

iktisat

dergisi

AYLIK DERGI

OCAK-ŞUBAT 2000 SAYI: 397-398 1.000.000 TL.

Bütçe ve Maliye Politikaları

- Aslı Akgüç Alıcı • Zeynep Arıkan • Özhan Çetinkaya
- Murat Demir • Tolga Demirbaş • M. Sena Ekici
- Mahmut İnan • Doğan Karaman • Hülya Kirmanoğlu
- A. Mesud Küçükkalay • İzzettin Önder • Ferhat B. Özgen
- Erşan Sever • Hasan Türkal



İFMC

İÜ İKTİSAT FAKÜLTESİ MEZUNLARI CEMİYETİ
YAYIN ORGANIDIR



Biz

Esnaflar, sanatkarlar ve KOBİ'lere
açmış olduğumuz kredilerde verimlilik,
kaynak yaratma ve gelişmeyi,
ticaretle ve sanayide büyümeyi,
yeni yatırım alanlarının açılmasını ve
reel ekonominin desteklenmesini hedef alan,

Bir Bankayız



HALKBANK
TÜRKİYE HALK BANKASI

**KAYNAĞINDAN
MUTFAĞINIZA BEREKET,
SAĞLIK...**

**TRAKYA
BİRLİK
ÜRÜNÜDÜR**

**TRAKYA YAĞLI TOHUMLAR
TARIM SATIŞ KOOPERATİFLERİ BİRLİĞİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

1. Murat Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No.:2 22030 - Edirne
Tel.: (0.284) 212 54 10 - 212 54 11 - 225 37 37 - 225 38 85 - 225 48 11 (5Hat)
Fax: (0.284) 225 30 60 - 225 30 61 - 225 44 23 - 225 50 98
Telex: 37 116 Tytb. tr. Telgraf : Trakya Birlik / Edirne

© 2000 Trakya Birlik / Edirne

1. Murat Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No.: 2 22030 - Edirne
Tel.: (0284) 212 54 10 - 212 54 11 - 225 37 37 - 225 38 85 - 225 48 11 (5Hat)
Fax: (0284) 225 30 60 - 225 30 61 - 225 44 23 - 225 50 98
Telex: 37 116 Tytb. tr. Telgraf : Trakya Birlik / Edirne

*Kaptanın
seyir
defterinden...*

(1999)

Kurulduğu yıldan bu yana aynı güçlü yönetim kadrosu ve bu kadronun "ortak akıl" felsefesiyle yoluna devam eden DenizBank, milenyumda da yeni ufuklara yelken açıyor.

Ocak-Aralık 1999

- ❖ Kısa süre içinde elde edilen benzersiz sonuçlar bir kez daha gösterdi ki, DenizBank'ın Zorlu Holding'e geçişi, Türkiye Cumhuriyeti tarihinin tartışmasız en başarılı özelleştirme örneği oldu.
- ❖ DenizBank, uluslararası bağımsız denetim kuruluşu Thomson Bank Watch tarafından yüksek kredibilite notuyla değerlendirildi.
- ❖ Bankalar Birliği, DenizBank'ın Türk Bankaları arasında eğitim düzeyi en yüksek banka olduğunu açıkladı.
- ❖ Türkiye'de internet kullanımını yaygınlaştırmada dev bir adım olan ve dünyada benzer uygulaması bulunmayan "VeezyGo Projesi" Vestelnet ile birlikte başlatıldı.
- ❖ DenizBank, İnternet Şubesi '@çıkDeniz' ile internet bankacılığının da yeni rotasını çizdi. Banka şubesine gidilmesine gerek kalmadan hesap açma, temel bankacılık ve yatırım işlemlerini yürütebilme ayrıcalıklarını müşterilerinin hizmetine sundu.

31 Aralık 1999

- ❖ DenizBank, 16.6 trilyon TL karşılıklar öncesi, 10.6 trilyon TL net kara, 46.5 trilyon TL özvarlığa, TL bazında % 130 özvarlık getirisine ve **yasal gerekliliğin 2.5 katı sermaye yeterliliğine** ulaştı: **% 20**

TL	1998	1999	Artış
Toplam Aktif	120.4 trilyon	425 trilyon	% 253
Krediler	31.8 trilyon	105.7 trilyon	% 233
Mevduat	66.2 trilyon	222.9 trilyon	% 237
Özvarlık	15.7 trilyon	46.5 trilyon	% 196
Karşılıklar Öncesi Kar	5.4 trilyon	16.6 trilyon	% 207
Net Kar	3.1 trilyon	10.6 trilyon	% 242
TL Özvarlık Getirisi	% 92	% 130	
Sermaye Yeterliliği	% 20	% 20	

İşte yeni binyılın yeni ufuklarına doğru yol alırken geride bıraktıklarımızdan birkaç başlık ve sonuç!

Şimdi yeniden...

Tam yol ileri!

Hakan ATEŞ

Genel Müdür



DenizBank



"Bankacılığın yeni rotası"

İktisat

dergisi

"OKUNUR"

- ESKİ SAYILARI DA OKUNUR -

EDİNEBİLECEĞİNİZ SAYILAR

SAYI

KONU

313	Kadın Hakları, Avrupa Topluluğu ve Türkiye
314	Değişen Dünya ve Yeni Sağ
333	Üçüncü Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi
340	Keynes
344	Sanayileşme Stratejisi
348	Krizden Çıkış İçin Son Hamle Özelleştirme
353.354	Solun Yeni Ekonomi Politikaları
355	Ekonominin Gerçekleri (94'ten 95'e)
359	Gümrük Birliği mi, İslam Ortak Pazarı mı?
360.361	Sosyal Güvenlik Sistemi: Sorunlar ve Çözümleri
362	Küreselleşme Ulus Devlet ve Kimlik
364	Eğitim Politikaları
365	İktisat Teorisinde Son Gelişmeler
366.367	Kapitalizm ve Azgelişmişlik: Kalkınma İktisadının Sonu mu?
368	Türkiye'de Sermaye Devlet Siyaset (22.İktisatçılar Haftası)
369	Sendikalar ve Küreselleşme
373	Reel Sosyalizmin Krizi ve Gelecek
375	Uluslararası Sistemdeki Değişimler ve Türkiye
376	Üniversiteler Bilim ve İktisat
377	Kadınlar ve Çalışma Yaşamı
378	Finans, Rant, ve Küresel İlişkiler Ağında Türkiye
379	Enflasyon, Eşitsizlikler ve Engeller
380	Türkiye'nin Dinamikleri (23.İktisatçılar Haftası)
381	Küreselleşen Sermayenin Anayasası: MAI
383	75. Yılında Cumhuriyet
384	Kriz
385	Konsolide Bütçe: Durum ve Beklentiler
386	Yeni Dünya Düzeninde Türkiye
387	Sermaye Piyasaları ve Bankalar
388	Türkiye'de Siyasetin Boyutları
389	İktisat Metodolojisi
390.391	Yüzyıl Biterken Geleceğe Bakış (24. İktisatçılar Haftası)
392.393	Sosyal Demokrasi
394	Devlet-i Aliyye'nin Mirası
395	Ulaştırma Ekonomisi

Sürekli izlemek istiyorsanız ABONE olun.



İ.Ü.İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti
Cumhuriyet Cd. Ceylan Apt. 27/6 80090 Taksim İstanbul
Tel: (0212) 2505034 - 2356155 Faks: (0212) 2551773

Sanıldığının aksine, Türkiye'de devletin ekonomideki ağırlığı gelişmiş ülkelere göre daha azdır. Kamu harcamalarının nispi ağırlığı -milli gelire oranı- daha düşüktür. Kamu harcamalarının milli gelir içindeki oranları Avrupa ülkelerinde %50'ye yaklaşırken, Türkiye'de sadece %15-17 seviyesindedir ve ekonomideki ağırlığı da giderek azalmaktadır. Vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı Avrupa ülkelerinde %28 seviyesinde iken, bu oran Türkiye'de ancak %14'dür. Bunların doğal bir sonucu olarak, ne sağlık ne de eğitim hizmetleri yeterlidir.

Başta yatırım harcamaları olmak üzere, transferler dışında bütün harcama kalemleri gerilemiştir. Transfer harcamalarındaki bu artış, hem gelir, hem de kaynak dağılımını bozmaktadır.

1987'den sonra tekrar canlandırılmaya başlayan popülist politikaların bir sonucu olarak kamu harcamalarının bütçe gelirleri ile karşılanmasından vazgeçilmiş, borçlanma tercih edilmiştir. Kamu gelirlerinin en önemli unsurları olan Gelir ve Kurumlar Vergilerine aşırı istisnalar getirilmiş, bunun sonucu olarak da dolaysız vergilerin payı azalırken, dolaylı vergilerin payı %60'ın üzerine çıkmıştır. Fon uygulaması ile, kamu harcamaları önemli ölçüde Meclis denetiminin dışında kalmıştır.

İktisat'tan

Tasarruf oranının zaten düşük olduğu ülkemizde kamu yatırımlarının gerilemesi ile eşanlı olarak, sermayenin spekülasyon alanlara kayması, yatırım ve dolayısıyla büyümeye için yabancı sermayeye bel bağlanmasına yol açmıştır.

Bütün bu süreç sonunda devletin mali krizi kronik bir hale gelmiştir. Bu gelişmeler ışığında devletin iktisadi hayattaki yerini değerlendiren yazılara yer vermeyi uygun gördük.

Bu sayımızda İ. Önder hocamız bütçe tartışmalarının altında yatan gerçekleri irdelerken, A.A. Alıcı maliye politikalarının sürdürülebilirliğini tartışıyor. F.B. Özgen ve Z. Arıkan bütçe ve vergilerin anayasal yönünü, M. Demir kamuyu da yakından ilgilendiren rant konusunu ele alıyorlar. S. Ekici ve E. Sever ekonomik istikrarsızlığı, M. Küçükcalay Beş Yıllık Kalkınma Planlarını tartışırken, H. Kirmanoğlu da eğitim-sağlık hizmetlerini uluslararası planda karşılaştırıyor. Bu sayıya H. Türkal ve M. İnan KİT'lerin finansman açığını, Ö. Çetinkaya Üniversitelerdeki döner sermaye işletmelerini, T. Demirbaş da Sayıştay denetimlerini irdelleyen çalışmalarıyla katılıyorlar. Bu çalışmalarını konuları itibarıyla sıralamaya çalıştık.

Katkıda bulunanlara minnetarız. Yeni sayılarda buluşmak üzere.

İktisat

dergisi

AYLIK DERGİ

Sayı: 397 Ocak-Şubat 2000 Fiyatı: 1.000.000.TL.

İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti yayım organıdır.
İktisat Dergisi, aylık olarak yayımlanır

Kurucuları:

Nihat Batur, Oktay Emed, Reşad Umur.

Sabibi: İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti adına Yönetim Kurulu Başkanı
Alpay Biber

Genel Yayın Yönetmeni:

Osman Çetinkaya

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü:

Hikmet Akçiçek

Yayın Kurulu:

İlker Aktükün, Kaya Ardiç,
Fuat Ercan, Eser Karakaş, Oğuz Oyan,
Metin Sarfati, Ümit Şenesen

Danışma Kurulu:

Özti Akgüç
Erdoğan Alkin
Nihat Falay
Tamer İşgüden
Naci Kepkep
Murat Özyüksel

Yayın Kurulu Sekreteri:

İsmail Azgıt

Reklam Sorumlusu:

Ümmü Uluçay

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

Dizgi - Baskı:

Yenilik Basımevi - 243 55 72

Dağıtım:

Dünya Süper Dağıtım

Abone Koşulları: Yıllık: 10 milyon TL.

Altı aylık: 5 milyon TL.

Üye, Öğrenci, Arş.-Gör. ve

Öğretim Üyesi: (Yıllık) 8 milyon TL.

Yurtdışı: 50\$

Abone Hesap No:

Akbank Taksim 7097-DHU

Dergide yayımlanan yazılar Cemiyeti bağlamaz; görüşler yazarlarına aittir. Yayımlamak amacıyla gönderilen yazıların iki nüsha olarak mümkünse bilgisayar disketiyle birlikte ulaştırılmasını rica ederiz.

İÇİNDEKİLER

7

Bütçe Üzerine

İzzettin Önder

11

Maliye Politikası ve Sürdürülebilirlik Kavramı

-Türkiye Açısından Değerlendirme-

Aslı Akgüç Alıcı

19

Mali Sürece Hakim Olan Kuralların İyileştirilmesi Amacıyla Denk Bütçe ve Mali Sorumluluk İlkelerinin Anayasa ile ilişkisi

Ferhat Başkan Özgen

27

Anayasal Vergi Düzenine Eleştirisel Bir Yaklaşım

Zeynep Arıkan

30

Kuramsal Olarak Rant ve Rant Kollama

Murat Demir - Doğan Karaman

36

Türkiye'deki Ekonomik İstikrarsızlığın Nedenleri ve Buna Bağlı Olarak Alınması Gereken Önlemler

M. Sena Ekici - Erşan Sever

46

Türkiye'deki Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Planlı Süreç Ekseninde İstihdam Açısından Kantitatif Analizi (1960-2000)

A. Mesud Küçükcalay

51

Beşeri Kalkınma ve Eğitim-Sağlık Hizmetleri

Ülkelerarası bir Karşılaştırma

Hülya Kirmanoğlu

54

1980 Yılı Sonrası KİT'lerin Finansman Açıkları

Hasan Türkal - Mahmut İnan

61

Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin Birleştirilmesi Üzerine Değerlendirme

Özhan Çetinkaya

68

Sayıştaylar Tarafından Yapılan Performans Denetimlerinin Niteliği ve Türkiye'de Uygulanması İçin Gerekli Koşulların Varlığı

Tolga Demirbaş

Bütçe Üzerine

İzzettin Önder*

Bütçe üzerine yazılabilecek bir yazı iki ana yaklaşım üzerine kurulabilir. Birinci yaklaşım statik ve tanımsal; ikincisi ise, dinamik ve analitik olarak tanımlanabilir. Bu iki yaklaşım arasındaki farklılık, yüzeysel ifadelerin oluşturabileceği görüntüsel biçimi ile, salt teknik ve teorik olmayıp, çok ciddi ve ideolojiktir. Başka bir ifade ile, söz konusu iki yaklaşım birbirini tamamlamayan, tam tersine, birbirini dışlayan ve biri diğerini ikame eden niteliktedir.

Aşağıda detaylı tartışmaya girmeden şu noktayı hemen belirtmede yarar görmekteyim ki, bütçe konusunda standart kitaplardaki görüş ve açıklamaları tek "bilimsel gerçek" olarak kabul etmek fevkalade yanlıştır. Zira, standart bilgiler de, en az bunları dışlayarak geliştirilen alternatif yaklaşımlar kadar ideolojiktir. Hatta denebilir ki, bütçe hakkında hakim teorik bilgiler ve ilgili açıklamalar, sistemin temel öğeleri olma işlevini yüklediklerinden dolayı, burada denenecek radikal yaklaşımdan çok daha ideolojiktir ve sistemin işleyişini perdeleyici bir işleve sahiptir.

Bütçe bir kamusal araç olduğundan dolayı, bütçenin ideolojik işlevini görebilmek için, öncelikle devletin toplumsal işlevinin irdelenmesi gerekmektedir. Devlet varolan sistemi sürdürebilmek için özel sermaye birikimine katkıda bulunmak durumundadır. Ancak devlet bu temel işlevini yerine getirirken, oluşan toplumsal dengesizlik ve huzursuzlukları da hem göğüslemek, hem de kısmen gidermek işlevleri ile yükümlüdür. Sermaye birikim sürecinin oluşturduğu ekonomik ve buna bağlı olarak gelişen sosyal sıkıntıları, devlet, ideolojik ve maddi baskı araçlarını devreye sokarak, kısmen bastırmaya, kısmen de gidermeye çalışır. İşte bütçe; politik bir araç olarak, devletin söz konusu görevlerini yerine getirirken, standart öğretisi kapsamında geliştirilmiş olan bütçe görüşü de, devletin ideolojik aygıtları içinde yer almış olan eğitimin, zihinleri perdeleme işlevi ile karşımıza çıkmaktadır.

Standart öğretisi içinde ele alınmış biçimi ile bütçe; siyasal iradenin tam bağımsızlık ortamı içinde ve hemen tüm kararlara hakim bir görüntü altında alınmış kararlara oluşturulmuş bir eylem planı olarak tanıtılmaktadır. Bu yaklaşıma göre, siyasal irade önce harcamalarını saptar, ikinci

aşamada ise bu harcamaları karşılamaya yönelik gelirleri belirler ve böylece bir yıllık eylem programını oluşturur. Bu yaklaşımı aklayan yan mekanizmalar da ihmal edilmemiş ve bu

Devlet varolan sistemi sürdürebilmek için özel sermaye birikimine katkıda bulunmak durumundadır.

çerçevede bir dizi bütçe ilkesi de geliştirilmiş bulunmaktadır. Bütçeleme sürecinde uyulması gereken, "yıllık", "doğruluk", "samimiyet", "adem-i tahsis", "gayrisafi usul" vb. gibi prensiplerin de bütçelerin muteber birer siyasal belgeler olmalarına hizmet edeceği düşünülmüştür. Tüm bu prensiplerin üzerinde de vergilemede "yararlanma ilkesi" yerine "ödeme gücü ilkesi" getirilmiş gibi gösterilerek, siyasal erk güçlendirilmeye çalışılmıştır.

* * *

Teoriler hayata uyabildiği ve uygulama alanında ki oluşumları açıklayabildiği ve sorunlara çözümler üretebildiği derecede geçerlilik kazanırlar. Teorik yaklaşımlar çerçevesinde ele alınan kamusal işlevlere baktığımızda, kaynak dağılımından gelir dağılımına ve istikrara dek hemen tüm sorunların belirli bir düzeyde çözümlenmiş olması gerektiği sonucuna ulaşmaktayız. Oysa, gerçek hayattaki uygulamalar ve gerçeklerle teorik öngörülerin hiçbir biçimde uyummadığı açıkça görülmektedir. Böylesi bir uyumsuzluk halinde, ya teoride bir eksikliğin olduğu ya da siyasal karar mekanizmalarında bir yanlışlığın bulunduğu düşünülmeli. Bütçe, sistemi perdeleyecek biçimde ve teori hiç sorgulanmadan, derhal "siyasal iradesizlik" gibi hiçbir açıklayıcı yanı olmayan ve tam anlamı ile gerçeği saptırıcı bir açıklamaya sınırlanmaktadır.

Teori ile pratiğin çatıştığı noktada teorinin sorgulanmamasının temel bir hata, hatta kasıtlı bir davranış olması yanında, "siyasal iradesizlik" gibi temelsiz anlatımlarla hiçbir şeyin açıklanmış olmaması da fevkalade anlaşılır bir husustur. "Siyasal irade" kavramı,

* * *

* Prof. Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi

hakim sermayenin siyasal organı kullanarak, güç ve manevra alanını genişletme yönündeki çabalarını perdelemeye yönelik geliştirilmiş olan ve düşünceleri bulanıklaştıran, olumsuz anlamda ideolojik bir yakıştırma-
dır. Zira, kapitalist sistemlerde hükümetlerin el-
lerinde tuttukları ifade edilen
"siyasal erk", uygulama te-
meli açısından, vergi öde-
me gücüne sahip hakim
çevrelerin kararlarına da-
yanmaktadır. Başka bir de-
yişle, siyasal erk yasa yap-
ma gücüne sahip olmakla
beraber, gerekli vergi kay-
naklarına ulaşamadığı durumda, bu yasaları hayata
geçirme olanağına sahip değildir ve olamaz da! Bu-
nun anlamı; kapitalist toplumlarda asıl güç ve dolayı-
siyle karar sahibinin sermaye olduğu ve bu bağlamda
siyasal otoritenin özerkliği ve otonomisinin tartışmalı
olduğudur.

* * *

Siyasal erkin uygulama aracı olan bütçe, radikal
yaklaşımla ele alındığında, sadece bütçenin nasıl bir
görüntü sergilediğini değil, aynı zamanda, siyasal or-
ganın bağımlılığını da ortaya koymaktadır. Bunun da
ötesinde, radikal bütçe yaklaşımı, standart bütçe teori-
si ve yaklaşımının sistemin işleyişini nasıl meşrulaştı-
rıp, perdelediğini de açığa çıkarmaktadır. Bu nedenle,
bu yazıda, bütçe üzerindeki tartışmalarda standart
yaklaşımı reddederek, radikal yaklaşıma geçeceğim.

Önce bütçenin yıllık olduğu ilkesini yıkmamız
gerekmektedir. Bütçenin yıllık olduğu savı, belki ve
ancak "sıfır-tabanlı bütçe"de olabileceği gibi, her yıl
siyasal otoritenin tüm icraat planını büyük bir yetki ile
yeniden planlayabildiği görüntüsü vermektedir. Oysa,
klasik bütçede böyle birşey söz konusu olamayacağı
gibi, sıfır-tabanlı bütçede dahi tam anlamı ile yıllık
planlama olanağı yoktur. Ekonomide devamlılık var-
dır ve bu olgu ekonomi-bütçe ilişkisinde de geçerlidir.
Dolayısıyla bütçe; uzun dönemli ekonomik devrimin
kamu kesimine yansıyan boyutunun bir yıllık görüntü-
sünü yansıtan bir tablodan ibarettir.

Taban oluşumunda, siyasal erkin önüne ekonomi-
nin hakimiyeti kuralı koyulunca, uzun ve kısa dönemli
devrimlerde güç ilişkileri de kaçınılmaz olarak orta-
ya çıkmaktadır. Ekonomide kaynakların kamu ve özel
kesimler arasındaki dağılımından, kamu kesimi içinde
alt kalemler itibarıyla dağılımına dek tüm oluşumlarda
ekonomik güç ilişkilerinin etkisi açıktır. Yıllık olduğu
ifade edilen bütçe ile, aslında toplumun alt katmanla-

rında yaşanan mücadeleler sonucunda oluşan sosyo-
ekonomik dengelerin, bir yıl ve her yıl için kamu oto-
ritesi tarafından da onanması, kabulü ve meşrulaştırıl-
ması gerçekleştirilmiş olmaktadır. Böylesi bir yakla-
şım ve analiz yöntemi çerçevesinde, siyasal erkin, faz-

la bir müdahale gücü bu-
lunmadan, hakim çevrele-
rin oluşturduğu sonuçları
meşrulaştırma ve hatta uy-
gulama konumunda oldu-
ğu ortaya çıkmaktadır. So-
nuçta, bütçe de böylesi bir
oluşumun mali ayağı ola-
rak görülmektedir.

Radikal bütçe yaklaşımını bütçenin hazırlanma-
sında samimiyet ve doğruluk ilkeleri açısından ele al-
dığımızda da benzer sonuca ulaşmaktayız. Şöyle ki,
standart yaklaşım çerçevesinde bütçede doğruluk ve
samimiyet ilkeleri ile, harcama ve gelir kalemlerinin
tahmininde isabet derecesinin yüksekliği kastedilmek-
te ve amaçlanmaktadır. Oysa, ekonominin işleyişi dik-
kate alındığında, siyasal gücün kendi hareket alanını
serbest bir ortamda ve samimi olarak kullanamadığı
da açıkça görülmektedir. Radikal yaklaşıma geçtiği-
mizde ise, bütçenin hazırlanmasında uyulacak olan sa-
mimiyet ve doğruluk ilkelerinin, siyasal otoritenin çe-
şitli kalemler ile ilgili tahminlerdeki isabet derecesin-
den öte, çeşitli bütçe kalemleri üzerinde ne derecede
manevra kabiliyeti bulunduğu meselesi ile ilgili oldu-
ğu biçiminde anlaşılması gerekmektedir. Eğer her büt-
çe bir öncekinin yaklaşık aynısı ise, siyasal otoritenin
bütçe tanzimi rolü minimal düzeyde demektir. Konu-
yu biraz daha açmak amacı ile bir örnek vermek gere-
kirse, bütçeyi hazırlamakla görevli siyasal otorite, har-
camalarına göre gelirleri değil de, gelirlerine göre har-
camalarını belirleme durumunda ise, gerçek anlamda
siyasal erke sahip olarak görülemez.

Bütçenin ekonominin işleyişini yansıtır olması-
nın ötesinde, görece güçlere göre toplumda oluşan den-
geleri meşrulaştırıp, bu dengeleri kamu korumasına
alıyor olması da standart maliye öğretisinde ortaya çı-
kartılmayan diğer bir konudur. Başka bir ifade ile,
bütçe sadece sosyo-ekonomik dengelerin kamu kes-
mine çarpan kesitinin bir tür fotoğrafı olmayıp, onun
da ötesinde, bu oluşumu meşrulaştıran, kamu vicdanı-
na kabul ettiren ve hatta söz konusu oluşumu dondu-
rarak, gereklerini yerine getiren bir araçtır. Örneğin,
bu denli yüksek kamu borçlarının meşrulaştırılıp, ka-
bul edilmesi ve tüm toplumun bu borç ve faizleri öde-
mesi için canla başla çalışması, hatta bunu bir milli
mesele ve gurur konusu gibi ele alması hep bütçesel

işlevler arasındadır. Borç faizlerinin yüksekliği nedeni ile kamu personeline düşük maaş zammı yapılması ve bunun "bütçe kısıtı" ile meşrulaştırılması da tam bir aldatmaca olup, sermaye-emek çatışmasında kamusal erkin ve bütçe aracının sermaye lehine kullanıldığı anlamını ifade etmektedir.

Görüntüsel olarak, bütçenin yarısına yakın bölümünün faiz ödentilerine gidiyor olması nedenine bağlı olarak personel harcamalarının kısıtlanmasının bütçedeki yansıtılış biçimi ile gerçeği ifade etmediği, son yıllar bütçe politikaları ve bu politikalara karşı geliştirilen tepkilerle net olarak görülmektedir. Bütçedeki faiz ödentilerinin bütçe hacmini büyüttüğü açıktır. Ancak, toplumsal dengeler itibariyle, memur maaşlarının düşüklüğü, tümü ile, faiz yükü ile bağlantılı görülemez. Bu tezi, faiz yükünün hafifletilmesi yönündeki çabaları kabaca iki grupta toplayarak açıklamak olasıdır. Birincisinde vergi yükünün ağırlaştırılması yöntemi ile, ikincisinde ise özelleştirme gelirlerinin arttırılması yolu ile faiz giderlerinin hafifletilmeye çalışıldığı biçiminde özetlenebilecek olan politikaların birincisini güçlü sermaye kesiminin ideolojik baskısı altında toplum reddettiği halde, ikincisini yine güçlü sermaye kesiminin ideolojik baskısı altında toplum kabul etme konumuna getirildi. Eğer birinci olasılık devreye sokulabilse idi, artan vergi gelirleri ile önce borç faizleri ödenir, bu sorun hafifledikten sonra oluşacak fazla ile kamu hizmetleri ve personel ödemeleri rahatlatılabilirdi. Oysa, kabul gören ve uygulama aşamasındaki ikinci projeye göre, özelleştirme vb. gibi geçici gelir kalemleri ile faiz yükü hafifletildikten sonra, bütçedeki faiz yükü ile beraber arızı gelir kalemi de ortadan kalkmış olacağından dolayı, kamu hizmetlerini geliştirme ya da kamu çalışanlarının özlük haklarını yükseltme gibi iyileştirmeler gündeme gelemez.

Bu örnekten de açıkça görülebildiği gibi, vergi verme durumunda olan güçlü çevreler sadece bütçenin gelir potansiyelini denetleyerek, bütçe kalemlerinin açılımı üzerinde hakim olmakla yetinmemekte, aynı zamanda toplumu da kendi yönünde ideolojik baskı altına alarak siyasal erk üzerinde ciddi bir hegemonik ilişki kurabilmektedir. Yukarıda bahsettiğim iki politikanın arasındaki temel fark; birincide bütçe hacminin kalıcı olarak büyütülmesi amaçlanırken, ikincide geçici bir genişleme hedeflenmekte ve güçlü kesimler ye-

ni vergi yükü ile karşı karşıya kalmış olmamaktadır. Görülüyor ki, bütçe boyutlarının belirlenmesinde ve dolayısıyla bütçe kalemlerinin gelişim ve oluşumunda güçlü vergi çevrelerinin mutlak hakimiyeti söz konusudur. Bu konuda siyasal iktidara düşen, güç dengele-ri bağlamında oluşan sonucu görüntülemek ve gereğini yerine getirmektir. Başka bir ifade ile, bütçe kalemlerinin şekillenmesinde siyasal erkin samimi düşünce ve niyetinin yerine güçlü çevrelerin çıkar ve arzuları geçmektedir. Siyasal erkin samimiyeti, herhalde güçlü çevrelerin dileklerini siyasal tercihlermiş gibi yansıtmak ve bunları meşrulaştırarak yerine getirmek olmalıdır.

Bazı dönemlerde ortaya çıkan aldatıcı görüntüler siyasal güç dengelerinden çok, ekonomik güç denge-

leri ile ilgili görülmelidir. Örneğin, bazı dönemlerde sosyal politika araçlarının genişletilmesi ya da kamu personel ödentilerinin yükseltilmesi, düşünüldüğü gibi, emekçilerin mücadelesinin ya da siyasilerin tercihi sonucu olarak değil de, sermayenin piyasanın genişletilmesi veya sosyal

uyanışın engellenmesi amaçlarının bir sonucu olarak görülmelidir. Nitekim, IMF direktifleri doğrultusunda hazırlanan son bütçedeki aldatıcı memur maaş zammının, tüm direnişlere rağmen korunması, bu savın ciddi bir kanıtıdır. Bu dönemde maaşların dondurulması sermayenin işine geldiğinden dolayı, tüm emekçi eylemlerine rağmen, bütçe büyüklükleri değiştirilememiştir.

* * *

Klasik yaklaşım çerçevesinde bütçenin diğer bir aldatıcı yüzü de vergi harcamalarını gizliyor olmasıdır. Bütçe ilkeleri arasında yer alan "gayrisafi usul"e uyulmaması, vergi istisna ve muafiyeti ile sermaye kesimine sağlanan yüklü miktarda vergi avantajları gizlenmekte, buna karşın tarım ve diğer kesimlere yapılan parasal destekler açıkça görülebilmektedir. Böylece, sermaye dışına yapılan parasal aktarımlar eleştiri konusu olurken, sermaye kesimine sağlanan yüklü vergi avantajları gündeme dahi gelmemektedir.

Benzer konu kamu kesimi personeli maaşları bağlamında da gündeme gelmektedir. Kamu personeline yapılan ödeme bütçeye gayrisafi tutarı ile yazılırken, gelirler hanesine de bu ödenti üzerinden yapılan vergi

Bütçe boyutlarının belirlenmesinde ve dolayısıyla bütçe kalemlerinin gelişim ve oluşumunda güçlü vergi çevrelerinin mutlak hakimiyeti söz konusudur.

kesintisi yazılmaktadır. Sadece muhasebe kayıtlarından ibaret olan bu işlem, bir yandan vergi gelirlerini yükseltirken, diğer yandan da memur maaşlarının gerçek boyutunu gizleyip, nominal boyutu ile görüntülenmesine hizmet etmektedir. Sadece bir muhasebe kaydından ibaret olan ve reel hiçbir yönü bulunmayan bu işlem iki yönü ile sermaye kesimine ciddi olarak hizmet etmektedir. Bir defa, memur maaşları "personel ödemeleri" kaleminde büyük bir meblağa ulaştığı oranda eleştiriye açık olmaktadır. İkinci olarak da, memur maaşlarından kesilen vergiler de vergi gelirlerini yükselterek, vergi potansiyelinin kullanıldığı yönünde bir yanılsama yaratmaktadır. Doğal olarak, aynı durum KİT'lerin ödediği kurumlar vergisi için de geçerlidir. KİT'lerin ödediği kurumlar vergisi reel ödenti olduğu halde, kurumlar vergisinin içinde yer aldığından dolayı, özel kesimde bulunan şirketlerin vergi sistemine ne denli küçük katkı yaptığını perdelemektedir.

* * *

Böylesine radikal bir bakış açısı ile yapılan yaklaşım ile 2000 yılı bütçesine baktığımızda, bence şaşırtıcı hiçbir nokta bulunmamaktadır. Bir defa, 2000 yılı bütçesine baktığımızda, bütçenin büyük bir bölümünün faiz ödemelerine gittiğinin ve personel ödemeleri ile yatırımlara yeterli kaynak ayrılmadığının saptanması doğru olmakla beraber, fazla eleştiriye açık bir konu olarak görülmemektedir. Çünkü, bu olgu 2000 yılında ortaya çıkmış, bir yıllık bir olgu olmayıp, son 20 yıl içinde uygulanmış politikaların birikimli bir sonucudur. Gerçekten de, geçen yıl bütçesi de, evvelki yıl bütçesi de, farklı oranlarda olmakla beraber, aynı nitelikte idi, gelecek yıllar bütçeleri de, yine farklı oranlarda olarak, benzer nitelikte olacaktır. Çünkü bu oluşum ekonomik altyapının kamu kesimine yansımış bir görüntüsünden başka birşey değildir.

* * *

Eğer bu sav doğru ise, salt 2000 yılı bütçesini ele alarak eleştirmek ve bu bütçenin sahibi konumunda bulunan siyasileri de eleştiri kapsamına almak doğru olmadığı gibi, kamuoyunu da yanıltmak anlamına gelir. Zira, bütçe ve siyasilerle sınırlı bir eleştiri, zımni olarak ekonomiyi ve sistemi aklar. Galiba amaç da bu!

İkinci olarak bütçenin %47'si dolayında bir bölümünü oluşturan faiz ödemelerini eleştirmek de devletin kapitalist (finans kapital ağırlıklı) toplumdaki işlevini gözardı etmek demektir. 1984 vergi değişikliği ile bugün buralara gelineceğini gösteren teoremin doğum tarihi 1942, babası ise Baumol'dur. Bu teoriyi

1942'den beri bildiğimize göre, nasıl oldu da 1984 vergi yozlaştırmasından sonra bugüne geleceğimizi göremedik! Görenler gördü de, sermayenin çıkarı başka yerde idi. 1980 politikaları ile dışa açılmaya yeltenen sermaye, ikinci sınıf teknolojisini bir yandan emeğe, diğer yandan da devlet üzerinden topluma abanarak aşmaya çalıştı. Uzun hikayeyi yinelemeden diyebiliriz ki, bugünkü bütçe yapısı, 1980 politikalarının, 1984 vergi yozlaştırmasının ve finansal liberalizasyonunun bir sonucudur. Yoksa, ne devletin büyük olduğu ne de savurgan olduğu doğrudur.

Kamu personelinin maaşı konusundan, kamu yatırımlarına ve özelleştirmelere dek hemen tüm konular dünya ile bütünleşme manevraları yapan ikinci sınıf sermaye yapısı ile finansal liberalizasyonun çok doğal sonuçlarıdır. Böylesi bir bütçe yapısının niçin şimdiye dek süregeldiği ve niçin bu yıl öncekilere göre daha zecri önlemler alındığı konusu ise iç ve dış sermayenin çıkar ve politikaları ile ilgilidir. Zira, bu denli yüksek kronik enflasyon, sermayeyi ve devleti de tahrip ettiğinden, sistem açısından zararlı olmaya başlamıştır. Öte yandan ABD'nin Avrasya, Balkanlar ve Ortadoğu politikaları açısından Türkiye'de istikrar önemli olmaya başlamıştır. Türkiye'nin enerji koridoru haline getirilmesi açısından da istikrar önemli olmaya başlamıştır. İstikrara giden yol olarak da faiz yükü değil de, memur maaşları ve kamu yatırımlarının görülmesi de bir tür özel yükümlülük gibi algılanan faiz yükünün meşrulaştırılması anlamını ifade etmektedir. Sanki, memur maaşlarının reel düzeyi çalışanlara karşı bir sorumluluk değilmiş gibi!

Bütçe, kendi başına bir araçtır. Bu yönü ile, bütçenin teknik işlevi ekonomik işleyişin kamu kesimindeki yansımalarını göstermek; ideolojik işlevi söz konusu oluşumun meşrulaştırmak; politik işlevi ise, sistemin işleyişini ve devamını sağlamaktır. Bütçe, bir tür sonuç raporu olarak, ekonominin temel dinamiklerini etkileme gücüne sahip değildir. Buna karşın bütçe, ekonominin temel dinamiklerinden güçlü olarak etkilenir. Bu nedenle, salt bütçeye bakarak, oraya yansıyan değerleri eleştirmek, buzdağının tepesi ile uğraşmaktan öte bir anlam ifade etmez. Böyle bir eleştirinin politik işlevi ise, bütçeye yansıyan olumsuzluklardan asıl sorumluyu gözardı etmekten öteye geçemez.

Maliye Politikası ve Sürdürülebilirlik Kavramı

-Türkiye Açısından Değerlendirme-

Aslı Akgüç Alıcı*

1. Giriş

1980'li yıllar, Türkiye'de olduğu gibi birçok OECD ülkesinde de büyük çaplı bütçe açıklarına ve İç Borç/GSMH oranının yükselmesine sahne olmuştur. Bu gelişmeler geleneksel maliye politikalarının sorgulanması sonucunu doğurmuş, bağlantılı olarak uygulanan politikaların sürdürülebilirliğinin irdelemesi zorunlu hale gelmiştir.

Sürdürülebilirlik kavramı, iç borçlanmanın aşırı boyutta olup olmadığını ortaya koymakta; diğer bir ifade ile, hükümetin "acze düşme (insolvency)" tehlikesi ile karşılaşma olasılığını göstermektedir. Bu tanım doğrultusunda, sürdürülebilirlik kriterine ilişkin belirlenen göstergenin, uygulanan politikaların aşırı borç birikimine yol açma olasılığını açıkça ortaya koyabilmesi ve bu yönde bir uyarı niteliği taşıması gereklidir.

Bu çerçevede, "gösterge değer", "sürdürülebilir vergi oranı" ile "cari vergi oranı" arasındaki farkı belirtmektedir. Harcama ve transferler veri olarak alındığında "sürdürülebilir vergi oranı", ilgili zaman sürecinde Borç/GSMH oranının sabit kalmasını sağlayacak vergi oranı olarak tanımlanmaktadır. Göstergenin pozitif değere sahip olması, gelecek dönem için vergilerde artma ve/veya transfer ve harcamalarda azalmanın gerekliliğini işaret etmektedir. Yapılacak düzeltmenin büyüklüğü, uygulamada gecikme olmadığı takdirde göstergenin kendisine eşit, gecikme durumunda ise göstergenin bir fonksiyonu olmaktadır.¹

Aşağıda maliye politikasının sürdürülebilirliği kavramının teorik temelleri üzerinde durulmakta; Türkiye ekonomisi için kısa ve orta vade için sürdürülebilirlik göstergesi hesaplanarak, "ülke borç batağına saplanabilir mi?" sorusuna yanıt aranmaktadır.

2. Bütçe Kısıtı

Sürdürülebilirlik kavramının temelini dinamik bütçe kısıtı oluşturmaktadır. B, nominal borç miktarı; i, nominal faiz oranı; G, nominal kamu harcaması; H, transfer harcamaları; T ise toplam vergi gelirleri olarak tanımlandığında, nominal borç miktarındaki değişme:

$$dB/dS = G + H - T + iB \quad (1) \quad \text{şeklinde ifade edilebilir.}$$

Burada, kamu harcamaları ile transferlerin toplamından toplam vergi gelirlerinin çıkartılması ile elde edilen değer "birincil açık (primary deficit)" olarak adlandırılmakta ve D ($D = G + H - T$) ile gösterilmektedir.

Büyüme olgusu gözönüne alındığında, bütçe kısıtının GSMH'ye oranlanarak ifade edilmesi daha yararlı olmaktadır. Yukarıdaki (1) no'lu denklem GSMH'ye oranlandığında:

$$db/ds = g + h - t + (r + \theta) b = d + (r + \theta) b \quad (2) \quad \text{şeklini almaktadır.}^2$$

Burada, θ , reel büyüme oranı; r, ex-post reel faiz oranını ($r = i - \pi$; π gerçekleşen enflasyon oranı) göstermektedir.³

Görüldüğü üzere, Borç/GSMH oranının gelişimi iki faktöre bağlı olmaktadır. Bunlardan birincisi, cari harcama, transfer ve vergi sistemini yansıtan birincil açıktır. İkinci faktör ise geçmişten gelen birikimi yansıtan, birikmiş borç toplamının GSMH'ye oranı ile reel faiz ve büyüme oranı arasındaki farkın çarpımıdır. Bu fark pozitif olduğu takdirde, Borç/GSMH oranının sabit kalabilmesi için ekonomide birincil fazla (primary surplus) verilmesi gerekmektedir.

Bu yapı çerçevesinde, "sürdürülebilir maliye politikası", Borç/GSMH oranının belirli bir süreç sonunda başlangıç düzeyine (b_0) yakınsamasını sağlayacak politika olarak tanımlanmaktadır. Sürdürülebilirlik koşulunun uygulanacak maliye politikası üzerine getirdiği kısıtlamaların ortaya konulabilmesi için, öncelikle borç oranının (b) gelişimi incelenmelidir. Başlangıç borç

* Yard. Doç. Dr. Kadir Has Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü

oranı b_0 olarak kabul edildiğinde, uygulanan maliye politikasının (harcama ve vergi kapsamında) oluşturduğu birincil açığın GSMH'ye oranı d_s serisi ile ifade edildiği takdirde; Borç/GSMH oranının herhangi bir n zamanına ilişkin değeri:

$$b_n = b_0 \exp(r - \theta)n + \int_0^n d_s \exp(r - \theta)(n - s) ds \quad (3)$$

olmaktadır. Burada dikkat edilmesi gerekli olan nokta, $(r - \theta)$ değerinin pozitif olması gerekliliğidir. (3) no'lu denklemin her iki tarafı, başlangıç zamanına (t_0) indirgenmek üzere $\exp(-r - \theta)n$ ile çarpıldığından:

$$\int_0^n d_s \exp - (r - \theta)s ds = -b_0 + b_n \exp - (r - \theta)n \quad (4)$$

denklemini elde edilir. n sonsuza giderken ($n \rightarrow \infty$) (4) no'lu denklemin limit değeri alındığında, sürdürülebilirlik koşulu elde edilir. Bu anlamda, n sonsuza giderken Borç/GSMH oranının (b_n) başlangıç değerine (b_0) yakınsaması, toplam borcun indirgenmiş değerinin sıfıra yakınsaması anlamına gelmektedir:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} b_n \exp - (r - \theta)n = 0 \quad (5)$$

(4) ve (5) no'lu birleştirildiğinde :

$$\int_0^\infty d_s \exp - (r - \theta)s ds = -b_0 \quad (6) \text{ elde edilir.}$$

(6) no'lu denklem, maliye politikasının sürdürülebilir nitelikte olması için süreç içerisinde kamu sektörünün birincil fazla vermesinin zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır.

Yukarıda vurgulandığı üzere analizin geçerliliği, $(r - \theta) > 0$ koşulunun gerçekleşmesine bağlıdır. Söz konusu zorunluluk, sürdürülebilirlik kavramına ilişkin uygun gösterge değerin tanımlanmasına da destek verecek şekilde aşağıda irdelenmektedir.

Sürekli zaman boyutunda Borç/GSMH oranının herhangi bir n zamanına ilişkin değeri yukarıda (3) no'lu denklem ile verilmiştir. Basitlik açısından kesikli zaman varsayımı yapıldığında (3) no'lu denklem :

$$\sum_{s=0}^n d_s \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^{n-s} = \sum_{s=0}^n g_s \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^{n-s} - \sum_{s=0}^n t_s \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^{n-s} \quad (7)$$

şeklini almaktadır. Burada, ekonomik büyüme faktörü $(1+\theta)$ olmakta ve b_s , g_s ve t_s sırasıyla reel bazda kamu borçları, kamu harcamaları ve vergilerin GSMH'ye oranını göstermektedir.

Bu denklem çerçevesinde;

a) reel faiz oranının ekonominin reel büyüme oranının altında kaldığı durum,

b) reel faiz oranının ekonominin reel büyüme oranının üzerinde olduğu durum incelenmektedir.

a) $(r - \theta) < 0$

Bu durum "dinamik etkinsizlik (dynamic inefficiency)" olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu durumu açıklamak üzere, kamunun yeni borçlanmaya gittiği ve sürekli olarak bu borcu yenilediği varsayıldığında, ödenmemiş faiz ve anapara stoku sonsuz olarak katlanacaktır. Burada, faiz oranı büyüme oranının altında olduğu için Borç/GSMH oranı azalmaktadır. Bu yapı içerisinde Domar'ın vurgulamış olduğu; kamu açığının karşılanması amacıyla yıllar itibarıyla GSMH'ye oran olarak sabit miktarda borçlanılması sonucunda borç/gelir oranının (b_n), $\frac{\alpha}{\theta - r}$ sabit değerine yakınsayacağı savı doğrulanmaktadır.⁴

Burada, n sonsuza giderken ($n \rightarrow \infty$) (7) no'lu denklem gözönüne alındığında; ilk terimin sıfıra gittiği, ikinci terimin ise sonlu bir üst sınırı bulunduğu görülmektedir. Birincil açığın, $d_s = g_s - t_s$, rassal olarak seçilmiş bir α değerinden ($\alpha = \max d_s$; $0 \leq s \leq n$) küçük olduğu varsayıldığında:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \sum_{s=0}^n d_s \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^{n-s} < \alpha \sum_{s=0}^n \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^{n-s} = \alpha \frac{1 - \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^n}{1 - \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)} = \alpha \left(\frac{1+\theta}{\theta - r} \right)$$

ilişkisi geçerli olmaktadır. Buradan görüldüğü üzere birincil bütçe açığının GSMH'ye oranı, $(r - \theta) < 0$ olduğunda sonlu bir üst sınırın altında kalmaktadır.

b) $(r - \theta) > 0$

Reel faiz oranının ekonominin reel büyüme oranının üzerinde olduğu durumda, kamu borcunun sınırsız olarak büyümesini engelleyebilmek için "acze düşme (solvency)" koşulunun analize dahil edilmesi gerekmektedir. Bu koşul, kamu borçlarının indirgenmiş değerinin sıfıra yakınsamasını, diğer bir ifade ile

Borç/GSMH oranının $\left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^n$ faktöründen kesin

olarak küçük olmasını gerektirmektedir. Buradan acze düşmeme (solvency) koşulu:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} b_n \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right)^n = 0 \quad \text{olarak belirlenmektedir.}$$

$\left(\frac{1+r}{1+\theta}\right)^n = b_0 + \sum_{s=0}^n d_s \left(\frac{1+r}{1+\theta}\right)^{-s}$ denkleminin limit değeri ($n \rightarrow \infty$) göz önüne alınarak, acze düşmeme (solvency) koşulu ile beraber değerlendirildiğinde:

$$-b_0 = \sum_{s=0}^{\infty} d_s \left(\frac{1+r}{1+\theta}\right)^{-s} \quad (8) \quad \text{ilişkisi elde edilir.}$$

Bu ilişki, maliye politikasının sürdürülebilirliği koşulunu ortaya koymaktadır. Bu anlamda maliye politikası ancak, birincil bütçe fazlasının GSMH'ye oranı dizgisinin indirgenmiş bugünkü değeri cari stokuna eşit olduğu takdirde "sürdürülebilir" nitelik kazanmaktadır.⁵

3. "Sürdürülebilirlik" Göstergesinin Saptanması

Yukarıda verilen (8) nolu denklem çerçevesinde, uygulanan cari mali politika doğrultusunda gelecek dönem için tahmin edilen birincil açık ile cari Borç/GSMH oranı arasındaki fark saptanabilmektedir. Bu hesaplamalar sonucunda birincil açığın cari Borç/GSMH oranının üzerinde oluşması, sözkonusu açığın vergilerdeki artış ve/veya kamu harcaması/transfer harcamalarındaki azalma ile kapatılması zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Bu yapı doğrultusunda, başlangıç borç düzeyi, b_0 veri olarak alınıp sözkonusu dönem için harcama ve transfer tahminleri yapılarak sürdürülebilir maliye politikası koşulunu sağlayan vergi oranı hesaplanabilmektedir.

Birincil açığın (GSMH'ye oranı), $d_s = g_s \cdot t_s$ olduğu dikkate alındığında, (8) no'lu denklem:

$$b_0 + \sum_{s=0}^{\infty} g_s \left(\frac{1+r}{1+\theta}\right)^{-s} = t^* \left(\frac{1+r}{r-\theta}\right) \quad \text{şeklini almaktadır.}$$

Buradan, "sürdürülebilir" vergi oranı, t^* ;

$$t^* = \left(\frac{r-\theta}{1+r}\right) \left[b_0 + \sum_{s=0}^{\infty} g_s \left(\frac{1+r}{1+\theta}\right)^{-s} \right] \quad (9) \quad \text{denklemleri ile hesaplanır.}^6$$

Burada, "sürdürülebilir" vergi oranı, t^* reel faiz oranının (uzun dönem) başlangıç borç stokuyla çarpımı ile gelecek dönem için beklenen kamu harcamalarının bugünkü değerinin toplamına eşit olmaktadır.

Sürdürülebilirlik endeksi, (t^*-t) şeklinde hesaplanmaktadır. Endeks değeri, cari dönem (bugün) itibariyle yapılması gerekli olan düzeltmenin büyüklüğünü

ortaya koymaktadır. Endeksin, t değerinin düşük olduğu bir ekonomide pozitif değere sahip olması, gelecek dönemler itibariyle bir düzeltmeye gidilmesinin zorunlu olduğunu göstermektedir. Öte yandan, t değeri yüksek olan bir ekonomide endeksin pozitif değere sahip olması ise ciddi bir kriz olasılığını işaret etmektedir.

Bu analiz çerçevesinde, iki önemli nokta ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, endeks kapsamında vergi, harcama ve transferleri simetrik olarak (aynı temelde) değerlendirmektedir. Diğer bir ifade ile aynı yaklaşım doğrultusunda, "sürdürülebilir harcama" veya "sürdürülebilir transfer" değerlerinin hesaplanması mümkün olmaktadır. Burada pozitif endeks değerinin vergilerinin artırılması zorunluluğu olarak algılanmaması gerekmektedir. Pozitif endeks değeri, düzeltme gerekliliğini ortaya koymakla beraber, düzeltmenin kaynağının ne olması gerektiği (vergilerin artırılması veya harcama ve/veya transferlerin kısıtlanması) konusunu açık bırakmaktadır. İkinci bağlantılı konu ise, düzeltmenin zamanlaması ile ilgilidir. Endeks, maliye politikasının sürdürülebilir nitelik kazanması için bugün itibariyle yapılması gerekli olan düzeltmeyi ortaya koymaktadır. Burada önem kazanan soru, düzeltmedeki gecikmenin ne tür bir etki doğuracağıdır. Diğer bir ifade ile gecikmenin maliyetinin ne olacağı ve düzeltme büyüklüğünün ne şekilde etkileneceğinin ortaya konulması gerekmektedir.

Sözkonusu etki, sürdürülebilir vergi oranı, t^* değerini veren (9) no'lu denklemden:

$$dt^* / ds = \left(\frac{1+\theta}{1+r}\right)^{n-1} (t_n^* - t) \quad (10) \quad \text{ifadesi ile belirlenebilir.}$$

Bu analiz kapsamında teorik bazda önem taşıyan diğer bir nokta ise, analizin anlamı açısından kısıtlayıcı bir nokta olan Borç/GSMH oranının başlangıç değerine dönme zorunluluğunun kaldırılmasının sonucu etkilememesidir. Bu doğrultuda, Borç/GSMH oranının saptanan herhangi bir orana yakınsaması hesaplanan endeks değerini değiştirmemektedir.

4. "Sürdürülebilir" Vergi Oranı Hesaplaması

Uygulanmakta olan cari politika doğrultusunda, Borç/GSMH oranının n zaman dilimi itibariyle başlangıç (0 zamanı) değerine eşit olabilmesi için, bölüm (4.1.2.) deki analiz doğrultusunda tn^* , sabit vergi oranının;

$$t_n^* = (r - \theta) \left[b_0 + [1 - \exp - (r - \theta)n]^{-1} \right] \left[\sum_{0}^n (g + h) \exp - (r - \theta) \right]$$

olması gerekmektedir. Görüldüğü üzere, sürdürülebilir vergi oranının, t_n^* , $(r - \theta)b_0$ değeri ile başlangıç (0)-n dönemi arasındaki harcama ve transfer toplamının indirgenmiş değerini karşılaması gereklidir.

Burada (n) sifıra yakınsadığı takdirde sürdürülebilir vergi oranı;

$$t_0^* = g + h + (r - \theta)b;$$

Sürdürülebilirlik göstergesi ise;

$$t_0^* - t = g + h - t(r - \theta)b = d + (r - \theta) \quad (11) \text{ olmakta-}$$

dır. Bu doğrultuda, Türkiye ekonomisi için 1986-1997 dönemi itibarıyla, kısa vadeli (1 yıl) açık (sürdürülebilir vergi oranı - cari vergi oranı farkı); $d + (r - \theta)b$ (12);

orta vadeli (3 yıl) açık ise;

$$[(3 \text{ yıllık dönem için } (t_{-1}; t; t_1) g + h \text{ ortalaması}) + (r - \theta)b] - t \quad (13) \text{ şeklinde hesaplanmaktadır.}$$

Burada, r ve θ sırasıyla, sözkonusu 3 yıllık dönem bazında beklenen ortalama reel faiz oranı ile büyüme hızını ifade etmektedir. Sözkonusu dönem için hesaplanan "sürdürülebilirlik göstergesi" aşağıda verilmiştir. (Hesaplama Tablo: 2 / Tablo: 3 de gösterilmiştir.)

Sürdürülebilirlik Göstergesi¹
(Kısa ve Orta Vade)

	$t^*(1)-t; n=1$	$t^*(3)-t; n=3$
1985	0.338	
1986	2.550	1.207
1987	1.762	1.204
1988	-0.528	0.083
1989	-0.892	-0.714
1990	-1.091	1.095
1991	4.615	1.921
1992	3.011	3.794
1993	2.199	2.977
1994	4.829	1.402
1995	-0.192	2.996
1996	4.593	3.481
1997	4.656	4.152
1998	1.704	4.112
1999	9.544	

¹Yapılan hesaplamalarda konsolide bütçe baz olarak alınmaktadır.

5. Sonuç

Türkiye'de, kamu açıklarının finansmanında 1987 yılından itibaren iç borçlanma ağırlık kazanmıştır. Toplam iç borç stokunun 1999 yıl sonu itibarıyla 23 katrilyon TL olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. İç borç stokunun GSMH'ye oranı ise %29 düzeyindedir.

İç borçlanmanın dağılımına bakıldığında, tahvil ve bono stokunun gerek miktar, gerekse GSMH'ye oran olarak sürekli yükseldiği görülmektedir. Bu gelişmeye paralel olarak, borçların ortalama vadesinde görülen azalma ve kamu açıklarındaki artış sonucu ortaya çıkan ek borçlanma gereksinimi ağır bir faiz yükünü beraberinde getirmekte ve uygulanmakta olan politikaların gerek kısa, gerekse orta vadede "sürdürülemez" olması sonucunu doğurmaktadır. 1986-1999 dönemi için hesaplanan sürdürülebilirlik göstergesi, 1991 yılından itibaren uygulanan yüksek reel faiz uygulamasının (Tablo 1: Büyüme- Enflasyon- Faiz Oranı) devam ettirilmesinin mümkün olmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Burada vurgulanması gerekli olan temel nokta, Türkiye gibi Borç/GSMH oranı yüksek olan ülkelerde "reel faiz - reel büyüme oranı" farkının uygulanan maliye politikalarının sürdürülebilirliği üzerinde asıl belirleyici olduğudur. Diğer bir ifade ile, reel faiz oranındaki artış ve/veya büyüme hızındaki azalmanın etkisi büyük olmaktadır. Bu anlamda reel faiz ekonomisinin reel büyüme oranının üzerinde olduğu durumda faiz dışı bütçe dengede olsa bile Borç/GSMH oranı sınırsız olarak yükselecektir.

Aşağıda, sürdürülebilirlik analizi kapsamında hesaplanan vergi açığının öngörülen varsayımlara duyarlılığı irdelenmektedir.

Sürdürülebilirlik Göstergesi¹ / Vergi Geliri Duyarlılığı
(Yıllık bazda)

(g+h)/gsmh	t/gsmh	td/gsmh	b/gsmh	reel faiz - reel büy. farkı
20	13	2	21	-23.81
20	14	2	21	-19.05
20	15	2	21	-14.29
20	16	2	21	-9.52
20	17	2	21	-4.76
20	18	2	21	0
20	19	2	21	4.76
20	20	2	21	9.52

**Sürdürülebilirlik Göstergesi¹ /
Kamu Harcamaları Duyarlılığı
(Yıllık bazda)**

(g+h)/gsmh	t/gsmh	td/gsmh	b/gsmh	reel faiz - reel büy. farkı
15	15	2	21	9.5
16	15	2	21	4.8
17	15	2	21	0
18	15	2	21	-4.8
19	15	2	21	-9.5
20	15	2	21	-14.3
21	15	2	21	-19
22	15	2	21	-23.8

¹Vergi Açığı (t*-t) değerini sıfıra eşitleyecek, reel faiz - reel büyüme oranı farkı hesaplanmıştır.

(g+h)/gsmh; İç borç faiz ödemeleri hariç toplam kamu harcamalarının gsmh'ye oranını;

g: Cari harcamalar, h: Transfer harcamaları (iç borç faiz ödemeleri hariç)

t/gsmh; Toplam vergi gelirlerinin gsmh'ye oranını;

td/gsmh; Vergi dışı gelirlerin gsmh'ye oranını;

Ortaya çıkan tablo, yüksek enflasyon - yüksek reel faiz döngüsünün devam ettirilmesinin iç borç sorununun boyutunu daha da derinleştireceğini ortaya

koymaktadır. Kısa dönemde büyüme hızının altında bir reel faiz uygulamasına gidilmesi olasılığı düşük olduğundan iç borç stokunun milli gelire oranının %20'ler mertebesinde "sürdürülebilir" niteliğe sahip olabilmesi için, faiz dışı bütçenin uzun süre ciddi boyutta fazla vermesi ve buna paralel olarak vergi gelirlerinin GSMH'ye oranının yükseltilmesi zorunlu olmaktadır.

Kaynakça

Benninga, S., Protopapadakis A. (1984) "The neutrality of real equilibrium under alternative financing of government expenditure", *Journal of Monetary Economics*, 14: 183-208.

Blanchard O., Chouraqui J.C., Hagemann R.P. (1990) "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question", *OECD Economic Studies*, 15: 7-35.

Buiter, W.H. (1993) "Public debt in the USA: How much, how bad and who pays?" Discussion Paper 791, CEPR, London.

Domar, E. (1944) "The "burden of the debt" and the national income", *American Economic Review*, 34: 798-827.

Tablo 1. Büyüme - Enflasyon - Faiz Oranı

	GSMH DEFLATÖRÜ (% artış (e))	İÇ BORÇ FAİZ OR. (%) (i)	REEL FAİZ OR. ¹ (%) (r)	REEL BÜYÜME OR. (%)	REEL FAİZ-BÜYÜME OR. (%)
1986	35.6	51.8	12.0	6.8	5.2
1987	33.5	46.5	9.7	9.8	-0.1
1988	69.7	63.9	-3.4	1.5	-4.9
1989	75.5	59.8	-8.9	1.6	-10.6
1990	57.6	54.0	-2.3	9.4	-11.7
1991	59.2	80.5	13.4	0.3	13.0
1992	63.5	87.7	14.8	6.4	8.4
1993	72.3	87.6	8.9	8.1	0.7
1994	107.3	164.4	27.5	-6.1	33.6
1995	87.2	121.9	18.5	8.0	10.6
1996	78.0	135.5	32.3	7.1	25.2
1997	81.2	127.2	25.4	8.2	17.2
1988	73.8	122.5	28.0	3.8	24.2
1999 ²	57.2	109.5	33.3	-4.0	37.3

¹ Reel faiz, $r = \frac{i - e}{1 + e}$ formülü ile hesaplanmıştır.

e; gsmh deflatorü % değişim,

i; (1985-1987) 1 yıl vadeli devlet tahvili (yıllık ortalama) nominal faiz oranı
(1988-1999) iç borçlanma yıllık ortalama bileşik nominal faiz oranı

² Tahmin

Kaynak: DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar (Çeşitli sayılar); HM

Tablo 2. Sürdürülebilirlik Göstergesi (Kısa Vade)

VERGİ AÇIĞI HESAPLAMASI ¹							
(Kısa vade, 1 Yıl)							
VERİ:							
	(g+h)/gsmh	t/gsmh	td/gsmh	b/gsmh	reel büyüme	reel faiz ²	
1985	14.6	10.8	2.2	19.7	4.3	-1.7	
1986	15.5	11.7	2.3	20.5	6.8	12.0	
1987	15.7	12.1	1.9	23.0	9.8	9.7	
1988	14.2	11.0	2.6	22.0	1.5	-3.4	
1989	14.7	11.1	2.5	18.2	1.6	-8.9	
1990	14.8	11.4	2.8	14.4	9.4	-2.3	
1991	17.9	12.4	2.9	15.4	0.3	13.4	
1992	17.3	12.8	3.0	17.6	6.4	14.8	
1993	19.7	13.2	4.4	17.9	8.1	8.9	
1994	17.1	15.1	4.0	20.6	-6.1	27.5	
1995	15.7	13.8	3.9	17.3	8.0	18.5	
1996	17.4	15.0	3.1	21.0	7.1	32.3	
1997	20.5	16.1	3.4	21.4	8.2	25.4	
1998	18.8	17.4	5.0	21.9	3.8	28.0	
1999 ³	23.0	19.0	5.0	29.0	-4.0	33.3	
HESAPLAMA:							
	(g+h)/gsmh	t/gsmh	td/gsmh	reel faiz	reel büyüme	b/gsmh	t*-t
1985	0.146	0.108	0.022	-0.017	0.043	0.197	0.388
1986	0.155	0.117	0.023	0.120	0.068	0.205	2.550
1987	0.157	0.121	0.019	0.097	0.098	0.230	1.762
1988	0.142	0.110	0.026	-0.034	0.015	0.220	-0.528
1989	0.147	0.111	0.025	0.089	0.016	0.892	-0.892
1990	0.148	0.114	0.028	-0.023	0.094	0.144	-1.091
1991	0.179	0.124	0.029	0.134	0.003	0.154	4.615
1992	0.173	0.128	0.030	0.148	0.064	0.176	3.011
1993	0.197	0.132	0.044	0.089	0.081	0.179	2.199
1994	0.171	0.151	0.040	0.275	-0.061	0.206	4.829
1995	0.157	0.138	0.039	0.185	0.080	0.173	-0.192
1996	0.174	0.150	0.031	0.323	0.071	0.210	4.593
1997	0.205	0.161	0.034	0.254	0.082	0.214	4.678
1998	0.188	0.174	0.050	0.280	0.038	0.219	1.704
1999 ³	0.230	0.190	0.050	0.333	-0.040	0.290	9.808

¹(g+h)/gsmh; İç borç faiz ödemeleri hariç toplam kamu harcamalarının gsmh'ye oranını;

g: Cari + Yatırım harcamaları, h: Transfer harcamaları (İç borç faiz ödemeleri hariç)

t/gsmh; Toplam vergi gelirlerinin gsmh'ye oranını;

td/gsmh; Vergi dışı gelirlerin gsmh'ye oranını;

b/gsmh; İç borç stoğunun gsmh'ye oranını göstermektedir.

²Reel faiz, $r = \frac{i - e}{1 + e}$ formülü ile hesaplanmıştır.

e; gsmh deflatörü % değişim,

i; (1985-1987) 1 yıl vadeli dev. tahvili (yıllık ortalama) nominal faiz oranı

(1988-1999) iç borçlanma yıllık ortalama bileşik nominal faiz oranı

³Tahmin

Tablo 3. Sürdürülebilirlik Göstergesi (Orta Vade)

VERGİ AÇIĞI HESAPLAMASI¹							
(Orta vade, 3 Yıl)							
VERİ:							
	(g+h)/gsmh	t/gsmh	t _d /gsmh	b/gsmh	reel büyüme ²	reel faiz ³	
1986	15.2	11.7	2.3	20.5	7.0	6.7	
1987	15.1	12.1	1.9	23.0	6.0	6.1	
1988	14.8	11.0	2.6	22.0	4.3	-0.9	
1989	14.5	11.1	2.5	18.2	4.1	-4.9	
1990	15.8	11.4	2.8	14.4	3.8	0.7	
1991	16.7	12.4	2.9	15.4	5.4	8.6	
1992	18.3	12.8	3.0	17.6	5.0	12.4	
1993	18.0	13.2	4.4	17.9	2.8	17.1	
1994	17.5	15.1	4.0	20.6	3.3	18.3	
1995	16.7	13.8	3.9	17.3	3.0	26.1	
1996	17.9	15.0	3.1	21.0	7.8	25.4	
1997	18.9	16.1	3.4	21.4	6.4	28.6	
1998 ⁴	20.8	17.4	5.0	21.9	2.7	28.9	
HESAPLAMA:							
	(g+h)/gsmh	t/gsmh	t _d /gsmh	reel faiz	reel büyüme	b/gsmh	t*-t
1986	0.152	0.117	0.023	0.067	0.070	0.205	1.207
1987	0.151	0.121	0.019	0.061	0.060	0.230	1.204
1988	0.148	0.110	0.026	-0.009	0.043	0.220	0.083
1989	0.145	0.111	0.025	-0.049	0.041	0.182	-0.714
1990	0.158	0.114	0.028	0.007	0.038	0.144	1.095
1991	0.167	0.124	0.029	0.086	0.054	0.154	1.921
1992	0.183	0.128	0.030	0.124	0.050	0.176	3.794
1993	0.180	0.132	0.044	0.171	0.028	0.179	2.977
1994	0.175	0.151	0.040	0.183	0.033	0.206	1.402
1995	0.167	0.138	0.039	0.261	0.030	0.173	2.996
1996	0.179	0.150	0.031	0.254	0.078	0.210	3.481
1997	0.189	0.161	0.034	0.286	0.064	0.214	4.152
1998	0.208	0.174	0.050	0.289	0.027	0.219	4.112

¹ (g+h)/gsmh; t-1, t+1 dönemi için iç borç faiz öd. hariç top. kamu harc. gsmh'ye oranını;
g: Cari + yatırım harcamaları, h: Transfer harcamaları (iç borç faiz ödemeleri hariç)
t/gsmh; Toplam vergi gelirlerinin gsmh'ye oranını (t dönemi);
t_d/gsmh; Vergi dışı gelirlerin gsmh'ye oranını (t dönemi);
b/gsmh; iç borç stokunun gsmh'ye oranını (t dönemi) göstermektedir.

² Reel faiz, $r = \frac{i - e}{1 + e}$ formülü ile t-1, t, t+1 dönemi için hesaplanmıştır.
1 + e e; gsmh deflatörü % değişim,

³ Reel büyüme, t-1, t, t+1; (1985-1987) 1 yıl vadeli devlet tahvili (yıllık ort.) nominal faiz oranı
(1988-1999) iç borçlanma yıllık ortalama bileşik nominal faiz oranı

⁴ 1999 Tahmin rakamları kullanılarak hesaplanmıştır.

Frisch, H. (1994) "Government debt and sustainable fiscal policy", *Paper presented at the "Economic Notes" Workshop* in Siena 1994.

Önder, İ., Kirmanoğlu H. (1996) "Kamu Kesimi Finansman Açıkları", *X. Türkiye Maliye Sempozyumu: Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri*, İstanbul: İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayın No: 554.

Selçuk, F., Rantanen, A. (1996) *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler*, TÜSİAD-T/96-1/190.

Shaw, G. K. (1979) "The measurement of fiscal influence" in S. T. Cook and P. M. Jackson, ed., *Current Issues in Fiscal Policy*, London: U. K.

Dipnotlar

¹ Blanchard O., Chouraqui J. C., Hagemann R.P. (1990) "the Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Blanchard O., old Question", *OECD Economic Studies*, 15: sayfa 8.

² Küçük harfle gösterilen değerler nominal büyüklüklerin GSMH'ye oranını ifade etmektedir.

³ Özellikle yüksek enflasyonun yaşandığı ülkelerde; reel faiz $r = \frac{r - \pi}{1 + \pi}$; reel büyüme oranı $g = \frac{n - \pi}{1 + \pi}$ (n, nominal büyüme oranı) formülü ile hesaplanmaktadır.

⁴ Domar, E. (1944) "The "burden of the debt" and the national income", *American Economic Review*, 34: 798-827.

⁵ Burada, indirgeme oranı (sabit), $q_s = \left(\frac{1+r}{1+\theta}\right)^{-s}$ sürekli zaman boyutunda ($e^{-(r-\theta)s}$) faktörüne eşit olmaktadır.

⁶ Sürekli zaman boyutunda; $t^* = (r-\theta) \left[\int_0^{\infty} (g+h) \exp^{-(r-\theta)s} ds - b_0 \right]$ şeklinde hesaplanmaktadır.

LÜTFEN NOT EDİNİZ!..

ÜYE AİDATLARINIZI VE BAĞIŞLARINIZI, AŞAĞIDAKİ BANKA ŞUBELERİNE YATIRABİLİR VEYA SEKRETERYAMIZI ARAYABİLİRSİNİZ.

İKTİSAT FAKÜLTESİ MEZUNLARI CEMİYETİ (İ.F.M.C.)
Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6 80090 TAKSİM / İST.
Tel: (0212) 250 50 34 - 235 61 55 Faks: (0212) 255 17 73

İŞ BANKASI Beyoğlu Şb. Hsp. No: 46783 AKBANK Taksim Şb. Hsp. No: 7102

**KATKILARINIZLA ZENGİNLEŞECEK DAHA GÜZEL BİR
İKTİSAT DERGİSİNDE BULUŞMAK DİLEĞİYLE**

Mali Sürece Hakim Olan Kuralların İyileştirilmesi Amacıyla Denk Bütçe ve Mali Sorumluluk İlkelerinin Anayasa ile İlişkisi*

Çeviren: Ferhat Başkan Özgen**

Giriş

Bütçe açıkları, bir devletin iyi idare edilip edilmediğine ilişkin önemli bir gösterge kabul edilir. Bütçe açıkları vermeyen bir devletin, sürekli bütçe açıkları ile karşı karşıya olan bir devlete göre, daha iyi idare edildiği söylenebilir. Ama bugün, demokrasilerde, açık finansman eğilimi vardır. Bu nedenle, hâlâ, "arzu edilen" bütçe politikası ile "gerçekleşen" bütçe politikası arasında, derin farklılıklar bulunur.

Pek çok insan, bütçe açıklarının olumsuz etkilerini kabul eder. Ama bu insanlar, denk bir bütçeye sahip olma yönünde yine de isteksizdirler. İşte bu isteksizlik dolayısıyla, konunun anayasal düzeyde düzenlenmesi bir zorunluluktur. Bu insanlar, bizim Anayasal düzenleme isteklerimizi de bir saçmalık olarak değerlendirirler. Çünkü onlara göre, bütçe açıklarının olup olmayacağına karar verecek tek kurum, parlamentodur ve parlamento, millet iradesinin tek temsilcisidir. Parlamentaoya güvenmek, bütçe dengesini sağlamak veya sağlamama yönündeki iradesine saygı duy-mak gereklidir. Anayasal düzenleme isteği, parlamento iradesine güvenmemek anlamına gelir. Fakat, parlamentonun normal karar alma sürecine güvenmek, nasıl mümkün olacaktır? Ekonomide olumsuz etkilere yol açan kronik açıkların sorumlusu, bu karar alma süreci değil midir?

Parasal düzenimizdeki değişiklik, uzun dönemde önemli bir sorun olan bütçe açıkları ile birlikte, belli bir dönem için "kabul edilebilir açık finansman" im-

kanını getirmiştir. Şu anda bütçe açıkları ne kabul edilebilir durumdadır, ne de onları reddetme imkanımız vardır. Bu durumda, açık finansman ile sürekli mücadelelemizi kazanabilmek; "arzu edilen" bütçe politikası ile "gerçekleşen" bütçe politikası arasındaki farklılıkları bir ölçüde giderebilmek için, anayasal düzenleme isteklerinin toplumda ve politikacılar arasında genel kabul görmesi, tek çıkar yoldur.

Toplumda denk bütçe ve mali sorumluluk kavramlarına verilen önemi arttırmalı, bu kavramların Anayasa ile ilişkisini kurmalıyız. Mali süreç içinde alınan kararların, topluma zarar vermemesi toplum yararına olması için, stratejiler geliştirmeliyiz. Bu stratejilerden biri, mali sürece hakim olan kuralların iyileştirilmesi ve çerçevenin iyi belirlenmesi stratejisi olabilir. Bu bakış açısına uygun olarak, aşağıda denk bütçe mali sorumluluk ve anayasa ilişkileri, denk bütçe anayasa değişikliğinin içeriği konuları değerlendirilmiştir.

1) Denk Bütçe, Mali Sorumluluk ve Anayasa İlişkileri

a) Bütçe Politikası İçin Bir Anayasal Çerçeve Gereklidir

Anayasa, yasama faaliyetlerinin meydana gelebileceği genel çerçeveyi, çizer. Olağan yasama sürecinden doğan sonuçları sürdürmede ya da kısıtlamada önemli bir işlevi yerine getirir. Bu anlamda, parlamentonun karar alma sürecini düzenler. Kararların millet iradesine uygun olarak çıkmasını sağlar. Ana-

Toplumda denk bütçe ve mali sorumluluk kavramlarına verilen önemi arttırmalı, bu kavramların Anayasa ile ilişkisini kurmalıyız.

* Richard Wagner and Robert O. Tollison, *Balanced Budget, Fiscal Responsibility and The Constitution*, Washington DC, Coto Institute, 1982. ss. 22-37'den çevrilmiş ve düzenlenmiştir.

** Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

yasal düzenleme isteği, parlamento ve millet iradesine müdahale değildir. Bu iradenin, doğru ve topluma faydalı bir şekilde gerçekleşmesini sağlama yönünde bir istektir.

Anayasanın, parlamento karar alma sürecini düzenlemede önemli bir rolü vardır. Bu rol, herhangi bir sportif oyunda kuralların önemi düşünülerek de görülebilir. Bir oyunun işleyişi, yasama sürecinin işleyişi ile benzerdir. Oyunun sonucu ile de, kanun olarak çıkarılmış bütçe, benzerlik arz eder.

Bir basketbol oyununda defanstaki bir oyuncu, rakibini engelleyerek kendi başarı şansını arttırabilir. Fakat bütün defans oyuncularını bu şekilde oynarlarsa, oyun gerçekten çok zevksiz olur. Oyuncuların hepsi (veya en azından hemen hemen hepsi) engelleme söz konusu olduğu zaman daha da kötüleşirler. Oyunun güzelliği kaybolur. Bir oyuncu rakibini engellerse, tutarsa görece bir avantaj elde edebilir. Tutmaktan sakınan oyuncu, dezavantajlı konuma düşer. Tutma ve engellemeye karşı kuralın olmadığı bir oyunda, tutma ve engelleme azgınlaşır, sınır tanımaz hale gelir. Fakat tüm oyuncular, rakiplerini tutmadan engellemeden de oynayabilirler. Engellemeye karşı bir kuralın olması, bunu sağlayabilir ve bu kural gereklidir.

Oyun teorisi içinde, böylesine istenmeyen sonuçların ortaya çıkabilmesi durumu, mahkumun ikilemine benzer. Mahkumlar hapisshane de kendi ilgi alanlarına göre bazı işlerle uğraşırlar. Bu işlerden bazı çıktıları, gelirler elde edilebilir. Ama bu gelirler o insanların istediği bir şey değildir.

Bu bakış açısıyla, açık finansman için, dinlenme, çalışmama eğilimi benzerdir. Bir milletvekili, genel olarak, denk bir bütçe yerine, açık harcama yapılabilen bir bütçe politikası ile, arkasındaki politik desteği daha çok koruyacaktır. Çünkü açık harcama, istenen yapıya uygun, ilave harcama programlarının ve vergi düzenlemelerinin görüşülmesini mümkün kılar. Bu yol açıktır. Her bir milletvekili kişisel olarak açık finansmanı desteklemeye eğilimli olabilir. Bir milletvekili bundan geri dursa, açıklar azalmayacaktır. Ama onun özel çıkarları, bu durumda azalabilir.

Herhangi bir milletvekilinin, anayasal bir sorumluluk olarak, denk bütçe düzeyini aşan her türlü harcama önerilerine karşı olmak zorunda bırakıldığını farzedelim. İşte bu durum, basketbol oyuncusunun rakip oyuncuyu engellemekten sakınıp sakınmaması durumunda ortaya çıkan yukarıdaki sonuçlara benzer. Oyunda, engelleme yasağının olması, oyuncuların yararına sonuçlara yol açar. Buradan yola çıkarak, denk

bütçe düzenlemelerinin, aslında milletvekillerinin ve onların içinde bulunduğu yapının itibarını arttıracakı söylenebilir. Bunu sağlamanın tek yolu ise, denk bütçenin, anayasanın bir gereği, yani anayasa kuralı olmasıdır.

b) Bütçe Dengesi ve Mali Sorumluluk Kavramlarına Verilen Önem Artmalıdır

Her bütçenin, denge içinde olması yönünde yaygın bir kanı vardır. Muhasebe de çift taraflı kayıt usulünün doğası gereği, her borçlanmanın bir teminatı, muhasebe anlamında bir karşılığı bulunmalıdır.

Yılda 30 bin \$ kazanan bir kişi, bunun 10 bin \$'ını vergi olarak veriyor, 15 bin \$'ını harcıyorsa, 5 bin \$'ını tasarruf edebilir. Bütçesi denktir. Aynı şekilde yılda 30 bin \$ kazanan bir kişi, bunun 10 bin \$'ını vergi olarak veriyor, 25 bin \$'ını harcıyorsa, önceden tasarruf ettiği 5 bin \$'ı burada kullanabilir. Bütçe açısından, yine bir sorun yoktur.

İnsanlar bütçe dengesizliği, açık ya da fazlaları konusunda konuşmaya başladıkları zaman, yukarıda anlatılan bu gereksiz tekrarlardan farklı bir şey insanın aklına gelmektedir. Yukarıda tarif edilen iki durumdan birincisi, (bütçe fazlaları) daha sık göz önünde bulundurulur. Bütçe açıklarının da olabileceği, çok dikkati çekmez. Bunun anlamı, dengesizliğin, gittikçe daha fazla zararsız ve kabul edilebilir gibi görülmeye başlanmasıdır. Meşruluk kazanmasıdır. Artık, bütçe sürecine ilişkin kurallar da buna destek olur.

Uygulamada, bütçe açıklarını gizlemenin bir yolu olarak, kamu borçları, bütçeden hariç tutulmakta ve bütçe fazla veriyor gösterilmektedir. 5 bin \$ borç alındığı zaman, gelecekteki işlemler ve yatırımlar ipotek edilmiş olur. Bu nedenle borçlanma, normal bir kredi unsuru olarak algılanmamalı ve bütçe, açıklarıyla birlikte göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu sakıncaların hesaba katılması halinde, bir devletin bütçesinin, daima az çok denk olmak zorunda olduğu anlaşılabilir. Bizler, bütçe fazlalarından ya da açıklardan konuştuğumuz zaman, bazı kredi ve borçlanma unsurlarının önemini, genellikle göz ardı ederiz. Örneğin, para yaratmadan kaynaklanan devlet gelirleri, aynen vergi gelirleri gibi ve onun kadar bir kredi unsurudur.

Yurttaşlardan devlete transfer edilen kaynakların ne şekilde kontrol edildiği ve bu kaynakların nasıl ve hangi yollarla finanse edildiği dikkate alınmazsa, bütçe, hatalı bir bakış açısı olarak, sadece bu transferlerin

miktartını yansıtan bir belge şeklinde düşünülür. Bu bakış açısında, harcamaların bütünüyle vergiler tarafından mı, yoksa bir ölçüde borçlanma ve para yaratma yoluyla mı finanse edildiği sorusu önemli değildir. Çünkü her durumda, yurttaşlardan devlete transfer edilen kaynakların, iyi kontrol edilmesi gereklidir.

Fakat "iyi kontrol" kavramı, sadece hükümetlerin takdirine bırakılamayacak kadar hassas bir kavramdır. Yukarıdaki paragrafta kastedilen iyi kontrolde, önemli olan, bütçenin dengeli olup olmadığı değildir. Böyle olunca, hükümetler, bütçe dengesini belirgin bir şekilde mi başaracakları, yoksa gizlice ve dolaylı bir şekilde mi başaracakları hususunda insiyatif elde etmiş olurlar. Bütçe dengelerinin gizlice ve dolaylı yollarla sağlanması imkanı doğar. Oysa, denge gizlice ve dolaylı bir şekilde sağlanıyorsa, "iyi kontrol" güçleşir.

Güncel muhasebe geleneğimizde, borçlanma ve para yaratma, vergi ve harçlardan farklı düşünülür. Borçlanma ve para yaratma, toplumda kamu finansmanının olağanüstü araçları olarak kabul görmüştür. Bu yüzden, hükümetler, yurttaşlardan devlete transfer edilen kaynaklardan borçlanma ve para yaratmayı, kamuoyu nazarında ikinci plana atabilmekte; vergi ve harçların bir transfer olarak uygun olup olmadığına dikkatlerin yoğunlaşmasını sağlayabilmektedirler. Bunun sonucu, "iyi kontrol" kavramına verilen önemin daha da azalması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Sadece muhasebe anlamında, harçlar ve vergilerin, borçlanma ve para yaratmanın birbirinden ayrı değerlendirilmesi tutarlıdır. Fakat bütün bu araçlar, sonuçta bireylerden hükümete bir kaynak transferi anlamına gelir ve kaynakların vatandaşlar tarafından kullanılmasını azaltmadan, devletin kendi kaynaklarını arttırması mümkün değildir. Bu yüzden, mali muhasebe tekniği dışında, bu dört unsurun bir arada değerlendirilmesi zorunludur.

Harçlar ve vergilerle, borçlanma ve para yaratmanın her birinde, kamu finansmanı açısından transferin gerçekleştirilmesinde oldukça farklı yollar izlenir. Vergiler ve harçlar, hükümetin mali müdahalelerini açıkça sergileyen finansman metotlarıdır. Borçlanma ve para yaratmada, böyle bir açıklık yoktur, olamaz. Borçlanmada, kaynaklar, bonoları satın alanlar tarafından hükümete aktarılmış gibi görünür. Buna rağmen, bono sahiplerinin herhangi bir (mali) yük taşı-

madıkları söylenebilir. Bono sahipleri, hükümete şimdi borç vererek, gelecek için daha büyük bir getiri elde ederler. Borçlanmanın yükünü taşıyan, vergi ödeyen vatandaşlardır, fakat bu yük, borçlanma zamanında ortaya çıkmaz. Borcu ödemek için gerçek vergi ödemeleri, gelecekte bir zamana kadar gerçekleşmeyecektir. Bu durumda, gelecekteki borç ödemeleri, şimdiki borçlanma hareketinden kaynaklanacaktır. Bu sorumluluk, borçlanma zamanında açıkça ortaya konmaz. Söz konusu sorumluluğun, borcun ödeneceği zaman geldiğinde, üzerinde düşünülüp çalışılacak bir konu olarak, sonraya bırakılması tercih edilir. Mali sorumluluğa aykırı

bir tutum sergilenmiş olur.

Borçlanmada borcun sorumluluğu ve ödenmesi konusundaki böyle bir erteleme, para yaratma konusunda da geçerlidir. Devlet, hizmetlerini para yaratma yoluyla finanse ettiğinde, paranın gerçek değerini aşındırır. Para yaratma, parayı vergilendirme ile aynı şeydir ve paranın değeri ile saygınlığını azaltacak sonuçlara yol açar.

Para stoklarını ikiye katlamak, gerçekte her vatandaşın sahip olduğu paranın yarısını, vergilendirme yoluyla almakla aynı şeydir. Yine de, para yaratma ile sahip olunan parayı vergileme arasında, ciddi bir farklılık vardır. İkincisinde (parayı vergilemede) devlet, açıkça hareket ederken; birincisinde (para yaratmada) devlet, böyle bir şey yapmaz. Para yaratma durumunda devletin esas hareketi, gözden uzak, gizli ve büyük ölçüde çapraşık ve anlaşılmazdır. Para yaratmanın, devletin muhasebe hesabında normal bir kredi unsuru olarak göz önüne alınamayacağını öngören, bizim muhasebe geleneğimizde de geçerli olan görüşe göre, devletin, (para yaratma dahil) tüm işlemlerini tamamen açıklıkla gerçekleştirmesi gereklidir. Mali sorumluluk bunu gerektirir.

Bir devlet, pek çok kamu görevlisini istihdam eder ve belli görevlerle sorumlu tutar. Etkili bir bütçe politikası için, politikacıların bütçeyle ilgili tercihleri hakkında sorumluluk taşıması gereği konusunda da çok önceden gelen bir fikir birliği vardır. Aynı şekilde halkın yaptığı tercihler konusunda sorumluluk taşıdığı durumda, sorumluluktan kaçma şansı olduğu duruma göre, daha iyi tercihler yapacağı, tartışılmaz bir şekilde kabul görmüştür. Eğer milletvekilleri, kaynakların devlet elinde daha faydalı kullanıldığı görüşünü benimsemişlerse, bu durumda borçlanma ve para yarat-

ma yoluna gitmeden, sadece vergiyle finansman yoluna başvurulması zorunluluğunun getirilmesi, onları bütçe kararları konusunda sorumluluk almaya zorlar. Çünkü bu durumda milletvekilleri, yurttaşlardan devlete daha fazla kaynak transferi sağlamak amacıyla, daha yüksek vergiler koymak zorunda kalırlar. Böyle bir zorunluluğun olmadığı uygulamada, vergi ile finansman yolu, (vergilerin arttırılması) zor ve istenmeyen bir yoldur. Sonuçta milletvekilleri bu yola başvurmazlar. Bütçeyle ilgili kararlarının gerektirdiği, kaynakların transferi sorunuyla açıkça yüzleşmek istemedikleri için, borçlanma ile para yaratma yolunu seçerek, bütçe kararları konusundaki sorumluluklarını zayıflatırlar. İşte bu yüzden denk bütçe zorunluluğunun getirilmesi, bütçeye ilişkin kararlarda sorumluluğun zayıflatılmasını engelleyecek, bu sorumluluğu güçlendirecektir.

1896'da Knut Wicksell, sadece etkili bütçe kararları hakkındaki prensipleri ortaya koymamış, aynı zamanda bu prensipleri uygulamak için gerekli anayasal kurallar bütünü de belirlemiş ve ifade etmiştir. Wicksell böyle bir anayasanın birçok unsuru içermesi gerektirdiğinin farkına varmıştır. Wicksell'in farkına vardığı unsurlardan çok önemli olanlardan biri, harcama önerilerinin harcamaları finanse edecek öneriler ile birlikte sunulmasıdır. Eğer bir milletvekili, harcamaları karşılayacak açık bir öneri ortaya koymaksızın, harcama programı önerebiliyorsa, bu, milletvekilinin kolayca sorumluluktan kurtulabileceği anlamına gelir. İşte bunu önlemek için Wicksell, mali sorumluluğun kaçınılmaz bir gereksinim olduğu sonucuna varmaktadır.

Denk bütçe zorunluluğu, devletin, söz verdiği harcamalar için gerekli kaynakları açıkça belli etmesi hususunda, uyması gereken, basit bir zorunluluktur. Nasıl ki, bir politikacı seçmenlerine harcama programları hakkında söz vermişse ve bu durumda, bu programların masraflarını karşılamak için gerekli sorumluluğu alması da doğalsa, denk bütçeye ilişkin yasa değişikliğini de bu şekilde değerlendirmek gereklidir. Denk bütçeye ilişkin yasal değişiklik isteğinin gerçek anlamı budur. İnsanların hareketleri için sorumluluk almasını istemede ne yanlış olabilir? Bizler gibi çocuklarımızın da olgun ve sorumluluk sahibi olmasını hepimiz isteriz. Böyle bir olgunluğu neden politikacılar da istemeyelim?

2) Denk Bütçe Anayasa Değişikliğinin İçeriği

Denk bir bütçe, mali karar almada, sorumluluk ve kaliteyi arttırmaya yardımcı bir pratiktir. Denk bir bütçe, ardından tutarlı mali ilkelerin uygulanabilmesi imkanını getirir. Bu yüzden denk bütçe yasa değişikliğinin pek çok unsuru, prensipten pratiğe geçişi sağlamada gösterilecek her çabada, ayrıntılı bir şekilde göz önünde bulundurulmalıdır. Özellikle, bütçenin tanımlanmasına, bütçenin denk olmasının ne anlama geldiğine ve buna ilaveten, bütçe açıklarına izin verilip verilmeyeceğine, bütçe fazlalarına ne yapılacağına dikkat edilmelidir.

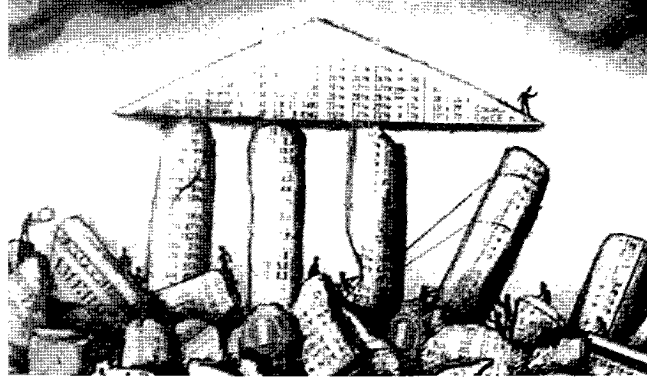
a) Hangi Bütçe Denk Olmalıdır?

Denk bütçe yasa değişikliği "herhangi bir mali yıl boyunca, toplam harcamalar toplam gelirleri aşmayacaktır" gibi, bir madde içermelidir. Bu ifade, herhangi bir insanın anlayabileceği kadar açık gözükmemektedir. Fakat, bütçenin hazırlanması sırasında dalavereli manevralar olabileceğinden dolayı, hükümetin toplam harcamalarının ne anlama geldiği, belirgin değildir. Bütçenin tarifi içinde, hangi bütçenin denk olacağı, ifade edilmelidir.

Bütçenin harcama tarafı son derece karmaşıktır. Bütçe hazırlama süreci de çok karmaşıktır. Aynı şekilde genel ve katma bütçeli kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları, mahalli idareler, kamu işletmeleri ve fonların kendilerine ait bütçeleri vardır. Bu yüzden, bütçenin büyüklüğü ve hangi bütçenin denk olacağına ilişkin tanım, oldukça önemlidir ve mali sorumluluk için, mümkün olduğunca geniş bir tanım yapılmalıdır.

Bütçe süreci ve bütçenin kendisinin karmaşıklığı karşısında, birilerinin denk bütçe değişikliğine ilişkin önerinin pratik değeri olan bir öneri olup olmadığını merak etmesi doğaldır. Böylesi bir soruya, denk bütçe yasa değişikliğine yönelik her çabada, denk bütçe tanımına ilişkin hususlar hatırlanır ve dikkate alınır, denk bütçenin devlet tarafından gerçekleştirilebilmesinin kolaylaşabileceği şeklinde bir cevap verilebilir. Devlet bütçesinde hiçbir zaman yer almayan birçok işlem vardır. Yine de, devletin elde ettiği kaynaklar ve yaptığı harcamalar üzerinde kontrolü olduğu söylenebilir. Denk bütçe teklifi, bunca karmaşa içinde, uygulamada söz konusu kontrolü güçlendirmek içindir.

Benzer bir şekilde, devlet bağlantılı bazı kurumlar tarafından yapılan bazı borçlanmalar vardır ki, bunlar ulusal borçlar toplamına girmezler. Bu çeşit işlemler bütçe dışı olarak bilinirler. Bu tip bütçe dışı kalemlerin çoğu, devletin iktisadi-ticari nitelikteki faaliyetleri ile ilgilidir. Devlet çok



sayıda ticari kuruluş işletir. Devletin bu tip kuruluşların hesaplarını tutuş şekline göre, onların toplam gayri safi gelir ve giderlerinden ziyade, yalnızca pozitif veya negatif net gelir ile bu kuruluşların sermaye harcamaları bütçeye girer. Bu ticari kuruluşların gayri safi gelir ve harcamalarını, diğer kamu kurumlarının gelir ve harcamaları gibi değerlendirmek uygundur. Bütçenin değerlendirilmesi ve kontrolü konusunda, kamu iktisadi kuruluşlarının ve diğer taraftan devletin, olağan bütçe faaliyetleri arasında önemli farklılıklar yoktur. Her iki durumda da, kaynaklar, devletin idari tasarrufu ile yönlendirilir. Ama şu anda geçerli olan kamu muhasebe sistemi, bu iktisadi faaliyetlerin toplam maliyetlerinin görülmesini zorlaştırmaktadır. Bu yüzden, denk bütçeye ilişkin yasal değişiklik, böylesi iktisadi ticari faaliyetlerin nasıl muhasebeleştirileceğiyle ve özel sektöre devredilip devredilmeyeceğiyle ilgilenmelidir. Kabul edilebilir yol, denk olması beklenen bütçede, hükümetin ticari kuruluşlarının bütün harcamalarının yer almasıdır.

Bütçe, pek çok hizmet ve harcama programını içermediği için, hükümetin mali etkisini eksik gösterir. Bütçe büyüklüklerinde görülmeyen veya eksik görünen, çok sayıda borç ve sosyal güvenlik programı mevcuttur. Bütçeden, bu tür programları dolaylı da olsa finanse etmek veya bu programların açıklarını kapamak için harcanan paranın, bütçe büyüklüklerine ilave edilmesi, devletin kaynaklar üzerindeki yetkisinin, doğru ve yeterince yansıtılabilmesi açısından önemlidir.

Devlet bütçesini tanımlamada başka problemler de vardır. Bütçeler bir yıl arayla yer alan işlemlere işaret eder. Bütçede, hukuki düzenlemenin konusu, gelecek yıllara ilişkin verilen sözlerdir. Bütçe geleceğe yönelik olarak hazırlanır. Örneğin, kamu çalışanlarının hayat standartlarının iyileştirilmesine yönelik bir düzenleme, gelecekte harcamaları arttıracaktır. Verilen sözleri yerine getirmek için uygulamaya geçildi-

ğinde, ertesi yıl, bütçelerde muazzam açıklar oluşmaktadır. Yani açıklara, bir önceki yıl içinde yapılan düzenlemelerin bir sonucu olarak mali yıl başında karar verilmektedir. Cari yılda, denk bütçeyi bozmayacak şekilde, ama gelecekte daha fazla harcamalara yol açacak düzenlemeler yapmak

mümkündür. Bu noktada söylenecek tek şey, mevcut veya yeni harcama arttırıcı programlardan dolayı, geleceğe yönelik yükümlülüklerin, bütçede büyümenin bir kaynağı olduğu ve bunun gelecek bütçe kalemleri için önemli olduğundan ibarettir. Bunlar genellikle, karmaşık ve keyfi düzenlemelerdir ve kesinlikle topluma yararsızdırlar ve bu yüzden, harcama arttırıcı programlar getirilirken çok dikkatli olunması gereklidir.

b) Bütçe Hangi Sıklıkla Dengelenmelidir?

Daha önce, denk bütçeye ilişkin yasal değişikliğin, her mali yılda denk bir bütçeyi tartışmasız zorunlu kıldığı belirtilmişti. Bu konuda, kısa veya uzun süreler önerilebilir. O zaman, her yıl denk bir bütçe gereksiniminin önemli olup olmadığı konusunda haklı bir merak uyanır. Bütçenin her yıl mı, yoksa beş yılda bir mi dengeleneceğinin, çok az fark yaratıp yaratmayacağı tartışılabilir. Ama bu tartışma, şu anda geçerli olan bütçe sürecinin işlemesi için ve ayrıca, denk bütçe yasa değişikliğine gidilebilmesi için, göz ardı edilmelidir. Şu an geçerli olan bütçe süreci, milletvekillerinin, devlet organlarının faaliyetlerini ve onların performansını gözlemeleri ve kontrol edebilmeleri için geliştirilmiştir. Üstelik, basit bir politik bakış açısıyla, daha uzun bütçe periyotları, hükümet programlarını demokratik kontrolden uzaklaştırır. Örneğin, bütçe beş yıllık süreçle yapılırsa, başkan veya temsilciler meclisi üyeleri, bütçe üzerinde etkilerinin kalmadığını düşünebilirler.

Bu yüzden, hükümet faaliyetlerinin parlamento denetimini etkinleştirmek için, denk bütçenin geçerli olması gereklidir. Devlet, denk bütçe yasa değişikliği için de, uygun bir zaman periyodu olan, yıllık bazda işlerini yürütmelidir. Bütçeye ne kadar çok göz atılırsa, devlet organları ve kuruluşlarının parlamento denetimi, o kadar yakın ve güçlü olur. Bu nedenle, hem politika hem de ekonominin bir gereği olarak yıllık bütçe dengesi uygulanmalıdır.

c) Ayrı Yatırım Bütçesi Olmalı mıdır?

Yıllık denk bütçe yaklaşımıyla yakından ilgili bir eleştiri, hükümete yatırım projelerini finanse etmesi için, borç senedi çıkarma izni verilip verilmemesi noktasında toplanmaktadır. Bu projelerin tamamlanması, uzun yıllar alabilir ve uzun bir zaman periyodu boyunca harcamalar yapılmasını gerektirir. Cari dönemde, bir yol inşa etmek, büyük harcamalarla mümkündür. Fakat, yolun yurttaşlar için yararları, hemen ortaya çıkmayacak, belirsiz bir gelecekte çok olacaktır. Devlet dışında çeşitli ortaklıklara, şirketlere, bu tür projeler için, borç kaynaklarının sağlanmasına izin verilmeli midir? Yoksa, ayrı parasal akımlar ve muhasebe anlamında yatırım harcamaları ile ilgili, yıllık bütçe dengesi kuralı, yasal düzenleme haline mi getirilmelidir? Bunlar, yalnızca, bu tür akımları muhasebe anlamında kontrol eden, denetleyen, bunların denk olmasını sağlayan, bir bütçe yapılarak gözlenebilir, kontrol edilebilir mi? Yani, ayrı bir yatırım bütçesi olmalı mıdır?

Yukarıdaki son soruya verilen bir cevapta, ayrı bir yatırım bütçesinin, sadece, yatırım projelerinin finansmanı için alınmış borçların taksitlerinin ödenmesini içeren bir bütçe olarak meydana getirilebileceği görüşü ifade edilmektedir. Fakat bu görüş, tamamen sezgisel görünmektedir ve ayrı bir yatırım bütçesi, iyi bir fikir olmayabilir. Diğer olumsuzluklarının da arasında, her şeyden önce, ayrı bir yatırım bütçesi, hükümet harcamalarının politik kontrolünü, daha da zor hale getirebilir. Bu durum, iki farklı politik tercih örnekleri karşılaştırılarak anlaşılabilir.

İlk örnek olarak, milletvekilleri, borç kaynakları bularak, yatırım harcamalarının finanse edilmesinin seçilmesi şartıyla, bir yol sistemi inşa edilmesine "olur" derler. Bu milletvekillerine göre, bu projeye "olur" demenin şu an için, vergileri arttırma gibi bir etkisi olmayacaktır. Bu programın finansal maliyeti, projenin ödenmesi ve borcun finanse edilmesi yoluyla, geleceğe yayılabilir. Üstelik, bu milletvekilleri, tam bir yol sistemi inşa edip etmeme kararının aşırı ağırlığına göğüs gererler ve gelecekte bu kararın sonuçlarının kendilerine ve vergi ödeyenlere yıkılmasını göze alırlar. Çünkü böyle projelere "olur" diyen milletvekilinin oyunu arttırma yönünde, kamuoyunda çok güçlü bir eğilim var olacaktır ve böylesi programların faydalarının veya maliyetlerinin iyi bir şekilde analiz edilmesi yönünde, aşırı bir dikkat gösterilmeyecektir.

İkinci bir örnek olarak, milletvekilleri, yıllık bütçe dengesi gereksinimini göz önünde bulundurarak, yol projesi hakkında karar vermek durumundadırlar.

Burada, yatırım projelerine yönelik kalkınma harcamalarının, mevcut vergi gelirlerinden ödenmesi ilkesi çerçevesinde karar verilir. Buradaki eğilim, birinci örnektekinin tamamıyla zıddıdır. Şimdiki vergi ödeyenler, yol projesinin getireceği maliyetlerin, önemli bir bölümüne muhalefet edecekleri için, milletvekilleri yatırım projelerine olur demeden önce, bu projelerin maliyet ve faydalarını çok dikkatli bir şekilde tetkik etme gayretiyle hareket ederler.

Böylesi bir durumun, devlet tarafından sunulan, uzun dönemli yatırım projelerine karşı, bir eğilim meydana getirebileceği tartışılabilir, iddia edilebilir. Bu yüzden konu, "kamu yatırımları hızlı mı gelişecek veya yavaş mı gelişecek" bu iki tercihten birine indirgenmiş gözükmemektedir. Ama, gerçekte böyle değildir. Yıllık denk bütçe ile de, uzun dönemli kamu yatırımları arttırılabilir. Dolayısıyla yine de, yıllık bütçe dengesi kuralı tercih edilmelidir.

Çünkü, yıllık bütçe dengesi kuralı politik karar alıcılara, kamu projelerinin avantajları ve dezavantajlarını dikkatlice değerlendirebilmek için, daha fazla neden vermektedir. Üstelik, ilk bakışın geçerli olması ihtimalinin daha güçlü bulunması nedeniyle, yatırım projelerinin şu andaki periyotta finansmanının böylesi projelere karşı bir eğilimi meydana getirebileceği varsayımı, çok da güçlü görünmemektedir. Örneğin, yatırım harcamaları, projenin tamamlanması için gerekli olan zamana, eşit olarak kolayca yayılabilir ve böylesi projeler genellikle uzun yıllar sürer. Burada, uluslararası demiryolu sistemi akla getirilebilir. Her periyodun harcamaları, her periyodun milletvekilleri tarafından değerlendirilebilir. Geleceğin vergi ödeyenlerine kalacak bazı yararlar, şu andaki vergi ödeyenler tarafından finanse edilirken, bunlar pratikte önemli değildir. Gerçekten, yıllar boyunca, cari vergilerle finanse edilmiş bir yol sistemi, bütünüyle borç kaynaklarıyla finanse edilebilen bir sisteme nazaran, yol sistemine ilave eklemelerin uygunluğu açısından, daha dikkatli kontrol edilebilir. Yıllık bütçe dengesi, bu yüzden iyi bir fikirdir. Çünkü, yıllık bütçe dengesi, politik tercihleri iyi yönde zorlama noktasında, anlamlı ve yararlı olmaktadır.

Bu, devlet idaresi için, yıllık bütçe dengesi kuralının, mükemmel bir kural olduğu anlamına gelmez. Bizim aşırı büyük devletimiz için, herhangi bir şeylerin idaresinde, mükemmel kural yoktur. Problem, sanki iyi bir kamuoyuna sahipmiş gibi davranan, politik karar vericilerin, uygulamaya cesaret edebilecekleri, yapılabilir, işletilebilir kuralları araştırmaktır. Uzun dönemli hükümet projelerinin uygulanabilirliğinin, dik-

katlice, sürekli kontrol edilebilmesi ve yıllık denk bir bütçe kuralı, bu yüzden, akıllıca bir hareket yönü olarak gözükmektedir.

d) Bütçe Fazlalarına Neden İhtiyaç Vardır?

Pratikte, devletin mali yetkililerinin, çok hassas bir şekilde, her yıl tam olarak, denk bir bütçeyi planlamaları ve gerçekleştirmeleri beklenemez, bu mümkün değildir. Böyle olunca, bütçe açığından kaçınmak, ondan sonra, muhtemelen her yılın bütçesinde küçük bir fazlayı amaçlamak gerekecektir. Bu açıklar, birkaç şekilde artar. Bütçe fazlasının bir yararı, milli borçları azaltmak olacaktır. Hazine yurttaşlardan, hazine bonolarını satın almak için, elindeki gelir fazlasını kullanır. Bu yapılırsa, fazlalar, borçların faiz yükü maliyetlerini azaltmaya hizmet edecektir.

Bütçe fazlasının ikinci yararı vergileri azaltmasıdır. Gelecekte daha az vergi ödenmiş olacaktır. Zamanla bütçe fazlaları, devletin cari vergi gelirlerinde görece olarak aşırı bir büyümeyi getirdiğinde, vergi indirimleri daha önemli hale gelecektir. veya daha fazla kamu borcu ödenebilecektir.

Denk bir bütçe rejimi içinde düşünüldüğü zaman, bu çerçevede oluşan devletin gelir fazlalarının, alternatif alanlarda kullanımı hakkında bir seçim yapmanın, tamamen bilimsel bir yolu yoktur. Vergi indirimlerini arttırmaya yöneliriz. Çünkü şu anki vergi ödeyenler için, vergi açısından bir rahatlama, gerçekte bütün mali reform gruplarının, en önemli hedefidir. Gerçekten de denk bir bütçe programı, gelecekteki vergi yükümlülerinin hakları üzerinde, çok arzu edebilecekleri sonuçlara neden olur. Böylesi bir öneriyi, borç ödemenin gelecekteki vergi yükümlülerine etkileri ile birlikte düşünürsek, çocuklarımıza çifte avantaj sağladığımızı görürüz.

e) Devlet Açığı Devam Ettirebilir mi?

Hiç bir makul insan, olağanüstü bir dönemde, devletin açık finansmana başvurmaya müsaade ediliyor olmasına, itiraz etmez. Bununla birlikte, bazı önemli şartlara itina ile bağlı kalınması da gerekmektedir. Her politikacı, "olağanüstü hal" gibi, çok sevdiği bir konuyu, sürekli gündeme getirme eğiliminde olduğu için, biz, olağanüstü halin nasıl tanımlanacağına dikkat etmek zorundayız. Bu konu, borç bulma nokta-

sında, devlete ne şekilde izin verileceği açısından önemlidir. Olağanüstü halde, hükümetin açık finansmanla harcama yapabilmesine, parlamento belli bir çoğunlukla izin verir. Politikacıların kolaylıkla olağanüstü hal ilan edebilmelerini ve bu olağanüstü halde kolaylıkla açık finansmanla harcama yapabilmelerini engellemek için en etkili yol, bu konularda muhtaç olunan parlamento oy oranını arttırmaktır. Örneğin,

Cumhurbaşkanı bir olağanüstü durum ilan ettikten sonra, parlamento ihtiyaç duyulan bütçe limitlerini aşan özel harcamalar için, üçte iki oyla, her bakanlığa yetki verebilir. Bu üçte iki oran yüksek bir orandır veya daha da yükseltilebilir. Böylece, olağanüstü hal, gerçekten bir olağanüstü hal olur ve bu or-

tamda yapılan harcamalar da gerçekten ihtiyaç duyulan zorunlu harcamalar olarak kalır.

Anlaşmalar gibi olağanüstü haller de, parlamentoda milletvekili oylarının sayısı tarafından, son tahlilde belirlenecektir. (Uygulamada parlamentonun toplanmasına zamanın olmadığı çok acil durumlar hariçtir. Böylesi durumların ardından parlamento kararı çıkarılacaktır.) Bu şekilde, denk bütçenin göz ardı edilmesi mümkün hale getirmeden önce, gerçekten bir olağanüstü durumun varlığı konusunda, milletvekilleri arasında genel bir fikir birliğinin bulunması zorunlu olacaktır.

"Olağanüstü hal" ifadesini tanımlamada, bu prosedürel yaklaşım içinde, olağanüstü halin içeriği, neden ilan edildiği pek de önemli değildir. Çünkü bir olağanüstü hal, her ne olursa olsun, parlamentonun üçte ikisinin veya daha fazla bir oranının, onu ilan etmesiyle hukuken var olacaktır. Bu yeterlidir. Bir olağanüstü hal, savaş çıkarma isteğinden kaynaklanabilir. Gelirlerde beklenmedik bir yetersizlikten, düşük kalmadan da kaynaklanabilir. Savaş çıkarma isteği, gelirlerde beklenmedik ihtiyacı giderme ihtiyacı gibi olağanüstü hal nedenleri, denk bütçe ihtiyacı ve denk bütçe felsefesinin doğası çerçevesinde gerçekleştiği sürece, devletin bütçe açıklarını devam ettirmesinde sakınca yoktur.

Aynı zamanda, olağanüstü hal ilanının yürürlükte kalacağı zamanın uzunluğuna, bir parça sınır koymak, önemli görünüyor. Bu periyot bir yıl veya iki yıl olabilir. Ancak daha uzun bir periyot için, onu ge-

nişlemeye açık bırakmak, çok az makul gözükmektedir. Zaman sınırı kesinlikle tam belirlenmiş olmalıdır.

Olağanüstü hal ile, denk bütçeyi ihlal etmek için milletvekilleri arasında örneğin üçte iki oranıyla veya daha yüksek bir oranda konsensusun sağlanması gerektiği anlatılmıştı. Aslına bakılırsa, bu konuya muhalefet eden güçlü bir görüş yoktur. Asıl sorun, pek çok politikacının her meseleyi bir olağanüstü hal gibi algılama ve aktarma eğiliminde olmasından kaynaklanmaktadır. Milletvekilleri parlamentoda yasama faaliyetlerine bolca katılırlar. Bu faaliyetlerde uygulanan genel oy verme kuralı, basit çoğunluk kuralıdır. Yasama faaliyetleri sonucunda alınan kararlar, bu yüzden, hem milletvekillerinin her birini olağanüstü dönemde alınmış kararlar olarak telakki ettikleri kararlardır, hem de basit çoğunluk oy verme kuralı ile alınmış kararlardır. Parlamentodan çıkan her türlü kararın, bütçe harcamaları üzerinde doğrudan veya dolaylı etkilerinin olabileceği düşünülürse, oy verme kuralı içinde basit çoğunluk ilkesinin önemi ve muhtemel zararları daha iyi anlaşılabilir.

Oy verme kuralının kısıtlayıcılığını arttırmanın, basit çoğunluk ilkesinden kaliteli çoğunluk ilkesine geçmenin (parlamentoda genel oy verme kuralını 2/3, 3/4..vb. şeklinde tespit etmenin) başlıca iki etkisi olabilir. (1)Yeni durumda, milletvekilleri, kendi önerileri doğrultusunda bir konsensusu, parlamentoda sağlayabilme yolunda daha fazla çalışmak zorunda kalırlar. (2)Parlamentoda daha fazla kolektif içerikli (toplumcu-halkçı) kararlar alınacağından, sömürülebilecek azınlığın miktarı azaltılmış olur.

Sonuç olarak bizler, yasama faaliyetlerine katılan milletvekillerinin çalışmalarını daha da zorlaştırmaktan kaçınmamalıyız. Politikacıların işlerinin zorlaştırılması faydalı da olabilir. Yukarıda biraz açıklamaya çalıştığımız gibi, herhangi bir kolektif kararda, basit çoğunluk kuralına dair, hiç bir şeye aziz gözüyle bakılamamaktadır. Ama kolektif karar almanın kendisi, tamamen akla uygundur. Eğer kısıtlayıcı (kaliteli) oy verme kuralı, sadece olağanüstü durum ilanı için değil, bütün kamu işlerinde uygulanabilseydi devletin ekonomi politikası hissedilir şekilde yükselirdi.

Sonuç

1930 sonrasında yaşanan değişikliklerle kamu maliyesine giren, belli bir dönem için kabul edilebilir açık finansman ilkesi, mali sorumluluk ilkesine aykırı

sonuçlar vermektedir. Devletin bütçe açıkları artmıştır. Şu anda bütçe açıkları ne kabul edilebilir durumdadır, ne de onları reddetme imkanımız vardır. Bütçe politikasında etkinlik ve başarı, denk bütçe politikasının uygulanmaması ve mali sorumluluk ilkesine uyulmaması yüzünden sağlanamamaktadır.

Toplumda denk bütçe ve mali sorumluluk kavramlarına verilen önem artırılmalıdır. Mali süreç içinde alınan kararların, topluma zarar vermemesi toplum yararına olması için, stratejiler geliştirilmelidir. Bu stratejilerden biri, mali sürece hakim olan kuralların iyileştirilmesi ve çerçevenin iyi belirlenmesi stratejisi olabilir. Bu stratejinin bir parçası olarak, bütçe politikası için bir anayasal çerçeve gereklidir. Denk bütçe ilkesinin bir anayasal ilke olmasına çalışılabilir. Denk bütçe anayasa değişikliğinin içeriği konusu tartışılabilir. Mümkün olduğu kadar geniş kapsamlı bir bütçe tanımı ve yıllık bütçe denkliği kuralı üzerinde durulması en uygunudur. Sadece bu iki unsurla kalınmamalı, devletin küçük çaplı bütçe fazlalarını hedeflemesi sağlanmalı ve hangi durumlarda bütçe açıklarının devam ettirileceği, bu olağanüstü durumların ne şekilde tanımlanacağı konularına açıklık getirilmelidir. Devletin ekonomi politikasının yükselmesi için, denk bütçe ve mali sorumluluk kavramlarının önemi büyüktür.



Anayasal Vergi Düzenine Eleştirisel Bir Yaklaşım

Zeynep Arıkan*

1- Giriş

Vergi hukukunun temel kaynaklarından olan ve hukuk hiyerarşisinin en üstünde yer alan Anayasa, devleti oluşturan güçlerin kanuni dayanağıdır. Vergi kanunla konulur, kaldırılır yani verginin hukuki temeli kanundur. Verginin hukuki bir temele dayanması hukuk devletinin bir sonucudur. Hukuk devleti ise, anayasaya uygun bir egemenlik altında kanunlara hukuk kurallarına göre yönetilen bir devlettir.

Anasayal düzenin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için Anayasa'da yer alan ilkelere uygun hareket edilmesi gerekir. Demokratik toplumun özündeki felsefe budur. Ancak Anayasada yer alan ilkelerle uygulama her zaman bir olmayabilir. Bürokratlar Anayasa'daki ilkelere uygun hareket etmeyebilirler. Böyle zamanlarda Anayasal ilkelere sapmalar görülür ve Anayasal düzen yozlaşır. Bütçe kanunu ile vergi kanunlarında değişiklik yapılması bunun güzel bir örneğidir. Çalışmamızda Bütçe Kanunu ile vergi kanunlarında düzenlemeye gidilmesinin ne yönden hukuka aykırılık oluşturduğu ve bunun hukuki sonucu incelenmeye çalışılacaktır.

II- 1999 Bütçe Kanunu ile Anayasal Düzene Aykırı Uygulamalar

Anayasal vergi düzeni Anayasal Devlet anlayışının gereği sonucu ortaya çıkan bir düzendir. Söz konusu bu Anayasal düzene Anayasada hükme bağlanan ilkeleri uygulamakla ulaşılır. 1982 Anayasasının "vergi ödevi" ile ilgili 73. maddesinde vergilendirme ilkeleri hükme bağlanmıştır.

"- Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.

- Vergi yükünün dengeli ve adaletli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır.

- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirmeleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği aşağı ve yukarı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir."

Anasayal düzenin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için Anayasa'da yer alan ilkelere uygun hareket edilmesi gerekir. Demokratik toplumun özündeki felsefe budur.

Görüldüğü gibi vergi kanunlarındaki değişikliklerin kanunla yapılması bir zorunluluktur. Çünkü bu anayasal düzenin ve hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Ancak vergi kanunlarında Bütçe Kanunu ile değişikliklere gidilmektedir. Oysa ki vergisel de

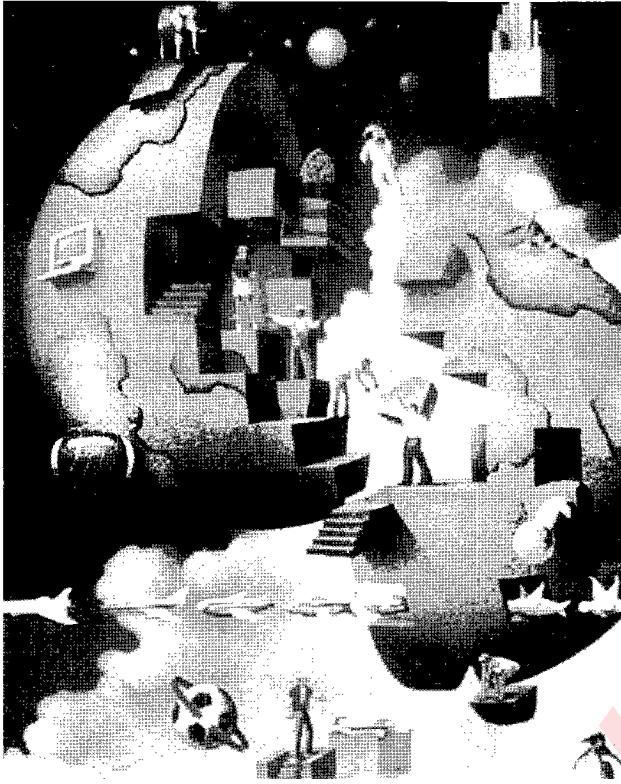
ğişikliklere sadece kanunla gidilir ve Bütçe Kanunu ise bu kapsamda yer almaz. Yani Bütçe Kanunu ile, bir kanun konulamaz, kaldırılmaz ve değiştirilemez.

Bütçe Kanunu ile sistemde bazı değişikliklere gidildiğini görebiliyoruz.

- Hisse senedi satış kazançlarında Bütçe Kanunu ile yapılan değişikliklerle Anayasal ilke çiğnenmiştir. Hisse senedi satış kazançları 4369 sayılı yasayla 1.1.1999 tarihi itibarıyla değişikliğe uğramış ve bu değişikliğe göre borsaya kayıtlı olsun olmasın ya da bedelsiz edinilsin edinilmesin, 1.1.1999'dan sonra satıldığında elde edilen kazançlar gelir vergisine tâbi bir hale getirilmiştir. 4369 Sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemelerde, 81. madde hükmüne göre sadece bir yıldan fazla elde tutulan hisse senetlerinin satış kazançları vergiden istisnadır.

- 4369 Sayılı Kanunla hisse senedi satışlarındaki süre şartı 1 yıl olarak hükme bağlanmışken, 1999 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşımına Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun'un 5/b-1. Maddesi hükmü ile, bu bir yıllık süre şartı üç

* Yrd. Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi



aya indirilmektedir. Yani, artık kişiler, hisse senetlerine asgari üç ay sahip bulunmak kaydıyla, sattıklarında elden çıkarma yoluyla sağlayacakları kazançlar, vergiden istisnadır.

- GVK'nın 75. maddesinde yer alan 1/3 oranındaki vergi alacağı oranının, menkul kuymet yatırım fonları katılma belgeleri kar payları için 1/5 olarak uygulanacağı Bütçe Kanunu ile tesbit edilen diğer bir husustur.

- Anayasal ilkenin zedelenmesi konusunda bir başka örneği de Bütçe Kanunu'nun 5/d maddesi hükmü ile Kurumlar Vergisi Kanunu'nun geçici 23. maddesinde yer alan sürenin (a) fıkrası için 31.12.1998 tarihine kadar uzatılmasıdır.

Böylece daha önceden 1.1.1994 - 31.12.1998 tarihleri arasında uygulanmak üzere tam mükellef kurumların iştirak hisselerinin veya gayrimenkullerinin satışından doğan kazancın, satışın yapıldığı yılda kurum sermayesine ilave edilen kısmı kurumlar vergisinden istisna tutulurken, bu süre Bütçe Kanunu'ndaki yeni düzenleme ile 31.12.1999 tarihine kadar olmak üzere Bütçe Kanunu ile bir yıl daha uzatılmış olmaktadır.

Bu ve benzeri değişiklik örneklerini artırmak mümkündür. Görüldüğü gibi bu değişiklikler vergi

kanunu ile değil, bütçe kanunu ile getirilmiş değişiklikler olup, aslında Anayasal açıdan olmaması gereken bir durumdur.

1982 Anayasasında Bütçe Kanunu ile ilgili özel hükümler mevcuttur.

- 89. maddeye göre, Cumhurbaşkanı Bütçe Kanunu'nu tekrar görüşmek üzere TBMM'ye geri gönderemez.

- 161. maddeye göre, Devletin ve KİT dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazarlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Bütçe Kanunu ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz.

- 162. maddeye göre bütçe tasarısının genel kurulda görüşülmesi sırasında, genel kurulda üyeler gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunamaz.

- 163. maddeye göre, Bakanlar Kurulu'na Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapma yetkisi tanınmamıştır.

Bu hükümler de bize vergi kanunlarındaki tüm değişikliklerin vergi kanunları ile yapılması gerektiğini göstermektedir. Çünkü bütçe kanununda bütçe dışındaki konulardan uzak kalmak, Bütçe Kanunu'nun kendi içinde daha etkin ve verimli bir şekilde uygulanması demektir.

Bütçe Kanununda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu gereğince vergilerin sayılması gerekir. Çünkü bu kanunda devletin belli bir dönemde toplayacağı gelirin belirtilmesi gerekmektedir. Bundan da önemlisi bir vergi kanununun uygulanabilmesi için her yıl bütçe kanunu ile onun uygulanmasına yetki ve izin verilmesi gerekmektedir. Buna verginin "yıllık olma prensibi" denir. Kısaca bir vergi kanununun uygulanabilmesi için bütçenin "C" cetvelinde yer alması "sayılması" gerekmektedir. Aksi takdirde vergi kanunu yürürlüğe girecek, fakat o mali yılda uygulanması mümkün olmayacaktır. Bütçe kanunu ile vergi kanunun bu yönden ilişkisi büyük önem arz etmektedir.

Ülkemizde vergilendirmenin yozlaşmış olması kanunlarda çok sık değişikliğe gidilme gereğini ortaya çıkarmaktadır. Ancak vergi kanunlarında değişiklik yapılmasının uzun ve formaliteli bir süreci gerektirmesi karşısında, daha kolay ve hızlı değişikliğe gidilmesi ihtiyacı, yapılacak düzenlemelerin bütçe kanunu ile gerçekleştirilmesi gibi yanlış uygulamaları ortaya koyuyor. Bir vergi kanunu çıkartılırken, ekonomik,

mali ve sosyal sonuçları üzerinde, değişik kesimlerce etrafı bir şekilde düşünülürse, sistemde bu kadar sık değişikliğe gitme gereği doğmayacağı gibi, pratik kararların alınmasının gereği olarak Anayasal ilkelere de aykırı davranılmamış olur.

Bütçe Kanunu ile yapılan bu değişiklikler için Anayasa Mahkemesi'ne iptal yoluyla başvurulduğunda, Anayasaya aykırılık gerekçesiyle yapılan değişiklikler iptal edilebilmektedir.

Bu şekilde bir vergi kanunun bir veya bir kaç hükmünün Anayasa Mahkemesi tarafından usulden veya esastan Anayasaya aykırı bulunarak iptali halinde, önemli hukuksal sonuçlar ortaya çıkar. Çünkü bu iptal kararı ile vergi hukukunun asli kaynağı olan kanun hükmü ortadan kalkar.

III- Anayasal Düzene Aykırılığın Hukuki Sonucu

Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede yayınlanır. Kural olarak da, yayımlandıktan sonra hüküm ifade ederler. Anayasa Mahkemesi kararlarının yürürlüğe gireceği tarih, bir yılı geçmemek kaydıyla, Anayasa Mahkemesi'nce belirlenir. Anayasa Mahkemesi'nce bu şekilde bir belirleme yapılmamışsa, karar Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer (An. md. 153).

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı geriye yürütülemez. Anayasaya aykırı olarak çıkartılan kanunlar Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının yürürlük tarihine kadar yürürlükte kalır.

Anayasa Mahkemesi iptal kararı verirken Bütçe Kanunu ile getirilen bu değişikliğin hem Anayasanın doğrudan 73. maddeye uygunluğunu, hem de bütçe ile

ilgili diğer hükümlere uygunluğunu denetlediğinde, uygunsuzluğuna karar vererek bu aykırı maddeleri Anayasaya aykırı bularak iptal edebilecektir. Bu yüzden bu konuda bir an önce eylemde bulunulması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir ve gereklidir.

IV- Sonuç

1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile vergi kanunlarında Anayasal düzene aykırı düzenlemelere gidilmiştir. Bu uygulama Anasayal ilkelere büyük bir sıklıkla bağlı kalınamamasından kaynaklanmış ve hukuk devletine olan güveni sarsmıştır. Böylece Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması ve iptal kararının verilmesi hukuk devleti ilkelerinin yaşatılması açısından gerekli ve önemlidir. Anayasal düzenin bir gereği olarak vergi ancak kanunla konur, kaldırılır ve değiştirilir. Aksi takdirde bir anayasa olsa bile gerçek anlamda anayasal devlet anlayışı ve anayasal vergi düzeninden bahsetmek mümkün olmaz.

Dipnotlar

¹ Bkz. Necip BİLGE, "Anayasa Mahkemesi İptal Kararının Geriye Yürümezliği Sorunu", Mali Hukuk Dergisi, S. 27, Mayıs-Haziran 1990, s.3,4; Burhan KUZU, "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararının Geriye Yürümezliği Sorunu", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Ord. Prof. Dr. Sulhi DÖNMEZER'e Armağan, S.1-4, C:LII, 1986-87, İstanbul 1987, s.202, 203.

Kaynaklar

- 1982 T.C. Anayasası.
- 30 Aralık 1998 Tarihli 23569 Sayılı Resmi Gazete.
- 29 Temmuz 1998 Tarihli 23417 Sayılı Resmi Gazete.

Seçkin bir üye profiline sahip Cemiyetimizin,
kapsam, içerik, kalite ve okur kitlesi açısından önemli
bir yere sahip olan yayınlarının çıkartılmasının sürdürülmesi,
okurlarımıza daha düzenli ulaşabilmesi için
abone sayısının arttırılmasına yönelik olarak
başlatmış olduğumuz kampanya devam ediyor.

Katkılarınızla zenginleşecek daha güzel bir İktisat Dergisi'nde buluşmak dileğiyle!...

İKTİSAT DERGİSİ'Nİ İZLEMENİN EN İYİ YOLU ABONE OLMAKTADIR.

Kuramsal Olarak Rant ve Rant Kollama

Murat Demir* - Doğan Karaman**

Özet

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıkların temelinde siyasi istikrarsızlıkların yer aldığı görülmektedir. Siyasi istikrarsızlıklara yol açan nedenlerin başında ise, özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de özel çıkarları artırma güdüsünün ön planda olması gösterilebilir. Bu bağlamda rant kollama kuramı, temel olarak, politik süreçte rol alan aktörlerin (politikacılar, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları), özellikle kamusal kaynakları kullanmak suretiyle özel çıkarlarını artırarak, sosyo-ekonomik yapıyı nasıl yozlaştırdıklarını ve bunun toplumsal etkilerini konu edinmektedir.

Bu çalışmada, ilk olarak rant kollama kuramının alt yapısını oluşturan rant kavramı ele alınmış ve klasik politik ekonomistlerin rantla ilgili tanımlamalarına yer verilmiştir. Daha sonra ise rant kavramının modern neo-klasik politik ekonomi kuramında kazandığı yeni anlam (rant kollama) üzerinde durulmuştur. Burada rant kollama kavramının modern neo-klasik politik ekonomi kuramcıları tarafından ortaya çıkarılışından günümüze değin içerdiği anlamlar ile rant kollama kuramının uygulama alanları kapsamlı bir şekilde incelenmiştir.

1. Giriş

Tarihsel süreç içerisinde rant kavramının içerdiği anlamları iki genel başlıkla ele alarak incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, rantın, klasik politik ekonomi kuramında içerdiği anlam ikincisi ise rantın modern neo-klasik politik ekonomi kuramında içerdiği

anlamdır. Tarihi süreci içerisinde rant kavramı modern neo-klasik politik ekonomi kuramının ortaya çıkışına kadar genel olarak birbirlerine yakın anlamlarda kullanılmış ve tanımlanmıştır. Rant kavramının farklı bir bakış açısıyla ele alınması ve bu bağlamda yeni boyutlar kazanması modern neo-klasik politik ekonomi kuramcıları tarafından gerçekleştirilmiştir.

Rant kollama kuramı, temel olarak, politik süreçte rol alan aktörlerin, özellikle kamusal kaynakları kullanmak suretiyle özel çıkarlarını artırarak, sosyo-ekonomik yapıyı nasıl yozlaştırdıklarını ve bunun toplumsal etkilerini konu edinmektedir.

Klasik politik ekonomi kuramcıları rantı doğal kaynaklardan toprağın üretime katılmasıyla elde edilen bir gelir olarak ele almaktadırlar. Bu gelir, bir üretim faktörü olan toprağın üretimden aldığı pay olabileceği gibi, toprak faktöründen belirli bir süre faydalanabilmek için ödenen bir bedel, bir kira şeklinde de olabilmektedir. Klasik

düşünceden önceki dönemlerde de, örneğin fizyokratlarda, rantın çok farklı bir şekilde ele alınmadığı, toprağın doğal verimliliğine bağlanarak toprağın kirası şeklinde tanımlandığı görülmektedir.

Modern neo-klasik politik ekonomi kuramında ise rant kavramının farklı bir bakış açısıyla ele alınarak yeniden yorumlandığını ve rant kuramından rant kollama kuramına geçilerek özellikle politik süreçte ortaya çıkan rantlar üzerinde durulduğunu ve bireylerin bu rantları ele geçirebilmek için verdikleri uğraşların, diğer bir deyişle, rant kollama faaliyetlerinin ve bunların toplumsal etkilerinin incelendiğini görmekteyiz.

Bu çalışmada ilk olarak rant kollama kuramının alt yapısını oluşturan rant kavramı ele alınmış ve kısaca klasik ekonomi kuramcılarının rantla ilgili tanımlamalarına değinilmiştir. Daha sonra ise rant kollama kuramının maliye yazınına girmiş çeşitli tanımlarına yer verilerek, rant kollama kuramının uygulama alanları kapsamlı bir şekilde incelenmiştir.

* Harran Üniv. İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi

** Osmangazi Üniversitesi, İ.İ.B.F.

2. Klasik ve Modern Neo-Klasik Politik Ekonomi Kuramlarında Rant Kavramı

2.1. Klasik Politik Ekonomi Kuramında Rant Kavramı

Klasik ekonomistler, rantın, üretim faktörlerinden toprağın üretime katılması sonucu ortaya çıktığını ve toprağın doğadaki ilk şekli ile kullanımı karşılığı ödenen bir bedel olduğunu ileri sürmektedirler. Klasiklere göre bir toplumda rant gelirinden bahsedebilmek için o toplumda mülkiyet hakkının olması gerekmektedir. Zira bir toplumda bireylere özel mülkiyet hakkı tanınmamışsa, o toplumda toprak sahiplerinin varlığından ve dolayısıyla rant gelirinden bahsedilemez.

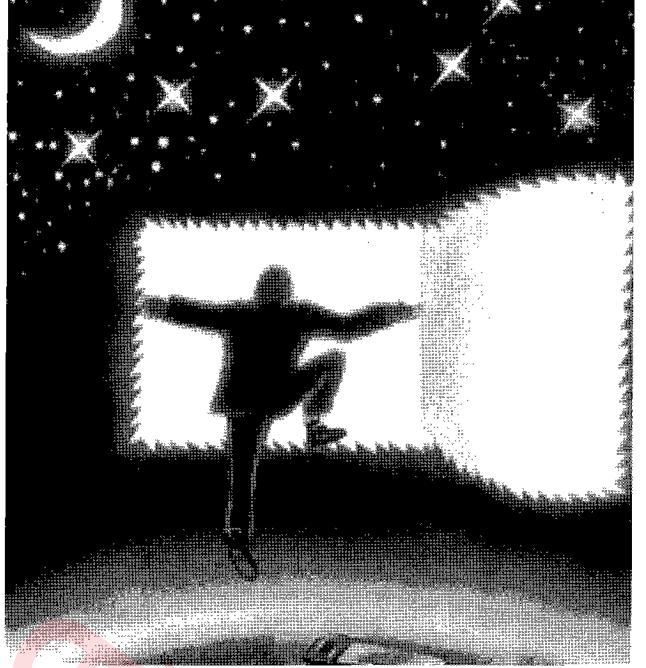
Klasik politik ekonominin öncüsü kabul edilen Adam Smith, rantın, toprağın kullanımı için ödenen bir fiyat olduğunu ve toprağın kıt olmasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. Her çeşit toprağın bir rantı olacağını belirten Smith'e göre, çoğu zaman toprağın kıt olmasından kaynaklanan rant, bazen de topraklar arasındaki verimlilik farklarından kaynaklanmaktadır.

Robert Malthus ise, rantı toprak nüfus ilişkisine bağlamıştır. Toprak sahiplerinin nüfus arttıkça sosyal hasıladan artan oranda bir pay alacaklarını savunan Malthus'a göre, rant, gerçek bir servet kaynağıdır ve rantın temelinde toprağın verimliliği vardır.

David Ricardo'ya göre ise, rant, toprağın özgün ve yok edilemez güçlerini kullanarak elde edilen üründen toprak sahibine ödenen bedeldir. Ricardo'nun rant teorisi toprağın verimliliğine dayanır. Buna göre rant, ekilen toprakların verimlilik farkından doğmaktadır. Toprak sahiplerinin rantın ortaya çıkmasında bir rolü yoktur. Toprak sahipleri, fiyat artışlarının bir sonucu olarak rant elde etmektedirler. Zaman içerisinde nüfus artışıyla birlikte daha fazla besin maddelerine ihtiyaç duyulacağından çok düşük kaliteli topraklar bile ekilecektir. Bu durum ise, söz konusu toprakların sahipleri için yeni rantların ortaya çıkmasına neden olacaktır.

John Stuart Mill ise, rantı farklı bir bakış açısı ile ele alarak onun sadece toprağa ait olmadığını, diğer üretim faktörlerinden de bir rant doğabileceğini ileri sürmektedir. Rantın oluşumunu monopolcü bir yapıya bağlayan Mill'e göre, miktarı sınırlı olan mallar her zaman ranta konu olmaktadır.

Karl Marx ise, rantı mülkiyet hakkının varlığına bağlamaktadır. Mülkiyet hakkının olmaması duru-



munda bireyler toprak sahibi olamayacak, dolayısıyla bir ranttan da söz edilemeyecektir. Marx, rantı, diferansiyel rant 1 ve diferansiyel rant 2 şeklinde ikiye ayırarak incelemiştir. Toprak verimliliğindeki farklılıklar ve toprakların yerleşim merkezlerine olan uzaklıkları Diferansiyel rant 1'i oluşturmakta, toprağa yapılan yatırımlara bağlı olarak ortaya çıkan verimlilik farkları ise diferansiyel rant 2'yi oluşturmaktadır.

2.2. Modern Neo-Klasik Politik Ekonomi Kuramında Rant Kavramı ve Uygulama Alanları

Günümüz modern neo-klasik politik ekonomi kuramında rant kavramının farklı bir boyut kazandığını ve toprak rantlarının çok ötesinde bir anlamda ele alınarak rant kollama kavramına dönüştüğünü görmekteyiz. Modern neo-klasik politik ekonomi kuramcıları, genel olarak, kamu müdahaleleriyle politik süreçte ortaya çıkarılan rantlar üzerinde dururken, toplumdaki bireylerin ya da grupların bu rantları ele geçirmeye yönelik faaliyetlerini ve bu faaliyetlerin toplumsal etkilerini incelemektedirler. Bu faaliyetler ise, genel bir ifadeyle rant kollama faaliyetleri olarak ele alınmaktadır.

2.2.1. Rant Kollama Kavramı ve Gelişimi

Rant kollama konusunda ilk kuramsal çalışma 1967 yılında Gordon Tullock tarafından yapılmıştır.

"Monopollerin, Tarifelerin ve Hırsızlığın Refah Maliyetleri" isimli makalesinde Tullock, rant kollama terimini kullanmamakla birlikte, baskı ve çıkar gruplarının tarife kollama ve monopol ayrıcalıkları elde etme faaliyetlerini incelemiş, buna yönelik olarak yaptıkları harcamaların toplumsal açıdan etkilerini ortaya koymuştur (Tullock, 1993: 3-11).

Rant kollama terimi ise ilk kez 1974 yılında Anne Krueger tarafından kullanılmıştır. Krueger, "Rant Kollayan Toplumun Politik Ekonomisi" isimli makalesinde baskı ve çıkar gruplarının, hükümet tarafından dağıtılan monopol ayrıcalıklarını ve ithalat lisanslarını elde etmek için giriştikleri faaliyetleri rant kollama olarak tanımlamıştır. (Krueger, 1974: 291-304).

Krueger söz konusu çalışmasında, baskı ve çıkar gruplarının, monopol ayrıcalıklarını ve ithalat lisanslarını elde edebilmek için özellikle politik süreçte etkili olmaya çalıştıklarını, buna yönelik olarak da çeşitli lobiler oluşturarak kaynak israf edici harcamalarda bulunduklarını belirtmekte ve bir bütün olarak bu harcamaların toplam refah düzeyini azalttığını ve ekonomik gelişmeleri olumsuz yönde etkilediğini vurgulamaktadır.

Tullock ve Krueger'den sonra rant kollama üzerinde duran diğer bir ekonomist Richard Posner'dir. Posner, Krueger'den hemen sonra 1975 yılında yayınladığı "Monopollerin ve Düzenlemelerin Sosyal Maliyetleri" isimli makalesinde monopollerin ve devletçe yapılan diğer bazı düzenlemelerin ekonominin temeli üzerinde yarattığı etkileri incelemiştir. Posner'e göre rant kollama, devletin yapay olarak ortaya çıkardığı monopol ayrıcalıklarını ele geçirmek için yapılan mücadeledir. Posner, baskı ve çıkar gruplarının hükümetçe dağıtılan çeşitli rantları ele geçirebilmek için sürekli bir rekabet halinde olduklarını ve bu rekabetten kazançlı çıkabilmek için de büyük miktarda kaynak kullandıklarını belirtmektedir. Bu süreçte verimli kullanılamayan kaynaklar ise, sonuç olarak toplumsal israfa yol açmaktadır (Posner, 1975: 807-827).

Rantı aşırı fırsat maliyetinin bir bedeli olarak gören James M. Buchanan ise, rant kollamayı da devletçe yaratılan bir takım monopollerin doğuracağı kazançları ele geçirmeye çalışan grupların söz konusu amaca yönelik faaliyetleri şeklinde tanımlamıştır. Burada aşırı fırsat maliyetleri ile kastedilen, bir üretim faktörü sahibinin toplumsal hasıladan normal piyasa koşullarında elde edemeyeceği bir pay almasının yol açtığı toplumsal maliyettir. Yani bir bireyin veya grubun üretime olan katkısının üzerinde bir getiri elde

etmesi anlatılmaktadır. Ancak bunun topluma maliyeti yalnızca gelir bölüşümünün bozulması değil, aynı zamanda toplam hasılanın da azalmasıdır. Aşırı fırsat maliyetlerinin oluşması, monopol imtiyazlarının oluşturulmasında olduğu gibi çoğu kez devletin müdahaleleri sonucunda gerçekleşmektedir. Tullock, Krueger ve Posner gibi Buchanan da rant kollamanın bireysel çıkarları maksimize ederken toplumsal açıdan bir israfa neden olduğunu belirtmektedir. Buchanan'a göre, rant kollama faaliyetleri, kamu kesiminin ekonomi içindeki payı ile doğrudan ilişkilidir (Buchanan, 1994: 281-283). Bu ilişki, kamu kesiminin kontrolünde bulunan kaynaklar genişledikçe çeşitli birey ve gruplara değişik yollarla aktarabileceği kaynakların artmasına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Devletin elindeki kaynakların ekonomideki payının fazla olmaması halinde bile devletin düzenleyici gücünün çok geniş bir alanda kullanılması, diğer bir deyişle, liberal ekonomik düzenden uzaklaşılması rant kollama fırsatlarını genişletmektedir.

Rant kollama, mevcut sosyo-ekonomik düzeni (mülkiyet haklarının yapısını) değiştirerek, zayıflatarak ya da belli bireysel veya grupsal rekabet avantajlarını koruyarak bireysel ya da toplu halde çıkar veya kâr elde etmeye yönelik girişimlerin ortaya çıktığı bir süreçtir (Monissen, 1991: 128-129). Rant kollama faaliyetleri tamamen verimsiz olduğu gibi kimi zaman verimli faaliyetlerden kaynakların çekilmesine de yol açmakta, hatta politik karar alıcılara bir gelir transferiyle (bu bir yolsuzluktur) sonuçlanabilmektedir (Pedersen, 1995: 305). Toplumsal hasılayı artırmaktan çok toplumsal israfa neden olan rant kollama faaliyetleri kapsamında tüketilen kaynaklar, rant kollama faaliyetleri sonucu elde edilen kazançtan çoğu zaman büyüktür (Tullock, 1993: 22).

Rant kollama kuramına farklı bir bakış açısı getiren Jagdish N. Bhagwati ise, rant kollama faaliyetlerini başka bir isim altında "doğrudan verimli olmayan kâr sağlama faaliyetleri" (Directly Unproductive Profit Seeking: DUP) olarak ele almaktadır. DUP faaliyetleri kapsamında, devletin dış ticaret alanına müdahale etmesiyle ortaya çıkan rantları ele geçirmeye yönelik rant kollama faaliyetleri incelenmektedir. Bhagwati'ye göre, DUP faaliyetleri çerçevesinde politik süreçte ortaya çıkan birçok ekonomik olayın analizi yapılabilir. Rant kollama bunlardan bir tanesidir ve DUP faaliyetlerinin bir alt başlığı olarak ele alınabilir. Bhagwati'ye göre, rant kollama faaliyetleri bazı durumlarda refah artışlarına bile yol açabilir (Altay, 1993: 88). Örneğin, rant kollama sürecinde kullanılan kaynakların alterna-

tif maliyetleri sıfır veya sıfırın altında bir değerdeyse bu kaynakların rant kollama sürecinde tüketilmesi toplumsal israfa yol açmayacaktır. Böyle bir durumda tüketilen kaynaklar, ekonomiyi pareto optimumuna yönelten bir süreci bile ortaya çıkarabilir.¹ Görülmektedir ki, Bhagwati'den önce yapılan çalışmalarda varılan ortak nokta, rant kollama faaliyetlerinin kaynak israf ederek, toplumsal israfa yol açtığı şeklindeyken, Bhagwati, rant kollama faaliyetlerinin belli şartlar altında toplumsal refahı artırabileceğini ileri sürmektedir.

Kamu kesiminin zaman içinde genel ekonomi içerisindeki payının artmasıyla birlikte rant kollama faaliyetleri, birçok alanda kendini göstermeye başlamıştır. Bireyler tek tek ya da baskı ve çıkar grupları biçiminde örgütlenerek, hükümet tarafından oluşturulan bir monopol hakkını ele geçirebilmek için verdikleri mücadeleye benzer mücadeleleri, yine hükümet politikalarıyla biçimlenen sosyal yardımlar veya vergi indirimleri ya da yatırım teşvikleri gibi değişik çıkarları ele geçirebilmek için de vermektedirler. Politik süreçte ortaya çıkan bu faaliyetler de şüphesiz rant kollama faaliyetlerinin bir parçasıdır.

Bu bağlamda ve buraya kadar yapılan açıklamalar paralelinde rant kollama kavramını genişleterek yeniden tanımladığımızda, rant kollama, bireylerin devletten ekonomik, mali ya da sosyal nitelikli bir transfer elde edebilmek için lobicilik yaparak, kaynak israf edici harcamalarda bulunmasıdır.

2.2.2.Rant Kollama Kuramının Uygulama Alanları

Ekonomik analizin diğer branşları gibi rant kollama kuramının da normatif ve pozitif yönleri bulunmaktadır (Tollison, 1992: 575-601). Rant kollama faaliyetlerinin, ekonomiye olan maliyetlerinin belirlenmesi ve ölçülmesi rant kollama kuramının normatif yönünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda özellikle üzerinde durulan konu, monopolcü konumunu ele geçirmek için yapılan toplam harcamaların, diğer bir deyişle, rant kollama faaliyetleri çerçevesinde yapılan harcamaların, monopolcü konumunun elde edilmesiyle sağlanan kazançtan büyük olup olmadığıdır.

Diğer yandan pozitif rant kollama kuramı ise, toplumda oluşan rantların kaynağını açıklamaya çalış-

maktadır. Bu çerçevede özellikle politik süreçte ortaya çıkan yapay rantların kaynakları incelenirken, cevabı aranan soru, bazı sektörlerde monopoller oluşurken bazılarının rekabetçi bir yapıyı nasıl koruyabildikleridir. Bunun yanında, devletin ve devletin düzenleyici faaliyetlerinin çıkar grupları açısından incelenmesi de pozitif rant kollama kuramı kapsamında ele alınmaktadır.

Son dönemlerde rant kollama kuramı pek çok uygulama alanı bulmuştur. Örneğin, ekonomi tarihi alanında Lane, ABD'nin bağımsızlık mücadelesinde ve ulus devletlerin orta-

ya çıkışında korumacılık rantlarının rolünü incelemiştir (Tollison, 1992: 595). Burada özellikle ABD ve Almanya gibi İngiltere'den sonra sanayileşme sürecine giren ülkelerin 19. yüzyıl boyunca uyguladıkları korumacı politikalar üzerinde durulmaktadır (Krugman, Obstfeld, 1991: 238). Bu politikaların yalnızca ekonomik milliyetçiliği yansıtmakla kalmadığı, aynı zamanda söz konusu dönemin kapitalistleri tarafından yürütülen rant kollama faaliyetlerinin de bir sonucu olarak ortaya çıktığını belirtmek gereklidir.

Yine ekonomi tarihi alanındaki bir çalışmada Ekelund ve Tollison, merkantilizmin rant kollama analizine dayalı bir pozitif ekonomik kuramını oluşturmuşlardır (Tollison, 1992: 595). Bu çalışmada merkantilist sistem, hükümdarların monopol imtiyazlarını satarak gelir sağladığı bir modelle canlandırılmaktadır. Bu sistemde devletin en büyük gelir kaynaklarından birisi, ithalat ve ihracat imtiyazlarının tahsisi için alınan rüşvetler olmuştur. Bu yöntem ülkenin ekonomik performansı açısından olumsuz olmakla birlikte monark açısından vergi toplama maliyeti gibi maliyetler içermediğinden ucuz ve etkin bir gelir kaynağıdır (Anderson, Poetke, 1997: 52-53).

Marvel ise, İngiltere Fabrika Yasasını (bu yasa kadınların ve çocukların çalışmalarına kısıtlamalar getiriyordu), çıkar grupları kuramını kullanarak farklı bir açıdan değerlendirmekte ve yasanın sonuçlarını, endüstri-içi ilişkiler noktasında inceleyerek ilginç sonuçlara ulaşmaktadır. Bir endüstri, devletten gelen rantlar karşısında tek bir homojen birim olarak talepte bulunmamaktadır. Endüstri içindeki firmalar, rantlardan farklı paylar alabilirler.

Uluslararası ticaret alanında ise Pincus, 1824 Tarife Yasasını çıkar grupları açısından incelemiştir ve

test etmiştir. Caves ise, Kanada'da çeşitli endüstrilerin tarife korumalarını inceleyerek, özellikle 1963 tarifelerinin çıkar grupları modeli ile çok iyi uyuştuğunu göstermiştir. Krueger de rant kollama kuramının ilk çalışmalarından olan "Rant Kollayan Toplumun Politik Ekonomisi" isimli makalesinde Türkiye ve Hindistan'da dış ticaret imtiyazlarının GSMH üzerindeki olumsuz etkilerini incelemektedir. O zamandan beri pek çok yazar bu konu üzerinde durmuştur.

Rant kollama kuramının kamu ekonomisi alanındaki uygulamasında Goetz, yatay adalet (eşitlik) ve vergi tercihlerini analiz etmiştir. Bu analiz, mali rant ve mali sömürü kavramlarını rant kollama açısından değerlendirmektedir. İnsanlar vergi ve kamu harcamaları öncesinde kendileriyle aynı durumda olanlar karşısında bir avantaj elde etmeye, diğer bir deyişle yatay eşitliği kendi lehlerine bozmaya çalışmaktadırlar. Bu noktada da çeşitli baskı ve çıkar gruplarının vergi yasalarının kendilerine vergiden kaçınma olanakları sağlayacak biçimde düzenlenmesi amacına yönelik faaliyetleri ortaya çıkmaktadır.

Buchanan ise, rant kollama davranışı çerçevesinde, dışsallıkların içselleştirilmesi konusunu inceleyerek, içselleştirme yönteminin, rant kollama davranışına bağlı olduğunu ileri sürmüştür. Dışsallıkların içselleştirilmesi kavramı, piyasa sürecinde oluşan dışsal maliyetlerin, bu maliyetleri ortaya çıkaran firmalara yüklenmesi anlamına gelmektedir. Bunun için vergiler kullanılabileceği gibi, firmalara oluşturdukları zararı önleyecek bir kısım önlemleri almaya (filtre takmak, arıtma tesisleri yapmak, işçi sağlığını ve güvenliğini korumaya yönelik önlemler almak gibi) zorlayan ve ek maliyetler oluşturan düzenlemeler yapılabilir. Bu durumda hangi yöntemin tercih edileceği gerek maliyetleri yüklenecek gerekse de dışsallıklardan olumsuz etkilenen tarafların rant kollama olarak nitelenen davranışlarının etkinliğine bağlıdır.

Foster de geleneksel fayda-maliyet analizi üzerinde rant kollama faaliyetlerinin etkisini incelemiştir. Foster'e göre, rant kollama faaliyetlerinin yol açtığı maliyetler de fayda-maliyet analizine konu olan projenin maliyetleri cephesinde değerlendirilmelidir (Edward, 1981: 177-78). Örneğin, bir demiryolu projesi gündeme geldiğinde, karayolu araçları üretenler projeyi engellemek için bir kısım faaliyetlere girişirken, de-

ğişik kentlerde yaşayanlar da demiryolunun kendi bölgelerinden geçmesi için lobi yapacaklardır. Bu durumda toplum açısından söz konusu demiryolu projesinin maliyeti, proje için harcanacak kamu kaynaklarını aşacaktır.

Rant kollama kuramının kamusal tercihler kuramı alanında da uygulaması yapılmıştır. Kamusal tercihler ekolünün temel önermelerinden birisi, bireylerin ve koalisyonların, politik süreci kullanarak vergi ödeyen halktan ekonomik rant sağlamaya çalıştığı biçimindedir (Vedder, Gallaway, 1991: 283). Kamusal ter-

cihler alanında Silberman ve Durden, asgari ücret düzenlemeleri konusundaki oylamalarda ekonomik çıkarların etkisini incelemişlerdir. Eckert ise, yasal ve idari düzenlemeleri yapanların, tam zamanlı kamu görevlisi ya da part ti-

me görevli olmaları durumunda, bunların davranışlarında ortaya çıkacak olası değişiklikleri ve bu davranış değişikliklerinin yasal ve idari düzenlemeler üzerinde yaratacağı etkileri araştırmıştır.

McNutt da, siyasal iktidarın süresi ile rant kollama faaliyetlerinin maliyetleri arasında bir ilişki kurarak politikacıların işbaşında kalma süresi arttıkça, rant kollama faaliyetlerinin maliyetinin yükseldiğini iddia etmiştir (McNutt, 1997: 384-385). İktidarlar, işbaşında kalma sürelerini uzatabilmek yani yeniden seçilebilmek için hem kendilerini destekleyen baskı gruplarına daha fazla kaynak aktarmak, hem de daha önce kendilerini desteklememiş olan grupları kendini desteklemeye ikna etmek ya da en azından bunların kendisine karşı yürüttükleri muhalefetin dozunu düşürmek için rant kollama alanları oluşturmak durumunda kalmaktadırlar.

Bu çalışmaların yanında rant kollama kuramı kapsamında değişik çalışmalar da yapılmıştır. Örneğin, bu çalışmaların birinde, soykırımının bile rant kollama faaliyeti olarak değerlendirilebilecek yönleri olduğu vurgulanmaktadır (Scully, 1997: 96-97). Burada konunun rant kollama ile ilgisi, bir kişinin öldürülmesi ile bunun gayrisafi milli hasılda ve milli servette yol açacağı kayıp ilişkilendirilerek kurulmaktadır. G. W. Scully'nin bu ilginç çalışmasında bir ülkenin kişi başına geliri yükseldikçe, bir vatandaşın değerinin de arttığı, onun yokluğunun hasılda dikkate alınması gereken bir azalmaya yol açacağı belirtilmektedir. Buna göre kişi başına gelirin düşük olduğu ülkelerde

devlet soykırımları önlemek için çok çaba göstermemekte, hatta kendisi de buna iştirak edebilmektedir. Buna karşılık zengin ülkelerde devlet, nüfusun azalmasını maliyetli bulduğu için vatandaşlarını daha iyi korumaktadır.

3. Sonuç

Klasik politik ekonomistlere göre rant, ekonomik süreçte genel olarak toprak faktörüne bağlı olarak ortaya çıkan hak edilmemiş bir gelir niteliğindedir. Rantların hak edilmemiş bir gelir olma niteliği üzerinde yoğunlaşan modern neo-klasik politik ekonomi kuramcıları ise, özellikle politik süreçte ortaya çıkan rantlar üzerinde durmaktadırlar. Söz konusu rantların kamu kesiminin sınırlarının genişlemesine bağlı olarak ortaya çıktığını vurgulayan modern neo-klasik politik ekonomi kuramcılarına göre, bireyler, bu rantları ele geçirebilmek için kıyasıya bir rekabete girmekte ve bu süreçte büyük miktarlarda kaynaklar israf etmektedirler. Söz konusu ekonomistler, bir bütün olarak bu faaliyetleri rant kollama faaliyetleri şeklinde isimlendirmektedirler.

Gordon Tullock, Anne Krueger ve Richard Posner gibi ekonomistlerin 1960'ların sonlarından başlayarak, öncülüğünü yaptığı rant kollama kuramı kapsamındaki çalışmalar, özellikle 1980'lerden sonra geniş bir literatür ortaya çıkarmıştır. Bu makalede de bu literatür kısmen taranarak, rant kollamanın tanımı yapılmış ve uygulama alanları kapsamlı bir şekilde incelenmiştir.

Kaynaklar

Altay, A., "Rant ve Rant Kollama Faaliyetleri: Teorik Bir İnceleme", *Dokuz Eylül Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:8, Sayı:1, 1993.

Anderson, G.M., Poetke, P.J., "Soviet Venality: A Rent-Seeking Model of the Communist State", *Public Choice*, Vol:93 No:1-2, 1997.

Buchanan, J.M., "Rant Kollama ve Kâr Kollama" (çev.: Aytaç Eker) İçinde Aytaç Eker ve Coşkun C. Aktan, *Politik Yozlaşma ve Rant Kollama* Ankara, Takav Matbaası, 1994.

Edward, F., "The Treatment of Rents in Cost-Benefit Analysis", *American Economic Review*, Vol: 71, March 1981.

Krueger, A., "The Political Economy of Rent Seeking Society", *American Economic Review*, Vol:64, No:3, 1974.

Krugman, P., Obstfeld, M., *Uluslararası İktisat: Teori ve Politika*, (çev. Yahya Sezai Tezel), Ankara, Ankara Üniv.SBF., 1991.

McNutt, P., "Rent Seeking and Political Tenure: First Estimates", *Public Choice*, Vol:92, No:3-4, 1997.

Monissen, H.G., "Rent Seeking General Equilibrium: A Didactic Illustration", *Public Choice*, Vol:72, No:2-3, 1991.

Pedersen, K.R., "Rent Seeking Political Influence and Inequality: A Simple Analytical Example", *Public Choice*, Vol:82, No:3-4, 1995.

Posner, R.A., "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy*, Vol:83, August 1975.

Scully, G.W., "Democide and Genocide as Rent Seeking Activities", *Public Choice*, Vol:93, No:1-2, 1997.

Tollison, R., "Rent Seeking: A Survey", *Kyklos*, Vol:35 (4), 1992.

Tullock, G., "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", İçinde: Charles Rowley (ed.), *Public Choice II*, U.S.A. Elgar Publishing Limited, 1993.

-----*Rent Seeking*, U.S.A. Edward Elgar Publishing Limited, 1993.

Vedder, R., Gallaway, L., "The War Between Rent-Seekers", *Public Choice*, Vol: 68, No:1-3, 1991.

Dipnot

¹ Alternatif kullanım alanında üretime katkısı negatif olan bir kaynağın sosyal hasılaya katkısı sıfır olan bir rant kollama faaliyetine tahsisi, ekonomiyi daha yüksek bir etkinliğe kavuşturur. Bu da ekonominin kaynaklarının en verimli biçimde kullanılması durumunu ifade eden pareto optimalitesine daha yakın bir noktaya gelinmesini sağlayabilir.



Türkiye'deki Ekonomik İstikrarsızlığın Nedenleri ve Buna Bağlı Olarak Alınması Gereken Önlemler

M. Sena Ekici*
Erşan Sever**

Özet

Ekonomik istikrarsızlık, ülkemizin dün olduğu gibi bugün de en önemli problemini oluşturmaktadır. Başta enflasyon olmak üzere istihdam, ödemeler dengesi açıkları ve ekonomik büyümenin sağlanması sorunları yaşanmaktadır. Türkiye'nin mevcut problemlerinin temelini teşkil eden sorunların başında ekonomik istikrarsızlık yatmaktadır.

Türkiye'de birçok defa istikrar programı uygulanmış olmasına rağmen, istikrarsızlığın kaynağı olan yapısal değişim sorunları varlığını devam ettirmiştir. Bu çalışmada Türkiye'deki ekonomik istikrarsızlığın nedenleri araştırılarak, ekonomik istikrarın sağlanması için ne yapılması gerektiği sorusuna cevap aranmaya çalışılmıştır.

Giriş

Bir ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, istihdamın doğal düzeyinde tutulması, ödemeler dengesi açıklarının makul seviyede olması ve ekonomik büyümenin sağlanması ile ölçülebilen ekonomik performansın artırılması, istikrarlı bir ekonomi politikasının temel göstergesidir.

Ülkemizde ekonomik istikrar, hemen hemen bütün hükümetlerin programlarında ulaşılması gereken hedeflerin başında yer almasına rağmen, kısa aralıklarla uygulanan istikrar programlarıyla sorunun çözülmesine çalışılmış olsa da, problemler tü-

kenmemiş ve bugün ekonomik istikrarsızlık kronikleşerek âdeta hayatımızın bir parçası haline gelmiştir.

Türkiye'deki ekonomik istikrarsızlığın nedenlerini ekonomik ve siyasi nedenler olarak iki ana başlık altında inceleyebiliriz.

Türkiye'de birçok defa istikrar programı uygulanmış olmasına rağmen, istikrarsızlığın kaynağı olan yapısal değişim sorunları varlığını devam ettirmiştir.

A. Ekonomik Nedenler

Ekonomik nedenleri, kamusal nedenler ve ekonomik kalkınmada devlet-özel sektör ilişkisi ve ekonomik istikrar alt başlıkları altında inceleyebiliriz.

1. Kamusal Nedenler

Kamunun gelir ve gider dengesizlikleri, Türkiye'nin karşılaştığı sorunların başında yer almaktadır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu açıklarının artmasının nedenlerinin arkasında siyasi karar alıcıların davranışları yatmaktadır.

Demokratik toplumlarda siyasi iradenin gelir artırıcı uygulamaları hoş karşılanmaz iken, gider artırıcı uygulamaları çoğunluk tarafından desteklenmektedir. Toplumu oluşturan insanlar, bu kararlar karşısında iki şekilde davranışta bulunurlar. Bunlardan birincisi siyasi görüşü, diğeri de kişisel çıkarlarıdır. Bireyler siyasi ve toplumsal gerekçelerle kamunun açık vermesini destekler iken, bu kararların kendi üzerindeki olumsuz etkilerini (istikrarsızlığı) gördüklerinde piyasadaki davranışlarıyla karşı çıkarlar. Piyasada oluşan bu tepki, siyasi karar alıcılar tarafından kararların değerlendirilme ölçütü olarak görülmektedir. Buna göre, siyasi karar alıcılar bu tür kararları piyasalarla beraber, piyasayı dinleyerek alırlar¹ (Ersel ve Kumcu, 1995, s. 179).

* Yrd. Doç. Dr., Harran Üniversitesi, İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

** İ.Ü. İktisat Fakültesi, Araştırma Görevlisi

Türkiye'de bu anlamda piyasa kavramı tam oluşmamakla birlikte, siyasi karar alma terbiyesi ve kültürü siyasetçilerimizde gelişme imkanı bulamamıştır. Bu nedenle, piyasa tepkisini almak gibi bir tepkiden uzak toplum karşısında beğeni toplayacak şekilde, kamu harcamalarını artırıcı biçimde hukuki ortamlarda siyasetçiler tarafından uygulanmıştır (Ersel ve Kumcu, 1995, s. 179).

Meydana gelen kamu açıklarının, ekonomik istikrarsızlıkların oluşmasında en büyük etkenlerden olduğu bilinen bir geçektir. Kamu açıklarını kabul edilebilir bir seviyeye indirebilmek için kamu gelirlerini artırıcı ve kamu harcamalarını azaltıcı yapısal değişim programlarının uygulanması gerekmektedir.

Türkiye'de kamu açıkları; konsolide bütçe, KİT, yerel idareler, döner sermaye, sosyal güvenlik kuruluşları ve fon açıklarından kaynaklanmaktadır.

Konsolide bütçe açıkları 1996 yılında, toplam kamu açıkları içerisinde üçte ikilik bir paya sahiptir. Konsolide bütçe açıklarında Maliye, Milli Savunma, Milli Eğitim Bakanlıkları ve Hazine Müsteşarlığı harcamaları önemli bir yeri işgal etmektedir.

Konsolide harcamalarının bir kısmı zaruri harcama kalemlerinden müteşekkil iken, bir kısmı da işiştirilmiş personel alımları ve aşırı israflardan kaynaklanmaktadır.

Başta devletin üst kademelerindeki idarecilerin lüks makam arabaları, lüks bürolar, uçaklar ve lüks bina harcamaları devlet kademesindeki israf zincirinin başlangıcını oluşturmaktadır.

Devlet yöneticileri kendi teşkilatlarına hakim olamamaktadırlar. Devletin hiyerarşik yapısında, aşağı kademelerde ne olup bittiğinden haberdar değildirler. Tasarruf genelgesi yayınlanmış olsa bile, işini bilen, kitabına uydurup istediği kadar harcamayı yapabilmektedir (Göker, 1996, s. 36).

Konsolide bütçe açıkları artarken, bu açıkların finansman biçimi de önem arz etmektedir. Meydana gelen açıkların borçlanmayla kapatılması, borç-faiz kıskaçının oluşmasına neden olmuştur. 1993 yılında konsolide bütçe faiz yükünün milli gelire oranı %5.8 iken, bu oran 1996 yılında %10 seviyesine çıkmıştır (DTM, 1997, s. 83).

Cumhuriyet döneminin kalkınma ve büyüme motoru görevini üstlenen KİT'ler, 1970'li yılların başına kadar, birkaç istisna hariç kar eden kuruluşlardı. Daha sonraki yıllarda bu kuruluşlar ekonomik prensiplere göre değil, siyasi açıdan puan toplamak amacıyla işle-

tilmeye başlanmıştır. Siyasi tercihlerin ekonomik faturası ise hükümetin siyasi tercihinin yansıması olan bütçeden değil, bu kuruluşların sermayesinin tüketilmesiyle finanse edilmiştir. Bu durumda, KİT mallarının fiyatlandırılması piyasa şartlarından gelen zorlamalarla değil, siyasi tercih adına ekono-

midaki fiyat artışlarının kontrolü için yapılmıştır (Ersel ve Kumcu, 1995, s. 181).

İstihdam politikalarında, ekonomik kriterler yerine politik kriterler ön plana çıkarılmıştır. Politikacılar tarafından arpalık olarak görülmeye başlayan KİT'lerin yönetim kurulu üyeleri çalıştıkları iş kollarında başarılı olan kişilerden değil, partiye hizmet eden ve seçim kazandıran kişilerden oluşturulmuştur. Yönetim kurullarının politize olması, kadrolarında politik eğilimli kişilerce doldurulmalarına yol açmıştır. KİT yöneticilerinin başarısı sergiledikleri ekonomik performanslarıyla değil, partiye sağladığı faydayla ölçülmeye başlanmıştır. Neticede, her geçen yıl artan bir tempoyla kadrolar kabardıkça kabarmıştır. Bir kişilik işi birkaç kişi yapmaya başlamıştır. Meydana gelen bu durum, KİT'lerin zarar etmeleriyle sonuçlanmıştır.

Harcamalarda bütçenin dışında "fon"lar oluşturularak, kamudaki harcama kolaylıkları daha da artırılmıştır. Ekonomik olarak doğru prensipler altında kurulan "fon"lar, zamanla kendilerine verilen görevlerden uzaklaşıp, kamu harcamalarının daha denetimsiz yapılabilme araçlarından biri haline gelmişlerdir ((Ersel ve Kumcu, 1995, s. 182).

Tarımsal destekleme politikasının amacı, tarımsal gelirlerde meydana gelen dalgalanmaların azaltılarak, bu kesimdeki insanların yaşam standardı oluşturmalarını sağlamak ve tarıma dayalı sanayilere girdi sağlayan tarımsal girdilerde istikrarın sağlanmasıdır.

Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikaları, tarımsal girdilerdeki dalgalanmayı önlemekten çok, kısa dönemli siyasi çıkarlar için uygulanan politikalar haline gelmiştir (Ersel ve Kumcu, 1995, s. 187).

Tarımsal destekleme politikalarının başarısızlığı Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da ifade edilmiş ve bu politikalarla üretici güçlerinde istikrar sağlanmadığı gibi, dünya fiyatlarından daha yüksek düzeyde seyreden destekleme fiyatları, bazı ürünlerin ekim alanlarının genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin fazla alım yaparak yüksek stok maliyetlerine katlanmasına neden olmuştur (Karlık,1996,s.183).

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, prim gelirlerinin sosyal korumayı sağlayacağı felsefesine dayanan, liberal sosyal refah rejimi düşüncesine dayanmaktadır. Nesiller arası aktarım yoluyla emekliliğin finansmanına dayanan bu modelde, çalışanlar vergilendirilmekte, bunlardan elde edilen gelirlerle daha önce çalışıp vergisini ödemiş kimselerin emeklilik yaşamında gelir elde etmeleri sağlanmaktadır (Arın,1996,s.292).

Türkiye'nin yapısal özelliklerinden dolayı², sistemin kendi içinde tutarlı olmasını sağlayan ilkelerin gerçekleşmesini engellemiştir (Arın, 1996, s. 292). Sosyal güvenlik kuruluşlarında populist politikaların uygulanması da gelir ve gider dengesizliklerinin artmasında etkili olmuştur. Ayrıca Türkiye'de sigortasız çalışan işçi oldukça fazladır. Batı ülkelerinde bir emekliye ortalama 5-6 sigortalı düşerken, Türkiye'de bir emekliye yaklaşık iki sigortalı düşmektedir. Bu yüzden Türkiye'de sigortalıların ödemiş oldukları primler, emeklilerin maaşlarının finansmanını karşılayamamaktadır.

Yerel idarelerin kamu açıklarına etkisi 1985 yılından sonra hissedilmeye başlanmıştır.1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de terör olayları ve diğer nedenlerden dolayı yoğun bir iç göç olayının yaşanması, yerel idarelerin harcamalarını artırmıştır.

Öte yandan 1980 sonrasında belediye hizmetlerinde özelleştirmeye gidilerek, yerel hizmetler özel kesime ihale edilmek suretiyle yürütülmeye çalışılmıştır. Bu ihalelerde yapılan yolsuzluk ve usulsüzlükler belediye yönetimlerinin borçlanma gereksinimlerini artırmıştır. 1985 yılında yerel idarelerin kamu açıklarındaki payı-%3'iken, 1986 yılında %7.2, 1988'de %7.5, 1993'te %6 ve 1994 yılında %4.7 seviyesinde olmuştur(DPT,1997, s.87).

Kamuda harcama gereği sürekli artış kaydetmekle birlikte, kamu gelirlerini artırıcı tedbirler alınma-

mıştır. Kamu harcamalarının en sağlıklı yolu vergi gelirleri olmasına rağmen, Türkiye'de 1995 yılında, toplam kamu harcamalarının %66,5'i vergi gelirleriyle karşılanabilmiştir. Kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirlerinin yetersiz kalması sonucunda, hükümetleri harcamaların finansmanında alternatif kaynak arayışlarına yönelmektedir.

Mali krizin başka bir nedeni de vergilemede kabul edilen ödeme gücü ilkesinin artık kağıt üzerinde kalmış olması ve vergile-

rin genelde sabit gelirli taraflardan ödenir duruma gelmesidir. Bunun sonucunda kamu hizmetini finanse edenlerle yararlananların farklı kişiler olmaları, kamu hizmeti talebini artırmaktadır (Karakaş ve Akkoyunlu,1997,s.4). Gelirin mali gücün göstergesi kabul edildiğinde, Türkiye'de Tablodan da izleneceği gibi, 1993 yılı sonuna göre toplam 33 milyon seçmen (kamu mali talep eden) bulunduğu halde, 8 milyon gelir vergisi mükellefi bulunmaktadır. Bu görüntü bize Türkiye'deki bedavacılık derecesinin %76 oranında gerçekleştiğini ifade etmektedir. Bu oran ABD'de %10 civarında gerçekleşmektedir. Türkiye'de bu oranın aşağı indirilememesi durumunda, mali krizden çıkış hayal olmaksızın öteye gidemeyecektir.

Tablo
Toplumsal Bedavacılıkla İlgili 1993 Yılı Sonu İtibarıyla Türkiye Verileri

Toplam Seçmen Sayısı (1)	Toplam Gelir Vergisi Mükellefi Sayısı (2)	Bedavacılık Derecesi (2/1)
33 Milyon	8 Milyon	%76

Kaynak: Karakaş ve Akkoyunlu, "Mali Kriz Göstergeleri", s.4.

Bir toplumda bedavacılık derecesi bu kadar yüksek ise, sonuçta kamu açıklarının olması kaçınılmaz bir gerçektir.

Meydana gelen açıkların finansmanında devletin borçlanma veya merkez bankası kaynaklarına başvurma, faiz oranları üzerindeki baskıyı artırmaktadır. Yeterli sermaye birikimine sahip olmayan bir iç piyasada, devletin finansman talebinde bulunması, alternatif kullanım yerlerinden daha fazla gelir elde edilmesiyle gerçekleşebilir. Bunun yolu ise devletin bono ve tahvil faizlerini yükseltmesidir. Aynı şekilde, devletin yeterli kredibilitesinin olmaması nedeniyle, gerekli

olan yabancı kaynağın elde edilmesi, kur-faiz makasının açılmasını gerektirmektedir .

Kamunun yapısal problemleri nedeniyle ortaya çıkan açıklarını ve ihtiyaçlarını karşılamak için iç borçlanmayla tasarruflara el koyması, teknolojik gelişme ve verimliliği engellediğinden, ekonominin uluslararası rekabete uyum sağlamasına engel teşkil etmektedir (Çelebi,1991, s. 226).

Öte yandan kamu harcamalarının finansmanının vergi dışı yollarla finanse edilmesiyle oluşan borçlanma gereği, mevcut olan bütçe açıklarını daha da çoğaltarak ekonomi üzerindeki olumsuz baskıyı artırmaktadır. Çünkü; borçlanma ve borçlanmanın getirdiği faiz yükü yeni borçlanmaları doğurmaktadır. Yeni borçlanmaların olabilmesi içinde kamu kesimi faiz oranları yükseltilmektedir. Bunun sonucunda kamu harcamalarında faiz ödemelerinin payı giderek artmaktadır. Nitekim, 1996 yılında kamu harcamaları içerisinde faiz ödemelerinin payı %37,8 düzeyinde olmuştur.

Türkiye'de siyasi çıkarlar ekonomik istikrardan daha üstün geldiği için kamu açıkları sürekli artış kaydederken, bu açıkların finansmanında borçlanma ve Merkez Bankası kaynakları sorumsuzca kullanılmış ve kullanılmaktadır.

2. Ekonomik Kalkınmada Devlet-Özel Sektör İlişkisi ve Ekonomik İstikrar

Türkiye'de geçmişte olduğu gibi bugün de ekonomik stürüktürün iyi olmadığına kanıtı, marka ve teknoloji üretememesidir.

Cumhuriyetin ilanından sonra İzmir'de yapılan iktisat kongresinde, liberal ekonomi politikasının izlenmesi ve kalkınmanın özel sektörün teşvik edileceği ifade edilmiş olmasına rağmen, uygulanan ekonomi politikası ile bu dönemde ekonomik gelişme ve sanayileşmenin arzulan seviyede gerçekleşmediği için 1933 yılından sonra devletçilik rejimi uygulanmaya başlanmış ve özel sektörün kanunla teşvikine de devam edilmiştir (Hiç, 1994, s. 99).

Öte yandan, 1929 yılında ortaya çıkan ekonomik krizle birlikte devletin ekonomide daha çok fonksiyonlar yüklenmeye başlaması Türkiye'nin karma ekonomi modelini uygulamaya koymasında etkili olmuştur (Çetin, 1996, s. 135).

1850-1960 yılları arasında liberal ekonominin uygulanmasına ağırlık verilmiş olmasına rağmen, yürütülen bu politikalar ithal ikameci bir kalkınma stratejisi içinde uygulanmıştır.

Türkiye'de 1980 yılına gelinceye kadar ithal ikameci bir kalkınma stratejisi uygulanmıştır. Bu dönemde iç pazara yönelik çalışan firmalar, arkalarına devlet

desteğini de alarak gümrük koruması arkasında büyümelerini sürdürmüşlerdir. Söz konusu dönemde yüksek oranda teşvik ödenmiş olmasına rağmen, büyük sanayi şirketlerini dünya rekabetine yöneltici stratejiler uygulanmamıştır. Kuşkusuz burada büyük

yük sanayi şirketlerinin de büyük hatalarını gözden uzak tutmamak gerekir (Özel, 1995, s.91).

Yeni kurulan endüstriler başlangıçta korunabilir. Ancak, bu Türkiye'de; sınırsız bir koruma halini alarak 1980'li yıllara kadar devam etmiştir. Bu süre içerisinde içerde tek el ve oligopolün oluşması sonucunda; verimsiz ve israfla çalışan, maliyetleri yüksek ve ancak iç piyasaya satış yapabilen firmalar oluşmuştur. Ülkemizde aşağı yukarı her alanda faaliyet gösteren az sayıda holdingler, ekonomide büyük bir etkinlik kazanmışlardır (Başkaya,1986,s.259). Tekelleşmenin en iyi göstergesi, 1969 yılında kullanılan 251 maddeden, 93'ünde en büyük üç, iki veya bir firmanın toplam üretimin %100'ünü, 87 maddede, en büyük üretimin %75 ile %99'unu, 56 maddede ise, ilk büyük üç firmanın %50 ile %74'ünü ürettiği ve geriye kalan 15 maddede de, %50'sinden azını üretmekte olmalarıdır(Altan,1986, s.109).

1980'de Türkiye'deki ekonomik yapıda serbest piyasa modeli uygulanmış olmakla birlikte, serbest piyasa ve tam rekabet koşulları tam oluşmadığından dolayı, rekabet mekanizması çalışmıyordu. Türkiye'de fiyatlar serbest rekabet yaftası altında, tek el ve kartellerin insafına terk edilmiştir. Rekabet piyasasının kalbi olan fiyat mekanizmasının tam ve mükemmel çalıştığını kabullenmek zordu.

Bu şartlar altında, ekonomide kısıtlama, sınırlama ve fiyat kontrollerinin kaldırılmasının ardından sonraki ilk sonuç fiyatların yükselmesi olmuştur. Üretim kapasitesinin artan talebe cevap verememesi sonucunda fiyatlar hızla yükselmeye başlamıştır (Kılıçbay, 1994, s.94).

Batı ekonomilerinde de karteller mevcuttur. Ancak, onlarda üretimin talebe oranla fazla olmasından dolayı, fiyatlar piyasada belirlenmektedir. Bizde ise tam zıttı söz konusudur.

Batı ekonomilerinde de karteller mevcuttur. Ancak, onlarda üretimin talebe oranla fazla olmasından dolayı, fiyatlar piyasada belirlenmektedir. Bizde ise tam zıttı söz konusudur. Ekonomide talep fazla olunca, firmalar fiyatlar üzerinde hakim olmakta, diğer yandan da "enflasyonist basınç" meydana gelmektedir (Ertüzün, 1986, s.16).

Batıda 19.yüzyılda uygulanan liberalizm (bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler) yerine, bugün batı liberalizmi belirli kurallar ve kurumlar içinde işleyen bir mahiyet kazanmıştır. Artık liberalizm; keyfilik, disiplinsizlik ve dengelerin kendiliğinden kurulması demek değildir³. Ekonomide yapısal değişime gidilmeden yapılan ithalat liberasyonu, ülkeyi açık pazar haline getirmektedir. Her ne kadar ihracatta artış kaydedilse de, bu gelişme yüzeysel olup, büyük ekonomik ve sosyal fedakarlıklara mal olmaktadır (Ertüzün, 1986, s.16).

Öte yandan 1980 yılından sonra ihracata dönük stratejinin benimsenmesiyle birlikte, ihracatta teşvik uygulamaları başlamıştır. 1980'den sonra büyük oranlarda teşvikler alan özel sektör kuruluşları, teknoloji yenileme ve verimlilik artışı yerine, kapasite kullanımlarını artırarak, karlarını yükseltmişlerdir. Bu şekilde üretimlerine 1989 yılına kadar devam etmişlerdir.

1989 yılında ihracat teşviklerinde vergi iadelerinin kalkmasıyla, dış piyasada rekabet edemeyen ve karlılıkları azalan özel sektörün imdadına, 1990 yılından itibaren yüksek faizli kamu kağıtları yetişmiştir. Son yıllarda bu kuruluşların gelirlerinin %60-%70'ini faaliyet dışı gelirlerden (faiz, bono, tahvil vb.) meydana gelmektedir.

Artık Türkiye'de ihracat ümitleri, yıllardır korunan ve teşvik verilen büyük şirketler yerine, çoğunluğu 1980 sonrasında kurulan ve kendi güçleriyle teknolojik değişim ve yeniliklere ayak uydurabilen küçük ve ortaboy işletmelere (KOBİ'lere) bağlanmıştır.

Devletin uzun yıllardan beri teşvik ettiği ve gümrüklerle koruduğu büyük sanayi şirketlerinin dışı açılma oranları %5'in altında iken, küçük ve orta ölçekli işletmelerin dışı açılma oranları % 25- 50 arasında değişmektedir (Özel, 1995, s.134).

Kalkınmanın hızlandırılması, planlayıcıların ülke- de sağlık ve eğitim alanına daha yüksek oranda kaynak ayırmaları sonucunda beşeri sermayenin daha prodüktif hale getirilmesiyle gerçekleşecektir (Samuelson, Hancock, Wallace, 1975, s.871).

Türkiye'de dış ticaret açıklarının kapatılması; ihracatın yüksek oranda devlet desteğine ihtiyaç kalmadan artmasıyla sağlanacaktır. Bu da, ancak üretimde kalite maliyet koordinasyonunun sağlanması ve teknoloji üretmekle mümkün olacaktır.

B. Siyasi Nedenler

Siyasal karar almada etkinliği azaltan nedenler mevcuttur. Bu nedenleri; siyasi partiler, bakanlık sayısının fazlalığı, baskı grupları ve uluslararası kuruluşlar olarak dört alt başlık altında incelememiz mümkündür.

1. Siyasi Partiler

Türkiye'de uygulanacak bir programın başarılı olabilmesi için, halkın çoğunluğu tarafından destek görmesi gerekmektedir. Bu nedenle, istikrar programı uygulayacak siyasi partilerin, uygulayacakları programları önceden halka çok açık bir şekilde anlatmalı ve halkın onayını almalıdır. İngiltere'de Teatcher 1979 yılında seçim kampanyalarında vatandaşlarına ne yapacağını açık seçik söylemiş ve seçilmiştir. Teatcher seçildikten sonra dediklerini yaptı, halka acı ilacı içirdi⁴ ve %20'lere çıkan enflasyonu düşürmüştür. İşçi sendikalarına savaş açacağını söyledi, savaşını açtı, verimliliğin altında ücret zamları gündeme geldi; ama halk O'nu bir daha seçti, arkadan bir kere daha seçmiştir. Yine aynı şekilde, ABD Başkanı Reagan'ın seçimlere girerken halka istikrar önlemlerinden bahsetmiş ve önlemlerin içerisine de çok güzel bir tatlandırıcı koymuştur. Onun için halk O'nu gönüllü seçmiştir. Reagan'ın tatlandırıcısı da vergi oranlarını düşürmektir. Reagan bu hareketiyle, bir yandan acı reçete vermiş diğer yandan da içine tatlandırıcı olarak şeker koymuş ve halk gönüllü olarak O'nu seçmiştir (Alkin, 1996, s.61).

Türkiye'de siyasi partilerin seçim propagandalarındaki taahhütleri ile iktidara geldikten sonraki uygulamaları farklılık arz etmektedir. İktidara gelen hükümetlerin uygulamaya koydukları istikrar programları da halk desteğinden uzak kaldığı için başarısız olmaktadır.

Öte yandan, Türkiye'de iktidara gelen siyasi partiler istikrarlı hükümetler kuramadıkları gibi, parti programlarını da uygulamaya koyabilecek bir zamana da sahip olamamışlardır. Türkiye'de uzun zamandan beri hükümetlerin iktidarda kaldıkları süre (bazı istisnalar hariç) bir iki yılı geçmemektedir. Ayrıca, kısa aralıklarla tekrarlanan askeri müdahalelerin partile-

rin parçalanmasına veya yapay partilerin oluşmasına yol açması, güçlü bir siyasi partinin iktidara gelmesini engellemiştir.

Hükümetlerin iktidar sürelerinin kısa olması, genişleyici para ve maliye politikalarının uygulanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu şekilde seçim ekonomilerinin uygulanması, Türkiye'deki istikrarsızlığı kronikleştirmiştir.

2. Bakanlık Sayısının Fazla Olması

Türkiye'deki bakanlık sayısı 1980'li yıllardan itibaren giderek artış kaydetmiştir. Bugün 15 tanesi devlet ve 20 tanesi hizmet bakanlıkları olmak üzere, toplam 35 tane bakanlık bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bakanlık sayısı 15-20 arasında değişirken, Türkiye'deki bakanlık sayısı bu ülkelerdeki bakanlık sayısının aşağı yukarı iki katına ulaşmıştır. Bakanlık sayısının artmasında milletvekilini partiye bağlamak veya muhalefetteki milletvekilini transfer etmek amacıyla, bu makamın adeta politik rüşvet olarak kullanılması yatmaktadır (Şener, 1994, s.9).

Bakanlık sayısının artması bir takım olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir; söyle ki, bakanlık sayısının artmasına paralel olarak, bölge genel müdürlüğü, genel müdürlük, il özel idaresindeki müdürlükler ve ilçelerdeki bakanlığa bağlı olan yönetici ve personel sayıları da giderek artmaktadır. Bunun sonucunda konsolide bütçe açıklarının giderek artması kaçınılmaz olmaktadır (Şener, 1994, s.9).

Bakanlık makamının politik rüşvet olarak kullanılması sonucunda, bilgi ve deneyimden yoksun çok sayıda milletvekili bakan olabilmektedir. Böylece kendilerine çok sayıda kamu kuruluşu bağlayan milletvekilleri bu kuruluşları arpalık olarak kullanmaktadırlar.

Öte yandan, bakanlık sayısının çok fazla olması, aynı kamu hizmetinin birden çok kamu kuruluşunca sunulmasına neden olmaktadır⁵. Bu yüzden, kamu yönetimi işlerinde yetki ve sorumluluk yönünden karışıklık meydana gelmektedir (Şener, 1996, s.189).

3. Seçim Ekonomileri

Seçim ekonomilerinde, maliye ve para politikası araçları oy maksimizasyonu sağlayacak şekilde kulla-

nılmaktadır. Seçim ekonomisi, ekonomide ciddi dalgalanmalara yol açmadığı müddetçe, seçmen tercihlerini açıklamada yardımcı olmakta veya demokratik sayılabilmektedir. Ancak, ülkemizde uygulanan seçim ekonomisi, ekonomik ve siyasal istikrarsızlığın temel nedenlerindendir (Şener, 1996, s.184).

Hükümetlerin iktidar sürelerinin kısa olması, genişleyici para ve maliye politikalarının uygulanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu şekilde seçim ekonomilerinin uygulanması, Türkiye'deki istikrarsızlığı kronikleştirmiştir.

Gelişmiş ülkelerde seçim ekonomisinin olumsuzlukları siyasal iktidar tarafından alınan önlemlerle, kısa zamanda ekonomik konjonktür kontrol altına alınmaktadır. Türkiye'de başa geçen hükümetlerin iktidar sürelerinin kısa olması nedeniyle, daha çok genişleyici ekonomi politikalarını uy-

gulamaya koymuşlardır.

Böylece, seçim ekonomileri, daha ciddi ekonomik konjonktüre yol açarak, enflasyon ve devalüasyon oranlarının oldukça yüksek seviyelerde gerçekleşmelerine neden olmaktadır.

Türkiye'de seçim ekonomisi uygulamalarında da gelişmiş ülkelerde olmayan politika araçları uygulanmıştır. Bunların başında, 1993 yılında 14 trilyon TL'yi geçtiği tahmin edilen tarımdaki yanlış destekleme ve fiyat politikası gelmektedir. İkincisi, ilçeleri il yaparak seçmene verilen siyasi rüşvet nedeniyle, konsolide bütçe harcamaları 20 yılda, reel olarak iki misli artış kaydetmiştir. Alt yapısı hazır olmadığı halde, her ile bir üniversite ve ilçelere de meslek yüksek okullarının açılması ise, seçim ekonomisinin üçüncü aracını oluşturmaktadır (Şener, 1996, s.186).

Ülkemizde iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu bankaları seçimler esnasında en çok zorlanan kuruluşların başında gelmektedir. Bu kuruluşların mali kaynakları seçimlerin finansmanında kullanıldığı gibi, ayrıca değişik seçmen gruplarına ucuz kredi imkanları sunulmaktadır (Şener, 1996, s.186). Bu kamu kuruluşlarının dağıttıkları kredilerin sosyal maliyetleri, enflasyonun artmasındaki etkenlerden bir tanesi olduğu bilinen bir gerçektir.

4. Baskı Grupları

Baskı grubunu, bireylerin ortak çıkarları doğrultusunda katılım maliyetlerini paylaşmak ve isteklerini daha etkili bir şekilde ifade edebilmek için oluşturdukları örgüt veya birliktelik, olarak tanımlamak mümkündür (Buchanan and Tullock, 1962, s.283).

Ekonomide siyasi kararların alınmasında etkili olan sadece bürokrat ve politikacılar değil, piyasa ekonomisinin üreticileri ve tüketicileri de etkili olabilmektedirler. Bu dört grubun motivasyonu birbirinden farklı olduğundan, siyasi kararlar bunların içerisinde en etkin olanların tercihleri doğrultusunda alınır.

Tüketici ve üreticilerin siyasi kararları etkileyebilme gücü, ya doğrudan doğruya ekonomik gücü elde tutmaya yada gelir ve servetin dağılımı biçimine bağlı bulunmaktadır. Üyelerin ortak ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak maksadıyla, üretici ve tüketiciler menfaat veya çıkar grupları şeklinde örgütlenirler (Şener, 1996, s.173).

Ülkemizde, demiryoluna yönelik taşımacılığın bir türlü geliştirilememesi, DYP-SHP koalisyon hükümetinin kurulmasında TOBB'un etkisi ve son olarak REFAH-YOL hükümetinin düşürülmesinde medyanın etkisinin olması, Türkiye'deki baskı ve çıkar gruplarının siyasi karar alma mekanizmasındaki etkisinin oldukça fazla olduğunu göstermektedir.

Özellikle, ekonomik hataların sıklaştığı dönemlerde, çıkar gruplarının egemen hale gelmesi, devleti kısa dönemli politikalara yöneltmekte ve uzun dönemdeki amaçların ihmal edilmesine yol açmaktadır (Seviğ, 1997, s.2).

Gelişmiş ülkelerde baskı ve çıkar gruplarının tabana yayılmasıyla, baskı ve çıkar gruplarıyla vatandaşların çıkarları arasındaki çatışma en az düzeye indirilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de ise böyle bir durum olmadığından, büyük işletmeler istedikleri kişileri bürokrat olarak seçtirerek, siyasi kararları daha etkin bir şekilde kontrol edebilmektedirler.

Öte yandan, gelişmiş ülkelerde baskı gruplarının etkisinin toplumsal ahlak kurallarına aykırı sonuçlar doğurmasını engellemek için, bu grupların aşırı çıkar sağlamaya yönelik davranışları kontrol altına alınmıştır (Şener, 1996, ss.174-175).

5. Uluslararası Kuruluşlar

Ekonomik krizden çıkmak için Türkiye dış kaynaklı kredilere başvurmuştur. Bu kredilerin uluslararası finans kuruluşlarınca (IMF, Dünya Bankası, vb.)

verilebilmesi için, onların isteğine göre bir programın uygulamasını şart koşmuşlardır.

Bu kuruluşların istikrar programları standart bir niteliğe sahip olup, ülkedeki ekonomik stürüktürü göz önünde bulundurmaktan uzak, liberal ekonomi politikalarından ibarettir.

Latin Amerika ülkelerinde uygulanan liberal programlar istihdam ve işsizlik sorununa çare olmamış, tasarruf ve yatırım oranlarını düşürmüştü ve sıcak para akımları ekonomiyi krize götürmüştür (Sağlam, 1996, s.7).

Türkiye kredi alabilmek için, stand-by anlaşmalarıyla bu kuruluşların isteği doğrultusunda programlar hazırlamıştır. Bu kuruluşların programlarının başarılı olduğu ülkeye pek rastlanmadığı gibi, Türkiye'de de başarılı olabileceğini beklemek pek mümkün gözükmemektedir.

IV. Ekonomik İstikrar İçin Yapılması Gerekenler

Türkiye'de uygulanan istikrar programları yukarıda izah edilmeye çalışılan nedenlerden dolayı başarılı olamamışlardır. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için yapılması gerekenleri şöyle ifade edebiliriz:

- Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için, siyasi istikrarın sağlanması elzemdir. Türkiye'de son on yılda dokuz hükümet ve on beşten fazla ekonomiden sorumlu bakanın değiştiği ve koalisyonla yönetimin olduğu bir ortamda siyasi istikrardan bahsetmek mümkün değildir. Teknoloji ve iletişimin hızla geliştiği dünyamızda istikrar programının başarılı olabilmesi için, gerek ülke içi gerek ülke dışı siyasette başarılı olacak güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır. Bunun için ülkedeki siyasi parçalanmışlığı ortadan kaldıran demokratik bir seçim sisteminin uygulamaya konulması gerekmektedir. Ayrıca, istikrar programının başarısı uygulanacak programın arkasında halk desteğini almış bir iktidarın olması gerekmektedir.

- Ekonomide istikrar için mali disiplinin olması gerekmektedir. Mali disiplin; kamu maliyesinde gelirlerle giderler arasındaki dengenin sağlanmasını ifade eder. Mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamalarını artırmaları, keyfi ve takdirli olarak vergileme yetkilerini kullanmaları ve diledikleri şekil-

de borçlanmaya başvurmaları sonucu ortaya çıkar(Ak-
tan, 1997, s.10).

Türkiye'de reform adı altında, çarpık ve hukuksal
açıdan denetim dışı bırakılmaya özen gösterilen dü-
zenlemeler mevcuttur. Yapılan bu düzenlemeler üzeri-
ne yoğunlaştırılan değerlendirmeler sonucu, özellikle
kamu maliye politikasının ideolojik olarak sürdürülen
bir rant transferine yönelik olduğunu göstermektedir
(Seviğ, 1997, s.3).

Yedinci Beş Yıllık
Kalkınma Planında, "mali-
ye politikasının esnekliğini
ve etkinliğini azaltacak uy-
gulamalardan kaçınılacak,
kamu kesimi borçlanma
gereği azaltılacak, açıkla-
rın finansmanında mali piyasalarda istikrarsızlık yap-
mayacak faiz ve vade yapısı içeren bir politika izlene-
cektir" ifadesi vardır. Fakat uygulanan faiz politikala-
rında, özellikle kamu borçlanmaları açısından hukuki
disiplinden bahsedilmemiş, hatta denetim dahi söz ko-
nusu değildir (Seviğ, 1997, s.3).

AB'ye bağlı ülkelerin imzaladıkları Maastricht
Anlaşması'na göre; üye ülkelerin iktisat politikaları
üzerindeki yetkileri belirli bir kriter çerçevesine otu-
rulmuştur. Buna göre, üye ülkelerin bütçe açıklarının
gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %3'ü ve toplam borç-
ların gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %60'ı geçmemesi
yönünde kısıtlayıcı karar alınmıştır.

Bu bağlamda, Türkiye'de AB kararları kadar ol-
masa da, ona yakın yasal düzenlemelere gidilerek, si-
yasi iradenin kamu harcamalarının keyfi olarak artırıl-
masının engellenmesi gerekmektedir.

• Tarımda çağdaş teknolojilerin yeterince ve et-
kin bir şekilde kullanılmamış olması kalite ve verim
düşüklüğüne neden olmaktadır. Genetik mühendisliği-
nin tarımsal ürünlerde meydana getirdiği devrim göz
kamaştırıcı boyutlardadır (Kılıçbay, 1997, s.62). Bu
nedenle tarımda verimliliği artırıcı desteklemelerde
bulunulması gerekmektedir. Artan verim sayesinde,
hem ürün bazında maliyetler düşerken hem de tarımda
çalışan nüfusun geliri artmış olacaktır.

• Bütçenin birliği ilkesini bozan ve kamu harca-
malarını denetimsiz kılan fon uygulamasına son veril-
melidir.

• Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının kapa-
tılması için işyerlerinin sigortasız eleman çalıştırılma-

rının önlenmesi, prim toplamada etkinliği artırıcı ön-
lemlerin alınması, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve
fonları işletilmesinde verimliliğin artırılması gerek-
mektedir. Öte yandan, özel sigorta sistemlerini teşvik
edici yasal düzenlemelere gidilmelidir.

• Ticari işletme niteliğindeki KİT'ler tekelci ser-
mayeye devredilmeyecek şekilde özelleştirilmelidir.

Kamusal mal üreten
KİT'lerin yönetimlerinin
de politikacıların baskıla-
rını azaltıcı yönde olması
için yasal düzenlemelere
gidilmeli ve bu kuruluşlar
çapraz kontrollerle dene-
tim altında tutulmalıdır.

• Yerel idarelerde meyda-
na gelen yolsuzluk ve is-

rafların önlenmesi için yerel idare hizmetlerinde şef-
faflaşmaya gidilmelidir.

• Vergi kayıplarının miktarı oldukça yüksek sevi-
yededir. Kayıplar önlendiği zaman, bugün toplanan
vergilerin toplamının %80'den fazlasını veya konsoli-
de bütçe gelirlerinin tümüne yakın bir kısmı kadar
vergi toplanabilecektir. Bu da, GSMH'nın %13.5-
14'üne tekabül etmektedir. Mevcut sistemde
GSMH'nın yaklaşık %17'si vergi gelirlerinden oluşur-
ken, bu oranın %30'a çıkması demektir (Ka-
vi,1997,s.13).

İSO'nun yaptırdığı bir çalışmanın regresyon ana-
lizine göre,1996 yılı için verilen bir örnekte, ekonomi
%70 oranında kayıt altına alındığında, 1996 yılında
enflasyon oranının %28.81'e %75'i kayıt altına alındı-
ğında enflasyonun%18.17 ve %80'i kayıt altına alındı-
ğında %7.49'a düşeceği görülmüştür (Ka-
vi,1997,ss.13-14).

Türkiye ekonomisinde 1995 yılına göre, ücret-
lilerin GSMH'daki payı, yaklaşık %26 iken, gelir-
lerden alınan vergilerin %60'ını yüklenmektedirler.
Milli gelirden %74 Oranında pay alan sermaye kesimi
ise gelir vergilerinde %40'lık bir yükü sırtlamak-
tadırlar (Sönmez,1997,s.11). Bu sonuç bize Türki-
ye'deki vergi adaletsizliğinin boyutunu ortaya koy-
maktadır.

Türkiye'de vergi gelirlerini artırmak için vergi re-
formunun yapılması şarttır. Vergi reformuyla vergide
yatay ve dikey adalet sağlanmalı, vergi tabana yayıl-
malı, vergi sistemi artan oranlı olmalı ve yeni denetim
imkanlarıyla dolaylı ve dolaysız kontroller artırılarak
yaptırımlar güçlendirilmelidir.

Merkez Bankası'nın yerine getirmekle yükümlü olduğu birçok görevleri bulunmaktadır. Bu görevlerden bir tanesi de ulusal paranın değerinin korunmasıdır.

Türkiye'de uygulanan populist politikalarla meydana gelen kamu açıklarının finansmanında, Merkez Bankası kaynakları kasa gibi kullanılmaktadır.

Dünyada enflasyonla mücadelede başarılı olan ülkelerde, hükümetler ekonominin yönetimi konusunda yetkilerinin kısıtlanmasını kabul etmişlerdir. Bir biri arkasına gelen başarısızlıklardan bıkan politikacılar, makro ekonomik yönetim işini gerekli bilgi ve beceriye sahip profesyonellere devrettiler (Kumcuoğlu,1997,s.4). Enflasyonla mücadelede Almanya'da uygulanan güçlü ve özerk merkez bankası modeli bütün dünyaya örnek teşkil etmiştir. Kanada, Avusturya, İskandinav ülkeleri, Şili, Singapur ve Yeni Zelanda gibi ülkeler merkez bankasının özerkliğini kanunlaştırmışlardır. Yapılan araştırmalar sonucunda, merkez bankasının bağımsız olduğu ülkelerde enflasyon oranının düşük olduğu görülmüştür.

Türkiye'deki uygulamalar göz önüne alındığında, Merkez Bankası'nı hükümetler tarafından uygulanan populist politikalarla hizmet eden bir görünümünden kurtulmak için, Merkez Bankası'nın statüsünde önemli değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

• Merkez Bankası'nın siyasi otoritenin nüfuz ve baskılarından uzak para politikalarını belirleyebilmesi için Merkez Bankası'nın bağımsız bir kimliğe kavuşması gerekmektedir. Öte yandan, Merkez Bankası'nın uyguladığı para politikaları, hükümetin uyguladığı politikalarla çelişmemeli ve ona destek niteliğinde olmalıdır.

• Türkiye'nin toplam arzı artırmaya ve verimliliği yükseltmeye dönük bir ekonomik yapıya kavuşturulması için; sanayileşme ve kalkınma politikasına paralellik arz eden ve ona destek veren, çok iyi bir eğitim ve öğretim planının hazırlanıp finanse edilmesiyle mümkündür. Türkiye'de uzun vadede istikrarın sağlanmasındaki temel dayanaklarından bir tanesi de bilgiye dayalı teknolojileri üretebilecek, milli değerlerine bağlı insan gücünün oluşturulmasından geçmektedir.

Sonuç

Türkiye'de birçok defa istikrar programı uygulanmış olmasına rağmen, istikrarsızlığın kaynağı olan

yapısal değişim sorunları varlığını devam ettirmiştir. İstikrarın sağlanmasında çoğunlukla ekonominin talep yapısı üzerinde durulmuş ve harcama daraltıcı önlemler alınmıştır. Ekonominin arz yönüyle (üretimin artırılmasıyla) fazla ilgilenilmemiştir.

Türkiye'de ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için, kamu kesiminde reform yapabilecek güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır. Özelleştirmeye hız verilmelidir; devletin asli görevi gereği özelleştirilemeyecek olan kamu kuruluşları

nın kaynaklarının populist politikalar uğruna kullanılmasını önlemek için hukuki sınırlamaların getirilmesi gerekmektedir. Kamu gelirlerinin artırılması için

vergi kaçaklarını önleyici adaletli bir vergi sisteminin uygulamaya konulması şarttır.

Ülkemizde nüfusun önemli bir kısmı tarım kesiminde çalışmaktadır. Tarımsal destekleme politikaları tarımsal verimliliğin artırılmasına yönelik olmalıdır. Bu şekilde yapılan desteklemelerle, tarımsal üretim artacak ve tarımda çalışanların gelirleri de yükselecektir. Sonuçta, hem kaynakların etkin kullanımı sağlanırken hem de adil bir gelir dağılımı elde edilmiş olur.

Siyasi iktidarın populist uygulamaları sonucunda meydana gelen kamu açıklarının finansmanında Merkez Bankası'nın kasa gibi kullanılmasının önlenmesi ve Merkez Bankası'nın görevini tam olarak yapabilmesi için, baskılardan uzak bir kimliğe kavuşması gerekmektedir.

Ülkemizin karşı karşıya olduğu en önemli problemlerin başında üretim ve ihracat yapamama sorunu vardır. Bunun için, bir yandan ekonomide üretimi kısıtlayan yapısal sorunların giderilmesine çalışılırken, diğer yandan da yeni teknolojilerin uygulanmasına imkan tanıyan yatırımların teşvik edilmesi gerekmektedir.

Kaynaklar

AKTAN, Coşkun Can. "Mali ve Parasal Disiplin İçin Ekonomik Anayasa Şart". *Radikal Gazetesi*, 17 Ocak 1997

ALKİN, Erdoğan. "Türkiye'de İstikrar Paketleri, Çözüm­süz­lük ve Arayışlar". *İktisat Dergisi*. Sayı: 358.(Ağustos 1996), ss. 58-72.

ALTAN, Mehmet. *Süperler ve Türkiye*. İstanbul:Afa Yayınları, 1986.

ARIN, Tülay. "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları (Liberal Sosyal güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İf- lası)", *Kamu Kesimi Finansman Açıkları*, X. Türkiye Mali- ye Semp, İst. Ün. Maliye Arş. Merz. Yay. No:80, İstan- bul,1996.

BAŞKAYA, Fikret. Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi, *Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına*. Ankara: Bir- lik Yayınları, 1986.

BUCHANAN, James M. and TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent Logical Foundations of Constituonal Democracy*. USA: Ann Arbor Paper Backs Michigan Uni- versity Press, 1962.

ÇELEBİ, Işın. *Dışa Açık Büyüme ve Türkiye*. İstan- bul: E Yayınları, 1991.

CANAN, Çetin. *Yeniden Yapılanma, Girişimcilik, Kü- çük ve Orta Boy İşletmeler ve Bunların Özendirilmesi*. İst- anbul: Der Yayınları, 1996.

DPT. *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler* (1950-1997). Mart 1997.

DTM. *1997 Yılı Başlıca Ekonomik Göstergeler*. Ekim- Kasım 1997.

ERSEL, Hasan ve KUMCU, M. Ercan. "İstikrar Progra- mı ve Kamu Dengesi". *Türkiye İçin Yeni Bir İstikrar Prog- ramına Doğru*, İstanbul: TÜSİAD Yay. No:T/95, 1995.

ERTÜZÜN, Tevfik. "Serbest Rekabet ve Liberalleşme". Yedinci Yılına Girerken 24 Ocak Ekonomisi. *Tercüman Gazetesi Eki*, 24 Ocak 1986.

GÖKER, Metin. "1996 Yılı Başlarında Türkiye Ekono- misini, Problemler ve Çıkış Stratejileri". *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*. Sayı: 5. (Mayıs 1996), ss.31-47.

HİÇ, Süreyya. *Türkiye Ekonomisi*. Genişletilmiş 2. Baskı. İstanbul: Filiz Kitapevi, 1994.

KARAKAŞ, Eser ve AKKOYUNLU, Pınar. "Mali Kriz Göstergeleri". *Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz*, XII. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ. Belek- ANTALYA: 14-17 Mayıs 1997.

KARLUK, Rıdvan. *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Beta Basım Yayım, 1996.

KAVİ, Hüsamettin. "Vergi Artışı İçin Oranlar Düşürül- meli". *Ekonomik Forum Dergisi*. Sayı: 8. (Ağustos 1997), ss. 12-15.

KILIÇBAY, Ahmet. *Türkiye'nin Ekonomi Politikala- rı*. İstanbul: Der Yayınları, 1997.

KILIÇBAY, Ahmet. *Politika ve Ekonomi*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No:338, 1994.

KUMCUOĞLU, Ümit. "Dünyada Enflasyonun Düni ve Bugünü". *Dünya Gazetesi*, 4 Ağustos 1997

ÖZEL, Mustafa. *Devlet ve Ekonomi*. İstanbul: İz Ya- yıncılık, 1995.

SAĞLAM, Dündar. "Türkiye'deki Ekonomik Krizin Temel Nedenleri ve Bunalımdan Çıkış Yolları". *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*. Sayı: 5 (Temmuz 1996), ss.4- 19.

SAMUELSON, A. Paul- HANCOCK, Keith- WAL- LACE Robert. *Economics*. Sydney: Mc Graw-Hill Book Company, 1975.

SEVİÇ, Veysi. Mali Kriz Ortamında Uygulanan Eko- nomi Politikalarının Hukuksal Boyutları, *Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz*, XII. Türkiye Maliye Sempozyu- muna Sunulan Tebliğ. Belek-ANTALYA: 14-17 Mayıs 1997.

SÖNMEZ, Mustafa. "Adil Bir Vergi-Harcama Düzeni İçin Sivil Denetim". *Ekonomik Forum Dergisi*. Sayı: 8. (Ağustos 1997), ss.8-11.

ŞENER, Orhan. *Kamu Ekonomisi*. 5. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1996.

ŞENER, Orhan. "1994 Yılı Sonbaharında Türk Ekono- misinin Görünümü ve Ekonomik Bunalımdan Çıkış Yolla- rı". *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*. Sayı:12. (Ara- lık 1994), ss. 5-28.

Dipnotlar

1 ABD'de Clinton yönetiminin önerdiği sağlık refor- mu, kamu açıklarına yol açacağı gerekçesiyle tepki gör- müş,piyasanın olumsuz tepkisi üzerine reform değiştirilmiş ve uygulaması geciktirilmiştir.

2 Toplu Konut Fonu, vergi ve benzeri gelirler elde edi- lerek konut finansmanına yönlendirilmesi amacıyla kurul- muştur. Zaman içerisinde bu "fon", konut finansmanında da- ha fazla sorumluluk altına sokulmuştur. Kişilerin konut edinme maliyetleri "populizm" adına piyasa gereklerinin al- tında tutulmuş ve sonuçta Toplu Konut Fonu finansal açık vermiştir.

3 Örneğin, batıda borsaya kayıtlı olmayan hisse senet- lerinin piyasada muamele görmesi, bir kişinin sendikası ve sosyal güvencesiz çalışması gibi durumlara rastlamak he- men hemen mümkün değildir.

4 Kamu açıklarını kapatmak, kamu gelirlerini artırmak için özelleştirme yapmış ve kamu harcamalarını kısmıştır.

5 Trafik işlerine başta emniyet müdürlüğü olmak üze- re, valilik, il ve ilçe emniyet yönetimleri, Bayındırlık ve İs- kan Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, belediyeler ve diğer yönetim üniteleri bakmaktadır.

Türkiye'deki Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Planlı Süreç Ekseninde İstihdam Açısından Kantitatif Analizi (1960-2000)

A. Mesud Küçükcalay*

1. Giriş

Cumhuriyet döneminde insangücünün ve dolaşısıyla istihdamın kalite ve kantitesinin artırılması çalışmaları beş yıllık kalkınma planları (1962-2000) ile eş anlılık gösterir. Çünkü, Cumhuriyet ekonomisinin kendisini toparlayıp sistematize edebilmesi, beş yıllık planlama çalışmalarının başlangıcına kadar devam etmiştir. 1960'lı yıllarda uygun olan zaman şartları içinde, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal bünyesini yansıtabilecek bir istihdam analizi planlama teşkilatının üzerinde durduğu önemli konulardan biri olmuştur. Aslında Türkiye gibi istatistiki bilgilerin yetersiz olduğu, işsizlik sigortasının mevcut olmadığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işsizleri kontrol edecek durumda bulunmadığı ülkelerde, işsizliğin hacmini tespit güç bir sorundur. Bu güçlüğü artıran bir diğer faktör ekonominin az gelişmiş bünyesidir. Ekonomi içinde iktisaden faal olanlarla olmayanlar arasında kesin sınırlar çizmek, iktisadi faaliyetlerin geniş ölçüde zirai yapı içinde gerçekleşmesinden dolayı büyük zorluklar göstermektedir. Bu yüzden Türkiye'nin emek talebi, açık işsizlere ve işgücüne ilk defa katılanlara istihdam olanağı yaratmak, sektör değişimleri dahilinde, tarım dışında, sanayi ve hizmet sektörüne istihdam olanağı sağlamak gibi sorunları çözmek zorundadır.¹

Nüfusun kantitesine yönelik çalışmalar 1966'da

HİA'ların hazırlanması ile bir parça sistematize olmuşsa da İLO'nun 1982 konferansında kabul edilen modern izleme yöntemi Türkiye'de 1988 yılında uygulanmaya başlanmıştır. İstihdam olanaklarının artan işgücü paralelinde geliştirilmesi, gerek duyulan işgücü miktarı ve bu miktarın taşınması gereken mesleki özelliklere yönelik bir çalışmaya ise 1961 yılına kadar rastlamak olanaklı değildir. DPT, bu anlamda ilk insangücü çalışmasını 1961'de yapmış ve bu çalışma

1975 yılına kadar nüfus ve üretim artışının gerektireceği toplam işgücünü tespit etmiştir. Buna göre bütün sektörler için fonksiyonel bir bölümlendirme kullanılmış ve bu bölümlendirmeye göre talep projeksiyonları bulunmuştur. "Yüksek seviyede idari ve mesleki personel", "teknisyenler", "koordinatörler ve memurlar", "usta-

başı", "kalifiye işçi", "düz işçi" yapılan bu bölümlendirmeyi oluşturmuştur.² Bu fonksiyonel sınıflandırma ile eğitim kurumları arasında da bir ilişki kurularak 1975 yılına kadar olan işgücü talebi belirlenmiştir. 1955 nüfus sayımının baz alındığı bu çalışma sonucunda 1965-1975 yılları arasında yukarıdaki bölümlendirmelerin arz ve talepleri arasında talep lehine bir fazlalığın olduğu ortaya çıkmıştır. İ. BYKP'den önce insangücü ve insangücü dağıtımı konusunda herhangi bir çalışma yapılmamıştır. İnsangücü (ve dolayısıyla istihdam) durumunu bu devre için ancak nüfus sayımlarındaki "meslek ve iktisadi faaliyet kollarına göre" 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus tablolarından çıkarmak olanaklıdır. DPT'ce 1967 yılında yapılmış bir

Türkiye gibi istatistiki bilgilerin yetersiz olduğu, işsizlik sigortasının mevcut olmadığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işsizleri kontrol edecek durumda bulunmadığı ülkelerde, işsizliğin hacmini tespit güç bir sorundur.

* Yrd. Doç. Dr., Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

başka çalışmada ise, 1955-1960 yılları arasında teknik işgücü içinde mühendislerin %58, teknikerlerin %21, sanatkarların %23 oranında arttığı, aynı dönemde sağlık elemanlarının da devamlı artış gösterdiği, ancak artış hızının yetersiz olduğu görülmüştür. Türkiye'deki bu çalışmalarda, bu alanda kendini göstermiş³ yabancı ve uluslararası kuruluşların temsilci ve uzmanları ile temaslar kurulmuş ve başka ülkelerdeki çalışmalardan da faydalanılmıştır. Bu anlamda DPT'nin insangücü çalışmalarını genel olarak bir araya getirme olanağı vardır.⁴

1960 yılını izleyerek bugüne ulaşan dönemde, I. ve izleyen planlarda ısrarla ifade edildiği gibi uygulanan karma ekonomi modeli paralelinde kalkınma planları hazırlanmış ve hazırlanan bu kalkınma planları ekonominin diğer unsurları gibi istihdamın da iyileştirilmesi hedefine bünyesinde yer vermiştir. Bu iyileşmede, kalitatif ve kantitatif açılardan yapılacak iki açılı bir inceleme sonucunda ancak kalkınma planlarının istihdam bağlamında başarılı ya da başarısız olduğunu söylemek olanaklı olacaktır. Oysa planlarda ele alınan kalitatif hedefler ve ulaşılan iyileşmeler ile istihdamdaki ve dolayısıyla üretimdeki iyileşmeler arasında doğrudan bir ilişkiyi kurmanın güçlüğü ortadadır. Zira bu anlamda planlama dahi literatürde "*ekonomik*" ve "*sosyal*" olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir. Kalkınma kavramı kalitatif ve kantitatif toplumsal unsurları birlikte içermesine rağmen planlamanın "*ekonomik*" ve "*sosyal*" olarak ikiye ayrılarak incelenmesinin temel nedeni; sosyal olguların ve bu olgulardaki gelişmenin sonuçlarının kantitatif olarak ifade edilmesinin güçlüğüdür. Bu anlamda planlama yapılabilmesi amaçlanan hedef ve büyüklüklerin kantitatif olarak hesaplanabilmesi önkoşuluna bağlı olmaktadır. Ekonomik olgunun kantitatif olarak ifade edilebilmesi daha kolay olduğu için, planlama faaliyetlerini ekonomik alanda (ve sayısal boyutta) yapabilme olanağı daha çoktur. Bu nedenle uygulamada, planlama faaliyeti ekonomik planlama alanında yoğunluk kazanmıştır.⁵ Sayısal verilere dayandırılrsa dahi, katedilen gelişmelerin istihdamda ne ölçüde bir iyileşmeye yol açtığına ölçülmesine olanak tanıyan sosyal olguların bulunması bir başka ikinci handicap olmaktadır. Oysa tüm bunların aksine kalkınma planlarının kendi dönemleri ile ilgili olarak hedefledikleri iyileşmeleri ölçmek ve söz konusu ölçümü 1960-1998 periyodunda değerlendirerek, hedef-

lere yaklaşmadaki başarı ya da başarısızlığın seyrini ortaya koymak olanak dahilindedir. Bu çalışmada, ifade edilen bu analiz işgücü arzı ve talebindeki temel hedefler ve gerçekleştirmeler göz önünde bulundurularak yapılacak, planlı dönemin belki de sona yaklaşma sinyalleri verdiği bu günlerde bir açıdan planların hedeflerine ulaşmadaki performansları değerlendirilecektir.

Türkiye'de kalkınma planları beşer yıllık dönemler için hazırlanmakta olup, hemen hemen her kalkınma planında farklı istihdam politikaları öngörülmüştür.

2. Kalkınma Planları ve Kantitatif Hedefler

Türkiye'de kalkınma planları beşer yıllık dönemler için hazırlanmakta olup, hemen hemen her kalkınma planında farklı istihdam politikaları öngörülmü-

ştür. Ancak, ilk altı kalkınma planında istihdam bağlamında ortak bir nokta bulunmaktadır. O da, istihdam hedefinin ekonomik kalkınma doğrultusunda bağımsız bir hedef olarak ele alınmasının aksine, gelir artışı hedefi olarak da ifade edilebilecek kalkınma hızı hedefine bağımlı, onun zorunlu sonucu olarak görülmüş bir hedef olmasıdır. Böylece kalkınma planında istihdam planlaması, makro kalkınma hızının bir yan ürünü olur. Makro anlamda kalkınma hızına ulaşılsa, belirli bir istihdam düzeyine zaten ulaşılabileceği düşüncesi hakimdir. Makro kalkınma hızı belirlendikten sonra, bu hızı gerçekleştirebilecek insangücünün saptanmasına sıra gelmektedir. Bu istihdam planlaması yaklaşımına Türk kalkınma planlamasında "*İstihdam Katma Değer Elastikiyeti Yöntemi*" adı verilmektedir.⁶ Fakat bu yaklaşım ile planlı kalkınma döneminde istihdam sorununun çözümlendiği söylenemez. Hatta I. ve II. planlar döneminde belirlenen kalkınma hızına ulaşılmasına rağmen bile istihdam sonraki dönemlerde sorun olmaya devam etmiştir. Teknik ayrıntılar şimdilik bir kenarda tutulmakla birlikte bir önceki başlıkta ifade edilen analizi yapmanın gerekliliği ve olanak dahilinde olduğu açıktır.⁷

Bu analizi yaparken önce söz konusu planın işgücü ve işgücü talebine yönelik tahmini hedefi verilerek yine aynı planın bu noktadaki gerçekleştirmeleri saptanacaktır. Tablo halinde düzenlenen bu rakamlar henüz yalnızca verilerden oluşmaktadır. Bir sonraki tabloda ise her bir plan göz önünde bulundurularak "*tahmin/gerçekleşme*" oranı kullanılarak "*mutlak tahmin doğrusu*"⁸ etrafında planların istihdam hedeflerine ne ölçüde ulaşıp ulaşmadığı ve süreç içinde barışı/başarısızlık seyri bir grafik yardımı ile ortaya konulacaktır.

Tablo 1. Kalkınma Planlarında İstihdama Yönelik Tahmini Hedefler ve Gerçekleşmeler (Milyon)

	İşgücü Arzı		İşgücü Talebi	
	Tahmini Hedef	Gerçekleşme	Tahmini Hedef	Gerçekleşme
I. BYKP 1962-1967	15,95	12,48	13,75	11,98
II. BYKP 1967-1972	15,06	13,08	14,11	11,98
III. BYKP 1972-1977	15,19	15,62	14,27	14,35
IV. BYKP 1978-1983	16,47	17,22	15,64	15,71
V. BYKP 1983-1989	18,61	19,16	16,37	17,57
VI. BYKP 1989-1994	19,16	19,80	17,95	19,65
VII. BYKP 1994-1997	21,44	22,26	19,50	20,56

Kaynak: DİE, *Ekim 1996 Hanehalkı İşgücü Anketi*, s.7; Tuncer BULUTAY, *Employment Unemployment And Wages in Turkey*, ILO-DİE, Ankara, 1995, s.260; DİE, *Çalışma İstatistikleri 1995*, s.99; DPT, *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, DPT Yayınları, Ankara, 1963, s.434; DPT, *Kalkınma Planı (İkinci Beş Yıl) 1968-1972*, DPT Yayınları, Ankara, 1967, s.133-134; DPT, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (Üçüncü Beş Yıl) 1973-1977*, Yay. No:1272, Ankara, s.663; DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, DPT Yayınları, Yay. No: 1664, Ankara, 1979, s.251; DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, DPT Yayınları, Yay. No:1974, Ankara, 1985, s.128; DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1989-1994*, DPT Yayınları, Ankara, 1989, s.302; DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*, DPT Yayınları, Ankara, 1985, s.55'deki tablolardan ve verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

Tablodaki bir diğer nokta ise tahmin ve gerçekleşme rakamlarının yıllar itibariyle değil de plana ait dönemin başlangıç ve bitiş yıllarının ortalamalarının alınarak saptanmasıdır. Bunun nedeni kalkınma planlarında (ilk ikisi hariç) yıllık tahminlere değil de dönem başı ve sonuna ilişkin tahminlere yer verilmiş olmasıdır. Bu yöntemle hazırlanan Tablo 1 planların tahmini istihdam hedefleri ve bunların gerçekleşmeleri vermektedir.

3. Kalkınma Planları ve Kantitatif Analiz

Bir önceki başlıkta Tablo 1'de planların başlangıç ve bitiş yıllarının ortalamaları alınmak yoluyla işgücü arzı ve talebindeki hedefler ve daha sonra ortaya konulmuş olan verilerden faydalanmak suretiyle de yine aynı yıllar ortalamaları baz alınarak gerçekleşmeler saptanmıştır. Tablo 1'den işgücü arzı ve talebine yönelik olarak bazı yorumları yapmak olanaklı olmakla birlikte planın performansını ölçmek için önceki başlıkta belirtilen oranı kullanmak ve belirli yüzdelere ulaşmak daha doğru olacaktır. Nitekim Tablo 2'de de "tahmin/gerçekleşme" oranı kullanılarak planların istihdam hedeflerine ne ölçüde yaklaştıkları saptanmıştır.

Tablo 2'den elde edilen sonuçlar yatay ekseninde dönemlerin, dikey ekseninde ise yüzde oranların bulunduğu bir grafikte "mutlak tahmin doğrusu" etrafında gösterilmektedir. Mutlak tahmin doğrusu etrafında

Tablo 2. Kalkınma Planlarında Hedefler ve Gerçekleşmeler Analizi

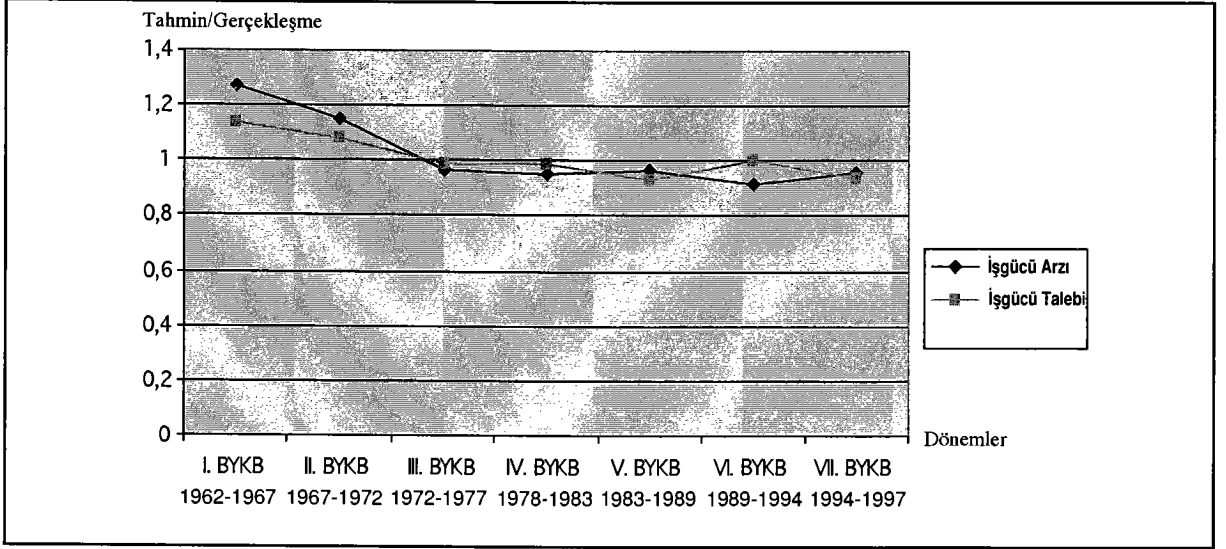
	İşgücü Arzı (Tahmin/ Gerçekleşme)	İşgücü Talebi (Tahmin/ Gerçekleşme)
I. BYKP 1962-1967	1,27	1,14
II. BYKP 1967-1972	1,15	1,08
III. BYKP 1972-1977	0,97	0,99
IV. BYKP 1978-1983	0,95	0,99
V. BYKP 1983-1989	0,97	0,93
VI. BYKP 1989-1994	0,92	1,00
VII. BYKP 1994-1997	0,96	0,94

gezinen işgücü arzı ve talebi gerçekleşme oranları bir süreç bağlamında böylelikle net olarak izlenebilmektedir.

4. Sonuç ve Değerlendirme

İşgücü arzı ve işgücü talebi bir ülke ekonomisinin de istihdamın düzeyini ve gelişim seyrini ifade eden en önemli göstergelerden birisidir. Nitekim, nüfus gibi sürekli büyüme özelliği gösteren bir kaynaktan beslenen işgücü arzı, bir ekonomideki işsizliğin de en önemli nedenlerinden birisi olmaktadır. Oysa işgücü talebi, işgücü arzında olduğu gibi doğal bir kaynaktan beslenerek artmamakta, ancak dışsal birtakım yapılan-

Grafik 1. Kalkınma planları ve işgücü arz ve talebi hedefleri gerçekleştirmeleri



malar ile artarak, artış gösteren arz fazlasını absorbe edebilmektedir. Bir ekonomideki yeni yatırımlar (ki bu yatırımların belirli bir oranda emek yoğun oldukları kabul edilebilir) işgücü talebini artıran birincil faktördür.

Türkiye'deki planlı periyotta işgücü arzı tahminleri ve gerçekleştirmeleri işgücü talebi ve gerçekleştirmelerinden ilk üç plan döneminde fazla olmuştur. Grafik 1'den de söz konusu durum izlenebilmektedir. Zira 1962'den başlayan süreçten 1975'li yıllara kadar işgücü arzı tahminlerinin gerçekleşme oranı, işgücü talebi tahmininin gerçekleşme oranından fazla çıkmıştır. Bu fazlalık hedeflere ulaşmada başarısızlığı göstermekle birlikte istihdam ve işsizlik üzerinde olumlu etki yapmıştır. Zira işgücü arzının beklenenden düşük gerçekleşmesi bireyler tarafından talep edilecek iş alanlarının da düşük olmasına neden olacaktır. III. BYKP'den sonraki dönemde ise bir dalgalanma söz konusudur. Zaman zaman arzın, zaman zaman da talebin tahmin/gerçekleşme oranı büyük olmuştur. Ama tahminlere daha fazla yaklaşıldığı mutlak tahmin doğrusu etrafındaki dalgalanmadan anlaşılabilir. III. BYKP'den sonra dikkati çeken bir başka nokta hem arzda hem de talepte gerçekleşme rakamlarının tahmin rakamlarını aşmasıdır. İşgücü talebi gerçekleşmesinin tahmini aşması işgücü olanaklarının genişlemesi anlamında bekli sevindiricidir. Ancak buna paralel olarak işgücü arzı gerçekleşmesi de tahminden büyük çıkmıştır. Bu büyüklük talepteki beklenmedik artışı yok etmektedir.

Türkiye ekonomisinin 2000 yılından sonra izleyeceği kalkınma siyasasının planlı mı yoksa plansız mı

olacağı tartışması bir kenara bırakılırsa; insanların sosyal bünyesi ile de çok yakından ilgili olan ve kişinin istihdam edilmesi olarak ifade edilebilecek yapının geliştirilmesi için geleceğe yönelik olarak uyumlaştırma düzenlemelerini yapmak gereklidir. Bu uyumlaştırmada birbiri uyum göstermesi gereken en önemli iki faktör de işgücü arzı ve talebidir. Özellikle Türkiye gibi azgelişmiş özellikler taşıyan ülkelerde nüfustan beslenen işgücü arzı geleceğe yönelik olarak, siyasi baskılardan uzak ve gerçekçi yöntemlerle planlanarak bu arza yönelik olarak yeni işgücü olanakları oluşturulmalı ve uyumlaşma sağlanmalıdır. Böylece ekonomideki üretim, bireylerin kişisel özgüveni, yatırım miktarları, yoğunlukları ve dağılımları da gerçekçi olarak saptanabilecektir.

Sonuç olarak denilebilir ki: ilk üç plan döneminde işgücü arzı ve işgücü talebi bağlamında kalkınma planlarının tahminleri başarısız olmuştur. III. BYKP'den sonra ise hedeflere ulaşmada bir başarının varlığından söz edilebilir. Bu başarı gerçekçi politikaların uygulanmasında ve önlemlerin alınmasında başarının anahtarı olacaktır. III. BYKP'den sonra tahminlere yaklaşılmaya rağmen bile işsizlik oranı ve istihdam noktasında başarıya ulaşıldığını söylemek güçtür. Zira gerçekleşme rakamlarına bakıldığında işgücü arzının işgücü talebinden sürekli olarak büyük çıktığı görülmektedir. Bu büyüklük ise ekonomideki işsizliğin en temel nedeni olmaktadır. O halde tahminlerde sağlanan başarı ile birlikte gerçekçi politikalar uygulanarak işgücü talebi artırılmalı ve önemli bir sorun haline gelmeden Türkiye'deki işsizlik oranı dünya standartlarına çekilmelidir.

Kaynakça

AYDINOĞLU İ. Hakkı, *III. Planda İnsangücü ve İstihdam Sorunu*, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, Uzun Dönem Plan Stratejisi ve III. Beş Yıllık Plan, İstanbul.

BULUTAY Tuncer, *Employment Unemployment And Wages in Turkey*, ILO-DİE, Ankara, 1995.

DİE, *Çalışma İstatistikleri 1995*.

DİE, *Ekim 1996 Hanehalkı İşgücü Anketi*.

DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1989-1994*, DPT Yayınları, Ankara, 1989.

DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, DPT Yayınları, Yay. No: 1974, Ankara, 1985.

DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, DPT Yayınları, Yay. No: 1664, Ankara, 1979.

DPT, *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, DPT Yayınları, Ankara, 1963.

DPT, *Kalkınma Planı (İkinci Beş Yıl) 1968-1972*, DPT Yayınları, Ankara, 1967.

DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*, DPT Yayınları, Ankara, 1985.

DPT, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (Üçüncü Beş Yıl) 1973-1977*, Yay. No: 1272, Ankara.

DPT., "İnsangücü Planlaması", *DPT. Planlama Dergisi*, C.1, S.1, (Sonbahar-1963).

DPT., "Türkiye'nin İnsangücü Durum ve İhtiyaçları I (1961-1975)", *DPT. Planlama Dergisi*, C.2, S.2, (Kış-1962).

EKİN Nusret, "Türkiye'de Ekonomik Gelişme ve İstihdam Meseleleri", *İÜ. İkt. Fak. Dergisi*, C.25, S.3, (1966).

GÖKÇEN Ahmet, "Türkiye'de İstihdamın Bünyesi", *İÜ. İkt. Fak. Dergisi*, C.32, S.1-4, (1972-1973).

HESAPÇIOĞLU Muhsin, *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Ekonomisi*, Beta Basın Yayın Dağıtım AŞ., İstanbul, 1994.

KARACAL Hasan, "Sosyal Planlama Problemleri Üzerine", *ODTÜ. İİBF. Gelişme Dergisi*, Türkiye'de Planlı Kalkınmanın Yirmi Yılı (1960-1980), (Özel Sayı), Ankara, 1981.

KÜÇÜKKALAY A. Mesud, *Cumhuriyet Döneminde İktisadi Planlama ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Açısından Değerlendirilmesi*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sos. Bil. Ens., İstanbul, 1998.

Dipnotlar

¹ Nusret EKİN, "Türkiye'de Ekonomik Gelişme ve İstihdam Meseleleri", *İÜ. İkt. Fak. Dergisi*, C.25, S.3, (1966), s. 99-100.

² DPT., "Türkiye'nin İnsangücü Durum ve İhtiyaçları I (1961-1975)", *DPT. Planlama Dergisi*, C.2, S.2, (Kış-1962), s. 16-21.

³ İ. Hakkı AYDINOĞLU, *III. Planda İnsangücü ve İstihdam Sorunu*, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, Uzun Dönem Plan Stratejisi ve III. Beş Yıllık Plan, İstanbul, s. 4.

⁴ DPT., "İnsangücü Planlaması", *DPT. Planlama Dergisi*, C.1, S.1, (Sonbahar-1963), s. 51; Kalkınma, planlama ve istihdam konularında çok geniş bilgi için ayrıca bkz: A. Mesud KÜÇÜKKALAY, *Cumhuriyet Döneminde İktisadi Planlama ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Açısından Değerlendirilmesi*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sos. Bil. Ens., İstanbul, 1998.

⁵ Hasan KARACAL, "Sosyal Planlama Problemleri Üzerine", *ODTÜ. İİBF. Gelişme Dergisi*, Türkiye'de Planlı Kalkınmanın Yirmi Yılı (1960-1980), (Özel Sayı), Ankara, 1981, s. 268.

⁶ Muhsin HESAPÇIOĞLU, *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Ekonomisi*, Beta Basın Yayın Dağıtım AŞ., İstanbul, 1994, s. 473.

⁷ Ahmet GÖKÇEN, "Türkiye'de İstihdamın Bünyesi", *İÜ. İkt. Fak. Dergisi*, C.32, S.1-4, (1972-1973), s. 70.

⁸ Mutlak Tahmin Doğrusu adını verdiğimiz bu doğru yatay eksene paralel olan l'den çıkan bir doğrudur. Bu doğru üzerinde planların istihdam hedefleri tam olarak gerçekleşmiş demektir. Yani sapma söz konusu değildir. Zira "tahmin/gerçekleşme" oranının 1'e eşit olması hedefe tam olarak ulaşıldığını ifade etmektedir. Doğrunun üzerindeki alan (>1) hedeften sapma olduğunu, doğrunun altındaki alan ise (<1) hedeften daha başarılı bir gelişme olduğunu ifade etmektedir.



Beşeri Kalkınma ve Eğitim-Sağlık Hizmetleri

Ülkelerarası bir Karşılaştırma

Hülya Kirmanoğlu*

Dünya ekonomisinin küreselleşmesi olarak ifade edilen yeni dünya düzeninin temel direklerinden biri olan sermayenin serbest dolaşımı olgusunun önem kazanması ile birlikte, gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisine entegrasyonunda mali sermaye yatırımları ve doğrudan yatırımlar belirleyici unsurlar haline gelmiştir. Gelişmekte olan ülkeler için temel hedef, yabancı sermayeyi çekmek için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri yapmak, gerekli altyapı hizmetlerini sunmak, çeşitli araçlarla emeğin maliyetini düşük tutmak gibi alanlarda yoğunlaşmaktadır. Kalkınma iktisatçıları artık belli sanayileşme stratejilerine dayanan kalkınma modellerinden ziyade, kalkınmışlık göstergelerinin tanımlanması ve ölçülmesi konularıyla ilgilenmektedir.

Günümüzde kalkınma olgusunun içeriğini daha çok beşeri kalkınma (human development) doldurmaktadır. Beşeri kalkınma göstergeleri birçok boyutu olan göstergelerdir, ancak bu göstergeler esas olarak

temel eğitim ve sağlık göstergelerine indirgenebilirler. Örneğin çocuk ölüm oranları, temiz suya kavuşma olanakları, ortalama yaşam beklentisi, okur yazarlık oranı, okullaşma oranı gibi.

Kalkınma iktisatçıları artık belli sanayileşme stratejilerine dayanan kalkınma modellerinden ziyade, kalkınmışlık göstergelerinin tanımlanması ve ölçülmesi konularıyla ilgilenmektedir.

Dünya bankası 1990 yılından bu yana ülkelerin beşeri kalkınmışlık düzeylerini karşılaştırabilmek için "beşeri kalkınma indeksi" (human development index) hesaplamaktadır. Bu indeks, başlıca 4 gösterge için hazırlanan endekslerin ağırlıklı ortalamasıdır. Bu göstergeler: 1. Doğumda beklenen yaşam süresi 2. Yetişkin okuryazar oranı 3. Okullaşma oranı (ilk-orta ve mesleki öğrenim için) 4. Kişi başına Gayri Safi Yurtiçi Hasıladır.

Bu göstergelere göre oluşturulan indeks 0 ile 1 arasında değerler almaktadır. Dünya Bankası ülkeleri indeks değerlerine göre 3 kategoriye ayırmaktadır: 1. Yüksek beşeri kalkınma grubu (0.800 üzeri) 2. Orta düzeyde beşeri kalkınma grubu (0.500 ile 0.799 arası) 3. Düşük beşeri kalkınma grubu (0.500'den düşük). 1997 yılı verilerine göre 174 ülkeden 45 tanesi birinci gruba, 94 tanesi ikinci gruba ve 35 tanesi üçüncü gruba

Tablo 1

	Yüksek beşeri kalkınma grubu	Orta beşeri kalkınma grubu	Düşük beşeri kalkınma grubu	Türkiye
Beşeri kalkınma indeksi ortalaması (1997)	0.904	0.662	0.416	0.728
Kamu sağlık harcamaları ort. GSYİH içinde % 1995	6.1	2.2	1.2	2.4
Kamu eğitim harcamaları ort. GSYİH içinde % 1996	5.1	3.8	-	2.2

Kaynak: Human Development Report 1999, s.188-190

* Doç. Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi

ba girmektedir. Türkiye 0.728 indeks değeri ile 86. sırada yer almakta ve orta gruba girmektedir.

Bu göstergelerin iyi olması ile ülkelerin kamu bütçelerinden eğitime ve sağlığa ayırdıkları pay arasında açıkça görülen bir korelasyon vardır (bakınız Tablo 1). Tabii, bu durum, herhangi bir yöndeki nedenselliği doğrudan olarak gösteriyor anlamına gelmez. Çünkü, insani gelişme indeksi yüksek olan ülkeler zaten milli gelir düzeyi de yüksek olan ülkelerdir (Birinci kategoriye giren 45 ülkeden 40 tanesinin satın alma gücü paritesine göre milli geliri 10.000 doların üzerindedir) ve zengin ülkelerin eğitim ve sağlık hizmetlerine bütçeleri içinde daha fazla pay ayırdıkları gözlemlenen bir olgudur.

Bizim bu çalışma çerçevesinde gerçekleştirmek istediğimiz husus, Türkiye'nin, gerek beşeri kalkınma indeksine göre, gerekse de insanların eğitim ve sağlık durumlarını gösteren diğer göstergelere göre yerini kendi gelir grubu içindeki ülkelere göre saptamak ve bu sonuçları bütçe içindeki eğitim ve sağlık hizmetlerinin payına göre yapılan bir sıralama ile karşılaştırmaktır.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, Türkiye kendi

kalkınmışlık düzeyindeki grup içinde sağlık harcamalarında az da olsa iyi olsa da, eğitim harcamalarında çok kötü bir düzeye sahiptir. En düşük kalkınma grubu ortalaması ile veri olmadığı için karşılaştıramıyoruz ancak ülkeler bazında inceleme yaptığımız zaman görülmektedir ki dünyada eğitime kamu harcaması olarak Türkiye'den daha az pay ayıran çok az ülke vardır.

Tablo 2'de Türkiye ile aynı gelir grubuna giren¹ çeşitli ülkelerin bazı temel eğitim ve sağlık göstergeleri (bu kez beşeri kalkınma indeksi içinde yer almayan bazı diğer göstergelerle birlikte) ve bu hizmetler için kamu tarafından yapılan harcamaların GSYİH içindeki payı gösterilmiştir.

Kamu hizmetlerinde çıktının ölçülmesi sorunu vardır. Elde edilen çıktıyı birim olarak ve değer olarak ifade etmek çok zordur. Bu nedenle, özellikle temel eğitim (ilk ve orta öğretim) ve temel sağlık (koruyucu sağlık, ana-çocuk sağlığı gibi) hizmetlerinin yarattıkları faydayı belli göstergeler (proxy) ile ölçmek gerekir. Tabii, burada hizmetin yetersizliği negatif fayda biçiminde ortaya çıkmaktadır. Yukarıdaki tabloda eğitim hizmetleri için okuma yazma bilmeme oranı (ka-

Tablo 2

	Beşeri Kalkınma İndeksi sırası	Çocuk ölüm oranı (5 yaşaltı-1000 canlı doğumda) 1997	Anne ölüm oranı (100.000 canlı doğumda) 1990	Doğumdaki yaşam beklentisi yıl 1997	Okuma yazma bilmeme oranı kadınlarda 1997	Okuma yazma bilmeme oranı erkeklerde 1997	Okula kayıt olma oranı (ilkokul) 1996	Okula kayıt olma oranı (ortaokul) 1996	Kamu Eğitim Har. GSYİH içinde pay 1996	Kamu Sağlık Har. GSYİH içinde pay 1990-97
Cezayir	109	39	160	68,9	52	27	94	56	5,1	3,3
Brezilya	79	44	220	66,8	16	16	90	20	5,5	1,9
Kolombiya	57	-	100	70,4	9	9	85	50	4,4	2,9
Kosta Rica	45	15	60	76	5	5	91	43	5,3	6,0
Mısır	120	66	170	66,3	60	35	93	68	4,8	1,7
Malezya	56	14	80	72	19	10	102	-	5,2	1,4
Fas	126	67	610	66,6	67	41	74	-	5,3	1,2
Filipinler	77	41	280	68,3	6	5	101	60	2,2	1,3
Polonya	44	12	19	72,5	0	0	95	85	5,2	4,8
Romanya	68	26	130	69,9	3	1	95	73	3,6	2,9
Tayland	67	38	200	68,8	7	3	-	-	4,1	2,0
Tunus	102	33	170	69,5	44	22	98	-	6,7	3,0
Türkiye	86	50	180	69	26	8	96	50	2,2	2,7 ²
Ortalama		36.1	178.5	69.8	23	13.5	92.1	52.7	4.6	2.5

Kaynak: World Development Report 1999 ve Human Development Report 1999/2000



Kaynaklar

World Development Report 1999, World Bank.

Human Development Report 1999/2000, United Nations Development Programme

Dipnotlar

¹ Dünya Bankası kriterlerine göre, dünyada gelir grupları aşağıdaki gelir ölçülerine göre sınıflandırılmaktadır

(satınalma gücü paritesine göre).

Yüksek gelir grubu	9361 dolar ve üstü
Üst orta gelir grubu	9360-3031 dolar arası
Alt orta gelir grubu	3030-761 dolar arası
Düşük gelir grubu	760 dolar ve altı

Türkiye 6000 dolar kişi başına (satınalma gücü paritesine göre) milli gelir ile üst orta gelir grubuna dahil olmaktadır.

Kaynak: World Development Report, 1999-2000, s.231

² Tablo 1 ile aynı olmaması, farklı yıllara ait değerlerin kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

dın ve erkek için ayrı olarak) ve okullaşma oranı (ilgili yaş grubu içinde okula kayıtlı olanların payı) göstergelerini ve sağlık hizmetleri için çocuk ölüm oranı ve anne ölüm oranı göstergelerini kullandık.

Türkiye, benzer ülkelere göre, eğitim hizmetlerine kamu bütçelerinde oldukça az bir pay ayırmaktadır. Kendi gelir grubumuz içinde eğitim hizmetlerine daha az pay ayıran hiçbir ülke yoktur. Bunun sonuçlarını okuma yazma oranlarında görüyoruz. Okuma yazma oranı göstergeleri Türkiye'den daha kötü olan sadece Fas, Tunus, Cezayir ve Mısır gibi ülkeler. Bu ülkeler eğitim hizmetlerine Türkiye'den daha fazla pay ayırdıkları halde sonucun böyle olması kültürel özellikler ile ve/veya eğitim harcamalarının bileşimi ile açıklanabilir. Zaten, insani kalkınma indeksi sıralamasına göre bakıldığında zaman da bu ülkeler Türkiye'den daha kötü durumda olan ülkeler olarak görülmektedir.

Diğer bir eğitim göstergesi olan okullaşma oranında ise, ilk öğretim için Türkiye aşağı yukarı ortalama düzeyinde bulunurken, orta öğrenimde Brezilya hariç diğer bütün ülkelere göre kötü durumdadır. Orta öğrenimde okullaşma oranını belirleyen en önemli faktör ülkenin gelir dağılımı ve yoksulluk durumudur. Brezilya'nın dünyada gelir dağılımı en kötü olan ülke olduğunu düşünürsek bu durum beklenir bir durumdur.

Sağlık göstergelerine gelince, Türkiye sağlık harcamaları bakımından tablodaki birçok ülkeden iyi görünmekle birlikte, bu durum ele alınan sağlık göstergeleri ortalamadan biraz daha kötü durumdadır. Bu durum Türkiye'nin sağlık harcamalarının bileşiminden kaynaklanıyor olabilir. Sağlık bütçesi içinde temel sağlık hizmetlerine yeterli pay ayrılmadığı söylenebilir.



1980 Yılı Sonrası KİT'lerin Finansman Açıkları

Hasan Türkal* - Mahmut İnan**

Giriş

Bilindiği üzere, günümüzde devlet özel piyasa ekonomisinin yanında, belirli bazı iktisadi ve sosyal konularda da faaliyetlerde bulunmaktadır.

Liberal ekonominin uygulandığı ekonomilerde, Kamu ekonomisi, piyasa ekonomisine bazı müdahalelerde bulunabilmektedir. Bu olaya da Karma Ekonomi Modeli denilmektedir. Bu bakımdan devlet, piyasa ekonomisinde benzerleri bulunan bir çok iktisadi teşekküller kurmuş ve bunları işletmektedir. Bundaki amaç, piyasa ekonomisi tarafından yeterince yerine getirilemeyen iktisadi faaliyetleri geliştirmek ve ülke ekonomisini geniş yatırımlar ağı ile güçlendirmektir.

Devletin faaliyet alanlarından birini kapsayan KİT'ler, iktidarda bulunan siyasi partiler tarafından; siyasal amaç, karar, tutum ve davranışlar doğrultusunda ve aynı zamanda siyasilerin seçim yatırımı olarak zaman zaman KİT'ler, Türkiye ekonomisinin en önemli sorununun da kaynağı halini almıştır.

İşte biz bu çalışmamızın, birinci bölümünde KİT'lerin tanımı ve organlarından bahsederek, ikinci bölümde finansman gereklerini ve kavramlarını açıklamaya çalıştık. Son olarak ta finansman açıkları ile bu açıkların nasıl karşılandığı doğrultusunda araştırmamızı dönemler itibarıyla yoğunlaştırdık.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Finansman Açıkları

I. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne Kısa Bakış

A. KİT'lerin Yapıları ve Tanımları

Literatürde bu kuruluşlar, amaçlarında önemli farklar olmamasına rağmen farklı şekillerde tanımlanmışlardır. Deyimler birbirlerine çok benzemekle beraber hukuki düzenleme ve uygulama yönünden bazı farklılıkları bulunmaktadır.

Türkiye'de devletin iktisadi faaliyetleri, 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)" ile aşağıdaki şekillerde tanımlanmıştır.

1) İktisadi Devlet Teşekkülü: Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleridir.

2) Kamu İktisadi Kuruluşu: Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan Kamu İktisadi Teşebbüsleridir.

3) Müessese: Sermayesinin tamamı bir İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olup ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

4) Bağlı Ortaklık: Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

5) İştirak: İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya Kamu İktisadi Kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayesinin en az yüzde on beşine, en çok yüzde ellisine sahip bulundukları anonim şirketlerdir.

6) İşletme: Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimlerdir.

Kısaca yurdumuzda İktisadi Devlet Teşebbüsleri ve bunlara bağlı kuruluşlar, sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ait olan ve prensip olarak özel hukuk hükümlerine göre idare edilen birer devlet yatırım organlarıdır.¹ KİT'lerden her biri bir bakanlığın ya da doğrudan başbakanlığın sorumluluğu altındadır. İlgili bakanlık veya başbakan bu kuruluşların kanun, tüzük ve yönetmelikler dahilinde faaliyetlerini takip etmektedir.

* Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Araştırma Görevlisi

** Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Araştırma Görevlisi

B. KİT'lerin Ortak Özellikleri

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve yukarıda kısaca açıklanan bağlı kuruluşlar bazı noktalardan farklılık arz ederler. Ancak bazı temel ortak özellikleri vardır. Kısaca bunlara değinecek olursak;²

- i. Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulurlar.
- ii. Tüzel kişiliğe sahip olup faaliyetlerinde özerktirler.
- iii. Genel Muhasebe ve Devlet İhale Kanunu'na ve Sayıştay'ın denetimine tabi değillerdir.
- iv. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun ve TBMM'nin denetimine tabidirler.
- v. Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.
- vi. Organları Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüktür.
- vii. Faaliyetleri genel olarak özel hukuk kurallarına göre yürütülür.
- viii. Bütçeleri özerk olup yatırım bütçesi mahiyetindedir.

C. KİT'lerin Organları

Bu teşekküllerin organları başlıca Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüktür. Yönetim Kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşur. Üyelerden ikisi ilgili bakanın, birisi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın, kalan ikisi de Genel Müdür Yardımcıları arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.

Genel Müdür Yönetim Kurulunun başkanıdır. Son iki üyenin teklifinde bakanlıktan maksat, kuruluşun bağlı bulunduğu bakanlıktır.

D. KİT'lerin Kuruluş Amaçları³

1. Ekonomik Sebepler: Ekonomik sebeplerden KİT'lerin kuruluş nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Ekonomik kalkınmayı sağlamak
- Tekellerin Devletçe İşletilmesi
- Özel sektörün başaramayacağı işler
- Ekonomiye yön vermek ve düzenlemek
- Özel sektöre öncülük etmek
- Gelir dağılımını düzenlemek vb. sebeplerden.

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kurulma ve gelişmesinin esas itibarıyla ekonomik nedenlerle dayandığını söylemek mümkündür.

2. Siyasi Sebepler: Sosyalist ülkelerde KİT'lerin kurulmasının temelinde politik görüşler olmasına karşılık, Kapitalist ülkelerde sosyal ve ekonomik faktörler bulunmaktadır. Devletler harp sanayii, bilimsel araştırma, enerji santralleri, bankacılık alanlarında, özellikle milli güvenlik ve bağımsızlık açısından kamu teşebbüslerini kurmaktadır.

3. Sosyal Sebepler: Kamusal mal ve hizmet üretmek üzere kurulan kamu teşebbüsleri özellikle sosyal nedenlerle kurulmaktadır.

4. Diğer Sebepler: Kendine özgü sebeplerle veya askeri ve stratejik sebeplerle veya evvelce kurulmuş teşebbüslerin devam ettirilmesi gibi sebeplerle, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin oluşturulduğu görülmektedir. Özetle şunu söylemek mümkündür; Genelde hemen her ülkede görülen Kamu İktisadi Teşebbüslerinin esas itibarıyla ekonomik ve sosyal nedenlerle kuruldukları söylenebilir.

II. KİT Finansman Açığı Kavramları ve Gereklileri

A. KİT Finansman Açığı Kavramları

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, faaliyetlerinden bu yana finansmanları sorun haline gelmiştir. Çünkü bu kuruluşların giderleri veya harcamaları, gelirleri ile karşılanamamaktadır. Özel mal ve hizmet üretmelerinin yanında sabit sermaye yatırımlarına da yöneldiklerinden ve iyi yönetilemediklerinden genellikle açık vermektedirler. Bu yüzdendir ki, KİT'lerin farklı zamanlarda farklı finansman ihtiyaçları olmuştur. Bununla beraber farklı finansman açığı kavramları da ortaya çıkmıştır. Bunlardan bazılarını kısaca açıklamak gerekirse;⁴

1. Yatırım Finansmanı Gereği

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve bağlı kuruluşlarının yeni yatırımları için ihtiyaç duydukları finansmandır. KİT'ler piyasa ekonomisi gibi özel mal ve hizmetler üretirken, piyasanın yatırım yapmadığı alanlara da yatırım yapmaktadırlar. Bu yüzden yatırım finansman ihtiyaçları olabilmektedir.

2. Toplam Finansman Gereği

KİT'lerin finansman açıkları yalnızca onların yeni yatırımları için gereken finansman ihtiyacından ibaret değildir. Daha geniş bir kavramdır. Yani KİT'lerin toplam finansman gereği, yeni yatırımlarına ek olarak

onların stok ve sabit kıymet değişimleri, iştirakler, sermaye artışları ve fonlara ilişkin kanuni ödemelerini de kapsayan daha geniş kapsamlı bir finansman ihtiyacıdır.

3. Kurum Dışı Finansman Gereği

KİT'lerin yukarıda belirtilen toplam finansman ihtiyaçlarının bir kısmını kendi bünyeleri içinde karşılamaktadırlar. Geri kalan kısımlar için de kurum dışı kaynaklara başvurulmaktadır. Yani, toplam finansman ihtiyaçlarının yedek akçeleri gibi bünye içindeki fonlardan karşılanılabilen kısmı düşüldükten sonra kalan finansman ihtiyaçları, kurum dışı finansman gereğini doğurmıştır.

4. KİT Borçlanma Gereği

Yukarıda da belirttiği gibi, KİT'ler toplam finansman ihtiyaçlarının bir kısmını kendi kaynaklarından karşılamakta olup, diğer kısımları için kurum dışı finansmana ihtiyaçları olmakta idi. İşte KİT'lerin kurum dışı finansman ihtiyaçlarının bütçeden yapılan transferlerle karşılanabilen kısmı düşüldükten sonra geriye kalan finansman ihtiyaçları KİT borçlanma gereğini oluşturur.

5. KİT Nakit İhtiyacı

KİT'ler borçlanma gereğinin finansmanı aşamasında nakit ihtiyaçlarını belirlerken ödemelerini "peşin" olarak gerçekleştirilmesi gerekenler ve "ödenmeyebilecek olanlar" şeklinde ikiye ayırmaktadırlar. Böylece KİT borçlanma gereğini oluşturan rakamdan "peşin olarak ödenmeyebilecek olanlar", düşüp, "peşin" ödenmesi gerekenleri ise ilave etmek suretiyle KİT'lerin nakit ihtiyaçlarına ulaşabiliriz. Ortaya çıkan bu nakit ihtiyacı ise Merkez Bankası kaynakları ve ticari bankalardan iç borçlanma şeklinde karşılanmaktadır.

Kısaca KİT nakit ihtiyacı, KİT'lerin kurum dışı finansman ihtiyacından bütçe transferi düşüldükten sonra kalan kısmının "çeşitli manipulasyonlar"la "kuşa" çevrilen kısmı için gereken finansman ihtiyacıdır.

B. KİT'lerin Finansman İhtiyaçları (Gerekleri)

KİT'lerin niçin finansmana ihtiyaçları vardır ? veya ne kadar finansman ihtiyaçları vardır.

Bu soruların cevabı, KİT'lerin faaliyette bulunup bulunmadıkları alana ve iş hacimlerine göre değişmektedir. Bilindiği gibi topluma sunulan her türlü mal ve hiz-

metin bir maliyeti vardır. KİT'lerde, Karma ekonomi sisteminde, piyasa ekonomisi içerisindeki özel teşebbüsler gibi mal ve hizmet piyasasında üretimde bulunmaktadırlar. Topluma ihtiyacı olan, yarı kamusal veya özel mal ve hizmetlerin arzını gerçekleştirmektedirler. KİT'ler piyasa ekonomisinde özel teşebbüs gibi faaliyette bulunmalarının yanında, her zaman kâr amaçlı üretimde bulunmayabilirler. Yani bazen maliyetine, hatta maliyetinin altında mal satışa sunmakla farklı fiyat politikaları uygulayabilmektedirler.

Yukarıda da bahsedildiği gibi, KİT'ler her zaman kâr amaçlı faaliyette bulunan kuruluşlar değildir. Özel teşebbüsler gibi özel hukuk kurallarına tabi ve özel kanunlarla idare edilirler. Bunun yanında özel teşebbüsün faaliyette bulunmadığı, bazı sabit sermaye yatırımları, bazı büyük sermaye gerektirip kâr amaçlı olmayan ve getirisi uzun vade sonunda oluşacak olan yatırımları bazı KİT'ler yapmaktadırlar. Örneğin, Türkiye Kömür İşletmeleri, Demir Yolları ve bazı yatırım amaçlı devlet bankaları gibi kuruluşların yapmış olduğu hizmetler. (Altyapı hizmetleri gibi).

Kısacası, KİT'ler yukarıdaki bahsedilen durumlarından dolayı finansmana ihtiyaç duyarlar. Çünkü onların da, hammadde, işçilik, ücret ve maaşlar, sabit işletme giderleri, borçlanmalarından dolayı faiz ve komisyon giderleri ve bunlar gibi diğer giderleri olacaktır.

İşte, KİT'ler yukarıda bahsedilen faaliyetlerinden dolayı bu giderlerini karşılamak için finansmana ihtiyaç duymaktadırlar. Bu finansman ihtiyaçlarının nasıl karşıladıklarını KİT'lerin finansman kavramları bölümünde yukarıda açıkladık. Kısaca bu ihtiyaçlarını, kendi öz kaynaklarından, hazineden veya borçlanma suretiyle karşılamaktadırlar.

III. KİT'lerin Dönemler İtibariyle Finansman Açıkları

A. Birinci Dönem (1980-1983)

Birinci dönem 20 Mayıs 1983 tarihine kadar geçen dönemi kapsar. Bu dönemde İktisadi Devlet Teşekkülü ile Kamu İktisadi Teşebbüsü arasında fonksiyon yönünden bir fark yoktur. İkisi de kamu kesiminin piyasa talebi için üretimde bulunan üretici birimleridir. Ancak, Kamu İktisadi Teşebbüsünün iktisadi bir kavram olmasına karşılık İktisadi Devlet Teşekkülü, Türk hukuku açısından hukuki bir kavramdır.⁵

Tablo 1. İşletmeciler KİT'lerin Toplam Finansman İhtiyacı
1986-1990 Cari Fiyatlarla, Milyar TL.

	1986	1987	1988	1989	1990
Sabit Sermaye Yatırımları	-2406	-3316	-5130	-7.094	-10.028
Stoklardaki Değişim	-580	-1351	-2074	-3.967	-12.908
Sabit Kıymetler Değişimi	-29	-315	-482	-437	-150
İştirakler Sermaye Artışı	-20	-10	2	-59	-80
Fonlara İlişkin Kanuni Ödemeler	-70	-65	-74	-138	-196
Toplam Finansman İhtiyacı	-3.104	-5.058	-7.758	-11.695	-23.362
Toplam Finansman İçinde Yatırımların Payı	0.77	0.66	0.66	0.61	0.43

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

24 Ocak 1980 kararları ile Türkiye'de ekonomi politikalarında ve ekonomik yapıda köklü değişimler gündeme gelmiştir. 12 Eylül 1980'den sonra Türkiye'de yönetim ve yapı sorununu çözmek amacıyla yapılan çalışmalar KİT'leri de kapsamına almıştır. Bu doğrultuda 1983 yılında 440 sayılı kanun kaldırılarak yerine 60 sayılı KHK çıkartılarak KİT'ler yeniden bir düzenlemeye tabi tutulmuştur.⁶

B. İkinci Dönem (1984-1990)

Bu döneme 20 Mayıs 1983 sonrasını, 1990 yılına (1990 dahil) ait dönemi içermektedir. 1983 yılında çıkartılan 2929 sayılı kanunun hemen hemen hiç uygulanma olanağı bulunmadığından, 1984 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine 233 sayılı KHK uygulamaya konulmuştur. Bu dönemde KİT'lerin özelleştirilmesi üzerinde daha yoğun çalışmalar başlatılmıştır. Özelleştirmenin gerçekleştirilmesi görevi başbakanlık bünyesinde oluşturulan tüzel kişiliğe sahip, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne verilmiştir.⁷

Tablo 1'de görüldüğü üzere, 1986 yılından sonra sabit sermaye yatırımlarında önemli bir değişiklik

olmamıştır. Yapılmış olan yatırımlarında enflasyona karşı artışı gözle görülür büyüklükte değildir. 1990 yılında stoklardaki değişimi, incelenen dönemde en yüksek miktarlarda olmuştur. 1989 yılında stoklardaki değişim 3.967 milyar iken 1990 yılında 12.908 milyara yükselmiştir. Yani yaklaşık 3.2 kat artmıştır. Aynı dönem içerisinde 1990 yılındaki finansman ihtiyacı bir önceki yıla göre iki katına çıktığı halde, toplam finansman içindeki yatırımların payında bir düşüş gözükmemektedir. Yani 1989 yılında % 61 olan yatırımların payı, 1990 yılında % 43'e düşerek, % 18 oranında azalmıştır. Zaten incelenen dönem içerisinde toplam finansman içerisindeki yatırımların payı, yıllar itibariyle devamlı azalma göstererek, 1986'da % 77 iken 1990 yılında % 43'e düşmüştür.

KİT'lerin Toplam Hasılat / Toplam Gider ve Kâr / ZaBu dönemde KİT'lerin toplam hasılat / toplam gider ve Kâr / Zarar durumlarını gösteren tablo 2'ye baktığımızda şu neticelere varabiliriz;

Bahsedilen dönemde, KİT'lerin toplam hasılat ve giderleri yıllar itibariyle yaklaşık olarak aynı düzeyde artış göstermiştir. Ancak bu artışın mevcut enflasyon oranının üzerinde olmadığı ve dolayısıyla reel olarak

Tablo 2. KİT'lerin Toplam Hasılat / Toplam Gider ve Kâr / Zarar Durumları,
1986-1990 (milyar TL) Cari Fiyatlarla

	1986	1987	1988	1989	1990
KİT'lerin Toplam Hasılatı	12863	18339	29250	50313	80934
KİT'lerin Toplam Gideri	-12068	-17330	-28361	-49840	-83027
İşletme Kâr / Zarar	794	1009	889	473	-2093
Vergi Sonrası Kâr / Zarar	268	360	217	-336	-3102
Tahakkuk Eden Görev Zararı Sonrası Kâr / Zararı	1124	1209	1157	1103	-920

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

artmadığı söylenebilir. Ancak 1986-1989 arasında hasılat giderlerden fazla olduğu ve dolayısıyla işletme kârı olduğu halde, 1990 yılında, toplam hasılatın toplam giderleri karşılayamamış 2.093 milyar zarar ettiği görülmektedir. 1989 yılında bir işletme kârı gözüktüğü halde bu kârın vergileri karşılayacak büyüklükte olmadığı ve vergi sonrasında 336 milyar TL zarar meydana geldiği görülmüştür. 1989 yılında başlayıp 1990 ve 1991 yıllarında devam eden yüksek oranlı ücret artışları KİT zararlarının ortaya çıkmasında en önemli etken olmuştur. Diğer yandan, istihdam giderlerindeki artışa paralel olarak KİT'lerin 1989 yılında toplam satış maliyetleri cari fiyatlarla ortalama % 83 artarken, bu artışı karşılaması gereken toplam satış hasılatı ancak % 72 oranında yükselmiştir. Dolayısıyla bu dengesiz gelişme dönem kârlarına yansımış ve 1989 yılında toplam işletmeciler KİT kârı cari fiyatlarla ortalama % 4.7 oranında gerilemiştir. reel gerilemenin boyutu ise KİT kârlarının GSMH içindeki payının gelişimine bakarak görebiliriz. 1987 yılında GSMH içindeki payı % 0.2 olan işletmeciler KİT kârları toplam, 1988 yılında % 0.1'e, 1989 yılında ise % 0.07'ye inmiştir.8 Buna karşılık faaliyet performansının olumsuz seyredişinden kaynaklanan faktör gelirlerindeki gerileme, sabit sermaye yatırımlarının da reel olarak düşmesi nedeniyle, borçlanma gereğinin artışına yol açmamıştır.

C. Üçüncü Dönem (1991-1998 Dönemi)

Bu dönemde işletmeciler KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını tablo 3 yardımıyla inceleyelim. Burada KİT'lerin toplam finansman ihtiyaçlarının yıllar itibarıyla artış gösterdiği, ancak en fazla artışın 1996 yılında olduğu görülmektedir. Bu artışın daha sonraki yıllarda da (1997 ve 1998 programlarına göre) devam edeceği tablodan anlaşılmaktadır. 1996 yılındaki yükselişin stoklardaki değişim, sabit sermaye yatırımları, iştirakler sermaye artışı ve fonlara ilişkin kanuni ödemelerdeki yüksek oranlardaki artışlardan kaynaklandığını söyleyebiliriz. Yine bu dönemde toplam finansman içinde yatırımların payı istikrarsız bir dağılım göstererek bazı yıllarda azalış göstermiştir. 1991 yılında % 48 olan bu oran 1995 yılında % 62 gibi en yüksek ve 1996 yılında ise % 41 gibi en düşük oranı göstermektedir.

KİT'ler üçüncü dönemde 1995 yılı haricinde her zaman kurum dışı finansman ihtiyacı duymuştur. Aynı zamanda bu yıl içerisinde borçlanma gereği ve nakit ihtiyacı da duymamıştır. Yine 1994-1996 yılları arasında nakit ihtiyacı olmamıştır. Bu duruma göre 1995 yılından itibaren KİT'ler finansman durumlarında bir iyileşme söz konusudur. Bunu da 1994 yılında alınan 4 nisan istikrar kararlarının neticesinde bazı KİT'lerin özelleştirilmesine ve bu dönemlerde uygulama-

Tablo 3. İşletmeciler KİT'lerin Toplam Finansman İhtiyacı (1991-1998)
Cari Fiyatlarla (Milyar TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
Sabit Sermaye Yatırımları	-14.576	-22.692	-38.266	-53.061	-78.589	-164.768	-369.609	-640
Stoklardaki Değişim	-13.931	-15.371	-33.117	-48.478	-56.241	-202.118	-423.713	-429.377
Sabit Kıymetler Değişimi	-1.469	-547	-1.963	-6.158	11.031	-17.85	-12.205	-37.938
İştirakler Sermaye Artışı	-52	-146	-89	-705	-389	-3.58	-5.157	-7.871
Fonlara İlişkin Kanuni Ödemeler	-264	-393	-574	-828	-3.37	-10.368	-34.205	-61.05
Toplam Finansman İhtiyacı	-30.292	-39.149	-74.01	-109.230	-127.557	-398.684	-844.889	-1.176.236
Top. Fin. İçinde Yatırımların Payı	0.48	0.58	0.52	0.49	0.62	0.41	0.44	0.54
Kurum Dışı Finansman İhtiyacı	-37.009	-58.99	-100.169	-98.14	3.602	-73.447	-435.944	-519.829
KİT Borçlanma Gereği	-22.523	-49.241	-69.311	-73.396	58.476	-12.127	-304.675	-307.029
Nakit İhtiyacı	-10.915	-14.552	-32.138	42.057	96.51	218.644	-33.579	90.72
GSMH	634.431	1.103.843	1.997.323	3.887.903	7.854.887	15.125.092	29.054	49.078.000
KİT Borçlanma Gereği /GSMH	%3.55	%4.46	-%3.47	-%1.89	%0.74	-%0.08	-%1.05	-%0.63
Bütçe Trans. Hariç KİT B.g./GSMH	%5.83	%5.34	-%5.02	-%2.52	%0.05	-%0.49	-%1.50	-%1.06

*1997 gerçekleşme tahmini ve 1998 program rakamlarının revize edilmesiyle elde edilen rakamlardır.

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Tablo 4. KİT'lerin Toplam Hasılat / Toplam Gider ve Kâr / Zarar Durumları
1991-1998 (Milyar TL) Cari Fiyatlarla

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
KİT Toplam Hasılatı	140.392	246.738	410.563	924.033	1.583.537	3.056.289	5.909.687	10.460.068
KİT'lerin Toplam Gideri	-166.519	-293.111	-471.930	-1.027.112	-1.582.690	-2.874.139	-5.578.899	-9.704.410
İşletme Kâr/Zararı	-26.127	-46.373	-61.367	-103.078	847	182.150	330.788	755.658
Vergi Sonrası Kâr/Zarar	-27.743	-48.714	-65.092	-109.269	-25.977	110.636	122.774	356.497
Tahakkuk Eden Görev Sonrası Kâr/Zarar	-20.403	-30.930	-49.711	-84.439	17.188	200.558	402.437	921.903

*1997 gerçekleşme tahmini ve 1998 program rakamlarının revize edilmesiyle elde edilen rakamlardır.
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

nan fiyat politikalarına bağlayabiliriz. Ancak sonraki yıllarda KİT'lerin finansman ihtiyaçları tekrar artmaya başlamıştır.

1991-1998 yılları arası işletmeci KİT'lerin kâr ve zararları tablo 4'te gösterilmiştir. Türkiye'de 1989 yılına kadar KİT'ler genelde kâr ederken bundan sonraki yıllarda zararları hızla artmıştır. 1995 yılına gelinceye kadar bu durum devam etmiştir. 1991 yılında 20.403 milyar TL olan tahakkuk eden görev sonrası KİT zararı, 1994 yılında 84.439 milyar TL'ye çıkmıştır. Bu zarar artışlarında en büyük etken olarak 1989 yılında başlayıp daha sonraki yıllarda devam eden ücret artışlarını gösterebiliriz. 1991 yılı içinde yapılan toplu iş sözleşmelerinde ortalama % 169 ücret artışı yapılmıştır. Aynı yıl istihdam giderleri bir önceki yıla göre ortalama %111 artış göstererek 30 trilyon lira civarında gerçekleşmiştir.

Ayrıca KİT zararlarında görülen bu hızlı artışın bir diğer sebebi de, istihdam maliyetlerindeki yükselişin fiyatlara gereği gibi yansıtılmamış olmasıdır.⁹

Tablo 4'e göre, zarar eden işletmeci KİT'ler, 1995 yılından itibaren kâr etmeye başlamıştır. Şimdiye kadar ki en yüksek kâr, 1996 yılında 200.558 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu kârın 1997 yılında 402.437 milyar TL ve 1998 yılında 921.903 milyar TL olması beklenmektedir. Yıllardaki iyileşmeyi, zarar etmekte olan KİT'lerin bir kısmının 4 nisan kararları gereği özelleştirilmesine, toplu iş sözleşmelerinin 1989-1991 yıllarındaki oranlardan daha düşük seviyede bağlan-

masına ve KİT ürünleri fiyatlarının daha gerçekçi bir şekilde sağlanmasına bağlayabiliriz.

Sonuç

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, ekonomik gereklere uygun olarak çalışmak üzere kurulmuş işletmelerdir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, ekonomik gereklere uygun olarak çalışmak üzere kurulmuş işletmelerdir. Piyasadaki herhangi bir işletmeden temel farkları sermayelerinin en az % 50'den fazlasının kamuya ait olmasıdır.

Piyasadaki herhangi bir işletmeden temel farkları sermayelerinin en az % 50'den fazlasının kamuya ait olmasıdır. KİT'lerin ekonomik gereklere uygun olarak çalışmak zorunda olmaları, bunların çalışmalarını genel kamu yönetimi kurallarına tabi olmadan yürütmeleri gereğini orta-

ya çıkarmıştır. Bu nedenle de KİT'ler başlangıçtan itibaren Genel Muhasebe Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmuşlardır. Durum böyle olunca, artık altından çıkılması zor büyük ekonomik sıkıntılara sebebiyet verilmiştir. Bunun içinde KİT'lerin işlevini yerine getirebilmesi için, gerçek bir yeniden yapılanmaya tabi tutulması gerekir.

Bütün bu kuruluşlarla varılmak istenen amaç, ekonomik gereklere uygun olarak, verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve ulusal ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım edilmesi ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratılmasıdır. Bu teşekkül ve kuruluşlar, tüzel kişiliğe sahip olup, alt birimlere ayrılarak, hiyerarşik bir yapı içerisinde faaliyetlerini yerine getirmeleri sonucunda topyekun bir iktisadi kalkınma gerçekleşmiş olacaktır.

KİT'lerin kurulduklarından beri bir takım yanlış yönetimler sonucu, siyasilerin yatırım alanı haline geldiğinden zarar eder duruma geldiğini söyleyebiliriz. Ayrıca çağdaş teknolojinin kullanılmaması sonucu, piyasa firmalarıyla rekabet edebilme gücünü yitirdiğinden zamanla işlevlerini yitirir duruma gelmişlerdir. KİT'lerin ekonomideki gücünün artması ve kâr edebilir duruma gelebilmesi için; 1) KİT'lerin yeniden yapılandırılması adı altında reorganizasyona tabi tutulması, 2) Gelişmiş ülkeler düzeyindeki çağdaş personel yasasının çıkarılması, 3) Siyasilerin çıkarlarının paylaşıldığı durumdan kurtarılması, 4) Organizasyon ve yönetimle ilgili sorunlarının yeniden ele alınması, 5) Denetimle ilgili sorunlarının yasal çerçeveye oturtulması, 6) Mali yapısının yeniden ele alınması, 7) Üretim alanının yasal çerçeve içerisinde yerinin belirlenmesi, 8) Pazarlama ile ilgili çağdaş düzenlemelere gidilmesi, 9) İştiraklerle ilgili sorunlarının giderilmesi ve benzeri diğer düzenlemelerle yeniden yapılandırılmaya tabi tutulduğu taktirde KİT açıklarının çok düşük bir düzeyde gerçekleşeceği veya hiç kalmayacağı nı söylemek mümkündür.

İşte bu tedbirler alınmadığından dolayı, KİT'ler sürekli zarar eder hale gelmiş ve meydana gelen KİT finansman açıkları konsolide bütçeden karşılanmak zorunda kalmıştır. Bu da bütçe açıklarını, dolayısıyla da mevcut enflasyonu kronikleştirmiştir.

Bu bağlamda, KİT'ler, yukarıda belirtilen sebeplerden dolayı, bilhassa 1990'lı yıllarda zararları büyümüştür. 1987 yılında 1.209 milyar TL net kâr etmişken, 1994 yılında 84.439 milyar TL zarar etmiştir. 1995 yılından itibaren, özelleştirme çalışmaları ile ücret ve fiyat politikaları ile bir düzelme söz konusudur. Fakat bunun gerçek manada bir iyileşme olup-olmadığı ileriki yıllarda görülecektir.

Kaynaklar

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: 1987 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara: Bizim Büro Basımevi, 1989.

BERKSOY, Turgay: "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı". Kamu Kesimi Finansman Açıkları. X. Türkiye Maliye Sempozyumu, Kemer-Antalya: 14-18 Mayıs 1994, İstanbul: İstanbul Ün. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, 1996. ss.229-252.

DİRİMTEKİN, Halil: Türkiye Ekonomisi. Eskişehir: Bilim-Teknik Yayınevi, Şubat 1989

ERGİNAY, Akif: Kamu Maliyesi. 11. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 1985

Hazine Müsteşarlığı: İnternet: Email: koca@.pm.treasury.gov.tr.

İstanbul Ticaret Odası: KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Dünya'daki Örnekler. Seminer, 15 Mayıs 1989. İstanbul: Prive, 1989.

KARLUK, S.Rıdvan: Türkiye Ekonomisi. 4. Baskı. İstanbul: Beta Basım-Yayım, 1996.

NADAROĞLU, Halil: Kamu Maliye Teorisi. 5. Baskı. İstanbul: Met/Er Matbaası, 1993.

PARASIZ, M. İlker: Kriz Ekonomisi. 1.Baskı. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, Ocak 1995.

Dipnotlar

¹ Akif ERGİNAY, Kamu Maliyesi, 11.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 1985, s.230.

² Turgay BERKSOY, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı" X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Kemer, Antalya. 14-18 Mayıs 1994. s.231.

³ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1987 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara: 1989, ss.4-5.

⁴ Turgay BERKSOY. A.g.e.s.232-252.

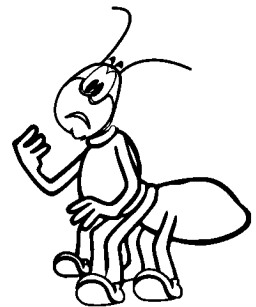
⁵ Halil NADAROĞLU. Kamu Maliyesi Teorisi, 5.Baskı, İstanbul: MET/ER Matbaası, 1983, s.82.

⁶ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, s.15.

⁷ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, s.16.

⁸ S. Rıdvan KARLUK. Türkiye Ekonomisi, 4.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım, Ekim 1996, s.308-309.

⁹ Ibid.



Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin Birleştirilmesi Üzerine Değerlendirme

Özhan Çetinkaya*

Giriş

2 5.12.1998 tarihine kadar üniversitelerdeki döner sermaye uygulamasında her üniversitede yapısına göre birden fazla döner sermaye ödeneği ayrılması ve buna bağlı olarak döner sermayeli işletme kurulması söz konusuydu. Diğer bir deyişle üniversitelerde her birim kendi faaliyetleri ile ilgili olarak döner sermaye ödeneğini üniversite katma bütçesinden alarak döner sermaye işletmesini kurabilmekteydi. Bu şekilde üniversitelerde birden fazla döner sermaye işletmesi faaliyette bulunmaktaydı. Örneğin, İktisat Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi, Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi, Tıp Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi gibi. Fakat 25.12.1998 tarihinde yayımlanan "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58.maddesine göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik" ile üniversitelerde faaliyette bulunan döner sermaye işletmelerinin ayrı birim işletmeleri halinde faaliyette bulunmalarının sona erdirilmesi yani birleştirilmeleri söz konusu olmuştur. Bu şekilde üniversitelerde bu tarihten itibaren mevcut döner sermayeli işletmeler yerine sadece ilgili üniversitenin adıyla anılan döner sermaye işletmesi kurulmaya başladı. Üniversite döner sermaye işletmelerinin birleştirilmesinin değerlendirilmesi üzerine dayanan bu çalışma ile amaç, üniversite döner sermaye işletmelerinin 25.12.1998 tarihinden itibaren ayrı birim işletmeleri halinde faaliyette bulunmamları, tek üniversite döner sermaye işletmesi adı altında toplanarak faaliyette bulunmalarının getireceği faydalar ile birlikte ortaya çıkan sorunları belirtmek, sorunlara yönelik çözüm önerilerinde bulunmaktır. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle üniversite döner sermayeleri hakkındaki yasal düzenlemelerin gelişimi üzerinde durulmuş, bunu takiben yönetmeliğin eski ve yeni maddeleri karşılaştırılmış, bunlara bağlı olarak ortaya çıkacak-çıkan sorunlar ve bunlara getirilen çözüm önerileri sunulmuştur.

A- Yasal Düzenlemeler

1930 Tarih 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun 49.maddesinde "Genel bütçe içinde yönetilen sınai ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılanır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutarlar yıl sonunda yok edilir; kullanılan sermayeden doğan gelir fazlaları da gelir yazılır" şeklinde belirtilen döner sermaye kavramı bu şekilde 1930 tarih itibarıyla devlet bütçe ve muhasebesinde uygulamaya girmiştir. Bu tarihi takiben döner sermaye kavramı içersinde kamu kurum ve kuruluşlarının "döner sermayeli işletme" kurmaları kendi kuruluş kanunları ve özel kanunlarla olmuştur. Döner sermayeli işletme kurulması konusunda 1984 tarihinde yapılan düzenleme ile işletmelerin kuruluşuna yeni boyut getirilmiştir. 27.9.1984 tarih ve 3046 Sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun" kabulü ile "Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar ihtiyaç halinde döner sermaye işletmesi kurabilirler. Döner sermayeli işletmelerin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usuller kanunla düzenlenir" maddesine ilaveten "Döner sermayeli işletmelerin ilgili bakanlığın teklifi, Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın olumlu görüşü alındıktan sonra teklif yapan bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir" ifadesi geçici madde ile getirilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda döner sermayeli işletmelerin kurulması ve işleyişi eskiye göre daha düzenli hale gelmiştir.

Hukuki düzenlemelerin seyri içersinde üniversitelerde döner sermaye işletmelerinin kurulması üzerine ilk düzenleme 18.6.1946 tarih 4936 Sayılı Üniversiteler Kanununun 58. Maddesi ile yapılmıştır.¹ Bu madde hükmünde üniversite ve fakültelerle bunlara bağlı enstitü ve kurumlarda gerekli görülenler ile üniversiteye ve üniversiteye bağlı olmayan fakültelere döner sermaye verilebileceği ifade edilmiştir.

* Yrd. Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F Maliye Bölümü Öğretim Üyesi
Uludağ Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Eski Müdürü

Bu düzenlemeleri takiben 4.11.1981 tarih 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58.maddesi ile üniversite döner sermaye işletmelerinin kurulması ve işleyişi hakkında yeni düzenlemeler yapılmıştır. 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58.maddesinde döner sermaye ile ilgili olarak "üst kuruluşlarda ilgili kurulların önerisi ve Yükseköğretim Kurumunun onayı ile; üniversitelerde ve bunlara bağlı fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar, meslek yüksekokulları ile uygulama ve araştırma merkezlerinde ilgili yönetim kurulunun önerisi, rektörün olumlu görüşü ve YÖK'ün onayı ile döner sermaye işletmeleri kurulabilir. Verilecek ilk sermayenin miktarı bütçede gösterilir ve kendi gelirleri ile, yükseköğretim üst kuruluşlarında YÖK'ün kararı ile; üniversitelerde ise ilgili yönetim kurulunun önerisi ve rektörün onayı ile artırılabilir"² ifadesi kullanılmıştır. Daha sonra 23.2.1982 tarih 17617 sayılı resmi gazetede yayımlanan "2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58.Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik" de döner sermaye işletmelerinin kurulması ve işleyişi yeniden düzenlenmiş fakat bu yönetmeliği takiben 5.7.1983 tarihinde çıkarılan "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58.maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik" ile döner sermayeli işletmelerin kurulması ve işleyişinde yeni düzenlemeler yapılmıştır. 25.12.1998 tarih 23564 sayılı resmi gazetede yayımlanan "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58.maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik" ile de üniversite döner sermaye işletmeleri konusunda en son düzenlemeler yapılmıştır.

B- 25.12.1998 Tarihli Yönetmelikle Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi

25.12.1998 tarihinde üniversite döner sermayelerinin işleyişi ile ilgili çıkarılan yönetmeliğin çıkarılışının temelinde üniversitelerin çeşitli birimlerinde kurulu bulunan döner sermaye işletmelerinin bir üniversite döner sermayesi altında birleştirilmesinin işleyiş, denetim, kar v.s. açıdan daha verimli olacağı düşüncesi yatmaktadır. Bu uygulamaya yönelik olarak çıkarılan üniversite döner sermaye işletmelerinin işleyişini yeniden düzenleyen yönetmelikle bazı maddelerin değiştirilmesi, bazı maddelere ekleme yapılması, bazı maddelerden çıkarma yapılması şeklinde hükümler getirilmiştir.

Buna göre;

- Madde 1'de yapılan değişiklikle döner sermaye kurulmasında "fakülte, enstitü, yüksekokul ve öteki birimler" ifadesi kaldırılmış, "....üniversiteler kendi faaliyet alanları ile ilgili döner sermaye işletmesi kurabilirler" şekline getirilmiştir.

- Madde 2'de kuruluş için gereken onaylarda herhangi bir değişiklik olmamış yine birimlere ait döner sermaye ifadesi kaldırılarak "üniversite" adı kullanılmıştır.

- Madde 5'de yapılan değişiklikle, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını belirleme yetkisi ilgili birim yönetim kurullarından alınarak "üniversite yönetim kuruluna" verilmiş, üniversiteler arası fiyat koordinasyonu sağlamada yeni yönetmelikte Rektörler Komitesine yer verilmemiş sadece Yükseköğretim Kuruluna yetki verilmiştir.

- Madde 6'da ise öncelikli olarak başlık değiştirilmiş "Gelir ve Giderler ile Bunların Muhasebeleştirilmesi" ifadesi kullanılmıştır. 6. 7. ve 8. maddeler kaldırılmış bu madde içinde gösterilmiştir. Madde 6'nın yeni düzenlemesinde iş ve hizmet satış gelirlerinin döner sermaye işletmesinde açılacak bir hesapta toplanacağını, üniversite yönetim kurulunun gerekirse gelirlerin birimler itibarıyla ayrı hesaplarda toplanmasına karar verebileceği belirtilmiştir.

- Madde 10'da yapılan değişiklikle , döner sermaye işletmesi olarak tek üniversite döner sermaye işletmesi anlaşıldığından yönetim kurulu olarak üniversite yönetim kurulu adı kullanılmış, ilgili birim yönetim kurulları adı ile tekrarlanan bazı ifadeler kaldırılmıştır.

- Madde 11'de örgüt ile yapılan düzenlemede işletme hizmetlerini yapacaklar ile saymanlık hizmetini yapacaklar ayrı ifade edilmiştir.

- Madde 15 başlığı ile birlikte, "Sorumlu Sayman" yerine "Sayman" kelimesi kullanılarak saymanlık işlemlerinin sayman ile saymanlık personeli tarafından yürütüleceği, sayman yerinde olmadığı zamanlarda Maliye Bakanlığınca görevlendirilecek personelle yürütüleceği şeklinde değiştirilmiştir. Eski maddede ise saymanlık personeli kullanılmamış, saymanın yerine görev yapacak olan kişinin görevlendirilmesi rektöre verilmiştir.

- Madde 16 başlığı ile birlikte "Sorumlu Saymanın Görevleri" "Saymanın Görevleri" şekline getirilerek (b) ve (i) bentleri değiştirilmiştir. Buna göre (b)

bendinde tekdüzen hesap çerçevesine göre hesapların tutulacağı, (i) bendinde ise aylık mizanların izleyen ayın 15'i değil 9'una kadar düzenleneceği ifade edilmiştir.

- Madde 23'de kasadan yapılacak ödeme miktarları ile kasada bulundurulacak nakit miktarları için yönetim kurulunun önerisi ve rektörün onayı uygulaması kaldırılmış, bunun için Maliye Bakanlığınca genel ve katma bütçeli saymanlıklarda uygulanmak üzere yayımlanan genel tebliğdeki limitlerin uygulanması getirilmiştir.

- Madde 30'daki "Tahsil Fişi" ifadesi "Sayman Mutemedi Alındısı" olarak değiştirilmiştir.

- Madde 31'de hesaplardan sorumlu memurlarla ilgili, "Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliğine" göre yapılan devir ve teslim işlemlerinin, 1990 tarihli "Devlet Muhasebesi Yönetmeliği" ile 1974 tarihli "Devlet Memurlarının Çekilmelerinde Devir ve Teslim Süreleri Hakkında Yönetmelik" ile yapılacağı ifade edilmiştir.

- Madde 34'de defter ve muhasebe kayıtlarının tutulmasında Maliye Bakanlığınca yayımlanan muhasebe sistemi uygulama genel tebliğleri ile "Döner Sermaye Muhasebesi Hesap Yönetmeliği" nin birlikte kullanılacağı hükmü yer almıştır.

- Madde 36'da bütçe tasarısı ile ilgili hükümden yer alan yönetim kurulları ve yürütme kurulları ifadeleri ile bütçenin kesinleşmesinde rektörün onayı ile yapılması kaldırılmış, bütçenin görüşülmesi, kesinleşmesi yönetim kurulunun kararı ile olacağı belirtilmiştir. Diğer bir deyişle, yeni uygulama ile bütçenin üniversite yönetim kurulunca incelenmesi ve vereceği karar ile kesinleşmesi söz konusudur.

- Madde 72'de yapılan değişiklikle yönetmelikte bulunmayan hallerde başvurulacak hükümler için "Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliği" ile "Döner Sermaye Muhasebesi Hesap Yönetmeliği" madde- den çıkarılmış "Devlet Muhasebesi Yönetmeliği" ilave edilmiştir.

- Yönetmeliğe eklenen ek maddeler ile döner sermaye işletmelerinde alım-satım-ihale işlemlerinde 1984 tarihli Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu ekleme sonucunda yönetmeliğin beşinci bölümü olarak adlandırılan 38 ile 71. Maddeler arasındaki maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

- Yeni yapılan düzenlemeler sonucu yönetmeliğe 3 geçici madde eklenmiştir.

Buna göre;

- * Geçici madde 1 ile bünyelerinde birden fazla döner sermayeli işletme bulunduran üniversite ve ileri teknoloji enstitüleri bunları birleştireceklerdir.

- * Geçici madde 2 ile kurulacak döner sermaye işletmesine mevcut işletmeler tüm mal varlığı ve personeli ile devredilecektir.

- * Geçici madde 3 ile değişiklikleri içeren hükümler uygulamaya geçtikten sonra daha önce başlanmış işler tamamlanincaya kadar devam edecektir.

C- İşletmelerin Birleştirilmeleri Sonucunda Karşılaşılan-Karşılaşılabilecek Sorunlar

Döner Sermaye Yönetmeliğinde yapılan değişiklikler sonucunda üniversiteler bünyelerindeki döner sermayeli işletmeleri birleştirerek tek üniversite döner sermaye işletmesini kurmak üzere öncelikli olarak yönetmeliklerini hazırlayarak Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşlerini almak zorundadırlar. Hazırlanan özel yönetmelik genel yönetmeliğin hükümlerine aykırı olamaz. 1998 Aralık ayında yayımlanan yönetmeliğe göre tüm üniversiteler 1999 yılı için işletmelerini birleştirmek üzere özel yönetmeliklerini hazırlayacaklar ve tek döner sermaye olarak faaliyete başlayacaklardı. Fakat çoğu üniversitenin 1999'un başlarında bu kuruluş işlemlerini başlatmadıkları izlenmiştir. Bunun nedeni olarak çoğu üniversitenin bu uygulamayı kabullenmemesi belirtilebilir. Üniversitelerin yönetmelik çıkarıp kuruluş işlemlerine başlamaları 1999'un ortalarına sarkması ile yeni uygulamaya tam olarak 2000 yılında başlama imkanı doğacaktır. Bu yönetmeliğe uymayan bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Yönetmelik, yayım tarihine kadar çok işletmeciliği kabul etmiş, yayımdan sonra birleşmeyi öngörmüştür. Aralık 1998'de yönetmeliğin yayımlanmasıyla Ocak 1999 tarih itibarıyla üniversiteler tek döner sermaye ile faaliyetlerine başlamalıydılar. Fakat üniversitelerin yönetmeliğe gereken özeni göstermemeleri ve Maliye Bakanlığının da Sayman atamalarında gecikmesi uygulamanın Kasım 1999 itibarıyla tam resmi olarak başlamasına neden olmuştur. Kasım 1999 itibarıyla üniversitelerdeki döner sermaye işletmeleri, üniversite döner sermaye işletmesi altında tek saymanı, tek yönetim kurulu, tek ita amiri ile faaliyete geçmiştir. Üniversitelerdeki döner sermayelerin birleştirilmesinde karar sahibi olan yükseköğretim kurumu ve Maliye Bakanlığı dağınık bir görüntü çizen işletmelerin birleşme kararı ile toplanıp daha düzenli, denetimi kolay ve az memurla işi sürdürecekle hale geleceklerini düşünmüşlerdir. Fakat geçişle birlikte üniversiteler bazı

sorunlarla karşılaşmışlardır. Bunlar şöyle ifade edilebilir:

1- İşletme İdari Yer Sorunu

Üniversitelerde işletme idari yerinin tespiti, döner sermaye işlemlerinin yürütülmesi ve işleyişi açısından önemli bir konudur. Döner sermaye işletmeleri yönetmeliğinde değişiklik yapılmadan önce işletmelerin yönetim kurulu, ilgili fakültelerin yönetim kurullarıydı. Ayrıca işletmelerin saymanı ve tahakkuk memurları da (işletme müdürleri) ayrıydı. İta amiri ise yetkisini (rektörler) genelde fakülte dekanlarına vermişti. Bu işleyiş içinde her bir işletmenin yönetim yeri fakültelerin idari kısımlarında yer alıyordu. Bu şekilde her fakülte döner sermaye işletmesinin işi kendi bünyesinde görülüyordu. Üniversite döner sermaye işletmeleri yönetmeliğinde 25.10.1998 tarihinde yapılan değişiklikle işletmelerin birleştirilmesi sonucu yönetim kurulu teke indirilmiş ve sadece üniversite yönetim kurulu ifade edilmiştir. Ayrıca sayman, işletme müdürü ve ita amiri de ayrı ayrı tek memurda toplanan görevler olmuştur. Bu görüntü içinde önemle akla gelen konu daha önce birden fazla olan görevli memur sayısı bire indirildiğinde farklı mekanlarda görev yapan bu memurların hangi mekanda görev yapacaklarıdır? Bu noktada memurların ve görevlerin tek merkezde toplanacağı havasını veren yeni yönetmelikle birlikte 3 konu önem kazanmaktadır:

- a) Yeni işletme merkezi neresi olacaktır. Üniversiteler böyle bir mekana sahip midir? Yok ise kısa sürede bunu yapabilecekler midir?
- b) Bir merkezden işler yürütüldüğünde faaliyetin gerçekleştirildiği yer ile idari merkez arasında uzaklık fazla ise işlerin görülme süresi artar mı?
- c) Üniversite alanı kampus halinde ise tüm fakülteler kampus içindeyse idari merkezle faaliyetin yapıldığı yer arasında işlemlerin tamamlanması açısından sorunlar daha az olur mu?

İşletme idari yeri konusunda ifade edilen üç konu üniversitelerin karşılaştıkları-karşılaşacakları önemli bir sorun kümesidir. Bugüne kadar uygulamaya başlanan üniversitelerde ayrı bir mekan olmayanlar genelde eski bir fakülte işletmesinin mekanını kullanmakta, işlemleri bir arada yürütmektedirler. Bir çok memur bu mekanlarda yerleştirilmeye çalışılmakta fakat işlet-

me yeri yeterli olmamaktadır. Bu da işlerin uzamasına neden olmaktadır. İşletme yeri ile ilgili diğer sorun işletmelerin birleştirilmeden önce her birinin ambar ve ayniyat işleri için ayrı mekanları vardı. İşletme bire indirildiğinde yeni bir işletme merkezi inşa edilmediği durumda ambar ve ayniyat işleri hangi mekanda yapılacaktır. Ambar ve ayniyat için yönetmelikte tek ambar gösterildiğine göre yeni düzenleme bu konuda yapılmadığına göre tek ambar ile çeşitli alanlarda faaliyette bulunan üniversitede düzenli ambar kayıtlarının - tam bilgi sahibi olmayan elemanlarla- tutulması zordur.

2- Yönetim ve Örgüt Yapısı Sorunu

İşletmelerdeki yönetim ve örgüt yapısı konusunda yönetmeliğin değişen maddelerinde olduğu gibi değişikliklerin yapıldığı yönetmelikte de yönetim ve örgüt yapısında düzensizlikler mevcuttur. İşletmeler birleştirilmeden önce işletmelerin yönetim kurulu, fakülte

yönetim kurulu, işletme müdürü ilgili fakülteden bir memurdu (genellikle bir öğretim üyesi). Yönetmelikte yapılan değişiklikle işletmelerin birleştirilmesi sonucunda yönetim kurulu; üniversite yönetim kurulu, işletme müdürü;

rektörün belirleyeceği bir kişi, ita amiri de rektör (yetkiyi devretmesi söz konusudur) olarak belirlenmiştir. Yönetmelik değişikliğinde yönetim kurulunun bire indirilmesi bütün fakültelerin işlerinin yanında işletme işlerinin de bu kurulda toplanmasına neden olmuş, bu durum üniversite yönetim kurulunun yükünü arttırmıştır. Bu durum üniversite yönetim kurulunun verimliliğini düşürebilecek, sağlıklı kararlar alınmasını etkileyebilecektir. Ayrıca yönetim kurulu hakkında belirtilecek diğer konu yönetim kurulunda işletme müdürünün bulunup bulunmaması konusudur. Yönetmeliğin eski ve yeni maddelerinde işletme müdürünün yönetim kurulunda yer alması ile ilgili bir hüküm olmadığı için yönetim kurullarında genelde işletme müdürleri yer almamaktadır. İşletmenin idaresi ile ilgili olarak plan-program-faaliyet çalışmalarını yapan işletme müdürünün alınacak kararlar konusunda diğer üyeler karşısında işletmesini temsil etmemesi rasyonel bir uygulama değildir. Bu konuda bazı üniversiteler belki gerektiği zaman işletme müdürünü yönetime davet etmekte olabilirler. Fakat esas olan, işletme müdürünün yönetmelikle yönetim kurulunda yer almasının sağlanmasıdır.

Örgüt konusunda ise, işletme müdürünün günümüzde işlem hacmi trilyonlarla ifade edilen işletmelerde tüm kararların alınmasında tek başına kalması rasyonel değildir. İşletme müdür yardımcısı gibi bir görevin yönetmelikte bulunmaması işletme müdürlerinin yükünü birleştirme ile birlikte daha da artırmıştır. Ayrıca işletmelerin birleştirilip tek işletme müdürünün görevlendirilmesi sonucu işletme müdürünün aynı zamanda tahakkuk memuru kabul edilmesinden dolayı görev yükünü çok artırmıştır. Üniversitelerde farklı dallarda işletme faaliyetlerinde bulunulması işletme müdürünün bu faaliyetlerden haber olmasını gerektirmektedir. Bu noktada da işletme müdür yardımcılığı statüsünün önemi fazladır.

2- Muhasebe ve Personel Sorunu

İşletmelerde karşılaşılan-karşılaşılacak sorunlardan diğerleri de muhasebe ve personel sorunu hakkındadır. Muhasebe işlemlerinin yapılması konusunda yeni düzenlemede tüm işlemlerin tek saymanlıkta toplanacağı belirtilmiştir. Kasım 1999 tarihi itibarıyla Maliye Bakanlığının üniversitelere tek sayman atamaya başlamasıyla bu tarihe kadar ayrı birimlerde yapılan işlemler tek merkezden yapılmaya başlamıştır. Ancak hesapların birleştirilmesi tek işletme muhasebesi şeklinde olmamış ayrı işletme hesaplarının tek sayman tarafından imzalanmasından ileri gidilmemiştir. Tabi bu durum da muhasebe açısından saymanın görev sorumluluğunu artırmıştır. Daha önce örneğin 9 fakülte ve bunların döner sermayeli işletmeleri olan bir üniversitede 9 sayman tarafından yapılan muhasebe işlemleri tek sayman tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bu durum tek saymanın 9 farklı faaliyetle ilgili muhasebe kayıtlarını tutmasının yeterli organizasyon ve personel düzenlemesi yapılmazsa zor olacağını göstermektedir. Ayrıca önceki yönetmelikteki işletmeler için "birim" kelimesini kullanan yeni yönetmelikte birimler için ayrı banka hesaplarında parasal işlemlerin yapılabileceğinin belirtilmesi, üniversitelerinde birimlerin hesaplarının karışmaması için ayrı hesaplarda bunları takip etmesi saymanlık hizmetlerini zorlaştırmaktadır. Örneğin, Uludağ Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Saymanı her birimin ödemeleri ile ilgili olarak çek koçanlarını kasasında ayrı saklamakta hangi birime aitse o birimin çek koçanından ödeme ile ilgili çeki kesmektedir. Saymanın çek kesi-

minde bu uygulama fazla zamanını almayabilir ama bu işlemin saymanı hataya zorlayabileceği düşünülmelidir.

İşletmelerin birleştirilmesi ile ortaya çıkan diğer sorun eski işletmelerdeki saymanların (ki bunlar üniversitelerde Maliye Bakanlığı saymanlık kadrosunda olmayan, üniversitede bu amaçla ayrılan kadrolarda istihdam edilen kişilerdir.) görevlerinin sona erdirilmesiyle bu kişilerin hangi kadrolarda istihdam edileceği problemidir. Saymanların yanında diğer personeline nasıl görev

dağılımına tabi tutulacağı da ayrı bir sorun oluşturmaktadır.

İşletmelerdeki yönetim ve örgüt yapısı konusunda yönetmeliğin değişen maddelerinde olduğu gibi değişikliklerin yapıldığı yönetmelikte de yönetim ve örgüt yapısında düzensizlikler mevcuttur.

3- Elde Edilen Gelirlerin Elde Edenlere Dağıtılma Sorunu

Yönetmelikte değişiklikler yapılmadan önce ve yapıldıktan sonra geliri elde edenlere gelirin dağıtım şeklini ifade eden maddeler incelendiğinde eski maddelerde hangi birim faaliyette bulunuyorsa ve ne gelir elde ettiyse gelirin elde edenler arasında paylaşılması söz konusuydu. Yönetmelikte gelir dağıtım konusunda açıldı. Fakat yeni düzenleme sonucunda döner sermaye geliri tek işletme geliri olduğuna göre pay alacaklar o işletmenin çalışanlarıdır. Bu noktada şu tartışma çıkmıştır : Üniversitelerde en büyük gelir kaynağına sahip Tıp Fakülteleri Hastanelerinde çalışanların döner sermaye gelirlerine katkılarının fazla olmasından dolayı diğer çalışanların bu konuda katkıda bulunamalarına rağmen aynı işletme çalışanı gibi gözükeceklerinden onların bu toplam gelirden katkı payı alma hakları doğmuş olacak gibi gözükmeledir. Tıp fakültesi çalışanlarının bu noktadaki kaygıları diğer kişilerin bilfiil işletme faaliyetinde bulunmadan katkı payından yararlanabilecekleridir. Bu konuda yönetmeliğin aslında birimlerin ayrılığını kabul ettiği anlaşılmaktadır. Fakat birleştirmeden dolayı konuyu net ifade edemediği açıktır.

D- Birleştirme Sonucu İşletmelerin Karşılaşacakları Karşılaştıkları Sorunlarla İlgili Çözüm Önerileri

Üniversite döner sermaye işletmelerinin birleştirilmeleri sonucu işleyiş ve idarede üniversiteler bazı

sorunlarla karşılaşmışlardır. Belirtilen bu sorunların çözümü ile ilgili olarak iki genel öneride bulunmak mümkündür. Bunlar ;

1- İşletmelerin birleştirilmesi ile denetimi kolaylaştırmak, dağınık görüntüyü ortadan kaldırmak, memur sayısında tasarrufa gitmek, saymanlık hizmetlerini kolaylaştırmak, hazine gelirlerini artırmak amaç olarak düşünüldüyse bu işleri işletmeleri birleştirmeden yapmakta mümkündür. Düşüncemize göre işletmelerin birleştirilmesinde ağır basan konu işletme denetimi kolaylaştırmak ve hazine gelirlerini artırmaktır. İşletmeler birleştirilmeden yeni bir yönetim-organizasyon çerçevesi içinde her birimde işlerin yapılması tek merkezden işlerin yapılmasına göre daha hızlı, daha etkin ve verimli olacaktır. Önemli olan işletmelerdeki bazı sorunların çözülmesi bazı işleyişlerin değiştirilmesidir. Bu çözüm için;

- a- İşletme mekan ve ihtiyaçlarının (ambar, ayniyat ve depo gibi mekanların) yeteri kadar karışlanması gereklidir.
- b- Sayman ve saymanlık personelinin üniversite mezunu konusunda yetişmiş kişilerden olması, ayrıca saymanın kendini yetiştiren, yöneticilik vasıflarına sahip kişiliğe sahip olması gereklidir.
- c- Saymanlık personelinin ilgili işletmenin işlerini görecektir sayıda olması gereklidir.
- d- İşletme müdürünün üniversitenin mali ve idari konularda uzmanlaşmış tecrübeli kişiler arasından seçilmesi, yöneticilik vasıflarına sahip olması , mesaisinin tamamını işletme işine verecek kişi olması (ek görevi olmaması) gereklidir.
- e- İşletme müdürünün yönetim kurulunda işletmesini temsil etmek üzere bulunması konusunda yönetmelik değişikliği yapılmalıdır.
- f- İşletme müdürüne yardımcı olmak üzere müdür yardımcılığı statüsü yönetmelikle getirilmeli üniversitelerce buna önem verilmelidir. Atanacak müdür yardımcılarının da müdürler gibi konusunda bilgili, yetişmiş ve tecrübeli kişiler olması gereklidir.

2- İşletmelerin birleştirilmesi ile ilgili yapılan yönetmelik değişikliği kalıcı olacak ise, bu durumda yeni yönetmelik maddelerine göre bazı düzenlemeler üniversitelerce, bazı düzenlemeler Maliye Bakanlığınca bazı düzenlemeler de yönetmelikteki eksikliklerin giderilmesi konusunda yapılmalıdır. Şöyle ki ;

- a- Üniversiteler öncelikli olarak işlerin yoğunlaşacağı yeni bir işletme binası belirlemeli yada inşa etmelidirler. Bu binada saymanlık hizmetleri ile işletme hizmetleri ayrı katlarda toplanmalı işletme faaliyet sahalarına göre bürolar oluşturulmalıdır. Saymanlık kadrosu Maliye Bakanlığınca artan iş yükü düşünülerek o işletmenin işini görecektir nitelik ve niceliğe ulaştırılmalıdır.
- b- Yönetmelikte işletme yönetimi ile ilgili olarak, yönetim kurulunda işletme müdürünün de yer alacağı, işletme müdür yardımcılarının görev yapacağı ile ilgili düzenleme yapılmalıdır. (Yönetmelikte yer almadan görevlendirilecek işletme müdür yardımcılığı görevi yeri ve sorumluluğu belli olmayan kişi şeklinde anlaşılabileceğinden ad konması rasyonel olacaktır.) İşletme müdür yardımcılığı görevinin verilmesi ile her fakülte birimlerinden sorumlu yardımcı olacak, birimlerin tüm işlerini o yardımcılar yapacaktır. İşletme müdür yardımcılarının atanmasını ilgili birim yöneticisi ile işletme müdürü birlikte önermeli yönetim kurulu atamalıdır.
- c- Yönetmelikte üniversite ambarı konusunda tek ambar yerine ambar ve ambar şubeleri şeklinde düzenleme getirilmeli tüm ambarlardan sorumlu memur ile birlikte ambar şubelerinden sorumlu memur statüsüne yer verilmelidir.
- d- İşletme muhasebe sorunlarının çözümü için yeni dönemde her birimin işlemleri ana hesap içindeki alt hesaplarda takip edilmeli, muhasebede her birimin işlerinden sorumlu memurlara görev dağılımı yapılmalıdır.
- e- Saymanın artan yükünün hafifletilmesi amacıyla sayman yardımcılığı görevi için birden fazla kişiye görev verilmelidir. Aynı uygulama veznedar içinde getirilmeli birden fazla veznedar olmalıdır. Her birim işi için birden fazla banka hesabının takibi bu şekilde daha kolay olacaktır.
- f- Birleştirme sonunda açıkta kalan eski saymanlar emeklilikleri dolduysa emekli yapılmalı, dolmadıysa boş kadrolarda değerlendirilmelidir. Gerekirse bu kişiler işletme işlerinde değerlendirilmelidirler.
- g- Elde edilen işletme gelirleri ile ilgili olarak yeni düzenlemelerin yapıldığı yönetmeliğe net bir ifade ile her birimden elde edilen ve banka

hesabına yatırılan paralardan sadece elde edenlere katkı payı dağıtılacağı belirtilmelidir

elde edeceği gelirlerde bir önceki seneye göre olan artışlar azalarak devam edecektir.

Sonuç

Çalışmanın içinde de belirtilen sorunlardan anlaşılacağı üzere üniversitelerde döner sermayelerin birleştirilmesi konusunda net bir hazırlık yapılmadan geçiş yapıldığı söylenebilir. Bu konuda "birleştirilim çıkan sorunlar zamanla çözülür" görüşünün hakim olduğu düşüncesindeyiz. Bu görüş belki bir anlamda doğrudur. Fakat yapılacak çalışmaların süresi önemlidir. Eğer kısa sürede mevcut sorunların giderilmesine ağırlık verilecekse sorunlara bir süre katlanılabilir. Ancak süre beklenilenden fazla olursa üniversitelerin döner sermayelerinden elde edilen gelirlerin düşmesi ve çalışanların verimli çalışmaması söz konusu olacaktır. Böyle bir görüntü içinde birleştirmenin rasyonel olduğunu söylemek zordur. Üniversite döner sermayelerinin gelişmesi, daha verimli çalışması ve daha fazla gelir elde etmeleri için birleştirme sonucu idari yer, yönetim-organizasyon ve personel sorunları en kısa zamanda çözülmelidir. Bunlar kısa zamanda yapılmazsa hazinenin üniversite döner sermayelerinden

Kaynaklar

Ahmet Alagöz, Kamu Döner Sermaye İşletmeleri, DSİ Matbaası, Ankara, 1982.

2547 Sayılı 4.11.1981 Tarihli Yükseköğretim Kanunu

5.07.1983 Tarihli "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik"

25.12.1998 Tarihli "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58.Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik"

Dipnotlar

¹ Ahmet Alagöz, Kamu Döner Sermaye İşletmeleri, Ankara, 1982, s.97.

² 4.11.1981 tarih 2547 Sayılı YÖK Kanununun 58.maddesinde 17.8.1983 tarih 2880 sayılı Kanunla yapılan değişiklik

LÜTFEN NOT EDİNİZ!..

ÜYE AİDATLARINIZI VE BAĞIŞLARINIZI, AŞAĞIDAKİ BANKA ŞUBELERİNE YATIRABİLİR VEYA SEKRETERYAMIZI ARAYABİLİRSİNİZ.

İKTİSAT FAKÜLTESİ MEZUNLARI CEMİYETİ (İ.F.M.C.)

Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6 80090 TAKSİM / İST.

Tel: (0212) 250 50 34 - 235 61 55 Faks: (0212) 255 17 73

İŞ BANKASI Beyoğlu Şb. Hsp. No: 46783 AKBANK Taksim Şb. Hsp. No: 7102

**KATKILARINIZLA ZENGİNLEŞECEK DAHA GÜZEL BİR
İKTİSAT DERGİSİNDE BULUŞMAK DİLEĞİYLE**

Sayıştaylar Tarafından Yapılan Performans Denetimlerinin Niteliği ve Türkiye'de Uygulanması İçin Gerekli Koşulların Varlığı

Tolga Demirbaş*

I. Giriş

Genel olarak, olması gerekenle olan arasında karşılaştırma yaparak bir sonuca ulaşmak ve gelecekte yapılacak faaliyetlere yön vermek olarak tanımlanan denetim kavramı, her zaman ve her yerde önemini korumakta; kişi ve kurumlar, temelde kararlarında isabetli olabilmek ve amaçlarına ulaşabilmek için denetim faaliyetine ihtiyaç duymaktadırlar.

Bir bütün olarak düşünüldüğünde toplum, denetimi ihtiyaç duyan en önemli birimdir. Gerçekten demokrasilerde toplum, kendisini temsil eden ve kendi adına kararlar alan kişileri, tercihleri doğrultusunda oy mekanizmasıyla belirlemekte ve parlamentoları oluşturmaktadır. Toplumsal tercihlerin yansımaları olan parlamentolar ise bu tercihleri, yürütme organı aracılığıyla uygulamaya çalışmaktadır. Burada temel uygulama aracı ise kamu bütçesidir. Parlamentolar, bütçe aracılığı ile belirli bir süre için, gelir toplamak, harcama yapmak ve ekonomiye yön vermek üzere yürütme organına önceden yetki ve izin vermektedirler. Bu yetki ve izni hukuka uygun, etkin ve verimli kullanma sorumluluğu yürütme organına ait olup söz konusu sorumluluğun uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin yasama tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Parlamentoda herkesin bu konuda uzman olması, olsa bile buna zaman ayırabilmesi mümkün olmadığı için, yasama organı adına bu işi yapacak uzman bir birime ihtiyaç duyulmaktadır ki bu birim Sayıştay'dır.

Başlangıçta yürütme organına verilen yetki ve iznin sadece hukuka uygunluğa göre denetlenmesi Sa-

yıştayların varlık nedenini oluşturmuş, ancak etkinlik ve verimlilik arayışına yönelmesi ile yönetim, sorumluluk ve bütçede olduğu gibi denetim alanında da meydana gelen anlayış ve kapsam değişiklikleri, Sayıştayların amaç ve işlevlerini genişletmiştir.

II. Denetim Anlayışında Gelişmeler ve Hukuksal Denetimin Yetersizliği

Parlamentar demokrasiye doğuşu ile birlikte, siyasal iktidarların yasalara uygun hareket etmesini sağlamak, parlamentoların en önemli görevi olmuştur. Bu

çerçevede "kanunlara uyulduğu takdirde işler düzgün gider" düşüncesi ile şekillenen denetim anlayışı da doğal olarak, genelinde 1800'lü yıllarda kurulan¹ Sayıştayların çalışmalarını "yasalara uy-

gunluk denetimi"² alanında yoğunlaştırmaları sonucunu doğurmuştur.³

Gerçekten başlangıçta denetim; devlet kaynaklarının yolsuzlukların önlenmesi için yasalara uygun bir şekilde yönetilmesini sağlayan bir sigorta olma ve bu konuda güvence verme şeklinde geleneksel bir görev üstlenmiştir.⁴ Aslında bu görev adalet, savunma, diplomasi gibi temel kamu hizmetlerinin devletçe yapılmasının yeterli olacağı düşüncesine sahip olan klâsik iktisat ve maliye anlayışının doğal bir sonucudur. Bir yandan devlet harcamalarının yararına karşı duyulan şüphe, diğer yandan vergilerin ekonomiye tahrip edebileceği kaygıları, nihayet kamu görevlilerinin kararlarındaki isabete çoğunlukla güvenilmemesi, hem bütçe gelirlerinin elde edilmesini hem de harcamaların yapılmasını çok sıkı bir hukuksal denetime tabi tutma sonucunu yaratmıştır.⁵ Geleneksel devlet anlayışından modern sosyal refah devleti anlayışına geçişle birlikte

Bir bütün olarak düşünüldüğünde toplum, denetimi ihtiyaç duyan en önemli birimdir.

* Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

optimal kaynak ve gelir dağılımının sağlanması, istikrarın temini gibi fonksiyonların devletin görevleri arasında yer alması; kamu harcamalarında önemli artışlara yol açmıştır. Devletten beklentilerin sosyal devlet anlayışı içinde artması ancak kamu kaynaklarında aynı artışın sağlanamaması, kısıtlı kaynaklarla daha çok hizmetin, daha kaliteli bir şekilde gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır.⁶ İşte bu zorunluluk sonucunda kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması arayışları -ki bu arayışlar aslında devletle yaşıttır- daha da belirgin bir hal almıştır.

Söz konusu etkinlik ve verimlilik arayışları yönetimde⁷ olduğu gibi bir çok alanda kendini göstermiştir. Örneğin bütçe alanında 1930'lu yıllarda bütçe ödeneklerinin tahsisinde ve kullanımında performans bütçe sistemi ve ardından program bütçe, planlama programlama bütçeleme sistemi (PPBS) vb. bütçenin etkinlik ve verimlilik aracı olarak kullanılması isteminin bir işaretidir.⁸

Kamu sektöründe çoğu zaman bütçeyle doğrudan ilgili olan⁹ ve aynı zamanda denetimin dayanağını oluşturan hesap verme sorumluluğu (accountability) kavramında da gelişmeler olmuştur. Mali işlemlerin düzenliliği, idari politika ve yasal mevzuata uygunluğu üzerinde duran "geleneksel sorumluluk" kavramı; kamu fonlarının, mallarının, işgücünün ve diğer kaynakların kullanımında verimlilik ve tutumlulukla ilgili olan "yönetimsel sorumluluk", bir programın etkinliği için çalışan bürokrat ve birimlerin sorumlu tutulduğu "program sorumluluğu", idari faaliyetlerin büyük ölçüde -istenir sosyal sonuçlara göre gerçekleşip gerçekleşmediğini araştıran "sosyal sorumluluk" ve girdilerin çıktılara dönüşümünü sağlayan sistemler, prosedür ve metotlar üzerinde duran "süreç sorumluluğu" kavramlarına doğru genişlemiştir.¹⁰ Böylece hükümetin kullanımına sunulan yetki ve izinlerin sadece hukuka uygun kullanımından değil; etkin, verimli ve tutumlu kullanımından da sorumlu tutulması (performans sorumluluğu) gündeme gelmiştir. Diğer bir deyişle vergi vb. yükümlülüklerini yerine getiren ve yetki devrini yapan¹¹ toplum; yetkinin etkin, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı konusunda daha duyarlı davranmaya başlamıştır.¹²

Bütün bu gelişmeler olurken yasal çerçeve içinde

yapılmış her faaliyetin; her zaman yapılaş amacına ulaşamayacağı, yasallık dışında bazı unsurların da dikkate alınması gerekliliği anlaşılmıştır. Bununla birlikte tek başına uygulanan hukuksal denetimin, so-

rumluluktan korkan ve çekinen kamu görevlilerini pasifleştirmesi, görev üstlenmelerini engellemesi ve böylece daha çok görev üstlenen görevlileri, sorumluluklarındaki artışla beraber daha çok konu alması, diğer bir deyişle tembel yöneticileri başarılı

göstermesi, hukuksal denetim dışında onu tamamlayan bir denetim türüne olan ihtiyacı arttırmıştır.¹³

III. Performans Denetiminin Tanımı ve Özellikleri

Performans denetimi¹⁴, ister devlet anlayışındaki gelişmelerle, isterse hukuksal denetimin yetersizliği ile ortaya çıkmış olsun, hukuken devletçe izin verilen¹⁵ bir denetim türü olduğu için kendine yer bulabilmiştir.¹⁶ Ayrıca performans denetiminin, hukuksal denetimin yerine geçen ve onun önemini kaybettiren bir denetim türü olarak da görülmemesi gerekir. Hukuka uygunluk denetimi ile performans denetimi birbirlerinin tamamlayıcısıdır.

1960'ların sonlarında İsveç, İngiltere, Kanada ve ABD gibi diğer bazı ülkelerde ortaya çıkan performans denetimine ilişkin benzer fikirlere 1940'lı yıllarda da rastlanmıştır.¹⁷ Nitekim performans denetiminden ilk kez 1949 yılında Hoover Komisyonunda söz edilmiştir.¹⁸

Kavram olarak performans denetiminin büyük ölçüde ve iyi bir şekilde anlaşıldığı varsayılır.¹⁹ Ancak performans denetiminin aslında bir denetim türü olmadığına dair görüşler bile bulunmaktadır.²⁰ Bu nedenle tanımlanması kolay olmayan bir kavramdır.²¹

Literatürde tanım üzerinde kesin bir görüş birliği olmasa da aşağıdaki tanımlar performans denetimini ifade etmek üzere kullanılmaktadır:

"Performans denetimi, bir kurumun faaliyetlerinin, daha ucuz, daha hızlı ve daha iyi yapılması için söz konusu faaliyetlerinin bağımsız bir şekilde değerlendirilmesidir."²²

"Bir kurumun faaliyetlerinin; tutumluluk, verimlilik ve etkinlik unsurlarına göre yönetilip yönetilmedi-

ğini ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin makul bir şekilde yapıp yapılmadığını görmek için değerlendirilmesidir."²³

"Yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan, hedef tayini ve plânlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen, ilgililerin görüşlerini de içeren, yönetimle ilgili özel noktaları de-ğil, aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetleri-ni de kapsayan, idarenin siyasi kararlarının eleştiri ko-nusu yapılmadığı, alınan siyasi kararların verimliliği-nin, tutumluluğunun ya da etkenliğinin araştırıldığı bir çalışma biçimidir."²⁴

"Kaynakların en eko-nomik koşullarda elde edilip edilmediğinin, kaynak-lardan en verimli şekilde yararlanılıp yararlanılma-dığının ve planlanan amaç-ların etkin olarak gerçek-leştirilip gerçekleştirilme-diğinin incelenmesidir."²⁵

Tanımlardan görüldüğü gibi performans deneti-minin; özünün bir kurumun, programın ya da faaliye-tin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkeleri açısından değerlendirilmesi ve böylece hedeflenen amaca ulaşıl-p ulaşılmadığının hesabının verilmesi olarak ifade edilebilir.

Hem iç hem de dış denetim elemanlarınca uygulanabilen²⁶ performans denetiminin Sayıştay yüksek denetimi²⁷ açısından bakıldığında şu özelliklerle sahip olduğu görülmektedir:

1- Hükümet faaliyetlerinin tamamını kapsaması performans denetiminin en önemli özelliklerinden bi-ridir.²⁸ Başta merkezi idare ve mahalli idare olmak üzere tüm kamu kesiminde uygulanabilen²⁹ perfor-mans denetimi aynı zamanda sadece mali işlemleri de-ğil, amaçlardan yönetim sistemine ve hizmetin kalite-sine kadar bütün faaliyetlerle ilgilenir. Bununla bir-likte performans denetimi bir kurumu mutlaka her yö-nüyle incelemek de değildir. İncelemeye bir program, proje ya da faaliyet konu olabilir.³⁰

2- Performans denetiminin amacı sadece verimli-lik, etkinlik ve tutumluluk (VET) yönünden bir de-ğeriendirme yapmak değildir. Performans denetimi, hü-kümete, yasamaya ve idarelere kamusal yükümlülük-lerin sonuçları hakkında bilgi vererek tavsiyelerde de bulunur.³¹

3- Performans denetimi bir anlamda kamu kesi-minde özel sektördeki piyasa mekanizmasının yerine geçen bir görev üstlenir. Özel kesimde başarılı bir fir-ma kâr elde ederek piyasadaki faaliyetlerini sürdürür-ken başarısız olan bir diğer firma iflasa sürüklenerek piyasadan ayrılmaya zorlanacaktır.³² Firmaların bir re-kabet ortamında fiyat mekanizmasının yardımıyla en çok kâra yönelmesi kamu kesimi birimleri için söz ko-nusu olamaz. Kârı, maksimum düzeye çıkarma, iflas-tan kaçınma; özel işletmelerin etkin üretim, yönetim yöntemleri üzerinde durmalarını ve böylece "kârlılık

(verimlilik)" arayışı içinde olmalarını sağlamakta-dır.³³ Kamu sektöründe ise performans denetimi, faa-liyetlerin ne kadar başarılı olduğunu göstererek etkin-lik ve verimlilik arayışları için bir kriter olmaktadır.

4- Performans denetimi karmaşık, zaman alıcı ve yoğun çalışmayı gerekti-ren maliyetli bir denetim türü³⁴ olmasına rağmen mali-yeti kendisinden sağlanan faydalara oranla çok kü-çük kalmaktadır. Örneğin İngiltere Sayıştay 1996-1999 yılları arasında yaptığı 1 poundluk harcamaya karşılık 7 poundluk bir tasarruf sağlamıştır.³⁵ Bu tutar-ın büyük çoğunluğu ise performans denetimlerinden kaynaklanmaktadır.³⁶

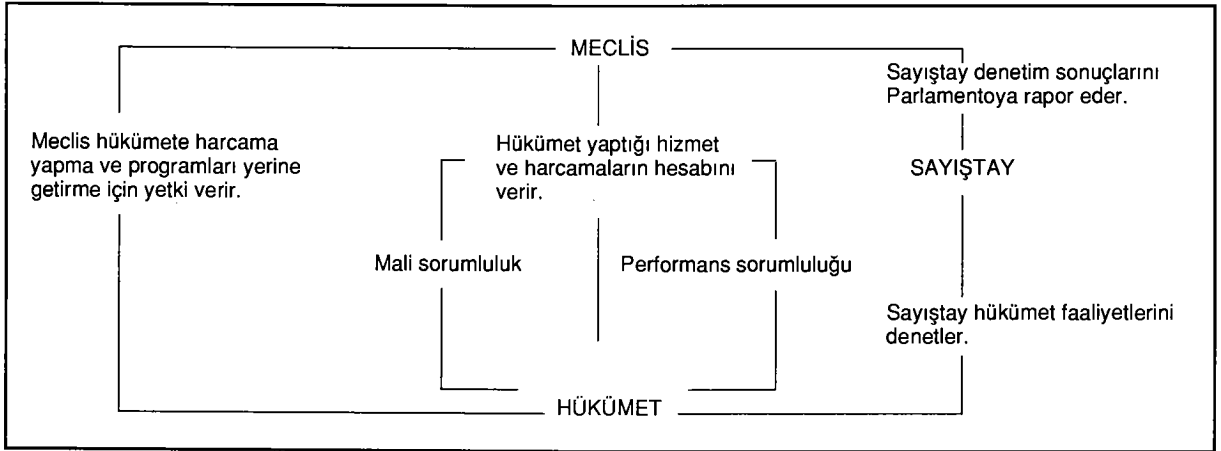
5- Performans denetimi başta İngiltere ve Kanada olmak üzere bir çok ülkede uygulanmaktadır.³⁷ Örne-ğin Avrupa Birliği ülkeleri arasında sadece Lüksem-burg ve Yunanistan Sayıştayları performans denetimi-ne yer vermemektedir.³⁸

6- Ekonomi, siyaset bilimi ve sosyoloji gibi bir çok bilim dalından yardım alan ve yargısal bir faali-yetle sonuçlanmayan performans denetimleri statik ol-mayıp sürekli değişen bir yapıya sahiptir. Ülkeler ara-sında uygulama³⁹ ve metodoloji farklılıkları olsa da performans denetiminin özü her ülkede aynıdır.⁴⁰

IV. Sayıştay Performans Denetiminin Amacı ve İşlevi

Tutumluluğun, verimliliğin ve etkinliğin bir süreç içinde denetlenmesi⁴¹, yasama adına bağımsız yüksek denetim yapan Sayıştaylar ve toplum açısından çok önemli işlevleri yerine getirir.

Daha önce de belirtildiği gibi temelde hükümet faaliyetlerinin denetimini yaparak yasamaya bilgi ak-



Kaynak: Office of the Auditor General of Canada, **Auditing for Parliament**, s.4.

(<http://www.oag.gc.ca/domino/office.nsf/html/bodye.html>); tarafımızdan uyarlanarak mali sorumluluk ve performans sorumluluğu kavramları eklenmiştir.

taran Sayıştayların denetim faaliyetlerinin temelinde "kamusal hesap verme sorumluluğu" kavramı yer almaktadır. Günümüzde toplumun hükümete yetki devrinin (siyasal sorumluluk) mali sorumluluk ve performans sorumluluğu olmak üzere iki önemli boyutu bulunmaktadır. Yetki devrini temelde kamusal hizmet sunmak için alan hükümet bu yükümlülüğü kamu kurumları ve bütçeleri aracılığıyla gerçekleştirir. Burada hükümetin mali sorumluluğu; yapılan harcamanın, toplanan gelirin ve bir bütün olarak hizmetin, yasal dayanaklara uygun olarak yapılmasıdır. Mali sorumluluğun gereklerinin yapılıp yapılmadığı bütçe kesin hesapları, bilanço ve diğer mali tablolar çerçevesinde⁴² Sayıştayca yapılan mali denetimle araştırılır.

Performans sorumluluğu ise Sayıştay yüksek denetiminin ikinci boyutunu oluşturur. Toplum verdiği yetkinin sadece hukuka uygun olarak kullanılması sorumluluğunu değil aynı zamanda verimli, etkin ve tutumlu kullanımı sorumluluğunu da hükümete yüklemiştir. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu sağlama sorumluluğu kurum yönetimlerine ait olduğuna göre, kamu yöneticilerinin bu sorumluluğu ne ölçüde ve ne kadar iyi yerine getirdiğinin incelenmesi ve yasama organına raporlanması, yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi Sayıştay performans denetiminin ana görevi olacaktır.⁴³

Sayıştaylar ayrıca performans denetimleri aracılığıyla denetlenen kamu kurum ve kuruluşlarının kaynaklarını verimli, etkin, tutumlu bir şekilde kullanıp kullanmadıkları hususunda yasamaya bağımsız bilgi sağlama ve tavsiyede bulunmanın yanında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğa ulaşmak için yapılan çalışmaları geliştirmede denetlenen kurumlara da yardımcı olmaktadır.⁴⁴ Gerçekten kamu kurumlarının kendi kendilerine VET ilkelere benimsenmesi güçtür.⁴⁵ Bu ilkelere uy-

mayı sağlamada performans denetimi bir araç olacaktır.

Ayrıca denetlenen kurumun performansı hakkında bilgi sağlayacak performans ölçüm rejiminin ve performans göstergelerinin olmaması -ya da yetersiz olması- durumunda Sayıştay'ın yardımıyla ölçüm rejimi ve göstergelerin oluşturulması çabaları örneğinde olduğu gibi performans denetimi kamu kurumlarının gelişimine de katkıda bulunur. Performans denetimi sadece kamu kurumlarına değil bir bütün olarak düşünüldüğünde bütün kamu yönetiminin ilerlemesine katkıda bulunacaktır. Gerçekten performans denetiminin tam anlamıyla uygulanması için gerekli koşulların yerine getirilmesi hem performans denetimine hem de kamu yönetimine olumlu katkılarda bulunacaktır.

yıp, yatak ve ameliyathaneden yararlanılması, ilaçların kullanılması vb. ile ilgilidir.⁵⁸

3- Etkinlik (Effectiveness): Performans denetiminin en önemli unsurudur. Belli bir kamusal faaliyet sonucunda istenen amaçlara ulaşma derecesini ifade eden etkinlik olmadan sağlanan tutumluluk ve verimliliğin önemi yoktur. Örneğin bir aşılama programında sağlık personeli son derece tutumlu davranarak öğrencileri eldeki aşı ve teçhizatla yüksek bir düzeyde aşılamış olabilir. Ancak buna rağmen aşılanmanın amacı olan hastalık yüzdesinde bir düşme görülmeyebilir ve program etkin olmayabilir.⁵⁹

Etkinlik çoğu kaynakta amaç başarımı şeklinde tanımlanarak sadece amaçlar ve çıktılarla ilişkilendirilir. Ancak İsveç Sayıştay'ının etkinliğe bakış açısı biraz daha geniştir. Bu yaklaşıma göre etkinlik; etkilerle, amaçların ve bu amaçları başarmak için kullanılan ilgili kaynakların karşılaştırılması olarak tanımlanmakta ve ek olarak maliyetler de hesaba katılmaktadır.⁶⁰

Kolayca tanımlanan bu kavramların kesin çizgilerle birbirinden ayrılması çok güçtür. Örneğin tutumluluk gözönünde bulundurulurken kalitenin de gözönüne alınması gerekir. Ancak bu, çıktılarının da dikkate alınmasına yol açabilir. Gerçekten girdilerin ne ürettiğine bakmaksızın söz konusu girdilerin kalitesi hakkında yargıya varmak çok zordur.⁶¹ Bu nedenle tutumluluk ve verimlilik kavramları aynı paranın iki yüzü olarak adlandırılmaktadır.⁶²

Bazen de bu üç kavram arasında bir çatışma olabilir. Örneğin posta hizmetlerini yürüten bir kurumun tutumluluğu, mektupların haftada bir kez dağıtımıyla arttırılabilir. Ancak bu, kurumun etkinliğini arzu edilmeyen bir seviyeye düşürecektir.⁶³

VI. Performans Denetimi İçin Gerekli Koşullar

Bir kurum, faaliyet ya da program için kullanılan kaynakların ne kadar etkin, verimli ve tutumlu olduğunun denetlenmesi, girdi, çıktı ve özellikle sonuçların ölçümünü gerektirir. "Ölçemediğinizi yönetemezsiniz", "Ölçülen yapılmıştır"⁶⁴ ve "Eğer sonuçları ölçemezsiniz, başarı veya başarısızlığı bilemezsiniz; eğer başarıyı göremezsiniz, onu ödüllendiremezsiniz; eğer başarıyı ödüllendiremezseniz, başarı-

sızlığı ödüllendirmiş olursunuz; eğer başarısızlığı onaylayamazsanız, onu düzeltemezsiniz."⁶⁵ gibi deyimler performans ölçümlerinin yönetim ve denetimdeki önemini vurgulamaktadır. Dolayısıyla performans denetiminde belki de dışsal en önemli faktör performans ölçümlerinin yapılmış olmasıdır.⁶⁶ Bu noktada önemli bir araç⁶⁷ ise kurum bütçeleridir. Bütçelerin kurumun, faaliyetin ya da programın performansını gösterecek şekilde düzenlenmesinden söz edildiğinde ise akla kaynak-amaç bağlantısını kuran ve performansla doğrudan ilgili olan performans bütçe, program bütçe, planlama programlama bütçeleme sistemleri gibi çağdaş bütçe teknikleri gelmektedir.⁶⁸ Gerçekten personel sayısı ve harcama tutarı gibi gir-

diler üzerine odaklanan geleneksel bütçe sistemi kamusal program ve politikaların çıktıları (aktivite), sonuçları (etkinlik), verimliliği (birim çıktının maliyeti) ve maliyet etkinliği (birim sonucun maliyeti) ile ilgili bilgi

sağlamamaktadır.⁶⁹ Harcanan paralar karşılığında ne elde edildiği konusunda bilgi olmaması performans ölçüm ve denetimini de çok güç kılacaktır.⁷⁰ Hem kamu yöneticilerine, topluma; kurumun, programın ya da faaliyetin performansı hakkında bilgi sağlayan, bu bilgiler yardımıyla bir yönetim aracı olarak kullanılan hem de fayda-maliyet analizleri, sistem analizleri, program değerlemesi gibi sayısal ve sayısal nitelikte olmayan bir çok tekniği kullanan çağdaş bütçe teknikleri performans denetimini de kolaylaştıracaktır.

Performans denetimi için gerekli bir diğer koşul ise yasal yapıdır. Performans denetiminin yasal olarak uygulanabilmesi için asgari koşul hukuk sisteminde onu engelleyici bir hükmün bulunmamasıdır. Pakistan örneğinde olduğu gibi yasal alt-yapı olmadan da performans denetiminin uygulanması mümkündür. Ancak bu istisnai bir durumdur.⁷¹

Siyasi bir organ olan yasama organı ile teknik bir birim olan Sayıştay arasındaki bağı kuracak üçüncü bir organın varlığı da performans denetimlerinde büyük önem taşır. Performans denetim raporları üzerine değerlendirmeler yapacak böyle bir birimin olmaması Sayıştay'ın raporlama işlevini dolayısıyla yasama adına yaptığı denetimi zayıflatabilecektir.⁷²

Sayıştay tarafından uygulanan performans denetimi çalışmaları koşullar ne kadar iyi olursa olsun bu

Performans denetiminin yasal olarak uygulanabilmesi için asgari koşul hukuk sisteminde onu engelleyici bir hükmün bulunmamasıdır.

raporları değerlendirip karar verecek olan yasama organı üyelerinin ilgisine muhtaç olacaktır. Bu nedenle raporların başarıya ulaşmasında parlamentonun (ve kamuoyunun) ilgisi de önemli rol üstlenir.

Sayıştay yüksek denetiminin de bir ön şartı olan bağımsızlık performans denetimine olan güveni sağlayacak ve hükümet faaliyetlerinin tarafsız bir şekilde yasama organı adına denetlenmesi sonucunu getirecektir.⁷³

Sayıştay'ın yeterli mali kaynağa sahip olması, her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme imkânının kendisine tanınması, devlet muhasebesi sisteminin performans hakkında bilgi sağlayacak şekilde düzenlenmesi vb. gibi diğer bazı koşulların da yerine getirilmesi önem taşımaktadır.

VII. Türkiye'de Sayıştay'ın Performans Denetimi ve Değerlendirilmesi

Tüm dünyada olduğu gibi Türk Kamu Yönetiminde de etkinlik ve verimlilik arayışları yeni bir olgu değildir. Nitekim 1960'larda⁷⁴ Plânlı Kalkınma dönemine geçişi, 1970'lerde program bütçe sisteminin kabulünü, yine atılması gereken adımlara ışık tutması amacıyla yapılmış "Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi-MEHTAP" ve "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi-KAYA" gibi çalışmaları bu arayışlara örnek göstermek yanlış olmaz. Doğrudan veya dolaylı olarak denetim sistemimizi ve Sayıştay yüksek denetimini kapsayan bu çalışmaların gereklerine uyulmadığı ve hakkettiği ilgiyi görmediği söylenebilir.

Bununla birlikte hem anayasamızda hem de Sayıştay Kanunu ve diğer yasal mevzuatta performans denetimini engelleyen bir hükmün olmadığı hatta kısmen ona izin veren hükümlerin yer aldığı ileri sürülebilir.⁷⁵ Ancak Sayıştay'a performans denetimi konusunda açık bir yasal yetkinin verilmemesi; ayrıca Türkiye'de bu konuda köklü bir geleneğin mevcut olmaması; hukuksal denetim içine hapsolmuş bu hükümlerin uygulanmasını engellemiştir. Esasen bu hükümler Sayıştay'ın hukuksal denetim yaparken karşılaştığı bir takım VET konularını içermektedir. Bu nedenle Sayıştay'ın kendiliğinden veya meclisin talebi üzerine belirli bir konuda yargısal bir faaliyetle sonuçlandırmaksızın performans denetimi yapabilmesi imkânı bulunmamaktadır.

Ancak 1996 yılında 4149 sayılı yasayla Sayıştay Kanunu'na eklenen 10. madde ile Sayıştay, performans denetimini uygulayabilecek hukuki dayanağa

kavuşmuştur. Verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi başlıklı madde aşağıda verilmiştir:

" Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

Bu raporlar ile bu Kanunda öngörülen genel mabiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur."

Söz konusu yasal yetki verilmeden önce özellikle Sayıştay'ın 1990'ların başında "Sayıştay Denetimini Geliştirme Projesi" başta olmak üzere, düzenlediği sempozyum vb. çalışmalar ve eğitimsel faaliyetler dikkate değerdir. Pakistan Sayıştay'ı tarafından 1991-1995 yılları arasında düzenlenen "Performans Denetimi Yoğun Eğitim Programı" adlı kurs, 1995'te İngiltere Sayıştay'ı tarafından düzenlenen eğitim programı, bunun yanında yine İngiltere Sayıştay'ının yardımlarıyla "Kültür Bakanlığı'na Bağlı Müzelerde Eserlerin Elde Edilmesi, Depolanması, Korunması, Sergilenmesi, Kayıt, Envanter ve Sayımı Üzerindeki Kontrollerin Yeterliliğinin Değerlendirilmesi" konusunda performans denetimine hazırlık olarak bir "risk denetimi" ve "Karayolları Genel Müdürlüğünce Yürütülen Yol Bakım ve Onarım Hizmetleri" konusunda bir "performans denetimi" çalışmalarıyla ileriye dönük olumlu adımlar atılmıştır. "Raporlama Prosedürlerini Geliştirme Çalışma Grubu (1996)" nun ve pilot çalışmalardan elde edilen deneyimler ışığında, performans ve risk denetimi çalışmalarının plânlı, düzenli ve organize bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere "Performans Denetimi Grubu (1999)" nun oluşturulması ve çağdaş denetim metot ve tekniklerinin öğrenilmesi için İngiltere ve Kanada Sayıştaylarının hazırlamış oldukları rehber ve el kitaplarının Türkçe'ye çevrilmesi örnek gösterilebilecek diğer çalışmalar arasında yer almaktadır.⁷⁶

Performans denetimi konusunda sadece Sayıştay'da yaratılacak bir sistemin yeterli olamayacağını belirtmek gerekir.⁷⁷ Bu açıdan bakıldığında 1998 yılında "Sayıştay Denetimini Geliştirme Projesi" nin Dünya Bankası'nın desteğiyle Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen "Kamu Mali Yönetimi Projesi" ne dahil edilmesi olumlu bir gelişmedir.⁷⁸

Bütün bu gelişmelere rağmen Türkiye'de kamu yönetimi ile beraber ele alınması gereken performans

denetiminin Sayıştay tarafından tam anlamıyla uygulanabilmesi için gerekli koşulların bulunmadığını söylemek mümkündür.

Örneğin Sayıştay Kanunu'na eklenen 10. madde ile açık yasal yetki verilmiş olmakla beraberle; Sayıştay raporlarının TBMM'nin hangi komisyonunda görüşüleceğine, komisyondaki görüşme usul ve esaslarının, komisyonca üretilcek raporun niteliğinin, komisyon raporlarının gereğinin yapıp yapılmadığının izlenmesine ilişkin prosedürlerin yine komisyon çalışmalarına Sayıştay katkısının ne olacağına TBMM İç Tüzüğünde yer verilmesi gerekliliği oldukça açıktır.⁷⁹

Performans denetimi, hukuksal denetim dışında yeni teknik ve metotların kullanımını gerektirir. Bu nedenle yeni teknik ve metotları bilen denetçilere ihtiyaç duyulmaktadır. Yine performans denetiminin özü her ülkede aynı olmasına rağmen ülkeler kendilerine göre bir metodoloji benimsemiştir. Bunların yapılması ise zamana ve üniversite-Sayıştay ilişkilerinin artmasına bağlıdır.⁸⁰

Tüm kamusal faaliyetleri kapsayan ve kamu kesiminin bütününde uygulanabilen performans denetimi; Sayıştay'ın mevcut denetim alanı itibariyle dar kapsamlıdır. Dünya Sayıştaylarında hükümet politikalarının performans denetimine konu olup olmaması tartışma konusu olurken ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, Özelleştirme İdaresinin işlemlerinin ve bazı bütçe dışı fonların Sayıştay denetimine tabi olması düşündürücüdür.

Büyük bir "kayıt-dışı denetim alanı" ile beraber denetim kurumlarımız arasındaki iletişimsizlik performans denetim açısından bir diğer sorundur. Denetim birimleri arasında yeterli iletişimin kurulamaması, denetim plân ve programlarında uyumsuzluklara ve kaynak israfına neden olmakta ve denetimde meydana gelen gelişmelerin tüm denetim elemanlarınca izlenememesine yol açmaktadır.⁸¹ Nitekim Sayıştayların performans denetimleri sırasında iç ve dış denetim birimlerinin yapmış olduğu denetim sonuçlarından yararlanabilmesi, denetim birimleri arasındaki işbirliğinin artırılmasına olan ihtiyacın bir kanıtıdır.

Sayıştay'ın denetim alanındaki kamu kurumlarının yeterli iç kontrol sistemine sahip olmayışı ve iç

denetimin amacından uzaklaşarak soruşturma niteliğine bürünmesi, iç kontrol sistemi ve iç denetimin performans denetimine yardımcı olma görevlerini olumsuz etkilemektedir.

"Performans yönetimi", "performans sorumluluğu", "performans kriteri, standardı, göstergesi" gibi temel performans kavramlarının çoğu kamu kuruluşunun gündeminde olmaması,⁸² performans ölçümlerini yapma sorumluluğunun kurum idarelerine ait olduğunun ilgili birimlerce benimsenmemiş olması perfor-

mans denetimleri önündeki diğer bir engeldir. Kamu kurumlarının kuruluş yasalarında çok genel ifadelerle belirtilen amaçlarının daha somut bir şekilde belirtilerek kurumsal stratejik planlama anlayışına konu olması ve performans ölçüm rejimlerinin

oluşturulması performans denetimlerini kolaylaştıracaktır.

En önemli olumsuz şartlardan biri de bütçe ve muhasebe sistemimizdeki eksikliklerin giderilememesidir. Türkiye'de 1973 yılında büyük ümitler bağlanarak kabul edilen Program Bütçe sistemi uygulamada başarılı olamamış ve otuz yıla yakın bir süredir geleneksel bütçede yapılan faaliyetlere, yeni bir isim altında sadece bir şekil değişikliği ile devam edilmiştir.⁸³

Program bütçenin önemli bir unsuru, bütçeleme ile uzun süreli planlama süreçlerini başarılı bir şekilde birleştirmesidir.⁸⁴ Oysa Türkiye'de Beş Yıllık Kalkınma Planı ile program planlaması aynı anlamda kullanılarak kavram karışıklığına gidilmiş,⁸⁵ amaç planlaması düzgün yapılmadığından bütçeleme ile ilişkisi kurulamamıştır. Plânlamaya yön verecek ve hizmetlerin nihai çıktılarının daha iyi ölçülmesine yol açacak olan program analiz ve değerlendirmelerinin, çoğu idarede bir formalite haline getirilmesi ise program bütçenin başarısını engellemiştir.⁸⁶

Program bütçenin gerektirdiği; kamu hizmetlerinin maliyetlerinin belirli bir anda bir bütün olarak görülmesini, belirli dönemlerde maliyet analizlerinin yapılmasını ve fayda-maliyet analizleri aracılığıyla alternatif seçeneklerin değerlendirilmesini sağlayan tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilememiş olması da program bütçe paralelinde bir diğer sorundur.⁸⁷ Program bütçenin amaçlarına ulaşabilmesi için kulla-

Tüm kamusal faaliyetleri kapsayan ve kamu kesiminin bütününde uygulanabilen performans denetimi; Sayıştay'ın mevcut denetim alanı itibariyle dar kapsamlıdır.

nacağı verilere dayanak olan ve doğrudan bütçe sistemiyle bağlantılı olan devlet muhasebesi sistemimizin⁸⁸ program bütçenin başarısız olması ile hem bu işlevini hem de mali yönetim ve denetim için gerekli bilgileri sağlama işlevini yerine getiremediği söylenebilir.⁸⁹

Sonuç

Günümüzde bir çok ülke Sayıştay'ı tarafından uygulanan performans denetimleri aslında etkinlik ve verimlilik arayışlarının bir sonucudur. Yargısal bir faaliyete konu olmaksızın bir kurumun faaliyetlerinin, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) unsurlarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendiren performans denetimleri hem yasama organına hükümetin faaliyetleri hakkında objektif bilgi sağlama hem de kamusal hesap verme sorumluluğunun performans boyutunu yerine getirerek verimlilik ve etkinliğin sağlanması için verilecek kararlara ışık tutma görevlerini üstlenmektedir.

Zaman alıcı, karmaşık ve yoğun çalışmayı gerektiren çağdaş bir denetim türü olan performans denetimlerinin iyi bir şekilde uygulanabilmesi için performans ölçüm sistemlerinin oluşturulması, performans göstergelerinin varlığı, bütçenin ve muhasebe sisteminin performansa dayalı olarak düzenlenmesi, yasal yapı vb. belirli koşulların varlığı gereklidir.

Türkiye'de oldukça yeni olan ve uygulanması için olumlu adımlar atılan performans denetimlerinin gerekli koşullarında büyük eksiklikler mevcuttur. Bütçe, muhasebe, yasal yapı, eğitim, performans sorumluluğu alanları bu eksikliklere örnek verilebilir.

Performans denetiminin uygulanması için gerekli koşulların tamamen yerine getirilmesini beklemek de yanlıştır. Çünkü sözü edilen denetim uygulandıkça öğrenilen ve gerekli koşulların yapılmasını teşvik eden bir denetim türüdür. Performans denetimlerindeki en büyük sorun başlatılmasındaki zorluktur. Bu açıdan Türkiye'de uygulanan pilot proje Türk Sayıştay'ınca performans denetimlerinin yapılabilmesini gösteren bir başlangıç noktası olarak gözükmektedir.

Performans denetimine her soruna çözüm getirecek bir araç olarak bakmak da hatalı olur. Bütçeye ve

muhasebe hesaplarına yansımayan fayda ve maliyetler, hizmetin ve hizmetten yararlananların tanımlanamaması, sebep-sonuç ilişkisinin kurulamaması gibi bazı faktörler söz konusu denetimi sınırlandırmaktadır. Bu gibi durumlarda performans hakkında bilgi veren istatistiksel bilgiler kullanılması mümkündür.

Kaynaklar

AKAL Zuhâl, *İşletmelerde Performans Ölçümü ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, 3.Basım, Ankara: MPM Yayınları No:473, 1998.

ALTUĞ Figen, *Mali Denetim*, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, 1995.

ATAKAN Nevin, COŞKUN Arife ve SONUVAR S. Melâ, *Performans Denetimi Pakistan Sayıştay Uygulaması*, Ankara: Sayıştay 135.

Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1997.

ATİYAS İzak ve SAYIN Şerif, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, TESEV Yayını, 1997.

BARZELAY Michael, "Performance Auditing and The New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996.

BAŞ Hasan, "Sayıştay Denetiminin Etkinlik ve Verimliliği", *1990 Yılına Girerken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu*, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Yayını, 1990.

BATİREL Ömer Faruk, "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması: Ekonomik Boyut", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 8, (Nisan-Haziran 1992).

BROWN Richard E., GALLAGHER Thomas P. and WILLIAMS Meredith C., "Auditing Performance in Government", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996.

BULUTOĞLU Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Filiz Kitabevi Yayını, 1988.

CAIDEN Gerold E., "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", çev. Fethi Heper, *Devlet Denetimi (Makaleler)*, Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1988.

CARINO Ledivina V., "Administrative Accountability: A Review of the Evolution, Meaning and Operationalization of a Key Concept in Public Administration", *State Audit and Accountability*, Jerusalem: State of Israel State Comptroller's Office, 1991.

COŞKUN Arife, "Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi", *Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu*, Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1997.

yumu, 26 Ekim 1998, Ankara: Sayıştay Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Yayını, 1998.

COŞKUN Gülay, *Devlet Bütçesi*, Gözden Geçirilmiş 5. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını, 1997.

DEVLET DENETLEME KURULU, *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Yayını No:2, 1996.

FALAY Nihat, "Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk (VET) ve Sayıştay", *Sayıştay Dergisi*, (Nisan-Haziran 1997).

FALAY Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul: Filiz Kitabevi Yayını, 1995.

GEIST Benjamin and MIZRAHI Nissim, "State Audit: Principles and Concepts", *State Audit and Accountability*, Jerusalem: State of Israel State Comptroller's Office, 1991.

İNAN Atilla ve GÜNDÜZ Nezihe, "Sayıştayın Etkenlik Denetimi, Yürürlükteki Mevzuat Açısından Uygulama İmkânları", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 4-5 Haziran 1987*, Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1987.

İNAN Atilla, "Etkenlik Denetimini Sayıştay'da Gerçekleştirebilme Koşulları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt XVII, Sayı 4, (Aralık 1984).

JONES David C., *Public Accountability for Stewardship, Performance and Security*, USA. (ty.)

KHAN Muhammad Akram, *Performance Auditing The Three Es*, 2. Edition, Lahore: The Auditor General of Pakistan, 1990.

KUBALI Derya, *Performans Denetimi, Kavram İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar*, Ankara: Sayıştay Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Yayını, 1998.

MINNESOTA OFFICE of the LEGISLATIVE AUDITOR, *Performans Budgeting*, 1994. (<http://www.auditor.leg.state.mn.us/PERForm.htm>)

NAO, *Helping the Nation Spend Wisely*, Annual Report 1999.

NAO, *Performans Denetimi Özet El Kitabı*, Ankara: 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları Çeviri Dizisi Yayın No:11, 1997.

NAO, *Performans Ölçümü ve Performans Denetimi*, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları Çeviri Dizisi Yayın No:15, 1997.

NAO, *State Audit in the European Union*, London: NAO, 1996.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF KANADA, *Auditing for Parliament*. (<http://www.oag.gc.ca/dominio/office.nsf/html/bodye.html>)

OYAL Erkan, "Bütçeleme Düşüncesinin Evrimi ve Sistem Bütçesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt IX, Sayı 4, (Aralık 1976).

PARKER Wayne C., *Performance Measurement in the Public Sector*, Utah: Governor's Office of Planning and Budget State of Utah, 1993. (<http://www.governor.state.ut.us/planning/PRIMER.HTM>.)

PAZARCIK Orhan ve ÇOYGUN Gültekin, *Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları, Verimlilik ve Etkinlik*, Ankara: MPM Yayını, 1985, s.49.

PIRLA Jose Maria Fernandez, "Çağdaş Hesap Kontrolü Sempozyumu Üst Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 4-5 Haziran 1987*, Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1987.

SAATÇIOĞLU Ömer, "Kamu Harcamaları ve Denetimi - Panel Tartışmaları", *Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, 26 Ekim 1998*, Ankara: Sayıştay Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Yayını, 1998.

SAYIŞTAY, *Sayıştay Denetimini Geliştirme Projesi Hakkında Kapsamlı Bilgi Notu*, Ankara: Proje Yönetim Birimi, 1998.

Sayıştay Başkanı Prof. Dr. Kâmil Mutluer'in 2000 Yılı Sayıştay Bütçe Tasarısı Dolayısıyla Yaptığı Sunuş Konuşması, Ankara: Kasım 1999.

SHAND David and ANAND Paul, "Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996.

THE SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, 2. Edition, Stockholm: RRV, 1999.

THE SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE, *Performance Audit Reports 1997*, Stockholm: RRV, 1998.

THOMPSON Katherine, "Performance Auditing: What is it?", *The Government Accountants Journal*, Vol. 45, Issue 1, (Spring 1996).

ULUATAM Özhan, *Kamu Maliyesi*, Genişletilmiş 4. Basım, Ankara: Savaş Yayınları, 1991.

WILKINS Peter, "Performing Auditors?: Assessing and Reporting the Performance of National Audit Offices - A Three Country Comparison", *Australian Journal of Public Administration*, Vol.54, Issue 4, (December 1995).

YILDIRIM Zuhal ve ÇETİNKAYA Özhan, *Devlet Muhasebesi (Teori ve Uygulama)*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayını, 1999.

YÖRÜKER Sacit ve GÜLEN Fikret, "Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi* (1992).

Dipnotlar

¹ 1314 yılında kurulan ve ilk Sayıştay olan İngiltere Sayıştay ve bazı istisnai örnekler bir yana bırakılırsa Sayıştaylar, parlamentoların kurulmasından sonra ortaya çıkmışlar-

dır. Hasan Baş, "Sayıştay Denetiminin Etkinlik ve Verimliliği", *1990 Yılına Girerken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu*, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Yayını, 1990, s.122.

² Hukuka uygunluk denetimine; hukuksal denetim, geleneksel denetim, mevzuata uygunluk denetimi, düzenlilik denetimi, biçimsel denetim, formalite denetimi, mali denetim vb. de denilmektedir.

³ Sacit Yörüker ve Fikret Gülen, "Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi* (1992), s.61.

⁴ Peter Wilkins, "Performing Auditors?: Assessing and Reporting the Performance of National Audit Offices - A Three Country Comparison", *Australian Journal of Public Administration*, Vol.54, Issue 4, (December 1995), s.421.

⁵ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, Genişletilmiş 4. Basım, Ankara: Savaş Yayınları, 1991, s.103.

⁶ Atilla İnan, "Etkinlik Denetimini Sayıştay'da Gerçekleştirebilme Koşulları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt XVII, Sayı 4, (Aralık 1984), s.94.

⁷ Amaçlara göre yönetim, sonuçlara göre yönetim gibi sistemler, yönetimdeki bu arayışlara örnek verilebilir.

⁸ Erkan Oyal, "Bütçeleme Düşüncesinin Evrimi ve Sistem Bütçesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt IX, Sayı 4, (Aralık 1976), s.97.

⁹ David C. Jones, *Public Accountability for Stewardship, Performance and Security*, USA, 1996, s.23.

¹⁰ Ledivina V. Carino, "Administrative Accountability: A Review of the Evolution, Meaning and Operationalization of a Key Concept in Public Administration", *State Audit and Accountability*, Jerusalem: State of Israel State Comptroller's Office, 1991, ss.46-49.

¹¹ Vatandaş ile politikacı arasındaki yetki devri ilişkisine "siyasal sorumluluk", politikacı ile bürokrasi arasındaki ise "yönetimsel sorumluluk" mekanizması denir. Ayrıntılı bilgi için bkz. İzak Atıyas ve Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, TESEV Yayını, 1997, s.5.

¹² Figen Altuğ, *Mali Denetim*, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, 1995, s.25.

¹³ İnan, a.g.m., s.94.

¹⁴ Performans denetimini ifade etmek için paranın karşılığı denetimi (value for money auditing), etkinlik denetimi (effectiveness auditing), verimlilik-etkinlik-tutumluluk (VET) denetimi, işlemsel denetim (operational auditing) gibi terimler kullanılmaktadır.

¹⁵ Performans denetiminin hukuksal altyapısı olmadan da uygulanması mümkündür. Örneğin Pakistan'da uygulanan performans denetimlerinin yasal mevzuatta yeri yoktur. Ancak bu, performans denetimine hukuken izin verilmediği anlamına gelmemektedir. Pakistan Sayıştay hakkında bkz. Nevin Atakan, Arife Coşkun ve S. Melda Sonuvar, *Performans Denetimi Pakistan Sayıştay Uygulaması*, Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1997, s.6.

mans Denetimi Pakistan Sayıştay Uygulaması, Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1997.

¹⁶ Atilla İnan ve Nezihe Gündüz, "Sayıştayın Etkinlik Denetimi, Yürürlükteki Mevzuat Açısından Uygulama İmkanları", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 4-5 Haziran 1987*, Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1987, s.63.

¹⁷ The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, 2. Edition, Stockholm: RRV, 1999, s.12.

¹⁸ Gerold E. Caiden, "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", çev. Fethi Heper, *Devlet Denetimi (Makaleler)*, Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1988, s.128; Performans denetimi 1940'lı yıllarda, özel firmalarca kendilerinin endüstri standartlarına göre verimliliklerini ölçmek için denetim fonksiyonlarını geliştirmeleri ve işlem denetiminin önem kazanmasıyla ortaya çıkmıştır. Caiden, a.g.m., s.128.

¹⁹ Michael Barzelay, "Performance Auditing and The New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996, 17.

²⁰ Barzelay, a.g.m., s.19.

²¹ David Shand and Paul Anand, "Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996, s.59.

²² Katherine Thompson, "Performance Auditing: What is it?", *The Government Accountants Journal*, Vol. 45, Issue 1, (Spring 1996), s.14.

²³ Muhammad Akram Khan, *Performance Auditing The Three Es*, 2. Edition, Lahore: The Auditor General of Pakistan, 1990, s.2

²⁴ Yörüker ve Gülen, a.g.m., s.65.

²⁵ Derya Kubalı, *Performans Denetimi, Kavram İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar*, Ankara: Sayıştay Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Yayını, 1998, s.30.

²⁶ Nihat Falay, "Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk (VET) ve Sayıştay", *Sayıştay Dergisi*, (Nisan-Haziran 1997), s.19.

²⁷ Sayıştay yüksek denetimi, yasama, yürütme ve yargının bir parçası olmadığı gibi dördüncü bir kuvvet de değildir, kendine özgü (sui generis) bir niteliğe sahiptir. Kubalı, a.g.e., s.25.

²⁸ The Swedish National Audit Office, *Performance Audit Reports 1997*, Stockholm: RRV, 1998, s.9.

²⁹ The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, s.17.

³⁰ Nevin Atakan, Arife Coşkun ve S. Melda Sonuvar, *Performans Denetimi Pakistan Sayıştay Uygulaması*, Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1997, s.6.

³¹ The Swedish National Audit Office, *Performance Audit Reports 1997*, s.9.

³² The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, s.18.

³³ Oyal, a.g.m., s.99.

³⁴ Richard E. Brown, Thomas P. Gallagher ve Meredith C. Williams, "Auditing Performance in Government", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996, ss.191-194.

³⁵ Belirtilmelidir ki, Sayıştaylar performans denetimleri sonucunda kamu harcamalarını artırıcı tavsiyelerde de bulunabilirler. Brown ve diğerleri, s.194.

³⁶ NAO, *Helping the Nation Spend Wisely*, Annual Report 1999, s.2

³⁷ OECD ülkeleri için bkz. Ahmet Tekin, "Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Bazı Ülkelerdeki Gelişimi", *Maliye Dergisi*, Sayı 130, (Ocak-Nisan 1999), ss.39-54.

³⁸ NAO, *State Audit in the European Union*, London: NAO, 1996, s.246.

³⁹ Örneğin performans denetimi planlamasında onay verme, ABD Sayıştay'ında kongreye, İsveç Sayıştay'ında kurum yönetimi aittir. Yine Almanya, Hollanda, ABD gibi bazı ülke Sayıştaylarında performans denetimleri mali denetimden ayrı olarak yürütülürken, Kanada'da mali denetimlerle beraber yürütülmektedir. The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, ss.21 ve 23-24.

⁴⁰ The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, ss.21-23.

⁴¹ Performans denetiminde süreç konusunda bkz. Kumbalı, a.g.e., ss.61-123.

⁴² Atiyas ve Sayın, a.g.e., s.10.

⁴³ Arife Coşkun, "Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi", *Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu*, 26 Ekim 1998, Ankara: Sayıştay Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Yayını, 1998, s.91.

⁴⁴ NAO, *Performans Denetimi Özet El Kitabı*, Ankara: 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları Çeviri Dizisi Yayın No:11, 1997, s.6.

⁴⁵ Atiyas ve Sayın, a.g.e., s.9.

⁴⁶ Wayne C. Parker, *Performance Measurement in the Public Sector*, Utah: Governor's Office of Planning and Budget State of Utah, 1993, s.1. (<http://www.governor.state.ut.us/planning/PRIMER.HTM>.)

⁴⁷ Kurum tarafından performans ölçümleri yapılmış olmasa da performans denetimini uygulama olanağı vardır. Bu durumda Sayıştay ile denetlenen kurum ortak hareket ederek belirledikleri kriterlere göre performans ölçerler; bu ölçüm Sayıştayca değerlendirilir.

⁴⁸ NAO, *Performans Ölçümü ve Performans Deneti-*

mi, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi Yayın No:15, 1997, s.9

⁴⁹ The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, ss.28-31.

⁵⁰ Parker, a.g.e., s.1

⁵¹ Khan, a.g.e., ss.6-8.

⁵² The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, s.29.

⁵³ Örneğin iki daktilo ile günlük işlerini karşılayabilen bir büroda fazla olan iki daktilonun diğer birimlerde kullanılmasıyla tutumluluk sağlanabilir. Altuğ, a.g.e., s.29.

⁵⁴ Falay, a.g.m., ss.21-22.

⁵⁵ Verimlilik ile produktivite çoğu zaman birbiri ile karıştırılır. Verimlilik girdi ile çıktı arasındaki ilişkiyi gösterirken, produktivite girdi ile çıktı arasındaki orandır. Herhangi bir girdi ile bir şey ürettiği zaman produktivitenin bulunduğu anlaşılır ancak burada verimli bir girdi kullanımı söz konusu olmayabilir. Falay, a.g.m., s.20.

⁵⁶ Orhan Pazarcık ve Gültekin Coşgun, *Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları, Verimlilik ve Etkenlik*, Ankara: MPM Yayını, 1985, s.49.

⁵⁷ Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi*, Gözden Geçirilmiş 5. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını, 1997, s.9.

⁵⁸ Atakan ve diğerleri, a.g.m., s.7.

⁵⁹ Ömer Faruk Batırel, "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması: Ekonomik Boyut", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 8, (Nisan-Haziran 1992), s.38.

⁶⁰ The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, s.32; İsveç Sayıştayında performans denetiminin etkinlik denetimi olarak adlandırılmasının nedenlerinden biri de budur.

⁶¹ NAO, *Performans Ölçümü ve Performans Denetimi*, s.10.

⁶² Benjamin Geist and Nissim Mizrahi, "State Audit: Principles and Concepts", *State Audit and Accountability*, Jerusalem: State of Israel State Comptroller's Office, 1991, s.26.

⁶³ Khan, a.g.e., s.22.

⁶⁴ Zuhail Akal, *İşletmelerde Performans Ölçümü ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, 3.Basım, Ankara: MPM Yayınları No:473, 1998, s.65.

⁶⁵ Parker, a.g.e., s.4.

⁶⁶ Özellikle kamu sektöründe performans ölçümü güç olduğundan "hesap edilemiyorsa hesaba katmamak gerekir" tuzağına düşülmemesi gerekir. Açık ve kesin ölçümlemelerin yapılamadığı veya açık bir sebep-sonuç ilişkisinin kurulamadığı durumlarda, ölçüm yerine bazı göstergeler kullanmak mümkündür. NAO, *Performans Ölçümü ve Performans Denetimi*, s.19.

⁶⁷ Bütçeden sadece bir araç olarak söz ediyoruz. Performansın ölçülmesi doğrudan bütçe ile ilişkilendirilmeyebilir.

⁶⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Altuğ, a.g.e., ss.26-41; Oyal, a.g.m., ss.102-112.

⁶⁹ Minnesota Office of the Legislative Auditor, *Performance Budgeting*, 1994, s.1. (<http://www.auditor.leg.state.mn.us/PERForm.htm>)

⁷⁰ Çağdaş bütçe tekniklerinin kullanılmaması performans denetimini imkansızlaştırmaz ancak kapsamını daraltır ve doğruluğunu zayıflatır.

⁷¹ Performans denetiminin yasal desteğe sahip olmayışının nedeni iki faktörle açıklanabilir: Birincisi; hükümet faaliyetlerinin yapılışı konusunda hükümetlerin tenkit edilmek istememeleri -ki buna politikacıların kendilerini dövebilecek sopaları serbest bırakmaması denir- ikincisi; onun işe yaramayacağı konusunda mevcut düşüncelerdir. Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, *Kanada'da Kapsamlı Denetim*, (çev. Bilal Murat Özgüven), Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları No:27/9, 1987, s.15.

⁷² Jose Maria Fernandez Pirla, "Çağdaş Hesap Kontrolü Sempozyumu Üst Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 4-5 Haziran 1987*, Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1987, s.35.

⁷³ Bağımsız Sayıştay'dan kastın mali, idari ve siyasi yönden bağımsızlık olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin ABD Sayıştay'ının (General Accounting Office -GAO) özellikle siyasi yönden bağımsızlığı tartışılmaktadır.

⁷⁴ Türk Kamu Yönetiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sorunları ancak 1960'tan sonra sistematik ve ciddi çalışmalara konu olmuştur. Hüseyin Özer, *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayını, 1997, s.183.

⁷⁵ İlgili hükümler için bkz. Ahmet Özdemir, "Performans Denetiminin Türk Sayıştay'ı Açısından Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:7, (Ocak-Mart 1992), ss.49-56; İnan ve Gündüz, a.g.m., ss.65-72; İnan, a.g.m., ss.97-100.

⁷⁶ Sayıştay, *Sayıştay Denetimini Geliştirme Projesi Hakkında Kapsamlı Bilgi Notu*, Ankara: Proje Yönetim Birimi, 1998, ss.1-12.

⁷⁷ Ömer Saatçioğlu, "Kamu Harcamaları ve Denetimi - Panel Tartışmaları", *Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, 26 Ekim 1998*, Ankara: Sayıştay Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Yayını, 1998, s.136.

⁷⁸ Bkz. Sayıştay, a.g.e., ss.1-4.

⁷⁹ Sayıştay Başkanı Prof. Dr. Kâmil Mutluer'in 2000 Yılı Sayıştay Bütçe Tasarısı Dolayısıyla Yaptığı Sunuş Konuşması, Ankara: Kasım 1999, s.7.

⁸⁰ Örneğin Mayıs 2000 tarihinde Akdeniz Üniversitesi'nin önderliğinde gerçekleştirilecek olan "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada

Performans Yönetiminin ve Denetimin Yeri" konulu XV. Maliye Sempozyumu olumlu bir adımdır.

⁸¹ Devlet Denetleme Kurulu, *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Yayını No:2, 1996, s.147.

⁸² Coşkun, a.g.m., s.101.

⁸³ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Filiz Kitabevi Yayını, 1988, s.213.

⁸⁴ Coşkun, a.g.e., s.157.

⁸⁵ Nihat Falay, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul: Filiz Kitabevi Yayını, 1995, s.109.

⁸⁶ Bulutoğlu, a.g.e., s.213.

⁸⁷ Coşkun, a.g.e., s.240.

⁸⁸ Zuhal Yıldırım ve Özhan Çetinkaya, *Devlet Muhasebesi (Teori ve Uygulama)*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayını, 1999, ss.121-122.

⁸⁹ Baş, a.g.m., s.147



444 0 444



Dis iz e benk!

▪ 444 0 444'ü çevirerek hangi bankacılık işlemlerini kolayca yapabilirsiniz?

REPO✓ yapılabilir. Repodaki para vadesinden önce kullanılabilir.

Vadeli/Vadesiz **TÜM MEVDUAT İŞLEMLERİ**✓ yapılabilir. **KREDİ KARTI**✓

işlemleri gerçekleştirilir. **ELEKTRİK, SU, DOĞALGAZ, KABLOLU TV**.. ve her türlü

TELEFON✓ faturası ödenebilir. Kira, taksit gibi **DÜZENLİ ÖDEMELER**✓

yapılabilir. Günün her saati en avantajlı koşullarla **DÖVİZ**✓ alınıp satılabilir,

FON✓ işlemleri gerçekleştirilir. Üstelik şehir içi görüşme fiyatına, 365 gün 24 saat.

Cep telefonuyla ulaşmak istediğinizde, 444 0 444'ten önce, herhangi bir şehrin alan kodunu tuşlamalısınız.

DIS İZ YAPI KREDİ. FARK BURADA.

YAPI KREDİ

"hizmette sınır yoktur"

Dünya borsa çevreleri İstanbul'da buluşuyor.



**FIBV III. Global Gelişen Borsalar Konferansı ve Fuarı,
sermaye piyasalarına yön veren kurum ve kuruluşların katılımıyla gerçekleşiyor:**

- Menkul kıymetler borsaları • Aracı kurumlar • Yatırım bankaları • Kurumsal
- Merkezi saklama kuruluşları • Araştırma ve danışmanlık şirketleri
- Yayın kuruluşları, gelişen pazarlar için oluşturulan bu platformda yerlerini

5 - 7 Nisan, 2000

Lütfi Kırdar Uluslararası Kongre ve Sergi Sarayı



ULUSLARARASI
BORSALAR
FEDERASYONU



FIBV III. Global Gelişen Borsalar Konferansı ve Fuarı



İSTANBUL
MENKUL KIYMETLER
BORSASI