



iktisat dergisi

aylık dergi

sayı: 470-71 5 YTL. (5.000.000 TL)

ekonomide yeni kurallar

enflasyon

hedeflenmesi

çok yıllık bütçe

emre akbaş - erhan aslanoğlu - levent çinko
nihat falay - zeliha göker - yakup karabacal
bülya kirmanoğlu - birsen nacar - cenk reyhan
gökhan sönmezler - berna uymaz - gülsün ya

Güneş'in olduğu yerde...
Rahatlık var!



Güneş Sigorta, özel otomobilinizi ya da ticari aracınızı pek çok riske karşı güvence altına alarak size, fiyat, servis indirimi ve kiralık araç yardımı avantajları sağlayan "Kasko Sigortası" ile hizmetinizde...

Güneş'in sıcaklığını hissetmek, sevdiklerinizle birlikte trafikte içiniz rahat yolculuk etmek istediğiniz sürece!

- Ferdi yardım
- Aracın kurtarılması
- Aracın çekilmesi
- Konaklama
- Geri dönüş



www.gunessigorta.com.tr



0 212 355 65 65

GÜNEŞ SİGORTA

"Kendinizi iyi hissedeceksiniz"

İçindekiler

editörden 2

yakup karabacak 41

ulus devletin vergileme gücünü sınırlayan birikim ve meşrulaştırma açmazı: 1980 sonrası türkiye'de vergileme politikaları örneği

gülsün yay 3

para politikası stratejileri ve enflasyon hedeflenmesi

54 cenk reyhan

klasik dönem osmanlı vergi sistemi hakkında bazı düşünceler

gökhan sönmezler 18

türkiye'de enflasyon hedeflenmesinin uygulanabilirliği

60 birsen nacar

mali krizin nedeni olarak yerel yöneticinin çıkarları ve değişen rolüne ilişkin yaklaşımların bir değerlendirmesi

levent çinko 25

türkiye'de enflasyon büyüme ilişkisinin analizi (1987 - 2004)

70 zeliha göker

maliye politikasının etkinliği: mali çarpan

nihat falay 30

çok-yıllı bütçeleme nedir? türkiye'de uygulanabilirliği?

75 erhan aslanoğlu

2006 bütçesi'nin genel bir değerlendirmesi

hülya kirmanoğlu 35

türkiye'de cari açıklar, dış borç, kamu açıklarının seyri konusunda genel bir değerlendirme

78 emre akbas

avrupa birliği doğu sınırları gelişimine analitik bakış

İ.Ü.İktisat Fakültesi Mezunları

Cemiyeti'nin hakemli yayın organıdır*
İktisat Dergisi, aylık olarak yayınlanır.

Kurucuları:

Nihat Batur, Oktay Emed, Reşat Umur

Sahibi

İ.Ü.İktisat Fakültesi Mezunları

Cemiyeti adına

Yönetim Kurulu Başkanı:

Vahap Adıyaman

Genel Yayın Yönetmeni:

Serhat Aligil

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü:

Hikmet Akççek

Yayın Kurulu:

Hikmet Akççek, İlker Aktükün, Serhat Aligil,
Fuat Ercan, Gökhan Karabulut, Oğuz Oyan,

Yasemin Öztürk, Metin Sarfati,

Şermin Marangoz, Emine Tahsin,

Mehmet Türkay, İşaya Üşür, Berna Uymaz

Editörler Kurulu:

Öztin Akgüç, Erdoğan Alkin, Mehmet Altan,

Kaya Ardic, Cengiz Arın, Taner Berksoy,

Ercan Eren, Nihat Falay, Tamer İşgüden,

Kuvvet Lordoğlu, Türkel Minibaş,

İzzettin Önder, Murat Özyüksel,

Nail Satlıgan, Ümit Şeneseen,

Gül Günver Turan

Yayın Kurulu Sekreteri:

Hülya Doğan

Kapak Tasarım:

Yorum Ajans

Yönetim Yeri:

Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6

80090 Taksim / İSTANBUL

Tel: 0.212.250 50 34- 235 61 55

Fax: 0.212.255 17 73

E-posta: dergi@ifmc.org.tr

bilgi@ifmc.org.tr

Web: www.ifmc.org.tr

Ofset Hazırlık ve Tasarım

Kavuk Gazetecilik L.T.D.

Baskı

Şan Ofset

Abone Koşulları:

Yıllık: 50 YTL

Üye, Öğrenci, Arş.Gör.ve Öğretim Üyesi:

(Yıllık) 40 YTL

Yurtdışı: 90 \$

Abone Hesap No:

Garanti Bankası Harbiye Şubesi: 6299680

Akbank Taksim Şubesi: 41007

İş Bankası Taksim Şubesi: 709365

Dergide yayınlanan yazılar Cemiyeti

bağlamaz;

Görüşler yazarlara aittir.

Davet edilmiş olanların dışındaki yazılar

Hakem denetiminden geçer.

Yayının Türü: Yerel Süreli Yayındır.

*Hakemli dergi kuralları 2. sayfadadır.

Sayı: 470-71 Şubat-Mart 2006
Fiyatı: 5 YTL
ISSN 1302 3535

HAKEMLİ DERGİ KURALLARI

Yayın Kuralları:

- İktisat Dergisi her ay yayınlanan hakemli bir dergidir.
- Dergide yayınlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.
- Dergi'de yayınlanmak üzere gönderilen her tür yazı, yayın kurulu tarafından bir ön incelemeye tabi tutulduktan sonra, uygun görüldüğü takdirde hakem tespiti yapılacak ve ilgili hakemlere gönderilecektir.
- Davet edilmiş olanların dışındaki yazılar hakem denetiminden geçer.
- Makale konuları başta iktisat olmak üzere sosyal bilimlerin alanlarıyla sınırlıdır.

Teknik Özellikler:

- Makale Microsoft Word programıyla yazılmalıdır. Bir disket ve dört adet A4 boyutunda çıktıyla teslim edilmelidir.
- Makaleyle birlikte yazarın (yazarların) adını, ünvanını, çalıştığı kurumu, açık adresini kolay ulaşılabilecek iş ve cep telefonlarını, e-posta adreslerini belirten bir kapak yazısı yollanmalıdır.
- Makale sonlarında yazar soyadlarına göre sıralanmış bir kaynakça yer almalıdır.

editörden

Türkiye ekonomisi, 1999'dan ve özellikle 2001 yılından buyana önemli bir yeniden yapılanma içinde. 2000 yılının son aylarında mali piyasalarda başlayan ve hemen 2001 yılının ilk aylarında doruğa çıkan ekonomik kriz, bu sürecin hızlanmasına neden oldu.

1999'da IMF ile yapılan stand-by anlaşması, 2001'de yaşanan büyük çalkantının ardından genişletilerek revize edildi. Bu anlaşmaya paralel olarak hazırlanan ve "Güçlü Ekonomiye Geçiş" olarak adlandırılan programın içine Merkez Bankası'nın bağımsızlığından sosyal güvenlik ve sağlık sisteminin yeniden yapılandırılmasına, tarımsal desteklerin yeniden düzenlenmesinden kamu bankalarının özelleştirilmesine kadar bir dizi hedef konuldu.

Türkiye bu süreçte, birbiri ardına yeni yapılar ve kavramlarla tanıştı. Bunlar için büyük bir hızla bir dizi yasa çıkarıldı. Bu süreç, sonuçlarıyla ilgili büyük tartışmaların altında sürüyor.

İşte İktisat Dergisi olarak biz de, bu sayımızda bu yeni düzenlemelerden ikisini "Ekonomide Yeni Kurallar: Enflasyon Hedeflemesi-Çok Yıllı Bütçe" başlığı ile ele alıyoruz. Çünkü, bu iki düzenlemenin uygulaması bu yılın başında başladı. Bu kapsamda, Prof. Dr. Gülsün Yay'ın "Para Politikası Stratejileri ve Enflasyon Hedeflemesi" başlıklı yazısı, ana çerçevesini Merkez Bankası'nın hazırladığı ve uyguladığı enflasyon hedeflemesini Türkiye açısından değerlendiriyor.

Bir başka yeni tanıştığımız konu da, her zaman açıkları, ek ödenekleri, faiz giderleriyle tartışma konusu olan devletin bütçesiyle ilgili: Çok yıllık bütçe. 2006 başından buyana Türkiye'de 3 yıllık bütçe uygulaması başladı. Bu bütçenin temel amacı, ekonomik birimlerin planlamalarını geniş bir perspektifte yapabilmeleri olarak açıklandı. Prof. Dr. Nihat Falay'ın "Çok Yıllı Bütçe Nedir? Türkiye'de Uygulanabilirliği?" başlıklı yazısı bu konuyu ele alıyor. Bu sayımızın genelinde de benzer konulardaki yazıları bulacaksınız.

Dergimizin, "Eleştirel İktisatçıların Gözünden: İktisat ve Türkiye" sayısında yer alan yuvarlak masa toplantılarının Ankara ayağında konuşan Prof. Dr. İşaya Üşür'ün bazı cümlelerinde, teknik nedenlerle cümle düşüklükleri olmuştur. Bu sayıyı inceleyenlerin, bu durumu dikkate almasını dileriz.

İktisat Dergisi'nin bir önceki sayısı, "Kadın Gözüyle Yeniden Bakmak" başlığını taşıyordu. Bu sayıyı Yayın Kurulumuzun dışında, konuyla ilgili olarak derinlemesine çalışan bir grup akademisyen arkadaşımız hazırladı. İktisat Dergisi, bu tür yöntemi zaman zaman tercih ediyor. Bundaki temel amacımız, Dergimizin zenginliğini artırmak, akademik platformdaki tartışmaların geniş kesimlere ulaşmasını sağlamaktır. Bu sayımızı hazırlayan akademisyenlere çok teşekkür ederiz.

Dostlukla...

para politikası stratejileri ve enflasyon hedeflenmesi

1.teorik gelişmeler

İktisatçıların üzerinde anlaştıkları çok az konu olmasına rağmen, son yıllarda (özellikle 1980'lerin ortası ve 1990'ların başlarında) fiyat istikrarının/düşük enflasyonun, para politikasının temel amacı olması gerektiği konusunda yaygın ve gittikçe artan bir uzlaşma ortaya çıkmıştır. Hem akademisyen iktisatçıların, hem de uygulamacı iktisatçıların bu ortak uzlaşma noktasına varması uzun bir zaman sürecini almış; bu temel amaç çerçevesinde para politikasının nasıl en iyi şekilde yönetilip/işletileceği sorunu, aşama aşama gelişen geniş bir para politikası teorisi literatürü oluştururken, para otoritelerinin (merkez bankacılarının) de yaparak/yaşayarak öğrenme sürecini beslemiştir.

Bu süreçte öncelikle, enflasyonist eğilimleri yaratan etkenler üzerinde durulmuştur. Friedman ve Phelps'in geliştirdiği Beklentilerle-Geliştirilmiş Phillips Eğrisi Analizinden başlayan, Yeni Klasik İktisadın analizleriyle gelişen enflasyonun nedenlerini açıklayan Pozitif Enflasyon teorisinden ve enflasyonun maliyetlerini vurgulayan normatif iktisat teorisinden beslenen bu analitik çerçevede, hükümetleri enflasyon yaratmaya iten etkenlerin iktisadi analizi yapılmıştır. Hükümetler (veya para otoriteleri) sürpriz bir enflasyon yaratarak ve toplumu aldatarak, kısa dönemde üretim ve istihdamı arttırmakta ve enflasyonist finansmandan gelirler elde etmektedirler. Bu amaç fonksiyonu çerçevesinde hükümetler iktisadi ve siyasi yarar sağladıkları gibi, bazı toplum kesimleri de bu enflasyonist eğilimlerden yararlanmakta ve bu yapının/sürecin sürmesini istemektedir. Bu analitik çerçeve Barro-Gordon(1983) Modeli ve Kydland-Prescott (1977) Politikaların zaman tutarsızlığı Modeliyle daha da netleşmiştir. Bu model, eğer t zamanında $t+1$ dönemi için planlanmış bir politika, $t+1$ dönemine ulaşıldığında hala optimal kalıyorsa, bu politikanın tutarlı olduğunu ifade etmektedir. t döneminde politikalar planlanırken bilinmeyen/beklenmeyen olguların gerçekleşmesi ve yeni bilgilerin devreye girmesi halinde, orijinal planlar hala optimal kalabiliyorsa, zaman tutarlılığı sürüyor demektir. Eğer $t+1$ dönemin-

de, orijinal olarak planlanmış politikalar optimal değilse, zaman tutarsızlığı sorunu doğacaktır. Hükümetleri enflasyonist eğilimlere yönlendiren temel etken politikaların zaman tutarsızlığı sorunu olmakla birlikte, başka etkenler de vardır. Politik seçim süreci içinde, politikacılar ve seçmenler arasındaki karşılıklı etkileşim nedeniyle iktisat politikalarının optimal politikalarından sapma yönünde kullanılmasıdır. Bir diğer neden ise, politikacıların, seçilmiş liderlerin ve seçmenlerin mevcut iktisadi sorunlara ilişkin sınırlı/eksik bilgi ve anlamaya sahip olması, ayrıca genel olarak iktisadi olgular hakkında bilginin yetersizliğidir. Enflasyonist eğilimleri yaratan önemli bir diğer etken ise arz ve talep şoklarıdır. Hükümetlerin ve halkın kısa dönemde enflasyondan yarar sağlama (yüksek büyüme ve istihdam sağlama) yaklaşımlarının uzun dönemde hiç de istenilen yönde sonuçlar vermediği ve enflasyonist politikaların, uzun vadedeki maliyetlerinin kısa dönemli faydalarını çok aştığı algılandığı için, hükümetlerin hem kendi yetkilerinin bir kısmından bilinçli olarak vazgeçmeleri, hem de "toplumu kendisine karşı koruması" gerekli hale gelmiştir (Mc Callum,1995).

Bu bağlamda, ikinci olarak, enflasyonist eğilimlerin bertaraf edilebilmesine ilişkin iktisat politikası önerileri tartışmalarının önem kazandığını görüyoruz. Bu konu, yine oldukça eski ve çok bilinen bir tartışma olan iradi/keyfi (discretionary) politikalara karşı kurallar tartışmasıyla öne çıkmıştır. İradi politika, para otoritelerinin her dönem değişen şartlara göre yeniden optimizasyon araması demektir. İradi politikaları savunanlar, para politikasını yönetenlerin takdir yetkisini kullanabilmelerini ve belli sayıda değişkeni hedeflemek yerine, çok sayıda faktörü değerlendirip en doğru kararı vermeleri konusunda özgür bırakılmaları gerektiğini savunurlar. Ancak geniş takdir yetkisi, bazen tüm toplumu ilgilendiren genel amaçlar için değil de, keyfi amaçlar için kullanılabilmekte; para politikası da özellikle demokratik seçim süreçlerinde keyfi ve irrasyonel şekilde yönlendirilebilmektedir. Bunun alternatifini ise, kurallar koyarak para politikasının yönetimini kişilerden/hükümetlerden ba-

Gülsün
Yay*

**Hükümetleri
enflasyonist
eğilimlere
yönlendiren
temel etken
politikaların
zaman
tutarsızlığı
sorunu olmakla
birlikte,
başka
etkenler de
vardır.**

*Prof. Dr.
Yıldız Teknik
Üniversitesi
İktisat Bölümü

ğımsızlaştırmak ve her şart altında ve her yönünün uyması gereken kural ve hedeflere oturtmaktır. Kural, uzun bir dönem için belirlenmiş olan bir formülün dönem boyunca işlenmesidir; ancak bu basit bir formül veya optimal bir kontrol reçetesi anlamına gelmemekte, daha ziyade "bilginin tutarlı ve öngörülebilir bir biçimde kullanıldığı, tesadüfi değil sistematik bir karar alma süreci" ni ifade etmektedir (Poole,1999; Mc Callum,2000). M.Friedman'ın para stokunun sabit bir oranda artırılmasını öneren x % kuralından beri, kurallarla iradi politikalar arasında süregelen bu geleneksel dikotomi, geçen otuz yıllık süre içinde evrime/değişime uğramış; iki uç yaklaşım yerine melez/karma kural-benzeri uygulamalar geliştirilmiştir. Bu iki seçenek yerine optimal ara çözüm yolları olabileceğini ilk vurgulayan ve daha sonraki gelişmelere temel teşkil eden teorik katkı yine Barro-Gordon(1983) modelidir. Çok katı kuralların ekonominin yapısındaki ani değişiklikler ve öngörülemeyen şoklar durumunda sürdürülebilirliğinin zor olduğu kabulüne rağmen, halka açıklıkla beyan edilen bir ön taahhüt sisteminin gerekliliği, "esnek kuralların" oluşmasını sağlamıştır. Kurallar/hedefler konulup belli taahhütlerde bulununca,bunun uygulanmasının sağlanması, güvenilirlik ve itibar konusunu gündeme getirmekte; kuralın uygulanamaması veya kuraldan sapılması da hesap vermeyi gerektirmektedir. Bu yaklaşım, keyfilikten uzaklaşmak için iktisat(para) politikalarının bir yasal/kurumsal çerçeveye oturtulması yönündeki arayış ve araştırmaları genişletmiştir Bunlar Anayasal bir iktisat arayışından, Bağımsız bir Merkez Bankasının yapılmasına ve Asil-Vekil (Principle-Agent) ilişkisinin yeniden düzenlenmesine dayalı kurumsal değişikliklerdir. Bu kurumsal çözümlerin ortak noktası, iktisat(para) politikasının yönetimini siyasal süreçten kısmen bağımsızlaştırmaktır. Bu da, mümkün olduğu kadar Asilin(halkın ve onun temsilcisi olan hükümetin) vekil(Merkez Bankası) üzerindeki etkisini azaltıcı ve Vekilin uzmanlığını öne çıkaran önlemlerdir. Bunlar, amaç/araç bağımsız bir Merkez Bankasının oluşturulması, enflasyonu halktan daha çok önemseyen/sorun kabul eden (daha "conservative") bir Merkez Bankası Başkanının atanması (Rogoff,1985), MB yönetim Kurulunun görev sürelerinin hükümetin görev süresinden uzun olması, Kurul üyelerinin atanma/yeniden atanma süreçlerinin hükümetten bağımsız olması ve Kurulu oluşturan üyelerin farklı kesim

ve eğitim ortamlarından gelmelerinin sağlanması gibi çözüm önerileridir (Lochman,1992; Walsh,1995). Ancak bu bağımsızlaştırma süreci, Vekilin Asile karşı hesap vermesini de barındırmak zorundadır. İlk olarak Persson-Tabellini(1993) ve Walsh(1995) tarafından geliştirilmiş olan Asil ile Vekil arasında yapılan Optimal Performans Sözleşmeleri(contracts), hükümetin Merkez Bankasının bütçesini ve MB Başkanının gelirini ekonominin durumuna ve performansına bağlı olarak belirlediği Bütçeleme sürecini yansıtır. Gerçekleşen enflasyon hedefleneni aştığı takdirde görevden alma, ücretleri performansa bağlı olarak ayarlama ve cezalandırmanın yanı sıra, MB'nın hedeften sapmaların gerekçelerini açıklayarak toplumu bilgilendirme yükümlülüğü de Sözleşmelerin kapsamına girmektedir. Bir diğer ara çözüm önerisi ise, Merkez Bankasının fleksibilitesini sınırlandırarak, önceden saptanmış bir enflasyon oranına varmayı sağlayan Hedefleme kuralları oluşturmaktır. Zaman tutarsızlığı problemlerini ve bilgi eksikliği sorununu çözmeye dönük bu analitik öneriler, politika otoritelerinin karşılaştıkları olumsuz müşevvikleri ortadan kaldırma yolunda ciddi bir düşünce çabası oluşturmuştur. Ancak bu önerilerin hiçbirisi sorunsuz değildir, her birinin eksiklikleri, fayda ve maliyetleri vardır. Özellikle belirsizlik durumlarında, arz ve talep şoklarına cevap vermede sınırları vardır.Duruma uygun(state contingent) Kurallar/sözleşmeler oluşturmak ve hedefler saptamak son derece zordur ve işleyiş sorunları yaratabilmektedir. Yine de Hedeflemeler, sözleşmeler ve Bağımsız Merkez Bankası oluşturma gibi çözümlerden oluşan çeşitli kombinasyonların birlikte yürütülmesinin daha verimli sonuçlar üreteceği ve kayıpları daha azaltacağı yolunda bir konsensüs oluşmuştur (Bkz.Svensson,1997; Muscatelli,1999; Herrendorf,1998; Walsh, 1999; Beestman-Jensen,1998).

Reel hayatta son otuz yıldır bu teorik tartışmalardan doğan pek çok önerinin bir deneme-yanılma sürecinde aşama aşama hayata geçirildiğini görüyoruz.1970'lerin sonunda pek çok ülke parasal büyüklükleri (dar ya da geniş para arzını) hedeflemiştir. 1980'lerin ortalarından itibaren gelişmiş veya gelişmekte olan pek çok ülke sabit veya yarı-sabit döviz kuru hedeflemelerine yönelmiştir.Hepsinin zaman içinde başarı ve başarısızlıkları ortaya çıkmıştır. Son on yıldır ise gittikçe artan sayıda ülkenin enflasyon oranının açık veya örtü-

1980'lerin ortalarından itibaren gelişmiş veya gelişmekte olan pek çok ülke sabit veya yarı-sabit döviz kuru hedeflemelerine yönelmiştir.

lû şekilde doğrudan hedeflendiği yeni bir para politikasını denediğini biliyoruz. Enflasyon hedefleme halen eldeki mevcut en iyi çözüm gibi görünmekle beraber, onun da bazı sınırları olduğu ve her ekonomik konjunktüre uygun olup olmadığının da henüz sınanmadığı bilinmektedir. Ayrıca bunlardan başka, henüz fiilen hiç uygulanmamakla birlikte teorik olarak ciddi biçimde tartışılan nominal GSYİH'nın hedeflenmesi önerisi vardır. Son iki Hedeflemeyle ilgili gündeme sıkça gelen bir diğer teorik tartışma da, bunların seviyelerinin mi, yoksa büyüme oranlarının mı hedeflenmesi gerektiğidir. Uygulamada enflasyon oranının hedeflenmesi tercih edilmektedir. Ancak ilgili literatürde seviyelerin hedeflenmesinin istikrarı artıracağını öne süren görüşler vardır (Bkz. Svensson, 1996; Mankiw ve Hall, 1994). Genellikle artış oranlarını hedeflemenin zayıf tarafı, onun geçmiş hedefi dışlamasından dolayı tesadüfi kısım içermesidir. Seviye tipi bir hedeflemenin dezavantajı ise, hedef değişkeni önceden belirlenmiş bir gelişmeye doğru zorlaması, bazen sınırlayıcı bazen de teşvik edici olarak talep koşullarında döngüsel dalgalanmalara yol açmasıdır.

Küreselleşen ve sermaye hareketlerinin gittikçe serbestleşip hız kazandığı günümüz dünyasında, hem iç dengeyi hem dış dengeyi kurmaya çalışan, hem de fiyat istikrarını temel hedef kabul eden bir para politikasının, yukarıda sözünü ettiğimiz hedeflemelerden birisini benimsemesi (yani nominal bir çapaya başvurması) kaçınılmaz olmuştur. Bu durum, çok iyi bilinen İmkansız Üçlü (impossible trilemma)'nın bir sonucudur. Bu bağlamda ikili bazı kombinasyonların hayata geçirildiğini görüyoruz.

Burada öncelikle bu alternatif politikaları, ikinci olarak da enflasyon hedeflemeyi tartışacağız.

2. alternatif para politikası stratejileri

2.1. parasal büyüklüklerin hedeflenmesi

1970'lerin başında Bretton Woods Sisteminin çökmesinden sonra, pek çok gelişmiş Kapitalist ülkede (Almanya, İsviçre, Kanada, Japonya ve ABD) yaşanan enflasyonlar sonrasında çeşitli (dar veya geniş) parasal büyüklükler, nominal çapa olarak kullanılmıştır. Parasal büyüklüklerle ilgili ilk olarak M. Friedman tarafından önerilen "para stokunun sabit bir oranda artırılması" (x %) kuralından başka, Bennet Mc Callum ve Meltzer tarafından önerilen, para stoku veya parasal tabandaki değişim oranına göre ayarlanan miktar kural-

ları vardır (Poole, 1999:9 ; Mc Callum, 2000/a).

Mc Callum Kuralı şu şekilde formüle edilmektedir:

$$\Delta b_t = \Delta x^* - \Delta v_t^* + 0.5(\Delta x^* - \Delta x_{t-1})$$

Δb_t : parasal tabandaki logaritmik değişme [t – (t-1) dönemleri arasında artış oranı]

Δx_t : nominal GSYİH'daki logaritmik değişme

$\Delta x^* = \pi^* + \Delta y^*$ Hedef GSYİH büyüme oranı

Δy^* : uzun dönemli ortalama reel GSYİH büyüme oranı

π^* : hedef enflasyon oranı

: ortalama dolaşım hızı artışı

Parasal hedefleme stratejisi üç önemli unsur içermektedir: Para politikasının yönetiminde parasal büyüklüklerin aktardığı bilginin esas alınması; Parasal büyüklüklere ilişkin hedeflerin önceden beyan/ilan edilmesi; Parasal hedeflerden büyük ölçüde ve sistematik sapmaları engellemek için hesap verme mekanizmalarının işletilmesi. (Mishkin, 2000/b)

Parasal Hedefleme uygulamasının bazı avantajlı yönleri vardır: Bunların başında, Merkez bankasının ülke içi koşulları dikkate alarak bağımsız bir para politikasını uygulayabilme gücüne sahip olması gelir. İkincisi, parasal büyüklük verilerine kısa zamanda ulaşılabilmesi ve kolay takip edilebilmesi, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının saptanmasını kolaylaştırmakta; kısacası para politikasının sonuçları hakkında para otoritelerine hızlı sinyal sağlayarak enflasyonu kontrolde yardımcı olmaktadır. Ayrıca, şeffaflık ve hesap vermenin sağlanması ile zaman tutarsızlığı sorununu azaltması avantajları da vardır.

Ancak bu avantajların ortaya çıkabilmesi, amaç değişkenlerle (enflasyon veya nominal gelir) hedeflenen parasal büyüklükler (araç değişkenler) arasındaki ilişkinin güçlü ve istikrarlı olmasına bağlıdır. Ancak, 1980'lerden sonra hızla gelişen finansal kurumlar sayesinde ortaya çıkan yeni finansal araçlar, para ikamelelerinin artmasına yol açarak, para talebinin (ve dolaşım hızının) eskiye oranla istikrarsızlığını arttırdığı için, parasal büyüklüklerle enflasyon arasındaki kısa dönem korelasyonunun zayıflamasına yol açmıştır. Bu güvenilirmez zayıf ilişki durumunda parasal büyüklüklerin piyasaya sinyal verme özelliği ve Merkez Bankasının şeffaflık ve hesap verme özelliği de zaafa uğ-

Enflasyon hedefleme halen eldeki mevcut en iyi çözüm gibi görünmekle beraber, onun da bazı sınırları olduğu ve her ekonomik konjunktüre uygun olup olmadığının da henüz sınanmadığı bilinmektedir.

ramaktadır. 1980'lerin ortalarına kadar Parasal hedefleme uygulayan ülkelerin çoğunda, hedefleme enflasyonu düşürmede başarı sağlasa da, kısa dönemde ciddi resesyona (üretim ve istihdam düşüşlerine) yol açarak uygulamayı maliyetli (fedakarlık oranlarını yüksek) hale getirmiştir. Uygulayan çoğu ülkelerde Parasal hedeflemeyi başarısız (veya yarı başarılı) kılan yukarıda belirttiğimiz iki önemli etkenin dışında, bu ülkelerin değişen dönemlerde çok sayıda değişkeni (önce M1, sonra M2 ve M3) hedeflemeleri, hedefleri düzenli olarak beyan etmemeleri, sıkça ortaya çıkan hedeften sapmaların gerekçelerinin açıklanmaması, kısacası aslında ciddi bir hedefleme yapmamları da başarısızlıkta rol oynamıştır. Parasal büyüklükleri hedeflemede istisnai bir başarı elde eden Almanya'nın 1974'ten beri süren uygulaması kendine özgü bir uygulama olmuş ve bugün de Avrupa Merkez Bankası'nın resmi para politikasında parasal büyüklüklerin hedeflenmesine örnek teşkil etmiştir. Öncelikle, hem parasal büyüklükler, hem enflasyon hedeflenmiştir. Parasal büyüklüğün seçiminde, değişkenin kontrol edilebilirliği ve nominal GSYİH ile istikrarlı ilişkisi dikkate alınarak geniş para tanımları (MB Parası ve M3) kullanılmıştır. Parasal büyüme hedeflerinin saptanmasında, potansiyel üretimi dikkate alan, beklenen dolaşım hızı trendleri ile parasal enflasyon hedefini saptayan Miktar Teorisi eşitliği kullanılmıştır. Almanya'daki parasal hedeflemenin Friedman tipi bir hedeflemeden ziyade, Taylor-tipi bir kurallama olduğu söylenebilir (Clarida ve Gertler, 1993:401). İkinci olarak, parasal hedefleme rijit bir kuraldan çok esnek bir uygulama olmuş; Bundesbank üretim ve döviz kurunu içeren diğer amaçlarla da ilgilendiği için, enflasyonun zaman içinde değişkenliğine izin vermiş ve uzun dönemli enflasyon amacına yavaşça ayarlanmayı benimsemiştir. Üçüncüsü, Merkez Bankasının açık, anlaşılır, basit ve şeffaf bir politikayı sürdürmedeki ısrarı, aktif ve düzenli bir bilgi iletişimini benimsemesi ve hedeften sapmalara ilişkin önlemleri gecikmeden alması, kısacası ciddi bir parasal hedefleme yapmasıdır.

2.2. döviz kuru hedeflemesi

Eski bir para politikası stratejisi olan döviz kuru hedefleme, geçmişte (Altın Standardı uygulamasında) ülke paralarının değerinin altına sabitlenmesi biçiminde, daha sonraları da ülke paralarının düşük enflasyonlu bir ülkenin sağlam parasına göre sabitlenmesi biçiminde işlemiştir. Günümüzde ise, son on yıl içinde

pek çok gelişmekte olan ülkenin başvurduğu döviz kuru hedeflemesi uygulamasının katı ve esnek(sabit ve yarı-sabit kur) uygulama biçimleri vardır. Para Kurulu ve tam dolarizasyon katı uygulamaya örnektir. Yarı sabit kur hedeflemesi ise, ülke parasının bir para sepetine bağlanması veya simetrik/asimetrik bir bant etrafında dalgalanması gibi sürüklenen çapa (crawling peg) uygulamasıdır. Döviz kurunun hedeflenmesi, ülkenin yeterli döviz rezervi olması ön koşulu altında işleyebilen, gelişmelerin günlük olarak izlenmesine olanak veren, fiyatlar düzeyi ile döviz kuru arasında yakın korelasyonun olduğu açık ekonomilerde kolay anlaşılabilir bir değişken olduğu için sağlam bir taahhüt sağlayan ve basitlik/ açıklık avantajı olan bir hedeflemedir. Bu uygulama kolaylıklarının yanı sıra başka avantajları da olduğu için, bazı risklerinin bilinmesine rağmen pek çok gelişmiş (Avrupa Birliği ülkeleri gibi) ve gelişmekte olan ülke 1980'lerde bu hedeflemeye başvurdular. Avantajlarına baktığımızda, öncelikle otomatik bir kural olması nedeniyle, zaman tutarsızlığı sorununu çözmeye yardımcı olduğunu söyleyebiliriz. Bu otomatiklik aynı zamanda para politikasının yürütülmesini de kolaylaştırdığı için, özellikle teknik donanımı zayıf ve güvenilirlik sorunu olan merkez bankalarına sahip gelişmekte olan ülkeler açısından avantaj sağlamaktadır. İkincisi, Kurun çapa olması ile, kur riskinin azaltılması Faiz oranı paritesi yoluyla, ülke içi nominal faiz oranlarının düşürülmesinin sağlanması, iç borç yükü fazla olan ülkelerde enflasyon beklentisinin kırılmasına yol açmaktadır. Öte yandan, kurun sabitlenmesi (ya da devalüasyon oranındaki düşme) satın alma gücü paritesine göre, dış ticarete konu olan malların fiyatlarında da düşme yaratarak enflasyon beklentilerini kırmaktadır. Faiz oranlarının ve dış ticarete konu olan mal fiyatlarının düşüşünün yarattığı bu ilk etkilerle, bir yandan enflasyon kısmen düşerken, bir yandan da ekonomide harcama artışı nedeniyle genişleme (boom) dönemine girilmektedir. Bu durum, kura dayalı bir hedeflemenin kısa dönemde üretim maliyetinin düşük olması demektir; daralma (resesyon) daha sonra gelse de, kısa dönemdeki bu büyüme hükümetlere dezenflasyon politikalarını sürdürme yönünde zaman kazandırmaktadır. Oysa parasal büyüklükler hedeflendiğinde önce resesyon yaşanmakta; genişleme sonra gelmektedir (Recession-now versus recession-later hipotezi) (Hoffmaister-Vegh, 1996).

Yukarıda belirttiğimiz avantajların bazıları

**Faiz oranı
paritesi
yoluyla,
ülke içi
nominal faiz
oranlarının
düşürülmesinin
sağlanması,
iç borç yükü
fazla olan
ülkelerde
enflasyon
beklentisinin
kırılmasına yol
açmaktadır.**

kendi içinde riskleri de taşımaktadır. Bir kere, dış ticarete konu olmayan mallar ve hizmetler sektöründeki enflasyon beklentilerinin yavaş (adaptif) ayarlanması (enflasyon ataleti), enflasyonun istenen hızda düşmesini engellediği için, devalüasyon oranının üstünde gerçekleşen enflasyon oranı ülke içi paranın aşırı değerlenmesine yol açmaktadır. Aşırı değerli yerli paranın en önemli etkisi, cari işlemler dengesinde bozulmalar meydana getirmesidir. Ayrıca, paranın gerçek değerini tahmin güçleştiği gibi, döviz kurunun sinyal verme özelliği de kaybolmaktadır. Bu durum, devalüasyon beklentilerine ve spekülataf atığa yol açacaktır. İkinci olarak, döviz kuruna dayalı bir hedefleme, tüm iktisadi aktörlerin (bireyler, firmalar, bankalar) dövizle borçlanmasını, yabancı spekülatoörlerin de borç vermesini teşvik etmektedir. Ülkelerin diğer yapısal sorunlarıyla (zayıf bankacılık, yüksek iç borç stoğu, bankaların açık pozisyonları gibi) birleşen yabancı para ile borçlanma durumu, herhangi bir spekülataf atak (devalüasyon) oluştuğunda, firmaların/bankaların bilançolarının hızla bozulmasına, borç yüklerinin katlanmasına, borç verenlerin de kredilerini daraltmasına yol açtığı için finansal krizlere zemin hazırlamaktadır. Üçüncüsü, sabit döviz kuruyla otomatik pilota bağlanan para politikası ile Merkez bankasının bağımsız bir para politikasını yönlendirme gücünü kaybetmesi, ekonominin yönetimini ülke içi şartlardan uzaklaştırmaktadır. Sabit (ya da yarı-sabit) kur hedeflemesinde, parasal tabanın yaratılması tamamen (veya kısmen) Net Dış Varlık girişine bağlandığından, yabancı sermaye girişi arttığında parasal taban artarken faiz oranları bazen ölçsüz oranda düşmekte; tersine yabancı sermaye çıktığında da, parasal taban hızla daralır faiz oranları da aşırı şekilde artmaktadır. Merkez Bankasının müdahale gücünün yokluğu veya sınırlılığı finansal krizlerin doğması ve derinleşmesine katkıda bulunmaktadır. Genellikle sorunlarla ve krizlerle sona eren döviz kuru hedeflemeleri tecrübelerinden alınan dersler, bu politikanın mutlaka tutarlı para ve maliye politikalarıyla desteklenmesini, ileriye dönük/beklenen enflasyona ayarlı bir gelirler politikasının işletilmesini, uygulama süreci içinde yapısal sorunları aşmanın gerekliliğini ve politikalara tam güvenin ve siyasi istikrarın zorunluluğunu ortaya koymuştur.

2.3. nominal GSYİH'nin hedeflenmesi

Son yıllarda enflasyon hedeflemenin yaygın bir uygulama alanı bulmasına karşın, bazı

iktisatçılar, özellikle dezenflasyonun yarattığı maliyetlerden dolayı, merkez bankasının nominal GSYİH seviyesini veya artış oranını hedeflenmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bu görüşün altında yatan gerekçeler şunlardır: Öncelikle, enflasyon Hedeflemenin, nominal GSYİH'yi reel büyüme ve enflasyon oranlarına ayırması ve her ikisini de belirleyen reel ve nominal değişkenler arasındaki karmaşık karşılıklı ilişkileri anlaması gerekmekte olduğundan, GSYİH'yi hedeflemenin çok daha kolay olduğu vurgulanmaktadır. İkinci olarak, üretimin parasal faaliyetlere fiyatlardan daha erken ve hızlı olarak tepki verdiği ve bu nedenle GSYİH hedeflemenin, kısa dönemde üretimi istikrarlı kılmada enflasyon hedeflemeye göre daha başarılı olacağı iddiasıdır.

Aslında nominal GSYİH hedeflemenin enflasyon hedeflemeye benzer bir strateji olmasına ve makul bir alternatif olabilecek avantajlara sahip olmasına rağmen, enflasyon hedeflemenin tercih edilmesinde önemli bazı etkenler rol oynamaktadır. Bunlardan ilki, Nominal GSYİH hedeflenmesinde Merkez Bankası veya hükümetin potansiyel (uzun-dönemli) GSYİH artış hedefini sayısal olarak açıklaması gerekliliğidir. Potansiyel GSYİH tahmininin kesinlikten uzak olması ve zaman içinde değişmesinden dolayı böyle bir açıklama, özellikle politik olarak problemli olmaktadır: Düşük saptanmış bir hedef tepkilere yol açarken, yüksek bir tahmini ise, halkın kolaylıkla benimsemesi açısından klasik zaman tutarsızlığı sorunu yaratmaktadır. Enflasyon hedeflemeyi daha tercih edilir kılan ikinci bir neden de, enflasyon kavramının GSYİH kavramına göre halk tarafından daha kolay anlaşılır olmasıdır. Nominal gelir ile reel gelir kavramları kolayca karıştırılmaktadır. Sonuç olarak, enflasyon hedefleme, iletişimin sağlanmasında ve hesap verilebilirlikte daha avantajlı bir sonuç yaratmaktadır. Üçüncü bir neden ise, enflasyon istatistiklerinin nominal gelir istatistiklerine göre, çok daha sık ve çabuk elde edilip ilan edilebilmesidir. Ayrıca, enflasyon hedefleme, gelirin hedeflenmesine göre, kısa dönemde sağladığı istisna ve kaçış yollarıyla çok daha esnek bir uygulama sağlamaktadır. Bütün bu eksiklikleri ve üretim ve istihdamda istikrarsızlık yaratması nedeniyle gelir hedeflemenin etkinsiz ve verimsiz olduğunu öne süren çok sayıda iktisatçı vardır (Bkz. Ball, 2000; Svensson, 1997).

2.4. fiyat seviyesinin hedeflenmesi

1990'ların başından beri OECD ülkelerinin çoğunun (Yeni Zelanda, Kanada, İsrail, Avustralya, Finlandiya, İspanya ve İsveç) enflasyon hedeflemeyi uygulaması ve bunu bir

Sabit döviz kuruyla otomatik pilota bağlanan para politikası ile Merkez Bankasının bağımsız bir para politikasını yönlendirme gücünü kaybetmesi, ekonominin yönetimini ülke içi şartlardan uzaklaştırmaktadır.

dizi gelişmekte olan ülkenin izlemesi ve bu uygulamaların genellikle başarılı sonuçlar vermesi dikkatleri enflasyon hedeflemeye çekmiştir. Uygulamada enflasyon oranının hedeflenmesine karşın, Fiyatlar Seviyesinin de hedeflenebileceğini ve daha verimli sonuçlar alınacağını öne süren iktisatçılar vardır. Bu tartışma da, gelirin hedeflenmesinde olduğu gibi akademik düzeyde sürmektedir. Yalnız Fiyat seviyesi hedeflenmesinin 1931-37 yılları arasında İsveç'te uygulandığı bilinmektedir.

Fiyat seviyesinin hedeflenmesinde, saptanan hedef seviyesinin mutlaka tutturulması gereği ve hedeften sapmalara izin verilmeyeceği taahhüdü önceliklidir. Bu uzun dönemde fiyat belirsizliğini azaltıcı ve nominal sözleşmeleri teşvik edici bir özelliktir. Enflasyon hedeflemeden temel farklılığı, geçmiş hedefleme hatalarına gösterilen tepkilerde yatmaktadır. Fiyat seviyesi hedeflenmesinde, belirlenen seviyeden sapmalar halinde, hedeflenen seviyeye ulaşmak için sistematik tepki verilmektedir. Belirlenen seviyenin altında veya üstünde bir gerçekleşmeyi dengelemek için, Merkez bankasının enflasyonist veya deflasyonist bir politikayı devreye sokması gerekmektedir. Bu da, istikrarlı bir fiyat seviyesi tutturabilmek için kısa dönemde enflasyon oranında ve üretimde değişkenliğin yaratılması anlamına gelmektedir. Ayrıca taahhüt edilen fiyat seviyesinin gerçekleştirilebilmesi sıklıkla enflasyon oranının sıfır veya negatif olmasını gerektirmektedir. Ancak sıfır enflasyon oranı ve bununla ilişkili olarak sıfır veya çok düşük faiz oranları, daha sonra ayrıntıyla açıklayacağımız gibi, para politikasının etkin çalıştırılmasını engelleyen sorunlara neden olmaktadır. Enflasyon hedeflemesinde ise, hedef orandan sapma durumunda bunu dengeleyici herhangi bir çabaya girilmez; sapmalara neden olan faktörleri bertaraf etmeye yönelik önlemler alınmakla beraber, aynı oranın hedeflenmesine devam edilir. Geçmiş hedefin dışlanması nedeniyle bu uygulama tesadüfi kısım içermektedir. Bu durum da kısa dönemde fiyat seviyesi belirsizliğine neden olabilmektedir. Aslında bu akademik tartışmalara rağmen, pratikte yeterince uzun bir zaman aralığı verilse, her ikisinin de fiyat istikrarıyla ilgili sonuçlarının arasında pek fark olmayacağı söylenmektedir. Ancak fiyat seviyesi hedeflenmenin deflasyonlara neden olmaya yatkınlığı onu daha riskli kılmış; uygulamada tercihi enflasyon hedeflemeye kaydırmıştır.

3.enflasyon hedeflemesi

Enflasyon hedeflemenin bir kural mı yoksa iradi politikalar mı yakın olduğu çok tartışılmıştır. Para politikasının "sınırlı bir iradi politika çerçevesinde yönetilmesi" (Bernanke ve Mishkin, 1997:106) olarak yapılan tanımı yaygın kabul görmektedir. Enflasyon hedefleme açık bir hedef belirlediği için kurallara dayanmaktadır; hem de öngörülemeyen içsel ve dışsal şoklara tepki verebilecek bazı esnekliklere imkan verdiği için Merkez Bankasının iradi kararlarına da yol açmaktadır. Bize göre, esnek bir "kural-benzeri" tanımı daha uygundur. Kurallara yakın yanı daha ağırlıklıdır: Bir ön-taahhütte bulunması, bu taahhüdü belli bir orta/uzun dönem için saptaması (forward looking), taahhütten sapılmaması konusunda Merkez Bankasına bazı yaptırımlar yüklenebilmesi (açıklık, şeffaflık, hesap verme), kural yanını ağırlıklı hale getirmektedir. Ancak hedeflenen enflasyonun bir marjda (bir bant olarak) hedeflenmesi, saptanan hedef enflasyon göstergesinde arz ve talep şoklarının yaratacağı unsurların dışlanması, kurala esneklik getirmektedir. Yine de bu esneklikler keyfi ve iradi politikalarla hiçbir şekilde yol açmamaktadır. Sadece önceden saptanan bir hareket alanı sağlamaktadır. Aksi takdirde "zaman tutarsızlığı" problemine geri dönülür ki, bu enflasyon hedeflemenin varlığına ters olan bir yaklaşımdır. Basit bir kuraldan temel farkı ise, ekonominin transmisyon sürecine dayalı teknik bir tahminini üretmesinde, tahminlerle hedef arasında sapmaları önleyecek politika seçenekleri geliştirebilmesindedir.

Enflasyon hedefleme uygulayan bütün ülkeler (İsrail hariç) esnek kur sistemini kullanmıştır. Hepsinde de Merkez Bankasının bağımsızlığı vardır. Hepsi kısa dönem faiz oranlarını politika aracı olarak kullanmıştır. Hepsi ileriye yönelik bekleyişler üzerine oturtulan (forward looking) bir politika uygulamışlardır. Enflasyon hedeflemeyi makro ekonomik politikanın genel çatısının güvenilirliğini kurmakta alet olarak kullanmışlardır. Merkez Bankasının; halka ve hükümete hesap vermesi, bilgi vermesi (communication) bu süreçle hızla gelişmiştir.

Enflasyon hedefleme pek çok ülkede açık bir politika olarak uygulandığı gibi ABD gibi bazı ülkelerde de örtülü (implicit) olarak uygulanmaktadır. Örtülü uygulama da, gizli bir nominal çapa seçerek bir gelecek enflasyonu izlemeye dönük (forward looking), enflasyon beklentilerini ve eğilimlerini dikkatle izleyen ve

Fiyat
seviyesinin
hedeflenmesinde,
saptanan
hedef
seviyesinin
mutlaka
tutturulması
gereği ve
hedeften
sapmalara izin
verilmeyeceği
taahhüdü
önceliklidir.

enflasyon hedefine varmak için para politikası araçlarını(özellikle kısa vadeli faiz oranlarını) etkinlikle kullanan ve enflasyonist bir baskı ortaya çıkmadan harekete geçen(just do it); ancak resmi olarak bir nominal çapa hedefi açıklamadığı için daha az şeffaf bir politika stratejisidir. Bu açıklık eksikliği, gelecekte ne yapılabileceğine dair belirsizlik yaratabilmekte, finansal piyasalarda ve üretimde de dalgalanmalara yol açabilmektedir. Açıklık/şeffaflık eksikliği demokratik prensiplerle uyumsuzluk da yaratmaktadır. Bu stratejide bir diğer sorun da, merkez bankasının herhangi bir yasal/resmi bir kararla bağlı olmadığı ve önceden belirlenmiş/ilan edilmiş bir performans kriteri olmadığı için, politikanın başarısı Merkez bankası yönetiminin (ve kişilerin) yeteneklerine, tercihlerine ve güvenilirliklerine bağlı kalmaktadır. Bu da herhangi bir yönetim(veya başkan) değişikliğinde, önceliklerin değişmeyeceğini garanti etmediği için zaman tutarsızlığı problemine yol açabilmektedir. Ancak bağımsız bir para politikası olduğu gibi, arz ve talep şoklarına karşı esnek bir uygulama da sağlamaktadır.

3.1 enflasyon hedeflemenin işleyişi

Enflasyon hedefleme stratejisinin uygulanabilmesi pek çok stratejik/ teknik, kurumsal ve operasyonel önkoşul ve özellikleri gerektirmektedir:

3.1.1. stratejik ve teknik özellikler

Enflasyon Hedefleme, öncelikle para politikasının nihai hedefinin fiyat istikrarı olduğu hususuna dayalı bir stratejidir. Bununla ilişkili olarak para otoritelerinin başka bir nominal değişkeni hedeflememesi gerekir. Bu; diğer hedeflerin önemsiz olduğunu belirtmemekte; ancak diğer hedeflerin fiyat istikrarıyla tutarlı olduğu ölçüde izleneceğini ifade etmektedir. Örneğin enflasyonun doğrudan hedeflenmesiyle sabit döviz kuru rejimi tutarlı değildir. Sabit kur politikası altında para politikası endojendir ve orta dönemli bir enflasyon hedefleme imkansızdır. Döviz kurunun bir bant olarak saptanması da enflasyon tahminlerini tamamen anlamsızlaştırabilir (İsrail örneği). Kur politikasıyla enflasyon hedeflemenin bir arada uygulanmasında çeşitli sorunların çıkabileceği bilinmektedir. Örneğin Merkez Bankası enflasyon hedefini tutturmak için kısa vadeli faiz oranlarıyla müdahale ettiğinde faiz oranlarının enflasyon hedefine varması zaman alırken, faiz oranlarıyla kurların ilişkisi çok ani/hızlı geliştiği için, adeta kurlara müdahale edildiği iz-

lenimi doğabilmekte, bu da dövize yönelik spekülasyon hareketlerin hızlanmasına yol açabilmektedir (DeBelle,1997).

Tam istihdam (ve büyüme) amacının enflasyon hedefleme ile tutarsız olması gerekmektedir. Kısa dönemde her ne kadar iki amaç arasında bir ödünleşme(trade-off) varsa da, uzun dönemde enflasyon hedefine varılması, para politikasının istihdam ve istikrarlı büyüme amaçları açısından yapabileceği en önemli katkı olacaktır.

Enflasyon hedeflemenin mali piyasalarda ki istikrarı sağlama amacıyla tutarlı olduğu da her zaman söylenemez. Kısa dönemde enflasyon hedefleme için gerekli sıkı para politikası finansal kurumları olumsuz etkileyebilmekte, uzun dönemde ise, krizdeki bir bankacılık sektörünün daralma yönündeki baskıları, enflasyon hedeflemenin alt sınırına inmesine neden olabilmektedir.

Enflasyon hedefleme rejiminde, para ve maliye politikalarının amaçları arasında karşılıklı etkileşim ve tutarlılık olması gerekmektedir. Bilindiği gibi, büyük bir bütçe açığının iç borçla finanse edilmesi, kamu borç stokunun milli gelire oranını arttırmakta, reel faizleri yükseltmekte ve reel faiz oranları ekonominin reel büyüme hızını aşmaya başlamaktadır. Bu şartlar altında, başlangıçta monetizasyon olmasa da, finansmanı iç borçla sağlanan bir bütçe açığı politikası eninde sonunda monetizasyona yol açacağı için enflasyonist bir politika olmaktadır.(Hoş olmayan monetarist aritmetik) Ancak, iç borçla finanse edilen bir bütçe açığı monetizasyona hiç başvurulmasa da enflasyonisttir;çünkü aşırı bir kamu borç stoku yüksek faiz demektir, bu da gelecekte yüksek bir enflasyon beklentisi yaratmaktadır.(Fiscal Theory of Price Level) Sonuçta, enflasyon hedeflemenin temel değişkeni olan kısa vadeli faiz oranlarını, Merkez Bankasının sadece enflasyonu hedefleme doğrultusunda bağımsız bir politika aracı olarak kullanabilmesi, büyük önem taşımaktadır. Bunu gerçekleştirebilmek, para politikasıyla tutarlı sıkı ve bütçe açısız bir maliye politikasıyla mümkündür.

İkinci bir husus, Merkez Bankasının açıkladığı amaçla tutarlı olarak parasal transmisyon mekanizmasını açıkça belirten bir model geliştirmeleridir (Isard ve Laxton, 2000).

Enflasyon hedefleme ile ilgili transmisyon(aktarım) mekanizması modelinde, para miktarı endojen bir değişken olarak düşünü- lüp, para arzı ile fiyatlar genel seviyesi arasında uzun dönemli bir korelasyon olduğu kabul

Enflasyon hedefleme, öncelikle para politikasının nihai hedefinin fiyat istikrarı olduğu hususuna dayalı bir stratejidir.

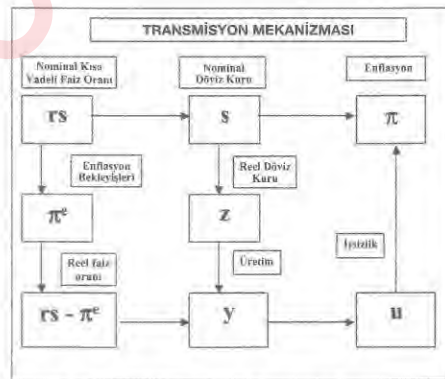
edilse bile, kısa-orta dönemde parasal büyüklüklerin enflasyonun diğer belirleyicileri üzerindeki gücü çok az veya yok kabul edilmektedir. Bu yüzden transmisyon mekanizması modelinde para arzı artışı üzerinde değil, kısa dönemli nominal faiz oranları üzerine odaklanılmaktadır. Bu modellemede, bir faiz haddi kuralı ve alternatif olarak nominal ve reel faiz hadleri ile ilgili sabit kurallar, anlık enflasyon ve üretim değişimleriyle ağırlıklandırılmış Taylor-tipi kurallar veya beklenen enflasyonun hedeften sapmasına göre ağırlıklandırılmış ileriye dönük kurallar saptanarak, enflasyon bekleyişlerinin oluşum mekanizması seçilmekte; üretim ve enflasyon tahmin edilmekte; çeşitli reaksiyon fonksiyonlarına göre reel ve nominal faiz oranları tespit edilmekte ve egzojen şokların dinamik simülasyonu yapılmaktadır.

Transmisyon Mekanizmasının işleyişi/etkileşimi ve buradan türetilmiş bir yapısal modelin eşitlikleri genel olarak şöyle özetlenebilir: Otoriteler enflasyon ve işsizlik oranlarını etkilemek amacıyla kısa dönemli faiz oranlarını (r_s) kontrol etmektedir. Şekildeki oklardan da görüldüğü gibi, politika araçlarındaki değişimler birkaç kanaldan politika hedef değişkenlerine aktarılmaktadır. Dışa açık bir ekonomide nominal faiz oranlarındaki değişimler (ülke içi ve yabancı faiz oranları arasındaki farka bağlı olarak) nominal döviz kurlarındaki (s) hareketlerin tetiğini çekmektedir (faiz oranı paritesi koşuluyla). Nominal döviz kurları, dolaylı kanaldan reel döviz kurları (z) yoluyla iç ve yabancı malların talebini ve göreceli fiyatlarını belirleyerek (satın alma gücü paritesi) toplam talebi etkilemekte; potansiyel üretim açığı ve istihdama aktarılmaktadır. Nominal döviz kurları, ayrıca doğrudan da tüketici fiyat indeksine dahil olan ithal edilen nihai malların fiyatlarını etkileyerek enflasyon üzerinde etki yaratmaktadır (imported inflation). Bu doğrudan döviz kuru kanalının etkisi, dolaylı etkiden daha kısa süre içinde gerçekleşmekte, ve para politikası döviz kuru hareketlerinin teşvikiyle kısa bir gecikmeyle tüketici fiyat indeksini etkilemektedir. Döviz kurları ilaveten ithal edilen ara girdi fiyatlarını da etkilemektedir (Svensson, 1999:610).

Nominal faiz oranlarındaki değişimler, ayrıca reel faiz oranlarını ($r_s - p_e$) hem doğrudan hem de enflasyon bekleyişleri etkisiyle; reel faiz oranlarındaki değişimler ise sırasıyla toplam talep ve ülke içi üretim açığı üzerine etkileri yoluyla işsizliği etkilemektedir (Taylor-

tipi bir faiz oranı kuralı). Üretim açığı ve istihdamdaki değişimler ise Phillips Eğrisi ile özetlenen kanallar yoluyla enflasyon oranını etkilemektedir. İlaveten önemli bir geri-besleme (feedback) mekanizması da zaman içinde enflasyon beklentilerini etkiler (Isard ve Laxton, 2000). Kısaca, üretim açığı ve toplam talep, kendi gecikme değerlerinin, reel faiz oranlarının ve reel döviz kurlarının bir fonksiyonu olarak tanımlanabilir (IS Eğrisi-tipi bir eşitlik). Enflasyon ise, üretim açığı ve istihdamdaki değişimler ile nominal döviz kuru tarafından belirlenmektedir (Phillips Eğrisi). Bu işleyişi tablodan gösterirsek transmisyon mekanizması açıklık kazanmış olur.

Üçüncü husus, yukarda belirttiğimiz transmisyon mekanizmasıyla ilgili değişkenleri ve bilgi göstergelerini kullanan yapısal modellerin ve teknik tahminlere dayalı bir enflasyon tahmin modelinin yapılmasıdır. Teknik açıdan uygulamada sağlam ve güvenilir enflasyon tahmin modelleri geliştirilmiştir. Bunun için çok sayıda değişkeni içeren tarihsel veri kümesinin kullanılması gerekmektedir. Uygulamada en yaygın olarak kullanılan modeller aylık(kısa dönemli) enflasyon tahmin modelleri (Vector Autoregression Models) ve Hareketli Ortalama Autoregresif (ARMA) zaman serileri modelleridir. Bu model çerçevesini kurmak için, para otoritelerinin enflasyonu tahmin etme ve model kurmada teknik ve kurumsal yeterliğe sahip olmaları gerekir.



Dördüncü husus, Merkez Bankasının açıkladığı amaçla tutarlı davranmalarını ve para politikası kararlarını en iyi mevcut model ve tahminlere dayandırmalarını ve belirsizliği azaltmalarını sağlamak için etkin bir izleme-hesap verme-şeffaflık mekanizmasının çalıştırılmasının gerekliliğidir. Bilindiği gibi enflasyonun maliyeti, onun seviyesi kadar, hatta daha fazla yarattığı belirsizlik ve dalgalanma-

Üretim
açığı ve
toplam talep,
kendi gecikme
değerlerinin,
reel faiz
oranlarının
ve reel döviz
kurlarının
bir fonksiyonu
olarak
tanımlanabilir.

lar nedeniyle artmaktadır. Belirsiz bir enflasyon, yatırım ve tasarruf kararlarını karıştırmakta; nispi fiyat dalgalanmalarını artırmakta ve finansal ve emek (ücret) sözleşmelerinin riskini artırmaktadır (Bkz. Yay, 2000). Geleceğe dönük belirsizliği ve riski azaltmanın en makul yolu, haber/bilgi vermeyi, şeffaflığı, hesap vermeyi artırmaktan geçmektedir.

Buradaki hesap verme, bilgi verme ve şeffaflık kanalının iki yönlü olması gerekir. Merkez Bankasının hem hükümeti, hem de halkı bilgilendirmesi gerekmektedir. Merkez Bankası tek başına veya hükümetle birlikte sorumluluk almaktadır. Bazen de Merkez Bankası, yapılan yazılı sözleşmelerle görev ve sorumluluk alanları belirlemektedir. Merkez Bankaları para politikasının amacı ve sınırlarını; hedefin sayısal değerini ve bunun nasıl belirlendiğini, varolan ekonomik koşullardan enflasyon hedefine nasıl varılacağını ve hedeflerden sapmaların nedenlerini kamuoyuna ve hükümete açıklamak (bilgi vermek) ve bunu çoğu zaman düzenli periyotlarda (üçer ayda ya da altı ayda bir) yapmak durumundadır.

Artan şeffaflık ve bilgi verme, artan hesap vermeye el ele gitmektedir. Uygulamada, örneğin İngiltere sık aralıklarla Enflasyon Raporları yayımlayarak, Yeni Zelanda Merkez Bankası başkanı para politikası yönetimi hakkında halka yaptığı konuşmalarla, diğer ülkeler de benzer uygulamalarla şeffaflığı artırmışlardır. Bilgi verme/iletişimi artıran bazı yöntemler vardır: Ulusal parlamentolara sunulan şahadetname, para politikası üzerine karar veren komitenin toplantılarındaki zabıtların açıklanması; Merkez Bankasının enflasyon, üretim gibi değişkenlere ilişkin tahminlerini açıklaması, para politikasının yönetimini açıklayan Merkez Bankasının resmi yayınlarında veya başka yerlerde yayımlanan çok sayıda makaleler. Şeffaflık ve hesap verebilme özelliği, kredibilitiyi doğrudan doğruya artırabilmektedir. Kredibilite ise kendi başına bir politika aracı gibi çalışmaktadır.

Son bir husus ise, ileriye-dönük bir yaklaşımın benimsenmesidir. Belirsizliğin istikrarı bozucu önemli bir unsur olması nedeniyle, Merkez Bankası belirsizlikleri azaltmak amacıyla enflasyon hedeflerini ve politikalarını ileriye dönük olarak ve belli bir zaman boyutu içinde hedeflemektedirler. Faiz oranları ile enflasyon arasındaki ilişkinin transmisyon mekanizmasının belli bir gecikme içinde gerçekleşmesi göz önüne alınarak bu zaman sü-

reci saptanarak hedef belirlenmektedir.

3.1.2. kurumsal gereklilikler

Merkez Bankasının Bağımsızlığı. Enflasyon hedeflemenin benimsenmesi, Merkez Bankası ile bağlantılı yasal ve idari düzenlemelerde değişiklikler gerektirmiştir. Merkez Bankasının göreceli etkisi artarak bağımsızlaşması yaygınlaşmıştır. Ancak tamamen yasal bağımsızlık olmayabilir. Merkez Bankası bağımsızlığı, araç (enstrüman) bağımsızlığı ya da amaç bağımsızlığı şeklinde olabilir. Amaç bağımsızlığı halinde tüm amaç ve hedeflerin Merkez Bankası tarafından saptanması; politik otoritenin rolünün olmaması söz konusudur. Ancak daha yaygın olan, kamu otoritesi tarafından saptanan ekonomik amaçlara varmadan Merkez Bankasının uygulama ve araçları kullanma özgürlüğüne sahip olması anlamında araç bağımsızlığıdır.

Merkez Bankasının bağımsızlığı en temel anlamıyla, fiyat istikrarı birincil amacını korurken, uygulayacağı para politikası rejimi ile kullanacağı parasal araçları kendi seçmesidir (Araç bağımsızlığı). Ayrıca Merkez Bankasının mali ve idari özerkliğinin olması ve politik müdahalelere maruz kalmaması da bağımsızlığın önemli bir kriteridir.

Merkez Bankası bağımsızlığının para politikasının yönetimini siyasi müdahalelerden kurtardığı ve teknik bir yönetimi sağladığı için savunuculara karşı, düşük enflasyon hedefine varmada başka faktörlerin de rolünün olduğunu, Merkez Bankası bağımsızlığının maliye ve para politikası arasında tutarlılığı garanti etmediğini, kısa dönemde istihdam/büyüme ile düşük enflasyon hedefinin çelişerek dezenflasyon maliyetleri yarattığını öne sürenler de vardır (G. Lyons, 1999). Genel kabul gören bir görüş, Merkez Bankasının bağımsızlığı arttıkça dezenflasyon maliyetlerinin azalacağı ve Merkez Bankası bağımsızlığının bir güvenilirlik primi "credibilite bonus" yarattığıdır. Ama genellikle enflasyonun düşük, Merkez Bankasının bağımsızlığının yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde, enflasyonu düşürmenin maliyetleri daha yüksek olabilmektedir. Bunun nedenleri ise, güvenilir bir ortama alışmış iktisadi ajanların fiyatlardaki değişmelere çeşitli maliyetler nedeniyle tepki duymaları ve bu ülkelerde endekslemenin az olması nedeniyle nominal rijitliklerin yüksek olmasıdır. Dolayısıyla, belli bir seviyenin (yüzde 5-6) altındaki enflasyonu düşürmede bağımsız ve güvenilir bir Merkez Bankasının maliyetleri artırıcı rolü olmaktadır. (Hutchison, Walsh, 1998; Posen, 1995 ve

Enflasyonun maliyeti, onun seviyesi kadar, hatta daha fazla yarattığı belirsizlik ve dalgalanmalar nedeniyle artmaktadır.

Ghosh ve Phillips,1998).

Bu tartışmalı tezler karşın Merkez Bankasının bağımsızlığı, enflasyon hedeflemenin gerekli koşulu olmuştur. Tamamen yasal bağımsızlık zorunlu olmasa da, para otoritelerinin nominal amaçları gerçekleştirmede araçları kullanma/yönetme özgürlüğüne sahip olmaları gereği kabul edilmiştir (Araç bağımsızlığı)

merkez bankasının hesap vermesi/açıklığı

Merkez Bankasının bağımsız olması, onun uygulamalarından sorumlu olması gereğini ortadan kaldırmaz. Merkez Bankası, hem halka hem onun temsilcisi olarak hükümete uygulamalarından dolayı açıklama/bilgi verme ve hesap vermeyle sorumludur. Daha önce açıkladığımız bu gerekliliğin yasal/kurumsal boyutu olmalıdır. Bu boyut çeşitli ülke uygulamalarında derece farklılıkları göstermekle beraber, hepsinde yasal bir zemine oturmaktadır: Merkez Bankası başkanının doğrudan sorumluluğu (başarısız olduğu durumda işinden ayrılması; maaşının başarı durumuna göre saptanması gibi).

mali baskınlık sorununun çözümü

Bu gereğin karşılanması için, para politikasının yönetiminde, pür mali amaçların etkin, sınırlayıcı ve zorlayıcılığının olmaması anlamında "Mali Baskınlık" (Fiscal Dominance) semptomlarının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu, kamu sektörünün Merkez Bankasından ve/veya bankalar sisteminden borçlanmasının en aza indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir. Hükümet geniş bir gelir tabanına sahip olmalı ve senyoraaj gelirine güvenmemelidir. İç finansal piyasalar, kamu ve özel kesim borç enstrümanlarına yer açacak derinlikte olmalı ve kamu borçlarının seviyesi sürdürülebilir olmalı ve para politikasını sınırlamamalıdır. Eğer bu koşullar sağlanmazsa yüksek veya uzun süreli mali dengesizlikler para politikasının etkinliğini ortadan kaldırarak enflasyonist baskıları artıracaktır (Masson, Svastono ve Sherma,1998). Bu bağlamda denilebilir ki, uzun yıllar yüzde25-35 arasında yüksek enflasyonla yaşamış ülkelerde, enflasyonu düşürmekte sadece para politikasına güvenilemez. Para ve maliye politikası ayrılmaz biçimde çalıştırılmak zorundadır.

sağlıklı finansal piyasalar

Dördüncü bir kurumsal gereklilik de, ilkiyle bağlantılı olarak gelişmiş iç finansal piyasaların mevcudiyetidir. Enflasyon hedeflemenin başarıyla uygulanabilmesi gelişmiş para, sermaye ve döviz piyasalarının olmasına, iç fi-

nansal piyasaların kamu ve özel kesim borç araçlarına yer açacak derinlikte olmasına bağlıdır. Derinlikten yoksun piyasalarda, piyasaların para politikasına yeterli hızda tepki vermemesi enflasyon hedefinden sapmalara neden olmaktadır. Ayrıca kamu borç miktarının sürdürülebilir olması ve para politikasını sınırlamaması gerekmektedir

Beşinci bir kurumsal gereklilik ise, uzun dönemli ve yoğun bir veri tabanının varlığının sağlanmasıdır. Bu veri tabanında fiyat endeksleri kadar, gayri menkul fiyatları, borsa endeksleri ve türev piyasaların getirileri gibi ileriye dönük göstergelere ait sağlıklı verilerin olması da gerekmektedir. Ayrıca, ülkedeki istatistik ajansının da merkez bankası gibi, bağımsız olması ve MB ile koordinasyonunun iyi olması hedeflemenin başarısı için önem taşımaktadır. (Köhler,2002)

3.1.3. operasyonel konular

Para politikasının enflasyon hedeflemesi gerçevesinde işletilmesinde temel bazı konular; enflasyon hedefini kimin saptayacağı, uygun hedef tanımının ne olacağı ve nasıl ölçüleceği, hedefin bir nokta mı bir aralık mı olacağı, hedeflemenin zaman boyutunun ne olacağı şeklinde sıralanabilir.

enflasyon hedefinin saptanması

Hedefin saptanmasında kimin sorumlu olacağı konusu; Merkez Bankası bağımsızlığıyla yakından ilişkili bir konudur. Amaç bağımsız bir Merkez Bankası hedefin saptanmasında tamamen özgür olabilir; ancak esas olan araç bağımsızlığının mevcudiyetidir. Bu durumda hedefin saptanması ve açıklanması sorumluluğu, uygulamada genel olarak Hükümet (Maliye Bakanlığı) ve Merkez Bankası'nca paylaşılır ve aralarında anlaşmayla açıklanır. Genellikle hedefin Merkez Bankası tarafından açıklandığı ülkelerde de hedef hükümet tarafından onaylanmış demektir.

Ayrıca hedefin saptanması ve tahmin edilmesi konusunda Merkez Bankasının özel sektör tahmin ve bekleyişlerini de dikkate alıp almaması konusu önem taşımaktadır. Sadece Merkez Bankasının kendi tahminlerine dayanmasının dezavantajı, sadece kendi görüşlerini izlemesi ve kusurlarını örtbilmesidir. Bu durumda ya çoklu denge, ya da dengesizlik sorunu ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle dışardan tahmin ve kontrollere gereksinim vardır. İngiltere Merkez Bankası 1998'e kadar sadece sabit bir resmi faiz oranı varsayımına da-

Belli bir seviyenin altındaki enflasyonu düşürmede bağımsız ve güvenilir bir Merkez Bankasının maliyetleri artırıcı rolü olmaktadır.

yanarak ve özel sektör tahminlerini dikkate almadan ve karşılaştırmadan tahminlerini yapıp yayınlamıştır. 1998 sonrasında itibaren ise tahminlerini, özel sektörün tahminleriyle karşılaştırarak yapmakta ve Merkez Bankasının tahminlerini ürettiği modelleri yayımlamaktadır (Artis, Mizen ve Kontolomis, 1998:1820).

hedefin tanımı

Enflasyon hedefleme rejiminin düzenlenmesinde en temel konulardan biri, hedefleme- de kullanılacak olan fiyat serisinin/indeksinin tanımlanmasıdır. Bu tanımlama enflasyon hedefinin hangi indeksle ölçüleceğini, sayısal hedef değerinin ne olacağını; bu hedefin bir nokta mı, aralık hedefi mi olacağını içermektedir.

Öncelikle, Fiyat İndeksinin Seçimi önemlidir. Genellikle bu seçimde indeks, tipik bir tüketicinin harcama sepetinin büyük bir kısmını içerecek ve bunların fiyatlarındaki değişimleri yansıtacak şekilde olmalıdır. Ancak bu seçimde enflasyon hedeflemesindeki istikrar enstrümanlarında yoğun bir değişiklik yaratacak kısımların dışlanması gerekir. Bu ilke ilkiyle çelişir görünmektedir. Örneğin İngiltere'de de tipik tüketicinin harcama sepetinde önemli yer tutan, değişken ipotek faiz ödemeleri, para politikası araçlarında değişkenlik yaratmamak için indeksten dışlanmaktadır (Artis, Mizen ve Kontolomis, 1998: 1813).

Özetle genel olarak çeşitli ülkelerdeki enflasyon hedefleme rejimlerinde, tüketici fiyat indeksinin çeşitli versiyonları kullanılmaktadır: Tüketici fiyat indeksi, GSMH Deflatörü ya da çekirdek enflasyon.

Çok sayıda ülke, tüketici fiyat indeksi yerine, aslında tüketici fiyat indeksine dayanan çekirdek enflasyonu (core /underlying inflation) kullanılmaktadır. Buradaki amaç, enflasyon oranından, parasal olmayan beklentileri dışlamaktır. Pratikte çekirdek enflasyon, özel şokların ilk etkilerini dışlar; ancak bunların ücretler ve fiyatlar üzerindeki ikincil etkilerini dışlamaz.

Yukarıda belirttiğimiz gibi İngiltere'de ipotek faiz ödemelerini dışlayan perakende fiyat indeksi (RPIX) çekirdek enflasyon olarak kullanılmaktadır. Bazı diğer ülkelerde ise tüketici fiyat indeksinin başka kısımları da düşürülür: Örneğin dolaylı faiz oranları (Finlandiya), ve aşırı şekilde değişken (volatile) olan gıda ve enerji fiyatları da düşürülebilir (Kanada, Avustralya). Ayrıca çekirdek enflasyondan bazı arz şoklarını yansıtacak kısımlar da düşülebilmektedir: İpotek faiz oranlarındaki değişimler; doğal afetlerden kaynaklanan fiyat değişimleri;

dolaylı vergi değişiklikleri, diğer kamu idari fiyatları ve ithalat/ihracat fiyatlarındaki değişikliklerin etkileri de düşürülmektedir (Yeni Zelanda). Son yıllarda IMF, tüketici fiyat endekslerinde veya çekirdek enflasyonda uluslararası standardizasyona gitmeyi önemsemektedir.

İkinci konu, karar verilecek hedef seviyesi, yani ne kadar düşük / yüksek enflasyon? sorusu da, zor ve önemlidir. Enflasyon hedefi daima sıfırın üstünde bir hedef olarak seçilmiştir: Uzun dönemli enflasyon hedefinin orta noktası Avrupa Merkez Bankası için yüzde 1, Yeni Zelanda için yüzde 1.5, ERM öncesi Almanya için yüzde 1.75, İsveç, Kanada ve Finlandiya için yüzde 2, Avustralya ve İngiltere için yüzde 2.5 olarak seçilmiştir (Mishkin, 2000).

Optimal enflasyon hedefinin sıfırın üstünde olmasının bazı önemli nedenleri vardır: İlki, tüketici fiyat indeksinin enflasyon oranını ölçme sorunlarından dolayı yüksek çıkma eğilimi olmasıdır. Bu yüzden, Merkez Bankası gerçek enflasyonu yüzde 0 (sıfır) olarak seçse bile ölçülen hedef enflasyon sıfırdan daha büyük olmalıdır. İkinci bir neden, mal ve emek piyasalarındaki aşağı doğru olan nominal rijitliklerden dolayı, sıfır ya da sıfıra yakın bir enflasyon durumunda reel ücretlerdeki rijitlik artar ve bu da doğal işsizlik oranının artmasına yol açabilir (convex Phillips Eğrisi). Bu da uzun dönemde bile dezenflasyon politikasının üretim maliyetlerinin yüksek kalmasına yol açar. Üçüncü bir neden, sıfır enflasyon oranı durumunda ekonomiyi stabilize etmek için negatif reel faiz oranları gereğinin doğmasıdır. Bu da para politikasının etkinliğini azaltmaktadır. (Bernanke, Mishkin, 1997:110; Clifton, 1999; Debelle, 1997). Dördüncüsü ise, sıfır enflasyon hedefi ekonomide daralma (resesyon) riskini artırmaktadır (Japonya'daki gibi).

Üçüncü konu; enflasyon hedefinin nokta mı aralık mı olacağı ve bu bandın genişliğinin ne olacağıdır. Burada çeşitli alternatifler vardır: Bunlar, nokta hedef, bazı istisnalar, tavan hedef, kalın (thick) nokta, veya simetrik bir aralık hedef olabilir:

İstisnalar, nokta hedefin gerçekleşmeyip sapacağı koşulları (bunlar yukarıda belirttiğimiz arz şoku koşullarıdır) belirlemekte ve bu koşullar gerçekleştiğinde bir tolerans bandı sağlamaktadır.

Tavan hedef ise enflasyonu belli bir oranın altında olacak şekilde saptamaktadır. Bu herhangi bir koşul gereği olmadan geniş bir tolerans aralığı sağlar. Bir alt-taban sınır yok-

Çok sayıda ülke, tüketici fiyat indeksi yerine, aslında tüketici fiyat indeksine dayanan çekirdek enflasyonu kullanılmaktadır.

tur (İspanya örneği).

Kalın nokta ise, Avustralya örneğinde olduğu gibi hedef, dar bir banttandır (yüzde 2-3 gibi). Bant hedef ise, enflasyonun hareket edeceği tavan ve tabanı belli simetrik bir aralıktır. Aslında bu aralığın yüzde 5' den fazla olmaması gerekir. Bu aralığın bir tabanının olması, enflasyon hedeflemenin bir avantajıdır (Clifton, 1999) ve iki şekilde yorumlanmaktadır: İlki, bu alt sınır, piyasa katılımcılarına sadece bir rehber olmaktır. Merkez hedeften bir sapma durumunda, ve alt hedefin kırılması durumunda, piyasalarda politikaların değişeceği yolunda ve enflasyon beklentilerinde önemli bir sarsıntı olmayacaktır. İkinci yorum ise, alt bandın otoritelerin optimal enflasyon ile ilgili görüşlerini yansıttığını ve bu banttaki bir kırılmanın elektrik hattına dokunmaya benzeyeceğini ifade etmektedir. Yani bandın alt sınırındaki kırılma, piyasa katılımcılarına politikaların gevşetileceğinin işaretini vermektedir.

Nokta hedef, enflasyon hedefleme için daha güçlü (sağlam) bir taahhüt sağlamaktadır ve yapılan hata olasılığını minimize etmek için para politikasının daha fazla ince ayarlanmasını gerektirmektedir. Aralık hedefler ise, bant genişliğinin ne olacağı hakkında karar vermeyi gerektirir (Crole ve Khan, 2000). Bir bandın varlığı, kısa dönemde enflasyon hedeflemesinde belirsizliğin/boşluğun etkisini azaltmayı, hedefin kırılmamasını garanti etmeyi ve Merkez Bankasına kısa dönemde esneklik sağlamayı amaçlar. Ancak bu da güvenilirliği sarsabilir. Bandın dar veya geniş olması aslında esneklik (fleksibilite) ile kredibilitate arasında bir seçimdir.

Hedef bandının genişliği uygulayan ülkeler arasında çok değişmiştir: Finlandiya, Avustralya nokta hedef; Kanada, İngiltere, İsveç ve Yeni Zelanda ara (Range); İspanya ise tavan oran olarak belirlemiştir.

Bandın darlığı, para politikasının enstrümanlarında istikrarsızlığı teşvik edebilir. Veri bir hedef enflasyona varmak için daha kısa bir zaman boyutu ve para politikası enstrümanlarında daha fazla değişkenlik olur. Özellikle bant çok darsa, bandın üstünde yükselen enflasyonu önlemek için faiz oranlarının düşürülmesi daha fazla dalgalanmaya ve finansal piyasalarda istikrarsızlığa yolaçabilir (Debel, 1997). Çok geniş bir bant ise belirsizliği artırır ve hedefin gerçekleşme olasılığını ve dolayısıyla kredibilitateyi zayıflatır.

Dördüncü konu, hedeflemenin zaman bo-

yutudur. Yani hedeflenen bir enflasyon politikasına varmak ne kadar hızla gerçekleşecektir? Bu öncelikle enflasyon hedefleyen ülkelerde hedeflemenin ilk başladığı zamandaki enflasyon oranının ne olduğuna ve ikinci olarak transmisyon mekanizmasının ne kadar zaman aldığına bağlıdır.

Eğer başlangıç seviyesi zaten düşükse, benimsenen hedef derhal ve süresiz olarak uygulanır. Hızlı bir dezenflasyon bu durumda üretim maliyeti için yararlıdır. Ancak enflasyon oranı yüzde 6'nın aşığındaki ülkeler için dezenflasyon maliyeti artmaktadır (Ghosh ve Phillips, 1998). Başlangıç oranı yüksek ise, politikaların hedefe doğru hareket etme hızı dezenflasyonun geçiş maliyetlerinin değerlendirilmesine bağlıdır. Dezenflasyona yavaş (gradual) bir yaklaşım uzun dönemli sözleşmelerin varlığı, enflasyon bekleyişlerinin gecikmiş ayarlanması ve eksik kredibilitate durumunda tercih edilir. Ancak beklentilerdeki ataleti kırma gereği ve kredibilitateyi tesis etmek için de daha hızlı bir dezenflasyon önerilir.

Zaman boyutunun ne uzunlukta olacağını belirleyen diğer bir etken de para politikasının işletilmeye başlatılmasından tüm etkilerinin ortaya çıkışına kadarki gecikmelerin süresinin ne kadar olacağıdır (transmisyon sürecinin uzunluğu). Çeşitli araştırmalardan farklı sonuçlar çıkmıştır. Örneğin İngiltere Bankasının değerlendirmesinde tüm etkilerin ortaya çıkışının 18 ayla 2 yıl arasında gerçekleştiği öne sürülmüştür (Artis, Mizen ve Kontolemis, 1998:1816). Transmisyon sürecinin gecikmelerini dikkate alarak, para otoriteleri belli bir zaman süresinde spesifik bir enflasyon hedefini gerçekleştirmek için parasal enstrümanlarını (r) şekillendirmektedirler. Transmisyon gecikmelerini içerecek şekilde parasal araçları belirlemede, beklenen enflasyon ve zaman boyutuna dayanan bir ileriye-dönük politika kullanılabilir.

$$r = l(Et-1 p_{t+n} - p^*)$$

Burada r, politika enstrümanı, p* hedeflenen enflasyon, l feedback parametresi ve n zaman boyutudur. (l, r) ikilisinin seçimi, dezenflasyon maliyetlerini gösteren bir kayıp fonksiyonu kullanan optimizasyon metoduyla belirlenmektedir.

Optimum zaman boyutunun seçimi zordur. Uygulamada Kanada ve Yeni Zelanda dezenflasyon zaman cetveli önceden belirlenmiştir. Kanada'da 18 ay, Yeni Zelanda'da ise 12 ay içinde enflasyon oranı arzu edilen uzun dönem seviyelerine indirildikten sonra, her iki

Bant çok darsa, bandın üstünde yükselen enflasyonu önlemek için faiz oranlarının düşürülmesi daha fazla dalgalanmaya ve finansal piyasalarda istikrarsızlığa yolaçabilir

ülke de enflasyon hedefini gelecek beş yıl içinde saptamıştır. Ve bu zaman içinde enflasyonun hedef bandında kalacağı varsayılmıştır. Yeni Zelanda'da bu beş yıllık süre Merkez Bankası Başkanının sözleşme süresiyle belirlenmiştir. İngiltere'de zaman boyutu parlamentonun tahminine göre ayarlanmıştır. Avustralya'da ise, zaman boyutunun uzunluğu, konjonktür dalgasının uzunluğu ile ilişkilendirilmiştir (Debelle, 1997).

3.2. enflasyon hedeflemenin avantajları ve dezavantajları

Şimdiye kadarki enflasyon hedefleme uygulaması başarılı görünmektedir. Gelişmiş ülkelerde enflasyon oranları büyük ölçüde birbirine yaklaşmıştır. Yapılan araştırmalar, ülkelerin enflasyon hedeflemeye geçmeden önceki dönemlere ait verilerini kullanarak yaptıkları tahminlerde, enflasyon sonuçlarının enflasyon hedeflemeyi takip eden dönemde çok daha düşük olduğunu göstermektedir (Mishkin, 2000:22).

Enflasyon hedefleme öncelikle, döviz kuru hedeflemesi gibi anlaşılabilir ve açıklık özelliğine sahiptir. Enflasyon oranı halkın parasal hedeflere göre çok kolaylıkla anladığı bir değişkendir. İkincisi, enflasyon hedefleme para otoritelerine ülke içi koşullara odaklanma ve şoklara tepki verebilme imkanı sağlamakta, dolayısıyla para politikasını yönetmede bağımsızlık vermektedir. Üçüncüsü, enflasyon hedeflemeyle bir kez düşük enflasyon oranlarına ulaşıldığında büyüme de dalgalanmaların olmadığı, üretim ve istihdamın yüksek seviyelerine geri döndüğü görülmektedir. Bu orta /uzun dönemde enflasyon hedeflemenin, reel ekonomi için zararlı olmadığını göstermektedir. Ancak bu, kısa dönemde enflasyonu kontrol etmede (dezenflasyon) üretim-işsizlik maliyetlerinin hemen azalacağı ve enflasyon beklentilerinin hemen kısıllanacağını belirtmemektedir. Dezenflasyondan doğan fedakarlık oranının (sacrifice ratio), diğer hedeflemelere göre daha düşük olacağının bir garantisi yoktur. Dördüncüsü, enflasyon hedeflemenin başarısının anahtarı, şeffaflık ve halka bilgi iletişimi sağlama konusundaki vurgusudur. Artan bilgilendirme ve şeffaflığın, Merkez Bankasının hesap verebilmesini artırdığı, bununla Merkez Bankalarının kısa vadeli genişleyici para politikalarına başvurma ve zaman-tutar-sızlığı tuzağına düşmelerini engellediği, yani kısaca politik baskıların etkilerini azalttığı görülmektedir. Ayrıca artan şeffaflık ve hesap verebilirlik Merkez Bankasının bağımsızlığını artırmasına da yardım etmektedir. İleriye-dönük hedefleme özelliği nedeniyle, enflasyon beklentilerini kırma gücü vardır. Beşinci bir avantaj ise, arz ve talep şoklarına karşı

esnek olmasıdır. Bir tavan hedefi olduğu kadar bir taban (alt) sınırının da olması, toplam harcamalar-daki düşmeler karşısında, enflasyonist beklentilerde bir artma korkusu olmadan Merkez Bankasının para politikasını gevşetebilmesini sağlamaktadır. Enflasyon hedeflemesi, arz şoklarına karşı da esneklik sağlar. Resmi enflasyon hedefinin dayandığı fiyat indeksi, mal ve enerji fiyatları, dolaylı vergi değişimleri, dış ticaret hadleri şokları ve faiz oranlarındaki değişimlerin doğrudan etkileri gibi arz şoklarının etkilerini dışlayabilen bir indeks olduğu için enflasyon hedefi arz şoklarına tepki verebilmektedir.

Enflasyon hedeflemeyle bu fleksibilitenin sağlanmasında, hedefin bir aralık olarak belirlenmesinin, hedefin bir zamana yayılmasının ve ayrıca Merkez Bankası veya hükümetlerin ters ekonomik gelişmeler durumunda açıkça "kaçış şartlarına" (escape clauses) imkan vermelerinin rolü vardır.

Aslında yukarıda enflasyon hedeflemenin avantajlarını açıklarken bazı yetersiz kaldığı noktaların ipuçları ortaya çıkmıştır. İlave sorunları da vardır:

- Para politikasının yönetiminde bağımsızlık ve ülke içi koşullara göre yönetebilme gücünün kazanılması, aynı zamanda para politikasının yönetiminde teknik bilgi, anlama ve yeterliliklerin de kusursuz olmasını gerektirmektedir.
- Kısa dönemde ekonomik büyüme sınırlanabilmektedir. Dezenflasyon maliyetleri de diğer hedeflemelerden daha az değildir.
- Merkez Bankasının, şeffaflık, bilgilendirme ve hesap verme kusurları kredibilitiyi zedeleyebilmektedir.
- Şiddetli arz şokları halinde üretim stabilizasyonunda etkinsizlik yaşanabilmektedir.
- Mali politikaların, para politikalarına üstünlük sağlamasını engelleyememektedir.
- Hedeflemenin uygulanabilmesi için gerekli olan esnek döviz kuru rejimi mali istikrarsızlıklara sebep olabilmektedir.
- Enflasyonun kontrolünde en büyük zorluklar ise, transmisyon mekanizmasındaki gecikmeler ve belirsizliklerden ileri gelen kusurlardır (Svensson, 1999:627).

Enflasyon Hedefleme Stratejisinin Gelişmekte olan ülkelere özgü ilave sorunları da vardır:

Enflasyon hedeflemesi, bu ülkelere pek çok bakımdan özellikle de enflasyon beklentileri için bir koordinasyon aracı sağlayarak veya Merkez Bankasına güvenilirlik kazandırarak faydalı olabilir de, bu ülkelerin yapısal özelliklerinden ve uygulamalarından kaynaklanan bazı sorunlar stratejiyi başarısız kılabilir.

Her şeyden önce, gelişmekte olan ülkelerde pa-

Enflasyon hedefleme para otoritelerine ülke içi koşullara odaklanma ve şoklara tepki verebilme imkanı sağlamakta, dolayısıyla para politikasını yönetmede bağımsızlık vermektedir.

ra politikasının birincil amacının fiyat istikrarı olduğu yolunda giderek artan bir uzlaşma olsa da, başka amaçlara (büyüme oranları, döviz kurunun tutulması, istihdam düzeyi, finansal piyasa istikrarı, uluslar arası rekabet gibi) ulaşma istekleri bu ülkelerin hükümetleri ve Merkez Bankaları arasında nihai hedefin fiyat istikrarı olması yolunda mutabakat sağlanmalarını güçleştirmektedir. Ayrıca bu ülkelerde, optimum bir enflasyon oranı hakkında konsensüs olmadığından çoğu hedef seçimleri keyfidir. Orta dönemli enflasyon hedefinin ve hızının ne olması gerektiği konusunda da anlaşma zor olmaktadır. Buna ilaveten yüksek enflasyon oranlarına sahip olmalarından dolayı, gelecek enflasyon oranlarını öngörmeleri zor olduğundan enflasyon hedefini kaçırma olasılığı daha yüksektir (Croce ve Khan, 2000).

İkincisi, enflasyon hedeflemenin ön gerekliliklerinden biri, diğer nominal hedeflemelerin saptanmasıdır. Oysa pek çok gelişmekte olan ülke önemli ölçüde döviz endeksli aktif ve pasiflere sahiptir. Dövizdeki hareketler önemli ters etkilere yol açabilmektedir. Döviz kuru şoklarına karşı ihtiyatlı düzenlemeler bulunmadığı sürece enflasyon hedefleme politikası zora girebilmektedir.

Üçüncüsü, döviz kurundan fiyatlara geçme (pass through) derecesi ve yaygın olarak ve gizli/açık indeksleme mekanizması önemli bir enflasyon ataleti yaratmaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde idari fiyatlar yoğun ve yaygın olduğu için, kısa dönem enflasyon davranışlarında ve fiyat indekslerinde önemli yer tutmaktadır. Bu durumda uygun bir enflasyon tahmininin bu fiyatlardaki değişiminin ölçüsünü ve zamanlamasını dikkate alması gerekmektedir (Masson, Svastona ve Sharma, 1998).

Dördüncü bir husus, mali baskınlık bu ülkelerde önemli bir sorundur. Hükümetlerin aşırı borç yükünün olması gibi nedenlerle senyoraaj gelirlerine başvurma eğilimleri yüksektir. Gelişmiş ülkelerde senyoraaj / GSYİH oranı yüzde 1'iken gelişmekte olan ülkelerde bu oran yüzde 2-3 arasındadır. Yine Bütçe Açıkları / GSYİH oranları yüksekken, mali baskınlığın bir diğer göstergesi olan finansal piyasalardaki sıklık (düşük M2 / GSYİH oranları) ile zayıflık ve kırılganlık da para politikasının alanını şiddetle sınırlandırabilmektedir (Masson, et.al., 1998).

Bu ülkelerde, her ne kadar enflasyon hedeflemeye geçme kararından sonra önemli ölçüde bütçe açıklarının azaltılması yolunda yol alındıysa da, yine de yerel hükümetlerin, belediyelerin vs. yükümlülükleri sürdüğü için, Merkez Bankalarının bağımsızca para politikası yönetmeleri zor olmakta (örneğin faiz oranlarını yükseltme gereği olduğunda tereddüde düşebilmektedirler. Çoğu kez bu ülkelerin Merkez Bankalarının bağımsızlığı fiili bir durumdan çok, yasal bir statü durumu göstermekte ve kararlar hala mali bas-

kınlık sürdüren hükümetlerin elinde olmaktadır.

Beşinci bir husus ise, bu ülkelerde enflasyon hedefleme yönetiminde Merkez Bankalarının yaşayabileceği teknik bilgi eksiklikleri ve veri yetersizlikleridir. Tahmin yapılması, modellerin kurulması, transmisyon mekanizmasının eksiksiz saptanabilmesi gibi aşamalar sofistike bilgiyi gerektirmektedir. Bu konuda yetersizliklerin yanısıra, para politikasının etkinlikle ve bağımsızca yönetilebilmesi hususlarında da zayıflıklar mevcuttur.

Bu zorluklara rağmen gelişmekte olan ülkelere son yıllarda enflasyon hedefleme yaklaşımı önerilmektedir. Sözü geçen zorlukların belli bir zaman süreci içinde reformlarla bertaraf edilebileceği düşünülmektedir. Merkez Bankalarına araç bağımsızlığının sağlanması, vergi gelirlerini artıran ve senyoraaj gelirlerine ihtiyacı azaltan geniş bir kamu kesimi reformunun yapılması ve finansal ve bankacılık kesiminin yeniden yapılandırılması için bir geçiş/hazırlık sürecinden ve belli bir yol katedilmesinden sonra, enflasyon hedefleme uygulamasının başarılı olabileceği belirtilmektedir.

4. sonuç

Enflasyon Hedeflemenin bugünkü var olan bilgi çerçevesinde mevcutların en iyisi olduğunu söylemek, onun mükemmel bir politika stratejisi olduğunu söylemek demek değildir. Uygulayan ülkelerde görülen başarıya rağmen, Enflasyon Hedeflemenin, küresel konjonktürün ortaya çıkarmış olduğu bir moda olup olmadığı; başarısının da, aslında enflasyonun dünya gündeminden çıkmakta olduğu uygun bir döneme denk gelip gelmediği; farklı konjonktürlerde aynı performansı gösterip gösteremeyeceği son zamanlarda çok sorgulanmaktadır. Enflasyon oranlarının düşürülmesinde başarılı olduğu görülmekle beraber, enflasyon hedeflemeyi uygulamayan diğer sanayileşmiş ülkelere göre çok farklı bir başarı da sözü değildir. Enflasyon değişkenliği/belirsizliğinde bir düşme yarattığı açıktır. Ancak işsizlik oranlarının kısa dönemde artmasına yol açtığı gibi, üretim değişkenliğinde de enflasyon hedeflemeyi uygulayan ve uygulamayan ülkeler arasında çok fazla fark yoktur. Fedakarlık oranları ise diğer uygulamayan ülkelere göre fazla büyük değildir. Enflasyon Hedeflemesinin başarılarını, küresel düzeyde bir dezenflasyon politikaları fırtınasına bağlayan kuşkucu görüşler olsa da, her türlü şok deneyiminden başarıyla geçtiğini iddia edenler de vardır. Enflasyon Hedeflemeyle, çeşitli ülkelerdeki döviz krizleri, finansal krizler, dış ticaret şokları ve petrol fiyat şokları başarıyla atlatılmıştır. Hatta bazıları Arz /prodüktivite şoklarına karşı da uygun olacağını belirtmektedirler. Ancak deflasyondaki etkilerinin ne olacağı bilinmemektedir.

Kaynak

Alasina, A. ve L.H. Summers (1993): "Central Bank Inde-

Hedeflemenin uygulanabilmesi için gerekli olan esnek döviz kuru rejimi mali istikrarsızlıklara sebep olabilmektedir.

pendence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money Credit and Banking*, 25(2); Mayı 151-162

Alparslan, M. ve P.A. Erdönmez(2000): "Enflasyon Hedeflemesi", Türkiye Bankalar Birliği, Bankacılık ve Araştırma Grubu, Aralık (www.tbb.org.tr)

Artis, M. P. Mizen ve Z. Kontolemis (1998): "Inflation Targeting: What Can the ECB Learn from the Recent Experience of the Bank of England", *Economic Journal*, 108, November, 1810-1825

Ball, L. (2000): "Policy Rules and External Shocks", NBER Working Paper 7910

Barro, R. J. ve D.B. Gordon (1983): "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-121

Beetsma, R.M.W.J. ve H. Jensen (1998): "Inflation Targets and Contracts with Uncertain Central Banker Preferences", *Journal of Money, Credit and Banking*, 30(3), August, 387-403

Bernanke, B.S. ve F.S. Mishkin (1997): "Inflation targeting : A New Framework for Monetary Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), Spring, 97-116

Clarida, R. ve M. Gertler (1997): "How the Bundesbank Conducts Monetary Policy?", *Reducing Inflation, Motivation and Strategy*, The University of Chicago Press, 363-413

Clarida, R., J.Gali ve M. Gertler (1997): "Monetary Policy Rules in Practice: Some International Evidence", NBER Working Paper, 6254

Clifton, E.V. (1999): "Inflation Targeting: What Is the Meaning of the Bottom of the Band?", IMF Policy Discussion Papers, 99/8

Croce, E. ve M.S. Khan (2000): "Monetary Regimes and Inflation Targeting", *Finance and Development*, 37(3), September

Debelle, G. (1997): "Inflation Targeting in Practice" IMF Working Paper, March

Ghosh, A. ve S. Phillips (1998): "Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth", IMF Staff Papers, 45(4), December, 672-710

Goodhart, C.A.E. ve H. Huang (1999): "What are The Central Bank's and the Private Sector's Objectives", S. Daniel (et.al.): *Money and Macroeconomic Policy*, Edward Elgar, Cheltenham:UK

Haldane, A.G. (2000): "Ghost busting: The UK Experience of Inflation Targeting" METU International Conference in Economics, September

Herrendorf, B.(1998): "Inflation Targeting as a way of Pre-commitment", *Oxford Economic Papers*, 50, 431-448

Hoffmaister, A.W and C.A. Vegh (1996): "Disinflation and the Recession-Now Versus Recession-later Hypothesis: Evidence from Uruguay", IMF Staff Papers, 43 (2), June, 355-394.

Hutchison, M.M. ve C.E. Walsh(1998): "The Output-Inflation Tradeoff and Central Bank Reform: Evidence from New Zealand", *Economic Journal*, 108, May, 703-725

Isard, P. ve D.Laxton (2000): "Inflation Forecast Targeting and the Role of Macroeconomic Models", W.Coats (ed.), *Inflation Targeting in Transition Economies: the Case of the Czech Republic*, Czech National Bank, Prague

Köhler, H.(2002): "Inflation Targeting", (www.worldbank.org)

Kydland, F. ve E.G. Prescott (1977): "Rules Rather than Discretion: The Time Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85(3), 473

Lohmann, S. (1992): "Optimal Commitment in Monetary Policy: Credibility versus Flexibility", *American Economic Review*, 82(1), March, 273-286

Lohmann, S. (1998): "Institutional Checks and Balances and the Political Control of the Money Supply", *Oxford Economic Papers*, 50, 360-

Lyons, G. (1999): "Central Bank Independence Has costs, Not Just Benefits", S. Daniel, P. Arestis ve J. Grah (1999): *Money and Macroeconomic Policy*, Edward Elgar, Cheltenham: UK.

Mankiw, N.G. and R.E.Hall(1994): *Nominal Income Targeting*, N.G.Mankiw Monetary Policy, University of Chicago Press, Chicago.

Masson, P.R. M.A. Savastano ve S.Sharma (1998): "Can Inflation Targeting Be a Framework for Monetary Policy in Developing Countries?", *Finance and Development*, March

McCallum, B.T. (1995): "Two Fallacies Concerning Central-Bank Independence", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 85(2), 207-211

McCallum, B. (1996): "Inflation Targeting in Canada, New Zealand, Sweden, UK and General", NBER Working Paper, 5579, May

McCallum, B. T. (1997/a): "Crucial Issues Concerning Central Bank Independence", *Journal of Monetary Economics*, 39, 99-112

McCallum, B. T. (1997/b): "The Alleged Instability of Nominal Income Targeting", NBER Working Paper, 6291

McCallum, B. (1997/c): "Issues in the Design of Monetary Policy Rules", NBER Working Paper, 6016, April

McCallum, B.(1999): "Recent Developments in Monetary Policy Analysis: The Roles of Theory and Evidence", NBER Working Paper, 7088, April

McCallum, B. (2000/a): "Alternative Monetary Policy Rules: A Comparison with Historical Settings for the US, The UK and Japan", NBER Working Paper, February

McCallum, B. (2000/b): "The Present and Future of Monetary Policy Rules", NBER Working Paper, September, 7916

Mishkin, F.S. (1999): "Inflation Experiences with Different Monetary Policy Regimes", *Journal of Monetary Economics*, 43, 579-605

Mishkin, F.S. (2000/a): *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Sixth Edition, Addison Wesley, NY

Mishkin, F.S. (2000/b): "From Monetary Targeting to Inflation Targeting: Lessons from the Industrialized Countries", NBER Working Papers

Mishkin, F. S. (2000/c): "Inflation Targeting in Emerging Market Countries", NBER Working Papers No:761

Muscattelli, A. (1998): "Optimal Inflation Contracts and Inflation Targets with Uncertain Central Bank Preferences: Accountability Through Independence?", *Economic Journal*, 108, March, 529-542

Muscattelli, A. (1999): "Inflation Contracts and Inflation Targets under Uncertainty: Why We Might Need Conservative Central Bankers", *Economica*, 66, 241-254.

Persson, T. and G. Tabellini (1995): "Introduction", T.Persson ve G.Tabellini, *Monetary and Fiscal Policy*, MIT Press, 1-31

Poole, W.(1999): "Monetary Policy Rules?", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, March-April, 3-12

Posen, A. (1998): "Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: A Missing Link?", *Oxford Economic Papers*, 50, 335-359

Romer, C.D. ve D.H. Romer (1997): "Institutions for Monetary Stability", *Reducing Inflation, Motivation and Strategy*, The University of Chicago Press, 30

Svensson, L.E.O. (1996): "Price-Level Targeting versus Inflation Targeting: A Free Lunch?", *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper* 1510

Svensson, L.E. (1997): "Optimal Inflation Target, "Conservative Central Banks, and Linear Inflation Contracts" *American Economic Review*, 87(1), March, 97-114

Svensson, L.E.O. (1999): "Inflation Targeting as a Monetary Policy Rule", *Journal of Monetary Economics*, 43, 607-

Waller, C.J. ve C.E. Walsh (1996): "Central Bank Independence, Economic Behavior, and Optimal Term Lengths", *American Economic Review*, 86(5), 1139-1153

Walsh, C.E. (1995): "Optimal Contracts for Central Bankers" *American Economic Review*, 85(1), 150-167

Walsh, C.E. (1998): *Monetary Theory and Policy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Walsh, C.E. (1999): "Announcement, Inflation Targeting and Central Bank Incentives", *Economica*, 66, May, 255-269

Yay, G.G. (2000): "Enflasyonun Refah Maliyetleri Üzerine Teorik Bir Değerlendirme", *İşletme ve Finans*, 15(175), Ekim, 36-54

Yay, G.G. (2001): "Enflasyonu Düşürme Politikalarının Maliyetleri: Teori, Uygulama ve Türkiye", *İşletme ve Finans*, 16(184), Temmuz, 66-83

Yay, G.G. (2002): *Enflasyon Hedeflemesi*, Yayınlanmamış Çalışma, İstanbul

Enflasyon Hedeflemeye, çeşitli ülkelerdeki döviz krizleri, finansal krizler, dış ticaret şokları ve petrol fiyat şokları başarıyla atlatılmıştır.

türkiye'de enflasyon hedeflenmesinin uygulanabilirliği

giriş

Dünya ekonomisinde enerji kaynaklı arz şoklarının yaşandığı 1970'li yıllar bir kırılma noktasını oluşturmuştur. Bu yıllara kadar çok popüler durumda olan Keynesyen iktisat, ülkelerin ihtiyaçlarının değişimiyle birlikte bu dönemden sonra eski popülerliğini kaybetmiştir. Çünkü özellikle gelişmiş ülkelerde büyüme imkanlarının azalmasıyla birlikte, kaynak üretme ihtiyacı da azalmış ve bu ihtiyaca yönelik teorilerde gözden düşmüştür. Artık ülkelerde ekonominin gündemine oturan en önemli sorun enflasyon sorunu haline gelmiştir. Bu yüzden enflasyon kavramını inceleyen ve bu sorunla ilgili çözüm önerileri sunan Monetarist iktisatçılar gelişmiş ülkelerde daha fazla kabul görmüşlerdir.

1.1- monetarist enflasyon görüşü

Monetarist okulun görüşüne göre enflasyon daima ve her yerde parasal bir olaydır ve para miktarının üretimden daha hızlı artması sonucu ortaya çıkar. Bunun anlamı aşırı parasal büyüme enflasyonun tek nedenidir ve para arzını kontrol etmekte enflasyonun tek çaresidir. Bu yüzden monetarist görüş para miktarının reel üretime göre ayarlanması gerektiğini ve bunun tersine yapılacak düzenlemelerin ekonomide dengesizliğe yol açacağını iddia etmektedir. Endeks rejimi olarak adlandırılan bu düşünce para politikasının kurallara göre yönetilmesini savunmaktadır. Çünkü Monetarist görüşe göre ekonomiye para politikası yoluyla yapılacak müdahaleler sadece parasal bir sonuç olan enflasyona yol açacaktır. Para miktarının olmayacağı bu ortamda para politikasını belirleyen merkez bankasının da enflasyonist beklentileri azaltmak için sağduyulu bir şekilde, yani belirlenen kurallar çerçevesinde para politikasını yürütmesi gerekmektedir.

1.2- kurala bağlı para politikası

Para politikasının kurallara bağlı olarak yürütülmesi noktasında, merkez bankasını orta vadede sağduyulu davranmaya zorlayıcı ve nominal çapa oluşturan dört açık para politika-

si rejimi vardır. Bunlar sert döviz kuru hedeflemesi, yumuşak döviz kuru hedeflemesi, parasal hedefleme ve enflasyon hedeflemesidir.

Uygulamada bu rejimler bir veya bir kaç merkez bankası tarafından denenmiş ve çoğunda pürüzlü sonuçlar elde edilmiştir. Bu yüzden sorunun çözümüne yönelik olarak araştırmalar devam etmiş ve yeni bir para rejimi oldukça popüler olmuştur. Enflasyon hedeflemesi olarak adlandırılan bu rejimde, herhangi bir ara değişken kullanılmadan belirli bir rakamsal enflasyonun hedefinin belirlenmesi ve bu hedeften merkez bankasının sorumlu tutulması söz konusudur.

Yeni Zelanda 1990'lı yıllarda enflasyon hedeflemesini uygulamaya koyan ilk endüstrileşmiş ülke olmuştur. Daha sonraları her ne kadar birbirinden farklılıklar gösterse de endüstrileşmiş ülkelerde enflasyon hedeflemesine doğru yönelim hızla artmıştır. Başlangıçta daha çok endüstrileşmiş ülkeler tarafından benimsenen enflasyon hedeflemesi 1991 yılında Şili ile başlayan bir süreçte gelişmekte olan ülkeler tarafından da benimsenmeye başlanmıştır ve Brimmer'e göre 2002 yılı itibarıyla enflasyon hedeflemesi rejimini benimseyen ülke sayısı 30'u aşmıştır.

1.2- enflasyon hedeflemesi

Kurala bağlı ve ihtiyari politikalar konusundaki tartışmalar para politikasında oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Enflasyon hedeflemesi ise, bu tartışmalara yeni bir boyut eklemektedir. Bernanke v.d. bu tartışmaların merkez bankasının karşılaştığı sorunları yakalamak için çok basit kaldığını belirtmekte ve pratikte para politikasıyla ilgili kesin bir kuralın olmadığını savunmaktadırlar. Bu konuda altın standardı dönemini örnek vererek kurala bağlı bir para politikası olan bu dönemde bile, özellikle yeterli altın rezervleri olan ülkeler için ihtiyari politikaların uygulanabileceğini vurgulamaktadırlar. Bu konuda Green teori seviyesinde enflasyon hedeflemesi kurala bağlı ya da ihtiyari politika olarak değerlendirilebilir yorumunu yapmaktadır. Yani enflasyon hedeflemesini "açıklanan hedefe bağlı olarak gele-

Gökhan
Sönmezler*

Monetarist
okulun
görüşüne
göre
enflasyon
daima ve
her yerde
parasal bir
olaydır.

*Dr.
Çanakkale 18
Mart Üniversitesi
İİBF Biga

Tablo-1. Enflasyon Hedeflemesinin Benimsenmesi : Gerçekli Kurumsal ve Ekonomik Ön Koşullar Kurumsal Gereksinimler

Kurumsal Gereksinimler	Açıklama
Araç Bağımsızlığı	Merkez bankasının belirli bir enflasyon hedefini elde edip kazanması için serbest bir araca ihtiyacı vardır.
Etkili Para Politikası Aracı	Merkez bankası para politikası için pazarların arzulağıdan tutumu pazarlara bilgi verebilecek ve belirli bir şekilde enflasyon beklentilerini etkileyecek en azından bir temel araca sahip olmalıdır.
Sorumluluk	Fiyat istikrar hedeflerini başarmak için merkez bankasının sorumluluklarında açıklık olmalıdır.
Şeffaflık	Merkez bankası hükümetle, piyasalarla ve kamuyla açıklıkla ve sık sık iletişim kurmalıdır.
Dalgalı Bir Döviz Kuru	Belirlenmiş enflasyon hedefini başarmak için gerekli esneklik, yerel para politikasına para koşullarını belirlemek için izin veren döviz kuru rejimi içinde olmak zorundadır.
Açıklık	Belirlenmiş enflasyon hedeflerinin benimsenmesi merkez bankası tarafından karşılanan hedefe uyum için hükümet tarafından duyurulmalıdır.
Mali Politika ile Uyum	Sorunsuz bir enflasyon hedefi operasyonu eğer mali ve para politikaları uyum içinde olmazsa sağlama bağlanmaz. Mali politikalar para politikaları ile uyumlu olacak şekilde tasarlanmalıdır.
Kamu Desteği	Benimsenmiş stratejinin kamu tarafından var olan koşullar altında en iyisi olarak görülmesi gerekir.
Gelişmiş Bir Finansal Sistem	Finansal pazarlar, fiyat istikrarı ve yararlı enflasyonist beklentiler sağlamak için yeterli dercede bilyeli ve şeffaf olmalıdır.
Ekonomik Gereksinimler	
Uygun Bir Fiyat Endeksinin Seçimi	Enflasyon hedefi, çoğunluk tarafından anlaşılabilir ve gelişmelerin tipik bir örneği olacak bir endeksin terimleriyle sağlanmalıdır.
Enflasyon Hedefi için Genişlik, Ufuk ve Simetri Seçimi	Enflasyon hedeflemesi ihtiyaç duyulan politika esnekliğini sağlamak için eş zamantı ve güvenilir olmalıdır. Bununla birlikte, esnekliğin derecesi, herhangi bir hedef alanın orta noktasına doğru nişan alacak (simetri) bir şekilde merkez bankasının niyeti gibi ilan edilmeye ihtiyaç duyar.
Para Politikasının İletme Mekanizması için Yeterli Bilgi	Politika yapıları, araçlarının ekonominin ana toplamına muhtemel etkilere ne kadar çabuk ve ne kadar güçlü olduğu konusunda iyi bilgilendirilmelidir.
Enflasyon Tahminlerinin Vizyonu	Enflasyon hedeflemesi esasen itade edilen enflasyon hedef bandı içerisinde enflasyon beklentilerinin iyi bir şekilde çapalanması ile ilgilidir.
Ekonomik Bilginin Yeterli Ölçümü ve Zamansal Gelişi	Finansal pazarlar merkez bankası karar mekanizması içinde yararlı işaretler üretmek için iyi gelişmelidir. Ekonomik bilgi makul bir seviyedeki ölçüm hatası için uygun bir şekilde üretmeye ihtiyaç duyar.

cekteki enflasyon beklentilerine yol gösteren kararlarda para politikasını yönetecek çatı" şeklinde tanımlayabilmek mümkündür. Amato ve Gerlach'ta çalışmalarında ülkelerin deneyimleri arttıkça enflasyon hedeflemesi politikasının daha iyi şekillendiğini, bu bakımdan enflasyon hedeflemesinin bir stratejiler yelpazesi olarak algılanması gerektiğini belirterek aynı yönde bir vurgu yapmaktadırlar.

Kısacası enflasyon hedeflemesi bir çerçeve ve oluşturmada, bu çerçeve içerisinde para politikasını oluşturmak ise, ülke karar vericileri bağımsız olmaktadır. Fakat bu çerçevenin sağlanması bazı şartları beraberinde getirmektedir. Enflasyon hedeflemesi için gereken ön koşullar konusunda Masson, Savastano ve Sharma merkez bankası bağımsızlığının ve mali hakimiyetin önemini vurgulamaktadır. Siklos ve Abel ise çalışmalarında yukarıdaki şartlara benzer kavramlardan bahsetmelerine rağmen enflasyon hedeflemesi için gerekli koşulları daha detaylı bir şekilde açıklamışlardır. Tablo 1'de görülebileceği gibi, kurumsal gereksinimler çatısı altında yer alan araç bağımsızlığı, sorumluluk, şeffaflık gibi şartlar merkez bankası bağımsızlığıyla direkt alakalıdır. Buna karşılık finansal sistemin gelişmiş olması ve

açıklama

Araç Bağımsızlığı Merkez bankasının belirli bir enflasyon hedefini elde edip kazanması için serbest bir araca ihtiyacı vardır.

Etkili Para Politikası Aracı Merkez bankası para politikası için pazarların arzulağıdan tutumu pazarlara bilgi verebilecek ve belirli bir şekilde enflasyon beklentilerini etkileyecek en azından bir temel araca sahip olmalıdır.

Sorumluluk Fiyat istikrar hedeflerini başarmak için merkez bankasının sorumluluklarında açıklık olmalıdır.

Şeffaflık Merkez bankası hükümetle, piyasalarla ve kamuyla açıklıkla ve sık sık iletişim kurmalıdır.

Dalgalı Bir Döviz Kuru Belirlenmiş enflasyon hedefini başarmak için gerekli esneklik, yerel para politikasına para koşullarını belirlemek için izin veren döviz kuru rejimi içinde olmak zorundadır.

Açıklık Belirlenmiş enflasyon hedeflerinin benimsenmesi merkez bankası tarafından karşılanan hedefe uyum için hükümet tarafın-

Kaynak: Pierre Siklos, Istvan Abel, "Is Hungary Ready for Inflation Targeting?," *Economic Systems* Vol.26 , No.4, s.312.

Kurala bağlı ve ihtiyari politikalar konusundaki tartışmalar para politikasında oldukça önemli bir yer tutmaktadır.

dan duyurulmalıdır.

Mali Politika İle Uyum Sorunsuz bir enflasyon hedefi operasyonu eğer mali ve para politikaları uyum içinde olmazsa sağlama bağlanmıştır. Mali politikalar para politikaları ile uyumlu olacak şekilde tasarlanmalıdır.

Kamu Desteği Benimsenmiş stratejinin kamu tarafından var olan koşullar altında en iyisi olarak görülmesi gerekir.

Gelişmiş Bir Finansal Sistem

Finansal pazarlar, fiyat istikrarı ve yararlı enflasyonist beklentiler sağlamak için yeteri derecede bilgili ve şeffaf olmalıdırlar.

ekonomik gereksinimler

Uygun Bir Fiyat İndeksinin Seçimi

Enflasyon hedefi, çoğunluk tarafından anlaşılabilir ve gelişmelerin tipik bir örneği olacak bir indeksin terimleriyle saptanmalıdır.

Enflasyon Hedefi İçin Genişlik, Ufuk ve Simetri Seçimi Enflasyon hedeflemesi ihtiyaç duyulan politika esnekliğini sağlamak için eş zamanlı ve güvenilir olmalıdır. Bununla birlikte, esnekliğin derecesi, herhangi bir hedef alanın orta noktasına doğru nişan alacak (simetri) bir şekilde merkez bankasının niyeti gibi ilan edilmeye ihtiyaç duyar.

Para Politikasının İletme Mekanizması İçin Yeterli Bilgi Politika yapıcılar, araçlarının ekonominin ana toplamına muhtemel etkilerinin ne kadar çabuk ve ne kadar güçlü olduğu konusunda iyi bilgilendirilmelidirler.

Enflasyon Tahminlerinin Vizyonu

Enflasyon hedeflemesi esasen ifade edilen enflasyon hedef bandı içerisinde enflasyon beklentilerinin iyi bir şekilde çapalanması ile ilgilidir.

Ekonomik Bilginin Yeterli Ölçümü ve Zamansal Gelişi Finansal pazarlar merkez bankası karar mekanizması içinde yararlı işaretler üretmek için iyi gelişmelidirler. Ekonomik bilgi makul bir seviyedeki ölçüm hatası için uygun bir şekilde üretilmeye ihtiyaç duyar.

- Enflasyon oranının düşük olması
- Döviz Kurlarının istikrarlı olması
- Fiyat endeksinin doğru seçilmesi

Bütün bu ön koşulların yerine getirilmesi enflasyon hedeflemesi rejiminin uygulanabilmesi için çok önemlidir. Çünkü ön koşullar merkez bankasının hareket kabiliyetini belirlemektedir. Ön koşulları yerine getiren ülkede merkez bankası sağlanan yüksek hareket kabiliyetiyle para politikasında daha detaylı planlar yapabilmekte ve hedeflerin gerçekleştirilmesini daha kolay sağlayabilmektedir.

2. Türkiye'de uygulanabilirlik

Enflasyon hedeflemesi rejiminin çeşitli ülkelerde sağladığı başarıyla kısa bir sürede yaygınlaşmıştır. Bu durum Türkiye için de enflasyonun düşürülmesi konusunda bir ümit ışığı oluşturmıştır. Çünkü Türkiye'de enflasyon maliyetleri yaşanılarak öğrenilmiş ve ülke ekonomisi yaşanan enflasyon nedeniyle oldukça hırpalanmıştır. Uzun süredir yaşanan enflasyon, enflasyon beklentilerinin ücret ve fiyat belirleme mekanizmalarına girmesine yol açmıştır. Yani Türkiye'de, enflasyonun düşeceği yönünde halkın güveninin çok az olduğu bir kronik enflasyon yapısı söz konusudur. Böyle bir ekonomik yapı ise, enflasyonu düşürmeyi giderek zorlaştırmaktadır. Bu durum aynı zamanda Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin önündeki en önemli engeli oluşturmaktadır. Çünkü yüksek enflasyon oranı ve enflasyonu besleyen unsurlar, enflasyon hedeflemesinin ön koşullarıyla büyük bir çelişki içerisinde. Bu yüzden Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin uygulanabilirliğini ölçmek için öncelikle ülkede enflasyonu besleyen unsurlar tespit edilmeye çalışılacaktır.

2.1- yöntem ve veri seti

Çalışmada Türkiye'de enflasyonu etkileyen değişkenleri analiz etmek için Mart 1990 - Haziran 2003 aralığında aylık veriler kullanılmıştır. Enflasyon için TEFE endeksi baz alınmış ve Türkiye'de enflasyon üzerinde etkili olacağı varsayılan değişkenler olarak ise, şunlar düşünülmüştür: Geniş para arzı M2, bütçe açıkları, dolar kuru, iç piyasa kredileri ve reel kesim güven endeksi. Bu şekilde test edilecek modelimizde $TEFE = f(M2, \text{Kredi}, \text{Güven}, \text{Dolar}, \text{Bütçe})$ şeklinde bir fonksiyon ortaya çıkmaktadır. Fonksiyonda enflasyon bağımlı değişkeninin birden fazla değişken ile açıklanması söz konusu olduğundan modeli açıklamak için çoklu regresyon uygulanacaktır. Bu yöntemin tercih edilmesinin sebebi ise enflasyona sebep olduğu düşünülen birçok değişkenin bir arada test edilebilmesine olanak sağlamasıdır.

Çoklu regresyon modeli genel olarak,

$$Y_t = b_1 + b_2 X_{t2} + b_3 X_{t3}$$

$$+ \dots + b_k X_{tk} + e_t$$

şeklinde gösterilebilir. Denklemde (Y) bağımlı değişkeni (X) ler ise, bağımsız değişkenleri göstermektedir. (b) katsayıları, (e

Türkiye'de,
enflasyonun
düşeceği
yönünde
halkın
güveninin
çok az
olduğu bir
kronik
enflasyon
yapısı söz
konusudur.

) ise hata terimini ifade etmektedir.

Oluşturulan enflasyon modelinin test edilebilmesi için öncelikle kullanılacak zaman serilerinin durağan hale getirilmesi gerekmektedir. Çünkü iktisadi zaman serileri genellikle durağan değildir. Durağan olmayan zaman serilerinde yalancı regresyon sorunu olduğundan yapılacak testin sonuçları yanılgılara sebep olabilir. Bu yüzden durağanlığı sağlamak için Augmenteol Dickey – Fuller birim kök testi uygulanacaktır.

2.2.amprık analiz

Serilerin modeli test edilmeden önce serilerin durağanlık durumları birim kök testi ile incelendiğinde bazı serilerin ancak 2 farkla durağan hale geldiği görülmüştür. (Tablo.2) Dolayısı ile model test edilirken seriler 2 fark alınarak analize sokulmuştur. Analiz öncesinde model şu şekilde oluşturulabilir.

$$TEFE = e_0 + e_1 M_2 + b_0 + b_1 \text{Kredi} + d_0 + d_1 \text{Güven} + i_0 + i_1 \text{Dolar} + j_0 + j_1 \text{Bütçe} + e$$

Tablo-2 Birim Kök Testi

	Bütçe	Dolar	Faiz	Güven	Kredi	M2	TEFE
Düzy	*-4.039	2.284	*-4.160	*-3.716	2.403	5.009	3.954
1 Fark	*-8.301	*-4.480	*-8.009	*-6.562	-1.312	-2.123	-1.937
2 Fark	*-11.929	*-8.305	*-10.802	*-9.487	*-9.691	*-7.658	*-7.197
Kritik	% 1	% 5	% 10				
Değer	-3.473	-2.879	-2.576				

Not: ADF testleri, kesişmeli ve 4 gecikmeli olarak ele alınmıştır. * % 1 değer düzeyinde anlamlı, ** % 5 değer düzeyinde anlamlı *** % 10 değer düzeyinde anlamlı

Türkiye'de 1990 – 2003 dönemini kapsayan 160 veri ile yapılan analiz sonucunda modelde TEFE ile sadece Dolar kuru ve M2 arasında yüzde 1 anlamlılık düzeyinde bir ilişki çıkmaktadır (Tablo.3). Durbin – Watson değerine baktığımızda ise, modelde değişen varyans sorununun olmadığı söylenebilir. Faiz oranlarının modele alınması P değerini büyük ölçüde bozduğundan model spesifikasyonu yapılırken faiz oranları ele alınmamıştır.

Anlamsız çıkan değişkenler ise, krediler, güven endeksi ve bütçe açığıdır. Kredileri olumsuz çıkmasının nedeni; Türkiye'de kamu sektörünün finansal piyasalarda oluşturduğu büyük ağırlık ile açıklanabilir. Kamu sektörünün ağırlığı, kredilerin göreceli olarak önemini azaltmakta ve enflasyon ile ilişkisinin bağıni kopartmaktadır. İkinci unsur olan güven endeksi ise, reel sektörün genel olarak ekonomiye nasıl baktığının görülebilmesi açısından önemlidir. Çünkü bu bakış açısıyla reel sektör enflasyon konusunda beklentilerini oluşturacaktır. Fa-

Tablo-3. Türkiye'de Enflasyonu etkileyen unsurlar 1990-2003

Tablo - 3. Türkiye'de Enflasyonun etkileyen unsurlar 1990-2003		
Bağımsız Değişkenler	Regresyon	
C	Coefficient	50.22451
	t-değeri	0.335208
	Olasılık	0.7379
M2	Coefficient	8.74E-08
	t-değeri	3.139622
	Olasılık	0.0020
KREDİLER	Coefficient	-9.79E-09
	t-değeri	-1.533203
	Olasılık	0.1273
GÜVEN	Coefficient	0.003399
	t-değeri	1.178963
	Olasılık	0.2402
DOLAR	Coefficient	4.61E-06
	t-değeri	11.13307
	Olasılık	0.0000
BÜTÇE	Coefficient	-27.11535
	t-değeri	-1.135520
	Olasılık	0.2579
Durbin-Watson stat		2.122874
R-squared		0.462465
Adjusted R-squared		0.445012
S.E. of regression		1894.517
Sum squared resid		5.53E+08
Log likelihood		-1431.448
Mean dependent var		76.87875
S.D. dependent var		2543.062
Akaike info criterion		17.96809
Schwarz criterion		18.08341
F-statistic		26.49858
Prob(F-statistic)		0.000000

kat güven faktörünü etkileyen bir çok ekonomik ve siyasi etkenler olması nedeniyle güven faktörü enflasyon beklentilerini tam olarak yansıtmayabilmektedir. Ayrıca burada kullanılan TCMB reel kesim güven endeksi, yapılan anket çalışmasının kısıtlı bir çevrede kalması ve ekonomideki aktörlerin görüşlerini tam olarak yansıtmamasına yol açmaktadır. Bu durum ise, güven endeksi ile enflasyon beklentileri arasındaki bağı koparmaktadır. Bu yüzden modelde kullanılan reel kesim güven endeksi TEFE'yi açıklamakta yetersiz kalmıştır.

Modelde anlamsız çıkan üçüncü faktör ise bütçe açığıdır. Bu durum daha önce Lim ve Papi tarafından yapılan Türkiye'de 1970-1985 dönemini kapsayan çalışmanın sonuçlarıyla çalışmaktadır. Türkiye'de ortaya çıkan bu durum kamu sektörü açıklarının finansmanı tercihiyle açıklanabilir. Kamu sektörü açıklarının kapatılmasında üç farklı yol tercih edilebilmektedir. Bu yollardan birincisi olan senyoraaj gelirlerine başvurulduğunda artan para

Döviz kurlarındaki artışın enflasyon üzerindeki etkisi, genellikle ithal girdi maliyetinin oluşturduğu maliyet enflasyonu ile açıklanmaktadır.

arzi direkt olarak enflasyonu beraberinde getirecektir. Fakat açıklar iç veya dış borçlanma ile kapatıldığında, bütçe açığı ile enflasyon arasındaki direkt bağlantı kopabilmektedir. Türkiye açısından da bu durum söz konusudur. Türkiye'nin kamu açıklarının finansmanında borçlanma yoluna gitmesinin sebebi ise, monetarist görüş çerçevesinde oluşan enflasyonun zaman ve mekan boyutunda parasal bir olgu olduğu düşüncesidir. Bu bakımdan para arzında artışa yol açmayan kamu borçlanması, enflasyona da yol açmayacaktır. Kamu açıklarında oluşan bu yapı beraberinde iki sonuç getirmektedir. Birincisi gibi borçlanmanın tıkanması noktasında, enflasyonda patlamalara yol açabilmekte; ikincisi gerçekleştirilen borçlanmanın bankalar kanalıyla olması sonucu, döviz piyasalarında bazı sorunlar oluşabilmektedir.

Analiz sonucunda enflasyon ile en yüksek ilişkiye sahip unsur döviz kuru olmuştur. Bu sonuç; Lim ve Papi; Diboğlu ve Kibritçioglu; Leigh ve Rossi ile Apalaçi, Fırat ve Yücel tarafından Türkiye için yapılmış çalışmalarda alınan sonuçlarla aynı yöndedir. Ayrıca 1980-1989 periyodunda 80 gelişmekte olan ülkeyi kapsayan Bleaney ve Fielding'in çalışmasıyla ve 1992-1999 döneminde Hırvatistan ekonomisini üzerine olan Payne'in çalışmasıyla uyumludur.

Döviz kurlarındaki artışın enflasyon üzerindeki etkisi, genellikle ithal girdi maliyetinin oluşturduğu maliyet enflasyonu ile açıklanmaktadır. Bu durumu Türkiye açısından incelendiğimizde, DPT verilerine göre Türkiye imalat sanayi ithalatı, toplam ithalatın 2000 yılında yüzde 82,6'sını, 2002 yılında ise, yüzde 81,7'sini oluşturmuştur. Ayrıca 2002 yılında imalat sanayinin yaptığı ithalatın yaklaşık yüzde 73'ünü ara mallar oluşturmaktadır. İmalat sanayinde bu kadar yüksek ithal girdi kullanılması ise, döviz kuru artışlarında maliyetlerin artışı kaçınılmaz kılacaktır. Artan maliyetlerin fiyatlara yansımaları ise enflasyon artışını beraberinde getirecektir. Türkiye'de Döviz kuru artışları sonucunda oluşan maliyet enflasyonu Leigh ve Rossi'nin açıklamasındaki sonuçlarla da uyumludur. Çünkü Leigh ve Rossi'nin Türkiye'de 1994-2002 yıllarını kapsayan çalışmasına göre döviz kurundaki artış TEFE üzerinde ortalama yüzde 50, TÜFE üzerinde yüzde 40 oranında etkili olmaktadır.

Türkiye'de döviz kuru enflasyon ilişkisinde önemli bir başka unsurda kamu açıklarıdır. Çünkü son dönemde, daha önce belirtildiği gibi, kamu açıklarının kapatılmasında borçlanma ağırlıklı olarak kullanılmaktadır. Zaten yapılan analizde kamu açıklarıyla enflasyon arasında bağlantı kurulamamasının, en önemli sebebi de budur. Türkiye'de bütçe açıklarını kapatmak için iç borçlanmada uy-

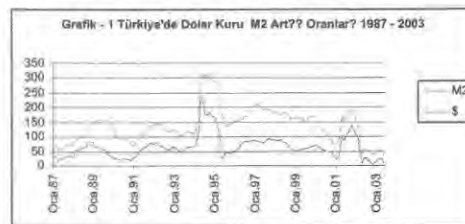
gulanan, yüksek faiz ve kamu kağıtlarının karşılık olarak kullanılabilmesi gibi etkenler, borçlanmanın finansmanında bankalara kritik bir rol yüklemiştir. Özatay ve Sak, bu durumun bankaların risk birikimini artırdığını ve yüksek faizi bir borç istikrarı unsuru haline getirdiğini ifade etmektedirler. Türkiye'deki sermaye birikiminin yetersizliğiyle birleşen bu süreç ise, bankaların açık pozisyonlarının arttırmaktadır. Yani bankacılık sektörü portföy yatırımlarının ülke içine girişinde aracılık görevi yapmaktadır.

Bankaların elindeki kamu senetlerine baktığımızda merkez bankası verilerine göre, devlet iç borçlanma senetlerinin yüzde 26'sı bankalar tarafından tutulmaktadır. Bankalardaki menkul kıymetlerin toplamı, toplam mevduatın yüzde 34'üne ulaşmıştır. Bu yapı içerisindeki bankacılık sektörü döviz kuru artışı ve bu yöndeki olumsuz beklentiler durumunda, döviz talebini arttıracak ve piyasadaki TL miktarı artacaktır. Ayrıca bankacılık sektöründeki açık pozisyon riskini kapatma eğilimi, para ikamesiyle birleşince daha güçlü bir etki oluşturmaktadır. 1990-2000 yılları arasında döviz kuru artışlarıyla para miktarı artışlarını Grafik 1'den takip ettiğimizde bu oluşumu daha net olarak görebilmemiz mümkündür.

Para ikamesinin enflasyon üzerindeki etkisi sadece bu noktada sınırlı kalmamaktadır. Aynı zamanda döviz kuru artışlarının hızla fiyatlara geçişini de sağlamaktadır. Bunun sebebinin Light ve Rossi Türkiye'de bir çok fiyatin direkt veya dolaylı olarak dolar kuruna endekslenmesiyle açıklamaktadır. Ayrıca Türkiye'deki oligopol sanayi yapısının da bu süreçte önemli bir rol oynadığını vurgulamaktadır. Bu yapıda son dönemlerde Apalaçi, Fırat ve Yücel'e göre, döviz kuru artışının fiyatlara geçiş etkisi yüzde 13 kadar inmekle beraber, hala önemini korumaktadır.

Bütün bu etkileri göz önüne aldığımızda enflasyon hedeflemesinde döviz kurunun önemi iyice ortaya çıkmaktadır. Son dönemlerde bu konuda gerçekleşen olumlu gelişmelere rağmen önem hala devam etmektedir. Çünkü döviz kurundaki artış enflasyonu büyük oranda arttıracığından enflasyon hedeflemesinde hedefin sapmasını da beraberinde getirecektir. Bu yüzden enflasyon hedeflemesi için bir performans göstergesi niteliğini

Grafik 1 Türkiye'de Dolar Kuru M2 Artış Oranları 1987 - 2003



Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin başarısı için, para arzının kontrol edilmesi gerekmektedir.

taşıyan döviz kurunun istikrarlı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Analizde bulunan Türkiye'de para arzı ile enflasyon ilişkisi literatür ile uyuşan bir sonuçtur. Monetarist Teoride belirtilen para arzındaki artışın enflasyona yol açacağı yönündeki görüş yapılan analiz sonucuna göre Türkiye için de kanıtlanmaktadır. Bu sonuç Lim ve Papi, ile Diboğlu ve Kibritçioglu'nun Türkiye'yi konu alan çalışmalarıyla aynı yöndedir. Ayrıca Gerlach; Gerlach ve Svensson' un 1980-2001 dönemi AB ülkelerini konu alan çalışması ve Moser tarafından yapılan Nijerya'yı konu alan çalışmalar ile uyumludur.

Bu sonuca göreyse Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin başarısı için, para arzının kontrol edilmesi gerekmektedir. Çünkü enflasyon hedeflemesinin amacı, bir para politikası kuralı oluşturarak, enflasyonist beklentileri kontrol etmektir. Enflasyon hedeflemesi uygulamasında, bu amacı sağlamak için sayısal bir hedef belirlenmekte ve bunun kamuoyuna açıklanması söz konusu olmaktadır. Böylece şeffaflık artırılarak, rejime karşı güven artırılmaya çalışılmaktadır. Bu karşılık para arzındaki artış Türkiye'de enflasyonu besleyen bir nitelik gösterdiğinden dolayı, artan enflasyonla birlikte hedeften sapma kaçınılmaz olacaktır. Böylece para arzındaki artışlar hedeflemenin oluşturmak istediği güven unsurunu yok edeceğinden, enflasyon beklentilerini de arttıracaktır. Bu ortam altında enflasyon hedeflemesiyle oluşturulmak istenen para politikası kuralı geçerliliğini kaybedeceğinden enflasyon hedeflemesi rejimi kendisinden beklenen faydaları sağlayamayacaktır.

3. sonuç

Türkiye'de açık enflasyon hedeflemesine geçiş öncesi, ön koşulların yerine getirilmesi için bir geçiş dönemi belirlenmiştir. Bu süre içinde ise örtük bir enflasyon hedeflemesi uygulanmaya başlanmış ve ön koşulların yerine getirilmesi için çalışmalarını hızlandırmıştır. Enflasyon hedeflemesinin ön koşulları olan merkez bankası bağımsızlığı, mali baskınlık ve döviz kuru istikrarının sağlanması gibi kavramlar aynı zamanda ülkelerde enflasyonu besleyen unsurlardır. Bu unsurlar istikrara kavuşturulmadan Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin başarılı olması oldukça zordur. Bu yüzden Türkiye'de enflasyonu besleyen öğelerin istikrara kavuşturulması yönünde alınacak tedbirler aynı zamanda enflasyon hedeflemesinin uygulanabilirliğini de belirleyecektir.

Analiz sonunda ortaya çıkan sonuçlardan birisi Türkiye'de para arzı enflasyon ilişkisidir. Bu konuda merkez bankası kanununda yapılan değişiklik

oldukça önemli bir adımdır. Kanun ile merkez bankasının ilk hedefi fiyat istikrarının sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu durum ekonomide para arzını belirleyen merkez bankasının, gelecek dönemlerde enflasyona yol açacak para miktarı artışlarına yol açmayacağına işaret etmektedir. Fakat yasal düzenlemeler bakımından TCMB'nin Merkez bankası bağımsızlığı arasında iyi bir noktada olması, aslında pek bir şey ifade etmemektedir. Daha önce tartışıldığı gibi gelişmekte olan ülkelerde yasal bağımsızlıktan daha önemlisi merkez bankası yöneticilerinin belirlenmesinde hükümetin payının ne olduğudur. Çünkü yasal olarak bağımsız gözükken merkez bankaları, yöneticilerinin hükümet tarafından baskı altında tutulmasıyla gerçek anlamda bağımsız olamamaktadır. Son dönemlerde Türkiye'deki gelişmelere baktığımızda merkez bankası yöneticiliğine siyasal yönde yapılmak istenen atamalar, TCMB'nin gerçek bağımsızlığı açısından olumsuz bir gösterge olmaktadır. Fakat yine de TCMB'nin gerçek bağımsızlığı konusunda net bazı şeyler söyleyebilmek için zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Zaman içerisinde hükümetin bu konudaki eğilimleri TCMB'nin gerçek bağımsızlığını da belirleyecektir.

Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin uygulanmasında kontrol edilmesi gereken bir diğer unsur da döviz kuru artışlarıdır. Bu konuda döviz kurundaki oynaklığın enflasyon hedeflemesine olan olumsuz etkisini azaltmak isteyen ülkeler enflasyon hedeflemesinin içerisinde döviz kuru hedefini de başarıyla uygulamışlardır. Böyle bir durumun enflasyon hedeflemesi sürecini yavaşlatması veya hedeflerin karıştırılması gibi bazı olumsuz etkileri bulunmaktadır. Fakat öncelikli hedefin enflasyon olduğu unutulmadığı sürece uygulanmasında pek bir sakınca da bulunmamaktadır.

Enflasyon hedeflemesiyle birlikte uygulanacak döviz kuru hedefinde bazı noktalara dikkat edilmesi gerekmektedir. Çünkü enflasyonun dar bir bant içinde hedeflemesi döviz kuru hedefini uygulanamaz kılacaktır. Bu yüzden döviz kurunda belli bir hedef oluşturulduğunda; ilk aşamalarda enflasyon hedefinin geniş bir bant içerisinde hedeflenerek, para politikasına rahat uygulama alanı bırakılması faydalı olacaktır. İlerleyen aşamalarda döviz kuru bandının genişletilmesiyle birlikte enflasyon hedeflemesinin tek başına uygulanabilirliği de mümkün olacaktır. Enflasyon hedeflemesine geçiş öncesi Türkiye'de şu anda uygulanan politikaya baktığımızda, yukarıda anlatılanlara benzer bir uygulamayı görmek mümkündür. Çünkü açık döviz kuru hedeflemesi olmasa da TCMB'nin açıklamaları döviz kurlarında oynaklığa izin verilmeyeceği yönündedir. Yani TCMB döviz kurunun

Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin uygulanmasında kontrol edilmesi gereken bir diğer unsur da döviz kuru artışlarıdır.

belli bir bant içerisindeki hareketlerine izin verirken bunun dışına çıkılmasına müdahale edecektir. Fakat TCMB'nin hangi aralıklardaki harekete izin vereceğinin açıklanmaması, enflasyon hedeflemesi için çok önemli olan şeffaflık ve güven faktörüyle çalışmaktadır.

Sonuç olarak şu anki şartlarda, alınan tedbirler ve uygulanan politikalar gibi nedenlerden dolayı, Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin uygulanabilirliği konusunda oldukça ümit verici bir durum söz konusudur. Fakat bu oluşan bu olumlu durumun devamı politikalarının istikrarına bağlıdır.. Bu konuda şu ana kadar alınan önlem-

ler yeterli olmamakla birlikte oldukça ümit vericidir. Çünkü aksi yönde bir gelişme kısa zamanda güven faktörünü düşüreceğinden bu zamana kadar yapılanları bir anda yok edebilecektir. Bu konuda özellikle hükümete büyük görev düşmektedir. Hükümetlerin Türkiye için yapabilecekleri en büyük hizmet olan enflasyonun düşürülmesini, kısa dönemli oy kazançlarına kurban etmemeleri gerekmektedir. Kısacası Türkiye'de enflasyon hedeflemesinin uygulanabilmesi için, bu konuda alınan tedbirlerin sürmesi ve popülist politikalara sapılmadan alınan tedbirlerin uygulanması gerekmektedir.

Kaynakça

Kitap

Bernanke, Ben, Laubach, Thomas, Mishkin, Frederic, Posen, Adam, *Inflation Targeting – Lessons From The International Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

Dawson, Graham, *Inflation and Unemployment*, Worcester, Edward Elgar, 1992.

DPT, *Türkiye Sanayi Politikası*, Ağustos 2003, (Çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/sanayi/tr2003ab.pdf>, 21 Kasım 2003.

İşigüç, Erkan: *Zaman Serilerinde Nedensellik Çözümlemesi*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa, 1994

TBB, *Bankalarımız 2002*, TBB, (Çevrimiçi), <http://www.tbb.org.tr/asp/2002.asp>.

Tekin Mustafa, Çağlayan, Ebru, *Temel Ekonometri*, İstanbul, Der, 2003.

Makale

Amato, Jeffery D., Gerlach, Stefan: "Inflation Targeting in Emerging Market and Transition Economics : Lessons after a decade," *European Economic Review*, Vol.46, No.4-5, 2002, s.781 - 790.

Apalaç, Suzi, Firat, Belma, Yücel, Yelda: "Changes in Inflation Dynamics Following The Floating Exchange Rate Regime," *Yapı Kredi Special Focus Notes*, (Çevrimiçi), http://www.ykb.com/english/eco_reports/special_focus_notes.html.

Bleaney, Michael, Fielding, David, "Exchange Rate Regimes, Inflation and Output Volatility in Developing Countries," *Journal of Development Economics*, Vol. 68, No.1, 2002, s.233 - 245.

Brimmer, Andrew, "Central Banks and Inflation Targeting in Perspective," *North American Journal of Economics and Finance*, Vol.13, No.2, 2002, s. 93 - 97.

Diboğlu, Sel, Kibritçiöğlu, Aykut, "Inflation, Output Growth, and Stabilization in Turkey, 1980–2002," *Journal of Economics and Business*, Vol.56, No.1, 2004, s.59-60.

Gerlach, Stefan, "Money Growth And Inflation Dynamics," *Economics Letters*, Vol.32, No.2, 1990, s.133 - 135

Gerlach, Stefan, Svensson, Lars E.O.: "Money and Inflation in the Euro Area: A Case for Monetary Indicators?," *Journal of Monetary Economics*, Vol.50, No.8, 2003, s.1649 - 1672.

Green, John: "Inflation Targeting : Theory and Policy," *IMF Staff Papers*, Vol.43, No.4, 1996, s.779-795.

Leigh, Daniel, Rossi, Marco: "Exchange Rate Pass-Through in Turkey," *IMF Working Papers*, 1 Kasım 2002, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16188.0>.

Lim, Cheng, Hoon, Papi, Laura: "An Econometric Analysis of the Determinants of Inflation in Turkey," *IMF Working Papers*, 1 Aralık 1997, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2443.0>, 21 Kasım 2003.

Masson Paul, Miguel Savastano, Sunil, Sharma: "The Scope for Inflation Targeting in Developing Countries," *IMF Working Paper*, No.97/130, 1997, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2356.0>, 23 Haziran 2003.

Mishkin, Frederic, Savastano, Miguel: "Monetary Policy Strategies for Latin America," *Journal of Development Economics*, Vol.66, No. 2, s.415 - 444.

Moser, Gary, "Main Determinant of Inflation in Nigeria," *IMF Staff Papers*, Vol.42, No.2, 1995, s.285.

Özatay, Fatih, Sak, Güven: "Banking Sector Fragility and Turkey's 2000–01 Financial Crisis," *Brookings Trade Forum*, Vol. 2002, 2002, s.121-172..

Payne James E., "Inflationary Dynamics of a Transition Economy: The Croatian Experience," *Journal of Policy Modeling*, Vol.24, No. 3, 2002, s. 228–229.

Siklos, Pierre, Abel, Istvan, "Is Hungary Ready for Inflation Targeting?," *Economic Systems*, Vol.26, No.4, s.309 - 333.

türkiye'de enflasyon - büyüme ilişkisinin analizi (1987 - 2004)

1- giriş

Enflasyon iktisadi ve sosyal maliyetleri olan son derece önemli bir problemdir. Enflasyonun bazı önemli maliyetleri aşağıdaki noktalarda toplanabilir.

- Enflasyonist ortamlarda, finansal sektördeki yatırımların yüksek boyutlara ulaşması, ilavé iş-lem maliyetlerini artıran önemli etkenlerden birisidir. Fiyat istikrarsızlığının arttığı dönemlerde, bireyler verimli reel ekonomik aktiviteler yerine, karlılık düzeylerini yükseltecek fırsatları değerlendirmeye çalışırlar. (Mishkin and Posen, 1997: 12). Enflasyonun kronikleştiği ekonomilerde, reel yatırımlardan çekilen fonlar, spekülâtif alanlara aktarılabilir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomiler, yüksek enflasyonun bu tür maliyetlerinin önemli ölçüde etkilenmektedirler.

- Enflasyon fiyatlar düzeyi ile ilgili belirsizlikleri artırmak suretiyle, sağlıklı bir üretim kararına varmayı güçleştirir. Özellikle nispi fiyatlarla ilgili belirsizlik, fiyat mekanizmasının işleyişini bütünüyle tahrip edebilir. Öte yandan enflasyonist koşullarda, fiyat artışlarından etkilenmeyen yatırımlar cazip hale gelirken; uzun dönemli sözleşmeler yerine kısa dönemli sözleşmeler tercih edilir. (Mishkin and Posen, 1997: 12).

- Enflasyonun en açık maliyeti, vergi sistemi ile enflasyon arasındaki etkileşimden kaynaklanır. Vergi sisteminin enflasyona endekslenmesi, çok seyrek gözlenen bir uygulamadır. Enflasyonda gözlenen artışlar, sermayenin maliyetini önemli ölçüde artırarak yatırımların optimal seviyeye ulaşmasını engeller. Öte yandan enflasyondan kaynaklanan yüksek düzeyli vergilendirme, sermayenin sektörel bazdaki tahsisini etkinlikten uzaklaştırır. Fischer' in yapmış olduğu hesaplama göre, yüzde 10 düzeyinde seyreden bir enflasyonun, vergi sistemi üzerinde meydana getirdiği tahribat nedeni ortaya çıkan sosyal maliyetlerin GSYİH'ya oranı yüzde 2-3 düzeyindedir. (Mishkin and Posen, 1997: 12-13).

- Enflasyon ile ilgili ifade edilmeye çalışılan bütün maliyetlerin en somut yansıması, ekonomideki kaynakların verimli bir şekilde kullanımında gözlenen gerilemedir. Kaynakların etkin ve verimli bir şekilde üretim sürecine aktarılamaması,

iktisadi büyüme üzerinde negatif etkiler doğurmaktadır. Nitekim bu konuda yapılan bir çok ekonometrik çalışmanın bulguları, bu iddiayı doğrular niteliktedir. Değişik ülkenin verilerini uzun dönemli bir perspektifle mukayese eden çalışmalar arasında tam bir fikir birliği olmamasına karşın, enflasyon oranındaki yüzde 1' lik artışın büyüme oranında yüzde 0.1 ile yüzde 0.5 arasında değişen düzeylerde gerilemeye yol açtığı konusunda genel bir sonuca ulaşılmıştır (Mishkin and Posen, 1997: 13).

R.Barro, 100 ülkenin 30 yıllık (1960-1990) verilerini kullanarak yapmış olduğu ampirik nitelikli bir çalışmada, enflasyonun maliyetleri konusunda önemli bulgular elde etmiştir. Söz konusu bulgulara göre, enflasyon oranındaki artışlar, yatırımlar ve iktisadi büyüme üzerinde olumsuz etkiler doğurur. Örneğin, enflasyon oranında yıllık ortalama yüzde 10'luk bir artış, kişi başı düşen reel GSYİH'yı yüzde 0.2 ile yüzde 0.3 arasında değişen oranlarda azaltır (Barro, 1999: 27).

Enflasyonist ortamlarda uzun vadeli yatırımları finanse etmede karşılaşılan güçlükler, iktisadi büyümeyi olumsuz yönde etkileyen en temel sebeplerdendir. Çünkü enflasyonist ortamlarda, ödünç verme işlemlerinde kısa vadeler tercih edilir. Uzun vadeli ödünç verme işlemlerinde ise, yüksek risk primi talep edilerek ödünç verilen fonların reel anlamda erimesi önlenmeye çalışılır. Ödünç verenler açısından rasyonel bir davranış olan bu durum, makro ekonomik performans pozitif yönde etkileyen uzun vadeli yatırımların finansman güçlükleri ile karşılaşmasına yol açar (Erdoğan, 2004, 58).

Yüksek enflasyon koşullarında faiz oranlarının yüksek düzeylerde seyretmesi nedeniyle bireyler, servetlerinin tamamını banka hesabı gibi faiz kazancı sağlayan aktiflere yatırarak, ellerinde çok küçük miktarda nakit bulundururlar. Dolayısıyla nakit gereksiniminin karşılanması için hesaplarından bir defada para çekmek yerine, sık aralıklarla bankalara giderler. Bankalara sık aralıklarla gitme, bireylerin ayakkabı köselelerinin yıpranmasına neden olur. Bu durum, literatürde, yüksek enflasyonun ayakkabı köselesi maliyetleri şeklinde adlandırılır. Burada ayakkabı köselesi

Levent Cinko*

Enflasyonist ortamlarda uzun vadeli yatırımları finanse etmede karşılaşılan güçlükler, iktisadi büyümeyi olumsuz yönde etkileyen en temel sebeplerdendir.

*Marmara Üni.
Personel Daire
Başkanı

örneği, bankalara sık aralıklarla gitme nedeniyle sarf edilen zaman ve eforu simgelemek için kullanılmıştır (Orhan ve Erdoğan, 2005, 265).

Enflasyon problemi yaşayan ülkelerde hükümetler zaman zaman enflasyonla mücadele politikaları uygularlar. Bu politikaların başarı şansı, önemli ölçüde ülkenin yüksek ve istikrarsız enflasyon problemi deneyimine sahip olmamasına bağlıdır. Yüksek ve istikrarsız enflasyon problemi deneyimine sahip ülkelerde, iktisadi birimlerin politika yapıcılara ve enflasyonla mücadele politikalarına güveni azdır. Yeterli ölçüde güvenilirliği (credibility) ve saygınlığa (reputation) sahip olmayan yapıcıların hazırladığı programların başarı şansının olmadığını, birçok ülke deneyimi açıkça göstermiştir (Orhan ve Erdoğan, 2005, 265).

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 1987 – 2004 döneminde üçer aylık veriler kullanılarak enflasyon ile büyüme arasındaki ilişkiyi incelemektir.

2-literatür

Enflasyon ile büyüme arasındaki ilişki son 15-20 yıllık dönemde büyük boyutlara ulaşmıştır. Söz konusu çalışmaların önemli bir çoğunluğuna göre enflasyon büyümeyi negatif yönde etkilemektedir (Kormendi and Meguire, 1985, 141; Fischer, 1991; Fischer, 1993; De Gregorio, 1993, 271; Barro, 1995; Motley, 1998, 15; Friedman, 1977, 451; Jones and Manuelli, 1995, 1405; Wu and Zhang, 1998, 465).

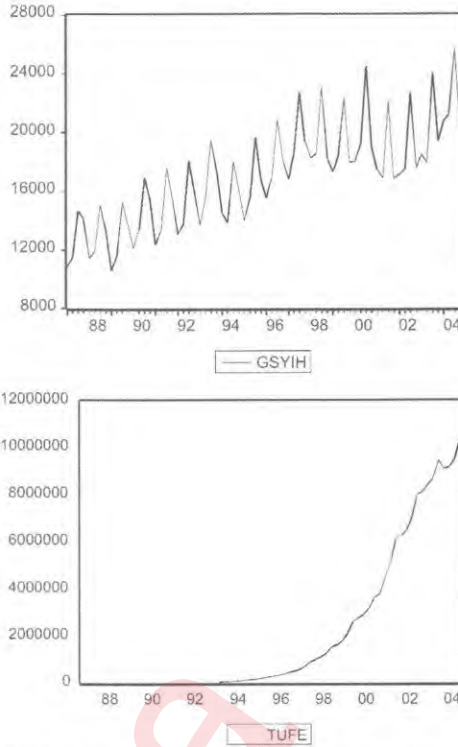
3- veriler ve kullanılan yöntem

Çalışmada kullanılan veriler 1987:01 – 2004:04 dönemine ait üçer aylık frekanstaki verilerdir. Büyümeyi ortaya koyması açısından Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) Sabit (1987) Fiyatlarla (Üç Aylık, 1000 YTL) ve Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) 1978–79=100 temel yıllık serileridir. Kullanılan ekonomik büyüklüklere ilişkin veriler Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ve Devlet İstatistik Enstitüsü’nün internet üzerindeki veri dağıtım sistemi aracılığıyla elde edilmiştir.

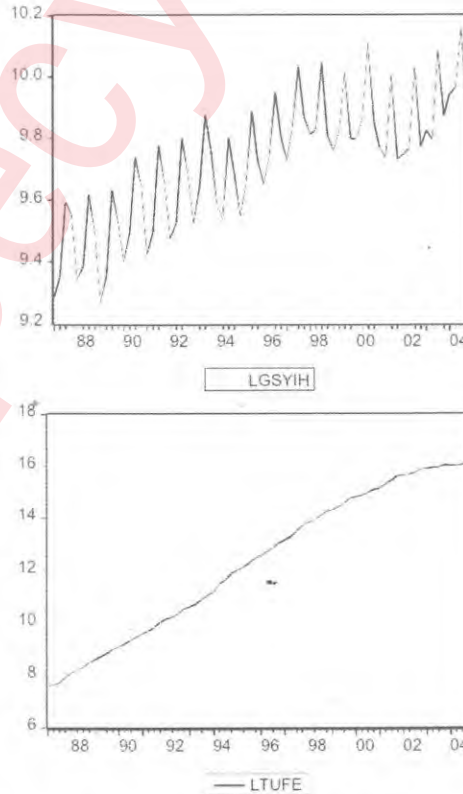
Çalışmada öncelikle her iki serinin zaman serisi analizi kapsamında durağanlık analizleri yapılmıştır. İlerleyen bölümde ise her değişkene ait nedenselliğin incelenmesi gerçekleştirilmiştir.

GSYİH ve TÜFE değişkenlerinin zaman karşı çizilen grafikleri her iki serinin de ortalamaya dönme eğiliminde olmadığını başka bir deyişle durağan olmadıklarını göstermektedir. Serilerin logaritmaları alınarak tekrar grafikleri incelenmiştir.

1. zaman serisi – durağanlık analizleri

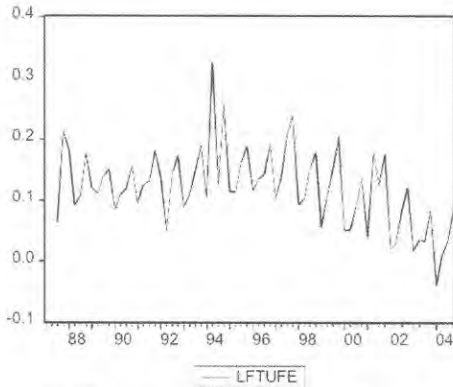
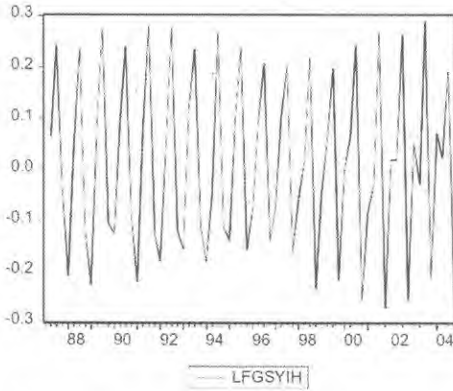


Şekil 1. Üçer aylık büyüme ve enflasyon oranları (1987.1 – 2004.4)



Şekil 2. Üçer aylık büyüme ve enflasyon oranları logaritmik değerleri (1987.1 – 2004.4)

Enflasyon problemi yaşayan ülkelerde hükümetler zaman zaman enflasyonla mücadele politikaları uygularlar.



Şekil 3. Üçer aylık büyüme ve enflasyon oranları
logaritmik -fark değerleri

Logaritma değerleri ile seriler halen durağan bir görüntüye kavuşmamıştır. Stokastik mevsimselliğin etkisini ortadan kaldırma amacıyla logaritmik serilerin farkları alınmıştır.

Şekil üçteki grafikler serilerin ortalamaya dönme eğilimlerinin önemli ölçüde arttığını göstermektedir.

Durağan olmayan serilerle çalışmak ve bu çalışmanın sonuçlarına dayanarak yorumlar yapmak yanlış olacaktır. Durağan olmayan seriler Sahte Regresyon kavramı ile yanıltıcı sonuçlar verecektir. Serilerin durağanlığını araştırmak için her iki büyüklüğe de ADF birim kök testi uygulanmıştır. ADF birim kök testinde kullanılan denklemin genel ifadesi,

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \rho Y_{t-1} + \sum_{i=1}^m \beta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad \text{şek - lindedir.}$$

Bu denklemde "m" en iyi gecikme uzunluğunun bulunması gerekmektedir. Uzunluğun doğru tespiti için denkleme gecikme uzunlukları tek tek katılmıştır, En küçük Akaike Bilgi Kriteri değerini veren uzunluk en iyi gecikme uzunluğu olarak test denkleminde katılmıştır.

Hem Büyüme serisi için hem de enflasyon serisi için bilgi kriterini en küçükleyen gecikme uzunluğu "7",dir.

ADF test sonuçları:

● GSYİH Sırasıyla

1. Sabit terim ve trendsiz
2. Sabit terim ile
3. Sabit terim ve trend ile

1	ADF Test Statistic	-5.230908	1% Critical Value*	-2.6000
			5% Critical Value	-1.9457
			10% Critical Value	-1.6185
2	ADF Test Statistic	-5.199285	1% Critical Value*	-3.5380
			5% Critical Value	-2.9084
			10% Critical Value	-2.5915
3	ADF Test Statistic	-5.146052	1% Critical Value*	-4.1109
			5% Critical Value	-3.4824
			10% Critical Value	-3.2902

● TÜFE: Sırasıyla

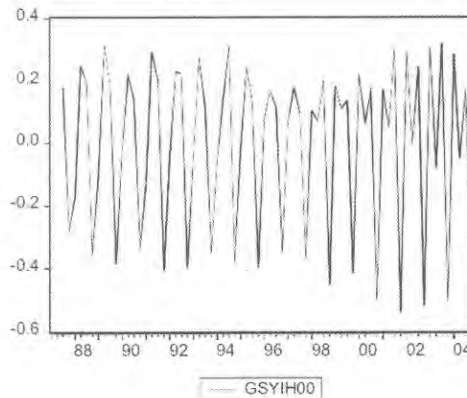
- Sabit terim ve trendsiz
- Sabit terim ile
- Sabit terim ve trend ile

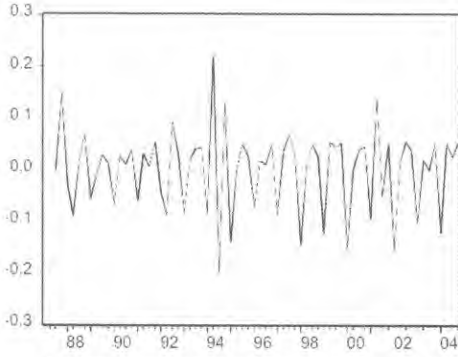
1	ADF Test Statistic	-6.433621	1% Critical Value*	-2.5978
			5% Critical Value	-1.9453
			10% Critical Value	-1.6183
2	ADF Test Statistic	-6.462423	1% Critical Value*	-3.5312
			5% Critical Value	-2.9055
			10% Critical Value	-2.5899
3	ADF Test Statistic	-6.528162	1% Critical Value*	-4.1013
			5% Critical Value	-3.4779
			10% Critical Value	-3.2803

En uygun gecikme uzunluğu ile değişkenlerin fark değerlerinin yedi gecikme ile denkleme katılmasının ardından ilk çıkan sonuçlar yüzde 1 kritik değerinden daha negatif çıkmamıştır. Bu sebeple her iki serinin de ilk farkları alınmış ve yukarıda verilen test sonuçlarına varılmıştır. Sonuçlar incelendiğinde sabit terim ve trendsiz, sabit terimli ve hem sabit terim hem de trendli test istatistik değerlerinin yüzde 1 kritik değerden daha negatif olduğu görülmektedir.

Her iki seri de yedi gecikme uzunluğunda ilk fark-durağan serilerdir. Bu nedenle, ilerleyen bölümlerde serilerin GSYİH00 ve TÜFE00 yani durağan değerleri kullanılacaktır.

nedensellik analizi





Ekonomi teorisinin ortaya koyduğu ilişkiler regresyon analizi ile araştırılırken neden-sonuç ilişkileri göz önüne alınmamaktadır. Bu nedenle regresyon analizi ile elde edilen tahminler bazı zamanlarda yanıltıcı olabilmektedir. Nedenellik araştırmasında, öngörü başarısı dikkate alınarak ve ilişkinin yönü ortaya konularak teorisinin gerçekliğini sınamış olur.

Büyüme ve Enflasyon serilerinin zaman serisi analizlerinin ardından, bu iki büyüklüğün nedenselliği "Granger Nedenselliği" ile araştırılacaktır.

Bir diğer deyişle, büyüme değişkeni, enflasyon değişkeninin geçmiş değerleri ile açıklandığında, enflasyon değişkeninin geçmiş değerleri kullanılmadan açıklanmasına göre daha kesin bir öngörü sağlıyor mu (ve tam tersi) sorusunun yanıtı aranmaktadır.

tüfe gsyih' nin nedeni midir?

$$GSYIH_t = \sum_{i=1}^n \beta_i GSYIH_{t-i} + \sum_{j=1}^n \delta_j TUF_{t-j} + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$TUF_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i TUF_{t-i} + \sum_{j=1}^n \phi_j GSYIH_{t-j} + \varepsilon_t \quad (2)$$

Bu sorunun cevabını verebilmek için kullanılacak denklem "1" no lu denklemdir. Denklemden gerek büyüme gerekse enflasyon değişkeninin gecikmeli derecelerinin belirlenmesi gereklidir.

Öncelikle büyüme değişkeni otoregresif model içinde kullanılmış her gecikme derecesi için Akaike Bilgi Kriterini değeri gözlenmiştir. Bu büyüklüğü minimum yapan uzunluk bulunmuştur. Daha sonra aynı kriter yardımıyla, elde edilen denkleme enflasyon değişkeni eklenerek gecikme uzunluğu belirlenmiştir.

akaike bilgi kriterini minimum yapan uzunluklar:

GSYIH değişkeni için → 3

TÜFE değişkeni için → 1

Sonuçların değerlendirilmesi, Kalıntı Kareleri

LS // Dependent Variable is GSYIH00
Sample: 1988:2 2004:4
Included observations: 67
Excluded observations: 0 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-0.000228	0.006400	-0.035642	0.9717
GSYIH00[-1]	-1.027528	0.029877	-34.39180	0.0000
GSYIH00[-2]	-0.997129	0.030500	-32.69225	0.0000
GSYIH00[-3]	-0.979034	0.029592	-32.97354	0.0000
R-squared	0.963545	Mean dependent var	-0.000593	
Adjusted R-squared	0.961809	S.D. dependent var	0.268013	
S.E. of regression	0.052377	Akaike info criterion	-5.840743	
Sum squared resid	0.172829	Schwarz criterion	-5.709119	
Log likelihood	104.5960	F-statistic	555.0470	
Durbin-Watson stat	1.893880	Prob(F-statistic)	0.000000	

LS // Dependent Variable is GSYIH00
Sample: 1988:2 2004:4
Included observations: 67
Excluded observations: 0 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-0.000280	0.006453	-0.043434	0.9655
GSYIH00[-1]	-1.028536	0.030457	-33.77089	0.0000
GSYIH00[-2]	-0.992135	0.036312	-25.89626	0.0000
GSYIH00[-3]	-0.979695	0.030071	-32.57906	0.0000
TUFE00[-1]	-0.026878	0.123116	-0.218318	0.8279
R-squared	0.963573	Mean dependent var	-0.000593	
Adjusted R-squared	0.961222	S.D. dependent var	0.268013	
S.E. of regression	0.052777	Akaike info criterion	-5.811660	
Sum squared resid	0.172696	Schwarz criterion	-5.647131	
Log likelihood	104.6217	F-statistic	410.0044	
Durbin-Watson stat	1.916000	Prob(F-statistic)	0.000000	

Toplamı (SSR) değerlerinin kısıt altında F istatistiği ile gerçekleştirilmiştir.

Sınanacak olan sıfır hipotezi enflasyonun, büyümenin nedeni olmadığına ortaya koymaktadır. F teorik değeri ise, Oranı ile elde edilmiştir. 1 numaralı denklem için hesaplanan değer H0 hipotezini reddedememe sonucunu vermektedir. Yani enflasyon büyümenin nedeni değildir.

$$SSR_N - SSR_{LR} \quad q$$

$$SSR_{LR} \quad N - K_{LR}$$

tüfe gsyih' nin nedeni midir?

Bir numaralı denklem için yapılan çalışmalar iki numaralı denklem için de yapılmıştır. Bu noktada araştırılan büyümenin enflasyonun nedeni olup olmadığıdır. Akaike Bilgi Kriterini minimum yapan uzunluklar:

TÜFE değişkeni için → 3

GSYIH değişkeni için → 2

Örnekten hesaplanan F istatistiği değeri,

LS // Dependent Variable is TUFE00
Sample: 1988:2 2004:4
Included observations: 67
Excluded observations: 0 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-0.005328	0.006262	-0.850835	0.3981
TUFE00[-1]	-0.864497	0.100214	-8.626498	0.0000
TUFE00[-2]	-0.712482	0.111605	-6.383935	0.0000
TUFE00[-3]	-0.597483	0.097301	-6.140584	0.0000
R-squared	0.578118	Mean dependent var	-0.001453	
Adjusted R-squared	0.558028	S.D. dependent var	0.076918	
S.E. of regression	0.051136	Akaike info criterion	-5.888683	
Sum squared resid	0.164739	Schwarz criterion	-5.757060	
Log likelihood	106.2020	F-statistic	28.77691	
Durbin-Watson stat	1.965847	Prob(F-statistic)	0.000000	

LS // Dependent Variable is TUFED0
Sample: 1988:2 2004:4
Included observations: 67
Excluded observations: 0 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-0.004256	0.005550	-0.766883	0.4461
TUFE00(-1)	-0.662810	0.123378	-5.372200	0.0000
TUFE00(-2)	-0.343136	0.129804	-2.641861	0.0105
TUFE00(-3)	-0.287656	0.112142	-2.565093	0.0128
GSYIH00(-1)	0.136445	0.031039	4.395968	0.0000
GSYIH00(-2)	0.058865	0.033112	1.777765	0.0804
R-squared	0.679740	Mean dependent var	-0.001453	
Adjusted R-squared	0.653489	S.D. dependent var	0.076918	
S.E. of regression	0.045278	Akaike info criterion	-5.104575	
Sum squared resid	0.125057	Schwarz criterion	-5.307140	
Log likelihood	115.4344	F-statistic	25.89405	
Durbin-Watson stat	2.093512	Prob(F-statistic)	0.000000	

LS // Dependent Variable is GSYIH00
Sample: 1987:3 2004:4
Included observations: 70
Excluded observations: 0 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-0.004139	0.029898	-0.138422	0.8903
TUFE00	-1.228920	0.308914	-3.159877	0.0024
R-squared	0.128035	Mean dependent var	-0.004453	
Adjusted R-squared	0.115212	S.D. dependent var	0.265934	
S.E. of regression	0.250145	Akaike info criterion	-2.743270	
Sum squared resid	4.254947	Schwarz criterion	-2.679027	
Log likelihood	-1.311239	F-statistic	9.984823	
Durbin-Watson stat	2.446577	Prob(F-statistic)	0.002356	

LS // Dependent Variable is TUFED0
Sample: 1988:2 2004:4
Included observations: 67
Excluded observations: 0 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-0.005328	0.006262	-0.850835	0.3981
TUFE00(-1)	-0.064497	0.100214	-0.626498	0.0000
TUFE00(-2)	-0.712482	0.111605	-6.383935	0.0000
TUFE00(-3)	-0.597463	0.097301	-6.140584	0.0000
R-squared	0.578118	Mean dependent var	-0.001453	
Adjusted R-squared	0.558028	S.D. dependent var	0.076918	
S.E. of regression	0.051136	Akaike info criterion	-5.080693	
Sum squared resid	0.164739	Schwarz criterion	-5.757060	
Log likelihood	106.2020	F-statistic	29.77691	
Durbin-Watson stat	1.965047	Prob(F-statistic)	0.000000	

LS // Dependent Variable is GSYIH00
Sample: 1987:3 2004:4
Included observations: 70
Excluded observations: 0 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-0.004138	0.029898	-0.138422	0.8903
TUFE00	-1.228920	0.308914	-3.159877	0.0024
R-squared	0.128035	Mean dependent var	-0.004453	
Adjusted R-squared	0.115212	S.D. dependent var	0.265934	
S.E. of regression	0.250145	Akaike info criterion	-2.743270	
Sum squared resid	4.254947	Schwarz criterion	-2.679027	
Log likelihood	-1.311239	F-statistic	9.984823	
Durbin-Watson stat	2.446577	Prob(F-statistic)	0.002356	

9,75 olup, F tablo değerinden daha büyük çıkmıştır. H0 hipotezi reddedilmiştir. Büyüme enflasyonun nedenidir.

4-sonuç

Çalışmada ortaya çıkan en önemli sonuç Türkiye ekonomisinde esas alınan dönemde enflasyon, iktisadi büyümeyi negatif yönde etkilemiştir. Buna göre son dönemlerde fiyat istikrarının, iktisat politikalarının birincil hedefi olarak açıklanması ve Merkez Bankası Yasası'nda bu yönde düzenlemelerin yapılması olumlu karşılanmalıdır. Merkez Bankasının 4651 sayılı yasayla bağımsızlık açısından güçlü bir konuma getirilmesi, mali baskınlık sorunu da hafifletildiğinde Türkiye'de fiyat istikrarı "kalıcı" bir şekilde tesis edilecektir. Son dönemde

yakalanan ılımlı enflasyon oranlarının sürdürülebilmesi, kamu borç stokunun gayri safi yurt içi hasılaya oranının azaltılması ve borçlanma maliyetinin düşürülmesi ile mümkündür. Çünkü borç stoku ve borçlanma maliyeti düşürülmediği sürece Merkez Bankası'nın bağımsızlığı işlevselliğini kaybedecektir. Unutmamak gerekir ki yüksek borç stokunun finansmanı "ergeç" monetizasyon uygulamasını zorunlu kılar.

Bu sonuç, son yıllarda giderek düşük değerlere doğru giden yıllık ortalama büyüme oranının yükseltilebilmesi ve arzulan değerlere ulaşabilmesi için öncelikle enflasyonun düşürülmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Türkiye ekonomisinde esas alınan dönemde enflasyon, iktisadi büyümeyi negatif yönde etkilemiştir.

Kaynakça

- Barro, R. (1995), "Inflation and Economic Growth", NBER Working Paper, 5326.
- Barro, R. (1999), "Inflation and Growth", The Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 13
- De Gregorio, J., (1993), "Inflation Taxation and Long-Run Growth", Journal of Monetary Economics, 31, 3, 271-298.
- Erdoğan, S., (2004), "Fiyat İstikrarı Hedefi Açısından Merkez Bankası Güvenliliğinin Önemi", İşletme Finans Dergisi, 19, 58-59.
- Fischer, (1991), "Growth, Macroeconomics and Development", NBER Working Paper, 3702.
- Fischer, (1993), "The Role of Macroeconomics Factors in Growth", NBER Working Paper, 4565
- Friedman, M., (1977), "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment", Journal of political Economy, 85, 451-472.
- Jones, L. And Manuelli, R., (1995), "Growth and the Effect of Inflation", Journal of Economics Dynamics and Control, 19, 1405-1428.
- Kormendi R.C and Meguire, P. G., (1985), "Macroeconomics Determinants of Growth", Journal of Monetary Economics, 16, 2, 141-163.
- Mishkin and Posen, Adam s., (1997), "Inflation Targeting: Lessons from Four Countries", Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, 12.
- Motley, B., (1998), "Growth and Inflation: A Cross-Country Study", Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review, 1, 15-28.
- Orhan, O.Z. ve Erdoğan, S., (2002), Para Politikası, Avcılar Ofset, İstanbul.
- Orhan, O.Z. ve Erdoğan, S., (2005), İktisada Giriş, Avcılar Ofset, İstanbul.
- Wu, Y. and Zhang, J., (1998), "Endogenous Growth and Welfare Costs of Inflation: A Consideration", Journal of Economics Dynamics and Control, 22, 465-482.

çok-yıllı bütçeleme nedir? türkiye’de uygulanabilirliği?

a-giriş

1) Ülkemizde, kamu malî yönetimine ilişkin olarak yürütülen reform çalışmaları çerçevesinde; kamu maliyesinde “saydamlık” (transparency) ve “hesap verilebilirlik” (accountability) bağlamında stratejik planlama ve kamu idarelerinin bütçesel yetki ve sorumluluklarının genişlemesi bağlamında 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 10.12.2003’de kabul edilmiştir. Bu Kanun’un öngördüğü temel yeniliklerden birisi “çok-yıllı bütçeleme”nin uygulanmasıdır. Kanun’un 16.maddesi “... kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak ... orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ... ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren...” düzenlemesi çok-yıllı bütçeyi işaret etmektedir. Bu düzenleme, 17.maddedeki “...kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçe...” ifadesi ile de pekiştirilmektedir. Çok-yıllı bütçeleme merkezi yönetime dahil idarelerde olduğu gibi, genel yönetimin bir parçası olan sosyal güvenlik kurumları ile yerel yönetimlerde de uygulanacaktır.

2) 5018 sayılı kanunla getirilen düzenlemeler gözönüne alınacak olursa; bütçeleme şu ana aşamalardan geçmesi sözkonusudur (Maliye Bakanlığı.2005.140-141):

Merkezi yönetim bütçe süreci; önce Bakanlar Kurulu’nun DPT Müsteşarlığı’nın hazırlayacağı Orta Vadeli Programı kabul etmesiyle başlamaktadır.

Bu program; bütçe tekliflerinin hazırlanmasında gözönünde bulundurulması istenen makro politikaları, ilkeleri, hedefleri ve temel ekonomik göstergeleri belirleyecektir.

Maliye Bakanlığı’nca hazırlanacak orta vadeli malî plan da Yüksek Planlama Kurulu’nca karara bağlanacaktır.

Sonra; Maliye Bakanlığı’nın her yıl hazırlayacağı ve ilgili idarelere göndereceği Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi ile DPT’nin hazırlayacağı Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçenin hazırlanması

aşamasında temel alınacak somut belgelerdir. Çünkü bütçe tekliflerinin ve kamu yatırım projelerinin oluşturulmasında temel alınması öngörülen genel ilkeler, nesnel ve ölçülebilir kriterler, hesap yöntemleri ve tüm bunları içeren cetvel ve tablo örnekleri ve diğer bilgiler bu belgelerde bulunmaktadır.

Daha sonra; Kamu idareleri, Orta Vadeli Program’da saptanmış hususları gözönünde bulundurmak şartıyla, Bütçe Çağrısı, Bütçe Hazırlama Rehberi, Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi’ndeki noktaları esas alarak bütçe tekliflerini hazırlayacak, bir yandan Maliye Bakanlığı Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü’ne, öte yandan DPT Müsteşarlığı’na sunacaktır.

En sonra; Maliye Bakanlığı’nca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ile Milli Bütçe Tahmin Raporu, mali yılbaşından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu’nca TBMM’ye sunulacaktır.

TBMM’nin bütçe hakkının güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin bütçe kanunu tasarısına eklenecek belgeler artırılmıştır ve şunlardır (K.M.Y.K.K. 18.madde):

Orta vadeli planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, çeşitli yasal nedenlerle vazgeçilen kamu gelirleri (vergi harcamaları) cetveli, kamu borç yönetim raporu, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri (çok yıllık bütçe), mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, KİT ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmetlerle ilgili kurum ve kuruluşlardan Maliye Bakanlığı’nca belirlenecek olanların bütçe tahminleri, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

3) Anlaşılan, 5018 sayılı kanunla yeniden düzenlenen genel ve özel idareli bütçeler; önce merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini, ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli malî plan ve çok-yıllı bütçe ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumlarının önceliklerini saptayacak, sonra da bunu bütçesel ifadeler ve veriler haline çevire-

Nihat Falay*

Çok-yıllı bütçeleme merkezi yönetime dahil idarelerde olduğu gibi, genel yönetimin bir parçası olan sosyal güvenlik kurumları ile yerel yönetimlerde de uygulanacaktır.

*Prof. Dr.

*İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

ceklerdir. İşte bu noktada bütçesel etkinliğin gerçekleşmesi ile malî disiplinin artırılması, saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda "performans esaslı bütçeleme" uygulaması yaygınlaştırılacaktır. Nihai amaç ise; yasama organının bütçe hakkını güçlendirmek ve bütçelerin öngörülebilirliğini sağlamaktır.

4) Orta vadeli program ve malî plana dayalı olarak hazırlanan üç yıllık 2006-2008 yılları bütçelerinin bütçe ödenek teklifleri tavanları gözönüne alınırsa; örneğin ekonomik sınıflandırmaya göre merkezî yönetim bütçesi giderleri içinde faiz giderlerine ayrılan pay giderek azalacak, bunun yanı sıra sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik giderlerine yönelik carî transferlerin payı giderek artacak, personel giderleri de faiz giderleri ve carî transferlerden sonra en büyük gideri oluşturacaktır. Öte yandan, yine aynı dönemde merkezî yönetim bütçesi gelirlerinin GSYİH'ya oranı ile birlikte bütçe açığı da düşme eğilimi gösterecektir. (Maliye Bakanlığı.2005.55, 58-59)

b- bütçeleme yönetiminde yeni gelişimler

1) 1970'li yılların sonlarından itibaren Keynesyen iktisat ve maliye politikalarının terk edilmesine yolaçan dünya ekonomisindeki yeni yapılanmalar ve 1980 sonrası değişen ekonomik ilişkiler, özellikle 1990'larda daha da karmaşık hale dönüşmüştür. Bu bağlamda dünyada kamu malî yönetim anlayışları da değişmiş ve "reform" başlıkları altında bir dizi yöntem geliştirilmiştir.

Bütçelemeye ilişkin olarak klasik ve modern (performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama-bütçeleme ve sıfır-esaslı bütçe) bütçe başlıkları altında geliştirilen sistemlerin ve yöntemlerin yöneldiği temel amaçlar; yerine ve ülkesine göre değişmek üzere, bazen yasama bazen de yürütme organının bütçe yönetimindeki malî egemenliğini kabul ettirmek olmuştur. Malî disiplini sağlamak, kaynakları o andaki yönetici kadronun önceliklerine göre dağıtmak ve kullanmak, öngörülen mal ve hizmetleri gerçekleştirmek ve verimliliği ve etkinliği sağlamak yan amaçlardır.

Yasama ve yürütme organının bütçelemedeki malî egemenliğini kabul ettirme çabaları ve hatta mücadelesi örneğin hem ABD'de hem Türkiye'de farklı dönemlerde gözlenmiştir. ABD 'de 1950'lere kadar yasama organı daha etkili iken, özellikle 1960'larda yürütme organının program bütçe ve planlama-prog-

ramlama-bütçeleme sistemindeki egemenliği daha belirgindir. Aynı konuda Türkiye'de 1970'lere kadar yasama organı daha etkin iken, özellikle 1980 sonrasında yürütme organının daha önde bir rol ve yetki kazandığı gözlenmiştir.

Malî disiplin sağlanması yönündeki düzenlemelerin ise Maastricht kuralları çerçevesinde Avrupa Birliği ülkelerinde daha yaygınlaştığı ve bütçe dengesi, enflasyon ve borçlanmaya ilişkin malî kısıtların anayasalara konulduğu ve bunların aday ülkelere de şart olarak ileri sürüldüğü bilinmektedir (Sayıştay.2000.40-42). Kaynakların ülkenin stratejik önceliklerine paralel olarak dağıtılması ve kullanılması ve yürütme organının karar ve politikalarının orta vadeli maliyetleri, çıktıları ve sonuçlarının irdelenmesi söz konusudur. Bu konuda çözümlerin oluşturulması güç gerçekleştirilen bir amaçlar yumağıdır. Gerçekleştirilen mal ve hizmetlerin verimlilik ve etkinlik açısından irdelenmesi ise; yetki ve sorumluluğun dengeli olması, amaçların açık belirlenmesi, görevlerin iyi tanımlanması ve verilen yetkinin kullanımına ilişkin bir hesap verme sorumluluğunun bulunması gibi bir dizi ögeye bağlanmaktadır (The World Bank.1999 .17)

2) Bütçeleme sürecinde yasama organlarının yürütme organları karşısındaki rolünün yeniden güçlendirilmesine yönelik bu kırılma noktasının ve önlemlerin uzantısı olarak, bütçelerin parlamentolarda değerlendirilmesine ilişkin yöntemler de değişmeye başlamıştır. Bu bağlamda yıllık ilkesi yine korunmakla beraber, bütçe takvimi değişmiş, bütçenin temel metni ve ekli belgeler daha ayrıntılı hale getirilmiş, bütçe komisyonlarının bütçeleme sürecindeki rolleri daha açık halde tanımlanmış, ilgili kurumların gerek bütçeleme sürecine gerekse kendi kurumlarına ilişkin olarak yasama organlarına daha ayrıntılı ve kapsamlı raporlar sunması öngörülmüştür.

c-çok-yıllı bütçeleme

1) Bütçeleme yöntemine ilişkin bu yeni gelişim sonucu; artık bütçeler yine yıllık olma ilkesine göre hazırlanmakla birlikte, bütçe yılının dışında kalan fakat bütçeyle ilgili olan tüm kamu ekonomik faaliyetleri ve bunların sonuçlarının da bütçeyle ilişkilendirilmesi öngörülmektedir. Şöyle ki; bunlar ister geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıllardaki bütçeler üzerinde ortaya çıkan ekonomik etkiler olsun isterse içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması öngörülen mal ve hizmetler ve onların sonuçları

olsun, bütçeyle bağlantısının kurulması amaçlanmaktadır. Böylece geçmiş ve gelecek sonuçları içermeyen bütçelerin iyi hazırlanmış olmadığı düşünülmektedir.

İşte: yıllık bütçeleme süreci bu yolla birden çok yılı da içeren ve kapsayan orta vadeli bir gider ve gelir sistemi içine oturtulmak istenmektedir.

Burada, orta vadeli program veya mali planın önemi; gelir ve gider hedeflerinin konulması açısından olduğu gibi, bütçe denetim ve kontrollerinin yıllık veya bir sonraki yıla yönelik olması açısından ortaya çıkabilecek engellerin aşılması bakımından ortaya çıkmaktadır.

Zaten yıllık bütçeler OECD ülkelerinin çoğunda artık bu orta vadeli yaklaşım çerçevesinde yapılmaktadır.

ABD, İngiltere, Yeni Zelanda, Avusturalya, İsveç, Kanada, Avusturya, Hollanda gibi ülkeler 1980'li yıllarda çok yıllık bütçe uygulamalarına geçiş için personelin eğitimi hazırlıkları yapmış ve uygulamaya geçmişlerdir. (OECD.1995.139-147) Bu uygulamalarda temel alınan yaklaşım ekonomide en büyük üretici ve tüketici olan devletin gelecek yıllara ilişkin gelir, gider ve borçlanma büyüklüklerinin, tercihlerinin ve önceliklerinin somut etkilerini performans ölçümü mantığıyla gözönüne koymaktadır (Blöndal.2003.8-10). Öylesine ki, ABD uygulamasına bakıldığında, bütçeye vergi harcamalarının da eklenmesi zorunludur. Bu açıdan "çok yıllık bütçeleme, politika ve bütçe arasındaki bağlantıyı sağlamak suretiyle bütçelerin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin artırılmasına katkıda bulunur" (Kesik.2005.47) Çünkü çok yıllık bütçeleme, yöneticilerin harcama ve gelirler açısından belli bir plana ve öngörüye sahip olmasını ve onları yönetebilmesini öngörür. Bunun aksine tek yıllık bütçeler yöneticileri iktisadi kaynakları ve harcamaları kullanma konusunda pek teşvik edici değildir. Burada ise ne az ne de aşırı harcamadan çok, mali performans öne çıkmaktadır (OECD.1995.99)

Çok yıllık harcama programları veya kaynak tahsisleri belirli programların zamanında gerçekleşmesine daha uygundur. Bunun bir nedeni de idari ve uygulamaya yönelik bir belirlilik ve esneklik sağlamasıdır. (OECD.1995.99-100)

Yukarıda sayılan nedenlerdir ki, Dünya Bankası kaynaklarında çok yıllık bütçe "orta vadeli harcama sistemi" olarak adlandırılmaktadır. Zaten çok yıllık bütçe dar anlamda, çok

yıllı bir süre açısından bütçe gider ödeneklerinin tavanlarını saptayan ve bütçe gelirlerini tahmin eden bütçedir. Ama, çok yıllık bütçeleme, sadece sonraki birkaç yılın ödeneğinin planlanması şeklinde alınmamalıdır.

"Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımı" (Mutluer, Öner ve Kesik. 2005.168) dır ve genellikle gelecek yıl için hazırlanan bütçeyi ve ondan sonraki iki yılı kapsar.

2) Çok yıllık bütçeleme yaklaşımına son yıllarda yer verilmesinin kendine özgü gerekçeleri ve nedenleri vardır (Mutluer, Öner ve Kesik.2005.169-170: Kesik.2005.53):

- yürütme organının orta vadeli amaç ve hedeflerini belirlemesini sağlamak

- yürütme organının mal ve hizmet önceliklerinde ortaya çıkan değişimlerin etkilerinin gelecek yıl bütçelerine dahil edilebilmesi için kaynakların yeniden dağılımını sağlamak

- tutarlı bir kaynak-harcama dengesi kurarak mali disiplini ve makro-ekonomik dengeyi sağlamak

- saptanan politika önceliklerinin ve uygulanan faaliyet ve projelerin olası maliyetleri hakkında bilgi elde etmek

- kamu kaynaklarının tahsisinde öngörülebilirliği artırmak ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını teşvik etmek.

Elbette ki çok yıllık bütçelemedeki bu gerekçeler ve nedenler; tek yıllık bütçelemelerin kısa görüşlü olması, aşırı veya yetersiz harcamalara yol açması, muhafazakar, artışlı bir değişim öngörmesi ve gelecek konusunda miyopiyi baştan kabul etmesi, kıyaslama yerine daha çok mevcut durumu gerekçelendirme mantığına dayanması gibi yetersizlik ve aksaklıklarının (Wildavsky.1988.413; Wildavsky.1986.317) karşısında kabul edilebilir niteliklerdir. Bu anlamda, geleneksel yıllık bütçeler akıldışıdır, irrasyoneldir, kısa görüşlüdür, parçalıdır ve tutucudur (Wildavsky.1986.313).

Bunun yanında; daha önceki program bütçe ve planlama- programlama-bütçeleme gibi modern bütçe sistemlerinin önemli bir aksaklığı veya yetersizliği olarak gösterilebilecek yukarıdan-aşağıya (top-down) bütçeleme yaklaşımının tekrar karşımıza çıkması dikkat çekicidir. Bu da bir harcama sınırının, yönetimin üst düzeylerinde bir kere saptandı mı orta vadede pek kolay değişebilemeyeceği gibi

Çok yıllık bütçeleme, yöneticilerin harcama ve gelirler açısından belli bir plana ve öngörüye sahip olmasını ve onları yönetebilmesini öngörür.

bir hususu gözönüne getirmektedir. Çünkü bu yaklaşım, alt birimlerin kaynak taleplerinin üst yönetimlere aktarımına dayanan aşağıdan-yukarıya (bottom-up) bütçeleme yaklaşımının tam tersi bir mantığa dayanmaktadır (Wildavsky.1988.93). Yani birinci yaklaşım merkezileşmeye, ikinci yaklaşım ise ademi-merkezileşmeye daha yakın bir bakış açısını vurgular (Wildavsky.1988.414-415, 423).

Bu da gösteriyor ki klasik ve modern bütçe sistemlerine bakılırsa, uzun-vadeli bütçe stratejileri açısından mutlak doğru bir çözüm bulunduğu söylenemez. (Hartman.1979.312)

d-türk kamu mali yönetimi ve getirilen değişiklikler

1) 1927' den beri uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu zamanla yapılan çok küçük değişikliklerle günümüze kadar yürürlükte kalmış, 2006 mali yılı bütçesi ile beraber yeni 5018 sayılı KMYKK uygulanmaya başlanmıştır.

Ne var ki 1927'den günümüze kadar geçen süre içinde hem ülkemizde hem dünyada gerek mali yönetim ve denetim gerek kamu mal ve hizmetlerinin miktar ve türlerinde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Hem dünyada hem ülkemizde bir dizi yeni bütçesel kavram ve kurumlar ortaya çıkmış ve başarılı ve başarısız uygulamalara girilmiştir.

2) 5018 sayılı KMYKK ile kamu mali yönetim sisteminde değişiklikler yapılmış ve bazı yenilikler öngörülmüştür (Mutluer, Öner ve Kesik.2005.135-137; Kesik.2005.49-50):

-bütçe türleri yeniden tanımlanmış; bu bağlamda katma bütçe türü kaldırılmış ve kamu idareleri temelde genel bütçeli ve özel bütçeli hale getirilmiştir.

-malî yönetim ve kontrol sistemi yeni bir anlayışla ele alınmış ve bütçenin hazırlanma, uygulanma, kontrol, muhasebeleştirme ve raporlanmasına ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür.

-bütçenin kapsamı genişletilmiş, döner sermaye işletmeleri ve bütçe dışı fonların ilgili oldukları idarelerin bütçeleri içerisine alınmaları ve bir süre sonra da tasfiye edilmeleri öngörülmüştür.

-merkezî yönetime dahil kamu idareleri; kanuna ekli I.cetvelde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (54 adet); II. cetvelde özel bütçe kapsamındaki idareler (50 adet); III. cetvelde, düzenleyici ve denetleyici kurumlar (10 adet) ve IV. cetvelde sosyal güvenlik kurumları (5 adet) olmak üzere belirtilmiştir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu

idareleri yanında, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin malî yönetim ve kontrolü de düzenlenmiştir.

-kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yeralması öngörülmüştür.

-kalkınma planları ile bütçeler arasında yakın bir bağ kurulmuş ve stratejik planlama ve "performans esaslı bütçeleme" temel hareket noktası olarak alınmıştır.

-bütçe hazırlama ve uygulamasında verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla çok yıllık bütçelemeye geçilmektedir: "Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir" (5018/13 d)

-harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiştir

-harcama öncesi Maliye Bakanlığı'na yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının, Sayıştay'ca yürütülen ödenek kullanımına ilişkin taahhüt sözleşmelerinin tescilli işlemine son verilmiştir.

-denetimde ihtisaslaşmayı geliştirmek amacıyla, ilgili kamu idarelerinde bir iç denetim sistemi kurulması yoluyla harcama sonrası denetimin güçlendirilmesi istenmiştir.

-tüm kamu kesiminde aynı muhasebe sistemi kullanılması sorumluluğu getirilmiştir, buna göre kamu idarelerinin malî verilerinin bütünlük içinde yayınlanması ve bu bağlamda IMF'nin yeni "analitik bütçe" sınıflandırması öngörülmüştür (Bülbul, Ejder ve Şahan.2005.89-90)

-vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri vb. nedenlerle vazgeçilen vergi gelirleri (vergi harcamaları)nın bütçelerde gösterilmesi zorunlu hale getirilmiştir.

e-türkiye'de çok-yıllı bütçenin uygulanabilirliği?

1) Belirtildiği üzere; çok-yıllı bütçenin, bir taraftan merkezî yönetim kuruluşları diğer taraftan harcamacı dairelerin karşılıklı rol, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde ele alınması gerekir. KMYKK'nun öngördüğü düzenlemelere bakılırsa bu bütçelemeye ilişkin sürecin bazı açılardan yeteri kadar açık ve net olarak düzenlenmediği görülür (Kesik.2005.55-57):

-Bu bütçelemede belirli mal ve hizmet sektörlerinin ve bakanlıkların amaçlarının ve faaliyetlerinin maliyetlerinin hesaplanması, çıktıların ve sonuçların düzeyinin saptanması ve bunun gerektirdiği kaynakların ışığı altında girişilecek programların öncelik sırası belirtilmesi sözkonusudur. Oysa söz konusu kanu-

Vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri vb. nedenlerle vazgeçilen vergi gelirleri (vergi harcamaları)nın bütçelerde gösterilmesi zorunlu hale getirilmiştir.

nun, orta vadeli program ve malî planla ilgili 16.maddesinde bu hususa yer verilmediği görülmektedir.

-Kanunun 9.maddesi stratejik planları düzenlemekle beraber, çok yıllık bütçeleme sürecinin kanunda olması gereken belli bir sıra dahilinde yer almaması uygulamada karışıklıklara neden olabilir.

-Öte yandan; 2006 yılında çok yıllık bütçelemeye geçme iradesinin açıklanması ve bütçenin bu mantıkla düzenlenmesi söz konusu ise de, stratejik planlamanın sadece belirli idarelerde pilot uygulamasının yapılması, belirli bir süre stratejik planlamanın çok yıllık bütçelemede yer alamayacağını karinesi niteliğindedir.

-Bu bütçelemede, Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı tarafından mal ve hizmet üreten sektör ve bakanlıklar arasında bir müzakere aşaması geçirilecek ve mal ve hizmet çıktıları irdelenecektir. Ancak, bu müzakereler için 5018 sayılı kanunda belirli bir süre ve takım düzenlenmemiştir.

KMYKK'na göre; orta vadeli program ile uyumlu üç yıllık gelir ve gider tahminleri, bütçe dengesi, gerekiyorsa borçlanma miktarı ve

ödenek teklif tavanları Maliye Bakanlığı'nca hazırlanacak ve Yüksek Planlama Kurulu'na görüşülüp karara bağlanacaktır. Ancak; kanun, bu yolla genel sürece uymayan bir sistem getirmiş ve orta vadeli planın Bakanlar Kurulu yerine Yüksek Planlama Kurulu'na kabulünü öngörmüştür. Bu da bakanların çoğunun katılmadığı bir politika seçimi ve kaynak tahsis süreci demektir, yani nihai seçim ve tahsis makamının Bakanlar Kurulu yerine, Yüksek Planlama Kurulu olması söz konusudur.

SONUÇ

Gerek dünya bütçe literatüründe 1950'den önce performans bütçe, 1950'lerde program bütçe (PB), 1960'larda planlama-programlama-bütçeleme (PPBS), 1970'lerin sonlarında sıfır-esaslı bütçe (ZBB) sistemleri deneyleri, gerek ülkemizde 1973'ten sonra program bütçe kararının ve gönüllü uygulamalarının hemen hepsinde çok-yıllı bütçeleme mantığı ve amacı güdülmüştür. Özellikle PPBS'de zaten varolan "çok-yıllı program ve malî plan" (Falay.1995.92) ögesinin unutulup, şimdilerde "çok-yıllı bütçe" kavramının yeniden gündeme gelmesi malî unutkanlık veya eskinin hatırlanması şeklinde yorumlanmalıdır. Çok yıllık bütçenin eski-yeniliği yanında uygulanabilirliğinin gelecekte yeniden yorumlanması gerekir.

**Şimdilerde
"çok-yıllı bütçe"
kavramının
yeniden
gündeme
gelmesi
malî unutkanlık
veya eskinin
hatırlanması
şeklinde
yorumlanmalıdır.**

kaynakça:

- Blöndal, Jon R. (2003): "Budget reform in OECD member countries: common trends" *OECD Journal of Budgeting* V.2, No.4
- Bülbül, Duran; Ejder, H.L. ve Şahan, Özgür (2005): *Devlet Bütçesi*, Ankara, Gazi Kitabevi.
- Falay, Nihat (1995): *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul. Filiz Kitabevi
- Hartman, Robert A. (1978): "Multiyear budget planning" *Setting National Priorities: The 1979 Budget* (Ed.:J.Pechman) Washington, D.C. The Brookings Institution içinde.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Kanun no:5018, Kabul tarihi: 10.12.2003, R.G. no:25326, R.G.tarihi: 24.12.2003
- Kesik, Ahmet (2005): "Yeni kamu malî yönetim sisteminde orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde çok yıllık bütçeleme uygulana- bilirliliği" 20.Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapı- lanma 23-27.Mayıs.2005.Pamukkale Üniversitesi.Karahayit/Pamukkale

Maliye Bakanlığı (2005): *2006 Yılı Bütçe Gerekçesi*

Mutluer, M.Kâmil; Öner, Erdoğan; Kesik, Ahmet (2005): *Bütçe Hu- kuku*, İstanbul.İstanbul Bilgi Üniversitesi.

OECD (1995): *Governance in Transition - public management re- forms in OECD countries*. Paris.

Sayıştay (2000): *Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim* (Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu) (Çev: Ş.A.Yaşa ve Ö.Ö. Kasap) Ankara.

Wildavsky, Aaron (1986): *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. New Brunswick. Transaction Books.

Wildavsky, Aaron (1988): *The New Politics of the Budgetary Pro- cess*. Glenview, Illinois. Scott, Foresman&Comp.

The World Bank (1999): *Public Expenditure Management Handbo- ok*. Washington, D.C.

türkiye'de cari açıklar, dış borç, kamu açıklarının seyri konusunda genel bir değerlendirme

Türkiye ekonomisinin 1980 yılında geçirdiği politika değişiminden bu yana geçen 24 yılı iki alt dönem olarak inceleyebiliriz. Birincisi mali serbestliğin yalnızca iç sermaye piyasalarında uygulandığı 1980-89 dönemi, ikincisi ise yabancı mali serbestliğin yabancı sermaye giriş ve çıkışlarına da uygulandığı 1990'dan günümüze kadar olan dönem. Bu ikinci dönemde iç tasarruf yetersizliği dış kaynak girişiyle karşılanmaya başlamış; ancak bu "avantaj" bir çok benzer "yükselen piyasa" ekonomisinde olduğu gibi krizler yaşanmasına neden olmuştur.

Bu çalışmanın amacı, üzerinde birçok önemli araştırmalar bulunan mali liberalizasyon-kriz ilişkisini araştırmak değildir. Burada yapılmaya çalışılacak olan, daha çok söz konusu dönemleri kendi içinde alt dönemlere ayırarak, ele alacağımız belli başlı değişkenler açısından kriz yıllarının, öncesinin ve sonrasının nasıl bir seyir gösterdiğini incelemektir.

Söz konusu 7 alt dönem, 1980-1989, 1990-1993, 1994, 1995-1998, 1999-2000, 2001 ve 2002-2004 yıllarını kapsayacak şekilde ayrılmıştır. 1980-89 dönemi ihracata yönelik teşviklerin yoğun olarak uygulandığı ve kamu finansman modelinde giderek iç borçlanmanın ağırlık kazanmaya başladığı bir dönemdir. Bugün kamu hesaplarının katlanması gerektiği aşırı faiz yükü ve borç stoku büyüklükleri ilk ivmesini bu dönemde kazanmıştır. Özellikle 1985'ten sonra dış borçların iç borçlarla ikame edilmeye başlanması bu sürecin kaynağı olmuştur. 1989 yılında, mali liberalizasyon rejiminin sermaye hareketlerini de kapsayacak şekilde tamamlanması ile, iç tasarruf açığının kapatılmaya çalışıldığını söyleyebiliriz. 1990'lı yılları kendi içinde birçok alt döneme ayırarak incelememizin nedeni, bu dönemin makro ekonomik değişkenlerinin son derece istikrarsız bir seyir izlemesi ve bir dönemden bir diğerine çok büyük değişiklikler göstermesidir. Şöyle ki 1990-1993 dönemi ekonominin dış kaynak girişine de bağlı olarak genişle-

diği ve kamu açıkları ve cari açıkların büyüdüğü bir dönemdir. Bunun sonucunda kamu açıklarının sürdürülemez hale gelmesiyle patlayan 1994 krizi yeni denge değerleri yaratmıştır. Daha sonra yeniden genişleme yolağına giren ekonomi, 1998-1999 yıllarında Asya krizi ve büyük depremin de etkisiyle sarsılmaya başlayınca, 1999 yılında ekonomiyi ve özellikle kamu açıklarını kontrol altına almak için IMF ile yapılan stand-by sonucu 17. İstikrar Programı yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma gereği uygulanan sabit kur rejimi, cari açıkların aşırı büyümesine neden olunca, başka faktörlerin de etkisiyle, Şubat 2001'de bu program çökmüş ve bunu takiben, dalgalı kur rejimine dayanan yeni bir istikrar programı uygulanmaya başlanmıştır. 2002 yılından itibaren, günümüze kadar, bu alt dönemde bir çok iktisadi değişkenin seyri, önceki dönemlere göre, önemli farklar gözlenmektedir.

Bu çalışmada, sözkonusu farkları belli başlı değişken grupları altında izlemeye çalışacağız. Bu değişken gruplar temel olarak aşağıdaki gibi olacaktır:

1. Kısa ve uzun vadeli sermaye girişleri, cari açıklar ve dış borçlar
2. Kamu açıkları, kamu borçları
3. Kamunun aşırı faiz yükü ve borçlanmanın sürdürülebilirliği
4. Dış kaynak girişi ve yatırımlar
5. Bölüşüm ilişkileri

1. kısa ve uzun vadeli sermaye girişleri, cari açıklar ve dış borçlar :

Türkiye ekonomisinin dinamiklerinin en belirleyici unsurlarından bir tanesi, dış borçların sürdürülebilir olup olmasındır. Dış sermaye girişinin en önemli kısmı borç girişi şeklinde olduğu için, ekonominin reel kesim üzerindeki etkileri incelenirken bu kalem özellikle dikkate alınmaktadır. Dış borçların uzun dönemde sürdürülebilir olması için, dönemler arası bütçe kısıtının sağlanması; yani gelecek dönemlerdeki cari işlem

Hülya Kirmanoğlu*
Berna Uymaz**

Türkiye ekonomisinin dinamiklerinin en belirleyici unsurlarından bir tanesi, dış borçların sürdürülebilir olup olmasındır.

*Prof. Dr.
**Araş. Gör.
İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

faizlerinin halihazır değerinin bugünkü toplam dış borç stokuna eşit olması gerekir.

Tablo 1'de dış borç stokunun 1980'li yıllardan bu yana nasıl giderek daha üst platolara yükseldiği görülmektedir. Bu yükseliş 2001 krizinden sonra hafifçe düşme trendine girmişse de, yine de çok yüksektir. 2004 yılı sonu itibarıyla yaklaşık 162 milyar dolar olan dış borç stokumuzun 130 milyar doları orta ve uzun vadeli borç; 32 milyar doları ise kısa vadeli borç olarak gözükmemektedir. Orta ve uzun vadeli borç stokunun önemli bir kısmı kamu kesimine ait iken, kısa vadeli borçların hemen hemen tamamı özel kesime aittir. Borçların vade yapısı, borç stokunun sürdürülebilir olmasında önemli bir husustur. Türkiye'de dış borç yapısının orta-uzun vadeli borçlara dayanıyor olması, dönemler arası bütçe kısıtı açısından gerekli olan gelecek dönemlerdeki cari işlem fazlalarını uzun döneme yayacağı için, borçlanmanın sürdürülebilirliği açısından olumlu bir faktördür.

Dış borç stokunun sürdürülebilir olması ve ekonomiye maliyeti açısından incelenmesi gereken bazı oranlar Tablo 2'de gösterilmiştir. Borçlanmanın sürdürülebilirliğinin son yıllardaki durumu önemli olduğu için, buna ilişkin oranların son 8 yıldaki değerlerini aldık. Tablo 2'nin özellikle ilk 2 sütununa baktığımız zaman, Türkiye'nin dış borç ödeme sürecinde, 2004 yılı hariç, adeta bir Ponzi finansmanı içine girdiğini görmekteyiz. Öyle ki, borç stokundaki artış, yani yeni borçlanma, dış borç servisine yaklaşık olarak eşit bir değer ortaya çıkarmaktadır. Bu tehlikeli süreç 2004 yılında bir miktar azalmış gibi gözükse de aslında, sözkonusu azalış dış borç stokunun yaklaşık yarısına sahip olan kamu sektörünün dış borçlanma yerine iç borçlanmaya geçmesinin bir sonucu olmuştur.

Tablo 1: Toplam Dış Borç Stokunun Yapısı (yüzde)

	DİŞ BORÇ/GSMH	ORTA-UZUN VADE KAMU	ORTA-UZUN VADE ÖZEL	KISA VADE	DİŞ BORÇ	ORTA-UZUN VADE	KISA VADE
1980-1989	34.6	27.34	1.85	5.4	100	84	16
1990-1999	34.3	25.69	1.01	7.6	100	78	22
1999	50.3	39.37	2.23	8.7	100	85	15
1995-1998	44.1	27.55	7.15	9.4	100	79	21
1999-2000	57.1	29.53	15.37	13.2	100	77	23
2001	79.0	48.92	18.88	11.4	100	86	14
2002-2004	61.9	38.2	12.40	11.3	100	84	16

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı ve TCMB

Tablo 2: Dış Borç Servisinin Bazı Oranları

(Milyar \$)	2002	2003	2004
Cari İşlem Dengesi	1.922	-8.037	-15.410
Sermaye Girişleri	7.525	7.090	13.513
Doğrudan Yatırımlar	888	1.381	1.907
Portföy Yatırımları	693	2.465	8.023
Diğer Yatırımlar	7.239	3.234	3.583
Rezerv Artışları	-6.153	-4.047	-824
Net Hata ve Noksan	150	8.037	15.543
TOPLAM	1.322	8.037	15.410

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Türkiye ekonomisinde dış borçlar ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir diğer husus da cari açıklar ile dış borç birikimi arasındaki ilişkinin zayıf olmasıdır. Özellikle 2002-2004 döneminde bu bağ dikkati çekecek şekilde zayıflamıştır (Bkz. Tablo 3).

Bu ilişkisizliğin nedenini anlayabilmek için ödemeler dengesi büyüklüklerini incelememiz gerekmektedir. 2004 yılı rakamları ile bu durumu değerlendirmeye çalışalım. Dış borç stokunu oluşturan unsurlar doğrudan yabancı sermaye girişi hariç diğer bütün sermaye girişleri olarak sayılabilir. Bu değerler Ödemeler Bilançosunda net yükümlülükler olarak gösterilmektedir. 2002 ve 2004 yılları arasında Ödemeler Dengesi Hesaplarında, Cari İşlem Açığı ile Net Yükümlülükler (net sermaye girişi) arasındaki ilişkiler şöyledir:

Tablo 3: Bazı Ödemeler Dengesi Kalemleri

	DİŞ BORÇ STOKUNDAKİ DEĞİŞİM (%)	DİŞ BORÇ SERWİSİ GSMH	DİŞ BORÇ SERWİSİ İHRACAT (FOB)	FAİZ: GSMH	FAİZ: İHRACAT
1996	8.09	15.2	19.2	2.3	18.1
1997	8.12	6.4	47.3	2.4	17.5
1998	14.4	8.1	61.2	2.4	17.9
1999	8.9	9.8	88.9	2.9	30.5
2000	15.1	10.9	79	3.1	22.7
2001	4.1	17.1	78.6	5	22.8
2002	14	15.8	89	3.5	17.8
2003	11	11.6	58.8	2.9	14.8
2004	6.31	10.1	48.4	2.4	11.3

Kaynak: TCMB

Görüldüğü gibi sermaye girişleri içinde en büyük payı, borç yükü yaratan kalemler oluşturmaktadır; doğrudan sermaye girişleri sınırlı kalmaktadır. Borç yükü oluşturan sermaye girişleri arasında da kısa vadeli sermaye girişleri hakim durumdadır. Ancak, sermaye girişlerinin büyük bir kısmı (özellikle 2002 ve 2003 yıllarında) rezerv artışlarına neden olmakta, cari işlem açığı ile ilgisi bulunmamaktadır. Ayrıca Net Hata ve Noksan kalemi de cari açıklar ile dış sermaye girişleri arasındaki ilişkisizliğin kaynaklarından bir tanesi olmaktadır. Bu kalem, kayıtdışı ticaret yanında, yurtiçi yerleşiklerin döviz pozisyonlarındaki hareketleri de göstermektedir. Net Hata Noksan'ın artı olduğu yıllarda, yerleşiklerin döviz bozdurdıklarını (ters para ikamesi) ve sisteme döviz girişi olduğunu söyleyebiliriz.

Sonuç olarak, 2004 yılı sonunda cari işlem dengesinde meydana gelen aşırı artış sonucunda Türk

Türkiye'nin dış borç ödeme sürecinde, 2004 yılı hariç, adeta bir Ponzi finansmanı içine girdiğini görmekteyiz.

mali sisteminin son derece kırılgan bir duruma geldiği ve yeni bir kriz yaşanmaması için kamu kesiminde ve özel kesimin reel sektöründe dengelerin çok iyi korunmasının gerekli olduğunu söyleyebiliriz. Aşağıda sözkonusu iki kesimin dengelerini daha yakından incelemeye çalışacağız.

2. kamu açıkları, kamu borçları:

Kamu kesimi açıkları (konsolide bütçe açığı olarak alınmıştır) gerçekte reel bir açık olmaktan ziyade, daha önceki yılların borçlanma ile finansman tercihleri ve yüksek faiz oranları sonucunda bugüne birikimli olarak ulaşan faiz ödemelerinin yarattığı nominal bir açık durumundadır.

Konsolide bütçe açıkları son 2-3 yılda düşmüş olmakla birlikte, incelediğimiz son 3 alt dönemde yüzde 10 seviyesinin üzerinde gerçekleşmiştir. Ancak, kamu borçlanmasının sürdürülebilmesi açısından asıl üzerinde durulan büyüklük, faiz dışı denge oranlarıdır. IMF ile yapılan anlaşmalarda bu oran bir hedef büyüklük olarak alınmıştır. Bu hedefi gerçekleştirmek borç stokunun aşırı derecede artmasını engellemekle birlikte, bütçe harcamaları içinde faiz dışı kalemlerin baskılanması sonucunu doğurmakta ve özellikle yatırımlar ve sosyal harcamalar üzerinde bir tür "crowding out" etkisi oluşturmaktadır. (Bkz.Tablo 4)

Tablo 4: Konsolide Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Denge

%	Konsolide Bütçe Dengesi/GSMH	Faiz Dışı Denge/GSMH
1981-1989	-2.75	-5.67
1990-1993	-4.91	-5.27
1994	-3.91	-3.76
1995-1998	-6.71	-5.45
1999-2000	-10.06	-3.89
2001	-16.19	-6.50
2002-2004	-10.81	-5.18

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı

Tablo 5: İç Borç Faiz

	İç Borç Faiz Ödemeleri/ Vergi Gelirleri
1980-89	9.41
1990-93	24.82
1994	39.67
1995-98	51.44
1999-2000	68.64
2001	94.36
2002-03	70.48
2004	60

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

İç borç faiz ödemelerinin kamu bütçesinde ne kadar büyük bir yere sahip olduğunu ölçmenin bir yolu, faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payını hesaplamaktır. Tablo 5'te bu oranın her bir dönemde bir öncekine göre nasıl artış gösterdiği ve en son olarak 2001 krizi ile faiz harcamalarının ne-redeyse vergi gelirlerinin tamamını kapsadığı görülmektedir. Sözkonusu oran daha sonraki yıllarda bir miktar düşme göstermişse de, 2004 yılında an-

cak yüzde 60 seviyesine düşebilmiştir.

Tablo 6'da bütçe açıklarının finansman biçimleri görülmektedir. Dönemin tamamında iç borçlanma ile finansman hakim görünmektedir. Örneğin 2003 yılında bütçe finansman gereğinin yüzde 102'si kadar net iç borçlanma ve yüzde 6'sı kadar net dış borçlanma yapılmıştır. Bu durumda kamu borç stokunda artış olması kaçınılmazdır. Daha önceki bölümde gördüğümüz gibi, kamunun dış borçlanma yerine iç borçlanmayı tercih ettiği bir finansman modeline geçilmektedir.

Tablo 6: Bütçe Açıklarının Finansman Şekli (%)

	Bütçe Finansmanı	Dış Borç	İç Borç	Kısa Vadeli Avanslar	Diğer
1994	100	-44	114	34	-4
1995	100	-27	96	32	-1
1996	100	-11	84	15	8
1997	100	-20	113	0	7
1998	100	-27	120	0	7
1999	100	5	107	0	-12
2000	100	21	73	0	6
2001	100	-14	73	0	41
2002	100	48	51	0	1
2003	100	6	102	0	-9
2004	100	13	101	0	-14

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Tablo 7: Kamu Brüt Dış ve İç Borcu (GSMH'ye oran)

%	Kamu Dış Borcu/GSMH	İç Borç/GSMH
1980-89	26.33	15.63
1990-93	20.99	16.32
1994	30.42	20.58
1995-1998	21.24	20.36
1999-2000	24.63	29.14
2001	41.66	69.22
2002-2004	31.30	54.06

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Tablo 7'de kamu dış borcu (MB ve diğer kamu dahil) ve iç borcunun GSMH içindeki payı gösterilmiştir. Kamu borç stokundaki asıl büyük tırmanış 2001 yılı krizi ile olmuştur. Bu yıla kadar kamu açıklarındaki artış, özellikle 1994 yılında sürdürülemez hale gelerek kriz yaratmasına rağmen, bu derece büyük olmamıştır.

Türkiye'de kamu dış borçlanmasının GSMH içindeki payı 2000 yılına kadar olan süreçte, daima iç borçlanmanın payından büyük olmuştur. Özellikle konsolide bütçe dışı kamu birimlerinin dış borçlanması son yıllarda azalmış olmakla birlikte, önemli bir paya sahip olmuştur. 1995 yılında, konsolide bütçe dışı kamu birimlerinin dış borcu, toplam kamu dış borcunun yaklaşık yüzde 40'ını oluşturmaktayken, bu oran 2004 yılında yüzde 7 civarındadır. 2001 krizinden sonra, dış borçlardaki artış iç borçlardaki kadar olmasa da önemli derecededir. 2001 yılında 38 milyar \$ olan konsolide bütçe dış borç stoku, 2004 yılında 68,5 milyar \$'a (gerçekleşme) çıkmıştır (tüm kamu sektörü için 73,8 milyar \$ (gerçekleşme)).

İç borç stokunun GSMH içindeki payının 2004

2003 yılında bütçe finansman gereğinin yüzde 102'si kadar net iç borçlanma ve yüzde 6'sı kadar net dış borçlanma yapılmıştır. Bu durumda kamu borç stokunda artış olması kaçınılmazdır.

yılı sonu itibariyle yüzde 54 olduğu hesaplanmaktadır. İç borç stokunun yapısını incelediğimiz zaman şu özellikler dikkati çekmektedir:

1. Kamu iç borç stokunda 2001 yılında meydana gelen aşırı artışın en önemli nedenlerinden bir tanesi, Hazine'nin TMSF'ye devredilen bankaların zararlarını üstlenmesi nedeniyle nakit dışı kamu borcu olarak adlandırılan borç kaleminin artmasıdır. 2001 yılında toplam borç stoku içindeki payı yüzde 52 düzeyine kadar çıkan nakit dışı borçların 2004 yılında yüzde 28 düzeyine indiği görülmektedir.

2. 2000 yılında yüzde 94 olan tahvil stok oranı yüzde 85'e inmiştir. Bu oran 1998 yılındaki yüzde 49 oranı ile karşılaştırılırsa, borç stokunun vade yapısının uzun vadeye çekilmesi açısından çok olumlu görülmele birlikte, bir miktar kötüleşmeyi göstermektedir.

3. İç borç stoku içinde sabit getirili borçlanma senetlerinin payı 2002 yılında yüzde 25 iken 2004 yılında yüzde 41 olmuş, değişken faizli olanlar hemen hemen aynı kalmış (yüzde 41), buna karşılık döviz cinsinden ve dövizde endeksli borç senetlerinin payı 2002 yılında yüzde 32'den 2004 yılında yüzde 18'e inmiştir.

4. İç borç senetlerin birincil piyasada alıcılar yönünden dağılımına baktığımız zaman ağırlıklı olarak bankacılık kesiminin payı olduğunu (2004 için yüzde 87) görmekteyiz. Bankacılık kesiminin kısa vadeli dış borçlanması ile aynı kesimin hazine kağıtları alması arasında yakın bir ilişki olduğunu düşünmekteyiz. Bu durum dış borçlanmanın iç borçlanmaya dönüştüğünü göstermektedir.

5. İç borçlanma senetlerinin yüzde 57'sini oluşturan sabit getirili bonolar için ağırlıklı yıllık ortalama faiz 2002 yılı başında yüzde 61.8 iken, Aralık 2004'te bu oran yüzde 23.1 olmuştur. Aynı şekilde ortalama vade de 182 günden 386 güne çıkmıştır. Faiz oranlarındaki bu keskin düşüş enflasyon oranlarının azalması ile sağlanmıştır.

Tablo 8'de dönemlere göre reel faiz oranlarının seyri gösterilmiştir. Enflasyon oranlarındaki düşüşe rağmen (2001 yılında yüzde 61'den 2004 yılında yüzde 10,6 seviyesine), Devlet İç Borçlanma senetlerinin nominal ortalama faiz oranı 2001 yılında yüzde 102'den, 2004 yılında yüzde 24 seviyesine düşmüştür. Bu durumda reel faizlerin yüzde 25'ten yüzde 12'ye düştüğünü görmekteyiz.

3. kamunun aşırı faiz yükü ve borçlanmanın sürdürülebilirliği

Tablo 8'de, Türkiye için, reel faiz oranı, reel büyüme oranı ve birincil denge rakamları gösterilmiştir. Görüldüğü gibi, 1994 yılı krizinden sonra birincil denge her zaman pozitif değerler vermiş, ancak reel faiz oranları çoğu zaman büyüme oranının

üzerinde seyretmiştir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, 1990'lı yıllardan bu yana, 2000 yılı hariç bütün yıllarda, reel faiz oranları büyüme oranlarından yüksek seyretmiştir.

Tablo 8: Reel Faiz, Büyüme ve Faiz Dışı Denge (%)

	Reel Faiz	Büyüme	Faiz Dışı Denge (Milyar TL/GSMH)
1990-93	8.05	6.5	-0.71
1994	-2.11	-6.1	3.76
1995-98	18.93	5.9	2.45
1999	32.57	-6.1	2.0
2000	-10.19	6	5.7
2001	24.98	-9.5	6.8
2002	8.59	7.8	4.3
2003	14.18	5.9	5.2
2004	12.12	9.9	6.1

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Reel faizlerin düşük olmasının önemi, kamu borçlanmasının sürdürülebilir olmasını sağlayan iki kriterden bir tanesi olmasıdır. Diğer ise birincil denge nin fazla vermesidir.

Bu durumu matematiksel olarak şöyle gösterebiliriz: Kamu borç stokunun GSMH içindeki payının artış fonksiyonu diferansiyel olarak aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

$$dif (D/Y) = dif D - dif Y$$

Bu fonksiyonun belirli bir noktadaki indirgenmiş formu:

$$\Delta d = G - T + iD / D - (pi + g) \text{ olacaktır.}$$

i : nominal faiz oranı

pi : enflasyon oranı

g : reel büyüme oranı

r : reel faiz oranı

G : faiz Dışı Kamu Harcamaları

T : vergiler

D : iç borç stoku

Y : GSMH

Ve $d = \text{iç borç stoku} / \text{GSMH}$

$$\text{O halde: } \Delta d = G - T / Y + i - pi - g$$

$$\Delta d = G - T / Y + (r - g) \cdot d$$

şeklinde yazılabilir.

Buna göre borç stokundaki artış iki faktöre bağlıdır:

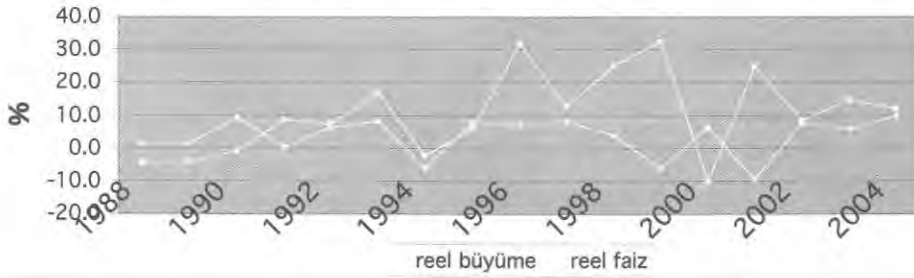
1) Reel faizlerin reel büyüme oranından büyük olması

2) Birincil bütçe dengesinin açık veriyor olması

Bu denklemden hareket ile Türkiye'de söz konusu değişkenlerin seyrine baktığımız zaman, hemen hemen bütün yıllarda reel faizlerin reel büyüme oranlarından büyük olduğunu görmekteyiz. Aradaki fark bazı yıllarda çok büyüme, bazı yıllarda daralmaktadır. Reel faizlerin belirli bir oranın

Bankacılık kesiminin kısa vadeli dış borçlanması ile aynı kesimin hazine kağıtları alması arasında yakın bir ilişki olduğunu düşünmekteyiz.

Reel Büyüme- Reel Faiz



altına düşmemesinin nedeni, ekonominin sürekli tasarruf açığı içinde olmasıdır. Diğer yandan borç stokunun değişimini etkileyen diğer faktör, birincil bütçe dengesi, yani faiz dışı harcamalar ile vergiler arasındaki fark olmaktadır. Bu dengenin açık olması durumunda borç stoku artacak, fazla olması durumunda azalacaktır. (Önder, Kirmanoğlu, Kartal. s.65-77)

Yukarıdaki denkleme göre basit bir hesap yapacak olursak, kamu borçlarının GSMH içindeki oranını yüzde 70 olarak kabul edersek, IMF ile yapılan stand-by anlaşmasında olduğu gibi birincil fazlanın yüzde 6.5 ve büyüme oranının yüzde 5 olduğu durumda, borç stokunun hiç artmaması için, reel faiz oranının en fazla yüzde 14.2 olması gerektiğini buluruz. Bu sınır, borç oranı arttıkça azalacaktır.

4. dış kaynak girişi ve yatırımlar

Bu bölümde, Ekonominin Genel Dengesi Tabloları içinde kamu ve özel kesim tasarruf yatırım farklarını ve dış kaynak girişi ilişkisini inceleyeceğiz. Ekonominin genel kaynak-harcama dengesi aşağıdaki özdeşlik biçiminde yazılabilir (Sachs, Larrain.s.194):

$$CA = (Sp - Ip) - DEF$$

- CA : Cari açık
Sp : Özel tasarruf
Ip : Özel yatırım
DEF : Kamu açığı

Bu gösterim biçiminde dış kaynak girişinin cari açılara eşit olduğu varsayılmaktadır. Ancak, Türkiye ekonomisinde giderek artan bir seyrinde, net dış kaynak girişi ile cari açıklar arasında fark ortaya çıktığı görülmektedir. Bunun nedeni, 1.Bölümde belirttiğimiz gibi, dış kaynak girişinin bir kısmının Rezerv Varlıkları artırmaya ve Net Hata Noksan kalemidir.

DPT'nin yayınladığı genel denge tablolarında dış kaynak olarak sadece cari açık karşılığı değer gösterilmektedir. Yukarıdaki denklem uyarınca dış

kaynak girişinin özel kesim tasarruf dengesi ile ve kamu kesimi tasarruf dengesi ile nasıl bir ilişki içinde olduğu Tablo 9'da görülmektedir. Bu tabloya göre, 1988, 1994 ve 2002 kriz yılları haric bütün yıllarda net kaynak girişi pozitif olmuş ve bu kaynaklar, özel kesim tasarruf fazlası ile birlikte, kamu kesimi açığını karşılamıştır. Bu Tablonun bu derece kamu kesimi aleyhine olmasının nedeni, kamu harcanabilir gelirinin aşırı faiz yükü nedeniyle çok azalmış olmasıdır. Faiz ödemeleri kamu kesiminden özel kesime olan bir kaynak transferidir. Özel kesimin, devlete vergi vermek yerine borç vermesi sonucunda kamu kesimi tasarrufları azalmakta, bunun karşılığında özel kesim tasarrufları artmaktadır. Bu şekilde artmış olan özel kesim tasarruflarının bir kısmı yatırımlara dönüşmekte, bir kısmı ise yeniden devlete borç olarak verilmekte ve bu süreç devam etmektedir.

Eğer devlet, bu borçlanmayı gerçekleştirmemiş olsaydı, (diğer her şey aynı iken) kamu tasarruf yatırım farkı faiz ödemeleri kadar artacak, özel kesiminki ise azalacaktı. Bu hipotetik durumu Tablo 9'da gösterdik.

Bu durumda, kamu yatırımları Tablo 10'da görülen derecede düşmemiş olurdu. Çünkü birçok araştırma, kamu bütçelerinde faiz harcamalarının en çok itelediği harcama kaleminin yatırım harcamaları olduğunu göstermektedir.

5. bölüşüm ilişkileri:

Ekonominin bir ayağı istikrar ve büyüme ise, bir diğer ayağı da adalet ve gelir bölüşümüdür. Nasıl ki, adil ancak kaynak yaratmayan bir ekonomi sağlıklı değilse, istikrar ve büyüme uğruna gelir bölüşümünü feda eden bir ekonomi de sağlıklı değildir.

Türkiye'de son yıllarda yapılan gelir dağılımı araştırmaları, örneğin 2002 ve 2003 yılı araştırmaları 1994 yılı araştırmasına göre, hanehalkı gelir dağılımında bir miktar iyileşme gösterse de, Türkiye gelir dağılımında dünyada çok iyi bir yerde bulunmamaktadır. Özellikle 1994 ve 2001'de yaşanan mali krizlerden sonra gelir dağılımı özellikle ücretli kesim aleyhine oldukça bozulmuştur. Bu bozulmayı görmek için hanehalkı gelir dağılımı araştırmalarından ziyade

Türkiye ekonomisinde giderek artan bir seyrinde, net dış kaynak girişi ile cari açıklar arasında fark ortaya çıktıği görülmektedir.

Tablo 9: Kamu ve Özel Tasaruf-Yatırım Farkı ve Dış Kaynak İlişkisi(%)

	Kamu Tasaruf-Yatırım Farkı /GSMH	Özel Tasaruf-Yatırım Farkı /GSMH	Dış Kaynak /GSMH	Hipotezlik	
				Kamu Tasaruf-Yatırım Farkı/GSMH	Özel Tasaruf-Yatırım Farkı/GSMH
1987	-3,69	1,52	1,77	-2,01	0,00
1988	-1,62	2,68	1,06	0,83	0,00
1989	-2,84	2,41	0,23	0,01	-0,00
1990	5,20	2	3,20	2,78	0,00
1991	5,9	4,8	2,10	-4,22	0,02
1992	7,56	5,56	2	-4,81	0,03
1993	-9,97	5,11	4,85	-3,34	0,00
1994	-4,73	6,20	-1,47	1,26	0,00
1995	-3,80	0,65	3,23	2,16	-0,05
1996	7,02	2,20	4,82	1,85	0,07
1997	-2,12	1,72	3,80	1,21	-0,05
1998	-8,68	7,62	1,05	1,83	-0,03
1999	-13,33	10,82	2,50	10,44	-0,15
2000	-12,18	5,56	6,91	10,67	-0,13
2001	-15,34	16,68	-1,33	17,67	-0,24
2002	-12,52	9,88	2,64	11,17	-0,10
2003	-10,09	5,21	4,18	5,75	0,09

Kaynak: DPT**Tablo 10: Kamu ve Özel Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH'ye Oranı(%)**

	KAMU S.S.YAT./GSMH	ÖZEL S.S.YAT./GSMH
1990-93	7,26	16,74
1994	4,94	19,55
1995-98	5,37	19,55
1999-00	6,74	15,70
2001	6,29	12,67
2002-03	5,24	11,9
2004 (tahmin)	4,7	14,5

Kaynak: DPT

ücretli kesimin gelirden aldığı payı gösteren faktörel gelir dağılımı tablolarına bakmamız gerekmektedir; ancak Türkiye'de söz konusu tabloların yeterince yol gösterici olduğunu düşünmediğimiz için bunun yerine, yıllar itibarıyla reel ücret endekslerine bakmayı tercih ettik. Aşağıdaki Tablo 11'de ele aldığımız dönemler itibarıyla imalat sanayinde ücretlerin 1997=100 bazına göre nasıl değiştiği görülmektedir. Bu Tablo'da dikkati çeken husus, reel ücretlerin sadece kriz dönemlerinde değil; 2002-2004 gibi büyüme döneminde de düşme göstermesidir. Oysa

Kaynakça:

Önder, İzzettin- Kırmancı, Hülya- Kartal, Yeşim, Kamu Açıkları ve Kamu Borçları "Teori ve Türkiye üzerine bazı gözlemler", Türk Harb-İş Sendikası, Ocak 1995, İstanbul.

Sachs, D.Jeffrey-Larrain, B.Felipe, Macroeconomics In The Global Economy, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1993.

İstatistik Göstergeler, 1923-2002, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, Kazım 2003, Ankara.

Hazine İstatistikleri 1980-2003, www.hazine.gov.tr, T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı

özel imalat sanayinde emek verimliliği endeksi 2001 yılında 117 (1997= 100) iken 2004 yılında 147 olmuştur. (Aynı değerler kamu imalat sanayi için sırasıyla 116 ve 162'dir).

Enflasyonist bir süreç içinde büyümeye ve yüksek faiz oranları sayesinde faaliyet dışı karlar ile sermaye biriktirmeye alışmış bir özel sektörün, dezenflasyonist süreçte uyum sağlayabilmek için gösterdiği tepki, ücretleri bastırmak yolunda olmuştur. İşsizliğin yüksek olduğu ve emeğin örgütsüz olduğu bir ekonomide bunu yapmak son derece kolaydır. Kamu imalat sanayinde emek daha fazla örgütlü olduğu için

Tablo 11: İmalat Sanayi Reel Ücret Endeksi (ücretler endeksi 1997=100)

	Kamu İmalat Sanayi	Özel İmalat Sanayi	Toplam İmalat Sanayi
1990-1993	122,7	131,3	136,9
1994	120,8	108,1	119,6
1995-1998	95,2	99,2	99,2
1999-2000	130,2	104,7	109,4
2001	125,8	89,0	95,3
2002-2004	119,8	81,5	84,4

Kaynak: Merkez Bankası (DİE)

ücretlerdeki düşüş bu derece olmamıştır.

sonuç:

Türkiye ekonomisi birçok "gelişen piyasa" ekonomisi gibi, iç makro dengelerini sağlayamadığı halde yabancı sermaye hareketlerini serbest bırakması sonucunda veya iç makro dengesizliklere bir çözüm olarak yabancı sermaye akımlarını görmesi sonucunda, başa çıkılması çok zor bir borç sarmalı

ile karşı karşıya kalmıştır. Para politikalarının sıkılaştığı ve iç kredi hacminin düştüğü bugünkü dezenflasyonist ortamda birbiriyle çelişen iki kısıt vardır: Bir tanesi enflasyonun düşük seyretmeye devam edebilmesi için döviz kurlarının düşük kalması ve ikincisi ise, dış borçların uzun dönemde sürdürülebilir olması için ihracatın artırılması. Bu paradoksal duruma bugünkü ortamda getirilen çözüm, reel ücretlerin geriletilerek firmaların dış pazarlarda rekabet gücünün sağlanması yolunda olmaktadır. Ancak bu durum ekonomik dengelerin sürdürülebilir olmasını sağlasa da, uzun dönemde sosyal ve siyasi dengeleri ciddi biçimde sarsacaktır.

www.maliye.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.tcmb.gov.tr

Dipnotlar:

1) Makale, 18.Mayıs.2005'te İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekanlığı ve Maliye Bölümü ortaklığında hazırlanan "Türkiye'nin Cari İşlemler Açığı ve Bütçe Açığı" konulu panelde sunulmuştur.

2) $(1+nom.faziz) / (1+enflasyon) - 1$ formülüne göre

Adil ancak
kaynak
yaratmayan
bir ekonomi
sağlıklı değilse,
istikrar ve
büyüme
uğruna gelir
bölüşümünü
feda eden bir
ekonomi de
sağlıklı değildir.

ulus devletin vergileme gücünü sınırlayan birikim ve meşrulaştırma açmazı: 1980 sonrası türkiye'de vergileme politikaları örneği

1. giriş

Tarihi gelişim süreci içinde ekonomik ve politik yönleriyle vergileme, her zaman, toplumların yaşamında önemli bir yere sahip olmuştur. Bugün devlet kendisine yüklenen görevleri yerine getirebilmek için, mutlaka temel bir finansman ve müdahale aracı olarak vergilemeye gereksinim duymaktadır. Dolayısıyla verginin, devletin varlığını ve işlevlerini sürdürbilmesi bakımından hayati derecede öneme sahip olduğu söylenebilir. Doğal olarak, devletin ekonomik ve sosyal alanda üstlendiği rollerden yararlanan toplum için de, vergi aynı derecede öneme sahiptir. Zira toplum ancak vergileme sayesinde, piyasa mekanizmasının işleyiş süreci dışında, bazı mal ve hizmetleri veya yararları elde edebilme ya da piyasa mekanizmasının bazı aksaklıklarının düzeltilmesi olanağına sahip olabilmektedir. Ancak vergilemenin, değinilen yararlarının yanı sıra, toplumda vergi mükellefi konumunda olanlar açısından ekonomik varlığının bir kısmını zora dayalı olarak kamuya aktarmak şeklinde sonuçlanan bir maliyeti de vardır. Bu nedenle, kısaca vergileme politikaları olarak nitelenen vergilemenin hangi amaçlar doğrultusunda yapılacağından kimden ne kadar vergi alınacağına kadar vergilemeye ilişkin bir çok konuda toplumda çıkar çatışması ortaya çıkmaktadır.

Bu çıkar çatışmasının sonucunda toplumun bazı kesimleri adaletsiz ve oldukça yüksek oranda vergi öderken, bazı kesimleri ise çok çeşitli vergi avantajlarından yararlanmakta, ya hiç vergi ödememekte ya da ödediği vergi oldukça düşük düzeyde kalabilmektedir. Bu durumun nasıl olduğu ise, kapitalist sistemlerdeki toplumların hakim bir özelliği olan eşitsiz ekonomik ve politik güç dengeleri ve toplumsal sistemlerde devletin üstlendiği işlevler kavranmadan anlaşılamayacaktır. Kapitalist toplumlar da ekonomik sistemin "özel birikimi" esas alması nedeniyle ekonomik güç, giderek daha az sayıda insanın elinde toplanmaktadır. Bilgi, statü, kuvvet gibi diğer bütün güç biçimlerine kolaylıkla dönüştürülebilen ekonomik gücün, kamu politikalarının belirlenmesinde siyasal süreci etkilememesi düşünülemez. Bu nedenle ağırlıklı olarak, toplumda ekonomik gücün sahibi olan varıl kesimlerinin çıkarları, vergileme politikalarına hakim olabilmektedir.

Bununla birlikte kapitalist toplumlardan devlet; bir yandan toplumsal sistemin sağlıklı bir şekilde

sürdürülebilmesi için gerekli kural ve kurumların oluşturulup, işletilmesini sağlamaya çalışmakta; öte yandan da, özel birikimin artırılması ve/veya kolaylaştırılması ile birlikte ekonomik sistemin işleyişinden ortaya çıkan bölüşüm sorunlarının çözümüne veya yumuşatılmasına yönelik çeşitli işlevler yerine getirmektedir. İşte bütün bunların sonucunda da bir yandan devletin vergileme gücü sınırlanmakta; öte yandan da toplumsal güç dengeleri ve devletin işlevleri bağlamında farklı toplumsal kesimlerin çıkarlarını yansıtan vergileme politikaları belirlenebilmektedir.

Bu düşüncelerden hareketle, çalışmanın ilerleyen kısımlarında, öncelikle devletin vergileme gücünü sınırlayan birikim ve meşrulaştırma açmazları üzerinde durulacaktır. Daha sonra, Türkiye'de, 1980 sonrası dönemde, devletin işlevlerindeki değişiklikler dikkate alınarak vergileme gücünün hangi toplumsal kesimlerin çıkarlarını tahdid altına kaldığı saptanmaya çalışılacaktır.

2. devletin vergileme gücünün sınırlayan birikim ve meşrulaştırma açmazı:

Tarihi gelişim süreci içinde devlet, toplumsal ilişkilerin doğası ve ekonomik sistemin gelişme aşamalarının gerekleri doğrultusunda çeşitli işlevler yerine getirmiştir (Önder vd., 1989:16). Devletin bu işlevleri, toplumsal sistemin sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi için gerekli kural ve kurumların oluşturulup, işletilmesinin yanı sıra birikim ve bölüşüm sorunlarının çözülmesi amacıyla yapılan çeşitli müdahale biçimlerine kadar oldukça kapsamlı şekilde ortaya çıkmaktadır. Tarihsel olarak bakıldığında devlet; ekonomik gelişimin rekabetçi aşamasında daha çok zora dayalı yöntemlerle (polisye önlemler, siyasal katılım kanallarının kısıtlanması vs.), bölüşüm sorunlarını öteleyerek, tekil birikim olanakları yaratırken; ekonomik gelişimin tekeli aşamasında bölüşüm sorunlarının çözümü (refah devleti uygulamaları, vs.) ve dolayısıyla sistemin meşrulaştırılmasıyla birlikte tekil birikim maliyetlerini toplumsallaştırma çabaları içinde olmuştur (Arın, 1985:115).

O'Connor'a (1973) göre, kapitalist sistemde devlet, birbiriyle çelişen bu iki işlevi (birikim ve meşruiyet sağlama) bir arada yerine getirmek zorundadır. Bu, devletin özel sermaye birikiminin sürdürülmesini ve artırılmasını sağlayan koşulları

Yakup
Karabacak*

Bugün devlet kendisine yüklenen görevleri yerine getirebilmek için, mutlaka temel bir finansman ve müdahale aracı olarak vergilemeye gereksinim duymaktadır.

*Yrd. Doç. Dr.
Akdeniz
Üniversitesi
Maliye Bölümü
(Dekan Yrd.)

yaratmaya ve korumaya çalışması anlamına gelmektedir. Ancak aynı zamanda devlet, bu birikim koşullarını toplumsal uyum içinde yaratmaya ve korumaya çalışmalıdır. Açıkta ve zora dayalı olarak sermaye sınıfını destekleyen devlet, meşruiyetini kaybedecektir. Tersine, sermaye birikimine yardım etmeyen devlet ise, gelir kaynaklarının tükenmesi ile yüz yüze gelecektir (O'Connor, 1973:6). Dolayısıyla birbirleriyle çelişkili işlevler yerine getirmek durumunda olan devlet, kaçınılmaz bir şekilde ya birikim ya da meşrulaştırma işlevini başaramama tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır.

Bunun nedeni ise devletin, vergileme dışında başka bir kaynakla, örneğin borç alarak, uzun süre işlevlerini (kamu hizmetlerini) sürdürmesinin olanaksızlığı ve toplumsal güçlerin, kamu harcamalarının kısılmasını engellemesi, buna karşın vergi ödemeye ise direnmeleridir. Gerçekten, çeşitli sosyal sınıf ve gruplar, devletin daha fazla hizmet yapmasını isterler; fakat, bu kesimlerin hepsi de, yeni vergileri ya da var olan vergilerde yapılacak artışlarını üstlenmek istemezler. Buna paralel olarak, hemen hemen her toplumsal kesim, vergi indirimleri ister ve bazıları da vergi indirimi sağlamayı başarmıştır. Böylece kamu harcamalarının artırılması yönünde neredeyse sonsuz talep varken, bunların finansmanında kullanılacak vergilerin aynı oranda kolaylıkla artırılmaması, kamu harcamaları ve gelirleri arasında yapısal bir açık oluşmasına neden olmaktadır (O'Connor, 1973:1).

Bu yapısal açık bağlamında, devletin karşılaştığı güçlük, hem ekonomik sistemin yapısından, hem de devletin yerine getirmek zorunda olduğu işlevlerden kaynaklanmaktadır. Devletin bu işlevleri, hem sermaye birikimine katkı sağlayacak hem de toplumsal huzursuzlukları önleyebilecek harcamalar yapmasını gerektirmektedir. Bu harcamalar sosyal sermaye ve sosyal masraf harcamaları olarak gruplandırılabilir. Sosyal sermaye harcamaları, kârlılık oranını arttıran ve dolaylı olarak üretken harcamalardır. İki tür sosyal sermaye harcaması vardır: Birincisi; altyapı, enerji bağlantı şebekeleri ve yollar gibi toplumsal yatırım harcamalarıdır. Bu harcamalar özel ekonomi kesiminde kâr oranlarının artırılmasına olanak sağlar. İkincisi ise, emeğin yeniden üretim maliyetlerini azaltan ve dolaylı olarak kâr oranlarını arttıran sosyal tüketim harcamalarıdır. Bunun en tipik örneklerini; eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanında yapılan kamu harcamaları oluşturur (O'Connor, 1973:6-7).

Diğer yandan, sosyal masraf harcamaları ise, ekonomik sistemin toplumsal meşruiyetini sağlamaya yönelik harcamalardır. Bu harcama türüne iç güvenlik hizmetleri ve sosyal yardım harcamala-

rı örnek gösterilebilir. Sonuçta devlet sermaye birikimi arttırmaya yönelik olarak sürekli sosyal sermaye harcamalarını arttırmak zorundadır. Buna bağlı olarak, bu tür harcamaların kâr oranlarını artırması nedeniyle, devletin gelir kaynakları da artacaktır. Diğer yandan, devletin sosyal masraf harcamalarını arttırması ise, bu harcama kalemlerinin üretken olmaması nedeniyle gelir kaynaklarını kurutacaktır. Devletin, ekonomik sistemdeki rolünden dolayı, harcama yapmaya zorlanması ise, doğal olarak, gelir gereksinimini arttıracaktır (O'Connor, 1973:6-7; Block, 1981:7).

Aslında devleti yönetenler kendilerini kapitalist çıkarlara ne denli adanmış olurlarsa olsunlar, devletin yaptığı ile bireysel kapitalist çıkarlar arasında bir dengesizlik bulunması kaçınılmazdır. Örneğin, devletin gelire gereksinimi vardır ve bu gelir sadece sermaye sınıfı dışındaki sınıf ve kesimlerden sağlanamaz. Bu durumda devletin kapitalistlerden de vergi toplaması ve bu yolla onlara düşen artığın bir kısmına el koyması kaçınılmazdır. Bu yüzden tek tek kapitalistlerin çeşitli vergileme politikalarını eleştirmeleri ve sürekli devlet yöneticilerini beceriksizlikle suçlamaları ve oldukça dar bir bakış açısıyla kendilerinin vergi ödemelerine karşı çıkmaları söz konusu olabilmektedir. Ancak devlet, kapitalist sistemin etkinsizliklerini ya da krizlerini çözmek, çeşitli toplumsal kesimlerin tepkilerini belirli sınırlar içinde tutmak ve etkin bir emek gücünün varlığını sürdürmek için, bazen sermaye sınıfının karşı çıktığı bazı vergileme politikalarını uygulamak durumunda kalabilmektedir. Böylece devletin zaman zaman sermayeden göreceli olarak özerk davranabildiği söylenebilir. Bununla birlikte bu özerkliğin yukarıda da belirtildiği gibi, devlet müdahalelerinin ekonomik düzenin temel felsefesini sarsmadığı ve sermayenin uzun dönem çıkarlarına hizmet ettiği sürece varolabileceği de unutulmamalıdır (Caslin, 1993:309).

Bununla beraber, devlet, bu çelişkili süreçte ve toplumsal güç dengeleri içinde vergileme politikalarını oluşturmak ve uygulamak zorundadır. Bu nedenle bir yandan toplumsal meşruiyetini korumak isteyen devlet kapsamlı ve biçimsel olarak adalet ilkesine uygun vergileme politikaları oluşturmaya çalışırken, öte yandan da, yapısal olarak bağımlı olduğu ekonominin sağlıklı bir şekilde tekil birikim biçimini sürdürebilmesi için, sermaye üzerindeki vergileri geniş vergi bağımsızlıklarıyla birlikte, düşük ve kolay yansıtılabilen vergilerden oluşturmaya çalışacaktır.

2.1. devletin özel birikim sağlama görevi ve vergileme gücü

Devletin vergileme politikalarını oluştururken karşılaşılabilecek güçlüklerden biri, devletin birikim ve

Devlet
sermaye
birikimi
arttırmaya
yönelik
olarak sürekli
sosyal
sermaye
harcamalarını
arttırmak
zorundadır.

meşrulaştırma işleviyle çelişik bir biçimde, kamu harcamalarının finansmanını sağlayacak vergilerin yine aynı ekonomik sistemden sermayeyi incitmeden sağlanacak olmasıdır. Devletin, bu iki işlevi aynı anda yerine getirmesi çelişkilidir. Bu çelişki ilk olarak, ekonomiye yapısal olarak bağımlı olan devletin, bir yandan kamu harcamalarıyla sermaye birikimini desteklemesi, ama aynı zamanda bu harcamaların finansman yükünü özellikle sermayeye yüklemek istemesi durumunda ortaya çıkacaktır. Bunun nedeni ise, sermaye üzerindeki vergilerin artırılması sonucu, yatırım ve tasarruf arzusunun olumsuz etkileyecek olması ve devletin, harcamalarla teşvik etmeye çalıştığı kâr oranlarını artırma amacına uygun davranmayacak olmasıdır. Yani, kâr oranlarının düşmesi ve yeni yatırımların yapılmaması ekonomik sistemin krizine neden olacaktır. Böylece, ekonomik sistemin krizi sonucunda hem devletin mali krizine neden oluncak hem de devletin ekonomik krizi aşmak için yeni harcamalar yapması ve sermayeye yeni teşvik olanakları sunmasını gerektirecektir (O'Connor, 1973:206; Allen ve Campbell, 1994:170).

Bu durum devletin özel kesimin ve özellikle sermayenin yatırım ve üretim yapmasına yapısal olarak bağımlı olmasından kaynaklanmaktadır (Jessop, 1990:179). Çünkü "vergi devleti" haline gelen günümüz devleti, ağırlıklı olarak özel ekonomi kesiminde yaratılan katma değerlerden pay alarak varlığını sürdürebilmektedir. Bu bağımlılığın bilincinde olan sermaye sınıfı, vergilerin tasarruflar ve yatırımlar üzerindeki olumsuz etkisine dikkat çekerek, işsizlik düzeyinin artacağını ve bunun sonucunda toplumsal huzursuzlukların ortaya çıkabileceğini gerekçe göstererek ya kendilerine yeni vergiler yüklenmesini engelleyebilmekte ya da var olan vergi yükümlülüklerinden kurtulma olanakları elde edebilmektedir (Akard, 1992:598; Campbell ve Allen, 1994:647; Przeworski ve Wallerstein, 1988:12-13).

Ancak sermayenin ekonomik yapıdaki egemenliğinden kaynaklanan gücünün, devletin vergileme gücü üzerinde etkili olamayabileceği iki kör noktanın varlığı da unutulmamalıdır: Bu iki noktadan biri, ekonominin genişlemesinin en yüksek noktaya ulaştığı ve sermayenin yatırımları durdurma tehdidinin siyasi iktidarın kısa dönemde çok fazla etkilemeyebileceği durumdur. İkinci nokta ise, ekonomi durgunluğa girdikten sonra, devletin, zaten sermayenin yatırım yapmayacağını bilerek krizden çıkabilmenin bir yolu olarak kamu harcamalarını arttırması, bunun sonucunda temel finansman aracı olarak vergileri arttırmak istemesi durumudur. Böylece devletin, ekonominin genişlemeyen durgunluğa yönelimi ya da durgunluktan

canlanmaya doğru yönelimi boyunca (iş çevrimlerinin rutin dönme noktalarına kadar) sermaye üzerine vergi koymada başarısız olabileceğini, fakat ekonomik genişlemenin tepe noktasında ve ekonomik durgunluğun dip noktasında "görece özerklik" kazanarak sermayeye vergi koyabileceğini söyleyebiliriz (Block, 1980; Akt: Campbell, 1993:167).

2.2. devletin toplumsal meşruiyet sağlama görevi ve vergileme gücü

Devletin işlevlerinden kaynaklanan ikinci çelişki ise, devletin meşruiyetini korumak adına geniş toplumsal kesimlerin ödeyeceği vergileri arttırmamasından kaynaklanmaktadır. Bu durumda devlet, borçlanma veya emisyon gibi finansman yollarına başvurabilecektir. Bu finansman biçimi, kısa dönemde devletin geniş kitleler nezdinde meşruiyetini sağlamasına olanak vermesine rağmen, uzun dönemde borçlarının faiz yükünün ve dolayısıyla kamu harcamalarını arttırması ve emisyonun ise enflasyonu körüklemesi nedeniyle temel finansman aracı olarak vergilerin arttırılmasına neden olabilecektir. Fakat devletin vergileri arttırdığı durumda ise, hem meşruiyet sağlama işlevi zayıflayacak hem de vergi artışlarının çeşitli kesimler arasında yansıtılması sürecinde fiyat artışları yaşanabilecektir. Örneğin, emek kesimine yeni vergilerin salınması durumunda özellikle örgütlü emek bunu sermayeye doğru yansıtmaya çalışacaktır. Emek kesiminin bunda başarılı olması durumunda, sermaye, piyasa mekanizmasının yapı ve işleyişinin verdiği olanaklar çerçevesinde "mark up" fiyatlaması yaparak hem emek kesiminden yansıyan vergileri hem de kendi üzerindeki vergileri tüketicilere doğru (ileriye) veya üreticilere doğru (geriye) yansıtabilecektir. Bu süreç içinde de fiyat artışları yaşanabilecek ve devletin ekonomik istikrarı sağlayabilmek için tekrar vergileri arttırması zorunlu hale gelecektir. Bu kısır döngü sonucunda; hem devletin ekonomideki sermaye birikimini kolaylaştırma ve koruma işlevi zarar görecektir hem de devletin meşrulaştırma işlevi başarısız olacaktır (Block, 1981:11-13).

Devletin meşruiyet arayışlarını yansıtan vergileme politikası düzenlemelerin başında vergilerin gerek anayasal kurallarda gerekse kanunlarda adalet, genellik, eşitlik ve ödeme gücü gibi ilkelere dayandırılmaya çalışılması gelmektedir. Öte yandan tek tek vergi kanunlarındaki ayrıcalıklardan, durumu uyan, her bireyin yararlanabilecek olması da meşruiyet arayışlarının birer göstergesidir. Ayrıca vergi tarifelerinin nominal olarak artan oranlı görünmesi de meşruiyet arayışlarının en iyi örneklerindendir. Oysa birçok vergi kolaylığı, istisna ve

Devletin vergileme politikalarını oluştururken karşılaşacağı güçlüklerden biri, kamu harcamalarının finansmanını sağlayacak vergilerin yine aynı ekonomik sistemden sermayeyi incitmeden sağlanacak olmasıdır.

muafiyetleri ve avantajları ile görünüşte artan oranlı olan tarifeler gerçekte tersine artan oranlı nitelikler taşımaktadır (Bartlett, 1973:99,103). Diğer yandan, toplumun büyük çoğunluğunu oluşturan Emek kesimi ve tüketici kitlesi gibi toplumun görece güçsüz ve örgütsüz kesimleri ise, kaynaktan kesilen ya da fiyat mekanizması içinde kaynaşarak zor hissedilen ve yansıtılması zor olan vergileme araç ve yöntemleriyle vergilendirilmektedirler. Örnek olarak, geniş tüketici kesiminin ödediği ve nihai yüklenicisi yasal olarak da bu kesim olan 'Katma Değer Vergisi' ve emek kesiminin genel olarak kaynaktan stopaja tabi tutularak ödediği 'Gelir Vergisi', yukarıda değinilen tepki uyandırmayan ve dolayısıyla devletin meşruiyet sağlama işlevinin sınırlarını ihlal etmeyen araç ve vergileme yöntemi seçiminin tipik göstergeleridir.

Öte yandan toplumun güçsüz kesimlerine yüklenen vergilerin de sermaye açısından sınırları vardır. Ücret gelirlerinin bir maliyet unsuru olması ve buna bağlı ödenen istihdam vergilerinin (Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Kesintileri) yüksek düzeylere ulaşması, bunu bir maliyet unsuru ya da yaratılan katma değer bir miktarının istihdam vergisi olarak devlete aktarılması, sermaye kesimin çıkarlarına ters düşebilmektedir. Bu nedenle zaman zaman istihdam olanaklarının kısıtlanacağı gerekçesiyle emek kesimin ödediği vergilere emekçilerden daha çok sermaye kesimi karşı çıkabilmektedir. Benzer biçimde geniş tüketici kesimlerin yüklendiği yüksek oranlı Katma Değer Vergisi de dolaşım sürecinde talep daralmasına neden olarak metaların tekrar para formuna çevrilmesini önleyebilmektedir. Böyle bir durumda da sermaye kesimi, KDV oranlarının tıkanan alanlarda (örneğin, özel otomobil satışlarında KDV oranının düşürülmesi gibi) düşük tutulmasına yönelik çabalara girişebilmektedir.

Bununla birlikte devletin ekonomik sistemde üstlendiği görevler nedeniyle vergilemenin tekil birikimi destekleyici biçimde sermaye üzerindeki vergileri düşük tutan vergileme politikaları belirlemesi gerekmektedir. Bu nedenle devlet, sermayeye yönelik vergilerin düşük, kolay yansıtılabilen ve çeşitli vergi bağışıklıklarıyla donatılmış türlerini oluşturmaya çalışmaktadır. Bunun en tipik örneğini, 20. yüzyılda tüm dünyada tekil birikim oranlarının hızla artmasına koşut getirilen ve sermaye lehine topluca ayrımlar yapan Kurumlar Vergisi oluşturmaktadır. Kurumlar Vergisine bağlı vergi ayrıcalıklarının, özellikle de amortismanlar ve genel olarak Gelir Vergisinden daha düşük belirlenen Kurumlar Vergisi oranlarının sermayenin kullanım maliyetlerini, dolayısıyla da işletmenin mali yapısını ve üretim tekniğini etkilemesi, bu verginin yatırı-

rım kararlarını yönlendirebilecek etkin bir araç olarak ta kullanılabileceğini de göstermektedir. Aynı zamanda Kurumlar Vergisinin, tam rekabet piyasa koşullarının yaşanmadığı bir ortamda, bir maliyet unsuru gibi hiç değilse uzun dönemde yansıtılabilen bir vergi olduğunun ortaya çıkması, kuramda savunulan dolaylı-dolaysız vergi ayrımını ortadan kaldırdığı gibi, vergilemede ayırma ilkesi olarak bilinen ve emek gelirlerini korumaya yönelik düzenlemelerin de içini boşatmıştır (Oyan, 1989:94). Dolayısıyla Kurumlar Vergisi, kurumların yüksek ödeme güçlerinin esas alındığı bir vergi değil; fakat tam tersine, negatif özgürlük anlayışı temelinde meşrulaştırılan ancak sermaye kesimine ayrıcalıklar sunan, sermaye kesimini kayıran bir vergi türü olarak görünm

3. 1980 sonrası türkiye' de devletin değişen işlevleri ve vergileme politikaları

1980 sonrası süreçte, Türkiye'de de devlet, birikim ve meşrulaştırma işlevleri içinde vergileme politikalarını belirlemiş ve uygulamıştır. Bu gelişmenin nasıl oluştuğunu daha iyi anlayabilmek için, Türkiye'de devletin birikim ya da meşrulaştırma işlevlerine ağırlık verdiği bir birinden farklı iki dönem üzerinde durulabilir. Bunlardan ilki 1980-1990 yıllarını kapsayan, toplumsal sistemin tam anlamıyla piyasa mekanizmasının inisiyatifine bırakılmaya çalışıldığı ve 1980 darbesiyle oluşturulan ve toplumsal katılım kanallarının kapalı tutan dönemdir. İkincisi ise, 1990-2005 yıllarını kapsayan, 1980 ekonomik yapılanmanın aynen sürdürüldüğü, ancak siyasal mekanizmanın giderek toplumsal katılma açılmaya başladığı dönemdir.

3.1. 1980-1990 dönemi

3.1.1. 1980-1990 döneminde türkiye'de ekonomik ve toplumsal gelişmeler ve devletin işlevleri

Türkiye 1980 yılından başlayarak günümüze kadar gerek ekonomik alanda gerekse siyasal ve toplumsal alanda çok önemli dönüşümler yaşamıştır. Ekonomik alandaki dönüşüm tam anlamıyla serbest piyasa mekanizmasının oluşturulmasına yönelirken, bunun yansımaları olarak toplumsal alandaki dönüşüm ise siyasal alanının kısıtlanmaması ve devletin ekonomiye doğrudan müdahalelerine son verilmesi şeklinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

1980'li yıllara gelmeden önce başlayan ekonomik ve toplumsal gelişmeler, ithal ikameci sanayileşme temelinde kurulan birikim biçiminin sürdürülmesini olanaksız kılmaya başlamıştı. 1980 yılı başında ekonomik krizin giderek derinleşmesi üzerine dönemin Hükümeti, kamuoyunda 24 Ocak

Emek
kesimi ve
tüketici kitlesi
kaynaktan
kesilen
ya da fiyat
mekanizması
içinde
kaynaşarak
zor hissedilen
ve yansıtılması
zor olan
vergileme
araç ve
yöntemleriyle
vergilendirilmek-
tedirler.

Kararları olarak bilinen bir ekonomik önlemler paketi hazırlayarak yürürlüğe koydu. Bu ekonomik önlemler paketinin başlıca unsurları ise; ekonominin dış rekabete açılması, yabancı sermayenin özendirilmesi, ihracatın artırılması, devletin küçültülmesi ve ekonomiye müdahalelerinin minimuma indirilmesi, tekil sermaye birikiminin özendirilmesi ve desteklenmesi, nihayet ekonomide piyasa mekanizmasının özgürce işleminin sağlanması olarak özetlenebilir (Sönmez, 1992:84-85; Tokgöz, 2003:27-28). Böylece ithal ikameci birikim biçimi terk edilerek, serbest piyasa mekanizmasının hakimiyetini esas alan, yeni bir kalkınma paradigması benimseniyordu.

Bu bağlamda toplumsal sistem, serbest piyasacı "Yeni Sağ" görüşler temelinde yapılandırılma ve yönlendirilme rayına oturtularak, Türkiye ekonomisinin küreselleşen dünya ekonomisiyle bütünleşmesinin önündeki tüm engeller birer birer ortadan kaldırılıyordu (Kazgan, 1995:164). Bu bakımdan 24 Ocak ekonomik önlemler paketi, toplumsal kesimlerin çıkarları açısından basit bir istikrar programından ibaret olmayıp, serbest piyasacı yapılanma çerçevesinde, sermaye kesiminin emek kesimi karşısında güçlendirilmesini ve siyasetin ekonominin gereklerine uyarlanmasını amaçlayan bir öze sahipti. Bu nedenle alınan ekonomik önlemlerin yanı sıra, tıkanan siyasal sürece yeni kural ve kurumlara işlerlik kazandırması ve toplumsal muhalefetin kalıcı bir biçimde bastırılması gerekiyordu. Açıkçası, 24 Ocak Kararları'nın yaşama geçirilebilmesi için otoriter ve zora dayalı yöntemler gerekiyordu.

İşte bu koşullarda Ordu yönetime el koydu. Darbe, silahlı güçlerin "burjuvazinin de facto siyasal partisi" (Poulantzas, 1981:25) haline gelerek krize müdahale etmesinden başka bir şey değildi. Askeri yönetim hiç zaman kaybetmeden 24 Ocak Kararlarını uygulamaya başladı (Boratav, 1995:73). Daha sonra başta işçi sınıfı olmak üzere toplumsal muhalefetin bastırılmasına ve işgücü piyasasının disiplin altına alınmasına sıra geldi. Ücretler dondurularak, toplu sözleşme düzeninin yerini Yüksek Hakem Kurulu'nun kararları aldı. Böylece Darbe ile yeni birikim rejiminin olmazsa olmaz koşulu olan "düşük ücretlere dayanan bir ekonomi yaratma" hedefine doğru ilk ve en önemli adım atılmış oldu. Öte yandan toplumsal muhalefet, ekonomi dışı askeri ve yasal yöntemlerle büyük ölçüde kontrol altına alındı. Siyasi partiler kapatıldı; tüm ülkede sendikal faaliyetler durduruldu; bazı sendikalar kapatılırken ve grevler de yasaklandı. Bu örgütlenme yasakları öylesine çarpıktır ki, Cumhuriyet'le yaşıt bir siyasi parti de dahil tüm siyasal partiler ve dernekler kapatılırken, sermaye-

nin yarı resmi örgütü olan ve her yönüyle siyaset yapan Ticaret ve Sanayi Odaları ile büyük sermayenin örgütü TUSİAD ve korporatist bir anlayışa sahip Türk-İş kapatılmamıştır. Böylece Darbecilerin meşru gördükleri toplumsal kurumlar ve oluşturmak istedikleri kısıtlı demokrasinin koordinatları ortaya çıkmış oluyordu (Öngen, 2003:176).

Bu kısıtlı demokrasi ortamını, 1983 yılında iktidarı kazanan Anavatan Partisi ve Başbakan Özal 1980'li yılların sonuna kadar çok iyi kullanmıştır. Kısaca vurgulamak gerekirse Özal'ın Başbakan olarak tamamladığı 1983-1989 dönemi, kısıtlı demokrasi altında, Türkiye'nin küresel kapitalizmle eklemlendiği ve toplumsal yaşamın iç ve dış sermaye çevrelerinin çıkarları doğrultusunda yeniden biçimlendirildiği altın yıllar olmuştur (Boratav, 1989:127; Öngen, 2003:177). Ne var ki 1989 yerel seçimlerinden itibaren Türkiye, 1980 öncesinin parlamenter rejimini andıran siyasal rekabet ortamına yeniden girmiştir. Dolayısıyla seçim kazanma zorunluluğunun ortaya çıkması ANAP iktidarının kamu politikalarında bölüşüm ilişkilerine de önem vermesine neden olmaya başlamıştır. Böylece önceki dönemin tersine kamu yatırımları aracılığıyla iktisat politikalarındaki önceliklerin istikrardan büyümeye kaydırıldığı; tarımsal destekleme politikalarının canlandırıldığı ve kentli seçmenlere yönelik konut ve belediye hizmetlerinin hızla genişletildiği popülist yaklaşımlara yönelinmiştir. Bu yeni yönelimler yukarıda değinilen kısıtlı demokrasi ve parlamentoda çoğunluğu bulunan güçlü tek partiye dayanan yürütme anlayışının bir yansıması olarak oluşturulan ve tamamen yürütmenin denetiminde olan bütçe dışı "fon" uygulamaları ile de desteklenmiştir (Boratav, 1989:124-125; Yeldan, 2001:49).

3.1.2. 1980-1990 döneminde devletin işlevlerindeki değişimin vergileme politikalarına yansımaları

1980 sonrasında vergileme politikaları, yapılan irili ufaklı değişikliklerle önemli ölçüde dönüşüme uğratılmıştır. 1980 sonrası vergileme politikalarındaki yeni yapılanmanın ilk hamleleri 1980-1983 arasında Askeri yönetim tarafından atılmıştır. Bunu, iki dönem tek başına iktidar olma olanağı kazanan Anavatan Partisi'nin düzenlemeleri izlemiştir. 1980 sonrası dönemde gerçekleştirilen vergileme düzenlemelerin başında, 1963 yılından beri yürürlükte bulunan ve özellikle 1970'li yılların sonuna doğru hızlanan enflasyon nedeniyle aşırı ve anlamını yitirmiş olan gelir vergisi tarifesi'nin yeniden düzenlenmesi gelmektedir. 1980 yılı Aralık ayında Gelir Vergisinde yapılan bir düzenlemeyle 1963 Gelir Vergisi tarifesi'nin ilk dilimi olan

24 Ocak ekonomik önlemler paketi, sermaye kesiminin emek kesimi karşısında güçlendirilmesini ve siyasetin ekonominin gereklerine uyarlanmasını amaçlayan bir öze sahipti.

2.500 TL., 400 kat artırılarak 1.000.000 TL.'ye yükseltilmiş ve tarifenin başlangıç oranı da yüzde 10'dan yüzde 40'a çıkarılmıştır. Ancak en düşük vergi dilimine uygulanan vergi oranının bu denli yükseltilmiş olması düşük gelirli kesimlerin vergi yüklerini ağırlaştırmış ve ilk dilimin bu kadar geniş tutulması düşük ve yüksek gelirli arasında ayırım yapılmasını gerektiren dikey adalet ilkesini zedelemiştir. Öyle ki, 1980 yılında ücretlilerin yüzde 99,5'i vergi tarifesinin ilk dilimi olan 1.000.000 TL'nin altında gelir elde ederken, beyannameye tabi gelir vergisi mükelleflerinin yüzde 99,5'u da, yine vergi tarifesinin ilk dilimi olan 1.000.000 TL'nin altında gelir beyan ediyorlardı. İşte böyle bir yapı varken yeni vergi tarifesinin ilk dilimini bu kadar artırmak ve en düşük vergi oranını da yüzde 40'a çıkarmak, Gelir Vergisi tarifesini açıkça düz oranlı ve son derece adaletsiz bir niteliğe büründürmek ve bir bakıma 1963 tarifesinin düz oranlı hale gelmiş yapısını onaylamak anlamına gelmektedir (Oyan, 1989:61-62). Yani 1980 gelir vergisi tarifesini, öne sürüldüğünün aksine düşük gelirli kesimler açısından bir iyileştirme getirmemiştir.

Öte yandan Askeri yönetimin oluşturduğu 1980 Gelir Vergisi tarifesini 1981 yılında tekrar gözden geçirilmiş, tarife vergi dilimlerinin sabit tutulması ve vergi oranlarının her yıl yüzde 1 puan azaltılması şeklinde 1985 yılına kadar uygulanmıştır. 1981 yılında 1 Milyon ile 25 Milyon TL. arasındaki 6 dilime karşılık gelen marjinal vergi oranları yüzde 40 ile yüzde 66 arasında iken, 1985 yılında yüzde 25 ile yüzde 50 şeklinde değiştirilmiştir. Dolayısıyla en düşük vergi dilimine uygulanan vergi oranı yüzde 40'tan yüzde 25'e düşürülebilir, yine de bu oran gerek 1980 öncesi uygulanan tarifiye göre gerekse dünya standartlarına göre oldukça yüksek bir orandır (Kirmanoğlu, 1994:75). Ayrıca en yüksek vergi oranında kademeli olarak yüzde 16 oranında bir azaltmaya gidilerek en yüksek vergi oranının yüzde 66'dan yüzde 50'ye çekilmesi, 1980 sonrası Yeni Sağ görüşlerin vergileme politikalarına bir yansıması olarak kendini göstermektedir. Zira toplum vergi oranları düşürülürse kamu gelirlerinin artacağı yönünde güdülenerek sermayenin çıkarları birer birer vergi politikalarına yansıtılmış olmaktadır. Gelir Vergisi tarifesinde 1986'dan 1991 yılına kadar vergi oranları sabit tutulup vergi dilimlerinin sürekli değiştirildiği görülmektedir. Ancak 1987 yılı hariç vergi dilimlerinde her yıl gerçekleştirilen artış fiyat artışları karşısında genellikle yetersiz kalmış ve dilimler enflasyon ile yapılan artışlar arasındaki fark kadar erozyona uğramıştır.

1980 sonrası dönemde vergileme politika-

larında yapılan değişikliklerden biri de tarım ve küçük esnaf kesimine yönelik olmuştur. Askeri yönetim, zirai kazançların etkili bir şekilde vergilendirilebilmesi için, küçük çiftçi muafiyetindeki satış tutarı ve işletme büyüklüğü ölçütleri yeniden belirlenmiştir. Ayrıca zirai kazançlara yönelik olarak bir vergi güvenlik önlemi olarak "asgari zirai vergi" esas getirilmiştir. Öte yandan küçük esnaf ve sanatkârların gerçek usulde vergilendirilmesine yönelik olarak da "götürü vergiye" ilişkin satış, hasılat vb. ölçütler gerçekleşen enflasyon oranından daha fazla artırılmıştır. Özellikle tarım ve esnaf kesimine yönelik vergileme ölçütlerinde enflasyon oranının çok üzerinde artışlara gidilmesi bu kesimlere doğru vergi yükü kaydırma çabaları olarak dikkat çekicidir. Ancak bunlardan tarım kesimine yönelik olan düzenlemeden, 1982 Anayasası'nın halk oyuna sunulması gereği ortaya çıkınca, 1981 Mayıs'ında hemen vazgeçilmiş ve tarım kesiminin büyük çoğunluğunu gerçek usulde gelir vergilemesinin dışına çıkartan işletme büyüklüğü ve satış-hasılat ölçütleri önemli oranda artırılmıştır. Böylece tarım kesimi, bir yandan genel olarak tüketim harcamaları ve indirim olanağı bulamadığı girdi alımlarında ödediği dolaylı vergiler (özellikle KDV) öte yandan da brüt satış tutarları üzerinden kesinti yoluyla (yüzde 2 ile yüzde 4 oranında) ödenen vergilerle sınırlı kalmak kaydıyla vergilemeye tabi tutulur hale gelmiştir. Ancak tarım kesimine yönelik bu stopaj uygulaması düşük ve yüksek gelirli arasında ayırım yapmadığı için tarım kesimi içinde de büyük adaletsizliklere yol açmaktadır.

Öte yandan 1980 yılında Gelir Vergisinde yapılan değişikliklerden biri de gelirin toplanması ve artan oranlı bir tarifeye tabi tutulması yönteminden kısmen vazgeçilerek bazı gelir kalemlerinin "kaynakta kesinti" yöntemiyle vergilendirilmeye başlanması olmuştur. Böylesi bir vergilendirme yöntemi (sedüler sistem) ücret gelirleri, zirai kazançlar, serbest meslek gelirleri, gayrimenkul sermaye iradı ve özellikle menkul sermaye iradı türü gelirlerde önemli bir vergileme biçimi olmuştur. Ancak bazı menkul sermaye iradı türündeki gelirlerin toplanması ve beyan usulünden vazgeçilmesi ve bunlardan bazılarının oldukça düşük bazılarının da sıfır oranında yapılan kesintilerle vergilendirilmesi, vergilemede adalet ilkesi uyarınca emek gelirlerinin lehine yapılması gereken ayrımları ortadan kaldırarak sermaye gelirleri lehine çevirmiştir. Öyle ki, kaynakta kesintiye tabi faiz gelirleri, bu dönem boyunca yapılan bütün oran düzenlemelerinde en düşük gelir diliminin tabi olduğu vergi oranından daha düşük oranda vergilendirilmiştir. Faiz gelirleri, 1981 tarifesini yüzde 30 oranında vergilendirirken, bu oran 1985 yılında yüzde 20, 1989 yılın-

**1983-1989
dönemi
türkiye'nin
küresel
kapitalizmle
eklemlendiği ve
toplumsal
yaşamın iç ve
dış sermaye
çevrelerinin
çıkarttığı
doğrultusunda
yeniden
biçimlendirildiği
altın yıllar
olmuştur.**

da yüzde 10 ve daha sonra da bazı durumlarda sıfır oranında vergilendirilmiştir. Bu konuda dikkat çeken bir başka boyut ise, bu tür tarife düzenlemelerinin, yasalarda yapılan değişiklikler ile yasa sürecinden çıkartılarak Bakanlar Kurulu'nun yetki alanına çekilmesidir (Kirmanoğlu, 1994:76).

Ancak faiz gelirlerinin vergiden bağışık tutulması, bu dönemin birikim biçimiyle ve dolayısıyla da uygulanan iktisat politikalarıyla son derece tutarlıdır. Zira bir yandan serbest piyasa ekonomisi içinde yatırım ve istihdam olanakları yaratacağı umulan sermaye kesimi zaten vergilendirilmek istenmemekte, öte yandan da devletin sürdürmekte olduğu kamu hizmetleri nedeniyle gerek duyduğu finansman kaynağının toplumun diğer kesimlerinden yeterince karşılanamaması ve devletin dış kaynak kısıtlılığı içinde ülke içinde sermaye kesiminden borçlanmak zorunda kalması faiz gelirlerinin doğal olarak vergilendirilmesini olanaksız kılmıştır. Çünkü 1980 sonrasında yapılan finansal liberasyon düzenlemeleriyle tamamen mobil hale gelen sermaye, devletin mali krize girdiği bir süreçte, piyasa koşullarından yararlanarak pazarlık bile yapmadan yüksek reel faiz oranları üzerinden borç verme olanağına kavuşarak olağan üstü güç kazanmış olmaktadır. Dolayısıyla bu dönemde vergileme politikalarının sermaye kazançları lehinde oluşumu, hem sermayenin ekonomik alandaki gücünün yansımalarının hem de devletin yapısal bağımlılığının iyi bir göstergesi olmaktadır.

Gelir Vergisinde gerçek usulden uzaklaşılmasının bir aracı da 1982 yılında oluşturulan "hayat standardı esaslı" olmuştur. Bu yöntem gerçek usulde vergiye tabi ticari, zirai ve serbest meslek sahiplerinin yıllık temel ve ek yaşam standartları göstergelerinden hareketle, bu kesimlerin en az belli bir düzeyde vergi ödemelerini sağlamayı öngörmektedir. Topluma bir tür vergi güvenlik önlemi olarak sunulan hayat standardı esaslı gerçekte toplumun alt ve orta gelirli kesimlerine vergi yükü kaydırmanın bir aracı olarak işlev görmüştür. Zira belge düzeni, denetim ve idari yetersizlikler gibi nedenlerle yeterli düzeyde gelir beyanında bulunmaya zorlanamayan kesimler, karineler usulüyle de olsa bir miktar vergi ödemek durumunda kalmışlardır. Böylece çeşitli vergi bağışıklıkları, vergi tarifelerdeki indirimler vb. yöntemlerle sermaye kesiminin vergi yükü azaltılırken, toplumun diğer kesimlerine (küçük ve orta boy firma sahipleri vs.) doğru vergi yükü kaydırmaları gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak hayat standardı esasının sistem içinde oturtulmasından sonra, 1985 yılında sermaye kesiminin öteden beri en çok eleştirdiği ve kaldırılması yönünde çaba gösterdiği düzenlemelerden biri olan "servet beyanı" ve yükümlülerin

yıllık tüketim harcamalarına dayanarak gerçek matraha ulaşmaya yarayan "gider esaslı" 1985 yılında Özal Hükümeti döneminde yürürlükten kaldırılarak matrah gizlemenin yolları sonuna kadar aralanmıştır. Ayrıca dönem içinde sık sık çıkarılan vergi afları da sermaye kesimine sunulan avantajlar olarak çok önemli işlevler görmüştür.

1980 sonrası dönemde vergileme politikalarındaki dönüşümden biri de Kurumlar Vergisinde gerçekleştirilmiştir. 1980 yılından başlayarak Kurumlar Vergisine tabi mükelleflere tanınan indirim, istisna ve muafiyetler önemli ölçüde artmıştır. Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 7 ve 8. maddelerinde sıralanan bu istisna ve muafiyetler bu dönem içinde istisnalarla 18 ve muafiyetlerde ise 25 civarında olmuştur. Buna gerçek ve tüzel kişiliklerin belli koşullarda Ticari ve Zirai alanlarında yapacakları yatırımlara sağlanan "yatırım indirimi" ve bir tür vergi erteleme olarak "finansman fonu" gibi uygulamaların yanı sıra 1983 yılından itibaren yürürlüğe konulan yeniden değerlendirme, azalan bakiyeli amortisman rejimi ve geçmiş yıl zararlarını beş yılda mahsup edebileme vb. uygulamaları da eklenirse sermaye lehine yapılan dönüşüm daha iyi anlaşılabilecektir. Yapılan bir hesaplamaya göre, Kurumlar Vergisine tabi mükelleflerin yararlandığı indirim tutarının, indirim öncesi kurum kazancına oranı 1985 yılında yüzde 23.3'den 1987-1988 yılları ortalaması olarak yüzde 44'e yükseldiği ortaya çıkmaktadır (Oyan ve Aydın, 1991:52). Bu bağışıklık tutarları, nominal olarak oldukça yüksek görünen Kurumlar Vergisi oranının, sermaye lehine oluşturulan çeşitli istisna ve muafiyetlerle gerçekte ne kadar düşük uygulandığını da ortaya koymaktadır. Böylece sermaye lehine topluca ayırım yapan Kurumlar Vergisinin, gerçek niteliği açığa çıkmaktadır.

1970'li yılların başından beri Türkiye'nin gündeminde bulunan Katma Değer Vergisinin, 1985 yılı başından itibaren yürürlüğe konulması bir yandan dış çevrelerin baskısı, diğer yandan da 1980 sonrası benimsenen ekonomik yapılanmanın doğal bir sonucu olarak görülmelidir. Dış çevrelerin bu konudaki baskısı, 1985 yılına kadar uygulanmakta olan şelale tipi gider vergisinin, ihracat ürünleri içindeki payının net olarak hesaplanamamasından yararlanan yerli sermayenin, ihracatta vergi iadesinin yüksek tutulmasını sağlayarak, dış pazarlarda kazanmış olduğu fiyat avantajdan yararlanmıştır. Uluslararası alanda rekabet eşitsizliği yaratan bu durum, Katma Değer Vergisi sisteminde geçilmekle kolaylıkla ortadan kaldırılabilir hale gelmiştir. Zira Katma Değer Vergisi sisteminde ihracat edilen mallar içindeki vergi, her aşamada net olarak hesaplanabildiğinden, yapılan vergi iadesi,

1980 sonrası dönemde vergileme politikalarında yapılan değişikliklerden biri de tarım ve küçük esnaf kesimine yönelik olmuştur.

ihraç bedeli içindeki dolaylı vergi miktarını aşamıyor ve dolayısıyla iade işleminin yerli sermayeye sağlanan bir sübvansiyon niteliğine dönüşmesi engellenmiş oluyordu (Şenatalar vd., 1991:49-50). Böylece dışa açık ekonomik yapılanma içinde vergileme politikalarının oluşumunu dış dinamiklerin çıkarları da etkilemeye başlamıştır.

Katma Değer Vergisine geçişin ülke içi sebeplerine gelince, bunların başında vergi yükünü görel olarak dolaylı vergiye kaydırmak, böylece yaygın olarak tüketimi vergilendirerek, hem iç tüketimi kısarak iç tasarrufu arttırmak ve böylece yatırılabilir ve ihraç edilebilir kaynakları serbest bırakmak, hem de dolaysız vergileri görel olarak hafifleterek, toplumda yüksek gelirli kesimlerin vergi yüklerini olabildiğince düşürmektir (Şenatalar vd., 1991:50). Öte yandan fiyat içinde kaynaşarak nihai yükümlü olan tüketicilerin vergiyi algılamamasına olanak veren Katma Değer Vergisi, ekonomik amaçların başarılmasının yanında toplumun daha kolay uyum sağlaması nedeniyle siyasal amaçlar bakımından da tercih edilen bir araç olmuştur. Ayrıca üretici üzerinde kalıcı bir yük bırakmayan KDV oluşturulan çeşitli istisna konularıyla da sermaye kesimine önemli avatajlar sunabilmektedir.

1980 sonrasında GSMH'ya oranı olarak toplam vergi yükü önemli ölçüde gerileyerek devletin vergileme ile ekonomiye dolaysız müdahalede bulunma gücü önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Örneğin, 1979 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 18,4 olan vergi yükü, 1984 yılında yüzde 13,9'a gerilemiş ve nihayet 1990 yılında hafif bir artışla ancak yüzde 15,8'e yükselebilmektedir (ViY, 1992:6; DPT, 2004:84). Öte yandan toplam vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı düşerken dolaylı vergilerin payı artış göstermiştir. 1980 yılında toplam vergi gelirleri içinde yüzde 63 oranında bir paya sahip olan dolaysız vergiler gittikçe gerileyerek 1990 yılında yüzde 52'ye düşmüştür. Oysa dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı gide-rek artmış ve 1980 yılında yüzde 37'den 1990 yılında yüzde 48'e ulaşmıştır (ViY, 1992:6; DPT, 2004:80-81). Kabaca bu gelişme, vergileme politikalarının ağırlığının, yükümlülerin ödeme gücünü kavrama bakımından daha adaletli olduğu bilinen dolaysız vergilerden, gelir dağılımının çarpıklığı oranında adaletsizliğe bürünen dolaylı vergilere kaydığını göstermektedir. Bunun yanı sıra 1980 sonrasında ücretlilerin Milli Gelirden aldıkları pay, yaklaşık yüzde 50 oranında gerileyerek, 1989 yılında yüzde 15 civarına düşmüştür. Ancak ücretli kesim, gelir vergisinin yüzde 54,9'nu ödemeye devam ederken, ücret dışı gelir edenler Milli Gelirden aldıkları payı arttırarak yüzde 85,0 düzeyine çıkarmışlar ve gelir vergisi payları ise, bir miktar ar-

tışla, yüzde 45,1'e yükselmiştir (Şenatalar vd., 1991:112). Bunun yanı sıra 1980 sonrası Kurumlar Vergisine getirilen bağışlıklar nedeniyle varsıl kesimlerin kayırılması ve toplumun geniş tüketici kesimlerinin yüklendiği KDV. vb. dolaylı vergilerin payları da dikkate alınırsa, dönemin vergileme politikalarının, toplumun ekonomik ve siyasal bakımdan en güçlü kesimi olan sermaye kesiminin çıkarları doğrultusunda belirlendiği ve uygulandığı açıkça ortaya çıkmaktadır.

3.2. 1990-2005 dönemi

3.2.1. 1990-2005 döneminde

türkiye'de ekonomik ve toplumsal gelişmeler ve devletin değişen işlevleri

1990'lı yıllara gelindiğinde ekonomik sorunların varlığını koruduğu görülmektedir. Reel büyüme olmaksızın Türkiye ekonomisi büyüme ve durgunluk arasında gidip gelmektedir. Ekonomik iyileşme, sermaye birikiminden ziyade mevcut kapasitenin daha yüksek oranlarda kullanılmasından kaynaklanmaktadır (Boratav, 2000:208). Bu arada 1980'li yıllardan itibaren ekonominin dışa açılması ve özellikle 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, 1991 yılında yaşanan Körfez krizinin olumsuz yansımaları ve 1996 yılında Avrupa Birliği ile yapılan Gümrük Birliği anlaşmasının yürürlüğe girmesi, Türkiye ekonomisinin kırılganlığını ve dış şoklara karşı dayanıksızlığını daha da arttırmıştır. Kısa süreli sermaye hareketleri ile ilk kez tanışan Türkiye ekonomisi kolay bir finansman kaynağı bulmanın rahatlığı içinde genişletici bir maliye politikası uygulayabilmektedir. 1991-1993 yılları, başta kamu çalışanları olmak üzere emek kesiminin gelirlerinin arttığı ve sosyal güvenlik haklarının genişlediği yıllardır. Kısa süreli gelen yabancı sermaye ile yaşanan bir diğer olumlu gelişme ise Türkiye ekonomisinin yabancı mal ve hizmet gereksinimlerinin rahatlıkla finanse edilebilmesi olmuştur. Böylece cari işlemler açıkları ürkütücü olmaktan çıkmış, ithalatın genişlemesiyle birlikte bir mal ve hizmet bolluğu yaşanmıştır. Ancak bu yapay mutluluk çok kısa sürmüştür. Artan bütçe açıklarıyla birlikte devlet iç borçlanma faizleri yükselmiş; yerli ve yabancı sermaye getirisi yüksek devlet iç borçlanma senetlerine yatırılmış; aşırı talep şişkinliği enflasyonu tetiklemiş; cari işlemler açığı sermaye girişleri ile finanse edilmiş, ancak yabancı paralar karşısında aşırı değerli hale getirilen Türk Lirası cari açıkların daha da büyümesini tetiklemiş ve devlet borç senetlerinin faizlerini düşürmeye yönelik bir girişim spekülasyon amaçlarıyla gelen yabancı sermayeyi kaçırmış ve mali kriz patlak vermiştir. 1993 yılının sonlarında patlak veren mali kriz devlet borç senetlerinin daha yüksek

Katma Değer Vergisinin, 1985 yılı başından itibaren yürürlüğe konulması bir yandan dış çevrelerin baskısı, diğer yandan da 1980 sonrası benimsenen ekonomik yapılanmanın doğal bir sonucu olarak görülmelidir.

faizlerle piyasaya sürülmesi ile daha fazla yaygınlık kazanmadan ertelenmiştir (Yılmaz, 2003:17-18).

Ne var ki 1994 Nisan'ında alınan ekonomik önlemler yetersiz ve sığ olunca var olan ekonomik dengeler daha da bozulmuştur. Örneğin, para piyasalarına dönük finansal müdahaleler yüzünden emek gelirleri yeniden erirken, bankacılık kârları ve rantıye gelirleri aşırı büyümüştür. Ücret hareketlerine tepki olarak artan kâr marjları ise, kamu açıklarının büyümesiyle sonuçlanmıştır. Bu koşullarda istikrar politikası uygulamaları tam bir çıkmaza girerken, mali kriz de şiddetlenmiştir. 1994 krizinden 2000 ve 2001 mali krizlerine kadar geçen süre sermaye açısından tam bir kabus yılları olmuş ve bu kabus Avrupa Birliği ile bütünleşme umutları içinde günümüzde de sürmektedir. Türkiye ekonomisi, "kor ateş üzerinde dans eden kahanadır kırık bir kuş" misali ne uçabiliyor, ne de ateşi sönmüyordu (Kazgan, 1995:204). Zira 1980'lerde başlayan yapılanma sonucu geleneksel iktisat politikası araçları tamamen kullanılamaz hale gelmiş; dolayısıyla ekonomi, piyasanın acımasız işleyişinin inisiyatifine bırakılmıştır. Öyle ki umulan yabancı sermaye bir türlü gelmiyor, kamu açıkları giderek büyüyor, devlet iç ve dış borçları gittikçe artıyordu. Ayrıca hem savaş nedeniyle yapılan alımlar kamu harcamalarını artırıyor hem de turizm gelirlerindeki gerileme nedeniyle ciddi döviz kaybı yaşıyordu. Ekonomi, ciddi bir enflasyonist etki altında, durgunluk içinde yön bulmaya çalışıyordu (Öngen, 2003:179-180).

Bu koşullar altında fazla bir seçenek yoktu. Ya yeniden doğrudan otoriter ve zora dayalı yöntemler denenecek ya da sınıf egemenliği hegamonik güç ilişkilerinin yeniden üretilmesiyle kurulacaktı. Türkiye ara bir yol izledi. Yarı askeri yarı sivil nitekte dolaylı zor yöntemleri aracılığıyla, hem sınıf hareketleri hem de öteki toplumsal direnişler bastırılmaya ve kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Örneğin, emek kesimini hizaya getirmek için 5 Nisan 1994 tarihinde resmi adı "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" olan bir kemer sıkma programı uygulandı. Bu programla 1995 yılı toplu sözleşmeleri neredeyse sıfır zamlarla bağlandı ve ücret ve maaşlarda ciddi düşüşler yaşandı. Bu dönem siyasi iktidarların koalisyonlara sürüklendiği ve sorunların çözümünde etkisiz kaldığı, siyasetin merkezileştiği ve benzeştiği yıllar oldu. Öyle ki siyaset giderek güven kaybına uğradı ve kişiselleşti. Parti programları ve seçim propagandaları gerçek sorunlardan ve gerçekçi argümanlardan uzaklaşıp, tamamen soyut ve hamasi söylemlerle siyasetisizleşti. Bu siyasal yapılanma 28 Şubat dolaylı askeri müdahalesinden sonra Milli Güvenlik Konseyi bünyesinde oluşturulan "kriz yönetim birimi" ile tam ola-

rak pekiştirildi. Ülke yönetimi, sivil bir görünüm altında iş gören silahlı güçlerin eline geçti. Ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve askeri her türlü karar öncelikle MGK'da alınır oldu (Öngen, 2003:180-182).

Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde ne dolaylı zor kullanıma yöntemleri ne de siyasetin ve ideolojilerin merkezileşmesi, krizleri aşmaya yetmedi. Zira daha önce ertelenen mali kriz, 2000 ve 2001 yıllarında daha şiddetli olarak tekrar patladı. Bu sefer kriz, 1994 yılındaki gibi sadece mali alanla sınırlı kalmıyor, gitgide birikim biçimini ve kamu kesimini de içine alarak derinleşiyordu. Bu dönemde de devlet, bankacılık sisteminin zararları başta olmak üzere krizin sermaye kesimine yüklediği maliyetleri toplumsallaştırmak suretiyle yine devreye sokuluyordu. Öyle ki 1980 sonrasında bütün karışık söylemlere rağmen, devletin, ekonomik alanda üstlendiği işlevler, farklı araçlar kullanılarak da olsa aynen sürdürülmektedir. Örneğin, devlet, yüksek reel faiz ödemeleriyle tekil birikimin artırılması yönünde büyürken; üretim alanında da merkezileşen ve kâr oranları azalan yerli ve yabancı sermayeye özelleştirmelerle yeni kârlı alanlar bırakarak küçültülmektedir. Bir yandan Bütçede sosyal harcamalara ilişkin önemli kısıtlamalar yapılırken diğer yandan emek kesimine yönelik kısıtlamalar devreye sokuldu. Örneğin, IMF ile yapılan "stand by" anlaşmaları uyarınca başta sosyal güvenlik ve ücret olmak üzere tarımsal destekleme, vergi ve kamu istihdamı ile ilgili alanlarda bir dizi yeni politika uygulandı. Bunlar çalışan kesimlerin yaşam koşullarını daha da kötüleştirdi. Bir yandan işsizlik artarken öte yandan ücretlerin baskılanması, emek kesiminin gücünü kırmak için taşeronlaşma vb. gelişmeler yaşandı. Örneğin, 1998 rakamlarına göre GSYİH içinde işgücü ödemeleri yüzde 25.6'ya kadar geriledi (Petrol-İş, 2000:1047).

Öte yandan 1990'lı yıllarda canlanma görülen örgütlü emek kesimi de kendi içinde çeşitli konfederasyonlara bölünerek (Türk-İş, Hak-İş, DİSK vs.), hem birbirleriyle çekişme içinde olmaları hem de yasal sınırlamaların getirdiği zorluklar nedeniyle etkisiz konumdadırlar. Oysa sermaye kesimi 1980 sonrasında kurduğu çeşitli dernek ve vakıflarla devletten daha bağımsız görünen bir konuma ulaşmıştır. Özellikle yarı resmi bir kuruluş olan TOBB bünyesi dışında 1971 yılından beri etkinlikte bulunan TÜSİAD'ın yanı sıra 1990 yılında kurulan MÜSİAD, 1980 sonrasında Anadolu'nun çeşitli kentlerinde kurulan SİAD'lar, GSİAD'lar vb. derneklere ek olarak Türkiye İşverenler Sendikası (TİSK) ve çeşitli bağımsız görünümlü araştırma ve düşünce üretim kurumları ve vakıflarıyla (Koç Vakfı, TEV İKV, vb.) sermaye kesimi örgütlü konumu-

**1991-1993
yılları, başta
kamu
çalışanları
olmak üzere
emek
kesiminin
gelirlerinin
arttığı ve
sosyal güvenlik
haklarının
genişlediği
yıllardır.**

nu güçlendirmiştir. Buna ek olarak sermaye kesimi gerek basındaki tekelleşme gerekse IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kurumlar aracılığıyla taleplerini siyasi iktidarlara kolaylıkla kabul ettirebilmekte ve başta vergileme olmak üzere tüm kamu politikalarını "piyasa kurallarına uygunluk süzgecinden geçirerek" kendi çıkarlarına uygun olanları topluma ve siyasi iktidarlara benimseterek, uygulatabilmektedir. Zira 1992 yılında ESIAD ve TOBB gibi sermaye örgütlerince hazırlanan vergileme politikası önerilerinin (Bakınız: ESIAD, 1992; TOBB, 1992) daha sonraki yıllar içinde parça parça uygulamaya konulduğu görülmektedir. Böylece 1980'lerden başlayarak günümüze kadar olan süreçte kamu politikalarına hakim olan temel gücün sermaye kesimi olduğu ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan 1991 genel seçimlerinden 2002 yılı Kasım ayında yapılan genel seçimlerine kadar çeşitli koalisyon hükümetleri iktidara gelmiş ve kısıtlı demokrasi ortamı bazı küçük iyileştirmelerle hemen hemen mevcut yapısını korumuştur. Ancak daha önce değinildiği gibi, bu dönemin siyasal yapılanmasının, bazı temel kısıtlamalarla birlikte, yavaş yavaş çok partili bir siyasal rejime dönüşmesi kamu politikaları oluşturulurken, seçmene ve kamuoyuna yönelik bazı meşrulaştırma arayışlarının gözetilmesini de beraberinde getirmiştir. 1995 yılında Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulması bunun en iyi örneklerindendir. Bu dönem içinde iktidara gelmiş siyasal partilerin vergileme politikalarına ilişkin görüşleri de ilginç bir benzerlik göstermektedir. Bütün siyasal partiler verginin adil dağılımından, istihdam vergilerinin düşürülmesinden, verginin tabana yayılmasına kadar toplumun genelinin hoşuna gidecek çarpıcı söylemlere sahiptirler (TÜSIAD, 1991:208-209). Ancak vergileme politikalarının oluşumuna ilişkin açıklamalarda da görüleceği gibi, dönem boyunca uygulanan kamu politikaları, zaman zaman toplumun çeşitli kesimlerinin taleplerine önem verir görünse de özünde sermaye kesiminin çıkarları doğrultusunda belirlenmiş ve uygulanmıştır.

3.2.2. 1990-2005 döneminde devletin işlevlerindeki değişimin vergileme politikalarına yansımaları

1980 sonrasında oluşturulan ekonomik ve toplumsal yapılanma siyasal alandaki iyileşme belirtilerine rağmen hemen hemen pek değişmeden günümüze kadar süre gelmiştir. Zira 1980'lerde 24 Ocak Kararlarıyla başlatılan ekonomik ve toplumsal yapılanma, daha sonra yürürlüğe konulan ve aynı felsefeye dayanan ekonomik istikrar ve sosyal uyum programlarıyla sürdürülmeye ve geliştiril-

meye çalışılmıştır. Dolayısıyla bu dönem boyunca oluşturulan ve uygulanan vergileme politikalarının da, 1980'lerde başlatılan yapılanmadan pek bir sapma göstermeden sürdürüldüğü söylenebilir. Bu nedenle yapılan vergileme politikası düzenlemeleri, 1998 yılında gerçekleştirilen kapsamlı düzenlemeler bir yana bırakılırsa, genellikle ortaya çıkan krizlerin çözümüne yönelik vergi geliri artışları sağlamaya ya da uygulanan istikrar politikaları bağlamında uluslararası mali kuruluşların dış borç verme veya erteleme şartları olarak öne sürdükleri değişikliklerinden oluşmuştur.

Bu dönemin başında 1991-1995 yılları arasında iktidar olan DYP-SHP Koalisyon Hükümeti "Dengeleme, Onarım ve Canlandırma Programı" adı altında üç aşamalı bir program uygulayacağını ilan etmiştir. Bu programın birinci aşamasında enflasyonun düşürülmesi ve ekonomik dengelerin yeniden kurulması, ikinci aşamasında üretimin önün açılması ve iç borç sorununun çözülmesi ve son aşamasında ise KİT reformu, finansal kesim reformu ve vergi reformu yapılacağı ileri sürülmüştür (Yıldırım ve Yıldırım, 2001:14). Ancak bunlardan vergi reformu konusunda kapsamlı bir dönüşümden ziyade vergi gelirlerin arttırmasına yönelik bazı düzenlemeler yapılabilmiş ve bunu 1994 kriziyle birlikte getirilen ek vergiler izlemiştir.

Kurumlar Vergisinde gerçekleştirilen iki önemli değişiklik ise istisnalar ve vergi oranıyla ilgilidir. Kurumlar Vergisi kanununun 8. maddesinde, biri daha önce yürürlükten kaldırılan 17 bent halinde sayılan ayrıntılı istisnalar kapsamı biraz daraltılarak altı bentte toplanan yeni bir istisnalar listesi oluşturulmuştur. Kurumlar Verginin yüzde 46 olan oranı ise yüzde 25 olarak belirlenmiştir (25. maddede). Daha önce belirtildiği gibi, yaygın istisna uygulamaları nedeniyle gerçekte yüzde 20-25 civarında uygulan Kurumlar Vergisi oranı bu düzenlemeyle onaylanmış olmaktadır. Öte yandan iştirak kazançları ve yatırım fonları ve ortaklıklarının portföy işletmeciliğinden doğan kazançlar hariç, kurumlar vergisinin diğer indirim ve istisna düşülmeden önceki kazancının yüzde 20'sinden az olamayacağına ilişkin düzenleme kurumların gerçekte ne kadar bir vergi oranına tabi olduklarını da göz önüne sermektedir. Ayrıca Kurumlar Vergisinin yüzde 25 olan oranının, Gelir Vergisinde en düşük oran olan yüzde 25'e eşit olması ve belirlenen asgari Kurumlar Vergisi oranının (yüzde 20) ise Gelir Vergisinin başlangıç oranının bile altında olması, sermaye lehine yapılan düzenlemeleri göstermeleri bakımından dikkat çekicidir.

Katma Değer Vergisinde hasılat arttırmaya yönelik oran artışları yapılmıştır. Buna göre temel oran yüzde 12'den yüzde 15'e, lüks mallara gru-

Emek kesimini hizaya getirmek için 5 Nisan 1994 tarihinde resmi adı "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" olan bir kemer sıkma programı uygulandı.

buna uygulanan yüksek oran yüzde 20'den yüzde 23'e ve temel gıda ve ihtiyaç maddelerine uygulanan düşük oran ise yüzde 6'dan yüzde 8'e yükseltilmiştir (Aydemir, 1996:26). Bu düzenlemeler sonucunda 1992 yılında toplam vergi gelirleri içinde neredeyse yarı yarıya eşit olan dolaysız (yüzde 50.5) ve dolaylı (yüzde 49.5) vergi gelirleri payı 1995 yılında dolaysız vergi gelirleri payının gerileyerek yüzde 42,4'e düştüğü ve dolaylı vergi gelirlerinin payının ise yüzde 57,6'ya ulaştığı görülmektedir (DPT, 2004:80-81). Böylece vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı artırılırken vergileme politikalarının toplumun düşük ve sabit gelirli kesimleri aleyhine olan yapısı daha da güçlendirilmiştir. Ayrıca dönemin DYP-SHP Koalisyon Hükümeti 1994 krizi nedeniyle oluşturdukları ve kamuoyunda "5 Nisan Kararları" olarak bilinen istikrar politikası uygulamaları çerçevesinde bir defaya özgü ek vergiler tesis etmişlerdir. Bu düzenlemeler de toplumda vergi yükü adaletsizlikleri artırıcı yönde gelişmiştir.

30 Haziran 1997 yılında iktidara gelen Koalisyon Hükümeti (55. Hükümet), 22 Temmuz 1998 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 12 ayrı vergide yüzü aşkın değişiklik getiren düzenlemelerle bu dönemin en köklü vergileme politikası değişikliklerini gerçekleştirmiştir. Bu değişiklikler Maliye Bakanlığının oluşturduğu "Vergi Konseyi"nin dışında ilk defa Ekonomik ve Sosyal Konseyde ve yaklaşık bir yıl öncesinden kamuoyunda tartışılarak çözümlü yazılı öneriler dile getirilerek oluşturulmuştur. Bu yönüyle vergi reform paketinin getirdiği bazı düzenlemeler, toplumun çeşitli kesimlerinin taleplerini yansıtır durumda olmuştur. Ancak, aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, toplumun güçlü kesimlerine yönelik bazı düzenlemeler ise ya sonradan kriz bahane edilerek ya da ülke dışına sermaye kaçağı olabileceği tehdit ve tehlikesiyle bir biçimde uygulanmamıştır. Gerçekleştirilen vergi reformundaki bazı yenilikler ise şöyle sıralanabilir: 4369 sayılı kanunla dar kapsamlı gelir tanımından geniş kapsamlı gelir tanımına geçilmiş ve her türlü gelirin vergilendirilmesinin yolu aralanmıştır. Gelir Vergisi tarifi yeniden düzenlenerek vergi dilim sayısı altıya indirilmiş ve önceki tarifiede yüzde 25-yüzde 55 aralığında uygulanan vergi oranları yüzde 20-yüzde 45 aralığına çekilmiş ve emek gelirlerine ise bu tarifiedeki oranların beşer puan düşük uygulanması kararlaştırılmıştır. Böylece, 1980 sonrası vergi oranlarının düşürülmesi gerektiğini öne süren Yeni Sağ düşünce akımlarının bir başka önerisi de vergileme politikalarına yansıtılmış olmaktadır.

Bunun yanında Gelir Vergisinde hayat standardı esası kaldırılmış, vergi istisna ve muafiyetleri

daraltılmış, götürü vergileme yöntemi basit usul adı altında yeniden düzenlenmiş ve basit usule tabi olmanın genel ve özel şartlarına ilişkin maktu tutarlar yükseltilmiştir. Geçici vergi uygulamasında değişiklikler yapılarak peşin ödenecek tutarın hem üçer aylık kazançlar üzerinden hesaplanmasına hem de vergi tarifesinin ilk dilimine uygulanan orana göre belirlenmesine karar verilmiştir. Ayrıca kayıt dışı faaliyetlerin kayıt altına alınması amacıyla vergi kimlik numarası yaygınlaştırılmış ve mali milat uygulamasına başlanmıştır. Mali milat uygulamasıyla birlikte geriye dönük kazanç ve servetlerle ilgili vergi incelemesi yapılmayacağına karar verilerek bir tür vergi affı uygulamasına gidilmiştir. Bunun yanı sıra zirai kazançlarda gerçek usule tabi olmanın şartlarından olan zirai işletme büyüklüğü ölçütleri önemli oranda artırılmıştır (GGM., 1998). Bütün bu düzenlemeler özellikle tarım ve ticaret alanında faaliyet gösteren ve seçmen sayısı olarak önemli bir büyüklüğü olan toplumun alt ve orta gelirli kesimlerinin çıkarlarına yönelik düzenlemeler olarak yorumlanabilir. Zira 55. hükümet döneminde 12 Eylül yönetiminin toplumun alt ve orta gelirli kesimlerine vergi yükü kaydırmak için oluşturduğu mekanizmalardan birer birer vazgeçilmiştir.

Yine bu dönemde Kurumlar Vergisi oranı ise yüzde 25'ten yüzde 30 çıkarılmış ve asgari kurumlar vergisi kaldırılmıştır. Öte yandan kurum kazançları üzerinden yapılan kesintiler halka açık şirketlerde yüzde 5 diğerlerinde yüzde 15 olarak belirlenmiş ve dağıtılmayan veya kurum sermayesine eklenen kazançlarından stopaj kesilmesine son verilmiştir. Ayrıca vergi alacağı oranı da 1/5 olarak belirlenerek Kurumlar Vergisinin Gelir Vergisiyle ilişkilendirilmesine devam edilmiştir. Bunun yanı sıra geçici verginin, üçer aylık geçici bilançolardan hareketle hesaplanan kazançlar üzerinden yüzde 25 oranında hesaplanması ve ödenmesi kararlaştırılmış, ancak daha sonra Bakanlar Kurulu Kararıyla bu oranın 2000 yılı sonuna kadar yüzde 20 olarak uygulanmasına karar verilmiştir. Kurumların indirebilecekleri gider kalemleri genişletilmiş ve gider yazılabilecek bağış tutarı ise yüzde 2'den yüzde 5'e yükseltilmiştir (GGM., 1998:419-429).

1998 reformuyla gerçekleştirilen düzenlemelerin bazılarının kısa süre sonra ya vazgeçilmiş ya da bazılarının uygulamaları ertelenmiştir. Zira 1999 seçimlerinden sonra kurulan 57. Koalisyon Hükümeti bir yandan ekonomik istikrarsızlığı gidermek amacıyla IMF destekli yeni bir istikrar programı uygulamaya başlamış, öte yandan da deprem felaketi nedeniyle de iyice artan kamu harcamalarını karşılama üzere ek vergiler ve bazı vergilerde ise artışlara gitmiştir. Bu amaçla 4444 sayılı kanunla gelirin geniş kapsamlı tanımı ve ge-

Sermaye kesimi gerek basındaki tekelleşme gerekse IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kurumlar aracılığıyla taleplerini siyasi iktidarlara kolaylıkla kabul ettirebiliyor.

linin unsurlarından "diğer kazanç ve iratlar" a ilişkin düzenlemeler 2002 yılı sonuna ertelenmiştir. Ayrıca beyan dışı bırakılan kazançları azaltabilecek bir vergi güvenlik önlemi olarak "mali milat" uygulaması, önce 2000 yılı sonuna ertelenmiş, daha sonraki yıllarda da tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

2002 yılından sonra ise tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, 15 Nisan 2001 tarihli "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" nı aynen uygulamayı sürdürmüştür. Bu dönemde ise Özel Tüketim Vergisinin yürürlüğe konulması, 4811 sayılı "Vergi Barışı Kanunu" adıyla getirilen geniş kapsamlı mali af, 4837 kanunla getirilen ek Emlak ve ek Motorlu Taşıtlar Vergisi, 4842 sayılı kanunla yatırım indirimi yatırım teşvik belgesi almadan otomatik olarak işler hale getirilmiş ve yatırım indirimi konu ve koşullarıyla ilgili kolaylıklar sağlanmıştır. Öte yandan teşvik kapsamına alınacak bölgeler üzerinden büyük sermaye ile orta ve küçük boy sermayedarların sınıf içi çatışmaları araya IMF ve tekkelci basında katılarak oldukça sert bir şekilde sürdürülmektedir. Bunun yanı sıra sermaye kesiminin eskiden beri talepleri arasında yer alan enflasyon muhasebesi nihayet 5024 sayılı kanun ile uygulamaya konulmuştur. 5035 sayılı kanunla ise vergi matrahının hesaplanmasında düşülebilecek bağış ve giderler kapsam ve tutar olarak genişletilmiştir. Ayrıca Kurum kazançlarının dağıtılması veya sermayeye eklenmesi durumunda stopaj yapılmamasına karar verilmiş, fakat dağıtılan kâr payı üzerinden vergi kesintisi yapılmasına devam edilmiştir. Bunun yanı sıra belli konularda yapılan bağış ve yardımlarda yüzde 5 sınırlaması kaldırılarak bağışların sınırsız gider yazılabilmesi olanağı getirilmiştir (Sayın, 2004:9-18).

Bütün bu uygulamalar sonucunda, vergileme politikaları dolaylı vergilerin ağırlık kazandığı bir yapıya oturmuştur. 2004 yılı itibarıyla toplam vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı yüzde 30 dolaylı vergilerin payı ise yüzde 70 civarlarında olmuştur. Öte yandan dolaysız vergiler içinde en önemli vergilerden olan Kurumlar Vergisi 1980 sonrası genel eğilimini korumuştur. Gelir Vergisi uygulamasında ise ağırlıklı olarak ücretli kesime yük yükleyen yapı pek değişmemiştir. Bu nedenle bugün sermaye çevrelerinin Kurumlar Vergisi uygulamasıyla ilgili pek bir şikayetleri yoktur. Ancak ücretli kesimin ödediği vergilerin üretilen katma değer bir parçası olması ve istihdam vergilerinin yüksekliği de katma değer paylaşımını sermaye lehine etkilediği için, sermaye kesiminin neden emek kesiminden daha çok istihdam vergilerinden şikayet ettiği ortaya çıkmaktadır. Zira 1980 sonrasında sermayenin ödediği Gelir ve Kurumlar Vergisinin yeterince aşağıya çekilmesi yeterli olmamıştır; aynı zamanda, genel olarak toplam vergi

yükünün ve özellikle de dolaysız vergilerin daha fazla düşürülebilmesi için, oldukça yüksek olan istihdam vergilerinin de düşürülmesi gerekmektedir. Öte yandan aynı politikalar dolaylı vergiler alanında da sürdürülmektedir. Bu vergilerin yüksekliği talep daralmasına neden olarak dolaşım sürecinde tıkanmalar yaratabilmektedir. Nitekim daha önce geçici bir süreyle özel otomobil satışlarında KDV indirimine gidilmesi ve yakınlarda yine özel otomobil satışlarında "hurda indirimi" altında ÖTV'de indirim yapılması sermaye kesiminin çıkarları bakımından çarpıcı örneklerdir. Ayrıca 2000 yılında Emlak Vergisinde beyan esasından vazgeçilmesi de mülk sahipleri yararına oluşturulmuş düzenlemeler olarak uygulanmaya devam etmektedir.

4. sonuç

Kapitalist ekonomik sistemin hakim olduğu toplumlarda olduğu gibi, Türkiye'de de devlet, bir yandan birikim diğer yandan da meşruiyet işlevleriyle ilişkili olarak vergileme politikalarını belirlemiş ve uygulamıştır. Ancak Türkiye'de 1980 sonrası dönemde devlet, dönemin hakim özelliği olarak, ilk on yılda, daha çok birikim işlevine ağırlık vermiştir. Bu, bir yandan toplumsal katılım kanallarını sıkı sıkıya kapalı tutarak öte yandan da sermayeyi alt yapı yatırımları gibi kamu hizmetleriyle destekleyen, fakat aynı zamanda bunun maliyetlerini toplumun görece güçsüz kesimlerine salınan vergilerle finanse ederek gerçekleştirilmiştir. Öte yandan 1990'lı yıllara gelindiğinde ise, toplumsal muhalefet hareketlerinde kışkırtıcıların görüldüğü ve toplumsal katılım kanallarının oy vermenin dışında bazı alanlarda da açılmaya başladığı görülmektedir. Bununla beraber 1980 yılında 24 Ocak kararlarıyla başlatılan ekonomik yapılandırma ve iktisat politikaları aynen sürdürülmüştür. Bu nedenle gerçekleştirilen vergi reformlarında ana ekseninde sermaye kesimine yükler getiren bir politika değişikliğine gidilmiştir. Hatta bir çok yeni düzenlemeyle devletin sermayeye yapısal bağımlılığın doğrulayan uygulamalara başvurulmuştur. Bununla beraber dönemin başlarında kurulan ve salt özel sermaye birikimine destek olan politikalar toplumsal meşruiyeti sağlamak adına geniş toplumsal kesimlerin ödediği vergilerin dolaylı vergilere kaydırılması, sık sık vergi affı çıkarılması, vergi denetimlerinin yeterli düzeyde yapılmayarak seçmen kitlesi içinde azımsanamayacak derecede oy sayısı olan esnaf ve küçük girişimci ve serbest meslek erbabının vergi kaçırmasına göz yumulduğu örneklerle de desteklenmiştir. Bütün bunların sonucunda Türkiye'de vergileme politikaları siyasi liberalizmin toplumsal uzlaşmayı esas alan genel ilkelerine bile uymadan açıkça sermaye kesimine olanaklar sağlayan bir mekanizma konumuna gelmiştir.

Mali milat uygulamasıyla birlikte geriye dönük kazanç ve servetlerle ilgili vergi incelemesi yapılmayacağına karar verilerek bir tür vergi affı uygulamasına gidilmiştir

- Kaynakça:
- Akard, Patrick J. (1992), "Corporate Mobilization and Political Power: The Transformation of U.S. Economic Policy in the 1970s", *American Sociological Review*, Vol:57, Issue:5, ss.597-615.
- Allen, Michael Patrick ve John Campbell (1994), "State Revenue Extraction from Different Income Groups: Variation in Tax Progressivity in the United States, 1916 to 1986", *American Sociological Review*, Vol:59, Issue:2, (April), ss.169-186.
- Arın, Tülay (1985), "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I):Gelişmiş Kapitalizm", *Onbirinci Tez Kitap Dizisi*, Sayı:1, İstanbul: Uluslararası Yayıncılık Ltd. Şti., ss.104-138.
- Aydinir, Birol (1996), *Türkiye'de Katma Değer Vergisi Uygulamasının Değerlendirilmesi ve Etkili Katma Değer Vergisi Oranlarının Hesaplanması*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT Yayınları, No: 2458.
- Bartlett, Randall (1973), *Economic Foundations of Political Power*, London: The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc.
- Block, Fred (1981), "The Fiscal Crisis of Capitalist State", *Annual Review of Sociology*, Volume:7, ss. 1-27.
- Boratav, Korkut (1989), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, İkinci Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, Yeni Dizi:1.
- Boratav, Korkut (1995), *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, İkinci Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, Yeni Dizi:7.
- Boratav, Korkut (2000), "İktisat Tarihi:1981-1994", İçinde: Bülent Tanır, Korkut Boratav ve Sina Akşin (Derleyenler), *Türkiye Tarihi, Bugünkü Türkiye: 1980-1995*, Cilt Beş, Üçüncü Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi, ss. Campbell, John L. (1993), "The State And Fiscal Sociology", *Annual Review of Sociology*, C.19, ss.163-185.
- Campbell, John L. ve Michael Patrick Allen (1994), "The Political Economy of Revenue Extractoin in the Modern State: A Time-Series Analysis of U.S. Income Taxes, 1916-1986", *Social Forces*, Volume: 73, Number:3, ss.643-669.
- Caslin, Terry (1993), "Devlet ve Ekonomi", Çeviren: Mensur Akgün, İçinde: Kamâl Saybaşıllı (Derleyen) *Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler*, Birinci Basım, Ankara: Bağlam Yayınları, No:64, ss.290-316.
- DPT, (2004), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003)*, Ankara: T.C.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- ESIAD, (1992), *Yeni Düzenlemeler Öncesinde Vergi Sistemimize Bir Bakış*, İzmir: ESIAD Yayınları, No92/G-1.
- GGM, (1998), *Bir Reformun Anatomisi Vergi Reformu Nasıl Gerçekleşti?*, Ankara: Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Jessop, Bob (1990), *State Theory Putting the Capitalist State in its Place*, First Published, UK, Cambridge: Polity Press.
- Kazgan, Gülten (1995), *Yeni Ekonomik Düzende Türkiye'nin Yeri*, İkinci Baskı, İstanbul: Altın Kitaplar.
- Kırmanoğlu, Hülya (1994), "Türkiye'de Vergi Reformları, Siyasal İktidarlar ve İktisat Politikaları", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuzaltıncı Seri*, Cumhuriyet'in Yetmişbeşinci Yılı Özel Sayısı, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, No:551, ss.55-82.
- O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis Of The State*, New York: ST Martin's Press.
- Oyan, Oğuz (1989), *Dışa Açılma ve Mali Politikalar Türkiye:1980-1989*, İkinci Basım, Ankara: V Yayınları.
- Oyan, Oğuz ve Ali Rıza Aydın (1991), *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler*, Birinci Baskı, Ankara: AdımYayıncılık, No19.
- Önder, İzzettin, Tülay Arın, Esin Akbulut ve Esat Karakaş (1989), *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, İstanbul: Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) Yayınları.
- Öngen, Tülin (2003), "Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi", İçinde: A.H.
- Köse, F. Şenses ve E. Yeldan (Derleyenler), *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Korkut Boratav'a Armağın, İstanbul: İletişim Yayınları, ss.93-141.
- Petrol-İş, (2000), *Petrol İş Yıllığı 1977-1999*, İstanbul: Petrol İş Sendikası Yayınları.
- Poulantzas, Nicos (1981), *Portekiz, İspanya ve Yunanistan'da Geçiş Süreci*, İstanbul: Belge Yayınları.
- Przeworski, Adam ve Michael Wallerstein (1988), "Structural Dependence of the State on Capital", *The American Political Science Review*, Vol:82, Issue:1, ss.11-29.
- Sayın, Mahmut (2004), *Vergi Kılavuzu'2004, Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı:188, Özel Ek Mayıs 2004.
- Sönmez, Mustafa (1992), *Türkiye'de Gelir Eşitsizliği, Geliştirilmiş İkinci Baskı*, Cep Üniversitesi Serisi, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şenatalar, Burhan, İzzettin Önder, Oğuz Oyan ve Veysi Seviğ (1991), *Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikası*, İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı.
- TOBB, (1992), *TOBB Vergi Uzmanlaşma Taslağı*, İstanbul: TOBB Yayınları, No:252.
- Tokgöz, Erdinc (2003), "Türkiye İktisadi Gelişme Tarihinin Ana Çizgileri (1923-2000)", *Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz*, Ankara: İmaj Yayıncılık, ss.3-50.
- TÜSIAD, (1991), *Liderlerle Toplantılar Siyasi Partilerin Sosyo-Ekonomik Konularda Karşılaşılmalı Görüşleri*, İstanbul: TÜSIAD Yayınları, No: T/91, 6147.
- VİY., (1992), *Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991*, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Yeldan, Erinc (2001), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*, İkinci Baskı, İstanbul: İletişim Yayıncılık A.Ş.
- Yıldırım, Erhan ve Refia Yıldırım (2001), "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", İçinde: 16. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İİBF.
- Maliye Bölümü Yayınları, ss.7-24.
- Yılmaz, Şilr (2003), "1923'ten Bu Yana Ekonomi Politikaları: Devletçilikten Devletin Tasfiyesine", İçinde: Şilr Yılmaz ve A. Hakan Çermikçi (Editörler) *İktisat Seçme Yazılar*, Birinci Baskı, Ankara: Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.'ni Geliştirme Vakfı İktisadi İşletmesi Yayını, ss.5-20

Bugün sermaye çevrelerinin kurumlar vergisi uygulamasıyla ilgili pek bir şikayetleri yoktur.

klasik dönem osmanlı vergi sistemi hakkında bazı düşünceler

Osmanlı'da; devlet, sipahi ve reaya toprak üzerindeki mülkiyet, emek, üretim ve denetim ilişkisini belirleyen temel unsurlardır. Toprak mülkiyetinin sahibi devlet, onu işletip denetleyen sipahi ve işleyip artık ürün ve değer yaratan ise reayadır. Osmanlı Kanunnamelerinde belirtilen;

"Tımarlardan müteferrik olan reayayı cemetmek kanundur."

İfadesi bu ilişkide sipahinin reaya üzerindeki hukukî yaptırım gücüne delalet etmektedir. Fakat bu uygulamın da bazı şartları bulunmaktadır. Zira;

"Defterde yazılı raiyet kadimî karyelerinden kal-kup ahar karyede varup tavattun eyleseler on yıldan berude ise kaldırılıb kadim karyelerine gönderilüb iskân ittirilür amma on yıldan ziyade mürr eyleyin kaldırmak olmaz oturdıkları yerde ahire raiyet yazılmış değillerse resm-i raiyetlerin defter mucibince sipahileri alur amma derbend reayasında ve evkaf reayasında bu kanun icra olunmaz derbend hali kalmağın kaldırılıb karyelerine iletililüb derbend hıfz ve hırsaset ettirilüb ve kiptiyanı tutub kendi cemaatına katmak kanundur."

İfadesinden de anlaşılacağı gibi, devletin nazarında asıl önemli olan reayanın toprağı işleyip bir artık ürün ve değer yaratmasıdır. Bunu sağladığı takdirde reayanın faaliyet alanının fizikî mekânı çok önemli değildir. I. Selim Kanunnamesi'nde de dile gelen; "ra'iyyet oğullarından ve karındaşlarından her kim olursa yine ra'iyyettir."

Şeklindeki resmî söylem de yine bu anlamda reayanın toprak üzerinden artık ürün ve değer yaratmasında bir sürekliliğin olmasını sağlamak düşüncesinin ifadesidir. Bu bakış açısı ile, devlet, Osmanlı maliyesinin temel gelir kaynağı olan, reayanın ödemesinden kaynaklanan, vergi gelirlerinde istikrar sağlamayı amaçlamıştır.

Osmanlı Devleti'nde vergi türleri araştırmacıların konuya bakış tarzına göre değişik türlerde tasnif edilebilmektedir. Buna göre; vergiler, hükümetin görevlerine göre 3'e , reaya'nın dirlik sahiplerine karşı yükümlülüklerine göre yine 3'e ayrılmıştır. Bundan başka, toplumun tabakalarına göre 4'e , ya da sırf belgelerdeki adlarına göre tasnifler de yapılmıştır. Biz bu incelememizi, Osmanlı'nın kendini hukuksal tanımlayışına göre, şer'i ve örfi vergiler olmak üzere 2 üst başlık üzerinden yürüttük. İncelememizin temel kaynağını I. Selim'in yayımladığı kanunnameler oluşturdu.

A. vergi türleri

Osmanlı Devleti'nde vergi devletin kendi resmî tanımlayışına göre, müslim ya da gayr-ı müslimlerin vergi ve angarya yükümlülükleri üzerinden şu iki bölümde toplanmıştır:

1. Şer'i vergiler (Rüsûm-ı Şer'iyye = Tekâlif-i Şer'iyye)
2. Örfi vergiler (Rüsûm-ı Örfiyye = Tekâlif-i Örfiyye)

Şer'i vergilerin miktar ve niteliğini Kur'an ve sünnetin şer'i hükümleri ve fıkıh kitapları belirlerken, örfi vergilerin miktar ve niteliğini "ulu'l-emr"ın (ehl-i örf) yetki ve yoruma dayalı hukuk hükümleri belirlemektedir.

Bu iki ana başlığı şu şekilde açıklayabiliriz.

I. şer'î vergiler (Rüsûm-ı Şer'iyye= tekâlif-i şer'iyye)

Devletin şer'î görevleri karşılığı toplanan bu vergiler İslam devlet sisteminde a) Zekât b) Aşar (öşr=1/10) c) Haraç (1/5 ve daha az) d) Cizye olmak üzere dört kısım altında toplanabilir. Devletin vergi gelirlerinden olan aşar ziraî ürün vergisi olup müslümanların tasarrufundaki araziden; haraç, gayr-ı müslimlerin tasarrufundaki araziden alınan aynı vergilerdir. Cizye ise gayr-ı müslimlerden alınan baş vergisidir. Aşar ve haraç vergilerinin tarım gelirleri üzerinden belirlenmesine karşılık cizye köy ve şehirli gayr-ı müslim ahaliden alınır. Zekât'a gelince; doğrudan doğruya devlet malîyesinde toplanmayıp, malvarlığına sahip olan bir müslümanın fakir durumdaki bir başka müslümana malvarlığının bir kısmını (1/40) şer'î olarak vermesidir. Buna göre, zekât daha ziyade müslüman cemaat içinde bireyler arasında bir dayanışma vergisidir. Zekât verebilmesi için müslüman kişinin belli bir mal sahibi, hür ve tam ehliyetli olması şartı vardır. Bu vergileri genel hatları ile açıklayalım.

1. aşar vergisi

Bu vergi türünün çoğunu buğday, arpa ve çavdar-dan alınan aşar ve salariyye oluşturur;

"Buğdayda ve arpada ve darıda ve alefde ve mîlasda ve çavdarda ve hasılda öşre salariye alınur."

İktisadî değer taşıyan çeşitli bitkilerden olan vergiler de buna dahildir;

"ve bakı hububattan nohud ve mercimek ve bakla ve penbe kettan bunlardan onda bir öşr alınur. Salarlık alınmaz."

Cenk
Reyhan A.*

Osmanlı
Devleti'nde
vergi türleri
araştırmacıların
konuya
bakış tarzına
göre değişik
türlerde
tasnif
edilebilmektedir.

*Yrd. Doç. Dr.
Mersin Üni.
İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

Dikkat çeken bir husus, herhangi bir bitkiden haraç ya da salarlık türü vergiler alındığı takdirde, alınan aşar vergisinin daha düşük düzeyde tutulmasıdır;

"Ve pekmezde on beşte bir alınur. Zira onun haracı vardır. Ve göfte de on dörtte bir alınur. Zira odun ve nişasta harcı alınur."

Yukarıdaki ifadelerden aşar vergisinin her durumda 1/10 olmasının şart olmadığı sonucunu çıkarabiliriz. Mekân olarak ele aldığımız zaman, aşar, bazı bölgelerde daha düşük düzeyde tutulabildiği gibi; bu oran, bazı bölgelerde 1/8, hatta Mezopotamya'da 1/2'ye kadar yükselebilmektedir. Coğrafi konumu ele aldığımız zaman aşar vergisinin yükselmesinde asıl belirleyici unsur ilgili bölge toprağının verimlilik kapasitesidir;

"Ve bağdan ve bağceden öşr alınmak şer'e muvafıktır amma re'ayaya müzâyaka olmasın diyü öşr mikdarın bedel tayin olunub harac itibar olunmuşdur ki bağ dönümiyle her dönemden bazı vilayette beşer akçe ve bazı vilayette on akçe ve bazı vilayette üç akçe alınur gelmiştir ve hadaikden ve harimden öşrlerine göre resm alınur hasıl bağlanmışdır."

Demek oluyor ki, devlet bir yandan reayanın yoksulluğa düşmesini önlemeyi düşünürken, diğer yandan onun istikrarlı bir şekilde vergi ödemesine de dikkat etmektedir. Ayrıca aşar miktarının bölgeden bölgeye değişebileceği de dikkate değerdir.

Aşar vergisi uygulaması tımar sisteminin bozulmasına paralel olarak XVII. yüzyıldan itibaren değişti ve bu vergiyi toplamak mültezimlere bırakıldı. Cumhuriyet döneminde ise uygulamadan kaldırıldı.

2. haraç

Fetihten sonra gayr-ı müslimlerin elinde mülk olarak bırakılan araziden alınan vergi türü olup, bu çeşit bir arazi müslüman eline geçse bile haracı statüsü devam eder. Balkanlardaki baştına arazisinin Osmanlı fetihini takiben "haracı baştına" olarak adlandırılması ve bu gibi baştınaların müslümanlar eline geçse bile sahibinin harac vergisini ödemeye devam etmesi bunun delilidir.

Haraç vergisinin miktarı da aşar vergisinde olduğu gibi, bölgeden bölgeye farklılıklar gösterebilmektedir;

"Amma reayada müzâyaka olmasın diyü öşr mikdarı bedel meblağ ta'yin olunub itibar olunmuşdur ki bağ dönümiyle her bir dönemden harac ba'z yerlerde dönümine yedişer akçe. Ve ba'z vilayette üç akçe ve ba'z vilayette beşer akçe. Ve ba'z vilayette üç akçe alınugelmişdür. Ve hadaikden ve harimden öşrlerine göre kesim alınur."

Bu ifadede görülen diğer bir özellik ise devletin reayanın sıkıntıya düşmemesini göz önünde bulundururken, haracı, vilayetlere göre, dönüm üzerinden akçe şeklinde, nakdî olarak toplaması hususiyetidir. Haraç topraklarından alınan vergilere haraç dendiği gibi, haracı arz da denmektedir. Bu vergi bazı yerlerde dirlik sahiplerine ait olup, "havass-ı hümayun" denen padi-

şah topraklarında toplanırken, bazı yerlerde haraççılar tarafından toplanmıştır.

Haraç toprağı "harac-ı muvazzaf" ve "harac-ı mukaseme" olmak üzere iki kategoride vergilendirilmektedir. Bunlardan;

a) Harac-ı muvazzaf: Arazinin büyüklüğüne göre belirlenir ve ürün tazelense bile senede belli bir miktar akçe sabit olarak vergilendirilir. Bu çeşit toprak, sahibinin mülküdür. Buna karşılık;

b) Harac-ı mukaseme: Elde edilen ürüne göre belirlenen ve arazinin verimliliğine göre 1/10 dan 1/2'ye kadar yükselebilen bir vergidir. Bir sene içinde ürün tekrar toplanırsa vergi de tekrar toplanır.

Bu tanımlamaya göre "harac-ı muvazzaf" ve "harac-ı mukaseme" arazi ve ürün üzerinden alınan iki harac vergisi türü olup, birincide arazinin büyüklüğü, ikincide arazinin verimliliği asıl belirleyici unsurlardır.

a.a- harac-ı muvazzafa dahil başlıca vergiler:

Resm-i çift, resm-i çift bozan, resm-i zemin ve resm-i dönüm, resm-i asiyab.

Resm-i Çift (Raiyyet Resmi-Kulluk Akçası): Osmanlı Devleti'nin toprak tasarrufunda temel birim bir kara sabana koşulan bir çift öküzün sürebileceği araziye çiftlik denmekte, dolayısı ile bu çiftlik üzerinden alınan vergi de resm-i çift olarak tanımlanmaktadır. Çiftliğin ölçüsü şöyle tanımlanmaktadır;

" bir çiftlik yeri her yıl zira'at olunur alâ yerden ise yetmiş seksen dönüm yer bir çiftlik itibar olunur evsatül-hâl yerden yüz dönüm ve edna yerden yüz otuz ve yüz elli dönüm yer bir çiftlik itibar olunmuştur."

Buna göre, "resm-i çift" miktarı da bu arazinin büyüklüğü ve verim kapasitesi ile doğru orantılı olarak belirlenmiştir.

"bütün çift ise tamam çift resmin, nim çift ise yarım çift resmin olur, nim çiftten ekall olanlardan su basar veya penbe hasil olur a'lâ yerden resm-i dönüm bir akçe, evsatül-hal olan yerde üç dönümde bir akçe, edna yerden beş dönümünden bir akçe alınmıştır."

Bu ifadeden de anlaşılacağı gibi resm-i çift, akçe üzerinden nakdî olarak ödenen ve toprağa göre belirlenen bir vergidir.

"Nim çift"ten daha aşağı toprak sahibi olanlar ve topraksızlar "ekinlü" veya "çiftlü bennak", "caba bennak", "kara" veya "mücerred" adı ile farklı vergilere tabidirler. Tam çiftin 80, nim çiftin 40 dönüm sayıldığı iyi vasıflı toprakta bu vergi genellikle 2 dönüm için bir akçedir. Bu hesap üzerinden bennak 24 dönümünden daha az bir toprağı ekip biçiyorsa 12 akçelik sabit bir vergi öder. Ama ekip biçtiği toprak 24 ila 40 dönüm akçe arasında ise vergisi dönüm üzerinden hesaplanarak, sabit olmayan bir şekilde alınır ve bu suretle devletin kaybı önlenir. Bundan daha alt grupta bir başka kategoriye oluşturan topraksızlar Rumeli'de ve Batı Anadolu'da 5 ila 9 akçe, Doğu Anadolu'da ise 12 akçe vergi öder.

Aşar vergisinin yükselmesinde asıl belirleyici unsur ilgili bölge toprağının verimlilik kapasitesidir.

Toprak üzerinden alınan bu vergilerden çıkarılabileceği-
miz bir sonuç bunun doğrudan doğruya bir kişi vergisi
olduğudur.

Bu cümleden itibaren, topraklı veya topraksız, evli
ya da bekâr olduğuna bakılmaksızın haraç verme çağı-
na gelmiş olan her gayr-ı müslim erkek nüfustan alınan
ve genellikle hem içerik hem de miktar bakımından çift
resmine eşdeğer bir vergi türü olan "ispenç" resmini de
burada zikretmek gerekiyor. Bu vergi eski hizmetle-
rin/kullukların belirli bir para vergisi/nakdî haline getiril-
mesi ile oluşmuş örfi bir baş vergisidir. XV. ve XVI yü-
zyıllarda bu verginin miktarı genellikle 25 akçe olarak
görülmektedir.

Bir başka kategori ise durumları bulundukları böl-
geye göre değişen "mücerred"lerdir. Bunlar bazı bölge-
lerde vergiden tamamen muaf tutulmuş iken, iş ve ka-
zanç sahibi olabilecek yaşa gelen mücerredlerden 6
akçe resm alınır; "kisbe kadir olan mücerredlerinden al-
tışar akçe alalar."

Son bir kategoriye oluşturan gayr-ı müslim dul ka-
dınlar, "bive", ise 6 akçe resm verir ve mufassal tahrir
defterlerine umumiyetle ölen kocasının adı ile yazılır.

Osmanlı Devleti mekânsal olarak yayıldıkça karşı-
laştığı yeni üretim ilişkilerini "yedi kulluk" (= yedi hizmet)
adiyla kurumsallaştırdığı ve parasallaştırdığı bir ödeme
şekli ile kendi üretim ilişkisine eklemlendirmiştir. Esa-
sen feodal dönem Avrupasına ait serf-senyör ilişkileri-
nin Osmanlı devrinde parasallaştırılmış bir türevi olan
yedi kulluk sistemi şöyle ifade edilebilir;

Emek-hizmet	Nakit
3 gün şahsi hizmet veya 3 akçe	
Orak yani bir araba at veya karşılığı	7 akçe
Döğen, yani yarım araba saman veya karşılığı	7 akçe
Bir araba (kağı) odun veya	3 akçe
Boyunduruk (araba ile hizmet) veya	2 akçe
Toplam	22 akçe

Tablo'dan da anlaşılacağı üzere ürüne bağlı gibi
görünen at, araba, odun, saman da esasen yine bunla-
rın biçilip sipahiye taşınmasını, yani yine emek-hizmeti-
ni göstermektedir. Osmanlı Devleti'nin vergi sisteminde
bu emek-hizmet yükümlülüklerinin paraya çevrilmesinin
yolu açık tutulmuş ve bu nakdî ödeme asgari 22 akçe
ile sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte bu emek-hizmet-
lerden bir kısmı bazı yerlerde aynen devam etmiştir.

Çift resminden başka bir şey olmayan bu 22 akçe,
Fatih Sultan Mehmed'in, 1458'de, Anadolu sipahilerini,
Rumeli'de, Macar ordusuna karşı kışında seferde tut-
mak için Anadolu eyaletinde çift-resmi miktarını yüzde
elli attırmasına kadar devam etmiştir. Burada belirtilme-
si gereken bir husus; çok geniş bir coğrafi mekâna ya-
yılmış olan "Memalik-i Ali Osman"ın vergi hadlerinde
bölgenin sosyo-ekonomik-politik niteliklerine göre üç
misline kadar varan farklılıkların olmasıdır. Şöyle ki;
çift-resmi, Orta Anadolu'da; Karaman, İç-el 36, Anka-
ra'da 37 akçe, Suriye sancaklarında; Halep, Trablus-

Şam'da 40 akçe, Doğu Anadolu'da; Malatya, Erzurum,
Diyarbakır, Mardin'de 50 akçe iken, yine Orta Anado-
lu'da; Çorum, Çankırı, Kayseri üçgeninde 57 akçeyi
bulur. 22 akçelik resim ise Balkanlar'dan Edirne, Niğbo-
lu, Silistre, vd. toplanmakta ve resimlerin miktarının be-
lirlenmesinde toprağın malikâne ya da malikâne-divanı
olması temel faktör olmaktadır.

Çift Bozan Resmi: Bu vergi türü I.Selim'in yayımla-
mış olduğu Kanunnamelerde şöyle tanımlanmıştır;

"ve çift bozan dahi defterlü reayasından alınur ka-
dimi kariyesi toprağında bil-fi'l tasarrufunda olan yerleri
zira'at ve heraset olunmayup boz ve hali ve mu'attal
durursa ol makule defterlü re'ayasının bütün çifti olan-
lardan üç yüz akçe, nim çifti olanlardan yüz elli akçe,
nim çiftten ekall olanlardan kanun üzre yetmiş beş ak-
çe çift bozan alınur defterlü reayasını olmak gerekir."

Bu ifadeye göre, çift bozan resmi alınması için her
şeyden evvel deftere kayıtlı olan reayanın bu toprağı
işlemeyip boş bırakması gerekmektedir. Bunun dışında
üzerine yazılmış bir çiftlik yeri boş bırakmayan reaya-
dan çift bozan resmi alınmamaktadır. Tarım yoğunluklu
bir ekonomik yapıya sahip Osmanlı Devleti'nin, bu uy-
gulama ile, reayanın bulunduğu bölgeyi terk edip, üreti-
mi düşürmesinin önüne geçmek istediği ortadadır.

Çift bozan resminin bedeli şu şekilde düşünülmüş-
tür; elinde bir çiftlik yeri olan reayanın her sene "Bursa
müdd"iyle dört müdd ekin ekmesi lazım gelir. Hiç ek-
mediği yıl için süvarisine "bedel-i öşür" 50 akçe öder. İki
müdd ekmiş olursa tazminatın miktarı 25 akçeye düşer.
Bu rakamların ayrıca 22 akçelik çift resmine ilave edil-
mesi gerekiyordu. Dört müdd ekildikten sonra reaya
serbesttir, istediği işle meşgul olabilir. Ayrıca bu vergi-
nin miktarının çiftliğin büyüklüğü ile doğru orantılı oldu-
ğu ve asırlara ve bölgelere göre değişebildiği diğer bir
özellidir.

Bu temel vergilerden başka; yerleşik veya konar-
göçer reayanın çiftlik statüsünün dışındaki topraklar için
ödediği "resm-i zemin" ve "resm-i dönüm" bina yapıla-
rak vb. ziraî faaliyetin dışında bırakılan mîrî topraklar-
dan belli ölçüde alınan "resm-i tapu", dirlik içinde işleti-
len değirmenden belli miktar alınan "resm-i asiyab" bir
arazinin başlıca muvazzafıdır.

a.b- harac-ı mukasemeye dahil başlıca vergiler

Haracî topraklardan elde edilen ürünün 1/10'u ile
1/2'sinin aynı ya da nakdî olarak vergilendirilmesidir.
"Resm-i bağçe", "resm-i boştan", "resm-i bağ", "resm-i
fevarih", "resm-i güvare", "resm-i şive" en önemlileridir.
Vezir, kumandan vb. ayrılan pay olan salariyye ile bir-
likte toplanırdı.

Bahsedilen bu ziraî vergilerin dışında, hayvan üze-
rinden toplanan harac-ı mukaseme türü vergiler de
mevcuttur. Bunların başlıcaları ise şunlardır: hayvanla-
rın otlatıldığı dirliğin sahibine verilen "resm-i otlak", sürü
sahiplerinin sürülerini otlattıkları yaylak ve kışlakların

Osmanlı Devleti
mekânsal olarak
yayıldıkça
karşılaştığı
yeni üretim
ilişkilerini
"yedi kulluk" adıyla
kurumsallaştırdığı
ve parasallaştırdığı
bir ödeme şekli
ile kendi
üretim ilişkisine
eklemlendirmiştir.

dahil olduğu dirliğin sahibine bazı yerlerde sürü bazı yerlerde otlak başına yılda bir kez aynı ya da nakdi olarak ödenen "resm-i yaylak ve kışlak", merkezî hazineye ait olan koyun-keçi vergisi "resm-i ağnam"(resm-i ganem, adet-i ağnam).

3. cizye

Osmanlı Devleti'nde gayr-i müslim erkek hane reislerinden alınan ve askerî hizmet yapmadıkları halde İslam devleti tarafından korunmalarının karşılığı olarak toplanan baş vergisi olup, İslam hukukuna göre müslüman olanlar bu vergiden muaf tutulmuşlardır. Osmanlı Devleti'nin ilk zamanlarında Venedik, Sırp, Ragusa gibi Hristiyan hükümetlerin ödedikleri cizye, padişah haslatının aşarı ile gümrükler, memleha haslatı ve ganaimin beşte birinden ibarettir.

Cizye vergisi; 1) gayr-i müslimlerden alınan ve cizye olarak da adlandırılan baş vergisi "harac-ı ruusiyanı" ve 2) harcın tam karşılığı "harac-ı arz" olmak üzere iki başlık altında toplanabilir. Biz bu aşamada asıl ilgilendiren harac-ı ruusiyanı'yi de ikiye ayırabiliriz; a) Maktu cizye; Fetih zamanlarında devlet reisi ile gayr-i müslimler arasında sulh yoluyla tayin edilen cizyedir. Yılda 1000 flori gibi bir miktar üzerinden toplanır ve Rumeli eyaletindeki Eflak, Boğdan, Erdel vilayetlerinde bu çeşit cizye uygulanır. b) Ruus cizyesi; Devlet reisi tarafından savaş yoluyla fethedilen ülkelerdeki gayr-i müslim ahalinin malî durumuna göre şahıs üzerine ve adam başına re'sen tayin edilen cizye türüdür.

Ruus cizyesine dahil olan gayr-i müslimler "edna" (fakir), "evsat" (orta) ve "ala" (zengin) olmak üzere üç gruba ayrılıp ödedikleri cizyelerin miktarını bu kişilerin hangi gruba dahil olduğu belirlemektedir. Buna göre önceleri edna: 10, evsat: 20 ve ala: 30 akçe cizye ödemekte idi. XVI. yüzyıl sonunda köy bir cemaat olarak tayin edilen meblağdan toptan sorumlu idi. XVIII. yüzyılda bu oran 4, 2 ve 1 altına yükselmiştir. Diğer bir ifade ile;

Ala: 48 dirhem = 190 Osmanlı akçesi, yıllık=ayda 4 dirhem

Evsat: 24 dirhem = 90 Osmanlı akçesi, yıllık=ayda 2 dirhem

Edna: 12 dirhem = 45 Osmanlı akçesi, yıllık=ayda 1 dirhem

Kısaca bu vergi toptan değil aylık taksitler halinde tahsis edilmekte, kadın, çocuk, sakat ve papaz vb. cizye ödememizin dışında tutulmaktadır. Cizyeyi cizyedarlar merkezî hazine için tahsil eder, bu işi yürüten en yüksek memur cizye başbaki kulu olup merkezde defterdara bağlıdır.

II. örfi vergiler (Tekâlif-i örfiyye)

Örfi vergiler, şer'iat'ın emri dışında dünyevî otoritenin iradesi ve fermanlarla salınan vergilerdir. Bundan kastedilen elbetteki şer'iat'a tamamen aykırı kanun koymak değil, fakat daha ziyade ihtiyaç halinde ulu'l-

emr'in (ehl-i örf) yetkisiyle vaz'olunan vergiler belirtilmekte ve oluşumunda yerel gelenekler önemli bir yer tuttuğu için çok çeşitleri bulunmaktadır.

Niteliğinde ve miktarında müslümanlar ve gayr-i müslimler için olduğu gibi, bölgesel farklılıklar da görülebilen örfi vergileri;

1) "Tekâlif-i Divaniye" (Avarız-ı Divaniyye=Avarız vergileri)

2) "Rûsûm-ı Örfiye" (Örfi vergiler) olmak üzere iki kategoriye ayırmak mümkündür. Burada dikkat çeken husus, Selim Kanunnamelerinde; "avâız ve sa'ir emr-i şerefimle tekâlif icab eder emlak ve arazisi olmadıkça avâız ve sa'ir tekâlif talep olunamaz." Şeklinde ifade edildiği üzere avarız ve benzeri vergiler emlak ya da arazisi olan kimseleri ilgilendirmekte ve padişahın beraatını gerektirmektedir. Bundan başka "ve mahalle-i mezburda sakin olan reayalar mezid-i inâyet-i padişahiden ulakdan ve çerehordan ve sâyir angariyeden ve kürek-ciden ve nüzulden acemi oğlanı alınmaktan ve bargir ve kendir ve ağaç hizmetlerinden ve celeb yazılmaktan ve avâız ve arpa ve saman salgunundan ve gayri-dan ve cebirle evlerine konmaktan bilcümle avâız-ı divâniye ve tekâlif-i örfiyeden mu'af olub masûn ve memnu" olması da yine kanunnamede belirtilen diğer bir hassas durumdur. Çeltikçi, tuzcu, kürekçi ve ortakçı gibi devlet için üretim yapanlar bu muafiyete dahil gruplardır. Bunlar kanunnamedeki ifade tarzı ile; "hizmetleri mukabelesinde avâız-ı divaniyyeden ve tekâlif-i örfiyeden ve resm-i haneden ve resm-i ganemden muaf ve müsellemdirler." Bu aşamada örfi verginin her iki çeşidini ayrı başlıklar halinde inceleyebiliriz.

1. tekâlif-i divaniyye

(avarız-ı divaniyye=avarız vergileri)

Olağanüstü durumlarda özellikle savaş zamanlarında devletin ihtiyaç duyduğu nakdi karşılamak üzere divanın teklif ve kararı ile padişahın emriyle tahsil olunan tekâlif ve salgunlara "tekâlif-i divaniye" (avarız-ı divaniyye=avarız vergileri) denilmektedir. Kelime anlamından da anlaşılacağı üzere "avarız" (kaza, engel) miktarı sabit, belirli bir vergi olmayıp, ihtiyaç duyulan hallerde toplanan bir vergidir. Çift resmi gibi hizmetler karşılığı idi. Ondan farkı bu hizmetlerin sipahi için değil, devlet için yapılmasıydı.

Zamanla ev başına 20'şer akçe, daha sonra 40'ar ve en son 300'er akçeye kadar artırılmış olan bu vergi, ondan sonra reayadan 5 riyal kuruş alınmaya başlanmıştır. IV. Murat zamanında avarız vergisi alınan evlerin sayısı kesin olmayan hesaplara göre 120.000'dir. Olağanüstü harb durumunun sürekli olmasından dolayı olsa gerek XVII. yüzyıldan sonra bu avarız olağan vergiler haline gelmiştir.

Toplam bütçe gelirine oranı % 10-20 arasında olan avarız vergileri, 3-10 gerçek hane arasında ve "avarız hanesi" denen birimler üzerinden toplanmıştır. Bunların faal bir nüfus olmaları gerekmektedir. Askerî, dinî ve malî hizmetlerde görev alanlar veya çalışma-

**Cizye;
Osmanlı
Devleti'nde
gayr-i müslim
erkek hane
reislerinden
alınan ve
askerî hizmet
yapmadıkları
halde İslam
devleti
tarafından
korunmalarının
karşılığı
olarak
toplanan baş
vergisidir.**

yacak durumda bulunanlar avarız vergisi ödemekten muaftırlar; "ve mesacid vakfın tasarruf iden e'immeden resm-i çift ref' olunup defterde hasıl yazılmıştır avarız hod e'immeden merfudur amma aldıkları zaman da tekalif-i avârız olunmaya ve dahi bir kimesne ahar köye imam olsa lakin kendüye yakın olmanın gayrı köyde mütemekkin olsa mütemekkin olduğu köy cema'atı sen bize imam değilsin diyü andan avarız taleb itmeyeler."

Avarızın en önemli türleri; a) Devletin darü'l-harbe karşı cihad ilan ettiği ve sefere çıktığı zaman orduya maddi destek sağlamak için fermanla belirlenmiş bir ücret üzerinden toplanan "imdatiyye-i seferiyye", b) barış zamanında, iki taksit halinde ve imdatiyye-i seferiyyenin yarı miktarında toplanıp mahiyeti bakımından ipneç'e benzeyen "imdatiyye-i hazariyye", c) savaşa yardım için geçici olarak toplanıp merkeze gönderilen "iâne-i cihadiyye", d) Savaş, yangın vb. doğal afetlerde avarız vakfı tarafından cüz'i bir miktar faiz ile verilen "avarız akçesi"dir. Ayrıca, askerin geçeceği yollar boyunca tesis edilen menzil teşkilatına un ve arpa temini görevini yerine getiren "nüzul bedeli", evsat ve miktarı belirtilmiş zahirenin belli bir fiyat üzerinden sağlanması işlevini yürüten "süsat bedeli" ve devletin Osmanlı ordusunun beslenmesi için gerekli zahireyi bu iki usul ile karşılayamadığı zaman, zahire olarak bu açığı kapattığı "iştirâ bedeli" de buna dahildir. Bahsedilen vergiler önce aynı daha sonra nakdiye dönüştürülmüştür. Bunlardan başka yüz çeşit avarız vergisinin varlığı bilinmektedir.

2. rûsûm-ı örfiyye

Rûsûm-ı örfiyye, devletin yürütme işlerinden sorumlu rical-i devletin, yaptıkları iş harcamaları karşılığında reayadan iş hakkı olarak aldığı vergilere denir. Adından da belli olduğu gibi, bu vergi, devletin beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı, sipahi gibi ehl-i örf taifesine aittir. Adli işler için aynı durum kadı için geçerlidir. Başlıca rûsûm-ı örfiyyeyi "bâdhava vergileri" başlığında toplayabiliriz. Bu vergi türü I. Selim'in yayımladığı Kanunnamelerde; "bâdhava diyü defterde kayd olunan resm-i arus ve cüm ve cinayet ve çiftlik tapusu ve ev yiri tapusu ve haricden gelüb kışlayanların tütün resmi" şeklinde ifade edilmektedir. Bâdhava vergisinin ne miktar toplanacağı önceden kesin olarak belirlenmediği gibi kime ait olacağı da ilgili kişilerin bulundukları yere ve toprağın cinsine, örneğin "serbest" veya "serbest olmayan timar" a göre değişebilmektedir. Bunların serbest timar da timar sahibi bâdhava vergisi toplama hakkına sahip iken serbest olmayan timarda, sipahinin böyle bir hakkı yoktur. Bahsedilen vergileri toplama hakkı yine aynı bölümde şöyle ifade edilmektedir; "serbest olmayan timarlarda nısıf sahib-i raiyyetün ve nısıf ahar-ı haricden dahl iden sancak beglerinin veyahod haricden dahl iden subaşılarındur. İkişile bile dahl itmedüğü yirde her bir rub tasarruf ider."

Bâdhava vergilerinden ayrı diğer rûsûm-ı örfiyye,

şehir ve kasabalarda kesilen koyun ve keçiler üzerinden "kasabhane", "kellehane", "paçahane", "kelle", "ayak", "ciğer" resimleri, otlatılan, yaylaklanan ve kışlaklanan davarlar üzerinden alınan "ağıl", "çit", "otlak", "yaylak" ve "kışlak" resimleri, muhtesiblerin belediye hizmetleri karşılığında aldıkları "ihtisab resimleri", kadıların kendilerine başvuran reaya ya yaptıkları "tereke taksim resmi" (resm-i kismet), "evlendirme resmi" (resm-i nikâh), "hüccet resmi" (resm-i hüccet) ve benzeri resimler hep örf ve adete göre değişebilen rûsûm-ı örfiyyeye dahildir. Bu vergilerin toplanma amacı ilgili işleri yürüten ehli örfün harcamalarını karşılamaktır.

B. rûsûmdan muafiyet

Bilindiği gibi Osmanlı Devleti reaya ve askerî olmak üzere iki temel sınıfa ayrılmış ve bunlardan "reaya" vergi ödeyen yönetilenler grubunu oluştururken, "askerî" vergi ödemeyen yöneticiler grubunu oluşturmaktadır.

"ve evlad-ı askerî ve sadat dahi külliyyen askeridir ve askerinin zevcatı dahi askeridir mu'tik ve mu'taka medebbir ve müdebhire ve mekâtib ve mekâtibleri ve bunların evladı dahi askeridir ve askerî tayifesi fevî oluktan sonra madam ki zevceleri reaya tayifesine nikâhlanmış olmaya askeridir."

Bu iki grup arasında bir de reayadan oldukları halde, kanunnamelerdeki özel hükümler ya da padişah beratları aracılığı ile vergiden bağışlanan "muaf ve müsellem" reaya türü vardır ki, bu sınıf saray veya devlet için bazı hizmetler üretmek kaydı ile yedi kulluk (angarya) dan kısmen muaf tutulurlar. I. Selim'in yayımladığı kanunnamelerdeki şu ifade açıklayıcıdır;

"hasb-i imamet ve emanet ve hitabet ve kitabet ve meşihat ve cibayet ve tevliyet ve sayir bunların emsalı cihat tasarruf idenler dahi askeridir ve berat-ı şerifimle togancı ve yavacı ve derbendci ve köprüci ve ulakçı ve yakçı ve küreci ve ortakçı ve çeltükci ve tuzcu ve celeb ve bakırcı ve kazı naibleri ve şehir kethüdaları ve tekalif-i örfiyeden muaf olanlar dahi askeridir ve menasib tasarruf iden ayan-ı mülazim külliyyen askeridir."

Bu muafiyeti belirleyen asıl unsurun "padişah beratı"dır. Bu olmaksızın "kadı hücceti" ile çeltükçü resilerine hizmet etmekle askerî ve doğal olarak vergi muafı olunamayacağına dair yapılan vurgu Osmanlı monarkisinin otokratik yapısını göstermesi bakımından önemlidir. I. Selim'in kanunnamelerindeki ifade tarzı ile; "bî-berat çeltükci ve köprüci ol hizmet imam ve hatib ve katib ve mütevellî ve cabi ve togancı ve yavacı olmayanlar askeriye dahil değillerdir berat-ı şerifimle olmayub mücerred kazı hüccetiyle çeltük reislerine hizmet ve ırgatlık itmekle çeltükci olmazlar ve bir kimesne imam-hatib, ka'im-makam olmağla onlar dahi askeriye dahil değillerdir ve mensuh olan yiyen tayifesi fi'l-vaki mukaddema askerî idi lakin mensuh olmağla tımarı virüldükten sonra cümlesi raiyyet olub sair reaya gibi üslub-ı sahih üzere

Örfi
vergiler,
şer'iat'ın
emri dışında
dünyevî
otoritenin
iradesi ve
fermanlarla
salınan
vergilerdir.

her bir ise resm-i raiyyet takdir olunmuştur."

Muaf ve müsellemler statüsünde yine ikiye ayırmak mümkündür. Birincisi; devletin, köprü, yol gibi yerlerin korunması, herhangi bir madenin işletilmesi gibi işlerini yüklenen bir kişi ya da köy üstlendikleri bu iş karşılığında vergilerinin bir kısmının ya da tamamının alınmamasıdır ki, bu muafiyet önce avâriz, sonra raiyyet, rûsûm-ı ve en son şerî vergilerdir. Diğeri ise; genelde, müderris, imam, müezzin gibi ehl-i ilm taifesine ek olarak Peygamber soyundan olduklarına dair berat almış olanlar, sipahi oğulları, dul, yetim vakfı yöneticileri vb.dir. Muaf ve müsellemler uygulamasının dirlik ve sahiplerini ve vergi iltizamlarını reaya ile anlaşmazlığa sürüklediği de bir başka gerçektir.

sonuç:

Genel olarak bakıldığında sınıfsal ya da mekânsal olarak şunu söylemek mümkündür; Osmanlı Devleti'nde vergi sistemi sırf bir ekonomik faaliyet olarak algılanmayıp; bir yandan, toplumun çeşitli meslekî, dinî, içtimai vb. katmanlarında olanların farklı nitelikte raiyyet rûsûmu ödemekle mükellef olmaları ya da muaf ve müsellemler tutulmalarının da gösterdiği gibi Osmanlı toplumunda sosyal sınıflaşmayı da

belirleyen önemli bir araç olmuştur; diğer yandan, Osmanlı Devleti sınırlarını genişlettikçe karşılaştığı yerel iktisadî yapıları bunları kendi ekonomik dokusuna eklemlendirmesi sonucu, genel bir Osmanlı ekonomik anlayışı içinde bölgeden bölgeye değişen nitelik ve nicelikte vergiler toplamıştır. Ülkenin çeşitli bölgelerindeki vergi mükelleflerinin birbirlerinden farklı oranlarda raiyyet rûsûmuna tabi olmaları bu sınıflaşmayla coğrafi mekânın ilişkisini belirlemektedir. Bütün bu vergiler Osmanlı Devleti'nin önemli bir gelir kaynağını oluşturmuş ve devlet vergi gelirlerini memleketin en ücra köşesine kadar, en küçük ayrıntısına kadar tespit etmiştir.

Bahsedilen vergilerin doğrudan hazineye aktarılması beklense de, Osmanlı Devleti klasik döneminde, malî alanda uyguladığı "tımar sistemi" ile aynı vergilerin bir bölümünü yerel görevlilere "havale" ederek yerel kamu hizmetlerini yerinden yürütmüştür. Bu suretle devlet, merkezî hazinenin yükünü azaltmış olacaktır. Fakat bu uygulama ile vergiler merkezî yönetimin, defterdarlığın, dolayısı ile bütçe hesaplarının da dışında tutulmuş olmaktadır. Klasik dönemdeki bu uygulama işlevini yitirince sonraki yüzyıllarda yeni iktisadî eğilimler oluşmuştur.

**Osmanlı Devleti
reaya ve askerî
olmak üzere
iki temel sınıfa
ayrılmış ve
bunlardan
"reaya" vergi
ödeyen
yönetilenler
grubunu
oluştururken,
"askerî" vergi
ödemeyen
yöneticiler
grubunu
oluşturmaktadır.**

kaynakça:

Mustafa, Akdağ; *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası: Celâli İsyânları*, Ank., 1975.

.....; *Türkiye'nin İktisadî ve İçtimai Tarihi (1453-1459)*, c. II, İst., 1995.

Şinasi Altundağ; "Osmanlı İmparatorluğu'nun Vergi Sistemi Hakkında Kısa Bir Araştırma", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi*, c.V, Ank., 1947, s. 187-197.

Aynî Ali Efendi; *Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet Taksimatı, Toprak Dağılımı ve Bunların Mali Güçleri* (Haz.Hadiye Tuncer), Ank., 1964.

Ömer Lütfi Barkan; "Türkiye'de Din ve Devlet İlişkilerinin Tarihi Gelişimi", *Cumhuriyetin 50. Yılı Semineri*, Ank., 1975.

.....; "Türk İslâm Hukuk Tatbikatının Osmanlı İmparatorluğunda Aldığı Şekiller: İmparatorluk Devrinde Toprak Mülk ve Vakıflarının Hususiyeti", *Türkiye'de Toprak Meselesi*, İst., 1980.

.....; "Osmanlı İmparatorluğu'nda Çiftçi Sınıflarının Hukukî Statüsü", *Türkiye'de Toprak Meselesi*, İst., 1980.

.....; "Türk İslâm Toprak Hukuku Teşkilatının Osmanlı İmparatorluğu'nda Aldığı Şekiller: Malikâne-Divani Sistemi", *Türkiye'de Toprak Meselesi*, İst., 1980.

.....; "H.933/934 (M.1527/1528) Mali Yılına Ait Bir Bütçe Örneği", *V. Türk Tarih Kongresi*, Ank., 1960, s. 323-329.

I.Sultan Selim Kanunnameleri, (Haz. Yaşar Yücel, Selami Pulaha), Ank., 1995.

Yavuz Cezar; *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVII. yüzyıl'dan Tanzimat'a Mali Tarih)*, İst., 1986.

Halil Cin; *Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması*, Ank., 1978.

Halil Cin-Ahmet Akgündüz; *Türk Hukuk Tarihi: Kamu Hukuku*, c.I, Konya 1989.

Neşet Çağatay; "Osmanlı İmparatorluğunda Reayadan Alınan Vergi ve Resimler", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi*, c.V, Ank., 1947, 483-511.

Özer Ergenç; *XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya: Osmanlı Klasik Dönem Kent Tarihçliğine Kalkı*, Ank., 1995.

Mehmet Genç; "Osmanlı Maliyesi ve Malikâne Sistemi", *Türk İktisat Tarihi Sistemi* (Der. Osman Okyar ve Ünal Nalbantoğlu), Ank., 1975, s. 231-296.

Hicri 835 Tarihli Suret-i Defter-i Sancak-i Arvanid, (Haz.Halil İnalçık), Ankara 1987.

Albert Lybyer Hower; *Kanuni Sultan Süleyman Devrinde Osmanlı İmparatorluğunun Yönetimi* (Çev. Seçkin Cılızoğlu), İst., 1987.

Halil İnalçık; "İslâm Arazisi ve Vergi Sisteminin Teşekkülü ve Osmanlı Devrindeki Şekilleriyle Mukayesesi", *Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi*, İst., 1993.

.....; "Köy, Köylü ve İmparatorluk", *Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi*, İst., 1993.

.....; "Osmanlılarda Raiyyet Rûsûmu", *Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi*, İst., 1993.

Hurichan İslamoğlu İnan; *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Köylü*, İstanbul 1991

İlber Ortaylı; *Türk İdare Tarihi*, Ank., 1978.

Mehmet Zeki Pakalın; *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, c. I, İst., 1993.

Ahmet Tabakoğlu; *Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi*, İst., 1985.

.....; *Türk İktisat Tarihi*, İst., 1994.

Abdurrahman Velik Sayın; *Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)*, (Çev. F.Hakan Özkan), Ank., 1999, s. 7-136.

Stefanos Yerasimos; *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye* (Çev. Babür Kuzuç), c.I, İst., 1986.

mali krizin nedeni olarak yerel yöneticinin çıkarları ve değişen rolüne ilişkin yaklaşımların bir değerlendirmesi

1. giriş

Yerel yönetimler Keynesçi dönemde özellikle Batılı devletlerde refah devleti çerçevesinde eğitim, sağlık ve konut gibi emeğin yeniden üretimine yönelik toplumsal tüketim hizmetlerini sunan birimlerdir. Ancak 1970'lerde Refah devletinin mali krizinden sonra, Kamusal Tercih kuramı yerel yönetimlerin bu işlevlerinden aşamalı biçimde çekilip yerlerini piyasa mekanizmasına bırakmalarını öngörmüştür.

Kapitalizm, değişim süreçlerinden bir yenisini yaşamaktadır. Toplumsal ilişkileri düzenleyecek ve sermayenin birikim ve değerlendirilmesini sağlayacak türde yeni kamusal düzenlemeler gerekmektedir. Yerel yönetimler, elbetteki yerel yöneticiler artık, küresel boyutta sermaye birikiminin sağlanması ve korunmasına yönelik işlevler üstleneceklerdir.

Tüm bu gelişme sürecinde yerel yöneticileri, tekil çıkarlarına ulaşmak üzere sergiledikleri tutum ve davranışları nedeniyle mali krizin sorumlusu olarak gören birbirine zıt iki yaklaşım söz konusudur. İlki yerel yöneticinin 'mali sermaye' kesimi açısından uyumsuzluk yaratması nedeniyle mali krize yol açtığını savunan Kamusal Tercih kuramıdır. İkincisi ise, mali krizi tek başına yerel yöneticilerin başarısızlığı olarak görmeyip, tersine kapitalist üretim tarzının çelişkilerinin bir sonucu olarak ele alan Marksist kuramıdır. Çalışmanın amacı söz konusu farklılıkların nedenlerini irdedikten sonra özellikle Kamusal Tercih kuramının değerleri ve krizin aşılmasına yönelik önerilerinin eleştirel bir değerlendirmesini sunmaktır.

Bu çerçevede öncelikle mali kriz kavramı, mali krizin aktörleri ve bunların açmazları ele alınıp açıklanacaktır. Daha sonra mali kriz kuramları irdelenecek ve özellikle Kamusal Tercih kuramının çözüm önerilerinin bir eleştirisi yapılacaktır.

mali kriz: tekil çıkar -toplumsal yük

Toplum, çıkarları birbirleriyle çatışan çeşitli grup ve sınıflardan oluşur. Bunların birleriyle olan ilişkileri kamusal kaynak dağılı-

minin yönünü belirler. Daha açık bir ifadeyle, kamu maliyesi alanında, harcamaların hacmi ve bileşimi ile vergi yükünün paylaşımı söz konusu gruplar ve sınıflar arasındaki toplumsal ve ekonomik talepleri ve buna paralel mücadeleleri yansıtır.*

Tercihleri farklı olan bu grupları doğrudan karar vericiler, bunların kararlarını etkileyenler ve bu kararlardan etkilenenler olmak üzere ele alabiliriz. En basit haliyle liberal kuramcılara göre bunlar; siyasetçi, bürokrat ve seçmenlerden ibarettir. Marksist kuramcılara göre ise bunlar; kapitalist sistem analizlerinde çatışmalı bir nitelik taşıyan emek ve sermaye sınıflarıdır.

Çıkar grupları için rasyonel olan, yani tekil çıkarlarına ulaşmak üzere uyguladıkları özel politikalar, tutum ve davranışlar, toplum açısından optimal olmayan sonuçlar yaratabilir. Ömek vermek gerekirse; bürokratin etki alanını genişletme, siyasetçinin kendi seçmen gruplarına hizmet sunma, sermayenin emeğin yeniden üretim maliyetlerini toplumsallaştırma çabaları vs. söz konusu grup ve sınıfların her birinin kendine özgü amaçlarına ulaşmak üzere izledikleri tutumlardır. Bunların sonucunda sağlanan faydalar tekil veya grupsaldır. Ancak tüm bunlar kamusal kaynak tahsisine ve kullanımına neden olmakta, dolayısıyla maliyetleri tüm topluma, sınıflara ve bireylere yayılmaktadır.

Tekil ve toplumsal çıkarların çatışması ile ortaya çıkan süreç, tüm bu çelişkileri çözecek bir devlet aygıtına ve örgütüne gereksinim yaratır. Burada, devletin toplum açısından optimal olmayan, dolayısıyla kamusal yarara karşı olan süreçlerin ve gelişimlerin engellendiği ve çıkar çatışmalarının bertaraf edildiği bir kurumlar bütünü olduğu varsayılır. Ancak, adeta çıkar gruplarının tercihleri doğrultusunda hareket eden bir araç olma işlevini gördüğü, yani belli gruplara kaynak aktarma yoluyla toplumsal çıkarları gözardı ederek tekil çıkarların oluşumunu sağladığı ve devletin esasında bu niteliğiyle varolduğu da ileri sürülebilir. Bu bakımdan, devletin tekil ve

Birsen
Nacar*

Toplumsal ilişkileri düzenleyecek ve sermayenin birikim ve değerlendirilmesini sağlayacak türde yeni kamusal düzenlemeler gerekmektedir.

*Yard. Doç. Dr.

*Akdeniz Üniversitesi
Maliye Bölümü

toplumsal çıkarlar arasındaki uzlaşmaz nitelikteki sorunları çözmek üzere ekonomiye müdahalesi, görünenin ötesinde belli amaçların yerine getirilmesine hizmet ettiği savıyla eleştirilmektedir. Buna göre, toplum açısından optimal olmayan durumun ortaya çıkması, devlet anlayışının ve uyguladığı politikaların bir sonucudur.

Devlet ile çıkar grupları arasındaki ilişkilerin kökeni hakkında mali sosyoloji çalışmaları çarpıcı saptamalar ortaya koymaktadırlar: Devletin ve toplumun evrimi ile kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi irdeleyen bu çalışmalar, ekonomik sistemlerin değişimine paralel olmak üzere ortaya çıkan (ekonomik güçlerin) çıkar gruplarının devletin işlevlerinin belirleyicisi olduğunu izah ederler. Rudolf Goldscheid'e göre; eski ve ortaçağ boyunca feodal ekonomik sistem içinde devletin gelir kaynağı, toprağın üretimi ve köle emeği vs. den oluşan mülkiyet gelirine dayanmaktadır. Ticaret ve piyasanın gelişmesi, feodalizmin yıkılmasıyla mülkiyet artık bireylerin eline geçmekte ve bu durum yeni ekonomik, sosyal ve politik güçlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Goldscheid, 1958). Benzer bir biçimde J. Schumpeter pazarın gelişmesiyle, devletin ağırlıklı gelir kaynağının vergi olduğunu, kapitalizmin doğuşu ile vergi devletin doğuşunun aynı zamana denk geldiğini ifade eder. Devletin gelir kaynağının mülkiyet sahipliğinden vergiye kayması, devlet ve çıkar grupları arasındaki bağın nedenini ortaya koyar. Vergi gelirlerine bağılılığıyla belirginleşen yeni mali devlet, artık kaynaklarını istediği gibi değil, bağımlısı olduğu grupların çıkarlarının korunması ve gelişimi için kullanmaya zorlanacaktır. (Musgrave, 1980:361-370).

Devletin organik bir parçası olan yerel yönetimler de, kendi coğrafik alanları içinde ekonomiye müdahale edip, toplumsal kesimlere kaynak aktarımına başlayınca, her kesimin üretilen mal ve hizmetleri daha fazla talep etmesi kaçınılmaz bir gelişme olacaktır. Örneğin; sermaye kesimleri altyapı yatırımlarını, örgütlü emek daha fazla sosyal güvenlik, kentteki yoksullar ise ucuz konut ve ulaşım hizmetlerini talep ederler. Ama hiçbir ekonomik ve sosyal sınıf ve grup, yeni vergileri ya da eski vergilerin üzerine eklenen daha yüksek vergi oranlarını ödemek istemez. Yani, toplumun bütün kesimlerinin kamusal harcamalara talepleri sınırsızdır, ancak bunların maliyetlerini karşılamak için isteklilikleri ve kapasiteleri oldukça sınırlıdır. Bu anlamda

mali kriz, vatandaşların kamu hizmetlerine ve faydalarına ilişkin beklentileri ve ihtiyaçları ile bu hizmetleri ve ihtiyaçları finanse edecek vergi mükelleflerinin gönüllülüğü ve yeterliliği arasındaki açık nedeniyle ortaya çıkar (O'Connor, 1973:1; Mouritzen ve Narver, 1986:199).

Buradan hareketle yerel mali krizi temelde siyasetçinin veya sistemin sahip çıktığı grup veya sınıfların tekil çıkarlarının korunması ve devam ettirilmesi ve tüm bunların sonucunda toplumun katlandığı bir yük olarak ele almak mümkündür. Çünkü seçilen temsilcilerin ana hedefi, üzerinde yetki sahibi oldukları kamu harcamalarını kendi seçmen gruplarına yarayacak şekilde tahsis etmektir. Dolayısıyla kamu harcamalarının önemli bir bölümünün faydası sözkonusu seçmen grubuna yansıdığından, tekil veya yereldir. Buna karşılık bu harcamaların maliyeti (finansman biçimine göre bu maliyet vergi, veya -borçlanma ve- enflasyon gibi makroekonomik istikrarsızlık biçimini alabilir) tüm topluma yüklenmekte ve bu nedenle de sürekli olarak artmaktadır (Atiyas ve Sayın, 1997:7).

yerel mali krizin politik aktörleri: teorik yaklaşımlar

Mali kriz, doğasının gereği politik sistemin yapısı ve işleyişi ile sıkı sıkıya ilişkilidir. Bu ilişkinin ana aktörleri ise merkezi ve yerel politik yöneticilerdir. Yerel yöneticiler, çıkarları ve bu çıkarları dolayısıyla takındıkları tutum ve politikalar nedeniyle, mali krizin en önemli nedenlerinden biri olmaktadır. Mali krizin sebeplerinden dolayı, 'sosyo-ekonomik bir dengesizlik' olarak tanımlandığı durumlar haric, doğrudan yerel yöneticilerin sorumluluklarının bulunduğu açıklayan iki yaklaşım sözkonusudur. Bunlar; 'uyumsuzluk' ve 'beklenti (boşluğu) açığı' yaklaşımlarıdır.

Yerel yönetimleri etkileyen birçok kararın merkezi yönetim tarafından alınıyor olması dolayısıyla, yerel yönetimler yetkisiz ve savunmasız kaldıkları kararlar karşısında önemli sorunlar yaşamaktadırlar. Ulusal boyutta izlenen çeşitli politikalar sonucu ortaya çıkan sosyo-ekonomik dengesizlikler yerel yönetimler açısından dışsal (ekzojen) sorunlardır ve bunlar karşısında hareket alanları ve mali güçleri oldukça sınırlıdır. Böylece sorumlulukları olmamasına rağmen, gözle görülür biçimde bu kararların tüm olumsuz sonuçlarına maruz kalırlar. Örneğin yerel yönetimlerin özel piyasa ekonomisinin güçlüklerine karşı kendini koruyabilecekleri yetki ve gücü sınırlı

**Devlet ile
çıkart grupları
arasındaki
ilişkilerin
kökeni
hakkında mali
sosyoloji
çalışmaları
çarpıcı
saptamalar
ortaya
koymaktadırlar.**

dir. Yerel yönetimler 'özel yatırımlarla yaratılan vergilenebilir gelire' bağımlıdır. Bu bakımdan özellikle federal devletlerde vergi mükelleflerinin yerel birimi terketmeleri halinde vergi tabanı erozyona uğramaktadır ve yerel yöneticiler bununla başedebilecek kadar yetki sahibi değildirler. Ayrıca yine ulusal politikalar neticesinde ortaya çıkan gelir dağılımındaki farklılıklar, göçler, vb. öğeler, yerel yöneticilerin öngörülerini, kararları ve uygulamaları dışındadır ve yerel yönetimlerin mali sorunlarını arttırmaktadır. Bu bakımdan sosyo-ekonomik dengesizlikler nedeniyle ortaya çıkan mali krizlerden görünürde yerel yöneticiler sorumlu değildirler. Ancak 'beklenti açığı' yaklaşımında yerel yöneticilerin ihtiyaçların karşılanması için zorunlu olan vergilerin yeterince toplanmaması ve bunda belli kesimlerin -ki bunlar, çoğunlukla vergi ödeyen özel sermaye sahipleridir- korunması amacının güdülmesi, yani artan ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalınması pahasına özel sermaye kesiminin korunması yoluyla mali krize neden olabildikleri öne sürülmektedir (Mouritzen, 1992:21).

Uyumsuzluk yaklaşımı da mali krizi doğrudan yerel yönetim politikalarına bağlar ve böylece yerel politik liderlere sorumluluk yükler. Bu yaklaşıma göre; mali kriz, yerel kamusal harcamaların özel sektör ekonomisinin destekleyeceğinden daha hızlı artması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Yani yerel kamu sektörü, özel sektörün pahasına aşırı şekilde genişlemekte ve sonuç mali kriz olmaktadır. Bu nedenle vergiler azaltılmalı ve yerel kamusal alan daraltılmalıdır (Papke, 1983:404).

yerel yöneticinin açmazı: Politik ve Mali Sermaye Yerel yöneticilerin mali krizin oluşumuna nasıl yol açacakları politik sermaye ve mali sermaye ilişkisinden hareketle açıklanmaktadır. Yöneticilerin temel çıkmazı politik ve mali sermaye arasında nasıl bir değiş-tokuşun yapılacağıdır (Mouritzen, 1992:22-23):

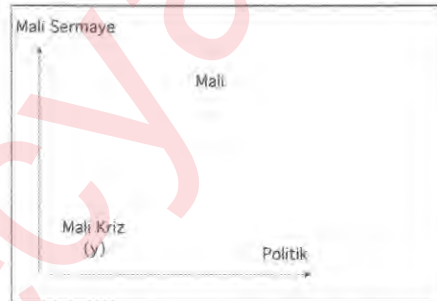
Politik sermaye ile anlatılmak istenen politik liderlerin sahip oldukları seçmen gruplarıdır. Mali sermaye ise, gelecekteki kamusal amaçlar için potansiyel olarak serbest olan gelir kaynaklarının tümünü ifade etmektedir. Politik sermaye stoku, liderin toplumdaki grupların büyük kısmının desteğini kazandığında, uyguladığı politikalar sonucunda neredeyse hiç bir dirençle (tepkiyle) karşılaşmadığında ve sonuçta yöneticiliğini kesintiye uğramadan devam ettirdiğinde genişler. Mali sermaye stoku ise, düşük oranlı vergileme

(vergi tabanının daha düşük bir derecede sömürülmesi), düşük borçlanma ve geniş likit sermaye miktarı ile artar.

Görülmektedir ki, politik sermaye maddi yararların dağıtılması, yani mali sermayenin kullanımıyla arttırılabilmektedir. Mali sermaye ise, benzer biçimde politik sermaye stokunun zayıflatılması pahasına arttırılabilir. Bu, genellikle, yerel yönetimler gelecekteki kullanım için likit varlıklarını oluşturmak ve arttırmak amacıyla harcamalarını azalttıklarında ortaya çıkar. Mali kriz, yerel yöneticinin iki sermaye grubu arasında yapacağı seçime dayanarak şöylece açıklanmaktadır:

Mali krizin tam tersi bir duruma karşılık gelen mali fazlalık (fiscal slack) her iki sermaye stokunun da geniş miktarda olduğunu ifade eder (x) ve şeklin kuzey doğusunda gösterilir. Mali kriz durumunda ise, her iki sermaye kaynağı da kıttır ve şeklin güney batısında yer alır (y) (Şekil 1.).

ŞEKİL 1: Politik ve Mali Sermayenin Bir Fonksiyonu Olarak Mali Kriz ve Mali Fazlalık



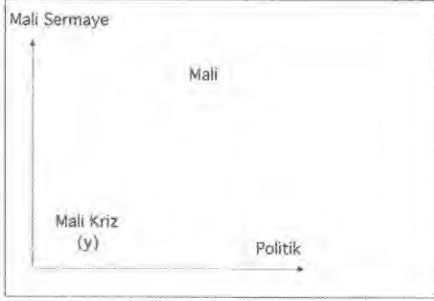
Kaynak: Poul E. Mouritzen (1992), Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries, (London: Sage Publication), s.23

Yerel yöneticinin ya da politikacının şekil üzerindeki konumu değişebilir ve bu üç biçimde gerçekleşebilir (Şekil 2). Dışsal koşulların istikrarlı olduğu dönemlerde, politik lider mali sermaye pahasına politik sermaye oluşturmayı seçebilir. Bu tipik olarak seçimlerden önce izlenen bir tutumdur ve bu değişim Şekil 2'de (ab) çizgisi boyunca aşağıya doğru hareket ile gösterilir. (ab) doğrusu tüketici teorisindeki bütçe doğrusu ile benzerdir. Yerel yönetici ayrıca politik sermayesini, mali sermaye stokunu kullanmayarak, arttırma yönünde hareket edebilir. Yerel lider, düzenleyici politikalar (regulative policies), sembolik ve popüler davranışlar aracılığıyla, gelecek mali kaynakları açısından olumsuz hiç bir so-

Politik sermaye maddi yararların dağıtılması, mali sermayenin kullanımıyla arttırılabilmektedir.

nuç yaratmaksızın ilave destek satın alabilir. Değişikliğin bu biçimi, bütçe çizgisinin eğiminde bir kayma ile gösterilir (ab'den ac'ye). Verili politik desteğin fiyatı (kaynak tabanının sömürsüne dayanarak) düştüğünden, bu değişim tüketici teorisindeki fiyat etkisine benzer (Mouritzen, 1992:24).

Şekil 2. Politik ve Mali Sermaye Stokundaki Değişiklikler



Kaynak: Poul E. Mouritzen (1992), *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, (London: Sage Publication), s.24

Son olarak, dışsal koşullardaki değişimlere politik liderleri mali ve politik sermaye stoklarında değişiklikler yapmaya zorlayabilir. Bu, örneğin merkezi yönetimin yerel yönetimlere desteğini artırması veya azaltması ile gerçekleşebilir. Böylesi değişiklikler ise, tüketici teorisindeki gelir etkisine benzerdir. Merkezi yönetimin başış ya da yardımlarının azaltılması, politik ve mali sermayenin net stokunun azaltılması anlamına gelen bütçe doğrusu üzerinde (ab)'den (de)'ye bir değişimi ifade etmektedir. Yani mali tahdit artar, bütçe doğrusu şeklin alt sol köşesine doğru hareket eder ki, bu da mali kriz durumudur. Merkezi yönetimin başış ya da yardımlarının artırılması ise, ters bir yönelmeyi ifade eder. Bu durumda, politik ve mali sermaye aynı zamanda artırılabilecektir (Mouritzen, 1992:25).

Uyumsuzluk yaklaşımı, mali krizi yerel yönetimler için mevcut mali seçeneklerin sayısında azalmaya dayanarak açıklamaktadır (Rubin, 1982:2), yani politik sermayeyi dışlar-ken mali sermayenin önemi üzerinde durmaktadır. Diğer bir deyişle uyumsuzluk yaklaşımı hizmetlerin daraltılması ile ortaya çıkan vatandaşların tatminsizliğini yansıtmamaktadır. Tersine beklenti açığı yaklaşımı, mali sermayeyi ihmal ederek sadece politik kaynaklarla ilgilenir. Vatandaşın yerel yönetim hizmetlerinden duyduğu tatmin üzerine odaklanır (Mouritzen, 1992:150-152).

O halde mali kriz, gelir ve harcama ara-

sındaki dengeyi sağlama zorunluluğu ile yüz yüze gelen yerel yönetimlerin (Mouritzen, 1992:32);

1. var olan reel harcama ve hizmet düzeylerini sürdürebilmek için vergi oranı ya da vergi yapısındaki değişiklikler vasıtasıyla vergileri arttırmayı (beklenti yaklaşımı ile uyumlu)
2. önceki yıl düzeyinden reel harcamaları azaltmayı, (uyumsuzluk yaklaşımı ile uyumlu) ya da
3. bu iki faaliyetin uygun bileşimlerini sağlamayı seçmesinin zorunlu olduğu bir durumdur.

Ancak uygun bileşimin ne olacağı hususunda, yine de temelde yöneticinin kendisinin ve/veya bağlı olduğu grup veya sınıfın çıkarlarının etkili olması kaçınılmaz olabilecektir. Campbell, özellikle mali krizin vergilerin artırılması konusunda politikacılar üzerinde baskı yaratacağını ifade etmektedir. Cameron ise, politik partilerin ve adaylarının harcamaları artırma ve vergileri kısma yönünde vaatlerde bulunacaklarını irdeler. Ona göre, 1960'lardan bu yana sol partilerin yönettiği ve çıkar temsilinin korporatist olduğu ülkelerde açıkların kapatılması yaygın olarak harcamaları kesmekten fazla vergilerin artırılması ile sağlanmaktadır (Campbell, 1993:168).

Yani mali kriz politikacıların güçlü bir tercihte bulunmaları gereken bir durumu ifade eder; bunlar ya mali ya da politik sermaye stoklarını azaltmak zorundadırlar. Teorik yaklaşımların bir değerlendirmesi: uyumsuzluk nedenleri, çözüm yolları ve eleştirel değerlendirmeler.

Uyumsuzluk yaklaşımı 1980 sonrası dönemde, politik yapının mali sonuçları nasıl ortaya çıkardığını inceleyen 'kamusal tercih kuramı' tarafından geliştirilmiştir. Buna göre; mali kriz politikacı ve bürokratların, kamu sektörünün aşırı genişlemesinin kendi çıkarlarına hizmet edeceğini görmeleri gerçeğinden ortaya çıkmaktadır (Walsh, 1988:37). Açıkça üzerinde vurgu yapılması ve ön plana çıkarılması gereken, kamusal tercih kuramcılarının 'yöneticiler, örgütlü düşük gelirli kesimin, yani politik sermayenin lehine olmak üzere transfer ödemeleri, toplumsal tüketim hizmetleri vs. aracılığıyla kamu sektörünün alanını genişleterek yeniden seçilme amaçlarına ulaşmaya çabalarlar' anlayışıdır (Rubin ve Rubin, 1986:178). Dolayısıyla uyumsuzluk yaratırlar. Uyumsuzluk, yöneticinin çıkarlarının yanı sıra yerel yönetimlerin mal ve hizmetlerinin: niteliği, bunlara duyulan ihtiyacın

Uyumsuzluk yaklaşımı 1980 sonrası dönemde, politik yapının mali sonuçları nasıl ortaya çıkardığını inceleyen 'kamusal tercih kuramı' tarafından geliştirilmiştir.

belirlenme yöntemleri (oyçoğunluğu gibi), üretim şekli ve etkinliği; mali aldanma vs. ile iyice yaygınlaşır. Böylece yöneticinin özel sermaye ile uyum içinde hareket etme imkanı zayıflar. Şöyle ki:

1) Yerel düzeyde siyasal ve ekonomik güce sahip olan kesimler; sürekli olarak artan kamusal hizmetlerden fayda sağlayanlar, yani politik sermaye ve bu hizmetlerin maliyetlerine katlanan yani vergi ödeyen ancak, bu hizmetlerden fayda sağlayamayan kesimler, yani mali sermaye şeklinde iki kısımda ele alınmaktadır. Böylece kamusal olarak sunulan bu mal ve hizmetlere ilişkin talep, maliyetlerine katlananların dışında belli grupların bedavacı davranışları sonucunda belirlenmekte ve bundan dolayı sürekli artış göstermektedir. Çoğunluk olma ayrıcalığını kullanan bedavacı kesimler, seçimler yoluyla kamusal hizmetlerin maliyetini kolayca halkın geri kalanı üzerine yansıtmaktadırlar (Rubin ve Rubin 1986:178-179). Esas olarak bu kuram, çoğunluk olan alt-orta gelir grubu ücretli kesimin, azınlık olan üst gelir grubundaki sermaye kesimini sömürmesinin önlenmesi fikrine dayanmaktadır (Kirmanoğlu, 1997:152).

Federal yapıli devletlerde ikinci kesim ya ödediği vergiye karşı koyma ya da elde edeceği sonuca göre kenti terk etme yönünde olmak üzere iki tür tepkide bulunacaktır. Bunların kenti terk etmeleri halinde ise, yerel yöneticiler yüksek talep düzeylerine ek olarak azalan vergi matrahı sonucunda ağır bir sorumluluk altına girmiş olacaklar ve mali kriz kaçınılmaz olacaktır (Rubin, 1985:473). Böylelikle politik açıdan bakılırsa yerel yönetimlerin mali krizi, seçmen gruplarına dayalı politikaları yürüten yerel yöneticilerin daha çok ve daha kaliteli hizmetlere ilişkin aşırı talep yarattıkları karar alma süreçlerinin bir sonucudur. Bu durum harcamaların özel ekonominin destekleyeceğinden daha hızlı artma eğiliminde olması ile mali krize dönüşmektedir (Mouritzen, 1992:51).

Bununla birlikte, genel anlamda, devlet verimlilik ve maliyet konusunda gerçekçi kaygılara sahip değildir ve gereksiz harcamalara yol açmaktadır. Devlet hangi hizmetin, ne düzeyde istenip istenmediğine ilişkin bilgi sağlayan piyasa ve fiyat mekanizması gibi bir araca sahip değildir. Böylece kaynakların yanlış tahsisi ve israfı söz konusu olabilmekte, sonuçta ise; gerçekte üretim artışı yaratacak olan özel sektörün alanı daralmaktadır (Walsh, 1988:33-34). Oysa verimli yatırımları

oları yapacak olan özel sektördür ve ekonomik büyümenin sağlanması bu kesimin yatırım faaliyetleri olmaksızın mümkün değildir. Bunun yanında Buchanan, zaten politik liderlerin, hakim gruplara refah transferi sağlamaya çabaladıklarından, genel olarak tüm topluma yarar sağlayan kamusal yatırımları gerçekleştirmediklerini ileri sürmektedir. Buchanan'a göre, batı demokrasilerinin mali krizinin nedeni, gelirin yeniden dağılımını sağlayan, refah transferi politikalarına ilişkin aşırı boyuttaki taleplerdir (Buchanan, 1988:3).

O halde temsili demokrasilerde seçimler, tek başlarına kamu kaynaklarının dağılımında ortaya çıkan tekil ve toplumsal çıkarlar arasındaki çatışmaları çözemezler ve etkinliği sağlayamazlar. Piyasa mekanizmasında geçerli olan "bir dolar eşittir bir birey" ilişkisi, yani parası olanın mal ve hizmeti satın alması, yerel yönetimlerin de yer aldığı siyasal mekanizma içinde "bir birey eşittir bir oya" dönüşmektedir. Her bireyin bir oya sahip olmasıyla çoğunluğu oluşturacak bedavacı kesim, maliyetine katlanmadığı yerel hizmetlere aşırı talep yaratmaktadır. Bu nedenle temsili demokrasiler her zaman aşırı harcama ve kamu mallarını optimalden az üretme gibi bir eğilim taşırlar. Bunun için politik tercihlere ilişkin anayasal kısıtlamalar sıkı biçimde uygulanmalı ve oybirliği kuralı kabul edilmelidir. Bu kuralların uygulanmaması durumunda, oy maksimizasyonu amacıyla davranan siyasetçilerin, kamusal kaynakların dağılımının tüm toplumun yararına olmak üzere gerçekleşmesi yönünde davranmaları mümkün olamamaktadır.

Fakat burada sorun, azınlığın veto hakkını kullanarak kendi tercihlerini çoğunluğa dayatabilmesidir. Böylece statükoyu değiştiren kararların alınmasının, özellikle sermayenin arzulamadığı ve çoğunluğu oluşturan düşük gelirli lehine gelirin yeniden bölüşümünün gerçekleşmesinin olanağı yok olmaktadır (Arın, 1997 :73). Demokrasi; "bir insan, bir oy'a" yani, politik gücün eşitliğine dayanırken, kapitalizm; yönetimin piyasaya bırakılmasına, yani pratikte ekonomik güce büyük eşitsizliklere dayanmaktadır. Devlet, 20. yy. da, demokrasinin eşitlikçi temelleriyle, kapitalizmin eşitlikçi olmayan gerçekleri arasındaki çatışmayı, sosyal refah devleti fonksiyonlarını yerine getirmekle hafifletecekti. Sosyal güvenlik harcamaları, toplumun işsiz, yoksul ve yaşlılardan oluşan kesimini ekonomik bakımdan koruyacak hatta onları bir yok

Temsili demokrasilerde seçimler, tek başlarına kamu kaynaklarının dağılımında ortaya çıkan tekil ve toplumsal çıkarlar arasındaki çatışmaları çözemezler ve etkinliği sağlayamazlar.

oluştan kurtaracak ve örneğin, eğitime yapılan toplumsal yatırım harcamaları, piyasaların oluşturacağı gelir eşitsizliklerini daraltacaktır. Ancak 1980 sonrasında, hükümet bütçelerinde bu harcamaların azaldığı, kapitalizmin 'güçlü olan hayatta kalır' ideolojisinin yeniden uyandırıldığı gözlenmektedir (Thurow, 1996:15).

Görülmektedir ki, siyasal katılım ve siyasal eşitlik, yaşanan mali krizin nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir. Toplumda eşitliğin sağlanması yönünde giderek artan taleplerin ve bireylerin siyasal gücü kullanarak siyasal yaşama doğrudan ve aktif biçimde katılma olanağı sağlayan çoğulcu-katılımcı demokrasinin kurumlarının, devleti aşırı taleplerle zorladığı ve ciddi kaynak israfına yol açtığı vurgulanmaktadır (Eser, 1997:138). Böylece kaç yüzyıllık mücadeleden sonra ulaşılan ve mülkiyete dayanmayan temsili esas alan genel oy hakkı kabul edilmemektedir (Ann, 1997:73).

2) Yine Kuram'a göre, yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumuna ilişkin sorun, piyasa koşullarında çözüme ulaşabilir. Yerel yönetimler hizmetlerini, özel sektörün tabii olduğu rekabet koşullarında sunmalıdır. Buna göre, yerel kurumsal yapılar; bireylerin, yerel kamusal tüketim malları, vergiler ve hizmetlere ilişkin olarak piyasa şartlarında olduğu gibi karar vermelerinin zeminini oluşturmaktadır. Yani, bireyler ödedikleri vergi fiyatına göre yerel hizmetlerin miktarını talep etmelidirler. Aksi halde, kamusal mal ve hizmetler, mali ve ekonomik durum hakkındaki gerçeğin gizlendiği seçmenlerden oy kazanmak için giderek artan düzeyde üretilmektedir (Walliser, 2000:7).

3) Bunun yanında, politikacı merkezden aktarılan paylar, vergi yapısının gelir esnekliği ve karmaşıklığı, kiracı yanılsaması gibi bir takım yöntemlerle mali aldanma duygusu yaratmaktadır. Yani kendi çıkar ve politikaları doğrultusunda daha fazla harcama yapmak isteyen politikacı/bürokrat, mükellefin vergi ödeme isteksizliği karşısında, onun daha fazla vergi ödediğinin farkına varamayacağı şekilde vergi yükünü arttırmanın yollarını aramaktadır. Vergi yükü politikacı/bürokrat tarafından iyi bir şekilde gizlenebilirse, vergi gelirlerindeki artışla birlikte kamu harcamaları da artacaktır. Böylece mali yanılsama, kamu kesiminde sunulan malların miktar ile maliyetleri arasındaki ilişkiyi gizleyen yetersiz bilgiye dayandırılabilir. Maliyetleri doğru algılama

başarsızlığı; mükelleflerin, tam (eksiksiz) bilgi koşullarında tercih edeceklerinden daha geniş bir kamu sektörünü kabul etmelerine neden olabilmektedir (Misiölek ve Elder, 1988:234).

4) Mali krizi temelde seçmen ve kendi politik çıkarını düşünen siyasetçi ve bürokratların davranışlarına dayalı olarak açıklayan kurama göre, kriz ancak bunların etkilerinin zayıflatılması ile önlenabilir. Bu ise, yerel yönetim birimlerinin idari olarak parçalanması ile mümkündür. Bu nedenlerden ötürü kamusal tercih kuramcıları daha küçük ve özerk yerel yönetim anlayışını savunmuşlar ve 'yerelleşme' olgusunun temelini oluşturan kuramcılar olmuşlardır. Yerelleşme ile merkezi devletin bürokratik ve hantal yapısı zayıflatılmakta, buradan bir takım yetki, harcama ve gelir alanları yerele terk edilmektedir. Gücün ve alanın parçalanmasıyla yerele bırakılan mal ve hizmetlerin yeni kâr alanları olarak piyasa ekonomisine aktarılması ulusal ölçekte olduğundan görece daha kolaydır. Ancak bilindiği gibi, kurama göre, temelde yerel yöneticiler de kamu ekonomisinin memurudur, gelişip hantallaşabilirler. Bunun için yerelleşmeyle birlikte yerel yöneticilerin rolleri değişmektedir. Birbirleriyle yarışan, küresel ölçekte hareket eden ulusötesi sermayeyi kendi yerleşim birimine çekmek üzere onun isteklerine uygun koşulları yaratan, dolayısıyla özelleştirmelerle bu kesime kaynak aktaran, mal ve hizmetlerini mümkün oldukça fiyatlayan yerel yönetici modeli gelişmektedir.

Kamusal tercih kuramcıları Tiebout hipotezinden hareketle, yerel yönetim alanlarının idari ve fonksiyonel olarak bölünmesinden (fragmentation) yanadır. Büyük ölçekli yerel birimlerin (örn. metropollerin) çok sayıda ve farklı birimlere bölünmesi, bir yandan yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalelerinden ve böylece kısıtlandırılmış bir yapıdan uzaklaştırılmasını sağlayabilecek, diğer yandan ise hem yerel halkın, yerel bürokrat ve siyasetçileri denetlemesine hem de rakip durumdaki çıkarların etkin bir biçimde dengelemesine olanak yaratabilecektir. Çünkü Tiebout hipotezine göre, yerel yönetimler insanların zevk ve tercihlerine en uygun kamu hizmeti ve vergi karması sağlayan birimlerde yaşamayı seçmelerine imkan verecek şekilde yapılır. Bölünme ile birlikte çok sayıda ve birbirleriyle yarışan yerel yönetimler ortaya çıkacak ve bunlar ihtiyaçları bakımından görel olarak homojen olan yerel halk için pazar

Gücün ve alanın parçalanmasıyla yerele bırakılan mal ve hizmetlerin yeni kâr alanları olarak piyasa ekonomisine aktarılması ulusal ölçekte olduğundan görece daha kolaydır.

yeri haline geleceklerdir. Yerel siyasetçi ve bürokratlar, diğer yönetimler ile merkezi yönetimin koyduğu kurallara çerçevesinde rekabet ederek, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı ve gelirlerin kullanımında daha etkin davranacaklardır. Böylece yerel yönetimin alanı ne kadar küçük olursa yerel hizmetler de o kadar etkin ve etkili bir biçimde sunulacaktır. Çünkü özellikle "büyük birimler halkın isteklerine duyarlı değildir ve böylelikle etkinsiz ve etkisizdir, zayıf performansları ile vergi mükelleflerinin (sermayenin) birimlerini terk etmelerine sebep olurlar ve kendi mali krizinin tohumlarını eken hizmet sunucularıdır" (Rich, 1980:286).

Ayrıca bu kuram gelir açısından merkezi yönetime bağımlılık nedeniyle yerel yöneticilerin merkezi bağış ve yardımları, (yani başkalarının paralarını) kendi paralarını harcarken gösterdikleri duyarlılık ve ihtiyatlılığı göstermeyip mali sorumsuzluk içine sürükleneceklerini öne sürer. Bunun için M. Olson'un 'mali denklik' (fiscal equivalence) ilkesinin uygulanması zorunludur. Mali denklik, hizmeti sunan ile hizmetin maliyetine katlanan birimlerin aynı birimler olması anlamına gelmektedir. Böylece yerel bürokrat ve siyasetçilerin belli kesimler lehine maliyetleri artırmasının önüne geçilerek yerel toplumun ihtiyaçlarına yerel kaynakların etkin bir biçimde kullanımı sağlanacak ve yerel yönetimler bölgenin ekonomik kalkınmasında daha sorumlu hale getirilecektir. Özetle kamusal tercih kuramına göre, yerel yönetimin alanı ne kadar küçük olursa, tercih ve ihtiyaçları bakımından homojen insanların bir araya gelmesi ile, bürokrat ve siyasetçilerin belli kesimler lehine kaynakları etkin olmayan biçimde kullanması o derece önleneyeceğinden, mali kriz de önlenmiş olacaktır.

Yerelleşme politikalarıyla aslında özgür hale getirilen, sermayedir. Küreselleşme ve yerelleşme ile birlikte ulaşım ve iletişimdeki gelişmeler, sermayeyi belli bir yerel yönetim alanına bağımlılıktan kurtarmaktadır. Sermaye, kendi çıkarına uygun yatırımları ve yeri belirleyebilecek ve yerel kararların buna uygun düzenlenmesini sağlayabilecektir. Gerktiğinde bu kararları, yerel alanı terketme gibi tehditlerle kabul ettirecektir. Böylece yerel seçmenler, sermaye açısından maliyet arttırıcı teklifleri, vergileri veya sermayenin istemediği düzenlemeleri, sermayenin yerel alanı terketmesi ile işsizlik ve ekonomik gelişmenin zayıflaması tehdidi karşısında şiddetle

reddedecekler ve aksine vergi indirimlerini ve sübvansiyonları destekleyeceklerdir (Friedland vd., 1984:281).

Böylece yerel alanlar arasında seçim yapan özel yatırımcıların varlığı yerel yönetimleri sadece özel yatırımların hacmine ve içeriğine ilişkin düzenlemeler yapmaktan alıkoymaz, aynı zamanda kamusal hizmet ve vergileme kararları üzerindeki gücünü de kısıtlar. 1970'lerin ortalarından ağır bir mali kriz içine giren New York yönetimi işletme vergilerini azaltmaya, kirlilik kontrollerini büyük ölçüde kaldırmaya, yatırımları çekecek sübvansiyonları ve kamusal altyapıyı genişletmeye söz vererek sermayenin kenti terk etmesini önlemiştir (Friedland vd., 1984:281).

5) Böylece bu gelişmeler doğrultusunda krizi aşmaya çabalayan yerel yöneticiler, gelir kaynaklarında, kentsel hizmetlerin dağılımında ve öncelik sıralamasında önemli değişiklikler yaparlar. Örneğin merkezden aktarılan paylar azalırken, Emlak vergisini arttırmak yerine giderek alternatif gelir kaynağı olarak kullanıcı fiyatlarına yönelirler. Böylece kamusal mal ve hizmetlerin sunumu, maliyet ve taleplere göre belirlenir, talep azaltılır. Kaynakları etkin kullanmayıp, israf eden kamu kesimi küçültülür.

Yerel hizmetlerin dağılımı ve öncelik sıralamasının ise, çoğunlukla sosyal hizmetler aleyhine değiştiği görülür. Örneğin Illinois eyaletinde 1984'te Rubin tarafından yapılan bir araştırma belediye başkanlarının sadece yaklaşık yüzde 20'sinin sermayeye cazip gelecek vergi bağımsızlıklarının, paranın israfı olabileceğini; yine belediye başkanlarının sadece yüzde 20'sinin yeni bir özel işletmenin belediyeye maliyetinin yararlarını aşabileceğini savunduklarını gösterir. Buna karşılık aynı eyalette sosyal hizmetlere harcanmak üzere aktarılan paylar, bunlar yerine öncelik taşıdığı düşünülen polis ve itfaiye hizmetlerine harcanır (Rubin ve Rubin, 1986: 189-191). Elbetteki bundan doğrudan ve en fazla etkilenen toplumsal gruplar, politik sermayeyi oluşturan çoğunluk olan düşük ücretliler, fakirler, azınlıklar, kadınlar, yaşlılar, çocuklar ve gençlerdir. 1970'lerdeki New York krizinin ardından da, belediye hastanelerinin kapatılması, sınıf başına düşen öğrenci sayısının artırılması, okul gününün kısaltılması, sosyal yardımların ve hizmetlerin azaltılması, kira kontrollerinin kaldırılması vs. bu grupların aleyhine olmak üzere mali krize karşı önlemler alınır. Buna karşılık sermayeye cazip gelmek

Yerelleşme politikalarıyla aslında özgür hale getirilen, sermayedir.

açısından altyapı hizmetlerinin korunması ve vergi yüklerinin azaltılması sözkonusudur. (Marcuse, 1981:345-350). Bu durumda toplumda büyük bir kesimin dolayısıyla politik sermayenin yaşam kalitesi düşmekte ve bir beklenti boşluğu ortaya çıkmaktadır.

6) Kuram yönetsel alanda tam da nihayet yerel yöneticinin kendi hakimiyet alanında, yerel düzeyde etkinlik gösteren sermayenin ve sivil toplum kuruluşlarının, yerel kararları birlikte aldıkları yeni bir yapılanmaya gidilmesini savunur. 'Yönetişim' (good governance) olarak adlandırılan bu yeni yapılanma, çoklu aktörlerin yer aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirdiği bir 'yönetim kültürü'nü ve yönetim sürecini ifade etmektedir (Şengül, 2001:52). Yerelleşme ile birlikte yerel karar alma biçimi ve karar alıcıların yapısı da değişmektedir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemelerin; kararların, siyasi otorite tarafından alınması yerine halkın katılımıyla alınmasının önünü açacağı iddia edilmektedir. Bu bakımdan kuramın ortaya koyduğu 'yönetişim' modelinin, yerel demokrasiyi temsili demokrasiye göre daha katılımcı bir çerçeveye kavuşturduğu öne sürülmektedir. Model, sivil toplum kuruluşları, sermaye örgütleri (şirketler) ve yerel yöneticiler olmak üzere üç farklı karar alıcı grup ile tüm yerel tarafları kapsadığını öne sürmektedir (Güler, 2003). Ancak modelin beraberinde getirdiği yönetim sürecinde ve dolayısıyla neo liberal 'yeniden yapılanma' ile birlikte, toplumsal açıdan önemli ölçüde güç kaybına uğrayan emek ve diğer kent yoksullarının örgütlerinden çok, sivil toplum kuruluşları olarak sermaye tabanlı örgütler ve şirketler etkili olmaktadır. Sonuçta yerel yönetişim yaklaşımı, toplumun görece refah içindeki kesimlerinin kurduğu sivil toplum örgütleriyle, şirketlerin ve yerel yönetimlerin birlikte yönettiği korporatist bir yerel temsiliyet yapısını doğurmaktadır (Ersoy ve Şengül, 1998:138; Doğan, 2001b:101).

Devletin Mali Krizi Teorisi adlı çalışmasında J. O'Connor özel sermaye gruplarının yerel düzeyde çok daha etkili olduklarını; çünkü yerel yöneticilerin bunların ihtiyaç duydukları hizmetlerin üretilmesi yönündeki baskı ve taleplerine doğrudan muhatap olduklarını ve yerel ulaşım, kentsel altyapı, kentin yenilenmesi gibi hizmetlerin, sermaye lehine olmak üzere biçimlendiğini savunmaktadır. Yerel yönetimler bu harcamaları yaparak, yerel ve ulusal sermaye sınıfının maliyetlerini yüklen-

mektedirler. Yerel düzeyde özel çıkar gruplarının etkili olmalarının önemli göstergelerinden biri de, yerel yönetim hizmetlerinin sunumunun bunlara bırakılması, vergi ayrıcalıkları ve yatırım indirimleri gibi dolaylı sübvansiyonların sağlanmasıdır. Öyle ki, 19.yy sonlarından itibaren, Amerikan sanayinin genişlemesi, belediye imtiyazları, belediye yatırımlarının yapısı ve öncelikleri ve altyapı yatırımları ile kolaylaştırılmıştır (Friedland vd., 1984:278).

Pahl ise, kenti bir kaynak tahsis sistemi olarak tanımlamakta ve kaynakların tahsislerine karar vermekle sorumlu yerel yöneticilerin bunu kendi amaçlarına göre yönlendirebileceğini öne sürmektedir. Ona göre, yerel yöneticiler özerk değildirler ve hem piyasanın işleyişi hem merkezi yönetim hem de yerel halk tarafından kısıtlanmaktadır. Yerel yöneticiler, bir yandan, toplumsal ihtiyaçlar (dolayısıyla toplumun refahı) ile sermayenin kârlılığı arasındaki çelişkili baskıya ve diğer yandan yerel halkın ve merkezi yönetimin birbirinden farklı ve çelişkili taleplerine aracılık etme rolünü yüklenmektedir (Pahl, 1977:55). Merkezi yönetim, kentteki özel sermaye girişimlerinin kârlılığı için gerekli olan su, enerji sistemleri, ulaşım ağı gibi kamusal alt yapının kurulmasının yanı sıra, bölge planlaması yapılması, sanayi sitelerinin geliştirilmesi, kent yenileme projeleri ve metropoliten faaliyetlerin planlanması ve gerçekleştirilmesi gibi kentin ekonomisinin etkinliğini arttıran kararların alınmasında yerel yöneticilere sorumluluk yükler. Sonuçta yerel yöneticiler ulusal düzeyde konulan makro ekonomik politikaların uygulayıcıları (Friedland vd., 1984:276). Ayrıca temsili demokrasilerde seçimler, yerel yöneticileri halkın talepleri ile karşı karşıya bırakır. Aynı zamanda yerel yöneticilerin, özel sektörün artan taleplerine ve dolayısıyla piyasanın işleyişine ters yönde hareket etme serbestlikleri, mali olarak bunlara bağımlı olmalarından dolayı, oldukça sınırlanır. (Friedland vd., 1984:275). Yerel yöneticiler yeniden seçilme, çıkar ilişkileri, kariyer güdüsü vs. nedeniyle dışardan gelecek sözkonusu baskılarla yoğun ve birbirleriyle çelişkili taleplere uygun hareket etme kısıtı altında davranırlar.

Dolayısıyla Marksist kuramcılar yerel yönetimlerin mali krizini, sadece yöneticinin başarısızlığı değil, ulusal düzeyde olduğu gibi yerel yönetimleri de kapsayan yani, yerel düzeyde odaklanan ve yoğunlaşan kapitalist üretim tarzının çelişkilerinin bir ifadesi olarak

Yerel yöneticiler özerk değildirler ve hem piyasanın işleyişi hem merkezi yönetim hem de yerel halk tarafından

kısıtlanmaktadır.

açıklamaktadırlar. Çünkü yerel birimin tercihleri, ekonomik sistem tarafından kısıtlanmaktadır. Örneğin hizmetler, vergiler ve borçlar gibi önemli diğer birçok ögenin hacmi ve bileşimi sistemin yapısına uygun olarak biçimlendirilmektedir.

Yerel yönetimler, 1) kapitalist sistemin temel gereksinimi olan sermaye birikimini desteklemek 2) ve bir bütün olarak sistemi haklı çıkarmak dolayısıyla piyasa mekanizması tarafından bozulabilen sosyal düzeni sağlamak üzere sosyal ve politik meşruluğu sürdürmekle sorumlu birimlerdir ve buna bağlı olarak harcamaları sürekli artış göstermektedir. Sonuçta yerel mali kriz, yerel kamusal hizmetlerden (üretimden) sağlanan kazançlar sermayenin eline geçerken, üretimin maliyetinin çoğunun yerel yönetimler tarafından yüklenilmesi gibi bir ekonomi politikası ile yaratılan gelir ve harcama arasındaki açıktır ve buradan tüm topluma yayılır (O'Connor, 1973; Hill, 1979; Rich, 1980:289).

sonuç:

1970'lerde devletin mali krizinin ardından hakim hale gelen Kamusal tercih kuramı yerel yöneticinin konumunu değiştirmekte ve ona yeni roller yüklemektedir. Bu rollerin esasında kamusal karar alma ve işleyiş süreçleri yerine piyasa mekanizmasının işleyişini güçlendirmeye ve sürdürmeye, dolayısıyla sermayenin özel kesimin elinde birikimini sağlamaya yönelik olduğu ifade edilebilir. Bu roller sayesinde yönetici ile sermaye kesimi arasındaki uyumsuzluk sorunları ortadan kaldırılmış olabilecektir.

Yerel yönetici azınlık olan sermaye kesiminin, çoğunluğu oluşturan politik sermaye tarafından sömürsünü önlemek üzere oybirliği kuralının uygulanması, fiyatlandırma, mali aldanma yaratan nedenlerin ortadan kaldırılması, yerelleşme, özelleştirme, yönetim gibi çözüme yönelik politikalar nedeniyle üstlendiği rolleri başarıyla yerine getirmektedir. Böylece kuramın amacına uygun olarak kamusal sektörün küçültülmesi ve işleyişinin piyasa mantığına uygun hale getirilmesi sağlanmış olur. Görülmektedir ki, eleştirmelerine rağmen kuramın yöneticinin müdahaleciliğinden ziyade müdahalenin niteliğine ilişkin kaygıları bulunmaktadır.

Örneğin bireyleri ve sermayeyi kendi alanlarına çekme yarışının sonucunda en az vergi ve en iyi hizmet imkanlarını sunabilen yerel yönetimler cazip hale gelecek ve piyasa mekanizmasının mantığına aydurlanmış olacaktır. Marxist kuramın 1980 sonrası döneme ilişkin en önemli eleştirisi tam da bu konuya ilişkindir. Marxist kuram, yerel yönetimlerin biçim ve işlevlerinde ortaya çıkan sözkonusu değişimin sosyal eşitsizliklerin yanında mekansal eşitsizliklere de yol açacağını savunmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler arasında ekonomik büyüme eşitsiz bir biçimde gerçekleşecektir.

En genel anlamıyla sosyal eşitlik kavramı, toplumda fayda ve maliyetlerin nasıl dağıtılması gerektiği sorunu ile ilgilenmektedir. Bu bakımdan yerelleşme ile birlikte kente aktarılan kaynakların nasıl ve hangi gruplara dağıtılacağı önemli bir kaygı alanı yaratmaktadır. Çünkü küresel kapsamda, üretimi merkeze alıp birbirleriyle yarışan yerel yönetimler modeli yürütülmekte ve buna göre yerel toplumsal tüketime (sosyal hizmetlere) yönelik hizmetlerden vazgeçilmekte ve/veya dikkate değer bir biçimde özelleştirilmekte ve sermaye için en düşük maliyetleri yaratan yerel birimlere yatırım yapmak öncelikli olduğu için, bu durumda emeğin ya da yerel halkın sermayeye karşı pazarlık gücü zayıflamaktadır. Tüm bunlar küresel kapitalizmin gelecekte yaratması muhtemel sosyo-mekansal eşitsizliklerin ipuçlarını vermektedir (Şengül, 2001:193-197). Ayrıca mali aldanma yarattığı, yerel yöneticiye yeniden seçilmesini garanti altına almasına imkan sağladığı ve bu nedenle yerel kamusal sektörün etkisiz biçimde büyümesine yol açtığını savıyla merkezden aktarılan payların kaldırılması, birbirinden farklı gelişmişlik düzeyine ve gelire sahip yerel yönetimler arasında eşitsizliği daha da arttıracaktır. Eşitsiz gelişmenin sonucu olarak kentsel sosyal sorunlar, yani beklenti boşluğu ortaya çıktığı için, kıt kaynaklarla yerel yöneticiler bunlarla mücadele etmek zorunda kalacaktır. Böylelikle mali kriz tekil çıkarların yerine gelmesinin toplumsal maliyeti olarak karşımızda durmaktadır.

1970'lerde devletin mali krizinin ardından hakim hale gelen Kamusal tercih kuramı yerel yöneticinin konumunu değiştirmekte ve ona yeni roller yüklemektedir.

Kaynakça:

- ARIN, Tülay (1997) Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TISK ve TÜSİAD'ın Aşgari Devlet Raporlarının Eleştirisi, *Ekonomide Durum*, Bahar-Yaz, 41-106.
- ATAYIS, İzak ve Şerif Sayın (1997) Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, *Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı*, İstanbul.
- BUCHANAN, M., James (1988) *The Fiscal Crisis in Welfare Democracies: With Some Implications for*
- Public Investment*, Shitaba, H. ve T. Ihori (der.) *The Welfare State: Public Investment and Growth, Selected Papers from the 53rd Congress of the International Institute of Public Finance*, Japan.
- CLARK, Barry (1991) *Political Economy: A Comparative Approach*, Praeger, New York.
- DOĞAN, A. Ekber (2001b), *Türkiye Kentlerinde Yirmi Yılın Bilançosu*, *Praksis*, 2, 97-123.
- ERSOY, Melih ve Tank Şengül (1998), *Küreselleşme ve Yaşanışan Kentler*, *Sanayi 97 Kongresi*, TMMOB-MMO, Ankara, 135-139.
- FOSTER, D. Christopher Francis, J. Plowden (1996) *The State Under Stress: Can the Hollow State Be Good Government?*, Open University Press, Philadelphia.
- FRIEDLAND, Roger, F., Fox Piven ve R., Robert Alford (1984) *Political Conflict, Urban Structure and the Fiscal Crisis*, Tabb W. K. ve Sawers, L. (der.) *Marxism and the Metropolis: New Perspectives in Urban Political Economy*, 2. Baskı, New York: Oxford University Press, New York, 273-297.
- GOLDSHEID, Rudolf (1958), *A Sociological Approach to Problems of Public Finance*, R.A. Musgrave ve A. Peacock, (der.) *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, London, 202-213.
- GÜLER, A. Birgül (2003) *Yönetişim: Tük İktidar Sermayeye*, *Praksis*, 9, 93-116.
- KIRMANOĞLU, Hülya (1997) *Anayasal İktisat Kimin İçin?*, *Ekonomide Durum*, Bahar-Yaz, 147-154.
- MARCUSE, Peter (1981) *The Targeted Crisis: On the Ideology of the Urban Fiscal Crisis and its Uses*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 5(3), 330-354.
- MISIOLEK, S., Walter ve Harold W, Elder (1988) *Tax Structure and the Size of Government: An Empirical Analysis of the Fiscal Illusion and Fiscal Stress Arguments*, *Public Choice*, 57, 233-245.
- MOURITZEN, P., Erik ve B., Jane Narver (1986) *Fiscal Stress in Local Government: Responses in Denmark and The United States*, Clark, N. T. (der.) *Fiscal Austerity and Urban Management, Research in Urban Policy*, Volume 2, Part A, JAI Press Inc., London.
- MOURITZEN, P. Erik (1992) *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, Sage Publication, London.
- MUSGRAVE, A. Richard (1980) *Theories of Fiscal Crises. An Essay in Fiscal Sociology*, Aaron, H. J ve Boskin, j. M. (der.) *The Economics of Taxation*, The Brookings Institution, Washington D.C, 361-390.
- O' CONNOR, James (1973) *The Fiscal Crisis of The State*, St Martin's Press, New York.
- PAHL, R. (1977) *Managers, Technica: Experts and the State*, Harloe, M. (der.) *Captive Cities*, John Wiley, Chichester.
- PAPKE, James (1983), *The Response of State-Local Government Taxation to Fiscal Crisis*, *National Tax Journal*, XXXVI (3), 401-405.
- RICH, Richard (1980), *The Complex Web of Urban Governance*, *American Behavioral Scientist*, 24, December-November, 277-298.
- RUBIN, S. Irene ve Herbert J. Rubin (1986) *Structural Theories and Urban Fiscal Stress*, Gottdiener, M. (der.) *Cities in Stress*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 177-195.
- ŞENGÜL, H., Tank (2001) *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, *Demokrasi Kitaplığı* 6, WALD, İstanbul.
- THUROW, C. Lester (1996), *Kapitalizmin Geleceği*, çeviren Mustafa Küpüşoğlu, *Çağdaş Baskılar Dizisi* 14, Eylül, Sabah Kitapları, İstanbul.
- WALLISER, Andrés (2000), *Building Embeddedness? Decentralisation and Urban Governance Barcelona. Associational Engagement and Democracy in Cities*, ECPR Joint Sessions, Workshop 21, Copenhagen, 1-30.
- WALSH, Kieron (1988) *Fiscal Crisis and Stress: Origins and Implications*, Paddison, R. ve Bailey, S. J. (der.) *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, London and New York, 30-51.

maliye politikasının etkinliği: mali çarpan

giriş

1960'lı yıllarda uygulanan Keynesyen politikaların başarılarına rağmen daha sonraki dönemlerde ekonomilerin yapısında ortaya çıkan değişiklikler ile birlikte bu politikaların ekonomik etkileri de sorgulanmaya başlanmıştır. Esas olarak 1980'li yıllardan başlamak üzere ekonomilerin dışı açıklığının artması, finansal sektörün ekonomilerdeki payının yükselmesi, bütçe açıklarıyla finanse edilen kamu harcamalarının kompozisyonunun değişmesi konu açısından önemli temel değişiklikler olarak sıralanabilir. Bu yapısal değişikliklerle birlikte maliye politikasının toplam talep ve üretim üzerindeki etkisi azalırken, bütçe açıkları ve kamu borçları da ekonomilerin temel sorunları haline gelmiştir.

Maliye politikası makro ekonomide klasik bir konu olmasına rağmen, bu politikaların özel sektörü ne yönde ve ne oranda etkilediğine ilişkin literatürde bir görüş birliği mevcut değildir. Mali genişlemenin ekonomiye olumlu etkisini savunan Keynesyen görüş, kamu harcamalarının özel harcamaları dışlaması (crowding-out) nedeniyle neoklasik iktisatçılar tarafından eleştirilirken, 1990'lı yıllarda İrlanda ve Danimarka'da yaşanan deneyimlerden hareketle daraltıcı maliye politikalarının kısa dönemde genişletici etkileri olduğunu savunan yeni görüşler de ortaya atılmıştır.

Bu noktada tartışmalar çarpanın değerine ilişkindir. Mali genişleme sonucu eğer çarpanın değeri pozitif ve büyükse bu durumda uygulanan maliye politikasının etkin olduğu, çarpanın pozitif değeri azaldıkça da etkinliğin azaldığı söylenebilir. Ancak eğer çarpanın değeri negatif ise bu durumda, daraltıcı maliye politikalarının genişletici etkilerinden söz edilmektedir.

Bu çalışmada çarpanın değerine ilişkin farklı görüşler, toplam talep ve arz yönlü etkiler çerçevesinde ortaya konularak, hangi koşullarda maliye politikasının ekonomide genişletici etkiler yarattığı, hangi koşullarda bu etkinin azaldığı (çarpanın değerinin küçük ya da büyük ancak pozitif olduğu durumlar) ve tersine döndüğü (negatif çarpan) incelenecektir.

maliye politikasının toplam talep etkisi: keynesyen etkiler

Fiyat ve ücretlerin katı, birey ve firmaların likidite kısıtlı, eksik istihdam varsayımlarının yapıldığı basit Keynesyen modelde üretim, toplam talep ta-

rafından belirlenir. Bu modelde genişletici maliye politikası, toplam talep ve üretimi çarpan mekanizması ile artırmaktadır. Bilindiği gibi Keynesyen çarpanın değeri birden büyüktür ve tüketimin cari gelire duyarlılığı arttıkça çarpanın değeri de artar. Mali genişleme vergi indirimi yerine kamu harcamalarının artırılması ile sağlanırsa, bu durumda çarpanın değeri artacağı için toplam talep ve üretim artışı da aynı oranlı bir vergi indirimine göre daha fazladır.

Çarpanın değeri pozitif olduğu sürece genişletici maliye politikasının etkin olduğundan söz edilebilir. Ancak maliye politikasının etkinliği, bu politikalar özel harcamaları dışladığı ölçüde azalmaktadır.

Dışlama etkisi, eğer artan kamu harcamaları özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetlerin bir ikamesi ise doğrudan ortaya çıkabileceği gibi, artan kamu harcamaları ile birlikte faiz oranlarının ve döviz kurlarının değişmesi sonucu da ortaya çıkabilir. Standart IS-LM modelinde özel yatırımlar faizin negatif bir fonksiyonudur. Bu nedenle para arzı değişmezken kamu harcamalarının artması ile faiz oranlarında ortaya çıkan artış, sermayenin maliyetini artırdığı için özel yatırımların azalmasına neden olarak dışlama etkisi yaratmaktadır. Açık ekonomi durumunda ise artan faiz oranları yabancı sermaye girişini teşvik ederek, yerli paranın değerlenmesine ve dolayısıyla da ithalat talep artışına neden olmaktadır. Bunun sonucunda ise net ihracat ve toplam talep azalacağı için uluslararası dışlama etkisi (international crowding-out) ortaya çıkmaktadır. Ancak kamu harcamalarının artması ile yurt içi özel harcamalar bire bir azalmadığı sürece maliye politikasının etkin olduğu söylenebilir.

Mali genişleme nedeniyle faiz oranı ve döviz kurlarının artması ile dışlama etkisinin ortaya çıkması, özel yatırımların faiz oranına duyarlılığına, para talebi ve para politikasına ve ekonominin dışı açıklık derecesi ile uygulanan döviz kuru rejimine yakından bağlıdır.

Mali genişleme sonucu faiz oranlarının artması, para talebinin faiz oranı ve gelirin bir fonksiyonu olduğu varsayımına dayanmaktadır. Para talebinin faiz oranına duyarlılığı azalıp, gelire duyarlılığı arttıkça dışlama etkisi artarak, maliye politikasının etkinliği azalmaktadır. Ancak mali genişleme ile birlikte yeteri kadar parasal genişleme de yaratılırsa,

Zeliha Göker*

Maliye politikası makro ekonomide klasik bir konu olmasına rağmen, bu politikaların özel sektörü ne yönde ve ne oranda etkilediğine ilişkin literatürde bir görüş birliği mevcut değildir.

*Yrd. Doç. Dr.
Akdeniz Üniversitesi
Maliye Bölümü

rım harcamalarındaki her bir dolarlık artışın, üretimi dört dolar artırdığını, ancak kamu tüketim ve savunma harcamalarının üretim üzerindeki etkisinin önemsiz olduğunu savunmaktadır. Günümüzde genel olarak kamu harcamalarının, giderek azalan oranlarda yatırım harcamalarını içermesine karşılık artan cari ve savunma harcamaları maliye politikalarının etkinliğini azaltan çok önemli bir faktör olarak görülmektedir.

Maliye politikasının uygulanması sırasında ortaya çıkan gecikmeler de bu politikaların etkinliğini azaltan bir diğer önemli faktördür. Bu konuda iki tür gecikmeden söz edilebilir. Birincisi, içsel gecikmedir (inside lag). Maliye politikasının değiştirilmesi gereğinin anlaşılması ve gerekli politikaların belirlenerek uygulamaya konulması için geçen süre olarak tanımlanmaktadır. Bu süre esas olarak mali yönetimin etkinliği ve politik süreç tarafından belirlenmektedir. İkinci gecikme türü ise politika değişikliğinin toplam talebi etkileyebilmesi için geçen süre olarak tanımlanan dışsal gecikmedir (outside lag). Farklı politika seçenekleri için değişik süreler geçerli olsa da likidite kısıtlı bireylere yapılan transferler ve gelir vergisi indirimlerinin dışsal gecikme etkisinin daha kısa olduğu söylenebilir (Hemming vd.2002).

maliye politikasının toplam talep etkisi: keynesyen olmayan etkiler

Keynesyen yaklaşımın yetersizliklerine özellikle de mikro ekonomi temelindeki yetersizliklerine dikkati çeken yeni klasik modeller, maliye politikalarının Keynesyen olmayan etkileri üzerinde durmaktadırlar. Keynesyen olmayan etkiler çarpanın değerinin sıfır ya da negatif olması ile ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda Ricardocu Eşdeğerlik Teoreminde (RET) çarpanın değeri sıfırdır, diğer bir söylemle maliye politikası tam etkinsizdir. Negatif çarpan değeri ise daraltıcı maliye politikalarının, belirli koşulların varlığı halinde ekonomide durgunluk yerine genişletici etkiler yaratması anlamını taşır. Normal koşullarda pozitif olduğu kabul edilen çarpanın değeri, kamu harcamalarında yapılan kesintinin büyüklüğüne, kompozisyona ve sürekliliğine ve artan kamu borç düzeyine bağlı olarak negatif olabilmektedir. Bu yaklaşımda, beklentiler, politikalara güven, risk ve belirsizlik temel açıklayıcı unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak bunların doğrudan gözlenemeyen değişkenler olması, Keynesyen olmayan sonuçlara ilişkin çalışmaların ampirik temelli olmasına neden olmaktadır.

ricardocu eşdeğerlik teorisi (RET)

Keynesyen yaklaşımda tüketim cari gelirin bir

fonksiyonudur. Ancak eğer tüketiciler ileriye dönük (forward looking) kararlar veriyorlarsa ve devletin dönemlerarası bütçe kısıtı hakkında tam bilgiye sahipse, veri kamu harcamalarının vergiler indirilerek borçlarla finansmanının gelecekte onlar ya da onların çocukları için daha yüksek vergi yüküne neden olacağını beklerler ve tasarruflarını, kamu tasarrufundaki azalışı tam olarak karşılayacak şekilde artırır. Tüketime sürekli gelirin bir fonksiyonu olduğu bu modelde sürekli gelir değişmez ve likidite kısıtının olmadığı, sermaye piyasalarının iyi işlediği varsayımlarıyla tüketim ve dolayısıyla toplam talep de değişmez (Barro 1974). Vergiler ile kamu borçları arasında Ricardian denklemin olduğu bu özel durumda çarpanın değeri sıfırdır, maliye politikası tam etkinsizdir.

RET varsayımlarının çok katı olmasına rağmen (sonsuz yaşam, miras güdüsü, mükemmel işleyen sermaye piyasası, likidite kısıtsız bireyler gibi) tüketim düzleştirilmesi (consumption smoothing) bazı özel durumlarda, varsayımlar tam olarak karşılanmasa bile ortaya çıkabilir. Örneğin kamu borçlarının sürdürülemez düzeyde olması ve mali disiplinin zorunlu hale gelmesi ya da kamu bütçe açık ya da borçlarının GSMH'ya oranının üst limitinin belirlenmesi halinde eğer limit aşılmış, borçlar sürdürülemez düzeye çıkmış ise bu durumda mali genişlemeye rağmen, yakın gelecekte ortaya çıkması kaçınılmaz olan vergi artışını karşılamak üzere bireyler tasarruflarını artırmak zorunda kalabilirler (Sutherland 1997).

servet etkisi ve rasyonel beklentiler

Kamu harcamalarının azaltılması veya vergilerin artırılması yoluyla uygulanan daraltıcı maliye politikaları özel tüketim ve özel yatırımları, servetin piyasa değerini ve sürekli gelire ilişkin beklentileri etkilemek suretiyle artırabilir. Servetin piyasa değeri, sıkı maliye politikaları ile faiz oranının düşürülmesi halinde artar. Faiz oranı, bir yandan bütçe açığındaki azalma ile birlikte gerileyen kamu fon talebi nedeniyle, bir yandan da kamu borçlarındaki azalma sonucu azalan risk primi nedeniyle düşmektedir.

Sürekli gelirin değişmesi ise beklentilere bağlıdır. Keynesyen olmayan sonuçların ortaya çıkması beklentiler ile yakından ilişkilidir. Cari dönemde uygulanan politikalar gelecekte önemli politika değişikliği beklentisi yaratıyorsa bu durumda Keynesyen olmayan sonuçlar ortaya çıkabilir. Kamu harcamalarında önemli oranda yapılan bir kesintinin devam edeceğine ilişkin bir beklenti, gelecekteki vergi yükünde bir azalmaya işaret ettiği için sürekli harcanabilir gelir ve dolayısıyla tüketim artabilir (Feldstein 1982). Ancak kamu tüketim düzeyi, uygulanan politikalarda bir değişiklik beklentisi yara-

**Faiz oranı
ve döviz
kurunda
ortaya çıkan
değişiklikler
toplam talep
üzerinde
servet etkisi
yoluyla da
dışlama etkisi
yaratmaktadır.**

bu durumda faiz oranı değişmeyeceği için kısa dönemde dışlama etkisi ortaya çıkmayabilir. Ancak uzun dönemde fiyatlar ve ücretlerin parasal genişlemeye intibakının tam olarak gerçekleşmesi halinde dışlama etkisi kaçınılmaz olmaktadır.

Para politikası veri iken dışlama etkisini belirleyen başka bir faktör yatırımların faize duyarlılığıdır. Yatırımların faize duyarlılığı arttıkça bu etki de artmaktadır. Ancak yatırımlar faiz dışında başka faktörler tarafından belirleniyorsa bu durumda dışlama etkisinin önemi de azalmaktadır. Chirinko (1993) çalışmasında yatırımların faize duyarlılığının önemsiz olduğunu, yatırımları belirleyen asıl faktörün satışlar olduğunu savunurken, Fazzari (1994-1995) çalışmasında yatırımların artan satışlar ve firma içi nakit akımının bir fonksiyonu olduğunu ortaya koymaktadır. Bir yandan nakit akımı arttıkça, borçlanma gereği duymadan firma yatırım harcamalarını kolaylıkla kontrol edebileceği için, öte yandan firmanın ürettiği ürüne yönelik talebin artması sonucu artan satışlar ile birlikte kapasite artışı ihtiyacını karşılamak üzere yeni yatırım harcamaları çarpan-hızlandıran modeliyle artacağı için dışlama etkisi önemsiz olmaktadır.

Açık bir ekonomide uygulanan döviz kuru rejimi ve sermayenin akışkanlığı dışlama etkisini belirleyen diğer faktörlerdir. Sermayenin akışkanlığının tam olduğu esnek döviz kuru rejiminde dışlama etkisi de tamdır; çarpanın değeri sıfır, maliye politikası etkisizdir. Ancak sermaye akışkanlığının olmadığı esnek döviz kuru rejiminde çarpan, kapalı ekonomi durumundaki değerini almaktadır. Sabit döviz kuru rejiminde ise, mali genişleme sonucu faiz oranlarının yükselmemesi amacıyla para arzı da artırılacağı için faiz oranlarındaki artış, kapalı bir ekonomiye göre daha düşük olmaktadır. Bu nedenle çarpanın değeri pozitif ve maliye politikası etkindir (Hemming vd. 2002).

Faiz oranı ve döviz kurunda ortaya çıkan değişiklikler toplam talep üzerinde servet etkisi yoluyla da dışlama etkisi yaratmaktadır. Eğer tüketim, cari finansal servetin bir fonksiyonu ise bu etki daha da önemli hale gelmektedir. Faiz oranındaki artış finansal varlıkların nominal değerini, döviz kurundaki değerlendirme ise döviz cinsinden tutulan finansal varlıkların değerini düşürmektedir. Net alacaklı olan birey ve firmalar için bu servet etkisi, dışlama etkisini artırmaktadır.

Keynesyen yaklaşımda genişletici maliye politikalarına yöneltilen, bu politikaların özel yatırımları dışladığına yönelik eleştirinin yatırım- tasarruf eşitliği yansıması ise aşağıdaki gibidir.

$$I = Sh + Sgov + Sfor$$

Burada I yurt içi yatırımları, Sh özel tasarrufu, Sgov kamu tasarrufunu, Sfor ülkeye giren net

sermaye akımını yani yabancı tasarrufu göstermektedir. Kamu harcamalarının artması ile ortaya çıkan bütçe açığı kamu tasarruflarının azaldığı anlamına gelmektedir. Bunun sonucunda eşitliği sağlamak üzere ya yatırımlar düşmekte veya yabancı tasarruflar artmakta ya da her ikisinin bir arada gerçekleştiği bir durum ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle ya uluslararası dışlama etkisi ya da yurt içinde bir dışlama etkisi veya her ikisinin birden ortaya çıkması söz konusu olmaktadır. Eğer sermaye hareketlerinde bir kısıtlama yoksa bu durumda, kamu tasarrufundaki azalışı telafi etmek üzere yabancı tasarruflar artacağı için faiz oranındaki değişiklik de az olacaktır. Bu nedenle sermaye hareketliliğinin artması ile yatırımlarda ihmal edilebilir bir değişiklik sonucu daha az yurt içi dışlama etkisi görülürken, döviz kurunun değerlendirilmesi ile uluslararası dışlama etkisinin artması söz konusu olmaktadır (Cunningham ve Vilasuso 1994-95).

Bu yaklaşımda kritik varsayım, özel tasarrufların dışsal (ekzojen) değişken olarak tanımlanmasıdır. Bir başka deyişle yurt içi özel tasarruflar maliye politikasından etkilenmemektedir. Oysa Keynesyen iktisatçılara göre bütçe açıkları arttığında artan faiz oranları ile birlikte özel tasarruflar da artar. Böylece hem yabancı tasarrufların artmasına gerek kalmaz hem de yatırımların dışlanması engellenmiş olur. İlave olarak bütçe açıklarının gelir yaratıcı etkisi de dikkate alınmalıdır. Bilindiği gibi kamu harcamaları arttığında gelir de artar. Artan gelirin bir kısmı tasarruf edilip, geri kalanı harcadığında bir kez daha gelir yaratılmış olur ve yine tasarruflar artar (çarpan işleyişi)(Fazzari 1994/1995). Bu nedenle tasarruflar endojen iken, genişletici maliye politikaları sonucunda faiz oranı yükselmeyebilir ya da daha az yükselerek yurt içi ve uluslararası dışlama etkisinin ortaya çıkması engellenebilir. Böylece maliye politikasının etkinliği de artar. Ancak çarpan mekanizmasıyla yaratılan gelir artışı tasarrufları artırırken bir yandan da tüketimin artmasını sağlamaktadır. Eğer artan tüketim talebi yurt içinde üretilen mal ve hizmetler yerine ithal mallara yönelirse bu durumda yine uluslararası dışlama etkisi ortaya çıkabilir. Ekonominin dışa açıklık derecesi arttıkça maliye politikasının etkinliği azalmaktadır.

Maliye politikasının etkinliğini belirleyen bu faktörlerin yanı sıra kamu harcamalarının türünün önemine ve politika uygulamalarındaki gecikmelere de işaret etmek gerekir. Yapılan çalışmalar tüketim, yatırım ve savunma alanında yapılan kamu harcamalarının GSMH'ya etkilerinin farklılığı üzerinde durmaktadırlar. Her ne kadar harcama çarpanının değeri her bir harcama türü için aynı olsa da örneğin Aschauer (1989) çalışmasında kamu yatı-

Keynesyen yaklaşımın yetersizliklerine özellikle de mikro ekonomi temelindeki yetersizliklerine dikkati çeken yeni klasik modeller, maliye politikalarının Keynesyen olmayan etkileri üzerinde durmaktadırlar.

ÜLKENİN
ALINTERİNİ,
HEYECANINI VE
UMUTLARINI
GELECEĞE
TAŞIYORUZ.

142

ZİRAAT'14 YIL



T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş.

GÜCÜNE ERİŞİLMEZ



ABONELİK İÇİN dergi@ifmc.org.tr ADRESİNE E-POSTA ATMANIZ YETERLİDİR



Cumhuriyet Caddesi Ceylan Apt. No.27/6 Taksim 34437 İstanbul-Türkiye

Tel: +90 (212) 250 50 24 - 252 61 20 Fax: +90 (212) 255 17 73 e-posta: hilal@ifmc.org.tr

tacak kadar yüksek ise bu durumda kamu harcamalarında yapılan daha küçük kesintiler de sürekli gelirden aynı etkiyi yaratabilir (Bertola ve Drazen 1993). Kamu borçları /gelir oranının çok yüksek olduğu ve sonsuz yaşam varsayımının terkedildiği durumda yapılan bir vergi indirimi ise sürekli gelirin ve dolayısıyla özel tüketimin azalmasına neden olmaktadır. Çünkü böyle bir durumda vergi indirimi kamu borçlarının daha da artmasına neden olarak tüketicilerde, sürdürülemez olan bu durumun düzeltilmesi amacıyla uygulanacak mali disiplin içerikli politikalarla, gelecek nesiller yerine kendilerinin daha yüksek vergiye katlanmaları gerekeceğine ilişkin beklenti yaratmaktadır (Sutherland 1997).

Bu noktada sürekli ve geçici politika değişikliği arasındaki fark önemli olmaktadır. Geçici bir mali genişleme, uzun dönem etkileri olmayacağı için beklentileri etkilemezken, sürekli bir mali genişleme birey ve firmaların, faiz oranındaki artışın ve döviz kurundaki değerlenmenin artarak devam edeceği yönündeki beklentileri nedeniyle dışlama etkisini artırabilir, çarpanın değeri negatif olabilir.

risk primi ve güven etkisi

Çarpanın değerini belirleyen önemli faktörlerden biri de faiz oranlarına yansıyan risk primidir. Artan kamu borçları ile birlikte borçların ödenmeme riski ve enflasyon riskini yansıtan risk priminin de artması, faiz oranlarını yükselterek dışlama etkisinin artmasına neden olmaktadır. Bu nedenle kamu borç düzeyinin yüksek olduğu durumda geçici bir mali genişleme, borç stoğunun sürdürülebilirliğini daha az etkileyeceği için sürekli bir mali genişlemeye göre daha etkilidir. Ancak bu noktada uygulanan politikalara ilişkin halkın güveni önemli olmaktadır. Eğer mali genişlemenin geçici olacağına ilişkin açıklamaya güvenilmez, bu genişlemenin kalıcı olacağına inanılırsa bu durumda faiz oranı artan risk primini de yansıtacaktır (Capet 2004). Gelecek ilgili belirsizliği artıran mali bir genişleme ise bireylerin ihtiyat amaçlı tasarruflarının artmasına, firmaların yatırım kararlarını ertelemesine neden olarak çarpanın değerini de etkilemektedir (Blanchard 1990). Belirsizliğin arttığı durumda güven etkisi daha da önemli hale gelmektedir.

Güven etkisi, daraltıcı maliye politikalarının kompozisyonunda da önemli olmaktadır. Kamu harcamalarında kesintinin kaynağının kamu yatırımları olması halinde, kısa dönemde bu türde bir kesinti bireyler tarafından daha az hissedilmesine karşılık uzun dönemde sürdürülemez çünkü üretim kapasitesinin azalması anlamında önemli bir maliyeti söz konusudur. Buna karşılık refah ve sosyal güvenlik harcamalarında yapılacak kesintilerin daha uzun dönem sürdürülebileceğine ilişkin

beklentiler, vergi düzeyinde sürekli bir azalmaya işaret ettiği için servet etkisi yaratarak özel tüketimi uyarabilir. Çalışanlar ve emeklilerin oy potansiyeli düşünüldüğünde bu gruba yapılan harcamalardaki kesintiler, yeniden seçileme anlamında ciddi bir politik risk taşımaya rağmen, politikacıların bu riski alacak kadar kararlı olduklarını gösterdiği için politik güven etkisi yaratarak genişletici etkilerin ortaya çıkmasını sağlayabilir (Alesina ve Perotti 1995).

maliye politikasının arz yönlü etkileri

Literatürde daha çok maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkisi araştırılmaktadır. Fakat uzun dönemde bu politikaların toplam arz üzerindeki etkilerinin de dikkate alınması gerekir. Bu nedenle kamu harcamaları ve vergilerdeki değişikliğin emek ve sermaye arzını, yatırım ve tasarruf kararlarını, emek ve sermayenin uluslararası hareketliliğini nasıl etkilediği önemli olmaktadır.

IS-LM modelinde ekonominin arz yönü ihmal edilmiştir. Yeni klasik modellerde ise fiyatlar ve ücretler tam esnekler ve piyasalar sürekli temizlenir. Karar birimleri tarafından beklenen maliye politikaları kısa ve uzun dönemde üretim ve istihdamı etkileyemezler, daha yüksek bir enflasyona neden olurlar. Bu nedenle fiyatlar ve ücretlerde esneklik arttıkça maliye politikasının etkisi de azalır. Ancak firmaların karlılıklarını, böylelikle de üretim ve yatırım kararlarını olumlu etkileyen maliye politikaları hem uzun dönemde arzin artmasını, hem de gelecekteki ekonomik büyümeye ilişkin beklentileri olumlu yönde etkileyerek kısa dönemde talebin artmasını sağlayabilirler.

Gelirin, sermaye lehine dağılımının ve ücretin gelirden aldığı payın düşük olmasının yatırım eğilimini artıracak neoklasik teoremin beklentilerinden biridir. Bu yaklaşımda özellikle emeğin gelirden aldığı payın artmasının maliyet etkisi ön plana çıkarılmakta, talep etkisi göz ardı edilmektedir. Gelirin ücret aleyhine dağılımının kar beklentilerini geliştirme ve buna bağlı olarak yatırımları artırması öngörülmektedir. Bu nedenle kamu istihdamı ve kamu ücretleri özel sektör karlılığının belirlenmesinde temel değişkenler olarak değerlendirilmektedir. Kamu istihdamı, özel sektör istihdamının bir alternatifi, işsizlik ödemeleri ve kamunun sağladığı çeşitli transferler ise işsizlik maliyetini düşürücü önemli faktörlerdir. Bu nedenle devletin, kamu istihdamını artırması, çalışana daha yüksek ücret ödemesi ya da transfer ödemelerini artırması, özel sektörde sendikaların ya da işçilerin reel ücret taleplerinin artmasına ve dolayısıyla marjinal karların ve yatırımların düşmesine neden olmaktadır. Diğer yandan vergilerin ya da işsizlik ödemelerinin artması

**Literatürde
daha çok
maliye
politikasının
toplam
talep
üzerindeki
etkisi
araştırılmaktadır.**

çalışanların boş zaman ile çalışmak arasındaki tercihlerini de etkilemektedir. Boş zamanın normal bir mal ve ikame etkisinin gelir etkisinden daha büyük olduğu varsayımı ile söz konusu artışlar emek arzının düşmesine ve böylelikle de reel ücretlerin ve emek maliyetinin artmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle neoklasik teorisin kar-çekişli büyüme modelinde, devletin kamu istihdamını azaltmasının, kamu ücretlerini ve işsizlik ödemeleri şeklindeki transfer harcamalarını düşürmesinin özel sektörün karlılığını artırmak suretiyle yatırımları olumlu yönde etkileyeceği öngörülmektedir. Kurumsal karlar üzerinden alınan vergilerin azaltılmasının ise, sermayenin maliyetini düşürmek yoluyla yatırımları uyuracağı için, emek üzerinden alınan vergilerin azaltılmasına göre potansiyel üretimi daha yüksek oranda etkileyeceği savunulmaktadır.

Ancak bu yaklaşım ücretlerin talep etkisini gözardı etmektedir. Ekonomide hızlandıran ilkesi olarak adlandırılan bu etkiye göre gelirin emek lehine dağıtılması efektif talebi ve buna bağlı olarak da yatırımları artırmaktadır. Özellikle ekonomik daralma ve atıl kapasite durumlarında hızlandıran ilkesinin

etkin olduğu kabul edilmektedir (Yentürk 2003). Bu durumda ücretlerin düşürülmesi yatırımları güçlendirmemekte, bu şekilde düşürülen maliyetler iç talebi daraltmakta, ihracat artışı ise bu azalmayı telafi edememektedir.

sonuç

Keynesyen çarpan değerinin pozitif olması halinde genişletici maliye politikalarının etkin olduğundan söz edilebilir. Ancak bu etkinlik günümüzde ekonomilerin dışa açıklığının artması, sermaye hareketlerinin daha akışkan olması, kamu tüketim ve savunma harcamalarının yatırım harcamaları aleyhine hızla büyümesi, fiyat ve ücret esnekliklerinin artması gibi nedenlerle giderek azalmaktadır. Yurt içi ve uluslararası dışlama etkileri, maliye politikalarının genişletici olmak yerine yeniden dağıtıcı işlevini ön plana çıkarmaktadır. Yeniden dağıtım işlevi esas olarak, genişletici sıkı maliye politikaları görüşüne dayanan mali disiplin ya da istikrar programlarında, kar-çekişli büyüme modelleri çerçevesinde ücretlerin maliyetleri artırıcı etkisi ön plana çıkarılarak gelirin kar payları lehine yeniden dağılımı ile gerçekleşmektedir.

kaynaklar

- Alesina, P. ve R. Perotti (1995) "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries" *Economic Policy* 21, 205-248.
- Alesina, P. ve R. Perotti (1997) "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects" *International Monetary Fund Staff Papers* 44, 210-48.
- Alesina, A., S. Ardagna, R. Perotti ve F. Schiantarelli (1999) "Fiscal Policy, Profits and Investment" *NBER Working Paper* no. 7207.
- Arestis, P. ve Sawyer, M. (2003) "Reinventing Fiscal Policy" *The Levy Economic Institute of Bard College Working Paper* No. 381.
- Arestis, P. ve Sawyer, M. (2003) "On The Effectiveness of Monetary Policy and Fiscal Policy" *The Levy Economic Institute of Bard College Working Paper* No. 369.
- Aschauer, D.A. (1989) "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, 23, s. 177-200
- Barro, R. (1974) "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, vol. 82, p. 1095-1117.
- Bertola, Giuseppe ve A. Drazen (1993) "Trigger Points and Budget Cuts: Explaining The Effects of Fiscal Austerity" *AER*, Vol. 83(1), p. 11-26.
- Blanchard, Oliver (1990) "Comments on Giavazzi and Pagano" *NBER Macroeconomics Annual*, 111-116.
- Capet, S. (2004) "The Efficiency of Fiscal Policies: A Survey of the Literature" *CEPII, Working Paper* no. 11.
- Chirinko, R. (1993) "Business Fixed Investment Spending: A Critical Survey of Modeling Strategies, Empirical Results and Policy Implications" *Journal of Economic Literature*, 31, 1875-1911.

- Cunningham, S. ve Vilasuso, J. (1994-95) "Is Keynesian Demand Management Policy Still Viable" *Journal of Post Keynesian Economics*, 17, no. 2, 187-211.
- Fazzari, Steven (1994-95) "Why Doubt the Effectiveness of Keynesian Fiscal Policy?" *Journal of Post Keynesian Economics*, 17, no. 2, 231-248.
- Feldstein, M. (1982) "Government Deficits and Aggregate Demand" *Journal of Monetary Economics*, 9(1), s. 1-20.
- Giavazzi, F., T. Jappelli ve M. Pagano (2000) "Searching For Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence From Industrial and Developing Countries" *NBER Working Papers* no. 7460.
- Giavazzi, F. ve M. Pagano (1990) "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries" *NBER Macroeconomics Annual* 5, 75-111
- Hemming R., Kell M. ve Mahtouz S., (2002) "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity- A Review of Literature", *IMF Working Paper*, no. 208.
- Mulas-Granadas, C. (2003) "The Trade-off Between Growth & Equity and The Economic Impact of Alternative Fiscal Adjustment Strategies In The EU" *European Economy Group Working Paper* no. 20.
- Palley, T. (1996) "The Saving-Investment Nexus: Why It Matters and How It Works?" *CEPA Working Paper*, no. 1.
- Petotti, R., (1999) "Fiscal Policy in Good Times and Bad" *Quarterly Journal of Economics* 114(4), 1399-1436.
- Sutherland, Alan (1997) "Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?" *Journal of Public Economics*, vol. 65, p. 147-62.
- Yentürk, Nurhan (2003) *Körlerin Yürüyüşü: Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Ya

Gelirin,
sermaye
lehine
dağılımının
ve ücretin
gelirden aldığı
payın düşük
olmasının
yatırım eğilimini
artıracağı
neoklasik
teorinin
beklentilerinden
birdir.

2006 bütçesi'nin genel bir değerlendirmesi

Erhan
Aslanoglu*

Dünyanın çoğu ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de ekonomin en büyük aktörü devlet. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı yüzde 30'lar civarında. Dolayısıyla, devletin ne yaptığı, nereye para harcadığı, çalışanına ne ödemeyi planladığı, kimden ne kadar vergi almayı düşündüğü, ne kadar faiz ödemeyi hedeflediği gibi soruların cevapları hepimizi yakından ilgilendirmektedir. Ekonomik birimler için, devletin yaptığı bu program önemli bir referanstır. Eğer hükümet yılı programladığı gibi tamamlayabilirse, hazırladığı bütçenin kredibilitesi elbette daha fazladır. Aslında 4-5 yıl öncesine kadar hükümetlerin programladığı bütçe ile gerçekleştirmeler arasında çok önemli farklar çıkabiliyordu. Bu fark da genellikle olumsuz yönde oluyordu. Örneğin yıl sonunda 100 lira bütçe açığı planlandığında, açık 200 liranın bile üzerine çıkabiliyordu. Böyle bir ortamda bütçe programından daha çok bütçe gerçekleşmesi öne çıkıyordu. 2003 yılından bu yana ise programlanandan bile daha iyi sonuçlar alınmaya başladı. Birçok harcama hedeflenen sınırlar içinde kalırken, bütçe açığı faizlerin de hızlı düşmesi nedeniyle hedeflenenden de az gerçekleşti. Örneğin 2005 yılında öngörülen bütçe açığı 29,1 milyar YTL olmasına rağmen, gerçekleşme 14,3 milyar YTL düzeyinde tahmin ediliyor. Son bir-kaç yıldır artan bir kredibilite söz konusu, dolayısıyla hükümetin 2006 bütçesi için söyledikleri geçmişe nazaran bizim için daha önemli bir referans özelliği taşıyor.

2006 yılında hükümetin hazırladığı bütçede önemli değişiklikler var. Birincisi, konsolide bütçenin kapsamı genişletiliyor ve adına merkezi yönetim bütçesi deniyor. Genişletilen kapsama esas olarak belediyeler, bazı fonlar ile düzenleyici ve denetleyici kuruluşların gelir ve giderleri dahil ediliyor. İkincisi, üç yılı kapsayan çok yıllık bütçe hayata geçiriliyor. 2006 bütçesi ne getiriyor sorusunun cevabı için bütçeyi bir önceki yıla göre aynı formatta karşılaştırmak gerekiyor. Merkezi yönetim bütçesi uygulamaya bu yıl giriyor. Bu nedenle karşılaştırmayı konsolide bütçe formatında yapacağız. Maliye Bakanı'nın 2006 yılı bütçe sunuş

konuşmasında 2005 ve 2006 yılları bütçelerini konsolide bütçe bazında da verileri bulunuyor. Aşağıdaki tablo bazı bütçe kalemlerinin 2005 ve 2006 yılları nominal ve reel değişimini gösteriyor.

Rakamlara baktığımızda, konsolide bütçe harcamalarında 2006 yılında nominal olarak yüzde 8,07, reel olarak yüzde 1,19 artış hedeflendiğini görüyoruz. Bu rakamlar ortalama yansıtır. Faiz hariç harcamalara baktığımızda nominal artışın yüzde 12, reel artışın yüzde 4,87 olduğu ortaya çıkıyor. Ortalamayı düşüren ise faiz harcamalarının nominal olarak yüzde 0,31, reel olarak ise yüzde 6,66 düşme beklentisidir.

Faiz harcamalarına ilişkin vurgulanması gereken önemli bir nokta olduğunu düşünüyoruz. Rakamlardan görüldüğü gibi faiz için hedeflenen harcama nominal bazda 2005 ve 2006 yıllarında hemen hemen aynı. Bunun iki anlamı olabilir. Birincisi, hükümetin borçlanmadaki ortalama faiz ve vade beklentisinin yeni yılda değişmeyeceği beklentisidir. Enflasyonda düşüş hedeflenirken bu çok makul bir hedef görünmüyor. İkincisi ise, hükümetin kamunun kamuya olan stok borçlarını düşürme hedefi olabilir. Bu daha makul bir beklenti görünmüyor. Son yıllarda bütçe açığının hedeflenenden az gelmesinin en önemli nedenlerinden birisi faizlerin hep beklenenden hızlı düşmesiydi. Eğer bahsettiğimiz ikinci neden geçerli değilse, bu yıl faizler yavaşlayarak da olsa düşeceği için bütçe açığı yine beklenenden az gelecektir. Fakat, bu tür bir iyileşme yanıltıcı olur. Bu çerçevede, yıl içerisinde faiz harcamalarının seyrini yakından izleyeceğiz.

Faiz dışı harcamaların en büyüklerinden birisi personel harcamalarıdır. Personel harcamalarının nominal olarak yüzde 12,68 reel olarak yüzde 5,51 artması hedefleniyor. Kamu çalışan sayısının artmayacağı varsayımıyla aslında bu kamu personeli için görece iyi bir haber. Ortalama enflasyondan daha fazla bir getiri sağlanması hedefleniyor. Rakamların detayına baktığımızda düşük ve yüksek dereceli memurlarla, emeklilerin aylık artışlarında farklı hedefler olduğunu görüyoruz. En yüksek

**Hükümet yılı
programladığı
gibi
tamamlayabilirse,
hazırladığı
bütçenin
kredibilitesi
elbette daha
fazladır.**

* Marmara Üniversitesi
İngilizce İktisat Bölümü

artışların düşük dereceli memurlarda olduğu-
nu görüyoruz. Bu artışlar genelde yüzde 10'un
üzerinde ve yüzde 19,5'e kadar çıkıyor. Bu ar-
tışların ortalama yüzde 5,1 olan memur maaş
artışına 80 YTL ilave edilmesi ile ortaya çık-
acağı anlaşıyor. Bu durumda örneğin en dü-
şük dereceli memur maaşının yüzde 19,5'lik
artıştan sonra 665 YTL'ye geleceğini görüyo-
ruz. Artış oranı, yüzde 6,8 olan ortalama enf-
lasyonun oldukça üzerinde olmasına rağmen
maaşın mutlak değeri Türkiye şartlarında hala
düşük bir seviyede olmaya devam etmektedir.
Diğer bir nokta ise, ortalama enflasyon son
yıllarda düşük seyretmekle birlikte, başta kira,
ulaştırma, eğitim, lokanta gibi hizmet sektörle-
rindeki fiyat artışları ortalamanın çok üzerinde
seyretmiştir. Dikkat edilirse, örnekleri verilen
hizmet sektörü grubu belki de en çok çalışan-
ları ilgilendiren sektörleri barındırmaktadır. Do-
layısıyla, görece yüksek görünen düşük dereceli
memur maaş artışının refah artışı sağlamaktan
ziyade mevcut durumu koruma ihtimali daha faz-
ladır. Yüksek derecede olan kamu çalışanlarına
öngörülen ücret artışı ise yüzde 5,1 düzeyindedir.
Bu oranın, hem beklenen ortalama enflasyondan
düşük olmasını, hem de hizmet sektörü fiyat artı-
şını dikkate alırsak yüksek dereceli kamu çalı-
şanlarının refah artışı değil, kısmen refah kaybı
daha olası görünüyor. Emeklilerde ise derece far-
kına bakılmaksızın tüm emekli maaş artışlarının
yüzde 5,1 seviyesinde olması öngörülmüş. Bu
oran belki bir miktar artabilir. Fakat, aynen yük-
sek dereceli memurlarda olduğu gibi emeklilerde
de bir refah kaybı olasılığı daha fazla görünüyor.
Dolayısıyla, kamu personeli harcamalarındaki
yüzde 12 artış öngörüsünü bu noktaları dikkate
alarak değerlendirmek gerekiyor.

Faiz dışı harcamalardaki diğer önemli bir ka-
lem sermaye giderleri ya da yatırım harcamaları-
dır. Yatırım harcamalarının 2005 yılına göre no-
minal olarak yüzde 9,57, reel olarak da yüzde
2,60 artırılmasının hedeflendiğini görüyoruz.
Benzer şekilde devletin mal ve hizmet alımları-
nın nominal bazda yüzde 12,82, reel bazda
yüzde 5,64 artırılması hedeflenmiş. 2002 -
2004 yılları arasında bu kalemlerde zorunlu
olarak yüksek tasarrufa gidilmişti. 2005 yılı
ile beraber bu kalemlerde tekrar reel artışların
ortaya çıktığını izliyoruz. Aynen 2005 yılında
olduğu gibi 2006 yılında da devletin ekonomik
büyümeye katkısının arttığını göreceğiz. Bu
katkı, her zaman olduğu gibi inşaat sektörü
kanalıyla gerçekleşecektir. Hem konut hem de
devletin yaratacağı altyapı yatırımlarıyla inşaa-
t sektörü için 2006 da iyi bir yıl olacağı ben-

ziyor. Hükümetin yatırım harcamaları erken
seçim beklentileri açısından da önemli. Mev-
cut verilere bakarak bu bir seçim bütçesidir
demek çok kolay değil. Fakat bundan 2-3 yıl
öncesine göre çok daha fazla seçime uygun
bir bütçe olduğu da açık. Bütçe sunumunda
merkezi yönetim bütçesindeki yatırım artışının
daha da fazla olabileceğine dair işaretler var.
Yedek ödeneklerden yatırım taleplerine aktarı-
lacak kaynaklarla toplam yatırımların 15 mil-
yar YTL'yi aşabileceği söyleniyor. Bu, birkaç
yıl öncesine göre ciddi bir reel artış anlamına
geliyor. Türkiye'de eskisi gibi bir seçim bütçesi
uygulamak çok kolay olmasa da, büyümeye
katkı sağlayacak bu bütçe eğer olursa bir er-
ken seçimi destekleyebilir.

Vergi tarafına gelince, bu yıl vergilerde
nominal yüzde 10,54, reel olarak ise yüzde
3,50 oranında artış hedeflenmiş. Hükümet
yetkilileri yeni vergi artışları olmayacağını hat-
ta indirimler olabileceğini söylediğine göre
vergi tabanının genişlemesi bekleniyor denile-
bilir. Örneğin, merkezi yönetim bütçe gelirleri-
nin bazı detaylarına baktığımızda kurumlar
vergisinin 2005 yılına göre yüzde yüzde
12,9 artacağı öngörülmüş. Vergi düşüşüne
rağmen önemli bir artış diyebiliriz. Diğer taraf-
tan, dahilde alınan katma değer vergisindeki
artış yüzde 13,8, mal ve hizmetlerden alınan
diğer vergilerden olan artış yüzde 21,9 hedef-
lenmiş. Bu veriler, bazı ürünlere ait dolaylı
vergilerde artış olma ihtimalinin çok da az ol-
madığına işaret ediyor. Vergi dışı gelirlerde de
ilginç bazı rakamlar var. Örneğin para cezaları
ve cezalarda 2006 için öngörülen artış yüzde
32,5.

Bu olasılıklar ve ilginç veriler bir tarafa,
2006 yılı Türkiye'de vergi açısından çok
önemli bir yıl olacak görünüyor. IMF'ye verdi-
ğimiz niyet mektubuna göre bu yıl Nisan -Eyl-
ül döneminde vergi reformuna ilişkin önemli
ilerlemeler kaydedilecek. Hükümet tarafından
farklı vesilelerle yapılan çeşitli açıklamalar dü-
şünce bazında çok önemli ve genel olarak
dünyadaki gidişata paralel ve büyük oranda
katıldığımızı unsurları içeriyor. Vergi sisteminin
basitleştirildiği, istisnaların azaltıldığı tek ve
düşük oranlı bir sistem gibi. Böyle bir yapı ka-
yıtdışılığın nedenlerini önemli oranda azaltır.
Kayıtdışı sorununu çözmek için bununla eşan-
lı olması gereken, denetim ve ceza sisteminin
güçlü bir şekilde devreye girmesidir. Bunların
da olacağı söyleniyor. Öncelikle bütün bu söy-
lenenlerin olup olmayacağını izlemek gereki-
yor. Aynı zamanda şunuda unutmamak lazım,

Hükümet yetkilileri yeni vergi artışları olmayacağını hatta indirimler olabileceğini söylediğine göre vergi tabanının genişlemesi bekleniyor denilebilir.

çok sık söylendiği gibi iyi bir politikanın yüzde 1'i fiktisel, yüzde 99'u uygulamadır. Türkiye'de başka vesilelerle sık sık gördüğümüz gibi kuralların sadece kağıt üzerinde olması yetmiyor. Bunun uygulanması çok önemli. Vergi açısından uygulamanın başarısı bu konuda iyi olan birçok ülkede gördüğümüz gibi bağımsız bir vergi idaresi kurumundan geçiyor. Vergi reformunun başarısı konusunda en önemli unsurun bu bağımsızlık olacağı söylenebilir. Bağımsız kurumlar oluşturma konusundaki geçmiş deneyimlerimiz, hemen iyimser olmamızı açıkçası çok güçleştiriyor.

Sonuç olarak, 2006 bütçesi vatandaş olarak bizim hayatımızı çok ciddi değiştirecek doğrudan unsurlar içermiyor. İstihdam yaratma ve büyüme açısından devletin katkısının daha fazla olduğu bir yıl bizi bekliyor denebilir. Özel sektöre de referans olan ücret artışları düşük dereceli kamu çalışanları hariç ortalama enflasyonun altında bir getiri sağlayacak görünüyor. Vergi konusunda çok ciddi değişikliklerin yaşanacağı, dolaylı bazı vergilerin artma ihtimali olan bir yıl bizi bekliyor. Makro dengeler açısından ise bütçe verileri olumlu sinyaller veriyor. 2006 yılı için öngörülen konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı yüzde 2,4. 2001 krizinin hemen arkasından yüzde 15'e çıkan bu oranın Maastricht kriteri olan yüzde 3'ün de altına inmesi makroekonomik istikrar açısından son derece olumludur. Bu oran enflasyon ve faizler üzerindeki aşağı yönlü baskıyı destekleyecektir. Bu baskıyı destekleyecek bir başka unsur devletin tasarrufu anlamına ge-

len faiz dışı fazlanın GSMH'ye oranının konsolide bütçede yüzde 6,1 olmasıdır. Üç yıllık bir perspektifle hazırlanan bu bütçede 2006, 2007 ve 2008 yılları için hedeflenen faiz dışı fazla yaklaşık 33 milyar YTL görünüyor. Ekonomide bu yıllarda yüzde 5 büyüme öngörüldüğüne göre faiz dışı fazla oransal olarak düşecektir. Bir başka ifade ile Maastricht kriterlerinin tutturulması ile beraber, 2007'den itibaren sıkı maliye politikasının biraz gevşetilmesi öngörülmüyor. Bu açıdan bakınca, 2007 yılı seçimler açısından hükümete daha fazla esneklik sağlanabilir.

En son şunu söyleyelim, 2006 bütçesi bizim hayatımızı doğrudan çok etkilemese bile özellikle vergi açısından önemli bir dönemin başlangıcı olabilir. Türkiye özerk bir geliri idaresi ile kayıt dışı ekonomiyi kayıt içine alabilirse, önümüzdeki yıllarda bizim hayatımızı olumlu etkileyebilecek kamu mallarına olan harcamalara sağlam kaynak yaratabilir. Gelişmiş birçok ülkede devlet harcamalarının GSMH içindeki payı bizden çok daha yüksek. Onlar Maastricht kriterlerini harcamayı kısırarak değil, vergi toplayarak tutturuyorlar. Biz ise bugüne kadar vergi gelirlerini arttırarak değil, harcamaları kısırarak bu kriteri yaklaştık. Refah toplumlarında kamusal hizmetler hem çok önemlidir, hem de bunlara talep yüksektir. Türkiye kamusal hizmetlerden feragat ederek, harcamaları kısırarak son yıllarda başarılı oldu. Bunu uzun dönemde sürdürmek zordur. Maastricht kriterini düşük vergi oranı fakat daha yüksek vergi geliriyle tutturduğumuzda daha fazla refah toplumu olabileceğiz.

**Türkiye
özerk bir
geliri idaresi
ile kayıt dışı
ekonomiyi
kayıt içine
alabilirse,
önümüzdeki
yıllarda bizim
hayatımızı
olumlu
etkileyebilecek
kamu
mallarına
olan harcamalara
sağlam
kaynak
yaratabilir.**

2005-2006 Konsolide Bütçe Verileri (Milyon YTL)

	2005 (T)	2006 (H)	Nom. Değ. (%)	Real Değ. (%)
Harcamalar	145,529	157,280	8,07	1,19
Faiz Haric Harcama	99,123	111,020	12,00	4,87
Personel Giderleri	31,630	35,642	12,68	5,51
Sosyal Gv. Kur. Dev. Prim.	4,438	4,885	10,12	3,11
Mal ve Hizmet Alımları	14,120	15,930	12,82	5,64
Faiz Harcamaları	46,406	46,260	-0,31	-6,66
Sermaye Giderleri	9,807	10,746	9,57	2,60
Gelirler	130,946	144,058	10,01	3,01
Vergi Gelirleri	107,041	118,320	10,54	3,50
Vergi Dışı Gelirler	19,390	20,610	7,32	0,49
Bütçe Dengesi	-14,583	-13,222	-9,33	-15,11
Faiz Dışı Denge	31,823	33,038	3,82	-2,79

* Ort. T+FE artışı beklentisinden hesaplanmıştır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2006 bütçe beklentisinden hesaplanmıştır.

Kaynaklar:

DPT (2005), 2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program, www.dpt.gov.tr TCMB (2005), IMF Niyet Mektubu, 21.11.2005 www.tcmb.gov.tr Toğan, S. & Erşel, H. (2005), "Macroeconomic Policies for Turkey's Accession to the EU" Turkey, Economic Reform & Accession to the European Union, ed. Hoekman, B. M. & Toğan, S., The World Bank, Centre for Economic Policy Research, Washington, USA. Unakitan, K. (2005), 2006 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması 14 Aralık 2005, www.maliye.gov.tr

avrupa birliği doğu sınırları gelişimine analitik bakış

giriş

Avrupa Birliği süreci 1957 yılında kurucu üyeler olarak adlandırılan Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda tarafından başlatılmış ve 1973 yılında Danimarka, İngiltere ve İrlanda; 1981 yılında Yunanistan; 1986 yılında İspanya ve Portekiz ; 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç ile devam etmiştir. 1990 yıllarına doğru Sovyet Sosyalist Sistemin çöküşü ve buna bağlı olarak Sovyetlere bağlı uydu ülkelerin sistemden çıkıp Batı ekonomilerine daha yakın ilişkiler kurması neticesinde 1992 yılındaki Kopenhag Zirve Toplantılarında Avrupa Birliği üye ülkelerinin hükümet başkanları Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin eğer isterlerse ve giriş için belli kriterlere ulaşabilirlerse Birlik üye ülkesi olabilecekleri konusunda karar almışlardır. Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri Kopenhag Zirvesi sonuçları ışığında gerek pazar ekonomisi entegrasyonun sağlanması gerekse toplum, birey ve devlet ilişkilerini revize edecek muhtelif reform hareketlerini başlatarak Avrupa Birliği aday ülke olma hakkını elde edebilmek için büyük bir çaba içine girmişlerdir. Avrupa Birliği aday ülke girişi için böylece Avrupa Konseyi Aralık 1997'de Lüksemburg Zirvesi'nde , Doğu Avrupa sınırlarına yönelik genişlemeyi olası kılan yeni genişleme sürecini başlatmıştır. Yeni genişleme sürecinde Bulgaristan, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Romanya, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya olmak üzere 12 ülke, aday ülke statüsüne hak kazanmışlardır. Bir yıl içinde Avrupa Komisyonunun tavsiyesi üzerine 31 Mart 1998'de 12 aday ülke arasında Polonya, Slovenya, Macaristan, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Doğu Avrupa sınırları dışında olan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile karşılıklı müzakerelere başlanmıştır. Avrupa Konseyi Aralık 1999'da Helsinki Zirvesinde katılım sürecinin daha geniş yelpazede olabilirliği konusunda fikir ileri sürerek Avrupa Komisyonunun tavsiyesi ışığında geri kalan altı aday ülke ile daha resmi katılım müzakereleri başlatmaya karar vermiştir. Böylece Bulgaristan, Letonya, Lit-

vanya, Malta ,Romanya ve Slovak Cumhuriyeti'ni içeren aday ülkeler ile 15 şubat 2000 yılında katılım müzakereleri resmen başlatılmıştır. Katılım müzakereleri yaklaşık dört yıllık bir süreçten sonra neticelenerek 1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Litvanya, Letonya, Estonya Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi olmak üzere 10 yeni üye ülke Avrupa Birliğine resmen katılarak Avrupa Birliği tarihinin en kapsamlı genişlemesi tamamlanmıştır. Bu büyük genişleme süreciyle 378 milyon nüfusa sahip 15 üye ülkeli Avrupa Birliği 454 Milyonluk toplam 25 üye ülke sayısına ulaşmıştır. Nüfus bakımından 105 milyonluk farklı dil ve kültürlerden oluşan artışla beraber Avrupa Birliğinin yüzölçümü de yüzde 34'lük bir artışla genişlemiş bulunmaktadır.

1. doğu avrupa ve balkan ülkelerinin geçiş süreci analizi

1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliğine sekiz tane Merkez ve Doğu Avrupa ülkesinin katılımı ile Avrupa Birliği bir anda nüfus açısından beşte bir büyürken kapsadığı alan olarak dörtte bir oranda genişlemiştir. Birleşimin özünde sadece tarihi bağlara dayalı faktörler söz konusu olmadığından yeni üye devletlerde büyük toplumsal çatışmalar ve isteksizlik olmadan sekiz yeni üye planlı ekonomiden pazar ekonomisine geçiş yaklaşık 10 yıl civarı bir sürede kısmi başarılarla tamamlayabilmiştir. Sekiz yeni katılımcı ülkenin fertleri konulan reformları geçmiş dönem parti programları veya muhtelif ekonomi kitaplarından öğrenebilmek imkanları olmadığından sancılı ve sıkıntılı günlük yaşam tecrübelerinden bilgi sahibi olmak zorunda kalmışlardır. Avrupa kıtası içinde yaşanan bu büyük birleşim Avrupa kıta ekonomisinin dünya ekonomisi içinde şiddetli bir politik sembol gücün gösterisi olarak görülmektedir. İktisadi açıdan değerlendirildiğinde bu birleşim ilk kısa vadede birbirini tutmayan bozyap parçaları gibi anlamsız bir şekil oluşturmuştur. Birleşim döneminde yeni katılımcı üye ülkeler ve eski üye ülkelerin gayri safi yurt içi hasıla rakamlarındaki değişim iktisadi açı-

Emre Akbaş*

Avrupa kıtası içinde yaşanan bu büyük birleşim Avrupa kıta ekonomisinin dünya ekonomisi içinde şiddetli bir politik sembol gücün gösterisi olarak görülmektedir.

*Dr. Marmara Üni. İ.İ.B.F. İktisat Bölümü

dan bütün üye ülkelere birleşimin fazla bir getirisinin olmadığını göstermiştir. Birleşim öncesi mevcut 15 üyeli Avrupa Birliğinde yeni üye ülkelerin katılımı sonrası gayri safi yurt içi hasıla değerleri üzerindeki artış yüzde birlik bir değer altında kalmıştır. Yeni üye ülkelerin 15 üyeli Avrupa Birliği gelirleri içindeki iktisadi payı yüzde 5'i geçmezken katılım sonucu Avrupa nüfusu yüzde 20 civarında artmıştır. Bu yüzden sekiz yeni üyenin ivedili katılımın sadece politik tercihleri yansıttığı ve iktisadi acil bir gerekliliğe sahip olmadığı muhtelif uzman görüşlerince vurgulanmaktadır.²

Avrupa Birliği Doğu sınırları gelişimin iktisadi bir temele dayanmadığına dair üç önemli gerekçe ileri sürülmektedir. Birincisi Batı ve Doğu Avrupa arasındaki mal ticaret akımları zaten son yıllarda Avrupa Birliği Zirve toplantıları neticesinde tam olarak liberalize olmuş durumdadır. İkincisi emek gücünün serbest dolaşımı ortak pazardaki büyüme trendinin sorunları üzerinde halen belirleyici bir faktör olmaya devam etmektedir. Fakat Batı emek piyasaları üzerinde hakim olan Doğu sınırları kaynaklı kütleli emek göçlerine ilişkin endişe ortak pazarın büyümesindeki sorunların çözümünde büyük bir engel olmaya devam etmektedir. Doğu Avrupa'daki emek gücünün yaklaşık yüzde 3'ünün birleşim sonrası ilk yıllık süre içinde Batı topraklarına göç edebilmesine imkan veren temel kural bile Doğu-Batı arası kütleli göç korkusunu yenememiştir. Gelecek yirmi yıl içinde yaklaşık 2-3 milyon

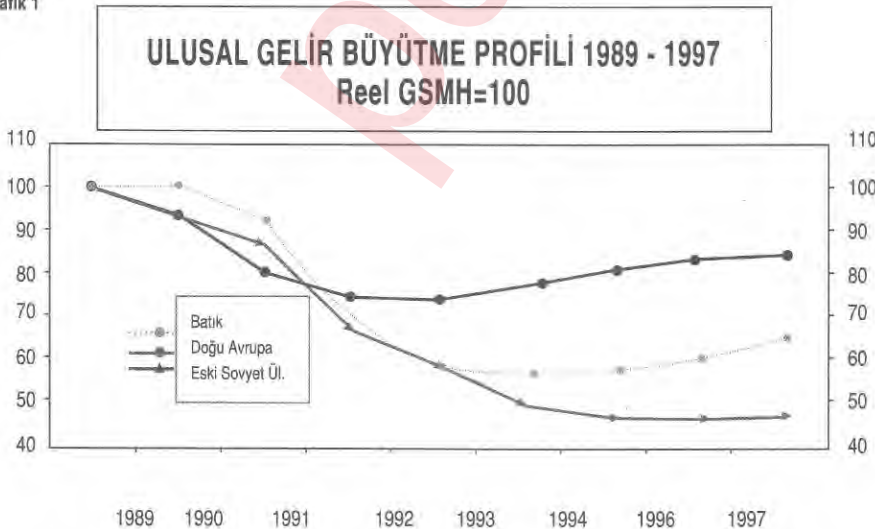
arası çalışabilir nitelikteki insanın Batı Avrupa sınırlarına göç edeceğine dair senaryoların gerçekleşme olasılığı ise Batı Avrupa toplumunun kolay silinmeyecek kabusu olmaya devam etmektedir.

Üçüncü faktör ise daha çok yeni ve eski üye ülkeler arası makro ekonomik göstergelerin karşılaştırılmasından oluşmaktadır. Yeni üye ülkelerdeki hayat standartlarının ve alım gücünün Avrupa Birliği ortalamasının çok altında olması ve çok uzun yıllar sonra bile ortalama değerlere yaklaşmasının imkansızlığının anlaşılması gelecek dönemlerde Avrupa Birliği Bütçe Politikalarının daha sert tartışmalarla belirleneceğini göstermektedir. Yeni üye ülkelerdeki gelir azlığının gelecek dönemlerde ticaret gelirleri artışı sonucu gayri safi yurt içi hasıla üzerinde bir artışla telafi edileceği beklentisi Ortak Pazar ekonomisi içinde yeni üretim merkezleri olarak yer alan Doğu Avrupa ülkelerinin katılımıyla ortaya çıkan rekabet olgusu ile de birleşmektedir. Bu ülkelerdeki emek piyasasındaki yapısal değişimin kısmen tarım kısmen emek yoğun endüstriyel alanlardan sermaye yoğun alanlara doğru kayması ve düşük vasıflı emek alanlarının kaybolmaya başlaması Avrupa kıtası içindeki emek faktörleri hareketinin daha zor kontrol altına alınabileceğini göstermektedir. Bu durum Birlik içindeki hem emek ve sermaye hareketlerinin hem de farklı toplum grupları arasındaki sosyal çöküntünün daha karmaşık bir hale gelmesine neden olabilecektir.³

Avrupa kıtası içinde yaşanan bu büyük birleşim Avrupa kıta dünya ekonomisi içinde şiddetli bir politik sembol gücün gösterisi olarak görülmektedir.

Tablo 1 : Toplanmış Dış Borç Skotunun Yapısı

Grafik 1



Kaynak: Fisher Stanley and Sahay Ranta, *The Transition Economies After Ten Years, The Presentation Paper at conference on "Ten Years after : Transition and Growth in Post-Communist Countries" Boston, January 2000 ,s:26*

Geçiş ekonomileri incelemesinde üç ayrı kategori bulunmaktadır. Yaklaşık 25 ülkeyi içeren geçiş ekonomileri Doğu Avrupa ülkeleri; Baltık ülkeleri ve eski Sovyetler Birliğine bağlı Hazar Bölgesi ülkeleri olmak üzere üç ayrı gruba bölünmüştür. Bu ülkeler 1990'lı yıllara doğru Sovyet Sosyalist sisteminin çöküşü ile Batı ekonomilerine entegre olabilmek için muhtelif reform programlarına ihtiyaç duymuşlardır. Fakat bütün geçiş ekonomileri eş zamanlı reform programlarına başlayamamışlardır. Bu yüzden bu ülkeler arasında geniş kapsamlı istikrar ve yapısal reform paketlerini erken uygulamaya başlayan "erken reformcular" ile yakın dönemlerde başlayan "geç reformcular" arasında makroekonomik ve sosyal açıdan farklar oluşmuştur. Merkez ve Doğu Avrupa içinde Arnavutluk, Bulgaristan, Makedonya ve Romanya "geç reformcular" arasında yer aldıklarından diğer yeni katılımcı üye ülkeler ile aralarında farklılıklar oluşmuştur. Eski Sovyetler Birliğine bağlı ülkeler ve Baltık ülkeleri de reform hareketlerinde oldukça geç kaldıklarından Sovyetler Birliğinin çöküşünden ilk on yıl içinde milli gelirler artış profilleri çok yüksek olamamıştır.

Ek bilgi: Eserde Doğu Avrupa, Baltık ve Hazar Bölgesi ülkeleri aşağıdaki gibi gruplandırılmıştır.

Doğu Avrupa: Arnavutluk, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Makedonya, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya, Baltık: Estonya, Letonya, Litvanya

Hazar Bölgesi ülkeleri: Ermenistan, Azerbeycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Rusya, Tacikistan, Türkmenistan, Ukrayna, Özbekistan

Geçen on yıl içinde Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde belli aralıklarla reform süreçlerinin başlaması ile makroekonomik istikrar ve üretken olmayan sektörlerden dünya fiyatları üzerinden kazanç getirecek sektörlerle yönelik yeniden kaynak aktarımlarının neticesi olarak bu ülkelerdeki ulusal çıktı düzeylerinin ilk başlarda azalacağı endişesi hakim olmuştur. Fakat istikrar programları etkisini göstermeye başladıkça yeni sektörler büyüme sürecine girerken eski sektörler hızla küçülmeye başlamışlardır. 1990 başlarında uygulamaya koyulan reform programları neticesinde 1991-1993 yılları arasında ulusal çıktı düzeylerinde azalışlar olmasına rağmen 1994'ün ilk çeyreği sonrası ulusal çıktı düzeyleri artmaya başlamıştır. 1994 yılı içinde Avrupa ekonomisinin

iyi performans göstermesi sonucu Doğu Avrupa ülkelerinin ihracatı sürpriz değerlere ulaşmış, aynı zamanda parça başına üretim maliyetlerinin Avrupa ülkelerine göre düşük olması erken reformcuların rekabet gücünü artırmıştır.⁴ Baltık ve eski Sovyet ülkeleri reform süreçlerine oldukça gecikmeli ve eksik donanım ile girdiklerinden çöküş sonrasındaki on yıl içinde Doğu Avrupa ülkeleri kadar büyüme gösterememişlerdir. Bu ülkelerdeki geçiş sürecine öncelikle fiyat liberalizasyonuna dayalı parasal tedbirlerle başlamışlardır. Bu yüzden yüksek enflasyon riski geçen on yıl içinde tehdit edici bir unsur olmuştur. Fakat istikrar programlarına başlayış ve sürdürme azmi sonucu Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda enflasyon oranları hızla azalmış ve hatta bazı ülkelerde deflasyon süreci oluşmuştur.⁵ Reformların başlaması ile bu ülkelerde güncelliğini yitirmeyen tartışma, tüketim sepetlerinin çoğaltılması ve bununla ilişkili olarak ulusal gelir içindeki tüketim harcamalarının hızla artması olmuştur. Aynı zamanda gelir adaleti anlayışının temelden değişmesi ise sosyalist dönem içindeki gelir adaleti düzeninden oldukça uzaklaşılmasına ve toplum içinde farklı uç gruplarda gelir düzeylerinin oluşmasına neden olmuştur. Geçiş sürecinin başlaması ile bu ülkelerdeki mali denge oldukça bozulmaya başlamıştır. Mali açıklar liberalizasyon süreci ile kaçınılmaz hale gelmiş fakat bir çok Doğu Avrupa ülkesinde mali reformlarla beraber tutarlı bir şekilde düzeltilmeye çalışılmaktadır. Doğu Avrupa ülkelerindeki reformlar geçiş süreci içinde yüksek rakamlı enflasyon oranlarının aşağıya düşmesine neden olurken yabancı fonların girişi ile yatırım harcamalarının artmasına ve yüksek tüketim harcamalarının oluşmasına neden olmuştur. Bu süreç bir çok Doğu Avrupa ülkesi için Avrupa Birliğine katılımı ile ulusal gelirlerinin artmasına ve hızlı bir büyüme sürecine girmelerine neden olmuştur. Fakat bazı ülkelerdeki sosyal ve mali reformların yetersizliği, tüketim harcamalarındaki hızlı büyüme ve gelir adaletsizliğinin işsizlik sorunu ile büyümesi, reformlardaki performansın başarısız bölümünü olmuştur. 6 Erken reformcu ülkeler içinde fiyat liberalizasyonu ile birlikte uygulanan sıkı para politikaları neticesinde enflasyon oranlarının bir çok Doğu Avrupa ülkesinde iki yıl içinde üç haneli rakamlardan kabul edilebilir iki haneli rakamlara düşmesi geçiş ekonomilerindeki reform programlarının en başarılı yönünü oluşturmuştur. Uygulamanın ilk dönemlerinde uzun dönemli

**Doğu Avrupa
ülkelerinin
ihracatı
sürpriz
değerlere
ulaşmış aynı
zamanda
parça
başına üretim
maliyetlerinin
Avrupa
ülkelerine
göre düşük
olması erken
reformcuların
rekabet gücünü
artırmıştır.**

beklentilere bağlı endeksleme mekanizması ve fiyat ve ücret artışlarında bir direngenlik sonucu katma değer vergili düzene geçiş, enflasyon oranları üzerinde artırıcı bir etkiye sahip olmuştur.⁷ Başlangıçta bu ülkelerdeki yüksek enflasyon direngenliği para ve mali kurumlarının yeterli etkinlikte organize çalışmaları ve ilgili kurumların yeterli olgunluğa sahip olamamalarına bağlanmıştır. Bu etkilerin dışında toplumların fiyat liberalizasyonu sonrası enflasyonist beklentileri beklenenden daha uzun süreli olmuştur. Toplum üzerindeki enflasyonist beklentilerin uzun süreli devam etmesinde hükümetlerin, merkez bankası veya ticari bankaların mali kaynaklarını kullanabilme hakimiyeti, varlığı, zayıf bir sermaye piyasası yapısı ve enflasyon nedeniyle mali sorunların çözülmemesi etken olarak görülmüştür. Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde uygulanan istikrar programlarının nominal çapalara, öncelikli döviz kurları veya bazı zamanlarda ücret oranlarına odaklanması, para programlarının uygulanmasının nicel sınırlamalara ve direkt kontrole dayalı olması teknik olarak enflasyonist sürecin kırılmasında etkili olamamıştır. İstikrar programlarının devamlılığının sürmesi ve finans piyasaları ve kurumların olgunlaşması ve bunların dışında nominal döviz kurunun çapa olarak kullanımının terk edilmesi sonrasında dolaylı parasal kontrol yöntemlerinin enflasyon hedeflemesi ile birlikte kullanılması 1990'lı yılların sonunda bir çok Doğu Avrupa ülkesinde enflasyon oranlarının hızla aşağıya inmesine olanak tanımıştır.⁸ Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen istikrar programları ve reformlar neticesinde her ülke Avrupa Birliği uyumunu sağlamada eş başarıyı sağlayamamıştır. Yapılan incelemelerde Doğu Avrupa'nın kuzey bölgelerinde yer alan ülkeler Avrupa uyum sürecine daha iyi hazırlanabilmişler ve güneyde kalan ülkelere göre yüksek büyüme göstermişlerdir. Geç reformlara başlayan ülkeler, az çeşitli endüstri yapıları, yenilik kapasitelerinin düşük oluşu ve yüksek makroekonomik dengesizlikleri nedeniyle üretkenlik gücü yüksek ve büyük Avrupa firmaları ile ikili ticaret ilişkilerine yoğunlaşabilen kuzey konumlu erken reformist ülkeler karşısında yeterli başarı gösterememişler ve Avrupa içindeki yaşanan krizlerden özellikle emek piyasası alanında daha büyük sıkıntı çekmeye başlamışlardır. 9Reform programları bu ülkelerde hızlı enflasyon inişlerine neden olurken aynı zamanda hızlı büyüme süreçlerinin oluşmasına neden ol-

muştur. Bu hızlı büyüme sürecinin ortaya çıkmasında Doğu Avrupa ülkelerinin tam üyelik öncesi entegrasyon sürecinde yüklü yabancı sermaye akımlarının rolü oldukça fazla olmuştur. Bu ülkelerde yabancı sermaye akımlarının 1990 sonrası hızlanmasında birkaç temel faktör bulunmuştur. Öncelikle bu ülkelerdeki düşük emek maliyetleri, artan kurumsal ve politik istikrar kısa sürede bu ülkelerin Avrupa Birliği'ne tam üye olabilecekleri konusundaki iyimser beklentilerle birleşince yabancı sermaye akımları yoğunlaşmıştır. Geçiş ekonomilerinin entegrasyon sürecinde sermaye piyasaları açısından en dikkat çekici özelliği de yabancı sermaye akımlarının İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi güney Avrupa ülkelerinden Doğu Avrupa ülkelerine doğru kaymış olmasıdır. 1990 sonlarına doğru net yabancı sermaye akımları, İspanya ve Portekiz için negatif yönlü bir azalış trendi gösterirken Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti gibi erken reformist ülkelerde pozitif bir artış trendi izlenmiştir.¹⁰

Geçiş ekonomilerindeki 1990 yılı başlarındaki reform süreci başlangıcı makro ekonomik göstergeler açısından pozitif sonuçlar doğuracak şekilde oluşmamıştır. Planlı dönemden pazar ekonomisi sürecine atlayışlarında ilk yıllar büyük çıktı azalışları ve hiperenflasyon sorunları yaşamışlardır.¹¹ Bu ülkelerdeki 1990-1995 aralığındaki en önemli gösterge değişimi enflasyon oranlarının yaklaşık yüzde 60-600 aralığından yüzde 10-40 aralığına inmesi olmuştur. 1991 yılında bir çok geçiş ekonomisi ülkesinde serbest piyasa ekonomisine dönüşüm yapılırken fiyat liberalizasyonu uygulaması enflasyon oranlarında ani yükselişlere neden olmuş fakat fiyat istikrarını korumaya yönelik programlar neticesinde enflasyon oranları hızla azalmasına rağmen aynı başarı işsizlik ve bütçe değerleri üzerinde sağlanamamıştır. 1991 yılında bölgede ortalama yüzde 2,5 civarında olan işsizlik oranları dört yıl içinde yüzde 12 civarı değerlere çıkmış ve bölge ekonomilerinde önemli politik dalgalanmalara neden olan başlıca bir sorun haline gelmiştir. Geçiş ekonomileri bütçe açıkları üzerinde farklı seviyelerde kontrol sağlayabilmişlerdir. Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Slovenya bütçe açıklarını GSMH'ya oranla yüzde 1,5- 10 arasında tutabilirken bunun dışında kalan ülkeler bu oranı yüzde 10 civarlarında gerçekleştirmişlerdir. Mali disiplini politik istikrar ve disiplin altında sağlayabilen ülkeler bütçe değerleri üzerlerindeki kontrol güçlerini daha iyi

Bu hızlı büyüme sürecinin ortaya çıkmasında Doğu Avrupa ülkelerinin tam üyelik öncesi entegrasyon sürecinde yüklü yabancı sermaye akımlarının rolü oldukça fazla olmuştur.

kullanabilmişken politik yönetim zayıflığı gösteren ülkeler aynı kontrol gücünü ilk aşamada elde edememişlerdir.¹² Bölge ülkeleri tüm makro ekonomik göstergeler üzerinde yeterli başarıyı elde edemediklerinden önemli iktisadi reformları yerine getirmek ve entegrasyon öncesi sağlam bir makro iktisadi taban oluşturabilmek için çoklu ve özel finans kaynaklarına başvurmak zorunda kalmışlardır. Bu doğrultuda Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından sert önlemleri barındıran istikrar programlarını uygulamak zorunda kalmışlardır. Bir çok bölge ülkesi, ilgili kuruluş tarafından fon sağlarken bütçe açıklarının hızla azaltılmasını, özelleştirme sürecini barındıran ve serbest piyasa ekonomisi koşullarının uygulanmasına yönelik geniş çaplı bir reform paketini uygulama yükümlülüğünü üstlenmişlerdir.¹³

Geçiş ekonomileri önemli reformlarına fiyat istikrarı ve diğer makro ekonomik göstergeler üzerinde yeterli kontrol güçlerini sağlayabildikten sonra başlama imkanına kavuşmuşlardır. Yapılan analizler ertelen reformların ulusal çıktı azalışlarını önlemediğini ve enflasyonun kontrol edilmesindeki başarının, ertelenmeden uygulanan reformların sayesinde gerçekleştiğini göstermiştir. Hızlı ve temel politik değişimlerin gerçekleştiği ülkelerde ise ekonomik reformlar daha kolay uygulama alanı bulduklarından başarı hızları daha yüksek olmuştur.¹⁴ Doğu Avrupa ülkelerinde öncelikle fiyat istikrarı sağlanması ve arkasından gelen reform çabaları sonucu 1994 yılı sonlarına doğru makro ekonomik performans değerleri düzelme eğilimine girmeye başlamıştır. Bu ülkelerdeki ortalama ulusal çıktı artışları ise resmi ve gayri resmi kalemlerden oluşmuştur. Mevcut üretim değerlerindeki artışlar daha çok ihracat gelirleri artışından kaynaklanmakla beraber ağırlıklı ticaret yapılan gelişmiş Avrupa ekonomilerinin hızlı bir büyüme sürecinde olduğundan dolayı artan taleplerinin yüksekliği dönem içinde geçiş ekonomilerinin ihracat değerlerini artırmıştır. Üretim miktarlarındaki artışın diğer nedenleri ise tüketim harcamalarındaki artış, özel sektördeki kuvvetli büyüme ve gelecekte sorun teşkil etmesi muhtemel gözüken kayıt dışı aktivitelerdeki artış olarak sıralanmaktadır. Reformların belli bir dönem sonra büyüme üzerindeki ilk pozitif etkisi sonucu, dış ticaret açıkları azalmaya başlamıştır. Aynı zamanda dış ticaret üzerindeki bu pozitif yönlü etkinin bir çok Doğu Avrupa ülkesinde yapılan devalüasyon ve döviz piyasası liberalizasyonun sonucu olduğu vurgulanmak-

tadır. Enflasyon oranındaki keskin inişlerin nedeni ise, bütün geçiş ekonomilerinde fiyat istikrarı hedefi için kesinlikle taviz verilmeyen sınırlayıcı para politikasının bir sonucu ve teknik olarak bu ülkelerde parasal büyüklüklerin enflasyon artış oranının altında tutulmasıyla beraber ulusal kredi büyüme oranlarının geniş tabanlı para arzı büyüme oranlarının gerisinde bırakılması olarak açıklanmıştır.¹⁵

Reform sürecinin ilk başlarında yaşanan negatif etkilerden bir tanesi ise gelecek dönemlerde tersine şikayet konusu olabilecek yabancı sermaye akımlarıyla ilgilidir. Doğu Avrupa ülkelerine yabancı direkt yatırımların ve sermaye akımlarının reform performanslarına göre hızla akacağı bir çok uzman tarafından tahmin edilmekte idi. Bu tahminlerle beraber kaliteli ürünlerin üretimine yönelik yatırım hamlelerinin çoğalacağı ve geçiş sürecinde olan ülkelerin kısa zamanda Batı teknolojisini transfer edebilecek bilgi ve sermaye gücüne kavuşacağı beklenmekteydi. 1991-1994 arasında bölgeye ortalama yıllık 7-9 milyon dolarlık yabancı direkt yatırım beklenirken ancak bu değerin yarısı kadar yatırım akımı gerçekleşebilmiştir.¹⁶ Dolayısıyla bir çok geçiş ekonomisi ülkesi yabancı sermaye ve yatırımlar açısından az riskli kredibilite notuna rağmen, serbest piyasa ekonomisine geçiş sonrası ilk dört yıl yüksek yabancı sermaye ve yatırım girişi ile karşılaşmamışlardır. Bu yüzden bu ülkelerde fiyat istikrarı hedefinden sonraki ikinci temel mücadele, sürdürülebilir büyüme oranlarını nasıl gerçekleştirebiliriz üzerine olmuştur. Pozitif büyüme rakamlarının 1994 sonrası elde edilmesiyle büyüme rakamlarının sürdürülür olabilmesi için ileri teknoloji içeren yatırım teşviklerinin ihtiyacı gün geçtikçe hissedilir olmuştur. Yurt içi yatırımlar ise, bütçe açıklarını indirmeye ve adil bir sosyal güven kurmaya yönelik Uluslararası Para Fonu tarafından empoze edilen istikrar programları çerçevesindeki uygulamalar sonucunda yüksek anonim şirket vergilerinin devreye sokulmasıyla düşmüştür. Bununla beraber yerel yöneticilerin mali sistem üzerindeki dar görüşlülükleri ulusal firmaların uzun vadeli ticari kredi kullanımlarını kısıtlamıştır. Sermaye piyasalarının dağıtıcı rolünün sınırlı kalması ve dış fonların da yetersiz oluşu, geçiş ekonomilerindeki özel sektörün belli bir süre yurt içi finansmana dönmelerini zorunlu kılmıştır. Kamu sektörü içinde geniş yelpazeli bir emekli fon sisteminin oluşu ve erken emekli olabilmek hakkı kamu harcama politikalarını olumsuz etkilemiş ve mali disip-

Reformların belli bir dönem sonra büyüme üzerindeki ilk pozitif etkisi sonucu, dış ticaret açıkları azalmaya başlamıştır .

linsizliği artırmıştır. Bu nedenle entegrasyon öncesi hem ulusal yetkilileri hem de Avrupa Birliği yetkilileri, yabancı sermaye akımlarını ve direkt yatırımları Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerine çekmek için ortak girişimlerde bulunmak zorunda kalmıştır.¹⁷

Reformların yaklaşık dört yıl içinde fiyat istikrarı ve büyüme üzerinde olumlu sonuçlar göstermesi geçiş ekonomilerinin Avrupa Birliği ile olan ticari ilişkilerini artırmış ve bölge ülkelerinin artan ticaret hacimleri, Avrupalı yatırımcıların geçiş ekonomilerini yatırım için daha güvenli bir ortam olarak algılamasına neden olmuştur. Yavaş da olsa artan yabancı sermaye akımları bu ülkelerin Avrupa Birliği ile yaptıkları ticaret değerlerini bütün aday ülkeler arasında dengeli bir dağılım olmasa da yükseltmiştir. 1997 yılına gelindiğinde bir çok Doğu Avrupa ülkesi ithalat ve ihracat değerlerini reformların başlangıç anındaki döneme göre yüzde 50-100 civarında artırabilmiştir. Dış ticaret akımlarının liberal hale gelmesi ve Avrupa Birliği entegrasyon süreci, geçiş ekonomilerinde beş temel büyüme yönlü etki yaratmıştır. İlk üç etki uluslararası dış ticaretin neoklasik yaklaşım teorilerine dayanmaktadır. Doğu Avrupa bölgesi içinde kolay kazanç kazanılabilmesi ithalat alanındaki rekabeti artırmıştır. Geniş yelpaze ağı bulunan geçiş ülkeleri Avrupa pazarı içine sorunsuz girebilme imkanı bulmuşlardır. Uzmanlaşmadan elde edilen kazançlar ve ürün çeşitliliği beklenenden yüksek bir tüketim seviyesi ve büyüme artışı sağlamıştır. Büyüme artışı, ithal mallarda kullanılan ara malların ve teknoloji yoğun makine ve teçhizat parçalarının bu ülkelerde üretimine direkt yatırım harcamaları kanalıyla hız kazandırmıştır. Bu durum geçiş ekonomilerinin ulusal üretimlerindeki belli alanlarda sıçrama etkisine neden olmuştur. Direkt yabancı yatırımların Avrupa ülkelerinden Doğu Bloku ülkelerine akması hem bu ülkelerin Avrupa Birliğine giriş olasılığını artırmış hem de Avrupa yatırımcıların için ilk başlarda bölge ülkelerine yönelik oluşan güvensizlik duygusunu azaltmıştır. Fakat bölgeye giren direkt yabancı yatırımların genel yapısı incelendiğinde şaşırtan tek farkın bölgedeki yatırımlarda Amerikalı yatırımcıların genişleyen Avrupa pazarı içinde hissedilir şekilde dışlanmış olmalarıdır.¹⁸

Avrupa Birliği ile geçiş ekonomileri arasındaki ekonomik ilişkilerin makro ekonomik etkileri irdelendiğinde bu ülkelerin entegrasyon sürecine uyumunda direkt yabancı yatırımlar ve sermaye akımlarının rolünün ön planda tu-

tulduğu görülmektedir. Sermaye akımları bu ülkelerin kendi başlarına ayakta durmasını sağlarken geçen beş yıllık süreç içinde zararlı sonuçları da oluşmaya başlamıştır. Doğu Avrupa ülkelerinde ulusal büyüme oranları ve ticaret yoğunluğu arttıkça yabancı sermaye akımları daha düzenli bir şekilde girmeye başlamış ve dış pozisyonlarını daha kuvvetli hale getirmiştir. Fakat akımların yoğunluğu dış borç servis yüklerinin de ağırlaşmasına neden olmuştur. Bununla beraber gelişen başka bir negatif etki ise önemli büyük sermaye girişlerinin reel döviz kuru üzerindeki baskıyı artırması olmuştur. Ticaret bariyerlerinin kaldırılmasından sonra reel döviz kurlarının oluşan baskıyla artması Para Birliği öncesi kuvvetli bir para sisteminin ayarlanabilmesini zorlaştırmıştır. Sermaye akımları ve direkt yabancı yatırımlar bölge içinde eş oranlarda dağılmadığından Doğu Avrupa ülkelerinin büyüme süreçlerinin birbirinden farklı ve kırılgan olduğu ileri sürülmüş ve entegrasyon öncesi bölge ülkelerinin Avrupa Birliğine katılımı konusunda önemli belirsizlikler yaratmıştır.¹⁹

Doğu Avrupa ülkelerindeki başka bir büyüme eşitsizliği de her ülkedeki teknolojik ilerlemenin ve teknik yatırımların aynı boyutta olmamasından kaynaklanmaktadır. Geçiş ekonomilerinin pazar ekonomilerine uyumu açısından her ülke teknolojik açıdan eş anlı sıçramama gösterememiştir. Bunun en önemli nedenlerinden bir tanesi ülkelerin bilim ve teknoloji seviyelerinde gösterdikleri performans farklılaşmasıdır. Sanayi ve eğitim yapısına yönelik yeni profillerin ve düzenlemelerin oluşturulması her geçiş ekonomisinde zaman farklılaşmalarıyla uygulamaya konulmuştur. Bu yüzden bölge ülkelerinin teknolojik sıçrama yapabilmeleri gecikmeli olmuştur.²⁰ Teknolojik sıçramanın her bölge ülkesinde eş anlı olamaması işletme bazlı bazı mikro analizlerle açıklanmaya çalışılmıştır. Geçiş sürecinin tahmin edilen sürelerinin daha üzerinde olması, belli ülkelerde işletme tabanlı yönetim analizlerinin yapılmasına neden olmuştur. Örnek olarak Polonya ve Macaristan örneğinde işletmelerde yabancı yatırımlar kanalı ile aktarılan bilgi gücünün sadece işletmelerin denetim mekanizmasının sorumluluğunu alan üst kurullar arası dağıldığı fakat alt kademelerde çalışanlara bilgi gücü dağılımının yavaş gerçekleştiği tespit edilmiştir. Yabancı yatırımcıların temsilcilerinin bulunduğu işletmeler geçiş sürecinde pazar ekonomisine daha iyi ve iki yıl gibi kısa süreli uyum süreci gösterirken, yabancı tem-

**Doğu Avrupa
ülkelerinin
büyüme
süreçlerinin
birbirinden
farklı ve kırılgan
olduğu ileri
sürülmüş ve
entegrasyon
öncesi bölge
ülkelerinin
Avrupa
Birliğine
katılımı
konusunda
önemli
belirsizlikler
yaratmıştır.**

silcisi olmayan işletmeler beş yıllık bir uyum süreci göstermişlerdir.²¹ Böylece serbest piyasa ekonomisine geçişte her ülkede farklı değerlerde küçük ve orta çaplı girişimci sayısı hızla artmış ve liberal geçiş süreci nedeniyle firmalara yönelik devlet sübvansiyonları önemli derecede azaltılmıştır. Bunun yanında özelleştirme ve devlet girişimlerinin yeniden yapılandırılmasına erken başlayan ülkelerde daha yüksek ulusal çıktı değerleri elde edilebilmiştir.²²

2. entegrasyon süreci ve reform sonuçları

1 Mayıs 2004 tarihinde 10 aday ülkenin Avrupa Birliği genişleme sürecine katılmasıyla beraber geri kalan Balkan üyelerinin de dahil edilen reform süreçlerinin başarısı Avrupa Birliği ülkeleri açısından önem kazanmıştır. Reformların başarısı ölçülebilmek için bazı uluslararası organizasyonlar tarafından hem makro ekonomik göstergeler açısından hem de Kopenhag kriterleri olarak belirtilen sosyal ve hukuki düzen açısından değerlendirme kriterleri ele alınmıştır. Bütün bu kriterler Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinin katılımcı ülke olarak ne kadar gelişmiş Avrupa ülkelerine entegre olabileceğini göstermektedir. İktisadi alanda "pazar ekonomisinin fonksiyonelliğini gösterebilme ve ticari birlik içindeki pazar güçleri ve rekabet baskısı karşısında dayanabilme gücüne sahip olabilmesi" gibi temel iki kriter oluşturulmuştur. Politik kriter olarak demokratik sistemin uygulanabilirliği, hukuk devleti olma özelliği, insan hakları ve azınlık haklarının korunması gibi kriterler sıralanmıştır. Bu kriterlerin tümü açısından bütün katılımcı ülkelerin Maasricht kriterleri altındaki makro ekonomik değerlere ulaşabilmelerine rağmen hepsinde başarılı olduklarını söylemek oldukça zordur. Bazı ülkeler sadece iktisadi yönden kriterleri yerine getirmekte başarı gösterebilirken bazıları da ağırlıklı politik kriterleri yerine getirebilmede başarı göstermişlerdir. Fakat Kopenhag kriterlerini başarmış ve asil üye olan bir çok Doğu Avrupa ülkesinde de hükümet politikalarına güven, rüşvet, kayıt dışılığın önüne geçilmesi, fakirlik ve sosyal çöküşün önlenmesi alanında hissedilir eksikliklerin olduğu da gözden kaçmamaktadır.²³

Bölge ülkelerindeki reformların başarı açısından aynı zamanda ülkeler içinde muhtelif kamu oyu anketleri de bilgi verir nitelikte olabilmişlerdir. Bu tür anketler topluluğunda konuya dair genel olarak üç ayrı düşünce grubu ortaya çıkmıştır. Ekonomik ve politik başarı

grubuna göre yapılan anketlerde bazı ülkelerin toplumlari, geçiş sürecini her iki yönden başarılı bulurken bazıları da hem ekonomik hem politik başarısızlığa işaret etmişlerdir. Örnek olarak Çek Cumhuriyet, Polonya ve Slovenya da geçişin "çift başarı" getirdiği düşünülürken, Rusya, Beyaz Rusya, Ukrayna ve Macaristan da çifte başarısızlık düşüncesi hakim olmuştur. Romanya, Bulgaristan ve Arnavutlukta politik başarı sağlanıldığına inanılırken fakirliğin artması, ekonominin kötüye gitmesi ve işsizliğin artmasıyla geçiş süreci tam bir ekonomik başarısızlık olarak görülmüştür.²⁴

Gerek uluslararası organizasyonlar tarafından hazırlanan uyum raporları gerekse bölge ülkelerindeki kamu oyu anketleri neticesinde ortaya çıkan entegrasyonun negatif yönleri göz ardı edildiği takdirde 1990 yıllarında eski Doğu Bloku liderleri, fiyatların liberalleşmesi, ufak çaplı özelleştirme girişimleri, iktisadi krizleri kontrol altına almak gibi ilk aşama reformların altından hemen hemen başarıyla kalkabilmişlerdir. Fakat büyük hacimli özelleştirme, girişimciliğin yeniden yapılandırması, hukuki ve kurumsal reformların hayata geçirilmesi konusunda odaklanan ikinci aşama reformları, uygulamada geciktirmişlerdir. Özellikle demokratikleşme sürecini tam bitirememiş yeni Avrupa Birliği ülkelerinde ikinci aşama reformların tamamlanması daha uzun zaman dilimine yayılmıştır. İktisadi koşulları içeren Maasricht kriterleri ve hukuki kriterler üzerine ağırlık veren Kopenhag kriterlerinin vurgulandığı Avrupa Birliği çatısı altında Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin birbirinden farklı seviyelerde ilgili kriterlere yaklaşmalarına rağmen bir çoğunun eş anlı yeni üye ülke olarak Avrupa Birliği aktif üyesi konumuna getirilmesi, dönemin politikacıları dışında kalan bir çok kişi tarafından eleştirilmiştir.²⁵ Bu durumdan dolayı Avrupa Birliği eski ülkelerinin politik girişimleri ile gerçekleşen Doğu Avrupa sınırları gelişiminde Avrupa kamuoyunun yeni katılım sürecine yeterince hazırlıksız oluşu geri dönülemez bir kusur olarak görülmüştür. Başlangıçta sayısı onu bulan hazırlanma sürecindeki Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliği'nin global rekabet gücünü iyileştirmesinin düşüncesi yanında katılan yeni ülkelerin ufak refah kazançları elde etmesi de beklenmekteydi. Fakat olası refah kazançlarının ve kayıplarının gelecek dönemler açısından dengesiz bir şekilde dağılması entegrasyon sürecinin rahatsız edici bir unsuru olarak kalmıştır. Almanya, Avusturya ve İtalya'nın büyük yatırım hamleleri sayesinde

Bazı ülkeler sadece iktisadi yönden kriterleri yerine getirmekte başarı gösterebilirken bazıları da ağırlıklı politik kriterleri yerine getirebilmede başarı göstermişlerdir.

geri kalan eski Avrupa Birliği ülkelerine göre daha fazla menfaat sağladığı bu birleşim sürecinde Doğu Avrupa ve Merkez Avrupa ülkeleri arasındaki emek piyasası farklılıklarının yatabileceği toplumsal sorunlar fazla göz önünde tutulmamıştır.²⁶ Katılım sürecinin erken karar verildiğine inanılan Doğu Avrupa genişlemesinde Soğuk Savaş döneminin bu ülkeleri ile tarihi ve kültürel bağlarının kuvvetli olması hep ön planda kalmış ve bu bağlar Doğu Avrupa ülkelerini Avrupa Topluluğunun doğal bir üyesi haline getirdiğinden katılımları konusunda en azından politik sahada çift taraflı kuvvetli bir istek olmuştur.²⁷

2004 yılından itibaren tam üye ülke konusunda olan Doğu Avrupa ülkelerinin makro ekonomik göstergeleri incelendiğinde verilerin, 2007 yılı içinde tam üyeliliği kabul edilme olasılığı yüksek olan Romanya, Bulgaristan ve Hırvatistan gibi ülkelere göre daha hareketli ve kırılgan olduğu tespit edilmiştir. 2000'li yıllar sonrası bölge ülkelerinin Avrupa Birliği eski üyelerine göre hızlı büyüme sürecine girmeleri uygulanan reformlarla sağlanan fiyat istikrarından daha çok bölgenin yabancı kaynaklı kredi alımıyla artan tüketim patlamasından kaynaklanmaktadır. Bu da en çok bölge içindeki hızlı yapı değişiminin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Son dört yılda bölgedeki bankaların yabancı ya da yabancı ortaklı olması daha kuvvetli bilançolarla işlem yapılabilmesine olanak tanımıştır. Böylece finansman alt yapısı olarak gelişimini yeterince tamamlayamamış bu ülkelerde banka sektörü ticaret yatırımlarından daha fazla özel tüketimi desteklemiştir. Özel tüketim artışına ilave olarak siyasi istikrar ve politik disiplinin fazla ön planda

tutulmadığı ülkelerde kamu harcamaları daha çok kamu tüketimine gitmektedir. Hükümet ve devlet yapılarının farklılıklarına rağmen bir çok bölge ülkesinde kamu yönetim reformlarının yavaş seyretmesi ve biriken dış borçların büyümeyi zorlaması yüksek işsizlik oranları ile beraber makro ekonomik istikrar sorunların tam çözülmediğini göstermektedir.²⁸

Yüksek işsizlik oranlarının kısa ve orta vadede temel bir problem olarak devam etmesi sonucu Birlik içinde emek piyasasında dalgalanmalar yaşanmaya başlamıştır. Yeni üye ülkeler katılım sürecinde Avrupa Birliğinin yaklaşık yüzde 2,5'lük ortalama büyüme oranının iki kat üstünde bir büyüme performansı gösterirken işsizlik oranları Birlik rakamlarının çok üstünde seyretmektedir.

Doğu Avrupa ülkelerindeki yüksek işsizlik oranları bu ülkelerin Maasricht kriterlerini yakalamadaki başarılarını diğer alanlarda tam gösteremediğini ortaya çıkarmıştır. Yeni üye ülkelerdeki 25 yaş altı işsizlik oranının yüksekliği, bu ülkelerin resmi üye yapılmasında erken davranıldığını düşündürmektedir.²⁹ Geçiş ekonomilerindeki emek piyasasında elde edilen bu sonuçlar Doğudan Batıya yönelik emek hareketliliğini hızlandırmıştır. Buna karşın girişimcilik akımı ise bu ülkelerde oldukça düşük değerlerde seyretmektedir. Geçiş ekonomileri sürecindeki ülkelerde reformlar ne kadar programlı bir şekilde devam ederse bu ülkelerde işsizlik havuzundan çıkışların o kadar hızlı olduğu tespit edilmiştir. Buna karşın işsizlik havuzundan girişimcilik akımına doğru çıkışlar oldukça yavaş kalmıştır. Bu ülkelerde emek piyasalarının gelişimi için temel strateji girişimcilik akımların artmasına dayalı

Olası refah kazançlarının ve kayıplarının gelecek dönemler açısından dengesiz bir şekilde dağılması entegrasyon sürecinin rahatsız edici bir unsuru olarak kalmıştır.

Tablo 1:

Ülkeler	Reel GSYİH'deki Ortalama değişim 2002-2003	Kişi başına GSYİH 2003 (Euro)	İşsizlik Oranı	25 yaş altı işsizlik oranı
Estonya	5,2	10.322	9,1	17,7
Letonya	5,0	9.219	12,8	24,6
Litvanya	4,7	10.287	13,1	21,4
Polonya	4,3	10.227	19,9	41,7
Slovenya	4,2	12.098	18,6	37,3
Slovakya	3,8	16.874	6,0	15,3
Çek Cum.	2,1	14.211	7,3	16,9
Macaristan	3,5	13.423	5,61	11,9
Malta	3,3	15.620	7,4	18,7
Avrupa Birliği (15 üye)	2,2	24.279	7,6	15,0

olduğundan dolayı mevcut durum entegre emek piyasaları üzerinde olumsuz bir etki yaratmıştır. Bir çok Doğu Avrupa ülkesinde geçmiş sosyalist döneminden kalan emek piyasası yasaları, çalışanlar üzerine ağır yükler getirdiğinden bu ülkelerde emek piyasasına yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması engellenmekte ve bu yüzden temel strateji zedelenmiştir.³⁰

Bu ülkelerde ulusal girişimciliğin az olması ve işsizlik havuzundan çıkışların da dalgali bir şekilde seyretmesi sonucu Merkez Avrupa ile Doğu Avrupa arasında çok iyi tahmin edilemeyen bir emek göçü hareketi başlatmıştır. Bu genişleme süreci düşük ücretler ve yoğun işsizlik oranlarına sahip yeni üyelere eski üye ülkelere olan emek göçünü hareketlendirirken yeni üye ülkelere de direkt yabancı yatırımları artırmıştır. Gelişmiş Avrupa Birliği üyelerinin direkt ve endirekt yatırımlarını yeni üyelere yönlendirmelerinin en önemli nedeni bu ülkelerdeki yabancı yatırımları teşvik edecek vergi avantajlarının bulunmasıdır. Eski üyelere göre yeni üye ülkelerde gelirler, kurumlar ve ciro vergilerinin oldukça düşük olması büyük sermayeli Avrupalı yatırımcıya avantaj sağlarken yine bu ülkelerdeki saat başına çalışma ücretlerinin çok düşük olması da ikinci büyük bir avantaj olmuştur. Aşağıdaki tablo Almanya ve Doğu Avrupa ülkelerindeki saat başına ücret değerlerini vermektedir.³¹

2004 başında Doğu Avrupa ülkelerinin Merkez Avrupa ülkeleri ile entegrasyonu sonrasında endişe edilen Doğudan Batıya yönelik beklenen yüklü emek göçü hareketleri incelendiğinde karşılıklı emek hareketleri oldukça durağan bulunmuştur. Merkez Avrupa'dan Doğu Avrupa'ya yönelik direkt ve endirekt yatırımlar gün geçtikçe hızlanma eğilimine girerken Doğu Avrupa'dan Merkez Avrupa'ya yönelik emek göçü hareketleri korkulan değerlere ulaşmamıştır. Avrupa Birliği emek piyasalarına yönelik yapılan organizasyon raporlarına göre Avrupa Birliği'nde yeni üyelere eski üyelere olan emek göçü hareketi, bölge ülkelerindeki çalışabilir nüfusun yüzde birinden daha düşük gerçekleşmiştir. Bu durum ağırlıklı olarak Avrupa Birliği genişlemesi sonrası İrlanda, İngiltere ve İsveç gibi bazı ülkelerin bü-

tün Avrupa Birliği emekçilerine kapılarını tam olarak açarken Fransa, Almanya ve diğer gelişmiş sanayi Avrupa ülkelerinin kendi emek piyasalarını korumaları gerekçesiyle yeni ülkelere karşı koyduğu aşamalı çalışma izinlerini içeren bazı yasal engellerin varlığına bağlanmaktadır.³² Bunun dışında Avrupa emek piyasası içindeki hareketsizlik için bazı ek gerekçeler ileri sürülmektedir. Kültürel farklılıkların oluşu, emek piyasaları arası konulan engeller, bölgesel yetenek ve beceri seviyeleri, Doğu Avrupa ülkelerinden Merkez Avrupa'ya yönelik emek gücünün beklenenden daha düşük olmasına neden olmuştur. Bu yüzden yeni üyelere eski üyeler arası makul emek piyasası entegrasyonunun sağlanması uzun dönemli bir Avrupa Birliği politikası görevi haline gelmiştir.³³ Geçiş ekonomilerinde kalkınma ve büyüme sürecinin dinamik bir sonucu olarak politik başarısızlığın etkisinde oluşan başka bir olumsuzluk da kayıt dışı ekonominin bu ülkelerde liberalleşme çabaları ile beraber hızla artmış olmasıdır. Kayıt dışı aktiviteler literatüründe genel olarak vergi yükümlülüğü ve kurallara bağlı düzenlemelerden kaçınmak, hatalı gelir kayıtlarının oluşmasına göz yummak ve yasa dışı aktivitelerden sağlanan kazançları göz ardı etmek olarak tanımlanmaktadır. Uzun vadede toplumun sosyal durumunun kötüleşmesine ve ekonomik büyüme üzerinde derin etkiler yapacak kayıt dışı ekonomi Vito Tanzi tarafından da kişi ve şirketlerin ekonomik aktivite performanslarını herhangi bir devlet müdahalesi olmadan artırma eğiliminde bulunmaları olarak tanımlanmıştır. Kayıt dışı aktiviteler gerek gelişmiş sanayi toplumları gerekse gelişmekte olan veya günümüz geçiş ekonomilerinde yukarıda sıralanan genel tanımları içerse de her ülke grubunda oluşma gerekçeleri ve şekilleri farklı alabilmektedir. Sanayi toplumlarında kayıt dışı ekonomi emek piyasalarındaki sert düzenlemeler sonucu oluşurken, geçiş ve gelişmekte olan ekonomilerde vergi ve yasal düzenlemelerden kaçınmak, rüşvet ve yoğunlaşan yasa dışı aktiviteler olarak görülmektedir.

Geçiş ekonomilerinde kayıt dışı ekonomi ise sosyalist rejimden miras kalan kumanda ekonomisinin, bu ülkelerdeki endüstri gruplarının

**Gelişmiş
Avrupa Birliği
öyelerinin
direkt ve
endirekt
yatırımlarını
yeni üyelere
yönlendirmelerinin
en önemli
nedeni bu
ölkelerdeki
yabancı
yatırımları teşvik
edecek vergi
avantajlarının
bulunmasıdır.**

Tablo 2:

Almanya	Estonya	Letonya	Litvanya	Polonya	Macaristan	Çek C.	Slovakya
24 €	3.03 €	2.42 €	2.73 €	4.48 €	3.83 €	3.9 €	3.06 €

ve hükümetlerin kısa vadeli yapısal değişimi üzerindeki var olan hakimiyetine göre kendine has şekillenmiştir. Bölge ülkelerinin bazılarında yeni kurulan devletlerin yetersiz deneyimle büyüyen ve kurumsallaşan devlet olmaya çalışması da farklı bir kayıt dışı ekonomi boyutu ortaya koymuştur. Bu yüzden bu tür ülkelerde devlet sektörünün de resmi ve resmi olmayan büyük girişimlerde rol oynaması bazı resmi devlet yöneticilerinin bireysel kazanç sağlamalarına neden olmuştur. Bu ülkelerde ağırlıklı yerel firmaların kayıt dışı olma nedeni, firmaların muhtelif sosyal hizmetler ve devlet sübvansiyonlarından yararlanma haklarının kesilemesinden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda resmi olmayan ulusal çıktı değerleri daha çok kayıtlı firmaların bilinçli olarak eksik kazanç bildirim raporu vermelerinden oluşmaktadır. Bazı Doğu Avrupa ülkelerinde ise kayıt dışı aktivitelerin, Avrupa Para Birliğine girilmeden önceki dönemlerde değiş-tokuş ve ödeme işlemlerinin, yabancı paralar cinsinden yapılması sonucu oluştuğu da gözlenmiştir. Geçiş sürecinde mali ve politik disiplini daha fazla kazanan bazı Doğu Avrupa ülkeleri kayıt dışı aktivitelerin azalmasıyla başarı sağlamayabilmiştir. Her ne kadar kayıt dışı aktiviteler bu ülkelerde kısa vadede yeni firmaların yaratılmasıyla görece bir büyüme teşviki yaratsa da orta ve uzun vadede toplumun sosyal yaşantısı bozacak adil olmayan bir gelir dağılımına neden olabilmesi ve uluslararası rekabet gücünü daraltabilmesi üzerine endişe duyulmaktadır.³⁴

Bir çok Doğu Avrupa ülkesinde kontrol edilmeyen kayıt dışı aktivite yoğunluğu yüksek mali kayıplara neden olurken aynı zamanda bölgedeki devlet yönetimlerinin, düzenleme ve denetim fonksiyonlarını yerine getirmede aciz kaldığı gözlenmektedir. Bölge ülkeleri üzerine kayıt dışı aktivite ölçümlemleri içeren çalışmalar, bütün geçiş ekonomileri sürecindeki ülkelerde geçen on yıl içinde kayıt dışı aktivitelerin yaklaşık yüzde 6'lık bir arttığını göstermiştir. 2000 yılı sonrası ise bölge içindeki bazı ülkelerde kayıt dışı aktivitelerin GSYİH içindeki payı yüzde 29'lardan yüzde 45'lere kadar çıkmıştır. Bu durum yüksek işsizlikle büyüyen bu ülkelerde fakirlik probleminin yaşanmasına ve derin sosyal çöküntülere neden olmaktadır. Aynı zamanda kayıt dışı aktivite artışlarıyla beraber ortaya çıkan yoğun rüşvet ekonomisi de yapısal reformların başarılmasında büyük engel oluşturmıştır.³⁵

Bu ülkelerde kayıt dışı sektörünün artmasının en önemli nedenlerinden biri kurumsal ve toplumsal reformlardaki başarının iktisadi reformlardaki başarı kadar önde olamayışıdır. Kurumsal yasal düzenlemelerin yetersiz oluşu ve zamanında ic-

raata geçirilememesi bu ülkelerin hala Avrupa Birliği standartlarında tam bir hukuk devleti olmadıklarını göstermektedir. Diktatörlük rejiminden gelen rüşvet ve mafya örgütlenmelerine karşılık yeterli hukuk devleti olma becerisi gösterememeleri sonucu bu ülkelerde kurumların ve yasaların üstün-lüğüne dair çok fazla itina gösterilmeyen çalışmalar halen devam etmektedir. Bu durum ise Avrupa Birliği sınırları içindeki kayıtdışılık alanını oldukça genişletmiştir.³⁶ Doğu Avrupa ülkelerinde kayıt dışı aktivitelerin başka bir artış nedeni de bu ülkelerdeki çarpık vergi sisteminden ileri gelmektedir. Bir çok Doğu Avrupa ülkesi vergi sistemini planlı dönemde dağılan Sovyetler Birliği vergi sisteminden özümseyerek oluşturmuştur. Sermaye kazançları üzerine katı bir vergi sistemine sahip olunan planlı ekonomilerde, vergi sisteminin şeffaflıktan yoksun oluşu ve toplumun büyük bir kısmının hangi durumda ne kadarlık bir vergi yükümlülüğünü bilmemesi, geçiş süreci içinde ilk defa belli sınır ve oranlar çerçevesinde vergilendirilecek bireylerin başarılı bir vergi reformuna karşı vergiden kurtulma kültürünü geliştirmesine yardımcı olmuştur. Bu yüzden bir çok Doğu Avrupa ülkesinde ilk dönemlerde kurumsal vergi düzenleme çabaları oldukça sınırlı kalmış ve hükümet kurumlarına duyulan toplum güvensizliği rüşvete dayalı yönetimi ve kayıt dışı ekonominin boyutunu artırmakla beraber geçiş ekonomilerinde vergiden kaçınmaya yönelik verimli bir taban bırakmıştır.³⁷

Geçiş ekonomilerinin liberalleşme girişimlerinin yarattığı diğer olumsuz sonuç ise rüşvet ekonomisinin yoğunlaşmasıdır. Bu durumdan rahatsız olan bölge ülkeleri hemen anti rüşvet programlarına başvurmak zorunda kalmışlardır. Fakat bu ülkelerde uygulanan anti rüşvet programlarının etkileri her ülkede farklılaşmıştır. Doğu ve güney Doğu Avrupa ülkeleri, Azerbaycan, Kazakistan, Rusya gibi Hazar bölgesi ülkelerine göre daha yoğun bir anti rüşvet programı uygulamışlardır. Bunda Avrupa kıtası içinde yer alan geçiş ekonomileri ülkelerinin Avrupa Birliğine giriş sürecindeki izlenme dönemi önemli rol oynamıştır. Avrupa kıtası içindeki bölge ülkeleri arasındaki anti rüşvet program uygulamaları incelendiğinde Bulgaristan, Arnavutluk, Makedonya, Romanya gibi güney Doğu Avrupa ülkelerinin anti rüşvet programlarına yönelik girişimi Macaristan, Polonya Çek Cumhuriyeti gibi Doğu Avrupa ülkelerine göre daha yoğun ve istekli olmuştur. Doğu Avrupa ülkeleri rüşvet ekonomisine karşı daha fazla yasal çerçeveler koymasına rağmen, programlar daha zayıf bir irade ile uygulanmıştır. Bu ülkelerdeki rüşvet olayları güney Doğu Avrupa ülkelerine göre daha az zarar verici bir problem olarak algılanmıştır.³⁸

Geçiş sürecinde mali ve politik disiplini daha fazla kazanan bazı Doğu Avrupa ülkeleri kayıt dışı aktivitelerin azalmasıyla başarı sağlamayabilmiştir.

3. doğu avrupa entegrasyonuna yönelik gerekçeler ve beklenen endişeler

2004 yılı içinde Avrupa Birliği üye ülke sayısının 15'den 25'e çıkmasıyla Avrupa Birliği'nin hızlı genişlemesi üzerine yoğun tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmalarda en çok gündeme gelen soru ise, niye ekonomik ve sosyal olgunlaşmaya tam erişemediğine inanılan Doğu Avrupa ülkelerinin asli birlik üyesi olarak kabul edikleri üzerine olmuştur. Bu yüzden Avrupa Birliği'nin genişlemesine yönelik arz ve talep yönlü gerekçeler ileri sürülmüştür. Arz yönlü ilk gerekçe birleşim neticesinde pazarın büyümesiyle elde edilecek ekonomik büyümenin herkese refah artışı sağlayacağı düşüncesine dayalıdır. Fakat yeni üye ülkelerin Birliğe net katkı yapabilmeye güçlerinin olmaması büyük bir dezavantaj olmuştur. Arz yönlü ikinci gerekçe ise büyük ekonomik kazançların pazar genişlemesi ile elde edileceği fikrine dayalıdır. Geçen zaman diliminde ise Doğu sınırları gelişiminden en çok faydalananlar gelişmiş Avrupa Birliği ülkelerindeki çok uluslu şirketler ve büyük ihracat sözleşmelerini imza atan güçlü sermaye işletmeleri olmuştur. Bu yüzden Almanya, İngiltere gibi yüksek ticari fayda sağlayacak ülkeler birleşime daha istekli olmuşlardır. Talep yönlü ilk gerekçe ise yeni üyelerin eski üyelerle olan ortak tarihi geçmişe ve kültürel geleneklere sahip olmasına dayandırılmaktadır. İkinci gerekçe ise finansal ve teknik destekle hızlı ekonomik büyüme özüne dayalı klasik bir görüşe dayanmaktadır. Bu görüş hali hazırda Avrupa Birliği destek fonları ve Avrupa Kalkınma Bankası'nın 1,5 trilyon Euro değerindeki geliştirme programı bütçesiyle desteklenmektedir. Bu fonlar ve desteklerle Birlik kurucu ülkeleri, Soğuk Savaş döneminde Doğu Avrupa ülkeleri ile kurulamayan politik ve bürokratik ağları yoğunlaştırarak kendilerine yasal rehberlik yolu açabilmişlerdir. Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinin çoğunun tarıma dayalı bir ekonomisinin olması ve Avrupa kıtası içindeki hassas sanayi dallarına rekabet tehdidinin bulunmaması sonucu kurucu üye ülkelerdeki büyük sermaye sahipleri ve reel sektör yöneticileri, bu birleşime olumlu bakmışlardır.³⁹

Ekonomik yönden zayıf ve sosyal ve siyasi gelişim bakımından da eksik yönleri bulunan Avrupa Birliği yeni üyelerinin, yetersiz olgunlaşmalarına rağmen niye Birlik sınırları içine dahil edildiğine ilişkin sorular bu bölgenin Batı Avrupa ile süre gelen tarihi ve kültürel bağlarının varlığı gerekçe göstererek cevaplanmaktadır. Geçmişten günümüze kadar Avrupa kıtası sınırlarının nerede başlayıp nerede bitmesi gerektiği sorusu da bu yüzden cevabı belli olmayan açık uçlu tartışma sorusu yaratmıştır. Doğu ve güney Doğu Avrupa'nın

geçirdiği tarihi süreç incelendiğinde bölgenin altı yüz yıl içinde farklı etnik yönetimlerin istilası altında şekillendiği gözlenmektedir. Kültürel kimlik bakımından özellikle güney Doğu Avrupa toplumları yaklaşık beş yüz yıl Osmanlı Devleti'nin uyruğu altında ulusal sınırlara sahip olmaksızın farklı din ve dile dayalı etnik grupları içeren kolektif bir kimliğe sahip idiler. 20. yüz yıl başlarında Osmanlı Devleti'nin bölge üzerindeki hakimiyetini kaybetmesi, bu ülkeleri yeni kimlik arayışlarına yönelmek zorunda bırakmıştı. Osmanlı Devletinin resmi boyunduruğundan kurtulan bu ülkeler, iki büyük Dünya Savaşı arası Almanya'nın önderliğinde Fransız Devleti örnek alınarak yeni ulus devletler olarak kendi toprakları üzerinde kurulmaya çalışılmıştır. 2. Dünya Savaşında Almanya'nın işgali altında kalan Doğu Avrupa ülkeleri, Rus orduları tarafından kurtarılmaları sonucu 1989 yılına kadar Sovyet Sosyalist Bloku'nun bir parçası olarak yeni bir siyasi kimlik altında yaşamak zorunda kalmışlardır. Doğu Avrupa toplumu aynı yüz yıl içinde iki kez farklı siyasi ve etnik kültür altında yaşayan ve belli uzun yıllar sonra serbest kalarak Merkez Avrupa geri dönüş yapan toplumlar olmuşlardır. Bu yüzden bir çok Avrupa tarihçisi, iki kez Merkez Avrupa geri dönüş yapma zorunluluğunda bulunan Doğu Avrupa alanının Avrupa kıtasının hem tarihi hem de güncel bir parçasını teşkil ettiğini ve bölgenin Avrupa garantörlüğü altında entegre olmasının zorunlu hale geldiğini düşünmektedirler. Her ne kadar Doğu ve güney Avrupa alanı farklı dil, din ve azınlıklara sahip geniş nüfusa sahip olsa da Merkez Avrupa ülkeleri daha büyük itina ile bölge ülkeleri üzerinde uğraşmak zorunda kaldıklarına inanmaktadırlar ve bölgenin iki kez Merkez Avrupa'dan kopmasını büyük hata olarak görmektedirler⁴⁰

Birleşimin tarihi gerekçeleri ne kadar entegrasyonun gerekliliği konusunda vurgulansa da, yeni üye ülkelerde entegrasyon sonrası iktisadi yönden duyulan bazı endişeler devam etmektedir. Doğu Avrupa ülkelerinin Merkez Avrupa ülkeleri entegrasyonu ile beraber bu ülkelerde toplum içi duyulan en büyük sıkıntı, Merkez Avrupa ülkelerinin büyüme oranlarının üzerinde hızlı bir büyüme oranına sahip olunmasına rağmen adaletli gelir dağılımı sağlanılmasında yetersiz kalınması olmuştur. Planlı dönemden pazar ekonomisine geçiş ile Doğu Avrupa kökenli bütün ülke toplumlarında büyüyen farklılıklarla fakir ve zengin sınıfları belirgin şekilde ortaya çıkmıştır. Bununla beraber geniş tabanlı toplum yapılarında hayat koşulları dramatik şekilde kötüleşecek kadar gerilemiştir. Bu yüzden ekonomik sıkıntıların çok yoğun hissedildiği dönemlerde devletin temel gelirleri garanti

Geçiş
ekonomilerinin
liberalleşme
girişimlerinin
yarattığı
diğer olumsuz
sonuç
ise rüşvet
ekonomisinin
yoğunlaşmasıdır.

altına alması ve iş sahalarını kullanılır halde tutmasına yönelik fikirler bölge ülkelerindeki nüfus yoğunluğu tarafından şiddetli şekilde ileri sürülme-ye başlamıştır. Hatta geçiş sürecinin başlangıcında bazı radikal kesimler, yaşanan bükük ekonomik sıkıntılardan ötürü eski yönetim şekillerine dönmek konusunda arzularını belirtmişlerdir. Eşitlik ilkesine dayalı olarak şekillenmiş eski sosyalist ülkelerde pazar ekonomisine uyum sağlamakta zorlanan toplumlar iş-eşitlik ve gelir üçgeninde yoğun sosyal sıkıntılar yaşamaya başlamışlardır.⁴¹ Yaşanan toplumsal sıkıntılarının temelinde ise bu ülkelerdeki sosyalist sistemden alışılagelmiş yaşam şekillerinin ani bir şekilde tüketim toplumu yaratılmasına imkan veren liberal dönüşüm politikalarının varlığı ileri sürülmektedir. Zira 1980'lerin sonunda bu ülkeler basit tüketim talebinin doyurulmaya çalışıldığı pazarlar olarak şekil değiştirmeye başlamıştır. Ağır metal ve klasik kütle üretim hakimiyeti altında büyüyen bu ülkeler tüketim dayalı bir pazar ekonomisine hazırlıksız yakalanmışlardır. Bölge üzerindeki yeni ekonomik yapının kurulmasında danışmalık yapanların çoğunun Doğu Avrupa kökenli olup Amerika'dan hükümet danışmaları olarak gelmesi ise bu kişilerin "Pazar Bolşevikleri" olarak anılmasına neden olmuştur. Bu danışmanlar Soğuk Savaşın bitmesi ile ülkelerinde hiçbir iktisadi inceleme yapmadan pazar ekonomisi koşullarını ülkelerinde uygulamaya çalışmışlardır. Böylece neo-liberalizm tabanlı uygulamalar ile ülkelerinde toplumsal ve ekonomik sorunların birikmesine neden olacak yönlendirmelerde bulunmuşlardır. Öncelikle ulusal piyasalarını tüm sektörlerde hazırlık yapmadan dış rekabete açarak, çoğunun ulusal üretici kimliğini kaybetmelerine neden olmuşlardır. Hızla yapılan özelleştirme girişimleri neticesinde çok az sayıda ulusal üretici yabancı sermaye rekabetine dayanmadığı için kamu işletmelerine sahip olabilmıştır. Özelleştirme sürecinde yer alan kamu işletmelerinin transferinde çoklu uluslar arası ortaklıklar haksız zenginleşmeye başlamıştır. Özelleştirmeye konu olan işletmelerin verimli ve yüksek eğitim kalifikasyona dayalı sektörlerde olması sonucu verimsiz ve emek yoğunluğu yüksek olan sektörlerin kapanmış ve işsizlik havuzu büyümüştür. Mevcut durum bir çok kişinin gelir kaybetmesine neden olmakla beraber toplumlardaki sosyal çöküntüyü hızlandırmıştır. Bu yüzden bu ülkelerde toplumun, gelir sıkışması altında üretebildiğinden daha fazla tüketmek istemesi ve bunu da aşırı uç bir fikre dayansa da, suç ekonomisi yaratarak sağlamaya çalışma ihtimalinin olması duyulan en büyük endişedir.⁴²

sonuç:

1980'li yılların sonuna doğru Sovyetler Birliği'nin dağılması, Avrupa kıtasının şekillenmesi açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. Komünist rejim altında yarım asır yaşamak zorunda kalan, Doğu Avrupa ve Hazar bölgesi ülkeleri teker teker bağımsızlıklarını kazanırken kapitalist ekonomilerle uyum savaşı vermeye başlamışlardır. Ancak bağımsız yönetim haklarını kazanan bütün geçiş ekonomileri, kapitalist ekonomi düzeni içindeki ülkelerle tam entegre olacak konuma henüz gelememişlerdir. Kapitalist yaşam şekline göre reformlarını dış destekle de olsa erken başlatan reformist ülkeler politik ve ekonomik başarıyı yakalayabilme de daha şanslı görülmektedir. Bu yüzden Merkez Avrupa ülkelerinin tarihi ve kültürel bağlardan ötürü arka bahçesi olarak görülen Doğu Avrupa ülkeleri, Avrupa Birliği entegrasyonuna yönelik kriterlerin - en azından ekonomik kriterlerin sağlanmasında bir çok geçiş ekonomisine göre daha başarılı olabilmişlerdir. Fakat bu başarının tamamen toplum refahını da yükselttiğini söylemek pek yerinde olmayacaktır. Her ne kadar Doğu Avrupa ülkeleri kalkınma ve gelişim için Avrupa Birliği fonlarından büyük bir pay olsa da, bu ülkelerdeki her bireyin komünist rejim altındaki zamanına göre daha yüksek bir yaşam standardı ve refah seviyesi yakaladığını söylemek oldukça zordur. Zira Doğu Avrupa toplumu 1990'lı yıllar öncesi hiç deneyim sahibi olmadığı yeni ekonomik düzen altında yaşam şeklini revize etmek zorunda kalmıştır. Bu ülkelerde yeni ekonomik düzen kurulurken bu düzeni disiplin altında tutacak yeterli hukuki alt yapının hazır olmayışı, kapitalist ekonominin fırsatçılık ve kazanç maksimizasyonuna yönelik girişimciliğin kuralısızca yerleşmesine neden olmuştur. Geçiş ekonomisi süreçlerini başarıyla tamamladığına inanılan bir çok Doğu Avrupa ülkesinde artan işsizlik ile beraber gelir dağılımının tüketim toplumu bilinci yaratılarak bozulması, kayıt dışı aktivitelerin ve rüşvet ekonomisinin kırılamaması ve en önemlisi bütün bu negatif etkilerin toplumun sosyal yaşantısını çöküntüye uğratabilme ihtimali Doğu Avrupa ülkelerinin yaşadığı dezavantajlar olarak sıralanmıştır. Bu ülkelerin, kapitalist dünya ekonomisindeki diğer ülkelere göre hızlı büyüme oranları göstermeleri, dolaylı ve dolaysız yabancı yatırımların ilgi odağı haline gelmeleri büyük avantaj olarak görülürken, ulusal sınırlar içinde oluşan dezavantajlardan kaynaklanan yükün gelecekte büyük toplumsal sorunlara neden olabileceği konusundaki soru işaretlerini, Avrupalı ve yerel

Özelleştirme sürecinde yer alan kamu işletmelerinin transferinde çoklu uluslar arası ortaklıklar haksız zenginleşmeye başlamıştır.

yetkililer arka plana atmayı tercih etmişlerdir.

Mevcut verilerden yola çıkarak geçiş ekonomilerindeki reformların başarısı, toplumun ne kadarının kapitalist yaşam tarzına hazır hale getirilmesine bağlı olacaktır. Zira sadece kazanç maksimizasyonu altında çerçevelenen ekonomik koşulların oluşturulmaya çalışılması

refah toplumu yaratmaya yetmemektedir. Bireyin ve devletin sosyal yaşam içindeki hareketlerini belirleyen kuvvetli bir hukuk sistemi ve bunu destekleyecek iktidar yapıları ekonomik kriterlerle birleştirilmediği sürece geçiş ekonomilerinin "Batı Düzeni" içindeki entegrasyon yolculuğu bitmiş sayılmayacaktır.

kaynakça

Addy Tony& Jiri Siny, *The Political Economy of Transition*, The Ecumenical Review vol: 53 no: 4 Issue 4, Geneva, October 2001,

Albach Horst, *Blühende Landschaften? , Ein Beitrag zur Transformationsforschung*, Wirtschaftszentrum Berlin Mitteilungen, WZB Berlin, September 1998 Heft 81, s:9-10

Bazo Enrique and Vaya Esther, *Regional economic dynamics and convergence in the European Union*, The Annals of Regional Science, Springer Verlag, London, 1999, s: 346

Blažo Andras, *Association with Hopes for joining the European Union*, in Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management, Editors: Richard Tilly and Paul J.J. Wellens, Springer Verlag, Heidelberg, 2000, s: 367-370

Brada Jozef & Kutan Ali, *The End of Moderate Inflation in Three Transition Economies?*, William Davidson Working Paper Number 433, Januar 2002, www.wdi.bus.umich.edu/s:2.6.23

Buch Claudia, Kokta Robert, *Foreign direct investment in Europe: Is there redirection from the South to the East?*, Journal of Comparative Economics 31, 2003, s:95-96, www.elsevier.com/locate/jce

Delhey Jan& Tobsch Verena, *Freiheit und Wohlstand*, Wirtschaftszentrum Berlin Mitteilungen, WZB Berlin, September 2000 Heft 89

Dutz Mark, Celine Kaufman, *Labour Market States, Mobility and Entrepreneurship in Transition Economies*, European Bank for Reconstruction and Development, EBRD Working Paper no: 66, November 2001

Economic Bulletin for Europe, *Transition Economies Report*, 1994, Vol.46, s: 2-3

Economic Bulletin for Europe, *Ausserliche Finanzierung von dem Übergang Wirtschaften*, Economic Bulletin for Europe, 1994, Vol: 46 Kapital 4, s: 103-110

Ellat Yair& Clifford Zines, *The Shadows Economy in Transition Economies Friend or Foe?* World Development vol:7, nr:7, 2002, Elsevier Science, www.elsevier.com/locate/

Erlor Gernot, *Osterweiterung: Stolpersteine auf Europas Weg in die Zukunft*, Südosteuropa Mitteilungen, Südosteuropa Gesellschaft, München, 40. Jahrgang, 2000 Nr: 2

European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 1995*, London, EBRD, s:24

Fisher Stanley and Sahay Ranta, *The Transition Economies After Ten Years*, The Presentation Paper at conference on "Ten Years after : Transition and Growth in Post-Communist Countries" Boston, January 2000, s:26

Franko Siegfried, *Die Osterweiterung der Europäischen Union, Visionen, Realität und Bedingungen zur erfolgreichen Integration der neuen Mitgliedstaaten*, Diskussionsbeitrag von Universität Stuttgart, 2004/7, www.ivr.uni-stuttgart.de/wipo

Gligorov Vladimir, *The Economic Development in Southeast Europe after 1999/2000*, Südosteuropa Mitteilungen, Südosteuropa Gesellschaft, München, 44. Jahrgang, Special Issue 2004/04,

Krugler Michael & Vincentz Volkhart, *Die nächste Runde der EU- Erweiterung*, Balkanländer und ökonomische Beitrittskriterien, Südosteuropa Mitteilungen, Südosteuropa Gesells-

chaft, München, 44. Jahrgang, 02-03/ 2004

Mattli Walter& Plümper Thomas, *The demand-side politics of EU Enlargement: democracy and the application for EU membership*, Journal of European Public Policy 9/4 August 2002

Melo de Marthia, Denizler Cevdet and Gelb Alan, *Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies*, The World Bank Working Paper Series-Seminar Notes in Toulouse by European Economic Association in September 1997, October 1997, s: 2

Meske Werner, *Osteuropas Technik und Wissenschaft*, Wirtschaftszentrum Berlin Mitteilungen, WZB Berlin, März 1999 Heft 83, s:40

Niebuhr Annkatrin&Silvia Stiller, *Integration and Labour Markets in European Border Regions*, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Hamburg Institute of International Economics, HWWA Discussionpaper no: 284, s: 19, www.hwwa.de/publications

Smith Alan, *Eastern European Economies, Regional Surveys of the World*, Europa Publications Limited, Fourth edition, the Gresham Press, London, 1999, s: 72

Solbes Pedro, *The European Union: Economic prospects, structural reforms and enlargement*, International Economics and Economic Policy, Springer Verlag, 2004-1, s: 109-110

Stevens Franklin & Alan Rousse, *Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1992-2002*, European Bank for Reconstruction and Development Working paper no: 85, October 2003, www.ebrd.com/wpapers

Straubhaar Thomas, *EU- Erweiterung : Überschätze Ökonomische Effekte*, Wirtschaftsdienst 2004 Heft: 4, sayfa: 202-203

Sundhausen Holm, *Was ist Südosteuropa und warum beschäftigen wir uns damit ?*, Südosteuropa Mitteilungen, München, 05- 06/ 2002, 42. Jahrgang

Svejnar Jan, Dubinin Sergei, *Economic Transformation in Central and Eastern Europe: The Tasks Still Ahead*, Symposium for Transition Economies at Washington D.C. on October 8- 1995, Editor: Thomas Walter, Per Jacobsson Foundation, 1996, s:4

Traser Julianna, *Who's afraid of EU enlargement?*, Report on the Free Movement of workers in EU-25, European Citizen Action Service, August 2005, www.ecas.org/publications/2358

Vasques Jorge Martinez & Robert McNab, *Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons*, Department of Economics and Policy Research Center, Georgia State University Atlanta, prepared for the International Seminar in Public Research Center, Tokyo, August 1997

Wellens J.J. Paul and Jaroslaw Ponder, *Digital EU Eastern Enlargement*, European Economy and International Economic Relations Diskussionsbeitrag 109, October 2004, www.euroelw.de

Wellens J.J. Paul, *Enlargement- Conflicts and Policy Options*, in Remaking Europe Chapter 8, Rowman&Littlefield Publishers, Maryland, 1999, s:172-173

Kapitalist ekonominin fırsatçılık ve kazanç maksimizasyonuna yönelik girişimciliğin kuralısızca yerleşmesine neden olmuştur.

dipnotlar:

1) Welfens J.J. Paul and Jaroslaw Ponder, Digital EU Eastern Enlargement, European Economy and International Economic Relations Diskussionsbeitrag 109, October 2004, www.euroeiiw.de

2) Solbes Pedro, The European Union: Economic prospects, structural reforms and enlargement, *International Economics and Economic Policy*, Springer Verlag, 2004-1, s:109-110

3) Straubhaar Thomas, EU- Erweiterung: Überschatzte Ökonomische Effekte, *Wirtschaftsdienst* 2004 Heft:4, sayfa:202-203

4) Economic Bulletin for Europe, Transition Economies Report, 1994, Vol.46, s: 2-3

5) Svejnar Jan, Dubinin Sergei, Economic Transformation in Central and Eastern Europe: The Tasks Still Ahead, Symposium for Transition Economies at Washington D.C. on October 8- 1995, Editor: Thomas Walter, Per Jacobsson Foundation, 1996, s:4

6) Fisher Stanley and Sahay Ranta, The Transition Economies After Ten Years, The Presentation Paper at conference on "Ten Years after : Transition and Growth in Post-Communist Countries" Boston, January 2000, s:4-18

7) Economic Bulletin for Europe, Transition Economies Report, 1994, Vol.44, s:13

8) Brada Josef & Kutan Ali, The End of Moderate Inflation in Three Transition Economies?, William Davidson Working Paper Number 433, Januar 2002, www.wdi.bus.umich.edu, s:2,6,23

9) Bazo Enrique and Vaya Esther, Regional economic dynamics and convergence in the European Union, The Annals of Regional Science, Springer Verlag, London, 1999, s: 346

10) Buch Claudia, Kokta Robert, Foreign direct investment in Europe: Is there redirection from the South to the East?, *Journal of Comparative Economics* 31, 2003, s:95-96, www.elsevier.com/locate/jce

11) Melo de Martha, Denizir Cevdet and Gelb Alan, Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies, The World Bank Working Paper Series-Seminar Notes in Toulouse by European Economic Association in September 1997, October 1997, s: 2

12) Svejnar Jan and Dubinin Sergei, age s: 14

13) Economic Bulletin for Europe, Ausserliche Finanzierung von dem Übergang Wirtschaften, Economic Bulletin for Europe, 1994, Vol: 46 Kapitel 4, s: 103-110

14) Melo de Martha, Denizir Cevdet and Gelb Alan, age, s: 3

15) European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report 1995, London, EBRD, s:24

16) Smith Alan, Eastern European Economies, Regional Surveys of the World, Europa Publications Limited, Fourth edition, the Gresham Press, London, 1999, s: 72

17) Svejnar Jan, Dubinin Sergei, age, s: 18

18) Welfens J.J. Paul, Entlargement- Conflicts and Policy Options, in Remaking Europe Chapter 8, Rowman & Littlefield publishers, Maryland, 1999, s:172-173

19) Blaho Andras, Association with Hopes for joining the European Union, in Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management, Editors: Richard Tilly and Paul J.J. Welfens, Springer Verlag, Heidelberg, 2000, s: 367-370

20) Meske Werner, Osteuropas Technik und Wissenschaft, Wirtschaftszentrum Berlin Mitteilungen, WZB Berlin, März 1999 Heft 83, s:40

21) Albach Horst, Blühende Landschaften?, Ein Beitrag zur Transformationsforschung, Wirtschaftszentrum Berlin Mitteilungen, WZB Berlin, September 1998 Heft 81, s:9-10

22) Svejnar Jan, Dubinin Sergei, age, s: 17

23) Krugler Michael & Vincentz Volkhart, Die nächste

Runde der EU- Erweiterung, Balkanländer und ökonomische Beitrittskriterien, Südosteuropa Mitteilungen, Südosteuropa Gesellschaft, München, 44. Jahrgang, 02-03/ 2004, s: 12-13

24) Delhey Jan & Tobsch Verena, Freiheit und Wohlstand, Wirtschaftszentrum Berlin Mitteilungen, WZB Berlin, September 2000 Heft 89, s:12

25) Mattli Walter & Plümpert Thomas, The demand-side politics of EU Enlargement: democracy and the application for EU membership, *Journal of European Public Policy* 9/4 August 2002, s: 550-553

26) Eiler Gernot, Osterweiterung: Stolpersteine auf Europas Weg in die Zukunft, Südosteuropa Mitteilungen, Südosteuropa Gesellschaft, München, 40. Jahrgang, 2000 Nr: 2, s: 99-101

27) Franke Siegfried, Die Osterweiterung der Europäischen Union, Visionen, Realität und Bedingungen zur erfolgreichen Integration der neuen Mitgliedstaaten, Diskussionsbeitrag von Universität Stuttgart, 2004/7, www.ivr.unistuttgart.de/wipo, s: 4

28) Gligorov Vladimir, The Economic Development in Southeast Europe after 1999/2000, Südosteuropa Mitteilungen, Südosteuropa Gesellschaft, München, 44. Jahrgang, Special Issue 2004/04, s:58-64

29) Franke Siegfried, age, s: 10-15

30) Dutz Mark, Celine Kaufman, Labour Market Status, Mobility and Entrepreneurship in Transition Economies, European Bank for Reconstruction and Development, EBRD Working Paper no: 66, November 2001, s: 3,11

31) Franke Siegfried, age, s:14-15

32) Traser Julianna, Who's afraid of EU enlargement?, Report on the Free Movement of workers in EU-25, European Citizen Action Service, August 2005, www.ecas.org/publications/2358

33) Niebuhr Annetrin & Silvia Stiller, Integration and Labour Markets in European Border Regions, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Hamburg Institute of International Economics, HWWA Discussionpaper no: 284, s: 19, www.hwwa.de/publications

34) Eilat Yair & Clifford Zines, The Shadows Economy in Transition Economies Friend or Foe? *World Development* vol:7, nr:7, 2002, Elsevier Science, www.elsevier.com/locate/s:1233-1254

35) Krugler Michael & Vincentz Volkhart, age, s: 16-17

36) Franke Siegfried, age, s: 20

37) Vasques Jorge Martinez & Robert McNab, Tax Reform in Transition Economies; Experience and Lessons, Department of Economics and Policy Research Center, Georgia State University Atlanta, prepared for the International Seminar in Public Research Center, Tokyo, August 1997, s: 6

38) Steves Franklin & Alan Rousse, Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1992-2002, European Bank for Reconstruction and Development Working paper no: 85 October 2003, www.ebrd.com/wpapers/s:10

39) Mattli Walter & Plümpert Thomas, age, s: 560-572

40) Sundhaussen Holm, Was ist Südosteuropa und warum beschäftigen wir uns damit?, Südosteuropa Mitteilungen, München, 05- 06/ 2002, 42. Jahrgang, s: 27-32

41) Mau Steffen, Der Wunsch nach Gleichheit von Reformstaaten und Westliche Nationen, Wirtschaftszentrum Berlin Mitteilungen, WZB Berlin, März 1998 Heft 79, s:24-25

42) Addy Tony & Jiri Siny, The Political Economy of Transition, *The Ecumenical Review* vol: 53 no: 4 Issue 4, Geneva, October 2001, s: 501-506

Transition *The Ecumenical Review* vol: 53 no: 4 Issue 4, Geneva, October 2001, s: 501-506



İKTİSATÇILAR HAFTASI'NIN 29 YILI...

1. **1974** – “SANAYİLEŞMENİN NERESİNDEYİZ?”
2. **1975** – “1975 YILINDA TÜRKİYE”
3. **1976** – “1976 YILINDA TÜRKİYE EKONOMİSİ VE IV. BEŞ YILLIK PLAN”
4. **1977** – “İKTİSADİ KALKINMA VE MUCİZE”
5. **1978** – “AZ GELİŞMİŞ ÜLKELER VE KEYNESGİL TEORİ”
6. **1979** – “SANAYİLEŞME SORUNLARI VE AZGELİŞMİŞ ÜLKELER”
7. **1982** – “BUNALIMDAN BÜYÜMEYE GEÇİŞTE TÜRKİYE EKONOMİSİ”
8. **1983** – “CUMHURİYETİN 60.YILINDA TÜRKİYE EKONOMİSİ”
9. **1984** – “PİYASA EKONOMİSİNE GEÇERKEN”
10. **1985** – “İKTİSAT POLİTİKALARI VE GELİŞME DOĞRULTULARI”
11. **1986** – “EKONOMİ VE DEMOKRASİ”
12. **1987** – “AVRUPA TOPLULUĞU VE TÜRKİYE”
13. **1988** – “YAPISAL DEĞİŞİKLİĞİN NERESİNDEYİZ?”
14. **1989** – “TÜRKİYE İÇİN ALTERNATİFLER”
15. **1990** – “DEĞİŞEN DÜNYA, DOĞU AVRUPA VE TÜRKİYE”
16. **1991** – “EKONOMİ VE SİYASETTE YENİ STRATEJİLER”
17. **1992** – “DEĞİŞEN DÜNYA, TÜRKİYE VE ON YILLAR”
18. **1993** – “YENİ YÜZYILA DOĞRU DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE NE OLABİLİR?”
19. **1994** – “DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE YENİ EĞİLİMLER”
20. **1995** – “EKONOMİ VE SİYASETTE KRİZ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ”
21. **1996** – “DÜNYA NEREYE GİDİYOR? KÜRESELLEŞME VE TÜRKİYE”
22. **1997** – “TÜRKİYE'DE SERMAYE, DEVLET, SİYASET”
23. **1998** – “TÜRKİYE'NİN DİNAMİKLERİ”
24. **1999** – “YÜZYIL BİTERKEN GELECEĞE BAKIŞ”
25. **2000** – “DEĞİŞEN DÜNYADA TÜRKİYE'NİN YERİ”
26. **2001** – “İKTİSAT-İSTİKRAR VE TÜRKİYE”
27. **2002** – “2003'E GİRERKEN SORUNLAR VE ARAYIŞLAR”
28. **2003** – “CUMHURİYETİN 80.YILINDA YURT VE DÜNYA”
29. **2004** – “YENİDEN ŞEKİLLENDİRİLEN DÜNYA VE TÜRKİYE”

İktisat OKUNUR!

dergisi AYLIK DERGİ

ESKİ SAYILARI DA OKUNUR

SAYI

385	
387	
388	
390-91	
392-93	
394	
395	
396	
397-98	
398	
403	
404	
405	
406	
407	
408	
409	
412	
413-414	
415	
416	
417	
429	
430	
431	
433-434	
435	
436	
437	
438	
439	
440	
441-444	
445-450	
451	
452	
453	
454	
455	
456	
457-458	
459-460	
461-462	
463-68	
469	

KONULAR

KONSOLİDE BÜTÇE
SERMAYE PİYASALARI VE BANKALAR
TÜRKİYE'DE SİYASETİN BOYUTLARI
YÜZYIL BİTERKEN GELECEĞE BAKIŞ
SOSYAL DEMOKRASİ
DEVLET-İ ALİYYE'NİN MİRASI
ULAŞTIRMA EKONOMİSİ
SEÇMELER-İKTİSAT YAZILARI
BÜTÇE VE MALİYE POOLİTİKALARI
TÜRKİYE-AB-AVRASYA
DEVLET VE KAPİTALİZM I
DEVLET VE KAPİTALİZM II
EKONOMİDE İSTİKRAR ARAYIŞLARI
DÜNYA EKONOMİSİNDE YENİ OLUŞUMLAR
BÜTÇE
AVRUPA BİRLİĞİ-GÜMRÜK BİRLİĞİ VE TÜRKİYE
BİRLİĞİN AVRUPA'SI VE TÜRKİYE
YOL AYRIMINDAKİ TÜRK TARIMI
İKTİSAT-İSTİKRAR-TÜRKİYE
NASIL BİR İKTİSAT EĞİTİMİ
DÜNYA EKONOMİSİ NASIL YÖNETİLİYOR?
FİNANS SEKTÖRÜ VE BANKACILIK
YOL AYRIMINDA TÜRKİYE, YOL AYRIMINDA DÜNYA
EV EKSENLİ ÇALIŞMA
SEÇİMLERİN SİYASİ ANATOMİSİ
SAVAŞIN GÖLGESİNDE ORTADOĞU
KÜRESEL KAPİTALİZMLE BÜTÜNLEŞME
AVRASYA'DA YENİ DENGELER
DEĞİŞEN TOPLUM- DEVLET- SINIF İLİŞKİLERİ
FİNANSAL LIBERALİZASYON; BÜYÜME Mİ, KRİZ Mİ?
MERKEZİ YÖNETİM YERELLEŞİYOR MU?
CUMHURİYET'İN 80 YILI
ÇALIŞMA HAYATI YENİDEN DÜZENLENİYOR
CUMHURİYETİN 80.YILINDA YURT VE DÜNYA
PAUL SWEEZY'İN ARDINDAN
1980'DEN GÜNÜMÜZE SANAYİLEŞME
HOMO ECONOMICUS
TÜRKİYE-AB: BİR İLİŞKİNİN ANATOMİSİ
GELİŞMENİN EKONOMİK SORUNLARI
İKTİSAT'DA GEÇEN 40 YIL
YENİDEN ŞEKİLLENDİRİLEN DÜNYA VE TÜRKİYE
KÜRESEL DÜZENDE DÜNYA EKONOMİSİ
ELEŞTİREL İKTİSATÇILARIN GÖZÜNDEN; İKTİSAT VE TÜRKİYE
ARSADAN BORSAYA FUTBOL
KADIN GÖZÜYLE YENİDEN BAKMAK

ABONELİK İÇİN dergi@ifmc.org.tr ADRESİNE E-POSTA ATMANIZ YETERLİDİR



Cumhuriyet Caddesi Ceylan Apt. No.27/6 Taksim 34437 İstanbul-Türkiye
Tel: +90 (212) 250 50 34 - 252 61 30 Fax: +90 (212) 255 17 73 e-posta: bilgi@ifmc.org.tr

“Merdiven”i Kim İtti?

Deniz Yüzüak

Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü, Ha-Joon Chang'ın, 2003 yılında İletişim Yayınları tarafından, dilimize çevirilip yayınlanan kitabının Türkçe adı. Kitabın orijinal adı, *Kicking Away the Ladder, Development Strategy in Historical Perspective: Merdiveni İtmek, Tarihsel Bakışla Kalkınma Stratejisi*. Cambridge Üniversitesinde Ekonomi Profesörü olan Chang'ın ana ilgi alanı, kalkınma ve kalkınmada devleti rolü. Kitabın orijinal adındaki merdiveni itmek deyimi, Chang'ın durumu açısından az çok ipucu veriyor; bugünün kalkınmış ülkeleri bulundukları konuma tırmanırken kullandıkları merdiveni tekmeleyerek, arkadan gelenlerin aynı konuma yükselmesini engelliyorlar. Nitekim 2005 yılında İmge Kitabevinden çıkan, Chang ve Ilene Grabel'in ortak kitabı, *Kalkınma Yeniden, Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı*, yine aynı tema üzerinden kurgulanmış; zengin ülkeler, fakir ülkeleri nasıl zenginleştirecekleri konusunda aldatıyor.

Kalkınma Reçetelerinin gerçek yüzü, dört ana bölümden oluşuyor. İlk bölüm, zengin ülkelerin aslında nasıl zenginleştikleri üzerine bir giriş, bu bölümde Chang, kalkınma literatürünün tarihsel deneyimlerini tartışmadan, serbest ticarete ağırlık vermesini eleştiriyor. Böylece iktisadi kalkınma politikaları tarih dışı bir görünüm alırken, soyut ve tüm dengelimiçi egemen yaklaşım, “doğru” politika ve kurumların üretilmesine de engel oluyor. Kitabın ikinci bölümü, kalkınmış ülkelerin geçmişte izledikleri, sanayi, ticaret ve teknoloji politikalarına ayrılmış. Chang, pek çok örnek olayla, kalkınmış ülkelerin bugün kalkınmakta olanlara adeta yasakladıkları, korumacılık, teşvik, kartelleşme, devlet eliyle teknoloji geliştirme gibi politikaların ve hatta teknolojik hırsızlığın, kalkınmanın birer parçası olduğunu gözler önüne seriyor. Üçüncü bölüm, kurumlar üzerine; gelişmiş ülkelerin gelişme dönemlerinde başta demokrasi olmak üzere pek çok kurumun aslında varolmadığını görüyoruz. Bağımsız yargı, rekabet yasaları, fikri mülkiyet hakları ve son dönemin yükselen değeri, iyi yönetim, gelişmiş ülkelerin gelişme süreçlerinde tam anlamıyla varolmadığı gibi gelişmenin de ön koşulları değil diyor Chang, bugün örneğin bağımsız merkez bankası gibi gelişmekte olan ülkelere dayatılan bir takım kurumların, gelişme önünde en-

gel bile teşkil edebileceğini iddia ediyor. Kitabın son bölümü, bugüne yönelik dersler başlığı altında ve ne yapılması gerektiği üzerine. Chang, tarihin, neo-liberal söylemle tahrif edilip, gelişime giden patikaların önüne setler çekildiği düşünüyor. Bunları zaman zaman IMF, Dünya Bankası gibi güçlü aktörlerin gerçekleştirdiğini zaman zaman da kalkınma çabası içinde olan ülkelerin bilgi yetersizliğinin buna neden olduğunu söylüyor. O halde, önce tarih iyi anlaşılmalı ardından kalkınmakta olan ülkeler kendilerine uygun kurum ve politikaları seçmekte serbest bırakılmalıdır. Her ülke kendi özgün koşullarından hareket ederek, gerekiyorsa “kötü” olduğu iddia edilen bir takım politikaları kalkınma hedefi doğrultusunda kullanabilmelidir. Dünya Ticaret Örgütü’nün kuralları, kalkınmakta olan ülkelerin gereklerine göre yeniden yazılmalıdır. Yazarın ifadesi ile “Bugünün kalkınmakta olan ülkelere daha hızlı kalkınmada hangi politika ve kurumların yardımcı olabileceğini yeniden düşünmenin zamanıdır; bundan, kalkınmış ülkeler de yararlı çıkacaktır.” (2003:231).

Chang'ın tarihsel saptamalarına katılmamak mümkün değil; ancak, kitaba hakim olan “kötü niyetli” kalkınmışla “iyi niyetli ve saf” kalkınmaya çalışan çatışması, tarihe fazla idealist bir yaklaşım getiriyor. Üstelik Chang'ın tavsiye ettiği ve kalkınmakta olan ülkelerin haberdar olmadığını düşündüğü, bir takım sanayi, ticaret ve teknoloji politikaları, savaş sonrası dönemde kalkınmakta olan ülkelere uygulanmış politikalar. Bu politikalarından neden ve nasıl vazgeçildiği ayrı bir tartışma konusudur. Kitabın aşırı genelleştirmelerle ülkeleri ve bunların kurum ve politikalarını karşı karşıya getirmesi, kalkınmakta olan ülkelerin kendi içindeki hakim sınıflarla ezilen sınıfların çelişkisini atlamakta hatta sürecin, hakim sınıfların bilinçli ve kendi çıkarlarını gözetken bir şekilde geliştiğini gizlemektedir. Böylece bir çeşit aldatılmışlık hali içindeki kalkınmakta olan ülkeler adeta yekpare bir “sınıf” konumuna indirgenmektedir. Kitap, özellikle içindeki bol ve renkli örnek olayları ile okunmaya ve üzerinde düşünmeye değer bir niteliktedir ancak, merdiveni kimin ittiği konusunda karar vermeden biraz daha derin düşünmekte yarar vardır.

Bundan daha çok bonus kazandıran kart yok!

Ben bonus kazanmadan
hayatta alışveriş yapmam!

Flexi'nin bol bonuslusunu
bu yüzden seçtim.
Şu anda bundan daha çok
bonus kazandığım başka
bir kart yok. Eminim!

Ben de biraz flexi olsam
iyi olacak tabii!



Hem sizin özel
avantajlarınız var,
hem de "İktisatlılar Evi"nin.

İFMC KREDİ KARTI

444 0 900 • www.cardfinans.com.tr



İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti üyelerine özel IFMC Kredi Kartı'nızla hem CardFinans'ın sunduğu tüm avantajlardan yararlanacak, hem de kredi kartınızı kullandıkça, hiçbir ek ödeme yapmaksızın "İktisatlılar Evi"ne destek sağlayacaksınız. (Finansbank, IFMC Kredi Kartları ile yapılan harcamaların belirli bir oranını, "İktisatlılar Evi" destek fonuna bağış olarak aktarmaktadır.)

Her Karınca, IFMC Kredi Kartı kullandıkça, "İktisatlılar Evi" kısa sürede hayat bulacak...

- "CardFinans avantaj işareti" gördüğünüz üye kuruluşlarda çok özel indirim ve taksit avantajları.
- Kartınızı kullandıkça ParaPuan kazanırsınız.
- ParaPuan'larınızla bedava uçak bileti ya da Varan'dan otobüs bileti.