

BÜTÇE UYGULAMALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE BÜTÇE POLİTİKALARINA ETKİLERİ

Prof. Dr. Koray BAŞOL*
Güler BAŞOL**

I-1980 ÖNCESİ DÖNEMİNDE BÜTÇE POLİTİKALARI

1980 öncesi dönemde uygulanan bütçe politikaları her dönemin özelliğine göre farklılıklar arz etmektedir. 1963 yılından sonra uygulanmaya başlayan planlı kalkınma dönemiyle planlar bütçe ilişkisi kurulmaya çalışılmış, elden geldiğince kamusal kaynakların bütçe politikaları aracılığıyla etkin kullanılmasına çalışılmıştır. 1973 yılından itibaren uygulanmaya konulan Program bütçe sisteminin bütün kamu kurumlarında kullanılması yoluyla kaynakların bütçe aracılığıyla yönlendirilmesine çalışılmıştır.

A- Kamu Harcamaları Politikası

Kamu harcamalarının ekonomide gerek genişleme dönemlerinde gerekse daralma dönemlerinde toplam talep seviyesini ayarlama aracı olarak kullanıldığı bilinmektedir. Özellikle kamu harcamalarının kısa dönemde toplam talep seviyesini azaltıp çoğaltmakta çok büyük etkiye sahiptir. Kamu harcamalarının cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluştuğunu düşünecek olursak harcamaların amacı yalnızca ekonomik kalkınmanın finansmanını sağlamak olmayıp aynı zamanda ekonomik kaynakları farklı sosyal gruplar arasında dağıtmak, cari harcamalar yoluyla da reel olarak üretim faktörleri satın alarak kamusal mal ve hizmet üretmektedir.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Üyesi

** Ege Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Öğretim Görevlisi

TABLO NO: I						
1980 Öncesi Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Dağılımı						
Yıllar	Cari Harcamalar %		Yatırım Harcamaları %		Transfer Harcaması %	
1975	56.5	48.7	25.3	21.8	34.2	29.5
1976	67.3	42.8	40.2	25.6	49.5	31.6
1977	95.4	39.7	64.3	26.7	80.6	33.6
1978	149.2	43.1	71.6	20.7	125.2	36.2
1979	116.9	43.9	52.8	19.8	96.7	36.3

Kaynak: T.C.M.G.B.1980 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi.

1980 öncesi beş yıllık dönemde bütçe harcamaları içerisinde cari harcamaların payı 1975'te 56.5 milyar TL. ile % 48.7 iken bu oran 1976'da % 42.8'e, 1977'de % 39.2'ye düşmüş, 1978'de % 43.1, 1979'da % 43.9'a erişmiştir. Görüldüğü gibi toplam harcamalar içerisinde cari harcamalar ağırlık taşımaktadır.

Yatırım harcamaları ise, bu beş yıllık dönem başında toplam harcamalardan %21.8'lik bir pay alırken, bu pay 1976'da % 25.6'ya, 1977'de % 26.7'ye çıkmıştır. 1978'den sonra özellikle terör olaylarının artması, süratle yayılan grev ve lokavtlar nedeniyle büyük bir düşüş ile % 20.7'ye ve 1979'da % 19.8'e inmiştir.

Muhtemelen dış borç yükünün artması, dış borçların anapara ve faiz ödemelerinin yoğunlaşması nedeniyle transfer harcamalarının dönem başı değeri % 29.5 iken bu oran dönem boyunca sürekli artış göstermiş, 1976'da % 31.6, 1977'de % 33.6'ya, 1978'de %36.2 ve 1979'da 36.3'e ulaşmıştır.

B- Kamu Gelirleri Politikası

1980 öncesi vergi politikası yönünden amaçlara uygun bir vergi sistemi kurulamamıştır. Türkiye henüz sanayileşmesini tam anlamıyla gerçekleştirilmeden sanayileşmiş ülkelerin vergi sistemlerini aynen uygulama yoluna gitmiş, yani sanayileşmeden önce sanayileşmiş toplumlara özgü vergi sistemlerini kabul etme çabası içerisine girmiştir. Sanayileşme ilerledikçe sanayileşmiş toplumların vergi sistemlerini uygulama imkanı artmaktadır. Ancak, sanayileşmeden önce sanayileşmiş toplumların vergi sistemini uygulama çabamız bir takım engellerle karşılaşmıştır. Batı Almanya'dan alınan vergi sistemimiz ve Fransa'dan alınan vergi idare yapımızın etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi zaman içinde pekçok düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır.

TABLO NO: 2

1980 Öncesi Genel Bütçe Gelirlerinin Dağılımı

Yıllar	1975	1976	1977	1978	1979
Vergi Gelirleri	90.1	90.3	91.6	80.3	88.5
Vergi Dışı Nor. Gel.	9.3	7.6	7.7	18.1	9.8
Özel Gelir ve Fon.	--	1.5	0.1	0.7	1.7
Diğer Gelirler	--	0.6	0.6	0.9	--

Kaynak: T.C.M.G.B. 1980 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi.

Genel bütçe gelirlerinin yüzde dağılımından da görüldüğü gibi vergi gelirleri 1975, 1976 ve 1977 yıllarında küçük oranlı da olsa gelişme içerisinde. 1975'te % 90.1 olan oran 1976'da % 90.3 ve 1977'de % 91.6'ya ulaşmıştır. Yine 1978 yılına gelindiğinde bu oran belki de aynı nedenle çok büyük bir düşme göstererek % 80.3'e ve 1979'da % 88.5'e ulaşmıştır. Diğer vergi gelirleri grupları dönem boyunca hemen hemen aynı düzeyi korumuştur. Yalnızca vergi dışı normal gelirlerin payında 1978 yılında %100'ün üzerinde bir artış söz konusudur. Bu artışın o dönemde KİT'lerde yapılmaya çalışılan düzenleme ve fiyat artışlarının etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Vergi gelirlerinin yüzde dağılımı incelendiğinde gelirlerden alınan vergilerin dönem boyunca sürekli artarken mallardan, hizmetlerden ve dış ticaretten alınan vergiler sürekli bir düşme kaydetmiş, servetten alınan vergiler ise düzeyini korumuştur. Gelirlerden alınan vergiler 1975'te % 45.8 iken oran 1979'da % 58.9'a erişmiştir. Diğer yandan mallardan alınan vergi oranı 1975'te % 21.8'den 1979'da % 14.6'ya, hizmetlerden alınan vergilerin oranı 1975'te %21'den 1979'da % 17.3'e inmiştir. Servetten alınan vergilerin vergi gelirleri içindeki oranı ise % 8 ile % 9 arasında değişmiştir.

Buradan çıkan sonuç, vergileme sisteminin etkinliğinin azaldığıdır. Dönem boyunca kaynağında kesilen vergi gelirlerinden olan gelir vergilerinin toplam içindeki oranı sürekli yükselirken, beyanname esasıyla vergilendirilen grupların oranı sürekli düşmüştür. Bu durum dönem boyunca etkin bir vergi tahsilatından yoksunluğu göstermektedir.

C- Kamu Borçları Politikası

İç ve dış borçlar bu dönemde sürekli olarak yükselme eğilimi içerisinde. Dönem boyunca en fazla artışlar iç borçlar içerisinde devlet bütçesinden ödenecek borçlar kaleminde ve dış borçlar içinde de döviz ile ödenecek olanlarda görülmüştür.

TABLO NO: 3					
İç ve Dış Borçlar (Milyon TL.)					
Yıllar	1975	1976	1977	1978	1979
İÇ BORÇLAR					
Dev. Büt. Öden.	66.502.9	96.991.4	134.195.4	178.698.7	452.500.0
Büt. Dış. Kam.	48.013.3	70.639.4	88.258.6	118.454.8	229.300.0
Kesimi Tah.	18.489.6	26.352.0	45.936.8	60.243.8	223.200.0
DIŞ BORÇLAR(\$)					
Döv. Öden.	3.012.3	3.822.1	4.409.9	6.126.0	9.251.0
Türk Para Öd.	3.212.4	3.417.3	3.545.5	3.973.7	4.735.0

Kaynak: DİE 1987 İstatistik Yıllığı
DİE 1988 Cep İstatistik Yıllığı

Dönem Türkiye ekonomisinin tıkanıdığı, finansman ve kredi imkanlarının daraldığı, istikrarsızlıkların büyük boyutlara ulaştığı bir dönemdir. Enflasyon oranları üç rakamlı olmuş, konsolide bütçe açıkları büyümüş ve dış ticaret hacmi küçülürken, ödemeler dengesi açığı büyümüştür.

II- 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE POLİTİKA ARAÇLARI

24 Ocak 1980 kararlarının alınmasından itibaren maliye politikası da, izlenen ekonomi politikasının amacına uygun olarak enflasyonla mücadeleyi amaçlamıştır. Maliye politikasının amacına uygun olarak enflasyonla mücadelede etkin tarzda kullanılmasıdır. Nitekim bütçe gerekçelerinde 1930 yılından başlayarak bütçenin hedefi şöyle belirlenmiştir:

Mali yılı bütçe tasarısı bir yandan enflasyonla mücadeleyi esas amaç olarak belirlerken, diğer yandan da programlanan büyüme hızını gerçekleştirmeye yöneliktir. Bu bütçe ile hızlı bir yapısal değişim içinde bulunan ekonomimizde ulusal kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması sağlanarak altyapının yenilenmesi ve geliştirilmesi, mal ve hizmet üretiminin artırılması gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal adaletin yaygınlaştırılması, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve devlet daire ve kurumlarının topluma sundukları hizmetlerin düzeyinin yükseltilmesi hedef alınmıştır.

Bu ifadeyle bütçe politikasının amaçları belirlenmiştir. Bu amaçlara ulaşmada klasik bütçe araçlarının nasıl kullanılacağı da III. ve IV. Kalkınma Planlarında belirlenen hedeflere ulaşılacak şekilde uygulanmaya özen gösterilmiştir. Bütçe dengesinin korunması ve kamu kesiminin küçültülmesine yönelik bir politika izlenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla kamu tüketimlerinin kısıllacağı, yatırımların belli sektörlerde sınırlı tutulacağı, sübvansiyonların azaltılacağı bir kamu harcama politikasıyla, kamu gelirlerinin esnek olması, vergilerin kurumlaşmayı özendirilmesi, kurumlaşmayı tasarruf

ve yatırımları teşvik ederek, dolaylı vergilerin ağırlık kazandığı bir gelir politikasıyla, kamu borçlarının tedricen azaltılacağı bir borçlanma politikasını kapsayan ve KİT'leri bütçeye yük olmaktan kurtaracak bir maliye politikası izlenmeye çalışılmıştır.

1980'li yıllarda bütçe politikası araçlarının etkilerini şöyle belirtebiliriz:

A- Kamu Harcamaları Politikası ve Etkileri

1980'li yılların kamu harcamaları politikasını şöyle özetlemek mümkündür. Kamu borçlarının tedricen azalmasına, bütçe açıklarının kapatılabilmesine hizmet edecek, kamu tüketiminin azaltılması ilkesinin benimsendiği bir harcama politikasıdır. Bu uygulanan bütçe politikaları 1980 istikrar tedbirleri hedeflerine uygun olarak sosyal yardımlarla, eğitim, sağlık, ulaştırma ve iç güvenlikle ilgili cari gider ihtiyaçlarının karşılanması ve israfın önlenmesine ve personel artışlarının asgaride tutulmasına çalışılan bir politikadır.

Ancak tüm harcamaları kısıcıcı tedbirler önerilmesine ve büyük bir kısmının uygulanmasına rağmen kamu harcamaları gerek artan nüfus, gerekse devletin kalkınma çabasındaki aktif rolüne uygun olarak sürekli artan ve giderek büyüyen bir seyir izlemiştir. Toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payı giderek artmaktadır. Nitekim 1970-1980 döneminde ortalama % 29.6 olan Kamu Harcamaları / GSMH oranının 1980-1988 döneminde yaklaşık ortalama % 30'a yükselmesi (1987 % 35.2, 1988 % 34.3) 24 Ocak kararlarının temel felsefesi olan kamu kesimi faaliyetleri hacminin daraltılmadığının açık bir göstergesidir.

Bununla beraber kamu harcamaların GSMH'ya oranının bazı yıllarda % 26'lara düştüğünü de belirtmekte yarar vardır. Bu dalgalanmalara rağmen harcamaların artış eğiliminde olduğuna daha önce değinilmişti. 1984-1985 yılları dışında harcamaların GSMH'ya oranı yaklaşık olarak genel seviyesini korumuştur. Bu yıllardaki düşüş aynı yıllarda vergi gelirlerinin tabana vurmasıyla izah olunabilir. 1980'li yıllarda cari harcamaların sürekli artmasını bu harcamalar da kısıntı yapılamamasını şöyle izah etmek mümkündür: Cari harcamaların istikrar politikalarında bir araç olarak kullanılmaları çok güçtür. Çünkü bu harcamalar azalma yönünde esnek değildirler. Askeri, siyasi ve sosyal sebeplerden dolayı sürekli artma eğilimi gösterirler. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için gerektiği şekilde azaltılmaları mümkün değildir. Bu sebeple anılan dönemde cari harcamalar azaltılamamış ancak artışı önlenebilmiştir. 1988'de 1980'deki seviyesini korumuştur.

Cari harcamalar gelir elastikiyeti yüksek olan harcamalardır. Milli gelir arttıkça bu harcamalar da artar. Türkiye'de nüfus artış hızının yüksekliği de bu harcamaların artışını hızlandırmaktadır.

Diğer taraftan kamu harcamaları içinde en güçlüsü olan yatırım harcamalarının kısa dönemli istikrar politikası aracı olarak kullanılmaları esnekliğinin zayıflığı dolayısıyla çok güçtür. Özellikle Türkiye gibi yüksek bir büyüme hızı hedefleyen bir ülkede hedeflenen büyüme hızına ulaşılabilmesi için yatırımların devamı hatta artırılması zorunludur. Ayrıca fiyat istikrarının korunabilmesi ve ödemeler dengesi bilançosu açıklarının kapatılması durumlarında yatırımların azaltılması pek kolay değildir. Başlamış projelerin yarıda bırakılmaları kaynak israfına neden olacağından mümkün değildir. Ekonomik büyümenin sağlanabilmesi ve üretim kapasitesinin genişletilebilmesi için bu

yatırımlara devam edilmesi gerekir. Ancak yatırımlar uzun bir döneme yayılabilirler. Bu şekilde harcamaların dönemler itibariyle kısılmaları mümkündür.

Bu sebeplerle yatırım harcamaları konsolide bütçe içinde en düşük paya sahip olmalarına rağmen miktar olarak azaltılmamışlardır. Fakat yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı yatırımların düşüşüne bir işarettir. Konsolide bütçe yatırımlarının yüksek gerçekleşme hızına rağmen GSMH içindeki payı düşmüştür. Kamu kesimi genel dengesi içinde transfer harcamalarının payı yıllara göre artış göstermiştir. Bu harcamaların gerek toplam transfer harcamaları içindeki payı gerekse GSMH içindeki payları artış göstermiştir. KİT'lerin büyük bir kısmının kâra geçtiği, büyüme hızının nispeten düşürüldüğü bir dönemde konsolide bütçe transfer harcamalarındaki artışı devletin borç faizleri ve geri borç ödemelerinde aramak gerekir.

Öte yandan enflasyonist bir ortamda esasa sosyal harcamaların azaltılması da sınırlıdır. Emekli maaşlarıyla sosyal yardımları kaldırmak mümkün değildir, azaltılması da düşünülemez. Firmalara transfer edilen fonların da kısılması mümkün değildir. Çünkü bu fonlar yatırımı ve üretimi teşvik ediyorlarsa kısılmaları toplam arz ve talep dengesinin sağlanmasına mani teşkil eder.

B- Kamu Gelirleri Politikası ve Etkileri

1980 istikrar tedbirleri ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerine uygun olarak 1980'li yıllarda Türkiye ekonomisinde yaşanan yapı değişikliğinin ekonomiye yeni bir anlayış getirmesi, 1980 sonrası dönemde bir ekonomi politikası aracı olarak vergi politikasının sistemin etkinleştirilmesi, yatırımların, ihracatın ve sermaye piyasasının özendirilmesi işlemlerinin hızlandırılması ve bunun gibi amaçlar doğrultusunda kullanılması ise, vergi sistemimizde birçok değişikliğin yapılmasına ve vergi sistemimizin bu değişiklikler doğrultusunda hızlı bir gelişme göstermesine yol açmıştır.

1980'li yıllarda kamu gelirleri politikası, kurumlaşmayı, tasarrufları, yatırımları ve ihracatı teşvik edici yönde planlanmış, vergi gelirleri hasılatında görülen güçlükler ve verimsizliklerin giderilmesi hedeflenmiş, vergi gelirlerinin artırılması için vergi kaçaklarının önlenmesi, yeni vergiler ihdas edilerek vergilendirilebilir kaynakların değerlendirilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılması, vergi adaletinin sağlanması, dar gelirliiler üzerindeki vergi yükünün azaltılması öngörmüştür. Ayrıca fon gelirlerinin daha aktif hale getirilmesi ve yeni fonlar ihdas edilmesi planlanmış ve bu hedefler büyük çoğunlukla gerçekleştirilmiştir.

1980'den sonra vergi sistemimize yeni bir anlam ve yön vermek amacıyla vergi yasalarımızda yukarıdaki hedeflere uygun olarak günün değişik koşullarına göre gerekli düzenlemeler yapılarak Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Gider Vergisi Kanunları ile İdari Yargılama Usulü Kanunu ve Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında kanunlarında değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca yeniden değerlendirme müessesesi, hayat standardı, peşin vergi ödemeleri, geçici vergi uygulaması, mahalli idareler gelirlerinin yeniden düzenlenmesi gibi bir takım yeni uygulama ve değişikliklerle vergi gelirlerinin artırılmasına çalışılmıştır.

Öte yandan vergi iadesi uygulamasıyla vergi kaçaklarının kontrolünün sağlanması amaçlanmıştır. Bu iki uygulamayla birden fazla oran uygulanarak ve asıl KDV'de temel ihtiyaç maddelerinin vergi yükünün hafifletilmesi, ayrıca vergi kaçakçılığının asgari

düze indirileceği, dolayısıyla düşük gelirliilerin vergi yükü oran farklarıyla azaltulurken, vergi iadesi yoluyla bu azalmanın takviye edileceği, yüksek gelirliilerin vergi yükünün de artırılacağı tezleri savunulmuştur.

Mahalli idareler 1986 yılına kadar bütçe gelirlerinden belirli oranlarda pay verilmiş, 1986 vergi düzenlemeleriyle mahalli idarelerin bütçe üzerindeki yüklerinin azaltulması amaçlanarak emlak vergileri mahalli idarelere tahsis olunmuştur. Böylece emlak vergilerinin daha düzenli toplanması sağlanmış, bu vergilerdeki vergi kayıplarını azaltmış, idareden doğan vergi verimsizliğini ortadan kaldırmak amaçlanmıştır.

Fon uygulamalarıyla da altyapı yatırımları gibi dönüşü olmayan harcamaların ve düşük faizli uzun vadeli kredilerin finansmanı için gelir tahmini sağlanmış. Aslında enflasyonla mücadelede hangi vergilerin uygulanacağı konusu öncelikle o ülkenin sosyal ve ekonomik bünyesiyle ve vergi sistemiyle ilgilidir. Türkiye'de 1979'lardan sonra hızlanan enflasyona çare bulabilmek için 1980 istikrar tedbirleriyle kamu gelirleri artırılmaya çalışılmış, tüketim eğiliminin fazlalığından istifade edilmeye çalışılarak gelir vergilerindeki düşme nedeniyle azalan vergi gelirleri KDV ile telafi edilmeye çalışılmıştır.

1980'lerde vergi sistemine yeni bir vergi, peşin yahut diğer adıyla geçici vergi ilave olunmuştur. İlk uygulaması 1981 - 1982 yıllarında mesleklere göre maktu tutarlardan tesbit olunan hadler üzerinden alınan bu vergi yerini hayat standardı esasına bırakarak daha sonra ortadan kaldırıldı. Bu verginin ömrünün kısa olması, maktu tutarın keyfi saptanmasındaki haksızlığa karşı tepkiler ile, peşin verginin bir yıl sonra bütünüyle mahsup edilmesinden dolayı uğranılan ikinci yıl gelir kayıplarının vergi gelirlerinde meydana getirdiği azalmayla ilgiliydi. Bunun önlenmesi için hayat standardı esası getirildi. İkinci geçici vergi uygulaması 1986-1988 yıllarında yapıldı, bütçe açıklarını kapatmayı 1984'de çok düşen kamu gelirlerinin yükseltilmesini amaçlıyordu. Ama bu vergi de beklenileni veremedi. Beyan artışları düşünülen düzeye çıkmadığı gibi KDV vergisi üzerinde de vergiden kaçınma gibi bir etki yaratmaya başladı. 1989'da dahili tevkifat yerine peşin vergi uygulamasına geçildi. Böylece dahili tevkifatla alınan KDV beyanı yarısı yerine geçmiş yılın gelir vergisinin yarısının 12 ayda ödemesi uygulamasına geçmiştir.

1980 sonrası kamu gelirleri politikasının diğer özellikleri şu şekilde belirtilebilir: Bu dönemde vergi gelirlerinin kamu kesimi finansmanındaki payı azaltulmuş, vergi dışı normal gelirler ve faktör gelirlerinin payları artırılmıştır. Vergiler, kurumlaşmayı, tasarrufları ve yatırımları özendirmek amacıyla kullanılmak istenmiştir. Bütçenin sağlam kaynaklara dayandırılması amacıyla vergileme yapılırken yatırım ve tasarrufların özendirilmesi için gelir vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki ağırlığı azaltulmak istenmiştir. Nitekim, 1985-1988 arası gelir vergisi hasılatının toplam kamu gelirleri içindeki payı % 17-18 civarında seyretmiştir. Bu hasılatın yaklaşık 2/3'ü ise ücret ve maaşlılardan kaynağında kesilen vergilerden alınmıştır. Bu demektir ki, ücret ve maaşlar haricindeki kesimlerden toplanabilen gelir vergisi hasılatı toplam kamu gelirlerinin ancak % 6'sını teşkil etmektedir. Gelir vergisinin sistemdeki etkinliğinin azaltulması için de gelir vergi tarifisinin tavan ve taban marjinal oranları arasındaki fark daraltularak artan oranlılık azaltulmuş, menkul sermaye gelirleri vergilemesinde büyük ayrıcalıklar tanınmış ve bu gelirler toplam dışı bırakılmıştır. İhracatı özendirmek için kurumlara çeşitli ihracat istisnaları tanınmış bulunmaktadır. Bütün bu politika tedbirleri ve vergi yönetiminin

etkinleştirilmesiyle amaç, sermaye gelirlerinin düşük vergilendirilmesi yoluyla özel kesim yatırımlarını ve sermaye birikimini özendirme olmuştur.

1980'den sonra uygulanan vergi politikasının toplu bir değerlendirilmesini yaparken dikkat edilmesi gereken bir husus da, yıllık vergi tahsilatındaki artışlarla fiyat artışları ve bütçe açığının GSMH'ye oranlarının karşılaştırılmasıdır.

TABLO NO: 4			
Vergi Gelirleri Konsolide Bütçe Açıkları Fiyat Hareketleri İlişkisi			
Yıllar	Vergi Gel. Artış %	Konso. Büt. Aç/GSMH	Fiyat Artış Hızı
1980	64.5	3.7	107.2
1981	58.7	1.0	36.8
1982	27.9	1.7	25.2
1983	27.1	2.4	30.6
1984	22.6	5.1	52.0
1985	61.4	2.8	40.0
1986	56.0	2.9	26.7
1987	56.0	3.9	49.0
1988	69.5	3.9	69.7
1989	63.9	4.1	68.0

Kaynak: M.G. B.1987, 1988 Yıllık Ekonomik Raporlar

Tablo incelendiğinde 1981 hariç toplam vergi gelirleri yıllık artışı daima fiyat artışlarının gerisinde kalmıştır. Vergi gelirlerinin artışının fiyat artışlarının gerisinde kalması demek vergi gelirlerinde reel anlamda bir gerileme olduğunun ifadesidir. Aynı sonuç konsolide bütçe gelirlerindeki yıllık değişimin de aynı paralelde olmasıyla da doğrulanmaktadır. Bu da demektir ki, enflasyona karşı sıkı bir maliye politikası uygulanmasının planlandığı bir dönemde, vergi ve bütçe politikaları kesinlikle anti-enflasyonist bir politika aracı olarak başarılı olamamıştır.

Halbuki enflasyonla mücadelede vergi gelirlerinin artırılması ve bütçe fazlası yaratılması öngörülmektedir. Vergi ve bütçe gelirlerinin artışı Milli Gelir artışından daha hızlı olursa, gelir artışlarının bir bölümü kamu kesiminde kalıyor demektir. Özel kesim tüketim ve yatırımları kısılmış demektir. Eğer bu kamu finansmanı tekrar harcamalarla ekonomiye aktarılmazsa talepten kaynaklanan bir enflasyona karşı etkin bir önlem olarak kullanılabilir. Halbuki ülkemizde uygulanan talep enflasyonundan hareket eden anti-enflasyonist politikalar gelirleri reel olarak azalan kesimleri enflasyonla vergilemeye devam etmişlerdir. Gelirleri artan kesimlerin ise vergi yüklerini azaltmışlardır.

Vergi gelirlerinde ekonomik olarak görülen artışların bir kısmı her yıl artırılan memur ve personel maaşlarının vergilendirilmesinden sağlanan artışlardır. Vergi gelirlerinin reel olarak artmadığı bu dönemde bütçeler de açık vermeye devam etmiştir. Açık bütçelerde doğrudan enflasyonu artırıcı etkiler yaratmalarıdır. Özellikle bütçe açıklarının emisyon ve yüksek faizli devlet tahvilleri ile karşılanması enflasyonu daha da artırır.

Öte yandan vergi yükü ile ilgili tablo incelendiğinde görüleceği gibi, vergi yükünün düşmesi de vergi gelirlerinin azaldığının bir göstergesidir. Ancak bu yük düşmesine rağmen yükün dağılımı dar gelirli aleyhine adaletsiz olmaya devam etmiştir. Gelir vergisi düşürülen ücretlilerin toplam vergi yükü dolaylı vergiler vasıtasıyla oranlar yükseltilerek tekrar artırılmıştır.

1980'li yıllarda vergi politikaları iki önemli görevi yerine getirmek üzere düzenlenmiştir. İç talebin kısılması ve maliyetlerin düşürülerek ihraç mallarına dış piyasalarda rekabet imkanı sağlamak. Ancak bu konuda da başarılı olunduğunu söylemek güçtür. İhracatın artırılması için uygulanan vergi teşviklerinin büyüklüğü de bunu açıkça göstermektedir.

Bir başka önemli nokta da 1980 sonrası dönemde bütçe dışı fonların hızla büyümesidir. Özellikle 1986'dan sonra fonlarla biriken kaynaklar çok büyük rakamlara ulaşmıştır. Fonların vergi gelirlerini azaltma yönünde büyük etkileri olmuştur.

Vergi politikasında kalkınma planı ilkelerine uygun olarak KDV'de dış ticarete çifte vergilemeyi önleyecek varış ilkesi uygulamasına gidilmiştir. İhraç olunacak mallar vergiden istisna edilmiş, vergilendirme sadece varış ülkesinde yapılmaktadır. İthal olunan mal ve hizmetler ise vergiye tabi tutulmuştur. İhraç olunan mallar yapılan anlaşmalarla ihraç edildikleri ülkelerde de vergilendirilmediklerinden vergiden tamamen arınmış olmaktadır.

2025 sayılı kanun ile yürürlüğe konmuş eski tarifedeki diklik ve enflasyon nedeniyle ortaya çıkan durum, vergileme aracılığıyla dikey adaleti sağlama amacına uygun düşmediği gibi verginin mali güce göre ödeme ilkesine de uymamaktaydı. Bu tarifedeki enflasyon ve dikine artan oranlılık düşük ve orta gelirli için ağır bir yük teşkil etmişti. Gelir Vergisi Kanununda yapılan değişikliklerle gelir vergisi yeniden düzenlenmiş, ücretli ve dar gelirli vergi yükü önemli ölçüde azaltılmaya çalışılmıştır.

C- Kamu Borçları Politikası ve Etkileri

Vergilendirilemeyen kaynaklar, vergi kaçakları, denetimlerin yetersizliği, vergi kayıpları gibi sebeplerle vergi gelirlerinin kamu giderlerinin gerisinde kalmasıyla meydana gelen bütçe açıklarının kapatılabilmesi için borçlanmaya baş vurulmakta, borçlanma ise beraberinde pekçok sorunu getirmektedir.

İç borçların yıldan yıla artması, borçlanma araçlarının yüksek faizli olması sebebiyle genel faiz oranları yükselmekte, yükselen faiz oranları da üretim maliyetlerini artırarak maliyet enflasyonuna ortam hazırlamaktadır.

Ayrıca sağlıklı bir borçlanmanın şahıslardan yapılması gerektiği halde, kamu iç borçlanmasının % 90'ına yakın bir kısmı bankalardan yapılmaktadır. Çünkü yüksek faizli olarak ihraç edilen devlet tahvilleri % 60'lara varan faizleri ve vergilerden muaf tutulmaları sebebiyle biriken mevduatlar dolayısıyla plasman zorluğu içinde olan bankalara cazip gelmekte ve çoğunlukla bankalar tarafından satın alınmaktadır. Bu durumda devlet finansman sıkıntısı içindeki özel sektörün rakibi olmakta, bankalardaki kredi verilebilir fonların kredi faizlerinin yükselmesi sebebiyle talep edilebilirliğini azaltmakta ve bu fonların kamu sektörüne aktarılmasıyla verimsiz alanlara kaymasına sebep olmaktadır. Nitekim sonuçta arz azalırken, devlet harcamaları sebebiyle talep yükselmekte ve enflasyon hızlanmaktadır. İç borçlar konusunda önemli olan bir nokta da net borçlanmadır. Net borçlanmaya örnek olarak aşağıdaki tablo verilmiştir.

TABLO NO: 5						
31.12.1990 İtibariyle Kamu İç Borçlanması (Milyar TL)						
	1988 Stoku	Borçlanma	Geri Ödeme	Stok	Net Borçlanma	Faiz Ödemesi
Tahviller	4.880.3	9.061.0	3.008.0	10.940.5	6.060.2	3.090.9
Bono	2.541.9	7.634.3	6.638.9	3.537.3	995.4	0
Kons. Borç.	18.958.9	10.077.2	1.000.0	28.036.1	9.072.2	1.612.4
Kıs. Vd. Av.	2.081.9	11.087.3	10.630.3	2.538.9	457.0	101.8
TOPLAM	28.463.0	37.859.8	21.270.0	45.052.8	16.589.8	4.805.1

Kaynak: T.O.B.B. 1990 İktisadi Rapor.

Bütçelerin hazırlanmasında gösterilen borç ödemeleri ile borç faizleri ödemeleri ve borçlanma miktarları borçların artış miktarını belirlemeye yetmemekte önceki yıllardan devreden borç stokları sebebiyle borçların artmasında reel değerlerin saptanması ancak net borçlanmayla yapılabilmektedir.

Öte yandan yurtiçi tasarrufların yetersizliği sebebiyle tasarruf yatırım denkleğinin kurulamaması, ekonomide çeşitli sıkıntılara sebep olduğundan bu sıkıntıların giderilmesi için çeşitli kaynaklardan finansman desteği sağlanmaya çalışılmaktadır.

Kamu kesimi tasarruflarının payı özellikle 1985 yılından itibaren giderek düşmekte ve yatırımları finanse etmekte yetersiz kalmaktadır. Ortaya çıkan kamu kesimi tasarruf açığının iç borçlanmayla karşılanamayan kısmı dış borçlarla kapatılmaya çalışılmıştır. Ancak alınan dış borçların kısa vadeli bir yapıya sahip olmaları üretimi artırmada etkili olamalarına sebep olmuştur. Ayrıca mevduat hesaplarına yansiyarak, para arzının genişlemesine yol açmıştır. Diğer taraftan borçların anapara tutarları Türk Lirası değeri olarak kur farkları sebebiyle yükselmektedir ve bu farklar iç borçlanma artışlarıyla finanse edilmektedir.

1980'li yılların ikinci yarısında ülkemizde dış borçların Milli Gelire oranı gelir artışı hızının üzerine çıkmıştır. Giderek büyüyen borçlanmada imtiyazlı kredilerin yerini uluslararası para piyasalarından sağlanan krediler almıştır. Dolayısıyla dış borç yükü

1980'li yıllarda yaklaşık üçe katlanmıştır. Fakat tüm olumsuzluklara rağmen borç ödemeleri zamanında yapılabilmektedir.

1988 ve 1989' lu yıllarda dış borçların yapısına bakıldığında orta ve uzun vadeli borçların payı % 79.1 ile % 81.4'dür. % 88-89'luk bir payla kamu kesimi alınan dış borçların en büyük kullanıcısıdır. Kısa vadeli borçların ise hemen tamamının bütçe açıkları sebebiyle Merkez Bankası tarafından kullanıldığı görülmektedir. Asıl ilginç olan nokta ise Fonlar'ın da 1980'li yıllardan itibaren dış borçlanmaya başlamış olmasıdır. Fonların dış borçlarının aşırı büyümesi halinde bütçe dışı fonlara bütçeden aktarma yapılması gerekebilecektir.

Öte yandan mahalli idarelerin de bütçeden fazla bir pay alamamaları bu kamu kuruluşlarını da 1986'dan sonra daha çok dış borç almaya yöneltmiştir. Kamu borçları politikası açısından ele alınması gerekli bir diğer nokta da, bütçe sisteminden 1986'dan itibaren yapılan değişiklikle borç idaresinin bütçe çausı altından ayrılmasıdır. Bu nedenle ana para geri ödemesi için gereken miktarları ve potansiyel bütçe açıklarını yakalamak pek mümkün olamamaktadır.

D- 1980'den Sonraki Uygulamaların Bütçe Politikasına Etkileri

1980'den sonra uygulanan bütçeler cari fiyatlarla büyüme gösterdiği halde sabit fiyatlarla kararlı bir küçülme içindedir. Aslında daralmanın yatırım harcamaları ile sağlık ve eğitim gibi sosyal harcamalarda ortaya çıktığı, buna karşılık, transfer harcamalarının geliştiği, özellikle harcamaların yapısal değişikliğe uğrayarak 1983'le kadar KİT'ler lehine olan gelişmelerin bu yıldan itibaren borç ödemeleri lehine geliştiği söylenebilir. Nitekim transfer harcamalarının payı 1983'lerde % 38'lerden 1989'larda % 50'lere çıkarken, borç ödemelerinin payı 1983'lerde %39.8'lerden 1988'lerde % 71.2'ye yükselmiştir.

TABLO NO: 6						
Borç Anapara ve Faiz Ödemelerinin Harcamalarındaki Payı %						
Yıllar	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Borç Ödeme	39.8	56.3	69.1	75.4	71.4	71.4
KİT Ödeme	32.0	18.4	6.9	3.4	2.7	7.1
Tran. Har./Kon. Büt. Har.	67.4	51.6	24.7	42.5	65.2	77.7

Kaynak: 1986-1990 Mali Yılları Bütçe Gerekçeleri.

1985'ten itibaren KİT'lerin toplam transfer içindeki payı 1983'lerde % 32.0'lardan 1987'de % 2.7'lere düşmüştür. Yani KİT'lerin bütçe üzerindeki yükleri azalırken, KİT'lerden alınan kaynaklar borç ödemelerine aktarılmış transfer harcamalarında hedeflenen şekilde kısılması gerçekleştirilememiştir. İç borçlardaki artış ise, 1980'de % 21'lerden % 128'lere çıkmış ve her yıl açık düzenlenen bütçelerde açıkların kapatılabilmesi için büyük miktarlarda iç borçlanmaya ihtiyaç duyulmuş, iç borçların transfer harcamaları içindeki payı 1988'de % 76'lara çıkmıştır. Transfer harcamaları bütçeler daha tasarı halindeyken bütçenin yarısına yakınına bağlamaktadır.

4 Şubat 1988 kararları ile para, dış ticaret ve vergi ile harcamalara yönelik kararlar da vergi gelirlerini artırmayı yönünde alınmış kararlardır. Kararlar vergi yükünün azaltılmasına ilişkin kararlar olmasına rağmen, dolaylı vergilerde fonların artırılmasıyla vergi gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir. Öte yandan KİT ürünlerine yapılan yüksek zamlar da gelirlerin artırılarak bütçe açıklarının kapatılmasında borçlanmanın yükünün hafifletilerek KİT gelirleriyle takviyesi yolunun seçildiğinin bir göstergesi olmuştur.

Mahalli idarelerin içinde buldukları mali sorunların çözümü için 1981'de çıkarılan Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 1986'da çıkarılan bunun hakkındaki değişiklik yapılmasına dair kanunla genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere % 9.25, İl Özel İdarelerine % 1.70 oranında pay verilmiştir. Mahalli İdareler Fonu genel bütçe vergi gelirleri toplamının 1985'te % 0.30, 1986'da % 0.54 ve daha sonraki yıllarda % 0.55'ini oluşturmuştur.

1985 yılı 1 Ocak tarihinde yürürlüğe giren KDV kanunuyla, harcamalar üzerinden alınan vergiler konusundaki büyük reform gerçekleştirilerek dolaylı vergi gelirlerinde artış sağlanamamış ve bütçede dolaylı vergilerin payı artırılmıştır.

1980 sonrası dönemde dolaysız vergilerin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı azaltılmaya çalışılmış, 1980 yılında dolaysız vergilerin vergi gelirleri tahsilatı içindeki payı % 62.7'den 1989'da % 53.2'ye düşmüştür. Dolaylı vergilerin payı ise % 46.8'e yükselmiştir. Bu uygulama vergi gelirleri açısından olumlu bir uygulama, vergi adaleti açısından olumsuz bir gelişme olarak nitelenebilir.

Öte yandan kamu yatırımlarının finansmanında 1980'den sonra bütçe dışı fonlar ağırlık kazanmıştır. Ancak, 1988'den itibaren fonlardan yapılan sabit sermaye yatırımları kısılarak, fonlardan bütçeye aktarmalar yapılmaya başlanmıştır. Böylece yatırımların yükü özel sektöre yüklenmiştir.

Dikkat çeken bir diğer husus da planda önerildiği gibi yatırım bütçeleri içinde yer alan cari nitelikli harcamalarının cari ölenek tiplerinde gösterilmesi yönünde düzenlemeler amaçlanmıştır.

Vergi gelirlerinde yeterli vergi yükü ve vergi esnekliği sağlanamamıştır. 1980'de %20 olan toplam vergi yükü 1988'de %22.6 olarak gerçekleşmiş 1984-1985'de düşmüşse de % 22 civarında seyretmiştir. Ülkemizde vergi yükünün düşük olması tarım sektörünün vergilendirilememesine de bağlanmaktadır. Vergi gayretinin düşüklüğü, kaçak ve kayıplardaki yükseklikte sebep olarak gösterilmektedir.

Vergi gelirlerinin GSMH'deki değişimlere karşı duyarlılığının ölçüsü olan vergi esnekliği ise, 1989'da 1.1 olmuş, 1985-1986'da 1.5 ve 1.6 olarak gerçekleşmiştir. Vergi esnekliğinin 1'in üzerine çıktığı yıllardaki artış gelir üzerinden alınan vergiler dışındaki dolaylı vergilerden kaynaklanmıştır. Genel olarak ise GSMH ile vergi gelirlerindeki değişimin birbirine karşı istikrarsız olduğu izlenmiştir.

III. KAMU KESİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞLARI

Dördüncü ve beşinci beş yıllık kalkınma planlarında plan dönemleriyle ilgili olarak vergi politikası hedefleri şöyle belirtilmiştir.

Ekonomide etkinliğin artırılması amacıyla vergi ve teşvik alanında alınacak tedbirlerin kamu finansmanına etkileri dikkate alınarak bu alanda makro dengelerin gözetilmesi ve kısa ve orta vadeli programlara ağırlık verilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca vergilerin kurumlaşmayı tasarrufu, yatırımları ve ihracatı teşvik edici özelliklerinden yararlanılması tavsiye olunarak kaynak yaratma fonksiyonlarının da dikkate alınması tavsiye olunmuştur.

Vergi gelirlerinin tahsilatında görülen güçlükler ve verimsizlikler sebebiyle idareyle ilgili olarak vergi idaresinin vergilerin sürekli ve sağlıklı toplanmasına elverişli, kendi içinde bütünlüğü olan bir yapıya kavuşturulması, bu amaçla vergi idarelerinin merkez ve taşrada süratle reorganize edilmesi, vergi idarelerine otomasyon getirilerek bunun yaygınlaştırılması, vergi idarelerinin mükelleflere daha süratli ve nitelikli hizmet verilebilir hâle getirilmesi, personelin eğitime tabi tutulması ve nitelikli personelin sürekli istihdamının sağlanması için tedbirler alınması hedeflenmiştir.

Vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi için ve vergi güvenliğinin sağlanması amacıyla vergi istihbarat arşivi kurulması ve bu arşivin etkinliğinin artırılması vergi denetimlerinin artırılması ve denetimler için arşivle bilgi alış verişinde bulunulması tavsiye olunmuştur. Avrupa Topluluğuna tam üyeliğe geçişi kolaylaştıracak şekilde vergi uyum çalışmalarına hız verilmesi, bu konuda gerekli araştırmaların yapılması ve vergi sistemimize uygulanması için eğitim faaliyetlerinde bulunulması hedeflenmiştir.

Ayrıca yeni vergi ihdas edilmesi ve vergi oranlarının artırılması ile beraber vergilemede yatay ve dikey adalet ilkelerinin dikkate alınması ve vergi tabanının yaygınlaştırılması, vergi kayıp ve kaçaklarının asgari seviyeye indirilerek tahsilattaki verimliliğin artırılmasıyla ilgili düzenleme ve çalışmalar yapılması istenmiştir.

Öte yandan fonlarla ilgili olarak fon sistemlerinin basitleştirilmesi, fon kaynaklarının tahsisinde ekonomik denge ve hedeflerin dikkate alınması, işlevini yerine getiremeyen fonların tasfiye edilerek yeni fonların tahsis edilmesi hedeflenmiştir.

Yine mahalli idarelerin gelirlerinin artırılması için çalışmalar yapılması ve mahalli idarelere yeni kaynaklar tahsis edilmesi, mahalli idarelere merkezi hükümet tarafından aktarılan gelirlerin giderek azaltılması tavsiye edilmiştir.

Diğer taraftan dış ticaret ve dışa açılma politikalarıyla ilgili olarak ihracatın teşviki için vergi iade ve indirimlerine yer verilmesi, yabancı sermayenin Türkiye'ye gelişini ve Türk işadamlarının dışa açılmalarını teşvik etmek için vergi sistemlerinde düzenlemeler yapılması ve dış ülkelerin vergi sistemlerine uygun düzenlemelere gidilmesi, bu ülkelerle çifte vergilendirmeyi önleyecek anlaşmalar yapılması hedeflenmiştir.

1980'li yılların kamu harcamaları politikasında ise, kamu borçlarının giderek azaltılmasına bütçe açıklarının kapatılmasına hizmet edecek, kamu tüketiminin azaltılması ilkesinin benimsendiği bir politika hedeflenmiştir. Bu politikayla eğitim, sağlık, araştırma ve iç güvenlik hizmetlerinin cari gider ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verilerek personel artışları ve diğer cari giderlerden kaçınılması ve israfın önlenmesi planlanmıştır.

Uygulanan politikada yatırımlarla ilgili hedefler, kamu yatırımlarında rasyonellik ilkesine özen gösterilecek şekilde planlanacak, enerji sektörüne öncelik tanınarak öz kaynaklara dayalı termik ve hidrolik santral projelerinin öne alınacağı bir politika izlenecektir. Ayrıca dış kaynak ihtiyacı karşılanmış olan ihracatı ve döviz gelirlerini artırıcı yatırım ve döviz gelirlerini artırıcı yatırım projelerine ağırlık verilmesi görülmüştür.

A- Bütçe - Plan İlişkisinin Kurulmasında Hedeflenen Sapmalar

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında iktisadi gelişmenin iç tasarruflara dayandırılacağı, enflasyonla mücadele de fiyat artışlarının % 10'lara çekilebilecek, sübvansiyon ve personel artışlarından kaçınılacak, tarım, eğitim, sağlık, araştırma ve iç güvenlik hizmetlerine önem verilen, kamu gelirlerine gelişen ekonomik faaliyetleri kapsayacak bir esneklik kazandıracak, vergilerin yatırım kurulumlaşma ve tasarrufu teşvik eden bir araç olarak kullanılacağı, vergi adaleti prensiplerine sadık kalınacak, vergi kayıplarının azaltılabileceği bir maliye politikası hedeflenmiş ve 1985'ten itibaren bütçeler bu esaslar dikkate alınarak programlanmıştır.

Yine plan döneminde kamu gelirlerinin yılda ortalama % 5.7 artırılması hedeflenmiş, vasıtalı vergilerde % 6.2, vasıtasız vergilerde % 6.8 artış öngörülmüş, kamu harcamalarında yılda % 5.2 artış hedeflenmiştir. Kamu ek finansman gereğinin ortalama yılda % 5.5 azaltılması öngörülmüştür. Gerçekleşmelerde ise, örnek olarak 1989'da kamu gelirleri % 3.4 artış göstermiş kamu harcamaları ise % 21.7 artış gözlenmiştir. Bu rakamlar da plan hedeflerinin tutturulmadığını açıkça göstermektedir.

Program bütçe uygulama döneminde bütçe ve plan arasındaki tahmin ve gerçekleşme farklarını bütçeler ile yıllık programları dikkate alarak koymak mümkündür. Çünkü yıllık programların plana uygun hazırlanmaları esastır.

Programlar her ne kadar planlara uygun olarak hazırlanıyorsa da bu uygunluk, günün değişen şartları ve yüksek enflasyon gibi sebeplerle planların 5 yıllık gibi orta vadeli olarak hazırlanmaları ve hazırlanışta uygulamadan 2 yıl önceki yılın sabit fiyatlarıyla hesaplanmaları sebebiyle sadece tanelde esas olmakta, detaylarda planların son uygulama yıllarında doğru tamamen kopukluklar gözlenmektedir.

Kaldı ki bir yıllık bir dönem için hazırlanan bütçelerde dahi başlangıç ödenekleri ile uygulama sonucunda, çeşitli sebeplerle ek ödeneklerle bütçenin genişletilmesi sebebiyle hedeflerden önemli ölçüde sapmalar olabilmektedir. Daha önceki bölümlerde bu durum tablolarla detaylı olarak verilmiştir. 1980'den sonra başlangıç ve yıl sonu ödeneği arasındaki fark azalmış iken, 1984'den sonra büyük bir sıçrama göstermiştir. Yıl sonu ödeneklerinin gösterdiği bu dalgalanma eğilimi bütçe-program ilişkilerinin uyumunu daha başlangıçta ortadan kaldırmaktadır. Bütçe başlangıç ödenekleriyle yıl sonu ödenekleri arasındaki fark ve harcamalar kesin sonuçlarının birbirlerine uygunsuzluğunu daha başlangıçta bulunmayan bütçenin samimiyet ilkesinden ne kadar uzaklaştığını ortaya koymaktadır.

Harcamalar yönünden olduğu kadar gelirler yönünden de aynı durumlarla karşılaşılabilen, gelirlerin tahminleriyle gerçekleştirmeleri aynı yönde farklı olabilmekte, bu durumda bütçe küçük tutulmasına rağmen sonuçta bütçe hacmi genişlemektedir. Bütçe gelirlerinin eksi yönde farklı olması durumunda ise bütçe açıklarında artma

görülmektedir. Keza harcamalardaki artış da bütçe açıklarının büyümesine sebep olmakta ve borçlanma miktarını artırmaktadır. Her üç halde de gerek bütçe hacminin genişlemesi, gerekse bütçe açıklarının büyümesi sonuçta enflasyon hızını artırmaktadır. Şu halde diyebiliriz ki, bütçe plan uygulamasında hedeflerden sapmalar ekonomik istikrarın sağlanmasında enflasyonist baskıların artmasına sebep olmaktadır.

TABLO NO: 7			
1989 Yılı Konsolide Bütçesi (Milyar TL)			
	Prog. Hed. Tahmin	Gerçekleşen	Fark (%)
HARCAMALAR	32.933.4	38.660	17.3
Cari	11.444.9	16.513	44.2
Personel	7.179.1	12.465	73.2
Diğer Cari	4.248.8	4.048	-5.0
Yatırım	5.287.6	5.836	10.3
Transfer	16.200.9	16.311	0.6
GELİRLER	28.456.3	31.662	11.3
Vergi	24.373.0	25.559	4.9
Vergi Dışı Gel.	2.100.0	2.743	30.6
Özel Gel. Ve Fon.	1.983.0	3.360	69.4
GELİR-GİDER FARKI	-4.477.1	-6.998	56.3

Kaynak : M.G.B. Kamu Hes. Bül. Aralık 1989.

Yukarıdaki tablo gelirlerindeki tahmin ve gerçekleşme arasındaki farkların müsbet yönde olmasına rağmen harcamalardaki gerçekleştirmelerin artması gelir artışları sebebiyle bütçenin gelişmesine ve bütçe açıklarının artmasına örnek olarak verilmiştir.

Ülkemizde bütçelerin ne planlara uygunluğu, ne de Bakanlar Kurulu Kararnamele-riyle belirtilen programlara uygun gerçekleşip gerçekleşmediği denetlenememektedir. Ancak bütçe uygulamaları sonuçları Parlamentoya bağlı Bütçe Plan Komisyonunda ve Sayıştayda incelendikten sonra genel uygunluk bildirimini tanzim edilerek Kesin Hesap Kanunu taslağı şeklinde TBMM'ne sunulur ve onaylanarak kanunlaşır.

Sonuç olarak bütçe sistemi ile planlama arasında gerekli ilişkinin tam manasıyla kurulamadığını söyleyebiliriz. Planlı kalkınma dönemine girilmiş fakat planlama ile bütçeleme arasındaki ilişki ve koordinasyon gerek sistemler olarak gerekse örgütler olarak sağlanamamıştır. Planlama ile bütçenin hizmet programları olarak belirtilen amaçlara ulaşılmasını sağlayacak hizmete yönelik bütçe olması gerektiği halde bu başarılamamıştır. Halbuki Anayasa, "Kanun kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir" hükmünü getirmekle bütçe içinde bir yılı aşabilecek programlar ve hizmetlere yönelebilmek imkanını vermiştir. Cari harcamaları hizmete dönük ve gelecek yılların projeksiyonunu verecek şekilde belirlemek ve yatırımlarla cari harcamalar arasında gereken ilişkiyi kurmak zorunlu hale gelmiştir. Ancak kalkınma plan hedefleri içinde yıllık programlarla bütçe ilişkisi klasik bütçe yapısıyla kurulamadığı gibi, plan-bütçe süreci de çalıştırılmamaktadır.

B- Hedeflerden Sapmaların Sebepleri

Enflasyonla mücadele etmek amacıyla 1980'li yıllardan sonra özellikle V. ve VI. BYKP'ları doğrultusunda daralan bütçeler hedeflerine göre, bütçe artışlarının % 52'lerde dolaşması her ne kadar yüksek enflasyon etkisiyle daralan bütçe görünüşünü veriyorsa da bu konuda bazı tereddütler ortaya çıkmaktadır.

Bunlardan birincisi bütçelerin samimiyet ilkesine uyulmadığı konusundadır. Gerçekten bütçenin başlangıç ödeneği ile planlanan harcamaların dönem sonunda büyümesi, yıl sonu ödeneklerinin planlananın çok üzerinde gerçekleşmesi ve gelirlerin bütçede planlandığı düzeye genellikle erişememesi, bütçedeki harcamaların hazırlanışta küçük, gelirlerin ise daha büyük gösterilmesinden kaynaklanmaktadır. Hal böyle olunca bütçe açıklarının da küçük gösterildiği ve sonuçta giderek büyüdüğü, borçlanmanın da buna paralel artışlar göstereceği açıktır.

İkinci tereddütler ise bütçeler reel olarak daralsa da bunun kamu kesiminin tümünün daraldığı anlamına gelip gelmeyeceği yolundadır. Çünkü bütçeler kamu ekonomisinin boyutları yanında giderek önemsizleşmekte olabilir ve bütçe dışı büyüklükler genişlemeci bir eğilim içinde olabilirler.

Nitekim bütçe dışındaki gelirlerin en büyüğünü oluşturan fonlar, mahalli idarelere tahsis olunan emlak vergileri ile borçların ana para ödemelerinin bütçe dışında tutulması, kamu ekonomisinin boyutları yanında bütçelerin önemsizleştiğinin en önemli delilleridir. Bütçeleme prensiplerinden açıklık ve genellik ilkeleri konusunda tereddütler doğurmaktadır.

Üçüncü tereddütler ise enflasyonla mücadele için hazırlanan 1980 sonrası bütçelerinin bütçe denkliliği ve bütçe ödeneklerinin bileşimi konuları dikkate alındığında gerçekten anti-enflasyonist bütçeler olup olmadığıdır. Bileşimi açısından bakıldığında takdirde, bütçelerin borç faizi ödemeleri ve transferler nedeniyle yaklaşık yarısının daha planlama döneminde bağlandığı görülmektedir. Nitekim 1991 bütçe teklifinde borç faizi ödemelerinin bütçenin % 20'sini kapsamaya da enflasyonist baskıları şiddetlendirici, gelir dağılımını bozucu bir nitelik taşımaktadır.

Anti-enflasyonist bir bütçe için kısıntı yapılması gereken harcama türü transfer ödenekleri olduğuna göre bütçenin % 50'sinin baştan transfer ödeneklerine bağlanması ve güvenlik harcamaları için ayrılan 1990 bütçesinde % 16.7, 1991 bütçesi teklifinde % 17 dolaylarında bir pay alan güvenlik harcamaları ile yaklaşık % 70'lere varan bir kısmın blokesi, ekonomik konjunktürle ilgili olarak harcamalarda yapılacak manevra kabiliyetini oldukça kısımlıdır.

C- Bütçesel Açıkların Ekonomik İstikrarın Sağlanmasındaki Rolü

Gelişmekte olan ülkeler açısından açık bir bütçenin enflasyonist etkilerde bulunması olağan kabul edilebildiğinden Türkiye'de açık bütçelerin enflasyonist etkilerinin görülmesi tabiidir. Ancak bütçe açıklarının finansmanında tercih edilen yol, enflasyonu tamamen yok edemese de enflasyonist baskıların artışının yavaşlatılmasında etkili olabilir.

Türkiye'de bütçe açıklarının kısa vadeli, yüksek faizli ve aynı zamanda vergisiz borçlanmalarla finanse edilmesi ve hazinenin Merkez Bankasından kısa vadeli avanslar kullanarak gelir ve gider arasındaki devrevi açıkları kapatmak yolundaki borçlanmalarının açık finansmana dönüşmesi ve müteakip yıllara borç olarak aktarılması ile emisyonla gidilmesi sebebiyle bütçe açıklarının enflasyonu körükleyici etkileri sözkonusu olmaktadır.

Şüphesiz bu tür borçlanmalar yerine sadece para arzı yolunun seçilmesi enflasyonu dört nala bir enflasyon haline getirebilirdi. Ancak bütçe ödeneklerinin kısılması bütçe açıklarının daha fazla büyümesine engel olabileceği gibi daha düşük bir enflasyon oranına ulaşılmasını sağlayabilirdi.

Dikkat edilecek olursa bütçesel açıkların enflasyon üzerinde etkili olduğu, açıkların kapatılmasında mutad yolların dışında alınabilecek tedbirlerin de enflasyonu yok edebileceği söylenememekte ancak enflasyonun etkilerinin azaltılabileceği veya artırılabilceği yönünde fikirler ileri sürülebilmektedir.

Yukarıda değinildiği gibi bütçe açıklarıyla fiyat artışları arasında yakın bir ilişki olmasına rağmen, fiyat artışlarında sadece bütçe açıklarının rolü olduğunu söyleyemeyiz. Enflasyon olayı ekonominin tümüyle ilgili bir olaydır. Bütçe açıklarını tek başına enflasyon sebebi olarak görmemek, enflasyonsuz veya daha düşük bir enflasyon oranlı bir ekonomi için bütçesel açıklarla beraber ekonomideki diğer dar boğazların da açılması gereklidir.

D- İstikrar Kazandırıcı Bir Bütçe Politikası İçin Çözüm Önerileri

Yukarıdaki açıklamalara da dayanarak bugünkü uygulama ile bütçe politikalarının anti-enflasyonist politikalar olarak uygulanamayacağı ancak enflasyonunun daha az ya da daha çok olabileceği şeklinde bir etkide bulunabileceği söylenebilir.

Köklü bir çözüm için gerçek anlamda ağırlıklı bir bütçe politikası geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca bütçelerin hazırlanmasında örnek alınan plan hedeflerinin daha planların yapılmasında uygulanabilir olmasına dikkat edilmesi ve gerçekçi bir şekilde hazırlanması, muhtemel enflasyon oranlarının gerçeklere yakın şekilde planlara yansıtılması gerekir.

Planların hazırlanmasında kullanılan sabit fiyatlar planların hazırlandığı ve onandığı yıldan önceki yıllara ait olduğundan planlarda öngörülen harcamalar gelirler ve borçlanmalar bütçenin hazırlandığı yıldaki programlanan hedeflere yaklaşmamaktadır. Bu da bütçe tahminlerinin plana uydurulabilmesi amacı güdüldüğünden gerçekleşmelerin çok gerisinde kalmasına sebep olmaktadır.

İstikrar kazandırıcı bütçe politikasının gerçekçi bir şekilde hazırlanması gerekir derken, ilk kastetmiş olduğumuz yıl sonu gerçekleşmeleri ile tahminlenen miktarlar arasındaki farkların çok az olması hatta hiç olmamasının sağlanabilmesi imkanlarının yakalanmaya çalışılabilmesidir. İkinci olarak da bütçenin finansman gereksiniminin 1986 öncesi bütçeleri gibi borçların faiz ödemelerinin dışında borç ana para ödemelerini de içermesidir. Bir örnekle açıklamak gerekirse, 1989 bütçesinin finansman ihtiyacı 4.5 trilyon TL. yerine anapara ödemeleri 7.4 trilyon iç ve dış borçları da kapsamış olsa idi,

11,9 trilyonluk açık daha baştan düşünülerek bütçe kalemleri arasında kaydırmalar ona göre yapılarak daha az iç borçlanma yapılabilir.

Enflasyonist baskılar açısından bütçeye global olarak bakıldığında enflasyonun sadece bütçe açıklarından değil aynı zamanda bütçe büyüklüklerinden de kaynaklandığını görürüz. Bütçe denk olsa dahi, bütçe büyüklüklerinden kaynaklanan bir enflasyon sözkonusu olabilir. Bu sebeple istikrar kazandırıcı bütçelerin global olarak fazla büyük olmaları gerekmektedir. Soruna bu açıdan bakıldığında 10 yılda büyük artış katsayısı saptanmaktadır.

Öte yandan bütçe plan ilişkileri ekonomik istikrarın sağlanması gayretlerinde önemini artırmaktadır. 24 Ocak ekonomik istikrar tedbirleri çerçevesinde bütçe ve plan uygulamalarının ekonomik istikrarın sağlanmasındaki rolleri artırılmaya çalışılmaktadır. Bu yönde kamu kesiminin milli ekonomideki payının azalmasına, bütçe gelirlerinin artırılmasına gayret edilmektedir. Fakat, bütçe açıklarının önemini koruması ve genişleme eğilimi göstermesi, ekonomik istikrarın sağlanmasında olumsuz bir gelişme olmaktadır.

Ekonomik istikrar ve büyümenin sağlanmasında çok iyi bir ikili oluşturabilecek olan bütçe ve plan arasındaki ilişki milli ekonominin geliştirilmesine paralel bir tarzda kurulabilirse ve diğer ekonomik ve sosyal politika araçlarıyla desteklenebilirse arzulan hedeflere ulaşmada güçlü bir etken olabilir.

Harcamalar açısından ise tasarrufa yönelmeli, ekonomik istikrarın sağlanabilmesi ve istihdamın yükselmesi amacıyla halen bütçelere hakim olan transfer harcamaları artırılmalıdır. Sosyal istikrarın sağlanabilmesi için ise, bütçelerde gerçekçi ücret politikaları izlenmelidir. Enflasyon oranında reel artış sağlayabilen ücret politikasıyla beraber insana dönük sağlık, eğitim, kültür harcamalarının yeterince artırılarak ekonomik istikrar kadar sosyal istikrarın da sağlanmasına imkan verecek bütçeler düzenlenmelidir.

Diğer taraftan istikrar kazandırıcı bir bütçe politikasında bütçe gelirleri sağlama kaynaklara dayandırılmalı, tahminlenen gelirlerle tahsil olunan gelirler arasında menfi yönde farklar bulunmamalıdır. Bütçenin sağlam gelir kaynakları yerine borçlanmalara dayandırılması sadece faiz hadlerini değil fiyatlar genel seviyesini de olumsuz etkilemektedir.

Bütçe gelirlerinin % 80'ini oluşturan vergi gelirlerinin gerekli esnekliği sağlanmalıdır. Vergi yükleri ücret ve maaşlıların üzerinden diğer kesimlere doğru yayılmalıdır. Vergi gelirlerinin artırılması için vergilendirilmeyen kesimlerin vergilendirilmesi sağlanmalı, kaçak ve kayıpların azaltılmasına çalışılmalıdır.

Ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik bütçe politikalarının esaslarını gelir ve giderler yönünden olmak üzere iki açıdan özetlemek mümkündür. Gelirler yönünden bu esasları şöylece belirtebiliriz;

- Gelirler sağlam kaynaklara dayandırılmalıdır. Sağlam kaynak denilince de akla ilk gelen vergi gelirleri olmaktadır. Sağlam kaynaklarla finanse edilen bir bütçe devletin mali etkinliğini artırır, plan hedeflerinden sapmaları azaltır.

- Vergi gelirleri tahsilatı tahakkukuna yaklaşacak şekilde sağlanması gerekir. Vergi gelirleri tahakkukunun tahsilatına oranı vergi sisteminin yeterliliğinin ve etkinliğinin en önemli kanıtıdır.

- Eğer gelir elde etme hedeflerinden sapılırsa, yeni vergi kanunları meydana getirilerek hedefe ulaşmaya çalışılmalıdır.

Harcamalar açısından ise;

- Gelirlere paralel bir harcama politikası izlenmeli, bütçelerin aşırı açıklar vermesine ve dolayısıyla ekonomik dengesizlikler yaratmasına izin verilmemelidir.

- Bütçe harcamalarında tasarrufa yönelik politikalara önem verilmeli, israftan kaçınılmalıdır.

- Kamu harcamaları ekonomik istikrarın sağlanması ve sürekli kılınabilmesi, istihdam hacminin yükseltilmesi için yoğun olarak yatırım harcamalarına yöneltilmelidir.

E- Hazine Merkez Bankası İlişkilerinin Yeniden Düzenlemesi

Merkez Bankaları özerk kuruluşlar olmalıdır. Merkez Bankalarına milli ekonomi yararına faaliyette bulunma görevi verilip, bu bankalar ekonominin gelişmesinden ve ekonomide refah seviyesinin yükseltilmesinden sorumlu hale getirilince, bu sorumluluğun yerine getirilebilmesi için adı geçen bankaların özerk olmaları gerekir. Aksi halde Merkez Bankaları Hazine karşısında görüşlerini açıklayamaz ve ikinci derecedeki kuruluşlar haline gelirler. Halbuki bu sakıncalıdır. Çünkü, Hazinesinin talepleri karşısında Merkez Bankası'nın bu taleplere evet ve hayır deme yetkisi olmalıdır. Bununla beraber burada özerklik anlayışını da açıklamak gerekir. Özerklik ekonomiye teşhis koymakta serbest olmak demektir. Yoksa hazinenin haklı taleplerini reddeden bir Merkez Bankası özerkliğini iyi anlayamamış durumdadır. Özerklik aksi yönlerde faaliyette bulunmak için değil, verimli bir işbirliğini gerçekleştirebilmek için zorunludur.

Merkez bankalarının özerklikleri enflasyonla mücadelede başarı sağlamak bakımından da önemlidir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Merkez Bankaları hükümet karşısında özerk olurlarsa ekonomiye gereksiz müdahalelerden kaçınılır. Müdahaleler sınırlı birkaç kesime olur. Amaç bu kesimlerdeki yetersizlikleri gidermek, yerleşmiş haksız imtiyazları kaldırmak ve tartışmasız hale gelmiş ön yargıları silmektir. O zaman Merkez Bankalarınınca ekonomiye yapılan müdahalelerin arzulanan belirgin amaçları olur ve bu amaçlar arasında uyum sağlanarak çatışmalar önlenir. Bu sayede Merkez Bankaları ekonomide toplam para arzını düzenlerler. Bu düzenlemelerin amacı kısa dönemde konjontür hareketlerini gidermek değil, aynı zamanda uzun dönemde ekonomide yeterli miktarda para arzını artırarak para ekonomisine geçişi ve mali gelişmeyi gerçekleştirmektir. Enflasyondan kaçınmanın milli paraya yurt içinde ve dışında güç sağlamanın yolu budur.

Hazine-Merkez Bankası ilişkisi, Hazinesinin geleneksel ve çağdaş fonksiyonlarını yerine getirmek için Merkez Bankasından yararlanması şeklinde ortaya çıkar. Ülkemizde Merkez Bankası Kanununun 50. maddesi uyarınca "Merkez Bankası cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının % 15'ini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli avans hesabı açar".

Ancak uygulamada, Hazinesinin Merkez Bankasına olan borcunu ödeme yoluna gitmeyip, aslında mevsimlik para ihtiyacını karşılamak için başvurulacak bu kaynaktan sürekli olarak yararlandığı görülmektedir. 1987 bilançosuna göre Merkez Bankası kredilerinin %41'i Hazineye Kısa Vadeli Avans'tan oluşmaktadır.

IV - SONUÇ VE ÖNERİLER

Bütçe politikalarının ekonomik istikrar üzerindeki rolü uzun yıllardır en çok tartışılan konulardan birisidir. Türkiye'de de özellikle 1983'lerden sonra ekonomik istikrarın sağlanabilmesi açısından enflasyonla mücadelede, bütçe politikasının etkileri üzerinde önemle durulan konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum maliye ve bütçe politikalarının teorik yönünden çok farklı olarak ortaya çıkan istikrar programlarının uygulanması düşüncelerinden kaynaklanmaktadır. Monetarist klasik modele dayalı istikrar politikalarının mı yoksa Keynesyen modele dayalı istikrar politikasının mı tam olarak uygulanması gerektiği veya bunların karması şeklindeki bir istikrar politikasının mı uygulanmasına ihtiyaç duyulduğu konusunda çeşitli fikirler öne sürülmektedir. Bununla beraber Türkiye açısından bu tip programları aynen uygulayarak başarıya ulaşılmasını beklemek şüphesiz pek gerçekçi görülmemektedir.

Öte yandan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin en büyük şanssızlıklarından birisi de, gelişmiş ülkelerde uygulanan modellerin sorunun çözüm şekli olarak benimsenerek, ülke bünyesinde adapte edilmeye çalışılmasından, aynen o ülkelerdeki şekliyle uygulanmaya kalkışılmasından kaynaklanmaktadır. Ülkeler arasındaki farklı sosyal, siyasi, kültürel ve ekonomik yapılaşma nedeniyle bu programlar köklü çözümler sağlamaktan uzak kalmaktadır. Gerek siyasi endişeler, gerekse sosyal baskılar sebebiyle de, tedrici uygulanacak köklü programların yerine çok tedavisi metodları tercih olunarak deneme-sınama yollarına gidilmektedir. Bir iki yıl denen programlar, konjunktürel dalgalanmalar dikkate alınmadan kısa sürede terkedilerek, siyasi tercihler doğrultusunda yenilikler getirilmektedir.

Şayet hedef monetarist-neoklasik düşünceye dayalı ödemeler dengesinin sağlanması ve enflasyon hızının düşürülmesi ise maliye ve para politikaları ağırlıklı olarak uygulanmalıdır. Keynesyen modele dayalı istikrar ve fiyat istikrarını amaçlayan programlar hedefleniyorsa, yoğun maliye politikası ile beraber, para ve gelir politikasına da ağırlık verilmelidir. Yüksek enflasyonla kısa sürede mücadele amaçlanıyorsa, günümüzün entellektüel modeli olarak kabul edilen, bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik maliye ve para politikalarını bir kenara iten, fiyat ve ücret politikalarına yüklenen, İsrail'de uygulanmakta olan heterodoks istikrar programı olarak adlandırılan, uygulamada tercih edilebilir. İstikrar programlarının amaçları tespit edilirken bunlara en uygun araçlar seçilmeli, ülkemiz açısından uygulanabilirliği en verimli olanları tercih olunmalıdır. Zaman içinde görülen iktisadi ve sosyal değişimlere göre araçların uygulama şekilleri değiştirilerek, onların bünyeye adapte edilmesine çalışılmalıdır.

Selektif olarak Maliye politikasının ve bütçe politikasının istikrarı sağlamada yeterli güce sahip bir araç olmadıkları açıktır. Ancak istikrarda hedef ne şekilde tespit edilirse edilsin para, dış ticaret, gelir politikalarının maliye politikasının desteği olmadan etkili araçlar olarak kullanılabilmeleri mümkün değildir. Ama istikrar sağlayıcı bir maliye politikası aynı yönde kullanılan para ve dış ticaret politikalarıyla desteklediği zaman ortaya çıkan karma modelin planlı bir şekilde kullanılarak yapılacak uygulamaların başarısının tartışma götürmez olduğu şüphesizdir.

Ülkemizde bütçe politikalarının ekonomik istikrar aracı olarak kullanılmalarına bakıldığında, Keynesyen iktisat politikaları doğrultusunda düzenlenen kalkınma planlarına ve bu çerçevede hazırlanan yıllık programlara uygun olarak düzenlemeye çalışıldığı görülebilir. Ancak yıllık programlara göre hazırlanan bütçelerin ve uygulanan politikaların açık finansmana dayalı olduğu da gözden kaçmamaktadır. Ayrıca bütçe uygulamalarında zaman zaman gerek dünya ekonomik konjunktüründeki olumsuz değişiklikler gerekse ülkemizdeki kaynak yetersizliği sebebiyle plan ve programlarla hedeflenen amaçlardan uzaklaşıldığı yeni planların tam olarak uygulanmadığı izlenebilmektedir.

Kaynak yetersizlikleri ve dünya konjunktüründeki dalgalanmaların Türkiye'ye yansması açık bütçe politikalarının benimsenmesine sebep olmuş, bu da beraberinde yüksek enflasyonist baskıları getirmiştir. 24 Ocak 1980'de açıklanan ekonomik istikrar tedbirleriyle enflasyon artış hızının düşürülmesi, ekonominin istikrarlı bir şekilde büyümesi ve makro ekonomik dengelerin korunmasına çalışılmıştır.

Bu amaçla Merkez Bankası Hazine ilişkileri yeniden düzenlenmeye çalışılmış sürekli zarar eden KİT'nin devlet bütçesine yük olmasına son verilmeye gayret edilmiş, kamu gelirlerinin artırılması için vergi kanunlarında değişiklik yapılmış ve bu kanunlarla kurumlaşma teşvik edilerek özel sektör, o günün tabiriyle yatırımların artırılmasında ve kalkınmakta lokomotif gücü kabul edilerek kamu sektörünün önüne geçirilmesi planlanmış ve ekonomide serbest rekabet şartları hedeflenmiştir.

Özellikle 1983'ten sonra bütçe tekniklerinde yapılan değişikliklerle beraber, bütçe dışı fonların sayıları artırılmış ve yapıları geliştirilmiştir. Mahalli idarelerin sorunlarının çözümlenebilmesi için emlak vergileri gibi genel bütçeden önemli bir pay tahsisi yapılmıştır. İhracatın teşviki ve artırılması için çeşitli vergi muafiyetleri ve kolaylıklar sağlanmış, ancak plan ve programlara birçok kez tavsiye edilmesine rağmen vergi kaçak ve kayıpları azaltılamamıştır. Diğer taraftan yeni kaynaklardan gerekli verim sağlanamamıştır. Enflasyon nedeniyle giderek artan kamu harcamaları bütçe açıklarının da büyümesine neden olarak, borç stoklarının da yıldan yıla artmasını hızlandırmıştır.

Nitekim bütçe açıklarının borçlarla karşılanması iç ve dış borçların miktarını artırmıştır. Kamu kesiminin genel dengesi içinde iç ve dış borçların giderek artması çok ciddi ekonomik ve siyasi sonuçları da beraberinde getirmektedir. Nitekim 31.12.1990 tarihi itibarıyla iç borç stokunun 60 trilyon liraya, dış borç stokunun da 45 milyar dolara ulaşmış olması siyasal endişeler doğurmaktadır. Dış borçların artışı, Türk Lirasının aşırı olarak değer kaybetmesine neden olmuş, ithalatı ters yönde etkilemiştir. Buna bağlı olarak ithal malların fiyatlarının da aşırı derecede artmasına sebep olmaktadır. İç borçlar ise faiz hadlerini etkileyerek yükselmekte böylece üretim maliyetlerini yükselterek maliyet enflasyonu için ortam hazırlamakta ayrıca da kaynakların kamu kesimine aktarılmasına neden olduklarından planların ve istikrar tedbirlerinin ruhuna aykırı olarak özel sektör yatırımlarının artmasını engellemektedir.

Kamusal finansman araçları içinde borçlanmanın nisbi payının artması, kamu kesimi açıklarının artığının açık ifadesidir. Bu kamu kesimi açıkları da ekonomide yaşanan enflasyonun temel sebeplerinden birisini teşkil etmektedir.

Diğer taraftan 1986'dan sonraki dönemlerle bütçe teknikleri tekrar değiştirilerek denetlenmeyen fonlar gibi devlet borçları da bütçenin dışına çıkarılmış, iç ve dış borçlanma hasılatı bütçe geliri olarak sayılmamış, iç ve dış borçların anapara geri ödemeleri ile faizleri bütçe gideri addedilmiştir. Bu çerçevede konsolide bütçe giderlerinin bütçe gelirleriyle karşılanmayan kısmı bütçe açığı olarak bütçe yılı başında ortaya konulmuş ve bu açığın sağlanacak net borçlanma ile kapatılacağı 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 30. maddesindeki hükme uygun olarak Bütçe kanununun 3. maddesinde gösterilmiştir.

Bu düzenleme ile bütçe analiz tekniği bakımından uluslararası standartlara uygunluk sağlanmış, bütçe giderlerinin gerçek bütçe gelirleri ile ne ölçüde karşılanabileceği hedef alındığı açıkça ön plana çıkarılmıştır. Ancak devlet borçlarının yönetiminin bu düzenlemeyle açıkça ortaya konulacağı ifade edilmişse de aksine, borçlanmanın denetimi güçleşmiş, borç miktarının takibi konusunda tereddütler ortaya çıkmış, bir bakıma borçlanma miktarları kesin olarak belirlenmediğinden, harcamalar kolaylaşmış ve devlet borçları yıllara göre giderek daha çok artan bir seyir izler duruma gelmiştir. Bir taraftan borç ödemelerinin yeni borçlarla karşılanması, diğer taraftan harcamaların borçlanmayla karşılanması, borçların yükselen bir helezonik seyir izlemesine neden olmaktadır.

Öte yandan mahalli idareler gelirlerinin bütçe dışına çıkarılması ve fonların bütçe dışında oluşması ve harcanması diğer taraftan borçlanmanın da bütçe dışında tutulması 1980'li yılların bütçelerini bütçenin genellik ve birlik ilkelerinden uzaklaştırmıştır. Ayrıca başlangıç ödenekleriyle gerçekleşen ödeneklerin farklı oluşu da gelirlerin yüksek, harcamaların düşük tutulmasından kaynaklanmaktadır. Bu da bütçelerin samimiyet ilkesinden de uzaklaştığını göstermektedir. Bütçe denkliği ilkesi olan devletin yapacağı harcamaların avanslarının vergi gelirleriyle tam olarak kapatılması ise zaten açık bütçe düzenlemeleriyle baştan beri terk edilmiştir. Tasarruf ilkesine uyulduğunun da söylenmesi güçtür. Sonuç olarak bütçe ilkelerinden belli başlı olanlarına 1980 sonrası hazırlanan bütçelerde rastlamak oldukça güçtür.

Bütçeler Türkiye'de GSMH'nin yaklaşık % 27'sini kapsamaktadır. Buna mahalli idareler ve KİT kurumları da ilave edildiğinde % 46'lara varan bir oran elde edilmektedir. Kamu kesiminin harcamaları KİT'lerinin fiyat yöntemiyle sağladıkları kısım hariç tutulursa cebri yöntemlerle finanse edilmektedir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin fiyat yoluyla sağladıkları gelirler her ne kadar kabul edilmeseler de yüksek fiyat politikalarıyla kâr eden kamu kuruluşlarının fiyatları tekrar yükselerek kârlarını daha da artırmaları bir çeşit gizli vergileme kabul edilebilecek geçici bir uygulamayla dahi olsa fiyat artışlarının devamlılığı sebebiyle geçici gelir olmaktan çıkarak devamlı gelir haline dönüşmüştür.

Diğer bir ifadeyle devlet yapmış olduğu harcamaları milli gelirden hukuki cebir altında aldığı paylarla karşılamaktadır. Bu payın boyutu dolayısıyla önemi büyüktür. Çünkü uygulamalara bakıldığında bu harcamaların finansmanında rasyonel davranıldığı pek söylenemez. Nitekim 1991 bütçesine ödenek dağılımları açısından baktığımızda 55 trilyon TL transfer, 42 trilyon TL cari ve 5 trilyon TL yatırım ödeneği göze çarpmaktadır. Ödeneklerin fonksiyonel dağılımına bakıldığında ise % 22 genel idare, %19.8 borç ve faiz ödemeleri, %18.7 eğitim harcamaları, % 14.3 savunma, % 5 emniyet ve adalet harcamaları, sağlık harcamalarına ise % 4.3'lük bir pay ayrıldığı gözlenmektedir. Gelir yönünden ise 1991 bütçesinde 28.5 trilyon ile gelir vergisi önde gelmekte bunu 19.2 trilyon ile KDV izlemekte, Kurumlar vergisi ise 6.5 trilyon civarında kalmaktadır. Konsolide bütçenin 84 trilyon olan gelirlerinin 70 trilyon lirası

vergi gelirlerinden sağlanmaktadır. 104.5 trilyonluk bütçenin 20.5 trilyon lirasını da bütçe açıkları teşkil etmektedir. Ekonomik ayrıma göre bakıldığında ise personel harcamalarının 36 trilyon TL, cari harcamaların 12.6 trilyon lira, yatırım harcamaların 14.8 trilyon lira, transfer harcamalarının ise 41.2 trilyon lira olduğu gözlenmektedir.

1989'dan itibaren bütçe açıklarının personel harcamalarındaki artıştan kaynaklandığı ifade olunmakta ise de personel ücretlerinin enflasyon oranının çok altında artırılması bunun gerçek olmadığını bir çeşit göstermektedir. Aslında açıkların borçların faizleri ve borç geri ödemelerine bağlanması gerekmektedir. Gerçekte 1991 bütçesindeki 20 trilyonluk açık, 19.8 trilyonluk borç ödemesi bunun açık ifadesidir. Personel ücretlerindeki artışların da gereken oranda olmaması (her ne kadar vergi dilimleri genişletilerek ücretli kesime % 25'lere varan toplam vergi yükünden daha az bir yük düşeceği ifade ediliyorsa da) bu kesimin bir çeşit gizli vergiye tabi tutulmasından başka şekilde ifade edilmesi mümkün olmamaktadır.

1990'lara kadar GSMH'ya oranın % 21-24'lerde seyrettiği kamu kesiminin 1991 bütçesinde GSMH içindeki payının % 27.2'ye çıkarılması tahmini kamu sektörünün ekonomi içindeki payının giderek büyüdüğünü ortaya koymaktadır. Bu da 1980'den sonra izlenen kalkınma ve yatırımların özel teşebbüse dayalı olarak gerçekleştirilmesi tezine ters düşmektedir. Ayrıca 1990'lı yılların bütçeleri sosyal refah devleti anlayışına da ters düşmektedir. Çünkü eğitim, sağlık, sosyal hizmetlerin payları milli savunma ve personel harcamalarının çok altında kalmaktadır.

Diğer taraftan bütçe açıklarının yıllara göre katlanarak artması bütçe çoğaltanı sebebiyle toplam talebin de artmasına neden olmaktadır. Ayrıca kamu sektörünün ekonomideki payının da büyüklüğü ve toplam vergi yükünün giderek tırmanması da enflasyonun artmasına neden olmaktadır. 1980'li dönemin ilk yıllarına oranla 1990'lı yıllardan beklenen daha büyük kamu payı, daha küçük özel sektör, giderek büyüyen bütçe ve artan kamu açıklarıyla hızlanan bir enflasyon görüşünü vurgulamaktadır. Bütçe açıklarının finansmanında da 1986 sonrasına oranla daha çok emisiyona baş vurulması enflasyona hız kazandırmaktadır.

Bir başka yönüyle denk bütçe uygulamaları için umut bağlanan özelleştirme hareketlerinin de başarılı olmadığı izlenmektedir. Fakat tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi enflasyonun sebebi tamamiyle gelişmiş ülkelerden Fransa, İngiltere ve ABD'de görüldüğü gibi halkın artan talepleri doğrultusundadır. Türkiye'de de bu eğilim izlendiğinde enflasyonun kaynağının bir kısmını da mali değil siyasi tercihlerde aramak gerekmektedir. Yani bütçe açıkları bir bakıma siyasi nedenlerden kaynaklanmakta, rasyonel maliye politikaları izlenmemesi sonucu üretim kapasitesi ve arz elastikiyeti düşük olan az gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının enflasyonist etkisi de daha büyük olmaktadır.

Sağlıklı, enflasyonsuz bir ekonomi için sağlam bir gelir kaynağı olan vergiler yoluyla kamu harcama programlarının finanse edilmesine çalışılmalıdır. Bunun için kamuoyu bütçe açıkları konusunda eğitilerek vergi/harcama paketi ile ilgili tercihlerini denk bütçe esasına göre yapmalarının uzun vadede kendi çıkarlarına olacağına bilinci yaratılmalıdır.

Vergi gelirlerinin istenilen düzeye çıkarılabilmesi için bir yandan vergilendirilmeyen kaynakların vergi kapsamına alınması öte yandan vergilendirilmiş

olan sektörlerdeki vergi denetimlerine ağırlık verilmesi ve vergi kaçakları ile vergi kayıplarının en alt düzeye indirilmesi gerekmektedir. Çünkü bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan vergiler bütçe harcamalarının gerisinde kaldığında ortaya çıkan bütçe açıkları enflasyonu besleyen kaynaklardan biri olmaktadır. Çünkü bütçe açıklarının emisyon ve borçlanmayla karşılanması bunun başlıca sebebidir.

Ayrıca enflasyon oranı düşük bir ekonomi için sağlıklı bir gelir kaynağı olan vergiler yoluyla kamu harcama programlarının finanse edilmesine çalışılmalı, vergi muafiyet ve istisnaları günümüz şartlarına göre yeniden düzenlenerek kamu gelirleri artırılmalı ve kamu açıklarında ölçüyü kaçırmayarak bütçe açıklarının azaltılmasına çalışılmalıdır. Vergi mükelleflerinin sayısının artırılması yolunda tedbirler alınmalıdır.

Nitekim 30 milyon seçmeni olan bir ülkenin 5 milyon vergi mükellefine sahip olması bu konuda ne kadar büyük kaçaklar olduğunu, vergilendirilemeyen çalışan sayısının büyüklüğünün en önemli delilidir. 1990 öncesinde vergi yükünün % 21-22 dolaylarında seyretmesi tarımın vergilendirilememesi, vergi gayretindeki düşüklük ile kaçak ve kayıpların yüksek olmasına bağlanırken vergi elastikiyetinin 1.6 ile 1986'da en yüksek değerine ulaşmış iken tekrar 1.1'lere düşmesi gelir vergisindeki düşme ile GSMH'daki değişmelerin birbirine karşı istikrarsızlığına bağlanmaktadır.

Öte yandan bütçe açıklarının küçülmesinde tavsiye olunan yollardan birisi de kamu harcamalarının kısılması ve harcamalarda azami tasarrufa riayet edilmesidir. 1980'den sonra gerek kalkınma planlarında gerekse yıllık programların başlıca hedefleri bu yönde olmuştur. Ancak bütçe hazırlanmasında harcamaların kısılması konusunda hükümetler yeteri kadar insiyatif sahibi olamamaktadırlar. Çünkü cari harcamaların önemli bir bölümü önceden çıkartılan kanunlarla zorunlu hale gelmiş harcamalardır. Bu sebeple bazı demirbaş ve hizmet alımları dışında cari harcamalarda kısıntıya gidilmesi mümkün olmamaktadır. Harcamaların kısılmasında iktidarların en çok insiyatif kullanabileceği harcama türü yatırım harcamalarıdır. 1983'ten sonra özel kesim ağırlıklı iktisat politikasının tercih edilmesinin bir sebebi de buradan kaynaklanmaktadır. 1990 yılına kadar yatırım harcamalarının nisbi değeri düşük tutulmuş ancak bu yıldan itibaren artmıştır.

1988'den itibaren bütçenin % 70'ine yakın kısmının güvenlik ve transfer harcamaları sebebiyle önceden blokesi, ekonomik ve sosyal hizmetler alanında bütçenin bir çıkmaz içinde olduğunu belirtisidir. Nitekim, eğitim, sağlık ve yatırım hizmetlerinin en alt düzeylerde gerçekleştirilebilmesinin nedenini de burada aramak gerekmektedir. Borç faizi ödemeleri dikkate alındığında bunlara ayrılan pay hem yatırımlardan hem de eğitim hizmetlerinden fazladır. Bütçe açığına eşit miktardaki bir ödenek faiz ödemelerine ayrılmaktadır.

Diğer taraftan dış borç alınması iktisadi faaliyetlerin sürdürülmesi, yatırımların gerçekleştirilmesi açısından gereklidir. Ancak borçlanmanın belirli bir seviyede tutulması da gerekir. Özellikle faiz ödemelerinin yeni bir borçlanmayı gerektirmeyecek şekilde ayarlanması ve dış borçlanmada uzun vadeli borçların tercih edilmesi gerekmektedir. Ayrıca iç ve dış borç faiz ödemelerinin milli gelire oranının gelir artış hızının üstüne çıkmaması konusunda dikkat edilmelidir. Türkiye'de 1987'lere kadar bu oran gelir artış hızının altında kaldığı halde, bu yıldan sonra gelir artış hızını aştığı bilinen bir gerçektir.

Türkiye'nin jeopolitik ve jeostratejik konumu dikkate alındığında, savunma ve iç güvenlik harcamalarına ayrılan miktarlarda kısıntı yapılmaması nedeniyle bütçede kısıntı yapılması gereken harcama türlerinden birisinin de transfer harcamaları, emekli ödenekleriyle borç faizleri dışında kalan kısmının oluşturması gerekmektedir. Bunların da en önemlisi borçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Anti enflasyonist bir bütçe politikası için iç borçların mutlaka tasfiye edilmeye çalışılması, dış borçların da makul ve düşük faizli ertelemelere tabi tutulması düşünülebilir.

Kamu açıklarının azaltılması ve enflasyon oranının düşürülmesi için öncelikle ele alınması gereken bir diğer husus da kamu sektörünün GSMH içindeki payının küçültülmesine çalışılarak özel kesimin yatırımlarının artırılması ve üretkenliğinin yükseltilmesinin sağlanmasıdır.

Bu amaçla denk bütçenin finansman kaynaklarından birini oluşturarak bütçe açıklarının azaltılabilmesi gerekçesiyle girişilen özelleştirme faaliyetlerinin başarılı olabilmesi için gereken tedbirler alınmalıdır. Özelleştirmeler sadece denk bütçenin finansman kaynağı olma dışında kamu harcamalarının kısılmasında da bir yol olarak görülebilir. Ayrıca bütçe dışında büyük meblağları bünyesinde toplayan fonların akılcı kullanımıyla bütçe açıklarının kapatılmasına ve borçlanma ile emisyon miktarının azaltılmasına çalışılmalıdır.

Son olarak da şunu söyleyebiliriz. Türkiye'de enflasyon, bütçe politikalarının dışında, maliye politikasının sınırlarını da aşan, sadece ekonomik değil, aynı zamanda siyasal bir olgudur. Bu nedenle ortadan kaldırılabilmesi için sadece maliye politikası veya onun para ve gelir politikalarıyla desteklenmesi yoluyla değil, aynı zamanda siyasal politikayla da desteklenmesiyle çözümlenebilir.

SEÇİLMİŞ LİTERATÜR

- BAŞOL Koray ;Türkiye Ekonomisi (Demografik Yapı, Milli Gelir, Ekonomi Politikası, Sektörel Analizler, Yapısal Sorunlar) Anadolu Matbaası, İzmir, 1992.
- COŞKUN Gülay ;Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.
- EKER Aytaç - TÜĞEN Kâmil; Kamu Maliyesine Giriş, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1987.
- GÜRSOY Bedri ;Kamusal Maliye 1.Cilt, Giriş ve Masraflar, 3. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara 1980.
- GÜRSOY Bedri ;Kamusal Maliye 2. Cilt, Bütçe, Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1980.
- OYAN Oğuz ;Dışa açılma ve Mali Politikalar, Verso Yayıncılık, Ankara, 1989.
- TOSUNER Mehmet ;1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi, Bayraklı Matbaası, İzmir, 1989.
- TÜRK İsmail ;Maliye Politikası, Amaçlar-Araçlar Çağdaş Bütçe Teorileri, 4. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.

TEBLİĞ VE MAKALELER

- ÖNDER İzzettin ;"1988 Yılı Mali Politikaları ve 4 Şubat Kararları", TOBB, 9 Mart 1988, Ankara.
- AKALIN Güneri ;"Eütçe Açığının Kaynağı", İşveren Dergisi, C:XXIX, s.2.
- FEYZİOĞLU Bedi Necmettin;" Bütçe ve Parlamento", 27 Ekim 1986, Maliye Eğitimi Sempozyumu, Antalya, 1987.
- ÖNDER İzzettin ;"1991 Konsolide Bütçesi", İşveren, XXIX. Cilt, Sayı.2, Ankara, 1990

TEZLER

- ARASIL Ömer ;Maliye Politikası Aracı Olarak Kamu Harcamalarının, Türkiye'de Uygulanan İstikrar Politikalarına Entegrasyonu, Basılmamış Doktora Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1989.
- TÜĞEN Kamil ;Program Bütçe Uygulamasında Bütçe Plan İlişkilerinin Değerlendirilmesi (Türkiye Uygulaması), D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.