

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

112924

**ANAYASAL DENK BÜTÇE POLİTİKASI VE
TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ**

112924

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İbrahim ACAR

Danışman

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN

2002

EK-A Yemin Metni

Doktora tezi olarak sunduğum "Anayasal Denk Bütçe Politikası Ve Türkiye'de Jygulanabilirliđi" adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı dűşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden olduğuunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğuunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

04./ 01./2002

İbrahim ACAR



TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü' nün/...../..... tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisan Üstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Maliye Anabilim Dalı doktora öğrencisi İbrahim ACAR'ın "**Anayasal Denk Bütçe Politikası Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**" konulu tezi incelenmiş ve aday/...../..... tarihinde, saat 'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin olduğuna oy.....ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

ÜYE

ÜYE

EK-C Y.Ö.K. Dokümantasyon Merkezi Tez Veri Formu

**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU**

Tez No: Konu Kodu: Üniv. Kodu

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez Yazarının

Soyadı: ACAR

Adı: İbrahim

Tezin Türkçe Adı: Anayasal Denk Bütçe Politikası Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği

Tezin Yabancı Dildeki Adı:

Tezin Yapıldığı

Üniversitesi: Dokuz Eylül

Enstitü: Sosyal Bilimler

Yıl: 2002

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü:

Yüksek Lisans:

☐

Dili: Türkçe

Doktora:

☐

Sayfa Sayısı:

Tıpta Uzmanlık:

☐

Referans Sayısı:

Sanatta Yeterlilik:

☐

Tez Danışmanlarının

Ünvanı: Prof. Dr.

Adı: Coşkun Can

Soyadı: AKTAN

Ünvanı:

Adı:

Soyadı

Türkçe Anahtar Kelimeler:

- 1- denk bütçe
- 2- mali disiplin
- 3- mali saydamlık
- 4- bütçe açıkları
- 5- anayasal denk bütçe

İngilizce Anahtar Kelimeler

- 1- balanced budget
- 2- fiscal disciplin
- 3- fiscal transparency
- 4- budget deficits
- 5- constitutional budget balance

Tarih:

İmza:

ÖZET

Bütçe, halktan bütçeyi hazırlayan maliye bürokrasisine ve oradan siyasilere kadar uzanan çizginin bir sonucudur. Bütçe, meclisten siyasi iktidara ve sonrasında bütçenin finansmanını sağlayan gruplar ile harcamalardan yararlanan kesim arasında bir denge sağlamaktadır. Siyasi iktidarlar bir yandan hizmetlerini/harcamalarını sürdürmek/arttırmak isterken diğer yandan bu harcamaların finansmanı noktasında tıkanabilmektedir. Bu noktada başvuru olan olağanüstü finansman araçları, ekonomideki dengeleri altüst edebilmekte ve ülkeyi yüksek faiz ve enflasyonun etkin olduğu bir sarmala alabilmektedir. Mali disiplinin kontrol dışı kaldığı bu durumlarda ekonomide bütün dengeler yerinden oynamaktadır.

Yukarıdaki süreçler günümüzde pek çok ekonomiyi etkisine almıştır. Her ülke kendisine göre çıkış yolları aramış, radikal yöntemlere başvurmuş, hatta bu konuda IMF, WB ve OECD gibi uluslararası iktisadi kuruluşlar da reform niteliğindeki önerileriyle yönlendirici olmuştur. Bilinen en yaygın uygulamalar arasında AB ülkelerinde Maastricht Kriterleri, ABD’de GRH (Gramm-Rudman-Hollings Act) ve diğer “Denk Bütçe Yasaları”, Yeni Zelanda’da FRA (Fiscal Responsibility Act) örnek olarak verilebilir.

Bu tezde, Türkiye’de denk bütçeye ilişkin toplumsal bilincin varlığı ve eğilimin yönü tespit edilmek istenmiştir. Burada “Anayasal Denk Bütçe” önerisinin uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Öncelikle denk bütçeyi gerektiren mevcut duruma ilişkin perspektifler oluşturulmuştur. Sonra yıllar itibariyle bütçe analizleri yapılarak bugün gelinen noktanın gelişimi incelenmiştir.

Denk bütçe konusunda en önemli unsur olan toplumsal bilinç ve halkın denk bütçeye olan güveni ve denk bütçeden beklentilerini ölçmek amacıyla gerçekleştirilen anket ve sonuçları bu kısımda değerlendirilmiştir. Ayrıca ekonomik, sosyal ve hukuki altyapıya ilişkin toplumsal bilincin olup olmadığı incelenmiştir. Buna yönelik meclisten sivil toplum kuruluşlarına, odalar ve sendikalardan vatandaşlara kadar, denk bütçeye olan ilgi araştırılıp konunun Türkiye için uygulanabilirliği konusunda değerlendirmeler yapılarak çalışma tamamlanmıştır.

ABSTRACT

Budgets are the outcomes of the processes which begin from the public and continues with the finance bureaucracy and politicians; and make balance with the groups that finance the budget and the groups that benefit from expenditures. Governments want to continue/ increase their services / expenditures but in the same time they have difficulties about the finance of them. In these cases, the financial tools that have been used may demolish economic balances and cause spirals made of high interest rates and inflation.

As a result, it is inavoidable to be in instability for the economies where fiscal discipline is out of control. In most countries, economy is influenced by the processes like these. Every country look for the ways to overcome these negative situations and sometimes the international economic organizations like IMF, WB and OECD guide these countries with their reformist suggestions. Well known examples of these fiscal interferences are Maastricht criteria for EU, GRH in USA and FRA in New Zeland.

In this study, social consciousness and trends about budget balance in Turkey examined and suggestion of constitutional budget balance is discussed. In this respect, a scale that measures the trust in and expectations about budget balance is prepared and questionnaires are collected from the parliament, non profit organizations, labor unions, universities etc. Thus, possibility of budget balance practice for Turkey is evaluated. Furthermore, social consciousness about economic, social and legislative substructures is studied. Perspectives regarding the existent circumstances that requires budget balance are formed and soon budget analysis are done annually and final states are examined.

ANAYASAL DENK BÜTÇE POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

YEMİN METNİ	II
TUTANAK	III
Y.Ö.K. DÖKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU	IV
ÖZET	V
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER	VII
KISALTMALAR	X
TABLO VE GRAFİKLER LİSTESİ	XI
GİRİŞ	XII

BİRİNCİ BÖLÜM BÜTÇE POLİTİKALARI

I. KLASİK BÜTÇE TEORİSİ	1
A. Klasik Bütçede Harcama Politikaları	2
B. Klasik Bütçede Vergi Politikaları	3
C. Klasik Bütçede Borçlanma Politikaları	4
II. KEYNESYEN BÜTÇE TEORİSİ	5
A. Keynesyen Bütçe Politikasında Harcama Politikaları	6
B. Keynesyen Bütçe Politikasında Vergi Politikaları	7
C. Keynesyen Bütçe Politikasında Borçlanma Politikaları	8
III. NEO-KLASİK BÜTÇE TEORİSİ	10
A. Neo-Klasik Bütçe Politikasında Harcama Politikaları	12
B. Neo-Klasik Bütçe Politikasında Vergi Politikaları	13
C. Neo-Klasik Bütçe Politikasında Borçlanma Politikaları	15
IV. BÜTÇE POLİTİKALARINDA AÇIK VE DENK BÜTÇE UYGULAMALARI	17
A. Açık Bütçe Politikasının Nedenleri	17
1. Ekonomik Nedenler	17
2. Siyasi Nedenler	18
3. Sosyal Nedenler	19
B. Açık Bütçe Politikasının Sonuçları	21
1. Bütçe Açıkları Kamu Ekonomisi İlişkisi	25
2. Bütçe Açıkları Kalkınma Büyüme İlişkisi	29
3. Bütçe Açıkları Ekonomik İstikrar İlişkisi	31
4. Bütçe Açıkları Enflasyon İlişkisi	33
5. Bütçe Açıkları Gelir Dağılımı İlişkisi	37
C. Denk Bütçe Politikası	38
1. Denk Bütçe Kavramına İlişkin Terminolojik Yaklaşımlar	39
2. Denk Bütçe Teorisinin Temelleri	40
3. Denk Bütçenin Uygulamasının Faydaları	42
a. Bütçe Dengeliğinin İktidarın Sınırlandırılmasına Etkisi	42
b. Bütçe Dengeliğinin Kamu Yönetiminde Saydamlık Sağlamaya Etkisi	45
c. Bütçe Dengeliğinin Mali Disiplini Sağlamaya Etkisi	48
d. Bütçe dengeliğinin Demokrasi ve Özgürlüklerin Kullanımına Etkisi	51
4. Denk Bütçe Uygulamasının Sakıncaları	52

İKİNCİ BÖLÜM MALİ DİSİPLİN SORUNU VE DÜNYADA BÜTÇE REFORMLARI

I. KAMU SEKTÖRÜNÜN BÜYÜMESİ VE KAMU HARCAMALARI	58
A. Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamalarının Gelişimi	61
B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcamalarının Gelişimi	62
II. KAMU HARCAMALARI VE BÜTÇE REFORMUNA İLİŞKİN GELİŞMELER	64
A. OECD Ülkelerinde Bütçe Reformları	67
1. Heller Raporunda Bütçe Düzenlemeleri	67
2. 1990 Sonrası Raporlarda Bütçe Düzenlemeleri	69
3. PUMA Koordinasyonunun Sonuçları	72
B. ABD ve Diğer Ülkelerde Bütçe Reformları	74
1. ABD'de Bütçeyle İlgili reform Uygulamaları	75
2. Kanada'da Bütçeyle İlgili Reformlar	79
3. Yeni Zelanda'da Bütçe Reformları	80
4. Şili'de Bütçe Reformuna İlişkin Uygulamalar	83
5. İsveç'te Uygulanan Bütçe Reformları	84
6. Avustralya ve Malezya'da Bütçe Reformları	85
7. Çin'de Bütçe Reformları	87
C. AB Maastricht Kriterleri ve Sürdürülebilir Bütçe Açığı	89
1. Maastricht kriterlerini Doğuran Nedenler	91
2. Maastricht Kriterlerinin Bütçe Disiplini Açısından Önemi	93
a. Parasal Disipline İlişkin Kriterler	94
b. Mali Disipline İlişkin Kriterler	96
3. Maastricht Anlaşması Sonrası Gelişmeler	96
4. AB İçin Amsterdam Anlaşmasında Mali Disipline İlişkin Hükümler	103
D. Dünya Bankası ve IMF'nin Mali Disipline İlişkin Düzenlemeleri	103
1. Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi (MTEF)	103
2. IMF'nin Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Kodu	106
E. Türkiye'de Mali Disipline İlişkin Düzenlemeler	107
1. Kamu Harcama Yönetimine İlişkin Düzenlemeler	108
a. Makro Mali Disiplin ve Devlet Hesaplarında Şeffaflığın Sağlanması	110
b. Bütçe politikaları ve Öncelikli Konulardaki karar Sürecinin Güçlendirilmesi	111
c. Bütçe Uygulamasında Performansın Artırılması	111
2. Kamu Fonlarına İlişkin Düzenlemeler	113
3. Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Düzenlemeler	118

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE ANAYASAL DENK BÜTÇE POLİTİKASININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

I. TÜRKİYE'DE KAMU EKONOMİSİNİN SINIRLARI VE MALİ DİSİPLİNSİZLİK	122
A. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinde Gelişmeler	122
B. Türkiye'de Kamu Ekonomisinde Mali Disiplin Gerekliliği	124
1. 1980 Öncesi dönemde Kamu Harcamaları Analizi	125
2. 1980 Sonrası Dönemde Kamu harcamaları Analizi	127
3. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Gelirleri Analizi	129
C. Dönemler İtibariyle Türkiye'de Bütçe Uygulamalarında Gelişmeler	133
1. 1923 – 1929 Dönemi Bütçeleri (Liberal Politikalar)	134
2. 1930 – 1938 Dönemi (Devlet Öncü Politikalar)	136
3. 1939 – 1950 Dönemi (Devletçi Politikalar)	138
4. 1950 – 1960 Dönemi (Çok Partili Hayat)	139
5. 1961 – 1980 Dönemi (Planlı Dönem)	141

6. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamaları Analizi	144
D. Türkiye'de Konsolide Bütçe Uygulamalarında Harcama ve Gelir Bütçelerinin Gelişimi	147
1. Harcama Bütçelerinde Gelişmeler	148
2. Gelir Bütçelerinde Gelişmeler	152
3. Borçlanmanın Finansman Aracı Olarak Kullanılması	157
a. KKBG'de Yer Almayan Görev Zararından Doğan Açıklar	160
b. Borçlanma Reel Faiz İlişkisi	162
II. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK İSTİKRAR TEDBİRLERİ	166
A. 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararlarında Mali Düzenlemeler	166
B. 5 Nisan 1994 Ekonomik Kararlarında Mali Düzenlemeler	167
C. 1997 Mali Yılı Denk Bütçe Uygulaması	169
D. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı	170
III. TÜRKİYE'DE BÜTÇE POLİTİKALARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER VE ANAYASAL SINIRLAMALAR	172
A. Özelleştirmenin Anayasal Açısından Değerlendirilmesi	173
B. Fonların Anayasal Açısından Değerlendirilmesi	174
IV. ANAYASAL BİR KURAL OLARAK DENK BÜTÇE UYGULAMALARI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ	176
A. Osmanlı Devleti Anayasalarında	179
B. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Mali Düzenlemeler	180
V. SON DÖNEMDE UYGULANAN BÜTÇE DİSİPLİNİNİ SAĞLAYICI POLİTİKALAR	181
A. Harcama Yanlı Düzenlemeler	181
1. Mali Saydamlık (Fiscal Transparency)	181
2. Harcamalarda Savurganlık Ve Tasarruf Politikaları	184
3. Etkin Bir Bütçe Süreci İçin Hesap Verebilirlik	185
B. Gelir Yanlı Düzenlemeler	187
VI. ANAYASAL DENK BÜTÇE POLİTİKASININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİNE İLİŞKİN ANKET ÇALIŞMASI	188
A. Araştırmanın Amacı	188
B. Değişkenler	191
C. Metod	191
1. Populasyon	191
2. Veri Toplama Araçları	192
3. Ölçek	193
4. Kişisel Bilgiler	194
D. Hipotez Testleri	197
1. İki Ortalamanın Farkının Testi (t testi)	198
2. Varyans Analizi (F testi)	198
E. Uygulama	199
F. Bulguların Değerlendirilmesi	201
1. Frekans Dağılımı İle Verilerin İncelenmesi	201
2. Grup Analizleriyle Bulguların İncelenmesi	218
a. Farklı Cinslerin Verilerinin Değerlendirilmesi	218
b. Farklı Yaş Gruplarının Verilerinin Değerlendirilmesi	218
c. Akademisyenler Grubunun Verilerinin Değerlendirilmesi	219
d. Üst Düzey Yöneticilere Ait Verilerinin Değerlendirilmesi	221
e. Farklı Eğitim Seviyeleri Verilerinin Değerlendirilmesi	222
f. Farklı Gelir Gruplarının Verilerinin Değerlendirilmesi	222
g. Meslek Grupları Arası verilerin Değerlendirilmesi	223
h. Fonksiyonel Ayırıma Göre Verilerin Değerlendirilmesi	225
i. Farklı Siyasi Parti Verilerin Değerlendirilmesi	225
j. Yüksek Yargı Mensuplarının Verilerin Değerlendirilmesi	228
3. Açık Uçlu Soruların Değerlendirilmesi	229
4. Karşılaştırmalı Analizler	231
SONUÇ	232
KAYNAKLAR	238
EKLER	248

Kısaltmalar

AGÜ	: Az Gelişmiş Ülkeler
ATÜT	: Asya Tipi Üretim Tarzı
ATV	: Akaryakıt Tüketim Vergisi
bkz	: Bakınız
BÜMKO	: Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
BYDK	: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
EMS	: Avrupa Para Sistemi
EMU	: Avrupa Para Birliği
FRA	: Mali Sorumluluk Yasası
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GRH	: Grahama-Rudman-Hollings Act
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
MBS	: Modified Budgeting System
MGM	: Muhasebat Genel Müdürlüğü
MTEF	: Orta Vadeli Harcama Sistemi
NCP	: Ulusal Dönüşüm Programı
NDB	: Ulusal Borç Kurulu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
PEIR	: Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme
PER	: Public Expenditure Review
PMB	: Program Management and Budgeting
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
WB	: Dünya Bankası
WTO	: Dünya Ticaret Örgütü

Tablo ve Grafikler Listesi - I

Sıra		Sayfa
Tablo 1:	OECD Ülkelerinde 1960-2001 Dönemi Ortalama Büyüme Hızları	20
Grafik 1:	Gelişmiş Ekonomilerde Ortalama Büyüme	21
Grafik 2:	OECD Ülkelerinde Kümülatif Büyüme	22
Grafik 3:	G7 Ülkelerinde Stagflasyonun Gelişimi	23
Grafik 4:	G7 Ülkelerinde Enflasyonist Süreç	24
Grafik 5:	G7 Ülkelerinde İşsizlik	24
Tablo 2:	16 Sanayileşmiş Ülkede Kamu Ekonomisinin Büyüklüğü	26
Grafik 6:	Kamu Ekonomisinin Ortalama Büyüklüğü Ve Dönemlik Artışlar	27
Grafik 7:	Kamu Harcamalarında 1953-1984 Dönemi İçin Ortalama Artışlar	28
Tablo 3:	Vergi Yükünde Gelişmeler (1960-1985)	28
Grafik 8:	1960-1985 Dönemi İçin Ortalama Vergi Yükünde Gelişmeler	29
Grafik 9:	OECD Ülkelerinde Toplam Kamu Harcamaları	59
Grafik 10:	15 Gelişmiş Ülkede 1999 Kamu Kesimi Büyüklüğü	62
Grafik 11:	G7 Ülkelerinde 1999 Yılı Kamu Kesimi Büyüklüğü	62
Grafik 12:	Gelişmekte Olan Ülkelerde Merkezi Hükümet Harcamaları	63
Grafik 13:	Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Kesimi Ve Açıkların Boyutları	64
Grafik 14:	Açık - Harcama Oranları	65
Grafik 15:	15 Gelişmiş Ülkede Açıkların GSMH İçindeki Payları	66
Grafik 16:	Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Büyüme Ve Kamu Açıkları İlişkisi	71
Tablo 4:	Gelişmiş Ülkelerde Brüt Kamu Borçları	72
Grafik 17:	Gelişmiş Ülke Gruplarında Brüt Kamu Borçları	74
Grafik 18:	Bütçe Açıklarındaki Gelişmeler	92
Tablo 5:	Ülkelerin Kamu Borç Stok Gelişmeleri	92
Grafik 19:	AB'de Ortalama Olarak Kamu Borç Stok Değerleri	93
Grafik 20:	AB Ve Diğer Ülkelerde Enflasyon	95
Grafik 21:	AB'de Faiz Oranlarının Gelişimi	95
Şekil 1:	Maastricht Kriterleri	96
Tablo 6:	Maastricht Kriterlerinde Borçlanma Değerine Göre Ülkeler	97
Grafik 22:	İşsizlik Verilerinde Gelişmeler	101
Tablo 7:	KKBG'de Gelişmeler	122
Grafik 23:	Türkiye'de KKBG Gelişmeleri	123
Grafik 24:	KKBG'nin Bileşenleri İle Değerlendirilmesi	124
Tablo 8:	Konsolide Bütçe Harcamalarının 1980 Öncesi Gelişimi	125
Grafik 25:	1980 Öncesi Dönemde Harcamaların Gelişimi	126
Grafik 26:	1924-1979 Döneminde Konsolide Bütçe Gelişmeleri	127
Grafik 27:	1980 Sonrası Dönemde Konsolide Bütçe Gelişmeleri	128
Grafik 28:	Konsolide Bütçe Gelir Ve Giderleri (1990-2001)	129
Grafik 29:	Konsolide Bütçe Dengesinin GSMH İçindeki Payları	130
Grafik 30:	Açık - Borç Kıskacı	131
Tablo 9:	Konsolide Bütçelerde Gelişmeler (1980-2001)	132
Grafik 31:	Bütçe Açıkları - Harcamalar Ve GSMH İlişkisi	133
Grafik 32:	Ödenek Artışları İle Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1923-1929)	135
Grafik 33:	Ödenek Artışları İle Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1930-1938)	138
Grafik 34:	Ödenek Artışları İle Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1939-1950)	139
Grafik 35:	Ödenek Artışları İle Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1950-1960)	141
Grafik 36:	Ödenek Artışları İle Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1961-1980)	142
Grafik 37:	Bütçelerde Yıllık Artışların Enflasyonist Etkisi	143
Grafik 38:	Konsolide Bütçe Harcamalarının 1980 Sonrası Gelişimi	144

Sıra	Tablo ve Grafikler Listesi - II	Sayfa
Grafik 39:	Bütçe Harcamalarında Faizler Ve Faizsiz Harcamalar	: 145
Grafik 40:	Bütçelerin Yıllık Artışı Ve Enflasyon İlişkisi	: 146
Grafik 41:	Bütçe Gelir Ve Giderlerinin GSMH İçindeki Payı	: 147
Grafik 42:	2002 Mali Yılı Bütçesinde Harcamalar	: 148
Grafik 43:	Cari Harcamalarda Gelişmeler	: 149
Grafik 44:	Personel Harcamalarında Gelişmeler	: 149
Grafik 45:	Yatırım Harcamalarında Gelişmeler	: 149
Grafik 46:	Transfer Harcamalarında Gelişmeler	: 150
Grafik 47:	2002 Mali Yılı Bütçesinde Transfer Harcamaları	: 150
Grafik 48:	Borç Faizi Ödemelerinin Gelişimi	: 151
Grafik 49:	Sosyal Güvenlik Harcamalarında Gelişmeler	: 152
Grafik 50:	Konsolide Bütçe Gelirlerinde Gelişmeler	: 152
Grafik 51:	Vergi Ve Diğer Gelirlerin Gelişimi	: 152
Grafik 52:	Vergi Gelirlerinde OECD Ve AB Karşılaştırmalı Gelişmeler	: 153
Grafik 53:	Gelir Vergisinde Gelişmeler	: 153
Grafik 54:	Kurumlar Vergisinde Gelişmeler	: 154
Grafik 55:	Servet Vergilerinde Gelişmeler	: 155
Grafik 56:	Mal Ve Hizmetlerden Alınan Vergilerdeki Gelişmeler	: 155
Grafik 57:	Dahilde Alınan KDV'de Gelişmeler	: 155
Grafik 58:	Akaryakıt Tüketim Vergilerinde Gelişmeler	: 156
Grafik 59:	Dış Ticarete Alınan Vergilerde Gelişmeler	: 156
Grafik 60:	İthalde Alınan KDV'de Gelişmeler	: 157
Grafik 61:	Kamu Net Borç Stok Gelişmeleri	: 158
Grafik 62:	Vergilerin İç Ve Dış Borç Anapara+Faizlerini Karşılamaı	: 159
Grafik 63:	Borç Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı	: 159
Grafik 64:	İki Bankanın Görev Zararları	: 161
Şekil 2:	Borç Kısır Döngüsü	: 164
Grafik 65:	Reel Faizler Büyüme İlişkisi	: 164
Grafik 66:	Vergi Gelirlerinin Borç Faizlerini Ödeyebilmesi	: 165
Grafik 67:	Faiz Dışı Kamu Dengesi	: 171
Grafik 68:	1999 – 2003 Dönemi Büyüme	: 172

Sıra	Anayasal Denk Bütçe Anketi İle İlgili Tablo ve Grafikler Listesi - III	Sayfa
Şekil 3 :	Denk Bütçe Konusunda Akıtt Tıraflar Ve Konular	: 191
Tablo 1 :	Örnekleme Genel Dağılımı	: 192
Tablo 2 :	Cinsiyet İle İlgili Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 194
Tablo 3 :	Yaş Grupları İle İlgili Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 194
Tablo 4 :	Eğitim Durumu İle İlgili Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 194
Tablo 5 :	Mesleki Durum İle İlgili Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 195
Tablo 6 :	Çalışan Sayısına Göre Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 195
Tablo 7 :	Gelir Durumlarına Göre Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 196
Tablo 8 :	Partilere Göre Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 196
Tablo 9 :	Akademisyenlerin Bölümlere Göre Seçenekleri İşaretleme Sonuçları	: 196
Tablo 10 :	Akademik Ünvana Göre Dağılımı	: 197
Tablo 11 :	Fonksiyonel Ayırımına Göre Seçeneklerin İşaretleme Sonuçları	: 197
Tablo 12 :	Yüksek Yargı Mensuplarının Seçenekleri İşaretleme Sonuçları	: 197
Tablo 13 :	Soruların Cevaplanma Oranları Ve Ortalama Değerleri	: 202
Tablo 14 :	Birinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 202
Grafik 1 :	Türkiye İçin Denk Bütçenin Gerekliliği	: 203
Tablo 15 :	Dördüncü Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 203
Grafik 2 :	Açık Bütçelerin Yüksek Faiz Ve Enflasyona Yolaçması	: 204
Tablo 16 :	Beşinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 204
Grafik 3 :	Türkiye İçin Sürdürülebilir Açıklar Konusu	: 205
Tablo 17 :	Altıncı Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 205
Grafik 4 :	Maastricht Kriterlerinin Türkiye İçin Uygulanabilirliği	: 206
Tablo 18 :	Yedinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 206
Grafik 5 :	Denk Bütçe Ekonomik Kalkınma İlişkisi	: 207
Tablo 19 :	Sekizinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 207
Grafik 6 :	Ekonomiye Siyasi Müdahaleler Bütçe Açıkları İlişkisi	: 208
Tablo 20 :	Dokuzuncu Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 208
Grafik 7 :	Bütçelerde Eş Zamanlılık Ve Gider Bütçelerinin Kaynaklarının Belirlenmesi	: 209
Tablo 21 :	Onuncu Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 209
Grafik 8 :	Açık Bütçeler Sayesinde Siyasilerin Kolayca Harcama Yapabilmesi	: 210
Tablo 22 :	Onbirinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 210
Grafik 9 :	Kaynak Oluşturmak Amacıyla Para Basmak	: 211
Tablo 23 :	Onikinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 211
Grafik 10 :	Vergi Yerine Borçlanmanın Tercih Edilmesi	: 212
Tablo 24 :	Onaltıncı Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 212
Grafik 11 :	Borçlanmanın Faizlerin Yükselmesine Yolaçması	: 213
Tablo 25 :	Ondördüncü Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 213
Grafik 12 :	Bütçelere Anayasal Sınırlamalar Getirilmesi	: 214
Tablo 26 :	Onyedinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 214
Grafik 13 :	Bütçelere Sınırlamalar Getirilmesi	: 214
Tablo 27 :	Onsekizinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 215
Grafik 14 :	Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılması	: 215
Tablo 28 :	Ondokuzuncu Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 215
Grafik 15 :	Denk Bütçe İçin Harcamaların Kısılması	: 216
Tablo 29 :	Yirmikinci Soruyu Cevaplayanlar Ve Yüzdelik Değerleri	: 216
Grafik 16 :	Olağanüstü Finansmana Olağanüstü Dönemlerde Başvurulması	: 217
Tablo 29 :	Kadın Ve Erkeklerin Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalamaları	: 218
Tablo 30 :	Farklı Yaş Gruplarının Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri	: 219
Tablo 31 :	Akademisyenlerin Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri	: 220
Tablo 32 :	İşçi Sayılarına Göre Yöneticilerin Sorulara Verdik. Cevap. Ort. Değerleri	: 221
Tablo 33 :	Farklı Eğitim Gruplarının Sorulara Verdikleri Cevapların Ort. Değerleri	: 222
Tablo 34 :	Farklı Meslek Gruplarının Sorulara Verdikleri Cevapların Ort. Değerleri	: 224
Tablo 35 :	Farklı Siyasi Parti Temsilcilerinin Sorulara Verdikleri Cevap. Ort. Değerleri	: 226
Tablo 36 :	Yüksek Yargı Grubunun Sorulara Verdikleri Cevapların Ort. Değerleri	: 229

Giriş

Kamu harcamalarının bütün dünyada artış eğilimi içinde olduğu bilinen bir gerçektir. Bu artışın israftan savurganlığa, kayırmacılıktan rant kollamaya, kamu yönetiminde ehliyetsizlikten büyüyen bürokrasilere kadar pek çok konuda olumsuz sonuçları çeşitli araştırmalara konu edilmiştir. Kamu finansmanı konusunda ise sadece vergiler yeterli olmamaktadır. Kamu otoritesi bu artış için gelir kaynağı olarak sıkça, parasallaşmaya gitmekte veya borçlanmayı tercih etmektedir. Para basarak gelir elde etmenin maliyeti enflasyon; borçlanmanın ise yüksek faiz yükü olarak ekonomiye yansımaktadır. Milli ekonomide pek çok istikrarsızlığın kaynağı olabilen bu durumun disipline edilebilmesi milli gelir ve toplum refahı üzerinde de olumlu etkiler bırakacaktır.

Bütçe politikalarında uygulayıcı siyasiler olmasına rağmen; bütçe hakkını kendisinde bulunduran meclis, bu politikaların belirlenmesi ve yönlendirilmesinde etkin role sahiptir. Kamu gelir ve giderlerinin sınırları ve kamunun mali planı niteliğinde olan bütçelerin gelişimi pek çok iktisatçı-yazar tarafından demokrasi ile ilişkilendirilmiştir. Yüksek vergi politikaları özgürlüklerin önündeki engel olarak görülmüş, yüksek harcamalar da nepotizmi ve crony-capitalismi uyarmıştır.

Kamu bütçesi halktan, bütçeyi hazırlayan maliye bürokrasisine ve oradan siyasilere kadar uzanan çizginin bir sonucudur. Bütçe uygulaması da meclisten, siyasi iktidara ve sonrasında bütçenin finansmanını sağlayan gruplar ile harcamalardan yararlanan kesim arasında bir denge sağlamaktadır. Siyasi iktidarlar bir yandan hizmetlerini/ harcamalarını sürdürmek/ arttırmak isterken diğer yandan bu harcamaların finansmanı noktasında tıkanabilmektedir. Bu noktada başvuru olan olağanüstü finansman araçları, ekonomideki dengeleri altüst edebilmekte ve ülkeyi yüksek faiz ve enflasyonun etkin olduğu bir sarmala alabilmektedir. Mali disiplinin kontrol dışı kaldığı bu durumlarda ekonomide bütün dengeler yerinden oynamaktadır.

Yukarıdaki süreçler günümüzde pek çok ekonomiyi etkisine almıştır. Her ülke kendisine göre çıkış yolları aramış, radikal yöntemlere başvurmuş, hatta bu

konuda IMF, WB ve OECD gibi uluslararası iktisadi kuruluşlar da reform niteliğindeki önerileriyle yönlendirici olmuştur. Bilinen en yaygın uygulamalar arasında AB ülkelerinde Maastricht Kriterleri, ABD’de GRH (Gramm-Rudman-Hollings Act) ve diğer “Denk Bütçe Yasaları”, Yeni Zelanda’da FRA (Fiscal Responsibility Act) örnek olarak verilebilir.

Sadece İç istikrarın yeterli olmadığı günümüz ekonomilerinde, dış istikrar ve uluslararası ekonomik bağımlılıkta ön plana çıkmıştır. Bu itibarla ekonomilerin öncelikle kendilerine düzen vermesi için mali disiplinin gereği fazlasıyla hissedilmektedir.

Ekonomi yönetimi bu noktada bir yandan kamu harcamalarını sınırlamayı hedeflerken; öte yandan kamu gelirlerinde etkinlik ve verimliliği arttırmayı tercih etmektedir. Bunlar kamunun bir mali planı olan bütçeye yansıdığı anda ise sorunlara karşı radikal bir öneri niteliğinde olan “denk bütçe” uzmanlarca öne sürülmektedir. Özellikle ABD’deki gelişmelerden sonra AB ülkeleri de “sürdürülebilir açık” olarak nitelendirilebilecek kriterlerini “Maastrich Kriterleri” olarak açıklamıştır. AB kurucu anlaşmalarından olan Amsterdam Anlaşması’nda da bu kararlılık teyid edilmiştir.

Ülkelerin ferdi olarak yapmış oldukları düzenlemelerin yanı sıra, uluslar arası iktisadi kuruluşlardan OECD, WB ve IMF de bu konularda çalışmalar yapıp önerilerde bulunmaktadır. Çalışma, bu kuruluşların bütçe ve mali reformlara ilişkin raporlamalarını da ele almaktadır. Bu itibarla mali disiplin sorununun sadece belirli ülkeler için değil herkes için sorun olduğunu söylemek mümkündür.

Bu tezde Türkiye’de denk bütçeye ilişkin toplumsal bilincin varlığı ve eğilimin yönü tespit edilmek istenmiştir. Konu, demokrasi ve özgürlükler bağlamında değerlendirildiğinde bütçeye taraf olanların görüşleri daha fazla önem kazanmaktadır. Bunların görüşlerinin bütçe süreçlerine etkisi hem demokrasinin yerleşmesi hem bütçe hakkı açısından önemlidir. Bu bilinç düzeyi yükseldikçe halkın yönetilme ve yönetime katılma konusundaki etkinliği artacak ve ekonomiyle ilgili kararlar kısıtlı sayıdaki bürokrat ve milletvekiliyle sınırlı kalmayacaktır.

Kamuoyu araştırmalarındaki yönelimleri görmek ve değerlendirmek 1929 buhranından sonra sürekli ele alınmasına rağmen; açık bütçe taraftarlarının etkinliği ve açık bütçe uygulamalarının kolaycılığı, diğer seçeneklerin uygulanması bir yana irdelenmesine de fırsat vermemiştir. ABD’de irili ufaklı onbeş kadar kamuoyu araştırması neredeyse her beş yılda bir halkın tercihlerini ortaya koymuştur.

Çalışmada Anayasal denk bütçe politikasının Türkiye’de uygulanabilirliği konusunda bir anket çalışması yapılmış sonuçları değerlendirilmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşturulmuştur. Birinci bölümde bütçe teori ve politikalarına yer verilmiş; bu politikaların harcama, gelir ve borçlanma politikalarının incelenmesi amaçlanmıştır. Bu bölümde Klasik bütçeden başlayıp Keynesyen bütçe politikası ile devam eden süreç denk bütçe teorisi ile tamamlanmıştır. Tezin ana konusunu oluşturan denk bütçe konusunda lehte ve aleyhte görüşlere yer verilmiştir.

İkinci bölüm, artan kamu harcamaları sürecinde mali disiplinin sağlanmasını gerektiren sonuçların değerlendirildiği bölümdür. Bu çerçevede özellikle ABD’de denk bütçeye ilişkin çalışmalar ve AB’nin sürdürülebilir açık olarak kabul ettiği kriterler göz önüne alınarak sonuç ve etkileri irdelenmiştir. Ayrıca son dönemin en önemli reformlarını gerçekleştiren Yeni Zelanda, Kanada ile Çin, Malezya, Avusturya ve İsveç gibi ülkelerin de gerçekleştirdikleri mali reformlar üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölüm Türkiye için “Anayasal Denk Bütçe” önerisinin tartışıldığı bölümdür. Öncelikle denk bütçeyi gerektiren mevcut duruma ilişkin perspektiflerin oluşturulduğu bu kısımda, yıllar itibarıyla bütçe analizleri yapılarak bugün gelinen noktanın gelişimi incelenmiştir.

Denk bütçe konusunda en önemli unsur olan toplumsal bilinç ve halkın denk bütçeye olan güveni ve denk bütçeden beklentilerini ölçmek amacıyla gerçekleştirilen anket ve sonuçları burada değerlendirilmiştir. Ayrıca ekonomik, sosyal ve hukuki altyapıya ilişkin toplumsal bilincin olup olmadığı incelenmektedir. Buna yönelik meclisten sivil toplum kuruluşlarına, odalar ve sendikalardan vatandaşlara kadar, denk bütçeye olan ilgi araştırılıp Türkiye için uygulanabilirliği konusunda değerlendirmelere yer verilerek konu tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE POLİTİKALARI

Milli ekonomi içerisinde kamunun payının uzun yıllardan beri süregelen bir tartışma konusu olduğu bilinen bir gerçektir. Kamunun bir mali planı niteliğinde olan bütçeler de kamusal alanın ekonomik hayattaki en önemli göstergesidir. Zaman içerisinde bütçe büyüklüklerinden ve bütçe gelişmelerinden bu trendi görmek mümkündür.

Ekonomide doğal bir denge olduğunu iddia eden klasik iktisatçıların aksine 1929 buhranından sonra Keynesyen iktisat taraftarları, “görünmez el”in tek başına ekonomiyi düzenlemede yeterli olmayacağını ve devletin bu süreçte etkinliğini artırması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Böylece “mali denge”nin yerini, “ekonomik denge” anlayışı almıştır (Neumark, 1950; 273).

Kamunun ekonomik alanı ve devletin ekonomik sınırları konusu 1970’li yıllarda yaşanan iki büyük petrol şokuyla yeniden tartışmaya açılmıştır. Bu dönem yeni iktisadi görüşlerin doğması ve uygulanan politikaların geçerliliği konusundaki tereddütleri beraberinde getirmiştir.

Bütçe politikalarının teorik olarak incelendiği bu kısımda sırasıyla Klasik, Keynesyen, ve Neo-Klasik bütçe politikalarına yer verilecek, ilgili politikaların harcama, vergi ve borçlanma ile ilgili görüşleri sunulacaktır.

I. Klasik Bütçe Teorisi

Klasik bütçe teorisi ekonominin tam istihdam seviyesinde, toplam arzın toplam talebe eşit olduğu noktada dengede olduğu fikrine dayanmaktadır. Say Kanunu olarak da bilinen “Mahreçler Kanunu”na göre “her arz kendi talebini oluşturduğu için” üretimin tüketilememesi gibi bir sorun yoktur. Jean Baptiste Say’ın ileri sürdüğü bu görüşe göre tüm üretim faktörleri ekonomide tam istihdamı sağlayacaktır. Böylece ekonomide dengenin olduğu bir ücret, fiyat ve faiz noktası bulunacaktır. Üretilen tüm mal ve hizmetlerden elde edilen gelirler tüketilecektir. Eğer tüketim yerine tasarrufu tercih edenler olursa, onlardan faiz karşılığı alınan tasarrufları yeniden ekonomiye kazandırılmış olacaktır.

Klasik teoriye göre, reel kesim ile parasal kesim arasında bir ilişki bulunmadığı gibi, dichotomy olarak adlandırılan, her iki kesimdeki değişikliklerin

birbirini etkilemesi de söz konusu değildir. Bu durum Fisher denklemi ile açıklanmaktadır (Tüğen, 1999; 202).

Klasik teorinin tam istihdamdaki ekonomiye ilişkin “görünmez el”e dayalı denge fikrinde devletin yeri yoktur. Devlet temel fonksiyonlarını yerine getirmelidir. İç-dış güvenlik, adalet ve diplomasi ile temel alt yapı hizmetlerinden oluşan bu hizmetler dolayısıyla sınırlandırılmış küçük bir devlet fikri ortaya çıkmaktadır.

Böylesi sınırlı bir devletin gelir ve giderleri de ona göre düşük seviyelerde gerçekleşecektir. Klasik bütçe teorisinin harcama, vergi ve borçlanma politikalarına ilişkin görüşleri sırasıyla aşağıda incelenmiştir.

A. Klasik Bütçede Harcama Politikaları

Devletin fonksiyonlarını güvenlik, adalet, diplomasi ve temel alt yapı hizmetleri grubunda değerlendiren klasik iktisatçılar, bu hizmetlerin yerine getirilmesini “tüketim” olarak değerlendirmektedir (Saka, 1936; 13). Bu görüşte mali olayların gerçek anlamının “verimli olmayan genel tüketim” ve devletin de “kötü bir tüketici” olduğu için halka fazla mükellefiyet yüklememesi istenmektedir.

Devleti adeta bir jandarma işlevi gören bir hale dönüştüren klasik düşünce, sosyal hayata ilişkin işlerin piyasa şartlarında özel ekonomiye bırakılmasını istemektedir. Özellikle savunmayla ilgili harcamaları “yok edici” bir mahiyette değerlendiren klasik iktisatçılar, harcamaları nitelik olarak değil nicelik olarak incelemeye konu etmişlerdir.

A. Wagner’in kamu harcamalarının artışına ilişkin bilinen değerlendirmeleri, M. d’ Audifferet’in “Bütçe” (1841) ve peşinden G. Jeze’nin “Bütçe” (1910) adlı eserleri dönemin kayda değer incelemelerinden sayılmaktadır.

Zaten Gaston Jeze’nin “kamu harcamaları varsa ki vardır, bunların finansmanı da zorunludur” ifadesini, harcamaların önceliği olarak algılayan yazarlar vardır (Sayar, 1975; 33). Buna rağmen klasik ekolün eserleri tarandığında da görülecektir ki harcama konusuna vergi ve borçlanma konusu kadar yer verilmemiştir (Neumark, 1950; 367).

Neumark’ın “Maliyeye Dair Tetkikler” adlı ünlü eserinde anlatıldığına göre Klasik İktisat temsilcilerinden A. Smith, “Milletlerin Zenginliği” kitabında büyük miktarda harcama konusuna yer vermiş olsa bile (bu kısım kitabın yarısından fazlasını oluşturmaktadır) konu, tarihi değerlendirmeler halindedir ve teorik bir çerçeve içermemektedir. D. Ricardo “İktisat ve Vergilendirme Prensipleri” adlı

eserinde ise kamu harcamalarının finansmanı konusunda vergi ile borçlanma arasında hiçbir fark olmadığını söylemektedir. (ss.367-370)

B. Klasik Bütçede Vergi Politikaları

Gelir ve servet vergileri gibi dolaysız vergilerin ekonomik ve sosyal hayata doğrudan müdahalesi olduğu gerekçesiyle; harcamaların finansmanı için dolaylı vergiler kullanılmalıdır (Tüğen, 1999)

Vergi politikalarına ilişkin klasik iktisatçıların görüşlerini yine A. Smith'ten aktarmak mümkündür. Günümüze kadar gelen vergileme prensipleri (Eşitlik, belirlilik, uygunluk ve iktisadilik) önemini hala korumaktadır.

A. Smith, Milletlerin Zenginliği'nde V. Kitapta, "zorunlu tüketimin dolaylı vergilerle karşılanması" konusunun hem ekonomik hem de sosyal gerekçeleri ileri sürerek uygun olmadığını belirtmektedir. Verginin sırasıyla alkol, toprak rantı, sermaye kazançları, ticari kazançlar ve ücret üzerinden alınmasını önermektedir. Merkantilizmin himayeciliğinin kaçakçılığa neden olduğunu belirterek yüksek gümrük vergileri ve ihracat primlerine de itiraz etmektedir.

Vergilerin ülkenin servet ve gelirinden alındığına değinen Ricardo ise "her tür vergilemenin kötüler arasında bir seçim" olduğu üzerinde durarak, iktisadi gelişmenin önünde vergilemeyi bir engel olarak görmektedir.

Birinci Dünya savaşıyla beraber artan oranlı vergileme sistemine geçebilen Fransa ise bu dönemin karakteristik ülkelerinden birisidir. Fransa'da 1848'den beri hayata geçirilmeye çalışılan "artan oranlılık" sistemi savaşla gelen olağanüstü şartlarla yürürlüğe konulabilmiştir.

Klasik iktisatçılar içerisinde verginin kötülüğü ve dolayısıyla bu yolla devletin gelir elde etmesini "gasp" ve "hırsızlık" olarak değerlendiren yazarlar mevcuttur (Sayar, 1975; 95). Yine de devletin vergisiz olamayacağından hareketle kamu yükümlülüklerinin adil dağıtılması konusunda görüş beyan eden iktisatçılara da rastlanmaktadır (Türk, 1999; 19). Rasyonel vergileme ile vergi ödeme kapasitesine sahip olanların durumlarında önemli bir değişim vergilerle oluşturulmamalıdır. Sonuçta verginin bir "fena" oluşu kadar etkilerinin, vergilerle yapılan harcamaların neticelerinin değerlendirilmesi de literatürde yoğun bir şekilde işlenmiştir. Kamu harcamalarının finansmanında vergiler ne kadar normal bir finansman aracı olarak görülmüşse borçlanmaya karşı o denli çekinik davranılmış ve uzak durulmuştur.

C. Klasik Bütçede Borçlanma Politikaları

Borçlanma konusunda klasik iktisatçıların öteden beri bir muhalefeti söz konusudur. D. Hume'un (Essay on Public Debt 1752) "En sonunda ya millet devlet borçlarını yok edecek ya da bu borçlar milleti yok edecektir" ifadesi bu karşı çıkışın ilk belgelerindendir. A. Smith de benzer bir görüşü şöyle yansıtmaktadır: "Devlet borçlarındaki artış Avrupa devletlerini sıkıştırmaktadır ve ileride iflasa sürükleyecektir." (Neumark, 1950; 323)

Bu karamsarlık ve borçlanmaya karşı çıkışın özünde, borçlanmanın verginin yerini alacağı gerçeği vardır. Böylelikle kamusal faaliyet alanı istenmeyen şekilde genişleyecek ve özel sektörün yatırımları için kullanabileceği kaynaklar daralacaktır. Borçlanma konusunda klasiklerin bu görüşleri sonraki yazarlarca barışçı (pasifist); borçlanma yanlısı eğilimler de nasyonalist-militarist olarak değerlendirilmiştir (s. 324).

"Vergi ile borçlanma arasında bir fark yoktur" diyen Ricardo'nun yanı sıra Gladstone, Jean-Baptiste Say, Montesquieu de devlet hayatında borçlanma yetkisinin daima suistimal edildiğini ve kolaylığı sebebiyle israfa yol açtığı, hatta savaş kararlarını bile etkilediği üzerinde durmuştur (Saka, 1936; 478).

Devletin borçlanma hakkı ve yetkisi konusunda oldukça tereddütte olan klasik iktisatçılar, piyasa aktörleriyle karşılanamayan toplumsal ihtiyaçların kamu ekonomisi ile karşılanmasını uygun bulmuşlardır. Fakat bunda da bir sınırlamaya gidilmesi kaçınılmazdır. Çünkü bireysel harcamalar bireysel gelirlerle sınırlıdır. Devlet ise harcamalarının finansmanı konusunda vergi gelirlerini artırma yoluna gidebilir. Çeşitli değişkenlerin etkisiyle, harcamalarını bekletme ve erteleme gibi bir seçeneği uygulamaya koymaz.

Harcamaların finansmanı için borçlanma gibi bir kaynak hem devletin ekonomik alanını büyütecek, hem de özel ekonominin crowding-out etkisiyle dışlanmasına yol açacaktır. Bu yüzden normal kamu giderleri (kamusal bir ihtiyacı karşılayan, özel ekonomi tarafından gerçekleştirilemeyen hizmetler) normal gelirlerle (vergiler) karşılanmalıdır. Borçlanma bu yüzden olağanüstü bir gelir kaynağıdır. Ancak olağanüstü hallerde (savaş, doğal afet, ekonomik kriz, vb.) başvurulabilecek bir finansman aracıdır. Yine de bu borçlanmaya bir sınır getirilip en kısa zamanda geri ödemesinin yapılması esastır.

Klasik bütçe teorisindeki harcama, vergi ve borçlanmaya ilişkin bu

değerlendirmelerin özünde milli ekonomide sınırlı bir devlet ve onun küçük bir bütçesi olması gerçeği vardır. Bu bütçe denk olmalı, açık vermek ve bu açıkların finansmanında kullanılan yöntemlerden dolayı ekonomideki genel dengeyi olumsuz etkilememelidir.

Fakat bütçe açık ve fazlalarının Miktar Teorisi'ne göre ekonomideki mevcut reel dengeyi değiştirmedeği yönündeki görüşlere literatürde rastlanmaktadır. Piyasada para arzının artmasına sebep olan emisyon, fiyatlar genel seviyesini de artırarak yeni bir dengenin oluşmasına sebep olur. Toplam talep ve toplam arzın yeni bir noktada oluşturduğu bu dengede mal ve hizmet arzı artmamış; fiyatlar genel seviyesi yükselmiştir (enflasyon). Bütçe açıklarının borçlanma yöntemiyle karşılanması durumunda ise ekonominin reel dengesi aynı kalmakla beraber sadece yatırım ve tasarruf seviyeleri değişir. Sonuçta reel üretim değişmemekle beraber faiz oranları değişerek yeni bir denge noktası oluşur (Batirel, 1987; 144).

Klasik teorinin kamu ekonomisinde denk bütçe, sınırlı harcama, adil ve rasyonel vergileme ile olağanüstü dönemlerde borçlanılabileceğine ilişkin görüşleri, 1929 büyük buhranından sonra ciddi bir tartışmaya açılmış ve bu görüşler büyük oranda Keynesyen İktisat Politikaları ile değiştirilmiştir.

II. Keynesyen Bütçe Teorisi

Klasik iktisat politikasının "Mali Denge"ye dayalı bütçe anlayışı 1929 Büyük Ekonomik Krizi'nden sonra önemini yitirmiştir. Bazı yazarların "devletin zamanında ve yerinde" müdahalelerinin olmadığı için bu krizin yaşandığı ve gerekli müdahalelerin olmuş olması halinde bu krize yakalanılmayacağına ilişkin çeşitli görüşleri vardır. Bu çerçevede toplam tüketimin artırılması amacıyla devalüasyonlara başvurularak, toplam arzın eritilmesi yoluna gidildiği, hatta bu konuda Almanya örneği ile bu ülkenin krizden en son etkilenen ülke olduğu P.F. Drucker tarafından ayrıntılı incelenmiştir (Drucker, 1992).

1929 Ekonomik Krizi, toplam talebin düşmesi, dolayısıyla üretimin, fiyatların, istihdamın ve milli gelirin düşmesi sonucunu yaşatmıştır. Burada devlet sınırlı bütçe imkanları ile özellikle finansman konusunda gerekli müdahaleyi yapamamıştır. O güne kadar etkin bir görüş olan "mali denklik" krizle beraber tartışmaya açılmış ve yerine "ekonomik denklik" kavramı önerilir olmuştur. Devri bütçe (cyclical budgeting) olarak da ifade edilen bu yaklaşıma göre konjonktürel dalgalanmalarda yıllık bütçe denkliğine dayalı politikaların başarısızlığı kaçınılmazdır. 7-8 yıla yayılabilen bu

dalgalı dönemlerde yıllık denge yerine ekonominin genel dengesinin sağlanması esas alınmalıdır (Neumark, 1950; 279-280). Burada görüldüğü gibi bütçe denkliğinden vazgeçme söz konusu olmayıp daha geniş zaman dilimine yayılan esnek bir dengenin hedeflendiği gözlenmektedir. Bu özelliği itibariyle Neumark, devri bütçenin, telafi edici bütçeye geçişi kolaylaştırdığını belirtmektedir (s. 288).

Telafi edici bütçe (Compensatory budget) veya çalışmadaki adıyla Keynesyen bütçe politikası, yukarıda anlatılan dönemlerin bir sonucu olarak doğmuştur. Genişleyen bir harcama politikası ile artan vergisel yükümlülükler ve kamu ekonomisinin borçlanmayı olağan bir gelir olarak kabul edip kolayca kullanır olması bu bütçenin görünen özelliklerindendir. Bunlar sırasıyla aşağıda incelenecektir.

A. Keynesyen Bütçede Harcama Politikaları

Büyük buhran sonrasında dünya ülkeleri, uygulamış oldukları bütçe politikalarını mercek altına almıştır. Aslında geniş bir zaman dilimiyle incelendiğinde iki dünya savaşı ve bir ekonomik buhran, zaten köklü değişiklikleri zorunlu hale getirmiştir. Bu dönemde J. M. Keynes tarafından yazılıp yayınlanan "İstihdam Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı kitap, klasik teoriyi eleştiren yeni bir teorinin doğmasını sağlamıştır. Klasik iktisadın toplam arzın toplam talebe eşit olduğu, tam istihdam noktasında dengeye geleceğine dair olan görüşü ekonomik gerçeklere uymamaktadır. Ekonomideki atıl kapasite ve gayri iradi işsizlik sebebiyle tam istihdam dengesi mümkün olmamakta ve ekonomi eksik istihdamda dengeyi sağlamaktadır. Burada devlet müdahaleleri artmakta ve planlamacı bir sistem doğmaktadır. Özel ekonominin yanında piyasa şartlarında faaliyet gösterebilen bir "kamu ekonomisi" olgusu oluşmaktadır. Bu olgu daha fonksiyonel bir maliye anlayışı ve daha aktif bir devleti ortaya çıkartırken "jandarma devlet"ten, "müdahaleci", "sosyal" ve "fonksiyonel" devlete giden yolu açmıştır (Herekman, 1988; 17).

Ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla kamu harcamalarının arttırılabileceğine dair olan Keynesyen görüş, toplam talebin ve sonuçta toplam arzın artacağını ileri sürmektedir. Keynes'e göre ekonomideki buhran "efektif talep" yetersizliğinden doğmaktadır. Klasiklerce iddia edildiği gibi her arzın kendi talebini doğuracağına dair olan görüş, Keynes tarafından tersine çevrilerek "talebin arzı doğuracağı" şekline getirilmiştir. Toplam talebin yeterli olmadığı dönemlerde, ekonomik faaliyetler yavaşlayacak, üretim ve beraberinde istihdam seviyesinde bir gerileme gözlenecektir (Tüğen, 1999; 204).

Keynes, Klasik teorinin tam istihdamda denge fikrini eleştirirken, ekonominin aynı zamanda eksik ve aşırı istihdam seviyelerinde de dengeye gelebileceğini belirtmiştir. Devletin eksik istihdam durumlarında piyasadan satın alacağı mal ve hizmetler bunları üretenlerin gelirlerini artıracaktır. Bir başka harcama türü olan transfer harcamaları da bunlardan yararlananların gelirlerini artırarak tüketimlerinin artmasını sağlayacaktır. Otonom harcamalar çarpan etkisiyle piyasalarda bir canlılık oluşturacak, ekonomide uyarılmış bir harcama mekanizması talebin, dolayısıyla arzın artmasını sağlayacaktır. Üretim, istihdam ve milli geliri de artıran bu durum ekonominin tam istihdama yönelmesini kolaylaştıracaktır. Bütçe harcamaları ve gelirlerinde meydana gelen değişimler milli gelir seviyesini de etkilemektedir. Buna “bütçe çarpanı” denilmektedir.

Keynesyen bütçedeki bu ekspansiyonist harcama eğilimi milli ekonomi içinde kamu kesiminin payında gözle görünür bir artış meydana getirmiştir. Gelir ve gider dengesinde durum giderler lehine bozulmuş, gelirler aynı oranda arttırılamamıştır.

B. Keynesyen Bütçede Vergi Politikaları

Keynesyen iktisatçı-maliyeciler kamu harcamalarının finansmanı konusunda vergileri incelerken mali amaçlar dışında ekonomik hayata devlet müdahalesinin sonuçlarını da incelemektedirler. İthalatın serbestleşmesi Gümrük vergileri gibi vergilerin daha fazla gelir getirmesini sağlar. Korumacılık ithalatı zorlaştırdığı gibi bunlardan elde edilen gelirin de düşmesine sebep olur. Ama bu sayede yerli sanayi korunmuş, verginin ekonomik hayata müdahale amacı gerçekleşmiş olur (Türk, 1999; 20).

Mükelleflerin vergi nedeniyle bir zarara uğramayıp, vergilerin sanılanın aksine devlet hazinesine girdikten sonra kamu harcaması olarak yine mükelleflere döndüğü konusu ciddiyle ele alınmaktadır. Yüksek vergi gelirleri kamu harcamalarını arttıracığı için devletin ticari-sanayi gelişimi ve dolayısıyla iktisadi kalkınması sağlanmış olacaktır. Vergi konusunda ilginç bir benzetme yapan Macculloch’un görüşü şu şekildedir: “Damla damla vergi ödeyenler hazinede bir kitle halinde birleşen damlalardan, verimli yağmurlar oluşup bunun kendilerine geri döndüğünü göreceklidir.” (Saka, 1936; 285).

Bu benzetme ile vergilerin arttırılması ve kamunun daha fazla harcama yapmasından dolayı bir sorun yaşanmayacağı, tersine daha çok verginin, daha çok harcama ve hizmet anlamına geleceği açıktır.

Keynesyen vergi politikalarını incelerken yine bu politikaların doğduğu 1929 buhranının sonrası ve bu buhranı iyi anlamak gerekmektedir. Buradaki en önemli unsur kamu ekonomisine gerekli ve yeterli bir müdahale alanı vermek ve bunun için gerekli kaynakları tahsis etmektir. Kamu ekonomisinin birincil kaynağı olan vergiler bu yüzden fazlasıyla önem taşımaktadır. Vergilerin çeşitliliği, artan oranlılık gibi kurumlar tamamen kaynak oluşturuvcu “fiscal” bir niteliğe sahiptir. Vergilerin ekonomiye müdahale aracı olarak kullanılabilmesi için de milli gelirin %20-25 oranlarında olması, kabul edilebilir bulunmaktadır (Neumark, 1950; 289).

Keynesyen bütçe harcamalarındaki aşırı yoğunlaşma ve yaygınlaşma eğilimi, gelirlerde aynı oranda bir artışı doğurmadığından, kamu finansmanı için, borçlanma gibi olağanüstü gelirlere başvurmaya zorunlu hale getirmiştir.

C. Keynesyen Bütçede Borçlanma Politikaları

Özellikle büyük ekonomik buhran (1929) ve sonrasında İkinci Dünya Savaşı ile beraber kamu borçlanması karşısı yaklaşımlar önemini yitirmiştir. Kamu harcamaları için bütçe açık verdiği durumlarda borçlanmaya başvurulacaktır. Mali imkanları genişletilmiş böyle bir bütçe kendisine bir “sosyal öncelikler dizisi” oluşturacak ve harcamalarını buna göre yapabilecektir (Gürsoy, 1980; 479). Bu genişletilmiş mali kaynaklar konusunda iki görüş bulunmaktadır (Coşkun, 1991; 21):

i. Devamlı bir açık bütçe politikası takip edilmemeli bazı durumlar (buhran dönemlerinde ve ekonominin daralma ve depresyon dönemlerinde) ve belirli sınırlar içinde borçlanmaya başvurulmalıdır.

ii. İktisadi faktörler serbest çalışmaya bırakıldığında tek başına tam istihdamı sağlayamaz, bir depresyon kaçınılmaz olur. Devlet bu boşluğu doldurmak amacıyla dengeden vazgeçip açığı kabul etmelidir.

Borçlanma politikalarına ilişkin bu dönemin farklı bir örneği 1950’lerin ABD’sinden verilebilir. Bu dönemde federal devlet ve eyaletler sonsuz borçlanma yetkisine sahiptir. Sadece borçlanma miktarına bir sınırlandırma getirilmiş ve borç senetleri ihracının seçmenler tarafından kabulü şart koşulmuştur (Due, 1967; 96).

Keynesyen görüşü savunan iktisatçılar, “bireysel ihtiyaçların karşılanması konusunda borçlanma nasıl normal bir gelir kaynağı olabiliyorsa, kamusal ihtiyaçların finansmanı için de borçlanma o kadar normaldir “demektedirler. Devlet, borçlarının faiz ve anaparasını gelecekteki gelirleriyle öder. O halde her

borçlanmanın ertelenmiş bir vergi olduğunu söylemek mümkündür (Türk, 1999;19)¹

Borçlanma konusunda üç önemli finansman politikasından bahsedilebilir: Emisyon, iç ve dış borçlanma. Bunlar sırasıyla aşağıda incelenecektir.

a) Harcamaların para basma yöntemiyle finansmanı, emisyon olarak da adlandırılmaktadır. Böylece bir yandan para arzı artarken öte yandan milli gelir üzerinde genişletici bir etki oluşmaktadır. Para arzının artırılması konusunda yaygın olan eğilim merkez bankası avanslarının kullanılmasıdır. Fakat merkez bankalarının finansal açıdan zayıf ve talepleri karşılamakta güçlük çektiği ülkelerde para basmak yaygın bir uygulamadır.

Milli gelirdeki artış ise tamamen “çarpan” mekanizmasıyla anlatılmaktadır. Özde kamu harcamalarının artması, tasarruflar ve dolayısıyla yatırımların artmasını sağlayacaktır. Söz konusu harcamaların finansmanı için para basma yöntemi tercih edilirse para arzını arttıracak dolayısıyla milli gelir de artmış olacaktır. Bütçe açıklarının bu yolla kapatılması, ekonomide faiz oranını yükseltmeyecek, özel harcamaları da azaltmaksızın çarpan yardımıyla milli geliri de arttıracaktır. Konuyla ilgili temel önermeler ve sonuçları şunlardır:

i. Ekonomi tam istihdam veya tam istihdama yaklaşık durumda ise genişletici etki nominal olacak, enflasyonist bir nitelik arz edebilecektir.

ii. Eksik istihdam hali söz konusu ise para basmak, gelir ve istihdam artırıcı rol oynayabilecektir.

iii. Bütçe harcamalarının finansmanında vergiler yerine para basmanın kullanılması halinde; likidite tuzağı olmaması şartıyla reel milli gelir daha fazla etkilenecektir (Batirel, 1988; 151).

b) Harcamaların iç borçlanma yöntemiyle finansmanında yurt içi kaynaklar kullanılmaktadır. İç borçlanma para arzında bir değişiklik oluşturmadığından, sadece mevcut fonların kullanıcısı olarak piyasaya devletin girmesi söz konusudur. Bu durum faizleri arttırırken, yatırımların azalması dolayısıyla milli gelirin sınırlanmasına sebep olur. Konuyla ilgili genel sonuçlar şöyledir:

i. İç borçlanma milli gelirde emisyonlardan daha sınırlı bir etki oluşturacaktır.

ii. Borç kaynağı olarak halktan veya firmalardan bir tercih yapılması halinde faiz oranları yükselecek ve özel yatırımlar daralabilecektir.

¹ Türk, Kamu Maliyesi, s. 19.

iii. Merkez Bankası ve diğer bankacılık sektörü dışından yapılan borçlanma özel kesimin dışlanması anlamına gelen “Crowding-out” etkisini ortadan kaldıracak, milli gelirden genişletici bir sonuç gösterebilecektir.

c) Harcamaların dış borçlanma yöntemiyle finansmanında ise en iyi taraf borçlanmanın, yurt içi faiz oranlarında meydana gelebilecek bir yükselişe sebep olmayacağıdır. Döviz olarak gelen borçlar milli paraya çevrildikten sonra ekonomiye kazandırılacak, para arzı ve yatırımların artmasına sebep olabilecektir. Bu borçların ana para ve faiz ödemeleri de milli geliri daraltacaktır.

Keynesyen bütçe teorisinin bütçe açık ve fazlasına dayalı uygulamaları 1970’li yıllara kadar ekonomik hayatta etkinliğini sürdürmüş ve bu dönemde yaşanan iki petrol şoku teorisinin yeniden tartışılması ve yeni fikirlerin şekillenmesinde etkili olmuştur. Neo - Klasik Teori olarak adlandırılan bu görüşün temel varsayımları aşağıda incelenmiştir.

III. Neo-Klasik Bütçe Teorisi

Klasik teori her arzın kendi talebini oluşturacağını söyler. Keynesyenler konuyu, talep yönüyle ele almışlardır. Samuelson ise bu tekçi yaklaşımlara ironik bir ifadeyle “Allah’ın bize hem arz hem de talebi görebilmemiz için iki göz verdiğini” söylemektedir (Tobin, 1982). Neo-Klasik iktisatçılar bir yandan monetarist, öte yandan bütçe önlemlerini kombine eden bir politika üzerinde durmuşlardır. İç piyasanın desteklenmesi, strüktürel ve friksiyonel işsizliğin önlenmesi açısından önemli görülmektedir. Çünkü burada önemli bir amaç doğal işsizlik oranının aşağı çekilmesidir.

Keynesyen görüşlerin yoğun uygulandığı 1974-1980 arasında ABD’de federal harcamalar iki kat artmıştır. 1975-1980 aralığında da bütçe ortalama her yıl 50 milyar dolarlık açık vermiştir (Sweezy, 1981; 3). Bu açıklar devletin müdahaleciliğinin artmasına ve ekonomideki rekabetçi sistemin bozulmasına yol açmıştır. Rekabetçi sistem bozuldukça, devletin doldurmuş olduğu boşluklarda “toplumsal kireçlenme” meydana gelmekte ve değişime karşı bir yapı oluşmaktadır (Chevalier, 1983; 96). Kamusal alanın gittikçe artan büyüklüğü, kamudaki bu eğilimi destekleyen Marksist sol partilerde bile farklı görüşlere yol açmıştır. Eleştirilerin dozunun artması sonucu, devletin kendi sınırlarına çekilmesi, KİT’lerde özel sektör gibi verimlilik kriterleri, her seviyede etkinlik ve sorumluluğun önemini daha fazla ortaya çıkartmıştır.

Özellikle Friedman'ın kapitalist toplumun zorlukları konusunda piyasa mekanizmasını bozan devlet müdahaleleri konusuna odaklanması çözümün bu noktaya işareti sayılmıştır. Kamusal alan daraltılmalı, devlet müdahaleleri azaltılmalıdır...

1978'den itibaren özellikle ABD'de, sosyal harcamaların azaltılıp vergi indirimlerine gidilmesini teklif eden görüşler güçlenmiştir. 1979 yılında yapılan İngiltere, Kanada ve Portekiz seçimlerini devletin sınırlandırılması ve kamusal alanın daraltılmasını savunan partiler kazanmıştır. Bu durum devletin büyümesi ve vergisel artışların ekonomik kalkınma ve sosyal adaletin zorunlu bir sonucu olduğuna ilişkin yaygın kanaatlerin değişmesine yol açmıştır (Chevalier, 1983; 96).

Dünyadaki genel eğilime paralel olarak, seçmen tercihlerinin devlet müdahaleciliği yerine serbest teşebbüsü savunan partilere doğru kaydığı gözlenmektedir. Devletçi görüşlerin etkin olduğu dönemlerin bir ürünü olan devlette "totaliterleşme" eğilimi, sıradan fertlerin özgürlüklerinin önündeki en büyük tehlike olarak görülmeye başlanmıştır. Seçmenlerin devlet müdahalelerinin sınırlandırılması yönünde politika üreten sağdaki partileri tercih etmesi ve o dönemde kurulan hükümetlerin özgürlükçü yapıları, devletçi eğilimlerin etkisini de azaltmıştır.

İngiltere'de Thatcher hükümetinin ilk uygulamalarından olan fiyat denetimlerinin kaldırılması, ABD'de çeşitli sektörlerdeki idari kısıtlamaların kaldırılması, Fransa'da 30 yıl aradan sonra fiyatların serbest bırakılması dönemin tipik özelliklerindendir.

Neo-Klasik teori sayesinde, ekonomik alanı genişleyen devlet asli fonksiyonlarına dönecek, ekonomik birimlerin de sorumluluk duyguları genişleyip inisiyatif kullanmaları sağlanmış olacaktır. Özelleştirme, sosyal politika ve sosyal harcamaların kısıtlanması, bu alandaki ilk düzenlemeler olmakla beraber, devletin de mevcut yetkilerini devretme konusunda pek istekli olduğu söylenemez.

Bütçe önlemleri konusunda Neo-Klasik teori, moneter politikaların bir kombinasyonunun oluşturulmasını hedeflemekteydi. Ayrıca sermaye birikimini kolaylaştırıcı vergi indirimleri de önemli bir araç olarak görülüyordu. Vergi indirimleri diğer yandan bütçe açıklarını da azaltıcı bir rol oynamaktadır.

1978 yılındaki “Kaliforniya Vergi İsyanı”[∇] olayını inceleyen iktisatçılar Newsweek, Time, Fortune dergileri aracılığıyla görüşlerini halka aktarmışlardır. Daha sonra Reagan döneminde başkanlık danışmanlığı görevini de yerine getiren bu iktisatçıların görüşleri, 1960’lardan bu yana genel ekonomi hakkında düşünceleri olan Chicago okulunun görüşleriyle örtüşmektedir (Lepage, 1983; 178). Rasyonel Beklentiler ve Kamu Tercihi Yaklaşımı da Neo-Klasik teori içinde incelenen son dönem politikalarına damgasını vuran önemli yaklaşımlardandır. Bu görüşlerin harcama, vergi ve borçlanmaya ilişkin görüşleri aşağıda incelenecektir.

A. Neo-Klasik Bütçede Harcama Politikaları

Mal ve hizmet satın alan devlet giderek büyümektedir. Devlette maliyet kavramının yeterince ön plana çıkmaması ve “devlette devam esastır” fikrinin hakimiyeti harcama listelerinin fiyat değişimleri karşısında esnek olmadığını ya da çok nadir değişebileceğini göstermektedir.

Sağlık, çevre, iş güvenliği, demerit mallar ve sosyal adalet gibi nedenler gittikçe artan ve yoğunlaşan kamu müdahalelerinin gerekçelerini oluşturmaktadır. Bu regülasyonların ekonomiye etkisi zamanla daha çok fark edilmiştir. Sonuçta milli gelirin önemli bir kısmı kamu tarafından kullanılabilir hale gelmekte ve özel sektör de bunu vergileriyle karşılamaktadır (Scitovsky, 1983; 15).

Kamu harcamalarına ilişkin Monetaristlerin düşünceleri “Koruyucu Devlet” “Müşfik Devlet” fikrinin sona erdirilmesiyle açıklanabilir. Friedman devlet müdahalelerinin piyasa mekanizmasının işleyişini bozduğunu söylemektedir. Devletin yükümlülüklerini azaltırken nelere öncelik vereceği konusu ise KİT’lerin özelleştirilmesi ve sosyal harcamaların kısılmasıyla açıklanmaktadır.

Faiz oranları – para talebi ilişkisini inceleyen Monetaristler faiz oranları karşısında para talebinin esnekliğinin çok zayıf olması sebebiyle, para hacminin artırılmasının, harcamaları da aynı ölçüde arttıracaklarını savunmaktadırlar. Ters bir durumda devletin piyasalardan tasarrufları çekmesi faiz oranlarını yükseltecek, beraberinde yatırımların düşmesine sebep olacaktır (Sönmez, 1994; 213).

Harcamaların finansmanı konusunda ise Merkez Bankası kaynaklarının kullanılması, para arzını arttıracak, faizleri düşürecek ve özel yatırımları

[∇] 1978 yılında Kaliforniya hükümeti emlak vergisi gibi bazı vergileri artırma kararı alır. Fakat halkın göstermiş olduğu yoğun tepkiler sonucunda, 13 no’lu teklif ile bu artıştan vazgeçilir ve bazı vergilerden indirimde de gidilir.

arttırabilecektir. Bu durum milli gelir üzerinde genişletici bir etkinin doğmasına yol açacaktır (Aksoy, 1993; 426).

Arz yönlü iktisatçılar da Monetaristler gibi kamu harcamalarında indirimle gidilmesini, özelleştirme ve sermaye hareketleri gibi yasal-kurumsal serbestleşmenin sağlanmasını istemektedirler. Sweezy'nin George Bush'tan naklettiği "voodoo economics" uygulaması "Gelir dağılımının zengin tabakalar lehine iyileştirilmesinin tasarruf ve yatırımları arttıracak" olduğunu söylemektedir. Bunu düz mantık olarak niteleyen yazar, bu durumda bir yandan fakirlere sunulan sosyal imkanların düşürüldüğünü, öte yandan zenginlerden alınan vergilerin büyük oranda indirildiğine dikkat çekerek tenkit etmektedir (Sweezy, 1981; 3).

Neo-Klasik iktisat içinde incelenecek olan son teori, Kamu Tercihi Yaklaşımı teorisyenlerinin harcama politikalarına ilişkin görüşleridir. "Denk bütçe" önerisiyle klasik teoriyi çağrıştıran Kamu Tercihi iktisatçıları, kamu kesiminin hacminin büyümesiyle ekonomik ve politik yozlaşmanın ortaya çıktığını söylemektedirler. Bütçe dengliği konusunda da ilk olarak "gelir" bütçesi, sonrasında "gider" bütçesinin kabulünü şart koşmaktadırlar. Her yeni harcama teklifinin hangi kaynaklardan karşılanacağını belirtmesini istemek ve parlamentodan da onayın bu şekilde alınmasını sağlamak harcamalarla ilgili önemli görüşlerindendir (Savaş, 1997; 35).

B. Neo-Klasik Bütçede Vergi Politikaları

Kamu harcamalarındaki artış ve kamunun gider yapma eğilimlerinin yüksek oluşu eskiden beri kamu finansmanının önemli bir konu olarak incelenmesine sebep olmuştur. Vergiler normal ve önemli bir gelir kaynağı olarak bu fonksiyonu üstlenmiştir. Fakat artan bu cesamet kamu kesiminin meşruiyetini göstermemektedir. Bununla ilgili kriterler arasında en belirgin olanı "zor kullanımın" kurallarla sınırlı olup olmadığı ile ilgilidir. Nitekim "Kaliforniya Vergi İsyanı" olayında da olduğu gibi sosyal düzenin işleyişi belli bir süre de olsa sarsılabilmektedir. Bu yüzden kamu kesiminin büyüklüğünü belirlemede doğru usul öncelikli olarak halkın paylaşacağı vergi yükünün belirlenmesidir. Bundan sonra zaten bu vergilerin ne şekilde harcanacağı konusu gelecektir (Butler, 1996; 174).

Monetaristler maliye politikalarından daha fazla para politikalarına önem verdikleri için vergisel düzenlemeler ve artan vergiler konusunun toplam talep üzerinde tesadüfi ya da geçici bir etki oluşturacağını ifade etmektedirler. Bunu da süreç konusuyla incelemekte, kanun çıkarmak, konuları mecliste müzakere etmek ve uygulamaya geçmenin her birinin zaman alıcı olduğunu ve ekonominin de bu

kadarlık bir zamanda bile derin sıkıntılar yaşayabileceğini belirtmektedirler (Aksoy, 1993; 424).

Feldstein, Baskin ve Laffer gibi iktisatçılardan oluşan arz yanlı iktisatçılar, 1960'lardan 1980'lere kadar geçen 20 yıllık Chicago okulu ve dolayısıyla M. Friedman ekolünden önemli ölçüde etkilenmişlerdir. Onlar da bir bakıma monetarist fikirlerin vergi yanını tamamlamak istemişlerdir (Lepage, 1983; 181).

Arz yanlı iktisatçıların bir yandan bütçe kısıtlamaları öte yandan vergileri azaltma girişimleri şiddetli tenkitlerin odağı haline gelmiştir. Bu kısıtlamalardan da en çok etkilenen kesimin fakirler olduğu belirtilmiştir. Fakat artan harcamaların da adaletli sonuçlar doğurmadığı bir gerçektir. Artan tasarrufların yatırımlara, dolayısıyla üretim ve istihdama olumlu katkısı, arz yanlı iktisatçılarda zenginler üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi fikrinin doğmasına yol açmıştır. Ayrıca düşük gelir grupları için negatif gelir vergisi gibi uygulamalarla devletin sosyal yönü ortaya konulmak istenmiştir.

J.Tobin de vergilerin azaltılması ve vergi indirimlerine gidilmesinin her zaman beklenen sonuçları vermeyeceği görüşündedir. Ona göre konjonktür dönemleri özellikle enflasyonist baskılarda vergiler kullanılmalıdır (Tobin, 1982; 136).

Arz yanlı iktisadın temel dayanağı, ekonomik sorunların giderilmesinde üretim ve verimliliğin artırılması konusudur. Colin Clark tarafından 1940'lı yıllarda yapılan analize göre vergi yükünün %25'in üzerine çıkması enflasyonist bir sonuca yol açacaktır. Üretim ve çalışma gayretinin düşmesi toplam arz ve talep dengesini bozacak enflasyon kaçınılmaz olacaktır (Savaş, 1986; 174).

Colin Clark'ın görüşleri 1975 yılında Arthur Laffer tarafından güncellenmiş "Laffer Eğrisi" olarak geliştirilmiştir. Eğride, vergi oranları sıfır ile %100 arasında incelenmiş, iki uç arasında önceden kestirilemeyen bir vergi oranında vergi hasılatı en yüksek seviyeye ulaşmıştır (Savaş, 1986; 178).

Laffer tarafından popülerite kazandırılan bu açıklama ve kendi adıyla anılan eğriye ilişkin, daha öncelerinde de teorik çalışmalar yapıldığı farklı iktisatçılar tarafından açıklanmıştır. Bunlardan A. Blinder bu görüşlerin ilk defa 1844 yılında J. Dupuit tarafından ifade edildiği için "Dupuit Eğrisi" olarak ifade edilmesinin daha doğru olacağını belirtmiştir (Blinder, 1981; 81-101'den ; Aktan, 1994; 86). 1876'da P. L. Beaulieu'nun eserinde de bu konudan bahsedilmektedir. Böylesi çalışma ve görüşlerin teorik temelleri incelendiğinde, daha eski dönemlerde de benzeri görüşleri

destekleyen çeşitli isimleri görmek mümkündür. 14. Yüzyılın ünlü filozofu İbn Haldun bunlardan birisidir. O da 1371 tarihli ünlü eseri "Mukaddime"de "düşük vergi oranlarının vergi gelirlerini arttıracığı ve yüksek vergi oranlarının da düşük vergi hasılatına sebep olacağını" belirtmiştir. "Çalışma gayretini de olumsuz etkileyecek bu durum vergiden beklenen hasılatın toplanmasına engel olacaktır." (Haldun, 1988; 698) derken arz yanlı iktisadın temel görüşlerini ifade etmektedir. Bu yüzden Laffer Eğrisini "Haldun-Laffer Eğrisi" veya "Haldun-Laffer Etkisi" olarak adlandıran iktisatçı yazarlar da mevcuttur (Aktan, 1996; 87).

C. Neo-Klasik Bütçede Borçlanma Politikaları

Klasik iktisatçılar borçlanma konusunda ne kadar karşı görüş belirtseler de Keynesyenler borçlanma konusunda o ölçüde rahat davranmışlardır. Sonuçta vergilemeden vazgeçilip borçlanmaya yönelme kaçınılmaz olmuştur. Özellikle 1980'li yılların başında iki resesyonla karşı karşıya kalan ABD'de krizin derinleşmemesi için hükümet ödeme güclüğü içinde bulunan banka ve firmalara acil fonlar tahsis etmiş, borçlanma ile ilgili sınırlamalarını gevşetmiştir.

Sonuçta mali yapı zayıflamış faiz oranları yükselmiştir (Magdoff, 1983; 29). Yükselen faiz oranları borç alan ülkelerden, dışarıya -borç veren ülkelere doğru önemli oranlarda kaynağın çıkışına sebep olmuştur. Bu konudaki en ilginç örnekler yine Latin Amerika ülkelerinden verilebilir. Latin Amerika ülkelerinde toplam dış borç ödemelerinde faizlerin payı 1970 senesinde %32 iken bu oran 1980'de %49'a yükselmiştir (Magdoff, 1983; 35). Borç faizlerindeki bu artan gelişmeler, borçlanma kadar kamu finansmanı konusunda da yeni tartışmaları gündeme getirmiştir. Zaten özellikle ABD'de 1980'lere giderken yaşanan iki krizin başlangıcı Kennedy - Johnson döneminde devletin giderek büyümesi (hypertrophie) olgusundan kaynaklanmaktadır. Bu iki başkan döneminde Demokrat Partinin hedeflediği Büyük Toplum'a (Great Society)[∇] ulaşmak için geniş çaplı sosyal programlar yürürlüğe konmuştur (Lepage, 1981; 178).

Bu dönemde sosyal transferler ve devlet müdahalelerinin genişlemesi kamu finansman dengesini bozmuştur. Savaş sonrasında serbest ticaretin ve refahın önem kazandığı dönemde devlete yüklenen bu tür "sosyal" fonksiyonlar kamunun

[∇] Great Society: Başkan Johnson'un 1964 – 1968 döneminde Vietnam Savaşı ile bölünme tehlikesi yaşayan ABD'de birliği sağlamak amacıyla ortaya attığı slogandır.

ekonomideki sınırlarının genişlemesine yol açmıştır. Artan müdahaleler rekabeti bozduğu gerekçesiyle kamunun etkinlik alanının daraltılmasına yönelik fikirlerin gelişmesine sebep olmuştur. Bu görüşler büyük bir ciddiyetle M. Friedman ve Chicago okulu iktisatçıları tarafından incelenmiştir (Chevalier, 1983; 98). Dönemin karakteristik özelliği de zaten işsizlik ve enflasyon olgusu üzerine odaklanmıştır. Borçlanma gibi maliye politikası araçlarının toplam talebi ya geçici ya da tesadüfi olarak etkileyebileceğini söyleyen monetaristler, sürekli gelir ve tüketim üzerinde etkili olabilmek için para politikalarına önermektedirler.

Harcamaların finansmanı konusunda borçlanmaya başvurulmasının Crowding-out etkisine sebep olarak, harcamaların milli gelir üzerindeki genişletici etkisinin azalacağını belirtmektedirler. Fakat Merkez Bankası kaynaklarını kullanarak yapılan harcamaların para arzında bir artış sağlayacağı, dolayısıyla faizlerin düşüp özel yatırımların artacağı yönünde görüşleri bulunmaktadır (Tüğen, 1999; 219). Borçlanmaya ilişkin kalıcı ve kabul edilebilir limitler oluşturulamayışı 1980'li yılların krizlerinde önemli noktalardan biri olarak kabul edilmektedir (Arnauld, 1992; 69). İsrail'de dönemin yüksek borç yüküne maruz kalan ülkelerdendir. 1970 öncesi milli gelirin %20'leri seviyesinde olan dış borçları 1973'te % 40 ve 1980'lerde krizin zirvesinde % 140'a (1985) ulaşmıştır (Bruno, 1994; 46-47) Bütün bu gelişmeler Neo-Klasik iktisatçıların, devletin borçlanma yetkisi ve gücü konusunda "sınırlandırıcı" ifadelerini daha da yüksek sesle dile getirmelerine sebep olmuştur. Siyasilerin elinde bulunan gücü kullanmalarının ekonomik ve siyasi yozlaşmaya yol açacağı fikrinden hareket eden "kamu tercihi" iktisatçıları bu yetkilerin sınırlandırılması ve borçlanma ile ilgili belirli limitler tespit edilmesini önermişlerdir. Konuyu "mali anayasa" içinde değerlendiren bu teorisyenlere göre dışarıdan ve içeriden borçlanmanın farklı etkileri olacağından düzenlemeler, bu ayırım göz önüne alınarak yapılmalıdır (Savaş, 1993; 100).

Müller Armach tarafından geliştirilen Freiburg öğretisi Ordo Liberalizmi ise "sınırlı devlet" yerine, "aktif-yapıcı-fonksiyonel devlet" anlayışını savunmaktadır (Aktan,1994; 181). Liberal bir refah devleti (Barry, 1997; 28) kamu finansmanı konusunda tercihini vergilerden yana kullanırsa özgürlüklerin alanlarına müdahale etmiş olacaktır. Mali düzen konusunda borçlanma politikasını değerlendiren bu iktisatçılar, mali düzen ile mali araçların kendisini değil, bunların yasal ve kurumsal temellerinin düzenlenmesini incelemektedirler (Erkan, 1987; 81). Buraya kadar bütçe politikaları teorisinde Klasik, Keynesyen ve Neo-Klasik görüşlerin, harcama, vergi ve borçlanmaya ilişkin belli başlı teorik yaklaşımlarına yer verilmiştir. Bundan

sonraki kısımda maliye politikası aracı olarak açık ve denk bütçe politikaları ile sonuçları incelenecektir.

IV. Bütçe Politikalarında Açık ve Denk Bütçe Uygulamaları

Kamu maliyesi teorisine ilişkin, devlet müdahalelerinin temellerinin kaynak dağılımındaki etkinsizlikler ve dışsallıklar konusuna yöneltmesi genel kabul görmüştür (Batirel, 1992; 135). Devletin bu etkinsizlikleri gidermek, piyasa başarısızlıklarında daha etkin bir düzenleyici olmak amacıyla elindeki hizmet listesi ve bunun mali planı niteliğinde olan bütçe ile yukarıdaki etkinsizliklere müdahalesi söz konusudur. Devletin bu etkin eylemleri sonucunda vatandaşlar ile bu mali planı yapanlar arasında “görünmez bir anlaşma” ortaya çıkacaktır. Bu anlaşmaya göre hacmi ekonomik anlamda sınırlanamayan bir bütçeden söz edilmektedir (Black, 1958; 16). Böylece toplumdaki fertler yine zımni bir anlaşma ile ellerindeki yetkileri kendi ellerinde bulunan hak ve yetkileri iyiliksever bir devlete devretmiş olacaklardır. Sonuçta T. Hobbes’in yüzyıllardan beri söylene gelen “Leviathan” ortaya çıkacaktır (Hobbes, 1993; 127). Harcama yapabilen bu harcamaların finansmanı konusunda da halkına fazla yük getirmek istemeyen yöneticiler, bu handikaptan kurtulabilmek için bütçelerin finansmanı konusunda rahat davranmışlar ve bütçe açıkları konusuyla barışık olabilmişlerdir. Bu noktada vergilendirme yerine borçlanmanın kullanılması hem idarenin hem de halkın işine gelmiştir. Oysa denk bütçe, yönetimin elindeki imkanların bütçe kaynakları ile sınırlı olması anlamına gelmekteydi. (Buchanan ve Wagner, 1977 ; Rowley, 1986’dan Savaş, 1993; 81). Harcamalar için sadece vergi gelirleri kaynak olarak kullanılacak ve borçlanma kesinlikle başvurulması uygun olmayan bir kaynak haline dönüşecekti.

Çalışmanın bu kısmında giderlerin gelirleri aştığı durumların, açık bütçe politikasının sebep ve sonuçları incelenecek, tez için konu edilen denk bütçe teorisinin temelleri ile uygulama konusundaki değerlendirmelere yer verilecektir.

A. Açık Bütçe Politikasının Nedenleri

Açık bütçe politikalarının nedenlerinin değerlendirildiği bu başlık altında konu ekonomik, siyasi ve sosyal nedenler olmak üzere üç kısımda incelenmektedir.

1. Ekonomik Nedenler

1929 Büyük Buhranı dünyada ekonomiyle ilgili yaygın kanaatlerin

sorgulandığı, hatta köklü değişikliklere maruz kaldığı bir dönemdir. Ekonomide yaşanan işsizlik ve durgunluğun ancak devlet müdahalesi, dolayısıyla artırılan kamu harcamaları ile önlenebileceğine ilişkin görüşler ileri sürülmekteydi. Son yüzyıla ilişkin önemli değerlendirmeleri olan P.F. Drucker de konuyu bu noktada ele almakta, devletlerin krize müdahale edebilme gibi bir durumları olması halinde böylesi derin etkileri olan bir krizin yaşanmayabileceğini belirtmektedir (Beatty, 1997; 22)

Zaten üretim faktörlerinin serbest bırakılmasının ekonomideki dengeyi bozacağı görüşünden hareket eden açık bütçe politikası, bunun ısrarla uygulanmasını istemektedir. Devletin buradaki görevi özel sektörün tam istihdamı sağlamada başarısız olduğu her durumda onun yerini almaktadır. Toplam arz toplam talebi aşıyorsa mutlaka açık bütçe uygulamalarına gidilmelidir (Feyzioğlu, 1976; 112).

Adı her ne kadar “Genel Teori” olsa da Keynes’in eseri “olgun” (maturing) ekonomiler için genel teoriler içermektedir (Neumark, 1950; 295). Ekonomide yapısal değişiklikleri gerçekleştirmek isteyen yeterli sermaye birikimi olmayan, ekonomik kalkınması hala daha sorun olan ülkeler için uygulanacak bütçe politikası planlamaya dayalı olmalı ve açığa ait giderler mutlaka belirtilmelidir (Neumark, 1940; 167).

Kurumsal yapının yeterince düzenlenemeyişine alt yapı imkansızlıklarının da eklenmesi kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerde daha da etkin olmasına dolayısıyla açık bütçelere sebep olacaktır. Fakat gelişmekte olan ülkelerin kendi yapısal sorunları nedeniyle uluslar arası finans kuruluşlarından kredi talepleri ve yurtiçi tasarrufları kendine çekerek planlayıp harcamaları açıklarını artırmaktadır. Buna tarıma dayalı ekonomi ve petrol girdilerinin yüksek maliyeti eklendiğinde bu ülkelerdeki artan toplam talebe arzın eşlik edememesi enflasyonu gündeme getirdiği gerekçesiyle açık bütçe politikaları eleştirilmiştir (Batırel, 1981; 154).

2. Siyasi Nedenler

Bütçeyi hazırlayan ve uygulayan konumunda olan siyasiler, parlamenter demokrasi geliştikçe artan bir etkinlik ve önem kazanmışlardır. Seçimle iş başına gelen siyasilerin her birisi için birer uygulama planı niteliğinde parti programları mevcuttur. Yönetime geldikleri takdirde bu programların uygulanabilmesi için kendilerine kaynak tahsisini isteyeceklerdir. Siyasilerin yoğun “vaad listesi” haline dönüşen parti programlarının finansal desteği vergilerden sağlanacaktır. Seçmenler

de bu süreç içinde oylarını kullanırken kendilerine en uygun olan programı tercih edeceklerdir. Fakat durum Buchanan ve Wagner'in de belirttiği gibi "Vergilendirmeden harcamayı kolaylaştıracaktır." (Buchanan-Wagner, 1987; 399'dan; Savaş, 1993; 81).

Klasik iktisat teorisinde bütçe harcamalarının bütçe imkanları ile sınırlı tutulması, aynı zamanda siyasilerin bütçeyi serbestçe kullanmasına engel olmaktadır. Keynesyen teoride bu sınırlamalar, yerine bir başka sınırlama konulmaksızın kaldırılmış ve bütçe açıkları Keynes sonrası dönemin bir özelliği haline gelmiştir (Buchanan vd. 1987; 3). Bunu bütçe açıkları ve demokrasi ilişkisiyle inceleyen Savaş (1993; 81) "bütçe açıklarının demokratik rejimlerin özelliklerinden biri" haline geldiğini belirterek günümüz demokrasilerini "bütçe açıklı demokrasiler" olarak nitelendirmiştir (Savaş, 1993; 20).

Buraya kadarki aktarılanlardan da görüldüğü gibi bütçe açıkları konusunda siyasilerin harcama eğilimlerinin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Demokratik parlamenter sistemin gereği olan siyasi partiler, parti programlarını bütçe ile desteklemektedir. Öncelikle bu programlarla oluşturulan vaat listelerinde rahat davranılmakta, uygulamada ise alabildiğine cömert olunmakta ve sonuçta bütçe açıkları kaçınılmaz hale gelmektedir.

3. Sosyal Nedenler

Günümüz toplumlarının sosyal yapılarında meydana gelen değişimler, köyden kente göç, sosyal haklar alanında yaşanan gelişmeler, devletin daha fazla harcama yapmasını zorunlu hale getirmiştir. Ortalama ömür ve ortalama ömür beklentisinin yükselmesi, sosyal güvenlik sistemlerinde etkinliği zorunlu kılmaktadır. Sistemin yeterli finansmanı sağlayamadığı durumlarda devlet desteği bu tür harcamaların artmasına sebep olmuştur. Sosyal harcamaların gelişimine ilişkin dini metinler dışında, Leviathan'ın "Kamusal Yardım" kısmı dikkat çekicidir:

"Pek çok insan kaçınılması mümkün olmayan olaylar yüzünden, hayatlarını kendi emekleriyle sürdüremez duruma gelmektedir; bunlar özel kişilerin hayırseverliğine terk edilmemeli, doğal ihtiyaçların gerektirdiği ölçüde devletin yasaları tarafından korunmalı, kişisel hayırseverliğin tesadüfüne bırakılmamalıdır." (Hobbes, 1993; 242).

Bugünkü merkezi devlet kadar mahalli idareler de sosyal harcamalar yapmakta gelirin yeniden dağılımı konusunda etkin olabilmektedir. Buna ilişkin hazırlanan bütçeler de daha büyük olduğundan harcamalar için sınırlamalar konusunda titiz davranılmamaktadır. Kamu harcamaları bir yandan yaygınlaşmakta

öte yandan yoğunlaşmaktadır. Buna bir de çevre kirliliği ve yoksulluk yardımı niteliğindeki negatif gelir vergisi uygulamaları eklendiğinde bütçelerin bu yükü taşıması iyiden güçleşmektedir (Edizdoğan, 1995; 77).

Sonuçta bütçe açıklarının nedenleri konusunda incelenen "sosyal nedenler" konusu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için de bir farklılık göstermektedir. Gelişmekte olan ülkeler ekonomik kalkınma ve büyüme için gerekli harcamaları planlamak zorundayken; gelişmiş ülkeler bütçeden sosyal harcamalarına daha fazla nasıl pay ayrılacağına ilişkin bir tercihi yaşamaktadırlar.

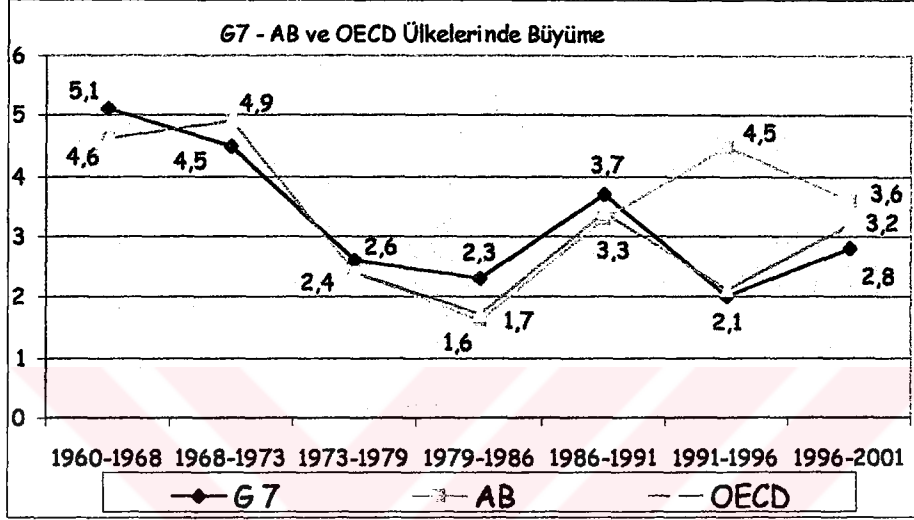
Tablo 1: OECD Ülkelerinde 1960-2001 Dönemi Ortalama Büyüme Hızları

Ülkeler	1960-1968	1968-1973	1973-1979	1979-1986	1986-1991	1991-1996	1996-2001
ABD	4,5	3,2	2,4	2,4	3,2	2,3	4,3
Japonya	10,4	8,4	3,6	3,8	6,6	2	1,3
Almanya	4,1	4,9	2,3	1,4	3,1	1,9	2,3
Fransa	5,4	5,9	3	1,6	3,9	1,2	2,9
İngiltere	3,1	3,2	1,5	1,4	2,3	1,5	2,7
İtalya	5,7	4,6	2,6	2,1	3,8	1,2	2,2
Kanada	5,5	5,4	4,2	2,7	4,4	1,7	3,6
Avusturya	4,2	5,9	2,9	1,7	3,6	2,1	2,5
Belçika	4,5	5,6	2,2	1,5	3,4	1,4	2,8
Danimarka	4,6	4	1,9	2,2	3,2	2,3	2,4
Finlandiya	3,9	6,7	2,3	3,2	3,5	0,5	4,8
Yunanistan	7,3	8,2	3,7	1,4	5	1,6	3,4
İzlanda	4,1	6,9	5,6	3	4,7	1,6	4,4
İrlanda	4,2	4,8	4,6	1,7	3,7	5,5	8,1
Lüksemburg	3	5,9	1,4	2,6	3,1	5	5,1
Hollanda	4,8	4,9	2,7	1,1	3,3	2,1	3,6
Norveç	4,4	4,1	4,9	3,6	4,2	3,8	2,9
Portekiz	6,6	7,4	3,1	2	4,7	1,7	3,6
İspanya	7,5	6,6	2,2	1,6	4,5	1,5	3,8
İsveç	4,4	3,7	1,8	1,7	2,9	0,3	3
İsviçre	4,4	4,5	-0,4	2	2,6	0,2	1,9
Türkiye	5,8	6	5,1	4,5	5,3	4	1,5
Avustralya	5,1	5,6	2,7	2,7	4	3	4,2
Y. Zelanda	3,1	5,1	0,2	2,3	2,7	2,2	2,7
G 7	5,1	4,5	2,6	2,3	3,7	2	2,8
AB	4,6	4,9	2,4	1,6	3,3	4,5	3,6
OECD	4,6	4,9	2,4	1,7	3,4	2,1	3,2

(Kaynak: OECD 1988, 44'ten Aktan, 1994; 66 ; Maliye Bakanlığı, 1996-2000; 196 & 195).

B. Açık Bütçe Politikasının Sonuçları

II. Dünya Savaşından sonra batı ekonomileri hızla artan bir büyüme sürecine girmiştir. Özellikle Almanya ve Japonya bu konudaki en önemli iki örnektir. Fakat 1970'li yıllar yaşanan ekonomik sorunlarla bu sürecin sonuna gelindiği fikrini düşündürmüştür. Buna bir de iki petrol krizinin eklenmesi ekonomilerin kendilerini sorgulamalarına sebep olmuştur. Bu döneme ait ilk göstergeler büyüme rakamları ile ilgilidir.

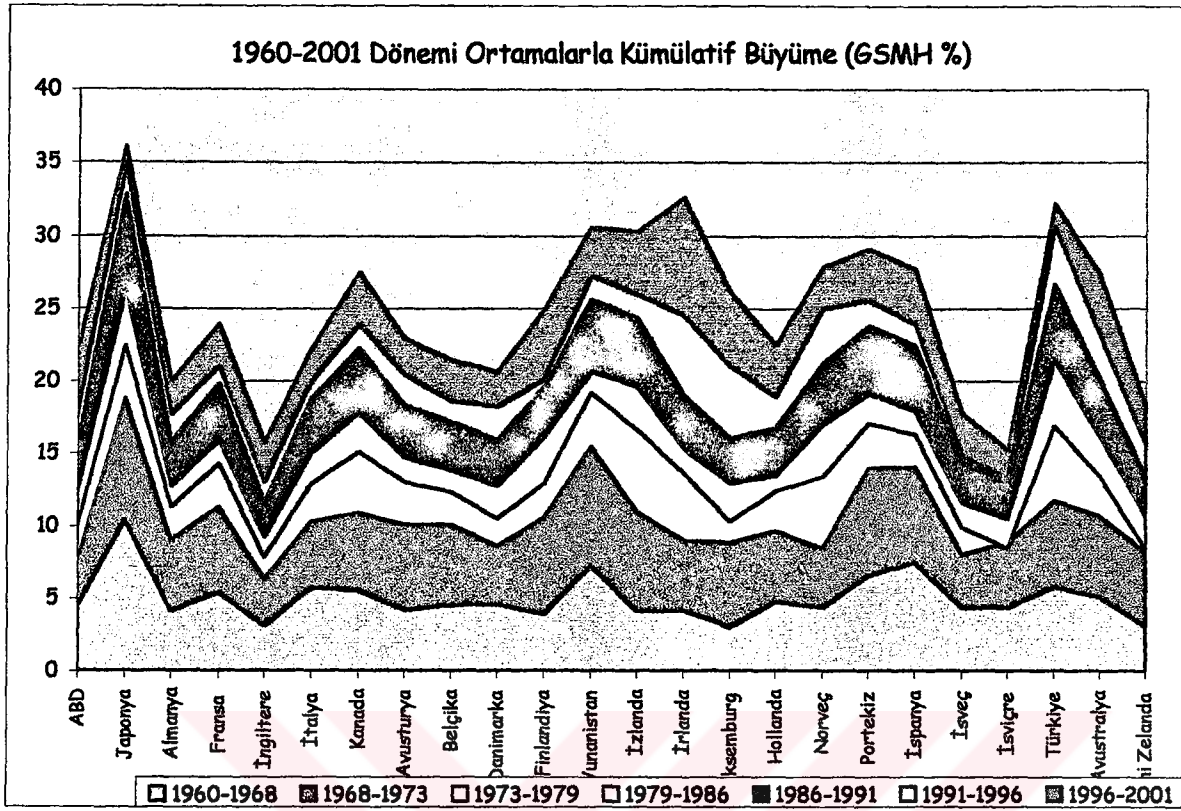


(Kaynak: Tablo 1'in verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.)

Grafik 1: Gelişmiş Ekonomilerde Ortalama Büyüme.

1960-1970 döneminde %5 ile %6 büyüme gerçekleştiren Fransa ve Almanya 1970'li yıllarda %2,5 dolaylarında kalmıştır ki bu 1950-1970 aralığında gerçekleştirilen büyümenin yarısı kadardır (Pascallon, 1983; 90). Japonya'nın 1960-1968 aralığında yakaladığı %10,4'lük büyüme 1968-1973 döneminde %8,4'e, 1973-1979 aralığında ise %3,6'ya kadar düşmüştür.

Grafik 1 verileri yardımıyla, G-7 ülkelerinin durumu değerlendirildiğinde 5,1 olarak gerçekleşen 1960-1968 dönemine ait büyüme, 1973-1979 aralığında 2,6'ya kadar inmiştir. Aynı veriler o günkü adıyla AET ülkelerinde ise büyümenin 1960 döneminde 4,6'dan 2,4'e kadar düştüğü görülmektedir. OECD ülkeleri için bir değerlendirme yapıldığında AET ülkelerinin verilerine eşdeğer rakamların ortaya çıktığı görülecektir. Yunanistan-İspanya ve Portekiz adı geçen dönemlerde %7-7,5 dolaylarında gerçekleştirdikleri büyümeyi 1973-1979 döneminde %3'ler seviyesine düşürmüş, özellikle İspanya %7,5'ten %2,2'ye düşerek 1960'ların 1/3'ünden de az bir büyüme yakalamıştır (Tablo 1).



(Kaynak: Tablo 1'in verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.)

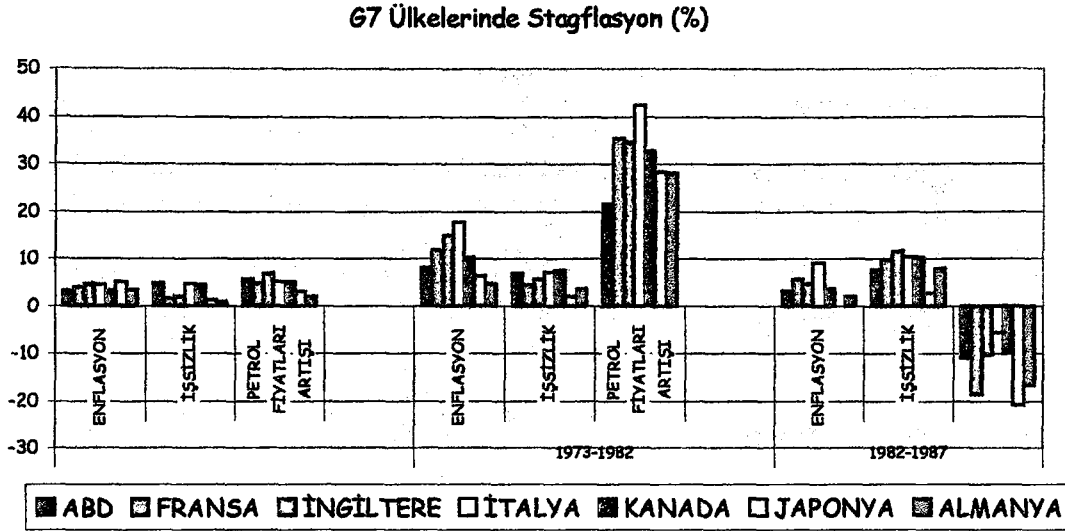
Grafik 2: OECD Ülkelerinde Kümülatif Büyüme

Özellikle 1970'li yılların öncesi ve sonrası itibariyle ülke ekonomilerinin genel karakteristiğini göstermesi açısından, büyüme ile ilgili bu verileri inceledikten sonra kamu kesiminin, ekonomi içindeki durumunun değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Düşük büyüme hızına ek olarak çok yüksek fiyat artışları ve büyüyen işsizlik, iktisatçıların yeni bir sorunla karşı karşıya olduklarının farkına varmasına yol açmıştır. 1929 krizinde işsizlik deflasyonla birlikte görülüyordu. Bu dönemde enflasyon ile işsizlik birlikte görülmekteydi. Hükümetler bu durumda enflasyonu azaltacak araçların ne olduğunu araştırmaktaydılar. İşsizlik ve enflasyonun bu şekilde ekonomide yan yana görülmesi reflation (stagflation) kelimesi ve olgusuyla açıklanmaktadır (Aktan, 1994; 72).

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında büyük tahripler yaşayan Avrupa ülkelerinin imarı ve ekonomide devlete yüklenen lokomotif güç işlevi gereği, sonuçlarını düşünmeden ileri sürülen maliye politikası araçlarının kullanılmasıyla işsizlik ve enflasyonun önlenilebileceği, tüketimin artıp yoksulluğa çözüm bulunacağı iddia edilmiştir. Artan harcamaların finansmanı için yettiği yere kadar vergilerin kullanılması ve geri kalan kısmı için borçlanma hatta emisyon yönteminin doğal bir

kaynak olarak değerlendirilmesini öneren "Fonksiyonel Maliye" yaklaşımı ülkelerin açık politikalarda devam etmesini cesaretlendirmiştir (Aktan, 2001; 1302).

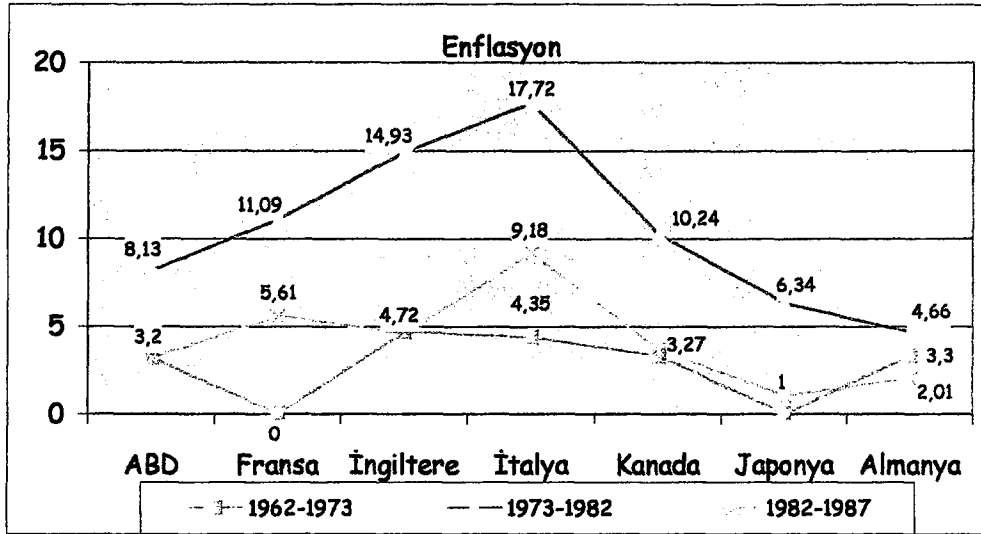


(Kaynak: Helliwell, 1988: 2'den aktaran Aktan, 1994; 74'teki veriler yardımıyla hazırlanmıştır.)

Grafik 3: G7 Ülkelerinde Stagflasyonun Gelişimi

1970'li yıllar sorumsuz maliye politikalarının bir kere daha acı şekilde sonuçlarının yaşandığı yıllardır. Kriz öncesi 1960'ların enflasyonu ABD'de %3,18'den 1970'li yıllarda, kriz dönemlerinde %8,13'e, Fransa'da ise %3,95'ten %11,09'a yükselmiştir. İngiltere, İtalya ve Kanada için de 4 katına kadar fırlayan enflasyon oranları bulunmaktadır. İngiltere %4,72'den 14,93'e, İtalya'da %4,35'ten 17,72'ye, Kanada'da %3,27'den 10,24'e yükselmiştir. Enflasyon söz konusu dönemler içinde, Japonya ve Almanya'da, 50 değişiklikler oluştursa da etkisi diğer 5 ülke kadar yoğun hissedilmemiştir.

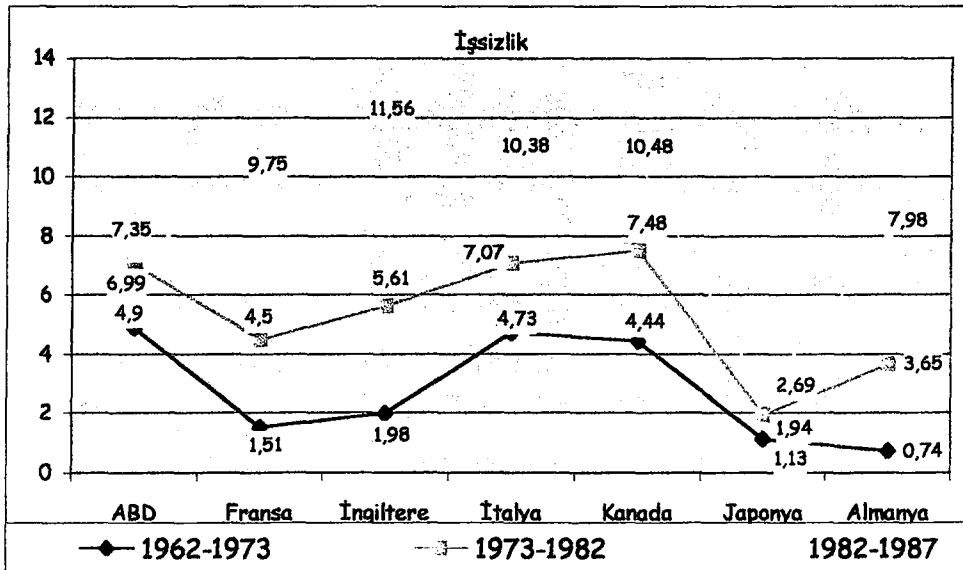
1970'lerin sorunu II. Dünya Savaşı sonrasında, hakim zihniyetin fikirleriyle oluşan maliye politikalarının sonucudur. Öncelikle barışın iktisadi refah ve güvenle oluşturulacağına dair ortaya çıkan yaygın kanaat ekonomik gelişme merkezli bir tavır geliştirmiştir. Fonksiyonalist Maliye ekolünün çizgisinden hareketle refah ve kalkınma için gerektiğinde borçlanma ve merkez bankası kaynaklarını kullanarak para basma eğilimi geçici bir peri masalı oluşturmuştur (Lerner, 2001; 1341). Fakat bunun acı sonuçları yaşanmadan fark edilememiştir.



(Kaynak: Helliwell, 1988: 2'den aktaran Aktan, 1994; 74'teki veriler yardımıyla hazırlanmıştır)

Grafik 4: G7 Ülkelerinde Enflasyonist Süreç

Ekonomide temel sorunun işsizlik ve enflasyon olduğunu söyleyen Fonksiyonel maliyeciler, harcamaların ve tüketim talebinin düşük olduğu dönemlerde devletin harcamalarını artırarak enflasyon ve işsizliği önlemesini bekler. Borçlanmayı ve borç ödeme mekanizmasını da kullanarak piyasa faiz oranlarında dengeyi hedefler, yüksek faizlerin yatırımları dışlamasına engel olur. Harcanabilir geliri olmadığında ise emisyonu başvurmadan kaçınmaz (Aktan, 2001). Friedman'ın "ocakta kaynayan tencerenin ateşini yükseltmek olarak belirttiği bu durumun sonuçları 4 ve 5 numaralı grafiklerde açıkça görülmektedir.



(Kaynak: Helliwell, 1988: 2'den aktaran Aktan, 1994; 74'teki veriler yardımıyla hazırlanmıştır.)

Grafik 5: G7 Ülkelerinde İşsizlik

Gelişmiş ülkeler göz önüne alındığında 1970'li yılların petrol krizleri öncesi işsizlik oranları ortalama %3 dolaylarındaydı. Bu oranın yüksek oluşunda ABD, İtalya ve Kanada'nın %5'ler seviyesine yaklaşan yüksek işsizlik oranları etkili olmuştur. Petrol krizleri zamanında bu oran iki katına yükselirken kriz sonrası dönemde domino etkisi yıllara yayılmış ve ortalamada %10'u geçen bir işsizlikle gelişmiş ekonomiler yüz yüze kalmıştır.

1929 krizinde ABD'de yaşanan %25 işsizliğe göre bu dönemdeki işsizlik oranlarının oldukça mütevazı olduğu söylenebilir. Pascallan bu oranın düşük olmasını sosyal güvenlik sistemine dayandırmakta ve işsizlik tazminatı gibi bazı istikrar unsurlarının efektif talebi desteklemesiyle açıklamaktadır (Pascallan, 1983; 91).

Bu kısımda Stagflasyonist gelişmelerin yaşandığı 1970'li yılların karakteristik özellikleri incelenmiştir. Aşırı genişleyen bir kamu kesimi vardır bu oran 30 yılda %70'lik bir artış göstermiştir. Sonuçta büyük bütçe açıkları, enflasyon ve işsizlik adeta bu dönemin hakim unsurları olmuştur. Şimdi bu genel gelişmelerin kamu ekonomisine etkisi ve ardından bütçe açıklarıyla oluşan yapısal sorunların değerlendirilmesi, açıklar ile büyüme - kalkınma ve istikrar arasındaki ilişki, açıkların enflasyon ve gelir dağılımı üzerine etkisi incelenecektir.

C. Bütçe Açıkları Kamu Ekonomisi İlişkisi

Neo - Klasik iktisatçılar son zamanlardaki aşırı enflasyon ve genişletici para politikası uygulamalarının sorumluluğunu Keynes ve onun politikalarını uygulayan iktisatçı ve hükümetlere yüklemektedirler. İşsizlik ve tam istihdamın sağlanması konusunda 1936'dan (Genel Teori) bu yana bütçe ve para politikası araçlarıyla toplam talebin genişletilmesi fikri teorideki yerini almıştır (Pascallan, 1983; 92).

Keynes'ten kısa bir süre sonra vergi, harcama, borçlanma ve para basma konularına ideolojik iyi kötü kavramlarıyla bakmak yerine, bunların ekonomideki sonuçlarına göre bakmanın önemli olduğunu söyleyen Fonksiyonel Maliye yaklaşımı Keynesyen harcama ve kamuda büyüme etkisinin artmasına yol açmıştır. Böylece milli ekonomi içinde kamu kesimi 1970'li yıllardaki kontrolsüz sınırlarına ulaşmıştır. Ekonomilerin ulaşmış olduğu o günkü sınırlar sağlıklı bir finansmana dayansa belki bu denli zarar verici olmayabilirdi. Fakat bütçelerin daha çok gider yönüne ilgi gösteren dönemin iktisatçı ve siyasetçileri hem kötü bir yönetimin (mismanagement) doğmasına yol açmış hem de yanlış bilgilendirmelerle kamuoyunu yanıltmışlardır.

Fonksiyonel Maliye anlayışı para basma konusunda oldukça rahattır.

Emisyon sayesinde elde edilen geliri normal gelir olarak karşılamakta mali denge ve ekonomik denge türü, dengeci yaklaşımlara uzak tavır sergilemektedir (Lerner, 2001; 1343). Bütçe açıkları eşliğinde, kolay ve bol kredilerin işletmelere sağlanması içinde para arzını aşırı ölçüde arttırmıştır. ABD'nin ödemeler dengesindeki parasal genişlemeye dayalı bugünkü sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bu sonuçlar ışığında milli gelir içinde kamu ekonomisinin, Tablo 2 verilerinde de görüleceği gibi yükselen bir trendde artışı söz konusudur.

Tablo 2: 16 Sanayileşmiş Ülkede Kamu Ekonomisinin Büyüklüğü (1953-1984 % GSYİH)

Dönemler	(1)	(2)	(3)	(4)	Dönemlik % Artışlar				
	53-54	63-64	73-74	83-84	2-1	3-2	3-1	4-3	4-1
Avustralya	24,2	25,4	30,1	38,7	4,9	18,5	24,2	28,5	59,9
Avusturya	31,9	34,8	38,3	52,3	9,3	10	20,3	36,5	63,9
Belçika	28,1	31,2	39,5	61	10,9	26,6	40,4	54,4	117,1
Danimarka	24,4	30,3	46,6	59,9	24,4	53,8	91,4	28,5	145,5
Finlandiya	31,1	31,3	38,4	41,8	0,6	22,7	23,5	8,8	34,4
Hollanda	31,8	36,9	50,7	60,1	16	37,3	59,3	18,5	89
Norveç	30,5	36,5	48,7	50,1	19,5	33,5	59,5	2,8	64,3
İsveç	28	36,3	49	64,4	29,5	35,2	75	31,4	130
İsviçre	27,8	28,9	35,2	38	4,1	21,8	26,8	7,9	36,7
ABD	27	28	32,2	36,3	3,9	14,8	19,3	12,7	34,4
İngiltere	32,7	33,7	42	46,6	2,9	24,8	28,4	10,9	42,5
Almanya	35,5	36,6	41,9	49,9	3	14,5	17,9	19	40,6
Fransa	35,6	37,8	38,5	50,3	6,2	1,9	8,1	30,6	41,3
İtalya	27,6	31,5	39,6	45,7	14,1	25,6	43,3	15,4	65,6
Kanada	26,2	28	36,4	37,9	6,7	30,1	38,7	4,1	44,7
Japonya	21	20,9	24	...	-0,2	14,6	14,3	...	...
ORTALAMA	28,9	31,7	39,4	48,8	9,7	24,1	36,9	23,8	68,9

(Kaynak: Peltzman, 1980; 260'tan; Aktan, 1994; 68)

1953-1954 döneminde milli gelir içerisindeki kamu harcamaları %21 ile en düşük Japonya'da, en yüksek ise %35,5 ve %35,6 ile Almanya ve Fransa'da gerçekleşmiştir. Bu ülkelerin dönem ortalaması %28,9'dur. 16 gelişmiş ülkenin 7'si dönem ortalamasının üzerinde bir orana sahiptir.

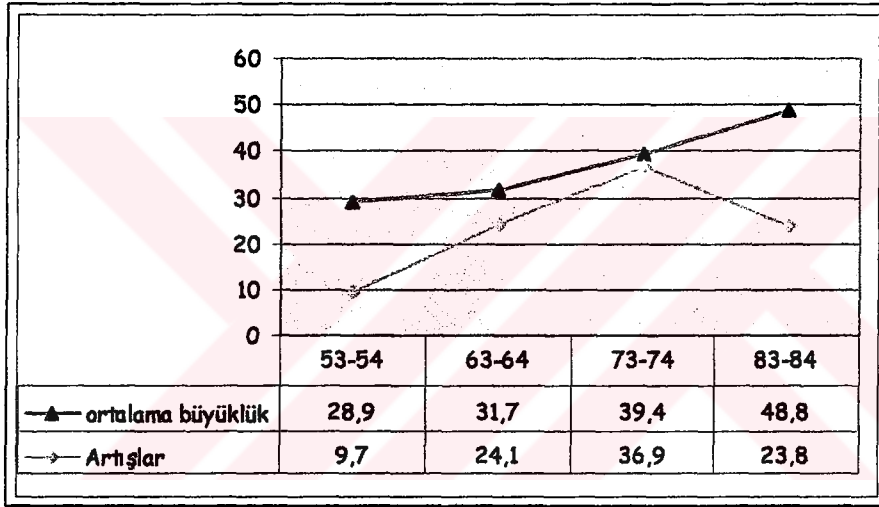
1963-1964 döneminde kamu harcamalarının milli gelir içindeki payına bakıldığında Japonya yine en düşük orana sahiptir. Fransa'nın payı yine en yüksek olan ülkedir (37,8). Onu sırasıyla Almanya (36,6), Hollanda (36,9), Norveç (36,5) izlemektedir. Dönem ortalaması olan 31,7 yine 7 ülke tarafından aşılmıştır.

1973-1974 döneminde de Japonya, milli gelir içindeki en düşük kamu harcaması olan ülke özelliğini korumuştur (24,0). Hollanda (50,7), İsveç (49,0) ve

Norveç (50,1) en yüksek kamu harcamasına sahip üç ülkedir. Dönem ortalaması 39,4 oranı 9 ülke tarafından aşılmıştır.

1983-1984 döneminde harcamaların dağılımında en düşük pay ABD'ye (36,3) aittir. Dönemin en yüksek oranı 64,4 ile İsveç'e aittir. Bunu sırasıyla Belçika (61) ve Hollanda (60,1) izlemektedir. Dönem ortalaması (48,8) üzerinde yine yedi ülke bulunmaktadır. Kamu harcamalarının bir önceki döneme ilişkin artışlarına gelince: 1963-1964 dönemi harcamaların %25'lere varan artışlar yaşadığı dönemdir. Burada Danimarka %53,8'lik artış hızıyla en fazla harcamalarını artıran ülke iken; Fransa %1,9'luk artışla da en az harcamalarını artıran ülke durumundadır.

Üçüncü sütunda 1970'li yılların 1950'lerle kıyaslanması vardır. Burada %91,4'lük artışla Danimarka ve %75'lik harcama artışıyla İsveç başı çekmektedir.

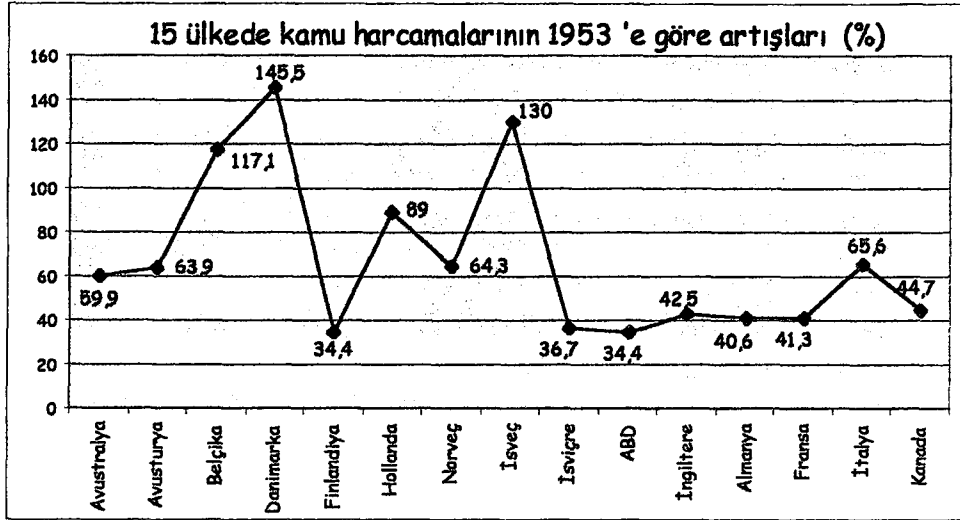


(Kaynak: Tablo 2'nin verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.)

Grafik 6: Kamu Ekonomisinin Ortalama Büyüklüğü ve Dönemlik Artışların Gelişimi

1980'lerde kamu harcamaları artışı durmamış 1970'lere nazaran %24'lük bir artış meydana gelmiştir. Son 30 yılın genel durumuna bakıldığında 1980'lerin devleti, 1950'lerin devletine nazaran %68.9 oranında büyüme kaydetmiştir. Bu oranın çok üstünde büyüme kaydeden Danimarka (%145,5), İsveç (%130) ve Avusturya (%117,1) gibi ülkeler bulunmaktadır. Sadece dört ülke genel ortalamanın üstündedir.

Büyüyen kamu ekonomisi konjonktürel dalgalanmalarda devletin müdahale gerekçesine dayanmaktadır. Hükümetlerin bu tür durumlarda kullanabilecekleri maliye politikası araçları vardır. Amaç enflasyonist ve deflasyonist beklentileri ortadan kaldırarak ekonomiyi normal haline döndürmektir.



(Kaynak: Tablo 2'nin verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.)

Grafik 7: Kamu Harcamalarında 1953-1984 Dönemi İçin Ortalama Artışlar

Bu gelişmeler ışığında, 1953-1984 dönemi göz önüne alındığında, kamunun milli gelir içindeki payının %25'ler seviyesinden %50'ler seviyesine ulaştığı söylenebilir. Kamunun böylesine büyümesi, kamu harcamalarının finansmanı için yüksek vergi yüklerini de beraberinde getirmiştir..

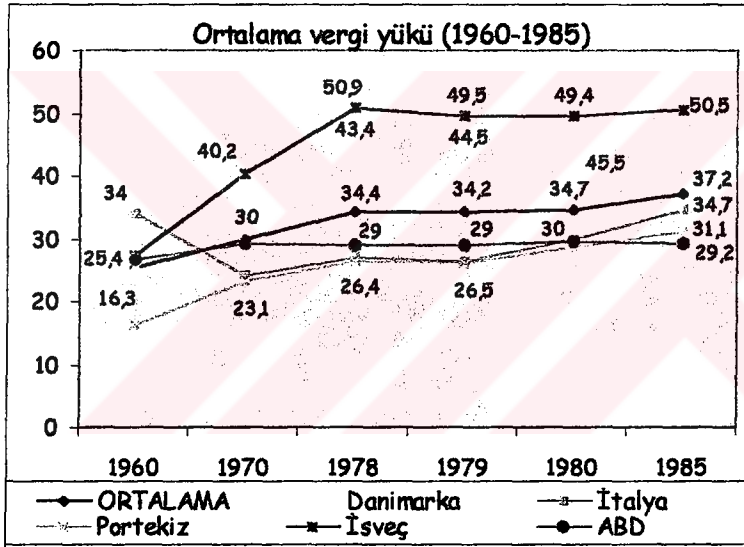
Tablo 3: Vergi Yükünde Gelişmeler (1960-1985)

	1960	1970	1978	1979	1980	1985
Avustralya	23,5	24,5	27,3	28,1	20,2	30,3
Avusturya	30,3	35,7	41,4	41	41,2	42,5
Belçika	26,5	35,2	44	44,5	43,6	46,9
Kanada	24,2	31,3	30,8	30,6	31,6	33,1
Danimarka	25,4	4,4	43,4	44,5	45,5	49,2
Finlandiya	27,7	31,6	35,3	33,6	33,3	37,3
Fransa	...	35,6	39,5	41,1	42,5	45,6
Almanya	31,3	32,9	37,9	37,7	38	37,8
Yunanistan	...	24,3	27,9	27,7	28,6	35,1
İrlanda	22	31,2	31,5	31,2	34	39,1
İtalya	34	24,2	27,1	26,5	30	34,7
Japonya	18,2	19,7	24	24,4	25,5	28
Lüksemburg	...	30,2	43,7	40,4	40,9	42,8
Hollanda	30,1	37,6	44,6	45	45,8	45
Yeni Zelanda	27,3	27,4	32	32,9	33	34,3
Norveç	31,2	39,2	46,5	45,7	47,1	47,8
Portekiz	16,3	23,1	26,4	26	28,7	31,1
İspanya	...	17,2	22,9	23,4	24,1	28,8
İsveç	27,2	40,2	50,9	49,5	49,4	50,5
İsviçre	31,3	23,8	31,6	31,1	30,8	32,1
Türkiye	11,1	17,7	21,3	20,8	19	16,1
İngiltere	28,5	37,1	33,1	32,9	35,3	38,1
ABD	26,6	29,2	29	29	29,5	29,2
ORTALAMA	25,4	30	34,4	34,2	34,7	37,2

(Kaynak: The Facts and Figures on Government Finance 1988-1989, Tax foundation 1989; 36'dan Aktan, 1994; 77)

Yüksek enflasyon ve yüksek vergi yükü yeni bir sorunun daha iktisat literatürüne girmesine sebep olmuştur: "Taxflation"... (Roberts, 1984'ten aktaran Aktan, 1984; 75). İki olumsuzluğu bir arada yaşatan taxflasyonun vergi yükü üzerindeki etkisi görülmesi açısından aşağıdaki Grafik 8 düzenlenmiştir. Burada özellikle Danimarka ve İsveç'in ilgili dönemlerde yükselip, sonra da geri çekilemeyen vergi yükündeki gelişmeler dikkat çekicidir.

Vergi yükünün çeşitli ülkeler açısından hazırlanan bu değerlendirmelerinde de görüldüğü gibi 1960 yılındaki %25,4 ortalama vergi yükü 1985'e gelindiğinde %37,2'ye yükselmiştir. Bu durum 25 senede vergi yükünün %46,5 oranında arttığını göstermektedir. Daha önceki tablolarda da görüldüğü gibi kamu harcamaları da benzer bir artış göstermiştir. Fakat harcamalardaki artış %55 dolaylarında gerçekleşerek son 25 senenin artan vergi yükünün bir açıklaması olmaktadır.



(Kaynak: Aktan, 1994; 77'deki tablo verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.)

Grafik 8: 1960-1985 Dönemi İçin Ortalama Vergi Yükünde Gelişmeler

1. Bütçe Açıkları Kalkınma ve Büyüme İlişkisi

1929 buhranı sonrasında devletin ekonomiye müdahalesinin sınırları belirlenmeksizin, ekonominin depresyondan çıkartılması amaçlanmıştır. Bunun için kullanılan yöntemlerden olan "pump-priming" (tulumba etkisi) ekonomiyi deflasyonist noktadan kurtarmada bir araç olarak görülmüştür (Musgrave, 1997; 102). Ekonomide pump-primers (Lerner, 1999; 73) etkisi sayesinde aşılacak sorunlar başka sorunları da beraberinde getirmektedir. Bütçe açıkları, vergilerin etkilerinin çarpıtılmasına sebep olmaktadır (Barro, 1989; 52). Özünde kamu harcamalarının finansmanı için salınan vergiler, kamu yönetiminin borçlanarak yaptığı hesapsız

harcamaların faizlerinin ödenmesi için kullanıldığında amacından tamamen saptırılmış olur.

Açık bütçe teorisi çok sağlam delillere dayanan ve çok kuvvetli argümanlarla desteklenen bir görüş olduğu için değil; kamu yönetimi ve siyasi çevrelerden yeterli ve gerekli ilgiyi bulduğu için popüler olmuştur. Zaten dönemin politikacıları da "şimdi hepimiz Keynesyeniz" diyerek bunu övünme konusu bile yapmışlardır (Savaş, 1993; 19).

Burada bütçe açıkları kadar bütçe açıklarının finansmanı da kalkınma ve büyüme üzerinde etkili olacaktır. Borçlanma kaynağı son iki yüz yıldır şiddetli tartışmaların odağını oluşturmuştur. İçeriden veya dışarıdan borçlanmanın etkileri olarak ortaya çıkan bu durum "içeriden borçlanmanın kötü olmadığı" milli geliri azaltmadığı için, olumlu bile sayılabileceğine dair görüşler ileri sürülmüştür. Buna karşılık dışarıdan borçlanılıp verimli harcamalara dönüştürülemeyen kaynaklar milli gelirde iki defa olumsuz etkiye sebep olacaktır: Birincisi borç ana para geri ödenirken, ikincisi faizleri ödenirken (Neumark, 1950; 294).

Kalkınmanın finansmanında kullanılacak açık bütçe politikaları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılık göstermektedir. Bunda fiziki sermaye birikimi kadar beşeri sermaye birikiminin de etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle ikinci dünya savaşı sonrası Avrupa'nın imarı ve eski ihtişamına kavuşması için sağlanan maddi desteklerle, Latin Amerika ve Afrika ülkelerine sağlanan destekler farklıdır. Burada proje üreten, aldığı kaynakları en iyi şekilde değerlendiren ve yatırımlarını karlı işletmeler haline dönüştüren ülkelerin yapılarıyla, gelişmemiş ya da gelişim sürecindeki ülkelerin farkı açıkça görülmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Dünya Bankası'ndan 1 milyar doları hibe olmak üzere toplam 13.8 milyar dolarlık Avrupa'ya tahsis edilen krediler ile aynı dönemde kırk kadar az gelişmiş ülkeye tahsis edilen 360 milyon dolarlık kredinin 232 milyon dolarlık kullandırılan kısmı bunun en çarpıcı örneğidir. (Arnaud, 1992; 28) Bu miktarla kalkınmak kolay değil, hatta mümkün değildir. Bu süreçte açıkla kalkınmak ya da dış finansmanla kalkınmaya çalışmak, sonunda dış finansmanın denetimi altına girmek anlamına da gelmektedir.

Yıllık büyüme oranı kişi başına düşen milli gelirle yakından ilgilidir. Öyle ki kamu harcamaları ve kamu gelirleri arttıkça ekonomik refah azalmaktadır. Harcamaların artması belirli bir seviyeden sonra gelirlerde de aynı oranda artışı

sağlayamayacaktır. Bu noktadan itibaren, kamu harcamaları için olağanüstü finansman (emisyon ve borçlanma) yöntemine başvurulacak ve ekonominin yüksek faiz ile enflasyonist baskılara yakalanması ve özel sektör için de daraltıcı etkiye yol açması kaçınılmaz olacaktır (Razzolini ve Shugart II, 1997; 227). Bu yüzden ekonomik kalkınma için sınırlı bir kamu sektörü ve belli bir ölçüde sınırlandırılmış bütçe açıkları etkili olabilir (s. 229).

Friedman (Friedman, 1995) yüksek vergi yükü ve kamu açıklarının, özel sektörün kaynakları üzerinde "sifon etkisi" oluşturacağını belirtmektedir. Bu etki zamanla büyüyerek açıkların devasa boyutlara ulaşmasına yol açacaktır. Ricardian Denklik anlayışına da ters düşmeyen bu durum özel sektör kaynaklarının kullanımında özel sektörün etkinliğinin bir göstergesidir (Barro, 1989; 54).

Bütçe açıklarının kapatılmasına ilişkin ülkede uygulanan artan oranlı vergi uygulaması milli gelirden bir başka paradoksun doğmasına yol açacaktır. Burada bahsedilen artan oranlı sistemin milli gelirdeki artışı frenleyeceği yönündedir (Neumark, 1950; 293). Bu açıdan incelendiğinde bütçe açıklarının kalkınma üzerine en az olumsuz etkisinin "olgun ekonomiler"de (maturing economies) olacağı ve olgunlaşmamış ekonomilerin bu süreçte beklemedik başka sorunlara yakalanabilecekleri söylenebilir.

Kamunun borçlanma yoluyla finansman sağlaması, gelecekte harcanabilecek kaynakların bugünden tüketilmesi anlamına geldiği için "geleceğe ipotek" olarak değerlendirilmektedir. Her ne kadar bugünkü nesiller, çocuklarının yarınını düşünerek borçlanmayla bile olsa kalkınmayı gerçekleştirecek de olsalar; yarının ihtiyaçlarının yarının şartlarında belirleneceği bilinen bir gerçektir. Sonuçta açık ve borçlanma olmazsa, geleceğin vergi mükellefleri bugünün borçlarını ödüyor olmayacaktır ve yarınları borç yerine bugünün istikrarı aktarılacaktır (Brennan, 1994; 10).

2. Bütçe Açıkları Ekonomik İstikrar İlişkisi

Ekonomik istikrar bilindiği gibi içeride tam istihdam ve fiyat istikrarı dış istikrar için de ödemeler dengesinin sağlanmasıdır.

Keynesyen teori bütçe açıklarının gerekçesi olarak ifade ettiği tam istihdama ilişkin kamu harcamalarının artmasını ve devletin ekonomide bir "görünen eli" olmasını bununla açıklamaktadır.

Bütçe deflasyon dönemlerinde yapılacak müdahaleler ekonomideki genel denge için zorunludur. Bu durumda bütçelerin açık vermesi önemli ve zorunlu bir nedene dayanmaktadır. Piyasaların tam anlamıyla özel teşebbüse bırakılmaması gerekir. Aksi halde yapısal bir depresyon kaçınılmaz olacaktır. 1929 krizine ilişkin değerlendirmelerde FED'in isabetsiz kararlarının etkili olduğu iddia edilmektedir. O dönemde FED bankacılık işlemlerini durdurmayıp, para arzını kısmamış olsa kriz bu denli derinleşmeyecekti. 1929-1932 dönemine ilişkin yapılan çalışmalarda para arzının %32 daraldığı görülmektedir (Buchanan, 1978; Friedman ve Schwartz, 1963'ten aktaran Önder, 112).

Devlet bu daralma dönemlerinde tam istihdamı sağlamak için özel ekonominin yerini alacak ve ekonominin de karşılaşması muhtemel işsizlik sorununu önlemiş olacaktır. Buradaki açık sürekli bir açık olarak ifade edilmektedir. Sweezy'nin deyimiyle "denk bütçe ancak toplam talebin toplam arzı aştığı" dönemlerde zorunlu olmaktadır.

İç istikrarın bir başka konusu olan fiyat istikrarı konusu ise bütçe açıkları, dolayısıyla bütçe açıklarının finansmanı ile bozulabilecek ve olumsuz etkilenecek bir dengeyi ifade etmektedir. Bütçe açıklarının kapatılması için yurt içi kaynaklara başvurulması faizler üzerinde uyarıcı bir etki doğuracaktır. Aynı zamanda piyasalardan fon talep eden özel sektör işletmelerinin kredi maliyetlerinin yükselmesi gibi bir sonuç da ortaya çıkacaktır. Bu durum fiyatlar genel seviyesinin yükselmesi anlamına gelmektedir. İbn Haldun'un büyük bir açıklıkla ifade ettiği "devletin müteşebbislerle rekabetinin piyasa dengesini bozacağı ve hem özel kesimi ekonomiden dışlayıp hem de bir istikrarsızlığın kaynağı olacağı" (Haldun, 1988; 792) gerçeği bütçe açıklarının karşılanması için uygulanan yöntemlerde de sektörün kullanabileceği kaynakların kendisine yönelmesini sağlarken, özel sektörün ihtiyacı anında talep edebileceği kaynakların da daralıp maliyetinin artmasına sebep olmaktadır.

Bunlardan başka bütçe açıklarının enflasyonist etkileri de pek çok çalışmanın konusu olmuştur (Büyükerşen, 1966). Bütçe açığı-ıç borç-yüksek faiz ve enflasyon bir döngü olarak istikrarın karşısındaki en büyük sorun olarak durmaktadır (Müsiad, 1994).

Dış istikrar konusunun bütçe açıkları üzerine etkisi ödemeler dengesinin açık vermesiyle ilgilidir. İthalatın yatırım mallarından tüketim mallarına kaydığı ve yurt içi tüketimin geliri, fazlasıyla aştığı ayrıca tasarrufların da ekonomiye yatırım olarak

dönmediği zamanlar bütçeleri de olumsuz etkilemektedir (Savaş, 1986; 222).

Devlet de sonuçta özel kişiler gibi mal ve hizmetleri kullanmakta ve satın almaktadır. Girdi maliyetlerinin artması sonuçta gelirlerinin giderlerini karşılamasında yetersiz kalmasına sebep olmaktadır.

3. Bütçe Açıkları Enflasyon İlişkisi

Bütçe açıklarının enflasyonist etkileri 1990'lardan itibaren ısrarla irdelenen bir konu olmakla beraber, üzerinde ampirik çalışmaların olmadığı bir konudur (Erol, 2000; 1). Fakat cari faiz oranlarındaki yükselmenin enflasyonist etkileri için aynı şey söylenemez. Pek çok ampirik çalışma cari faiz oranlarının geçmişteki bütçe açıklarıyla ilgisinin olmayıp; daha çok bugün ve gelecekte beklenen bütçe açıklarıyla yakından ilgisinin olduğunu göstermiştir (Evans, 1987; 34).

Bütçe açıklarının enflasyona yol açıp açmayacağı, teoride bu açıkların hangi yöntemle finanse edildiğine bağlıdır. Buna göre, bütçe açıkları Merkez Bankası kaynaklarından finanse ediliyorsa ("para basma" yöntemi), enflasyonist sonuçlar doğuracaktır. Açıkların finansmanı konusunda bu yüzden monetizasyon yerine iç borçlanmanın tercih edilmesinin olumlu yanları da bulunmaktadır. Eğer açıkların finansmanı iç borçlanma araçlarıyla karşılanmışsa, bu takdirde bütçe açıkları (parasal genişleme söz konusu olmayacağı için) enflasyona yol açmayacaktır. Bu teoriye göre "borçlanma"dan kastedilen uzun vadeli (10-20 yıl) ve genellikle düşük faizli borçlanmalardır. Fakat özellikle yoğun kaynak sıkıntısı çeken az gelişmiş ülkeler için bu tür bir borçlanma yapısı oluşturulamamaktadır. Bütçe açıklarının finansmanı iç kaynaklardan karşılandığı takdirde, reel faizlerin yükselmesi maliyet enflasyonu olarak piyasaya yansımaktadır (Erol, 2000; 8).

Finansman kaynakları ayırımı buna göre, istenen kalkınma hızına ulaşabilmek için gerekli olan yatırımların gerçekleştirilmesi amacıyla başvurulacak kaynakların önemini ortaya koymaktadır. Finansman kaynakları iç finansman kaynakları ve dış finansman kaynakları olarak iki grupta incelenmektedir. İç finansman kaynakları ekonominin devamlı olarak kullanımında olan kaynaklardır. Buna karşılık dış finansman kaynakları geçici bir niteliğe sahiptir. Fakat iç kaynakların hem kalkınmanın hem de ihtiyaçların finansmanında yetersiz kalması, dış kaynakların geçicilik niteliğini ortadan kaldırmıştır (Sönmez, 1994; 586).

Friedman artan kamu harcamalarının ekonomiye ne ölçüde yük getireceğinin ve bu artan harcamaların ne şekilde karşılanacağını belirtmediğine işaret

etmektedir. Söz konusu belirsizliği ise seçenekleri tartışarak şöyle sorgulamaktadır: "Devletin harcamalarını \$1,5 trilyondan, \$2 trilyona çıkartırsak aradaki farkı hangi kaynaklardan karşılayacağız? Vergilerle mi, borçlanarak mı yoksa para basarak mı?" Açıklar daha fazla harcama yapmanın önünü açmaktadır. Bu soruya cevap ararken tercihlerin, enflasyon rakamları ve faiz oranları üzerindeki etkisini de büyük bir açıklıkla ortaya koymaktadır. Soruya eklediği bir başka değişken ise hangi harcamaların ne ölçüde arttırılacağı ve bu harcamaların hangi kaynaklardan karşılanacağı sorunudur (Friedman, 1995). Bununla beraber yapılan ampirik çalışmalarda ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre, farklı finansman kaynaklarına farklı tepkiler verdiği bilinmektedir. Burada "razı olunan - benimsenen" enflasyon oranı ortaya çıkmakta ve ülkeden ülkeye değişse de enflasyon vergisi bir mali araç olarak kullanılmaktadır. Bu durumda ekonomilerin en sağlıklı kaynak olan vergilere dönmesinden başka bir alternatif kalmamaktadır (Sönmez, 1994; 601).

Bütçe açıkları kısa ve uzun vadeli harcama kararları ile sonuçlarını da etkilemektedir. Kısa vadeli harcama kararlarının sonuçları ihmal edilebilirken; uzun vadeli harcamaların etkileri doğrudan sermaye birikimi üzerinde görülmektedir. Buna 1970'lerin gevşek, 1980'lerin sıkı maliye politikaları (Poterba ve Summers, 1987) eklendiğinde birinci ve ikinci bölümde yer alan tablo ve grafiklerden de görülebileceği gibi, kamu ekonomisinin sınırlanma eğiliminde olduğu söylenebilir.

Son zamanlarda maliye politikası denildiğinde bütçe açıklarının yönetimi veya sadece bütçe politikaları anlaşılmaktadır (Poterba ve Summers, 1988; 35). Ekonominin profesyonelleri, politikacılar ve medya mensuplarının da işaret ettiği açıklar, artan faizlerle enflasyon, ve yüksek faizlerin yatırımları dışlama etkisiyle yüksek ticari açıklara sebep olmasıdır. Aynı zamanda bütçe açıkları geleceğin sorumsuzca ipotek altına alınmasına sebep olmaktadır. "Bu bir numaralı problem değil, problemin ta kendisidir" diyen Eisner, bütçe açıklarının indirilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir (Eisner, 1989;74).

Eisner gibi bazı yazarlar tarafından bütçe açığı bir "günah"(Eisner, 1984; 138) olarak nitelendirilip borçlanmanın kötülüğünden bahsedilse de gelişmekte olan ülkelerde tasarruf hacmi yetersizdir. Fakat bu ülkelerdeki potansiyel tasarruf gücü finansman meselesinin çözümünde önemli bir nokta olmaktadır. Tasarrufların üretken yatırımlar yerine, kısa dönemde kazanç getiren alanlara yöneltilmesi, bu ülkelerde gelişmiş para ve sermaye piyasalarının olmayışından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle gelişmiş ülkelere doğru bir sermaye kaçıışı söz konusudur. Ayrıca

gösteriş faktörünün etkisiyle tüketim eğiliminin yüksek olması tasarruf hacmini daraltmaktadır. Ekonominin kaynaklarının dışarıya aktarıldığı ithal furyası, tasarruflar bir yana, borçlanma yoluyla varolan kaynakların da elden çıkmasına, ekonominin bir israf ekonomisine dönüşmesine sebep olmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanı konusunda öncelikle yararlanılması gereken iç tasarruflardır. Ancak, iç tasarruflar yetersiz kaldığında ağırlık verilecek diğer önemli kaynak vergileme olmaktadır. (Ülgener,1983; 179-182).

Verginin karşılıksız ve zorunlu bir kamu geliri olması, finansal amaçlar dışındaki ekonomik ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde de etkin bir müdahale aracı niteliğini taşıması sebebiyle vergileme kalkınmada bir finansman kaynağı olarak kabul edilmektedir (Türk 1985; 193). Kalkınmanın finansmanı yönünden iç tasarrufları azaltmadan özellikle yüksek gelir gruplarının tüketim harcamalarını kısıcı vergi politikası en uygun yöntem olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde veya diğer adıyla AGÜ'lerde, ekonomik ve ekonomik olmayan etmenler yüzünden bu durumdan uzaklaşmaktadır.

Bu etmenler şu şekilde belirtilebilir (Manisalı, 1982; 157):

- i) AGÜ'lerde gelir seviyesi düşüktür.
- ii) AGÜ'lerin ikili bir yapıya sahip olmaları nedeniyle ekonominin yapısı vergilendirmeye uygun değildir.
- iii) Ekonomik kalkınmanın finansmanında kullanılacak vergi politikası düşük gelir gruplarının da vergilendirilmesine yol açacağından bu grubun yükünü daha da ağırlaştırmaktadır.
- iv) Vergilerden istenen düzeyde gelir sağlanması, vergilerin etkin olmaması nedeniyle mümkün olmamaktadır.

Açıklamalardan da görüleceği gibi, hem kalkınmanın hem de yurtiçi ihtiyaçların finansmanında vergilerden yararlanmak güçtür. Kalkınmada vergi politikasına ağırlık verilmesinin güçlüğü göz önüne alındığında, enflasyon olgusundan bir finansman aracı olarak yararlanılması belirli koşullar altında düşünülebilecek bir uygulama olarak benimsenmektedir.

Ekonomik kalkınma için gerekli sermaye birikiminin sağlanmasında enflasyondan yararlanılabileceği birçok iktisatçı tarafından kabul edilmektedir. Bu görüşü benimseyenlere göre, belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda enflasyon sermaye birikimine katkıda bulunacaktır. Diğer yandan Philips Eğrileri yaklaşımına göre, işsizlik ve enflasyon ters yönde gelişmektedir. Bu durumda daha hızlı kalkınma

ve dolayısıyla daha az işsizlik isteniyorsa daha yüksek enflasyon oranına katlanmak gerekmektedir (Eren, 1989; 116).

Giderlerin normal gelirlerle karşılanamaması anlamında açık veren bütçeler, kamu harcamalarının maliyetlerini arttırarak ki bu durum devletin satın almak zorunda olduğu mal ve hizmetlerin fiyatlarının yükselmesiyle ilgilidir, ekonomik gelişmenin gecikmesine sebep olacaktır (Coleman, 1996; 5).

Konuya farklı açıdan bakanlar ise fiyatlar genel düzeyinde devamlı bir yükselmenin meydana geldiği enflasyonist dönemlerde, zorunlu bir tasarrufa gidilmiş olacağını söylemektedir. Bu görüşü savunanlara göre, fiyatların yükselmesi bireylerin satın alma gücünü düşürmekte ve dolayısıyla tüketim eğilimini zayıflatmaktadır. Böylece enflasyon, zorunlu tasarruf yoluyla kalkınmada bir finansman kaynağı olabilmektedir. AGÜ'ler tam istihdam düzeyinde sayıldıklarından enflasyonun tasarrufları artırma yönündeki başarı şansı düşük kalmaktadır. Çünkü emisyon yoluyla toplam talep artırıldığında kısa ve orta dönemde toplam arz artırılamamakta ve bu nedenle ekonomide enflasyonist baskılar ortaya çıkmaktadır. Enflasyonun toplam talebi azaltması mal ve hizmet fiyatları ile faktör fiyatlarının farklı oranlarda değişmesine bağlıdır.

Ekonomi yönetiminin, enflasyon dönemlerinde emisyon aracını sık kullanması beklenmedik neticeler doğurabilmektedir. Enflasyon, ancak kısa dönemde tamamlanacak üretken yatırımların finansmanında yararlanılabildiğinde istenen sonucu verebilmektedir. Ayrıca enflasyon oranının çok yüksek olmaması gereklidir. Çünkü enflasyonun yol açacağı olumsuz etkiler, sağlanan yarardan fazla olabilmektedir. Bu nedenle enflasyondan bir finansman aracı olarak yararlanmak sağlıklı bir yol olarak görülme de kullanıldığı bir gerçektir.

Döviz kazandırıcı işlemlere sebep olduğu gerekçesiyle milli paranın değerinde sık sık ayarlamalara gitmek , bazen faydalı olsa da hem mali açıdan hem sosyal açıdan tehlikeli bir uygulamadır. Fakat bir yandan ihracatçıların talebi ile diğer yandan hükümetlerin rızasıyla ortaya çıkan devalüasyon bu yönüyle finansman kaynağı olarak değerlendirilebilir.

Devletin elinde bulunan İktisadi işletmeler vasıtasıyla piyasa şartlarında bir tüccar gibi faaliyet göstermesi eskiden beri süregelen bir uygulamadır. Kamu kesimi bu işletmeleri vasıtasıyla pazarda belirli bazı malların fiyatını tespit ederek, fayda ilkesi doğrultusunda kamusal malları piyasaya arz edebilmektedir. Fakat bunun da istismara açık bir konu olması hasebiyle finansman kaygısıyla yanlış kullanıldığı,

mal ve hizmetlerin bedelinin çok üzerinde pazara sunulduğu, adeta kullanan veya satın alan kişilerin cezalandırıldığı birer dolaylı vergi haline dönüştüğü görülmektedir (Sönmez, 1994; 594).

İç Borçlanma aynı ülkenin kaynaklarından temin edilir. Genellikle milli para cinsinden veya aynı milliyete tabi vatandaşlardan sağlanan finansman, tasarruf-yatırım dengesini bozarak; daha faydalı alanlara yönlendirilebilecek fonların cari harcamalar yoluyla verimsiz alanlara aktarılmasına sebep olabilir. Buna rağmen özellikle gelişmekte olan ülkelerin sık başvurduğu kaynaklardandır. Gelişmiş ülkeler ise kredibiliteleri sayesinde ihtiyaç duydukları fonları kolayca temin edebildikleri için finansman sıkıntısına düşmemektedirler. İtfa dönemlerinde daha uzun vade ile dahi borç bulabilmeleri bu ülkelerin en büyük avantajlarından. Gelişmekte olan ülkelerin aksine gelişmiş ülkeler, borçlanma ve kamu açıkları konusunda gelir dağılımını düzenlemek amacıyla ekonomiye müdahale ederek mevcut durumun değişmesinde de etkili olabilmektedirler.

4. Bütçe Açıkları Gelir Dağılımı İlişkisi

Gelir dağılımı bilindiği gibi kişisel, fonksiyonel ve sektörel ve bölgesel olmak üzere dört ana grupta incelenmektedir. Kamu kesimi uygulamış olduğu politikalarla adı geçen gelir dağılımlarının her biri üzerinde etkili olabilmektedir.

Gelişmiş bir ülkede, gelir dağılımına ilişkin düzenlemeler finansman desteği sağlandığı takdirde kolaylıkla değiştirilebilir. Gelişmekte olan ekonomilerde ise oluşan doğal "dengesiz denge" üzerinde kamu kesimi politikalarının yeterince etkin olmayışının temelinde kaynak sorunu bulunmaktadır (Roubini ve Sachs, 1989). Kişisel gelir dağılımı soyut bir kavram olarak ekonomik eşitsizliklerin oldukça iyi bir göstergesidir. Bütçe harcamaları ve bütçe açıklarının finansmanının sağlandığı kaynaklar bu eşitsizliği daha da körükleyen bir unsur haline gelebilir (Boratav, 1965; 225).

Sanayileşmiş ülkeler bütçe açıklarının finansmanı için kullanılan borç kaynaklarını devletin onuruyla (Tabellini, 1989) eşdeğer tutmaktadırlar. Fakat borçlanmadan doğan faiz ve enflasyon ile gelir dağılımındaki bozulmalara yönelik uygulanması gereken programlar halka getirilen ek maliyetlerdendir (Alesina, 1989; 86). Bütçe açıklarının finansmanı için yurt içi tasarruflara başvurulduğunda yüksek gelir grupları ya da devlete borç para verebilecek kadar gelire sahip olan kesimler hem sahip oldukları kaynakları değerlendirilecek hem de itfa dönemlerinde faiz geliri

elde edeceklerdir. Bu durum kişisel gelir dağılımının üst gelir grupları lehine bozulmasına sebep olabilmektedir.

Fonksiyonel gelir dağılımında bu defa sermayenin aldığı pay, devlete borç para vererek bütçe açıklarını kapatanlar grubunda olmakla değişebilecektir. Bir de borçlanmanın özendirilmesi amacıyla sağlanan vergisel indirimler, muafiyetler veya ikramiyeli borçlanma sistemi dengeleri faiz ve rant gelirleri lehine döndürecektir. Bu yüzden bütçe açıkları gelir dağılımı ilişkisi hassas bir noktada görülebilir. Ayrıca tasarruflarını devlete borç vererek değerlendirenler, söz konusu kaynakların yatırım ve üretime dönüşerek milli gelir artırıcı ve tam istihdamı sağlayıcı etkisini ihmal etmiş olmaktadır.

Gelir dağılımını düzenlemek amacıyla zenginleri vergilendirmek ve yoksulları sübvans etmek gelir dağılımı için düzenleyici bir etki oluşturabilir (Akalin, 1986; 343). Fakat zenginlerden borçlanabilmek adına vergisel teşvikler oluşturmak hem mali piyasalardaki fonların kullanımında devleti rekabetçi ve diğerlerini piyasa dışına itici bir hale getirecek hem de gelir dağılımındaki dengesizliğin zenginler lehine artarak bozulmasına sebep olabilecektir.

Açık bütçe politikasının genel anlamda değerlendirildiği bu kısımdan sonra denk bütçeye ilişkin temel yaklaşımlar, uygulamanın faydalı-sakıncalı yönleri ile ekonomi üzerindeki etkisi incelenecektir.

D. Denk Bütçe Politikası

Bilindiği gibi denk bütçe politikası, Klasik - Ortodoks iktisatçılar tarafından ifade edildiği şekliyle bütçe gelir ve giderlerinin birbirini karşılamaını ifade etmektedir. Bu görüşe göre denk olmayan bir bütçe, "açık" durumlarında enflasyona, gelir "fazlası" halinde ise savurgan bir maliye politikasına sebep olacağı fikrine dayanmaktadır. Bu iki durumda açık ve fazlaları doğuran çeşitli faktörler ile konjonktürel dalgalanmalar göz ardı edilmiştir. Bütçe dönemlerine ilişkin açıkların finansmanı konusunda borçlanmaya başvurulmuşsa, bunların en kısa zamanda geri ödenmesi Klasik iktisatçıların önemle üzerinde durduğu bir konudur.

Denk Bütçe politikasının faydalı ve sakıncalı yönlerine ilişkin değerlendirmelere geçmeden önce denk bütçe kavramına açıklık getirmek ve hangi bütçenin denk olarak algılanması gerektiği konusundaki, kavramsal ifadelere göz atmak yerinde gerekmektedir.

1. Denk Bütçe Kavramına İlişkin Terminolojik Yaklaşımlar

Bütçenin denkliliği konusu, ilk olarak, bütçe kanun teklifinden başlayan bir denkliliği öngörmesine rağmen; asıl önemli olan kesin hesaptaki denge veya dengesizliktir. Bütçenin ilgili ilkelerine (samimiyet, doğruluk ve ayırım ilkeleri) uygun olarak hazırlanan bir bütçenin gelir ve gider kalemlerinin yaklaşık olarak birbirlerini tutması ve tahminlere uygun gerçekleşmesi beklenir. Mutlaka burada ekonominin içinde bulunduğu durum kadar, uluslararası ilişki ve etkileşimler de bütçe denkliliği konusunda etkili olacaktır (Aukrust, 1977;107). Bu konunun önemi özellikle 1970'lerin petrol krizleri sonrasında çeşitli çalışmalara konu edilmiştir (Lindbeck, 1975;53). İçinde bulunduğumuz yüzyıl makro ekonomik etkilerin, özellikle kamu harcamaları ve kamu gelirleri konusunda önemli bir faktör olduğunu göstermiştir. Kamu ekonomisinin, dolayısıyla kamu harcamalarının artmasının bu anlamda kontrol edilmesi ve hedeflenen bütçe rakamlarını yakalaması kolay değildir (Çelebi, 2000; 21).

Fakat bir bütçenin denk olarak hazırlandığı halde, kesin hesaplarda açık veya fazla vermesi mümkündür. Bu yüzden bütçe denkliliği denildiğinde özellikle kesin hesaplarda ortaya çıkan "fili" bir dengeyi anlamak yerinde olacaktır (Neumark, 1950; 276). Bu fiili durum bütçenin gerçekte ve görünüşte denk olmasının da açıklanmasına yardımcı olmaktadır. Bütçe rakamlarını şeklen ya da görünüşte denk olarak ortaya koymaya yönelik kaygı ve çabalar denklik konusundaki iyimser ve kötümser düşünceleri beraberinde taşımaktadır. Hesaplar üzerinde bir denge oluşturmaya çalışmak, bütçeyi şeklen denk olarak hazırlamak ve bütçenin gizli bir bütçe açığını beraberinde taşıması anlamına gelmektedir.

Bütçe hesaplarına yönelik, salt işlemler üzerinde, muhasebe kayıtlarında oluşturulan bu denge, sayısal denklik kavramını ortaya çıkarmaktadır. Buna karşılık bütçenin olağan ve olağanüstü bütün gelir ve giderleri arasında da bir denge söz konusudur. Bu itibarla bütçeler her ne kadar tahmin, tasarı ve kanunlaşma süreçleri ile kesin hesaplarda denk olarak ortaya konulmuş olsa da bütçe döneminde, dalgalı borçlar* ve bazı kamu mallarının satışından elde edilen gelirler, bütçe gelirleri için kullanılacaktır. Bu durum görünüşte bir denge olmasına rağmen gizli bir açığı içinde barındırmaktadır. İtalyan Maliyecilerin bu durumu "mali denklik" kavramıyla açıkladığı Neumark tarafından aktarılmaktadır. (Neumark, 1950:275) Bütçe

* Dalgalı borçlar:Bütçe dönemi içinde bütçe gelir ve giderlerini zaman yer bakımından denkleştirmek için alınan ve bütçe dönemi tamamlanana kadar, gelir fazlalarıyla kapatılması gereken, kısa vadeli borçlardır.

denkliğine ilişkin bu kavramsal incelemelerden sonra "denk bütçe" konusundaki tarihi gelişime göz atmak ve geçmiş dönemlere ilişkin örnekleri değerlendirmek yerinde olacaktır.

2. Denk Bütçe Teorisinin Temelleri

Eski Yunan düşüncesinde özellikle, Eflatun, Sokrates ve Aristo ' da, büyük felsefi sorunlar kadar iktisadi nitelikteki sorunların da evrenin sırlarını çözebilme konusunda derinlemesine incelendiği görülmektedir. Bu konuda Eflatun' un "Devlet" ve "Devlet Adamı" isimli iki eseri, Aristo' nun "Atinalıların Devleti" isimli eseri en önemli kaynaklar arasında sayılabilir.

Özellikle bu üç kitapta "devlet, devletin sınırları, para, vergi, mülkiyet gibi konular incelenirken kamu gelir ve giderleri, bunların karşılanması, konularında bütçe sınırlamalarına da yer verilmiştir (Platon, 1998; 77-86 ; Aristoteles, 1998; 42).

Bu dönemin ünlü düşünürlerinden Cicero' nun "Bütçe denkleştirilmeli, devlet borcu azaltılmalı, ve devlet yöneticilerinin haddini bilmezliği ıslah ve kontrol edilmelidir" sözü çok eski dönemlerden bir ikazı özünde taşımaktadır. Kanunlarla kötü bir devletin düzeltilemeyeceğini söyleyen Sokrates, insanlar gibi devletleri de aşırı zenginlik ve aşırı yoksulluğun iş göremez hale getirdiğini belirtmektedir (Eflatun, 1958; 193-204).

Eski Yunan'dan sonra bile devletlerin varlığı ve bunların da gelir-gider anlamında bir mali planları olduğu dikkate alınırsa; bütçe denkliğine ilişkin literatürün sadece 200 yıllık bir konu olmadığı görülecektir. Özellikle yaşadıkları toplumlarda devlet başkanlarına sundukları eser ve mektuplarıyla pek çok düşünür yakından tanınmakta ve bilinmektedir. İbn Haldun'un da eserlerinde bahsettiği Tahir b. Huseyn bunlardan birisidir. 750 ile 1258 yılları arasında hüküm süren Abbasi'lerin ilk sultanlarından Me'mun'a (813-833) ve vali olarak atanan oğluna gönderilen mektup, daha sonra sultan tarafından bütün valiliklere gönderilen bir genelge haline dönüşmüştür. Bu mektup "hazineyi doldurmak, serveti biriktirmek yerine halk için harcamanın "öneminden bahsederken devletin elinin ne çok sıkıcı ne de müsrif olmaması üzerinde durmaktadır (İbn Haldun, 1988; 742-752).

Abbasi Sultanı Me'mun'dan sonra yönetime geçen Mu'tasım Billah'a (833-842) sultanın isteği üzerine sunulan eserde, bütçe denkliği ilişkin ifadeler açıkça yer almakta ve bunun öneminden bahsedilmektedir. İbn Ebir-Rebi tarafından kaleme

alınan çalışmada bütçe açık ve fazlalarının sonuçları ve denk bütçenin önemi üzerinde durulmaktadır (Yeniçeri,1984; 261).

500 yıllık bir devlet kuran Abbasilerde bütçe açık ve fazlaları da ara ara yaşanmıştır. Fakat bu durum kısa sürede giderilmiş yeniden bütçe denklğine özen gösterilir bir yönetim oluşturulmuştur. Bütçe denklği konusunda sultana karşı sorumlu olan vezirlerin, bunu gerçekleştiremedikçe görevden alındığı ya da değiştirildiği sultan Muktedir (908-932) döneminin belirgin bilinen özelliklerindendir (Zeydan, 1912;40). Devlet, bütçesinin açıklarını kapatma konusunda ek vergilere başvurması ve bu vergilerin ekonomik hayat üzerindeki caydırıcılığı konusu Mukaddime'de uzun uzun anlatılmaktadır (Haldun, 1988; 697-710).

M.S. 870-950 yılları arasında yaşayan Farabi de "Erdemli Toplum"adlı eserinde Bir beden gibi değerlendirdiği devleti, bütün bir "denge ve uyum"olarak irdelemiştir."Mükemmel Toplum" ve "iyiyi bilmeyen kusurlu toplum" farklılığıyla incelediği bu yapılarda erdemin yöneticilerle sağlanabileceğinin önemi üzerinde durulmuştur (Farabi, 1997; 99-144).

Tarihin en uzun dönemli imparatorluklarından olan, Osmanlı devletinde de bütçeler için "muvazene defteri" ifadesi kullanıldığı bilinmektedir (Karamursal, 1989;123). Fatih kanunnamelerine kadar, imparatorluğun ilk dönemlerinden itibaren, çeşitli isimler ve uygulamalarla geliştirilen bütçeler, "Tarhuncu Layihası 1653" ile belirli bir olgunluk kazanmıştır (Hammer, 1990;508). Zaman zaman 1588-1589-1594 ve 1660 bütçelerinde olduğu gibi bütçeler açık ile kapatılmış ve bu açıkların en kısa zamanda kapatılmasına ilişkin mali tedbirlere başvurulmuştur (Uzunçarşılı, 1988; 324).

Eski dünyanın bir kısmında bu gelişmeler yaşanırken, batıda, Avrupa ve yeni dünya Amerika'da coğrafi keşifler yapılmakta, yeni yollar aranmaktadır. Birinci sanayi devrimine hazırlanan bu ülkeler için hammadde kaynakları kadar yeni pazarlar yeni ülkeler de kendileri için önem taşımaktadır.

Devletin güçlü olmasını, para ya da zamanın anlayışına göre altın ve gümüş gibi değerli madenlerin stok edilmesine dayandıran Merkantilist yaklaşım zenginlik ve refahın "denge " ile değil "fazla"lar yoluyla sağlanacağı düşüncesinden hareket etmektedir. Colbertizm adı verilen Fransız Merkantilizminde devletin güçlenmesi ve maliyenin gelişmesi ülkenin zenginliği gayet sıkı bir "korumacılık" politikasına bağlanmıştır (Yalçın,1976, 134-135).

Klasik Yunan'da Ksenefon ve Çicero tarafından ortaya konulan tarıma dayalı imparatorlukların daha uzun ömürlü olacağı fikrini dönemlerine uyarlayan fizyokratlar, "Devlet borçlanması olmadığı, Tek Vergi" sistemini Maliye Politikalarına temel yapmışlardır (Yalçın, 1976; 153-165).

Dünden bugüne bütçe politikalarındaki gelişim gözlemlendiğinde, denk / açık bütçe konusu akıl, bilgi ve beceri gibi üstün meziyetleri olduğu kabul edilen ve "devlet" adı verilen bir kurumsal yapının inisiyatifine bırakılmıştır. Bir yanda bütçe açıkları, öte yanda açıkların finansmanında kolaycı kaynak olarak ortaya çıkan borçlanma konusunda, kendisini oluşturan halk istemese de ekonomi yönetimi, bu yönde eğilim sergileyebilir. Bu durum akılca daha üstün olduğuna inanılan devlet gibi bir organ tarafından (Buchanan, 1987) "gerekli ve zorunlu," hatta "içinde bulunulan olağanüstü şartlar" ve "ekonominin gerektirdiği politikaları uygulamak" şeklinde haklı gösterilmek istenebilir. Fakat fertler bugün için bu yükümlülüğü arzu etmeyecekleri gibi; kendisinden sonra gelen neslin vergi yükünü arttırıcı böylesi bir uygulamaya taraf olmak istemeyeceklerdir.

Bu açıklamalar ışığında bütçe denkliliğine ilişkin yaklaşım ve görüşlerin, 2001 itibarıyla, sadece 225 yıllık bir geçmişe dayanmadığı söylenebilir. Çalışmanın bundan sonraki kısmı denk bütçe uygulamasının faydalı ve sakıncalı yönlerinin ele alındığı kısımları içermektedir.

3. Denk Bütçe Uygulamasının Faydaları

Denk bütçe uygulamasının faydalarına ilişkin temelde dört ana başlık oluşturulmuştur. Bunlar:

- i. Bütçe denkliliğinin iktidarın sınırlandırılmasına etkisi,
- ii. Bütçe denkliliğinin, kamu yönetiminde saydamlık sağlamaya etkisi,
- iii. Bütçe denkliliğinin mali disiplini sağlamaya etkisi,
- iv. Bütçe denkliliğinin demokrasi ve özgürlüklerin kullanımına etkisi.

a. Bütçe Denkliliğinin İktidarın Sınırlandırılmasına Etkisi

Günümüzde Devlet bütçesi, parlamenter demokrasi ile idare edilen ülkelerde Devletin, gerçek-normal-olağan gelirleriyle, giderlerini karşılayan, bir yasa olma niteliğindedir. Ne yazık ki, faturası Devlet hazinesinden karşılanan seçim dönemlerinin "vaat listesi" devlet bütçelerindeki hızlı artışın kaynağını oluşturmuştur. Bu yüzden seçim dönemlerinde iktidarların keyfi ve rahatça harcama yapabilmelerine engel olacak denk bütçe gibi Anayasal sınırlandırmalara gidilmeli,

gerektiğinde orta vadeli bütçe modelleri tercih edilebilmelidir (Rogoff, 1990; 30; Alesina, 1987; 655). Gelecek seçimlere ilişkin “seçilme” kaygıları vergi toplamanın göz ardı edilmesine yol açmış, iktidarlar “vergilemeden harcama” yolunu tercih edebilmiştir. Kamu harcamalarının finansmanı konusunda vergilemeden vazgeçmek borçlanma, dolayısıyla kağıt para basımının artması anlamına gelmektedir. Bu da ekonomideki dengeleri yüksek faiz lehine bozacak ve fiyatlar genel seviyesini yükselmesine sebep olabilecektir (Savaş, 1993;148).

Keynesyen ekonomi politikaları, siyasetçilerin kolayca harcama yapmasında bir araç haline gelmiştir. Aynı oranda gelir olmaksızın harcamalarda meydana gelen artışlar için kaynak oluşturma yöntemleri de ekonominin genel dengelerini bozabilecek niteliktedir. Kendi özel hayatlarına ilişkin harcamalarını yaparken objektif kriterlere göre davranıp (Friedman Matrisi için bkz. Aktan, 1998; 60-64) siyasi iktidarı ele geçirdiğinde kamusal kaynakları müsrifçe harcayan ve bu harcamalarla gelecekteki vergi mükelleflerinin yük altına girmesine yol açan siyasetçi profilinde bir “ahlaki erozyonun” olduğu görülmektedir (Buchanan ve Wagner, 1977).

Kamu bütçesinde açık ve borçlanmalara ilişkin düzenlemeler, hiç yoktan ortaya atılmış görüşler değildir. Kamu harcamalarına ilişkin kolaycı arttırmalar oldukça ve finansman konusunda vergi dışı yöntemlere başvuruldukça, devlet bütçesine Anayasal sınırlamalar getirilmesi veya borçlanmaya had çekilmesi, açıkların ortadan kaldırılması veya belirli seviyelerde sabitlenip sürdürülebilir hale gelmesini önermek kaçınılmazdır (Rowley vd, 1987). Bu konuda ilginç olan husus, daha fazla kamu harcaması yapılırken daha fazla vergi toplama yoluna gidilmemesidir. Yüksek harcama oranları temelde kamu yararına yönelik kaygılardan kaynaklanmak yerine kazanılmış haklar ve devlete yüklenen Anayasal sorumluluklar vasıtasıyla olmaktadır. 1980 sonrasında bütün devletlerde görülen özelleştirmeler sonrasında özellikle 1980’lerin sonlarından itibaren devletin mali rolünün arttırılması yönünde yapılan baskılar tamamen “ideolojik” temellidir. Fakat harcama yanlısı bu eğilimlerde de azalma görüldüğü söylenebilir. Çıkar grupları ve akademik çevrelerin kamu harcamalarında artış isteyen görüşleri özellikle son dönemde yaygınlaşmıştır. Bu taleplere rağmen bilinen bir gerçek, harcamaların belirli bir seviyeden sonra ek refah oluşturunca ve refah arttırıcı bir etkisinin olmayacağı noktasında odaklanmaktadır. Bu yüzden pek çok sanayileşmiş ülke, olması gereken seviyenin çok üzerinde gerçekleşen kamu harcamalarında kısıntıya gitmiştir ve gitmektedir (Tanzi ve Schuknecht, 2001, 123-128).

Son 20 yıldır süren, fakat özellikle son on yıldır hemen bütün dünyada az ya da çok hükmünü sürdüren bütçe reformu dalgası ise geçmiş reform dönemlerindeki farklı olarak, kamu yönetiminin tümünü kapsayacak şekilde "devlet reformu" olarak anılmaya başlandı. Bütçe reformları bu çerçevenin temel alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe reformu ise devlet faaliyetlerinde bütçenin mali disiplin, kaynak dağılımı etkinliği ve teknik etkinlik bakımından, yani herhangi bir bütçe sisteminin yerine getirmesi gereken tüm temel görevleri yerine getiremediği, bu başarısızlığı denetleyecek mekanizmaların da işlevini yapamadığı ve değişmesi gerektiği varsayımından hareket etmektedir (Reform gereğinin kuramsal çerçevesi ve reformlarla ilgili çok kapsamlı bir çerçeve için bkz. Atiyas ve Sayın, 1997).

Denk bütçe ekonominin temel göstergelerindendir. Her ülke halkı ve yöneticileri, böylesi olumlu kanaat uyandıracak bir bütçelerinin olmasını isteyebilir. Zaten bütün rasyonel düşünen seçmenler arasında da bütçelerin denk olmasına yönelik olumlu bir yaklaşım vardır. Zamanla gittikçe büyüyen bütçe açıkları seçmenler arasında denk bütçe yanlısı bir kutuplaşmaya da yol açabilmektedir (Tabellini ve Alessina, 1990; 37). Bütçe dengesi ile politik denge iç içedir. Bu denge politikacıların inisiyatifine bağlı olarak iyileşir veya bozulur. 1980 yılında yaoılan NY Times ve Piar Gallup anketlerinden çıkan sonuçlara göre halk, ekonomik rasyonaliteye yaklaştıkça denk bütçeyi tercih etmektedirler (Blinder ve Douglas, 1984, 148). Tabellini ve Alessina'nın çalışmasıyla 1980'den on yıl sonra bile ekonomik rasyonalite denk bütçe konusunda etkili olmaktadır. Seçmenler her ne kadar yüksek beklentilere sahip olsalar da denk bütçenin kendileri için öneminin farkındadırlar. Bu yüzden siyasi iktidarları sorumlu davranmaya davet anlamına gelen denk bütçe konusunda yapılan kamuoyu yoklamalarında, Anayasal düzenlemeler vatandaşlarca tasvip edilmektedir.

Kamu borçlanması ile Kamu harcamalarında önemli bir kalem güvenlikle ilgili olan harcamalardır. Söz konusu harcamalar, ülkeden ülkeye farklılık gösterse de her ülke kendi bütçelerinden ciddi bir kaynağı bu konuya tahsis etmektedir. Amerika'da, bütçe açık ve fazlaları konusunda yapılan tartışmalarda geline nokta "ABD'nin soğuk savaşın sonuna geldiği noktasında odaklanmaktadır. ABD'de mali tarihçilerin ve geleceğe ilişkin projeksiyon yapanların önerisi bütçe fazlalarının azaltılması için vergi ve borçlarda indirimle gidilmesi yönündedir (Alesina, 2000; 4).

Seçim dönemlerinde, kampanya süresince, bütçe açıklarının indirilmesi ve denk bütçe konusu bu konuda görüş sunan siyasilere prestij sağlamaktadır.

Bugünkü bütçe fazlalarının ne şekilde harcanacağına tersine geçmiş seçim dönemlerinde; bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik politikalar ile, harcama ve gelir politikalarının nasıl düzenleneceği konusu yoğun ilgi konusu olmuştur (Jacobson, 1993; 375). Denk bütçe ile ilgili sınırlandırmalar devletin kullanabileceği araçların belirlenmesiyle değil tam aksine devletin kullanamayacağı gelir kaynaklarının belirlenmesiyle ilgilidir. Devletin yeni para oluşturma veya borç erişimine getirilen sınırlandırmalar sayesinde kullanılacak kaynakların da etkinliği daha iyi anlaşılacaktır. Bu da politik ve ekonomik risklere daha az maruz kalmak anlamındadır.

Kamu harcamaları, dolayısıyla bütçe açıkları konusunda seçmen etkisinin çok fazla olduğu görülmektedir. Buna eklenen siyasi partilerden seçmenlerin yüksek beklentileri, harcamaları arttırıcı bir niteliğe bürünebilmektedir (Dixit ve Londregan, 1995; 859) Büyük bütçeler daha aktif ve fonksiyonel bir devleti ortaya çıkartmış gibi görünse de aslında büyüyen bütçe imkanları ve bunların nasıl harcanacağına, kimlere dağıtılacağına karar veren kişi ve grupları ön plana çıkartmaktadır. Harcamalarla oluşturulan sosyal adalet ağı eşitlik adına eşitsizlik oluşturmaktadır. Kelimenin tam anlamıyla toplum karşıtı (unsocial) bir eylemdir. Mevzi çıkarların korunması için sosyal adalet adıyla kamufle edilmekte, toplumun tepkisini önlemek hedeflenmektedir (Hayek, 1995; 133). Bütçeler üzerindeki her türlü kuşkudan (Poterba, 1994; 68) uzak düzenlenip uygulanabilmelidir. Denk bütçe büyük bütçelerin kontrolü olduğu kadar; bu bütçeleri kullanma yetkisini elinde bulunduran kişilerin de ve harcama serbestisinin kontrol edilmesinin bir yöntemidir.

b. Bütçe Dengliğinin Kamu Yönetiminde Saydamlık Sağlamaya Etkisi

Toplum için üretilen ekonomi politikalarının ilk ve en önemli bileşeni denk bütçedir. (Tabellini ve Alessina, 1990; 45) Açık ekonominin hakim olduğu günümüz şartlarında, gelişen bilgi teknolojileri ve özellikle internet sayesinde ülke verileri çok kısa sürede ilgililerine ulaşabilmektedir. Ülkelerin bütçe dengliği ile ilgili sınırlamaları olmasına rağmen geçici de olsa bütçe açıkları yaşanmaktadır. Her ne kadar bütçeden sorumlu olan kişiler bütçe açıklarını ülke şartlarını gerekçe göstererek "makul" olduğunu açıklasalar da yabancılar için dünya standartlarının üstündeki bu verilerin "makul karşılanmayacağı" ve ülke ile ilgili değerlendirmelerde dikkate alınacağı bir gerçektir (Trehan ve Walsh, 1991).

Kamu kesimi ile ilgili bilgilenmenin denetim açısından ve kamu kuruluşlarından hesap sorma bakımından önemli olduğunu kabul eden reformlar

kamu kesiminin saydamlığını arttırmayı hedeflemiştir. Saydamlık hem yürütmenin hem de yasamanın birbirini denetlemesi ve her ikisini de toplum tarafından daha iyi denetlenmesini gerçekleştirmektir. Amaç saydam olmayan bütçe usullerini değiştirmektir. Saydamlık bütçelere getirilmiş bütçe kısıtlamalarının bütçe saydamlığını azaltma ve kısıtları başka yollarla aşma eğilimini engellemeyi de hedeflemiştir (Alesina ve Perotti 1996: 403-404).

Çağdaş toplumlarda, özellikle kamu kesiminin büyük olduğu toplumlarda bütçenin çok karmaşık olduğu, politikacıların ve bürokratların tipik eğiliminin ise en saydam pratikleri benimsemek olmadığı kabul edilmektedir. Saydamlığın olmaması mevcut ve gelecekteki vergi yükleri, yararların abartılıp devletin mevcut ve gelecekteki yüklerin mümkün olduğunca gizlemesini mümkün kılarak kamu maliyesinin gerçek durumu hakkında kafa karışıklığı ve muğlaklık yaratmaktadır.

Saydam olmayan prosedürde kullanılan bazı yöntemlerin kullanılması önlenmeye çalışılmaktadır. Saydamlığı engelleyen bazı yöntemler şöyle sıralanmaktadır: Temel makroekonomik değişkenlerde (büyüme, enflasyon, işsizlik, faiz haddi) iyimser tahminler yapmak; bu tahminlere dayanarak gelirleri olduğundan yüksek, harcamaları olduğundan düşük göstermek; yıl sonunda "beklenmeyen" bütçe açıkları ortaya çıktığında "öngörülemeyen" dışsal şokları sorumlu göstermek; çeşitli yeni politikaların bütçe üzerindeki etkisi bakımından iyimser tahminler yapmak; bazı harcama alanlarını bütçe içinde ve dışında tutma yönteminin yaratıcı ve stratejik olarak kullanılması; bütçe tahminlerinin stratejik kullanımı; bütçe bazının şişirilerek siyasetçilerin harcama kısıntısı yapmamasını meşru göstermeye çalışmak; yakın zamanlarda da bütçe reformları sayısal bütçe açığı sınırlandırmaları(kısıtları) yerine, bütçenin hazırlanması ve onaylanması sürecinde kurumların ve prosedürün rolünün tartışılmasına doğru kaymıştır. Bütçe açığının ve borçlanmanın üzerine getirilen kısıtların esnek olmamasının getirdiği zorlamaların çeşitli yöntemlerle ve manipülasyonla aşılmasını önlemek üzere bütçe prosedüründe değişiklikler yapılmıştır. Nakit akışının girdilerinin ve çıktılarının muhasebeleştirilmesi biçimlerinin değiştirilmesi, bütçe oyunları ile muhasebeleştirmenin değiştirilerek bütçenin denk imiş gibi gösterilmesi, acil durum fonlarının kullanılması veya ihdas edilmesi, ödemelerin geciktirilmesi, bütçe kalemleri arasında aktarma yapılması ve benzer yöntemlerin kullanılması önlenmek istenmiştir.

Yürütmenin bütün politikaları kapsayan tek bir bütçe dokümanı sunması ve yasamanın ve vatandaşların tek bir belgede bütün mali olguyu görebilmesi, bütçenin

sadece merkezi devleti değil bütün kamu kesimini kapsaması, mali tahminlerin özerk kurumlarca, tercihen kamu dışı kurumlar tarafından yapılması veya değerlendirilmesi, sadece bütçe tahmini değil harcama ve gelirlerdeki önemli değişikliklerin etkileri konusunda hükümetin yaptıkları tahminlerin değerlendirmesinin yapması gibi bütçe yapma ve değerlendirme biçimleri saydamlığı arttıran reformlar olarak kabul edilmektedir.

Bütçe dengesi ve kamu açıkları konusu aynı zamanda farklı seçmen beklentilerinin koordinasyonu da yakından ilgilidir (Alesina, 1988; 805). Bu durumda seçmenler ya bütçe açıklarını tercih edecekler ya da denk bütçeyi seçerek bütçe açıkları ve beraberinde açık finansman yöntemlerini de reddetmiş olacaklardır.

Kamu harcamalarında tahmin, teklif ve kanunlaşma süreçleri bütçelerle geleneksel "incrementalist" (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981; 82).⁷ yaklaşımla değerlendirilirken, denk bütçe harcamalarla ilgili yeniden değerlendirme ve öncelikler üzerinde durmaktadır. İkame unsurlar ve alternatif maliyetlerin önemi daha fazla ortaya çıkmakta, kıt kaynaklardan en çok toplumsal faydanın nasıl elde edileceği konusuna odaklanılmaktadır.

Yoksulluğa karşı oluşturulan sosyal amaçlı regülasyonlar ise faiz oranlarını, dolayısıyla enflasyonu arttıracak ve onları daha da fakirleştirecek bir başka dengesizliğe yol açmamalıdır. Bu politikalar Negatif Gelir Vergisinde olduğu gibi piyasayı bozmadan gerçekleştirilebilmelidir (Friedman, 1988; 155). Burada piyasayla ilgili regülasyonların saydamlık kuralları çerçevesinde gerçekleşmesi önemlidir. Böylesi yardım ve düzenlemelere gidilirken kamuoyunu bilgilendirme fonksiyonunun eksik bırakıldığı bilinen bir gerçektir (Devaney, 2000; 182). Ekonomiye müdahale eden devletin, ekonomik refahı arttırmak yerine azalmasına sebep olduğu da gözlenmektedir. Bu yüzden Poterba ekonomiyle ilgili regülasyonlarda çıkar grupları etkisine dikkat çekerek, rant kollayanlara karşı açıklık ve şeffaflığın önemine dikkat çekmektedir (Poterba, 1998; 392).

Bu şartlarda denk bütçe, güven ve istikrar için de önemli bir unsur haline gelmektedir. Bu yüzden istikrarlı bir hükümet, denk bütçe, istikrarlı ekonomi ve istikrarlı para birimi kalkınmanın da bir aracı olabilecektir. Aksi halde salt istikrar

⁷ Ekonomi kuramında marjinalist yaklaşımın bütçeye uyarlanması olan bu görüşe göre kamu harcamaları önceki yıllara göre belirli artışa tabii tutulur.

amaçlı programlar hem uygulayıcılarını zorda bırakacak, hem de halk üzerinde yoğun bir baskıya sebep olabilecektir.

c. Bütçe Dengeliğinin Mali Disiplini Sağlamaya Etkisi

Denk bütçe, mali disiplin ve kamu mali işlemlerinde saydamlık komple bir ekonominin, aynı zamanda ekonomi yönetiminin temel sorunudur. Zaten ekonomiden sorumlu olanlar kurumsal açıdan yeterli olmadıklarını fark ettiklerinde yetersiz kurumlar ve kötü borçlanma ile karşı karşıyadırlar. Bunun sonucunda tamamen bütçe hakkı olgusuna ters, halkına bilgi vermeksizin açıklara yol açmak ve sürdürmek gibi alabildiğine kötü bir yönetim (mismanagement) örneği ortaya çıkmaktadır (Gramlich, 1990; 79). Bunun aşılması yine de siyasetçi ve bürokratlardan oluşan ekonomi yönetimi ve politika yapıcılarının bilinçli davranıp gerekli reformları gerçekleştirmeleriyle mümkündür. Böylece hem bütçe konusunda bir hesap verebilirlik (accountability), hem de mali disiplinin sağlanması konusunda hükümetler cesaretlendirilmiş olacaktır (Inman, 1990; 85).

Piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak amacıyla yapılan düzenlemeler ise yine devletin kurumlarının yeni baştan re-organizasyonu anlamına da gelebilecektir. Bunun olabirliğine inanmak ve bu politikaları gerçekleştirmek için kararlılık ve güven gerekmektedir. Böyle bir sürecin kurumsal iyileştirmeler açısından bir fırsat olduğu da söylenebilir.

Mali disiplin açısından kayıt dışı ekonomiye özellikle işaret eden Schumpeter 1942'de yayınlanan "Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi" adlı eserinde yüksek harcamaların yüksek vergileri doğuracağına işaret etmektedir. Yazar, yüksek vergilerin aynı zamanda "gri ekonomiyi" azdıracağı üzerinde durmaktadır. Toplum tarafından haklı görülen hatta "zekice" bulunan bu ekonomik faaliyet, vergilere karşı sessiz bir ayaklanıştır (Drucker, 1992; 76). Harcama yapan ve arttıran, kaynak için vergiler koyan ve daha yüksek oranlarda vergi toplayan siyasi iktidarların bu güçlerinin sınırlandırılması için denk bütçe şarttır. Harcama yapan devletin sonuna gelindiği bu günlerde, kendilerine güvenin gittikçe azaldığı politikacı profiline elindeki gücün sınırlandırılmasının en önemli araçlarından birisi denk bütçedir.

Devletin etkinlik alanının genişlemesi onun kaynaklara ulaşma yetkisinin de genişlemesine yol açacaktır. Bu durum özel mülkiyet hakkına daha fazla bir müdahale anlamına gelecektir. Bütçe dengesi ile ilgili sınırlandırmaların önemi de burada ortaya çıkmaktadır. Denk bütçe uygulaması kamu harcamalarının belirlenmesi ve gelirlerle sınırlı bir mali planın uygulanmasını sağlayacaktır. Bu mali

plan "harcama" merkezli olmayıp, kamusal gelirlerin miktarıyla sınırlı olacaktır. Sınırlamalar devletin her türlü harcamayı yapabilecek bir "paternalist" yapıdan uzaklaşıp fonksiyonel bir nitelik kazanmasına sebep olurken , bu durum bir bakıma harcamalarda belirlilik ve kısıtlama / sınırlama gibi olağan dönem özelliklerinin daha fazla etkinlik ve önem kazanmasına yol açacaktır.

Kamu giderleri için maliyet / fayda analizleri, kamu yararının gözetilmesini ön plana çıkartacak, harcama yanlı yaklaşım ve giderlerin yeniden gözden geçirilmesinde etkili olacaktır. Bütün bu özellikleri Denk bütçenin aktif bir yönünü ortaya koyarken bütçe ve bütçe hakkı daha da önem kazanan bir yapıya bürünecek, harcamanın hangi kaynaklardan, kimler için, ne ölçüde ve hangi zaman diliminde yapıldığı değerlendirmelerde ön plana çıkacaktır. Mali Planların asli fonksiyonlarına kavuşması anlamına gelen bu durum "Mali gücü" kullanma yetkisinde olan siyasi iktidarların "rant dağıtan" bir konumdan, etkinlik ve etkenliğin öncelik kazandığı bir yapıya dönüşmesinde etkili olacaktır (Coşkun, 2000; 9).

Denk bütçe kamu harcamaları konusunda ademi merkezîyetçi bir oluşumun önünü açacak bu da yerleşme ve demokrasinin gelişmesi konusunda etkili olacaktır. Bu durum vatandaşlık bilincinin gelişmesi noktasında da kendisini gösterecek, kamu finansmanı konusunda da önemli sonuçlar doğuracaktır. Kamu harcamalarının finansmanı ve önemli bir kayıp olarak kabul edilen "bedavacı seçmen" (free-rider) (Akalın, 1994; 21) sorununun aşılması bir ölçüde denk bütçe ile kolaylaşacaktır. Kıt kaynakların kamu giderlerine tahsisi konusunda mevcut giderlerin reel anlamda değer ve öneminin artması, çeşitli kaygılarla göz yumulan, vergi ödemeksizin harcamalardan yararlanmak isteyen toplum kesimlerinin, kamu finansmanındaki önemini daha fazla ortaya çıkartacaktır, böylelikle onların da ödeme gücü oranında gelir kapsamına alınması sağlanmış olacaktır.

Bu durum ayrıca artan kamu harcamalarını finansmanı konusunda mevcut vergi mükelleflerinin yükünün de artmasını engel olabilecek ve harcamalar ile bu harcamaların finansmanı konusunda hazineye katkı sağlayanların belirginleşmesine de yardımcı olabilecektir. Kamu harcamalarının kısılması yöntemiyle denk bütçenin sağlanması söz konusu olduğunda, hangi harcamaların kısılarak bu amacın gerçekleştirileceği konusu önem kazanacaktır.

Hayek görünmez el ile oluşan piyasa dengesinin, devletin görünen elinin müdahalesiyle bozulacağına dikkat çekmektedir. Bu denge statik olmayıp dinamik bir dengedir ve halkta bu dengeye doğru sürekli yönelmektedir. (Butler, 2001; 79).

Devletin bu doğal dengede taraf olması düşünülemez ve hak adına haksızca bir davranışı kabul edilemez.

Parlamentolar esas fonksiyonlarının ötesinde şantaja maruz kaldıkları için asli görevlerinden uzaklaşan ve bu şantajları sayesinde kamu harcamalarından daha fazla yararlanan gruplara öncelik vermede realist kriterler koyamayan yapılara dönüşebilir. Böylesi bir sonuç örgütlü çıkar gruplarının daha fazla hak, hizmet ve harcama talebi sonucunu doğuracaktır ve parlamento da "siyasi" nedenlerden dolayı bu baskılara boyun eğecektir. Bireyin iktisadi ve siyasi özgürlüklerine müdahale haline dönüşecek bu sonuç parlamenter demokrasi için de bir tehdit haline gelecektir (Hayek'ten aktaran Yürüşen, 2001).

Koalisyon hükümetlerinde bütçe disiplini bozulmaktadır. Bütçeler aynı zamanda saydamlık özelliğini de yitirmektedir (Alesina, 1998b; 11). Denk bütçe uygulamasıyla gelir ve giderlerin kullanılması, kaynakların tahsisi konusunda belirli bir titizlik ortaya çıkacak, bu durum bir yandan şeffaflaşmaya yol açarken öte yandan harcamalarda sorumluluğu arttıracaktır. Açık finansman ya da açıklarla devam eden bütçeler, büyüyen bütçeler için bir fırsattır. Bunun önüne geçmek için bütçeyi hazırlayan ve uygulayanların bu boşluktan yararlanarak bütçeleri büyütmesi yine de denk bütçe ile önlenmiş olacaktır. Bütçelerin denklikle disipline edilmesi uygulamaları da kurallaştıracaktır. Zaten denklikle ilgili, itibarlı siyasiler olma ve saygın bir iktidar olmaya ilişkin yaygın kanaatler, açık veren bütçelerden, denk bütçelere doğru bir eğilimin yayınlşıp genelleşmesinde etkili olacaktır (Buchanan ve Flowers, 1986; 141 ; Ulusoy, 2000⁷)

Yoksullukla mücadele için NGV uygulayan bir devlet, bunları yaparken başkalarının özgürlüklerine müdahale eder ve kısıtlar hale gelmemelidir. Böyle bir uygulamayı gerçekleştirebilecek bir devletin ekonomik alandaki sınırları belirlenmeli hatta Merkez Bankasının bile ekonomideki etkinliğine had çekilebilmelidir (Friedman, 1990; Aktan ve Eker, 1997; 72).

AB'de Maastricht kriterleri bütçe dengesinin yapısal bir aracıdır. Ülkeler bu kriterleri uygulamaya karar verdiklerinde orta vadeli bir planı yürürlüğe koymuşlardır. (IMF, 1998). Enflasyondan Böylelikle kurtulunabileceği düşünülmüştür. Structural Budget Balance (SBB) olarak adlandırılan bu bütçe modelinde bütçe süreci ile bütçenin gelir ve gider kısımlarına aynı oranda önem verilmiş ve bütçenin denk veya

⁷ <http://www.tgrt.com.tr/tgrt/program/ulusoy1.asp>

fazla vermesi amaçlanmıştır (Hagemann, 1999; 9).

d. Bütçe Dengliğinin Demokrasi ve Özgürlüklerin Kullanımına Etkisi

Kamu harcamaları için vergi gibi olağan bir finansman aracına baş vurmamak ve harcamaları bu kaynaklardan elde edilen gelirle karşılamak zorunlu hale gelecektir. Sonuçta kamu finansmanı için de normal dönemlerde borçlanma bir finansman aracı olarak kullanılamayacaktır. Bütçe dengliğinin en dikkati çeken yönlerinden birisi olan ve bütün bir ekonominin dengesini etkileyen borçlanma ile Merkez Bankası kaynaklarını kullanma, ayrıca tasarrufları kendisine yönlendirmekle özel sektörü dışlama ve yüksek faizle başlayan enflasyonist döngünün de önünün alınmasında denk bütçe etkili olacaktır (Stubblebine, 1980; 5).

Enflasyon, sinsi biçimde yoksulların vergilendirilmesine sebep olarak gelir dağılımını bozmaktadır. Nüfusun en yoksul kesimlerine aldırış eden her hükümet, enflasyonun düşürülmesini gündeminin en öncelikli maddesi yapmak zorundadır. Bunun olmazsa olmaz yolu bütçe dengliğinin sağlanmasıdır. Bu nedenle bütçe dengliğini ve belki de fazlasını sağlama konusunda siyasiler hırslı olmalıdır.* Enflasyona giden yolların kapatılması ve yeniden kalkınan bir ekonomi için denk bütçe önemli bir fırsattır (Doğru, 2001).

Bütçe açıkları konusunda seçmenlerin rolü artarak devam etmektedir. Özellikle bu konuda çalışan saydamlıkla ilgili kuruluşlar mali disipline daha fazla önem verilmesi üzerinde durmaktadır (Alesina, 1998a; 255). Böyle bir durumda toplumdaki çıkar gruplarının kamu rantından elde ettiği gelir doğrultusunda bir gerginlik olabileceği kabul edilmelidir. Fakat örgütlü grupların kolektif faaliyetlerinin hemen her zaman genel çıkara aykırı olacağı unutulmamalıdır (Hayek, 1995; 185). Ne tür harcamaların kısılacağı hususu hem çıkar çatışmasında, hem de çıkar birliğinde etkili olacağından dolayı, kamusal kaynakların verimliliği ve bütçe süreçlerinde etkin kaynak tahsisi denk bütçe ile daha ayrıntılı değerlendirilebilecektir.

Artan bütçe harcamaları ve sonuçta bütçe açıklarının sona erdirilmesi, siyasilerin de elinde bulunan büyük bütçe imkanlarını kullanmasının sınırlandırılmasıyla mümkündür. Bu salt sınırlamak ve hareket alanını daraltmak olarak anlaşılmamalı, yol işaretlerinde olduğu gibi, belirlilik olarak gerekmektedir.

* <http://www.milliyet.com.tr/1997/01/19/ekonomi/>

Borçlanma ile kapatılan açık bütçeler, parlamentonun ileriye yönelik iradesini de ipotek altına alacağından bütçe hakkının bir bakıma alacaklılara devri anlamına da gelmektedir. (Tezmen, 2001)³ Denk bütçe bu anlamda bütçe hakkının korunması ve meclis iradesine ipotek konulmaması açısından önem kazanmaktadır.

Mali disiplinin yönetim araçları olarak değerlendirilen harcama, borçlanma ve vergilerle ilgili yapılan bir ekonometrik analizde bütçe denkliği ve fazlaları politikasının kalkınma için çok önemli olduğu bulunmuştur. Kontrollü de olsa bütçe açıklarının ise kalkınmaya en az yardım eden araç olduğu görülmüştür. (Razzolini ve Shughart, 1997; 228)

Bütçe açıkları ülkenin güvenilirliği ve uluslararası ekonomik ilişkilerdeki etkinliği ile de yakından ilgilidir. Açıklar için uygulanan istikrar programlarının mutlaka kendine göre maliyeti olacaktır. Fakat açıklarla devam etmektense istikrar programları tercih edilmektedir. İstikrar programlarının da iki noktada (Dornbusch, 1991; 840). başarısızlığa uğraması mümkündür. Birincisi mali disiplini sağlamadan yapılan fiyat kontrolleri; ikincisi yanlış seçilmiş programlardır.

Ekonomik hayatın sınırlarını belirleyen siyasi kontrol ve düzenlemeler, kamu gelir ve giderlerinin seviyesini belirlemede etkilidir. Vergilere karşı oluşan tepkiler, harcamalarda bir sınırlandırmaya gidilmediğinden bütçe açıklarına yol açmaktadır. Bu yüzden açıkların sınırlandırılması gündemdeki yerini sürekli korumaktadır (Alt ve Lowry, 1994; 812). Borçla finansman bütçeleri büyütecektir. Geleceğe aktarılan borç yükü geleceği ipotekli hale getirecektir. Bu ipotekli yarınlardan kurtulmak yine bu günün giderlerini, bugünkü gelirlerle karşılamakla mümkündür. (Buchanan, 1997; 117)

Denk bütçe için en önemli unsur "güven" kavramının oluşturulmasıdır. (Akat, 1999)⁴ Ekonomi böylelikle kendi dinamiklerini ortaya koyacak ve geleceğin belirsizlikleriyle ne tasarruflar artacak ne de ekonomi talep yoksunluğundan daralmış ve tıkanmış olacaktır.

4. Denk Bütçe Uygulamasının Sakıncaları

Kamu Harcamaları bütün dünyada artış göstermektedir. Bu artışı açıklamaya yönelik çeşitli teoriler geliştirilmiştir. Bunların en bilinenlerinden olan Wagner kanunu bu artışın sürekliliği üzerinde durmuş ve bunu "kanun"laştırmıştır. Peacock-

³ <http://www.milliyet.com.tr/1997/01/20/t/ekonomi/imf.html> (21.12.2001)

⁴ <http://www.ibun.edu.tr/akat/dsabah.asp?gun=16&ay=05&yil=1999> (21.12.2001).

Wiseman'a ait "sıçrama tezi" ise artışın savaş gibi olağan üstü dönemlerde sıçrayarak gerçekleşeceği üzerinde durmuştur.

Konjonktürün daha fazla kamu harcaması talep eder duruma geldiği bir zamanda Denk bütçe önerisi bu harcamaların kısılmasını gerektirmektedir. Bütçeler üzerinde hangi harcamaların kısılacağına ilişkin tartışmalar kamu ekonomisinde yanlış harcamaların azaltılmasına da sebep olabilecektir. Genelde yatırımlar aleyhine gelişen bu durum ülkenin gelişmişlik düzeyi ve makro ekonomik dengelerini de olumsuz etkileyebilecektir. ABD örneğinde görüldüğü gibi savunma harcamaları ve sosyal harcamalardan kesintiye gidilmemesi cumhuriyetçiler ve demokratlar arasında tartışılmaktadır.

Camdessus'un Türkiye'nin 1997 bütçesi için söylediği şu sözler konunun daha iyi anlaşılmasında etkili olacaktır. "Denk bütçe kesinlikle kamu kesiminin daraltılması, kamu çalışanlarının azaltılması anlamına geliyor. Denk bütçe bir bakıma yarınlar için bugün katlanılan bir maliyettir. Her maliyetin de kendince bir zorluğu olduğu bilinmelidir. Bugün ertelenen maliyetin yarınki bedeli çok daha ağır olacaktır."

Özellikle esneklik konusunda, denk bütçeye ağır eleştiriler yöneltilmektedir. Gerektiği zamanlarda harcama ve gelirlerin sadece denge kaygısıyla düzenlenemeyeceği gündeme getirilmektedir. Bu noktada parlamenter demokrasinin gereği olan meclis iradesinin kanunlarla veya kurallarla hiçe sayıldığı ve siyasilerin elini kolunu bağlayarak demokrasi için bir tehdit olduğu ifade edilmektedir. Özellikle koalisyon hükümetlerini çok zorlayacak bu ilke, demokratik açıdan çıkmazlara da sebep olabilecek ve yönetimde zaaf doğmasına yol açabilecektir.

Bütçe imkanlarını istediği gibi kullanamayan siyasiler, arkalarına almış oldukları halk desteğini kaybedebilecektir. Kamu gelirleri ile bir takım sorunları çözebilen yönetici profiline yapı değiştirmesi kolay olmayacağından denk bütçe ekonomik alanda olduğu kadar, demokratik alanda da bir kaos doğmasına yol açacaktır (Buchanan,1997;10).

Günümüz modern devletlerinin tek bütçesi yoktur. Merkezi devlet kadar yerel yönetimler, iktisadi işletmeleri, özerk kuruluşlar, döner sermayeli işletmeler ve fonlar gibi pek çok yeni oluşumda denk bütçe uygulamasının nasıl gerçekleştirileceği açık değildir. Hangi bütçenin denk olması gerektiğine ilişkin bu karmaşa ister-istemez bu uygulamanın tamamen içinden çıkılmaz bir durum doğurup-doğurmayacağına ilişkin endişeleri beraberinde getirmektedir. Bunun kaynağında sıkı para politikalarını

aramak gerekmektedir. [∇]

Ayrıca denk bütçe ile oluşturulan istikrar programlarında sosyal harcamaların kısılıp önceliğin borçların tasfiyesine verilmesi de önemli bir sorundur. ^{*} Burada Anayasal iktisat için özel sayı hazırlayan TÜRK-İŞ Dergisindeki bazı görüşlere yer vermekte fayda vardır. Özellikle devletin sınırlandırılması konusunda ne kadar sınırlandırılacağına ilişkin ibarelere dikkat çekilmekte neyin ne kadar sınırlandırılacağı konusu sorgulanmaktadır (Arın, 1997; 53).

Eleştirilerin genel çerçevesi devletin sosyal fonksiyonunun ortadan kaldırılmak istendiği, gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu ve fakirliğin üstesinden gelme konusunda devleti geri çekmenin daha kötü sonuçlara yol açacağı üzerinde durulmaktadır. Sosyal devletin ortadan kaldırılmak istendiği vurgulayan yazarlar, Drucker'in ifadesiyle "devletin görünen ayağının ekonomide olmasını" n önemini belirtmektedirler.

Denk bütçeyle ortaya çıkacak sınırlı devlete ilişkin, sadece küçük devletin optimal olamayacağını ifade eden yazarlar da vardır. Bunun ülkeden ülkeye değişebileceği söylenmekte, Anayasal iktisatçılar, Keynesyen iktisadın KKBG gibi temel uygulama açmazlarına ısrarla vurgu yapmasının önemine dikkat çekilmektedir (Önder, 1997; 120).

Anayasal düzenlemelere uyulmaması halinde ne tür yaptırımlar uygulanacağı belirtilmediği için bu itibarla Anayasal İktisat'ın uygulanabilirliği olmayan bir görüş olarak değerlendiren bir başka yazar, Türkiye için sosyal devletin önemi üzerinde durmaktadır (Çağan, 1997; 130).

Denk-bütçe kuralları az sayıda ülkede benimsenmiştir. Fakat ABD'de federal düzeyde çok yeni olmasına rağmen eyalet düzeyinde yaygın olarak uygulanmaktadır. Buradaki uygulamalar göstermektedir ki denk-bütçe kuralı özellikle de bütçe sürecinin hangi aşamasında yer aldığına bağlı olarak farklı şekillerde formüle edilebilmektedir. ABD eyaletlerinde uygulanan kurallardan hareket ederek üç tür denk-bütçe kuralı olduğu söylenebilir (Poterba 1996: 396). En zayıf yürütmenin bütçe teklifi aşamasında bütçenin denk olması kuralıdır. İkincisi yasamanın denk bütçe yasalaştırmasıdır. Bu durumda bütçe uygulamada açık

[∇] <http://www.evrensel.net/01/05/02/dosya.html>
^{*} <http://www.eylem.com/kure/wkuretehdit.htm> ,
<http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak982.htm>

verirse borçlanarak bu açığı ilerideki yıllara taşımak mümkündür, yani borçlanmanın uzun vadeli olması mümkündür. Üçüncü ve en sıkı denk bütçe kuralı yasalaşan bütçenin denk olması ve bütçe açıklarının ilerideki yıllara taşınamaması, yani borçlanmanın kısa vadeli olmasıdır. Bu da hükümetlerin elini kolunu bağlayıcı bir durumdur.

Denk-bütçe kuralının dizaynında en önemli sorun uygulanabilirlik ve yaptırım getirme konusunda ortaya çıkmaktadır. Birçok durumda formel yaptırım mekanizmaları mevcut değildir. Çok istisnai durumlarda yargılama kuralları varolabilir, fakat bunlar esas olarak uygulanmaz. Denk-bütçe kurallarının bütçe açıklarının kapatılmasında vergilerin kullanılmasının da sınırlandırılması yönünde bir kuralla beraber kullanılması gerektiği de savunulmuştur. Fakat uygulamada sadece vergi gelirleri sınırlaması getirilmesi yerine genel olarak toplam gelirler üzerinde durulmuştur. Bazı vergi sınırlandırılması kuralları vergi oranlarındaki artış oranına sınır getirirken, bazıları vergi artışları için ya referandum ya da yasama organında yüksek nitelikli çoğunluk oranları aramaktadır. Denk-bütçe ve vergi sınırlandırması yasaları yanında borçlanma sınırlamaları yoluyla da harcamaların büyüklüğü denetlenmeye çalışılmaktadır. Borçlanmaya getirilen sınırlar, esnek davranışlar ve acil müdahalelerde ilgililerin gecikmesine yol açabilir. Borç düzeyi ve borç vadesi, borçlanırken devlet garantisinin kullanılamaması, borçlanmanın referandumla kararlaştırılması gibi kurallardır ki bu durum hiçte kolay değildir. (Poterba 1996: 397).

Denk bütçe kuralı ekonomide istikrarın sağlanması konusunda yeterli argümanlara sahip midir, özellikle sosyal güvenlik sistemine etkisinin ne ölçüde olacağı ile denk bütçe kalkınma-büyüme ve gelir dağılımı konusunda arzu edilen bir gelişmeyi sağlayabilecek midir endişesi, Keynesyen ekonomistlerce sürekli dile getirilmektedir (TISK, 1996; 69-71).

Tezin bu bölümünde denk bütçe teorisi incelenmiştir. Dünyadaki ekonomik gelişmeler ve konjonktürel dalgalanmaların bütçe politikaları üzerine etkisi ve bütçe tercihlerinde uygulayıcılar açısından tercih edilen kolaycı yaklaşımlara değinilmiştir. Açık bütçenin tercih edildiği ve kamu kesiminin alabildiğine genişlediği dönemler acı bir şekilde enflasyon, işsizlik ve deflasyonu birlikte yaşatmış ve son dönemde başta uluslararası kuruluşların da etkisiyle bütçe reformları, yeni bir devlet reformuna dönüşmüştür. Tezin ikinci kısmı bu tercihlerin değerlendirilmesine ayrılmıştır

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN SORUNU VE

DÜNYADA BÜTÇE REFORMLARI

II. Dünya Savaşı sonrasında, dünya ekonomisine bir düzen vermek ve finansal belirsizlikleri en aza indirmek amacıyla oluşturulan Uluslararası ekonomik kuruluşların da etkisiyle refahın hızla yaygınlaştığı, ekonomilerin gelişip büyüdüğü, bununla beraber kamu kesiminin de milli ekonomi içinde payının hızla arttığı bir gerçektir. Devletin rolü ve kamu ekonomisinin sınırları konusunda geçen yüzyılın en önemli sorunu "vergilemenin sınırları" ile ilgilidir. Çünkü verginin rasyonel olarak toplanabileceği belli bir seviyeden sonra, etkin bir vergileme söz konusu olmamaktadır (Haldun-Laffer Eğrisi). Verginin belirli sınırları olmasına rağmen, harcamalar konusunda aynı sınırlar işletilememiş ve vergi dışı yöntemler kamu finansmanı için sıkça başvurulan kaynak haline dönüşmüştür. Bütçe rakamlarını büyüten bu uygulamalar, bütçe etkinliği ve bütçe verimliliğinin de tartışılmasına yol açmıştır.

Bütçe açıkları parlamenter demokrasinin ve bütçelerin siyasi fonksiyonunun bir gereği olarak görülürken, milli ekonomiler borçlanma - yüksek faiz - enflasyon sarmalına yakalanmışlardır. Dış kaynakların yetersiz olduğu durumlarda monetizasyon ve yurt içindeki kaynaklardan finansman, kaynakların kamu kesimi aracılığıyla tüketilmesine yol açmış ve ekonomiler daralma ve genişleme yönlü bir sarkaca yakalanmışlardır. Mali disiplinsizlik olarak adlandırılan bu durumun önüne geçilmesi amacıyla yüksek bütçe açıklarının, borçlanmanın, enflasyon ve faiz oranları değerlerinin kural olarak sınırlandırılması yöntemlerine başvurulmuştur.

Bu süreç bir anda ortaya çıkmamıştır. Bugün için milli gelirin %60'ı oranındaki borç stokları kabul edilir bulunurken bile beraberinde yeni endişeleri getirmiyor değildir. Bu çerçevede, yeni bütçe sistemleri ve bütçe reformları geliştirilmiş, çeşitli ülkeler farklı isimler altında yeni bütçe teknikleri ve bütçe denetimlerini/ yöntemlerini uygulamaya başlamışlardır.

Dünya Bankası'nın son dönemdeki en önemli önerisi olan Orta Vadeli Harcama Sistemi (MTEF) ile IMF İyi Uygulamalar Kodu / Tüzüğü, bütçeleme konusunda son gelinen noktalardandır. Bu yaklaşımın aşırı iyimser tahminlere yol

açtığı gerekçesiyle, gerçekçi değerlendirmelerden sapmaya sebep olduğu için Kanada, Avusturya, Hollanda ve ABD gibi ülkelerde bütçeleme konusunda farklı sorunlar yaşanmıştır (TESEV, 2000).⁷

Bütçe tavanları getirilmesi ayrı bir öneri olarak Kanada, İzlanda, Portekiz, İsveç ve Hollanda' da uygulanmaktadır. Öncelikle harcamalar üzerinde oluşturulan tavanlara sıkı bir bağlayıcılık getirilmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 179). 1998 yılında Çek Cumhuriyeti de bütçenin toplam büyüklüğüne tavan getiren bir ülkedir. Yunanistan da bu gelişmelere paralel olarak, bütçe rakamlarında sert kısıtlar oluşturmuştur. Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak Türkiye, 2002 Yılı Bütçe Çağrısı'nda, harcamaların, bir önceki yıl başlangıç ödeneklerine göre en fazla %45 oranında artırılması talimatını vererek tavan uygulayan ülkeler arasında yer almıştır.⁷

Bu arada bütçe sistemlerinin değiştirilmesi, bütçelere ilişkin meclis görüşmelerinde ele alınan kalemlerin sayısının azaltılması bütçe etkinliği açısından çeşitli ülkelerde görülen gelişmelerdendir. İtalya, parlamentosunda oylanan 6.000 bütçe kalemini 800'e, G.Kore 113'ten 46'ya düşürmüştür.

Yukarıdaki gelişmelerin yanı sıra, bütçe uygulamalarında esneklik sağlayacak öneriler de çeşitli ülkelerde değerlendirilmektedir. Meksika bu tür çalışmalar yapan ülkeler arasındadır. Kanada bütçeden harcanmayan ödeneklerin %5'ini ilgili kurumun gelecek yıla aktarmasına imkan vererek bu esnekliği işlerlik kazandırmayı hedeflemektedir. Almanya'da da pilot projelerle bütçelerin konsolide edilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında kamu harcamalarına ilişkin genel yargılar/kanaatler metaforik bir düzlemde ele alınacak, kamu sektörü realitesi üzerinde durulacaktır. Bütün bunlar gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bütçe verileri göz önüne alınarak incelenecek, bütçe reformlarını zorunlu kılan mali disiplinsizlik sorunu irdelenecektir. Uzun bir süredir devam eden bütçe açıkları ve "bütçe açıklı demokrasiler"(Savaş, 1993; 20) uygulamalarının sonuçları AB, ABD, Latin Amerika örnekleri ile Yeni Zelanda, Şili, Avusturya ve Çin'den değerlendirmeler, OECD çerçevesinde yürütülen kurumsal yapılanma ve Türkiye'ye kadar uzanan çizgideki gelişmeler bu bölümün belli başlı konularını oluşturmaktadır. Konu, kamu

⁷ http://www.tesev.org.tr/saydamlik/kamu_maliyesi_IMF.php, (20.12.2001).

harcamalarının GSMH ya da GSYİH içindeki paylarının ölçülmesiyle açıklanmaktadır. Burada devletin ekonomik sınırları, kamu ekonomisi, kamusal alan, kamu sektörü aynı anlamlarda kullanılmaktadır.

I. Kamu Sektörünün Büyümesi ve Kamu Harcamaları

Kamu hizmetlerinin bir yandan yaygınlaşması diğer yandan yoğunlaşması kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki payının hızla artmasına sebep olmuştur. Harcamaların hem nitelik hem de nicelik olarak büyümesinde ülkelerin ekonomik gelişmişlikleri kadar, dünya konjonktüründe kamu malı ya da kamusal hizmet konusuna ilişkin yaygın kanaatlerin, kamu sektörünün ekonomide daha aktif hale gelmesine yol açmıştır.

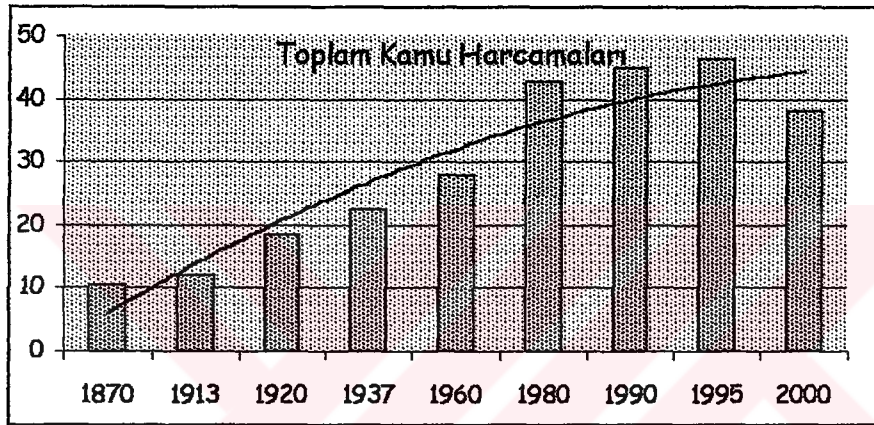
Harcama merkezli düşünüldüğünde, kamu harcamalarına ilişkin bu gelişmeler hemen fark edilecektir. Harcamalar o denli artmıştır ki artık yalın bir şekilde, çıplak gözle bile kamu ekonomisinin sınırlarının büyüdüğünü görmek mümkündür. Kamu hizmet binaları, iktisadi işletmeler, büyük yatırımlar ve askeri harcamalar bu büyüme ve gelişmenin ilk göze çarpan unsurlarıdır.

Tocqueville'nin "evrensel oy verme hakkını elinde bulunduran kişilerin ayrıca gelir dağılımından düşük pay almaları halinde o ülkede kamu harcamalarının fazla olacağına" dair görüşü, kamu ekonomisinin büyüme eğilimi üzerinde etkili bir nedene dikkat çekmektedir. (Tocqueville, 1971; 150'den; Bennet ve Johnson, 1980; 60) Pek çok ülke kamu harcamalarını sayısal anlamda arttırırken bunu iki etkene bağlamaktadır: Nüfus artışı ve enflasyon. Fakat bu artışın kamu kesimi hizmet birimlerine yansımaları aynı oranda olmamakta ve kamu sektörü belirgin bir şekilde yukarıda sözü geçen iki etkenin çok ötesinde bir artış gerçekleştirmektedir (Buchanan, 1977). Bütün bunlar şüphesiz devasa artışın açıklanabilmesi için yeterli değildir. Yüz yıl öncesine göre kamu harcamalarında %4300'lük bir artış söz konusudur. Bunu salt sınırlı nedenlere bağlamak uygun olmaz. Grafik 9'dan da görüldüğü gibi devlet, sorumluluklarını artırarak büyümektedir.

⁹ <http://www.bumko.gov.tr/WEB/rehber2002/cagri.htm>, (20.12.2001).

İncelenen son 125 yıllık dönem itibariyle II. Dünya Savaşına kadar kamu harcamalarındaki artışın kaynağını kamunun mal ve hizmet talebi oluşturmaktadır. Sonrasında özellikle 1960'lı yıllardan sonra sübvansiyonlar ve transferler kamu ekonomisinde bir genişlemeye sebep olmuştur (Tanzi ve Schuknecht, 1995).

1870'te milli gelirin %1'i, toplam harcamaların ise %10'u transfer ve sübvansiyonlardan oluşurken; bu rakam 1960-1980 döneminde, milli gelirin %4'ü ve toplam harcamaların da %50'sine ulaşmıştır. 1990'lı yıllarda ise artan borç faizlerinin transferler üzerindeki etkisi daha fazla görülmüştür (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 165).



(Kaynak: Tanzi & Schuknecht, 1999 & <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001))

Grafik 9: OECD Ülkelerinde Toplam Kamu Harcamaları (GSYİH %)

Kamu ekonomisindeki harcama ve gelir yönlü gelişmeleri "iki kişilik bisiklet" örneği ile açıklayan Cameron, her ikisinin bir diğerini sürükleyen bir etkiye sahip olduğu üzerinde durmuş, fakat yine de pek çok ülkede incelediği dönem itibariyle gelirlerin giderleri aştığını belirtmiştir (Cameron, 1978; 24).

Kamu harcamalarında karar mekanizmasının seçim sistemiyle oluşturulduğu ve seçim sistemi de çoğunluk sistemine dayandığı için hizmet karmasının sunumunda rasyonaliteden sapılabilmektedir. Seçmenler ile seçilenlerin önceliklerindeki farklılık, harcamaların tercihi ve maliyetlerin belirlenmesi konusunda bir yanılgıya zemin hazırlayabilmektedir. Hangi harcamaların ne kadar maliyetle yapılacağı konusu iyi tespit edilemezse, fazla ödemede bulunmak, gerekli bir harcamayı yapmamak ve üstelik seçmen beklentileri yüksek bedelle karşılandığından dolayı ek vergi (özellikle dolaylı vergiler) koymak kaçınılmaz olabilmektedir (Buchanan ve Wagner, 1977; Downs, 1957: 557; Wildavsky, 1975;

İlk bölümde verilen bütçe ve kamu harcamalarına ilişkin değerlendirmelerde belirtilen "uluslararası ekonomik bağımlılık" konusu, burada bir defa daha ortaya çıkmaktadır. Ülkeleri dışa kapalıymışçasına, dış etkenlere maruz kalmaktan uzakmışçasına değerlendirmek günümüz dünya gerçeklerine tamamen ters düşmektedir. Açık ekonomi her haliyle kendini göstermektedir. Özellikle fiyatlar üzerinde oluşan baskı açık ekonomilerin en önemli politik sonucunu ortaya koymaktadır. Makro ekonomik değişkenler karşısındaki politik tavır ve değerlendirmeler sınırlanmaktadır (Cameron, 1978: 32). Sonuçta küçük ülke ekonomilerinin büyük oranda dış aktörlerin davranışlarına bağlı olarak değişim geçirdiği söylenebilir. Bu konuda Lindbeck (1975) ve Aukrust'un (1977) tespitleri önemini korumaya devam etmektedir. Buna bir de IMF ve Dünya Bankası'nın yapısal uyum ve istikrar programları eklendiğinde tek ve kapalı bir ekonomiden söz etmek mümkün olmadığı gibi, maliye politikalarının etkinliğini de tartışmak normal sayılmaktadır (Peacock ve Shaw, 1988; 116).

İi. petrol şokundan sonra bile kamusal alanın büyümeye ve genişlemeye devam ettiği, özellikle son 20 yılda milli gelirin yarısının kamu sektörü tarafından kullanıldığı açıktır. Grafik 9'un verileri incelendiğinde GSMH içinde kamu kesiminin OECD ortalamasının son dönemde %40'ın altına indiği görülecektir.

Kamu ekonomisinin sınırlarına ilişkin, Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada 30 yıllık zaman analizi yapılmış ve şu sonuçlara ulaşılmıştır (Lindauer ve Velendchi, 1992):

-Sadece incelenen dönem itibarıyla bile kamu kesimi milli gelirin büyük bir kısmını harcamaktadır. 1960 başından 1990'a kadar geçen dönemde, toplam kamu harcamalarında 4 kata varan bir artış gözlenmektedir (Tanzi ve Schuknecht, 1997). Çalışma bu itibarla bugüne kadarki trendi ve kamu ekonomisindeki büyümenin bugün ulaşılan sonuçlarını doğrular mahiyettedir.

Bu değerlendirmelerin en önemli sonucu ya da sorguladığı tartışmalardan iki önemli husus daha ortaya çıkmıştır. Bunlar:

- i. Gelişmiş ya da sanayileşmiş olarak adlandırılan ülkelerin kalkınmasında kamu harcamalarının seyrinin ve etkisinin ne olduğu konusu,
- ii. Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu harcamaları ve kamu ekonomisinin

sınırlarının, kalkınmaya etkisinin nasıl olduğu ve olacağı konusuna dair tartışmalardır.

Dünya Bankası tarafından farklı zamanlarda farklı kişilere hazırlatılan rapor ve çalışmalarda ulaşılan temel sonuç, milli ekonomiler içerisindeki kamu ekonomisinin payının giderek arttığı gerçeğidir. Bu artışlarda kamusal mal ve hizmetlere olan talebin artışı, tam ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişimler, refah devleti etkisi ile kamu hizmet politikalarında siyasi çevreden bürokrasi ve çeşitli baskı gruplarına kadar etki eden unsurlar değerlendirilmiştir. Ulaşılan nokta itibarıyla, bu artışta yukarıdaki faktörler incelenirken ülkenin gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke olması farklı bir önem arz etmektedir.

A. Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamalarının Gelişimi

Kalkınma sorununu halletmiş, belirli bir refah seviyesini yakalamış ülkelerin kamu hizmet karması nitelik ve nicelik olarak farklılık göstermektedir. Gelişmişliğin genel özellikleri kamu harcamaları konusunda da etkili olmakta, kamu finansmanı ve kamusal harcama konusunda belirli bilinç düzeyi bu hizmetlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmaktadır. Harcamaların gelişimi konusuna ilişkin sayısal verileri incelemeyen, kamu harcamalarına ilişkin gelişmiş ülkelerin (burada OECD ülkeleri incelenmiştir) genel özellikleri değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşılabilmektedir:

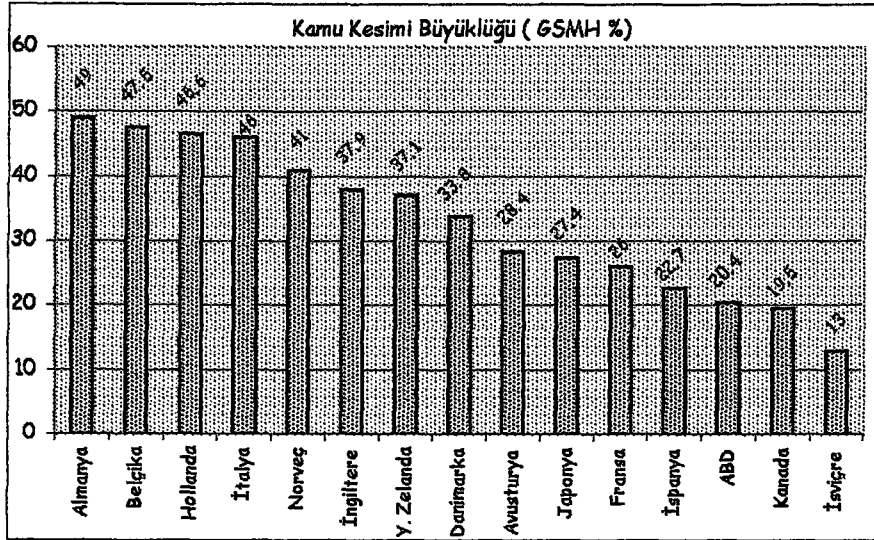
i. Son 20 yıllık veriler ışığında kamu harcamaları Wagner kanununu doğrulamakta, harcamalar, ülkesine göre dünya ortalamasının 2 katına kadar ulaşabilmektedir.

ii. İkinci Dünya Savaşı sonrasında bütün dünyada etkili olan talep yönlü politikalar sonucunda kamu harcamalarının artışı çok hızlanmış, milli gelir içindeki bu paydaki yükselme kamu açıkları gibi çok önemli sorunların da ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

iii. Kamu harcamaları içinde en dikkat çekici harcama, transfer harcamaları grubunda meydana gelen artıştır. Sosyal transferlerdeki bu yükselen trend özellikle Avrupa'daki sosyal devlet uygulamaları için dikkat çekicidir.

iv. Kamu hizmetleri için kamusal mal ve hizmet arzında bir yükseliş meydana gelirken nispi fiyatlarda da bir artış gözlenmektedir.

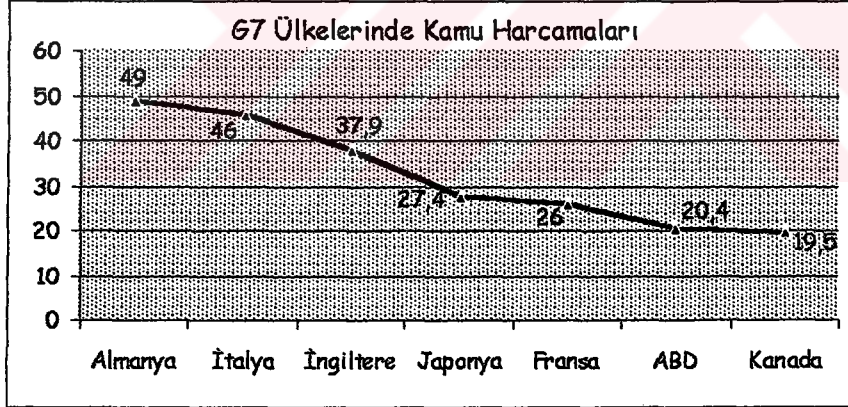
v. Gelişmiş ülkelerde de kamu açıkları yükselme eğilimindedir. Devlet öncü politikalar bu eğilimin yaygınlaşmasına yol açmaktadır.



(Kaynak: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001).

Grafik 10: 15 Gelişmiş Ülkede 1999 Kamu Kesimi Büyüklüğü (%)

G7 Ülkelerinde kamu harcamalarının durumuna bakıldığında en yüksek ülkenin Almanya (%49), en düşük ülkenin Kanada (%19,5) olduğu görülecektir (Grafik 11). Gelişmiş ülkelerin genelinde kamu harcamalarının özellikle son beş yılda belirli bir azalma kaydettiği söylenebilir.



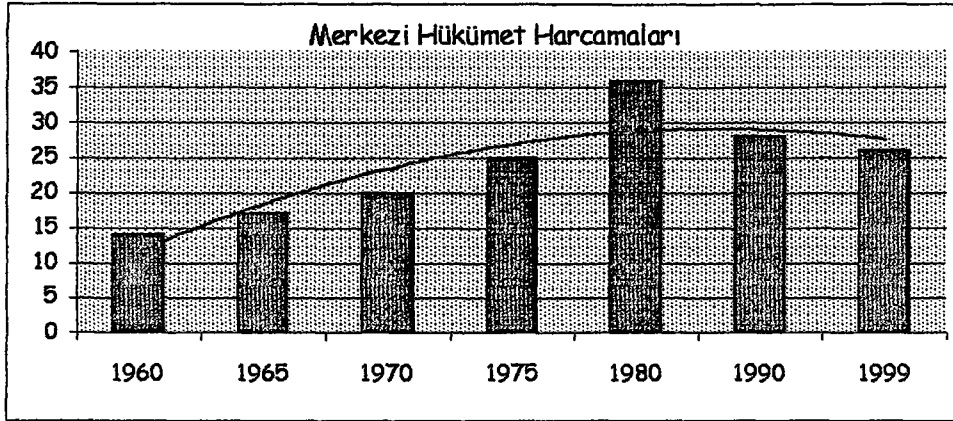
(Kaynak: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001).

Grafik 11: G7 Ülkelerinde 1999 Yılı Kamu Kesimi Büyüklüğü (GSYİH %)

B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcamalarının Gelişimi

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler kategorisinde değerlendirilen ülkeler genel karakteristik itibarıyla kalkınma sorunu yaşayan, bütçe açığı, enflasyon-yüksek faiz kısıcında olan ülkelerdir. Salt ekonomik gibi görünen bu sorunlar, sosyal ve siyasi noksanlıkları da beraberinde getirmektedir. Toplumsal

bilinç düzeyinin düşük oluşu ve siyasi iktidarların yeterli olmayışları da bu sorunların uzaması ve kronikleşmesine yol açmaktadır.

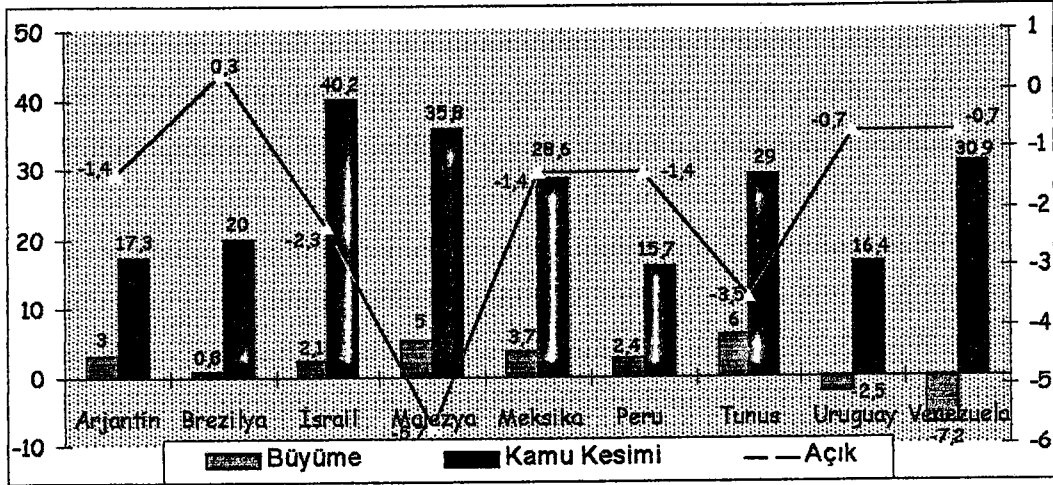


(Kaynak: Tanzi & Schuknecht, 1999 &
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001).

Grafik 12: Gelişmekte Olan Ülkelerde Merkezi Hükümet Harcamaları (GSYİH %)

Ekonomilerin yapısal anlamda durumları incelendiğinde bu ülkeler karma ekonomiden piyasa ekonomisine geçişi başarmaya çalışmaktadır. Ekonomik istikrarsızlıkları arasında gerçekleştirmek istedikleri özelleştirme çalışmaları, tarım kesiminin ekonomideki önemli bir nüfusu barındırırken verimsizliği, ödemeler dengesi ve bütçe açıklarındaki sorunların yanı sıra, kurumsal sorunları ve benzeri diğer bilinen eksiklikleriyle bu ülkeler de uluslar arası ekonomik sistemin bir parçasıdır.

Burada, 12 ve 13 numaralı Grafiklerde incelemeye konu edilen gelişmekte olan ülkelerin özellikle 3-4 haneli enflasyonist süreçten geldikleri düşünülürse şimdiki durumları umut vericidir. Şili ve Arjantin'de uygulanan reformlar özelleştirmeyle başlamıştır. Hizmetlerin yerelleştirilmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi bu ülkelerin belirgin düzenlemeleri arasındadır. Sonuçlar itibariyle diğer gelişme sürecindeki ülkeler için olumlu etkilerin doğacağı ve bu ülkelerin yaşadıkları sorunların aşılabileceği konusunda moral sağlayacakları söylenebilir (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 177).



Kaynak: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001)

Grafik 13: 1999 Yılında Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Kesimi ve Açıkların Boyutları (GSMH %)

Kamu harcamalarına ilişkin ülkelerarası incelenen bu trendlerden sonra, kamu mali disiplininin bozulması ve çıkış arayışlarından örnekler yer verilecektir.

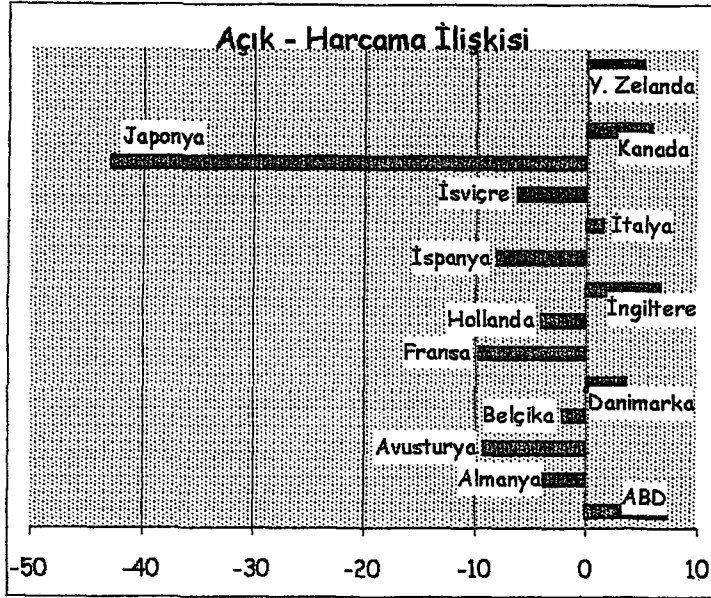
II. Kamu Harcamaları ve Bütçe Reformuna İlişkin Gelişmeler

Kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin son yüz yıllık seyrine bakıldığında mutlaka bir dengenin gözetildiği görülecektir. Gerek yıllık gerekse konjonktürel olarak anılsın bu denge, bütçe politikasında temel kabul edilmiştir. Enflasyon ve deflasyon gibi iki önemli unsura eklenen stagflasyon olgusu bugün yeniden dikkatleri kamu harcamalarının niteliği ve niceliği konusuna yöneltmiştir. İnkâr edilemeyen bir gerçek vardır ki o da kamu kesimi, ekonomideki ağırlığını gittikçe artırmaktadır. Bu yüzden ülkeler bütçelerinin hem gelir hem de gider yönlerini disipline etme zorunluluğunu yaşamaktadır.

Dönemler itibarıyla disiplin olgusu da kendi içinde farklılık arz etmektedir. 19. yy Klasik Liberalizmi ile II. Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan ve uygulanan bütçe olguları farklıdır, şimdilerdeki bütçe ile ilgili yaklaşımlar farklıdır. Fakat dünden bugüne devam eden en önemli konu kamu harcamalarındaki artıştır (Patashnik, 1999; 152).

Günümüze kadar bu süreci yaşayan ülkeler bir yandan mevcut trendlere uygun politika geliştirmiş olsalar da içeride değişimin kolay olmayacağı kabul edilmelidir. Yasama faaliyetini yerine getirecek siyasilerin "Kırmızı bakiye" lerinin

(Buchanan vd., 1987; 3) yanlış ve kötü olduğunu anlayıp bundan vazgeçici ve caydırıcı düzenlemeleri yürürlüğe koymaları da kolay değildir.



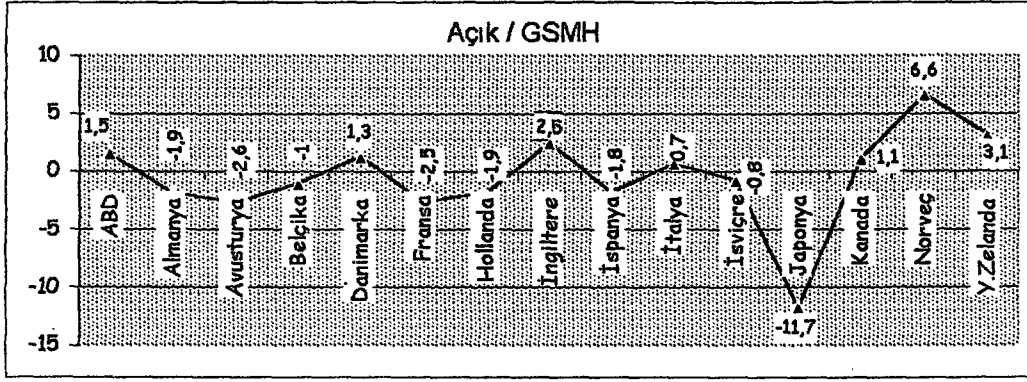
(Kaynak: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001))

Grafik 14: Açık - Harcama Oranları (%)

Sonuçta yıllardan beri süregelen ve alışılan kolaycı yöntemlerin ortadan kaldırılması ve bu imkanlardan mahrum bırakılmak ve reformlara gidebilmek kolay olmayacaktır.

Uluslararası ekonomik sistemin Bretton Woods ikizlerinden beri gözetim altında olduğu bilinmektedir. Reformlar da zaten daha iyi bir harcama düzeni daha rasyonel vergiler, ilave ekonomik ve sosyal faydalar gibi gerekçelerle önerilmektedir. Bilişim teknolojilerinin sunmuş olduğu imkanlar dünya üzerindeki bireysel başarılar kadar, pek çok ülkenin durumunun açıklıkla ortaya konulmasında etkili olmaktadır. Bu durum çeşitli ülkelerin de "yapabileceği" konusundaki eğilimlerin, güçlenerek artmasında etkili olmaktadır.

Son 20 yıla damgasını vuran özelleştirme ile ilgili ülkelerarası verilerin hemen hepsine ulaşmak mümkündür. Eski adıyla Doğu Bloku olarak bilinen ülkelerin piyasa ekonomisine geçişte gerçekleştirdiği reformlar sadece onlardan 10-15 yıl öncesine dayanan bir trendin sonuçlarıdır. Kanada Telekomun özelleştirilmesi model olarak Türkiye'de incelenebilmektedir.



(Kaynak: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001))

Grafik 15: 15 Gelişmiş Ülkede Açıkların GSMH İçindeki Payları (%)

Bütün bu gelişmeler dünyadaki bir reformun kolayca yayılabileceği ve model olarak değerlendirilebileceğine ilişkin önemli verilerdir. Bütçe reformları da böyledir. ABD, Kanada, Şili ve Yeni Zelanda deneyimleri gözlem altındadır. Aslında söz konusu ülkelerde kamu ekonomisi gözlem altındadır. Bu, iç durum olarak algılanmış olsa bile uluslararası ticaret, uluslararası finans hareketleri açısından da kamu kesimi önemli veri olmaya devam ettiğinden, yabancı sermayeyi çekebilmek için bile çeşitli düzenlemelere gidildiği bir gerçektir.

Son olarak dünyada ortalama ömrün uzaması ve ortalama yaşam beklentisinin artması, sağlığı koruma maliyetlerini de yükseltmiştir. Bir "yaşlı krizi" (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 165) ile yüz yüze olan ülkeler için bir kabaşa dönüşen hayatın finansmanı bugünkü seçmenleri de ilgilendirmektedir. Kamu finansmanı bütün bu gelişmeler ışığında realize edilmeye zorunludur.

Ülkeler görünen geleceğin kamu ekonomisi üzerine olumsuz etkisini azaltmak, kamu harcamaları ve kamu açıklarını kontrolde tutabilmek açısından reformlara yöneltmektedir. Bu tür önerilerin OECD çerçevesinde sürekli raporlarla desteklendiği bilinmektedir. Dönemin genel eğilimlerine uygun hazırlanan bu raporlarda, farklı bütçe anlayışları telkin edilse de zamanlarında etkili olduğu bir gerçektir.

Çalışmada öncelikli olarak OECD bünyesinde önerilen bütçe reformları ele alınıp sonra sırasıyla ABD, Kanada, Yeni Zelanda, Şili, İsveç, Avusturya, Malezya ve Çin'den sonra AB Maastricht kriterleri ile Türkiye'de bütçe disiplinine ilişkin gelişmelere yer verilecektir.

A. OECD Ülkelerinde Bütçe Reformları

1970'li yılların iki krizini de yaşadıktan sonra bütün ülkelerde olduğu gibi OECD ülkelerinde de mali disiplininin sağlanmasına yönelik çalışmalar önem kazanmıştır. Bütçe lemede mali yıl anlayışının 2-3 yıl gibi orta vadeye yayılarak uygulanması, bütçe harcamalarına tavan getirilmesi, bütçelerde esnek uygulamalara yer verilmesi, saydamlık ve parlamentonun gücünün artırılması ciddi ve uygulanabilir öneriler olarak gündem almıştır. Bunlar zamanla raporlaştırılmış, üye ülkeler için yol gösterici bir nitelik kazanmıştır (Shand, 1998).

Dönemlerinde ciddiyetle takip edilen, bütçe politikalarına ilişkin OECD bünyesinde hazırlatılan raporların, bu tez konusunu ilgilendiren iki yönü bulunmaktadır. Bunların ilki talep yönlü politikalara uygun olarak bütçenin açık yönünü ön plana çıkaran esnek bütçe politikaları, ikincisi de mali konsolidasyon, şeffaf ve etkin bir kamu yönetimi öneren politikalar dır. Bunlar sırasıyla aşağıda incelenmiştir.

“Dengeli Bir Ekonomi İçin Maliye Politikası” adı altında yürütölen bir dizi çalışma OECD tarafından Walter Heller başkanlığında bir gruba hazırlatılmış ve 1960'lı yılların sonlarından itibaren üye ülkelere tavsiye edilmiştir. Bu “tavsiyeler” bilindiğı gibi EDRC'deki yıllık ülke incelemelerinde düzenli olarak denetlenmekte ve üye ülkenin tavrı dikkate alınmaktadır.

1. Heller Raporu'nda Bütçe Düzenlemeleri

Bütçe politikalarıyla, talebin yönlendirilebileceğine dair görüşlerin öneminin vurgulandığı bu raporda “öncelikle bütçe denklığı gibi bir zandan kurtulmak” önerilmektedir (OECD, 1970; 5). Kamu harcamalarının toplam talebi artırıp kamu gelirlerindeki artışın da daraltıcı sonuçlarının olduğu belirtilerek, kamu otoritelerine belirli ekonomik hedeflere ulaşmaları için “expansiyonist” bir bütçe uygulamaları zorunluluğı getirilmektedir. Denk bütçenin, özel talebin yetersiz olduğu durumlarda deflasyon ve eksik kaynak kullanımına yol açabileceğini belirten uzmanlar, mali denge yerine ekonomik denge üzerinde durmaktadırlar. Yine de harcamaların halk tarafından iyi karşılanıp vergilerin benimsenmediğinin vurgulandığı raporda, politikacıların genel ekonomik durumun uygun düşmediğı bütçe açıklarını benimseme eğiliminin yüksek oluşuna dikkat çekilmektedir (ss. 6-7).

Büyük Buhran sonrası özellikle 1930-1940 dönemi bütçe açıklarının işsizliğe

karşı bir araç olarak bilinçli kullanıldığı bir dönemdir. İlk olarak İsveç tarafından kullanılan bu politika savaş sonrasında ABD ve Almanya tarafından da benimsenmiştir. Özellikle 1955-1967 döneminde üç devrevi dönem geçiren Almanya'nın "bütçenin daima denk olması"nı öngören anayasa hükmü basit bir muhasebe kuralı olarak kabul edilmiş Maliye bakanlığı tarafından "denklikte ısrarcı" olunmamıştır (ss. 21-23). Belçika'da böylesi kanun kural türü sınırlandırmalar olmamakla beraber konjonktürel bütçe tedbirlerinin gerekliliği kabul edilmiştir. Bununla beraber (esnekliği yok ettiği söylenen) bütçenin yaklaşıktaki "denk" olması bir kusur olarak belirtilmektedir (s. 33).

Bütçe dengesi yerine Kamu borçlanması'nın üst limitinin kanunla belirlendiği ABD'de, bütçe açıklarını mutlaka bütçe fazlalarının izlemesi kaygısı güdülmüştür. Enflasyonist baskı hissedildiğinde bu durumlarda bütçe frenine başvurulmuş vergilerin artırılması öngörülmüştür (s. 40-43).

Fransa'da da milli gelirin %25'ini oluşturan gelir vergileri iyi bir otomatik stabilizatör olarak görülmektedir. Dönemin görüşlerini yansıtmaya açısından, zaman içinde bütçe politikalarının geleceğine ilişkin yapılan değerlendirmelerde dikkat çekici birkaç noktayı işaret etmekte fayda var:

i. Hükümetler şartlara uygun bir bütçe politikası geliştirecek ve bunun temel niteliği esneklik olacaktır.

ii. Hükümetler bütçe politikalarını kullanmada vahim hatalar yapmıştır.

iii. OECD ülkeleri kurumsal ve anayasal düzeyde bütçe düzenlemelerine sahip değildir, sahip olsalar da hükümetleri bu politikalara başvurmadan hiçbir kuvvet alıkoymazdı.

iv. Hükümetler halkın hoşuna gitmeyecek kararları ertelemeye daha yatkındır. Bu yüzden "stop and go" politikası İngiltere'de önemli hatalara yol açmıştır.

v. Hükümetler faaliyetlerinde serbest olmalı ve kendilerini kısıtlayan "bütçe denkliliği gibi köhneleşmiş düşüncelerin" kökü kazınmalıdır.

vi. Hükümetlerin uyguladığı bütçe politikaları kamuoyunca iyi anlaşılmalı, bütçe hesapları iyi sunulmalı, bütçe kararlarının alındığı ekonomik ortam iyi açıklanabilmelidir (s. 86-89).

Yukarıdaki görüşler esnek bütçe politikası merkezli olmak üzere kamu borçlanmasına tavanın kaldırılması (ABD örneği), Merkez Bankasıyla

koordinasyonun artırılması, kamuoyuna gereken açıklamaların yapılması, uzmanlarla çalışılması gibi bazı önerilerle sonlandırılmaktadır. Waller Heller başkanlığında yürütülen bu çalışma, B. Hansen ve diğer Rueff raporlarıyla da desteklenmiş ve dönemin politikaları üzerinde etkili olmuştur.

2. 1990 sonrası Raporlarda Bütçe Düzenlemeleri

1990'lı yılların sonlarından itibaren hazırlanan raporlarda ise cari bütçe politikalarının, yüksek bütçe açıkları ve borç-faiz kısılcasına yol açtığı üzerinde durulmuştur. Üye ülkelerin yaşadığı zorluklar yine en kapsamlı reformların OECD ülkelerinde gerçekleştirilmesini sağlamıştır.

OECD ülkeleri bu reformlar için iki strateji geliştirmiştir: Birincisi, ekonomide etkinlik, verimlilik ve kaliteli hizmetten oluşan "mikro" hedefler; ikincisi de mali konsolidasyonu sağlayacak "makro" hedeflerdir (Shand, 1998).

Meksika örneği üzerinde duran yazar, önceliği makro hedeflere yöneltmiş bir reformun başarı şansını fazla bulmamaktadır. Bu yüzden bütçe açığının azaltılması için etkinliği ve önceliği düşük programların bütçeden çıkartılması gerekmektedir.

Avustralya ve İsveç kamu yönetimi reformlarında bütçeleme yöntemleri bir araç olarak kullanılmıştır. Yürütme organının bir faaliyet planı olarak ortaya çıkan bütçeler aynı zamanda yürütmeden de etkilenmektedir. Bu durum makro hedeflere ulaşmak için daha fazla önem kazanmaktadır.

OECD çerçevesinde oluşturulan mali politikalar için Shand, temelin mali stratejiler olduğunu belirtmekte ve bu stratejinin başlıklarını şöyle sıralamaktadır:

- i. Ortak sorumluluğa dayalı bir mali strateji geliştirilmeli ve bütün yürütme organı tarafından desteklenmeli ve sahiplenilmeli,
- ii. Devletin her kademesinde bir yönetim stratejisi oluşturulmalı,
- iii. Kamu sektörü bir bütün olarak ele alınmalı, yöneticiler sorumluluklarını belirlemeli,
- iv. Yasama organınca kanunlaştırılarak, kurallar yasalaştırılmalıdır.

Kamu yönetimi ve kamuoyunun koordinasyonlu bir desteğinin sağlanması bu programların başarı şansını yükseltecektir.

Bütçeye ilişkin makro ve mikro hedeflerin başarılmasında, sorumlulukların geliştirilmesi konusunda önemle duran Shand, her kademedeki yöneticilerin üzerine

düşen yükümlülükleri tam olarak yerine getirmesine dikkat çekmektedir.

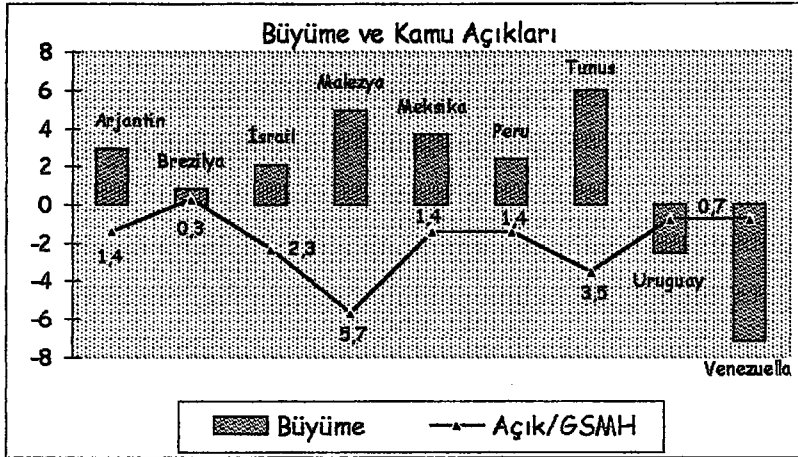
OECD deneyiminde başarının bürokrat ve politikacıların koordinasyonlu uyumuna bağlı olduğu hususunda ısrarla durulmaktadır. Bunu yaparken bütçe harcamaları konusunda şeffaflığın sağlanması, vergileme konusunda bilgi verilmesi ek vergiler konulduğunda bunların gerekçesi, harcama alanları ve kullanımı hakkında toplumun aydınlatılması ve karşılanamayan harcamalar için ise toplumun bütçe açıkları konusunda da yeterli bilgi düzeyine sahip olabilmesi için uygun kaynakların kullanılması gerekmektedir.

Ülkelerin genel durumları, GSMH - Kamu harcaması miktarları, bütçe açıkları ilişkisi, borç yükü ve geleceğe devredilen borç miktarları ve bugünkü mükelleflerin vergi yükü dünya rakamları, benzer ülkeler ve genel kriterler esas alınarak halka aktarılabilir.

İngiltere ve Yeni Zelanda örneklerinde olduğu gibi mali konsolidasyon konusu, kamu ekonomisinin küçültülmesi ve sınırlandırılmasına yönelik önerilerle donatılmıştır. Fakat Almanya ve Fransa örneklerinde kamu ekonomisinde etkinliğin sağlanması, harcama reformları ve etkin bir sosyal devlet olarak algılanmıştır.

Gerek daraltıcı gerekse de genişletici harcama reformlarını ülkenin içinde bulunduğu şartlardan, konjonktürel dalgalanmalardan, politik ve ekonomik baskılardan uzak düşünmemek gerekmektedir. Özellikle son 5 yıldır bir durgunluğu yaşayan Japon ekonomisi Asya krizinde 200 milyar dolara yakın bir kaynağı aktif hale geçirerek, kendi ekonomisi ve bölge ekonomilerinin canlanması için bu fonları devreye sokmuştur (Acar ve Yavuz, 1998; 36). Asya Krizine kayıtsız kalması halinde daralmanın bütçe açıkları => borçlanma => yüksek faiz => enflasyon sarmalında yeni ve daha ağır sorunlarla ülke ekonomisini yüz yüze bırakacağının kesin olduğunu düşünmüştür.

İki Almanya'nın birleşmesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa para birliği ve Euro'nun işlem görmeye başlaması da mali konsolidasyon açısından önemli olacaktır. Siyasilerin Merkez Bankası kaynaklarını kullanarak harcamalarını finanse edebilmesi, Avrupa Merkez Bankası sisteminde mümkün olmayacak ve bu yönde gelişen popülist politikalara engel olunmuş olacaktır.



(Kaynak: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html> (20.12.2001))

Grafik 16: Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Büyüme ve Kamu Açıkları ilişkisi

Burada incelenen gelişmekte olan ülkelerin kamu kesimlerinin GSMH içerisindeki payı, gelişmiş ülkelere nazaran düşük çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde 2000 itibarıyla ortalama %3 civarı bir büyüme gözlenmiştir. Uruguay ve Venezüella dışındaki ülkelerin büyüme değerleri pozitiftir. GSMH içinde en yüksek değer Malezya'da (%5,7), en düşük değer Brezilya'da (%0,3) görülmektedir. Brezilya, aldığı borçların önemli bir kısmını yatırıma dönüştüren tek Latin Amerika ülkesidir. 1987'de yaşadığı borç krizinde önemli bir etken olarak 1986 seçimleri gösterilmektedir (Sorman, 1988, 47). Özellikle 1980'li yıllarda sorun yaşayan ve çeşitli kesimlerce "yüzyılın dolandırıcılığı" (IMF, 1987) olarak nitelenen durumdan sonra Latin Amerika ülkelerindeki bu gelişmeler önemlidir. Malezya ise bundan on yıl sonra, Asya Krizi sonrasında IMF programlarını istememesiyle dikkat çekmiştir.

Bütçe açıkları konusunu OECD çerçevesinde dikkatle incelenmiş görmek mümkündür. Borç veren ülke ve kuruluşlar, bütçe açıkları konusu ile beraber ülkenin kredibilitesini değerlendirebilmekte, (bu konuda gelişmiş uluslar arası kredi değerlendirme kuruluşlarının önemi bilinen bir gerçektir) bu durum ilgililer tarafından özenle takip edilmektedir. Borçlanma maliyetleri (vade-faiz) buna göre belirlenmekte ve her ülke sıkı takibe alınabilmektedir.

Borçların milli gelir içindeki payı, 25 yıllık veriler ışığında incelendiğinde G7 ülkelerinin yaklaşık 2 kat borçlandığı görülmektedir. AB ve OECD ülkelerinin borçlanma düzeyi %41 seviyesinden %70'e yükselmiştir. Japonya, İtalya, Belçika ve Yunanistan brüt kamu borçları milli gelirini aşan 4 ülkedir. Belçika ve Yunanistan'ın Maastricht sorumlulukları borçları sebebiyle bu iki ülkeyi sıkıntıya düşürmektedir.

Tablo 4: Gelişmiş Ülkelerde Brüt Kamu Borçları (GSYİH %)

ÜLKE	1975	1980	1985	1990	1995	2000
ABD	42,6	37	59	66,6	74,5	60,2
Japonya	22,4	51,2	63,8	61,5	76,2	112,8
Almanya	25	32,8	41,6	42	59,1	63,5
Fransa	25,8	30,9	37,9	39,5	59,3	63,9
İtalya	66,8	57,7	81,9	103,7	123,1	112,9
İngiltere	65,3	54	59,4	39,1	58,9	49,7
Kanada	44,8	44,3	66,4	74,5	101,4	95,1
G7	39,2	41,7	58,6	62,4	75,6	74,2
Avustralya	...	...	...	22,6	42,8	23,6
Avusturya	...	37,3	48,8	56,8	68,4	64,3
Belçika	...	78,7	118,5	124,9	129,8	109,8
Danimarka	...	44,7	74,9	65,8	73,9	50,8
Finlandiya	...	14,1	...	14,3	66	58,5
Yunanistan	...	22,9	47,8	89	108,7	103,8
İzlanda	...	25,2	33,1	36,9	59,3	39
İrlanda	...	71,8	99,7	92,6	80,8	42,9
Kore	...	...	16,3	8,2	6,3	15,4
Hollanda	...	46,9	68,7	75,6	75,5	59,7
Norveç	...	47,6	34,6	32,4	41,1	32
Portekiz	...	33	57	65,3	65,9	58,8
İspanya	...	18,3	48,6	48,5	68,4	65,7
İsveç	...	44,3	64,4	42,7	76,9	58,1
G7 Harıç	...	36,2	52,7	48,3	59,8	51,7
AB	...	41,1	57,1	58,2	75,2	70,9
OECD	...	41	57,7	60,1	73	70,5

(Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Raporlar 1990-2000)

Son dönemlerde komple bir devlet reformu haline dönüşen bütçe reformlarıyla ilgili olarak OECD, Kamu Yönetimi Birimi'ne (PUMA) koordinasyon ve deneyimlerin paylaşılması için yeni görevler yüklemiştir.

3. PUMA Koordinasyonunun Sonuçları

Son yirmi yıldır pek çok OECD ülkesinde devletin rolü ve işlevleri yeniden tartışmaya açılmış ve bunun için köklü kamu yönetimi reformları yaşanmıştır. İngiltere, Kanada, Almanya gibi G7 ülkelerinin yanı sıra; Finlandiya, Hollanda, Norveç, Portekiz ile Yeni Zelanda ve İrlanda gibi AB üyesi ülkelerde gerçekleştirilen reformlar çeşitli toplantılarda ortaya konulmuştur (OECD, 1999).

Bu toplantılarda öncelikli konu parlamento etkinliği, parlamento denetimi ve parlamenterlerin denetlenmesi konusu olmuştur. Bilgi verme ve kontrol süreçleri, performans kriterlerinin oluşturulması, iktidar ve muhalefetin ortaklaşa çalışması ve birlikte kararlar alması consensus kültürüne sahip ülkeler için farklı önem arz

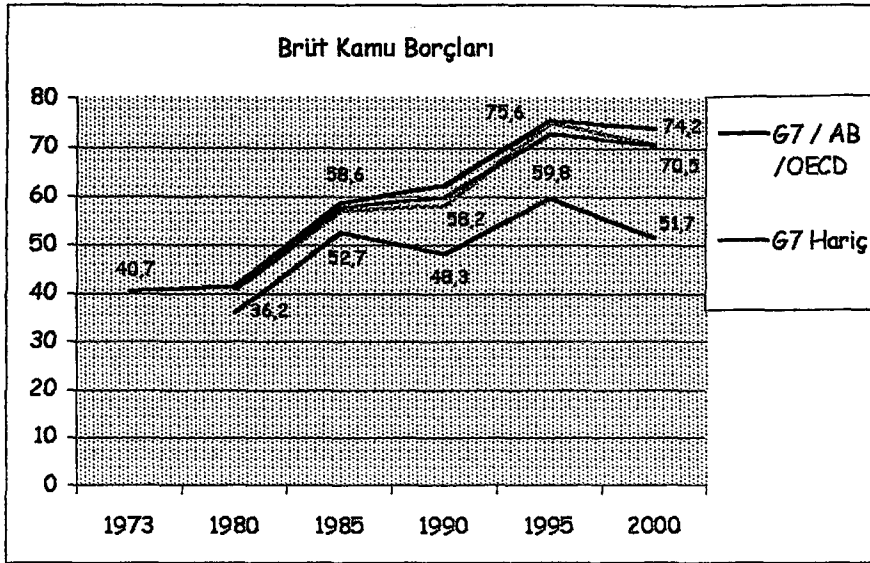
etmektedir. Bu yüzden parlamentolara bilgi vermek, onlara karşı açık olmak reformlar için başarı şansını arttıran unsurlardandır (OECD, 1999a).

Zaten reform adıyla sunulan düzenlemeler en kolay, mali-iktisadi performans kriterlerinin yaygın olduğu ülkelerde uygulanmıştır. Değişen dünya şartları ve gittikçe yaygınlaşan saydamlık, kamu ekonomisinde etkinlik ve performans kriterleri, hesap verebilirlik, reform yapanlar kadar uygulayıcılar üzerinde de bir baskı oluşturmuş ve sonuçların daha erken alınmasına yol açmıştır.

Bazı ülkelerin net kamu harcamalarına bir sınır koyarak ve bazı ülkelerin de borçlanmalarına sınır getirerek etkinlik hedeflenmiştir. Etkinlik için şeffaflık ve hesap verebilmek önem kazandığından parlamento ve kamuoyuna sunulan düzenli raporlar gelişmelerden herkesin haberdar olmasını sağlamıştır (OECD, 1999a).

Adı ister gelişmiş isterse gelişmekte veya yeni sanayileşmiş olsun, ülkelerin bütçesel düzenlemelere gitmesinde bazı ortak noktalar gözlenmektedir: Kamu harcamaları büyük boyutlara ulaşmış ve kamunun etkin olmayan verimsiz harcamaları bulunmaktadır. Açıklar ekonominin iç dengesini ve geleceğini tehdit etmektedir. Borçlanma konusunda sınırlar zorlanmakta gittikçe daralan bir çıkmaza sürüklenilmektedir. Performans kriterleri, hesap verebilirlik ve şeffaflık ihmal edilmektedir. Bu yüzden öncelikli olarak arkasında gerekli desteği sağlamış programlar uygulanmalıdır. Bu programlarda bütçe harcamalarına tavan getirilip açıkların tasfiyesi, etkin bir harcama reformu ve sırasıyla borçların ve açıkların döndürülüp denk bütçelerin hazırlanması amaç edinilmelidir sonuçlarına ulaşılmıştır.

Bu çerçevede OECD ülkelerinin borçlanmaları konusuna göz atmakta fayda vardır. Bu trend sayesinde OECD'nin üye ülkeler üzerindeki tavsiye kararlarının etkinliğini de görmek mümkün olacaktır (Grafik 17). Grafikten, dünyada en borçlu ülkelerin, en zenginler olan, G7 ülkeleri olduğu görülmektedir. G7 ülkeleri ile ortalamanın %75'ler seviyesinde seyrettiği görülürken, G7 ülkeleri dışarıda tutulduğunda borçlu ülkelerin ortalama yükü %50'ler seviyesine inmektedir.



(Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Raporlar 1990-2000)

Grafik 17: Gelişmiş Ülke Gruplarında Brüt Kamu Borçları (GSMH %)

OECD, G7, AB gibi çeşitli topluluk ülkelerinin sayısal verilerle incelendiği bu kısımdan sonra ülkelerin bütçe reformlarına ilişkin düzenlemelere yer verilecektir. Uzun süredir kongrede "denk bütçe" yasasıyla ilgili yoğun siyasi mücadeleler yaşayan ABD, bu konuda dikkatleri üzerinde toplamaktadır.

B. ABD ve Diğer Ülkelerde Bütçe Reformları

Kamu borçlanması ile kamu açıklarının belli bir limitin altında olmasını sağlayabilme yollarından biri, bütçe açığı ve borçlanmaya ilişkin yasal veya anayasal sınırlamalara gitmektir. Fakat sayısal verilerin iktisadi anlamda kabul edilebilir ve arzu edilen bir politika olup olmadığı ise tartışma konusudur (TÜSİAD, 1996; 59).

Bütçe kanuni bir süreçtir. Hazırlık safhasından onaylanmasına, uygulanmasından denetimine, yasal prosedürler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Her ülke kendi sistemi içerisinde bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yerine getirmiştir. Hiçbir ülke bir diğerindeki düzenlemeleri olduğu gibi kendisine aktarmamakta, bunları ülke gerçekleri ile uyumlaştırmaktadır. Bu yüzden son dönemde literatürde geniş çerçevede işlenmiş ve radikal teklif ve yasalarla adını duyuran ülkeler incelemeye konu edilmiştir. ABD çalışmaları 1985'ten bu yana, Kanada 1995, Yeni Zelanda 1994'te yasalaşan kanunları ile, Şili ise 1984'te başladığı özelleştirme çalışmaları ve sosyal güvenlik reformlarıyla dikkat çekmektedir. Ayrıca İsveç, Avusturya-Malezya ve Çin'deki gelişmeler incelenmiştir.

1. ABD'de Bütçeyle İlgili Reform Uygulamaları

Bütün dünyanın bütçe açığına ilişkin kabul edilebilir değerler oluşturmaya çalıştığı 1960'lı yılların ardından, I. ve II. Petrol şoklarıyla bütçe açıklarının milli gelire oranında hızlı artışlar meydana gelmiştir. ABD, daha önceki bölümlerde de belirtilen OECD görüşlerine paralel bir bütçe açığı fikrine ters düşmemiştir. Fakat 1960'tan 1970'e gelindiğinde bütçe açıklarında %1'den %3'e tırmanan açıklar oluşmaya başlamış. 1983-1985 döneminde bu oran %5,5'e ulaşmıştır. Bu hızlı yükselme ortamında GRH olarak bilinen düzenlemeler yapılmıştır (Gramlich, 1990; 75).

Aynı dönemde muhalefet sürekli olarak denk bütçe yasasını anayasaya bir madde olarak eklenmesi konusunda meclise öneri sunarken 1985'te resmi adı "The Balanced Budget and Emergency Control Act of 1985" olan yasa mecliste kabul edilmiştir. Kısa adı GRH olarak yaygın kullanılan (Gramm-Rudman-Hollings Act) yasa Eylül 1985'te 3 senatör (Phil Gramm, Warren Rudman ve Ernest Hollings) tarafından meclise sunulmuş ve 9 Ekim 1985'te 24 red 75 kabul oyu ile senatodan geçmiştir (TÜSİAD, 1996; 75).

GRH' nin yasal bir hüviyet kazanmasında kongre üzerindeki toplum baskısı ve bütçe açığının 200 milyar doları bulması etkili olmuştur. Bu yasa ile milli gelirin % 6' sı dolaylarında olan açıklar % 3' e inmiştir. Kamu harcamalarındaki yıllık % 8, 7' lik artış % 3, 2 oranına çekilmiştir. Ayrıca sosyal yardım harcamaları (sağlık vb.) % 5' lik bir harcama gözlenmiştir (Moore, 1996).

GRH ile kamu görevlilerinin bütçe açığını 1991 yılına kadar ortadan kaldırmaları zorunluluğu getirilmiştir. Açıklara ilişkin gelecek dönem projeksiyonları yapılmış rakamlar verilmiştir. Bu konuda çeşitli öneriler geliştirilmiş (açıkların kısılmasında sorun yaşandığında harcamaların azaltılması önerilmiş) 1986 için açıkların 180 milyar \$'dan 1990 yılında 36 milyar \$'a indirilmesi ve 1991'de de sıfırlanması öngörülmüştür. Bu hedefler tutturulamama gibi bir ihtimal ortaya çıkarsa bütün harcamaların otomatik olarak kısıntıya tabi tutulması bile istenmiştir.

Bu teklifler çeşitli itirazları ortaya çıkarmıştır. Cumhuriyetçiler savunma harcamalarını kısmanın ağır maliyetini, demokratlar Sosyal Güvenlik harcamalarındaki kısıtlamaların olumsuz sonuçlarını dikkat çekerek çekincelerini belirtmişlerdir. Bu çekinceler yasanın temsilciler meclisine gelene kadar çeşitli revizyonlardan geçmesine sebep olmuştur. Otomatik kesintiler konusunda yeni

düzenlemeler eklenerek demokratların teklifi olan sosyal programların korunması ve savunma dışındaki harcamaların 2/3'lük kısmının otomatik kesinti dışında tutulması kabul edilmiş, özellikle sağlıkla ilgili ve bağımlı çocuğu olan ailelere yapılan yardımlar konusu kısıtlama dışında bırakılmıştır.

GRH etkileri için bütçe yasalarının gelir-nötr olmasını, bütçe rakamlarının açıkça belirlenmesini ve açıkların giderilmesi konusunun belli bir takvime bağlanması uygulamasını getirmiş olması olarak söylenebilir (TÜSİAD, 1996; 76).

Bütçe yasalarının gelir-nötr olması konusu ise yeni harcama kalemlerinin tanıtılması için önemli bir kısıttır. Kongre bu madde sayesinde harcamalarını açık artırıcı bir yönde artıramamaktadır. Bu madde ayrıca yeni gelir politikaları (vergi konulması ve oranların artırılması) oluşturulmasına engel olurken, diğer harcamalardan hangilerinin kısıllacağını da açıklama konusunda bir zorunluluk getirmektedir (West, 1988; 98).

Açıklar konusunda belli bir dönemde bu açıkları kapatma zorunluluğu hem yasa koyucu hem de seçmenler için önem taşımaktadır. Yasa koyucu siyasi iktidarı hukuki sınırlandırmaya tabi tutmakla, halk ise gelişmeleri izlemekle, politikaların başarısı konusunda fikir sahibi olarak değerlendirme yapabilmektedir.

Fakat böylesi uygulamaların resesyona sebep olacağına dair çeşitli argümanlar ileri süren talep yönlü maliye politikası taraftarları ve sosyal harcamalarla ilgili kesimler GRH' ye sert eleştiriler yöneltmektedir.

GRH konusunda en çok destek bulan husus, ani ve büyük çaplı kesintiler yerine zamana yayılmış azalan bütçe açığı yaklaşımıdır. Nitekim yasanın ilk uygulandığı yıl bütçede genel olarak bir iyileşme görülmüştür. Fakat bu iyileşmenin bu yasayla ilişkili olmadığına ilişkin çalışmalara da literatürde rastlanmaktadır (Grammlich 1990; 79). Ayrıca GRH için "gereksiz telaş" türünden yazılar ve görüşler de mevcuttur (Sheffrin, 1987; 45).

ABD' de bütçe ile ilgili yegane düzenlemenin GRH olduğuna ilişkin bir yaklaşım yanlış olacaktır. ABD' nin hemen hemen bütün eyaletlerinde (Vermant hariç) 49 eyalette denk bütçe uygulaması anayasal bir hüküm halindedir. Fakat eyaletler arası bazı farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle 27 eyalette yasama organının onayladığı denk bütçe yasasına uymak zorunlu kılınmış ve açıklara asla

izin verilmemiştir. Bunun yanı sıra 44 eyalette valilere yüklenen bu sorumluluk denk bütçe konusunda ciddi bir tavır ortaya konulmasının önemli bir göstergesidir (Poterba, 1996; 397).

Elli eyaletin 49' u harcamaların sınırlandırılması, vergilerin artırılması ve borçlanmanın kısıtlanmasına ilişkin yasalarla idare edilmesine rağmen her bir eyaletin toplam borcu 1962' de 21, 6 milyar \$ 1999' da 315, 5 milyar \$ a kadar yükselmiştir.

ABD' nin politik tarihine 1900' lü yılların ilk yarısında, hatta ikinci dünya savaşı öncesine kadar siyasiler, vergi gelirlerinden daha fazlasının harcanmasını bir ahlaksızlık hatta günah olarak görüyorlardı. Devletin normal kamu giderleri için borçlanması kabul edilmezdir. Bu çerçevede yazılı belge olmaksızın bir sınır geliştirildiği söylenebilir (Buchanan, 1997).

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ertesinde bile, geliştirilmeye çalışılan talep yönlü politikalar aksine, Keynes' in "Genel Teorisi" dünya gündeminde yerini aldığı yıl ABD' de ilk kez kongre gündemine denk bütçe gelmiştir. (1936) ABD' nin kurulduğu yıldan itibaren devlet borçları tartışılan en önemli konulardan biri olmasına rağmen özellikle son 30 yıla damgasını vuran kamu açıkları konunun öneminden yeniden ortaya çıkmasına sebep olmuş dikkatlerin yeniden söz konusu yasa tekliflerine yönelmesine yol açmıştır. Sonuçta ABD kongrelerinde otuzdan fazla denk bütçe yasa tasarısı görüşülmüş ve son ABD kongresinin 7 sinde denk bütçe yasa tasarısı hem temsilciler meclisinde hem de senatoda oylanmıştır (Saturno, 1998)

30 Ocak 1979' da W. C. Stubblebine başkanlığında bir komite tarafından hazırlanan anayasa değişikliği teklifinde başlıca şu konulara yer verilmiştir: Birinci Madde; Halkı devletin aşırı yüklerine karşı korumak için istikrarlı mali ve parasal politikalar oluşturmak amacıyla ABD' nin kamu harcamalarının sınırlandırılmasını istemektedir. Burada kamu harcamaları GSMH' deki artışa bağlanmış, borçlanma konusunda acil harcamalar için yapılanlar hariç tutulmuş ve kamu kesiminde mali konsolidasyon esas alınmıştır. Enflasyona karşı da kamu harcamalarının belirli yüzdelere azaltılması teklif edilmiştir. İkinci Madde: Gelir fazlasının borçların tasfiyesi için kullanılmasını, Üçüncü Madde: Ek ödenek konusunun başkanın önerisi ve her iki meclisin nitelikli çoğunlukla 2/3 oluru alındıktan sonra gerçekleşmesini, Dördüncü madde de harcamaların ¾ gibi nitelikli çoğunlukla artırılmasını önermektedir (Friedman, 1985; 132-134).

30 Ocak 1979 tarihli bu teklif temel anlamda ABD' de bugünkü geline noktanın temellerinin atıldığı önerilerden birini oluşturmaktadır. Burada kamu harcamalarının finansmanının kaynağının yine vergi mükellefleri olduğu vurgulanarak öncelikli olarak onlar üzerindeki bu yük belirlenmekte ve bu yükü artırıcı karşı harcama kısıtlamalarının tespiti ile harcamaların artırılması ve ek ödenek konusunda talepler olması halinde, nitelikli çoğunluğa göre tavır geliştirilmesi teklif edilmiştir.

ABD' de tam anlamıyla denk bütçe uygulamasına ilişkin anayasa değişikliği 1994' te teklif edilmiştir. Bu değişiklik ile denk bütçe ilkesinden sadece savaş gibi olağanüstü dönemlerde vazgeçilebilecekti. Harcamalar meclisin nitelikli çoğunluğuna (3/5) bağlanmış, kongrenin borçlanma yetkisi sınırlandırılmıştır. Fakat bu öneri oylamada reddedildiği için hayata geçirilememiştir.

Son olarak kongre üyesi Newth Gingrich' in " Mali disiplini sağlamanın tek çıkar yolu anayasada denk bütçe ilkesini güvence altına almak" olduğu tezinden hareketle hazırlanan öneri kongrede tartışılmıştır. Bu öneri belli başlı şu konuları içermektedir: (Aktan, 1998).

1. Başkan ve üyelerin görev sürelerinin sınırlandırılması ve başkana vergi harcama artırımlarını veto etme yetkisinin verilmesi,
2. Vergi oranlarındaki artırımların, kongrenin 3/5 çoğunluğuna bağlanması,
3. Sıfır esaslı bütçe sistemine geçilmesi
4. Sosyal refah harcamalarının azaltılması
5. Borçlanma yetkisinin sınırlandırılması, devlet eğer borçlanmak istiyorsa bu durum kongre ve temsilciler meclisinin 3/5 oyunun onayına bağlanması,
6. 2002 yılında denk bütçe yapılması, açıkların sıfırlanması

ABD bu düzenlemeler ve yoğun denk bütçe baskıları ve kamuoyunun beklentileri doğrultusunda 1999 bütçesini denk bütçe olarak hazırlanmıştır. Hatta yeni dönem başkanlık seçimlerinde bile en çok tartışılan konulardan birisi " Bütçe fazlalıklarının değerlendirileceği alanlar" konusu olmuştur. Her iki başkan adayı gelecek dönemlere ilişkin bu fazlaların nasıl kullanılacağı konusunda önemli raporlar hazırlayıp seçmenlerinin bilgisine sunmuşlardır. ABD bu gelişmeleri yaşarken Kanada' da benzeri gelişmeler yaşanmıştır.

2. Kanada’da Bütçeyle İlgili Reformlar

Kanada’ da 1990’ lı yılların ortasından itibaren, bütçe açıkları ve devlet borçlarının azaltılmasında kamu harcamalarının kısılması konusu ilgi odağı olmuştur. Kanada halkının artan devlet borçları karşısında geleceğin ipotek altında olduğu endişesiyle yüksek faiz oranlarının da sebebini hükümetin bütçe politikalarına bağlayarak bir tepki geliştirmişlerdir (Geist, 1997).

Bütçe açıkları konusunda, toplumun hemen hemen bütün gruplarından gelişen tepki, devletin mali anlamda yetersiz olduğu sonucunun çıkmasına sebep olmuştur. Zamana yayılmış bir şekilde borçların tasfiyesini inandırıcı bulmayan toplum, kontrolü zor problemlerin çözümü konusunda denk bütçe fikrine bakmaktadır (Geist, 1997).

Böyle bir toplumsal bilinç, eyaletlerin yarısında denk bütçe anlayışının devreye girmesine neden olmuştur. Yedi eyalet ve merkezi hükümet bu konuda en önemli konunun şeffaflık olduğu gerekçesiyle, yapılan harcamalar ve bütçe açıklarının halka anlatılmasını hukuki dayanaklara bağlayarak yasalaştırmışlardır. Her eyaletin farklı şekiller geliştirdiği bu uygulamanın temelinde “Bütçe Denkliliği” ilkesi mevcuttur. Düzenlemelerin sonuçlarının görülmesi için erken olduğu söylenebilir. Kamu harcamalarının kısılması sonuçta bütçe açıklarının azalması ile ilgili uygulama farklılıklarının giderilmesi ve etkinliğin görülmesi konusunda geliştirilen yaklaşımlar, bütçe açıklarının harcamalara bağlı olduğu yönündedir ve açığın azaltılması için harcamaların kısılması gerekmektedir.

Kanada’nın Federal ve Eyalet Hükümetleri bütçe açıklarını enflasyona sebep vermeden düşürme çabası içerisinde. Kanada’nın bütçe yılı 1 Nisan – 31 Mart tarihlerini kapsar. Federal hükümetin bütçe açığını azaltmak için aldığı tedbirler sonucunda bütçe açığının G.S.Y.İ.H.’ye oranı kademeli olarak azalmış 1996-1997 yılı bütçesinde federal hükümetin bütçe açığı son yirmi yılın en düşük seviyesine gerilemiş ve GSYİH’nin %1,1’i oranında gerçekleşmiştir. 1998-1999 yılı bütçesi ise denk olarak hazırlanmış olup bütçede açık öngörülmemiştir. Kanada’nın kredibilitesi sabit kalmış ve ekonomisi 1997 yılında %3,8 oranında büyümüştür. “Conference Board of Canada’s Survey of Forecasters” tarafından Kanada’nın 1999 yılı büyümesinin %3,5 olacağı tahmin edilmektedir.

Kanada hükümeti 1969-70 bütçe döneminden beri ilk defa 1997-98 bütçe döneminde denk bütçe yapmıştır. 1993-1994 bütçe döneminde 42 milyar Kanada Doları olan bütçe açığı 1996-1997 döneminde 8,9 milyar Kanada Dolarına gerilemiş ve 1997-1998 döneminde ise bütçe dengelenmiştir. Bütçenin dengelenmesinde en önemli unsur bütçe gelirlerinin artırılması, program harcamalarının azaltılması ve borçlanmanın azaltılmasıdır. [∇]

Özelleştirme ve bütçe reformları konusunda sorunsuz bir geçiş yaşayan Kanada'dan sonra incelenecek Yeni Zelanda'da ise uzun çalışmalar ve özel yasalarla söz konusu düzenlemeler yapılabilmektedir.

3. Yeni Zelanda' da Bütçe Reformları

OECD bünyesinde hazırlanan " Sınırlı, etkin ve aktif" devlet uygulamasıyla ilgili tavsiyeler 1984-1995 aralığında radikal programlar uygulanmasına yol açmıştır. Ülke ekonomisi korumacı ve müdahale yanlısı bir yapıdan özel kesim yanlısı etkin bir devlete geçiş yapmıştır. Özelleştirme ile devletin pek çok mal ve hizmetin üretiminden çekilmesi, çelik endüstrisinden bankacılığa, telekomünikasyondan hava yollarına kadar çeşitli kamu işletmelerinin özel kesime devir olmasına sebep olmuştur. Bu arada tarımsal sübvansiyonların kaldırılması, destekleme alımları ve kamu fiyatlandırma politikasından vazgeçilmesi kamu harcamaları için bir azalma doğurmuştur. Fayda ilkesinin de yürürlüğe girmesi hizmetlerde bir etkinliğin yaşanmasına yol açmıştır (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 169).

Vergi sisteminin basitleştirilip maliyetlerin azaltılması, vergi indirimleri ile verginin tabana yayılması ve 1990' da başlayan sosyal politikalara ilişkin indirimler, emeklilik yaşındaki artış (60' tan 65' e) eğitimde yeni anlayış ve üniversite maliyetlerine yeterli katkı hizmette etkinliği sağlamış ve maliyetleri azaltmıştır (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 169-173).

Yeni Zelanda' daki bu gelişmeler Mali Disiplin ve Mali Sorumluluk Yasası (FRA) ile etkinleştirilmiştir. Kamu ekonomisindeki bu düzenlemeler aynı zamanda şeffaflığın da artmasına sebep olmuştur. Bu arada mali reformlara paralel geliştirilen idari reformlar etkinliği artırırken, kamu yöneticilerinin performanslarının artırılması ve kalite için performansa dayalı kriterler çerçevesinde 5' er yıllık yapılan sözleşmeler kamu yönetimini de aktif hale getirmiştir.

[∇] <http://www.foreigntrade.gov.tr/DUNYA/RAPOR/KANADA/3eko.htm> (20 12 2001).

IMF' nin 1984 yılına dayanan bir değerlendirmesinde GSYİH' nin % 9' una dayanan kamu açıkları için "Ekonomide istikrarsızlık oluşturacak çok ciddi temel dengesizlik" ifadesi, borçlar için de geçerli kabul edilmiştir. 1994' te borç miktarı GSYİH' nin % 40' ı iken, 1992' de % 51' e yükselmiş ve 1994 teki mali sorumluluk yasası (FRA) ile hükümete, bu oran % 20' ye çekilene kadar mali fazla verme yetkisi sağlanmıştır (TÜSİAD, 1996; 79).

Seçimlerin milli ekonomi üzerine etkilerini azaltmak amacıyla ve koalisyonlu hükümetlerin etkinliğini ortaya çıkarmak için, Yeni Zelanda seçim sisteminde de değişikliğe gitmiştir. Hükümetlerin Merkez bankası üzerindeki etkinliğinin azaltılması ve enflasyonist süreçler yaşanmaması için Merkez Bankası özerk hale getirilmiştir (RBNZ Act of 1989).

1 Temmuz 1994' te yürürlüğe giren mali sorumluluk yasasına ilişkin kısa birkaç açıklama burada reformun temelini oluşturan hukuki dayanağın anlaşılması için yerinde olacaktır: Yasa, beş ana ilkeden oluşmaktadır: Şeffaflık, sayısal veriler, açık ve şeffaf bütçe süreci ve seçilmiş bir komitenin maliye politikasını sürekli değerlendirmesi ile parlamentonun mali raporları değerlendirmede etkin olması.

Yasanın 4. maddesi 2. kısmında yer alan sorumlu mali yönetim (sayısal veriler) görev alanı şöyle açıklanmaktadır: "Devlet borçlarının net değerinin makul bir düzeye indirilmesiyle bu düzeyin korunması, istikrarlı vergi alanları ile uyumlu politikalar izlenmesi."

Eğer istisnai bir durum söz konusu ise hükümet bunu geçici olarak terk edebilir. Bu durumda maliye bakanı hükümetin bu prensiplerden ayrılma nedenlerini açık seçik belirterek bu prensiplere tekrar nasıl döneceğini ve prensiplere dönüş süresini açıklar (Madde 4, Bölüm 3).

Yeni Zelanda' da bütçe düzenlemelerinin yer aldığı FRA (Mali Sorumluluk Yasası) konusunda hükümetin sadece istisnai durumlarda bu kurallardan ayrılabilceği, fakat bu zorunluluklar ortadan kalkar kalkmaz söz konusu prensiplere döneceği belirtilmiştir. Sapmalar meydana gelecekse eğer hükümet, bunların nedenlerini belirtmek geri dönüş süresini açıklamak ve bu dönüşün nasıl sağlanacağını ortaya koymak zorundadır. İlgili yasanın 4. maddesinde açıklanan bu durum bütçe reformu konusunun önemli hususlarından birisidir.

FRA konusunda bazı temel terminolojiyi burada vermek yerinde olacaktır.

"The Budget Policy Statement": Uzun dönem mali hedeflerin ortaya konduğu, ilgili mali yıl ve onu izleyen iki mali yıllık dönemdeki eğilimlerin açıklıkla ifade edildiği bir rapordur. Bu raporla "Sorumlu Mali Yönetime" ilişkin 5 ilkedен herhangi bir sapma olması halinde hemen kamuoyuna açıklama yapmak gerekmektedir.

"Economic and Fiscal Updates": Genel ekonomik büyüklüklerin içinde yer aldığı ekonomik tahminler, tahminlerin gerekçeleri, devletin finansal durumu, nakit akışı borçlanma ve yükümlülüklerinden oluşan mali risklerin de içinde yer aldığı rapordur. Bunlar kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla sürekli sunulmaktadır. Bunlara ek olarak her genel seçim öncesi, seçimden 6 hafta önce kamuoyuna "Seçim Öncesi Son Ekonomik ve Mali Durum Raporu"nu sunmak zorundadır.

"Fiscal Strategy Report": Bu rapor Economic and Fiscal Updates içinde yer alan verilerin uzun dönem trendler göz önüne alınarak en az 10 yıllık projeksiyonlara dönüştürülmesini ifade etmektedir. Bu projeksiyonlar "Progress Outlooks" (gelişme raporu) olarak hazırlanıp kamuoyuna sunulur.

"Statement of Responsibility": Maliye Bakanı ve Hazine müsteşarı tarafından onaylanan yukarıda adı geçen raporlardaki bilgilerin doğruluğunun belirtildiği sorumluluk metinleridir.

"Finance and Expenditure Committee": Bütçe politikasına ilişkin raporlar, mali strateji raporları ile güncellenmiş mali ve ekonomik raporların sunulduğu parlamento içinde yer alan uzman bir komitedir.

Bütün bu raporlarda yer alan devlet hesaplarının "Genel kabul görmüş muhasebe yöntemleri"ne uygun olarak hazırlanması zorunluluğu FRA'da yer almaktadır. Böylece hükümetlerin hesaplar üzerindeki yanıltıcı düzenlemelerine fırsat verilmemiş olacaktır. Yeni Zelanda, mali sorumluluk yasasını yürürlüğe koyarken aynı zamanda siyasi sistemini de güçlendirecek reformlara gitmiştir. Bu radikal değişikliklerin kökünde ekonomi politikalarının sürdürülebilirliği ve istikrar konusu bulunmaktadır.

4. Şili'de Bütçe Reformuna İlişkin Uygulamalar

1970'li yıllarda ekonomisinde yüksek kamu müdahalesi yaşayan Şili, yüksek enflasyon ve yüksek kamu açıklarına maruz kalmıştır. Son 20 yıldan beri, anayasal reformlar da dahil ekonominin genel yapısı ve karar alma sürecinde büyük değişiklikler yaşanmaktadır. 1980'de yapılan anayasal düzenlemeler sonrası mülkiyet hakları garanti altına alınmış, devletin ekonomideki düzenleyici rolüne de sınırlamalar getirilmiştir. Bütçe prosedürlerindeki düzenlemeler, kamu faaliyetlerinin de kontrol altına alınmasını sağlamıştır. Devletin etkinliği konusunda gözden geçirilen transfer harcamaları ve bunların maliyetleri daha sağlam bir maliye politikasının oluşturulmasını sağlayabilmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 172).

Emeklilik fonları ve bu fonların desteklenmesi konusunda köklü tedbirler alan devlet, sosyal güvende fonlama sistemine zorunlu katkıyı yürürlüğe koymuştur. Sosyal hizmetler konusuna özel sektörün katkısı özendirilmiş, yönetim konusunda merkeziyetçilikten vazgeçilmiştir. Devletin eğitim sistemine katkısı garanti edilip, yüksek öğretimdeki kamu harcamalarının payı toplam eğitim harcamalarının %14'ü oranına çekilmiştir. Sağlık harcamaları konusunda düşük gelirlilere öncelik verilmiş, 1992'de bu iki harcama grubuna ayrılan miktar, reel anlamda, 1970 rakamlarına göre %30 artış göstermiştir (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 173).

Sosyal güvenlik sistemi açıklarını devletin yüklenmesi halinde bütçenin fazla vermesi gerekmektedir ki bütçeye sosyal güvenlik açığı eklendiğinde bütçe denk kalabilsin. Şili'de reformu düzenleyenler bu gerçeğin farkında olarak eski devlet sistemine para ödemiş olanların alacaklarını yeni sisteme devrettiler. Ama eski sistem müflisti ve devletin elinde birikmiş (işçi alacaklarından birikmiş) bir fon yoktu, tüketilmişti. Bu durumda Şili'de devlet eski sistemde üye olan çalışan ve emeklilerin alacaklarını hesapladı, bunları uzun vadeli ve reel faizli kamu borç senetlerine bağladı ve bu borç senetlerini de emeklilerin alacakları karşılığında kişilere devretti.

Fon yönetim şirketleri de bu kamu kağıtlarını temel yatırım aracı olarak kullandılar. Böylece devletin iç borcunun faizi, emeklilik sigortalarının, dolayısıyla da emeklilik bekleyen işçilerin, emeklilik paralarının yatırım gelirlerinin kabaca üçte birini sağlar duruma geldi. Sonuçta iç borç faizini rantıye değil işçi ve emekliler elde etmeye başladı. Ancak emeklilik sisteminden kaynaklanan iç borcun faizini, her yıl ödemek zorunda olan devlet bütçesi de fazla vermeliydi ki bu borç stokunun servisinin altından kalkılabilsin. İşte bu nedenle Şili hızlı bir özelleştirme programını

devreye soktu. Özelleştirme geliri bütçeyi fazla verme konumuna getirirken de emeklilikten doğan iç borcun servisi yapılabilir hale geldi. Burada iki gerçek gizlidir:

Birincisi, Sosyal güvenlik reformu, özelleştirme, vergi reformu, tarım reformu gibi konular ile bütçe açığı ayrı konular değil, beraber düşünölmek zorundadır. Koalisyon hükümetleri, sosyal güvenlik reformu ve özelleştirmeyi ayrı ayrı konular gibi düşünöüp engellemek yerine, hükümetin bütçeyi denkleştirmesini sağlamaya çalışmışlardır.

İkincisi, ölkenin hedefi denk bütçe ile sınırlı kalmamış, bütçe fazlası hedeflenmiştir. Böylece birikmiş borçlardan doğan, stok mali sorunlarından gelen baskıların da yüklenimi mümkün olacaktır. Eğer bu gerçek anlaşılmazsa iç ve dış borç stoku büyümeye devam edecektir. Bu da iç ve dış borç ile enflasyonu büyütecektir.⁷

Bundan sonra harcama reformunda halkın en fakir %40'ına ulaştırılan hizmetler amacına uygun kullanılmış, böylelikle bir yandan harcamalarda kısıntıya gidilirken öte yandan harcamalarda etkinlik hedeflenmiştir. Kamu harcamaları 1982'de GSYİH'nin %34'ü iken 1995'te %20'sine düşmüştür. Sosyal güvenlik sistemindeki düzenlemelerin etkisi milli gelir içindeki payının da azalmasına yol açmıştır. Kamu kurumlarındaki düzenlemelerle bu oranın %20'den %10'a düştüğü söylenebilir.

Ekonominin genel dengesi üzerinde de olumlu gelişmeler sağlayan bu düzenlemelerle mali piyasalarda bir derinlik gözlenmiş, üretim faktörleri verimliliği artmıştır. Yatırımlardaki artış ise GSYİH'nin %15'inden %25'ine yükselmiştir. İşsizlikte de bu periyotta fark edilir bir nispi azalma yaşandığı görölmektedir (Tanzi ve Schuknecht, 1997; 172-173).

5. İsveç'te Uygulanan Bütçe Reformları

Kamu harcamalarında dünyanın *sayılı büyük ölkelerinden olan İsveç, 1980'lerin sonlarına doğru diğer OECD ölkeleri gibi bütçe fazlalarına sahipken; 1990'ların başlarında bütçe açıkları baş göstermiştir. Bu açıklar sonrasında KKBG yüksek seviyelerde artmış, 1990-1994 döneminde brüt borçlar ikiye katlanmıştır.

⁷ http://www.superonline.com/nethaber/19980202/articles/dosya_10.html, (20. 12. 2001).

1994 sonrasında uygulanan "Mali Uyum Programı" ile 1990'ların sonlarında bütçe dengesi yeniden sağlanmıştır. Merkezi hükümet açıkları 1994'te GSMH'nin %10,5'inden %7,5'e indirmeyi ve 1997'de de Maastricht kriterlerine çekmeyi hedeflemişken; 1997'de %1,1 seviyesine indirilmiştir.[▽]

1994 yılında Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı, yaklaşık %70'ten, 1994-1998 döneminde harcamaların milli gelir içindeki payı %61 seviyesine gerilemiş, gelirlerin de %3 oranında artmasıyla denge sağlanmıştır.

Sonuçta, devlet yönetimine müdahale etmeksizin, ilk olarak sosyal güvenlik alanında harcama reformları gerçekleştirilmiştir. İşsizlik ve aile yardım oranları düşürülmüş, emeklilik ödemelerinde ve çocuk tahsisatlarında kısıntıya gidilmiştir. Bu düzenlemeler GSYİH'deki kamu harcamalarında %4'lük bir azalma oluşturmuştur. Daha sonra kurumların performanslarına dayalı sonuç bazlı yönetime geçilmiştir. Kullanılmayan ödeneklerin gelecek yıllara taşınması ile ilgili düzenlemeler yapılmış, bununla hizmet verimlilik dengesi oluşturulmak istenmiştir.

Bu sürecin en önemli kısmı siyasi sistemin büyük bir kararlılıkla bu programa destek vermesidir. Her ne kadar bütçe bürokratlardan oluşan teknisyenlerce yürütülecek olsa da bütçenin ve dolayısıyla reformların ardındaki en önemli gücün parlamento olduğu bilincinden hareketle, siyasilerin bu konuya desteği sonuna kadar sağlanmıştır. Son olarak bütçe sürecinin de açıklar konusunda önemi anlaşıldıktan sonra, bütçe sürecine ilişkin 3'er yıllık tahminler geliştirilmiştir (DPT, 1999; 57).

6. Avustralya ve Malezya'da Bütçe Reformları

Bütçe reformları konusunda, pek çok ülkede harcama disiplini sağlayıcı ve gelir artırıcı reformlar yapılmıştır. Bu reformlar farklı ülkelerde ortaya konulmuş olmasına rağmen; sonuçta temel sorunlar sırasıyla irdelenmiş ve çözümler üzerinde bir program için mutabakat sağlanarak harekete geçilmiştir. Söz konusu çalışmaların temel noktalarına ilişkin şunlar söylenebilir:

- Kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki payındaki artışlar bütçe açıklarının da artmasına yol açmıştır.
- Harcamalarla ilgili verimlilik kriterlerinin oluşturulması ve harcamalarda öncelikli alanlar oluşturulmasına önem verilmiştir.

[▽] <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html>, (21. 12.2001)

- Vergilendirilebilir kapasitenin tamamen vergilendirilmesi ve vergi gayretinin artırılarak bütçenin gelir yönünün iyileştirilmesi amaçlanmıştır.

- Bütçe açıklarının bu düzenlemelerle azaltılmasına gidilmiş, açıkların sebeplerinin ortadan kaldırılmıştır.

- Bütçeye ilişkin düzenlemeler konusunda kaliteli çoğunlukla kararların alınması sağlanmış, ve bütçe süreci üzerinde durularak, mali yıl uygulamasından orta vadeli bütçe dönemlerine geçiş gerçekleştirilmiştir.

- Güçlü bir siyasi destek ve mali ortamı gerektiren bu uygulamalar, kanunlarla sağlanabildiği gibi Anayasal hükümlerle de kuvvetlendirilmiştir (Gramms, 1999).

Burada farklı karakteristik arz eden Malezya, Avustralya reformları ile Çin'in içinde bulunduğu şartlar ve geleceğe yönelik değerlendirmeler hakkında kısa bilgi verilerek son dönemde uygulanan bütçe reformları konusu sona erdirilecektir. Bütçe reformları konusunda yaklaşık 20 sene öncesine dayalı düzenlemeleriyle Malezya ve Avustralya bütçe reformlarının her ikisinin de temel amacı, kaynakların iyi yönetilmesidir. Avustralya'nın bir kolektif karar verme modeli olarak hazırladığı PMB, (Program Management and Budgeting) 1982-1995 dönemindeki uzun dönemli durgunluk yıllarında uygulamaya konulmuştur. Kamu harcamalarıyla ilgili ilk düzenleme kamu personel harcamalarının ıslahı ile ilgilidir ve personelde %20 oranında azaltmaya gidilmiştir. Diğer kurumlardaki başarılar, Avustralya'nın düşük kamu harcamalı ve denk bütçeli OECD ülkeleri grubunda yer almasını sağlamıştır (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 176).

Malezya'nın mevcut program ve performans sistemine yeni düzenlemeler MBS (Modified Budgeting System) ile getirilmiştir. Performans kriterlerinin tutturulması ve sapmaların minimize edilmesi konusunda ısrarcı bir model olan MBS, Malezya'nın 1985-1986 dönemi kısa süreli durgunluk yıllarının hemen ardından 1988'de yürürlüğe girmiştir. 1980'li yılların başında %45'ler seviyesindeki kamu harcamaları ve %18'lik açıklar, 1995'e gelindiğinde yarı yarıya düşmüş (%22,6) ve bütçe fazlası elde edilmişti (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 177).

Her iki programın başarısı hükümetlerin politik desteğine bağlı olmuş fakat düzenlemeler konusunda dışardan (medya ve mali çevreler) gelen ekonomik ve politik baskılar da reformların gerçekleştirilmesine yardımcı olmuştur (Xavier, 1998).

7. Çin'de Bütçe Reformları

Çin, dünyadaki bütün bütçe reformlarının temel varsayımlarından olan milli ekonomide kamu ekonomisinin artan payı varsayımına uymayıp; tam aksine devlet harcamalarının Çin gibi bir ülke için yeterli olmadığı konusunda görüş birliği yapılan bir konumdadır. Bütün dünyada özellikle 1980'li yıllarda ortaya çıkan liberalleşme eğilimleri Çin'in hem pazar hem de üretim imkanları itibariyle önem kazanmasına yol açmıştır. WTO'ya şimdilerde yeni üye olan bu ülke, son yılların en fazla yabancı sermayeyi çekebilen bir ülkesidir. Yabancı sermaye girişinin, miktar olarak son iki yılda 40 milyar \$ seviyesinden 400 milyar \$ seviyesine yükseltilmesi hedeflenmiştir.

Çin' in bu gelişmelere rağmen bütçe gelirleri 1997 itibariyle milli gelirinin %11,6'sı seviyesindedir. Stiglitz tarafından önemle üzerinde durulan "Çin'in bütçe gelirlerinin diğer devletlerle karşılaştırıldığında çok düşük seviyede olduğu ve ülkenin gelişme planını sağlayamayacağı" konusu geleceğe yönelik harcama projeksiyonlarına da engel olmaktadır (Stiglitz, 1998).

Çin'in kamusal mal ve hizmetler üretiminin de tehdit altında olduğunu belirten bazı iktisatçı-yazarlar, Çin'in gelişmesi ve refahı için daha fazla kamu geliri elde etmesi üzerinde durmuşlardır. Kamuda üretkenliğin azalmasının temelinde yine kamu gelirlerinin yetersizliği konusu vardır (Brean, 1998).

Çin'de 2000 yıl öncesine dayanan, Konfüçyüs'ten nakledilen hala canlı olan meşhur bir hikaye anlatılır: Sırasıyla, kocasını, babasını ve oğlunu kaplanlara kurban verdiği için ağlayan bir kadın gören büyük filozof, kadına niçin böyle tehlikeli bir yerde oturmaya devam ettiklerinin sebebini sorar. Kadın, şehir gibi güvenli yerlerde yüksek vergiler olduğu ve devletin de böyle uzak bölgelere gelemeyeceği için buraları tercih ettiklerini söylemesiyle Konfüçyüs, "acımasız ve aşırı vergilerin kaplanlardan daha vahşi"⁷ olduğunu söyler. Zaten Çin tarihinde yüksek vergiler sebebiyle hanedanlıklara karşı başlatılan isyanlar onların çöküşüne yol açmıştır. Bu hikaye ve benzeri gelişmeler tarihten gelen bir etki olarak kamu idaresinin vergilendirme yetkisini kullanması konusunda çekingen kalmasına, yüksek vergilerden kaçınmasına yol açmaktadır.

Konfüçyüs'ten aktarılan bu hikaye, aslında bütçelerin büyüklüğü ve bu bütçeler için oluşturulan vergilerin kötülüğü konusunda anlatılan ne ilk ne de son

hikayedir. Bu konuda yazar ve filozofların söz ve yazıları kadar sanatçıların da eserleri bulunmaktadır. Grandville'nin "Büyük Bütçe Çukurunda Kan Emici Vergi Canavarlarına Kurban Edilen İnsanlar" tablosu da bunun önemli örneklerindendir. *

Toplumdan topluma vergisel düzenlemelerin bir farklılığı görünse de Çin'in son dönemine ilişkin vergiyle ilgili değişiklikleri 1986 düzenlemelerinde kamu işletmelerinin, yıllık belirli bir karlılık düzeyi ve buna paralel vergi ödemeleri şeklinde öngörülmüştür. İşletmeler belirlenen karlılık ve dolayısıyla vergi düzeyini tutturamayınca aradaki farkı kendi kaynaklarından karşılamaktadırlar. Ters bir durum olduğunda, yüksek kar dönemlerinde daha düşük vergi ödeyebilirler.

1989 yılındaki düzenlemelerde ise büyük ve orta ölçekli işletmelerin vergisel yükümlülükleri %55 küçük işletmelerinki ise %35'tir. Farklı oranlarda oluşan bu uygulamalar büyük tartışmalara yol açmış ve özellikle 1993 yılından itibaren önemli vergi kayıp ve kaçakları yaşanır olmuştur.

1994'teki düzenlemeler ise doğrudan vergi sisteminin basitleştirilip, 37 vergi çeşidinin 23'e düşürülmesi ve vergi oranlarının da %55'ten %33'e indirilip sabitlenmesi şeklinde olmuştur. Bu da vergi gelirlerinde yeterli artışı gerçekleştiremeyince ve devletin harcamalarını arttırması yönünde baskılar da artınca bütçe açıkları kaçınılmaz hale gelmiştir. 1958-1978 döneminde dışarıya borcu olmayan Çin 1979'dan itibaren borçlanmaya başlamıştır. Bu durum bütçe dışı gelir kaynaklarının da oran ve miktarının artması sonucunu doğurmuştur. 2000 itibariyle borçlarının milli gelir içindeki payı %27,8 olan Çin'in tercihleri gittikçe sınırlanmaktadır.

Devlet işletmelerinin özel işletmeler kadar (özellikle 1978-1996 döneminde) verimli olamayışı, ve aynı ölçülerde gelişip büyüemeyişi, Çin'in ekonomik gelişmesi için özelleştirmeye yönelmesini zorunlu hale getirmektedir. "Koyunun postu koyundan gelmelidir" diyen Çinliler için kamu işletmeciliği verimliliğini yitirmiş ve kamu kesimi, harcamalarını açıklarla sürdürmektedir (Lin, 1999).

Çin'in köklü reformlara gitmesine çok zaman kalmamıştır. Öncelikli olarak bütçe dışı gelir ve giderler birleştirilecek sonra makul ve ödenebilir vergilerle vergi

▽ ke zheng meng yu hu ye.

*Doğu-Batı Dergisi, (1997). Devlet, Y. 1, S.1. s.30'daki tablo.

* yangmao chuzai yang shenshang

tabanı genişletilecektir. Bu arada (özellikle salt yabancı sermaye odaklı) vergi muafiyet ve istisnaları konusunda yeni düzenlemelere gidilerek, bu kapsam daraltılıp, vergi kayıp ve kaçakları önlenecektir.

ABD ve diğer G7 ülkeleri denk bütçe veya bütçe fazlalarını, AB Maastricht kriterlerini, Rusya 2000 ve 2001 için denk bütçeyi gerçekleştirmek isterken ve Çin de bütçe açıklarını sürdürülebilir hale getirerek realize etmeye çalışırken diğer ülkelerin fazla bir seçeneği kalmamaktadır. Bütçe reformlarının bugünkü yönelimi, sürdürülebilir bütçe açığından denk bütçeye ve yıllık bütçelerden orta vadeli bütçe süreçlerine doğru gitmektedir.

C. AB Maastricht Kriterleri ve Sürdürülebilir Bütçe Açığı

AB'ye üye ülkeler ekonomik ve parasal birlik oluşturmak amacıyla Hollanda'nın Maastricht şehrinde bir araya gelerek "Maastricht Kriterleri" olarak yaygın kullanılan Maastricht Anlaşması'nı imzalamışlardır. Bu anlaşmaya geçmeden önce kriterler oluşturmaya zorlayan farklı ülkelerin genel durumuna ilişkin bazı konulara değinmek yerinde olacaktır.

1980'li yıllardan itibaren ekonomideki payı tartışılır olan kamu kesiminde, ilk gelişen eğilimin özelleştirme faaliyetleri olduğu söylenebilir. Özellikle İngiltere'de Margaret Thatcher yönetiminde demiryolları ve havayolları gibi geleneksel tüm kamu kurumlarının büyük çoğunluğu özelleştirme kapsamına alınmış ve tamamlanmıştır. Kamu borçlarının azaltılmasında da etkili olan özelleştirme bütçedeki yükün de azalmasında etkili olmuştur. İngiltere özelleştirmeleri diğer ülkelerin de cesaretini artırmış ve bu uygulama kamu kesimi için yeni düzenlemelere gidilmesi konusunda etkili olmuştur (Aktan, 1992; 102). İtalya, Almanya ve Fransa'da da özelleştirmelere gidilmiş dünyanın gündemindeki özelleştirme 1980'li yıllara damgasını vurmuştur.

AB'nin eski üyelerinden Belçika yine aynı dönemde kamu harcamalarının kısılması konusunda önemli adımlar atmıştır. 1990'a kadar geçen dönemde GSYİH'nin %130'una ulaşan borç yükünü azaltmıştır. Belçika, kamu harcamalarında da GSYİH'nin %64'ünden %55'e varan bir indirimi başarabilmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 1999; 176).

Hükümet kontrolleri ve kamu kurumlarına yapılan destekle bütçe üzerinde

yüksek faiz yükü taşıyan Portekiz ise yarı sosyalist bir ekonomiden, piyasa ekonomisine yönelmiştir. Kamu kesiminin sanayi ve ulaştırma sektöründeki payı özelleştirme ile azaltılarak kurumsal yapıların güçlendirilmesi sağlanmış borç yükü makul seviyelere çekilerek ıslah edilmiştir.

Yüksek mali açıklarla ekonomisini devam ettiren İsveç ve Finlandiya ise kamu harcamaları bakımından dünyadaki en büyük paya sahip ülkelerdendir. Bütçe açıkları - borçlanma - düşük büyüme hızı, artan işsizlik temel birer sorun olarak bu ülkelerin karşısındadır.

1980'lerin dünyasında yapılan reformlara mutlak surette Sosyal Güvenlik reformu da ilave edilmektedir. Bu reformlarda harcamaların kısılması kadar, kapsamlarında değişikliğe gidilmesi de söz konusudur. İsveç özellikle başta işsizlik sigortası kapsamındaki harcamalarını, hastalık ödemelerini ve aile ayrılıklarında yapmış olduğu ödemelerde kesintiye giderek emeklilik, çocuk yardımı ve aile yardımlarını azaltmıştır. Finlandiya ise sağlık sigorta yardımlarını azaltıp emeklilik yaşını yükseltmiş, sübvansiyonlar ve yerel yönetimlerde istihdam kısıtlaması ile kamu harcamalarındaki indirimi gerçekleştirmiştir.

Maastricht öncesi döneme ilişkin karakteristik özellikleri göstermesi açısından incelenen son ülke İrlanda'dır. 1983 yılında toplam kamu harcamaları GSYİH'nin %53'ü iken 1994'te %43. 8'e düşen İrlanda'da harcamalar içindeki en yüksek pay %23. 4 ile sübvansiyonlar ve transferler grubudur. Bu grubun 1983'teki payı %30'dur. Bu kısıntılar sayesinde hem faiz ödemelerinde hem de borçlanma oranlarında bir düşme meydana gelmiştir. Özellikle "fayda ilkesi"nin işlerlik kazanması, eğitim (yüksek öğretim) ve sağlık konusunda hizmetten yararlananların finansmana katılması ile kamu açıklarının büyük ölçüde azalmasına yol açmıştır. Bu konuda ayrıca AB fonları ile Gelir ve Katma Değer Vergisindeki indirimlerin ekonomik büyüme üzerine etkisi yadsınamaz. 1980'li yılların başında %130 olan kamu borçları seviyesi 1995'te GSYİH'nin %85'ine kadar düşürülmüştür (Alesina ve Perotti, 1996'dan aktaran Tanzi ve Schuknecht, 1999; 174).

Bu genel çerçeveden de görüldüğü gibi 1980'lerin başında yüksek kamu harcamaları, yüksek kamu açıklarını ve sonuçta aşırı kamu borçlanmasını ortaya çıkarmıştır. Sonrasında İngiltere'de başlayan özelleştirmeler diğer ülkelerin de bu konuda cesaretini arttırmış, peşinden kamu ekonomisinin sınırlandırılması, harcama kısıtları, sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemeler, AB ülkelerinin Maastricht'e

giden yolunu açmıştır.

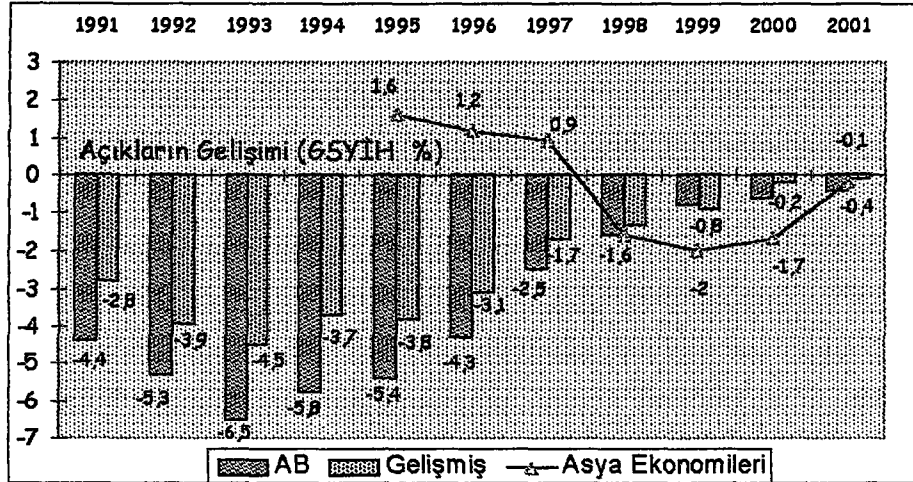
1. Maastricht Kriterlerini Doğuran Nedenler

AB üyelerinin bağımsız para politikalarından vazgeçmesi anlamına gelen EMU (European Monetary Found) ile egemenlik hakları Avrupa Merkez Bankasına devredilmektedir. Fiyat istikrarını sağlamak için birlik genelinde bir para politikasının uygulanmasına karar verilmiştir.

Kamu maliyesi açısından da çeşitli sıkıntılar doğurabilecek bu egemenlik haklarının devri konusu, kamu mali yönetiminin "yönetebilme" erkini de sınırlandıracaktır. Bu durumda bazı ülkeler "denge" veya "birlik" adına üye ülkelerden "aşırı" borçlanmaya zorlanabileceği gibi "sürdürülemez" bir borçlanma politikasını da tercih etmek zorunda kalabilir. Bu endişeleri işleyen pek çok incelemeyi literatürde bulmak mümkündür (Bovenberg vd., 1991; Masson ve Taylor, 1993; Van der Ploeg, 1991; Wyplosz, 1991).

Üye ülkeler içerisinde oluşabilecek bütçe açıkları ve kamu borçlanması birlik içinde uygulanan para politikasına bir güvensizlik doğurabilecektir. Bunun bir adım daha ilerisi üye ülkelerin zor durumda olan diğer ülke veya ülkeleri kurtarmak zorunda kalmasıdır. Bundan dolayı 1989 yılında yayınlanan Delors Report⁷¹, bütçe açıklarının parasal disiplini tehlikeye sokacağına dair kaygıları taşımaktadır. Üye ülkeler arasında bir kontrol mekanizmasının geliştirilmesini öneren rapor, mali disiplini parasal disiplinin bir ögesi olarak görmekte, bütçe açıklarına yönelik zorlayıcı kuralların "kurumsallaşması"nı önermektedir. IMF verilerinden bütçe açıklarına ilişkin gelişmelerden oluşturulan Grafik 18'de, süre giden bir bütçe açığı görülmektedir. Durumları iyi olan Asya ekonomileri bile son krizle bütçe fazlalarından açık verir hale gelmişlerdir. AB verileri ise Maastricht kriterleri doğrultusunda gittikçe azalan bir trend izlemektedir.

⁷¹ Report on Economic and Monetary Union in European Community, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, June 1989.



(Kaynak: TC Maliye Bakanlığı 1990-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri)

Grafik 18: Bütçe Açıklarındaki Gelişmeler

Bütçe açıkları ve kamu borçları mali disiplinin tesis edilmesi açısından önem kazanmaktadır. "Dönüşüm Kriterleri" (Convergence criteria) olarak adlandırılacak olan bu kriterlere parasal disiplin ile ilgili sınırlandırmalar da eklenecektir. Ayrıca kamu borçlarının ne ülke merkez bankası ne de Avrupa Merkez Bankası tarafından karşılanması söz konusu değildir.

Tablo 5: Ülkelerin Kamu Borç Stok Gelişmeleri (%)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Almanya	32,8	42,5	45,5	59,1	61,9	62,8	63,3	63,5	63,5	63,3
Fransa	30,9	38,6	40,2	59,3	62,4	64,7	65,2	65	63,9	62,6
İtalya	57,7	82,3	106,4	123,1	121,8	119,8	117,7	116,6	112,9	108,9
İngiltere	54	58,9	39,3	58,9	58,5	58,9	56,2	53	49,7	46,9
Avusturya	37,3	50,5	58,3	68,4	68,3	63,9	63,5	64,9	64,3	63,4
Belçika	78,7	122,6	130,9	129,8	128,3	123	117,4	114,3	109,8	104,8
Danimarka	44,7	76,6	68	73,9	68,1	64,7	59,8	55,4	50,8	46,7
Finlandiya	14,1	18,9	16,9	66	66,6	64,9	61,5	63,4	58,5	53,6
Yunanistan	22,9	47,8	81,6	108,7	111,3	108,5	105,4	104,4	103,8	100,3
Hollanda	46,9	71,5	78,8	75,5	75,3	70,3	67	63,7	59,7	56,5
Norveç	47,6	37,1	31,6	41,1	35,2	31,5	33,7	34,6	32	24
Portekiz	33	58,5	68,6	65,9	64,8	62	57,8	58,3	58,8	57,3
İspanya	18,3	50,8	50,3	68,4	72,2	70,9	69	67,6	62,7	62,1
AB	41,1	57,1	58,2	75,2	76,2	75,7	74,3	73,1	70,9	68,5

(Kaynak: TC Maliye Bakanlığı 1990-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri)

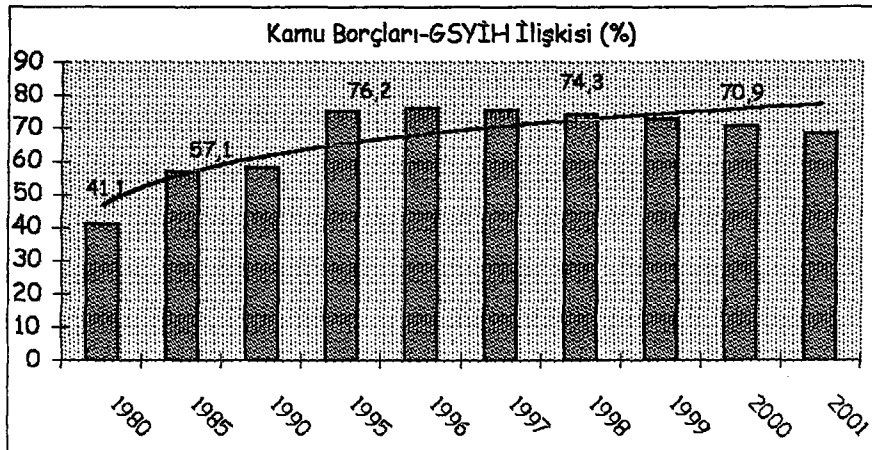
Avrupa Parasal Birliği' ne (EMU) giden yolda mali disiplinin önemi kısaca bu şekilde açıklanabilir. Yukarıdaki gerekçelerle zaten Delors Report tavsiyeleri doğrultusunda Maastricht anlaşması imzalanacaktır; Fakat bazı yazarlar tarafından hep şüpheyle karşılanan bu kriterlere uymak sanıldığı kadar kolay olmayacaktır

(Artis, 1992; 306).

2. Maastricht Kriterlerinin Bütçe Disiplini Açısından Önemi

1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşmasında yer alan ekonomik ve parasal politikalarla ilgili maddeler bütçe disiplini için de gerekli olan kriterleri içermektedir. Bu kriterler ekonomik ve parasal birliğin tamamlanması için büyük öneme sahiptir. Üye ülkelerin "aşırı" bütçe açıklarından kaçınması anlaşmanın 109e maddesinin 4. paragrafında açıklanmıştır. Aşırı bütçe açığının tanımı anlaşmaya eklenen protokole mevcuttur. Kamu kesimi açıklarının GSYİH'ye oranı %3'ü geçemez, söz konusu kriterler için belirli bir esneme de göz önüne alınmıştır. Bu konuda yetkili komisyonlar kriterlere uyum veya sapma hususunda Monetary Committee komisyon raporuna dayanarak bir görüş oluşturur. Daha sonra bu görüşler bakanlar konseyinde değerlendirilir. Eğer ülkenin "aşırı" bütçe açığı olduğu kanısına varılırsa, durumun düzeltilmesi konusunda üye ülkeye tavsiyede bulunulur.

Ekonomik ve parasal birlik için, Bakanlar Konseyi'nden "aşırı" bütçe açığı ikazı almamış olmak önemli bir durumdur. Convergence Criteria için Anlaşmanın 109j maddesinde yer alan European Monetary Institute, EMU'yu gerçekleştirmek için ülkelerin üzerine düşen yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği konusunu Konsey'e rapor etmekle görevlidir. Başarısız ülkeye Konsey tavsiyelerde bulunur ve belli bir zaman dilimi içerisinde üye ülke Konsey'e düzenli rapor verir. Konsey tavsiyeleri için, yerine getirilmeme durumunda Avrupa Adalet Divanı'na başvurulabilse de bütçe açıklarının kapatılması ile ilgili konularda yargı yolunun kapalı olduğu istisnai bir hüküm olarak kabul edilmiştir.



(Kaynak: TC Maliye Bakanlığı 1980-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri)

Grafik 19: AB'de Ortalama Olarak Kamu Borç Stok Değerleri

Grafik 19'dan da görüldüğü gibi 1980 ile 1995 aralığında AB ülkeleri borç stoklarında yaklaşık iki katlık bir artış yaşamıştır. Bu durumdan her ne kadar yeni üye olan ülkeler sorumlu tutulsa ve mali yapılarının olumsuz etkilediği dikkate alınsa da; sonuçta yüksek borç stoklarının üye ülkeler açısından tehdit unsuru olduğu bir gerçektir. 1980 itibarıyla %41,1 olan borçların milli gelir içindeki payı, 1995'te %76,2'ye ulaşmıştır. Dönüşüm Kriterleri ve yeni anlaşmalar sonucunda oran yeniden %70 seviyesine gerilemiş olsa da istenilen oranda değildir. Maastricht kriterlerine giden süreçte bu veriler önemli bir gösterge olmuştur. Üye ülkelerin borç stoklarıyla ilgili veriler sürekli gözetim altındadır. Denetimler sonucunda yargı yolu kapanmış olsa da Konsey başka yaptırımlar kullanarak gerekli düzeltmelerin yapılmasını sağlayabilir.

- Üye ülkenin borçlanmaya gitmeden konseyin istediği bazı bilgileri açıklaması istenebilir,

-Avrupa Yatırım Bankası'nın üye ülkeye vereceği borçlarla ilgili politikası gözden geçirilebilir,

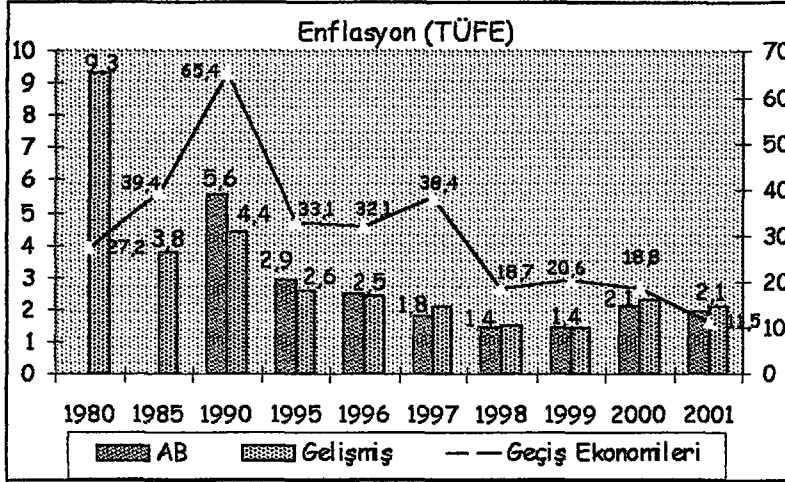
-Üye ülkenin aşırı bütçe açığını kapatana kadar topluluğa bloke ettireceği ve faizi ödenmeyecek bir parayı yatırması istenebilir.

-GSMH'nin %0. 25'ini aşmayacak bir oranda para cezası uygulanabilir.

Bütün bu düzenlemeler ve yaptırımlardaki amaç EMU'ya giden yolda Mali ve Parasal disipline ilişkin Convergence Criteria'yı gerçekleştirmek ve bunun sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Şimdi Maastricht zirvesinde tartışılıp karara bağlanan konulardan belli başlılarını kısaca sunmak uygun olacaktır:

a. Parasal Disipline İlişkin Kriterler

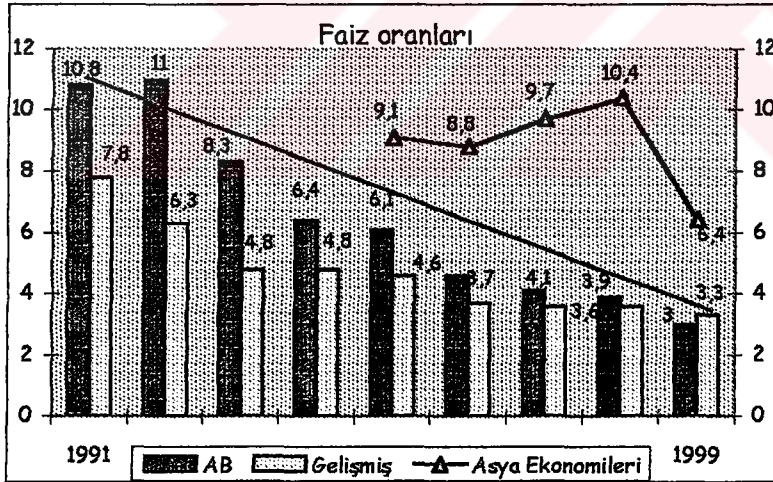
- Birlik üyesi herhangi bir ülkedeki enflasyon oranı, bir önceki yıl gerçekleşen enflasyon oranları arasındaki en düşük üç ülke ortalamasının %1. 5'inden fazla olmamalıdır. Enflasyon oranlarının hesaplanmasında TÜFE baz alınacaktır.



(Kaynak: TC Maliye Bakanlığı 1980-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri)

Grafik 20: AB ve Diğer Ülkelerde Enflasyon

- Birlik Üyesi ülkelerde vadeli devlet tahvillerine uygulanan faiz bir önceki yıl birliğe üye ülkelerde uygulanan faizlerin en düşük üç ülke ortalamasından 2 puan fazla olmamalıdır. 1992'de oluşturulan bu kriterler doğrultusunda AB'de uygulanan politikalar ile alttaki grafikten de görüleceği gibi belirli bir standart yakalanmıştır. Bu itibarla, AB ülkelerinde faiz oranlarının belirli bir stabilite kazandığı söylenebilir.



(Kaynak: TC Maliye Bakanlığı 1980-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri)

Grafik 21: AB'de Faiz Oranlarının Gelişimi

- Birliğe üye ülkeler milli paralarını EMS'nin döviz kuru sistemine dahil etmelidir. Milli para son iki yılda serbest dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüasyon olmaksızın kur değişimi içindeki değer değişimi (+-) %15'i geçmemelidir. Bu sayede paralar sürekli gözetimde tutularak değer değişimlerinde belirlenen sınır aşılmamış olacaktır.

b. Mali Disipline İlişkin Kriterler

- Birlik üyesi ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı %3'ten fazla olmamalıdır.
- Birlik üyesi ülkelerde toplam devlet borçlarının GSYİH'ye oranı %60'ı aşmamalıdır.

Şekil 1: Maastricht Kriterleri



Pek çok ülke Maastricht kriterlerinde öngörülen Convergence Criteria'ya ulaşabilmek için 1993 yılında NCP (National Convergence Program) yi uygulamaya koymuştur. Dönüşüm programında yer alan kriterler çerçevesinde, kamu açığı projeksiyonları ve gerçekleştirmeleri konusunda her ülkenin yeterli ekonomik gücü olduğu söylenemez. Dönüşüm Programını yürürlüğe koyup başarıyla hedefleri gerçekleştirebilen Almanya, İngiltere ve Hollanda vardır. Belçika, Yunanistan, İtalya ve Portekiz hazırladıkları dönüşüm programındaki kriterleri bazı yıllar 3 katına kadar aşabilmiştir.

Uygulanan dönüşüm programlarının temel amacı, anlamlı ve sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını hayata geçirmektir. Orta vadeli bir plan çerçevesinde kamu açıkları GSYİH'nin %3üne indirilecektir. Kamu borçları için öncelikli hedef GSYİH'nin %60'ına çekmek; sonrasında ise azalan bir trend içine almaktır.

3. Maastricht Anlaşması Sonrası Gelişmeler

Maastricht zirvesinin heyecanıyla yapılan planlar, 1993 yılı için gerçekleştirilmemiştir. Genel anlamda Avrupa'da görülen durgunluk bu gelişmeye

engel olmuş, ekonomik büyümeler yavaşlamış yüksek reel faizler yaşanmıştır. Bu durum hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda iyimser düşüncelerin o yıl için ortadan kalkmasına yol açmıştır. Büyümede görülen yavaşlama, vergi gelirlerinde de bir azalmayı ortaya çıkartmış; toplam kamu açıklarının da artmasına yol açtığından 1993 yılı, plan program ve kriterler açısından beklenen sonucu vermemiştir.

1993 sonrası yine AB bünyesinde kriterleri değerlendirmek ve mevcut sapmaları tespit etmeye yönelik yeni raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlarda bütçelerdeki kötüleşmenin resesyondan meydana geldiği kabul edilmiş, fakat yine de bütçelerdeki artan faiz ödemelerinin bir iyileştirmeyi zorunlu kıldığı üzerinde durulmuştur. Faiz dışı bütçelerde meydana gelen olumlu gelişmelerin borçlarda bir indirim için olumlu çaba olduğu kanısına varılmıştır.

Tablo 6: Maastricht Kriterlerinde Borçlanma Değerine Göre Ülkeler

Gerçekleştirenler	İyileşme Eğiliminde olanlar	Büyük Sapmalar
Almanya	İrlanda	Belçika
Fransa	Portekiz	İtalya
İngiltere	Hollanda	Yunanistan
İspanya	Danimarka	
Lüksemburg	Avusturya	
Finlandiya	İsveç	

1993 Broad Economic Policy Guidelines Maastricht kriterlerinin önemini belirtmekte, bütçelerde kötüye gidişin durdurulmasını istemektedir. Bunu üye ülkeler için bir güven sorunu olarak değinen rapor, bütçe açıklarının kapatılmasını ivedilikle önermektedir. Bu rehber göre %3 bütçe açığını 1996/1997 döneminde gerçekleştirmek mümkün görülmektedir. Kamu harcamalarında üretkenlik incelenmekte, yatırım harcamalarının önemine değinilmekte ve 2000 yılı bütçeleri için denk bütçe hedeflenmektedir.

1992 Maastricht kriterleri sonrasındaki 1993 rehberi, olayı kötümser bulmamakla beraber sadece konunun ciddi bir kararlılık gerektirdiği üzerinde durmakta, ikaz ve önerilerini buna göre yönlendirmektedir. Fakat 1995 raporu bütçe konularındaki iyileşmelerin yetersiz olduğu üzerinde durarak, 1993'te meydana gelen rekor düzeydeki açıkların da 1994'ten itibaren azalmaya başladığını belirtmektedir. Buna rağmen konsey "aşırı" bütçe açıklarına sahip olduğu gerekçesiyle Ekim 1994'te 12 üye ülkeden 10'unu uyarmıştır.

IMF verilerinden hazırlanan Grafik 20'de enflasyonun son 20 yıllık gelişimi görülmektedir. Buna göre AB bölgesinde enflasyonist bir baskının olmadığı söylenebilir (IMF, 2000).

Bütün bu gelişmeler, bütçe açığı hedefleri konusunda, AB bünyesinde Maastricht kriterlerinin de kolayca gerçekleştirilemeyeceğini göstermektedir. Yunanistan ve İtalya'da kamu kesimindeki dengesizlik, ekonominin tamamını etkilemektedir. Fiyat ve döviz kuru hareketleri, yüksek faizler yıllık değil çok yıllık (multiannual) bütçeleme yapma zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Komisyon raporunun hazırlandığı dönemde (31. 05. 1995) henüz bir NCP hazırlamayan Finlandiya'nın, dönüşüm kriterlerinin kendisi için gevşetilerek yorumlanacağını düşündüğü söylenebilir. Gerek borçlanma gerekse de açıklar konusunda uygulanan politikaların yeterli olmadığı görülmektedir. AB ise EMU için kararlı ve bunu konsey düzeyinde sürekli takip etmekte, kararlılık ve kriterlere uyum konusunda gerekli ve yeterli düzenlemelerin oluşturulmasını istemektedir.

Komisyon, 1995 tarihli "Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community" için verdiği tavsiyelerde bütçe mevzuatına ilişkin şu görüşleri sunmaktadır:

"Topluluk ülkelerinde mali dengesizliklerin sürmesi ve bütçe iyileştirmelerinin yüksek büyüme dönemlerinde de sağlanamamış olması bütçe açıklarının belirlenmesinde bütçe mevzuat ve uygulamasının önemini ortaya koymaktadır. Topluluk ülkelerinde bütçe politikalarının onaylanması ve bütçe planlarına ek maddeler konulması ile ilgili mevzuat maliye politikası sonuçlarının belirlenmesinde anahtar rol oynamaktadır. Mali iyileşmeye dair kararlılığın formüle ediliş biçimi mali disiplinin sağlanmasında etkili olacaktır. "

Mali disipline ilişkin bu görüşler sadece rehberde incelenmemiştir. 1994 yılına ait hazırlatılan iki çalışmada da benzeri ifadeleri görmek mümkündür.⁷ Bu çalışmalarda ülkelerin son 10-15 yıldaki ekonomi politikaları ve kamu finansmanındaki gelişmeler incelenmektedir. Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Portekiz, Hollanda, Danimarka, İrlanda, Belçika ve Yunanistan'ın incelendiği Ekonomik ve Finansal durum raporunda gelir ve giderlerin belirlenmesi amaçlanmıştır (De Haan vd. 1992). Bu raporda bütçelerde iyileştirmenin salt gelir

yanlı sağlanamayacağı üzerinde durulmuştur. İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'da mevcut vergi sistemine işlerlik kazandırılmasının önemi vurgulanmıştır. Vergi kaçırma konusunun önemli bir sorun olduğu İtalya'da, vergi kaçaklarının önemli bir gelir kaybı olduğu ve diğer yandan vergi mükellefleri üzerindeki vergi yükünü artırdığı belirtilmiştir. Hatta kayıp ve kaçaklar devam ederken vergi oranlarında bir artırıma gitmenin kaçakları ödüllendirme ve bir tür "teşvik" olduğu üzerinde durulmuştur.

Bütçeler konusunda iyileştirmelerin gelirden ziyade harcamalar üzerindeki düzenlemelerle olabileceğinin belirtildiği raporda, özellikle sosyal refah harcamalarındaki indirimler, kamu hizmetlerinde etkinlik, kamu istihdamında kısıtlamalar, bürokrasinin azaltılması ve ücret politikasına getirilecek sınırlamaların kamu harcamaları, dolayısıyla kamu açıkları ve kamu borçlanması konusunda iyileştirme yaşatacağı söylenebilir. Bu düzenlemelerin mali disiplin açısından önemi büyüktür.

En yüksek borç / GSYİH oranına sahip üç ülke Belçika, Yunanistan ve İtalya'dır. Borç stoku konusunda en sorunlu ülke olan Belçika'nın borçlarının kaynağını sosyal güvenlik sistemi oluşturmaktadır. Yunanistan'ın borç stok sebeplerinden birisi seçim dönemlerinde kamu harcamalarında meydana gelen yüksek artışların olduğu raporda belirtilmektedir. Diğer sebepler olarak kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki yüksek payı, aşırı şişmiş kadrolardan oluşan hantal bürokrasi sayılmaktadır. Uzmanlar bütçeye yük olan kamu işletmelerinin özelleştirilmesini ve bunlara kısıtlar konulmasını tavsiye etmektedir (Christodoulakis, 1994; 134). İtalya konusu ise daha önceki konularda da belirtildiği gibi vergi kayıp ve kaçaklarındaki fazlalık ile siyasi geleneğin harcamacı eğilimi ve sistemin tıkanmasından kaynaklanmaktadır. İtalya ile ilgili yapılan çalışmalarda temel ortak öneri bütün kamu idaresinin yeniden yapılanması yönündedir. Buna bir de yolsuzluk ve etkinsizlik eklendiğinde İtalya'nın yaşadıkları kaçınılmaz olmaktadır (Chiorazzo vd. , 1994; 256).

Aynı kaynakta yayınlanan Von Hagen ve Harden tarafından yapılan bir başka araştırmada ise bütçe açıklarının mali yanılgı (fiscal illusion) ve açık sapması (deficit bias) sebebiyle ortaya çıktığı açıklardan kurtulmak için, şeffaflık ve çok yıllık bütçeler oluşturulması gerektiği savunulmaktadır. (Von Hagen ve Harden, 1994; 415).

⁹ Çalışmalar "Economic and Financial Affairs" ve "Fiscal Discipline" başlıklarıyla hazırlanmıştır

Bu önerilere genel anlamda bakıldığında, uygulanabilirliği olan tekliflerden oluştuğu görülmektedir. "Her yıl, bir sonraki yıl bütçesinin ihtiyaç duyacağı borç miktarı ve borç değişiminin üst limitine ilişkin sınırlamalar" ile "her ülkede oluşturulması teklif edilen Milli Borçlanma Kurulu" (National Debt Board) gibi öneriler olabirliği mümkün tavsiyelerdir.

NDB'nin hükümetten bağımsız ancak demokratik sorumluluğu olan bir kurum olması amaçlanmıştır. Kurul her yıl parlamentonun onaylayacağı borç limitini tespit eder, limitleri aşan borç miktarlarına sabit bütçe onaylanmayacaktır. Harcamaların finansmanında borçlanmaya başvurulacak ve bu NDB limitlerini aşacaksa bu durum bir rapor ile kamuoyuna ilan edilir. Von Hagen'in 1992 yılındaki bütçe prosedürü ve mali performans konulu çalışmasında belirttiği bütçe uygulayıcılarının hesap verme yükümlülüğü (accountability) konusu bütçe performansı açısından, önemli olmaktadır. Yasal veya anayasal anlamda oluşturulan bütçe kısıtlarının ancak güçlü kurumsal yapıya sahip ülkelerde geçerli olabileceğini belirten yazar, anayasal denk bütçe veya rakamsal sınırlamaların başarı şansını buna bağlamaktadır (Von Hagen, 1992).

Hükümet bütçe açıkları dolayısıyla borçlanma limitlerini aşacak uygulamalar için önlemler almayacak olursa kamu harcamaları yılın kalan bölümünde otomatik olarak azalacaktır. Bütün bunlar genel kabul görmüş muhasebe sistemi kurallarıyla yapılacaktır.

AB ülkelerinde Maastricht ile gerçekleştirilmek istenen EMU'nun günümüze kadar geçen zamanda ortaya çıkan sorun ve önerileri şu şekilde özetlenebilir:

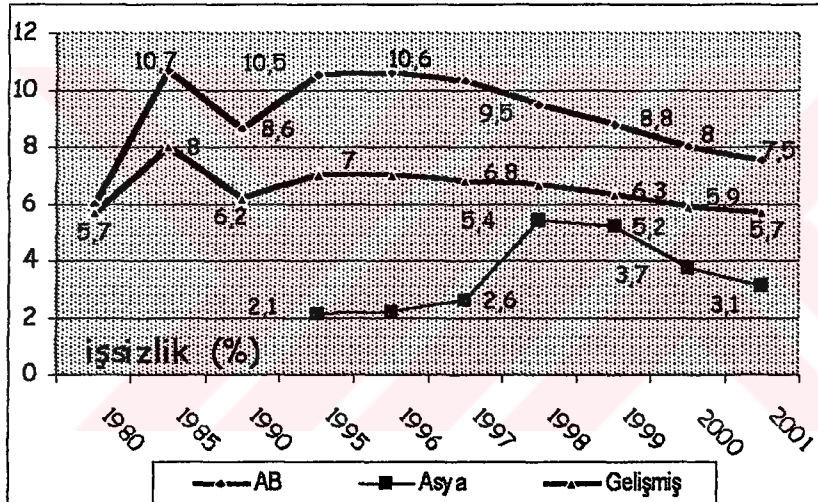
- AB ülkeleri kamu ekonomisinin milli gelir içinde payı yüksek ülkelerdendir.
- Kamu harcamaları, kamu açıkları dolayısıyla kamu finansmanı için borçlanma miktarları yüksektir.
- Gerek kamunun milli ekonomideki payının azaltılması, (harcama reformu) gerekse borçlanma konularında ciddi bir politik kararlılık gerekmektedir.
- Kamu gelirlerinin artırılması konusunda sadece yüksek vergi oranları merkezli düşünmek vergi gelirlerini artırmaya yetmeyebilir.
- Harcamalarda gidilmesi düşünülen kısıtlamalar konusunda ise çeşitli güçlükler yaşanacağı bilinmelidir.
- Kamuda "etkinlik" kriterlerinin geliştirilmesi, "israfa yol açan" harcamalardan uzak durulması gerekmektedir.

- Bütçe hesaplarında şeffaflık ve kamuoyuna tam bilgi verilmesi bütçeler ve uygulayıcılar için çok önemlidir.

- Yıllık bütçelerin, orta vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesi bakımından birden fazla yıla yayılan şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

- Ekonomik ve mali hedeflerden sapmaların meydana gelmesi durumunda, sapmaların gerekçeleri, ne kadar süre devam edeceği ve hangi programla bu sapmalardan kurtulanacağı açıklanmalıdır.

- Mali disiplin konusunda yasal veya anayasal kısıtlar getirilmesi tek başına yeterli olmayabilir. Bunun için kurumsal yapının güçlendirilmesi ve politik kararlığın ortaya konulması gerekmektedir. İşsizlikle ilgili gelişmeler aşağıdaki grafikte görülmektedir. Buna göre Maastricht sonrası AB içerisinde işsizlikle ilgili verilerde iyileşme olduğu, yeni gelişen Asya bölgesinin ise 1997 krizi sonrası belirgin bir olumsuzluk yaşadığı gözlenmektedir.



(Kaynak: TC Maliye Bakanlığı 1980-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri)

Grafik 22: İşsizlik Verilerinde Gelişmeler

Maastricht kriterleri ile mali disipline ilişkin uluslar arası kriterler karşılaştırıldığında şu ortak özelliklere ulaşılabacaktır:

- Kamu kesimi borçlanması ile özel sektör borçlanması aynıdır. Hükümetin Merkez Bankası avans imkanı daraltılmakta, bu kaynaktan kolay finansman sağlamak sınırlandırılmaktadır.

- Bütçe açıklarının kontrolü ve kamu borçlanmasına ilişkin programlar yasal düzenleme olarak uygulamaya konulmaktadır.

- Bütçeler açıklık ve şeffaflık esasına dayanmakta "bilgi vermek" zorunlu hale getirilmeye çalışılmaktadır.

- Bütçe uygulamalarında bir yıllık dönemler yeterli olmamakta bütçelerin "multiannual" (çoklu yıla göre) olarak düzenlenmesi hedeflenmektedir.

- Bütçeler ile ilgili bazı düzenlemeler yasalarla yapılabilmektedir. Fransa (1994-1997) ve İngiltere'de bütçe harcama artışı ve bütçe açığı GSYİH ile sınırlandırılmıştır. ABD'de bu durum özellikle 1979-1993 döneminde yasalara bağlanmak istenmiştir. Son dönemdeki önemli bütçe düzenlemelerinden olan "Omnibus Budget Reconciliation Act" (1993) ile harcama kısıcı ve gelir artırıcı düzenlemeler benimsenmiştir.

- Borçlanma kriterleri ülkeler itibariyle farklı kriterler esas alınarak belirlenebilmektedir. Almanya'da toplam borçlanma toplam yatırım harcamalarından fazla olamaz.

- Harcamaların finansmanı için borçlanmaya başvurulacaksa ne kadarının bankacılık sisteminden sağlanılacağı belirlenir, aşan değerler için harcamalardan otomatik kısıntıya gidilir.

Maastricht Kriterleri ile ABD'deki Mali disipline ilişkin düzenlemelerden ise şu sonuçlar çıkartılabilir:

- Maastricht kriterleri sürdürülebilir bir kamu maliyesi oluşturmanın standartlarını belirlemiştir. Bunda borçlanma ve bütçe açıkları GSYİH'nin belirli bir oranıyla sabit tutulmuştur. İstisnai durumlar için ise bu oranların aşılabileceği belirtilmekte sistem esnek bir uygulamaya dayandırılmaktadır. ABD örneği en başından beri anayasaya denk bütçe ile ilgili hükümler konulması konusunda teklifler içermektedir. Bu yönüyle ABD düzenlemelerinin salt bir denklik hedeflediği söylenebilir.

- Maastricht Kriterleri bir tür anayasal madde olarak kabul edilebilir. Uygulamaya konulduğu (1993) yılından itibaren hedeflere ulaşmak yolunda çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. ABD konunun yasa ile değil anayasaya ilgili madde konulması gerçeğinden hareket etmiş, bütçe açıklarının yıllık hangi miktarlarda gerçekleşebileceği yasalarla belirlenmiştir.

- Maastricht kriterlerinde borçlanma olağanüstü bir finansman aracı olarak değil normal bir finans kaynağı olarak görülmekte fakat üst limitleri belirlenmektedir. ABD düzenlemelerinde borçlanma ile ilgili hüküm ve sınırlandırmalar yer almamaktadır.

- Maastricht kriterleri GSYİH ile ilişkilendirilmiş sayısal veriler içermektedir. ABD düzenlemelerinde ise net bir denk bütçe teklifi bulunmaktadır.

Mali ve parasal disiplini gerçekleştirmeye yönelik hazırlanan Maastricht

Anlaşmasından sonra AB kurucu anlaşmalarından olan Amsterdam Anlaşması'nda, yukarıda anlatılan kriterlerin büyük bir kararlılıkla sürdürüldüğü görülmektedir.

4. AB İçin Amsterdam Anlaşmasında Mali Disipline İlişkin Hükümler

Amsterdam Anlaşmasında, Maastricht kriterlerini destekleyen hükümlerden ana hatlarıyla kamu açıkları (104. md.), fiyat istikrarı ve yine kamu açıklarına ilişkin hükümler(121 md.), bütçe dengesi(268. md.), bütçe kaynakları konusu(269-270. md.) çerçevesinde düzenlenmiştir.

D. Dünya Bankası ve IMF'nin Mali Disipline İlişkin Düzenlemeleri

Dünya Bankası ve IMF son yıllarda peşi sıra gelen krizlerden sonra oluşan "domino etkisi"nden dolayı ülke ekonomilerini yakın takibe almıştır. Bir yandan krizden önce erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi üzerinde çalışırken öte yandan ülke ekonomilerini disipline edici bir dizi öneriler geliştirmiştir. Bunlardan en yaygını Dünya Bankasının Orta Vadeli Harcama Sistemi ile IMF'nin Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Kodu'dur.

1. Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi (MTEF)

Dünya Bankası tarafından ülkelerin mali yapılarını incelemek ve gerekli değerlendirmeleri yapmak amacıyla düzenli olarak Kamu Harcamaları Raporları (PER) hazırlanmaktadır. Buradaki amaç bütçe sürecinin gözden geçirilmesi ve ülke ekonomisinin, harcamalarının ve gerektiğinde Dünya Bankasınca sağlanan imkanların nasıl kullanıldığının denetlenmesidir. Ayrıca o ülkenin bütçe süreci hakkında bilgi sahibi olmak, teknik yardım sağlamak ve kendi geliştirdiği politikalar hakkında ülkelere yardımcı olmak başlıca amaçları arasındadır.

Bütçe sonuçlarını belirleyen kurumsal çerçevenin oluşturulması aşamasında 3 aşama belirlenmektedir. İlki mali disipline ilişkin düzenlemeler ikincisi, stratejik önceliklere göre kaynakların kullanımı ve dağıtımı üçüncüsü, programların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinliktir (DPT, 1999; 5).

Bütçe sonuçlarını belirleyen kurumsal çerçevenin oluşturulması aşamasında 3 aşama belirlenmektedir. İlki mali disipline ilişkin düzenlemeler ikincisi, stratejik önceliklere göre kaynakların kullanımı ve dağıtımı üçüncüsü, programların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinliktir (DPT, 1999; 5).

Orta vadeli harcama sistemine geçişin gerekçeleri iki maddede toplanmaktadır:

i. Bir yıl için hazırlanan bütçelerin kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadır.

ii. Orta vadeli bütçeleme/harcama sistemi (MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir sürece dönüştürmektir. Sürecin temelde üç yapı üzerine kurulmuş olması beklenmektedir:

a) Makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,

b) Hem var olan ve hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi,

c) Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren bir işleyişin oluşturulması.

Başarılı bir orta vadeli harcama sisteminin oluşturulması için gerekli olan koşullar ise şunlardır:[∇]

i. Politik Taahhüt ve Kararlılık: Harcamaların yeniden yapılandırılmasında zor kararların alınması ve onlara uyulması için en üst düzeyde politik destek ve kararlılık olması gerekmektedir. Politik destek ve kararlılık özellikle alınan kararların uygulanabilmesi ve belli bir dönem sonunda kendisinden beklenen sonuçların alınabilmesi açısından kaçınılmazdır. Kuşkusuz yapılan düzenlemelerden verim alınabilmesinin ön koşullarından bir tanesi, mali yönetim kurumlarındaki istihdam kararlarının siyasi temellerden çok liyakat ve nitelik temeline dayanması, yetki ve sorumluluk kavramlarının birlikte tanımlanması ile mümkün olabilecektir.

[∇] <http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/harcama.htm> 21.12.2001)

ii. Bütçe Kapsamı Bütçesel Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı: Bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır. Bu anlamda orta vadeli harcama sistemi kamu sektörünün tümünü kavrayan kapsamlı bir yapıyı yansıtmalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler mümkün olduğunca kaldırılarak, kamusal alanda gerçekleşen ve kamu kaynaklarını kullanan faaliyetler orta vadeli harcama sistemi süreci içinde yer almalıdır.

iii. İyi Hazırlanmış Makroekonomik Politikalar: İyi hazırlanmış makroekonomik analiz ve tahminlere, orta vadeli harcama sistemine temel teşkil etmesi nedeniyle öncelikle ihtiyaç duyulmaktadır. Ülke çok iyi bir makroekonomik yönetime mutlaka sahip olmalıdır. Çünkü OECD ülke deneyimlerinin gösterdiği, politik ve ekonomik bir istikrarın olmadığı bir ekonomik yapıda orta vadeli harcama sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve kendinden beklenen sonuçları sağlaması daha güç olmaktadır.

iv. Politika Kararlarını Maliyet Sonuçlarıyla Sınırlama İsteği: Ortaya çıkaracağı mali sonuçlarıyla birlikte bütçe süreci dışında alınan kamusal politika kararlarının sınırlandırılması isteği olmalıdır. Bütçe hakkı ve demokrasi açısından çok önemli olan bu durum bütçe-plan ilişkisinin sağlanmasında da etkili olacaktır. Temel amaç orta vadeli harcama sistemi uygulamasında disiplini sağlamaktır.

v. Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık: Kamusal politikalarla ilgili kararların alınması ve bunların uygulanması sonucunda elde edilen sonuçların raporlanması ile ilgili olarak yapılan uygulamalar geliştirilmelidir. Hükümetlerin sorumlu bir mali yönetimin gerektirdiği şekilde mevcut kanunlardaki düzenlemelere uyup uymadıkları ve ekonomik rasyonaliyenin gerektirdiği kararları zamanında ve yerinde alıp almadıklarının kamuoyu tarafından denetimi bu raporlar yoluyla olmaktadır. Yine uygulamacı bakanlıkların ve kurumların faaliyetleri ekonomik sonuçları, iyi hazırlanmış ve belli bir teknik temele oturtulmuş mali raporlar ile anlaşılabilir.

Kaynak kullanım sürecindeki faaliyetlerin sonuçlarının doğru ve anlaşılır bir şekilde kamuya aktarılması özellikle orta vadede toplumsal bilincin oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Etkin bir raporlama ve bilgilendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına, gerekli iç ve dış denetimlerin etkin bir şekilde yapılmasına yol açacaktır. Yine burada parlamento adına denetim yapan bir ulusal denetim organı ile teknik bağımsızlığı olan bir istatistik biriminin varlığı

Üretilen bilgilerin ve raporların doğruluğunun, güvenilirliğinin sağlanması açısından önemli olmaktadır.

Birden fazla yıla yayılmış btęe uygulaması OECD lkeleri arasında yaygındır. Almanya, Avusturya, Avustralya, Kanada Danimarka, İtalya, Hollanda, İsveç ve Yeni Zelanda'da MTEF sistemine geğilmiştir.

2. IMF'nin Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Kodu

1997 yılındaki Asya Krizi "Krizler için erken uyarı sistemlerinin" geliştirilmesi zorunluluğunu göstermiştir. Bunun için tek kaynak ülkelerin resmi verileri olmaktadır. Fakat bu verilerdeki karmaşa ve eksiklik açıklığın ne denli önemli olduğunu ortaya koymuştur.

Açıklık ve şeffaflığın kamu yönetimindeki bu önemi nedeniyle IMF' nin 16 Nisan 1998 tarihli Guvernrler Kurulu Geçici komitesi toplantısında "Mali şeffaflık İyi Uygulamalar Tüzüğü"n (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir. Tüzüğün uzun vadeli amacı mali sürdürülebilirliğin belirlenmesi, kısa vadede etkili bir bütçenin oluşturulması ve muhtemel yükümlülüklerinin belirlenmesidir. IMF tarafından nerilen Mali şeffaflık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nde mali saydamlık için şu öneriler sunulmaktadır:

-Bütçe kapsamının genişletilmesi ve kamuya ait tüm kurumların standart rapor hazırlamasının sağlanıp bunların konsolide edilmesi,

-Bütçe tahminlerinde gerçekçilik, sorumlulukları belirleyen bir yapı,

-Hükümet işlerinin doğru bilgiye ulaşmak için brüt bazda raporlanması,

-Raporlamaların kapsamlı ve güvenilir olması, geçmiş sapmaların belirtilmesi,

-Yıllık bütçe ve sonuç hesaplarında kullanılan veri ve muhasebe standartlarının açıklanması,

-Mali bilgilerin düzenli yayınlanmasına ilişkin taahhütte bulunulması,

-Mali risk analizlerinin yapılması,

-Kamu kaynakları için standart prosedürler kullanılması, Devlet İhale Kanunu'nun tüm kamu için uygulanması,

-Mali mevzuatın basitleştirilmesi, mali düzenlemeler için kamuoyunun tartışmasına fırsat verilmesi (web sayfalarına tasarının konulması gibi...) (s. 13)

Mali disipline ilişkin OECD, WB ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar ile ABD,

E. Türkiye’de Mali Disipline İlişkin Düzenlemeler

Bugün bir çok alanda yapısal reform gerekliliğinden söz edilmektedir. Bu reformların Türkiye’deki iktisadi altyapının güçlendirilmesi ve sürdürülebilir bir kalkınma için gerekli olduğu sık sık gündeme gelmektedir. Yapısal reformlar için olduğu kadar adeta her konu için bir reform kelimesi o kadar sık ve genel bir anlamda kullanılmaktadır ki, bazen bu kelimenin arkasında nelerin olduğu, neyin amaçlandığı çoğu kez gözden kaçmaktadır. Yapısal reform denildiğinde ilk akla gelen KİT’ler, özelleştirme, finansal sektör, tarım sektörü gibi alanlar olmaktadır. Zaman zaman da bir vergi reformu ve fonlarla ilgili düzenlemelerin gerekliliğinden söz edilmektedir. Ancak, Türkiye’de kamu harcama sisteminin reforma tabi tutulması konusu pek o kadar da kamuoyunun gündeminde yer almamaktadır. Kamuda harcama sistemindeki bozuklukların sorgulanması, zaman zaman bir vergi gündeme geldiğinde bunun nereye harcanacağına kamuoyunda bir kaç günlüğüne irdelenmesiyle, ya da devlet araçlarının –lojmanlarının satılması gibi bir kaç kısıtlı alan ile sınırlı bir biçimde tartışılmaktadır. Bunlar da senelerdir gündeme gelip tartışıldığı ve pek bir sonuç çıkmadığı için kanıksanmış konular gibi algılanmaktadır.

Halbuki, kamu harcama sisteminin iyi işlemesi, devletin millettten aldığı kaynakları kamu hizmetlerini görürken doğru – dürüst kullanmasını ve bunun hesabını iyi vermesini, yani devletin etkin olmasını sağlar. Ancak bunun şekli sadece iyi niyet dilekleri şeklinde olduğundan yeterli olamamaktadır. Bu, sistematik bir çalışma gerektiren ciddi bir konudur. Belki de Türkiye’de uzun zamandır bunun hayata geçirilememesinin nedeni, bu reformun ciddi ve karmaşık bir süreç içermesidir.

Kamu harcama reformu, devletin bütçesinin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçlerde reform yapılması anlamına gelmektedir. Bütçe, devletin vatandaşlardan topladığı kaynakları kamu faaliyetlerinin sürmesi için nasıl harcayacağına dair, devletle millet arasında imzalanmış bir sözleşme olduğu için, harcama yönetimindeki reform aslında bir Devlet Reformu’nun en önemli parçası olarak ele alınmalıdır. O da, bütçe reformunun devletin hizmet kalitesinin iyileştirilmesi için gerekli olduğudur. Bütün bu sayılanlar aslında bu reformun niçin gerekli olduğunu da kendiliğinden göstermektedir.

Konu ile ilgili açıklamalarda bu genel değerlendirmelerden sonra harcamalar,

ardından gelir yönlü yapılan düzenlemelerden fonlar ile özelleştirme konusundaki gelişmelere yer verilmiştir.

1. Kamu Harcama Yönetimine İlişkin Düzenlemeler

Önceki bölümlerde incelendiği gibi kamu harcama yönetimlerinde reform, bugün gelişmiş ve gelişmekte olan bir çok ülkenin gündemine oturmuş bulunmaktadır. Fransa, Avustralya, İngiltere, İsveç ve Yeni Zelanda gibi farklı mali yapılardaki ülkeler kamu sektörlerindeki etkinliği artırmak için ;

- Öncelikle makro mali disiplini güçlendirecek kurumsal çerçevelerini oluşturarak,
- Birden fazla yıla yayılan bütçe uygulamasına geçerek,
- Kamu kurumlarının performansını artırmaya yönelik örgüt davranışlarını teşvik ederek,
- Denk bütçe veya sürdürülebilir bütçe açığı kuralını yürürlüğe koyarak harcama sistemlerini reforma tabi tutmuşlardır.

Bu reformun en önemli ayaklarından birisi, geleneksel merkezi harcama öncesi kontrolleri yerine, harcama sonrası kontrollerin ve hesap verebilirliğin yerleştirilmesi olmuştur. Türk mali yönetim sistemine temel teşkil eden Fransız sisteminde dahi bugün kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin kalitesini geliştirecek teşvik ve sorumluluk mekanizmaları içinde hareket etmelerine imkan veren "sorumluluk merkezleri" uygulamalarına geçilmiş bulunmaktadır.

Türkiye'nin kamu mali yönetim sistemi oldukça köklü bir geçmişe ve kurumsal yapılara sahip olmasına rağmen, bugün kendisinden beklenen performansı gösterememektedir. Kamu harcamalarının yapılması, denetlenmesi ve genel olarak kaynakların tahsisi süreci yeterince iyi işlememektedir. Mevcut sistemin aksaklıkları için şunlar söylenebilir;

- Türk bütçe sistemi toplam makro mali disiplinini sağlayamamaktadır. Devletin tüm hesaplarının tek bir bütçe sistemi içinde görülmesi anlayışından zaman içinde uzaklaşmıştır. Bütçe dışı fonlar, görev zararları gibi yarı mali işlemler uygulamalarıyla devlet bütçesi dışında harcama yapma alışkanlığı doğmuştur.
- Türk bütçe sistemi karar alıcılara ve topluma doğru bilgi sunacak bir yapıda değildir. Planlarla ve planları uygulamaya koyacak bütçeler arasındaki ilişki

bozulmuştur. Böylece kaynaklarla harcamalar arasındaki ilişki ve önceliklendirme de bozulmuştur. Bir başka deyişle, bütçeler, stratejik karar alma aracı olma özelliklerini yitirmişlerdir.

- Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması da bütçe sistemince engellenmektedir. Sistemin katı ön kontrol ve vize uygulamalarına tabi tutulması, harcamacı kuruluşları bütçe dışı kaynaklara yöneltmekte ve bütçe disiplini sağlamak için getirilen kontrol mekanizmalarının bizzat kendisi bütçe disiplini bozmaktadır. Böyle bir ortamda kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirecek hiç bir teşvik edici mekanizma geliştirilememektedir.

- Bütçe iyi denetlenememektedir. Burada Sayıştay'a büyük görev düşmesine karşın, Sayıştay'ın denetim alanı zaman içinde daraltılmış bulunmaktadır. Ayrıca, sadece mevzuata uygunluk denetimi yapılması nedeniyle, kamu kaynaklarının düzgün ve verimli yönetilmesi mümkün olmamaktadır. Çok ciddi tespit ve iddialar taşıyan Sayıştay, 2000 Yılı Mali Raporu bile kamuoyunda gerekli ve yeterli yankıyı bulamamıştır.

Halbuki, iyi bir bütçe sisteminden mali disiplini sağlması, kaynakları önceliklere göre tahsis etmesi, bu kaynakları en az maliyetle ve amaca uygun bir biçimde kullanması ve kullandığı kaynağın hesabını en iyi biçimde verebilen bir yapıya dönüşmesi beklenmektedir.

Böyle bakılınca, mevcut bütçe sisteminin bunu sağladığını söylemek mümkün değildir. Aslında kamu harcama yönetimindeki bu aksaklıklar çok uzun zamandan bu yana Türk bürokrasisinde ve kamuoyunda tartışılan ve üzerinde çözüm aranan konular olmuşlardır. Bu çözümler de dışarıda üretilen ve sisteme "dayatılan" çözümler değildir. Kamu Harcama Yönetimi'ne son yıllarda en kapsamlı bir biçimde el atan ve tespit – öneriler getiren çalışma, 8'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi için hazırlanan "Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyon Raporu"dur.⁷ Bürokrasi, bilim dünyası ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşan bu komisyonun tespitleri ve çözüm önerileri daha sonra başta Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların çalışmalarına da temel oluşturmuş çok önemli bir doküman niteliğindedir.

Bu komisyonun üyelerinin önemli bir kısmı daha sonra Dünya Bankası

önerileri daha sonra başta Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların çalışmalarına da temel oluşturmuş çok önemli bir doküman niteliğindedir.

Bu komisyonun üyelerinin önemli bir kısmı daha sonra Dünya Bankası tarafından başlatılan "PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme" çalışması içinde yer almışlar ve Mart 2000 – Mayıs 2001 tarihleri arasında Türkiye'nin Kamu Harcama Yönetiminin gelecek 3 yıl içerisinde alacağı şekil konusunda bir stratejik plan hazırlamışlardır.

Bu zaman süresince yoğun bir biçimde work - shop' lar, tartışmalar ve seminerler ile Kamu Mali Yönetiminin yeniden yapılandırılmasının altyapısı oluşturulmuştur. Nihayet Haziran 2001 'de de Maliye Bakanlığı Müsteşarı'nın başkanlığında Hazine, DPT ve Sayıştay üst düzey yöneticilerinden oluşan bir yönlendirme komitesi kurularak çalışmalara resmen başlanmıştır. Yönlendirme komitesi, harcamacı kuruluş yöneticilerinin de katılımı ile genişletilecektir.

Çok kapsamlı ve birden çok kurum ve kuruluşu ilgilendiren bu çalışmaların 3 aşaması bulunmaktadır. Her bir aşamada atılması gereken bazı somut adımlar tek tek şöyle sıralanmıştır.

a. Makro Mali Disiplin ve Devlet Hesaplarında Şeffaflığın Sağlanması

Bu süreç 11 ana başlıktan oluşmaktadır:

- Bütçe dış fonların kapatılması,
- Konsolide Bütçe, Döner Sermayeler, Mahalli İdareler, Özerk Bütçeli Kuruluşlar, KİT'ler ile ilgili kapsamlı bir Genel Devlet tanımı yapılması ve tek bir hesap planına tabi tutulması,
- Nakit esaslı muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmesi suretiyle harcamaların ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutulması ve yeni bir bütçe kod sisteminin oluşturulması,
- Bütçe kod sisteminin pilot kuruluşlardan başlayarak yaygınlaştırılması ve böylece hangi kuruluşun, neye, ne kadar harcama yaptığının kolayca görülmesi,
- 2002 yılında bütçe harcama prosedürlerini belirleyen İç Kontrol ve Denetim Kanunu'nun TBMM'ye sevk edilmesi,
- Devletin tüm kuruluşlarının hesaplarının TBMM'ye sunulması ve TBMM'nin bilgilendirilmesinin sağlanması,

^v <http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/> (21.12.2001)

- Sayıştay'ın aşamalı biçimde ön denetimden ayrılarak harcama sonrası denetime geçmesi,
- Devlet Muhasebe Kanunu'nun tüm bu hususlara imkan verecek şekilde değiştirilmesi,
- Daha önce bütçede gösterilmeyen görev zararları ve garantili borç ödemelerinin bütçeye alınması,
- Sayıştay'ın bir üst denetim organı olarak yeniden güçlendirilmesi ve istisnasız tüm devlet kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı ve TBMM dahil) Sayıştay'ca denetlenmesi,
- Yeni bir borç yönetimi kanununun çıkarılması ve devlet borçları ile garantilerinin 3 ayda bir TBMM'ye raporlanması.

b. Bütçe Politikaları ve Öncelikli Konulardaki Karar Sürecinin Güçlendirilmesi

İkinci aşamaya ilişkin gelişmeler altı ana başlıkta toplanmıştır:

- DPT, Maliye ve Hazine arasında cari ve yatırım bütçelerinin hazırlanmasında daha iyi koordinasyon sağlanması,
- Kamu yatırım projelerinin rasyonalizasyonu,
- 2002 yılında ileriki yıllara matuf olmak üzere 3 yıllık bütçe sistemine geçişin başlatılması. Böylece, 1 yıl içinde alınan kararların ilerideki maliyetinin şimdiden karar alıcılara ve TBMM'ye sunulması. 2003 yılından itibaren daha uzun vadeli bütçeler yapılması,
- DPT tarafından harcamacı kuruluşlara stratejik planlama rehberi verilmesi, harcamacı kuruluş Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) birimlerinin güçlendirilmesi,
- Yüksek Planlama Kurulu'nun politika önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olmak üzere DPT'nin rolünün geliştirilmesi,
- 2002 yılında Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM'ye devletin mali politikalar ve politika önceliklerini belirten "Bütçe Politikaları Bildirgesi" sunulması ve böylece alınan kararların kalitesinin artırılması,

c. Bütçe Uygulamasında Performansın Artırılması

Üçüncü ve son aşama olan bu kısım üç ana başlıkta toplanmıştır.

- Harcamacı kuruluşların harcamalarında esneklik sağlanması ve bunun karşılığında performans denetimine geçilmesi. Bu amaçla, 2001 yılında 3 – 6

arasında pilot harcamacı kuruluş seçilerek 2002 yılı için bu amaçların test edilmesi. İleriki yıllarda pilot uygulama sonuçlarına bağlı olarak iç kontrol sistemlerini tamamlayan kuruluşlarda torba bütçe uygulamasına geçilmesi,

- Devlet İhale Yasası'nın uluslararası standartlara uygun olarak değiştirilmesi ve kapsamının genişletilmesi, uygulamaya ilişkin teknik kapasitenin oluşturulması,

- Yapılan harcamanın maliyetini ve sonucunu görmeyi – değerlendirmeyi sağlayacak kapasitenin geliştirilmesi.

Bu sayılanlardan şimdiye kadar, fonların kapatılması büyük oranda sağlanmış, hazine garantileri ile ilgili ödemeler şeffaf biçimde açıklanmaya başlanmış, genel bütçeye dahil pilot 6 kuruluşa uluslararası standartta bütçe kodlaması için eğitimler verilerek, 2002 yılında bu kuruluşlarda uygulamaya geçilmesi adımları atılmış, yeni bir Borç Yönetim Kanunu Taslağı TBMM'ye sevk edilmiş, Yüksek Planlama Kurulu ilk kez 2002 yılı bütçe hedefleri ve yatırımların rasyonalizasyonu ile ilgili kapsamlı bir direktif hazırlayarak kuruluşlara buna göre bütçe yapmaları talimatı verilmiş, Başbakanlığın bütçe çağrısı yine ilk kez bu paralelde çıkarılmış, Kamuda Denetim Reformu konusunda bir çalışma grubu oluşturulmuş, Devlet muhasebesinin standart bir baza oturtulması ve merkez ile taşra arasındaki hesap ve nakit hareketlerinin on-line takibine imkan verecek SAY 2000 projesinin altyapısı ülke çapında önemli ölçüde tesis edilmiş ve 2003 yılı sonuna kadar konsolide bütçe kuruluşlarında tam otomasyona geçilmesi amaçlanmıştır.

Ayrıca, Kasım 2000 'de "PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme" çalışmasının bulgularını açıklamak ve tartışmak amacıyla; Eylül 2001'de de Türkiye'de İyi Yönetimin ve Yolsuzlukla Mücadelenin Teşvik Edilmesi konusunda uluslararası konferanslar düzenlenmesi öngörülmüştür.

Sonuçta, kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi için 2001 yılında sınırlı da olsa adımlar atılmaya ve devlette şeffaflığa, hesap verilebilirliğe imkan sağlayacak unsurların oluşturulmasına başlanmıştır. Bu çabaların aynı zamanda yolsuzlukla mücadele için çok önemli olduğu göz ardı edilmemelidir. Yolsuzluk sadece polisiye tedbirlerle önlenemez bir hastalık değildir. Önemli olan yolsuzluğa yol açan nedenlerin tespiti, bir başka deyişle daha açık, kurallara dayalı bir devlet idaresi ve kaynak tahsisi süreci ile yolsuzluğun önüne geçilmesidir. Kamu Harcama Yönetimi'nde reform bu anlamda yolsuzlukla mücadelede önemli bir kilometre

taşıdır. Bu reformun desteklenmesi vatandaşlık bilinci ile hareket eden herkes için öncelikli bir görev haline getirilebilmelidir.

Harcama disiplinine ilişkin oluşturulan bu genel çerçeveye sonrasında, gelirler konusuna ilişkin iki önemli düzenleme olan özelleştirme ve fonlar incelenecektir.

2. Kamu Fonlarına İlişkin Düzenlemeler

Kamu gelirlerinin belirli amaçlar için kullanılmak üzere merkezi bütçe dışında kaynakların kullanılması Türkiye’de 1930 lu yıllara kadar gitmektedir. Başlangıçta fonların kuruluş amacının yeni kaynaklar bulmak ve bu kaynakları değerlendirmek olduğu, bütçe kanunları ve temel mali mevzuatın esaslarından kaçınma isteğinin ikinci planda olduğu söylenebilir.

Bir de kamu gelirlerini artırmak yönüyle girilen çabalar var ki bu konu da fon politikaları adıyla incelenmiş ve bazı yazarlarca “yer altı hükümeti” olarak isimlendirilmiştir (Savaş, 1993).

1980’li yıllardan sonra kamu ekonomilerinde bir yandan küçülme öte yandan etkinlik ve genişleme amacıyla, sadece vergilerle sınırlı olmayan bir gelir politikası geliştirilmiştir. Yeni harcama imkanı sağlayan bütçe dışı fonlar, meclis onayından geçen kamu bütçelerinin yanı sıra hükümetlere ilave güç ve ekonomik kaynak sağlamıştır.

Fonlar, temel nitelik itibarıyla, yasalara bağlı olmaksızın harcama alanları ve gelir kaynakları oluşturmaya uygun kaynaklardır. Bu noktada fonlar, iktidarın istediği zaman kullanabileceği bir hazine olarak değerlendirilebileceği gibi bütçe için belirtilen ya da bütçelerin tabi olduğu denetim mekanizmalarına bağlı olmamaları sebebiyle rahat harcama kaynağı ya da gizli kasa işlevi de görmektedirler.

Kuruluş amaçları her ne kadar “beklenmedik harcamalar” “acil çözüm bekleyen sorunlar” için hazır kaynak oluşturmak olarak ifade edilse de bu çok iyimser yaklaşım, seçmenin bilgisi, ilgisi, onayı ve daha önemlisi fonlar kontrolü olmaksızın kullanıma açık nakitler olabilmektedir. Bilinen denetim mekanizmalarının fonlar için işletilemeyişi, fonların hangi amaçlar için kullanılacağı ve bütçede görünmeyen ne gibi faaliyetlerin finansmanını sağlayacağını kestirilmesine engeldir (SAVAŞ, 1993; 18).

1980'li yıllarda yürütme tarafından doğrudan idare edilen fonların sayısında hızlı bir artış olmuş ve bu fonlar olabildiğince yasama organının denetimi dışında tutulmuştur. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı ve hatta yönetmeliklerle yerine getirilmiştir. Bu durum, yürütme organına temel mali mevzuatın dışında rahat kullanabileceği bir kaynak elde etme imkanı vermiştir.

Fon sisteminin gelirleri başlıca 5 ana başlık altında şöyle sıralanabilir:

1. Vergi gelirlerinden alınan paylar,
2. Vergi benzeri gelirler,
3. Bütçe ödenekleri,
4. Fonlardan aktarmalar,
5. Borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar.

Fon sayısındaki ve gelirlerindeki hızlı artış, fonların kaynaklarının çeşitliliği ve yer yer birbiri içerisine geçmiş karmaşık yapısı ve harcamalarının bütçe dışında yapılması fonların izlenmesini zorlaştırmıştır.

1980'li yıllardan 1990'lı yılların başına kadar fon uygulamalarındaki bu aşırı artış neticesinde gelirleri ve harcamaları açısından bütçenin önemli bir büyüklüğüne ulaşan fon sisteminin disiplin altına alınması ve bu suretle kamu mali sisteminin etkinliğinin artırılması gereği oldukça yoğun bir şekilde hissedilmiş ve bu çerçevede, 1991 yılında başlatılan çalışmalar sonucunda 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununda yapılan düzenleme ile, fonların gelir ve giderlerinin disiplin altına alınması yolunda ilk adım atılmış ve fonların gelir ve giderleri T. C. Merkez Bankasında Hazine adına açılan "Müşterek Fon Hesabı" içerisinde izlenebilir hale getirilmiştir.

1993 yılından itibaren de, bütçe ve hazine birliğini sağlamak için fonların büyük bir bölümü bütçe içerisine alınmıştır. Mevcut fonlar için halen uygulanmakta olan bu sistemde; bütçe içi ve bütçe dışı tüm fonların gelirleri "Müşterek Fon Hesabı"nda toplanmakta, bu gelirlerden borçlanma, satış hasılatı, kredi geri dönüşleri ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları paylar bütçeye gelir kaydedilmeden doğrudan fonlar tarafından harcanmak üzere ilgili fonun gider hesabına aktarılmaktadır. Diğer gelirler ise bütçe içi fonlarda bütçeye gelir kaydedilmekte, bütçe dışı fonlarda ise, Başbakan onayı ile belirlenen oran ve miktarlarda bütçeye kesinti yapıldıktan sonra kalan kısmı fon gider hesaplarına aktarılmaktadır.

Bütçe içi fonların gelirleri bütçeye aktarıldığından bu fonlar hizmetlerini o yılın bütçe kanunu ile kendilerine tahsis edilen ödeneklerden, kendi mevzuatında yer alan hükümler doğrultusunda yerine getirmektedirler.

Bütçe dışı fonların genel olarak gelir ve giderleri bütçe ile ilişkilendirilmemekte bu fonlar gider hesaplarına aktarılan kaynaklardan özel mevzuatına göre faaliyetlerini sürdürmektedirler.

Mevcut fon sistemi içerisinde, gerekli görülen hallerde Başbakanlık onayı ile fonların gider hesapları veya bütçe ödenekleri arasında aktarma yapılabilmektedir.

Kendi mevzuatında yer alan özel hükümler doğrultusunda fonların bir kısmı, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu gibi temel mali mevzuat hükümlerine tabi bulunmamaktadır.

Fonlarla ilgili yapılan son düzenlemeler konusunda da şunlar söylenebilir:

Fon gelirlerinin bütçe içerisine alınması fonların gerçek büyüklüklerinin anlaşılmasını ve harcamalarının izlenmesini kolaylaştırmıştır. Gelirleri bütçeleştirilen fonların ödeneklerinin yılı bütçe kanunları ile tahsis edilmesi suretiyle kontrol altına alınmaları mümkün olmuştur.

Ancak, bu sistemde fonlar harcamalarını kendi özel mevzuatına göre ve temel mali mevzuatın dışında yapmaya devam etmişlerdir. Esasen, 1993 yılından itibaren sürdürülen bu uygulama, fonların tasfiyesine yönelik ara bir süreç olarak görülebilir.

Bütçe birliğinin ve şeffaflığının artırılması yönünde, fonların bir incelemeye tabi tutularak tasfiye edilmesi gerekenlere ilişkin çalışmaların başlatılması zorunlu hale gelmiştir.

Tasfiyeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa 1. 8. 1996 tarihli ve 4160 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle eklenen Ek 8 inci maddesinde yapılmıştır. Söz konusu maddede; kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulanlar hariç olmak üzere hizmet alanı kalmayan fonların Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın müşterek teklifi ve Başbakan onayı ile tasfiye edilebileceği hükmü getirilmiştir.

Hükümetin 1999 yılı sonunda uygulamaya koyduğu Ekonomik İstikrar

Programında da tasfiye edilmesi gereken fonların belirlenerek 2000 ve 2001 yıllarında kademeli olarak tasfiye edilmeleri ve yeni fonlar oluşturulmaması öngörülmüştür. Bunu takiben, 2000 ve 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunlarının ilgili maddelerinde de fonların tasfiye usul ve esaslarını belirleyen düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler genel olarak; Bakanlar Kurulu kararı veya yönetmelikle kurulmuş fonların Başbakan onayı ile tasfiye edilebileceği, kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş fonların tasfiyesine ilişkin kanun tasarılarını hazırlamaya Maliye Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanların yetkili olduğu, tasfiye edilen fonların her türlü gelirlerinin, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, bu konuda yeni bir düzenleme yapıncaya kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsil edilmeye devam edilerek genel bütçeye gelir kaydedileceği, tasfiye edilen fonların yükümlülüklerinden zorunluluk arz edenlerin bütçeye konulacak ödeneklerle yürütüleceği, tasfiye edilen fonlardaki mevcut personelin istekleri halinde, ihtiyaç bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki durumlarına uygun boş memur kadrolarına naklen atanacakları hükümlerini içermektedir.

Bu çerçevede, 2000 yılında Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığınca müştereken yapılan çalışmalarda; ilk aşamada, kuruluşundan itibaren hiç işlememiş, zamanla fonksiyonunu kaybetmiş, bütçeye gelir sağlamayan, 1993 yılından itibaren 12 adet bütçeyle takip edilen fonlar ile kaldırılması halinde uygulamada boşluk yaratmayacak fonlar tespit edilmiş ve 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı toplam 27 fonun tasfiyesi tamamlanmıştır.

2001 yılında iki aşamada yapılan çalışmalar neticesinde, 36 bütçe içi, 6 bütçe dışı toplam 42 fonun tasfiyesine ilişkin yasal işlemler tamamlanmıştır. Bu fonlar 01. 01. 2002 tarihi itibarıyla tasfiye edilecek olup faaliyetlerine 2001 yılının sonuna kadar mevcut mevzuat hükümleri doğrultusunda devam edeceklerdir.

2000 ve 2001 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde toplam 69 fonun tasfiyesi tamamlanmış olup Dünya Bankası kredilerinin kullanılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç tüm bütçe içi fonlar 2002 yılı bütçesinde ortadan kaldırılmış olacaktır. Bütçe dışı fonlardan ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu olmak üzere

5 fon faaliyetlerine devam edecektir.

Fonların tasfiyesine ilişkin mevzuatta yer alan hükümler doğrultusunda, tasfiye sonrasında işleyecek mekanizma genel olarak aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

1. Tasfiye edilen fonların gelirleri tahsil edilmeye devam edilecektir,

- Ayrı teşkilatlanmalar bünyesinde kurulmuş olan fonlarda, (Toplu Konut Fonu, İGEME Fonu, Özel Çevre Koruma Fonu, KOSGEB gibi) ilgili Kuruma bırakılarak fonların tasfiye öncesinde yürüttükleri hizmetler doğrultusunda ilgili Kurum tarafından kullanılacak,

- Bakanlıklar bünyesindeki fonlarda, fonlar tarafından yürütülen hizmetlerin devamında kullanılmak üzere, ilgili Merkez Saymanlığı hesabına yatırılarak yatırılan bu tutarlar Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye özel gelir diğer yandan Bakanlık bütçesinde açılacak tertiplere özel ödenek kaydedilecek ve özel ödenek kaydedilen bu tutarlardan yılı içerisinde harcanmayan miktarlar Maliye Bakanlığı tarafından ertesi yıl bütçesine devren özel gelir ve ödenek kaydedilebilecek,

- Bazı fonlar ise genel bütçe geliri sayılarak genel bütçeye gelir kaydedilecektir.

2. Fonlarca yürütülen hizmetlerden devamına gerek duyulanlar, tasfiye sonrasında ilgili kurum bütçesinden harcamanın türüne göre cari, yatırım veya transfer kalemlerinden gerçekleştirilecektir.

3. Tasfiye sonrasında, ortadan kaldırılan fonların gelirlerinin tahsili ve bütçeden yapılacak harcamalar, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, hükümlerine tabi olacaktır.

Ancak, harcamaları özel önem arz eden bazı fonlar ile özel hesap şekline dönüştürülen fonlarda mevcut uygulanmakta olan bütçe prosedürlerinin hizmetlerin aksamasına neden olacağı dikkate alınarak yukarıda belirtilen kanunlardan muafiyetler devam edecektir.

Sonuçta Fonların tasfiye edilmesi ile, Türkiye’de özellikle 1980’li yıllardan itibaren her alanda giderek yaygınlaşarak kamu maliyesinin belirleyici unsuru haline gelen ve mali disiplinin olumsuz yönde etkilenmesine neden olan fon

uygulamalarına son verilerek, bütçe disiplini ve şeffaflığının artırılması yönünde önemli bir yapısal reform gerçekleştirilmiş olacaktır.

Bununla birlikte, yapılan bu düzenlemelerin ötesinde ilave bir takım çalışmaların yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Öncelikle, tasfiye edilen fonların gelirlerinin teknik bazda ele alınarak bu gelirleri merkezi bütçe gelirlerine dönüştürecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi için gerekli olan kamu harcama reformunun tamamlanmasıyla birlikte, fonların tasfiyesiyle hedeflenen amaca ulaşmak için, kamunun ekonomideki eli olan KİT'lerle ilgili düzenlemeler tamamlandığında önemli adımlar atılmış olacaktır.

3. Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Düzenlemeler

İkinci Dünya Savaşı sonrasında devletin ekonomik ve sosyal hayatta artan bir rolü gözlenmektedir. "Sosyal Refah Devleti" olarak da adlandırılan bu anlayış öncelikle BM bildirilerinde ve sonrasında devletlerin Anayasalarında yer almış bir olgudur. 1950-1970 dönemi gelişmeleri de bu anlayışın hayata geçirilmesini sağlayan bir konjonktür oluşturmuştur. Bu süreçte gelişmekte olan ülkeler kamu destekli (ithal ikameci) gelişme modellerini benimsemişlerdir. Devletin toplumsal hayata bir müdahale aracı haline gelen kamu işletmelerinin sayısı giderek artmış ve milli ekonomi içerisinde devletin payının da önemli büyüklüklere ulaşmasına sebep olmuştur.

1970'li yıllarda dünya ekonomisi iki önemli şokla karşılaştığında Keynesyen ekonomik anlayışı çerçevesinde oluşturulan kamu ekonomisi ve kamu işletmeciliği de ciddi anlamda sorgulanmıştır. Ülkeler petrol fiyatlarıyla başlayan büyük bir dalgalanmada "durgunluk içinde enflasyon" sürecini yaşamışlardır. Bu durum geleneksel Keynesyen politikalarla çözülemediği için, önerilen monetarist ekonomi politikaları ile bu sorun aşılacak istenmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin bu süreçte girmiş olduğu borç krizine IMF ve Dünya Bankasının önerdiği özelleştirme politikaları cazip gelmiş ve bu krizin aşılmasının yolu bu olarak görülmüştür. IMF'nin bu çerçevede hazırladığı öneri arasında özelleştirme de bulunmaktadır.

Özelleştirmenin gelişmekte olan ülkeler açısından gündeme getirilişi uluslar arası kredi kaynaklarınca desteklenen projeler çerçevesinde olmuş; bir bakıma

finansman şartı özelleştirme olarak da ortaya konulabilmektedir. Her ne kadar G. Kore ve Malezya gibi uluslar arası kuruluşların etkisi olmaksızın da özelleştirmeye başvuran ülkeler olsa da temel sebep, "dünyada bu yönde gelişen eğilim" ve IMF ile Dünya Bankasının bu konudaki tavsiye kararlarıdır.

Türkiye, 1980'li yıllarda bu yeni trendin de etkisiyle, serbest piyasaya işlerlik kazandırmak, devlet maliyesindeki yükü azaltıp ek finansman sağlamak ve buna ilaveten ekonomide yeniden yapılanmayı başarabilmek amacıyla özelleştirmeye başlamıştır. Bu süreç fiilen 1985 yılında başlamış, fakat yasal ve yönetsel sorunlar önemli aşama kaydedilmesine engel olmuştur (BYDK, 2001; 248).

Temel yasa düzenlemeleri olarak 2983, 3291 ve 4046 sayılı yasalarla hukuki boşluk tamamlanmıştır. Dünya Bankası finansmanı ile sürdürülen özelleştirme Master planı Morgan Guaranty Bank öncülüğünde 32 KİT için yürütülmüştür. Üç öncelik sıralamasıyla incelenen KİT'ler içinde ilk öncelik, tamamen satılabilecek olanlara verilmiştir. Bu grupta TURBAN, THY, USAŞ yer almaktadır. Bu grupta yer alan YEMSAN ve ÇİTOSAN çoğunluğu satılabilecek olan işletmeler olarak değerlendirilmiştir. Bu grubun, büyük bir bölümü satılabilecek olanlar grubunda ise TİGEM, TPAO ve ETİBANK yer almaktadır.

İkinci öncelik sırasında ise SÜMERBANK ve TSEK gibi kısmen satılabilecek işletmelerle, PTT ve TEK gibi tedrici özelleştirilebilecek kurumlara ve Et ve Balık Kurumu, TKİ, MKE, ORÜS gibi satılması muhtemel kurumlara yer verilmiştir. İkinci öncelik grubunda bir de devlet desteğiyle satılabilecek alanlar kategorisi var ki bu grupta da bulunan KİT'ler şunlardır: ÇAYKUR, T. Şeker Fabrikaları A. Ş. , PETKİM, SEKA, DÇİ, Taş Kömürü Kurumu ve Ağır Sanayi Otomotiv Kurumu.

Üçüncü öncelik sıralaması ise kamu hizmeti gören KİT'ler için yapılmıştır. Bunlar DMO, Denizcilik İşletmeleri, TCDDİ, DHMİ, TMO, TZDK sayılabilir (Aktan, 1992; 210-214).

Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1985 yılından 1999 yılı sonuna kadar sermayesinde kamu payı bulunan, 17'si teşekkül, 52'si bağlı ortaklık, 129'uygulanabilirliği iştirak 10'uygulanabilirliği banka olmak üzere toplam 208 kuruluş ile 21 tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali özelleştirme kapsamına alınarak ÖİB'ye devredilmiştir.

1999 yılı sonuna kadar özelleştirme kapsamına alınmış kuruluşlardan 3'ü tasfiye edilmiş, 17 kuruluş ile 4 elektrik santrali özelleştirme programından çıkartılmış, 113 kuruluş ile 13 tesiste hisse senedi, varlık satış/devir biçimlerinde özelleştirme uygulaması yapılarak hiçbir kamu payı kalmamış, 26 kuruluşta ise kısmen özelleştirme uygulaması yapılmıştır (BYDK, 2001; 259).

1984 yılında yürürlüğe giren 2983 sayılı kanundan bugüne geçen 16 yıldan beri özelleştirme konusunda önemli bir aşama kaydedilememiştir. 1999 yılı sonuna kadar 113 şirketteki kamu paylarının tamamı özelleştirilmiş, 26 kuruluş ise kısmen özelleştirilmiş olmasına rağmen yeterli değildir. 1999 arazi ve arsa satışlarıyla sınırlı kalmış özellikle geçmiş yıllardan beri özelleştirme programında yer alan Sümer holding, Gemi Sanayi, PETKİM, THY, ORÜS, TURBAN gibi kuruluşların özelleştirmeleri tamamlanamamıştır. 1998 yılında 1.019,7 milyon ABD Doları, 1999 yılında yaşanan siyasi istikrarsızlık nedeniyle yalnızca 38,3 milyon ABD Doları özelleştirme geliri elde edilmiş, göreceli olarak siyasi ve ekonomik istikrarın sağlandığı 2000 yılında elde edilen özelleştirme geliri ise 2.7 milyar ABD Dolarını bulmuştur.

Mevcut uygulamalar, üretimde meydana gelen düşüşler ve sona eren şirket faaliyetleri nedeniyle kamuoyunda sürekli eleştiriler sürmektedir (BYDK, 2001; 287-288). Kamu harcamalarında bir disiplin sağlamak amacıyla girişilen özelleştirme çalışmalarının son geldiği nokta budur. Bir yönüyle zarar eden işletmelerin tasfiyesi ve kamunun ilgi alanı dışındaki faaliyetlerine son vermesi olarak görülen özelleştirme, diğer yanıyla kamu için bir finansman kaynağı ve yeni bir istihdam alanı olarak düşünölmeye devam etmektedir.

Tezin bu bölümünde mali disiplin ve bütçe reformları konusunda yer verilmiştir. Özellikle 1970'li yıllarda 'Leviathan' haline dönüşen devlet, yeni bir dönüşümle sınırlarına çekilme eğilimindedir. Ülkeler içinde bulundukları şartlara göre ilgili düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Fakat söz konusu dönemin etkileri hala daha sürmektedir. Üçüncü Bölüm Türkiye'de mali disiplin sorunu ve bundan çıkışta bir öneri olan Anayasal Denk Bütçe Politikasının uygulanabilirliğinin değerlendirilmesiyle ilgilidir. Her ne kadar uygulama siyasi bir tercih olsa da kamuoyunun görüşleri ve üstelik konuyla ilgili kişilerin görüşleri alınarak yapılan bir anket çalışmanın alan araştırmasını oluşturmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE

ANAYASAL DENK BÜTÇE POLİTİKASININ

TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu ekonomisi artan bir trend ile milli ekonomi içerisindeki payını yükseltmiştir. Kamu harcaması kavramının içinde devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu fonksiyonlar ve bunların toplam maliyetleri yer almaktadır. Bu maliyetler devletin üstlendiği faaliyetlerin bir sonucu olarak ortaya çıkar. Kamu ekonomik faaliyetleri bu anlamda bütün bir kamuyu kapsamakta salt merkezin harcamaları olarak algılanmamaktadır (Yaşa, 1959; 2 ; Akalın, 1986; 139).

Yukarıdaki yaklaşım, komple bir kamu ekonomisi kavramının açıklanmasıdır. Literatürde bu yaklaşımı destekleyen çok sayıda görüşe de rastlamak mümkündür (Brown ve Jackson, 1992; 155). Devletin ekonomideki payının ölçülmesinde büyük önem taşıyan kamu harcamaları, aynı zamanda ekonomiye müdahale derecesinin ölçülmesinde önemli bir veridir. Hangi mal ve hizmetlerin, ne oranda ve kim tarafından sunulacağı, bu hizmetin hangi kaynaklardan karşılanacağı ve bunun ekonomi üzerindeki etkisinin ölçülebilmesi kamu ekonomisine ilişkin yapılan analizlerde önem taşımaktadır.

Dünyadaki gelişmelere uygun olarak kamu harcamaları, Wagner Kanununu doğrular nitelikte bir artış içerisinde. Ülkelerin gelişmesi, kişi başına düşen milli gelirin artması ve milli gelirin önemli bir payının merkezi hükümet ve yerel yönetimlerce harcanabilmesi sonucunu doğurmuştur. Rostow ve Musgrave'in önemle üzerinde durduğu kalkınma sürecinde kamu yatırımlarının artması gerçeği, belirli bir doygunluğa / olgunluğa (maturing) kadar devam edebilecektir (Bulutoglu ve Kurtuluş, 1988; 2-4).

Kamu ekonomisi ve kamu harcamalarının nitelik ve niceliğine ilişkin tartışmalar sadece günümüze ait, şu birkaç yüzyılın konusu değildir. 1215 tarihli Magna Carta'da yer alan "Kralın keyfi vergi koyamayacağı"na ilişkin ifade, gelirler kadar harcamaların da sınırlanması ve belirlenmesi sonucunu doğurmuştur. Fakat dünya konjonktürünü etkileyen genel eğilimler, baş tarafta OECD incelemelerinde de

belirtildiği gibi zaman zaman harcama yanlısı, zaman zaman ise sınırlandırıcı ve daraltıcı ekonomi politikaları ile farklılık gösterebilmiştir.

Tez bu aşamada Türkiye’de kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe politikalarının değerlendirildiği verileri ele alacaktır. Sadece 78 yıllık Cumhuriyet döneminde bile çok çeşitli politikaların uygulandığını görmek mümkündür. Öncelikle bir durum analizi yapılacak ve ekonominin farklı dönemlerde uyguladığı değişik politikaların bütçeler üzerine etkileri değerlendirilecektir. Sonrasında öneriler incelemeye konu edilecektir.

I. Türkiye’de Kamu Ekonomisinin Sınırları ve Mali Disiplinsizlik

Kamu hizmetlerinin harcama ve bileşenlerinde meydana gelen ve yıldan yıla gittikçe büyüyen rakamlar etkinlik ve koordinasyonun yanı sıra denetimi, harcama-gelir dengesini, dolayısıyla doğal olarak ortaya çıkan açıkların disiplini zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Bütçelerde yıldan yıla meydana gelen artış yönlü gelişmeler, giderlerin finansmanını zorlaştırmıştır. Sonuçta finansman bileşenleri ile ilgili veriler bile disiplinin ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Dünyada ülkeler kadar uluslararası iktisadi kuruluşların da evrensel nitelikli uygulama ve görüşleri vardır. Türkiye’de son dönemde özelleştirmeden başlayarak mali disipline ilişkin kararlar alıp yürürlüğe koymaktadır

A. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinde Gelişmeler

Kamu kesiminin bir yıllık dönemde gelir ve giderleri arasındaki farkı gösteren KKBG, genellikle GSMH’ye oran olarak ifade edilir (DPT, 2001; 21). Kamu kuruluşlarının DPT’ye gönderdiği rakamlar yardımıyla hesaplanan KKBG, kamu borçlanmasını sebeplerini açıklayan temel veri kaynağı olarak kabul edilir. Fakat bu rakamlardaki hesaplama yöntemlerindeki farklılık çeşitli değerlerin ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir. Nitekim alttaki tabloda da görüleceği gibi DPT rakamları ile IMF rakamları arasında %25’lik bir fark ortaya çıkabilmektedir.

Tablo 7: KKBG’de Gelişmeler (%)

	1996	1997
DPT(1)	8,8	7,6
DPT(2)	9,1	8,8*
IMF	11,4	11,1**

(Kaynak: TBMM 10/24,57 esas numaralı (iç dış borçlara ilişkin)

Meclis Araştırma Komisyonu Rapor ve Sonuçları)

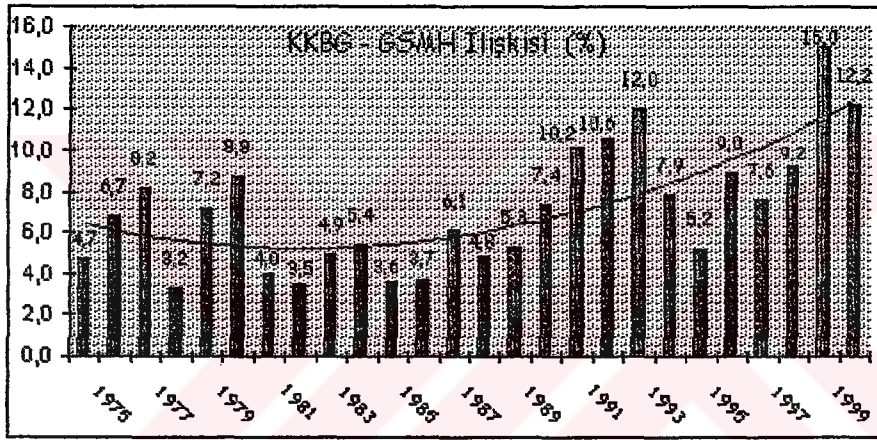
* Özelleştirme geliri ve kamu bankaları haric

** DPT(2) verilerine ek olarak nakit dışı borçlanma ve garantili borç ödemeleri dahildir.

KKBG tabloları altı grupta düzenlenmektedir.

- Genel ve Katma Bütçe
- Mahalli idareler
- Döner Sermayeler
- Sosyal Güvenlik Kuruluşları
- Fonlar
- KİT'ler[▼]

Bu tablolarda yer verilmeyen önemli bir kalem görev zararı borçları muhasebe kayıtlarında takip edilmediğinden DPT'ye bildirilmemekte ve KKBG tablolarında gösterilmemektedir. Bu borçların 1999 yılında ulaştığı büyüklük GSMH' nin %15'idir.



(Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-98/> (20.12.2001))

Grafik 23: Türkiye'de KKBG Gelişmeleri (GSMH %)

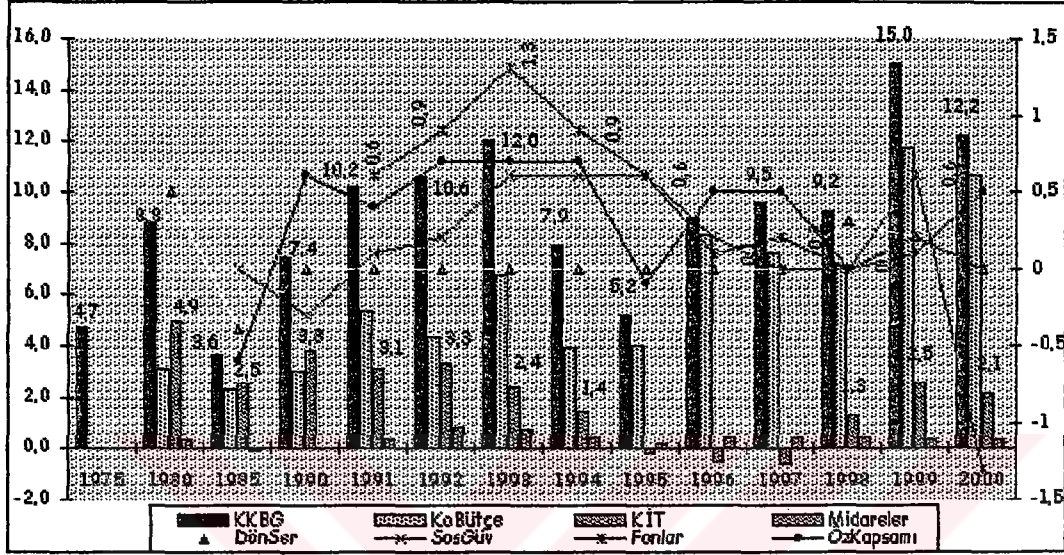
1975'ten 2000 yılına KKBG verileri incelendiğinde, 1980'e kadar olan gelişmelerde %4,7'den %8,8'e ortalama iki kat bir yükselme görülmektedir. 1981'de %4,0 olan bu oran 1992'de %12, 1999'da %15 seviyesine yükselmiştir. Bu seviye 1980'e göre 4 kat bir artışı ifade etmektedir. KKBG'nin en düşük olduğu yılların 1980'nin başlarıdır (bkz. Grafik 23).

Grafik 24'ün verileri KKBG'nin bileşenlerine ayrılmış halini göstermektedir. 1975 – 2000 arası zaman dilimi verileri incelenmiş, 1980'li yılların başlarında KKBG içinde önemli bir payı olan KİT açıklarının (1995, 1996, 1997 döneminde fazla vermiştir) sonraki yıllarda azaldığı ve ağırlığı konsolide bütçe açıklarına bıraktığı görülmektedir. Fonların, döner sermaye işletmelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının,

[▼] KİT açıkları KKBG tablolarında tam olarak gösterilmemektedir. Bu özellik KİT açıklarının bilançolarına tam olarak yansıtılmayıp, gerçek bilançolarının yayınlanmamasından kaynaklanmaktadır.

özelleştirme kapsamındaki işletmelerin KKBG'ye etkisi toplamda, %1,5'i geçmemektedir (1993 yılı hariç).

Türkiye'de KKBG içinde en büyük pay, konsolide bütçe açıklarıdır. Yıllan yıla artan bütçe açıklarının KKBG'yi arttırdığı ve sonuçta kamu ekonomisinin piyasa üzerinde büyük bir baskı oluşturduğu görülmektedir.



(Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-98/> (20.12.2001).

Grafik 24: KKBG'nin Bileşenleri ile Değerlendirilmesi

B. Türkiye'de Kamu Ekonomisinde Mali Disiplin Gerekliliği

Milli ekonomi içerisinde kamu harcamaları ve kamu gelirlerini yıllar itibariyle değerlendirmeye tabii tutmak devletin ekonomideki gelişimini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Konunun bu itibarla, 1980 baz alınarak, iki kısımda incelenmesi uygun görülmüştür. İlk bölüm 1924'ten 1979'a kadar olan bütçelerin genel bir değerlendirmesini içermektedir. İkinci bölümde 1980 sonrası bütçelerdeki gelişmeler ele alınacaktır. Burada Cumhuriyet bütçelerinin genel bir değerlendirmesi ile gelir ve gider bütçeleri ve GSMH' ye oranları incelemeye konu edilmektedir. Son bölümde, günümüz bütçelerinde iyiden iyiye kendini hissettiren açıklar sebep ve sonuçlarıyla analiz edilmektedir.

Bu bölüm başlıca iki ana kısımda incelenecektir. İlki 1980 yılına kadar geçen dönemin (1924-1979) genel çerçeveden sunulması; ikinci kısım ise Türkiye'de Liberalizasyon politikalarına geçişin yapıldığı 1980-2000 dönemine ait bütçelerin irdelendiği bölümdür. Beşer yıllık periyotlarla sunulan 1924-2000 dönemi bütçeleri, bütçelerdeki gelişimi göstermesi açısından önemlidir.

1. 1980 Öncesi Dönemde Kamu Harcamaları Analizi

Bütçe harcamalarının, bir ülkenin ekonomik ve sosyal hayatı üzerinde oldukça önemli tesirleri bulunmaktadır. Özellikle bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı, kamunun genel ekonomi içindeki yeri ve öneminin bir göstergesidir (Öner, 1994; 2).

Türkiye'de Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan başlayarak, günümüze kadar geçen sürede konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki paylarına bakıldığında uygulanan ekonomi politikalarına paralel olarak değişken bir trend izlediği ve % 10'lardan, % 20'ler seviyesine kadar yükseldiği görülür.

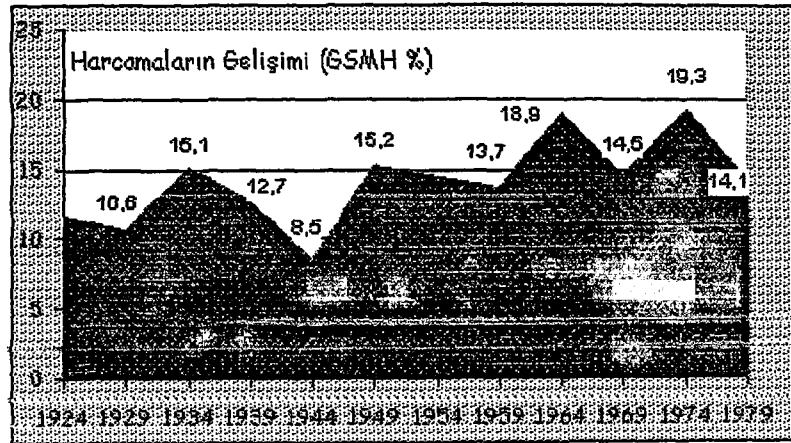
Tablo 8: Konsolide Bütçe Harcamalarının 1980 Öncesi Gelişimi (Bin TL)

YILLAR	Bütçe Harcamaları	GSMH	Bütçe H./ GSMH
1924	140,4	1.204	11,7
1929	220,4	2.073	10,6
1934	184,1	1.216	15,1
1939	261,1	2.063	12,7
1944	570,4	6.685	8,5
1949	1.371,8	9.054	15,2
1954	2.288,5	15.915	14,4
1959	5.980,6	43.670	13,7
1964	13.484,3	71.313	18,9
1969	25.696,9	177.304	14,5
1974	81.657,6	536.985	19,3
1979	397.309,4	2.816.130	14,1

(Kaynak: Maliye Bakanlığı BÜMKO İlgili Yıllar Verilerinden Derlenmiş ve hesaplanmıştır.)
1967' ye kadar olan GSMH rakamları DİE eski serisine aittir.

1924-1934 yılları arasında konsolide bütçe giderlerinin GSMH içindeki payları ortalama % 15,3 olduğu görülmektedir. Söz konusu dönem incelendiğinde bütçe harcamalarının Cumhuriyetin ilk yıllarında %10-11 seviyelerinde olan harcamalar, 1929 Buhran yıllarında gerilemiştir. Özellikle 1930 yılından itibaren yeniden artmaya başlayan ve GSMH' nin % 20'sinin üzerinde gelişen bu durum alttaki 25. Grafikte görülmektedir.

1924-1934 yılları arasında konsolide bütçe giderlerinin GSMH içindeki payları ortalama % 15,3 olduğu görülmektedir. Söz konusu dönem incelendiğinde bütçe harcamalarının Cumhuriyetin ilk yıllarında, özellikle 1930 yılından itibaren artmaya başladığı ve GSMH' nin % 20'sinin üzerinde seyretmektedir.



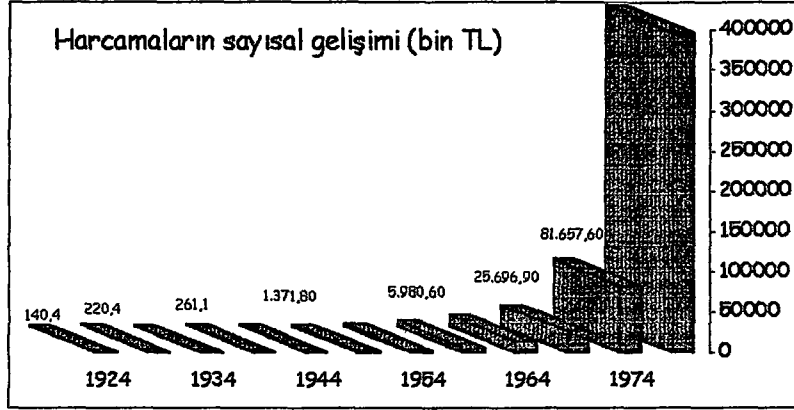
(Kaynak: Maliye Bakanlığı, BÜMKO ilgili yıllar verilerinden hesaplanmıştır.)

Grafik 25: 1980 Öncesi Dönemde Harcamaların Gelişimi

İkinci Dünya Savaşı yıllarında harcamalarda bariz bir düşüş yaşanmıştır. 1944-1954 yılları, tek partili sistemden çok partili sisteme geçiş çabalarının sürdürüldüğü ve kamu kesiminin ekonomideki payının azaltılarak, kalkınmanın lokomotif rolünün özel sektöre bırakılması prensibinin benimsendiği bir dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde, konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı % 20'lerden % 17'lere kadar gerilemiştir.

1954-1964 döneminde, 1957 yılında % 14,9'a kadar gerileyen konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki oranı, tekrar artmaya başlayarak, % 20'ler seviyesine çıkmıştır. Bu dönemin özelliği, planlı ekonomiye geçiş çalışmalarının yoğunlaştığı yılları kapsamaktadır. 1964-1974 dönemi, planlı ekonominin sonuçlarının alındığı ve dünyada birinci petrol şokunun başlangıç yıllarına denk gelmektedir. Petrol şokunun ekonomideki olumsuz etkilerinin henüz hissedilmediği bu dönemde, ekonominin yükseliş trendine paralel olarak konsolide bütçe giderlerinin GSMH içindeki payının da % 20'ler civarında olduğu görülür.

1974-1980 yıllarını kapsayan dönemde konsolide bütçe harcamalarında ve konsolide bütçe açıklarında önemli artışlar olmuştur. Konsolide bütçe harcamaların GSMH içindeki payı % 28'lere, ulaşmıştır (Öner, 1994; 4-6).



(Kaynak: Maliye Bakanlığı, BÜMKO İlgili Yıllar Verilerinden hesaplanmıştır.)

Grafik 26: 1924-1979 Döneminde Konsolide Bütçe Gelişmeleri (bin TL)

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen ilk bütçenin 1924 yılında hazırlandığı, konsolide bütçe harcamaları toplamının 140,4 bin lira, GSMH' nin 1.203,8 bin lira, konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının da ilk yıl % 11,7 olduğu bilinmektedir ve aynı yıl konsolide bütçe 5,2 bin lira fazla vermiştir.

1979 yılındaki bütçenin harcamaları toplamı 397.309,4 bin TL'dir. Bu rakam ilk bütçenin 2818 katıdır. Zaten Grafik 25'te de görüldüğü gibi özellikle 1970 sonrasındaki bütçelerdeki görünürde bu yüksek rakamlar, bütçenin sayısal verilerinin ne kadar büyük miktarlarda aşındığının bir göstergesidir. Milyarlarla ifade edilen bütçelerden, önce trilyonluk sonra da katrilyonluk bütçeler 1980 sonrası dönemin (son yirmi yıl) belirgin bir özelliği olmuştur.

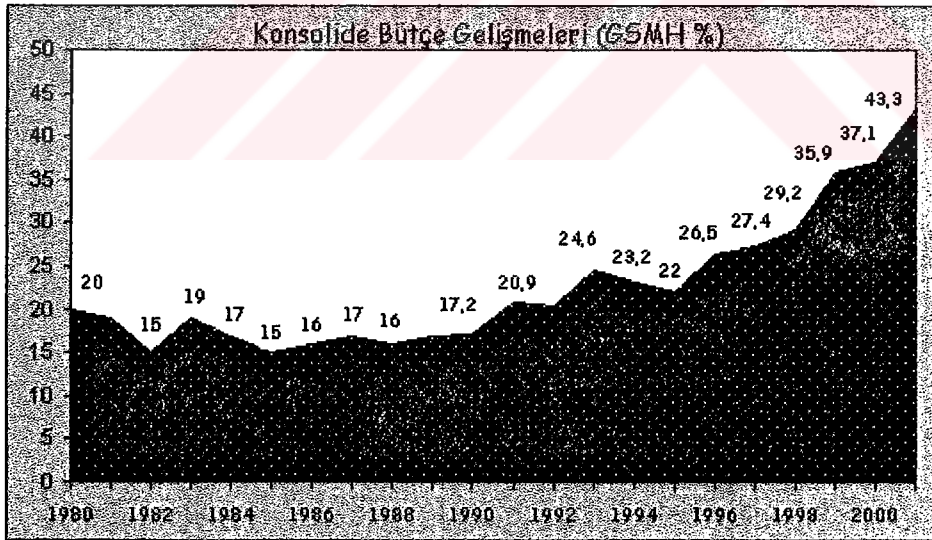
1980 öncesine ilişkin bu değerlendirmelerden sonra, 1980'li yıllar ve 1990'lı yılların bütçe incelemeleri çalışmanın bundan sonraki kısmını oluşturmaktadır. Mali disiplin açısından önemli olan bütçe gelir-gider ve açıklarındaki gelişmeler ile elde edilen bulgular, geline nokta hakkında sağlıklı sonuçlar bulunmasına yardımcı olacaktır. Özellikle KKBG içinde hızla büyüyen bir değere sahip olan konsolide bütçe açıklarının görülmesi için söz konusu dönemin harcama ve gelir durumlarına ilişkin veriler aşağıdaki tablolar yardımıyla analiz edilmektedir.

2. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamaları Analizi

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından 1980'e kadar geçen döneme ait verilerde görüldüğü gibi bütçe büyüklükleri 56 senede %10'dan %20'ye yükselmiş olmasına rağmen; dönem ortalaması %14,1'dir. Bu değer başlangıç yılı (1924) ile bitiş yılı (1979) arasında %41'lik bir fark-artış

olduğunu göstermektedir. Ortalama değer son yıl verisine uygun çıkmıştır. Dönem içinde 1964 (18,9) ve 1974 (19,3) yıllarında %20' ye yaklaşmıştır.

1980 bütçesi, incelenen dönemin ilk bütçesidir. Kamu ekonomisi bu yıl milli ekonomi içinde %20'lik bir paya sahiptir. Bu değer 2001 itibariyle %43,3'e ulaşmıştır. 21 yıllık dönemde bütçe rakamlarının ilk yıl olan 1980'e göre artışı %115'tir. Bütçe değerlerinde 1990 yılına kadar bir durağanlık görülmekte ve küçük çaplı dalgalanmalar ise başlangıç yılının, %20 değerinin altında yer almaktadır. Bütçe rakamlarında büyük çaplı oransal yükselişler 1990 sonrası bütçelerinde yer almaktadır. Bu sonuca göre bütçelerin 1990-2001 dönemindeki artışı %100'ün üzerindedir. Analizde biraz daha dar dönem incelemesi yapıldığında yüksek çıkışın 1995 sonrası gerçekleştiği görülecektir. 1995 yılına kadar gerçekleşen artış %25 iken 1995 sonrasında %25'ler seviyesinden %43,3'e varan bir genişleme söz konusudur (Grafik 26). Bu gelişmeler gelirlerin de aynı şekilde arttırılmadığı takdirde büyük bütçe açıklarının doğmasına yol açacaktır. 1980 sonrasına ilişkin gelir ve giderlerindeki gelişmelere bakıldığında bu durum hemen fark edilmektedir.



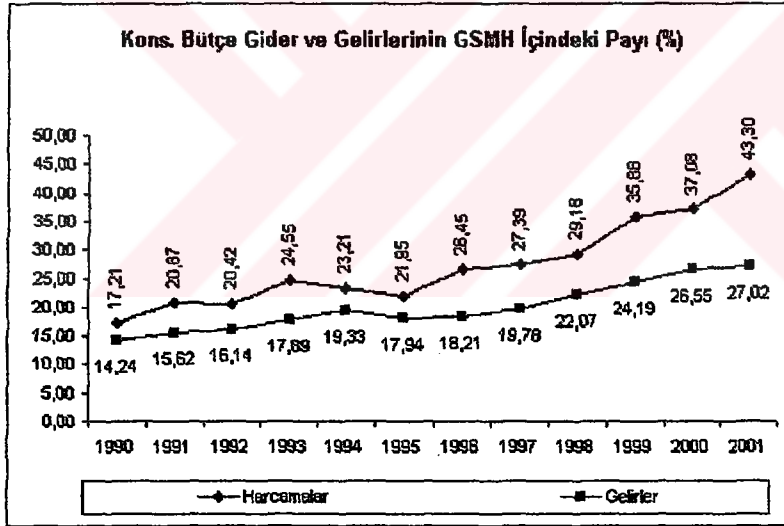
(Kaynak: <http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm> 21.12.2001)

Grafik 27: 1980 Sonrası Dönemde Konsolide Bütçe Gelişmeleri

3. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Gelirleri Analizi

Konsolide bütçe gelir ve giderlerinin bir arada gösterildiği alttaki grafikte bütçe harcamalarına paralel gelişmelerin bütçenin gelir kısmında aynı oranda gerçekleşmediği görülmektedir. 1980 yılında gelirlerin giderleri karşılama oranı %85 seviyesinden 1990 yılından itibaren büyük oranlarda düşüşler meydana gelmiştir. 1993 yılında gelirlerin giderleri karşılama oranı %72,3'e kadar düşmüştür. Gelirlerin giderleri karşılama oranında 2001 gerçekleşme tahmini %62,4'e kadar gerilemiştir (Tablo 9).

Konsolide bütçe gelirleri 1990 yılında milli gelirin %14,24'ü iken 2001 yılında %27,2'ye yükselmiştir. 1994 ek önlemlerinden sonra 1995 ve 1996 gelirlerinde belli bir düşüş gözlenmektedir. 1997'de 1994 seviyesi ancak yakalanabilmiştir. 2001 gelirleri 1995 yılına göre %50 artış göstermiştir (Grafik 27).



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/graphs/Tq3-2-1a.gif> 20.12.2001)

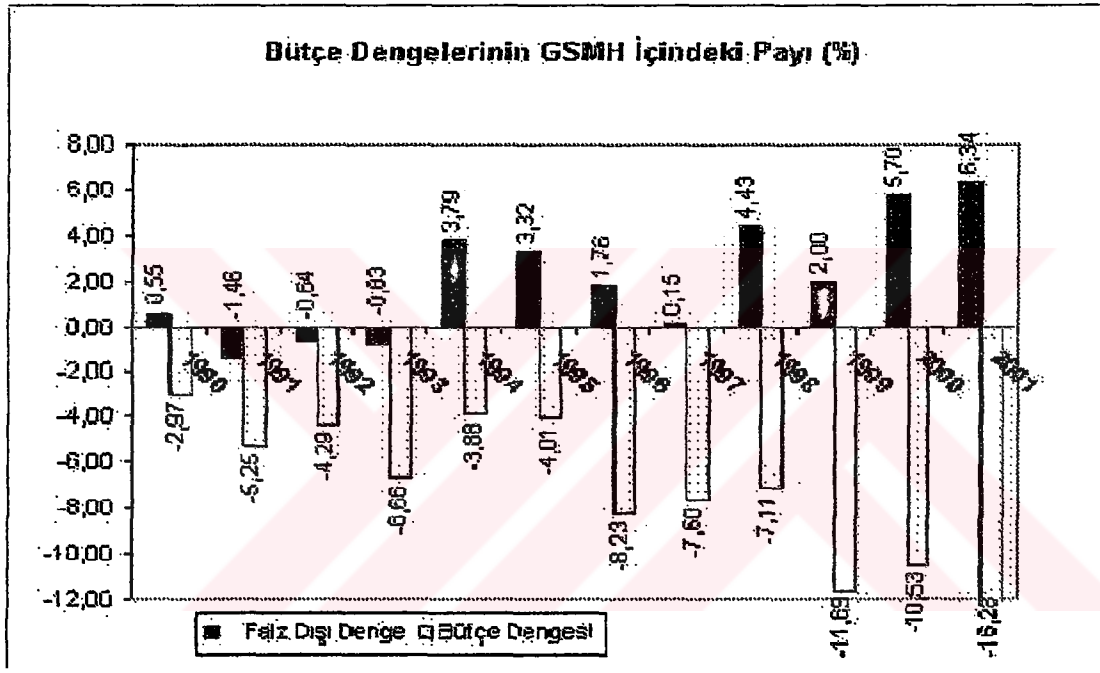
Grafik 28: Konsolide Bütçe Gelir ve Giderleri (1990-2001)

4. Bütçe Açıkları Analizi

Gelir ve giderler arasındaki makasın gittikçe açılmaya başladığı dönem olarak ortaya çıkan 1990 sonrası dönemin, gelirlerin giderleri karşılama oranında ilk değer %82,7'dir. Bu değere tekrar 1995 yılında ulaşılmıştır. Fakat 1996'dan sonra bütçe açıklarında meydana gelen yüksek açıklar, incelenen dönemin son verisi olan 2001'de, gelirlerin giderleri karşılama oranı %62,4'e düşmüştür. Kamu açıkları

konusu, harcama ve gelir konularında olduğu gibi merkezi devlet bütçesinin verilerinden yararlanılarak incelemeye alınmıştır.

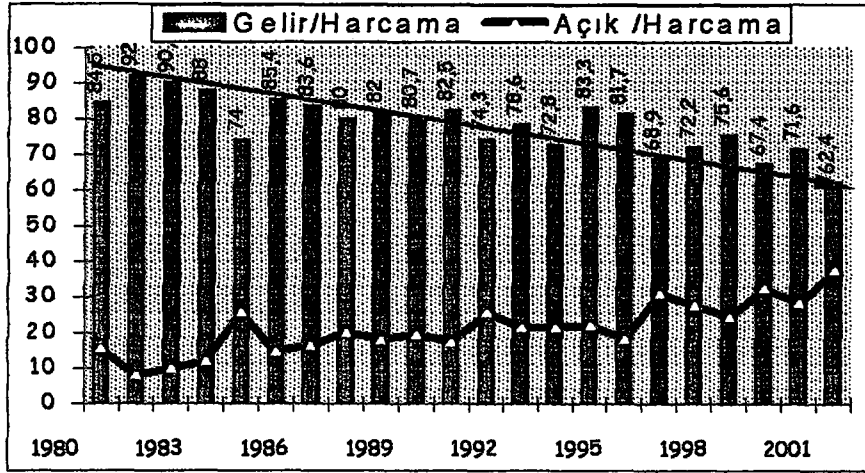
Denk Bütçe veya bütçe dengesi bütçe gelirlerinin giderlerine eşit veya denk olduğu durumdur. Gelirlerin giderleri karşılama oranı düştükçe bütçe açıkları büyümeye devam etmektedir. KKBG'nde görülen büyük oranlardaki açıklarda konsolide bütçenin payı büyüktür. Açıklar mali disiplinin bozulması ve ekonomideki dengelerin altüst olmasında önemli bir etkiye sahiptir. 1996'da bütçe açıklarının GSMH içindeki oranı %8,23'tür. Bu değer 2001'de 16,28'e ulaşmıştır. Konu son dönem bütçe dengesiyle ilgili alttaki grafikte görülmektedir (Grafik 29).



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm> 20.12.2001)

Grafik 29: Konsolide Bütçe Dengesinin GSMH İçindeki Payları

Önceki kısımlarda yer alan tablo ve grafiklerden de görüldüğü gibi konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılayamadığı görülecektir. Bütçe dengesinde "açık" olarak ifade edilen bu durum pek çok istikrarsızlığın sebebi sayılabilecek bir başlangıçtır. Çeşitli yazarlar da günümüz demokrasilerini "bütçe açıklı demokrasiler" (Savaş, 1993; 20) olarak adlandırmaktadır.



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm>, İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri)

Grafik 30: Açık – Borç kıskacı (%)

Gelirlerin giderleri karşılama oranı ve bütçe açıklarının Açıkların harcamalara oranı gelirler içindeki durumunun değerlendirilebilmesi açısından 1980 sonrası dönemde Türkiye’de bütçe açıklarının artış hızı konsolide bütçe gelir ve harcamalarının üstünde gerçekleşmiştir. Ortalama %75’lik bir artış hızı bütçe açıkları için yüksek bir değerdir. Bazı yıllardaki artış; mesela 1984’te %213.8, 1991’de %180.4, 1993’te %182.2’dir. Konsolide bütçe gelir ve harcamalarında %100 artış sadece 1993’te aşılabılmıştır, Konsolide Bütçe Harcamaları %119, Konsolide Bütçe Gelirleri %101’dir.*

Türkiye son yirmi yılda Bir trilyonluk Konsolide Bütçe Harcamaları Bütçesi’nden 100 Katrilyonluk bütçeye ulaşmıştır. Konsolide Bütçe Gelirleri’nin ve açıklarının da buna paralel geliştiği söylenebilir. 1980’de GSMH’nin 3,1’olan bütçe açığı %16,3’tür.

Konsolide bütçe gelirlerinin harcamalarını karşılama oranı 1980 ve 1994 rakamları arasında fazla bir fark yoksa da zaman içinde belirgin dalgalanmaları mevcuttur. En yüksek değerini 1981’ de %92 ile alan gelirlerin giderleri karşılama oranı 2001’de en düşük değer olarak %62,4 ile gerçekleşmiştir. Özellikle 1990 sonrası %80’in altına düşen bu oranın son beş yıllık ortalaması %70’tir.

Toplam vergi gelirlerinin harcamaları karşılama oranı en yüksek değeri olan 1982’deki %81.5 oranından, 1999’da %52,7’ye kadar düşmüştür. Bunun bir başka

* İncelemede 1994’te Ek Vergiler ve bir defalık uygulama olduğu için dışarıda tutulmuştur. Aksi halde 1994 Konsolide Bütçe Gelirleri bir önceki yıla göre ortalama %114 artış göstermiştir.

deyişle ifadesi harcamaların ancak yarısının vergi gelirleri ile karşılandığı, diğer yarısının açık olduğu gerçeğidir.

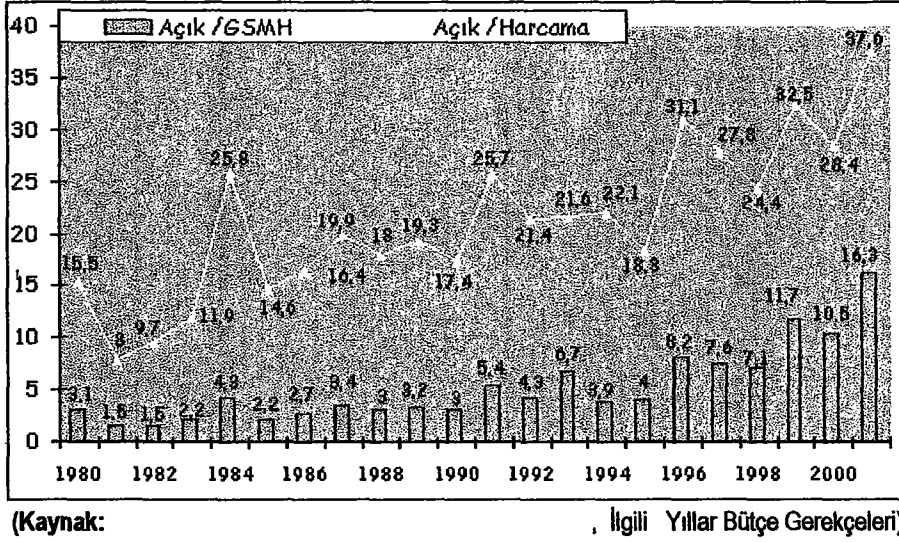
Tablo 9: Konsolide Bütçelerde Gelişmeler (1980-2001) (%)

Yıllar	Gelir/Harcama	Vergi /Harcama	Açık /Harcama	Harcama/GSMH	Açık /GSMH
1980	84,5	69,5	15,5	20	3,1
1981	92,0	78,6	8,0	19	1,5
1982	90,2	81,5	9,7	15	1,5
1983	88,0	74,0	11,9	19	2,2
1984	74,0	62,7	25,8	17	4,3
1985	85,4	71,0	14,6	15	2,2
1986	83,6	69,8	16,4	16	2,7
1987	80,0	69,4	19,9	17	3,4
1988	82,0	66,4	18,0	16	3,0
1989	80,7	65,7	19,3	17	3,2
1990	82,5	66,3	17,4	17	3,0
1991	74,3	60,4	25,7	21	5,4
1992	78,6	63,9	21,4	20	4,3
1993	72,8	54,5	21,6	25	6,7
1994	83,3	65,4	22,1	23	3,9
1995	81,7	62,9	18,3	22	4
1996	68,9	56,6	31,1	26	8,2
1997	72,2	58,9	27,8	27	7,6
1998	75,6	59	24,4	29	7,1
1999	67,4	52,7	32,5	36	11,7
2000	71,6	56,7	28,4	37	10,5
2001	62,4	-	37,6	43,3	16,3

(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm>, İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri).

Konsolide bütçe açıklarının harcamalar içindeki gelişimi de 1981'deki %8'den 2001'de %37,6'ya yükselmiştir. Tablo 9'a göre konsolide bütçe açıklarında 1986'dan itibaren gözle görülür bir artış vardır ve son beş yılın ortalaması %30'dur.

Gerek konsolide bütçe açıklarının gerekse harcamalarının GSMH içindeki payları benzer bir gelişme göstermektedir. Konsolide bütçe harcamaları 1990'a kadar ortalama %17 dolaylarında iken; 1990 sonrasında %20 sınırını aşmış, 1998'de %30'a yaklaşmıştır. Konsolide bütçe açıkları da 1981 yılında GSMH'nin %1.5'i iken 1990'a kadar geçen on yılın ortalaması %3'tür. Bütçe açıklarının 1990 ve özellikle 1995 sonrası aldığı değerler dikkat çekicidir. 1993'te %6,7 olan bu değer 1999'dan itibaren çift haneli rakamlara ulaşmıştır. Açıkların 2001 için gerçekleşme tahmini %16,3'tür.



Grafik 31: Bütçe Açıkları – Harcamalar ve GSMH ilişkisi

Çalışmanın bu kısmı konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe harcamalarını karşılayamadığı ve sonuçta konsolide bütçenin açık verdiği gerçeğine ulaşılarak sonuçlandırılmıştır. Harcamaların zaman içindeki artışı gelirlerle dengelenememiştir. KKBG yıldan yıla artış göstermiş ekonomi bir açık-borç kıskacına girmiştir. Bütçenin harcama grubunda da bir artış oluşturan açıkların, bütçe dengeleri üzerinde olumsuz etkiler doğuracağı bir gerçektir. Böylelikle mali disiplinin de bozulması kaçınılmaz bir son olarak ortaya çıkmaktadır.

Harcama disiplini açısından hangi harcamalarda oransal değişmelerin meydana geldiği önemlidir. Bundan önce genel bir yaklaşımla Türkiye’de konsolide bütçe harcamalarının zamanla artış gösterdiği ve Wagner Kanunu’nun doğrulandığı görülmektedir. Zaman içerisinde konsolide bütçe harcamalarında öncelikler ve bütçenin bileşenleri arasında harcamaların dağılımının değişip değişmediği bundan sonra incelenecektir.

Kamu harcama ve gelir konularına bir genel yaklaşım yapıldıktan sonra dönemler itibariyle bütçe gelişmelerine göz atmak farklı politikalar ve yaklaşımları göstermesi açısından önemlidir. Konunun bu kısmında Türk bütçelerinin dönemler itibariyle genel karakteristiklerinin incelenmesi, bütçelerdeki değişimlerin uygulanan ekonomi politikalarıyla ilgisini göstermesi açısından önemlidir.

C. Dönemler İtibariyle Türkiye’de Bütçe Uygulamalarında Gelişmeler

Konunun bu kısmı bütçe politikalarının ekonomi politikalarıyla olduğu kadar siyasi politikalarla şekillenmesinin incelenmesinden oluşmaktadır. Bütçenin siyasi ve

iktisadi fonksiyonunun bir sonucu olan bu durum bütçelemeye olduğu kadar plan - bütçe ilişkisinde ve bütçelerde etkinliğin sağlanmasında bir araçtır. Bu kısımda Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarından itibaren uygulanan bütçe politikaları ve bütçelerdeki gelişmeler irdelenmiştir. Baştaki kararlı yapı ve tercih edilen bütçe anlayışı, olağanüstü dönemlerle (ekonomik kriz, savaş, ihtilal...vb) kesintiye uğramış, yeni tercihler geliştirilmiştir.

1. 1923 - 1929 Dönemi Bütçeleri (Liberal Politikalar)

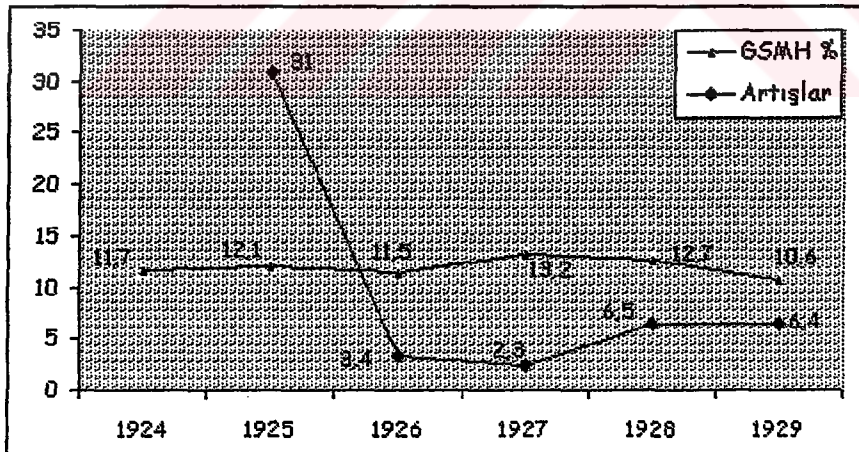
Cumhuriyetin ilanından sonra her alanda olduğu gibi ekonomide de Atatürk'ün temel felsefe ve düşünce tarzı kendisini göstermiş, zamanın her türlü olumsuz şartlarına rağmen dünyada yaygın kanaat olan piyasa ekonomisine ilişkin değerlendirmeler etkili olmuştur. İlk kuruluş yıllarının her türlü olumsuzluğu özel sektör eliyle aşılma istenmiş, devletin iktisadi bağımsızlığına önem veren bir model tercih edilmiştir. 1929 buhranının da içinde olduğu bu dönemde batılı anlamda gelişmenin şartı "milli ve müstakil sanayi kapitalizmi" oluşturmak (kurmak) olarak gösterilmiştir.

Zamanın maliye bakanlarından M. Cavit Bey'in tarımda uzmanlaşma ve bu tarım mallarının ihracatı ile yabancı sermayeye ilişkin özendirici düzenlemeler yapıp, piyasalara devlet müdahalesinin olmadığı bir ekonomi sistemi önerisi ciddi anlamda taraftar bulan bir görüştür. Bu piyasa ekonomisine dayalı görüşler her ne kadar yaygın taraftar bulsa da "Milli İktisat okulu" çevresinde korumacı politikaların önemini belirten, savaşın ortaya çıkardığı yoksulluk şartlarında, devlet destekli bir milli brujuvazi yetiştirilmesini isteyen Ziya Gökalp ve Yusuf Akçura gibi düşünürler de bulunmaktadır. Her ne kadar Lozan Anlaşması hükümlerinde korumacı bir dış ticaret için önemli engeller oluşturulmasına rağmen bu tür tekliflerin de taraftarı olmuştur (Tunçay, 1997; 271-272).

Bu dönemin çalışma açısından dikkate değer en önemli olaylarından birisi, 15 Şubat 1923 tarihli Türkiye İktisat Kongresi'dir. Kongrede özel girişimin teşviki, hükümetin bu konuda kredi imkanlarını girişimcilere sunması, ulaşım ve haberleşme gibi alt yapı hizmetlerinin sunulması, ithalatın ağır gümrük vergileriyle engellenip, sanayide kullanılan hammaddenin gümrük vergilerinden muaf olması gibi korumacı bir ekonomik sistemi ılımlı bir himayecilik olarak ön plana çıkartmıştır (Irmak, 1992; 31). Kongrede yerli ve yabancı sermayenin teşviki kadar çiftçi için de özendirici görüşlere yer verilmiştir. Girişim ve çalışma özgürlüğü konusunda da kararlar alınan kongrede tekelliliğe izin verilmemesi kabul edilmiştir. (Boratav, 1974; 100)

Kongrenin kamu gelirleri açısından en önemli uygulaması tarım ürünlerinden alınan ve bütçe gelirlerinin %25'ini oluşturan aşar vergisinin kaldırılmasıdır (17 Şubat 1925) (Türk, 1981; 336).

Atatürk'ün "devlet iktisadi bir teşkilat değildir" diyerek zamanın görüşlerini yansıttığı bu dönemde, kapitülasyonlar ve yüksek borçlar sebebiyle bütçe konusunda istenilen hedeflere ulaşmak kolay olmamıştır. Lozan Anlaşmasıyla Osmanlı dış borçlarının 2/3'ünü 1929'dan itibaren ödemek zorunda olan Türkiye için güçlü ve kalkınmanın aracı olabilecek bir bütçe şarttı (Boratav, 1988; Hale, 1981'den Utkulu ve Sevkai, 1997; 566). Bu yüzden bu dönemde yurtiçi kaynakların tamamı harekete geçirilmek istenmiştir. Atatürk'ün devletle ve onun yüklenmesi gereken görevlerle ilgili görüşleri dönemin özelliklerini yansıtmaları açısından önemlidir. Sadece tam kamusal mal ve hizmetlerin devlet tarafından yerine getirilmesini isteyen Atatürk, devlete iç güvenlik ve adalet ile diplomasi ve yurt savunması görevlerini yüklemektedir (İnan, 1969; 44). Ekonomik yapıya uygun bir "denk bütçe" politikası da amaçlara ulaşmada bir araç olarak kullanılmıştır. Meclis açış konuşmalarında bu konu sıklıkla dile getirilmiş "Bütçenin mali istiklalini korunmasında iktisadi bünye ile uyumu ve denkliliği" konusu önemle üzerinde durulan konu olmuştur (Öztürk, 1969). Duyumu Umumiye tecrübesinin denk bütçe ilkesi ile birleşmesi borçlanmanın, mümkün olan en düşük düzeyde kalmasını sağlamıştır.



(Kaynak: Günay, 1995; 28 ve 30'daki tablolardan yararlanılmıştır)

Grafik 32: Ödenek Artışları ile Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1923-1929)

Bu dönemin bütçelerinin milli gelir içindeki payları ortalama %12'ler seviyesindedir. En yüksek ödenek artışı %31 ile 1925'te gerçekleşmiştir. Sonraki dönem ödenek artışları ise tek haneli rakamlar halindedir. En düşük artış ise %2,3 ile 1927 yılında gerçekleşmiştir. Dönemin özellikleri bütçelerine de yansımış,

bütçelerin hem tahminlerinde hem de kesin hesaplarında denklik ilkesine titizlikle uyulmuştur. 1925-1929 döneminin beş bütçesinden ikisi denk, üçü de fazla verecek şekilde hazırlanmıştır. 1925 bütçe açığı bilindiği gibi gelir bütçesinin %25'ini oluşturan Aşarın kaldırılmasından kaynaklanmıştır. Diğer yıllar bütçelerinin kesin hesapları fazla ile kapatılmış ve bütçelemede samimiyet ilkesine uyulmuştur. Bir merkez bankası bile olmayan, bu dönemde iç istikrarın sağlanmasında tek ve etkili araç olarak denk bütçe kullanılmıştır.

2- 1930-1938 Dönemi (Devlet Öncü Politikalar)

Dünyadaki tüm siyasi, ekonomik ve sosyal dengelerin oldukça bozulduğu 1934-1944 döneminde, konsolide bütçe giderlerinin GSMH içindeki paylarında önemli değişiklikler olmamış, kalkınma için ayrılacak kaynakların savunmaya transfer edilmesine rağmen GSMH' de belirgin artışlar sağlanmıştır. Gerçekten de bu yıllarda, demiryolları başta olmak üzere büyük alt yapı yatırımlarının gerçekleştirildiği, bu çerçevede yurdun birçok yerinde çimentodan pamuklu dokumalara, şekerden çeliğe, çeşitli malların üretildiği ve fabrikaların açıldığı görülmektedir.

Savaştan çıkmış, yeterli sermaye birikimini sağlayamamış bir ülke olan Türkiye'nin, 1929'da Bütün dünyanın yüz yüze kaldığı buhranlarla karşılaşması iktisat politikası tercihlerinde yeni arayışlara yönelmesine sebep olmuştur. Bu arayışlar, şüphesiz bütün dünyanın etkilendiği bu krizden en az etkilenen ülkelerin politikalarına yönelmek şeklinde ortaya çıkmıştır. Kamu kesimi diğer Avrupa ülkelerine oranla daha etkin olan İtalya ve Doğu Blok ülkeleri bu dönemde gözlem altına alınmış ve 1930'lu yıllara girerken devletin ekonomideki etkinliğini artırması yönünde boşluklar artmıştır (Şahin, 1995; 52).

Fakat yine de hükümetlerin bütçelerin denkliği konusuna ayrı bir önem verdikleri ve bunu bir prestij meselesi yaptıkları bir gerçektir. Nitekim I. Bayar Hükümetinin programında da bu durum aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

"... Arkadaşlar, Maliye, bir memlekette sağlam bir iş gidişinin miyarı cemiyet sağlığının nabzıdır. Fertler arasındaki münâsebetlerde karşılık taahhütlerin muntazam ifa edilmemesi nasıl ki milli bünye üzerinde rahatsızlık vücuda getirirse bir devlet maliyesinin taahhütlerini ifa hususunda herhangi derecedeki intizamsızlığı da, daha kuvvetli olarak bütün bir memleket havasındaki itimadı istikrarı ve iş selâmetini zehirler.

Böyle vaziyeti önleyecek yegane yol samimi, denk bütçe politikasıdır.

... Buhran ve muvazene vergileri zaman ile mukayyet olarak konmuştur. Bu bakımlardan üzerlerinde durulup tetkik edilmeğe muhtaçtırlar. Bütçe muvazenesi esasını bozmayacak surete senelere bağlayarak hal çareleri arayacağız”[∇]

Atatürk’ün 1931 yılında parti kurultayında ortaya attığı devletçilik görüşünün ardından aynı yıl ithalatın sınırlandırılması ve ihracatın denetlenmesi ile ilgili kararların yürürlüğe konulmasıyla devletçiliğin önü açılmıştır. 1934’te uygulamaya başlanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ve ardından 1936’da hazırlanan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı ekonomideki devletçi yönelişin yerleşmeye başladığını göstermektedir (Eren, 1989; 131-132).

Atatürk dönemine ilişkin uygulanan bu bütçelerde yine bütçelerin denk hatta fazla vermesi hazinenin gücü ile eşdeğer tutulmuştur (KKK, 1982; 93). Bu yüzden 1929 buhranının özellikle bütçeler üzerindeki açıkları artırıcı etkisini gidermek amacıyla 1932’den 1951 yılına kadar yürürlükte kalan muvazene vergisi maaş ve ücretlerden tahsil edilmiştir (Varcan, 1987; 52-53).

Atatürk’ün Türkiye Büyük Millet Meclisinin V. döneminde (1 Kasım 1938) 4. Yasama Yılıni açış konuşmalarında geçen şu sözleri geçerli görüşü yansıtmaktadır.

“...Maliyemizde denk bütçe, sağlam ödeme, vergi sistemlerini mükellef yararına iyileştirme, hafifleştirme ve milli paranın istikrarını koruma prensipleri tam bir bağlılık ve başarı ile izlenmekte ve uygulanmaktadır... Bu yılki tahsilatın da tahminlerden fazla olacağı umulmaktadır. Ekonomik alandaki gelişmeye uygun olarak her zaman bütçe tahminlerini aşan Devlet gelirinin sürekli artışı, vergi indirimlerini belirgin bir program içinde gerçekleştirmeye yardımcı olacaktır...”[♦]

Benzeri görüşler dönemin hükümeti tarafından da programda yer verilerek açıklanmıştır. Programda geçen ifadeler şöyledir:

“...Maliyemizin ana prensibini, Cumhuriyet devrinin ilk olarak memleketimizde temin ve itina ile muhafaza ettiği hakiki ve samimi manâsı ile denk bütçe esası teşkil edecektir. Taahhütlerimize olan sadâkat, tediyelerimizdeki intizam sayesinde gittikçe artan Devlet itibarının takviyesi bu esasın büyük bir hassasiyetle takibi ile mümkün olabileceği kanaatindeyiz...”^{♦♦}

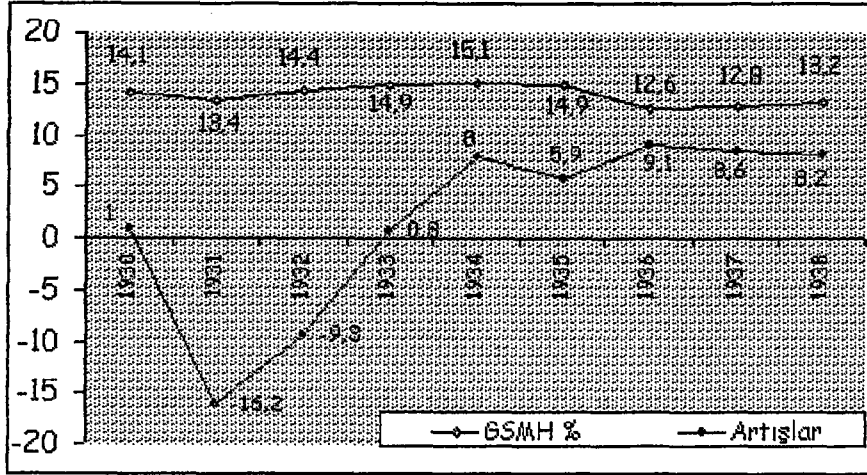
Bu dönemde harcamalar milli gelir içinde ortalama %14 seviyesinde bir artış göstermiştir. Büyük Buhran döneminde %16,2 azalan bütçe ödenekleri, eski

[∇] <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP9.htm>

[♦] <http://www.tbmm.gov.tr/tarihce/5d4yy.htm>

^{♦♦} I. Saydam Hükümeti Programı
<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP11.htm>

seviyesine 1933'te gelebilmiştir. Sonraki yıllar artışı %8-9 arası tek haneli rakamlar halindedir.



(Kaynak: Günay, 1995; 28ve 30'daki tablolardan yararlanılmıştır)

Grafik 33: Ödenek Artışları ile Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1930-1938)

3. 1939-1950 Dönemi (Devletçi Politikalar)

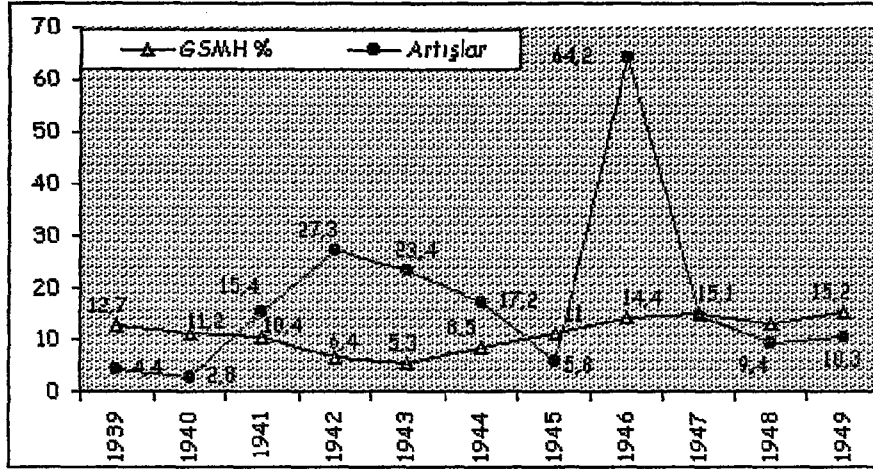
Cumhuriyetin ilanından itibaren uygulanmak istenen ekonomi politikalarının ilk kesintisi 1929 buhranında, ikinci kesintisi de İkinci Dünya Savaşı yıllarında yaşanmıştır. Tüm ekonomik imkanların savaş için kullanılması gereği devletin, ekonomi üzerindeki kontrol ve müdahalelerini artırması sonucunu doğurmuştur. (Boratav, 1988; 28) Bu dönemde yerli ve yabancı girişimcilerin elinde olan şirketler devlet tarafından satın alınmış, ayrıca yeni kamu kurumları da oluşturulmuştur. (Yıldırım, 1991;18)

Bu döneme ilişkin ilk bütçe olan 1939 bütçesi, II. Saydam Hükümeti'nin bütçesi olarak anılmaktadır. Hükümet bu bütçeyi de meclise sunarken "Cumhuriyet devrinin en muvaffak prensiplerinden biri olan denk bütçe esasına dayanarak hazırlanan 939 - 940 mali sene bütçesi huzurunuzda takdim edilmiş bulunmaktadır"⁷ ifadelerini kullanmıştır. Bu bütçenin Atatürk'ün ölümünden sonra hazırlanan ilk bütçe olması ve hemen ertesinde başlayan İkinci Dünya Savaşı bu bütçenin önemini arttırmaktadır.

Dönemin Maliye Bakanı olan Fuat Ağralı'nın radyo konuşması ile duyurduğu 1939 bütçesi bir önceki yıla göre 11 milyon lira artışı öngörmüş ve "Varidat ve

⁷ II. Saydam Hükümeti Programı
<http://www.tbmm.gov.tr/ambat/HP12.htm>

masraf arasında tam bir tevazün ve rakamlarda tam bir samimiyet vardır." ifadeleriyle bütçenin denk bütçe olduğunun altı çizilmiştir.*



(Kaynak: Günay, 1995; 28ve 30'daki tablolardan yararlanılmıştır)

Grafik 34: Ödenek Artışları ile Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1939-1950)

1939 – 1949 döneminde milli gelir içinde kamu ekonomisinin / bütçelerinin payı, %5'ler seviyesine kadar inmiştir. Savaş yıllarının tek haneli bütçe değerlerinden savaş sonrasında harcama boyutları 1946'da, %64,2'ye yükselmiş ve harcamaların payı böylelikle %15'lere yükselmiştir.

4. 1950-1960 Dönemi (Çok Partili Hayat)

İkinci Dünya Savaşı yıllarında uygulanan devletçi politikalar, savaş sonrasında da sürdürülürken buna çok şiddetli tenkitler gelmeye başlamıştır. 1948 yılında Türkiye İktisat Kongresinde A. Hamdi Başar, "devletin öncülüğünü o zamanlar için zaruri bulduğunu, fakat bunu devam ettirmesinin istibdat ve irtica olduğunu" belirtmiştir (Başar, 1948). 14 Mayıs 1950 seçimleriyle iktidara gelen Demokrat Parti iktidarı için 29 Mayıs 1950 tarihinde başbakan Adnan Menderes tarafından okunan hükümet programında kamu sektörünün milli ekonomideki payının azaltılıp özel sektörün destekleneceğine dair ifadeler yer verilmektedir. (Yazman, 1973; 110).

I. Menderes Hükümetinin Programının ilgili kısımları şöyledir:

"... Hal böyle olunca, iktisâdi ve mali düşüncelerimize göre hükümetimizce takip edilecek yolu şu dört esasta ifade etmek mümkün olacaktır :

1. Bütün devlet hizmetlerinin görülmesinde azami tasarruf zihniyetiyle hareket ederek devlet masraf ve külfetlerini asgariye indirmek ve devlet bütçelerini iktisadi

* <http://www.zaman.com.tr/2000/10/24/akdeniz/akdenizdevam.htm>

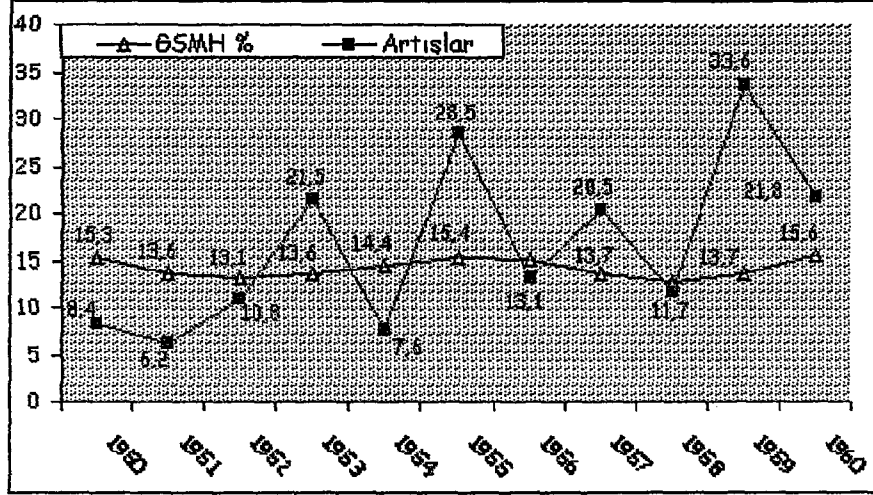
bünyemizin takatıyla mütenâsip ve hakiki manâsıyla muvazeneli bir hale getirmek. Ancak bu suretledir ki iktisâdi bünye ferahlığa kavuşturulmuş ve yannın iktisâdi refahı ve mali istikrarı teminât altına alınmış olacaktır...

... Maliye sahasında iktisâdi takatimizle mütenasip denk bir bütçe getireceğimizi yukarıda ifade etmiştik. Fakat şimdi izah edeceğimiz sebeplerden dolayı bunun ne kadar güç olduğunu takdirde gecikmeyeceğinizden eminiz. Bugünkü devlet bütçesi pek iyi bildiğiniz gibi kolayca indirilemeyecek ağır yükler altındadır; ayrıca gelecek yıllara sari bir takım taahhütlere de girilmiş bulunuyor. Buna mukabil bir taraftan gelir kaynaklarının kısırlaştırılmış olması, gelir vergisi ihdası suretiyle eski iktidarca atılmış olan mali adının nereye varacağını malum bulunmaması gibi sebepler de bu husustaki zorluğu artırmaktadır. Parti programımıza sadık kalarak vergilerde ıslahat yapmak ve bilhassa vasıtalı vergiler nispetini vasıtasızlar aleyhine, indirmek suretiyle vergi adaletine yaklaşmak prensibini tamamiyle muhafaza ediyoruz. Geniş halk tabakalarını sıkan ve istihsâl hayatını baskı altında tutan bir takım vergilerden tenzilat yapmak suretiyle kazancı dar olan vatandaşları ve istihsâl hayatını ferahlığa kavuşturmak lüzumuna kaniiz ve bu maksatla muamele vergisi, yol vergisi, hayvanlar vergisi mevzularını yeniden elden geçirmeye karar vermiş bulunuyoruz. Ayrıca bazı inhisar maddeleri fiyatlarında da indirimler yapmak imkanını arayacağız. Fakat bütün bunların gelir vergisi tatbikatı neticeleri hakkında kati hesaplara varmadan şimdiden sarîh olarak ifadesine imkân görmüyoruz. Ancak bütün bu müşküllere rağmen denk bütçe esasını behemehâl tahakkuk ettireceğimizi şimdiden ifade edebiliriz. ...*

Fakat devletin ekonomik alanının daraltılması yerine KİT sisteminde genişlemeler meydana gelmiştir. Ayrıca 1955 yılında başlayan ekonomik kriz, devletin ekonomiye müdahalesinde yeni gerekçeler oluşturmuştur. 4 Ağustos 1958'de hazırlanan "İstikrar Programı" devletin ekonomiye müdahalesini yeniden artırıcı bir nitelik göstermektedir (Yıldırım, 1991; 21).

1950 – 1960 döneminde yıllara göre ödenek artışlarında bir dengesizlik gözlenmektedir. Bütçe ödenekleri belirlenirken keskin azaltma ve yükseltmeler söz konusudur. 1951 yılı bütçe ödenekleri %6,2 oranında artarken, 1953'te %21,5'lik bir artış görülmektedir. Benzer durumda 1954 bütçesi %7,6 oranında artarken 1955'te %28,5'lik bir artış söz konusudur. Bu iniş çıkışlı grafik dönem sonuna kadar bu şekilde devam etmektedir. Harcamaların milli gelir içindeki payı ise %13 - 15,5 aralığındadır.

* <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP19.htm>



(Kaynak: Günay, 1995; 28ve 30'daki tablolardan yararlanılmıştır)

Grafik 35: Ödenek Artışları ile Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1950-1960)

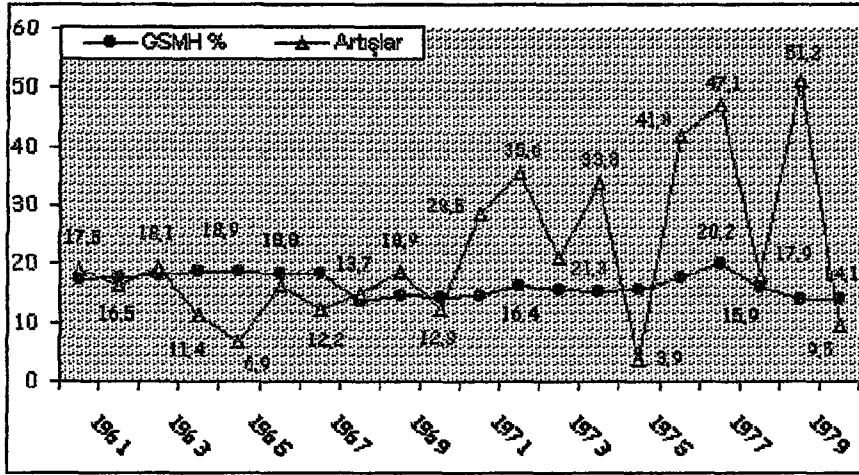
5. 1961-1980 Dönemi (Planlı Dönem)

1960 ihtilalinden 1980 ihtilaline kadar geçen dönemde ekonomi politikalarında 1961 Anayasası'nın etkinliğinden öz edilebilir. Özellikle sosyal devlet ilkesine vurgunun yapıldığı 2. madde ve 41. maddede yer alan devletin ekonomik hayatı düzenleme ödevi ile 129. madde planlamaya dayalı devletçi politikaların uygulanmasını sağlamıştır. Bu dönemde uygulanan politikalar siyasi iktidarların tercihlerine ve ekonomik koşullara bağlı olarak değişmiştir.

1960 – 1980 döneminde bütçe ödeneklerindeki artışlar bir önceki yıla göre %15 –20 aralığında gerçekleşmiştir. Fakat ödeneklerin milli gelir içindeki payları ise %20'ye yaklaşmaktadır. Artışlar 1964'te %6,9, 1975'te %3,9'a kadar düşmüştür. Tersine bir durum 1976 (%41,8), 1977 (%47,1), 1978 (%51,2) yıllarında gözlenmektedir. 1979 değeri %9,5'tir.

1960 ihtilalinin hemen öncesinde ve sonrasındaki bütçeler ele alındığında Konsolide Bütçe Geliri/GSMH ve Konsolide Bütçe Gideri/GSMH oranlarının genellikle birbirlerine yakın olduğu görülmektedir. Bu iki göstergenin darbe sonrası değerleri darbe öncesine oranla biraz artmış ve her iki gösterge en düşük değerine 1957'de, en yüksek değerine ise 1961'de ulaşmıştır. Dönem boyunca, Konsolide Bütçe Açığı/GSMH oranı hiçbir yıl -%1 bile olmamış, hatta 1958, 1959, 1962 ve 1963 yıllarında bütçe fazla vermiştir. Buna göre, bu dönemde denk bütçe politikası izlenmeye çalışılmıştır.*

* <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/9/02-osman/osman.htm>, 20.12.2001)



(Kaynak: Günay, 1995; 28ve 30'daki tablolardan yararlanılmıştır)

Grafik 36: Ödenek Artışları ile Kamu Kesimi Büyüklüğünün Karşılaştırılması (1961-1980)

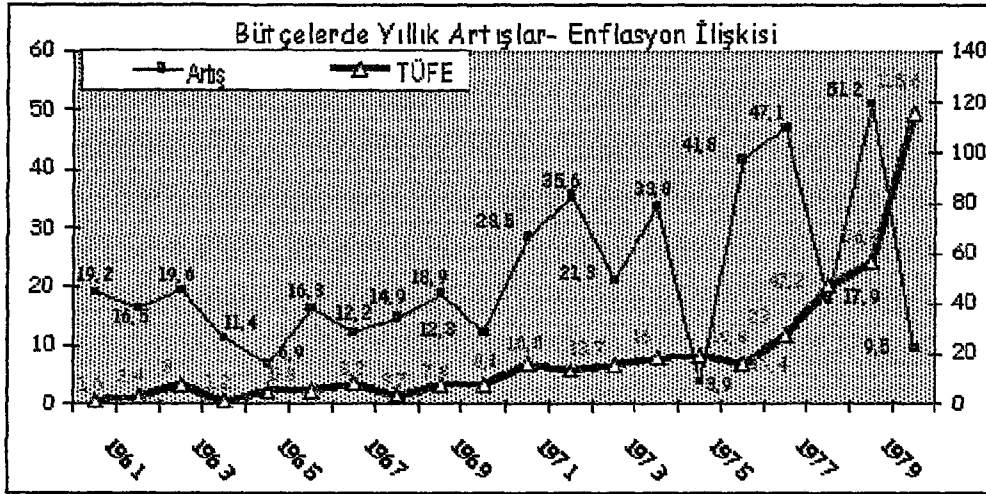
Bu döneme dair bazı anekdotlarda da görülen, bütçe politikalarına ilişkin genel durum, sonraki gelişmelerin nasıl hazırlandığının bir göstergesidir. Bunlardan birisi dönemin Maliye Bakanı ile ilgilidir. Maliye Bakanı Ekrem Alican, 1961 yılı bütçesinin denk bütçe olması için bir öneride bulunuyor. Giderlerle gelirler arasında mevcut yüzde 10'luk farkı, bakanların harcamalarından tasarruf yaparak kapatmasını istiyor. Bunu ihtilal hükümetinin sivil hükümetlere dersi olarak göstermesini istiyor. Toplantı başladığında bütçe ortaya sunulamıyor. Maliye Bakanı Ekrem Alican hiçbir bakanın indirim yapmadığını görünce ve zamanın devlet başkanı C. Gürsel'den de destek gelmeyince istifa ediyor. *

1973 sonrasında petrol krizlerinin de etkisiyle, devlet müdahalesi yoğunlaşmıştır. Karma ekonomik modelden bir sapma olarak nitelenen bu gelişmeyi, 1980 Mali yılı Bütçe konuşmasında Maliye Bakanı, "devletin özel ekonomiyle rekabet eder hale geldiğini" söyleyerek, "özel kesime gereksiz müdahale ve sınırlamalarda bulunulduğunu" belirtmiştir. Ayrıca 1973 bütçesi PPBS sisteminde hazırlanan ilk bütçedir. 1975 bütçesi ile de Merkez Bankası Avanslarına %15 tavan getirilmiştir (Erginay, 1979; 48-53).

1960-1980 dönemi için ilginç bir gelişme ise bütçe kanununun metinleri için söylenebilir. Bütçe kanunlarının metin kısımları, bütçe aracılığıyla yapılan mali düzenlemeler ve sınırlandırmalardan oluşmaktadır. Bu düzenlemeler durgunluk dönemlerinde iyiden azalmakta, ekonominin idare edilemez hale geldiği dönemlerde ise aşırı bir şekilde fazlalaşmaktadır, 1924-1960 dönemi bütçeleri ortalama 20-25

* <http://www.stargazete.com/ekonomi/2001/04/23/psohbetler.html>

madde iken bu rakam 1975 yılında 103 maddeye kadar yükselmiştir. Ortalama ile değerlendirilirse bütçe kanunları 65'er maddeli olarak düzenlenmiştir.



(Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-98/> 20.12. 2001)

Grafik 37: Bütçelerde Yıllık Artışların Enflasyonist Etkisi (%)

Bu 20 yıllık veriler değerlendirildiğinde de görülen, enflasyonun kamu kesiminden kaynaklandığı konusudur. Bütçe artışları enflasyonun çok üzerindedir. Bu durumda enflasyon kamu kesimi tarafından yükseltilecek bir olgu haline dönüşmektedir. Kamu kesiminin kaynaklarını aşan harcama yapmasıyla oluşan talep fazlası kısa dönemde ekonomide bir canlanma yaşatsa da orta vadede fiyatlar genel seviyesini arttırmaktadır. Bu durumda uygulanan "stop and go" politikaları durgunluk oluşturmakta, fiyatlar genel seviyesinin yükselmesine engel olamamaktadır. Dönemin bütçe politikalarında yine denk bütçe ibare olarak yer almış fakat uygulanamamıştır. Bu konuda bir örnek olması açısından VII. Demirel Hükümetinin Programında yer alan ilgili kısım altta verilmiştir:

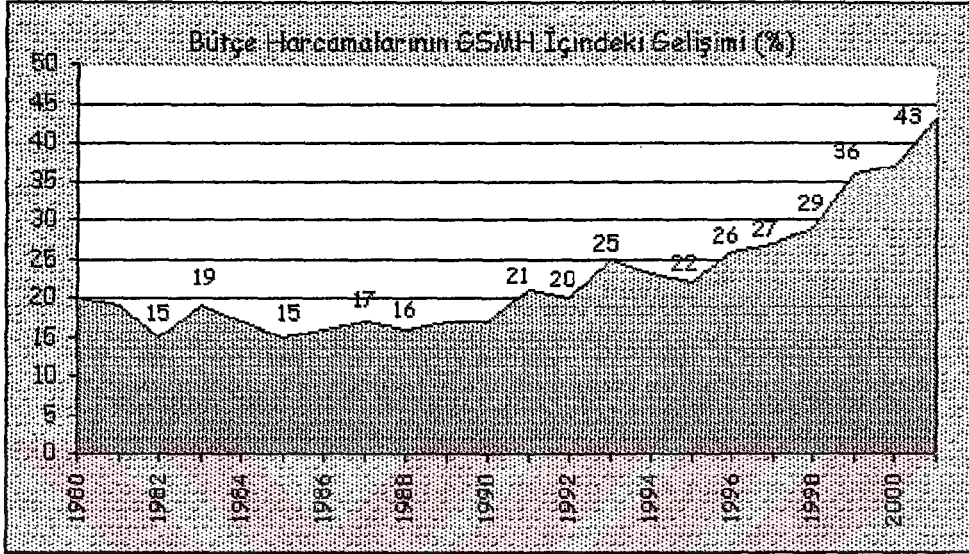
"... Denk bütçe kuralı, Hükümetimizin temel amacıdır. Bunun için, ülkenin tüm mali, ekonomik olanakları en iyi şekilde kullanılacak maliye ve ekonominin en ileri tekniklerine başvurulacak, devletin bütün hesaplarının bir çatı altında toplanması sağlanacaktır. Böylece devletin dağıtılmış ve çok önemli kısmı Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin denetimi dışına çıkarılmış gelir ve gider dengeleri toparlanacaktır..."*

Bütçelerin enflasyonist sonuçlar doğurduğu da Grafik 37'den görülmektedir. Bu sonuçlar enflasyonun kamu kesiminden kaynaklandığının birer göstergesidir.

* <http://www.tbmm.gov.tr/ambay/HP49.htm>

6. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamaları Analizi

20 yıllık veriler incelendiğinde kamu kesiminin milli ekonomi içindeki değeri %100'ü aşan ölçüde yükselmiştir. Bu artış personel harcamaları ile ülkenin durumuna uygun olarak yatırım harcamalarından kaynaklanmak yerine borç faiz ödemelerinin içinde yer aldığı transfer harcamalarından kaynaklanmaktadır.



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm> 20.12.2001).

Grafik 38: Konsolide Bütçe Harcamalarının 1980 Sonrası Gelişimi (GSMH %)

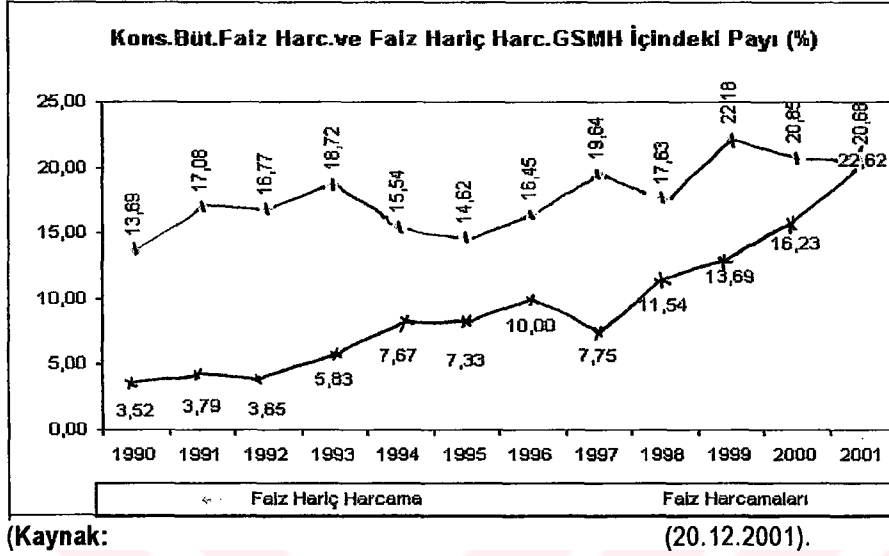
1980'de %20'ler seviyesinde olan kamu kesiminin milli gelirdeki payı 2001'de %43 değerine ulaşarak, 1980 değerine göre %115 oranında artış göstermiştir. 1990 yılına kadar belli bir seviyeyi koruyan harcamalar özellikle 1990 sonrasında hızlı bir yükselme trendine girerek %17 değerine göre de %150'lik bir artış göstermektedir.

Bütçenin bozulan dengeleri, artan harcamaları ve giderleri karşılamaya yetmeyen gelirleri, açıkların finansmanı için borçlanmanın olağan bir kaynak olarak kullanılmasına sebep olmuştur. Bütçenin borç faizi ağırlıklı bir ödeme bütçesi haline dönüşmesi, bütçenin faiz harcamalarını ve faizsiz harcamalarını ayrı ayrı değerlendirmeyi zorunlu hale getirmektedir.

1990 itibarıyla faiz hariç bütçe harcamaları %13,69'dan 1999'da %22,16'ya yükselse de 2001'de %20,68 olarak gerçekleşmiştir. On senelik periyottaki bu artış %51'dir. 1999'daki artış ise %62 olarak gerçekleşmiştir.

Faiz harcamalarındaki gelişmeler bütçelerdeki değişme ve büyümenin kaynağı hakkında açık bir fikir vermektedir. 1990'da %3,52 oranında GSMH içinde

bir orana sahip olan faizlerin 2001 itibariyle ulaşmış olduğu değer %22,62'dir. Bu harcama grubunun da on senelik dönemde ulaştığı değer dönem başına göre yaklaşık 7 kat artmıştır. Bunun yüzde olarak ifadesi %542'dir.



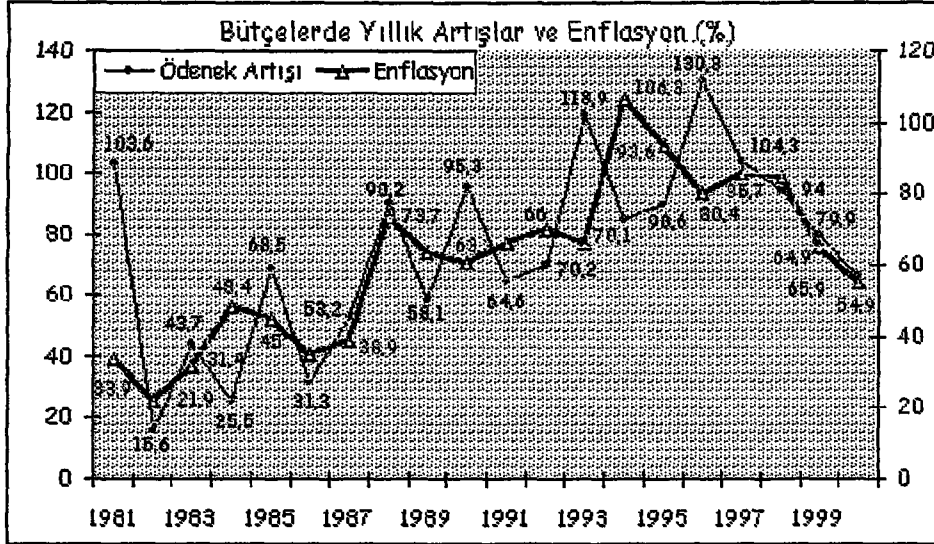
Grafik 39: Bütçe harcamalarında Faizler ve Faizsiz Harcamalar

Buradan üç sonuç çıkartılabilir. İlk ve en önemlisi bütçenin mali disiplininin tamamen bozulmuş olması ve bütçenin kontrolden çıkmasıdır. İkincisi siyasi iktidarların hesapsız bir harcama peşinde koşmuş olmaları ve harcamalar için kaynak sorunu yaşamamalarıdır. Üçüncüsü ve sonuncusu ise kamu ekonomisinden sorumlu kişilerin vergilendirme ve vergi toplamadan vazgeçerek, borçlanmayı olağan bir finansman aracı olarak kullanmasıdır.

1980 yılı ekonomide 24 Ocak kararlarının gündemdeki yerini aldığı yıldır. Karma ekonomiden liberal ekonomiye doğru bir yöneliş içeren bu kararlar devletin iktisadi alandaki etkinliğinin azalması gibi anlaşılsa da devletin "dolaysız müdahalesi" artarak devam etmiştir.

1980-2000 bütçeleri için söylenebilecek en belirgin ifade, kamu ekonomisi aracılığıyla bozulan parasal ve mali disiplindir. Bütçelerdeki ödenek artış talepleri enflasyonun üzerindedir. Dönemin genel bir değerlendirmesi yapıldığında devlet eliyle beslenen bir enflasyon hemen göze çarpacaktır. Alttaki grafikten de görüldüğü gibi ödenek artışları yükseldikçe enflasyon da ortalama ölçüde yükselmektedir. Kamu ekonomisinden sorumlu kişiler bu anlamda Friedman'ın önemle dikkat çektiği "ocakta kaynayan tencerenin ateşini arttırmışlardır." Sonuçta enflasyon ve bütçe

artış oranları birbirini tetikleyen bir sürecin doğmasına sebep olmuştur. IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarına kadar devam eden hızlı yükseliş, alınan ve yürürlüğe konulan istikrar tedbirleri aracılığıyla düşme eğilimine girmiştir.



(Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-98/> 20.12.2001)

Grafik 40: Bütçelerin Yıllık Artışı ve Enflasyon İlişkisi

1980 sonrası dönem, Türkiye'de Maliye Politikaları konusunda belirgin düzenlemelerin yaşandığı bir dönemdir. 24 Ocak kararlarının ardından sıklıkla IMF istikrar programlarını uygulayan Türkiye ikinci Büyük krizini 1994 yılında yaşamış ve 5 Nisan 1994 kararlarını bu dönemde yürürlüğe koymuştur. Dönemin IMF ve İstikrar Programları dışında tek farklı yanı 1997 mali yılı denk bütçe uygulamasıdır. Hükümet Programında da denk bütçeyle ilgili kısım şöyledir:

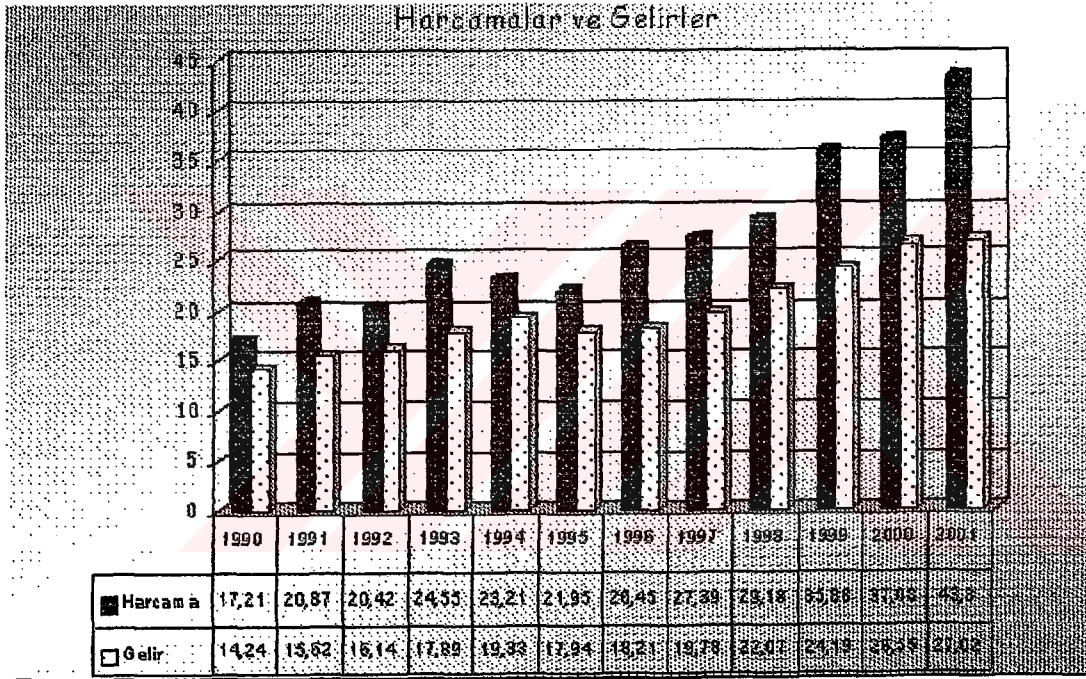
"...Diğer yandan kaynakların geliştirilmesi üretim seferberliği ile gayri safi milli hasılanın hızla artırılması buna paralel olarak devlet gelirlerinin artmasının sağlanması ve böylece kamu borçlanma gereği/gayri safi milli hasıla oranı hızla düşürülerek bunun sıfır olması hedef alınacak. Yani "Denk bütçe" ve sağlam ekonomik yapının gerçekleştirilmesi için elden gelen gayret gösterilecektir..."*

Dönemin maliye bakanı bütçe sunuş konuşmasında "mali dengelerin bozulmasına sebep olduğu" gerekçesiyle 1997 bütçesini açık değil "denk" olarak meclise sunduklarını belirtmiştir. Amaçlarının "bozulan dengeleri yeniden kurmak" olduğunu söyleyen bakan, böylelikle devlet bütçesinin daha fazla hizmet edebilir hale getirildiğini ifade etmektedir (Şener, 1996; 33-34).

* <http://www.tbmm.gov.tr/ambur/HP54.htm>

D. Türkiye’de Konsolide Bütçe Uygulamalarında Harcama ve Gelir Bütçelerinin Gelişimi

Bu bölümde son yıllar bütçelerinin genel bir kompozisyonuna yer verilecek, bütçelerin gelir ve gider kısımlarının bileşenlerindeki değişimler üzerinde durulacaktır. Özellikle en sık IMF desteğinin istendiği bu dönemin kronik bir sorunu haline gelen bütçe açıkları ve dolayısıyla mali disiplinsizlik konusunda fikir edinilecektir. Konu gider bütçelerindeki büyümelerin hangi harcama gruplarında gerçekleştiğinin görülmesi amacıyla gider bütçeleriyle incelemeye alınmıştır. Sonrasında gelirlerin giderleri karşılayamayışı üzerinde durulmuş ve gelir bütçelerindeki değişimler incelenmiştir.



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/graphs/Tq3-2-1a.gif> (20.12.2001))

Grafik 41: Bütçe Gelir ve Giderlerinin GSMH içindeki Payı (%)

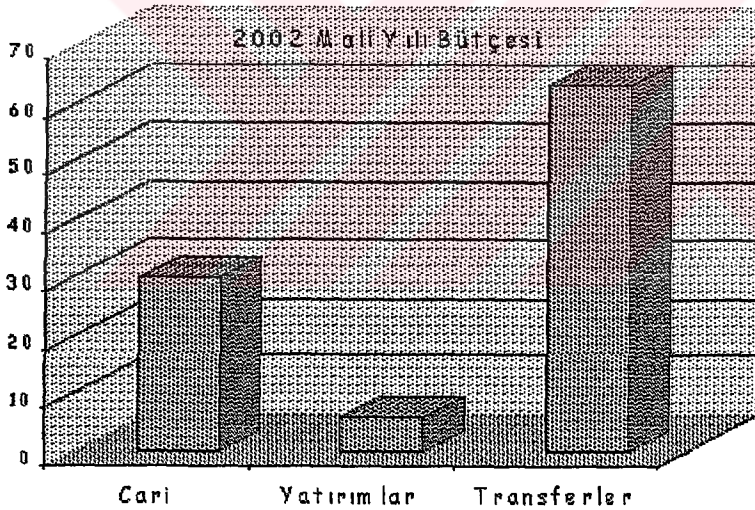
Son yıllarda özellikle kendini hissettiren bütçe açıklarının gelişimine bakıldığında bütçe gelirlerinin giderlerini karşılama oranlarından bir fikir edinmek mümkündür. Buna göre 1990 yılı itibariyle %82,7 olan bu oran 2001’de %62,4’e düşmüştür. On yılda %25 daha gelir kaybı veya gider fazlası anlamına gelen bu durum bütçelerde meydana gelen disiplinsizliğin en önemli göstergelerindendir. Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki oranları yükselen trenddedir. Son on yılda vergi gelirlerinde hemen hemen iki kat bir artış gerçekleşmiştir.

Sadece 1994'ten 1995'e geçişte %7'lik bir azalma görülmektedir. Fakat 1995 sonrasında yeniden bir artış eğilimi söz konusudur.

5 Nisan 1994 İstikrar tedbirleri sonrasında gelirlerin giderleri karşılama oranında kısmi bir düzelme görülmüştür. 1994'teki %83,3 değeri dönemin en yüksek değeridir. 1995'te 1990 değerlerine yaklaşmış (%81,7), fakat sonrasında fark açılmaya devam etmiştir.

Bütçe açıklarının analiz edilebilmesi amacıyla öncelikle aşırı derecede büyüdüğü gözlenen harcama bileşenlerine yer verilecek ve bunlardaki büyümenin sebepleri incelenecektir. Konsolide bütçe gider karması, öncelikle ekonomik ayırıma tabi tutulmuş ve ardından alt bileşenler değerlendirilmiştir. Cari harcamalar ile personel harcamaları, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları alt grubunda yer alan bileşenlerden özellikle bütçe büyüklükleri üzerine etkisi olanların gelişimi incelemeye konu edilmiştir.

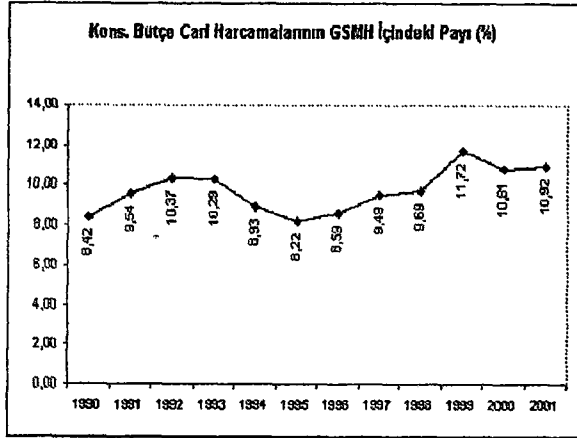
1. Harcama Bütçelerinde Gelişmeler



(Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/WEB/gerekce2002/bolum2/G202.htm>, 20.12.2001)

Grafik 42 :2002 Mali Yılı Bütçesinde Harcamalar

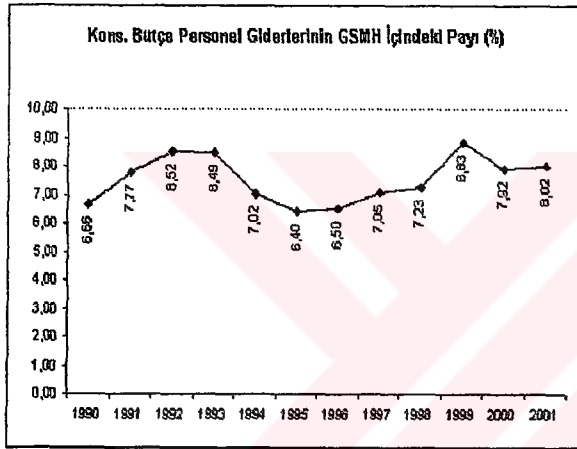
2002 yılının bütçesi IMF ile yapılan 18. anlaşma sonrası ilk bütçe ve GEG programını sürdürme kararlılığı taşıyan bir bütçe olması sebebiyle önemlidir. Bu bütçede de son dönem bütçelerinde olduğu gibi transfer harcamalarının ağırlıklı etkisi sürmektedir. Bütçe ödeneklerinde %102,6'lık bir artış olmasına rağmen; Faizlerde %156,6, özellikle iç borç faizlerinde bir önceki yıl ödeneklerine göre %158,1'lik bir artış öngörülmüştür. En az artış öngörülen harcama grubu %65,3 ile yatırım harcamalarıdır.



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/graphs/Tg3-2-5b.gif> 20.12.2001)

Grafik 43: Cari Harcamalarda Gelişmeler (GSMH %)

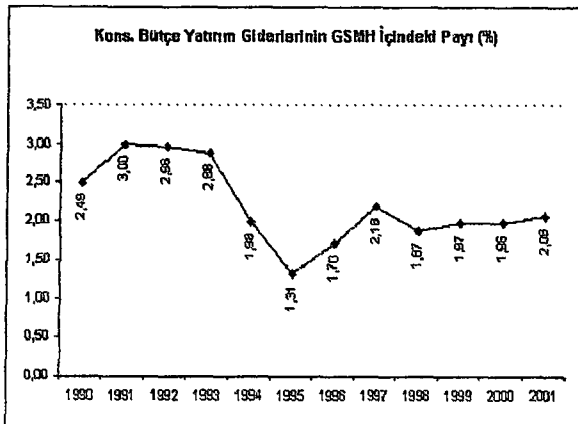
Bütçe harcamaları içerisinde GSMH yüzdesi olarak, son on yılın en çok değer yitireni cari harcamalardır. 1990'da bütçe harcamalarının %48,8'ini oluşturan bu değer, 2001 itibariyle %25,2'ye gerilemiştir. GSMH içindeki payı en düşük %8,22 (1995) en yüksek değeri %11,7'dir (1999).



Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/graphs/Tg3-2-2a.gif>

Grafik 44: Personel Harcamalarında Gelişmeler (GSMH %)

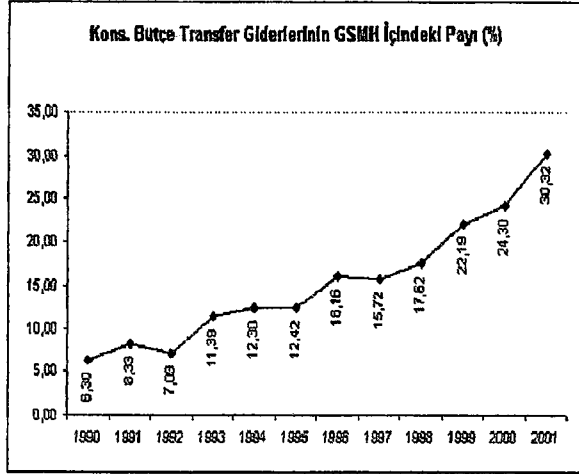
1990 sonrası personel giderlerinde en düşük değer 1995 değeri ve en yüksek olan olan 1999'dur. Konsolide bütçe içindeki payı ise 1990'da % 38,7 GSMH içinde en yüksek olduğu yıl bütçedeki oranı %24,6'dır. Personel harcamalarının 2001 değeri ise GSMH'nin %18,5' i dir.



Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/graphs/Tg3-2-2b.gif>

Grafik 45: Yatırım Harcamalarında Gelişmeler (GSMH %)

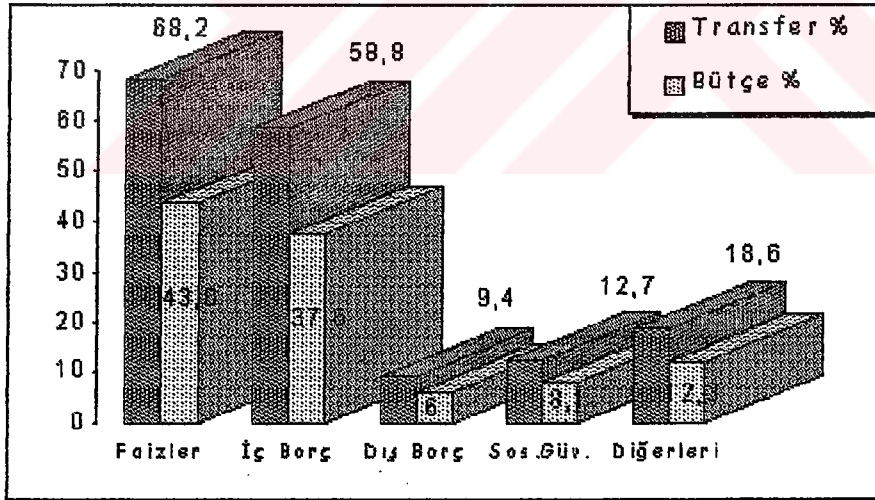
Son on yıl yatırım harcamalarının sürekli azaldığı, hatta imkansızlaştığı yıllardır. Yatırımların milli gelir içindeki payının en yüksek 3,00 olduğu 1991'de bütçe içindeki payı %14,4'tür. En düşük olduğu 1995'teki değeri ise %6'dır. 2001'de ise yatırımlar bütçenin %4,8'ini oluşturmaktadır.



Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/graphs/Tg3-2-2c.gif>

Grafik 46: Transfer Harcamalarında Gelişmeler (GSMH %)

Transfer bilindiği gibi aktarma, nakletme demektir. Devlette mal ve hizmet satın almaksızın veya üretmeksizin yaptığı bu harcamalarla ekonomide bir gruptan sağladığı gelirleri başka bir gruba aktarır. Bu harcama grubu her ne kadar gelir dağılımındaki adaletsizliği önlemek, sosyal amaçları gerçekleştirmek gibi devletin iyilik yanını ortaya çıkaracak fonksiyonlar için belli bir işlev üstlenmiş olsa da genel dengeyi faiz giderlerinde olduğu gibi bozabilmektedir.

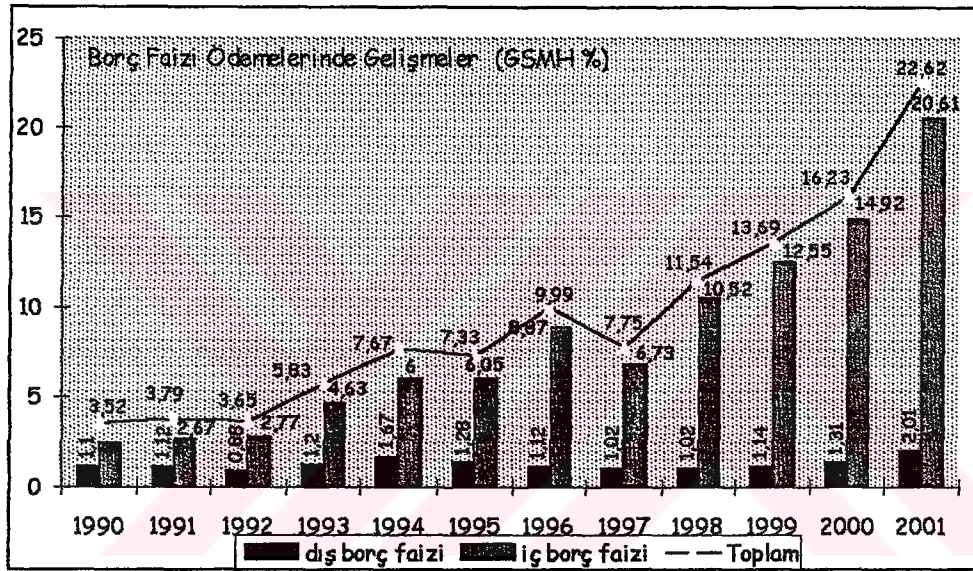


(Kaynak: http://www.bumko.gov.tr/2002/2001-2002_karsilastir.html 20.12.2001)

Grafik 47: 2002 Mali Yılı Bütçesinde Bütçe ve Transferler İçinde Harcamaların Dağılımı

Transfer Harcamaları, Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri ve kamulaştırma kalemlerinden oluşmaktadır. Üstteki grafikten de görüldüğü gibi transfer harcamalarının en ağırlıklı bileşeni borç faizi ödemeleridir (Grafik 47).

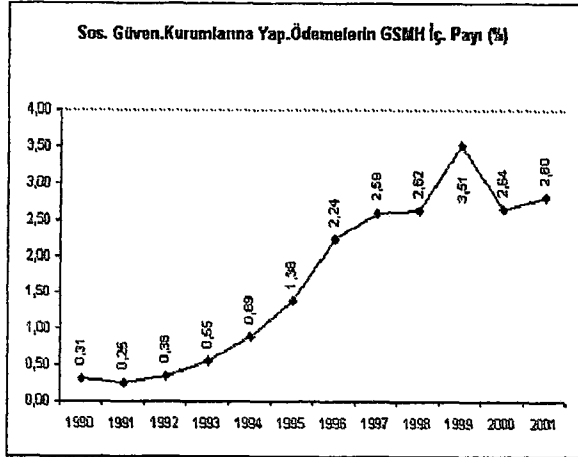
Bunun son örneği 2002 yılı bütçesidir. Grafik 47'den de görüldüğü gibi toplam bütçenin %63,9'u transfer harcamalarından oluşmaktadır. Bunun %43,6'sı borç faiz ödemelerine tahsis edilmiştir. Borç faizlerinde iç borç faiz ödemeleri toplam bütçenin %37,6'sı iken; transfer harcamaları içindeki payı %58,8'dir. Hükümetlerin borçlanmada yurt içi kaynaklara yönelmesiyle dış borç faiz ödemelerinin bütçe içindeki payında nispi olarak azalma görülmüştür. 2002 bütçesindeki dış borç faiz ödemelerinin payı %6'dır. Sosyal Güvenlik için %8,1 pay ayrılmış ve diğer transferler olarak adlandırılan ve içinde KİT transferlerinden, vergi iadelerine ve fonlara kadar geniş bir yelpazeyi oluşturan transferler grubunun bütçe payı %12,3'tür.



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/VT3-2-5.htm>, 20.12.2001)

Grafik 48: Borç Faizi Ödemelerinin Gelişimi (GSMH %)

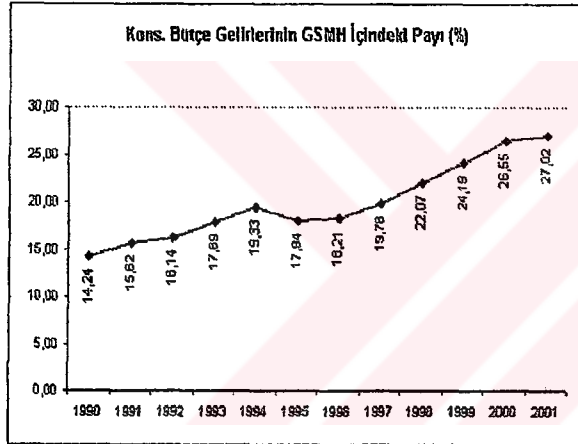
Borç faizleri 1990 yılında GSMH'nin %3,52'sinden 2001'de %22,62'ye yükselmiştir. Dış borçlar itibariyle stabl görülen bu durumun içeriden borçlanmayla yükseldiği üstteki grafikten görülmektedir. 1990 itibariyle bütçe harcamalarının %20,5'ini oluşturan borç faizlerinin 2001'de ulaştığı değer %52,2'dir. Bu itibarla bütçenin yarısının borç faizlerine gittiği söylenebilir. Mali disiplinsizliğin temel göstergelerinden olan bu veriler bütçelerin borç ödeme koordinasyonunu sağlamak amacıyla hazırlandığı kötümserliğine yol açmaktadır. Son on yıllık dönemde, bir önceki döneme göre faizlerde meydana gelen tek düşüş 1997 yılıdır (7,75). Önceki döneme göre yaklaşık %25 oranında meydana gelen bu düşüş bile bütçenin %28,3'ünü oluşturmaktadır.



Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/graphs/Tg3-2-5m.gif> (20.12.2001)

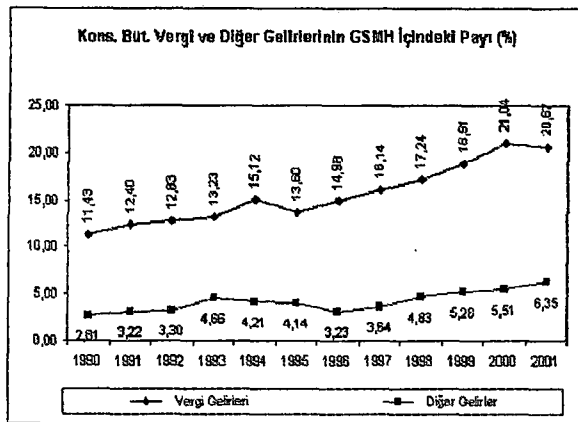
Grafik 49: Sosyal Güvenlik Harcamalarında Gelişmeler (GSMH %)

2. Gelir Bütçelerinde Gelişmeler



Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm>

Grafik 50: Konsolide Bütçe Gelirlerinde Gelişmeler (GSMH %)



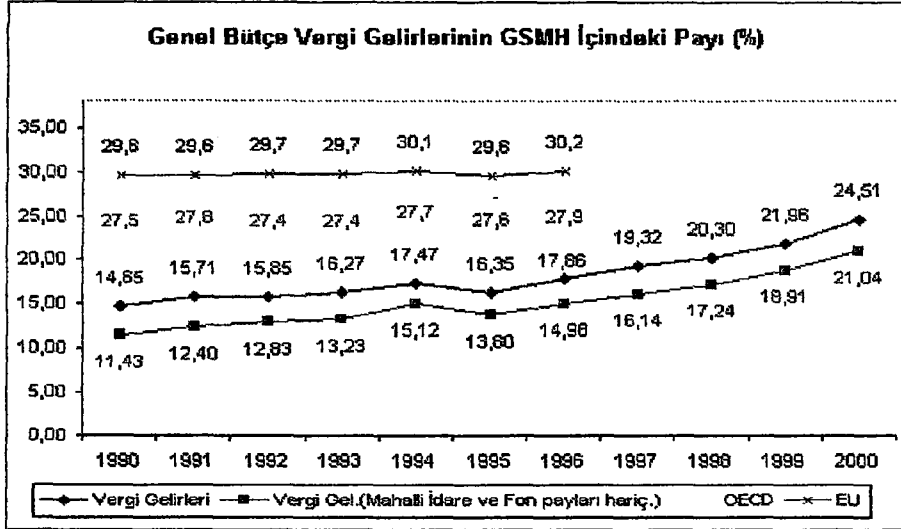
(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm>)

Grafik 51: Vergi ve Diğer Gelirlerin Gelişimi (GSMH %)

Bütçe transfer harcamalarının bir başka bileşeni Sosyal Güvenlik sistemi için yapılan transferlerden oluşmaktadır. Harcamaların GSMH'ye oranı 1990'da %0,31 iken; 1999'da %3,51'e yükselse de 2001'de %2,80 olarak öngörülmüştür. Bu değer bütçenin %6,5'idir.

1990 sonrası dönemde GSMH içinde konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe harcamalarıyla aynı oranda bir artış göstermemiştir. Harcamalar 2,5 kat artarken(%152), gelirler %89,8 oranında artmıştır. En düşük değer olan %17,94 oranı(1995) aynı yıl bütçe harcamaları da kısıldığı için giderlerin %81,8'ini karşılayabilmiştir.

Bütçe gelirleri olarak vergi gelirleri ile vergi dışı gelirlerin durumu değerlendirildiğinde ise vergi gelirlerinin on senelik trendde %80, 9 oranında artarken vergi dışı gelirler %126 oranında bir artış göstermiştir. Vergi dışı yöntemlerin gelirler içindeki payı %20'den %24'e yükselmiştir.

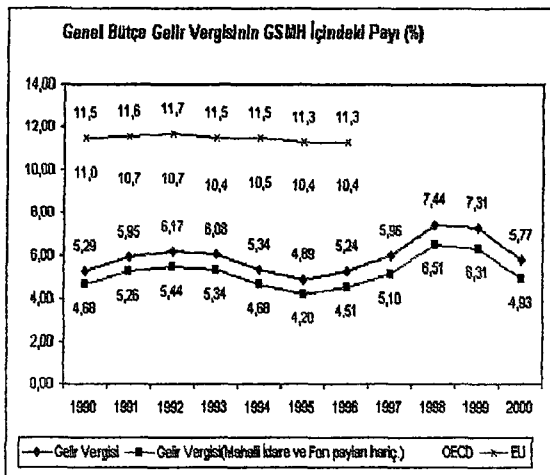


(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

Grafik 52: Vergi Gelirlerinde OECD ve AB Karşılaştırmalı Gelişmeler (GSMH %)

Vergi gelirleri uzun yıllardan bu yana OECD ülkelerinde Milli Gelirin ortalama %28'i, Avrupa Birliği ülkelerinde de %30'udur. Bu oran Türkiye'de mahalli idare payları ve fonlarla ancak %24,5'e ulaşabilmiştir. On sene öncesine göre %15 olan bu oranda 2001 itibariyle %68'lik bir artış gerçekleşmiştir.

Genel bir bakışla şu söylenebilir: Dünyada vergi oranları düşerken, Türkiye'de artmaktadır. OECD üyelerinde 2001 yılı vergi ve sigorta kesintileri geçen yıla göre %25'e varan oranlarda azalmıştır. Bunun tek istisnası Türkiye'dir, %5 artmıştır. Bu koşullarda vergiler, şirketler için yatırımların caydırıcı bir unsuru haline dönüşmek üzeredir.

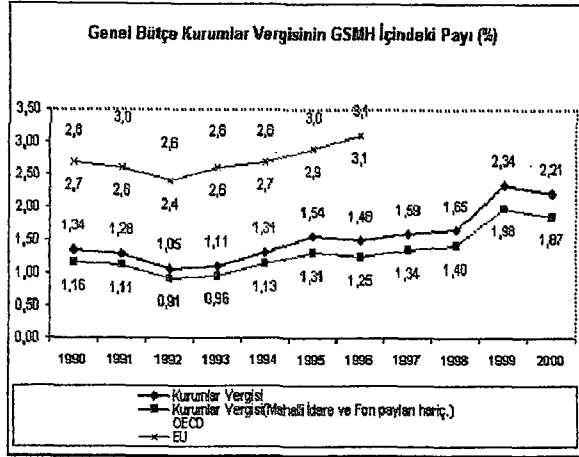


(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

Grafik 53: Gelir Vergisinde Gelişmeler (GSMH %)

Genel bütçe gelirleri milli gelirin %14'ünden %27'sine yükselmiştir. Gelir Vergisi ise %5,30 ile %5,77 oranında değişim göstermiştir. En düşük değerini 1994 krizi döneminde almıştır(1995 %4,20). En yüksek değeri ise %7,44 ve 7,31 ile 1998 ve 1999 yıllarıdır. AB ve OECD ortalama değerleri %10'un üzerindedir.

Türkiye'de Gelir Vergisi tarifesi yüzde 20'den başlayıp, yüzde 49.5'e kadar yükselmektedir. Oysa bu oran İngiltere'de en çok yüzde 40, ABD'de yüzde 39, Yunanistan'da yüzde 45'tir. Üstelik bu ülkelerde mükelleflerin gelirinden yıl boyunca geçimini sağlayacak bir tutar da vergi dışı bırakılmaktadır.



Kurumlar Vergisi ile ilgili yandaki grafik incelendiğinde, son on yılda kurumlar vergisinin milli gelir içindeki payının %75 oranında arttığı görülmektedir. Dönem içerisinde %1'lik değerlere kadar düşmüş olsa da 2000 yılı ve sonrası için %2,5 hedefleri realize edilecektir.

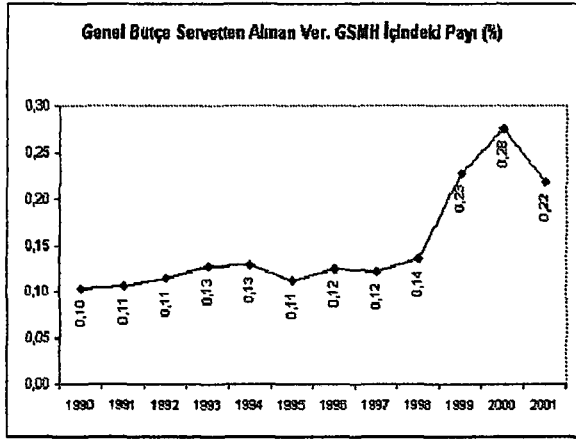
(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

Grafik 54: Kurumlar Vergisinde Gelişmeler (GSMH %)

Dünyada Gelir ve Kurumlar Vergileri oranı düşerken Türkiye'de artmaktadır. Haldun-Laffer Eğrisiyle de anlatıldığı gibi "vergi oranlarını yükseltmek vergi gelirlerini arttırmaya" yetmemektedir. Ekonomiye nefes aldirmek ve sağlam finansman kaynakları açısından bu vergi türünde indirimlere gidilmesi gündeme gelmekte fakat belirli bir dönem için indirimler ile vergi kayıp ve kaçaklarının gelirde bir azalma meydana getireceğinden göze alınamamaktadır.

Türkiye'de Kurumlar Vergisi'nin son durumu şöyledir: Şirketlerin kazancından yüzde 33 Kurumlar Vergisi'nin yanı sıra, yüzde 16.5 Gelir Vergisi Stopajı, yüzde 25 Gelir Vergisi, yüzde 25 Geçici Vergi alınmaktadır. Böylece toplam Kurumlar Vergisi yüzde 65'i bulmaktadır. Oysa Türkiye'nin üyesi olduğu OECD ortalaması yüzde 32.9 ile Türkiye'nin yarısı kadardır.[▽]

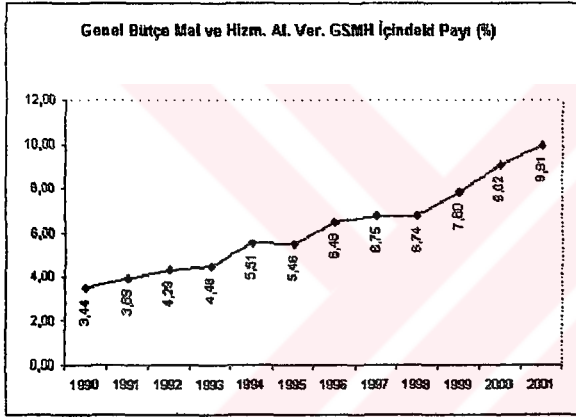
[▽] <http://garildi.sabah.com.tr/sayfa.cgi?w+30+/sabab2001/0110/27/t/index.html> 20.12.2001)



Bütün dünyada olduğu gibi servet vergileri konusunda vergi otoriteleri gereken düzenlemeleri zamanında yapabilme ve arzu edilen ölçüde toplayabilme yeteneğine sahip değildir. Bu vergilerin de milli gelir içindeki payları %0,2'ler seviyesindedir.

(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

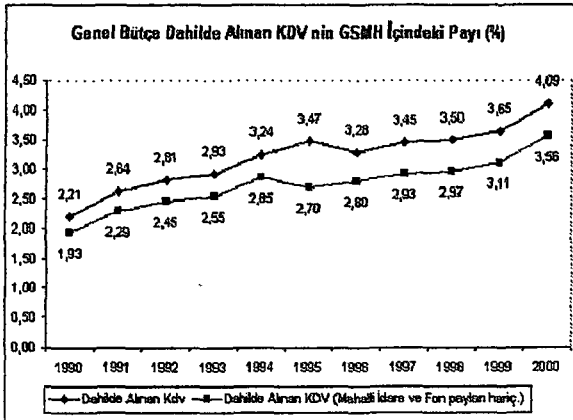
Grafik 55: Servet Vergilerinde Gelişmeler (GSMH %)



Mal ve hizmetlerden alınan vergilerde 1990 sonrası dönemde, dönem başına göre %188 oranında artış meydana gelmiştir. Vergiler içerisinde en hızlı artış gösteren grup mal ve hizmetlerden alınan vergiler grubudur. Dolaylı vergilerin vergi sistemindeki etkinliği bir defa daha kendini göstermektedir.

(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

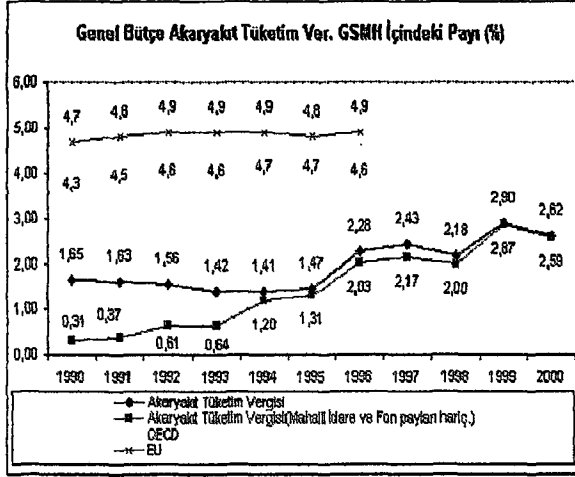
Grafik 56: Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergilerdeki Gelişmeler (GSMH %)



Belge düzenine geçmek ve halkı belge alışkanlığı kazandırmak amacıyla oluşturulan ve AB vergi sistemi için de önemli bir uygulama olan KDV'den elde edilen gelirler yaklaşık 2 kat artmıştır. %85'lik bu artış vergi sisteminde dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru bir kaymanın da göstergesidir.

(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

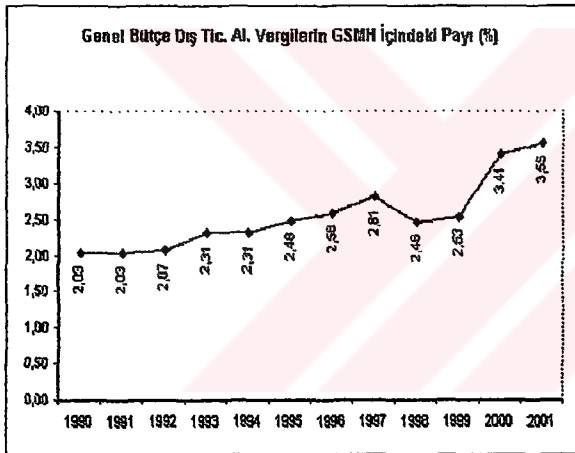
Grafik 57: Dahilde Alınan KDV'de Gelişmeler (GSMH %)



AB ve OECD ülkelerinde %5'ler seviyesinde olan Akaryakıt Tüketim Vergisinin milli gelir içindeki payı Türkiye'de %3'e yaklaşmaktadır. Dönem başı değeri ile dönem sonu değeri arasında %70 fark bulunmaktadır. Bu verginin de "fiscal" niteliğe büründüğü ve Türk Vergi Sisteminin karakteristiği olan "dolaylı vergiler" ağırlığı gözlenmektedir.

(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

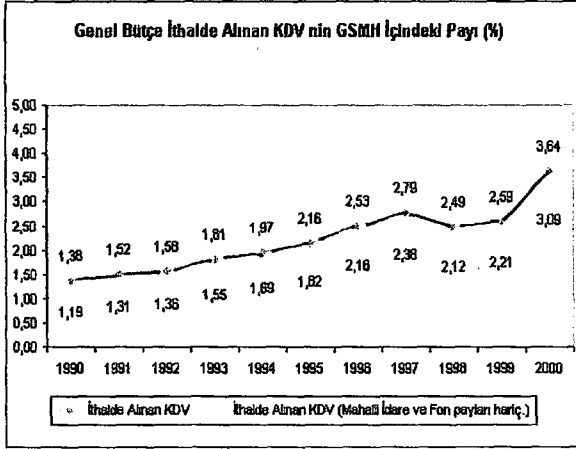
Grafik 58: Akaryakıt Tüketim Vergilerinde Gelişmeler (GSMH %)



Dış Ticaretten Alınan Vergiler, GATT -WTO sürecine ve korumacılığın ticareti engelleyici unsur olarak değerlendirilmesine ve dış ticaretin yarısını gerçekleştirdiğimiz AB ülkeleri ile GB'ye rağmen, artış eğilimindedir. 1990 ile 2001 arasında %75'lik bir fark bulunmaktadır.

(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

Grafik 59: Dış Ticaretten Alınan Vergilerde Gelişmeler (GSMH %)



İthalde Alınan KDV de diğer dolaylı vergiler gibi artan bir eğilime sahiptir. Dönem başına göre bu verginin artışı %168 oranındadır. 1998 – 1999 dönemindeki azalmanın peşinden 2000 yılında bir önceki döneme göre %40'lık bir artış gerçekleşmiştir.

(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-3.htm> 20.12.2001)

Grafik 60: İthalde Alınan KDV'de Gelişmeler (GSMH %)

Konsolide bütçenin gelir ve giderlerinin değerlendirildiği bu kısımda, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılamaya yetmediği görülmüştür. Bu oran açılarak büyümeye devam etmektedir. 2001 itibariyle %60 olarak beklenen gelirlerin giderleri karşılama oranı iyi dönemlerde %80'ler seviyesinde seyretmesine rağmen bir açığın olduğu ve bu açığın da finansmanının şart olduğu bilinen bir gerçektir. Keynesyen dönemlerin belirgin bir özelliği olan borçlanma politikaları Türkiye için de önemli bir kamu finansman aracı olarak kullanılmıştır.

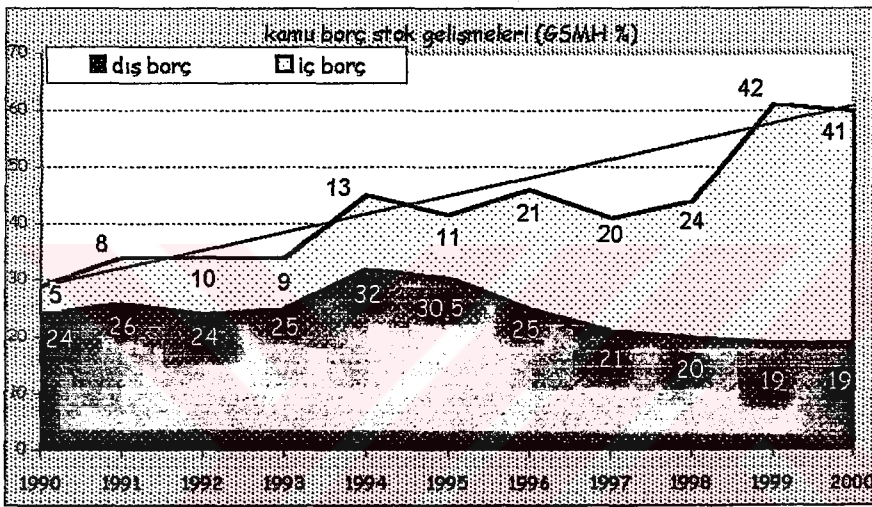
3. Borçlanmanın Finansman Aracı Olarak Kullanılması

Kamu harcamalarının asıl finansman kaynağı vergiler olmakla beraber devlet, benimsemiş olduğu ekonomi, politikaları ve konjonktürel hareketlenmeler doğrultusunda, başta borçlanma olmak üzere, alternatif finansman kaynaklarına başvurabilmektedir. Bunun sınırları oluşturulmadıkça siyasi iktidarların acze düşmesi kaçınılmaz olacaktır (Derdiyok, 1992; 24).

Kamu harcamalarının finansman kaynağı olarak kullanılan borçlanmanın, asıl kaynak olan vergilerin önüne geçmesi özellikle 1980 sonrasında etkili olmuştur. Buna bir de siyasi iktidarların gücü ile orantılı olarak gelişen "keyfi" uygulamaların eklenmesi borç yönetimi ve borçlanmanın etkinliğini azaltmıştır. Etkinlik konusunda söylenebilecek en önemli gerçek, devletin vergi toplamaktan vazgeçip borçlanmayla harcamalarına kaynak oluşturmasıdır. Borçlanmanın eninde sonunda vergi ile karşılanan bir kaynak olması onun sürekli olmadığı bir göstergesidir. Bu yüzden ekonomide vergi potansiyelinin artması, vergi kapasitesinin yükselmesi, kayıt dışında meydana gelecek azalmalar ve büyüme hızının reel borç faizlerinden daha hızlı gelişmesi borçların sürdürülebilir olduğunun göstergesidir. Aksi halde borç

tuzağına yakalanan bir devletin başvuracağı en kötü yol monetizasyon olacaktır. Bunun da enflasyon olarak yansımaları bütün dengelerin bozulması anlamına gelmektedir (Derdiyok, 1992; 27).

Borçlanmanın kompozisyonundaki değişimler Grafik 61'de de görülmektedir. Özellikle 1990 sonrası dönemde tamamen yurtiçi kaynaklardan borçlanma yöntemi %5'ler seviyesindeki iç borç stokunun 10 yılda milli gelirin %42'si seviyesine yükselmesine yol açmıştır. Tersine bir durum dış borçlar için gerçekleşmiştir. Dış borçların dönem başında %24 olan seviyesi 1994'te %32'ye kadar yükselse de dönem sonunda %19 seviyesine çekilmiştir.

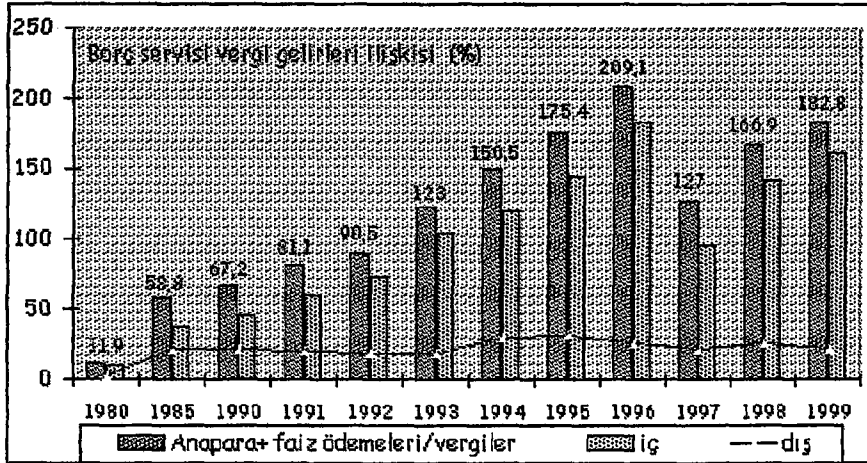


Kaynak: DPT VIII. BYKP Borçlanma Özel İhtisas Komisyon Raporu

Grafik 61: Kamu Net Borç Stok Gelişmeleri (GSMH %)

Borçlanmanın özellikle 1990 sonrasında vergilemenin yerine aldığı bilinmektedir. Bu dönemde 5 Nisan ekonomik tedbirlerinin de etkisiyle 1995 yılına kadar azalan bir seyir izleyen vergi gelirleri bu dönemden sonra artan bir trende girmiştir. 1995'e kadar borçlanmanın da artarak geliştiği söylenebilir.

1980 sonrası borçlanma yoluyla finansmandan çıkarılan sonuç dış borçların %20'ler seviyesinde sabitlendiği yönündedir. Dışardan borçlanma yerine içeriden borçlanma önemli bir finansman aracı haline dönüşmüştür (Grafik 62).

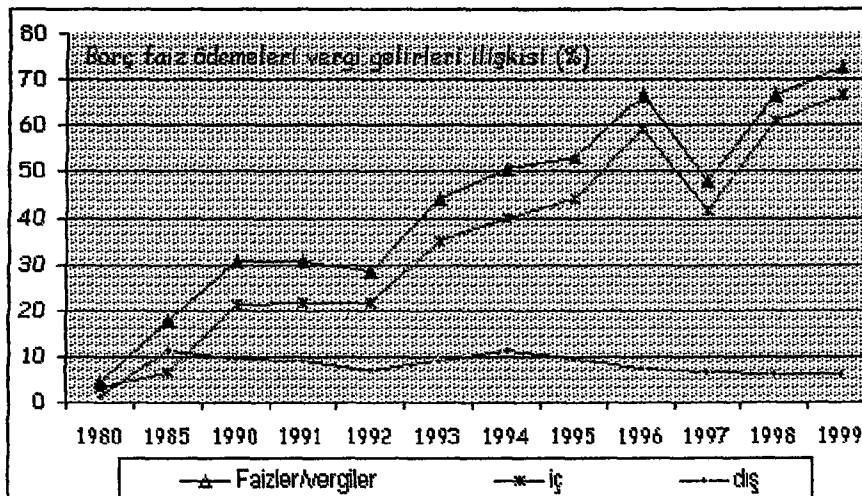


(Kaynak: DPT VIII. BYKP Borçlanma Özel İhtisas Komisyon Raporu, <http://www.muhasabat.gov.tr> 20.12.2001)

Grafik 62: Vergilerin İç ve Dış Borçların Anapara ve Faizlerini Karşılması

1981-1999 dönemine ait borçlanmanın verileri incelendiğinde, kısa vadeli iç borçlanma yılda ortalama %124, uzun vadeli iç borçlanma %161, dış borçlanma ise %139 artmıştır. Vergi gelirlerindeki yıllık ortalama artış ise aynı dönemde sadece %71'dir. Bu rakamlar borçlanmanın, vergilerin iki katı kullanıldığını göstermektedir.

1980 sonrasında 21 yıllık dönemde vergilerin GSMH içindeki payı ortalama %13,8'dir. Bu oran toplam iç borç kullanımında %16'dır. Bu durum borçlanmanın asıl, vergilerin tali finansman kaynağı haline düşmesi sebep olmuştur. Ülke reel GSMH büyümesinin %4,3, reel borçlanma faiz oranının %6,5 olması karşısında çok önemli olmadığı ve sürekli açığa gittiği görülecektir. Böylesi bir uygulama kamu harcama disiplini bozacak ülkeyi, borçlanma ve borç tuzağında bırakacaktır.



(Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm>, 20.12.2001)

Grafik 63: Borç Faiz Ödemelerinin Vergi gelirlerine Oranı

2000 yılı sonu itibariyle, vergi gelirlerinin hemen hepsini borçlanmaya ayıran bir ekonomi politikası, ülke içi iktidarın sosyal sözleşme yerine güce dayalı bir yönetim uygulamasına yol açacaktır. Bu durumda yönetim, harcama ve gelir politikalarında fazlasıyla inisiyatif kullanır hale gelecektir. Siyasi iktidarın Anayasa ve kanunlardan aldığı güçle tek başına davranması, sonunda da meclis karar alma sürecinin devre dışı kalmasına neden olabilmektedir. Bu da demokrasinin önündeki bir engelin iktidarlarca oluşturulmasının bir sonucudur.

Yukarıdaki 3 grafikten de görülen Türkiye'de borçlanmanın sınırlarının zorlandığı gerçeğidir. Bugün geline nokta borçlanmanın olup olmayacağı ya da kamu finansman aracı olarak borçlanmanın kullanılıp kullanılamayacağı değil borçlanmanın artık sürdürülemez olduğu ve borçların döndürülmesi için yeni önlemlerin alınması zorunluluğudur. Bu borç yükü ve kamunun aşırı harcama eğilimlerinden kurtulmak gerekmektedir. Öncelikli olarak KKBG' nin azaltılmasının yansıması faizler üzerine olacağından borçlanmanın en yıkıcı etkisinin, hafiflemesine sebep olacaktır.

KKBG tek başına açıkları göstermeye yetmemektedir. KKBG içinde yer almayan fakat GSMH'nin %15'ine ulaşan görev zararları da başlı başına yeni düzenlemeleri gerektirecek bir öneme sahiptir.

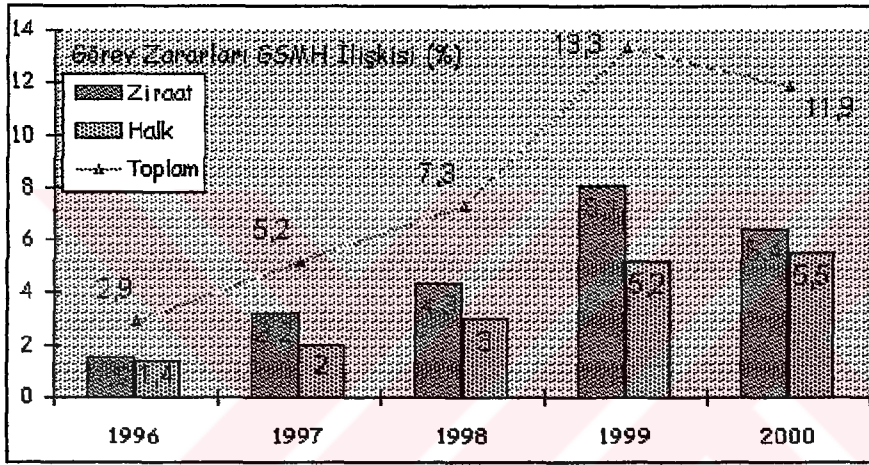
E. KKBG'de Yer Almayan Görev Zararından Doğan Açıklar

Ziraat ve Halk Bankalarının özellikle son yıllardaki en büyük sorunu görev zararı alacakları olmuştur. Başlangıçta, bu alacakların büyük bir kısmı, devletin tarımsal kesime ve esnaf ve sanatkarlara, bütçeden kaynak ayırmadan kredi sübvansiyonu yapması sonucu oluşmuştur. Yani görev zararı, o bankalara devletçe piyasa koşulları dışında kredi açmaları ve böylece zarar etme görevi verildiği halde, bu zararın devlet bütçesinden o kuruluşlara ödenememesinin birikimi sonucudur. Böylece, özellikle 1990'ların başından bu yana yetersiz bütçe imkanları nedeniyle ödenemediğinden biriken görev zararı alacakları 2000 yılının sonu itibariyle bankaların aktiflerinin yaklaşık %50'sini (Halk Bankası için %50'den fazla) oluşturmaktadır. Bankalar, bu alacakları finanse etmek durumunda kalmışlardır.

Ödenemeyen görev zararı alacakları borçlanmayla finanse edildiğinden bu alacaklara da faiz tahakkuku yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, çeşitli kararnamelerle tespit edilerek görev zararı alacaklarına yürütülen nispeten yüksek oranlı faizler sorunu çözmek yerine daha da büyümüştür. Çünkü ödenmeyerek

kapitalize edilen faizlerin etkisiyle her dönem sonunda bilanço aktifinde yer alan (ödenemeyen) alacaklar reel olarak artmış ve faiz giderleri de buna doğru orantılı olarak artış göstermiştir.

Böylece , bilançolar ve dolayısıyla bankalar hızlı büyümüş görünmekle birlikte donuk olan görev zararı alacaklarının borçlanarak finanse edilmesi nedeniyle sağlıklı olan bu büyümenin bedeli faiz giderleri olarak yansımış ve bu durum yüksek faiz tahakkuk gelirleri-yüksek faiz giderleri sarmalina yol açmıştır. Ancak, tahakkuk eden faizler nakite dönüşemediğinden bankaların nakit sıkıntıları devam etmiş ve giderek toplam faiz gelirleri içindeki kredi faiz gelirlerinin payı azalırken görev zararı alacaklarına yürütülen faiz gelirleri ağırlık kazanmıştır.



(Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf 20.12.2001).

Grafik 64: İki Bankanın Görev Zararları

İki kamu bankasının toplam görev zararı alacakları 1996 yılında GSMH' nin %3'ü düzeyindeyken, bu oran 2000 yılında %12 civarına yükselmiştir. [▼]

Toplam bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı 1990'ların ilk yarısında %13,0 seviyesinde iken 2000 yılında %26,1'e ulaşarak iki kat artış göstermiştir

Aynı dönemde %10,8 vergi gelirleri 2000 bütçesinde tahmini olarak %19,2 olarak belirlenmiştir. %7 oranında diğer gelir kaynakları mevcuttur. Bu rakam bile 1985 baz alındığında, o döneme ait vergi gelirlerinin yarısından fazladır.

* KİT'lerin açıkları KKBG tablolarında tam olarak görünmemektedir. Bu özellikle KİT'lerin zararlarının bilançolarına yansıtılmaması ve gerçek bilançoların yayınlanmamasından kaynaklanmaktadır.

[▼] http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf

İlgili tablolarından da görüldüğü gibi kamu gelirleri kamu giderlerini karşılamaya yetmemektedir. Bunun en açık örneği konsolide bütçeler için düzenlenen tablolarda görülmektedir. Harcamalar gittikçe artmakta fakat harcamaların üretim yönlü olanları değil tüketime ilişkin olanları artmaktadır. KKBG'deki büyümeler ve transfer harcamaları içindeki borç faizlerinin ulaştığı noktalar Türkiye için oldukça yüksek maliyete sebep olmaktadır.

F. Borçlanma Reel Faiz İlişkisi

Bütçenin harcama bileşenleri incelendiğinde faizlerin ağırlıklı etkisinin mali yapıyı bozucu etkiler doğurduğu hemen fark edilecektir. Yüksek reel faizler ağır borç yüküne sebep olmakta ve kamu harcamaları içindeki payı gittikçe artmaktadır. Sonuçta bütçe, dolayısıyla borçlanma gereği artmakta ve borç kısır döngüsü başlamaktadır.

Bilindiği gibi para politikasının uzun dönemde reel değişkenler (üretim, reel faiz gibi) üzerinde etkisi yoktur. Ancak, nominal fiyatların aşağı yönde esnek olmamasından dolayı merkez bankaları kısa dönem faiz oranlarını değiştirerek ekonomik faaliyetleri etkileyebilmektedir. Özellikle gelişmiş ülkeler için yapılan çalışmalar merkez bankalarının kısa dönem nominal faiz oranlarını kullanarak düşük enflasyon ve istikrarlı büyüme hedeflerine önemli ölçüde katkıda bulunduğunu göstermektedir (Taylor, 1993; 196 ; Clarida vd. 1998; 1035-1036). Üretim düzeyinin veya enflasyon oranının uzun dönem dengesinden sapması durumunda, merkez bankası kısa dönemli nominal faiz oranlarını (dolayısıyla kısa dönemli reel faiz oranlarını) değiştirerek enflasyon oranı veya üretim düzeyini etkileyebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, eğer enflasyon oranı hedeflenen değerinin veya üretim düzeyi potansiyel üretim düzeyinin üzerindeyse, merkez bankası kısa dönemli reel faizleri artırarak toplam talebi kısabilir. Bu yolla enflasyon oranı veya reel üretim hedeflenen düzeylere çekilebilir. Reel faiz maliyetleri artırıp enflasyonu yukarı iterken, aynı reel faiz yüksekliği, iç talebi kısma yolu ile, fiyatları frenleyebilir. Bu mekanizmanın işleyebilmesi reel faiz oranı ile ekonomik faaliyetler arasında bir ilişki olmasını gerektirmektedir

1990'lı yıllara girerken AB ülkeleri toplam borcunun üçte birine sahip olan İtalya para basmaktan "imtina" etmesini, daha yüksek reel faiz ödeyerek çekmiş ve gene faiz dışı bütçe fazlası yaratarak problemini çözebilmiştir.* Reel faizin

* <http://www.ntvmsnbc.com/news/73118.asp>, 21.12.2001

oluşumuna ilişkin şunlar söylenebilir: Faiz oranı, enflasyon oranının üzerine belirli düzeyde reel faiz oranın eklenmesiyle oluşturulmaktadır. Reel faiz oranı, iç borçların geri ödenmesine ilişkin kuşku arttıkça yükselme eğilimindedir.

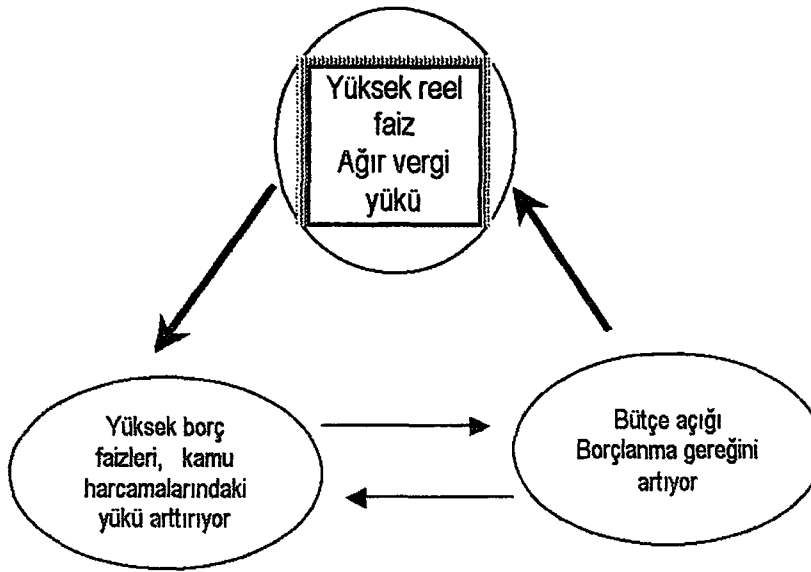
Türkiye’de önceki bölümlerde incelenen ve grafiklerle aktarılan şartlarından anlaşılan, borç stokuna verilen reel faizin GSMH’nin büyüme oranından yüksek olduğu ve hükümetin de faiz dışı bütçe fazlası veremezse, ekonominin orta-uzun dönemde faiz-enflasyon sarmalına girmesi kaçınılmazdır. Hatta Sargent ve Wallace’ın analizi, artan borç stokunun yol açtığı artan faiz yükünden daha da önemli olarak, riski artan ekonomiye borç verenlerin de reel faiz taleplerini yükselterek “çöküşü” hızlandıracaklarını da göstermektedir (Sargent ve Wallace, 1981;16-17).

Türkiye’de enflasyon ve faiz oranlarının birbirini çift yönlü etkilediği pek çok çalışmaya konu edilmiş ve aralarında kuvvetli bir ilişki olduğu belirlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında, gelişmiş ülkelerin aksine ve başta reel faizin talep kısıcı yanlarının tersine, Türkiye’de faiz oranlarını, enflasyon oranı düşürme aracı olarak kullanmanın yeterli olamayacağı söylenebilir. Çünkü, Türkiye’de, yüksek reel faizlerin ekonomideki faaliyet düzeyini azaltacağı olgusunun geçerliliği şüphelidir. Zira, yüksek reel faizlerin neden olduğu yüksek kamu faiz ödemelerinin yarattığı servet etkisi ve dış kaynak girişi ekonomideki faaliyetleri arttırmaktadır.

Ancak, bir para politikası aracı olarak kısa dönemli faiz oranının, yüksek ve kronik enflasyona sahip Türkiye’de enflasyonun düşürülmesinde ve fiyat istikrarının sağlanmasında tek başına yeterince etkili olması beklenmemektedir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek olmasına bağlı olarak yüksek düzeyde seyreden reel faizler kamu kesimi faiz ödemelerini artırmış ve bu yolla kamu kesiminden özel kesime kaynak aktarılmasına sebep olmuştur. Bu gelişmenin, servet ve gelir etkileri yoluyla iç talebin canlanmasında etkili olduğu düşünülmektedir.[▽]

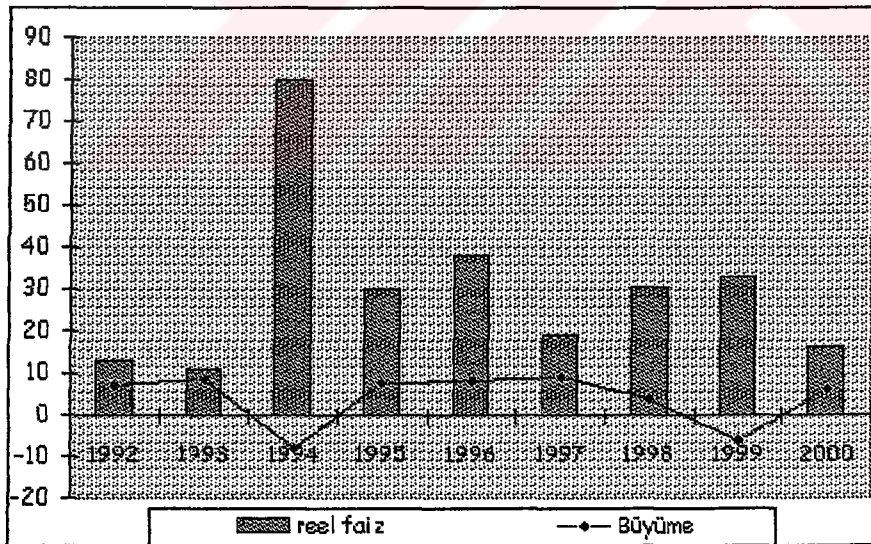
Borçlanma konusunda en tehlikeli eğilim borç kısır döngüsüdür. Faizlerin borçla ödenmesi ve borcun sürekli artmasını ifade eden bu döngüden olağan tedbirlerle kurtulmak zordur. Bütçenin en büyük giderini oluşturan faiz ödemelerinin azalması için, borçlanma gereğinin azalması, reel faizlerin düşmesi ve buna bağlı olarak vadelerin uzaması gerekmektedir.

[▽] <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/98/Taylor.html> 20.12.2001)



Şekil 3: Borç Kısır Döngüsü

Yüksek faizler nasıl ki bütçe açığının büyümesine yol açıyorsa, düşük ya da azalan faizler tersine etki doğuracaktır. Borçlanma gereğinin azalması, faizlerin düşmesinde etkili olacak, bu durum bütçedeki faiz yükünün de küçülmesini sağlayacaktır. Böylelikle bileşik faiz etkisi tersine işlemiş olacaktır (GAO, 1992). Sürekliliği sağlanan düşük faizler hem kamu hem de özel sektör yatırımları için uygun bir ortam sağlayacaktır.



(Kaynak: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 4)

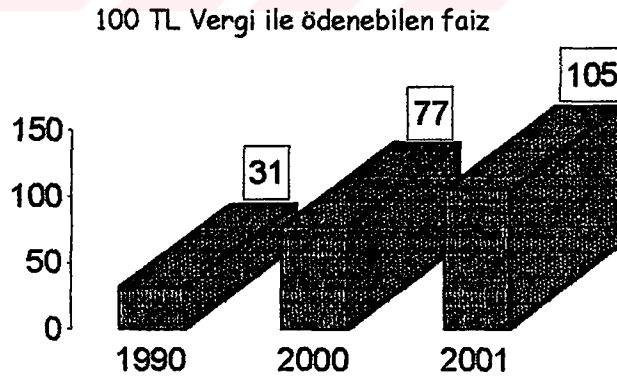
Grafik 65: Reel Faizler Büyüme ilişkisi (%)

Türkiye'nin 1990'lı yıllardan beri yaşadığı krizlerde "sürdürülemez borçlanma" dinamiği ana nedeni oluşturmaktadır. Genel bir bakışla 1990 yılında borç stokunun GSMH içindeki payı %29'dur. Bu oran 1999'da %61'e ulaşmıştır. Konu iç borç stoku için değerlendirildiğinde 1990'da %6 olan stok, 1999 yılında kamu bankası

görev zararlarıyla beraber %40,9'a ulaşmıştır. Bu artışlarda söz konusu dönemde faiz dışı kamu açıklarında meydana gelen yükselen eğilim ana sebep olarak dikkati çekmektedir.[▽]

1994'ten itibaren kamu kesiminin yüksek dış borç ödemeleri yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı kurmuş, zaten yeterince derin olmayan bu piyasalardaki olumsuz gelişmeler faizlerin yüksek seviyelerde seyretmesine sebep olmuştur. 1992-1999 döneminde GSMH büyüme hızı %4 'ün altında kalırken iç borç reel faizleri* %32 olmuştur.

Reel faizin ekonominin büyüme hızı dolayında olması gerektiği düşünülür. Ancak Türkiye'nin coğrafi konumu, politik ve sosyal yapı ve sosyal değişim hızı nedeniyle, normal reel faiz düzeyi yüzde 8 olarak kabul edilebilir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) Türkiye raporlarında da, ekonomik istikrar paketlerinin başarıya ulaşması durumunda reel faizin yüzde 8'e kadar gerileyebileceği vurgulanıyor. Durum kamu gelirlerine kıyasla değerlendirildiğinde yüksek vergi oranları olmasına rağmen; vergi tabanının yeterince yaygınlaştırılmadığı, vergi tahsilatının yetersiz kaldığı ve vergi yükünün adil dağıtılmadığı görülecektir. Sonuçta yüksek maliyetli iç borçlanma, önemli bir finansman aracı haline dönüşmüş; faiz giderlerinin bütçe içerisindeki payı hızla artmıştır. 1990 yılında toplanan her 100 TL verginin 31 TL'si faiz ödemek için kullanılırken bu rakam 2000 yılında 77 TL'ye, 2001'de ise 105 TL'ye ulaşmıştır.



(Kaynak: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 6)

Grafik 66: Vergi Gelirlerinin Borç Faizlerini Ödeyebilmesi

[▽] <http://www.aksam.com.tr/aksam/19990507/yazarlar/gokcee.html>

* Bilindiği gibi reel faiz, cari faizin enflasyondan arındırılmış halidir. Fakat Türkiye gibi yüksek enflasyonun yaşandığı ülkelerde reel faiz hesaplaması GSYİH deflatöründeki yıllık yüzde değişim (0) göz önüne alınarak hesaplanmaktadır. Önce cari faizden deflatördeki yüzde değişim farkı alınmakta bu değer 1+...değerine bölünerek reel faiz hesaplanmaktadır.

Kamu kesiminin yüksek borçlanma gereği, özel bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşıp açıklarını finanse etmeye yönelmesine sebep olmuştur. Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında %10'dan 1999 yılında %23'e yükselmiştir. Bu borç aynı dönemde özel sektöre açılan kredileri de yansıtmış; kredilerin toplam aktifler içindeki payı %36'dan %24'e gerilemiştir. Bu da reel ekonominin dışlanması sorununu doğurmuştur.

Mali kesimin içinde bulunduğu durum ve dış borçlanma imkanlarındaki daralma hızla yükselen faizler ve döndürülemeyen iç borçları ortaya çıkarmış ve borçlanmanın sürdürülebilirliği ortadan kalkma durumuna gelmiştir.

Çözüm olarak düşünülen monetizasyonun ise ülke şartlarındaki anlamının yüksek enflasyon olması, bir başka öneri olan borçlanmanın tek yanlı kararlar yeniden yapılanması anlamına gelen konsolidasyonun sürekli gündemde kalmasına sebep olmaktadır. Ekonominin dışarıda ve içeride itibar kaybetmesi sonucunu yol açacak konsolidasyon tehlikeli görülmekte ekonomi bürokrasisince göze alınamamaktadır.

II. Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik İstikrar Tedbirleri

Türkiye daha önceki tecrübeleri doğrultusunda ekonomik programlar ve istikrar tedbirleri aracılığıyla bu sarmalı aşmaya çalışmaktadır. Ana hatlarıyla son dönem istikrar programlarının ikisi (24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 tarihli) ve bunların sonrasında 1997 Denk Bütçe uygulaması ve ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çalışmanın bundan sonraki kısmını oluşturmaktadır.

A. 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararlarında Mali Düzenlemeler

24 Ocak 1980'e gelen süreçte dünya ekonomisi iki büyük şokla sarsılmıştır. 1973 ve 1978 yıllarında özellikle petrol fiyatlarındaki artışla kontrolden çıkan enflasyon, gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülke ekonomilerinin büyük olumsuzluklar yaşamasına yol açmıştır (Aktan, 1994; 72). Ara ve yatırım mallarında özellikle petrole dayalı sanayileri olan ülkeler fiyatlarındaki bu iletkenliği hızla üretimlerine yansıtmışlardır. Nitekim Türkiye'de 1971 yılı enflasyonu %15,9 iken bu oran 1977'de %24,1'e, 1978'de %52,6'ya ve 1979'da %61,4'e ulaşmıştır (Uysal, 1980; 29).

1970'li yılların ortalarından itibaren artan bütçe açıkları, büyüyen KİT açıkları ve yüksek tarımsal destek programları bu olumsuzluğun büyümesinde etkili olmuştur (TÜSİAD, 1986; 9).

Bu gerçeklerle 24 Ocak kararlarının enflasyonu önleyici, tasarruf ve yatırımları arttırıcı bir nitelik taşıması zorunlu hale gelmiştir. Vergi gelirlerinin arttırılması ve kamu harcamalarının kısılması suretiyle azaltılmak istenen iç tüketime karşılık teşvik edici vergi politikası ile de özel tasarrufların yatırıma dönüştürülmesi hedeflenmiştir (Çelebi, 1998; 139).

Vergi gelirlerini arttırmaya yönelik olarak 1981 yılında ilk gelir dilimine uygulanan tarife %10'dan %40'a yükseltilmiş, muafiyet ve istisnaların kapsamı daraltılmış, gelir vergisinde "peşin ödeme" sistemi geliştirilmiş ve Kurumlar Vergisinde finansman fonu gibi teşvik önlemlerine yer verilmiştir. Vergilemede kısa vadede gelir arttırıcı uzun vadede arz-yönlü iktisadın önerileri doğrultusunda vergi tabanının genişletilerek vergi oranlarının düşürülmesi hedeflenmiştir.

Kamu harcamalarında ise genel bir sınırlama ve azaltma söz konusudur. Yatırımların enerji gibi belirli alanlarla sınırlandırılıp cari ve transfer harcamalarının azaltılması kısa vadede enflasyonu düşürücü bir önlem olarak benimsenmiştir. Uygulamaların uzun vadeli hedefi kamu ekonomisinin küçültülerek piyasa ekonomisinin egemen kılınmasıdır. Enflasyonun önemli sebeplerinden biri olarak görünen KİT'lerde ise fiyatların piyasa şartlarında belirlenmesi ilkesi benimsenmiş ve KİT ürünlerine %100-400 arasında zam yapılmıştır (Sönmez, 1982; 51).

24 Ocak kararları sonrasında enflasyonun düşürülmesi ve dış açıkların azaltılmasına yönelik uygulamalar 1980'nin ilk yarısında başarılı olmuş, 1980 yılında %105'e ulaşan enflasyon 1987'ye kadar %30-45 aralığında seyretse de sonraki dönemde kamu açıkları ve iç borçlanmanın da etkisiyle yeni bir istikrar programını zorunlu hale getirmiştir.

B. 5 Nisan 1994 Ekonomik Kararlarında Mali Düzenlemeler

1980 yılında uygulamaya konulan istikrar programında yer alan kamu kesiminin küçültülmesi ve mali istikrara ilişkin politikalar kararlılıkla uygulanamamıştır. 5 Kara delik[∇] açıkları özellikle 1980'in ikinci yarısından itibaren hızla yükselmiştir. Buna bir de seçim ekonomileri ve peşinden kurulan koalisyon hükümetlerinin eklenmesi, kamu kesimi mali dengesinin tamamen bozulmasına yol açmıştır.¹ Pek çok incelemeye de konu edildiği gibi KKBG tek başına 5 Nisan'ın yolunu açan bir süreç değildir, asıl sorun bu açıkların finansman yönteminden kaynaklanmaktadır. (Akat, 1994;18 ; Güneş, 1994; 48 ; Aklar, 1996; 24 ; Özatay,

[∇] Konsolide Bütçe, KİT, Fon, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler

1996). Daha önceki bölümlerde ve söz konusu yazarların çalışmalarında da vurgulanan esas nokta, KKBG'nin finansmanında iç borçlanmaya mahkum kalınması ve bunun sonucunda kısa vade ve yüksek faizle bir kısır döngüye giren borç idaresinin varlığıdır. Sonuçta 1994 yılında büyüme hızında meydana gelen sert düşüş yeniden dış finansman sağlama ve borçların itfasını gözeterek hazırlanmıştır. (Kızılyalı, 1995;30).

Temel amaç KKBG'nin azaltılması, bütçe dengelerinin sağlanması vergilerin artırılıp harcamaların kısılması şeklinde, sıkı maliye politikası araçlarına dayanan bu tedbirlerle yeni vergiler de uygulamaya konulmuştur. Net Aktif Vergisi, Ekonomik Denge Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi ile Ek Gayrimenkul Vergisi ve götürü usulün daraltılması konusu vergisel yönden yapılan düzenlemelerdir.

Kamu harcamalarında ise ilk olarak yatırım harcamalarından başlanmış, 3 trilyonluk bir kısıntı (%4) yapılması ve tüm kamu projelerinin %20 kesintiye tabi tutularak azaltılması hedeflenmiştir. Bütçenin diğer kalemlerinden yapılan 10 trilyon TL'lik kesintiye ek olarak, memur alımlarının durdurulması ve kamu taşınmazlarının satılması gündeme gelmiştir. 1980 paketi sonrasında olduğu gibi 5 Nisan sonrasında da KİT ürünlerine %50-100 aralığında zam yapılmıştır.

5 Nisan, 24 Ocak'ın bir devamı niteliğinde sıkı maliye ve para politikası araçlarıyla desteklenmiş bir programdır. Sonuçta yeniden dış kaynak temin edilmiş, ülke tekrar bir büyüme sürecine girmiştir. Türkiye'de uygulanan bu programlar IMF tarafından önerilen ve desteklenen programlardır. Programların odağında kamu kesiminin küçültülerek dengesinin sağlanması yer almaktadır (Kazgan, 1994; 25).

5 Nisan'a gelen süreçte esas sebep olarak görülen KKBG'deki gelişmeler 1983-1988 ile 1991 ve 1993 dönemlerine sırasıyla bakıldığında;

- KKBG/GSMH oranı %6'dan önce 14, 5'e ve sonrasında %16, 3'e,
- Bütçe Açığı/GSMH oranı %3, 8'den %7, 4 ve %9, 2'ye,
- İç Borç Stoku ise %66'dan 1993'te %104'e sıçramıştır (Çarıkçı, 1996;57).

İç borç servisi/vergi gelirleri karşılaştırıldığında %39,7 olan 1983-1988 dönemi oranı, 1991'de %60,5'e 1993'te %104'e fırlamıştır ki bu durum vergi gelirlerinin iç borç ana para ve faiz ödemelerine yetmediği anlamına gelmektedir.

1994 sonrasında uygulanan bütçelerden 1997 Mali Yılı Bütçesi "Denk Bütçe" iddiasıyla hazırlandığından burada incelemeye konu edilmiştir.

C. 1997 Mali Yılı Denk Bütçe Uygulaması

Rant ekonomisinden üretim ekonomisine geçiş olarak sunulan 1997 bütçesi bir istikrar bütçesi görünümündedir. Ekonominin içinde bulunduğu sorunlar ilgili kadrolarca irdelenmiş, çözüm önerisi olarak "denk bütçe" hazırlanması uygun görülmüştür.

Dönemin maliye bakanının 1997 Yılı Bütçe Sunuş Konuşmasında denk bütçe için belirttiği gerekçeler, bugüne kadar belirtilen temel sorunların dışında şeyler değildir. Harcamalar kesiminde özellikle yatırım harcamalarındaki azalmalar üzerinde durularak bütçeden %7,9 pay ayrılmıştır. Bu oran, son dönemin yatırım oranları ortalamasından yüksek bir değerdir. Transfer ödeneklerinin payı %54,3 olarak öngörülürken borç faizleri için ayrılan ödenek payı toplam harcamaların %29,8'dir. 1995 yılındaki %33,4 oranı dikkate alındığında %12 daha az bir borç faizi ödemesi planlanmaktadır. (s. 35)

Konsolide bütçenin finansmanı konusunda ciddi kaynak oluşturma çalışmaları yaptığını ileri süren hükümet, devlet tahvili ve hazine bonosu faizlerine %10 stopaj getirmiştir. Vergi dışı kesimlere ilişkin düzenlemelere gidilmiş, gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi hedeflenmiştir. (s. 53)

Bütçenin en önemli gelir kaynaklarından kabul edilen 1997 bütçesinin vergi dışı gelirleri için 1. 445 trilyon TL öngörülmüştür. Bu rakam bir önceki yıl olan 1996 tahsilat tahmininin (167 trilyon) yaklaşık 10 katıdır. Bu artış özelleştirme gelirleri ve kamu taşınmazlarının satışıyla gerçekleştirilecektir. (s. 48)

Bütün bu veriler ışığında mali yıla başlayan 54. dönem Türkiye Cumhuriyeti hükümeti "denk bütçe" iddiasını beş ay sürdürebilmiştir. Mayıs ayından itibaren hedeflerin tutmayacağına ilişkin görüşler yetkililerce de açıklanır olmuştur. Sonuçta 1997 bütçesi de "açık"la bağlanmıştır. İlgili dönem için söylenebilecek iyimser bir gelişme faiz dışı bütçenin açık vermek yerine az da olsa bir fazla vermesidir. Bu itibarla 1997 bütçesi ile faiz dışı dengelerin kurtarılabileceği düşüncesi hakim olmuştur. Böylece 5 Nisan'dan sonra uygulanan 4. bütçe de "faiz dışı fazla" verme geleneğinin korunduğunu göstermiştir. Fakat bu gelişmelere rağmen IMF sonuçları yeterli bulmayarak özelleştirmenin hızlandırılmasını talep etmiştir (Oyan, 1998; 49).

Mali disiplini sağlamak amacıyla uygulanan iki istikrar programından sonra, gelişmeler umut verici olmadığı için, yeniden IMF ile stand-by imzalayan Türkiye'nin son programı, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"dır.

D. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Yeni program güven, istikrar ve sürdürülebilir büyüme odaklı olarak tasarlanmış, kamu kesiminde dengenin ilk olarak faiz dışı fazla ile sağlanacağı ve belirsizliklerin azaltılarak enflasyon hedeflerinin gerçekleştirilebileceği üzerinde durulmuştur.

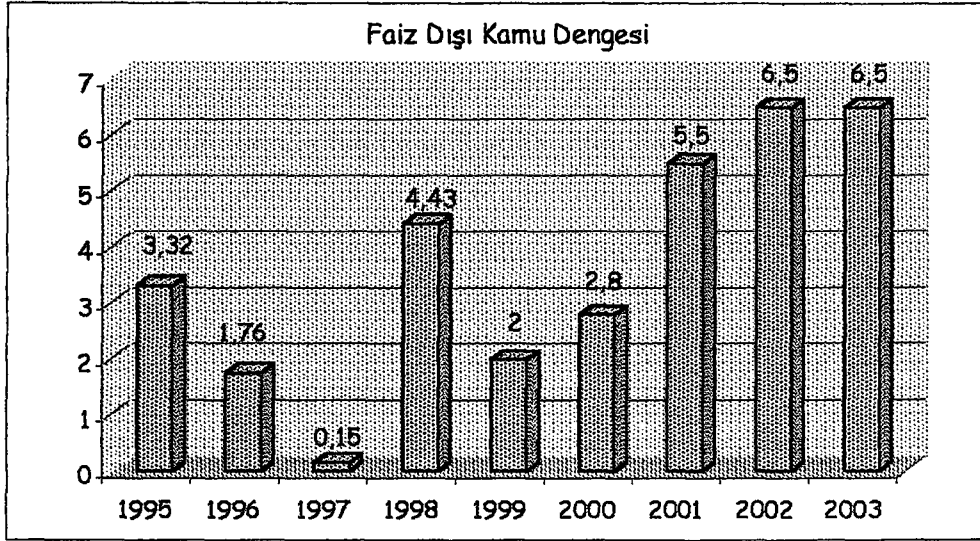
Bütçede şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, yolsuzlukların önlenmesi ve olumsuz borç dinamiğinin kırılması konusunda programda kararlılık görülmektedir. Özellikle şeffaflıkla ilgili olarak tüm kamu hesaplarının bütçede gösterilmesi ve bütçe dışı harcamaların en aza indirilmesi, bu çerçevede bütçe dışı fon sisteminin hızla tasfiyesi, döner sermaye işletmelerinin en az yarısının kapatılması hedeflenmektedir.

Harcama yönetiminde etkinliğin sağlanması için bilgisayarlı muhasebe sistemine tam anlamıyla geçilmesi, yolsuzluklarla mücadele için ise Hazine, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Mali Suçları Araştırma Kurulu ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılımıyla gerçekleştirilecek düzenlemeler aşağıda belirtilmiştir:

- Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapılacaktır,
- Görev zararları ile ilgili kararname ve kanun çıkartılacaktır, bundan böyle bu tür zararların oluşumuna engel olunacaktır,
- Borçlanma Kanunu'nda düzenlemelere gidilecek, borçlanmaya sınırlamalar getirilerek her 3 ayda bir TBMM'ye borçlanma ve garantiler için bilgi verilecek,
- Kamulaştırma konusunda değişiklikler yapılacaktır, ödenek olmadan kanunlaştırmaya gidilmeyecektir.
- Fonların tasfiyesi ile ilgili kanun derhal çıkartılacaktır, 2002'ye gelindiğinde süreç tamamlanmış olacak,
- Devlet İhale Kanunu rekabetçi ve etkin hale getirilecek.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Mevduat ve Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu dışında tüm fonlar kapatılmış olacaktır.

Bütün bunlar sonucunda gerçekleştirilmesi beklenen en önemli hedef faiz dışı fazlanın 2001'de GSMH içindeki payının %5,5, 2002'de 6,5 olarak gerçekleştirilmesidir. GEGP de 1990'ların İtalya'sının borç krizinden kurtulmak için faiz dışı fazlalar oluşturma programını dikkate almaktadır.



(Kaynak: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001; 48)

Grafik 67: Faiz Dışı Kamu Dengesi (GSMH %)

Bütçenin harcama yönüne ilişkin tedbirler konusunda harcama disiplini ve "azami tasarruf" göze çarpmaktadır. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan "Tutumluluk El Kitabı" bakanlığın internet sitesinden görülebilir⁷. 2001 harcamalarının 2000'e göre reel olarak %8 azaltılması planlanmış, Kamu bankalarına 2001'de ödenek aşımına yol açan yükümlülükler verilmemesi öngörülmüş ve kredi sübvansiyonlarının 2002 için tamamen kaldırılması hedeflenmiştir.

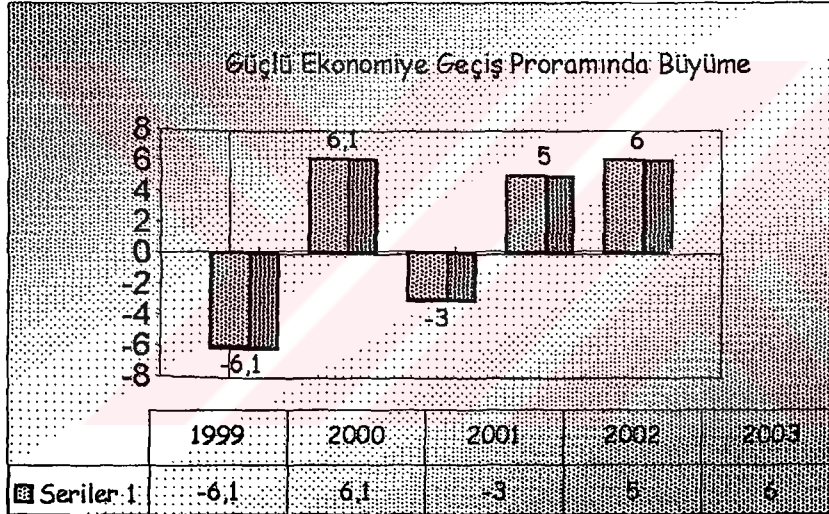
Yıllara sari yatırım programlarından vazgeçilmiş, mevcut kaynaklar ve sektörel ihtiyaçlar doğrultusunda, "sürdürülebilir yatırımlar" olarak bu harcamaların rasyonelleştirilmesi sağlanmıştır.

Gelir programları konusunda, vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik tedbirlerin titizlikle uygulanmasına devam kararı alınmıştır. ATV'de yapılacak olan enflasyona paralel düzenlemeler sonucunda, GSMH içindeki payının %3 olması beklenmektedir. KDV oranlarında artış ve ithal ürünlerde kura dayalı düzenlemelerin geliri artırması beklenmekte, vergi denetimlerinin artırılarak kayıp ve kaçakların azaltılması hedeflenmektedir. Vergi kimlik numarasının yaygınlaştırılması, vergi ve sosyal güvenlik prim faiz ve cezalarının piyasa faizlerinin üzerinde tutulması öngörülmektedir. Gelir idaresinin otomasyon işlemlerinin tamamlanarak Say2000 çerçevesinde vergi idaresi ve tahsilatında etkinlik hedeflenmektedir.

⁷ <http://www.bumko.gov.tr/WEB/elkitabi.htm> 20.12.2001)

Borçlanma konusundaki yeni düzenlemeler 2002 için borç stokunun %8 oranında düşebileceği beklentisini taşımaktadır (GSMH payı olarak 2001 %78,5; 2002 %70,4).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında son 25 yıldır süre gelen kronik enflasyon ve yüksek kamu açıkları konusunun Türkiye'nin atılım yapmasının önündeki en büyük engel olarak görüldüğü belirtilmekte; bunun için istikrarlı bir büyüme için sağlıklı bir kamu dengesi ve ekonomide yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Program kaynak dağılımında etkinliğin sağlanıp sürdürülebilir bir büyümenin gerçekleştirilebilmesi beklenmektedir. Bunun için güven içinde çalışan bir özel sektör, etkin bir devlet ve geniş bir toplumsal dayanışma gerekmektedir.



(Kaynak: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001; 43)

Grafik 68: 1999 – 2003 Dönemi Büyüme

İstikrar programlarındaki genel eğilimlerde iç ve dış istikrar ile kalkınma merkezli görüşler yer almaktadır. Bu anlamda 1980'den bu yana uygulanan her üç programın da ortak kesişim noktaları bulunmaktadır. Son dönemde özellikle bütçe alanındaki düzenlemeler çalışmanın bundan sonraki kısmında incelenecektir.

III. Türkiye'de Bütçe Politikalarına İlişkin Düzenlemeler ve Anayasal Sınırlamalar

Bu bölüm, bütçe sınırlamalarının anayasal sonuçları üzerinedir. Bütçe politikalarına ilişkin düzenlemeler genel olarak iki ana kısımda incelenebilir: İlki

kaynak oluşturucu bütçe politikaları ki bunun içerisine fonlar, özelleştirme, vergi kapasitesini artırıcı, vergi kayıp ve kaçaklarını azaltıcı uygulamalar konulabilir; ikincisi tasarruf politikaları ve saydamlık gibi harcama politikalarıyla ilgili düzenlemelerdir. Daha önceki bölümde, özelleştirme ve fonların bir politika aracı olarak Türkiye örneği ile incelenmesine yer verildiği için burada Anayasal durumları incelemeye konu edilecektir.

A. Özelleştirmenin Anayasal Açıdan Değerlendirilmesi

Türk Anayasaları içerisinde özelleştirme ile ilgili düzenlemelere rastlanmamaktadır. Türkiye’de özelleştirme tartişmaları devletleştirme ile ilgili ilke ve uygulamaların paralelinde sürdürölmektedir. Özelleştirme yasalarıyla ilgili Anayasa Mahkemesine müracaatlar olduğu konunun hukuki dayanakları önem kazanmaktadır. Özelleştirme ile ilgili temel düzenleme olan 3291 sayılı yasa Anayasa Mahkemesine götürölmediği için bu yasa da her yönüyle incelenememiştir. Özelleştirme devletleştirme karşıtı bir işlem olmasına rağmen, özelleştirme konusundaki yetkinin yasama organına tanınmaması ve özel mülkiyet için tanınan güvencenin kamu mülkiyetinde aranmaması ve özelleştirmenin gerçek değerı konusu tartişmaya açık ve sıklıkla eleştirilmektedir (Tan, 1990; 171).

2983 sayılı yasaya karşı Anayasa Mahkemesine açılan davada “isme” çıkarılmayan senetlerin devletin farkında olmadan yabancıların eline geçeceği ve bu yüzden Türk milli menfaatlerine ve Türk milletinin bağımsızlığına ters düşeceği gerekçesi ileri sürölümüştür. Ancak mahkeme üyelerinin birbirlerinden farklı düşünüp karşı oy yazılarında bu konuya açıklık getirdikleri bilinmektedir. Özellikle ek finansman sağlanması dışa bağımlılığı azaltacağı üzerinde durulmuş, Anayasa’nın 168. maddesine aykırı olmadığına değinilmiştir. Özelleştirme belgelerinin salt birer borç senedi olmadığına işaret eden yazarlar, birgün bağımsızlığın zedelenmesi ile alt yapı tesislerinin ve KİK’lerin mülkiyet ve yönetimlerinin tümüyle yabancıların eline geçtiğinin fark edildiğinde de iş işten geçeceğini belirtmektedirler (Duran, 1986; 20).

Anayasa Mahkemesinin 5 Mayıs 1994 günkü “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi” ilişkin Yetki Yasası’nı iptal eden 49. E. , 1994/45-2 K sayılı kararından 3987 sayılı yasayı iptal gerekçesi olarak şu görüşe yer verilmiştir. “KİT”lerin kuruluşu gibi kapatılmaları da ancak yasayla olur. Bu yetki TBMM’ye aittir. Yürütme organına verilmesi yetki devri anlamına gelir. Bu kararda ayrıca “özel

mülkiyetin korunması konusundaki duyarlılığın kamu mülkiyeti konusunda da aynen gösterilmesi gerektiği" konusuna dikkat çekilmektedir.

Genelde kamulaştırma maliyetleriyle değerlendirilen özelleştirme konusunda bedel tespit etme konusu da tartışılan konulardan birisidir. Anayasa Mahkemesi'nin işaret ettiği "devletin alışı ile satışı arasında farklı uygulama... " devletin zararına olur. Kamulaştırma için benimsenen bu yöntem özelleştirme için de örnek sayılabilir (Soysal, 1994) görüşü fiyatlandırmalarda gerçekçi olunmadığını ima etmektedir.

Özelleştirme konusunda sürekli engel olarak görüldüğüne ilişkin spekülasyon yargılara mahkemenin cevabı, muhataplarını "hukuka" davet etmek olmuştur. Bununla ilgili yol gösterilmiş, tek bir yasa çıkartılabileceği gibi farklı farklı uygulamaların her biri için de ayrı yasaların çıkartılabileceği belirtilmiştir (Milliyet, 15. 9. 94).

Anayasa Mahkemesi piyasa ekonomisinin varlığını tam rekabet koşullarının varlığına bağlamaktadır. Tekelleşme ve kartelleşmeye fırsat verecek ortamlarda piyasa ekonomisinin etkinliğini yitireceği gerekçesiyle, özelleştirmeye ilişkin düzenlemelerde tekelleşme ve kartelleşmeyi önleyici, tüketiciyi korumaya yönelik kuralların bulunmasının zorunluluğu üzerinde olmaktadır.

Mahkeme tarafından iptal edilen 3987 sayılı yetki yasasını iptal gerekçesinde de "... doğal tekellerin, stratejik KİT'lerin özel tekelere dönüşme tehlikesi...", "... fiyatların piyasa şartlarında veya daha da üstünde belirlenebileceği...", "... piyasada etkinliğin yok olup rekabetin ortadan kalkacağı..." ve devletin tüketiciyi korumak görevinin (Any, 172. md) ancak bu şartlarla sağlanabileceği belirtilmektedir.

B. Fonların Anayasal Açıdan Değerlendirilmesi

1961 Anayasası döneminde, (1967 ve 1969 yıllarında) Anayasa Mahkemesi fonlarla ilgili olarak "kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı" ve "Sayıştay denetiminin olmadığı" gerekçesiyle fon kurulmasına ilişkin kanun hükümlerini reddetmiştir. 1982 Anayasası döneminde ise Anayasa Mahkemesi 1987/6 sayılı kararında "... anında karar alıp süratle harcama yapmak ve ek finansman sağlama zorluklarını giderebilecek, bütçenin sınırlı ve kısıtlı imkanları ve kendine özgü bürokrasisi içinde çözülemeyecek yahut uzun sürede zorlukla çözülecek önemli sorunlara ezelden köklü ve kalıcı çözümler getirmek..." biçiminde özetlenebilecek yeni bir anayasaya uygunluk kriteri getirilmiştir. Ayrıca Anayasal Mahkemesi işlerin katı mevzuat kurallarına uyularak yürütülmesi güçlüğü üzerinde durarak fonların

ekonomiye esnek müdahale aracı olduğunu belirtmiştir. (1985/4 sayılı karar) mahkemenin 1988/3 sayılı kararında ise yine "...fonların siyasi iktidarın, ekonomiye esnek müdahale aracı" olmasından bahsedilmekte, "fon kurulurken önde gelen amaç, mali mevzuatı ve bütçe sürecini bertaraf ederek uygulamaya esneklik ve çabukluk kazandırmaktır" denilmektedir. Ek olarak "fonların kısa vadeli maliye politikası tedbirlerini uygulamada bir araç" olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede 1982 anayasasının 161. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir" hükmünü fonların anayasal dayanağı yapmıştır.

1985/1 sayılı kararında "fon"un, "kanunla konulmuş özel unsur" olduğuna işaret edilmektedir. T. Tan bu yorumlar için "zorlayıcı biçimde geniş" ifadesini kullanmaktadır (Tan, 1990; 176).

Sayıştay denetimine tabi olmayacağı gerekçesiyle 1961 Anayasası sonrasında reddedilen ve Anayasaya aykırı bulunan fonlar için 1985-1 sayılı karar ile Sayıştay ve TBMM dışında yürütme organınca oluşturulacak kurullarca denetlenmesini Anayasaya aykırı bulmamıştır.

1987/6 sayılı karar ise fonların Sayıştay dışında yürütme organınca oluşturulacak kurullarla denetlenmesinin Anayasaya aykırı olduğunu belirtmektedir. Bu tarihten sonraki kararlarda fonun 161. madde kapsamına girip girmediği de denetlenmiş, fonun kuruluş gayesine yönelik işin bütçe ile yapılıp yapılamayacağı değerlendirilmiş, bütçe ile gerçekleştirilebilecek hizmetler için fon kurulması anayasaya aykırı bulunmuştur.

1987 sonrası dönemi yasama organının yürütmeye yetki devrinde bulunarak kendini yetkisizleştirmesi, Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iade-i itibar haline dönüştürülmüştür (Yüzbaşıoğlu, 1993; 283). 1989/36 sayılı karar ile Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu için bazı düzenlemeler iptal edilmiştir ve bu iptaller bir başka yüksek yargı olan Danıştay'ı harekete geçirmiştir. 1987/1860 sayılı kararıyla Danıştay, 2976 sayılı yasaya göre dış ticaret işlemlerinden ek mali yükümlülük koyma yetkisinin bakanlar kuruluna tanındığını söyleyerek, bakanlar kurulu dışında devlet bakanı ve başbakan yardımcısının tebliğ ile prim tespitini hukuka aykırı bulmuştur. Danıştay HDTM' nin tebliğ çıkartarak ithal mal üzerinden fon almasını da hukuk dışı olarak nitelendirmiştir.

Görüldüğü gibi Anayasal düzen hukuk dışı uygulamalar karşısında devreye girmekte, birey hak ve özgürlüklerine müdahale ve keyfi düzenlemelere engel

olabilmektedir. Özelleştirme konusunda öncelikli olarak hukuki dayanak konusu üzerinde durulmuş; fonlarda ise hukukun sınırlarını zorladığı anda tasfiyesine yönelik kararlar çıkmıştır. Burada son olarak bütçenin Anayasal kısıtlarına ilişkin değerlendirmelere yer verilecek ve bütçeye getirilecek kısıtların Anayasal niteliği incelemeye konu edilecektir.

IV. Anayasal Bir Kural Olarak Denk Bütçe Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

Anayasal bir hüküm olarak denk bütçenin yürürlüğe konulabilmesi konusunda gelişmiş ülkeler kadar gelişmekte olan ülkelerde de ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Bunlardan Rusya ve Suudi Arabistan’da son iki yıl bütçelerinin denk olarak hazırlanması konusunda özel çaba sarf edilmiş, gelir ve giderlerde denge hedeflenmiştir.

Parlamente demokratik sistemde, halkına hizmet sunan politikacılar ile bu hizmetten yararlanan seçmenler etkin bir bütçe düzeyi için karşılıklı etkileşim içindedirler. Buna demokrasinin ekonomik modeli denilmektedir. Siyasi iktidarlar seçmenlerinin talep ettikleri mal ve hizmet karması için etkin bir bütçe düzeyine ulaşmak ve piyasa aksaklıklarına müdahale etmek amacıyla bütçe politikasını bir araç olarak kullanırlar. Bu politika ile bütçede bir sınırlama söz konusu olmamakta ekonominin dinamikleri arz ve talebe bir sınırlama söz konusu olmamakta ekonominin dinamikleri arz ve talebe göre sağlanmaktadır.

Bu konuda Buchanan’ın "Deficits" adlı eserindeki sunuş ifadesinde yer alan "Denk bütçe demokrasinin yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir" sözü ekonomi - demokrasi ilişkisi irdelenmektedir (Buchanan vd. 1987). Sürekli olarak kendisine gelen talepleri yerine getirmek isteyen devlet modelinin, kamu kesiminde aşırı bir büyümeye yol açıp bir Leviathan ortaya çıkaracağını söyleyen Buchanan ve Tullock, 40 yıldır sorunun kaynağını kamu kesiminin aşırı büyümesi olarak işaret etmekte, çözümü ise "denk bütçe" önerisi ile sunmaktadır (Buchanan-Tullock, 1962).

Anayasal denk bütçe ilkesi 1929 buhranı öncesi ve krizin ilk yıllarında genel kabul gören bir politika olarak gündemdeki yerini almıştır. 1932 seçimlerinde hem demokrat hem de cumhuriyetçi adaylar seçim propagandalarında "denk bütçe" uygulama sözü vermişlerdir (Sweezy, 1983; 7). Bu denkliğin sağlanabilmesi için harcamaları kısıcı vergileri artırıcı politikalar benimsenmiştir. Harcamalarda %25 kısıntısının yapılması o günkü ekonomik şartlarda tek başına yeterli olmamış, salt bütçe denkliğine dayanan bir model, üretimi yavaşlatıp alım gücünün düşmesine yol

açmıştır (Gürsoy, 1989; 103). Bu itibarla bütçelerin sınırlandırılması denk bütçeye giden yolda önemli bir adımdır.

Kamu harcamalarının vergi gibi normal yöntemlerle karşılanamaması, kamu ekonomisi yönetimini borçlanma gibi olağanüstü bir yöntemi kullanmaya yöneltmektedir. Bunun sonucunda bütçe açıkları ve yüksek faiz ile enflasyon kaçınılmaz hale gelmektedir. Halbuki enflasyondan korunma hakkı da özgür bir toplumdaki bireylerin en temel haklarından birisidir. Enflasyondan korunmanın ilk şartı bütçe açıklarına yol açan ekonomik etkinliklerin azaltılıp sınırlandırılması ile mümkündür. Kamu ekonomisinin küçültülmesi bu amaç çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Seçmenler için vaat listesi haline gelen bütçenin olmayan kaynaklarının dağıtılması mümkün değildir. Bunun için siyasi süreçte Wicksell'den aktarılan kaliteli çoğunluk sistemi geçerli olursa, bütçe yükü büyümeyecek sadece meclis çoğunluğu elinde olduğu için yük azınlığa da devredilmeyecektir. Bu ilke bütçe sınırlamasının ilk adımıdır. İkinci adımda koalisyonlu hükümetlerin karşılıklı "ödün" sistemi içerisinde bütçe sınırlarını büyütmesi vardır.

Balassone ve Giardano tarafından gerçekleştirilen 8 AB üyesi ülkenin 1971-1990 dönemi çok partili koalisyonları incelenerek hazırlanan çalışmada "koalisyon hükümetlerinin açık bütçeden yana" oldukları tespiti yapılmıştır. Hatta koalisyondaki partiler tek başlarına "denk bütçe"ye taraf olmuş olsalar dahi bu görüşler, koalisyon hükümetlerinin açık bütçeden yana olmalarını değiştirmemektedir (Balassone ve Giardano, 2001; 348).

Bütçeleri büyüten ve Anayasal kurallarla sınırlandırmasını zorunlu kılan bir başka unsur, konut, sağlık, özel sosyal yardımlar gibi harcama gruplarıdır. Bugün Türkiye'de lojman tahsisi yöntemiyle konut ihtiyacının karşılanmasında büyük giderler göze çarpmaktadır. Konutlar için ödenecek kira yardımının bir yıllık bedeli, gayrimenkulun satışıyla elde edilecek bir aylık faiz gelirinden daha düşüktür.

Büyük buhran (1929) sonrasında Keynesyen prensipler karşısında denklik daha güçsüz hale gelmiştir. Modern çağın yüksek harcama eğilimiyle birleşen partizanca davranışlar, koalisyon hükümetlerinin çıkar gruplarının etkisiyle bütçelerde büyümeye yol açması gelir ve giderlerin miktar ve bileşenlerinin değişmesinde etkili olmuştur (Wood, 2000; 844). Seçmen miyopluğu ile birleşen harcamalardaki artış, hizmetlerde yerelleşme ve mali federalizm ile makul

seviyelerine çekilebilecektir (Buchanan ve Brennan, 1980). Burada kamu personeli ve bürokratların bütçe artırıcı eğilimlerine dikkat edilmelidir.

Zımnen dahi olsa denk bütçeyi bir kural olarak uygulayan ABD'deki bu durum Keynes'le değişmiştir. Vergileri kadar harcama yapmayan batı demokrasileri yüksek bütçe açıkları-borçlanma-faiz sarmalına çok kolay yakalanmış ve sonuçta enflasyon kaçınılmaz olmuştur. 1970'li yıllar kamu harcamalarında hem olağanüstü bir yükseliş hem de tedirginlik oluşturan yıllardır. Kamu ekonomilerinin yaşadığı bu tehdit, Liberal demokrasilerde politik istikrar ve halkın kişisel hak ve hürriyetlerine de bir tehdidi ortaya çıkartmıştır. Keynes sonrası özellikle "açık-sever" bütçe politikası uygulayıcıları da denk bütçe ilkesinin bir anayasal kural olarak önerilmesinde ısrarcı olmuşlar ve bu görüşe önemli bir çare olarak yaklaşmışlardır (Bevan, 1999; 693).

Bütçe harcamalarının artışı esnasında bütçe açıklarının yükselen eğilimi normal bir sonuçtur. Fakat 1936-1940 arası dönemde ABD'de Başkan Roosevelt yönetiminde uygulanan politikalar bütçe harcamalarını artırmadığı gibi açıkların da artmamasını sağlamıştır. Özellikle bu dönemde uygulanan "New Deal" politikası da harcama artışlarında kontrolsüz bir yükselişe yol açmamıştır. Bunu "Cheshire Kedisinin gözündeki gülümseme" olarak adlandıran Drucker, seçmen taleplerinin harcamaya dönüşmediğini belirtmektedir (Drucker, 1992;11).

Denk bütçeyi zorlayan dönemde (1970'li yıllar) Keynes'in aslında "büyüme dönemlerinde bütçe fazlası olmalıdır" görüşü hatırlanmış ve bu ağır dönemin bu fazlalarla aşılabileceği düşünülmüştür. Ekonomi yönetimi ve siyasi iktidarlarca sürekli ihmal edilen bu durumda, açık bütçe uygulayan sosyal demokrat hükümetlerin seçim ve seçmen baskısına yenik düştüğü söylenebilir. Bu yüzden Liberaller Anayasal denk bütçe kuralında ısrarcı olmaktadır (Barry, 1994; 24).

Borç veya açık finansman yöntemi denk bütçenin önündeki en önemli iki engeldir. Bunun için bütçe büyüten yetkileri sınırlayacak Mali Anayasanın ilk adımı, "denk bütçe" ilkesini anayasaya koymak olacaktır (Batirel, 1992; 138). Değerlendirmelerin geldiği bu nokta Türkiye gerçeklerine uymaktadır. Siyasi iktidarın bölünmesi, zayıf koalisyon hükümetleri ve bundan doğan bütçe açıkları istikrarı sağlayacak kalıcı tedbirlerin uygulanmasına engel olmaktadır. Güçsüz hükümetler bir yandan kaynak israfı ve büyütülen bütçe rakamları ile bütçe dengesini olumsuz etkilerken öte yandan "idare edemeyişi" sonuna kadar hissetmekte ve yaşamaktadır. Bu yüzden bütçe disiplini açısından belirli sınırlamalar getirilmesi iktidarların belirli kurallarla "yönetme" yeteneğini arttıracaktır.

Bu noktada öncelikli olarak borçlanmaya sınırlar getirilmesi, sonrasında harcamaların sınırlandırılarak "denk bütçe" kuralına işlerlik kazandırılması gerekmektedir (Tuncer, 1996 ; Celasun, 1996).

Newt Gingrich'in "Denk Bütçe Planı"nı kabulü üzerine yaptığı konuşmadaki şu ifadeler konunun önemine ilişkin ciddi bir göstergedir: "Denk Bütçe, çocuklarımıza daha düşük faiz, daha az vergi ama daha çok hürriyet, daha fazla refah bırakabilmemizin tek yoludur. "

Bu kabul ediliş ile denk bütçenin ekonomik ve sosyal sonuçlarının doğru ve gerçekçi; ve aynı zamanda bir politika olarak uygulanabilirliği ve Anayasal bir norm olarak kabul edilmesi gündeme gelmiştir. Bundan sonrasında, denk bütçe için hangi harcamaların hangi zaman diliminde gerçekleştirileceği ve ne tür harcamalardan kesintiye gidileceği önem kazanmaktadır.

Türk toplumunda mali düzenlemelere ilişkin Anayasal gelişmeleri 1808 tarihli, Sened-i İttifak ile başlatıp, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinden sonra 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile incelemek yerinde olacaktır. Buna göre Osmanlı Devleti dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti dönemi iki ayrı kısım olarak değerlendirilmiştir.

A. Osmanlı Devleti Anayasalarında Mali Düzenlemeler

Anayasal hareketlere ilişkin ilk belge olan Sened-i İttifak (1808) padişahın mali yetkilerini ayanlar lehine sınırlandırmıştır. (Önceki dönemde padişahın vergilendirme yetkisi çok fazla idi.) Buna göre padişah ayanlarla görüşmeden ve onlarla bir mutabakat sağlamadan yeni vergi koyamayacaktır. Bu yönüyle Sened-i İttifak Magna Carta'ya benzemektedir (Öncel, 1993).

1839 yılında imzalanan Tanzimat Fermanı'nda padişah, tek taraflı olarak vergilendirme yetkisini sınırlandırmıştır. Bu fermanla vergi ve askerlik ile ilgili hükümlere yer verilmiştir (Özbudun, 1990).

1876 Anayasası Batı standartlarında hazırlanan ilk anayasadır. Meclise daha fazla yetkiler veren Kanuni Esasi'de mali olaylar "Umuru Maliye başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre:

- Bir yasaya dayanmadıkça vergi ve benzeri mali yükümlülükler konulamayacağı, (md. 25)
- Vergilerin kanunsuz toplanamayacağı (md. 96)
- Gelirlerin toplanabilmesi için bütçede yer alması gerektiği (md. 97)
- Yapılacak her türlü harcamanın bütçe ile yapılması (md. 100)

- Bütçenin yıllık olma ilkesi, (olağanüstü dönemlerde uzatılabiliyor)
- Kesin hesap kanunları (103-104. md) Anayasanın ilgili maddelerinde yer almıştır.

B. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Mali Düzenlemeler

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 20 Ocak 1921 tarihli ve 24 maddeden oluşan kısa bir anayasadır. Bu anayasa döneminde meclis üç aylığına yetkilerini Mustafa Kemal'e devretmiş ve bu dönemde Teklif-i Milliye Emirleri yayınlanarak mali yükümlülükler konulmuştur. (Öncel vd. , 1993) 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası TBMM tarafından 20 Nisan 1924'te kabul edilmiştir. Bu anayasada "Türklerin Kamu Hakları" başlığı altında vergisel düzenlemelere yer verilmiştir. Bazı düzenlemelere örnek olarak şunlar söylenebilir:

- Bütçe dışında devlet mallarından harcama yapılamaz (md. 96)
- Bütçe Kanunu bir yıllık süreyle hazırlanır (md. 97)
- Hesapların denetiminden Sayıştay sorumludur (md. 100)
- Vergi, devletin genel giderleri için halkın pay vermesidir (md. 84)
- Vergiler kanunla konulur ve alınır (md. 85)

1961 Anayasası 2. madde ile "... sosyal bir hukuk devletidir" ifadesiyle niteliğini ortaya koymakla beraber, geniş bir "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" demetini de öngörmektedir. (41-65. md) Vergi ödevi 1961 Anayasasında 61. md ile düzenlenmiştir. Bu madde ile vergilerin yasallığı ve vergilemede genellik ve eşitlik ilkeleri hüküm altına alınmıştır.

1982 Anayasası "Vergi Ödevi"ni 73. md. ile düzenlenmiş, vergi, resim, harç vb. mali yükümlülüklerin kanunla konulup, kanunla kaldırılabilceğini kayıt altına almıştır. 1982 Anayasası hazırlanırken Danışma Meclisi kararında 141. md olarak düzenlenen Merkez Bankası Özerkliği ve para basma ile ilgili yetkilerin sınırlandırılması ile ilgili düzenlemelere Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen metinde yer verilmemiştir. Aynı şekilde "borçlanma" ile ilgili hüküm de nihai metinde bulunmamaktadır (Caniklioğlu, 1998; 121).

Türkiye'de bütçe politikalarına ilişkin düzenlemeler ve anayasal sınırlamaların incelendiği bu bölümün son kısmını gelir ve harcama politikaları ile ilgili çeşitli düzenlemeler oluşturmaktadır.

V. Son Dönemde Uygulanan Bütçe Disiplini Sağlayıcı Politikalar

Disiplinin sağlanması konusunda kamuda genel kabul görmüş muhasebe standartlarında hesap birliğinin sağlanması, hesap verme sorumluluğunun (accountability) ortaya konulması ve mali saydamlık (transparency) önem kazanmaktadır. Bu çerçevede oluşturulan internet vergi daireleri, kamu hesaplarını sürekli ve düzenli yayınlayan bakanlık siteleri, Say2000 projesi, Dünya Bankası'nca önerilen Orta Vadeli Bütçeleme / Harcama Sistemi (MTEF)⁷, dikkat çekmektedir.

A. Harcama Yanlı Düzenlemeler

Harcamalara ilişkin düzenlemeler üç başlık altında değerlendirilmiştir. Mali saydamlık, tasarruf politikaları ve hesap verebilirlik. Her ne kadar bu üç başlık genel evrensel değerler olsa ve aynı zamanda gelirler için de önem arzetsen de genel teamüllere uygun olarak harcama kısmında yer verilmiştir. Elbette ki gelir politikalarında saydamlık, tasarruf ve beklenen gelirle tahsil edilen gelir arasındaki farkın nedenlerini açıklamak anlamında bir hesap verebilirlik bu anlamda önemlidir. Konu sırasıyla aşağıda incelenmiştir.

1. Mali Saydamlık (Transparency)

1980'lerin ortasından itibaren bütçe dışı harcama ve gelir toplama yöntemlerinin oluşmasıyla, bütçenin kamu hesaplarının tamamını gösterebilme özelliği önemli ölçüde yara almıştır. Kamu hesaplarının denetimini ve kamuoyu nezdinde açıklığını olumsuz yönde etkileyen bu durum, kamu harcamalarının kontrolünü güçleştirmiştir. Kamu mali sistemindeki bu karmaşık yapı, maliye politikalarının başarıyla uygulanmasını engelleyerek, kamu finansman sorunlarının artmasına katkıda bulunmuştur. Bu durumdan kurtulmak için Yeni Zelanda'daki FRA'ya benzer bir yasa çıkarılmasını önerenler de vardır (Şener, 1997; 2). Gün ışığında Yönetim adı da verilen şeffaf yönetim konusunda toplumsal bilinç gelişmekte ve sorun, uluslararası boyutta incelenip tartışılmaktadır (Özay, 1997; 1).

Açıklık konusunda "bütçe hakkı" kavramından hareket eden yazarlar bu sürecin sadece bütçenin kabulü ile sınırlanmasını doğru bulmamakta, bunun tam bir bütçe dönemine yayılması üzerinde durmaktadırlar (İba, 1997; 117). Bütçeler için Sayıştay'ın uygunluk bildirimi Anayasa'ya dahi girmiştir. (md. 164) Bu hem meclise hem de halka bilgi vermek anlamındadır (Gönül, 1999; 608-609).

Saydamlık konusunda gelişmişlik düzeyi de ülkelerin kamu fonlarının etkin kullanılmasında önemli olmaktadır. Az gelişmiş ülkeler gelişmiş olanlara göre bu

⁷ <http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/harcama.html>

etkinsizliğe fazlasıyla açıktır. Çünkü bu ülkelerde söz konusu kaynaklar için kolayca işbirliği yapabilen erdemsiz politikacı, erdemsiz ve ucuz üst düzey bürokrat ve para kazanmak için her yolu mübah gören üçlü ittifak bulunmaktadır. Ne yazık ki bu üçlü ittifakı frenleyecek ne kurumlar ne de kurallar bu ülkelerde gelişmiş değildir. Onlar her gün kendilerini daha da zenginleştirirken, ülkelerini biraz daha batağa sürüklemektedirler (Kurtuluş, 1997; 13). Harcama sisteminin disipline edilmesi ve genel kabul görmüş kurallara işlerlik kazandırılması gelişmekte olan ülkeler kadar, gelişmiş ülkelerin de önündeki idealdir (Feyzioğlu, 97;3).

Bilindiği gibi Sayıştay, TBMM adına devlet harcamalarını denetlemekle görevli yüksek bir yargı organıdır. Denetimini gerçekleştirebilmesi için halkın vergilerinden oluşan devlet gelirlerinin, nerelere ve nasıl harcandığının bilinmesi ve ilgili hesaplarda gösterilmesi gerekmektedir. Bu süreç demokratik bir devletin yaşayabilmesi, demokrasinin işlemesi ve bütçe hakkı açısından çok önemlidir. Belki bunun nedeni, devletin bir türlü vergi kapasitesini kullanmayıp, "vergi tabanını" genişletmeye yanaşmamasıdır. Fakat sağlıklı toplumlarda tüm oy verenler, potansiyel vergi mükellefi sayılır. Türkiye'de, oy kullananların yaklaşık 1/6'sı vergi mükellefidir. Tek kişi tarafından sağlanan finansmana altı kişinin nasıl kullanılacağına yönelik oy hakkının olması bir çarpıklığı beraberinde getirmektedir.

Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu'nda belirtilen "1971'den 1999'a kadar geçen dönemde 116 milyar dolar tutarındaki harcamanın kayıt dışı kaldığı" gerçeği, devletin halkın denetimi dışında bir ikinci bütçesi daha olduğuna işaret etmektedir. Aynı günlere rastlayan "2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu"nda demokraside neden "bütçe dışı" kaynak olamayacağı, raporun çeşitli bölümlerinde önemle üzerinde durulan bir konudur.

Bütçe mekanizması ile, Meclis'in, toplanan gelirlerin nasıl dağıtıldığını veya tahsis edildiğini denetlemesi sağlanır. Bu amaçla, bir yıl içinde hükümetin çeşitli kaynaklardan elde edeceği gelirlerin ve yapacağı harcamanın tamamının bütçede gösterilmesi gerekir. Bunu bilmek, öğrenmek vatandaşların en temel haklarından birisidir.

2000 yılı uygulamalarını göstermesi açısından aşağıdaki örnek konuyu daha iyi ortaya koymak açısından önemlidir. 2000 yılı uygulamalarının sonuçlarının incelendiği kısmın yayınlanan bütçe finansman tablolarında, yıl içinde 12.8 katrilyon lira açık verildiği ve bu açığın aynı tutarda kaynak ile karşılandığı belirtilmektedir.

Buradan açık ve açığı finanse eden kaynaklar arasında gerekli dengenin kurulduğu görülmektedir.

Fakat 2000 yılında, borçlanma, alacak tahsilatı ve diğer unsurlardan elde edilen gerçek kaynak tutarı 20.9 katrilyon lira olarak hesaplanmıştır. Bu durumda, 12,8 katrilyon TL'nin açığın finansmanı için kullanıldığı anlaşılmakta fakat geri kalan 8,1 katrilyon TL'nin ne olduğu bilinmemektedir. Sonuçta yıl içinde oluşturulan bu denli büyük miktardaki kaynağın karşılığının bütçe finansman tablolarında gösterilmediği ve akıbetinin bildirilmediği ortaya çıkmaktadır.

Sayıştay'ın 2000 Yılı Mali Raporu'nda merkezi hükümetin çeşitli mali yükümlülükler ve riskler üstlendiği belirtilerek bunların tanımlanmadığı ve izlenmediğine dikkat çekilmektedir. Muhasebe sisteminin yetersizliği ve devletin varlık ve yükümlülüklerini karşılıklı olarak gösterip izleyecek bir devlet bilançosunun oluşturulmamış olması bu tür risklerin izlenmesini güçleştirmektedir. 2000 Mali Yılı Raporunda kayıt dışı devlet olgusuna da yer verilmiş ve devletin "1971'den 1999'a kadar geçen dönemde 116 milyar dolar tutarındaki harcamasının kayıt dışı kaldığı" belirtilmiştir. Mevcut devlet muhasebe sisteminde, mali riskleri sayısallaştıracak hesaplar ve izleme yöntemleri oluşturulmamıştır. Bu yüzden mali risklerle ilgili sağlıklı verilere ulaşılamamakta, mali yükümlülüklerin büyüklüğü konusunda fikir sahibi olunamamaktadır.

Diğer yandan mali yükümlülük riski olan işletmelerde karar verenlerin hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmalar oluşturulmadığından yöneticiler kamu fonlarını aşırı risk alarak yönetebilmekte ve kullanabilmektedir. Devlet adına yüklenilen risklerin gerçekleşmesi durumunda öngörülemeyen mali yükler ortaya çıkmakta ancak risk almaya karar verenler bu işlemlerin sonuçlarına katlanmamaktadır. (s. 4)

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında da özellikle yer verilen bu durum için mali konsolidasyon (fiscal consolidation) önerilmektedir. Bütçe birliği olarak uygulanabilecek bu sistem, bütün kamu gelir ve giderlerinin bütçelerde gösterilmesi ve bütçe dışı harcama ve gelirlerin ortadan kaldırılıp bütçe birliğinin sağlanması anlamına gelmektedir. Mali konsolidasyon devletin gelir ve giderlerini tam olarak görmesi açısından da önem kazanmaktadır. 2000 yılı Sayıştay Raporunda da belirtilen 20 yılda yaklaşık 120 milyar dolarlık kayıt dışı harcamalar ancak bu kuralla önlenilecektir.

Bunun için ilk adım fon sisteminin tasfiyesine ilişkin düzenlemelerdir. Özellikle 2000 yılında başlayan süreç hızlandırılmıştır. Döner sermaye uygulamalarının azaltılması gündemdedir. 2650 döner sermaye işletme sayısının 2001 sonuna kadar yarıya indirilmesi hedeflenmektedir. 2002 için döner sermayelerde kapsamlı mali denetim getirilmesi ve faaliyetlerinin yakından takip edilmesi planlanmaktadır. Kamuoyunun bu konuda bilgilendirilmesi çok önemlidir. Her 6 ayda sunulacak raporlarla, yarıyıl için toplumun fikir sahibi olabilmesi ekonomi ve kamu maliyesini anlatan değerlendirme raporlarıyla sağlanacaktır.

2002 bütçesi tüm kamu bilgilerinin meclis dikkatine sunulması niteliğinde olacaktır. Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, kamu bankaları ve işletmeciler KİT'ler ile hazine yükümlülükleri ve yerel yönetimlerin mali yapıları hakkındaki ayrıntılı bilgiler konsolide bütçe verilerinin daha gerçekçi ortaya sunulmasını sağlayacaktır.

Şeffaflıkla ilgili son dönem düzenlemeleri ise altı tanedir. Fon'a (TMSF) devredilen bankaların durumlarıyla ilgili düzenlemeler Bütçe Kanunu'nda Değişiklikler başlığı altında yapılmıştır. Görev zararlarına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Borçlanma Kanunu ile Meclisin borçlanma sistemi hakkında düzenli bilgi sahibi olması sağlanmıştır. Mali disiplini bozan unsurlardan biri olarak görülen Kamulaştırma Yasası çıkmıştır. Bütçe dışı fonlar ile ilgili kanunda son aşamaya gelinmiş ve İhale Kanunu'na ilişkin düzenlemeler içeren teklif mecliste ve 2002'nin öncelikli gündem maddelerindendir.

2. Harcamalarda Savurganlık ve Tasarruf Politikaları

Savurganlık Türkiye ekonomisinin özellikle 1990-2000 yılları arasına damgasını vuran ve Ticaret ve Sanayi Odaları'nca hazırlanan raporlara sıklıkla konu olan bir olgudur. Başta kamu ekonomisindeki yapısal etkinsizlik (KKBG, açıklar ve faiz ödemeleri) olmak üzere yönetim sorunları ve kadroların yeteneksizliği devletin savurgan yapısını ortaya çıkarmıştır. Geleceğe yönelik olumlu beklentileri de ortadan kaldıran bu durum ülke riskinin de büyümesine yol açmaktadır. Buradaki risk kapsamında öncelikli olarak politik risk, sonrasında ekonomik ve finansal risk incelenmektedir. Duke Üniversitesi öğretim üyesi R. H. Campbell tarafından geliştirilen bu risk analizi S&P, Moodys gibi pek çok kredi değerlendirme şirketinin de önemli kriterleri arasındadır. Risk bileşeni olarak politik risk 50, Ekonomik ve finansal riskler ise 25'er puanla değerlendirilmektedir.

Ülke ekonomisinde özellikle yüksek sermaye giriş çıkışlarını ifade eden "volatilité" hem riskin bir sonucu hem de ülke içi kaynakların etkinsiz kullanıldığının

önemli bir göstergesidir. Bunun için Sıfır Tabanlı Bütçeleme (STB)' ye geçilerek gereksiz harcamaların ortadan kaldırılması, kamuda harcama denetim sistemi ve yerindelik ve etkenlik denetimlerine işlerlik kazandırılması, tüm toplum kesimleri fedakarlık yaparken, devletin hiç bir şey olmamış gibi eski savurganlıklarına devam etmesi ve kamu idarelerinin kendilerine verilmiş bütçe ödeneklerini son kuruşuna kadar "ödenek yanmasın" gerekçesiyle kullanması elbette kabul edilemez. Bu konuyu ortaya koyan son çalışma olan "Savurganlık Ekonomisi" adlı raporda, son on yılda, Türkiye'de yönetimde bulunan siyasi ve ekonomik kadrolarca gerçekleştirilen savurganlık bilançosu 195 milyar dolar olarak açıklanmıştır (TOBB, 2001; 4)⁷.

Maliye Bakanlığı da konuyla ilgili olarak "Tutumluluk El Kitabı" hazırlayıp bunu kendi web sayfasına koymuştur. Bu arada sık sık yayınlanan tasarruf genelgeleri, harcamalara getirilen kısıtlamalar ve tehir edilen yatırımlar kamu kesiminin tasarruflar konusundaki ciddiyetini ortaya koymaktadır.

Konu GEGP'de de önemle üzerinde durulan bir konu halindedir. Kamu harcamalarında genel prensibin harcamaların disipline edilerek azami tasarrufun sağlanması istenmektedir. Harcamaların kısılması yöntemiyle elde edilecek tasarruflara dikkat çekilmektedir. Teşkilat genişlemesine gidilmeyeceği, taşıt kullanımının sınırlandırılacağı ve Tasarruf Genelgesi'ne titizlikle uyulması ile bakanlığın uygun gördüğü harcamalara blokaj yetkisi bu dönemin politikaları arasındadır.

Tasarruf ve kamuda harcama disiplini denildiğinde ilk olarak gerçekleştirilenlerden olan yatırım harcamalarının kısılması ise sektör hedefleri ve mali kaynaklar göz önüne alınarak rasyonelleştirilmek istenmektedir. Bu amaçla fizibilite etüdüleri, aciliyet ve yıllara sarılık dikkate alınan konular arasındadır. İdare bütçe etkinliğini sağlamak ve dönem sonunda icraatlar hakkında bilgi / hesap verebilmek açısından bazı kıstaslara ciddiyetle eğilmektedir.

3. Etkin Bir Bütçe Süreci İçin Hesap Verebilirlik

Bütçe gelecek bir döneme ait, kamu kesiminin tahmini gelir ve giderlerini gösteren bir belgedir. Devletin tüm gelir ve giderleri bütçesinde gösterilmelidir, bütçe dışı gelir ve gider uygulamalarına fırsat verilmemeli ve bunlar bütçe disiplini bozucu bir unsur olarak kabul edilmelidir. Bütçeyi hazırlayanlar, hazırladıkları bu harcama ve gelir listesinde samimi olmalı, bir

⁷ http://www.belgenet.com/raporlar/TOBB_Savurganlik_Ekonomisi_raporu/BELGEnet.htm, 20.12.2001.

sene öncesinden, parlamento onayından geçen metin ile kesin hesaplar arasında büyük farklar ortaya çıkmamalıdır.

Bütçeyi hazırlayanlar o bütçe ile gerçekleştirmek istedikleri hedeflerin, bütçenin hangi grubunun neden farklı miktarlarda harcama içerdiğinin farkındadırlar. Amaçlarına en uygun bütçeyi hazırladıktan sonra bir bütçe dönemi boyunca uygulayıp sonuçlarını kamuoyuna sunulabilmelidir.

Kamuya sunulan bütçe sonuçları ile mali yılbaşında meclise sunulan bütçe arasında fark varsa açıklanabilmeli, gerçekleştirilmek istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı hakkında bilgi verilmelidir. Sapmalar varsa bu sapmaların neler olduğu, hangi gerekçelerle oluştuğu ve bunlarla ilgi ne tür düzenlemelere gidildiği kamuoyu bilgisine sunulmalıdır. Bu sadece bir dönem sonu bilgilendirmesi olmayıp mali yıl/dönem boyunca, bütçe ile ilgili hazırlanan düzenli raporlar ile bütçe gelişmelerinden kamuoyu haberdar edilmelidir.

Yıl sonlarında ortaya çıkan raporlar, yıl içinde, belirli dönemlerde sunulan raporların toplulaştırılmış halidir. İdare ve bütçeden sorumlu grup bütçeyle ilgili her türlü işlemin sorumluluğunu alabilmeli ve gerçekleşen sonuçların hesabını verebilmelidir.

Yukarıda sözü edilenlerle bütçe, hazırlayanları ve uygulayıcıları açısından bir taahhüttür. Taahhüdünü yerine getirmemenin sonuçları bütçe uygulama sonuçlarından farklı değildir. Mali saydamlık ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarında hesapların tutulması, bilgilendirmenin belirli standardının olması, anlaşılabilirlik ve hesap verebilirlik (accountability) açısından büyük önem taşımaktadır. Bu yüzden bütçe ile ilgili yapılacak düzenlemelerin özünde bütçe hesaplarının yalınlığı, açıklığı ve bütçeyi uygulayanların sorumluluğu temel noktayı oluşturmaktadır.

Kamu mali yönetiminde önemli aşamalar kaydetmiş olan Yeni Zelanda örneği bu açıdan önem taşımaktadır. Söz konusu ülkenin 5 ana kanun çıkararak kamu mali yönetiminde temel prensipleri belirlediği ve en önemlisi hesap verme sorumluluğunu getirdiği bilinmektedir. Mevcut mali yapıda kamu kesimindeki hesap verme sorumluluğunun biçimsel olmaktan öteye gidemediği (sadece saymanların sorumlu tutulması gibi) bir gerçektir. Bu yüzden süreçte yer alan tüm aktörleri kapsayan bir hesap verme zorunluluğunun (accountability) getirilmesi gerekmektedir.

2002 yılı Bütçe Hazırlama Rehberi'nde de yer alan bu duruma ilişkin ifadeler şöyledir:

"...Hizmet kalitesinin artırılması, etkinlik ve verimlilik bütçe uygulamalarının temel hedefidir. Bu amaçla Kamu Mali Yönetimindeki girdilerin kontrol edilmesi şeklindeki klasik anlayış günümüzde yerini çıktıların yani sonuçların kontrol edildiği yeni bir anlayışa terk etmeye başlamıştır. Buna göre kurum yöneticileri sadece harcamalarla değil sonuçlarıyla da ilgileneceklerdir. Bu itibarla bütçe hazırlıkları sırasında kurumların faaliyet ve projelerinin somut hedeflerinin ortaya konulması gerekmektedir..."⁷

İdare böylelikle maliye politikasının başarıyla uygulanmasını sağlamak istemektedir. Bu yönde tespit edilen ve geliştirilen politikalar düzenli olarak basın toplantıları, duyurular ve seminerler vasıtasıyla kamuoyu ile paylaşılacaktır (GEGP, 2001; 29).

B. Gelir Yanlı Düzenlemeler

Vergilemede etkinliğin sağlanması ve vergilerin mali amacının gerçekleştirilmesine yönelik son dönemde bir dizi kararlar alınmış ve yürürlüğe konulmuştur. Vergi oranları, ATV düzenlemeleri, KDV'deki ayarlamalar, ithalata dayalı kamusal ürünlerde gerçekçi fiyatlandırma, vergi tabanının yaygınlaştırılması, vergi kimlik numarası bu konuda yapılan belli başlı düzenlemelerdendir.

Eylül 2001 ile Haziran 2002 arasında yaygınlaştırılacak olan vergi kimlik numarası uygulaması tüm bankacılık işlemleri için başlatılmıştır. Böylece yaklaşık 35 milyon kişinin bu kapsama alınması hedeflenmektedir.

Vergi denetimi ve denetimde sağlanan etkinlik sayesinde vergi kayıp ve kaçaklarının en aza indirilmesi hedeflenmektedir. 2000 yılı sonu itibariyle GSMH'nin %2'sine ulaşan borç stokunun düşmesi beklenmektedir.

Gecikme ceza ve faizleri piyasa faizlerinin üzerinde ayarlanmış, vergi borcunun ucuz finansman aracı olarak kullanılması önlenmiştir. Özellikle kamu kuruluşlarının vergi ve diğer sosyal güvenlik primlerindeki gecikmeleri ortadan kaldırılacaktır.

⁷ <http://www.bumko.gov.tr/WEB/rehber2002/butce%20hazirlama.htm>, 20.12.2001.

Özellikle son dönemde Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü (MGM), Türkiye çapında 1668 saymanlıkta günlük çalışmaların bilgisayar yardımıyla yapılması ve tüm verilerin merkezde bir veri tabanında tutularak devlet hesaplarının günlük olarak izlenebilmesi amacıyla say2000i web tabanlı saymanlık otomasyon projesini başlatmıştır. Say2000 projesiyle de birleştirilen, gelir idaresinin otomasyonu konusunda önemli adımlar atılmıştır. Veriler üç ana merkezde işlenerek birleştirilmektedir. Ayrıca Maliye Teşkilatında Toplam Kalite Yönetimi uygulaması ve Gelirler Genel Müdürlüğü'nce oluşturulan internet vergi dairesi uygulamaları da gelir artırıcı düzenlemeler arasında sayılabilir.

VI. Anayasal Denk Bütçe Politikasının Türkiye' de Uygulanabilirliğine İlişkin Anket Çalışması

Bu araştırmada Türkiye'de denk bütçeye ilişkin toplumsal bilincin varlığı ve eğilimin yönü tespit edilmek istenmiştir. Konu, demokrasi ve özgürlükler bağlamında değerlendirildiğinde bütçeye taraf olanların görüşleri daha fazla önem kazanmaktadır. Bunların görüşlerinin bütçe süreçlerine etkisi hem demokrasinin yerleşmesi hem bütçe hakkı açısından önemlidir. Bu bilinç düzeyi yükseldikçe halkın yönetilme ve yönetime katılma konusundaki etkinliği artacak ve ekonomiyle ilgili kararlar kısıtlı sayıdaki bürokrat ve milletvekiliyle sınırlı kalmayacaktır.

Kamuoyu araştırmalarındaki yönelimleri görmek ve değerlendirmek 1929 buhranından sonra sürekli ele alınmasına rağmen; açık bütçe taraftarlarının etkinliği ve açık bütçe uygulamalarının kolaylığı, diğer seçeneklerin uygulanması bir yana irdelenmesine de fırsat vermemiştir. ABD'de ondan fazla kamuoyu araştırması neredeyse her beş yılda bir halkın tercihlerini ortaya koymuştur. Çalışmada Anayasal denk bütçe politikasının Türkiye'de uygulanabilirliği bir anketle incelenmiştir.

A. Araştırmanın Amacı

Anayasal denk bütçe politikasının Türkiye'de uygulanabilirliğine yönelik yapılan bu araştırmada, konuya ilişkin toplumsal bilincin yeterince olup olmadığı incelenmektedir. Çalışmada mali disiplinsizliğin aşılması konusunda bir öneri olan Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin bilinç düzeyi araştırılacaktır.

Demografik yapı, mesleki farklılıklar, gelir seviyeleri ve siyasi davranışların Anayasal der bütçe politikası konusundaki eğilimi göstermesi araştırma için önemlidir. Bu çerçevede bire kurum, cinsiyet, yaş, ve eğitim düzeyi ile mesleki farklılıklar ve istihdam özellikleri itibarıy incelenecektir.

Değerlendirmede ele alınacak hipotezler aşağıda verilmiştir.

1. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin toplumsal bilinç aynıdır, bu konuda bir farklılık bulunmamaktadır.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin toplumsal bilinç farklıdır
2. H₀ : Demografik özellikler Anayasal denk bütçe politikasının uygulanabilirliğine ilişkin bir fark arz etmemektedir.
Ha : Demografik özelliklerde Anayasal denk bütçe politikasının uygulanabilirliğine ilişkin bir farklılık vardır.
3. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin farklı gelir grupları arasında bir düşünce farkı yoktur.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin farklı gelir grupları farklı düşünmektedir.
4. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin farklı eğitim seviyelerinin görüşleri arasında bir düşünce farkı yoktur
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin farklı eğitim seviyelerinin görüşleri arasında bir düşünce farkı bulunmaktadır.
5. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin meslek gruplarının görüş farklılığı bulunmamaktadır.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin meslek gruplarının farklı görüşleri vardır.
6. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin yüksek yargı mensupları arasında bir fark bulunmamaktadır.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin yüksek yargı mensupları farklı düşünmektedir.
7. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin siyasi partiler arasında bir görüş ayrılığı bulunmamaktadır.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin siyasi partiler arasında bir görüş ayrılığı vardır.
8. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin akademisyenler arasında bir görüş ayrılığı bulunmamaktadır.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin akademisyenler arasında bir görüş ayrılığı vardır.
9. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin ekonomistler, finans-grubu ve Güçlü-Türkiye mensupları arasında bir görüş ayrılığı bulunmamaktadır
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin ekonomistler, finans-grubu ve Güçlü-Türkiye mensupları farklı düşünmektedir.
10. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin STK yöneticileri arasında bir farklılık bulunmamaktadır.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin STK yöneticileri arasında düşünce farklılığı vardır.
11. H₀ : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin vali ve belediye başkanları arasında bir farklılık bulunmamaktadır.
Ha : Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin vali ve belediye başkanları farklı düşünmektedir.
12. H₀ : Türkiye'de kamu kesimi finansman dengesinin bozulması, enflasyon ve yüksek faiz gibi mali disiplini bozucu olumsuzlukların kaynağının açık bütçeler olduğu konusunda bir fikir ayrılığı bulunmamaktadır.

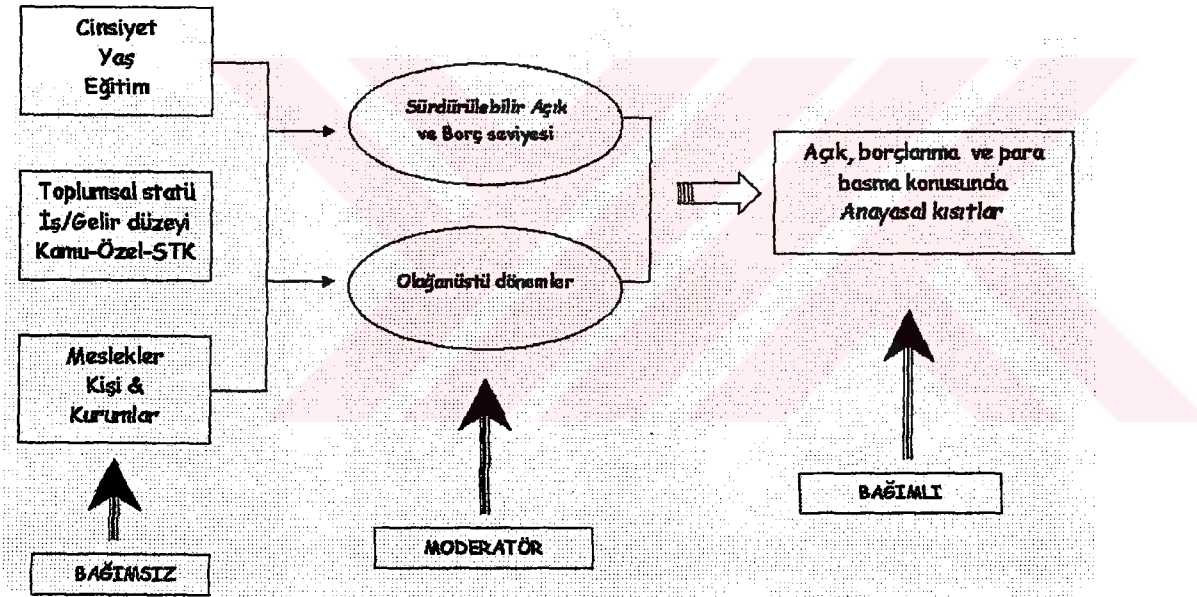
- Ha : Türkiye’de kamu kesimi finansman dengesinin bozulması, enflasyon ve yüksek faiz gibi mali disiplini bozucu olumsuzlukların kaynağının açık bütçeler olduğu konusunda fikir birliği yoktur.
13. H0 : Türkiye’de belli bir dönem için bütçe açıklarını azaltıcı sınırlamalar getirilmesi ve sonrasında ülkenin sürdürülebilir bütçe açığı politikası oluşturulması konusunda herkes hemfikirdir, bir görüş ayrılığı yoktur.
- Ha : Türkiye’de belli bir dönem için bütçe açıklarını azaltıcı sınırlamalar getirilmesi ve sonrasında ülkenin sürdürülebilir bütçe açığı politikası oluşturulması görüşünde farklı görüşler bulunmaktadır.
14. H0 : Maastricht kriterlerinin Türkiye için de makul ve uygulanabilir olduğuna dair farklı bir düşünce bulunmamaktadır.
- Ha : Maastricht kriterlerinin Türkiye için de makul ve uygulanabilir olduğuna dair farklı görüşler vardır.
15. H0 : Denk bütçe uygulaması ülkenin ekonomik gelişmesine bir engel olmayıp, sürdürülebilir iktisadi kalkınmanın da bir aracı olabileceği konusunda bir fikir ayrılığı bulunmamaktadır.
- Ha : Denk bütçe uygulaması ülkenin ekonomik gelişmesine bir engel olmayıp, sürdürülebilir iktisadi kalkınmanın da bir aracı olabileceği konusunda farklı görüşler vardır.
16. H0 : Ekonomik alana siyasilerin müdahalesi arttıkça, kamu harcamaları arttığı gibi; bütçe açıkları da artmaktadır, bu konuda bir görüş ayrılığı bulunmamaktadır.
- Ha : Ekonomik alana siyasilerin müdahalesi arttıkça, kamu harcamalarının artması ve sonuçta bütçe açıklarının da artması konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.
17. H0 : Bütçeler hazırlanırken gelir ve gider kısımlarının eş-anlı hazırlanması, harcamaların mutlaka hangi kaynaklardan karşılanacağını belirtmesi konusunda görüş farklılığı bulunmamaktadır.
- Ha : Bütçeler hazırlanırken gelir ve gider kısımlarının eş-anlı hazırlanması, harcamaların mutlaka hangi kaynaklardan karşılanacağını belirtmesi konusunda farklı görüşler vardır.
18. H0 : Açık bütçe uygulamasının siyasilere, “vergilendirmeden harcama yapma” imkanı tanıdığı konusunda herkes hemfikirdir.
- Ha : Açık bütçe uygulamasının siyasilere, “vergilendirmeden harcama yapma” imkanı tanıdığı konusunda farklı düşünenler vardır.
19. H0 : Ekonomi canlansın diye bütçelerin açık vermeyeceği ve bu gerekçeyle emisyonu asla başvurulmayacağı konusunda fikir ayrılığı yoktur.
- Ha : Ekonomi canlansın diye bütçelerin açık vermeyeceği ve bu gerekçeyle emisyonu asla başvurulmayacağı konusunda farklı düşünceler vardır.
20. H0 : Devletin harcamalarını yaparken, vergi yerine borçlanmaya kesinlikle baş vurmayacağına dair bir fikir birliği vardır.
- Ha : Devletin harcamalarını yaparken, vergi yerine borçlanmaya kesinlikle baş vurmayacağına dair farklı görüşler bulunmaktadır.
21. H0 : Kamu gelirleri, giderleri ve borçlanmanın sınırlandırılmasına ilişkin anayasada kesin hükümler yer alması konusunda bir fikir ayrılığı bulunmamaktadır.
- Ha : Kamu gelirleri, giderleri ve borçlanmanın sınırlandırılmasına ilişkin anayasada kesin hükümler yer alması konusunda farklı görüşler vardır.
22. H0 : Devletin kolayca yeni vergi koyması ve vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması konusunda görüş birliği vardır.
- Ha : Devletin kolayca yeni vergi koyması ve vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması konusunda farklı düşünenler vardır..
23. H0 : Denk bütçeyi sağlayabilmek için devletin bazı harcamalarını kısması gerekiyorsa kısmalıdır görüşüne herkes katılmaktadır.

- Ha : Denk bütçeyi sağlayabilmek için devletin bazı harcamalarını kısması gerekiyorsa kısımalıdır görüşüne herkes katılmamakta farklı düşünceler bulunmaktadır.
24. H0 : Kamu harcamalarının finansmanı konusunda, para basma ve borçlanma gibi vergi dışı yöntemlere, olağanüstü dönemler dışında fırsat verilmemesi konusunda görüş birliği vardır.
- Ha : Kamu harcamalarının finansmanı konusunda, para basma ve borçlanma gibi vergi dışı yöntemlere olağanüstü dönemler dışında fırsat verilmemesi konusunda farklı görüşler vardır.

B. Değişkenler

Araştırmada cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, mesleki durumları, gelir seviyeleri ve siyasi partileri bağımsız değişken olarak ele alınmaktadır.

Mali disiplinin sağlanması için önerilen Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin açık, borçlanma ve para basma konularının anayasalarla sınırlandırılması bağımlı değişkenler olarak incelenecektir.



Şekil 4: Denk Bütçe Konusunda Akit taraflar ve Konular

Sürdürülebilir açık - borç seviyesi ile kalkınmanın sağlanması ve olağanüstü dönemlerde açıklar ve olağanüstü finansman tekniklerine izin verilmesi şartlı değişkenler (moderatör) olarak ele alınmaktadır. (şekil 1)

C. Metod

1. Populasyon

Araştırmada ana kitleyi oluşturan ilk grup, öncelikle Türkiye’de formal bir iktisat eğitimi almış kişilerden seçilmiştir. Bu konuda seçici olmak bir zorunluluktan ve konunun irdelenmesine

ilişkin öncelikle konuyla ilgili çevrelerin yeterli ilgisinin olup olmaması da önemli idi. İkinci grup mesleki olarak yasama yürütme ve yargı organı temsilcilerinden oluşmaktadır. Konunun bir yasama faaliyeti süreciyle gerçekleşecek olması, üst düzey yargının da tavrının görülmesini gerektirmektedir. Yasama faaliyetinde aktif rol üstlenen siyasilerin, milletvekilleri ve yerel yöneticilerinin, bu konudaki eğilimleri de denk bütçenin anayasal bir hüküm haline getirilmesinde ve siyasi örgütleri vasıtasıyla konunun en küçük birimlere kadar anlatılmasında etkili olacaktır. Üçüncü grup Türkiye'deki üniversitelerin İktisat, Maliye, İşletme Kamu Yönetimi bölümleri ile Hukuk ve Sosyoloji bölümü öğretim elemanlarından oluşmaktadır. Teorik anlamda bu konunun yeterince irdelenmesi açısından bu grubun önemi açıktır. Dördüncü grup Ticaret ve Sanayi Odaları yöneticileri, esnaf, tüccar ve sanayiciler ile belirli büyük şirketlerde çalışan üst yönetimdeki kişilerden oluşmaktadır. Ekonomiye bilen ve kamu ekonomik faaliyetlerinin sonuçlarını algılayabilen reel sektör temsilcilerinin Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin görüşleri bu itibarla önem kazanmaktadır.

Beşinci grup vali kaymakam ve belediye başkanlarından oluşan gruptur. Yerel yönetimlerde icranın başı olan bu grupların görüşlerinin de uygulanabilirlik açısından alınması uygun görülmüştür. Altıncı grup sendika vakıf dernek yönetici ve temsilcilerinden oluşmaktadır. Toplumsal bilincin yerleşmesi ve Anayasal denk bütçe politikasının anlatılabilmesi konusunda STK'lerin etkinliği yadsınamaz. Bu yüzden yedinci grup kurumsal kimlik ve örgütsel yapılardan oluşmaktadır. Sekizinci grubu Kamu özel sektör çalışanları, dokuzuncu grup iktisat işletme ve maliye bölümlerinin son sınıf öğrencilerinden oluşmuştur.

Tablo 1: Örneklem Genel Dağılımı

Genel Gruplar	İşaretlenen Seçenek Sayısı
Cinsiyet	1551
Yaş	1549
Eğitim	1547
Meslek	1398
Fonksiyon(3 ERK + STK)	546
Partililer	185
Gelir Durumuna Göre	164
Akademisyen	144
Çalışan Sayısına göre	88
Yüksek Yargı	56

2. Veri Toplama Araçları

Araştırmamanın amacına uygun olarak birincil veriler toplanmış, anakitle belirlenmiştir. Anket için 4'ü açık uçlu olmak üzere 18'i Likert ölçeğine uygun, toplam 22 soru hazırlanmıştır. Anketin hazırlanmasından sonra anket içerisinde anlaşılması güç veya yanlış anlaşılabilen sorular olup

olmadığının tespiti ve soruların anketi cevaplayanlarca aynı şekilde anlaşılıp anlaşılmadığının kontrolü için örnekleme uygun Araş. Gör, öğrenci, Ticaret ve Sanayi Odası üyeleri ile avukat, hakim, mali müşavir ve doktor gibi serbest meslek üyelerinden oluşan 100 kişilik bir gruba anket uygulanmış sonuçlar değerlendirilmiştir. Ayrıca sorular İİBF öğretim üyelerinden üç ayrı kişiye gönderilmiş, görüşleri alınmıştır. Anketin öntest (pretest) aşaması olarak oluşturulan bu kısımda bazı sorular üzerinde düzeltmeler yapılmıştır.

Ankette denk bütçe konusu ölçülürken anketin güvenilir (reliability) olup olmadığı test-retest metodu ile değerlendirilmiştir. Bunun için yukarıda sözü geçen 100 kişilik gruba 10 gün arayla ikinci bir anket uygulanmış ve cevaplarda istikrar görülmüştür. Farklı zamanlarda yapılan anketlerden de birbirine çok yakın yüzdelerle benzer cevaplar alındıktan sonra ankette kullanılan soru ve kriterlerin güvenilir olduğu kanısına varılmıştır.

Anketin geçerlilik (validity) testleri SPSS paket programında yapılmış ve değişkenler arasında yüksek oranlı korelasyon gözlenmiştir. Buradan anketin geçerli olduğu sonucuna vanılarak hedef kitleye ulaşmak amaçlanmıştır.

Anket yapılacak gruba yüz yüze, posta ve İnternet üzerinden ulaşılmıştır. Araştırma için 3000 adet anket formu hazırlanıp gönderilmiş, bunlardan 1552 adedi cevaplanarak geri dönmüştür. Ankete katılım ve cevaplama oranı %52'dir. Toplam 1551 anket çalışmada kullanılan istatistiksel yöntemlerin temelini oluşturmuştur.

3. Ölçek

Ankette yer alan sorular, denk ve açık bütçe ayınınının ortaya konulması, denk ve açık bütçelerden birisinin tercih edilme sebebi, açıkların sürdürülebilirliği, açık bütçe, para basma ve enflasyon konusundaki görüşler ve bunların sınırlandırılmasına ilişkin anayasal kısıtların konulup konulamayacağı ile siyasilerin ekonomik alana müdahalelerinin sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağına dair sorulardan oluşmaktadır.

Anket soruları, örneklem içinde yer alan kişilerin denk ve açık bütçeler konusundaki fikri, sürdürülebilir bir açık politikası, kesinlikle anayasal düzenlemelerle sınırlandırılmış bir bütçe görüşüne ne denli katıldıkları ve bunu uygulanabilir bulup bulmadıklarının test edilmesini hedefleyen sorulardan oluşmaktadır. Bu çerçevede açıkların oluşumu ve siyasilerin ekonomik alana müdahalelerinin bir aracı olan bütçelerin hazırlanışı, harcama kısıcı ve gelir artırıcı önerilerin hangi alanlarda olacağı ve bunların istisnası üzerinde durulmuştur. Anket soruları farklı gruplara uygulandığı için sorularda sadece kişisel ve grup özelliklerinin açılımlarında değişiklik yapılmıştır. (Anket soruları EK- 1 de görülmektedir.)

Anayasal denk bütçe politikasının Türkiye’de uygulanabilirliğinin araştırıldığı bu çalışmada anket seçenekleri Likert 5’li ölçeğine uygun olarak hazırlanmıştır. Seçenekler eğilimi göstermesi açısından azdan çoğa doğru sıralanmıştır. Buna göre 1 nolu tercih en az tercih edilen, hatta hiç onaylanmayan bir seçeneği oluştururken 5 nolu tercih tamamen katılınan, en çok onaylanan seçeneği oluşturmaktadır.

4. Kişisel Bilgiler

Araştırmaya katılanların frekans dağılımı sırasıyla aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir. Buna göre popülasyonun %82’sini erkekler, %18’ini bayanlar oluşturmaktadır. Bayanların toplumsal rollerde üstlendikleri görevlerin eşit dağıtılmadığı bu gruplandırmalardan da görülmektedir.

Tablo 2: Cinsiyet ile ilgili seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Cinsiyet	Rakam ile	Yüzdelik
Kadın	281	18
Erkek	1270	82
Toplam	1551	100

Yaş ortalamaları itibarıyla bakıldığında orta yaş grubunda bir yığılma olduğu görülmektedir. Grubun sayısı itibarıyla bu durum olumsuz sonuçlar doğurmayacaktır. Ankete katılanların 40 yaşa kadar olan grubu %55, 40 yaş üstü %45’lik bir değere sahiptir

Tablo 3: Yaş Grupları ile ilgili seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Yaş Grupları	Rakam ile	Yüzdelik
20- 30	360	23
31 - 40	489	32
41 - 50	465	30
51 +	235	15
Toplam	1549	100

Eğitim seviyelerine ilişkin bir değerlendirme yapıldığında, ilk ve son grubun ortalamasının %20 seviyesinde olduğu görülecektir. Orta öğretim ve Yüksek Lisans ve Doktora mezunlarının toplamı %39, Lisans mezunlarının ortalama değeri % 61’dir. Grubu oluştururken bilinçli şekilde davranılan seçkinciliğin sonuçlara yansımaları bu şekilde olmuştur. Konuyla belli düzeyde ilgisi olsun istediğimiz katılımcıların bu oranlarda olması sevindiricidir. %80’lik yüksek öğretim ve üstü grup eğitim düzeyi bilinçli bir grupla karşı karşıya olduğumuzun da bir göstergesidir.

Tablo 4: Eğitim Durumu ile ilgili seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Eğitim düzeyleri	Rakam ile	Yüzdelik
İlk - Orta Öğretim	313	20
Lisans Eğitimi	944	61
Y. lisans Dr.	290	19
Toplam	1547	100

Mesleki duruma ilişkin verilen cevaplarda en yoğun grup serbest meslek erbabının olduğu gruptur. Serbest muhasebeci - mali müşavir avukat ve kısmen doktor ve eczacılar ile çok sınırlı mimar ve mühendislerden oluşan bu grubun gruptaki toplam değeri %18'dir. Bunu tüccar ile çeşitli iller son sınıf iktisat, işletme ve maliye öğrencileri izlemektedir (%12 – %10). Bütçe payları itibarıyla hep mercek altında tutulan, subay ve kurmaylardan oluşan askerlerin oranı %4'tür. Meslek seçeneğinin ayrıntılandırılmasının eğilimlerin görülmesi açısından uygun olacağı düşünülmüştür. Yoksa sadece 3'lü, kamu çalışanı, özel sektör ve serbest çalışanlar diye de gruplamak mümkündür. Kamu yöneticilerinin (vali ve belediye başkanı) gruptaki oranı sadece %7'dir. Defterdarlar kamu gelir akışını ve özellikle tahakkuk tahsilat gibi gelir için önemli bir vergi konusunu bildikleri için onların da bu konudaki görüşlerine yer verilmiştir %(2).

Tablo 5: Mesleki Durum ile ilgili seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Meslek seçenekleri	Rakam ile	Yüzdelik
Memur	152	11
İşçi (Kamu)	30	2
İşçi (Özel)	62	4
Teknik	30	2
İdari	187	13
Eğitim	54	4
Esnaf	131	9
Tüccar	165	12
Serbest	254	18
Öğrenci	142	10
Asker	64	5
Belediye Başkanı	39	3
Vali	50	4
Defterdar	38	3
Toplam	1398	100

Bir işletmede yönetici olarak çalışanların %36'sı 100 kişiden daha az personel çalıştıran işletmelerde çalışmaktadır. Gruptaki en az yüzdeyi 1000 kişi ve daha fazla eleman çalıştıran işletmelerde yöneticilik yapan kişiler oluşturmaktadır

Tablo 6: Çalışan sayısına göre seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Çalışan sayıları	Rakam ile	Yüzdelik
100 kişiden az	32	36
100 - 200	28	32
200-500	12	14
1000	16	18
Toplam	88	100

Kamu - özel sektör üst düzey yöneticisi ve bürokratlara gelir durumları ile ilgili sorulan soruya 164 kişi cevaplandırmıştır. Dövizdeki dalgalanma başlamadan anket formları hazırlanıp bazı yerlere gönderildiği için anket ilk haliyle korunmuştur. Şimdi için böyle bir anket düzenlense 750\$ baz alınarak yapılırsa daha uygun olabilir. 1000 \$ ve altında gelir elde edenler grubun %48'ini oluşturmaktadır. 3000 ve 4000 \$ seviyesinde aylık gelir elde edenler grubun %35'ini oluşturmaktadır.

Tablo 7: Gelir durumlarına göre seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Aylık gelir	Rakam ile	Yüzdelik
1000 \$ dan az	78	48
2000\$	28	17
3000\$	24	14
4000\$ ve üstü	34	21
Toplam	164	100

Siyasi parti il başkanları ve milletvekillerinden oluşan 185 kişilik grubun %22'sini DSP'liler, %20'sini CHP, %20'si MHP, %14 ANAP, %18 DYP, %6 ÖDP'lilerden oluşmaktadır. İktidara mensup koalisyon hükümetinin mensupları örnekleme %56'lık bir gruba sahiptir. RP'nin kapatıldığı bir dönemde yapılan bu ankette, bu partiden ve şimdiki yeni partilerden katılım yer almamaktadır.

Tablo 8: Partilere göre seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Partiler	Rakam ile	Yüzdelik
DSP	41	22
MHP	37	20
ANAP	25	14
DYP	34	18
ÖDP	12	6
CHP	36	20
Toplam	185	100

Ankete katılan 144 akademik personelin iktisat, işletme ve maliye grubu dağılımı grubun %79'unu oluşturmaktadır. Kamu yönetimi ve hukukçular ise %21'lik bir orana sahiptir .

Tablo 9: Akademisyenlerin bölümlere göre seçenekleri işaretleme Sonuçları

Bölümler	Rakam ile	Yüzdelik
İktisat	38	26
Maliye	28	20
İşletme	48	33
Kamu Yönetimi	20	14
Hukuk	10	7
Toplam	144	100

Akademik unvana göre yapılan dağılımda ankete katılanların %62'si öğretim üyelerinden oluşmaktadır. Diğer öğretim elemanları %38'lik grubu oluşturmaktadır.

Tablo 10: Akademik unvana göre dağılım

Unvanlar	Rakam ile	Yüzdelik
Prof.	19	13
Doç.	27	18
Yrd. Doç. Dr.	44	31
Diğerleri	54	38
Toplam	144	100

Fonksiyonel ayırımla ilgili kısmı 544 kişi işaretlemiştir. Grubun en büyük yoğunluğunu sendika, vakıf, oda ve dernekler gibi STK'lerin yöneticilerinden oluşan %44'lük sivil kurumlar oluşturmuştur. Hakim ve savcılar ile yüksek yargı mensuplarının oluşturduğu grubun oranı % 24'tür. Milletvekillerinin grup içindeki payı %7'dir.

Tablo 11: Fonksiyonel ayırma göre seçeneklerin işaretlenme Sonuçları

Gruplar	Rakam ile	Yüzdelik
Yasama	40	7
Yürütme	96	18
Yargı	129	24
Sivil Kurum	281	51
Toplam	546	100

56 Kişilik yüksek yargı organları mensuplarından ankete katılım şöyle olmuştur: Anayasa Mahkemesi üyesi 11 üyeden 9'u anketi cevaplamış, Danıştay'dan 18, Yargıtay'dan 29 kişi katılmıştır. Sayıştay'dan cevap gelmemiştir.

Tablo 12: Yüksek yargı mensuplarının seçenekleri işaretleme Sonuçları

Gruplar	Rakam ile	Yüzdelik
Anayasa	9	16
Danıştay	18	32
Yargıtay	29	52
Toplam	56	100

Anketi oluşturan örneklem hakkında verilen bu bilgilerden sonra sonuçlara uygulanan istatistik yöntemlere kısaca değinmek uygun ve yerinde olacaktır.

D. Hipotez Testleri

Anakitle hakkında yorum yapabilmek için örnek kitle ile ilgili çeşitli hipotez ya da anlamlılık testlerinin yapılması gerekmektedir. Böylece örnek kitleyi oluşturan gruplar arasındaki benzerlik ve farklılıkların anlaşılması sağlanmış olmaktadır. Sıfır (null) hipotez ana kitle hakkında ileri sürülen bir varsayımdır. Sıfır hipotez hakkında karar vermede örnek bilgilerden yararlanılmaktadır. Eğer örnekten alınan bilgiler sıfır hipotezi destekliyorsa bu durumda sıfır hipotez kabul edilmektedir. Sıfır hipotezin kabul edilmesi, ana kitle karakteristikleri hakkında ileri sürülen varsayımlarla örnekten gözlenen bilgiler arasındaki farklılıkların tesadüfi farklılıklar olarak ortaya çıkması anlamına

gelmektedir. Buna karşılık eğer örnek verileri sıfır hipotezini desteklemiyorsa, bu takdirde sıfır hipotezi reddedilmektedir. Sıfır hipotezin reddedilmesi, örnek sonuçlarının ileri sürülen varsayımlardan önemli ölçüde farklılık göstermesi demektir. Sıfır hipotezin testine geçmeden önce uygun bir karşı veya alternatif hipotezin belirlenmesi gerekmektedir (Çakıcı-vd., 1999; 213).

Kabul edilmesi gereken bir hipotezin reddedilmesi durumunda I. tip hata yapılırken; reddedilmesi gereken bir hipotezin kabul edilmesi durumunda ise II. tip hata yapılmış olmaktadır. Sonuç; her iki durumda da yanlış bir karara veya değer yargısına varılmış olunmasıdır. Alternatif hipotez, sıfır hipotezin reddedilmesi halinde var olduğu bildirilen durumu ifade etmektedir. Hipotez testlerinde sıfır hipotezin reddedilmesi veya kabul edilmesi durumu belirli bir önem seviyesine (α seviyesi) göre hesaplanabilmektedir. Önem seviyesinin amacı, örnek istatistiği ile hipotez olarak ileri sürülen ana kitle parametresi arasında gözlenen farklılıklara temel oluşturması ve farklılıkların tesadüfi olarak mı ortaya çıktığı yoksa istatistik açıdan önemli olup olmadığı hakkında karar verirken esas alınmasıdır. Seçilen (α) önem seviyesi örnekleme dağılımında kabul veya ret bölgelerinin belirlenmesini sağlayacaktır.

Diğer değerler de kullanılmakla beraber pratikte daha çok 0.05 ve 0.01 anlamlılık düzeylerini almak daha yaygındır. Örneğin 0.05 veya %5'lik bir anlamlılık seviyesi seçilmişse, hipotezin kabulü gerekirken reddedilmesi şansı % 5 demektir, yani %95 güvenle doğru karar verildiği söylenebilir. Bu gibi durumlarda hipotez %5 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir denilebilir. Dolayısıyla hata yapma olasılığı %5 olmaktadır (Spiegel, 1988; 126-128).

1. İki Ortalamanın Farkının Testi (t testi)

İki anakitle ortalaması arasındaki farkı test etmek istenildiğinde sıfır ve alternatif hipotezler şu şekilde yazılmalıdır:

Sıfır hipotez: $H_0: \mu_1 = \mu_2$

Alternatif hipotez: $H_a: \mu_1 \neq \mu_2$

Buna göre sıfır hipotez iki ortalama arasında fark olmadığını ifade ederken; alternatif hipotez iki ortalama arasında fark olduğunu belirtmektedir.

2. Varyans Analizi (F testi)

İkiden fazla ortalamanın incelendiği durumlarda yapılan hipotez testleri varyans analizi olarak bilinmektedir. Varyans analizi birçok ana kitle ortalamasının eşitliğinin test edildiği bir yöntemdir. Eğer veriler ortalamasının μ ve varyansı σ^2 olan normal dağılıma sahip bir ana kitleden geliyorsa F oranı sadece şansa bağlı olarak 1'den sapma gösterecektir. Buna karşılık, eğer veriler farklı ortalama ve müşterek varyansa sahip iki veya daha çok normal dağılımlı ana kitleden

geliyorlarsa oluşan F oranı 1'den büyük olmaya doğru yönelecektir. Bu da birden fazla anakitle olduğunu göstermektedir.

E. Uygulama

Uygulama için öncelikle konu Anayasal denk bütçe politikasının uygulanabilirliği olduğu için buna yönelik toplumdaki bilinç düzeyinin ancak bir araştırmayla tespit edilebileceği düşüncesinden hareket ederek bir anket formu hazırlanması uygun görülmüştür. Anket soruları ve sistematik oluşturulurken Gallup ve CBS/NY Times' in Mart ve Nisan 1980 tarihlerinde yaptıkları iki anketten bir analiz hazırlayan Blinder ve Douglas'ın Public Opinion and Balanced Budget adlı makalesinden yararlanılmıştır (Blinder ve Douglas, 1984; 144- 148).

Bu makaleye göre büyük depresyonun on yıl sonrasında bile toplumda denk bütçeye ilişkin %17 karşıtlığa rağmen, %61 taraftarlık söz konusudur. Gerçekten denk bütçe devletin harcamalarını kontrol etmenin bir yolu olarak görülmektedir (Blinder ve Douglas, 1984; 144). Bu yüzden ABD'de neredeyse her on yılda bir denk bütçe ile ilgili kamu oyu yoklaması yapmak bir gelenek halini almıştır.

Çalışma için gerekli anket formu hazırlandıktan sonra hedef kitle ve örnekleme oluşturacak kişilerin nitelikleri araştırılırken seçkin bir popülasyonun, bulguların sağlığı açısından önemli olduğu düşünülmüştür. Konunun belirli bir birikimi gerektirmesi ve ekonomik veri ve gelişmeler konusunda bir duyarlılık içermesi sebebiyle tez için üzerinde araştırma yapılacak grubun dikkatli oluşturulması hedeflenmiştir.

Örneklemin oluşturulması aşamasında bazı öncüllerden hareket edilmiştir. Bunun için ilk olarak denk bütçe konusunda bir meclis kararlılığı gerekmektedir. Siyasi iktidar ve muhalefetin bu konuda işbirliği içinde olması önemlidir. Bu kuralın gerek kanunlaşma gerekse de uygulama safhasında yüksek yargının desteği de önem kazanmaktadır. Denk bütçeye destek konusu kamu üst düzey bürokratlarından vali ve belediye başkanlarına kadar yürütme grubunun da kararlılıkla uygulaması ve benimsemesi gereken bir konudur. Bunun gider bütçeleri kadar gelir bütçeleri için de önemi ortadadır. Vergi gelirlerinin likidasyonu ve vergi gelirlerinin sağlıklı toplanabilmesi konusunda gelir idaresine de büyük yükümlülükler düşmektedir. Gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri olan esnaf, tüccar ve sanayicilerin, bunların muhasebe kayıtlarını tutan kişilerin, Maliye Teşkilatının iller bazında odak birimi olan defterdarların bu konuda gerekli ve yeterli gayret içinde olması da gerekmektedir. Regülasyonsuz bir devlet anlamına gelen denk bütçe kamu harcama disiplini için de ciddi önem taşımaktadır. Toplumun her kesiminden desteği gerektiren böylesi bir konu için odalar, barolar, borsalar, vakıf ve derneklerin de desteği şarttır. Mali sistemin alt sistemini oluşturan davranışların, yeni mali düzenlemeler konusunda motivasyon sağlayıcı bir bütünlük arz etmesinde, toplumun bir bütün halinde hadiseye taraf olmasında büyük fayda vardır. Buchanan'ın

“toplumdaki özgür bireylerin kendi bilinçli tercihleri ile kendilerine anayasal sınırlamalar koyabileceği ve anayasal mali reformun başkaları tarafından değil, toplumun kendisi tarafından yapılmasının uygun olacağına” dair görüşü anketin hedef kitlesinin belirlenmesinde etkili olmuştur. (Buchanan, 1985; 67’den Çelebi, 1997; 178). Ayrıca böyle bir Anayasal kuralın toplumdaki fertler arasında kutsal bir kural olarak görülmesi, bu kurala uyma konusundaki kararlılığı da ortaya koyacaktır (Buchanan ve Wagner, 1977; ss175-176’dan Çelebi, 1997; 178). Bireyler bu kurala kendi menfaatleri için uyacaklardır.

Bu çerçevede oluşturulan hedef kitleye anket formları gönderildikten sonra il il gelen cevaplar düzenli olarak kayıt altına alınmıştır. 4 Açık uçlu sorunun cevaplarının değerlendirilmesi sırasında “Denk bütçeyi sağlayabilmek için devletin bazı harcamalarını kısması gerekiyorsa kısımalıdır” diyenlere “hangi harcamaları kısmak gereklidir?” sorusu yöneltilmiş; verilen “savunma harcamaları ve askeri harcamalar” yoğunluğu örnekleme, Genelkurmaydan konuyla ilgili subay ve kurmaylardan oluşan yeni bir grubun katılmasına sebep olmuştur. yukarıda adı geçen grupların her birine yüz yüze anket uygulanmıştır.

İstanbul Ankara ve İzmir Ticaret ve Sanayi Odalarının yöneticileriyle görüşülerek bu anketin uygulanması konusunda yardım istenmiş, görüşmeden sonra meclis üyelerine toplantıda dağıtılmak üzere formlar posta ile yollanmış onlardan gelen cevaplar da değerlendirilmeye alınmıştır.

İnternet üzerinde E-Groups olarak bilinen gruplardan, Ekonomistler, Finans Grubu ve Güçlü Türkiye grupları moderatörlerine bu anket hakkında bilgi verilip grubun katılımı konusunda destek sağlanmıştır. Alanlarında uzman ve genelde ekonomi alanında formal eğitimi olan bu kişiler için elektronik posta sistemine uygun, üzerinde işaretlenebilir bir form düzenlenip maille gönderilmiştir. Mailden gelen cevaplar için yeni bir mail-adresi oluşturulmuş ve veriler burada biriktirilip sınıflandırılmıştır.

Elektronik posta sistemiyle ankete katılımı sağlanan son grup akademisyenler grubudur. Konunun teorik anlamda analizini yapan ve mali disipline ilişkin alternatifleri olan böyle bir grubun, örneklem içinde yer alması da Buchanan’ın üzerinde durduğu “denk bütçeyi benimsemeye” ilişkin davranışsal boyuta uygundur. Çeşitli STK’lerde danışmanlık yapan, onlar için yayın hazırlayan hatta kamu için bile farklı konularda özel ihtisas raporları hazırlayıp sunabilen bu grup için öncelik SBF ve İİBF bünyesindeki bölümlerin öğretim elemanlarına verilmiştir. İkinci olarak Hukuk Fakülteleri ve Sosyoloji Bölümleri öğretim elemanlarından ankete katılım konusunda destek istenmiştir. Sosyoloji bölümleri öğretim elemanlarının büyük çoğunluğu “konunun uzağında oldukları ve popülasyonu yanlış yönlendirmek istemedikleri” gerekçesiyle mazeret beyan etmişler, ankete katılan sınırlı sayıdaki öğretim elemanı da Kamu Yönetimi bölümü ile birleştirilmiştir.

Ulaknet aracılığıyla internete bağlanan üniversitelerden hemen her akademisyenin mail adresine ulaşılmış ve kendilerine anket formu gönderilmiş olmasına rağmen, belki bu konuda en hassas olması gereken grubun, yeterince katılımı sağlanamamıştır. Anketin cevaplanıp geri dönme genel yüzdesi %52 iken akademisyenler arasında bu oran %18'de kalmıştır. %18'lik bu katılım, örneklemdaki %7'lik milletvekilleri katılımından sonraki en az ikinci katılım oranıdır.

F. Bulguların Değerlendirilmesi

Bulgular değerlendirilirken önce anketin geneline yönelik verilen cevaplar incelenmiş, sonra her soru ayrı ayrı ele alınmıştır. Bunların ardından gruplar itibarıyla değerlendirme yapılmış ve sonuçlar değerlendirilmiştir.

1. Frekans Dağılımı İle Verilerin İncelenmesi

Anket formu, 18'i 5'li seçenekler halinde 4'ü açık uçlu soru olmak üzere 22 sorudan oluşmuştur. Açık uçlu sorular, 2, 3, 20, 21 numaralı sorulardır.

Bütün sorular için frekans dağılımı yapıldığında araştırmaya katılanların her birinin soruların tamamına cevap verdiği gözlenmektedir. Sadece 18. sorunun (Devletin kolayca yeni vergi koyması ve vergilendirme yetkisi sınırlandırılmalıdır)ve 6. sorunun (Maastricht kriterlerinde geçen; Kamu bütçe açığı için GSYİH'nin %3'ünden fazla olmama ve Kamu borçlarında GSYİH'nin %60' ını aşmama kriteri Türkiye için de makul ve uygulanabilir.) cevaplama oranları diğerlerine göre düşük çıkmıştır. 18. soruyu grubun %10,4'ü (161 kişi) 6. soruyu da %7'si (111) kişi cevaplandırmamıştır.

Grubun tamamının cevap verdiği tek soru popülasyonun tamamı tarafından cevaplanan ilk sorudur. (Devlet bütçesindeki gelir ve giderlerin birbirini karşılaması anlamında, denk bütçe uygulaması Türkiye için gereklidir.) Bu soru doğrudan araştırmanın ve dolayısıyla anketin konusuyla ilgilidir. Toplumda konuya ilişkin bir eğilim ölçme amacıyla gerçekleştirilen bu anket için, bu sorudaki cevaplama oranı sonuçlar açısından önem kazanmaktadır.

Likert 5'li ölçeğinin kullanıldığı bu ankette verilen cevapların 5'e doğru yaklaşması tezin doğrulandığını, toplumda denk bütçenin istendiği ve benimsendiği yönünde bir fikir verecek; 1'e doğru yönelmesi ise böyle bir bilinç düzeyinin olmadığını ve toplum tarafından da denk bütçe değil açık ve esnek bütçeler istenildiği sonucuna varılacaktır.

Sonuçların belli bir kümeleme oluşturması açısından zaman zaman 1 ve 2'yi ve 1 ile 3'ü işaretleyenler birlikte değerlendirilebilecektir. Yukarıda 2. ve 3. soruların açık uçlu olmasına rağmen burada yer almasının sebebi budur. Ortalamalarla değerlendirildiğinde 1551 kişinin ortalaması 5 üzerinden 4,26 çıkmıştır ki bu da toplumda denk bütçeye ilişkin güçlü bir desteğin

olduğunun göstergesidir. Eğilimin yönü “çoğu zaman veya sıklıkla onaylanan” bir tercihi aşarak tamamen katılınan bir seçeneğe doğrudur. Tablodan da görüleceği gibi tüm sonuçlar ve her bir sorunun ayrı ayrı ortalamalarına bakıldığında Anayasal denk bütçe politikasının Türkiye için uygulanabilirliği ve denk bütçe konusunda güçlü bir eğilim olduğu görülecektir.

Tablo 13: Soruların cevaplanma oranları ve ortalama değerleri

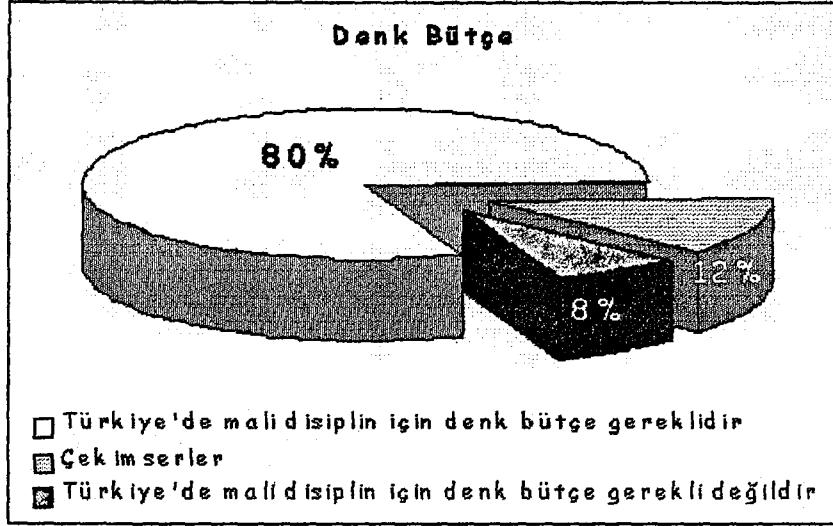
Sorular	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma Oranı %	Ortalamalar
1	1551	100	4,41
2	1358	87,6	4,69
4	1543	99,5	4,08
5	1530	98,6	4,03
6	1441	92,9	3,70
7	1531	98,7	4,16
8	1541	99,4	4,62
9	1543	99,5	4,68
10	1529	98,6	4,46
11	1547	99,7	4,08
12	1534	98,8	3,75
13	1547	99,7	4,01
14	1547	99,7	4,08
15	1547	99,7	4,31
16	1547	99,7	4,48
17	1541	99,4	3,97
18	1391	89,7	4,23
19	1538	99,2	4,64
22	1518	97,9	4,43

Ortada bir görüş olarak değerlendirilebilecek 3 numaralı seçenek araştırmanın tümü için değerlendirildiğinde sadece 6, 12 ve 17 numaralı sorularda diğerlerine nazaran daha fazla görülmektedir. Bu cevaplardaki eğilim bile Anayasal denk bütçe politikasının uygulanabilirliğini destekler mahiyettedir ve ortalamaların eğilimi pozitifdir. Bu itibarla bulguların değerlendirilmesi iki farklı eğilim arasında olmamakta, toplumda denk bütçeye yönelik eğilimin derecesinin ölçülmesi ve desteğin sınırları yönünde olacaktır. Aşağıda anket sorularına verilen cevaplara ilişkin değerlendirmeler, konu başlıklarıyla incelenmiştir.

Tablo 14: Birinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	60	3,9
2,00	45	2,9
3,00	193	12,4
4,00	149	9,6
5,00	1104	71,2
Toplam	1551	100

- Türkiye için denk bütçe politikasının gerekliliği.



Grafik 1: Türkiye İçin Denk Bütçenin Gerekliliği (%)

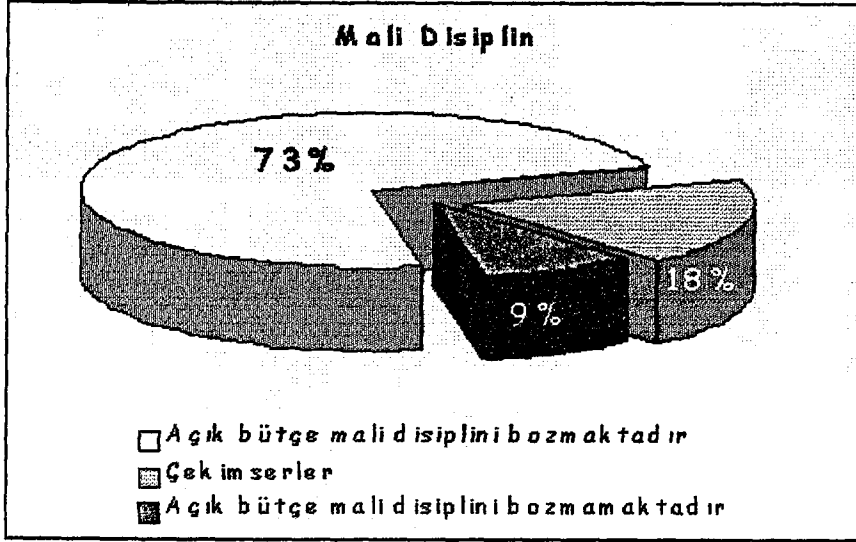
Bu soru araştırmanın ilk sorusu olarak yöneltilmiştir. Ankete katılanların tamamı bu soruya cevap vermiştir. Cevap verenlerin ortalaması 4,41'dir. Denk bütçenin gerekliliğini savunanların yüzde değeri %80,7 karşı olanları değeri %6,8'dir. Bu sonuçlara göre 1 numaralı hipotez, Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin toplumsal bilincin varlığına dair olan görüş doğrulanmaktadır.

2 ve 3. sorular açık uçlu soru olarak düzenlenmiştir. Ankete katılanların tercih ettikleri görüşe ilişkin en önemli gerekçelerini yazmaları istenmiştir. 194 kişi (%12,5) bu alanları boş bırakmış ve görüş beyan etmemiştir. Denk bütçe için gerekçe belirtenlerin ortalaması 4,69'dur. %94'e karşılık gelen bu değer, denk bütçe konusunda güçlü bir destek olduğunu göstermektedir.

Tablo 15: Dördüncü soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	67	4,3
2,00	69	4,5
3,00	284	18,4
4,00	381	24,6
5,00	742	48,2
Toplam	1543	100

- Açık bütçenin enflasyon ve yüksek faize yol açarak mali disiplini bozması.



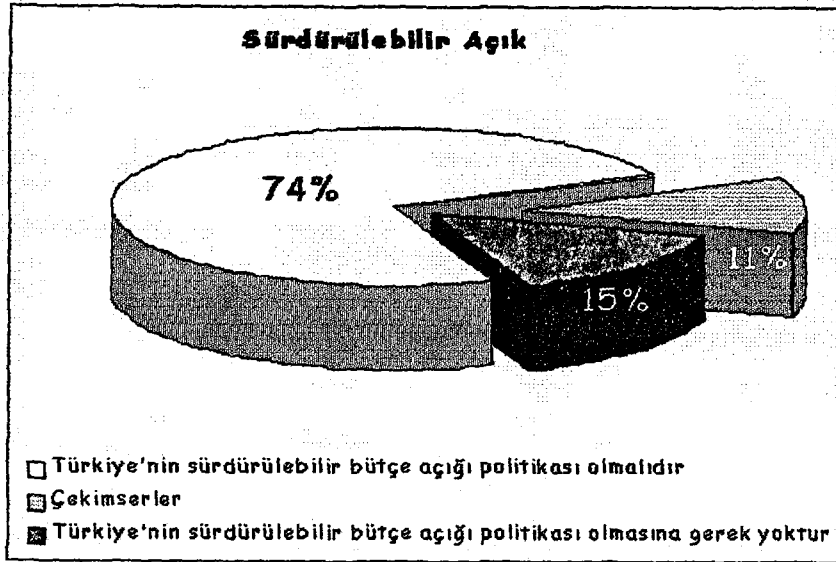
Grafik 2: Açık Bütçelerin Yüksek Faiz ve Enflasyona Yol Açması (%)

Bu soru açık bütçelerin mali disiplini bozucu yönünü sorgulamaktadır. Cevap veren 1543 kişinin ortalaması 4,08'dir. Mali disiplinsizliğin açık bütçelerden kaynaklandığı görüşüne katılanlar, cevap verenlerin %72,8'ini oluşturmaktadır. Mali disiplinin bozulmasında açık bütçelerin önemli olmadığını düşünenlerin oranı %8,8'dir. Fikir beyan etmeyip çekimser kalanlar %18,4'tür. Buna göre Türkiye'de kamu kesimi finansman dengesinin bozulması, enflasyon ve yüksek faiz gibi mali disiplini bozucu olumsuzlukların kaynağının açık bütçeler olduğu konusunda, anketi cevaplayanlar yüksek bir eğilim sergilemiştir.

Tablo 16: Beşinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	148	9,6
2,00	79	5,2
3,00	175	11,4
4,00	300	19,6
5,00	828	54,2
Toplam	1530	100

- Türkiye için sürdürülebilir bir bütçe açığı politikasının oluşturulması.



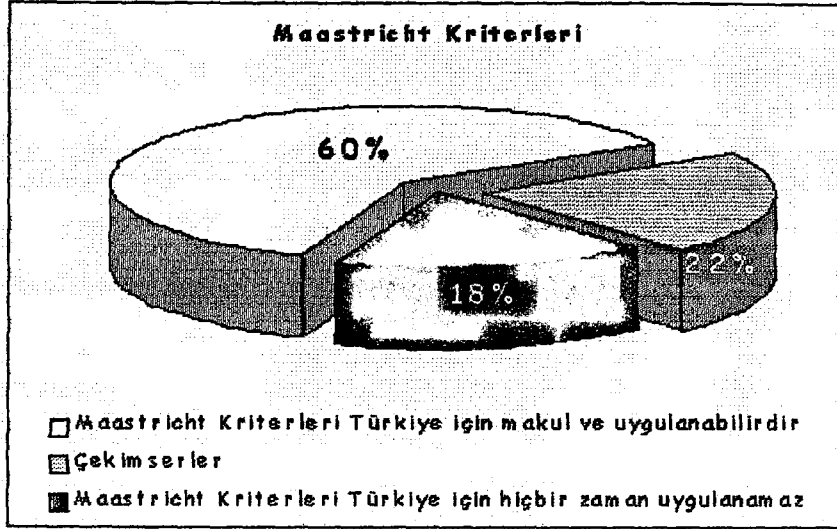
Grafik 3: Türkiye İçin Sürdürülebilir Açıklar Konusu (%)

Bu soruya cevap veren sayısı 1530'dur ve işaretlenen seçeneklerin ortalaması 4,03'tür. Cevap verenlerin %73,8'i bu konuda olumlu görüş beyan ederken; %14,8'lik grup böyle bir kaygıyı taşımamaktadır. Bu soruyla aslında AB ülkelerinde yürürlüğe konulan sürdürülebilir bütçe açığı olan Maastricht kriterlerinin bir benzerinin Türkiye için olup olmayacağı tartışmaya açılmıştır. Türkiye'de belli bir dönem için bütçe açıklarını azaltıcı sınırlamalar getirilmesi ve sonrasında ülkenin sürdürülebilir bütçe açığı politikası oluşturulması konusunda, yüksek bir oranda "bütçe açıklarının sınırlandırılması ve sürdürülebilir" bir takım kriterler oluşturulması konusunda ¾'lük bir çoğunluğun desteği görülmüştür.

Tablo 17: Altıncı soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	139	9,7
2,00	112	7,8
3,00	318	22,0
4,00	339	23,5
5,00	533	37,0
Toplam	1441	100

- Maastricht kriterlerinin Türkiye için uygulanabilirliği



Grafik 4: Maastricht Kriterlerinin Türkiye İçin Uygulanabilirliği (%)

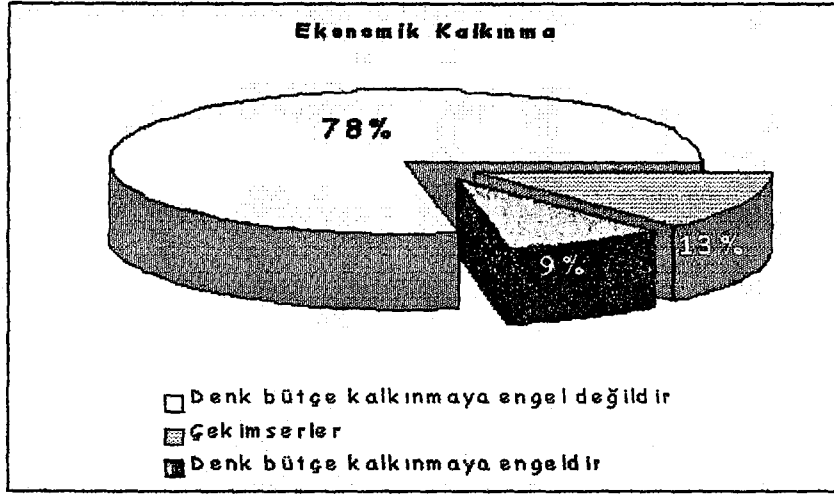
Anketin Altıncı sorusuna cevap veren 1441 kişinin, ortalama değeri 3,70'tir. Bu soru, cevaplama oranı en düşük ve ortalama değeri en az olan sorudur. Her ne kadar genele bakıldığında görülen daha düşük bir ortalama olmuş olsa bile sonucun eğilimi pozitifdir. Araştırma yapılan grup içerisinde bu soru % 93 oranında cevaplanmış ve cevap verenlerin %60,5'i Türkiye için Maastricht benzeri kriterler oluşturulmasını savunurken; %17,5'lik bir grup buna katılmadığını belirtmiştir. %22'lik bir kesim çekimser kalmıştır. Bu oran 3 numaralı seçenek için ankette verilen en yüksek değerdir.

Burada 5 ve 6. sorular birbirini tamamlar mahiyette düşünülmüştür. Fakat verilen cevapların incelenmesinde ortaya çıkan durum şudur: Açıkların azaltılması ve sürdürülebilir bütçe açığı politikasına daha fazla destek verilirken; Maastricht kriterlerinin Türkiye'de uygulanabilirliğine 5 numaralı soru kadar yüksek oranda destek verilmemiş, sorudaki çekimser oylar artmıştır. 5 ve 6. soruların her ikisi de anket açısından olumlu bir eğilim gösterse de 5. sorunun ortalama değeri (4,03) ile 6. sorunun ortalama değeri (3,70) arasında %9'luk bir eğilim sapması bulunmaktadır. Buna göre genel anlamda, Maastricht kriterlerinin Türkiye için de makul ve uygulanabilir olduğuna dair görüşün eğilimi pozitif olmasına rağmen; diğer sorulara verilen cevaplar kadar toplumda destek bulmamıştır. Anketin genel ortalamasına (4,26) göre bile %15'lik bir fark bulunmaktadır.

Tablo 18: Yedinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	68	4,4
2,00	71	4,6
3,00	197	12,9
4,00	403	26,3
5,00	792	51,8
Toplam	1531	100

- Denk bütçenin ekonomik gelişme ve sürdürülebilir iktisadi kalkınma için bir engel olup olmadığı konusu.



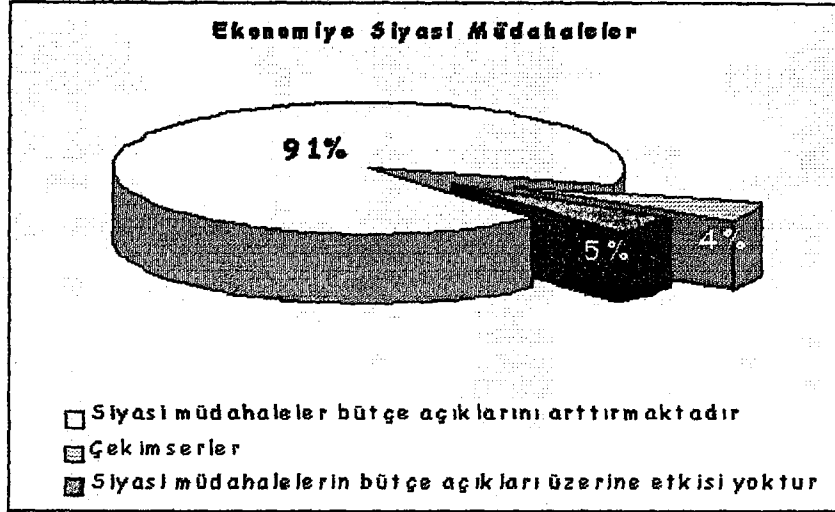
Grafik 5: Denk Bütçe Ekonomik kalkınma ilişkisi (%)

Bu soruya 1531 kişi cevap vermiştir ve sorunun ortalama değeri 4,16'dır. Bu soru da yüksek katılımıla cevaplanan sorular arasındadır. Sanılanın, ve topluma vehim derecesinde empoze edilenin aksine ki, birinci soruya açık bütçe yanlısı verilen cevapların en önemli gerekçesi olarak yazılan "Gelişmekte Olan Ülke" olma özelliğidir, denk bütçenin iktisadi kalkınmaya bir engel oluşturmadığına inananların oranı %78,1'dir. Denk bütçenin ekonomik gelişmeye engel olabileceğine inananların oranı ise %9'dur. 3 numaralı seçeneği tercih edenler ise %12,7'lik bir değere sahiptir. Bu soru için oluşturulan, denk bütçe uygulaması ülkenin ekonomik gelişmesine bir engel olmayıp, sürdürülebilir iktisadi kalkınmanın da bir aracı olabileceğine ilişkin hipotez de yüksek oranda desteklenmiştir, Sonuçta denk bütçenin iktisadi gelişmeyi engellemeyeceği ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacağı yönünde bir eğilim gelişmiştir.

Tablo 19: Sekizinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	50	3,2
2,00	32	2,1
3,00	68	4,4
4,00	159	10,3
5,00	1232	80,0
Toplam	1541	100

- Ekonomik alana siyasi müdahalelerin artmasının bütçe açıkları üzerine etkisi.



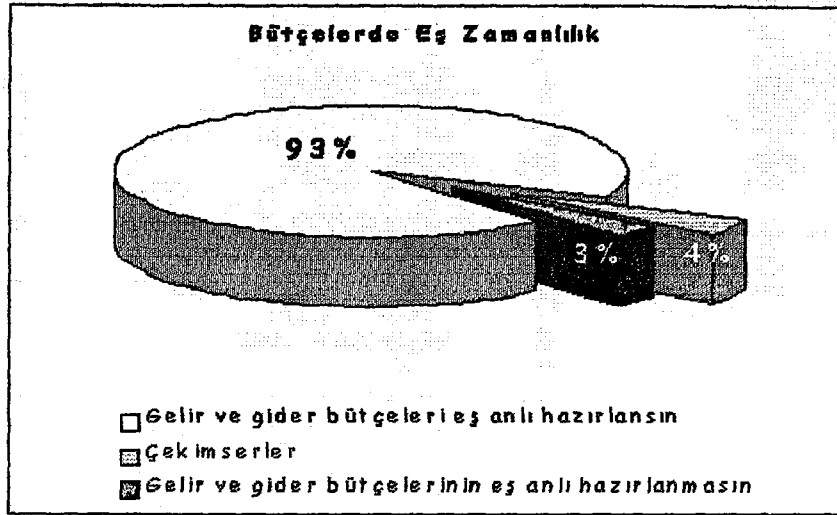
Grafik 6: Ekonomiye Siyasi Müdahaleler Bütçe Açıkları İlişkisi (%)

8. Soruyu 1541 kişi cevaplandırmıştır ve sorunun ortalama değeri 4,62'dir. Ekonomik alana siyasilere müdahalesi arttıkça, kamu harcamalarının arttığı sonuçta bütçe açıklarının da artmasına yol açıp açmadığına dair bir görüş ayrılığı olup olmadığını ölçmek amacıyla sorulan bu sorunun arkasındaki destek ve bu soruyla ilgili oluşturulan H0 hipotezinin doğrulandığını göstermiş, anketin en yüksek olumlu cevaplarından birisinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 4,62'lik ortalama, %92,4'lük bir değere karşılık gelmektedir. Bu değer kamunun ekonomik alanı ile ilgili ciddi kaygıların tüm katılımcılar tarafından yüksek düzeyde yaşandığını göstermektedir. 4 ve 5 seçeneğini işaretleyenlerin toplam değeri %90,3'tür. 1 ve 2'yi işaretleyenler ise %5,3 değerine sahiptir.

Tablo 20: Dokuzuncu soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	27	1,7
2,00	27	1,7
3,00	65	4,2
4,00	170	11,0
5,00	1254	81,4
Toplam	1543	100

- Gelir-gider bütçelerinin eşanlı hazırlanması ve harcamaların hangi kaynaklardan karşılanacağını belirtmesi.



Grafik 7: Bütçelerde Eş Zamanlılık ve Gider bütçelerinin kaynaklarının Belirlenmesi (%)

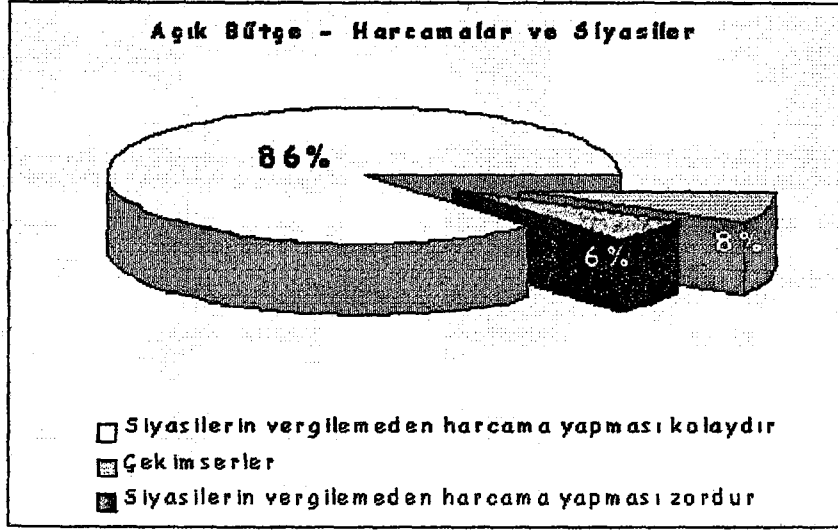
1543 kişinin işaretlediği bu soruya verilen ortalama değer olan 4,68, bütün sorular içerisinde en yüksek desteğin verildiği değerdir. Bu ortalama değer anket yapılan grubun %94'ünün bu fikirde olduğunu göstermektedir. Böyle bir ciddi destek denk bütçenin temel öncüllerinden olan "bütçeler hazırlanırken gelir ve gider kısımlarının eş-anlı hazırlanması, harcamaların mutlaka hangi kaynaklardan karşılanacağını belirtilmesi" konusunda önemli bir destek olduğunu, dolayısıyla denk bütçe yanlısı eğilimlerin örnekleme oluşturan kişilerce ne denli benimsendiğini açıkça göstermektedir. 4 ve 5 numaralı seçenekler grubun %92,4'ü tarafından tercih edilmiştir. Bu fikre katılmayanların yüzdelik değeri %3,4'tür ki bu değer anketin de en düşük değeridir.

- Açık bütçe ile siyasilerin vergilendirmeden harcama yapması.

Tablo 21: Onuncu soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	50	3,3
2,00	37	2,4
3,00	127	8,2
4,00	265	17,4
5,00	1050	68,7
Toplam	1529	100

- Açık bütçe ile siyasilerin vergilendirmeden harcama yapması.



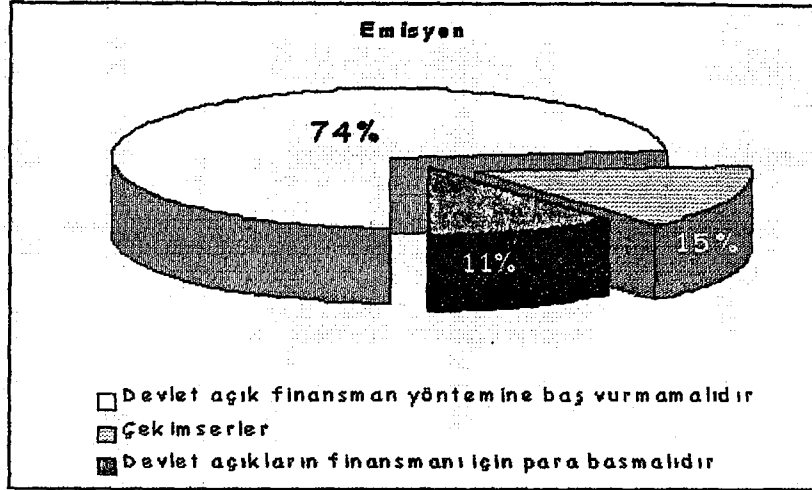
Grafik 8: Açık Bütçeler Sayesinde Siyasilerin Kolayca Harcama Yapabilmesi (%)

1529 kişinin cevaplandığı onuncu sorunun ortalama değeri 4,46'dır. Ankete katılanlar arasında 4 ve 5 seçeneklerini tercih edenler %84,8'lik grubu oluşturmaktadır. Açık bütçeler vasıtasıyla siyasilerin vergilendirmeden harcama yaptığına inanmayanlar %5,6'dır. 8, 9 ve 10. sorulardan çıkacak en önemli sonuçlardan birisi siyasilerin ekonomik alana müdahalelerinin sınırlandırılması ve bu tür faaliyetlerinin minimize edilmesi yönündedir. Açık bütçe uygulamasının siyasilere, "vergilendirmeden harcama yapma" imkanı tanıdığı konusunda sadece %5,6'lık olumsuz görüş, siyasi iktidarların vergiden vazgeçip borçlanarak harcama yanlısı eğiliminin bir göstergesidir. Her ne kadar bu tür kontra sorular M. Duverger gibi yazarlarca "siyasetin doğasına aykırı" bulunsa da halkın siyasetçilerin elindeki kaynakları rasyonel kullanmadığı yönündeki görüşün bir göstergesidir.

Tablo 22: Onbirinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	79	5,1
2,00	98	6,3
3,00	235	15,2
4,00	338	21,9
5,00	797	51,5
Toplam	1547	100

- Ekonomiye canlandırmak ve bütçe açıklarını kapatmak amacıyla para basmak.



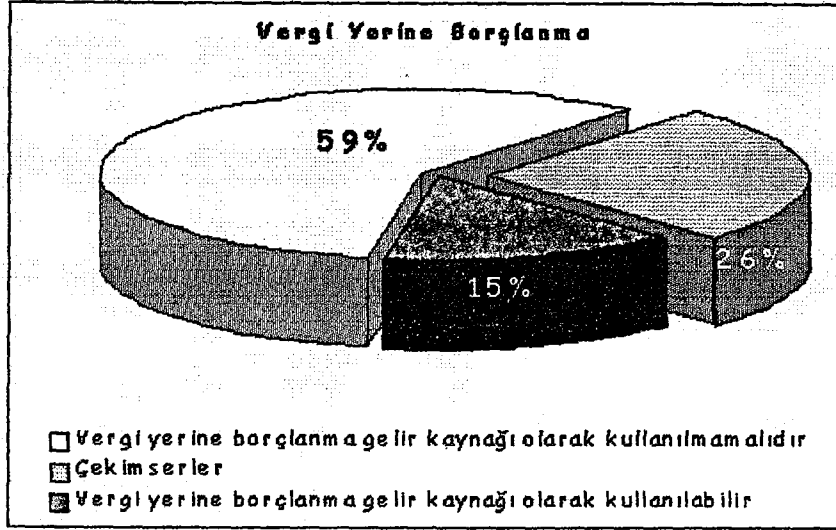
Grafik 9: Kaynak Oluşturmak Amacıyla Para Basmak (%)

11 ve 13. sorular farklı tarzda sorulmuş ama aynı anlama gelebilecek iki sorudur. Ekonomi canlansın diye bütçelerin açık verdirilmemesi ve bu gerekçeyle emisyonu asla başvurulmamasına ilişkin tereddütler bulunsa da emisyon enstrümanının kullanılmasına karşı çok ciddi görüşler de mevcuttur. Sonuçlarından da bunu görmek mümkündür. 11. sorunun ortalama değeri 4,08; 13'ünki 4,01'dir. 11. soruya destek verenler %73,4; 13. soruya destek verenler %68,6'dır. Para basılması yönünde görüş beyan edenlerin 13. sorudaki değeri 13,2'dir. Her iki soruda da 3 numaralı seçeneği işaretleyenler yüksek orandadır (%17,9)

Tablo 23: Onikinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	117	7,6
2,00	118	7,7
3,00	405	26,4
4,00	287	18,7
5,00	607	39,6
Toplam	1534	100

- Vergi yerine borçlanmaya başvurma yüksek faiz ve enflasyona etkisi.



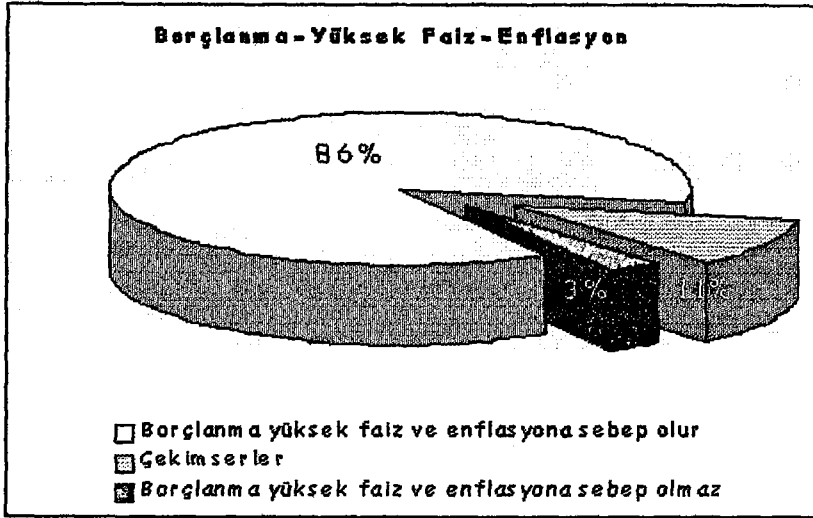
Grafik 10: Vergi Yerine Borçlanmanın Tercih Edilmesi (%)

Ortalama değeri 3,75 olan 12. sorunun en önemli özelliği 3 numaralı seçeneği tercih edenlerin çoğunlukta olmasıdır. %26,4 değeri ile en çok çekimser kalınan soru olan bu sorunun ortalama değeri anketin genel ortalamasından yaklaşık %20 daha düşüktür. 12, 15 ve 16. sorular iç içedir. Vergi yerine borçlanma yanlısı düşünenlerin oranı anketin genelinin sahip olduğu orandan daha düşüktür. Borçlanma konusunda olumsuz düşünenler popülasyonun %58,3'ü iken; vergi yerine borçlanma yanlısı düşünenlerin oranı %15,3'tür.

Tablo 24: Onaltıncı soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	13	0,8
2,00	41	2,6
3,00	162	10,5
4,00	312	20,2
5,00	1019	65,9
Toplam	1547	100

- Borçlanmanın yüksek faiz – enflasyon sarmalına sebep olması.



Grafik 11: Borçlanmanın Faizlerin Yükselmesine Yol Açması (%)

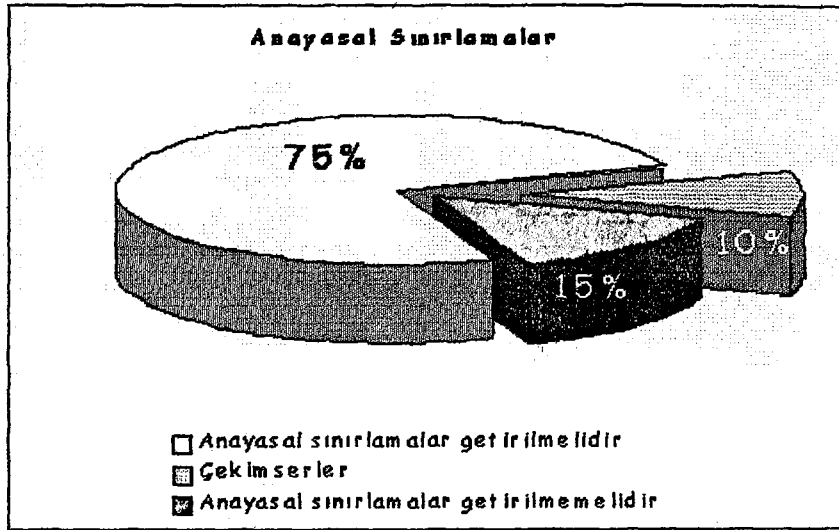
Borçlanmanın yüksek faiz ve enflasyona sebep olup olmadığını sorgulayan 15 ve 16. soruların her ikisine verilen cevaplar 12. soruya verilen borçlanmaya ilişkin tereddütlerle çelişir durumdadır. Bu iki sorudan özellikle 16. soru, borçlanmanın yüksek faiz ve enflasyon sarmalına sebep olup olmadığı görüşünü sorgulamaktadır. Bu soruya cevap verenlerin %85,8'i böyle olduğuna inanmaktadır. Yine 15 ve 16. sorular borçlanma yanlısı görüşlerin en az destek bulduğu iki sorudur (%2,2 ve %3,4). 15. sorunun ortalama değeri 4,31; 16. sorunun değeri ise 4,48'dir ki, her iki değer de anketin ortalama değerinden yüksektir. Bazı anket formlarında bu iki sorudan sonra 12. soruya gidip düzeltmeler yapıldığı görülmüştür.

Farklı soru ve biçimlerde sorulan, Anayasal sınırlamalara ilişkin 14, 17 ve 18. soruların değerlendirmesi aşağıda verilmiştir.

Tablo 25: Ondördüncü soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	164	10,6
2,00	63	4,1
3,00	154	10,0
4,00	276	17,8
5,00	890	57,5
Toplam	1547	100

- Vergi, harcama ve borçlanmaya ilişkin Anayasal sınırlamalar getirilmesi.

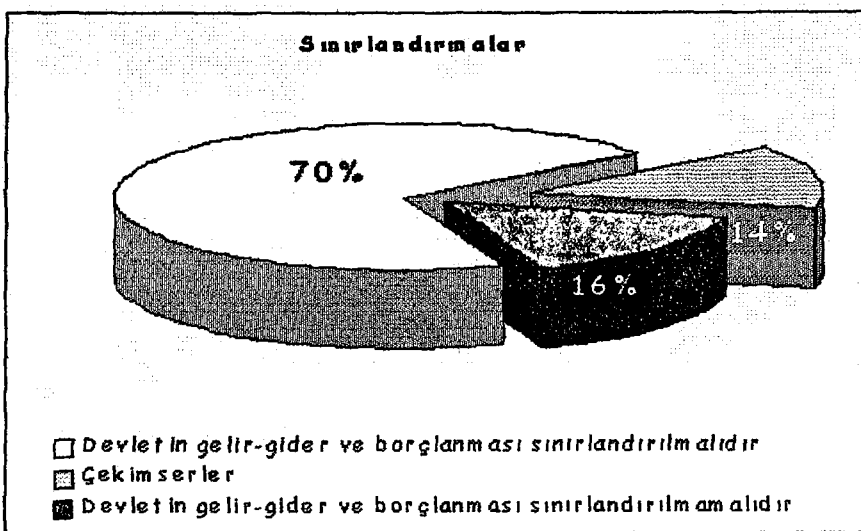


Grafik 12: Bütçelere Anayasal Sınırlamalar Getirilmesi (%)

14. soru borçlanmaya Anayasal sınırlamalar getirilip getirilmemesi ile ilgilidir. Sorunu ortalama değeri 4,08'dir. Katılanların %75,3'ü sınırlama getirilmesi %14,7'si getirilmemesi v borçlanmayla ilgili olarak Anayasada açık hükümlere yer verilmemesini istemiştir.

Tablo 26: Onyedinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	151	9,8
2,00	91	5,9
3,00	215	13,9
4,00	279	18,1
5,00	805	52,3
Toplam	1541	100



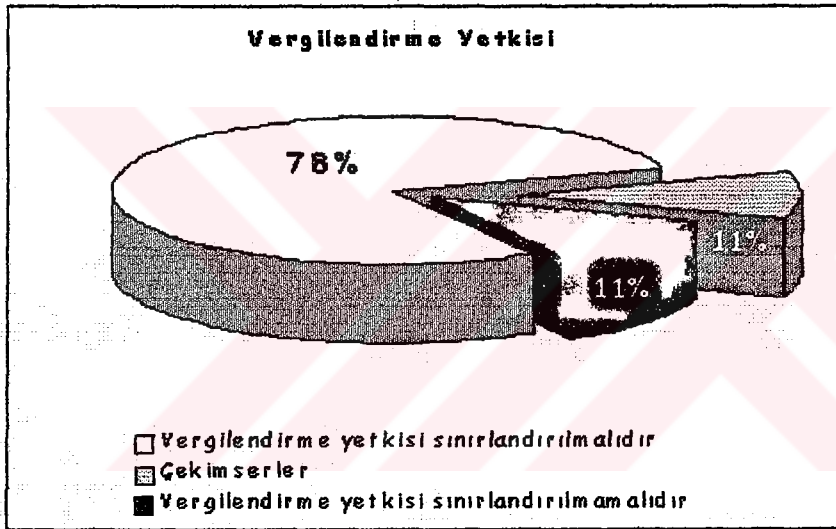
Grafik 13: Bütçelere Sınırlamalar Getirilmesi (%)

17. Soru gelir gider ve borçlanmanın sınırlandırılması ile ilgilidir. Bu soru ortalaması en düşük üç sorudan birisidir (3,97). 4 ve 5 seçeneklerini işaretleyenlerin oranı %70,4; 1 ve 2 seçeneklerini işaretleyenler %15,7'lik bir değere sahiptir. 14 ve 17. sorular karşılaştırıldığında Anayasal sınırlamalar konusu, sadece sınırlandırma konusundan daha fazla bir destek bulmuştur.

Tablo 27: Onsekizinci soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	104	7,5
2,00	50	3,6
3,00	148	10,6
4,00	215	15,5
5,00	874	62,8
Toplam	1391	100

- Devletin kolayca yeni vergi koyması ve vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması.



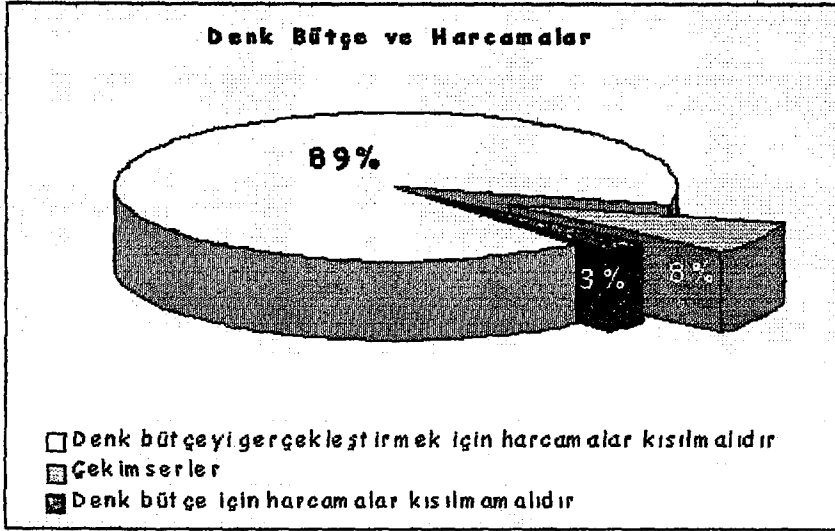
Grafik 14: Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılması (%)

18. soruda vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması sorulmaktadır. Sorudan anket ortalamasına uygun bir sonuç çıkmıştır (4,23). Bu üç soru içinde sınırlandırma konusunda en çok desteği alan soru, vergilerin ve vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması ile ilgili olan bu sorudur. Aynı zamanda ankette en çok boş bırakılan ve işaretlemekten kaçınan sorudur.

Tablo 28: Ondokuzuncu soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	12	0,8
2,00	26	1,7
3,00	121	7,9
4,00	182	11,8
5,00	1197	77,8
Toplam	1538	100

- Denk bütçe için harcamaların kısıp kısılamayacağı konusu.



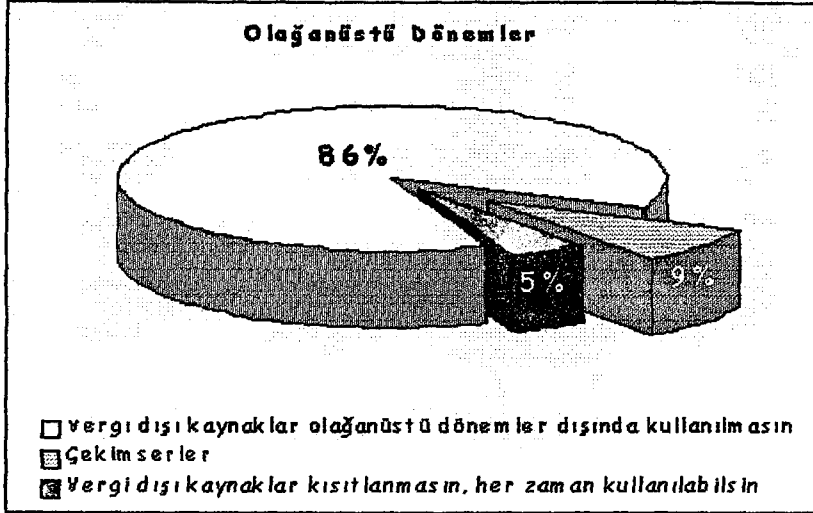
Grafik 15: Denk Bütçe İçin Harcamaların Kısılmaması (%)

Bu soru da esas itibarıyla denk bütçenin gerekliliği ve uygulanabilirliği konusunda aralar serpiştirilen crosscheck sorulardandır. Ortalama değeri 4,64'tür ki ortalaması en yüksek ikinci sorudur. 4 ve 5 numaralı seçenekleri işaretleyen ve "Denk bütçeyi sağlayabilmek için bazı harcamaları kısmak gerekiyorsa kısılmalıdır" görüşüne tamamen katılanların oranı %89,6 ike kesinlikle devletin hiçbir harcamasını kısmaması gerektiği yönünde görüş beyan edip, 1 ve numaralı seçenekleri işaretleyenlerin oranı %2,5'tir. Bu değer anketin en düşük değerlerinde birisidir. Araştırmaya katılanların %99,2'si bu soruya cevap vermiştir.

Tablo 29: Yırmıilkinici soruyu cevaplayanlar ve yüzdelik değerleri

Seçenekler	Cevaplayan sayısı	Yüzde değeri %
1,00	30	2,0
2,00	39	2,6
3,00	130	8,5
4,00	367	24,2
5,00	952	62,7
Toplam	1518	100

- Kamu harcamalarının finansmanı için vergi dışı yöntemlere olağanüstü dönemler dışınc başvurulmaması.



Grafik 16: Olağanüstü Finansmana Olağanüstü Dönemlerde Başvurulması (%)

Anketin son sorusunu oluşturan bu sorunun ortalama değeri 4,43'tür. %86,9 oranında destek bulan 4 ve 5 numaralı seçenekler "olağanüstü dönemler" kavramını vurgulamaktadır. 1 ve 2'yi tercih edenler %4,6 oranına sahiptir. 19 ve 22. sorular son sorular olması sebebiyle, baş tarafta sorulan 1 ve 4 numaralı soruların burada yeniden gözden geçirilmesi olmuştur. Denk bütçe ile ilgili sorulan 19. soru, "4,64" ortalama değeri ile anketin bitimine kadar anket yapan kişinin eğiliminde birinci soruya göre denk bütçe konusunda %5'lik bir artışı ifade etmektedir. Borçlanma ve mali disipline ilişkin ise eğilim açısından, 4. soru ile 22. soru arasında yaklaşık %10'luk bir fark bulunmaktadır.

Anket cevapları ile ilgili bu değerlendirmelerden sonra sonuçlar genellendiğinde şunlar ortaya çıkacaktır:

i. Denk bütçeye ilişkin, içinde denk bütçe geçip, bunun gerekliliğini sorgulayan iki sorunun (1 ve 19) anket ortalaması 4,53'tür. Bunun yüzdelik değeri %90,6'dır.

ii. Denk bütçe olgusuna atıf yapan iki sorunun (9 ve 22) anket ortalaması 4,60'tır; bunun yüzde olarak karşılığı %92'dir.

iii. Anayasal düzenleme gerektiren iki sorunun (14 ve 17) anket ortalaması 4,02'dir. Bunun yüzde değeri %80,5'tir.

iv. Anayasal ifadesi geçmeksizin sınırlama gerektiren üç sorunun (12, 13 ve 18) anket ortalaması 4,15; yüzdelik değeri %83'tür.

v. Ekonomik alana siyasilerin müdahalesini sorgulayan ve bunun açıklara sebep olup olmadığını sorgulayan iki sorunun (8 ve 10) anket ortalaması 4,54; yüzde değeri %90,8'dir.

vi. Maastricht benzeri sürdürülebilir bütçe açığı ve açıkların sınırlandırılması ile ilgili iki sorunun (5 ve 6) ortalaması 3,87'dir. Yüzde değeri %77,4'tür.

vii. Açık bütçe - borçlanma – yüksek faiz ve enflasyon ile ilgili üç sorunun (4, 15 ve 16) anket ortalaması 4,29'dur. Yüzde değeri %85,8'dir.

2. Grup Analizleriyle Bulguların İncelenmesi

a. Farklı Cinslerin Verilerinin Değerlendirilmesi

Kadınlar ve erkeklerden oluşan bu grupta üstteki gruplandırmaya uygun bir inceleme yapıldığında kadın ve erkeklerin genel anlamda birbirlerine yakın düşündükleri çok fazla fikir ayrılığı olmadığı görülecektir. Fakat kadınların sınırlama eğiliminin erkeklerden daha fazla olduğu görülmektedir. Vergi koymaya sınırlama getirilmesi konusundaki 18. soruya kadınlar erkeklerden daha fazla destek vermişlerdir. Bu sorunun kadınlar için ortalama değeri 4,43 iken; erkeklerin ortalaması 4,18'dir.

Bütçe açıklarının azaltılması ve Türkiye'nin sürdürülebilir bir borçlanma ve açık düzeyinin olması ile ilgili 5. soruya bayanlar erkeklerden daha fazla destek vermişler, bütçe açıkları ve borçlanma konusunda endişeli davranmışlardır. Bu soruya ilişkin bayanların ortalaması 4,28; erkeklerin 3,98'dir.

Tablo 29: Kadın ve Erkeklerin Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalamaları

CİNSİYET	SORU1	SORU19	SORU22	SORU9	SORU14	SORU17	SORU12	SORU13	SORU18	SORU8	SORU10	SORU6	SORU8	SORU4	SORU15	SORU18
Mean	4,2468	4,8380	4,4743	4,7331	4,2437	4,1746	3,7240	3,9821	4,4310	4,6370	4,4831	4,2700	3,6683	3,9876	4,2883	4,8269
Kadınlar N	281	272	272	281	279	276	279	279	232	281	276	276	249	277	281	279
Std. Deviation	1,1893	,7212	,9495	,7639	1,2017	1,1133	1,3109	1,1767	,9823	,9658	,8941	1,0946	1,3337	1,1272	,9687	,8344
Mean	4,4604	4,8438	4,4213	4,8719	4,0394	3,9265	3,7646	4,0110	4,1848	4,8118	4,4801	3,8783	3,7332	4,1011	4,3198	4,4846
Erkekler N	1270	1268	1246	1262	1268	1268	1265	1268	1169	1260	1263	1264	1192	1266	1266	1268
Std. Deviation	1,0300	,7722	,8880	,7918	1,3826	1,3740	1,2610	1,2077	1,2849	,8283	,8852	1,3584	1,2884	1,1037	,9862	,8509
Mean	4,4133	4,8424	4,4308	4,6831	4,0703	3,9708	3,7490	4,0068	4,2257	4,8155	4,4672	4,0333	3,7044	4,0771	4,3142	4,4758
Toplam N	1651	1638	1618	1643	1647	1641	1634	1647	1391	1641	1629	1630	1441	1643	1647	1647
Std. Deviation	1,0632	,7832	,8991	,7849	1,3369	1,3343	1,2617	1,2018	1,2254	,9161	,9780	1,3183	1,2975	1,1088	,9907	,8480

b. Farklı Yaş Gruplarının Verilerinin Değerlendirilmesi

Farklı yaş gruplarının verdikleri cevaplar arasında da farklılıklar bulunmaktadır. Yaş ilerledikçe ya da ileriki yaşlarda denge eğilimi artmaktadır. 1, 9 ve 19 numaralı sorulardan bu durum görülmektedir. Farklı yaşlardaki kişilerin Anayasal denk bütçe politikası karşısındaki eğilimi 1 ve 9. sorulardan başka 22. soruda da görülmektedir. İleri yaşlarda denk bütçe eğilimi artmaktadır.

Tablo 30: Farklı Yaş Gruplarının Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri

YAŞ		SORU1	SORU10	SORU22	SORU8	SORU14	SORU17	SORU12	SORU13	SORU16	SORU8	SORU10	SORU6	SORU6	SORU4	SORU16	SORU16
20-30	Mean	4,2083	4,5197	4,2682	4,8056	4,2806	4,1732	3,4656	3,8563	4,4357	4,8011	4,3068	4,0311	3,7773	3,8511	4,1250	4,3666
	N	360	356	368	358	360	368	360	360	342	356	362	354	326	356	360	360
	Std. Deviation	1,2074	,8893	1,0184	,8837	1,1027	1,1707	1,3282	1,2445	,8888	,8214	1,0680	1,2014	1,3134	1,1347	,9837	,8420
31-40	Mean	4,3087	4,8484	4,4021	4,6789	3,8879	3,8784	3,5828	3,8732	4,2211	4,8299	4,8072	4,0308	3,7892	3,8548	4,3170	4,4519
	N	488	482	480	488	487	485	487	488	388	488	487	487	483	485	488	488
	Std. Deviation	1,1271	,7815	,9708	,7556	1,2470	1,3741	1,2609	1,2232	1,2238	,9008	,8740	1,3057	1,2413	1,1820	,9729	,8876
41-50	Mean	4,5703	4,7204	4,5687	4,7592	4,0475	3,8914	4,0178	4,2485	4,1883	4,8289	4,4548	4,0744	3,8183	4,3204	4,4802	4,5813
	N	485	485	467	481	483	483	465	481	432	481	455	457	430	485	481	481
	Std. Deviation	,9183	,8580	,7480	,7227	1,2635	1,3590	1,1827	1,1037	1,3094	,9135	1,0481	1,3257	1,2977	,9708	,8837	,8051
51+	Mean	4,8213	4,8587	4,4790	4,8112	3,9745	3,8820	4,0809	4,3277	3,8882	4,5880	4,5794	3,8880	3,7884	4,1830	4,2488	4,4870
	N	235	233	221	233	235	233	230	235	217	233	233	230	220	235	235	235
	Std. Deviation	,8656	,8776	,7652	,5492	1,4430	1,4034	1,0347	,8883	1,3780	,9624	,8680	1,3852	1,3189	1,1344	1,1888	,9132
Toplam	Mean	4,4126	4,8410	4,4914	4,8827	4,0751	3,8896	3,7474	4,0046	4,2275	4,8180	4,4585	4,0347	3,7028	4,0758	4,3139	4,4751
	N	1549	1538	1510	1541	1545	1538	1532	1545	1389	1639	1627	1628	1439	1541	1545	1545
	Std. Deviation	1,0637	,7638	,8995	,7853	1,3373	1,3348	1,2817	1,2021	1,2254	,9188	,9784	1,3187	1,2975	1,1080	,9910	,8484

Anayasal sınırlamalar getirilmesi konusunda 14 ve 17. sorulara gençlerin desteği daha yüksektir. 14. sorunun 4,28'lik gençlerin ortalama değeri, tüm anket ortalamasındaki 4,07 değerinin üstündedir.

Yaş grupları küçüldükçe para basma ve borçlanma eğilimi artmaktadır. Bu konuda yaşlılar daha temkinli davranmaktadır.

Fakat gençler belirgin bir şekilde kolayca vergi koymaya karşı çıkmaktadırlar. Özellikle 30 yaşa kadar olan gruptaki ortalama 4,43 iken; 50 yaş grubunda bu ortalama 3,98'dir. Bu verilere göre iki grup arasında %12'lik bir fark olduğu görülmektedir.

Gençler bütçe açıklarının sınırlandırılıp sürdürülebilir bir bütçe açığı oluşturulması konusuna sıcak bakarken; Maastricht kriterlerini benimsememektedirler. Maastricht kriterleri (convergence criteria) orta ve ileri yaşlar için daha tercih edilebilir bulunmaktadır.

c. Akademisyenler Grubunun Verilerinin Değerlendirilmesi

Akademisyenler grubu içinde denk bütçe eğilimi en yüksek grup profesörlerdir. Grubun ortalaması 3,97 iken; profesörlerinki 4,47'dir. Bu değer grup ortalamasından %13 yüksek, en düşük değer olan Yrd. Doç. Dr öğretim elemanları ortalamasından (3,45) %30 daha yüksek bir eğilime sahip olduklarını göstermektedir. Çok belirgin bir eğilim farkı 22. soru için de görülmektedir. Bu soru için profesörler ortalaması 4,58 çıkarken , Yrd Doç. Dr. Öğretim üyeleri 3,64'lük bir eğilim göstermişler bu da profesörlerin Yrd Doçentlere göre %26 daha fazla denk bütçe yanlısı görüş beyan etmişlerdir. Anayasal sınırlamalar konusuna sadece profesörlerden destek gelmektedir. 14 ve 17. sorular için anket ortalaması 4,02 iken akademisyenler arasında bu oran 3,70'tir.

Tablo 31 : Akademisyenlerin Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri

akademik	SORU1	SORU10	SORU22	SORU3	SORU14	SORU17	SORU12	SORU13	SORU8	SORU10	SORU5	SORU6	SORU4	SORU15	SORU16	SORU18
Prof.	Mean N Std. Deviation	4,4737 16 .9412	4,4737 16 .9887	4,5769 19 .6873	4,7665 19 .6309	3,9474 19 1,4719	3,8263 19 1,2069	4,2632 19 .4524	4,1678 19 .8983	4,3694 19 .6949	4,4737 19 .6907	4,0526 19 1,2681	3,7368 19 1,1945	4,1679 19 .7947	4,2632 19 .8057	4,5769 19 .6973
Doç.	Mean N Std. Deviation	3,9462 26 1,1807	4,4107 24 1,2120	4,4916 26 .9460	4,5395 26 .8903	3,8333 24 1,4348	3,9187 24 1,2498	3,5395 26 1,3033	4,0789 26 .7442	4,6164 26 .8621	4,4107 24 .7765	4,1638 26 .8806	3,3840 26 1,1689	3,7692 26 1,1422	3,9462 26 1,3787	3,8231 26 1,2642
Yrd.Doç.	Mean N Std. Deviation	3,4646 44 1,3888	3,5889 44 1,1272	3,6364 44 1,2400	4,2727 44 .7383	3,9182 44 1,3855	3,4091 44 1,3523	2,9918 44 .9829	3,1384 44 1,3740	3,6545 44 1,1805	4,0455 44 .8972	3,6546 44 1,0773	3,4091 44 1,0414	3,4091 44 .8488	3,3333 44 .8174	3,7273 44 .6039
Diğer	Mean N Std. Deviation	4,2778 54 1,0714	4,3482 52 .8376	4,3289 52 .6780	4,4444 54 .7439	3,7037 54 1,3868	3,9928 54 1,4004	3,1111 54 1,2837	3,5208 54 1,3500	4,4816 54 .9802	4,4815 54 .8369	3,9815 54 1,3857	3,5741 54 1,2226	4,0000 54 .9517	4,1111 54 .9848	4,3704 54 .8308
Toplam	Mean N Std. Deviation	3,9720 143 1,2273	4,1387 139 1,0550	4,1702 141 .9408	4,4646 143 .7669	3,7843 141 1,3685	3,6918 141 1,3844	3,2098 143 1,2210	3,6294 143 1,2653	4,3297 143 1,0065	4,3333 141 .8077	4,0071 141 1,1882	3,5195 143 1,1498	3,7801 141 .9790	3,5850 143 1,0528	4,1748 143 .8965

12 ve 13. sorular için de grubun görüşü bir önceki değerlendirmelere uymaktadır. Profesörlerin görüşleri anketin genel ortalaması ve sorulara uygun eğilimde çıkarken; Yrd. Doçentler farklılık göstermektedir. 12. soru için Yrd Doçentler grubundaki ve ankete katılan herkesten farklı düşünerek 2,68'lik bir ortalamayla anketin en düşük değerini çıkartmışlardır. Bu durum H0 hipotezinin reddedilip Ha'nın kabulü anlamına gelmektedir.

Siyasilerin ekonomik alana müdahalelerinin sorgulandığı 8 ve 10. sorularda Doçent ve profesörler daha yüksek bir eğilimde iken (Doç.: 4,61) Yrd Doçentler 3,95 çıkmıştır.

Benzer farklılık Türkiye'nin sürdürülebilir bütçe açığı olması konusunda da görülmektedir. Yrd Doçentler böyle bir gerekliliğe destek vermemektedirler. Maastricht kriterleri ve uygulanabilirliği konusunda profesörler daha iyimserken diğer gruplar bu iyimserliği paylaşmamaktadır. (Doç. 3,38 anket ortalaması 3,87'dir)

Açık, borçlanma, yüksek faiz ve enflasyon konusundaki 4, 15, 16. sorular için grup ortalaması oldukça düşüktür. Bu üç soru için genel ortalama 4,29 iken; akademisyenler grubu 4. soru için 3,33 (Yrd. Doç.) 15. soru için 3,72 değerlerine rağmen 4,16 değeriyle ortalamaya yaklaşmıştır.

Bölüm olarak değerlendirildiğinde ise anketin bütününe verdikleri cevapların işletme bölümü öğretim elemanlarının Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin uygulanabilir düşüncelerinin akademisyenler içindeki ortalaması genel ortalamadan yüksektir. 1. soruya ikisat ve maliye öğretim elemanları 3,50 oranında destek verirken; işletme bölümü öğretim elemanlarının bu konudaki eğilimi çok daha yüksektir (4,46).

Anayasal sınırlamalar getirilmesi konusunda hukukçuların 2,60'lık eğilimi, bütün akademisyenlerin Anayasal denk bütçe politikası konusunda hemfikir olduklarına ilişkin H0 hipotezini çürütmekte, Ha'yı geçerli kılmaktadır.

Siyasilerin müdahalelerinin sorgulandığı 8 ve 10. sorularda hukukçu akademisyenler, siyasi müdahalelerin bütçe açıklarına yol açtığına dair, 4.80 değerinde kuvvetli bir kanaat taşımaktadırlar.

Türkiye'nin sürdürülebilir bütçe açığı olması konusunda iktisat ve maliyeciler öğretimi elemanları diğerlerinden daha baskın bir eğilim taşımaktadırlar. Fakat Maastricht kriterlerinin Türkiye için makul ve uygulanabilir olduğu konusunda aynı fikirde değillerdir.

Açıklar, borç yükü, faiz ve enflasyonun olumsuz etkilerinin tesbiti konusundaki en yüksek eğilim yine işletme grubundadır.

d. Üst Düzey Yöneticilere Ait Verilerin Değerlendirilmesi

Yöneticilerin denk bütçe konusundaki eğilimleri işletme büyüklüğüne göre farklılık göstermektedir. Çalıştırdıkları eleman sayısı arttıkça daha esnek ve açık bütçe yanlısı olurlarken, işletme büyüklüğü düştükçe denk bütçe eğilimleri güçlenmektedir. Anket ortalaması ilk soru için 4,53 iken 1000 işçi çalıştıran işyerlerinin yöneticilerinin ortalaması 3,62'dir. 22 soruda da benzer bir durum görülmektedir.

Tablo 32. İşçi Sayılarına Göre Yöneticilerin Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri

ÇALIŞAN	SORU1	SORU10	SORU22	SORU9	SORU14	SORU17	SORU12	SORU13	SORU16	SORU8	SORU10	SORU8	SORU8	SORU4	SORU15	SORU18
100'den az çalışan	4,1250	4,0250	4,4375	4,0875	3,8875	3,1875	3,1875	3,0250	4,0000	4,0800	4,0200	3,7500	4,2500	4,0000	4,0875	4,5000
N	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Std. Deviation	,9499	,7871	,7195	,5953	,5951	,5951	,5953	,5953	,5953	,5953	,5953	,5953	,5953	,5953	,5953	,5953
100-250	4,0900	4,1100	4,0000	4,0571	4,0000	4,0000	3,2143	3,0000	3,7143	4,0000	4,1000	4,2143	4,0000	4,2143	4,2143	4,1000
N	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Std. Deviation	,7333	,6923	,6250	,5500	,5500	,5500	,6557	,6229	,5401	,4170	,4284	,3750	,3400	,3881	,3881	,3400
250-500	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000	3,0000	2,0000	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000	4,0000
N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Std. Deviation	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533	,8533
1000	3,6250	4,2500	3,5000	3,5000	3,6250	3,6250	3,5000	3,6250	3,6250	3,6250	3,6250	3,6250	3,6250	3,6250	3,6250	3,6250
N	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Std. Deviation	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849	,1849
Toplam	4,1818	4,0000	4,0000	4,0000	3,7000	3,6000	3,2273	3,4773	3,8000	4,0000	4,0000	4,0000	4,2273	4,1389	4,1389	4,4773
N	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68
Std. Deviation	1,0244	,8588	,8001	,6665	,6665	,6665	,7273	,7273	,7273	,7273	,7273	,7273	,7273	,7273	,7273	,7273

Anayasal sınırlamalar konusuna sıcak bakmıyorlar, bu soru grubu (14 ve 17) için de verdikleri cevapların ortalama değerleri 3,50'dir. Anket genelinde ortalama 4-4,15 aralığında olan eğilim için CEO'ların eğilimi düşük düzeydedir.

Bu grup siyasilerin müdahalelerinin bütçe açıklarına yol açtığı fikrini en güçlü taşıyan gruplar arasındadır. 8. sorunun ortalaması 4,86'dır. Sürdürülebilir bütçe açığı konusunda orta büyüklükteki işletme yöneticilerinin (250-1000 işçi çalıştıranlar) verdikleri cevaplar anketin ortalama değerinin (3,87) üstündedir (4,27).

Maastricht kriterlerinin Türkiye'de uygulanabilirliği konusunda küçük işletmelerin yöneticileri büyüklerden daha büyük eğilime sahiptir. Büyük işletmelerin yöneticilerinin cevapları ortalama ile örtüşürken; küçük işletme yöneticileri uygulanabilirliği konusunda yüksek eğilim göstermektedir.

15. soruya verdikleri cevaplarla 3,87 değerini alan büyük işletme yöneticileri, yüksek faizlerin sebebini KKBG'ne diğer gruplara nazaran daha az bağlamaktadırlar.

e. Farklı Eğitim Seviyeleri Verilerinin Değerlendirilmesi

Bütün eğitim grupları denk bütçe konusunda hemfikirdir. Böylelikle H0 hipotezi kabul edilip Ha reddedilmektedir.

Mali disiplin için Anayasal düzenlemelerin gerekli olduğu ise eğitim seviyesi yükseldikçe azalan bir konudur. Grup ortalamaları itibarıyla anketin genel ortalamasına yaklaşırlarken, ortaöğretim seviyesindeki yüksek eğilim yüksek lisans ve Doktora eğitimi almış kişilerde düşmektedir.

Türkiye'nin sürdürülebilir bütçe açığı olması konusundaki görüşleri ise genel ortalamanın üstündedir. Maastricht kriterleri bu gruptan da yeterli desteği alamamıştır.

Mali disiplinsizlik konusunda bütçe açıklarından kaynaklanan tahribat fikrine ortaöğretim grupları yüksek eğitimlilerden daha fazla inanmaktadır.

Tablo 33: Farklı Eğitim Gruplarının Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri

Eğitim		SORU1	SORU19	SORU8	SORU22	SORU14	SORU17	SORU12	SORU13	SORU18	SORU6	SORU10	SORU5	SORU9	SORU4	SORU16	SORU10
İlk-Orta	Mean	4,6655	4,7622	4,8230	4,8052	4,3105	4,3878	4,0120	4,1126	4,3016	4,8106	4,4887	3,8903	3,7228	4,2460	4,4889	4,8422
	N	313	313	313	308	313	313	311	311	309	313	309	309	285	313	313	313
	Std. Deviation	1,0015	,9182	,9383	,7933	1,1280	1,0950	1,3830	1,2837	1,2286	,8773	1,1008	1,3022	1,4697	1,1670	1,0495	,7678
Lisans	Mean	4,4428	4,8878	4,7387	4,4380	4,0805	3,9478	3,7768	4,0722	4,2102	4,8496	4,4484	4,0385	3,8848	4,0714	4,3038	4,4788
	N	944	938	938	922	942	938	931	942	937	938	928	931	886	938	942	942
	Std. Deviation	1,0435	,7272	,7275	,8920	1,3814	1,3843	1,2215	1,1012	1,2081	,8708	,8881	1,3383	1,3048	1,1252	,8783	,8808
Y.Lisans-Dr.	Mean	4,1588	4,3483	4,5894	4,2387	3,8080	3,9181	3,3880	3,8821	3,8880	4,8104	4,4418	4,0704	3,7413	3,8083	4,1897	4,2847
	N	280	283	288	283	288	288	280	280	143	288	288	288	288	288	280	288
	Std. Deviation	1,1477	,9285	,7755	,8878	1,3441	1,3818	1,1804	1,2407	1,3000	,9877	,7941	1,1632	1,0438	,9744	,8840	,8887
Toplam	Mean	4,4144	4,6441	4,6823	4,4833	4,0705	3,8884	3,7474	4,0032	4,2276	4,8188	4,4587	4,0347	3,7085	4,0760	4,3123	4,4787
	N	1547	1534	1539	1514	1643	1537	1632	1643	1388	1537	1625	1628	1437	1639	1545	1543
	Std. Deviation	1,0831	,7818	,7858	,8886	1,2376	1,3355	1,2817	1,2023	1,2254	,9183	,8768	1,3187	1,2881	1,1037	,9810	,8488

f. Farklı Gelir Gruplarının Verilerinin Değerlendirilmesi

Gelir gruplarında da denk bütçenin uygulanabilirliği konusunda farklı görüşler olduğu söylenemez. Cevaplar anketin genel ortalamaları ile örtüşmektedir. Bu grup için oluşturulan H0 hipotezi kabul edilip Ha reddedilecektir. Anayasal sınırlamalar konusunda eğilim düşüktür. 17. soruya verdikleri cevaplarla yüksek gelir gruplarının Anayasal sınırlamalara daha az taraf oldukları görülmektedir.

Siyasilerin müdahalelerinin olumsuz sonuçları konusunda en güçlü eğilimli gruplardan birisi bu gruptur (4,82).

Sürdürülebilir bütçe açığı konusunda yüksek gelir grupları diğerlerine nazaran daha az meyilli olmalarına rağmen; Maastricht kriterleri için vermiş oldukları ortalama 4,30 anketin genel ortalaması olan 3,70 değerinin çok üstündedir.

g. Meslek Grupları Arası Verilerin Değerlendirilmesi

Bu grupta da denk bütçeye ilişkin farklı görüşler bulunduğundan H0 hipotezi reddedilmekte H_a kabul edilmektedir. Meslek gruplarının Anayasal denk bütçe politikasına ilişkin en güçlü eğilimi olan grubu kamu işçilerinde görülmektedir. Anayasal sınırlamalar için en düşük eğilime sahip grup vali ve kaymakamlardan oluşan gruptur. 12. soruya verdikleri cevaplarla kamu işçileri Anayasal sınırlamaların en güçlü eğilim olarak ortaya çıktığı gruptur. Teknik personelin bu konudaki desteği nispi olarak daha düşüktür.

Siyasi müdahalelerin kamu açıkları üzerine etkisi olduğu fikrini en çok defterdar ve kamu işçilerinin oluşturduğu grup taşımaktadır.

Sürdürülebilir bütçe açığı olması konusunda memurlar ile işçiler arasında da bir farklılık bulunmaktadır. Bu konuda belediye başkanları ile valiler arasında da bir eğilim farkı mevcuttur. 5. sorunun ortalaması 4,03'tür. Bu soruya valilerin vermiş olduğu cevapların ortalama değeri 3,74; belediye başkanlarının 4,48'dir. Bu değerler itibarıyla vali ve belediye başkanlarının arasındaki eğilim farkı %20'dir.



Tablo 34: Farklı Meslek Gruplarının Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri

MESLEK	SORU1	SORU10	SORU8	SORU22	SORU14	SORU17	SORU12	SORU13	SORU18	SORU6	SORU10	SORU5	SORU8	SORU4	SORU16	SORU18
memur	Mean	4,4079	4,8242	4,7303	4,4755	3,7686	3,8711	3,8183	4,0855	3,8883	4,6658	4,4400	3,8681	3,7183	4,0855	4,3563
	N	152	140	152	143	152	152	147	152	148	152	150	140	142	152	152
	Std. Deviation	1,0940	,7753	,7718	,8788	1,5483	1,5302	1,2388	1,1957	1,3945	1,0590	,9883	1,5335	1,4310	1,1605	,9994
isotkam	Mean	5,0000	4,8000	5,0000	4,4687	4,4687	4,4687	4,5333	4,4000	4,5714	4,6887	4,9333	4,4000	3,4000	3,8000	4,7333
	N	30	30	30	30	30	30	30	30	28	30	30	30	30	30	30
	Std. Deviation	,0000	,5508	,0000	1,0417	1,1058	,8986	,8986	1,2205	,7418	1,0283	,2537	,8137	1,4288	1,4848	,5833
isot(ozel)	Mean	4,2581	4,8129	4,7419	4,3871	4,0323	4,0845	3,7742	4,0000	4,0868	4,8000	4,4839	4,4194	4,0000	4,0868	4,2581
	N	62	62	62	62	62	62	62	62	62	60	62	62	56	62	62
	Std. Deviation	1,0855	,7095	,8085	,8118	1,3425	1,1993	1,4888	1,2011	1,1834	1,0809	,9187	,9152	1,3751	1,0888	1,2002
teknik	Mean	4,2887	4,5333	4,8000	3,8887	3,8000	3,8887	3,8000	3,3333	3,9333	4,0000	4,4887	4,2000	3,8154	3,8887	4,1333
	N	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	28	30	30
	Std. Deviation	,8883	,7303	,5609	1,4320	1,3985	1,0833	1,3391	,8841	1,2578	1,5757	,8183	1,1285	1,0883	,9732	1,0417
idari	Mean	4,6119	4,8384	4,8048	4,6530	4,0714	3,7338	3,8889	3,9010	4,1311	4,8175	4,4073	3,8054	3,7293	4,1785	4,4171
	N	187	187	183	181	187	187	185	185	183	183	181	185	181	187	187
	Std. Deviation	,8540	,6828	,8240	,8848	1,2081	1,3681	1,2507	1,1928	1,2154	,7233	1,0316	1,3532	1,2422	,8648	,8471
egitim	Mean	4,3333	4,5556	4,8889	4,4815	4,1862	3,9830	3,8889	4,2222	4,4444	4,7778	4,6887	3,8889	3,8522	4,1862	4,1481
	N	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	48	54	54
	Std. Deviation	1,3175	,9848	,3172	,7468	1,3488	1,4681	1,1103	1,1438	1,0031	,5016	,8687	1,2883	1,3202	1,1338	1,0887
esnaf	Mean	4,7089	4,8015	4,5725	4,8124	4,3588	4,2368	4,2888	4,1908	4,8489	4,8336	4,3588	3,9771	3,8912	4,2081	4,4658
	N	131	131	131	128	131	131	128	131	131	131	131	131	121	131	131
	Std. Deviation	,8728	,5333	1,0879	,7428	1,8747	1,2288	1,8547	1,1894	,8931	,8781	1,2894	1,4685	1,4057	1,1883	,8478
tucoar	Mean	4,4303	4,7456	4,8727	4,5828	4,2424	4,3030	4,0559	4,0875	4,2865	4,8424	4,8273	4,1824	3,8562	4,2000	4,4889
	N	185	185	185	183	185	185	181	183	181	185	181	159	153	185	181
	Std. Deviation	1,0135	,8501	,8127	,7355	1,1537	1,1231	1,1832	1,1922	1,1973	,8942	,9409	1,1899	1,2785	1,1327	,9755
serbest	Mean	4,4887	4,7817	4,7778	4,5840	4,2047	4,1071	3,7282	4,2128	4,3770	4,8240	4,4803	4,0754	3,8809	4,0920	4,3504
	N	254	252	252	250	254	252	252	254	252	250	254	252	230	250	254
	Std. Deviation	1,1507	,8529	,7016	,8053	1,3820	1,2531	1,3121	1,1489	1,1785	1,0113	,9808	1,3851	1,2874	1,2172	1,0770
Ogrenel	Mean	4,9784	4,3813	4,5483	4,1143	4,3521	4,1714	3,3521	3,5970	4,2113	4,8620	4,2206	3,9265	3,1270	3,7429	3,8437
	N	142	138	142	140	142	140	142	142	142	142	136	136	125	140	142
	Std. Deviation	1,2528	1,0424	,9791	1,1322	1,1922	1,1502	1,3273	1,3033	1,1162	,7880	1,0728	1,3805	1,3445	1,1083	1,0367
Asker	Mean	4,4982	4,8375	4,7588	4,3226	3,8125	4,8000	3,5625	3,7812	4,3125	4,7813	4,5825	4,4852	3,7931	4,2188	4,1875
	N	64	64	64	62	64	62	64	64	64	64	64	64	58	64	64
	Std. Deviation	,8036	,3440	,8172	,9013	1,3871	1,4488	1,0059	1,1747	1,0216	,7862	,8637	,8677	,8936	,8992	,8522
Belediye başkanı	Mean	4,0487	4,0487	4,8918	4,7829	4,4250	4,2848	4,4822	4,2940	4,2222	4,7438	4,4854	4,4872	4,2422	4,8418	4,7840
	N	29	29	27	27	29	29	29	29	29	29	27	29	27	29	29
	Std. Deviation	,2238	,2238	,3148	,4173	1,0710	1,1140	,8231	,8001	1,1773	,8488	,8320	,9808	,8830	,8884	,8221
Vall	Mean	4,8400	4,7400	4,8400	4,7708	3,1800	3,1000	3,5400	4,0800	3,2800	4,8800	4,6800	3,7400	3,4783	4,1800	4,3400
	N	60	60	60	48	60	60	60	60	60	60	60	60	48	60	60
	Std. Deviation	,4877	,5272	,8424	1,0280	1,8826	1,5811	1,1287	1,0880	1,5093	,8382	,7453	1,4542	1,4101	1,0174	,8478
deftarda	Mean	4,6316	4,7895	4,7358	4,6842	4,4444	3,9444	4,1111	4,5789	3,8842	4,9474	4,5789	4,1578	4,1111	3,8947	4,4211
	N	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
	Std. Deviation	,9878	,5280	,8208	,8619	1,2748	1,6378	1,1656	,7581	1,7415	2,263	1,0035	1,2845	1,2137	1,3109	1,0560
Toplam	Mean	4,4888	4,8923	4,7101	4,4801	4,1110	4,0043	3,8103	4,0430	4,2312	4,8807	4,4739	4,0382	3,7187	4,1020	4,3443
	N	1388	1388	1380	1367	1398	1390	1381	1394	1380	1388	1378	1378	1288	1382	1394
	Std. Deviation	1,0439	,7189	,7731	,8915	1,3214	1,3281	1,2523	1,1892	1,2167	,8772	,8834	1,3274	1,3138	1,1228	,8920

Valiler grubu Maastricht kriterlerinin uygulanabilirliği konusunda askerlerle benzer eğilimdedir (3,48). Belediye başkanları ise Maastricht kriterlerinin uygulanabilirliği konusunda 4,24 gibi yüksek bir değere sahiptir

Açık - borç yükü – faiz ve enflasyon konusunda en yüksek eğilime sahip gruplar, esnaf ve tüccarlardan oluşmaktadır. Cevap ortalamaları bu üç sorunun cevap ortalamalarının üzerindedir. Bu soru için belediye başkanları, valiler ile işçi ve memurların da eğilimleri yüksek çıkmıştır.

h. Fonksiyonel Ayırma Göre Verilerin Değerlendirilmesi

Bu grup yasama, yürütme, yargı mensupları ile STK yöneticilerinden oluşmaktadır. Milletvekillerinin denk bütçe konusunda hem fikir oldukları görülmektedir. Bu itibarla farklı siyasi partilerin meclisteki temsilcilerinden oluşan bu grubun Anayasal denk bütçenin uygulanabilirliği konusundaki eğilimleri de yüksektir. Yürütme organından ankete katılanların da oranları genel ortalamanın üzerindedir. (4,80). Yargı, odalar, borsalar ve diğer STK'lar bu konuda bir Consensus oluşturmuş görünmektedir

Anayasal sınırlamalar konusunda yargı mensupları diğer gruplardan farklı düşünmektedir. Eğilimi daha düşük düzeydedir. Siyasi müdahalelerin bütçe açığını arttırdığı konusunda sadece milletvekillerinden oluşan grubun diğerlerine nazaran daha düşük bir eğilimi vardır. 3,95 olan ortalama değerleri genel ortalamadan (4,54) hayli düşüktür (%15).

Yargı mensupları Türkiye'nin sürdürülebilir bütçe açığı olması konusunda diğer gruplara göre daha düşük bir eğilim sergilemiştir. Maastricht kriterleri konusunda da bu düşük eğilim devam etmektedir.

Milletvekillerinin Maastricht kriterlerinin Türkiye için makul ve uygulanabilir olduğuna dair görüşü genel ortalamanın üzerindedir.

Mali disiplinin bozulması ve açık bütçe uygulamalarının buna etkisinin sorgulandığı 4, 15 ve 16. sorulara en büyük destek vali ve belediye başkanları grubundan gelmiştir(4,40). Yargı mensuplarının bu konudaki eğilimi düşük düzeydedir.

i. Farklı Siyasi Parti Verilerinin Değerlendirilmesi

Örnekleme yer alan meclisteki partiler, iktidar ve muhalefet ile meclis dışı partilerin milletvekili, belediye başkanı ve il başkanları arasında Türkiye'de denk bütçenin gerekliliği ve uygulanabilirliği konusunda tam bir mutabakat vardır. Üstelik ortalamaları da genel ortalamanın üzerindedir. Birinci kısımda belirtilen "herkes denk bütçeye taraf olduğu halde, koalisyon hükümetlerinde açık bütçe eğiliminin yükselip daha fazla açıkların ortaya çıktığı" görüşüyle çelişse de milletvekillerinin, özde denk bütçe yanlısı görüş beyan etmeleri ve buna taraf olup, uygulanabilir bulmaları önemli bir veridir. Burada da H0 hipotezi kabul edilip Ha reddedilmektedir.

Anayasal sınırlamalar konusunda ANAP, daha düşük bir eğilim göstererek özellikle DYP ve ÖDP'den farklı düşünmektedir. Bu konuda ortalaması en yüksek parti DYP'dir. Bu partilerin 13.

soruya verdikleri cevapların ortalama değeri 4,50'dir. En düşük eğilim ise 3,66 değeri ile ÖDP'de mevcuttur.

Ekonomik alana siyasilerin müdahalesinin bütçe açıklarına yol açtığı konusunda ANAP ile DSP, CHP ve MHP arasında eğilim farkı bulunmaktadır. Bu konuda ANAP siyasi müdahalelerin bütçe açıklarına yol açtığı yolundaki fikre katılmazken diğer üç parti çok yüksek düzeyde bu fikri desteklemektedir. Açık bütçe uygulamasının siyasilere vergilendirmeden harcama yaptırıp yaptırmadığını sorgulayan 10. soru için ANAP 3,80'lik bir görüş belirtirken, DSP 4,70, CHP 4,61 ve MHP 4,54'lük bir eğilim sergilemiştir.

Tablo 35: Farklı Siyasi Parti Temsilcilerinin Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri

PARTİ	SORU1	SORU2	SORU3	SORU4	SORU5	SORU6	SORU7	SORU8	SORU9	SORU10	SORU11	SORU12	SORU13	SORU14	SORU15	SORU16	SORU17	SORU18	SORU19	SORU20
DSP	Mean N Std. Deviation	4,4390 41 1,0990	4,7760 40 ,9787	4,7661 41 ,8893	4,3688 38 1,1778	4,3171 41 1,1498	3,8024 41 1,4103	4,3416 41 ,8836	4,2438 40 1,1672	4,2760 41 1,2808	4,1483 41 1,3885	4,7873 41 ,9285	3,7606 39 1,3695	3,6678 41 1,2783	4,1463 41 1,2381	4,3171 41 ,9802	4,4390 41 ,9600			
MHP	Mean N Std. Deviation	4,8076 37 ,7652	4,8378 37 ,5908	4,8286 35 ,8897	4,8189 37 ,2781	4,3814 37 ,9194	4,2162 37 1,1098	3,9189 37 1,3093	4,2182 37 1,1337	4,1081 37 1,3288	4,8210 35 ,9284	4,6429 37 ,8188	3,8468 37 1,8460	3,8286 35 1,9968	4,2873 37 1,1021	4,4806 37 ,8894	4,7297 37 ,9519			
ANAP	Mean N Std. Deviation	4,6800 25 ,8272	4,8800 25 ,9781	4,7800 25 ,8972	4,7828 23 ,4217	3,7200 25 1,4206	3,8200 25 1,4954	4,3200 25 ,7483	4,3800 25 ,9522	4,4000 25 ,9574	3,8600 25 1,3379	3,8800 25 1,2910	4,2800 25 ,8383	4,2400 25 ,7234	4,2000 25 ,7071	4,8000 25 ,8880	4,6800 25 ,7483			
DYP	Mean N Std. Deviation	4,8824 34 ,4777	6,0000 34 ,0000	4,7941 34 ,7294	4,8294 34 ,9919	4,8824 34 ,3270	4,1471 34 1,1317	3,8118 34 1,3341	4,6000 34 ,7882	4,1471 34 1,3614	4,8176 34 1,0448	4,2068 34 1,1760	4,2236 34 1,2488	4,0312 32 1,2309	4,8471 34 ,7738	4,7363 34 ,8686	4,7060 34 ,7600			
ÖDP	Mean N Std. Deviation	4,2590 12 1,1382	4,5800 12 ,8743	4,7500 12 ,4823	4,8833 12 ,5148	4,9187 12 ,2887	4,7500 12 ,8218	4,1887 12 ,7177	3,8887 12 ,9003	4,5833 12 1,7123	3,7500 12 ,3892	4,8333 12 ,9862	3,8333 11 1,4397	3,5455 11 ,7177	3,8333 12 1,0289	3,8333 12 ,8513	4,6887 12 ,9513			
CHP	Mean N Std. Deviation	4,8807 38 ,8856	4,8828 34 ,5004	4,7800 38 ,8373	4,3824 34 1,1851	4,1111 38 1,3282	4,0278 38 1,3833	4,1111 38 1,3698	4,4187 38 1,3176	4,2383 34 1,5368	4,7222 38 ,9446	4,8111 38 1,0220	4,0278 38 1,8881	4,1471 34 1,1048	4,0278 38 1,4830	4,8278 38 1,0278	4,4444 38 1,0541			
Toplam	Mean N Std. Deviation	4,6106 185 ,8722	4,8132 182 ,4680	4,7377 183 ,7240	4,6989 176 ,5025	4,3458 185 1,1838	4,0378 185 1,2888	4,1188 185 1,1501	4,2973 185 1,1186	4,2473 182 1,2829	4,3882 185 1,1878	4,4481 183 1,0463	4,0182 185 1,3811	3,8914 178 1,2432	4,2324 185 1,1168	4,4787 185 ,8387	4,6048 185 ,8425			

Sürdürülebilir bütçe açığı konusunda ANAP ve DYP daha yüksek bir bilinç düzeyi sergilerken DSP ve ÖDP'liiler bunu daha düşük göstermektedir. Maastricht kriterleri konusunda ANAP CHP ve DYP (4,20) daha yüksek bir eğilime sahipken ve bu kriterleri uygulanabilir bulurken DSP ve MHP'den daha düşük oranlarda (3,50) bu fikre destek gelmiştir.

Açık – borç – yüksek faiz ve enflasyon konusunda sırasıyla MHP, DYP, ANAP, CHP ve DSP (4,60) bunu önemli bir sorun olarak görürken ÖDP (3,80) bu sorunu daha düşük oranda yaşamaktadır.

Ankette gerekli temsil sayısına ulaşamamış siyasi partilerden posta ve internet aracılığıyla genel merkezlerinden bilgi istenmiş, cevap verencilerin doğrultucuları aşağıda verilmiştir.

Ankete internetten katılan İşçi Partisi kendisini karma ekonomi yanlısı olarak ifade etmiş ve denk bütçe yapmayan ülkelerin bağımsızlığını kaybedeceğini belirtmiştir. Kamu gelir ve giderlerinde Anayasal sınırlandırmalar olması gerektiğine dikkat çekerek, siyasilerin ekonomik alana müdahalesinin sınırlandırılmasını istemişlerdir. Bu cevaplarda anketin ortalamaına uygun bir destek ve katılım olduğu görülmüştür.

AK Parti'nin kamuoyunun ilgisine sunmuş olduğu 19 Kasım 2001 tarihli "Türk Ekonomisinde Başlıca Sorunlar ve Kısa Vadeli Acil Çözüm Önerileri" raporunda: "...Yıllara sari (3 yılı kapsayan) bütçe uygulamasına geçilerek miyop planlamaya son verilmeli, harcama reformu esaslı yapılanmayla bütçelerin denk olarak gerçekleşmesi sağlanmalıdır. (s. 14) ve "...ekonomi yönetimini değerlendirmede "Denk Bütçe" hedeflenmelidir.(s. 15) ifadeleri denk bütçe yanlısı bir görüşü yansıtmaktadır. Partinin internet sitesinde yer alan parti programındaki şu görüşler de denk bütçenin temel argümanlarını desteklemektedir. [∇]

AKP gibi, Saadet Partisi'nin de konuyla ilgili görüşleri için web sayfasında yer alan programdan yararlanılmıştır. Denk bütçe ile ilgili kısmı şunlar yer almaktadır.^{∇∇}

"...Rantiyeye haksız olarak aktarılan imkanlar, reel sektöre, sosyal güvenliğe ve bütçeye aktarılmalıdır. Denk Bütçe, bol yatırım, bol kaliteli ve ucuz üretim, bol ihracat temin edilerek, ayrıca sosyal sınıfların insanca yaşaması sağlanmalı. Böylece ülkenin kalkınması sağlanacak, insanlarımızın refah temin edilmiş olacaktır..."

"...Devlet yatırımları, özel sektörün yeteri kadar ilgi duymadığı alt yapı, sağlık ve eğitim yatırımları ile özel sektöre bırakılmasında sakınca görülen bazı savunma sanayi yatırımları ile sınırlandırılacaktır..."

Liberal Demokrat Partinin çeşitli yıllardaki Genel Başkanının imzasıyla yer alan basın bültenlerinde bültenlerinde "bütçe denkliliği" konusuna yer verilmiştir. "...Bütçe denk olunca faizler makul bir düzeye gelince, (senelik yüzde 5-10) Türkiye'de enflasyon 6 ay içinde sıfıra iner..."

"...Hükümet eğer zam yapmazsa, bütçe açık verecek, bu açığı kapatmak için devlet ya karşılıksız para basacak, ya da özelleştirmeye yönelecektir. Her iki uygulamada iç borçların kapatılması yerine, denk olmayan bütçeye aktarılınca enflasyon daha da körüklenecektir..." ^{∇∇∇}

"...Devlet elindeki mal ve mülkleri satarak elde edilen parayı bütçeyi denk hale getirmek için harcamalıdır. Hükümetin gereksiz hiçbir harcama yapmayarak kemerleri sıkarak, bütçeyi denk hale getirmesi gerekmektedir. Bu önemli uygulamalar hızla yapıldığı takdirde iç borçlar kapanır ve Türkiye'de enflasyonu aşağılara çekilebilir."^{∇∇∇}

BBP'nin de web sayfasından alınan 2002 bütçe değerlendirmeleri yukarıdaki görüşleri destekler mahiyettedir[∇]. Siyasi partilerin görüşleri bütün olarak değerlendirildiğinde, denk bütçe yanlısı ve Anayasal sınırlamaları olan, siyasilerce ekonomiye müdahale aracı olarak daha az kullanılan bir bütçe yapısı arzu edildiği ve programlaştırıldığı görülmektedir. Her ne kadar siyaset bilimi

[∇] <http://www.akparti.org/program/3.html>

^{∇∇} <http://www.saadet.org.tr/gcc/program.html>

^{∇∇∇} <http://www.ldp.org.tr/medya.asp?level1=basinbultenleri&level2=616>

^{∇∇∇} <http://www.ldp.org.tr/medya.asp?level1=basinbultenleri&level2=62>

[∇] <http://www.bbp.org.tr/my15112001butce.htm>

analizlerine konu olacak kadar önemli bir konu olsa da sonuç olarak şu eklenebilir. Partilerin ideolojik ve siyasi görüşleri birbirinden ayrılmakla beraber ekonomik görüşlerinde bir yakınlık gözlenmektedir. Ekonomik rasyonalitenin evrenselliği ile açıklanabilecek bu durum en özgün haliyle partiler arasında yaygın durumdadır...

Siyasi partiler dışında kalan diğer STK'lerin de görüşlerini almak ve anketin değerlendirilmesi konusunda kurumsal nitelikli sonuçlara ulaşmak amacıyla TOBB, TÜSİAD, TİSK, TÜGİAD, MÜSİAD, KOSGEB, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK ile; Ankara, İstanbul, İzmir Ticaret ve Sanayi Odalarına anket gönderilmiş ve gelen cevaplar yine genel eğilimi destekleyen nitelikte olmuştur. Anı Grubu, Liberal Düşünce Topluluğu, Türkiye Bankalar Birliği, Milli Prodüktivite Merkezi, Türkiye Bilişim Vakfı, Türkiye Barolar Birliği, İstanbul, İzmir, Ankara Baroları ile Türkiye serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Türkiye Tabipler – Eczacılar Birliği, Mühendis odalarına da anket gönderilmiştir. Burada kurumların denk bütçeye ilişkin görüşleri yine anket yardımıyla değerlendirilmiştir. Belli başlı topluluklardan alınan bu sonuçlar da anketin bütününe destekler mahiyettedir(4,56). Bu anlamda araştırmaya kurumsal nitelikli oluşumlardan da katılım sağlanmıştır.

j. Yüksek yargı mensuplarının verilerinin incelenmesi

Yüksek yargı organları mensuplarında denk bütçenin Türkiye için gerekli ve uygulanabilirliği konusunda tam bir fikir birliği içerisinde olduğu söylenebilir. Burada da H0 hipotezi kabul edilip Ha reddedilmektedir. Anayasal sınırlamalar konusunda ise Anayasa Mahkemesi üyeleri ile Danıştay ve Yargıtay üyelerinin eğilimi farklıdır. Anayasa Mahkemesi üyeleri genel ortalamaya uygun bir görüşteyken; Danıştay üyelerinin verdiği cevaplar %25 daha düşük bir eğilim düzeyini göstermektedir.

Vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması konusunda Anayasa Mahkemesi üyeleri diğer gruplardan daha yüksek bir düzeye sahip olmasına rağmen, eğilim farklılığı çok fazla değildir.

Siyasilerin müdahalelerinin olumsuz sonuçları konusunda Danıştay daha düşük bir ortalamaya sahipken; Anayasa mahkemesi ve Yargıtay bu konuda daha yüksek bir ortalama değere sahiptir.

Tablo 36: Yüksek Yargı Grubunun Sorulara Verdikleri Cevapların Ortalama Değerleri

YARGI	SORU1	SORU10	SORU6	SORU22	SORU14	SORU17	SORU12	SORU13	SORU19	SORU8	SORU10	SORU6	SORU2	SORU4	SORU15	SORU16
Mean	4,6660	4,4444	5,0000	4,2222	4,1111	3,8889	4,2222	4,6667	3,7778	5,0000	4,6660	4,6660	4,1111	4,6660	4,6660	4,6667
N	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Std. Deviation	,7265	,3819	,3060	,5718	1,3842	1,3842	,9887	,5000	1,3017	,0000	,3333	,3333	,9000	,7265	,5270	,7071
Mean	4,3333	4,6000	4,6667	4,2778	3,1111	3,0666	3,6000	3,6667	3,3333	4,2778	4,3333	3,2778	3,2778	3,8333	4,2222	4,1667
N	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Std. Deviation	1,1378	,9235	,8492	1,2744	1,9114	1,9242	1,3827	1,5009	1,7922	1,3159	1,3284	1,7424	1,7758	1,0432	1,3088	1,3394
Mean	4,5172	4,4828	4,8278	4,4815	3,4828	3,4138	3,8288	4,1724	3,4843	4,8897	4,4444	3,8848	3,4814	4,1378	4,2758	4,3783
N	28	28	28	27	29	29	28	28	28	28	27	28	27	29	28	29
Std. Deviation	,8280	,8280	,3844	,8427	1,8809	1,4272	1,1189	1,2655	1,4778	,8485	,8910	1,6931	1,6763	1,0998	1,0998	,9419
Mean	4,4043	4,4921	4,8008	4,3704	3,4843	3,3760	3,8294	4,0893	3,4727	4,8071	4,4816	3,8481	3,4816	4,1071	4,3038	4,3671
N	60	60	60	64	60	60	66	60	66	60	64	63	64	66	60	60
Std. Deviation	,9138	,8526	,8533	,9370	1,8728	1,8905	1,1660	1,2972	1,5379	,9850	1,0046	1,6860	1,5387	1,0212	1,0941	1,0519

En büyük farklılık 4, 15 ve 16. sorularda görülmektedir. Danıştay açıkların, borçlanma – yüksek faiz ve enflasyon etkisi olduğunu 3,83'lük ortalamayla değerlendirirken; Anayasa Mahkemesinin bu konudaki eğilimi 4,56'dır.

Sayıştay'dan cevap gelmemiştir fakat 2000 Mali Yılı Raporunda[∇] yer alan şu değerlendime ve görüşler onların da diğer yüksek yargı organlarından farklı düşünmediğini ortaya koymaktadır.

"...Bütçeler sürekli olarak açık verme öngörüsü üzerine kurulmaktadır. Sürekli açık bütçe ile devam etmek mümkün değildir. Ancak bu bilindiği halde uzun süredir kamu maliyesi ciddi oranda açık vermeye, diğer bir ifadeyle gelirlerinden fazla gider yapmaya yönelik plan ve programlarla yönetilmektedir. Denk bütçe veya bütçe fazlası, devletin kısa ve uzun vadeli hedefleri arasında yer almamaktadır

Yukanda anılan bütçe açığı büyüklükleri, bütçenin gerçek açığını yansıtmaktan çok uzaktır. Kayıt dışı bütçe uygulamaları olarak adlandırılan bazı işlemler borçlanma yoluyla finanse edilmekte ve bütçe gideri olarak kaydedilmediğinden bütçe açığı gerçekte olduğundan daha az gösterilmektedir. Net borçlanma hasılatının sürekli olarak bütçe açığından fazla olması, bütçe açıklarının eksik gösterildiğini açıkça ortaya koymaktadır..."

3. Açık Uçlu Soruların Değerlendirilmesi

Bu sorular 2, 3, 20 ve 21'den oluşan toplam 4 sorudur.

İkinci soruda "kesinlikle denk bütçeyi onaylayan" ve Türkiye için uygulanabilir olduğunu düşünenlerin en önemli gerekçesi sorulmuştur. Ankete katılanların bu konuda verdikleri cevaplarda açık bütçeden kaynaklanan günümüz sorunlarını yarınlarda da yaşama endişesi ağırlık taşımaktadır. Siyasi harcamaların açıkları daha da artırdığı ve siyasetin açık bütçeler sebebiyle harcama konusunda rahat davrandığı üzerinde durulmuştur. Enflasyon ve borç yükünün olumsuz sonuçlarının yanı sıra dışa bağımlılık, dünya standartlarının çok üstünde açıkların olması, ekonomideki istikrarın kaybolup bütün vergilerin borç faizlerini ödemek için kullanılmasının endişesi hemen her grubun ortak düşüncesi halindedir.

[∇] <http://www.anscesnet.com/say.html>

Denk bütçe için gerekçe yazarlardan güven, adalet, istikrar gibi sosyolojik alanları da referans gösterenler olmuştur. Bu sonuç, Fukuyama'nın "ekonomik refahın oluşturulması için en önemli unsur" olarak öngördüğü görüşlere de uygundur. (Fukuyama, 1998)

Üçüncü soruda ""kesinlikle denk bütçeyi reddeden / onaylamayan" ve Türkiye için uygulanabilir olmadığını düşünenlerin en önemli gerekçesi sorulmuştur. Bu soruya verilen cevapların temel dayanak noktası, Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olduğu ve statükoya sebep olacağı gerekçesiyle gelişimi engelleyeceği konusunda odaklanmıştır. Kaynakların yetersiz olması sebebiyle, kamunun öncülüğünün sürmesi üzerinde duran katılımcılar, işsizliğin de bu şekilde önlenip kalkınmanın sağlanabileceğini belirtmişlerdir.

Yirminci soruda "denk bütçeyi sağlamak için harcamaların kısılması gerekirse hangi harcamalar kısılmalıdır" sorusu sorulmuştur. Bu soruya verilen cevaplar içinde en ağırlıklı bölümü askeri harcamalar / savunma harcamaları kısmı oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla makam araçları ve lojmanlar, tören-teşrifat (protokol) giderleri, yurt dışı gezileri ile popülist ve lüks yatırımlar oluşturmaktadır. Kamu bankalarının iyileştirilip görev zararlarının ortadan kaldırılması, KİT ve İDT'lerin tamamen tasfiyesi ve sübvansiyonların azaltılması belirtilmiştir. Personel sayısının azaltılması, süresi dolanların emekli edilmesi, adalet eğitim ve sağlık dışında tüm harcamaların indirilmesi gibi önerilere de yer verilmiştir. Genellikle kamu yöneticilerinden gelen cevaplarda yer alan belediye kurulmasının disipline edilmesi, köylerin kaldırılıp mahalle statüsüne alınması ve aynı işi yapan birimlerin birleştirilmesi ile yerinden yönetime ağırlık verilerek bölge müdürlüklerinin kaldırılmasının önemli ölçüde harcamaları azaltacağı üzerinde durulmuştur.

Yirmi birinci soruda "denk bütçeyi sağlamak için yeni mali yükümlülükler getirilmesi söz konusu olduğunda kimler için vergisel düzenlemeye gidilmelidir" sorusu sorulmuştur. Bu sorunun cevaplarında önceliği kayıt dışının vergilendirilmesi, TSMF'ye banka devredilmemesi ve devletin "kurtarıcı" rolünden vazgeçmesi üzerinde durularak, lüks tüketimin vergilendirilmesi, vergi oranlarının düşürülüp herkesin vergi kapsamına alınması ile kayıp ve kaçakların önlenmesi sayesinde verginin tabana yayılması almıştır. Ek mali yükümlülükler ve vergi oranlarının arttırılmasına ilişkin yoğun tepki içeren cevaplardan da anlaşılacağı gibi vergi ödeyen kesim, yeni vergileri yüklenmek yerine; yeni mükellefler bulunmasını, vergi afları olmamasını ve devletin harcamalarında daha dikkatli davranmasını istemektedir.

4. Karşılaştırmalı Analizler

Bu analiz, anket yapılan örnekleme farklılık gösteren kişi ve grupların incelenmesiyle oluşturulmuştur. Siyasilerin verdiği cevaplar üzerinde yapılan araştırmada genelde bir bütünlük görünmesine rağmen; borçlanmayla ilgili Anayasal sınırlamalar oluşturulması ile ilgili sorulara verilen cevaplar için uygulanan Anova testinde farklılık görülmektedir:

$$f = 4,884 \quad p = 0,000$$

DYP(4,88) ve DSP(4,62) borçlanmaya ilişkin Anayasal sınırlamalar konusunda tam destek sağlarken; ANAP(3,70) ortalaması diğerleri kadar yüksek değildir. Doğrudan denk bütçe ile ilgili sorularda, meslek grupları içerisinde hemen hepsinin ortalamaları 5,00'e yakındır. Belediye başkanları (4,95), valiler(4,84) ve kamu işçilerinin(5,00) verdiği cevapların değerleri çok yüksek bir eğilimi göstermektedir. Kamu işçileri ile özel işçiler arasında ise bir farklılık olduğu test sonuçlarından görülmektedir.

$$f = 3,25 \quad p = 0,000 \quad t = 3,73$$

Özel sektörde çalışan işçilerin ise denk bütçeye ilişkin eğilimleri kamuda çalışan işçiler kadar yüksek değildir (4,25). Benzer bir farklılığı belediye başkanları (4,95) ile askerler (4,40) arasında da görmek mümkündür.

$$p = 0,003 \quad t = -2,930$$

Türkiye için sürdürülebilir bütçe açığı politikasının olup olmayacağı sorusuna ilişkin kadın ve erkekler için olan verilerde bir farklılık görülmüştür.

$$f = 24,904 \quad p = 0,000$$

Kamu işçilerinin ankete katılanlarının tamamı, denk bütçe sorusunda 5'i tercih etmiştir. Benzer bir durum belediye başkanları için de böyledir. Onlar da bu soruya 4 ve 5 seçeneklerini işaretleyerek cevaplamışlardır, farklı partilerde farklı eğilimler olmasına rağmen bu soruda hiç 1,2,3 tercihi yoktur. Valiler de 1 ve 2 seçeneklerini hiç işaretlememişlerdir. Askerlerin de eğiliminin valilere benzediği söylenebilir. Cevapların bütün seçeneklere dağıldığı gruplarda 5 seçeneği en çok esnaf ve tüccarlar ile serbest meslek grupları tarafından işaretlenmiştir (%88).

Türkiye'de sürdürülebilir bir bütçe açığı politikası ve Maastricht kriterlerinin uygulanması konusunda en kötümser grup valiler, eğitimciler, memurlar ve öğrencilerdir. Bu konuda en iyimser grup belediye başkanları ile özel sektör işçileridir.

Anketle ilgili bu değerlendirmeler için sonuçların, Türkiye için umut verici olduğunu söylemek yanlış olmaz. Toplumun farklı kesimlerinden 1551 kişiyle gerçekleştirilen bu araştırma için bu düzeyde bir eğilim, uygulanabilirlik konusunda fikir vermeye yetmektedir.

Başta da belirtildiği gibi yapılan incelemeler ve değerlendirmelerden Türkiye'de şu anda %90'lar seviyesinde istenen bir uygulama değil %5 lik bir dilim tarafından arzu edilen politikaların olduğu görülmektedir. Bu yüzden eğilim pozitifdir ve Anayasal denk bütçe politikasının Türkiye'de uygulanabilirliği konusunda tam bir toplumsal destek vardır denilebilir.

Sonuç

Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamayışı sonucu açık vermesi hiç kimse tarafından arzu edilmeyen bir durum olarak kabul edilmektedir. Buna rağmen açıklar, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar gelişmiş ülkelerden bazılarında, iktisadi hayatın bir gerçeği olarak süre gelmiş ve böyle de devam etmektedir. Yaşadığımız hayatın bir parçası olarak algılanan "kırmızı bakiyeler" ülke ekonomilerinin zor duruma düşmesine yol açabilmektedir. Açıklar ilk olarak finansman sistemi ile sorun yaşatmakta ve daha sonra borçlanma - yüksek faiz ve enflasyon kısır döngüsüne sebep olmaktadır.

20.yy da devletin artan rolü ve üstlendiği yeni işlevler onu bir anlamda tüketen devlet haline dönüştürmüştür. Burada devlet bir yandan daha fazla hizmet üretmeye çalışırken öte yandan büyüyen açıklarının maliyetlerini de bütçe imkanlarıyla karşılayamamakta ve bir borç kıskacına girmektedir. Kamunun top yekun açık vermesi şeklinde gelişen ve KKBG ile açıklanan bu durumda, harcamaların kısılması kısmen mümkün olabilmekte fakat borç ödemeleri ve borcu borçla ödeme mantığı bir aşamadan sonra borçların da döndürülemez ve sürdürülemez bir tarzda borç idaresinin karşısına çıkmasına sebep olmaktadır. Bir ekonomi büyüyemiyorsa, yüksek reel faiz ödüyorsa, bütçede faiz dışı fazlaları yeterli değilse bu girdaba yakalanmaması güç değildir. Artık bu noktada borçlanma maliyetleri zirveye yönelmiş ve normal faiz rakamlarıyla değil, artı değerlerle borçlanmak (Libor +5) kaçınılmaz olmuştur. Bunun sonucunda borç faizleri, kamu bütçesinin harcama kısmının büyümesine yol açmaktadır. Böylece devlet, fonksiyonları gereği veya daha nitelikli hizmet üretebilmek ve hizmetlerini yaygınlaştırabilmek amacıyla değil; gittikçe artan borç yükünü bütçe imkanlarıyla karşıladığı için sınırlarını büyütmektedir.

Fakat dünya bugün E- devlet uygulamalarıyla daha nitelikli bir hizmet karması ve kamu yönetimi organizasyonuna doğru yönelirken; gelişmekte olan ülkelerin verimsiz harcamalarının önünü alamayıp, bir açık-borç-enflasyon çıkmazında sıkışıp kalmaları geri kalmışlıklarını körüklemektedir. Oysa teknolojik gelişmeler bir devletin böylesi misyonunu da kolaylaştırıcı öğeler taşımaktadır.

Mali sektörün faaliyet dışı işlemlerden elde ettiği gelirlerini vergisiz olarak katlayıp, uluslar arası piyasalardan Libor + 2 borçlanıp, devlete, yerine göre Libor + 6 ya kadar, fon sağlamaları reel ekonomi için de büyük sorundur. Sonuçta aşırı faiz yükü sebebiyle bütçe açıkları => borçlanma => yüksek faiz => enflasyon döngüsüne kapılmış milli ekonomiler ortaya çıkmaktadır.

Harcamalarda verimlilik düşmekte, savurganlık artmaktadır. Vergiler toplanamamakta vergi kaçırmak, vergiden kaçınmak kamu gelirlerinde önemli erozyona sebep olmakta, fiscal amaçla oluşturulan yüksek vergi oranları ve artan oranlılık kayıt dışını körüklemektedir. Bütçeler samimiyetten uzak ve gerçekçi olmayan rakamlarla belirlenmekte fakat henüz mali yıl sona ermeden ek bütçe kaçınılmaz olmaktadır. Parlamentoyu devre dışı bırakan bir hukuksuzluk yasalar yardımıyla yapılmaktadır. Bu sorunun birinci aşaması mali disiplinin bozulması, ikinci kısmı ise hukukun devre dışı bırakılmasıdır.

Türkiye bu süreçten geçmektedir... Bugün ülkenin geldiği nokta itibariyle beklenmedik bir durumla karşı karşıya olduğu söylenemez. Ekonominin içinde bulunduğu daralma kadar kamu ekonomisini tehdit eden mali disiplinsizlik, pek çok araştırma ve inceleme raporlarında incelenmiştir. Konu uluslar arası kurum ve kuruluşların da gündeminde olan bir konudur. Kamu ekonomilerinin içinde bulunduğu duruma ilişkin AB Maastricht kriterlerini, ABD Denk Bütçe Yasasını, Yeni Zelanda Mali Sorumluluk Yasasını Avustralya, Kanada, İrlanda, Norveç, İngiltere ve Fransa kamu harcama disiplini ve bütçe reformlarını gerçekleştirmiştir. Japonya ve Kore ve Malezya hatta Çin bile belirli oranlarda bu kervana katılan ülkelerdendir. OECD, Dünya bankası ve IMF bu konuda raporlar hazırlamakta ve öneriler sunmaktadır.

Türkiye'nin durumu bu ekonomilerden çok iyi olmamasına ve mali disiplinsizliği derinliğine hissetmesine rağmen, iyileştirmelerin arzu edilen kadar olmadığı ve makro ekonomik verilerinin de içinde bulunduğu dünyaya uymadığı bir gerçektir.

Tezin birinci kısmında Türkiye için uygulanabilirliği araştırılan "Denk Bütçe Teorisinin" tarihi temelleri ve bütçe anlayışında bugüne kadar meydana gelen gelişmelerin sonuçları incelenmiştir. Denk bütçe önerisinin etkilerinin verildiği son kısımda, denk bütçenin muhtemel fayda ve sakıncaları irdelenmiş ve mali disiplinsizlik gibi temel bir sorunun veri olduğu bu aşamada Anayasal denk bütçe politikasının teorik olarak güçlü olduğu görülmüştür.

Mali disiplinin parasal disiplinle desteklenmesi, kamu ekonomi yönetiminin hesap verebilirliği ve uygulamaların şeffaf olup halkın düzenli olarak bilgilendirilmesi, bu süreç için önemlidir. Böylelikle siyasi iktidarların ekonomi politikası araçlarını diledikleri gibi kullanmaları da önlenmiş olacaktır.

İkinci bölüm dünyada mali disiplinsizliğe karşı oluşturulan reformların gerekçeleri ve örneklerinin incelendiği bölüm olarak tasarlanmış özellikle, AB için söz konusu olan Maastricht kriterleri Yeni Zelanda FRA ve ABD'deki denk bütçe teklifleri ve bunların ekonomiye etkileri incelenmiş ve bu ülkelerdeki reformların sonuçları hakkında bilgi verilmiştir. Türkiye için ise mali disiplinsizliğin son dönemdeki iki önemli göstergesi olan KİT'lerin özelleştirilmesi ve fon uygulamalarının sonuçları üzerinde durulmuştur.

Konu kurumsal bazda OECD, WB, IMF görüşleriyle de incelenirken gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayırımına yer verilmiştir. Görünen o ki dünya ekonomileri için "vakıa" haline gelen mali disiplinsizlik her ülkenin, her milli ekonominin başındadır. Sadece boyutları, hissedilişleri ve vermiş oldukları tepkilerle ayrılmaktadır.

Ülkelerde görülen mali disiplinsizliğe ilişkin temel bulgular şunlardır:

- i. KKBG her ülke için farklı olsa da eğilimi yükselme yönündedir,
- ii. Bütçe açıklarının GSMH içindeki payı gittikçe artmaktadır,
- iii. Milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin payında da bir artış görülmektedir,
- iv. Kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik kaybolmaktadır,
- v. Kamu kesimi gelirlerini toplayamamakta, vergi bilinci azalmakta, vergilendirilebilir kapasite kullanılamamaktadır.
- vi. Harcama disiplini bozulmakta, israf ve savurganlıklar artmakta, hesapsız harcama yöntemleri geliştirilmektedir. (backdoor spending)
- vii. Ekonomik ve finansal riskin yükselmesi sebebiyle, Kamu finansman maliyetleri yükselmekte, monetizasyon pek çok dezavantajına rağmen tercih edilebilmektedir.

Mali disiplinin bozulması parasal disiplinin de bozulmasına yol açmaktadır. Bileşik kaplarda olduğu gibi ekonominin bir noktasındaki olumsuzluğun yansıması çok çeşitli noktalardan farklı ölçülerde hissedilebilmektedir. Türkiye mali disiplinsizlik konusunu, normalin çok üzerinde, endişe verici boyutlarda yaşamaktadır. İlk bölümde D. Hume'un belirttiği, "bir gün devlet borcunun milleti yok edeceği" ikazı kötümser bir kehanet olsa da özgürlük ve egemenlikler tehdit altındadır. Ondan 250 yıl sonra, Temsilciler Meclisi Başkanı Newt Gingrich'in Denk Bütçe Yasasının kabulünden sonra yaptığı konuşmada denk bütçe için "bu, çocuklarımıza daha düşük faiz, daha az vergi ama daha çok hürriyet ve daha fazla refah bırakabilmemizin yoludur" sözü yukarıdaki kehanetin kendini doğrulamasına fırsat verilmediğini göstermektedir.

Borç krizine / tuzağına düşen Türkiye'nin, alacaklılarının görüşleri doğrultusunda ve onların menfaatlerini korumaya yönelik istikrar programları hazırlaması ya da dünyadaki olağanüstü gelişmeleri bahane ederek yaptıkları, kabul ettiği yardımların birer bedelidir. Denk bütçeye ilişkin son dönem ABD'de en ciddi önerilerden biri olan GRH de bu endişelerle hazırlanmıştır. 1960'larda

bütçe açığı milli gelirin ortalama %1'i iken, 1970'lerde %2, ve kötü yıllar olarak adlandırılan 1983-1986 aralığında %5,5'e yükselmiştir.

Türkiye'de Anayasal denk bütçe politikasının uygulanabilirliğinin test edildiği anket ile toplumdaki çeşitli kesimlerde ve genel olarak halkta bu bilincin varlığı görülmüştür. Bu durumda Anayasal denk bütçe politikası ile ilgili hukuki bir düzenlemeye gidildiğinde ardında yeterli halk desteği olacaktır. Buchanan'ın "kutsal bir emir mişçesine halkın denk bütçeye sahip çıkması gerek" diyerek dikkat çektiği toplumsal bilinç düzeyinin Türkiye'de olduğu görülmektedir. Konu sadece toplumda halk tarafından benimsenen bir konu olmayıp, sivil toplum kuruluşları gibi kurumsal yapılaşmalar ve bütçe uygulamasından sorumlu bürokrat ve yöneticiler, kamu ve özel sektör üst düzey idari personeli arasında da heyecanla karşılanan bir konu olduğu görülmüştür. Brennan'ın "yıpranmış ve yorgun koalisyon hükümetleri için bile taze bir kan ve yeni bir başlangıç olacaktır" dediği durum Türkiye için söylenmiş gibidir.

Öncelikli olarak bir hukuki düzenleme gerekmektedir. Bu hukuki düzenlemenin ardında ciddi bir siyasi desteğin kararlı uygulamaları ve kamuoyunun da beklentileriyle birleşmiş anayasal normlar vardır. Bu destek mali disiplinsizliğin aşılması için yeniden güven ortamının oluşturulmasında önemlidir. Türkiye'nin böylesine reform niteliğinde iddialı düzenlemelere ihtiyacı vardır.

Anayasal denk bütçe politikası sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması kadar gelir dağılımı için de gerekli bir uygulamadır. Devlete borç vererek menkul sermaye iradı elde eden yüksek gelir grupları, kamunun yüksek borçlanma gereğinden, faaliyet dışı gelir koduyla, hesapsız-vergisiz gelir elde etmektedir. Devlet de KKBG sebebiyle artan finansman ihtiyacı için, kolay kaynak bulmak amacıyla, diğer ülkelerin aksine, tavan faizden borçlanmakta ve bunlardan elde edilen gelirleri vergiden istisna tutmaktadır. Bu da gelir dağılımının yüksek gelir grupları lehine bozulması demektir.

Harcama disiplinini oluşturan bir bütçe borç faizi ödeyen bir yapıdan üretken bir yapıya dönüşecektir. Gelir dağılımı için son derece sakıncalı olan bütçelerin borç faizi ödemek için oluşturulması konusu, harcama reformuyla ortadan kaldırılacak ve harcamalarda performans kriterleri önem kazanacaktır.

Dünya Bankası'nın Orta Vadeli Harcama Sistemine uygun olarak, yıllık bütçe anlayışından, zamanla, 2 - 3 yıllık bütçe uygulamalarına geçilmelidir. Her 2 veya 3 yıllık bütçe aynı anda meclise getirilmeli, meclisin en önemli bütçe hakkı kurumu olan Plan Bütçe Komisyonu'nda tartışılmalı ve ardından meclisin bilgisi ve takdirine sunulmalıdır. Kısa vadeli düşüncelerden uzun vadeli planlamaya geçişin yolu budur. Aksi takdirde 1980 sonrası bütçelerinin uygulanmasında kötü bir gelenek olan "ek bütçe"li mali yıllar kaçınılmaz olmaktadır. Samimiyetten uzak, planlamadan

yoksun ve hizmet - kaynak dengesini oluşturmamış ama belli bir dönem için toplumu yanıltıcı ve yanlış yönlendirici beklentilere sürüklemiş bütçe uygulamalarından çıkış yolu budur. Ekonomik ve sosyal göstergeler bağlamında Türkiye'nin orta ve uzun vadeli harcama planları yapmasına ihtiyacı vardır. Üretim için, reel ekonomi için kısa vadeli palyatif düzenlemeler sadece o günler için geçici iyimserlik rüzgarlarına yol açabilir. Fakat sosyal erdemler ve refahın oluşturulmasında ne kadar önemli olduğu bilinen "güven" in ortadan kalkması demokrasiye olan inancı zedeler ve "temsilden kaçış" gibi bir sonuca sebep olabilir. Kaostan doğan kriz ortamları ve ekonomik çalkantılar, hukuk düzeninin yara almasına ve Anayasal demokrasinin temellerinin sarsılmasına yol açabilir. Bütçenin sadece harcama yanının değil, gelir tarafının da disipline edilmesi gerekmektedir. Öncelikle mali konsolidasyonun sağlanması, bütün kamu hesaplarının brüt gösterilmesi gerekmektedir. Sonrasında DİE rakamlarıyla bile milli gelirin %45'ini bulan kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması mutlaka şarttır. Bunun için öncelik kayıt dışına yönelten nedenlerin ortadan kaldırılması olmalıdır. Pek çok vergiye tabi konudan farklı oran ve tarifelerle alınan vergiler yerine basit, anlaşılır, sade ve ödenebilir vergiler oluşturulmalı, sisteme işlerlik kazandırılmalıdır.

Dünyada vergisel düzenlemeler deyince ilk önce akla gelen vergi bilinci, vergi gayreti ve vergilendirilebilir kapasitenin vergi kapsamına alınması iken; Türkiye'de otomasyon, daha fazla personel, daha sıkı denetim gibi bir takım polisiye tedbirlerle gelirin artırılması gelmektedir. Halbuki sorun verginin meşruiyeti sorunudur, açıklık sorunudur, toplanan vergilerin akıbeti sorunudur. İdarecilerin yaptıklarının hesabını verebilme, yanlış kararlarının, gerçekleşmeyen tahmin ve beklentilerinin sorumluluğunu üstlenebilme (accountability) sorunudur. Bu açıdan bakıldığında, pek çok projede olduğu gibi, Say2000 projesinin de iyi niyetlerle başlatılan bir proje olduğu görülecektir. Bu projeye merkez saymanlıklarının önemi artmakta ve hazine birliği ilkesi kolaylaşmaktadır. Kamu hesapları tek merkezden yönetilip yönlendirilebilecektir.

Anayasal denk bütçe politikası ile getirilecek son düzenleme devlet borçlanması ve borçlanma sınırları konusunda olacaktır. Harcamalarda bir üst limit oluşturulacağı gibi borçlanma konusunda da sınırsız borçlanma hak ve yetkisinin olmayacağı bir gerçektir. Milli gelirle orantılı düzenlemelere gidilerek, borçlanmanın da üst limitleri belirlenecektir. Neumark' ın "devlet borcuna mı sınır çekmeli yoksa devamlı açığa mı izin vermeli?" sorusuna 50 yıl sonra gecikmeli de olsa "her ikisine de sınır çekmeli" cevabını vermek doğru olacaktır. Anayasal denk bütçe politikasının harcama ve gelir yönlü düzenleme önerileriyle bütçe açıklarının kendiliğinden belirli seviyelere çekildiği görülecektir. Kaliteli çoğunluk sistemiyle meclisten geçen bütçe yasaları, gelir bütçelerinin harcamalardan önce hazırlanması ve buna ilaveten ek harcamalar olursa, kaynaklarının belirtilmesi şeklinde oluşturulacaktır. Harcamalar için performans kriterleri ve önceliklerinin belirlenmesi, ve geçen yıllar bütçelerine dayalı incrementalist eğilimden vazgeçerek ihtiyaçlar doğrultusunda (STB, Sıfır tabanlı Bütçeleme Sistemi gibi) bütçelemeye gidilmesi Anayasal denk bütçe politikasının temel

görüşlerindendir. Bunu sadece bir hukuki norm olarak düşünüp, Anayasa ve kanunlarda yer alan bir prosedür olarak algılamak ve tüm sorunların çözümünün böylelikle sağlanacağını zannetmek konunun ciddiyetini kavramamak demektir.

Anayasal denk bütçe politikasının Türkiye için uygulanabilirliğinin araştırıldığı bu tez çalışmasında esas sorun, aslına uygun olarak, bir toplumsal bilinç olarak algılanmış ve denk bütçenin toplum tarafından benimsenmesinin önemi üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede yapılan anketin sonuçlarının değerlendirilmesinden ulaşılan nokta burasıdır. Sonuçlar, halkın kaliteli çoğunluğunun Anayasal denk bütçe politikasına yönelik bir teveccühü olduğunu göstermektedir. Onun yasalaşıp uygulanabilmesi halinde ortaya çıkacak olumlu gelişmeler onları umutlandırmaktadır. Açık uçlu sorulara verdikleri cevaplardan zaten bunlar görülmektedir.

Anketin uygulandığı hedef kitle milletvekilleri, vali ve belediye başkanları, yüksek yargı mensupları, akademisyenler, asker - sivil bürokratlar, kamu-özel kesim yöneticileri, esnaf sanayici ve tüccarlar, siyasi parti il temsilcileri, oda, borsa, vakıf, dernek ve diğer STK temsilcileri ile öğrencilerden oluşturulmuştur. Ana kitlenin ankette yer alan, 22 soruya verdiği cevaplar değerlendirildiğinde Anayasal denk bütçe politikası için yeterli bilinç düzeyinin olduğu görülmüştür.

Anket, Likert beşli ölçeğine göre düzenlendiği için denk bütçe yanlısı görüşler 5 numarada, denk bütçeye karşı görüşler 1 numaralı seçenekte toplanmıştır. Anketin ilk sorusu olan ve grubun tamamının işaretlediği, "Devlet bütçesindeki gelir ve giderlerin birbirini karşılaması anlamında, denk bütçe uygulaması Türkiye için gereklidir." sorusuna verilen ortalama 4,41'lik cevap %88,3 değeriyle, denk bütçenin Türkiye için anket sonucunu vermektedir. 1. sorudaki 1 ve 2 seçeneklerini işaretleyen ve denk bütçenin Türkiye için gerekli olduğuna hiç inanmayanların yüzdesi %6,8'dir. Bu sonuç tüm evrende, bütün canlılar arasında görülen bir normal dağılım özelliğidir.

Populasyonun ortalama değeri 4,25'tir. Yüzdelik olarak %85'e karşılık gelen bu değerlendirmeler iki farklı görüşün değerlendirmesi şeklinde olmamış, örneklem denk bütçe yanlısı bir eğilim sergilediği için, değerlendirmeler de bu eğilimin boyutları ölçülerek yapılmıştır.

Denk bütçe dışında kalan %15'lik kesimin %5' i esnek ve açık bütçenin Türkiye için daha uygulanabilir olduğunu söylerken %10'luk grup çekimserlerden oluşmuştur.

Arkasında böyle bir toplumsal destek bulunan Anayasal denk bütçe politikasını yürürlüğe koymak için sıra meclise gelmiştir. Gerekli hukuki düzenlemelerin yapılarak, kararlılıkla yasalaştırma süreci tamamlanmalı ve siyasi iktidar da bunu uygulayabilmelidir.

KAYNAKLAR

- pları
I, C. (1997). **Günümüz Kapitalizmi ve Devleti Üzerine**. Sarmal Yayınevi: İstanbul.
- in, G. (1986). **Kamu Ekonomisi**. Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No: 554, Ankara.
- ; H. (1996). **1994 Mali Krizi: İç Borçlar Açısından Çıkanacak Dersler**. HM Uzmanlık Tezi, Ankara.
- y, Ş. (1993). **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi: İstanbul.
- n, C. C. (1992). **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**. Akliselim Matbaası: İzmir.
- n, C.C. (1994). **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**. Takav Matbaası: Ankara.
- n, C.C. (1998). **Değişim ve Devlet**. TİSK İnceleme Yayınları:Ankara.
- oteles, (1998). **Atinalıların Devleti**. (çev. S.Y.Baydur), Dünya Klasikleri Dizisi, No:4, Çağdaş Matbaacılık: İstanbul.
- uld, P. (1992). **Üçüncü Dünyanın Borçlanması**. (çev. F. Başkaya), İletişim Yayınları, Cep Üniversitesi serisi: İstanbul.
- r, N. (1994). **Yeni Sağ**. (çev. C. Aykan), Ankara.
- r, N. (1997). **Komünizm Sonrası Döneminde Klasik Liberalizm**. (çev. M. Erdoğan), LDT Yayınları: Ankara.
- el, Ö. F. (1987). **Kamu Bütçesi**. 5. B., M.Ü. Nihat Sayar Vakfı Yayını, No: 414 / 648, İstanbul.
- ty, J. (1998). **Peter Drucker'a Göre Dünya**. (Çev. O. Akıntay), Sistem Yayıncılık, 176, İstanbul.
- iet, J. T., & son, M. H. (1980). **The Political Economy of Federal Economic Growth (1959-1978)**, College Station, A. M. University Press: Texas
- ç, R. D. (1958). **The Theory Of Committees and Elections**, Cambridge University Press.
- tav, K. (1988). **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**. Gerçek Yayınevi: İstanbul.
- tav, K. (1965). **Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı**. Sevinç Matbaası: Ankara.
- m, C.V. & son, P.L. (1992). **Public Sector Economics**, 4. B. Blackwell: Oxford.
- o, M. (1994). **Kriz, İstikrar Programları ve Ekonomik Reform**. (çev. Z. Dicleli), Türk Henkel Dergisi Yayınları: 2, İstanbul.
- anan,J.M (1978). **The Consequences of Mr Keynes**. Hobart Paper, No: 78, IEA: London.
- anan,J.M (1977). **Democracy in Deficit**. Academic Press: New York.
- agner,R.E (1988). **Bütçe ve Kamu Harcamaları**. Filiz Kitabevi: İstanbul.
- oğlu, K. (1996). **Hayek**. (çev. Y. Z. Çelikkaya), LDT Yayınları, No:7, Ankara.
- rtuluş, E. (1966). **İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri**. EİTİA Yayın No:61(29), Eskişehir.
- ır, E. (2001). **Genel Rapor 1999**, Ankara.
- kerşen, Y. (1998). **Anayasa Arayışları ve Türkiye**. BDS Yayınları: İstanbul.
- K, (2000). **Devlet Bütçesi**. Gözden Geçirilmiş 6. B., Turhan Kitabevi: İstanbul.
- klioğlu, M. (1996). **Türkiye'de İç ve Dış Ekonomik Gelişmeler**. Adım Yayıncılık: Ankara.
- un, G. (1998). **Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal- Yapısal Nedenleri ve İstikrar**. Politikaları, Emek Matbaacılık: Manisa.
- çı, E. (2000). **Kamu Ekonomisi Analizi**. Emek Matbaası: Manisa.
- bi, A. K. (1957). **An Economic Theory of The Democracy**, Harger and Row: New York.
- oi, K. (1999). **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Ankara
- ker, P. F. (1992). **Yeni Gerçekler**. 2. B (çev. B. Karanakçı), İş Bankası Kültür Yayınları: Ankara.
- J. F. (1967). **Maliye**. (çev. S. Görgün ve İ. Önder), İ.Ü., İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayını, No: 27, İstanbul.
- loğan, N. (1995). **Kamu Maliyesi**. Birinci Kitap, 4. Basım, Ekin Kitabevi: Bursa.
- ın, (1958). **Devlet**. (S.Eyuboğlu & M.A. Cimcoz), Remzi Kitabevi: İstanbul.
- A. & (1993). **Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme**. (yay. haz.). Takav Matbaası: İzmir.
- ı, C. C. (1999). **Devlet Borçları (Kamu Kredisini)**. Doğu Matbaacılık: Ankara.
- A. & (1994). **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Takav Matbaası: Ankara.
- ı, C. C. (1989). **Türkiye'nin Ekonomik Yapısının Analizi**. Muğla.

- an, H. (1987). **Sosyal Piyasa Ekonomisi**. Konrad Adenaur Vakfı Türkiye Temsilciliği: İzmir.
- abi, (1997). **İdeal Devlet**. (çev. A. Arslan), Vadi Yayınları: Ankara.
- zioğlu, B.N. (1976). **Bütçe**. Filiz Kitabevi: İstanbul.
- dman, M. (1988). **Kapitalizm ve Özgürlük**, (çev. D. Erberk ve N. Himmetoğlu). Altın Kitaplar: İstanbul.
- dman, M. (1990). **The Competition of Ideas**, Dialogue'dan (aktaran Kılıçbay, A. 1994.), **Politika ve Ekonomi**, İş Bankası Kültür Yayını, No:27, Ankara.
- dman, M. (1985). **Constitutional Amendment to Limit The Growth of Spending**. The Academy of Political Sciences: NY.
- dman, M. & (1963). **A Monetary History of the United States**. NBER: NY.
- wartz, A. J. (1998). **Güven. Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması**. (çev. A. Buğdaycı), T. İş Bankası Kültür Yayınları: Ankara.
- uyama, F. (1999). **Gramms Moves Budget Reforms Forward**, Federal Document Clearing House Washington D.C.
- an, N. & (1999). **Uluslararası İktisadi Kuruluşlar.4. B. Tuğra Ofset: Isparta.**
- irk, İ. (1980). **Kamusal Maliye – Bütçe. C. II**. Ankara Üniversitesi SBF Yayını: Ankara.
- soy, B. (1989). **Dünyadaki Büyük Ekonomik Krizler ve Türkiye Ekonomisine Etkileri**. Metis Yayıncılık: İstanbul.
- soy, M. (1981). **The Political Economic Development of Modern Turkey**. Cromm well: London.
- ı, W. (1990). **Osmanlı Tarihi**. (çev. M. Ata) C.2, MEB.Yayınları: İstanbul
- ımer, J. V. (1995). **Kanun yasama Faaliyeti ve Özgürlük**. (çev. M. Erdoğan), İş Bankası Kültür Yayınları, No: 345, İstanbul.
- ek, F. A. (1989). **Kamu Maliyesi. C.I**, Sevinç Matbaası: Ankara.
- ekman, A. (1993). **Leviathan**. (çev. S.Lim), Yapı Kredi Yayınları: İstanbul.
- bes, T. (1997). **Parlamentar Denetim**. Ankara.
- Ş. (1988). **Mukaddime**. (hız. S. Uludağ) C.I., Dergah Yayınları: İstanbul.
- Haldun. (1969). **Vatandaş İçin Medeni Bilgiler ve Kemal Atatürk'ün El Yazıları**. Türk Tarih Kurumu Yayını: Ankara.
- ı, A. (1986). **İşte Alternatif Demokratik Planlı Kalkınma**. Alan Yayıncılık: İstanbul.
- oğlu, A.B. (1989). **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**. Türk Tarih Kurumu Yayını: Ankara.
- amursal, Z. (1982). **Atatürk'ün Ekonomik Görüşü**. KKKomutanlığı yayını: Ankara.
- ı (1982). **Gelişme Ekonomisi**. Ar Yayın Dağıtım: İstanbul.
- ısalı, E. (1994). **Maliye Politikası**. (çev. O. Şener), Alkim Yayınevi: İstanbul.
- grave, R.A. (1994). **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı. 2. B.**, Manisa.
- er, B. N. (1994). **İflas 1999**. İstanbul.
- iad, (1950). **Maliyeye Dair Tetkikler**. İsmail Akgün Matbaası: İstanbul.
- mark, F. (1970). **Bütçe Politikası ve Ekonomik Denge**, (çev. A. Erdaş). Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını: Ankara
- ı, O. (1998). **Türkiye Ekonomisi, Nereden Nereye**. İmaj Yayıncılık: Ankara.
- el, M. vd. (1993). **Vergi Hukuku, 2.B. Savaş Yayınları: Ankara.**
- irk, K. (1969). **Cumhurbaşkanlarının TBMM'yi Açış Nutukları**. Ak yayınları: İstanbul.
- on, (1998). **Devlet Adamı**. (çev. B.Boran & M.Karasan), Dünya Klasikleri Dizisi, No:2, Çağdaş Matbaacılık: İstanbul.
- erts, P.C. (1984). **The Supply Side Revolution**. Harvard University Press: Cambridge.
- ı, H. (1936). **Maliye**. Ankara Hukuk Fakültesi Neşriyatı: Ankara.
- ış, V. (1986). **Kalkınma Ekonomisi**. Beta Basım Yayım: İstanbul.
- ış, V. (1986). **Keynezyen İktisat Yıkılırken**. 2.Basım, İstanbul.
- ış, V. (1993). **Anayasal İktisat**. (Genişletilmiş 2.Baskı), İzmir.
- ır, N. (1975). **Kamu Maliyesi. C.I.**, İ.T.T.A Yayını, No: 256, İstanbul.
- ıan, G. (1988). **Ulusların Yeni Zenginliği**, (çev. İ. Yerguz). Afa Yayınları: İstanbul.
- nez, N. (1994). **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**. Anadolu Matbaacılık: İzmir.
- n, H. (1995). **Türkiye Ekonomisi. 3. B.** Ezgi Kitabevi: Bursa.
- ueville, A. de (1971). **Democracy in America**, Oxford University Press: London
- ıAD (1986). **Türkiye'de Enflasyon ve Enflasyonla Mücadelede Başarı Koşulları. T/86**. İstanbul.
- ıAD, (1996). **Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması**, Yay. No: 1 / 190, İstanbul
- Hagen, J. (1992). **Budget Procedures and Fiscal Performance in the EC**, Economic Paper, No: 96. Brussels.
- ner, R. & (1982). **Balanced Budget, Fiscal Responsibility and the Constitution**. (çev. F. B. Özgen), Coto Institute, Washington D.C.
- son, R. O. (1975). **Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process**, Little Brown: Boston
- avsky, A. (1998). **Piyasa veya Devlet**. (çev. S. Akgüngör & A. Karacan), E.Ü.İİBF yayını: İzmir
- , C. Jr. (1998).

İnternet Kaynakları

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html>
<http://garildi.sabah.com.tr/sayfa.cgi?w+30+&+sabab2001/0110/27/t/index.html>
<http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/9/02-osman/osman.htm>, 20.12.2001)
<http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/harcama.html>
<http://www.aksam.com.tr/aksam/19990507/yazarlar/gokcee.html>
<http://www.bumko.gov.tr>
<http://www.bumko.gov.tr/WEB/elkitabi.htm>
<http://www.belgenet.com.tr/raporlar/TOBB Savurganlık Ekonomisi raporu/BELGEnet.htm>
<http://www.bumko.gov.tr/WEB/rehber2002/butce%20hazirlama.htm>
<http://www.bumko.gov.tr/WEB/elkitabi.htm>
<http://www.bumko.gov.tr/WEB/rehber2002/cagri.htm>
<http://www.canaktan.org>
<http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak982.htm>
<http://www.dpt.gov.tr>
<http://www.econturk.org/>
<http://www.evrensel.net/01/05/02/dosya.html>
<http://www.eylem.com/kure/wkuretehdit.htm>
<http://www.foreigntrade.gov.tr/an/raporlar/raporlar.htm>
<http://www.foreigntrade.gov.tr/DUNYA/RAPOR/KANADA/3eko.htm>
<http://www.hazine.gov.tr>
<http://www.ibun.edu.tr/akat/dsabah.asp?gun=16&ay=05&yil=1999>
<http://www.isletme-finans.com/>
<http://www.maliye.gov.tr>
<http://www.milliyet.com.tr/1997/01/19/t/ekonomi/>
<http://www.milliyet.com.tr/1997/01/20/t/ekonomi/imf.html>
<http://www.muhasabat.gov.tr>
<http://www.ntvmsnbc.com/news/73118.asp>
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/DIGER/2000malirapor.htm>
<http://www.stargazete.com/ekonomi/2001/04/23/psohbetler.html>
http://www.superonline.com/nethaber/19980202/articles/dosya_10.html
<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP11.htm>
<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP12.htm>
<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP19.htm>
<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP49.htm>
<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP54.htm>
<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP9.htm>
<http://www.tbmm.gov.tr/tarihce/5d4yy.htm>
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/tebliq/98/Taylor.html>
http://www.tesev.org.tr/saydamlik/kamu_maliyesi IMF.php
<http://www.tgrt.com.tr/tgrt/program/ulusoy1.asp>
<http://www.tr2023.org>
http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf
<http://www.turmob.org.tr/index1.html>
<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>
<http://www.zaman.com.tr/2000/10/24/akdeniz/akdenizdevam.htm>
<http://www.mit.edu/~irons/bba/bba.html>
<http://www.cbpp.org/bba.htm>
<http://www.hcfa.gov/regs/bbaupdat.htm>
<http://www.ai.org/gov/budgetplan01.pdf>
<http://www.usnews.com/usnews/news/ctbalbud.htm>
<http://www.rand.org/publications/CF/CF123/carroll/>
<http://www.senate.gov/~budget/republican/analysis/dealpage.htm>
<http://www.theatlantic.com/politics/decision/970120.htm>
<http://www.nsf.gov/od/lpa/congress/nites724.htm>
<http://www.ncpa.org/pd/budget/budget-2.html>
<http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/7day/9-29-00.pdf>
http://www.heritage.org/library/archives/backgrounder/bg_1104.pdf

- Varcan, N. (1987). **Türkiye'de Vergi Politikalarının Oluşumu (Cumhuriyet Dönemi)**. Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F. Yayını, No:43, Eskişehir.
- Von Hagen, J. (1992). **Budget Procedures and Fiscal Performance in the EC**, Economic Paper, No: 96. Brussels.
- Wildavsky, A. (1975). **Budgeting: A. Comparative Theory of Budgetary Process**, Little Brown: Boston.
- Yalçın, A. (1976). **İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi**. Ekonomik ve Sosyal Yayınlar: Ankara.
- Yaşa. M. (1959). **Amme Masrafları, Miktar ve Strüktür Değişmelerinin Tahlili**. Sermet Matbaası: İstanbul.
- Yazman, M. Ö. (1973). **Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi**. Ankara.
- Yeniçeri, C. (1984). **İslamda Devlet Bütçesi**. Şamil Yayınevi: İstanbul.
- Yüzbaşıoğlu, N. (1993). **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**. İ. Ü. Yayını, İstanbul.
- Zeydan, C. (1912). **Medeniyet-i İslamiye Tarihi**. (çev. Z. Megamiz), C.2, İstanbul.

Makaleler

- Acar, İ. A. & Yavuz, A. (1998). Globalleşme ve Finans piyasaları, **I. MABAG Sempozyumuna sunulan tebliğ**, Seferihisar: 26-28 Kasım.
- Akat, A. S. (1994). 1994 Bunalımı Üzerine Çeşitlemeler, **Görüş, S. 15, Haziran**.
- Aktan, C. C. (1998). Mali Sorumluluk Ahlakı ve Denk Bütçe, **Vergi Dünyası**, Haziran.
- Aktan, C. C. & Eker, A. (1997). İlk Çağdan Günümüze İktisadi Düşünce Okulları. Prof. **Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan içinde**, DEÜ, İİBF Maliye Bölümü Yayını, İzmir.
- Aktan, C. C. (2001). Modern Maliyenin iflası Mali gelenekçiliğin Zaferi, **Yeni Türkiye, 42**.
- Aktan, C. C. (2001). Maliye Teorisi Üzerine Bir tartışma, **Yeni Türkiye, 42**.
- Alesina, A. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. **Quarterly Journal of Economics**, August.
- Alesina, A. (1988). Credibility and policy, Convergence in a Two Party System with Rational Voters. **The American Economic Review**, September.
- Alesina, A. (1989). Politics and Business Cycles in Industrial Democracies. **Economic Policy**, No: 8, April.
- Alesina, A. (1998a). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. **Journal of Development Economics**, 59(2), August.
- Alesina, A. (1998b). Institutions for Fiscal Stability. **NBER Reporter**, Winter.
- Alesina, A. (2000). The Political Economy of the Budget Surplus in the United States. **Journal of Economic Perspectives**, 14(3), Summer.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, **IMF Working Paper**, 96(70)
- Alt, J. E. & (1994). Divided Government, Fiscal Institutions and Budget

- Lowry, R. C. Deficits: Evidence From the States. **The American Political Science Review**, 8(4), December.
- Artis, M. J. (1992). The Maastricht Road to Monetary Union, **Journal of Common Market Studies**, 30(3).
- Aukrust, O. (1977). Inflation in The Open Economy. (ed. L.B.Krause & W.S.Salant), **Worldwide Inflation: Theory and Recent Experience**, Brookings, Washington D.C.
- Balassone, F. (2001). Budget Deficits and Coalition Governments. **Public Choice**, S. 106.
- & Giordano, R. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits. **The Journal of Economic Perspectives**, 3(2), Spring.
- Barro, R. J. (1948). Devletçilik ve Devlet Müdahalesi. **Türkiye İktisat Kongresi Tebliğleri I**, İstanbul.
- Başar, A. H. (1992). Anayasal Bütçe Politikası ve Denk Bütçe Önerisi. **Ekonomik Anayasa Sempozyumuna Sunulan Tebliğ**. Takav Matbaası: İzmir.
- Batirel, Ö. F. (1999). The Liberalization and The Budget Deficit. **Journal of Policy Modeling**, November.
- Bevan, D. (1984). Public Opinion and The Balanced Budget. **The American Economic Review**, 74(2).
- Blinder A.S. & Douglas, H. E. (1981). Thoughts on the Laffer Curve. (ed. L. H. Meyer), The Supply-Side Effects of Economic Policy, **Kluwer Nijhoff Publication**: Boston.
- Blinder, A. (1991). Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies, **IMF Staff Papers**, 38(2).
- Bovenberg, L. (1998). Financial Perspectives on Fiscal Reform, **Çin'de Vergi Reformu Seçenekleri** içinde, World Scientific, NJ
- Brean, D. (1984). Elements of a Fiscal Politics: Public Choice and Public Finance. **Australian Economic Review**, No. 67 (3rd Quarter).
- Brennan, G. (1994). Constitutional Routes to Smaller Government. (çev. A. Özkur), (içinde) M. James, Restraining Leviathan-Smaller Government in Practise- **Centre for Independent Studies**: Australia.
- Brennan, G. (1987). Government by Red Ink, in **Deficit**, Basil Blackwell, NY.
- Buchanan J. M. (1987). The Costitution of Economic Policy. **The American Economic Review**, 77(3), June.
- vd., Buchanan, J. M. (1977). Why Does Government Grow (ed. T. E. Borcharding) Budgets and Bureaucrats: **The Sources of Government Growth**, Duke University Press: Durham.
- Buchanan, J. M. (1987). The Political Biases of Keynesian Economics. (içinde) **Economics - Between Predictive Science and Moral Philosophy**, College Station: Texas.
- Buchanan, J. M. & Wagner, R. E. (1997). The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments, (çev. A.Günay). **Public Choice**, 90, Kluwer Academic Publishers.
- Buchanan, J.M. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, **American Political Science Review**, 72(4).
- Cameron, D. R. (1996). Kamu Maliyesi Krizini Önlemeliyiz, **Entelektüel Bakış**, Milliyet, 5 Şubat.
- Celasun, M. (1983). Koruyucu Müşfik Devlet Fikrinin Sonu. (çev. D.Sağlam), **Dünya Ekonomisinde Bunalım**, içinde, AR Basım Yayın: İstanbul.

- Chiorazzo, V. (1994). Fiscal Developments in Italy and Possibilities for Reducing Public Deficits, **European Economy**, 4.
- Christodoulakis N. M. (1994). Fiscal Development in Greece (1980-1993): A Critical Review, **European Economy**, 4.
- Clarida, R. vd. (1998). Monetary Policy Rules in Practice: Some International Evidence. **European Economic Review**, 42.
- Coleman, R. (1996). Confronting Budget Deficits. **IMF Economic Issues**, 3, September.
- De Haan vd., (1992). Towards Budget Discipline; An Economic Assessment of the Possibilities for Reducing National Deficits in the Run-up to EMU, **Economic Paper**, No: 99.
- Devaney, M. (2000). Regulation, Moral Hazard, And Adverse Selection In Appraisal Practice. **Appraisal Journal**, 68 (2), April.
- Dixit, A. & Londregan, J. (1995). Redistributive Politics and Economic Efficiency. **The American Political Science Review**, 8 (4), December.
- Dornbusch, R. (1991). Credibility and Stabilization. **The Quarterly Journal of Economics**, 106(3), August.
- Duran, L. (1986). Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni. **Amme İdaresi Dergisi**, 19(2).
- Eisner, R. (1984). Which Budget Deficit? Some Issues Measurement and Their Implications. **The American Economic Review**, 74(2), May.
- Eisner, R. (1989). Budget Deficits: Rhetoric and Reality. **The Journal of Economic Perspectives**, 3(2), Spring.
- Enginay, A. (1979). Türkiye'de Bütçe Kanun Metinlerinin Gelişmesi. **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 25. Seri, Günyay Matbaası: İstanbul.
- Erol, Ü. (2000). Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki Nedensellik İlişkisi. **15. Maliye Sempozyumuna sunulan tebliğ**, 15-18 Mayıs, Antalya.
- Evans, P. (1987). Interest Rates and Expected Future Budget Deficits in the United States, **The Journal of Political Economy**, 95(1), February.
- Feyzioğlu, B. N. (1997). Türkiye'de ve Dünyada Saydamlık Hareketi, **Uluslararası Konferans Bildirisi**, 28 Nisan, The Marmara: İstanbul.
- Friedman, M. (1995). Balanced Budget: Amendment Must Put Limit on Taxes. **Wall Street Journal**, 4(A12).
- GAO, Geist, M. A. (1992). Report on Budget Policy. **Washington DC**.
- (1997). Balanced Budget Legislation, An Assessment of the Recent Canadian Experience, **Ottawa Law Review** 2.
- Gönül, V. (1999). Parlamento Denetimi ve Sayıştay. **Yeni Türkiye**, S. 29-30.
- Gramlich, E. (1990). US. Federal Budget Deficits and Gramm-Rudman-Hollings. **American Economic Review Proceedings**, 90, May.
- Gramlich, E. M. (1990). U.S. Federal Budget Deficits and Gramm – Rudman – Hollings, **The American Economic Review**, 80 (2), May.
- Güneş, H. (1994). Letarjizm + Populizm = Göz Göre Göre 5 Nisan. **Görüş**, S. 15, Haziran.
- Hagemann, R. (1999). The Structural Balance The IMF's Methodology. **IMF Working Paper**, July.
- Helliwell, J. F. (1988). Comparative Macroeconomics of Stagflation. **Journal of Economic Literature**, 26.

- IMF, (1998). World Economic Outlook. **Chapter: V. October.**
- IMF, (2000). **World Economic Outlook**, September.
- IMF, (1987). **Finance and Development**, March.
- Jacobson, G.C. (1993). Deficit Cutting Policies and Congressional Elections. **Political Science**, Quarterly, 108(3), Autumn.
- Kazgan, G. (1994). Paket Çok Yetersiz. **İktisat**, May-Haziran.
- Kızılyalı, H. (1996). Türkiye Ekonomisinin Ana Sorunları. **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, S. 12, Aralık.
- Kurtuluş, E. (1997). Kamu Harcamalarında Saydamlık. **Maliye Yazıları**, S. 55, Nisan-Haziran.
- Lepage, H. (1983). ABD'de Yeni Bir Düşünce Akımı. (çev. D.Sağlam), **Dünya Ekonomisinde Bunalım**, içinde, AR Basım Yayın: İstanbul.
- Lerner, A. P. (1999). Fonksiyonel Maliye ve Devlet Borçları. (çev.H.O.Yalçın) **Maliye Yazıları**, 64, Temmuz - Eylül.
- Lin, S. (1999). Public Financing of Infrastructures: Options for China, **International Symposium of the Reform of China's Public Utilities and Infrastructure**, Hainan / China.
- Lindauer, D. L. (1992). Government Spending in Developing Countries; Trends, Causes and Consequences, **The World Bank Research Observer**, 7 (1).
- & Velendchi, A. D. (1975). Business Cycles, Politics and International Economic Dependence. **Skandinaviska Enskoven Bank Quarterly Review**, 2.
- Masson, P. R. (1993). Fiscal Policy within Common Currency Areas, **Journal of Common Market Studies**, 31(1).
- ve Taylor. M. P.
- Moore, S. (1996). Seven Reforms to Balanced the Budget, **Cato Policy Report**, March 27.
- Neumark, F. (1940). Konjonktürel Bir Bütçe Açığı Karşısında Devletin Vaziyeti. **İstanbul Ü. İ. F. Mecmuası**, C.I, İstanbul.
- OECD, 1999). Government of the Future: Getting from Here to There, **PUMA tarafından düzenlenen sempozyum**, Paris: 14-15 September
- OECD, (1999a). Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions and Public Management, **PUMA tarafından düzenlenen sempozyum**, Paris: 14-15 September.
- Önder, İ. (1997). Anayasal İktisat, Ekonomide Durum. **Türk-İş Araştırma Merkezi**, Bahar- Yaz.
- ÖNER, E. (1994). Kamu Kesimi Gelir- Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1973-1993). **X. Türkiye Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ**: Antalya.
- Özatay, F. (1996). The Lessons 1994 Crisis in Turkey: Public Debt (Mis) Management and Confidence Crisis. **Yapı Kredi Economic Review**, 7(1).
- Özay, İ. H. (1997). Günlüğünde Yönetim ve Politik Rüşvet konusunda, İtalyan Deneyimi... **Uluslararası Konferans Bildirisi**, 28 Nisan, The Marmara: İstanbul.
- Özbudun, E. (1992). Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa. **Ekonomik Anayasa Sempozyum tebliği**, Takav Matbaası: Ankara.
- Pascallan, P. (1983). Kapitalist Ülkelerde Büyüme ve Durgunluk. (çev. D. Sağlam), (içinde) **Dünya Ekonomisinde Bunalım**, içinde, AR Basım Yayın: İstanbul.

- Patashnik, E. M. (1999). Ideas, Inheritances, and the Dynamics of Budgetary Change, **Governance-An International Journal Of Policy And Administration**, 12(2), April.
- Peacock, A. T. & Shaw, G. K. (1988). Maliye Politikası Öldü mü? (çev. N. Engin) **Maliye Yazıları**, 13.
- Peltzman, S. (1980). The Growth of Government. **Journal of Law and Economics**, 23(22), October.
- Poterba J.M. & Summers, L. H. (1987). Finite Lifetimes and the Saving Effects of Budget Deficits. **Journal of Monetary Economics**, 20, September.
- Poterba, J. M. (1994). A Skeptic's View of Global Budget Caps, **Journal of Economic Perspectives**, 8 (3), Summer.
- Poterba, J. M. (1998). Public Finance and Public Choice. **National Tax Journal**, 51(2).
- Poterba, J. M. (1988). Mean Reversion in Stock Prices: Evidence and Implications, **Journal of Financial Economics**. 22
- Poterba, J. M. (1996). Balanced Budget Rules, Budget Institution and Fiscal Policy in the USA, **AEA Papers and Proceedings**, May
- Razzolini, L. & Shughart, W. F. (1997). On the (Relative) Unimportance of a Balanced Budget. **Public Choice**, No: 90.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. **The American Economic Review**, 80(1), March.
- Roubini, N. & Sachs, J. (1989). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrialized Democracies. **European Economic Review**, 38(2).
- Rowley C. K. (1986). The Legacy of Keynes: From The General Theory to Generalized Budget Deficits. **Deficits**, Basil Blackwell: New York.
- Rowley, C. K. (1987). Interest Groups and Deficits. (içinde) **Deficits**, Basil Blackwell: Oxford.
- Sargent, T. J. & Wallace N. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. **Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review**, 5.
- Saturno, J. V. & Forgette, R. G. (1998). The Balanced Budget Amendment: How would it be Enforced? **Public Budgeting & Finance**
- Savaş, V. (1997). Anayasal Ekonomi, **Ekonomide Durum**, Bahar-Yaz.
- Scitovsky, T. (1983). Kapitalizmin Yaşama Şansı Var mıdır? (çev. D.Sağlam), **Dünya Ekonomisinde Bunalım**, içinde, AR Basım Yayın: İstanbul.
- Şener A. (1996). 1997 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması. **TC Maliye Bakanlığı**.
- Şener, O. (1997). Siyasal Karar Almada Etkinliğin Koşulları: Türkiye ve Dünyada Saydamlık Hareketi, **Uluslararası Konferans Bildirisi**, 28 Nisan, The Marmara: İstanbul.
- Shand, D. (1998). Budgetary Reforms in OECD Members Countries, **Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management**, Spring
- Sheffrin, S. M. (1987). Fiscal Policy Tied to Mast: What has Gramm Rudman Wrought, **Contemporary Policy Issues**, 5.
- Sönmez, S. (1994). Bütçe Açığının Finansmanı ve Enflasyon. **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 21(4).
- Soysal, M. (1994). Işık. **Hürriyet**, 14 Eylül.
- Stiglitz, J. (1998). China's Reform Strategies in the Second Stage, **Pekin Üniversitesinde yapılan konuşma**, 13 Kasım.
- Stubblebine, (1980). Anayasal Bütçe Denkliğinin Sağlanması mı, Yoksa

- Wm. C. Harcamaların sınırlandırılması mı? (çev. D. Dileyici), The Constitution and the Budget-Are Constitutional Limits on tax, Spending and Budget Powers Desirable at the Federal Level? **AEI for Public Policy Research: Washington D.C.**
- Sweezy, M. (1981). The Economic Crisis and its Managament. **Monthly Review**, 33(7), December.
- Tabellini, G. (1989). The Politics of Intergenerational Redistribution. **NBER Working Paper**, No: 358.
- Tabellini, G. & Alesina, A. (1990). Voting on the Budget Deficit. **The American Economic Review**, 80(1), March.
- Tan, T. (1990). Anayasal Ekonomik Düzen. **Anayasa Yargısı**, 164.
- Tanzi, V. & Schuknecht, L. (2001). Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslar arası Perspektif. (çev. M. A. Sarılı), **Bankacılar Dergisi**, 37.
- Tanzi, V. & Schuknecht, L. (1995). The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries, **IMF Working Papers**, 95(49)
- Tanzi, V. & Schuknecht, L. (1999). Kamu Kesiminin Yeniden yapılanması: Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme, (çev. M. Sakal). **DEÜ, İİBF Dergisi**, 14(1).
- Taylor, J. (1993). Discreation Versus Policy Rules in Practice. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, 38, December.
- TİSK, (1996). TİSK Ekonomik Anayasa Paneli. (soru O. Oyan), **TİSK Yayın No: 167, Ankara.**
- Tobin, J. (1982). Promlems Economiques. (çev. D.Sağlam), 24 Fevrier, **Dünya Ekonomisinde Bunalım**, içinde, AR Basım Yayın: İstanbul.
- Trehan, B. & Walsh, C. E. (1991). Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to US Federal Budget and Current Account Deficits. **Journal of Money, Credit and Banking**, 23(2), May.
- Tuncer, S. (1996). Enflasyonun Nedeni: Siyaset. **Entelektüel Bakış**, Milliyet, 21 Mayıs.
- Türk, İ. (1981). Cumhuriyet Döneminde Vergi Sistemimizin Gelişmesi. **A.Ü. S.B.F. Dergisi Atatürk Özel Sayısı**, 36(1-4).
- Utkulu, U. & Sevkali, M. N. (1997). The Turkish Economy Between 1923-1929 And The Ottoman Legacy. **Prof. Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan**, DEÜ, İİBF Maliye Bölümü yayını: İzmir.
- Van der Ploeg, F. (1991). Macroeconomic Policy Coordination Issues During the Various Phases of Economic and Monetary Integration in Europe, **European Economy**, Special Edition, No:1.
- Von Hagen, J. & Harden, I. (1994). National Budget Process and Fiscal Performance, **European Economy**, 4.
- West, D. M. (1988). GRH and the Politics of Deficit Reduction, **The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences**. 499.
- Winer, S. L. & Hettich, W. (1998). What Is Missed If We Leave Out Collective Choice in the Analysis of Taxation? **National Tax Journal**, 51(2), June.
- Wood, B. D. (2000). The Federal Balanced Budget Force: Modeling Variations from 1904 to 1996, **Journal of Politics**, August.

- Wyplosz C. (1991). Monetary Union and Fiscal Policy Discipline, **European Economy**, Special Edition, No:1.
- Xavier, J. A. (1998). Budget Reform in Malaysia and Australia Compared. **Public Budgeting & Finance**, 18(1).
- Yıldırım, T. (1991). Türkiye'de Devletin Ekonomiye Müdahalesi. **Maliye Yazıları**, S. 28.



Anayasal Denk Bütçe Konusuyla İlgili Yapılan Anket

† beş seçeneekli olarak düzenlenmiştir. Derecelendirme yapıldığında, en azdan en çoğa doğru, tercihte bir imaya gidilmiştir. Buna göre; Üzerinde işaretlemeler yaparak ve görüşlerinizi belirtmek bu tek sayfa formu irabilirsiniz. Lütfen doldurduktan sonra **KAYDEDİP** adresime geri yollayınız.

En az/ Asla/ hayır/ hiç katılmıyorum,
Nadiren/ pek değil,
Kısmen/ Bazen/ Arada bir onaylanan,
Çok zaman/ sıklıkla onaylanan,
Tamamen katılanan/ Evet/ en çok onaylanan bir seçeneği oluşturmaktadır.

İmci	Yaş	Eğitim	Meslek	Gelir Durumu	Fonksiyonel
1	20-30	İlköğretim	Memur	\$ 1000 dan az	Yasama
k	31-40	Orta öğretim	İşçi (Kamu)	\$ 2000	Yürütme
	41-50	Yüksek öğretim	İşçi (özel)	\$ 3000	Yargı
	51-	Master-Doktora	Teknik	\$ 4000 +	Sivil Kurum
			İdari		Diğer
			Eğitim		

evlet bütçesindeki gelir ve giderlerin birbirini laması anlamında, denk bütçe uygulaması Türkiye gereklidir.

1 2 3 4 5
(esinlikle denk bütçe olmalı diyen (4 ve 5'ten birisini şaretleyenler) en önemli gerekçenizi lütfen elirtiniz.
şünüz:

hayır, asla denk bütçe uygulanmasın diyen (1 ve 'den birisini şaretleyenler) en önemli gerekçenizi ütfen belirtiniz.
şünüz:

ürkiye'de kamu kesimi finansman dengesinin lması, enflasyon ve yüksek faiz gibi mali disiplini cu her olumsuzluğun kaynağı açık bütçe lmasıdır.

1 2 3 4 5
rkiye'de belli bir dönem için bütçe açıklarını azaltıcı amalar getirilmeli ve sonrasında ülkenin rülebilir bütçe açığı politikası oluşturulmalıdır.

1 2 3 4 5
aastricht kriterlerinde geçen; Kamu bütçe açığı için lH'nin %3'ünden fazla olmama ve Kamu borçlarında lH'nin %60' ını aşmama kriteri Türkiye için de makul 'gulanabilir.

1 2 3 4 5
nk bütçe uygulaması ülkenin ekonomik gelişmesine 'gel olmayıp, sürdürülebilir iktisadi kalkınmanın da acı olabilir

1 2 3 4 5
onomik alana siyasilerin müdahalesi arttıkça, kamu amaları arttığı gibi; bütçe açıkları da artmaktadır.

1 2 3 4 5
ütçeler hazırlanırken gelir ve gider kısımları (vergi- ama) eş-anlı hazırlanmalı, harcamaların mutlaka i kaynaklardan finanse edileceği belirtilmelidir.

1 2 3 4 5
ık bütçe uygulaması siyasilere, "vergilendirmeden ama yapma" imkanını sağlamıştır.

1 2 3 4 5
konomi canlansın diye bütçeler açık vermemeli ve erekçeyle emisyonla asla başvurulmamalıdır.

12.Devlet harcamalarını yaparken, vergi yerine borçlanmaya kesinlikle baş vurmamalıdır.

1 2 3 4 5
13.Bütçe açıklarının kapatılması için para basma yöntemi hiçbir zaman kullanılmamalıdır.

1 2 3 4 5
14.Borçlanma yetkisi günümüzde kanunlarla düzenlenmektedir. Bu yetkilendirme konusunda Anayasa'da açık hüküm ve sınırlandırmalar yer almalıdır.

1 2 3 4 5
15.Yüksek faizlerin sebebi devletin borçlanmasıdır.

1 2 3 4 5
16.Borçlanma, yüksek faiz – enflasyon sarmalına sebep olmaktadır.

1 2 3 4 5
17.Kamu gelirleri, giderleri ve borçlanmanın sınırlandırılmasına ilişkin anayasada kesin hükümler yer almalıdır.

1 2 3 4 5
18.Devletin kolayca yeni vergi koyması ve vergilendirme yetkisi sınırlandırılmalıdır.

1 2 3 4 5
19.Denk bütçeyi sağlayabilmek için devletin bazı harcamalarını kısması gerekiyorsa kısımalıdır.

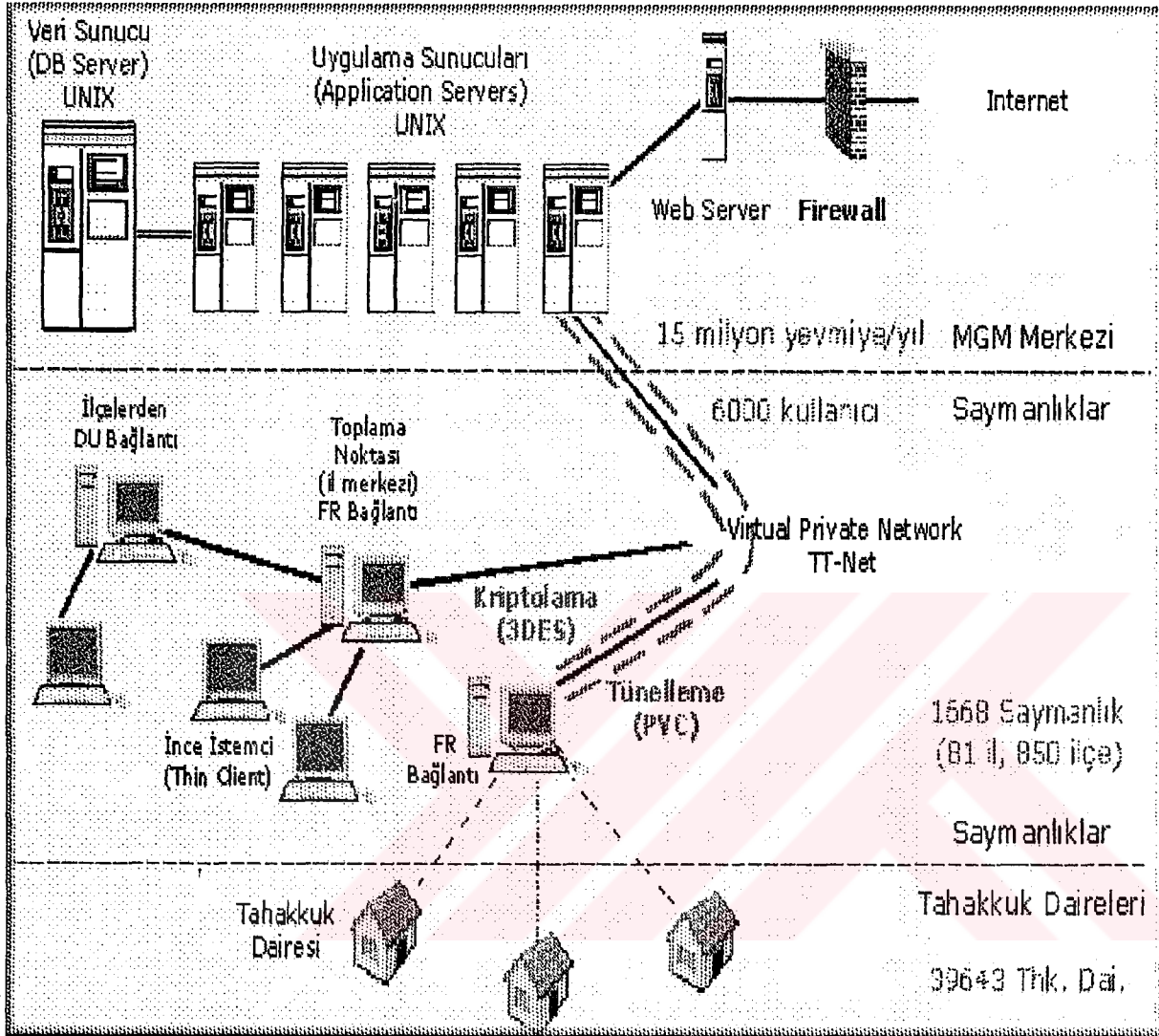
1 2 3 4 5
20. Evet kesinlikle kısımalıdır diyen (4 ve 5'i şaretleyenler) hangi harcamalar kısımalıdır lütfen belirtiniz.
Görüşünüz:

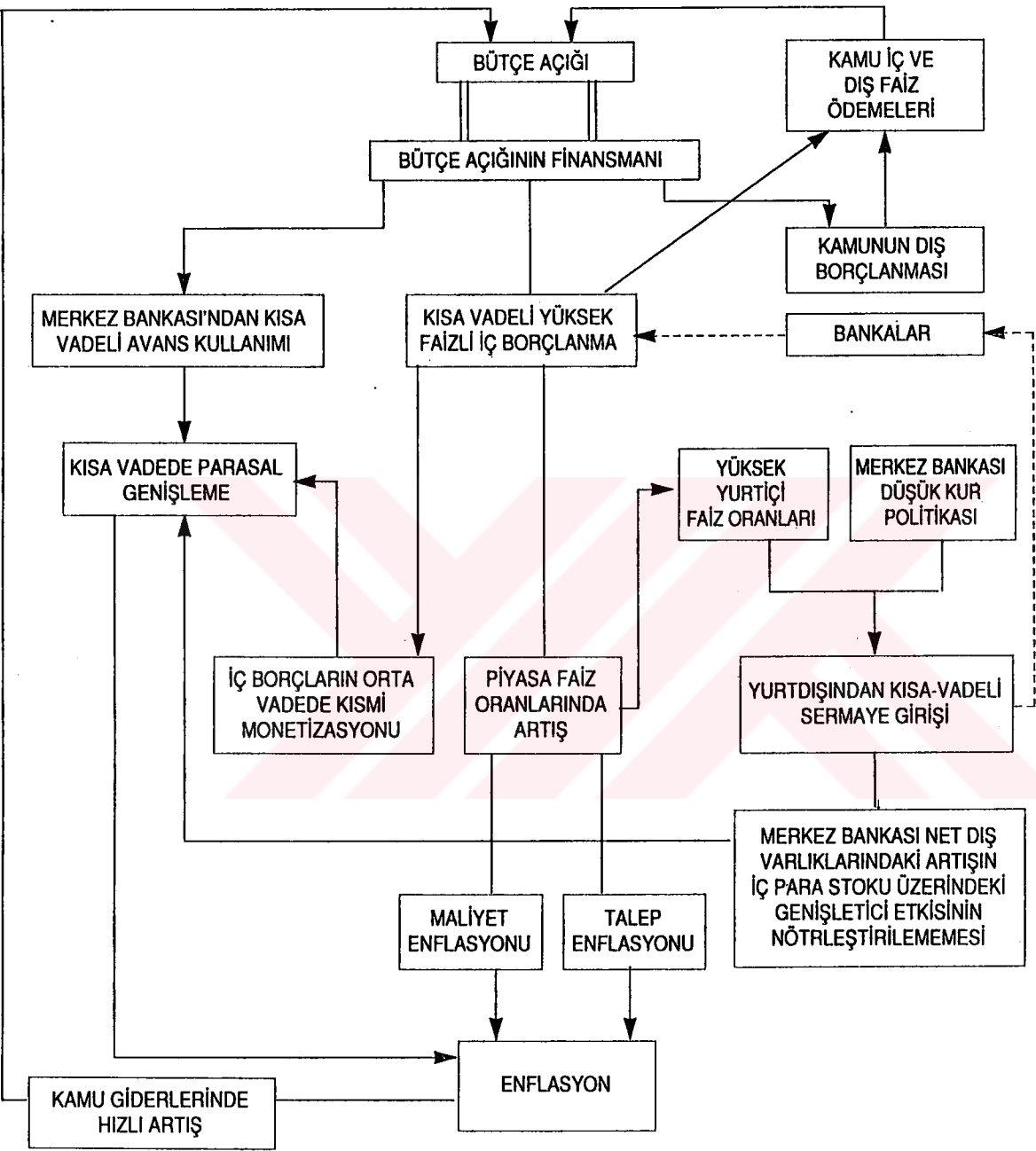
21. Denk bütçeyi sağlamak amacıyla, ek mali yükümlülükler getirilmesi söz konusu olduğunda, kimler için yeni yükümlülükler konulmalı vergisel düzenlemelere gidilmelidir; lütfen belirtiniz.
Görüşünüz:

22. Kamu harcamalarının finansmanı konusunda, para basma ve borçlanma gibi vergi dışı yöntemlere olağanüstü dönemler dışında fırsat verilmemelidir.

1 2 3 4 5

EK 2: Say2000 Projesinin Teknolojik Altyapısı





**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**