Özal'dır. Çünkü, modelin saadet zincirini oluşturan sıcak paraya izin veren kararın altında onun imzası var.

Sıcak paraya maruz kalan gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsi bizimle aynı kaderi paylaşmıştır. Bunu bildiğinden olsa gerek, Güney Kore uzun bir süre sıcak paraya izin vermemiş ve dolayısıyla krizlerden uzak kalabilmiştir. Bu ülkenin krizle tanışması, sıcak para pratiğinin arkasından gelmiştir.

Türkiye ve Güney Kore krizleri deneyimi şunu gösteriyor, sıcak paraya dayalı gazino kapitalizmi ve eş dost kapitalizmi birlikte gidiyor. Biri olmazsa diğeri de olmuyor. Çünkü, ikisi de rantlar varsa, var olabiliyor. Bu süreçte artık, ikincil bölüşüm ilişkileri ön plana çıkmaya başlıyor. Kaynak tahsisinde, iktidara yakın olup olmamak belirleyici hale geliyor. Hatta bazen bu da yeterli olmuyor. İktidarın başındaki kişiye yakın değilseniz şansınızı yitiriyorsunuz. Tabii,

böyle bir sistemin sürdürülebilmesi için devlet tüzel kişiliğinin parçalı bir yapıda olması gerekir. Çünkü, otorite kaybı, dağınıklık ve kargaşa, sermaye kesimlerinin çıkarına daha doğrudan kullanılmasını sağlamakta. Dolayısıyla, hem mevzuat, hem de yönetim açısından çok başlılığın hakim olduğu bir yapıda ısrarcı olunması tesadüf olmasa gerek.

Daha önce, 8. Plan çerçevesinde oluşturulan Başkan yardımcılığı üstlendiğim Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu'nun raporunda devlet tüzel kişiliğinin nasıl parçalandığı ayrıntılı bir şekilde ele alınmakta. Doğaldır ki, envanteri dahi çıkarılmakta zorlanılan böyle bir parçalı yapıda, saydamlığı sağlamak son derece güçtür. Saydamlık eksikliği ise rüşvete, yolsuzluğa ve kayırmacılığa müsait bir zemin hazırlar. Halbuki, saydam ve yasal kurallarla netleştirilmiş bir ortamda rüşvet, yolsuzluk ve kayırmacılık imkansız değildir ama oldukça zordur. İşte o nedendir ki, 80'li yıllarda fonların kurulmasına ve sayılarının hızla artmasına büyük önem verilmiştir. Böylece, siyasal güce ve bürokrasiye bütçe disiplini ve denetimi dışında rahatlıkla kaynak tahsis yapabilme olanağı sağlanmıştır. Çünkü fon uygulamasında, fon gelir ve giderlerinin kamuoyu önünde tartışılması önlenmekte ve yerleşik denetim kuralları işlemez hale getirilebilmekte ve böylece kamu kaynaklarının önemli bir kısmı bütçe dışına çıkartılarak siyasal tercihlerle ve üst bürokrasinin isteklerine uygun olarak harcanabilmekte.

Bir ara fonların bir kısmını bütçe içine alma girişiminde bulunulmuş ama bu hiçbir zaman gerçek anlamda "bütçe içine alma" olmamıştır. Fon giderlerinin global olarak bütçede gösterilmesinden ibaret olan bu uygulama, saydamlığa olanak vermemiş ve bir aldatmaca olmaktan ileri gidememiştir.

Kasım ve Şubat'ta yaşanan krizler bir ders olur zannettik. Çünkü, Sayın Derviş'in Türkiye'ye geldiği gün havaalanında verdiği ilk demeç ders alındığı izlenimini veriyordu. Derviş demecinde şöyle diyordu: "Anladığım kadarıyla sıcak paranın yarattığı bir denge-sizlik söz konusu." Bu demeçle biraz umutlandık, ama Derviş, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programını" (GEGP) açıkladı. Anlaşıldı ki, 32 sayılı Karar olduğu gibi kalacak. Hazırlanan Programda spekülasyonun önüne geçecek önlemlere yer verilmemiş. Aynı anlayış, 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektu-

**Aziz
Konukman:
Saydamlık
eksikliği
rüşvete,
yolsuzluğa ve
kayırmacılığa
müsait bir
zemin
hazırlar.**

bu'nda da sürdürülmekte.

Belki tekrar olacak ama oyunun nasıl başladığını ve bugüne nasıl geldiğimizi bir özetlemeye çalışalım: Ekonomimiz 32 sayılı Kararın ardından finansal serbestleştirme politikalarıyla birlikte yüksek faiz ve düşük kur (aşırı değerli TL) cenderesine sokularak sıcak para akımlarının spekülative tercihlerine bağımlı hale getirilmiştir. Böylece, ekonomi kısa çevrimli, yapay büyüme-kriz-istikrar sarmallarına sokulmuştur. Sürdürülemeyeceği 1999 yılı sonunda açıkça görülen bu tür yapay döngü, döviz kuru çapasına dayalı bir dezenflasyon programı ile denetim altına alınmaya çalışılmış ama başarısız olmuştur. Bunun nedeni, büyük ölçüde ulusal ekonominin sıcak para akımlarına bağımlı yapısını dönüştürme yönünde bir çabaya girilmesidir. Yapı dönüştürüleceğine, daha fazla küresel sermayeye bağımlı hale getirilmiştir. "Yapısal reform" adı altında, ulusal ve uluslararası sermayeye doğrudan doğruya rant aktarımına yol açan ve bir dizi hukuksal sakatlık ve yolsuzluk öğeleri içeren düzenlemelere gidilmiştir. Bunlara GEGP ile yenileri eklenmiştir. 2000 ve 2001 yılı niyet mektuplarının listesine bakarsanız, öngörülen yapısal düzenlemelerin, sınıf mücadelesi sonucu ulaşılan toplumsal uzlaşmalarla oluşturulmuş birçok kurumu ve yasal düzenlemeyi tasfiye etmeyi amaçladığını görürsünüz. Yaklaşım bu olunca, bunlar arasında doğru bulduğumuz kimi düzenlemelerin doğruluğuna bile gölge düşmüştür. Örneğin, fonları tasfiye ederek saydamlığı sağlayacağını iddia eden fonların tasfiyesine ilişkin yasa tasarısının hazırlanış ve Meclis'e sunuluş, hatta yasalaşma süreci saydamlıktan uzak kalmıştır. Bugüne kadar tasfiye edilen fonlar, hangi gerekçelerle tasfiye edilmişti? Tasfiyenin öne alınması ve geciktirilmesinin nedenleri nelerdi? Bu konuda ne kamuoyuna ne de Meclis'e bilgi verilmemiştir. Çünkü, fonların tasfiyesi ve kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci toplumun istekleri yönünde değil, IMF-DB'nin isteği ile yapılmakta. Aslında bu, "yapısal reform" söylemi altında sunulan tüm düzenlemeler için de geçerli. Öyle ki, yasalaşma süreci için Meclis İç Tüzük değişikliği bile yapılmış, milletvekillerinin görüşme hakları sınırlandırılmıştır.

Yapısal düzenlemeler henüz tamamlanmış değil. 18 Ocak tarihinde sunulan ve 4 Şubat'ta onaylanan yeni Niyet Mektubu'nda sıralanan

yeni düzenlemeler gösteriyor ki, yeni yapısal düzenlemeler peşi sıra gündeme getirilecek. Anlaşılan, "yapısal dönüşüm" adı altında 2000 yılında başlatılan düzenlemelere Yeni Niyet Mektubu'nda öngörüldüğü gibi önümüzdeki üç yıl boyunca devam edilecek. Yani, önümüzdeki dönemde Türkiye, uluslararası sermayenin açık sömürsüne daha fazla maruz kalacaktır. Birçok köşe yazarının da ısrarla vurguladığı üzere "artık gemiler yakılmıştır, geriye dönüş yoktur".

İşte, çıkmaz da burada başlamakta. Çünkü, daha önceki oyunun senaryosunda yer almayan yeni ilişkiler ortaya çıkmakta ve bunlar beraberinde yeni aktörleri, oyunları getirmekte. Çünkü, ekonomi neredeyse bütünüyle piyasa güçlerinin denetimsiz ve başıboş işleyişine terk edilmiştir. Böyle bir ortamda, hiç kimse önünü görememekte. 2000 ve 2001 kamu harcama programlarının hedeflerinin tutturulmuş olması bile bu gerçeği değiştirmemekte. Yani, kamu sektöründe faiz dışı fazla hedefinin tutturulmuş olmasının makro dengelerin sağlanmasına fazla bir katkısı olmamıştır. Ortalığın yatışmadığı böyle bir ekonomiye ne sıcak para girişi olur ne de doğrudan yatırım yapma amaçlı yabancı sermaye gelişi olur. Belki, TL'nin aşırı değerlenmesi sonucu sıcak para girişi olabilir. Ardından da ekonomi büyüyebilir. Ama bu bir gerçek büyüme olmayacaktır ve ekonomimiz muhtemelen yeni bir yapay büyüme-kriz-istikrar sarmalına girecektir. Buradaki esas güçlük, yapısal düzenlemeler sonucu ulusal makro iktisat politika araçlarının sayısının her geçen gün giderek azalmasının yaratacağı boşluktur. Bu araçlardan yoksun bırakılan bir siyasal iktidarın ne makro dengeleri sağlayabilmesi, ne de ekonomiyi gerçek bir büyüme trendine sokabilmesi mümkündür. Harvard'lı iktisatçı Dani Rodrik "yabancı sermayeye endekslı kalkınma stratejisinin" terk edilmesi gerektiğini söylemekte. Ardından eklemekte: "Türkiye, hiçbir zaman dış sermaye girişiyle büyümeye başlamayacak. Büyüme başlayacak, sonra sermaye girişi olacak." Rodrik, bu öngörüsünde haklı, ama hesaba katmadığı bir şey var: Yapısal programlar sonucu makro iktisat politikası araçlarını her geçen gün yitiren ve sanayileşmeyi harekete geçirecek, yeni araçları bırakınız getirmeyi, bunların tartışmasını dahi gündemine almayan bir siyasal iktidarla bu nasıl mümkün olabilecek? Ama, bu umutsuz olmamızı gerektirmiyor. IMF-DB programlarına alternatif arayışına bugün,

**Aziz
Konukman:
Önümüzdeki
dönemde
Türkiye,
uluslararası
sermayenin
açık
sömürsüne
daha fazla
maruz
kalacaktır.**

her zamankinden daha fazla ihtiyaç var. Nitekim, bu yöndeki çabalar ve arayışlar da hiç eksik değil.

İşte, Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu olarak biz bu doğrultuda bir katkı yapmaya çalışıyoruz. Bu amaçla, zaman zaman Niyet Mektupları'yla yapılmak istenilenlerin gerçek niteliğini kamuoyuna duyurmak için çalışmalar yapmaktayız. Burada yaptığım tespitler, büyük ölçüde üyesi bulunduğum bu Grubun çalışmalarına dayanmakta.

IMF-DB politikalarına alternatif oluşturma çabalarına ve arayışlarına devam etmeliyiz. Ekonomik yıkımdan başka hiçbir gelecek vaat etmeyen bu politikalarla bir yere gidilemeyeceği açıkça görülmüştür. Ülkemiz, krizden kendi ulusal sermaye, bilgi ve insan gücü birikimiyle çıkabilecek durumdadır. Ancak, bilinmelidir ki, ülkenin bu iç dinamikleri harekete geçirilmediği takdirde, toplumun ödeyeceği bedel daha da büyük olacaktır. Dolayısıyla, toplum özgüvenini daha da yitirmeden ve birkaç yıl sonrasının daha büyük siyasal ve ekonomik açmazlarına sürüklenmeden harekete geçirilmelidir. Bunun yolu, öncelikli olarak iç tasarrufları artırarak, bunları yatırıma yöneltmek ve ardından büyümeyi ateşlemektir. Ancak, burada ileri sürdüğüm tasarruf anlayışı, bugünkü iktidarın anlayışından bir hayli farklıdır. Bugünkü modeldeki tasarruf anlayışı, devletin arabalarını satmak, kamu harcamalarını kısmak şeklinde, benim kastettiğim bu değil. Tam tersine, bu tür tasarrufçu düzenlemeler uzun dönemde aslında israftır. Türkiye'deki tasarruf genelgelerinin tasarrufa hiç katkısı olmamıştır; çünkü ben bürokraside çalıştım, tam tersine israfı arttırmıştır.

Eğer bir kamu hizmetine gereğinden fazla kaynak aktarıyorsa, gerekli olanın üstündeki kısım gerçekten bir israftır. Tasarruf genelgesiyle bunun önüne geçiliyorsa, bu "israfa son veriliyor" anlamına gelir ve son derece yerinde bir tedbirdir. Genelge ile amaçlanan da zaten budur. Ama, ülkemizde yapılan genellikle bu değildir. 1980'li yıllardan bu yana faize yer açabilmek için neredeyse her yıl birçok kamu hizmetine gereğinden az kaynak ayrılmakta. Doğrudur, yaratılan bu faiz dışı fazlayla faizler ödenebilmektedir. Ancak, öte yanda büyük bir israfa neden olunmaktadır. Çünkü, bir kamu hizmetine gereğinden az kaynak aktarıldığında, aslında bu kaynak tümüyle israf edilmiş olmaktadır. Örneğin, kara

yollarının yol yapım ve onarım çalışmalarında kullanılan ekipmanın gerekli bakımı tasarruf genelgesi nedeniyle yapılamaz da çalıştırılmazsa, ekipman maliyeti israf olarak karşımıza çıkar. Literatürde bu tür maliyetlere "batık maliyetler" denilmektedir. Tasarruf genelgeleri yüzünden ülkemizde bu tür maliyetlerin miktarı her geçen yıl artmaktadır. Yani, faize yer açabilmek için faiz dışı bütçe harcamaları kısıldıkça, batık maliyetler yükselmekte ve dolayısıyla israf artmaktadır.

Nihat Falay- Tam bu noktada sormak istiyorum. Bütçe harcamaları, faiz dışı bütçe harcamaları ve reel bütçe harcamalarının yıllar itibarıyla gelişimi ne durumda?

Aziz Konukman- Ben de oraya gelecektim. Oğuz Oyan'la birlikte hazırladığımız bir tablo sözünü ettiğiniz bütçe büyüklüklerin milli gelirdeki payını göstermekte.

Bütçe harcamalarının payı, 1977-80 döneminde yüzde 20.7 iken, 2001'de yüzde 42.2'ye yükselmekte. Sanki kamu hizmetlerine ayrılan kaynaklar artıyormuş gibi bir izlenim var. Bu izlenim yanıltıcı. Doğru yorum yapabilmek için hizmete yönelik olmayan harcamaların bütçe harcamalarından ayıklanması gerekir. Bunun için, mutlaka transfer harcamaları düşülmelidir. Literatürde, transfer harcamaları düşüldükten sonra bulunan harcamalara "gerçek harcamalar" (reel harcamalar) deniliyor. Bu harcamaların payı, bugün ancak 1977-80 döneminin düzeyindedir, yani bu pay 77-80 döneminde yüzde 13.3 iken, 2001'de yüzde 12.7'dir, 2002 yılı ise umut vermiyor; çünkü öngörülen düzey yüzde 12.6. Yani, bütçelerimiz kamu hizmeti üretemez bir hale gelmiştir.

Rantiye kesimine "özel hizmet" sağlayabilme uğruna, kamu hizmetleri büyük ölçüde ihmal edilmiştir.

Nihat Falay- Buradan hareketle "Türkiye'de devlet küçüktür-büyüktür" tartışmasıyla ilgili neler söylemek istersin?

Aziz Konukman- İsterseniz bu tartışmaya girmeden önce, neo liberal yaklaşımının "devleti küçültme" söyleminin ne olduğunu açıklamaya çalışalım. Bilindiği üzere, bu söylem devletin üç farklı müdahale biçimini sınırlamayı hedefler. İlki, devletin ekonomiye dolaysız müdahale biçimi olan KİT'lerin sınırlandırılmasıdır. Burada amaç, özelleştirme uygulamalarıyla KİT'lerin ekonomiden elinin çekilmesidir. İkincisi, devletin ekonomiye kamu bütçesiyle yaptığı müdahalenin en az indirilmesidir, yani, merkezi bütçelerin (genel

Aziz Konukman:
Rantiye kesimine "özel hizmet" sağlayabilme uğruna, kamu hizmetleri büyük ölçüde ihmal edilmiştir.

ve katma bütçeler) yanı sıra genel bütçelerin, fonların ve döner sermayelerin ekonomiye olan müdahaleleri sınırlandırılmakta. Böylece, devletin çekildiği sosyal hizmet alanlarının (eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi) özel sermayeye yeni değerlendirme olanakları olarak sunulması amaçlanmakta. Üçüncüsü ise, devletin kural koyucu ve düzenleyici rolünün her şeyi piyasaya bırakma yoluyla sınırlandırılmasıdır. Literatürde, kuralların gevşetilmesi anlamına gelen bu serbestleşme eğilimine "deregülasyon" denilmektedir. Böylece, devletin ekonomiye ve sosyal hayatı düzenlemeye yönelik araçları tasfiye edilmekte. Örneğin; işgücü piyasası esnekleştirilebilmekte, faize, döviz kuruna ve destekleme politikalarıyla tarımsal ürün ve girdi fiyatlarına müdahale ya mümkün olmamakta ya da sınırlandırılmakta. Ama, bu devletin ekonomiden tümüyle elini çektiği anlamına gelmemeli. Tam tersine, küreselleşme sürecinin bir gereği olarak bazı alanlarda devlete yeni roller verilmekte ve bu yeni rollerine uygun yeni düzenlemeler yapma olanağı tanınmakta. Dolayısıyla, devletin sorumluluk üstlendiği eski alanlardaki deregülasyon ile sorumluluk üstlenmesi öngörülen yeni alanlardaki regülasyon uygulamaları birlikte devreye sokulmakta ve böylece devlet, yeniden yapılandırılmakta. Örneğin, bağımsız idari kurum ve kuruluşlar bunun tipik bir örneğidir. Bunlar, "sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi", "uluslararası ekonomi ile bütünleşme", "yeni bölüşüm dinamiklerine geçiş" gibi genel politikalara hizmet eden kurum ve kuruluşlar olarak idare ve mali sistem içinde yerlerini almışlardır. IMF ve DB'nin da kurulmasını uygun gördüğü bu kuruluşlar "devletin yeniden yapılandırılmasının" önemli birer aracı olduklarından, idari ve mali disiplin programı içinde yer almamakta. Dikkat çekilmesi gereken bir başka nokta ise, kamu tüzel kişiliğine sahip bu kuruluşların bazılarının kendi karar organlarının bulunmasıdır. Siyasal sorumlulukları bulunmayan ve Parlamento tarafından denetlenmeyen bu tür karar organları "bağımsız idari otoriteler" olarak ortaya çıkan kurum ve kuruluşların sorumsuz organları olarak sisteme yerleşmekte. Aslında "Kurul" sistemi aracılığıyla, "siyaseti ekonomiden ayırıştırıyoruz" şeklindeki sahte gerekçe ileri sürülerek, sözünü ettiğimiz iki müdahale biçiminin sınırlandırılması sonucu ortaya çıkan boşluk sermayenin çıkarları doğrultusunda doldurulmakta. Ayrıca, birçok deregülasyon işlemi bunlar sayesinde

uygulamaya konulabilmekte. Böylece kurul sistemiyle, kamunun elindeki ekonomiye müdahale imkanı veren bütün "iktisat politikası araçları" tasfiye edilebilmekte. Tabii, tüm regülasyonları sermaye yanlısı olarak da görmemek gerekir. Çalışanları yakından ilgilendiren çevre, çocuk, kadın hakları gibi kimi konularda yeni düzenleme alanları ve yeni normların oluşturulduğu dikkate alınmalı.

İşte, devleti küçültme söylemiyle hedeflenenler böyle özetlenebilir. Konumuz açısından, ben daha çok devletin ikinci müdahale biçiminin sınırlandırılmasıyla ilgilenmek durumundayım. Ama ondan önce, diğer iki alandaki sınırlandırmalara ilişkin bir iki tespit yapmak istiyorum. Araştırmalar, özelleştirme uygulamaları sonucu, büyük boyutlarda olmasa da devletin ilk müdahale biçiminin sınırlandırıldığını göstermekte. Oyan'ın tespitlerine göre, KİT'lerin milli gelir içindeki payı 1985'de yüzde 10.9'a geriletilmiş. Kaldı ki, milli gelirin yüzde 10-12'si düzeyindeki bir KİT payı sanıldığı kadar yüksek değildir. Çünkü, bu oran dünyanın birçok ülkesinde görülebilen hatta aşılabilen bir orandır. Üçüncü müdahale alanında ise kat edilen mesafe bir hayli fazla. Son iki yılda IMF-DB dayatmasıyla uygulamaya konulan yapısal uyum programlarıyla, kamunun ekonomiye müdahale araçlarının önemli bir kısmı tasfiye edilmiştir. Bu tasfiye, yeni oluşturulan ve her geçen gün bir yenisi eklenen Kurullar marifetiyle yapılmakta. Korkarız, 80'li yıllarda fon sistemi nasıl bir tümör haline dönüştüyse bu sefer de kurullara dayalı yönetim sistemi ve bağımsız idareler yeni tip yapısal sorunların biriktirdiği yeni bir tümör haline gelecek. Ancak, bu sıkıntıdan ileride kurtuluş fonlarındaki gibi kolay olmayacak. Çünkü, yeni yapı sadece kamu kesimini kapsayan oluşumlar değil, aynı zamanda özel kesimi de kapsayan tüzel kişilikler olduğundan tasfiye süreçleri sancılı olacak ve engellerle karşılaşılacak. Sayıştay denetiminden kaçan fonların yarattığı tahribat unutulmuş olsa gerek, Kurulların Sayıştay denetimi altına alınması girişimine çok ciddi bir karşı direnç gösterilmekte. Bir o kadar düşündürücü olan diğer bir olgu, bunların sayısının artırılmasıdır. Bu konuda ne sağlıklı bir araştırma yapılıyor, ne de kamuoyu oluşturma çabasına giriliyor. Üniversitelerin, meslek oda ve birliklerinin görüş ve önerilerini almaya ise hiç gerek duyulmuyor.

Şimdi, devletin ikinci müdahale biçimini sınırlandırma çabalarının ülkemizde nasıl

**Aziz
Konukman:
'80'li yıllarda
fon sistemi
nasıl bir
tümör haline
dönüştüyse
bu sefer de
kurullara
dayalı
yönetim
sistemi ve
bağımsız
idareler yeni
tip yapısal
sorunların
biriktirdiği
yeni bir tümör
haline
gelecek.**

sonuçlandığını değerlendirmeye geçebiliriz. Veriler, devletin artan nüfus ve büyümeye rağmen boyutunun fazla değişmediğini göstermekte. Ancak kamu tüzel kişiliğinin parçalı olduğu bir yapıda sadece konsolide bütçeden hareketle devletin boyutlarını hesaplamak yanıltıcı olabilir. Doğru ölçüt, toplam kamu harcamalarının milli gelir içindeki payıdır. Bu ölçüt aynı zamanda devletin boyutlarını hesaplama yanıltıcı olabilir. Doğru ölçüt, toplam kamu harcamalarının milli gelir içindeki payıdır. Toplam kamu harcamaları içinde konsolide bütçe (genel ve katma bütçe), fon bütçeleri, özerk idarelerin bütçeleri, sosyal güvenlik kuruluşların bütçeleri, döner sermayeler ile yerel yönetimlerin bütçeleri topluca yer alır. Bu konuda başvurulabilecek tek kaynak, DPT'nin Kamu Kesimi Genel Dengesi verileridir. Ancak buradaki kamu tanımı biraz farklı yapılmakta. Kapsama KİT'ler ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar eklenirken, özerk kuruluşlar dışarıda bırakılmakta. Ayrıca, fonların sadece 11 adeti kapsanabilmekte. DPT'nin hesapladığı bir kamu harcamaları yükü-kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı serisi geçmişte Oğuz Oyan ve A. Rıza Aydın tarafından yapılan bir çalışmayla tüm fonları içerecek şekilde yeniden oluşturulmuştur. Daha sonra benim de katılımımla TOBB'a yapılan ve 1991 yılında yayımlanan bir başka çalışmada bu seri güncelleştirilmiştir. Son yıllarda ise niyet mektuplarıyla başlatılan bir başka kamu kesimi tanımı daha ortaya çıktı. Bu tanımdan hareketle, DPT'ninkinden farklı bir kamu kesimi genel dengesi hesaplanmakta.

Katkıda bulunduğum Dünya Bankası'nın sözünü ettiğim çalışmasında, genel hükümet harcamalarının milli gelir içindeki payı 1994-2000 dönemi için hesaplanmakta. Konsolide bütçede olduğu gibi, kamu harcamalarının da payı giderek yükselmekte. Örneğin, 1994'de bu pay yüzde 31.5 iken, 1998'de yüzde 38'e ulaşmakta. 1999 ve 2000 yıllarında gerçekleşme tahmini ise, sırasıyla yüzde 46.2 ve 46.7'dir. Sanki kamu hizmetlerine ayrılan kaynaklar artıyormuş gibi bir izlenim var. Yani, devlet giderek büyüyor gibi. Ama unutulmamalı ki, konsolide bütçede olduğu gibi, kamu kaynaklarının bir kısmı faiz ödemelerine gitmekte. Dolayısıyla, faiz hariç kamu harcamaları ölçütüne bakmak daha doğrudur. Hesaplamalar gösteriyor ki, kamu harcamalarının payı 1999 yılına kadar pek fazla değişmemiş. Pay yüzde 21-25 aralığında gidip

gelmekte. 1999'da ise, pay aniden yaklaşık 5.5 puan yükselmekte ardından 2000'de 1 puan düşmekte. Son iki yıl da hesaba katılıyorsa, devletin payının bu geniş tanıma göre de pek fazla değişmediği görülebilirdi. Yoksa, ortada ne gerçek alanda sermaye çevrelerince iddia edildiği gibi büyüyen bir devlet, ne de doğru dürüst bir kamu hizmeti sağlayabilen bir devlet var.

Peki, bu devlet büyüklüğü başka ülkelerle karşılaştırıldığında nasıl bir tablo ortaya çıkıyor? Bu sorunun yanıtı, karşılaştırmayı hangi ölçüte göre yaptığına bağlı. Kamu harcamalarının milli gelirdeki payı ölçütünü kullanırsanız, Türkiye birçok OECD üyesi ülkeyi geride bırakmamakta. Örneğin 1999 yılı verilerine göre; Türkiye'nin payı yüzde 46.5 iken, İngiltere'nin yüzde 39.1, ABD'nin yüzde 30.0, Almanya'nın yüzde 45.9, Yunanistan'ın ise yüzde 43.9'dur. Ama aynı karşılaştırmayı, faiz hariç kamu harcamalarının milli gelirdeki payı ölçütüne göre yaparsanız Türkiye ilk ölçüte göre ilerisine geçtiği bu ülkelerin ABD ve Yunanistan hariç gerisinde kalmakta. Örneğin, bu durumda Türkiye'nin payı yüzde 29.8'e gerilerken -milli gelir GSMH olarak alındığında bu pay yüzde 31.2 olmakta- diğer ülkelerin payları sırasıyla şöyle oluyor: İngiltere 36.2, Almanya 42.7. Diğer gelişmiş ülkelerle arasındaki fark ise, daha da açılmakta. Örneğin ilk ölçüte göre, Türkiye Fransa'nın yaklaşık 5.5 puan gerisinde iken, bu fark ikinci ölçüte göre 18 puana çıkmakta.

Bu sonuçlar, Türkiye'de devletin boyutlarının büyük olduğu iddiasının ne kadar mesnetsiz olduğunu açıkça göstermekte. Bu iddianın, iddiayı bugüne kadar seslendirilmiş bir kuruluşun -Dünya Bankası'nın- çalışmasıyla bizzat çürütülmüş olması ilginç bir tesadüf olsa gerek. Devletin küçültülmek istenmesi ANAP'tan bu yana neredeyse her siyasal iktidarın bir saplantısı olmuştur. Ama anlaşılıyor ki, devletin büyük olduğu iddiası tam bir aldatmacadır. Bu gerçeğe rağmen, topluma bunun tam tersinin belletilmeye çalışılması düşündürücüdür. Tabii, bu süreçte Dünya Bankası'nın yaptığı çalışmayı kamuoyuna sunuş biçiminin de bir katkısı olmuştur. Çünkü, söz konusu çalışmanın yönetici özetinin çevrisinin yer aldığı "Türkiye, Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi" raporu (PEIR) isimli kitapçıkta verilen 1 no'lu tabloya göre Türkiye OECD üyesi ülkeler arasında hatırı sayılır bir büyüklüğe sahip

**Aziz
Konukman:
Devletin
küçültülmek
istenmesi
ANAP'tan bu
yana
neredeyse her
siyasal
iktidarın bir
saplantısı
olmuştur.**

gözüküyor. Oysa, aynı kitapçıkta verilen 2 no'lu tablodan hareketle -bu tabloda ülkelerin merkezi hükümet harcamalarının faiz payları verilmekte -1 no'lu tablo yeniden ikinci ölçüte göre (faiz dışı kamu harcamalarının milli gelir payını gösteren ölçüt) düzenlenseydi sonuçların nasıl değişeceği açıkça görülebilirdi. Nitekim, söz konusu çalışmanın bütününün yer aldığı İngilizce baskısının 1.bölümünde Türkiye'de devletin ne kadar küçük bir boyutta olduğu ayrıntılı bir şekilde gösterilmekte.

Burak Atamtürk- Bu konuyla ilgili bir şey söyleyebilir miyim? Benim hep çok önemsendiğim bir şey aslında, bu IMF'nin politikalarında da var. Nominal çipaya bağlı dezenflasyon politikası uyguluyordu, son zamanlarda da bu oldu zaten. Aslında bu normalde enflasyonu indirici bir politika gibi duruyor ve baktığınızda refahı arttıracak veya enflasyon inmezse hiçbir şey olmaz diye bu gelir dağılımını tekrar düzenleyecek. Ama aynı şekilde eğer serbest dış ticaret uyguluyorsanız ve sermaye hareketlerini serbest bırakırsanız bu politikayla sıcak paranın girmesi kaçınılmaz. Çünkü düşük kur, yüksek faiz, bu nedir? Tam bu enflasyonu indireyim derken eğer o tarafı kapatmazsanız, bu zaten baştan ölü doğuyor.

Aziz Konukman- Çok haklısınız.

Nihat Falay- Piyasada olan herhangi rasyonel kişi bundan faydalaniyor.

Burak Atamtürk- Faydalaniyor; ama bunu hiçbir yerde görmüyorum, bu gözardı ediliyor. Yani aynı anda, bir nominal çipalı dezenflasyon politikasıyla serbest kambiyo rejimi veya serbest sermaye hareketlerinin bir arada yürümesi mümkün değil; çünkü birbirini dışlayan şey.

Aziz Konukman- Gerçekten öyle.

Kaldığım yerden devam edeyim.

Anlaşıyor ki, devletimizin büyüklüğü arada geçen zamanda artan nüfusa ve iktisadi büyümeye rağmen pek fazla değişmemiş. Burada şu sorulabilir: Arada geçen sürede devletin ekonomik ve sosyal boyutları ne noktaya geldi? Öngörüldüğü gibi, devletin bu boyutları küçültülebildi mi?

Biliyorsunuz, devletin bir sosyal devlet olma fonksiyonu var. Bu fonksiyonunu yerine getirmesi için tahsis edilen ödeneklere "sosyal gereksinim harcamaları" adını verdik. Bu kalem, eğitim-sağlık ve kültür ödeneklerinden oluşmakta. Bütçe gerekçelerinde fonksiyonel ayrımı gösteren bir tabloya yer verilir. Ancak bu tabloda, kültür ve turizm ödenağı bu kalemden

ayrıştırılarak eğitim ve sağlık ödenekleri toplamına eklenmiştir. Devletin bir diğer fonksiyonu ekonomik hizmet üretme. Bu fonksiyonu yerine getirmesi için tahsis edilen ödeneklere "kollektif üretim alt yapısı harcamaları" diyoruz. Devletin bunların yanı sıra, bir de geleneksel fonksiyonları var; devleti çalıştırma, vatandaşların can ve mal varlığının korunması ve yurt savunması. İlki, "devletin işletim maliyetleri"ni gösteren genel hizmetler kalemidir. Diğer ise, savunma-emniyet-adalet harcamalarından oluşan "sosyal zorlama harcamaları" adını verdiğimiz kalemdir. Şimdi bu kalemlerin değerlendirmesine geçebiliriz. Diyanet hizmetlerinin yer aldığı genel hizmetler kaleminin payı 1992'de yüzde 20.1'den 2001'de yüzde 26.7'ye yükselmekte. 2000'de ise bu oran yüzde 21.3 idi. Yani, devletin işletim maliyetleri her geçen yıl giderek artmakta. Savunmanın dahil olduğu sosyal harcamalarının payı ise yüzde 18.8'den 15.8'e düşmekte. Yani, devlet bu boyutuyla az da olsa küçülme. **Esas** küçülme, devletin ekonomik ve sosyal boyutlarında görülmekte; kollektif üretim alt yapısı harcamalarının payı yüzde 17.0'dan 8.5'e, sosyal gereksinim harcamalarının payı ise yüzde 26.1'den 14.6'ya düşmekte.

Nihat Falay- Daha da düşecek zannedirim.

Aziz Konukman- Tabii daha da düşecek. Başka ülkelerde bu tür düşüşler, herhalde çok ciddi bir toplumsal direnişe neden olabilirdi ve nitekim oluyor da; ama Türkiye'de bu tür bir tepkiyi gördüysek de çok cılız bir düzeydeydi.

Çağdaş bir devlette alışık olunmayan bir başka kalem daha var. Çünkü, çağdaş devletlerde bu kalemin payı daha önce de vurguladığımız gibi çok düşüktür. "Sermayeye dolaysız rant aktarımı" başlığı altında verdiğimiz bu faiz kaleminin payı yüzde 17.9'dan 34.5'e yükselmekte.

Görülüyor ki devlet genel hizmetler dışındaki hizmet alanlarında giderek küçülme. Ancak bu değerlendirmemize şöyle bir itiraz gelebilir: Bütçedeki kalemler bütçenin fonksiyonel değil, idari ayrımını vermekte ve ayrıca, analiz, konsolide bütçeyle sınırlı ve dolayısıyla kamu harcamalarının tümünü kapsamamakta.

Önce birinciyi değerlendirelim. Doğrudur, bütçe gerekçelerinde idari/fonksiyonel üst başlığıyla sunulan veriler esas itibarıyla idari ayrım temellidir. Genel ve katma bütçeli idarelerin belirli fonksiyon alt kümeleri itibarıyla

Aziz Konukman:
Devlet genel hizmetler dışındaki hizmet alanlarında giderek küçülmektedir.

sınıflandırılmaları sorunu çözmektedir. Çünkü, bazı idarelerin hizmetlerinin birden fazla fonksiyon kümesini ilgilendirmesi gibi sorunlar çözülememekte; harcamaların tümüyle tek bir fonksiyona yönlendirilmiş olduğu dikkate alınamamaktadır.

İkinciye gelince, bu da çok yerinde bir eleştiridir. Doğru yaklaşım, kamu harcamalarının tümünün kapsanmasıdır. Ama bunu veri sorunları nedeniyle yapabilmek o kadar kolay değil, ciddi bir ekip çalışması gerektiriyor.

Analiz sadece tek bir yıl için -1998 yılı- yapılabilmiş. Sonuçlar çok çarpıcı; genel hizmetler dışında bütün kalemlerin milli gelirden aldığı pay yükselmekte. Genel hizmetlere konsolide bütçe dışından herhangi bir kaynak tahsis olmadığından bu kalemin payı yüzde 6.5 düzeyinde kalmakta. Ancak, diğer kalemlere konsolide bütçe dışından da kaynak aktarımı yapıldığından bu kalemlerin payında bir artış görülmektedir.

Burada şaşırtıcı olan, Savunma Sanayi Fonu'ndan gelen katkının beklenildiği gibi yüksek çıkmaması. Bu katkı ancak milli gelirin binde 4'ü düzeyinde. Bu katkıyla, sosyal zorlama harcamalarının payı 4.1'den 4.5'e yükselmekte. En dikkat çekici sonuç ise, sosyal gereksinim harcamalarının payının bir hayli artmasıdır. Bu artış yakından analiz edildiğinde, en büyük katkının sosyal hizmetler kaynaklı olduğu görülür. Sosyal hizmetler kaleminin payı binde 2'den yüzde 5.8'e yükselmekte. Bu kaleme 5.6'lık katkı, Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan gelmekte. Bu Fon'un amacı dışında kullanıldığı ve kaynak tahsisinde siyasal kayırmacılık yapıldığı konusunda çok şeyler yazıldı. Bütçe disiplininin ve Sayıştay denetiminden uzak bir şekilde milli gelirin yüzde 5.6'lık bir kısmına karşılık gelen bir kamu kaynağının dağıtılmış olması bir hayli düşündürücüdür. Halbuki, bu kaynak bütçe havuzuna aktarılabilmiş olsaydı kaynak yetersizliği nedeniyle bitirilemeyen bütçe kapsamındaki birçok proje bugün tamamlanmış olurdu.

Sosyal gereksinim harcamaları kaleminin diğer alt kalemleri sırasıyla eğitim, sağlık ve kültürden. Kültürün payı ise değişmemiş, Sosyal güvenlik kuruluşlarının ve sağlık Bakanlığı ile üniversitelerdeki döner sermayelerin katkısı daha çok sağlığa olmuş. Nitekim, savunma, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine bütçe dışı kaynaklardan yapılan tahsislerin olduğundan düşük tahmin edildiği yargısına

varılmakta. Dolayısıyla, ulaşılan sonuçlar biraz ihtiyatla değerlendirilmeli. Kaldı ki, doğru rakamlara ulaşılmış olsa bile, eğitim ve sağlıkta gelinebilecek düzey çağdaş bir devlette olması gereken düzeyin yine gerisinde. Doğru rakama ulaşıldığında, savunmanın payının bir hayli yükseleceği muhakkak. Fonksiyonel ayırım ister konsolide bütçe, isterse merkezi hükümet bütçesi temelinde yapılsın sonuç pek fazla değişmemekte; ülkemizde devlet kendisinden beklenen sosyal ve ekonomik hizmetleri yeterince yerine getirememekte ve bu alanlarda giderek küçülmekte.

Bakınız bu durum, sözü edilen Dünya Bankası çalışmasında ne güzel saptanmakta: "ücret dışı mal ve hizmet harcamalarının payı, bütçenin kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve sağlanmasına ve kamu kurumlarının zaruri ihtiyaçları için verdiği desteğin bir göstergesidir. Türkiye'de bu tip harcamalar, genel olarak toplam hükümet harcamalarının asgari yüzde 7.7'si civarındadır, ama bu oran bile yapılan tahsisatı **olduğundan** fazla göstermektedir. Çünkü bu **oranın sadece üçte biri** savunma sektörü dışındaki kamu hizmetlerine harcanmaktadır."

İşte, özetle devletin boyutunun geldiği **nokta** bu. Bu boyuttaki bir devletle, bırakınız Türkiye'nin gelecekteki kamusal ihtiyaçlarını, mevcut ihtiyaçlarını bile karşılayabilmek son derece güçtür. Bütçe büyüklerinin yüzde 5'lere gerilediğinden söz etmişim. Bu payla, hem altyapı yatırımları hem de eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye oluşumu için yapılan yatırımlar finanse edilmeye çalışmakta. Altyapı sorunlarını çözmüş ülkelerde bile bütçeden bu alana inanılmaz boyutlarda kaynak aktarılırken altyapı yatırımlarının bütçe içindeki payı ABD'de yüzde 10, Japonya'da ise yüzde 17'dir. Ülkemizde bu yatırımların ihmal edilmesi düşündürücüdür. Altyapı yatırımcılarına bütçenin yanı sıra İller Bankası da katkıda bulunmakta. Ama maalesef bu katkı da son yıllarda giderek azalmakta.

İller Bankası'ndayken bir çalışma yaptırılmıştı, Hocama bunu daha önce söylemişim, hatırlar mı bilmiyorum. İçme suyu ve kanalizasyonda mevcut kaynak tahsisini devam etse "acaba Türkiye'nin içme suyu ve kanalizasyon yatırımları kaç senede sonuçlandırılır?" dedik. Esklasyon yöntemiyle bugünkü enflasyon oranının ve kaynak tahsisinin devam edeceği varsayımıyla ulaşılan sonuçlar özetle şöyle: Bu süre içme suyu 15, kanalizas-

**Aziz
Konukman:
Bu boyuttaki
bir devletle,
bırakınız
Türkiye'nin
gelecekteki
kamusal
ihtiyaçlarını,
mevcut
ihtiyaçlarını bile
karşılayabilmek
son derece
güçtür.**

yonda 65 sene olmakta. Yani Türkiye'nin altı kokuyor, etrafta kanalizasyon şebekesi olmayan fosseptik çukurlarla dolu beldelerden geçilmiyor; Şebekesi olanların ise şebekesi yenilenmiyor.

Bu madalyonun ya öbür yüzü? Sermaye kesimi bu durumdan memnun mu? Muhtemelen değil, çünkü bu yatırımlar sermayenin kendi yatırımlarını tamamlayıcı nitelikte, sermayenin değerlendirilmesi için gerekli olan dışsalıkları üretmekte. Dolayısıyla, sermaye için gerekli fiziki altyapıya yeterli kaynak aktarılamaması, tüketiciler gibi sermaye kesimini de tedirgin etmekte.

Bu tespitten de anlaşılıyor ki, tamamlayıcı nitelikte olmayan kamu hizmetleri söz konusuysa, sermayenin bunların kamu eliyle yürütülmesine karşı olacağı aşikar. Bu iki nedenle böyledir. Birinci neden, devletin bu alanlardan çekilmesiyle -özelleştirme yoluyla- sermayeye yeni değerlendirme alanlarının ve olanaklarının açılmasıdır. Böylece, sermaye eğitim, sağlık ve sosyal sigortacılık gibi alanlara daha fazla girebilme olanağı bulabilecektir. İkinci neden ise, özelleştirmenin vergi zorlamasından kurtulmayı sağlayacak bir güvence olarak görülmesidir. Bilindiği üzere, kamu hizmetlerinin sermayeye dönük yararı arasında hassas bir denge mevcuttur. Sermaye bu tür hizmetleri çoğunlukla kendi kesiminden sağlamakta; özel eğitim, özel sağlık, özel sigorta hizmetleri hem artmakta ve hem de bu tür hizmetlere her gün bir yenisi eklenmekte. Artık, özel sektör kendi güvenliğini de kendisi sağlamakta, kendi güvenlik-koruma görevlileri var, kendi bankasını-fabrikasını koruyor. Dolayısıyla, bu alanlarda kamu eliyle üretilen hizmetlere pek rağbet edilmiyor. Bu durum, sermayenin yeni bir değerlendirme yapmasını gerektiriyor, çünkü hizmetin yüklenen bedeli ile sağlanan yararı arasındaki hassas denge ikincisi aleyhine bozuluyor. Sermaye durumu öyle değerlendiriliyor olmalı ki, yararlanmadığını düşündüğü kamu hizmetlerinin finansman yükünden kaçınmak istiyor; vergi vermek istemiyor. Bunun doğal bir sonucu olarak, ya bu tür hizmetlerin özelleştirilmesini, bunların "kullanan öder" mantığıyla ticarileştirilmesini ya da her ikisini birlikte talep ediyor. Böylece, bir taşla iki kuş vurulmuş oluyor; hem yeni kar alanları açılıyor hem de özelleştirme ve ticarileştirmeden sağlanan kaynakların Hazine'ye aktarılması nedeniyle vergi zorlamasının hedefi olmaktan kurtulma

olanağı doğuyor.

Belki, sermaye burada bir taşla kısa dönemde gerçekten iki kuş vuruyordur. Ama uzun dönemde vurulan kuş mudur? Yoksa sistem midir? Tartışmalıdır. Çünkü, sermayenin kısa vadeli çıkarları açısından uygun gördüğü ve desteklediği bu politika sonucu, Türkiye sadece fiziki altyapı bakımından değil, beşeri altyapı bakımından da geri kalmaya mahkum edilmiş gözükmemekte. Bu hizmetlerden yoksun geniş halk yığınlarından sağlıklı ve eğitilmiş nesillerin çıkacağını ummak mucize olsa gerek. Şayet tablo bu ise, ne beklenir? Yanıtı gayet basit: fiziki ve beşeri altyapıdaki bu erozyonun acilen durdurulması.

Burak Atamtürk- Belediye otobüsünün benzinini vermiyorsun.

Aziz Konukman- Evet vermiyorsun ve onları çalıştırmıyorsun. Bu durumda hem hizmet aksıyor, hem de gerekli girdi ve bakım sağlanmadığından hizmet daha maliyetli hale geliyor. Bu ise israf demektir, verilmesi gerekeni vermemekle neden olunan israf, gerekenden fazla kullanmakla yapılan israfı kat kat artırıyor. Dolayısıyla, Türkiye'de tasarruf genelgeleri tasarrufu arttırmaktan ziyade israfın büyümesine neden olmuştur.

Nihat Falay- Şu var: Yatırım harcamasının bir sonuç vermesi için asgari düzeyde bir cari harcamayla desteklenmesi lazım.

Aziz Konukman- Tabii, bu tür harcamalara "yatırım carileri" denilmekte. Asgari düzeyde personel bulundurulmaz ve diğer cariler - hizmetin gerektirdiği malzemelere yönelik harcamalar bu kalemden yer alır- olmazsa, yatırım harcamaları aksayabilir.

Nihat Falay- Personel dışı...

Aziz Konukman- Evet, öyle tanımlayabiliriz. Bizim bütçelerde mesela işçilik ödeneği dahil yatırım harcamaları verilir, bir de işçilik ödeneği hariç. Bu işçilik ödeneği çok önemlidir; çünkü sen o ödeneği ayıramazsan o yatırımı yapamazsın demektir. Köy Hizmetlerinde bölge müdürlüklerini kapatıldılar. Deniliyor ki, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün (KHGM) 2002 bütçe ödeneği 1.3 katrilyon TL. Ancak bunun sadece 0.3 katrilyonu yatırımlara gidiyor; personele ise 0.9 katrilyon. Yatırımın üç misli personel ödeneği ayrılması bir israftır. O nedenle bölge müdürlüklerin tasfiyesi gerekir. Halbuki, bilinmiyor ki, KHGM'nin köy yolu, sulama suyu, drenaj, vb. yatırımları fazla emek-yoğun özellikler taşımakta ve dolayısıyla personel ödenekleri burada önemli bir yatırım

Aziz Konukman:
Türkiye'de tasarruf genelgeleri tasarrufu arttırmaktan ziyade israfın büyümesine neden olmuştur.

carisi kalemi olmakta. "Bölge müdürlüklerini kapatır ve buralardaki personeli dağıtarak israfı önlerim" dersanız, tam tersine israfın büyüdüğünü yapmış olursunuz. Çünkü makine parkınızı çalıştıramazsınız ve öngördüğünüz yatırımı yapamazsınız. Çalıştırılmayan makine parkının ekipman maliyeti toplumun karşısına daha önce de vurguladığımız üzere israf olarak çıkar. Anlaşılan devlet köy hizmetleriyle ilgili olarak "ben bu işlerle uğraşmayacağım" demeye hazırlanıyor. Yakında şöyle durumlarla karşılaşılabiliriz, bu tür sürprizlere hazırlıklı olmalıyız: Köy yolları karlarla kaplandığında yolun açılması için sizden para isteyebilirler, çünkü ekonomi boşluk kaldırmaz, devletin çekildiği bu alanları hiç kuşunuz olmasın özel sektör dolduracaktır. Hükümet, bu "yeni kamu hizmeti" anlayışını fazlasıyla benimsemiş olmalı ki, bugünlerde genel ve katma bütçeli birçok idarenin bölge müdürlüklerini tasfiye etmeyi planlamakta.

Bir de bütçenin performansı ile ilgili, Sayıştay'ın son yıllarda yaptığı bir denetim var. Sayıştay, artık sadece yasal denetimle uğraşmıyor, performans denetimi de yapmaya çalışıyor. Fakat yetersiz kalıyor; çünkü sistemin aktörleri Sayıştay'ın istediği formatta öngörülen bilgileri vermiyorlar.

Nihat Falay- Vermiyorlar mı, veremiyorlar mı?

Aziz Konukman- Veremiyorlar.

Bakın, size Sayıştay'ın hazırladığı 2000 Kesin hesabına ilişkin Genel Uygunluk Bildirimi (GUB)'nden çarpıcı bir örnek vereyim: Mesela, Hazine'nin "Hazine politikasının yürütülmesine ilişkin hizmetler" diye bir projesi var. Sayıştay, bütçe hizmet gerekçesine bakıyor. Gerekçede açıklama var, yani Hazine hizmeti tanımlamış. Peki 2000 yılı için somut bir hedef belirlemiş mi? Belirlemedi. Peki 2000 yılında hedef fiziki ve mali gerçekleşme durumu hakkında bilgi var mı? Yok. Kuruluş, bütçe gerekçesinde projesini tanımlıyor; fakat kesin hesap geldiğinde bütçe gerekçesinde tanımladığı hizmetin gerçekleşme durumuna ilişkin hiçbir bilgi veremiyor ve dolayısıyla Sayıştay sadece yasal uygunluk bakımından denetim yapabiliyor; performans göre denetimini ise yapamıyor, niye? Çünkü aktörler Sayıştay'ın istediği formatta öngörülen bilgileri sağlayabilme noktasında değil.

IMF-DB ve Avrupa Birliği (AB) zorlaması olmasa bu tür bir düzenlemeye gidecekleri

yoktu. Bir yerde niyet mektuplarında ve katılım ortaklığı belgesi çerçevesinde hazırlanan Ulusal Programda verilen taahhütler hükümeti bağladı. Zaten bu öneriler ilk kez benim de katkıda bulunduğum Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda dile getirilmişti. Bunlar 2002 Bütçe Kanunu'nda yer aldı diye hemen gerçekleştirilecek mi? O konuda emin değilim. Bu düzenlemeler Kanun'da sözünü ettiğim kuruluşlara "taahhütlerimizi yerine getiriyoruz" demek için yer alıyor, ama niyetleri yok. Saydam bir bütçeye ne iktidar ne de kadroları henüz hazır değil.

Ödenek tahsis yapılmış olan projelerin bir kısmında hizmet hiç tanımlanmıyor, bir kısmında ise hizmet tanımlanıyor ancak hedefleri verilmiyor. Dolayısıyla, hedef gösterilmeyince de Sayıştay analiz yapamıyor, yani performans denetimi yapamıyor. Böyle çok sayıda proje var.

Nihat Falay- Belki performans denetimi yapılırsa kimin başına neler gelecek, ondan çok korkuyorlar.

Aziz Konukman- Olabilir. Bırakınız performans denetimini, yasalara uygunluk denetiminde bile sorunlar var. 1995'ten bu yana kesin hesap kanunu tasarıları bir fıkrası eksik yasalara geliyor, nedeni KHKT'ndaki kamunun dış borç tutarının yer aldığı fıkraya Sayıştay'ın onay vermemesi. Maalesef o rakam doğrulanamıyor, Sayıştay ile Hazine kayıtları birbirini tutmuyor. Sayıştay, sonuçta konuyu Meclis'e getirdi. Sayıştay'ın uyarısı üzerine Meclis olaya el koydu. Hâlâ Sayıştay bu hesapların kesinleştirilmesini sağlayamıyor. Meclis, 1995'ten bu yana 2000 de dahil kamu kesiminin dış borçlarını bilmeden, dış borçla ilgili fıkra hariç KHKT'nı akıyor. "Eksik yasalasma" deyimi belki de bizim sayemizde literatüre giriyor.

Nihat Falay- İlginç bir makaleniz var, bu konuyu yazdınız zaten.

Aziz Konukman- Evet, yazdım; maalesef bizim kamu kesiminin dış borcunu biz Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olarak, yani vergi mükellefi olarak ne kadar olduğunu bilmiyoruz. Bu bizim için belki bir sürpriz değil ama bizim adımıza bilmesi gereken mercilerin bilmemesi kabul edilebilir bir durum değil.

Nihat Falay- Maliye Bakanlığı da bir ara bilmiyordu.

Zamanın Maliye Bakanı Ekrem Pakdemirli Didim'deki Türkiye Maliye sempozyumuna gelmişti, dış borçlar konusunu sorduk. Dedi ki,

Aziz Konukman:
Saydam bir bütçeye ne iktidar ne de kadroları henüz hazır değil.

"dış borçların genel bir dökümü yok; ancak alacaklılar başvurduğu zaman öğreniyoruz ki, bizim dış borcumuz varmış."

Aziz Konukman- Sayın Pakdemirli haklı, ama onun da sorumluluğu var; o tarihte konunun üzerine gitmiş olsaydı, sorun bugün çözülmüş olurdu.

Burak Atamtürk- 100 milyar dolar civarı geçen dış-ıç borç ayarımındaki o rakamı nereden buluyorlar?

Aziz Konukman- Dış borç kısmı, kesinlikle tahmini bir rakam. Çünkü bakın, devletin hesabına ilişkin bütün rakamlar kesin hesaptan çıkarılıyor, ancak kamu dış borç rakamı kesin hesap bilinmediğinden, tahmini bir değer. Buna yine tahmini bir rakam olan özel sektör dış borç rakamı ekleniyor. Tahmini diyorum, çünkü devletin bilgisi borç kütüğüne özel sektör tarafından yapılan bildirimlerle sınırlı. Eksik bildirim durumunda bunun tespiti zor. Bu nedenlerle resmi olarak verilen dış borç rakamları tahminidir.

Kamunun dış borç rakamını bilerseniz dahi, bütçe açısından sorun çözülmüş olmuyor. İsterseniz bunu bir örnekle açıklayayım; bir kamu kuruluşu, diyelim yatırım projesinin dış kaynak gereksinimi çerçevesinde dış kredisini aldı, bununla gitti mal aldı, bunlar gibi bir takım parasal ya da aynı harcamalar yaptı. Ödeneği var mı? Ne gezer, yok, ama ödemesi yapılmış. Yani, ortada ödenek üstü bir harcama söz konusu. Harcama ödenek üstü ama bütçe kanunlarına uygun, çünkü kanunlara eklenen fıkralarla bütçe dışında harcama yapabilmek mümkün. Dolayısıyla, bu tür harcamalar kesin hesap görüşmelerinde yasaya aykırı olmadığından Sayıştay tarafından gündeme getirilmiyor. Sayıştay çok güzel bir araştırma yapmış, 1971'den bu yana bütçe dışı harcamaların boyutunu hesaplamış.

Bütçe denge maddesi ne diyor? Gider ile gelir arasındaki fark net borçlanma hasılatıyla karşılanır, değil mi? Çok ilginç, net borçlanma hasılatı aradaki farktan büyük çıkıyor.

Aradaki fark kadar net borçlanma rakamı çıkmıyor. Çünkü kayıt dışı harcamalar gider kaleminde gözükmüyor. Gözükmediği için de bu iki büyüklük birbirine denk düşmüyor.

Nihat Falay- Sayıştay'ın 2000 yılı raporundan söz ediyorsun, değil mi?

Aziz Konukman- Evet. Bu sonuçlar, 2000 yılı KHKT'na ilişkin hazırlanan GUB'nin ekli raporlarından biri olan Hazine İşlemleri Raporu'nda da yer alıyor. Bu son Rapor'da

ayrıca 2000 yılına ait bütçe dışı gider ve gelir rakamlarına da yer veriliyor. Çok ilginç, 1971 yılında 1999 yılına kadar geçen dönemde 116 milyon dolar tutarındaki harcama kayıt dışı kalmıştır. Bakın, bir kez daha hatırlatıyorum, bu yasa dışı değil, bütçe kanunlarındaki ilgili hükümlerle bu mümkün; fakat bir meclis düşünün ki, kabul ettiği ödeneğin dışında harcama yapılmasına bizzat kendisi izin veriyor. Kayıt dışı harcama geleneği 2000 yılında da devam etmiş; 2000 yılında toplam giderlerin yüzde 18'i, gelirlerin ise yüzde 9'u bütçeyle ilişkilendirilmemiş, dolayısıyla kayıt dışı kalmıştır. Kayıt dışı giderlerin tutarı 10.2, gelirlerin ise 3.2 katrilyondur. Yani yaklaşık 7 katrilyonluk bir bütçe dışı -kayıt dışı- bütçe açığı vardır. Sayıştay bunu tespit etmiş, sözünü ettiğim Raporla bunu Meclis'e bildirmiş. Maliye Bakanı da durumu biliyor. Ama bakın Sayın Bakan nasıl bir değerlendirme yapıyor. Bakanın 2002 yılı Bütçe Sunuş konuşmasından aktarıyorum: "Kesin hesap Kanun Tasarısı görüşülecek olan 2000 yılı konsolide bütçesinde bütçe giderleri 46.7 katrilyon, bütçe gelirleri 33.3 katrilyon oldu. Bütçe açığı ise 13.3 katrilyon düzeyinde gerçekleşti. Böylece bütçe açığımız öngörülen hedefin altında kalmıştır".

Peki, gerçek durum öyle mi? Hayır değil. 13.3'e 7'yi eklerseniz gerçek bütçe açığı 20.3 katrilyon oluyor.

Sayıştay'ın bu bulgularını önemsetecek yer neresi? Meclis. Ama Meclis'teki KHKT'nın görüşmelerinde bunlar tartışılmıyor, konuşulmuyor, görüşmeler oylama dahil 5 dakikada sonuçlandırılıyor.

Saydam bir bütçe pratiğinden ne kadar uzakta olduğumuz apaçık ortada. Şimdi gelin de "saydam bütçe" çağrılarını kayıtsız kalın. Bu çağrıyı kimin yaptığı önemli değil. IMF DB istiyor diye karşı çıkacak değiliz. Ben de istiyorum, benim gibi bir çok iktisatçı da istiyor. Ama farkımız şu: Biz vergi mükellefi olarak her ödediğimiz kuruşun nereye gittiğinin hesabını istiyoruz. IMF-DB ise, açıkları kredilerin öngörüldüğü gibi kullanılıp kullanılmadığının hesabını istiyorlar. Ben hesabın istenilmesinden memnunum. Biz yıllardır bunu istiyoruz ama gereğini yapan yok. Şimdi görüyoruz ki, onlar istedi diye Hükümet bu hesabı veriyor. Biz de verilen bu hesap sayesinde, bir çok şeyi öğrenmiş oluyoruz. IMF-DB'den verilen kredilerin nerelerde kullanıldığını biliyoruz; "şu kadarı Hazine, şu kadarı IMF, geri kalanı ise

Aziz Konukman:
Biz vergi mükellefi olarak her ödediğimiz kuruşun nereye gittiğinin hesabını istiyoruz.

Merkez Bankası hesaplarına nakledildi" şeklindeki açıklamalar herkesin malumu. Bu saydamlıktan, dolayısıyla IMF-DB memnun. Peki bu saydamlıktan biz memnun muyuz? Biz de memnunuz; ama aramızda bir fark var. Biz sağlanan dış kaynağın mevcut şekliyle tahsisinden rahatsızız; sağlanan kaynaklar ya eski dış borçların geri ödenmesine gitmekte ya da sermayeye ek kaynak olarak tahsis edilmekte, geniş halk yığınları lehine herhangi bir tahsis konu bile edilmemekte. İşte aramızdaki fark bu.

Nihat Falay-Bir de istersen son olarak 2002 Yılı Programı ve Bütçesi hedefleriyle ilgili değerlendirmeni alalım.

Aziz Konukman- Bu konuda Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu olarak ayrıntılı bir açıklama yaptık.

Bütçe hedefleri ve diğer makro ekonomik hedefler birlikte değerlendirildiğinde, bu hedefler demetinin görünürde dahi içsel tutarlılıktan yoksun olduğu hemen anlaşıl-makta. Artık, göstermelik bir tutarlık arayışı dahi söz konusu değil. Çünkü 2002 Yılı Programı ve Bütçesi, GEGP ile dahi yollarını ayırmış durumda. 2002 hedefleri, bize yüzde 4'lük bir büyüme hedefinin cari işlemler dengesinin pozitif bakiye vermesi durumuyla eş zamanlı olarak ortaya çıkabileceğini söylemekte. Halbuki, biliniyor ki, Türkiye ne zaman büyüse, buna cari işlemler açık vererek eşlik etmekte. Bu gerçek GEGP'nda bilini-yordu, büyüyen ekonominin cari işlemler açığı vereceği öngörülmüyordu. Bu basit gözleme dayalı gerçeklik unutulmuş gözüküyor. Büyüme hedefiyle uyumsuz gözükten bir başka nokta, büyümeyle birlikte sıkı bir bütçe politikasının sürdürülebileceğinin mümkün görülmesi.

2002 yılı için hesaplar yüksek bir faiz dışı fazla üzerine oturmakta; bu fazla bütçe için yüzde 5.6, kamu kesimi için ise yüzde 6.5 olarak öngörülmekte (faiz dışı fazla oranları faiz dışı fazlaların milli gelirin yüzdesi olarak verilmekte). Yani, faizlere yer açabilmek için sosyal zorlama, kolektif üretim altyapısı ve sosyal gereksinim harcamaları için ayrılan ödeneklerin bütçe paylarında ciddi bir gerileme öngörülmekte. Bu kalemler için öngörülen paylar sırasıyla; yüzde 13, yüzde 6.7 ve yüzde 13.4'tür.

Bu değerlendirmelerim 2002 Yılı Programı ve Bütçesi belgelerine dayanmakta. Bu belgelere, daha önce sözünü ettiğim üç yıllık

yeni program da eklenmeli aksi halde değerlendirmemiz eksik kalabilir.

Burada isterseniz son olarak Niyet Mektubu'nun hepimizi rahatsız edebilecek bir iki noktasına değineyim. Son Niyet Mektubu'nda ekte sunulan 1 no'lu tablonun dip notuna dikkatinizi çekmek istiyorum. Dipnot aynen şöyle: "Tablodaki göstergeler ülkemiz verileri ile fon uzmanlarının tahminlerine dayanmakta". Bu programı hani biz yapıyor, niyet mektubunu biz gönderiyorduk? Bizim gönderdiğimiz niyet mektubunun makro ekonomik hedeflerini nasıl Fon (IMF) uzmanları hesaplar? Ayrıca, hedef de denmiyor, tahmin sözcüğü kullanılıyor. Bunların bağlayıcılığı yok mu, demek isteniyor.

Diğer bir rahatsız edici nokta, DPT'nin Yıllık Programında GEGP'na her hangi bir gönderme yapılmaması ve bu Programla ilgili en ufak bir sorgulamaya gidilmemesi. Düşünün, bu iş için kurulmuş koskoca bir örgüt böylesine önemli bir Programı görmezden geliyor, yorumlamıyor ve hiçbir analiz yapmıyor.

Nihat Falay- İsterseniz burada keselim, senin ilave edeceğin bir şey var mı?

Aziz Konukman- Söyleyeceğim her şeyi söyledim, sağ olun.

Nihat Falay- Sende çok malzeme ve birikim var, onu biliyorum. Çok soru sormadık; çünkü soru kesecekti ve senin mantığını dağıtacak. Dolayısıyla, ben devam etmeni tercih ettim doğrusu.

Çok teşekkür ediyoruz.



Aziz Konukman:
Bütçe hedefleri ve diğer makro ekonomik hedefler birlikte değerlendirildiğinde, bu hedefler demetinin görünürde dahi içsel tutarlılıktan yoksun olduğu hemen anlaşıl-makta.

Hayat Bařlarken...

Yeni duygular,

yeni umutlar,

yeni hedefler...

Hayatı en iyisiyle

yaşayabilmek için;

Bařak Hayat güvencesinde

mutlu yarınlar için.

BAřAK
Hayat

"Hayat Paylařtıkça Güzel"

www.basakhayat.com.tr

BAřAK HAYAT SİGORTA T.C. ZIRAAT BANKASI ORTAKLIĞIDIR

EKOLLER - KAVRAMLAR - İZ BIRAKANLAR I

E-posta: bilgi@ifmc.org.tr

türkiye bütçesi; borç ödeme planı!

Ülkemizde uygulanan hemen her ekonomik program hep tek seçenek, dönüşü olmayan yol, kurtuluşun vazgeçilmez zorunluluğu olarak tanımlanmaktadır. Tüm bu tanımlamaların büyük bir iyimserlikle doğru olduğunu kabul etsek bile sonuçta hiç de böyle bir nitelik taşımadıkları yaşadıklarımızla ortaya çıkıyor.

Ne krizler ne de sorunlar çözülüyor ama aynı reçetelerin savunulması ve uygulanması her şeye rağmen sürdürülüyor.

Bu politikaların sonuçlarından en fazla etkilenenler ise ağırlıklı ücretliler, yani emekçiler oluyor. Etkileri kaba ve ana hatlarıyla sıralarsak;

- Reel gelirlerin dolayısıyla satın alma gücünün azalması yani yoksullaşma,
- İşsizlik, sosyal güvenlik ve temel haklardan yoksun çalışma ve çalıştırma
- Vergi yükünün daha da artması.

Ekonomide tek doğru yoktur; seçilen her yöntemin, her politikanın toplum içindeki yansıması farklıdır. Ülkemizdeki tercihlerde tayin edici olan sermayenin çıkarlarıdır. Sonuçta kapitalist bir sistemde yer alıyoruz. Ancak ülkemizdeki uygulamalara bakıldığında yaşananlar kapitalizmin genel işleyişine de uygun değildir. Son zamanlarda yaygın kullanılan deyimle, eş-dost kapitalizminin egemen olduğu bir sistemin içindeyiz. Yapılan tespitler ve buna göre alınan kararlar ülkemiz gerçekliğiyle uyumamaktadır. Örneğin fiyat artışlarını önlemek adına gündeme gelen bütün politikaların temel varsayımı serbest piyasa koşullarının varlığıdır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün yaptığı araştırmaya göre piyasaların büyük ölçekte tekellerin denetiminde olduğu görülmektedir. Bunu dikkate almadan, eş-dost kapitalizminin varlığını görmezden gelerek topluma dayatılan reçetelerin kimseye yararı olmayacağı da açıktır.

Bütçeler yapılacakları ve kaynakları gösteren bir belgedir. Bütçe, ister devlet isterse bir dernek olsun, temel amaçlarına, hedeflerine, hukukuna uygun çalışmaları kapsar ve bunlar için yapılacak harcamaları belirtir.

Oysa Türkiye bütçelerine bakıldığında, Anayasa ve ilgili yasalarda belirlenmiş görevler ile çağdaş bir devletin yapması gerekenler ve toplumun gereksinimlerini karşılamak arasında bir ilgi kurulamamaktadır.

Bütçeler artık borç ödeme planı haline getirilmiştir. Kamu gelirlerinin hemen tamamını borç faizlerine ayıran bir devletin çalışması, hizmet vermesi mümkün değildir. Zaten hem reel olarak hem bütçe kalemi olarak temel hizmetlere ayrılan paylarda gerilemeler görülmektedir.

Sorun, aslında bütçe hazırlamaktan çok, gerçekçi, toplumun beklentilerini, çağdaş dünyanın gereklerini karşılayacak bir ekonomik politikanın yaşama geçirilmemesi olmasındadır.

Gelir-gider dengesinin sağlanması için önce vergi adaletsizliğinin giderilmesi ve herkesten kazancına göre vergi alınması gerekmektedir.

Borcu borçla kapatma anlayışından vazgeçilmeli, üretimi, istihdamı, milli geliri yükselten politikalar uygulamaya konulmalıdır.

Kaynaklar verimli kullanılmalı; savurganlık, partizanlık, vurgun, talan, soygun rant dağıtmak gibi yöntemlerle toplumun varlıklarının kişisel servet haline gelmesi önlenmelidir.

Kayıt dışı ekonomiye, kara paraya geçit verilmemelidir. Bir denetim unsuru olarak sendikal örgütlenme özgürlüğü önündeki engellerin kaldırılması ve iş güvencesi yasasının çıkarılması sağlanmalıdır. Herkes kazancının hesabını verebilir olmalıdır.

İstihdamın üzerindeki vergi yükü konusuna gelince, dünya örnekleri dikkate alındığında istihdam üzerindeki vergi yükünün oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Gerek vergi ve gerek sosyal güvenlik kesintileri hem işçi hem işveren için yüksek oranlıdır.

Bundaki temel etken yukarıda değindiğim vergi sistemindeki adaletsizlik, vergi mükelleflerinin ve vergi ödeyenlerin sayısının azlığıdır. OECD verileri dikkate alındığında devletin gelirleri içinde gelir vergisi oranı en düşük ülke Türkiye'dir.

Dolayısıyla vergi yükünün fazlalığından yakınanların öncelikle yapması gereken vergi tabanının yaygınlaştırılması, kazancıyla orantılı vergi verilmesi için gerekli katkıyı vermeleri gerekmektedir. Kayıt dışı önlenmeden bu sorun çözülmez. Bu konuda özellikle işverenlerin ve örgütlerinin bir özelleştiri yaparak, sorumluluklarını kabul etmeleri gerekmektedir. Kayıt dışı ekonominin haksız rekabet yarattığını söyleyip, önlemleri konusunda samimi olmazsanız şikayetinize itibar eden de olmaz.

Süleyman Çelebi*

Borcu borçla kapatma anlayışından vazgeçilmeli, üretimi, istihdamı, milli geliri yükselten politikalar uygulamaya konulmalıdır.

***DİSK Genel Başkanı**

sosyal yıkım politikaları devam ediyor

Sermayenin 1970'li yıllarda yaşanan petrol kriziyle birlikte toplumsal uzlaşmaya dayanan Keynesyen refah modelini terk etmesi ve yaşanan krizin faturasını emek maliyetlerinin üzerine yıkması sonrasında girdiği yönelim tüm dünyada emekçilerin kazanımlarına dönük bir saldırıya dönüşmüştür. Neo-liberal küreselleşme politikalarının temel amacı tek bir küresel pazarın yaratılması, bu anlamıyla tüm mali piyasaların birleştirilmesi, uluslararası tekelere sınırsız kar alanı sağlayacak düzenlemelerin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere dayatılması şeklinde gerçekleşmektedir. Ülkemizde de uygulanan IMF politikaları bu sürece uyumlanmaya yönelik düzenlemeleri içermektedir ve özünde emek maliyetlerinin ve kamusal alanın daraltılmasını amaçlamaktadır.

Kamu emekçileri de IMF programının faturasını daha ilk günden gelecekteki enflasyona bağlanarak erozyona uğratılan ücretleriyle, gerileyen yaşam standartlarıyla, kamu hizmetlerinin kalitesindeki gerilemeye hissetmeye başlamıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan iki ekonomik kriz, emek kesimine daha fazla yoksulluk, işsizlik, hak kayıpları getirmiştir.

Yaşanan kriz, Türkiye'nin üretim dinamiklerini aşındırmıştır. Sanayide üretim düşüşleri ve kapasite kullanım azalışları ile önemli bir atalet yaşanırken, firmaların mali yapılarının bozulmasıyla yenileme ve teknoloji yatırımları da durmuştur.

Sosyal yıkım politikaları tüm bu yaşananlara rağmen devam etmektedir. Uygulanan politikaların tercihleriyle hangi sınıfların çıkarlarını kollandığı kolayca izlenebilmektedir. Bütçe gelirleriyle hangi toplum kesimlerinden fedakarlık istendiği, harcamalarla da kamu kaynaklarının nasıl ve kimlerin çıkarına yönlendirildiği kısaca toplumsal bölüşümün özü görülebilir. Yıllardan beridir emekçi kesimleri, yoksul halk kitlelerini sömürmenin bir mekanizması olarak işleyen vergi sistemimiz, yoksuldan alıp zengine vermenin bir aracı haline gelmiştir. Verginin hangi yöntemle, kimlerden alındığı ve nerelere harcadığının bilinmesi önemlidir. Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de vergi yükünün önemli bir bölümü çalışanların üzerinden sağlanmaktadır. Ağır vergi yükü altında eşitsizlik derinleşmektedir. Ayrıca, dolaylı vergilerin ağırlığının daha fazla olması da vergi yapısının daha adaletsiz olduğunu gösterebilir. Türkiye'de dolaylı vergiler, yani bir anlamda tüketim vergileri, toplam vergi gelirleri içinde yüzde 60'dır. Çalışanların değil, sermayenin üstündeki vergi yükleri artırılmalıdır. Son dönemde gündeme gelen Özel Tüketim Vergisi de dolaylı bir vergidir. Ve yine vergi yükünü emekçilerin üstüne yıkamaktadır.

Bütçenin hazırlanma sürecinde, yaşamı bütçe kararlarından etkilenen geniş kesimlerin sendikaları, meslek örgütleriyle bu sürece demokratik olarak katılımı sağlanmalıdır. Toplumun önceliklerine göre katılımcı bir bütçe uygulaması önemlidir. Toplumun

karar alama süreçlerinin dışına itildiği, meclisin devre dışı kaldığı bütçe uygulamaları açıktır ki uluslararası tekelin ihtiyaçlarına göre şekillenmektedir. Bütçeyi bir borç ödeme programı haline getiren bu çizgi acilen terk edilmelidir. Bütçe rakamlarının IMF tarafından tebliğ edildiği, gerekli talimatlar verildikten sonra Ankara'ya gönderildiği bir uygulama yaşanmaktadır. Yapılması gereken toplumun örgütlü kesimlerinin katıldığı ve IMF'nin, sermaye gruplarının değil halkın ihtiyaçlarını gözeterek bir bütçenin hazırlanmasıdır. Özellikle Brezilya'da uygulanan katılımcı bütçe konusundaki uygulamalar incelenmelidir.

İstihdam üzerindeki vergi yükü konusuna gelince, bu kavramın emek ve sermaye cephesinde farklı farklı anlamlar taşıdığı açıktır. İstihdam üzerindeki vergi yükü ile ilgili yapılan eleştiriler daha çok sermaye çevreleri tarafından gündeme getirilmektedir. Bu çevreler, Türkiye'de işverenin istihdama ilişkin yasal ve sosyal yükümlülüklerinin toplam işgücü maliyeti içerisindeki önemli bir paya sahip olduğunu iddia etmektedirler. Bu eleştiriler genellikle emek maliyetini kısımaya yönelik girişimleri ve ucuz iş gücü talebini içermektedir.

Vergi sisteminin emekçilerin aleyhine bir niteliğe sahip olduğu ortadadır. Emekçilerin üzerinde ağır bir vergi yükü vardır. Kayıt dışı ekonominin temel nedenlerinden biri olarak emek maliyetlerini artırıcı vergi yükü ve sosyal kısıntıların olduğunu dillendirmek, vergi yükünü bu noktadan eleştirmek emek maliyetlerinin kar maksimizasyonundaki temel rolünden kaynaklanmaktadır. Evet kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması aciliyet taşıyan bir konudur ancak, kayıt dışı ekonominin sermayenin üzerindeki vergi yükünden kaynaklandığı yolundaki düşünceler gerçeğe işaret etmemektedir. Etkin bir denetim ve yaptırım mekanizmasının yaratılması bu konudaki eksikliklerin giderilmesi noktasında önem taşımaktadır. Oysa sermayenin küreselleşme süreci ile birlikte girdiği yönelim esnek üretimi teşvik etmektedir. Bu da emekçiler açısından daha fazla taşeronlaşma, geçici işçilik ve iş güvencesinden yoksunluk demektir. Karşı çıkılması gereken bu politikalardır. Türkiye'nin iş güvencesi konusunda ne kadar fakir bir ülke olduğu ortadayken, karından fedakarlık etmemek için yasal ve sosyal yükümlülüklerinden kurtulmaya çalışan çevrelerin faaliyet dışı karlarının yüzde 80'leri aştığı hatırlanmalıdır.

Tam istihdamın sağlanması ve çalışanlar üzerindeki vergi yükünün azaltılması temel taleplerimizdendir. Sermaye üzerindeki vergi yükünün ise artırılması gerekmektedir. İş güvenliği bu süreçte ayrı bir öneme sahiptir. TBMM'de bekleyen iş güvencesi yasa tasarısı uluslararası standartlara sahip olarak yeniden düzenlenip derhal çıkartılmalıdır. Asgari ücret, yoksulluk sınırı dikkate alınarak yeniden düzenlenmeli ve vergiden muaf tutulmalıdır. Dolaylı vergiler kaldırılmalı servet vergisi uygulanmalıdır.

Sami Evren*

Bütçenin hazırlanma sürecinde, yaşamı bütçe kararlarından etkilenen geniş kesimlerin sendikaları, meslek örgütleriyle bu sürece demokratik olarak katılımı sağlanmalıdır.

***KESK Genel Başkanı**

bütçe üzerine...

Yaşanan ekonomik bunalımdan çıkış için getirilen düzenlemeler başta çalışanlar olmak üzere dar ve sabit gelirli kesimlerin yaşama ve çalışma koşullarını daha da ağırlaştırmıştır. Toplumsal içerikten yoksun yaklaşımlarla uygulanmak istenen politikalar, sonuç itibarıyla yine çalışanların fedakarlığına dayandırılmaktadır. Ne yazık ki hükümet, Türkiye'nin sorunlarını IMF'nin ve sermayenin taleplerini yerine getirerek çözeceğini sanmaktadır.

Son yıllarda "küreselleşme" ile ifade edilen dünyadaki değişimin neo-liberal ekonomi çerçevesinde yeniden geçerlilik kazanan yaklaşımlarına göre, devletin küçültülmesi gerekmektedir. Devletin, kamusal üretim alanından çekilmesi veya bu alandaki üretiminin kısıtlanması talebi, "kaynakların rasyonel kullanılması" gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Oysa, bütçenin küçültülmesi talebinin arkasında; sermaye kesiminin vergi yükünün azaltılması, küçültülen bütçenin ortaya çıkarabileceği kaynak fazlasının sermayenin daha fazla biçimde kullanılması, devletin çekildiği sosyal hizmet alanında sermayenin daha karlı çalışabilmesinin koşullarının yaratılması istekleri yatmaktadır.

Kamu kesiminin yüksek bir faiz dışı fazla vermeye zorlanması temel eğilim olarak 2000'den bu yana sürdürülmektedir. Bunu sağlamak için, kamunun hizmeti sürekli olarak aşındırılmakta, faiz dışı bütçe harcamaları geriletilmektedir.

Siyasal iktidarın giderleri kısmak konusunda kararlı olduğu görüntüsü verdiği söylenebilmektedir. Bütçe harcaması artış hızı reel olarak gerilemektedir. Ancak giderlerdeki görece azalma, personel harcamalarındaki artışın sınırlı tutulması ve yatırımların kısılması ile sağlanmaktadır.

Bütçe harcamaları içinde personel harcamalarının oranı düşürülmeye çalışılmaktadır. Bu yaklaşım, bir yandan kamu çalışanlarının gelirlerini enflasyon oranında arttırma adı altında ve fakat gelirlerin reel gerilemesi ile sağlanması istenmektedir. Personel cari harcamaları kadro sayısına bağlı olduğundan, dolaylı bütçedeki personel harcamalarındaki artış yanıltıcıdır. Nitekim içinde bulunduğumuz yıl itibarıyla re'sen emeklilik ve atıl işgücünün tasfiyesi biçiminde kamu istihdamının azaltılması sağlanmaya çalışılmaktadır.

Yatırım ödenekleri de geçmiş yıllardaki gerilemenin yarattığı sakıncalar ve alt yapıda ortaya çıkan aksaklıklar pahasına düşük tutulmaktadır. Bu yetersiz yatırım kaynaklarıyla, işsizlik sorununa çözüm bulunması, daha sağlıklı, daha eğitilmiş, refah düzeyi artan bir topluma ulaşmak mümkün değildir.

Anayasasında "sosyal devlet" olduğu vurgulanan ve milyonlarca çalışanına sosyal güvenlik hizmeti götürmekle yükümlü devlet, bütçe

açığına yol açtığı gerekçesiyle sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan yardımı kısarken, öte yandan dar bir azınlığa -payı azaltılmasına karşın- sosyal güvenliğe ayrılan tutarın neredeyse 4 katına ulaşan faiz ödemesi yapmaktadır.

Bütçe harcamaları çalışanların, geniş halk kesimlerinin aleyhine bir gelişme gösterirken, bütçe gelirlerinin kaynağı ve dağılımı açısından da aynı kesim üzerine ağır bir yük bindirilmektedir. Vergilendirmede temel kural, herkesin ekonomik gücüne göre vergi ödemesidir. Ancak vergi yaygınlaşmadığı için bu yük mevcut vergi mükelleflerinin, dolayısıyla ağırlıklı olarak çalışanların üzerinde olmaktadır.

Ücretlerde vergi yükünün ağır olmasının yanı sıra, ücretlerin vergilendirilmesinde, diğer gelir grubu mükelleflerine kıyasla eşitsizlik de söz konusudur. Ücretliler üzerindeki ağır yük, büyük ölçüde vergi ödemesi gerekenlerin bu yükümlülüklerinden kaçabilmelerinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'de gelir vergisi mükelleflerinin büyük çoğunluğunu ücretliler oluşturmaktadır. Ticari ve serbest kazanç sahiplerinin önemli bir bölümü ise halen vergi mükellefi yapılamamıştır.

Ücretlilerin de yıllık gelir vergisi beyannamesi vererek, sağlık, eğitim, kültürel harcamalarını gider olarak vergi matrahından indirme imkanı tanınması, düşük gelir grubunun tükettiği temel mal ve hizmetlerde uygulanan katma değer vergisinde indirimler yapılması gibi alanlarda da herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Ekonomik kriz ortamında çoğu işletmede finansal tasarruf, reel ücretlerin geriletilmesi ve istihdam daraltılması ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Ekonomik krizden etkilenen ya da krizi bahane olarak gören işyerlerinde yoğun olarak işçi çıkarma yaşanıyor/ yaşanmaktadır. Kuşkusuz, içine düşülen ekonomik bunalıma çalışanların haklarını kısıtlama ve sınırlandırma yoluyla çözüm bulma arayışları, çözüm olmak bir yana, toplumsal alanda yeni çıkmazlara yol açmakta, ileriye yönelik yapısal çözümsüzlüğün temelini de oluşturmaktadır.

İşçilerin, sendikaların gücünü ve etkinliğini azaltarak, işgücü maliyetini en aza indirme politikası kabul edilebilir bir yaklaşım değildir. Rekabet şartları düşük ücretlerle sağlanamaz ve esasında böyle bir yaklaşımın uzun süreli olması da mümkün değildir.

Çoğu zaman kamuoyunda yer alan ücret tutarları brüt ve bu tutardan vergi, sosyal güvenlik primi gibi kesintiler yapılmaktadır. Ortalama işgücü maliyetinin yaklaşık yarısı net ücret olarak çalışanın eline geçmektedir. Bu yönüyle Türkiye OECD üyesi ülkeler içinde ücretten en fazla kesinti yapılan ülkelerin başında gelmektedir.

Türkiye'nin ekonomik sıkıntılarının temelinde ekonomik, idari, hukuki ve siyasi sistemden kaynaklanan yapısal sorunlar bulunmaktadır. Çözüm kendi öz gücümüzdedir. Ülkemizi derin açmazlara sürükleyen hükümetler artık yüzünü halkına dönmek zorundadır.

**Bayram
Meral***

**İşçilerin,
sendikaların
gücünü ve
etkinliğini
azaltarak,
işgücü
maliyetini en
aza indirme
politikası
kabul
edilebilir bir
yaklaşım
değildir.**

***TÜRK-İŞ
Genel
Başkanı**

bütçenin vergi adaleti ve gelir dağılımı

Herkesten gücüne göre vergi alınması Anayasa'nın amir hükmü olmasına rağmen, bugün ülkemizde yaygın ve derin bir vergi adaletsizliği hüküm sürmektedir. Kayıt dışı ekonomiyi oluşturan çok geniş bir kesim ya hiç vergi vermemekte veya çok az vergi vermektedir. 4369 Sayılı Yasa ile getirilmiş olan Basit Usul beklenen faydayı sağlamadığı gibi önemli sakıncaları da beraberinde getirmiştir. Finansman açığını azaltma çabası içinde olan Hükümet ve Vergi İdaresi vergi tabanını genişletecek önlemleri hayata geçirmede için sürekli olarak halen vergi mükellefi durumunda olan, vergisini veren kesimlerin üzerine gitmekte veya mal ve hizmetler üzerinden alınan dolaylı vergilere yüklenmekte, bu yaklaşım ise vergiyi daha adaletsiz duruma getirmektedir.

2000 yılı itibarıyla beyan esasına dayalı gelir vergisinin yüzde 95,2'si stopaj, yani tevkifat (kesinti) suretiyle ödenmektedir. Kesinti suretiyle alınan vergilerin yüzde 46,6'sını ise, ücret ve ücret sayılan ödemeler üzerinden alınan gelir vergisi oluşturmaktadır. Kesinti yolu ile alınan vergilerde vergi mükellefi ile Vergi İdaresi arasındaki bağ kopmakta, bu durum vergi tabanının genişletilmesi önünde bir engel oluşturmaktadır.

Günümüzde herkesten gücüne göre vergi alınmadığı gibi, bazı gelir cinslerine sağlanan istisna ve muafiyetlerle vergi adaletsizliğini daha da arttıran birtakım yasal düzenlemelere de gidilmektedir.

Mal ve hizmetlere yapılan harcamalar üzerinden alınan vergiler gelir dağılımı üzerinde olumsuz bir etki oluşturmaktadır. Zira gelir düzeyi yükseldikçe marjinal tüketim eğilimi düşmekte, mal ve hizmetlere yapılan harcamaların toplam gelire olan oranı gerilemektedir.

Alt ve alt-orta gelir gruplarının zorunlu ve temel ihtiyaç maddeleri için yapmış olduğu harcamalar, gelirleri içinde önemli bir ağırlık taşımaktadır.

Konu bu açıdan ele alındığında dolaylı vergilerin daha adil bir gelir dağılımı sağlanması açısından olumsuz bir nitelik taşımakta olduğu genel kabul gören bir husustur.

2002 Yılı Bütçesinin gelir hedefleri dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payında dikkat çekici bir yükselme öngörülmektedir. Gerçekten 2001 yılı gerçekleşme tahminlerine göre yüzde 60,3 gibi esasen yüksek bir düzeyde olan, dolaylı vergilerin toplam vergi hasılatı içindeki payı, 2002 Yılı Bütçe hedeflerine göre yüzde 65,7'ye yükselmektedir. Vergi hasılatı bileşiminde öngörülen bu gelişme, özellikle derin bir ekonomik küçülmenin yaşanmış olduğu, yüz binlerce çalışanın işsiz kaldığı ve kamu kesimi tasarruf önlemleri çerçevesinde resen emekli edilmelerin, kamu işyeri kapatmalarının öngörüldüğü bir ortamda gelir dağılımı açısından daha da belirgin bir olumsuzluk taşıyacaktır.

Hükümetlerce hazırlanan Bütçelerin vergi

mükellefleri açısından genellikle getirdiği ve gelir dağılımı açısından içerdiği bir diğer olumsuzluk da, yıl içinde geçerli olacak "özel indirim" tutarlarının ve vergi tarifelerindeki "gelir dilimlerinin" beklenen enflasyon oranına göre belirlenmesidir. Bu uygulama, fiili enflasyonun, beklenen enflasyon üzerinde gerçekleşmesi halinde, vergi mükelleflerinin üzerindeki vergi yükünün daha da ağırlaşması durumunu doğurmaktadır.

Örneğin 2001 yılında, yıl sonu itibarıyla gerçekleşmesi beklenen tüketici enflasyonu yüzde 65,0 olduğu halde, 2001 yılı için daha evvelce ücretlere uygulanmakta olan aylık 18.750.000 TL. tutarındaki "özel indirim" enflasyonun çok altında bir oranla 21.900.000 Liraya yükseltilmiş ve böylece daha da göstermelik bir nitelik kazanmıştır. Daha geride bulunan 13 ilde uygulanacak özel indirim tutarı ise yüzde 16,6 oranında bir artışla aylık 26.250.000 Liradan, 30.600.000 Liraya yükseltilmiştir.

Aynı şekilde Hükümet 2001 yılında vergi tarifesi dilimlerinde, yıl içi enflasyon yüzde 65,0'a ulaşacağı halde, yaşanan enflasyonun çok altında, beklenen enflasyon oranında sadece yüzde 12,0 mertebesinde bir artış getirmiştir.

Gelir vergisi tarifesi dilimlerine göre vergi öncesi nominal ücreti enflasyon oranında yükselen bir gelir vergisi mükellefinin vergi öncesi reel ücreti aynı düzeyde kalacağı halde vergi oranları nominal ücrette uygulandığı ve mükellef reel geliri artmadığı halde nominal gelir artışı sonucu daha yukarı vergi dilimlerine kayacağı için daha yüksek oranda bir vergi ödeme durumu ile karşı karşıya kalacak ve fakirleşecektir.

Vergi düzenlemeleri ile ilgili olarak Bütçe tasarısı ile getirilmekte olan en olumsuz düzenleme gelir vergisi mükelleflerinin katlanacakları reel Gelir Vergisi yükünün artırılması sonucunu doğuracak olan "vergi tarifesi gelir dilimleri" değişikliğidir. Vergi matrahını oluşturan gelirlerin enflasyon haddi oranında artması durumunda ancak, vergi tarifesi dilimlerinin de fiili enflasyon oranı kadar yükseltilmesi halinde mükellef üzerindeki reel vergi yükü sabit kalır.

Hükümetin bu yıl "özel indirim" tutarlarını ve vergi tarifesi "gelir dilimleri"ni, öngörülen enflasyon haddi olan yüzde 35,0 oranında arttırması beklenmektedir. 2002 yılı enflasyon haddinin, hedeflenen enflasyondan yüksek çıkması halinde, yine, geçen yıl olduğu gibi vergi mükellefleri üzerindeki vergi yükü enflasyon nedeniyle daha da yükselmiş olacaktır.

Bu durum kayıt dışı ekonominin yaygınlığı ve derinliği dikkate alındığında halen vergi mükellefi olan kişilerin daha yüksek oranda vergilendirilmesi sonucunu doğuracağı için hem vergi adaletsizliği daha da artacak, hem gelir dağılımı olumsuz yönde etkilenecektir.

Salim Uslu*

Herkesten gücüne göre vergi alınmadığı gibi, bazı gelir cinslerine sağlanan istisna ve muafiyetlerle vergi adaletsizliğini daha da arttıran birtakım yasal düzenlemelere gidilmektedir.

***HAK-İŞ Genel Başkanı**

maliye politikasına orta ve uzun vadeli bir bakış

1980'de ekonomisini dışa açma ve liberalleştirme yolunda ciddi bir reform geçirmiş olan Türkiye, aradan geçen yirmi yıldan sonra ekonomisini global ekonominin gereklerine göre yeniden yapılandırma yolunda yeni bir atılım içine girmiştir. 1980'li yılların başında görülen reform sürecine benzer bir şekilde, Türkiye bir kez daha ekonomik istikrarı tesis ederken, yeni bir büyüme stratejisi oluşturmak doğrultusunda çok ciddi adımlar atmaktadır. Kamu borç stokunun GSMH'nin yüzde 100'üne ulaştığı, borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerinin tümünü götürdüğü bir ekonomide, bir yeniden yapılanmaya giderek yeni bir büyüme patikasına oturmak dışında geçerli bir alternatif olmadığı aşikardır.

Ekonomide kaynakların etkin kullanımı açısından, kamunun mümkün olduğu kadar küçültülmesi, ekonominin kayıt altına alınması ve bütçe sisteminde şeffaflığa geçilmesi büyük önem taşımaktadır. Bütçeler, ekonomiye yön vermek açısından kamu maliyesinin önemli araçlarından biridir. Ne var ki, son on yılda hem konsolide bütçe hem konsolide kamu kesimi dengelerinde yaşanan ciddi bozulmalar nedeniyle bütçe hazırlayıcıları bütçe üzerindeki etki ve kontrollerini kaybetmişlerdir. Diğer yandan, bütçedışı fonlar, kamu bankaları, KİT'ler ve sosyal güvenlik kuruluşları aracılığıyla oluşturulan ilave harcama kaynakları toplam kamu kesimi harcamalarının takibini imkansız hale getirmiştir. Bu açıdan, kamu kesiminde yeniden yapılanma sürecinde konsolide bütçenin kapsamının genişletilmesi şeffaflık yönünde olumlu bir adım oluşturmaktadır. Ne var ki, 2001 yılında ortaya çıkan yaklaşık GSMH'nin yüzde 40'ı oranındaki ek borç yükü ve vergi gelirlerini aşan faiz harcamaları, kamunun tekrar dağıtım mekanizmalarını etkin olarak kullanmasına mani oluşturmaktadır. Bu nedenle de, yatırımlar, faiz dışı transfer harcamaları ve vergi düzenlemeleri gibi araçlarla maliye politikasının orta-uzun döneme yönelik taşıması gereken perspektif kaybolmaktadır. Özellikle bu perspektifin beşeri sermayenin geliştirilmesi açısından önemli çoğu zaman tartışılmalarda geri planda kalmakta, devletin asli sorumluluk alanlarına dönme zorunluluğu bu açıdan değerlendirilmektedir.

Orta ve uzun dönemde yatırım-üretim bağıntısı göz önüne alındığında, yaşanan krizin etkilerinin kısa vadenin ötesinde olduğu açıktır. Kamu maliyesindeki bozulma sonucunda altyapı ve yatırımlara pay ayrılmasındaki güçlükler önümüzdeki senelerde de muhtemelen devam edecektir. Ekonomiye dinamizm sağlayan özel sektör de, ekonominin tepe noktasına ulaştığı 1997 yılından itibaren yaşanan krizler ve makroekonomik istikrarsızlık nedeniyle sürekli yatırım kararlarını ertelemekte ve sonuçta orta-uzun vadede büyüme

performansı zarar görmektedir.

Yatırımlar yeterli seviyeye getirilmeksizin ülkemizin karşı karşıya olduğu işsizlik probleminin aşılması mümkün olmadığı gibi, milli gelirün arzulan seviyelere çıkarılması da söz konusu değildir. Tasarruf yetersizliği, yatırımların önündeki önemli engellerden birisidir ve Türkiye'nin bozuk kamu maliyesi, reel sektörün mevcut tasarruflardan bile yeterince yararlanmasına imkan bırakmamaktadır. Yetersiz iç tasarrufları ikame edecek uluslararası sermayeden de Türkiye'nin aldığı pay son derece düşük ve kısa vadeli.

Çeşitli ülkelerde, tasarrufların yatırıma dönüşürülmesinde kullanılan temel araçlardan birisi vergilerdir. Verginin ekonomik stabilizatör etkisinden yararlanılarak, özellikle kriz dönemlerinde vergi mevzuatı kullanılarak yatırımları bir bütün olarak etkilemenin yanı sıra bazı sektörlerde ve bazı coğrafi bölgelerde yatırımların artırılması ve hızlandırılması oldukça sık denenmiş bir metottür. Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik kriz ortamından bir an önce çıkışı için yatırımlara yeni bir ivme kazandırılması ihtiyacı, bugün her zamankinden fazladır. Verginin de bu amaçla etkili ve yaygın bir araç olarak kullanılması, ihmal edilmemesi gereken bir husustur.

Fakat yatırımların vergi yoluyla teşvikinde, öncelikle Türkiye'nin orta ve uzun vadeli stratejik hedeflerinin ortaya konulması lazımdır. Türkiye'nin 5-10 yıllık perspektifte hedefleri belirlenmeli, bu hedeflerle bağlantılı olarak hangi sektörlerde, hangi yörelerde, hangi büyüklükteki yatırımların gerekiyorsa, kaynakları (yerli sermaye yabancı sermaye) belirtilmek suretiyle, hangi teşvik araçlarıyla destekleneceği konusunda bir plan ortaya konulmalıdır. Bu plan istisnalar dışında değişmemeli, istisnaların da yalnızca yeni sektörle ve yeni ihtiyaçlara dönük olacağı belirtilmelidir.

Vergi sistemiyle ilgili değişik rahatsızlıklar değişik kesimler tarafından dile getirilse de, temel probleminin mükellef sığılı olduğu muhakkaktır. Bakanlık tarafından açıklanan istatistikler, dolaysız vergilerin çok az sayıda mükellef üzerinde yoğunlaştığını ortaya koymaktadır. Benzer nedenlerle IMF'ye verilen son niyet mektubunda da yer alan vergi sisteminin iyileştirilmesi, belirlenecek ve kamuoyuyla paylaşılacak bir strateji çerçevesinde ele alınmalı ve vergi idaresinin etkinliği ekonominin gelişimine ayak uyduracak şekilde artırılmalıdır. Bu noktada, öncelikle üzerinde durulması gereken vergi tabanının genişletilmesi olmalıdır. Vergi dışı kaldığı istatistiklerle ortaya konmuş kesimler üzerinde yoğun ve yaygın denetim gerçekleştirecek sistemler uygulamaya alınmalı ve elektronik imkanlarla kayıtdışı tabir edilen kesim küçültülmelidir.

Tuncay
Özilhan*

Ekonomide kaynakların etkin kullanımı açısından, kamunun mümkün olduğu kadar küçültülmesi, ekonominin kayıt altına alınması ve bütçe sisteminde şeffaflığa geçilmesi büyük önem taşımaktadır.

*TÜSİAD
Yönetim
Kurulu
Başkanı

yeni dünya düzeni bağlamında bütçelerin evrimi

Devlet, belirli bir toprak üzerinde yerleşik milletin siyasal-yönetimsel örgütü olma anlamında soyut bir kavramdır. Bu niteliği ile devlet, milletin sorunlarını çözmeye ve sorunlardan uzak bir ortamda milletin hayatini sürdürmeye yönelik siyasal bir örgüt-görüntüsündedir.

Somut devletin oluşumu ise, siyasal kadronun belirli bir zaman kesitinde yönetimsel örgüt olarak organlaşması ve belirli görevlerle yükümlü kılınması ve bu yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için mali kaynaklarla donatılması ile gerçekleşir. Bütçe; somutlaşan devletin belirli zaman kesitindeki görevleri ile ilişkin harcamalarını ve kaynaklarını gösteren mali tablodur.

Devlete izafe edilen siyasal misyon, ona karar almada görece bir otonomi sağlamakla beraber, kapitalist sistemlerde mülkten arındırılmış devlet yapılarında bütçenin vergi gelirleri ile beslenmesi, bu otonominin baskıcı sınırlarını oluşturmaktadır. Devletin siyasal erki temsil ediyor görüntüsü, aslında toplumda ekonomik güçler arasındaki mücadelenin perdelenmesine ve meşrulaştırılmasına hizmet etmektedir. Bütçe de, bir kanun olması hasebiyle, toplumsal güç ilişkilerini meşrulaştıran ve bu ilişkileri kamu otoritesi ile koruma altına alan siyasal nitelikli bir belgedir.

Bu yaklaşım çerçevesinde, bir araç olan bütçenin incelenmesi, arka plandaki devletin incelenmesini gerekli kılmaktadır. Somut hali ile devlet, ulusal ve koşullara bağlı olarak da, uluslararası güçlerin birbiri ile etkileşimi ve etkisi altında şekillenerek, söz konusu şekillenme bağlamında görevler yüklenir ve ancak yine aynı koşullarda mali kaynaklara sahip olabilir.

Kapitalist dünyada devletin faaliyetleri, piyasa ekonomisinin kamu kesiminde işleyiş bağlamında şekillenir ve gerçekleşir. Kapitalist piyasa mantığı içinde faaliyet gösteren kamu kesiminde üretim planlaması ve kaynak dağılımı ekonomik güç ilişkilerine göre oluşur. Bu çerçevede kamu kesiminin görevi ikilidir. Birincisi, güçlü sermayeye katkıda bulunmak, ikincisi ise, sistemin işleyişini meşrulaştırmak ve rahatlatmaktır. Gerek sermayeye kaynak aktarma, gerekse meşrulaştırma ve yumuşatma biçimlerinde ortaya çıkan kamusal işlevler,

belirli yerde ve belirli zaman dilimi içinde ekonomik alt-yapıya, burjuvazinin gücüne ve dünya konjonktürüne bağlı olarak şekillenir.

Kapitalist sistemlerde ulus-devletin oluşum biçimi ve burjuvazinin niteliği devletin işlevlerinin belirlenmesinde başat rol oynar. Tarihsel süreç içinde, ulus-devletin niteliği farklı kapitalist dokularda farklı biçimlerde ortaya çıkmıştır. Merkez kapitalist ekonomilerde ulus-devletin rolü, çevrelediği ekonomide yaratılan ekonomik değerleri muhafaza etmek ve dış kaynaklardan değer aktarmaktır. Merkez kapitalist ekonomilerde oluşan burjuvazi, kendi sınırları içinde bağımsız ve devlet örgütü üzerinde hakim konumdadır. Bunun nedeni, merkez kapitalist ekonomilerin dış bağımlılığının bulunmamasıdır.

Buna karşın, çevresel konumlu ve kalkınmakta olan ekonomilerde ekonomi de burjuvazi de dışa bağımlıdır. Dışa bağımlılığın ekonomik anlamı, yaratılan ekonomik değerlerin içeride tutulma oranının düşük olmasıdır. Başka bir deyişle, kaynak aktarımı konusunda, merkez ekonomilerdeki ulus-devletler içeriye yönelik, çevresel ekonomilerdeki ulus-devletler ise dışa yöneliktir. İki farklı tip ulus-devlet oluşumu, farklı ekonomilerin farklı hızda büyümelerine ve aralarındaki gelir farklarının da giderek açılmasına neden olmaktadır. Merkez kapitalist ülkelerde oluşan ulus-devletler gerçek anlamda ulus devlet olduğu halde, çevresel konumlu ekonomilerde oluşan ulus-devletler, dışa bağımlı ve dışa kanayan, ikinci sınıf ulus-devlet niteliğindedir. Başka bir deyişle, gerçek ulus-devletler iç burjuvazinin siyasal örgütü olarak işlev görürken, ikinci sınıf ulus-devletler, içerideki burjuvaziyi sömürü kanalları olarak kullanan güçlü merkez kapitalizmin siyasal örgütü olarak işlev görür. Türkiye örneğinde; 1950-1958 ticari emperyalist dönemde, 1960-1979 aralığında planlama görüntüsü altında gerçekleştirilen montaj bağımlılığı döneminde, 1980'i izleyen dönemde yaşanan finansal serbestleştirme döneminde olduğu kadar, 2000 yılı başından beri uygulanan istikrar programları döneminde de siyasal erkin ikinci sınıf ulus-devlet bağlamında ve dış baskı ve yönlendirmeleri

İzzettin
Önder *

Bütçe, bir kanun olması hasebiyle, toplumsal güç ilişkilerini meşrulaştıran ve bu ilişkileri kamu otoritesi ile koruma altına alan siyasal nitelikli bir belgedir.

*Prof. Dr.
İ.Ü.
İktisat Fak.

altında politika ürettiğini görmekteyiz.

Yeni dünya düzeni politikalarının temelini, kararların yoğun bir biçimde sermayeye geçmiş olması ve sermayeler arasında da merkezdeki gelişmiş sermaye kümesine doğru merkezileşme eğilimi göstermesi oluşturmaktadır. Merkez sermaye sıkışıkça hem faktör hem de ürün piyasalarını, yeryüzünde uygun gördüğü alanlara yaymaktadır. Kapitalizmin bu aşamasının politik yansıması tüm ekonomilerin, ekonomik sınırların kaldırılmış olarak, aynı kap içinde yer alması biçiminde gerçekleşmektedir. Günümüzün ekonomileri düzleştirme operasyonu merkezde konuşlanmış sermayeler arasında enerji kaynaklarına ve ileri teknolojilere ulaşmada devletleri göreve çağırırken, ulus-devlet bağlamında uygulanagelmüş olan Keynesci ve iç piyasaları genişletici politikaları geriletmektedir. Böyle bir alt yapı üzerinde rampaya koyulan arz yanlı politikaların, çok genel hatlarla, sermaye yanlı ve sermaye-dışı kesimleri dışlayıcı nitelikte olması işin doğası gereğidir. Bu bağlamda, geniş anlamı ile, politikanın ekonomiden soyutlanmasının anlamı da, kaynaklar üzerinde kamusal tasarrufun asgari düzeye çekilmesi ve kamu otoritesinin üretim dışına çıkartılması ve kamusal kararların sermaye kararlarını bozucu olmaktan uzaklaştırılmasıdır. Sermaye-liberal günümüz politik iktisat kuramı çerçevesinde geliştirilen kamu kesiminin küçültülmesinin, özelleştirmelerin ve piyasaların serbestleştirilmesinin temelinde merkez sermayenin sıkışıklığı ve çözüm arayışları yatmaktadır.

Yeni Dünya Düzeni bağlamında dünyanın böyle şekillenmesi, açıktır ki, hükümetlerin kamusal işlevlerine ve bütçelerine de yansımaktadır. Bu yansımayı merkez kapitalist ekonomiler ve çevresel konumlu gelişmekte olan ekonomiler olarak iki cepheden inceleyebiliriz.

Yeni Dünya Düzeni'nde gelişmiş merkez ekonomilerde konuşlanmış sermaye blokları, giderek yükselen dozda, aralarında büyük bir mücadele yaşamaktadırlar. Zira sıkışan merkez sermaye, faktör piyasalarında arzı, ürün piyasalarında ise talebi büyütebilmek için yeryüzüne yayılırken, bir sonraki aşamada da rakip sermaye kümesine saldırmak durumundadır. Zira, rakip sermaye bloklarının ortadan kaldırılması, faktör piyasalarında monopsonist, ürün piyasalarında ise monopolist yapılar oluşturarak, başat

sermayeyi rahatlatacaktır. Üçüncü Paylaşım Savaşı olarak nitelenebilecek bu mücadelede merkez sermayenin temel silahları enerji kaynakları ve yeni teknolojilerdir. Zira, enerji kaynakları üzerinde kurulacak fiyat ve miktar denetimi üretim maliyetleri yoluyla başat sermaye bloğunu rahatlatılabileceği gibi, benzer biçimde, yeni ve ileri teknolojilerle sağlanacak verimlilik yükselişi de yine başat sermayeyi güçlü kılacaktır. Bu süreçlerle kazançlı çıkacak olan başat sermaye bloğu rakiplerini değersizleştirerek, tek güç haline gelebilecektir.

Böyle bir strateji, önce merkez kapitalist ülkelerde kamusal işlevlerin niteliğini, oradan da bütçe yapılarını etkileyerek, değiştirecektir. Bu değişimde ilk belirgin olgu, merkez kapitalist ülkelerin savaş sanayiine yönelmeleridir. Savaş sanayii, teknoloji ve araştırma-geliştirme alanlarını da açmaktadır. Savaş ekonomisinin gelişmesi ekonomileri savaş sanayii ve araştırma-geliştirme alanlarına büyük yatırımlar yapmaya yöneltmektedir. Bu tür harcamalara sermaye destekleri için yapılan harcamalar da ilave edildiğinde, sosyal harcamalar alanının daraltılacağı açıktır. Bu nedenle, Batı ekonomilerinde de sosyal harcamalar kısılmakta ve sosyal hizmetler giderek özelleştirilmeye çalışılmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde sosyal harcamaların kısılmasını, mutlak anlamda değil, bu harcamaların büyüme hızının gerilemesi biçiminde anlamak gerekmektedir. Savaş sanayii ve küreselleşme çabaları ile merkez ekonomilerin sağladıkları gelişmeler de sosyal harcamaların olağanüstü kısılmasını engellemektedir. Blair'in "üçüncü yol" felsefesi de benzer mantığa dayandırılmakta idi; doğrudan sosyal destekler yerine, ekonomik faaliyetleri arttırıcı önlemler alındığında, hem sosyal yardım gereksinimi hafifler, hem de söz konusu yardımlar için gerekli fonlar arttırılabilir. Özelleştirme politikaları da tüm ekonomilerde sıkışan özel sermayeye yeni faaliyet ve kar alanları açmaya yöneliktir. Özelleştirmelerin verimlilik tartışmaları ile hiçbir ilgisi yoktur. Yarım yüzyıldan beri faaliyet gösteren kamu kuruluşlarının verimsiz olduğunun son yirmi yılda gündeme getirilmesinin, bilgi eksikliği ile açıklanamayacağına göre, ideolojik gerekçelere dayandığı ortadadır. Özelleştirme tartışmalarında özellikle verim kavramının gündeme getirilmesi tam bir ideolojik filtredir. Şöyle ki, kamu alanında müteşebbis unsuru

Batı ekonomilerinde de sosyal harcamalar kısılmakta ve sosyal hizmetler giderek özelleştirilmeye çalışılmaktadır.

bulunmadığından kâr söz konusu değildir. Bu koşullar altında, bir üretimin kamu ve özel kesimde ya da emanet ve ihale yöntemleri ile yapılması, tüm diğer koşullar sabit olarak, birinci halde daha düşük maliyetle mümkün olur. Başka bir deyişle, emanet usulünden ihale usulüne ya da kamu üretiminden özel üretime geçişler, kâr denen yeni bir faktör payının devreye girmesi nedeniyle, topluma daha pahalıya gelir. İşte, bu sakıncayı toplumun gözünden kaçırabilmek için verim faktörü ileri sürülerek, her ne kadar özel kesimde kâr denen yeni bir faktör payı devreye girse de, özel kesim o denli verimlidir ki, söz konusu kâr da dahil olarak, toplam üretimi kamudaki maliyetlerden daha düşük bir bedele çekebilir. Özel sermaye dürtülü siyasilerin özel davranış biçimleri içinde kamu kuruluşlarının gerçekten verimsizliğe itildikleri de günümüzün olağan politikalarındandır.

Gelişmekte olan ekonomilere döndüğümüzde, bu ekonomilerin, Doğu-Batı soğuk çatışması dönemindeki rahatlıktan uzak, merkez sermayenin yoğun baskısı ve iç ekonomilerinin geriliği ve faiz yükleri altında olduğunu görmekteyiz. Ağır borçlu konumda olan bu ekonomilerde bütçelerin büyük bölümü

Merkez kapitalizmin faiz kısılacı altında zorlanan çevresel konumlu ekonomiler bir yandan geleceği parlak kamu kuruluşlarını özelleştirme görüntüsü altında yabancılaştırmaya ve böylece bütçeye fon sağlamaya, diğer yandan da tarım ve diğer gelişmeye muhtaç alanlarını serbestleştirip piyasaya açarak, bu sektörlerin bütçenin üzerindeki yükünü hafifletmeye çalışmaktadırlar.

Bütçenin gelir kısıtı altında yukarıda zikredilen yüksek harcamalar gündeme geldiğinde, bütçe içinde de bazı olumsuz önlemler alınmaktadır. Bu sıkışıklığın sonucunda, piyasaya açılacak hizmetlerin bütçelerden çıkartılması yoluna gidilmektedir. Bunlar arasında, başta eğitim ve sağlık olmak üzere, sosyal nitelikli harcamaların bütçe payları kısılmakta, maliyetlerin geri kalan bölümlerinin piyasadan, hizmetten yararlanandan, sağlanmasına çalışılmaktadır. Eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye harcamalarının kısılması sadece fırsat eşitliği ya da sosyal adaleti zedelemekle kalmamakta, aynı zamanda sosyal sermaye stoğunun eritilmesine de neden olmaktadır. Sosyal sermaye stoğunun eritilmesi, ileride yapılacak yatırımların verimliliğini düşürerek, gelecek gelirler

Sosyal sermaye stoğunun eritilmesi, ileride yapılacak yatırımların verimliliğini düşürerek, gelecek gelirler üzerine ipotek koymaktadır.



faiz ödemelerine gitmektedir. Öte yandan, söz konusu ekonomiler cari dengeyi sağlayabilmek için ihracata yöneldiklerinde karşılaştıkları verimsizliği giderebilmek için de yüksek teşvik harcamaları yapmak durumundalar.

üzerine ipotek koymaktadır. Bunların ötesinde, eğitim ve sağlık gibi sosyal yatırım türündeki alanların piyasaya açılmaları, bu tür hizmetlerin niteliğinde de ideolojik yapısal dönüşümlere neden olmaktadır.

Bütçe kısıtı altında kamu alt-yapı yatırımları da geriletilmektedir. Kamu alt-yapı yatırımları ekonominin genel verimliliği üzerinde etkili bir harcama kalemidir. Kamu alt-yapı yatırımlarının kısılması ulusal alt-yapıyı zayıflatarak, milli gelir üzerinde geriletilici bir rol oynamaktadır.

Bütçe kısıtı altında baskılanan başka bir kalem de personel ödemeleridir. Personel harcamalarının kısılması hem kamu personeli üzerinde adaletsizlik yaratmakta, hem de kamu personelinin verimliliğini geriletmektedir. Kamu personelinin düşük verimlilikle çalışması ekonomi üzerinde ilave maliyetlere neden olmaktadır. Başka türlü yorumlayacak olursak, bütçe kısıtı altında kalan gelişmekte olan ekonomiler sermayeden alamadığı vergiler yerine bizzat kendi elemanları üzerine ağır vergi salmaktadır. Bu tür vergiler doğrudan vergi olarak değil de, düşük ve baskılı ücret ya da kısılmış kamu harcamaları biçiminde karşımıza çıkmaktadır.

Gelişmekte olan ekonomilerde uygulanan kamu ve bütçe politikaları, Yeni Dünya Düzeni çerçevesinde, sosyal boyuttan yoksun olarak, salt hizmetlerin teknik niteliği ile kamu malı özelliğindeki alanlara inhisar etmekte ve hizmetlerin maliyetleri de olabildiğince sermaye-dışı kesimin üzerine yıkılmaya çalışılmaktadır. Böylece devletin küçültülmesi politikaları ile sadece teknik nitelikli kamu hizmetleri üretimine yönelinmekte; piyasaya terk edilebilecek hizmetler özelleştirilmekte; bazı alanlara sağlanan destek politikalarına son verilmekte; kamu personel ve yatırım harcamaları kısılmakta; kamu iktisadi kuruluşları özelleştirilmekte ve sermayeye yeni olanaklar sağlayacak biçimde devlet ekonomiden çekilmektedir. Görülüyor ki, bu önlemlerle bir yandan kamu harcamaları kısılmaya, diğer yandan da özelleştirme yolu ile ilave kamu geliri sağlanmaya çalışılmaktadır. Açıkça ki, küçülen devlet ekonominin yönetiminde hakimiyetini kaybetmekte, sosyal niteliğini yitirmekte, sadece idari ünite olarak varlığını sürdürmeye yönelmektedir. İdari görev, sermayenin önünü açma, sermaye-dışı kesimleri ise baskılama biçiminde tezahür eder.

Yeni Dünya Düzeni bağlamında kamusal hizmetler ve bütçe yapılarına genel hatları ile baktığımızda, her iki tip ekonomide de şu temel niteliksel değişimleri gözlemlemekteyiz. Bir defa, kamu faaliyet alanları, "tüketicilerin

dışlanamaması" ve "tüketimde rekabetin olmaması" teknik özellikleriyle belirlenen salt kamu hizmetleri alanına inhisar ettirilmeye çalışılmaktadır.

Bu politikanın sonucunda, söz konusu teknik özellikleri taşımayan ya da kısmen taşımakta olan hizmetlerin üretimi ve finansmanı olabildiğince özel alana açılmaktadır. Devletin küçültülmesi ve asli faaliyetlerine döndürülmesinin anlamı, sermaye üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi ve sermayeye yeni faaliyet alanları açılması ve başta siyasal erk olmak üzere, eğitim gibi temel kurumların üzerinde giderek yoğunlaşan sermaye baskısı oluşturmaktır. Bu politikanın çok doğal bir uzantısı da, kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmektir. Buradaki amaç da, hem söz konusu alanların kârlarını ele geçirmek, hem de faktör ve ürün piyasalarında devleti rekabet unsuru olmaktan çıkartarak, sermaye hakimiyetini pekiştirmektir.

Bu genel hatlar dışında, gelişmiş ekonomiler, yukarıda açıklanan gerekçelerle, savaş sanayiine ve araştırma-geliştirmeye kaynak ayırmaktadır. Bunun dışında, gelişmiş ekonomilerin içinde bulunduğu sıkışıklığın rahatlatılması görevi de devlette olduğundan, bu ekonomilerin kamu harcamaları fazla kısılamamakta, ancak harcama kanalları değiştirilmektedir.

Buna karşın, gelişmekte olan ekonomilere gelince, onlar bir yandan dış borç baskısı, diğer yandan da iç sermaye talepleri arasında sıkışmış durumdadır. Bunun sonucunda, hızlı özelleştirme, çoğu kamu hizmetinin piyasaya açılması ve politik direnci zayıf kalemlerin şiddetle baskılanması politikaları uygulanmaktadır. Böyle bir yapılanmada sosyal politikaların yeri yoktur. Bunun ötesinde, bu tür uygulamalar kamu kesiminde verimliliği hızla düşürerek, genel ekonomik performansı da olumsuz etkilemektedir. Şunu da kaydetmek gerekir ki, gelişmekte olan ekonomilerin sıkışan merkez sermaye tarafından işgal edilmesi, bir yandan "mali disiplin", diğer yandan da "yapısal uyum ya da reform" retoriği ile, halkın uyutularak, uygulamaya koyulan devletin küçültülmesi, hızlı özelleştirme ve kimi sektörlerin serbestleştirilerek piyasaya açılması politikaları ile gerçekleştirilmektedir. Çevresel konumlu ikinci-sınıf ulus-devletin temel görevleri arasında, sıkışan merkez kapitalizmine, merkezin ihtiyaçları doğrultusunda, hizmet ve kaynak sunmak gelir.

Bütçe kısıtı altında kalan gelişmekte olan ekonomiler sermayeden alamadığı vergiler yerine bizzat kendi elemanları üzerine ağır vergi salmaktadır.

türkiye'de bütçe, toplum ve piyasa ilişkisi

A. Giriş

Şubat 2001 krizi Türkiye ekonomisinin gördüğü en büyük kriz olarak tarihte yerini alırken, krizin toplumsal açıdan ortaya çıkardığı en belirgin olgu yoksullaşma olarak karşımıza çıkmıştır. Ortaya çıkan yoksullaşma toplumun çok büyük kesimini önemli boyutta etkilemiş, gelinen noktada anlık bir etkinin ötesinde, bir sürecin birikimli olarak toplumun geniş kesimleri aleyhine sergilediği dönüşümün şimdilik tepe noktasını oluşturmuştur. Yoksullaşma tüm Dünyada olduğu gibi, kapitalist sistemin içinde bulunduğu birikim rejimi konjonktürüne adını veren küreselleşmenin bu tarih kesitinde toplumsal alandaki izdüşümünü oluşturmaktadır. Sermayenin optimal örgütlenmesine en olanaklı düzlemi oluşturmayı amaçlayan küreselleşme dinamiği, piyasa kurgusuyla eklemlenemeyen ve sürekli olarak piyasa tarafından dışlanan toplumsal unsurlar açısından yoksulluğu da küreselleştirmiştir. Üretim organizasyonunda yaşanan dönüşüm, pazar yapılanmalarının yeniden belirlenmesi ve finans egemen sermaye örgütlenmesi 1945-75 dönemi ulus/sosyal devlet eksenli uygulamalardan ve buna bağlı olarak gelişen piyasa toplum mutabakatından bir kopuşu ortaya koymuştur. Kapitalizmin yaşadığı 1970'ler krizi yeni sağ ekonomi politikalarını yaşama enjekte ederken, piyasanın yegane belirleyici olma söylemi hakim söylem olarak yaygın bir biçim almış, uzun sayılabilecek bir süre zarfında da yalnızca piyasayla eklemlenebilmiş unsurlarca değil, piyasa dışılaşmasına muhatap olmuş kitlelerce de içselleşmiş ve ilginç bir biçimde bu kesimlerin büyük çoğunluğu tarafından da benimsenmiştir. Piyasa baskısından olumsuz yönde etkilenen kitlelerce geliştirilmesi düşünülen piyasa karşıtı reflekslerin ortaya çıkması bir yana, bu dönem toplumsal yaşamın ekonomiyle ilintili tüm unsurlarını piyasa dinamikleri türünden davranmaya zorlamış, bu zor bir bakıma başarılı da olmuştur. Bunun bir sonucu olarak gelişen süreç edilgen bir biçimde zaten sistemin sürekli ürettiği yoksulluk ilişkilerini daha büyük boyutlara taşımıştır. Özellikle, toplumsal yaşamın doğrudan ve en çok etkilendiği, kamusal alanda bölüşüm ve dağıtım ilişkilerinin belirlenmesinde çok önemli bir role sahip olan bütçe yapılanması, bu süreç içinde birikim yapılanmasına uygun bir

dönüşüm sergileyerek toplumsal bir maliyet olarak yoksullaşmayı piyasa ilişkilerinin yarattığı sürecin ötesine taşımış, toplumun bütçe ile olan ilişkisi piyasa endeksli bir formata dönüşürken, kamusal alana yönelik bu gerileme maddi yoksullaşma ilişkilerini de aşarak kamusal taleplerin ortaya çıkmasını engeller bir niteliğe bürünmüştür.

Türkiye ekonomisinin 1980'lerin ortasından itibaren uygulamaya koyduğu piyasa egemen dönüşüm ve Dünya kapitalist sistemiyle uyumlu küreselleşme politikaları bütçe yapılanmasını giderek daha piyasa egemen ve kamusal alanı dışlayıcı bir yöne evirmiştir. Yaşanan Şubat 2001 krizi bu sürecin en yüksek uğrak noktası olmuş, bu nedenle de ortaya koyduğu maliyet krizin kendi dönemine ait maliyetinin çok ötesine geçmiştir. Bu nokta toplumun belki de küreselleşme süreciyle yeterince uyumlu bir dönüşüm sergileyememesinin ve/veya yeterince yoksullaşmanın süreç içinde sağlanamamasının bir gereği olarak da ortaya çıkmıştır diyebiliriz.

B. Türkiye'de Bütçe Yapısının Gelişimi

Kriz sonrası uygulanmaya konulan alışıl gelmiş politikalara ve bu politikaların gerekçelerine bakıldığında, odak noktayı kamu harcamaları, daha geniş anlamıyla da bütçe oluşturmaktadır. Bütçe disiplininin olmaması, kamuda mali disiplin sağlanamaması, memur sayısının fazlalığı, kamu harcamalarının büyüklüğü, kamu kesiminin kaynakları israf etmesi türünden açıklamalar krizin kaynağını oluşturan adresi topluma göstermeye çalışmış, çözüm olarak da güçlü ekonomiye geçebilmek için neşterin ilk başta bütçeye vurulması kaçınılmaz bir gerekçe olarak bir kez daha ortaya konmuştur. Bu söylem siyaset dışı bir bütçe anlayışının hakim olması esasına dayanarak, ekonomik anlamda bir etkinlik anlayışından hareketle teknik bütçe çözümlemesini tek çözüm olarak dayatmaktadır. Siyaset dışı, yalnızca ekonomiye indirgenmiş bir bütçe yapılanması, bütçe toplum ilişkilerini dışlayan, bütçe piyasa ilişkilerini egemen kılan bir anlayışın ürünüdür. Toplumun bütçe üzerinde tasarrufta bulunabilmesinin yegane yolunun toplumu oluşturan unsurların kamusal alanda eşit özgür bir politik anlayışla siyaset üretmeleri gerekliliğine bağlıdır. Bu gereklilik ekonomik belirlenimin hakim olduğu piyasa dinamiklerine yerini terk

Sezai
Temelli

**Siyaset dışı,
yalnızca
ekonomiye
indirgenmiş
bir bütçe
yapılanması,
bütçe toplum
ilişkilerini
dışlayan,
bütçe piyasa
ilişkilerini
egemen kılan
bir anlayışın
ürünüdür.**

*Yrd. Doç. Dr.
İÜ SBF

ettiğinde, doğal olarak eşitlik talebi de sahneden çekilmekte, piyasa örgüsüne uygun bir özgürlük yaklaşımı çerçevesinde kamusal alana özgü hakların gerçekleşmesini sağlayacak eşitlik ilkesini yok saymaktadır. Böyle bir gelişmenin ortaya çıkardığı bütçe veya bütçeler giderek toplumsal yaşamın taleplerini dışlarken, içinde bulunulan birikim rejiminin gereklerine göre şekillenmiş yapıları sergilemektedir.

Kriz sonrası uygulanan politikalar ve 2002 bütçesi bu gerekçeler referans alınarak belirlenmiştir. Tablo 1, yukarıda dile getirilen süreci bütçe kompozisyonu çerçevesinde kısmen ortaya koymaktadır.

Tablo 1'deki değişkenlere baktığımızda, tüm değişkenler için ortaya çıkan trend birikim rejiminin dönüşüm dinamikleriyle uyum

dönem içinde yarı yarıya azalırken faiz ödemelerinin (FÖ) payı % 3'ten % 45'lere kadar yükselmiştir.

Küreselleşme süreci sermaye birikiminin dolaylı desteğine dayalı bütçe uygulamalarını doğrudan desteğe çevirme yönünde baskı yaratmıştır. Küreselleşme öncesi dönemin ulus devlet eksenli ve sosyal nitelikteki bütçe formasyonu yerini finansal piyasalar aracılığıyla sermaye birikimiyle eklemlenmiş bütçe yapısına terk etmeye başlamış ve bu dönüşüm Türkiye ekonomisinde özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren kendini yoğun biçimde göstermiştir. Sermaye birikimine yönelik dolaylı desteğin sağlandığı döneme ilişkin yatırım harcamaları (YH) ve personel ödemeleri (PÖ) rakamlarının konsolide bütçeye olan oranlarına baktığımızda, 1975 yılı

Tablo: 1

Yıllar	KBH/ GSMH	BBH/ KBH	FÖ/ KBH	YH/ KBH	PÖ/ KBH	VG/ GSMH	FÖ/ VG	VG/ BBH
1975	% 17	% 97	% 3	% 22	% 36	% 14	% 4	% 88
1980	% 15	% 97	% 3	% 19	% 31	% 14	% 3	% 93
1985	% 16	% 90	% 10	% 18	% 20	% 11	% 15	% 79
1990	% 16	% 80	% 20	% 14	% 39	% 12	% 27	% 92
1995	% 22	% 67	% 33	% 6	% 29	% 14	% 52	% 93
2000	% 38	% 55	% 45	% 5	% 21	% 26	% 66	% 124
2002	% 35	% 56	% 44	% 6	% 22	% 21	% 73	% 105

1975-1995 için: T.C. Maliye Bakanlığı, 1995, Bütçe Gider ve gelir Gerçekleşmeleri, 1995/5, Ankara; 2000-2002 için: T.C. Maliye Bakanlığı, 2000, Bütçe Gerekçesi, Ankara ve T.C. Maliye Bakanlığı, 2002, Bütçe Gerekçesi, Ankara.

sergiler niteliktedir. Her ne kadar konsolide bütçe harcamalarının (KBH) gayri safi milli hasılaya (GSMH) olan oranı dönem içinde % 17'den % 35'e yükselerek iki katlık bir artış sergilemiş olsa da, hakim iktisadi söylemin kamunun küçülmesine yönelik tüm savlarına rağmen bu artış sermaye birikiminin gereksinim duyduğu fakat dile getiremediği buna karşılık vazgeçilemeyen desteğin bir ifadesidir. Hakim iktisat kuramı piyasa dışı alanlara yönelik olan kaynak kullanımına karşıdır, eğer kaynaklar devlet eliyle piyasa lehine kullanılabilir bir araca dönüş- türülebiliyorsa bu durumda karşı olma durumuyla söylem arasında çelişen bir durum örtük biçimiyle söz konusu olmamaktadır. Bu yaklaşım birincil bütçe harcamalarının (BBH) KBH içindeki payında ortaya çıkan gelişmeyle daha belirgin hale gelmektedir. BBH payı

için bu iki değişkenin aldığı paylar % 60'a yakinken, FÖ sadece % 3'lük bir paya sahiptir. 2002 yılı bütçesine gelindiğinde 1989 ve 1990 yılında yaşanan yeni popülist sıçramaya rağmen bu iki değişkenin payları FÖ'nin çok gerisinde kalmaktadır.

Yatırım harcamaları ve personel ödemelerinin küreselleşme öncesi birikim rejimi sürecinde üstlenmiş olduğu işlev üretim organizasyonu ve pazar çözümlemesiyle eşlenik ve uygulanan ekonomi politikalarını elverişli kılacak niteliktedir. İç pazar eksenli birikim rejimi, yetersiz sermaye birikiminin dolaylı yoldan desteğine olan ihtiyacını kamusal kaynakların bu yönüyle uygulanmasını olanaklı kılmaktaydı. Bu süreç aynı zamanda toplumsal masrafların gelişimine de olanak sağladığından, toplum ve piyasa ilişkileri devlet eliyle uyumlu bir

Küreselleşme süreci sermaye birikiminin dolaylı desteğine dayalı bütçe uygulamalarını doğrudan desteğe çevirme yönünde baskı yaratmıştır.

gelişmeye yönlitilebiliyordu. Küreselleşme sürecinde sermayenin yeterli karlılık düzeyine ulaşabilmesi finansal piyasalar aracılığıyla sermaye kesimine aktarılabilecek ilave kaynaklarla mümkün olabilecekti. Bu aktarım iç borçlanma mekanizmasının yaşama geçirilmesi ile olanaklı hale getirilebilmiştir. Bu gelişmeye uygun bütçe kompozisyonu içinde reel piyasalara yönelik dolaylı aktarım mekanizmaları yerini finansal piyasalar üzerinden aktarıma olanak sağlayan alana kaydırmıştır. Reel piyasalara yönelik aktarım süreci ve bu süreci destekleyen sosyal nitelikteki harcamalar piyasa toplum mutabakatına olanak sağlarken, bu mutabakat sosyal devlet denen yapıyı da belirginleştirmişti. Yüksek yatırım harcamalarının ve personel ödemelerinin yer aldığı bütçeler bir taraftan iç pazar eksikli birikim rejiminin gereksinim duyduğu üretim desteğini sağlarken, diğer taraftan pazar sorunsalına da çözüm üretmekteydi. Karlılığı artırıcı harcamaların yanı sıra sosyal masraflar aracılığıyla da hem pazar desteklenmekte, hem de piyasa toplum ilişkisi açısından olumlu bir süreç gerçekleştirilebilmekteydi. Küreselleşme sürecinin ulus pazar yapılanması yerine kar konsantrasyonuna uygun olarak yerel dinamikleri ön plana çıkarması ve buna bağlı olarak da piyasa toplum mutabakatına olan gereksiniminin azalması 1945-75 dönemi dönemine özgü sosyal yapılanmaya uygun bütçe sürecini farklı bir oluşuma dönüştürmüştür.

Vergi gelirlerinin gelişimine ve bu süreçte özellikle FÖ ve BBH ile olan ilişkisine baktığımızda, vergi gelirlerinin GSMH içindeki payının başlangıç dönemlerinde çok düşük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Vergi yükünün bu derece düşük bir düzeyde seyretmesi yeterli kamu harcamaları yapabilme yeteneğinin gelişimine de engel oluşturmıştır. 1995 yılına kadar vergi yükünün % 15'lerin altında seyretmesi bir taraftan kamusal alanda ortaya çıkan toplumsal taleplerin sağlanması için gerekli kaynak oluşumunu engellerken, diğer taraftan gelirin yeniden dağılım sürecinde kamu kaynaklarının etkinliğini minimize etmiştir. 1995 sonrası vergi gelirlerinde bir artış eğilimi gözlenmektedir. Bu artış özellikle 1999 depremi sonrası uygulanan ek vergi sisteminin de katkısıyla ortaya çıkarken, vergi gelirlerinin toplumsal açıdan beklenen bir işleve sahip olmama özelliğinin hala korunduğu da bir gerçektir. Konsolide bütçe içindeki kompozisyona vergi gelirleri ve

FÖ açısından yaklaştığımızda, vergi gelirlerinin 2002 yılı bütçesi içinde % 73'ü kadar FÖ gerçekleşmektedir. Toplumsal gereksinimlerin giderilmesinde vazgeçilmez kaynak olarak görülen vergi gelirlerinin giderek daha fazla bir bölümü gelirin yeniden dağıtım mekanizmaları çerçevesinde adaletsiz bir yapı sergileyen mali transferlere yönelmesi yoksullaşma sürecini hem hızlandırmakta, hem de uzun vadeli olarak yoksullaşmanın engellenmesini sağlayacak olan kaynakların sığlaşmasına neden olmaktadır. Toplumsal taleplerin bir bileşimini sunan BBH ile vergi gelirleri karşılaştırıldığında, 2000 ve sonrası için vergi gelirlerinden daha az bir düzeyde bu harcamaların gerçekleştiği görülmektedir. Kaldı ki, BBH toplumsal gereksinimleri yansıtmaktan giderek uzaklaşmakta, var olan idari yapının sürdürülmesine olanak tanıyan bir düzeyi korumaya yönelik harcama politikası ile sınırlı kalmaktadır. Son yıllarda uygulanan ve uygulanmaya çalışılan ekonomi politikalarının faiz dışı bütçe fazlasına vurgu yapması görülen bu tablonun gerçekleşmesinde en önemli nedendir. Bu türden bir gelişme kamusal alanda kullanılması gereken toplumsal gereksinimleri gidermeye yönelik kaynakların mali sermaye birikim rejimi sürecine uygun olarak transfer edilmesine neden olmakta, bunun sonucunda da toplumsal alanın daha eşitsiz, daha çarpık ve daha yoksul bir yapıya sürüklenmesini ortaya çıkarmaktadır. Burada ilginç olan ve hatta ilginç olduğu kadar ironik olan faiz dışı bütçe fazlası vermenin ekonomik başarı için en önemli kıstas olarak değerlendirilip, bunun topluma sunulması, daha da ötesi toplumun bu gelişmeyi sorgulamak, bu gelişmeye karşı refleks üretmek yerine çoğunlukla bunu destekler nitelikte tavrı almasıdır. Bütçenin varolan siyaset düzlemiyle özdeşleştirilmesi, bütçe kaynaklarının kullanımına ilişkin toplumsal güveni zedelemiş, toplumsal taleplerin karşılanmasında da piyasa örgütlenmesi toplum nazarında önem kazanmıştır. Piyasanın eşitsiz ve dışlayıcı yapısı toplumsal gereksinimlerin karşılanmasına olanak sağlamadığı gibi, bu türden bir gelişme uzun vadede toplumsal alanı giderek daha fazla yoksullaştırıcı bir işlev sergileyecektir...

C. Sosyal Harcamaların Gelişimi

Toplumsal alanın yoksullaşması daha önce de belirtildiği gibi sadece maddi olanaklarla ölçümlenecek bir olgu değildir. Toplumsal gereksinimlerin piyasa dışı bir alanda

Vergi yükünün düşük bir düzeyde seyretmesi yeterli kamu harcamaları yapabilme yeteneğinin gelişimine de engel oluşturmıştır.

giderilmeye çalışılması, toplumsal gereksinimlerin eşit haklar çerçevesinde ele alınmasına olanak sağlayan bir gelişmedir. Bu gelişme özgür/eşit bir toplum oluşumunun ve buna bağlı olarak gerçek anlamda bir demokratik yapılanmanın oluşmasının da önemli bir koşuludur. Eşit hak talebinin ortaya çıkması toplumsal unsurların siyaset düzleminde varolabilmeleri ile mümkün olabilecek bir toplum senaryosuna bağlı olarak gelişir. Piyasanın toplumsal alan aleyhine giderek genişlemesi eşitlik kavramının toplumsal yaşamdan dışlanması da beraberinde getirmekte, piyasa egemen yapılar eşitsiz ve dışlayıcı bir yapıyı topluma rağmen dayatmaktadır. Ekonomik indirgemecilik piyasa dışı hiçbir ilişkiyi anlamlı

kenlerde yarı yarıya bir gerileme gözlenmektedir. Tüm sosyal harcamaların konsolide bütçe içinde aldığı pay % 22 düzeyinden % 13'e gerilemiştir. 1990 yılındaki artış dışında eğilimin azalan yönde bir trend sergilemesi yukarıda dile getirilen savlarla tutarlı bir tablo oluşturmaktadır. Konsolide bütçe harcamalarının hızlı gelişimine karşılık sosyal nitelikteki harcamaların payının düşmesi bize bütçe kompozisyonunun birikim rejimine bağlı dönüşümünü belirgin bir biçimde göstermektedir. Eğitime, sağlığa, sosyal güvenliğe bütçe içinde daha az pay ayrılırken, kamusal kaynaklar mali sermaye birikim rejiminin gereksinimlerine göre bu alanlardan finansal piyasalar aracılığıyla kar alanlarına kaydırılmaktadır. Birincil işlev olarak bu gelişme

Tablo: 2

Yıllar	Tüm Sos.Har./ KBH	Eğitim/ KBH	Üni./ KBH	Sağlık/ KBH	Sos.Güv./ KBH
1975	% 22,29	% 14,82	% 3,19	% 3,77	% 0,12
1980	% 17,83	% 10,78	% 2,78	% 3,58	% 0,15
1985	% 13,57	% 7,97	% 2,58	% 2,48	% 0,11
1990	% 25,25	% 14,97	% 4,18	% 5,04	% 0,13
1995	% 13,98	% 7,92	% 2,59	% 2,93	% 0,11
2000	% 12,32	% 7,22	% 2,23	% 2,38	% 0,06
2002	% 13,40	% 7,69	% 1,58	% 2,40	% 0,03

T.C. Maliye Bakanlığı, 1995, Bütçe Gider ve gelir Gerçekleşmeleri, 1995/5, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı, 2000, Bütçe Gerekçesi, Ankara ve T.C. Maliye Bakanlığı, 2002, Bütçe Gerekçesi, Ankara kaynaklarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

bulmamakta, verimsizlik ve israf ile suçlanmaktadır. Küreselleşmenin yaygın bir biçim aldığı günümüzde tüm toplumsal unsurlar piyasa değişkeni gibi değerlendirilmekte ve sadece karlılık kriteri esas alınarak karar alma mekanizmaları geliştirilmektedir. Karlılık kriterlerinin geçerli olabileceği alanlardan piyasa dışı yapılar çekilirken, bu alanlar hızlı bir şekilde piyasalaştırılmakta, ticarileştirilmektedir. Toplumsal yaşamın gerilediği en belirgin alanların başında da bu anlamıyla sosyal nitelikli bütçe harcamalarının yöneldiği alanlar gelmektedir. Bu alanlar, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik başta olmak üzere toplumun geniş kesimlerini piyasa dışı bir ilişki kümesi altında etkileyen ve artık evrensel anlamıyla da sadece sosyal harcamalar olarak nitelendirilemeyecek, insan hakkı sayılabilecek alanlardır.

1975 yılına göre neredeyse tüm değiş-

berinde bu alanlarda ortaya çıkan boşluğun piyasa dinamiklerine terk edilmesine neden olmakta, kar alanları genişletilerek bu alanlarda ticarileşme ön plana çıkarılmaktadır. Bu alanlardaki piyasalaşma sürecinin ortaya koyduğu dışlama faktörü bütçe çerçevesinde bu harcamalardan yararlanma hakkına sahip olanların hakkını ortadan kaldırmakta ve buna bağlı olarak da daha fazla eşitsizlik üretmektedir.

Özellikle üniversiteler konusu yukarıda dile getirilen piyasalaşma süreci için açıklayıcı bir örnek oluşturmaktadır. Üniversitelerin bütçeden aldığı pay dönem içinde % 3,19'dan % 1,58'e gerilemiştir. Bu değişim üniversite sayısının hızlı artışına rağmen gerçekleşmiştir. Bu gelişme çağdaş üniversiter anlayışın, özgür bilimin, özerk idari yapılanmanın tükenişini sağlamakta, alternatif olarak piyasa dinamikleri üniversite içinde yaygın bir çekim alanı oluşturmaktadır. Özel vakıf yüksek okullarının

Toplumsal yaşamın gerilediği en belirgin alanların başında bu anlamıyla sosyal nitelikli bütçe harcamalarının yöneldiği alanlar gelmektedir.

üniversite gibi algılanması ve kamu üniversitelerine örnek gösterilmesi hem toplum için hem de üniversite için bir yoksullaşma sürecidir ve bu süreç olanca hızıyla devam etmektedir. Üniversitelerin içinde bulunduğu kaynak sorununa çözüm olarak kamu kaynakları yerine piyasalaşan üniversiteler çözümü giderek daha fazla dile getirilmekte, bu çözüm üniversite bileşenlerinin büyük bir kısmı tarafından da desteklenmektedir. Böyle bir sürecin bizzat üniversite bileşenleri için de dışlayıcı bir gelişme oluşturacağı idrakinin var olmaması bugün için cazip bir çözüm olarak ticarileşmenin görülmesine olanak yaratmaktadır. Harçların yükseltilmesi, paralı kontenjanların yaygınlaştırılması, üniversitenin ürün ve hizmet üreten birimlere dönüştürülmesi, teknoloji merkezlerinin geliştirilmesi türünden yaklaşımlar basit işletme mantığına hapsedilmiş bir üniversite anlayışını önümüze koymaktadır. Bu süreç dışlanan üniversite bileşenlerinin maddi yoksullaşmasının ötesinde, toplumun üniversiteyle olan ilişkisini de ortadan kaldırmakta, toplumsal açıdan bilimsel gelişmelerden yoksunluğa yol

açmaktadır.

Üniversitelerde gözlenen gelişmenin yanı sıra aynı türden gelişmeler kendi alanlarına özgü araçlarla tüm sosyal nitelikteki kamusal yapılarda da görülmektedir. Sosyal güvenliğe yönelik yeni yaptırımlardan, ilk ve ortaöğretime yönelik uygulamalara kadar tüm alanlarda piyasalaşma öykünmesi ve ticari faaliyete indirgenmeye çalışılan dönüşüm çabaları bugün geline yoksullaşma boyutunu maddi eksenden çok daha öteye taşımakta, piyasalaşma dışlama ilişkisi kapsamında toplumun geniş kesimlerinin bu haklardan yoksun bırakılmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak, sermaye birikim rejimi dinamiklerine göre belirlenen piyasa kurgusunun toplumsal alanda hakimiyeti genişleyerek devam ettiği sürece geniş anlamıyla yoksullaşma kaçınılmaz bir süreç olarak kendini her geçen gün daha fazla hissettirecektir. 2002 yılı bütçesi uzun bir süredir izlenen ekonomi politikalarının bir çıktısı olmasının ötesinde, geleceğe dönük toplum bütçe ilişkisi gelişimini olumsuzlayan bir gelişmenin de habercisidir...

Üniversitelerin içinde bulunduğu kaynak sorununa çözüm olarak kamu kaynakları yerine piyasalaşan üniversiteler çözümü giderek daha fazla dile getirilmekte.

İktisat Dergisi Yayın Programı

Türkiye ve dünyada yaşanan son gelişmeler, bizi yayın programımızda bir takım değişiklikler yapmaya yöneltmiştir. 2001-2002 yılları için öngörülen İktisat Dergisi yayın programı aşağıdaki gibidir. Dergimize "yazı" ile katkı vermek isteyenlerin bilgisine sunarız.

AY	KONU
2001	
Aralık	Bütçe
2002	
Ocak-Şubat	Yol Ayrımında Dünya, Yol Ayrımında Türkiye
Mart	Türkiye'de Bilimsel Üretim Yoksulluğu
Nisan	Yeni Ekonomik Yapılanmada Türkiye'de ve Dünyada Emegin Konumu
Mayıs	Yolsuzluk Ekonomisi
Haziran-Tem.	Yabancı Sermaye Yatırımları ve Transnasyonal Şirketler
Ağustos	Türkiye, Yeni Ekonomiye Uyum Sağlayabilecek mi?

Dergimize yazı vermek isteyenlerin dikkatine; yazılar iki nüsha halinde ve makalenin kayıtlı olduğu diskette birlikte kabul edilmektedir.

türkiye'de vergi sistemi

İktisat Dergisi'nin "Krizin Gölgesinde Türkiye Bütçesi" konulu sayısı için Gelirler Genel Müdürü M. Akif Hamzaçebi ile söyleştik.

İktisat Dergisi - Türkiye'nin konsolide bütçesi, özellikle 2000 yılından bu yana IMF ile imzalanan stand-by anlaşmalarına paralel olarak hazırlanıyor. Bu durum, hazırlanan bütçede TBMM'nin ve Hükümetin etkisinden çok IMF'nin büyük etkisi olduğu yönünde bir dizi eleştiriyi de beraberinde getiriyor. Bu tartışmayı nasıl değerlendiriyorsunuz?

M. Akif Hamzaçebi - Gerek Kasım 2000 gerek Şubat 2001 krizleri sonrası ortaya çıkan ekonomik tabloda, iç borçların döndürülebilirliği (roll over) sorunu oldukça önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmıştır. Bu sorunun çözümü açısından alınacak önlemler arasında, hiç kuşkusuz uluslararası kuruluşlar-dan destek sağlanması en önemli politika değişkenlerindedir. Durum böyle olunca IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarının önemi daha da artmaktadır. Bütçe uygulamalarının uygulanan ekonomik politikalar açısından taşıdığı önem ve hatta ekonomik programların hayata geçirilmesine ilişkin en önemli araçlardan birisi olduğu gerçeği dikkate alındığında stand-by anlaşmalarına yansıyan ilkelerle, bütçe uygulamaları arasında paralellik olması kaçınılmazdır. Diğer bir deyişle, stand-by anlaşmalarının, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir uluslararası kuruluşla ekonomik alanda yaptığı işbirliğinin sonucu olduğu düşünüldüğünde, hükümetlerin belirlediği ve söz konusu anlaşmalara yansıyan ekonomik yaklaşımın, kamu maliyesi alanındaki en önemli belge olan Bütçe Kanunlarına yansımaları doğal bir sonuçtur. Sonuç olarak, bu konudaki eleştirilere ilişkin yapılacak en makul değerlendirme, konuya hangi açıdan bakıldığıyla yakından bağlantılıdır. Stand-by anlaşmalarıyla IMF ile yapılan işbirliği, yukarıda belirtilen çerçevede değerlendirildiğinde, ortada herhangi bir mesele kalmayacaktır.

İktisat Dergisi - İzlenen sıkı maliye politikası, faiz dışı bütçe harcamalarının büyük oranda azaltılmasını gündeme getirdi. Bunu 2002 yılı bütçesinde de görüyoruz. Bu uygulamanın özellikle toplumun geniş kesimleri üzerinde yaratabileceği kamu hizmetlerinin aksaması, işsizlik, istihdam, gelir kaybı ve benzeri etkilerini gidermek için ne tür araçlar düşünüldü?

M. Akif Hamzaçebi - Sıkı maliye politikası veya belirli bir seviyede birincil fazla verilmesi



M. Akif Hamzaçebi*

hedefi uygulanmakta olan ekonomik programın en önemli unsurlarındandır. Öte yandan bu hedefin, toplumun geniş kesimleri üzerinde önemli yansımaları olacağı açıktır. Olası olumsuz etkilerin giderilmesi açısından ise, çiftçilere doğrudan gelir desteğinden, reel sektör sorunlarının giderilmesine kadar oldukça geniş bir yelpazede çeşitli önlemler alınmaktadır.

İktisat Dergisi - Son yıllarda olduğu gibi 2002 yılı bütçesinde de yatırım harcamaları düşük seviyede. Bu durum Türkiye'nin orta ve uzun vadedeki ekonomik gelişimi ve üretim hacmi üzerinde olumsuz bir baskı yaratmıyor mu?

M. Akif Hamzaçebi - Yatırım harcamalarına ilişkin olarak, harcama seviyesindeki değişiklikler kadar, harcamaların niteliği de önem taşımaktadır. Bir diğer deyişle, yatırımların parasal tutar olarak veya herhangi bir makro büyüklüğe oranla azalması, kendiliğinden olumsuz bir durumu ifade etmeyebilmektedir. Bu çerçevede, gerek daha önceki yıllarda gerekse 2002 yılı Bütçesinde bu husus dikkate alınarak, ekonominin orta ve uzun vadede gelişimi ve üretim hacmi üzerinde önemli yatırım harcamalarının seçilmesine ve söz konusu yatırımlara öncelik verilmesine özel önem verilmiştir.

İktisat Dergisi - Adil maliye politikası vergi yönlü müdür? Bu tür bir maliye politikasında harcama ayağının işlevi ne olmalıdır? Vergi ile harcama arasında nasıl bir denge kurulmalıdır?

M. Akif Hamzaçebi - Kuşkusuz vergi, maliye politikasının en önemli araçlarındandır ve belki de en önemlisidir. İyi bir maliye politikası vergi ve harcama politikalarını aynı doğrultuda koordine etmelidir. Her iki politika, birbirlerini destekler mahiyette uygulanmadığı zaman, kamu maliyesinden beklenen

İyi bir maliye politikası vergi ve harcama politikalarını aynı doğrultuda koordine etmelidir.

*Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müd.

başarısının sağlanması mümkün değildir. Esasen, ekonomik davranışlar üzerindeki etkileri ve işleyiş mekanizmaları kuşkusuz farklı olsa da daha teknik bir yaklaşımla her iki politikanın nihai tahlilde benzer sonuçlar verdiği görülecektir. Son yıllarda giderek popüler hale gelen "vergi harcamaları" kavramı, vergi ve harcama politikaları arasındaki ilişkiyi çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. "Özel muafiyetler, indirimler, düşük vergi oranları, iadeler, mahsuplar ve vergi ertelemeleri nedeniyle uğranılan ve toplanılan vergi tutarını azaltan gelir kayıpları" şeklinde tanımlanabilen vergi harcamaları kavramı, vergi ve harcama politikaları arasındaki sıkı ilişkiyi yansıtan en önemli kavramlardandır.

İktisat Dergisi - Türkiye'de, son yıllarda en çok eleştiri konusu olan konulardan biri de, vergi oranlarının sabit gelirlerin üzerindeki ağırlığı ve verginin çok çeşitli olmasıdır. Ancak diğer taraftan vergi mükellefi sayısının düşüklüğü de bir başka tartışma konusudur. Bu iki konunun çözümü için ne tür çalışmalar yürütülüyor? Bunlar hangi aşamada?

M. Akif Hamzaçebi - Türkiye'de vergi yükünün ağır olduğu ve belirli bir kesim üzerine yığıldığı şeklindeki eleştiriler sıklıkla yapılmaktadır. Bu ve benzeri eleştiriler, mükellef sayısının azlığı ve kayıt dışı ekonominin göreceli büyüklüğünü de destekleyici unsurlar olarak kullanılmaktadırlar. Evet, gerçekten de Türkiye'de vergi yükünün, diğer gelişmiş ülkelerle (özellikle OECD ülkeleriyle) kıyaslandığında yüksek olduğu görülmektedir. Hatta OECD üyesi ülkeler arasında son 10 yıl içerisinde düzenli olarak vergi yükü yükselen tek ülke Türkiye'dir. Bunun temel nedenlerinin neler olduğu, hadisenin GSMH tarafında yaşananlar ve kamu finansman ihtiyacının şiddeti gibi unsurlar bir yana, vergi yükünün göreceli olarak dar bir tabanın üzerine yığıldığı şeklindeki eleştiri haklılık payı taşımaktadır. Yukarıda da belirttiğim gibi bu durum, kayıt dışı ekonomi ve büyüklüğüne ilişkin tartışmadan bağımsız değildir. Bu noktada temel çözüm ise, gelir idaresinin ekonomiyi kavrama ve izleme yeteneğinin ya da bu konudaki teknik altyapı ve yönetim kapasitesinin geliştirilmesidir. Genel Müdürlüğümüz her iki konuda da önemli adımlar atmış durumdadır. Teknik altyapıya ilişkin kapasitenin geliştirilmesi açısından vergi kimlik numarasının yaygınlaştırılması ve VEDOP2 (vergi dairesi tam otomasyon projesi-2) projesi ilk aklı gelen uygulamalarımızdır. Vergi kimlik numarasının yaygınlaşmasıyla (ki Nisan 2002 itibarıyla 24.2 milyona ulaşmıştır) gelir idaresinin ekonomiyi izleme yeteneği daha etkin hale gelecektir. VEDOP2 Projesinin hayata geçmesi ile ise toplanan bilgilerin gerek vergi politikalarının gerekse vergi denetim stratejilerinin belirlenmesi sırasında daha etkin

olarak kullanılması sağlanacaktır. Yönetim kapasitesinin artırılması açısından ise vergi stratejisinde de ifadesini bulan gelir idaresinin fonksiyonel tarzda yeniden organizasyonu söz konusu olacaktır.

Bu genel değerlendirmeler sonrası, ücretliler ya da sabit gelirliiler üzerindeki vergi yüküne ilişkin olarak bazı noktaların daha detaylı olarak ele alınmasında fayda var diye düşünüyorum. Ücretliler üzerindeki vergi yüküne ilişkin değerlendirmeler orta vadeli bir perspektiften bakıldığında, bu konudaki yaygın söylemle pek de örtüşmemektedir. Şöyle ki, ücretlilerin ödediği gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1992 yılından bu yana genel bir düşüş eğilimi göstermektedir. 1992 yılında ücretlilerin ödediği verginin toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 22.4 iken, izleyen yıllarda bu oran hızla düşmüş ve 1998 yılında yüzde 14.4, 1999 yılında yüzde 14, 2000 yılında yüzde 11.5 ve nihayet 2001 yılında yüzde 11.1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Aynı trend, ücretlilerin ödediği verginin, gelir vergisi ve GSMH içerisindeki payları açısından da geçerlidir.

İktisat Dergisi - Kamu mali yönetiminin etkinliğini artırıcı çalışmalarınız nelerdir?

M. Akif Hamzaçebi - Kamu mali yönetiminin etkinliği bağlamında, vergi sistemi ve gelir idaresinde etkinliği artırıcı çalışmaları-mıza değinmek istiyorum. İyi işleyen bir vergi sistemiyle; optimal düzeyde vergi gelirini adil, etkin, verimli ve ekonomiyi olumsuz etkilemeyecek bir yapıda en az maliyetle toplayan, ekonomik ve sosyal amaçları dikkate alan, üst düzeyde bir hizmet kalitesi sunan bir idareye sahip çağdaş bir vergi sistemi kastedilmektedir.

Diğer bir deyişle, iyi bir vergi sistemi temelde üç ana unsurdan oluşmaktadır. Bunlar;

- saydam bir vergi mevzuatı,
- öngörülebilir bir vergi yükü ve
- etkin bir vergi idaresidir.

Dolayısıyla söz konusu üç unsuru gerçekleştirmek için atılan her adım doğru yönde bir ilerlemedir.

Bu yılın başından itibaren, başta Dünya Bankası olmak üzere, uluslararası kuruluşlarla yaptığımız ortak bir çalışmayla 3 yıllık bir orta vadeli perspektifle, vergi sistemimizin aksayan yönlerinin ele alınmasına dönük bir "vergi stratejisi" hazırlanmıştır.

Temelde vergi sistemimizde aksayan yönlerin ele alındığı bu strateji, esasen az önce belirttiğim üç unsur açısından yapılabileceklerin de bir dökümünü vermektedir.

Bu kapsamda, vergi sistemimizde yapılması düşünülen değişikliklere ana hatlarıyla değinmek istiyorum.

Stratejiyle gerek dolaylı vergiler gerekse dolaysız vergiler açısından sistemin sadeleş-

**OECD üyesi
ülkeler
arasında son
10 yıl
içerisinde
düzenli
olarak vergi
yükü
yükselen tek
ülke
Türkiye'dir.**

tilmesi ve basitleştirilmesi söz konusudur. Bu durum saydam, açık ve tutarlı bir vergi mevzuatı için önemli bir katkı sağlayacaktır.

Temettü vergilemesi ve kurum vergilemesine ilişkin sistem önemli ölçüde değiştirilecek, mevcut durumdaki vergi alacağı mekanizmasıyla işleyen entegrasyon modelinden kaynaklanan sorunlar giderilecektir.

Başta FIAS çalışması olmak üzere yatırımların önündeki engellerin kaldırılmasına ilişkin hemen hemen tüm çalışmalarda eleştiri konusu yapılan, yatırım indirimi ve serbest bölge uygulamaları hakkında daha etkin ve adil bir yatırım ortamı yaratılmasını sağlamaya dönük ciddi değişiklikler yapılacaktır.

Aynı şekilde yatırım ortamının iyileştirilmesi kapsamında, vergilemenin tarafsızlığı bağlamında, vergileme kaynaklı olası çarpıklıkları engelleme amacıyla, mali enstrümanlar üzerindeki efektif vergi yükünün uyumlaştırılması sağlanacaktır. Tüm bunlar açık, adil ve tutarlı bir vergi sistemi sağlamaya dolayısıyla yatırım ortamının iyileştirilmesine dönük çalışmalardır.

Vergi stratejisinde bunlarla da yetinil-meyerek, vergi sistemimizin uluslararası vergileme ilke ve yaklaşımlarıyla ve bu anlamda uluslararası muhasebe standart ve uygulamalarıyla uyumlaştırılmasına dönük değişikliklere de yer verilmiştir. Bu kapsamda, özellikle transfer fiyatlaması uygulamaları ve finansal kiralama açısından uluslararası standart ve uygulamalar doğrultusunda gerekli değişiklikler yapılacağını belirtmekte fayda görüyorum. Ülkemizde uzun süredir yaşanan yüksek enflasyon ortamı nedeniyle kritik önem taşıyan ve yatırımcılar açısından özel önem verilen enflasyon muhasebesine ilişkin çalışmalar en önemli önceliklerimiz arasında yer almaktadır.

Bu bağlamda, vergi politikası alanında yapılacak olan düzenlemeler, vergi sistemimizi uluslararası vergileme esaslarına yaklaştırırken, öngörülebilir vergi yükü ilkesine de hizmet edecektir.

Söz konusu strateji çerçevesinde vergi idaresinin işleyişinde yapılacak olan iyileştirmelerle, vergi idaresinin yönetim kapasitesinde ve işleyişinde yaratılacak etkinlik artışının, daha iyi bir yönetim olanağı sağlayacağı açıktır.

Vergi kanun ve düzenlemelerinin başarılı olmasında kuşkusuz en önemli unsur uygulamayı yapacak olan vergi idaresinin güç ve kapasitesidir. Vergi idaresi özellikle son on beş yılda önemli başarılar elde etmesine rağmen, gittikçe gelişip karmaşılaşan, ekonomi ve uluslararası boyutu genişleyen vergi sistemi içinde yönetim kapasitesi, insan kaynağı ve

uygulama gücü açısından yeniden değerlendirilme ihtiyacı içindedir.

Bu çerçevede; gelir idaresinin güçlendirilmesi kapsamında önümüzdeki dönemde yapılacakların ana hatları ise şu şekilde özetlenebilir;

- Gelirler Genel Müdürlüğü ilke olarak fonksiyonel yapıya uygun şekilde yeniden örgütlendirilecektir.
- Fonksiyonel alanlara göre yeterli tip ve sayıda uzmanlık kadroları oluşturulacaktır.
- Bu örgütlenme modeline paralel olarak vergi idaresi personelinin özlük ve mali haklarının iyileştirilmesi sağlanacaktır.
- Vergi politikası bölümü, fonksiyonel örgütlenme çerçevesinde yeniden yapılan-dırılarak geliştirilecektir.
- Etkin ve kurumsallaşmış bir denetim için gerekli alt yapı kurulacak; mükellef gruplarına göre veri tabanı geliştirilerek bu gruplara dönük ayrı denetim stratejileri tespit edilecektir.
- Denetlenen mükellefler ve denetim sonuçları izlenerek denetim istatistik tabanı oluşturulacak ve denetim için ileriye dönük risk alanları belirlenmesinde kullanılacaktır.
- Vergi istihbarat merkezinde vergi kimlik numarası altında toplanan bilgilerin denetim için etkin bir şekilde kullanılmasına dönük olarak bilgileri sınıflandıran, riskli mükellef ve alanları denetim için seçen ve ön bilgisayar denetiminden geçiren programlar yapılacaktır.
- Ekonominin önemli bir kesimini kapsayan kamu kesimi harcamalarını vergi kimlik numarası altında izlenmek suretiyle oluşturulacak bu veri tabanı denetimin etkinliğini artıracaktır.
- Diğer taraftan, vergi kimlik numarası uygulaması yaygınlaştırılarak denetim birimlerinin bu bilgileri etkin bir şekilde kullanması için gerekli teknik alt yapı oluşturulacaktır.
- Vergi idaresinin bütün birimlerinin tam otomasyona geçirilmesi sağlanacaktır. Bu kapsamda "Vedop-2" hayata geçirilerek vergi dairelerinin çoğu otomasyonlu hale getirilecek, veri ambarı kurulacak ve vergi istihbarat merkezi güçlendirilecektir.
- Elektronik muhasebe sistemine geçilecektir.
- Beyannamelerin kademeli olarak internet-intranet yoluyla toplanmasına başlanacaktır.
- Mükellef hizmetlerine ilişkin strateji geliştirilecek, mükellef idare ilişkilerini daha sağlıklı hale getirecek bir plan hazırlanarak hizmetlerin geliştirilmesi sağlanacaktır.

Uzun süredir yaşanan yüksek enflasyon ortamı nedeniyle kritik önem taşıyan enflasyon muhasebesine ilişkin çalışmalar önceliklerimiz arasındadır.

2002 bütçe programı ve niyet mektupları: ortada bir istikrar programı var mı?

Giriş: 2002'nin Ekonomik Rehberi Hangisi?

2002 yılı için açıklanan hedefler giderek çeşitleniyor. 2000 yılında uygulanan ve Şubat 2001'de çöken istikrar programının 2002 öngörülerini bir tarafa bıraksak bile, elimizde şu belgelerde açıklanmış ve birbirleriyle her zaman uyumlu ve tutarlı olmayan bir makro ekonomik hedefler bütünü bulunuyor:

Mayıs 2001: 3 yıllık Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (ve buna ilişkin Niyet Mektubu);

Ekim 2001: DPT, 2002 Yılı Programı;

Ekim 2001: Maliye Bakanlığı, 2002 Yılı Bütçesi (Aralık 2001'de önemsiz değişikliklerle TBMM'de kabul edildi);

Kasım 2001: 20 Kasım'da IMF'ye verilen Niyet Mektubu.

Bu arada, 2004 yılı sonuna kadar sürecek yeni bir stand-by anlaşmasının hazırlıkları yapılmış bulunuyor; buna ilişkin yeni Niyet Mektubu da yazılmış olmakla birlikte, en azından 4 Şubat 2002 tarihli IMF İcra Kurulu toplantısına kadar ambargolu tutuluyor.

Bu belgeler arasında bazı dikkati çeker uyumsuzluklar olmakla birlikte, bir yıl önceki duruma kıyasla bazı farklılıklar da bulunuyor. Ekim 2000'de, 2001 yılı bütçe ve programı hazırlandıktan sonra 22 Kasım 2000 krizi patlak vermiş ve tüm bütçe ve program hedefleri altüst olmuştu. Bütçe büyüklükleri tüm inandırıcılığını yitirmesine rağmen Aralık 2001'de 2001 yılı bütçesi TBMM'de temel bir değişikliğe uğratılmadan kabul edilmişti. Bunun üstüne gelen Şubat krizi bütçe ve programın ve IMF ile sürdürülen istikrar programının sonunu getirmişti. 48 katrilyonluk başlangıç bütçesi üzerine Temmuz'da 31 katrilyonluk bir ek bütçe çıkarılarak tarihi bir sapma gerçekleştirilmişti.

Bu yıl bütçe ve program ile 20 Kasım 2001'de IMF'ye verilen yeni Niyet Mektubu arasında daha büyük bir uyum olduğu görülüyor. Ancak bu görünürdeki uyum, 2001 yılı Mayıs ayında IMF ile imzalanan ve "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" (GEGP) adı verilen 3 yıllık orta vadeli istikrar programından önemli sapmalar olduğu gerçeğini değiştirmiyor. Bir başka anlatımla, yeni bir mali kriz yaşanmasına gerek dahi olmaksızın,

GEGP, ilan edilışinden 5 ay sonra Ekim 2001'de hiçbir geçerliliğe sahip görünmüyor. Türkiye'nin şu an bir istikrar programının rehberliğinden yoksun olduğu kadar aşikâr ki, yeni bir stand-by için müzakereler başlatılmış bulunuyor. 20 Kasım 2001 tarihli Niyet Mektubunda belirtilen "ciddi belirsizlik" koşullarında yeni bir istikrar programının dahi ne işe yarayacağı ise bilinmiyor; en azından bugünkü belirsizlik koşullarında 2000 yılında uygulanan türden kesin çerçeveli bir istikrar programı oluşturma olanağı son derece kısıtlı bulunuyor.

Şimdi, 2002'ye yönelik ekonomik uzantılara da yer vermekle birlikte, öncelikle 2001 yılı gelişmelerine bir göz atalım ve Kasım 2000 sonrasındaki sürecin bir muhasebesini çıkaralım.

A. Krizin Yıldönümünün Değerlendirilmesi: 2001'de Neler Oldu?

1. Yapısal Uyarlamada Son Bir Yılın Ezici Ağırlığı

Türkiye 1998 ortasında IMF ile imzaladığı "Yakın İzleme Anlaşması" sonrasında, yani tam 3.5 yıldır, "enflasyonla mücadele programı" görüntüsü altında, kapsamlı yapısal düzenlemelere zorlanmaktadır. "Acı ama zorunlu ilaç" gerekçesiyle yutulan "yapısal ilaçlar" henüz tüm sonuçlarını vermemiştir. Bu "yapısalaların" önemli bir bölümü ise uygulanan istikrar programının başarısı açısından hiçbir etkiye sahip değildir; özellikle de bunların yaşanan ekonomik krizlerin aşılmasıyla bir ilgisi bulunmamaktadır; ancak Türkiye'nin geleceği açısından önemli olumsuzluklar içermektedir. Değerli çalışma arkadaşımız Ali Rıza Aydın'ın katkılarıyla hazırlanan yapısal düzenlemeler listesinin son iki yılı şöyle gruplandırılabilir:

a) Uluslararası tahkimi de içeren 4.8.1999 tarihli Anayasa değişikliklerinden başlatır ve 8.9.1999 tarihli SSK yasasını da değiştiren İşsizlik Sigortası Kanunu ile sürdürürsek, Ocak 2002 sonuna kadar son 2.5 yılda yürürlüğe giren "yapısal uyum düzenlemeleri" sayısı 1 Anayasa, 60 Kanun ve 1 Meclis İç tüzüğü değişiklik kararı olmaktadır. (Son Anayasa değişikliği, yapısal uyumdan ziyade katılım ortaklığı belgesine uyum özelliği taşıdığı için listeye eklenmemiştir).

b) Yapılan yapısal düzenlemelerin çok büyük

Oğuz Oyan *

"Acı ama zorunlu ilaç" gerekçesiyle yutulan "yapısal ilaçlar" henüz tüm sonuçlarını vermemiştir.

*Prof. Dr.
Ankara Üni.
SBF

bölümü Kasım 2000-Temmuz 2001 döneminde gerçekleştirilmiştir. 9 aylık bu kısa dönemde, "yapısal uyum" ile ilgili tam 40 yasa ve 1 Meclis İçtüzüğü çıkarılmıştır.

c) Düzenlemelerin Şubat 2001 sonrasında daha da yoğunlaştırıldığı görülmektedir. Şubat 2001'de istikrar programı çıktığı sırada, yapısal düzenlemelerin ara verilmeksizin sürdürülmesi yönündeki telkinler, istikrar programının değil, yapısal uyarılama programının öncelikli olduğunu bir kez daha kanıtlamıştır. Şubat-Temmuz 2001 tarihleri arasındaki 6 aylık dönem dikkate alınırsa, bu dönemde 34 Kanun ve 1 Meclis İçtüzüğü değişiklik kararı söz konusu olmaktadır.

d) 15 Mayıs 2001 tarihinde açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP), kısmen farklı istikrar politikası araçları gündeme getiriyor olsa da, yapısal uyarılama düzenlemelerinde önceki programdakinden hiçbir farklı araç veya anlayışa yer vermemektedir. Sadece, Mayıs 2001 Niyet Mektubuyla KİT'lerle ilgili özelleştirme süreçlerinde daha fazla ayrıntıya inilmiştir. Esasen "yapıların" en yoğun dönemi, Mayıs-Temmuz 2001'i kapsayan GEGP'nin ilk 3 aylık döneminde yaşanmıştır. Bu süreçte 25 yapısal uyum yasası çıkarılmıştır. Bunların arasında, 40 Kanun ve 2 KHK'de düzenleme yapacak kadar geniş bir alanı etkilediği için bir isim dahi verilemeyen 03.07.2001 tarih ve 4684 sayılı "Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" da bulunmaktadır.

e) Sonuç olarak, iki buçuk yıllık süreçte 62 düzenleme yapılmışken, Mayıs-Temmuz 2001 döneminde, TBMM ve kamuoyunun layıkiyle izlemesi dahi mümkün olmayan bir hızla, 25 düzenleme yapılmıştır. Aylık yasal uyarılama ortalaması, Mayıs-Temmuz dönemi için 8'i aşmaktadır.

f) 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun çıkarılmasını takiben, 2002 başından itibaren süreç yeniden hızlandırılmaya başlamıştır. "Önden yüklemeli program" olarak tanımlanan, yani dış kaynak yüklemesi programının uygulama sürecinin arkasından değil önünden giden yeni stand-by öncesinde, IMF ve DB kanadından dayatmalar yeniden hız kazanmıştır. Bu kapsamda, Tütün Kanunu TBMM'den Cumhurbaşkanından geri döndüğü biçimiyle geçirilip 3 Ocak 2002'de yasalaştırılmış (Resmî Gazete'de yayınlanma tarihi: 09.01.2002); mali sisteme 5 milyar dolarlık yeni kaynak aktarımıyla ilgili 4739 sayılı "Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 25 Ocak 2002'de 3 maddesi itibarıyla Cumhurbaşkanından geri

döndürülmesine karşın, 4 Şubat'taki IMF İcra Kurulu toplantısına yetiştirilmek üzere inanılmaz bir gayretle ve Cumhurbaşkanının Anayasaya aykırılık uyarıları asla dikkate alınmadan TBMM'de tekrar onaylanarak 30 Ocak 2002'de yasalaştırılmıştır. (Mükerrer Resmî Gazete'de yayın tarihi 31.01.2002). Sırada bekleyen İhale Kanunu ile Endüstri Bölgeleri Kanunu tasarıları ulus-aşırı tekellerin istemlerine yanıt verecek şekilde düzenlenmekte; Özelleştirme Kanunu yeterince esnek bulunmadığı ve özelleştirme gelirlerinin bütçe açıklarının (yani borçlanmanın) finansmanında kullanımında tahditler olduğu için bunları aşan bir değişiklik tasarısı hazırlanmakta; Borçlanma Kanunu tasarısıyla IMF'nin Türkiye ofisi gibi çalıştırılmak istenen Hazine'ye yeni yetkiler verilmektedir. Bu düzenlemelerden sonra, uygulama yönetmelikleri ve üst kurulların oluşumuna ve çalışmasına daha büyük öncelik verilmesi beklenebilir; çünkü temel talepler esas itibarıyla karşılanmış durumdadır.

2. Yapısal uyarılama programının tarım ayağına biraz daha yakından bakılırsa, fiyat, kredi, prim ve girdi desteklerinin tümüyle ortadan kaldırıldığı, tüm bunların yerine üreticiye "doğrudan gelir desteği" (DGD) adıyla ne olduğu belirsiz ve en çok 5 yıl süreyle yürürlükte kalacak bir uygulamanın başlatıldığı görülmektedir. Genelleştirilmiş bir uygulamaya geçiş bakımından hazır olunmadığı konusunda uyarıcı dersler veren 2000 yılı pilot uygulaması sonuçlarına rağmen, tam bir Türk cesaretiyle 2001 yılında alelacele genelleştirilen DGD'ne, başvuru süresi bitimine kadar kaydolan üretici sayısı 2 milyon 300 bin düzeyinde kalmıştır. DİE verilerine göre 4 milyon 200 bin olması beklenen köylü ailelerinin üçte ikisinin DGD almak için başvur(a)mamış olması, köylünün desteğe ihtiyacı bulunmadığını değil, altyapısı hazırlanmamış bu sisteme başvuru koşullarının (tapu veya kira sözleşmesi) önemli bir çiftçi kitlesince yerine getirilememiş olduğunu, bir diğer kesimin ise mevcut büyük altüst oluşu dahi şimdilik algılayamadığını hatta DGD'den haberdar olmadığını veya bir bölümünün devletin toprağını elinden almak için kendisini borçlandırmak istediği gibi yanlış enformasyona kapıldığını göstermektedir. Başvurmayanların esas olarak küçük köylüler katmanından oluşmuş bulunması, Hazine ve DB/IMF çevrelerinin "mevcut destekleme modeli büyük/zengin çiftçi lehine çalışıyor; DGD sistemiyle desteklemenin yönü yoksul çiftçiye çevrilecektir" iddiasını tamamen temelsiz kılmaktadır. Ek olarak, 2 milyon 300

**Güçlü
Ekonomiye
Geçiş
Programı,
kısmen farklı
istikrar
politikası
araçları
gündeme
getiriyor olsa
da, yapısal
uyarılama
düzenleme-
lerinde önceki
programdakin-
den hiçbir farklı
araç veya
anlayışa yer
vermemektedir.**

bin başvurunun, zengin çiftçinin mükerrer başvuruları nedeniyle aslında çok daha az sayıda çiftçi ailesini temsil ettiği de dikkate alınmalıdır. DGD'nin 200 dönümlük arazi büyüklüğüne kadar veriliyor olması nedeniyle, çok sayıda zengin çiftçi ya toprak mülkiyetini aile bireyleri arasında bölüştürerek başvurmuş, ya da daha yaygın olarak, yakın çevresi veya işçisi/ortakçısı ile kira sözleşmeleri yaparak tüm arazi genişliği için parasal destekten yararlanma imkanı elde etmiştir. Öte yandan, başvurular arasında, tıpkı Polatlı pilot uygulamasında görüldüğü gibi, çiftçilikle ilgisi olmayanların azımsanmayacak miktarda olduğu da anlaşılmaktadır. 2001 yılında başvurmayanların izleyen yıllarda başvuru hakları olup olmadığı belli olmadığı gibi, ilk taksidi 2001'de ödenmesi gereken uygulama 2001 yılı içinde başlatılamamıştır. İki taksit halinde verilecek dönüm başına 10 milyon TL'nin, 2002'de enflasyona endekslenmeyerek reel olarak geriletileceği izlenimi, 16 Kasım 2001'de Başbakanlıkça açıklanan "tasarruf önlemleri" paketinden anlaşılmaktadır.

3. Yapısal uyarılama düzenlemelerinin kısmen ortaya çıkan ve orta vadede çıkması beklenen sonuçları şöyle özetlenebilir:

- a) Tarımsal desteklemenin tasfiyesine koşut olarak tarımsal üretim ve istihdamın hızlı bir biçimde marjinalleştirilmesi; bunun, gıda güvenliği, ödemeler dengesi ve kırsal göç açısından yeni sorunlar yaratacak olması;
- b) Kısa dönemde kamu bankacılığının, uzun dönemde ulusal bankacılığın tasfiyesi ve Meksika'da olduğu gibi ulus-aşırı mali sistemin denetimi altına girmesi;
- c) İletişim ve enerji gibi stratejik sektörlerde ulusal politika geliştirme kurum ve araçlarının aşındırılması; tarım, sanayi ve hizmetler sektörlerinin hemen tüm kritik alanlarında, kamunun ekonomiyi yönlendirme ve regülasyon yetkisinin özel çıkarların da temsil edildiği ve DB/IMF'nin dolaysız müdahalelerine daha açık olarak düzenlenen kurullara aktarılması;
- d) Tahkim yasası, ihale yasa tasarısı, endüstri bölgeleri yasa tasarısı, Telekom yasası, şeker yasası, tütün yasası gibi düzenlemelerle ulus-aşırı tekellerin istemleri doğrultusunda iç ekonominin yapılandırılması;
- e) Sonuç olarak, Türkiye'nin gelişmiş ekonomilerle bağımlı bir eklemlenme modeli tamamlanmaktadır; bu modelde Türkiye'nin bağımsız sanayi, tarım, madencilik, enerji, telekomünikasyon politikaları geliştirmesi büyük ölçüde son bulmakta, uluslararası ekonomik entegrasyon ticaret-turizm eksenli bir yapıya oturtulmakta, ancak bu sektörlerde

dahi ulus aşırı şirketlerin pazar hakimiyetine uygun koşullar hazırlanmaktadır. Bu anlamda, istikrar programında hangi sonuç elde edilirse edilsin, IMF/DB'nin temsil ettiği gelişmiş ülkeler bloğunun çıkarları açısından başarı sağlanmaktadır.

2. Kamuyu Küçültmek İsterken Ekonomiyi Küçültmek

4. Yakın İzleme Anlaşması'nın yapıldığı 1998 yılı da dahil edildiğinde, Türkiye'nin son 4 yılının ekonomik büyüme ortalaması negatiftir. 1994 sonrasına bakıldığında, 8 yılın 4 yılı ekonomik daralma yılları olup, bunun 3 yılının dip noktası (yüksek oranlarda) negatiftir. IMF yönetimi altında ekonomi gerilemiş, büyüme perspektifini yitirmiştir. Kasım 2000 krizi sonrasındaki ekonomik küçülme ise, son yarım yüzyılın en kötü performansına işaret etmektedir. Bu koşullarda, 2002 için açıklanan yüzde 4'lük büyüme hedefini dahi kuşkuyla karşılanması gerektiği üzerine ileride değinilecektir.

5. Ekim 2001'de 2002'ye ilişkin olarak açıklanan ekonomik hedefler, Mayıs 2001'de açıklanan GEGP'nin hedeflerini 5 ay sonra geçersiz kılmıştır. Öte yandan, 2001 yılı fiyat enflasyonuna ilişkin dördüncü kez revize edilmiş hedefler dahi aşılmıştır. Bu durumda, 2001'de yüzde 88 olarak gerçekleşen TEFİ'yi 2002 yılında yüzde 31'e indirmek gibi inandırıcı olmayan bir hedefin tek amacı, emek ve tarım gelirleri üzerinde baskı oluşturmaktan ibaret olmaktadır. Bu, bildik bir senaryonun tekrarıdır başka bir anlama gelmemektedir. Nitekim, tütün fiyatları 2001 için enflasyon hedefine uygun olarak yüzde 25 olarak açıklandıktan sonra, 2002 için de yüzde 35 (TÜFE hedefi düzeyinde) açıklanmıştır. 2002 Yılı Programı (s.177-183), 2001 yılında ücretlerdeki erimeyi resmen doğrulamaktadır. Buna göre, reel net ele geçen ücret endeksi, 2000 yılına kıyasla ve TÜFE yıllık ortalama artış oranının yüzde 53.7 olacağı varsayımıyla, kamu işçisinde yüzde 11.1 azalmış, memurda yüzde 3.6 gerilemiş, asgari ücrette ise yüzde 13.5 erimiştir. Bu rakamların yıl sonu verileri tam olarak belli olduğunda daha çarpıcı bir gerilemeye işaret etmesi beklenebilir. Benzer varsayımlar altında, emekli aylıklarında da hem 2000 yılında hem de 2001 yılında önemli gerilemelerin ortaya çıktığı görülmektedir.

6. Kamu kesiminin yüksek bir faiz dışı fazla vermeye zorlanması, 2000 yılında olduğu gibi 2001 yılında da hükmünü sürdürmüş, 2002 yılı için de aynı senaryoya bağlı kalınmıştır. Sonuçta kamunun hizmet üretimi sürekli olarak aşındırılırken, kamunun faiz ödemelerindeki

Yakın İzleme Anlaşması'nın yapıldığı 1998 yılı da dahil edildiğinde, Türkiye'nin son 4 yılının ekonomik büyüme ortalaması negatiftir.

çarpıcı sıçrama nedeniyle, faiz dahil kamu harcamalarının görece öneminin artışına engel olunamamıştır. 2001 yılında bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının, tarihi bir rekor kıracağı belli olmuştur. Gerçekleşme tahminine göre, 2001 yılı sonunda bütçe harcamalarının GSMH'ya oranla büyüklüğü yüzde 42.2 olacaktır. Bu pay, 1998'de yüzde 29.2, 1999'da yüzde 35.9, 2000'de ise yüzde 37.3 düzeyinde bulunuyordu. Bununla birlikte, 1999 ve 2001 sıçramalarında GSMH'daki gerilemelerin etkisini dikkate almak gerekir. Şu tespitler yapılabilir:

- a) Daha ilginç olan sonuç, faiz harcamalarının GSMH içindeki payının 2000 yılında yüzde 16.2 iken, 2001'de yüzde 22 oranına ulaşarak kırdığı Cumhuriyet tarihi rekorudur. Gerçekten, yüzde 42.2'lik faiz dahil bütçe büyüklüğü AB ülkelerinin yüzde 47.5'lik ortalamasının hâlâ altında kalırken, yüzde 22'lik faiz/GSMH oranı, uluslararası ölçekte dahi iddialı bir derecedir!
- b) Yeni olan bir başka durum, ilk kez 2001 yılında kamu faiz harcamalarının, faiz dışı kamu harcamalarının görece önemini aşmış bulunmasıdır. 2001 yılı bütçesinde faiz dışı harcamalar yüzde 20.2 oranıyla faiz harcamalarının (yüzde 22) altında kalmıştır; bir

oranı, yüzde 20.2'lik boyutuyla tıpatıp 1977-80 dönemi bütçe ortalamasına (yüzde 20.1) denk düşmektedir. (Aslında, 1999-2001 ortalaması da -yüzde 21- bundan uzak değildir). Oysa, 1977-80 döneminde faiz dahil bütçe yüzde 20.7 olurken, 2001'de yüzde 42.2'dir! Yani, kamunun aynı oranda gerçek hizmet üretebilmek için gereksindiği toplam bütçe harcaması miktarı, kaynakları borçlanmadan sağlamaya yöneldiği için, inanılmaz derecede yükselmiştir. Bu arada vergi yükü de artmış olmakla birlikte (bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı 1977-79 yıllık ortalama yüzde 15'ten, 1998-2000'de yüzde 19'a çıkabilmiştir), kamu gelirleri asıl net borçlanma artışı yönünden desteklenir olmuştur. 1981-1997 arasında kalan dönemde ise, kamu hem harcama hem gelir yönünden küçültülmüş, faiz dışı bütçe harcamaları yüzde 16'lık boyutuyla 1980 öncesinin altında kalmıştır. Bu, Özal döneminin kamu maliyesi alanına verdiği tahribatın büyüklüğünü de göstermektedir. Bütün bunlardan çıkan sonuç ise,

- i) Faiz dışı kamu harcamalarının büyük olmadığı ve buradan tasarruf yapmaya yönelik politikaların kamu hizmet alanını tahrip ettiği; nitekim, üye olmak için can

Kamu maliyesi krizine yüksek kamu harcamalarının neden olduğu iddiası, kanıtlanmayı bekleyen bir söylencedir.

Tablo 1: Bütçe Harcama Büyüklüklerindeki Değişim (GSMH'ya Oranla) %

	1977 - 80	1981 - 93	1994 - 98	1999 - 2000	2001	2002
Bütçe harcamaları	20.7	18.3	25.6	36.6	42.2	35.0
Faiz dışı bütçe Harcamaları	20.1	15.5	16.8	21.6	20.2	19.7

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri ve Yıllık Ekonomik Raporlardan yararlanılarak düzenlenmiştir. NOT: 2001 için gerçekleşme tahmini; 2002 için bütçe ve program hedefleri alınmıştır.

başka açıdan, bütçenin ilk kez yarıdan fazlası faiz harcamalarına ayrılmıştır. Oysa, 2001 yılı bütçesi hazırlanırken, faiz harcamalarının bütçe içindeki payının 2000 yılındaki yüzde 43.5 oranından yüzde 35'e çekilmesi öngörülmüştü! Gerçekleşmesi belki fazla iyimser olan bu öngörüğü tamamen çökerten iki yeni gelişme, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleriyle nominal (ve reel) faiz oranlarının aşırı yükselmesi, öte yandan kamu ve fon bankalarının getirdiği ilave yüklerin iç borç stoğunu hesapsız bir biçimde tırmandırması olmuştur.

c) Kamunun boyutlarına ilişkin en önemli saptama ise, uzun dönemli bir karşılaştırma elde edilmektedir: 2001 yılında gerçekleşmesi beklenen faiz dışı bütçe/GSMH

attığımız AB ülkeleri ortalaması olarak faiz dışı kamu harcamalarının GSYİH'ya oranının 1997'de yüzde 43.5 seviyesinde bulunduğu;

- ii) Özal döneminde 1984'te vergi almak yerine borç almak tercihinin ve 1989'da hesapsız ve önlemsiz bir biçimde geçilen sermaye hareketlerini serbestleştirme politikalarının tüm 1990'lardaki yalpalamaların birinci nedeni olduğu;

iii) Kamu maliyesi krizine yüksek kamu harcamalarının neden olduğu iddiasının, kanıtlanmayı bekleyen bir söylence olduğu; çünkü kamunun ödediği yüksek reel faiz oranlarının bir borç kısır döngüsüne yol açacak büyüklükte olduğu ve bu arada büyük sanayi kuruluşlarının değerlendirme sorunlarının da kamunun borçlanma politikası üzerinden

tazmin edildiği (bakınız İSO 500 büyük firma karlarının faaliyet içi ve faaliyet dışı dağılımı);

iv) Türkiye'deki demografik ve ekonomik yapı değişiminin, tekrarlanan ekonomik krizler, ekonomik küçülmeler ve istihdam kayıplarının daha az değil, daha fazla kamu hizmeti talebi yarattığı gerçeğidir.

Oysa, özellikle son 10 yıllık süreçte kamu hizmetlerinin sınırlandırılması, buna karşılık hizmeti yararlanana ödetme uygulamasının yaygınlaştırılmaya başlanması, gelir dağılımını daha da bozucu, yoksulluğu tımandırıcı ve devlete/sisteme/toplumsal dayanışmaya olan güveni sarsıcı etkilerini 2001 yılında daha göze çarpar bir noktaya taşımıştır. 2002 yılının hedefleri, negatif bölüşüm etkilerinin pekiştirilmesi beklentisini güçlendirmektedir.

3. Borçları Yeniden Yapılandırmanın Yolları Tıkanıyor mu?

7. Son altı yıldır yaratılan faiz dışı bütçe ve kamu fazlasına rağmen kamu maliyesinin iç borçların ipoteğinden kurtarılamadığı tam tersine borç stoğundaki artışın sürdüğü görülmektedir. Kasım ve Şubat krizlerinden sonra iç borç stoğunun,

i) kamu ve fon bankalarından gelen yükler,

ii) kriz nedeniyle borçlanmanın reel faiz maliyetlerinin yükselmesi,

iii) ayakta kalan bankaların ellerindeki düşük faizli tahvillerden doğan zararlarını ve döviz pozisyonu açıklarını kapatmak için Haziran 2001'de yapılan iç borç konversiyonu (takası) nedeniyle bir yıllık kısa bir dönem içinde 3.5 katına (Kasım 2000'de 32 katrilyondan Ekim 2001'de 110 katrilyon liraya) çıkmış olması, bu yolun iyice tıkanmış olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, kamunun sadece faiz dışı fazla yaratarak bu ipotekten tedricen kurtulunabileceği illüzyonundan vazgeçilmemektedir.

8. Bunun arkasındaki bir varsayım da, kamunun piyasadan yaptığı iç borçlanmanın eski sınırlarını çok aşmadığı, asıl ağırlığı oluşturan yaklaşık 60 katrilyon liralık nakit dışı kamu iç borçlanmasının ise, kamu içinde kalması ve nakit dışı olması nedeniyle daha kolay çevrilebileceği yönündedir. Örtük olarak verilmek istenen mesaj şudur:

i) İç borç stoğunun yarısından fazlası kamunun içinde kalan borçlanmadan oluştuğu için, piyasaya dönük bir konsolidasyonun sorun çözücü niteliği zayıflamıştır;

ii) Kamu içinde kalan nakit dışı devlet tahvillerinin konsolide edilmesi ise mali piyasaları ürkütmeden yapılabilir durumdadır; nitekim Kasım başında kamu ve fon bankalarının elindeki 18.8 katrilyon TL'lik (15.8

katrilyon anapara ve 3.0 katrilyon faizi) nakit dışı devlet tahvilinin (yılda bir faiz ödenmesi koşuluyla) 2006-2010 vadeli tahvillerle değiştirilmesi buna örnek gösterilebilir.

Gerçekten, piyasaya dönük bir konsolidasyonun sorun çözücü etkisi son bir yılda zayıflamış olabilir; ancak, ulusal gelirin yarısına tırmanmış bir kamu iç borç stoku Türkiye'nin geleceğini inşa etmesinin önündeki en önemli engel olmaya devam etmektedir. Öte yandan, fon bankalarının getirdiği yük ile kamu bankalarının görev zararlarının hiçbir zaman tam bir saydamlıkla kamuoyuna ve yükü taşıyacak olan vergi mükelleflerine açıklanmadığını unutmamak gerekiyor. Ziraat Bankası'nın sözde pamuk primi desteğinden kaldığı söylenen büyük görev zararı skandalının gerçek kaynağının ne olduğu, (pamuk primi alacağının inandırıcı olamayacağına Sayıştay'ca dahi açıklanmış olmasına karşın), belirsiz kalmaya devam etmektedir. Nihayet, kamu dışı borcunun da yüksek bir düzeyde kalmaya devam ettiğini ve iç borçlarla birlikte kamu borcunun ulusal gelire oranının yüzde 94'ü bulduğunu; yani yüzde 60 olan Maastricht ölçütünün çok üzerinde kaldığını unutmamak gerekiyor. 1996 sonrasında, 2000 yılı hariç ama 2001 yılı dahil olmak üzere, dış borç servislerinin kısmen iç borçlanmaya başvurularak ödenebiliyor olması da, durumun kritik önemini gösteriyor.

9. Türkiye'nin 2001'de olduğu gibi 2002'de de dış finansmanını esas olarak IMF/DB üzerinden sağlamak zorunda kalacağı düşünülürse, tek kaynağa bağımlılığının giderek tımandığı ve böylece yeni bağımlılık ilişkilerine itildiği görülecektir. Nitekim, dış borcun döviz dağılımı içinde IMF kaynaklı SDR (Özel Çekme Hakkı)'nın payı, 2001 Ocak-Eylül döneminde yüzde 3'ten yüzde 11'e çıkmıştır (ANKA Ekonomi Bülteni, 11.01.2002). Bunun önümüzdeki süreçte daha da yükselmesi beklenmelidir zira bu yazının yazıldığı tarihte, vadesi 2004'de bitecek yeni bir stand-by anlaşması üzerinde çalışılmakta ve IMF/DB kaynaklı yeni borçlanmalar kapıda durmaktadır.

10. Uluslararası finans kuruluşlarının son bir yılda Türkiye'ye sağladığı kaynak önemsiz olmamakla birlikte, bunun, krizin yol açtığı maliyetlerden salt rezerv kayıplarını bile karşılamakta yetersiz kaldığı görülmektedir. Kasım ve Şubat mali krizleri sonucunda Türkiye son bir yılda toplam 16.7 milyar dolarlık döviz rezervi kaybıyla karşı karşıya kalırken, Kasım-Kasım döneminde IMF'den stand-by ve rezerv kolaylığı gibi kredilerle sağlanan fiili destek 11.1 milyar dolar düzeyinde kaldı.

Ulusal gelirin yarısına tırmanmış bir kamu iç borç stoku Türkiye'nin geleceğini inşa etmesinin önündeki en önemli engel olmaya devam etmektedir.

Resmi rezervlerde ortaya çıkan bu azalış, büyük ölçüde portföy yatırımı (hisse senedi ve devlet iç borç senetlerine DİBS- yatırım) yapan sermayenin çıkışı (brüt 14.3 milyar dolarlık, net 9.4 milyar dolarlık çıkış) ile kısa vadeli sermaye çıkışında (7.4 milyar dolar) yaşandı. Bu krizlerin üst üste Türkiye'ye verdiği ders, kısa vadeli spekülasyon sermaye giriş ve çıkışları denetimsiz olduğu sürece, sanal büyüme ve kriz döngüsünden kurtulmanın mümkün olamayacağı şeklindedir.

11. Kara Çarşamba sonrasında yaşanan bir yılın bir başka önemli gelişmesi, Haziran 2001'de yapılan iç borç konversiyonu ve bunu izleyen aylarda da Hazine'nin döviz cinsinden borçlanmaya giderek daha fazla başvurusu oldu. Haziran'daki 9.3 katrilyon TL'lik toplam borç konversiyonu işleminin üçte ikisi TL cinsi tahvillerin dövizde endeksli tahvillerle takas edilmesi ve bunlara (dünya ortalamasının yaklaşık 3 katı düzeyinde) yüzde 15'e yakın faiz geliri sağlanmasıyla sonuçlanırken, üçte biri ise düşük faizli ve 2001 vadeli TL cinsi tahvillerin çok daha yüksek faizli ve 2002 vadeli TL cinsi tahvillerle takas edilmesiyle sonuçlandı. Mali piyasalar ise, kendi lehine çalışan bu tür bir vade uzatmalı konversiyon işlemine, beklenebileceği gibi, olumlu tepki verdi. Ancak, Hazine'nin bu işlem dolayısıyla uğradığı zarar ya da yüklendiği maliyet

görüntü yaratılmış oldu.

12. Son bir yılda, hatta daha GEGP'nin yürürlükte olduğu son 6 ayda, iç borçların giderek artan bir bölümünün döviz cinsinden veya dövizde endeksli borçlanmaya çevrilmesi, öte yandan sabit faizli tahviller yerine enflasyona göre değişken faizli tahvillerin ikame edilmesi yoluyla, iç borçların yapısı köklü bir dönüşüme uğratılmış oldu. Yapıdaki dönüşüm ve bunun bazı sonuçları şöyle sıralanabilir (tablo 2):

i) Aralık 2000'de iç borç stokunun yüzde 8'i dövizde endeksli veya döviz cinsi borçlanmadan oluşurken, bu oran Eylül 2001'de yüzde 32'ye fırladı, yani tam 4 katına çıktı.

ii) Aralık 2000'de iç borç stoku içinde sabit faizli tahvillerin payı yüzde 56 iken Eylül 2001'de yüzde 16'ya düştü; buna karşılık, değişken faizli tahvillerin payı, aynı tarihler arasında, yüzde 36'dan yüzde 52'ye çıktı.

iii) Böylece iç borç yapısı, monetizasyon gibi bazı olağanüstü borç yönetimi önlemlerinin önünü tıkayacak bir şekilde dönüştürülmüş oldu. Bunun, Hazine'nin borçlanmanın önünü açmak için piyasalara güven verme kaygısının bir sonucu olduğu düşünülebilir; ancak herhalde mali piyasaların Hazine'yi istedikleri yönde yönlendirebildiklerinin bir göstergesi olarak değerlendirilmesi daha isabetli olacaktır. Şunu da eklemek gerekir ki, bu kadar

Kısa vadeli spekülasyon sermaye giriş ve çıkışları denetimsiz olduğu sürece, sanal büyüme ve kriz döngüsünden kurtulmanın mümkün olamayacağı görülmektedir.

Tablo 2: İç Borç Stokunun Faiz Türüne Göre Bileşimi

	Aralık 2000		Eylül 2001	
	Katrilyon TL.	Yüzde	Katrilyon TL.	Yüzde
Sabit Faizli	20,4	56	16,8	16
Değişken Faizli	13,1	36	55,3	52
Döviz	3,0	8	33,7	32
Toplam	36,4	100	105,8	100

Kaynak: DPT, 2002 Yılı Programı, s.57

NOT: 2001 sonu itibarıyla döviz ve dövizde endeksli borçlanmanın toplam iç borç stoku içinde payının daha da artmış olması beklenmelidir.

konusunda ise vergi mükelleflerine açıklama yapılmadı. İç borç stokuna eklenen kur farkları dolayısıyla Hazine'nin büyük bir kur riski altına sokulması sanki sorun değilmiş gibi küçümsendi. Döviz cinsinden borçlanmaların kur farklarının bütçede gösterilmemesi nedeniyle 2002 Bütçesinde faiz ödemelerinin ve bütçe açığının azaldığı yönünde sahte bir

kısa vadede borç verenler lehine dönüştürülen bir yapının, aynı kolaylıkla borç alan lehine döndürülebilmesinin yöntemi de oluşmuş olmamakta mıdır?

13. **Sonuç olarak,** Kasım 2000'de Türkiye'nin elinde "başarıyla" uygulandığı söylenen bir istikrar programı varken, Kasım'da bu program büyük bir yara almış, Şubat 2001'de ise

çökmüştür. Programın çökmesinin asıl sorumluluğu, krize yatkın olduğu ülke deneyimleriyle kanıtlanmış bir program pazarlayan IMF'de olmakla birlikte, bu defa dıştan takviyeli ekonomiden sorumlu devlet bakanıyla ve gene IMF desteğiyle Mayıs 2001'deki Güçlü Ekonomiye Geçiş Programına geçilmiştir. Temel yapı taşları eksik olan bu programın tamamen geçersiz kalması için yeni bir büyük mali kriz gerekli olmamıştır. Bugün, Türkiye'nin bir istikrar programına sahip olduğunu iddia etmek zordur. Hedefler her ay yeniden revize edilmek durumunda kalınmaktadır.

B. 2002 HEDEFLERİ TUTARLI MI?

1. Hedefler Arasında Uyum Var mı?

1. 2002 Mali Yılı Bütçesine bakılırsa, bu bütçeye ilişkin bazı büyüklüklerin TBMM'ne sunulduğu tarihinin hemen öncesinde 11-15 Ekim aralığında değiştirildiği görülüyor. Değişiklik, bütçe harcamalarının 2.3 katrilyon TL kısılması biçiminde ortaya çıkarken, kısıntının bütünüyle faiz harcamalarına ilişkin tahminin aşağıya çekilmesinden kaynaklandığı fark ediliyor. Faiz giderlerinin aşağıya çekilmesi, eğer inandırıcı politika öğelerine dayansaydı kuşkusuz olumlu bir gelişme olarak nitelenebilirdi. Ancak, bunun tam da böyle olmadığına yukarıda değinildi. Öte yandan, 2002 bütçesi boyutlarının, yıllardır yapıldığı gibi, esas olarak faiz dışı harcamaların baskı altına alınmasından kaynaklanacağı Kasım-Aralık aylarında daha iyi anlaşıldı. 16 Kasım 2001 tarihinde Başbakan ve üç başbakan yardımcısı ile ekonomiden sorumlu Devlet Bakanının basına açıkladığı "2002 yılında kamu kesiminde alınacak tasarruf önlemleri", faiz dışı kamu harcamalarında

yapılacak kısıntıları haberliyordu. Bu önlemler, neredeyse olduğu gibi 20 Kasım tarihli Niyet Mektubunda da yer alıyordu. Bütçe içindeki tasarruf önlemlerinin uygulamaya yansımaları, tüketim vergileri artışı, personel ve sosyal güvenlik harcamaları azalışı, katma bütçeli idarelerin bölge müdürlüklerinin tasfiyesi biçimini alacaktı. Bütçe dışında ise, özellikle KİT'lerde ürün fiyatlarına zam ve personel tensikati biçiminde gerçekleşecekti. Harcama azalışı ve gelir artışlarından toplam 5.7 katrilyon TL ek kaynak bekleniyordu. Bunun 3.1 katrilyon lirası konsolide bütçe içi önlemlerden (ki bunun da 1.3 katrilyon lirası faiz dışı bütçe harcaması azalışından) ortaya çıkması bekleniyordu.

2. 2002 yılı hedeflerinin ne ölçüde gerçekçi ve kendi iç tutarlılığı olan bir makro-ekonomik denge modeline dayandığı herhalde bugünün ve önümüzdeki dönemin en çok tartışılacak konuları arasında olacaktır. Görünürde dahi bir iç tutarlılığa sahip olmayan bir makro-ekonomik hedefler demetiyle karşı karşıya olduğumuzu öncelikle belirtmek gerekir. IMF gözetiminde uygulanan bir istikrar programı sürecinde böyle bir ciddiyetsizliğin nasıl olabildiği sorusunun yanıtı ise 9 Aralık 1999 sonrasının tüm istikrar programlarının çöküşüyle defalarca verilmiş bulunmaktadır. Ancak, galiba artık göstermelik bir tutarlılık arayışı dahi gündemden silinmiştir. Çünkü 2002 program ve bütçesi, 2001 Mayıs ayında açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ile dahi yollarını ayırmış bir ekonomi yönetimin belgeleridir.

Öncelikle, temel ekonomik büyüklüklere bakılabilir. 2002 hedefleri bize yüzde 4'lük bir pozitif büyüme hedefinin, cari işlemler

Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülke için asıl tehlikeli olan, cari işlemler fazlası vermektir; çünkü böyle bir fazla ancak ekonomik gerileme pahasına elde edilebilmektedir.

Tablo 3 : Bütçe ve Program : Temel Göstergeler

	2001	2002
Faiz gideri/vergi geliri (%)	105.3	73.9
Faiz gideri bütçe geliri (%)	80.9	60.2
Vergi geliri/bütçe gideri (%)	49.4	59.1
Bütçe geliri/bütçe gideri (%)	64.3	72.5
Dolaylı vergi/toplam vergi (%)	60.4	65.9
GSMH (katrilyon TL)	184.7	280.5
Büyüme hızı (%)	- 8.5	4.0
Büyüme hızı (GEGP:Mayıs 2001)	- 3.0	5.0
Deflatör (%)	60.3	46.0
Yıl sonu TEFE (%)	88.6	31.0
Yıl sonu TÜFE(%)	68.5	35.0
Cari İşlem Dengesi (milyon \$)		
2002 Programı (15 Ekim)	2896	116
Niyet Mektubu (20 Kasım)		- 2000
GEGP (Mayıs 2001)	- 1000	- 1700

Kaynak: Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine, Niyet Mektupları.

dengeşinin pozitif bakiye vermesi durumuyla eş zamanlı olarak ortaya çıkabileceğini söylemektedir. Keza, programın arkasında, böyle bir ekonomik büyümenin ithalat artışının sınırlı tutulduğu bir konjonktürde gerçekleştirilebilir olduğu varsayımı vardır. Türkiye'nin uzun dönemli ekonomik büyüme eğilimlerini iyi izleyenler, bunun mucizevi bir durum olacağını söyleyeceklerdir. Nitekim, GEGP'na bakıldığında (tablo 3) 2002 yılı için yüzde 5'lik pozitif bir ekonomik büyüme karşılığında 1.7 milyar dolarlık bir cari işlemler açığı öngörüldüğü görülecektir. Bu hedefler en

3) bir bakıma daha uyumlu bir makro-ekonomik hedefleme yapmaktadır. Ancak bu sefer de 2002 Yılı Programı henüz uygulamaya geçmeden bir ay içinde ortaya çıkan bu denli önemli bir düzeltme, "ortada ciddi bir program yok mu" sorusunun daha yaygın olarak sorulmasına neden olmaktadır. Niyet Mektubunda yapılan bu "tashi"nin gerekçesi olarak sayılan, 11 Eylül şoku, ekonomide beklenen toparlanma ve daha istikrarlı bir reel döviz kurunun ortak etkisi ise, bütçe ve programa son şekli verilirken, Ekim ortasına doğru, esasen göz önünde bulundurulması

Tablo 4: 2002 Konsolide Bütçesi

	KatrilyonTL		Yüzde	Bütçe Payı		GSMH Payı	
	2001	2002	Artış	%		%	
	Hedefi	Teklifi	2002/2001	2001	2002	2001	2002
Harcamalar	78.0	98.1	25.8	100.0	100.0	42.2	35.0
1. Personel	14.9	21.9	47.	19.1	22.3	8.1	7.8
2. Diğer Cari	4.8	7.8	62.3	6.2	8.0	2.6	2.8
3. Yatırım	3.8	5.7	52.2	4.8	5.8	2.0	2.0
4. Transfer	54.5	62.7	14.9	69.9	63.9	29.5	22.4
Borç faizi	40.6	42.8	5.4	52.1	43.6	22.0	15.3
Sos. Güvenlik	5.1	7.9	54.9	6.5	8.1	2.8	2.8
Diğer transferler	8.8	11.9	35.2	11.3	12.1	4.8	4.3
Faiz Dışı Harcama	37.4	55.3	47.8	47.9	56.4	20.3	19.7
Gelirler	50.2	71.1	41.8	100.0	100.0	27.1	25.3
1. Vergi gelirleri	38.5	57.9	50.3	76.8	81.4	20.9	20.6
2. Diğer gelirler	11.6	13.2	13.8	23.1	18.6	6.2	4.7
BÜTÇE DENGESİ	-27.8	-27.0	3.2	-	-	16.	9.6
FAİZ DIŞI DENGİ	12.7	15.8	24.4	-	-	6.9	5.6

Kaynak: Maliye Bakanı Bütçe Açış Konuşması; Maliye Bakanlığı, 2002 Bütçe Gerekçesi; DPT, 2002 Yılı Programı.

azından kağıt üzerinde birbiriyle daha uyumlu bulunmaktaydı. Bunun nedeni şudur: Türkiye'nin ekonomik büyümesinin hızlandığı her dönemde, hammadde, aramalı ve sanayi malı ithalatı da artmakta ve cari işlemler dengesi negatife dönmektedir. Cari işlemler açığı dış kaynak girişiyle finanse edildiği için böyle bir gelişme aslında olumsuz değildir. Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülke için asıl tehlikeli olan, cari işlemler fazlası vermektir; çünkü böyle bir fazla ancak ekonomik gerileme pahasına elde edilebilmekte ve ülkeden dışarıya sermaye transferi olduğu için ekonomiyi zayıflatıcı etkiler biriktirmektedir.

20 Kasım'da imzalanan Niyet Mektubu ise, yüzde 4'lük büyüme hedefi ile bu defa 2 milyar dolarlık bir cari işlem açığını eşleştirerek (tablo

gereken bilinen koşulları.

3. Ekonomik büyüme hedefiyle uyumsuz gözükken bir başka nokta, kamu harcamaları reel olarak geriletilirken (bütçe gideri artış oranı enflasyon hedefinin altındadır: bakınız tablo 4), yüzde 4 gibi bir ekonomik büyüme oranının tutturulacağının öngörülmesidir. GSMH'ya oranla bütçe faiz dışı fazlasının yüzde 5.6 ve toplam kamu kesiminin faiz dışı fazlasının yüzde 6.5 gibi yüksek düzeylerde gerçekleşmesini içeren böylesine sıkı bir bütçe politikasının varolduğu koşullarda hangi mucizeyle ekonomik büyüme sağlanacağı anlaşılamamaktadır. Her ne kadar yatırım ve diğer cari harcamaların bütçe içindeki payları bir miktar artacak gibi duruyorsa da, hem bu kalemlerin toplamı bütçenin yüzde 13.8'inden

Türkiye'nin ekonomik büyümesinin hızlandığı her dönemde, hammadde, aramalı ve sanayi malı ithalatı da artmakta ve cari işlemler dengesi negatife dönmektedir.

ibaret olmaktadır, hem de GSMH'ya oranla bu harcamalarda bir durağanlık vardır (tablo 4).

Özel tüketim harcamalarından beslenen bir ekonomik büyümenin öngörüldüğü anlaşılmaktadır ama, bütçe personel ödeneklerinin GSMH'ya oranla küçüldüğü, bütçe dışında kalan kamu işçilerinin haklarında ise yeni kısıtlamaların gündeme getirileceğinin ilan edildiği bir ortamda, özel tüketim harcamalarının nasıl artabileceği açık değildir. Kaldı ki, büyük ölçüde kamuyu izleyen özel kesimde yatırım ve istihdam eğilimlerinin sınırlı kaldığı, ücretlerin reel olarak aşındırıldığı da hesaba katılmalıdır.

Varsayalım ki özel tüketim harcamalarından kaynaklanan yüzde 4'lük bir ekonomik büyüme gerçekleşebilsin; o zaman hem tüketim harcamalarının artışı hem de fiyat enflasyonu oranının yüzde 31-35'e düşürülmesi nasıl birlikte gerçekleşebilecektir sorusu açıkta kalacaktır.

2. Bütçe Büyüklükleri: Umut Var mı?

4. Gelelim bütçe büyüklüklerine. Başlangıçta 98 katrilyon TL'lik bir büyüklüğü (yani 100 katrilyon liralık psikolojik sınırı) aşmamaya çaba gösteren yaklaşım, bunu öncelikle faiz giderlerinde bir indirimle sağlamıştır. Böylece faiz giderlerinin bütçe içindeki payı, 11 Ekim-15 Ekim 2001 tarihleri arasında yüzde 46'dan, yüzde 43.6'ya çekilmiştir. Ancak her iki oran da içinde bulunduğumuz yılın yüzde 52'lik oranının hayli altında kalmaktadır. Keza, 2001'de vergi gelirlerinin yüzde 105'i faiz giderlerine ayrılmışken, 2002'de bu orantının yüzde 74'e gerilemesi beklenmektedir.

Bir başka açıdan bakıldığında, GSMH'ya oranla faiz ödemeleri yükünün azalışı daha da çarpıcıdır: 2001'de yüzde 22.0 olan oranın 2002'de yüzde 15.3 olması beklenmektedir!

Oysa, GEGP hedeflerine bakıldığında, 2001'de yüzde 20.1 olması beklenen borç faizi bölü GSMH oranının, 2002'de yüzde 19.1 düzeyinde kalması beklenmekteydi.

Peki faizlerdeki ve bütçe açığındaki bu mucizevi geri çekilişi haklı çıkaracak ne vardır? İç borç stoğu durmaksızın artarken (bu yılın sonunda 115 katrilyon TL'ye ulaşması beklenmektedir), borç faiz oranları bir türlü düşürülemezken, reel faiz düzeyini aşağıya çekebilecek hiçbir yapısal ve psikolojik etken ufukta gözükmezken, acaba bu gelişmeyi sağlayan mekanizma nedir? Yoksa gerçekler bize tam olarak yansıtılmamakta mıdır?

Gerçeklerin bize tam olarak yansıtılmadığı doğrudur; ancak bunun nedeni faiz giderlerini tahmin edilenden düşük gösteren bir yaklaşımdan ziyade, daha önce değinildiği gibi, iç borcun yapısının değiştirilmiş olmasıdır. Döviz cinsinden iç borcun faizleri bütçede yer alırken, kur artışları borç ana paralarına eklenmekte ve bütçe içinde gösterilmemektedir! Böylece, borç idaresine, faiz giderlerini istediği gibi manipüle etme ve kamu üzerindeki gerçek borç yükünü olduğundan küçük gösterme imkanları geçmiş olmaktadır. İlginci olan, Mayıs ayında GEGP oluşturulurken bile iç borçların döviz cinsine dönüştürülmesinin makro ekonomik hedeflerde gösterilmemiş bulunmasıdır. Borçlanma faizlerinin bir türlü aşağıya çekilememesi, daha riskli bir yolun seçilmesine götürmüş ve Haziran operasyonu ve devamı gerçekleştirilmiştir.

Eğer borçların kamuya ve sonuç olarak halka getirdiği yük bu yolla hafifletilebilmiş olsaydı, söylenecek söz olmayabilirdi. Ama iç borcun faiz yükünü gizleyen, buna karşılık Hazine'ye hem kur farklarını bindiren hem de inanılmaz bir kur riski altında bırakan bu

Döviz cinsinden iç borcun faizleri bütçede yer alırken, kur artışları borç ana paralarına eklenmekte ve bütçe içinde gösterilmemektedir.

Tablo 5: Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Bütçe İçindeki Paylarının Gelişimi
(Gerçekleşen harcamalar, yüzde olarak)

Yıllar	Eğitim	Sağlık	Toplam
1990-93 Yıllık Ortalaması	18.6	4.	22.9
1994-99 Yıllık Ortalaması	12.2	3.1	15.3
2000	10.1	2.	12.5
2001*	11.2	2.7	13.9
2002**	10.2	2.4	12.6

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri

* Başlangıç ödeneği

** Bütçe teklifi

tehlikeli uygulamaya kayıtsız kalınması mümkün değildir. Üstelik bu uygulamanın, kamu ekonomisinde saydamlığın önemle vurgulandığı bir dönemde yapıyor olmasına dikkat çekilmelidir.

5. Faizlerdeki azalışa rağmen bütçenin faiz dışı harcamalarında bir artış ortaya çıkmıyor olması, izlenen politikanın arzu edilen bir sonucu olmaktadır. Her ne kadar faiz dışı bütçe harcamalarının bütçe içindeki payı artıyor gözükse de, GSMH'ya oranla bir azalış ortaya çıkmaktadır; çünkü toplam bütçe harcamalarının GSMH'ya oranla boyutlarının önemli ölçüde küçültülmesi öngörülmektedir. 2002'de hedeflenen faiz dışı harcama düzeyi, 1980 düzeyinin dahi altında kalmaktadır (tablo 1). Üstelik, 20 Kasım tarihli Niyet Mektubuna göre, faiz dışı bütçenin GSMH'ya oranı, tablo 1 ve 3'te verilen yüzde 19.7'lik oranın da altına inerek yüzde 19.4 düzeyinde kalacaktır. Türkiye'nin böyle bir bütçe ile gelişmiş ülkelere yetişmesi bir yana, gelişme patikasına girmesi dahi mümkün değildir. Nitekim, son 8 yılın 4'ünde daralan ve bunların üçünde negatif büyümelere konu olan (yani ekonomik olarak küçülen) bir ekonominin, üzerindeki faiz yükünü atmadan geleceğini inşa edebilmesi mümkün gözükmemektedir.

Borç stoğunun bütçenin faiz dışı fazla vermesiyle azalacağını telkin eden, ancak son 6 yıldır faiz dışı fazla veren bütçelere rağmen borç stoğunu büyütmeğe başka birşey yapmayan bir ekonomi politikasında ısrar etmek, gelecek perspektifini yitirmekle eşanlamıdır. 2002 yılı için de tüm hesaplar yüksek bir faiz dışı fazla üzerine yapılmıştır. Bunun tersten okunuşu, bütçenin yatırım, personel ödeneklerinin, eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamalarının sürekli olarak tayinlanması olmaktadır. Nitekim tablo 5, eğitim ve sağlık harcamalarının bütçe paylarında 1990'lı yıllarda ortaya çıkan aşınmayı ortaya koymaktadır. Eğitim harcamaları içinde sağlık bilimleri fakültelerinin (tıp, dişçilik, eczacılık) önemli payı olduğu için, eğitim harcamalarındaki azalış aynı zamanda kısmen sağlık harcamaları azalışı anlamına da gelmektedir. Kuşkusuz buradaki veriler hizmetten yararlananlara fatura edilen ücretleri hesaba katmamaktadır. Tablo 5, 2000-2002 döneminde eğitim ve sağlık harcamalarında yeni bir erimenin ortaya çıktığını göstermektedir. Bütçenin GSMH payının 2000 ve 2001'de büyümesi nedeniyle eğitim ve sağlık harcamalarının hiç olmazsa GSMH payı korunabilmişken, 2002'de küçülen bir bütçe içinde eğitim ve sağlığın payının da küçültüleceği anlaşılmaktadır. Bütçenin faiz

ödeme önceliği herşeyin önüne geçmektedir. Bu herşey içinde halkın sağlığı ve eğitim hakkı da bulunmaktadır.

6. **Sonuç olarak**, mevcut koşullarda, Türkiye'nin, dümensiz ve motorsuz bir yüzer cisim (Varyag) gibi kendi istemi dışında bir yerlere sürüklendiği görülmektedir. Pusulasız (plansız), dümensiz (programsız) ve motorsuz (sınai ve tarımsal gelişme perspektifini yitirmiş) bir biçimde, IMF ve DB römorkları tarafından çekilen bir ülkenin, hava koşulları biraz iyileştiğinde (döviz, faiz ve borsadan yüzeysel iyi sinyaller alındığında), aşırı iyimserlik sendromu içine girmesi, galiba ilk tedavi edilmesi gereken hastalığımız olmaktadır. Sonrası, dümensiz ve motorsuz olduğumuzu fark etmemize bağlıdır.

Bugün Türkiye'de toplumun doğrulara ulaşması için her zamankinden daha fazla çaba gösterilmesi ve özellikle siyasal tercihlerde her zamankinden daha özenli davranılması gereği ortaya çıkmaktadır. Her durumda, toplumun gerçeğin bilgisine ulaşması için çaba gösterilmesi, sadece sosyal bilimcinin, dürüst siyasetçi ve bürokratin, aydınların vazgeçilmez bir yurttaşlık görevi değil, işçi, memur, köylü başta olmak üzere toplumun geniş kesimlerini temsil eden demokratik kitle örgütlerinin temel ödevi haline gelmiştir.

Mevcut koşullarda, Türkiye'nin, dümensiz ve motorsuz bir yüzer cisim gibi kendi istemi dışında bir yerlere sürüklendiği görülmektedir.



tasarruf önlemleri ve sonuçları

Bu yazının konusunu 1980 sonrasında, Başbakanlığın değişik tarihlerde çıkardığı tasarruf genelgeleri oluşturmaktadır. Bu genelgelere niçin gereksinme duyulmuştur? Genelgelerde neler öngörülmüştür? Genelgeler hangi koşullarda uygulama alanı bulmuştur? Hangi kurumları ve hangi konuları kapsamaktadır? Öngörülen amaçlara ne ölçüde ulaşılmıştır? Bu ve benzeri soruların yanıtlarını bulmaya çalışacağız. Çünkü yürütme erkini kullananlar, tasarruf genelgeleriyle devletin büyük tasarruflar sağladığını, bu genelgelerle kaynak israfına son verildiğini, bürokrasinin azaltılarak vatandaşlara daha iyi hizmet sunulduğunu her ortamda ısrarla dile getirirler. Acaba gerçek böyle midir?

Harcamanın kuralı...

Tasarruf aslında bir kültür, dolayısıyla bir eğitim sorunudur. Hele hele bir kamu görevlisinin kaynak savurganlığına yol açan davranış veya uygulamalarını hoş görmek elbette doğru değildir. Ancak burada sorulması gereken bir soru var. Acaba kamu görevlileri, kamu harcamalarını nasıl yapıyorlar? Esas aldıkları ölçü, kural ya da yasa var mıdır? Bu sorunun bilinen ve her ülke için geçerli olan tek yanıtı var. Her kamu görevlisi kamu harcamalarını bütçe disiplini içinde yapar. Çünkü bütçe bir ülkenin yıllık gelirlerinin nerelere ve hangi koşullarda harcanacağını gösteren ve geçerliliği bir yıla sınırlı olan bir yasadır. Bütçenin yasa olarak parlamentodan çıkmasının temel nedeni de budur. Çünkü bir ülkede toplanan her kuruluş geliri, hangi amaçlarla nerelere harcanacağını o ülke halkını temsil eden Parlamentonun belirlemesi gerekir. Bütçeyi önemli kılan ilke de budur.

Ancak gerçekçi olmak gerekirse, Bütçe hazırlık çalışmalarının çok da sağlıklı yapıldığı söylenemez. Bazı kurumlar çok az ödenek alırken, bazı kurumlarda da ödenek fazlalığı oluşabilmektedir. Ödeneklerin aynı yıl içinde kullanılmaması halinde, izleyen yılda bu ödeneklerin kullanılma şansı kalmamaktadır. Bu nedenle "ödeneklerin yanmaması" için, bu paraların gerekli-gereksiz yıl sonunda bir şekilde harcanması yoluna gidilir. Bürokrasinin başvurduğu bu uygulama nedeniyledir ki, özellikle yıl sonlarına gelindiğinde Maliye Bakanlığı, Bütçe Dairesi Başkanlıkları

aracılığıyla harcamalara kısıtlama getirir. Tasarruf genelgelerinin asıl çıkış nedeni budur. Getirilen kısıtlamalarla harcamalar kontrol altına alınarak, Maliye Bakanlığının iznine bağlanır. Böylece Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü doğrudan ilgili kamu kuruluşu üzerinde etkili olmaya başlar. Çünkü ilgili kamu kuruluşunun yapacağı harcamalara izni, artık bu Genel Müdürlük vermektedir. İlk bakışta olağanmış gibi gelen bu uygulama, aslında sistemin sağlıklı işlememesinden kaynaklanmaktadır.

Bu uygulamanın doğurduğu iki farklı sonuç karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki, tasarruf genelgeleriyle birlikte Maliye Bakanlığı üzerinde yoğunlaşan politik baskılardır. Çünkü Maliye Bakanlığının yayınladığı genelgeler bir anlamda diğer bakanların uygulama alanını kısıtlamaktadır. Bu nedenle güçlü olan bakanlık, politik baskı kurarak Maliye'den ödeneklerinin serbest bırakılmasını sağlayabilmektedir. Bu uygulamanın özellikle koalisyonlar döneminde, iktidarın küçük ortak ya da ortaklarının hiç de hoşuna gitmediği açıktır. Karşımıza çıkan ikinci sonuç ise bürokratikdir. Tasarruf genelgeleri Maliye Bakanlığı bürokratlarını etkin hale getirmektedir. Genelgelerle birlikte maliye bürokratları, bürokraside ulaşılması zor kişiler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Dolayısıyla bürokratik torpiller farklı şekillerde işlemekte ve bir anlamda bürokraside yozlaşmaya ortam hazırlanmaktadır.

Maliye Bakanlığı, çıkardığı tasarruf genelgeleriyle beklediği sonucu alamayınca bu kez topu Başbakanlığa atmayı uygun görmüştür. Bu yetki devrinde, Bakanlığın özellikle politik baskılardan arınmayı istemesinin de büyük payı vardır. Çünkü 1980 sonrası Başbakanlıkça çıkarılan tasarruf genelgelerinin altında Başbakanların imzası bulunmaktadır. Dolayısıyla, diğer bakanların Maliye Bakanları üzerindeki politik baskıları böylece büyük ölçüde önlenmiş olmaktadır.

Başbakanlığın tasarruf genelgeleri çıkarmasının bir diğer nedeni de bütçe disiplininin kalmamasıdır. Çünkü bütçe dışında oluşan ve Maliye Bakanlığının denetiminde olmayan pek çok mali kaynak oluşturulmuştur.

Başbakanlığın tasarruf genelgeleriyle bu mali kaynakları da Maliye Bakanlığı dolaylı yoldan denetler hale gelmektedir.

**Kemal
Kılıçdaroğlu***

**Güçlü olan
bakanlık,
politik baskı
kurarak
Maliye'den
ödeneklerinin
serbest
bırakılmasını
sağlaya-
bilmektedir.**

**Vatandaşın
Vergisini
Koruma
Derneği
Başkanı*

Genelgelerdeki gerekçeler

Yukarıda tasarruf genelgelerinin hangi amaçla çıkarıldığını belirttik. Bu gerekçelerle sınırlı kalmayıp daha pek çok gerekçe sayılabilir. Ama işin özünde kaynak yetersizliğinin yattığı açıktır. Başbakanlıkça yayınlanan tasarruf genelgelerini taradığımızda, bu genelgelerde yer alan başlıca gerekçeleri şöyle sıralayabiliriz:

- 1) Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik problemlerin kısa sürede çözümlenebilmesi (1980/57)
- 2) Gereksiz harcamaları önlemek ve kamu harcamalarında tasarruf sağlanması (1983/94 -Telsiz emriyle)
- 3) Bütün kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin kendilerine tahsis edilen mali imkan ve kaynakları en iktisadi şekilde kullanma, kendi görev alanına giren hizmetleri süratli, düzenli ve en iyi şekilde yerine getirmeleri (1988/5)
- 4) Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi, tasarrufa azami riayet edilmesi, kamu gelir-gider dengesinin sağlanabilmesi (1988/10)
- 5) Ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi, yurtiçi kaynakların ve ekonomik potansiyelin bütünüyle harekete geçirilerek, bunların uygulanmakta olan plan, program ve istikrar tedbirlerinde belirtilen ana hedefler doğrultusunda yönlendirilmesi ve kullanılması (1989/6)
- 6) Kamu hizmetlerinin verimlilik anlayışı içerisinde vatandaşlara en hızlı, kolay ve tatminkar ölçüde sunulması (1991/18)
- 7) Kamu harcamalarının ciddi bir denetim ve disiplin altına alınması, israftan kaçınılması, vatandaşların ödediği her kuruşun, hiçbir şekilde israfa yer vermeden, kalkınmanın yurt sathına dengeli bir şekilde yayılması, tasarruftan bile tasarruf yapılması (1992/7)
- 8) Devlet yönetiminin şeffaf olması, topluma karşı açıklık ve dürüstlüğüün esas olması, rüşvet, kayırma ve her türlü yolsuzluğa, eşitsizliğe yer verilmemesi, Devlete saygınlık ve itibar kazandırılması, kamu yönetiminin yepyeni bir görev anlayışı içinde çalışmalarına hız vermesi, İdarede, zamandan tasarruf kadar, insan gücünden ve paradan da tasarruf yapılması (1993/4)
- 9) Ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi ve belirlenen temel hedeflerin gecikmelere meydan verilmeden gerçekleştirilebilmesi için kaynakların etkin ve rasyonel kullanılması bu nedenle kamu harcamalarının disiplin altına alınması,

bütçelerde mevcut ödeneklerin mutlaka harcanması gerektiği düşüncesinden vazgeçilerek kamu açıklarının hedeflenen seviyede tutulması (1993/50)

10) Ekonominin hızla istikrara kavuşturulması ve yüksek düzeylere ulaşan kamu kesimi açıklarının süratle aşağıya çekilmesi (1994/17)

11) Zaman ve kaynak israfına neden olan ve işlemleri artıran alışıl gelmiş tasarruf anlayışının değiştirilerek, tek elde toplanan yetkilerin ilgili bakanlık ve kuruluşlara devrinin sağlanması (1996/27)

12) Bütçelerde mevcut ödeneklerin, harcamalara sadece izin ve yetki mahiyetinde olduğu unutulurken, kamu kurum ve kuruluşlarının; bu ödenekleri yıl sonuna doğru mutlaka harcamak gibi bir yaklaşım içerisinde bulunmamaları ve gereksiz harcama yapmamaları (1996/69)

13) Elektrik enerjisi darboğazının hızla aşılmasını teminen, nihai tüketim aşamasında enerjinin verimli kullanılması (1997/68)

14) Türk ekonomisindeki iç ve dış dengelerin ve bütçe denkleğinin tesisi bakımından kamu açıklarının azaltılması (1998/7)

15) Harcamaların, tahsis edilmiş olan ödeneklerin mümkün mertebe altında gerçekleşmesi; daha açık bir ifade ile, ödeneklerden tasarruf edilmesi (1998/24)

16) Uygulanmakta olan ekonomik programın temel hedeflerinden olan makro ekonomik istikrarın tesis edilmesi ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi amacıyla, kamu tarafından topluma sağlanan mal ve hizmetlerin adil ve ayrıcalıksız bir şekilde fiyatlandırılması (2001/52).

Çeşitli tasarruf genelgelerini tarayarak bulduğumuz bu gerekçelerin temel nedeni, yukarıda da değindiğimiz gibi kaynak yetersizliğidir. Genelgelerde farklı gerekçelerin kullanılması, bürokrasinin ikna edilmesi ve kamuoyuna iktidarın daha sempatik görünmek istemesindendir.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, aslında hiçbir kamu görevlisi Bütçe Yasasında öngörülmeden bir ödeneği harcayamaz. O halde niçin hemen hemen her yıl, ard arda birkaç kez tasarruf genelgeleri çıkarılır? Bu sorunun yanıtını bir tasarruf genelgesi samimi olarak şöyle vermektedir. "... kamu kesiminde, öteden beri, bir önceki yıl baz alınarak bütçe hazırlama ve faaliyetleri belirleme anlayışının ekonomiye zarar verir hale geldiği ve bu hususun bazı gereksiz harcama programlarının sürdürülmesine neden olduğu, bu sebeple konsolide bütçe kapsamında yer alan tüm programların gözden geçiril(mesi)..."

Genelgelerde farklı gerekçelerin kullanılması, bürokrasinin ikna edilmesi ve kamuoyuna iktidarın daha sempatik görünmek istemesindendir.

gerektiği açıkça söylemektedir. (1994/4). Bir Başbakanımızın imzasını taşıyan bu genelgenin özeti, bütçe disiplininin Türkiye'de iflas ettiğidir. Hatta o kadar sert bir eleştiri var ki, dönemin Başbakanı, yürürlükteki bütçenin ekonomiye zarar verir hale geldiğini dahi itiraf etmektedir. Peki ekonomiye zarar veren bu bütçeyi kim hazırladı? Ekonomiye zarar veren bu bütçeyi Parlamento nasıl onayladı? Ve en önemlisi daha sonraki yıllarda hazırlanan bütçelerde Başbakanın bu eleştirileri niçin dikkate alınmadı?

Tasarruf öngörülen alanlar...

Burada sorulması gereken bir diğer soru da şudur: Bütçe hazırlama anlayışı bir ülkede ekonomiye zarar verir hale gelmişse, bu zararları tasarruf genelgeleri yayınlamak önleyebilir miyiz? Kuşkusuz ki hayır. Niçin hayır olduğunu rakamlar vererek belirtmeye çalışacağız. Ama önce şu sorunun yanıtını verelim, Tasarruf genelgeleri genellikle hangi alanlarda savurganlığı önlemek için çıkarılıyor? Genelgeleri tarayarak bu sorunun yanıtını şöyle verebiliriz.

- Demirbaş alımı ve onarımları,
- Taşınmaz mal edinilmesi, kiralınması,
- Taşıt alımı, onarımı ve akaryakıt giderleri ile servis aracı kullanımı,
- Su, elektrik, yakacak giderleri,
- Telefon, çağrı cihazı ve kablolu TV yayını alım ve kullanımı,
- Gazete, dergi ve benzeri yayınların alımı,
- Kırtasiye kullanımı,
- Reklam ve tanıtım giderleri,
- Sağlık ve tedavi giderleri,
- Temsil, ağırlama ve tören giderleri,
- Personel alımı,
- Yurtiçi ve yurtdışı geçici ve sürekli görevlendirmeler,
- Sosyal tesis edinilmesi ve bu tesislerden yararlanılması,
- Bilgisayar alımı ve kullanımı,
- Her türlü makine ve teçhizat alımı ve kiralınması.

Yukarıda sayılan harcama kalemlerine bakıldığında, kamunun bu kalemlerde ciddi tasarruflar yapabileceği sanılıyor. O kadar ki zaman zaman medyada devletin lojman ve sosyal tesis saltanatından, taşıt savurganlığından söz edilince, bu amaçla yayımlanan bir tasarruf genelgesinin kamuoyundaki yankıları iktidar lehine olabiliyor. Acaba gerçekler böyle midir? Bu sorunun yanıtını da bulmaya çalışacağız.

Tasarruf genelgeleri hangi kurumları kapsamaktadır?

Tasarruf genelgeleri başlangıçta sadece Genel Bütçeye dahil kuruluşları kapsarken, zamanla uygulama alanı genişlemiş ve adeta tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsar hale gelmiştir. Yayımlanan son tasarruf genelgelerinden yararlanarak, bu genelgelerin hangi kurumları kapsadığını şöyle sıralayabiliriz.

- Genel bütçeli daireler
- Katma bütçeli idareler
- Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları
- Özel bütçeli kuruluşlar
- Döner sermayeler
- Kanunla kurulan fonlar
- Kamu bankaları
- Kefaletsandıkları
- Bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar
- Özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar
- Diğer kamu kurum ve kuruluşları
- Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler

Tasarruf genelgelerinin Başbakanlıkça çıkarılmasının bir diğer nedeni de uygulama alanının genişlemesiyle ilgilidir. Çünkü Maliye Bakanlığının bir şekilde denetleyemediği mali bütçeleri, Başbakanlığın tasarruf genelgeleriyle denetleme olanağına kavuşmaktadır.

Tasarruf genelgeleri ne ölçüde amaca ulaştı?

a. Personel alımı yönünden

Tüm tasarruf genelgelerinin ortak konusu personeldir. Yeni personel alınmaması, personel fazlalığı olan yerlerden, personel eksikliği duyulan yerlere kişilerin kaydırılarak sorunun çözülmesi özellikle ve ısrarla istenmektedir. Çünkü genelgelerde, kamudaki fazla personelin varlığının bütçe açıklarını artırdığı, tasarruf için yeni personel alınmaması gerektiği açıkça söylenmektedir. Bilineceği üzere kamuda, kişi kendi isteğiyle ayrılmadığı sürece, genellikle görevine son verilmemektedir. Ancak kamudaki personel fazlalığının giderilmesi amacıyla, Hükümetin "zorunlu emeklilik" uygulamasına başvurulduğu da bilinen bir diğer gerçektir. Görünürde izlenen bu personel politikasının sonucu olarak, kamuda çalışan personel sayısında ciddi bir azalmanın olması gerekir. Acaba gerçek böyle mi?

Ancak gerçek hiç de söylendiği gibi

**Tüm
tasarruf
genelge-
lerinin
ortak
konusu
personeldir.**

olmamış, tam aksine kamuda çalışanların sayısı artmıştır. 1985 yılında kamu kuruluşlarındaki kadro sayısı 1.788.105 kişi iken, bu rakam 2001 yılında (01.09.2001 tarihi itibarıyla) 2.386.996 kişiye ulaşmıştır. (Ek 1 Tablo). Bu rakamlara göre, 1980 sonrası siyasal iktidarlarca çıkarılan tasarruf genelgeleri, personel politikası yönünden beklenen yararı sağlayamamıştır.

b. Enflasyonu önleme yönünden

Yayımlanan tasarruf genelgelerinin bir diğer ortak özelliği de, bu genelgeleri, Hükümetlerin enflasyonla mücadelede bir araç olarak görmeleridir. Çünkü genelgelerle ciddi tasarrufların sağlanacağı ve böylece varolan kaynaklardan harcama yapılmayarak Bütçede daha az borçlanmaya gidileceği düşünülmüştür. 1980 sonrası enflasyon rakamlarını yorumsuz olarak veriyoruz

Bu rakamlar, tasarruf genelgelerinin enflasyonu önleme konusunda pek de başarılı olmadıklarını göstermektedir. Aslında bu sonuçların alınması doğaldır. Çünkü tasarruf

Enflasyon (%)

Yıl	TEFE (*)	TÜFE (*)
1980	98.75	115.6
1985	41.63	44.95
1990	48.6	60.4
1991	59.2	71.1
1992	61.4	66.0
1993	60.3	71.1
1994	149.6	125.5
1995	64.9	78.9
1996	84.9	79.8
1997	91.0	99.1
1998	54.3	69.7
1999	69.2	68.8
2000	32.7	39.0
2001	88.6	68.5
(*) Yıl sonu		

genelgelerinin beklendiği ölçüde bir kaynak yaratmayacağı açıktır.

c. Bütçe denkliğinin gerçekleşmesi yönünden

Tüm tasarruf genelgelerinin bir diğer ortak amacı da, bütçe denkliğini sağlamak ve bütçe açıklarını olabildiğince küçültmektir. Bu açıdan rakamlara baktığımızda bu konuda da başarılı olunmadığını görüyoruz.

Konsolide bütçe

Yıllar	Öngörülen açık (milyar TL)	Gerçekleşen açık (milyar TL)
1980	0	(-) 122
1985	(+) 43	(-) 592
1990	(-) 10.540	(-) 11.782
1991	(-) 17.135	(-) 33.316
1992	(-) 31.987	(-) 47.328
1993	(-) 52.780	(-) 133.105
1994	(-) 191.840	(-) 150.839
1995	(-) 197.920	(-) 314.944
1996	(-) 860.989	(-) 1.233.350
1997	0	(-) 2.235.153
1998	(-) 3.989.475	(-) 3.697.824
1999	(-) 9.113.467	(-) 9.151.620
2000	(-) 14.128.341	(-) 13.265.085
Kaynak: Maliye Bakanlığı		

Tablodan da anlaşılacağı üzere, 1999 ve 2000 yılları hariç, tasarruf genelgeleriyle öngörülen hiçbir beklentinin gerçekleşmediğini görüyoruz. Bu tablonun bir diğer özelliği de 1997 yılı bütçesinin dönemin siyasal iktidarınca nasıl gayri ciddi hazırlandığını göstermesidir. Bütçe, gelir ve giderler açısından tümüyle dengelenmiş ve hiçbir şekilde açık öngörülmemiştir. Ancak, gerçek yıl sonunda ortaya çıkmış ve bütçe dönemi 2 katrilyonu aşan bir açıkla bağlanmıştı.

d. Tasarrufu öngörülen diğer harcamalar yönünden

Kırtasiye alımından, bina kiralanmasından; lojman yapımından, sosyal tesise; daha az gazete alınmasından, daha az telefon kullanımına kadar bir dizi tasarruf önleminin devreye konulmasının sonuçta personel açısından ve bütçe denkliğinin korunması açısından beklenen yararı sağlamadığını gördük. Acaba tasarruf önlemleri kapsamına alınan diğer harcama kalemleri için durum nedir? Bu konuyu da Maliye Bakanlığının yayınladığı verilerden hareketle saptamaya çalışalım.

Tasarruf genelgeleri kapsamında olan personel dışındaki diğer harcama kalemlerine baktığımızda daha da komik bir durumla karşılaşılıyor. Kiralar, kırtasiye, basın ve yayın giderleri, yakacak alımları, akaryakıt ve yağ giderleri, elektrik-su-havagazı giderleri, temsil-ağırlama-tören giderleri, demirbaş

1999 ve 2000 yılları hariç, tasarruf genelgeleriyle öngörülen hiçbir beklentinin gerçekleşmediğini görüyoruz.

Bazı Konsolide Bütçe Giderlerinin GSMH İçindeki Payları (%)

Yıllar	Hizmet alımları(*)	Tüketim malları ve malzeme alımları (**)	Demirbaş alımları	Makine teçhizat ve taşıt alımları
1990	0.219	1.416	0.016	0.189
1991	0.253	1.428	0.015	0.198
1992	0.253	1.499	0.008	0.209
1993	0.27	1.40	0.01	0.20
1994	0.273	1.379	0.008	0.200
1995	0.244	1.324	0.007	0.191
1996	0.263	1.569	0.010	0.184
1997	0.317	1.863	0.011	0.244
1998	0.371	1.794	0.010	0.234
1999	0.467	2.038	0.013	0.296
2000	0.510	2.075	0.015	0.275

(*) Kirtasiye, basın-yayın, temsil ağırlama giderleri dahil, (**) Büro malzeme ve makineleri alımları

alımları, taşıt alımları gibi kalemler konsolide bütçe harcamalarının yüzde birini bile bulmamaktadır. Tasarruf genelgelerini yayımlayanlar işte bu masrafların kısılarak bütçede dengenin korunacağını ve amaçlanan hedeflerin tutturulacağını sanıyorlardı. Çünkü yayımlanan tüm tasarruf genelgelerinin ana teması bu konu olmuştur. Ama bunlar bütçede beklenen hedefleri gerçekleştirmeye yetmemiştir. Kaldı ki bu harcamaların kamu kuruluşlarınca tümüyle sıfırlandığını düşünsək dahi, tasarruf genelgeleriyle varılmak istenen nihai hedefin (bütçe denklığı) asla gerçekleşmeyeceği görülmektedir. Tasarruf genelgelerinin lojman, araba, telefon ve faks gibi alımları yasaklanan bazı ürünlerin bu dönemde nasıl bir gelişme gösterdiğini de ek tablolarda sunuyoruz. (Ek Tablo 2 ve 3)

Tasarruf Genelgelerinin yasal dayanağı var mı?

Tasarruf genelgelerinin hiçbir yasal dayanağı yoktur. Çünkü hiçbir genelgede, genelgenin dayandığı yasa maddesi veya maddelerinden söz edilmemektedir. Bu genelgelerin ilgili yılın Bütçe Yasasına dayanılarak çıkarıldığı söylene dahi, Bütçe Yasalarındaki uygulamaların çıkarılan genelgelerle bir ilgisi yoktur. Bu genelgeler birer öneri niteliğinde olmaktan öteye gidemez. Ancak, bürokraside Başbakanın imzasını taşıyan bir yazıya bürokratların itiraz etmeyecekleri de bir başka gerçektir. Ancak buna rağmen bir tasarruf genelgesi, yaptırım uygulamaktan da söz etmektedir. 1994/4 sayılı genelgede şu açıklamalara yer verilmiştir. "... bu genelgede yer alan hususların 'tavsiye' mahiyeti taşımadığı; uyulmaması halinde

kanunların öngördüğü şekilde idari ve cezai kovuşturmayı gerektirebilecek konular olduğu dikkate alınmalıdır." Ancak bu genelgede, hangi yaptırımların uygulanacağına yer verilmemiştir. Çünkü genelgeler, emredici olmaları için gereken yasal dayanaktan yoksundurlar.

Yukarıda da belirtildiği üzere, kamu harcamalarını belirleyen yasal belge bütçelerdir. Her kamu görevlisi bütçe yasalarına uyarak kendisine ayrılan ödenek çerçevesinde harcamalarını yapar. Belirlenen ödenegi aşan harcamaları bürokratin Maliye Bakanlığından izin almadan yapması olanaksızdır. Bu gerçek bilinmesine karşın bakınız bir tasarruf genelgesinde neler denmektedir. "... Yapılan tetkik ve inceleme sonucunda; Genel ve Katma Bütçeli İdareler ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarındaki harcamaların değişik kalemlerinde aşırı israflar olduğu tespit edilmiştir." (1997/25) Bu ifade Devletin tüm kurumlarını kapsamaktadır. Ve bu ifadeyi ülkenin Başbakanı kullanmaktadır. Yani Türkiye Cumhuriyeti'nin Başbakanı tüm devlet kurumlarında 'aşırı israfların' olduğunu saptadığını beyan etmektedir. Burada sorulması gereken ilk soru şudur. Bu 'aşırı israf' hangi 'tetkik ve inceleme' sonucunda saptanmıştır? Sorulacak ikinci soru da, Başbakanın söz konusu ettiği 'aşırı israfı' yapanlar hakkında acaba ne tür bir yasal işlem yapılmıştır? Çünkü yine bir sayın Başbakan, tasarruf genelgelerine uymayanlar hakkında 'idari ve cezai kovuşturma' açılacağını beyan etmişti. (1994/4)

Aslında iki sorunun yanıtı da çok basit. Ne saptanan bir 'aşırı israf' vardır, ne de 'aşırı israf'

Türkiye Cumhuriyeti'nin Başbakanı tüm devlet kurumlarında 'aşırı israfların' olduğunu saptadığını beyan etmektedir.

Aydan ay'a görüşelim!...



Bir Maaş da Halkbank'tan

Artık vadeli TL hesabınızın getirisini vade sonu yerine her ay maaş gibi alabileceksiniz

HALKBANK MAAŞLI HESAP

Aylık faiz ödemeli 1 yıl vadeli bu hesapla;

- * Aylık düzenli bir geliriniz daha olacak,
- * Diğer vadeli mevduat hesaplarımıza göre daha avantajlı bir aylık getiriye sahip olacaksınız,
- * Şubenizden alabileceğiniz Kredi Kartı ve ATM kartı gibi diğer Halkbank ayrıcalıklarından da yararlanacaksınız.

Daha detaylı bilgi ve hesap açtırabilmeniz için bir Halkbank Şubesine uğramanız yeterlidir.



HALKBANK
TÜRKİYE HALK BANKASI

JEOPOLİTİK

Bilimsel Araştırmalar Dergisi

Kış 2002, Yıl - 1, Sayı-1,

Fiyatı: 4.000.000.-TL.

Soğuk Savaş Sonrası Jeopolitiğinde Türkiye - AB, Afganistan Savaşı, Kıbrıs, Rusya, Karadeniz Gücü

Erol Manisalı
Suat İlhan
Servet Cömert
Mehmet Atay
Mesut Hakkı Çaşın
Tolga Yarman
Beril Dedeoğlu
İ. Yaşar Hacısalıhoğlu
Aydın İbrahimov
Yaşar Onay
Nevzat Denk
Cumhur Mumcu
Servet Karabağ
Cüneyt Akalın
Ertan Ersoy

JEOPOLİTİK
BİLİMSEL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ
ÇIKTI

**JEOPOLİTİK DERGİSİNE
ABONE OLABİLİRSİNİZ...**

Çantay Kitabevi Büyükreşitpaşa Cad. No: 44/C
34470 Laleli-İstanbul

Tel: (0212) 513 79 68 - 522 74 45 - 526 90 45

Faks: (0212) 528 58 51

yaptı diye hakkında soruşturma açılan bürokrat. O zaman şu soru akla geliyor: Tasarruf genelgelerinde bu tür ifadeler niçin yer veriliyor? Çünkü bu tür ifadeler Devletin saygınlığına gölge düşürmektedir. Kaldı ki, Başbakan bu genelgelerle, hem suçlayarak, hem de hiçbir şey yapmayarak bir anlamda çaresizliğini ortaya koymaktadır.

Bu konuda üzerinde durulması gereken bir diğer gerçek de, genelgelerin dayandığı anlayıştır. Ne kadar iyi niyetle çıkarılmış olursa olsun, tasarruf genelgeleri özünde bürokrasiye, daha da önemlisi Bakanlara duyulan güvensizliği yansıtıyor. Bakanlığını yöneten bir Bakanın kendi imzasıyla onay verdiği bir işlemin, Başbakanlıktaki veya Hazine'deki bir bürokrat tarafından reddedilmesi herhalde uygun bir davranış değildir. Kaldı ki bunun Devlet ciddiyetiyle bağdaşır yanı da yoktur. Çünkü Devlette bürokrasiye güven esastır. Ama bilinen bir diğer gerçek daha var. Hiçbir bakan bu durumdan rahatsızlığını açıkça dile getirmemiştir.

Kırtasiyecilik önlenebildi mi?..

Tasarruf genelgelerinin bir diğer ortak özelliği de, parasal tasarruf yanında zamandan da tasarruf sağlamayı amaçlamalarıdır(!) Çıkarılan genelgelerde bu amaç şöyle ifade edilmektedir. "... Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve Kanunların uygulanmasında lüzumsuz yazışma ve kırtasiyeciliğin bertaraf edilmesi ve bunu gerçekleştirecek bir çalışma metodunun benimsenmesi gereklidir..." (1994/4). Ama bu çalışma metodunu genelgeler çoğunlukla kendileri belirlemektedirler. Tasarruf genelgeleri kapsamındaki, hemen hemen her konu için Başbakanlıktan izin alınması gerekmektedir. Bu da zorunlu olarak bürokrasinin bir anlamda yeniden şekillenmesini sağlamıştır. Yani bürokrasi bu konuya da süratle uyum sağlamış ve Başbakanlıktaki işlerin takibi için, kendi içinde özel birimler oluşturmuştur. Çünkü Başbakanlık artık eşgüdüm sağlayan değil, Bakanlıklardaki pek çok işlemde son kararı veren merci haline dönmüştür. Genelgeler Başbakanlığı doğrudan yürütmenin içine çekerek, Bakanlıkları pek çok konuda işlevsiz bırakmışlardır.

Daha komik olanı ise, tasarruf amacıyla çıkarılan tasarruf genelgelerinin yol açtığı kağıt savurganlığıdır. Çünkü bir tasarruf genelgesi ortalama 10 daktilo sayfasıdır. Başbakanlıktan masum (!) olarak yayımlanan bu 10 sayfa Türkiye genelinde on binlerce sayfaya ulaş-

maktadır. Ulaştırma masrafları, genelgelerin fotokopiyle çoğaltılması gibi işlemler de düşünüldüğünde savurganlığın boyutu daha iyi anlaşılır.

Dernek ya da vakıf kurma çabası

Tasarruf genelgeleriyle, kamu kuruluşlarının harcama yapma yetkileri ellerinden alınınca, bürokrasi yeni arayışlara girmiştir. Çünkü zaman zaman günlük zorunlu harcamalarını bile karşılayamaz duruma düşen kurumlar olmuştur. Yeni kaynak arayışları, kamu kurumlarını dernek ya da vakıf kurmaya yöneltmiştir. Böylece her kamu kuruluşu bir anlamda bütçe dışında kendisinin kullanabileceği bir fonu yaratmaya çalışmıştır. Çünkü dernek ya da vakıf gelirleri tasarruf genelgelerinin kapsamı dışında tutulmuştur. Dernek ya da vakıfların gelir kaynakları ise, genellikle o kamu kuruluşunun yapması gereken görevlerin parasallaştırılmasıyla sağlanmaktadır. Böylece kamu kurumları bir anlamda kendi harcamalarını karşılamak için yeni vergi kaynakları yaratmış olmaktadır. Bu tür gelirlerin tutarının 2001 yılında 1.5 katrilyon liraya ulaştığı tahmin edilmektedir.

İktidar gücü, genelge...

Tasarruf genelgelerinin yarattığı bir diğer sonuç da iktidardaki küçük ortağın önünü kesmek için kullanılmasıdır. Bu konudaki en büyük sıkıntıyı bürokratlar çekmiştir. Büyük ortak tasarruf genelgeleri kapsamındaki her işini süratle çözerken, küçük ortağın eli-kolu bağlanmış, adeta kök söktürülmüştür. Özellikle DYP-SHP iktidarı döneminde bunun yüzlerce örneğini görmek mümkündür.

Sonuç

- 1) Yapılan eleştiriler sonucunda, tasarruf genelgeleriyle "hiçbir tasarruf yapılmadı" sonucuna varmak elbette ki yanlış olur. Harcamaların belli ölçülerde kısıldığı, ama kontrolünün sağlıklı yapılmadığı, politik olarak güçlü olan Bakanların zaten bu genelgeleri aştıkları bilinen bir gerçektir.
- 2) Bir diğer gerçek de bu genelgelerle beklenen tasarrufun sağlanamadığıdır. Ayrıca tasarruf genelgeleriyle öngörülen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı izlenmemiştir.
- 3) Tasarruf genelgeleri, amaçlanan aksine kamuda yoğun bir bürokrasiye yolaçmıştır. Hatta tek elde toplanan yetkilerin ilgili bakanlık ve kuruluşlara devrinin öngörülebileceğini yazan genelge bile (1996/27), yetkileri tek elde yani

**Genelgeler
Başbakanlığı
doğrudan
yürütmenin
içine çekerek,
Bakanlıkları
pek çok
konuda
işlevsiz
bırakmışlardır.**

Başbakanlıkta toplamıştır.

4) Tasarruf genelgeleri, kamu görevlilerini, bütçe dışı kaynak yaratmaya yönlendirmiştir. Bu gelişim, tasarruf genelgelerinde sözü edilen "devlete saygınlık ve itibar kazandırılması" hedefiyle çalışmaktadır.

5) Tasarruf genelgeleri, bürokrasiye güven duygusunu yıpratmış, sistemin güvensizlik üzerine kurulu olduğunu bir anlamda kanıtlamıştır. Bakanlar, bakanlıklarıyla ilgili olarak yönetim işlevini tam olarak yerine getirememişlerdir.

6) Tasarruf genelgelerinde kamu yönetiminin şeffaf olması gerektiği vurgulanmasına karşın, bu genelgelerle hangi sonuçlara ulaşıldığı, ne kadarlık bir tasarrufun yapıldığı açıklanmamıştır. Bir diğer anlatımla, saydamlığın gerekliliğini vurgulayan yönetim saydam olamamıştır.

7) Tasarruf genelgeleri, kamu hizmetinin etkin

ve verimli sunulmasını öngörmüşse de, artan bürokrasi öngörülen amacın gerçekleşmesini engellemiştir.

Sorunun özü Devletin yıllardır sağlıklı bir bütçe hazırlayamamasından kaynaklanmaktadır. Bir tasarruf genelgesinde de dendiği gibi "bütçe hazırlama ve faaliyetleri belirleme anlayışının ekonomiye zarar verir hale geldiği" bir sistemin savunulması ve bu sistemin tasarruf genelgeleriyle ayakta tutulması olanaklı değildir. Böyle bir anlayışla Devlet yönetilmeye çalışılmaz. Devlet ne getirdiği doğru-dürüst bilinmeyen, ancak götördüklerinin açıkça saptandığı bir tasarruf genelgeleri modelini savunamaz. Bu konuda yapılması gereken tek şey, sağlıklı bir bütçe sistemine ivedilikle geçmektir. Aksi takdirde tasarruf genelgelerinin gölgesinde kalmaya devam edeceğiz.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Personel Kadroları (Ek :1) (1985-2001)

Yıl	Memur (*)	Sözleşmeli Personel (***)	Sürekli İşçi (*)	Geçici İşçi (*)	Toplam
1985	1.414.644	5.526	207.529	160.406	1.788.105
1990	1.568.885	16.699	205.085	146.707	1.937.376
1991	1.623.490	17.241	204.922	155.081	2.000.734
1992	1.722.951	16.440	209.588	151.427	2.100.406
1993	1.814.902	14.765	208.895	136.643	2.175.205
1994	1.830.366	14.383	208.549	106.100	2.159.398
1995	1.842.742	13.597	200.552	87.883	2.144.774
1996	1.844.594	12.286	187.803	82.659	2.127.342
1997	1.853.605	12.230	184.071	82.464	2.132.370
1998	1.951.956	12.594	180.031	83.710	2.228.291
1999	2.009.760	12.641	177.943	85.773	2.286.117
2000	2.135.028	13.702	174.689	87.588	2.411.007
2001(**)	2.143.206	13.571	194.008	36.211	2.386.996

1. (*) Konsolide bütçe dahil, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçi ve memurlara ait rakamlardır.
2. (**) 01.09.2001 tarihi itibarıyla kullanılabilir serbest kadro sayılarıdır.
3. (***) Sadece Konsolide Bütçeye dahil olanlar
4. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa tabi personel hariçtir.
5. Geçici işçi sayıları vize edilen adam/ay sayısının 12 aya bölünmesi suretiyle hesaplanmıştır

Devlet ne getirdiği doğru-dürüst bilinmeyen, ancak götördüklerinin açıkça saptandığı bir tasarruf genelgeleri modelini savunamaz.

Kamuda Lojman ve Sosyal Tesis Alımları (Ek: 2)

Yıl	Genel Bütçeli Kuruluşlar		Katma Bütçeli Kuruluşlar	
	Lojman	Sosyal Tesis	Lojman	Sosyal Tesis
1997	200.334	1.513	29.923	807
1998	187.491	1.515	30.143	844
1999	204.455	1.545	30.329	863
2000	200.229	1.500	29.759	840
2001	206.903	1.824	30.321	820

Kamuda Bazı Ürünlerin Alımları (Ek: 3)

Yıl	Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlarda telefon, faks, çağrı cihazı, bilgiye abone sistemi ve binek otomobillerle ilgili sayısal veriler			
	Telefon ve Faks	Çağrı Cihazı	Bilgiye Abone Sistemi	Binek (station vagon dahil) otomobiller
1997	161.485	1.739	2.732	29.104
1998	168.031	1.385	2.757	30.567
1999	181.188	1.635	2.233	31.688
2000	191.954	1.012	3.026	33.178
2001	207.161	1.760	3.223	34.321

Düzeltilme:

İktisat Dergisi'nin 418-419 no'lu Sayısının 70. sayfasında yayınlanan Ahmet Yılmaz'ın "Popüler İktisat Tartışmalarında Kullanılan Bazı Kavram ve Yaklaşımlar Üzerine Notlar" başlıklı makalesinde;

• 3 ve 4 no'lu dipnotlar, dipnotlar arasında yayımlanmamıştır. Bu dipnotlar aşağıdadır:

³ Türkiye Ekonomisinin 1950 sonrası performansı değerlendirildiğinde 1977 yılından itibaren konjonktürde bir dönüş eğilimi gözlenmektedir. Bu nedenle burada 1950 sonrası dönem iki farklı konjonktür olarak ele alınmıştır.

⁴ Bkz. Tablo 1 ve 2

- Derginin 72. sayfasında yer alan yazının ilk paragrafının ilk cümlesinin sonundaki "eğilimindedir" ifadesinden sonra yer alması gereken 7 numaralı dipnot simgesi metinde yer almamıştır.
- Derginin 73. sayfasında yer alan yazının son paragrafının 2. cümlesinin sonunda yer alan "görülecektir" ifadesinden sonra yer alması gereken 11 numaralı dipnot simgesi yayımlanmamıştır.
- Derginin 73. sayfasında yer alan yazının son paragrafının sondan 2. cümlesinin sonundaki "göstermektedir" ifadesinden sonra yer alması gereken 12 numaralı dipnot simgesi yayımlanmamıştır.
- Derginin 72. sayfasında yer alan Tablo 2'nin üzerindeki * Tahmin ifadesi salt 2001 yılı büyüme oranına ilişkindir, yanlış anlaşılmasını önlemek açısından bunu da belirtiriz.
- Kaynaklar arasında yer alması gereken; "BULUTAY, T., Employment, Unemployment and wages in Turkey, State Institute of Statics, 1995." şeklindeki referans yayımlanmamıştır.
- Tablo 1'in altında yayımlanması gereken "Kaynak: DİE Yayınları, İşsizlik Oranları Bulutay (1995)'den alınmıştır" ifadesi yayımlanmamıştır.
- Tablolarda ve metin içinde; büyüme hızı, enflasyon oranı, işsizlik oranı kavramlarının yanında veya önünde % simgesi yer alması gerekirken yayımlanmamıştır.
- Tablo 1 ve 2'de Cari İşlemler Açığı Fazlası kavramlarının yanında "milyon \$" ifadesi yer alması gerekirken yayımlanmamıştır.

Makalenin yazarı Sayın Ahmet Yılmaz'dan ve tüm okuyucularımızdan özür dileriz.

kayıtdışı ekonomi ve bütçe denge ilişkisi

1) Kayıt dışı Ekonomi:

Türkiye ekonomisinin yaşadığı sorunların nedenleri tartışılırken üzerinde yeteri kadar durulmayan konuların başında "kayıt dışı" işlerin kamusal maliyeti gelmektedir. Oysa özellikle son yıllarda yapılan bazı çalışmalardan da anlaşılacağı üzere ülkemizde "kayıt dışı" ekonomik işlem yapma tutkusu ve alışkanlığı giderek yaygınlaşmaya başlamıştır.

Herhangi bir ekonomik işlemin kayıt altına alınabilmesi için yapılması gereken düzenlemelerle, yasal olarak yapılması yasaklanmış ve kamu düzeninin oluşması ile doğrudan veya dolaylı ilişkili işlemlerin veya fiillerin saptanması ve izlenmesi birbirinden farklı olgulardır. Birincisinde fiilin oluşumunu yasaklayan herhangi bir düzenleme yoktur. Ancak sonuçları gelir yaratıcı olduğundan vergiden korunmak için gizlenir. Diğerinde ise fiilin kendisi suç özelliğini taşır. Bu nedenle gizlenmektedir. Bu tür fiillerin işleme nedenleri ile sonuçları da ekonomik olabilir.

Ekonomik açıdan kayıt dışı işlem "kayıt dışı ekonomi"nin bir bölümünü oluşturur. Kayıt dışı ekonomi ise bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve Gayrisafi Milli Hasıla hesaplarını elde etmede kullanılamayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü şeklinde tanımlanabilir. (1)

Bir başka tanımlamaya göre "kayıt dışı ekonomi" mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle, bütünüyle tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve Gayrisafi Milli Hasıla büyüklüklerine yansımaya alanları kapsamaktadır. (2)

Ekonominin ölçülebilirliği ancak mevcut yazılı bilgilerden ve bu bağlamda tutulan kayıtlardan çıkartılan sonuçlara göre olabilir. Ancak bu tür sonuçlarla fiili durum arasındaki farklılık kayıt dışı işlemlerden kaynaklanır.

Kayıt dışı ekonomi kavramını daha sağlıklı bir biçimde tanımlayabilmek için kayıt dışı ekonominin içinde yer alan ve birbirinden farklılık gösteren unsurları gelir elde edenler açısından aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür. (3)

- Yer altı ekonomisinin unsurları (yasa dışı faaliyetler),
- Yarı kayıtlı ekonominin unsurları,
- Kayıtlara hiç girmeyen ekonominin unsurları.

Yukarıda yer alan unsurların tümü gelir yaratıcı olup, bu gelirleri belirlemek çoğu kez imkansız olabilmektedir.

Yapılan bu işlemler dolayısıyla gerçek anlamda piyasada parasal sirkülasyon olmaktadır. Bu sirkülasyonu izleme olanağı sınırlıdır.

Kayıt dışı ekonomiyi ölçmek ve tahmin etmek çok zor ve hatta imkansız bir olgudur. Fakat bu konuda bazı tahminlerde bulunmak mümkündür. Birçok ülkede yaklaşık 20 yılı aşkın bir süredir yapılmakta olan kayıt dışı ekonomi ile ilgili çalışmalar, ülkemizde ancak son beş yıl içerisinde gündeme gelmiş bulunmaktadır.

Kayıt dışı ekonomik işlemlerin kaçınılmaz sonucu vergi kaybıdır. Bu nedenle ülkemizde kayıt dışı ekonomi daha çok vergisel açıdan incelenmektedir. Bu bağlamda kayıt dışı işlemlerin önlenmesi için vergisel nitelikte bazı öneriler üretilmekte ve gündeme taşınmaktadır.

Çeşitli gelişmişlik seviyelerinde olan ve farklı ekonomik sistemlere sahip ülkelerdeki kayıt dışı ekonominin boyutları ile ilgili olarak yapılan araştırmalardan elde edilen bulgular, kayıt dışı ekonominin az gelişmiş ülkelerde ve kısıtlama ve devlet müdahalelerinin yoğun olduğu ülkelerde daha büyük boyutlarda olduğunu göstermektedir. (4)

Kayıt dışılığın oluşmasında ülkedeki mevcut hukuk düzeni etkili olabilmektedir. Çünkü ticari yaşamdaki olayların belli şekle göre kayıtlara alınmasını öngören yasal düzenlemelerin "özel hukuk" ve kişiler arasındaki ekonomik ilişkileri düzenleyen yasalarda yer alması gerekir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi kayda alınmayan ekonomik işlemlerin bilahare belirlenmesi çoğu kez mümkün olamamaktadır. Bunun temel nedeni söz konusu işlemlerin zaman içerisinde nitelik ve nicelik itibarıyla bulunamaz ve hatırlanamaz hale gelmesidir.

2) Vergi gelirlerinin oluşumu ve değişimi:

Kayıt dışı ekonominin yarattığı gelir, genellikle vergi ağı içerisinde şu veya bu nedenle alınamamaktadır. Örneğin kişilerin bir takvim yılı içerisinde yapmış oldukları tasarruf ve harcamalardan yola çıkılarak o yıl için elde ettiği gelirin hesaplanması ile ilgili yasal düzenlemeler hemen tepki doğurmakta ve bu tür bir anlamda karşılaştırmalı gelir tanımlaması birçok kişiyi tedirgin edebil-

Veysi Seviğ*

Kayıt dışılığın oluşmasında ülkedeki mevcut hukuk düzeni etkili olabilmektedir.

*Dr.
Marmara Unl.
İİBF

mektedir.

Kayıt dışı ekonomide aktif rol üstlenen kamu harcamalarından yararlanırken, bu harcamalara vergi ödemek suretiyle katılımcı olmayı hiçbir vakit düşünmemektedir. Onlar için önemli olan kamusal hizmetlerden alabildiğince karşılıksız olarak yararlanabilmektir.

Devleti küçültmek, vergileri azaltmak, vergi yükünü hafifletmek görünürdeki uğraş alanlarıdır. Buna karşılık mümkün olduğunda vergisiz kazanç elde etmeyi, kayıt dışı işlemlerin kayıt içerisine alınması yönündeki uğraşlara karşı da, kayıt dışı ekonominin faziletlerinden bahis ederek karşı çıkmayı adeta milli mesele haline getirmeyi büyük bir beceri ile gerçekleştirebilmektedirler.

Son beş yıl içerisinde gerçekleşen vergi gelirlerinin değerlendirilmesinden de anlaşılacağı üzere vergi yükü büyüklüğü Avrupa ülkeleri ortalamasından düşüktür.

Aşağıdaki tabloda vergi yükü hesaplamalarında yıllar itibarıyla ortaya çıkan değişim gösterilmiş bulunmaktadır.

Türkiye'de vergi yükü yüzde 21 civarındadır. Bu oran Avrupa Topluluğu ülkelerinde

Yetersiz bütçe kaynaklarının bütçeye hiçbir katkısı bulunmayan ve hatta bütçe kaynaklarından yararlanmayı da başarabilen bir kesimle paylaşılmış olması yaşanan ekonomik olumsuzlukların temel nedenlerinden ve başta gelenlerindendir.

Kayıt dışı ekonominin varlığı vergi yasalarındaki boşluklardan kaynaklanmamaktadır. Çünkü vergi yasaları vergiyi doğuran olayların gerçekleşmesinden sonra kendi alanlarına göre ilgilendirilmektedir.

Vergiyi doğuran olay ekonomiktir ve hukuksal özelliği vardır. Çünkü gerçekte vergiyi doğuran olay bir malın teslimi, bir hizmetin ifası ve bu tür işlemlerin bir veya birden fazla yapılması, bir malın edinilmesi, bir hakkın kazanılması gibi değişik biçimlerde karşımıza çıkabildiği gibi, olayın özelliğine göre de değişik şekillerde, yasalarda yer alan tanımlamalara uygun olarak karşımıza çıkar.

Ekonomik işlemler hak doğuran ve borç yükleyen işlemlerdir. Her vakit uyumsuzluk kaynağı haline dönüşebilir. Çıkması muhtemel uyumsuzlukların azaltılması veya çabuk çözümlenebilmesi için hak ayırıcı yasalarla mevcut işlemlerin özelliğine uygun kayıtların

(Trilyon TL.)

Yıllar	GSMH	Artış (%)	Vergi gelirleri (%)	Artış	Vergi	Elastikiyet
1995	7.854	102.0	1.084	84.5	13.8	0.8
1996	14.978	90.7	2.244	107.0	15.0	1.2
1997	29.393	96.2	4.745	111.5	16.1	1.2
1998	53.518	82.1	9.228	94.5	17.2	1.2
1999	78.282	46.3	14.802	60.4	18.9	1.3
2000	125.970	60.9	26.503	79.1	21.0	1.3
2001	184.767	46.7	38.536	69.0	21.0	1.3

Kaynak: Maliye Bakanlığı 2002 yılı bütçe gerekçesi

yaklaşık yüzde 31.5, OECD ülkelerinde ise yüzde 29.5 civarındadır.

Bu veriler ülkemizde kayıtlı ekonomi üzerindeki vergi yükünü göstermektedir. Oysa kayıt dışı ekonomi, üzerinde vergi yükü taşımadığından, bu tablonun dışında kalmasına rağmen, kamu hizmetlerinden doğrudan veya dolaylı olarak yararlanan kayıt dışı ekonomi aktifleri bir anlamda kendi bedellerini vergi yükümlülerinin üzerine kaydırabilmektedirler.

Türkiye'de kayıt dışı ekonominin boyutlarını kesin olarak belirleme olanağı olmamasına rağmen en az GSMH'nın yüzde 50'si civarında kayıt dışı işlem olduğu varsayılmaktadır.

Çeşitli tarihlerde yapılan çalışmalar günümüz ekonomik yaşantısı ve gelişmeleri karşısında anlamsız hale gelmiştir. Bu bağlamda geçmişte yapılan çalışmalarda rakamsal olarak bazı sonuçlara varılmıştır. (5)

oluşturulması ve izlenmesi çağdaş hukuk devletinin temel uygulamalarındandır.

Türkiye'de ekonomik işlemlerin hukuksal anlamda güvenceye alınması veya hata da izlenmesi söz konusu değildir. Bu bağlamda ülkemizde yazılı hukuk yerine doğa yasalarının uygulanması daha çok benimsenir olmuştur. Bu durum ve ortam, kayıt dışı ekonominin bir anlamda koruyucusu ve adeta örtüsüdür.

Türkiye'de yapılması gerekli reformların başında hukuki düzenlemelerle ilgili olanları gelmektedir. Gerçekte ülkemizde doğa yasalarının uygulanması yerine kişileri ekonomik açıdan güvenceye alacak yasaların bir an önce uygulamaya konulması gerekmektedir. Bu yasaların başta geleni ise belli büyüklükten sonraki parasal işlemlerin nakdi olmaktan kurtarılması ile ilgili olanıdır.

A) Resmi kayıtlarda kayıt dışılık

Türkiye'de kayıt dışı ekonomiye yönelik

Türkiye'de ekonomik işlemlerin hukuksal anlamda güvenceye alınması veya hata da izlenmesi söz konusu değildir.

işlemlerin bir bölümü resmileştirilmiştir. Bu bağlamda resmi kayıtlarla ilgili ve bütçe harcamalarına yönelik kayıt dışı işlemleri genel hatlarıyla dört gruba ayırarak incelemekte yarar vardır. Şöyle ki:

- **Hiç Kaydı Olmayan İşlemler;**

2000 yılı içinde yapılan giderlerin 4,6 katrilyon lirası, gelirlerin de 3,2 katrilyon lirası ile ilgili işlemler devlet muhasebesinde hiçbir şekilde yer almamaktadır. Bu işlemlerde, borçlanma yoluyla elde edilen kaynak kullanıldığında, bununla bir gider kaydı yapılmamakta, başka herhangi bir kayıt da ihdas edilmemektedir. Hatta, işlemlerin bir kısmı kayıt dışı gelirlerle finanse edildiğinden, devlet muhasebesi ile hiçbir ilişkisi kurulmamaktadır.

- **Yanlış Sonuç Doğuran Kayıtlar;**

Kayıt dışı işlemlerin ikinci türünü, devlet muhasebesine yanlış sonuç verecek şekilde kaydedilen tutarlar oluşturmaktadır. Toplamı az olmakla birlikte 2000 yılı içinde gerçekleştirilen 92 trilyon liralık işlem, devlet muhasebesine kaydedilmiştir, ancak ihdas edilen kayıtlar bunların gider olarak görünmesine engel olmaktadır.

- **Bütçeyle İlgilendirilmeyen Alacak İşlemleri;**

2000 yılı içinde, borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların 5.1 katrilyon lirası çeşitli kamu kuruluşlarına aktarılmıştır. Ancak, bu kaynak transferi hiçbir şekilde bütçe ile ilişkilendirilmemiştir. Yani, Meclis tarafından verilen, bu kuruluşlara kaynak aktarılmasına ilişkin bir karar söz konusu değildir. Yıl sonunda TBMM'ne kesin hesap süreciyle verilecek bilgilerde de bu kaynak transferinin gösterilmesi mümkün olmayacaktır.

Kuruluşlara aktarılan söz konusu kaynaklar karşılığında, ilgili kuruluşlar Hazineye borçlandırılmaktadır. Bir başka anlatımla belli bir süre içinde bu tutarların geri tahsil edilmesi söz konusudur. Ancak, tahsilat bir çok zaman on yılı geçen bir süreye yayılmakta, hatta borç ertelemeleri yoluyla bu süre daha da uzamaktadır. Ayrıca transfer edilen tutarların bir kısmı hibeye dönüştürülebilmektedir. Söz konusu zaman farkı ve hibe unsuru kuruluşlara aktarılan önemli miktardaki kaynağın bir şekilde bütçe ile ilişkilendirilmesinin önemini göstermektedir.

Alacak doğuran işlemler sonucunda yıl içinde yapılan tahsilat tutarı da 2000 yılında yaklaşık bir katrilyon lira olmuştur. Bu tahsilatin da bütçe hesapları ile ilişkisi kurulmamaktadır.

- **Dengeleyici Kur Farkı İşlemleri;**

Kayıt dışı işlemlerin bir başka türünü de kur

farkları oluşturmaktadır. Kamu kesiminin borçlarının önemli bir kısmı, döviz cinsindendir. Kurlarda meydana gelen değişimler sonucunda, kamu kesiminin borcu Türk Lirası cinsinden artmakta veya azalmaktadır. Kur farklarından kaynaklanan tutarlar borç hesaplarına kaydedilmektedir. Bu kayıtlar, yeni borçlanma yapıldığı veya borç geri ödemesi yapıldığı izlenimini doğurmaktadır. Örneğin 2000 yılında kur farkları sebebiyle toplam borç miktarlarında 759 trilyon lira azalma meydana gelmiştir. Yıl sonlarında, hesaba yapılan kayıtların ne kadarının gerçek işlem olduğu, ne kadarının kur farkından kaynaklandığının hesaplanması ve gösterilmesi gerekirken, bu özellikler görülmemekte, dolayısıyla aynı miktarda borç geri ödemesi yapıldığı izlenimi söz konusu olabilmektedir. Bu durumda finansman tablolarında bu geri ödemenin hangi kaynaklarla finanse edildiğinin gösterilmesi gerekmektedir. Bu hatayı önlemek için yıl içinde meydana gelen kur farkı tutarları hesaplanmakta ve bunları dengelemek amacıyla gelir veya gider ihdas edilmektedir.

Yukarıdaki bilgiler Sayıştay "2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu" ndan alınmış ve aynen aktarılmıştır.

Kesin hesap yasaları TBMM üyelerinin dikkatlerini çekmemekte ve daha çok tartışmadan, daha açıkçası görülmüden büyük bir çabuklukla kabul edilmektedir. Oysa yukarıda da ifade edildiği gibi Sayıştay tarafından yapılan denetimler sonucunda ortaya çıkan gerçekler oldukça ilginç olup bütçe harcamaları dahi kayıt dışılıkla malul olabilmektedir.

Ancak uygulamaların denetim altına alınması, bütçe harcamalarının daha titiz izlenmesi ve hatta sorgulanması mümkün bulunmaktadır. Son yıllarda kamu harcamalarında dikkati çeken bir başka husus da çeşitli nedenlerle yapılacak harcamaların Muhasebe-i Umumiye Kanunu dışında tutulması ve Sayıştay denetimine tabi tutulmaması öngörüsüdür.

Harcamaların çeşitli yasal düzenlemelerle Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi tutulmaması ve Sayıştay denetimi dışında bırakılması devamlı sorun yaratmakta ve adeta yolsuzlukların kaynağını oluşturmaktadır.

Son olarak mali sektörde yaşanan sorunlar nedeniyle aktif duruma gelen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu yönetimiyle ilgili olarak kamuoyuna yansıyan bilgiler denetim dışı kalmış ve kamu otoritesinin harcamaları kapsamında olan yarı fonsal bir uygulamanın sonucu olarak kabul edilebilir.

Harcamaların çeşitli yasal düzenlemelerle Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi tutulmaması ve Sayıştay denetimi dışında bırakılması devamlı sorun yaratmakta ve adeta yolsuzlukların kaynağını oluşturmaktadır.

Türkiye'de kamu gelirleri ile kamu harcamaları sağlıklı bir biçimde denetlenememekte, bunun sonucunda da kayıt dışılığın bir anlamda resmileşmesi söz konusu olabilmektedir.

B) Vergi Yüğü Kimin Sırtında?

Ülkemizde gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergilerin (dolaylı vergiler) toplam vergi gelirleri içerisindeki payı giderek azalırken dolaylı vergilerin payı ise artmaktadır. Akaryakıt Tüketim Vergisi ile Katma Değer Vergisi toplamı vergi gelirlerinin ağırlıklı olarak yükünü taşımaktadır. Aşağıdaki tabloda yıllar itibarıyla vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri

açıdan zora sokmaya başlamıştır.

Vergi gelirleri kamu harcamalarını karşılayamamaktadır. 2002 mali yılı Bütçe Yasası'na göre öngörülen bütçe açığı 26.913 trilyon liradır. Ancak 2002 yılında yapılması öngörülen kamu harcamaları toplamı 97.8 katrilyon lira olmasına karşılık beklenen vergi gelirleri toplamı 57.9 katrilyon liradır. Bu veriler ışığında vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı yüzde 59 olmaktadır. Bir başka anlatımla 2002 yılında her 100 liralık kamu harcamasının 41 lirası için borçlanma yapılması zorunlu olmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin izlenebilir hale

Vergi gelirlerinin oransal dağılımı (%)

Yıllar	Gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergiler	Katma Değer Vergisi	Akaryakıt Tüketim Vergisi	Servetten Alınan Vergiler	Diğer Vergiler
1996	40	33	12	01	14
1997	41	32	12	01	14
1998	46	29		01	10
1999	44	28	13	1.6	13.4
2000	40	32	11	1.5	15.5
2001	39	32	14	01	14

Kaynak: Maliye Bakanlığı

içerisindeki payı oransal olarak gösterilmiş bulunmaktadır.

Ülkemizde süregelen kayıt dışı işlem yapma eğilimi gerçek anlamda vergi gelirlerini olumsuz yönde etkilemekte olup, bunların içerisinde nispeten kontrol edilebilen akaryakıt tüketim vergisi toplam vergi gelirleri içerisindeki payını yükseltmektedir.

Gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergilerden gelir vergisinin 2000 yılında yüzde 95.2'si tevkifat yani stopaj yolu ile tahakkuk etmiş bulunmaktadır. Buna göre gelir vergisi kesinti suretiyle alınan bir vergi haline gelmiş bulunmaktadır. Bu bağlamda gelir vergisi beyan üzerinden alınan vergi özelliğini yitirmiş bulunmaktadır.

Vergi gelirlerinde yükümlü beyanlarının doğruluğu tam ve etkili bir biçimde sorgulanamamaktadır. Bu nedenle özellikle beyan üzerinden alınan vergilerin verimliliğini yitirdiği, buna karşılık belli kurum ve kuruluşlardan vergi sorumlusu ve yükümlüsü olarak alınan vergilerin giderek ağırlaştığı gözlenmektedir. Bu şekli ile ülkemizde vergi yasaları sınırlı bir kesim üzerinde vergilendirmeyi yoğunlaştırır hale gelmiştir.

Kayıt dışı kalan ticari işlemlerin giderek yoğunluk kazanması belli bir düzen içerisinde çalışan kurum ve kuruluşları da ekonomik

getirilmesi halinde vergi gelirlerinin de artması söz konusu olabilecektir. Bu bağlamda ülkemizde kamusal açıdan gelir sağlama olanağı olmasına karşılık kayıt dışı işlemlere karşı kalıcı ve önleyici düzenlemelere gidilemediği için ortaya çıkan gelir yetersizliğinin yükünü vergi verenlerin veyahahut da daha açık bir ifade ile yaşayabilmek için harcama yapanların üzerine yıkılması tercih edilmiştir.

2002 yılında bütçe yasasında öngörüldüğü üzere gelir ve kazançlar üzerinden alınması öngörülen vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı yüzde 33'e düşürülmekte, buna karşılık Akaryakıt Tüketim Vergisinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payının yüzde 18'e, Katma Değer Vergisinin payının ise yüzde 33,6'ya çıkartılması öngörülmüştür.

2002 Mali Yılı Bütçe Yasası'na göre Akaryakıt Tüketim Vergisi ile Katma Değer Vergisinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı (0.33+0.18) yüzde 51'e çıkmış olacaktır.

Vergilendirmede Anayasal olarak geçerli olması gereken mali güce göre vergi alma ilkesi 2002 yılı Bütçe Yasası ile askıya alınmış bulunmaktadır.

Diğer yünden Bütçe Yasası'nda hesaplanan iç ve dış borç faiz yükünün de gerçeği yansıtmadığı dikkate alınırsa, 2002 yılı

Ülkemizde vergi yasaları sınırlı bir kesim üzerinde vergilendirmeyi yoğunlaştırır hale gelmiştir.

bütçe dengesinin oluşturulması fiilen mümkün görülmemektedir.

Vergi kayıp ve kaçaklarının ortaya çıkartılmasında karşılaşılan güçlükler yanında inceleme sürecinin zaman alması, bu bağlamda baskı gruplarının vergi affı ve benzeri kolaylık ve indirimleri devamlı gündemde tutmaları psikolojik olarak yükümlülere etkilemekte ve bunun sonucunda gerçeği yansıtmayan beyanların giderek arttığı gözlenmektedir.

Süresinde ödenmeyen verginin maliyetini düşürmeye yönelik girişimlerin başarılı olması, matrah yükseltimi gibi kayıt dışılığa açık vergisel kolaylıklar kayıt dışılığın özendirici unsurları olmaktadır.

Harcamalar mı azaltılsın, vergiler mi artırılınsın?

Türkiye'de kamu harcamalarının büyüklüğünden bahis edilerek devletin küçültülmesi ileri sürülmekte, bu bağlamda değişik öneriler gündeme getirilmektedir.

Her şeyden önce son yıllarda bütçe harcamaları üzerinde belirlenen özellikleri ana başlıklar halinde saymakta yarar görmekteyiz. Şöyle ki;

- Konsolide bütçe harcamaları içinde cari harcamaların payı hızla düşmektedir. Bu bağlamda personel giderlerinin GSMH'ya oranı 2001 yılında yüzde 8,4'e düşmüştür.

- Yatırım harcamaları reel olarak azalmaktadır.

- Cari ve yatırım harcamalarının payı azalırken, transfer harcamalarının payı artmaktadır. Bu bağlamda da bütçe hizmet bütçesi, yatırım bütçesi olmaktan çıkmış, transfer bütçesi haline dönüşmüştür.

- Faiz giderleri payı hızla artmış, vergi gelirlerini aşar hale gelmiştir. Özellikle oynar faizli belirsiz zamanlarda sıkça yapılan borçlanmaların denetim altına alınamayan maliyet farklılığı bir yandan bütçe yasasını zorlarken, diğer taraftan bazı kesimlere olağanüstü gelir sağlamak, bu gelirler mevcut yasal düzenlemeler nedeniyle beyan dışı kalabilmektedir.

- Bütçe faiz giderlerinin GSMH'ya oranı 2001 yılında yüzde 23'e yaklaşmıştır.

Türkiye'de devleti büyük, kamu harcamalarını yüksek gösteren faiz harcamalarıdır. Kamu borç stoku değişik boyutlarda ve şekillerde yapılmakta, çoğu kez yapılan kamu borçlanmalarının gerçek faiz yükünü hesaplamak zannedildiği kadar kolay olamamaktadır.

Bütçe harcamaları faiz giderlerinden arındırıldığında, bütçe harcamalarının

GSMH'ya oranı 2001 yılı gibi olağanüstü bir küçülmenin yaşandığı bir yılda dahi yüzde 200 düzeyinde kalmaktadır. Bu oranla Türkiye, kamu harcamaları açısından da Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkeleri arasında açık farkla en alt sırada yer almaktadır. (7) Bütçe açıkları tümüyle faiz giderlerinden kaynaklanmaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Türkiye Cumhuriyeti bütçeleri son yıllarda hizmet bütçesi olma özelliğini yitirmiş, niteliği itibariyle transfer bütçesi veyahut da borç servis bütçesi haline dönüşmüştür.

Oysa konsolide bütçe olarak kamu kesiminin, milli ekonomi üzerindeki etkisi temelde iki yönlüdür. Buna göre;

- Kamu harcamalarının milli ekonomideki payı ve katkısı

- Vergi ve borçlanma ile ekonomiden alınan pay ve bunların sonuçları olarak bütçenin iki farklı etkisinin incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türk kamu mali yönetiminde bütçe açıkları önemli bir yer tutmaktadır. Bu açıklar etkili bir vergilendirme yapılamamasından, kayıt dışı ekonominin siyasi üstünlüğü ve baskısından ve de etkili ve verimli bir borçlanma politikasının oluşturulmamasından dolayı katlanarak büyümektedir.

Yapılan bir araştırmaya göre "Vergi gelirlerinde yüzde 1 oranında bir artış sağlanması, bütçe açığında yüzde 93 oranında bir azalmaya yol açarken, harcamalarda yüzde 1 tasarrufa gidilmesi halinde bütçe açığında 0.78'lik bir azalma olmaktadır. Buna göre, vergilerde artış sağlamak, harcamalarda tasarrufa gitmekten daha etkilidir. Vergi potansiyelini arttırmak, harcamalarda tasarrufa gitmek aynı anda kullanıldığında, bütçe açıklarının kapatılması çok daha hızlı olabilecektir." (8)

(1) Derdiyok, Türkmen "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini" Türkiye İktisat Dergisi S:14 Sf: 54.

(2) Temel A., Şimşek A., Yazıcı K. "Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit yöntemleri ve Türk Ekonomisinin Büyüklüğü" DPT Sf:1

(3) Aydemir, Şinasi "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi" 1995 Sf: 10-11

(4) Ilgın, Y. "Kayıt dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları" DPT Uzmanlık Tezi Sf: 86

(5) Kılıçdaroğlu, Kemal "Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği" Ankara 1997 Sf: 27'de yer alan tabloda söz konusu bilgiler ayrıntılı olarak yer almaktadır.

(6) Derdiyok, Türkmen "Kamu Harcamalarında Tasarruf mu Etkili, Vergileme mi?" Maliye Bülteni Kasım 2001 Sf: 3-13

(7) Akgüç, Öztin "Kamu Kesimi Finansmanına İlişkin Yanlış Tanı" Cumhuriyet 07.04.2002

(8) Derdiyok, Türkmen agm

**Türkiye'de
devleti
büyük,
kamu
harcamalarını
yüksek
gösteren
faiz
harcamalarıdır.**

EDİNEBİLECEĞİNİZ SAYILAR

SAYI

KONULAR

353-354	SOLUN YENİ EKONOMİ POLİTİKALARI
360-361	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜMLER
362	KÜRESELLEŞME, ULUS DEVLET VE KİMLİK
364	EĞİTİM POLİTİKALARI
365	İKTİSAT TEORİLERİNDE SON GELİŞMELER
366-367	KAPİTALİZM VE AZ GELİŞMİŞLİK
368	TÜRKİYE'DE SERMAYE, DEVLET, SİYASE
369	SENDİKALAR VE KÜRESELLEŞME
370-371	İŞGÜCÜ, ESNEKLİK VE SERMAYE
373	GELİŞME, İTAAT, DEĞİŞİM
374	SEÇİM SİSTEMLERİ, TEMSİL KRİZİ-TÜR.
375	ULUSLAR ARASI SİSTEMDEKİ DEĞİŞMELER VE TÜRKİYE
376	ÜNİVERSİTELER, BİLİM VE İKT. EĞİT.
377	KADINLAR VE ÇALIŞMA HAYATI
378	FİNANS, RANT VE KÜRESEL İLİŞKİLER AĞINDA TÜRKİYE
379	ENFLASYON, EŞİTSİZLİKLER VE ENGELLER
380	TÜRKİYE'NİN DİAMİKLERİ
381	KÜRESELLEŞEN SERMAYENİN ANAYASASI: MAİ
382	GENÇ İKTİSATÇILARIN MESLEK REHBERİ, GLOBALLEŞME, DEVLET
383	75. YILINDA CUMHURİYET
384	KRİZ
385	KONSOLİDE BÜTÇE
386	YDD'DE TÜRKİYE
387	SERMAYE PİYASALARI VE BANKALAR
388	TÜRKİYE'DE SİYASETİN BOYUTLARI
389	İKTİSAT METEDOLOJİSİ
390-391	YY BİTERKEN GELECEĞE BAKIŞ
392-393	SOSYAL DEMOKRASİ
394	DEVLET-İ ALİYYE'NİN MİRASI
395	ULAŞTIRMA EKONOMİSİ
396	SEÇMELER-İKTİSAT YAZILARI
397-398	BÜTÇE VE MAL. POL.
399	TÜRKİYE-AB-AVRASYA
400	BORSANIN GELİŞİMİ
401-402	DEĞİŞEN DÜNYA'DA TÜRKİYE'NİN YERİ
403	DEVLET VE KAPİTALİZM I
404	DEVLET VE KAPİTALİZM II
405	EKODE İST. ARAYIŞI
406	DÜNYA EKO. DE YENİ OLUŞUMLAR
407	BÜTÇE
408	AB-GB VE TÜRKİYE
409	BİRLİĞİN AVR. VE TÜR.
412	YOL AYRIMINDAKİ TÜRK TARIMI
413-414	İKTİSAT-İSTİKRAR-TÜRKİYE
415	NASIL BİR İKT. EĞİTİMİ
416	DÜNYA EKONOMİSİ NASIL YÖNETİLİYOR?

Kredi Kartıyla İFMC yayınlarına abone olabilirsiniz.

Aşağıdaki formu doldurup, banka dekontu ile birlikte faksla veya postayla göndermeniz halinde aboneliğinizin başlatılacağını bildirir, saygılar sunarız.

İktisat Dergisi Abonelik Bedeli (yıllık) : 20.000.000 TL
Üye Öğrenci ve Öğr.Gör. : 16.000.000 TL

Banka Hesap Numaraları:

T. İş Bankası Taksim Şubesi : 709365
Akbank Taksim Şubesi : 41007
Garanti Bankası Harbiye Şubesi : 6299680

İKTİSAT DERGİSİ ABONE FORMU

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 :

kit bütçesi üzerine

Türkiye ekonomisinin 1970'lerden beri yaşadığı ekonomik krizin ana nedeni; kamu maliyesine, kamu kesiminin büyüklüğüne ve bunlarla ilişkilendirilerek kamu kesimi finansman krizine bağlanmaktadır. Oysa gözden uzak tutulmaması gereken 1980'lerden sonra devletin değişen rolü ve kamu açıklarının finansman biçimindeki dönüşümdür. Son onar yıllarda iç ve dış borçlanmaya dayalı kamu finansman yapısının taşıdığı sorunlar, kamu kesimi bünyesindeki dönüşüm, KİT'leri de bu mekanizmanın bir parçası haline getirmiştir.

Derginin bütçeye ayrılan bu sayısında, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin bütçeleri iki başlık altında ele alınabilir. İlki kamu kesimi içindeki bütçelerle bağlantılı olarak KİT'lerin büyüklüğü, önemi vurgulanabilir. Bunlar: Konsolide Bütçe, Yerel İdareler Bütçesi, Bütçe Dışı Fonlar, Sosyal Güvenlik Kuruluşları Bütçesi, İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT bütçeleridir. Diğeri ise 233 sayılı K.H.K. ve ilgili yasalar bağlamında KİT'lerin bütçeleme sistemidir ki, yatırım ve işletme bütçelerini kapsar.

233 sayılı K.H.K.'nin 29-32. maddeleri teşebbüslerin, plan program ve bütçesine ilişkin yatırım ve finansman programlarını kapsayan mali hükümleri, teşebbüslerin yatırım ve işletme faaliyetlerini plan-program ve bütçelere dayalı olarak yürüteceklerini, ayrıca uzun vadeli veya yıllık genel yatırım ve finansman programlarının hazırlanmasında finansman imkanları ve teşebbüslerin yatırım kapasitelerinin göz önünde bulundurulacağını hükme bağlamıştır.

Ek tablolardan izleneceği üzere Genel Yatırım ve Finansman Programına dahil KİT'lerin 1988-2001 yılları Genel Bütçe Denge-

sinin her kalemi başlı başına bir inceleme konusudur. Bu nedenle biz bazı noktalar, özellikle yatırımlar üzerinde duracağız.

Ek tablo 1'de 1988 yılını başlangıç noktası almamızın en önemli nedeni, o yıla gelene kadar kamu sabit sermaye yatırımları ve KİT yatırımları ekonominin sürükleyici gücüken uygulanan iktisat politikaları sonucu henüz işlevlerini tamamlamadan geri plana itilmiş, yatırım payları Türkiye toplam yatırımları içinde yüzde 50'nin altına düşürülmüş ve izleyen yıllarda düşüşün süreklilik kazanmış olmasıdır. Tablo 1'de bu paylar oransal olarak yıllar itibarıyla verilmektedir.

Ayrıca yatırımlara ilişkin birkaç noktaya değinmekte fayda vardır. Yukarıdaki yasal hükümlere rağmen KİT'lere finansman imkanlarının üzerinde yatırım görevlerinin verilmesi, finansmanın ise sağlıklı kaynaklardan karşılanmaması, KİT açıklarının süreklilik kazanmasının kamu finansmanı üzerinde yük oluşturmalarının gerekçesini hazırlamıştır. Böylece 1990'lı yıllardan günümüze gelindiğinde kamu yatırımları; istihdam, işsizlik v.b. sorunlara çözüm olmaktan da çıkartılmıştır.

Diğer bir husus 1960'lı yıllarda KİT yatırımlarının finansmanı için kurulan, kendisinin de KİT olduğu devlet yatırım bankasıyla ilgilidir. 1980'li yıllarda, banka yapı değiştirerek Eximbank'a dönüştürülmüş, işlevi de farklılaşmıştır. Nitekim, ek tablolarda KİT ler için finansman kaynağı olmaktan uzaklaştığı açıkça izlenmektedir.

Ayrıca KİT'lerin yatırım programlarına alınan sektörler; genellikle haberleşme, ulaşım, enerji v.b. alanlarda yoğunlaştırılırken, potansiyel olarak ileride talebi artacak üretim alanlarında teknolojik yenileme yatırımlarına

Türkan Öncel*

**1990'lı
yıllardan
günümüze
gelindiğinde
kamu
yatırımları;
istihdam,
işsizlik gibi
sorunlara
çözüm
olmaktan da
çıkartılmıştır.**

EK TABLO 1

Sektörlerin Sabit Sermaye Yatırım Payları (%)

Kesimler	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994	1995	1996	1997	1998	1999**
A- Kamu Kesimi												
1- KİT	22,4	19,3	19,2	19,7	14,7	13	8,5	7	7,3	10	7,2	5,6
2- Diğer Kamu Kesimi	25,3	25,8	26,5	26,2	31,1	30	28	26,4	11,8	12,9	17	22,7
Toplam (A)	47,7	45,1	45,7	45,9	45,8	43	36,5	33,4	19,1	22,9	24,2	28,2
B- Özel Kesim	52,3	54,9	54,3	54,1	54,2	57	63,5	66,6	80,9	77,1	75,8	71,8
Genel Toplam	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-

Kaynak: T.C. Başbakanlık Y.D.K. KİT Genel Raporları

*1993 yılı değerleri 1987 yılı sabit fiyatlarıyla bulunmuştur.

**1999 yılı değerleri 1994 yılı fiyatlarıyla bulunmuştur.

Not: 1993 ve 1999 yılları dışındaki diğer yılların değerleri reel fiyatlarla bulunmuştur.

*Prof. Dr.
İ.Ö.
İkt. Fak.

gidilmiş ve özelleştirilmeye hazırlanmıştır. T. Telekom A.Ş.'de olduğu gibi.

Yine Ek Tablo 2 ve 3 de KİT Bütçelerinin sabit sermaye yatırımlarına ilişkin veriler içerisinde yatırımlar için temini gereken finansman miktarı saptanırken, kaynaklar-ödemeler arasındaki farka, diğer bir deyişle açık veya fazlaya, planlanan yatırım tutarı eklenmektedir. 1988-2001 yılları arasında bu finansmanın sağlanacağı kaynaklar arasındaki dominant unsur ise bütçe ve dış proje kredisidir. Bunun anlamı her iki finansman kaynağının

arkasında kamu açığı ve borçlanma gereğinin yattığıdır.

Diğer taraftan KİT'lerin toplam finansman ihtiyaçları daha geniş kapsamlıdır. Stok ve sabit kıymet değişimleri, iştiraklerine ilişkin sermaye yükümlülükleri, fon ödemelerini de içerir. Finansmanları ile ilgili diğer bir büyüklük ise kurum dışı finansman ihtiyaçlarıdır. KİT'ler yukarıda değinilen finansman ihtiyaçlarının bir kısmını kurum içi toplam hasılatla sağlarken diğer bir kısmını da kurum dışından sağlamak durumunda kalırlar. KİT'lerin işletme

Ek tablo:2
Genel yatırım ve finansman programına dahil (233 sayılı KHK kapsamındaki) KİT'lerin 1988-2001 yılları genel (Milyar TL.)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000(*)	2001PROG(*)
KAYNALAR	24.740	42.666	63.143	76.516	146.408	247.090	637.351	1.037.420	1.857.228	3.675.152	7.354.617	9.114.558	12.936.718	6.770.011
ÖÇMELER	22.240	38.536	56.874	77.259	137.403	245.018	623.310	1.030.875	1.799.316	3.538.893	6.994.943	8.616.614	11.905.524	5.555.359
KAYNAK ÖZEMELERİ	2.500	4.130	6.268	7.43	9.005	427	14.041	6.545	57.912	136.259	359.674	494.944	491.194	1.142.652
YATIRILAR	5.130	6.929	9.861	13.144	20.341	32.205	45.812	64.328	135.576	333.561	681.888	1.053.416	1.395.967	2.785.307
TEMİNİ GEREKTİREN FİNANSMAN	-2.630	-2.799	-3.592	-13.887	-11.335	-31.778	-31.771	-57.783	-77.664	-197.302	-322.194	-558.472	-1.344.773	-1.642.655
FİNANSMAN KAYNAKLARI	2.630	2.799	3.592	13.887	11.335	31.778	31.771	57.783	77.663	197.301	322.194	558.472	1.344.773	1.642.655
BÜTÇE	664	1.024	874	10.248	7.650	21.970	21.000	45.440	41.673	121.400	142.005	323.800	827.852	560.000
GÖREVE ZARARLARI	350	190	378	1.943	495	5.320	0	0	8.297	2.050	14.950	93.000	58.656	300.000
YERELİN	11	9	13	9	25	49	0	0	0	0	0	0	8.294	180.000
DİŞ PROJE KREDİSİ	1.605	1.576	2.327	1.693	3.165	4.439	10.771	12.343	27.693	73.651	165.229	141.672	450.581	602.655
DEVLET YATIRIM BANKASI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ÖFİ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KARLAR	1.157	1.103	-920	-17.625	-24.896	-34.608	-45.111	6.253	186.977	500.531	1.004.893	505.955	-141.482	1.394.676
GÖREVE ZARARLARI (-)	232	605	1.151	5.695	15.422	11.624	16.693	14.000	13.997	53.522	289.165	555.514	638.333	656.770
GÖREVE ZARARLARI KARZAZAR	926	498	-2.071	-23.320	-40.318	-46.232	-81.804	-7.778	172.980	447.009	715.728	-50.559	-780.415	737.906
İSTİHAK (KİSİ)	612.994	602.751	595.794	561.580	546.084	523.569	462.872	415.088	415.071	406.593	379.073	375.929	374.037	375.280

Not: Özelleştirme kapsamına alınan TÜPRAŞ, PETROL OFİSİ ve THY A.O. 1991 yılında, ORÜS, ET BALIK KURUMU, TSEK ve YEM SANAYİ A.Ş. 1992 yılında, T. GEMİ SAN., T. DENİZCİLİK İŞL. ve DB DENİZ NAKLİYAT, HAVAŞ, KBI, ÇINKUR ve DİTAŞ 1993 yılında, ÇİTOSAN 1995 yılında, SEKA, TÜGSAŞ, İSDEMİR, TZDK, İGSAŞ, ASİL ÇELİK, TAKSAN, TÜMOŞAN 1998 yılında sistemden çıkartılmıştır.

(*) Telekom dahil

Kaynak: 2002 Yılı Bütçe Gerekeçesi, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

Ek Tablo 3 : İŞLETMECİ KİT'LERİN FİNANSMAN İHTİYACI (*) CARI FİYATLARLA

(Milyar TL.)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 Rev.	2002 Prog.
Sabit Sermaye Yatırımları	-38.266	-53.061	-78.589	-164.768	-377.067	-891.707	-1.326.697	-2.206.608	-2.779.062	-3.900.000
Stoklardaki Değişim	-33.117	-48.478	-56.241	-202.118	-524.970	-857.255	-1.081.676	-1.125.332	-1.492.884	-1.489.400
Sabit Kıymetler Değişimi	-1.963	-6.158	11.031	-17.850	-12.387	23.347	-42.074	138.721	-438.976	-350.691
İştirakler Sermaye Artışı	-89	-705	-389	-3.580	-1.875	-12.596	-10.597	-18.910	-6.677	-1.223
Fonlara İlişkin Kanuni Ödemeler	-574	-828	-3.370	-10.368	-24.832	-64.078	-95.765	-82.003	-73.035	-142.391
Toplam Finansman İhtiyacı	-74.010	-109.230	-127.557	-398.685	-941.131	-1.802.290	-2.556.809	-3.294.132	-4.790.633	-5.883.705
Bünye İç Fonlar	-26.159	11.090	131.158	325.237	581.013	840.017	125.143	-454.630	2.615.093	4.161.246
Yedekler	-65.927	-111.482	-30.685	89.049	219.442	211.704	-867.988	-1.753.112	-1.731.249	-71.850
Carl Yıl Amortismanı	21.364	44.242	100.110	147.156	259.541	390.269	600.523	941.463	1.801.485	2.568.847
Karşılıklar	3.006	10.592	16.141	8.687	11.836	22.058	37.269	153.575	213.803	265.942
Kur Farkları	15.145	67.738	45.592	80.345	90.194	215.985	355.340	203.444	2.331.054	1.398.306
Hazine Dışı Ortaklıklar Serm. Payı	253	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kurum Dışı Finansman İhtiyacı	-100.169	-98.140	3.602	-73.448	-360.118	-962.273	-2.431.666	-3.748.761	-2.175.540	-1.722.459
Bütçe Transferleri	30.858	24.744	54.874	61.320	165.700	256.609	568.802	1.149.057	1.656.683	2.630.000
Sermaye	26.594	24.346	54.325	52.111	162.130	238.349	470.852	1.082.717	1.540.000	1.835.000
Görev Zararı	3.880	0	0	8.297	2.050	14.960	93.000	58.056	100.000	370.000
Yardım	385	398	549	912	1.520	3.300	4.950	8.284	16.683	425.000
KİT Borçlanma Gereği	-69.311	-73.396	58.476	-12.128	-194.418	-705.664	-1.862.864	-2.599.704	-518.857	907.541
Ertelenen Ödemeler	75.371	211.366	197.075	409.898	892.431	1.763.249	2.675.561	3.235.133	3.076.862	2.991.487
Pe'in Ödemeler	-38.198	-95.913	-159.041	-179.126	-601.399	-1.183.365	-1.320.693	-1.510.646	-2.610.352	-4.123.877
Nakit İhtiyacı	-32.138	42.057	96.510	218.644	96.614	-125.781	-507.996	-875.218	-52.348	-224.849
Finansman	32.138	-42.057	-96.510	-218.644	-96.614	125.781	507.994	875.218	52.348	224.849
Kasa Banka Değişimi	-7.086	-18.055	-56.674	-177.449	-156.333	-314.583	-248.020	-79.204	-514.836	-103.174
Menkul Kıymetler, Mevduat	-2.035	-13.270	-40.073	33.043	-161.791	-102.268	119.638	-58.346	-304.552	-626.188
İç Borçlanma	27.868	-17.760	7.524	-35.284	195.089	202.783	57.518	-9.126	-282.255	41.158
Merkez Bankası	8.416	-11.784	231	0	0	0	591	0	1.543	197
Ticari Banka	19.497	-7.168	7.795	-35.284	195.089	202.783	56.927	-9.126	-283.798	40.961
Eximbank	-45	1.192	-502	0	0	0	0	0	0	0
Dış Borçlanma	-1.316	-6.823	-13.526	-58.920	26.421	339.849	578.858	1.021.894	1.153.991	913.052
Kullanım	6.444	19.086	25.232	65.455	82.746	378.635	663.138	1.279.488	2.480.563	3.833.894
Ödemeler	-7.760	-25.909	-38.759	-124.375	-56.325	-38.786	-84.280	-257.593	-1.326.572	-2.920.842
Hazine Bonosu	14.707	13.850	6.240	19.966	0	0	0	0	0	0
GSMH	1.997.323	3.887.903	7.854.887	14.978.067	29.393.000	53.518.332	78.242.000	125.970.544	184.767.000	280.551.000
KİT Borçlanma Gereği / GSMH	-% 3,47	-% 1,89	% 0,74	-% 0,08	-% 0,66	-% 1,32	-% 2,38	-% 2,06	-% 0,28	% 0,32
Faiz Gelirleri	9.560	25.701	44.180	117.558	137.318	368.800	574.209	389.232	767.620	768.094
TMO faiz ödemeleri	4.461	16.887	5.030	6.129	64.934	243.595	386.787	295.259	223.540	222.879
Faiz Gelirleri Harıç Temel Denge	-29.039	15.723	151.761	103.675	-22.748	-461.350	-1.528.673	-2.116.917	614.408	2.366.339
Temel Denge	-34.138	6.909	112.612	-7.754	-95.132	-586.555	-1.716.095	-2.210.890	70.328	1.821.124
KİT Temel Açığı / GSMH	-% 1,71	% 0,18	% 1,43	-% 0,05	-% 0,32	-% 1,10	-% 2,19	-% 1,76	% 0,04	% 0,65

(*) 233 KHK kapsamındaki KİT'ler ve ÖİB kapsamındaki kuruluşlar dahildir.

Kaynak: Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr.

faaliyetlerinin, konsolide olarak zararlarla kapandığı 1990-1994 yılları arasında toplam finansman ihtiyacının kurum içinden karşılanan kısmının negatif bakiye vermesinde, ayrıca etkili olan daha önceki yıllardan gelen iç ve dış borçlanmaların yükü, artan faiz ödemelerinin payı, dış borç ödemelerinin *kur farklarından* doğan yükleridir. Bütün bu olumsuz gelişmelerin üzerine 1980'li yıllardan itibaren baskı altında tutulan ücretlere, 1989'da geçmişi telafi edecek ölçüde zamların eklenmesi, KİT açıklarının, bütçe-hazine ilişkileri, kamu mali yapısını bozan verimsiz kuruluşlar olarak topluma empoze edilmesine ve özelleştirilme veya tasfiyelerine gerekçe oluşturulmuştur.

1995-99 yılları arasında ise KİT'lerin gayri safi karlarının pozitif bakiye vermesine rağmen ek tablo 3'den izleneceği üzere yine *faiz-komisyon* giderleri ile *kur farklarından* doğan giderleri hızlı artış temposunu devam ettirmiştir. Aynı zamanda, iç ve dış faiz ödemelerinin artan ağırlığı bu süreç içerisinde kaynak transfer mekanizmasına dönüştüğünden reel yatırımlara kaynak ayırma olanağı kamunun elinden çıkmıştır. Toplam yatırımlar içindeki görece payı artan özel kesim ise finansman kaynaklarını reel yatırımlara yönlendirmekten çok spekülatif nitelikli kazançlara kaydırmışlardır.

Sonuç olarak kamu açıklarının, dolayısıyla KİT açıklarının finansman biçimi olarak iç ve dış borçlanmaya ağırlık verilmesi kaçınılmaz olarak finansman olanaklarının kısıtlanmasına, yatırımların düşmesine, ülkenin ekonomik şoklara karşı savunmasız kalmasına uygun ortam hazırlamıştır.

Böylece sorun, Stand-by anlaşması ve niyet mektupları çerçevesinde çözülmeye çalışılmıştır. Nitekim, en son 18 Ocak 2002 tarihi niyet mektubunun hemen ilk maddesinde *enflasyonu ve ekonomik büyümeyi* kısıtlayan makro ekonomik istikrarsızlığı yenmek amacıyla önemli miktardaki borç yükü de dikkate alınarak *yapısal reformlar* bağlamında KİT'lerin özelleştirilmesini kolaylaştırıcı oldukça geniş önlemlere yer verildiği görülmektedir.

Örneğin; 2002 yılında makro düzeyde GSMH'nın yüzde 6,5'u olarak hedeflenen kamu sektörü faiz dışı fazlasının gerçekleşmesinde KİT'lerin açık vermeyip katkıda bulunmaları programlanmıştır. Nitekim ek tablo 3'de KİT temel açığının GSMH'ya oranı yıllar itibarıyla hesaplandığında 1993 yılında bu açığın, -yüzde 1,71 olduğu 1999 yılında en yüksek değeri olan yüzde -2,19'a ulaştığı ancak 2001 (Rev.) yılında yüzde 0,04 olup 2002 programında yüzde 0,65 gibi bir değere ulaşması hedeflenmektedir. Dolayısıyla önümüzdeki bir iki yıl içinde KİT

borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında düşüş öngörülmektedir.

Ancak hedeflenen kamu temel fazlasına ulaşılmasında KİT'lerle ilgili ek olarak şu önlemler de öneriliyor: KİT'lerin fiyat politikalarında, bir taraftan artışlar yapılırken diğer taraftan bedelsiz ve tarife altı uygulamaların kaldırılması. Nitekim bu amaçla yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulama başlatılmıştır.

Ayrıca KİT bütçelerinde yer alan bütün maliyet unsurlarında tasarruf sağlayıcı önlemler üzerinde durulmakta, istihdam harcamalarında tasarruf sağlarken KİT'lerdeki boş kadroların iptali, gönüllü emeklilik programları uygulamalarının kademeli olarak uygulanmasına ve 2002 ile 2003 yılında istihdam azaltılmasına gidilerek KİT istihdam düzeyini üçer aylık bazda izleyecek bir sistemin geliştirilmesine de yer verilmiştir.

Böylece istihdam maliyetlerindeki düşüşün, KİT karlarına olumlu katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Sistemin mantığı budur. Bu mantıkla bağlantılı olarak 2002 yılında özelleştirmeye hazır hale getirilen TÜPRAŞ, POAŞ, ayrıca T. Telekom, TEKEL, Türkiye Şeker Fabrikaları, THY, ERDEMİR, TEDAŞ ve diğer kuruluşlar gündeme alınmıştır. KİT'lerin özelleştirilmelerine ilişkin bazı yasal düzenlemelerin de stand-by anlaşmasının önkoşulu olduğu vurgulanmaktadır.

SONUÇ

Küreselleşme sürecinde, bir taraftan AB ile uyum çabaları diğer taraftan stand-by koşullarına uymayı taahhüt eden Türkiye son derece güç koşullar içinde çıkış noktası arıyor. Artan kamu açıkları ve bunların finansmanındaki zorluklar bir taraftan kamu ve KİT yatırımlarında, diğer taraftan da istihdamda düşüşlerle telafi edilmek istendiğinden (ki bu yanlış bir politikadır), reel yatırımlarını arttırmayan Türkiye'nin, ekonomik büyüme ve istikrar sorunlarını uzun dönemde çözme olasılığı görünmüyor. Üstelik biraz ileriye bakıldığında Türkiye'yi 2007 yılında inanılmaz sıçrama yapacak dövizle ödenecek dış borçlanmanın beklediği görülür.

KAYNAKLAR

- 1) BORATAV, K.; TÜRKCAN, E. (Ed.): Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993.
- 2) ERİNÇ, Yeldan: Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001
- 3) KARAÇAY, Gaye: (çevirimiçi), <http://www.hazine.gov.tr>
- 4) Bütçe Gerekçesi, 2002 Yılı, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- 5) Y.D.K. KİT Genel Raporları, T.C. Başbakanlık-Ankara.
- 6) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2002 Yılı Programı

Toplam yatırımlar içindeki görece payı artan özel kesim finansman kaynaklarını reel yatırımlara yönlendirmekten çok spekülatif nitelikli kazançlara kaydırmışlardır.

türkiye'de bütçe ve sağlık

Giriş

Bir ülkede Sağlık Bakanlığı bütçesinin (hem mutlak, hem de genel bütçedeki oran olarak) büyüklüğü, o ülkede sağlık sektörüne verilen önceliğin en önemli göstergelerinden birisidir. Bugün Batılı ülkelerin hemen tamamında Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki oranı yüzde 15 civarındadır ve düzenli biçimde artmaktadır.

Öte yandan, Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçedeki oranı, ülkelerin ulusal gelirleri ile de yakından ilişkilidir. Ulusal geliri yüksek ülkelerde oran daha büyük iken, diğer ülkelerde genellikle tersi geçerlidir.

Pek çok ülkede Sağlık Bakanlığı sağlık hizmetlerinin finansmanındaki en önemli aktördür. Ek olarak, pek çok sağlık hizmetinin esas ve hatta tek sunucusu da (örneğin bağışıklama hizmetleri) Sağlık Bakanlığı'dır. Bakanlık bütçesinin büyüklüğü, bu nedenlerle, sağlık hizmetlerinin sunumundaki yeterlilik konusunda önemli derecede fikir verir.

Sağlık Bakanlığı bütçesinin mutlak ya da görece büyüklüğünün yanı sıra iç bileşimi de önemlidir. Bakanlık kaynaklarının tedavi edici hizmetler ile koruyucu sağlık hizmetleri ya da birinci basamak sağlık hizmetleri ile hastanecilik hizmetleri arasındaki dağılımı, kaynakların ne kadarının yatırımlara tahsis edildiği gibi konular, sağlık hizmetlerinin verimliliğiyle ilgili önemli göstergelerdir. Sağlık hizmetleri üretiminde gerekli tercih, kaynakların, maliyet etkinliği daha yüksek olan koruyucu ve birinci basamak sağlık hizmetlerine tahsis edilmesidir. Sağlık Bakanlığı, bu noktada, hem maliyet etkin sektörlerle doğrudan yatırım yapan, hem de sağlıktaki diğer aktörleri bu açıdan koordine eden kurum olarak önemli bir işleve sahiptir.

Sağlık hizmetlerinin üretim ve finansmanında kamunun ağırlıklı rol üstlenmesi, esas olarak, 2. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmış bir gelişmedir. Savaş sonrası dönemde kapitalizmin uzun bir genişleme dönemi içine girmesi, ortalama kar oranlarındaki yükselme, Fordist üretimin gereksindiği emek gücünün yeniden üretimi zorunluluğu ve sosyalist sistemin siyasal ve ideolojik etkileri, Batılı hükümetleri sağlık hizmetlerinin üretiminde devleti doğrudan rol üstlenmek zorunda bırakmıştır.

O dönemde, devlet ya doğrudan ve Sağlık Bakanlıkları üzerinden üretici ve finansör kurum

olarak sağlık sektöründeki temel sorumluluğu üstlenmiş ya da kamu sigortası kurumları karşısında sağlık hizmeti üreten ve üretim ile finansman ilişkisini düzenleyip, denetleyen bir yapı olarak sahneye çıkmıştır. Örneğin, İngiltere'de Sağlık Bakanlığı son 10 yıla kadar hem üretici hem de finansör kurum olarak işlev görmüş, Almanya'da ise Sağlık Bakanlığı hizmeti üreterek, sigorta kurumlarına sözleşmeyle sunmuştur. Almanya örneğinde, sigorta şirketleri üretici kurumlarla, hizmeti kullanan hastalar arasında aracı işlev üstlenmişlerdir.

Her iki durumda da Sağlık Bakanlıklarının son derece önemli işlevleri olmuştur. Ancak devletin hem üretici, hem de finansör olduğu örnekte, genel bütçe içinde Sağlık Bakanlığı bütçe büyüklüğü sağlık hizmetlerinin nicelik ve niteliği bakımından önem kazanmıştır.

Buna karşılık, son 40 yıldır, Türkiye gibi, kapitalist sistemin periferinde yer alan ülkelerde, içinde devletin de (hem üretici, hem de finansör olarak) yer aldığı karma yapılar ortaya çıkmıştır.

Son yıllarda ise sağlık sektörünün yapısında ve devletin bu alandaki işlevlerinde, kapitalizmin 1970'lerin ortalarından beri içine girmiş olduğu kriz tarafından belirlenen bir dizi değişiklik söz konusudur. Krize sermaye cephesinden üretilen neoliberal politikaların sonucu olarak, genel eğilim, kamunun ve devletin sorumluluk alanını sınırlamak, kamu sağlık harcamalarını azaltmak, Sağlık Bakanlığı işlevlerini standartların belirlemesi, planlama ve denetimle kısıtlamak ve yaygın bir özelleştirme uygulamasıdır. Bu politikalar hem merkez, hem de perifer kapitalist ülkelerde geçerlidir. Buna karşılık, periferdeki ülkelerde, sosyal devletçi düzenlemeler eskiden beri çok zayıf olduğu için, neoliberalizmin sağlıktaki yansımaları daha belirgin olmaktadır.

Merkez ülkelerde ise, Sağlık Bakanlıklarının işlevleri önemli derecede daraltılmış ve sağlık hizmeti üreten Bakanlık kurumları 'Özerkleştirme' adı altında önemli derecede piyasa kurallarına açılmış olsalar da, kamu sağlık harcamalarının kısılması yönündeki stratejilerin etkisi son derece sınırlı kalmakta ve gerek toplam, gerek kamu sağlık harcamaları artmaya devam etmektedir. Bunun nedeni, önemli derecede, Batı toplumlarının yaşlanmış ve sağlık hizmeti kullanma alışkanlıklarının artmış olmasıdır.

İlker
Belek*

**Periferdeki
ülkelerde,
sosyal devletçi
düzenlemeler
eskiden beri
çok zayıf
olduğu için,
neoliberalizmin
sağlıktaki
yansımaları
daha belirgin
olmaktadır.**

*Doç Dr
Akdeniz Üni.
Halk Sağlığı
Anabilim Dalı

Bütün bu yönleriyle, sağlık açısından bütçe değerlendirmesi oldukça geniş bir kapsama sahipse de bu makalede yalnızca Türkiye üzerinde odaklanılacak ve Türkiye'nin son 20 yılına Sağlık Bakanlığı bütçesi açısından bakış yöneltilecektir. Bu amaçla, öncelikle, Türkiye'de Sağlık Bakanlığı bütçesinin büyüklüğü açısından bir değerlendirme yapılacak, ikinci olarak Bakanlık bütçesinin iç bileşimi incelenecek ve en son olarak da Sağlık Bakanlığı bütçe yapısına bağlı olarak ortaya çıktığı düşünülen çeşitli sonuç göstergelerin durumu ele alınacaktır.

1. Sağlık Bakanlığı Bütçesinin Büyüklüğü

Türkiye'de Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki payının en yüksek olduğu yıl 1960 (yüzde 5.27) idi. Öte yandan, özellikle 1980 sonrası dönemde bütçe payının yüzde 2.5-3 arasında seyrettiği ve Cumhuriyet tarihinin en düşük oranının da yüzde 2.3 değeriyle 2000 yılına ait olduğu görülmektedir. 2002 yılı için genel bütçeden Sağlık Bakanlığı'na ayrılan bütçenin oranı ise yüzde 2.6'dır ve bu oran da Cumhuriyet tarihinin en düşük ikinci noktasını oluşturmaktadır. 2002 yılı bütçesi, Dolar bazında, 2001 yılı bütçesine göre yüzde 18.2 daha düşüktür. 2000'li yıllara gelinceye kadar, Sağlık Bakanlığı'nın en düşük bütçe payına sahip olduğu yıl 1987 (% 2.73) idi.

Tablo 1: Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki payı.

	1998	1999	2000	2001	2002
Oran (%)	2.7	2.8	2.3	2.7	2.6

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1999, Ankara

Tablo 2: Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki payı

	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-02
Oran (%)	3.2	2.7	4.1	2.8	2.5

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1999, Ankara.

Türkiye Sağlık Bakanlığı'na ayırdığı bütçe payı bakımından pek çok ülke karşısında oldukça olumsuz bir konumdadır. Örneğin, Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki oranı Yunanistan'da yüzde 7, Avusturya'da yüzde 14, Çek Cumhuriyeti'nde yüzde 18, İspanya'da yüzde 6, Romanya'da yüzde 9'dur. Halen ekonomik, sosyal ve siyasal kriz dönemini tam anlamıyla atlatabamış eski sosyalist ülkelerin bile pek çoğunda durum Türkiye'den

daha iyidir. Batılı ülkeler içinde Sağlık Bakanlığı bütçe payının en düşük olduğu ülke Türkiye'dir.

Sağlık Bakanlığı bütçe payı açısından Türkiye'nin durumu kendi gelir grubundaki

Tablo 3: Bazı OECD ülkelerinde Sağlık Bakanlığı bütçe payı ile kişi başı yıllık sağlık harcaması (2001)

Ülke	Sağlık Bakanlığı bütçe payı (%)	Kişi başı yıllık sağlık harcaması (\$)
Avusturya	14	2012
Avustralya	15	1798
ABD	21	4093
Fransa	16	2349
Hollanda	15	1978
İngiltere	15	1454
İtalya	11	1515
Portekiz	9	865
Yunanistan	7	803
Türkiye	2	113

Kaynak: UNICEF, Dünya Çocuklarının Durumu 2001, Ankara.

ülkeler karşısında da kötüdür. Türkiye ile aynı gelir dilimine yerleştirilebilecek (2500-4000 Dolar aralığı) 15 ülkenin tümünde Sağlık Bakanlığı bütçe payı yüzde 3 veya daha üzerindedir. Örneğin Botsvana genel bütçesinden Sağlık Bakanlığı'na yüzde 5, Brezilya yüzde 6, Kosta Rika yüzde 22, Grenada yüzde 10, Estonya yüzde 16 ve Panama yüzde 19 kaynak ayırmaktadır.

Öte yandan, genel bütçelerinden Sağlık Bakanlığı'na, Türkiye gibi yüzde 2-2.5 oranında kaynak ayıran ülkelerin tümünün kişi başı yıllık ulusal geliri Türkiye'den çok daha düşüktür. Bütçelerinden Sağlık Bakanlığı için, Türkiye gibi, yüzde 2-2.5 pay ayıran ülkelere yıllık kişi başı gelir şu şekilde örneklenebilir: Uganda 320 Dolar, Pakistan 470 Dolar, Nijerya 310 Dolar, Moğolistan 350 Dolar, Endonezya 580 Dolar, Gine Bissau 160 Dolar (UNICEF, 2001). Bütün bu veriler Türkiye'nin şu an sahip olduğu kaynaklarının daha fazla bir oranını sağlık için kullanabileceğini göstermektedir.

Ulusal gelirleri Türkiye'den çok daha düşük olduğu halde, Sağlık Bakanlığı'na çok daha fazla oranda kaynak aktarabilen bir çok ülke vardır. Örneğin Angola'da kişi başı yıllık gelir 220 Dolar, hükümet sağlık payı yüzde 6, Arnavutluk'ta gelir 870 Dolar, hükümet sağlık payı yüzde 4, Benin'de gelir 380 Dolar, hükümet sağlık payı yüzde 6'dır (UNICEF, 2001). Kısacası, ulusal gelirin düşüklüğü, Sağlık Bakanlığı bütçe payının düşüklüğü açısından bir

Sağlık Bakanlığı bütçe payı açısından Türkiye'nin durumu kendi gelir grubundaki ülkeler karşısında da kötüdür.

gerekece oluşturamaz.

Öte yandan, Türkiye'de nüfus giderek yaşlanmakta, toplumumuzun sağlık hizmeti kullanma sıklığı ve ülkemiz hastalık spektrumunda uzun süreli bakım gerektiren, bu nedenle de tedavileri daha pahalıya mal olan hastalıklar artmaktadır. Bütün bu faktörler Türkiye'de sağlık kaynaklarının artırılması zorunluluğu yaratmaktadır. Bu nedenle, Sağlık Bakanlığı bütçe payı, artan sağlık hizmeti gereksinimini karşılamak konusunda iyice yetersizleşmektedir. Devlet hastanelerindeki

Tablo 4: Sağlık Bakanlığı harcamalarının dağılımı (%)

Kaynak	1990	1992	1994	1996	1998
Genel Bütçe	83.0	80.0	79.0	73.0	69.3
Döner sermaye	10.0	13.0	18.0	25.0	28.3
Fon	7.0	8.0	3.0	2.0	2.4

Kaynak:

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlık Sektörünün Finansmanı, 1993, Ankara.

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992-1996, 1998, Ankara.

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1998, 2001, Ankara.

Tablo 5: Sağlık Bakanlığı harcamalarının kişi başı değeri ve toplam sağlık harcaması içindeki payı

	Kişi başı yıllık Sağlık Bakanlığı harcaması (A) (\$)	Kişi başı yıllık toplam sağlık harcaması (B) (\$)	A / B (%)
1990	20.0	105.5	19.0
1991	25.4	134.1	18.9
1992	30.5	134.8	22.6
1993	34.7	162.1	21.4
1994	29.4	153.5	19.2
1995	19.7	105.6	18.7
1996	24.9	111.4	22.4
1997	27.5	119.8	23.0
1998	28.1	139.9	20.1
1999	30.9		
2000	28.3		
2001	28.1		
2002	23.5		

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1999, Ankara.
Yıldırım S, Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi, DPT Yayını No: 2350, 1994, Ankara.
TTB, Türkiye Sağlık İstatistikleri 2000, Ankara.

merkezi bütçe kaynaklarının yetersizliği döner sermaye işletmeleri aracılığıyla kapatılmaya çalışılmaktadır. Sonuç olarak, Sağlık Bakanlığı harcamaları içinde döner sermaye harcamalarının payı 1990 yılında yüzde 10.0 iken,

1998 yılında yüzde 28.3'e yükselmiştir. 1989 yılında Sağlık Bakanlığı hastanelerinin yüzde 58.5'i döner sermaye geliri elde ederken, bu oran 2000 yılında yüzde 75.7'ye ulaşmıştır (Sağlık Bakanlığı 2001). Bütün bunlara ek olarak, Sağlık Bakanlığı 2001 yılı başında çıkardığı bir yasa ile (Sağlık Bakanlığı 23.1.2001) birinci basamak sağlık kurumlarında da döner sermaye sistemine geçmektedir.

Gerek hastanelerin, gerek ise birinci basamak sağlık kurumlarının döner sermaye gelirleri önemli oranda sosyal güvenceli vatandaşlara sunulan sağlık hizmeti karşılığında, ilgili sosyal güvenlik kurumlarından tahsis edilen paralardır. Ancak, Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık kurumları sosyal güvencesiz vatandaşlardan da hizmet karşılığı para almaktadır. Sağlık Bakanlığı bütçesindeki yetersizliğin asıl önemli olduğu asıl nokta da burasıdır.

II. Sağlık Bakanlığı Bütçesinin İç Yapısındaki Dengesizlikler

Sağlık Bakanlığı bütçesinin iç yapısında ileri derecede dengesizlik olduğu görülmektedir. Bakanlık bütçesinin yalnızca yüzde 3'ü koruyucu sağlık hizmetlerine tahsis edilmektedir. Daha da kötüsü, koruyucu sağlık harcamaları payının yıllar içinde önemli derecede azalmış olmasıdır (1992'de yüzde 7.2 idi). Sağlık Bakanlığı dışındaki kurumlar koruyucu sağlık hizmetini hemen hiç üretmedikleri için, Sağlık Bakanlığı harcamaları içinde koruyucu sağlık hizmetlerinin payının düşüklüğü, Türkiye'de toplam koruyucu sağlık harcamalarının yetersizliği anlamına gelmektedir. Türkiye'de sağlığın korunması amacıyla gerçekleştirilen kişi başı yıllık harcama miktarı yalnızca 1.2 Dolar'dır (1992'de 2.2 Dolar idi).

III. Sağlık Bakanlığı Bütçesindeki Sorunların Neden Olduğu Olumsuzluklar

Sağlık Bakanlığı bütçesinin yetersizliği ve

Tablo 6: Sağlık Bakanlığı harcamalarının dağılımı (%)

	1992	1994	1996	1998
Koruyucu sağlık hizmetleri	7.2	4.1	3.2	3.0
Ayaktan tedavi edici hizmetler	24.5	24.2	21.6	20.2
Hastanecilik hizmetleri	51.1	60.8	62.0	63.9
Diğer	17.2	10.9	13.2	12.9

Kaynak:

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992-1996, 1998, Ankara.

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1998, 2001, Ankara.

Bakanlık bütçesinin yalnızca yüzde 3'ü koruyucu sağlık hizmetlerine tahsis edilmektedir.

hastane yönelimli iç dengesizlikleri, özellikle koruyucu sağlık hizmetlerinin sunumunda ve hizmet alt yapısında önemli sorunlara neden olmaktadır. Türkiye sağlık sisteminin en ucunda yer alan sağlık ocağı ve sağlık evi sayılarındaki yetersizlik bunun en açık göstergesidir. Bugün Türkiye'de 7000 sağlık ocağına gereksinim bulunmakla birlikte varolanların sayısı 5700'dür.

Tablo 7: Sağlık Bakanlığı bütçesinin harcama birimlerine dağılımı (%)

	1989	1991	1993	1995	1998	2000
Personel	63.7	74.4	77.7	79.8	77.5	78.3
Diğer cari	18.9	11.3	7.6	6.6	5.8	5.2
Yatırım	13.0	10.5	8.0	8.0	8.3	7.3
Transfer	4.4	3.8	6.7	5.6	8.4	9.2

Kaynak: TTB, Türkiye Sağlık İstatistikleri 2000, Ankara.

Yılda açılan sağlık ocağı sayısı ise 80 kadardır. Buna karşılık, yalnızca nüfus artış hızı dikkate alındığında yıllık sağlık ocağı gereksinimi 100 civarındadır. Bu durumda sağlık ocağı açılış hızının eksiği kapatmak bir yana, nüfus artışının ortaya çıkardığı ek gereksinimi bile karşılamaktan uzak olduğu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, sağlık ocaklarının ve sağlık evlerinin önemli kısmının kendi binalarının bulunmadığı ve kiralık binalarda, son derece yetersiz koşullarda hizmet vermeye çalıştıkları da bilinmektedir.

Bütçe yetersizliğinin koruyucu sağlık hizmetlerinde ortaya çıkan aksaklıkların da en önemli etkeni olduğu söylenebilir. Bunun nedeni koruyucu sağlık hizmetlerinin sağlık ocağı, sağlık evi gibi birinci basamak sağlık kurumlarında sunulma gereğidir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin en önemli bileşeni olan bebek izlemlerinin gereken sayının yarısı kadar bile yapılamadığı görülmektedir. Gebe izlemlerinde durum daha da kötüdür. Bebek ve gebelerin sağlık ocağı ve sağlık evi tarafından

izlenerek büyüme ve gelişmelerinin izlenmesi, aşılamalarının yapılması gerekir. Gerekli yıllık izlem sayısı bebekler için 8, gebeler için ise 6 iken 2000 yılı gerçekleştirilen izlem ortalamaları yalnızca 3.24 ve 1.68'dir (Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 2001).

Sonuç

Türkiye'de Sağlık Bakanlığı bütçesi gerek genel bütçe içindeki oran, gerek ise büyüklük olarak son derece yetersizdir. Öte yandan Sağlık Bakanlığı kaynakları önemli oranda tedavi edici hizmetlere ve personel giderlerine tahsis edilmektedir. Bu büyüklük ve bileşimle Sağlık Bakanlığı'nın sağlık hizmetlerine yatırım yapması, sağlığın korunması ve geliştirilmesine yönelik stratejiler geliştirebilmesi olanağı bulunmamaktadır. Kaynak yetersizliği doğrudan hizmete ilişkin göstergelere de yansımaktadır.

Sağlık Bakanlığı bütçe büyüklüğünün, Türkiye ekonomisindeki dalgalanmalarla da ilişkili olduğu görülmektedir. Örneğin Türkiye'nin ekonomik kriz yaşadığı 1994 sonrasında dolar bazında kişi başı bütçe büyüklüğü ciddi derecede düşmüştür. Benzer bir dalgalanma 2000 yılı sonrasında da ortaya çıkmıştır (Tablo 5). Önümüzdeki dönemde Sağlık Bakanlığı bütçesinin kişi başı büyüklüğünün daha da azalması beklenebilir.

Bütün bunlar, sağlık sektörümüzde yaşanan sorunların çözümü bakımından, son 20 yıldır izlenmekte olan neoliberal politikaların terk edilmesi ve kamusal nitelikli, genel bütçeden finanse edilen, planlı bir sağlık sistemi gereğini ortaya koymaktadır. Yeni tercihler ise, bütün makroekonomik politikaların, siyasal yönelimlerin ve Türkiye kapitalizminin yarattığı kirli ortamın sol bir siyasal kültürle sorgulanmasını gerektirecektir.

KAYNAKLAR

- Sağlık Bakanlığı (1993), Türkiye Sağlık Sektörünün Finansmanı, Ankara.
Sağlık Bakanlığı (1998), Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992-1996, Ankara.
Sağlık Bakanlığı (2001), Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1998, Ankara.
Sağlık Bakanlığı (23.1.2001), Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme Tesislerinde Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunun Bazı Maddeleri ile 190 Sayılı Kanun Hükmünde Karamamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1997, Ankara.
Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1999, Ankara.
Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 2001, Ankara.
Sağlık Bakanlığı, Hastane İstatistikleri 2001, Ankara.
TTB, Türkiye Sağlık İstatistikleri 2000, Ankara.
UNICEF, Dünya Çocuklarının Durumu 2001, Ankara.
Yıldırım S (1994), Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi, DPT Yayını No: 2350, Ankara.

Bütçe yetersizliğinin koruyucu sağlık hizmetlerinde ortaya çıkan aksaklıkların da en önemli etkeni olduğu söylenebilir.

Tablo 8: Türkiye'de sağlık ocaklarının ve sağlık evlerinin bina durumu

	Kendi binasında sağlık evi (%)	Kendi binasında sağlık ocağı (%)
1990	27.9	74.7
1992	33.4	66.5
1994	39.7	62.6
1996	44.3	62.3
1998	48.9	64.9
2000	52.5	67.4

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1997, Ankara. Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 2001, Ankara.

geleceği önceden belli olan krizler: 2000 kasım - 2001 şubat krizleri ve bunlarda otoritelerin payı

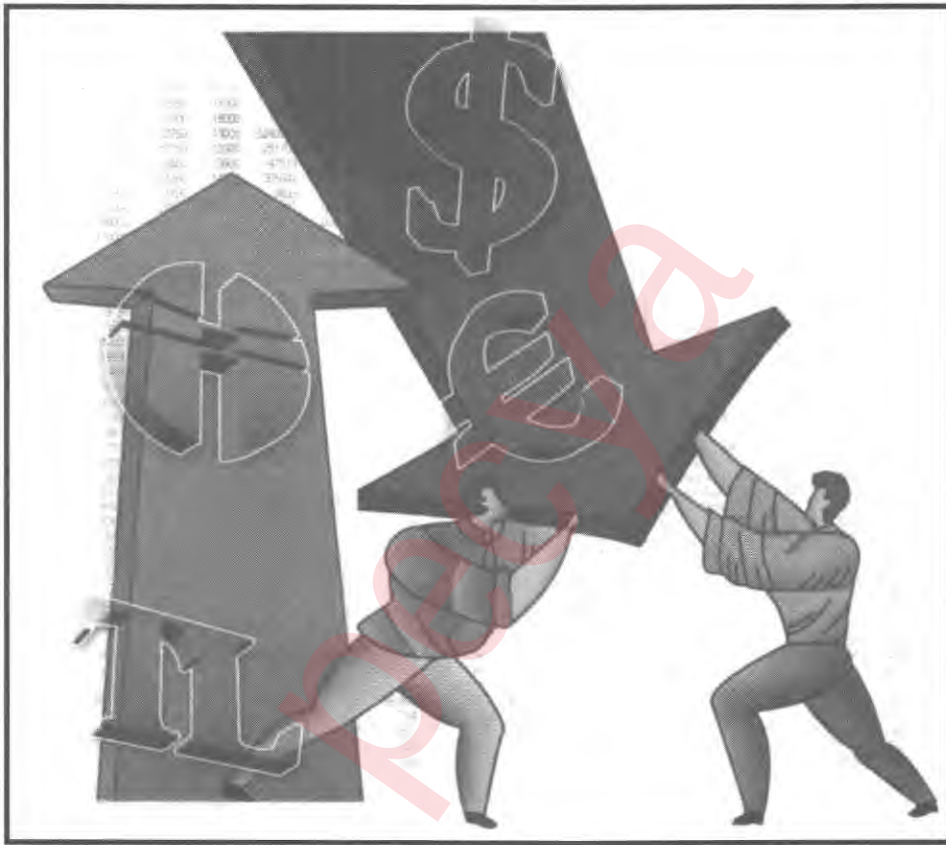
Bir kaç gün önce bir televole programında bir emekli büyük elçi Türkiye'nin borcunun artık çeviremez hale geldiğini, bunu kıyırık bir ekonomistin değil, bir dünya otoritesinin söylediğini ifade etti. IMF Başkanı da faizler düşmezse, programın başarısız kalacağından söz etti. Testi kırıldıktan sonra bile, testinin kırıldığını Türkiye'de kabul ettirebilmek için yabancı otoritelerin ifadeleri gerekiyor. Testinin kırılacağı yolunda önceden yapılan ikazların

ek gayret sarfedilerek zamanında eritilmesi, yok edilmesi ve hatta azaltılması olanaksızdır"³

Temmuz 2001'de Fischer iç borcun çevrilmesinde artık bir sorun olmayacağını belirtmişse de, biz yukarıdaki çalışma ışığında, faizler inmedikçe bütçe gelir ve harcamalarında gerçek reform yapılmadıkça, GSMH'da sürekli artış sağlanmadıkça, iç borç sorununun yeni bir krizle geri döneceğini ifade edelim. 1999 Stand-by'ı çöktükten sonra uygulanan

**Hüsnü
Kızılyallı***

**Testi
kırıldıktan
sonra bile,
testinin
kırıldığını
Türkiye'de
kabul
ettirebilmek
için yabancı
otoritelerin
ifadeleri
gerekiyor.**



ise Türkiye'de hiç bir önemi ve haber değeri yoktur.¹ Halbuki bütçeyi ve özel sektörü esir alan iç borç ve yüksek (tefeci) reel faiz sorununun mevcut sistem içinde çözümsüz olduğunu, ek vergi gayretlerinin sonuçsuz kalacağını biz Aralık 1999'daki yayında göstermiştik.²

"1994 Stand-by'ın temel ve kalıcı ögesi, yüzde 400 faizle süper bonoların öncülük ettiği devamlı sıcak para girişidir". "Nasıl tefeci eline düşmüş bir borçlunun artık borçtan kurutulması olanaksız ise, bu iç borcun da 1990'lardaki gibi

programda bazı yanlışlar olduğu IMF dahil (örneğin Deppler) enternasyonal mehafilde ileri sürülmeye başlanmıştır. Fischer Mayıs 2001'de döviz çapasının sürdürülemediği konusunda Türk hükümetini uyardıklarını söyledi.⁴ ABD Hazine Bakanı O'Neill, Temmuz 2001'deki beyanatında "Kasım 2000 krizinde Clinton yönetiminin döviz dalgalanmaya bırakma konusunda Türkiye'yi ikna etmesi gerekirdi" demiştir.⁵

O'Neill ayrıca, çok doğru olarak "ekonomisinde büyük dengesizlikler olup sabit bir

- 1) Aksine 2000 yılının çeyreğinde yabancı otoritelerin yeni Türk mucizesinden bahseden beyanları, Türk basınında manşetlere giriyor ve yetkililerimize rehber oluyordu.
- 2) "Bütçe İç Borç Sorunu", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Aralık 1999 ss.3.16
- 3) "Türkiye'de İstikrar Programları ve IMF" *İktisat Dergisi*, Kasım 1999, ss.76.78
- 4) *Radikal* 29 Temmuz 2001 s.14
- 5) *Hürriyet*, 27 Temmuz 2001, s.8

*Prof. Dr.

döviz kurunu korumayı başaran tek bir ülke bulunduğunu bile sanmıyorum" demiştir.

Biz 29 Mayıs 2000'de bir panelde yaptığımız ve 28 Haziran 2000'de yazıya döktüğümüz konuşmada, "Enflasyon ve faizler, gerçekten düşüyor olsaydı, döviz kurunun çapa olarak kullanılması anlamlı olurdu" demiş ve ilave etmiştik:

"1997 ve 1998 Uzakdoğu ve Rusya krizlerini müteakip gerekli yüzde 30 devalüasyonu zamanında yapmayarak ortaya çıkan aşırı değerlenmiş TL; ihracat, tarım ve sanayi kesimlerinin rekabet gücünü azaltmış, hiç bir karşılık almadan Gümrük Birliği'ne giriş nedeniyle zaten sarsılmış olan bu sektörlerin mahvolmasına sebep olmuş, ithalat patlamış, kapanan yüzlerce fabrika ve yüz binlerce işsiz ahvali adiyeden olmuştur. Aşırı değerli TL üzerine uygulanan döviz çapasının enflasyonu sürekli ve kalıcı biçimde önleme olasılığı ve örneği yoktur. (Yüksek maliyetli geçici düşüşler olabilir ... çok başarılı sayılan Arjantin'in yeni sorunları örnektir, ancak *birikecek enflasyon farklarının dövizde ve ekonomide krize yol açması olasılığı çok yüksektir. Enternasyonal mehafilin Özal'dan sonra ikinci Türk mucizesinden bahsettiği 2000 yılının ortasında, 1994 krizinin tekrarlanma olasılığının yüksek olduğunu belirtmek çok ters düşse de, gerçekçilik adına yerindedir.*" *Başarı ihtimali çok düşük olan bu programın riski çok büyüktür. 1994 bahar krizinin tekrarlanması olasılığı düşük değildir. Enflasyon ve faizlerin tekrar yükselmeye başlaması, krizi tetikleyecek ve dövize hücum başlayacaktır. Böyle bir durumda 1994'deki gibi çapadaki kuru korumaya çalışılırsa rezervler elden gidebilir.*" *Aslında 1999 stand-by anlaşması, dengesiz, içinde derde devadan gayri herşey bulunan, yüksek risk taşıyan, ciddiyeti su götürür bir programdır. 2000 yılında bütçe açığının GSMH'ya oranının 1999'da olduğu gibi yüzde 10'unun üzerinde olacağı bir program, istikrar programı olarak tanımlanamaz.*" *IMF yaktığı yeşil ışık karşılığında ciddi bir program göremeyince, uluslararası sermayenin istekleri doğrultusunda üretim ve istihdam üzerinde etkileri olumsuz tavizler koparmıştır.*" *Görülüyor ki, bizim 29 Mayıs 2001'de Ankara'da Hazine, Maliye ve Merkez Bankası, (MB) yetkililerinin de bulunduğu panelde, 1994 bahar krizinin tekrarı istenmiyorsa, dövize hücum halinde (büyük çapta sermaye çıkışları başlamak üzere iken) kurun geçici olarak*

serbest bırakılması önerimiz ciddiye alınmış olsaydı, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde 19 milyar Dolar rezerv kaybedilmez ve milli ekonomi aleyhine pek çok yeni tavizler karşılığı 18. Stand-by'a gerek kalmazdı.

Ayrıca 17. Stand-by uygulamasında, daha işin başında ödemeler dengesinde çok ciddi olumsuzluklar yaşandığı halde, uydurulan yeni Türk mucizesi rehabeti içinde, Türk yetkililerin bir kriz halinde uygulanacak alternatif bir plan (back-up plan, fall-back position) hazırlamadığı anlaşılmaktadır. Bu yüzden kriz sırasında yapılanlar hem MB standart kurallarına hem de ekonomik/mali mantığa tam ters düşmüştür: (i) Panik şeklinde sermaye çıkışı halinde MB talepleri inceleyerek durum değerlendirmesi yapma ve kuru serbest bırakma veya döviz taleplerini serbest piyasaya yönlendirme yerine transferi anında bizzat gerçekleştirerek, müdebbir bankacılık ve döviz idaresi kurallarının tümünü çiğnemiştir. (ii) Kriz dönemlerinde durumu sıkışan sağlam veya yaşamayı şart bankaları desteklemek MB'nın asli görevi (lender of last resort) olduğu halde, Ziraat Bankası'nın yardımına koşmayarak onun yüzde 7500 faizle borçlanmasına sebep olmuştur. (iii) Panik durumunda yardımı hak eden bankalar açıkta bırakılırken, hortumlanmış ve batırılmış bankaların hemen iflas ettirilmek yerine TMSF ve BDDK'nın himayesine alınmaları ancak Türkiye'de rastlanabilecek bir garabettir. Kendi ödeyemeyeceği yüzde 7500 faizi mevduatına tahakkuk ettirdikten sonra bankanın, patronun isteğiyle TMSF'na devri ve bu fahiş ve anlamsız/saçma (absurd) faizin TMSF'nca yüklenilmesi ancak Türkiye'de olabilir. Bunun mevzuat gereği olduğu iddiası artık saçmadır ve kabul edilemez; çünkü bu konudaki bankacılık mevzuatının adım başı değiştirilmesi ve doğru-adil bir düzenin bir türlü kurulamaması ya bu konudaki aczi, çapsizliği ve ertesi günü bile görememeyi veya taraflı olmayı gösterir. Büyük ekonomik kayıplar pahasına zor duruma düşmelerinde kötü niyet / hortum olmayan, Tarih Bank, EGS Bank ve Demir Bank gibi bankalara, sahiplerine sürpriz yaparak el konulması, ancak cari mevzuatın saçmalığını gösterir.

Görülüyor ki, krizlerin geleceği önceden belli idi ve otoriteler sebebiyet verdikleri krizler esnasında yaptıkları ciddi yanlışlarla krizin derinleşmesine yol açmışlardır.

**Krizlerin
geleceği
önceden belli
idi ve otoriteler
sebebiyet
verdikleri
krizler
esnasında
yaptıkları ciddi
yanlışlarla
krizin
derinleşmesine
yol açmışlardır.**

6) Panel: Son Ekonomik Politikalar ve Vergi, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, 29 Mayıs 2000, Ankara, ss.65-67; "Türkiye'de Enflasyon ve 1999 Standby Anlaşması", Vergi Dünyası, Nisan 2001, ss.5-2001, ss.5

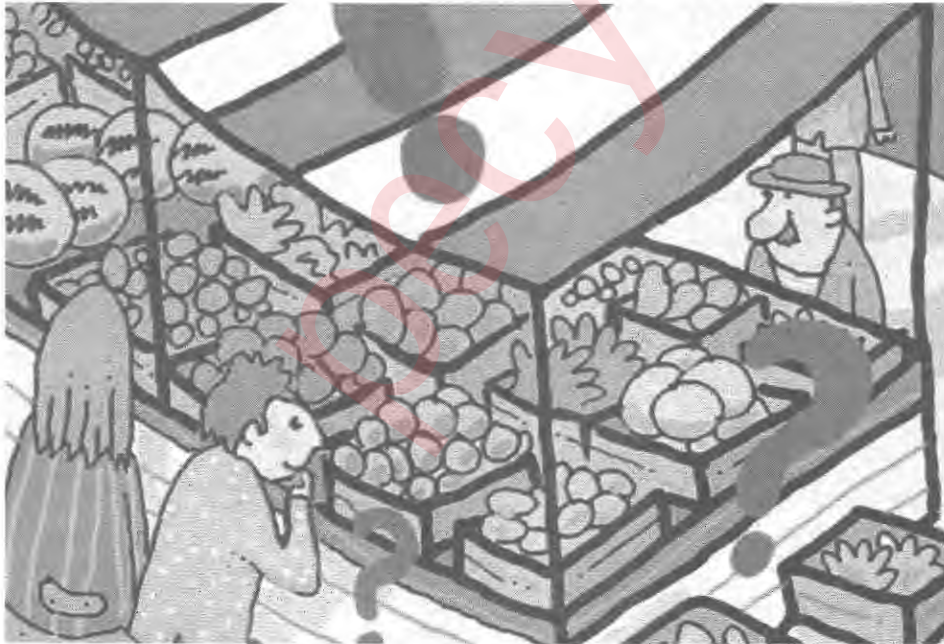
türkiye'de seçim ve ekonomi

"Seçim Ekonomisi" kavramı ülke ekonomilerinde seçim kararıyla beraber ortaya çıkan ve mevcut ekonomik yapı ve şartlar üzerinde farklılaşmalar oluşturan ekonomideki geçici yapısal değişimi ifade etmektedir. Temel olarak kamu harcamalarındaki artışla ortaya çıkan bu yapısal değişim üstyapı yatırımları, istihdam ve tüketimde hacim ve parasal değer artışlarıyla beraber kendini hissettirmeye başlar. Seçim kararının alınması ile seçim sonuçlarının alındığı süre boyutunda oluşan yapısal değişim belli bir periyoda sahiptir. Etkileri itibarıyla ülke ekonomilerinde seçim öncesi ve sonrası farklı yön ve miktarlarda olmak üzere 5 temel başlıkta toplanabilen değişimlere sebep olur.

1. Millî gelir ve büyüme oranları üzerinde değişim

Ekonomik büyümenin düzensizlik gösterdiği, küçülme, durgunluk ve krizlerin sık ve yoğun yaşandığı ülkelerde, seçim ekonomisi ile ortaya çıkan ekonomik değişimler, istikrarlı, güven problemi ve kamu finansmanı sorunu yaşamayan ekonomilerin aksine çok yüksek değişim aralıklarında seyrederek Türkiye gibi özellikle seçmen nüfus içindeki kararsız oyların yüksek olduğu ya da iktidar partilerinin seçim sonuçlarında yönelik olumsuz beklentilerinin yüksek olduğu ülkelerde seçim ekonomisi daha büyük bir önem kazanır. Bu tür ekonomilerde seçim dönemi boyunca kamu harcamalarında önemli oranlarda artışlar ve tüketici beklentilerinde yükselmeye sebep olacak aşırı vaatleri de gündeme getirir. Kamu harcamalarındaki artış tüketimde hareketlenmeye sebep olurken beraberinde fiyatlar genel düzeyi ve dolayısıyla enflasyon artışlarını

Haluk
Zülfikar*



2. Bütçe/Kamu dengesi üzerinde değişim
3. Borsada işlem gören hisse senedi taleplerinde ve fiyatlarında değişim
4. Fiyatlar genel düzeyi/Enflasyon oranı üzerinde değişim
5. İç ve dış borçlanma faizleri üzerinde değişim
6. Döviz fiyatları üzerinde değişim

getirir. Para piyasalarında oluşan bu değişim ilk planda faiz oranları ve döviz fiyatlarında yükselmeye sebep olurken aynı zamanda büyüme oranlarının nisbi yüksekliğe erişmesini sağlar. IMF stand-by anlaşmaları desteğine dayanan ve Nisan 2002 itibarıyla toplam 208 milyar dolar borca sahip Türkiye ekonomisinde seçim sonuçları, sonrasındaki

*Yrd. Doç. Dr.
İÜ İkt. Fak.

ekonomik yapı ve şartların belirlenmesinde büyük önem arz eder. Bu tür ekonomilerde seçim sonrasında ürün ve hizmet taleplerinde önemli ölçüde daralmalar ve genel olarak ülke ekonomisinde ciddi oranlarda küçülmeler yaşanır. İktidar partilerinin olumlu sonuç aldığı ya da alternatiflerin net olarak / farklarla kazandığı seçim sonuçlarında bu değişimin aralığı daralır. Diğer bir ifadeyle seçim sonuçlarının seçmen nüfusun ittifakını göstermesi, seçmenin olumlu beklenti ümit ve güven duygusunu ifade etmesi durumunda değişim toplum tarafından daha rahat göğüslenerek talep farklılaşmaları, enflasyon ve faiz oranları, döviz fiyatları gibi unsurlar seçim öncesine göre önemli boyutlarda değişim içermez.

İşte bu nedenledir ki ülkemizde seçim ekonomisi ve sonuçlarına yönelik ekonomik durum tahminleri yapılırken siyasi istikrar, güven ve beklentiler gibi psikolojik faktörler ele alınarak dikkatlice analiz edilmelidir. Aksi durumda yapılacak tüm tahminlemelerde şartlar ne olursa olsun hata oranları çok yüksek olacaktır.

Hiç şüphesizki ülkemizde yapılan son yasa değişiklikleri ile önemli ekonomik düzenlemeler sağlanmıştır. Bu düzenlemeler teknik olarak seçim ekonomisinin olumsuz yönlerini minimize etmeye ve söz konusu değişim aralıklarını daraltmaya imkan verebilecek niteliktedir. Özellikle Merkez Bankası, Hazine, Kamu Bankaları ve Kamu İktisadi Teşekkülleri'ne yönelik gerçekleştirilen reformlar, seçim ekonomisinin ortaya çıkaracağı harcama, istihdam ve yatırım şişkinliklerini azaltıcı niteliktedir. Fakat gerek bu reformların yayılım alanı ve uygulama eksiklikleri ve gerekse değişmeyen siyasetçi kimliği söz konusu reformları arzu edilen kontrolü sağlamada engeller niteliktedir. Bir diğer ifadeyle ülkemizin tutum ve davranışlarına önemli ölçüde yön veren psikolojik yapı gözardı edilmemelidir.

Netice olarak iktidar partilerinin seçim sonuçlarında başarı sağlamak için bütçe açıklarını artırıcı seçim harcamalarından kaçınmaz, muhalefet partilerinin kimliklerindeki şüphe ve belirsizliğin ortadan kalkmaz ve seçmen nüfustaki güvensizlik ve seçim sonuçlarına ait umutsuzluk giderilmez ise aşağıdaki sonuçların ortaya çıkacağı aşikardır. Kamu kesimi maaşlarında ve tarım kesimi alım

fiyatlarında kılıfına uydurulmuş geçici destekler, seçim ekonomisi boyunca sabitlenen ürün/hizmet fiyatlarıyla tamamlanan seçim ekonomisi sonucunda;

- Uzun süredir hareket gözlenmeyen ülkemizde tüm sektörlerle yönelik tüketimlerde büyük bir artış yaşanacak,
- Mevcut tüketim artışı fiyatlar genel düzeyini önemli ölçülerde yükselterek enflasyonu fırlatacak, Nisan 2002 itibarıyla 123.5 milyar \$ bulan iç borçların faizi oranları yükselirken henüz yakalanabilmiş bir yıllık vadeler tekrar kısılacak,
- Yabancı para fiyatları bulunduğu düzeyin oldukça üzerine çıkacak,
- Menkul kıymetler Borsasındaki işlem hacimleri ve fiyatlarda ciddi düşüşler yaşanacak,
- Ülke ekonomimizde negatiflerde önemli oranlarda küçülmeler yaşanacaktır.

Dürüstçe uygulanan ve denetlenen bir "Seçim Ekonomisi" ne duyulan ihtiyaç ortadadır, zira ülke ekonomisi kaybedecek yapıya artık sahip değildir. Bunun için sosyo-kültürel, sosyo-ekonomik niteliğe uygun, öncesi ve sonrasında oluşacak değişim bantlarını minimize eden bir seçim ve seçim ekonomisinin gereği açıktır. Bu ise ancak halk mütabakatı ile sağlanabilir. İktidar ve muhalefet partilerinin uzlaştığı, baskı grupları ve fikir liderleri kısaca her kesimin seçim ve ekonomisine geniş vizyonla ele aldığı ve ortalığa uygulanan denetim anlayışına dayanan bir mekanizmanın kurulmadığı durumda, ekonomimizin bu şartlar altındaki muhtemel bir seçimden büyük yaralar almadan çıkması olası görülmemektedir. Zira unutulmamalıdırki yeni reformlarımız için yeni kılıflarımız mevcut olabilir!

fransız ekonomisinde resesyon ve istihdam sorunu

Fransız ekonomisinde durgunluk-resesyon süreci ile aşırı sağın yükselişinin eşanlılığı kimi gözlemlilere göre bir raslantı olmaktan öteye bir anlam taşıyor.

Her ne kadar bu tespit, Le Pen olgusu ile iktisadi daralma ve doğal olarak istihdam sorunları arasında basit bir nedensellik ilişkisi kurmak anlamına gelmez ise de, aşırı sağın genelde küreselleşme karşıtı olmasının ve liberal iktisadi politika yanlısı Avrupa'yı reddetmesinin temelinde Fransız ekonomisindeki dalgalanmaların ve işsizliğin yattığı ifade edilebilir.

Böylece güvenlik sorununu ön plana çıkaran Le Pen bir yandan da işsizliğin ve ekonomik belirsizliğin ürktüttüğü Fransız yurttaşlarına "sosyalist ve milliyetçi" bir program önerisi getirip istikrar vaad etmekte ve "korkusuz" bir gelecek sunmaktadır.

Bu bağlamda Fransız ekonomisine yazının elverdiği sınırlar içinde kısaca değinmekte yarar görmekteyiz.

Ekonominin son on yılı

90'lı yıllarda Fransa, Avrupa ülkeleri arasında en düşük oranlı büyümeyi yaşayan ülke oldu. 1990 ile 96 yılları arasında Avrupa Birliği ülkelerinin birçoğu gibi Fransa da II. Dünya Savaşı'ndan beri gerek iktisadi büyüme açısından gerek işsizlik açısından en kötü dönemi yaşadı. Finansal spekülasyon sonucu büyüme oranının düştüğü, fakat uluslararası konjonktürün düzelmesi ile toparlanan 1998 yılını saymaz isek, ancak 1997 yılından sonra Fransız ekonomisi tekrar ortalama yüzde 3'lük bir GSYİH artışına kavuştu.

Aynı paralelde işsizlik sorunun 1990'dan 1997'e kadar yoğunlaşarak arttığını görüyoruz. 1990'da 2.22 milyon kişi olan işsiz sayısı, 1997'de 3.10 milyon kişiyle aktif nüfusun yüzde 12.6'sına ulaştı.

İşsizliğin bu boyutu ile yapısal bir nitelik kazanıp daha vahim bir düzeye ulaşacağı korkusu yaygınlaşırken, istihdam sorununda 2001'e kadar devam eden olumlu bir gelişme gözlemlendi. 2001 yılı işsiz sayısı 2.28 milyon kişiye geriledi. Son beş yılda 1.8 milyon kişiye iş yaratıldı ve işsizlik oranı yüzde 9'lara kadar geriledi.

2001 yılının sonundan itibaren ise işsiz sayısında tekrar bir yükselme görülmeye başlandı.

Fransız ekonomisi şimdilerde diğer Euro bölgesi ülkeleri gibi durgunluk içinde bulunuyor.

Bununla birlikte iktisatçılar geleceğe umutla bakıyorlar ve **doğru** iktisat politikaları ile yılın ikinci yarısından itibaren bir iyileşme bekliyor.

Doğru iktisat politikaları üyesine tartışma

Japonya'nın ciddi bir finansal çöküntüye girmesi ve hele dünya enerji kaynaklarının büyükçe bir bölümünü elinde tutan Orta-Doğu'daki belirsizlikler gibi risk unsurlarının gerçekleşmesi dışında

Fransa'da geleceğe iyimser bakan iktisatçılar ve siyasetçiler, uygulanması gereken iktisat politikalarının niteliği üzerinde anlaşamıyorlar.

1997'de dönemin iktidarı, ekonomideki temel sorunun talep yetersizliği olduğundan hareketle tüketimi destekleyici talep yönlü politikalar oluşturmuştu. Bunun için de mali yükü azaltmayı hedeflemişti. 2000 yılında Laurent Fabius yine gelir vergisi indirimi amaçlamıştı.

Le Pen'in de, seçmenlerinin güvenlik endişesini tatmin etmeyi hedefleyen ve bu bağlamda iktisadi unsurun önemli olduğunu vurgulayan Chirac'ın da programında hane halklarının tüketimini destekleyecek vergi indirimlerini ve işgücü kullanımını harekete geçirecek firmaların mali yüklerini azaltmayı hedeflediği görülüyor. Chirac'ın bu doğrultuda 2007 yılına kadar 30 milyar Euro düzeyinde bir indirimi öngördüğünü belirtmek gerekir.

Görüldüğü gibi yine talep yönlü bir iktisat politikası ile **tüketim**, büyüme ve istihdamın sağlanması amaçlanmaktadır.

Diğer yönden sözü edilen iktisat politikasının sakıncaları ise şöyle sıralanabilir:

* Vergi indirimi zengin katmanların çıkarına, yoksulların zararına ve toplumsal eşitsizliği artırıcı niteliğe sahiptir.

* Daha önce önerilen vergi indirimleri bir büyüme sürecinin sonrasına denk düşmüştü; şu anda ekonominin böyle bir imkanı bulunmamaktadır. İki yıldır yaşanan duraklama bu olanağı ortadan kaldırmıştır.

* Chirac bir yandan daha fazla güvenlik harcaması bir yandan daha az vergi önermektedir. Bu kaçınılmaz olarak bütçe açıklarına sebep olacaktır ve Fransa'nın AB'ye bütçe açığının kapatılması konusundaki taahhütlerini yerine getirememesi sonucunu doğuracaktır.

* Sözü edilen durum Avrupa Merkez Bankası'nın müdahalesini gerektirecektir.

SONUÇ

Seçimlerde aşırı sağın işlediği ana temalardan biri olan güvensizliğin önemli bir öğesinin iktisadi istikrarsızlık ve işsizlik olduğu açıktır. Bu konuda alınacak önlemlerin, uygulanacak iktisat politikalarının önemi ortadadır.

İşsizliğin artması ancak resesyonun derinleşmesi ile mümkün olur. Resesyonun atlatılması uluslararası konjonktür kadar, isabetli iktisat politikalarına da bağlı olacaktır.

Ayrıca "Sosyal Avrupa"nın yine mümkün olup olmadığının tartışıldığı bu günlerde toplumsal eşitliğin yara almamasına özen göstermek herşeyden önce politik bir tercih olacaktır.

Metin Sarfatı*

*Dr.
Marmara Ünl.

kitap tanıtımı : new left review - 2000 türkiye seçkisi

Everest Yayınları
New Left Review
2000 Türkiye Seçkisi
Yayın Tarihi: Temmuz 2001

"Gerçekçi ol, imkansızı iste"!

Adını ister küreselleşme ister neo-liberal hegemonya koyalım, içinde yaşadığımız dönem insanların yalnız idealleri değil, kimlikleri konusunda bile tereddüte düştükleri bir dönem olarak nitelenebilir. Entellektüeller ve özellikle de Sol aydınlar arasında hayal kırıklıklarının yaşandığı ve onların artık emekten yana değil, daha çok özgürlükten, daha fazla demokrasiden yana oldukları böylesi bir dönemin tarihsel arka planında kuşkusuz reel sosyalizmin çöküşü temel bir etken olarak yatmaktadır. Bu hayal kırıklığına benzer bir "ruh hali" 1920'lerin ve 1960'ların sonunda da egemen olmuştu. Bir yandan 1920'lerin sonunda Rusya'da sosyalist demokrasinin yozlaşması ve daha sonra da Stalinizm deneyimi, öte yandan 1930'larda Alman işçi sınıfının faşizme kayması, 1960'larda ise işçi sınıfının düzenle uyumlu hale gelmesi, o dönemin aydınları arasında özellikle işçi sınıfının "sınıf bilinci" konusunda derin şüpheler uyandırmış ve hayal kırıklığı yaratmıştı. Yaşanan derin ekonomik krizlere rağmen işçi sınıfı kendi çıkarlarına uygun akılcı bir bilinç kazanamıyor ve iktidarı ele geçirme konusunda başarısız kalıyordu. "Proleterya neden devrimci değil?" ya da "işçi sınıfının sınıf bilinci nasıl yükselir?" sorularının cevabı o dönemin bazı aydınları arasında özellikle "sadece toplumsal hareketlerin nesnel temelini ele almakla yetinmeyen, ama bu nesnel eğilimlerle çelişkileri ve bunların gerçek olarak bilinçle kavranması arasında aracılık eden bütün kültürel ve kategorik süreçleri kapsayan bir analizi gerektiriyordu" (1). Başka türlü ifade etmek gerekirse bu aydınlar devrimci süreci destekleyen psikolojik ve kültürel etkenlerin hesaba katılması görüşündeydiler. W. Reich'in formülasyonu: (...) iktidarın fabrikalarda gerçekten ele geçirilmesinden önce, bu iktidarın *kafalarda* ele geçirilmesi için somut hazırlık gereklidir" (2). 1920'lerin Eleştirel Teori'sini geliştiren Frankfurt Okulu (Marcuse,



Hazırlayan:
Kurtar
Tanyılmaz*

Horkheimer) ve kültür devrimcileri (W. Reich) bu doğrultuda yeni bir "bilinç reformu" talep etmekteydiler. Bir tür Psiko-Marksizm veya Kültür Marksizmi diye nitelendirilebilecek bu dönemin uzantıları 1960'larda "Yeni Sol" olarak adlandırılan bir çevrede yeniden yeşerdi. Ortodoks Sosyal Demokrasi ile Stalinizm'in reddi temelinde şekillenen "Yeni Sol" un çıkış noktası, "düşünce ve analizi reddetmek değil, daha yıllarca önce Adorno ve Horkheimer'in pek dar bir çerçevede bilinen küçük bir kitapta "dialektiğini" açıkladıkları Aydınlanma akılcılığını sorgulamaktır" (3). Bu doğrultuda dünya sol siyasetine ve düşünce hayatına dair "projeler" üretmeyi dert edinen bir dizi aydın ve entellektüel New Left Review (NLR) dergisi etrafında buluştular ve gerçekleştirdikleri tartışma gündemleriyle Dünya Solu'na önemli katkılarda bulundular.

NLR, derginin editörü Perry Anderson'ın da belirttiği gibi Dünya Solu'yla benzer şekilde atılım, yenilenme ve kendi içine kapanma süreçleri izlemekle birlikte, 40 yılı aşkın yayın hayatında büyük ilgi gören bir kuram, politika ve kültür dergisi olma özelliğini korumuştur. 1. kuşak yazarları arasında E.P.Thompson, R. Williams, R. Milliband'ın, 2. kuşak yazarları arasında ise şimdiki yayın yönetmeni P.

*Yrd. Doç. Dr.
Marmara Üni.
İİBF

Anderson, T. Nairn, R. Blackburn, T. Ali gibi Dünya Solu'nun önemli düşünür ve yazarlarının bulunduğu bu dergiyi diğer birçok dergiden gerçekten farklı kılan şey, giriş yazısında Anderson'un da belirttiği gibi siyasetten ekonomiye, estetikten felsefeye ve sosyolojiye kadar uzanan bir zemini aynı derecede geniş bir kapsamda ele almasıdır. Yayın Kurulu'nun iktisat, estetik, sosyoloji, felsefe gibi farklı alanlar arasında denge sağlama çabası yukarıda bahsettiğim derginin genel "felsefesi" ile uyumlu olup, Anderson'un ifadesiyle Sol'un bir "kültürel siyaset" ihtiyacı içinde olduğu saptamasıyla da (S.31) örtüşmektedir.

Derginin Türkiye Seçkinde de bileşim olarak siyasetten kültüre, çeşitli söyleşilerden dünya ekonomisine kadar değişik konulara yer ayrıldığı görülmüyor. Küba (R. Blackburn), Filistin (E. Said), Irak (T. Ali), Endonezya (B. Anderson) gibi küreselleşme "mağduru" ülkelerde Batı'nın insan hakları ihlallerine bağlı olarak yaşanan sorunlara değinen yazılarda, uluslararası politik arenada emperyalist ülkelerin izlediği "işime nasıl gelirse" politikasının deşifre edilmesi çabası söz konusu iken; Çin'de "Yeni Solu" temsil eden ve aylık bir dergi çıkaran Wang Hui ile Çin'deki Açık Kapı politikası ve serbest piyasaya yönelim tartışılmakta; özellikle Marksist coğrafya ve mekan araştırmalarıyla ünlü D. Harvey ile ise entellektüel serüveni ve günümüzdeki gelişmeleri nasıl yorumladığına dair görüşlerine değinen söyleşiler yer almakta. Ayrıca Arap Romanı ile Kleist ve Wagner'i ele alan kültür içerikli metinler, Moskova-Chicago arasında cerayan eden küreselleşme serüvenleri de oldukça ilginç çözümlemeler içeriyor. Dünya Ekonomisi'ne ilişkin yazılarda R. Brenner "Amerikan ekonomisi, 1973'te etkisine girdiği uzun süreli düşüşten nihayet çıkmakta olup, 1950'ler ve 1960'larda yaşadığı kaba benzer yeni bir yükselişin eşliğine gelmiş midir?" sorusuna cevap ararken; R. Dore 1990'larda başlayan "ne tür bir kapitalizm?" ya da "küresel kapitalizm Anglo-Sakson kapitalizmi mi olacak?" gibi Türkiye açısından da oldukça kritik öneme sahip sorulara ilişkin görüşlerini ele almakta.

Benzeri yabancı dergilerin Türkçe yayınlanmasında karşılaşılan en önemli sorunlardan biri olan çeviri sorunu konusunda yayınevinin metinlerin içeriğine nüfuz edebilecek yetkinlikte çevirmenlerle çalıştığı için kutlamak

gerek. Öte yandan Bahar ve Güz sayıları olmak üzere her yıl iki seçki yayınlama amacıyla olduklarını belirten yayınevi yetkilileri İspanya'da eşzamanlı olarak yayınlanan derginin Türkiye'de de benzer şekilde yayınlanabilmesi için umutları okurların ilgisine bağlamış görünüyor. Şüphesiz okurların ilgi göstermesi önemlidir, ancak bu umudu yeşertecek olanın da NLR'un yazarlarının dünya konjonktürünün nabzını iyi tutabilme kapasiteleri ve Türkiye'de yayınlanan metinlerin - bunların bir seçki olması nedeniyle - seçiminde başvuru ölçütleri olacağını da akıldan çıkarmamak gerek. Seçilen metinlerin hem dünya konjonktürü hem de Türkiye'nin sorunları itibarıyla taşıdıkları güncellik kuşkusuz bu ilginin kalıcılığında ve yaygınlaşmasında önemli rol oynayacaktır.

Derginin Türkiye'de bir "seçki" de olsa yayınlanma fikri aynı zamanda derginin yayın çizgisinde bir "yenilenme" dönemine de denk düşmektedir. Bunun en temel nedeni olarak, derginin içinde şekillendiği çevresel faktörlerin (komünist blokun varlığı, baskı altındaki solcu ve Marksist geleneklerin keşfedilmesi, Batı Marksizminin çeşitli mirasları vb.) ve onun tarihsel bağlamını oluşturan etkenlerin ortadan kalkmış olması gösterilmektedir. Yaşadığımız son on yıla neoliberal hegemonyanın damgasını vurmuş olduğu saptamasından hareket eden Anderson böylesi bir gelişmeyi şu etkenlere bağlamaktadır: Amerikan kapitalizminin güçlenmesi, Avrupa sosyal demokrasisinin Amerikan modeline yönelmesi, Japon kapitalizminin bir çöküşe girmesi, yeni Rus ekonomisinin gerilemesine rağmen güçlü bir halk tepkisiyle karşılaşmaması, "neo-liberalizmin en iyi ideolojik kabuğu olarak" Üçüncü Yol politikalarının geliştirilmesi ve nihayet Clinton-Blair rejimlerine özgü sosyal demokrat birlikteliğin üstünlüğünü askeri-diplomatik bir gösterisini yapma olanağını sağlayan Balkan Savaşı. Anderson bu gelişmeler karşısında entellektüel atmosfer ve Batı entelijansiyasının duruma uyum sağlamak ("Kapitalizm kalıcıdır, öyleyse onunla barış yapmalıyız") veya bir tür avunma şeklindeki tutumlarını eleştirmekte, sistemin gücünün küçümsemediği "uzlaşmaz gerçekçi" bir tutum benimsemesi gerektiğini belirtmektedir. Gelgelelim bu "uzlaşmaz gerçekçiliğin" teslimiyetçilikle arasındaki sınır kendisinin

"gerçekçi" bir sol için başlangıç noktasının tarihsel yenilgiyi açıkça kaydedip kabullenmek olduğu vurgusu ve "ufukta sermayenin gücünün üstesinden gelebilecek bir kolektif faaliyetin henüz görünmediği" saptamasıyla birlikte "Bugün en çok ihtiyaç duyduğumuz şey, İncil'dekilere benzeyen sözlerden ziyade Aydınlanma ruhudur" (s. 20) sözleriyle iyice bulanıklaşmaktadır.

Anderson'un bozgun dönemlerinde entelektüel bir derginin temel görevinin "dünyanın doğru ve tam bir tarifi" olduğu saptaması (s.19) elbette doğrudur. Bununla birlikte tam da kendisinin belirttiği gibi 1960'ların kuşağının içinde yetiştiği referans ufkı (Bernstein, Luxemburg, Kautsky, Jaures, Lenin, Troçki, Lukacs, Gramsci) silinip gittiğinden, "Sol" terimini ciddiye alan her derginin önündeki en hassas ve zor görevin, "geride bıraktığımız yüzyıl ile bu yüzyıl arasında bir takım önemli bağlar kurmanın yolunu bulmak" (s. 24) olduğu unutulmamalıdır. Bu da post-modern ve post-Marksist eğilimlerin yaygınlaştığı 1980'lerden beri Sol'un liberalizmin etkisi altına girdiği konusunda uyanık olmayı gerektirmektedir. Bu bağlamda Tarık Ali'nin de belirttiği gibi geçmiş hatalardan ders çıkarmak atlanması mümkün olmayan bir görev (s.5) olacaksa eğer; "Yeni Sol" için, Aydınlanma ruhundan çok onu sorgulayan, pratikten çok teori ile pratik arasında bağlar kurmaya çabalayan, etik temellerden (insan hakları söylemi) çok, maddi temellerle etik temeller arasındaki bağları kuran, tarihte öznel etkenin bunalımını aşmada hem sınıf bilincini, hem de işçi sınıfının örgütlenmesini diyalektik bağlantı içinde ve birini ötekinden koparmadan ele alan bir "yenilenme" arayışına devam etmek neden mümkün olmasın? Sol'un tarihini daha insani bir kapitalizme ulaşamamaktan kaynaklanan düş kırıklığı hikayesi olmaktan (4) çıkarmanın yolu, Anderson'un ifade ettiğinin tersine, "sistem değişikliği için insani enerjilerin yeniden harekete geçmesinin bizzat sermayenin bünyesinde gerçekleşeceği **gerçeğine**" (s. 23) sırtımızı dönmekten geçer.

Türkiye'li okur, derginin "Atlantik ötesine" yönelerek "yenilenme" çabalarını dikkate almakla birlikte, Türkiye'de yayınlanma fikrinin kendisinin başlıbaşına önemli bir yenilenme ve açılım olduğunu da gözardı etmemelidir. Ülkemizde geçmişte (Dünya Solu, Dünya

Sorunları vd.) olduğu gibi günümüzde de (Cosmopolitik vd.) çeşitli yabancı yayınlardan derlenen çeviri dergileri yayınlanmakla birlikte, Dünya Solu'nda yaşanan gelişmeleri ve tartışmaları takip edebilmek açısından yabancı yayınlara erişilebilirlik önemli bir sorun olagelmıştır. Her ne kadar Türkiye solunda dünyadaki teorik ve pratik gelişmelerden haberdar olma derecesi çok yüksek olmasa da, kanımca daha önemli olan bunları ortak platformlarda tartışabilme ve politik hayata tercüme edebilme kapasitesidir ki bunun da gerek ülkedeki gerekse de Türkiye Solu'ndaki güç dengeleriyle ilişkilendirilmesi gerekir. Bütün bu söylenenler Türkiye Solu'nda Dünya Solu'nun teorik ve pratik gelişmelerini yeteri kadar takip edebilmeyi sağlayacak bir yayıncılık düzeyine ulaşıldığı anlamını taşıyor. Kuşkusuz başka yabancı sol dergilerin de Türkiye'de yayınlanmasına özellikle ihtiyaç vardır. Bu anlamda dünyadaki mevcut gelişmelerle ilgili çok değerli sol analizlerin yapıldığı dergilerden (Capital and Class, Historical Materialism vb.) en önemlilerinden birinin NLR olduğu düşünüldüğünde derginin Türkiye'de yayınlanma fikrinin sadece Türkiye Solu açısından değil, dünyayı eleştirel bir gözle değerlendirebilmek bakımından da önemli bir kazanç olduğunu ileri sürmek mümkündür.

- (1) B. Brown, "Marx, Freud ve Günlük Hayatın Eleştirisi", Ayrıntı yay., çev. Y. Alogan, 1989, S. 83).
- (2) W. Reich'dan aktaran B. Brown, S. 99.
- (3) D. Howard, Geleceğin Şimdi Olarak Kavranişı", içinde Toplum ve Bilim, 41, Bahar1988, S. 49
- (4) Bu konuda bak. E. M. Wood: "Küreselleşme, Postmodernite ve Diğer New Age'ler: Sol Entellektüeller ve Yeni bir Çıgır Tutkuları", S. 71- 81, içinde: Küreselleşme mi Emperyalizm mi?, F. Başkaya (derl.), 1999, Ütopya yay., çev. U. Günsur



fidan

Doğadan gelen sağlık



